

QUI ĐỔI TIỀN

Đơn vị tiền Việt Nam = Đồng
US\$ = 15.850 Đồng (Tháng 6 năm 2005)
Năm Tài chính của Chính phủ
từ 1 tháng 1 đến 31 tháng 12

NHỮNG KÝ HIỆU VÀ CHỮ VIẾT TẮT

5MHRP	Chương trình Năm triệu Héc-ta Rừng
AAA	Công tác Phân tích và Tư vấn
ADB	Ngân hàng Phát triển Á châu
BTA	Hiệp định Thương mại song phương
AFTA	Hiệp định Thương mại Tự do ASEAN
CIRAD	Trung tâm Hợp tác Quốc tế Nghiên cứu Nông nghiệp cho Phát triển
CPRGS	Chiến lược Tăng trưởng và Giảm nghèo Toàn diện
DANIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Đan-mạch
FDS	Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp
BQLR	Ban Quản lý Rừng
FSSP	Chương trình Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp
FSSP&P	Chương trình Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp & Quan hệ đối tác
GDP	Tồn Sản phẩm Quốc nội
GoV	Chính phủ Việt Nam
GSO	Tổng Cục Thống kê
HEPRE	Chương trình xóa đói giảm nghèo và tạo việc làm
ICARD	Trung tâm Thông tin Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
ICPM	Quản lý Mùa màng Tổng hợp
ICZM	Lập kế hoạch và Quản lý Tổng hợp vùng ven biển
IDA	Hiệp hội Phát triển Quốc tế
ILSSA	Viện Nghiên cứu Lao động và các Vấn đề Xã hội
IMC	Công ty Quản lý Thủy nông
IPM	Quản lý Sâu hại Tổng hợp
IRBM	Quản lý Tổng hợp Lưu vực sông
LMA	Quản lý Đất
QSDĐ	Giấy Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất
LWR	Luật Tài nguyên Nước
M&E	Giám sát & Đánh giá
MARD	Bộ Nông Nghiệp & Phát triển Nông thôn
MOF	Bộ Tài chính
MOFi	Bộ Thủy sản
MOH	Bộ Y tế
MOInd	Bộ Công nghiệp
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
MONRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
MOST	Bộ Khoa học Công nghệ
MOT	Bộ Giao thông
MPI	Bộ Kế hoạch Đầu tư
NFDS	Chiến lược Phát triển Quốc gia Năm năm

NGO	Tổ chức phi chính phủ
NTP	Chương trình Trọng điểm Quốc gia
NWRS	Chiến lược Tài nguyên Nước Quốc gia
O&M	Vận hành & Bảo dưỡng
PAC	Chương trình Đối tác Trợ giúp Xã nghèo
BQLRPH	Ban Quản lý rừng phòng hộ
PIM	Quản lý Thủy nông có sự tham gia của dân
PPC	Ủ ban Nhân dân tỉnh
LTQD	Lâm trường Quốc doanh
SEDP	Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội
SID	Chỉ số Đa dạng hóa Simpson
SOE	Doanh nghiệp Nhà nước
SPS	An toàn Thực phẩm, Thú y, và Bảo vệ thực vật
SUF	Rừng đặc dụng
SWOT	Thế mạnh, Điểm yếu, Cơ hội, Thách thức
TRQ	Hạn ngạch Thuế quan
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
USBTA	Hiệp định Thương mại Việt – Mỹ
VASEP	Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam
VBARD	Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam
VBSP	Ngân hàng Chính sách Xã hội
VINFIS	Hiệp hội Thủy sản Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

LỜI NÓI ĐẦU

Báo cáo này bao gồm bốn phần do nhóm cán bộ của Ngân hàng Thế giới soạn thảo. Đây là bản cập nhật của Báo cáo năm 1998 “*Việt Nam – Thúc đẩy Công Cuộc Phát triển Nông thôn – Từ Viễn cảnh tới Hành động*”, đặc biệt nhấn mạnh đến đa dạng hóa nông nghiệp. Báo cáo này đề cập chi tiết các vấn đề về trung hạn Việt Nam sẽ phải đối mặt nhằm duy trì tốc độ tăng trưởng cao của kinh tế nông thôn đến cuối thập kỷ này. Báo cáo góp phần giúp Chính phủ, đặc biệt là Bộ Nông Nghiệp và Phát Triển Nông thôn, đánh giá lại tăng trưởng nông nghiệp và nông thôn thời gian qua, cung cấp các thông tin cần thiết của Ngành nhằm đóng góp vào quá trình chuẩn bị Kế hoạch Quốc gia 5 năm giai đoạn 2006 – 2010, đồng thời giúp lập kế hoạch và xây dựng chương trình hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới cho Việt Nam. Báo cáo này gồm có bốn phần:

Phần 1 – Khái quát chung

Phần 2 – Ba trụ cột trong phát triển nông thôn

Phần 3 – Điều chỉnh chỉ tiêu công và thể chế Ngành trước các thách thức trong nông nghiệp và nông thôn

Phần 4 – Đa dạng hóa nông nghiệp ở Việt Nam

Tám nghiên cứu nền đã được thực hiện nhằm phục vụ cho việc xây dựng Báo cáo này. Đó là các nghiên cứu: (1) “Nghiên cứu sở hữu đất đai theo truyền thống” do Bùi Quang Toàn, Elke Foerster, Nguyễn Văn Chiến, Thu Nhung Mlo Duon Du, Ulrich Apel, và Vương Xuân Tình thực hiện; (2) Nghiên cứu “Đánh giá chỉ tiêu công Việt Nam: Ngành nông nghiệp” do William Cuddihy và Phạm Lan Hương thực hiện, đây cũng là một chương trong Báo cáo của Ngân hàng Thế giới “*Khảo sát chỉ tiêu công của Việt Nam và đánh giá trách nhiệm tài chính tổng hợp (2005)*”; (3) Nghiên cứu “Sự tham gia thị trường lao động nông thôn và mối quan hệ giữa việc làm tự tạo từ các hộ gia đình phi nông nghiệp với giảm nghèo” do Nguyễn Chiến Thắng thực hiện; (4) Nghiên cứu “Đa dạng hóa nông nghiệp ở Việt Nam” do Nguyễn Ngọc Quế, Vũ Trọng Bình, và Lê Xuân Sinh thực hiện; (5) Nghiên cứu “Môi trường chính sách cho phát triển nuôi trồng thủy sản” do Lê Xuân Sinh thực hiện; (6) Nghiên cứu “Các chính sách về đa dạng hóa nông nghiệp ở Việt Nam” do Nguyễn Ngọc Quế thực hiện; (7) Nghiên cứu “Đa dạng hóa nông nghiệp và các hệ thống canh tác ở Việt Nam: Phân tích chuỗi hàng hóa Gạo, Cà phê, và Cao su” do Nguyễn Tử Siêm thực hiện; (8) Nghiên cứu “Các chiến lược cho thiết kế các hệ thống canh tác bền vững và đa dạng hóa ở Việt Nam: Tổng hợp, kiến nghị, và đề xuất” do Andre Chabanne, CIRAD, thực hiện. Một số hội thảo kỹ thuật đã được tổ chức, thảo luận các bản dự thảo của các nghiên cứu về sở hữu đất đai truyền thống và đánh giá chỉ tiêu công.

Các kết quả phân tích và kết luận chính của Dự thảo Báo cáo đã được trình bày và thảo luận tại một số hội nghị, như ở hội nghị Nhóm Hỗ trợ Quốc tế (ISG) tháng 11/2004, tại cuộc họp không chính thức với các nhà tài trợ tháng 9/2004 ở Hà Nội, và tại hội thảo tham vấn lần cuối cho bản dự thảo Báo cáo ngày 28 tháng 6 năm 2005. Trong quá trình soạn thảo, nhóm nghiên cứu cũng đã có các cuộc thảo luận hữu ích với Ts. Đặng Kim Sơn và đồng nghiệp của ông tại Trung Tâm Thông Tin của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (ICARD).

Chúng tôi xin đặc biệt cảm ơn Wim Vijverberg, Rob Swinkels, Carrie Turk, và Marko Katila đã có những ý kiến đóng góp quý báu, những nhận xét cụ thể, và những hỗ trợ tích cực vào các giai đoạn khác nhau trong quá trình chuẩn bị Báo cáo này. Nhóm Phản biện bao gồm Eija Peju, Shawki Barghouti, Paul Dorosh, và Olivier Gilard. Chúng tôi xin cảm ơn nhóm cán bộ của Vụ Phát Triển Nông Thôn Ngân hàng Thế giới đã có những đóng góp quan trọng cho bản Báo cáo, đặc biệt là Robin Mearns, Susan Shen, và Laurent Msellati. Nhóm tác giả của Báo cáo này bao gồm Stephen Mink, Cao Thăng Bình, và Nguyễn Thế Dzũng. Cuối cùng, nhóm Tác giả xin cảm ơn sự trợ giúp của Minhnguyet Le Khorami, Brenda Phillips, Ethel Yu, Evelyn Laguidao, Nguyễn Thị Lệ Thu, Vũ Thu Hương, và Đào Thị Thùy Dung trong việc tổ chức biên soạn và in ấn.

MỤC LỤC

TÓM TẮT NỘI DUNG.....	ix
BA TRỤ CỘT TRONG PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN.....	1
A. Tạo cơ hội thông qua thúc đẩy định hướng thị trường	1
1. Đa dạng hoá nông nghiệp.....	1
2. Phát triển thị trường	7
3. Hội nhập Thương mại Nông sản	11
4. Đổi mới Doanh nghiệp Nhà nước	16
B. Quản lý Tài Nguyên thiên nhiên để phát triển trên diện rộng.....	26
1. Đất nông nghiệp	26
2. Nguồn tài nguyên rừng.....	35
3. Tài nguyên nước.....	43
4. Thủy sản	46
C. Hỗ trợ xoá đói giảm nghèo thông qua huy động sự tham gia và tăng thêm quyền cho cộng đồng	52
1. Vai trò của năng suất nông nghiệp trong xoá đói giảm nghèo ở miền núi	53
2. Hỗ trợ tốt hơn các nhóm dễ bị tổn thương để đối phó với những rủi ro do gia nhập thị trường	54
3. Các chương trình giảm nghèo mới.....	56
TÀI LIỆU THAM KHẢO	69
BẢNG	
Bảng 1. Việt Nam: Tăng trưởng bình quân diện tích cây trồng 1986-2000 (%)	1
Bảng 2. Các hệ thống nông nghiệp theo vùng, 1986-2002	2
Bảng 3. Một cấu trúc để lập kế hoạch và thực hiện các chương trình đa dạng hoá nông nghiệp.....	4
Bảng 4. Việt Nam - tăng trưởng nhanh trong thương mại hoá sản xuất nông nghiệp (1993-2002).....	7
Bảng 5. Tóm tắt các lựa chọn chuyển đổi các LTQD	24
Bảng 6. Các nguồn thu nhập của hộ làm nghề cá năm 2001, %	47
Bảng 7. Chương trình 135–Các hợp phần và xu hướng trong phân bổ nguồn lực (tỉ đồng).....	57
Bảng 8. HEPR–Các chương trình nhỏ và xu hướng phân bổ nguồn lực (tỉ đồng)	57
HÌNH	
Hình 1. Việt Nam – Bản đồ Đa dạng hoá Nông nghiệp, 1995-2000	3
Hình 2. Diện tích nuôi trồng thủy sản theo vùng	48
Hình 3. Phạm vi của Chương trình 135	56
Hình 4. Chỉ tiêu cho HEPR và Chương trình 135 của tỉnh.....	59

Hình 5. Mức độ tham gia (P) – Các dự án định hướng theo nhu cầu cộng đồng và so sánh với Chương trình 135 (xem xét các đối tượng hưởng lợi)	62
Hình 6. Tác động của các công trình	63
Hình 7. Sự tham gia và sự thoả mãn chung đối với đầu tư về hạ tầng cơ sở	64

HỘP

Hộp 1. Trường hợp cả hai cùng có lợi trong việc cải thiện chuỗi sản xuất - thu mua - và chế biến	8
Hộp 2. Các tiêu chí để cộng đồng xin cấp quyền sử dụng đất	33
Hộp 3. Những bước đầu tiên giúp quá trình giao đất cho cộng đồng thành công	34
Hộp 4. Kinh nghiệm của Việt Nam đối với rừng sản xuất về lâm nghiệp và bài học để tiến lên phía trước	41
Hộp 5. Đa dạng hoá nông nghiệp và khác biệt xã hội ở vùng miền núi phía Bắc	55

TÓM TẮT NỘI DUNG

Những Tiến Bộ Nổi Bật

Những tiến bộ về phát triển kinh tế và giảm nghèo ở nông thôn Việt Nam vừa qua rất nổi bật, tuy nhiên, nhiều thử thách vẫn còn ở phía trước. Phát triển nông nghiệp vẫn ở mức 4% liên tục trong 5 năm gần đây, bất chấp những khó khăn về giá hàng hóa nông sản trên thị trường thế giới giảm mạnh. An ninh lương thực quốc gia được cải thiện đáng kể và xuất khẩu khẩu gạo rất đều đặn, mặc dầu vẫn đề thiếu lương thực vẫn là khó khăn lớn đối với các hộ nghèo. Đa dạng hóa nông nghiệp đã và đang nhận được sự quan tâm của Chính phủ và nông dân nhằm thích ứng với cơ chế thị trường và tiến tới giảm sản lượng những mặt hàng nông sản có xu hướng rớt giá. Cơ sở hạ tầng nông thôn tiếp tục được cải thiện rõ rệt và có tác động tích cực đến đời sống nông thôn đồng thời tăng tính cạnh tranh của kinh tế nông thôn.

Các chỉ số nghèo đói nhìn chung đã được cải thiện đáng kể do những kết quả đạt được về phát triển kinh tế kể trên. Tuy nhiên, một số vùng và dân tộc thiểu số vẫn còn khó khăn và ngày càng nhận được sự quan tâm giúp đỡ. Trong khi phần lớn người nghèo tập trung ở vùng nông thôn của Đồng bằng sông Cửu Long và sông Hồng, thì vùng miền núi, vùng sâu vùng xa của khu vực Tây Bắc và Tây Nguyên, đặc biệt cộng đồng dân tộc thiểu số là những nơi có tỷ lệ nghèo đói cao nhất và khoảng cách giàu nghèo lớn nhất. Mức độ giảm nghèo hầu như ít được cải thiện trong các cộng đồng này trong giai đoạn 1998–2002, do đó việc đẩy mạnh giảm nghèo cho các cộng đồng này đang là thách thức lớn đối với tiến trình phát triển nông thôn.

Những Thách Thức Mới

Thu nhập hộ nông thôn đã được đa dạng hóa đáng kể. Nghề nông vẫn là nghề chủ yếu ở các vùng nông thôn nhưng hầu như rất hiếm các hộ chỉ làm nông nghiệp đơn thuần (thuần nông). Thị trường lao động nông thôn đang tiếp tục phát triển cùng với việc giảm lao động tự làm và tăng nhanh lao động làm công. Những hộ nghèo nhất vẫn không thể từ bỏ nghề nông phần lớn do họ không đủ vốn và ít cơ hội chứ không phải do họ không muốn. Sự khác nhau về kinh tế giữa các vùng cũng ảnh hưởng đến thị trường lao động. Tại Tây Nguyên, lao động nông nghiệp đang chuyển sang cả 2 loại hình làm công và tự làm để thích ứng với tình hình giá cả phê giảm mạnh. Tại miền Đông Nam Bộ, nền kinh tế năng động đã tạo cơ hội phát triển đa dạng hóa nông nghiệp theo hướng thị trường và sản phẩm hàng hóa có giá trị cao. Trong khi đó, tại một số vùng khác của Nam Bộ vẫn còn phổ biến trồng lúa và sản xuất nhỏ với thu nhập thấp dẫn đến việc nông dân phải đi làm thuê làm mướn với mức lương thấp. Sự thay đổi nhanh về nguồn thu nhập tại Tây Nguyên trong giai đoạn 1992 – 2002 là một bằng chứng thuyết phục về sức mạnh và tác động của thị trường bên ngoài đến kinh tế nông thôn, vấn đề này đòi hỏi phải có sự xem xét nghiêm túc trong tiến trình tiếp tục mở cửa thị trường và chuẩn bị gia nhập WTO của Việt Nam.

Việc tăng năng suất nông nghiệp đang có sự biến đổi về chất. Trong quá khứ, tăng năng suất chủ yếu dựa vào việc tăng khối lượng đầu vào như đất, nước, lao động và phân bón, và các động lực từ chính sách cấp quyền sử dụng đất cho nông dân. Trong tương lai, những

thay đổi về kỹ thuật canh tác sẽ giảm dần tầm quan trọng đối với việc tăng năng suất vì sự gia tăng các yếu tố đầu vào này đã đạt đến mức giới hạn. Tuy nhiên, vấn đề ở đây là những yếu tố trước kia có tác động tích cực tới sản xuất nay đã mất dần động lực trước khi có các nguồn động lực mới thay thế. Việc tăng năng suất trong tương lai sẽ ngày càng dựa nhiều hơn vào các nghiên cứu nông nghiệp, khuyến nông và chuyển giao công nghệ, cũng như khả năng của nông dân sử dụng hiệu quả các nguồn tài nguyên sẵn có để đáp ứng yêu cầu của thị trường.

Quản lý và giao cấp đất vẫn còn đóng vai trò quan trọng trong phát triển nông thôn. Tiềm năng này có vẻ không còn mạnh mẽ như khi tiến hành những cải cách về đất đai sau *Đổi Mới*, nhưng vẫn còn có những tác động tích cực đáng để khai thác, đặc biệt đối với việc giao đất lâm nghiệp hiện do các Lâm trường quốc doanh quản lý và giao đất cho đồng bào ở vùng cao, nơi nghèo đói vẫn chưa được cải thiện đáng kể.

Việc đa dạng hóa nguồn đầu tư để thúc đẩy phát triển vẫn chưa thực sự diễn ra. Đầu tư cho nông nghiệp bị chậm lại trong giai đoạn 1999-2002. Trong khi đó, đầu tư cho khu vực quốc doanh (ngân sách và các doanh nghiệp nhà nước) vẫn chiếm phần lớn, đầu tư cho các doanh nghiệp tư nhân (phi nông nghiệp) và đầu tư trực tiếp nước ngoài vẫn còn rất khiêm tốn và tăng trưởng chậm. Chính phủ muốn thu hút đầu tư tư nhân vào kinh tế nông thôn, nhưng sự tăng trưởng chậm của nguồn đầu tư này vào nông nghiệp cho thấy vẫn còn có nhiều bất cập trong môi trường đầu tư cần phải được giải quyết.

Hàng rào thuế quan bảo vệ sản xuất nông nghiệp của Việt Nam khá thấp so với các nước trong khu vực, tương phản

với mức bảo hộ cao hơn nhiều trong các ngành công nghiệp chế biến. Những thiên lệch trong thương mại này tạo nên sự bất lợi cho sản xuất nông nghiệp và là nguyên nhân dẫn đến nguồn vốn tư nhân đầu tư vào sản xuất nông nghiệp thấp.

Tăng trưởng kinh doanh nông nghiệp, yếu tố đóng góp chủ yếu vào phát triển nông thôn trong những năm 90 đã bắt đầu giảm dần do đóng góp của các ngành công nghiệp chế biến còn hạn chế. Để vượt lên thành tựu trong quá khứ và vươn tới tương lai đòi hỏi phải có một phương hướng mới so với việc đơn thuần dựa vào sản xuất hàng hóa giá trị thấp và chất lượng kém như gạo và cà phê trước đây.

Ba Trụ Cột Quan Trọng Cho Phát Triển Nông Thôn Trong Tương Lai

Tạo Cơ Hội Mới Thông Qua Thúc Đẩy Định Hướng Thị Trường

Phát triển kinh tế nông thôn nói chung và nông nghiệp nói riêng sẽ tăng cơ hội kinh doanh và đồng thời tăng áp lực cạnh tranh do mở cửa thị trường. Để đáp ứng tốt với những cơ hội và thử thách mới này cần quan tâm đến 4 yếu tố: Đa dạng hóa nông nghiệp, chuyên môn hóa hệ thống thị trường, quản lý hội nhập thương mại, và cải cách các doanh nghiệp quốc doanh.

Đa dạng hóa nông nghiệp. Việt Nam đang có những tiến bộ về đa dạng hóa nông nghiệp. Tuy nhiên, cần có những phát triển hơn nữa để tăng khả năng của nông dân thích nghi với các cơ hội của thị trường thông qua đa dạng hóa sản xuất, có thể đa dạng theo chiều ngang là mở rộng các chủng loại sản phẩm hoặc theo chiều dọc là làm tăng giá trị gia tăng cho sản phẩm. Do các điều kiện sinh thái nông nghiệp và kinh tế đặc thù nên đặc điểm của đa

dạng hóa nông nghiệp ở các vùng khác nhau cũng khác nhau và không phải tất cả các vùng thực hiện đa dạng hóa đều thành công như nhau. Hai vùng sản xuất lúa gạo lớn chính là Đồng bằng sông Cửu Long và sông Hồng, nơi có nhiều người nghèo sinh sống, có mức độ đa dạng hóa nông nghiệp thấp nhất. Các vùng cao ở miền Trung và miền Bắc có mức độ đa dạng hóa cao nhưng một phần do sự kém phát triển các ngành nghề phi nông nghiệp và nghèo đói nên cần phải đa dạng hóa để đáp ứng nhu cầu tự cung tự cấp và quản lý các rủi ro. Việc tăng cường đa dạng hóa nông nghiệp đòi hỏi phải có nhiều nỗ lực đồng bộ được thiết kế phù hợp với các hệ thống sản xuất khác nhau. Tăng cường các dịch vụ nông nghiệp chính là yêu cầu quan trọng đối với các hệ thống này thông qua nghiên cứu và khuyến nông, công nghệ nông nghiệp, an toàn thực phẩm, dạy nghề và phổ biến thông tin. Mở rộng tiếp cận với các dịch vụ tài chính cũng đóng vai trò quan trọng trong cải thiện chất lượng môi trường kinh doanh liên quan đến chuỗi cung cấp hàng hóa, cung cấp những nguyên liệu đầu vào mới và các sản phẩm phi truyền thống.

Phát triển thị trường. Tập trung sâu vào cấu trúc của thị trường đóng vai trò quan trọng để có thể chuyển thông tin một cách hiệu quả đến các thành viên tham gia trong chuỗi cung cấp hàng hóa, nâng cao tính cạnh tranh thông qua khai thác hiệu quả các chức năng của thị trường, và gắn kết các hộ sản xuất nhỏ vào các cấu trúc của thị trường. Ở Việt Nam, cấu trúc thị trường hiện tại của các hàng hóa khác nhau cũng rất khác nhau. Tuy nhiên, đối với các thị trường mới hình thành, cần cải thiện mối liên kết giữa nông dân, doanh nghiệp kinh doanh, nhà chế biến, và người tiêu thụ thông qua những tác động vào chuỗi cung cấp hàng hóa. Tuy nhiên, những

hỗ trợ tích cực của nhà nước trong lĩnh vực này phải cần được chuẩn hóa. Trong những năm gần đây, nông dân được khuyến khích ký hợp đồng với các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp quốc doanh nhưng môi trường để thực hiện những hợp đồng này dường như chưa thực sự phát triển. Cần phải quan tâm hơn nữa đến vệ sinh an toàn thực phẩm và các tiêu chuẩn chất lượng với sự tham gia lớn hơn của tư nhân vào phát triển sản xuất, tăng cường năng lực quản lý cả thị trường đầu vào lẫn đầu ra. Cuối cùng, thị trường sẽ phát triển nhanh chóng nếu mở ra các khung pháp lý cho việc phát triển đa dạng các tổ chức nông dân tự chủ và năng động, có đủ khả năng đại diện cho quyền lợi của mình trên thị trường.

Hội nhập thương mại. Việt Nam đang chuẩn bị gia nhập WTO và đang đứng trước những thử thách do những chuyển biến chậm chạp gần đây trong thương mại nông nghiệp. Gia nhập WTO sẽ tạo cơ hội cho việc tăng tốc trở lại của thương mại nông nghiệp, đây là yếu tố đóng góp quan trọng trong phát triển nông thôn và bổ sung cho nhu cầu của thị trường nội địa.

Trong xúc tiến thương mại cần chú trọng không nên áp dụng các quy định mới về thuế quan nhằm mục đích bảo hộ quá mức cho các hàng hóa nông sản mà Việt Nam có sức cạnh tranh thấp (ví dụ: cây bông) hoặc cũng nên quan tâm đến những rủi ro có thể gặp phải đối với những hàng hóa có tiềm năng do việc quá thiên lệch vào một số chủng loại (ví dụ: ngô, cà đầu ra lẫn đầu vào, làm thức ăn gia súc). Có thể sử dụng nhiều biện pháp xúc tiến thương mại (nhưng không bằng phương pháp hỗ trợ bao cấp xuất khẩu), đặc biệt thông qua hỗ trợ của nhà nước cho các Hiệp hội sản xuất hàng hóa, đây là một hướng mà Việt Nam đã và đang hướng tới. Cần có

những điều chỉnh cần thiết để tăng cường hệ thống luật pháp về thực hiện hợp đồng, cải thiện các dịch vụ tài chính phục vụ thương mại và tiếp tục nâng cấp cơ sở hạ tầng.

Do nền kinh tế trong nước tiếp tục mở cửa, cần thiết phải tăng cường năng lực của Chính phủ trong việc hỗ trợ nông dân đối phó với những bất lợi trong thương mại. Kinh nghiệm gần đây về cả phê cho thấy những bất lợi này có thể tác động to lớn đến nhiều vùng và toàn ngành một cách nhanh chóng và mạnh mẽ. Những can thiệp mang tính tình thế để giảm nhẹ tác động bất lợi đến thu nhập của người nghèo thường mang lại ít hiệu quả trong ngành nông nghiệp, đặc biệt trong tình hình hệ thống an sinh xã hội hiện tại chưa được tổ chức tốt. Những đáp ứng hiệu quả hơn có thể không xuất phát từ ngành nông nghiệp, như là thông qua chương trình quốc gia về xóa đói giảm nghèo, các chương trình này cho phép chuyển các nguồn hỗ trợ xuống các cộng đồng dân cư nhất định. Trong phạm vi ngành nông nghiệp, các hỗ trợ ngắn hạn có thể giúp nông dân nghèo trong trường hợp khẩn cấp bằng cách cung cấp các nguyên vật liệu đầu vào thiết yếu nhằm phục vụ sản xuất, cung cấp tín dụng ưu đãi. Tuy nhiên, hỗ trợ dài hạn thông qua nghiên cứu và khuyến nông sẽ tạo cơ hội cho nông dân chuyển hướng ra khỏi những cây trồng không được thị trường ưa chuộng.

Cải cách các doanh nghiệp nhà nước (DNN). Tiếp tục cải cách các DNN trong ngành nông nghiệp là một yếu tố quan trọng trong việc thúc đẩy định hướng thị trường. Các DNN đã thu hút một lượng đáng kể vốn tín dụng của các ngân hàng quốc doanh cũng như từ ngân sách, và điều này đã gây hạn chế phát triển đầu tư tư nhân - yếu tố cần thiết để thúc đẩy cơ chế thị trường. Tài

cơ cấu và cải tổ 4 Tổng công ty 91 và 12 DNN khác do Bộ NNPTNT trực tiếp quản lý cần được giám sát chặt chẽ để tránh những chậm trễ thêm nữa trong quá trình thực hiện.

Cải tổ các Lâm trường quốc doanh (LTQD) có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với các hộ nghèo tại các vùng cao. Các LTQD hiện đang nắm giữ phần diện tích đáng kể đất lâm nghiệp và việc phân bổ lại các diện tích này sẽ mang lại lợi ích cho toàn xã hội và tạo cơ hội về thu nhập cho các cộng đồng nghèo. Các cuộc cải tổ chưa triệt để trong những năm gần đây cần được tiếp tục một cách nghiêm túc để thực sự tạo ra những nền tảng pháp lý về sở hữu và quản lý. Việc phân loại đất lâm nghiệp cần được hoàn tất để có thể tách các chức năng công ích của các LTQD (quản lý rừng phòng hộ) ra khỏi các chức năng sản xuất kinh doanh (quản lý rừng sản xuất). Đất rừng sản xuất có thể được giao cho các thành phần quản lý khác nhau bao gồm các hộ nông dân và cộng đồng dân cư - mô hình này hiện đang được kiểm nghiệm và đánh giá trước khi được áp dụng rộng rãi. Rừng công ích của quốc gia cần được quản lý bởi các đơn vị công ích và trung ương cần hỗ trợ các tỉnh để đảm bảo có đủ ngân sách bảo vệ những tài nguyên rừng này.

Các công ty quản lý thủy nông đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp dịch vụ thủy lợi và quản lý đầu tư. Cả hai vai trò trên đều không thể tách rời quá trình định hướng theo thị trường, đa dạng hóa nông nghiệp, và sử dụng hiệu quả chi phí công. Quá trình cải tổ công ty quản lý thủy nông đang diễn ra chậm chạp và những thay đổi năng động trong lĩnh vực nông nghiệp đang gây sức ép để đẩy nhanh tiến trình cải tổ này. Vai trò của khu vực kinh tế quốc doanh đang thay đổi, và việc này đang

gây áp lực lên sự phân bổ lại các nguồn lực công hiện được dành nhiều cho cơ sở hạ tầng thủy lợi. Quá trình đa dạng hóa nông nghiệp cũng đòi hỏi phải có các dịch vụ thủy lợi năng động và tin cậy hơn. Việc lựa chọn đầu tư để đáp ứng các yêu cầu này cần phải gắn chặt hơn với các triển vọng thị trường, với các vụ mùa mà nông dân dự định sản xuất, và cần có sự tham gia của nông dân và các tổ chức của họ trong việc xem xét ra quyết định và tài trợ các dự án đầu tư.

Quản Lý Các Nguồn Lực Tự Nhiên Để Phát Triển Toàn Diện

Đất đai. Phân bổ lại đất đai và cấp quyền sử dụng đất được thực hiện trong những năm 90 và tiếp tục trong suốt thập kỷ qua là động lực chủ yếu cho công cuộc giảm nghèo và phát triển sản xuất toàn diện của nông thôn Việt Nam. Giai đoạn cải tổ này đã hầu như hoàn tất sau khi thông qua Luật Đất đai sửa đổi vào năm 2004. Hiện nay Việt Nam đang chuyển sang giai đoạn hai về các vấn đề chính sách và quản lý đất đai với 3 điểm nổi bật. Tăng cường quản lý hành chính về đất đai là một ưu tiên hàng đầu nhằm bảo vệ quyền sử dụng đất và thị trường đất đai đã hình thành trước đây cũng như việc đưa tên người vợ vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Chính sách dồn điền đổi thửa cho phép xử lý vấn đề đất đai manh mún, một trong những khó khăn chủ yếu của phát triển sản xuất lớn nông nghiệp. Tuy nhiên, có quan điểm cho rằng sự can thiệp của Chính phủ trong tiến trình này nên thận trọng và từng bước vì các yếu tố dân cư nông thôn không thuận lợi cho tiến trình dồn điền đổi thửa một cách tự phát. Do dân số ở nông thôn sẽ không giảm, nên cách tiến hành áp đặt từ trên xuống sẽ tạo ra kết quả xấu. Cần có những tác động hỗ trợ cần thiết khác để đạt được kết quả như mong đợi.

Quyền sử dụng đất truyền thống có thể đóng góp tích cực vào quản lý rừng và giảm nghèo ở vùng cao nơi có nhiều cộng đồng dân tộc thiểu số. Khung pháp lý để thực hiện việc này đã được đưa vào Luật Đất đai sửa đổi và Luật Lâm nghiệp. Tuy nhiên, kinh nghiệm trong lĩnh vực này vẫn còn ít, và mức độ nhạy cảm còn khá cao. Hai yếu tố này đòi hỏi phải thiết kế thật cẩn thận và thí điểm trước khi thực hiện. Trước tiên cần tiến hành đổi mới đất rừng và đất chưa sử dụng tại vùng dân tộc thiểu số nơi vẫn giữ các cơ cấu xã hội truyền thống, và hợp pháp hóa các diện tích đất đai mà trước đây chính quyền địa phương đã giao một cách không chính thức cho các cộng đồng (khoảng hơn 1 triệu ha). Sau khi đánh giá kỹ lưỡng toàn diện bước thử nghiệm, sẽ tiến hành mở rộng quy mô thực hiện và tiến hành đồng thời cải cách các LTQD.

Rừng. Độ che phủ rừng liên tục bị giảm trong nhiều năm qua nay đang có xu hướng cải thiện. Tuy nhiên, phần lớn rừng trong diện tích che phủ 43% đã bị xuống cấp. Việc tăng cường quản lý rừng sẽ có tác động quan trọng đến đời sống của khoảng 25 triệu cư dân nông thôn và dân tộc thiểu số hiện đang sống dựa chủ yếu vào các thu nhập từ rừng đồng thời tạo điều kiện cải thiện tốt môi trường. Có 5 yếu tố quan trọng trong quản lý rừng. Yếu tố đầu tiên liên quan đến cấp quyền sử dụng đất và tài nguyên rừng, điều này có tác động quan trọng đối với đầu tư vào lâm nghiệp. Quyền sử dụng đất lâm nghiệp có thể cấp cho hộ gia đình và cộng đồng dân cư dựa trên nền tảng các sở hữu đất đai truyền thống từ trước, hoặc cho các doanh nghiệp lâm nghiệp hoạt động có hiệu quả. Chính phủ đã thử nghiệm những phương án này và hiện đang tiến hành đánh giá nhu cầu để mở rộng quy mô. Yếu tố thứ hai là đẩy nhanh cải tổ

các LTQD để giao lại đất rừng cho các hộ nông dân và cộng đồng dân cư hoặc thông qua các hợp đồng dài hạn công bằng và minh bạch. Yếu tố thứ ba là cần tăng cường năng lực thực thi các chính sách về trồng rừng thương mại đã được ban hành đồng thời phát triển thị trường đầu tư tư nhân bao gồm việc chuyển sang trồng các giống cây lâm nghiệp có giá trị cao. Yếu tố thứ tư là kết hợp giữa đầu tư và quản lý về lâm nghiệp tập trung vào các ưu tiên phát triển của cộng đồng nông thôn, phù hợp với cách tiếp cận của Chương trình Hỗ trợ ngành Lâm nghiệp trong đó coi cộng đồng dân cư như là các đơn vị xây dựng kế hoạch. Chính phủ đã nhận được sự trợ giúp của rất nhiều nhà tài trợ trong lĩnh vực này thông qua Chương trình Hỗ trợ ngành Lâm nghiệp, và xu hướng này cần được tiếp tục. Yếu tố cuối cùng, là một phần của công tác chuẩn bị kế hoạch 5 năm phát triển lâm nghiệp của quốc gia và đánh giá các khả năng phát triển tương lai của ngành lâm nghiệp, cần định hướng chính sách thu hút đầu tư lâm nghiệp, tạo nguồn đầu tư tài chính và các nguồn lực khác để thúc đẩy sự tham gia của các thành phần có liên quan trong khi vẫn tạo được sự cân bằng cho các mục tiêu đa ngành.

Nước. Sự quan tâm đầu tư phát triển thủy lợi đã đóng góp nhiều vào phát triển nông nghiệp, đặc biệt phát triển sản xuất lúa gạo. Tuy nhiên, sản xuất lúa gạo đã đạt đến giới hạn nên cần thiết phải có đa dạng hoá nông nghiệp song song với việc sử dụng hiệu quả hơn nguồn thủy lợi hiện có để tiếp tục phát triển. Việc phát triển công nghiệp và đô thị hoá càng làm tăng việc khan hiếm nước, dẫn đến áp lực cho ngành thủy lợi trong công tác quản lý hiệu quả sử dụng nước. Công nghệ và quản lý thủy lợi cần được hiện đại hóa để đáp ứng với phát triển của thị trường, cho

nhên cần phải có các chiến lược về thể chế và tài chính để thích nghi trong hoàn cảnh mới.

Có 4 lĩnh vực quan trọng cần được quan tâm. Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước thành lập năm 2001 đã giao trách nhiệm chuẩn bị Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước cho Bộ Tài Nguyên và Môi Trường (MONRE) sẽ được hoàn thành vào năm 2006. Chiến lược này sẽ đưa ra kế hoạch thực hiện quản lý tài nguyên nước cũng như các khung chính sách và hướng dẫn để cải thiện công tác điều phối ở cấp liên Bộ. Việc lập kế hoạch quản lý tổng hợp các lưu vực sông đã được Bộ TN&MT thực hiện đối với các sông chính, và hiện nay Bộ cũng đang soạn thảo nghị định về quản lý nêu rõ các chính sách và tổ chức thể chế cần thiết cho việc thực hiện. Luật Tài nguyên nước đang được sửa đổi. Luật Tài nguyên nước hiện nay (1999) và tiếp sau đó là sự tăng cường vai trò quản lý nhà nước trong quản lý tài nguyên nước thông qua việc tách chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên nước khỏi chức năng sử dụng tài nguyên nước giữa hai bộ Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT đã được tiến hành trong năm 2003. Một số điểm chưa thống nhất giữa thể chế thực hiện và khung pháp lý cần phải được giải quyết. Quản lý thủy lợi có sự tham gia của cộng đồng (PIM) cần được hỗ trợ. Mặc dù đã có những kết quả rất khả quan khi thí điểm, PIM vẫn chưa được áp dụng rộng rãi tại các tỉnh và các công ty quản lý thủy nông. Việc áp dụng rộng rãi PIM là rất cần thiết để nâng cao hiệu quả của hệ thống thủy lợi hiện tại và qua đó phát triển sinh kế nông thôn.

Thủy sản. Thủy sản đang có những đóng góp tích cực vào sự phát triển và thu nhập của các hộ gia đình nông thôn. Hơn nữa, nghề cá nội địa và nuôi trồng

thủy sản đang có tiềm năng lớn giúp giảm nghèo. Tuy nhiên, cần phải quan tâm giải quyết một số vấn đề để nâng cao thể mạnh này. Đánh bắt thủy sản đang chịu sức ép của việc khai thác quá mức. Nếu không có khung qui hoạch cụ thể thì các vùng bảo tồn và sử dụng đa mục đích có thể sẽ bị xuống cấp đáng kể. Hiện tại, thị trường thủy sản khá năng động và hiệu quả. Khung chính sách và pháp lý cơ bản đã được thiết lập.

Quản lý thủy sản nên tập trung vào 3 lĩnh vực ưu tiên. Thứ nhất, năng lực quản lý vùng ven biển nơi có tiềm năng nuôi trồng và đánh bắt thủy sản cần được cải thiện về qui hoạch và thực hiện. Thứ hai, công tác quản lý đánh bắt thủy sản đang đối mặt với nhiều thách thức, khai thác ven bờ cần tập trung giải quyết vấn đề khai thác quá mức và cần áp dụng phương pháp đồng quản lý các nguồn tài nguyên giữa chính quyền địa phương và cộng đồng, đánh bắt thủy sản cần cân bằng giữa các giá trị về kinh tế xã hội của ngành với các tác động về môi trường từ các dự án phòng chống ô nhiễm môi trường và lũ lụt. Thứ ba, các tiềm năng về thủy sản cần được khai thác với việc áp dụng công nghệ hỗ trợ cao, và đây được xem là một hình thức đa dạng hóa nông nghiệp và xóa đói giảm nghèo cho các ngư dân nghèo khai thác ven bờ.

Cuối cùng, vì sự phức tạp trong các vấn đề quản lý, môi trường, và nghèo đói liên quan đến ngành thủy sản, cần khuyến khích sự tham gia đầy đủ từ nhiều thành phần và các bên liên quan. Việc điều phối trong thiết kế và thực hiện các chương trình cần phải có sự phối hợp của các Bộ, ngư dân, và các bên liên quan khác bao gồm cả khu vực tư nhân và các tổ chức quần chúng, cũng như chính quyền địa phương.

Đẩy Mạnh Giảm Nghèo Thông Qua Việc Tham Gia và Tăng Thêm Quyền Cho Người Dân

Sau những thành tựu trong chính sách và các chương trình giảm nghèo của Chính phủ, tình trạng nghèo đói hiện nay hầu như tập trung vào các vùng chậm phát triển và một số nhóm dân cư đặc biệt khó khăn. Đối với những cộng đồng khó khăn nhất, thử thách đòi hỏi phải trao thêm quyền cho họ để có thể duy trì các kết quả đã đạt được. Những nhóm cộng đồng này cần được hội nhập vào tiến trình phát triển chung của Việt Nam thông qua việc tăng năng suất sản phẩm, quản lý rủi ro, giải quyết những nhu cầu của nữ giới khi tham gia vào lực lượng lao động, tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn.

Mức sống ở nông thôn còn thấp, đặc biệt các vùng núi vẫn còn trong tình trạng khó khăn trong thập kỷ tới. Cần có các phương pháp tiếp cận đặc biệt để tăng năng suất sản xuất nông lâm nghiệp trong các hệ thống phức tạp, đa dạng, và nhiều rủi ro do của những hộ nông dân nghèo. Khuyến nông của nhà nước cần chuyển hướng từ phạm vi hẹp như mô hình sản xuất sang tăng cường khả năng thích nghi của nông dân và tiếp thị các sản phẩm có giá trị cao hơn. Khuyến nông cũng cần tập trung vào lực lượng lao động nữ, giúp phụ nữ quản lý thời gian và được đào tạo các kỹ năng cần thiết. Những thành công của phương pháp tiếp cận có sự tham gia của cộng đồng và phát triển công nghệ nông nghiệp đã được kiểm chứng và cần được nhân rộng thông qua các hoạt động khuyến nông và các chương trình có mục tiêu quốc gia (NTP). Cần quan tâm hơn nữa đến các mô hình doanh nghiệp quy mô nhỏ quản lý bởi hộ gia đình và các nhóm hộ, cải tiến sự tiếp cận các dịch vụ tín dụng và vốn

đầu tư, lồng ghép các vấn đề này vào các chương trình phát triển cấp xã để làm tăng sự điều phối với các chương trình hỗ trợ khác như đào tạo.

Việc tăng hội nhập thị trường sẽ làm tăng rủi ro về giá cả và các rủi ro khác cho người sản xuất. Do vậy, việc tăng cường mạng lưới an sinh xã hội để giúp người nghèo tránh khỏi những tác động bất lợi của thị trường là rất cần thiết (ví dụ: những người không có đất đai hoặc thất nghiệp). Mặt khác, việc đảm bảo sự cân bằng trong các chương trình trọng điểm quốc gia để giảm nghèo và tăng cường hệ thống an sinh xã hội để đảm bảo quyền lợi và nghĩa vụ của người dân nghèo trong xã hội cũng rất quan trọng. Vấn đề tham gia hội nhập thị trường và những rủi ro đối với người nghèo đi kèm với hội nhập đòi hỏi phải trao thêm quyền cho các cộng đồng dân tộc thiểu số tại vùng sâu vùng xa. Các hoạt động cụ thể như việc đảm bảo cho người dân có thể tiếp cận thông tin bằng ngôn ngữ của chính họ và phù hợp với văn hóa của họ, người dân có thể tham gia giám sát nguồn vốn đầu tư cho địa phương, cần có chính sách minh bạch hơn nữa trong các hoạt động mua sắm, và tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình lập kế hoạch của địa phương.

Các chương trình trọng điểm quốc gia, trong đó lớn nhất là Chương trình 135 và Chương trình Xóa đói Giảm nghèo và Tạo việc làm (HEPRE) đang trong giai đoạn xem xét và chỉnh sửa lại. Chương trình 135 được thiết kế tập trung vào các vùng nông thôn chậm phát triển, đặc biệt là miền núi. Chương trình này đã tập trung hiệu quả các nguồn lực vào các xã nghèo, chú trọng đến xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng cơ bản. Tuy nhiên, tác động tổng thể về giảm nghèo của chương trình 135 và các chương trình trọng điểm

quốc gia khác vẫn còn chưa rõ ràng, và vẫn tồn tại những lo ngại về tính bền vững của các thành tựu đạt được, vì nhiều hộ dân tuy đang sống trên mức nghèo nhưng lại đang trong tình trạng dễ bị tổn thương vì phải đối mặt với nhiều loại rủi ro mà có thể làm cho họ bị rơi trở lại tình trạng nghèo khó.

Nhiều kinh nghiệm quý báu đã được đúc kết tại Việt Nam trong tiến trình thực hiện phương pháp tiếp cận có sự tham gia của cộng đồng từ những năm 90. Minh chứng cho thấy các hoạt động được thực hiện tốt hơn khi có sự tham gia nhiều hơn của cộng đồng. Những người hưởng lợi từ các dự án nhận được các công trình có chất lượng tốt hơn, giá thành thấp hơn và cộng đồng cư dân hưởng lợi từ các công trình này hài lòng hơn, thậm chí cả những người nghèo nhất trong cộng đồng. Do vậy, cần phải tăng cường hơn nữa sự tham gia của cộng đồng vào quá trình tái thiết kế các chương trình trọng điểm quốc gia nhằm phục vụ cho công cuộc giảm nghèo trong giai đoạn 2006 – 2010.

Phân Bỏ Ngân Sách Chi Tiêu Công và Thể Chế Ngành

Phân bổ ngân sách chi tiêu công. Toàn ngành nông nghiệp nhận được 5-6% tổng chi tiêu công, với tổng mức tăng đạt 88% trong giai đoạn 1997 – 2002. Các chi phí đầu tư đã tăng vượt so với chi phí thường xuyên, làm tăng thêm tình trạng thiếu vốn cho vận hành và bảo dưỡng. Một thay đổi quan trọng trong quản lý tài chính của ngành là tỉ lệ vốn giao cho chính quyền địa phương quản lý tăng từ 43% lên 79% trong giai đoạn này. Việc phân cấp cho các địa phương quản lý nguồn chi tiêu công đã diễn ra nhanh chóng, và sự phân cấp mạnh trong quản lý ngân sách của Luật Ngân sách 2004 đã làm thay đổi cơ bản vai trò cấp trung ương Bộ NN&PTNT và

những điều chỉnh về thể chế vẫn đang được tiếp tục. Tại các cấp địa phương, việc phân cấp, trên nguyên tắc, sẽ thúc đẩy các dịch vụ công phù hợp với địa phương hơn nhưng trên thực tế có một giai đoạn chuyển tiếp với nhiều bất cập, đặc biệt là sự manh mún và năng lực yếu của các cấp cơ sở làm ảnh hưởng đến kết quả đầu ra của các hoạt động.

Cơ cấu chi tiêu ngân sách cấp tiểu ngành chưa có thay đổi đáng kể do sự phân cấp mang lại, nhưng sự thay đổi dự kiến sẽ xảy ra và phản ánh các ưu tiên của chính quyền cấp tỉnh như được qui định trong Luật Ngân sách mới. Trong thời gian này, các chi tiêu ngân sách vẫn dành chủ yếu cho thủy lợi (bao gồm các cơ sở hạ tầng để quản lý nguồn nước), chiếm khoảng 60% tổng chi phí của Bộ NN&PTNT. Chi cho lâm nghiệp đứng thứ hai với phần chi cho chương trình 5 triệu ha rừng (5MHRP) là chủ yếu. Nghiên cứu và khuyến nông chiếm phần chi ngân sách nhỏ hơn nhiều so với tốc độ phát triển nhanh chóng của sản xuất nông nghiệp, chỉ chiếm 5% tổng chi ngân sách.

Các DNNN mặc dù đang trong quá trình cải cách vẫn chiếm phần đáng kể trong nguồn chi ngân sách. Giữa năm 1999-2003, nợ ngân sách của các DNNN trong ngành nông nghiệp tăng gần gấp đôi, ở mức 15,7 nghìn tỷ đồng, gấp đôi ngân sách chi hàng năm cho toàn ngành nông nghiệp. Những nguồn chi được phân trực tiếp theo quản lý hành chính đã làm giảm nguồn đầu tư cho phát triển kinh tế tư nhân, hạn chế vai trò của khu vực tư nhân trong đầu tư cho ngành. Nợ ngân sách cũng làm giảm mức chi tiêu công cho các hàng hóa và dịch vụ và hạn chế khả năng của chính phủ trong hỗ trợ cho nghiên cứu và khuyến nông để tăng năng suất và hỗ

trợ ngành trong công tác phát triển và quản lý thị trường.

Khả năng nào để tăng đầu tư cho nông nghiệp? Một số dẫn chứng cho thấy nông nghiệp được đầu tư quá ít so với mục tiêu chính sách đề ra, nhưng hiện cũng chưa có bằng chứng rõ ràng để thấy rằng sẽ có thể đạt được những mục tiêu phát triển nhanh hơn nếu như chuyển thêm nguồn vốn từ những ngành khác sang cho ngành nông nghiệp. Đánh giá tác động của những chi tiêu hiện nay cần được cải tiến và việc tăng thêm ngân sách hàng năm đã gây khó khăn về mặt năng lực của ngành trong việc sử dụng các nguồn vốn một cách hiệu quả. Tăng cường năng lực quản lý chi tiêu công là vấn đề ưu tiên cần được giải quyết khi việc phân cấp quản lý tài chính đầy mạnh chi tiêu ở các cấp cơ sở nơi mà năng lực quản lý là trở ngại chính. Những lĩnh vực cần được quan tâm là:

- Hiện đại hóa hệ thống theo dõi chi tiêu
- Tăng cường năng lực đánh giá dự án cả về mặt phân tích tài chính và kinh tế
- Thiết lập hệ thống phân tích đầu ra và tác động của các khoản chi tiêu công theo định kỳ
- Thiết lập hệ thống quản lý tốt hơn để giám sát các cam kết chi tiêu và giải quyết các thanh toán chi tiêu.

Song song với việc tăng cường quản lý chi tiêu, việc tái phân bổ các chi phí trong phạm vi ngành nông nghiệp cần:

- Xem xét lại sự mất cân đối trong chi đầu tư và chi thường xuyên, đặc biệt trong ngành thủy lợi nhằm đáp ứng nhu cầu vận hành bảo dưỡng

- Tiếp tục tăng chi cho nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông, hai yếu tố quan trọng để tăng năng xuất
- Giảm gánh nặng chi cho các DNNN từ nguồn chi tiêu công.

Sắp xếp lại các đơn vị trong ngành. Các đơn vị ngành cần phải được xem xét, sắp xếp lại bên cạnh xem xét chi tiêu công để đảm bảo các chức năng và năng lực đáp ứng được những đòi hỏi của quá trình chuyển đổi nhanh chóng sang cơ chế thị trường. Chính phủ đang tiếp tục chương trình cải cách hành chính một cách toàn diện, và báo cáo này chỉ tập trung vào một số lĩnh vực quan trọng liên quan đến các đơn vị nhà nước, các cấu trúc của thị trường và năng lực của cộng đồng nông thôn.

Vai trò của khu vực kinh tế nhà nước trong kinh tế nông thôn đã chuyển đổi tốt từ đầu tư trực tiếp, quản lý sản xuất và thị trường sang xu hướng thúc đẩy thị trường phát triển thông qua các quy định, cung cấp một số hàng hóa và dịch vụ công, và thiết lập các khung pháp lý để phát triển khối kinh tế tư nhân. Một thử thách quan trọng cho các cơ quan trong ngành là nâng cao năng lực quản lý chi tiêu công một cách hiệu quả.

Đối với Bộ NN&PTNT, bước tiếp theo sẽ bao gồm xây dựng khung chi tiêu trung hạn và năng lực quản lý. Điều này cần thiết để thiết lập một mối quan hệ minh bạch và chặt chẽ từ chiến lược phát triển của Chính phủ (CPRGS và SEDP 2006-2010) đến phân bổ ngân sách công cho mỗi giai đoạn 3 năm với các chỉ số thực hiện rõ ràng và dễ giám sát. Tăng cường hoạt động giám sát và đánh giá sẽ cho phép Bộ NN&PTNT có được các bằng chứng rõ ràng về tác động của các chương trình do Bộ NN&PTNT quản lý ở mức độ chuẩn

xác hơn (Ví dụ: những tác động lên thu nhập thay vì những số liệu về tăng sản lượng). Công tác điều phối với Bộ Kế hoạch Đầu tư và Tổng Cục Thống kê chặt chẽ hơn sẽ cho phép tổng hợp các thông tin cần thiết về tiến độ triển khai, tài chính và kinh tế xã hội. Một thử thách trong quá trình phân cấp quản lý tài chính cho chính quyền địa phương cần được giải quyết là năng lực ở cấp trung ương trong việc theo dõi giám sát dòng chảy của các dòng kinh phí.

Cấu trúc thị trường đang biến đổi nhanh chóng với quá trình đa dạng hóa nông nghiệp và chuyển dịch cơ cấu sản xuất sang những mặt hàng có giá trị cao và xuất khẩu. Tuy nhiên, một khó khăn mới nổi lên là sự chuyên môn hóa chưa cao của các hiệp hội những người sản xuất quy mô nhỏ mà qua đó họ sẽ tham gia vào chuỗi hàng hóa. Mặc dầu đã có xu hướng thành lập nhiều nhóm hội không chính thức của người sản xuất, hiện nay các yếu tố pháp lý cơ bản để các tổ chức đó có thể hoạt động và tham gia vào các hợp đồng sản xuất vẫn còn nhiều hạn chế và hầu như chỉ tập trung cho các hợp tác xã. Cũng phải nhìn nhận rằng đây là một lĩnh vực nhạy cảm về chính sách vì việc tập trung cho hợp tác xã và các tổ chức quần chúng cũng như sự miễn cưỡng trong phát triển các hình thức tổ chức khác có nguồn gốc từ lịch sử và các thể chế chính trị của Việt Nam. Tuy nhiên, việc tiếp tục chuyển đổi theo cơ chế thị trường và tầm quan trọng của việc nắm bắt các cơ hội thị trường để cạnh tranh hiệu quả sẽ cần phải tập trung vào nông dân sản xuất nhỏ, tạo cho họ sự chọn lựa đa dạng về tổ chức mà qua đó họ có thể tham gia vào thị trường một cách hiệu quả và tăng vị thế đàm phán quyền lợi của họ với các thành phần khác trong thị trường.

Tại những vùng nông thôn nghèo hơn và xa xôi hơn, khó khăn chủ yếu là việc phát triển nguồn nhân lực nông cốt cho cộng đồng và tăng năng lực quản lý nhà nước. Bằng chứng từ một số chương trình thành công cho thấy việc đào tạo thực tế tại chỗ, với những hướng dẫn theo kiểu “cầm tay chỉ việc” đã mang lại hiệu quả tốt trong việc nâng cao năng lực đồng thời vẫn giữ được sự đa dạng về ngôn ngữ và văn hóa. Phương pháp này cần được thực hiện trong các chương trình đào tạo thường xuyên của Chính phủ, đặc biệt đối với cấp tỉnh cần phải có các chương trình dài hạn, để có thể nâng cao năng lực về kỹ thuật và quản lý của các xã và thôn bản vùng sâu vùng xa. Việc tổ chức thực hiện các chương trình tăng cường năng lực cũng rất quan trọng nhưng nên tránh việc đào tạo phân tán dàn trải vào nhiều loại hình dịch vụ, thay vào đó nên tập trung vào việc nâng cao năng lực của cộng đồng và cán bộ ở một số lĩnh vực và dịch vụ quan trọng nhất để tăng tính đồng bộ. Hơn nữa, các cộng đồng nghèo cả nam giới và phụ nữ đang có nhu cầu rất lớn nhưng chưa được đáp ứng về đào tạo kỹ năng và dạy nghề. Việc cải cách hành chính rất cần thiết nhằm cung cấp các loại hình đào tạo này dưới dạng không chính thức tại cộng đồng. Tăng cường sự tham gia của phụ nữ và học sinh nữ vào các chương trình đào tạo và đào tạo trong trường học cần được tiếp tục chú trọng.

Hợp Tác Với Ngân Hàng Thế Giới

Để có thể định hướng các hoạt động hỗ trợ nhằm giải quyết các khó khăn và thử thách nảy sinh trong công cuộc phát triển nông thôn mà đã được trình bày trong báo cáo này, Ngân hàng thế giới đặt mỗi quan tâm hàng đầu vào việc cải thiện tình hình thực hiện các dự án đầu tư. Vốn vay của WB cho lĩnh vực phát triển nông thôn chiếm một phần tư tổng

số vốn vay cho Việt Nam, và các dự án hỗ trợ này đang được giải ngân ngày càng nhanh hơn, với chất lượng thực hiện ngày càng được cải thiện. Tuy nhiên, vẫn cần có những tiến bộ hơn nữa nhằm rút ngắn thời gian chuẩn bị dự án, giảm bớt chi phí, và đạt nhiều thành công trong việc hoàn thành các hạng mục đầu tư trong khung thời gian được thiết kế.

Trên nền tảng này, chương trình phát triển nông thôn của WB cho Việt Nam sẽ được duy trì ở một tỉ lệ khoảng 30% số sự án và số vốn cam kết trong tổng kế hoạch đầu tư trong giai đoạn 2006 – 2010. Khả năng mở rộng hoặc tăng thêm các dự án sẽ tùy theo kết quả phân bổ vốn của IDA 14.

Trong các chương trình phát triển trong tương lai, WB sẽ cân đối lại các hoạt động theo hướng chú trọng hơn đến các dự án thuộc nhóm phát triển chiến lược thị trường dựa trên phát triển nông nghiệp. WB sẽ cố gắng hài hoà với các thủ tục của Chính phủ và tìm kiếm thêm các nhà đồng tài trợ khi có thể. Hai lĩnh vực có nhiều tiềm năng và cơ hội tốt là các chương trình lâm nghiệp và giảm nghèo. Các công tác chuẩn bị là rất cần thiết để tăng cường khung giám sát tài chính và cơ chế giám sát và đánh giá.

Các hoạt động phân tích và tư vấn sẽ tập trung vào hỗ trợ 3 mục tiêu chiến lược nhằm xây dựng cơ sở cho chương trình vay vốn hoặc cung cấp thông tin phục vụ đối thoại về chính sách phát triển nông thôn. Chương trình phân tích và tư vấn sẽ chú trọng đến sự tham gia của các thành phần có liên quan, đặc biệt là sự tham gia của các nhóm kỹ thuật giúp nhà tài trợ và Chính phủ có thể có tiếng nói chung trong sự nghiệp phát triển và thực hiện những chương trình hợp tác chung.

Trong trụ cột Phát Triển Thị Trường, tập trung vào hoàn thành giai đoạn ban đầu về vệ sinh an toàn thực phẩm và các sản phẩm nông nghiệp. Các công việc tiếp theo bao gồm tăng sức cạnh tranh của nền nông nghiệp, tài chính nông thôn, đánh giá môi trường đầu tư nông thôn, và có thể gồm cả phát triển các hình thức tổ chức cho những người sản xuất. Các công việc cần thực hiện trong trụ cột Quản lý Tài Nguyên Thiên Nhiên sẽ tập trung vào nguồn nước (phạm vi rộng, công trình thủy lợi quy mô nhỏ, và cải tổ các công ty thủy nông và lâm nghiệp (hỗ trợ thực hiện cải cách các LTQD, đặc biệt trên các lĩnh vực về kinh tế xã hội và môi trường của việc tái phân bổ quản lý đất đai).

Cuối cùng, trong trụ cột về Tăng Sự Tham Gia và Tăng Thêm Quyền cho Người Dân, hoạt động được quan tâm chính dự kiến sẽ là xem xét chi tiêu công tập trung vào các vùng chậm phát triển.

Sự phát triển nhanh chóng của Việt Nam sẽ có thể dẫn đến sự cân đối lại

các hoạt động hỗ trợ của WB trong đó chuyển trọng tâm từ các hoạt động cho vay sang các hoạt động hỗ trợ không vay, và các hoạt động phân tích và tư vấn chính sách. Chính vì vậy, chương trình hỗ trợ của WB cho phát triển nông thôn ở Việt Nam sẽ là một quá trình linh hoạt, trong đó liên tục đánh giá lại các ưu tiên về chiến lược để đảm bảo thống nhất với chính sách của Chính phủ, đồng thời xác định và thu hẹp khoảng cách trong phát triển nông thôn Việt nam. WB sẽ khai thác nhiều phương án trợ giúp khác bên cạnh các phương án truyền thống như cho vay và phân tích và tư vấn chính sách, đồng thời tìm kiếm các nhà đồng tài trợ có chung ý tưởng. Với những dự kiến như trên, chương trình phát triển nông thôn của WB sẽ có cơ hội phát triển năng lực cả về bề rộng cũng như chiều sâu, tham gia vào xây dựng và thực hiện các chương trình đối tác trong các lĩnh vực kể trên, cả từ văn phòng trong nước và thông qua hỗ trợ kỹ thuật từ trụ sở chính, đồng thời cũng sẽ giúp củng cố các hoạt động hợp tác và phối hợp liên ngành.

BA TRỤ CỘT ĐỂ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN

A. Tạo ra cơ hội thông qua tăng cường định hướng thị trường

Tăng trưởng trong kinh tế nông thôn đặc biệt là từ các hoạt động nông nghiệp nói chung sẽ ngày càng liên quan đến những lựa chọn chi phối bởi các tín hiệu thị trường và áp lực cạnh tranh trên thị trường mở. Để đáp ứng lại những cơ hội và thách thức của thị trường, điều quan trọng là phải chú ý đến 4 lĩnh vực sau. Đó là: đa dạng hoá nông nghiệp, củng cố các hệ thống thị trường, quản lý hội nhập thương mại, và cải tổ các doanh nghiệp nhà nước. Các lĩnh vực này được sẽ thảo luận dưới đây.

1. Đa dạng hoá nông nghiệp

Đa dạng hoá Nông nghiệp là một phần quan trọng của chiến lược phát triển nông nghiệp bền vững. Đa dạng hoá có thể tạo ra sự tăng trưởng năng suất bền vững trong nông nghiệp và giảm tình trạng nghèo (Ali (2003) và Malik (2003). Ở Việt Nam, một đặc điểm quan trọng là lúa vẫn là cây trồng chủ lực (chiếm khoảng 2/3 diện tích gieo trồng) nhưng thu nhập của người sản xuất lúa không cao. Xuất khẩu nông nghiệp đã tăng lên nhanh chóng từ giữa những năm 90 nhưng sự tăng sản lượng đã làm giảm giá vì thị trường nông sản tương đối "hẹp".

Sản xuất lương thực cho thấy các địa phương có khả năng đáp ứng tốt thị trường lương thực nội địa, ước tính đạt hơn 7 tỷ USD trong năm 2004 (lớn gấp 3 lần lượng xuất khẩu) nhưng lại không ổn định về mặt số lượng, chất lượng và giá cả. Do vậy, đa dạng hoá cần phải nhằm vào việc phát triển năng lực của người sản xuất để nhanh chóng và linh hoạt ứng phó với các cơ hội thị trường thông qua sản xuất các cây trồng, vật nuôi, và nuôi trồng thủy sản (đa dạng hoá theo chiều ngang) hoặc tham gia vào các hoạt động làm tăng giá trị sản phẩm (đa dạng hóa theo chiều dọc).

Đa dạng hoá nông nghiệp là sự sử dụng các nguồn lực nông nghiệp để tiến hành các hoạt động nông nghiệp đa dạng và bổ sung lẫn nhau (cây trồng, chăn nuôi, lâm nghiệp, thủy sản, và các hoạt động ngoài nông trại như các dịch vụ nông nghiệp và chế biến) để giảm rủi ro và tăng thu nhập. Để làm được điều này sẽ cần hai yếu tố: (i) nông dân điều chỉnh lại hệ thống nông nghiệp của mình trước những cơ hội thay đổi về công nghệ sản xuất hoặc các tín hiệu thị trường, và (ii) tạo ra kết hợp các giải pháp thay thế năng động tối ưu trong sản xuất nông trại phản ánh sự khác biệt về mặt phân bổ nguồn lực của nông trại và các hoạt động bổ sung. Chuyên môn

Bảng 1. Việt Nam: Tăng trưởng trung bình năm của diện tích cây trồng, 1986-2000 (%)

	Tổng diện tích (000 ha)	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Cây hàng năm	10.449	1,8	2,6	2,5
- Cây lương thực	8.369	11	2,3	1,0
- Cây hàng năm khác	809	-2,4	5,8	2,7
Cây lâu năm	2.022	5,5	6,8	9,7
- Cây công nghiệp & cây lâm nghiệp	1.397	7,2	6,6	9,2
Cây ăn quả	541	1,9	4,5	9,4
TỔNG CỘNG	12.471	1,2	3,0	3,5

Nguồn: Nguyễn Ngọc Quế et al. (2004)

hoá nông nghiệp cũng nằm trong khái niệm này vì đa dạng hoá có thể chuyển thành chuyên môn hoá ở cấp nông trại nếu đầu ra của sản phẩm được bảo đảm trong thời gian dài.

Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể về đa dạng hoá nông nghiệp trong thời gian qua, nhưng còn cần nhiều hơn nữa. Từ khi trở lại với nền kinh tế hộ và tự do hoá thị trường vào đầu những năm 1990, nông dân đã bỏ các cây lương thực có giá trị thấp như ngô, khoai lang, sắn sang trồng những cây có giá trị cao hơn như lúa (xem Bảng 1). Từ giữa những năm 1990, đã có sự chuyển đổi tiếp theo sang các sản phẩm dễ hư hỏng sau thu hoạch như tôm cua, các loại hạt nhân, quả, và thủy sản. Nhưng trong thập kỷ vừa qua, nhịp độ đa dạng hoá đã chậm lại và chưa tạo ra những biến đổi lớn trong cơ cấu kinh tế nông nghiệp vì các cây trồng vật nuôi khác để thay thế cho cây lúa còn đang ở xuất phát điểm thấp cộng với sự tăng trưởng của các tiểu ngành quan trọng như chăn nuôi và lâm nghiệp trong thời gian qua còn chưa ổn định.

Trong thời gian qua, tất cả các vùng đều đã đạt được tăng trưởng trong sản xuất nông nghiệp với các sản phẩm khác nhau như: lúa nước ở đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông

Hồng; rau và đậu đỗ ở đồng bằng sông Hồng, vùng Đông Bắc của miền Bắc và miền Nam; cây công nghiệp hàng năm ở Tây Bắc và duyên hải Nam Trung Bộ; cây công nghiệp lâu năm ở Tây Nguyên và Đông Nam Bộ; chăn nuôi ở đồng bằng sông Hồng và Đông Bắc; và nuôi trồng thủy sản ở đồng bằng sông Cửu Long và vùng Duyên hải miền Trung.

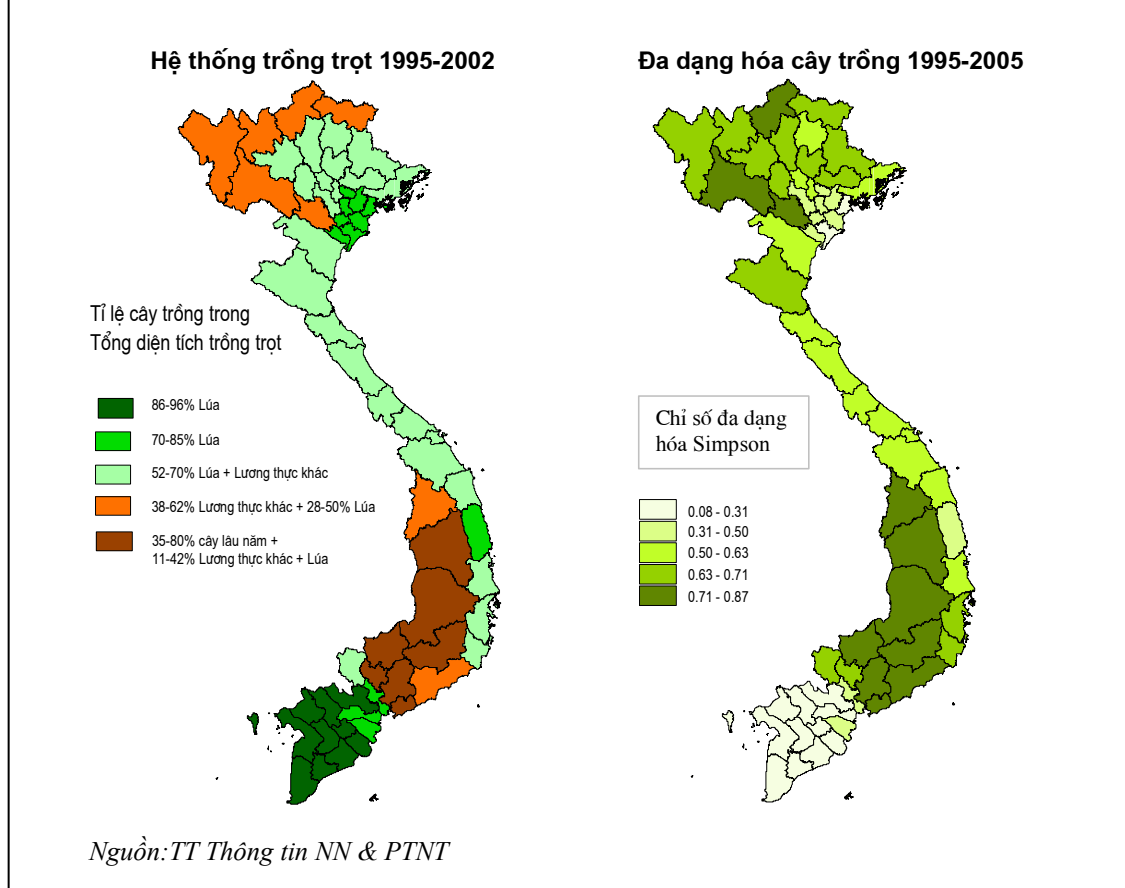
Các hệ thống nông nghiệp trong các vùng cũng rất phong phú, nhưng có thể phân thành ba nhóm chính dựa trên các điều kiện khác biệt về xã hội-sinh thái và kinh tế. *Thứ nhất*, những vùng đất thấp bao gồm đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long và giải đất hẹp ven biển miền Trung với hơn 5,6 triệu ha đất tự nhiên (xem Bảng 2). Những vùng này hiện nay lúa đang chiếm ưu thế, nhưng cũng có tiềm năng rất lớn để nuôi trồng thủy sản, các loại rau và cây ăn trái. Vùng này có lực lượng lao động dồi dào và trình độ cao, nằm gần các thị trường lớn, và cơ sở hạ tầng phát triển tương đối tốt, đồng thời cũng có tiềm năng tạo công ăn việc làm phi nông nghiệp. Hiện nay, đa dạng hoá cũng đã bắt đầu ở đồng bằng sông Cửu Long - vùng sản xuất chính - khi giá lúa đang giảm. Ở đồng bằng sông Hồng, quá trình đa dạng hoá cũng đang diễn ra, nhưng bị hạn chế do qui mô nông hộ nhỏ và mật độ dân số cao. *Thứ hai*, Tây

Bảng 2. Các hệ thống Nông nghiệp theo vùng, 1986-2002

VÙNG ĐỒNG BẰNG	TÂY NGUYÊN	TRUNG DU & MIỀN NÚI PHÍA BẮC
02 vụ lúa nước (có tưới) 01 vụ lúa (không tưới) 01 vụ lúa + 02 vụ rau 02 vụ lúa + 01 vụ rau 04 vụ rau 01 vụ lúa + nuôi thủy sản 02 vụ lúa + nuôi thủy sản Cây quả/cây vườn + Lợn & Gia cầm	Cây CN lâu năm 02 vụ lúa (có tưới) 01 vụ lúa + 02 vụ màu 03 vụ màu Độc canh màu Lâm nghiệp + Đại gia súc	Lâm nghiệp Cây CN lâu năm Cây quả Cây trồng cận vụ Xuân + lúa Độc canh cây trồng cận 02 vụ lúa (có tưới) + Đại gia súc

Nguồn: Tổng hợp theo Nguyễn Ngọc Quế (2004)

Hình 1. Việt Nam – Bản đồ Đa dạng hoá Nông nghiệp, 1995-2000



Nguyên có thể được xem là mặt trận thứ hai về phát triển nông nghiệp với 5,4 triệu ha đất tự nhiên, trong đó 0,57 triệu ha đang canh tác, 1,7 triệu ha đất có rừng và 0,98 triệu ha đất có khả năng canh tác. Cây công nghiệp lâu năm như cà phê, cao su, và điều chiếm ưu thế. Cây hàng năm (ngô và đậu đỗ), đại gia súc và lâm nghiệp có nhiều tiềm năng trong việc duy trì độ phì nhiêu đất và tạo việc làm trong mùa khô. Cuối cùng, là vùng miền núi và trung du phía Bắc và Duyên hải miền Trung với 19,62 triệu ha đất tự nhiên, với đặc trưng của hệ thống nông nghiệp trên đất dốc và đang đối mặt với sự suy thoái tài nguyên thiên nhiên. Các hệ thống nông nghiệp điển hình bao gồm lâm nghiệp, cây công nghiệp lâu năm (chè, quế, cà phê), cây ăn quả, các cây trồng cạn (đậu đỗ, ngô, sắn, lạc) và lúa. Trở ngại

chính của vùng Tây Nguyên và các vùng miền núi và trung du là nguồn tài nguyên thiên nhiên bị suy thoái, phân bố nguồn nước giữa các mùa không đều, và thiếu các cơ sở hạ tầng như thủy lợi và đường xá.

Không phải tất cả các vùng đều đạt được tiến bộ như nhau về đa dạng hoá nông nghiệp. Trong khi vùng Đông Nam Bộ đa dạng hoá rất cao (xem Hình 1), thì ở đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long, nơi phần lớn người nghèo sinh sống, thì chỉ số đa dạng hoá Simpson là thấp nhất (SID)¹. Mặt khác, ở vùng Tây Nguyên và miền núi phía

¹ $SID = 1 - \sum_i P_i^2$ trong đó P_i là tỷ phần diện tích của cây trồng i trên tổng diện tích gieo trồng; $0 \leq SID \leq 1$ nếu chỉ có 1 cây trồng, $P_i = 1$ and $SID = 0$

Bắc, nơi có tỷ lệ nghèo cao nhất, mặc dù nơi đây có sự đa dạng hoá cao (chỉ số đa dạng hoá SID) nhưng nguyên nhân một phần do ở các vùng này nguồn công việc phi nông nghiệp không nhiều. Ngược lại, ở miền Nam Đông Bắc, đa dạng hoá ra khỏi cây lúa (và chỉ số SID cao) kết hợp với nhiều cơ hội việc làm phi nông nghiệp đã giúp giảm nghèo trong vùng này nhanh chóng.

Việc thúc đẩy đa dạng hoá nông nghiệp để phục vụ người nghèo sẽ cần nhiều nỗ lực đồng bộ vượt ra ngoài khuôn khổ cơ hội hiện có trong ngành nông nghiệp. Cần tiến hành đánh giá theo 6 lĩnh vực hoạt động và được trình bày trong Bảng 3 theo thứ tự giảm dần về vai trò của khu vực công. Đó là: (i) tính

khả thi; (ii) chính sách; (iii) quản lý tài nguyên thiên nhiên; (iv) nghiên cứu, khuyến nông, và tập huấn; (v) cơ sở hạ tầng và thị trường; và (vi) khu vực tư nhân và các chuỗi cung cấp hàng hoá. Một số lĩnh vực hoạt động ưu tiên sẽ được thảo luận dưới đây, còn các các lĩnh vực khác, như quản lý tài nguyên thiên nhiên, phát triển đất đai và cơ sở hạ tầng sẽ được thảo luận ở các phần khác trong Báo cáo.

Trong khi quá độ chuyển sang kinh tế thị trường, việc thiết lập một vai trò rõ ràng hơn của Chính phủ và khu vực công cũng như một khuôn khổ chính sách thích hợp là một lịch trình quan trọng cho đa dạng hoá. Khung chính sách liên quan đến một loạt các chính

Bảng 3. Một cấu trúc để lập kế hoạch và thực hiện các chương trình đa dạng hoá nông nghiệp

Các lĩnh vực hoạt động	Các yếu tố cụ thể
Tính khả thi của đa dạng hoá	Phân tích SWOT (điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và rủi ro) đối với các hệ thống sản xuất, bao gồm đánh giá nhu cầu người tiêu dùng và phân tích các nguồn thuộc nông nghiệp sẵn có cũng như cơ hội việc làm phi nông nghiệp
Môi trường chính sách	Các chính sách về đất và nước, an toàn thực phẩm, hỗ trợ về giá cả, bao cấp đầu vào, môi trường chính sách bình đẳng đối với các loại cây trồng, bình đẳng trong tiếp cận tài sản, quản lý nguy cơ tổn hại (xây dựng năng lực hỗ trợ có mục tiêu đối với dân tộc thiểu số và phụ nữ), quản lý rủi ro, tự do hoá kinh tế và thị trường, và phân cấp
Tài nguyên thiên nhiên	Các hệ thống quản lý bền vững đất và nước, bảo vệ đa dạng sinh học, an toàn sinh học, sự điều tiết của Chính phủ, hệ thống thuế và khuyến khích tiếp thu những cái từ bên ngoài, các công nghệ thích hợp bảo vệ môi trường
Hệ thống nghiên cứu & khuyến nông	Các hệ thống quản lý tổng hợp (như ICM, IPM) và canh tác bảo vệ đất, nghiên cứu hướng theo nhu cầu đối với các sản phẩm nông nghiệp, tăng năng suất, kết hợp trồng trọt/chăn nuôi, quản lý tài nguyên thiên nhiên, hiệu quả sử dụng nguồn lực, thâm canh và hệ thống thị trường, công nghệ và dòng thông tin theo cấp độ hệ thống
Thị trường đầu vào, cơ sở hạ tầng & tiếp cận thị trường	Các hệ thống đáp ứng yêu cầu về chất lượng và an toàn, đầu tư vào chế biến và gia tăng giá trị, đầu tư vào công nghệ vận chuyển và bảo quản lương thực thực phẩm, các chọn lựa về canh tác theo hợp đồng, vốn liên doanh, thị trường tín dụng, cung ứng phân bón, hạt giống và công nghệ; tưới và tiêu nước
Tham gia của khu vực tư nhân & điều phối chuỗi cung cấp hàng hoá	Hợp tác với các NGO, sự tham gia và đầu tư của khu vực tư nhân, các tổ chức của những người sản xuất ở nông thôn, các nhóm cộng đồng, các công cụ quản lý rủi ro, hệ thống thông tin và hậu cần

Nguồn: Theo Sorby và Siegle 2003

sách, bắt đầu từ an ninh lương thực, hỗ trợ giá, các hệ thống trợ giá đầu vào, và chính sách thuế cho đến các chính sách về tài nguyên đất và nước. Bước tiếp theo là các chính sách về an ninh lương thực và thương mại nhằm tăng cao hiệu quả cũng cần được chú trọng đặc biệt.

Đa dạng hoá đôi khi bị hiểu là phát triển sản xuất để thay thế hàng nhập khẩu hoặc là tự cấp tự túc ở các cấp địa phương. Điều này dẫn đến tình trạng chính sách công thiên lệch đối với một số cây trồng, chẳng hạn chương trình sản xuất mía đường trong những năm 1990 hay qui định về diện tích tối thiểu phải trồng lúa hiện nay. Những xem xét không dựa trên quan điểm kinh tế cũng như những khuyến khích mang tính bóp méo thị trường đã tạo ra những thua lỗ về kinh tế của nông trại cũng như của cộng đồng. Do đó trước khi theo đuổi chính sách sản xuất thay thế nhập khẩu cần so sánh chi phí sản xuất và năng suất trong nước với các nước xuất khẩu khác và chỉ nên theo đuổi khi có thể kết luận rằng với việc đầu tư vào khoa học và công nghệ sẽ làm giảm giá thành và tăng năng suất đủ để bảo đảm một lợi thế so sánh dài hạn cho hàng trong nước. Cũng tương tự, những điều trên có thể được áp dụng đối với việc đề ra các mục tiêu sản xuất lúa cho những vùng đồi núi nơi không có những lợi thế cạnh tranh về trồng lúa.

Tăng cường các dịch vụ hỗ trợ nông nghiệp cũng là vấn đề quan trọng, đặc biệt là nghiên cứu và khuyến nông, công nghệ nông nghiệp, vệ sinh an toàn thực phẩm, đào tạo dạy nghề và truyền bá thông tin. Hệ thống nghiên cứu và khuyến nông giúp phát triển và duy trì những lợi thế so sánh thông qua việc tạo ra các giải pháp sáng tạo. Hệ thống khuyến nông và dòng thông tin hai chiều có hiệu quả từ các nhà nghiên cứu và khuyến nông đến nông dân giúp họ

ứng phó một cách hiệu quả với những cơ hội thay đổi trên thị trường trong nước và trên thế giới. Nông dân cần được đào tạo những kỹ thuật mới về các cây trồng truyền thống và các phương pháp mới để canh tác các cây trồng mới, đóng gói, phân loại, xếp loại, chế biến, hệ thống quản lý tài chính và mậu dịch quốc tế. Sản xuất hạt giống và cây giống, các công nghệ bảo vệ cây trồng, phương pháp quản lý dịch hại tổng hợp, và hệ thống thuỷ lợi cải tiến tất cả đều quan trọng. Trong khi các ưu tiên chủ yếu phải hướng theo nhu cầu, đầu tư vào nghiên cứu và khuyến nông nên dựa trên một tầm nhìn dài hạn và có thể là các nghiên cứu chuyên biệt cho từng loại cây trồng hoặc nghiên cứu tổng quát hơn về cả hệ thống.

Trọng tâm của khu vực kinh tế nhà nước đang chuyển dần về phía cung cấp các hệ thống kiểm soát chất lượng và an toàn, quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên, và bảo vệ môi trường toàn cầu. Khu vực tư nhân đang nhận lấy một vai trò to lớn hơn trong nghiên cứu, khuyến nông thông qua việc cung cấp theo hợp đồng cho nông dân các vật liệu đầu vào, những công nghệ nâng cao năng suất, tạo ra những giống cải tiến cũng như những đầu vào khác cho sản xuất. Tuy nhiên, vì những cơ quan cung cấp dịch vụ tài chính vẫn còn yếu kém, nghiên cứu và khuyến nông tư nhân hiện nay chủ yếu mới tập trung vào những nông dân sản xuất lớn mang tính thương mại. Trong tương lai, hệ thống nghiên cứu và khuyến nông cần đáp ứng nhu cầu của các nông dân nhỏ và nghèo thông qua việc hợp tác chặt chẽ hơn giữa khu vực công và khu vực tư nhân, các tổ chức của người sản xuất, các nhóm khách hàng và các tổ chức phi chính phủ. Hệ thống nghiên cứu và khuyến nông theo hợp đồng là một giải pháp khác. Trong cả hai trường hợp thì các vấn đề then chốt của đa dạng hoá

phải do nông dân xác định thông qua các hiệp hội của họ. Trên cơ sở đó các tổ chức nghiên cứu có thể bắt đầu bằng việc tài trợ cho việc nghiên cứu các mùa vụ canh tác và công nghệ thay thế cho những hộ sản xuất nhỏ. Các trường đại học, các tổ chức chính phủ và phi chính phủ cùng khu vực tư nhân có thể cạnh tranh để thực hiện nhiệm vụ trong hợp đồng trên cơ sở bình đẳng. Sau đó, các thử nghiệm trên đồng ruộng sẽ giúp giảm những rủi ro mà các hộ nông dân nhỏ gặp phải khi chuyển dịch sang một hệ thống sản xuất mới. Việc cung cấp các điểm trình diễn và tham quan đầu bờ có thể giúp giảm chi phí đào tạo trong quá trình chuyển dịch trên. Để làm được như vậy thì các tổ chức nhà nước phải đóng vai trò chính trong việc đào tạo các giáo viên, các nông dân chủ chốt, lãnh đạo các hội đoàn để họ tiếp thu các quá trình và công nghệ một cách chính xác hơn.

Quá trình đa dạng hoá nông nghiệp đòi hỏi nông dân phải được tiếp cận đầy đủ các dịch vụ tài chính nông thôn chính thức để mua các vật liệu đầu vào cần thiết cho sản xuất. Mặc dù mức tiếp cận đối với tín dụng đã tăng lên rất nhiều từ 33% số hộ năm 1992 lên 50% năm 1995 và khoảng 80% năm 2002, dịch vụ này vẫn còn chưa đáp ứng đủ nhu cầu. Thị trường tín dụng nông thôn vẫn do khu vực nhà nước chiếm ưu thế thông qua Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam (VBARD) và Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam (VBSP), mỗi ngân hàng cung cấp tín dụng cho khoảng 55% và 25% tổng số hộ. Ngân hàng Chính sách Xã hội cung cấp tín dụng bao cấp cho người nghèo.

Các nghiên cứu trước đây chỉ ra rằng tác động của tín dụng đến đa dạng hoá cho tới nay là rất hạn chế. Phần lớn khoản vay từ Ngân hàng Nông nghiệp

và Phát triển Nông thôn (36-66% tín dụng) được sử dụng để mua thức ăn gia súc và nguyên liệu (tức là vốn lưu động chứ không phải là đầu tư mới) và vay từ Ngân hàng Chính sách Xã hội thì người nghèo dùng để cải thiện chi tiêu trong gia đình chứ ít dùng cho sản xuất. Chỉ có những gia đình khá giả sử dụng tín dụng để đầu tư cho các hoạt động mới. Việc giám mức lãi đã buộc Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và các ngân hàng tín dụng nông thôn khác phải cung cấp các khoản vay ngày một lớn hơn nhưng việc này cũng không đủ đáp ứng được những nhu cầu các khách hàng.

Những rủi ro về các khoản vay không hiệu quả không phải là ít. Để giải quyết điều này thì cần phải giải quyết được các nguyên nhân trực tiếp và gián tiếp. Đầu tiên, các Ngân hàng phải tăng nguồn vốn tín dụng trung hạn và dài hạn của mình bằng cách huy động các nguồn vốn trung hạn và dài hạn trong dân đồng thời giảm bớt phần vốn cho các DNNN vay không hiệu quả. Tiếp đó, các Ngân hàng phải nỗ lực cải thiện tình hình tài chính và năng lực của mình, đặc biệt trong công tác thẩm định vốn vay và quản lý rủi ro bằng cách thực hiện các kế hoạch tái cơ cấu mà đã được Thủ tướng phê duyệt và các kế hoạch phát triển tổ chức của mình. Quan trọng hơn, cần tăng cường khung chính sách cho phép các ngân hàng đặt khoản lãi chênh lệch cao hơn, giúp chi trả được toàn bộ các chi phí và hình thành một cơ sở vốn đầy đủ. Ngoài ra, khung chính sách cần tạo ra một khuôn khổ pháp lý về tài chính vi mô để thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường tài chính nông thôn.

Đa dạng hóa nông nghiệp cũng đặt ra những yêu cầu mới về sự linh hoạt và khả năng đáp ứng của cơ sở hạ tầng nông thôn. Vấn đề này đặc biệt liên

quan đến những hệ thống thuỷ lợi hiện có chỉ phù hợp cho sản xuất lúa nước và khi nguồn tài nguyên nước dồi dào trước đây. Để đáp ứng các nhu cầu đa dạng hóa của nông dân, cần cải thiện cơ sở hạ tầng nói chung và cơ sở hạ tầng tưới tiêu trên đồng ruộng mà hiện vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu của đầu tư quy mô lớn. Kinh nghiệm cho thấy để cải thiện tình hình này cần có sự tham gia tích cực hơn của người nông dân trong quá trình lập kế hoạch và ra quyết định xây dựng, giám sát, sử dụng và bảo dưỡng. Cải thiện chất lượng của cơ sở hạ tầng thương mại liên quan đến dây chuyền cung cấp hàng hoá, đặc biệt là các kênh cung cấp đầu vào và các cơ sở bảo quản, chế biến cần được thực hiện để tăng cường tiếp cận thị trường và khả năng cạnh tranh của nông dân trên thị trường cho các nông sản mới hoặc có giá trị cao, đặc biệt là các sản phẩm dễ hư hỏng sau khi thu hoạch. Các hướng kinh doanh mới cần các nguồn đầu vào mới bao gồm máy móc chuyên dụng, phân bón, thuốc trừ sâu, và nguyên liệu đóng gói. Điều quan trọng là nông dân có thể tiếp cận các nguồn đầu vào này với giá cạnh tranh, hình thức, khối lượng và thời gian phù hợp với nhu cầu của họ.

2. Phát triển thị trường

Đa dạng hóa nông nghiệp sẽ không khả thi nếu không phát triển được các thị trường hiệu quả, dễ tiếp cận, có nhiều cơ hội lựa chọn, hoàn vốn cao, và phương pháp trao đổi đơn giản có hiệu quả cao cho cả người sản xuất và người tiêu dùng. Nông dân Việt Nam đang tiếp tục thay đổi từ hệ thống sản xuất tự cung tự cấp truyền thống sang các hệ thống nông nghiệp được thương mại hóa hơn thông qua tăng cường tiếp xúc với các thị trường trong nước và quốc tế. Các cuộc nghiên cứu hộ cho thấy năm 2002, có đến 70% tổng sản lượng

nông nghiệp được bán trên thị trường so với 59% năm 1998 và 48% năm 1992 (xem Bảng 4).

Bảng 4. Việt Nam – tăng trưởng nhanh trong thương mại hóa sản xuất nông nghiệp (1993-2002)

Toàn quốc và các vùng	Đóng góp của tổng các sản lượng nông nghiệp được bán (%)		
	2002	1998	1992
Cả nước	70	59	48
Miền núi phía Bắc	52	44	36
ĐB sông Hồng	61	45	39
Duyên hải BTB	63	44	37
Duyên hải NTB	73	55	39
Tây Nguyên	74	78	77
Đông Nam Bộ	84	79	69
ĐB sông Cửu Long	85	74	59

Nguồn: Báo cáo phát triển Việt Nam 2004

Nhiều tác giả miêu tả lĩnh vực tiếp thị nông sản ở Việt Nam được tổ chức kém, bị chi phối bởi tiểu thương và phụ thuộc nhiều vào loại sản phẩm và khoảng cách từ nơi sản xuất đến thị trường.

Các sản phẩm dễ hư hỏng như rau, chủ yếu được trồng ở các vùng ven đô (cách trung tâm đô thị chưa tới 50 km) và người bán lẻ được cung cấp trực tiếp từ người sản xuất hoặc người thu gom (thường cũng chính là người sản xuất) với số lượng nhỏ (vài trăm kg/ngày) được vận chuyển bằng xe hai bánh. Đối với một loạt các sản phẩm khác từ hành, củ quả, gạo, thịt, thủy sản đến gỗ và các lâm sản khác, có một sự liên kết trung gian thông qua những người bán sỉ (thường là các DNNN) - người mua sản phẩm của những người thu gom tư nhân nhỏ lẻ. Các hệ thống cung cấp này thường rất hiệu quả với chi phí thấp (15% lãi chênh lệch đối với gạo, 20% đối với thịt lợn, 45-50% đối với rau) chủ yếu do chi phí cơ hội lao động thấp, các mắt xích thị trường ngắn, cạnh

Hộp 1. Trường hợp cả hai cùng có lợi trong việc cải thiện chuỗi sản xuất - thu mua - và chế biến

Nông dân ở Huyện Nam Đông, Thừa Thiên-Huế – một vùng rất nghèo của miền Trung Việt Nam - đã không áp dụng các giống sắn công nghiệp (KM-94) mặc dù giống này cho sản lượng và hàm lượng tinh bột cao hơn so với các giống địa phương. Nguyên nhân chính là nếu như củ sắn giống mới này không được dùng để chế biến thức ăn gia súc, thì nông dân không thể bán chúng với giá cao hơn và chúng cũng không thể sử dụng làm thức ăn cho người. Qua đó, các người thu mua cũng không thể bán được với giá cao cho các nhà máy chế biến sắn.

Trong một thí điểm, các đại diện của nông dân, người thu mua và nhà chế biến đã họp lại với nhau và thảo luận tình hình trên. Sau đó người ta phát hiện ra rằng nhà máy chế biến không trả giá cao cho củ sắn thu từ Nam Đông vì chúng không được phân loại. Các nhà máy chế biến cam kết sẽ trả cao hơn 50-70 đồng/kg cho giống sắn công nghiệp và mua tất cả sản lượng mà nông dân có thể sản xuất được. Tiếp theo đó, nông dân đã cùng chuẩn bị và trồng giống KM-94 theo một cách thống nhất và hợp tác để đảm bảo khi thu hoạch sẽ cùng thời điểm và cùng chất lượng.

Kết quả là so với chuỗi cung cấp hàng hoá trước đây, thu nhập của nông dân tăng từ 1,88 triệu/ha lên 3,5 triệu/ha, và thu nhập của người thu mua tăng từ 0.35 triệu lên 0.7 triệu đồng/ha, thu nhập của nhà máy chế biến tăng từ 0,66 triệu lên 4.76 triệu đồng/ha

Nguồn: SADU 2004

tranh, và các dịch vụ làm tăng giá trị cho sản phẩm ít. Tuy nhiên, các kênh tiếp thị nông sản này thường không có khả năng biến những nhu cầu về chất lượng thành các cơ hội tạo thu nhập cho nông dân kể cả khi có đủ trình độ kỹ thuật cần thiết.

Để phát triển các thị trường hiệu quả cần tạo ra các mối liên kết kinh doanh lâu dài giữa nông dân, người buôn bán, chế biến và người mua bằng cách phối hợp với nhau trong một mắt xích giá trị hàng hóa, một “hệ thống có tổ chức để trao đổi sản phẩm từ sản xuất đến tiêu dùng với mục đích tăng giá trị và tính cạnh tranh”. Sự phân phối công bằng cho những người tham gia trong mắt xích này là rất cần thiết để đảm bảo tính lâu bền của nó. Trong khi đó, sự phối hợp tốt các quyết định và trao đổi trong mắt xích này giữ vai trò quan trọng để giúp đạt quy mô hiệu quả kinh tế và đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng trong điều kiện có thay đổi sáng kiến liên tục. Mắt xích này cần vượt ra khỏi các giao dịch thị trường nhỏ lẻ và cần bao gồm các hợp đồng, liên kết theo chiều dọc, chuỗi cung cấp hàng hoá (ví dụ như các

dàn xếp hậu cần), các nhóm liên kết, và các hình thức hợp tác khác, cũng bao gồm các hoạt động nhằm thoả mãn các quan tâm về xã hội và môi trường. Chính phủ đã quan tâm thúc đẩy phát triển các hiệp hội hàng hóa trong các năm qua thông qua chính sách “bốn nhà” để tăng sự gắn kết giữa nông dân, nhà nghiên cứu, các doanh nghiệp và nhà nước. Tuy nhiên, kết quả mang lại từ chính sách này cho đến nay còn rất khác nhau ở nhiều cấp độ.

Việc tăng cạnh tranh trên thị trường và các tiêu chuẩn đòi hỏi phải đổi mới tổ chức trong việc phối hợp các hành động tập thể của người sản xuất quy mô nhỏ thông qua các hình thức tổ chức khác nhau kể cả chính thức (ví dụ các hợp tác xã kiểu mới) và không chính thức (ví dụ nhóm sử dụng nước, nhóm tín dụng và tiết kiệm, các câu lạc bộ nông dân và nhóm hợp tác). Sự phối hợp giữa các nông dân sản xuất nhỏ có thể rất cần thiết trong sản xuất lâm nghiệp lấy gỗ. Nếu thực sự dựa trên tinh thần tự nguyện và người sản xuất quy mô nhỏ thực sự làm chủ, các tổ chức này có thể giữ vai trò quan trọng trong việc thiết

lập những mắt xích giá trị hàng hoá, giảm chi phí giao dịch, tăng sức mạnh thị trường của người sản xuất nhỏ trong các quá trình thương lượng với trung gian và khách hàng, truyền đạt nhu cầu của khách hàng với người sản xuất và tạo ra các cơ hội để nâng cao chất lượng và kiểm soát an toàn thực phẩm. Về lâu dài, các tổ chức của người sản xuất sẽ vẫn giữ vai trò quan trọng khi sản xuất nông nghiệp cần thích ứng với sự tiến triển của các cơ cấu phân phối theo hướng mức độ tập trung cao hơn và sự liên kết trực tiếp hơn giữa người buôn bán với người sản xuất.

Mặc dù hiện nay ở Việt Nam mới chỉ có 3 trung tâm mua sắm lớn và 70 siêu thị, một mạng lưới thị trường bán sỉ đã được qui hoạch ở các vùng nông sản hàng hóa quan trọng và nhà phân phối lớn và bán lẻ đang xuất hiện ở các trung tâm đô thị, Tác động của những thay đổi trong phân phối việc làm và chi phí cần được lượng hóa tốt hơn. Hiện nay, hệ thống phân phối với khối lượng lớn chỉ hướng tới một nhóm khách hàng giàu có do giá bán cao hơn và yêu cầu về các phương thức vận chuyển phức tạp hơn. Giống như ở các nước châu Âu và châu Mỹ La Tinh, sự thay đổi này có thể dẫn đến việc gia tăng mức giá chênh lệch giữa sản xuất và tiêu dùng, làm giảm lãi cho người sản xuất và giảm việc làm trong ngành buôn bán thực phẩm, một phần đề trả cho sự phát triển của ngành trung gian. Mặt khác, những thay đổi này có thể chỉ mang lại lợi ích cho nông dân ở những vùng giàu có hơn, trong khi đó bỏ rơi lại những người nghèo không có kỹ thuật sản xuất và vốn đầu tư. Những hiện tượng này có ý nghĩa quan trọng đến tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo và cần được nghiên cứu một cách kỹ lưỡng để giải quyết.

Các mắt xích giá trị hàng hoá có thể có nhiều dạng khác nhau bao gồm trao đổi

trên thị trường (ví dụ những mối liên kết thông qua một dịch vụ hỗ trợ hoặc một nhà cung cấp cho các siêu thị/người bán lẻ lớn) hoặc theo hợp đồng (ví dụ những mối liên kết thông qua các hợp đồng giữa nông dân với doanh nghiệp hoặc các thỏa thuận hợp đồng phức tạp giữa một doanh nghiệp lớn và nông dân). Trong trường hợp thứ hai, doanh nghiệp lớn đảm bảo thị trường đầu ra, cung cấp các dịch vụ kỹ thuật và đầu vào sản xuất bằng tín dụng và do đó phần nào kiểm soát được hoạt động sản xuất và tài chính của các nông dân sản xuất nhỏ. Trong một nền kinh tế đang trong giai đoạn quá độ như ở Việt Nam, sản xuất theo hợp đồng có thể là một biện pháp hiệu quả để thúc đẩy thương mại hóa nông nghiệp, khắc phục những thất bại của thị trường, áp dụng công nghệ mới, cung cấp các dịch vụ hỗ trợ và giảm thiểu rủi ro. Tuy nhiên, cũng nảy sinh nhiều vấn đề tiềm ẩn do mất cân đối về phân bổ thông tin và quyền lực, thiếu các cơ chế thực hiện hợp đồng và giải quyết tranh chấp và khó khăn trong buôn bán. Một số các vấn đề mới cũng đã nảy sinh gần đây trong việc thực hiện chính sách “4 nhà” nhằm khuyến khích các hợp đồng giữa nông dân với các nhóm khác trong chuỗi hàng hóa.

Sự phổ biến các thông tin liên quan cho các bên liên quan đặc biệt là người sản xuất nhỏ cần được thực hiện để xác định các thị trường tiềm năng và cơ hội tạo ra lợi nhuận, đồng thời tăng tính hiệu quả và tính cạnh tranh của các mắt xích giá trị hàng hoá. Cần có các kênh truyền đạt nhu cầu của người tiêu dùng với người sản xuất để sản phẩm được sản xuất ra có tính cạnh tranh cao và thỏa mãn nhu cầu xuất khẩu. Các cơ quan Nhà nước có thể giữ vai trò quan trọng trong việc phổ biến các công nghệ mới thông qua các kênh khác nhau như cán bộ khuyến nông nhà nước, truyền

hình, đài phát thanh, tổ chức quần chúng. Cũng cần phải phát triển một hệ thống thông tin hiệu quả để cung cấp thông tin về nguồn gốc sản phẩm và tiến tới thỏa mãn những yêu cầu về duy trì đặc trưng riêng cho sản phẩm từ lúc sản xuất đến khi tiêu dùng. Các tổ chức tiếp thị của nông dân cũng như sự phối hợp giữa các tổ chức này với thị trường bán sỉ là các yếu tố quan trọng để phát triển các hệ thống thông tin hiệu quả về nguồn gốc sản phẩm.

Quản lý hiệu quả các rủi ro rất quan trọng đối với việc phát triển thị trường và là một phần của chính sách xã hội. Quản lý rủi ro, đặc biệt là đối với sản xuất các sản phẩm mới, đòi hỏi những kỹ thuật cụ thể và đây là điều đặc biệt quan trọng đối với các nông dân sản xuất nhỏ. Điều này cho phép tiết kiệm, tăng cường cơ sở vật chất và phát triển nguồn nhân lực. Các hệ thống tiếp thị đầu vào hiệu quả và tin cậy giúp đảm bảo cung cấp đầu vào kịp thời (nhất là phân bón, hóa chất, giống và nước) và hạn chế được những rủi ro liên quan đến việc áp dụng các hệ thống sản xuất mới. Các công nghệ như các công nghệ canh tác và bảo vệ các giống có sức kháng bệnh; đầu tư cơ sở hạ tầng; cảnh báo sớm; và các hệ thống thủy lợi dựa trên nhu cầu cũng có thể giúp hạn chế các rủi ro sản xuất. Hỗ trợ các dự án thủy lợi (như phát triển thị trường sử dụng nước) và đầu tư cho các thị trường tài chính có thể giúp giảm thiểu các rủi ro trong sản xuất và tài chính. Tăng cường thông tin, truyền thông và các hệ thống khuyến nông có thể giúp tăng cường khả năng tiếp cận và độ tin cậy của nguồn thông tin về thị trường và tài chính phục vụ người nông dân, và do đó hạn chế được những yếu tố không ổn định liên quan đến việc qui hoạch chiến lược cho đa dạng hóa nông nghiệp.

Sự tham gia của các tổ chức sản xuất và tiếp thị có thể giúp chia sẻ những rủi ro trong sản xuất và tiếp thị. Ngoài ra, việc đầu tư để phát triển các kỹ năng linh hoạt và công nghệ cũng như để sản xuất ra sản phẩm có nhiều mục đích sử dụng và cho nhiều thị trường có thể giúp hạn chế rủi ro thua lỗ do sự xuống cấp của sản phẩm hay thị trường đã lựa chọn. Ổn định chính sách sẽ giúp hạn chế sự bất ổn chính trị mà có thể làm giảm các động cơ đầu tư, đặc biệt là đối với nhà đầu tư nước ngoài. Đa dạng hóa có thể được hiểu là sự áp dụng các hệ thống sản xuất chuyên môn hóa trong đó máy móc sản xuất rất chuyên biệt và sản phẩm được bán cho những thị trường chuyên biệt. Đa dạng hóa đòi hỏi sự đầu tư dài hạn cho các hệ thống kém linh hoạt với các chu kỳ sản xuất dài. Nói chung, cần cân nhắc để lựa chọn giữa chuyên môn hóa (hiệu quả, lợi nhuận, rủi ro cao và kém bền vững) và đa dạng hóa (linh hoạt, dễ thích nghi, ít rủi ro, ổn định hơn nhưng có thể đạt lợi nhuận thấp hơn).

Việc cải thiện các tiêu chuẩn chất lượng trong các chuỗi giá trị hàng hóa có tính quyết định về khả năng của ngành trong việc đáp ứng các nhu cầu về an toàn thực phẩm, và do đó cũng quyết định khả năng thâm nhập các thị trường trong nước và xuất khẩu về lâu dài. Mặc dù Việt Nam đã có nhiều tiến triển đáng kể trong việc tăng cường các tiêu chuẩn đảm bảo an toàn thực phẩm (SPS) trong lĩnh vực xuất khẩu thủy sản nhưng hiện vẫn còn nhiều thách thức đối với việc thiết lập một cơ chế chung hiệu quả cho SPS và tạo lập danh tiếng của nhà sản xuất cho một sản phẩm lương thực chất lượng cao đặc biệt trong bối cảnh sau khi gia nhập WTO. Trước mắt, ngoài các kế hoạch để gia nhập WTO như hoàn thành các cuộc thương thảo và đáp ứng các nhu cầu

liên quan đến SPS, cần chú ý hơn đến các giải pháp trung hạn và dài hạn. Các giải pháp này bao gồm thiết lập một khung pháp lý phù hợp với mục tiêu bảo vệ sức khỏe con người và thúc đẩy thương mại phát triển trên các thị trường trong nước và ngoài nước; tăng cường năng lực thực hiện giám sát và theo dõi, phân tích rủi ro, kiểm tra và truyền bá thông tin; tăng cường vai trò và sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực SPS.

Vì hiện có sáu Bộ (Bộ NN&PTNT, Bộ Thủy Sản, Bộ Công Nghiệp, Bộ Y Tế, Bộ KH&CN, Bộ Thương Mại) tham gia trong chương trình an toàn thực phẩm/SPS và mỗi Bộ chịu trách nhiệm về một mảng công việc nhất định theo quyền hạn của mình nên bước đi thực tiễn đầu tiên sẽ là xây dựng và phê duyệt một chiến lược quốc gia về vệ sinh và an toàn thực phẩm với một kế hoạch hành động cụ thể để theo dõi để tăng cường phối hợp và liên kết trong Chính phủ và với các đối tác liên quan khác. Chiến lược và kế hoạch hành động cần áp dụng cách tiếp cận tổng nhất bao gồm tất cả các loại lương thực và thực phẩm từ nơi sản xuất đến nơi tiêu dùng và dựa trên các nguyên tắc được quốc tế công nhận như bằng chứng khoa học, phối hợp và liên kết chặt chẽ giữa các đối tác liên quan, sự giám sát độc lập của các cơ quan kiểm tra an toàn thực phẩm và tự kiểm soát của những người tham gia trong chuỗi cung cấp, sự thận trọng, hệ thống cho phép truy được nguồn gốc sản phẩm, và minh bạch. Gánh nặng của các cơ quan phụ trách vệ sinh an toàn thực phẩm của Nhà nước sẽ được giảm bớt nếu như việc bảo vệ an toàn thực phẩm được chia sẻ bởi các hệ thống thực thi pháp luật của quốc gia. Tính minh bạch và sự tham gia của Nhà nước không chỉ đóng góp vào những việc mà Nhà nước đang làm mà còn góp phần tạo nên một

hệ thống an toàn thực phẩm hiệu quả và công bằng.

Do sự phát triển thị trường tác động đến toàn bộ các nhóm đối tượng khác nhau, do đó cần tăng cường các mạng lưới an toàn xã hội để bảo vệ các cộng đồng đặc biệt khó khăn trước các tác động của thị trường (giá cả giao động, không có đất, thất nghiệp) trong và ngoài lĩnh vực nông nghiệp. Chính phủ đã có một vài nỗ lực để khắc phục vấn đề này, đặc biệt là Chương trình quốc gia về xóa đói giảm nghèo, kết hợp xóa đói giảm nghèo và tạo công ăn việc làm (HEPRE) và Chương trình hỗ trợ các xã nghèo nhất (Chương trình 135). Theo đánh giá gần đây cho thấy Chương trình quốc gia về xóa đói giảm nghèo có tác động hạn chế và các Chương trình này đang trong quá trình xây dựng lại. Ngoài việc cải thiện mục tiêu, sự tham gia, và các hoạt động giám sát và đánh giá (M&E), các Chương trình này cần tăng cường tính bền vững bằng cách lựa chọn các hình thức can thiệp phù hợp, giảm thiểu bao cấp và tránh làm biến dạng thị trường.

3. Hội nhập thương mại nông sản

Sự tăng trưởng nhanh ban đầu của Thương mại Nông sản đã chững lại khi phần tỉ trọng đóng góp của ngành được tính vào như đã nêu trong Phần I. Để lấy lại tốc độ tăng trưởng cao của buôn bán nông sản như vừa qua và đóng góp vào sự tăng trưởng và thu nhập của ngành như mong đợi, sẽ cần phải đạt những thành tựu trong việc đa dạng hoá sản phẩm, nhằm vào các mặt hàng có giá trị cao và giá trị gia tăng cao. Từ giai đoạn cuối tăng trưởng xuất khẩu, chương trình này đã đi theo những định hướng mới.

Cùng với những bước tiến rất ấn tượng về thương mại của ngành nông nghiệp,

Việt Nam dự kiến tiếp tục thực hiện các biện pháp đã được đưa vào lịch trình khuôn khổ của các hiệp định AFTA và Hiệp định Thương mại Song phương Hoa kỳ (USBTA), cũng như các biện pháp dự kiến khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Ba khía cạnh của việc hội nhập sắp tới đòi hỏi có sự quản lý thận trọng. *Thứ nhất* là sự điều chỉnh việc vận dụng các công cụ quản lý thương mại nhằm thích ứng với các hiệp định thương mại hiện thời và dự kiến trong tương lai. *Thứ hai* là quản lý cái giá tiềm ẩn của sự hội nhập, bao gồm cả sức ép cạnh tranh đối với một số mặt hàng cụ thể (như đường, ngô) và vùng nguyên liệu, cũng như những rủi ro lớn về thị trường đối với nông dân trong đó có sự biến động về giá cả. *Thứ ba* là sự song hành của tiến trình này với những chính sách về cơ cấu trong nước nhằm tạo điều kiện thuận lợi để đạt được những mục tiêu có tiềm năng thông qua thương mại bổ sung.

Sử dụng các công cụ quản lý thương mại. Trong quản lý tiến trình hội nhập thương mại tiếp theo, cần đặt lại vị trí của việc sử dụng các công cụ quản lý thương mại đang thực hiện và có thể cần thay đổi hơn nữa trong bối cảnh gia nhập WTO.

Sự bảo hộ chung đối với ngành nông nghiệp đang ở mức thấp và còn đang tiếp tục giảm. Sự bảo hộ đối với ngành Nông nghiệp của Việt Nam thông qua áp dụng các mức thuế quan đã giảm liên tục từ mức thuế quan vào cuối các năm 90 mà vốn đã thấp hơn mức trung bình của khu vực Đông và Nam Á cũng như của các nước đang phát triển nói chung, như đã nêu trong Phần I.

Các thoả ước tiếp theo như một phần của AFTA và Hiệp định Thương mại Song phương Việt-Mỹ (BTA, 2001) đã giải

phóng hơn nữa các mức bảo hộ thương mại từ cuối những năm 1990. Trong khuôn khổ của AFTA, đã xác định 4 loại mặt hàng với các thuế suất cho mỗi loại nằm trong danh mục giảm thuế quan xuống 0-5% vào cuối năm 2006. Vào cuối năm 2001, Việt Nam đã đưa 626 trong tổng số 840 dòng thuế cho các mặt hàng nông sản vào diện này, và cũng đã cắt giảm thuế quan cho các mặt hàng nông sản khác. Trong BTA, Việt Nam đã cam kết mở thị trường trong nước để nhập khẩu hàng hoá từ Hoa kỳ, với việc cắt giảm mức thuế quan của 244 hạng mục (trong tổng số 6.300 trong kế hoạch thuế quan) trong vòng từ 3 đến 6 năm, trong đó có đến 195 mặt hàng nông sản. Do vậy nông nghiệp đang phải gánh chịu tỷ trọng lớn nhất trong cam kết cắt giảm thuế quan.

Những biện pháp bổ sung đối với sự cắt giảm bảo hộ thuế quan đã được thực hiện trong nỗ lực chung nhằm cắt giảm số lượng các nhóm thuế quan và thuế suất tối đa. Mặc dù có những kết quả tích cực, song mỗi quan ngại là ở sự cách biệt khá lớn giữa bảo hộ cho nông nghiệp và cho sản xuất công nghiệp. Sự thiên lệch trong bảo hộ thương mại không có lợi cho nông nghiệp sẽ tiếp tục khuyến khích về đầu tư cho công nghiệp hơn là nông nghiệp. Những khuyến khích kém hiệu quả cho đầu tư sản xuất nông nghiệp có thể sẽ là một trở ngại dẫn đến sự thiếu hụt về số lượng và kém về chất lượng của sản phẩm đầu ra, cũng chính là nguyên liệu đầu vào của ngành chế biến làm tăng giá trị sản phẩm.

Hạn ngạch về suất thuế quan dự kiến sẽ áp dụng khi gia nhập WTO. Việt Nam đã thực hiện ý định đưa Hạn ngạch về suất thuế quan (TRQs) qua việc ban hành Quyết định của Bộ Tài chính (Số 126/2003-QĐ-BTC) vào năm 2003, có

thể được áp dụng với 7 mặt hàng – thuốc lá nguyên liệu, bông vải, ngô, trứng, muối, sữa nguyên liệu (cả cô đặc và lỏng).²

Dựa vào danh mục hàng hoá này, việc sử dụng TRQ có thể phục vụ hai mục đích. Đối với các mặt hàng được sản xuất từ các sản phẩm tương đối kém chất lượng, ngô và muối, TRQs có thể ngăn chặn sự tăng vọt của nhập khẩu, nhưng không loại bỏ hoàn toàn nhập khẩu. Với biểu thuế quan cố định, việc giảm giá trên thế giới sẽ được phản ánh qua giá trong nước và nhập khẩu sẽ tăng đáng kể, và có tác động đặc biệt đến các nhà sản xuất kém hiệu quả. TRQ tạo sự hấp dẫn cho việc nhập khẩu một số mặt hàng vào thời điểm giá trên thế giới thấp, nhưng vượt ra ngoài một hạn ngạch được xác định, sự cạnh tranh trong nhập khẩu sẽ kém đi và sẽ phải áp dụng mức bảo hộ cao hơn.

Đối với bông vải, mục đích dường như có khác, để hướng vào thúc đẩy sản xuất trong nước mà hiện nay mới chỉ đáp ứng được một phần nhỏ bé nhu cầu trong nước của ngành công nghiệp dệt. Hạn ngạch ban đầu có thể lớn và thuế suất trong hạn ngạch thấp để không gây thiệt hại cho ngành dệt trong nước do tăng chi phí đầu vào, trong khi đó việc ngày càng xiết chặt hạn ngạch sẽ dẫn đến những ưu đãi nhằm thúc đẩy và mở rộng nguồn cung cấp bông trong nước.

Cả hai trường hợp trên chứng tỏ, cần rất thận trọng khi sử dụng TRQ, vì tác động tiềm ẩn của nó đối với sức cạnh tranh trong nước và phúc lợi của các nhà sản xuất nhỏ. Trong trường hợp đối với ngô, sự phối hợp giữa hạn ngạch và mức thuế quan, cùng với mức bảo hộ

nhất định của thị trường trong nước bằng biểu giá trung bình cao, có thể có sự tăng đáng kể của sự biến động giá cả trong nước (Martin, 2004), sẽ làm tăng rủi ro đối với nhà sản xuất. Hơn nữa, ngô còn cung cấp đầu vào quan trọng cho chăn nuôi lợn, mà các hộ nông dân nhỏ cũng có thể tham gia, tăng giá ngô trong nước sẽ làm tăng giá thành, do đó sẽ ảnh hưởng đến tính cạnh tranh của người nuôi lợn.

Việt Nam đã trợ giá ở mức độ hạn chế đối với xuất khẩu một số mặt hàng nông sản được lựa chọn với những tiêu chí cụ thể. Công cụ hỗ trợ xuất khẩu gồm ba loại hỗ trợ chính - được sửa đổi điều chỉnh hàng năm từ những năm cuối của thập kỷ 90.

Công cụ chính là Quỹ Tín dụng Xuất khẩu, quỹ này trợ giá lãi suất vốn vay để đầu tư cho chế biến hàng xuất khẩu cũng như hỗ trợ hợp đồng ngắn hạn thông qua bảo lãnh thầu và tín dụng để thực hiện hợp đồng. Vốn ban đầu của Quỹ là 5.000 tỷ đồng (320 triệu USD), nhưng chỉ có một phần của Quỹ là dành cho ngành nông nghiệp và chế biến nông sản. Quỹ này có thể được xem là cung cụ hỗ trợ chính mà Chính phủ đã thông báo với WTO rằng sự trợ giá xuất khẩu đối với một số sản phẩm đặc biệt trong nông nghiệp trung bình là 1.103 tỷ đồng (73.5 triệu USD) mỗi năm từ 1999-2001, trong đó quá nửa là trợ giá cho xuất khẩu gạo (Nguyễn Viết Vinh, 2003).

Một công cụ khác là Quỹ Hỗ trợ Xuất khẩu. Đặc trưng của chương trình là phạm vi tập trung hẹp hơn do Quỹ này được dùng để thay thế Quỹ Bình ổn Vật giá năm 1999, và theo đó những sản phẩm hợp lệ được giới hạn trong một danh sách ngắn gồm 8 hạng mục và trong số đó chỉ có những sản phẩm nào chứng tỏ có giá trị xuất khẩu tăng hàng

² Vào giữa năm 2004, mức hạn ngạch chỉ qui định đối với thuốc lá và muối, đối với các mặt hàng nhập khẩu khác tiếp tục áp dụng mức thuế quan qui định.

năm. Kết quả là với các tiêu chí chặt chẽ này, trong năm 2003 chỉ có 2 mặt hàng là cà phê và hạt điều là hợp lệ. Chi cho trợ giá/thưởng xuất khẩu hiện nay chưa được biết rõ nhưng ước vào khoảng từ 1 đến 5 triệu USD (Nguyễn Mạnh Hải, 2004); mức cao là vào khoảng dưới 1% của giá trị xuất khẩu.

Quyết định nhằm lập một Quỹ Bảo hiểm Xuất khẩu hàng hoá được ban hành vào năm 2002 và phần lớn do các thành viên thuế của hiệp hội hàng hoá tài trợ (không quá 1% của doanh thu xuất khẩu). Quỹ dự định được sử dụng để trang trải cho hàng hoá xuất khẩu tạm thời thua lỗ, chi phí lưu kho tạm thời (tài trợ lãi suất vốn vay) và cho các hoạt động xúc tiến xuất khẩu. Tuy nhiên, trên thực tế Quỹ này chưa có hiệu lực và chưa có quỹ hàng hoá nào hoạt động.

Để chuẩn bị gia nhập WTO, Việt Nam đã sẵn sàng xoá bỏ trợ giá xuất khẩu cà phê khi gia nhập WTO và xoá bỏ trợ giá xuất khẩu các mặt hàng còn lại trong 3 năm tiếp theo. Nhưng nhiều thành viên của WTO đang gây sức ép buộc phải xoá bỏ ngay toàn bộ trợ giá xuất khẩu ngay sau khi gia nhập WTO. Với triển vọng dài hạn thì toàn bộ trợ giá xuất khẩu sẽ được xoá bỏ, và vấn đề lâu dài là liệu vấn đề này sẽ được thay thế bằng các biện pháp hỗ trợ trong nước được phép, và liệu nông dân nghèo có là đối tượng được hỗ trợ hay không. Mối quan tâm của Chính phủ là mức trợ giá xuất khẩu thấp hiện nay chỉ phù hợp đối với môi trường xuất khẩu tương đối thuận lợi, nhưng đối với môi trường xuất khẩu có khó khăn hơn, thì hỗ trợ xuất khẩu có thể cần phải tăng cường như là một phương tiện củng cố các nhà sản xuất trong nước và giảm nhẹ tác động đối với nông dân sản xuất qui mô nhỏ.

Quỹ hỗ trợ được sử dụng nhiều cho việc xúc tiến thương mại. Nhiều hoạt

động xúc tiến thương mại, được xem là không làm biến dạng thị trường và phù hợp với các công ước của WTO, có thể được mở rộng và sử dụng có hiệu quả nhằm xúc tiến xuất khẩu nông sản của Việt Nam. Việt Nam vừa mới bắt đầu sử dụng quỹ này như là một phần trong Chương trình Xúc tiến Thương mại Quốc gia mới được thiết lập và trong tương lai sẽ còn nhiều cơ hội để tăng qui mô cho các loại hoạt động dạng này. Chương trình này cung cấp nguồn lực cho Chính phủ trên cơ sở chia sẻ chi phí với Hiệp hội hàng hoá hoặc các Tổng công ty nhằm: tạo và phổ biến thông tin thương mại; xây dựng cơ sở dữ liệu; hội chợ triển lãm thương mại; thương hiệu và phổ biến sản phẩm có các chi phí ban đầu để xây dựng các kho ngoại quan và phòng trưng bày, các trung tâm xúc tiến thương mại, xây dựng và áp dụng thương mại điện tử trong xuất khẩu. Khởi động ban đầu từ năm 2003 tuy có chậm nhưng ngày càng được quan tâm hơn. Trong nông nghiệp, chương trình này bao gồm các sản phẩm thuỷ sản, lúa gạo, chè, cà phê, hồ tiêu, rau quả và thịt lợn.

Sử dụng có hiệu quả và các lợi ích to lớn mà các nhà sản xuất thu được từ các hoạt động xúc tiến thương mại sẽ phụ thuộc rất nhiều vào năng lực và các thành viên trong hiệp hội hàng hoá. Về phía Chính phủ, việc quản lý chương trình cần đảm bảo tính hợp lệ của hàng hoá thông qua kiểm tra trên quan điểm mở rộng sự hỗ trợ đối với các sản phẩm xuất khẩu mới, chưa có uy tín và các hiệp hội có tiềm năng tăng trưởng.

Tăng cường năng lực để đối phó với những cú sốc về thương mại

Việc tăng hội nhập của thị trường trong nước với thị trường thế giới và sản xuất nhằm vào thị trường xuất khẩu sẽ làm tăng tính dễ bị tổn thương đối với các rủi ro thương mại từ những cú sốc về giá cả

đến những cản trở áp đặt trong các quan hệ thương mại song phương. Dù cho các công cụ quản lý thương mại nêu trên đã làm nhẹ đi ở mức độ nào đó ảnh hưởng của những cú sốc đối với các nhà sản xuất trong nước, vẫn cần phải tăng cường năng lực để kiềm chế những tác động này cả trong và ngoài ngành nông nghiệp. Như đã phác hoạ trong phần Khái quát chung, việc giá cả phê và gạo giảm đã có những tác động cực kỳ sâu sắc đến vùng sản xuất, nông dân ở vùng Tây nguyên đã tự điều chỉnh cách tự tìm kiếm thêm việc làm thuê, trong khi đó ở vùng đồng bằng sông Cửu long nông dân chủ yếu tìm đến đa dạng hoá nông nghiệp như là biện pháp đối phó chính.

Sự đối phó của Chính phủ trong việc làm dịu cú sốc về thương mại có thể bao gồm các biện pháp ngắn hạn (trong một chu kỳ cây trồng) và dài hạn trong việc hỗ trợ nông dân điều chỉnh các hoạt động sản xuất của họ. Sự can thiệp ngắn hạn, nhằm làm dịu đi tác động tức thời đến thu nhập của nông dân nghèo. Đây là vấn đề đặc biệt khó khăn trong ngành nông nghiệp nhất là khi thiếu vắng mạng lưới an sinh xã hội đầy đủ. Trong những năm gần đây, nhất là đối với lúa gạo, Chính phủ đã dựa vào Quỹ Tín dụng Xuất khẩu với nỗ lực nhằm chuyển dịch từ việc sản xuất để cung cấp cho tiêu dùng trong nước sang cung cấp cho thị trường xuất khẩu qua đó nâng được giá của thị trường trong nước. Nhưng loại trợ giá xuất khẩu này có thể sẽ bị xoá bỏ khi gia nhập WTO. Các biện pháp bổ sung khác cũng đã được áp dụng đặc biệt là đối với nhóm đối tượng khó khăn như hỗ trợ trong việc mua vật tư đầu vào cho vụ gieo trồng sau, cơ cấu lại các chương trình tín dụng chính thức v.v...

Trong ngành nông nghiệp, trong viễn cảnh dài hạn, nghiên cứu nông nghiệp

trong khuôn khổ của hệ thống canh tác có thể tập trung vào các hệ thống sản xuất dễ bị tổn thương, các hệ thống phụ thuộc nhiều vào những mặt hàng có tính chất thương mại hoá và ít được đa dạng hoá. Nghiên cứu có thể giúp tăng sự lựa chọn các hoạt động sản xuất thay thế, tăng cường khuyến nông giúp cho nông dân làm quen với các lựa chọn mới và trợ giúp họ trong việc chuyển đổi. Điều này đặc biệt có liên quan đến hệ thống sản xuất mà cây ngô và mía đường đang chiếm ưu thế, các hệ thống này đặc biệt nhạy cảm với việc cắt giảm bảo hộ như thường được yêu cầu trong đàm phán thương mại.

Cách đối phó đối với các cú sốc thương mại cho các nhà sản xuất nông nghiệp thường có thể thực hiện hiệu quả từ ngoài ngành nông nghiệp. Chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo đưa ra các lựa chọn cho việc phân bổ nguồn lực cho các cộng đồng đặc biệt chịu thiệt hại nặng nề do sự sụt giá của thị trường nông sản. Các nước láng giềng đã áp dụng có mục tiêu việc tăng học bổng trường học hoặc trợ cấp cho việc chăm sóc sức khoẻ ban đầu nhằm bảo hộ cho các nhu cầu tiêu dùng thiết yếu của những hộ sản xuất mà thu nhập của họ đang chịu sức ép của các cú sốc thị trường.

Hội nhập thương mại song song với những điều chỉnh trong nước

Hàng loạt các cải cách trong nước đang được thực hiện nhưng cần phải nỗ lực hơn nữa để có thể đạt được những lợi ích tiềm năng từ sự hội nhập thương mại tiếp tục của ngành nông nghiệp. Quả thực, hội nhập thương mại và các hiệp định thương mại đã tạo cơ hội cho Việt Nam đẩy mạnh các cải cách trong nước và từ đó cải thiện sức sản xuất trong nước. Những cải cách này đã tăng cường hệ thống luật pháp do đó đã giảm

chi phí giao dịch cho các công ty và các bên hợp đồng, cải thiện tính minh bạch của môi trường kinh doanh, tăng khả năng tiếp cận với các dịch vụ ngân hàng và tài chính của các hộ sản xuất và các doanh nghiệp tư nhân, và tăng cường bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ. Ngoài ra, hạ tầng cơ sở nông thôn đang còn rất yếu kém, đặc biệt ở vùng núi, đầu tư bổ sung cho xây dựng đường xá và thông tin liên lạc, điện khí hoá, sẽ tạo ra cho các vùng này một sân chơi cạnh tranh về sản xuất, chế biến và tiếp thị.

Hệ thống tiếp thị nông sản cũng được dự kiến quá độ sang một môi trường cạnh tranh hơn. Hiện nay, quyền nhập khẩu và phân phối hàng hoá trong nước chỉ giới hạn trong các công ty của Việt Nam, cả công ty nhà nước hoặc công ty tư nhân. Các công ty nước ngoài chỉ được hoạt động thông qua một đối tác trong nước. Những hạn chế này đang được huỷ bỏ. Trong Hiệp định thương mại song phương Việt-Mỹ, từ 2004 đến 2008, sẽ mở rộng dần các ngành thương mại cho các công ty Hoa kỳ. Quyền phân phối trong nước ngày càng phức tạp hơn và có sự chọn lọc hơn nhưng cũng đang mở ra khả năng tham gia trực tiếp trên qui mô lớn hơn. Những cải cách này cần nhằm vào rút ngắn chuỗi thị trường, giảm chi phí tiếp thị, sự điều chỉnh linh hoạt hơn và nhanh hơn nhằm đối phó với các điều kiện thay đổi của thị trường, và do vậy, năng lực tiếp thị có hiệu quả và cạnh tranh hơn.

4. Đổi mới Doanh nghiệp Nhà nước

Việt Nam đang chuyển đổi dần vị trí của các doanh nghiệp nhà nước trong nông nghiệp và kinh tế nông thôn. Hiện nay, vẫn tồn tại nhiều doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực kinh tế này, nhưng đang được đổi mới để thực hiện những chức năng hẹp hơn. Đầu tư

của tư nhân đang được khuyến khích trên một loạt các hoạt động mà trong đó 10 năm trước đây các doanh nghiệp nhà nước chiếm ưu thế. Một số lĩnh vực khác trong hoạt động kinh tế cũng đang có kế hoạch mở rộng hơn đối với các doanh nghiệp tư nhân trong những năm tới như là một bộ phận của đổi mới thương mại.

Có năm nhóm chính các doanh nghiệp nhà nước trong ngành nông nghiệp. Các doanh nghiệp nhà nước lớn nhất (doanh nghiệp theo Quyết định 91) được coi là có tầm quan trọng chiến lược quốc gia, đang được Thủ tướng Chính phủ rà soát lại chứ không phải Bộ NN&PTNT. Có 4 doanh nghiệp nhà nước thuộc loại này- Tổng công ty Cà phê Việt Nam, Tổng công ty Cao su, Tổng công ty Lương thực 1 và 2 – đang được tổ chức lại trong đó một phần của 112 đơn vị trực thuộc được đưa vào kế hoạch cổ phần hoá dưới nhiều hình thức khác nhau và/hoặc cơ cấu lại trong năm 2004-2006. Loại thứ hai có thêm 14 doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Bộ NN&PTNT, có 183 đơn vị trực thuộc, cũng đang trong tiến trình tổ chức lại/cổ phần hoá trong cùng thời kỳ này³. Nhóm 3 gồm có 22 doanh nghiệp trực thuộc Bộ NN&PTNT, không thuộc doanh nghiệp theo Quyết định 90 hoặc 91, và tổng số doanh nghiệp nhà nước cấp trung ương lên tới 317 (giữa năm 2004).

Đổi mới trong sản xuất trong những năm 1990 và trong thương mại và phân phối gần đây đã tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư của tư nhân, cho các hoạt

³ VINATEA, Tcty Chăn nuôi, Tcty Cơ điện Xây dựng Nông nghiệp và Thủy lợi, Tcty Dầu tắm tơ, Tcty Lâm nghiệp, Tcty Mía đường 1, Tcty Mía đường 2, Tcty Muối, Tcty Rau quả, nông sản, Tcty XNK nông sản, Tcty Xây dựng Nông nghiệp&PTNT, Tcty Xây dựng Thủy nông, Tcty Xây dựng, TCTy Vật tư nông nghiệp.

động của các ngành sản xuất mới nổi lên, cho những lĩnh vực sản phẩm mà trước đây doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò chủ đạo, và cho các tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp tư nhân, nhà nước, và liên doanh. Hiện nay và với một vài ngoại lệ, Bộ Thương mại đang giới hạn quyền nhập khẩu và phân phối hàng hoá cho các công ty của Việt Nam. Vào cuối những năm 1990, công cuộc cải cách đã nói lỏng tính chủ đạo của các doanh nghiệp nhà nước trong các hoạt động này, dần dần xoá bỏ việc cấp giấy phép nhập khẩu gạo trong các năm 1999 và 2001, trong cuối những năm 90, trừ việc nhập khẩu đường tinh, hiện nay cả doanh nghiệp nhà nước và tư nhân đều tham gia nhập khẩu lương thực, thế nhưng đối với các công ty nước ngoài vẫn cần phải thông qua kênh trong nước để buôn bán thương mại và phân phối.

Những hạn chế về quyền nhập khẩu và phân phối cho các công ty trong nước đang được bãi bỏ trong khuôn khổ của các hiệp định thương mại song phương (BTA Việt-Mỹ) và khu vực (AFTA), và hy vọng sẽ áp dụng chung sau khi gia nhập WTO. Ví dụ, trong BTA Việt-Mỹ, các liên doanh Việt Nam-Hoa Kỳ có thể tham gia các hoạt động thương mại từ cuối năm 2004, trong khi đó vào cuối năm 2008, bất kỳ công ty nào của Hoa Kỳ cũng có thể tham gia. Mở rộng sự cạnh tranh của các công ty nước ngoài trong phân phối trong nước còn phức tạp hơn trong các hiệp định hiện hữu, nhưng cũng hy vọng sẽ được đẩy mạnh sau khi gia nhập WTO. Sự phát triển này sẽ đa dạng hoá hơn nữa môi trường cạnh tranh trong đó có các doanh nghiệp lớn trong ngành nông nghiệp đang hoạt động.

Trong khi dường như Việt Nam vẫn duy trì một nền kinh tế hỗn hợp với việc các doanh nghiệp nhà nước vẫn tiếp tục giữ

vai trò kinh tế quan trọng, việc thường xuyên đánh giá vai trò và ảnh hưởng của các doanh nghiệp này là cần thiết nhằm đảm bảo họ không trút gánh nặng lên nền kinh tế trong bước quá độ sang cơ chế dựa vào thị trường. Một số doanh nghiệp nhà nước cung cấp các dịch vụ công ích quan trọng đặc biệt là ở vùng sâu vùng xa, nhưng nhiều doanh nghiệp nhà nước cũng làm các dịch vụ tiếp thị, chế biến và các dịch vụ khác mà khu vực tư nhân có thể làm hiệu quả hơn. Hơn nữa, các doanh nghiệp nhà nước tiếp vẫn tục được nhận các nguồn lực tài chính quan trọng từ các ngân hàng nhà nước, và trực tiếp từ ngân sách nhà nước (xem Mục III). Nguy cơ về đầu tư của khu vực tư nhân bị chèn ép đang là vấn đề đáng quan tâm.

Hai nhóm các doanh nghiệp nhà nước lớn khác – là trọng tâm chính của mục này – do các tỉnh quản lý gồm các doanh nghiệp Lâm nghiệp và các Công ty quản lý Thủy nông.

Lâm trường quốc doanh⁴ (LTQD)

Đối với các LTQD, một lịch trình cải cách đã được soạn thảo, nhưng đáng chú ý là việc thực hiện bị chậm trễ. Điều này rất quan trọng bởi vì có những diện tích lớn đất rừng sản xuất ở những vùng đồi núi nghèo kiệt thuộc các LTQD có thể được giao cho các hộ nông dân nhỏ và các cộng đồng nông thôn nghèo quản lý. Mục đích cuối cùng của việc tổ chức lại các LTQD là tạo ra nhiều lợi nhuận cho xã hội từ rừng và tạo việc làm và thu nhập cho người dân. Lịch trình này rất quan trọng vì nhằm mục đích nâng cao sự

⁴ Các SFE hoạt động theo Luật doanh nghiệp nhà nước để phân biệt với các Ban quản lý Rừng phòng hộ - một đơn vị khác hoạt động theo Nghị định 10 điều tiết các đơn vị sự nghiệp có thu. Nghị định cũng điều tiết các hoạt động công ích do các SFE thực hiện.

đóng góp của tài nguyên rừng vào sự tăng trưởng kinh tế của vùng đồi núi và sự tham gia ngày càng lớn của những cộng đồng nghèo ở vùng đồi núi vào sự tăng trưởng đó. Việc tổ chức lại và đổi mới các LTQD diễn ra đồng thời với lịch trình cải cách bao quát hơn các doanh nghiệp nhà nước và cải cách trong ngành Lâm nghiệp (xem mục Lâm nghiệp trong báo cáo này).

Các LTQD giữ vai trò chủ đạo nhưng giảm dần đối với sự phát triển lâm nghiệp của Việt Nam. Các LTQD cũng như các doanh nghiệp nhà nước khác đã chịu ảnh hưởng to lớn của sự chuyển biến cơ bản của nền kinh tế do công cuộc *Đổi mới* theo cơ chế thị trường vào đầu những năm 1990. Trong quá trình đổi mới Chính phủ đã giao trách nhiệm quản lý và tổ chức các LTQD cho chính quyền cấp tỉnh với lý do hạn chế về ngân sách và tình giảm biên chế. Việc giảm biên chế trong ngành Lâm nghiệp được bù đắp bằng ký kết hợp đồng với các hộ sinh sống trên đất của LTQD. Trong khi việc tổ chức lại đã giảm nhẹ sức ép về tài chính đối với ngành Lâm nghiệp, thì lại không có sự đổi mới về tổ chức. Tổng số cán bộ công nhân viên trong các DNLN đã giảm từ 220.000 biên chế và 180.000 công nhân thời vụ vào cuối những năm 1980 xuống còn 28.000 biên chế và 27.000 công nhân thời vụ vào năm 1999, và còn 26.800 biên chế và 27.000 công nhân thời vụ vào năm 2002. Với số lượng trung bình là 77 cán bộ công nhân viên trên mỗi LTQD, doanh thu 1.729 triệu đồng và tài sản cố định 782 triệu đồng, thì các LTQD chỉ là con số rất nhỏ so với số liệu điều tra các doanh nghiệp nhà nước vào cuối năm 1999. Số lượng các LTQD đã giảm từ 403 vào năm 1999 xuống còn 366 vào năm 2002.

Các LTQD hiện đang quản lý diện tích đất lớn là 4,9 triệu ha, trong đó 28% là rừng phòng hộ, 42% rừng sản xuất,

18% đất trồng và 11% đất nông nghiệp. Rừng tự nhiên và rừng trồng chiếm 67% và 12% của đất DNLN vào năm 2002. Nhìn chung, các DNLN làm ăn kém hiệu quả, phụ thuộc nhiều vào nguồn thu từ khai thác rừng tự nhiên và từ nguồn vốn của chương trình trồng rừng (như chương trình 661 bắt đầu từ 1998). Vào đầu năm 2000, chỉ có 60% LTQD là vững về tài chính; 23% LTQD làm các dịch vụ công ích nên được Chính phủ cấp ngân sách, số còn lại 17% không vững về tài chính và kỹ thuật và sẽ bị giải thể. Tình hình lại càng xấu đi do lệnh đóng cửa rừng tự nhiên ở nhiều tỉnh⁵.

Tổ chức lại và đổi mới các LTQD đã tập trung vào việc thay đổi về cơ cấu tổ chức và quản lý nhưng không có những thay đổi cơ bản về chức năng nhiệm vụ, quyền sở hữu và nguyên tắc quản lý. Hầu hết các LTQD hiện có vẫn đang thực hiện cả sản xuất kinh doanh và dịch vụ công ích mặc dù đã có những thay đổi đáng kể như chuyển giao phần lớn các LTQD và tài nguyên rừng cho chính quyền địa phương quản lý vào những năm đầu của 1990 và việc áp dụng rộng rãi hệ thống giao khoán với hộ gia đình sống trên phần đất thuộc các LTQD và Quyết định số 187/1999/TTg năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ.

Phần lớn các tỉnh không đạt được các mục tiêu đặt ra trong Quyết định năm 1999 về kiểm kê đất và giao đất cũng như tách chức năng dịch vụ công ích và kinh doanh của các LTQD để trở thành các LTQD theo hướng kinh doanh có lãi, các Ban quản lý rừng phòng hộ (BQLRPH) và các hình thức khác. Rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất tự nhiên nghèo sẽ được bàn

⁵ Xem ADB(1999) và MARD (2001).

giao cho các BQLRPH - đây là các đơn vị công ích - và sẽ được cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước. Rừng phòng hộ và rừng sản xuất có diện tích nhỏ (dưới 5.000 ha) sẽ được giao cho các hộ và các cộng đồng càng nhiều càng tốt để sử dụng và quản lý.

Một mục tiêu quan trọng là tách chức năng công ích ra khỏi các lâm trường sản xuất kinh doanh. Các lâm trường này phải đứng vững về tài chính, hoạt động theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước, và phải xây dựng kế hoạch sản xuất kinh doanh hợp lý trước khi được nhà nước giao cho đất. Do việc cấp vốn cho các BQLRPH chưa được giải quyết một cách rõ ràng và triệt để, nên xu hướng phổ biến của các tỉnh là xếp các lâm trường thực hiện chủ yếu nhiệm vụ phòng hộ là “lâm trường thương mại” với hy vọng là việc trợ cấp cho các hoạt động phòng hộ sẽ trang trải cho các hoạt động thương mại qua đó sẽ cho phép họ không bị lỗ về tài chính và giúp giảm nhẹ gánh nặng về ngân sách công của tỉnh.

Việc tổ chức lại và đổi mới các LTQD được dựa trên cơ sở của sự đánh giá các bài học rút ra từ việc thực hiện Quyết định 187, và những nguyên tắc tiên tiến trình bày trong Nghị quyết 28/NQ-TW của Đảng tháng 6/2003 và Quyết định số 179 tháng 9/2003 của Chính phủ. Bao gồm:

- Chức năng công ích phải được tách khỏi các lâm trường kinh doanh và chỉ nên tập trung vào sản xuất và lợi nhuận. Việc tách này cần tránh trợ cấp chéo làm giảm khuyến khích các hoạt động theo hướng kinh doanh. Phải thừa nhận rằng năng lực cấp địa phương trong xây dựng và thẩm định kế hoạch sản xuất kinh doanh còn rất hạn chế;

- LTQD kinh doanh phải cạnh tranh bình đẳng trên cùng sân chơi với nông dân, hợp tác xã, và doanh nghiệp tư nhân về nhận đất, cây giống, tín dụng, tiếp cận các chương trình của Chính phủ và thị trường; và
- Sự chuyển đổi phải hướng vào người dân, không chỉ tập trung vào 27.000 cán bộ công nhân viên của các LTQD mà vào hơn 1,5 triệu hộ dân đang sinh sống trong khu vực đất lâm nghiệp. Những hộ này và cộng đồng của họ phải được tham gia tích cực và hưởng lợi từ sự chuyển đổi. Ở những nơi đất đang do các LTQD và các BQLRPH quản lý, họ phải được hưởng lợi từ việc tổ chức đồng quản lý hoặc tối thiểu là từ sức lao động của họ thông qua các hợp đồng tự nguyện, minh bạch và bình đẳng ký kết với các cơ quan nhà nước.

Ngoài ra:

Cần hỗ trợ các tỉnh đẩy nhanh tiến độ kiểm kê và giao đất của các LTQD, giúp các tỉnh hoàn thành việc phân loại đất rừng và lập qui hoạch sử dụng đất dài hạn với sự tham gia của địa phương:

- Các hộ nông dân nhỏ và các cộng đồng có thể quản lý tài nguyên rừng một cách hiệu quả và bền vững khi họ được giao quyền sử dụng đất lâu dài;
- Chính quyền địa phương cần giao các mục tiêu sản phẩm đầu ra cho các LTQD và cơ chế giám sát và cách đánh giá hữu hiệu các mục tiêu đó; và
- Chính quyền địa phương cũng như các LTQD thiếu hiểu biết về công cụ pháp lý và tổ chức có liên quan đến tổ chức lại và đổi mới các LTQD cho những lựa chọn và quá trình chuyển đổi cần phải rõ ràng và càng chi tiết càng tốt.

Có nhiều giải pháp lựa chọn cho việc chuyển đổi các LTQD. Dựa trên tầm nhìn về tái cơ cấu và đổi mới các LTQD, về lâu dài Việt Nam có thể không cần có các LTQD. Phần lớn các nền kinh tế chuyển đổi khác cũng đã đặt ra câu trả lời cho câu hỏi này là liệu “các LTQD là thực sự cần thiết”. Nếu một cơ quan nhà nước hoạt động kinh doanh lâm nghiệp thì cơ quan đó phải tuân theo các qui tắc của thị trường và chấp nhận sự cạnh tranh. Trong trường hợp này, các ngành khác sẽ đạt được các mục tiêu một cách tốt nhất vì các hệ thống khuyến khích cho phép họ đáp ứng với đòi hỏi của thị trường và đạt được hiệu quả tốt hơn.

Nếu một cơ quan thực hiện chức năng công ích (rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đầu nguồn hoặc ngay cả dịch vụ xã hội ở vùng sâu vùng xa v.v...), cơ quan đó phải là cơ quan nhà nước và được nhà nước cấp kinh phí. Hơn nữa, phải tách biệt với chức năng kinh doanh để tránh việc trợ cấp chéo và để sử dụng các nguồn lực công có hiệu quả hơn. Các BQLRPH hay các Ban quản lý rừng đặc dụng có thể là một ví dụ tốt về vấn đề này.

Khởi đầu bằng việc đánh giá việc sử dụng đất của các LTQD và phân bổ lại đất. Đất sử dụng kém hiệu quả phải được chuyển giao lại cho chính quyền địa phương để giao tiếp cho các hộ nông dân, các cộng đồng và các đơn vị khác. Chính quyền địa phương và Bộ Tài nguyên và Môi trường hỗ trợ các LTQD giải quyết các tranh chấp về đất đai với cư dân quanh khu vực của các LTQD và hoàn tất việc giao lại đất sử dụng kém hiệu quả. Vấn đề này phải dựa trên kế hoạch kinh doanh hợp lý, có tính đến nhu cầu thiết yếu của người dân về đất đai và tài nguyên rừng cũng như đòi hỏi của thị trường. Ngoài ra, sự tham gia tích cực của người dân địa

phương và các xã vào việc đánh giá sử dụng và phân bổ lại đất đai là cực kỳ quan trọng. Tiếp đó, phải có cơ chế cạnh tranh về phí (thông qua đấu giá) hoặc thuê đất (thông qua thoả thuận thuê) trong việc giao đất cho sản xuất lâm nghiệp thương mại kể cả khi giao cho các lâm trường. Các doanh nghiệp lâm nghiệp thương mại thuê đất (hoặc mua quyền sử dụng đất bằng đấu giá) của Nhà nước rất có thể sẽ sử dụng đất lâm nghiệp có hiệu quả hơn (với nhu cầu trồng rừng cần thiết) và sẽ không còn thực hiện “vai trò người cho thuê” bằng cách giao đất của nhà nước cho hộ hoặc các nhà trồng rừng khác thuộc khu vực tư nhân và các nhà chế biến rồi thu tiền thuê của họ bằng “hiện vật” như nhiều LTQD muốn làm. Về lâu dài, việc cổ phần hoá các LTQD theo hướng kinh doanh là một lựa chọn quan trọng cần xem xét trên quan điểm của quyết định mới đây của Chính phủ về cổ phần hoá các cơ sở chế biến và tiếp thị và thí điểm cổ phần hoá rừng trồng và tài sản cố định do các LTQD quản lý. Bộ tài chính hiện đang sửa đổi Nghị định Cổ phần hoá (Số 64/2003/ND-CP) nhằm “cho phép cổ phần hoá các nhà máy, xí nghiệp chế biến của các Nông trường và Lâm trường quốc doanh; thí điểm cổ phần hoá vườn quả, rừng trồng cũng như các xưởng chế biến của các Lâm trường quốc doanh.”

Chuyển giao rừng sản xuất tự nhiên cho các BQLRPH. Quản lý rừng sản xuất tự nhiên là một vấn đề quan trọng vì nó chiếm diện tích lớn (tổng cộng khoảng 1,8 triệu ha vào năm 2001) và sự phụ thuộc của các LTQD hiện có vào nguồn thu từ khai thác rừng tự nhiên. Do Chính phủ dành ưu tiên cho việc bảo tồn và làm giàu rừng tự nhiên hiện có (như lệnh đóng cửa rừng), sẽ là hợp lý nếu coi việc quản lý bền vững rừng sản xuất tự nhiên là dịch vụ công ích và chuyển giao chức

năng này cho các cơ quan dịch vụ công ích. Ứng cử viên thích hợp nhất là các BQLRPH. Vì các BQLRPH được phép có tới 30% diện tích rừng sản xuất tự nhiên trong tổng diện tích của mình, mức trần dự kiến tăng lên có thể được gọi là Ban Quản lý Rừng (BQLR), như vậy sẽ phân biệt với chức năng nhiệm vụ hiện thời của các BQLRPH. Điều quan trọng là các BQLRPH hoặc BQLR sẽ quản lý việc thu hoạch của rừng sản xuất tự nhiên theo kế hoạch điều chế rừng được cơ quan có thẩm quyền của Chính phủ phê duyệt và thông qua đầu thầu, trong đó mọi cơ quan kinh doanh, bao gồm các LTQD, có thể tham gia. Việc tách chức năng quản lý công và tư sau đó sẽ có thể đạt được bằng sự trao cho các BQLRPH/BQLR quyền xây dựng kế hoạch điều chế rừng trong đó quản lý rừng và quyền sử dụng có thể giao khoán cho các xã và các đơn vị khác – tuân thủ các điều khoản của Luật Đất đai mới. Điều này sẽ làm cho các BQLRPH/BQLR tập trung vào công tác kế hoạch hoá và kiểm tra, trong khi đó tạo ra môi trường khích lệ cho các bên tham gia đầu tư vào và hưởng lợi từ việc sử dụng và quản lý rừng. Nói chung, điều này sẽ giảm nhẹ gánh nặng ngân sách cho việc quản lý rừng.

Chuyển giao đất lâm nghiệp và tài nguyên rừng cho hộ dân hoặc cộng đồng. Đây là một lựa chọn quan trọng nhất là đối với vùng đất thấp và vùng đồi, nơi có nhiều cơ hội kinh doanh hơn cũng như nhiều nhu cầu tham gia của dân địa phương hơn. Qui mô và địa điểm là vấn đề. Ở mức độ phát triển nông nghiệp của Việt Nam, lâm nghiệp qui mô nhỏ thường có hiệu quả và tốt hơn, và gắn với xóa đói giảm nghèo hơn là qui mô lớn. Do vậy, việc chuyển giao những diện tích nhỏ và rừng cây trồng phân tán cho các hộ

dân hoặc các cộng đồng cần được hết sức khuyến khích. Chuyển giao những diện tích nhỏ và rừng cây trồng phân tán cho chính quyền địa phương cần được tiến hành trước (như Hạt Lâm nghiệp huyện) và bước sau đó sẽ giao lại cho các hộ dân và các cộng đồng theo Luật Đất đai và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng. Do vậy, việc chuyển đổi các LTQD thành các BQLRPH, BQLR hoặc DNLN thương mại nên được khuyến khích ở những vùng có diện tích rừng lớn và tập trung ở vùng sâu vùng xa mà ở đó các ngành khác không làm được. Các tiêu chí chủ chốt để chuyển đổi các LTQD bao gồm:

- Loại rừng sẵn có dựa trên sự phân loại rừng hợp lý, qui mô diện tích và vị trí của rừng; qui hoạch sử dụng đất và kế hoạch điều chế rừng;
- Nhu cầu về đất và tài nguyên rừng của người dân địa phương và xã để đảm bảo ổn định cuộc sống;
- Trong trường hợp chuyển đổi thành đơn vị do nhà nước cấp kinh phí (như các BQLRPH, BQLR, khuyến Lâm/các Trung tâm dịch vụ), tính chất và giá trị của những dịch vụ công ích mà các đơn vị đó đã thực hiện và kết quả thực hiện trước đây trong bảo vệ và phục hồi rừng sẽ được xem xét;
- Trong trường hợp chuyển đổi thành các đơn vị sản xuất kinh doanh, năng lực tài chính dựa trên kế hoạch kinh doanh - tài chính có tính đến nhu cầu của thị trường và sự cạnh tranh của các khu vực (ngành) khác cũng như kết quả thực hiện về kinh tế trước đây sẽ được xem xét.

Những giải pháp lựa chọn chính để chuyển đổi LTQD được tóm tắt trong bảng 5. Cột bôi màu xám là phương án lựa chọn của Ủy ban Nhân dân các tỉnh.

Ở cấp ngành, có hai lựa chọn về cách tiếp cận:

Lựa chọn 1 (A1): Rừng đặc dụng và rừng phòng hộ có diện tích lớn sẽ chuyển giao cho các ban Quản lý rừng đặc dụng (BQLRĐD) và các BQLRPH nhưng các LTQD đang thực hiện cả chức năng công ích và chức năng kinh doanh và quản lý rừng sản xuất tự nhiên thì vẫn giữ (như hiện nay các UBND thường đề nghị).

Lựa chọn 2 (A2): Tách biệt hẳn chức năng công ích và với kinh doanh bằng cách chuyển giao rừng tự nhiên tập trung (gồm cả rừng sản xuất tự nhiên) cho các BQLRPH và BQLR đồng thời giao thêm rừng sản xuất cho các hộ và các cộng đồng và các đơn vị kinh doanh khác trên cơ sở cạnh tranh. Một số ít các LTQD còn lại sẽ chuyển theo hướng sản xuất kinh doanh và tự chủ về tài chính⁶.

Với sự tham gia đa dạng hơn của nhiều đơn vị khác nhau trong việc quản lý tài nguyên rừng (A2), vai trò của bộ máy nhà nước của ngành sẽ phải thay đổi từ cơ chế can thiệp trực tiếp rộng rãi và vi mô sang thiết lập một môi trường cho phép cả các đơn vị nhà nước và tư nhân thực hiện vai trò của mình. Theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, điều này có thể thực hiện thông qua việc hướng dẫn thường xuyên việc phân loại rừng, qui hoạch sử dụng đất và kế hoạch điều chế rừng nhằm đảm bảo một sự cân bằng hợp lý giữa mục tiêu của đơn vị thực hiện nhằm đảm bảo một sự cân bằng hợp lý giữa mục tiêu của các bên thực hiện và các mục tiêu của ngành và để kiểm tra việc thực hiện của các đơn vị đó.

Vai trò quan trọng khác của nhà nước là hỗ trợ vốn hợp lý cho các dịch vụ của

BQLRPH và BQLR. Nhìn chung, Nghị định 10 tháng 2/2002 được ban hành đã trả lời cho câu hỏi nhà nước hỗ trợ vốn “như thế nào” và “bao nhiêu” cho các BQLRPH và BQLR này. Tuy nhiên, cấp nào (trung ương hay tỉnh) sẽ hỗ trợ các BQLRPH vẫn là một trong những câu hỏi quan trọng nhất cần được giải quyết. Do gần như tất cả các BQLRPH, BQLR và LTQD đều chịu sự giám sát của các UBND tỉnh, do đó các ứng cử viên có khả năng nhất là các UBND tỉnh. Bằng cách nào Chính phủ có thể đảm bảo rằng UBND các tỉnh có thể bù đắp những thiếu hụt về ngân sách của các BQLRPH và BQLR trong trường hợp hầu hết các dịch vụ của họ được sử dụng bởi các tỉnh khác trong bối cảnh phân cấp ngân sách như hiện nay. Trong khi các nguồn vốn hỗ trợ mới có thể được tăng cường theo FPDL đã điều chỉnh thì việc hỗ trợ vốn cho các BQLRPH và BQLR, cơ chế hỗ trợ, và nguồn vốn hỗ trợ cần được xác định rõ.

Cần cân đối giữa tác động và rủi ro tiềm ẩn trong quá trình thực hiện. Tác động tiềm ẩn của quá trình đổi mới ít nhiều không giống nhau khi theo đuổi phương án 1 hoặc 2. Trong phương án 2, tác động sẽ có ảnh hưởng sâu rộng vì phương án này cho thấy những tiềm năng chưa được khai thác của ngành đồng thời ưu tiên cho việc bảo vệ và trồng rừng. Do người dân và cộng đồng địa phương sẽ tham gia tích cực và được hưởng lợi từ quá trình cải cách LTQD nên phương án A2 cũng sẽ góp phần xóa đói giảm nghèo. Với phương án này, gánh nặng về ngân sách Nhà nước của ngành sẽ ít hơn so với phương án A1. Tuy nhiên, phương án A2 có thể dẫn đến kết quả dư thừa nhiều cán bộ biên chế trong các LTQD mà họ là những người có chuyên môn nhất định như lập kế hoạch, kế toán, quản lý. Các cán bộ LTQD có thể tìm được việc làm

⁶ Xem Martin Geiger (2002)

trong các BQLRPH và BQLR nhưng cũng có thể phải chuyển đổi nơi ở.

Kinh nghiệm hiện nay cho thấy phương án A1 có mức độ rủi ro cao đó là việc khó đạt được hoặc không đạt được những mục tiêu đặt ra. A2 có mức độ rủi ro vừa phải đặc biệt là về năng lực thực hiện vì nó dựa trên những kinh nghiệm đạt được. Cũng sẽ có mức độ rủi ro vừa phải đó là việc chậm trễ hoặc sai sót trong phát triển lâm nghiệp hộ và lâm nghiệp cộng đồng trên cơ sở vừa học vừa làm. Tuy nhiên, các hình thức đổi mới tiên tiến hơn như bán và cổ phần hóa các nguồn tài nguyên rừng còn có mức rủi ro cao hơn nữa bởi tính mới mẻ của nó và khả năng gây ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường. Do đó, để thực hiện một cách hợp lý, cần phải có một kế hoạch hành động dễ theo dõi và mang tính định hướng kết quả cho cả hai phương án nhằm giảm thiểu các tác động tiêu cực và rủi ro.

Hiện nay trong bối cảnh nhà nước Việt Nam đang nỗ lực đẩy nhanh quá trình đổi mới LTQD trên cơ sở Nghị quyết của Trung ương Đảng số 28/NQ-TW tháng 6/2003 và Quyết định của Chính phủ số 179 tháng 9/2003 thì Luật DNNN mới cần phải được thực hiện. Có một số biện pháp đổi mới LTQD khả thi. Tuy nhiên, khó có thể đạt được mục tiêu nếu không tách chức năng nhà nước ra khỏi chức năng kinh doanh. Có thể tối đa hóa tác động tích cực và giảm thiểu rủi ro nếu rừng tự nhiên được giao cho các BQLRPH hay BQLR (được Nhà nước hỗ trợ vốn) và nông dân, cộng đồng địa phương cũng như khu vực tư nhân được tạo điều kiện hơn để đóng vai trò tích cực trong quá trình này. Tuy nhiên, để đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu LTQD, Chính phủ cần làm rõ cấp nào (trung ương hay địa phương) sẽ hỗ trợ vốn cho các BQLRPH và BQLR và sự hỗ trợ sẽ được đảm bảo bằng cách

nào trong bối cảnh tăng cường phân cấp quản lý tài chính ở Việt Nam.

Nói tóm lại, đổi mới LTQD cần có một kế hoạch hành động dễ theo dõi, các tiêu chí cũng như các biện pháp rõ ràng nhằm: duy trì các LTQD như những doanh nghiệp kinh doanh có đủ năng lực tài chính, chuyển đổi các LTQD này thành các tổ chức dịch vụ nhà nước hoặc các hình thức sở hữu khác, hoặc giải thể và giao toàn bộ diện tích đất đã sử dụng và chưa sử dụng cho hộ hoặc những đối tượng sở hữu đất khác. Một yếu tố quan trọng của đổi mới là hoàn thành đánh giá việc sử dụng đất bởi các LTQD và giao toàn bộ đất lâm nghiệp đang được họ sử dụng và quản lý cho người dân địa phương và các đối tượng sử dụng đất khác. Kinh nghiệm từ các dự án đang thực hiện cho thấy tầm quan trọng của việc hỗ trợ cá nhân và hỗ trợ theo yêu cầu cho mỗi tỉnh và mỗi LTQD trong quá trình đổi mới của họ cũng như nhu cầu được hỗ trợ kỹ thuật để tái cơ cấu và chuyển đổi theo hướng quản lý lâm nghiệp bền vững. Do đó, đổi mới cơ cấu LTQD có thể được hỗ trợ tốt nhất thông qua quá trình đổi mới toàn diện Doanh nghiệp Nhà nước trong khi đó, theo khuôn khổ FSSP, các nhà tài trợ có thể tiến hành hỗ trợ kỹ thuật cho các LTQD với mục tiêu nhằm đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu của LTQD.

Các công ty quản lý thủy nông (IMC). Quá trình cải cách các công ty quản lý thủy nông đang tiến dần từng bước và trọng tâm của quá trình này là tầm nhìn dài hạn về tiềm năng của một chương trình đổi mới có triển vọng hơn. Cả nước có 181 công ty quản lý thủy lợi trong đó 3 công ty phụ trách các công trình thủy lợi quy mô lớn, chịu sự quản lý trực tiếp của Bộ NN&PTNT. Các công ty còn lại do tỉnh quản lý. Có hơn 18.000 cán bộ làm việc trong các công ty quản lý thủy nông. Các công ty quản

Bảng 5. Tóm tắt các lựa chọn về chuyển đổi các LTQD

Rừng chức năng/loại	Khu vực nhà nước				Qui mô nhỏ Lâm nghiệp hộ và xã ¹	Tư nhân Doanh nghiệp/các hình thức sở hữu khác
	BQLRĐD & BQLRPH Nhà nước thuần	BQLR Mới đề xuất	LTQD với chức năng hỗn hợp	LTQD Kinh doanh		
Rừng phòng hộ & đất rừng	X	X	X			
Rừng sản xuất tự nhiên và đất rừng		X	X		X	X
Rừng trồng			X	X	X	X
Tính hợp lý	Công ích	Bên ngoài & sử dụng tốt hơn nguồn lực công	Không có, ngoại trừ coi như là bước tạm thời	Cung cấp vật tư đảm bảo hơn cho các DN nhà nước cấp dưới	Hiệu quả & sinh kế ổn định	Hiệu quả
Phạm vi	Rừng phòng hộ tập trung, rừng sản xuất tự nhiên chiếm 30% tổng diện tích, ở vùng sâu & vùng đồi núi	Rừng phòng hộ & rừng sản xuất tự nhiên tập trung, chủ yếu ở vùng sâu & vùng đồi núi	Cơ hội kinh doanh mà các ngành khác muốn làm + rừng phòng hộ & rừng sản xuất nhỏ. Phân bố rộng rãi ở đất thấp và vùng đồi	Rừng trồng thương mại có hiệu quả kinh tế hoặc các dịch vụ gia tăng giá trị dựa trên kế hoạch kinh doanh hợp lý; các khu vực khác không tham gia. Phân bố rộng rãi ở vùng đất thấp và vùng đồi	Phân bố rộng, nhất là ở khu đồng dân vùng đất thấp và vùng đồi	Có các cơ hội kinh doanh thuận lợi; Phân bố rộng rãi ở vùng đất thấp và vùng đồi
Qui mô	Phụ thuộc vào qui mô của rừng phòng hộ	Qui mô của rừng tự nhiên	Hạn chế & giảm do tăng số hộ và dịch vụ công	Hạn chế do hiệu quả và năng lực	Phân bố rộng và tăng trưởng	Tăng trưởng
Nguồn kinh phí và khung qui chế	Kinh phí nhà nước	Kinh phí nhà nước + tạo thu nhập (Nghị định 10)	Doanh thu & Kinh phí nhà nước; Luật DNN & DN + qui định mới	Tự đứng vững; Luật DNN & DN	Tự đứng vững; Nghị định 01/CP	Tự đứng vững; Luật DN

Ghi chú: 1. Về đất rừng đang thuộc các đơn vị nhà nước kiểm soát, hộ và cộng đồng phải ký hợp đồng dài hạn, minh bạch và tự nguyện với các đơn vị nhà nước và họ cũng cung cấp đầu vào và tiếp thị sản phẩm.

lý thủy nông này rất quan trọng không chỉ ở chất lượng của dịch vụ thủy lợi được cung cấp trong các hệ thống hiện nay mà còn ở chất lượng của hoạt động quản lý đầu tư cho các cơ sở vật chất mà công ty thực hiện. Cơ sở tài chính của họ mang tính phụ thuộc vì toàn bộ các chi phí về vốn cũng như khoảng ½ chi phí thường xuyên đều do ngân sách nhà nước (trung ương và tỉnh) cấp.

Các công ty quản lý thủy nông quản lý cơ sở hạ tầng không chỉ để phục vụ các mục đích cấp, thoát nước cho nông nghiệp mà còn nhằm mục đích kiểm soát nguồn nước để tránh lũ lụt, đồng thời phục vụ nhu cầu của ngành công nghiệp, dịch vụ và người dân nông thôn. Cam kết về nguồn lực nhà nước cho các chương trình đầu tư này đã thu hút phần lớn các nguồn huy động cho ngành nông nghiệp. Theo mô tả chi tiết ở phần đánh giá chi tiêu công (PER) trong báo cáo này, phần Ngân sách Nhà nước phân bổ cho thủy lợi tuy có giảm nhưng vẫn đạt khoảng 60% chi tiêu ngân sách cho nông nghiệp. Ngoài ra, trong thời gian qua, các nguồn vốn được huy động thêm thông qua phát hành trái phiếu Kho bạc để chi trả cho những cam kết trong hợp đồng đối với các công trình cơ sở hạ tầng thủy lợi đã được làm, mà hầu hết đều do các doanh nghiệp xây dựng nhà nước đã thực hiện.

Trong tương lai, cùng với những thay đổi mạnh mẽ về vai trò của Bộ NN&PTNT cũng như chính quyền các tỉnh trong việc thúc đẩy ngành nông nghiệp phát triển và nhu cầu đối với nguồn đầu tư hạn chế từ phía nhà nước, áp lực về mức chi tiêu nhà nước cho cơ sở hạ tầng thủy lợi như hiện nay sẽ tiếp tục tăng lên. Một câu hỏi cơ bản là liệu có thể huy động được các nguồn tài chính để vừa đáp ứng các nhu cầu đầu tư trong tương lai vừa giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

Nhu cầu đầu tư cho thủy lợi vẫn rất quan trọng và sẽ tăng mặc dù chỉ để thỏa mãn nhu cầu nâng cấp kỹ thuật các hệ thống hiện có. Phần lớn các hệ thống hiện có được thiết kế với chức năng kiểm soát nước đơn giản để tưới tiêu cho lúa trên một diện tích nhất định trong cùng thời vụ. Khi tăng cường đa dạng hóa cây trồng, cần kiểm soát thủy lợi hiệu quả hơn để giúp nông dân đáp ứng nhu cầu của các cây trồng ngoài lúa và tăng khả năng quản lý độc lập của người nông dân đối với đồng ruộng của mình để họ có thể phối hợp với các sở thích trồng trọt của các nông dân khác.

Các hình thức lựa chọn đầu tư này gắn liền với việc xem xét về tiềm năng lợi nhuận dài hạn và triển vọng thị trường của những cây trồng mà người nông dân lựa chọn sản xuất. Các lựa chọn đầu tư này được thực hiện tốt nhất ở địa phương và sẽ được thực hiện tốt hơn trong một khuôn khổ đã được tăng cường để đánh giá khả năng thương mại và tạo ra lợi nhuận. Điều này đòi hỏi nông dân và các tổ chức của họ tham gia tích cực hơn vào quá trình ra quyết định và đầu tư vốn cho các lựa chọn đầu tư và công nghệ thủy lợi.

Các công ty quản lý thủy nông với tư cách là nhà cung cấp dịch vụ sẽ tiếp tục đóng vai trò quan trọng là các đối tác tham gia trong quá trình xây dựng các kế hoạch đầu tư này đồng thời là các phương tiện để thực hiện các kế hoạch hỗ trợ vốn cho các quá trình đầu tư. Có thể thấy rằng, các kế hoạch bao gồm đa dạng hóa các nguồn vốn (bao gồm công trái và các khoản tiền vay) cho phép giảm chi trực tiếp từ Ngân sách Nhà nước.⁷ Hai khả năng cơ bản cần được tăng cường để mở rộng tiềm năng đa

⁷ Vẫn có một phần đầu tư cho cơ sở hạ tầng thủy lợi để thực hiện các cam kết của Nhà nước về kiểm soát lũ lụt, giảm thiểu thiên tai và các dịch vụ môi trường. Phần đầu tư này vẫn thuộc trách nhiệm Nhà nước và cơ bản được cấp vốn từ Ngân sách Nhà nước.

dạng hóa nguồn vốn đầu tư cho thủy lợi. Thứ nhất là các nền tảng tài chính và tính minh bạch của các công ty quản lý thủy nông. Khả năng tài chính và năng lực quản lý tài chính của họ cần được tăng cường, bắt đầu bằng việc giải quyết khoảng cách về vốn cho hoạt động duy tu và bảo dưỡng (O&M) mà hiện nay đang xảy ra đối với đa số các công ty quản lý thủy nông. Thứ hai, các công ty quản lý thủy nông và các tổ chức nông dân quản lý thủy lợi cần phải cùng nhau thiết lập các kế hoạch đầu tư dài hạn mà có thể kết hợp đánh giá thị trường với các kế hoạch trồng trọt, các nhu cầu về nước, các lựa chọn công nghệ/đầu tư thủy lợi cũng như việc chia đều chi phí giữa các đối tượng khách hàng của các công ty quản lý thủy nông.

B. Quản lý tài nguyên tự nhiên để phát triển trên diện rộng

1. Đất nông nghiệp

Phân phối lại một cách công bằng và cấp quyền sử dụng đất bắt đầu từ đầu thập niên 90 là một yếu tố quan trọng góp phần xóa đói giảm nghèo nhanh chóng và tăng năng suất rộng khắp Việt Nam. Trong khuôn khổ Luật Đất đai, khoảng 95% diện tích đất canh tác được phân bổ cho hộ với quyền sử dụng dài hạn đã góp phần đem lại những tác động tích cực về mức sống và tăng trưởng. Kinh nghiệm từ những nghiên cứu gần đây cho thấy cùng với tự do hóa thị trường, cấp đất một cách bình đẳng cho nông dân đóng một vai trò quan trọng trong việc duy trì tăng trưởng nông nghiệp ở mức 4,5 %/năm và xóa đói giảm nghèo ở mức 2%/năm. Thành tựu này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh (i) nguồn tài nguyên đất của quốc gia cực kỳ hạn chế (1.224 m² đất nông nghiệp và 4.238 m² tổng diện tích đất tự nhiên theo đầu người năm 2000) đồng thời dân số và lao động vẫn tăng trưởng nhanh (1,8% & 3%/năm

trong thập niên 90); (ii) Việt Nam đang trong thời kỳ quá độ sang nền kinh tế định hướng thị trường trong đó Chính phủ quan tâm nhiều nhất đến vấn đề sở hữu nhà nước và phân phối đất một cách công bằng; và (iii) bộ máy nhà nước cũng như các tổ chức dân sự không có đủ năng lực.

Kể từ khi Luật Đất đai năm 1993 có hiệu lực, Việt Nam đã theo đuổi một loạt các thay đổi chính sách và khung pháp lý về quản lý đất đai. Quá trình này bao gồm sửa đổi lại Luật Đất đai năm 1998 và 2001. Luật Đất đai 1998 sửa đổi đã củng cố thêm quyền lợi của người sử dụng đất kể cả những đối tượng thuê đất. Luật Đất đai sửa đổi 2001 đã tạo ra một số thay đổi đáng kể. Giao đất, cho thuê và ban hành Giấy chứng nhận Quyền sử dụng đất (QSDĐ) được ủy thác cho các cấp địa phương thông qua các UBND huyện. Một loạt các Nghị định, Thông tư và Quyết định ban hành từ năm 2000 làm đơn giản hóa quá trình cấp QSDĐ đồng thời xác định rõ các giá trị đền bù và làm cho quá trình chuyển giao quyền sử dụng trở nên dễ dàng hơn. Xu hướng của việc phát triển các luật định này là dần dần mở rộng quyền đất đai và tăng thời hạn của quyền cho hộ và tổ chức, hỗ trợ các thị trường đất đai, hỗ trợ việc ban hành QSDĐ và ổn định quỹ đất nhằm thu hút các nhà đầu tư nước ngoài.

Việt Nam đang hướng tới một chương trình thứ hai về đất đai hết sức quan trọng để đạt được tăng trưởng kinh tế hiệu quả và công bằng. Hệ thống quản lý địa chính (LMA) vẫn chưa thể hỗ trợ đầy đủ cho các hoạt động thông thường của thị trường bất động sản và các thể chế thị trường mới xuất hiện.⁸ Không

⁸ Theo như quan sát của một quan chức Bộ Tư pháp, “so với các lĩnh vực cải cách khác, LMA đã đạt được 4 kết quả sau: (i) số lượng văn kiện luật được xây dựng; (ii) số trường hợp tham nhũng được báo cáo; (iii) số lượng các tranh chấp phát sinh; và (iv) số trường hợp vi phạm xảy ra”.

dễ đáp ứng nhu cầu của thị trường đất đai mới xuất hiện nếu chỉ dựa vào các công cụ và cơ cấu thể chế mà Luật đất đai qui định cho việc quản lý địa chính. Những yếu kém về địa chính bao gồm: (i) các thủ tục đăng ký ban đầu, thuế sử dụng đất và phí chuyển nhượng không khuyến khích được sự tham gia và thị trường chính thức; (ii) thủ tục đăng ký quá phức tạp qua ba cấp hành chính; (iii) cần được hai cấp hành chính phê duyệt để được phép chuyển nhượng; (iv) các mức hạn điền ở các vùng nông nghiệp; (v) gia tăng các cuộc tranh chấp đất và không đủ năng lực giải quyết tranh chấp kể cả những tranh chấp trước đây chưa được giải quyết. Quản lý địa chính ở các khu vực có rừng là một vấn đề được đặc biệt quan tâm, là yếu tố phát triển các thị trường đất công bằng và hiệu quả ở khu vực nông thôn.

Một số lĩnh vực liên quan đến chính sách đất đai hiện chưa được hiểu biết đầy đủ, những lĩnh vực này nếu được giải quyết sẽ có tiềm năng làm tăng năng suất. Trung bình, một gia đình sở hữu 0,73 ha, thấp hơn nhiều so với các quốc gia láng giềng (Điều tra nông nghiệp GSOs 2001). Diện tích đất sở hữu ít ỏi này thường được chia thành các lô đất nhỏ phân tán, ước tính có khoảng 100 triệu lô đất nhỏ như vậy (trung bình dưới 0,1ha/lô) được phân phối cho 10,7 triệu hộ nông dân. Ngoài ra, dự đoán dân số nông thôn, thậm chí sau di cư, sẽ không giảm đi trong thập kỷ tới sẽ dẫn tới việc áp lực dân số làm cản trở quá trình tích tụ ruộng đất một cách tự nhiên để phát triển thành các trang trại có quy mô lớn. Thêm vào đó, những hạn chế trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất (đặc biệt từ trồng lúa nước sang các mục đích khác) và quá trình lập kế hoạch từ trên xuống khiến người nông dân không tận dụng được các cơ hội thị trường đang thay đổi nhanh chóng.

Quản lý và quản trị đất đai nằm trong số những mục tiêu ưu tiên hàng đầu của Nhà nước trong việc xây dựng chính sách và tăng cường năng lực trong những năm tới. Đó là một biện pháp quan trọng để thực hiện thành công Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm giai đoạn 2001-10, Chương trình CPRGS và Kế hoạch phát triển năm tiếp theo 2006-10 của Nhà nước. Cụ thể là, Chương trình CPRGS đặt mục tiêu: (i) xây dựng và ban hành bộ Luật Đất đai mới (ban hành năm 2003, bắt đầu thực hiện vào năm 2004), và (ii) hoàn thành giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tất cả các đối tượng sử dụng đất vào năm 2005. Duy trì tăng trưởng nông nghiệp và xóa đói giảm nghèo đòi hỏi phải sử dụng có hiệu quả hơn toàn bộ các nguồn đất hiện có, đặc biệt ở vùng miền núi và vùng ven đô. Chiến lược của Nhà nước tập trung vào việc củng cố hệ thống pháp luật và hiện đại hóa cơ chế quản lý và quản trị đất đai hiện nay. Luật Đất đai mới vạch ra một khung pháp lý chung để đảm bảo quyền sử dụng đất, quyền sử dụng đất truyền thống, và sự tiếp cận quyền sử dụng đất một cách công bằng cho tất cả các ngành trong giai đoạn 2005-2010. Luật này cũng sẽ cho phép tiếp cận quản lý rừng và đất rừng bền vững hơn đồng thời, thiết lập một hệ thống quản lý đất đai linh hoạt hơn trong nền kinh tế định hướng thị trường. Luật được thực hiện sẽ đảm bảo việc phân loại đất và lập địa giới một cách minh bạch và dễ dàng, quản lý và sử dụng bền vững đất cộng đồng và sự tiếp cận sử dụng đất một cách công bằng cho tất cả các ngành.

Sự ưu tiên của Nhà nước trong những năm tiếp theo sẽ là thực hiện hiệu quả Luật Đất đai mới. Những vấn đề tồn tại trong thời gian qua đó là thiếu sự tham gia của người dân cũng như tính minh bạch trong qui hoạch sử dụng

đất và có sự khác biệt đáng kể giữa các qui hoạch sử dụng đất và thực tế. Do đó, giới mốc quan trọng của tiến trình này là (i) Nhà nước ban hành những hướng dẫn chi tiết hơn đối với việc lập qui hoạch sử dụng đất và phân loại đất có sự tham gia của người dân qua đó thiết lập các thủ tục tham gia cho việc lập địa giới sử dụng đất để đáp ứng tốt hơn các nhu cầu của công chúng và các lực lượng thị trường dựa trên sự tham gia đồng đẳng của các đối tác liên quan, tạo ra một quá trình phân cấp tốt hơn và linh hoạt hơn trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất; (ii) tăng cường cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đất cho hộ sử dụng đất lâm nghiệp (ít nhất cho khoảng 95% hộ vào cuối năm 2005). Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp có tên cả vợ và chồng; (iii) một thông tư liên ngành hướng dẫn thực hiện quyền sử dụng đất truyền thống có tính đến sự đa dạng trong tập quán sử dụng đất của các nhóm dân tộc khác nhau cũng như sự năng động của nó và sở thích của nhiều bên liên quan trong cộng đồng.

Thị trường đất nông thôn mới được hình thành và khác nhau theo vùng. Nhiều báo cáo cho thấy sự năng động của các địa phương trong việc mua, bán và cho thuê đất nông nghiệp nhưng đây chỉ là các trường hợp ngoại lệ. Trong khi việc tăng cường hoạt động của thị trường đất đai được khuyến khích bởi nó giúp tăng hiệu quả và năng suất nông nghiệp, đồng thời cũng nảy sinh những quan tâm về tính công bằng. Nhiều báo cáo cho thấy tình trạng bán hết đất của một số nông dân ở vùng đồng bằng sông Cửu Long đang làm trầm trọng thêm vấn đề không có ruộng đất. Tuy nhiên, ở hầu hết các vùng của Việt Nam, các quy định về lập qui hoạch sử dụng đất thiếu linh hoạt, sự phê duyệt của các

cấp hành chính cho phép chuyển nhượng, và thiếu phương pháp đường như là các yếu tố chính hạn chế sự năng động của thị trường đất đai, cản trở tăng năng suất nông nghiệp trong một cơ cấu sở hữu đất nông nghiệp cực kỳ manh mún và hạn chế khả năng chuyển đổi từ hoạt động canh tác sang hoạt động kinh tế khác của hộ. Do đó, sự tự do hóa thị trường sẽ làm tăng sức cạnh tranh và tính linh hoạt của các nông dân sản xuất nhỏ nhưng cũng cần thiết giám sát và giảm thiểu các nguyên nhân có thể gây nên những hậu quả xấu về công bằng.

Ở Việt Nam, mức hạn điền được qui định ở mức rất thấp (2-3 ha) không thể tối ưu hóa về kinh tế (mặc dù “các trang trại sản xuất” đều được hưởng ngoại lệ). Tăng diện tích đất sở hữu cho các chủ trại nhỏ mà có khả năng cạnh tranh sẽ vừa mang lại hiệu quả vừa tăng tính công bằng. Kinh nghiệm thế giới cho thấy có thể đạt được các mục tiêu tăng cường hiệu quả và đảm bảo công bằng trên các thị trường đất đai do các nông dân sản xuất nhỏ nắm giữ nếu như các thị trường yếu tố khác (đặc biệt là yếu tố tài chính) và chuyển giao công nghệ được tập trung cho các nông dân sản xuất nhỏ. Những lựa chọn nhằm giảm thiểu những hậu quả xấu về tính công bằng của tự do hóa thị trường đất đai - thông qua việc tạo công ăn việc làm trên đồng ruộng, giảm thiểu thiên tai (chẳng hạn như hỗ trợ giảm nhẹ thiên tai do Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cung cấp cho khách hàng), các kế hoạch bảo hiểm, các chương trình mua/bán/cho thuê đất của nhà nước và chính sách thuế - đang được thảo luận và thử nghiệm ở Việt Nam. Nhưng vấn đề này vẫn chưa được nghiên cứu đầy đủ. Những nội dung chưa được nghiên cứu liên quan đến nguồn gốc những khác biệt

tạo ra cạnh tranh trong các hoạt động nông nghiệp và sự lựa chọn của các hộ nghèo trước các cú sốc.

Tích tụ ruộng đất (dồn điền)

Đất nông nghiệp manh mún kìm hãm khả năng sản xuất. Với nguồn tài nguyên đất cực kỳ hạn chế và tăng trưởng dân số nhanh, Việt Nam đang phải đối mặt với vấn đề ổn định đời sống và đảm bảo công bằng của khu vực nông thôn nơi có 80% dân số sinh sống và 90% người nghèo. Quá trình dồn điền đang diễn ra, đáng kể nhất ở vùng Đông Nam Bộ và Tây Nguyên. Phản ứng của Chính phủ là tăng cường các chương trình chuyển đổi và dồn điền đổi thửa một cách tự nguyện. Các chương trình này mang tính đa mục đích và theo hướng từ trên xuống. Kết quả của các chương trình này là tích tụ ruộng đất của một hộ từ nhiều mảnh đất thành ít mảnh hơn nhưng diện tích mỗi mảnh lớn hơn. Các chương trình này cần được thực hiện tự nguyện không cần có sự can thiệp và với sự hỗ trợ của các cơ chế thị trường để giúp các hộ tiếp tục thích ứng và linh hoạt. Nhà nước cũng tác động đến quá trình dồn điền tự phát đang diễn ra trên diện rộng thông qua các kênh không chính thức cùng với một số công cụ chính sách như Luật Đất đai mới ban hành tháng 12/2003 và các chính sách về mua, bán, cho thuê đất, chính sách thuế đang được thảo luận và thí điểm. Tuy nhiên, các chính sách và các tác động của chúng vẫn chưa được nghiên cứu đầy đủ.

Kinh nghiệm về dồn điền của Việt Nam mới chỉ được nghiên cứu một cách sơ sài. Kinh nghiệm và bài học rút ra từ đây được coi là yếu tố quan trọng để xây dựng chính sách trong lĩnh vực này. Việc thiết lập các hệ thống điều kiện kinh tế - sinh thái - xã hội và hành chính có thể là một hướng đi thực tiễn. Điều

quan trọng là phải đánh giá những kinh nghiệm hiện nay và nhận biết các tác động tiềm tàng của chính sách nhà nước về dồn điền đổi thửa đối với các vấn đề xã hội và đói nghèo.

Giao đất cho cộng đồng theo sở hữu truyền thống

Giao quyền sử dụng đất cho cộng đồng theo sở hữu truyền thống giúp giải phóng tiềm năng sản xuất, quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên và xóa đói giảm nghèo ở các khu vực miền núi. Chính phủ đang tiến tới giao đất cho cộng đồng theo sở hữu truyền thống trên cơ sở Luật Đất đai sửa đổi. Ở Việt Nam, giao đất cho cộng đồng theo sở hữu truyền thống liên quan đến diện tích rừng và dân tộc thiểu số. Cụ thể, giao đất cho cộng đồng theo sở hữu truyền thống đang được đề xuất thực hiện trước tiên đối với các cộng đồng đang quản lý rừng hoặc đất chưa sử dụng trước khi áp dụng thực hiện rộng rãi ở các khu vực mới. Như vậy, việc trước tiên là cần phải có một chính sách được xây dựng kỹ lưỡng. Gần đây, khung pháp lý này đã được hoàn thiện thông qua sửa đổi Luật Phát triển và Bảo vệ rừng (sau đây được gọi là Luật Lâm nghiệp sửa đổi). Thứ hai, cần thiết lập cơ cấu thể chế, đường lối hướng dẫn và các nguồn vốn. Cuối cùng, thông qua đánh giá tác động để rút ra những bài học kinh nghiệm từ các dự án thí điểm hiện nay.

Ở Việt Nam, giao đất cho cộng đồng theo sở hữu truyền thống có thể được hiểu là cấp quyền sử dụng đất lâu dài *hợp pháp* có tính đến những nguyên tắc đã tồn tại từ lâu đời (gọi là “luật truyền thống của cộng đồng”) và những thể chế quản lý đất đai truyền thống tồn tại bên ngoài hoặc song song với hệ thống pháp luật chính thức và xác định rõ quyền được chi phối, phân bổ và bảo vệ như

thể nào trong cộng đồng⁹. Giao đất cho cộng đồng theo sở hữu truyền thống có thể tiến hành trên đất rừng và đất “chưa sử dụng” do các nhóm dân tộc thiểu số với những cơ cấu xã hội truyền thống còn nguyên vẹn.

Rừng và đất rừng giữ một vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ và trong CPRGS. Nhờ có những tiến triển đáng kể trong công cuộc cải cách ngành lâm nghiệp, độ che phủ rừng đã tăng đều đặn từ năm 1995 lên khoảng 10 triệu ha rừng tự nhiên và 2 triệu ha rừng trồng. Tuy nhiên, vẫn còn 6,77 triệu ha được phân loại là đất lâm nghiệp không có rừng che phủ. Hơn nữa, đóng góp của lâm nghiệp trong GDP theo báo cáo chính thức là 1,2%, thấp hơn rất nhiều so với giá trị thực tế và sản lượng tiềm năng ước tính. Việc không thể sử dụng hết tiềm năng có nguyên nhân chủ yếu từ những quy chế quản lý rừng và sở hữu đất lâm nghiệp không rõ ràng và chưa tối ưu. Các giải pháp được đề ra trong Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp giai đoạn 2001 – 2010 phù hợp với đường hướng của Đảng và Chính phủ là tập trung xóa đói giảm nghèo và cải thiện sinh kế cho người dân Việt Nam, ủng hộ ổn định xã hội và đảm bảo bền vững môi trường. Sự rõ ràng trong những quy định về quản lý rừng và sở hữu đất lâm nghiệp là vô cùng quan trọng để đạt những mục tiêu đề ra.

Cộng đồng người Việt Nam có một truyền thống quản lý đất đai lâu đời, đặc biệt là đất rừng cộng đồng và đất chưa sử dụng. Truyền thống này đã được thừa nhận trong nhiều văn bản

⁹ Theo Luật đất đai, cộng đồng được định nghĩa là một nhóm người sống trong cùng một làng/ xóm (thôn, bản, buôn,...) và có cùng phong tục hay những lễ thói của dòng tộc (mục 9.3). Theo nghĩa rộng hơn, “giao đất” được đề cập trong Luật và các tài liệu của Việt Nam với ý nghĩa là “giao đất cho cộng đồng”.

pháp lý¹⁰. Những dự án thí điểm về giao đất và quản lý rừng bởi cộng đồng đã được thực hiện ở một số tỉnh¹¹. Kết quả đến nay chỉ ra rằng cộng đồng có thể quản lý tốt rừng của họ sau khi được giao. Quá trình giao đất giao rừng được các cộng đồng nồng nhiệt đón nhận vì nó làm sáng tỏ việc sử dụng đất theo hình thức hài hòa trong xã hội, tăng đầu tư và năng suất của các diện tích được giao đồng thời đảm bảo chức năng môi trường của rừng và hợp pháp hóa thu nhập của cộng đồng. Đối với nhà nước, giao đất cho cộng đồng đỡ tốn chi phí hơn so với giao đất cho cá nhân. Hơn nữa, cộng đồng được trang bị tốt hơn để quản lý các diện tích lớn hơn một cách bền vững. Các quy định liên quan về quản lý rừng cộng đồng cần làm rõ các thu nhập, những khoản thanh toán và thuế nộp cho nhà nước với mức chi phí quản lý hợp lý.

Mục tiêu cuối cùng của giao đất cho cộng đồng theo truyền thống là lồng ghép lâm nghiệp vào phát triển kinh tế xã hội, tức là tạo nhiều phúc lợi hơn từ lâm nghiệp cho xã hội và tăng cường các hoạt động sinh kế (nhiều cơ hội

¹⁰ Ví dụ Quyết định 08/2001/QĐ-TTg, 245/1998/QĐ-TTg ngày 21/12/1998 về “thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước đối với rừng và đất rừng ở tất cả các cấp”, và Thông tư 56/1999/TT-BNN.

¹¹ Ví dụ, ở Đắc Lắc trong giai đoạn 1999-2002, khoảng 16.000 ha được giao cho người dân của 18 thôn, bản dân tộc thiểu số. Khoảng 1/3 tổng diện tích này được giao cho các hộ cá thể, nhóm hộ và các cộng đồng thôn, bản (Tranh Ngoc Thanh et al., 2003).

Ở Sơn La, trong giai đoạn 2001-2003 khoảng 685.000 ha đất rừng được giao cho người dân địa phương kèm theo giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong đó 426.000 ha có rừng tự nhiên. Khoảng 54% tổng diện tích được giao cho các cộng đồng thôn bản, 8% cho các nhóm hộ, 18% cho các tổ chức (gồm các tổ chức quần chúng ở các thôn, bản ví dụ Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ, v.v...) và 20% cho hộ cá thể (UBND Tỉnh Sơn La, 2004).

việc làm và thu nhập hơn) cho người dân trực tiếp liên quan.

Theo đường lối của Đảng Cộng sản và cơ sở pháp luật, đặc biệt là Nghị định Dân chủ Cơ sở, Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp sửa đổi và những nguyên tắc cơ bản sau đây:

- *Lợi ích cho nhân dân:* Giao đất bao gồm giao đất cho cộng đồng phải vì dân, tập trung vào hơn 1,5 triệu hộ ở các vùng có rừng với mức đói nghèo cao nhất và ít có cơ hội nhất để thoát khỏi đói nghèo;
- *Lợi ích cho nhà nước:* Các chức năng môi trường của rừng cần được quy định một cách bền vững cả về lợi ích địa phương và lợi ích quốc gia (ví dụ cung cấp nước, kiểm soát lũ lụt) đồng thời, phù hợp với các hiệp ước quốc tế. Các chi trả từ nhà nước để đảm bảo dịch vụ này và các khoản thanh toán cho nhà nước cần được xác định rõ;
- *Tạo ra các động cơ cho phát triển:* Người dân làm chủ sự phát triển và nhà nước tạo khuôn khổ để người dân thực hiện điều đó (bao gồm tiếp cận được đất đai, giống, tín dụng, khuyến nông và thị trường) trong một môi trường xã hội ổn định;
- *Thích nghi với địa phương:* Bối cảnh phát triển theo địa lý và những ưu tiên có thể thay đổi theo vùng và theo thời gian. Những mối quan tâm về môi trường, kinh tế, xã hội cần được hài hòa/thống nhất ở địa phương với sự tham gia của các đối tác liên quan. Khung pháp lý phải tạo ra sự linh hoạt cho các giải pháp (tạm thời) và qua cách vừa học vừa làm.

Với những nguyên tắc và mục tiêu trên, một loạt những lựa chọn về quản lý rừng và sử dụng đất bao gồm các hộ cá thể, cộng đồng địa phương (thôn, bản),

các tổ chức địa phương, các đơn vị hành chính địa phương, các đơn vị hành chính quốc gia, và các đơn vị kinh doanh cần được xem xét.

Những lựa chọn để thực hiện giao đất cho cộng đồng theo truyền thống. Có thể có một số giải pháp chính sách tùy thuộc vào mức độ mà luật truyền thống được xem xét trong quá trình giao đất cho cộng đồng. Việc giao đất theo sở hữu truyền thống phù hợp với luật tục của cộng đồng có thể dễ được cộng đồng chấp nhận nhưng có thể mâu thuẫn với những mục tiêu giao đất của nhà nước (ví dụ huy động đất, phục vụ bảo vệ rừng và bảo tồn đa dạng sinh học). Những khoảng cách đáng kể giữa quyền theo tập quán và quyền theo luật pháp vẫn tồn tại. Những khoảng cách này có thể được thu hẹp nhưng vẫn luôn tồn tại trong chừng mực nào đó khi dựa vào các sự lý giải khác nhau. Các giải pháp được đề xuất để thu hẹp khoảng cách đó bằng cách thỏa hiệp lồng ghép các thông lệ tập quán trong một khuôn khổ linh hoạt hơn để đảm bảo các mục tiêu sử dụng đất.

Dựa trên kinh nghiệm mà các cộng đồng ở Việt Nam đã quản lý tốt rừng, đây chỉ là bước đầu, các cộng đồng này cần có quyền hợp pháp để quản lý rừng. Hiện nay, ước tính có khoảng 2-2,5 triệu ha¹² đất rừng đang thực sự được quản lý bởi các cộng đồng. Một phần đất này được các UBND giao và hợp đồng với các cộng đồng¹³ trong đó quyền và nghĩa vụ quản lý rừng được nêu rõ.

¹² Nguyễn Hồng Quân (2003) cho biết 2,5 triệu ha đất rừng đang được các cộng đồng quản lý.

¹³ Khó có thể kiểm tra lại số liệu vì trong một số trường hợp, các hợp đồng ngắn hạn và các giấy chứng nhận quyền sử dụng đất dài hạn xen lẫn và quá trình đang được thực hiện. Hiện nay, quản lý cộng đồng bao gồm quản lý của các đơn vị quản lý hành chính xã hoặc các đơn vị kiểm lâm huyện và quản lý của thôn, bản và nhóm hộ.

Điểm bắt đầu cho quá trình quản lý hành chính có thể là quá trình xã giao quyền sở hữu rừng và đất rừng cho cộng đồng.

Bước thứ hai, như là một phần của quá trình điều chỉnh dần dần vai trò của các lâm trường quốc doanh (LTQD), xem xét chuyển giao trách nhiệm của các LTQD cho cộng đồng mà ở đó các LTQD hoạt động không có hiệu quả. Ước tính sẽ có thêm khoảng 0.5 – 1.0 triệu ha đổi ra sau quá trình đổi mới các LTQD còn lại.¹⁴ Một lần nữa, quá trình này cần được bắt đầu từ việc áp dụng ở cấp xã. Người dân địa phương cần được huy động tham gia quyết định xem sẽ đưa những diện tích nào vào quản lý địa phương và những diện tích có chức năng chung nào (rừng đặc dụng, rừng phòng hộ) cần được quản lý bởi đơn vị nhà nước cấp cao hơn (ví dụ đơn vị nhà nước). Rừng sản xuất có thể được giao cho các đơn vị sản xuất quốc doanh, các cộng đồng, hoặc tư nhân.

Rõ ràng, vẫn còn một chức năng quan trọng cho các đơn vị khác trong ngành như: quản lý nhà nước cần được thực hiện đối với một số rừng bảo vệ tập trung và rừng già ở các vùng hẻo lánh mà ở đó người dân địa phương không (hoặc chưa) sẵn sàng để đảm nhận trách nhiệm¹⁵. Lâm nghiệp hộ có thể là một giải pháp lựa chọn được ưa thích khi có những hạn chế về quy mô và ngoại lực ví dụ như ở các diện tích rừng sản xuất phân tán.

¹⁴ Dựa trên Nghị quyết TW Đảng số 28/NQ-TW tháng 6/2003 và Quyết định của Chính phủ số 179 tháng 9/2003 về tổ chức lại, đổi mới và phát triển LTQD.

¹⁵ Công ước tháng 2/2004 về Bảo tồn đa dạng sinh học (trong đó Việt Nam là một bên ký kết) và Quyết định về Quản lý khu bảo tồn đã công nhận các khu bảo tồn cộng đồng là một hành lang quan trọng cho bảo tồn đa dạng sinh học.

Một thiếu sót đang tồn tại trong Luật Đất đai thể hiện sự ràng buộc về nguyên tắc đối với việc thực hiện giao đất cho cộng đồng. Mặc dù trên thực tế, trong Luật đất đai, “cộng đồng” không được đề cập với tư cách là đối tượng được phép nhận đất rừng (kể cả trong Điều 75 về rừng sản xuất hoặc Điều 76 về rừng phòng hộ) mà được đề cập với tư cách là đối tượng được nhận đất nông nghiệp (Điều 9) trong đó rừng là tiêu chí phụ. Luật Phát triển và Bảo vệ rừng mới công nhận lâm nghiệp cộng đồng là một lựa chọn quản lý nhưng không nêu rõ vấn đề giao đất rừng cho cộng đồng có sử dụng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, cộng đồng thuê đất được coi là hợp pháp. Ngoài ra, quá trình thực hiện đòi hỏi có một chính sách được xây dựng kỹ lưỡng. Có hai tiêu chí chủ yếu để giao quyền sử dụng đất rừng cho cộng đồng như sau:

Sở hữu truyền thống và nhu cầu đối với tài nguyên rừng và đất rừng của người dân và cộng đồng địa phương để ổn định đời sống: trong các cuộc thảo luận ở địa phương, người dân có ý kiến rất rõ ràng về việc họ muốn rừng và đất rừng được quản lý bởi cá nhân, nhóm hộ, thôn, bản hay xã¹⁶;

Chính phủ nhất trí giải pháp phù hợp nhất về các mục tiêu xã hội (công bằng và giải quyết xung đột), mục tiêu kinh tế và môi trường. Sẽ đạt được sự nhất trí từ quá trình quyết định có sự tham gia của người dân trong xã.

Dựa trên kinh nghiệm hiện nay, có hai giải pháp cho Chính phủ lựa chọn. Các

¹⁶ Có thể hiểu rằng, sự hỗ trợ là rất cần thiết, đặc biệt đối với các dân tộc thiểu số do họ không thể dễ dàng hiểu được những ý nghĩa của luật đất đai. Nhiều ví dụ về sự hỗ trợ thành công đã được ghi chép trong tài liệu.

Hộp 2. Các tiêu chí để cộng đồng xin cấp quyền sử dụng đất

- Giao cho các nhóm đến 50 ha¹; giao cho thôn/bản, không áp dụng trần diện tích trong địa giới của thôn/bản¹. Địa giới giữa các khu đất phải được vạch rõ trên bản đồ và được thừa nhận (không có tranh chấp về đất). Phân loại rừng và lập kế hoạch sử dụng đất/lập địa giới phải được hoàn thành.
- Các nhóm được cấp quyền sở hữu đất: đất rừng sản xuất và rừng phòng hộ phân tán (< 5.000 ha)¹ bao gồm đất trồng, các khu phục hồi tự nhiên, rừng trồng và rừng tự nhiên.
- Không có xung đột trong hệ thống sở hữu theo phong tục tập quán, trong quản lý đất rừng trong cộng đồng và giữa các cộng đồng và các đơn vị quản lý có trách nhiệm. Trong trường hợp cấp quyền sở hữu cho nhóm với tư cách là một bộ phận của cộng đồng thôn, bản, nhóm phải được sự đồng ý của cộng đồng thôn, bản.
- Thỏa thuận chung về các nguyên tắc và quy chế hiện đang được áp dụng bởi cộng đồng trên cơ sở tiếp cận trước nguồn thông tin về các giải pháp, các vấn đề về công bằng, bình đẳng và giới.
- Những thông lệ quản lý hiện hành qua đó cộng đồng áp dụng để quản lý đất rừng được đánh giá là có thể chấp nhận được hoặc được kỳ vọng là có thể chấp nhận được khi quyền được đảm bảo và các cơ cấu hỗ trợ hoạt động.
- Những động lực: Sự ổn định về trung hạn của tất cả các yếu tố được đánh giá là có thể đạt được

dự án thí điểm có thể được mở rộng ra các tỉnh khác (Giải pháp 1), hoặc tất cả các diện tích thực sự được quản lý bởi cộng đồng được phép xin cấp quyền sở hữu đất cho cộng đồng (Giải pháp 2).

Mặc dù có thể nhận thấy rõ những lợi ích nhưng những rủi ro tiềm ẩn cũng cần được giảm thiểu. Cần phải có một chính sách được xây dựng kỹ lưỡng để giảm thiểu rủi ro trong ba lĩnh vực cơ bản thông qua:¹⁷

Giải quyết xung đột, cho dù đã tồn tại từ trước hay mới nảy sinh, bằng cách xây dựng dựa trên kinh nghiệm của việc hỗ trợ tốt quá trình với những hướng dẫn giao đất có sự tham gia được thực hiện tốt ở địa phương;

Tránh làm giảm diện tích rừng sau quá trình giao quyền sở hữu cho cộng đồng thông qua hỗ trợ lập kế hoạch quản lý

rừng cộng đồng, chia sẻ lợi ích, tăng cường quản lý hành chính và các công cụ theo dõi; và

Điều chỉnh các chi phí giao đất, giao rừng và các chi phí quản lý rừng. Chi phí giao đất, giao rừng cho một cộng đồng có sự tham gia của người dân sẽ khá rẻ so với giao đất nông nghiệp cho cá nhân nhưng vẫn cao hơn nhiều so với các định mức chi phí hiện hành.¹⁸

Liên quan đến các chi phí theo dõi, có một vấn đề là việc giao quyền quản lý rừng cho cộng đồng có giúp hủy bỏ việc thanh toán “phí bảo vệ” như hiện nay không. Do lợi ích cho cộng đồng từ việc quản lý rừng đã bị cạn kiệt chỉ có thể đạt được sau 5-10 năm do đó, các khoản phí bảo vệ cần được duy trì trong giai đoạn đầu, sau đó sẽ hủy bỏ dần. Hiện nay, đối với việc quản lý rừng sản xuất, có thể không có kiểu hỗ trợ này. Thay vì tiếp

¹⁷ Nhóm Lâm nghiệp Cộng đồng Quốc gia thuộc Cục Lâm nghiệp, Bộ NN&PTNT đã ghi chép kinh nghiệm thu được từ các lĩnh vực này thông qua một số dự án thí điểm trong biên bản của các cuộc hội thảo quốc gia năm 2000, 2001 và 2003.

¹⁸ Các định mức chi phí hiện nay đối với việc giao đất có sự tham gia giao động từ 25.000 đồng/ha đến 50.000 đồng/ha tùy thuộc vào kích thước mảnh đất, địa hình và các kết quả tính toán. Trên thực tế, mức này cao hơn định mức chi phí hiện nay khoảng 2.000 đồng/ha.

Hộp 3. Những bước đầu tiên giúp quá trình giao đất cho cộng đồng thành công

Tạo một khuôn khổ pháp lý (nhóm làm việc chung của Bộ NN&PTNT/ Bộ TN&MT):

- Luật Lâm nghiệp sửa đổi và các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật về cơ bản, cho phép giao đất cho cộng đồng. Định nghĩa cộng đồng trong bước đầu tiên là “thôn, bản”.
- Xác định rõ các nhóm đất (ví dụ đất rừng sản xuất và phòng hộ phân tán) và các tiêu chí phù hợp để giao đất cho cộng đồng (đơn từ của xã và giải quyết xung đột sử dụng đất).
- Xác định mục tiêu giao đất và quá trình nộp đơn xin cấp đất của cộng đồng (bao gồm việc đánh giá rừng và đất rừng).
- Điều chỉnh (ngắn hạn) quá trình phân chia lại các nhóm đất dựa trên các nguyên tắc đã xác định và các lĩnh vực ưu tiên (theo Điều 36 của Luật Đất đai).
- Giới hạn quyền chuyển nhượng đất cộng đồng (theo quy định của Điều 69 trong dự thảo Luật Lâm nghiệp sửa đổi).
- Xác định người giữ quyền sử dụng đất giao cho cộng đồng. Khuyến nghị đó phải là người đứng đầu thôn, bản và được cộng đồng lựa chọn.
- Xác định rõ vai trò hỗ trợ của nhà nước trong quá trình này (tạo điều kiện, huyện ra quyết định).
- Xác định rõ việc chuyển nhượng lợi ích cho nhà nước (dựa trên kiểm kê/ đánh giá)
- Xác định rõ trách nhiệm quản lý rừng (kiểm kê, lập kế hoạch quản lý rừng cộng đồng có sự tham gia – tương tự như kế hoạch quản lý của các LTQD hoặc các đơn vị quản lý rừng khác).
- Xác định rõ tiêu chuẩn được nhận đầu tư từ nhà nước của xã.

Tạo lập cơ cấu quản lý hành chính và nguồn vốn để giải quyết giao đất cho cộng đồng. Hiện nay, có sự thảo luận về nguồn vốn lâm nghiệp mà các đơn vị quản lý rừng bao gồm cộng đồng có thể tiếp cận được. Để kiểm tra các tiêu chí tiếp cận có thể sử dụng tiền từ Quỹ ủy thác cho lâm nghiệp mới được ký gần đây. Dự án ADB liên quan đến các vấn đề về rừng (PPTA 3818) cũng đang cân nhắc tài trợ cho công cụ này như các nhà tài trợ khác.

tục với những khoản thanh toán kiểu Chương trình 661, tốt hơn nên hỗ trợ dưới dạng lập kế hoạch quản lý rừng và sử dụng đất trong đó có phần chi trả cho các hoạt động kiểm kê rừng. Kiểu đầu tư này của khu vực Nhà nước là hợp lý do các yếu tố bên ngoài. Một điểm quan trọng khác là giao rừng tốt cho cộng đồng địa phương nhờ đó sẽ giúp giảm bớt các yêu cầu đầu tư và mang lại lợi ích nhanh hơn. Cần chú ý rằng Nghị định gần đây về đất rừng của LTQD dường như nhấn mạnh việc chủ yếu giao đất rừng đã thoái hóa cho cộng đồng.

Ngoài ra, các kế hoạch quản lý rừng cộng đồng sẽ bao gồm các mục tiêu đầu tư mà đòi hỏi cộng đồng được tiếp cận các nguồn vốn bao gồm tín dụng ngân hàng. Việc thiết lập “nguồn vốn lâm

NGHIỆP CỘNG ĐỒNG” đang được thảo luận có thể được tài trợ từ các khoản mà các đơn vị kinh tế trả cho Nhà nước sau khi đã được hưởng lợi từ các nguồn tài nguyên rừng được tăng cường hoặc từ các nguồn khác. Xu hướng này kéo theo những quyết định gần đây của Bộ Nội vụ về hỗ trợ để tiếp cận linh hoạt hơn nguồn vốn quản lý cấp địa phương (ví dụ duy trì tài khoản ngân hàng) cho ngân sách phát triển thôn, bản/ xã. Các nguồn vốn này có thể không phải từ khoản thanh toán phí sử dụng của cộng đồng (theo Điều 23, dự thảo Luật Lâm nghiệp sửa đổi, cộng đồng không phải trả khoản lệ phí này).

Kết luận và khuyến nghị. Đối với những cộng đồng đang thực sự quản lý rừng, cách tốt nhất là chính thức hóa sự quản

lý này thông qua giao đất cho cộng đồng.

Vai trò của Nhà nước trong việc tạo ra một môi trường thuận lợi cho các tác nhân Nhà nước và tư nhân trong ngành lâm nghiệp bằng cách tạo lập một cơ sở pháp lý, nguồn vốn và cán bộ sẽ giúp đảm bảo sự cân bằng giữa các mục tiêu của các bên tham gia và các mục tiêu của ngành trong mối quan hệ với các mục tiêu quốc gia và giám sát việc thực hiện các mục tiêu đó. Các khuyến nghị sau đây được đưa ra:

Do tính phức tạp của vấn đề này nên về trung hạn, đề xuất giao đất cho cộng đồng bước đầu chỉ áp dụng với đất đã được cộng đồng thực sự quản lý bao gồm đất rừng và đất “chưa sử dụng”. Trong tổng diện tích khoảng 2 – 2,5 triệu ha đất thuộc nhóm này có khoảng 1,1-1,4 triệu ha đã được chính quyền tỉnh giao hoặc hợp đồng với các cộng đồng.

Theo một đánh giá tổng hợp về quá trình này, có thể đạt được sự thống nhất của đông đảo cộng đồng về vấn đề giao đất cho cộng đồng. Sự nhân rộng thực hiện ngoài những diện tích hiện đang được cộng đồng quản lý có thể được thảo luận trong bước thứ hai song song với quá trình tái cơ cấu LTQD. Chương trình tăng cường năng lực cho cộng đồng cần được xây dựng, ví dụ, sau khi đã cùng nhau lập kế hoạch quản lý cùng với việc tăng cường tập huấn và hỗ trợ cho cộng đồng là một điều kiện tiên quyết để xin cấp đất cho cộng đồng trong bước thứ hai này.

2. Nguồn tài nguyên rừng

Độ che phủ rừng ở Việt Nam đạt khoảng 11,7 triệu ha (36%). Sau khi suy giảm liên tục từ 14,3 triệu ha (43%) năm 1943 nay này xu hướng đã được thay đổi. Rừng bị tàn phá qua nhiều thập kỷ đã khiến 7-8 triệu ha rừng bị thoái hóa bao

gồm nhiều loại: rừng sản xuất, phòng hộ và đặc dụng (đa dạng sinh học và/hoặc tầm quan trọng lịch sử). Thử thách đối với việc phát triển bền vững và quản lý rừng ở Việt Nam là xác định một phương án thực hiện trong đó cân bằng các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường trong điều kiện quá độ.

Tầm quan trọng của ngành lâm nghiệp không dừng lại ở mức đóng góp 1,4% trong tổng sản phẩm quốc nội. Rừng vẫn giữ vai trò trung tâm trong cuộc sống của người dân nông thôn và dân tộc thiểu số. Ước tính có 25 triệu người dân nông thôn, hầu hết là người nghèo và dân tộc thiểu số sống dựa vào các nguồn tài nguyên rừng để đáp ứng nhu cầu sinh tồn và mua sắm tài chính. Rừng cung cấp phần lớn năng lượng và là mạng lưới an toàn cho người dân nghèo nông thôn. Rừng cũng quan trọng trong việc cung cấp các dịch vụ môi trường cơ bản như giữ đất và nước, bảo tồn đa dạng sinh học. Năng lực cung cấp các dịch vụ môi trường của rừng tiếp tục giảm bởi vì mặc dù tốc độ tàn phá rừng đã chậm lại nhưng sự suy thoái rừng và chia cắt mạnh mẽ đang đe dọa các môi trường sống có giá trị. Ở điều vùng, suy thoái rừng đầu nguồn đang gây nên những hiểm họa đối với con người, môi trường và nền kinh tế do lũ lụt, xói mòn đất, nhiễm phèn và năng suất nông nghiệp giảm.

Chính phủ đã triển khai nhiều chương trình có triển vọng để cải tạo nhiều diện tích rừng đã bị suy thoái. Các chương trình này giúp giảm bớt phá rừng, tăng cường bảo vệ môi trường và tăng cường cung cấp gỗ cho công nghiệp. Mặc dù sự suy giảm độ che phủ rừng dường như đã được khắc phục¹⁹ nhưng chất lượng

¹⁹ Nhiều câu hỏi được nêu ra là độ che phủ rừng tự nhiên có thực sự tăng lên hay không. Sự diễn giải hình ảnh vệ tinh cập nhật cần được kết hợp với thực tế, với việc áp dụng những tiêu chí so sánh để phân loại rừng.

rừng tự nhiên tiếp tục giảm về trữ lượng, sản lượng và độ đa dạng sinh học. Sản lượng rừng trồng đạt thấp, khai thác gỗ trái phép ở các rừng tự nhiên và cơ cấu thể chế và thị trường kém linh hoạt không tạo ra động cơ thúc đẩy phát triển rừng sản xuất. Đồng thời, do nguồn đất rừng đang bị suy thoái và mất tính đa dạng sinh học nên nhu cầu về lâm sản phục vụ công nghiệp và sinh hoạt đã tăng lên cùng với phát triển kinh tế và tăng trưởng dân số nhanh. Nhu cầu về nguyên liệu thô cho công nghiệp đang dần được đáp ứng bằng cách nhập khẩu của các nước láng giềng. Khoảng 80% sản phẩm đồ gỗ nội thất được sản xuất từ gỗ nhập khẩu.

Quản lý rừng bền vững gắn bó mật thiết với cải cách LTQD và phân phối lại đất không được sử dụng. Các LTQD tiếp tục quản lý khoảng 40% diện tích đất rừng cả nước. Chính phủ đã đề ra một số hoạt động cải cách để tái cơ cấu các LTQD thành các đơn vị sản xuất có khả năng và phân phối lại đất cho hộ. Số lượng LTQD đã giảm đi. Diện tích đất thuộc sở hữu của họ cũng giảm từ 6,8 triệu ha vào cuối thập niên 90 xuống 4,9 triệu ha năm 2004. Sự thành công của quá trình đẩy nhanh đổi mới LTQD và phân bổ lại đất rừng rất cần thiết nhằm gia tăng sự đóng góp của ngành lâm nghiệp cho công cuộc xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng kinh tế.

Để bảo tồn sự đa dạng sinh học có giá trị và các diện tích có ý nghĩa về văn hóa, Chính phủ đã thiết lập một hệ thống rừng đặc dụng (SUF) trên quy mô cả nước. Hiện nay, có khoảng 121 rừng đặc dụng với diện tích gần 2,5 triệu ha. Ngay cả khi Chương trình 327 được xây dựng dựa trên Chương trình 661 tập trung chủ yếu vào bảo vệ rừng, các rừng đặc dụng vẫn thiếu một cơ

chế quản lý hiệu quả. Nguồn vốn và năng lực hạn chế của Bộ NN&PTNT và các đơn vị kiểm lâm tỉnh, huyện là những khó khăn chính. Đầu tư của nhà nước cho rừng đặc dụng dường như tập trung nhiều hơn cho trồng rừng và cải tạo hơn là đảm bảo cung cấp các dịch vụ đa dạng sinh học cụ thể.

Ở các rừng phòng hộ, hoạt động trồng rừng cũng được nhấn mạnh. Thành tựu đạt được được thể hiện bằng diện tích đã trồng cây. Cần chú trọng hơn nữa đến việc đảm bảo cung cấp các dịch vụ bảo vệ, sử dụng hầu hết các biện pháp hiệu quả chi phí (không có nghĩa là trồng rừng). Đầu tư dường như còn dàn trải trên nhiều lĩnh vực chứ chưa tập trung các nguồn lực khan hiếm để tập trung cho các khu rừng phòng hộ ưu tiên.

Sáng kiến của Chính phủ.

Chương trình lâm nghiệp quan trọng của Chính phủ là Chương trình trồng 5 triệu ha rừng (5MHRP) được triển khai năm 1998. Chương trình này nhằm mục tiêu trồng 5 triệu ha rừng vào năm 2010 để nâng độ che phủ rừng tự nhiên lên 43%. Các mục tiêu bao trùm của Chương trình là 2 triệu ha rừng sản xuất, 2 triệu ha rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, 1 triệu ha cây công nghiệp lâu năm. Chương trình kéo dài đến năm 2010 với nguồn vốn Nhà nước được cung cấp thông qua Quyết định 661 (mặc dù các chi thị đang được xem xét với những quan điểm khác nhau nảy sinh trong quá trình dự thảo Nghị định về mở rộng chương trình). Nó giúp đảm bảo quyền sở hữu tốt hơn và tạo ra các động cơ lợi nhuận để trồng rừng và bảo vệ rừng.

Chính phủ đang trong quá trình thực hiện Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia (NFDS) giai đoạn 2001-2010

trong đó, tình trạng suy giảm độ che phủ rừng được giải quyết, giảm bớt cung cấp gỗ và suy thoái môi trường. Chiến lược này sẽ được thực hiện thông qua sáu chương trình quan trọng. Cũng trong năm 2001, các đối tác quốc tế và Chính phủ đã thống nhất tạo lập một cơ chế đối tác nhằm hỗ trợ ngành lâm nghiệp và chiến lược quốc gia. Chương trình Hỗ trợ Ngành lâm nghiệp và Đối tác (FSSP&P) là một khuôn khổ chung cho sự phối hợp giữa Chính phủ Việt Nam và (hiện nay là 22) đối tác phát triển quốc tế hoạt động trong ngành lâm nghiệp với nhiệm vụ đến năm 2010. Trọng tâm của Chương trình Đối tác Hỗ trợ Ngành lâm nghiệp là một khuôn khổ chung để phối hợp và thương thảo gồm 9 nhóm kết quả trong đó những ưu tiên cho hỗ trợ đã được thương thảo và nhất trí. 9 nhóm kết quả đó là: (1) các hệ thống hiệu quả để phối hợp lập kế hoạch và theo dõi; (2) khuôn khổ chính sách, pháp luật và thể chế để làm hài hòa các chính sách cấp quốc gia và tỉnh; (3) lập kế hoạch sử dụng đất vĩ mô; (4) kết hợp (phi tập trung) lập kế hoạch sử dụng đất vi mô; (5) đổi mới LTQD; (6) lập kế hoạch và thực hiện quản lý rừng bền vững; (7) sử dụng bền vững và bảo tồn các quần thể động, thực vật rừng bản địa; (8) hệ thống nghiên cứu, khuyến nông, giáo dục và tập huấn kết hợp theo yêu cầu; và (9) tiếp thị và chế biến lâm sản một cách bền vững.

Khoảng cách giữa cung và cầu đối với lâm sản và dịch vụ đang tăng lên ngay cả khi diện tích rừng trồng đã tăng từ khoảng 100.000 ha năm 1976 lên 1,9 triệu ha như hiện nay. Rừng trồng hiện nay đóng góp khá ít về sản lượng gỗ và phát triển kinh tế ở khu vực nông thôn. Rừng trồng có năng suất thấp và tỉ lệ sống thấp khiến chúng không có hiệu quả về kinh tế. Mặc dù ở một số vùng đã xuất hiện các hệ thống rừng trồng được tư nhân thực hiện

thành công, đặc biệt bằng phát triển công nghiệp (như xuất khẩu gỗ) nhưng những đầu tư trước đây nói chung đã không dẫn đến việc thiết lập một khu vực trồng rừng sản xuất bền vững và có hiệu quả kinh tế, góp phần phát triển nền kinh tế quốc dân và khu vực nông thôn. Chương trình 5 triệu ha rừng thiếu một kế hoạch thực hiện chi tiết, một nguồn vốn cần thiết để thực hiện các mục tiêu của nó; và một chiến lược để liên kết thị trường với hoạt động sản xuất gỗ của khu vực ngoài quốc doanh theo một cách mà các mục tiêu quốc gia và nhu cầu phát triển của địa phương đồng thời được đáp ứng một cách bền vững.

Chính phủ đã nhận thấy sự tăng dần khoảng cách giữa nhu cầu về lâm sản và gỗ đang tăng nhanh và sản lượng bền vững hiện nay cũng như sản lượng bền vững dự tính. Đầu tư cho sản xuất gỗ có hiệu quả về kinh tế và bền vững về môi trường giúp rút ngắn khoảng cách này và trực tiếp góp phần xóa đói giảm nghèo bằng cách tạo cơ hội việc làm và tăng thu nhập cho hộ nông nghiệp trên phần đất mà họ được giao.

Những nguyên nhân chính dẫn đến sự thiếu hiệu quả trong hoạt động trồng rừng là do trồng rừng theo chỉ tiêu định hướng của nhà nước rất phổ biến ở các nước đang phát triển - thiếu một khuôn khổ tạo động cơ; thiếu định hướng thị trường; lập kế hoạch từ trên xuống; năng lực khuyến lâm yếu; công nghệ và năng lực quản lý hạn chế; đầu tư chưa đầy đủ. Ngành lâm nghiệp đang bắt đầu giải quyết các vấn đề này và đã có các giải pháp để liên kết sản xuất và chế biến tốt hơn. Những biện pháp này bao gồm liên kết các cơ sở sản xuất và chế biến gỗ và lựa chọn đầu tư tốt hơn để định vị và thiết lập các cơ sở chế biến.

Một hạn chế nữa đối với việc phát triển hoạt động trồng rừng ngoài quốc doanh

là vấn đề thiếu đất trồng rừng cho khu vực ngoài quốc doanh và quyền sở hữu đất không được đảm bảo. Quá trình giao đất rừng và cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đất diễn ra cực kỳ chậm chạp. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến sự trì hoãn này, đó là nguồn lực và ngân sách hạn chế; thiếu bản đồ địa chính và bản đồ sử dụng đất ở các khu vực có rừng; ưu tiên cho các mục đích sử dụng đất khác đặc biệt là đất đô thị, đất nông nghiệp, đất thổ cư; và những khó khăn nảy sinh từ quá trình chuyển giao trách nhiệm giao đất rừng của Kiểm lâm cho các phòng địa chính thực hiện năm 1999.

Những nỗ lực đổi mới LTQD tập trung vào việc chuyển giao đất chưa sử dụng cho các đối tác liên quan khác, thay đổi cách tổ chức và quản lý của các đơn vị tương đối nhỏ này mà không đưa ra các phương án chuyển giao quyền sở hữu. Kể từ khi Chính phủ ban hành Quyết định 187 năm 1999, UBND các tỉnh đã nỗ lực xem xét việc sử dụng rừng và đất cần cỗi và xây dựng các kế hoạch sử dụng đất rừng tổng thể. Sau đó, Chính phủ đã đẩy nhanh quá trình đổi mới LTQD với một Nghị quyết được thông qua bởi cấp cao nhất vào tháng 6/2003 và theo Nghị quyết này, Chính phủ đang xây dựng một Quyết định hướng dẫn thực hiện mà sẽ tạo ra các đường lối và một Kế hoạch hành động dễ theo dõi cho việc đổi mới LTQD với mục tiêu là tăng cường phân phối lại đất chưa sử dụng và sử dụng kém hiệu quả, đặc biệt là đất lâm nghiệp cho người dân và cộng đồng địa phương, áp dụng (a) thuế đất lâm nghiệp chưa sử dụng/sử dụng kém hiệu quả đối với các doanh nghiệp nhà nước, (b) các điều khoản cho thuê đất công bằng và các quy tắc thực hiện tương tự về cho thuê đất để trồng rừng sản xuất đối với doanh nghiệp nhà nước và tư nhân.

Những vấn đề và lựa chọn chiến lược của ngành

Trong quá trình phấn đấu vì sự phát triển cân bằng của ngành lâm nghiệp, Chính phủ hướng vào các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường. Hiện nay, ngành lâm nghiệp bị coi là hoạt động thiếu hiệu quả và chương trình trồng 5 triệu ha rừng đang không đi đúng hướng do những khó khăn về ngân sách và thực hiện. Mục tiêu kinh tế là tăng mức đóng góp của ngành lâm nghiệp trong GDP cả nước (hiện nay là 1,4%) lên gấp 3 lần đồng thời, theo đuổi phát triển lâm nghiệp toàn diện, chế biến và xuất khẩu lâm sản và các dịch vụ du lịch, môi trường. Về khía cạnh xã hội, rừng sẽ góp phần tạo công ăn việc làm và xóa đói giảm nghèo, đặc biệt cho những vùng hẻo lánh, dân tộc thiểu số và phụ nữ. Và để góp phần bảo vệ môi trường, độ che phủ rừng phải tăng lên 43-47% với chất lượng các thảm rừng và bảo tồn đa dạng sinh học được tăng cường.

Cần nỗ lực làm hài hòa và cập nhật hai khuôn khổ chính mà Chính phủ đã xây dựng cho ngành lâm nghiệp – Chiến lược Phát triển Ngành Lâm nghiệp và 5 triệu ha rừng. Điều quan trọng là cần gắn kết các chương trình này với nhau để đạt mục đích cuối cùng là hợp nhất chúng. Cập nhật cho phép đáp ứng những thay đổi chính sách vĩ mô như xây dựng Chiến lược xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng toàn diện (CGPRS), phân cấp, sửa đổi Luật đất đai và Luật phát triển và bảo vệ rừng, đổi mới LTQD.

Những yếu kém của Chiến lược Phát triển Ngành Lâm nghiệp Quốc gia và Chương trình Đối tác Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp cần được khắc phục. Chiến lược Phát triển Ngành Lâm nghiệp Quốc gia chưa xem xét đầy đủ nguồn thông tin hiện có và những phân

tích về ngành và không được gắn kết với các cơ chế hỗ trợ vốn. Tiềm năng đóng góp cho phát triển nông thôn và phát triển xã hội, đặc biệt là xóa đói giảm nghèo của ngành nông nghiệp chưa được chú trọng. Cả hai chiến lược này mang tính kỹ thuật và định hướng lâm nghiệp. Chiến lược Phát triển Ngành Lâm nghiệp Quốc gia dựa trên các cách tiếp cận quản lý và phát triển rừng trước đây chứ không kết hợp các biện pháp tiếp cận hiện đang được quốc tế sử dụng cũng như các thỏa thuận quốc tế và các xu hướng tương lai. Mặc dù Chương trình Đối tác Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp được xây dựng để hỗ trợ chiến lược lâm nghiệp của Chính phủ nhưng hai tài liệu này được viết dưới hình thức khác nhau và không có những mối liên kết rõ ràng giữa chúng. Do đó, cần phải sửa đổi lại chiến lược theo cách “hợp nhất” hai phương pháp tiếp cận này. Cuối cùng, chiến lược hiện nay đã được Bộ NN&PTNT phê duyệt. Khung Chương trình Đối tác Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp có sự tham gia nhiều các nhà tài trợ nhưng vị thế của chương trình này đối với hệ thống của Chính phủ lại không rõ ràng. Một chiến lược sửa đổi sẽ được Chính phủ hỗ trợ nhiều hơn nếu nó được phê duyệt ở một cấp cao hơn, đặc biệt là bởi Thủ tướng.

Để giải quyết vấn đề này, Bộ NN&PTNT đang xây dựng một Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia mới và Chương trình Đối tác Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp sẵn sàng hỗ trợ về kỹ thuật, hậu cần và tài chính. Đã có rất nhiều các nghiên cứu và phân tích về các vấn đề chủ chốt của ngành. Tuy nhiên, cần có các phân tích chuyên sâu để lấp các khoảng trống còn lại như: (1) cần làm rõ hơn và phân tích về các tình huống khác nhau trong tương lai, bao gồm cả chi phí tài chính của các phương án khác nhau; (2) phân tích tài

chính về nhu cầu đầu tư của ngành và các nguồn tài chính hiện tại và khả hữu trong tương lai; và (3) phân tích sâu sắc về các vấn đề kinh tế, xã hội và môi trường của ngành, bao gồm cả việc làm thế nào để ngành lâm nghiệp có thể đóng góp tốt nhất cho công cuộc xóa đói giảm nghèo và đảm bảo bình đẳng giới. Cũng cần phải xác định rõ và thực thi các biện pháp giúp thúc đẩy ngành lâm nghiệp và các phương pháp phối hợp để quản lý nguồn lợi rừng. Chiến lược mới cần đưa ra những cách thức để thể chế hoá những phương pháp tiếp cận phối hợp đối với quản lý, bảo tồn và bảo vệ rừng như là một phần trong chiến lược của Chính phủ để khuyến khích sự phát triển bền vững của ngành lâm nghiệp và góp phần xóa đói giảm nghèo. Chiến lược Lâm nghiệp Quốc gia cũng cần có sự hỗ trợ bởi một kế hoạch thực thi chi tiết, bao gồm việc xác định các yêu cầu và khả năng tài chính (bên trong cũng như bên ngoài, nhà nước cũng như tư nhân).

Một trong những thách thức chính đó là khai thác tiềm năng của khu vực ngoài quốc doanh bằng cách huy động nông dân, cộng đồng và ngành nghề tư nhân, thậm chí cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia quản lý rừng tự nhiên và rừng sản xuất để phục vụ các mục đích thương mại và sinh tồn. Đối mới LTQD và giao đất cho hộ và cộng đồng cần được coi là các biện pháp chiến lược quan trọng để huy động khu vực ngoài quốc doanh. Sử dụng có hiệu quả đất suy thoái chưa sử dụng và tăng cường quyền sở hữu đất bằng cách giao đất cho hộ nông nghiệp để trồng rừng sản xuất là những điều kiện tiên quyết để đẩy mạnh sản xuất nông nghiệp một cách bền vững.

Chỉ giao đất không đủ để thúc đẩy phát triển lâm nghiệp bền vững. Chiến lược mới cần phải đưa ra những định hướng

liên quan đến cách tiếp cận quản lý rừng được ưa chuộng hơn. *Lâm nghiệp cộng đồng và đồng quản lý rừng tự nhiên phải* được ưu tiên hàng đầu vì chúng (i) tạo ra lợi ích cho người dân địa phương bằng cách huy động người dân tham gia quản lý và bảo vệ rừng cũng như phục hồi đất thoái hóa và chưa sử dụng; (ii) hỗ trợ những chính sách phân cấp của Chính phủ; cộng đồng và làng xã cùng được giao quyền ra quyết định và trách nhiệm quản lý rừng một cách bền vững đa mục tiêu và (iii) trực tiếp và gián tiếp góp phần xóa đói giảm nghèo. Quyền hợp pháp của cộng đồng đối với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (QSDĐ) và tiếp cận đất rừng và các nguồn lực từ rừng cần được cụ thể hóa trong ba loại rừng. Pháp luật cũng cần cụ thể hóa những cách thức phân chia lợi nhuận và đảm bảo rằng cộng đồng phải được tiếp cận tốt với dịch vụ khuyến nông và tài chính (ví dụ như thế chấp cho các khoản vay). Các qui định hỗ trợ và nghị định cũng cần được xây dựng để bổ sung cho luật pháp.

Rừng sản xuất cần được ưu tiên hàng đầu bởi nó có thể (i) đảm bảo đáp ứng những nhu cầu về gỗ trong tương lai theo cách hiệu quả kinh tế và giảm áp lực khai thác rừng tự nhiên; (ii) tăng cường hiệu quả sử dụng đất và đưa đất chưa sử dụng vào sử dụng với mục đích kinh tế đồng thời tạo ra lợi nhuận thông qua cải tạo đất hoang hóa, (iii) góp phần xóa đói giảm nghèo bằng cách tạo việc làm và thu nhập trên cơ sở trồng và bán sản phẩm theo nhu cầu thị trường. Phát triển trồng rừng phải theo hướng tiếp cận hộ và rừng sản xuất được quản lý thâm canh trên quy mô lớn. Các nông dân sản xuất nhỏ chủ yếu sản xuất gỗ nhỏ ngắn ngày, sử dụng hệ thống nông lâm nghiệp linh hoạt, kết hợp giữa trồng cây và tái sinh tự nhiên, chủ yếu dựa vào sức lao động của chính mình.

Rừng sản xuất có diện tích hơn 5 ha, có thể lên tới hàng trăm ha nếu có đủ đất có thể bao gồm trồng kết hợp nhiều loài hay và thâm canh chuyên sâu. Các vùng rừng này có thể được quản lý trong chu kỳ ngắn hạn để sản xuất gỗ nhỏ và dần dần tăng chu kỳ dài hơn (ví dụ 15-20 năm) để sản xuất gỗ lớn và gỗ nhỏ bằng cách trồng tía. Đầu tư trồng rừng cần được xúc tiến ở những sản phẩm và những diện tích có lợi thế cạnh tranh hơn là đầu tư dàn trải.

Để thành công trong phát triển trồng rừng sản xuất cần tạo cơ hội cho các khu vực ngoài quốc doanh đẩy nhanh hoạt động trồng rừng và đạt được những lợi ích trực tiếp từ một lĩnh vực mà từ lâu đã do quốc doanh chiếm hữu. Khu vực tư nhân bao gồm một số lượng lớn các doanh nghiệp quy mô từ lớn đến trung bình và các trang trại của hộ. Hai nhóm đầu đang phát triển không cần sự hỗ trợ nhiều từ bên ngoài như sự phát triển nhanh chóng ngành sản xuất nội thất ở địa phương đã thể hiện. Trong khi đó nhóm trang trại của hộ lại cần có đầu vào và khuyến lâm cũng như hỗ trợ vốn để phát triển. Do nguyên nhân này và để tối đa hóa tác động đối với xóa đói giảm nghèo, việc thiết lập một khu vực trồng rừng sở hữu nhỏ tư nhân cần được chú trọng trong chiến lược lâm nghiệp.

Đáp ứng các nhu cầu của xã hội liên quan đến lâm nghiệp trong tương lai và xác định tiềm năng đất nông nghiệp để đóng góp cho các sinh kế ở nông thôn bao gồm nhiều hợp phần khác nhau. Khả năng kinh tế của việc phát triển trồng rừng cần được tăng cường; diện tích rừng sản xuất định hướng thị trường và các hệ thống nông lâm kết hợp đã tăng lên đáng kể; và phạm vi quản lý rừng được mở rộng.

Hộp 4. Kinh nghiệm của Việt Nam về sản xuất lâm nghiệp và bài học để tiến lên phía trước

- Các diện tích trồng rừng phải được thiết lập để đáp ứng các nhu cầu nhất định mà đòi hỏi phải hiểu biết tốt hơn về thị trường và nhu cầu của người dân địa phương.
- Chính sách, phân tích và phát triển tổ chức và thị trường phải được chú trọng hơn nữa bởi vì những thất bại của chính sách và thị trường có thể tạo ra những khó khăn nghiêm trọng hơn là các vấn đề về quản lý rừng.
- Đảm bảo quyền sở hữu đất cần được tăng cường.
- Lâm nghiệp trang trại không thể tách rời các hoạt động kiếm sống của hộ gia đình nông nghiệp.
- Các tiêu chuẩn quản lý kỹ thuật liên quan đến tất cả các khía cạnh về quản lý rừng cần được xây dựng để việc trồng rừng sản xuất trở thành một lựa chọn sử dụng đất khả thi.
- Sự phù hợp về địa điểm và giống loài cần được chú ý.
- Khuyến nông phải được thực hiện sau khi đã tạo lập rừng.
- Đánh giá cao nguồn đất sẵn có để phát triển trồng rừng; đất được coi là không sử dụng được thường là đất đã được sử dụng cho nông nghiệp hoặc chăn thả.
- Phục hồi tự nhiên là một cách cải tạo đất xuống cấp có hiệu quả chi phí.
- Các diện tích rừng trồng gắn liền với các ngành nghề có xu hướng đạt năng suất cao hơn các diện tích rừng trồng không gắn liền với các ngành nghề và chỗ đứng trên thị trường.

Cụ thể là:

- Chính sách và luật pháp Nhà nước phải tạo ra một môi trường thị trường và đầu tư mà có thể thúc đẩy hoạt động trồng rừng sản xuất của các đối tượng quản lý đất bao gồm hộ, cộng đồng và khu vực tư nhân. Xây dựng chính sách phát triển trồng rừng phải trên cơ sở nhận biết các nhu cầu khác nhau của các nông dân sản xuất nhỏ mà đối với họ lâm nghiệp là một bộ phận của hệ thống sản xuất lâm nông nghiệp kết hợp hay các nhà sản xuất gỗ công nghiệp quy mô lớn mà đối với họ sản xuất gỗ là một mục tiêu quản lý đất cơ bản.
- Vai trò của nhà nước bao gồm các LTQD và của khu vực ngoài Nhà nước trong phát triển trồng rừng sản xuất cần được xác định rõ trong đó có trách nhiệm cung cấp các dịch vụ khuyến lâm định hướng thị trường hiệu quả.
- Quá trình phân loại và giao đất cho các mục đích sử dụng khác nhau và đối tượng sử dụng khác nhau và cấp quyền sử dụng dài hạn cho đất đã được giao cần được đẩy nhanh để

toàn bộ diện tích đất lâm nghiệp có chủ quản lý rõ ràng.

- Giao đất lâm nghiệp cần được thực hiện bằng nhiều biện pháp nhằm tăng năng lực quản lý rừng và năng suất ở tất cả các cấp. Việc này đòi hỏi phải tăng cường các dịch vụ khuyến lâm trên địa bàn và sử dụng tốt hơn nguồn thông tin nghiên cứu.
- Việc cấp giấy chứng nhận phải được thúc đẩy để tăng cơ hội tiếp cận thị trường và lợi ích tài chính từ trồng rừng đồng thời giảm bớt sự phụ thuộc vào thị trường gỗ dăm mà tại đó giá cả luôn thay đổi.
- Cần phát triển và hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật cho các chủ quản lý rừng bao gồm các cộng đồng và nông dân sản xuất nhỏ theo phương cách hiệu quả chi phí cao và minh bạch.
- Cần tăng cường tính cạnh tranh quốc tế của ngành lâm nghiệp để tạo ra một thị trường mà tại đó gỗ do các đối tượng quản lý đất bao gồm hộ sản xuất ra được trả giá hấp dẫn.

Bảo tồn đa dạng sinh học đang được tăng cường. Sự đa dạng sinh học có tầm quan trọng quốc tế ở các khu rừng đặc dụng (như vườn quốc gia và khu bảo

tồn tự nhiên) đang được tiến hành bằng cách: (a) thiết lập Quỹ bảo tồn, một cơ chế hỗ trợ vốn mới cung cấp những khoản tài chính nhỏ nhằm triển khai và tăng cường quản lý các rừng đặc dụng có giá trị đa dạng sinh học cao trên cơ sở cạnh tranh; và (b) huy động sự hỗ trợ kỹ thuật trong nước và quốc tế để tăng cường năng lực của các Ban quản lý rừng đặc dụng cũng như cộng đồng địa phương ở các địa bàn có rừng nhằm lập kế hoạch và thực hiện các hoạt động bảo tồn ưu tiên trong đó chú trọng việc xây dựng và phát triển các phương pháp tiếp cận đồng quản lý trong lập kế hoạch và quản lý. Do đó, nỗ lực bảo tồn phải giải quyết được những thách thức sau:

- Nhu cầu về ngân sách của tỉnh và quốc gia để vừa bảo tồn vừa phát triển kinh tế xã hội và xóa đói giảm nghèo đang tăng lên, việc này làm cạn bớt các nguồn quỹ dành cho rừng đặc dụng.
- Các quy định quản lý rừng đặc dụng nghiêm cấm sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể tạo ra những động cơ khuyến khích các bên liên quan ở địa phương hỗ trợ bảo tồn.
- Những hạn chế về năng lực của các cơ quan nhà nước được giao quản lý các rừng đặc dụng.
- Thiếu hiểu biết về các mục tiêu và giá trị của rừng đặc dụng của các nhóm cán bộ ra quyết định ở các cấp; và
- Hệ thống tài chính hỗ trợ cho hoạt động bảo tồn theo hướng tập trung cho một số ít khu và đầu tư nhiều vào cơ sở hạ tầng đi ngược lại các hoạt động bảo tồn trên cơ sở hệ thống.

Nói chung, có 5 lĩnh vực hành động quan trọng trong quản lý rừng. Chiến

lược quan trọng đầu tiên liên quan đến các phương án tiếp cận giao quyền sử dụng đất và tài nguyên rừng và đất rừng, đây là phương án quan trọng để tăng đầu tư cho hoạt động lâm nghiệp. Có thể giao đất giao rừng cho các hộ, các cộng đồng hoặc các doanh nghiệp có khả năng kinh doanh. Trong trường hợp giao đất giao rừng cho hộ cá thể, có một vấn đề đó là áp dụng cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tất cả cá nhân trong thôn hay chỉ cấp QSDĐ cho những hộ muốn tham gia các hoạt động trồng rừng (như trong một dự án do WB tài trợ). Trong trường hợp giao đất giao rừng cho cộng đồng trên cơ sở quyền sở hữu theo tập quán, cần xem xét một loạt các vấn đề về thực hiện chẳng hạn như thực hiện thí điểm (xem phần Đất đai) trước khi mở rộng cách tiếp cận này. Luật Đất đai mới sửa đổi mở ra sự công nhận quyền quản lý của cộng đồng trên cơ sở quyền sở hữu theo tập quán. Để tiến tới thực hiện, Luật lâm nghiệp sửa đổi cần phù hợp nhất quán và hỗ trợ phát triển các nguồn tài nguyên rừng.

Thứ hai, đổi mới LTQD cần sự tăng tốc như đã đề cập trong phần đầu của báo cáo này. Các quyết định phê duyệt về đổi mới LTQD cần đảm bảo cho hộ dân và cộng đồng có được QSDĐ hoặc các hợp đồng dài hạn với các LTQD một cách công bằng và minh bạch.

Thứ ba, về trồng rừng sản xuất, cần ưu tiên tăng cường năng lực thực hiện chính sách hơn là chỉ chú trọng đến khung pháp lý đã có hiệu lực và sự phát triển thị trường thông qua khu vực tư nhân mà không cần hỗ trợ thêm nữa.

Thứ tư, kết hợp đầu tư và quản lý lâm nghiệp với những nỗ lực phát triển nông nghiệp dựa vào cộng đồng phải nhất quán với cách tiếp cận của Chương

trình Đối tác Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp tập trung vào các cộng đồng với tư cách là các đơn vị lập kế hoạch. Chính phủ đã huy động được sự hỗ trợ của nhiều nhà tài trợ hoạt động trong lĩnh vực này (chẳng hạn như 2 dự án lâm nghiệp do WB tài trợ đang được thực hiện) và sự hỗ trợ này chắc chắn sẽ còn tiếp tục.

Sau cùng, với ý nghĩa là một phần của quá trình xây dựng Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia và đánh giá triển vọng phát triển trong tương lai của ngành lâm nghiệp, kết hợp các biện pháp mà qua đó Chính phủ sẽ tăng cường đầu tư vốn cho ngành đồng thời tạo ra các động lực tài chính và động lực khác để tăng cường huy động sự đóng góp và tham gia của các nhóm đối tác góp phần cân bằng các mục tiêu đa ngành.

3. Tài nguyên nước

Trong những năm 1990, sản lượng lúa gạo tăng nhanh từ 20 đến 30 triệu tấn mỗi năm ở Việt Nam một phần nhờ các khoản đầu tư lớn vào thủy lợi và hệ thống tiêu nước. Nhưng sản lượng lúa gạo đang có chiều hướng chững lại do nông dân phản ứng trước sự rút giá lúa và đã chuyển dần sang canh tác các loại cây trồng khác và phát triển sản xuất thủy sản. Tăng trưởng nông nghiệp trong những năm tới sẽ phụ thuộc vào khả năng đa dạng hoá và tăng năng suất cây trồng, trong đó công tác quản lý nguồn nước cho nông nghiệp có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Với tốc độ phát triển đô thị và công nghiệp và các nhu cầu về nước đang làm suy giảm nguồn tài nguyên này, và nhu cầu quản lý việc sử dụng nước mang tính cạnh tranh đang là vấn đề được đặt ra một cách bức thiết. Khan hiếm nguồn nước thực sự đang trở thành một vấn đề khó khăn và sẽ khó khăn hơn do tiến trình đô thị hoá và công nghiệp hoá đòi

hỏi nhiều tới nguồn nước. Việc sử dụng nguồn nước cho thủy lợi cũng sẽ chịu áp lực do phải chia sẻ với các ngành khác có giá trị sử dụng cao hơn. Xu hướng trước đây là với tài nguyên nước dồi dào sẽ tập trung cho sản xuất độc canh cây lúa, nhưng xu hướng này hiện đang được thay thế mới đó là đáp ứng các yêu cầu quản lý nguồn nước đa mục tiêu, xây dựng cơ sở hạ tầng thủy văn hiện đại, và đảm bảo cung cấp đủ cho các dịch vụ tưới tiêu. Hệ thống tưới tiêu đang giữ vai trò quan trọng trong phòng chống lũ lụt. Quản lý hiệu quả sự cạnh tranh giữa các ngành về nguồn nước đã được dự báo thông qua các chương trình cải cách chính sách và thể chế. Tuy nhiên, việc xây dựng khung quản lý thống nhất nguồn tài nguyên nước theo lưu vực trước khi đưa vào thực thi sẽ là một chương trình mang tính dài hạn.

Về lâu dài, công nghệ và quản lý thủy lợi ở Việt Nam cần được hiện đại hoá nhằm đáp ứng nhu cầu nâng cao hiệu quả sản xuất, đa dạng hoá cây trồng, giảm nhu cầu nguồn nước để phục vụ cho các ngành kinh tế khác. Các dịch vụ thủy lợi hiện nay chưa thường xuyên đáp ứng được các tiêu chuẩn này do cơ sở hạ tầng bị xuống cấp, tiêu chuẩn xây dựng kém chất lượng, bảo trì không thường xuyên và thiếu sự khích lệ cũng như trách nhiệm của các công ty quản lý thủy nông nhà nước (IMC).

Trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, đối với các dịch vụ thủy lợi và tiêu nước, các công ty quản lý thủy nông đang chịu áp lực trở thành mô hình doanh nghiệp cung ứng dịch vụ công cộng có trách nhiệm tài chính và hoạt động cao hơn. Nếu như trước đây, việc nâng cấp cơ sở hạ tầng chú trọng khôi phục lại theo như thiết kế ban đầu thì nay chú trọng vào việc nâng cấp cơ sở hạ tầng và quản lý theo những tiêu chuẩn hoạt động cao hơn.

Cải tiến quản lý cần bắt đầu từ các nhóm sử dụng nước cơ sở, cải tiến công tác quản lý của các công ty quản lý thủy nông, nhằm nâng cao chất lượng các dịch vụ thủy lợi. Về trung hạn, các công ty thủy nông cấp tỉnh sẽ chịu trách nhiệm xây dựng và thực hiện các kế hoạch có nội dung thống nhất về vận hành, bảo dưỡng công trình và quản lý tài chính, và cùng các nhóm sử dụng nước, trong đó dịch vụ hệ thống kênh mương cấp hai được cung cấp theo hợp đồng với các công ty theo khối lượng cụ thể. Việc cấp vốn cho các công ty quản lý thủy nông hoạt động cũng là một nội dung quan trọng của quá trình cải tiến. Gần đây, phí dịch vụ được tính cao hơn giúp các công ty quản lý thủy nông trang trải các chi phí bảo dưỡng và vận hành. Tuy nhiên, mức phí đó có thể vượt khả năng chi trả của nông dân tại các địa phương tiếp nhận dịch vụ thủy lợi và tiêu nước bằng hệ thống máy bơm ở miền Bắc.

Trước áp lực diễn ra trong sử dụng nguồn tài nguyên nước vùng hạ lưu, việc tăng cường qui hoạch và quản lý tài nguyên tổng hợp là hết sức quan trọng nhằm đạt được hiệu quả kinh tế và bảo vệ môi trường theo hướng bền vững. Một số hỗ trợ tăng cường năng lực đang được thực hiện ở cấp quốc gia và đây được xem như chương trình quan trọng giúp mang lại hiệu quả cao. Đảm bảo vận hành an toàn và liên tục cho 750 công trình đập qui mô lớn và trung bình đang là một ưu tiên khác trong quản lý tài nguyên nước. Nhiều công trình được xây dựng trong thời gian từ 1970 đến 1990 sử dụng các tiêu chuẩn kỹ thuật xây dựng và tài chính khác với hiện nay. Hệ thống quản lý vận hành công trình đập, công tác giám sát và thực hiện các qui định liên quan còn bộc lộ nhiều yếu kém. Trong điều kiện khí hậu nóng ẩm ở Việt Nam, địa hình

đồi núi phức tạp và mật độ dân số cao, các tiêu chuẩn an toàn này chứa đựng nhiều rủi ro và cần được nâng cấp theo chương trình quản lý tài nguyên nước.

Trong tương lai trung hạn, sự chuyển dịch cơ bản trong cơ cấu đầu tư vào thủy lợi cần được dự kiến. Việc hoàn thiện hệ thống kênh mương cần được ưu tiên hơn so với kế hoạch mở rộng. Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy lợi nhằm đảm bảo cung cấp nước đủ và hiệu quả, linh hoạt, có độ tin cậy cao và phù hợp thông qua cải tiến hệ thống kênh mương đang bị xuống cấp, lấp đặt thiết bị hiện đại để đo lường dòng chảy, hoàn thiện hệ thống dẫn nước nội đồng và đảm bảo vận hành an toàn các công trình đập là những ưu tiên lớn.

Có năm nội dung quan trọng trong chính sách quản lý tài nguyên nước. Thứ nhất là về *Hội đồng Tài nguyên nước và Chiến lược Tài nguyên nước quốc gia*. Hội đồng quốc gia tài nguyên nước (NWRC) được hình thành năm 2001 dựa trên Luật Tài nguyên nước do một Phó Thủ tướng phụ trách. Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE) là thành viên thường trực của Hội đồng và 11 Bộ liên quan có đại diện ở cấp Thứ trưởng. Vai trò của Hội đồng quốc gia tài nguyên nước là tư vấn cho Chính phủ các nội dung liên quan đến xây dựng chính sách, chiến lược và kế hoạch. Hội đồng đã xác định nội dung xây dựng Chiến lược Tài nguyên nước Quốc gia (NWRS), coi đây là nhiệm vụ trọng tâm, và giao cho Bộ TN&MT xây dựng Chiến lược trên cơ sở tham khảo với các bên liên quan trước khi điều chỉnh và trình Chính phủ phê chuẩn vào năm 2006. Trong khi một số Bộ có hoạt động liên quan đến ngành nước đã soạn thảo chiến lược và kế hoạch đầu tư cho riêng mình, Chiến lược Tài nguyên nước Quốc gia sẽ trở thành chiến lược duy nhất đưa ra kế

hoạch tổng thể ban đầu về công tác phối hợp trong nội bộ ngành thủy lợi ở Việt Nam. Chiến lược Tài nguyên nước Quốc gia sẽ dựa trên các mục tiêu và ưu tiên quốc gia như xoá đói giảm nghèo, đa dạng hoá nông nghiệp, phát triển nông thôn và các dịch vụ hỗ trợ. Chiến lược Tài nguyên nước Quốc gia sẽ tập trung vào hoạt động quản lý nguồn nước và xây dựng kế hoạch triển khai Luật Tài nguyên nước. Chiến lược cũng sẽ đưa ra khung chính sách và các hướng dẫn tăng cường sự phối hợp giữa các chiến lược và kế hoạch cấp Bộ về quản lý nguồn nước, đồng thời hướng dẫn lập kế hoạch quản lý nước tại các lưu vực sông. Việc xây dựng Chiến lược đang nhận được sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Chính phủ Hà Lan và Tổ chức DANIDA (Đan Mạch).

Nghị định Quy hoạch tổng hợp lưu vực sông (IRBM) số 91/2002/ND-CP, qui định Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ chịu trách nhiệm thực hiện “chức năng quản lý nhà nước về đất đai, tài nguyên nước, khoáng sản, môi trường, khí tượng, thủy văn, khảo sát và lập bản đồ...”. Các nội dung này sau đó được bổ sung tại phiên họp Hội đồng Tài nguyên nước Quốc gia vào tháng 6/2003, trong đó Phó Thủ tướng Chính phủ đã đề xuất: “Bộ TN&MT là cơ quan thường trực của Hội đồng quốc gia tài nguyên nước và chịu trách nhiệm chủ trì và điều phối các bộ, ngành liên quan, các đơn vị và các tỉnh thực hiện các hoạt động... như nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện qui hoạch lưu vực sông cho các lưu vực lớn nhằm khai thác, sử dụng thống nhất và hiệu quả các nguồn tài nguyên nước. Qui hoạch này sẽ là cơ sở đề cho các Bộ và tỉnh xây dựng kế hoạch riêng của mình”. Nhằm xác định rõ chức năng, vai trò của Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT và hỗ trợ việc thực hiện quản lý lưu vực sông phù hợp với

Luật Tài nguyên nước, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ TN&MT xây dựng nghị định “quản lý tổng hợp lưu vực sông” trước khi trình Thủ tướng phê chuẩn. Mục tiêu của nghị định là: (i) làm rõ chính sách của Chính phủ về quản lý tổng hợp lưu vực sông, và (ii) giới thiệu các bố trí về thể chế để thực hiện chính sách này. ADB, Chính phủ Hà Lan và Tổ chức DANIDA đang hỗ trợ xây dựng Nghị định.

Sửa đổi Luật Tài nguyên nước. Luật Tài nguyên nước có hiệu lực từ năm 1999. Kể từ đó, Luật Tài nguyên nước giúp tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị và cá nhân trong việc bảo vệ, khai thác và sử dụng tài nguyên nước. Bộ TN&MT có thẩm quyền thực hiện quản lý nhà nước về các nguồn tài nguyên này.

Quá trình thực hiện Luật Tài nguyên nước cho thấy có nhiều điều khoản không còn phù hợp trong bối cảnh có nhiều sự thay đổi nhanh chóng. Cùng với sự phát triển của đất nước, nhiều nhu cầu phức tạp về bảo vệ, khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên nước đã nảy sinh, đòi hỏi công tác quản lý cần được cải tiến ở mức cao hơn để đáp ứng cho các nhu cầu đó. Một số luật liên quan đến Luật Tài nguyên nước đã được sửa đổi và sự gắn kết có tính nhất quán với Luật Tài nguyên nước cần phải được xác định lại.

Luật Tài nguyên nước cần được rà soát lại và việc thực hiện Luật cần được đánh giá trước khi điều chỉnh hoặc bổ sung nhằm đáp ứng các nhu cầu trước sự tăng trưởng nhanh của nền kinh tế, về bảo vệ, khai thác và sử dụng, tạo ra sự ăn khớp với tiến trình cải cách hành chính và tuân thủ các điều luật, qui định hiện hành. Bước tiếp theo là hoàn thiện đánh giá nhu cầu nhằm làm cơ sở sửa đổi Luật Tài nguyên nước cũng như thực thi các nghị định liên quan, hoàn

thiện dự thảo và tư vấn về Luật trước khi trình Chính phủ phê chuẩn. Một số nội dung quan trọng liên quan đến việc sửa đổi là:

Qui mô và nội dung áp dụng Luật.

Sử dụng và quản lý thống nhất tài nguyên nước;

Phát triển tài nguyên nước, xây dựng các công trình thủy lợi theo chế độ quản lý thống nhất.

Bảo vệ tài nguyên nước; phòng chống ô nhiễm và suy thoái, các tác nhân làm cạn kiệt nguồn nước.

Các nội dung kinh tế, tài chính trong luật và các qui định về tài nguyên nước.

Quản lý tài nguyên nước ngầm trong các điều kiện mới.

Quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân (PIM)

Một số thí điểm về quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân được giới thiệu trong giai đoạn cuối của thập kỷ 90. Kết quả cho thấy các đối tượng sử dụng nước địa phương có thể thực hiện vận hành và bảo dưỡng (O&M) hệ thống kênh mương thuộc mạng lưới thủy lợi qui mô lớn hơn cũng như các mạng lưới độc lập qui mô nhỏ. Cho dù đạt được kết quả khích lệ ban đầu, quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân không được các tỉnh và các công ty quản lý thủy lợi mở rộng qui mô vì sợ rằng công tác vận hành sẽ gặp trở ngại. Tuy nhiên, quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân được Bộ NN&PTNT và các nhà tài trợ quốc tế xem như một phần trong chiến lược nâng cao hiệu quả hoạt động của ngành thủy lợi và là sinh kế cho số đông các cư dân nông thôn ở Việt Nam. Đây là cơ sở thuyết minh cho hỗ trợ thực hiện PIM trong khuôn khổ các dự án phát triển hiện nay cũng như sau này (gồm hỗ trợ của ADB và WB).

Các bước tiếp theo là, đối với Bộ NN&PTNT, giới thiệu chính sách về quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân cũng như chiến lược thực hiện dựa theo các qui định pháp lý về quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân, qua đó hoàn thiện dự thảo Khung Chiến lược hiện nay. Kế theo là công bố Nghị định thực hiện Khung Chiến lược, trong đó xác định vai trò và trách nhiệm cụ thể của các cơ quan, đơn vị tỉnh, trước khi Ủy Ban Nhân tỉnh công bố Nghị định thực hiện quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân.

4. Thủy sản²⁰

Đóng góp cho sự tăng trưởng chung và thu nhập của hộ gia đình. Hàng triệu người dân Việt Nam sống phụ thuộc vào các nguồn tài nguyên thủy sản. Các hộ dân chủ yếu làm nghề đánh bắt và nuôi trồng. Thủy sản là nghề chính của 4% các hộ gia đình Việt Nam và của 5% lực lượng lao động quốc gia (Tổng cục Thống kê, 2001). Nghề thủy sản được phát triển mạnh nhất ở các tỉnh duyên hải Bắc và Nam Trung bộ (tương ứng với 10%-11% lực lượng lao động) và Đồng bằng sông Cửu long (9-10%). Hầu hết số người đánh bắt và nuôi trồng thủy sản là những nông dân xuất nhỏ. Khoảng 77% số hộ có diện tích nuôi trồng dưới 0,1 ha ao hồ và 7% có diện tích từ 0,1 – 0,2 ha.

Đánh bắt và nuôi trồng thủy sản đóng góp 75% tổng thu nhập gia đình làm nghề cá (Biểu 6). Các hộ thường thiếu khả năng tiếp cận nguồn vốn vay tín dụng chính thức hoặc các dịch vụ hỗ trợ liên quan như con giống có chất lượng, dịch vụ khuyến ngư, các thông tin về

²⁰ Dựa theo báo cáo của WB về "Việt Nam: Nghiên cứu nghề cá và nuôi trồng thủy sản" (2005), và một số nội dung liên quan đến tác động của ngành tới đời sống hộ nông dân nuôi trồng thủy sản gần bờ và trên đất liền, (không bao hàm đánh bắt xa bờ).

Bảng 6. Các nguồn thu nhập của hộ làm nghề cá năm 2001 (%)

	Nghề Cá				Nông nghiệp	Lâm nghiệp	Công nghiệp	Khác
	Nuôi trồng thủy sản	Khai thác	Dịch vụ	Tổng				
Duyên hải Nam Trung bộ	36	46	<1	82	3	<1	4	11
Đồng bằng sông Cửu Long	54	21	1	76	7	1	6	11
Cả nước	41	35	<1	76	6	<1	5	12

Nguồn: Tổng cục Thống kê (GSO): Điều tra dân số Nông thôn, Nông nghiệp và Ngư nghiệp năm 2001 (2003), biểu 6.6 & 6.12

phòng chống dịch bệnh và thị trường. Do không có nhiều cơ hội tạo thu nhập từ các nghề khác, việc di chuyển lực lượng lao động giữa các vùng là rất phổ biến, kể cả làm việc cho các tập đoàn đánh cá nước ngoài như Hàn Quốc, Nhật Bản và Đài Loan. Đã xuất hiện một số loại hình liên kết giữa các hộ, như hình thành nhóm tín dụng, tổ hợp tác, với tổng số thành viên lên tới 21.000 người trong 4.300 tổ, trong năm 2000. Các tổ hợp tác này ngày càng được mở rộng.

Khai thác thủy sản nội địa và nuôi trồng thủy sản đã cho thấy tiềm năng to lớn trong xóa đói giảm nghèo cho các hộ nông dân nông thôn cho dù các cơ hội này chỉ mới được đưa vào chiến lược xóa đói giảm nghèo quốc gia gần đây. Chương trình 135 của Chính phủ về hỗ trợ người nghèo đã xác định 2.369 xã nghèo, trong đó 2.240 xã tiếp nhận hỗ trợ của Chính phủ và 129 xã tiếp nhận hỗ trợ của tỉnh. Việc mở rộng Chương trình 106 tới các cộng đồng vùng duyên hải đã xác định được 157 xã có tỷ lệ hộ đói nghèo cao. Mặc dù các hộ làm nghề cá gần bờ vẫn còn nghèo, các vùng duyên hải không có tỷ lệ đói nghèo cao như ở miền núi và đồng bằng. Tuy vậy, nghèo đói vẫn phổ biến ở nhiều tỉnh ven biển, nhất là ở Bắc Trung bộ, các vùng cát duyên hải và các hộ dễ bị tổn

thương cũng phân bố rải rác trong các tỉnh đồng bằng Bắc bộ và sông Đồng bằng Cửu long.

Đánh bắt và nuôi trồng thủy sản đóng góp đáng kể cho sự tăng trưởng của nền kinh tế Việt Nam. Giá trị sản lượng trực tiếp (theo giá tại nông trại và tại cảng) trong năm 2003 đạt xấp xỉ 1.7 tỷ đô-la Mỹ, chiếm 4% tổng sản phẩm quốc nội (GDP). Nuôi trồng thủy sản chiếm 60% tổng doanh thu còn lại nghề đánh bắt chiếm 40%. Nguồn thu từ xuất khẩu cá, tôm và hải sản khác đạt giá trị khoảng 2,2 tỷ đô-la Mỹ trong năm 2003 trong đó xuất khẩu tôm chiếm 50%. Cả hai ngành đều đạt tốc độ phát triển nhanh trong thập kỷ qua. Trong khi đó, đánh bắt trong nội địa đạt sản lượng trên 200.000 tấn/năm. Sản lượng nuôi trồng thủy sản phát triển với tốc độ trung bình 12% năm kể từ năm 1990 và hiện nay đạt 1 triệu tấn/năm (xem Biểu đồ 2). Tổng giá trị sản lượng của ngành thủy sản đạt 15,4 nghìn tỷ đồng Việt Nam trong năm 2003. Ngành nuôi trồng thủy sản nước ngọt vẫn chiếm ưu thế với 65-70% tổng giá trị sản lượng. Nuôi trồng thủy sản nước lợ, chủ yếu là tôm, đóng góp khoảng 220.000 tấn, chiếm hơn 40% tổng giá trị sản lượng ngành. Số còn lại là đóng góp của nghề nuôi cua, sò và cá biển.

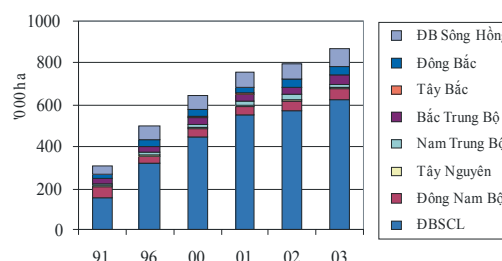
Những thách thức chính

Khai thác quá mức ven bờ các nguồn tài nguyên thiên nhiên, gây nhiều khó khăn cho các cộng đồng dân cư ven biển. Nhiều loài cá có giá trị cao bị suy giảm ở mức báo động. Việc đánh bắt các loài có giá trị thấp hơn cũng tăng mạnh, dẫn đến nguy cơ bị cạn kiệt. Nhiều ngư dân phải bỏ nghề đánh bắt gần bờ hoặc chuyển sang sử dụng mắt lưới kích thước nhỏ để đánh bắt các loài hải sản nhỏ phục vụ sản xuất nước mắm. Tình hình này đòi hỏi có sự can thiệp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý trong đánh bắt để duy trì năng suất và bảo tồn đa dạng sinh học và tìm kiếm sinh kế thay thế cho những ngư dân không thể tiếp tục kiếm sống bằng nghề khai thác cá.

Đánh bắt trong nội địa cũng đang đối mặt với sự khai thác quá mức. Ước tính, theo số liệu thống kê chính thức, lượng khai thác dao động khoảng 200.000 tấn mỗi năm trong những năm gần đây. Tuy nhiên, đây chưa phải là con số đầy đủ. Nghề khai thác cá trong đất liền thường hạn chế hơn và có thể được hưởng lợi tốt hơn từ việc hình thành các khu bảo tồn sinh cảnh tự nhiên, khai thác hợp lý và cấm khai thác trong giai đoạn các loài để trứng tại các vùng trọng điểm giống như đối với đánh bắt xa bờ. Nuôi trồng thủy sản đất liền, nhất là vùng hay có lũ, và các đồng lúa ở đồng bằng sông Cửu Long và Bắc bộ, có thể cung cấp nguồn thủy sản quan trọng, bổ sung vào hàm lượng dinh dưỡng cũng như nguồn thu theo mùa vụ cho nông dân nông thôn. Mặc dù còn hạn chế về số liệu thống kê, một số nghiên cứu cho thấy ngành nuôi trồng thủy sản đất liền đóng vai trò quan trọng đối với người nghèo ở Việt Nam, không chỉ đối với người chuyên nghề đánh bắt mà đối với cả các hộ kết hợp nghề cá với một số ngành nghề khác. Theo một nghiên cứu của Viện Sinh học

Nhiệt đới ở thành phố Hồ Chí Minh, năng suất nuôi trong năm 2001 đạt 430kg/ha trên khu vực 45.000 ha ở các tỉnh Cần Thơ và Tiền Giang. Với diện tích có lũ khoảng 1 triệu ha của đồng bằng sông Cửu Long, tính ra hàng năm vào mùa mưa, sản lượng thủy sản có thể vượt quá con số ước tính hiện nay.

Hình 2. Diện tích nuôi trồng thủy sản theo vùng



Nguồn: Tổng cục Thống kê (GSO)

Ngành nuôi trồng thủy sản bị hạn chế do thiếu năng lực trong việc tăng cường phát triển bền vững nuôi trồng trong các môi trường nước ngọt, nước lợ và nước biển. Những quan ngại chính bao gồm chất lượng và hiệu quả cung cấp nguồn giống và thức ăn, phòng ngừa bệnh dịch, và quản lý môi trường, kể cả nhận thức về công suất khai thác tối đa của các vùng biển và đất liền, các dịch vụ khuyến ngư và các kênh tiêu thụ sản phẩm. Cần có sự coi trọng hơn tới các hoạt động xóa đói giảm nghèo. Chất lượng sản phẩm cũng là một vấn đề cần quan tâm đối với một số thị trường xuất khẩu và các hạn chế do tác động của thương mại quốc tế.

Công tác quản lý vùng duyên hải mới chỉ ở giai đoạn bắt đầu, nhưng trong một vài năm gần đây đã có một số đề án được đưa vào thực hiện, như: (i) bảo tồn rừng ngập mặn vùng đồng bằng sông Cửu Long, (ii) xây dựng các khu bảo tồn biển ở Quảng Nam, Khánh Hoà và Bà Rịa-Vũng Tàu; và (iii) quản lý,

qui hoạch tổng thể vùng duyên hải (ICZM) ở các tỉnh Quảng Ninh, Nam Định, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng và Bà Rịa – Vũng Tàu. Tuy nhiên, hầu hết các vấn đề liên quan đến vùng duyên hải vẫn chưa được giải quyết thích đáng, như công tác qui hoạch, các mâu thuẫn nảy sinh trong sử dụng nguồn tài nguyên. Thiếu khung qui hoạch, việc bảo vệ vùng duyên hải, bảo tồn và phân bổ các khu vực cho các mục đích sử dụng khác nhau (nuôi trồng thủy sản, đánh bắt cá, du lịch, giao thông vận tải, bảo tồn đa dạng sinh học, công nghiệp, phát triển đô thị và năng lượng) có thể chịu tác động mạnh mẽ. Nguồn tài nguyên tự nhiên của đại dương có thể đứng trước nguy cơ rủi ro cao. Quản lý và qui hoạch tổng thể vùng duyên hải cần giúp tăng hiệu quả các hoạt động kinh tế và bảo tồn tài nguyên biển. Theo Luật Thủy sản, trách nhiệm qui hoạch vùng đánh bắt và nuôi trồng thủy sản được trao cho các tỉnh. Việc các tỉnh tham gia thiết lập cơ sở qui hoạch cho vùng duyên hải là rất cần thiết nhằm đảm bảo các hoạt động quản lý vùng duyên hải được hiệu quả.

Mạng lưới thị trường nhìn chung có tính cạnh tranh và đạt hiệu quả cao đối các loài hải sản có giá trị. Mạng lưới tiếp thị chủ yếu dựa vào các đại lý bán và thu gom sản phẩm trước khi cung cấp cho các cơ sở bán lẻ, bán buôn hoặc chế biến. Tuy nhiên, sự am hiểu về thị trường còn hạn chế nên cần nâng cao nhằm trợ giúp cho các cơ sở sản xuất trong việc ra các quyết định đầu tư và tiếp thị. Những rủi ro liên quan đến thị trường hải sản bao gồm thuế chống bán phá giá cá da trơn và các loại thuế đánh vào sản phẩm tôm được đưa ra để bảo vệ quyền lợi cho một số cơ sở sản xuất và chế biến nước ngoài. Các cơ sở chế biến trong ngành đã thực hiện tốt nhiều hoạt động để có được giấy chứng nhận cho phép xuất khẩu các sản phẩm sang thị trường Mỹ, EU và

Nhật Bản và khả năng mở rộng thị phần ở các thị trường này rất cao nếu được cho phép. Việc xây dựng hệ thống truy được nguồn gốc của sản phẩm (ví dụ cho sản phẩm tôm) là vấn đề cấp bách cần được chú ý trong trường hợp thị trường châu Âu được duy trì và mở rộng. Khả năng tiếp thị bán buôn (sỉ) còn rất hạn chế khi chỉ có hai chợ bán buôn ở thành phố Hồ Chí Minh, và Long Biên và Pháp Vân ở Hà Nội. Kết quả phân tích tình hình tiếp thị cá nói chung rất cần thiết bao gồm cả việc đánh giá nhu cầu tăng cường mạng lưới bán buôn nhằm đẩy mạnh tính cạnh tranh và kích cầu đối với cá đặc biệt từ các hải đảo xa.

Do nhiều hộ không thiết lập được mối quan hệ trực tiếp với thị trường, các cơ sở thu gom tư nhân và buôn bán nhỏ đóng vai trò quan trọng trong tiêu thụ và phân phối sản phẩm thủy sản tươi, cung cấp cho các cơ sở chế biến và xuất khẩu. Người thu gom và buôn bán thường xuyên cấp vốn tín dụng và vật tư cho các hộ, góp phần hỗ trợ sản xuất hiệu quả.

Khung chính sách và pháp lý phù hợp hiện có. Chính sách của nhà nước và Luật Hải sản công bố năm 2003 đưa ra các qui định trong quản lý đánh bắt gần bờ và xa bờ, phát triển nuôi trồng thủy sản bền vững và xoá đói giảm nghèo trong ngành thủy sản. Luật có mối liên quan chặt chẽ với các hoạt động qui hoạch tổng thể của Bộ Thủy sản. Yêu cầu trước mắt là tăng cường năng lực, tăng cường thực thi các qui định, chính sách nhằm thực hiện hiệu quả chính sách vĩ mô và các điều luật chung của nhà nước.

Việc Việt Nam sắp trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) có ý nghĩa quan trọng đối với ngành đánh bắt và nuôi trồng thủy sản cũng như sinh kế của người

dân. Hiệp định Tiêu chuẩn Vệ sinh an thực phẩm (SPS) sẽ là một thách thức đặc biệt. Tuy nhiên, các tiến bộ trong áp dụng tiêu chuẩn vệ sinh quốc tế trong chế biến và xuất khẩu thủy sản là rất ấn tượng. Mặc dù vậy, việc tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế đối với người nuôi trồng thủy sản qui mô nhỏ, các ngư dân và cơ sở chế biến sẽ là công việc rất khó khăn. Cần có thêm phân tích về vấn đề trở thành thành viên WTO liên quan đến ngành thủy sản để xây dựng các biện pháp và chính sách cụ thể giúp giảm thiểu rủi ro cho các cơ sở sản xuất qui mô nhỏ.

Nâng cao quản lý nghề cá. Các lĩnh vực cần được ưu tiên hỗ trợ bao gồm: (i) quản lý tổng hợp vùng duyên hải; (ii) quản lý nghề cá trên biển và đất liền; (iii) đa dạng hoá nuôi trồng thủy sản trong các môi trường nước lợ, nước biển và nước ngọt, và (iv) tiêu thụ sản phẩm. Hai nội dung quan trọng xuyên suốt các ưu tiên này là xoá đói, giảm nghèo và bảo vệ môi trường, có mối quan hệ chặt chẽ với nhau vì sự bền vững về mặt môi trường là nhân tố quyết định sự thành công trong quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Quản lý tổng hợp vùng duyên hải. Nhiều trong số các nội dung phát triển thủy sản và đánh bắt gần bờ cần được qui hoạch tốt và thực hiện nhằm bảo vệ lợi ích cho các bên liên quan. Vấn đề này cho thấy nhu cầu thiết thực trong việc thực hiện quản lý và qui hoạch tổng thể vùng duyên hải (ICZM). Trong các dự án thủy sản liên quan đến phát triển vùng duyên hải, trọng tâm là triển khai các hoạt động trong khuôn khổ ICZM hoặc xây dựng khung ICZM mới cho các tỉnh chưa có ICZM. Một chương trình sẽ bao hàm các nội dung như: (i) nâng cao nhận thức cộng đồng và tăng cường năng lực; (ii) xây dựng chiến lược ICZM cấp vùng và tỉnh; (iii)

qui hoạch và lập kế hoạch phát triển tổng thể; và (iv) hỗ trợ phát triển sinh kế. Chương trình nên bắt đầu thực hiện thí điểm tại một số tỉnh, sau đó mở rộng dần tới các tỉnh ven biển khác.

Quản lý nghề cá - Đánh bắt gần bờ. Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý nghề cá ở Việt Nam. Tuy nhiên, các đơn vị như Sở Thủy sản tỉnh đang thiếu nguồn nhân lực cũng như ngân sách nhằm triển khai các hoạt động quản lý, giám sát, kiểm tra và thực thi các điều luật trong vùng biển gần bờ của Việt Nam. Trước áp lực về dân số và phát triển các phương tiện đánh bắt tinh vi (và/hoặc gây tổn hại cho nguồn lợi), nguồn tài nguyên gần bờ đã bị khai thác quá mức. Trong điều kiện như vậy, giải pháp duy nhất là tạo ra sự phối hợp quản lý, chia sẻ trách nhiệm trong quản lý tài nguyên thiên nhiên giữa các cộng đồng địa phương với các tổ chức nhà nước. Luật Hải sản mới ban hành tạo cơ sở tiềm năng để thực hiện các hoạt động này. Một số tỉnh đã đề xuất thiết lập mạng lưới thông qua chương trình xây dựng các khu bảo tồn biển quốc gia trên các diện tích nước bề mặt qui mô nhỏ gần bờ và trong đất liền. Các chương trình quản lý phối hợp có thể được triển khai tại một số tỉnh, như: (i) xác định các bên liên quan; (ii) nghiên cứu nguồn tài nguyên truyền thống; (iii) xác định ranh giới; (iv) xây dựng kế hoạch quản lý ngư nghiệp dựa vào cộng đồng; (v) xác định các nội dung phối hợp quản lý và ranh giới các khu bảo tồn biển; và (vi) hỗ trợ cộng đồng, như phát triển sinh kế.

Quản lý ngành thủy sản. Đánh bắt trong đất liền. Các khu vực này đứng trước nguy cơ bị ô nhiễm do sử dụng các loại hoá chất nông nghiệp trong khi các công trình phòng chống lụt bão gây cô lập môi trường sinh sản và các bãi ương giống, nơi cá và các loài thủy sản

khác sống hoặc di trú. Các mối đe dọa này đặc biệt nghiêm trọng đối với các hộ nghèo sống phụ thuộc vào nghề cá. Các hoạt động nhằm đảm bảo tính bền vững cho khai thác gồm: (i) tiếp tục đánh giá tầm quan trọng của nghề cá đối với nền kinh tế quốc dân, người dân địa phương và các ngư dân nghèo, liên quan đến vai trò đảm bảo sự cân bằng, như không chế lũ lụt cho sản xuất nông nghiệp; (ii) xác định các nội dung quản lý phù hợp, như khai thác hợp lý và đóng cửa khai thác theo mùa tại các vùng nuôi trồng trọng điểm; và (iii) hình thành các khu bảo tồn môi trường để trứng và sinh sản, và ổn định hoặc nâng cao năng suất khai thác cũng như bảo tồn đa dạng sinh học.

Nuôi trồng thủy sản. Phát triển ngành nuôi trồng thủy sản là hoạt động cần thiết nhằm đáp ứng các nhu cầu được dự báo trong tương lai. Điều đó còn đóng góp đáng kể vào công cuộc giảm đói nghèo nông thôn tại các khu vực duyên hải và là một trong những lựa chọn sinh kế thay thế cho nhiều xã nghèo ven biển. Các hoạt động chính bao gồm: (i) hỗ trợ nuôi trồng thủy sản, lựa chọn sinh kế trong khuôn khổ chương trình đa dạng hoá nông nghiệp dựa trên những kinh nghiệm đã có, kể cả trong các dự án xoá đói giảm nghèo do WB và các tổ chức khác tài trợ; (ii) hỗ trợ phát triển nuôi trồng thủy sản biển và đa dạng hoá nuôi trồng. Đây được xem như phương án sinh kế giúp xoá đói giảm nghèo, đặc biệt cho các ngư dân nghèo ven biển; (iii) tăng cường các hoạt động cải thiện điều kiện môi trường, áp dụng các hướng dẫn bảo vệ môi trường cho ngành thủy sản bằng cách mở rộng kinh nghiệm qui hoạch và nuôi trồng, tăng đầu tư cho cơ sở hạ tầng, cải tiến dịch vụ cung cấp và khôi phục môi trường, khuyến khích tiêu thụ sản phẩm; (iv) đa dạng hoá nuôi trồng thủy sản nước lợ, giảm thiểu rủi ro trong nuôi tôm ven biển; (v) tăng cường

năng lực và dịch vụ trợ giúp nông dân trong quản lý thủy sản; (vi) xây dựng hệ thống phối hợp giám sát dịch bệnh và môi trường tại các địa phương thuộc vùng duyên hải và trong đất liền, qua đó giảm thiểu tác động dịch bệnh và môi trường; (vii) xác định nhu cầu đầu tư cho sản xuất con giống có chất lượng; (viii) tăng cường thông tin liên lạc và dịch vụ khuyến nông nhằm chia sẻ các kinh nghiệm hay và tăng cường công tác điều phối; và (ix) tạo ra sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan trong qui hoạch và xây dựng chính sách, trong đó đặc biệt chú trọng tới sự tham gia của các ngư dân, nông dân nghèo.

Tiếp thị sản phẩm. Tiếp thị sản phẩm ở Việt Nam khá hiệu quả và có chi phí thấp nhất là đối với các sản phẩm xuất khẩu mặc dù tiếp cận tiếp thị của các sản phẩm tiêu thụ trong nước có kém hơn. Cần tiến hành một số hoạt động nhằm tăng cường tiêu thụ sản phẩm cá như được đề cập ở phần trên, như xây dựng hệ thống cho phép truy nguồn gốc (sản phẩm do trại nào sản xuất) cho tất cả các sản phẩm xuất khẩu cũng như giám sát và thông tin giá cả để phục vụ cho quá trình ra quyết định của người sản xuất. Ngoài ra cũng cần xem xét nhu cầu hỗ trợ thị trường bán buôn nhằm tăng khả năng cạnh tranh và cải thiện mức giá cho các cơ sở sản xuất, cải thiện điều kiện vệ sinh, tăng sản lượng và lợi nhuận cho các cộng đồng ngư dân nghèo.

Thực hiện và phối hợp. Chương trình trên đây đề cập đến một số vấn đề về quản lý, môi trường và thực trạng nghèo đói đang phải đối mặt trong ngành thủy sản. Điều đó cần được xem xét bởi các bên liên quan trước khi xây dựng một chương trình mà có thể đưa vào vận hành có hiệu quả. Chương trình cần có sự tham gia của nhiều tổ chức và các bên liên quan. Việc phối hợp

thiết kế và thực hiện chương trình cần được thực hiện bởi các tổ chức có thẩm quyền cao hơn, như giữa các bộ, các ngành liên quan, kể cả khối tư nhân, các tổ chức quần chúng và các đơn vị cấp tỉnh trực thuộc UBND tỉnh.

Do có nhiều nội dung phức tạp, chương trình nên được thực hiện theo từng giai đoạn. Tại giai đoạn đầu, một số hoạt động như phối hợp quản lý, hình thành các mùa cấm khai thác và các khu bảo tồn cần được làm thí điểm tại một số xã trong mỗi tỉnh trọng điểm. Điều này cho phép triển khai các hoạt động nghiên cứu và phát triển cần thiết trước khi cho nhân rộng. Ưu tiên Quản lý và Quy hoạch Tổng hợp vùng Duyên hải, phối hợp quản lý nuôi trồng thủy sản và đánh bắt gần bờ cần được tập trung cho các xã nghèo. Tuy nhiên, các mô hình thí điểm được lựa chọn có sự cam kết mạnh mẽ và quyền sở hữu cũng như năng lực kỹ thuật của địa phương là điều kiện quan trọng đảm bảo cho sự thành công của chương trình.

Chương trình hỗ trợ các xã nghèo ven biển và nội địa của Chính phủ phải nên đóng vai trò trọng tâm trong bất cứ sự can thiệp nào. Do đó, các tỉnh được chọn phải bao gồm một số lượng đáng kể các xã này. Ngoài ra, Luật Thủy sản mới cũng sẽ giúp quản lý và phát triển bền vững nuôi trồng thủy sản và hoạt động nghề cá; và cần phải hỗ trợ để thực hiện Luật này đặc biệt là sự phân bổ trách nhiệm từ cấp trung ương đến cấp tỉnh.

Các yếu tố của chương trình cần được thảo luận và phát triển bởi Bộ Thủy Sản trên cơ sở tham vấn ý kiến với các đối tác liên quan khác như tỉnh, ngư dân, người nuôi trồng thủy sản (thông qua Hiệp hội Thủy sản Quốc gia - VINAFIS) và các cơ sở chế biến (thông qua Hiệp hội Xuất khẩu và Chế biến Thủy sản - VASEP).

C. Hỗ trợ xóa đói giảm nghèo thông qua huy động sự tham gia và tăng thêm quyền cho cộng đồng

Phần I - Khái quát chung đã mô tả hiện tượng đói nghèo ở nông thôn đang tập trung ngày càng nhiều ở các vùng kém phát triển, đặc biệt là Tây Bắc Bộ, duyên hải Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên là các vùng xa xôi nhất, ít có các dịch vụ cơ sở hạ tầng cơ bản và có nhiều dân tộc thiểu số sinh sống. Huy động sự tham gia và tăng thêm quyền cho các cộng đồng này trên cơ sở cân nhắc trực tiếp những khó khăn về địa lý và xã hội sẽ trở thành những thách thức đối với những nỗ lực xóa đói giảm nghèo ở nông thôn ở Việt Nam.

Chính sách của Chính phủ cho các vùng kém phát triển và các nhóm đặc biệt khó khăn thông qua các chương trình trọng điểm xóa đói giảm nghèo quốc gia tập trung vào việc cung cấp cơ sở hạ tầng cơ bản và các dịch vụ ở cấp xã để tăng cường tiếp cận thị trường (thông qua các dự án đường nông thôn, xây cầu và tăng cường địa vị thị trường), nâng cao năng suất nông nghiệp (thông qua các dịch vụ thủy lợi quy mô nhỏ, điện khí hóa nông thôn và khuyến nông), đạt các tiêu chuẩn quốc gia về cung cấp các dịch vụ y tế và giáo dục, tiếp cận nguồn nước sạch cho sinh hoạt. Ở mỗi vùng, mặc dù từ năm 1998 đã có những bước tiến quan trọng nhưng vẫn có nhiều thách thức đặt ra cho tất cả các nhóm xã hội nói chung và người nghèo nói riêng và, các cộng đồng được tăng thêm quyền lực theo cách mà có thể giúp duy trì bền vững những thành tựu đạt được. Phần này đề cập đến các biện pháp huy động các nhóm dân số và các vùng kém phát triển tham gia đầy đủ hơn vào quá trình phát triển mạnh mẽ ở Việt Nam thông qua tăng năng suất nông nghiệp, quản lý các dạng tổn thương mới và tăng cường sự tham gia

của cộng đồng vào xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn.

1. Vai trò của năng suất nông nghiệp trong xóa đói giảm nghèo ở miền núi

Cuộc sống của người dân nông thôn ở các vùng miền núi vẫn sẽ dựa vào nông nghiệp ít nhất là trong thập niên sắp tới mặc dù ngày càng có nhiều dấu hiệu đa dạng hóa sinh kế với việc mở rộng các cơ hội việc làm thông qua di cư và các doanh nghiệp phi nông nghiệp. Dự đoán dân số nông nghiệp ở các vùng tụt hậu sẽ tiếp tục gia tăng trong thập kỷ tới, do đó sẽ không đạt được các thành tựu xóa đói giảm nghèo ở các vùng này nếu không có sự nỗ lực đáng kể để tăng năng suất nông nghiệp. Các hướng tiếp cận khác nhau cần được thực hiện để tăng năng suất nông nghiệp và lâm nghiệp cho các hệ thống canh tác phức tạp hơn, đa dạng hơn và dễ bị rủi ro hơn và được thực hiện bởi những người nghèo hơn.

Chính phủ có xu hướng coi việc đầu tư vào các công trình thủy lợi quy mô nhỏ, cùng với chuyển đổi cây trồng mới và áp dụng các mô hình trình diễn cây trồng hoặc chăn nuôi với các công nghệ trọn gói là giải pháp cơ bản để tăng năng suất nông nghiệp cho các vùng miền núi tụt hậu cũng như các vùng đồng bằng giàu có hơn. Các hướng tiếp cận này đã và đang được thúc đẩy mạnh mẽ trong các chương trình trọng điểm quốc gia của Chính phủ nhằm xóa đói giảm nghèo như Chương trình Xóa đói - Giảm nghèo và Tạo công ăn việc làm (HEPRE) và Chương trình Phát triển Kinh tế - Xã hội ở Các xã Đặc biệt Khó Khăn (Chương trình 135). Thật ra chỉ có một số các mô hình sản xuất được hỗ trợ khuyến khích và chúng nhằm vào các mục tiêu sản xuất theo kế hoạch đã được lập từ cấp trên.

Kinh nghiệm cho thấy các dịch vụ khuyến nông và khuyến lâm nói chung cần hướng theo nhu cầu của thị trường chứ không nên như hiện nay và điều này ít nhất là quan trọng đối với các người sản xuất nông nghiệp ở các vùng miền núi kém phát triển. Việc thúc đẩy phát triển các mô hình sản xuất nào đó cho tất cả các đối tượng sản xuất ở một vùng nhất định sẽ có xu hướng thất bại, và ngay cả khi thành công (nếu có) cũng thường dẫn tới sự giảm mạnh về giá cả. Trong khi điều này sẽ tác động đến người sản xuất ra các sản phẩm đó, những ảnh hưởng của nó sẽ mạnh hơn đối với người nghèo ở các vùng miền núi hẻo lánh và đặc biệt khó khăn do thị trường địa phương nơi đó nhỏ, chi phí giao dịch cao, và thiếu các lựa chọn sinh kế khác để cho họ có thể kiếm sống.

Do đó, các dịch vụ khuyến nông nhà nước cần tập trung vào việc giúp tăng sự thích nghi của nông dân, tiếp thị các sản phẩm thiết yếu có giá trị cao và có nhu cầu trên thị trường mà khu vực miền núi có lợi thế cạnh tranh. Trong những năm gần đây, đã có nhiều bài học kinh nghiệm về phương pháp khuyến nông có sự tham gia của người dân và phát triển công nghệ được rút ra từ các dự án do các tổ chức phi chính phủ quốc tế tài trợ thực hiện ở vùng miền núi. Các ví dụ về sự thành công của cách tiếp cận này dựa trên cơ sở xác định, áp dụng kỹ thuật, tạo nhãn mác và tiếp thị các sản phẩm nhiều hứa hẹn có thể kể ra như táo mèo ở Sa Pa, Lào Cai; chè ở Thái Nguyên hoặc xã Tà Xua, huyện Bắc Yên, Sơn La; lợn giống địa phương ở xã Chiềng Xôm, huyện Yên Châu, Sơn La; và nấm rơm ở Sơn La (Thanh et al. 2004).

Một số tiến bộ đã đạt được từ năm 1998 trong việc lồng ghép bài học kinh nghiệm này trong các phương pháp tiếp

cận khuyến nông vì người nghèo của Chương trình trọng điểm quốc gia như tập huấn bằng cách thực hành hoặc ngay trên đồng ruộng ở cấp thôn bản; đề cập đến các chủ đề ngoài phạm vi kỹ thuật thông thường (chẳng hạn về vấn đề quản lý nền kinh tế hộ); liên kết chặt chẽ hơn với các tổ chức quần chúng như một phần của một nỗ lực "xã hội hóa" dịch vụ khuyến nông và; tăng cường kết hợp tập huấn và cung cấp đầu vào, tín dụng. Nhưng nhiều thách thức vẫn tồn tại. Ngân sách phân bổ cho hoạt động khuyến nông trong HEPR và Chương trình 135 chỉ đạt khoảng 0,4% GDP ngành nông nghiệp.

Các hành động cần được ưu tiên hơn nhằm đảm bảo các dịch vụ khuyến nông, khuyến lâm được xây dựng để hoạt động vì người nghèo bao gồm: nghiên cứu kỹ thuật nông nghiệp và các mô hình trồng trọt phù hợp với nhu cầu của người nghèo và các hộ có khó khăn về nguồn lực với chi phí đầu tư thấp và tạo doanh thu trong thời gian ngắn; tiến tới một loạt các phương án lựa chọn được xây dựng cho nông dân nghèo phù hợp với những nhu cầu và điều kiện cụ thể của họ chứ không nên chỉ phát triển các mô hình chung chung; giảm bao cấp đầu vào để tăng cường tính bền vững và khả năng nhân rộng (hiện nay HEPR trợ cấp 100% chi phí đầu vào và khoảng 60% trợ cấp do các dịch vụ khuyến nông thường xuyên thực hiện); tập trung hơn nữa vào các kỹ năng hỗ trợ nhóm và phối hợp với các nhóm nông dân; và linh hoạt hơn trong áp dụng các định mức giá để tạo động cơ khuyến khích các tổ chức khuyến nông đến với các xã, thôn, bản hẻo lánh hơn.

Cần chú trọng hơn vào lĩnh vực phát triển doanh nghiệp và cơ sở chế biến quy mô nhỏ do hộ và các nhóm sản xuất quản lý (một lĩnh vực ưu tiên của CPRGS). Ở một số khu vực nông thôn,

có thể có tiềm năng lớn cho việc hỗ trợ phát triển làng nghề dựa trên các tuyến sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp thông qua việc áp dụng các cơ chế đầu tư vốn cải tiến, phát triển công nghệ phù hợp, tăng cường kỹ năng quản lý doanh nghiệp và năng lực tiếp thị.

Tăng cường tiếp cận các nguồn vốn đầu tư là hoạt động cần thiết cho việc phát triển ngành nghề của hộ và phát triển doanh nghiệp. Hỗ trợ vốn cho các kế hoạch tín dụng và tiết kiệm và các hoạt động có thể hoặc không thể nằm trong các chương trình mục tiêu của quốc gia trong tương lai, nhưng sự kết hợp các hoạt động tài trợ trong ngành với hệ thống ngân hàng sẽ hợp lý hơn là hỗ trợ theo các cơ chế riêng lẻ. Tuy nhiên, các chương trình phát triển định hướng cộng đồng cần giữ vai trò quan trọng trong việc giúp lồng ghép các dịch vụ tài chính ở cấp cộng đồng, ví dụ bằng cách hỗ trợ thành lập nhóm tín dụng và tiết kiệm, xóa mù chữ cho phụ nữ và các dân tộc thiểu số, tập huấn các kỹ năng phát triển kinh doanh và tăng cường các mối liên kết với khuyến nông, thú y, và vệ sinh môi trường.

2. Hỗ trợ tốt hơn các nhóm dễ bị tổn thương để đối phó với những rủi ro do gia nhập thị trường

Tăng cường gia nhập thị trường ở các vùng miền núi kém phát triển tạo ra những cơ hội sinh kế mới nhưng cũng gây nên những rủi ro liên quan đến giá cả và các dạng rủi ro khác đối với người sản xuất. Các dạng rủi ro mới xuất hiện này càng tăng lên khi Việt Nam tăng cường gia nhập nền kinh tế quốc tế. Không phải tất cả các nhóm dân số đều có thể phản ứng tốt như nhau trước sự xuất hiện của những cơ hội kinh tế mới hoặc có khả năng như nhau trong việc đối phó với các cú sốc về giá cả và các cú sốc khác (xem Hộp 5,

ngiên cứu một trường hợp ở vùng miền núi phía Bắc).

Do việc gia nhập thị trường sẽ tác động đến nhiều nhóm xã hội theo nhiều cách, do đó cần phải tăng cường các mạng lưới an sinh để bảo vệ các nhóm đặc biệt khó khăn trước các tác động xấu phát sinh từ những thất bại của thị trường (chẳng hạn không có đất, không có công ăn việc làm). Trong bối cảnh này, điều quan trọng là phải đảm bảo sự cân bằng hợp lý giữa các chương trình mục tiêu xóa đói giảm nghèo của quốc gia với việc tăng cường các hệ thống bảo hiểm xã hội cũng như các cơ chế luật pháp nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của các vùng nghèo hơn trong xã hội. Có một xu hướng coi các chương trình trọng điểm quốc gia là phương tiện chủ yếu của sự can thiệp của nhà nước ở các vùng kém phát triển. Trước đây các chương trình này bao gồm các nguồn vốn chưa được phân bổ để đối

phó với thiên tai và các biến cố khác, nhưng ngày càng có nhiều đòi hỏi phải phối hợp với các nguồn vốn của Chính phủ cho bảo hiểm xã hội.

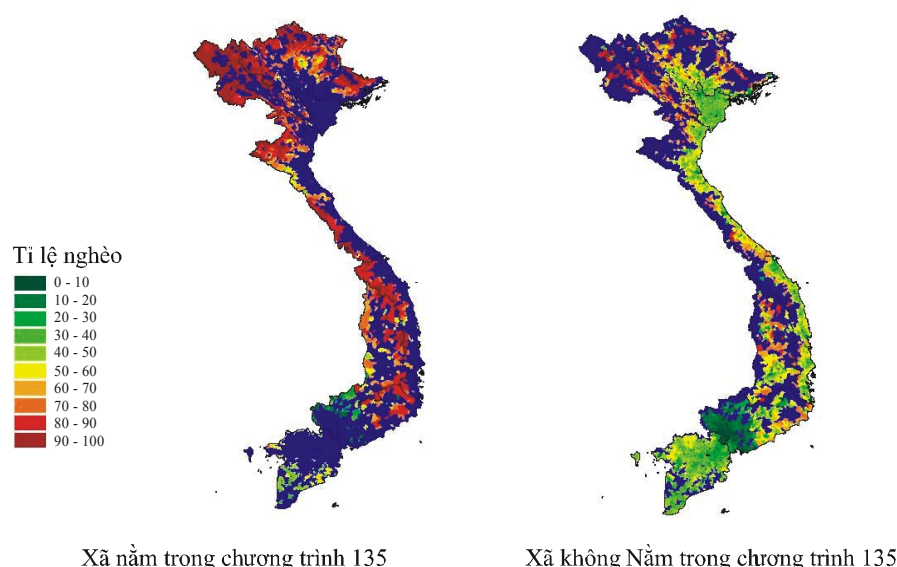
Việc tăng cường định hướng thị trường, tăng năng suất của các hệ thống canh tác miền núi, và quản lý các dạng tổn thương là một vấn đề quan tâm lớn nhằm tăng cường quyền lợi cho các cộng đồng thiểu số ở các vùng miền núi hẻo lánh. Một loạt các hoạt động cần được thực hiện nhằm đảm bảo Nghị định về dân chủ ở cấp cơ sở được thực hiện trong thực tiễn. Các hoạt động này bao gồm từ việc đảm bảo cơ hội tiếp cận nguồn thông tin với ngôn ngữ và hình thức phù hợp đến việc tăng cường giám sát nhà nước đối với ngân sách đầu tư vốn địa phương và minh bạch trong đấu thầu mua sắm. Các quá trình lập kế hoạch ở địa phương cần được thực hiện minh bạch và bao quát hơn để đảm bảo tất cả các nhóm kể cả dân tộc

Hộp 5. Đa dạng hoá nông nghiệp và khác biệt xã hội ở vùng miền núi phía Bắc

- Nghiên cứu về cộng đồng người Mường ở tỉnh Hòa Bình minh họa cho những kiểu khác biệt xã hội mà đa dạng hóa nông nghiệp và gia nhập thị trường mang lại, trong đó tiếp cận thông tin và các quan điểm mới là yếu tố quyết định sự thành công.
- Vào cuối thập niên 80, một số hộ trong cộng đồng này đã bắt đầu trồng mía. Nhưng vào đầu thập niên 90, chính sách thu thuế bằng tiền được áp dụng và là yếu tố cơ bản thúc đẩy đa dạng hóa sang các cây trồng hàng hóa khác. Những lợi thế đáng kể đã thuộc về những người áp dụng đầu tiên (đa dạng hóa cây mía sớm hơn) như đất mới được giao có độ dinh dưỡng cao và doanh thu cao tạo khả năng tích lũy vốn.
- Có nhiều khác biệt về xã hội trong việc tiếp cận thông tin hơn là tiếp cận đất đai và sự khác biệt này rất quan trọng trong việc định vị sự áp dụng các kỹ thuật nông nghiệp mới của hộ. Các cựu chiến binh đi tiên phong trong các cuộc đổi mới (ví dụ áp dụng phương pháp nuôi lợn sử dụng chuồng trại của người Kinh từ thập niên 70) và Hội Cựu chiến binh trong quá trình xây dựng các mạng lưới nông dân, phổ biến kiến thức giữ vai trò quyết định.
- Đa dạng hóa nhân và vải được thực hiện vào cuối thập niên 90 khi doanh thu từ cây mía bắt đầu giảm sút (do chi phí đầu vào đã vượt mức lãi) nhưng chỉ có những hộ giàu mới có khả năng đầu tư và không có thu nhập trong ba năm đầu cho tới khi các loại cây này ra quả.
- Ngoài các hộ cựu chiến binh mà vào thời điểm này là các hộ giàu trong cộng đồng, các hộ giàu khác phần lớn là các cán bộ địa phương người Kinh, có cơ hội tiếp cận nguồn thông tin về kỹ thuật sản xuất, cơ hội thị trường và hỗ trợ chính sách.
- Sự giảm sút về giá cả trên thị trường nhân trong giai đoạn 1996-2001 (và giá vải năm 2001) thậm chí đã gây khó khăn cho những người tiên phong này.

Nguồn: Trần Thị Thu Trang (2004a, 2004b)

Hình 3. Phạm vi của Chương trình 135



Nguồn: Viện Nghiên cứu Lao động và Xã hội và Đại học KTQD, được trích lại trong Swinkels và Turk (2004)

thiếu số và phụ nữ được quyền đưa ra ý kiến trước những quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ.

3. Các chương trình giảm nghèo mới

Yếu tố cốt lõi trong phương pháp tiếp cận thúc đẩy chia sẻ tăng trưởng kinh tế từ năm 1998 đã được thực hiện qua các chương trình mục tiêu quốc gia, trong đó đưa đầu tư cơ sở hạ tầng cơ bản và các dịch vụ nông nghiệp, hỗ trợ đời sống phục vụ người nghèo đến các khu vực hẻo lánh nhất của đất nước và cho các hộ nghèo nói chung. Để đẩy mạnh phát triển ở các vùng nông thôn nghèo phải kể đến Chương trình 135 về phát triển kinh tế xã hội cho các xã có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; Chương trình xóa đói giảm nghèo (HEPR) và một chương trình tạo công ăn việc làm mới bắt đầu thực hiện năm 2001 kết hợp với chương trình HEPR tạo thành Chương trình HEPRE kết hợp. Các chương trình này đã được đánh giá (Bộ Lao động, Thương binh, Xã hội và UNDP 2004) và đang được xây dựng lại cho giai đoạn 2006-2010. Các hợp phần chính

(chính sách và dự án) của các chương trình này được liệt kê trong Bảng 7 và 8 cùng với những xu hướng phân bổ nguồn lực cho mỗi chương trình. Năm 2003, một chương trình mục tiêu quốc gia mới cho các xã duyên hải và hải đảo đã được xây dựng với mục tiêu hỗ trợ đầu tư cho cơ sở hạ tầng ở 157 xã được đánh giá là đang gặp những hoàn cảnh đặc biệt khó khăn.²¹

Chương trình 135 và HEPRE khác nhau đáng kể về hướng tiếp cận mục tiêu. Chương trình 135 đặt mục tiêu vào các xã nghèo và khó khăn trong khi đó, phần lớn các chính sách và dự án của HEPRE lại đặt mục tiêu vào các hộ nghèo trên cả

²¹ Chương trình 135 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 1998 thông qua Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg; Chương trình HEPR được chính thức triển khai năm 1998 thông qua Quyết định số 133/1998/QĐ-TTg và thực hiện năm 2001 thông qua Quyết định số 143/2001/QĐ-TTg cùng với một chương trình tạo công ăn việc làm mới trở thành Chương trình HEPRE kết hợp, Chương trình 143. Năm 2003, Chương trình mục tiêu quốc gia mới cho các xã vùng duyên hải và hải đảo được xây dựng thông qua Quyết định số 257/2003/QĐ-TTg và 106/2004/QĐ-TTg.

Bảng 7. Chương trình 135 – Các hợp phần và xu hướng phân bổ nguồn lực (tỉ đồng)

Hợp phần	1999-2001	2002-2004
Cơ sở hạ tầng thôn bản và xã (đường, trung tâm y tế, trường học, hệ thống thủy lợi, hệ thống cấp nước, chợ, v.v...)	2.064	3.130
Cơ sở hạ tầng liên xã (đường, bệnh xá, chợ, v.v...)	434	865
Định cư và tái định cư các dân tộc thiểu số	0	35
Khuyến nông	50	164
Đào tạo cán bộ cấp xã	22	32
Tổng	2.570	4.226

Nguồn: Bộ LD, TB&XH và UNDP (2004)

Bảng 8. HEPR – Các chương trình nhỏ và xu hướng phân bổ nguồn lực (tỉ đồng)

Hợp phần	1998-2001	2001-2005	Cơ quan thực hiện
Chính sách			
Hỗ trợ y tế	800	500	MOH
Giáo dục	834	n.a.	MOET
Hỗ trợ công cụ sản xuất và đất	n.a.	n.a.	
Hỗ trợ các dân tộc thiểu số	262	150	
Hỗ trợ nhà ở	-	250	
Hỗ trợ đặc biệt những người dễ bị tổn thương	-	700	MOLISA
Các dự án			
Tín dụng	6000	750	SBV
Khuyến nông	200	100	Bộ NN&PTNT
Các mô hình xóa đói giảm nghèo	-	100	MOLISA
Dự án cho các xã ngoài chương trình 135			
Cơ sở hạ tầng	3825	1400	Bộ NN&PTNT
Hỗ trợ sản xuất	200	90	Bộ NN&PTNT
Đào tạo	100	100	MOLISA
Thiết lập các khu kinh tế mới	-	1400	Bộ NN&PTNT
Tái định cư	1200	700	Bộ NN&PTNT
Tổng		6.240	
Các dự án tạo công ăn việc làm (kể cả các dự án từ năm 2001)			
Vốn vay để tạo công ăn việc làm	-	c. 3000	MOLISA
Hiện đại hóa các trung tâm dịch vụ việc làm	-	210	MOLISA
Tăng cường hệ thống thông tin thị trường lao động	-	30	MOLISA
Đào tạo cán bộ quản lý việc làm	-	30	MOLISA

Nguồn: Bộ LD, TB&XH và UNDP (2004)

nước ở vùng đô thị hoặc nông thôn. Ví dụ, các chính sách y tế và giáo dục đặt mục tiêu cung cấp các dịch vụ y tế và giáo dục miễn phí hoặc chi phí thấp cho các hộ nghèo bằng cách cấp thẻ để các thành viên của hộ được nhận bảo

hiểm y tế miễn phí hoặc được miễn giảm học phí. Tuy nhiên, phần này chủ yếu liên quan đến Chương trình 135 vì tập trung vào các vùng nông thôn kém phát triển, đặc biệt là miền núi.

Chương trình 135 đặc biệt có hiệu quả trong việc phân bổ các nguồn lực cho các xã nghèo nhất. Chương trình 135 bao gồm khoảng 1/5 tổng số xã, ban đầu là 1.715 xã sau đó tăng lên 2.362 xã với tổng dân số hơn 6 triệu người.²² Một nghiên cứu mới đây do Viện Nghiên cứu Lao động và Xã hội (ILSSA) và Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (trích dẫn trong Swinkels và Turk 2004) cho thấy Chương trình 135 bao gồm phần lớn mặc dù không phải là tất cả các xã nghèo nhất. Hình 3 cho thấy một số xã rất nghèo không nằm trong chương trình 135. Nói tóm lại, Chương trình 135 xác định mục tiêu một cách hợp lý với gần 1/3 (28%) tổng số người nghèo ở Việt Nam đang sinh sống tại các xã được bao gồm trong chương trình (Nguyen 2003). Về phân bổ nguồn lực hoặc chi tiêu của nhà nước trên đầu người hay trên một người nghèo, các chương trình có mục tiêu quốc gia dường như tập trung cho các vùng nghèo nhất, thậm chí có tính đến mật độ nghèo đói thấp hơn rất nhiều của các vùng này (Hình 4). Chi tiêu cho các chương trình có mục tiêu quốc gia cũng tăng lên từ 2% trong tổng chi tiêu của nhà nước năm 1998 lên 3,4% năm 2002.

Nhưng phạm vi rộng của Chương trình 135 cũng có một số bất lợi về mặt cụ thể hóa. Trong khi 2/3 trong tổng số dân của Chương trình 135 nằm ở cuối nhóm hai chi tiêu (xét về chi tiêu hộ) thì khoảng 45% số hộ thuộc các xã nghèo của Chương trình 135 không phải là hộ nghèo (Bộ LĐ,TB&XH & UNDP 2004). Một số tác động liên quan đến phân phối cũng nảy sinh như tăng thêm gánh nặng về sự đóng góp của địa phương cho cơ sở hạ tầng nông thôn

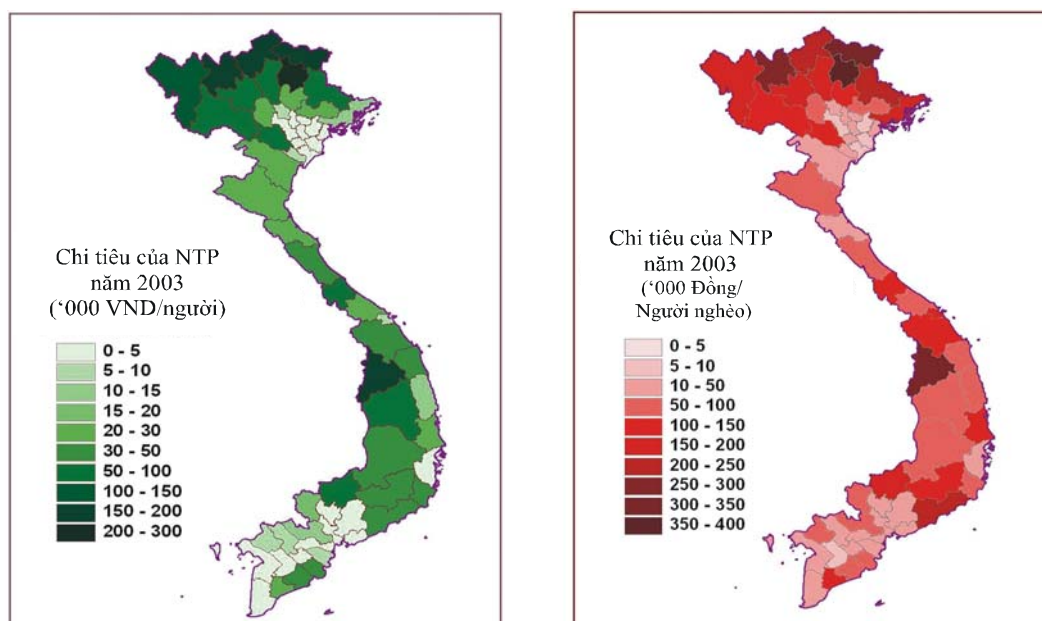
cho các vùng miền núi nghèo nhất mà ở đó chi phí cơ sở hạ tầng nông thôn là cao nhất và chất lượng dịch vụ (ví dụ điện) là thấp nhất.

Một thách thức đối với các chương trình có mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 kể cả Chương trình phát triển kinh tế xã hội cho vùng dân tộc thiểu số đó là sử dụng các giải pháp minh bạch chống đói nghèo để đảm bảo phân bổ các nguồn lực vì người nghèo cho các thôn bản nghèo nhất của các xã mục tiêu. Có một vài chỉ số tích cực trong hướng tiếp cận này đó là việc điều chỉnh lại định nghĩa các xã “Khu vực 3” (hẻo lánh nhất và khó khăn nhất) và bao gồm các thôn, bản nghèo của các xã Khu vực 2 (ít hẻo lánh và khó khăn hơn). Nghiên cứu mới đây của Viện Nghiên cứu Lao động và Xã hội đã đưa ra các chỉ số đặc trưng bằng cách kết hợp khảo sát (chi tiêu) hộ và những số liệu thống kê cho phép sử dụng chính xác hơn và minh bạch hơn trong việc giảm đói nghèo ở địa phương.

Tuy nhiên, các hướng dẫn và các thủ tục phân phối nguồn lực cấp quốc gia sẽ được thực hiện như thế nào vẫn còn chưa rõ ràng trong bối cảnh phân cấp cho cấp tỉnh diễn ra nhanh trong lĩnh vực chi tiêu nhà nước. Trong số những vấn đề cần được giải quyết có vấn đề đảm bảo cân bằng giữa khen thưởng những cán bộ tỉnh và địa phương thực hiện tốt, chẳng hạn như thông qua việc tăng cường phân bổ ngân sách theo các chương trình có mục tiêu nhưng không nhất thiết phạt những người hoạt động kém ở các tỉnh có năng lực quản lý yếu hơn. Một giải pháp có thể thực hiện là Chính phủ hỗ trợ cho những tỉnh hoạt động kém bằng cách phân bổ nhiều hơn nguồn vốn quản lý hành chính để tăng cường năng lực quản lý những nơi đó.

²² Đây không phải là một chương trình có mục tiêu vì nó bao gồm 49 tỉnh chứ không bao gồm toàn bộ 64 tỉnh.

Hình 4. Chi tiêu cho HEPR và Chương trình 135 của tỉnh



Ghi chú: Hình minh họa đói nghèo ở bên phải dựa trên chi tiêu theo đầu người của hộ năm 2002, và tương đương với tỉ lệ đói nghèo 29% ở cấp quốc gia.

Nguồn: World Bank và nguồn khác (2004), dựa trên số liệu của Bộ Tài chính, Tổng cục Thống kê và VHLSS 2002.

Với tổng vốn đầu tư hơn 6.000 tỉ đồng trong giai đoạn 1998-2003, Chương trình 135 đã tập trung chủ yếu vào cung cấp cơ sở hạ tầng cơ bản ở cấp thôn bản, xã và liên xã (nhóm xã). Chương trình đã đầu tư cho hơn 17.000 công trình trong giai đoạn 1998-2003 trong đó 1/3 (33%) đầu tư xây dựng đường nông thôn, cầu và đầu tư cho giao thông khác; ¼ (24%) đầu tư cho trường học, 17% cho các hệ thống thủy lợi, 12% cho cấp nước sạch sinh hoạt, 6% cho điện khí hóa nông thôn và 2% cho các cơ sở y tế (Bộ LĐ,TB&XH 2005). Số xã chưa có đường vào trung tâm trong mọi điều kiện thời tiết đã giảm từ hơn 600 xã năm 1999 xuống còn 269 xã năm 2004 (hoặc chưa tới 3% tổng số xã). Tỉ lệ tiếp cận đường nông thôn - tỉ lệ dân số sinh sống cách con đường có thể đi lại trong mọi điều kiện thời tiết trong vòng bán kính 2km hoặc 20 phút đi bộ - đã tăng lên trong cùng kỳ

từ 73% lên 76%, cao hơn đáng kể so với các nước có cùng GDP. Tỉ lệ tiếp cận điện lưới quốc gia hiện đang tăng lên ở mức thêm một xã/ngày (hay 900 xã trong 3 năm qua) và tăng từ 63% dân số năm 1998 lên 81% năm 2002, tuy nhiên tỉ lệ tiếp cận ở nhiều tỉnh miền Bắc vẫn chưa đạt 50%. Tỉ lệ tiếp cận nguồn nước sạch có thể uống được đã tăng từ 18% năm 1993 lên 40% năm 2002, nhưng vẫn chưa đạt 30% ở các tỉnh hẻo lánh nhất và tỉ lệ này thấp hơn nhiều ở các xã và thôn bản hẻo lánh.

Các tác động của Chương trình 135 và các chương trình có mục tiêu quốc gia đối với xóa đói giảm nghèo chưa được đánh giá và hiểu đầy đủ. Trong những năm gần đây, chỉ số phát triển nhân lực của Việt Nam đã tăng đáng kể. Nhưng những thành tựu này do các chương trình có mục tiêu quốc gia mang lại ở mức độ nào thì vẫn chưa được biết.

Theo đánh giá gần đây cho thấy sự phân bổ nguồn vốn được thực hiện rõ ràng và minh bạch, nhưng vốn được chuyển trực tiếp cho xã hoặc dự án phải thông qua hệ thống Kho bạc (Bộ LĐ,TB&XH và UNDP 2004). Những yếu kém nhất được chỉ ra thuộc về tính hiệu quả kinh tế mà nguyên nhân chủ yếu là do hầu hết các hợp đồng được thực hiện trên cơ sở chỉ định thầu trực tiếp hoặc lựa chọn từ một nguồn chứ không thông qua đấu thầu cạnh tranh. Hệ thống tài liệu tài chính và lưu giữ hồ sơ ở cấp xã cũng là một yếu kém. Chương trình HEPR tỏ ra kém minh bạch hơn so với Chương trình 135 trong việc kiểm soát tiền tệ với nhiều khả năng rò rỉ nguồn vốn mà nguyên nhân chủ yếu là do có quá nhiều các hợp phần chương trình và kênh hỗ trợ vốn.

Đánh giá tác động của Chương trình 135 đang gặp khó khăn do thiếu dữ liệu cơ sở. Tuy có nhiều những số liệu ước tính thường xuyên về tỉ lệ đói nghèo nhưng những số liệu này có xu hướng thiên về hành chính chứ không liên quan đến những thay đổi thực tế về đời sống của người dân và không được sử dụng trong Chương trình 135 (hoặc HEPR) trong bất cứ trường hợp nào. Trong các nghiên cứu định tính, các đối tượng được nghiên cứu thường đánh giá tác động của cơ sở hạ tầng một cách tích cực nhất. (Bộ LĐ,TB&XH và UNDP 2004). Những vấn đề tồn tại chủ yếu liên quan đến chất lượng cơ sở hạ tầng và hoạt động bảo dưỡng kém, và vấn đề này cần được cải thiện trong tương lai.

‘Định cư’ hoặc tái định cư các cộng đồng dân tộc thiểu số có tập quán du canh hoặc sinh sống rải rác đã không mấy thành công. Gần 75% đối tượng trong đánh giá của Bộ LĐ,TB&XH

cho rằng không có tác động đáng kể nào đối với đời sống của họ mà nguyên nhân chủ yếu là cơ sở hạ tầng kém chất lượng, chất lượng đất thấp ở nhiều khu định cư mới và thiếu sự tham vấn ý kiến trong quá trình thực hiện (Bộ LĐ,TB&XH và UNDP 2004, Bộ LĐ,TB&XH 2005).

Nhìn chung, các kết quả của các chương trình có mục tiêu quốc gia cho tới nay được coi là chưa bền vững do có một tỉ lệ đáng kể các hộ chỉ ở trên mức đói nghèo chút ít và dễ dàng bị rơi lại tình cảnh đói nghèo như trước khi gặp hoàn cảnh giá cả không ổn định, thiên tai, các cú sốc về sức khỏe và các rủi ro tương tự khác. Khả năng thoát nghèo và tái nghèo vẫn còn rất cao.

Nhiều bài học kinh nghiệm đã được rút ra từ cuối thập niên 90 trong quá trình tăng cường các biện pháp tiếp cận định hướng theo cộng đồng. Trong Chương trình 135, đã dự kiến UBND là các xã sẽ là "chủ đầu tư" chịu trách nhiệm chính về mua sắm và giám sát các công trình cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ ở bất cứ nơi nào có thể. Nhưng trong thực tế, các xã được tỉnh và huyện phân cấp quyền ra quyết định và nguồn lực chỉ chiếm khoảng 15% số xã của chương trình.

Các nguyên nhân của tình trạng này bao gồm sự lựa chọn mang tính đánh đổi giữa tăng cường năng lực địa phương và sự tham gia của người dân với việc đẩy nhanh tốc độ và tính hiệu quả trong lập kế hoạch đầu tư. Thành công của các biện pháp tiếp cận qua phân cấp và định hướng cộng đồng có lẽ phụ thuộc nhiều vào các thể chế và qui định rõ ràng và chắc chắn sẵn có, mà nhờ vào đó có thể đảm bảo việc tuân thủ một cách chặt chẽ theo các

nguyên tắc của cách tiếp cận như vậy (Shanks et al. 2003).

Đối tác hỗ trợ các xã nghèo nhất (PAC), một chương trình liên kết do Bộ KHĐT điều phối và có sự tham gia của các cơ quan nhà nước liên quan, các tổ chức tài trợ và các tổ chức phi chính phủ đã chất lọc và tổng hợp các bài học trên cơ sở kinh nghiệm (PAC 2004) về những vấn đề như: (i) trực tiếp hỗ trợ vốn cho ngân sách phát triển xã, thôn bản và những yêu cầu thể chế hóa các phương pháp tiếp cận này trong tương lai; (ii) những nỗ lực gần đây để áp dụng các chiến lược xác định mục tiêu nhằm vào nhiều cấp để đáp ứng nhu cầu của các cộng đồng hẻo lánh cũng như nhu cầu của các nhóm nghèo đói và dễ bị tổn thương; (iii) việc tham gia và quản lý của cộng đồng trong chu kỳ đầu tư cơ sở hạ tầng và làm thế nào để cân đối các đóng góp tự nguyện của cộng đồng với việc tăng các cơ hội lao động được trả lương, hoàn vốn, các hệ thống phí sử dụng; (iv) các biện pháp thúc đẩy tăng cường năng lực hiệu quả; và (v) các vấn đề xoay quanh lĩnh vực quản lý cấp nước sinh hoạt như là một nguồn tư nhân và/hoặc nguồn công. Các bài học quan trọng đã được rút ra liên quan đến những yếu tố có khả năng ảnh hưởng đến sự thành công của quá trình nhân rộng và đơn giản hoá trong các hệ thống của Chính phủ và trong Chương trình Quốc gia về Xóa đói Giảm nghèo tương lai.

Ngày càng có nhiều minh chứng rõ ràng việc thực hiện các sáng kiến định hướng theo cộng đồng đã được cải thiện. Một nghiên cứu gần đây ở 24 xã của 6 tỉnh đã so sánh một cách hệ thống về nhận thức của các đối tượng hưởng lợi và lãnh đạo địa

phương tham gia thực hiện 158 công trình cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ thuộc 2 dự án định hướng cộng đồng (87) do Ngân hàng Thế giới tài trợ và các hệ thống so sánh (71) thuộc Chương trình 135 (Quang và Rama). Những khía cạnh như mức độ tham gia của địa phương và tác động trên quan sát và mức độ thỏa mãn chung đã được nghiên cứu cùng với những khía cạnh khoa học như việc tham gia lựa chọn công trình, bảo dưỡng, đấu thầu và mua sắm, công ăn việc làm.

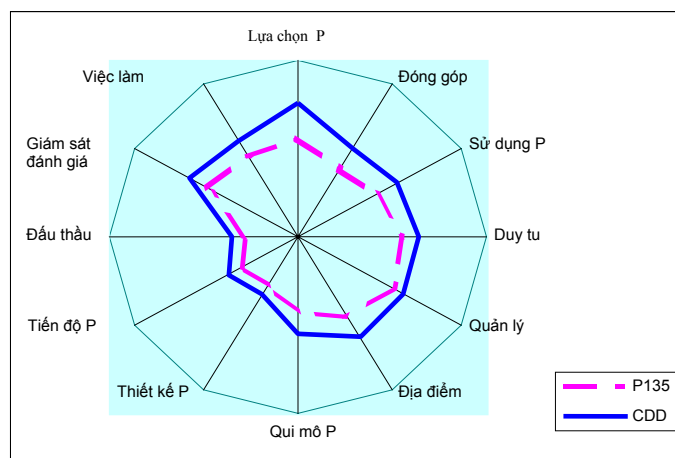
Các kết quả nghiên cứu cho thấy các dự án phát triển cộng đồng có sự tham gia nhiều hơn trong tất cả các khía cạnh. Lĩnh vực ít có sự tham gia nhất là đấu thầu và mua sắm, thậm chí cả trong Chương trình 135 và các dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ. Một nghiên cứu khác cho thấy để phê duyệt các nghiên cứu khả thi của các dự án phát triển cộng đồng sẽ mất nhiều thời gian hơn so với Chương trình 135 và quá trình để có được sự phê duyệt của lãnh đạo huyện cho các kết quả đấu thầu cho các hợp phần dự án được tài trợ từ vốn của Ngân hàng Thế giới cũng mất nhiều thời gian hơn so với Chương trình 135. Những khác biệt đáng kể nhất giữa hai hình thức sáng kiến này là sự tham gia liên quan đến việc lựa chọn công trình trong đó Chương trình 135 được cho ít điểm hơn so với các dự án phát triển cộng đồng (Hình 3).

Các công trình thuộc các dự án phát triển cộng đồng được lãnh đạo địa phương và các đối tượng hưởng lợi xem là có tác động lớn hơn so với các công trình thuộc Chương trình 135. Các lãnh đạo địa phương có xu hướng lạc quan về các tác động hơn các đối tượng hưởng lợi. Các đối tượng hưởng lợi đã nhận thấy những khác biệt đáng kể giữa

các dự án vốn Ngân hàng Thế giới và Chương trình 135 đó là sự khác biệt về tính minh bạch và tăng cường năng lực (Hình 6). Quan điểm của các lãnh đạo cũng có xu hướng phóng đại các tác động về khía cạnh tạo công ăn việc làm so với quan điểm của các đối tượng hưởng lợi. Sau cùng, mức độ tham gia cao hơn trong các dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ so với chương trình 135 cho thấy tác động có ý nghĩa về mặt thống kê lên mức thỏa mãn chung (Hình 7) và mối quan hệ này xảy ra mạnh nhất ở các xã nghèo nhất. Việc thực hiện một công trình trong một dự án dựa vào cộng đồng (hơn là dự án 135) làm tăng xác suất mức thỏa mãn chung từ cao

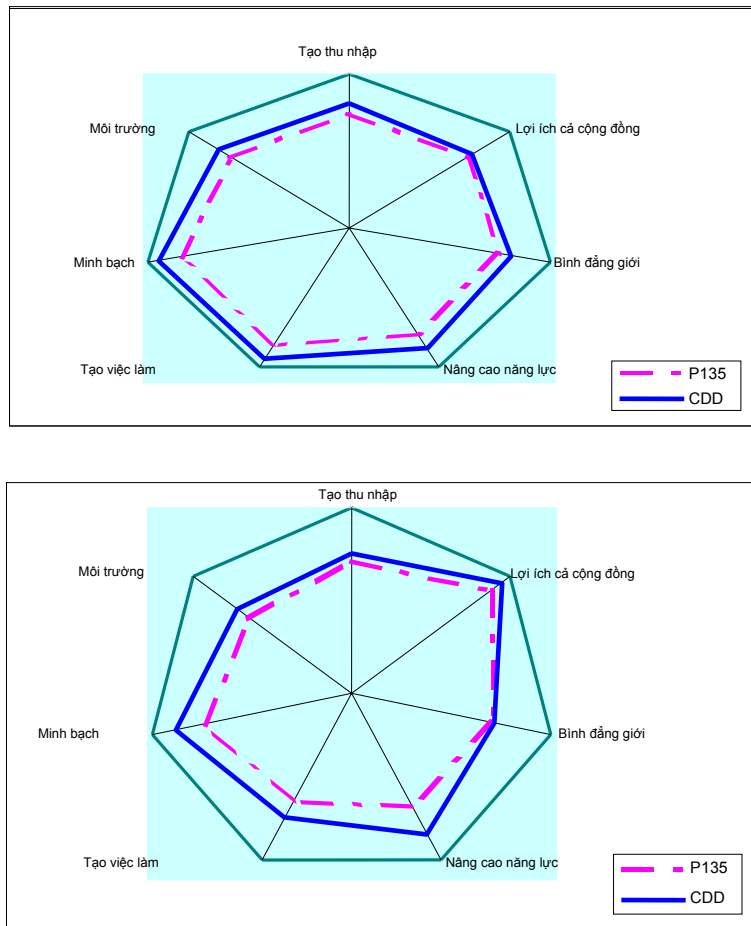
hoặc rất cao lên khoảng 15% (Quang và Rama, sắp xuất bản). Những phát hiện từ khảo sát về nhận thức mới đây đã được một nghiên cứu trong khuôn khổ một dự án của Ngân hàng Thế giới hỗ trợ, trong đó có sự so sánh có tính chất hệ thống với Chương trình 135 (WSP 2005). Một điều dễ nhận thấy là chất lượng xây dựng thuộc dự án nhìn chung cao hơn Chương trình 135 do người dân tham gia vào việc lựa chọn công trình, kiểm tra việc xây dựng và tham gia vận hành và duy tu bảo dưỡng. Đồng thời cũng nhận thấy vốn đầu tư có giá trị tốt hơn so với Chương trình 135, có lẽ là do đã có nhiều nỗ lực trong việc thực hiện đấu thầu cạnh tranh.

Hình 5: Mức độ tham gia (P) – Các dự án định hướng theo nhu cầu của cộng đồng và so sánh với Chương trình 135 (xem xét các đối tượng hưởng lợi)



Nguồn: Quang và Rama

Hình 6: Tác động của các công trình



Nguồn: Quang and Rama (sắp công bố)

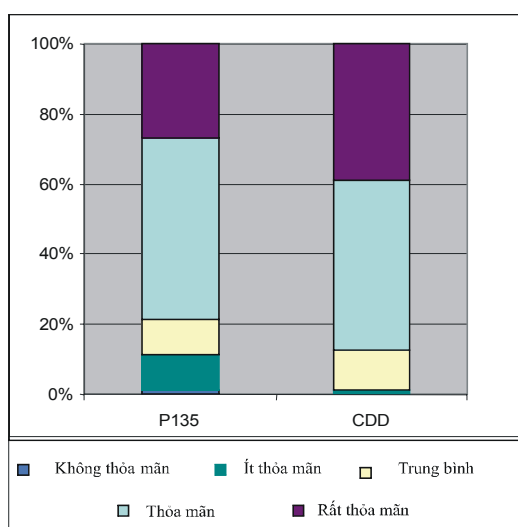
Đi sâu hơn và mở rộng cách tiếp cận dựa vào cộng đồng. Thách thức hiện nay là mở rộng và áp dụng cách tiếp cận có sự tham gia của người dân và các đổi mới khác về thể chế trong Chương trình Quốc gia về Xóa đói Giảm nghèo (NTP-PR) giai đoạn 2006-2010. Có nhiều vấn đề có thể sẽ có ảnh hưởng lớn đến kết quả của những nỗ lực nhằm mở rộng và đẩy mạnh sự phát triển dựa vào cộng đồng ở Việt Nam hiện nay.

Trước hết, có sự thâm nhập đáng kể của các cấp quản lý hành chính thấp nhất với các thể chế truyền thống thôn bản và các mối quan hệ trách nhiệm. Các cán bộ cơ sở đã gắn bó với các mạng lưới cuộc sống thôn bản đang gắn trách

nhiệm của họ với các giá trị truyền thống cũng như các cơ chế quan liêu mà họ đang phục vụ. Trách nhiệm đối với cấp dưới hay trách nhiệm của Chính phủ đối với công dân là vấn đề phức tạp do các mối quan hệ không rõ ràng và chồng chéo mà cán bộ địa phương phải chịu trách nhiệm với nhiều cấp. Họ hoạt động trong một hệ thống ‘phụ thuộc kép’, trong đó theo cả tuyến ngang với Ủy ban Nhân dân và theo tuyến dọc với các Vụ, Cục của các Bộ ngành là cấp quản lý cao nhất. Nhưng nhìn chung, các mối quan hệ trách nhiệm đối với cấp trên – sự giám sát của Chính phủ đối với chính quyền địa phương – thường có xu hướng ưu tiên đối với trách nhiệm của cấp dưới, cấp chính quyền xã. Điều này thường thấy rõ đối

với các xã và huyện ở vùng sâu vùng xa ở miền núi nơi mà năng lực hiện nay của các cấp này là yếu nhất, và cũng là nơi mà các đơn vị dịch vụ nhà nước cũng như tư nhân hoạt động còn hạn chế.

Hình 7. Sự tham gia và sự thỏa mãn chung đối với đầu tư về hạ tầng cơ sở



Nguồn: *Quang và Rama (Sắp xuất bản)*

Những yếu tố khác có ảnh hưởng đến những nỗ lực nhằm mở rộng qui mô áp dụng cách tiếp cận dựa vào cộng đồng là: (i) những thay đổi về các định chế quản lý dịch vụ thời kỳ sau hợp tác xã và tính pháp lý của các tổ chức dịch vụ dựa vào cộng đồng; (ii) sự đáp ứng về mặt thể chế đối với các vấn đề về môi trường và xã hội do kết quả của sự phát triển nhanh chóng của nông nghiệp và đầu tư theo chiều sâu ở một số vùng của đất nước; (iii) làm thế nào để các chính sách về đất đai phù hợp với các định chế truyền thống về các mối liên kết giữa sinh kế của hộ với sự quản lý tài nguyên thiên nhiên; (iv) các mô hình về sự thay đổi làng nghề của thôn bản truyền thống và tiềm năng hỗ trợ kinh doanh qui mô nhỏ ở nông thôn trong tương lai; (v) tầm quan trọng ngày càng lớn của việc di chuyển lao động trong chiến lược về sinh kế

của hộ và ý nghĩa của vấn đề này đối với sự phát triển của cộng đồng; (vi) vai trò xúc tác của nhóm nông hộ và các tổ chức quần chúng trong việc trợ giúp người sản xuất và chính quyền các xã trong việc tiếp cận với các dịch vụ và tận dụng được các cơ hội kinh tế mới; và (vii) làm thế nào để xây dựng được sự hiệp lực trong việc cung cấp và phối hợp các dịch vụ ở cấp xã để hỗ trợ sự phát triển sinh kế của hộ.

Nhấn mạnh đến cơ sở hạ tầng xã và thôn, bản quy mô nhỏ đồng thời phát triển công nghệ phù hợp. Trước đây, Chương trình 135 (và các chương trình liên quan khác của Chính phủ và các nhà tài trợ áp dụng hướng tiếp cận tổng hợp) đã tập trung vào hướng tiếp cận phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội cơ bản ở các xã nghèo. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện nhiều chương trình lại có xu hướng ưu tiên cho các công trình lớn hơn (ở các khu di dân và đường của xã). Các cơ chế có mục tiêu hiện hành thường không bảo đảm đầu tư về cơ sở hạ tầng đến được các thôn bản nghèo nhất hoặc xa nhất trong xã. Xu hướng ưu tiên xây dựng đường xá nhất là vào giai đoạn đầu của chương trình, cộng với việc thường chi vượt dự toán của các công trình đã dẫn đến tình trạng là các công trình cơ sở hạ tầng nhỏ phục vụ đời sống thường bị sao lãng.

Chuyển trọng tâm đến tính bền vững khi các nhu cầu về cơ sở hạ tầng chính của xã được đáp ứng trong 5 năm tới. Hiện nay, nhiều xã miền núi đã có đường vào, trường cấp hai, trạm y tế và các trụ sở hành chính đã được nâng cấp – và những lĩnh vực ưu tiên trong trung hạn sẽ là đảm bảo vận hành và bảo dưỡng bền vững các hệ thống. Đồng thời, năng lực của các ngành, dịch vụ, và các dự án cung cấp các cơ sở hạ tầng này cũng được nâng cao. Do

đó, có thể nói hiện nay, cơ sở hạ tầng phức tạp hơn và quy mô hơn (như đường liên xã) mà cần có trình độ thiết kế kỹ thuật, giám sát và huy động nhà thầu cao hơn cũng như cơ sở hạ tầng xã hội (như trường cấp hai, trạm y tế), nói chung, được cung cấp và quản lý tốt hơn thông qua các dự án và dịch vụ chứ không phải các chương trình mục tiêu quốc gia định hướng cộng đồng.

Phân định rõ các chiến lược về sự tham gia của người dân và quản lý cơ sở hạ tầng xã và thôn bản của cộng đồng. Nhiều chương trình có cách tiếp cận khá giống nhau. Tham vấn ý kiến người dân địa phương và các nhóm sử dụng nước thường được coi là một sự kiện ‘xảy ra chỉ một lần’ vào giai đoạn lập kế hoạch và lựa chọn công trình. Sự tham gia của cộng đồng chủ yếu về các yêu cầu tiêu chuẩn đối với những đóng góp của cộng đồng (dưới hình thức lao động tự nguyện hoặc nguyên vật liệu) mà thường được áp dụng giống nhau cho tất cả các loại công trình. Và có một xu hướng chung trong việc giả định rằng chính quyền xã và cộng đồng địa phương có thể và cần phải chịu trách nhiệm chính trong việc các chi phí vận hành và bảo dưỡng tất cả các loại công trình tại địa phương mình.

Cơ sở hạ tầng giao thông, sản xuất và dịch vụ cần được xử lý một cách khác hơn. Loại và mức độ ý kiến tư vấn cũng như những đóng góp của cộng đồng không giống nhau đối với các loại công trình khác nhau, và nói chung còn tùy thuộc các nhóm hưởng lợi bao gồm cả cộng đồng rộng lớn và đặc biệt là các nhóm sử dụng chung hay các hộ cá thể. Loại cơ sở hạ tầng dịch vụ - các liên kết cộng đồng cần thiết cho vận hành, bảo dưỡng và giám sát kỹ thuật cũng khác nhau đáng kể đối với các loại cơ sở hạ tầng khác nhau. Đáng kể nhất là sự

đóng góp tự nguyện của cộng đồng tăng 5%, 10% hoặc 15%. Điều này sẽ cho phép: (i) nhằm vào mục tiêu đối nghèo hiệu quả hơn; (ii) thích ứng hơn với các điều kiện và năng lực địa phương; (iii) phân biệt rõ hơn giữa các loại cơ sở hạ tầng cần những đóng góp tự nguyện và các loại cơ sở hạ tầng cần ưu tiên tạo cơ hội trả lương cho các lao động địa phương; và (iv) phân biệt rõ giữa các loại cơ sở hạ tầng dịch vụ cần được cộng đồng quản lý và các loại cơ sở hạ tầng dịch vụ cần có sự tham gia của một đơn vị dịch vụ lớn hơn.

Mức đóng góp bằng sức lao động (không lương) từ người dân địa phương để đầu tư, vận hành và bảo dưỡng cơ sở hạ tầng tạo ra gánh nặng cho các cộng đồng này và cho các hộ nghèo nói chung. Trong những năm gần đây đã có những khoản đầu tư đáng kể cho cơ sở hạ tầng ở các xã nghèo nhất. Nhiều công trình sẽ được bàn giao cho chính quyền xã và cộng đồng địa phương quản lý. Tuy nhiên, hầu hết các chương trình ít chú trọng đến các nhu cầu vận hành và bảo dưỡng cũng như trách nhiệm và các cơ chế hỗ trợ vốn trong tương lai. Đây là một vấn đề hết sức quan trọng cần được giải quyết trong quá trình xây dựng lại Chương trình Quốc gia về Xóa đói Giảm nghèo (2006-2010). Như một quy tắc chung, những đóng góp về sức lao động cho các công trình xã và liên xã nên được chi trả công, qua đó nhân đôi tác động của đầu tư nhà nước đối với địa phương bằng cách chi tiền cho các địa phương.

Tuy nhiên, cũng cần phải tiếp tục các chương trình tổng hợp tập trung phát triển cơ sở hạ tầng cho các xã, thôn, bản vùng sâu, vùng xa. Tác động của các chương trình như vậy sẽ được tăng cường nếu các chương trình này thực sự tập trung vào các công trình cơ sở

hạ tầng quy mô nhỏ để đáp ứng các nhu cầu sinh hoạt cơ bản của hộ và cộng đồng (nước, vệ sinh, điện, nhà ở và an ninh lương thực). Trong tương lai, các chương trình phát triển định hướng cộng đồng cần tập trung vào các hệ thống mà có thể lập kế hoạch, mua sắm và quản lý bởi chính quyền xã, thôn, bản và các nhóm sử dụng chung để có thể đáp ứng các nhu cầu sống cơ bản của họ.

Điều này có nghĩa là cơ sở hạ tầng ngày càng được chú trọng phát triển để tăng cường quản lý nguồn nước (cung cấp cho thủy lợi quy mô nhỏ, cấp nước sinh hoạt và đảm bảo vệ sinh) và liên kết chặt chẽ với cơ sở hạ tầng giao thông cấp xã và thôn, bản (đường, cầu nhỏ, đập kiểm tra, v.v...). Nhiều kinh nghiệm về quản lý thủy lợi có sự tham gia đã được rút ra từ một số tỉnh, các tổ chức phi chính phủ và các dự án tài trợ. Tuy nhiên, năng lực thể chế và cơ sở pháp lý cho lĩnh vực này và cho các nhóm, tổ chức sử dụng nước dựa vào cộng đồng cần được tăng cường. Về cấp nước sinh hoạt, ở các huyện và xã miền núi thường thiếu các hoạt động giám sát dịch vụ kỹ thuật và đây là khía cạnh ưu tiên trong hoạt động tăng cường năng lực khu vực nhà nước.

Trong vài năm tới, dự kiến các trung tâm xã sẽ được nối với lưới điện quốc gia do đó sẽ có cơ hội để hỗ trợ các tổ chức dựa vào cộng đồng và hộ phát huy thành quả này để phục vụ cho các mục đích sinh hoạt và phát triển doanh nghiệp. Về điện khí hóa và quản lý nguồn nước, phát triển cơ sở hạ tầng xã và thôn bản cần được kết hợp với tăng cường các giải pháp công nghệ sao cho phù hợp với đồ gia dụng hiện có, công nghệ sản xuất và chế biến cũng như hệ thống vệ sinh của hộ và cộng đồng.

Tăng cường tính hài hòa của các dự án của nhà tài trợ và các dự án có mục tiêu quốc gia. Trong quá trình xây dựng lại Chương trình Quốc gia về Xóa đói Giảm nghèo, Chính phủ đặc biệt quan tâm đến việc đảm bảo huy động nhiều nguồn hỗ trợ vốn khác nhau để tăng cường tác động ở cấp cơ sở và các nguồn vốn này sẽ được sử dụng để thúc đẩy và tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực địa phương. Rõ ràng, đây là một lĩnh vực cần có sự phối hợp tốt hơn trong tương lai. Một vấn đề còn tồn tại đó là các khoản đầu tư bằng vốn vay quy mô lớn sẽ được kết hợp như thế nào ở cấp tỉnh, huyện và xã thực hiện chương trình. Gần đây, sự thiếu kết hợp khiến chính quyền tỉnh phải chịu các chi phí giao dịch cao do phải áp dụng và tuân theo một loạt các thủ tục, tiêu chí kỹ thuật, và định mức chi phí khác nhau.

Tăng cường các cơ chế hỗ trợ trực tiếp và có mục tiêu. Ngày càng có nhiều kinh nghiệm từ các dự án tài trợ với hình thức trực tiếp hỗ trợ ngân sách phát triển xã và/hoặc thôn, bản (các dự án của UNCDF, IFAD, SIDA, và gần đây nhất là dự án của GTZ và WB). Về cơ bản, các nguyên tắc của sự tiếp cận này phù hợp với các hướng đi của quá trình cải cách hành chính. Tuy nhiên, về thể chế, vẫn có một số điểm chưa nhất quán trong các cơ chế hỗ trợ trực tiếp và hợp đồng với cộng đồng này. Hiện nay, các quy định về quản lý tài chính đều được xây dựng riêng cho mỗi dự án. Có các quy định nhà nước về lập kế hoạch và quản lý ngân sách xã sử dụng các đóng góp về tài chính của địa phương nhưng không có quy chuẩn luật pháp để quản lý ngân sách phát triển vốn nhà nước hoặc vốn ODA ở cấp xã. Tình trạng này hiện đang được đề cập trong quá trình xây dựng lại chương trình Chương trình

Quốc gia về Xóa đói Giảm nghèo (2006-2010).

Trong Chương trình 135 của Chính phủ, chỉ có một số tỉnh chuyển giao quyền sở hữu đầu tư, quyền ra quyết định và kiểm tra tài chính cho cấp xã. Và dường như có sự khác nhau đáng kể giữa các tỉnh ở một mức độ có thể coi là có thể chấp nhận được. Do đó, việc áp dụng các cơ chế hỗ trợ trực tiếp như vậy phụ thuộc vào sự cam kết và hỗ trợ của chính quyền địa phương. Để những hướng tiếp cận này thành công, chính quyền các xã cần phải thực sự là chủ sở hữu các dự án trên địa bàn của mình. Cụ thể là, các xã phải: (i) ký hợp đồng với các cơ quan tư vấn, nhà thầu và các nhóm cộng đồng để thực hiện dự án và trực tiếp tổ chức thanh quyết toán cho các dự án mà xã làm chủ; (ii) tích cực thiết lập và quản lý ngân sách và tài khoản ngân hàng của xã; (iii) tổ chức quá trình lập kế hoạch có sự tham gia tại địa phương; và (iv) sở hữu các dự án đầu tư và quản lý, duy trì hoạt động.

Tăng cường năng lực quản lý tài chính và tối đa hóa lợi ích đầu tư vốn cho địa phương. Các yêu cầu về quản lý tài chính và yêu cầu về trách nhiệm cần được đơn giản hóa trong chương trình có mục tiêu sắp tới, đặc biệt đối với ngân sách phát triển cộng đồng. Bằng cách đặt ra các yêu cầu báo cáo tài chính quá mức đối với các xã sẽ dễ làm cho các hệ thống khó có thể hoạt động được ở các khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa. Các thủ tục thường quá phức tạp. Các yêu cầu về kế toán và báo cáo cần được đơn giản hóa và chỉ bao gồm các hệ thống kế toán đơn và khai báo chi tiêu có chữ ký đối với các hàng hóa và dịch vụ nhỏ được mua

sắm ở địa phương. Có thể có nhiều tác động quan trọng tiềm tàng trong nền kinh tế địa phương nếu cho phép các xã mua sắm hàng hóa và dịch vụ nhỏ tại địa phương và các quy định cần khuyến khích và thúc đẩy quá trình này đối với các hạng mục chi tiêu nhất định. Việc áp đặt các thủ tục báo cáo tài chính và mua sắm quá khắt khe có thể đồng nghĩa với việc các xã buộc phải ký hợp đồng ngoài địa phương với một chi phí cơ hội đáng kể đối với nền kinh tế địa phương. Việc xây dựng các cơ chế theo dõi và giải trình theo chiều ngang và từ trên xuống (chẳng hạn như áp dụng các hệ thống công bố ngân sách và chi tiêu minh bạch ở cấp cộng đồng) cũng rất quan trọng tương tự như kiểm toán độc lập.

Tách riêng các nguồn tài trợ vốn cho hàng hóa tư nhân và nhà nước. Kinh nghiệm từ một số dự án IFAD cho thấy rõ ràng sẽ rất có lợi nếu tách riêng hoạt động hỗ trợ vốn và quản lý ngân sách cho cơ sở hạ tầng thôn bản và xã từ các cơ chế hỗ trợ vốn cho các hoạt động ngành nghề của hộ hay nhóm hộ (chẳng hạn tách riêng các hoạt động tín dụng và tiết kiệm và quỹ hỗ trợ phụ nữ trong Dự án Đa dạng hóa thu nhập thực hiện tại tỉnh Tuyên Quang).

Giải quyết những yếu kém trong theo dõi và đánh giá việc thực hiện chương trình có mục tiêu quốc gia. Đây là một yếu kém đáng kể hiện nay. Chính phủ đã quyết định sẽ thực hiện một cuộc nghiên cứu tạo dữ liệu ban đầu về Chương trình Quốc gia về Xóa đói Giảm nghèo (2006-2010) trước khi bắt đầu chương trình này và sẽ lựa chọn các chỉ số kết quả phù hợp để đánh giá việc thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Aldas Janaiah and Mekong Economics Ltd, 2004. *The Poverty Impacts of Public Irrigation Expenditures in Vietnam* (Report under an Asian Development Bank and World Bank-funded Research Project). Hanoi. May 2004

Athukorala, Prema-Chantra. 2002. “Trade Policy Reforms, Export Strategies, and the Incentive Structure.” Background Paper to the World Bank study “Vietnam Exports: Policy and Prospects (September 2002).

Barker, R., Ringler, C., Nguyen Minh Tien, and Rosegrant, M., 2002. *VN-4: Macro Policies and Investment Priorities for Irrigated Agriculture in Vietnam*, National Component Paper for the Project on “Irrigation Investment, Fiscal Policy, and Water Resource Allocation in Indonesia and Vietnam”, IFPRI Project No. 2635-000, Country Report, Vietnam, Vol.1, Asian Development Bank.

Central Institute for Economic Management 2004. *Vietnam's Economy in 2003*. Hanoi. National Political Publisher.

Childress Malcolm and Nguyen The Dung . Updating the Land Policy Agenda in Vietnam. Policy Note. August 9, 2002.

Cour, J.-M., 2001. Migrations, urbanisation et transformation du monde rural au Vietnam. Paris, Ministere des affaires etrangeres, ISTED, 43p.

CPRGS, 2003. Report of Steering Committee

Epprecht, Michael, and Andreas Heinimann (eds., 2004). *Socioeconomic Atlas of Vietnam: a Depiction of the 1999 Population and Housing Census*. Berne: Swiss National Center of Competence in Research North-South, University of Berne, with GSO and ICARD

Fan, Shenggen, Pham Lan Huong, and Trinh Quang Long, 2004. *Government Spending and Poverty Reduction in Vietnam*, Draft Report Prepared for the World Bank Funded Project “Pro-Poor Spending in Vietnam”, by International Food Policy Research Institute, Washington D.C., and Central Institute for Economic Management, Hanoi.

FAO Database (2004) www.fao.org

General Statistics Office (2001-04). Statistical Yearbooks 2000-03. Hanoi, Statistic Publishing House.

Glewwe, P., Gragnolati, M. and Zaman, H (2002). “Who Gained from Vietnam’s Boom in the 1990’s?”. *Economic Development and Cultural Change* vol 50(4): 773-92.

Government of Vietnam and Bộ NN&PTNT 2001. *The Five Year Plans for Socio-Economic Development (2001-05)*. Hanoi

Hoang Xuan Thanh, and Nguyen Viet Khoa, 2003. *Agricultural Extension Services for the Poor*. Paper prepared for the VUFO – NGO Resource Center. Hanoi, November 2003.

Bộ NN&PTNT (2001). *Major Focuses and Thrusts of the Agricultural and Rural development Sector and the National Programs*. Hanoi 2001.

Bộ NN&PTNT (2001) Reports of the Working Groups for the National Five Million Hectare Reforestation Program. Hanoi.

Mearns, Robin (2004). 'Community-driven development in Vietnam: scaling-up for impact and sustainability'. Presentation to the National Conference on Socio-Economic Development of Poor Communes: Commune Perspectives and Future Prospects, Hanoi, November 24-26, 2004

Minot, Nicholas, Bob Baulch, and Michael Epprecht (2003). *Poverty and Inequality in Vietnam: Spatial Patterns and Geographic Determinants*. Hanoi: IFPRI, IDS, and ICARD with the Inter-Ministerial Poverty Mapping Task Force

MOLISA and UNDP (2004). *Taking Stock, Planning Ahead: Evaluation of the National Targeted Programme on Hunger Eradication and Poverty Reduction and Programme 135*. Hanoi: MOLISA and UNDP.

MOLISA (2005). 'National Target Programme for Poverty Reduction, 2006-2010: Programme Document. Third Draft (revised April 2005)'. Hanoi: Ministry of Labor, Invalids, and Social Affairs.

Neefjes, Koos 2002. *Impacts of Small-Scale Irrigation Systems in Two Communes in Ha Tinh Province, Vietnam*. Paper prepared for Oxfam Hong Kong, May 2002.

Nguyen, Cuong Viet (2003). 'Assessing the impact of Vietnam's programs for targeted tranLTQDRs to the poor using the Vietnam Household Living Standards Survey 2002'. Background paper for the Vietnam Development Report 2004, prepared for the World Bank

Nguyen Chien Thang, 2004. "Rural labor market participation and relationship between non-farm household self employment and poverty alleviation". Background paper. May.

Nguyen Manh Hai. 2004. "Institutional arrangements on agricultural export subsidies of Vietnam in the context of accession to the WTO." Processed.

Nguyen Sinh Cuc, Vietnam Agriculture and Rural Areas in the Renovation Period (1986-2002). Hanoi, Statistic Publishing House.

Nguyen Viet Vinh. 2003. "Trade in Agriculture, Food Security and Human Development : Country Case Study – Vietnam." UNDP Asia Pacific Regional Initiation on Trade, Economic Governance and Human Development. June.

Oxfam, "Impact of Small-Scale Irrigation Systems in Two Communes in Ha Tinh Province", 2002

Partnership to Assist the Poorest Communes (2004). 'Partnership to Assist the Poorest Communes: Synthesis Report'. Hanoi: Ministry of Planning and Investment, December 2004

Pingali, P., and M. Rosegrant, (1995). "Agricultural commercialization and diversification: processs and policies". Food Policy. Volume 20 (3), pp 171-185.

Prota, L., and Smith, D., 2004. *A Regional Productivity Analysis of the Agricultural Sector in Vietnam between 1985 and 2000*. Paper prepared for Agrifood Consultants International, Hanoi, February 2004.

Quang, Hong Doan, and Martin Rama (forthcoming).

- Que, Nguyen Ngoc, Binh Vu Trong, and Sinh Le Xuan. 2004. *Agricultural Diversification in Vietnam*. World Bank draft paper May 2004. Hanoi
- Que, Nguyen Ngoc and Francesco Golleti (2001). "Explaining Agricultural Growth in Vietnam." Agrifood Consulting International, June.
- Shanks, Edwin, et al. (2003). *Community Driven Development in Vietnam: a Review and Discussion Platform*. Hanoi: The World Bank and Partnership to Assist the Poorest Communes, MPI
- Sinh, L.X. and N.A. Tuan (1997). Some of Socio-Economic Aspects of Integrated Rice-Fish Farming Systems in the Central Part of Mekong Delta, Vietnam. Scientific Workshop on Rice-Fish Farming Systems in the Mekong Delta, Cantho University, Vietnam. October.
- Socialist Republic of Vietnam (2003). The comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRGP).
- Steering Committee of Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy 2003. *Vietnam: Growth and Reduction of Poverty*. Annual Progress Report 2002 – 2003. Hanoi
- Swinkels, Rob, and Carrie Turk (2004). 'Poverty and remote areas: evidence from new data and questions for the future'. Paper presented to the National Conference on Socio-Economic Development of Poor Communes: Commune Perspectives and Future Prospects, Hanoi, November 24-26, 2004
- Thanh, Hoang Xuan, Le Thi Quy, and Ngo Van Hai (2004). *Ethnic Minority and Gender Issues in Agricultural Extension*. Hanoi: VUFO-NGO Resource Center
- Trang, P.V. (1997). The role of aquaculture in mechanisms transformation of agriculture production in the Red River Delta, Northern Vietnam. Research Institute for Aquaculture No. 1.
- Tran Thi Thu Trang (2004a), 'Local politics and democracy in a Muong ethnic community', pp137-66 in Benedict J. Tria Kerkvliet and David G. Marr (eds.), *Beyond Hanoi: Local Government in Vietnam*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, and Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press
- Tran Thi Thu Trang (2004b). 'Vietnam's rural transformation: information, knowledge and diversification', pp110-24 in Duncan McCargo (ed.), *Rethinking Vietnam*. London: RoutledgeCurzon
- Van de Walle, Dominique and Dorothyjean Cratty (2003). "Is the Emerging Non-Farm Market Economy the Route Out of Poverty in Vietnam?" World Bank Policy Research Working Paper 2950.
- Vietnam Development Report 2004: Poverty (Donors' Joint Report to the Donors Consultative Meeting, Hanoi, December 2-3, 2003. Hanoi, Vietnam Development Information Center.
- Vijverberg, Wim P.M. and Jonathan Houghton (2001). "Household Enterprises in Vietnam: Survival, Growth and Living Standards."
- World Bank and Ministry of Fisheries (2005). "Vietnam: Fisheries and Aquaculture Sector Study, Final Report," February.

World Bank and others (2003). *Vietnam Development Report 2004 – Poverty*. Joint Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December 2-3, 2003.

World Bank and others (2004). *Vietnam Development Report 2005 – Governance*. Joint Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December 1-2, 2004.

World Bank. 2004. Coffee Sector Report. June. Report No. 29358-VN

World Bank. 2004. Vietnam Development Report 2004: Poverty.

WSP (2005). 'Construction Experiences Lesson Learning Study'. Report to Ministry of Planning Investment, Government of Vietnam, conducted under Northern Mountains Poverty Reduction Project. Hanoi: WSP International Management Consulting, April 2005