

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 Trồng 5 triệu ha Rừng
AAA	Hoạt động nghiên cứu Phân tích và Tư vấn
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
CPRGS	Chiến lược Tăng trưởng Toàn diện và Xoá đói Giảm nghèo
FDI	Đầu tư Trực tiếp nước ngoài
DAF	Quỹ Hỗ trợ Phát triển
GDP	Tổng sản phẩm Quốc nội
GoV	Chính phủ Việt Nam
IDA	Hiệp hội Phát triển Quốc tế
IMC	Các Công ty Quản lý Thủy nông
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
MOF	Bộ Tài chính
MONRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
MOST	Bộ Khoa học và Công nghệ
NAEC	Trung tâm Khuyến nông Quốc gia
O&M	Vận hành và Duy tu
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
PAR	Cải cách Hành chính Công
PER	Đánh giá Chi tiêu Công
PIM	Quản lý Thủy nông có sự Tham gia
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
VBARD	Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam
VBP	Ngân hàng Người nghèo
VND	Đồng Việt Nam

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 tại cuộc họp không chính thức với các nhà tài trợ tháng 9/2004, hội nghị Nhóm Hỗ trợ Quốc tế (ISG) tháng 11/2004, 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 các chuyên viên cao cấp và cán bộ nghiên cứu của các Bộ và các cơ quan hữu quan của Chính phủ.

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.....	vii
-----------------------	-----

ĐIỀU CHỈNH CHI TIÊU CÔNG VÀ THỂ CHẾ NGÀNH TRƯỚC NHỮNG THÁCH THỨC ĐỐI VỚI NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN 1

A. Quản lý chi tiêu công..... 1

1. Bối cảnh của Quản lý Chi tiêu Công	1
2. Những Tác động Chủ yếu và Phạm vi cần cải thiện.....	5
3. Các vấn đề chi tiêu công trong các lĩnh vực	10
4. Quản lý sự Phân cấp về Trách nhiệm Chi tiêu	17
5. Điều chỉnh phân bổ ngân sách	21

B. Thể chế ngành..... 23

1. Thể chế công.....	23
2. Các tổ chức của những người sản xuất ở nông thôn.....	25
3. Nguồn Nhân lực tại cộng đồng nông thôn và năng lực thể chế.....	27

TÀI LIỆU THAM KHẢO 31

BẢNG

Bảng 1. Chi ngân sách cho Nông nghiệp, Lâm nghiệp & Thủy sản 1997 – 2002 (VND).....	1
Bảng 2. Ngân sách vốn đầu tư và chi thường xuyên của ngành Nông nghiệp 1997 – 2002	2
Bảng 3. Chi công cho ngành nông nghiệp 1997 – 2002, tỷ VND, giá hiện thời	2
Bảng 4. Chi ngân sách cho lương và tiền công và bảo dưỡng & vận hành trong nông nghiệp, 1997– 2002, tỷ VND, giá hiện tại	2
Bảng 5. Ngân sách Nông nghiệp theo tiểu ngành, tỷ VND	3
Bảng 6. Thống kê Tài chính của các Doanh nghiệp Nông nghiệp Nhà nước do Trung ương quản lý, tỷ VND	4
Bảng 7. Vốn ODA cho ngành Nông nghiệp, 1997-2002	5
Bảng 8. Vốn đầu tư phân theo Sở hữu, 1999 (%)	8
Bảng 9. Việt Nam – Chi tiêu công cho Thủy lợi, tỷ VND.....	9
Bảng 10. Nợ của Bộ NN&PTNT đối với các Công ty Xây dựng Thủy lợi, tỷ VND	10
Bảng 11. Chi tiêu công cho Nghiên cứu Nông nghiệp từ các nguồn Trung ương 2000 – 2003, tỷ VND.....	14
Bảng 12. Kinh phí Khuyến nông, tỷ VND.....	16
Bảng 13. Chi tiêu công cho Lâm nghiệp và các Dịch vụ liên quan (tỷ VND).....	17
Bảng 14. Tỷ trọng Ngân sách tỉnh trong Ngân sách Nhà nước 1997–2002	18
Bảng 15. Chi tiêu của Bộ NN & PTNT năm 2001 (%)	20

HỘP

Hộp 1. Tác động của chi tiêu nông thôn đến giảm nghèo & tăng trưởng	7
Hộp 2. Tác động Giảm nghèo của Chi tiêu cho Thủy lợi	12

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. Tái

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.

ĐIỀU CHỈNH CHI TIÊU CÔNG VÀ THỂ CHẾ NGÀNH TRƯỚC NHỮNG THÁCH THỨC ĐỐI VỚI NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN

A. Quản lý chi tiêu công

1. Bối cảnh của quản lý chi tiêu công

Chi tiêu và các hoạt động của ngành. Với sự tăng trưởng chậm từ cơ sở nhỏ bé của các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân, các hoạt động của ngành bị phụ thuộc vào chi tiêu công để chi trả cho những dịch vụ thiết yếu. Chi tiêu công cho ngành nông nghiệp (chiếm 6% tổng số), là thấp so với sự đóng góp của ngành vào GDP (22%), vào xuất khẩu (29% tổng giá trị xuất khẩu), vào giảm nghèo và các thông số khác. Nếu chiếu theo những tiêu chuẩn quốc tế thì có cơ sở để cho rằng mức phân bổ như vậy là không đủ để hỗ trợ năng lực sản xuất vì những rủi ro về cơ sở hạ tầng hiện có không được xử lý thỏa đáng.

Mức độ và các xu hướng. Ngành nông nghiệp chiếm một tỉ lệ tương đối ổn định là 5-6% tổng chi tiêu quốc gia thời kỳ 1997-2002 (Bảng 1), đó là mức thấp so với bối cảnh quốc tế. Tổng chi ngân sách cho tất cả các ngành tăng 91% trong cùng thời kỳ,

trong khi chi cho nông nghiệp (kể cả chăn nuôi), lâm nghiệp và thủy sản (gọi chung là nông nghiệp) tăng 96% về mặt số lượng (88% nếu lấy giá cố định năm 1997). Với mức chi này, ngành nông nghiệp đứng sau ngành giáo dục, giao thông, y tế và đứng trên ngành công nghiệp (vì có đầu tư trực tiếp nước ngoài cao hơn). Chi cho ngành thủy sản tăng nhanh hơn so với chi cho nông nghiệp và lâm nghiệp, nhưng cũng chỉ là 5% tổng chi.

Thành phần. Xu hướng chủ yếu là tăng trưởng vốn đầu tư: 107% từ năm 1997, so với 66% cho vốn chi thường xuyên (Bảng 3). Chi đầu tư chiếm 75%- 80% tổng chi trong thời kỳ khảo sát, tăng rất ít so với giai đoạn trước đó, tăng lên đến điểm cao nhất năm 2001 nhằm đối phó với tình hình suy giảm thu nhập ngoài dự kiến (Bảng 2). Ngân sách chi thường xuyên chiếm 20-25%, giảm so với mức ổn định là 25% trong suốt một thời kỳ dài 1992-98. Trong chi thường xuyên thì phần trả công và lương đã tăng lên từ khoảng 14% lên 17-20%.

**Bảng 1. Chi ngân sách cho Nông nghiệp, Lâm nghiệp & Thủy sản
1997 – 2002 (VND)**

Năm	Tổng ngân sách tỷ VND	Ngân sách Nông nghiệp tỷ VND	Riêng Nông nghiệp & Lâm nghiệp	Ngân sách Nông nghiệp so với Tổng Ngân sách %
1997	70,749	3,815	3,712	5.4
1998	73,419	5,075	4,591	6.9
1999	84,817	5,326	5,051	6.3
2000	103,151	5,804	5,647	5.6
2001	119,403	7,420	7,044	6.2
2002	135,490	7,471	6,993	5.5
T. bình				6.0

Nguồn: Bộ Tài chính (2004)

Bảng 2. Ngân sách vốn đầu tư và chi thường xuyên của ngành Nông nghiệp 1997 – 2002

Năm	Vốn đầu tư %	Vốn chi thường xuyên %	Lương %
1997	72.6	27.4	14.3
1998	77.8	22.2	15.4
1999	80.7	19.3	17.5
2000	78.3	21.7	20.7
2001	80.2	19.8	20.9
2002	76.8	23.2	17.8

Nguồn: Bộ Tài chính (2004)

Bảng 3. Chi công cho ngành Nông nghiệp 1997 – 2002, Tỷ VND, giá hiện thời

Năm	Tổng số	Vốn đầu tư	Chi thường xuyên
1997	3,815	2,679	1,045
1998	5,075	3,946	1,129
1999	5,326	4,300	1,027
2000	5,804	4,542	1,263
2001	7,420	5,953	1,466
2002	7,471	5,736	1,735
Thay đổi	96%	107%	66%

Nguồn: Bộ Tài chính (2004)

Chi đầu tư cơ bản. Xu hướng chủ yếu trong chi đầu tư là phần vốn do địa phương quản lý tăng từ 48% lên 67% tổng số giữa năm 1997 và năm 2002 khi mà các cơ quan trung ương tập trung vào các dự án chính. Một xu hướng quan trọng khác là việc giảm phần chi cho xây dựng các công trình thủy lợi từ 78% tổng chi xuống 60% trong cùng kỳ. Không rõ đây có phải là kết quả của sự thay đổi chính sách hay là kết quả của khả năng thực hiện hạn chế hay không. Sự cân bằng trong đầu tư công của ngành là hỗ trợ cho các chương trình về trồng trọt, chọn tạo giống, thú y, lâm nghiệp, định canh định cư, và các chương trình cơ sở hạ tầng như cung cấp nước cho nông thôn, trong đó chương trình lâm nghiệp là lớn nhất.

Chi thường xuyên. Ngân sách cấp không đủ cho chi phí thường xuyên,

nhất là chi phí vận hành và bảo dưỡng, là một vấn đề báo động trong Báo cáo Đánh giá Chi tiêu Công năm 2000 và tình hình vẫn tiếp tục xấu đi. Có sự gia tăng mất cân đối liên tục giữa chi phí trong ngành về vận hành và bảo dưỡng và sự tích lũy nhanh chóng vốn tài sản cố định do chỉ nhấn mạnh đến mặt đầu tư (Bảng 4). Trong 5 năm từ 1997 đến 2002, chi của ngành về vận hành và bảo dưỡng chi tăng 31%, khi phần lớn tăng là thuộc về tăng chi thường xuyên, thay đổi 107%, cho các hạng mục cố định như lương và trả công. Vai trò của chính quyền địa phương tăng lên trong quản lý chi thường xuyên. Tổng chi thường xuyên của Nhà nước cho Nông nghiệp (không kể thủy sản) là 1.641 tỷ VND năm 2002, trong đó 38% là do Bộ Nông nghiệp & PTNT quản lý, phần còn lại do chính quyền địa phương quản. Đó là kinh phí dành cho nghiên cứu, khuyến nông, các chương trình quốc gia và chương trình mục tiêu và chi cho quản lý bộ máy của Bộ. Chi thường xuyên do Bộ NN & PTNT quản lý đã tăng gấp đôi giữa năm 1999 (310 tỷ VND) và 2003 (748,3 tỷ VND).

Bảng 4. Chi ngân sách cho lương và tiền công và bảo dưỡng & vận hành trong nông nghiệp, 1997– 2002, tỷ VND, giá hiện tại

Năm	Lương & Tiền công	Vận hành & Bảo dưỡng
1997	149	727
1998	174	727
1999	180	610
2000	261	699
2001	307	752
2002	308	952
Thay đổi	107%	31%

Nguồn: Bộ Tài chính (2004)

Chi tiêu của tiểu ngành. Rất khó phân tích chi tiêu và thực hiện trong các ngành do không có số liệu, số liệu cũ và không đáng tin cậy của số liệu. Số liệu chi tiêu công chính thức do Bộ Tài

chính và Tổng cục Thống kê công bố trên cơ sở các số liệu do các tỉnh, các Bộ cung cấp và được giới thiệu ở các biểu đã tổng hợp sẵn không thuận tiện cho việc thực hiện phân tích một cách chi tiết. Ví dụ như việc phân loại chi tiêu công trong Nông nghiệp được xếp theo chương trình chứ không theo chức năng. Kinh phí cho "Trồng trọt" lại bao gồm cả nghiên cứu, khuyến nông và các khoản chi khác, các hạng mục khác cũng vậy. Sự phân nhỏ hơn theo một cách "khác" được trình bày ở Bảng 5 có thể hữu ích hơn. Các con số trong bảng này chưa được được công bố và một số được lấy từ Bộ Nông nghiệp & PTNT và Bộ Tài chính và khó có thể khớp được. Do không tiếp cận được với số liệu, các nghiên cứu nhằm để công bố đều phải tạm thời hoãn lại, đặc biệt là về đánh giá tác động của các chi tiêu, vì chỉ có thể đánh giá chung chung. Trong khi đã tiến hành một số điều tra nghiên cứu có chất lượng, thì nghiên cứu về chi tiêu công còn rất ít cả về số lượng và chất lượng.

Theo các số liệu của Bộ NN & PTNT thì thủy lợi (kể cả chống úng lụt) vẫn là lĩnh vực lớn nhất, trung bình chiếm trên 60% tổng chi tiêu, tuy có giảm xuống vào năm 2002. Các hạng mục "khác" đã tăng lên nhanh chóng [cần thêm thông tin về nội dung này], thứ đến lâm nghiệp, trong đó Chương trình 5 triệu ha Rừng là chương trình lớn nhất.

Nghiên cứu và Khuyến nông là hai hạng mục chính, mặc dù nhỏ hơn nhiều và tăng về tuyệt đối, cũng chỉ chiếm dưới 5% của tổng chi.

Tác động của việc tự chủ tài chính đến chi tiêu trong nông nghiệp. Ngành nông nghiệp đã trải qua một quá trình phân cấp nhanh và mạnh trong chi tiêu công. Phần chi tiêu của ngành nông nghiệp do các cấp địa phương thực hiện đã tăng gần gấp đôi từ 43% năm 1997 lên 79% năm 2002. Việc thực hiện Luật Ngân sách mới từ 2004 mở rộng hơn nữa việc giao kinh phí và quyền tự chủ kinh phí cho cấp tỉnh và cấp xã. Những thay đổi đó biểu thị một sự thay đổi lớn về vai trò của Bộ mà chỉ mới bắt đầu được điều chỉnh một cách chậm chạp.

Chưa có sự thay đổi nào trong cơ cấu chi của ngành xảy ra do sự phân cấp này. Điều đó một phần là do những khó khăn trong việc theo dõi và tách lọc thông tin, một phần là do tỷ lệ cao của các khoản chi cố định cũng như sự cứng nhắc trong việc chi định đầu tư cho các chương trình mục tiêu của các cấp quản lý hành chính bên trên trước đây. Việc thực hiện Luật Ngân sách mới cùng với các Quyết định 10 và 192 dự kiến sẽ tăng quyền tự quyết của các tỉnh, và điều đó có thể làm thay đổi cơ cấu chi. Ở cấp xã, các khảo sát thực địa cho thấy rằng các khoản chi cố định, và các chi phí theo chi định cho giáo dục,

Bảng 5. Ngân sách Nông nghiệp theo tiểu ngành, tỷ VND

	1999	2000	2001	2002	2003
Thủy lợi	3,241	3,620	4,678	4,211	n.a
Lâm nghiệp	444	546	576	678	n.a
Nghiên cứu	n.a.	150	162	168	197
Khuyến nông	85	108	155	196	185
Hạng mục khác	n.a.	1,380	1,849	2,218	n.a.
Tổng cộng	5,326	5,804	7,420	7,471	

Nguồn: Bộ NN & PTNT (2004)

**Bảng 6. Thống kê Tài chính của các Doanh nghiệp Nông nghiệp Nhà nước
do Trung ương quản lý, tỷ VND**

	1999	2000	2001	2002	2003
Số doanh nghiệp	494	462	448	387	319
Vốn cố định					
Ngân sách Nhà nước	5.120	5.161	5.463	6.028	6.035
Vốn tự có	2.211	2.459	2.575	2.583	2.590
Vốn vay	6.951	9.515	11.832	14.714	15.203
Vốn khác	200	206	265	241	250
Lãi và Lỗ					
Tổng thu	25.377	25.917	31.869	34.773	42.074
Lãi	360	617	609	831	1.456
Lỗ	462	555	681	356	387
Đóng góp vào Ngân sách					
Thuế doanh thu	388	476	401	425	652
Thuế lợi tức	100	172	170	232	407
Thuế xuất/nhập khẩu	134	177	150	155	195
Thuế tiêu thụ	12	10	10	11	12
Thuế tài sản	47	57	62	n.a	n.a
Có thể trả nợ					
cho Ngân sách	605	760	1.039	317	515
cho các Ngân hàng	6.951	9.515	11.832	14.714	15.203
cho các doanh nghiệp khác	3.123	3.023	2.014	3.523	3.700

Nguồn: Bộ Tài chính (2004)

y tế, v.v. không có được sự linh động trong việc quản lý chi, và chỉ cho nông nghiệp dường như chỉ là phần còn lại sau khi đã phân bổ xong cho mọi thứ khác. Cũng nhận thấy có sự miễn cưỡng rõ ràng của cấp tỉnh và xã trong việc tăng chi cho nông nghiệp lấy từ các khoản thu vượt kế hoạch. Đây là trở ngại chủ yếu vì ngân sách quốc gia cho nông nghiệp phần lớn là sự tổng hợp các kế hoạch của địa phương.

Chi tiêu công cho doanh nghiệp nhà nước trong ngành nông nghiệp. Có 319 doanh nghiệp nhà nước trong ngành nông nghiệp và các ngành liên quan do Trung ương quản lý (ước tính năm 2003). Con số này chưa bao gồm các công ty thủy nông và lâm trường quốc doanh do tỉnh quản lý. Trong số này có 28 doanh nghiệp công ích cung

cấp các hàng hoá công, còn lại là cung cấp dịch vụ, trong các doanh nghiệp dịch vụ thì 171 được coi là kinh doanh có lãi, 43 hoà vốn còn 105 kinh doanh thua lỗ. Nguồn vốn chính của họ là vốn vay từ các ngân hàng nhà nước (15.203 tỷ VND) và được phân bổ từ ngân sách nhà nước (6.035 tỷ). Tổng thu năm 2003 được đánh giá là 42.074 tỷ VND với tiền lãi là 1.456 tỷ và lỗ là 387 tỷ. Đóng góp cho ngân sách nhà nước ước tính là 1.266 tỷ năm 2003. Các doanh nghiệp này nợ Nhà nước 515 tỷ, nợ các ngân hàng 15.203 tỷ và nợ các doanh nghiệp khác 3.700 tỷ VND.

Từ 1999 và 2003, nợ của các doanh nghiệp nhà nước đối với ngân sách và các ngân hàng quốc doanh tăng lên hơn gấp đôi từ 7.556 tỷ lên 15.718 tỷ VND tức là gấp 3 lần chi ngân sách cho nông

ng nghiệp năm 2003. Tín dụng cho vay được chỉ đạo theo kiểu hành chính đặt các ngân hàng quốc doanh vào thế rủi ro cao và gạt bỏ khả năng phát triển của khu vực tư nhân. Tín dụng nhà nước cũng là một kiểu áp đặt ngân sách vì nó làm giảm các nguồn cho ngân sách. Các con số về nợ có thấp hơn so với thực tế vì có nhiều khoản bao cấp chưa được tính. Giảm các khoản nợ này có thể giải phóng ngân sách Chính phủ để có nguồn kinh phí lớn hơn cho các dịch vụ nông nghiệp mà khu vực tư nhân không cung cấp được, như là khôi phục cơ sở hạ tầng thủy lợi nhỏ hoặc cho nghiên cứu.

Tác động của vốn ODA đến các nguồn ngân sách. Giải ngân vốn ODA giữa 1997 và 2001 ổn định ở mức khoảng 3.300 tỷ VND một năm, tức là chiếm khoảng 1/2 tổng chi trong cùng kỳ, chiếm một tỉ lệ quan trọng bằng 46% tổng chi tiêu công dành cho nông nghiệp (Bảng 7). Nói chung, vì những dự án ODA lớn nhất là đầu tư cho các công trình cơ bản, đã giải thích tại sao có sự mất cân bằng giữa chi đầu tư cơ bản và chi thường xuyên cứ tăng lên trong việc phân bổ ngân sách, mặc dù cần thận trọng khi đi đến kết luận này. Hai hệ thống số liệu này thật khó so sánh với nhau một cách chặt chẽ bởi vì giải ngân vốn ODA một phần là cho nông thôn chứ không phải chỉ cho các

hoạt động nông nghiệp (ví dụ, giảm nghèo theo vùng, đường nông thôn, phát triển doanh nghiệp nhỏ cũng đưa vào các số liệu ODA, cũng như giải ngân các dự án tín dụng nông thôn). Phần lớn trong số 564 dự án nông thôn trong cơ sở dữ liệu ODA của UNDP là cho canh tác nông nghiệp, lâm nghiệp và nghề cá. Trong số đó, 37 dự án được xếp vào dự án đầu tư cơ bản, số còn lại là hỗ trợ kỹ thuật và các hoạt động viện trợ nhỏ không hoàn lại. Tuy nhiên, các số liệu về ODA cho thấy mức độ của vốn ODA dành cho nông thôn so với ngân sách của ngành và rõ ràng rằng vốn ODA đóng vai trò quan trọng ngược lại với chỉ tiêu công của Việt Nam dành cho nông nghiệp đang giảm. Đặc biệt ngành lâm nghiệp phụ thuộc lớn vào nguồn vốn ODA; các báo cáo của Bộ Nông nghiệp & PTNT (Vụ Tài chính, 2004) cho biết từ năm 1996 đến 2003, vốn ODA chiếm 61% tổng các nguồn đầu tư (2.043 tỷ VND) mà ngành lâm nghiệp nhận được từ ngân sách nhà nước.

2. Những tác động chủ yếu và phạm vi cần cải thiện

Chính sách chi và thực hiện chi. Vai trò của chi tiêu công ở Việt Nam là để: i) tạo điều kiện phát triển các nguồn lực, ii) cung ứng hàng hoá công ích, và iii) đẩy mạnh xóa đói giảm nghèo. Ở mức

Bảng 7. Vốn ODA cho ngành Nông nghiệp, 1997-2002

	Giải ngân ODA cho Nông nghiệp (triệu USD)	Giải ngân ODA cho Nông nghiệp (tỷ VND)	Tổng ngân sách Nông nghiệp (tỷ VND)	ODA % ngân sách Nông nghiệp
1997	215	3,345	3,815	87.7
1998	215	3,339	5,075	65.8
1999	192	2,982	5,326	56.0
2000	216	3,360	5,804	57.9
2001	218	3,397	7,420	45.8

Ghi chú: Cũng bao gồm cả chi cho phát triển theo vùng
Nguồn: Báo cáo hợp tác phát triển Việt Nam của UNDP (2003)

độ của nền kinh tế thì ngân sách nhà nước chiếm 21.6% tổng đầu tư (Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, 2004), còn đối với ngành nông nghiệp thì con số này là 42,7%. Cho dù con số này bao gồm cả một số chi phí nông nghiệp khác, nó cũng cho thấy một bức tranh tương đối về sự phụ thuộc lớn của ngành này vào chi phí công so với toàn bộ nền kinh tế. Nông nghiệp Việt Nam tiếp tục phát triển, nhưng vẫn phụ thuộc vào Nhà nước trong việc cung cấp vốn đầu tư vào hạ tầng cơ sở, vào Ngân hàng Nông nghiệp & PTNT và Ngân hàng Chính sách trong việc cung cấp tín dụng cho các hộ nông dân nhỏ, cho việc bao cấp vận hành hệ thống thủy nông, cũng như bao cấp các doanh nghiệp nhà nước, cho nghiên cứu và cung cấp các dịch vụ nông nghiệp cho nông hộ nhỏ. Mức tổng thể và phân bổ của chi tiêu công cho các đơn vị cần chi nói trên là yếu tố chủ đạo quyết định mức độ thực hiện sản xuất, chế biến và tiếp thị.

Sự đầy đủ về ngân sách. 6% ngân sách dành cho nông nghiệp có thể là tương đối ít nếu so với 21,8% đóng góp của nông nghiệp vào GDP, và so với sự nhấn mạnh trong chính sách đối với vai trò của nông nghiệp thể hiện trong Chiến lược Tăng trưởng toàn diện và Giảm nghèo cũng như trong các tài liệu khác. Do 90% người nghèo sống ở các vùng nông thôn và 70% thu nhập của lao động nông thôn (13,9 triệu hộ làm nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản) là từ các hoạt động nông nghiệp, vì thế một phần kinh phí lớn hơn cần phải dành cho việc hỗ trợ các hoạt động này. Hơn nữa, tỷ lệ 6% ngân sách nhà nước dành cho nông nghiệp là thấp so với các nước trong khu vực như Trung Quốc, Ấn Độ và Thái Lan, là từ 8% đến 16% (Kherallah và Golleti 2000). Điều này có thể cho thấy mức đầu tư cho các dịch vụ của ngành và duy tu bảo dưỡng cơ sở hạ tầng nông thôn là chưa thỏa đáng.

Phần ngân sách dành cho nông nghiệp tương đối thấp, nhưng đây không phải là lý do chính để yêu cầu tăng thêm. Tăng tỉ lệ chi cho nông nghiệp có thể hợp lý nếu như thấy rằng mức độ ngân sách cho nông nghiệp là không đủ để thực hiện sự tăng trưởng của ngành và các nghĩa vụ tạo ra sự bình đẳng như kế hoạch đã vạch ra nếu như mức ngân sách dành cho là không đủ để duy tu bảo dưỡng cơ sở hạ tầng sản xuất, và nếu như phần thu lại từ việc đầu tư thêm cho nông nghiệp là lớn hơn so với đầu tư thêm vào các ngành khác (như đầu tư vào nghiên cứu nông nghiệp). Hơn nữa, tỷ lệ tăng trưởng tương đối cao trong một thời gian dài trong sản xuất nông nghiệp không nói lên rằng đầu tư dài hạn là không đủ. Sự đóng góp của nông nghiệp vào GDP cũng là kết quả của đầu tư vào giao thông, công nghiệp, giáo dục, y tế và các hoạt động khác mà không được đưa vào để đánh giá xu hướng đầu tư (Hộp 1). Việc chú trọng đến vai trò của các ngành này trong Chiến lược Tăng trưởng toàn diện và Xoá nghèo sẽ giúp cho việc nâng cao thu nhập từ bất cứ nguồn nào; các ngành đó không nhất thiết phải giải quyết vấn đề tăng năng suất thấp trong nông nghiệp. Cũng có lẽ rằng sự phân loại chi tiêu theo ngành được làm dựa trên trách nhiệm của các Bộ hơn là dựa vào bản chất của chi tiêu, và ngân sách "chi cho ngành nông nghiệp" đã không tính đến sự đóng góp đáng kể vào các dịch vụ công trong nông nghiệp của các ngành khác cũng như đóng góp của các cơ quan không thuộc ngân sách và của khu vực tư nhân.

Tác động của chi tiêu ngân sách đến xóa đói giảm nghèo và an ninh lương thực. Trước giai đoạn cải cách đất đai vào những năm 1980, Việt Nam nhập khẩu khoảng 500.000 tấn gạo hàng năm và đói giáp hạt là phổ biến. Ngày nay, Việt Nam xuất khẩu 3–4 triệu tấn gạo

Hộp 1. Tác động của chi tiêu nông thôn đến giảm nghèo & tăng trưởng

Ở Việt Nam, chi tiêu từ nguồn của Chính phủ là rất quan trọng đối với tăng trưởng và giảm nghèo. Hai nghiên cứu gần đây đã khảo sát tác động của việc chi tiêu này. Thứ nhất là của Fan *et al* (2004), cho thấy chi tiêu của Chính phủ cho thủy lợi, đường xá và nghiên cứu nông nghiệp đã có đóng góp cho cả tăng trưởng nông nghiệp và giảm nghèo.

Trong các loại chi tiêu từ nguồn Chính phủ thì nghiên cứu nông nghiệp đã có thu hồi lớn nhất trong sản xuất nông nghiệp. Cứ chi 1 đồng, thì có thể sản ra 12,22 đồng trong giá trị sản xuất nông nghiệp. Đầu tư cho đường xá đứng thứ hai về thu hồi (3,01 đồng trên 1 đồng chi ra), tiếp theo là đầu tư vào giáo dục (chi 1 đồng thu về 2,06 đồng). Khác với các loại đầu tư khác, thu hồi từ đầu tư cho thủy lợi là dưới 1 đồng khi chi ra 1 đồng, nghĩa là lợi nhuận không đủ bù chi phí.

Điều thú vị là sắp hạng về đầu tư theo tác động giảm nghèo là hoàn toàn giống hệt như sắp hạng loại đầu tư theo hiệu quả tăng trưởng. Trong số tất cả các loại chi tiêu Chính phủ thì nghiên cứu nông nghiệp có thu hồi lớn nhất trong giảm nghèo. Cứ mỗi tỷ chi cho nghiên cứu nông nghiệp, thì 339 người nghèo được thoát lên trên ranh giới nghèo. Tác động giảm nghèo của đường xá đứng thứ hai, mỗi tỷ chi cho làm đường đã giúp 132 người nghèo vượt lên khỏi ranh giới nghèo. Đầu tư cho giáo dục cũng có thu hồi khá xết về mặt giảm nghèo (76 người nghèo thoát nghèo khi đầu tư 1 tỷ). Trong tất cả các loại chi thì chi cho thủy lợi có tác động nhỏ nhất đến tình trạng nghèo; chi 1 tỷ chỉ giúp được 13 người thoát lên trên ranh giới nghèo.

Tình hình trên cho thấy không có đánh đổi giữa tăng trưởng nông nghiệp và giảm nghèo khi chọn các ưu tiên đầu tư, nhưng có những biến thiên rất lớn giữa các vùng về hiệu quả của đầu tư công vào sản xuất nông nghiệp và giảm nghèo. Ví dụ, tác động giảm nghèo lớn nhất từ đầu tư vào đường xá là ở Bắc Trung Bộ, trong khi thu hồi từ giáo dục lớn nhất là ở vùng Đông Nam Bộ.

Nghiên cứu thứ hai là của Baker *et al* (2002), đánh giá các chi số quyết định tăng trưởng nông nghiệp trong một thời kỳ, tìm thấy rằng đầu tư công vào thủy lợi là nguồn quan trọng nhất của tăng trưởng nông nghiệp (chiếm 28% tăng trưởng), thứ đến nghiên cứu nông nghiệp (27%). Đầu tư vào đường xá tạo ra 11% tăng trưởng đầu ra nông nghiệp, còn giáo dục góp 8%.

Một kết quả quan trọng trong hai nghiên cứu trên chỉ ra rằng trong khi thủy lợi là nguồn tăng trưởng mạnh nhất, tổng đầu tư cho thủy lợi trong các chương trình đã định lại trở nên không kinh tế. Kết luận là chương trình chi tiêu ngành cần phải chọn lựa chi những đầu tư thủy lợi có tỷ lệ thu hồi chấp nhận được, và phân tiết kiệm được phải được tái phân bổ cho các hoạt động có thu hồi cao, đặc biệt là nghiên cứu nông nghiệp.

Nguồn: Fan, Shenggen, et al. (2004); Barker, R. et al. (2002)

một năm. Có nhiều yếu tố đóng góp vào cuộc lội ngược dòng đó, nhưng điều đó sẽ không thể xảy ra nếu không có chương trình đầu tư lớn vào thủy lợi. Hiện nay an ninh lương thực ở cấp quốc gia là khá chắc chắn và nhiều hộ đã thoát khỏi tình trạng thiếu lương thực, mặc dầu an ninh lương thực vẫn còn là một vấn đề ở cấp hộ. Chiến lược phát triển nông thôn nói chung chú trọng đến thủy nông cho sản xuất lúa ngày nay đã được bổ sung bằng các chương trình mục tiêu giảm nghèo cho những hộ còn

"tụt hậu". Tương tự như vậy, chương trình phát triển cà phê ở Tây Nguyên đã giảm bớt áp lực đối với tài nguyên ở các châu thổ sông lớn và đã xoá nghèo cho nhiều hộ thông qua tái định cư. Nhưng sự thành công của các chương trình về mặt hàng nông sản lại đóng góp vào việc rút giá xuất khẩu và giảm thu nhập của nông hộ, với các tác động tiêu cực lên cả tốc độ tăng trưởng nông nghiệp và tốc độ giảm nghèo. Để đối phó với tình hình đó, các chiến lược phát triển nông nghiệp và xoá nghèo

nông thôn đang chuyển trọng tâm sang đa dạng hoá sản phẩm và định hướng các sự can thiệp tốt hơn.

Tác động của ngân sách lên đầu tư tư nhân. Nông nghiệp hiện đang phụ thuộc nặng nề vào ngân sách Nhà nước: chiếm 57% tổng đầu tư của ngành trong thời kỳ 1999-2002 do mức độ đầu tư của các xí nghiệp tư nhân (không phải nông hộ) tương đối thấp (vào khoảng 6.025 tỷ VND năm 2002 hay 40% tổng đầu tư). Mặc dù đầu tư trực tiếp nước ngoài trong ngành đã đóng góp một khoản tương đương chừng 98 triệu USD (hoặc dưới 35% của tổng vốn cam kết) thời kỳ 1999-2002, đầu tư trực tiếp trong nông nghiệp chỉ chiếm dưới 3% vốn đầu tư trong cùng thời kỳ, tức là nhỏ hơn nhiều so với 17.3% đối với cả nền kinh tế. Tương tự như vậy, các xí nghiệp ngoài quốc doanh địa phương cũng chiếm phần nhỏ bé. Có thể có một số nguyên nhân. Trước hết là mức độ bảo hộ nông nghiệp tương đối thấp tạo ra ít cơ hội thu lợi nhuận. Nguyên nhân khác là chi phí giao dịch cao và tình trạng thiếu kỹ năng trong các vùng nông thôn. Nguyên nhân khác nữa có thể là một phần lớn vốn đầu tư nước ngoài trong nông nghiệp trên toàn thế giới bao gồm cả đầu tư vào việc mua hoặc cho thuê những vùng đất rộng lớn để canh tác theo dạng công ty lớn đi kèm với chế biến và xuất khẩu. Điều này chưa thể có ở Việt Nam. Sự hiện diện của các doanh nghiệp nhà nước trong tiếp thị, chế biến và sản xuất, cũng như sự đối xử đặc biệt của Chính phủ đối với họ tạo ra xu hướng hạn chế đầu tư tư nhân. Các doanh nghiệp nhà nước chiếm mất những vị trí mà thường dành cho khu vực tư nhân và sự hỗ trợ ngân sách tiếp tục cho các doanh nghiệp nhà nước chắc sẽ làm cho đầu tư tư nhân di chuyển sang lĩnh vực khác. Có thể lấy các công ty cao su, mía đường, cà phê làm ví dụ. Các công ty

này cung cấp cho người sản xuất các dịch vụ thị trường và chế biến mà khu vực tư nhân có thể làm được. Chính phủ đang thực hiện một chương trình cải cách để cổ phần hoá và làm cho các doanh nghiệp nhà nước hiệu quả hơn, nhưng trong giai đoạn này các doanh nghiệp này vẫn tiêu tốn nặng nề các nguồn ngân sách Nhà nước, trực tiếp và gián tiếp thông qua cấp vốn của các ngân hàng thương mại Nhà nước như Ngân hàng Nông nghiệp & PTNT, Ngân hàng Chính sách, Quỹ Hỗ trợ Phát triển. Mặt khác, sự thiếu cạnh tranh trong các hoạt động sau sản xuất do sự thống trị của các doanh nghiệp nhà nước cùng với hiệu suất thấp đã làm cho người sản xuất ở nông thôn thu được ít lợi nhuận mà có thể được dùng để tái đầu tư trong tương lai.

Bảng 8. Vốn đầu tư phân theo Sở hữu, 1999 (%)

Loại sở hữu	Nông nghiệp	Cả nền kinh tế
Nhà nước	54.9	58.7
Doanh nghiệp ngoài Nhà nước	1.0	4.3
Hộ	43.0	19.7
Đầu tư trực tiếp nước ngoài	1.2	17.3
Tổng số	100.0	100.0

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2001

Các quá trình lập kế hoạch và ngân sách và vai trò của các tổ chức. Bộ NN & PTNT tham gia vào việc chuẩn bị Kế hoạch 5 năm thông qua dự thảo các chiến lược phát triển ngành, các mục tiêu, và tham gia vào việc thẩm định các kế hoạch có liên quan, bao gồm các kế hoạch của các đơn vị trực thuộc và của các tỉnh. Tuy nhiên, Bộ NN & PTNT không có quyền phân bổ ngân sách. Các kế hoạch từ các đơn vị thuộc bộ được tổng hợp lại và gửi lên Chính

Bảng 9. Việt Nam – Chi tiêu công cho Thủy lợi, tỷ VND

	1999	2000	2001	2002	So với Ngân sách Nhà nước
Tổng Ngân sách Nhà nước	3,241	3,620	4,678	4,211	100%
Chi đầu tư cơ bản	3,063	3,388	4,411	3,959	
Chi thường xuyên	178	232	267	252	
Chi tiêu bởi Bộ NN&PTNT	1,612	1,364	1,273	920	21%
Chi đầu tư cơ bản	1,600	1,317	1,227	871	
Chi thường xuyên	12	47	46	49	
Chi bởi các tỉnh	1,628	2,255	3,404	3,291	79%
Chi đầu tư cơ bản	1,463	2,070	3,184	3,087	
Chi thường xuyên	165	185	220	204	

Nguồn: Bản Danh mục Chi, Bộ Tài chính

phủ và Quốc hội để xem xét và phê duyệt, sau đó bản Kế hoạch cùng với những con số khung dự toán về tài chính được gửi trực tiếp về các đơn vị trực thuộc và các tỉnh. Sau đó một Kế hoạch hàng năm được chuẩn bị trên cơ sở Kế hoạch 5 năm và ngân sách hàng năm được xây dựng tùy theo nhu cầu của các kế hoạch hàng năm và lượng kinh phí có thể có được. Quy trình này lặp lại một cách phổ biến ở cấp tỉnh v.v. nhưng các chính quyền địa phương phải tuân thủ các hướng dẫn từ cấp trên. Thường thường là các kế hoạch hàng năm thiếu sự kết nối dự định với Kế hoạch 5 năm do luôn luôn thiếu kinh phí. Các bản Kế hoạch luôn có những nội dung về chiến lược và chính sách (mặc dù không cụ thể lắm), và giống với một bản liệt kê các mục tiêu sản xuất các ngành hàng, tương tự như những bảng cân đối về ngành hàng của kế hoạch cấp trung ương. Trong các bản kế hoạch thấy thiếu một khung phân tích toàn diện cho phép liên kết các kế hoạch sản xuất với phân tích thị trường và các biện pháp khuyến khích, thiếu vai trò rõ ràng của các khu vực công và tư nhân cũng như thiếu sự bố trí các nguồn lực trung hạn thích hợp.

Thêm nữa, các cơ quan chính quyền chịu trách nhiệm về ngành nông nghiệp thường thiếu sự tiếp cận thường xuyên với các dữ liệu về sử dụng ngân sách của ngành, nhất là ở các cấp địa phương.

Tình trạng trên dẫn đến sự không nhất quán và lệch pha trong cả hai giai đoạn: lập kế hoạch và thực hiện kế hoạch. Ví dụ, kế hoạch đề cập đến sự cần thiết đáp ứng với thị trường nhưng lại không bàn gì đến các yếu tố đang làm trì trệ thị trường hoạt động hiệu quả. Ví dụ khác là Kế hoạch 5 năm hiện thời, 2001 – 2005, nhấn mạnh đến sản xuất rau và quả và sự cần thiết phải phát triển năng lực chế biến nhưng lại không có biện pháp xử lý gì đối với các trở ngại thực tế trong lĩnh vực này do thiếu khung pháp lý, các tiêu chuẩn và thi hành yếu kém, trang thiết bị kho lạnh công rất ít để trung chuyển sản phẩm; thiếu tín dụng và hỗ trợ kỹ thuật cho các doanh nghiệp; và không có một hệ thống thông tin giá cả kịp thời. Không giải quyết những vấn đề cơ bản này (trong khi quá nhấn mạnh đến các loại hoa quả cụ thể cần được khuyến khích) sẽ đặt trọng tâm của chính sách và chi tiêu công nằm sai vị

trí; sự lựa chọn sản phẩm cũng như những rủi ro thị trường phụ thuộc vào sự tính toán của các nhà sản xuất và nhà chế biến hơn là do các chính sách công. Một điểm yếu của việc lập kế hoạch hiện nay là các mục tiêu được xác định và các nguồn lực được phân bổ thiếu sự xem xét đầy đủ đến các biến số khác vốn dĩ rất quan trọng đối với nền nông nghiệp hiện đại, chẳng hạn như những vấn đề kinh tế của sản xuất. Kế hoạch là quan trọng bởi vì nó là cơ sở cho việc chuẩn bị chương trình chi tiêu công của ngành và sự yếu kém của kế hoạch trong việc xử lý những vấn đề chủ chốt sẽ trở thành sự yếu kém xuyên suốt kinh tế nông thôn.

3. Các vấn đề chi tiêu công trong các lĩnh vực

Thủy lợi. Phần chi của nhà nước cho thủy lợi và các dịch vụ liên quan là lớn nhất trong ngân sách ngành nông nghiệp. Năm 2002, chi cho thủy lợi là 4.211 tỷ VND trong tổng số vốn cho toàn ngành 7.471 tỷ VND, tăng so với 3.241 tỷ cho thủy lợi năm 1999 (Bảng 10). Xây dựng/duy tu bảo dưỡng công trình tưới/tiêu và đê kè chiếm 88% và 12% tương ứng. Năm 2002, khoảng 94% khoản này được xếp vào chi phí (đầu tư) cơ bản, năm 1999 cũng tương tự. Phần do Bộ NN & PTNT thực hiện giảm từ gần 50% năm 1999 xuống chỉ còn 21% năm 2002, và phần do các tỉnh thực hiện tăng từ 50% lên 79%. Sự phân cấp về tài chính giải thích một phần tình hình này, nhưng xu hướng này cũng phản ánh một sự chuyển dịch trọng tâm từ việc xây dựng các công

trình mới sang nâng cấp và hoàn chỉnh các công trình hiện có. Điều này làm giảm qui mô dự án do các tỉnh thực hiện. Trong các báo cáo của Bộ Nông nghiệp & PTNT cho thấy nâng cấp (bao gồm xây dựng hoàn tất, phục hồi và cải tạo mới) tăng từ 28% tổng đầu tư thủy lợi năm 1996, lên 48% năm 2000, và 64% năm 2003. Ưu tiên cũng chuyển dịch từ các dự án thủy lợi lớn trong hai vùng châu thổ lớn sang các công trình thủy lợi vừa và nhỏ ở Duyên hải miền Trung và các vùng núi cũng như sang các đê kè phòng lũ sớm ở châu thổ sông Cửu Long. Điều này không những làm giảm qui mô các công trình được đầu tư mà còn tăng tác động giảm nghèo.

Thủy lợi - Cấp vốn cho các công trình xây dựng cơ bản. Hệ thống thủy lợi quốc gia phục vụ cho khoảng 80% của 7 triệu ha đất canh tác, phần lớn là trồng lúa. Nhưng diện tích thực tế được tưới được biết chỉ là 50-60% năng lực thiết kế do các hệ thống chưa hoàn chỉnh hoặc không được duy tu (Bộ NN&PTNT, 2004). Ở những công trình lớn, diện tích tưới cao hơn, nhưng phải dùng bơm bổ sung để khắc phục vấn đề phân phối nước, làm cho chi phí tăng lên. Ở các hệ thống nhỏ, hệ số sử dụng thực tế thấp, chỉ 25% - 30%. Một lý do chính là hầu hết các hệ thống thủy lợi chưa được hoàn tất. Một phần là do việc cấp vốn và xây dựng các công trình đầu mối và kênh chính qua Bộ Nông nghiệp & PTNT, trong khi cấp vốn và xây dựng các kênh phân phối nước lại do các tỉnh làm, mà các tỉnh nghèo thường thiếu kinh phí để hoàn tất

Bảng 10. Nợ của Bộ NN&PTNT đối với các Công ty Xây dựng Thủy lợi, tỷ VND

	2000	2001	2002	2003	June 2004
Các Khoản nợ	22	229	484	282	223
Các khoản nợ lũy kế	23	252	736	1.018	1.241

Ghi chú: Gồm các dự án và công trình đã hoàn tất và bàn giao cho người sử dụng.

Nguồn: Bộ NN&PTNT

các hệ thống mà đã được làm bằng ngân sách của Bộ NN & PTNT. Những công ty thiết kế và xây dựng của Bộ Nông nghiệp & PTNT và các tỉnh có trình độ chuyên môn và năng lực thực hiện khác nhau cũng dẫn đến sự mất cân đối trong thực hiện. Hơn nữa, cấp vốn cho hệ thống công trình phân phối nước dựa trên các định mức (như định mức chuẩn cho 1 m kênh mương), mà định mức này có thể không đủ để hoàn tất các công trình, hoặc có sự sai lệch giữa thực chi và định mức thiết kế. Chính phủ thừa nhận tầm quan trọng của vấn đề này và đang ưu tiên cho việc nâng cấp và hoàn thiện các công trình thủy lợi.

Mặc dù có sự thừa nhận về vốn Nhà nước cấp không đủ cho các công trình xây dựng cơ bản, việc quản lý không hiệu quả các công trình này vẫn là một vấn đề nghiêm trọng cả ở cấp trung ương và cấp tỉnh. Hơn nữa, cũng như trong ngành giao thông (xem Chương 11), có bằng chứng để suy luận rằng chi tiêu công thực cho nông nghiệp có thể cao hơn nhiều so với chi tiền mặt từ Kho bạc.

Chỉ tính những công trình đã hoàn thiện và chuyển giao cho người sử dụng, nợ tồn đọng của Bộ NN & PTNT đối với các công ty xây dựng thủy lợi đã tăng từ 22 tỷ VND năm 2000 lên 1.241 tỷ VND trong tháng 6 năm 2004 – bằng 1/4 của tổng đầu tư công hàng năm cho nông nghiệp. Con số này không kể hơn 500 tỷ VND nợ đã trả đầu năm 2004 với việc phát hành trái phiếu kho bạc đặc biệt. Rõ ràng điều đó không những ảnh hưởng xấu đến các công ty xây dựng và công nhân của họ mà còn liên đới đến các ngành, chẳng hạn các ngân hàng và các nhà cung cấp. Như Chính phủ đã thừa nhận, nguồn gốc của vấn đề là thực tế các quyết định đầu tư đã không tuân thủ các kế hoạch tổng thể đã được phê duyệt, và các nhu cầu thực tế đã được

xếp ưu tiên, cũng như khi triển khai công trình mà chưa hoàn tất các thủ tục đầu tư và các văn bản qui định, hoặc không có bảo đảm chắc chắn về số vốn cần thiết. Thiếu sự thanh tra hiệu quả cũng là một phần của vấn đề. Những cuộc kiểm soát gắt gao được Chính phủ tăng cường mạnh trong những năm tới sẽ là một phần của việc thực hiện Hệ thống Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách. Đồng thời cần tiến hành các bước khẩn cấp để giải quyết những khoản nợ đọng và chấm dứt việc cam kết quá mức trong tương lai.

Thủy lợi - kinh phí cho vận hành và duy tu. Người ta dự tính thu thủy lợi phí của người dùng nước sẽ đủ cho kinh phí vận hành và duy tu, nhưng điều này không trở thành hiện thực và bao cấp của Chính phủ vẫn là nguồn kinh phí chủ yếu. Mặc dù Bộ Kế hoạch & Đầu tư giả định rằng 30% - 35% tổng đầu tư công là cho duy tu, nhưng Bộ NN & PTNT không đưa mức này vào trong tờ trình xin cấp ngân sách của Bộ. Các mức bao cấp không đủ để trang trải phần thiếu hụt, và Bộ Nông nghiệp & PTNT ước tính Ngân sách Nhà nước bố trí cho duy tu bảo dưỡng hạ tầng thủy lợi chỉ bằng khoảng 60% số lượng cần thiết. Cấp kinh phí cho việc vận hành và duy tu hệ thống kênh phân phối từ các đầu mối đến làng bản là trách nhiệm của tỉnh theo Pháp lệnh 32 (4/2001) và Nghị định 143 (11/2003) về Khai thác và Bảo vệ các Công trình Thủy lợi. Nghị định 143 yêu cầu các tỉnh phải áp dụng phí dịch vụ ở mức có thể đủ trang trải cho chi phí vận hành bình thường của các công ty quản lý thủy nông của tỉnh (IMC). Nghị định cho phép miễn hoặc giảm ở những nơi tỷ lệ nghèo cao hoặc bị ảnh hưởng của thiên tai. Tuy nhiên, Nghị định không xác định nguồn cụ thể nào bù cho phần thiếu và công thức nào để tính phần bao cấp. Những vấn đề quan trọng đang

cần các UBND tỉnh và các cơ quan liên quan ở trung ương tiếp tục giải quyết.

Hai vấn đề khác là mức thu phí được qui định là khá thấp và tỷ lệ thu được hiện nay cũng thấp. Mức phí do UBND tỉnh xây dựng và HĐND tỉnh phê duyệt và thường thấp hơn chi phí thực tế của các công ty quản lý thủy nông. Tỷ lệ thu được phí là 80-90% đối với các công trình cấp nước tự chảy chi phí thấp (Đồng bằng sông Cửu Long), và 50-70% đối với các công trình dùng bơm chi phí cao (Đồng bằng sông Hồng) và ở những vùng tỷ lệ nghèo cao. Kết quả là các nguồn thu công chỉ đáp ứng được khoảng một nửa kinh phí cần có để duy tu hàng năm (tức là 500-550 tỷ VND trong số 1.100 tỷ VND/năm) và thực tế công việc duy tu chỉ có thể tập trung vào việc sửa chữa những hư hỏng xảy ra, dẫn đến sự xuống cấp nhanh chóng các hệ thống hiện có và chi phí vận hành chúng cũng trở nên đắt hơn.

Việc cải cách đơn giản về khái niệm nhưng lại rất khó thực hiện. Nâng thủy

lợi phí lên một mức đủ trang trải chi phí thực tế và bảo đảm tỷ lệ thu được 100% đúng hạn có thể là không thực tế, ít nhất là về ngắn hạn và trung hạn, vì lý do liên quan đến tình trạng nghèo và vì lý do buộc người sử dụng phải trả cho sự kém hiệu quả của hệ thống. Bốn bước để tiến tới mục tiêu dài hạn hoàn trả phí đầy đủ có thể là: i) tính toán một cách chính xác chi phí thực của vận hành và duy tu để lượng hoá phần thiếu hụt; ii) cấp đủ chi phí cho phần thiếu hụt này thông qua việc tăng tỷ lệ phần vận hành và duy tu trong chi tiêu công dành cho thủy lợi, theo một lịch trình thỏa thuận cho phép cắt dần bao cấp khi hiệu quả của cung ứng dịch vụ cải thiện lên, iii) Chính phủ trực tiếp chuyển vốn xuống các xã nghèo để trả thủy lợi phí cho các công ty quản lý thủy nông hơn là miễn phí cho các xã nghèo. Hệ thống hiện thời trả phần bao cấp xuống các tỉnh không có gì bảo đảm là nó được chuyển cho các công ty quản lý thủy nông. Điều này dẫn đến sự xuống cấp dịch vụ và ảnh hưởng đến hiệu quả của công ty quản lý thủy nông, và, iv) gắn việc hoàn trả phí đầy đủ vào với việc khôi

Hộp 2. Tác động Giảm nghèo của Chi tiêu cho Thủy lợi

Một điều tra gần đây đối với người hưởng lợi đã khảo sát tác động của những chính sách thủy lợi khác nhau đối với nông hộ, đặc biệt là người nghèo. Nghiên cứu này đánh giá tác động của các khoản đầu tư công trên 3 loại hình đầu tư: (i) để khôi phục cơ sở hạ tầng thủy lợi riêng, (ii) khôi phục kết hợp với việc cải tiến quản lý hệ thống, và (iii) cải tiến quản lý. Nghiên cứu đã đo đạc những thay đổi về nguồn nước, năng suất lúa, lợi nhuận của nông trại, chi phí sản xuất, biến động sản lượng, và tình trạng nghèo ở 3 hệ thống thủy lợi có qui mô khác nhau: Dầu Tiếng ở Tây Ninh và Thành phố Hồ Chí Minh (Miền Nam), An Trạch ở Quảng Nam (Miền Trung) và Sông Chu ở Thanh Hoá (Miền Bắc). Kết quả cho thấy sự kết hợp đầu tư vào khôi phục cơ sở hạ tầng và cải tiến quản lý cho hiệu quả tốt hơn xét về mặt kết quả đầu ra tăng thêm và tiêu thụ lương thực so với hoạt động riêng rẽ. Tuy nhiên, khôi phục cơ sở hạ tầng thấy có hiệu quả hơn đối với giảm nghèo so với hai biện pháp kia, nhất là khi tăng độ ổn định cấp nước cho những người sử dụng nghèo nhất. Cải tiến quản lý mà không khôi phục công trình thì hiệu quả là thấp nhất kể cả đối với sản xuất và đối với giảm nghèo. Kết luận đối với chính sách đầu tư thủy lợi là: i) khôi phục các hệ thống hiện có cần phải đi đôi với cải tiến quản lý để sử dụng hết công suất thiết kế, ii) đối với giảm nghèo thì khôi phục công trình nên được ưu tiên hơn là chỉ cải tiến quản lý không, và, iii) cải tiến quản lý bản thân nó không chắc chắn đủ để huy động tăng mức phí dịch vụ thủy lợi và tăng tỷ lệ thu phí.

Nguồn: Aldes, Janaiah and Mekong Economics Ltd. (2004)

phục và cải thiện cung ứng dịch vụ. Các mô hình thử nghiệm ở Việt Nam cho thấy Quản lý Thủy nông có sự Tham gia của người dân (PIM) bị nông dân thờ ơ vì phần chuyển giao cho người dân ở trong điều kiện không tốt (Nguyễn Xuân Tiệp, 2002, và Svendsen, M., 2003).

Thủy lợi - Tác động của chi tiêu đến tình trạng nghèo. Chi cho thủy lợi đã từng có tác động lớn nhất đến giảm nghèo ở nông thôn thông qua việc tăng thu nhập và giảm rủi ro, đặc biệt là cung cấp lương thực cho nông hộ. Cho tới gần đây, Chính phủ đã tập trung chi tiêu cho thủy lợi ở 2 đồng bằng lớn và ở Bắc Trung Bộ, nơi đã và đang tập trung phần lớn người nghèo. Tuy nhiên, qui mô nông trại rất nhỏ đã làm hạn chế việc giảm nghèo nếu chỉ dựa vào một biện pháp thủy lợi mà thôi. Tác động giảm nghèo cũng có giới hạn trên sản xuất lúa, nhất là khi xuất khẩu gạo của Việt Nam tăng làm giá giảm. Pha tiếp theo của việc giảm nghèo ở những nơi này, như đã đưa vào Kế hoạch, sẽ là chỉ chi tiêu cho hệ thống thủy lợi mang lại hiệu quả và chi cho đa dạng hoá cây trồng, điều này đòi hỏi phải cải biến hệ thống thủy lợi để hỗ trợ những cây trồng có giá trị cao hơn (đặc biệt là các cây lâu năm), cũng như để thúc đẩy các cơ hội việc làm phi nông nghiệp.

Hiện nay, Bộ NN & PTNT và chính quyền các tỉnh thường không có đầy đủ các qui định và năng lực để tiến hành phân tích toàn diện về tài chính và kinh tế đối với các công trình thủy lợi trước và đặc biệt là sau khi đầu tư để định hướng việc ra quyết định và để rút ra bài học kinh nghiệm. Các đầu tư vào thủy lợi ban đầu được thiết kế cho cơ cấu trồng trọt chỉ dựa vào một mặt hàng, thường là lúa. Những dự án được nước ngoài tài trợ thường tiến hành những phân tích điển hình về đầu tư và

dựa trên cơ sở các công trình của chuyên gia tư vấn mà thường nằm ngoài sự lựa chọn đầu tư cũng như quá trình thẩm định của Bộ NN & PTNT. Nếu Việt Nam muốn có một nền nông nghiệp có khả năng cạnh tranh quốc tế, thì việc đầu tư cho cơ sở hạ tầng thủy lợi cần phải đạt hiệu quả và có khả năng đáp ứng được yêu cầu các cơ cấu trồng trọt thường xuyên thay đổi. Sức sống của công trình là một yếu tố quyết định đến thu nhập ròng của nông trại và giảm nghèo.

Thủy lợi - Qui mô của công trình. Hiện nay Chính phủ đang chuyển hướng các nguồn đầu tư cho thủy lợi sang các vùng núi và cao nguyên nơi có tình trạng nghèo và tỷ lệ hộ thiếu lương thực cao nhất. Các công trình thủy lợi ở đây nhỏ hơn nhiều. Qui mô công trình là một yếu tố quan trọng quyết định đến sự sống còn của đầu tư và đến tác động giảm nghèo bởi vì các công trình nhỏ sẽ được các tỉnh nghèo hoàn thành một cách chắc chắn hơn so với các công trình lớn. Tuy nhiên, Bộ NN & PTNT cho biết tỷ lệ sử dụng công suất thiết kế của các công trình nhỏ là thấp hơn (25% - 30%), so với tỷ lệ sử dụng của các công trình lớn. Các NGOs thường ủng hộ xây dựng các công trình rất nhỏ, phục vụ cho 100 ha hoặc ít hơn để phục vụ mục tiêu giảm nghèo. Ví dụ Oxfam Hong Kong đã đánh giá tác động của 6 công trình như vậy trong 2 xã ở Hà Tĩnh thuộc miền Trung Việt Nam trong tổng số 25 công trình mà họ hỗ trợ ở trong nước (Oxfam, 2002). Những công trình này tuy có một tiềm năng đáng kể nhưng giá thành cao, một phần là do bản chất mô hình thử nghiệm của chúng. Các công trình này cũng dễ rủi ro vì các đặc điểm của chúng như dễ bị tổn hại do lũ tại địa phương, thiết kế kém, ít được hỗ trợ từ các quan chức địa phương, mức hỗ trợ

kỹ thuật nhiều và chi phí giám sát ít, v.v. Một bước quan trọng sắp tới là xây dựng và duy trì một cơ sở dữ liệu tổng hợp kinh tế và kỹ thuật riêng cho các công trình nhỏ cho phép xác định việc vận hành và giám sát và đánh giá một cách có hệ thống các công trình nhỏ.

Nghiên cứu. Khó giám sát chi tiêu công cho nghiên cứu nông nghiệp và các nghiên cứu có liên quan do việc phân loại ngân sách không tách các hạng mục nghiên cứu và khuyến nông, mà đưa chung vào các loại chương trình như chương trình trồng trọt hoặc chương trình giống. Việc cấp kinh phí cũng thông qua một số lượng lớn các viện và các cơ quan và được quản lý bởi các cơ quan khác nhau của Chính phủ, như Bộ Khoa học & Công nghệ, Bộ NN & PTNT, Bộ Tài nguyên & Môi trường và các tỉnh, làm cho việc theo dõi một cách tổng hợp rất khó khăn. Số liệu của Bộ NN & PTNT cho thấy kinh phí cấp cho nghiên cứu thông qua Bộ NN & PTNT và Bộ Khoa học & Công nghệ đã tăng từ 150,5 tỷ VND lên 197,5 tỷ trong thời kỳ 2000-2003 (Bảng 11), trong đó chú trọng đến sản xuất giống (42 %), chăn nuôi và thú y, lâm nghiệp và thủy lợi (mỗi lĩnh vực khoảng 14%). Nhưng tỷ phần của các lĩnh vực này trong tổng chi của ngành là khá cố định, bằng 2.0 – 2.5%, cho thấy không có sự thay đổi thực sự trong ưu tiên xét về mức độ chung dành cho nghiên cứu. Mức chi này thấp hơn nhiều so mức của Thái Lan, 10% và Trung Quốc 6%, trong thập kỷ vừa qua (Fan và Pardey 1998). Kinh phí cấp qua Bộ Nông nghiệp & PTNT chiếm một tỷ lệ không thay đổi là khoảng 85%, còn Bộ Khoa học & Công nghệ cung cấp phần còn lại cho các nghiên cứu về môi trường có liên quan. Các tỉnh cũng nhận được kinh phí để phân bổ cho các cơ quan nghiên cứu để phục vụ cho các ưu tiên của địa phương.

Bảng 11. Chi tiêu công cho Nghiên cứu Nông nghiệp từ các nguồn Trung ương 2000 – 2003, tỷ VND

Nguồn kinh phí	2000	2001	2002	2003
Bộ NN & PTNT	122.7	142.7	148.3	175.6
Bộ KH & CN	27.8	19.6	20.2	21.9
Tổng cộng	150.5	162.3	168.5	197.5
Lương %	31.5	35.8	37.5	31.0

Nguồn: Bộ Tài chính (2004)

Nghiên cứu - Mức đầy đủ về kinh phí và hiệu quả của chi tiêu. Sự bố trí kinh phí thường chậm và có lẽ điều này giải thích sự đóng góp khá thấp về tăng năng suất trong tăng trưởng nông nghiệp. Mãi gần đây, rất nhiều tổ chức nghiên cứu nhận được hỗ trợ ngân sách mà không chú ý nhiều đến đầu ra và tác động. Hiện nay có 25 viện nghiên cứu quốc gia và 120 trung tâm nghiên cứu. Có 17 viện nằm ở đồng bằng sông Hồng và gần Hà Nội trong khi chỉ có 2 viện ở đồng bằng sông Cửu Long; sự phân bố địa lý này của các cơ quan nghiên cứu nhà nước là rất không tương xứng với tiềm năng nông nghiệp của cả hai nơi. Hệ thống nghiên cứu đã được cùng đánh giá bởi các chuyên gia trong nước và quốc tế và Chính phủ đang cân nhắc các biện pháp nhằm hợp lý hoá hệ thống này để giải quyết vấn đề số lượng, vị trí và năng lực của các cơ quan nghiên cứu. Thêm nữa, Chính phủ đã thảo luận với nhà tài trợ (ADB) hỗ trợ tăng nguồn lực cho nghiên cứu nông nghiệp, khoảng 12% /năm.

Những cải cách chủ yếu đang được tiến hành để quản lý nghiên cứu và chi tiêu đã cho kết quả đáng khích lệ, tạo một nền tảng vững chắc cho việc sử dụng một cách có hiệu quả những khoản tăng kinh phí cho nghiên cứu như mong đợi. Trong số đó là: i) phân bổ kinh phí cho nghiên cứu giờ đây được bố trí cho các

chương trình ưu tiên, bao gồm một số vùng ưu tiên hoặc/và vùng trọng điểm về nghèo; ii) kinh phí nghiên cứu ngày càng được dựa trên cơ sở đấu thầu, qua đó các cơ quan nghiên cứu mong muốn và có năng lực dự thầu cạnh tranh nộp hồ sơ dự thầu cho những phần nằm trong chương trình nghiên cứu, iii) khoản giữ lại để giúp duy trì các trung tâm nghiên cứu có khả năng cạnh tranh kém (ít trúng thầu) đã giảm từ 30% trong năm đầu xuống còn dưới 10%; và iv) tỷ lệ trúng thầu của các cơ quan nghiên cứu không thuộc Bộ NN & PTNT (như các trường đại học và các cơ quan khác) đang tăng lên, cho thấy một sự đa dạng trong "cung cấp" dịch vụ nghiên cứu. Cách tiếp cận này cung cấp một khuôn khổ thích hợp để lồng ghép các cơ sở nghiên cứu tư nhân vào hệ thống nghiên cứu quốc gia, cho phép mở rộng hơn phạm vi nghiên cứu và hiệu quả đòn bẩy cho nghiên cứu của Ngân sách Nhà nước.

Một mặt quan trọng khác cần chú ý là các trở ngại đối với việc thực hiện nghiên cứu do việc cấp ngân sách cho nghiên cứu theo kế hoạch hàng năm và không được chuyển đổi, đây thực sự là một trở ngại vì nhiều nghiên cứu cần một thời hạn dài mới đem lại kết quả. Các quá trình phê duyệt nội bộ trong Bộ NN & PTNT bao gồm cân đối các khoản mục kế toán cũng đã tốn rất nhiều thời gian và gây nên sự chậm trễ trong việc cấp các kinh phí đã được duyệt, rồi đòi hỏi những người nhận kinh phí nghiên cứu phải sử dụng gọn trong thời hạn một năm. Khung thời gian giới hạn cho việc sử dụng ngân sách được cấp trong vòng một năm làm cho việc tiến hành nghiên cứu nông nghiệp hết sức khó khăn và ảnh hưởng đến các dự án nghiên cứu dài hạn, là loại dự án có thể mang lại hiệu quả cao hơn. Cải tiến việc cấp kinh phí nghiên cứu rõ ràng là một cơ hội cải cách có

lợi cho Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn để tài trợ cho một chương trình được duyệt theo nhiều năm và có lẽ cũng nên có sự chuyển giao quyền chi tiêu cho chính các viện nghiên cứu.

Khuyến nông. Phần lớn các dịch vụ khuyến nông là do các tỉnh cung cấp và tài trợ. Ngân sách hàng năm cho khuyến nông của Bộ NN & PTNT là vào khoảng 68 tỷ VND (Bảng 12), một phần số đó được sử dụng tài trợ cho các dịch vụ bổ sung thuộc các chương trình quốc gia và một phần để hỗ trợ cho chính sách và tập huấn khuyến nông chung. 64 tỉnh chi khoảng 117 tỷ VND cho cung ứng các dịch vụ khuyến nông, chủ yếu là để trả lương và dành một chút cho các hoạt động nghiệp vụ thực tế ở đồng ruộng. Thêm vào đó, những người hưởng lợi đóng góp khoảng 117 tỷ VND.

Trung tâm Khuyến nông Quốc gia (NAEC) được thành lập năm 2002, do sự sắp xếp tổ chức lại của Bộ NN & PTNT trong Chương trình Cải cách Hành chính, là cơ quan cao nhất về khuyến nông và là cơ quan báo cáo trực tiếp cho Bộ trưởng. NAEC chịu trách nhiệm về chính sách khuyến nông và hỗ trợ cấp cho các trung tâm khuyến nông cấp dưới thực hiện khuyến nông. Trung tâm là một đơn vị cung cấp dịch vụ khuyến nông theo Nghị định số 10 và có thể thu phí dịch vụ. Hiện thời Trung tâm chỉ có 30 cán bộ để hỗ trợ cho các trung tâm khuyến nông tỉnh của 64 tỉnh/thành phố.

Trung bình các tỉnh có 15-20 cán bộ khuyến nông chuyên trách hỗ trợ cho khoảng 6-10 huyện. Khoảng 420 trong số 600 huyện trong toàn quốc có 5 – 10 cán bộ khuyến nông, chịu trách nhiệm khoảng 14 xã, mỗi xã khoảng 2.000 nông dân. Các xã phổ biến là thuê các khuyến nông viên làm kiêm nhiệm với năng lực thường không đảm bảo. Nhiều

khuyến nông viên không có trình độ chuyên sâu tham gia vào quản lý hành chính nông nghiệp trong xã nhiều hơn hơn làm khuyến nông, và phần lớn họ không phải là các khuyến nông viên chuyên nghiệp. Điều này giải thích tại sao các xã do dự trong việc bố trí thêm kinh phí cho khuyến nông. Các dịch vụ khuyến nông cũng được cung ứng bởi các doanh nghiệp nhà nước, các trường đại học, các nhà chế biến trong và ngoài nước, các nhà cung cấp vật tư đầu vào và các tổ chức phi chính phủ.

Bảng 12. Kinh phí Khuyến nông, tỷ VND

	1999	2000	2001	2002	2003
Tổng kinh phí nhà nước	85	108	155	196	185
Trung ương	26	29	43	66	68
Địa phương	59	79	112	130	117

Nguồn: Bộ NN&PTNT

Ở Việt Nam, khuyến nông được coi là một phần của chương trình chung về xã hội hoá và giáo dục cộng đồng ở cấp địa phương. Ở cấp xã trở xuống, chương trình xã hội hoá được tiến hành bởi các tổ chức quần chúng, như Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên. Do vậy cơ quan khuyến nông chuyên nghiệp không duy trì một đơn vị ở cấp xã. Các huyện cung cấp dịch vụ khuyến nông cho các tổ chức quần chúng và được các trung tâm khuyến nông tỉnh và trung tâm khuyến nông trung ương hỗ trợ. Bộ NN & PTNT cho biết có 46.272 câu lạc bộ khuyến nông tự nguyện trong cả nước. Đây là một cách tiếp cận với chi phí thấp và điều đó giải thích tại sao Việt Nam có được sự tăng trưởng nông nghiệp mạnh mẽ mặc dù dịch vụ khuyến nông chưa hoàn chỉnh. Cách tiếp cận này đã thành công trong thời kỳ tích lũy các yếu tố và ở nơi có sự chỉ đạo thúc đẩy sản xuất hàng hoá theo ngành hàng dựa theo kế hoạch từ trên xuống.

Tuy nhiên, để đưa kinh tế nông nghiệp Việt Nam ngang tầm cạnh tranh quốc tế trong một nền kinh tế thị trường mở, thì sự cân bằng hơn về dịch vụ hỗ trợ chuyên nghiệp trong số những người cung cấp dịch vụ hiện nay ở cấp xã có lẽ là rất cần thiết.

Hai vấn đề then chốt trong việc nâng cấp khuyến nông là mức độ kinh phí mà Việt Nam có thể chịu được để chi cho sự nghiệp cung cấp khuyến nông công và quan điểm của các tỉnh và các xã đối với việc chi thêm cho khuyến nông. Chính phủ đã đồng ý (với nhà tài trợ ADB) để tăng kinh phí khuyến nông lên mức 12%/năm. Để có thể được quản lý chi tiêu, điều quan trọng là bảo đảm sử dụng nhiều nhà cung cấp khuyến nông, tiếp tục khuyến khích ra đời các nhà cung cấp dịch vụ khuyến nông mới – đặc biệt là từ khu vực tư nhân trong các hoạt động có thu cao như sản xuất chăn nuôi, một lĩnh vực mà có thể áp dụng phí khuyến nông là điều hiện thực. Tăng kinh phí hoạt động cho các cán bộ chuyên trách khuyến nông ở các huyện là điều cần ưu tiên hơn là tăng biên chế. Mức chi phí vận hành, nhất là cho việc đi lại, là quá thấp để khuyến nông có thể hoạt động tốt. Có điểm may mắn là Việt Nam không nằm trong tình trạng là phải duy trì một dịch vụ khuyến nông thừa cán bộ nhưng thiếu hiệu quả. Hiện nay các tỉnh và các xã cũng có thể tăng nguồn lực cho khuyến nông, nhưng rõ ràng là họ do dự. Hơn nữa, ít có sự mềm dẻo linh hoạt trong ngân sách xã nhất là đối với các vùng nghèo. Trong các đánh giá tình trạng nghèo có sự tham gia của người dân tiến hành năm 2003 cho thấy hoạt động cung cấp dịch vụ khuyến nông nhìn chung chưa đáp ứng được nhu cầu. Nguyên nhân của tình trạng này nên được tìm hiểu và khắc phục và xem đây như một phần của cải cách khuyến nông. Cần chú trọng đặc biệt đến các dịch vụ phổ cập

đối với nghề thủ công phù hợp với nhu cầu của nữ nông dân, những người ngày càng có vai trò quan trọng trong việc quyết định các hoạt động sản xuất nông nghiệp và tiếp thị.

Lâm nghiệp. Chi cho lâm nghiệp và các dịch vụ liên quan (678 triệu VND, Bảng 13) đứng thứ hai sau thủy lợi và chỉ bằng 15% chi cho thủy lợi xét về tỷ lệ so với ngân sách ngành. Phần lớn nhất của ngân sách lâm nghiệp là chi cho Chương trình 5 triệu ha Rừng (5MHRP) với mục đích cung cấp việc làm và thu nhập trong quá trình trồng lại rừng trên đất trống đồi trọc có tiềm năng nông nghiệp thấp trong toàn quốc. Đây được coi là một chương trình quốc gia có mục tiêu giảm nghèo trong đó Bộ NN & PTNT đóng vai trò chính. Chương trình do các lâm trường quốc doanh thực hiện cùng hợp tác với các cơ quan khác như Ngân hàng Nông nghiệp & PTNT, Ngân hàng Chính sách và các tiểu nông. Đây là một chương trình rất lớn và đa dạng, kinh phí ước tính cho 12 năm đến 2010 ghi trong văn kiện là 8.645 tỷ VND từ Ngân sách Nhà nước và 28.975 tỷ từ Quỹ Đầu tư Nhà nước (và các nguồn khác không xác định), theo dạng tín dụng ưu đãi được bao cấp. Chương trình nhằm bảo vệ 2 triệu ha rừng phòng hộ hiện có, trồng 2 triệu ha rừng sản xuất và 1 triệu ha cây công nghiệp và cây ăn quả.

Bảng 13. Chi tiêu công cho Lâm nghiệp và các Dịch vụ liên quan (tỷ VND)

	1999	2000	2001	2002
Ngân sách nhà nước	444	546	576	678
Ngân sách Trung ương	100	99	113	150
Ngân sách Địa phương	343	447	463	528

Nguồn: Bộ Tài chính (2004)

Chương trình 5 triệu ha Rừng cũng có xây dựng các nhà máy đường, các nhà máy chế biến cao su, chè và nhiều hoạt động ngoài lâm nghiệp khác, kể cả cơ sở hạ tầng (Dự án Cải cách Hành chính, Bộ NN&PTNT, 2004). Đường như đây là cách làm có hiệu quả để tăng việc làm và ngành nghề ở nông thôn, nhưng không rõ về mặt kinh tế và đầu tư có mang lại hiệu quả đáng không. Trong thiết kế dự án thiếu phân tích thị trường một cách thỏa đáng, thiếu tham khảo nông dân và các bên tham gia khác ở địa phương, và không đi kèm với việc cấp quyền sử dụng đất một cách có hiệu quả. Không đặt ra yêu cầu phân tích chi phí và lợi nhuận đối với các dự án thuộc chương trình khi nhận kinh phí tài trợ. Lợi ích mong đợi được biểu thị bằng các mục tiêu về mặt hàng. Thêm nữa, văn kiện dự án xác định doanh nghiệp nhà nước là người hưởng lợi chủ yếu của Chương trình. Trong bối cảnh khó khăn và tương lai không chắc chắn của các doanh nghiệp nhà nước, chương trình này dường như mâu thuẫn với Chương trình Cải cách các Doanh nghiệp Quốc doanh. Thêm nữa, Chương trình này là một chương trình khung đặt ra những nguyên tắc mềm dẻo theo đó hàng trăm cơ quan và các tiểu dự án do địa phương xác định được vận hành. Điều này làm cho việc quản lý dự án, kiểm soát tài chính, theo dõi chi tiêu và đánh giá tác động, luôn luôn gặp khó khăn.

4. Quản lý sự phân cấp về trách nhiệm chi tiêu

Sự tăng nhanh chóng từ 43% lên 79% của chi tiêu công trong nông nghiệp diễn ra ở các cấp địa phương (dưới cấp quốc gia) đòi hỏi phải đi đôi với phát triển đầy đủ năng lực quản lý các khoản chi tiêu công đã được phân cấp. Điều này bao gồm từ quá trình lập ngân sách cho đến và chi tiêu công ở các cấp xã, huyện, tỉnh và trung ương.

**Bảng 14. Tỷ trọng Ngân sách tỉnh trong Ngân sách Nhà nước
1997–2002**

Năm	Ngân sách Nhà nước		Ngân sách Nông nghiệp	
	Tổng số	Phần NS tỉnh	Tổng số	Phần NS tỉnh
	tỷ VND	%	tỷ VND	%
1997	70749	39.6	3815	43
1998	73419	43.3	5075	40
1999	84817	46.0	5326	51
2000	103151	43.7	5804	67
2001	119403	46.9	7420	71
2002	135490	47.7	7471	79

Nguồn: Bộ Tài chính (2004)

Các vấn đề Ngân sách - Cấp xã. Vấn đề chính đối với hệ thống ngân sách là sự cân đối ngân sách xã hiện nay do Kho bạc huyện đảm nhiệm chứ không phải do kế toán của mỗi xã làm. Với 14-18 xã trong một huyện và biên chế cán bộ không tăng, nên việc chậm trễ tiếp cận kinh phí là chuyện thường xuyên. Ít có sự linh hoạt ở cấp xã vì phần lớn kinh phí là để chi cho các khoản chi phí cố định, thuỷ lợi, lương, và các khoản chi đã dành cho giáo dục, y tế và các hoạt động ưu tiên khác. Sự thay đổi đáng kể trong Chương trình Cải cách Hành chính là hiện nay các xã được cho phép tăng các chi phí dịch vụ khi họ bảo đảm được các khoản thu cao hơn là dự tính trong ngân sách. Tuy vậy, khoản thu nhập vượt cũng vẫn phải được cân đối ở cấp huyện. Định mức chi ngân sách trong ngành nông nghiệp dường như có nhiều sai khác đáng kể so với chi phí thực tế.

Các vấn đề Ngân sách – Cấp huyện. Trước dự án Cải cách Hành chính, giải ngân cho các xã là qua Phòng Tài chính huyện. Nay thì từ Kho bạc trực tiếp xuống xã nên Phòng Tài chính gặp khó khăn trong việc theo dõi các khoản chi tiêu chi tiết để bảo đảm phù hợp với ngân sách đã giao. Các hệ thống Thông

tin Quản lý ở cấp huyện không được thiết kế để hỗ trợ hệ thống ngân sách mới và nói chung là không được làm bằng máy tính hoặc không được kết nối thành một hệ thống cơ sở dữ liệu. Ví dụ, huyện Long Hồ chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ cho Long An và 14 xã khác. Có 30.000 nông dân trong huyện, huyện chỉ có 5 khuyến nông viên chuyên nghiệp, 4 thú y viên và 5 cán bộ bảo vệ thực vật làm việc cung cấp các dịch vụ hỗ trợ. Ngân sách 2004 cho nông nghiệp Long Hồ là 5,5 tỷ VND, phần chủ yếu do tỉnh Vĩnh Long cung cấp là 4,8 tỷ, phần còn lại là từ phí dịch vụ. Phần lớn nhất của chi tiêu là 3,6 tỷ cho chương trình mục tiêu quốc gia về nước sạch và vệ sinh. Điều này làm cho khoản chi cho khuyến nông cơ lại chỉ còn vền vẹn 0,09 tỷ.

Các vấn đề Ngân sách – Cấp tỉnh. Đề xuất về ngân sách đầu tư của tỉnh được thảo luận trực tiếp với Bộ Kế hoạch & Đầu tư, còn về ngân sách chi thường xuyên thì trực tiếp với Bộ Tài chính. Sau khi được Chính phủ đồng ý, các đề xuất của tỉnh được kết hợp lại với các đề xuất của Chính phủ và được trình lên Quốc hội để phê chuẩn. Đối với ngành nông nghiệp, thì cái lợi chủ yếu đối với các tỉnh nhờ có cải cách này là tỷ lệ

ngân sách ngành rút thẳng xuống tỉnh cao hơn. Một phần lớn ngân sách bố trí cho các tỉnh là để chi cho hoạt động vận hành của các công ty quản lý thủy nông - đây các doanh nghiệp nhà nước chịu trách nhiệm về cung ứng dịch vụ thủy lợi. Đây là xu hướng cho tất cả các ngành, trừ ngành công nghiệp, khoa học, công nghệ, môi trường và bảo hiểm xã hội trong đó các cơ quan cấp trung ương nắm giữ vai trò then chốt. Bộ Nông nghiệp & PTNT là cấp chịu tác động chính của quá trình này.

Ba vấn đề then chốt về chi tiêu nông nghiệp đối với các tỉnh là i) sự mất cân bằng giữa vốn đầu tư và vốn chi thường xuyên, ii) các tỉnh nghèo tiếp tục phụ thuộc vào trung ương, và, iii) năng lực của cán bộ. Ví dụ, các đầu tư của Bộ NN & PTNT tạo ra các khoản chi thường xuyên cho các tỉnh và các tỉnh rất khó trang trải được các chi phí này. Các tỉnh giàu hơn đã linh hoạt hơn sử dụng nguồn thu vượt mức kế hoạch, còn các tỉnh nghèo thì không có khả năng làm thế. Năng lực cán bộ trong các đơn vị quản lý chi tiêu ở địa phương nói chung là khó đáp ứng được những thách thức của hệ thống ngân sách mới theo khối.

Chính quyền cấp tỉnh bày tỏ sự ủng hộ các kiến nghị thay đổi ngân sách trong Cải cách Hành chính (PAR). Hiện nay các tỉnh đã được tăng quyền về công tác thu thuế và có thể lập kế hoạch hoạt động tốt hơn. Cho đến nay trách nhiệm này tại cấp huyện và xã đã được rõ ràng hơn. Các khoản chi tiêu chính cho nông nghiệp là việc đầu tư vào hệ thống tưới tiêu. Cơ sở hạ tầng tại các tỉnh hiện quá cũ, kém hiệu quả và nhiều công trình đang trong tình trạng rất cần phục hồi nhưng lại không có đủ vốn. Tỉnh đã đầu tư vào bơm nước bổ sung, song mức phí sử dụng 600 đồng/m² đất được tưới tiêu không đủ cho mức chi phí vận hành 700 đồng/m². Không chỉ mức phí sử dụng

nước tưới thấp hơn chi phí thực mà còn việc thu phí chỉ đạt khoảng 75% - 80%. Tỉnh đã nhận được một khoản trợ cấp nhằm hỗ trợ các công ty quản lý thủy nông nhưng không đủ và năm 2003 mức thua lỗ là 316 triệu đồng và mức lỗ này tăng lên hàng năm (tổng lũy kế mức lỗ đến cuối năm 2003 là 3.6 tỷ đồng). Tình trạng này vẫn chưa có gì tiến triển.

Quy trình ngân sách - Cấp trung ương. Bộ NN và PTNT chịu trách nhiệm phối hợp với các Bộ, ngành khác xây dựng chính sách nông nghiệp, triển khai các khoản đầu tư lớn trong việc thực hiện các chương trình cấp Quốc gia về giảm nghèo, và đảm bảo rằng các hợp phần của Ngành trong Kế hoạch được thực thi và đạt được các mục tiêu đề ra. Theo những thay đổi trong Cải cách Hành chính Công và xu hướng tiến tới sự uỷ thác tài chính nhiều hơn, thì các biện pháp của Bộ NN & PTNT đã thay đổi từ việc kiểm soát trực tiếp sang hướng hỗ trợ tạo điều kiện. Chẳng hạn như: Bộ NN&PTNT quản lý các khoản vốn tài trợ để cấp cho tỉnh (nguồn vốn thêm vào) để khuyến khích tỉnh thực hiện các chương trình ưu tiên hoặc chia sẻ kinh phí với Trung ương. Quy trình xây dựng ngân sách tại cấp Bộ tương tự như cấp tỉnh. Các đề xuất của các Cục, Vụ thuộc Bộ NN & PTNT sẽ được Bộ NN & PTNT thảo luận và tổng hợp sau đó nộp cho Bộ KH và ĐT để ra quyết định đầu tư và với Bộ Tài chính để tài trợ công tác thực hiện.

Công tác chi tiêu của Bộ NN & PTNT. Bảng 15 thể hiện các ước tính chi tiêu của Bộ NN & PTNT năm 2001¹.

¹ Dữ liệu chính thức gần đây nhất. Dữ liệu của Bộ NN & PTNT được thể hiện qua chương trình hàng hoá (vụ cây lương thực và cây công nghiệp v.v) chứ không qua việc phân loại chức năng (nghiên cứu, khuyến nông v.v.). Dữ liệu cho các năm tiếp theo được thu thập từ các đơn vị chi tiêu trong Bộ là không chính thức và khó đối chiếu. Việc tri tri đối chiếu các tài khoản và việc phân loại chi tiêu hàng hoá làm hạn chế tính kịp thời và mức độ tin cậy trong đánh giá chi tiêu.

Bảng 15. Chi tiêu của Bộ NN & PTNT năm 2001 (%)

Tiểu ngành	Chi thường xuyên	Chi đầu tư cơ bản	Tổng số
Thuỷ lợi	6,5	63,6	51,3
Lâm nghiệp	5,3	10,1	9,1
Khuyến nông	24,5	21,8	22,4
Nghiên cứu	24,5	2,2	7,0
Các Chương trình Mục tiêu Quốc gia	7,8	0,0	1,7
Các hạng mục khác	31,3	2,3	8,5
Tổng cộng	100,0	100,0	100,0
Cấu trúc theo phân loại kinh tế	21,6	78,4	100,0

Nguồn Bộ Tài chính (2004)

Chi tiêu của Bộ NN & PTNT cho công tác tưới tiêu chiếm một tỷ phần lớn nhất, nhưng vẫn thấp hơn so với cấp tỉnh do có sự phân cấp. Tại cấp Bộ NN & PTNT, khoản chi tiêu cho công tác khuyến nông là đáng kể, thể hiện phương thức quản lý chi tiêu theo kiểu từ trên xuống dưới trong tiểu ngành này thông qua các chương trình khuyến nông, chẳng hạn như chương trình về giống và nhân giống mới, khuyến khích cây công nghiệp và cây lương thực, và thúc đẩy phát triển chăn nuôi gia súc. Hầu hết kinh phí nghiên cứu được chi tiêu tại cấp trung ương cho các cơ quan nghiên cứu. Tỷ lệ giữa kinh phí thường xuyên và chi phí xây dựng cơ bản vẫn đang được theo dõi. Song tại Trung ương, kinh phí xây dựng cơ bản được chi tiêu tương đối nhiều hơn cho công tác khuyến nông và lâm nghiệp.

Các vấn đề chính mà Bộ NN & PTNT cần quan tâm là điều chỉnh sao cho phù hợp với bối cảnh mới nhằm thực hiện tốt trách nhiệm của Bộ như nhắm tới sự tự chủ về tài chính của các tỉnh và tạo ra một nền kinh tế tự do. Về lĩnh vực chuẩn bị và chi tiêu ngân sách gồm có các vấn đề sau: i) Quy trình nội bộ cần phải được hiện đại hoá, ii) Sự liên kết với các tỉnh còn chưa rõ ràng, và, iii) Sự tương quan của lợi ích và năng lực cán bộ chưa thực sự phù hợp trong bối

cảnh hiện nay. Các quy trình thủ tục thường làm trì hoãn việc giao ngân sách cho các đơn vị chi tiêu. Chẳng hạn như, việc xin phê duyệt ngân sách và chương trình nghiên cứu phải được Bộ NN & PTNT thông qua và sau đó đến Chính phủ và cuối cùng là Quốc hội. Tuy nhiên, Bộ NN & PTNT không được giao ngân sách cho các viện nghiên cứu cho đến khi Bộ thực hiện xong một chu trình nữa về phê duyệt ngân sách và chương trình nghiên cứu. Việc này gây ra sự chậm trễ lâu dài trong quá trình thực hiện các chương trình nghiên cứu. Về mặt quan hệ giữa Bộ và các tỉnh, việc phân cấp đã làm giảm hiệu lực của các hướng dẫn do Bộ NN & PTNT ban hành trong công tác chỉ đạo cấp tỉnh thực thi Kế hoạch. Trong khi việc cấp các nguồn “vốn bổ sung” từ Bộ (ví dụ như để khuyến khích sản xuất đậu ở vùng ven biển miền Trung) khôi phục lại một số ảnh hưởng trực tiếp từ Bộ, vấn đề chính tồn tại ở đây lại là phương pháp tiếp cận theo đạt chỉ tiêu cho ngành hàng. Trong nền kinh tế thị trường, nhân tố quyết định sản xuất chính là thị trường, nên vai trò của một Bộ và khu vực công là tạo ra môi trường pháp lý, cung cấp các dịch vụ hỗ trợ mà khu vực tư nhân không thể làm, giám sát và đánh giá các điều kiện của ngành và tính hiệu quả của các chương trình. Câu hỏi chính

được đặt ra ở đây là liệu Bộ NN & PTNT có nên tiếp tục dành các nguồn lực để xây dựng một kế hoạch chi tiết về sản xuất các loại hàng hoá mà các tỉnh ngày càng không xem là quan trọng. Việc tiếp tục tập trung vào sự cân đối hàng hoá phản ánh năng lực và mối quan tâm lợi ích của cán bộ. Các khiếm khuyết quan trọng trong nhân sự của Bộ NN & PTNT chính là trình độ phân tích kinh tế cho các chương trình và dự án, giám sát và phân tích chi tiêu, đánh giá tác động, và xác định tính hiệu quả của các chương trình.

5. Điều chỉnh phân bổ ngân sách

Liệu có cần thêm vốn cho nông nghiệp?
Dựa vào đánh giá ở trên thì dường như có đủ bằng chứng cho thấy rằng nông nghiệp Việt Nam có lẽ chưa được tài trợ đủ vốn để đạt được các mục tiêu chính sách nhằm hỗ trợ mức tăng trưởng hợp lý và xoá nghèo. Tuy nhiên, cũng chưa có đủ bằng chứng để chứng minh rằng phân bổ vốn dành cho ngành cần phải được tăng lên. Một nghiên cứu quan trọng hiện chưa hoàn thành cho rằng chắc khoản thu hồi sẽ lớn hơn nếu chuyển bớt vốn đầu tư từ các ngành khác sang cho nông nghiệp. Công tác đánh giá hiệu quả chi tiêu của ngành hiện nay cần được cải tiến. Việc tăng ngân sách hàng năm có thể làm quá tải khả năng sử dụng vốn của Ngành một cách hiệu quả. Nhìn chung việc sử dụng và chi tiêu ngân sách của Ngành là kém hiệu quả và có nhiều hạn chế đáng kể về năng lực để quản lý hợp lý các nguồn vốn hiện tại. Do đó việc tăng cường năng lực quản lý chi tiêu ngân sách phải được ưu tiên giải quyết khi mà có sự phân cấp quản lý tài chính xuống cấp địa phương nơi mà năng lực quản lý của cán bộ còn rất yếu kém. Các lĩnh vực quản lý chi tiêu chính cần chú ý như:

- *Hiện đại hoá hệ thống theo dõi chi tiêu.* Có nhiều khoản tiền lớn đang được chi tiêu mà chưa thực hiện các thủ tục cần thiết để theo dõi nguồn vốn. Đây là một vấn đề đặc biệt trong các chương trình Giảm nghèo Quốc gia nơi mà có một lượng lớn các cơ quan và đơn vị chi tiêu tham gia;
- *Cần có sự đánh giá dự án chặt chẽ hơn* bao gồm cả việc phân tích kinh tế tài chính và xem đó như là một cơ sở điều kiện cho việc cấp vốn đầu tư cho ngành nông nghiệp. Việc này không chỉ giúp cải tiến thiết kế các chương trình mà còn giúp xây dựng được cơ sở cho việc hình thành chính sách cũng như việc đề xuất cấp thêm vốn Ngân sách. Hiện nay các tài liệu đánh giá thường có sự thiếu cân bằng giữa phần nhận xét chủ quan và phần phân tích khách quan dựa vào bằng chứng và có chiều sâu;
- *Thiết lập phương pháp phân tích tác động và đầu ra của chi tiêu công* như một hoạt động thường xuyên và là điều kiện cần thiết để tiếp tục đầu tư vốn cho chương trình. Hiện nay việc đánh giá hiệu quả chương trình thường thông qua kết quả giải ngân vốn, số lượng nhà máy được xây dựng và các đầu vào được triển khai. Có rất ít thông tin được lọc ra về các tác động của chương trình. Việc này gây khó khăn trong công tác phân biệt tác động của chương trình với hoạt động chung về phát triển kinh tế;
- *Xây dựng hệ thống kiểm soát chặt hơn về các cam kết vốn trong ngành nông nghiệp* và tổ chức đánh giá nhanh hồi tố cho tất cả các dự án chính đã được phê duyệt nhằm xác định các nguồn ngân sách hiện có cho việc thực thi các dự án này. Xây dựng một chiến lược để giải

- quyết triệt để các khoản thanh toán còn tồn đọng;
- *Điều chỉnh vai trò thể chế và quy trình* nhằm hỗ trợ những kiến nghị thay đổi tại dự án Cải cách Hành chính. Đối với cơ quan cấp Trung ương thì cần phải giảm bớt việc xây dựng các mục tiêu theo ngành hàng và tăng cường hơn nữa công tác xây dựng các qui định, tiêu chuẩn hoá chất lượng, hệ thống thông tin thị trường và công tác giám sát và đánh giá tác động. Đối với các cơ quan cấp địa phương, cần khẩn trương xây dựng mô hình quản lý tài chính hiện đại và Hệ thống Thông tin Thị trường (MIS), và tăng cường công tác nâng cao năng lực cán bộ.
 - *Tái phân bổ vốn trong ngành nông nghiệp.* Việc tái phân bổ nguồn vốn giữa các đơn vị chi tiêu là cần thiết với điều kiện phải tiến hành đồng thời các thay đổi trong quá trình lập ngân sách và xây dựng năng lực. Điều quan trọng nhất là:
 - *Cân bằng giữa kinh phí đầu tư xây dựng cơ bản và kinh phí duy tu bảo dưỡng thường xuyên,* đặc biệt trong lĩnh vực tưới tiêu cần phải điều chỉnh ưu tiên thích hợp cho công việc bảo dưỡng và hoàn tất hệ thống, cải tạo và điều chỉnh các hệ thống tưới tiêu để hỗ trợ đa dạng hoá cây trồng.
 - *Nguồn lực cho nghiên cứu còn hạn chế* để hỗ trợ một ngành nông nghiệp đa dạng và hiện đại, nhạy cảm với thị trường mở và thích ứng với sự thay đổi nhanh về công nghệ. Nhiều đơn vị nghiên cứu cần phải được rà soát lại để tập trung được các nguồn lực và cần uỷ thác việc tự chủ chi tiêu nhằm loại bỏ tính thiên lệch bất lợi cho các dự án nghiên cứu dài hạn và tránh tình trạng gián đoạn công việc vào cuối năm tài chính;
 - *Chưa đủ vốn cho khuyến nông.* Sự hỗ trợ của Trung ương cho các dịch vụ khuyến nông cấp tỉnh chưa đủ và cần phải được tăng cường hơn nữa nếu muốn tăng hiệu quả khuyến nông. Việc cấp vốn cho khuyến nông của tỉnh cũng không đủ, song các tỉnh cần nhận thức rằng việc chuyển vốn từ các hoạt động khác sang cho khuyến nông sẽ tạo ra hiệu quả thu hồi lớn hơn nhiều. Không khuyến khích hình thành một hệ thống dịch vụ khuyến nông quá lớn mà không thể đủ sức để duy trì;
 - *Kinh phí đầu tư cho lâm nghiệp dường như đủ.* Tuy nhiên việc này rất khó khẳng định do khó đánh giá các hoạt động trong Chương trình Trồng 5 triệu Ha Rừng;
 - *Giảm bớt gánh nặng của các doanh nghiệp nhà nước lên chi tiêu công.* Các doanh nghiệp nhà nước chính là đơn vị tiếp nhận vốn ngân sách nhưng nhiều hoạt động của doanh nghiệp Nhà nước có thể được cung cấp bởi khu vực tư nhân. Công tác cải cách quản lý tài chính của các doanh nghiệp nhà nước chắc chắn giúp tiết kiệm nguồn lớn nhất cho ngân sách. Nguồn tiết kiệm này sẽ được phân bổ lại trong phạm vi ngành. Việc giảm các nguồn ngân sách của nhà nước dành cho các doanh nghiệp nhà nước hoạt động không hiệu quả sẽ giúp có thêm tiền để đầu tư vào nghiên cứu, khuyến nông, và bảo dưỡng các công trình thủy lợi.
- Một số mục tiêu cần đạt được trong chi tiêu công mà khi thực hiện sẽ tạo ra các tác động lớn như:
- Hoàn tất hệ thống tưới tiêu nhằm nâng cao mức sử dụng so với mức hiện hành khoảng 50-60%;

- Cải tạo và duy trì các công trình tưới tiêu. Do hệ thống tưới tiêu hiện nay không hiệu quả nên nông dân không thể đủ khả năng chi trả mức chi phí cao cho các dịch vụ tưới tiêu, đặc biệt đối với nông dân ở Miền Bắc;
- Hợp lý hoá, hiện đại hoá và nâng cấp nghiên cứu nhằm hỗ trợ các hoạt động tăng năng suất. Đối với mức vốn hiện có thì số lượng các đơn vị nghiên cứu là quá nhiều;
- Cung cấp các dịch vụ khuyến nông chuyên nghiệp đến cấp xã. Các dịch vụ khuyến nông cấp xã/ thôn bản được triển khai thông qua các cán bộ nông nghiệp của xã và thông qua các tổ chức quần chúng tại địa phương;
- Cung cấp thông tin thị trường nhằm nâng cao khả năng phản ứng nhanh với các dấu hiệu của thị trường. Hiện nay hệ thống thông tin thị trường còn chung chung và thiếu độ tin cậy;
- Nâng cấp các tiêu chuẩn về chất lượng sản phẩm. Việc cải thiện khung pháp lý/qui định là rất cần thiết nhằm hiệu lực hoá việc tuân thủ và bảo vệ các động lực hướng tới chất lượng; và,
- Cấp ngân sách khích lệ nhằm khuyến khích các tỉnh triển khai các dịch vụ tốt hơn.

B. Thể chế ngành

Cùng với những thay đổi mạnh đang diễn ra trong nền kinh tế nông thôn Việt Nam và những thách thức trong việc duy trì được mức tăng trưởng liên tục và xoá nghèo, thì công tác đánh giá lại thể chế ngành nhằm đáp ứng được những thử thách mới sẽ giúp xác định được các nơi cần phải củng cố năng lực và tổ chức sắp xếp lại chức năng và nhiệm vụ. Xét ở khía cạnh rộng, công

tác đánh giá này chính là mục đích của công cuộc cải cách hành chính công toàn diện của Chính phủ trong đó Bộ NN &PTNT là một đơn vị tham gia. Phần tiếp theo của báo cáo này sẽ tập trung vào nhiều điểm cực kỳ quan trọng trong thể chế ngành, cơ cấu thị trường và năng lực cộng đồng nông thôn.

1. Thể chế công

Thể chế công trong kinh tế nông thôn Việt Nam đang trong giai đoạn quá độ chuyển đổi. Vai trò của khu vực kinh tế công đang chuyển tiếp từ việc quản lý và đầu tư trực tiếp các hoạt động sản xuất và thị trường sang hướng tạo điều kiện thuận lợi phát triển thị trường thông qua các điều lệ và quy định, cung cấp các dịch vụ công và tạo ra các khung chính sách, tất cả công việc đó gián tiếp giúp đạt được mục tiêu phát triển kinh tế nông thôn. Với xu hướng chuyển dịch này thì các đơn vị trong ngành sẽ gặp phải một thử thách đặc biệt là làm thế nào để phát huy các chương trình sử dụng vốn ngân sách để có tác động tốt nhất, quản lý và điều chỉnh dựa trên kết quả để đạt được các mục tiêu.

Năng lực quản lý chi tiêu. Căn cứ vào chiến lược phát triển lâu dài, năm 2002 Chính phủ Việt Nam đã xây dựng một Chiến lược Tăng trưởng Toàn diện và Giảm nghèo (CPRGS). Chiến lược này bao gồm những mục tiêu ưu tiên và các biện pháp nhằm bảo đảm tính bền vững hơn trong việc tăng trưởng. CPRGS hiện là khuynh hướng chủ đạo trong chiến lược phát triển và kế hoạch của các bên liên quan trong tất cả các ngành các cấp. CPRGS hiện đang được triển khai với những nỗ lực thường xuyên. Gần đây, Chính phủ đã quyết định đưa Chiến lược này vào Kế hoạch 5 năm về Phát triển Kinh tế xã hội 2006-2010 mà đang được xây dựng.

Tăng cường năng lực hoạch định khung chi tiêu trung hạn của Bộ NN & PTNT

Hiện nay Bộ NN&PTNT đang thực hiện kiểm tra chi tiêu công năm 2004 và đã bắt đầu chuẩn bị áp dụng thí điểm khung chi tiêu trung hạn (MTEF) trong ngành với mục tiêu đến 2008 sẽ đưa mô hình này vào các kế hoạch chung của Chính phủ. Do tính phức tạp và năng lực hiện nay của ngành nên khi đưa MTEF vào nông nghiệp sẽ giúp làm thay đổi cơ chế về ngân sách và kế hoạch hiện nay đồng thời hình thành các liên kết minh bạch và lớn mạnh hơn giữa các mục tiêu trình bày trong các chiến lược phát triển của Chính phủ và trong CPRGS, xây dựng các chỉ số thực hiện và kế hoạch phân bổ ngân sách nhà nước theo chu kỳ 3 năm một lần. Việc này đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ hơn nữa và sự hợp tác này không chỉ giữa các Cục, Vụ trong Bộ NN&PTNT (đặc biệt là Vụ Tài chính, Vụ Kế hoạch và Viện Thiết kế & Qui hoạch Nông nghiệp) mà cũng cần có sự hợp tác giữa Bộ NN&PTNT, Bộ Tài chính và Bộ KH & ĐT. Hỗ trợ kỹ thuật (TA) đã được bố trí để thực hiện công việc này cho đến năm 2008. Bộ Nông nghiệp cần duy trì một đội ngũ Đánh giá Chi tiêu Công, có bổ sung thêm các đại diện thuộc các Cục, Vụ khác, và xây dựng một kế hoạch hành động phù hợp. Để đạt được mục đích này, Bộ Tài chính sẽ, thông qua Dự án cải cách chi tiêu công, cung cấp cho Bộ NN&PTNT những thông tin và hướng dẫn cần thiết.

Củng cố công tác giám sát và đánh giá.

Do sự phức tạp của ngành cùng với việc phân cấp ngày một tăng, nên việc tăng cường năng lực giám sát và đánh giá trở nên ngày càng quan trọng hơn. Việc đưa ra các minh chứng về sự tác động của chương trình khi đầu ra ngày càng đòi hỏi ở mức độ cao hơn (chẳng hạn như các tác động lên thu nhập hơn là việc

tăng lên trong sản xuất) đòi hỏi phải có năng lực cao hơn và hệ thống thông tin tốt hơn. Bộ NN & PTNT đã rất nỗ lực triển khai công tác lồng ghép hoàn toàn chiến lược CPRGS vào kế hoạch 5 năm của ngành và tiên phong theo hướng thực hiện hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả. Những việc này được Ngân hàng Thế giới hỗ trợ qua dự án “Tăng cường năng lực giám sát và đánh giá việc thực hiện chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo toàn diện (CPRGS) trên địa bàn nông thôn”, ngoài ra cũng có những trợ giúp của các nhà tài trợ khác. Việc này giúp hình thành một khung giám sát với các mục tiêu và đầu ra rõ ràng cũng như các chỉ số trung gian để giúp Bộ NN&PTNT ở cấp quốc gia và cấp tỉnh có thể giám sát và báo cáo tiến độ cũng như việc sử dụng nguồn lực nhằm đáp ứng được các mục tiêu tăng trưởng và giảm nghèo.

Trước tiên, Bộ NN & PTNT cần phải rà soát lại hệ thống giám sát hiện có (bao gồm các thủ tục, sắp xếp thể chế và các nguồn nhân lực) để thu thập dữ liệu, phân tích xử lý dữ liệu, thông tin và truyền thông. Cần đưa ra các giải pháp chọn lựa để cải tiến và cần đạt được sự đồng thuận về các phương hướng tương lai. Cần chú trọng đặc biệt tới việc cải tiến công tác tập hợp các dữ liệu về giới trong các hoạt động kinh tế của ngành, việc thực hiện các chương trình và đánh giá tác động để giúp công tác thiết kế các chương trình được tốt hơn và sát với nhu cầu của phụ nữ nông thôn. Trên cơ sở của khung giám sát này, công tác thu thập, phân tích và phổ biến các dữ liệu cần phải được tinh giản và tăng cường. Cần có sự phối hợp chặt chẽ với Bộ KH & ĐT và Tổng cục Thống kê để phát huy sức mạnh tổng hợp trong thực hiện kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội (2006-2010). Công tác thông tin và đào tạo của Bộ NN&PTNT sẽ là một phần

quan trọng trong việc xây dựng năng lực thực hiện chiến lược mới về giám sát và đánh giá.

Tăng cường năng lực cấp Trung ương nhằm quản lý các mục tiêu quốc gia trong bối cảnh phân cấp. Cùng với sự phân cấp nhanh cho cấp địa phương quản lý ngân sách nông nghiệp và phát triển nông thôn thì các cấp Trung ương cần phải thay đổi những phương pháp tiếp cận về thể chế và năng lực. Về mối quan hệ giữa Bộ NN & PTNT và các tỉnh, việc phân cấp đã làm yếu đi công cụ chỉ đạo của Bộ đối với các tỉnh trong việc chỉ đạo thực thi kế hoạch. Các Bộ ngành Trung ương cần phải tìm kiếm sự đối tác từ các chính quyền địa phương và tìm cách tạo đòn bẩy cho các nguồn ngân sách cấp từ Trung ương thông qua các thể chế hợp tác. Các khuyến khích về tài chính bao gồm việc sử dụng thử nghiệm các khoản đồng tài trợ cho các lĩnh vực ưu tiên của Chính phủ có thể giúp Bộ NN&PTNT có được ảnh hưởng đến việc phân bổ ngân sách cấp địa phương. Việc áp dụng khung quản lý hành chính công này có quan hệ mật thiết đến việc xây dựng năng lực thể chế và các hành vi. Bộ NN&PTNT cần hợp tác chặt chẽ hơn nữa với Bộ Tài chính và Bộ KH & ĐT để xây dựng năng lực giám sát chỉ tiêu ở cấp Trung ương từ đó Bộ NN & PTNT có thể biết được chính quyền địa phương chi tiêu như thế nào cho các chương trình nông nghiệp và phát triển nông thôn qua đó thấy được việc phân bổ vốn cho các lĩnh vực nào là hiệu quả nhất. Rõ ràng năng lực quản lý ngân sách tại các tỉnh cũng cần phải tăng cường và các Bộ, ngành cấp trung ương sẽ duy trì một chức năng quan trọng là cung cấp hỗ trợ thêm cho công tác tăng cường năng lực cho các tỉnh hiện còn đang yếu kém.

2. Các tổ chức của những người sản xuất ở nông thôn

Những phản trước của báo cáo đã phân tích tầm quan trọng của đa dạng hóa nông nghiệp và phát triển cấu trúc thị trường trong việc chuyển hoá tăng trưởng nông nghiệp thành tăng thu nhập nông thôn. Một cơ sở quan trọng cho công tác trên là tăng cường sự lựa chọn các tổ chức của người sản xuất, tạo ra các hình thức thích hợp với điều kiện đa dạng tại địa phương, đặc điểm thị trường và những yêu cầu của người tham gia. Cần phải lưu ý rằng đây là lĩnh vực nhạy cảm về chính sách do sự tập trung hiện nay vào hợp tác xã và các tổ chức quần chúng cũng như và sự miễn cưỡng tăng các loại hình tổ chức của người sản xuất đã bắt rễ vào lịch sử Việt Nam và thể chế chính trị. Tuy nhiên, tiếp tục chuyển hướng theo cơ chế thị trường và tăng cường quan tâm đến cơ hội thị trường để nâng cao sức cạnh tranh của các loại sản phẩm chắc chắn sẽ cần phải quan tâm đến việc làm sao giúp nông dân tự tổ chức được các hiệp hội của họ để tham gia hiệu quả vào thị trường và để đàm phán về quyền lợi của họ với các bên có liên quan khác.

Các hợp tác xã hiện nay vẫn là tổ chức hợp pháp chủ yếu về tổ chức của các người sản xuất ở Việt Nam. Kể từ khi Luật Hợp tác xã có hiệu lực (1997), nhiều hợp tác xã mới đã được thành lập và rất nhiều hợp tác xã cũ được cải tổ lại, một số khác bị giải thể do không có khả năng đáp ứng những yêu cầu mới. Tất cả các hợp tác xã, dù là mới hay là cũ, đều vẫn chỉ tập trung vào cung cấp đầu vào và các dịch vụ, mà chưa quan tâm đến đầu ra. Cũng có một số tổ chức chính thức và không chính thức trong lĩnh vực nông nghiệp có nông dân tham gia như là các nhóm hội, câu lạc bộ, hiệp hội, nhưng dạng tổ chức có nền tảng

pháp lý mạnh nhất và khả năng ký kết các hợp đồng là loại hình hợp tác xã.

Nông dân, đặc biệt là nông dân tiểu điền, cần có các tổ chức để có thể đại diện cho chính họ trong chuỗi thị trường và ký hợp đồng, có thể là hình thức hợp tác xã hoặc các dạng tổ chức khác. Sự cân bằng về tính tập trung, quyền lực và tổ chức giữa các thành viên tham gia thị trường là cần thiết để thúc đẩy xây dựng mối quan hệ.

Xét về khía cạnh khác, các tổ chức nông dân hoạt động hiệu quả là những đầu mối để thực hiện một cách có hiệu quả các dịch vụ nông nghiệp như là nghiên cứu và khuyến nông. Những tổ chức này hoạt động tốt nhất khi có sự tham gia mạnh mẽ của nông dân trong các hoạt động kế hoạch, xác định ưu tiên, giám sát và đánh giá các hoạt động. Hợp tác xã chắc chắn sẽ là một trong những loại hình tổ chức mà nông dân cần có để xác định các đại diện cho các chức năng trên, tuy nhiên hợp tác xã không phải luôn luôn là hình thức hiệu quả nhất và phù hợp nhất khi phải thích ứng thay đổi trong nhiều hoàn cảnh khác nhau.

Kinh nghiệm về các hợp đồng sản xuất nông nghiệp trong vài năm gần đây cho thấy việc chỉ dựa vào hợp tác xã là đại diện cho tổ chức của nông dân (mà chính phủ đang ra sức khuyến khích) đã cho thấy một số rủi ro về nền tảng tổ chức quá hẹp đối với nông dân. Với sự phát triển thương mại hoá của người sản xuất tiểu điền, các hợp đồng đã cải thiện được tính cạnh tranh của hàng hóa Việt Nam thông qua điều phối sản xuất, phân phối và tổ chức bán lẻ. Hợp đồng sản xuất nông nghiệp là khá mới tại Việt Nam và đang được Chính phủ thúc đẩy và hỗ trợ thông qua chính sách liên kết bốn nhà là nhà nông, nhà doanh nghiệp, nhà khoa học và nhà nước, cùng với đó cũng có nhiều cơ chế,

chính sách liên quan đến ký hợp đồng nông nghiệp và tiếp thị.²

Kinh nghiệm thu được từ khi Việt Nam tăng cường thúc đẩy hợp đồng sản xuất cho các sản phẩm nông nghiệp cho đến nay là khá đa dạng. Một trong số những khó khăn gặp phải khi thực hiện hợp đồng là các tổ chức của nông dân đã không có đủ năng lực để giúp các thành viên hiểu rõ về hợp đồng. Một bên tham gia ký hợp đồng thường là các hợp tác xã của nông dân có cơ chế quản lý và độ gắn kết giữa các thành viên chưa hợp lý để có đủ uy tín và khả năng tuân thủ các điều khoản của hợp đồng. Hợp đồng thực hiện tốt nhất khi dựa trên sự tin tưởng và hợp tác, khi hai bên tôn trọng lẫn nhau và tổ chức của họ thực sự tôn trọng những gì đã cam kết. Nếu không có sự tin tưởng và uy tín giữa hai bên tham gia hợp đồng thì sẽ không có hình thức cưỡng chế nào có thể đảm bảo được sự thực hiện hợp đồng diễn ra hiệu quả.

Hợp đồng sản xuất nông nghiệp tất yếu sẽ được mở rộng thực hiện ở Việt Nam. Có một nghịch lý là các tiên bộ đạt được có thể tốt hơn nếu ngay từ đầu áp dụng loại hình này chậm hơn và có ít áp lực hơn từ phía các chương trình của Chính phủ. Điều đó sẽ dẫn đến sự phát triển tại những vùng chọn lọc có sự quan tâm lớn nhất và cơ hội cho thành công tốt nhất, và giảm được những thất bại mà có thể gây tâm lý tiêu cực cho các cá nhân và tổ chức tham gia. Một yếu tố quyết định đến thành công là tính độc lập của hai bên trong khi tiếp cận hợp đồng. Điều này sẽ đạt được khi vai trò của Nhà nước chỉ giúp tăng cường năng lực, chứ không can thiệp quá mạnh với các khuyến khích hoặc thuyết phục các bên tham gia hợp đồng,

² Quyết định 80/2002/QĐ-TTG

và nếu nông dân có thể có nhiều lựa chọn về loại hình tổ chức có tư cách pháp lý đầy đủ để có thể tham gia ký kết các hợp đồng.

3. Nguồn nhân lực tại cộng đồng nông thôn và năng lực thể chế

Những đúc kết kinh nghiệm gần đây trong việc thúc đẩy phát triển theo định hướng cộng đồng tại Việt Nam đã cho thấy tầm quan trọng của việc tăng cường năng lực cấp cơ sở. Tuy nhiên, vẫn có xu hướng phần nào cho rằng các cán bộ xã và thôn bản tại những xã nghèo không thể đảm nhận hoàn toàn về lập kế hoạch, thực hiện và quản lý các công trình cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ và một số hoạt động phát triển khác bởi vì các cán bộ này không có đủ năng lực. Tuy nhiên, quan điểm này đã không được ủng hộ. Và rõ ràng quan điểm cố hữu này - đặc biệt về năng lực của các cán bộ địa phương vùng dân tộc thiểu số - đã trở thành rào cản cho các sự phát triển. Kinh nghiệm từ một số dự án và chương trình dài hạn cho thấy rằng trên thực tế, các chương trình đào tạo tại chỗ sẽ cung cấp đầy đủ hướng dẫn cho học viên và nhờ đó năng lực của họ sẽ tăng lên. Kinh nghiệm từ những chương trình này cho thấy tăng cường năng lực không chỉ đơn thuần thông qua đào tạo mà liên quan nhiều hơn đến quá trình phát triển tổ chức, chính sách, cơ chế thực hiện, và phát triển nguồn nhân lực cùng với chiến lược hỗ trợ phát triển địa phương một cách hiệu quả.

Nhiều kinh nghiệm đã thu được khi thực hiện các chương trình NGO và các dự án tài trợ không hoàn lại theo phương pháp đào tạo tăng cường năng lực cho cán bộ xã và thôn bản, cán bộ khuyến nông, các tổ chức của nông dân và các nhóm phụ nữ. Tuy nhiên, phần lớn những hoạt động này đã thực hiện

bên ngoài các hệ thống đào tạo thường xuyên của Chính phủ. Chỉ một vài dự án là có kết quả được nhân rộng một cách có hệ thống trong hệ thống đào tạo của Chính phủ và lồng ghép được các phương pháp đã được xây dựng trong các dự án vào các chương trình của các cơ quan đào tạo cấp tỉnh. Có xu hướng cho thấy các dự án chỉ tiến hành các dịch vụ đào tạo cấp tốc đáp ứng những yêu cầu ngắn hạn mà không giúp giải quyết những khó khăn cơ bản và lâu dài về tăng cường năng lực quản lý và kỹ thuật tại các xã và thôn bản vùng sâu vùng xa.

Đây là một vấn đề quan trọng cần phải xem xét cẩn thận khi thiết kế các chương trình trong tương lai. Tăng cường các năng lực chuyên môn tại cấp xã là một nhân tố chủ yếu của Chương trình Cải cách Hành chính của Chính phủ. Để vươn đến được với những xã vùng sâu vùng xa này, cần thiết phải thông qua các cơ quan đào tạo và cung cấp dịch vụ của tỉnh và điều này cũng cần thiết cho việc kết hợp hiệu quả các đầu tư. Các tổ chức đào tạo và các tư vấn trong nước khó có thể cung cấp những loại tập huấn tiếp theo và thường xuyên theo dõi để đào tạo tiếp cho các cán bộ xã và thôn bản nhằm xây dựng các kỹ năng chính (trong quản lý, giám sát kỹ thuật, quản lý tài chính và dân chủ cấp cơ sở). Trong các chương trình trong tương lai, cần xem xét trực tiếp và hỗ trợ tập trung hơn cho những tổ chức đào tạo này.

Một khía cạnh đặc biệt quan trọng của việc nâng cao năng lực là tăng cường thể chế để thực hiện chủ yếu ở cấp xã và thôn bản. Ở những vùng hẻo lánh và vùng dân tộc ít người, các phương tiện thông tin thông thường như dán thông cáo tại các văn phòng UBND xã hoặc thông báo trên loa phóng thanh và sử dụng tivi có thể ít hiệu quả và khó tổ chức. Kinh nghiệm cho thấy việc đào

tạo các phương pháp và kỹ năng lãnh đạo và kỹ năng thực hiện chương trình đơn lẻ không hiệu quả lắm. Để cải tiến, cần phải kết hợp với việc đào tạo các kỹ năng kỹ thuật và ứng dụng chúng vào trong những tình huống công việc, nhiệm vụ và trách nhiệm; và khi cần cũng phải đào tạo bổ túc văn hoá.

Một vấn đề cơ bản liên quan tới việc cung cấp dịch vụ trong bối cảnh phát triển theo định hướng cộng đồng là làm thế nào để các dịch vụ khác nhau tương hỗ với nhau ở cấp cộng đồng để mang lại lợi ích tối đa cho cả nam giới và nữ giới ở địa phương. Mặc dù các cơ quan cung cấp dịch vụ có thể nhằm vào cùng nhóm người, nhưng họ thường không hợp tác một cách hiệu quả để đảm bảo rằng việc hỗ trợ mang lại những lợi ích tối đa cho những người dự kiến được hưởng lợi. Xây dựng tính hiệp lực tốt hơn trong việc cung cấp các dịch vụ có nghĩa là: (i) xác định những lĩnh vực liên kết quan trọng nhất mà có tác động và mang lại lợi ích nhất về sinh kế ở một vùng cụ thể hoặc trong một bối cảnh kinh tế xã hội cụ thể, (ii) xem xét nội dung các dịch vụ này - bao gồm các trình tự và cơ chế chuyển giao - được làm như thế nào để bổ sung cho nhau có hiệu quả hơn, (iii) xây dựng mối quan hệ hợp tác tốt hơn giữa các cơ quan, bao gồm cả những nhà cung cấp dịch vụ công và tư nhân và các tổ chức trung gian khác, (iv) tại cấp cộng đồng, tăng cường năng lực các cá nhân và tổ chức địa phương để làm cho các dịch vụ này trở nên hiệu quả.

Các nghiên cứu đánh giá đói nghèo được thực hiện bởi Nhóm Công Tác nghiên cứu về nghèo đã chỉ ra hàng loạt các nhu cầu khác nhau giữa nam giới và nữ giới ở các vùng nông thôn nghèo về các cơ hội đào tạo dạy nghề và đào tạo các kỹ năng. Điều này cho thấy tiềm năng lớn về công tác tăng cường năng

lực thể chế để cung cấp những khoá đào tạo như thế đặc biệt là ở các vùng cao. Trong những năm gần đây một số các nhà tài trợ (ví dụ như ADB và SDC) đã chủ động hỗ trợ đào tạo dạy nghề và doanh nghiệp. Tuy nhiên việc tiếp cận với hệ thống đào tạo dạy nghề chính thống phụ thuộc vào yêu cầu phải có bằng tốt nghiệp trung học và những yêu cầu về ngoại ngữ và đây là một rào cản đối với đa số người nghèo ở vùng cao đặc biệt là phụ nữ nghèo. Cần xem xét những vấn đề này trong các chương trình mới để đưa ra được các khởi xướng và cách tiếp cận thích hợp cho việc giáo dục dựa vào cộng đồng và đào tạo các kỹ năng cho những người sống ở vùng cao để không phải phụ thuộc vào những yêu cầu bằng cấp tối thiểu và hướng vào các cơ hội tăng thu nhập qui mô nhỏ và nhu cầu đặc biệt của giới nữ.

Hiện nay nhiều xã vùng cao hẻo lánh thiếu năng lực kỹ thuật trong cộng đồng để xây dựng và duy trì một số dạng cơ sở hạ tầng nhất định. Vấn đề ở đây là làm thế nào để những nhóm người địa phương được “đào tạo tại chỗ qua công việc” (ví dụ làm cống nước và đường) để phát triển được những năng lực này. Đây là vấn đề cơ bản vừa nhằm đảm bảo tính bền vững trong việc duy trì và vận hành những hệ thống này, vừa để tối đa hoá các lợi ích của chương trình cho cộng đồng địa phương. Có thể làm điều này bằng cách, ví dụ gắn các công trình của xã gần hơn với các chương trình đào tạo dạy nghề dựa vào cộng đồng và hệ thống “đội ngũ lao động làm việc trẻ”. Trong tương lai, những nhóm này có thể ký hợp đồng để nhận duy trì đường sá và nếu thành công thì có thể phát triển thành doanh nghiệp qui mô nhỏ hoặc các hình thức hợp tác khác để họ có thể nhận được hợp đồng đảm nhận bảo trì đường sá thường xuyên.

Cuối cùng cũng cần chú ý đưa vào các chương trình sắp để làm sao có thể nâng cao khả năng cũng như sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân, các doanh nghiệp hộ gia đình, các hợp tác xã và các cá nhân và thợ thủ công địa phương thông qua các kiểu hợp đồng phụ với cộng đồng. Tuy nhiên, việc này cần kết hợp và đảm bảo rằng các thủ tục hợp đồng và mua sắm phải được đơn giản hoá và có những cơ chế khuyến khích thích hợp để khuyến khích khu vực tư nhân địa phương. Kinh nghiệm trong Chương trình 135 ở Tuyên Quang cho thấy rằng có thể làm được việc này. Trong quá trình

lựa chọn công trình ở tỉnh này, dân làng được tham vấn là công trình nào họ thấy rằng họ có thể quản lý được tại địa phương và công trình nào cần hợp đồng với công ty. Hợp đồng phụ với cộng đồng có thể dưới một số hình thức như: hợp đồng với nhóm người dân địa phương, hợp tác xã hoặc những thợ thủ công trong một xã hoặc từ các xã lân cận. Các kiểu tổ chức này đã được thực hiện thành công, ví dụ như trong việc xây dựng và trang bị dụng cụ bàn ghế đồ đạc cho các trường học và các nhà trẻ làng và trong việc xây dựng các công trình thủy lợi qui mô nhỏ.

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 MARD 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.

MARD (2001). Major Focuses and Thrusts of the Agricultural and Rural development Sector and the National Programs. Hanoi 2001.

MARD (2001) Reports of the Working Groups for the National Five Million Hectare Reforestation Program. Hanoi.

MARD, Department of Finance (2004). “2004 Public Expenditure Review in Agriculture” June.

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 transfers 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 – Hong Kong, “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
- Svendsen, Mark (2003). "Operational Governance and Financing in Vietnamese Irrigation", Consultant Report Prepared for the World Bank, June.
- 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
- Tiếp, Nguyen Xuan (2002). "Issues to be Faced in Implementation of Modernization Policy for Irrigation Systems in Vietnam", Paper Prepared for MARD/WB Policy Seminar 29-30 March. Hanoi.
- 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 Haughton (2001). "Household Enterprises in Vietnam: Survival, Growth and Living Standards."

World Bank (2002). "Vietnam: Managing Public Resources Better", December Report No. 21021-VN.

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.