

Để sử dụng hiệu quả ODA trong nông nghiệp và phát triển nông thôn

TS. NGUYỄN QUỐC BÌNH
Học viện Tài chính

Tại Lễ kỷ niệm 20 năm hợp tác phát triển giữa Việt Nam và các nhà tài trợ diễn ra tại Hà Nội, ngày 17/10/2013, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh khẳng định: Nông nghiệp tiếp tục là lĩnh vực ưu tiên vốn ODA. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là Việt Nam phải làm gì để có thể sử dụng một cách hiệu quả nhất nguồn lực ODA trong phát triển nông nghiệp, nông thôn?

NGUỒN VỐN THAY ĐỔI BỘ MẶT NÔNG THÔN

Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, qua 20 năm (1993-2013), tổng lượng vốn ODA chảy vào lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn đã đạt khoảng 5,5 tỷ USD. Trong đó, ngành thủy lợi chiếm tỷ lệ cao nhất với 45% tổng lượng vốn, tiếp theo là ngành nông nghiệp (21%), phát triển nông thôn (15%), lâm nghiệp (15%) và ít nhất là thủy sản với chỉ 4%.

Kể từ năm 2006, nguồn vốn ODA vào nông nghiệp và phát triển nông thôn đã có sự thay đổi. Vốn ODA vào ngành nông nghiệp và lâm nghiệp đang có xu

hướng giảm dần, trong khi thủy lợi và phát triển nông thôn có chiều hướng tăng lên (Bảng).

Đến nay, lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn đã thu hút được vốn ODA từ 41 nhà tài trợ. Trong đó, Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) là hai nhà tài trợ đa phương lớn nhất, với tổng vốn hỗ trợ chiếm khoảng 60% tổng nguồn vốn ODA. Tính đến giữa năm 2013, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ODA do ADB tài trợ đã đạt 1,6 tỷ USD, trong khi WB cũng đạt tới 1,55 tỷ USD. Nguồn vốn của hai nhà tài trợ này chủ yếu là vốn vay với lãi suất ưu đãi, vốn không hoàn lại chỉ chiếm tỷ lệ thấp và thường dưới dạng hỗ trợ kỹ thuật (TA) để nghiên cứu, làm tiền đề xây dựng các đề xuất dự án vốn vay.

Nhật Bản là nhà tài trợ song phương lớn nhất trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn, với gần 60 dự án hỗ trợ kỹ thuật, viện trợ không hoàn lại, hỗ trợ

BẢNG: HUY ĐỘNG ODA TRONG NGÀNH NÔNG NGHIỆP THỜI KỲ 1993-2013

Đơn vị: USD

Giai đoạn	Lâm nghiệp	Nông nghiệp	Thủy lợi	Phát triển nông thôn	Thủy sản	Tổng
1993-1995	141.330.695	98.023.204	326.919.082	330.000	86.648.000	653.250.981
1996-2000	276.877.453	239.158.434	134.613.426	162.987.443	65.620.000	879.256.756
2001-2005	231.742.410	245.368.163	821.638.900	155.585.016	60.821.000	1.515.155.489
2006-2008	122.870.091	341.939.583	343.087.547	190.471.829	1.280.850	999.649.900
2009-2013	42.712.560	216.258.805	852.033.835	328.483.103	2.311.277	1.441.799.580
Tổng giai đoạn 1993-2013	815.533.209	1.140.748.189	2.478.292.790	837.857.391	216.681.127	5.489.112.706

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

khẩn cấp với tổng vốn viện trợ không hoàn lại trên 300 triệu USD và 10 dự án vốn vay lớn trong thủy lợi, lâm nghiệp với gần 1 tỷ USD.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn nhận định, nguồn vốn ODA có vai trò đặc biệt đối với nông nghiệp và phát triển nông thôn Việt Nam. Thể hiện qua các mặt sau:

- *Góp phần xóa đói giảm nghèo cho người dân nông thôn.* Sau 20 năm, nguồn vốn này đã giúp giảm tỷ lệ đói nghèo của Việt Nam từ 60% năm 1993 xuống còn khoảng 10% vào năm 2012.

- *Thay đổi bộ mặt nông thôn.* Với nguồn vốn ODA vay ưu đãi, hệ thống cơ sở vật chất hạ tầng nông nghiệp, nông thôn đã được xây dựng và cải thiện, đặc biệt là hệ thống thủy lợi, giao thông nông thôn, hệ thống điện nông thôn, hệ thống trường học, trạm y tế xã... tại các vùng nghèo, xã nghèo. Nhờ có các dự án nước sinh hoạt, tỷ lệ dân nông thôn được sử dụng nước hợp vệ sinh đã tăng lên từ 40% năm 1998 lên 78% năm 2012 (vốn ODA chiếm 18,2% trong tổng số vốn đầu tư cho cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn).

- Với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế, từ năm 1993 đến nay, *nhiều văn bản quy phạm pháp luật, nhiều chính sách mới trong ngành nông nghiệp được xây dựng và hoàn thiện.* Nhiều chuyên gia quốc tế đã đóng vai trò quan trọng trong xây dựng các văn bản quan trọng, như: Pháp lệnh Giống cây trồng, Pháp lệnh Giống vật nuôi, Pháp lệnh Thú y, Luật Thủy sản, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Luật Tài nguyên nước... Một số chiến lược phát triển của Ngành cũng được xây dựng nhờ sự hỗ trợ của nguồn vốn này, như: Chiến lược phát triển ngành Lâm nghiệp; Chiến lược Quản lý rủi ro thiên tai...

- *Góp phần giúp tăng cường nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ mới.* Thông qua các dự án hỗ trợ phát triển ngành, hỗ trợ khoa học và công nghệ nông nghiệp, các trang thiết bị nghiên cứu được tăng cường; nhiều cán bộ khoa học đã được cử đi đào tạo tại nước ngoài để làm chủ các công nghệ tiên tiến; nhiều giống tốt đã được nghiên cứu ứng dụng và đưa nhanh vào sản xuất.

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Trong nhiều năm qua, chúng ta luôn cố gắng sử dụng ODA một cách hiệu quả, nhằm đem lại lợi ích cho phát triển nông nghiệp, nông thôn. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra làm ảnh hưởng tới mục tiêu này. Cụ thể:

Một là, chưa nhận thức đúng đắn về ODA. Do ảnh hưởng của cơ chế quản lý cũ, nhiều người còn coi ODA là “thứ cho không”, nên chưa nhận thức đúng trách nhiệm trong việc quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn vốn này. Điều này đã dẫn đến việc sử dụng vốn ODA chưa thực sự hiệu quả.

Hai là, nhiều dự án bị chậm tiến độ do quá trình chuẩn bị dự án thường kéo dài 2-3 năm, có dự án trên 3 năm. Đây cũng là hạn chế chung của các dự án ODA. Điều này không phù hợp với tốc độ phát triển kinh tế

- xã hội hiện tại. Chính vì kéo dài nên nhiều thông số dự án, chỉ tiêu tính toán và cả thể chế đến khi thực hiện dự án không còn phù hợp, dẫn đến phải điều chỉnh làm ảnh hưởng tiến độ thực hiện dự án.

Ba là, việc đóng góp vốn đối ứng chưa kịp thời, đặc biệt ở cấp tỉnh. Đây là nguyên nhân chung, quan trọng khiến vốn ODA không chỉ vào lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn, mà còn ở nhiều lĩnh vực khác không thể giải ngân, ảnh hưởng lớn đến tiến độ thực hiện dự án.

Bốn là, nhiều dự án còn dàn trải. Một số dự án trong lĩnh vực thủy lợi, lâm nghiệp trải rộng trên địa bàn của nhiều tỉnh, dẫn đến tình trạng đầu tư thiếu tập trung, khó tạo được tác động mang tính đột phá cho sự phát triển của nguồn đầu tư. Hơn nữa, tính hiệu quả và bền vững của dự án cũng chưa cao, do thiếu tính kế tục và do bị giới hạn về nguồn vốn. Công tác quản lý sau đầu tư chưa được quan tâm đúng mức.

Năm là, các văn bản quy phạm pháp luật và các quy định về quản lý và sử dụng ODA của Việt Nam còn chưa đồng bộ, còn có sự khác biệt với các nhà tài trợ nước ngoài. Việc hài hòa hóa thủ tục giữa các nhà tài trợ trong các dự án thường diễn ra chậm.

Sáu là, Việt Nam đã là quốc gia có thu nhập trung bình thấp, nên cơ cấu và chính sách viện trợ của các nhà tài trợ cũng có những thay đổi nhất định, trong đó khối lượng vốn vay ODA kém ưu đãi sẽ tăng lên và phải vay với lãi suất cao hơn. Trong khi, các chương trình, dự án của ngành nông nghiệp thường có tỷ lệ sinh lời thấp và nhiều rủi ro. Do đó, các dự án huy động cần có sự chọn lọc kỹ càng, phù hợp với định hướng phát triển nông nghiệp, nông thôn thời gian tới là xây dựng nông thôn mới.

GIẢI PHÁP CẦN THỰC HIỆN

Theo dự báo, nguồn ODA của Việt Nam sau năm 2015 sẽ vẫn được duy trì, nhưng sẽ khó thu hút hơn do phải lựa chọn các dự án đảm bảo các yếu tố về môi trường, sinh thái và phù hợp với định hướng quốc gia. Vì thế, để nâng cao tính hiệu quả trong việc sử dụng vốn ODA, cũng như thu hút được nhiều hơn nguồn vốn này vào nông nghiệp và phát triển nông thôn thời gian tới, Việt Nam cần thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, thay đổi tư duy về ODA, phát huy vai trò làm chủ các mục tiêu phát triển của quốc gia, ngành và địa phương khi sử dụng vốn ODA. Quán triệt tinh thần này, ODA sẽ được sử dụng như một chất xúc tác, một phương tiện để hỗ trợ đạt được các mục tiêu phát triển đề ra. Phát huy được vai trò làm chủ các mục tiêu phát triển sẽ tránh rơi vào tình trạng phụ thuộc vào viện trợ, phát huy được tinh thần tự chủ, năng động và sáng tạo để sử dụng ODA một cách thông minh và hiệu quả nhất.

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu kỹ các chiến lược, chương trình của các nhà tài trợ trong thời gian tới để có phương án lựa chọn, vận động thích hợp, nhằm bảo đảm lợi ích kinh tế, chính trị cao nhất cho đất nước nói chung và cho ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn nói riêng. Bởi, bản chất của ODA gắn với mục tiêu chính trị và lợi ích kinh tế của nhà tài trợ, do vậy, thành - bại của sử dụng ODA tùy thuộc chủ yếu vào vai trò làm chủ của nước tiếp nhận.

Các chương trình, dự án sử dụng vốn ODA cần hướng tới một chiến lược đa dạng hóa bền vững, trong đó, tập trung giải quyết các vấn đề: (1) Đảm bảo an ninh lương thực, xóa đói giảm nghèo; (2) Phát triển bền vững về kinh tế - xã hội ở nông thôn gắn liền với quản lý hiệu quả tài nguyên môi trường; (3) Phát triển các thị trường nông thôn để xúc tiến đầu tư và thương mại; (4) Tăng cường năng lực quản lý nhà nước, đồng thời nâng cao năng lực quản trị kinh doanh, nghiên cứu thị trường đối với các doanh nghiệp trong ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Thứ hai, tăng cường sự tham gia của người dân trong các hoạt động của dự án. Người được hưởng lợi từ các dự án đầu tư là người dân, nên khi có sự tham gia rộng rãi của người dân để cùng giám sát, thì bất kỳ chương trình dự án ODA nào, dù lớn hay nhỏ đều được thực hiện đúng tiến

độ, có chất lượng, hiệu quả cao với thất thoát thấp nhất và bảo đảm tính bền vững.

Thứ ba, nâng cao năng lực cán bộ tham gia quản lý thực hiện dự án. Đây là nhân tố quan trọng góp phần thành công của dự án. Các dự án ODA không những phải tuân thủ các quy định trong nước, mà còn phải tuân theo các quy định, chính sách của nhà tài trợ. Do đó, việc thu hút nguồn vốn ODA phụ thuộc vào năng lực của cán bộ quản lý. Thời gian tới, cần nâng cao chất lượng của các ban quản lý dự án nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy lợi, trung tâm nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là các cơ quan được Bộ giao quản lý và thực hiện dự án. Tăng cường khả năng của các cơ quan này có ý nghĩa rất lớn trong việc sử dụng chặt chẽ và hiệu quả nguồn vốn, cũng như thúc đẩy tiến trình giải ngân ODA.

Thứ tư, nâng cao chất lượng công tác đấu thầu, quản lý hợp đồng và cải tiến cơ chế, thủ tục giải ngân các dự án. Nếu như công tác đấu thầu, quản lý hợp đồng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, quyết định chất lượng công trình và hiệu quả đầu tư của nguồn vốn, thì việc đẩy nhanh tiến độ giải ngân có ý nghĩa quan trọng về hiệu quả dự án. Đây là hai chỉ tiêu mà WB, ADB và các nhà tài trợ khác căn cứ vào đó để đánh giá quá trình thực hiện dự án nhanh hay chậm, tốt hay xấu.

Thứ năm, cần lựa chọn địa bàn thực hiện dự án sao cho phù hợp với năng lực của từng địa phương, đảm bảo đầu tư tập trung và có sự gắn kết, tác động hiệp lực giữa các tiểu ngành, tạo động lực phát và lan tỏa sang vùng khác.

Thứ sáu, bên cạnh chủ đề xóa đói giảm nghèo (vì nội dung này sẽ không còn nhiều sự quan tâm như trước đây), các chương trình, dự án trong những năm tới cần tập trung vào biến đổi khí hậu và các giải pháp giảm thiểu, thích ứng trong ngành nông nghiệp. Đây là vấn đề đang được quan tâm, thu hút nhiều sự chú ý của các nhà tài trợ. Hiện nay, “Quỹ đầu tư biến đổi khí hậu” có nguồn vốn khá lớn được sử dụng thông qua WB và ADB. Ngành Nông nghiệp và phát triển nông thôn có nhiều chương trình dự án phù hợp chính sách của Quỹ này, chẳng hạn: bảo vệ đê biển khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, chương trình khí sinh học, chống hoang mạc, sa mạc hóa, trồng và bảo vệ rừng... Do vậy, cần tiếp cận và xây dựng các chương trình, dự án để thu hút nguồn vốn này. Ngoài ra, các chủ đề khác cũng cần cân nhắc, như: quản lý thiên tai, dịch bệnh; vấn đề an toàn lương thực; thực phẩm biến đổi gen... □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013). *Báo cáo đánh giá toàn diện 20 năm quan hệ hợp tác phát triển giữa Việt Nam và các nhà tài trợ (1993-2013)*
2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013). *Bài tham luận của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tại Lễ kỷ niệm 20 năm hợp tác phát triển giữa Việt Nam và các nhà tài trợ*, ngày 17/10/2013
3. Hoàng Văn (2013). *ODA chiếm tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư cho nông nghiệp*, Bài tham gia Chuyên đề 20 năm hợp tác phát triển ODA do Báo Đầu tư thực hiện, tháng 10/2013