

**MỤC LỤC**

<b>1</b>	<b>Giới thiệu.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Tổng quan .....</b>	<b>4</b>
2.1	Ngành nông nghiệp trong nền kinh tế quốc dân.....	4
2.2	Kết quả hoạt động của ngành nông nghiệp.....	4
2.3	Chi tiêu công cho ngành nông nghiệp.....	8
<b>3</b>	<b>Vai trò của Chính phủ đối với chi tiêu công .....</b>	<b>9</b>
3.1	Ưu tiên của Chính phủ cho ngành nông nghiệp.....	9
3.2	Vai trò mong muốn/dự kiến của chi tiêu công cho nông nghiệp và PTNT.....	11
3.3	Vai trò của khu vực doanh nghiệp ngoài Nhà nước .....	11
3.4	Đóng góp của người hưởng lợi trong đầu tư phát triển .....	12
3.5	Tỷ trọng các nguồn vốn đầu tư phát triển nông nghiệp.....	13
<b>4</b>	<b>Phân tích chi tiêu công trong nông nghiệp .....</b>	<b>15</b>
4.1	Chi tiêu công ngành nông nghiệp.....	15
4.2	Công khai về tài chính.....	51
4.3	Đánh giá hiệu lực và hiệu quả chi tiêu công .....	51
<b>5</b>	<b>Khuyến nghị và lựa chọn chính sách.....</b>	<b>53</b>
5.1	Về chính sách .....	53
5.2	Về thể chế .....	58
5.3	Về quản lí tài chính.....	58
5.4	Hoàn thiện hệ thống thông tin, giám sát, đánh giá.....	59
	<b>Danh mục tài liệu tham khảo .....</b>	<b>60</b>

**BẢNG BIỂU**

Bảng 1:	Vốn đầu tư phát triển ngành nông nghiệp 1999-2002 .....	13
Bảng 2:	Chi ngân sách cho nông nghiệp .....	15
Bảng 3:	Cơ cấu chi ngân sách trung ương trong từng tiểu ngành thời kỳ 1999-2002 .....	17
Bảng 4:	Chỉ tiêu công trong nông nghiệp theo tiểu ngành, 1999-2002.....	17
Bảng 5:	Chỉ tiêu công cho nông nghiệp thời kỳ 1999-2002.....	18
Bảng 6:	Mức chỉ tiêu công cho nông nghiệp bình quân đầu người hàng năm .....	20
Table 7:	Cơ cấu đầu tư trong nông nghiệp .....	22
Bảng 8:	Cơ cấu chi đầu tư thủy lợi theo vùng .....	24
Bảng 9:	Hiện trạng của hệ thống thủy nông.....	26
Bảng 10:	Tình hình tưới tiêu hàng năm.....	27
Bảng 11:	Đầu tư trong lâm nghiệp do Bộ trực tiếp quản lý.....	32
Bảng 12:	Cơ cấu đầu tư dự án 661 theo cấp quản lý và vùng miền.....	33
Bảng 13:	Cơ cấu nguồn vốn dự án 661 .....	34
Bảng 14:	Kết quả thực hiện Chương trình ở các vùng (Luỹ kế đến 2002) .....	37
Bảng 15:	Nguồn viện trợ cho Bộ Nông nghiệp và PTNT.....	39
Bảng 16:	Chi thường xuyên đầu tư cho ngành Nông nghiệp.....	41
Bảng 17:	Chỉ tiêu của NSNN cho lương và Vận hành - Bảo dưỡng .....	42
Bảng 18:	Cơ cấu chi thường xuyên cho khoa học công nghệ .....	43
Bảng 19:	Ngân sách Nhà nước cho các hoạt động khuyến nông .....	48
Bảng 20:	Kết quả công tác khuyến nông thời kỳ 1999-2002.....	48
Bảng 21:	Tình hình tài chính đơn vị sự nghiệp có thu .....	50

**BIỂU ĐỒ**

Biểu đồ 1:	Tỷ trọng các nguồn vốn đầu tư phát triển nông nghiệp (1999 - 2002) .....	13
Biểu đồ 2:	Chỉ tiêu công cho nông nghiệp và GDP nông nghiệp trên đầu người.....	21
Biểu đồ 3:	Cơ cấu chi tiêu công theo lĩnh vực do Bộ quản lý từ 1996-2003 .....	23
Biểu đồ 4 :	Vốn đầu tư theo giai đoạn.....	23
Biểu đồ 5:	Cơ cấu đầu tư thủy lợi.....	25

# 1 GIỚI THIỆU

## Bối cảnh

Chính phủ Việt Nam đã quyết định tiến hành cuộc rà soát chi tiêu công và đánh giá tài chính lồng ghép (PER-IFA) để rà soát chính sách và quản lý chi tiêu công và từ đó xác định các biện pháp để đảm bảo rằng các chương trình chi tiêu công hỗ trợ các mục tiêu và ưu tiên phát triển một cách hiệu quả nhất. Ngoài việc rà soát chung, PER-IFA lựa chọn 4 ngành (là Nông nghiệp và PTNT, giáo dục, y tế và giao thông-vận tải) và 4 tỉnh để xem xét chi tiết. Bộ Tài Chính (MOF) sẽ là đầu mối PER-IFA chung với sự tham gia tích cực của các Ủy ban Nhân dân Tỉnh, các Bộ liên quan và các nhà tài trợ, đặc biệt là Ngân hàng Thế giới (WB).

Việc rà soát chi tiêu công và đánh giá tài chính lồng ghép trong Nông nghiệp và PTNT là một trong 4 nghiên cứu ngành. Ngoài các mục tiêu PER-IFA chung, báo cáo ngành Nông nghiệp và PTNT còn nhằm mục đích tăng cường năng lực thực hiện phân tích chi tiêu công của Bộ Nông nghiệp và PTNT (MARD), cung cấp phân tích đầu vào cho việc xây dựng Ngân sách Nhà nước năm 2005 và thí điểm Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn của ngành nông nghiệp và PTNT ở giai đoạn tiếp theo.

## Về phạm vi

Nghiên cứu này sẽ tập trung chủ yếu vào MARD và chi tiêu cấp tỉnh theo các khía cạnh tương tự nhau. Một số hạng mục chi tiêu công trong các chương trình của một số Bộ khác có liên quan trực tiếp tới nông nghiệp và PTNT. PER sẽ tập trung vào phân tích một số lĩnh vực nông nghiệp chủ chốt như thủy lợi, nông nghiệp, khuyến nông và lâm nghiệp.

## Báo cáo

*Báo cáo đánh giá chi tiêu công của MARD sẽ giúp lãnh đạo Bộ xem xét các vấn đề liên quan tới quản lý và phân tích chi tiêu công nhằm đạt được kết quả tốt hơn trong công tác quản lý và điều hành. Và cũng sẽ là cơ sở cho các nhà tài trợ tham khảo trong việc đưa ra các quyết định tài trợ của mình.*

Báo cáo trình bày một bức tranh tổng thể về mức độ và xu hướng chung trong chi tiêu công và các nguồn của chúng trong ngành nông nghiệp và PTNT, có phân ra theo mục đích sử dụng, nội dung kinh tế, cấp Ngân sách (trung ương, tỉnh, vùng) và trách nhiệm, thể chế v.v... trong mối quan hệ với với các tiêu chí về đầu ra và hiệu quả. Mặt khác, báo cáo cũng đi vào phân tích các chính sách, thực hiện và quản lý chi tiêu công trong ngành, kể cả tác động của việc phân cấp chi tiêu công đối với các chương trình chi tiêu công của MARD tập trung vào việc cung cấp các dịch vụ nông nghiệp công (ví dụ khuyến nông). Cuối cùng, báo cáo sẽ đưa ra một số khuyến nghị cho Bộ Nông nghiệp cũng như các Bộ ngành có liên quan.

## Thực hiện

Báo cáo được xây dựng bởi Tổ biên tập của Vụ Tài chính MARD, kết hợp với tham khảo ý kiến của các chuyên gia tư vấn trong và ngoài nước, đã được đưa ra thảo luận lấy ý kiến tại một cuộc họp với sự tham gia của các Cục, Vụ trong MARD, một số Bộ ngành, các nhà tư vấn trong và ngoài nước, các nhà tài trợ quốc tế khác. Do thời gian có hạn, nên bản báo cáo chưa thể phản ánh đầy đủ sự đánh giá các lĩnh vực chi tiêu công trong Bộ Nông nghiệp và PTNT

## 2 TỔNG QUAN

### 2.1 Ngành nông nghiệp trong nền kinh tế quốc dân

*Ngành nông nghiệp và PTNT chiếm một vị trí quan trọng trong nền kinh tế quốc dân:*

Việt Nam với hình dạng dài và hẹp, có diện tích lãnh thổ trên đất liền vào khoảng 330.900km<sup>2</sup>. Khoảng 2/3 diện tích lãnh thổ là đồi núi. Đất nước có một mạng lưới sông ngòi dày đặc, với khoảng 2360 con sông, dòng suối có chiều dài từ 10 km trở lên, trong đó các con sông lớn chỉ chiếm trên 8%. Việt Nam Có 2 đồng bằng châu thổ rộng lớn và phì nhiêu: Đồng bằng sông Hồng ở phía Bắc và đồng Bằng sông Cửu Long ở phía Nam. Giữa hai đồng bằng là một chuỗi đồng bằng lớn nhỏ, phân bố dọc theo duyên Hải Miền Trung từ Thanh Hoá đến Phan Thiết. Với 54 dân tộc chung sống, Việt Nam là một nước đất hẹp, người đông, dân số tăng nhanh<sup>1</sup>. Hơn 80% dân số và 90% người nghèo sống ở nông thôn với sản xuất nông nghiệp là chính.

Từ những năm 1980 về trước, Việt Nam là một nước nông nghiệp nghèo nàn và lạc hậu, kinh tế chậm phát triển, thường xuyên phải nhập khẩu lương thực. Nhờ áp dụng chính sách đổi mới, sau gần 20 năm, ngành nông nghiệp đã cung cấp xấp xỉ một phần tư GDP của đất nước, tạo một phần ba kim ngạch xuất khẩu và tạo việc làm cho hai phần ba lực lượng lao động. Cải cách toàn diện, trong đó có cải cách nông nghiệp đã là động lực chính đưa nền kinh tế tăng trưởng cao trên 7% và GDP nông nghiệp khoảng 4%. Nhờ đẩy mạnh các biện pháp thủy lợi, khai hoang, tăng vụ, gieo trồng giống mới và chính sách khuyến khích của Nhà nước, ngành nông nghiệp đã đưa Việt Nam đã từ một nước nhập khẩu lương thực ròng vào giữa những năm 1980 trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai thế giới và ở một trong năm vị trí hàng đầu về xuất khẩu một số nông sản khác trên thế giới (cà phê, hạt tiêu, hạt điều và thủy hải sản).

Thành công trong nông nghiệp và nông thôn đã góp phần quan trọng đưa Việt Nam vượt qua thời kỳ khó khăn, ổn định kinh tế, chính trị và xã hội, an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ phần lớn các nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường sinh thái cho cả nước, cũng như là thị trường rộng lớn của công nghiệp. Thu nhập và đời sống của phần đông nông dân được cải thiện rõ rệt. Thời kỳ 1998-2002, tuy mức tăng trưởng chậm lại, thu nhập bình quân đầu người ở nông thôn vẫn tăng khoảng 3% hàng năm, từ 2,166 triệu đồng năm 1998 lên 2,447 triệu đồng năm 2002. Tỷ lệ nghèo ở nông thôn giảm từ 45,5% năm 1998 xuống 35,6% năm 2002, riêng tỷ lệ đói (nghèo về lương thực thực phẩm) ở nông thôn năm 2002 chỉ còn 11,9%.<sup>2</sup>

### 2.2 Kết quả hoạt động của ngành nông nghiệp

#### Thành tựu:

Trong những năm qua, mặc dù có những năm (1998, 1999) nền kinh tế có chững lại, nhưng ngành nông nghiệp vẫn đang hoạt động tốt, tỷ lệ tăng trưởng bình quân vào khoảng trên 40%. Sản lượng lương thực tăng nhanh, an ninh lương thực quốc gia được đảm bảo, thu nhập nông nghiệp tăng 61% từ năm 1993 đến năm 1998 và trở thành nguồn giảm nghèo chính ở nông thôn.

<sup>1</sup> Khoảng 2%/năm

<sup>2</sup> Theo kết quả điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002 của Tổng cục Thống kê.

Thời kỳ 1999-2002, nông nghiệp tiếp tục phát triển nhanh và tương đối toàn diện. Với mức tăng trưởng giá trị gia tăng bình quân hàng năm là 4,55% so với thời kỳ 1996-2000. Kết quả sản xuất kinh doanh tăng: Giá trị sản xuất trồng trọt tăng 12,2%, chăn nuôi tăng 22,28%, nhưng quan trọng là sản lượng gạo được duy trì tăng ở mức ổn định.

Cơ cấu nông nghiệp tiếp tục có những chuyển biến theo hướng đa dạng và hiệu quả hơn: Phát triển cây trồng, vật nuôi hàng hoá có giá trị kinh tế cao và phát triển ngành nghề phi nông nghiệp. Đến nay, nhiều mặt hàng nông sản (gạo, cà phê, cao su, hạt tiêu, hạt điều) đã trở thành mũi nhọn xuất khẩu của Việt Nam, chiếm vị thế quan trọng trên thị trường thế giới. Tỷ trọng xuất khẩu hàng hóa ngành nông nghiệp so với GDP nông nghiệp tăng nhanh từ 37% năm 1995 lên 45,7% năm 2002. Kim ngạch xuất khẩu nông, lâm, thủy sản tăng bình quân hàng năm trên 13%, chiếm khoảng 30% trong tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước.

*Về phát triển nông nghiệp và chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp và chuyển dịch kinh tế nông thôn:*

Nhiều vùng sản xuất nông sản hàng hoá tập trung quy mô lớn bước đầu được hình thành như: Ngô, lúa chất lượng cao, cà phê, cao su và chè. Việt Nam có tăng trưởng nông nghiệp cao so với các nước khác. Một số loại cây trồng và gia súc đã đạt năng suất và chất lượng vào loại khá trong khu vực và thế giới.<sup>3</sup>

Trong ngành chăn nuôi đã có sự thay đổi trong cơ cấu đàn gia súc và gia cầm theo hướng tăng số lượng và tỷ trọng gia súc nuôi lấy thịt, sữa, giảm gia súc cày kéo. Riêng đàn lợn có xu hướng chung là tăng lượng xuất chuồng đi đôi với tăng tỷ lệ nạc trong đàn lợn để tăng giá trị, đáp ứng yêu cầu của thị trường.

Đa dạng hoá cây trồng, xoá dần thế độc canh cây lương thực nhất là cây lúa để tăng hiệu suất sử dụng đất. Năm 1996 tỷ trọng diện tích gieo trồng cây lương thực chiếm 75,2% tổng diện tích gieo trồng và 87,2% diện tích gieo cấy hàng năm thì đến năm 2000 hai tỷ lệ tương ứng là 72,2% và 84,7%. Tỷ trọng diện tích cây lâu năm (cây công nghiệp và cây ăn quả) tăng từ 11,6% lên 15,3% trong thời gian tương ứng. Tại những vùng có truyền thống độc canh lúa như ĐBSCL, đồng bằng Sông Hồng cũng có chuyển biến tích cực và đa dạng về cây trồng. Diện tích gieo trồng cây công nghiệp hàng năm ở vùng ĐBSH từ 60 nghìn ha năm 1996 tăng lên 67 nghìn ha năm 2000, ở ĐBSCL từ 128 nghìn ha lên 136 nghìn ha trong thời gian tương ứng. Diện tích trồng cây ăn quả được mở rộng ngay cả ở vùng đất trước đây cấy lúa, xoá dần thế độc canh. Năm 1996, vùng ĐBSH chỉ có 38.5 nghìn ha cây ăn quả, năm 1999 tăng lên 46,1 nghìn ha và năm 2000 là 48 nghìn ha, còn ở ĐBSCL từ 177 nghìn ha lên 191 nghìn ha và 200 nghìn ha trong thời gian tương ứng. Một số cây trồng có sản phẩm xuất khẩu như cà phê, cao su, hạt tiêu... tăng rất nhanh trong 5 năm 1996-2000 cả về diện tích, năng suất và sản lượng.

Cơ cấu trồng trọt, chăn nuôi đã có nhiều tiến Bộ, thời kỳ chưa tiến hành đổi mới tỷ lệ là 78%/18%, thời kỳ đổi mới tỷ lệ 77,8/ 19,5, thay đổi theo hướng giảm tỷ lệ trồng trọt và tăng tỷ lệ chăn nuôi, trong khi giá trị tuyệt đối của mỗi ngành đều tăng. Để thay đổi cơ cấu trên, vốn đầu tư cho chăn nuôi đã tăng dần qua các năm đặc biệt là từ năm 2000 đến nay. Từ năm 2001 đến nay Nhà nước đã chú trọng đến đầu tư vào lĩnh vực thú y, bảo vệ thực vật.

<sup>3</sup> Năm 1999, năng suất cà phê đạt trên 20 tạ nhân/ha, đứng đầu thế giới.

Các loại sản phẩm có khối lượng lớn đã có sự chuyển hướng theo nhu cầu thị trường trong nước và ngoài nước. Sản xuất một số sản phẩm thay thế nhập khẩu và tiêu dùng có xu hướng tăng nhanh. Công nghiệp chế biến nông lâm sản có bước phát triển mới, tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong cơ cấu kinh tế nông thôn tăng dần, đạt khoảng 30%

Công nghiệp nông thôn và ngành nghề dịch vụ phi nông nghiệp tiếp tục phát triển và mở rộng nhất là ở vùng ngoại ô, thị trấn, khu công nghiệp. Nhiều làng nghề truyền thống đã được khôi phục. Đến cuối năm 2000, cả nước có 1.450 làng nghề, trong đó có 900 làng nghề truyền thống.

Sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp đã góp phần quan trọng cải thiện điều kiện sản xuất, sinh hoạt, đời sống khu vực nông thôn, từng bước nâng cao thu nhập cho người nông dân, góp phần xoá đói giảm nghèo, tạo thêm việc làm cho nông thôn, thực hiện công bằng xã hội theo tư duy mới, góp phần đảm bảo, ổn định tình hình chính trị, an ninh trật tự ở nông thôn.

*Đánh giá chung: Trong những năm qua, nông nghiệp và nông thôn nước ta đã đạt được những thành tựu quan trọng, góp phần tích cực ổn định tình hình kinh tế, chính trị, xã hội, cải thiện đời sống người nông dân cả nước. Bước vào thời kỳ mới, tiếp tục đẩy nhanh xây dựng công nghiệp hoá-hiện đại hoá đất nước, nông nghiệp cần có những thay đổi mạnh mẽ, nhằm tạo mọi điều kiện thuận lợi và hỗ trợ tích cực cho nông dân, các doanh nghiệp làm ra sản phẩm có năng suất, chất lượng cao hơn, giá thành hạ; hỗ trợ các doanh nghiệp nâng cao khả năng cạnh tranh, kinh doanh có hiệu quả trên thị trường trong và ngoài nước; duy trì tốc độ tăng trưởng cao của nông nghiệp; phát triển công nghiệp, ngành nghề và dịch vụ; đồng thời góp phần tích cực xoá đói giảm nghèo và phát triển nông thôn toàn diện*

**Tồn tại và thách thức:** Các báo cáo của Bộ NNPTNT (2000, 2002) và một số nghiên cứu khác<sup>4</sup> đã chỉ ra những khó khăn và tồn tại của ngành như sau:

Nhiều nguồn tiềm năng to lớn trong nông nghiệp nông thôn chưa được khai thác có hiệu quả. Hiện nay, Việt Nam còn khoảng 10 triệu ha đất trống, đồi núi trọc, trong đó có khoảng 3 triệu ha có khả năng sản xuất nông, lâm nghiệp nhưng chưa được khai thác sử dụng. Trên diện tích 8,1 triệu ha đất nông nghiệp đang sử dụng, mức thu nhập thấp, chỉ đạt bình quân 1.000 USD/ha/năm. Chưa huy động hết các nguồn lực để đầu tư vào sản xuất kinh doanh và xây dựng nông thôn. Lực lượng lao động nông thôn không có việc làm hoặc thiếu việc làm lên đến 7-8 triệu người (khoảng gần 1/3 lao động nông thôn), năng suất lao động thấp.

Nông nghiệp nước ta vẫn còn lạc hậu: Năng suất nhiều loại cây trồng vật nuôi (chè, đỗ tương, mía, bông, cao su, lạc, rau quả, thịt, sữa, thủy sản) còn thấp so với mức bình quân của khu vực và thế giới, chất lượng và hiệu quả thấp, sức cạnh tranh trên thị trường còn kém.

Trình độ khoa học, công nghệ trong nông nghiệp nói chung còn rất thấp. Công nghiệp chế biến, bảo quản nông sản, thực phẩm còn lạc hậu, kém phát triển; công suất hiện hành mới đáp ứng được khoảng 60% sản lượng chè, 50% sản lượng mía, 25% sản phẩm thủy sản. Mối quan hệ giữa sản xuất, chế biến, tiêu thụ hàng nông sản còn nhiều bất cập. áp dụng công nghệ mới (công nghệ sinh học chẳng hạn) ở một số lĩnh vực và ngành (nhất là ở miền núi và vùng xa) còn hạn chế.

<sup>4</sup> Như nghiên cứu của Đào Thế Anh và Hoàng Vũ Quang (2004), Barker và cộng sự (2002).

Diện tích đất canh tác trên đầu người vào loại thấp nhất châu Á, lại manh mún. Việt Nam có hai hình thức nắm giữ đất canh tác: Đất giao cho hộ gia đình và đất giao cho các nông lâm trường. Mỗi nông lâm trường có diện tích bình quân khá lớn, khoảng 180 ha. Tuy nhiên, chỉ có khoảng 74% nông lâm trường làm ăn có lãi. Trong khi quỹ đất để giao cho hộ gia đình hầu như đã sử dụng hết, thì đất nông lâm trường vẫn còn chưa sử dụng có hiệu quả.

Cơ cấu nông nghiệp chuyển dịch chậm, chưa theo sát yêu cầu của thị trường. Nhiều loại nông sản làm ra chất lượng thấp, giá thành cao, khả năng cạnh tranh kém, tiêu thụ sản phẩm khó khăn trở thành mối lo thường xuyên của người sản xuất. Trồng trọt vẫn là ngành chiếm tỷ trọng cao trong nông nghiệp. Một số ngành có tiềm năng như chăn nuôi, lâm nghiệp đang có bước phát triển, nhưng chậm so với yêu cầu.

Cơ sở vật chất kỹ thuật của nông nghiệp còn thấp kém đã làm hạn chế việc tiếp cận thị trường. Điện khí hoá nông thôn còn hạn chế. Đường giao thông nông thôn rất kém: Có tới 50% đường cấp xã và 30% đường cấp huyện ô tô không đi lại được trong mùa mưa. Tuy đầu tư vào thủy lợi khá lớn, nhưng mới chỉ có trên 50% diện tích đất cây hàng năm được tưới. Việt Nam là nước phải gánh chịu nhiều thiên tai, nhưng khả năng ứng phó còn nhiều hạn chế, do vậy tổn thất vì thiên tai vẫn là một tiềm ẩn rất nặng nề. Môi trường tiếp tục bị suy thoái, đe dọa khả năng phát triển bền vững.

Quan hệ sản xuất ở nông thôn đang đổi mới nhưng chưa phát huy hết năng lực của các thành phần kinh tế. Quá trình đổi mới các doanh nghiệp Nhà nước gồm cả các nông lâm trường chậm so với yêu cầu. Kinh tế tư nhân còn nhỏ bé, hạn chế, kinh tế trang trại mới phát triển, rất cần sự hỗ trợ của Nhà nước. Sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong nông thôn chậm, vẫn nặng về nông nghiệp, dịch vụ trong nông nghiệp tăng chậm, ngành nghề và công nghiệp nông thôn kém phát triển, hơn nữa công nghệ lạc hậu làm hạn chế khả năng cạnh tranh của nông nghiệp Việt Nam trong và ngoài nước.

Thu nhập và đời sống của nông dân nhìn chung còn thấp, khoảng cách về thu nhập và mức sống giữa nông thôn và thành thị, giữa các vùng có xu hướng tăng. Chênh lệch mức sống giữa thành thị và nông thôn năm 2002 khoảng 2,26 lần. Trên 90% người nghèo sống ở nông thôn, một bộ phận khá lớn đồng bào dân tộc vẫn sống trong đói nghèo.

Hệ thống quản lý Nhà nước của ngành còn nhiều yếu kém, nhất là đối với các nhiệm vụ quản lý Nhà nước về vấn đề chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp và nông thôn, chuyển giao công nghệ cho nông dân, tìm kiếm thị trường tiêu thụ nông sản, xúc tiến thương mại còn nhiều hạn chế.

Quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới (tham gia APEC năm 1998, ký và thực thi hiệp định thương mại Việt-Mỹ năm 2000) đã và đang tạo ra nhiều cơ hội và điều kiện thuận lợi cho hàng nông sản Việt Nam tham gia thị trường thế giới. Bên cạnh đó, hội nhập cũng đặt ra nhiều thách thức lớn đối với ngành nông nghiệp khi phải cạnh tranh với các nước trong khu vực có trình độ phát triển cao hơn, có lợi thế so sánh về các mặt hàng nông sản tương tự như Việt Nam. Lợi thế so sánh của Việt Nam chủ yếu mới là lợi thế do nguồn lao động rẻ và tận dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên là chính, trên thực tế những lợi thế này đang mất dần đi.

Năm 2003, khi Việt Nam phải thực hiện giảm thuế quan theo lịch trình AFTA thì các mặt hàng nông sản gặp khó khăn khi cạnh tranh trên thị trường thế giới. Ngoài ra, càng mở cửa thì nền kinh tế nói chung và ngành nông nghiệp nói riêng lại càng dễ gặp rủi ro về giá cả nông sản hay các biện pháp chống lại việc thâm nhập mạnh mẽ của hàng nông sản Việt Nam vào thị trường các nước công nghiệp.

### 2.3 Chi tiêu công cho ngành nông nghiệp

Đầu tư ngân sách cho nông nghiệp trong những năm gần đây có chiều hướng ngày càng tăng, từ 1.125 tỷ đồng năm 1992 lên 4.591 tỷ đồng năm 1998 và 7.849 tỷ đồng năm 2003, tỷ trọng trong ngân sách bình quân là 5,9%. Mức đầu tư này thấp hơn nhiều so với một số nước Châu Á, như Trung Quốc, Ấn Độ và Thái Lan, đây là những nước có tỷ trọng ngân sách cho nông nghiệp khoảng 8 đến 16 %.

Để có được một nền nông nghiệp, nông thôn phát triển bền vững, đảm bảo an ninh lương thực, theo kế hoạch đầu tư phát triển 5 năm 1996 - 2000 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, mỗi năm cần một lượng vốn đầu tư từ ngân sách qua Bộ quản lý trên 4.000 tỷ đồng; giai đoạn 2001-2005 mỗi năm cần 6000 tỷ đồng. Thực tế những năm qua, Ngân sách chỉ đáp ứng được 50-60% yêu cầu, trong đó đã tranh thủ tối đa nguồn ODA. Nếu không có nguồn ODA này thì vốn đầu tư cho ngành còn khó khăn hơn.

Mặc dù, chi ngân sách cho nông nghiệp hiện còn thấp, nhưng ngành nông nghiệp Việt Nam vẫn tiến triển tốt so với nhiều nước khác trong khu vực. Theo đánh giá của UNDP và Ngân hàng Thế giới thì ngoài Trung Quốc, tăng trưởng nông nghiệp của Việt Nam là mạnh nhất trong số nhiều nước đang phát triển và các nước phát triển. Tuy vậy, sự tăng trưởng ấy chưa thể khẳng định được tính bền vững của nông nghiệp.



### 3 VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ ĐỐI VỚI CHI TIÊU CÔNG

#### 3.1 Ưu tiên của Chính phủ cho ngành nông nghiệp

Chính phủ nhận thức rõ vai trò quan trọng của nông nghiệp trong sự phát triển bền vững của đất nước và là động lực để giảm nghèo, tăng thu nhập cho đại bộ phận người lao động. Đặc biệt, Chính phủ coi chế biến nông sản và dịch vụ phi nông nghiệp ở nông thôn là phương tiện để đạt được mục tiêu phát triển dài hạn.

Theo chương trình đầu tư công (1996-2000), để giải quyết các yếu kém đề cập trên, Chính phủ đã xác định các lĩnh vực ưu tiên trong phát triển ngành nông nghiệp và nông thôn như sau:

- Cơ sở hạ tầng nông thôn (tưới tiêu, đường nông thôn, và điện)
- Các hoạt động chế biến và sau thu hoạch
- Bảo vệ rừng và trồng rừng
- Tăng năng suất nông nghiệp
- Tăng chất lượng nhiều cây trồng, đặc biệt cây trồng xuất khẩu
- Phân phối lại thu nhập và giảm nghèo (dân tộc thiểu số, vùng miền núi)

Tiếp theo chương trình đầu tư công, các mục tiêu của ngành nông nghiệp được xây dựng trong chiến lược 10 năm và kế hoạch 5 năm, đã được tổng hợp trong chiến lược xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng toàn diện năm 2002 (CPRGS).

#### **Kế hoạch Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giai đoạn 2001-2005 và các mục tiêu Sản xuất**

**Mục tiêu:** Phát triển nền nông nghiệp thương mại bền vững và sản xuất qui mô lớn đa dạng hiệu quả, có năng suất cao, chất lượng và khả năng cạnh tranh dựa trên việc áp dụng thành tựu khoa học kĩ thuật tiên tiến, đáp ứng nhu cầu trong nước và xuất khẩu, và tận dụng những lợi thế so sánh.

**Nhiệm vụ:** Công nghiệp hoá và hiện đại hoá sản xuất nông nghiệp và kinh tế nông thôn; tiếp tục chuyển đổi cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng đảm bảo an ninh lương thực, mở rộng xuất khẩu, phát triển các ngành công nghiệp chế biến, công nghiệp nông thôn và các dịch vụ nhằm tạo việc làm và tăng thu nhập cho nông dân; thúc đẩy mạnh tiến Bộ khoa học và kĩ thuật; Bảo vệ môi trường và nguồn tài nguyên tự nhiên.

**Các mục tiêu kinh tế-xã hội:** Sản xuất 33 triệu tấn gạo, 3 triệu tấn ngô, 2 triệu tấn thịt lợn, độ che phủ rừng đạt 39%, 1,1 triệu tấn muối, giá trị nông nghiệp xuất khẩu đạt 5 tỷ USD, tỉ lệ đói nghèo dưới 10% vào năm 2005, hàng năm tạo ra 800 nghìn việc làm, 65% dân số tiếp cận được với nước sạch, 100% số xã có điện, trạm y tế và trường học.

**Mục tiêu sản xuất hàng hoá vào năm 2005:** Duy trì sản lượng 33 triệu tấn gạo; tăng diện tích canh tác sản xuất hàng hoá lên 1 triệu ha; diện tích trồng cây điều lên 500,000 ha; tiêu - đạt 35,000 ha; cao su - đạt 430,000 ha; chè - đạt 104,000 ha; bông - đạt 70,000 ha. Diện tích canh tác các loại cây trồng khác nhau vẫn giữ ổn định với 4 triệu ha diện tích canh tác lúa được tưới tiêu, 250,000 ha trồng khoai lang, 250,000 ha trồng sắn, và 300,000 ha trồng mía đường. Sản xuất trè và cà phê chỉ phát triển ở những vùng thực sự có điều kiện thuận lợi. Sản xuất rau quả, cây ăn quả, hoa và cây cảnh được phát triển ở những vùng khác nhau trên cả nước. Đặc biệt, chú ý tới phát triển một số loài cây ăn quả đặc sản cho nhu cầu tiêu dùng trong nước và xuất khẩu. Mục tiêu cho chăn nuôi: 24 triệu con lợn, 10 triệu gia súc, 300 triệu gia cầm, 2.5 triệu tấn thịt, 120,000 tấn sữa tươi. Mục tiêu cho lâm nghiệp: Đẩy nhanh tốc độ khoanh vùng lâm nghiệp để trồng và bảo vệ rừng; phủ xanh đất trống đồi núi trọc; tăng độ che phủ rừng; bảo vệ gần 11 triệu ha rừng hiện còn.

**Những ưu tiên đầu tư:** Tiếp tục đầu tư phát triển và nâng cấp hệ thống thủy lợi cho các dịch

vụ đa mục tiêu, phát triển cơ sở hạ tầng khác (đường xá, cung cấp điện, thông tin liên lạc); đầu tư trồng mới và khoanh vùng rừng, hạt giống và nhân giống; phát triển các công nghệ mới, công nghệ cao, công nghệ sạch; áp dụng kĩ thuật thông tin trong lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn; tăng cường dịch vụ khuyến nông; đầu tư phát triển nguồn nhân lực, bao gồm các nhà nghiên cứu và quản lí khoa học ở các cấp, đặc biệt là ở cơ sở; hỗ trợ và khuyến khích đầu tư phát triển công nghệ sau thu hoạch; đầu tư nghiên cứu thị trường và phát triển sản phẩm nông nghiệp chiến lược của Việt Nam; phát triển các chiến lược thị trường.

Một số các ưu tiên này vượt ra ngoài lĩnh vực nông nghiệp và liên quan đến phát triển nông thôn nói chung. Các chương trình quốc gia gần đây như Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, Chương trình xoá đói giảm nghèo (Nghị định 133/198), và Chương trình 1715 xã nghèo nhất (Nghị định 135/198) là những nỗ lực của chính phủ chuyển biến các ưu tiên này thành các chương trình hoạt động lớn, có ảnh hưởng đột biến đến chỉ tiêu công. Các phần sau sẽ tập trung vào mức độ, thành phần và hiệu quả của chỉ tiêu công trong nông nghiệp.

*Định hướng chiến lược phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn giai đoạn 2001 - 2010 đã được Đại hội Đảng Công sản Việt Nam thông qua với những nội dung chính sau:*

- *Đẩy mạnh công nghiệp hoá - hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn theo hướng hình thành nền kinh tế hàng hoá lớn, phù hợp với nhu cầu của thị trường và điều kiện sinh thái từng vùng; đưa nhanh tiến Bộ khoa học và công nghệ vào sản xuất, đạt mức tiên tiến trong khu vực về trình độ công nghệ và thu nhập trên một đơn vị diện tích; tăng năng suất lao động, nâng cao chất lượng và sức cạnh tranh của sản phẩm.*
- *Xây dựng cơ cấu sản xuất nông nghiệp hợp lý. Điều chỉnh qui hoạch sản xuất lương thực phù hợp với nhu cầu và khả năng tiêu thụ, tăng năng suất đi đôi với nâng cao chất lượng sản phẩm. Đảm bảo an ninh lương thực, nâng cao giá trị và hiệu quả xuất khẩu gạo.*
- *Phát triển công nghiệp và dịch vụ ở nông thôn, hình thành các khu vực tập trung công nghiệp, các điểm công nghiệp nông thôn, các làng nghề gắn với thị trường trong nước và xuất khẩu.*

*Ưu tiên đầu tư trong thời kỳ 2001-2010 sẽ là:*

Tiếp tục đầu tư phát triển và nâng cấp các hệ thống thủy lợi theo hướng phục vụ đa mục tiêu, phục vụ chuyển dịch cơ cấu cây trồng vật nuôi, phòng chống thiên tai bão lụt. Đầu tư xây dựng các kết cấu hạ tầng khác như giao thông, điện, bưu chính - viễn thông.

Đầu tư trồng mới và khoanh nuôi tái sinh 5 triệu ha rừng phòng hộ, rừng đặc dụng.

Đầu tư xây dựng và phát triển tiềm lực khoa học, đặc biệt là công nghệ sinh học, công nghệ cao, công nghệ sạch, áp dụng công nghệ thông tin trong nông nghiệp nông thôn và tăng cường công tác khuyến nông. Hỗ trợ và khuyến khích đầu tư phát triển các công nghệ sau thu hoạch. Đầu tư cho công tác giống: Nhập, chọn tạo, nhân và cung ứng giống.

Đầu tư phát triển nhân lực, tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng nhằm xây dựng một đội ngũ cán bộ đồng bộ, từ cán bộ nghiên cứu khoa học, quản lý ở các cấp, nhất là cấp cơ sở xã, phường.

Đầu tư nghiên cứu, xây dựng thị trường cho các mặt hàng chiến lược của nông nghiệp Việt Nam. Nghiên cứu xây dựng chiến lược thị trường.

Tiếp tục đổi mới quan hệ sản xuất cho phù hợp với tình hình sản xuất, sắp xếp lại nông lâm trường, nâng cao hiệu quả sản xuất, khai thác tốt hơn tiềm năng đất đai.

### 3.2 Vai trò mong muốn/dự kiến của chi tiêu công cho nông nghiệp và PTNT

Vai trò (có lợi cho người nghèo, tài trợ cho hàng hóa thiết yếu và hàng hóa công để tạo môi trường thuận lợi, nâng cao năng lực cho khu vực tư nhân và các thành phần kinh tế khác) so với thực trạng, được phản ánh trong Chương trình Đầu tư công và kế hoạch chi ngân sách giai đoạn 2001-2005.

Chi tiêu công phải tạo điều kiện thuận lợi khai thác phát huy được mọi nguồn lực tiềm tàng của tất cả các thành phần kinh tế (đóng vai trò xúc tác trong việc lôi kéo các thành phần kinh tế khác) vào phát triển nông nghiệp và nông thôn, khắc phục các khó khăn yếu kém.

Chi ngân sách Nhà nước tập trung chủ yếu vào các lĩnh vực công cộng như kết cấu hạ tầng (gồm công trình thủy lợi đầu mối, kênh trục chính, đường giao thông đến xã, đường dây điện đến trạm hạ thế xã, công trình cung cấp nước sinh hoạt đầu mối, hỗ trợ dân xây dựng kênh mương nội đồng, trường học, bệnh xá), chương trình giống, nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ, phòng chống giảm thiểu thiên tai, bảo trợ xã hội, xóa đói giảm nghèo.

Nhà nước sẽ giảm thiểu chi tiêu công vào các lĩnh vực tư nhân có khả năng cung cấp hàng hóa dịch vụ, tập trung vào một số lĩnh vực chính như: (i) các lĩnh vực được coi là hàng hoá công; (ii) các trường hợp thất bại của thị trường do chi phí giao dịch cao và các thể chế pháp luật kém phát triển; (iii) các biện pháp phân phối lại thu nhập hay hệ thống an sinh cho người nghèo hoặc người bị ảnh hưởng tạm thời bởi đổi mới, thiên tai và rủi ro; và (iv) tạo khung luật pháp và điều lệ giúp cho đầu tư của khu vực tư nhân thuận tiện hơn.

### 3.3 Vai trò của khu vực doanh nghiệp ngoài Nhà nước

Xác định vai trò của khu vực nhà nước và khu vực tư nhân để phân bổ chi tiêu cho nông nghiệp là một việc khó, đặc biệt khi nền kinh tế Việt Nam đang trải qua giai đoạn chuyển đổi cơ cấu nhanh. Đầu tư công trong nông nghiệp, nếu được quản lý tốt sẽ có những tác động tích cực đến năng suất nông nghiệp và thu hút khu vực tư nhân đầu tư nhiều hơn vào ngành nông nghiệp.

- i. Ví dụ, như đầu tư dài hạn cho nghiên cứu, khuyến nông, thủy lợi và các cơ sở hạ tầng nông thôn đã đóng góp quan trọng vào tăng năng suất của một số nước Châu Á (Fan và Pardey, 1998).*
- ii. Đặc biệt ở Ấn độ, chi tiêu công cho giao thông đường nông thôn, nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông là những nhân tố ảnh hưởng lớn nhất đến tăng năng suất nông nghiệp và giảm nghèo so với các loại đầu tư khác (Fan, et al. 1999).*
- iii. Mặt khác, chi tiêu công không đúng chỗ sẽ chiếm chỗ chi tiêu tư nhân hiệu quả hơn, phân bổ sai nguồn tài nguyên và cản trở tăng trưởng của ngành. Ví dụ như trợ cấp cho các ngành trồng trọt không hiệu quả hoặc đầu tư ngân sách nhà nước vào các hoạt động chế biến và marketing trong khi khu vực tư nhân quản lý các hoạt động này hiệu quả hơn.*

Đầu tư Nhà nước đã đóng vai trò thu hút lôi kéo đầu tư từ các thành phần kinh tế khác cùng tham gia. Do có đầu tư của Nhà nước và nhiều chính sách trong nông nghiệp những năm gần đây được cởi mở, các trang trại có bước phát triển. Theo số liệu điều tra năm 2001 cả nước có trên 60.700 trang trại, trong đó 35,9% trồng cây hàng năm, 27,3% trồng cây lâu năm và 27,9% nuôi trồng thủy sản; các trang trại chăn nuôi, lâm nghiệp và kinh doanh tổng hợp chậm phát triển. Các trang trại tập trung ở các vùng có tiềm năng đất đai lớn như ĐBSCL (31.140 trang trại), Đông Nam Bộ (12.703 trang trại), Tây Nguyên (6.028 trang trại). Các trang trại trên đã đầu tư trên 8.000 tỉ đồng trong đó chủ yếu là vốn của chủ trang trại (trên 7.000 tỉ đồng), thu hút trên 300.000 lao động. Các chủ trang trại biết tận dụng lợi thế, tiềm năng đất đai, lao động, đã và đang góp phần hình thành và phát triển các vùng sản xuất hàng hoá tập trung.

Vốn đầu tư trực tiếp của các DN nước ngoài từ 1999-2002 cũng đóng góp đáng kể: Khoảng 400 triệu USD, tương đương 6.000 tỉ VND. Đây là một trong những nguồn lực quan trọng để nâng cao năng lực sản xuất. Cùng với các thiết bị, công nghệ tiên tiến, các dự án FDI đã chuyển giao cho ngành nhiều giống cây trồng vật nuôi và các sản phẩm khác đạt tiêu chuẩn quốc tế, đáp ứng ngày càng cao nhu cầu tiêu dùng của thị trường trong và ngoài nước.

Thời gian gần đây, ở những vùng Nhà nước đã đầu tư nhiều vào các công trình thủy lợi lớn trong thập niên 80 và 90, đầu tư tư nhân trong thủy lợi (chủ yếu là vận hành các máy bơm hút nước từ các kênh cấp hai, cấp ba hoặc từ nguồn) tăng lên đáng kể. Hiệp hội người sử dụng nước tự nguyện đóng góp đầu tư để phục vụ tưới tiêu trong phạm vi thôn, xã, liên xã cũng đang phát triển và đây là loại hình khá hiệu quả trong việc thực hiện phương châm “Nhà nước và nhân dân cùng làm”. Một thí dụ nữa trong việc vai trò xúc tác của đầu tư Nhà nước là các giếng khoan tận dụng nước thấm thấu từ hồ chứa nước và các kênh cấp một ở các khu vực lân cận quanh công trình thủy lợi Dầu Tiếng để lấy nước tưới cho hoa màu.

### 3.4 Đóng góp của người hưởng lợi trong đầu tư phát triển

Trong những năm gần đây, người dân đã tự nguyện đóng góp dưới các hình thức khác nhau (tiền, hiện vật, công lao động) tùy theo khả năng có được, giảm hẳn tư tưởng ỷ lại trông chờ vào Nhà nước. Một số kết quả:

- *Thực hiện chủ trương kiên cố hóa kênh mương trong đầu tư thủy lợi, đến năm 2001 đã kiên cố hóa được trên 13.400 km kênh mương các cấp, trong đó kênh loại I do Bộ NN & PTNT đầu tư đạt 1.400km, với vốn đầu tư là 1.000 tỷ đồng, bằng 31,4%, kênh loại II do các tỉnh đầu tư đạt 3.500 km, đạt trên 31% vốn đầu tư, kênh loại II do ngân sách hỗ trợ, nhân dân đóng góp đạt 8.500 km, bằng 37,6% vốn thực hiện. Các tỉnh Tuyên Quang, Thanh Hóa, Nghệ An là các đơn vị điển hình, đạt kết quả cao. Những kết quả huy động các nguồn lực trong dân để kiên cố hoá kênh mương đã thực sự nâng cao hiệu quả đầu tư của Nhà nước ở phần đầu mối, các kênh loại I, loại II trở lên.*
- *Thực hiện chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn trong những năm 1999-2002, nhân dân đã đóng góp trên 1.460 tỷ đồng, chiếm 46% tổng số vốn đã thực hiện trong kỳ. Những đóng góp trên đã góp phần đưa tỉ lệ dân sống ở nông thôn được dùng nước sạch từ 32% (năm 1998) lên 50% (năm 2002).*

- Trong chương trình khuyến nông, từ năm 1999 đến 2003 các hộ gia đình đã đóng góp 63,086 tỷ đồng bằng khoảng 20 - 24% vốn chương trình trong các mô hình Nhà nước và nhân dân cùng làm.

### 3.5 Tỷ trọng các nguồn vốn đầu tư phát triển nông nghiệp

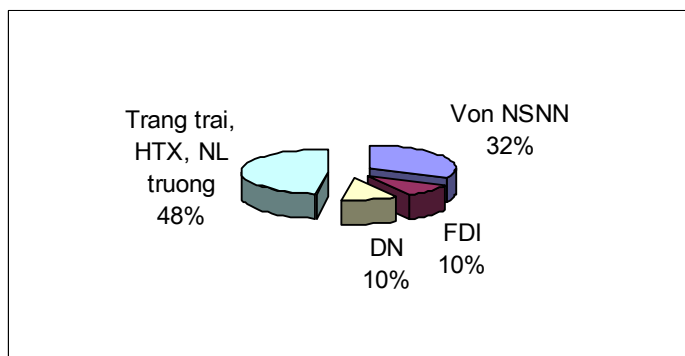
Theo số liệu của Tổng cục Thống kê (Niên giám thống kê 1999-2002), tổng vốn đầu tư phát triển của ngành nông nghiệp và nông thôn trong 4 năm 1999-2002 là 61.017 tỷ đồng. Chi tiết theo Bảng 1.

**Bảng 1: Vốn đầu tư phát triển ngành nông nghiệp 1999-2002**

Đơn vị tính : Tỷ đồng

	1999	2000	2001	2002	1999-2002
<b>1- Tổng vốn đầu tư phát triển</b>	<b>15.642</b>	<b>17.218</b>	<b>13.628</b>	<b>14.529</b>	<b>61.017</b>
<b>2- Vốn ngân sách Nhà nước</b>	<b>4.070</b>	<b>4.435</b>	<b>5.653</b>	<b>5.352</b>	<b>19.510</b>
<b>3- Vốn đầu tư doanh nghiệp nước ngoài (FDI)</b>	<b>1.501</b>	<b>1.176</b>	<b>739</b>	<b>2.634</b>	<b>6.050</b>
<b>4- Vốn đầu tư của các doanh nghiệp nông lâm nghiệp</b>	<b>770</b>	<b>1.277</b>	<b>2.144</b>	<b>2.104</b>	<b>6.295</b>
(1) DN nông - lâm nghiệp	770	986	1.481	1.194	4.431
Trong đó: - Vốn vay		698	805	671	2.174
- Tự có		189	626	416	1.231
- Nguồn khác		99	50	107	256
(2) DN chế biến lâm sản		291	663	910	1.864
Trong đó: - Vốn vay		60	217	355	632
- Tự có		121	384	423	928
- Nguồn khác		110	62	132	304

**Biểu đồ 1: Tỷ trọng các nguồn vốn đầu tư phát triển nông nghiệp (1999 - 2002)**



Vốn ngân sách Nhà nước: 19.510 tỷ đồng, bằng 32%. Vốn ngân sách tập trung đầu tư cho cơ sở hạ tầng thủy lợi, đường giao thông nông thôn, chợ, trường học ở các vùng sâu, vùng xa, chương trình giống, chương trình 5 triệu ha rừng, hỗ trợ chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn, nghiên cứu khoa học, cơ sở hạ tầng ở các xã đặc biệt khó khăn, hỗ trợ định canh định cư cho các đồng bào vùng sâu vùng xa.

Vốn doanh nghiệp nước ngoài (FDI): 6.050 tỷ đồng, bằng 10%: đầu tư các cơ sở chế biến và trồng trọt, chăn nuôi.

Vốn doanh nghiệp nông lâm nghiệp trong nước: 6.295 tỷ (chỉ tính vốn vay và huy động các nguồn khác), bằng 10%. Các doanh nghiệp trong nước tập trung đầu tư cho các vùng sản xuất hàng hóa tập trung và chế biến các mặt hàng nông lâm sản.

Vốn của các chủ trang trại, nông lâm trường, các hợp tác xã: 29.162 tỷ đồng, bằng 48%. Đây là nguồn lực đầu tư lớn nhất, trong đó, phần lớn là của các chủ trang trại đầu tư cây hàng năm và cây lâu năm, và nuôi trồng thủy sản, tập trung nhiều ở ĐBSCL, Đông Nam Bộ và Tây nguyên.

Trong những năm qua, do cơ chế cởi mở, an ninh chính trị ổn định đã thu hút được nguồn vốn của nhiều thành phần kinh tế trong và ngoài nước đầu tư phát triển nông nghiệp. Kết quả trên cho thấy: Chính sách xã hội hóa trong đầu tư phát triển nông nghiệp đã và đang thực hiện và đạt kết quả đáng ghi nhận. Tuy nhiên đầu tư của các nguồn vốn ngoài ngân sách Nhà nước chỉ mới góp phần hình thành các vùng sản xuất hàng hoá tập trung, còn đầu tư cho cơ sở hạ tầng nông thôn rất hạn chế.

## 4 PHÂN TÍCH CHI TIÊU CÔNG TRONG NÔNG NGHIỆP

### 4.1 Chi tiêu công ngành nông nghiệp

Kết quả chi tiêu công cho nông nghiệp từ năm 1996 đến 2003 đã được thống kê phân tích theo từng nguồn chi (chi đầu tư, chi thường xuyên) và theo từng lĩnh vực chủ yếu (thuỷ lợi, nông nghiệp, lâm nghiệp, nghiên cứu khoa học công nghệ, khuyến nông khuyến lâm), trong mỗi lĩnh vực phân tích, tập trung vào tỉ trọng chi, thành quả đầu tư, những tồn tại, hạn chế, nguyên nhân và kiến nghị.

Số liệu phân tích đánh giá được căn cứ vào số liệu phân tích thống kê, số liệu tham khảo của Bộ Tài Chính (chi tiêu công toàn ngành nông nghiệp và địa phương) và số liệu đã xây dựng kế hoạch, quyết toán của Bộ.

#### 4.1.1 Đánh giá chung

Tổng chi ngân sách Nhà nước cho nông nghiệp từ năm 1996-2003 như sau:

**Bảng 2: Chi ngân sách cho nông nghiệp**

Mục	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	96-03
Chi tiêu công cho nông nghiệp (tỷ đồng, giá hiện hành)	2.455	3.712	4.591	7.276	7.308	8.257	8.477	7.849	49.925
Chi thường xuyên		1.003	1.098	981	1.211	1.390	1.641	1.650	8.974
Chi đầu tư	2.455	2.709	3.493	6.295	6.097	6.867	6.836	6.199	40.951
Chi tiêu công cho nông nghiệp (triệu đồng, giá cố định 1994)		2.567	2.855	5.773	5.856	6.647	6.810	5.866	36.374
Chi thường xuyên (Theo Bộ Tài chính)		694	683	981	1.211	1.390	1.641	1.650	8.250
Chi đầu tư	1.742	1.873	2.172	4.792	4.645	5.257	5.169	4.216	29.866
Tỷ trọng chi tiêu công cho nông nghiệp trong tổng ngân sách (%)		5,20	6,30	8,58	7,08	6,92	6,26	5,41	6,64
Tỷ lệ chi tiêu công cho nông nghiệp so với GDP (%)		1,20	1,30	1,82	1,65	1,72	1,58	1,44	1,57
Tỷ lệ chi tiêu công cho nông nghiệp so với GDP nông nghiệp (%)		4,60	4,90	8,17	7,82	8,79	8,24	7,58	7,54

(Nguồn: Theo số liệu kế hoạch, quyết toán, thống kê của Bộ nông nghiệp và theo Báo cáo đánh giá chi tiêu công cộng 2000 do Bộ Tài chính, Ngân hàng Thế giới phát hành)

Số liệu bảng trên cho thấy chi ngân sách cho nông nghiệp từ năm 1996 đến 2003 là 49.925 tỷ (giá cố định 1994 là 36.374 tỷ đồng) chiếm bình quân 6,64% tổng chi Ngân sách, 1,57% GDP và 7,54% GDP trong nông nghiệp. Trong giai đoạn 2000 - 2003, tổng chi 25.179 tỷ đồng (giá cố định) gấp 2,25 lần giai đoạn 96 - 1999 nhưng tỷ trọng trong tổng chi ngân sách lại giảm từ 7,10% xuống còn 6,41%. Mức chi trên so với nhu cầu phát triển nông nghiệp, nông thôn mà chiến lược của Chính phủ đề ra thì chỉ đáp ứng được khoảng 60-70%!

Chi thường xuyên 8.974 tỷ đồng, chiếm 18% tổng chi ngân sách cho nông nghiệp, trong đó: Chi qua Bộ nông nghiệp quản lý là 3.541 tỷ đồng; chi đầu tư 40.951 tỷ đồng chiếm 82%. Tỷ lệ chi thường xuyên so với chi đầu tư XDCB là 1/4. Trong chi đầu tư, kinh phí đầu tư xây dựng cơ bản chiếm khoảng 7/10 tổng chi ngân sách. Còn đối với chi thường xuyên, chi cho hàng hóa dịch vụ chiếm tỷ trọng lớn nhất (khoảng 9,9-12,8% tổng chi ngân sách); chi lương và phụ cấp chiếm 3,4-4,4%; chi hỗ trợ bổ sung chiếm 2,4% đến 3,2% tổng chi ngân sách, chủ yếu là cho trồng trọt (0,6-1,1%).



**Bảng 3: Cơ cấu chi ngân sách trung ương trong từng tiểu ngành thời kỳ 1999-2002**

(% tổng chi ngân sách trong từng tiểu ngành)

	1999			2000			2001			2002		
	Cộng	ĐT	TX	Cộng	ĐT	TX	Cộng	ĐT	TX	Cộng	ĐT	TX
Trồng trọt	14,40	29,58	1,47	23,39	37,47	12,69	37,16	51,60	21,86	18,94	41,12	3,44
Chăn nuôi	61,95	68,36	53,12	57,77	66,82	33,34	55,00	63,82	26,43	20,57	15,65	27,86
Hoạt động thú y	7,90	21,83	3,00	8,63	15,59	7,44	16,16	48,87	2,87	17,23	46,38	9,50
Lâm nghiệp và các dịch vụ liên quan	18,95	32,07	11,41	14,97	17,84	12,55	21,26	28,39	16,03	22,60	29,41	16,29
Trồng rừng	43,42	14,80	77,90	37,39	1,33	77,97	2,23	2,66	0,00	18,62	22,89	2,34
Định canh định cư	3,84	5,84	0,00	7,43	11,77	1,71	13,77	23,81	2,00	36,89	51,48	1,10
Thuỷ lợi và dịch vụ liên quan	49,75	52,23	7,15	37,70	38,88	20,43	27,23	27,81	17,48	21,84	22,02	19,09
<b>Tổng số</b>	<b>46,27</b>	<b>53,87</b>	<b>14,77</b>	<b>31,14</b>	<b>34,93</b>	<b>17,28</b>	<b>25,67</b>	<b>27,85</b>	<b>16,78</b>	<b>20,79</b>	<b>21,73</b>	<b>17,72</b>

**Bảng 4: Chỉ tiêu công trong nông nghiệp theo tiểu ngành, 1999-2002**

(% tổng chi)

	1999						2000						2001						2002					
	Tổng chi NS	Tổng chi ĐT	Trong đó chi ĐTXD CB	Tổng CTX	Trong đó l-ơng và phụ cấp	Trong đó chi hỗ trợ và bổ sung	Tổng chi NS	Tổng chi ĐT	Trong đó chi ĐTXD CB	Tổng CTX	Trong đó l-ơng và phụ cấp	Trong đó chi hỗ trợ và bổ sung	Tổng chi NS	Tổng chi ĐT	Trong đó chi ĐTXD CB	Tổng CTX	Trong đó l-ơng và phụ cấp	Trong đó chi hỗ trợ và bổ sung	Tổng chi NS	Tổng chi ĐT	Trong đó chi ĐTXD CB	Tổng CTX	Trong đó l-ơng và phụ cấp	Trong đó chi hỗ trợ và bổ sung
Trồng trọt	4,2	1,9	1,4	2,2	0,2	0,9	4,2	1,8	1,5	2,4	0,2	0,7	5,0	2,6	2,2	2,4	0,1	0,6	5,0	2,0	1,7	2,9	0,1	1,1
•Chăn nuôi	2,0	1,2	1,1	0,9	0,0	0,4	2,1	1,5	1,3	0,6	0,0	0,4	2,3	1,8	1,6	0,6	0,0	0,4	2,9	1,7	1,1	1,2	0,0	0,5
Hoạt động thú y	2,0	0,5	0,3	1,5	0,4	0,0	2,4	0,3	0,2	2,0	0,7	0,0	2,1	0,6	0,4	1,5	0,7	0,0	2,5	0,5	0,3	1,9	0,8	0,0
Lâm nghiệp và các dịch vụ liên quan	7,5	2,7	1,2	4,7	1,5	0,1	8,3	3,8	2,5	4,5	1,7	0,1	7,5	3,2	1,8	4,3	1,6	0,1	8,7	4,2	2,9	4,5	1,6	0,1
Trồng rừng	1,4	0,7	0,7	0,6	0,0	0,0	1,4	0,7	0,7	0,6	0,1	0,0	0,7	0,6	0,6	0,1	0,0	0,0	1,0	0,8	0,5	0,2	0,0	0,0
Định canh định cư	1,6	1,1	1,0	0,6	0,0	0,3	2,2	1,2	1,2	0,9	0,2	0,3	1,9	1,0	0,9	0,9	0,2	0,2	2,2	1,5	1,5	0,6	0,2	0,2
Thuỷ lợi và dịch vụ liên quan	64,2	60,7	55,3	3,5	0,4	0,2	64,1	60,0	53,9	4,1	0,4	0,3	66,4	62,6	55,0	3,8	0,4	0,3	60,2	56,6	51,3	3,6	0,3	0,1
<b>Tổng số</b>	<b>100,0</b>	<b>80,6</b>	<b>71,9</b>	<b>19,4</b>	<b>3,4</b>	<b>2,4</b>	<b>100</b>	<b>78,5</b>	<b>69,2</b>	<b>21,5</b>	<b>4,4</b>	<b>2,9</b>	<b>100,0</b>	<b>80,3</b>	<b>69,4</b>	<b>19,7</b>	<b>4,1</b>	<b>2,7</b>	<b>100,0</b>	<b>76,5</b>	<b>66,9</b>	<b>23,5</b>	<b>4,2</b>	<b>3,2</b>

(Nguồn số liệu: Bộ Tài chính)

4.1.1.1 Mức độ ngành và xu hướng của chỉ tiêu công

Bảng 4 cho thấy chỉ tiêu công cho nông nghiệp<sup>5</sup> thời kỳ 1999-2002 tăng gấp 1,28 lần từ 3,412 tỷ đồng năm 1999 lên 4,364 tỷ đồng năm 2003 (giá cố định 1994). Mức tăng chi bình quân hàng năm là 8,6%, trong đó chi thường xuyên tăng 15,5% và chi đầu tư tăng 6,8%. Năm 2001 là năm có mức chi cho nông nghiệp cao nhất từ trước đến nay, lên tới trên 7 nghìn tỷ đồng. Trong khi mức tăng chi thường xuyên có xu hướng khá ổn định, thì chi đầu tư tăng không đều. Riêng năm 2001, chi đầu tư tăng đột biến từ 2.814 tỷ đồng lên 3.619 tỷ đồng.

**Bảng 5: Chi tiêu công cho nông nghiệp thời kỳ 1999-2002**

	1999	2000	2001	2002
Chi tiêu công cho nông lâm ngư nghiệp (tỷ đồng, giá hiện hành)	5.326	5.804	7.420	7.471
<i>Chi thường xuyên</i>	1.027	1.263	1.466	1.735
<i>Chi đầu tư</i>	4.300	4.542	5.953	5.736
<b>Chi tiêu công cho nông lâm ngư nghiệp (tỷ đồng, giá cố định 1994)</b>	<b>3.412</b>	<b>3.596</b>	<b>4.510</b>	<b>4.364</b>
<i>Chi thường xuyên</i>	658	782	891	1.013
<i>Chi đầu tư</i>	2.755	2.814	3.619	3.351
<b>Cơ cấu chi tiêu công cho nông lâm ngư nghiệp (%)</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
<i>Chi thường xuyên</i>	19,27	21,76	19,76	23,22
<i>Chi đầu tư</i>	80,73	78,24	80,24	76,78
<b>Tốc độ tăng chi tiêu công cho nông lâm ngư nghiệp (%)</b>		5,40	25,42	-3,25
<i>Chi thường xuyên</i>		18,98	13,92	13,70
<i>Chi đầu tư</i>		2,16	28,61	-7,42
Tỷ trọng chi tiêu công cho nông lâm ngư nghiệp trong tổng ngân sách (%)	6,28	5,63	6,21	5,51
Tỷ lệ chi tiêu công cho nông lâm ngư nghiệp so với GDP (%)	1,33	1,31	1,54	1,39
Tỷ lệ chi tiêu công cho nông lâm ngư nghiệp so với GDP nông lâm ngư nghiệp (%)	5,24	5,36	6,63	6,06
Hệ số thiên lệch (%)	24,70	22,98	26,77	23,96
Chi tiêu công cho nông lâm ngư nghiệp trên đầu người sống ở nông thôn, giá cố định (nghìn đ)	58,31	61,13	76,18	73,07
Chi tiêu công cho nông lâm ngư nghiệp cho một lao động nông nghiệp, giá cố định (nghìn đ)	138	144	178	

Tỷ trọng chi ngân sách cho nông nghiệp tương đối ổn định. Tương tự như các năm trước đó, thời kỳ 1999-2002 chi tiêu công cho nông nghiệp chiếm từ 5,6% đến 6,3% tổng chi ngân sách. Tỷ lệ này là thấp so với các nước trong khu vực, như Thái Lan, Trung Quốc, Ấn Độ. Chi ngân sách cho ngành nông nghiệp chỉ vào khoảng 1,3% đến 1,5% tổng GDP, tăng không đáng kể so với thời kỳ 1997-1998. So với GDP nông nghiệp, chi tiêu công cho nông nghiệp từ năm 1992 đến nay cũng có xu hướng tăng nhưng không nhiều, từ 5,2% GDP nông nghiệp năm 1999 lên 6,1% năm 2002. Chi tiêu công nông nghiệp tính trên một lao động trong ngành nông nghiệp cũng tăng trên 1,5 lần so với thời kỳ trước đó, từ 112 nghìn đồng năm 1998 lên tới 178 nghìn đồng năm 2001. Với xu hướng tỷ trọng nông nghiệp giảm dần trong tổng GDP, thì các con số nói

<sup>5</sup> Nông nghiệp trong báo cáo này bao gồm cả ba tiểu ngành trong nông nghiệp là nông nghiệp, lâm nghiệp.

trên cho thấy chi ngân sách cho nông nghiệp đã được cải thiện ở mức độ nhất định. Tuy nhiên, chỉ số thiên lệch (bias indicator) khoảng trên dưới 25%, cho thấy ngành nông nghiệp vẫn chưa được hỗ trợ từ ngân sách tương xứng với phần đóng góp của ngành vào GDP.

Tuy vậy, nếu chỉ tính đến chi tiêu công cho nông nghiệp trong việc hỗ trợ thực hiện các mục tiêu và các định hướng ưu tiên cho ngành nông nghiệp thì sẽ là cách nhìn nhận chưa đầy đủ. Nông nghiệp và nông thôn còn nhận được các hỗ trợ của ngân sách một cách gián tiếp thông qua chi tiêu công cho các lĩnh vực liên qua đến cung cấp các dịch vụ thiết yếu và cơ sở hạ tầng nông thôn như giáo dục, y tế, đường giao thông, điện, thông tin liên lạc, văn hóa. Ngoài ra, các chương trình mục tiêu cho các vùng nghèo và các xã đặc biệt khó khăn cũng là các khoản chi cho nông thôn. Nhưng các vấn đề này vượt ra khỏi phạm vi của báo cáo này, nên sẽ không được đề cập đến ở đây.

#### 4.1.1.2 Chi ngân sách theo cấp quản lý (trung ương và địa phương)

Nhìn chung, chi ngân sách ngày càng phi tập trung theo hướng trao nhiều quyền hơn cho cấp tỉnh, bắt đầu khá rõ nét vào năm 1999. Nếu năm 1998, chi ngân sách trung ương còn chiếm tới 60,0% tổng ngân sách, thì đến năm 1999 tỷ lệ này giảm xuống 46,3%; và năm 2002 chỉ còn 20,8%. Tuy nhiên, phân cấp ngân sách chủ yếu diễn ra mạnh mẽ trong lĩnh vực chi đầu tư, còn chi thường xuyên vẫn giữ tỷ lệ khá ổn định vào khoảng trên dưới 17% tổng ngân sách được chi ở cấp trung ương và phần còn lại là ở địa phương. Đó là vì chi thường xuyên là các khoản chi thường kỳ có mức chi tương đối ổn định từ năm này qua năm khác.

Kèm theo với phân cấp ngân sách mạnh hơn về đầu tư, thì địa phương cũng được bổ sung thêm quỹ lương cho Bộ máy để thực hiện công việc này. Số liệu chi tiết hơn về tỷ lệ chi thường xuyên giữa hai cấp trung ương và địa phương cho thấy chi lương và phụ cấp mang tính chất lương ở cấp địa phương tăng dần so với cấp trung ương (từ 90,1% tổng chi lương ngân sách năm 1999 lên 93,3% năm 2001 và 92,1% năm 2002). Tuy nhiên, cấp trung ương dường như lại được tăng quyền chi hỗ trợ và bổ sung nhiều hơn so với địa phương từ 7,9% tổng chi hỗ trợ bổ sung năm 1999 lên gần 19% ba năm tiếp đó.

Tương quan chi ngân sách giữa trung ương và địa phương theo tiểu ngành trong nông nghiệp trong thời kỳ này cũng thay đổi khá nhanh. Năm 1999, ba ngành chăn nuôi, thủy lợi và trồng rừng có tỷ trọng chi khá cao ở cấp trung ương (tương ứng là 62,0%, 49,8% và 43,4%). Các năm kế tiếp, tỷ trọng này giảm nhanh xuống còn trên dưới 20% vào năm 2002. Trong khi đó, chi ngân sách cho các ngành lâm nghiệp, thú y và định canh định cư lại phát triển theo chiều hướng ngược lại, dẫn đến tỷ trọng chi ngân sách cho từng ngành ở cấp trung ương năm 2002 tương đối đồng đều, chiếm khoảng 20% tổng ngân sách (trừ hoạt động trồng rừng).

#### 4.1.1.3 Cơ cấu chi theo tiểu ngành

Cơ cấu chi tiêu công theo tiểu ngành khá ổn định. Tiểu ngành chiếm phần lớn chi ngân sách nông nghiệp là thủy lợi, bao gồm cả phòng chống lụt bão (chiếm khoảng từ 60% đến 66% tổng chi tiêu công cho nông nghiệp). Tiếp đó là lâm nghiệp (7-8%) và trồng trọt (4-5%). Các hoạt động khác như trồng rừng, chăn nuôi, thú y chiếm tỷ trọng khiêm tốn. Mục lục ngân sách hiện hành không cho phép tách riêng chi ngân sách cho khuyến nông, nghiên cứu và triển khai trong nông nghiệp. Tuy nhiên, số liệu ước tính

cho thấy chi cho nghiên cứu khoa học trong nông nghiệp còn rất nhỏ (khoảng 0,1% GDP nông nghiệp).

Với phần dịch vụ thủy lợi cho nông nghiệp chủ yếu dành cho trồng trọt, rõ ràng là cơ cấu chi tiêu này vẫn theo hướng thiên về trồng trọt (chiếm khoảng 2/3 tổng chi ngân sách cho nông nghiệp), chứ chưa có hướng thúc đẩy các ngành có giá trị gia tăng cao hơn (chăn nuôi, nuôi trồng thủy hải sản) để thỏa mãn nhu cầu tiêu dùng ngày càng tăng đối với các sản phẩm thịt, sữa và cá.

#### 4.1.1.4 Cơ cấu chi theo vùng

Thời kỳ 1999-2002, với việc chú trọng hơn đến phát triển nông nghiệp và nông thôn, chi tiêu ngân sách nông nghiệp tính bình quân đầu người theo vùng đã có xu hướng vì người nghèo nhiều hơn giai đoạn trước theo nghĩa là vùng nghèo thường có mức chi trên đầu người cao hơn vùng giàu. Thời kỳ 1997-98, vùng Đông Nam Bộ (vùng có thu nhập bình quân đầu người cao nhất Việt Nam) có mức chi tiêu công cho nông nghiệp bình quân năm là gần 26 nghìn đồng thì vùng nghèo như Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung chỉ khoảng trên 21 nghìn đồng. Đến thời kỳ 1999-2002, tình hình đã thay đổi. Vùng nghèo nhất là Tây Bắc nhận được khoản chi tiêu công cho nông nghiệp bình quân đầu người cao nhất (77 nghìn đồng), khoảng trên gấp 1,5 lần so với vùng Đông Nam Bộ.

**Bảng 6:** Mức chi tiêu công cho nông nghiệp bình quân đầu người hàng năm theo vùng thời kỳ 1997-2002 (nghìn đồng)

Vùng	Mức chi tiêu 97-98	Mức chi tiêu 1999-2002	Xếp hạng mức chi tiêu 98-99*	Xếp hạng mức chi tiêu 99-02*	Tỷ lệ tăng bình quân năm thời kỳ 99-02	Xếp hạng nghèo 2002**
ĐB sông Hồng	17,638	49,017	8	7	17.6	7
Đông Bắc	28,380	73,593	3	2	73.6	4
Tây Bắc	35,250	77,079	2	1	77.1	1
Bắc Trung Bộ	21,084	60,721	7	4	60.7	3
Duyên hải miền Trung	21,531	57,232	6	5	57.2	5
Tây Nguyên	52,117	71,336	1	3	71.3	2
Đông Nam Bộ	25,912	45,262	4	8	45.3	8
ĐB sông Cửu Long	23,285	49,311	5	6	49.3	6
<b>Việt Nam</b>	<b>24,405</b>	<b>55,584</b>	-	-	<b>55.6</b>	-

*Ghi chú:* \* Tỉnh có mức chi tiêu cao nhất xếp thứ nhất và ngược lại.

\*\* Tỉnh nghèo nhất đứng thứ nhất và ngược lại.

*Nguồn:* Tính toán và xếp hạng dựa trên số liệu Bộ Tài chính và Báo cáo “Nghèo” của các nhà tài trợ (2003).

Tính theo giá hiện hành, thời kỳ 1999-2002 chi ngân sách nông nghiệp bình quân năm của tất cả các vùng (trừ Đồng bằng sông Cửu Long) có mức tăng nhanh hơn so với năm 1998. Tuy vậy, chi tiêu công cho nông nghiệp ở tất cả các vùng cũng chỉ có tốc tăng năm sau hơn năm trước trong hai năm 1999 và 2000. Năm 2001, tốc độ tăng ở bốn vùng nghèo là Đông Bắc, Tây Bắc, Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung đã bị chậm lại, và đến năm 2002 thì mức tăng chi tiêu công cho nông nghiệp ở tất cả các vùng đều thấp hơn năm 2001.

Chi tiêu công cho thủy lợi ở tất cả các vùng đều chiếm quá nửa chi tiêu công nông nghiệp. Tuy nhiên, các vùng trung du và miền núi (Như Tây Nguyên, Tây Bắc) có tỷ trọng chi tiêu công cho các hoạt động liên quan đến rừng cao hơn các vùng khác, còn ở vùng đồng bằng thì chi cho thủy lợi chiếm phần lớn. Với kinh phí xây dựng công trình thủy lợi ở miền núi cao hơn đáng kể so với ở miền xuôi, còn người dân sống ở

vùng này lại nghèo hơn ở đồng bằng thì đây là điều lý giải chính vì sao số công trình thủy lợi được xây dựng ở miền núi còn ít ỏi, và thủy lợi ở đây chưa hỗ trợ nông nghiệp tạo ra giá trị gia tăng cao như ở đồng bằng.

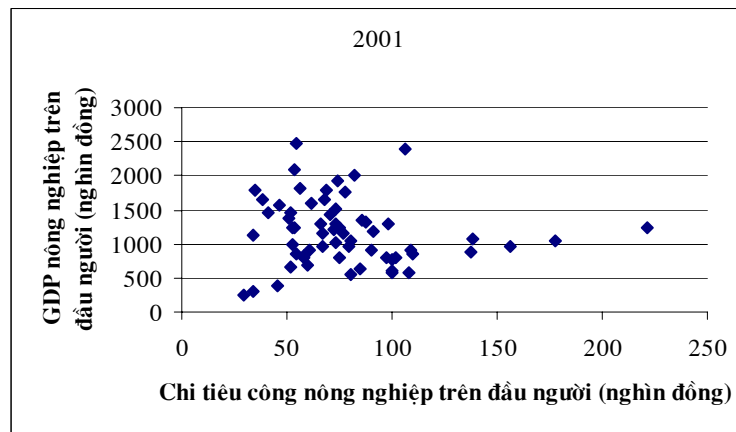
Trừ vùng Đông Nam Bộ, các vùng khác dành phần chi quá nhỏ cho chăn nuôi và thú y. Đây có lẽ là định hướng chưa hoàn toàn hỗ trợ nông dân đáp ứng được nhu cầu thị trường. Khi thu nhập của người dân tăng cao, thì họ có xu hướng tiêu dùng nhiều hơn các sản phẩm nông nghiệp có giá trị dinh dưỡng cao của ngành chăn nuôi như thịt, trứng, sữa.

4.1.1.5 Cơ cấu chi theo tỉnh

Biểu đồ dưới đây cho thấy chi ngân sách nông nghiệp theo tỉnh có xu hướng tỷ lệ thuận với GDP nông nghiệp theo tỉnh. Điều này có nghĩa là chi tiêu công có tác dụng thúc đẩy nông nghiệp phát triển, nhưng phân bố chi tiêu công nông nghiệp theo tỉnh lại chưa có lợi cho các tỉnh nghèo.

**Biểu đồ 2: Chi tiêu công cho nông nghiệp và GDP nông nghiệp trên đầu người**

theo tỉnh năm 2001 (nghìn đồng/người)



4.1.1.6 Các vấn đề đan xen

*Trợ giá và hỗ trợ cho các vùng/nhóm/hoạt động mà người nghèo sử dụng nhiều nhất (có lợi cho người nghèo, công bằng và chú trọng vấn đề giới)*

Hiện nay, Nhà nước có trợ giá trong ngành nông nghiệp cho một số hoạt động sau: Khoảng một nửa chi phí duy tu bảo dưỡng các công trình thủy lợi; Một số chương trình giống cây trồng vật nuôi dưới dạng trợ giá một phần giống mới; Toàn Bộ chi phí về khuyến nông bao gồm chi đầu tư, chi thường xuyên và các chương trình khuyến nông. Chi phí khuyến nông được coi là tiền Nhà nước cấp để truyền bá các hoạt động khuyến nông cần thiết nhất cho nông dân; Dịch vụ tư vấn và tập huấn về thú y; Chi phí hỗ trợ dập các đợt dịch bệnh đối với cây trồng hay vật nuôi.

4.1.2 Chi đầu tư XDCB

Chi đầu tư qua Bộ nông nghiệp trực tiếp quản lý chiếm khoảng 40,92% tổng chi đầu tư cho nông nghiệp. Tỷ trọng quản lý của trung ương theo xu hướng giảm dần từ 48% năm 1996 xuống còn 41% năm 2003. Điều đó thể hiện chính sách đầu tư nông nghiệp đã chuyển hướng theo chiến lược cải cách chi tiêu công: Trung ương quản lý

những dự án chương trình mang tính chiến lược, trọng tâm trọng điểm quyết định đến chuyển dịch cơ cấu toàn ngành hoặc vùng lãnh thổ; địa phương phát huy nội lực thực hiện kế hoạch đầu tư phát triển trên địa bàn mình, tránh sự chồng chéo trong đầu tư.

**Bảng 6: Cơ cấu đầu tư XDCB theo phân cấp**

Đơn vị: tỷ đồng

TT	Đầu tư	Năm								
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	96-03
1	Bộ NN quản lý	1.167	1.510	1.677	2.942	2.633	2.869	2.301	1.681	16.780
	%	48	56	48	47	43	42	34	27	41
2	Địa phương	1.288	1.199	1.816	3.353	3.464	3.998	4.535	4.518	24.171
	%	52	44	52	53	57	58	66	73	59
3	Tổng toàn ngành	2.455	2.709	3.493	6.295	6.097	6.867	6.836	6.199	40.951
	%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(Nguồn số liệu: Số liệu địa phương theo tài liệu Bộ Tài chính và tài liệu đánh giá chỉ tiêu công cộng giai đoạn 93-99; số liệu Bộ quản lý theo số kế hoạch và quyết toán của Bộ)

Từ 1996 đến 2003, tổng vốn đầu tư do Bộ quản lý là 16.780 tỷ đồng trong đó: Thủy lợi chiếm 68%, Nông nghiệp 9%, Lâm nghiệp 10%, Cơ sở hạ tầng nông thôn 9% và đầu tư khác 4%. Tỷ trọng trên đã thay đổi qua các thời kỳ: Giai đoạn 96-99 (Biểu đồ 1) thủy lợi chiếm tỷ trọng là 78% nhưng đến giai đoạn 2000-2003 (Biểu đồ 2) đã giảm xuống còn 60%. Và như vậy, các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp và cơ sở hạ tầng đều tăng, từ 8% (đối với nông nghiệp, lâm nghiệp), 4% (CSHTNT) lên 11% (đối với nông nghiệp, lâm nghiệp), và 13% (đối với CSHTNT). Với cơ cấu chi đầu tư như trên, thấy rằng cơ cấu đầu tư đã thay đổi, nhiệm vụ thủy lợi đã chuyển hướng không chỉ đầu tư các công trình tưới tiêu phục vụ lúa mà còn phải đáp ứng nhiều mục tiêu khác như tưới cây công nghiệp, nước sạch nông thôn và cơ sở hạ tầng.

**Table 7: Cơ cấu đầu tư trong nông nghiệp**

Đvt: Tỷ đồng (giá hiện hành)

	Đầu tư	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	96-03
A	ĐT do Bộ quản lý	1.167	1.510	1.677	2.942	2.633	2.869	2.301	1.681	16.780
	Vốn trong nước	738	1.129	1.078	1.935	1.300	1.699	1.067	751	9.696
	Vốn ODA <sup>6</sup>	429	381	599	1.007	1.333	1.170	1.234	931	7.084
1	Thủy lợi	876	1.237	1.407	2.316	1.871	1.826	1.123	803	11.459
	Vốn trong nước	546	927	924	1.580	1.268	1.231	610	415	7.501
	Vốn ODA	330	310	484	736	603	595	513	388	3.958
2	Nông nghiệp	117	137	100	195	307	264	261	156	1.536
	Vốn trong nước	106	133	89	187	-80	241	217	74	966
	Vốn ODA	11	4	11	7	387	23	44	82	570
3	Lâm nghiệp <sup>7</sup>	135	100	121	258	193	201	362	257	1.627
	Vốn trong nước	47	33	29	88	66	53	199	40	556
	Vốn ODA	88	67	92	170	127	148	162	217	1.071
4	CSHTNT			12	99	220	345	350	245	1.270
	Vốn trong nước			0	5	5	-59	-165	0	-214
	Vốn ODA			12	95	215	404	515	244	1.484

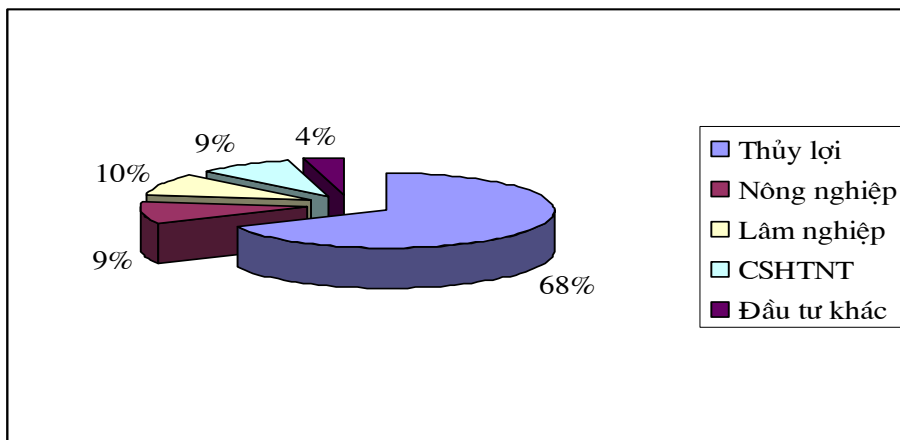
<sup>6</sup> Chủ yếu là kế hoạch của nguồn ODA vay.

<sup>7</sup> Chưa bao gồm dự án 661

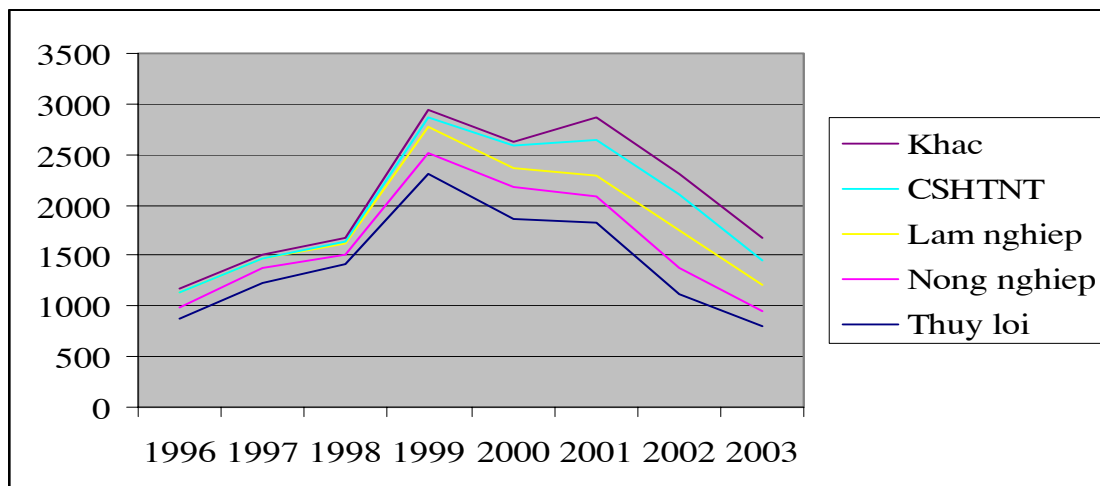
5	Đầu tư khác						180	155	160	495
6	CBĐT	21	20	25	35	28	28	25	35	216
7	TK-QH	18	16	11	39	14	26	25	27	177
B	<b>Địa phương</b>	1.288	1.199	1.816	3.353	3.464	3.998	4.535	4.518	24.171
	<b>Tổng toàn ngành</b>	2.455	2.709	3.493	6.295	6.097	6.867	6.836	6.199	40.951

(Nguồn số liệu: Số liệu địa phương theo tài liệu Bộ Tài chính và tài liệu đánh giá chi tiêu công cộng giai đoạn 93-99; số liệu Bộ quản lý theo số kế hoạch và quyết toán của Bộ)

**Biểu đồ 3: Cơ cấu chi tiêu công theo lĩnh vực do Bộ quản lý từ 1996-2003**



**Biểu đồ 4: Vốn đầu tư theo giai đoạn**



**4.1.2.1 Chi đầu tư thủy lợi:**

Tổng hợp vốn đầu tư thủy lợi từ nguồn ngân sách Nhà nước năm 1996-2003 là 11.459 tỷ đồng, bằng 60% vốn ngân sách Nhà nước đầu tư cho toàn ngành nông nghiệp và nông thôn do Bộ quản lý. Trong đó, vốn trong nước 7.501 tỷ đồng, chiếm 65% tổng vốn Nhà nước đầu cho lĩnh vực thủy lợi, vốn ODA là **3.958** tỷ đồng chiếm 35%.

Vốn đầu tư cho thủy nông cả thời kỳ là 10.120 tỷ đồng chiếm 85%; vốn cho Đê- Kè-Cống 1.339 tỷ đồng chiếm 11%. Vốn Thủy lợi thời kỳ này được tập trung đầu tư để cải tạo nâng cấp các công trình thủy lợi trọng điểm, duy trì năng lực tưới tiêu các công trình hiện có, nâng cao năng lực tưới cho 24 vạn ha, tạo nguồn 21 vạn ha, ngăn

mặn 15 vạn ha đưa diện tích được tưới từ 6,6 triệu ha năm 1996 lên 7,5 triệu ha năm 2000. Kết quả trên đã tác động tích cực đến diện tích, năng suất và chất lượng lúa và chuyển dịch cơ cấu trong nông nghiệp. Các dự án đạt hiệu quả cao trong thời kỳ này là dự án phục hồi và chống lũ (vay ADB) khôi phục hệ thống thủy lợi Đô Lương (Nghệ An), Đập Bái Thượng (Thanh Hóa), chỉnh trang Đê Hà Nội; Dự án thủy lợi sông Hồng gồm khôi phục nâng cấp 28 công trình thủy lợi, trạm bơm của các tỉnh thuộc đồng bằng sông Hồng; dự án thủy lợi miền Trung và TP HCM; hoàn chỉnh đưa vào sử dụng các dự án lớn (nhóm A) như Thạch Nham, Sông Quao; Azunhạ;

**Bảng 8: Cơ cấu chi đầu tư thủy lợi theo vùng**

*Đvt: Tỷ đồng*

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Cộng	%
<b>I</b>	<b>THỦY LỢI</b>	<b>876</b>	<b>1.237</b>	<b>1.407</b>	<b>2.316</b>	<b>1.871</b>	<b>1.826</b>	<b>1.123</b>	<b>803</b>	<b>11.459</b>	<b>97</b>
<b>A</b>	<b>Thủy nông</b>	<b>765</b>	<b>1.071</b>	<b>1.298</b>	<b>2.166</b>	<b>1.608</b>	<b>1.607</b>	<b>963</b>	<b>643</b>	<b>10.120</b>	<b>85</b>
1	Đồng bằng SH	125	295	315	645	482	400	124	130	2.516	21
2	Miền núi phía bắc	54	70	78	217	155	110	75	76	835	7
3	Bắc Trung bộ	233	159	357	507	301	341	103	37	2.037	17
4	Tây nguyên	25	23	26	86	71	65	50	47	392	3
5	Duyên hải miền Trung	34	159	92	103	171	279	161	21	1.019	9
6	Miền đông Nam bộ	19	33	36	228	102	104	48	14	584	5
7	Đồng bằng sông CL	254	307	315	337	286	256	353	318	2.426	20
8	Khác	21	26	80	42	40	52	50	0	310	3
<b>B</b>	<b>Đê điều</b>	<b>112</b>	<b>166</b>	<b>109</b>	<b>150</b>	<b>263</b>	<b>220</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>1.339</b>	<b>11</b>
<b>II</b>	<b>CBĐT</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>35</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>35</b>	<b>216</b>	<b>2</b>
<b>III</b>	<b>TKQH</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>39</b>	<b>14</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>27</b>	<b>177</b>	<b>1</b>
	<b>Tổng cộng</b>	<b>915</b>	<b>1.273</b>	<b>1.443</b>	<b>2.390</b>	<b>1.913</b>	<b>1.880</b>	<b>1.173</b>	<b>865</b>	<b>11.852</b>	<b>100</b>

Xu hướng đầu tư thủy lợi đã thay đổi theo hướng tăng dần cho đầu tư cải tạo nâng cấp (28% năm 1996 lên 48% năm 2000 và 64% năm 2003) hạn chế các công trình xây mới, tập trung cho các vùng trọng điểm, miền núi, Tây nguyên theo chiến lược phát triển thủy lợi. Thực tế chi đầu tư thủy lợi theo vùng lãnh thổ được thể hiện ở hai Biểu đồ trên. Từ Biểu đồ cho thấy vùng đồng bằng sông Cửu Long vẫn được quan tâm đầu tư trong suốt quá trình, giai đoạn 96-99 chiếm 24% tăng lên 26% giai đoạn 2000-2003; Miền núi phía bắc, Tây nguyên, Duyên hải Miền Trung và Miền Đông Nam Bộ là những vùng được quan tâm đầu tư, chủ yếu là đầu tư để cải tạo nâng cấp các công trình, hệ thống thủy lợi hiện có: Tây nguyên từ 3% giai đoạn 96-99 lên 5% giai đoạn 2000-2003; vùng duyên hải miền trung từ 8% tăng lên 13,%. Bên cạnh đó, các vùng đã tương đối ổn định về công tác thủy lợi có thể phát huy hiệu quả cũng như phát huy cơ chế thu - chi thì hướng đầu tư ngân sách đã được điều chỉnh giảm, như: Vùng Đồng bằng sông Hồng từ 22,4% giai đoạn 96-99 giảm xuống còn 18,75% giai đoạn 2000-2003; Bắc Trung Bộ từ 24% giảm xuống còn 15,5%.

Trong thời kỳ này, mặc dù có những năm ngân sách căng thẳng, thu ngân sách không đủ đáp ứng nhu cầu chi, nhưng Nhà nước vẫn ưu tiên vốn để cấp phát, thanh toán theo kế hoạch đã giao (tuy nhiên, chưa đủ vốn theo tiến độ thực hiện), góp phần tăng nhanh năng lực tưới, tiêu, điều hòa nguồn nước phục vụ nông nghiệp, nông thôn.

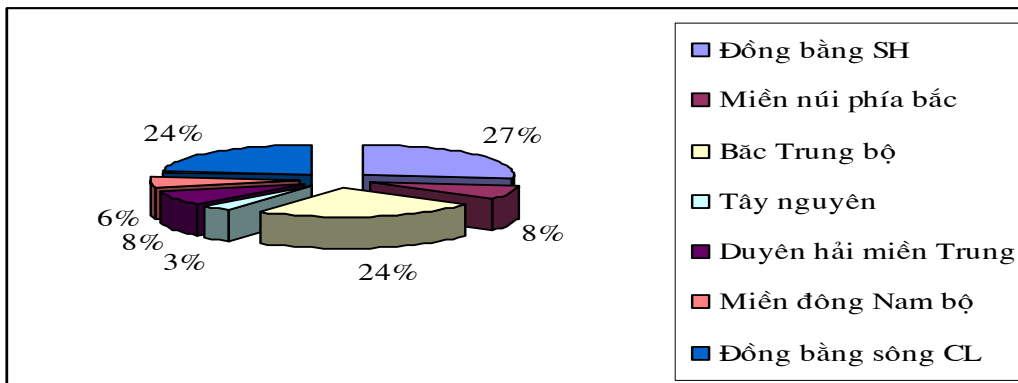


Tính đến nay, đã có trên 180 công trình hoàn thành quyết toán đưa vào khai thác với số vốn 2.994 tỷ đồng hình thành giá trị tài sản xã hội.

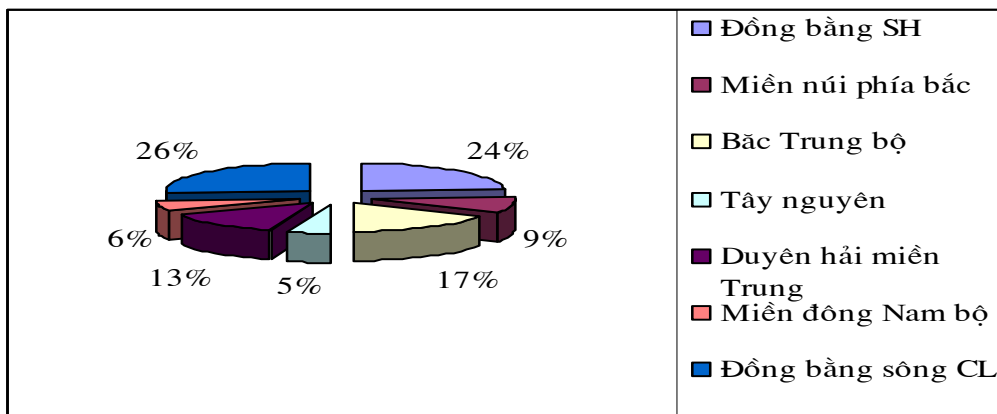
Cùng với việc ưu tiên vốn, cơ chế tài chính cũng có nhiều chuyển biến. đó là việc quản lý và cấp phát vốn XDCB cho nông nghiệp nói chung, cho thủy lợi nói riêng đã chuyển từ cấp phát bị động sang cấp chủ động, đầu năm khi chưa có kế hoạch chính thức, những công trình chống lũ như đê điều, công trình cấp bách quan trọng được Bộ Tài chính cấp ứng. Nhìn chung, việc cấp vốn từ Ngân sách Nhà nước cho các công trình xây dựng cơ bản nói chung, cho nông nghiệp, thủy lợi nói riêng trong thời gian qua đã tạo môi trường và điều kiện thuận lợi để đẩy nhanh việc thực hiện các dự án, sớm đưa công trình vào sử dụng, phát huy hiệu quả kinh tế xã hội.

**Biểu đồ 5: Cơ cấu đầu tư thủy lợi**

Đầu tư giai đoạn 96-99



Đầu tư giai đoạn 2000-2003



Hạn chế:

Theo chiến lược phát triển thủy lợi giai đoạn 96-2000, để cải tạo, nâng cấp các công trình thủy lợi hiện có, thì mỗi năm cần phải được đầu tư từ Ngân sách 4500 tỷ đồng trong đó Trung ương quản lý là 3500 tỷ; giai đoạn 2001-2005, mỗi năm cần đầu tư từ ngân sách là 6000 tỷ trung ương quản lý 4000 tỷ đồng. Qua thực tế đầu tư từ 1996-2003 đã cho thấy: Vốn Ngân sách cấp cho thủy lợi chỉ đáp ứng được 60% yêu cầu trên, năm cấp phát cao nhất (1999) là 2.316 tỷ đồng bằng 70% nhu cầu. Những năm thuộc giai đoạn 2001-2005 vốn đầu tư của ngân sách lại có xu hướng giảm dần, năm 2001 được đầu tư 1.819 tỷ thì năm 2003 chỉ được đầu tư 802,5 tỷ đồng. Vốn thiếu, nhưng mục tiêu quan trọng không thể cắt giảm, đó là nguyên nhân dẫn đến tồn

nợ trong lĩnh vực đầu tư hiện nay. Theo thống kê, vốn tồn nợ xây dựng cơ bản thủy lợi lên đến trên 800 tỷ đồng;

Đầu tư hàng năm còn dàn trải, năm 1996 có 146 công trình thủy nông thì đến năm 2003 có 167 công trình, trong đó các công trình nhóm B, C chiếm trên 80% và hầu hết các công trình đều bị kéo dài so với qui định.

Việc phân bổ vốn theo lãnh thổ chưa đảm bảo tính công bằng và theo chiến lược phát triển nông nghiệp theo vùng, lãnh thổ. Các vùng Tây Nguyên, vùng núi phía Bắc là những nơi được ưu tiên đầu tư theo chủ trương của Nhà nước, thì thực tế mức đầu tư cũng chỉ chiếm từ 3,5 đến 7% tổng vốn đầu tư thủy lợi.

Trong quá trình thực hiện, còn nhiều vấn đề vướng mắc, đặc biệt trong các khâu: Chuẩn bị và xây dựng dự án; thẩm định và phê duyệt; đền bù và giải phóng mặt bằng; đấu thầu; quản lý sau dự án làm chậm tiến độ thực hiện dự án và kéo dài thời gian đưa dự án vào hoạt động. Kết quả dẫn đến tốc độ giải ngân cho các chương trình, dự án bị chậm và ảnh hưởng tới hiệu quả sử dụng vốn.

#### 4.1.2.2 Thủy nông

##### Tình hình

Năm 1999, cả nước có 21.177 công trình thủy lợi các loại, trong đó có 1.957 hồ chứa nước có dung tích trên 300 nghìn m<sup>3</sup>, hơn 3.000 cống tưới tiêu loại lớn, trên 10.000 trạm bơm nước lớn và vừa với tổng công suất 24,8 triệu m<sup>3</sup>/h, trên 1.000 kênh tưới tiêu loại lớn cùng với hàng vạn km kênh mương và công trình trên kênh nội đồng, hơn 8.000 km bờ bao ngăn lũ đầu vụ hè thu ở đồng bằng sông Cửu Long, cùng với hơn 755 nghìn máy bơm vừa và nhỏ do hợp tác xã và hộ nông dân mua sắm.

Trong số này, doanh nghiệp thủy nông quản lý 19.391 công trình, chiếm 91,6% tổng số, phục vụ tưới cho 80% tổng diện tích được tưới. Số còn lại là những công trình độc lập do tổ chức của tập thể và tư nhân quản lý. Ước tính cơ sở vật chất thủy lợi do các doanh nghiệp quản lý khoảng 100 nghìn tỷ đồng (tổng giá trị tài sản cố định của các công trình thủy lợi Nhà nước 60 nghìn tỷ đồng (giá năm 1998), chưa tính giá trị tài sản cố định đề điều, nhà máy thủy điện).

**Bảng 9: Hiện trạng của hệ thống thủy nông**

Chỉ tiêu	Đơn vị tính	1999	2000	2001	2002	2003
Số công trình thủy lợi	Công trình	21.177	21.384	21.646	21.875	22.000
Trong đó						
Công trình TL trình lớn			61	262	229	125
Kênh cấp 1	Km	363	258	140,00	128	115
Trong đó đã được kiên cố hóa	%	27%	26%	19%	22%	20%
Kênh cấp 2	Km	6000	2772	3.547,04	1264	1329
Trong đó đã được kiên cố hóa	%	37%	28%	50%	35%	37%
Kênh cấp 3	Km	4.400	5164	8.564,67	2468	1598
Trong đó đã được kiên cố hóa	%	18%	25%	57%	38%	25%

(Nguồn: Cục Thủy lợi, Bộ NNPTNT).

Ngành thủy lợi không chỉ phục vụ cho công tác tưới, tiêu nông nghiệp mà còn phục vụ nhiệm vụ phòng chống lụt bão, cấp nước và tiêu nước cho công nghiệp, dịch vụ và khu vực dân sinh. Đến năm 2000, tổng năng lực tưới đạt hơn 3,3 triệu ha đất canh tác; tạo nguồn đạt trên 1 triệu ha; năng lực tiêu nước vụ mùa các tỉnh Bắc Bộ đạt trên 1,4 triệu ha đất tự nhiên; ngăn mặn 0,77 triệu ha. Đã cải tạo được 1,6 triệu ha đất chua phèn ở đồng bằng sông Cửu Long. Bảng 9 cho thấy diện tích được tiêu nước cũng như diện tích lúa được tưới ổn định hàng năm đều tăng. Trong những năm gần đây, tuy hạn

hán xảy ra liên tục, nhưng hiện tượng thiếu nước chỉ xảy ra ở những vùng chưa có công trình thủy lợi, hoặc công trình chưa hoàn chỉnh.

Nhìn tổng quát trên phạm vi toàn quốc, với các mức độ khác nhau đã hình thành và phân bố đều mạng lưới công trình thủy lợi, đó là cơ sở hạ tầng kỹ thuật quan trọng trực tiếp phục vụ và bảo vệ sản xuất nhằm đảm bảo đời sống cho hàng chục triệu nông dân và đóng góp không nhỏ cho sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, **kết quả đạt được về tưới tiêu vẫn chưa tương xứng với lượng vốn ngân sách khá lớn đầu tư vào thủy lợi.** Tính chung trên cả nước, các hệ thống thủy lợi mới đảm bảo tưới ổn định 50-60% diện tích so với công suất thiết kế, trong đó có hệ thống mới chỉ đạt 25-30% (chủ yếu là các hệ thống thủy lợi nhỏ). Hầu hết, các hệ thống thủy lợi lớn đảm bảo tưới 90-100% diện tích, nhưng phải có các biện pháp khác hỗ trợ nên đã làm chi phí tưới tiêu tăng lên. Một điểm đáng chú ý nữa là, trong thời gian qua các công trình này chủ yếu vẫn nhằm phục vụ cho trồng lúa, và cũng mới đảm bảo tưới được 80% đất lúa, một tỷ lệ rất nhỏ cho rau màu, cây công nghiệp.

Năm 2001, khi giá gạo thế giới sụt giảm, Nhà nước mới chính thức cho phép nông dân có thể sử dụng đất được tưới tiêu quy định trồng lúa để chuyển sang trồng các loại cây khác. Với thay đổi quan trọng này, nhiều hệ thống kênh mương vốn thiết kế cho việc trồng lúa không còn phù hợp với yêu cầu tưới tiêu các loại cây khác hoặc nuôi trồng thủy hải sản.

**Bảng 10: Tình hình tưới tiêu hàng năm**

*Đvt: Ha*

Chỉ tiêu	1999	2000	2001	2002	2003
Diện tích đất tự nhiên	10.469.000	10.449.000	10.452.000	10.454.000	10.453.000
Diện tích canh tác hàng năm	7.357.000	7.590.000	7.525.000	7.470.000	7.362.500
Diện tích được tiêu	973.860	1.596.241	1.497.520	1.498.260	1.849.555
Diện tích được tưới	6.666.000	7.260.000	7.245.000	7.549.377	7.595.490
Diện tích lúa trong DT tưới	6.666.000	5.829.584	6.412.542	6.583.138	6.595.490
Diện tích nuôi trồng thủy sản			66.458		

(Nguồn: Bộ NNPTNT.)

Các vấn đề về cơ chế chính sách:

Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi<sup>8</sup> có hiệu lực từ ngày 1/7/2001. Hơn hai năm sau, ngày 28/11/2003 Nghị định 143/2003/NĐ-CP hướng dẫn thi hành chi tiết Pháp lệnh mới được ban hành, trong đó bao gồm cả điều khoản quy định *khung mức thủy lợi phí*, mức kinh phí Nhà nước cấp cho các doanh nghiệp thủy nông để thực hiện hoạt động công ích, bù thất thu thủy lợi phí và đối với các công việc vượt định mức.

- *Pháp lệnh và Nghị định 143 đã đưa ra những quy định mang tính đổi mới về nhiều vấn đề, trong đó có mức thủy lợi phí và kinh phí được Nhà nước cấp bù cho các đơn vị khai thác công trình thủy lợi.*

<sup>8</sup> Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi No 32/2001/PL-UBTVQH10 ngày 4/4/2001 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Theo tinh thần của pháp lệnh và Nghị định 143, thủy lợi phí phải tính đúng, tính đủ chi phí vận hành thường xuyên của doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi (DN KTCTTL) trong những năm điều kiện thời tiết bình thường, còn đầu tư xây dựng cơ bản vẫn được bao cấp toàn bộ. Đây là quy định hoàn toàn khác so với Nghị định 112 năm 1984 về thủy lợi phí.
- Theo Nghị định 112, ngoài bao cấp toàn bộ vốn đầu tư xây dựng cơ bản, Nhà nước còn chủ trương bù cho nông dân khoảng 50% kinh phí thường xuyên cho công tác tưới tiêu. Với quy định mới, mức thủy lợi phí đã tăng lên khoảng gấp đôi so với trước kia. Một điều khác biệt nữa là Nghị định 112 quy định thủy lợi phí được trả bằng tỷ lệ phần trăm sản lượng thóc thu được trên diện tích được tưới, văn bản mới quy định thủy lợi phí được trả bằng tiền trên một đơn vị diện tích được tưới tùy theo phương thức tưới, đối tượng sử dụng và theo vùng. Mức thu thủy lợi phí theo quy định mới cũng ưu đãi hơn cho các vùng nghèo (như miền núi phía Bắc, Tây Nguyên). Ngoài ra, các địa bàn có điều kiện kinh tế-xã hội đặc biệt khó khăn, các địa phương bị thiên tai gây mất mùa được miễn, giảm thủy lợi phí. Thủy lợi phí còn có thể được thu theo khối lượng nước sử dụng, là cách tính tạo động cơ cho nông dân tiết kiệm nước và đã được kiến nghị rất nhiều trong các nghiên cứu trước đây về chỉ tiêu trong ngành thủy lợi.
- Nhà nước cấp bù kinh phí cho các DN KTCTTL trong các trường hợp bơm nước chống úng, chống hạn vượt định mức qui định, thất thu thủy lợi phí do thiên tai, và đại tu nâng cấp công trình thủy lợi.
- Tuy Nghị định đã có hiệu lực ngay sau đó, nhưng các điều khoản liên quan đến thu thủy lợi phí và kinh phí được Nhà nước cấp bù vẫn chưa được thực hiện do ủy ban nhân dân các tỉnh vẫn đang trong quá trình xây dựng quy định về mức thu cụ thể cho địa phương mình. Do vậy, cho đến nay các DN KTCTTL vẫn thu thủy lợi phí theo tinh thần Nghị định 112 của Hội đồng Bộ trưởng ban hành cách đây 20 năm.

#### Các vấn đề về phân bổ chi tiêu:

Chi ngân sách cho thủy lợi bao gồm chi cho thủy nông và đê điều. Thời kỳ 1996-2003, ước tính khoảng 88% chi ngân sách cho thủy lợi được dành cho thủy nông (trong đó có cả tiêu nước phi nông nghiệp).

Trong thập niên 80, đầu tư thủy lợi chủ yếu tập trung vào các dự án quy mô lớn ở đồng bằng. Gần đây, hướng ưu tiên trong đầu tư thủy lợi đã chuyển sang tập trung cho các vùng trọng điểm, miền núi (thủy lợi và hồ chứa nước quy mô vừa và nhỏ vùng duyên hải miền trung, cống và đê ngăn nước ở đồng bằng sông Cửu Long), hạn chế các công trình xây dựng mới, chú trọng cải tạo nâng cấp hệ thống thủy lợi đang hoạt động.

#### Các vấn đề quản lý:

Cục Thủy lợi Bộ Nông nghiệp và PTNT là cơ quan trung ương thực hiện chức năng quản lý Nhà nước đối với ngành thủy lợi, chịu trách nhiệm về khung chính sách chung và lập kế hoạch cho ngành thủy lợi. Cục chịu trách nhiệm về các dự án, công trình thủy lợi quy mô lớn, còn Sở Nông nghiệp và PTNT tỉnh chịu trách nhiệm về hệ thống các công trình thủy lợi nằm trong phạm vi tỉnh mình. 181 doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi (DN KTCTTL), trong đó có ba doanh nghiệp quản lý công

trình đầu mối, kênh trục chính liên tỉnh trực thuộc Bộ NNPTNT, số còn lại trực thuộc các tỉnh chịu trách nhiệm về các công trình thủy nông của tỉnh (kênh mương cấp một, cấp hai và hầu hết kênh mương cấp ba). Tổng số cán bộ công nhân viên trong các doanh nghiệp khoảng 18.240 người. Một phần nhỏ các kênh mương cấp ba và nội đồng do các xã quản lý.

Các kênh mương cấp ba thường xa các DN KTCTTL nhưng lại rất gần với kênh mương nội đồng là nơi làm việc hàng ngày của nông dân. Do phần lớn kênh cấp ba do DN KTCTTL quản lý, nên nông dân không quan tâm đến kênh này, thậm chí ở nhiều nơi còn thiếu trách nhiệm, đào xẻ lấy nước làm hỏng kênh. Còn các DN KTCTTL lại không thể theo dõi giám sát hàng ngày và cũng không đủ kinh phí duy tu bảo dưỡng kênh, vì thế nếu hư hỏng cũng không thể phát hiện và sửa chữa kịp thời.

Hiện có 13.273 các HTX, tổ hợp tác, tổ, đội, ban làm dịch vụ tưới tiêu, nhóm, hội, hiệp hội sử dụng nước là câu nối quan trọng giữa Nhà nước và các hộ nông dân. Kinh nghiệm thực tế những năm qua cho thấy: Các mô hình nông dân tự đứng ra thành lập các hình thức cùng hợp tác sử dụng nước thường hoạt động có hiệu quả, đáp ứng được nhu cầu của người sử dụng nước và bền vững. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có cơ chế chính sách phù hợp tạo hành lang pháp lý cho các tổ chức này phát triển.

#### Các vấn đề về cấp vốn:

Vốn đầu tư các công trình thủy lợi chủ yếu là vốn ngân sách, và khoảng một nửa chi phí thường xuyên của các DN KTCTTL do ngân sách cấp. Các công trình đầu mối, kênh trục chính được trung ương đầu tư, phần còn lại phân cấp cho tỉnh đầu tư và nhân dân cùng đóng góp. Tuy nhiên, do ngân sách các tỉnh nghèo rất eo hẹp nên phần phân cấp cho các tỉnh này và các công trình dân cùng góp vốn hầu như không được thực hiện đầy đủ.<sup>9</sup> Vì vậy, hầu hết các hệ thống thủy nông đã đầu tư chưa được khép kín và đồng Bộ nên chưa phát huy được hiệu quả cao (Cục QLN&CTTL 2003). Đó là lý do vì sao các **hệ thống thủy lợi trên cả nước mới phát huy 50-60% công suất thiết kế**. Hầu hết, các hệ thống thủy lợi lớn đảm bảo công suất 90-100% so với thiết kế, nhưng phải có các biện pháp khác hỗ trợ (bơm đầu, bơm cá nhân) nên đã làm chi phí tưới tiêu tăng lên.

Chi đầu tư thủy lợi chiếm khoảng 94-95% tổng chi ngân sách hàng năm cho thủy lợi, và phần còn lại là chi thường xuyên. Một vấn đề nổi cộm khác hiện nay trong chi Nhà nước cho thủy lợi là mức **chi phí thực tế dành cho duy tu bảo dưỡng các công trình thủy lợi (thuộc chi thường xuyên) quá thấp**. Với quy định về mức chi phí duy tu bảo dưỡng bằng 1,1% đầu tư ban đầu của công trình thủy lợi,<sup>10</sup> hàng năm Nhà nước cần phải chi khoảng 1,1 nghìn tỷ cho duy tu bảo dưỡng tài sản cố định. Trong khi đó, mức chi thực tế cho hoạt động này mới bằng khoảng một nửa (500-550 tỷ đồng hàng năm).<sup>11</sup> Mức chi phí như vậy chỉ đủ làm theo kiểu “hỏng đâu sửa đấy”, và hậu quả là các công trình thủy lợi hiện nay đang xuống cấp rất nhanh chóng, khiến cho chi phí vận hành toàn Bộ công trình tăng lên đáng kể. Từ năm 2001, Bộ KHĐT đã có chủ trương coi chi cho duy tu bảo dưỡng là một khoản chi đặc biệt và nâng tỷ lệ này lên

<sup>9</sup> Một thí dụ là hệ thống thủy nông sông Rác Hà Tĩnh đã khai thác gần 20 năm, nhưng phần kênh cấp dưới do địa phương và nhân dân đầu tư chưa được thực hiện nên hệ thống mới phát huy được 45-50% năng lực thiết kế tưới.

<sup>10</sup> Theo Thông tư 211/1998 ngày 19/2/1998 của Bộ NNPTNT. Ngoài ra, có thể sử dụng định mức chi phí cho sửa chữa thường xuyên theo Quyết định số 211/1998/QĐ-BNN-QLN của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, bằng 23-28% tổng chi thường xuyên.

<sup>11</sup> Chi phí duy tu bảo dưỡng cho ngành thủy lợi năm 1996 là 124 tỷ đồng, năm 1997 — 216 tỷ đồng, năm 1998 — 280 tỷ đồng, năm 1999 — 304 tỷ đồng, năm 2000 — 331 tỷ đồng (giá năm 2000). Tổng cộng thời kỳ 1996-2000 chi phí này là 946 tỷ đồng (CHXHCN Việt Nam 2003).

khoảng 30-35% chi đầu tư công cộng. Tuy nhiên, chủ trương này vẫn chưa thấy được thể hiện trong kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản của Bộ NNPTNT.

*Để trả lời câu hỏi vì sao mức duy tu bảo dưỡng quá thấp, cần xem xét chi tiết cơ cấu thu chi thường xuyên và trình tự ưu tiên giữa các khoản chi.*

Nguồn thu tài chính của các doanh nghiệp thủy nông gồm: (i) thủy lợi phí thu được từ dịch vụ tưới tiêu nước; (ii) kinh phí cấp từ ngân sách Nhà nước cho các doanh nghiệp thủy nông để thực hiện hoạt động công ích và các công việc vượt định mức; (iii) các khoản thu khác do khai thác tổng hợp công trình thủy lợi. Doanh nghiệp thủy nông phải dùng các nguồn thu này để thực hiện hợp đồng ký kết với các hộ dùng nước và hoàn thành nhiệm vụ chống hạn, tiêu úng do Nhà nước giao.

Tuy nhiên, các doanh nghiệp thủy nông không có quyền và khả năng để tăng thu từ thủy lợi phí thông qua việc điều chỉnh thủy lợi phí theo mức độ tưới tiêu nước. Mức thu này do ủy ban nhân dân tỉnh quy định và quá thấp (hiện nay vẫn thực hiện theo Nghị định 112) nên dù thu đạt tới 80-90% so với hợp đồng thì cũng chỉ đảm bảo 50-60% yêu cầu chi thường xuyên của các DN KTCTTL. Đối với nguồn ngân sách cấp, theo qui định của Nhà nước, nguồn do ngân sách cấp phải bù đắp đủ các chi phí còn thiếu hụt trong hoạt động sản xuất kinh doanh. Trong thực tế, ngân sách thường cấp được khoảng 40% phần chi phí thiếu hụt, nghĩa là thấp hơn nhu cầu phải chi rất nhiều.

Chi thường xuyên phục vụ công tác tưới tiêu của các DN KTCTTL gồm: Tiền lương, phụ cấp và các khoản phải nộp theo lương; duy tu bảo dưỡng; tiền điện bơm nước tưới tiêu; chi phí quản lý; các chi phí khác. Trong chi thường xuyên, tiền điện chiếm tỉ trọng cao nhất, khoảng 40% chi thường xuyên<sup>12</sup>. Những năm thời tiết bất thường, tiền điện còn có thể tăng thêm khoảng 5-10% tổng chi thường xuyên. Như đã nêu ở phần trên, chi phí cho sửa chữa thường xuyên chỉ bằng khoảng 50% mức quy định. Đó là vì tiền lương là ưu tiên số một trong chi thường xuyên, còn sửa chữa thường xuyên và tiền điện vận hành máy bơm thuộc thứ tự ưu tiên cuối cùng. Thông thường, phần kinh phí còn lại dành cho mục đích này chỉ đủ để tu bổ sửa chữa những gì đã hỏng và trả một phần tiền điện. Trình tự ưu tiên này và nguồn thu không đủ chi dẫn đến tình trạng các công trình thủy lợi xuống cấp nghiêm trọng và các công ty thủy nông nợ tiền điện triền miên từ năm này sang năm khác. Chi phí điện năng cũng tốn hơn do thời gian bơm nước kéo dài để nước có thể đến được cuối nguồn và khu vực cao, hoặc phải có thêm các trạm bơm cục Bộ.

#### Bằng chứng về tác động của đầu tư thủy lợi:

Nhờ phát triển thủy lợi nhanh chóng ở đồng bằng sông Cửu Long trong thập niên 1990, diện tích được tưới tiêu mới tăng thêm ở đó, chiếm tới 2/3 tổng diện tích thủy lợi hóa mới tăng thêm của cả nước. Nhờ thủy lợi, cơ cấu cây trồng, vật nuôi chuyển dịch nhanh, tăng vụ, thâm canh. Các công trình thủy lợi tạo điều kiện cho định canh định cư ở miền núi.

*Một dự án ADB về xác định chiến lược đầu tư cho ngành thủy lợi và các dự án liên quan ở miền trung cho thấy trong 497 dự án chỉ có 19 dự án (3,8%) được coi là đạt được đồng thời cả hai mục tiêu là hiệu quả kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Các dự án cải tạo nâng cấp công trình thủy lợi hiện hành (chủ yếu là kiên cố hóa kênh mương) thường có tác động tốt hơn đến xóa đói giảm nghèo, còn các dự án xây dựng mới thường mang lại hiệu quả kinh tế cao hơn (Barker và cộng sự 2002).*

<sup>12</sup> Ngoại trừ đồng bằng sông Cửu Long nơi hệ thống thủy nông chủ yếu là tự chảy

Tóm lại, phân tích chi tiêu công cho tiểu ngành thủy lợi cho thấy những vấn đề tồn đọng chính như sau:

- Cơ chế chính sách về đầu tư thủy lợi chưa nhất quán, chưa có hiệu lực trong việc đảm bảo đầu tư đồng Bộ khép kín cả ở cấp trung ương và địa phương nhằm phát huy tối đa năng lực thiết kế. Việc phân cấp quản lý và phân công nhiệm vụ chưa gắn với đầy đủ nguồn kinh phí để thực hiện nhiệm vụ.
- Mất cân đối giữa chi phí thường xuyên, nâng cấp cải tạo và đầu tư xây dựng cơ bản dẫn đến tình trạng xuống cấp nghiêm trọng của các công trình thủy lợi.
- Thủy lợi phí mới chỉ bù đắp được khoảng 50% chi thường xuyên của các DN KTCTTL Miền Bắc. Bao cấp hiện nay về thủy lợi phí chưa khuyến khích nông dân sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả và chuyển sang các cây trồng vật nuôi có giá trị cao. Tuy đã có các văn bản mới để khắc phục tình trạng này, nhưng việc triển khai còn chậm.
- Chưa có cơ chế chính sách phù hợp để thu hút tối đa sự tham gia của các thành phần kinh tế khác (người sử dụng nước, tư nhân, FDI) và chưa có hành lang pháp lý cho các hiệp hội/nhóm sử dụng nước phát triển.

#### 4.1.2.3 Chi đầu tư Cơ sở hạ tầng nông thôn

Đầu tư cho cơ sở hạ tầng nông thôn là hoạt động phát triển nông thôn rộng lớn hiện nay của nước ta mà không chỉ có một mình Bộ nông nghiệp làm được. Thực tế những năm qua, Đảng và Nhà nước đã quan tâm rất lớn đến lĩnh vực nông thôn và đã có nhiều chương trình dự án thuộc các ngành các cấp thực hiện công tác phát triển nông thôn như chương trình xóa mù chữ, chương trình 2715 xã nghèo, chương trình nước sạch VSMT nông thôn, chương trình đường giao thông nông thôn...

Riêng về cơ sở hạ tầng nông thôn thì chỉ đến năm 1997 Bộ Nông nghiệp mới chính thức đưa thành dự án vay vốn ADB để đầu tư cơ sở hạ tầng nông thôn của 23 tỉnh nghèo. Và chi đầu tư do Bộ quản lý mới được tách thành một lĩnh vực chi riêng trong kế hoạch của Bộ.

Vì vậy, việc phân tích đánh giá chi tiêu công cho cơ sở hạ tầng nông thôn chỉ được xem xét kể từ khi có dự án (1997) trong khuôn khổ nguồn kinh phí cấp qua Bộ quản lý, có liên hệ đến ngân sách địa phương cấp cho các dự án thành phần có được thông tin.

#### 4.1.2.4 Chi đầu tư cho Nông nghiệp:

Chi đầu tư cho lĩnh vực nông nghiệp do Bộ quản lý: 1.536 tỷ đồng chiếm 9,15% tổng chi đầu tư cho nông nghiệp do Bộ quản lý, trong đó vốn trong nước 966 tỷ đồng, vốn ODA 570 tỷ đồng. Nguồn vốn được huy động chủ yếu từ nguồn vốn trong nước chiếm 65,89%, bên cạnh đó nguồn vốn đầu tư nước ngoài huy động đã tăng đáng kể, từ 11 tỷ năm 1996 lên 82 tỷ năm 2003. Nguồn vốn chi đầu tư cho nông nghiệp tăng qua các năm đặc biệt là năm 2001, mức đầu tư thời kỳ 2000 -2003 sau khi được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình giống cây trồng, giống vật nuôi và cây lâm nghiệp tăng 1,93 lần so với thời kỳ 1996-1999. Vốn xây lắp chiếm tỷ trọng cao hơn so với

đầu tư thiết bị (63% so với 56%), vốn đầu tư cho nghiên cứu khoa học chiếm tỷ trọng nhỏ trong cơ cấu vốn đầu tư (18,14%).

Các dự án thuộc chương trình giống chiếm: 31,1 % (nếu tính từ thời kỳ 2000-2003 khi có chương trình giống thì các dự án thuộc chương trình giống chiếm 46,43% tổng vốn đầu tư cho lĩnh vực nông nghiệp). Các dự án đầu tư nghiên cứu nông nghiệp chiếm: 18,14%. Các dự án đầu tư nông nghiệp khác: 51,26% trong đó đầu tư cho Trung tâm hội chợ triển lãm nông nghiệp - công nghiệp thực phẩm chiếm: 9,87% chi đầu tư cho lĩnh vực nông nghiệp.

#### 4.1.2.5 Chi đầu tư cho Lâm nghiệp

Từ năm 1996 đến năm 2003 ngành lâm nghiệp theo kế hoạch đã được nhà nước đầu tư với tổng số vốn là 2.063 tỷ đồng từ ngân sách trung ương, trong đó nguồn ODA vay là 1.071. Ngân sách tăng từ 135 tỷ năm 1996 lên 329 tỷ năm 2003 do có nhiều chương trình dự án ODA vay nợ được triển khai và dự án trồng mới 5 triệu ha rừng (dự án 661).

**Bảng 11: Đầu tư trong lâm nghiệp do Bộ trực tiếp quản lý**

TT	Chỉ tiêu	Năm								Tổng cộng
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
	<b>Tổng cộng</b>	<b>135</b>	<b>100</b>	<b>176</b>	<b>327</b>	<b>285</b>	<b>264</b>	<b>445</b>	<b>329</b>	<b>2.063</b>
1	Vốn theo 52/CP	0	10	28	88	66	53	199	40	484
2	Vốn ODA	88	67	92	170	127	148	162	217	1.071
3	Dự án 327	47	23	20	0	0	0	0	0	90
4	Dự án 661	0	0	37	69	93	63	83	72	417

(Số liệu khác với bảng 4 vì bao gồm cả dự án 327, dự án 661. Số liệu trong bảng chỉ bao gồm nguồn vốn do Bộ nông nghiệp trực tiếp quản lý.)

#### Đầu tư xây dựng cơ bản theo Nghị định 52/CP

Nguồn đầu tư theo Nghị định 52/CP của Chính phủ trong lâm nghiệp không cao, từ 1996 đến 2003 tổng vốn đầu tư là 484 tỷ, chỉ bằng 23% đầu tư trong lâm nghiệp và bằng 2,73% tổng vốn đầu tư cho ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn. Nguồn đầu tư này chủ yếu là các dự án nhóm B và C, đầu tư cho một số vườn quốc gia, khu bảo tồn, một số trung tâm trạm trại trong lâm nghiệp. Đầu tư lâm sinh được thực hiện chủ yếu qua hai dự án: Chương trình 327 và dự án 661.

#### Chương trình 327<sup>13</sup>

Thực hiện từ năm 1993 đến năm 1998, được thực hiện trên qui mô cả nước, với tổng vốn đã đầu tư là 2.905 tỷ. Chương trình đã thu được những kết quả nhất định như: đã giao khoán bảo vệ rừng phòng hộ, đặc dụng 1,6 triệu ha; trồng mới 638.000ha, khoanh nuôi tái sinh 700.000ha; trồng cây công nghiệp, cây ăn quả được 119.940ha; tham gia xây dựng các công trình hạ tầng cơ sở và phúc lợi công cộng như làm hơn 5.000km đường dân sinh, xây dựng 86.400 m2 trạm xá, trường học, thủy lợi; chăn nuôi đại gia súc 53.025 con; định canh định cư, di dân đến các vùng dự án 94.200 hộ; khai hoang được 24.900ha đất, tạo việc làm và ổn định thu nhập cho các hộ gia đình, tạo cơ sở cho việc phát triển và bảo vệ rừng lâu dài.

<sup>13</sup> Quyết định số 327/CT ngày 15/9/1992 của Chủ tịch HĐBT (nay là Thủ tướng Chính phủ) về một số chủ trương chính sách sử dụng đất trồng đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước.



Mặc dù có gần 1.4 triệu ha rừng được trồng thêm, nhưng diện tích rừng sản xuất tiếp tục giảm và nông dân tiếp tục du canh du cư.

Một số nguyên nhân làm hạn chế sự thành công của chương trình:

- Thiết kế chương trình 327 chưa hoàn toàn nghiên cứu kỹ về thị trường và không có cơ chế để đảm bảo các sản phẩm gỗ có thể bán được ở mức giá hợp lý.
- Chu kỳ phát triển dài của cây khiến nhiều hộ dân cư ở vùng cao thường khai thác rừng sớm để đáp ứng nhu cầu lương thực trước mắt. Ở một số nơi, rừng trồng được thay bằng cây công nghiệp như cà phê, chè, hoặc cây ăn quả.
- Thiếu sự tham gia của người dân địa phương trong việc đề ra các mục tiêu của Chương trình. Các mục tiêu do đó mang tính “áp đặt từ trên xuống”, không phù hợp với điều kiện từng địa phương và phải thay đổi liên tục theo thời gian.
- Quá trình triển khai giao quyền sử dụng đất cho người dân diễn ra chậm, đặc biệt là ở các khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa.
- Quỹ đầu tư trải đều trên quá nhiều dự án, do đó bị phân tán và thiếu ngân sách để đạt mục tiêu đặt ra. Tất cả các dự án triển khai được chọn vì chúng sẵn sàng cho triển khai, chứ không được đánh giá sâu về nhu cầu ưu tiên, những hạn chế và năng lực thể chế.
- Ban hành chính sách chế độ liên quan đến dự án: Nhiều chính sách, chế độ quản lý đã được ban hành kịp thời, đáp ứng được yêu cầu quản lý. Tuy nhiên, việc nghiên cứu, ban hành các định mức, suất đầu tư, định mức về kinh tế kỹ thuật cho việc trồng, chăm sóc khoanh nuôi tái sinh và bảo vệ rừng còn chậm, không thống nhất trên cùng một địa bàn, chậm được sửa đổi bổ sung.

Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng<sup>14</sup>

Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng triển khai từ 1998 – 2010 tiếp theo dự án 327, với mục tiêu chính là đẩy nhanh các hoạt động trồng rừng và độ che phủ của rừng từ 28% lên 43%. Cùng lúc, dự án hy vọng thiết lập các vùng sản xuất củi để tiêu thụ trong nước và nguyên liệu cho chế biến và xuất khẩu, tăng thu nhập cho người dân ở miền núi.

Tính đến 31/12/2003, đã đầu tư với tổng số vốn 3.579 tỷ, trong đó ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo 1.786 tỷ, chiếm 49,92%, còn lại là ngân sách địa phương 139 tỷ đạt 3,88%, vốn nước ngoài 6,64%, vốn tự có của doanh nghiệp 5,35% và vốn từ nguồn thuế tài nguyên (tiền bán cây đứng) 2,82% (bảng 6). Nguồn vốn vay tín dụng để trồng rừng 1.123 tỷ bằng 31,38%, do các tổng công ty, các công ty thuộc Bộ Nông nghiệp và PTNT và Bộ Công nghiệp vay.

Đầu tư thực hiện tại các địa phương 2.680 tỷ đồng chiếm 74,89% tổng vốn, chủ yếu tại các tỉnh miền núi và Trung du phía bắc 1.047 tỷ, tiếp theo là các vùng Bắc Trung Bộ, duyên hải Nam Trung Bộ và Tây nguyên, giảm dần xuống Đồng bằng sông Hồng chỉ còn lại 54 tỷ. (Bảng 11).

<sup>14</sup> Quyết định số 661/QĐ-TTg ngày 29/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.

**Bảng 12: Cơ cấu đầu tư dự án 661 theo cấp quản lý và vùng miền**

(triệu đồng)

Cấp quản lý và vùng miền	Năm					Tổng	Tỷ lệ %
	1999	2000	2001	2002	2003		
<b>Tổng số:</b>	<b>595.529</b>	<b>664.262</b>	<b>642.568</b>	<b>817.059</b>	<b>860.133</b>	<b>3.579.551</b>	
<b>A. Trung ương:</b>	<b>106.905</b>	<b>146.901</b>	<b>184.762</b>	<b>240.588</b>	<b>219.643</b>	<b>898.799</b>	<b>25,11</b>
- Bộ Nông nghiệp và PTNT	69.211	92.561	63.429	83.090	68.657	376.948	10,53
- Bộ Quốc phòng	6.000	7.550	7.500	6.098	10.240	37.388	1,04
- Bộ Công an	1.284	1.780	1.715	2.185	4.120	11.084	0,31
- Bộ Công nghiệp	28.478	43.790	110.218	146.701	133.026	462.213	12,91
- Trung ương Đoàn TNCSHCM	1.932	1.220	1.900	2.514	3.600	11.166	0,31
<b>B. Địa phương:</b>	<b>488.625</b>	<b>517.361</b>	<b>457.806</b>	<b>576.471</b>	<b>640.490</b>	<b>2.680.752</b>	<b>74,89</b>
1. Miền núi và Trung du phía Bắc	204.651	181.745	180.474	205.362	275.026	1.047.259	29,26
2. Đồng bằng Sông Hồng:	9.918	8.686	9.486	11.179	15.083	54.351	1,52
3. Bắc Trung bộ:	111.603	99.328	61.712	86.250	105.350	464.242	12,97
4. Duyên hải Nam Trung bộ:	62.684	66.519	80.497	76.272	97.795	383.766	10,72
5. Tây Nguyên	49.377	78.044	82.921	133.631	43.567	387.540	10,83
6. Đông Nam bộ:	22.477	22.168	11.493	27.779	28.021	111.938	3,13
7. Đồng bằng Sông Cửu Long:	27.915	60.872	31.224	35.998	75.647	231.656	6,47

**Bảng 13: Cơ cấu nguồn vốn dự án 661**

(triệu đồng)

Năm	Tổng vốn	Vốn ngân sách trung ương	Ngân sách địa phương	Vốn vay tín dụng	Vốn nước ngoài	Vốn tự có của các doanh nghiệp	Vốn từ nguồn thuế tài nguyên, tiền bán cây đứng
1999	595.529	325.683	18.881	138.472	58.210	32.653	21.630
2000	664.262	320.454	16.775	185.764	66.479	52.506	22.284
2001	642.568	328.829	22.787	234.167	28.591	13.083	15.111
2002	817.059	357.110	31.171	343.054	36.364	17.744	31.616
2003	860.133	454.873	49.288	221.934	48.000	75.621	10.417
<b>Cộng</b>	<b>3.579.551</b>	<b>1.786.949</b>	<b>138.903</b>	<b>1.123.391</b>	<b>237.644</b>	<b>191.607</b>	<b>101.058</b>
	100,00	49,92	3,88	31,38	6,64	5,35	2,82

Nguồn: Cục Lâm nghiệp

Đã đạt được nhiều kết quả đáng khích lệ: giao khoán bảo vệ 2.701.791 ha, trồng mới 534.360ha, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh 699.000ha, rừng nguyên liệu công nghiệp 443.833ha, trồng 76.269ha cây công nghiệp và cây lấy quả trên đất lâm nghiệp, tạo nhiều công ăn việc làm cho các hộ gia đình và góp phần ổn định kinh tế - xã hội. Độ che phủ của rừng đã được nâng từ 28,2% năm 1995 lên 33,2% năm 1999 và 36,1% năm 2003. Công tác phòng chống cháy rừng đã có nhiều chuyển biến, số vụ cháy rừng đã hạn chế, giảm thiệt hại nhiều so với trước.

Một số khó khăn tồn tại trong lâm nghiệp:

- Quy hoạch việc sử dụng đất: Diện tích thực của đất để trồng rừng chưa được xác định và không rõ là có đất để trồng không. Một số đất đã được sử dụng cho nông nghiệp rồi và thậm chí đất do doanh nghiệp hoặc lâm trường quản lý thì đã được đưa vào sử dụng.

- Đầu tư hàng năm thấp, chưa đáp ứng được nhu cầu vốn của dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, nhu cầu hàng năm cần khoảng 550 tỷ đồng từ ngân sách trung ương, thực tế mới chỉ đáp ứng được 357 tỷ. Để hoàn thành được tiến độ và mục tiêu dự án trong những năm tới bình quân nhà nước phải đầu tư 673 tỷ từ ngân sách trung ương.
- Có quá nhiều hệ thống định mức và tính phù hợp của hệ thống định mức chưa cao, chưa đảm bảo được sự công bằng cho những đối tượng hưởng lợi. Hệ thống định mức thay đổi từ trung ương đến địa phương, giữa các khoản chi tiêu từ nguồn viện trợ với các khoản chi tiêu trong nước ...
- Còn nhiều bất cập trong quản lý đất lâm nghiệp, đặc biệt là giao đất và khoán bảo vệ rừng, chưa có động lực kinh tế để chủ rừng tham gia tích cực vào việc bảo vệ, phát triển và sản xuất kinh doanh. Chính sách hưởng lợi còn nhiều hạn chế.
- Nguyên tắc cơ bản nhất (nguyên tắc 1) trong Quyết định 661 của phát triển lâm nghiệp là “Nhân dân là lực lượng chính trồng, bảo vệ, khoanh nuôi và hưởng lợi từ nghề rừng” từ nguyên tắc này chính sách về đất đai cũng rất rõ ràng “giao, khoán đất, rừng ổn định lâu dài cho dân gắn với cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất..” nhưng các nguyên tắc này đã chưa được tổ chức thực hiện tốt, dẫn đến nhiều rừng trồng không có chủ, thậm chí nhiều diện tích trồng rồi lại bị dân phá đi trồng cây khác.
- Tổ chức trồng rừng không lấy dân làm đơn vị cơ bản để trồng và hưởng lợi, hầu hết khi xây dựng, quy hoạch dự án không có tham gia của người dân, các ban quản lý tự xây dựng dự án. Sau khi tiền được trung ương cấp về các đơn vị thuê dân theo công đoạn để trồng rừng, chưa xác định chủ rừng do vậy chất lượng không cao. Đặc biệt là sau khi hết thời gian chăm sóc, rất khó huy động dân tham gia bảo vệ phòng chống cháy rừng.
- Việc tuyên truyền, phổ biến chính sách đến người dân chưa được tổ chức triển khai tốt, nhiều người dân chưa hiểu rõ chủ trương chính sách của Nhà nước.
- Quy hoạch rừng chưa tốt: khi có tiền của Nhà nước thì nhiều diện tích được quy hoạch thành phòng hộ, tuy nhiên sau khi trồng xong, dân lại chặt rừng trồng cây khác (Bắc giang trồng vải, Đắk Lắk trồng cà phê).
- Chỉ đạo phát triển rừng ở một số địa phương chưa tuân thủ theo quy định của ngành, một số địa phương trồng rừng xong không cho khai thác, trong thực tiễn cũng như chỉ đạo của Chính phủ rừng trồng phòng hộ vẫn được khai thác vì nhiều diện tích rừng trước đây trồng có chất lượng rất kém và hiện nay có nhiều giống cây thay thế có giá trị hơn rất nhiều nhưng các tỉnh không cho thay thế (ví dụ ở Lạng sơn, Bắc giang..).
- Các lâm trường quốc doanh quản lý nhiều đất đai, rừng nhưng sử dụng kém hiệu quả, chậm đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động, dẫn đến hoạt động kém hiệu quả. Trong khi đó, dân có lao động nhiều nhưng không có đất, hoặc có đất cũng khó tiếp cận với hỗ trợ của nhà nước để trồng rừng.

Đánh giá một số chính sách về đầu tư trong lâm nghiệp

Vốn NSNN đầu tư cho khoán bảo vệ rừng đặc dụng, rừng phòng hộ ở những vùng rất xung yếu và xung yếu với mức đầu tư bình quân 50.000 đồng/ha/5 năm là quá thấp và thời gian lại quá ngắn với mức đầu tư này không thể tương xứng với sức lao động mà người nhận khoán bỏ ra. Vì vậy việc ràng buộc nghĩa vụ và trách nhiệm của người nhận khoán với bên giao khoán nhiều khi mang tính hình thức.

Chất lượng rừng còn hạn chế, nguyên nhân chính là do đầu tư chưa cao (4 tr.đ/ha trong 3 năm), dẫn tới khả năng cung cấp gỗ cho nền kinh tế còn hạn chế. Khoanh nuôi tái sinh, kết hợp trồng bổ sung cây Lâm nghiệp, đối với rừng đặc dụng, rừng phòng hộ rất xung yếu và xung yếu với mức 1 triệu đồng/ha/6năm và trồng rừng rừng đặc dụng, rừng phòng hộ rất xung yếu và xung yếu với mức 4 triệu đồng/ha. Với mức đầu tư được quy định trên là quá thấp so với các dự án đầu tư khác. Do vậy đã làm ảnh hưởng lớn đến chất lượng rừng trồng, đây là nguyên nhân chính của việc hạn chế chất lượng rừng trồng, do phải bỏ, cắt xén và giảm bớt một số tiêu chuẩn kỹ thuật của một số nội dung công việc trong quy trình kỹ thuật trồng rừng để phù hợp với mức kinh phí đã được quy định trên.

Tỷ trọng cơ cấu vốn đối với công trình cơ sở hạ tầng so với tổng kinh phí bố trí cho dự án 5% là quá thấp, vì đặc thù của rừng đặc dụng và rừng phòng hộ là ở vùng sâu, vùng xa đường sá đi lại xa xôi, giao thông cách trở, đời sống của người dân ở đây còn gặp nhiều khó khăn. Với mức cơ cấu vốn đầu tư như trên làm cho môi trường đầu tư vốn đã khó khăn lại càng khó khăn thêm.

Kinh phí quản lý dự án cho trồng rừng phòng hộ và đặc dụng được trích 8% so với tổng mức đầu tư ngân sách nhà nước dành cho dự án ( Các ngành ở trung ương 0,7%. Tỉnh, huyện, xã là 1,3%. *Chủ dự án cơ sở là 6%*). Thực tế cho thấy với suất đầu tư quá thấp. Hơn nữa trong kết cấu dự toán trồng rừng lại chỉ có trực tiếp phí mà không có chi phí chung (*55% so với nhân công*) do vậy với mức kinh phí quá thấp trên không thể đáp ứng được đủ chi phí cho các công việc điều hành dự án, đã làm cho công tác tổ chức triển khai thực hiện dự án kém hiệu quả.

#### Chính sách hưởng lợi và tiêu thụ sản phẩm:

Hiện tại quyền hưởng lợi của hộ gia đình được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất Lâm nghiệp chưa mang lại lợi ích kinh tế thiết thực cho người được giao, được thuê và nhận khoán, trừ trường hợp rất ít những nơi có rừng và đất Lâm nghiệp ở gần với các điểm kinh tế, xã hội phát triển, còn hầu hết rừng và đất Lâm nghiệp ở vùng sâu, vùng xa nằm trong địa bàn có đời sống kinh tế khó khăn, văn hoá xã hội chậm phát triển. Vì vậy, sản phẩm, hàng hoá lấy ra từ rừng không có thị trường tiêu thụ và nếu có tiêu thụ được thì giá cả lại rất rẻ mạt, không đủ bù đắp chi phí đầu tư ban đầu của người lao động. Thực tế cho thấy đối với hộ gia đình được giao, nhận khoán rừng đặc dụng và rừng phòng hộ thì thu nhập của người dân chỉ duy nhất là mức tiền khoán (*Khoán bảo vệ 50.000 đồng/ha/5năm, khoanh nuôi trồng bổ sung cây lâm nghiệp 1 triệu đồng/ha/6năm, trồng rừng 4 triệu đồng/ha/5năm*) còn đối với lợi ích bằng sản phẩm của rừng thì chưa thể có được. Điều này sẽ làm ảnh hưởng đến chất lượng của rừng và làm nguy cơ mất rừng tăng lên khi hết thời gian giao khoán.

Đối với rừng sản xuất và rừng phân tán, sản phẩm của hai loại rừng này trước khi đến được đối tượng tiêu thụ, thì phải trải qua một chặng đường đầy gian nan trắc trở. Cụ thể khi rừng đến tuổi thành thực, chủ rừng muốn khai thác để bán phải qua (*Thôn bản – Xã – Kiểm lâm địa bàn – Phòng Nông nghiệp và PTNT - Huyện - Sở Nông nghiệp và PTNT*) 6 cửa mới được khai thác, sau đó sản phẩm khai thác ra lại được Kiểm lâm kiểm tra tại bãi I - Kiểm tra

tại bãi II - Cấp lệnh vận chuyển. Như vậy, tổng cộng phải qua 9 cửa thì sản phẩm mới được tiêu thụ. Những vướng mắc về thủ tục cho phép khai thác, vận chuyển và tiêu thụ sản phẩm của gỗ rừng trồng đã gây rất nhiều phiền hà, khó khăn làm thiệt hại lớn đến lợi ích của người sản xuất và tiêu thụ, điều này đã dẫn đến đất rừng đã có chủ nhưng vẫn chưa có rừng.

### 4.1.3 Chương trình mục tiêu trọng điểm

*Thiết kế của chương trình và khối lượng cơ bản do trung ương quyết định, nhưng việc thực hiện phần lớn do địa phương đảm nhận.*

#### 4.1.3.1 Chương trình quốc gia cấp nước sạch và vệ sinh nông thôn

**Mục tiêu:** Đến năm 2020: Tất cả dân cư nông thôn được sử dụng nước sạch đạt tiêu chuẩn quốc gia với số lượng ít nhất là 60 lít/người/ngày, sử dụng hố xí hợp vệ sinh và thực hành tốt vệ sinh cá nhân, giữ sạch vệ sinh môi trường làng xã; Đến 2010: 85% dân cư nông thôn sử dụng nước hợp vệ sinh, số lượng 60lít/người/ngày; 70% hộ gia đình và dân cư nông thôn sử dụng hố xí hợp vệ sinh và thực hiện tốt vệ sinh cá nhân.

Chậm nhất đến năm 2005 tất cả các nhà trẻ, trường học, và các cơ sở giáo dục khác, các bệnh viện, trạm xá, công sở, chợ ở nông thôn có đủ nước sạch và đủ hố xí hợp vệ sinh; Kiểm soát chăn nuôi tại gia đình, chăn nuôi tập trung, sản xuất của làng nghề để giữ sạch vệ sinh môi trường làng xã; Chống cạn kiệt, chống ô nhiễm, bảo vệ chất lượng nguồn nước ngầm, nước mặt tại các hồ ao, sông suối ...

**Tổng kinh phí:** khoảng 50.000 tỷ VND.

**Kết quả thực hiện đầu tư**

**Bảng 14 Kết quả thực hiện Chương trình ở các vùng (Luỹ kế đến 2002)**

Số TT	Mục	Dân số nông thôn được cấp nước sạch		Số hộ hố xí	có hợp vệ sinh
		(Số người)	Tỷ lệ đến 2002 (%)	(số hộ)	Tỷ lệ đến 2002 (%)
	<b>Toàn quốc</b>	<b>29.760.000</b>	<b>50</b>	<b>4.692.000</b>	<b>37</b>
1	Miền núi phía Bắc	4.000.000	44	530.000	26
2	Đồng bằng sông Hồng	7.500.000	52	1.140.000	50
3	Bắc Trung bộ	4.400.000	48	1.100.000	45
4	Duyên hải miền trung	2.700.000	45	500.000	35
5	Tây nguyên	1.100.000	45	157.000	27
6	Đông Nam bộ	3.100.000	60	445.000	50
7	Đồng bằng sông Cửu Long	6.960.000	54	560.000	22

- Kết quả thực hiện vốn đầu tư (1999-2002) : Tổng vốn thực hiện: 3.160 tỷ đồng, trong đó: Ngân sách hỗ trợ chương trình: 600 tỷ đồng, bằng 19% ; Ngân sách hỗ trợ từ các nguồn khác: 700 tỷ đồng, bằng 22% ; Viện trợ quốc tế: 400 tỷ đồng, bằng 13% ; Vốn dân đóng góp 1.460 tỷ đồng, bằng 46%. Bình quân 800 tỷ đồng/năm, bằng 34% so với nhu cầu (2.300 tỷ đồng).

*Về công trình cấp nước:* Xây dựng mới khoảng: 520.880 công trình cấp nước (2.900 trạm cấp nước tập trung), cung cấp nước cho khoản 10,5 triệu dân. Đến cuối năm 2002 số dân nông thôn có nước sạch đạt khoảng 50%, tăng 18% so với năm 1998; Bình quân tăng 4,5%/năm đạt 65% mục tiêu đề ra.

*Về vệ sinh môi trường:* Xây dựng khoảng 1.228.000 hố xí; Nâng tỷ lệ số hộ có hố xí hợp vệ sinh lên 37%, tăng 10% so với năm 1998, bình quân tăng 2,5%/năm, đạt 53% mục tiêu đề ra; Xây dựng hệ thống xử lý chất thải chăn nuôi của khoảng 516.500 chuồng.

#### 4.1.3.2 Đầu tư cơ sở chế biến nông lâm sản.

Trong thời 1999-2002, các doanh nghiệp thuộc ngành đã đầu tư 6.465 tỷ đồng cho các cơ sở chế biến nông lâm sản. Trong đó, vốn tín dụng đầu tư là 2.470 tỷ đồng. Kết hợp với quá trình đầu tư trước đó, đến nay đã có 40 nhà máy đường có công suất 1 triệu tấn/năm, 40 nhà máy chế biến cao su, công suất 270 ngàn tấn mủ tươi, 70 nhà máy chè công suất, 50 ngàn tấn chè búp khô, 60 cơ sở chế biến hạt điều có công suất 220 ngàn tấn hạt điều nguyên liệu... tạo điều kiện về công ăn việc làm, nâng giá trị sản phẩm nông nghiệp, tăng thu nhập cho nông dân...

Đang xây dựng nhà máy chế biến tinh bột sắn công suất 5000 tấn/năm tại Bá Thước (Thanh Hóa); dây chuyền đông lạnh IQF Lục Ngạn (Bắc Giang), kho lạnh phục vụ xuất khẩu ở Lạng Sơn, hoàn thành 6 nhà máy chế biến rau quả với tổng năng lực chế biến tăng thêm 15.000 tấn/năm nước dừa cô đặc, 10.000 lít/năm nước giải khát và 8000 tấn/năm đồ hộp. Nhìn chung, các nhà máy chế biến rau quả đều trong tình trạng còn thiếu nguyên liệu. Ngành lâm nghiệp, hoàn thành nhà máy ván MDF Gia Lai, nhà máy ván dăm Thái Nguyên, phân xưởng chế biến gỗ An Nhơn (Bình Định). Ngoài các dự án trên, năm 2002 đầu tư mở rộng xí nghiệp nghiệp ươm tơ Mê Linh, với công suất 50 tấn/năm.

#### 4.1.3.3 Chương trình giống

Ngoài những thành tựu góp phần phát triển ngành nông nghiệp, công tác nghiên cứu khoa học và các dự án thuộc chương trình giống còn góp phần:

Từ năm 2000 - 2003, chương trình giống được Chính phủ phê duyệt và bước đầu đã thay đổi nhận thức của các cấp quản lý và người sản xuất về vai trò quan trọng của công tác giống là tiền đề trong nền nông nghiệp hàng hoá. Vốn cho chương trình giống của ngành nông nghiệp trên 1000 tỷ đồng, trong đó vốn đầu tư trên 600 tỷ đồng (trung ương 233 tỷ đồng), số vốn này đã tăng cường đáng kể cơ sở vật chất, kỹ thuật, nâng cao tiềm lực nghiên cứu khoa học và sản xuất giống. Công tác sưu tập, bình tuyển, nhập nội và bảo tồn gen cây trồng, vật nuôi và giống cây lâm nghiệp có bước tiến đáng kể. Hiện nay, chúng ta có một ngân hàng gen các giống tốt ở khu vực và lựa chọn trong nóc phong phú. Nhiều giống vật nuôi cụ, ky, ông bà đã được nhập nội: lợn, gia cầm, bò sữa; nhiều giống cây trồng, cây lâm nghiệp đầu dòng đã được nhập nội và chọn lựa, làm thuần như lúa chất lượng, ngô, khoai, lạc, đậu tương... Nhiều cơ sở nghiên cứu đã được đầu tư theo hướng hiện đại và đồng bộ, đạt tiêu chuẩn sản xuất giống chất lượng cao, hệ thống nhân giống và kiểm soát giống được củng cố, đầu tư nâng cấp.

Chọn, tạo và nhập bổ sung được số lượng giống gốc, giống đầu dòng để sản xuất giống thương mại phục vụ sản xuất: Trong nghiên cứu khoa học thành tựu nổi bật là các giống lúa và ngô mới đặc biệt là giống lúa lai, chọn ra giống sắn có năng suất

cao gấp 2-2,5 lần, giống cao su chịu sâu bệnh, gió bão... tính đến 31/12/2003 riêng chương trình giống đã đề nghị Bộ công nhận chính thức 37 giống và công nhận tạm thời 66 giống cây trồng, cây lâm nghiệp. Trong đó đưa vào sản xuất 6 giống lúa có chất lượng cao, sản xuất được 85 tấn lúa siêu nguyên chủng, 2.020 tấn nguyên chủng, 95 tấn lúa bố mẹ lai, công nhận 2 giống ngô lai, khảo nghiệm 4 giống xoài, 29 dòng cao su vô tính.

Từ những giống gốc, giống đầu dòng đã tổ chức sản xuất được khối lượng lớn giống thương phẩm, cung cấp cho sản xuất của nông dân: Các dự án thuộc chương trình giống đã sản xuất và cung ứng khoảng 30% giống thương mại các loại đáp ứng cho nhu cầu sản xuất, góp phần tăng năng suất cây trồng, vật nuôi.

Đã nghiên cứu đề xuất và ứng dụng nhiều tiến Bộ khoa học như hoàn thiện công nghệ và thiết bị sấy thóc, ngô; nghiên cứu để sản xuất thức ăn cho lợn, gia cầm đủ khả năng cạnh tranh với thức ăn của nước ngoài về chất lượng, sản xuất giống ngắn ngày; sản xuất nhiều loại vắc xin , nhiều loại thuốc mới và quy trình phòng và điều trị bệnh cho gia súc, gia cầm...

Các phòng thí nghiệm được tăng cường thiết bị đã giúp các nhà khoa học có điều kiện tốt hơn để tiến hành nghiên cứu, số liệu thu được từ thí nghiệm có độ chính xác hơn vì vậy các kết quả đã phục vụ sản xuất có hiệu quả và được ứng dụng ở nhiều vùng.

Nâng cấp 700m2 phòng thí nghiệm, cải tạo 18.000m2 chuồng trại, 100ha đồng cỏ, 400ha ruộng thí nghiệm, xây mới 15 phòng nuôi cấy mô, 10.000m2 kho bảo quản hạt giống,

#### 4.1.4 Nguồn viện trợ ODA

**Bảng 15: Nguồn viện trợ cho Bộ Nông nghiệp và PTNT**

TT	Nội dung	1.000.000 USD									Tổng cộng (tỷ.đ)
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Tổng cộng	
A	B	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	<b>Số c.trình, dự án</b>	<b>35</b>	<b>47</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>266</b>	
	Lâm nghiệp	13	16	9	11	10	7	15	7	88	
	Nông nghiệp	16	26	22	20	19	20	9	8	140	
	Thủy Lợi	6	5	3	2	2	10	6	4	38	
2	<b>Tổng số</b>	<b>193</b>	<b>196</b>	<b>390</b>	<b>148</b>	<b>178</b>	<b>272</b>	<b>199</b>	<b>31</b>	<b>1.606</b>	<b>24.895</b>
	ODA vay	2	118	327	102	43	118	124	0	834	12.926
	ODA KHL	191	78	63	46	135	154	74	31	772	11.969
	<b>Lâm nghiệp</b>	<b>71</b>	<b>97</b>	<b>47</b>	<b>18</b>	<b>67</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>332</b>	<b>5.150</b>
	ODA vay	0	33	23	0	43	0	0	0	99	1.534
	ODA KHL	71	64	24	18	25	1	28	4	233	3.616
	<b>Nông nghiệp</b>	<b>16</b>	<b>97</b>	<b>238</b>	<b>23</b>	<b>93</b>	<b>70</b>	<b>57</b>	<b>10</b>	<b>605</b>	<b>9.382</b>
	ODA vay	2	85	204	0	0	47	54	0	392	6.078
	ODA KHL	14	12	34	23	93	23	3	10	213	3.304
	<b>Thủy Lợi</b>	<b>106</b>	<b>2</b>	<b>105</b>	<b>106</b>	<b>17</b>	<b>202</b>	<b>113</b>	<b>17</b>	<b>669</b>	<b>10.363</b>
	ODA vay	0	0	100	102	0	71	70	0	343	5.314
	ODA KHL	106	2	5	4	17	131	43	17	326	5.049
	<b>Đầu tư b/quản 1 năm</b>									<b>201</b>	<b>3.112</b>

(Nguồn số liệu: Vụ Tài chính - MARD)

Từ năm 1996 - 2003, nguồn viện trợ ODA mà chủ yếu là các dự án ODA vay đã cung cấp cho MARD một lượng vốn không nhỏ 7.084 tỷ đồng, chiếm 42% ngân sách

Bộ (bảng 14) chủ yếu tập trung vào lĩnh vực thuỷ lợi và lâm nghiệp. Nguồn ODA đã khẳng định vị thế không nhỏ trong chi tiêu công của MARD.

Nếu tính cả nguồn viện trợ không hoàn lại, trong giai đoạn đã có khoảng 266 chương trình dự án viện trợ cho ngành nông nghiệp do Bộ quản lý với tổng kinh phí khoảng 1.606 tỷ USD tương đương 24.895 tỷ đồng Việt Nam (bảng 14). Theo bảng 2, chỉ có 7.084 tỷ được ghi trong kế hoạch, là quá ít so với tổng vốn. Lý do cơ bản là phần lớn nguồn viện trợ không hoàn lại do nhà tài trợ quản lý, chưa được ghi nhận vào kế hoạch chung của Bộ và đây là một bất cập lớn cần được khắc phục.

Trong ngành lâm nghiệp, hiện nay đã thay đổi phương thức tiếp cận từ tiếp cận theo dự án, sang tiếp cận ngành (SWAP). Đây là xu hướng mới của các nước đang phát triển hiện nay. Tuy nhiên, để có thể áp dụng cho toàn ngành nông nghiệp thì cần phải có đánh giá nghiên cứu cụ thể hơn.

### Giải ngân

Giải ngân của các dự án viện trợ không hoàn lại qui mô vừa nhìn chung là tốt, hầu như thực hiện theo thiết kế dự án, đặc biệt là các chương trình dự án do nhà tài trợ quản lý. Trong khi đó, các dự án ODA vay lại gặp rất nhiều khó khăn, tỷ lệ giải ngân thấp, trong những năm qua chỉ đạt khoảng 20 — 30% kế hoạch năm. Thậm chí có dự án sau 3 năm triển khai chỉ giải ngân được khoảng 6% vốn dự án hay khoảng 2%/năm, vì một số nguyên nhân sau:

- *Giải ngân dự án là một vấn đề phức tạp liên quan đến nhiều đối tượng, cấp quản lý, phụ thuộc nhiều vào qui định của các nhà tài trợ, liên quan đến dự án ngay từ khâu thiết kế.*
- *Thiết kế một số dự án, đặc biệt là dự án nhóm A, chưa hoàn toàn phù hợp với thực tế triển khai dự án; số liệu các hoạt động đầu tư trong báo cáo nghiên cứu tiền khả thi có chênh lệch lớn với thực tế triển khai. Một số dự án thiết kế quá phức tạp, gồm nhiều hợp phần, liên quan tới nhiều Bộ ngành ... Dẫn tới khi triển khai dự án phải điều chỉnh, phê duyệt mất nhiều thời gian.*
- *Thủ tục phê duyệt của cấp có thẩm quyền từ trung ương đến địa phương thường không đáp ứng được qui định về thời gian. Nhiều gói thầu mua sắm phải trình phê duyệt nhiều lần. Thiết kế dự án không phù hợp với điều kiện thực tế..*
- *Các nhà tài trợ khác nhau có các qui định về giải ngân khác nhau. Hiểu rõ và thông thạo các thủ tục giải ngân của họ thường phải mất nhiều thời gian. Bộ Tài chính cho tới nay vẫn chưa xây dựng được một thông tư hướng dẫn về cơ chế quản lý tài chính có thể áp dụng cho mọi loại hình dự án.*
- *Năng lực của cán Bộ dự án nhìn chung là thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu: Phần lớn cán bộ kế toán, cán bộ mua sắm được tuyển dụng mới khi có dự án và được đào tạo theo dự án. Họ phải mất nhiều thời gian cho việc tìm hiểu và làm quen với các thủ tục giải ngân của dự án. Điều này càng trầm trọng hơn ở các Ban QLDA tỉnh.*
- *Lập thủ tục thanh toán với Kho bạc của nhiều dự án thường rất chậm mà nguyên nhân chính là cán bộ kế toán chưa hiểu rõ về qui định thanh toán. Thủ tục xác nhận thanh toán và giải ngân nhiều khi không được Kho bạc Nhà nước thực hiện đúng thời gian. Phần do năng lực hạn chế, phần chưa thông hiểu các qui định của dự án ODA vay. Và một phần do họ bị quá tải về công việc.*
- *Nhà tài trợ cũng không phải thường xuyên ban hành kịp thời thư “không phản đối”. Một số dự án bị sự ràng buộc quá nhiều của các nhà tài trợ. Chẳng hạn như*



dự án lâm nghiệp “Bảo vệ và Phát triển những vùng đất ngập nước ven biển” vốn vay WB, nhiều hợp phần chỉ được phép thực hiện khi có tư vấn quốc tế, trong khi dự án phải mất nhiều năm đàm phán để ký kết hợp đồng tư vấn quốc tế.

- Thủ tục giải ngân phải qua nhiều cấp: Kho bạc tỉnh, Ban quản lý dự án trung ương, Bộ Tài chính trước khi chuyển đến nhà tài trợ là nguyên nhân chậm hoàn vốn cho dự án cơ sở. Tỷ lệ đóng góp và thanh toán vốn đối ứng cho mỗi lần rút vốn là quá phiền hà cho dự án.

#### 4.1.5 Chi thường xuyên do Bộ quản lý

Quy trình lập dự toán ngân sách chi thường xuyên của Bộ Nông nghiệp và PTNT theo Luật Ngân sách (sửa đổi) :

##### Lập dự toán

- Bước 1: Căn cứ số liệu kiểm tra được Bộ Tài chính thông báo (khoảng giữa tháng 6 hàng năm). Vụ Tài chính cùng các đơn vị chức năng khác (Được Bộ giao) lập phương án phân bổ số kiểm tra và số nhu cầu của các đơn vị thụ hưởng (với mỗi đơn vị thụ hưởng ngân sách chi tiết theo từng nội dung chi)
- Bước 2: Căn cứ vào phương án phân bổ số kiểm tra và nhu cầu của các đơn vị, Vụ Tài chính tổng hợp lập dự toán chung trình Bộ xem xét và gửi Bộ Tài chính làm cơ sở thảo luận vòng 1 (Cấp Vụ). Sau đó, căn cứ ý kiến tham gia của Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp sẽ xem xét bổ sung, điều chỉnh và đưa ra thảo luận vòng 2 (Cấp Bộ).

##### Giao dự toán:

- Bước 1: Căn cứ dự toán được giao bởi Chính phủ, Vụ Tài chính báo cáo trình Lãnh đạo Bộ và phối hợp với các đơn vị chức năng lập dự toán chi tiết cho từng đơn vị: Chia làm 4 quý trong 1 năm ngân sách, theo 4 nhóm mục chi, gửi Bộ Tài chính thẩm định.
- Bước 2: Sau khi dự toán được Bộ Tài chính thẩm định, Vụ Tài chính trình Bộ ra Quyết định giao dự toán cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách.
- Bước 3: Căn cứ Quyết định giao dự toán cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách, Vụ Tài chính được sự uỷ quyền của Lãnh đạo Bộ giao dự toán chi tiết cho từng đơn vị theo loại, khoản, hạng và nhóm mục

Quy trình lập ngân sách trên đây đã tránh được việc cấp phát hàng quý như trước đây, nhưng thủ tục vẫn còn rất phức tạp và Bộ chủ quản cũng chưa được chủ động trong việc phân bổ và điều chỉnh trong việc quản lý và sử dụng ngân sách của Bộ mình

**Bảng 16: Chi thường xuyên đầu tư cho ngành Nông nghiệp**

(Đơn vị: Tỷ đồng)

Nội dung	Năm								Tổng cộng
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
<b>Tổng số</b>	<b>270,7</b>	<b>308,5</b>	<b>320,2</b>	<b>310,0</b>	<b>439,2</b>	<b>511,1</b>	<b>622,1</b>	<b>749,0</b>	<b>3530,8</b>
Sự nghiệp kinh tế	91,9	109,3	114,9	85,8	110	150,3	213	284,2	1159,4
Khoa học CN	67,7	73,5	76,5	84,4	156,5	173,8	177,5	197,5	1007,4
Quản lý nhà nước	16,3	19,7	17,3	17,9	22,8	27,3	29,5	30,5	181,3
Sự nghiệp y tế	6,3	2,8	3,3	5,2	10,5	13,2	14,5	16,9	72,7
Sự nghiệp đào tạo	88,5	103,2	108,2	113,2	129,4	143,2	178,4	213,3	1077,4
CTQG về nước				1,7	3,2	1,9	1,9	2,5	11,2
CTrình XĐGN				1,8	1,6	1,4	3,2	4,1	12,1
CTrình CNSH					5,2	-	4,1		9,3

(Nguồn số liệu: Bộ Nông nghiệp - PTNT)

Bảng 15 cho thấy Tổng chi thường xuyên từ 96-2003 do Bộ Nông nghiệp trực tiếp quản lý là 3.531 tỷ đồng, tăng qua các năm từ 1996 đến 2003 và đã tăng gấp đôi giữa năm 1999 (310 tỷ VND) và 2003 (749 tỷ VND). Trong chi thường xuyên, chiếm tỷ trọng cao nhất là chi cho sự nghiệp y tế, sự nghiệp đào tạo và khoa học công nghệ.

**Bảng 17: Chi tiêu của NSNN cho lương và Vận hành - Bảo dưỡng trong ngành Nông nghiệp, giai đoạn 1997 - 2002**

(Tỷ VND theo thời giá hiện tại)

Năm	Tổng chi thường xuyên	Lương	Vận hành - Bảo dưỡng
1997	1.003	141	694
1998	1.099	168	708
1999	981	172	579
2000	1.212	249	665
2001	1.390	292	700
2002	1.641	292	892
<b>Cộng</b>	<b>7.326</b>	<b>1.314</b>	<b>4.238</b>
<b>Biến động</b>	<b>64%</b>	<b>107%</b>	<b>29%</b>

Nguồn: Bộ Tài chính (2004)

Bảng 16 cho thấy xu hướng mất cân bằng thường xuyên đang tăng lên giữa chi cho vận hành và bảo dưỡng của ngành và mức độ tích lũy vốn là kết quả của sự tập trung đầu tư. Trong 5 năm từ năm 1997 đến 2002, chi tiêu của ngành cho vận hành và bảo dưỡng chỉ tăng 29%, vì phần lớn tăng chi thường xuyên đã chi vào những hạng mục cố định như lương và các hạng mục khác. Đồng thời, cũng có xu hướng tăng vai trò của chính quyền địa phương trong quản lý chi thường xuyên. Không kể ngành Thủy sản, tổng ngân sách hỗ trợ của Nhà nước cho chi thường xuyên trong nông nghiệp là 1.641 tỷ VND năm 2002. Trong số này 632,2 tỷ VND hay 38% do Bộ NN&PTNT và phần còn lại do chính quyền địa phương quản lý. Chi tiêu dành cho nghiên cứu, khuyến nông, và các chương trình mục tiêu và chương trình quốc gia, và chi cho hệ thống hành chính.

#### 4.1.6 Khoa học công nghệ

Hệ thống nghiên cứu khoa học của ngành nông nghiệp gồm có 26 cơ quan khoa học công nghệ trong các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy lợi. Số cán bộ làm việc trong các cơ quan nghiên cứu khoảng 7.000 người. Các viện nghiên cứu chủ yếu tập trung ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, hoặc ở vùng lân cận quanh Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Một số viện còn có phân viện hoặc trung tâm tại các vùng. Các viện nghiên cứu của Bộ được phân thành bảy nhóm theo ngành hàng hoặc chuyên đề: cây lương thực, cây công nghiệp, rau quả, các trung tâm về công nghệ sinh học, kiểm định, bảo vệ thực vật và thổ nhưỡng.

Bảng 17 cho thấy Chi thường xuyên cho khoa học công nghệ đều tăng qua các năm, đặc biệt từ năm 2001 đến nay ngân sách chi cho khoa học công nghệ năm sau so với năm trước tăng từ 11%-13% đảm bảo mức tăng như cam kết của Chính phủ với Ngân hàng Phát triển châu Á. Tỷ trọng cơ cấu đầu tư cho nghiên cứu khoa học về trồng trọt, chăn nuôi, bảo quản chế biến, lâm nghiệp, thủy lợi cũng thay đổi theo hướng tích cực qua các năm: cây lương thực thực phẩm vẫn là đối tượng được ưu tiên nghiên cứu, giai đoạn đầu tập trung nghiên cứu thâm canh, tăng vụ, chọn tạo các giống có năng suất cao, ứng dụng công nghệ sản xuất giống lúa lai để đáp ứng nhu cầu lương thực thực phẩm cho nhân dân. Từ năm 1999 đến nay, tập trung nghiên cứu các giống cây

mới có năng suất cao, chất lượng tốt đáp ứng nhu cầu tiêu dùng và xuất khẩu. Tỷ trọng cơ cấu chi cho nghiên cứu khoa học về chăn nuôi và thú y tăng từ 9,15% năm 1996 lên 13,54% năm 2004 đã tạo ra các giống lợn lai, lợn nạc, bò lai sind, bò sữa, gia cầm siêu thịt, siêu trứng hoặc kiêm dụng, các công thức thức ăn, vắc xin phòng bệnh, quy trình nuôi dưỡng...góp phần đưa chăn nuôi từng bước trở thành ngành sản xuất chính trong sản xuất nông nghiệp. Việc tăng cường đầu tư cho lâm nghiệp và thủy lợi đã tạo cho sản xuất nông nghiệp ổn định, giảm thiểu tác hại của thiên tai.

**Bảng 18: Cơ cấu chi thường xuyên cho khoa học công nghệ**

Đvt: Tỷ đồng

NỘI DUNG	Năm								Tổng số
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
<b>Tổng số</b>	<b>67,7</b>	<b>73,5</b>	<b>76,5</b>	<b>84,4</b>	<b>156,5</b>	<b>173,8</b>	<b>177,5</b>	<b>197,5</b>	<b>1007,4</b>
1. Cây CN & cây AQ	11,23	11,89	4,22	5,79	11,76	17,17	16,53	20,43	99,02
tỷ lệ %	16,58	16,17	5,51	6,86	7,51	9,87	9,31	10,34	9,83
2. Cây lương thực-TP	19,95	23,28	23,36	26,27	38,85	36,15	29,81	63,18	260,85
tỷ lệ %	29,46	31,67	30,53	31,12	24,82	20,79	16,79	31,99	25,89
3. Chăn nuôi- thú y	6,2	11,16	13,85	12,91	17,31	21,05	20,6	27,01	130,09
tỷ lệ %	9,15	15,18	18,1	15,29	11,06	12,11	11,6	13,67	12,91
4. Chế biến bảo quản	3,97	4,73	4	4,33	8,58	13,7	9,59	16,49	55,8
tỷ lệ %	5,86	6,43	5,22	5,13	5,48	7,88	5,4	8,34	5,54
5. Lâm nghiệp	8,4	7,89	9,57	11,05	18,83	18,2	12,5	29,16	115,6
tỷ lệ %	12,4	10,73	12,51	13,09	12,03	10,47	7,04	14,73	11,48
6. Thủy lợi	7,07	9,84	12,76	9,97	18,61	15,79	23,04	28,14	125,22
tỷ lệ %	10,44	13,38	16,67	11,81	11,89	9,08	12,98	14,24	12,43
7. Khác	7,93	4,2	7,6	14,08	42.	51,8	65,43	13,07	112,31

Việc đầu tư cho khoa học công nghệ đã tác động sâu sắc đến cơ cấu sản xuất cây lương thực, cây công nghiệp, cây ăn quả và chăn nuôi, làm xuất hiện những ngành nghề mới trong nông thôn. Nhiều giống cây trồng, vật nuôi mới có năng suất cao, chất lượng tốt đã thay thế phần lớn giống cổ truyền. Những kết quả nghiên cứu về chuyển đổi cơ cấu cây trồng và cơ cấu mùa vụ ở đồng bằng sông Cửu Long, miền trung và Đồng bằng sông Hồng làm cho việc khai thác các nguồn lực ở nông thôn đạt kết quả cao.

Những tiến Bộ về KHCN đã được tạo ra và áp dụng rộng rãi trong sản xuất như: Cơ cấu mùa vụ, cơ cấu giống cây, con, các giống mới có năng suất cao, thích hợp với các điều kiện sinh thái, chống chịu sâu bệnh, các giống lai, các biện pháp bảo vệ thực vật, các công nghệ tưới... Trong những năm qua, đồng thời với những nỗ lực nâng cao năng suất, sản lượng cây trồng, vật nuôi, các tổ chức khoa học công nghệ đã tập trung nghiên cứu phát triển các công nghệ thuộc lĩnh vực cơ khí hoá nông nghiệp, bảo quản, chế biến nông lâm thủy sản, nhằm tăng năng suất lao động, nâng cao giá trị nông sản, giảm tỷ lệ tổn thất sau thu hoạch, góp phần quan trọng gia tăng giá trị tổng sản lượng công nghiệp chế biến, đạt bình quân 9-10% trong những năm qua

Việc chuyển giao công nghệ vào các vùng nông thôn, miền núi còn có vai trò quan trọng trong việc nâng cao dân trí để họ có khả năng tiếp thu các công nghệ mới. Hàng loạt các dự án chuyển giao công nghệ theo hướng xây dựng mô hình chuyển giao công nghệ, tăng cường khả năng sản xuất lương thực tại chỗ, sử dụng đất dốc, xây dựng và phát triển vốn rừng, phát triển kinh tế hộ gia đình, tạo mô hình chuyển đổi cơ cấu kinh tế, ứng dụng công nghệ mới đã được triển khai rộng khắp trong cả nước.

Những đóng góp của KHCN trên là rất đáng kể, song chưa cao so với tiềm năng của nước ta. Nguyên nhân là do: Kinh phí đầu tư cho ngành nông còn rất thấp, kinh phí dành cho khoa học công nghệ nông nghiệp tuy có tăng hàng năm, song vẫn chưa đáp ứng được với yêu cầu phát triển của sản xuất, việc nghiên cứu khoa học trong thời gian qua còn dàn trải, mới chú ý đến bề rộng mà chưa quan tâm đầy đủ tới chất lượng giống cây trồng, vật nuôi, chất lượng công nghệ chế biến, bảo quản... dẫn đến sức cạnh tranh của nông sản hàng hoá còn hạn chế trên thị trường trong nước và xuất khẩu: Chất lượng sản phẩm thấp, giá thành cao, đơn điệu về chủng loại, an toàn vệ sinh thực phẩm thấp, quy cách, mẫu mã chưa phù hợp với thị hiếu người tiêu dùng. Việc chuyển dịch cơ cấu trong nông nghiệp còn chậm, cơ cấu giữa trồng trọt và chăn nuôi còn mất cân đối: Năm 2000, tỷ trọng chăn nuôi mới chiếm 17,1% giá trị sản xuất nông nghiệp, không đạt được mục tiêu đưa chăn nuôi trở thành ngành sản xuất chính.

Việc tạo giống cho trồng rừng hiện nay vẫn còn nhiều điều bất cập, trên thực tế phần nhiều cây giống cho trồng rừng của Nhà nước được tạo ra từ các vườn ươm đã chiếm của các chủ hợp đồng nhận khoán, với mục tiêu là tạo ra nhiều cây giống, đáp ứng nhanh cho việc hoàn thành kế hoạch trồng rừng trong năm, hơn nữa khâu tạo giống trong trồng rừng là khâu có thể đem lại lợi nhuận lớn nhất, chính vì vậy mà các đơn vị nhận khoán chỉ quan tâm đến số lượng cây, để đáp ứng với nhu cầu trước mắt, chứ chưa quan tâm đến tiêu chuẩn chất lượng cây giống. Mặt khác, giống được tạo ra từ các vườn ươm quy mô của các đơn vị Nhà nước (các công ty giống), về tiêu chuẩn, chất lượng rất tốt, song giá thành lại quá cao, nên khó tiêu thụ. Việc nghiên cứu, tuyển chọn, lai tạo giống và kiểm soát tiêu chuẩn, chất lượng cây giống chưa được các cơ quan chức trách quan tâm.

Nghiên cứu và áp dụng các thành tựu khoa học về công nghệ mới, giống mới trong nông nghiệp đóng vai trò sống còn trong việc nâng cao chất lượng và năng suất cây trồng, vật nuôi, cạnh tranh hiệu quả, thúc đẩy phát triển nhanh sản xuất nông sản hàng hóa. Kinh nghiệm thế giới cho thấy: Nghiên cứu khoa học có hiệu suất đầu tư rất cao. Tuy vậy, điều nghịch lý là các nước đang phát triển đầu tư một tỷ trọng ngân sách rất nhỏ cho hoạt động này. Theo ước tính sơ bộ, Bộ NNPTNT mới chỉ cho hoạt động này với mức khoảng 0,1% của GDP nông nghiệp.<sup>15</sup> Đây là mức rất thấp so với các nước đang phát triển khác, bình quân chỉ khoảng 0,5% GDP nông nghiệp (Barker và cộng sự 2002).

Nhu cầu về nghiên cứu khoa học của các vùng rất khác nhau về loại cây trồng vật nuôi. Do vậy hệ thống nghiên cứu khoa học, triển khai và khuyến nông cũng phải được hình thành theo hướng năng động, để có thể đáp ứng được các nhu cầu rất đặc thù này.

Với xu hướng phát triển hiện hành, nghiên cứu khoa học và khuyến nông không còn là hoạt động của riêng Nhà nước, mà có thể dùng cơ chế thích hợp để lôi cuốn rất nhiều các cơ quan, tổ chức và thành phần khác nhau tham gia như cấp trung ương và địa phương, trong nước và ngoài nước, Nhà nước, khu vực tư nhân và người hưởng lợi.

Các viện nghiên cứu của Bộ NNPTNT từ lâu đã hình thành có quan hệ cộng tác chặt chẽ với các tổ chức nghiên cứu ngoài nước trong lĩnh vực nghiên cứu về lúa, như Viện nghiên cứu lúa quốc tế. Một số nhà tài trợ và tổ chức phi Chính phủ cũng hỗ trợ Việt Nam trong việc đào tạo các cán Bộ nghiên cứu khoa học. Tuy nhiên, hợp tác trong các lĩnh vực khác vẫn chưa nhiều.

<sup>15</sup> Con số này chưa bao gồm chi cho nghiên cứu khoa học trong nông nghiệp được phân bổ cho các Bộ khác, chi ở địa phương (từ tỉnh trở xuống), chi của tư nhân và chi từ các nguồn bên ngoài (như các nhà tài trợ, FDI).

Để khoa học công nghệ thực sự là đòn bẩy thúc đẩy sản xuất phát triển toàn diện với chất lượng và hiệu quả cao, Nhà nước cần phải đầu tư cho ngành nông nghiệp nhiều hơn nữa để tăng cường cơ sở vật chất và tiềm lực cho các cơ quan nghiên cứu khoa học, tập trung kinh phí cho các chương trình trọng điểm như: Chương trình nghiên cứu chọn tạo giống cây trồng, vật nuôi và giống cây lâm nghiệp, chương trình bảo quản chế biến, chương trình vệ sinh an toàn thực phẩm và các chương trình phát triển kinh tế vùng... để tạo ra những giống cây trồng, vật nuôi, giống cây lâm nghiệp mới, giá thành hạ, chất lượng cao và những công nghệ mới trong cơ khí, chế biến, thủy lợi... đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của sản xuất nông nghiệp

#### 4.1.7 Khuyến nông

Trong thời gian gần đây, khi giá nhiều loại nông phẩm chính của Việt Nam xuất khẩu bị sụt giảm, thì đa dạng hóa nông nghiệp và cải thiện chất lượng hàng nông sản xuất khẩu đang trở nên ngày càng quan trọng để Việt Nam có thể giữ vững thị trường. Đa dạng hóa nông nghiệp, trồng các loại cây và vật nuôi mới có giá trị gia tăng cao hơn bao giờ hết cũng đi kèm với rủi ro trong sản xuất và tiếp thị. Nuôi tôm là một thí dụ điển hình. Khuyến nông đóng vai trò hàng đầu trong việc chuyển giao công nghệ mới cho nông dân và định hướng về thị trường đầu ra. Thông qua hoạt động khuyến nông phù hợp, Nhà nước có thể giảm thiểu rủi ro mà người sản xuất phải gánh chịu.

#### Vấn đề thể chế

Hệ thống khuyến nông quốc gia đã hoạt động được 11 năm và được tổ chức ở ba cấp: Trung ương, tỉnh và huyện. Trung tâm Khuyến nông Quốc gia ở trung ương có nhiệm vụ xây dựng chủ trương, chính sách, chiến lược và kế hoạch ngành. Trung tâm khuyến nông ở tỉnh và huyện có nhiệm vụ thí điểm và chuyển giao các kỹ thuật và công nghệ mới cho nông dân thông qua các chương trình và hoạt động khuyến nông. Ngoài ra, còn hệ thống các đơn vị làm nhiệm vụ bảo vệ thực vật, hệ thống thú y, các công ty giống Nhà nước, các sở khoa học công nghệ và môi trường, các viện và trung tâm nghiên cứu của Bộ NNPTNT, trường đại học. Các doanh nghiệp và hiệp hội trong nước (như chè, lương thực, cà phê, điều) và nước ngoài (như Bioseed, CP Group, PIC, Pioneer) hoạt động khuyến nông khá sôi nổi, do gắn với ngành hàng và lợi ích của họ. Một số tổ chức phi Chính phủ cũng giúp Việt Nam xây dựng các mô hình khuyến nông. Khu vực tư nhân cũng tham gia vào hoạt động khuyến nông để mở rộng mạng lưới khách hàng và đối tác kinh doanh.

- Cấp tỉnh có Trung tâm khuyến nông tỉnh (TTKN), có 64/64 tỉnh có TTKN.
- Cấp huyện có Trạm Khuyến nông huyện (TKN), có 520 TKN trên tổng số 637 huyện sản xuất nông nghiệp, chiếm 81%.
- Cấp xã có Khuyến nông viên cơ sở (KNV), có 7434 KNV trên 10.502 xã sản xuất nông nghiệp, chiếm 70,7%. Tuy nhiên, nhiều xã vùng sâu, vùng xa vẫn chưa có cán bộ khuyến nông.
- Cấp thôn, bản chưa có số liệu về KNV, có câu lạc bộ Khuyến nông do dân tự nguyện lập ra, hiện có 3918 câu lạc bộ với tổng số 176.300 hội viên.

Nhìn chung, cán bộ khuyến nông còn hạn chế về số lượng và chất lượng. Khuyến nông viên ở các xã không phải là cán bộ chuyên trách, và trình độ của nhiều người trong số này còn thấp. Dù 70% cán bộ khuyến nông tỉnh có trình độ đại học, nhưng phần lớn là cán bộ kỹ thuật chưa được đào tạo về nghiệp vụ khuyến nông nên

chưa chuyên sâu, kỹ thuật chưa được cập nhật. So với năm 2000, hệ thống khuyến nông của Nhà nước đã mở rộng đáng kể. Khoảng 1.340 hộ gia đình sống ở nông thôn đã có một cán bộ khuyến nông cấp tỉnh hoặc cấp huyện (Đào Thế Anh và Hoàng Vũ Quang 2004), nghĩa là số hộ gia đình một cán bộ khuyến nông phải đảm trách đã giảm gần gấp ba so với năm 2000. Nhưng con số này vẫn còn xa với mức độ cung cấp hoạt động khuyến nông **có hiệu quả là một cán bộ khuyến nông chuyên trách cho khoảng 500 hộ nông dân.**

Hiện nay có khoảng 46.272 các tổ chức khuyến nông tự nguyện của dân dưới rất nhiều dạng khác nhau: câu lạc bộ khuyến nông, chi hội khuyến nông, nhóm sở thích, hợp tác xã khuyến nông. Các hình thức này khá phát triển ở miền Nam, chiếm khoảng 83% số tổ chức. Một loạt các tổ chức quần chúng cũng tham gia rất tích cực vào công tác khuyến nông như: Hội Nông dân, Hội phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội Cựu chiến binh, Hội sinh vật cảnh, hội nghề nghiệp (như làm vườn, chăn nuôi, nuôi dê, nuôi ong).

#### Các hoạt động khuyến nông của hệ thống Nhà nước

Thời kỳ 1993-2000, Chính phủ đã phê duyệt 27 chương trình (gồm 19 chương trình khuyến nông và tám chương trình khuyến lâm). Những chương trình được đánh giá là rất thành công là các chương trình về lúa lai (làm tăng sản lượng 1,3 tấn), ngô lai (làm tăng sản lượng 1,7 tấn, chiếm 65% diện tích ngô), chuyển đổi cơ cấu mùa vụ, cải tạo đàn bò, nạc hóa đàn lợn, gà Tam Hoàng, mía đường, cây ăn quả, và chương trình khuyến lâm. Chương trình trọng điểm giai đoạn 2000-2005 là chương trình giống cây trồng, vật nuôi, cây lâm nghiệp đã kế thừa thành tựu của các thời kỳ trước, giải quyết được nhiều vấn đề, tăng cường một bước cơ sở vật chất kỹ thuật cho các cơ sở nghiên cứu và sản xuất giống.

Ngoài ra, hệ thống khuyến nông Nhà nước còn áp dụng các phương pháp khác như xây dựng điểm trình diễn, tổ chức các lớp tập huấn cho nông dân, hội thảo, tham quan đầu bờ, cung cấp thông tin và in ấn tài liệu khuyến nông, tổ chức hội thi và tôn vinh nông dân sản xuất giỏi.

#### Phối hợp của các chương trình khuyến nông Nhà nước với các tổ chức khác

Các chương trình khuyến nông Nhà nước ở trung ương và địa phương đã phối hợp chặt chẽ với 36 viện nghiên cứu, trường, trung tâm nghiên cứu ứng dụng và chuyển giao kỹ thuật trong cả nước để thực hiện các chương trình khuyến nông quốc gia và giúp các cơ sở này có thêm nguồn kinh phí để có điều kiện chuyển giao tiến Bộ kỹ thuật mới tới nông dân. Với cách làm này, khuyến nông đã trở thành cầu nối giữa nguồn tiến Bộ kỹ thuật và nông dân. Tồn đọng trong công tác phối hợp là tính pháp lý và trách nhiệm của khuyến nông và các tổ chức chuyển giao kỹ thuật chưa rõ ràng.

Bộ máy khuyến nông Nhà nước cũng đã hỗ trợ hoặc phối hợp với 19 doanh nghiệp ngành hàng và giống cây trồng làm dịch vụ đầu vào đầu ra cho các chương trình khuyến nông và phát triển ngành hàng. Chi phí khuyến nông do các doanh nghiệp gánh chịu. Cách làm này thu hút thêm kinh phí cho khuyến nông từ các nguồn khác để bổ sung cho kinh phí ngân sách.

Hệ thống khuyến nông của Nhà nước các cấp đóng vai trò nòng cốt trong tổ chức hoạt động, tập huấn chuyển giao công nghệ và tiến bộ kỹ thuật của các tổ chức khuyến nông tự nguyện của nông dân.

Các chương trình khuyến nông Nhà nước nhìn chung đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao trình độ nông trí cho hàng triệu nông dân, đưa nhanh tiến bộ kỹ thuật mới vào nông nghiệp, hỗ trợ chuyển dịch và đa dạng hóa cơ cấu cây trồng vật

nuôi, cải thiện năng suất, chất lượng, hiệu quả. Tuy nhiên, hoạt động khuyến nông còn chưa đa dạng, phần lớn mới chỉ dừng lại ở khâu sản xuất, chưa bao quát đến các khâu quan trọng nhất là sau thu hoạch và tiếp thị. Một số chương trình chưa phù hợp với yêu cầu của nông dân từng vùng, cách làm vẫn thiên về triển khai từ trên xuống, dàn trải. Vùng sâu, vùng xa với các điều kiện đặc thù còn ít được chú trọng. Người nghèo, người dân tộc ít được tham gia vì các chương trình chủ yếu chọn các nông dân làm ăn giỏi, có đất, vốn và trình độ nhất định có thể nhanh chóng tiếp thu kỹ thuật để thực hiện thí điểm. Một điều không kém phần quan trọng là sản phẩm của một số chương trình chưa có thị trường, khiến nông dân gặp khó khăn trong việc tiêu thụ sản phẩm khi nhân ra diện rộng.

Các Viện và trung tâm nghiên cứu là những nơi có nguồn công nghệ và tiến bộ kỹ thuật cũng như có nhu cầu chuyển giao, song lại thiếu kinh phí thử nghiệm và ứng dụng tiến bộ kỹ thuật.

*Các doanh nghiệp và các tổ chức phi Chính phủ thường rất thành công trong hoạt động khuyến nông do có kinh phí thỏa đáng để tài trợ và có cách tiếp cận phù hợp.*

Các câu lạc bộ khuyến nông, hiệp hội, đoàn thể là mạng lưới khuyến nông ở cấp cơ sở rất có hiệu quả. Nguyên nhân chính là do hoạt động khuyến nông được tổ chức trên tinh thần tự nguyện, được các thành viên nhiệt tình hưởng ứng vì đáp ứng đúng nhu cầu của họ. Các tổ chức này thường không tham gia trực tiếp vào hoạt động khuyến nông mà chủ yếu là khuyến khích các thành viên tham gia, phối hợp hoặc ký hợp đồng với các tổ chức khuyến nông Nhà nước, tư nhân hoặc dự án khuyến nông của các nhà tài trợ để chuyển giao công nghệ mới, tập huấn và tổ chức các hoạt động khuyến nông khác cho thành viên. Điều quan trọng nhất là mạng lưới khuyến nông tự nguyện thâm nhập vào mọi nhóm dân cư mang đặc tính xã hội khác nhau với mức độ sâu rộng hơn nhiều so với hệ thống khuyến nông của Nhà nước. Tuy nhiên, hoạt động của các hiệp hội và đoàn thể quần chúng đều gắn với dịch vụ và thường thiếu kinh phí chuyển giao, chủ yếu phải dựa trên đóng góp của người hưởng lợi (Bộ NNPTNT 2000).

#### Vấn đề cấp phát tài chính

Ngân sách dành cho khuyến nông bao gồm chi đầu tư, chi thường xuyên và các chương trình. Hiện nay, phần lớn kinh phí khuyến nông dùng để trả lương cho đội ngũ cán bộ khuyến nông, phần còn lại dành cho hoạt động khuyến nông không nhiều. Ngân sách cho các chương trình khuyến nông tăng liên tục từ 14,3 tỷ đồng năm 1994 lên 90 tỷ đồng (khoảng 6 triệu USD) năm 2004 (không kể chi lương và quản lý)<sup>16</sup>. Thời kỳ 1993-2000, tổng kinh phí chi cho các chương trình khuyến nông khoảng 700 tỷ đồng (tương đương 50 triệu USD), bình quân 87,5 tỷ đồng một năm; trong đó ngân sách trung ương đầu tư khoảng 200 tỷ đồng, ngân sách địa phương chi khoảng 500 tỷ đồng (Bộ NNPTNT 2000). Ngoài ra, các tỉnh cũng có phần chi cho hoạt động khuyến nông. Các tỉnh vùng sâu vùng xa, tỉnh nghèo còn có thể nhận được kinh phí khuyến nông của các nhà tài trợ, nhưng năng lực thực hiện các hoạt động còn chưa cao. So với các nước trong khu vực, mức này còn thấp. Ngân sách hàng năm của Thái Lan cho hoạt động này là 150 triệu USD (Đào Thế Anh và Hoàng Vũ Quang 2004).

Bảng 18 cho thấy đóng góp của nông dân trong các mô hình dùng ngân sách trung ương (chủ yếu dưới dạng mua giống, vật tư trang thiết bị để xây dựng mô hình trình diễn) chiếm khoảng 20-24% chi phí chương trình, phần còn lại là của ngân sách.

<sup>16</sup> Nguồn: Đào Thế Anh và Hoàng Vũ Quang (2004).

**Bảng 19: Ngân sách Nhà nước cho các hoạt động khuyến nông**

Đvt: tỷ đồng

	1999	2000	2001	2002	2003	Tổng cộng
1. Ngân sách nhà nước	<b>86,2</b>	<b>108,28</b>	<b>156,02</b>	<b>196,01</b>	<b>186,12</b>	<b>732,593</b>
a) Ngân sách TW	26,7	29,296	43,62	66,009	68,4	233,985
b) Ngân sách ĐP	59,5	78,988	112,4	130	117,72	498,608
Bộ máy	2,5	34,551	59,327	61,511	45,183	203,072
Các hoạt động KN	34	44,437	53,069	68,49	72,54	272,536
2. Đóng góp của người hưởng lợi	<b>7,9</b>	<b>8,5</b>	<b>13,086</b>	<b>16,5</b>	<b>17,1</b>	<b>63,086</b>
<b>Tổng cộng</b>	<b>94,1</b>	<b>116,78</b>	<b>169,1</b>	<b>212,51</b>	<b>203,22</b>	<b>795,679</b>

Với mức chi ngân sách cho khuyến nông bình quân trên một lao động nông nghiệp là 17,43 nghìn đồng, hoạt động khuyến nông Nhà nước mới chỉ tạo ra được kết quả khuyến nông rất khiêm tốn. Quy mô trồng trọt chỉ chiếm 0,06% tổng diện tích đất nông nghiệp và dưới 0,5% tổng số nông dân được tập huấn kỹ thuật hàng năm.

Phần lớn các khoản chi cho khuyến nông được tiến hành ở cấp địa phương. Chi của Bộ NNPTNT cho khuyến nông chủ yếu là chi thường xuyên cho quản lý và hoạt động ở cấp trung ương và một phần chi phí hoạt động ở cấp địa phương thông qua các chương trình khuyến nông quốc gia. Để thực hiện các chương trình này, Bộ NNPTNT giao nhiệm vụ thực hiện chương trình kèm theo kinh phí cấp trực tiếp xuống các tỉnh hoặc ký hợp đồng thực hiện với các trung tâm khuyến nông tỉnh.

Lương của cán bộ khuyến nông tỉnh và huyện do ngân sách tỉnh cấp. Các tỉnh cũng có thể dùng ngân sách tỉnh để tự tiến hành các hoạt động khuyến nông mà nông dân cần, nhưng chỉ trong phạm vi ngân sách tỉnh dành cho khuyến nông sau khi đã trừ đi chi phí lương và phần chi phí theo các chương trình nói trên. Mức chi giữa các tỉnh rất khác nhau, từ 200 triệu đồng cho đến 1-2 tỷ đồng tùy theo khả năng của ngân sách tỉnh. Các tỉnh nghèo thường ít có khả năng tiến hành các hoạt động khuyến nông riêng của tỉnh.

**Bảng 20: Kết quả công tác khuyến nông thời kỳ 1999-2002**

	Đvt	1999	2000	2001	2002	2003	Tổng cộng
Qui mô trồng trọt	ha	2.527		5.591		7.925	16.043
% so với tổng diện tích đất nông nghiệp				0,06%			
Số mô hình trồng trọt	Mô hình	1.250	1.370	2.040	3.100	3.775	11.535
Số mô hình chăn nuôi	Mô hình	1.450	1.600	2.406	3.600	3.200	12.256
Số nông dân được tập huấn KT	lượt người	50.000	64.250	100.000	130.000	150.000	494.250
% số nông dân được tập huấn trong tổng số người làm nông nghiệp	%	0,21	0,26	0,41			

Phân tích trên cho thấy: Để tăng số nông dân được hưởng dịch vụ khuyến nông có hai cách: Tăng ngân sách Nhà nước cho khuyến nông (là điều có tính khả thi thấp); hoặc cần sử dụng chi ngân sách cho khuyến nông để kinh phí này mang tính xúc tác để thu hút, lôi kéo các thành phần kinh tế khác và người hưởng lợi tham gia vào hoạt động khuyến nông. Cách thứ hai mang lại hiệu suất cao hơn từ mỗi đồng ngân sách bỏ ra cho khuyến nông, đồng thời cũng tăng cường tính sở hữu và tinh thần trách nhiệm của người hưởng lợi.



Vấn đề phân bổ ngân sách

Về nguyên tắc, việc thiết kế các chương trình khuyến nông dựa trên hai tiêu chí: Nhu cầu của nông dân về khuyến nông và chiến lược khuyến nông quốc gia. Tuy nhiên, do ngân sách còn hạn hẹp, nên các chương trình chủ yếu dựa trên định hướng của trung ương, cụ thể là hai Bộ chính có liên quan là Bộ NNPTNT và Bộ Khoa học và công nghệ. Các định hướng ưu tiên trong khuyến nông đôi lúc chưa gắn với chiến lược và các định hướng ưu tiên của ngành.

Chỉ tiêu công cho khuyến nông cho thấy những vấn đề tồn đọng chính như sau:

- Dịch vụ khuyến nông Nhà nước còn chưa nhiều, nhất là cho người nghèo và các vùng sâu vùng xa. Trình độ của đội ngũ cán bộ khuyến nông còn chưa đáp ứng với yêu cầu thực tế.
- Hoạt động khuyến nông còn chưa đa dạng, chưa phù hợp với yêu cầu đặc thù của địa phương, chưa bao quát đến các khâu quan trọng như sau thu hoạch và tiếp thị. Sản phẩm một số chương trình khuyến nông chưa đáp ứng nhu cầu thị trường.
- Sự phối hợp giữa các chương trình khuyến nông Nhà nước với hoạt động khuyến nông của các tổ chức khác còn hạn chế.
- Cơ chế chính sách để thu hút các thành phần khác và người hưởng lợi tham gia hoạt động khuyến nông còn chưa đủ mạnh. Quy chế hiện hành chưa quy định rõ ràng tính pháp lý và trách nhiệm của các bên tham gia hoạt động khuyến nông (Nhà nước, các tổ chức chuyển giao kỹ thuật, các đơn vị thực hiện công tác khuyến nông, nông dân).
- Tỉnh nghèo gặp khó khăn trong việc tăng thêm ngân sách cho các hoạt động khuyến nông riêng phù hợp với đặc thù của tỉnh, dù đây là một hoạt động quan trọng để cải thiện thu nhập và giảm nghèo.

**4.1.8 Tài chính đơn vị sự nghiệp có thu**

Cơ chế tài chính đơn vị sự nghiệp có thu được ban hành theo Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/1/2002, sau 2 năm triển khai thực hiện (2002 - 2003) đã bước đầu thu được những thành quả nhất định. Đến năm 2003, đã có 95/98 đơn vị sự nghiệp được giao quyền tự chủ tài chính, trong đó có 5 đơn vị đã tự đảm bảo hoàn toàn chi phí hoạt động. Các đơn vị đã xây dựng được qui chế chi tiêu nội bộ, tăng thu, giảm chi để tạo nguồn tăng thu nhập cho cán bộ công nhân viên, trích lập các quỹ trong đơn vị và dành một phần để bổ sung nguồn kinh phí cho hoạt động chung. Chênh lệch thu chi sau 2 năm tại 95 đơn vị 138,874 tỷ đồng, trong đó dành để tăng thu nhập 45,8 tỷ, trích lập các quỹ 36,443 tỷ đồng (bảng). Thu nhập cho cán bộ công nhân viên đều tăng từ 0,5 - 1,0 lần, có những đơn vị đã tăng gấp 3 lần.

Nhìn chung cơ chế tài chính này đã tạo ra hành lang pháp lý rộng hơn cho các đơn vị trong việc chủ động quản lý và sử dụng nguồn tài chính của mình, tạo động lực cho các đơn vị chi tiêu tiết kiệm, hợp lý, thiết thực, hiệu quả, phục vụ hữu ích cho các hoạt động của đơn vị. Sau 2 năm thực hiện, các đơn vị sự nghiệp có thu đều hoàn thành tốt nhiệm vụ thu chi được giao.

**Bảng 21: Tình hình tài chính đơn vị sự nghiệp có thu**

TT	Sự nghiệp	Số đơn vị		Tổng thu	Trong đó			Tổng chi	Trong đó			Chênh lệch thu chi	Phân chia		
		Tổng số	SN có thu		Thu dịch vụ	Thu HĐKT, CGTBKT	Thu khác		Chi SXDV	Chi HĐKT, CGTBKT	Chi khác		Thu nhập tăng thêm	Trích quỹ	Bổ xung kinh phí
1	Sự nghiệp y tế	9	9	<b>13.326</b>	<b>13.300</b>	<b>0</b>	<b>26</b>	<b>5.830</b>	<b>5.830</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7.496</b>	<b>1.632</b>	<b>285</b>	<b>5.586</b>
	Năm 2002			6.345	6.345			1.164	1.164			5.181	159	65	5.087
	Năm 2003			6.981	6.955		26	4.666	4.666			2.315	1.473	220	499
2	Sự nghiệp kinh tế	19	19	<b>206.503</b>	<b>76.899</b>	<b>41.458</b>	<b>88.146</b>	<b>180.770</b>	<b>69.880</b>	<b>37.589</b>	<b>73.301</b>	<b>25.733</b>	<b>14.458</b>	<b>8.391</b>	<b>6.636</b>
	Năm 2002			103.005	39.419	21.485	42.101	94.287	36.361	21.018	36.908	8.718	6.314	4.119	1.492
	Năm 2003			103.498	37.480	19.973	46.045	86.483	33.519	16.571	36.393	17.015	8.144	4.272	5.144
3	Sự nghiệp khoa học	30	24	<b>362.731</b>	<b>176.655</b>	<b>169.472</b>	<b>16.604</b>	<b>335.301</b>	<b>164.594</b>	<b>156.961</b>	<b>13.746</b>	<b>27.430</b>	<b>9.857</b>	<b>9.121</b>	<b>4.267</b>
	Năm 2002			168.353	75.420	85.068	7.865	156.802	70.741	78.875	7.186	11.551	3.122	4.826	1.800
	Năm 2003			194.378	101.235	84.404	8.739	178.499	93.853	78.086	6.560	15.879	6.735	4.295	2.467
4	Sự nghiệp đào tạo	37	36	<b>222.050</b>	<b>105.398</b>	<b>0</b>	<b>116.652</b>	<b>143.835</b>	<b>101.194</b>	<b>0</b>	<b>42.641</b>	<b>78.215</b>	<b>19.888</b>	<b>18.646</b>	<b>49.518</b>
	Năm 2002			98.468	54.367		44.101	68.550	52.841		15.709	29.918	5.488	5.592	26.431
	Năm 2003			123.582	51.031		72.551	75.285	48.353		26.932	48.297	14.400	13.054	23.087
	<b>Tổng cộng</b>	<b>95</b>	<b>88</b>	<b>804.610</b>	<b>372.252</b>	<b>210.930</b>	<b>221.428</b>	<b>665.736</b>	<b>341.498</b>	<b>194.550</b>	<b>129.688</b>	<b>138.874</b>	<b>45.835</b>	<b>36.443</b>	<b>66.007</b>

(Nguồn số liệu: Báo cáo sơ kết tình hình thực hiện Nghị định 10/2002/CP ngày 25/2/2004 của Vụ Tài chính)

## 4.2 Công khai về tài chính

Có 200 đơn vị dự toán cấp 2 và 120 đơn vị dự toán cấp 3 thuộc trách nhiệm quản lý của Bộ Nông nghiệp và PTNT. Do qui mô rộng lớn, nên công tác công khai tài chính của Bộ còn gặp một số khó khăn nhất định trong khâu giám sát tại các đơn vị dự toán. Tuy nhiên, về cơ bản Bộ đã thực hiện đúng qui định về công khai tài chính.

Về công khai công tác quyết toán: Được thực hiện theo trình tự như sau: Trên cơ sở thông báo duyệt quyết toán năm của Bộ Tài chính, Bộ đã thông báo duyệt quyết toán bằng văn bản đến từng đơn vị dự toán kèm theo các yêu cầu xử lý tồn tại. Khi nhận được thông báo, thủ trưởng các đơn vị công bố trong đơn vị tại cuộc họp giao ban gần nhất, hoặc báo cáo công khai trong hội nghị sơ kết công tác 6 tháng đầu năm của đơn vị.

### Công khai dự toán ngân sách năm:

- (i) Công khai số dự kiến: Trên cơ sở số dự kiến ngân sách năm được Bộ Tài chính thông báo, Bộ Nông nghiệp tiến hành thông báo công khai cho từng đơn vị trên cơ sở ước thực hiện của năm trước và nhiệm vụ được giao của năm hiện hành. Sau khi nhận được thông báo, các đơn vị lập dự toán chi tiết báo cáo Bộ.
- (ii) Công khai dự toán ngân sách năm: Trên cơ sở quyết định của Bộ tài chính về giao dự toán thu chi ngân sách năm, Bộ trưởng tổ chức họp công khai ngân sách và giao cho Thứ trưởng phụ trách cùng các Cục, Vụ có liên quan rà soát cân đối lại nguồn vốn được giao. Sau khi thống nhất cùng các Vụ, Vụ Tài chính tổng hợp báo cáo Thứ trưởng phụ trách và trình Bộ trưởng ra quyết định giao dự toán thu chi ngân sách năm cho các đơn vị.
- (iii) Căn cứ dự toán được giao, thủ trưởng các đơn vị thông báo công khai cho các phòng ban lập dự toán chi tiết về mua sắm trang thiết bị, sửa chữa lớn, xây dựng nhỏ. Một số đơn vị đã thực hiện việc phân bổ đến cả kế hoạch công tác phí, định mức sử dụng số km xe ô tô, định mức sử dụng điện thoại làm căn cứ cho các bộ phận lập dự toán chi tiết.

## 4.3 Đánh giá hiệu lực và hiệu quả chi tiêu công

Một trong những chỉ tiêu quan trọng để đánh giá hiệu quả đầu tư là hệ số ICOR<sup>17</sup>. Barker và cộng sự (2002) ước tính ICOR tăng từ 4,2 cho thời kỳ năm năm 1995-1999 lên 5,0 cho thời kỳ 1997-2001. Điều này có nghĩa là so với giai đoạn 1995-1999, hiệu quả đầu tư trong nông nghiệp thời kỳ 1997-2001 đã giảm sút. Nguyên nhân chính là do tuy tỷ lệ phần trăm của chi đầu tư cho nông nghiệp thời kỳ sau so với GDP nông nghiệp có xu hướng tăng hơn thời kỳ trước, nhưng tăng trưởng GDP nông nghiệp lại thấp hơn. Rõ ràng là tăng cường đầu tư cho nông nghiệp đã không đem lại tăng trưởng GDP nông nghiệp tương ứng.

Kết luận quan trọng nhất của Barker và cộng sự liên quan đến hiệu quả đầu tư nông nghiệp là phải duy trì hệ số ICOR ở mức càng thấp càng tốt. Trong một nghiên cứu về tác động của Chương trình đầu tư công cộng thời kỳ 1996-2000 đến xóa đói giảm nghèo, Larsen và cộng sự (2004) cũng cho rằng hệ số ICOR quá cao của Việt Nam đối với đầu tư nói chung làm cho kết quả giảm nghèo thời kỳ 1998-2002 chậm lại. Duy trì hệ số ICOR

<sup>17</sup> ICOR cho ngành nông nghiệp có thể tính bằng tỷ lệ phần trăm của đầu tư cho nông nghiệp so với GDP nông nghiệp chia cho tăng trưởng GDP nông nghiệp bình quân trong một khoảng thời gian nhất định.

thấp, hay nói cách khác là tăng cường chất lượng đầu tư trong nông nghiệp nói riêng, nhất là trong lĩnh vực thủy lợi, nghiên cứu triển khai và khuyến nông, cũng như trong toàn nền kinh tế nói chung là vấn đề cấp thiết đối với Việt Nam hiện nay.

## 5 KHUYẾN NGHỊ VÀ LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH

### 5.1 Về chính sách

Để thực hiện chiến lược trên, trong những năm tới, nông nghiệp chuyển mạnh sang nền kinh tế hàng hoá, hoà nhập vào nền kinh tế thế giới, từ nguồn động lực mới trước hết là từ lợi ích của nông dân cùng với lợi ích của lực lượng lao động phục vụ trực tiếp nông nghiệp và nông thôn. Do vậy, những năm tới vừa phải triển khai thực hiện có hiệu quả những chính sách đã ban hành, đồng thời nghiên cứu bổ sung, hoàn thiện để nâng cao chính sách đã có và xây dựng chính sách mới, cụ thể là:

#### 5.1.1 Chính sách về các thành phần kinh tế

##### Khuyến khích phát triển kinh tế hộ

Tiếp tục tạo điều kiện và khuyến khích phát triển kinh tế hộ theo hướng sản xuất hàng hóa; tài trợ những hộ có kinh nghiệm, có năng lực kinh doanh giỏi, có vốn, có lao động, phát triển sản xuất kinh doanh theo hướng trang trại. Nhà nước giao đất, cho vay vốn, chuyển giao kỹ thuật và thị trường, khuyến khích và tạo điều kiện cho nông dân đi học, kể cả học tập kinh nghiệm của các nước trong khu vực về sản xuất hàng hoá đem lại lợi ích thiết thực cho nông dân và xã hội.

Nhà nước và cộng đồng giúp đỡ để những hộ nghèo bằng cách hướng dẫn ưu đãi kỹ thuật, cho vay vốn. Mở rộng diện tích tưới, tiêu trợ giúp vật tư sản xuất (giống, phân bón), xây dựng cơ sở hạ tầng để họ sớm vươn lên thoát khỏi nghèo đói.

##### Phát triển kinh tế hợp tác và hợp tác xã

Tạo điều kiện cho kinh tế hợp tác và HTX nông nghiệp phát triển, cho các HTX thuê đất với giá ưu đãi để làm trụ sở, xây dựng kho tàng, nhà xưởng chế biến nông, lâm, thủy sản, dệt may,... Miễn các khoản thuế sau 5 năm đầu đối với tổ hợp tác và HTX mới thành lập. Cho vay vốn với số lượng phù hợp với quy mô sản xuất kinh doanh, dịch vụ theo thời gian trung hạn, dài hạn; đào tạo đội ngũ cán Bộ HTX, Nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí đào tạo, để khuyến khích cán Bộ HTX đi học.

##### Kinh tế Nhà nước

*Đối với nông lâm trường:* Mục tiêu chủ yếu là nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai, cơ sở vật chất kỹ thuật, tiền vốn và sức lao động hiện có của nông, lâm trường, tạo việc làm và tăng thu nhập cho hộ gia đình công nhân viên. Thực hiện rộng rãi cơ chế khoán đất đai, vườn cây, gia súc theo Nghị định 01/CP; giao và khoán rừng, chuyển mạnh sang làm dịch vụ cho các nông dân lâm trường viên và trong vùng. Giao đất cho các hộ gia đình cán bộ công nhân viên để phát triển kinh tế. Riêng lâm trường quốc doanh sẽ tiến hành rà soát quỹ đất và tài sản để sắp xếp lại lâm trường đang quản lý đất rừng và đất lâm nghiệp theo tinh thần Quyết định 187 TTg ngày 16/9/1999 của Thủ tướng Chính phủ. Tiếp tục đổi mới quan hệ sản xuất cho phù hợp với tình hình sản xuất, sắp xếp lại nông lâm trường, nâng cao hiệu quả sản xuất, khai thác tốt hơn tiềm năng đất đai

Đối với các quốc doanh dịch vụ nông nghiệp, nông thôn: sắp xếp lại doanh nghiệp chế biến nông lâm sản, thực hiện cổ phần hoá, đa dạng hoá sở hữu để sử dụng có hiệu quả cơ sở vật chất kỹ thuật, tiền vốn, làm tốt vai trò được giao.

- Củng cố các doanh nghiệp thương mại - dịch vụ lớn kinh doanh các mặt hàng có ý nghĩa kinh tế - xã hội, như: lương thực, muối, cao su, cà phê, chè..., phát triển các hình thức hợp đồng, liên doanh, liên kết giữa thương nghiệp Nhà nước với HTX, hộ nông dân và lực lượng đông đảo thương nghiệp nhỏ để dịch vụ đầu vào, đầu ra cho sản xuất nông nghiệp và đời sống nông dân nông thôn, nhất là tiêu thụ hết nông sản hàng hoá cho nông dân.
- Củng cố các doanh nghiệp cơ khí, xây dựng chuyên ngành lớn, yêu cầu kỹ thuật cao, phát triển theo chiều sâu để tiếp thu khoa học, công nghệ hiện đại làm nòng cốt thúc đẩy quá trình công nghiệp hoá.
- Củng cố, sắp xếp lại các doanh nghiệp công ích chủ yếu làm nhiệm vụ giống, thuỷ lợi, thú y, bảo vệ thực vật, muối..., liên kết chặt chẽ giữa nghiên cứu khoa học với sản xuất kinh doanh, thúc đẩy việc áp dụng nhanh các tiến Bộ kỹ thuật vào sản xuất.

### Kinh tế tư nhân

Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện cho các tư nhân đầu tư vào các địa bàn trung du, miền núi, ven biển để khai thác, sử dụng có hiệu quả các loại đất trống, đồi núi trọc, đất hoang hoá và làm công nghiệp chế biến, các ngành nghề tiểu thủ công nghiệp..., nhưng phải thực hiện theo từng dự án.

Riêng đối với vùng đồng bằng, hướng các tư nhân đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh công nghiệp chế biến, xây dựng cơ sở hạ tầng, công nghiệp, chăn nuôi qui mô lớn, ít sử dụng đất canh tác.

### **5.1.2 Chính sách thị trường**

#### Thị trường trong nước.

Phải đảm bảo nguyên tắc hàng hoá nông sản trong nước được lưu thông tự do và thuận tiện. Trong những năm tới cần tập trung phát triển đường xá, kho tàng bảo quản, bến bãi, phương tiện vận tải với công nghệ tiên tiến; các trung tâm bán buôn nông sản và vật tư, hội chợ, triển lãm; tăng cường công tác tiếp thị và khuyến mại. Khuyến khích mọi lực lượng xã hội tham gia lưu thông hàng hoá. Đầu tư phát triển hệ thống thông tin thị trường, quản lý chất lượng nông sản hàng hoá.

#### Về thị trường nước ngoài.

Xác định các mặt hàng có lợi thế cạnh tranh, đầu tư nâng cao chất lượng hàng hoá để chiếm lĩnh và ổn định thị trường xuất khẩu đối với từng mặt hàng. Đẩy mạnh hoạt động xúc tiến thương mại dưới nhiều hình thức: Tổ chức hội trợ triển lãm, hội thảo giới thiệu khách hàng, đàm phán ký kết Hiệp định thương mại, các Hiệp định bảo vệ thực vật, thú y, tiêu chuẩn chất lượng. Xây dựng cơ chế bảo đảm văn minh trong kinh doanh, giữ chữ tín với bạn hàng, tạo điều kiện để hàng nông sản của ta có thị trường ổn định, bền vững và ngày càng có sức cạnh tranh cao trên thị trường quốc tế.

Thực hiện chính sách khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia xuất khẩu trực tiếp; tạo điều kiện thuận lợi để doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế tìm kiếm mở rộng rộng thị trường xuất khẩu. Tăng cường công tác ngoại giao kinh tế.

Đảm bảo nhập khẩu đủ vật tư hàng hoá cần thiết phục vụ sản xuất. Bảo hộ sản xuất trong nước phù hợp và có thời hạn đối với số ít nông sản, vật tư có triển vọng phát triển để thay thế nhập khẩu. Nhập khẩu các loại vật tư kỹ thuật, giống, thiết bị máy móc giá rẻ để phục vụ sản xuất nông nghiệp trong nước.

#### Tổ chức có hiệu quả các Hiệp hội doanh nghiệp ngành:

Xây dựng chính sách tạo điều kiện cho các Hiệp hội doanh nghiệp ngành phát triển hỗ trợ có hiệu quả các doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân, tư nhân sản xuất kinh doanh đạt hiệu quả cao.

### **5.1.3 Chính sách đất đai**

Tạo mọi điều kiện để nông dân sử dụng đất đai như một nguồn vốn có khả năng sinh lợi cao nhất. Huy động nguồn lực của dân, đầu tư, khai thác và sử dụng có hiệu quả đất trống, đồi núi trọc ở Trung du, miền núi và đất hoang hoá ven sông, ven biển. Mở rộng và củng cố quyền lợi của người được giao đất, thuê đất; tạo điều kiện để người sử dụng đất thực hiện được các quyền của mình.

Khuyến khích nông dân chuyển đổi ruộng đất để hạn chế manh mún; Người sử dụng đất trên cơ sở tính toán hiệu quả kinh tế được chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ trồng cây nông lâm nghiệp này sang trồng cây khác, từ nông nghiệp sang lâm nghiệp, thủy sản hoặc ngược lại nhưng phải theo quy hoạch chung bảo vệ đất và lợi ích của cộng đồng.

Phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ, phân bổ lại lao động, điều tiết việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất đai phù hợp.

### **5.1.4 Chính sách đầu tư**

Nhà nước cần nâng mức đầu tư vốn ngân sách cho nông nghiệp và PTNT tương xứng với tầm quan trọng và vị thế của ngành trong nền kinh tế quốc dân, bảo đảm sự phân cấp hợp lý giữa Bộ và địa phương.

Tăng đầu tư trong lâm nghiệp để có thể hoàn thành dự án 661 vào năm 2010 theo kế hoạch. Cần tiến hành một nghiên cứu cụ thể về định mức, đơn giá trong đầu tư trồng rừng, chính sách đầu tư, chính sách hưởng lợi và chính sách thị trường.

Thuỷ lợi: Tiếp tục có chính sách ưu tiên đầu tư cho thuỷ lợi, coi đây là biện pháp hàng đầu để ổn định và phát triển nông nghiệp. Cơ cấu vốn đầu tư theo hướng: tăng tỷ trọng vốn cho cải tạo nâng cấp các công trình thuỷ lợi hiện có; ưu tiên đầu tư cho các vùng miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và một số tỉnh miền Trung đang khó khăn để góp phần thực hiện chính sách xoá đói giảm nghèo; những vùng tương đối ổn định như đồng bằng Sông Hồng, ĐBSCL thì chính sách đầu tư cần gắn với tạo ra sản phẩm hàng hoá (lúa chất lượng cao, tôm, cá □) hay đầu tư theo hướng cho vay lại.

Tăng tỉ trọng ngân sách cho chi thường xuyên, cụ thể trong lĩnh vực thuỷ lợi tới mức tối đa cho phép của Chính phủ (35%). Trong lĩnh vực khai thác công trình thuỷ lợi cần đổi mới có chế quản lý, chuyển các doanh nghiệp thuỷ nông thành doanh nghiệp cung

cấp sản phẩm công ích cho Nhà nước (không nên coi là doanh nghiệp công ích) vì vậy các doanh nghiệp này sẽ phải cạnh tranh để cung cấp sản phẩm công ích. Nhà nước cấp bù cho sản phẩm này thực chất là cấp bù cho đối tượng hưởng sản phẩm dịch vụ công ích, tránh trường hợp cấp bù cho các doanh nghiệp như hiện nay.

Tăng ngân sách cho nghiên cứu và giao trách nhiệm giải ngân trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn đi cùng với nó là giảm số lượng đơn vị nghiên cứu. Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) đang hỗ trợ kế hoạch và thời gian biểu triển khai chi tiết;

Tăng ngân sách Trung ương và địa phương cho các dịch vụ khuyến nông chuyên nghiệp. Tách ra khỏi kinh phí chi thường xuyên.

### **5.1.5 Chính sách các nguồn lực tài chính**

#### Huy động vốn

Sử dụng tốt các hình thức huy động vốn bắt buộc thông qua chính sách thuế, phí, lệ phí và các hình thức không bắt buộc như bán, cho thuê đất đai, tài nguyên, tự nguyện đóng góp hoặc đầu tư, tiết kiệm vốn nhàn rỗi.

Tiếp tục thực hiện chủ trương kinh tế nhiều thành phần, tạo mọi điều kiện để các doanh nghiệp và nhân dân đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn. Tiếp tục thực hiện tốt chủ trương cổ phần hoá.

Tiếp tục vận động thu hút nguồn ODA: dự tính nhu cầu trong toàn ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn khoảng 1 tỷ USD/năm, trong đó khoảng trên 100 triệu/năm do Bộ Nông nghiệp và PTNT trực tiếp quản lý.

Khuyến khích nhiều hơn đối với các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài bỏ vốn đầu tư vào các vùng có nhiều khó khăn: Trung du, miền núi, ven biển để khai thác, sử dụng các loại đất trống đồi núi trọc, đất hoang hoá, mặt nước bằng chính sách ưu đãi sau đầu tư.

Tiếp tục thực hiện chính sách Nhà nước và nhân dân, trung ương và địa phương cùng làm:

- Đối với Nhà nước xây dựng và thực thi các chính sách khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh nông, lâm nghiệp đạt hiệu quả cao:
- Nhà nước đầu tư vốn ngân sách để phát triển kết cấu hạ tầng gồm công trình thủy lợi, đường giao thông đến xã, đường điện hạ thế xã, công trình nước sạch, trường học, bệnh xá; bảo vệ phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, các công trình phòng chống thiên tai, bảo vệ môi trường; phát triển các dịch vụ công cộng như khuyến nông, khuyến lâm, bảo vệ thực vật, thú y, thủy nông với sự tham gia của nông dân; nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ, quản lý chất lượng hàng hoá.
- Nhà nước cần nâng mức đầu tư vốn ngân sách cho nông nghiệp và PTNT bảo đảm bình quân mỗi năm khoảng 6000 - 7000 tỷ đồng theo phân cấp hợp lý giữa Bộ và địa phương, trong đó tăng cường đầu tư cho thủy lợi để bảo đảm an toàn về đê điều, nâng cấp hiện đại hóa các công trình thủy lợi, mở thêm các công trình tưới cho các



cây trồng cạnh theo thế mạnh của các vùng, đầu tư thủy lợi cho miền núi. Đồng thời, đầu tư cao cho việc tăng cường năng lực nghiên cứu của các Viện để phát triển giống tốt, công nghệ chế biến bảo quản sản phẩm, cơ sở vật chất cho công tác thị trường và xúc tiến thương mại, tăng cường công tác thú y và BVTV. Đầu tư khoảng 1000 tỷ cho vốn sự nghiệp để nghiên cứu khoa học; Đào tạo cán bộ nhất là cán bộ có trình độ cao và các sự nghiệp kinh tế khác.

- *Đối với dân* tập trung đầu tư phát triển sản xuất, dựa vào nguồn vốn tự có của các thành phần kinh tế trong toàn xã hội và vốn vay Ngân hàng, tự chịu trách nhiệm về hiệu quả sản xuất kinh doanh. Khuyến khích đối tượng hưởng lợi tích cực tham gia vào ngành, cần có những nghiên cứu nâng cao định mức đầu tư, hoàn thiện chính sách hưởng lợi.
- Nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí, nhân dân đóng góp tiền của, vật chất và công sức để xây dựng các công trình thuộc hạ tầng nông nghiệp và nông thôn (thủy lợi nội đồng, giao thông nông thôn, các công trình phúc lợi công cộng).

#### Phân bổ, sử dụng các nguồn lực tài chính

Các nguồn lực tài chính đầu tư cho ngành nông nghiệp rất đa dạng, bao gồm nguồn lực thuộc ngân sách Nhà nước, tín dụng Nhà nước, tín dụng thương mại, vốn đầu tư nước ngoài, nguồn vốn ODA, vốn dân tự đóng góp. Để phát huy được hiệu quả cao nhất trong việc đầu tư, các nguồn lực này phải bổ sung và phối hợp hài hòa với nhau, khai thác được lợi thế từng nguồn lực, đáp ứng nhu cầu chung của ngành về sản xuất và phát triển.

*Để có thể huy động tốt mọi nguồn lực và chủ động trong việc bố trí sử dụng các nguồn lực, Nhà nước cần nghiên cứu xem xét đến việc xây dựng một kế hoạch chi tiêu Trung hạn (MTEF) một chương trình cho phép hỗ trợ vốn trong nhiều năm.*

### **5.1.6 Chính sách tín dụng nông nghiệp, nông dân**

#### Vốn vay tín dụng đầu tư:

Vốn vay lãi suất ưu đãi: Chủ yếu cho dân nghèo, hỗ trợ dân bị thiên tai, trồng rừng sản xuất thuộc chương trình 5 triệu ha và một số nhu cầu đặc biệt khác. Khuyến khích phát triển hình thức hỗ trợ tín dụng tự nguyện trong cộng đồng người nghèo, do dân tổ chức với sự giúp đỡ của các tổ chức trính trị - xã hội.

#### Về tín dụng thương mại

Tuỳ theo từng loại sản phẩm, có thời gian ân hạn phù hợp, cho vay rộng rãi đối với mọi đối tượng sản xuất kinh doanh, tăng tỷ lệ vốn cho vay trung hạn và dài hạn.

### **5.1.7 Về chính sách bảo trợ**

Bảo hiểm xã hội: Nghiên cứu chính sách theo hướng miễn các loại thuế, hoặc để lại các khoản thuế để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn nhằm tăng năng lực phòng chống, hạn chế rủi ro; hình thành các quỹ bảo hiểm sản xuất (thiên tai, dịch hoạ, giá cả), nhưng đồng thời phải có sự tham gia, đóng góp của người hưởng lợi.

Bảo trợ xã hội: Tăng cường xây dựng các cơ sở phúc lợi công cộng: Nhà trẻ, mẫu giáo, trạm y tế, trường học, nhà văn hoá và các cơ sở hạ tầng khác. Xây dựng quỹ bảo hiểm xã hội nông dân trên cơ sở tự nguyện đóng góp theo quy định.

## 5.2 Về thể chế

Rà soát hệ thống các cơ quan quản lý Nhà nước về nông nghiệp và phát triển nông thôn, làm rõ và điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ cho phù hợp; tăng cường phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương; quản lý các doanh nghiệp sản xuất, nhất là các nông lâm trường quốc doanh, các cơ sở chế biến, các công trình thủy lợi để gắn giữa sản xuất, dịch vụ, chế biến và tiêu thụ sản phẩm ở từng địa bàn. Coi trọng công tác đào tạo cán bộ, tăng cường phương tiện, đảm bảo sự hoạt động có hiệu quả, nhất là ở cấp cơ sở (huyện, xã). **Đẩy mạnh cải cách hành chính**: đặc biệt đơn giản hoá các thủ tục, không ngừng nâng trình độ cán bộ thông qua đào tạo, tham quan, xây dựng qui chuẩn cho đội ngũ cán bộ công chức.

Tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý, công tác tổ chức thực hiện pháp luật và chính sách đã được ban hành.

Tăng cường năng lực nghiên cứu toàn diện các vấn đề về nông nghiệp và nông thôn nông dân, theo dõi sát sao, phát hiện kịp thời các nhân tố mới. Tiến hành nghiên cứu, xây dựng và tổng kết các mô hình tổ chức quản lý phù hợp.

Thực hiện quy chế dân chủ, phát huy sức mạnh của quần chúng, của các tổ chức chính trị - xã hội, các đoàn thể ở nông thôn, các hiệp hội ngành nghề.

## 5.3 Về quản lý tài chính

Từng bước lành mạnh hoá nền tài chính, tăng cường tính minh bạch, công khai về tài chính và hệ thống đánh giá qua các công cụ kiểm toán, tư vấn tài chính. Rà soát xây dựng các định mức kinh tế kỹ thuật, các quy chế tài chính, hợp lý hoá các quy trình sản xuất kinh doanh và quy trình quản lý, hoàn thiện công tác kế toán, thống kê, hạch toán kinh tế nội bộ, xây dựng cơ chế khoán hợp lý, thực hành tiết kiệm trên mọi lĩnh vực, từng bước thực hiện việc sắp xếp, chuyển đổi các đơn vị theo hướng tối ưu. Xử lý tốt những vấn đề nảy sinh trong quá trình sắp xếp, chuyển đổi nhất là các chính sách đối với người lao động

Chấn chỉnh việc chấp hành chế độ quản lý hiện hành về tài chính (xác nhận vốn, chứng từ, sổ sách, báo cáo, quyết toán...) đối với các Ban QL dự án (đặc biệt các dự án viện trợ không hoàn lại).

Các chương trình dự án ODA : Hải hoà hoá định mức và các thủ tục giữa các chương trình dự án trong nước và với các chương trình, dự án viện trợ, tạo môi trường đầu tư công bằng, giảm bớt khó khăn vướng mắc trong quá trình thực hiện dự án, đẩy nhanh tốc độ giải ngân:

- *Cần đào tạo về thủ tục giải ngân, mua sắm, quản lý tài chính cho cán bộ kế toán của các dự án nhất là về quản lý quỹ phát triển xã- một lĩnh vực mới với hầu hết các cán bộ kế toán chưa có kinh nghiệm. Tăng cường công tác đào tạo nâng cao năng lực*

cho cán bộ làm dự án, công việc này cần được chú trọng trong giai đoạn chuẩn bị dự án;

- Cần có những nghiên cứu cụ thể để đưa ra được phương pháp lập tổng hợp kế hoạch, ghi thu, ghi chi ngân sách Nhà nước đối với nguồn viện trợ không hoàn lại.
- Bộ Tài chính cần sớm ban hành một thông tư hướng dẫn chung về cơ chế quản lý tài chính dự án ODA.
- Cấp trung ương cần phải có một đội ngũ cán Bộ dự án có kinh nghiệm, có đủ khả năng thực hiện nhiệm vụ được giao và hỗ trợ tích cực cho các ban quản lý dự án tỉnh.
- Đối với đối tượng hưởng lợi: Có thể nghiên cứu triển khai mô hình thanh toán công lao động thông qua việc mở cho mỗi hộ gia đình một tài khoản tiền gửi cá nhân tại ngân hàng. Toàn bộ tiền công của hộ gia đình sẽ được chuyển một lần vào tài khoản, giảm bớt các khâu trung gian và hạn chế tối đa thất thoát, tham nhũng.

Nhà nước (Bộ Tài chính) cần hoàn thiện Hệ thống mục lục ngân sách: Sẽ giúp các Bộ ngành khác lập kế hoạch và theo dõi tốt hơn chỉ tiêu công trong mọi lĩnh vực thuộc ngành mình, đặc biệt, cần cải tiến nhiều qui trình, thủ tục trong cấp phát, quản lý đầu tư hiện đang rất phức tạp, rườm rà. Xây dựng quy trình phê duyệt chỉ tiêu nội Bộ theo các đơn vị sự nghiệp.

#### **5.4 Hoàn thiện hệ thống thông tin, giám sát, đánh giá**

Hiện đại hoá hệ thống giám sát chỉ tiêu ở trung ương và tỉnh sẽ giúp giám sát chặt chẽ các khoản đầu tư lớn, đánh giá được việc chi tiêu gắn liền với tác động và kết quả đầu ra. Thành lập một cơ quan đánh giá hoạt động độc lập trực thuộc Bộ NN&PTNT để tiến hành đánh giá, phân tích tác động và thẩm định đề xuất đầu tư mới (mà không có vai trò thực thi hoạt động). Các đánh giá giải trình hiện nay còn mang tính chủ quan và số liệu không đáng tin cậy, vì vậy việc phân tích tác động phải chú trọng hơn hướng định lượng thì việc đánh giá sẽ sát thực, thuyết phục hơn để kêu gọi tài trợ tiếp theo. Chương trình trợ giúp kỹ thuật có thể hỗ trợ đào tạo để tăng cường năng lực phân tích. Vậy để đánh giá, nghiên cứu có chất lượng cần dành nguồn tài chính xứng đáng cho công tác này.

Hiện đại hoá và nâng cao năng lực quản lý tài chính của Bộ Nông nghiệp và PTNT, thiết lập hệ thống cơ sở dữ liệu toàn ngành về tài chính và đề nghị Bộ Tài chính chia sẻ với các Bộ ngành khác về khai thác đầy đủ dữ liệu chỉ tiêu công: Một sự công bố dữ liệu định kỳ hoặc cho cơ chế được phép truy cập các hệ thống cơ sở dữ liệu của các cơ quan thuộc Bộ Tài chính (Hệ thống Kho bạc, Bộ/Sở Tài chính).

Công khai cơ sở dữ liệu chỉ tiêu, sản lượng, và đánh giá phân tích tác động để công chúng tiếp cận nhằm nâng cao tính minh bạch, nâng cao chất lượng dữ liệu, và tạo ra một kho dữ liệu khách quan. Tạo một cơ chế giao tiếp mở với bên ngoài để hoàn thiện hơn các giải pháp đang áp dụng từ những đóng góp có giá trị.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Barker, R., Ringler, C., Nguyễn Minh Tiến, và 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.
2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2000. *Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đến năm 2010*, Hà Nội.
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2000. *Báo cáo tổng kết công tác khuyến nông 1993-2000 và định hướng công tác khuyến nông 2001-2010*, Hà Nội.
4. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2002. *Kế hoạch phát triển nông nghiệp và nông thôn 5 năm 2001-2005*, Hà Nội.
5. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2004. □*Báo cáo đánh giá chi tiêu công ngành nông nghiệp thời kì 1996-2003*□
6. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2003, □*Khái quát tình hình thực hiện kế hoạch phát triển nông nghiệp và nông thôn 2 năm 2001 □ 2002*□
7. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2001, □*Chiến lược phát triển ngành lâm nghiệp 2001 - 2010*□
8. Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 2003. Chương trình đầu tư công cộng thời kỳ 2001-2005, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
9. Cục Quản lý nước và công tình thủy lợi, 2003. *Báo cáo về công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi*, Báo cáo tại hội nghị QLKTCTTL tổ chức tại Huế, tháng 8 năm 2003.
10. Trung tâm Khuyến nông quốc gia, Báo cáo tổng kết 10 năm hoạt động khuyến nông Việt Nam (1993-2003).
11. Cục Lâm nghiệp, 2003 báo cáo tổng kết Chương trình 327, báo cáo sơ kết Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.
12. Đào Thế Anh, và Hoàng Vũ Quang, 2004. Country Report Vietnam Decentralization and Agriculture Service Delivery: Transfers and Capacity Building in Intergovernmental Relations, Hanoi.
13. Larsen, T. I, Phạm Lan Hương, và Rama, M., 2004. Vietnam’s Public Investment Program and its Impact on Poverty Reduction, Bài trình bày tại Hội nghị toàn cầu về “Đẩy mạnh tiến trình giảm nghèo” ngày 26-27/5/2004, Thượng Hải.