

## LỜI NÓI ĐẦU

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

Phần 1 – Khái quát chung

Phần 2 – Ba trụ cột trong phát triển nông thôn

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

Phần 4 – Đa dạng hóa nông nghiệp ở Việt Nam

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

Các kết quả phân tích và kết luận chính của Dự thảo Báo cáo đã được trình bày và thảo luận tại một số hội nghị, như tại cuộc họp không chính thức với các nhà tài trợ tháng 9/2004, hội nghị Nhóm Hỗ trợ Quốc tế (ISG) tháng 11/2004, và tại hội thảo tham vấn lần cuối cho bản dự thảo Báo cáo ngày 28 tháng 6 năm 2005. Trong quá trình soạn thảo, nhóm nghiên cứu cũng đã có các cuộc thảo luận hữu ích với các chuyên viên cao cấp và cán bộ nghiên cứu của các Bộ và các cơ quan hữu quan của Chính phủ.

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

## MỤC LỤC

<b>TÓM TẮT NỘI DUNG</b> .....	<b>vii</b>
-------------------------------	------------

<b>TỔNG QUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Những thành tựu đạt được trong phát triển nông thôn từ 1998.....	1
B. Động thái của phát triển nông nghiệp và giảm nghèo nông thôn.....	12
C. Những khó khăn phía trước.....	21

<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	<b>25</b>
---------------------------------	-----------

### BẢNG

Bảng 1. Phát triển nông nghiệp và nông thôn Việt Nam – Những thành tựu đã đạt được trong mục tiêu phát triển chính trong giai đoạn 1992 – 2002.....	3
Bảng 2. Việt Nam - Sản lượng nông nghiệp và công việc làm theo ngành 1992-2002..	5
Bảng 3. Tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp trên đầu người (kg/năm).....	5
Bảng 4. Tiếp cận nước sạch và vệ sinh nông thôn, % dân số .....	8
Bảng 5. Xu hướng giảm nghèo .....	8
Bảng 6. Sự khác nhau về tỷ lệ nghèo giữa các vùng.....	9
Bảng 7. Nghèo đói theo nhóm dân tộc(%).....	10
Bảng 8. Phân bố dân tộc thiểu số và các cộng đồng dân tộc thiểu số nghèo (%).....	10
Bảng 9. Đa dạng hóa nguồn thu nhập của nông hộ.....	12
Bảng 10. Tham gia của lao động nông thôn vào thị trường lao động, 1993-2002.....	13
Bảng 11. Tỷ lệ tham gia của dân số vào thị trường lao động nông thôn .....	15
Bảng 12. Tham gia thị trường lao động của các thành viên hộ gia đình theo vùng.....	16
Bảng 13. Mức thuế của Việt Nam cho các sản phẩm nông nghiệp không quá cao .....	22
Bảng 14. Sự thiên lệch bất lợi cho nông nghiệp trong chính sách bảo hộ thương mại của Việt Nam .....	22

### HÌNH

Hình 1. Tốc độ phát triển nông nghiệp, % .....	1
Hình 2. Việt Nam – Giá hàng hóa xuất khẩu không thuận lợi, 1998 – 2003 .....	1
Hình 3. Đóng góp trong ngành nông nghiệp trong tổng việc làm, GDP và xuất khẩu ..	2
Hình 4. Tiếp cận giao thông nông thôn: Trung bình tổng.....	7
Hình 5. Phân bố nghèo theo địa lý cuối thập kỷ 90 .....	10
Hình 6. Tỷ lệ nghèo đói của các dân tộc khác nhau, 1993-2002 .....	11
Hình 7. Cách biệt nghèo đói theo các dân tộc khác nhau .....	11
Hình 8. Đầu tư nông nghiệp theo các thành phần kinh tế 1999-2002.....	20
Hình 9. Giá trị xuất khẩu và nhập khẩu các sản phẩm nông nghiệp của Việt Nam.....	20
Hình 10. Tốc độ phát triển thương mại nông nghiệp đã chậm lại và đang giảm xuống khi tỉ lệ đóng góp của ngành được tính vào .....	21

### HỘP

Hộp 1. Kế hoạch phát triển nông nghiệp nông thôn 2001-05 và các mục tiêu sản xuất..	4
---	---

## TÓM TẮT NỘI DUNG

### Những Tiến Bộ Nổi Bật

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

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

### Những Thách Thức Mới

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Phân Bỏ Ngân Sách Chi Tiêu Công và Thể Chế Ngành**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Hợp Tác Với Ngân Hàng Thế Giới**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

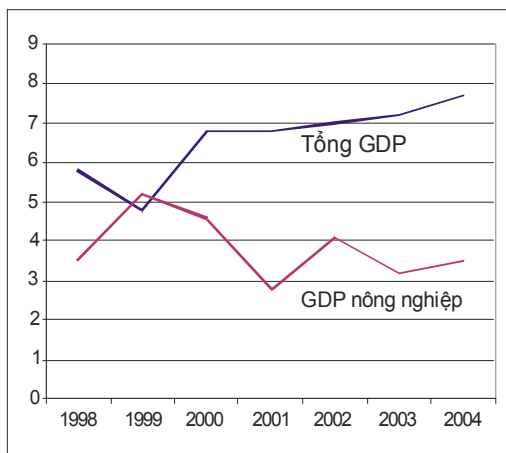


## TỔNG QUAN

### A. Những thành tựu đạt được trong phát triển nông thôn từ 1998

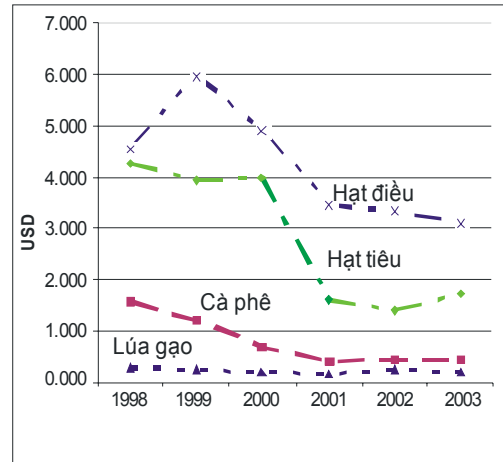
*Phát triển kinh tế trong giai đoạn môi trường ngoại cảnh khó khăn.* Phát triển nông nghiệp bền vững là một yếu tố quan trọng trong công cuộc cải cách nông thôn và chống đói nghèo. Tốc độ phát triển ngành tiếp tục duy trì ở mức 4%/năm trong suốt giai đoạn 1998 – 2002, đây là tốc độ phát triển cao theo các tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, tốc độ này vẫn thấp hơn tốc độ của 5 năm trước đó (4,5%/năm), và chỉ bằng 2/3 tốc độ tăng GDP (7%/năm) và thấp hơn so với mục tiêu phát triển ngành (5%/năm) trong Kế hoạch 5 năm giai đoạn 2001 – 2005 (Hình 1 và Bảng 1). Những thành tựu đạt được là rất ấn tượng nếu tính đến các yếu tố bất thuận của môi trường bên ngoài như hàng nông sản Việt nam bị rớt giá và khủng hoảng tài chính trong năm 1997-98 (Hình 2). Nông nghiệp tiếp tục đóng góp khoảng 1/7 trong tổng tăng GDP hàng năm 7%/năm. Tốc độ tăng trưởng đang chậm lại phần nào do diện tích đất cần tưới tiêu giảm dần và sử dụng nguyên liệu đầu vào hiện đại đã được áp dụng rộng rãi.

**Hình 1. Tốc độ phát triển nông nghiệp, %**



Nguồn: theo số liệu của FAO và TCTK

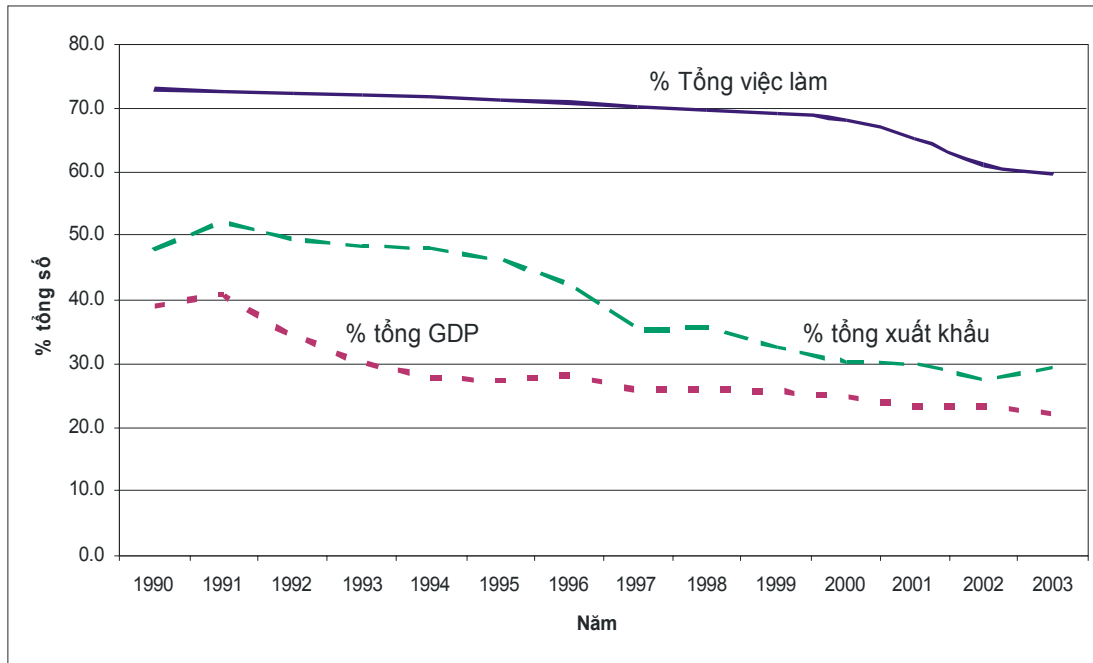
**Hình 2. Việt Nam – Giá hàng hóa xuất khẩu không thuận lợi, 1998 – 2003**



Nguồn: theo số liệu của FAO

Cơ cấu kinh tế nông thôn đang có những thay đổi (Hình 3). Vai trò của nông nghiệp giảm dần xét về mặt giá trị khi nền kinh tế liên tục phát triển theo hướng đa dạng giống như những gì đã từng xảy ở các nước khác. Kể từ giai đoạn Đổi Mới trong những năm 80, đóng góp của nông nghiệp vào GDP giảm xuống còn một nửa, từ 40% xuống còn khoảng 20% trong năm 2004 vì tổng GDP quốc gia vượt nhanh hơn so với đóng góp của ngành. Cũng trong thời gian này, giá trị xuất khẩu nông nghiệp giảm xuống từ 60% còn 30%. Tuy nhiên, nông nghiệp vẫn đóng một vai trò rất quan trọng trong sinh kế của đa số dân cư: 4/5 dân số sống ở vùng nông thôn và nông nghiệp tạo việc làm cho 2/3 lực lượng lao động, mặc dù hiện tại đang có xu hướng giảm lao động nông nghiệp. Tuy nhiên, ngành nông nghiệp chỉ có thể thu hút dưới 1/2 lực lượng lao động bổ sung hàng năm so với giai đoạn trước kia (700 ngàn người hàng năm).

**Hình 3. Đóng góp trong ngành nông nghiệp trong tổng việc làm, GDP và xuất khẩu**



Nguồn: FAO

An ninh lương thực đang được cải thiện. Với những tiến bộ đáng kể về phát triển sản xuất nông nghiệp, an ninh lương thực không còn là một khó khăn ở cấp quốc gia nữa nhưng vẫn còn một số hộ nghèo vẫn không có khả năng mua đủ lương thực. Tiêu thụ lương thực trên đầu người tăng nhưng không chỉ còn là nhu cầu về gạo mà đã mở rộng nhu cầu sang các mặt hàng có giá trị dinh dưỡng cao cấp hơn. Do tăng trưởng sản xuất nông nghiệp cao hơn so với tăng dân số là 1,8%/năm nên bình quân lương thực đầu người đạt 455 kg trong năm 2000 so với 408 kg trong năm 1998. Do vậy, an ninh lương thực cấp quốc gia đã được đảm bảo và Việt Nam đã chuyển từ nhập khẩu gạo thành một trong những nước xuất khẩu lớn nhất về nông sản như gạo, cà phê, hạt tiêu, hạt điều, và thủy sản. Tăng tiêu thụ lương thực trên đầu người không chỉ dừng lại ở gạo mà còn mở rộng và đa dạng sang các loại thực phẩm có giá trị dinh dưỡng cao cấp khác. Tuy nhiên,

khó khăn về lương thực vẫn còn là vấn đề đối với nhóm người nghèo và dễ bị tổn thương, dẫn đến tình trạng suy dinh dưỡng trong các hộ nghèo do họ không đủ tiền mua lương thực. Phần lớn hiện tượng suy dinh dưỡng rơi vào trẻ em, đặc biệt ở vùng Tây Bắc, Tây Nguyên và vùng duyên hải Bắc Trung Bộ. Phụ nữ cũng thường mắc bệnh thiếu dưỡng chất, nhất là trong giai đoạn mang thai. Tại vùng núi, dân nghèo thường phải dựa vào rừng để kiếm sống, đặc biệt vào những khi mất mùa hoặc để bổ sung thêm khẩu phần ăn cho gia đình.

*Thực hiện chiến lược phát triển ngành và các ưu tiên.* Mục tiêu của nông nghiệp được đưa ra trong Chiến lược 10 năm và Kế hoạch 5 năm và cũng đã được đưa vào Chiến lược Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện (CPRGS) năm 2002. Tóm lại, mục tiêu phát triển chung của ngành nông nghiệp là phát triển sản xuất hàng hóa đa dạng và hiệu quả, có sức cạnh tranh cao, và bền

**Bảng 1. Phát triển nông nghiệp và nông thôn Việt Nam – Những thành tựu đã đạt được trong mục tiêu phát triển chính trong giai đoạn 1998 – 2002**

CÁC MỤC TIÊU	CÁC CHI TIÊU	THÀNH TỰU ĐẠT ĐƯỢC	
		2002	1998
<b>Phát triển</b> Tốc độ phát triển GDP nông nghiệp, % năm Đóng góp của nông nghiệp vào tổng GDP, % Đóng góp của nông nghiệp vào tạo việc làm, %	4-4.5 (2010) 16-17 (2010) 23-24 (2010)	4.1 (98-2000) 23 67 (2001)	4.5 (1993-97) 26 70
<b>Mục tiêu 1. Giảm nghèo nông thôn</b> % dân số nông thôn sống dưới mức nghèo (chuẩn quốc tế) % dân số nông thôn sống thiếu lương thực	24 (2010) 4 (2010)	35.6 13.6	45.5 18.6
<b>Mục tiêu 2. Bảo vệ môi trường một cách bền vững</b> Độ che phủ rừng (%) % dân số sống ở nông thôn tiếp cận nước sạch	38 (2005) – 43 (2010) 60 (2005) – 85 (2010)	36 (2000) 40	28 36 (1999)
<b>Giảm tính dễ tổn thương</b> Tăng thu nhập trung bình trong nhóm nghèo nhất so với số liệu năm 2000, %	90 (2010)	8.9 (98-02)	29 (93-98)
<b>Cơ sở hạ tầng nông thôn</b> % xã nghèo nhất có 8 cơ sở hạ tầng nông thôn cơ bản - % xã nghèo nhất có điện - % xã nghèo nhất có đường giao thông đến trung tâm xã - % công trình thủy lợi kiên cố/tạm thời - % xã nghèo nhất có bưu điện	75 (2005) – 100 (2010) 77.6 (2010) 100 (2010) 80/50 (2010) 100 (2010)	56 (2003) 85 (2003) 94 (2003) 81 (2003) 76 (2003)	36.6 (2000) 80.9 (2000) 63 (2000).
<b>Tạo việc làm</b> Sử dụng lao động nông thôn vào năm 2005 và 2010, %	80 (2005) – 85 (2010)	75	71

*Nguồn: Từ các báo cáo CPRGS (2003), VDR 2004, Poverty Task Force (2001) Enhancing Access Sách Thống Kê 2002-2003 (TCTK)*

vững, đáp ứng nhu cầu lương thực của thị trường trong nước và xuất khẩu và cung cấp đầu vào cho công nghiệp, tạo việc làm, xóa đói, giảm nghèo. Chiến lược sẽ tập trung hướng tới chất lượng sản phẩm, tính cạnh tranh của hàng hóa, mối liên hệ thị trường, phát triển nguồn nhân lực và tài nguyên thiên nhiên. Mục tiêu cụ thể là đạt được tốc độ phát triển cao hơn giai đoạn trước (4,5%), đạt được trình độ sản xuất hàng hóa cao, và xây dựng được các vùng hàng hóa tập trung.

Sự tăng trưởng trong thời gian qua một phần theo chính sách sản xuất để thay thế hàng hóa nhập khẩu (ví dụ đường, sữa) và một phần tận dụng các cơ hội xuất khẩu (cà phê). Một số thay đổi khác thông qua những điều chỉnh của nông dân đáp ứng với nhu cầu thị trường khi nền kinh tế mở cửa (chăn nuôi và hoa quả). Diện tích trồng lúa tăng<sup>1</sup> nhưng diện tích trồng một số loại cây lương thực khác và cây lâu năm lại tăng nhanh hơn. Nuôi trồng thủy sản trở

<sup>1</sup> Từ năm 2001, diện tích trồng lúa đã giảm xuống đôi chút.

### Hộp 1. Kế hoạch phát triển nông nghiệp nông thôn 2001-05 và các mục tiêu sản xuất

**Các mục tiêu chung:** Phát triển trên quy mô lớn nền nông nghiệp hàng hóa đa dạng, hiệu quả và bền vững, có năng suất, chất lượng và tính cạnh tranh cao, dựa trên áp dụng khoa học công nghệ tiên tiến để đáp ứng nhu cầu của thị trường nội địa và xuất khẩu, tận dụng tối đa các lợi thế cạnh tranh.

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

**Nhiệm vụ:** Công nghiệp hóa và hiện đại hóa sản xuất nông nghiệp nông thôn; tiếp tục cải cách hơn nữa cơ cấu kinh tế nông thôn để đảm bảo an ninh lương thực, mở rộng xuất khẩu, phát triển công nghiệp chế biến, công nghiệp và dịch vụ nông thôn để tạo việc làm và nâng cao thu nhập nông dân; thúc đẩy phát triển mạnh mẽ khoa học công nghệ; và bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên

**Ưu tiên đầu tư:** Tiếp tục đầu tư và nâng cấp hệ thống thủy lợi để có thể sử dụng cho nhiều mục tiêu kinh tế, phát triển các cơ sở hạ tầng nông thôn khác (đường, điện, điện thoại); đầu tư trồng mới rừng, giống cây trồng và vật nuôi; phát triển công nghệ mới, áp dụng công nghệ cao, công nghệ sạch; áp dụng công nghệ thông tin trong nông nghiệp và nông thôn; tăng cường các hoạt động khuyến nông; đầu tư phát triển nguồn nhân lực, bao gồm các nhà nghiên cứu và nhà quản lý ở các cấp khác nhau, đặc biệt chú trọng cấp cơ sở; hỗ trợ và khuyến khích đầu tư phát triển công nghệ sau thu hoạch; đầu tư nghiên cứu và phát triển thị trường cho các sản phẩm chiến lược của Việt Nam; phát triển các chiến lược thị trường.

*Nguồn: GoV and Bộ NN&PTNT 2001. Kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2001-05*

thành nhân tố chủ yếu đóng góp vào phát triển ngành trong những năm gần đây trong khi đó phần đóng góp từ lâm nghiệp đã giảm xuống. Các loại cây công nghiệp hiện chiếm khoảng 20% tổng giá trị sản phẩm toàn ngành.

Đa dạng hóa nông nghiệp đang diễn ra. Các yếu tố thị trường, thương mại trong nước và quốc tế ngày càng đòi hỏi nông dân phải lựa chọn các hoạt động sản xuất thích hợp để có thể bán được trên thị trường. Đa dạng hóa nông nghiệp đã diễn ra khá chậm chạp và chưa thực sự đáp ứng với thị trường (*Quế, Bình, Sinh, 2004*). Mặc dầu khung chính sách cho đa dạng hóa nông nghiệp đã có nhưng vẫn còn nhiều bất cập, bao gồm: (i) chế biến và tiếp thị các sản phẩm như lúa, cao su, đường, cà phê, hạt điều và một số cây trồng chủ lực khác chủ yếu vẫn do các DNNN chuyên doanh

chiếm ưu thế và những DNNN chuyên doanh này thường không muốn thúc đẩy phát triển các loại cây trồng khác; (ii) các dịch vụ hỗ trợ nông nghiệp vẫn chủ yếu tập trung vào lúa gạo; (iii) hệ thống thủy lợi và cơ sở hạ tầng được xây dựng và vận hành chủ yếu để hỗ trợ sản xuất lúa gạo; (iv) chuyển giao các nghiên cứu, khuyến nông và thông tin thị trường xuống cấp xã chủ yếu vẫn nhằm hoàn thành các kế hoạch sản xuất hàng hóa do Bộ NN&PTNT đề ra; (v) các quy định pháp lý cho thị trường còn chưa phát triển. Kết quả là đã có hiện tượng sản xuất thừa một số loại hàng hóa và đôi lúc xuất khẩu của Việt Nam đã góp phần làm rớt giá nông sản trên thị trường thế giới (ví dụ: gạo, cà phê) trong khi đó có những cơ hội thị trường cho một số sản phẩm khác lại chưa được khai thác đầy đủ (ví dụ: sản phẩm chăn nuôi, rau và hoa quả).

Thị trường trong nước đang phát triển nhanh, thu nhập của người dân ngày càng tăng và đô thị hóa đã làm tăng nhanh nhu cầu đa dạng các sản phẩm nông nghiệp, chăn nuôi và thủy sản chất lượng cao. Xu hướng phát triển hướng ra thị trường thế giới – việc gia nhập WTO dự kiến trong thời gian không xa – đã tác động đến việc lựa chọn sản xuất của nông dân ngày càng gần hơn với tín hiệu và nhu cầu của thị trường. Ở phạm vi lớn, những đặc điểm

Trường hợp này cũng xảy ra đối với cấp vùng, khi tăng định hướng thị trường kết hợp với các nguồn lực và lợi thế sẵn có thường dẫn đến hiện tượng chuyên môn hóa sản xuất một số mặt hàng chủ lực cấp vùng. Tuy nhiên, bất kể là theo hướng đa dạng hóa hay chuyên môn hóa, việc tăng định hướng thị trường sẽ dẫn đến áp lực cạnh tranh nhằm duy trì hiệu quả và nông dân chỉ có thể đạt được hiệu quả khi họ được hỗ trợ bởi các thị trường lành mạnh

**Bảng 2. Việt Nam - Sản lượng nông nghiệp và công việc làm theo ngành 1992-2002**

	1992		1997		2002	
	Sản phẩm (tỷ VND theo giá hiện hành)	Công việc làm ('000)	Sản phẩm (tỷ VND theo giá hiện hành)	Công việc làm ('000)	Sản phẩm (tỷ VND theo giá hiện hành)	Công việc làm ('000)
<b>Tổng</b>	37,513	22,340	80,826	24,196	123,383	23,314
<b>Nông nghiệp (% tổng số)</b>	84,4	98.1	80,6	97.3	78.2	96.8
Trồng trọt (% tổng số)	64.5		62.8		60.9	
Chăn nuôi (% tổng số)	17.5		15.7		16.9	
<b>Lâm nghiệp (% tổng số)</b>	5,3	0.3	5,1	0.4	5,3	0.4
<b>Thủy sản (% tổng số)</b>	10,4	1.6	14,3	2.3	16.5	2.9

Nguồn: Cuc (2003), TCTK, 2003-4. Sách thống kê 2002-3

nhu cầu từ bên trong và bên ngoài thị trường đang mang lại các cơ hội cho đa dạng hóa nông nghiệp ở cấp nông hộ mặc dầu nó cũng gây áp lực lên người sản xuất là phải thay đổi linh hoạt theo thị trường một khi giá cả thị trường thay đổi sẽ kéo theo thay đổi lợi nhuận.

cung cấp các nguyên liệu đầu vào, tài chính, quản lý rủi ro, thông tin và công nghệ. Tuy nhiên, bên trong nội bộ ngành nông nghiệp, những thay đổi về cơ cấu đầu ra, đặc biệt là tạo công việc làm là không nhiều. Sản xuất lương thực tiếp tục tăng đều khoảng 1,3 triệu

**Bảng 3. Tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp trên đầu người (kg/năm)**

Năm	Gạo	Thịt lợn	Sữa và các sản phẩm sữa	Gia cầm	Trứng	Rau	Quả
1990	153.8	10.7	1.3	2.5	1.2	49.5	41.3
1995	161.1	13.5		2.4	1.6	56.6	46.3
2000	170.3	18.1	6.5	3.7	1.7	74.9	47.7
2002		20.7	7.5	4.2	2.0		
Tăng trưởng hàng năm %	1.0	5.7	15.7	4.4	4.4	4.2	1.5

Nguồn: FAO

tấn quy thóc một năm (tương đương 4,8%). Mặc dù vậy, phần trăm đóng góp của trồng trọt vào sản lượng toàn ngành vẫn giảm dần, trong khi đó, phần trăm đóng góp của thủy sản đã tăng gấp đôi trong thập kỷ qua. Chăn nuôi và lâm nghiệp có tăng trưởng nhưng không mạnh và kém ổn định. Đánh bắt thủy sản đã đạt mức sản lượng tối đa năm 2000 và đã giảm xuống sau đó.

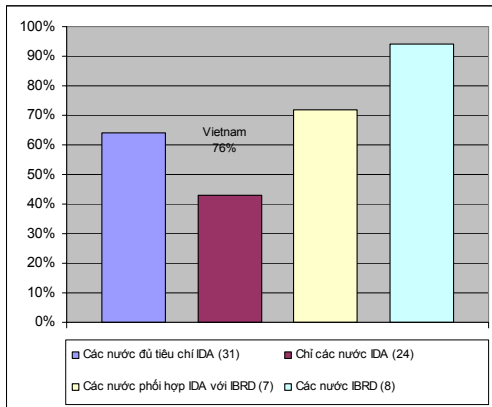
Nhu cầu về các sản phẩm nông nghiệp đã thay đổi nhanh chóng khi thu nhập tăng. Trong khi nhu cầu về lúa gạo tăng không đáng kể thì tiêu thụ các sản phẩm khác của chăn nuôi, rau quả đã tăng nhanh chóng (Bảng 3). Sự khác biệt về tăng trưởng nông nghiệp giữa miền Bắc và miền Nam đã giảm dần, tuy nhiên sự khác biệt giữa vùng đồng bằng và miền núi ngày càng lớn. Nền nông nghiệp hàng hóa và cạnh tranh cao đang hình thành tại đồng bằng sông Cửu Long (80% là sản xuất lúa gạo thương mại). Định hướng sản xuất cà phê cho xuất khẩu phát triển nhanh ở Tây Nguyên cho tới khi bị khủng hoảng về giá cà phê thế giới trong những năm 90. Sản xuất tại miền Bắc vẫn còn mang nhiều đặc điểm tự cung tự cấp. Trong khi sản lượng lúa gạo tăng từ 20 đến 30 triệu tấn trong những năm 90, sản lượng lúa gạo đã ổn định dần sau đó do sản xuất chuyển hướng sang các loại cây tạo thu nhập cao và nuôi trồng thủy sản.

*Thành tựu trong phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn.* Đã có những tiến bộ đáng kể về phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn. Đầu tư nhà nước cho phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn đã mở rộng các cơ hội phát triển cho các doanh nghiệp nông nghiệp và phi nông nghiệp. Việc giảm chi phí vận chuyển và các dịch vụ vận chuyển thuận tiện đã

giúp nông dân có được nhiều sự lựa chọn hơn trong sản xuất. Tác động của những đầu tư phi nông nghiệp đã tạo thêm nhiều cơ hội việc làm cho các vùng nông thôn. Cơ sở hạ tầng nông thôn, đặc biệt là đường giao thông, có vai trò quan trọng trong việc mang các lợi ích cải cách đến cho người dân và quyết định mức độ vươn đến các cộng đồng nghèo. Kinh nghiệm cho thấy những hộ sống tại các xã có đường giao thông thuận tiện có thu nhập cao hơn 16% so với những xã không có đường giao thông (Glewwe, Gragnolati và Zamm 2002), đây là cách tăng thu nhập hiệu quả hơn nhiều so với việc tăng năng suất lúa gạo. Các phân tích khác cho thấy các dịch vụ cơ sở hạ tầng đóng vai trò quan trọng gián tiếp trong việc nâng cao mức sống của các hộ nghèo và các hộ trên mức nghèo một ít (Balisacan, Pernia và Estrada 2003). Trong khi nông nghiệp vẫn là nguồn thu nhập và tạo việc làm chính ở nhiều vùng nông thôn, việc làm được tạo ra từ ngành nghề phi nông nghiệp vẫn tiếp tục tăng và phần nào phụ thuộc vào mạng lưới cơ sở hạ tầng và dịch vụ.

Đối với *giao thông nông thôn*, số xã không có đường giao thông nối với trung tâm huyện đã giảm xuống còn 1/2 từ hơn 600 xã năm 1999 xuống còn 269 xã (dưới 3% số xã) trong thời gian gần đây. Khả năng tiếp cận giao thông nông thôn tính theo tỉ lệ dân số được kết nối bằng đường có thể đi lại quanh năm đã tăng từ 73% lên 76%, số người hưởng lợi tăng thêm khoảng 2,5 triệu người, đây là mức khá cao so với các nước khác có cùng mức thu nhập (Hình 4). Những nỗ lực của Chính phủ cùng với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ triển khai chương trình 135 tập trung vào 2325 xã nghèo nhất nơi tập trung khoảng 1/2 tổng số người nghèo tại Việt Nam.

**Hình 4. Tiếp cận giao thông nông thôn:  
Trung bình tổng**



Đối với *điện khí hóa nông thôn*, số hộ sử dụng điện tăng nhanh chóng từ 63% năm 1998 đến khoảng 81% năm 2002. Tuy nhiên, vẫn còn khoảng 16 triệu người (3,5 triệu hộ) vẫn trong điều kiện chưa có điện. Hơn nữa, người dân nông thôn vẫn còn phải chịu các dịch vụ chất lượng thấp như điện yếu và không ổn định. Vì vậy, vẫn cần thiết nỗ lực hơn nữa để tất cả mọi người dân đều được sử dụng điện, đồng thời cải thiện các dịch vụ và tăng mức tiêu thụ điện cho các hộ nông thôn, bao gồm cả việc sử dụng điện phục vụ sản xuất và giúp nâng cao phát triển kinh tế nông thôn.

Trong tương lai, những khó khăn về năng lượng điện sẽ ngày càng lớn hơn do nhu cầu về năng lượng của Việt Nam sẽ ngày càng tăng, mức tiêu thụ hiện nay vẫn còn đang ở mức rất thấp.

*Nước sạch và vệ sinh nông thôn*, theo các mục tiêu CPRGS thì vào năm 2005, 60% dân số nông thôn sẽ có nước sạch với mức 50 lít/ngày/người, và tới năm 2010, 85% dân số nông thôn sẽ đạt mức sử dụng nước sạch là 60 lít/ngày/người. Các con số ước

tính hiện nay khá khác nhau. Trong giai đoạn 1993 – 2002, tỉ lệ dân số tiếp cận được nước sạch đã tăng với một tốc độ khá ấn tượng 7,1%/năm. Tuy nhiên, trong tương lai sẽ cần nhiều vốn để duy trì tốc độ này nhằm đạt được mục tiêu của CPRGS vào năm 2010. Theo chương trình trọng điểm của Bộ NN&PTNT trong năm 2003, những vùng nông thôn nằm gần các thành phố lớn có tốc độ phát triển cao nhất về cung cấp nước sạch khoảng 70 – 80%. Những vùng xa xôi hơn như Đồng Tháp và Tây Ninh có tốc độ thấp hơn 30%. Sự khác nhau lớn này cho thấy cần phải chú trọng hơn vào những tỉnh nghèo nhất và vùng sâu vùng xa. Mặc dầu có nhiều tiến bộ đạt được trong phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn nhưng khó khăn vẫn còn nhiều.

Tập trung tăng trưởng theo địa lý vào 3 vùng chính của Việt Nam chỉ mang lại hiệu quả khi đạt được sự cân đối về cơ sở hạ tầng nông thôn cơ bản. Về giao thông nông thôn, nhiều tỉnh vẫn còn có các đường giao thông huyết mạch nhưng không thể sử dụng được vào mùa mưa cũng như các mạng lưới giao thông cần được đầu tư nâng cấp hơn nữa. Có nhiều khác biệt giữa giao thông tỉnh lộ và quốc lộ. Các tỉnh lộ nhìn chung chưa được đầu tư thỏa đáng và đang xuống cấp với khoảng dưới 30% được rải nhựa. Đối với điện khí hóa nông thôn, mạng lưới dẫn điện tới các cộng đồng do cộng đồng tự làm nên mặc dù phát triển nhanh chóng nhưng nhìn chung kém chất lượng cả về thiết kế và xây dựng, dẫn đến thất thoát điện từ 20 – 50%, và hậu quả là giá điện tăng cao nhưng chất lượng dịch vụ cho các hộ tiêu thụ điện nông thôn còn thấp.



**Bảng 2. Tiếp cận nước sạch và vệ sinh nông thôn, % dân số**

	1993	2002	2002
	Nước sạch	Nước sạch	Hồ xí vệ sinh
<b>Phần tiếp cận ở đô thị</b>	58.5	76.3	68.3
<b>Phần tiếp cận ở nông thôn</b>	18.1	39.6	11.5
<b>Nghèo nhất</b>		22.7	2.0
<b>Trung bình toàn quốc</b>	26.2	48.5	25.3

Nguồn: Báo cáo Phát triển VN 2004, NHTG, dữ liệu từ TCTK.

Nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng nông thôn mà cộng đồng nông thôn phải đóng góp hiện đang là gánh nặng cho họ, nhất là đối với các cộng đồng nghèo. Chi phí dành cho ngành giao thông để giảm nghèo trong CPRGS tăng từ 5% trong giai đoạn 1996-2000 lên 12,3% trong giai đoạn 2001-2005, chủ yếu tập trung vào xây dựng các tuyến đường giao thông cơ bản mà cộng đồng đang rất cần. Nguồn vốn từ địa phương đầu tư cho giao thông vẫn là nguồn vốn chủ lực, chủ yếu để làm đường liên thôn, chiếm tới 3/4 tổng đầu tư. Đóng góp của cộng đồng chiếm 1/2 kinh phí đầu tư cho giao thông nông thôn giai đoạn 1996-2000, và dự kiến sẽ tăng lên 60% hoặc cao hơn giai đoạn từ nay đến 2010. Sự tập trung đầu tư cho giao thông bằng nguồn vốn địa phương và sự khác nhau đáng kể về chi phí xây dựng và chi phí bảo dưỡng giữa các vùng đã dẫn đến những gánh nặng tài chính khác nhau dành cho giao thông. Những vùng cao nghèo nhất lại là những vùng có chi phí xây dựng và bảo dưỡng đắt nhất nên gánh nặng đóng góp của dân nghèo tại đây cũng cao hơn so với những vùng giàu hơn. Chính phủ đã lập kế hoạch nhằm giảm bớt những đóng góp tài chính của cộng đồng nghèo (50% so với 70%). Tuy nhiên, tỷ lệ đóng góp này là khá cao so với thu

nhập của người nghèo hiện đang sống dưới mức chuẩn nghèo hơn 10%, và 1/3 người nghèo tập trung ở miền núi phía Bắc. Cộng đồng nông thôn cũng đang phải trả nhiều tiền hơn cho dịch vụ điện lực kém chất lượng hơn. Nước sạch và vệ sinh nông thôn vẫn dựa phần lớn vào nguồn vốn đóng góp của dân. Do đó, cần lưu ý đến gánh nặng tổng số đóng góp tài chính từ các chương trình phát triển cơ sở hạ tầng để đảm bảo người nghèo không phải đóng góp quá sức.

*Giảm nghèo đáng kể ở các vùng nông thôn.* Việt Nam đã đạt được thành tựu trong việc giảm liên tục số người sống dưới mức nghèo ở các vùng nông thôn (Bảng 5). Sử dụng phương pháp đánh giá nghèo dựa trên phân tích chi tiêu (xác định bằng chi phí cho lương thực và phi lương thực), mức độ nghèo đã được cải thiện từ 66% ở năm 1993 xuống còn 36% trong năm 2002.

**Bảng 5. Xu hướng giảm nghèo**

Theo phần trăm	1993	1998	2002
Tỷ lệ nghèo, quốc gia	58.1	37.4	28.9
Nông thôn	66.4	45.5	35.6
Dân tộc thiểu số	86.4	75.2	69.3
Thiếu lương thực, quốc gia	24.9	15.0	10.9
Nông thôn	29.1	18.6	13.6
Dân tộc thiểu số	52.0	41.8	41.5
Khoảng cách nghèo, quốc gia	18.5	9.5	6.9
Nông thôn	21.5	11.8	8.7
Dân tộc thiểu số	34.7	24.2	22.8

Nguồn: TCTK; Báo cáo Phát triển Việt nam 2004.

Xu hướng thiếu đói, được đo bằng cách xác định khả năng mua lương thực, cho thấy có đến 50% số hộ nghèo không đủ khả năng chi trả cho một khẩu phần 2100 calori/ngày cho các thành viên trong gia đình trong thập kỷ này, ứng với 14% dân số nông thôn. Điều này cho thấy an ninh lương thực vẫn còn là vấn đề lớn ở cấp hộ gia đình.

Cuối cùng, một phương pháp đánh giá nghèo đói khác là đánh giá độ cách biệt

của các hộ nghèo so với đường chuẩn nghèo. Đây là những khác biệt giữa chi phí thực tế của hộ với đường tiêu chuẩn đói nghèo, được đo bằng phần trăm của đường chuẩn đói nghèo, và tính toán dựa trên các hộ gia đình nghèo. Với mức độ cách biệt nghèo đói là 8,7% ở vùng nông thôn, thì tốc độ tăng trưởng thu nhập 2%/năm sẽ giúp hộ nghèo trung bình thoát nghèo trong vòng 4 năm.

Tốc độ giảm nghèo chậm lại trong những năm gần đây từ năm 2002 đã gây ra một số lo ngại. Điều này có thể phản ánh những khó khăn của ngành nông nghiệp do môi trường bên ngoài gây ra. Những nông dân sản xuất nhỏ sản xuất hàng hóa xuất khẩu như lúa gạo và cà phê bị ảnh hưởng nhiều do sự rớt giá của hai mặt hàng này trên thị trường thế giới.

**Bảng 6. Sự khác nhau về tỷ lệ nghèo giữa các vùng**

	1993	1998	2002
Miền núi phía Bắc	84.2	65.3	52.1
Đồng bằng sông Hồng	71.7	34.2	27.1
Duyên hải Bắc Trung Bộ	76.9	52.3	49.1
Duyên hải Nam Trung Bộ	59.2	41.8	31.3
Tây Nguyên	70.0	52.4	61.0
Đông Nam Bộ	45.8	13.1	17.7
Đồng bằng sông Cửu Long	51.9	42.0	26.6
Toàn quốc	66.4	45.5	35.6

*Nguồn: TCTK; Dao The Anh (2004)*

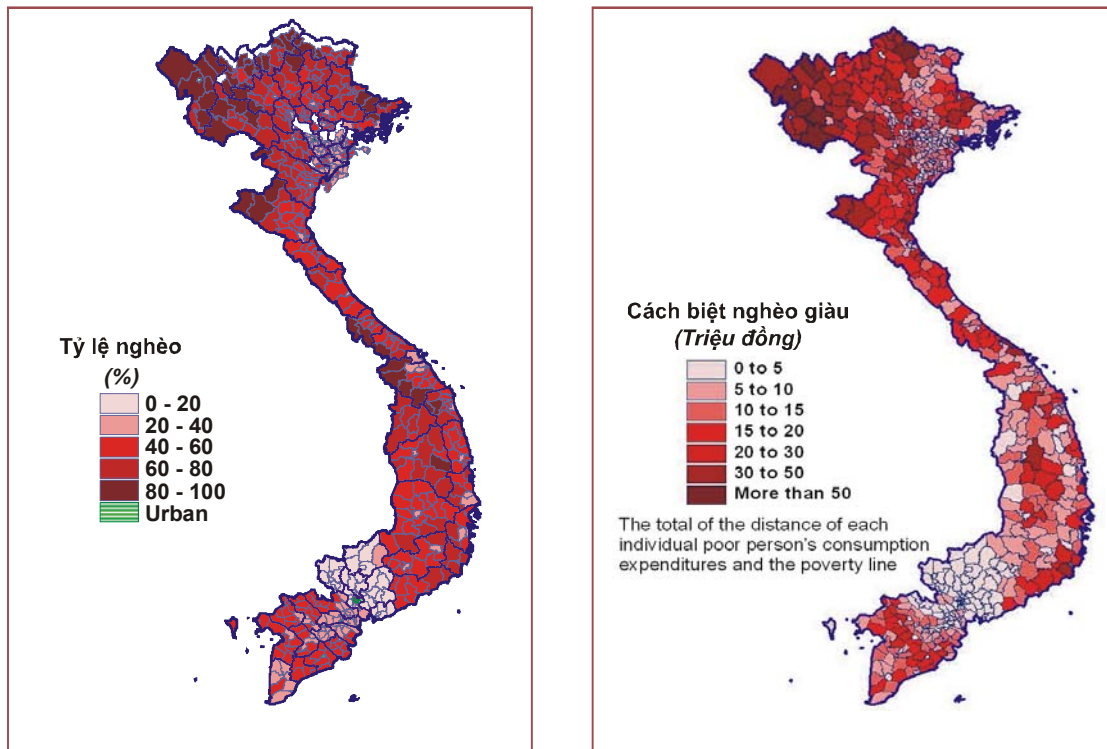
Đói nghèo phân bố không đều tại các vùng (Bảng 6, Hình 5). Tỷ lệ nghèo tại các vùng Tây Nguyên và miền núi phía Bắc nhiều gấp đôi hoặc hơn so với ở đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu Long, và vùng Đông Nam Bộ.

Bức tranh tổng thể về đói nghèo có thay đổi phần nào khi xem xét yếu tố cách biệt nghèo lũy tiến, đó là tổng độ cách biệt trong chi tiêu nằm dưới đường chuẩn nghèo (hơn là xem xét tỷ lệ nghèo). Số người nghèo tập trung nhiều ở đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu Long, và Duyên hải miền

Trung cho thấy mật độ dân số cao ở những vùng đồng bằng này. Mặc dù số lượng người nghèo sống ở những vùng đồng bằng nhiều hơn, nhưng nền kinh tế nơi đây năng động hơn, cơ sở hạ tầng xã hội và hạ tầng cơ bản phát triển hơn, nên mức độ nghèo cũng không quá sâu sắc như ở miền núi. Mức cách biệt nghèo lũy tiến (Hình 5) cho thấy khu vực nghèo sâu sắc nhất tập trung ở các tỉnh Duyên hải Bắc và Nam Bộ Trung Bộ và một phần của vùng miền núi Đông Bắc.

Một lo ngại khác là khoảng cách giàu nghèo tăng giữa vùng thành thị và nông thôn. Trong năm 2002, tỷ lệ nghèo ở nông thôn là 35,6%, gấp 5,4 lần so với thành thị, khoảng cách này tăng nhiều so với năm 1998 là 4,9 lần và so với năm 1993 là 2,6 lần. Mặc dù có nhiều tiến bộ trong giảm nghèo, nhưng khoảng cách giàu nghèo giữa thành thị và nông thôn vẫn tăng, điều này dẫn đến việc di cư từ nông thôn ra thành thị và các quan hệ giữa thành thị và nông thôn nhìn chung gắn kết hơn. Cộng đồng dân tộc thiểu số, sống chủ yếu ở nông thôn, nhìn chung gặp phải nhiều khó khăn hơn so với đa số dân cư khác trong công cuộc xóa đói giảm nghèo. Tỷ lệ nghèo đói của cộng đồng dân tộc thiểu số lớn gấp đôi so với tỷ lệ nghèo chung ở nông thôn với hơn 2/3 dưới mức chuẩn nghèo và gần 1/2 là thiếu đói. Hơn nữa, nếu xét về tiêu chí thiếu lương thực và cách biệt nghèo đói thì gần như có rất ít tiến triển trong giảm nghèo cho các nhóm dân tộc thiểu số trong giai đoạn 1998-2002. Tình trạng nghèo đói tại các khu vực nghèo nhất ngày càng tập trung ở các cộng đồng dân tộc thiểu số (xem Bảng 7), dẫn đến sự mất cân đối giữa tỉ lệ nghèo của các cộng đồng thiểu số sống tập trung tại Vùng Tây Bắc và Duyên hải Bắc Trung Bộ. Trong khi vùng Tây Nguyên có rất ít những thay đổi đáng kể, cộng đồng

Hình 5. Phân bố nghèo theo địa lý cuối thập kỷ 90



Ghi chú: Bản đồ này được xây dựng đến cấp huyện dựa trên kết quả công việc của Nhóm Công tác liên bộ về Bản đồ Đói nghèo do Nick Minot và Bob Baulch dẫn đầu, sử dụng điều tra dân số 1999 và Điều tra Mức sống Việt Nam 1998.

Bảng 7. Nghèo đói theo nhóm dân tộc (%)

	1993	1998	2002
Toàn quốc	58.1	37.4	28.9
Thành thị	25.1	9.2	6.6
Nông thôn	66.4	45.5	35.6
Kinh và Hoa	53.9	31.1	23.1
Dân tộc thiểu số	86.4	75.2	69.3

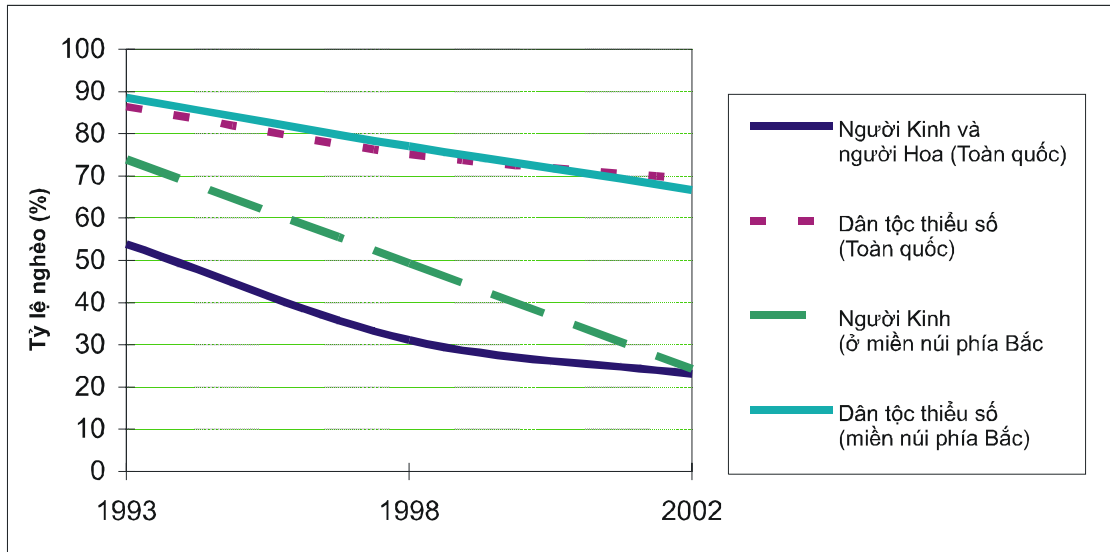
Nguồn: VHLSS 1993, 1998 & 2002 (TCTK)

Bảng 8. Phân bố dân tộc thiểu số và các cộng đồng dân tộc thiểu số nghèo (%)

	Dân tộc thiểu số nghèo năm 1998	Dân tộc thiểu số nghèo năm 2002	Dân tộc thiểu số toàn quốc năm 2002
Toàn quốc	100	100	100
Đông Bắc	36	31	36
Tây Bắc	12	20	17
Đồng bằng sông Hồng	4	2	2
Duyên hải Bắc Trung Bộ	2	9	8
Duyên hải Nam Trung Bộ	12	4	3
Tây Nguyên	22	21	18
Đông Nam Bộ	3	3	4
Đồng Bằng sông Cửu Long	9	9	12

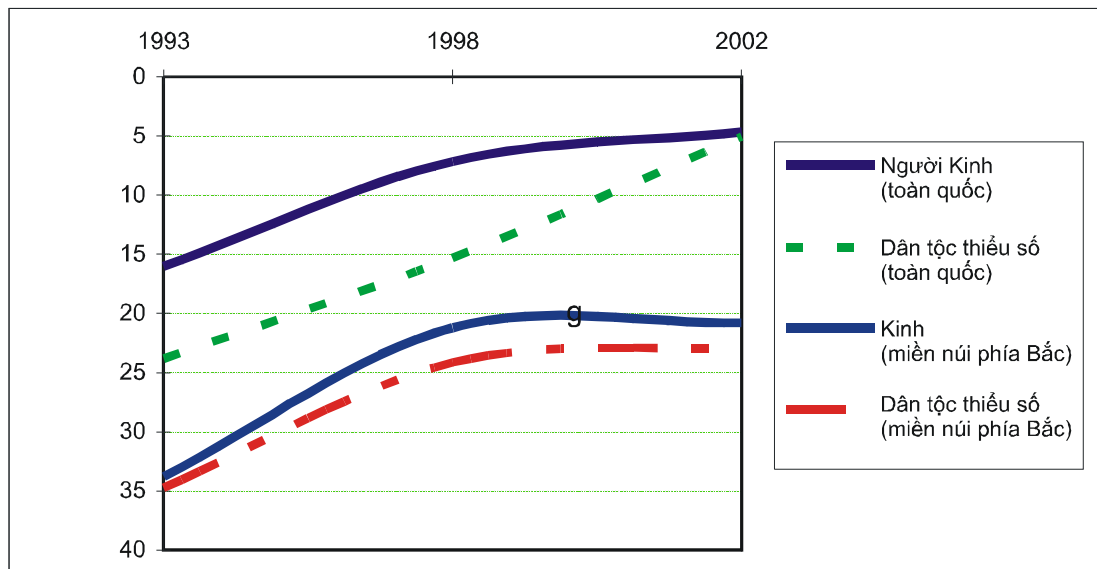
Nguồn: Swinkels and Turk (2004) dựa trên số liệu Điều tra Mức sống.

**Hình 6. Tỷ lệ nghèo đói của các dân tộc khác nhau, 1993-2002**



Nguồn: Swinkels và Turk (2004), dựa theo số liệu Điều tra Mức sống Hộ gia đình

**Hình 7. Cách biệt nghèo đói theo các dân tộc khác nhau**



Nguồn: Swinkels và Turk (2004), dựa theo số liệu Điều tra Mức sống Hộ gia đình

dân tộc thiểu số nghèo vẫn chiếm số lượng lớn tại vùng này.

Có một số điểm chung về phân bố của dân tộc thiểu số tại Việt Nam là người dân sống tại những vùng xa xôi, nơi có tỷ lệ nghèo đói cao (Epprecht và

Heinmann 2004). Những số liệu bản đồ đói nghèo gần đây cho thấy  $\frac{3}{4}$  nguyên nhân của nghèo đói tại các huyện là do điều kiện sinh thái nông nghiệp và khả năng tiếp cận thị trường (Minot et al. 2003). Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là các điều kiện địa lý đóng vai trò

quyết định đến đói nghèo. Một số người sống tại những vùng nghèo nhất đã có thể thoát nghèo. Nghèo đói giảm nhanh trong cộng đồng người Kinh sống ở miền núi phía Bắc so với tổng số cộng đồng người Kinh nói chung.

Trong khi đó nghèo đói giảm rất chậm đối với cộng đồng dân tộc thiểu số sống trong cùng khu vực và trong cùng một giai đoạn từ 1993-2002 (Swinkels và Turk 2004) (Hình 6). Một bức tranh tương tự đối với mức độ nghèo: tính đến năm 2002, người Kinh nghèo sống ở miền núi phía Bắc không nghèo hơn người Kinh nghèo sống ở nơi khác, trong khi người dân tộc thiểu số sống trong cùng khu vực vẫn không cải thiện được tình hình một cách đáng kể trong suốt giai đoạn 1998-2002; người nghèo năm 1998 vẫn nghèo như vậy năm 2002 (Swinkels và Turk 2004) (Hình 7).

Liệu xu hướng nghèo đói ngày càng tập trung ở những vùng kém phát triển còn diễn ra trong 5 năm tới? Ngân hàng Thế giới ước tính khoảng 19% dân số vẫn sống trong nghèo đói vào năm 2010, trong số đó 42% những người nghèo là dân tộc thiểu số (Swinkels và Turk 2004). Theo Ủy Ban thường trực của Chính phủ về Chương trình giảm nghèo quốc gia cho giai đoạn 2006 – 2010, dự kiến cho đến năm 2010, khoảng 56 % dân nghèo sẽ tập trung ở các vùng núi.

## B. Động thái của phát triển nông nghiệp và giảm nghèo nông thôn

Những biến đổi tích cực của ngành nông nghiệp và kinh tế nông thôn thể hiện rõ nhất ở 2 lĩnh vực lớn. Lĩnh vực đầu tiên là thu nhập của hộ gia đình nông thôn ngày càng tăng do kinh tế nông thôn ngày càng phát triển với cơ hội việc làm nhiều thêm. Điều này tạo cơ hội cho các hộ nông thôn đa dạng

hóa nguồn thu nhập, không chỉ dựa riêng vào các thu nhập nông nghiệp, và đây là bước mở đầu cho chuyển hướng một bộ phận dân cư ra khỏi lĩnh vực sản xuất nông nghiệp. Lĩnh vực thứ hai là sự thay đổi trong lựa chọn về sản xuất và năng suất. Động lực chủ yếu dẫn đến thay đổi này là thị trường trong nước và quốc tế cũng như sự chuyển hướng từ phát triển quảng canh trong quá khứ sang thâm canh để tăng trưởng cao hơn trong tương lai.

*Đa dạng hóa thị trường lao động nông thôn.* Các hộ nông thôn có các nguồn thu nhập tương đối đa dạng. Do diện tích trang trại nhỏ bé làm hạn chế thu nhập hộ gia đình, đa dạng hóa sang các hoạt động phi nông nghiệp tạo thêm nguồn việc làm và bổ sung thu nhập cho nông hộ. Thậm chí, ở những nơi chủ yếu làm nghề nông vẫn có một loạt các hoạt động sản xuất đa dạng như từ trồng cây hàng năm đến cây lâu năm, chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản. Thu nhập phi nông nghiệp cũng đóng vai trò quan trọng. Từ cuối những năm 90, các nguồn thu nhập đã đạt được mức cân bằng trong các hoạt động nông nghiệp ở đồng bằng sông Hồng, sản xuất lúa gạo/cây hàng năm đã giảm dần mặc dù thu nhập từ phi nông nghiệp còn thấp hơn so với đồng bằng sông Cửu Long (Bảng 9).

**Bảng 9. Đa dạng hóa nguồn thu nhập của nông hộ**

Hoạt động	Đồng bằng sông Cửu Long, vùng nước ngọt	Đồng bằng sông Hồng, vùng nước ngọt
Trang trại	81	91
Cây hàng năm	65	22
Cây lâu năm	8	25
Chăn nuôi	17	21
Thủy sản	10	23
Phi nông nghiệp	19	10
Tổng số	100	100

Nguồn: Sinh et al. (1997); Trang (1997)

Nuôi trồng thủy sản đóng góp quan trọng vào nguồn thu nhập của các nông hộ ở những vùng nước ngọt của hai vùng đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long, tuy nhiên, nghề này ở đồng bằng sông Hồng mang tính truyền thống hơn so với ở đồng bằng sông Cửu Long. Tại các vùng nước lợ, ven biển, đặc biệt ở đồng bằng sông Cửu Long, nghề nuôi cá dường như đóng vai trò quan trọng hơn trong tổng thu nhập của nông hộ.

Trong thập kỷ qua, dân cư nông thôn tham gia sản xuất nông nghiệp đã giảm dần (từ 80% năm 1993 xuống còn 70% trong thập kỷ sau). Trong khi xu hướng này tiếp tục diễn ra, vẫn còn rất nhiều hộ nông dân gắn chặt với sản xuất nông nghiệp (Bảng 10). Nhiều hộ gia đình có thể tiếp tục theo đuổi nghề nông, nhưng ngày càng nhiều các thành viên trong gia đình của họ tham gia vào các việc làm khác. Mặc dầu đã trải qua hơn một thập kỷ phát triển kinh tế mạnh mẽ và chuyển đổi cơ cấu kinh tế, nghề nông vẫn là nghề chính tại các vùng nông thôn, với 90% số hộ nông thôn tham gia (70% dân số nông thôn). Có xu hướng là nữ giới tham gia nhiều hơn trong hoạt động nông nghiệp, với 80% nữ giới tham gia so với 60% nam giới tham gia. Tuy nhiên, chỉ có ¼ số hộ nông thôn là thuần nông, số còn lại kết hợp nông nghiệp với làm công và tự kinh doanh ngành nghề phi nông nghiệp. Làm công tại vùng nông

thôn chiếm khoảng ½ số hộ gia đình (khoảng 1/3 dân số nông thôn) nhưng chỉ có 4% là làm công toàn thời gian, trong khi có đến 34% số hộ tự kinh doanh các ngành nghề phi nông nghiệp (18% dân số nông thôn, và chỉ có 3% tự kinh doanh toàn thời gian). Do đó, trong khi nhiều hộ nông thôn đa dạng hóa các hoạt động sản xuất và nguồn thu nhập, họ vẫn giữ lại ruộng đất như là một nguồn thu nhập ổn định, chỉ có khoảng 7% số hộ nông thôn thoát ly hoàn toàn khỏi sản xuất nông nghiệp.

Đã có sự giảm bớt số hộ tự kinh doanh ngành nghề phi nông nghiệp từ 23% dân số xuống còn 18% trong thập kỷ qua. Trong số này, số hộ vừa làm nông nghiệp vừa làm phi nông nghiệp bị giảm nhiều nhất, trong khi đó nhóm thoát ly hoàn toàn để làm phi nông nghiệp toàn thời gian lại tăng. Có bằng chứng cho thấy đa dạng hóa nguồn thu nhập ra khỏi thu nhập nông nghiệp đơn thuần đã góp phần tăng thu nhập cho hộ, và có mối tương quan chặt chẽ giữa đa dạng hóa thu nhập này với mức độ khá giả của các hộ gia đình. Mặc dù bằng chứng trên chưa đủ để kết luận, nhưng đây cũng là một câu hỏi quan trọng cần được giải đáp. Trong số các doanh nghiệp phi nông nghiệp ở nông thôn, thu nhập và lợi nhuận của các doanh nghiệp do phụ nữ làm chủ thường có xu hướng thấp hơn so với nam làm chủ, trừ những

**Bảng 10. Tham gia của lao động nông thôn vào thị trường lao động, 1993-2002**

	1993	1998	2002
Làm công ăn lương	23	23	30
Trang trại	81	78	70
Tự làm các nghề phi nông nghiệp	23	21	18
- Chỉ làm phi nông nghiệp	4	4	6
- Chỉ làm nông nghiệp	14	14	10
- Chỉ làm công ăn lương	1	1	1
- Làm nông nghiệp + Làm công	3	2	1
Thất nghiệp	10	13	13

*Nguồn: Điều tra Mức sống 2002 (Nguyễn Chiến Thắng) Điều tra mức sống 1993-98 (Vijverberg & Haughton)*

doanh nghiệp làm dịch vụ. Việc tìm kiếm việc làm thêm phi nông nghiệp để bổ sung thu nhập cũng khó khăn hơn đối với phụ nữ bởi vì họ thường gặp nhiều khó khăn hơn trong việc tiếp cận các nguồn đào tạo kỹ năng và vốn để kinh doanh và đa dạng hóa sản xuất. Phụ nữ và trẻ em gái ở các cộng đồng dân tộc thiểu số phải đương đầu với những rào cản lớn hơn khi đến trường và học nghề, và khoảng cách này thường lớn hơn ở những vùng còn nặng định kiến phân biệt nam - nữ. Dường như có mối quan hệ rõ rệt giữa thoát nghèo và tham gia vào các ngành nghề phi nông nghiệp đối với những người nghèo (*Van de Walle và Cratty, 2003*). Hoạt động phi nông nghiệp có thể là một hình thức đối phó với sự thất nghiệp của các hộ gia đình có diện tích đất đai nhỏ lẻ, và trên một khía cạnh khác là động lực để thúc đẩy kinh tế nông thôn và nâng cao thu nhập. Hơn nữa, đối với 2/3 nông hộ có làm thêm các hoạt động phi nông nghiệp, đa dạng hóa thu nhập còn cho phép giảm rủi ro về thu nhập khi thị trường nông sản bất ổn.

Hầu như rất ít nông dân làm nông nghiệp toàn thời gian (thuần nông), vì vậy, các chính sách của chính phủ nhằm thúc đẩy thâm canh nông nghiệp phải xem xét đến việc hỗ trợ các nông hộ có thêm nhiều sự lựa chọn trong phân bổ lao động, sử dụng nguồn vốn tiết kiệm và các nguồn lực khác. Các chính sách cần phải mang tính hỗ trợ tạo điều kiện cho các nông hộ lựa chọn chứ không áp đặt họ vào một số ngành nghề nhất định.

Tự làm và làm công ăn lương tương đối khác nhau giữa các vùng. Nông dân tự làm các nghề phi nông nghiệp phổ biến nhất ở vùng đồng bằng sông Hồng (24%) và thấp nhất ở vùng miền núi Tây Bắc (7%), Vùng Tây Nguyên (15%) và Vùng Đông Bắc (17%). Sở

dĩ mức độ này cao ở đồng bằng sông Hồng là do vai trò động lực của các làng nghề truyền thống trong vùng này. Một số ngành nghề phi nông nghiệp phổ biến nhất ở các vùng nông thôn là buôn bán lẻ, sửa chữa các đồ gia dụng, chế biến nông sản, dịch vụ ăn uống, dịch vụ vận chuyển và chế biến gỗ, tre nứa, song mây.

*Những người nghèo nhất vẫn không rời bỏ nông nghiệp.* Các nông hộ nhìn chung có xu hướng giảm sự tham gia vào nghề nông khi mức thu nhập của họ tăng theo thời gian, ngoại trừ các hộ nghèo nhất (Bảng 11). Các hộ nghèo nhất ở nông thôn có mức độ tham gia vào nghề nông lớn nhất, với hơn 80% số hộ và tỷ lệ này hầu như không thay đổi đáng kể trong thập kỷ qua. Trong giai đoạn này, nhiều hộ có thu nhập cao hơn đã đa dạng hóa nguồn thu nhập của họ bằng cách làm thêm các ngành nghề nông thôn khác.

Khả năng nông hộ đa dạng hóa thu nhập phụ thuộc vào các cơ hội và chịu chi phối bởi sự phát triển kinh tế tại địa phương, đặc điểm và tay nghề lao động, chính sách của Chính phủ gồm cả tác động tích cực (như quản lý rủi ro, thúc đẩy các ngành nghề phi nông nghiệp) và tiêu cực (một số chính sách thủ tục phiền hà). Phụ nữ có khuynh hướng ít tham gia vào các hoạt động làm công ăn lương mà thường tập trung vào các hoạt sản xuất nông nghiệp trên ruộng đất của gia đình, họ cũng dành nhiều thời gian hơn so với nam giới để làm việc nhà và nội trợ.

*Sự khác nhau giữa các vùng về thị trường lao động nông thôn có vai trò quan trọng.* Sự đóng góp của 2 dạng hoạt động - phi nông nghiệp tại nông thôn và tự kinh doanh và làm công - có vai trò quan trọng đối với thu nhập của hộ gia đình (VHLSS), nhưng có sự



**Bảng 11. Tỷ lệ tham gia của dân số vào thị trường lao động nông thôn**

<i>Mức chi/đầu người</i>	<i>1993</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>
Nghèo nhất			
Tự làm các nghề phi nông nghiệp	18	14	11
Làm công ăn lương	25	27	31
Làm nông nghiệp	82	80	82
Giáp ngưỡng nghèo nhất			
Tự làm các nghề phi nông nghiệp	22	19	17
Làm công ăn lương	24	27	33
Làm nông nghiệp	80	76	72
Trung bình			
Tự làm các nghề phi nông nghiệp	24	23	21
Làm công ăn lương	25	25	31
Làm nông nghiệp	76	73	65
Giáp ngưỡng giàu nhất			
Tự làm các nghề phi nông nghiệp	28	28	26
Làm công ăn lương	26	23	29
Làm nông nghiệp	68	60	49
Giàu nhất			
Tự làm các nghề phi nông nghiệp	34	32	27
Làm công ăn lương	28	27	37
Làm nông nghiệp	39	29	19

*Nguồn: Điều tra mức sống 2002 (Nguyen Chien Thang), Điều tra mức sống 1993-98 (Vijverberg & Haughton)*

khác nhau đáng kể giữa các vùng và đang thay đổi khá nhanh (Bảng 12). Do vậy, Chính phủ cần lựa chọn và tập trung vào các chính sách nhằm tạo điều kiện cho nông hộ khi có những xu hướng phát triển tích cực hoặc để bù đắp những rủi ro trong quá trình chuyển hướng của nền kinh tế.

Sự khác nhau về lao động làm công giữa các vùng rất lớn. Tại các vùng phía Nam (Tây nguyên, Đông Nam Bộ, ĐBSCL), lao động làm công phổ biến hơn ở các vùng khác, và những người làm công này đa phần là người nghèo. Rất nhiều người nghèo ở các vùng phía Nam dường như phải chấp nhận những công việc có thu nhập thấp, hoặc do mức trả công thấp, hoặc do công việc mang tính tạm thời và không ổn định: những việc làm không chuyên môn

trong sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và nuôi trồng thủy sản, những công việc này chủ yếu người nghèo trong các vùng này đảm nhận.

Vùng Tây Nguyên là một ví dụ quan trọng. Hoạt động phổ biến nhất của những nông hộ khá giả là làm trang trại (66%), cao hơn so với các vùng khác, trong khi trong vùng này có số lượng lớn người nghèo, và hầu như toàn bộ trong số họ đều làm nông nghiệp. Vùng này cũng là vùng duy nhất có số hộ tham gia vào lĩnh vực việc làm phi nông nghiệp tăng mạnh trong giai đoạn 1998 – 2002, và lực lượng làm công tăng nhanh từ 23% đến 38% trong cùng giai đoạn trên. Sự bùng nổ về sản xuất cà phê và sở hữu đất đai không đồng đều là đặc điểm chính đã làm tăng nhanh số lượng

**Bảng 12. Tham gia thị trường lao động của các thành viên hộ gia đình theo vùng**

	1993	1998	2002	Thay đổi 1998-2002
<b>Đồng bằng sông Hồng</b>				
Tự tạo việc làm phi nông nghiệp	28	28	24	↓
Làm công ăn lương	24	24	33	↑
Làm nông nghiệp	71	67	59	↓
<b>Miền núi Đông Bắc</b>				
Tự tạo việc làm phi nông nghiệp	21	19	17	
Làm công ăn lương	17	15	24	
Làm nông nghiệp	80	77	73	
<b>Miền núi Tây Bắc</b>				
Tự tạo việc làm phi nông nghiệp	21	19	7	
Làm công ăn lương	17	15	18	
Làm nông nghiệp	81	77	84	
<b>Ven biển Bắc Trung Bộ</b>				
Tự tạo việc làm phi nông nghiệp	24	27	20	↓
Làm công ăn lương	19	23	21	↓
Làm nông nghiệp	84	76	69	↓
<b>Ven biển Nam Trung Bộ</b>				
Tự tạo việc làm phi nông nghiệp	26	22	24	↑
Làm công ăn lương	24	28	33	↓
Làm nông nghiệp	58	55	52	↓
<b>Tây Nguyên</b>				
Tự tạo việc làm phi nông nghiệp	10	11	15	↑
Làm công ăn lương	25	23	38	↑
Làm nông nghiệp	86	86	76	↓
<b>Đông Nam Bộ</b>				
Tự tạo việc làm phi nông nghiệp	28	27	22	↓
Làm công ăn lương	32	36	42	↑
Làm nông nghiệp	34	25	28	↑
<b>Đồng bằng sông Cửu Long</b>				
Tự tạo việc làm phi nông nghiệp	28	24	20	↓
Làm công ăn lương	34	30	36	↑
Làm nông nghiệp	67	60	54	↓

Ghi chú: Dữ liệu Miền núi phía Bắc 1993-1998 bao gồm cả Đông và Tây.

Nguồn: Điều tra Mức sống 2002 (Nguyen Chien Thang), Điều tra Mức sống 1993-98 (Vijverberg & Haughton)

người lao động làm công trong nông nghiệp bao gồm cả những nông dân trồng cà phê nhỏ đang tìm kiếm thêm nguồn thu nhập bổ sung.

Tình hình ở miền Đông Nam Bộ lại khác hẳn. Trong khi số lao động tham gia nông nghiệp là tương đối thấp so

với các vùng khác, phản ánh một nền kinh tế năng động và nhiều cơ hội việc làm do có lợi thế gần thành phố Hồ Chí Minh, vùng này cũng là vùng duy nhất có xu hướng tăng sự tham gia hoạt động sản xuất nông nghiệp trong giai đoạn 1998-2002. Ngành nông nghiệp của vùng này khá đa dạng, và đang tiếp

tục đa dạng hóa bởi động lực của thị trường đô thị gần đó, và đang chuyển theo hướng sản xuất các sản phẩm nông nghiệp có giá trị cao.

Xu hướng phát triển hai dạng hoạt động phi nông nghiệp trên ngày càng rõ rệt và mạnh mẽ. Trên toàn quốc, loại hình làm công ngày càng tăng (trừ duyên hải Bắc Trung Bộ), và xu hướng làm nông nghiệp giảm (trừ miền Đông Nam Bộ). Lao động làm công tăng đặc biệt nhanh ở đồng bằng sông Hồng và Tây Nguyên. Việc tự làm trong phi nông nghiệp cũng đang giảm dần, và chỉ có hai vùng có xu hướng tăng của loại hình này trong giai đoạn 1998-2002 là Tây Nguyên và duyên hải Nam Trung Bộ.

Đặc điểm kinh tế xã hội của các thành viên trong gia đình - mức thu nhập, giới và dân tộc - có vai trò quan trọng trong việc quyết định sự tham gia của họ trong các cơ hội việc làm khác nhau ở nông thôn. Việc làm tự tạo trong phi nông nghiệp thường diễn ra ở các hộ khá giả hơn và không phổ biến lắm ở các vùng nghèo (miền núi phía Bắc và Tây Nguyên). Làm nông nghiệp thường tập trung vào các hộ nghèo, với mức độ phổ biến của các hộ nghèo nhất nhiều gấp 5 lần so với các hộ giàu nhất. Tỷ lệ hộ nghèo thoát ly khỏi làm nông nghiệp hầu như không đáng kể theo thời gian. Hoạt động làm công ăn lương là phổ biến như nhau ở tất cả các mức thu nhập (mặc dầu tỷ lệ có cao hơn ở những hộ giàu), điều này cho thấy hoạt động này không có ý nghĩa chính để thoát nghèo. Nam giới có tỷ lệ làm công ăn lương cao hơn so với phụ nữ (41% so với 23%), trong khi phụ nữ thường tự làm các hoạt động phi nông nghiệp hơn nam giới (23% và 17%). Sau cùng, yếu tố dân tộc cũng có vai trò quan trọng. Các dân tộc Kinh-Hoa có xu hướng tự làm các hoạt động phi

nông nghiệp so với các nhóm dân tộc khác (22% so với 10%).

Các số liệu về việc làm có thể được đánh giá cho cá nhân và hộ gia đình. Số liệu cho thấy có xu hướng các cá nhân đang thoát ly khỏi sản xuất nông nghiệp, trong khi tỷ lệ các hộ gia đình tham gia làm nông nghiệp còn cao. Hiện tượng này chỉ ra rằng các hộ gia đình đang tìm cách đa dạng hóa nguồn thu nhập ra khỏi nông nghiệp đơn thuần bằng cách để một vài thành viên tham gia vào các ngành khác, chưa phải cả gia đình thoát ly khỏi làm nông nghiệp.

Khi xem xét các nguyên nhân chính của đói nghèo ở nông thôn trong bối cảnh đa dạng hóa của nền kinh tế và di cư nông thôn - thành thị, cần tính đến yếu tố nhân khẩu. Các chuyên gia nhân khẩu học nông thôn cho rằng di cư nông thôn - thành thị sẽ tiếp tục diễn ra và tỷ lệ người sống ở nông thôn sẽ giảm xuống, nhưng số lượng dân số nông thôn sẽ không giảm ít nhất là trong thập kỷ tới. Tỷ lệ tăng dân số hàng năm là 1,3%, trong khi đô thị hóa đang tăng lên, dân số nông thôn do vậy sẽ chỉ tăng ở mức khiêm tốn là 0,1%/năm trong thập kỷ tới (Cour, 2001). Có 2 yếu tố khi phát triển nông thôn cần phải lưu ý. Thứ nhất, áp lực trực tiếp của dân số vào nguồn tài nguyên thiên nhiên vốn là cơ sở chính của sinh kế nông thôn cần được giảm bớt. Thứ hai, khả năng tập trung đất từ nhiều trang trại nhỏ hiện nay là rất hạn chế, nếu không muốn xảy ra các rủi ro nông dân mất ruộng đất và các vấn đề xã hội. Một số bằng chứng cho thấy cách làm nông nghiệp bán thời gian của nhiều hộ nông dân có diện tích trang trại nhỏ hiện nay thường có năng suất thấp hơn so với các trang trại có diện tích lớn hơn. Việc duy trì áp lực của dân số trong nông nghiệp sẽ hạn chế hiệu quả của công tác tập trung hóa ruộng đất.

*Những rủi ro của thị trường quốc tế ảnh hưởng nhanh chóng đến thị trường lao động.* Thay đổi có thể diễn ra nhanh chóng ngay trong nền tảng tạo ra việc làm ở nông thôn và sẽ dẫn đến những cú sốc bất nguồn từ bên ngoài giống như việc rớt giá các nông sản (toàn cầu hóa/gia nhập WTO), đặc biệt ở những vùng chuyên canh một vài loại cây trồng. Điều này đã được chứng minh qua hiện tượng tăng nhanh lao động làm công tại Tây Nguyên, từ 23% lên 38% chỉ trong vòng 4 năm. Hiện tượng này có lẽ do sức ép của việc sụt giảm thu nhập từ cà phê sau khi bị rớt giá vào cuối những năm 90 nên các hộ sản xuất nhỏ sống dựa vào trồng cà phê phải tìm kiếm thêm việc làm khác để bổ sung thu nhập. Tương tự như vậy nhưng ở mức độ nhẹ hơn, nông dân ở các vùng đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long cũng bị ảnh hưởng bởi sự rớt giá nông sản trên thị trường thế giới và đã xuất hiện xu hướng thoát ly khỏi nông nghiệp và tăng việc làm công ăn lương. Tại các vùng khác, việc tăng lao động làm công phần nhiều do yếu tố hấp dẫn của các hoạt động phi nông nghiệp có thu nhập cao hơn làm nông nghiệp. Mặc dầu vậy, những xu hướng gần đây về việc làm cho thấy các hộ nông thôn đang chịu áp lực của những thay đổi từ thị trường sản phẩm. Những thay đổi này – bao gồm cả những thay đổi tích cực – đang dần rõ nét và mãnh mẽ hơn khi gia nhập WTO.

*Những động lực phát triển trong quá khứ đã hết đà.* Các phân tích về động lực phát triển nông nghiệp (Prota and Smith, 2004; Fan, Huang, và Long, 2004; Barker et al. IFPRI 2002; Que và Goletti, 2001) cho thấy ngành nông nghiệp phát triển trong thời gian qua chủ yếu dựa vào các yếu tố số lượng đầu vào - nhiều đất, tưới tiêu, phân bón, giống – và các cải cách thể chế như giao đất cho nông dân, cấp quyền sử dụng đất, và giải

phóng nền nông nghiệp hàng hóa được thực hiện từ đầu những năm 90. Những nghiên cứu cũng chỉ ra rằng vai trò của nghiên cứu trong thời gian qua còn bé do kinh phí rất hạn hẹp. Một lượng lớn ngân sách đã được chi cho phát triển thủy lợi trong khi việc cải cách thể chế là kết quả trực tiếp của những thay đổi chính sách. Việc tăng năng suất chỉ đóng vai trò như nguồn động lực thứ cấp của sự tăng trưởng.

Do động lực của các yếu tố trên đã giảm hết đà, việc ổn định năng suất là cần thiết để có thể duy trì sức cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế đồng thời các chi phí đầu tư cần phải được chọn lọc hơn nữa. Ví dụ, trong khi đầu tư cho thủy lợi chiếm phần lớn kinh phí dành cho phát triển nông nghiệp thì lợi ích thu lại từ kinh phí đầu tư cho nghiên cứu lớn hơn nhiều.

Tương lai tăng trưởng của ngành nông nghiệp sẽ khác so với những thành công trong quá khứ do phụ thuộc nhiều hơn vào năng suất. Do các yếu tố số lượng đầu vào đã đạt đến ngưỡng giới hạn, vai trò của tiến bộ khoa học công nghệ đối với phát triển sẽ giữ vị trí chủ đạo. Tăng năng suất của ngành nông nghiệp sẽ ngày càng đòi hỏi quan tâm hơn nữa đến nghiên cứu nông nghiệp, khuyến nông và chuyển giao công nghệ. Cần đạt được những tiến bộ trong giải quyết các vấn đề về thiếu kinh phí, tổ chức mạnh mẽ, và định hướng chiến lược. Cần phải quan tâm đồng bộ đến các chức năng này để duy trì một nền tảng vững chắc cho sự phát triển tiếp tục của toàn ngành.

Chính sách giao đất đã gần như phát huy hết tác động của nó trong nông nghiệp, nhưng vẫn còn nhiều vấn đề tiếp theo cần tiếp tục giải quyết. Đó là giảm nghèo ở miền núi, sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên, và phát

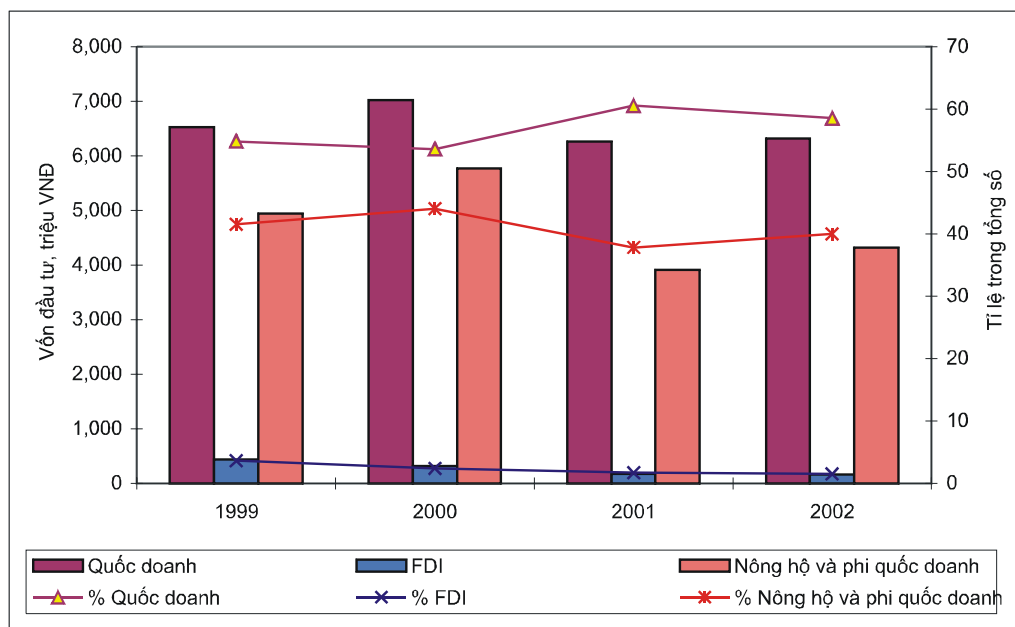
huy hơn nữa hiệu quả sử dụng đất đai. Giao đất và quản lý đất đai vẫn là một nhân tố quan trọng trong phát triển nông thôn và đóng góp cho sự phát triển của ngành. Khả năng tác động của chính sách này có thể sẽ không to lớn như trong quá trình cải tổ thời kỳ đầu Đổi Mới, nhưng chính sách này vẫn còn có vai trò tác động cần được khai thác. Cơ hội giao đất chính hiện nay liên quan đến giao đất lâm nghiệp để góp phần giảm nghèo và quản lý bền vững nguồn lợi rừng. Một diện tích lớn đất rừng vẫn còn chưa được giao. Phần lớn rừng sản xuất vẫn còn dưới sự quản lý của các LTQD; một phần diện tích này sẽ được phân bổ lại trong quá trình cải tổ các LTQD. Khoảng 1 triệu ha sẽ được xem xét tái phân bổ và phần lớn diện tích này ở miền núi, nơi nghèo đói đang phổ biến trong những năm tới. Ví dụ, hiện tại có 30% diện tích đất rừng Tây Nguyên chưa được phân bổ và chỉ có 1% đã giao xuống cho các hộ dân cư và cộng đồng. Một số phương án có thể được xem xét khi giao đất rừng, bao gồm cả việc giao đất cho hộ cá thể và cộng đồng. Trong trường hợp giao đất rừng sản xuất, cần phải quan tâm đặc biệt đến các quyền sở hữu đất truyền thống tại các vùng núi, nơi quản lý các nguồn tài nguyên theo tập quán của các cộng đồng. Việc tăng cường quản lý đất đai và quản lý hành chính đã tạo điều kiện củng cố và mở rộng lợi ích của Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được cấp. Việc tên người vợ được đưa vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn còn là vấn đề, đặc biệt đối với phụ nữ trong các hộ nghèo, chỉ khoảng 6% số sổ đỏ được cấp có tên người vợ. Thị trường đất đai chưa phát triển, và việc cấp sổ đỏ không phải lúc nào cũng là sự đảm bảo chắc chắn cho quyền sử dụng đất lâu dài và khuyến khích tăng đầu tư vào đất đai. Nhiều mối quan ngại về tính thiếu minh bạch và trách nhiệm của bộ máy hành chính

liên quan đến điều tra khảo sát đất, sử dụng đất và chứng nhận quyền sử dụng đất. Vì chi phí đăng ký chuyển nhượng đất cao nên có nhiều vụ mua bán đất (bao gồm cả chuyển nhượng sổ đỏ) không qua đăng ký, dẫn đến quá trình quản lý đăng ký đất đai nhanh chóng trở nên lạc hậu. Điều này cũng hạn chế ý nghĩa của sổ đỏ trong việc tiếp cận tín dụng. Tăng cường năng lực để quản lý đất đai và thực hiện Luật Đất đai sửa đổi sẽ đóng góp tích cực vào phát triển thị trường đất đai, nâng cao hiệu quả và giải quyết được những vấn đề liên quan đến tình trạng nông dân không có đất.

Những nguồn lực đầu tư cho phát triển ngành vẫn chưa được đa dạng hóa. Đầu tư nông nghiệp đã bị chậm lại trong giai đoạn 1999-2002. Trong giai đoạn này, vai trò của ngân sách nhà nước vẫn giữ vai trò chủ yếu và không giảm (phần đầu tư từ ngân sách và từ các doanh nghiệp nhà nước tăng từ 55% năm 1999 đến 59% năm 2002), đầu tư trực tiếp FDI vẫn còn thấp so với tổng đầu tư cho nền kinh tế, và hầu như không tăng cả về giá trị lẫn tỷ trọng so với tổng số, mặc dù vậy, nguồn vốn này vẫn quan trọng hơn nguồn đầu tư của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh (Hình 8). Đầu tư của hộ nông dân có vai trò quan trọng thứ hai sau đầu tư nhà nước. Trong ngành lâm nghiệp, phần lớn nguồn vốn FDI và các liên doanh đầu tư vào lĩnh vực chế biến gỗ và đầu tư cho trồng rừng vẫn còn rất hạn chế.

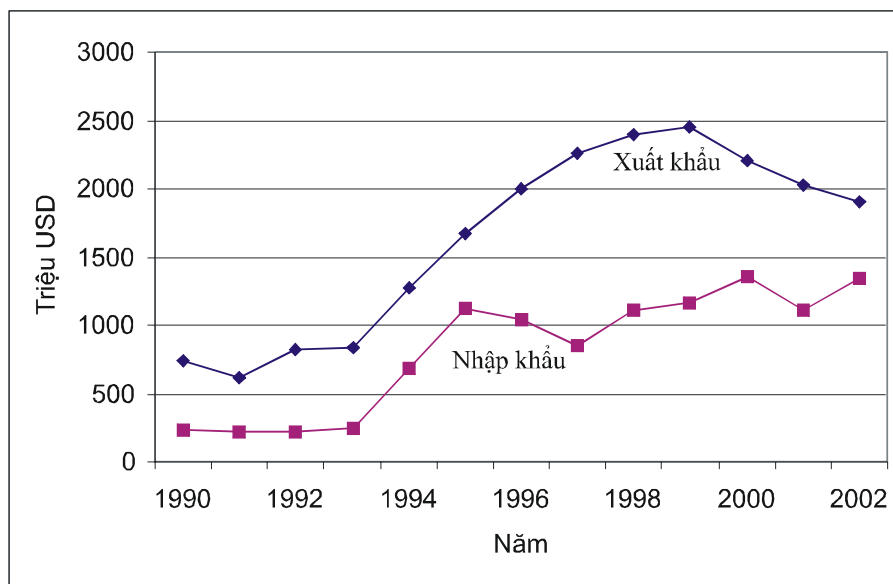
Phát triển thương mại nông nghiệp còn chậm. Việc Việt Nam đã tăng nhập khẩu các sản phẩm nông nghiệp và giảm các thu nhập về xuất khẩu cho thấy thương mại bị suy yếu và đang chuyển hướng sang các thị trường nội địa với nhiều tiềm năng nhưng vẫn chưa được đáp ứng đầy đủ bởi sản xuất trong nước (Hình 9).

**Hình 8. Đầu tư nông nghiệp theo các thành phần kinh tế 1999-2002 (Tỷ VNĐ, 1994, %)**



Nguồn: Sách Thống kê 2002-03; Số liệu các dự án FDI của Bộ KHĐT đến ngày 6/12/2001

**Hình 9. Giá trị xuất khẩu và nhập khẩu các sản phẩm nông nghiệp của Việt Nam**



Nguồn: FAO

Xuất khẩu và nhập khẩu các sản phẩm nông nghiệp của Việt Nam tăng nhanh chóng trong thập kỷ 90. Quá trình tăng quy mô của ngành đã dẫn đến việc mở cửa và hội nhập của ngành nông

ng nghiệp với thị trường thế giới. Mặc dầu xuất khẩu tăng từ US\$ 2,9 tỷ năm 2002 lên US\$ 3,3 tỷ năm 2003, gấp 4 lần trong vòng một thập kỷ, nhưng hiện đã bị chậm dần kể từ cuối những

**Hình 10. Tốc độ phát triển thương mại nông nghiệp đã chậm lại và đang giảm xuống khi tỉ lệ đóng góp của ngành được tính vào**



Nguồn: FAO

năm 90 do bị ảnh hưởng bởi rớt giá nông sản trên thị trường thế giới (Hình 10). Mở rộng nhập khẩu đã làm giảm cán cân thương mại nông nghiệp, mặc dầu vẫn có thặng dư nhưng lợi nhuận đã giảm xuống bằng với thời kỳ đầu những năm 90. Trong khi xuất khẩu của ngành nông nghiệp có vai trò quan trọng trong tổng thu nhập từ xuất khẩu (30% bao gồm cả xuất khẩu thủy sản), những thành công trong quá khứ phần lớn xuất phát từ hàng hóa có giá trị thấp và kém chất lượng như lúa gạo và cà phê, những sản phẩm mà trong tương lai sự tăng trưởng hơn nữa sẽ gặp nhiều trở ngại hơn.

Mức độ bảo hộ hàng nông sản của Việt Nam thông qua mức thuế đã liên tục giảm từ cuối những năm 90 và hiện đang ở mức khá thấp. Theo như số liệu từ những năm 90, mức thuế bảo vệ hàng nông sản của Việt Nam là 14,3 %, dưới mức trung bình của các nước Đông và Nam Á cũng như của các nước đang phát triển khác nói chung (Bảng 13).

Một lĩnh vực được quan tâm là vẫn đang có sự cách biệt lớn giữa bảo hộ nông nghiệp và bảo hộ công nghiệp chế biến với xu hướng thiên lệch cho bảo hộ công nghiệp chế biến (Bảng 14). Việc bảo hộ thương mại thiên lệch này đã làm giảm hấp dẫn và khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp, tăng nguồn đầu tư vào công nghiệp chế biến nhiều hơn so với nông nghiệp. Mặc dầu sản phẩm nông nghiệp thành phẩm và chế biến thực phẩm thuộc những hạng mục được bảo hộ thương mại cao hơn và đang được tăng động lực phát triển, các hạng mục đầu tư cho sản xuất nông nghiệp vẫn còn kém hấp dẫn mà những hạng mục này có thể ảnh hưởng lớn đến số lượng và chất lượng các sản phẩm nguyên liệu đầu vào cho công nghiệp chế biến.

### C. Những khó khăn phía trước

Để duy trì động lực giảm nghèo ở đồng bằng và thúc đẩy phát triển kinh tế ở miền núi để theo kịp miền xuôi, 3 định hướng phát triển kinh tế nông thôn sau cần được quan tâm:



**Bảng 13. Mức thuế của Việt Nam cho các sản phẩm nông nghiệp không quá cao**

Quốc gia	Mức thuế trung bình (%), 1996-99
Việt Nam	14.3
Các nước đang phát triển (90)	18.1
Các nước công nghiệp hóa (23)	6.4
Đông Á (13)	16.8
Nam Á (6)	24.0
Thái Lan	32.1
Phi-líp-pin	18.9
Bang-la-đét	21.4
Sri-lan-ca	23.8

**Bảng 14. Sự thiên lệch bất lợi cho nông nghiệp trong chính sách bảo hộ thương mại của Việt Nam**

Ngành	Mức bảo hộ (ERP) %	
	1997	2002
Nông nghiệp	7.7	7.4
Công nghiệp	121.5	96.0
Khai thác mỏ	6.1	16.4
Trung bình (đơn giản)	59.5	54.1
Ghi nhớ: khả năng thương mại	72.2	58.5

Nguồn: Athukorala (2002)

*Tạo cơ hội thông qua cải cách định hướng thị trường.* Định hướng này bao gồm thực hiện các lịch trình để gia nhập WTO, thúc đẩy cải tổ các DNNN trong ngành nông nghiệp, tăng cường nghiên cứu, khuyến nông và chuyển giao công nghệ, và nâng cao tính hiệu quả, cải thiện các tiêu chuẩn chất lượng hàng hoá.

*Duy trì và quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên để đảm bảo sinh kế.* Các hợp phần quan trọng của định hướng này là giao đất lâm nghiệp chưa phân bổ và đất của các LTQD sau khi cải cách, tăng cường quản lý hành chính về đất đai, giải quyết sự cạnh tranh về nhu cầu nguồn nước giữa các ngành, và quản lý những rủi ro do thiên tai.

*Đẩy mạnh giảm nghèo thông qua sự tham gia và tăng thêm quyền cho người dân.* Mục tiêu này nhằm giải quyết mật độ và tỷ lệ đói nghèo, theo

đuôi quan điểm có sự tham gia của cộng đồng vào lập kế hoạch và thực hiện các yêu cầu đầu tư của cộng đồng tại cấp xã. Cần quan tâm đến các chương trình phát triển trong và ngoài ngành nông nghiệp để trợ giúp những nhóm cộng đồng bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển hướng thị trường.

Phần tiếp theo của Báo cáo này sẽ tập trung và 2 chủ đề phân tích theo chiều ngang về các khía cạnh trong thực hiện và cắt dọc theo 3 trụ cột chính trong phát triển nông thôn mà đã đề cập trước đó.

*Điều chỉnh lại chi tiêu công và thể chế ngành* trong bối cảnh kinh tế nông thôn đang chuyển đổi sẽ đóng vai trò trung tâm thúc đẩy phát triển nông.

Năng lực quản lý ngân sách cấp trung ương và cấp tỉnh cần được cải thiện để lãnh mạnh hóa các quyết định về

chi tiêu ngân sách và đẩy mạnh phân cấp về quản lý tài chính.

Các chi tiêu công tại cấp trung ương Bộ NN&PTNT cần được đổi mới để có thể tập trung vào các ưu tiên của cộng đồng và tìm kiếm đa dạng hóa nguồn tài trợ ví dụ như khả năng chi trả của người hưởng lợi cho các dịch vụ được cung cấp (ví dụ: một số dạng dịch vụ khuyến nông).

Phát triển một số cơ quan ngành then chốt trong khu vực kinh tế công, đa dạng hóa các tổ chức của nông dân, khai thác chuyên sâu các cấu trúc của thị trường sẽ góp phần xây dựng mối quan hệ đối tác chặt chẽ giữa khu vực kinh tế nhà nước và tư nhân đồng thời xây dựng năng lực để tạo ra và sử dụng các công nghệ sản xuất tiên tiến và để phát triển năng lực của thị trường.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

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

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

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

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

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

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

CPRGS, 2003. Report of Steering Committee

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

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

FAO Database (2004) [www.fao.org](http://www.fao.org)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que, Nguyen Ngoc, Binh Vu Trong, and Sinh Le Xuan. 2004. *Agricultural Diversification in Vietnam*. World Bank draft paper May 2004. Hanoi

Que, Nguyen Ngoc and Francesco Golleti (2001). "Explaining Agricultural Growth in Vietnam." Agrifood Consulting International, June.

Shanks, Edwin, et al. (2003). *Community Driven Development in Vietnam: a Review and Discussion Platform*. Hanoi: The World Bank and Partnership to Assist the Poorest Communes, MPI

Sinh, L.X. and N.A. Tuan (1997). Some of Socio-Economic Aspects of Integrated Rice-Fish Farming Systems in the Central Part of Mekong Delta, Vietnam. Scientific Workshop on Rice-Fish Farming Systems in the Mekong Delta, Cantho University, Vietnam. October.

Socialist Republic of Vietnam (2003). The comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRGP).

Steering Committee of Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy 2003. *Vietnam: Growth and Reduction of Poverty*. Annual Progress Report 2002 – 2003. Hanoi

Swinkels, Rob, and Carrie Turk (2004). 'Poverty and remote areas: evidence from new data and questions for the future'. Paper presented to the National Conference on Socio-Economic Development of Poor Communes: Commune Perspectives and Future Prospects, Hanoi, November 24-26, 2004

Thanh, Hoang Xuan, Le Thi Quy, and Ngo Van Hai (2004). *Ethnic Minority and Gender Issues in Agricultural Extension*. Hanoi: VUFO-NGO Resource Center

Trang, P.V. (1997). The role of aquaculture in mechanisms transformation of agriculture production in the Red River Delta, Northern Vietnam. Research Institute for Aquaculture No. 1. Van de Walle, Dominique and Dorothyjean Cratty (2003). "Is the Emerging Non-Farm Market Economy the Route Out of Poverty in Vietnam?" World Bank Policy Research Working Paper 2950.

Tran Thi Thu Trang (2004a), 'Local politics and democracy in a Muong ethnic community', pp137-66 in Benedict J. Tria Kerkvliet and David G. Marr (eds.), *Beyond Hanoi: Local Government in Vietnam*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, and Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press

Tran Thi Thu Trang (2004b). 'Vietnam's rural transformation: information, knowledge and diversification', pp110-24 in Duncan McCargo (ed.), *Rethinking Vietnam*. London: RoutledgeCurzon

Van de Walle, Dominique and Dorothyjean Cratty (2003). "Is the Emerging Non-Farm Market Economy the Route Out of Poverty in Vietnam?" World Bank Policy Research Working Paper 2950.

Vietnam Development Report 2004: Poverty (Donors' Joint Report to the Donors Consultative Meeting, Hanoi, December 2-3,2003. Hanoi, Vietnam Development Information Center.

Vijverberg, Wim P.M. and Jonathan Houghton (2001). "Household Enterprises in Vietnam: Survival, Growth and Living Standards."

World Bank and Ministry of Fisheries (2005). "Vietnam: Fisheries and Aquaculture Sector Study, Final Report," February.

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

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

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

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

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