

TĂNG CƯỜNG THU HÚT NGUỒN VỐN ODA VÀO PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP NÔNG THÔN VIỆT NAM

Nguyễn Hoài Nam

Khoa Kinh tế, trường Đại học Vinh

Email: nguyenhoainamdhv@gmail.com

Đình Xuân Hùng

Sở Tài chính Nghệ An

Email: hungdx37@gmail.com

Ngày nhận: 21/2/2017

Ngày nhận bản sửa: 20/3/2017

Ngày duyệt đăng: 25/4/2017

Tóm tắt:

Bài viết tập trung phân tích thực trạng công tác thu hút nguồn vốn ODA vào phát triển nông nghiệp nông thôn Việt Nam thời gian qua. Kết quả nghiên cứu cho rằng thu hút nguồn vốn ODA vào nông nghiệp nông thôn Việt Nam thời gian qua đã đạt được những kết quả khá tích cực như: góp phần xóa đói giảm nghèo cho người dân nông thôn; cải thiện hệ thống cơ sở hạ tầng nông thôn, phòng chống thiên tai... Bên cạnh đó, cũng còn một số tồn tại như: chưa có định hướng tổng thể về thu hút nguồn vốn ODA vào nông nghiệp nông thôn; giải ngân vốn ODA còn chậm; năng lực cán bộ quản lý hạn chế... Bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm tăng cường thu hút nguồn vốn ODA vào phát triển nông nghiệp nông thôn Việt Nam thời gian tới.

Từ khóa: hỗ trợ phát triển chính thức, nông nghiệp nông thôn, thu hút, ưu đãi, Việt Nam.

Improving the attraction of ODA into rural agricultural development in Vietnam

Abstract

The paper analyzes the situation of attracting ODA to Vietnam's rural agricultural development in recent years. The research findings show that attracting ODA into rural agriculture in Vietnam have achieved some positive results such as reducing poverty for rural people, improving rural infrastructure and preventing natural disasters... Besides, there are still many limitations, including lack of orientation in attracting ODA in rural agricultural development, tardy ODA disbursement, and low management quality. The findings also suggest some measures pertaining to attraction of ODA sources into rural agricultural development in Vietnam in the coming time.

Keywords: Official development assistance, rural agriculture, attraction, incentives, Vietnam.

1. Đặt vấn đề

Ở Việt Nam, nông nghiệp và phát triển nông thôn kết hợp xóa đói giảm nghèo là lĩnh vực được ưu tiên sử dụng vốn ODA. Vốn ODA cho lĩnh vực này chỉ đứng sau các lĩnh vực Giao thông vận tải & Bru chính viễn thông và Năng lượng & Công nghiệp. Trong thời kỳ 1996-2016, tổng nguồn vốn ODA ký kết cho ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn

Việt Nam kết hợp xóa đói giảm nghèo đạt trên 8,85 tỷ USD (bao gồm vốn vay 7,43 tỷ USD, vốn viện trợ không hoàn lại 1,42 tỷ USD). Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là cơ quan chủ quản chính các chương trình, dự án ODA với tổng vốn 5,89 tỷ USD, trong đó có 3,43 tỷ USD vốn vay (chiếm 58,23%) và 2,46 tỷ USD vốn viện trợ không hoàn lại (chiếm 41,77%) (Đảng cộng sản Việt Nam, 2016).

Những năm qua, ODA đã góp phần thay đổi đời sống kinh tế xã hội đất nước nói chung và nông thôn Việt Nam nói riêng: tăng trưởng GDP trung bình Việt Nam giai đoạn 1996-2016 đạt 6,76%, mức thu nhập bình quân đầu người tăng từ 338 USD (năm 1996) hiện nay là 2.200 USD (năm 2016) và tỷ lệ nghèo đói đã giảm từ 19,23% xuống dưới 10% (năm 2016) (Đảng cộng sản Việt Nam, 2016).

Tuy nhiên, khi Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình, nguồn vốn ODA với Việt Nam sẽ thay đổi cả về số lượng và tính chất tài trợ. Để tiếp tục thu hút và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển nông nghiệp, nông thôn trong những năm tới, vấn đề cần thiết là phải đánh giá đúng thực trạng thu hút và sử dụng ODA trong lĩnh vực này để có các giải pháp cụ thể, phù hợp.

2. Sự cần thiết thu hút nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) vào phát triển nông nghiệp, nông thôn Việt Nam

Một là, ODA góp phần công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn: Để thực hiện thành công mục tiêu của công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn, Việt Nam cần số vốn đầu tư rất lớn. Trong khi nguồn vốn đầu tư trong nước còn hạn chế thì ODA chính là nguồn vốn cần thiết giúp Việt Nam thực hiện công nghiệp hoá - hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn (Thủ tướng Chính phủ, 2013).

Hai là, ODA tác động tới đổi mới tư duy và phương thức sản xuất, chế biến nông sản theo hướng thị trường (Chính phủ, 2006): Các chương trình, dự án ODA trong nông nghiệp đã góp phần phát triển nguồn lực thông qua các chương trình đào tạo (trong và ngoài nước) đã nâng cao chất lượng nguồn lực của toàn ngành cũng như người dân vùng dự án. Từ đó, góp phần đẩy nhanh sự tiếp cận với sản xuất nông nghiệp theo hướng thị trường, nâng cao đời sống văn hoá tinh thần của cộng đồng dân cư. Công tác đào tạo kèm theo các hỗ trợ tín dụng cần thiết đã giúp người dân dám nghĩ, dám đầu tư lớn vào sản xuất cũng như chế biến nông sản theo hướng sản xuất hàng hóa đáp ứng nhu cầu ngày một cao của nền kinh tế thị trường.

Ba là, ODA góp phần thúc đẩy đa dạng hóa nông nghiệp: Ngoài đầu tư vào hệ thống cơ sở hạ tầng nông thôn thì việc phát triển cây, con giống, công nghệ sinh học, góp phần vào quá trình đa dạng hóa nông nghiệp cũng được các nhà tài trợ ODA quan tâm. Ngoài ra các nhà tài trợ ODA còn giúp Việt

Nam kỹ thuật lai tạo giống mới và biện pháp phòng ngừa dịch bệnh trong nông nghiệp.

Bốn là, ODA góp phần thực hiện chiến lược tăng trưởng toàn diện và xóa đói giảm nghèo của Chính phủ: Phát triển nhanh và bền vững, xóa đói giảm nghèo đồng thời mang lại chất lượng cuộc sống cao cho người dân là tầm nhìn phát triển của Chính phủ Việt Nam. Cộng đồng các nhà tài trợ ODA đã và đang giúp Chính phủ Việt Nam triển khai Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (Thủ tướng Chính phủ, 2013).

Năm là, ODA góp phần phòng chống và giảm thiểu thiệt hại thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu: Việt Nam nằm trong khu vực ảnh hưởng của khí hậu nhiệt đới gió mùa, vị trí và địa hình làm cho Việt Nam trở thành một trong những quốc gia chịu nhiều thiên tai (bão, lốc xoáy, lũ lụt, hạn hán, nhiễm mặn, sạt lở đất và cháy rừng) nhất trên thế giới. Trong những năm gần đây, hiện tượng biến đổi khí hậu và thời tiết cực đoan, đã làm gia tăng thảm họa thiên tai cả về số lượng, tần suất, mức độ trầm trọng và biến đổi phức tạp. Công tác phòng chống và giảm thiểu thiệt hại do thiên tai gây ra là một công việc cấp bách hiện nay. Tuy nhiên, công tác này đòi hỏi số vốn lớn để đầu tư trang thiết bị dự báo bão tầm xa, cũng như khôi phục các công trình hạ tầng, nhà cửa bị phá hủy. Trong khi nguồn vốn trong nước cho công tác phòng chống và giảm thiểu hậu quả thiên tai còn hạn chế thì nguồn vốn ODA do các nhà tài trợ cung cấp có vai trò và ý nghĩa rất quan trọng (Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2007).

3. Kết quả nghiên cứu

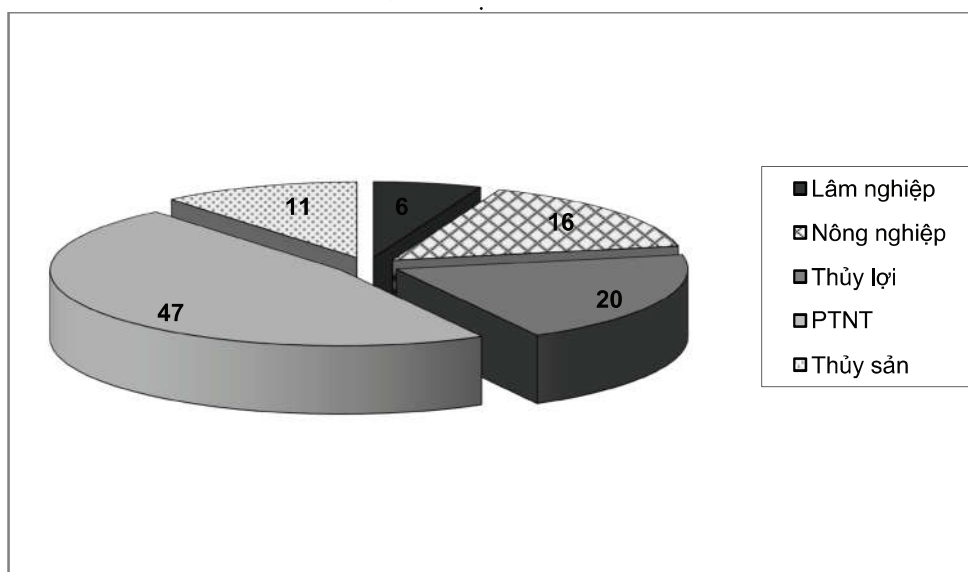
3.1. Tình hình thu hút ODA vào phát triển nông nghiệp và nông thôn Việt Nam

3.1.1. Thu hút ODA vào phát triển nông nghiệp và các ngành kinh tế, xã hội nông thôn (Hình 1).

Trong 20 năm 1996-2016, nguồn vốn ODA được thu hút vào lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn kết hợp xóa đói giảm nghèo với tổng trị giá ký kết khoảng 8,85 tỷ USD (trong đó ODA vốn vay là 7,43 tỷ USD và ODA viện trợ không hoàn lại là 1,42 tỷ USD), chiếm khoảng 18% trong tổng nguồn vốn ODA vào Việt Nam, đứng thứ ba sau lĩnh vực giao thông vận tải - bưu chính viễn thông (chiếm 33%) và lĩnh vực năng lượng và công nghiệp (chiếm 23%). Trong đó nguồn vốn ký kết giao cho Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn làm chủ quản dự án là 5,58 tỷ USD.

Trong tổng nguồn vốn ODA là 5,58 tỷ USD đã huy động của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông

Hình 1: Nguồn vốn ODA ký kết phân bổ trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn, thời kỳ 1996-2016 (Đơn vị tính: %)



Nguồn: Tổng hợp số liệu của Vụ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn

nghiệp, vốn huy động cho các lĩnh vực: Nông nghiệp đạt khoảng 1.169 triệu USD, chiếm 20%; Lâm nghiệp đạt khoảng 962 triệu USD, chiếm 16%; Thủy sản đạt thấp nhất 358 triệu USD, chiếm 6%; Thủy lợi đạt cao nhất 2.748 triệu USD, chiếm 47%;

lĩnh vực Phát triển nông thôn đạt khoảng 655 triệu USD, chiếm 11%.

3.1.2. Tình hình thu hút nguồn ODA theo nhà tài trợ

Trong số các nhà tài trợ ODA cho lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn, Ngân hàng Thế giới

Bảng 1: Nguồn vốn ODA ký kết trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn phân theo nhà tài trợ thời kỳ 1996-2016

Đơn vị tính: Triệu USD; Tỷ lệ: %

TT	Nhà tài trợ	Tổng vốn	Tỷ lệ	Trong đó			
				Vốn vay	Tỷ lệ	Vốn không hoàn lại	Tỷ lệ
1	ADB	1.592,3	27,0	1.566,9	98,4	25,5	1,6
2	WB	1.653,7	28,1	1.463,5	88,5	190,2	11,5
3	JIBIC & JICA	613,2	10,4	216,5	35,3	396,7	64,7
4	DANIDA	188,9	3,2		0	188,9	100,0
5	AUSAID	325,2	5,5		0	325,2	100,0
6	AFD	150,3	2,6	147,0	97,8	3,31	2,2
7	EC + EU	169,4	2,9		0	169,4	100,0
8	Các tổ chức UN	177,9	3,0		0	177,9	100,0
9	WFP	169,4	2,9		0	169,4	100,0
10	RNE	103,2	1,8		0	103,2	100,0
11	SIDA	96,9	1,6		0	96,9	100,0
12	KFW	152,5	2,6	29,7	19,5	122,8	80,5
13	Các nhà TT khác	501,3	8,0	8,5	1,7	492,8	98,3
	Tổng cộng	5.894,2	100,0	3.432,1	58,23	2.462,1	41,77

Nguồn: Tổng hợp số liệu của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn

(WB) là nhà tài trợ lớn nhất với số vốn chiếm 28,1%, tiếp đó là Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) với 27%. Tài trợ của JIBIC & JICA chiếm 10,4%, của AUSAID chiếm 5,5%, DANIDA chiếm 3,2% còn các nhà tài trợ chính khác có tỷ lệ chiếm khoảng 2-3% (Bảng 1).

Nguồn vốn huy động cho ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn bao gồm vốn vay (chiếm 58,23%) và vốn không hoàn lại (chiếm 41,77%). Nguồn vốn của ADB, WB và ADF chủ yếu là vốn vay với lãi suất ưu đãi (ADB) chiếm 98,4%, còn WB chiếm 88,5%, AFD chiếm 97,8%), vốn không hoàn lại của các ngân hàng này chiếm tỷ lệ thấp và thông qua các hỗ trợ kỹ thuật (TA) để nghiên cứu, làm tiền đề xây dựng các đề xuất dự án vốn vay. Vốn của JIBIC & JICA chủ yếu là vốn không hoàn lại, chiếm 64,7%. Các nhà tài trợ khác như DANIDA, AUSAID, EU, các tổ chức của UN, WFP, RNE, SIDA... vốn không hoàn lại chiếm 100%.

3.1.3. Tình hình thu hút nguồn ODA theo dự án thời kỳ 1996 - 2016

Trong thời kỳ 1996-2011 đã có tổng số 569 dự án ODA được huy động, trong đó có 281 dự án (chiếm 49,38% số dự án và 1,47% tổng vốn) có quy mô dưới 1 triệu USD, 138 dự án (chiếm 24,25 số dự án và 5,57% tổng vốn) có quy mô từ 1- 5 triệu USD (Bộ Kế hoạch và đầu tư, 2011). Đây chủ yếu là các dự án hỗ trợ kỹ thuật hoặc các dự án về nghiên cứu, chuyển giao tiến bộ kỹ thuật sử dụng nguồn vốn không hoàn lại. Có 18 dự án có quy mô 50-70 triệu USD; 11 dự án có quy mô 70-100 triệu USD và chỉ có 16 dự án có quy mô trên 100 triệu USD. Các dự án có quy mô từ 50 triệu USD trở lên, ngoại trừ các dự án do DANIDA tài trợ cho tiểu ngành Nông nghiệp,

Thủy lợi, Thủy sản, còn hầu hết là các dự án do ADB, WB, AFD tài trợ cho Thủy lợi, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bảng 2).

3.2. Đánh giá chung về thu hút nguồn ODA vào phát triển nông nghiệp và nông thôn Việt Nam

3.2.1. Những kết quả, thành công trong thu hút nguồn ODA

Thứ nhất, trong hai mươi năm qua, nguồn vốn ODA chiếm khoảng 30% tổng vốn đầu tư phát triển trong toàn lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, bổ sung một nguồn vốn quan trọng mà năng lực tài chính của Việt Nam chưa đáp ứng để đầu tư vào nông nghiệp nông thôn.

Thứ hai, vốn ODA đã góp phần đáng kể đảm bảo cho tốc độ tăng GDP cho ngành nông nghiệp từ đạt bình quân 4,3% trong thời kỳ 1980- 1990, tăng lên 4,9% trong thời kỳ 1990-2000, đạt 3,83% thời kỳ 2001- 2005, và đạt 3,5% giai đoạn 2006-2016. Nguồn vốn ODA cũng góp phần xóa đói giảm nghèo cho người dân nông thôn, giúp giảm tỷ lệ đói nghèo của Việt Nam từ 51% năm 1996 xuống còn 9,79% sau 20 năm, vào năm 2016 (Đảng cộng sản Việt Nam, 2016).

Thứ ba, với nguồn vốn ODA vay ưu đãi, hệ thống cơ sở hạ tầng nông nghiệp, nông thôn đã được xây dựng và cải thiện, đặc biệt là các hệ thống thủy lợi, giao thông nông thôn, hệ thống điện nông thôn, hệ thống trường học, trạm y tế xã... tại các vùng nghèo, xã nghèo.

Thứ tư, với sự hỗ trợ của ODA từ năm 1996 đến nay, nhiều văn bản quy phạm pháp luật, nhiều chính sách mới trong ngành nông nghiệp đã được xây dựng và hoàn thiện nhờ tài trợ quốc tế, trong đó chuyên gia quốc tế đóng vai trò quan trọng, chẳng

Bảng 2: Tình hình thu hút nguồn ODA theo quy mô dự án, thời kỳ 1996-2016

STT	Quy mô dự án	Số dự án ODA	Tổng vốn	Tỷ lệ (%)	
			(USD)	Dự án	Vốn
1	Dưới 1 triệu USD	281	86.845.993	49,38	1,47
2	Từ 1 triệu đến < 5 triệu USD	138	328.050.750	24,25	5,57
3	Từ 5 triệu đến < 10 triệu USD	53	371.886.453	9,31	6,31
4	10 triệu đến < 30 triệu USD	42	683.816.436	7,38	11,60
5	30 triệu đến < 50 triệu USD	18	720.236.285	3,16	12,22
6	50 triệu đến < 70 triệu USD	11	686.985.000	1,93	11,66
7	70 triệu đến < 100 triệu	10	828.589.400	1,76	14,06
8	Trên 100 triệu USD	16	2.187.739.725	2,81	37,12

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn

hạn như Pháp lệnh Giống cây trồng, Pháp lệnh Thú y, Luật Thủy sản, Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Luật Tài nguyên nước... (Nguyễn Hữu Dũng, 2010).

Thứ năm, với số lượng đáng kể các dự án hỗ trợ kỹ thuật và tăng cường năng lực, nguồn ODA đã hỗ trợ đắc lực trong xây dựng, điều chỉnh chiến lược, chính sách phát triển và quản lý ngành nông nghiệp, nông thôn. Nguồn ODA đã góp phần quan trọng trong phát triển bền vững nông nghiệp, nông thôn, đặc biệt trong phòng chống thiên tai, dịch bệnh và bảo vệ môi trường; đóng góp trực tiếp, kịp thời hỗ trợ kinh phí và công nghệ để khống chế dịch bệnh đối với cây trồng và vật nuôi, như dịch cúm gia cầm, dịch tai xanh ở lợn, hỗ trợ phòng chống giảm nhẹ thiên tai bão lụt, hỗ trợ phổ biến công nghệ sản xuất nông nghiệp an toàn.

Thứ sáu, nguồn vốn ODA cũng đã góp phần trợ giúp tăng cường tiềm lực nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ mới. Thông qua các dự án hỗ trợ phát triển ngành, hỗ trợ khoa học và công nghệ nông nghiệp, các trang thiết bị nghiên cứu được tăng cường; nhiều cán bộ khoa học đã được cử đi đào tạo bậc sau đại học tại nước ngoài để làm chủ các công nghệ tiên tiến; nhiều giống tốt đã được nghiên cứu ứng dụng và đưa nhanh vào sản xuất.

3.2.2. Hạn chế trong thu hút nguồn ODA

Công tác thu hút và sử dụng ODA vào lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn những năm qua được đánh giá chỉ mới đạt ở mức trung bình so với các lĩnh vực kinh tế khác trong nước, vẫn còn một số hạn chế, bất cập chính như sau:

Một là, Trong quá trình vận động thu hút nguồn vốn ODA, chưa có một định hướng tổng thể để cụ thể hoá các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước vào huy động nguồn lực đặc thù này cho phát triển nông nghiệp, nông thôn. Do thiếu định hướng tổng thể chung nên việc thu hút nguồn vốn ODA vào lĩnh vực NN&PTNT cũng chưa thực sự chủ động xuất phát từ nhu cầu thực tế mà còn bị động và phụ thuộc vào nhà tài trợ trong quá trình hình thành dự án ODA. Vì vậy, vốn ODA vào 5 lĩnh vực lâm nghiệp, nông nghiệp, thủy sản, thủy lợi và phát triển nông thôn thiếu ổn định mà biến động thất thường. Thu hút ODA chưa chú trọng đầy đủ đến yếu tố vùng, chưa có sự quy hoạch rõ ràng về tỷ lệ đầu tư và ưu tiên theo vùng, khu vực; các vùng Tây Bắc, Tây Nguyên là các vùng nghèo khó nhưng lại nhận được rất ít nguồn vốn ODA cho phát triển nông nghiệp, nông thôn.

Hai là, Khung thể chế về quản lý và sử dụng ODA của Việt Nam chưa hài hòa với các quy định

quản lý nguồn vốn ODA của các nhà tài trợ. Trong những năm qua, Chính phủ Việt Nam đã nỗ lực ban hành và hoàn thiện các văn bản pháp lý để hỗ trợ cho việc huy động và tạo thuận lợi cho việc giải ngân các nguồn vốn ODA. Nhiều trường hợp, sự cụ thể hóa các nghị định của Chính phủ tại cấp Bộ còn chậm, do vậy việc triển khai thực hiện tại cấp dự án sử dụng vốn ODA gặp khó khăn.

Ba là, Giải ngân nguồn vốn ODA chậm, tiến độ thực hiện và giải ngân nguồn vốn ODA của Việt Nam nói chung và của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn nói riêng vẫn chưa đạt yêu cầu đối với một số nhà tài trợ và còn thấp hơn với mức bình quân của khu vực và thế giới. Chẳng hạn, với vốn của WB, tỷ lệ giải ngân của Việt Nam là 11,6% so với 19,4% của khu vực; với vốn của Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA), tỷ lệ giải ngân của Việt Nam là 13,6% so với 16,6% của quốc tế. Tỷ lệ giải ngân của các dự án thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn còn thấp so với tỷ lệ giải ngân trung bình của Việt Nam, đặc biệt là đối với các dự án Lâm nghiệp (có dự án thời gian thực hiện đạt 80% nhưng tỷ lệ giải ngân mới đạt 31% như dự án FLITCH). Giải ngân chậm nguồn vốn ODA dẫn tới dự án bị kéo dài làm giảm hiệu quả dự án, hạn chế khả năng trả nợ, là nguy cơ làm tăng nợ quá hạn cho Chính phủ, làm ùn đọng vốn ODA cam kết và ký kết.

Bốn là, Bố trí vốn đối ứng không kịp thời. Các bộ, ngành và các địa phương chủ quản dự án ODA còn thiếu tầm nhìn dài hạn và thiếu kinh nghiệm trong quá trình thiết kế dự án, xây dựng kế hoạch vốn đối ứng cho dự án và trong đàm phán, ký kết với các nhà tài trợ. Trong các văn kiện dự án ký kết, cơ chế quản lý tài chính chưa đầy đủ, rõ ràng, đặc biệt là các định mức chi tiêu và tổ chức bộ máy kế toán. Vì vậy, tổ chức triển khai thực hiện dự án thường gặp khó khăn. Một số địa phương do ngân sách hạn hẹp nên thường bố trí vốn đối ứng không kịp thời, việc huy động nguồn vốn góp từ người hưởng lợi ở một số nơi cũng gặp không ít vướng mắc.

Năm là, Năng lực quản lý và giám sát thực hiện dự án của các Ban quản lý dự án các cấp còn hạn chế. Nhiều Ban quản lý dự án ở cấp tỉnh lần đầu tiên quản lý sử dụng vốn ODA vay ưu đãi nên rất lúng túng và phải mất khoảng 2 năm mới hiểu rõ và làm đúng theo các quy định và thủ tục của nhà tài trợ. Hạn chế này là do việc tiếp cận nguồn vốn ODA vay ưu đãi vẫn còn mới đối với một số địa phương, trong khi cán bộ quản lý dự án lại chưa được đào

tạo bồi dưỡng kịp thời. Ở một số địa phương, các Ban quản lý dự án tỉnh khó tuyển được cán bộ có đủ năng lực và kinh nghiệm do công việc làm dự án có tính chất tạm thời và lương thấp so với thu nhập trên thị trường lao động.

Sáu là, Công tác đánh giá sau khi dự án kết thúc chưa được quan tâm đúng mức. Hiện tại chỉ có nhà tài trợ thực hiện việc đánh giá sau dự án còn các cơ quan liên quan của Việt Nam lại chưa thực hiện công tác này do kinh phí hạn hẹp. Điều này đã hạn chế khả năng học tập nâng cao năng lực quản lý sử dụng nguồn vốn ODA từ chính kinh nghiệm của Việt Nam. Việc đánh giá hiệu quả dự án sau khi hoàn thành của nhà tài trợ, trong một số trường hợp, chưa phản ánh sát thực tế và nguyên nhân mà chỉ thể hiện quan điểm riêng của nhà tài trợ, nhưng phía Việt Nam lại phân biện chậm nên cũng gây ảnh hưởng không tốt đến công tác thu hút vốn ODA.

Bảy là, Một số nơi việc sử dụng ODA còn thiếu hiệu quả, lãng phí. Trong quan niệm của một số cơ quan thụ hưởng ODA (cả ở trung ương và địa phương) vẫn còn vướng vấn suy nghĩ về “ODA thời bao cấp” coi đó là tiền Chính phủ “cho”. Hậu quả của quan niệm sai lệch này là ra sức “tranh thủ” nguồn vốn ODA mà không tính đến hiệu quả kinh tế, tính bền vững sau dự án cũng như khả năng trả nợ.

3.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế

Một là, Chiến lược thu hút và sử dụng ODA thiếu định hướng cụ thể: Trong suốt giai đoạn 2006- 2016 chưa có đề án thu hút, vận động nguồn vốn ODA, do vậy mà nguồn vốn ODA vào nông nghiệp nông thôn chưa đáp ứng nhu cầu vốn cho đầu tư phát triển và còn phụ thuộc nhiều vào định hướng của các nhà tài trợ. Các dự án ODA có xu hướng dần trải, còn coi trọng mặt số lượng, địa bàn rộng nên chưa phù hợp với năng lực quản lý. Gần đây, với đề án thu hút ODA cho giai đoạn 2006- 2016, vốn ODA đã được thu hút vào nông nghiệp nông thôn một cách chủ động hơn, song do bối cảnh kinh tế thay đổi, ngành nông nghiệp nông thôn cần có sự thay đổi, điều chỉnh chiến lược thu hút và sử dụng ODA cho phù hợp với Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội của đất nước đến năm 2020 đã được phê duyệt năm 2012.

Hai là, Tổ chức quản lý và phân cấp trách nhiệm chưa rõ còn do năng lực quản lý dự án đặc biệt là tại các địa phương còn yếu và thiếu tính chuyên nghiệp. Cán bộ dự án ít được đào tạo nâng cao năng lực; một bộ phận cán bộ dự án lại chỉ làm kiêm nhiệm; chưa xây dựng được đội ngũ cán bộ dự án chuyên nghiệp và chưa có cơ chế khuyến khích các cán bộ có năng lực

tham gia xây dựng và thực hiện dự án.

Ở một số tỉnh thường thành lập một Ban quản lý dự án mới sau khi dự án được phê duyệt, đã tuyển dụng các nhân sự mới, không kế thừa và tiếp nối các dự án đi trước nên dẫn đến cán bộ không đáp ứng yêu cầu, trình độ ngoại ngữ kém, kinh nghiệm quản lý dự án còn ít nên khả năng đàm phán, ký kết hợp đồng, kỹ năng nhận thức, phối hợp làm việc với đối tác nước ngoài và các cơ quan liên quan chưa đạt hiệu quả cao. Nhiều trường hợp cứ vào Ban quản lý dự án tỉnh những cán bộ dôi dư trong biên chế, những người sắp về hưu, hoặc những người được hưởng ưu đãi trong các cơ quan nhà nước mà đa số không thích hợp với công việc dự án.

Ba là, Văn kiện dự án không rõ ràng và thiếu cơ sở thực tiễn; Năng lực tiếp nhận và thực hiện dự án của các cơ quan quản lý nhà nước các cấp và đối tượng hưởng thụ còn hạn chế; Bố trí vốn đối ứng chậm; và Quy hoạch phát triển các ngành, quy hoạch đất,... chậm được phê duyệt.

Bốn là, Chưa nhận thức đúng đắn và đầy đủ về bản chất của ODA. Tại các địa phương, chính quyền các cấp và đặc biệt là người dân chưa nhận thức đầy đủ về vốn ODA, coi đó là “món quà tặng” nên dẫn đến chủ quan, dễ dãi trong lựa chọn, quyết định dự án đầu tư và sử dụng nguồn tài trợ. Một phần lý do của hiện tượng này là do đa số các dự án thực hiện được tài trợ từ nguồn viện trợ không hoàn lại hoặc từ nguồn vốn vay ưu đãi mà Chính phủ Trung ương đứng ra vay và trả, có thời gian vay dài, thời gian ân hạn dài, lãi suất thấp và các địa phương không phải chịu áp lực trả nợ vốn vay sau khi đến hạn... dẫn đến tình trạng tham ô, lãng phí vốn ODA.

4. Khuyến nghị giải pháp

4.1. Xây dựng đề án thu hút nguồn ODA vào phát triển nông nghiệp, nông thôn Việt Nam đến năm 2030

Xuất phát từ thực tế cần thiết phải xây dựng “Đề án thu hút và sử dụng ODA cho phát triển nông nghiệp, nông thôn Việt Nam tới năm 2030” để định hướng vận động, thu hút cũng như quản lý ODA một cách có quy hoạch và kế hoạch.

Mục tiêu của đề án là tăng cường quan hệ đối tác và tạo niềm tin cho nhà tài trợ, với mục tiêu thu hút nguồn vốn ODA cam kết cho ngành nông nghiệp thời kỳ 2016-2020 là 2,722 tỷ USD, thời kỳ 2021-2030 là 5,783 tỷ USD. Việc thu hút nguồn vốn ODA sẽ là đòn bẩy để thu hút nguồn vốn khác (FDI, vốn tư nhân,...) vào phát triển nông nghiệp, nông thôn và nông dân nhằm nâng cao hiệu quả và khả năng cạnh

tranh (thông qua tăng năng suất, chất lượng và giá trị gia tăng...) đáp ứng tốt hơn nhu cầu, thị hiếu của người tiêu dùng trong nước và đẩy mạnh xuất khẩu, góp phần thúc đẩy phát triển ngành nông nghiệp hướng đến mục tiêu tăng trưởng GDP toàn ngành bình quân từ 3,5 - 4,0%/năm giai đoạn 2016 - 2020 và 4,5- 5,5% giai đoạn 2020- 2030.

4.2. Áp dụng mô hình quản lý dự án ODA phù hợp có tính chuyên nghiệp cao

Để thu hút và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn ODA, cần sớm đánh giá các mô hình quản lý dự án ODA và lựa chọn mô hình phù hợp nhất với lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn để áp dụng. Mô hình quản lý ODA được lựa chọn phải đáp ứng các yêu cầu cơ bản của quản lý nhà nước về vốn ODA, đó là phải: (1) Phát huy cao độ tính chủ động và trách nhiệm của cơ quan chủ quản và cơ quan, đơn vị thực hiện dự án; (2) Bảo đảm tính tổng hợp, thống nhất và đồng bộ trong công tác quản lý vốn ODA; (3) Bảo đảm sự tham gia rộng rãi của các bên có liên quan, trong đó có các đối tượng thụ hưởng; (4) Bảo đảm tính rõ ràng, minh bạch về quyền hạn và trách nhiệm của các bên có liên quan; (5) Bảo đảm hài hoà thủ tục giữa Việt Nam và nhà tài trợ. Để thỏa mãn 5 yêu cầu này, cần tiếp tục thực hiện sự thống nhất quản lý nhà nước về ODA trên cơ sở phân cấp, tăng cường trách nhiệm và bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, các cơ quan quản lý ngành và địa phương.

4.3. Hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thu hút và sử dụng nguồn ODA cho phát triển nông nghiệp, nông thôn

Những năm qua, việc quản lý và sử dụng vốn ODA được thực hiện theo quy định của các luật và một số văn bản dưới luật. Quốc hội đã ban hành khá nhiều luật có liên quan đến ODA như Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, hiện nay các quy định pháp lý về ODA chưa đồng bộ, tản mạn, tính pháp lý chưa cao, vì vậy Chính phủ cần: (i) khẩn trương sửa đổi khung pháp lý về quản lý và sử dụng vốn ODA cho phù hợp với quy định của Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Ký kết và thực hiện các Điều ước quốc tế đã được Quốc hội thông qua; (ii) sớm đặt vấn đề nghiên cứu, trình Quốc hội ban hành Luật Quản lý và sử dụng vốn ODA để thay thế cho các Nghị định và văn bản còn phân tán trước đây.

4.4. Thực hiện có hiệu quả các biện pháp chống tham nhũng trong sử dụng nguồn ODA cho phát triển nông nghiệp, nông thôn

Để góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA trong thời gian tới, Chính phủ cần sớm cụ thể hoá các điều luật chống tham nhũng áp dụng đối với quá trình thu hút và sử dụng nguồn vốn ODA, cần đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng một cách thiết thực và có hiệu quả. Thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí thông qua việc kết hợp các giải pháp đồng bộ. Đưa chế độ công khai hóa tài chính vào công tác kiểm tra, thanh tra; đưa công tác kế toán, kiểm toán vào nề nếp, tạo điều kiện thực hiện quyền giám sát đối với cơ quan, công chức nhà nước. Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan kiểm soát, tòa án trong việc phát hiện, điều tra, truy tố và xét xử tội phạm tham nhũng.

Tài liệu tham khảo

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2007), *Thông tư số 04/2007/TT-BKH hướng dẫn thực hiện quy chế quản lý và sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức*, ban hành ngày 30 tháng 7 năm 2007.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), *Báo cáo số 7501/BC-BKHĐT tình hình tiếp nhận, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA trong thời gian qua và định hướng trong thời gian tới*, ngày 01 tháng 11 năm 2011.
- Chính phủ (2006), *Nghị định số 131/2006/NĐ-CP Ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức*, ban hành ngày 09 tháng 11 năm 2006,
- Đảng cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI và XII*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Nguyễn Hữu Dũng (2010), *Thu hút và sử dụng ODA của Ngân hàng Thế Giới tại Việt Nam*, Nxb Văn hóa Thông tin, Hà Nội.
- Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định số 899/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững*, ban hành ngày 10 tháng 6 năm 2013.