

ODA của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) trong ngành lâm nghiệp (nghiên cứu trường hợp 4 tỉnh Thanh Hóa, Quảng Trị, Gia Lai, Phú Yên giai đoạn 2001 - 2005) : Luận văn ThS. Kinh tế: 60 31 07 / Nguyễn Ngọc Hải ; Nghd. : TS. Nguyễn Thị Kim Anh

1. Sự cần thiết của đề tài:

Trong thời gian qua, nguồn ODA đã phục vụ đắc lực cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam. Hơn 5 năm trở lại đây, nguồn vốn này đã bổ sung khoảng 11,4% cho tổng vốn đầu tư toàn xã hội, trung bình khoảng 50% tổng đầu tư từ ngân sách Nhà nước. Đây đã thực sự trở thành kênh vốn bổ sung quan trọng cho sự nghiệp phát triển kinh tế – xã hội của đất nước, đặc biệt cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn. Nguồn vốn đã và đang góp phần làm tăng trưởng bền vững, xoá đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường cho vùng sâu, vùng xa, vùng núi, cao nguyên là vùng kinh tế kém phát triển. Đây là vùng chiếm 60% diện tích tự nhiên cả nước với đa phần là đồng bào dân tộc, trình độ dân trí thấp, hạ tầng cơ sở yếu kém, điều kiện địa lý chia cắt với núi cao và đất bạc màu, nơi mà nguồn nước không có đủ để trồng lúa nhưng lại rất phù hợp cho phát triển Lâm nghiệp. Hơn nữa, đây còn là khu vực nhạy cảm về an ninh chính trị nên việc sử dụng nguồn ODA để phát triển kinh tế địa phương là rất cần thiết.

ODA thường được tài trợ dưới 3 hình thức: Viện trợ không hoàn lại, vay ưu đãi và kết hợp cả hai hình thức trên. Trước năm 1997, toàn bộ các chương trình, dự án trong Lâm nghiệp đều sử dụng *nguồn vốn ODA viện trợ không hoàn lại*. Từ sau năm 1997, khi Việt Nam gia nhập các tổ chức kinh tế lớn trên thế giới (APEC, WTO,...) thì mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội là rất bức thiết và

đặc biệt quan trọng. Chính vì thế nhu cầu đầu tư vào các ngành phục vụ cho dịch vụ như giao thông vận tải, viễn thông, v.v... ngày càng cao, do đó *nguồn ODA viện trợ không hoàn lại* dành cho Lâm nghiệp ngày càng bị eo hẹp. Vì vậy, Chính phủ đã cho phép ngành Lâm nghiệp sử dụng *vốn vay ODA* để phát triển. Có thể coi đây là bước ngoặt bản lề cho việc huy động vốn để phát triển Lâm nghiệp Việt Nam, cải thiện môi trường tự nhiên và môi trường sống ở các vùng khó khăn.

Tuy nhiên, đối với ngành Lâm nghiệp, việc chuyển đổi cách thức từ sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại trước đây sang sử dụng vốn vay vẫn còn rất mới mẻ và xuất hiện nhiều bất cập trong khai thác nguồn vốn vay này. Cho đến nay đã có 7 dự án, trị giá hơn 250 triệu USD vay ODA cho ngành Lâm nghiệp, trong đó vay từ ADB là 2 dự án trị giá khoảng 119 triệu USD. Dự án Khu vực Lâm nghiệp và quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn thực hiện tại 4 tỉnh Thanh Hóa, Quảng Trị, Phú Yên và Gia Lai là *dự án vốn vay ODA đầu tiên của ngành Lâm nghiệp, đồng thời cũng là dự án vốn vay đầu tiên của ADB – Gọi tắt là Dự án ADB1*. Dự án này đã bắt đầu đi vào giải ngân từ cuối năm 2000 song giai đoạn 2001- 2005 là giai đoạn triển khai cơ bản dự án. Vậy, dự án ADB1 đã đạt được những thành công gì? Đã gặp vướng mắc gì trong việc sử dụng khi thực hiện dự án? Có thể rút ra được kinh nghiệm gì cho các dự án ODA trong Lâm nghiệp nói chung và ODA từ ADB trong Lâm nghiệp nói riêng? Đây chính là vấn đề cấp thiết giúp cho ngành Lâm nghiệp khai thác tốt hơn 250 triệu USD vốn vay ODA cho Lâm nghiệp.

Tác giả chọn đề tài **ODA của ADB trong ngành lâm nghiệp (nghiên cứu trường hợp 4 tỉnh Thanh Hoá, Quảng Trị, Gia Lai, Phú Yên giai đoạn 2001 - 2005)** để nhằm giải đáp những câu hỏi trên.

2. Tình hình nghiên cứu:

Cho đến nay, đã có nhiều bài viết về ODA cho các ngành và các lĩnh vực khác nhau. Về kinh nghiệm sử dụng nguồn vốn ODA, đã có một số bài viết đề cập đến vấn đề này như :

- Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế – xã hội quốc gia (2006), *Quản lý ODA ở một số nước trên Thế giới*: Bài báo đã chỉ ra các nguyên nhân sử dụng ODA thành công của một nước trên thế giới như Trung Quốc, Ba Lan và Malaysia. Các kinh nghiệm này hoàn toàn có thể áp dụng cho Việt Nam trong việc sử dụng ODA một cách hợp lý.

- Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế – xã hội quốc gia (2006), *Vì sao sử dụng ODA không hiệu quả*: Bài viết đã chỉ ra những nguyên nhân dẫn đến việc sử dụng ODA chưa hiệu quả là do: (i) năng lực quản lý và chuyên môn yếu kém đã làm cho các dự án ODA ở địa phương kém hiệu quả, (ii) chưa gắn kết giữa các cấp quản lý đã làm cho sự phối hợp thực hiện chính sách trở nên phức tạp và không đảm bảo tính thông suốt khung pháp lý dù đã thay đổi theo hướng đồng bộ hóa, phân cấp mạnh hơn nhưng vẫn lệch pha, chưa đồng bộ, nội dung phân cấp quản lý ODA thể hiện trong rất nhiều văn bản khác nhau, (iii) việc hài hòa chính sách, thủ tục và quy trình giữa Việt Nam và nhà tài trợ cũng còn chậm, khoảng cách của sự cách biệt còn lớn. Tác giả đã đưa ra giải pháp là cần tạo sự đồng bộ về chính sách phân cấp trong quản lý, sử dụng vốn ODA, trước hết là quy trình, thủ tục theo hướng tăng cường năng lực, quyền hạn cụ thể cho các địa phương, hoàn chỉnh khung pháp luật về quản lý ODA trong thực hiện các giai đoạn của một chu trình dự án cũng như thể chế hóa quy trình tổ chức thực hiện phân cấp ở địa phương và các bộ, ngành.

Về ODA trong Lâm nghiệp, các nghiên cứu về ODA cho riêng ngành Lâm nghiệp Việt Nam có thể chia làm 02 nhóm:

1. Nhóm các nghiên cứu liên quan tới ODA cho ngành Lâm nghiệp nói chung:

- William Sunderlin và Huỳnh Thu Ba (2004) – *Giảm nghèo và rừng ở Việt Nam*: Báo cáo tổng hợp này đã đề cập đến các vấn đề như sau: (i) vai trò của tài nguyên rừng trong giảm nghèo trước đây; (ii) vai trò của tài nguyên rừng trong giảm nghèo trong tương lai; và (iii) mức độ tương đồng giữa công tác giảm nghèo và các kế hoạch trồng rừng quy mô lớn và đã đưa ra giải đáp cho các vấn đề trên.

- Đinh Đức Thuận (2005) - Đại học Lâm nghiệp – *Lâm nghiệp, giảm nghèo và sinh kế nông thôn ở Việt Nam*: bài viết cung cấp các khuyến nghị cụ thể cho tiến trình hoạch định chính sách lâm thế nào để rừng và sản phẩm từ rừng có thể đóng góp một cách bền vững vào việc cải thiện điều kiện sống của người dân sống phụ thuộc vào rừng ở Việt Nam. Đồng thời, bài viết cung cấp thông tin về khả năng và khó khăn về mối quan hệ giữa Lâm nghiệp và giảm nghèo.

- William Sunderlin, Daniel Muler, Michael Epprecht (2006) – *Nghèo ở đâu, cây cối ở đâu*: tài liệu mô tả các mô hình liên kết giữa vùng có tỷ lệ người nghèo cao (và các phương thức xóa đói giảm nghèo liên quan) và vùng còn diện tích rừng tự nhiên tại Việt Nam. Tài liệu này nhấn mạnh phương pháp và phân tích các mô hình này ở các cấp xã bằng cách sử dụng các nguồn số liệu địa lý cả về tình trạng nghèo cũng như về rừng.

2. Nhóm các nghiên cứu trực tiếp liên quan đến Dự án Khu vực Lâm nghiệp và quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn (ADB1) :

Có thể nêu một số tư liệu của các tác giả vốn là cán bộ Dự án Khu vực Lâm nghiệp và quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn như sau:

- TSKH. Lương Văn Tiến (2003) - Trưởng ban Ban quản lý các dự án Lâm nghiệp, giám đốc Dự án ADB 1 - *Báo cáo tình hình thực hiện dự án ADB Khu vực Lâm nghiệp*: Đây là báo cáo mà đối tượng là các Nhà tài trợ để phục vụ “Hội nghị đánh giá các chương trình dự án ODA do Bộ Kế hoạch & ĐT và WB, ADB, JBIC đồng tổ chức” nên tác giả mới chỉ tập trung vào việc báo cáo sử dụng ODA Lâm nghiệp vay của ADB với việc liệt kê các hạng mục đầu tư mà chưa có những nhận xét, đánh giá, rút kinh nghiệm trong quá trình thực hiện Dự án.

- Sean Foley (2002) - Chuyên gia tư vấn Dự án Khu vực Lâm nghiệp - *Environmental Assessment*: đã đưa ra một số đánh giá sơ bộ tác động của việc đầu tư dự án trong cải thiện môi trường tự nhiên nhưng chưa phân tích nhân tố (tích cực và tiêu cực) ảnh hưởng đến tác động này.

- Shobhana Madhavan (2003) - Chuyên viên Ngân hàng phát triển Châu Á - *Impact assessment in core sub-projects of ADB - Forestry Sector Project*: Tài

liệu này được nghiên cứu điều tra tại 8 xã điểm của Dự án. Tác giả đã đưa ra những đánh giá về chất lượng rừng trồng, bảo vệ rừng, mức độ cải thiện của đời sống người dân địa phương về: mức sống, chất lượng bữa ăn, hạ tầng cơ sở..., nhưng tác giả chưa đề cập đến tính bền vững của Dự án.

Tóm lại những tài liệu trên ở góc độ nào đó còn hạn chế trong việc tìm ra những bất hợp lý khi sử dụng nguồn vốn vay ODA của ADB cho lâm nghiệp và chưa có những đề xuất để giải quyết những bất hợp lý về quản lý và sử dụng nguồn vốn này.

3. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu:

Mục tiêu nghiên cứu của Luận văn là nêu bật những thành công và hạn chế trong sử dụng ODA của ADB tại dự án vốn vay đầu tiên của ngành Lâm nghiệp Việt Nam. Trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp và kiến nghị nhằm khắc phục các mặt hạn chế và rút kinh nghiệm cho các dự án vốn vay ODA từ ADB trong lâm nghiệp sau này.

Để đạt được mục tiêu này, nhiệm vụ của luận văn là:

- Hệ thống vấn đề lý luận về ODA của ADB trong lĩnh vực Lâm nghiệp.
- Nêu bật những thành công và hạn chế trong việc sử dụng vốn để thực hiện Dự án ADB1.
- Đưa ra một số hàm ý về chính sách giải quyết những hạn chế trong việc sử dụng ODA của ADB cho Lâm nghiệp.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:

- *Đối tượng nghiên cứu :*

Đối tượng nghiên cứu của Luận văn là Dự án Khu vực lâm nghiệp & Quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn – dự án ADB1

- *Phạm vi nghiên cứu:*

- + Không gian: Tại một số huyện miền núi thuộc 4 tỉnh Thanh Hóa, Quảng Trị, Gia Lai, Phú Yên
- + Thời gian: 2001 - 2005: Đây là giai đoạn triển khai cơ bản của Dự án vốn vay ODA đầu tiên của ngành Lâm nghiệp.

+ Luận văn chỉ đi sâu nghiên cứu đến ODA vốn vay sử dụng trong lâm nghiệp Việt Nam.

+ Luận văn chỉ tập trung nghiên cứu một số thành tựu đạt được trong việc cải thiện đời sống người dân trong vùng dự án và tìm ra những hạn chế từ thực hiện và quản lý của Dự án ADB1.

5. Phương pháp nghiên cứu:

Ngoài việc sử dụng phương pháp duy vật biện chứng làm cơ sở xuyên suốt cho quá trình nghiên cứu, Luận văn đã kế thừa các nguồn thông tin, tư liệu, kết quả của các nghiên cứu có liên quan tới Dự án, kết hợp với phương pháp tổng hợp, phân tích để giải quyết mục đích đề tài.

6. Những đóng góp mới của Luận văn:

- Chỉ ra những thành công và hạn chế trong việc sử dụng ODA của ADB tại Dự án ADB1.

- Đưa ra những khuyến nghị về giải pháp trong việc sử dụng ODA của ADB cho Lâm nghiệp Việt Nam.

7. Bố cục Luận văn:

Ngoài lời nói đầu và kết luận, luận văn gồm 3 chương:

- Chương I: Cơ sở lý luận và tổng quan về Hỗ trợ phát triển chính thức của Ngân hàng Phát triển Châu Á cho Lâm nghiệp
- Chương II: ODA của ADB trong Lâm nghiệp Việt Nam: nghiên cứu trường hợp dự án Khu vực Lâm nghiệp và quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn
- Chương III: Kiến nghị về giải pháp trong sử dụng ODA của ADB cho Lâm nghiệp

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ TỔNG QUAN VỀ HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC CỦA NGÂN HÀNG PHÁT TRIỂN CHÂU Á

1.1. Cơ sở lý luận

1.1.1. Khái niệm

Có rất nhiều cách định nghĩa khác nhau về Hỗ trợ phát triển chính thức (Official Development Assistance – ODA) song tựu chung nguồn vốn này được hiểu là hình thức hợp tác phát triển của các nước công nghiệp và các tổ chức quốc tế đối với các nước đang phát triển. Các cách hiểu về ODA cũng thay đổi cùng với quá trình phát triển của nền kinh tế Thế giới. Trước những năm 1970, ODA được coi là nguồn vốn viện trợ ngân sách của các nước phát triển giành cho các nước chậm phát triển và đang phát triển. Với quan điểm này, ODA mang tính tài trợ là chủ yếu. Từ những năm 70 trở lại đây, quan niệm về ODA đã có nhiều thay đổi:

- Theo Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới (WB) xuất bản vào tháng 6 năm 1999 đã đưa ra định nghĩa về ODA như sau: : “*ODA là một phần của tài chính phát triển chính thức ODF (Official Development Finance) trong đó có yếu tố viện trợ không hoàn lại cộng với cho vay ưu đãi và phải chiếm ít nhất 25% trong tổng vốn viện trợ*”.

- Tại Việt Nam, định nghĩa ODA sử dụng trong Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 9 tháng 11 năm 2006 về “Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức”, cụ thể: “*Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) là hoạt động hợp tác phát triển giữa Nhà nước hoặc Chính phủ Việt Nam với nhà tài trợ, bao gồm: Chính phủ nước ngoài, các tổ chức liên chính phủ hoặc liên quốc gia; hình thức cung cấp ODA bao gồm: ODA không hoàn lại; ODA vay ưu đãi có yếu tố không hoàn lại đạt ít nhất 35% đối với các khoản vay có ràng buộc và 25% đối với các khoản vay không ràng buộc*”.

Như vậy, về bản chất ODA là nguồn đầu tư gián tiếp từ nước ngoài.

1.1.2. Về hình thức tài trợ ODA

- *ODA không hoàn lại*: là hình thức cung cấp ODA không phải hoàn lại cho nhà tài trợ (cho không).

- *ODA cho vay ưu đãi* (hay còn gọi là tín dụng ưu đãi): là khoản vay với các điều kiện ưu đãi về lãi suất, thời gian ân hạn và thời gian trả nợ, bảo đảm “yếu tố không hoàn lại” (còn gọi là “thành tố hỗ trợ”) đạt ít nhất 25%.

- *ODA hỗn hợp*: là các khoản viện trợ không hoàn lại hoặc các khoản vay ưu đãi được cung cấp đồng thời với các khoản tín dụng thương mại nhưng tính chung lại, “yếu tố không hoàn lại” đạt không dưới 25% của tổng giá trị của các khoản đó.

1.1.3. Các nguồn cung cấp ODA chủ yếu

ODA được cung cấp theo 2 dạng song phương và đa phương:

- *Các đối tác cung cấp ODA song phương*:

Các đối tác này tập trung chủ yếu vào một số nước như: các thành viên của uỷ ban Viện trợ phát triển (DAC), các nước Xuất khẩu dầu mỏ (OPEC) và trước năm 1990 còn có thêm Liên Xô (cũ) và một số nước Đông Âu như Tiệp Khắc, Bungari, CHDC Đức.

- *Các đối tác cung cấp ODA đa phương*:

Đồng thời với việc cung cấp ODA song phương, các nước còn chuyển giao ODA thông qua các Tổ chức viện trợ đa phương bao gồm:

- + Các tổ chức thuộc hệ thống Liên hợp quốc
- + Liên minh Châu Âu (EU), Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển (OECD), Hiệp hội các nước Đông Nam Á (ASEAN)
- + Các tổ chức phi chính phủ (NGO)
- + Các tổ chức tài chính quốc tế

1.1.4. Đặc điểm của nguồn vốn ODA

- Thời gian cho vay khá dài (thường từ 25 - 40 năm), thời gian ân hạn từ 8 đến 10 năm.

- Khối lượng vốn vay lớn với lãi suất ưu đãi (từ 0 - 3%/năm).

- Thông thường, ODA có một phần viện trợ không hoàn lại, phần này không dưới 25% tổng số ODA được tài trợ. Đây chính là đặc điểm phân biệt giữa viện trợ và cho vay thương mại.

- Việc tài trợ ODA của các nước phát triển thường đi kèm với các điều kiện ràng buộc. Tùy mục đích đầu tư của từng nhà tài trợ mà có những điều kiện ràng buộc khác nhau.

- ODA là nguồn vốn vay nợ của nước ngoài, là nguồn vốn mà nước đi vay sẽ phải thanh toán trong một thời gian nhất định. Chính vì vậy cần phải xem xét dự án viện trợ trong điều kiện tài chính tổng thể, nếu không, việc tiếp nhận viện trợ có thể trở thành gánh nặng nợ nần lâu dài cho nền kinh tế.

1.2. Nguồn ODA của ADB dành cho Lâm nghiệp các nước khu vực Châu Á - Thái Bình Dương

1.2.1. Mục tiêu và đặc điểm của ODA từ ADB

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) được thành lập năm 1966 là một tổ chức tín dụng Quốc tế liên chính phủ của các nước Châu Á - Thái Bình Dương gồm 67 nước thành viên. Đối tượng đầu tư chủ yếu của ADB là chính phủ các quốc gia đang phát triển, khu vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức xã hội cộng đồng và các quỹ tài trợ. Hiện nay, ADB là một trong những nhà tài trợ vốn vay ưu đãi ODA lớn nhất cho Việt Nam.

ODA của ADB hiểu một cách đơn giản nguồn vốn ADB tài trợ cho các quốc gia đang phát triển

1.2.1.1. Mục tiêu:

Mục tiêu chủ yếu ODA của ADB dành cho các quốc gia đang phát triển trong khu vực đó là:

- Xoá đói giảm nghèo
- Nâng cao trình độ dân trí
- Cải thiện môi trường tự nhiên
- Phát triển giới
- Giúp Chính phủ các quốc gia này phát triển thể chế và chính sách phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế, chính trị một cách bền vững.

1.2.1.2. Đặc điểm:

- *Thứ nhất*, cũng như các nhà tài trợ khác, ODA của ADB thực hiện mục tiêu xoá đói giảm nghèo tại các quốc gia đang phát triển và giúp Chính phủ các quốc gia này cải tổ chính sách chính trị, kinh tế – xã hội một cách hợp lý nhằm tạo ra một thể giới ổn định về kinh tế và chính trị.

- *Thứ hai*, cũng như các nhà tài trợ ODA khác, lãi suất cho vay tín dụng ODA của ADB là khá thấp (từ 0% - 1%/năm), thời gian cho vay dài (khoảng 40 năm) và thời gian ân hạn cao (khoảng 10 năm). Đi kèm với khoản vay luôn tồn tại khoản viện trợ không hoàn lại (tối thiểu là 25%).

- *Thứ ba*, các điều kiện ràng buộc của ADB khi cung cấp ODA khá đơn giản và không có những toan tính như một số nhà tài trợ khác.

- *Thứ tư*, ADB đặc biệt quan tâm đến phát triển giới. Đây cũng là điểm khác biệt so với các nhà tài trợ ODA khác.

- *Thứ năm*, ODA của ADB hỗ trợ khu vực tư nhân, khuyến khích cải cách và hoàn thiện môi trường chính sách để tạo điều kiện cho kinh tế tư nhân, giúp đỡ cá nhân, nhóm, cộng đồng giảm thiểu những rủi ro trong phát triển kinh tế, hỗ trợ hợp tác giữa kinh tế tư nhân và kinh tế Nhà nước, cho vay và hỗ trợ kỹ thuật các xí nghiệp tư nhân và thể chế tài chính tư nhân.

- *Thứ sáu*, khuyến khích hợp tác và liên kết khu vực: Khuyến khích các Chính phủ hợp tác để bảo vệ môi trường, thúc đẩy thương mại và đầu tư.

- *Thứ bảy*, phạm vi hỗ trợ ODA của ADB chỉ dành cho các quốc gia đang phát triển trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, hẹp hơn rất nhiều so với phạm vi hỗ trợ trên toàn thế giới của WB hay một số nhà tài trợ.

1.2.2. ODA của ADB cho Lâm nghiệp khu vực Châu Á – Thái Bình Dương

1.2.2.1. Tổng quan

Từ năm 1977 – 2002, ADB đã đầu tư khoảng 1,06 tỷ USD cho Lâm nghiệp khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, trong đó vốn vay chỉ chiếm 1,08%. Lượng vốn này tập trung đầu tư cho 12 nước trong khu vực gồm: Indonesia, Malaysia, Myanmar, Lào, Samoa, Phillipines, Trung Quốc, Nepal, Sri Lanka, Việt Nam, Bangladesh, Pakistan.

Hàng năm, khu vực châu Á - Thái Bình Dương đã trồng lại được 0,56 triệu hécta rừng mỗi năm, góp phần bù lại 0,92 triệu hécta rừng tự nhiên bị mất mỗi năm hồi cuối thế kỷ trước đưa diện tích che phủ của rừng trong khu vực lên 807 triệu ha (năm 2002) chiếm 28% diện tích toàn khu vực.

1.2.2.2. Mục tiêu của ODA từ ADB tài trợ cho Lâm nghiệp

Lâm nghiệp là một trong số những ngành được ADB hỗ trợ dưới hình thức ODA nên các chương trình, dự án trong ngành Lâm nghiệp sử dụng nguồn vốn này cũng được thực hiện trên nền tảng mục tiêu chung của ADB và mang các đặc điểm của ODA từ ADB. Các mục tiêu cụ thể:

- Xóa đói giảm nghèo cho người dân trong vùng chương trình, dự án.
- Cải tạo môi trường tự nhiên, nâng cao độ che phủ, đặc biệt là các vùng đầu nguồn nhằm chống thiên tai lũ lụt, xói mòn đất.
- Quản lý và sử dụng lâm sản, tài nguyên rừng bền vững.
- Hỗ trợ chính quyền địa phương trong việc ra các chính sách nhằm thúc đẩy lâm nghiệp và phát triển kinh tế rừng.
- Phát triển giới

1.2.2.3. Những yêu cầu của ADB trong việc cấp ODA cho Lâm nghiệp

- Chỉ đầu tư cho những vùng rừng phòng hộ đầu nguồn đang bị suy thoái, diện tích rừng còn lại là rất nhỏ so với toàn bộ diện tích tự nhiên.
- Tại các địa phương nằm trong tình trạng bị đe dọa mất rừng, tỷ lệ mất rừng hàng năm cao.
- Điều kiện Kinh tế - xã hội tại các vùng này đặc biệt khó khăn.
- Ưu tiên vùng có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số.
- Khi thực hiện cần đáp ứng được các yêu cầu về đầu tư như:
 - + Bảo vệ môi trường, tăng tính bền vững của môi trường thiên nhiên đặc biệt là vùng đầu nguồn các sông lớn.
 - + Tăng thu nhập và xóa đói giảm nghèo
 - + Đảm bảo quyền lợi trong phát triển giới.
 - + Quan tâm đến phát triển kinh tế địa phương và lợi ích của vùng dự án.

1.3. Tổng quan sử dụng nguồn ODA của ADB tại Việt Nam

1.3.1. Tình hình thu hút và sử dụng ODA tại Việt Nam:

Trước năm 1975, nguồn ODA cho Miền Bắc chủ yếu từ các nước Xã hội chủ nghĩa (phần lớn là Liên Xô cũ và Trung Quốc), còn Miền Nam nhận viện trợ từ Mỹ và các đồng minh. Sau năm 1975 tình hình thu hút ODA ở Việt Nam có thể chia làm 3 giai đoạn:

Giai đoạn từ 1975 – 1990:

Do cấm vận của Mỹ và một số nước phương Tây, cộng với chiến dịch biên giới với Trung Quốc nên viện trợ vào Việt Nam rất hạn chế. Tính đến hết năm 1990, tổng số viện trợ Việt Nam nhận được từ nước ngoài là hơn 10 tỷ Rúp (số tiền này được Liên Xô xóa nợ cho ta khoảng 80%, phần còn lại trả bằng hàng hoá) và gần 3 tỷ USD phần lớn là của các nước Bắc Âu như Phần Lan, Na Uy, Thụy Điển.

Giai đoạn từ năm 1991 đến tháng 10- 1993

Năm 1991, Liên Xô cũ sụp đổ nên nguồn viện trợ từ quốc gia này cho Việt Nam hoàn toàn chấm dứt. Tuy nhiên, Đại hội Đảng năm 1986 của Việt Nam với những chính sách theo hướng mở cửa thị trường, nước ta đã đạt được những thành tựu trong phát triển kinh tế. Các khoản nợ cũ của Việt Nam với một số nước và tổ chức Quốc tế được giải quyết, quỹ tiền tệ Quốc tế (IMF, Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) nối lại quan hệ tài chính, tín dụng và Việt Nam trở thành quan sát viên của ASEAN.

Giai đoạn từ tháng 10 năm 1993 trở đi

Bối cảnh lúc này là Việt Nam bình thường hóa với Mỹ và ngay lập tức nhiều nước và tổ chức tài chính tiền tệ quốc tế đã nối lại ODA cho Việt Nam. Nguồn ODA vào Việt Nam đã tăng lên nhanh chóng qua từng thời kỳ:

- 1993 – 1995: lượng ODA cam kết là 6,1 tỷ USD
- 1996 - 2000: lượng ODA cam kết đạt 11,5 tỷ USD
- 2001 – 2005: lượng ODA cam kết đạt 15 tỷ USD
- 2006 – 2007: đạt gần 9,88 tỷ USD bằng 49% dự báo vốn cam kết vốn ODA cho cả thời kỳ 2006-2010.

Số vốn này tập trung vào một số lĩnh vực như để xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội giải quyết các mục tiêu quan trọng như Xóa đói giảm nghèo, phát triển y tế, giáo dục, vào các lĩnh vực khoa học công nghệ, bảo vệ môi trường, cải cách hành chính, luật pháp, hỗ trợ sản xuất... Kết quả đạt được: tỷ lệ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam lên gấp 2,4 lần (từ 3,5% năm 1993 lên 8,4% năm 2005), tỷ lệ nghèo giảm xuống còn một phần ba (theo số liệu điều tra của UNDP, tỷ lệ đói nghèo của Việt Nam năm 1993 là 58% và giảm xuống còn 18% vào năm 2006), xuất khẩu tăng gấp 6 -7 lần (từ 7 tỷ USD năm 1993 lên 47 tỷ USD năm 2007). Bên cạnh những kết quả mang tính định hướng nói trên, nguồn vốn ODA còn gián tiếp hỗ trợ từng bước cải cách có hiệu quả các cơ chế chính sách quản lý kinh tế.

Đối với ngành Lâm nghiệp Việt Nam:

Trong hơn 15 năm (1991 - 2007) Bộ Nông nghiệp và PTNT (trước 12/1995 là Bộ Lâm nghiệp) đã trực tiếp quản lý 20 dự án ODA đầu tư Lâm nghiệp với tổng kinh phí 403,2 triệu USD, trong đó có 13 dự án viện trợ không hoàn lại (trị giá 150 triệu USD) và 7 dự án vốn vay (trị giá 253,2 triệu USD) của 6 nhà tài trợ chính: Chương trình lương thực thế giới (PAM), Thụy Điển, Ngân hàng tái thiết Đức (KfW), Nhật Bản, Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và 2 nhà đồng tài trợ không hoàn lại: Hà Lan và Đan Mạch. Địa bàn hoạt động các dự án gồm 35 tỉnh với 273 huyện trải dài từ Hữu Nghị quan (tỉnh Lạng Sơn) đến Mũi Cà Mau. Đặc điểm của các dự án ODA lâm nghiệp rất đa dạng và phong phú, nghiêng về các dự án phát triển kinh tế - xã hội nông thôn miền núi, vùng sâu, vùng xa có nhiều đồng bào dân tộc sinh sống góp phần xóa đói giảm nghèo, thực hiện chuyển đổi cơ cấu cây trồng vật nuôi, khuyến khích sản xuất nông nghiệp theo hướng Công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cải thiện đời sống cho nông dân và cải tạo môi trường sinh thái nông thôn.

1.3.2. Tình hình sử dụng ODA của ADB tại Việt Nam:

Tính đến hết tháng 9/2008¹, ADB đã tài trợ cho Việt Nam 290 dự án với tổng số vốn tài trợ lên tới 5,5 tỷ USD, tập trung chủ yếu vào các ngành: giao thông, năng lượng, y tế, giáo dục, nông nghiệp & phát triển nông thôn và viễn thông. Trong số 290 dự án có 74 dự án vốn vay từ ADB với tổng giá trị là 5,3 tỷ VND, còn lại là các dự án Hỗ trợ kỹ thuật vốn không hoàn lại. Trong số 74 dự án vốn vay này, 34 dự án đã kết thúc. Đánh giá các dự án đã kết thúc, Đoàn đánh giá của ADB có nhận xét chung rằng các dự án này đều thành công.

Một số thành tựu có được từ việc sử dụng nguồn vốn ODA của ADB gồm:

- Về hạ tầng cơ sở: đã làm được 1.160 km đường quốc lộ trong đó quốc lộ 1A chiếm 1000 km, cung cấp nước sạch cho 6,7 triệu người, cải tạo hơn 200.000 ha đất nông nghiệp,...

- Đã thực hiện y tế cộng đồng cho các huyện miền núi thuộc 15 tỉnh trên cả nước. Bên cạnh đó, ADB cũng rất quan tâm đến giảm lượng người nhiễm HIV/AIDS trong toàn xã hội, đã xây dựng một số chương trình, dự án liên quan đến vấn đề này.

- Về giáo dục, số trẻ được cấp sách tới trường tăng đáng kể, tỷ lệ mù chữ giảm.

- ADB cũng giúp đỡ, hỗ trợ Chính phủ Việt Nam trong việc thực hiện Chiến lược giảm đói nghèo thông qua việc tài trợ cho các chương trình, dự án xoá đói giảm nghèo tại Việt Nam, đào tạo nâng cao năng lực cho cán bộ quản lý và thực thi dự án, cung cấp các thiết bị tiên tiến phục vụ cho công cuộc xoá đói giảm nghèo tại Việt Nam.

Những hạn chế²:

- Kết thúc chậm, chậm giải ngân và tỷ lệ giải ngân thấp

- Trong khi thực hiện, một số dự án phải thay đổi định mức mà sự thay đổi này phải thông qua thời gian trình duyệt quá lâu.

- Thời gian phê duyệt các khoản mục trong dự án của Chính phủ được nhìn nhận là khá lâu, phức tạp làm chậm trễ tiến độ dự án.

¹ Tài liệu thảo luận của Đoàn Kiểm tra tình hình thực hiện các dự án ADB tài trợ năm 2008 của Ngân hàng Phát triển Châu Á (từ 16 - 30/9/2008)

² Theo nhận định của bà Honda Ari- trưởng bộ phận quản lý danh mục đầu tư/hài hòa hoá của ADB tại Việt Nam

1.3.3. ODA của ADB cho ngành Lâm nghiệp Việt Nam

Từ năm 1997, lâm nghiệp mới được chú ý đầu tư nhờ thực hiện Nghị định thư Kyoto về chính sách môi trường. ADB đã mở rộng đầu tư cho Lâm nghiệp nhằm cải tạo môi trường sinh thái và môi trường sống. Đây chính là cơ hội để ngành lâm nghiệp có được những Dự án đầu tiên bằng vốn vay tín dụng, điển hình là dự án Khu vực Lâm nghiệp & quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn (ADB1). Đến nay, ADB mới cho vay ODA 2 dự án Lâm nghiệp đó là dự án ADB1 (Hiệp định vay vốn ký kết vào năm 1998 trị giá 53 triệu USD) và ADB2 (Hiệp định vay vốn ký kết vào năm 2007 trị giá 83 triệu USD).

1.3.3.1. Đặc điểm chung của các dự án ODA lâm nghiệp do ADB tài trợ

- Do phạm vi tài trợ của ADB khá hẹp (chỉ trong phạm vi khu vực Châu Á - Thái Bình Dương) nên hầu hết các quốc gia nhận tài trợ ODA của ADB cho lĩnh vực lâm nghiệp đều có đặc điểm tương đồng, do vậy, ADB không đề ra những điều kiện đầu tư, hỗ trợ riêng cho lâm nghiệp của từng quốc gia. Vì thế, mục tiêu và đặc điểm của ODA của ADB cho lâm nghiệp tại Việt Nam cũng chính là mục tiêu và đặc điểm chung ODA của ADB cho lâm nghiệp đã được đề cập đến ở phần trên

- Lãi suất của 2 dự án ODA của ADB trong lâm nghiệp Việt Nam (tính đến năm 2008) là 0%, thời gian trả nợ là 40 năm trong đó có 10 năm ân hạn.

1.3.3.2. Yêu cầu của ADB khi đầu tư cho các dự án Lâm nghiệp Việt Nam

- Việc lựa chọn các vùng dự án của các dự án trên cũng căn cứ trên cơ sở các yêu cầu về vùng đầu tư của ADB đã nêu ở mục 1.1.2.2. trên đây

- Mục đích đầu tư vào lâm nghiệp của Việt Nam cũng phù hợp với mục đích hỗ trợ chung cho lâm nghiệp của các nước khác và đã được đề cập đến ở phần trên.

Chương 2

ODA CỦA ADB TRONG LÂM NGHIỆP VIỆT NAM: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP DỰ ÁN KHU VỰC LÂM NGHIỆP VÀ QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ ĐẦU NGUỒN³

2.1. Giới thiệu chung về Dự án ADB1

- Dự án Khu vực Lâm nghiệp và quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn thực hiện tại 4 tỉnh Thanh Hóa, Quảng Trị, Phú Yên và Gia Lai là *dự án vốn vay ODA đầu tiên của ngành Lâm nghiệp, đồng thời cũng là dự án vốn vay đầu tiên của ADB.*

- Ngày 11/6/1997, tại Manila (Phillippines), Chính phủ Việt Nam và ADB đã ký kết Hiệp định vay vốn. Hiệp định này chính thức có hiệu lực vào ngày 08/10/1997.

- Tổng kinh phí dự án theo Hiệp định vay vốn được ký kết (kể cả 7 triệu USD vốn viện trợ không hoàn lại của Hà Lan) là: 53,2 triệu USD, trong đó vốn vay ưu đãi từ ADB là 33,1 triệu USD và vốn đối ứng 5,9 triệu USD.

2.1.1. Phạm vi Dự án

Dự án gồm 54 tiểu dự án trong 11 huyện miền núi, thuộc vùng đầu nguồn sông Ba của Tỉnh Gia Lai và Phú Yên, vùng đầu nguồn hồ Trúc Kinh tỉnh Quảng Trị, đầu nguồn sông Chu tỉnh Thanh Hoá.

2.1.2. Đặc điểm của dự án

- Dự án có nhiều hợp phần rất đa dạng và phức tạp với nội dung mang tính chất gắn phát triển kinh tế - xã hội miền núi với mục tiêu chủ yếu quản lý bền vững nguồn tài nguyên rừng và giảm đói nghèo.

- Đối tượng đầu tư của dự án cho các hoạt động lâm nghiệp với hình thức nông lâm kết hợp theo hộ gia đình và tăng cường cơ sở hạ tầng là cộng đồng thôn xã.

- Vùng dự án là địa bàn có mức độ suy thoái rừng phòng hộ đầu nguồn trầm trọng, rất khó khăn về kinh tế, thuộc vùng sâu, vùng xa, địa hình chia cắt và cơ sở hạ tầng yếu kém.

- Nâng cấp cơ sở hạ tầng, công trình thủy lợi nhỏ và các biện pháp nông lâm kết hợp.

³ Dự án Khu vực Lâm nghiệp và quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn thực hiện tại 4 tỉnh Thanh Hóa, Quảng Trị, Gia Lai và Phú Yên (dự án ADB1)

2.1.3. Mục tiêu của Dự án

- Quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên ba vùng đầu nguồn sông Chu, sông Ba và hồ Trú kinh, hỗ trợ sản xuất nông lâm nghiệp cải thiện đời sống cho đồng bào dân tộc vùng dự án.

- Phát triển, mở rộng diện tích rừng lên khoảng 80.000 ha, nâng cao độ che phủ, khôi phục lại rừng, đất trồng bị thoái hóa nghèo kiệt, cải thiện môi trường, giảm lũ lụt chống xói mòn.

- Nâng cấp các công trình cơ sở hạ tầng

- Tăng cường năng lực cho cán bộ và nhân dân vùng dự án.

2.1.4. Thực trạng đời sống kinh tế - xã hội vùng Dự án

Theo số liệu thống kê năm 2000:

- Dân số khoảng 76.000 người trong 15.000 hộ dân, chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số. Dân cư phân bố rải rác trong vùng Dự án.

- Quĩ đất nông nghiệp rất thấp (chỉ chiếm khoảng 3% - 5% diện tích tự nhiên), năng suất lương thực thấp (địa số ruộng 1 vụ năng suất trên dưới 1 tấn/ha) nên sản lượng lương thực không đủ tiêu dùng nội bộ. Tỷ lệ đói nghèo cao là nguyên nhân dẫn đến chặt phá rừng bừa bãi.

2.2. Thực hiện Dự án

2.2.1. Tình hình phân phối vốn đầu tư và phân tích cơ cấu vốn trong các hợp phần

Qua số liệu thực tế cho thấy: Vốn đầu tư được phân phối hợp lý và phù hợp với mục tiêu xóa đói giảm nghèo của ADB. Với mục tiêu lấy ngắn nuôi dài, Dự án đã dành nhiều vốn nhất để phát triển mô hình nông lâm kết hợp, sau đó là phát triển hạ tầng nông thôn.

Tỷ lệ vốn dành cho hợp phần nông lâm kết hợp là lớn nhất chiếm 28,9%, tiếp theo là hợp phần Hạ tầng cơ sở nông thôn (chiếm 22,8 %) và sau đó là hợp phần Trồng rừng phòng hộ chiếm 19,6%. Tiếp theo là các hợp phần: bảo vệ rừng (12%), khoanh nuôi tái sinh tự nhiên (4,8%).

Nhận xét:

- Dự án đã sử dụng biện pháp “lấy ngắn nuôi dài”: phát triển mô hình nông lâm kết hợp để phát triển lâm sinh. Đây là biện pháp rất phù hợp với mục tiêu xóa đói giảm nghèo - Mục tiêu mà ADB và các nhà tài trợ khác đã đề ra

trong Chiến lược Thiên niên kỷ. Ngoài ra, việc sử dụng mô hình nông lâm kết hợp còn góp phần cải tạo đất sử dụng cho Lâm nghiệp.

- Hạ tầng cơ sở được chú trọng đã góp phần cải thiện giao thương, nâng cao dân trí và y tế cộng đồng.

2.2.2. Kết quả thực hiện

2.2.2.1. Khối lượng đã giải ngân

Tính đến 30/5/2006, kết quả giải ngân vốn ADB là: 185,8 tỷ VND và vốn viện trợ không hoàn lại của Chính phủ Hà Lan là 12 tỷ VND.

2.2.2.2. Kết quả thực hiện các hợp phần của Dự án

- Đã triển khai giao 72.939 ha đất lâm nghiệp và nông lâm kết hợp cho 31.487 hộ

- Lâm sinh: đã gây trồng được 12.226 ha rừng trong đó 6.332 ha rừng phòng hộ (đạt 76,2 % so với CDP) và 5.894 ha rừng sản xuất (đạt 83,35 % so với CDP), làm giàu 1.804 ha (đạt 66,3 % so với CDP), trồng cây phân tán 99 ha (đạt 23% so với CDP) và khoán khoán nuôi bảo vệ đạt 69.688 ha (87% CDP).

- Nông lâm kết hợp: đã triển khai hỗ trợ đầu tư trồng 5.578 ha (đạt 80,5% so với CDP).

- Cải tạo vườn tạp: hỗ trợ cải tạo được 3.581 ha (đạt 65% so với CDP)

- Hạ tầng cơ sở:

- + Xây dựng 31 công trình thủy lợi nhỏ (đạt 84% so với CDP) và 27 km kênh mương tưới tiêu (đạt 100% so với CDP).

- + Xây dựng 111 công trình nước sạch, trong đó gồm: 106 giếng nước cộng đồng (đạt 86,72% so với CDP) và 5 hệ thống cấp nước (đạt 100% so với CDP).

- + Cải tạo và làm mới 226 km đường giao thông liên thôn (đạt 76,35% so với CDP) và các công trình trên đường.

- + Xây dựng 10.654 m² trường tiểu học (đạt 99,6% so với CDP)

- + Xây dựng 960 m² trạm y tế (đạt 94,77% so với CDP).

- Đào tạo năng lực: tổ chức 325 lớp đào tạo, tập huấn cho 9.482 lượt cán bộ và nông dân. Đào tạo thạc sỹ tại Hà Lan cho 6 cán bộ và tổ chức các khóa đào tạo trung và ngắn hạn cho 14 cán bộ. Ngoài ra, năm 2005, Dự án đã tổ chức 4 đoàn studytours tại nước ngoài cho các cán bộ dự án học tập và đúc rút kinh nghiệm.

2.3. Đánh giá tình hình thực hiện của Dự án

2.3.1. Thành tựu đạt được của Dự án

2.3.1.1. Tăng thu nhập cho người dân, thực hiện xóa đói giảm nghèo

Nguồn thu của người dân trong vùng Dự án tăng lên khoảng 4,4 triệu USD chủ yếu là từ việc thực hiện hợp phần trồng rừng phòng hộ và bảo vệ rừng (khoảng 1,5 triệu USD). Hợp phần trồng rừng sản xuất và nông lâm kết hợp cũng đóng góp khoảng 1,05 triệu USD.

Khi được hỏi⁴, phần lớn người dân trong vùng dự án nói rằng: được tham gia vào dự án, đời sống kinh tế được cải thiện rõ rệt, chất lượng cuộc sống ngày càng được nâng cao, kinh tế trong vùng phát triển. Sản phẩm làm ra có thị trường tiêu thụ, được tiếp cận với công nghệ mới đã giúp họ thoát khỏi cảnh thiếu đói. Việc sản xuất, bảo quản và chế biến các sản phẩm mình làm ra với sự giúp đỡ của khoa học kỹ thuật – có được từ tham gia Dự án đã làm tăng thu nhập của họ.

Để tổng kết lại những gì Dự án mang lại cho đời sống người dân ở đây, xin được dẫn lời nhận xét về Dự án của ông Luigi Solari đại sứ Italia tại Việt Nam - cựu chủ tịch luân phiên cộng đồng EU⁵ : *“Đây là một dự án của dân và vì dân. Cán bộ của Dự án các cấp chỉ là người hỗ trợ. Người dân tự mình đưa ra các quyết định đúng đắn trong việc triển khai Dự án, không có sự ép buộc từ bên ngoài”*

2.3.1.2. Nâng cao độ che phủ cải tạo môi trường

Dự án đã gây trồng được 12.226 ha rừng trong đó 6.332 ha rừng phòng hộ (đạt 76,2 % so với CDP) và 5.894 ha rừng sản xuất (đạt 83,35 % so với CDP). Đối với khu vực phòng hộ, bên cạnh việc trồng rừng mới dự án đã quan tâm đến công tác làm giàu rừng với diện tích 1.804 ha, (đạt 66,3 % so với CDP) và trồng cây phân tán 99 ha (đạt 23% so với CDP). Khoảng 90% diện tích rừng trồng đạt tỷ lệ sống từ 85% trở lên theo tiêu trí quy định của Dự án 661.

2.3.1.3. Đào tạo nguồn nhân lực

Đã tổ chức một số lượng lớn các khóa đào tạo trong và ngoài nước cho cán bộ và người dân trong vùng dự án.

⁴ Phòng vấn của Đoàn các đại sứ Cộng đồng Châu Âu trong chuyến thăm và làm việc với Dự án tại tỉnh Gia Lai (từ 16 - 19/12/2003)

⁵ Phát biểu trong chuyến thăm và làm việc của Đoàn các đại sứ Cộng đồng Châu Âu với Dự án tại tỉnh Gia Lai (từ 16 - 19/12/2003)

Ngoài việc được bổ sung kiến thức, cái được lớn nhất thông qua các khóa đào tạo là những người dân (phần lớn là dân tộc ít người) được tiếp cận với cuộc sống văn minh, được mở mang trí óc.

2.3.1.4. Công khai và minh bạch trong thực hiện Dự án

Trong thời gian thực hiện Dự án đã có sự tham gia kiểm tra của các đối tượng thụ hưởng (chính quyền địa phương và người dân) làm cho dự án minh bạch và khách quan hơn.

2.3.1.5. Quan tâm đến phát triển giới

Đây chính là thành công vượt trội của Dự án ADB1 với dự án của các nhà tài trợ khác. Dự án ADB1 thực hiện tại vùng sâu, vùng xa, miền núi có nhiều khó khăn có đặc thù là vai trò của phụ nữ bị coi nhẹ, thậm chí phụ nữ không có quyền hành gì trong gia đình (kể cả vùng Tây Nguyên là vùng có chế độ mẫu hệ song quyền quyết định vẫn nằm trong tay người đàn ông). Thông qua công tác tuyên truyền, khuyến khích, vận động rất tốt của các cán bộ khuyến nông khuyến lâm dự án, đồng thời, Dự án đã phối hợp tốt với Hội phụ nữ tại địa phương, kết quả tỷ lệ phụ nữ tham gia các khóa đào tạo, tập huấn tăng đáng kể. Nhờ đó họ đã có thể chủ động triển khai những gì học được trên mảnh đất của mình.

2.3.1.6. Giám sát chặt chẽ trong quá trình thực hiện Dự án

Ngay từ khi bắt đầu thực thi, Dự án đã bám sát mục tiêu đề ra với lâm nghiệp và thực hiện tốt qui định về báo cáo định kỳ cho Chính phủ và nhà tài trợ ADB, do đó đã tránh được những bài học đáng tiếc như tại PMU 18.

2.3.1.7. Quan tâm đến lợi ích của vùng kinh tế Dự án.

Về nguyên lý, kinh tế tỉnh phát triển thì vùng dự án được ảnh hưởng lan tỏa. Việc quan tâm đến lợi ích vùng kinh tế dự án là vấn đề được Nhà tài trợ ADB khuyến nghị ngay từ khi thực hiện Dự án. Ngoài việc thực hiện tốt các hợp phần như mục tiêu đề ra, việc phát triển lâm nghiệp cũng theo xu hướng phát triển kinh tế của tỉnh. Vùng Dự án chọn chủng loại cây trồng hợp lý theo lợi thế phát triển của từng tỉnh.

2.3.2. Những hạn chế và nguyên nhân

2.3.2.1. Tiến độ giải ngân chậm và tỷ lệ giải ngân thấp

Nguyên nhân chủ yếu lý giải cho tốc độ giải ngân dự án chậm theo nhà tài trợ đưa ra là năng lực thực thi của Dự án thấp.

2.3.2.2. Công tác điều hành Dự án chưa đạt yêu cầu

Nguyên nhân: Do thiếu sự thống nhất về các điều khoản giữa Chính phủ Việt Nam và ADB.

2.3.2.3. Khó khăn về giải quyết vốn đối ứng

Nguyên nhân: cán bộ phân chia nguồn vốn đối ứng thiếu nhiệt huyết, tinh thần trách nhiệm. Thêm vào đó, Chính phủ chưa tận dụng hết các nguồn cung cấp vốn đối ứng trong nước.

2.3.2.4. Thời gian thực hiện Dự án bị kéo dài

Nguyên nhân:

- Do thiết kế dự án khả thi kém, sử dụng số liệu không còn phù hợp với thực tế, thiếu dự báo về tình hình phát triển kinh tế của địa phương.

- Năng lực quản lý dự án các cấp còn hạn chế

2.3.2.5. Chưa lường hết các khó khăn trên địa bàn Dự án

Nguyên nhân:

- Khi thực hiện Dự án chưa gắn với qui hoạch tổng thể của địa phương và những dự báo có ảnh hưởng đến phát triển kinh tế – xã hội của vùng dự án.

- Đầu tư dàn trải, không tập trung do chưa thấy hết đặc thù của từng hợp phần

- Phát triển mô hình phục vụ mục tiêu xóa đói giảm nghèo nhưng không hướng vào việc tạo ra các sản phẩm có tính hàng hóa cao để mở rộng quan hệ trao đổi với bên ngoài.

2.3.2.6. Thiếu sự liên kết, phối hợp giữa Dự án lâm nghiệp với các dự án, chương trình nhằm tối đa hóa các lợi ích của ODA trên địa bàn

Nguyên nhân:

- Do cơ quan chủ quản chưa có chủ trương khi lập Dự án

- Do nguồn vốn đầu tư cho Dự án có những yêu cầu khác nhau về cách quản lý và sử dụng.

Chương 3

KIẾN NGHỊ VỀ GIẢI PHÁP TRONG SỬ DỤNG ODA CỦA ADB CHO LÂM NGHIỆP

3.1. Mục tiêu của ngành Lâm nghiệp Việt Nam đến năm 2020⁶

- Thiết lập, quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng bền vững 16,24 triệu ha đất được quy hoạch cho lâm nghiệp;
- Nâng tỷ lệ đất có rừng lên 42 - 43% vào năm 2010 và 47% vào năm 2020;
- Đảm bảo có sự tham gia rộng rãi hơn của các thành phần kinh tế và tổ chức xã hội vào các hoạt động lâm nghiệp nhằm đóng góp ngày càng tăng vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái, bảo tồn đa dạng sinh học, cung cấp các dịch vụ môi trường, xóa đói giảm nghèo, nâng cao mức sống cho người dân nông thôn miền núi và góp phần giữ vững an ninh quốc phòng.

3.2. Quan điểm của chủ đầu tư trong việc sử dụng nguồn vốn ODA của ADB cho lâm nghiệp

3.2.1. Chọn lựa dự án trên quan điểm chủ động và thiết thực

- *Chủ động* chọn lựa dự án phù hợp với yêu cầu đặt ra của nhà đầu tư, đảm bảo hài hoà mục tiêu của cả 2 phía Việt Nam và nhà tài trợ.
- *Thiết thực*: chọn lựa sự đầu tư có căn cứ khoa học và phục vụ *thiết thực* cho vùng dự án để dự án có tính khả thi cao.

3.2.2. Sử dụng quan điểm hệ thống gắn phát triển vùng Dự án với tỉnh và vùng kinh tế lớn

- Phân tích các mối quan hệ qua lại trong phát triển kinh tế giữa vùng dự án với các địa bàn ảnh hưởng như tỉnh và vùng lớn để thấy được đóng góp của dự án với sự phát triển kinh tế – xã hội trong tương lai của địa phương có dự án
- Trong từng vùng dự án, phân tích ảnh hưởng liên quan giữa từng hợp phần theo lý thuyết “Cực phát triển” để chọn ra những hợp phần quan trọng có ảnh hưởng đến toàn vùng dự án.

⁶ Theo Quyết định số 18/2007/QĐ - TTg ngày 05/02/2007 của Chính phủ

- Phân tích mối quan hệ không tách rời giữa mục tiêu dự án với sự đóng góp của người hưởng lợi. Đảm bảo tính minh bạch, công khai và công bằng trong khi thực hiện dự án

3.2.3. Quan điểm hiệu quả tổng hợp

- Hiệu quả không chỉ tính riêng cho vùng dự án mà có ý nghĩa cho tỉnh và vùng lớn.

- Không sản xuất với bất cứ giá nào

3.2.4. Quan điểm phát triển bền vững

Đối với các dự án mang tính xã hội thì phát triển bền vững sau khi dự án kết thúc là rất cần thiết, bởi lẽ, hiệu quả từ các dự án này có thể không thể hiện ngay khi dự án kết thúc mà nó có động trực tiếp đến đời sống của người thụ hưởng trong thời gian dài.

3.3. Giải pháp trong sử dụng ODA của ADB

3.3.1. Nhóm giải pháp đối với Chính phủ và ADB

3.3.1.1. Đảm bảo thời gian giải ngân và tỷ lệ giải ngân như cam kết

Cần phối hợp tốt giữa các bên tham gia quản lý Dự án đặc biệt là quan hệ giữa ban quản lý Dự án với Nhà tài trợ và với địa phương hưởng lợi. Bên cạnh đó phải có kế hoạch sát và quan hệ chặt chẽ với ngân hàng

3.3.1.2. Đảm bảo hài hòa khung pháp lý

Cần có sự hài hòa khung pháp lý giữa 2 phía Chính phủ Việt Nam và nhà tài trợ ADB để tạo điều kiện thuận lợi cho chủ đầu tư thực thi dự án:

- Trước khi tiến hành triển khai dự án, cả 2 phía Chính phủ Việt Nam và ADB cần bàn bạc để đưa ra những quy trình, quy chế thiết thực phục vụ cho công tác thực hiện và giải ngân dự án, định hướng phát triển cho dự án.

- Hai bên cần phát triển mạnh tính linh hoạt để đưa ra những quyết định kịp thời trong những thời điểm cần thiết.

- Không nên áp dụng những qui định về suất đầu tư hiện tại đã quá thấp với vùng Dự án mà cần điều chỉnh suất đầu tư cho hợp lý khi thực hiện Dự án

- Hài hòa lợi ích giữa Nhà nước và đối tượng hưởng lợi (người dân trong vùng dự án)

3.2.1.3. Đảm bảo đủ vốn đối ứng cho thực thi dự án

- Chính phủ cần nâng cao vai trò và trách nhiệm của cán bộ quản lý và phân chia nguồn vốn đối ứng của Chính phủ

- Chính phủ cần nâng cao vai trò là đầu mối huy động vốn từ các nguồn trong và ngoài nước nhằm đáp ứng đầy đủ nhu cầu nguồn vốn tự có cho các dự án.

Cần có nguồn kinh phí để *theo dõi hoạt động sau khi dự án kết thúc* để có điều kiện kiểm chứng tốt hơn.

3.3.2. Nhóm giải pháp cho các đơn vị sử dụng ODA của ADB trong Lâm nghiệp

3.3.2.1. Nâng cao tính khả thi trong thiết kế xây dựng dự án

Kinh nghiệm sử dụng ODA thành công ở Trung Quốc⁷ mà ta có thể áp dụng đó là: có chiến lược hợp tác tốt, xây dựng tốt các dự án, cơ chế điều phối và thực hiện tốt, cơ chế theo dõi và giám sát chặt chẽ.

Với Việt Nam, khi xây dựng Dự án khả thi phải chú ý đến các vấn đề sau:

- Chọn vùng đầu tư gắn với mục đích của nguồn vốn và mục tiêu dự án
- Nghiên cứu kỹ đặc thù về môi trường vùng dự án
- Nâng cao tính trung thực và chính xác trong thiết kế xây dựng dự án
- Cần dự báo tác động của dự án với phát triển kinh tế địa phương

3.3.2.2. Gắn thực hiện dự án với các chương trình dự án cùng mục tiêu trên địa bàn

Nếu lồng ghép tốt các mục tiêu tương đồng hay bổ trợ giữa các chương trình, dự án thì hiệu quả sẽ nâng lên tối đa và giảm thiểu một lượng lớn chi phí.

3.3.2.3. Mở rộng thành phần thụ hưởng, chú ý đến phát triển kinh tế tư nhân

Nên sử dụng mô hình Lâm nghiệp cộng đồng như một số nước sử dụng ODA trong Lâm nghiệp đã áp dụng (như Trung Quốc, Indonesia, Bangladesh). Việc mở rộng thành phần thụ hưởng ra khu vực tư nhân vừa tạo thêm được nguồn vốn trong nước tại địa phương hỗ trợ cho dự án vừa đạt được mục tiêu chung của ADB.

3.3.2.4. Tăng cường chất lượng trong thực hiện các mô hình nhằm mục tiêu xóa đói giảm nghèo

- Cần phát triển mạnh mô hình nông lâm kết hợp để giải quyết khó khăn trước mắt phục vụ ngành Lâm nghiệp lâu dài

⁷ Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế – xã hội quốc gia (2006), *Quản lý ODA ở một số nước trên Thế giới*, <http://www.ncseif.gov.vn/Default.aspx?mod=News&cat=115&nid=2124>

- Phát triển giao thông để giảm thấp phí vận chuyển tăng chiều rộng và chiều sâu của phân công địa lý. Chỉ có cải tạo đường xá thì sẽ tạo được sản phẩm hàng hóa. Điều đó cũng có nghĩa sản phẩm của một vùng dự án vì lý do nào đó không thể sản xuất được phải nhập từ vùng khác hoặc một vùng tuy sản xuất được sản phẩm nào đó nhưng giá sản xuất lại rất cao nên cũng phải nhập từ vùng khác. Cả hai vấn đề trên phải được xét tới trong vùng dự án để hướng dẫn người dân lựa chọn sản phẩm của mình, không vì sự cố gắng để sản xuất ra những sản phẩm với bất cứ giá nào chắc chắn sẽ không hiệu quả.

KẾT LUẬN

Thực hiện chính sách đối ngoại mở rộng, đa phương hoá, đa dạng hoá của Đảng và Nhà nước, trong 18 năm qua, việc sử dụng vốn ODA của ADB phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội đã đạt được những kết quả có ý nghĩa quan trọng. Đối với ngành Lâm nghiệp, nguồn vốn này cũng đóng góp một phần không nhỏ vào công tác phủ xanh đất trống đồi núi trọc, bảo vệ - cải tạo môi trường và đặc biệt là giúp những người dân sống cạnh rừng có được cuộc sống tốt đẹp hơn. Tuy nhiên, việc quản lý và sử dụng nguồn vốn này trong Lâm nghiệp vẫn còn khá nhiều hạn chế cần được rút kinh nghiệm, đặc biệt là những dự án sử dụng nguồn vốn vay tín dụng.

Luận văn đã hệ thống những lý luận chung về ODA của ADB nói chung và lâm nghiệp nói riêng. Đồng thời, luận văn đã phân tích thực trạng sử dụng ODA trong dự án ADB1 – Dự án Khu vực Lâm nghiệp và Quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn - để làm rõ những thành tựu đạt được, đồng thời chỉ ra những nguyên nhân dẫn đến các hạn chế trong sử dụng nguồn vốn ODA của ADB. Từ kinh nghiệm thực tế của Dự án ADB1 và các kinh nghiệm quốc tế, luận văn đã đưa ra những khuyến nghị về giải pháp nhằm nâng cao khả năng sử dụng nguồn vốn vay của nhà tài trợ này cho ngành Lâm nghiệp nói chung và các dự án sử dụng ODA của ADB ở Việt Nam nói riêng.

Do điều kiện nghiên cứu có hạn về trình độ, tài liệu và thời gian, Luận văn chỉ đề cập đến một số khía cạnh liên quan đến khai thác ODA của ADB và chưa đi sâu phân tích tính hiệu quả sử dụng của nguồn vốn này./.