

# BÁO CÁO PHÁT TRIỂN VIỆT NAM 2002

Thực hiện cải cách để tăng trưởng  
và giảm nghèo nhanh hơn



Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam



# **BÁO CÁO PHÁT TRIỂN VIỆT NAM 2002**

**Thực hiện cải cách để tăng trưởng  
và giảm nghèo nhanh hơn**

## ĐƠN VỊ TIỀN TỆ

Đơn vị tiền tệ = Đồng Việt nam (VND)  
Tỷ giá 1 đô la Mỹ = 15,040 đồng (tháng 11- 2001)

NĂM TÀI CHÍNH: từ 1/1 đến 31/12

## CÁC TỪ VIẾT TẮT TIẾNG ANH

ADB	Ngân hàng phát triển châu Á	NAPA	Học viện hành chính quốc gia
AFTA	Khu vực mậu dịch tự do ASEAN	NICs	Các n- ớc mới công nghiệp hoá
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông nam Á	NERC	Ban chỉ đạo đổi mới và pphát triển doanh nghiệp nhà n- ớc
BOT	Xây dựng- Vận hành - Chuyển giao	NSEP	Chiến l- ọc quốc gia về bảo vệ môi tr- ờng
CG	Hội nghị nhóm t- vấn các nhà tài trợ	NGO	Tổ chức phi chính phủ
CEPT	Thuế quan - u đãi có hiệu lực chung	NTB	Hàng rào phi thuế quan
CPIA	Đánh giá chính sách và thể chế quốc gia	NTR	Quan hệ th- ơng mại bình th- ờng
CPRGSP	Tài liệu Chiến l- ọc tăng tr- ờng và giảm nghèo toàn diện	ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
CIEM	Viện nghiên cứu quản lý kinh tế TƯ	OOG	Văn phòng Chính phủ
DFID	Bộ phát triển quốc tế, V- ơng quốc Anh	PAR	Cải cách hành chính
FDI	Đầu t- trực tiếp n- ớc ngoài	PER	Đánh giá chỉ tiêu công
GCOP	Ban tổ chức - cán bộ Chính phủ	PIP	Ch- ơng trình đầu t- công cộng
GSO	Tổng cục Thống kê	PRGF	Thể thức giảm nghèo và tăng tr- ờng
HEPR	Xoá đói giảm nghèo	PRSC	Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh	PTF	Nhóm công tác về nghèo đói
IDA	Hiệp hội phát triển quốc tế	QR	Hạn chế định l- ợng
IDT	Mục tiêu phát triển quốc tế	SBV	Ngân hàng nhà n- ớc Việt nam
IL	Danh mục cắt giảm thuế quan	SDS	Chiến l- ọc phát triển kinh tế xã hội
IMF	Quỹ Tiền tệ quốc tế	SME	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
IT	Công nghệ thông tin	SOCB	Ngân hàng th- ơng mại quốc doanh
JBIC	Ngân hàng phát triển quốc tế Nhật bản	SOE	Doanh nghiệp nhà n- ớc
JSCB	Ngân hàng th- ơng mại cổ phần	SRV	N- ớc Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt nam
LNA	Đánh giá nhu cầu pháp luật	TEL	Danh mục loại trừ tạm thời
MDG	Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ	UNCTAD	Tổ chức hợp tác và Phát triển của Liên hợp quốc
MOET	Bộ Giáo dục và Đào tạo	UNDP	Ch- ơng trình phát triển Liên hợp quốc
MOF	Bộ Tài chính	USBTA	Hiệp định th- ơng mại Việt Mỹ
MOJ	Bộ T- pháp	VAT	Thuế giá trị gia tăng
MOLISA	Bộ Lao động - Th- ơng bnh - Xã hội	VLSS	Điều tra mức sống dân c- Việt nam
MPHS	Điều tra hộ gia đình đa mục tiêu	WHO	Tổ chức Y tế thế giới
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	WTO	Tổ chức th- ơng mại thế giới
MOT	Bộ Th- ơng mại		
NA	Quốc hội		

## LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này do Ngân hàng Thế giới phối hợp soạn thảo. Tổ công tác về nghèo đói (PTF) đã đóng góp đáng kể vào Chương 1 và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đồng soạn thảo Chương 4. Các Chương 2, 3 và 5 đã sử dụng nhiều ý kiến và kết quả thảo luận của các nhóm công tác về cải cách doanh nghiệp nhà nước, ngân hàng, thương mại và chi tiêu công, cũng như các phân công việc được thực hiện với sự hỗ trợ của các nhóm này.

Dự thảo Báo cáo đã được thảo luận rộng rãi tại Hội thảo do Viện Kinh tế học, Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia tổ chức với sự tham gia của nhiều nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách của Việt nam. Chúng tôi đã nhận được nhiều ý kiến nhận xét và góp ý của: Tiến sĩ Đỗ Hoài Nam, Phó Giám đốc, Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia, Viện Trường Viện Kinh tế học; Tiến sĩ Cao Sỹ Kiêm, Phó Trường ban, Ban Kinh tế Trung ương Đảng; Ông Nguyễn Quốc Huy, Phó Chủ nhiệm, Văn phòng Chính phủ; Ông Thăng Văn Phúc, Phó Trường ban, Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, Tiến sĩ Lê Đăng Doanh, Cố vấn cao cấp, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương; Bà Phạm Chi Lan, Phó Chủ tịch, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt nam; Tiến sĩ Phạm Việt Muôn, Ủy viên thường trực, Ban Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp; Tiến sĩ Nguyễn Quang Thái, Tổng thư ký, Hội Kinh tế Việt nam; Ông Nguyễn Văn Phúc, Phó vụ trưởng, Vụ Kinh tế đối ngoại, Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Ông Nguyễn Thành Hoàng, Phó Vụ trưởng, Vụ Kinh tế đa biên, Bộ Thương mại; Bà Trịnh Thanh Hiền, Phó Vụ trưởng, Vụ Kế hoạch - thống kê, Bộ Thương mại; Tiến sĩ Võ Trí Thành, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương; và Tiến sĩ Trần Đình Thiên, Viện Kinh tế học;

Nhóm soạn thảo Báo cáo do Kazi Matin đứng đầu dưới sự chỉ đạo chung của Homi Kharas và Andrew Steer. Tham gia viết các chương của Báo cáo như sau: Chương 1: Carrie Turk và Rob Swinkels dựa theo các tài liệu của PTF; Chương 2: Theo Larsen và Đinh Tuấn Việt với đóng góp của Nguyễn Văn Minh, Tôn Thăng-Long, và Elena Ianchovichina; Chương 3: James Beard và đóng góp của Phạm Minh Đức; Chương 4: Jesper Kamarsgaard, John Samy (ADB) và Clay Wescott (ADB) với sự đóng góp của John Bentley; Chương 5: Bob Warner và đóng góp của Edmund Malesky, Lê Anh Tú Packard và Anil Deolalikar. Andrew Steer và Kazi Matin viết phần Tóm tắt tổng quan.

Phản biện: Alan Johnson (DFID), John Samy (ADB) và Daniela Gressani (World Bank).

Tham gia thực hiện báo cáo và xuất bản gồm: Kiều Phương Hoa, Vũ Trần Phương Anh, Phùng Thị Tuyết và Hoàng Thanh Hà.

# BẢO CÁO PHÁT TRIỂN VIỆT NAM 2002

## THỰC HIỆN CẢI CÁCH ĐỂ TĂNG TR ỜNG VÀ GIẢM NGHÈO NHANH HƠN

### MỤC LỤC

<b>TÓM TẮT TỔNG QUAN</b> .....	i
Các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển của Việt Nam (Ch- ơng 1) .....	i
Định h- ớng trong bối cảnh suy giảm toàn cầu (Ch- ơng 2) .....	v
Thực hiện cải cách cơ cấu (Ch- ơng 3) .....	x
Xây dựng chế độ quản lý nhà n- ớc hiện đại (Ch- ơng 4) .....	xv
Cải thiện chỉ tiêu công (Ch- ơng 5) .....	xvi
<b>1. CÁC MỤC TIÊU VÀ CHỈ TIÊU PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM</b> .....	1
Các mục tiêu quốc tế để giảm nghèo .....	2
Xác định các chỉ tiêu cơ bản của quốc gia .....	4
Mục tiêu và chỉ tiêu phát triển cho Việt Nam giai đoạn 2001-2010 .....	5
<b>2. ĐỊNH H ỚNG TRONG BỐI CẢNH SUY GIẢM TOÀN CẦU</b> .....	23
Môi tr- ờng bên ngoài đang xấu đi .....	23
Tác động đến Việt Nam .....	25
Tình hình kinh tế vĩ mô .....	33
Yêu cầu tài trợ từ bên ngoài .....	36
<b>3. THỰC HIỆN CẢI CÁCH CƠ CẤU</b> .....	41
Tiến độ thực hiện .....	41
Cần có cơ chế thực hiện tốt hơn .....	44
Tác động lên chính sách và khuôn khổ thể chế .....	45
Tác động đối với tăng tr- ờng và giảm nghèo .....	48
<b>4. XÂY DỰNG CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ NHÀ N ỚC HIỆN ĐẠI</b> .....	55
Các biện pháp và kế hoạch gần đây của Chính phủ .....	55
Cải cách hành chính .....	57
Phát triển hệ thống pháp luật và tiếp cận rộng rãi hơn với công lý .....	64
<b>5. CẢI THIỆN CHỈ TIÊU CÔNG</b> .....	69
Thực hiện cải cách .....	70
Thử thách thuế đối với đầu t- công cộng .....	71
Phân bổ giữa các ngành .....	74
Thực hiện và giám sát .....	83

### PHỤ LỤC THỐNG KÊ

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

## KHUNG

Khung 1: Ch- ơng trình tổng thể CCHC 2001-2010: 4 nội dung và 7 ch- ơng trình.....	xv
Khung 1.1: Chiến l- ọc giảm nghèo và tăng tr- ờng toàn diện .....	1
Khung 1.2: Mục tiêu 1: Xoá đói và giảm nghèo.....	7
Khung 1.3: Mục tiêu 2: Giáo dục tốt hơn cho mọi ng- ời.....	8
Khung 1.4: Mục tiêu 3: Đạt đ- ọc bình đẳng về giới và nâng cao vai trò của phụ nữ .....	11
Khung 1.5: Mục tiêu 4: Xoá bỏ đói nghèo, gìn giữ truyền thống văn hoá và bản sắc riêng của các dân tộc thiểu số.....	12
Khung 1.6: Mục tiêu 5: Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em .....	14
Khung 1.7: Mục tiêu 6: Cải thiện sức khoẻ bà mẹ.....	15
Khung 1.8: Mục tiêu 7: Đấu tranh chống HIV/AIDS.....	17
Khung 1.9: Mục tiêu 8: Đảm bảo bền vững môi tr- ờng.....	18
Khung 1.10: Một số chỉ tiêu xuyên suốt đối với môi tr- ờng.....	19
Khung 1.11: Mục tiêu 9: Xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các vùng nghèo đặc biệt khó khăn .....	19
Khung 1.12: Mục tiêu 10: Đảm bảo quản lý nhà n- ớc tốt để giảm nghèo.....	21
Khung 2.1: Giá gạo giảm .....	29
Khung 2.2: Phân bổ chi tiết nhóm “hàng hoá khác” trong danh mục hàng xuất khẩu.....	30
Khung 2.3: Ước tính mức tăng nhập khẩu của Trung Quốc sau khi gia nhập WTO .....	32
Khung 3.1: Cơ chế cải cách chính sách và thể chế của Trung Quốc.....	45
Khung 3.2: Th- ơng mại và tăng tr- ờng .....	50
Khung 4.1: Đánh giá tiến bộ trong cải cách hành chính.....	56
Khung 4.2: Ch- ơng trình tổng thể CCHCNN 2001-2002: 4 Nội dung và 7 Ch- ơng trình.....	57
Khung 4.3: Phát huy tiềm năng của Chính phủ điện tử .....	59
Khung 5.1: Ch- ơng trình rộng lớn hơn về cải cách quản lý tài chính công .....	70
Khung 5.2: Hệ quả về chi th- ờng xuyên trong các ch- ơng trình quốc gia về thuỷ lợi và đ- ờng giao thông .....	77
Khung 5.3: Phân tích chi phí - lợi ích đối với các dự án lớn trong CTĐTCC.....	78
Khung 5.4: Quá trình ra quyết định về chi tiêu của Chính phủ cho giao thông .....	82
Khung A3.1: Ch- ơng trình cải cách th- ơng mại .....	89
Khung A3.2: Ch- ơng trình cải cách khu vực t- nhân.....	90
Khung A3.3: Ch- ơng trình cải cách DNNN .....	91
Khung A3.4: Ch- ơng trình cải cách ngân hàng.....	92
Khung A3.5: Ch- ơng trình cải cách chi tiêu công.....	93
Khung A3.6: Những cải cách đ- ọc tổ chức đề xuất và đang tiến hành trong khu vực tài chính phi ngân hàng .....	94
Khung A5.1: Ch- ơng trình 1 triệu tấn đ- ờng .....	108
Khung A5.2: Ch- ơng trình đầu t- công cộng (PIP) 1996-2000.....	111
Khung A5.3: Quá trình phê duyệt đầu t- .....	113
Khung A5.4 : Quỹ hỗ trợ phát triển .....	114
Khung A5.5: Phân cấp trong phê duyệt đầu t- .....	115

## BẢNG

Bảng 1: Các mục tiêu phát triển của Việt Nam.....	iii
Bảng 2: Cán cân vãng lai (tỷ Đô-la).....	ix

Bảng 1.1: Các mục tiêu phát triển trong Thiên niên kỷ mới (MDGs) cho tất cả các n- ớc đang phát triển .....	2
Bảng 1.2: Các chỉ số giám sát các mục tiêu giáo dục tốt hơn cho mọi ng- ời .....	9
Bảng 1.3: Các chỉ số về tử vong ở những vùng khó khăn. ....	14
Bảng 1.4: Các chỉ tiêu và mức gốc về sức khoẻ sinh sản.....	16
Bảng 1.5: Các chỉ tiêu và chỉ số về tử vong sản phụ và sức khoẻ sinh sản cho những vùng khó khăn .....	16
Bảng 1.6: Các chỉ số tr- ớc mắt về ngành điện .....	20

Bảng 2.1: Dự báo tăng tr- ợng GDP (mức tăng hàng năm, %).....	24
Bảng 2.2: Tình hình xuất khẩu hàng hoá .....	27
Bảng 2.3: Cán cân vãng lai (tỷ Đô-la Mỹ) .....	37
Bảng 2.4: Việt Nam: Yêu cầu tài trợ và nguồn tài trợ (tỷ Đô-la Mỹ).....	38

Bảng 3.1: Lộ trình xoá bỏ hạn ngạch nhập khẩu của Việt nam, 2001- 2003 .....	42
Bảng 3.2: Doanh nghiệp t- nhân vừa và nhỏ: 1998 - 2000 .....	49

Bảng 4.1: Những mốc chính của CCHCNN trong 12 tháng tới.....	63
--	----

Bảng 5.1: Đầu t- công cộng: Số thực tế 1996-2000 và số dự kiến 2001- 2005.....	73
Bảng 5.2: Phân bổ chi tiêu ngân sách theo ngành – Tỷ trọng trong tổng trừ chi trả lãi vay.....	75

Bảng A3.1: Thuế suất cho các ngành trong mô hình .....	100
Bảng A3.2: Tác động của cải cách thuế quan lên CPI .....	101
Bảng A3.3: Tác động của cải cách thuế quan lên xuất khẩu và sản l- ợng theo ngành ...	101
Bảng A3.4: Kết quả về sản l- ợng của một số ngành .....	102
Bảng A3.5: Tác động của việc loại bỏ thuế quan lên thu nhập danh nghĩa của hộ .....	103
Bảng A3.6: Tác động của việc loại bỏ thuế quan lên tiêu dùng thực tế của hộ .....	104
Bảng A3.7: Tác động của việc loại bỏ thuế quan đơn ph- ơng lên các th- ớc đo nghèo đói .....	105

## HÌNH

Hình 1: Tăng tr- ợng nhu cầu nhập khẩu ở các n- ớc bạn hàng của Việt Nam .....	v
Hình 2: Giá giảm, khối l- ợng tăng đối với nông sản xuất khẩu 2001 .....	vi
Hình 3: Số doanh nghiệp hoàn thành cổ phần hoá với cổ phần bán ra đa số và thiểu số ...	xi
Hình 4: Thành quả về chính sách và thể chế của Việt Nam so với các n- ớc .....	xii
Hình 5: Tác động có thể của cải cách th- ơng mại tới tiêu dùng của 10 nhóm thu nhập..	xiv
Hình 6: Thay đổi về tỷ lệ nghèo và chênh lệch về tăng tr- ợng.....	xviii



Hình 2.1: Tăng trưởng GDP ở một số quốc gia Đông Á.....	25
Hình 2.2: Tăng trưởng nhu cầu nhập khẩu ở các nước bạn hàng của Việt Nam .....	26
Hình 2.3: Chỉ số giá gạo so với giá hàng phi gạo thực (1991 = 100).....	28
Hình 2.4: Giá giảm, khối lượng tăng đối với nông sản xuất khẩu .....	29
Hình 2.5: Tỷ trọng tăng tín dụng cho các doanh nghiệp nhà nước, tính theo % .....	34
Hình 2.6: Tình hình thu ngân sách, 1996 – 2001, tính theo phần trăm GDP .....	34
Hình 2.7: Tình hình chi ngân sách, 1996-2001, tính theo phần trăm GDP .....	35
Hình 2.8: Trả nợ nước ngoài.....	40
Hình 3.1: Số lượng DNNN đã hoàn thành cổ phần hoá .....	43
Hình 3.2: Thành quả về chính sách và thể chế của Việt Nam so với các nước .....	47
Hình 3.3: Tác động tới giảm nghèo của các mức và hình thái tăng trưởng khác nhau ....	48
Hình 3.4: Tỷ lệ tăng GDP đầu người ở một số nước trong năm 30 năm .....	50
Hình 3.5: Tác động có thể của cải cách thương mại tới tiêu dùng của 10 nhóm thu nhập	52
Hình 5.1: Tỷ lệ nghèo, giảm nghèo, và tăng trưởng theo vùng.....	70
Hình 5.2: Tỷ lệ nghèo, giảm nghèo, và tăng trưởng theo kỳ.....	78
Hình 5.3: Chênh lệch về tăng trưởng GDP đầu người theo vùng.....	79
Hình 5.4: Chi cho công bộ và thu nhập đầu người ở các tỉnh.....	81

# BÁO CÁO PHÁT TRIỂN VIỆT NAM 2002

## THỰC HIỆN CẢI CÁCH ĐỂ TĂNG TRỞNG VÀ GIẢM NGHÈO NHANH HƠN

### TÓM TẮT

1. Triển vọng phát triển trung hạn của Việt Nam tại thời điểm cuối năm 2001 đã thuận lợi hơn nhiều so với đầu năm. Trong năm qua, các cơ quan lãnh đạo của Việt Nam đã có những quyết định chính sách quan trọng để chỉ đạo hoạt động kinh tế trong thập kỷ tới, và một số biện pháp đã sớm được triển khai.

2. Nh- ng đáng tiếc là trong khi những “động lực nội tại” của quá trình phát triển đang được tăng cường, thì bối cảnh toàn cầu lại xấu đi rất nhiều. Do đó, viễn cảnh tr- ốc mất cho Việt Nam lại không được tốt đẹp như dự kiến cách đây một năm. Nền kinh tế thế giới hiện nay đặt ra những thử thách cho Việt Nam. Nh- ng nó cũng đem lại một cơ hội, vì nếu có thể hành động một cách khôn ngoan, Việt Nam sẽ có thể tăng trưởng nhanh hơn các nước láng giềng, và biến mình trở thành một nơi ổn định, dễ dự đoán cho các hoạt động đầu tư mang lại lợi nhuận cao, nơi mà mức sống và chất lượng cuộc sống của người dân đang được nâng cao nhanh chóng. Để làm được như vậy, Việt Nam cần thực hiện chương trình chính sách một cách tích cực, và làm thay đổi cung cách và hình ảnh Việt Nam như một nước chậm trễ trong quá trình ra quyết định và đôi khi không minh bạch, thành một quốc gia có nền hành chính và quản lý nhà nước hiện đại hơn.

3. Báo cáo này bắt đầu (Chương 1) bằng việc xem xét những mục tiêu phát triển dài hạn của Việt Nam nhằm cải thiện chất lượng cuộc sống. Dựa vào hoạt động của Nhóm Công tác về Nghèo đói (PTF) đang thực hiện, các chỉ số giám sát đã được mô tả và đặt trong bối cảnh các Mục tiêu Phát triển Quốc tế. Tiếp đến là (Chương 2) đánh giá về những kết quả kinh tế xã hội năm 2001, tác động có thể của sự suy thoái toàn cầu, và những dự kiến về yêu cầu tài trợ quốc tế cho chương trình phát triển của Việt Nam. Do đó, hai chương đầu đưa ra bối cảnh khi Việt Nam bắt tay vào Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm của mình.

4. Ba chương tiếp theo đề cập đến ba loại công cụ lớn mà chính phủ đã sử dụng để đưa đất nước đến chỗ đạt được những mục tiêu đầy tham vọng. Đó là: (i) cải thiện chính sách và cơ chế khuyến khích (Chương 3), (ii) cải cách hành chính và thể chế (Chương 4), và (iii) phân bổ và quản lý chi tiêu công (Chương 5). Trong mỗi lĩnh vực này, báo cáo sẽ chỉ ra những tiến bộ, kế hoạch và những bất cập còn tồn tại.

### I. MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM VÀ CHIẾN LƯỢC GIẢM NGHÈO VÀ TĂNG TRỞNG TOÀN DIỆN (CHƯƠNG 1)

5. Năm qua đã chứng kiến những tiến bộ quan trọng trong việc vạch rõ tầm nhìn phát triển cho Việt Nam trong thập kỷ tới. Một phân quan trọng trong đó là xác định những mục tiêu phát triển kinh tế xã hội đầy ấn tượng cho giai đoạn 2000-2010. Những mục tiêu này xuất phát từ mối quan tâm chính đáng đến giảm nghèo và cải thiện chất lượng cuộc sống cho mọi người dân. Các mục tiêu lớn đã được đưa vào văn bản Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm, được Đại hội 9 của Đảng thông qua vào tháng 4-2001, và được nêu trong một loạt các kế hoạch phát triển ngành và Kế hoạch 5 năm 2001-2005.

6. Để trở nên hữu ích, các chỉ tiêu phải được giới hạn về số lượng, có tính khả thi và phải giám sát được -- và các bước để đạt chỉ tiêu đề ra cần rõ ràng, dễ hiểu, có thứ tự ưu tiên và có tính toán chi phí. Công tác này hiện đang được tiến hành, và sẽ được thể hiện trong Chiến lược Giảm nghèo và Tăng trưởng toàn diện (CPRGS), hiện đang được một nhóm liên ngành của chính phủ soạn thảo<sup>1</sup>, với sự hợp tác của các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ và những bên hữu quan, dự kiến sẽ hoàn thành vào mùa xuân 2002. Chiến lược sẽ trình bày rõ cải cách cơ cấu, chỉ tiêu công, và các chính sách ngành cần thiết nhằm đạt được những mục tiêu và chỉ tiêu đã đặt ra. Trọng tâm của nhiệm vụ này là xác định rõ các chỉ tiêu kết quả, giải thích những thay đổi mà Chính phủ Việt Nam muốn tạo ra trong 5 đến 10 năm tới, và các chỉ số trung gian, nhằm theo dõi và giám sát thường xuyên (một năm hay 6 tháng một lần) xem có tiến bộ vững chắc trong việc đạt mục tiêu không.

7. Trợ giúp quá trình này là nhiệm vụ của Nhóm công tác nghèo đói (PTF)<sup>2</sup> gồm Chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ. Công việc này bao gồm việc soạn thảo 8 báo cáo theo chủ đề, mà hiện đã được phân phát để lấy ý kiến và sẽ được hoàn thành vào tháng 1-2002. Quá trình này được thể hiện trong Các Mục tiêu Phát triển trong Thiên niên kỷ mới (MDGs) đã được tất cả các nước tham dự Hội nghị Thượng đỉnh Thiên niên kỷ của Liên Hiệp Quốc 2000 thông qua. Mỗi báo cáo này đều dựa vào các chiến lược quốc gia và MDG nhằm đề xuất các mục tiêu và chỉ tiêu kết quả, làm định hướng cho các biện pháp chính sách và hành động của nhà nước. Nó cũng gợi ý những chỉ số mà khi tập hợp lại có thể tạo thành khuôn khổ để giám sát tiến bộ so với CPRGS. Các báo cáo bao gồm các chủ đề sau đây:

- Xoá nghèo đói;
- Giảm nguy cơ tổn thương và cung cấp bảo trợ xã hội;
- Cung cấp giáo dục có chất lượng cho mọi người;
- Thúc đẩy sự phát triển của các dân tộc thiểu số;
- Cải thiện tình trạng sức khỏe và giảm bất bình đẳng;
- Đảm bảo bền vững môi trường;
- Nâng cao tiếp cận với cơ sở hạ tầng thiết yếu;
- Đảm bảo quản lý nhà nước tốt để giảm nghèo.

8. Bảng 1 tóm tắt các mục tiêu và chỉ tiêu kết quả đã được rút ra từ công tác phân tích này. Công việc này nhằm thu thập càng nhiều càng tốt các quan điểm tập thể của Nhóm công tác Nghèo đói. Công việc hiện vẫn đang tiến triển tốt đẹp; trong một số lĩnh vực đã đạt được sự nhất trí trên nguyên tắc lớn, nhưng còn phải tiếp tục cộng tác và thảo luận để đánh giá xem những mục tiêu này là hiện thực và có thể đạt được. Một khi đã hoàn thành, sẽ chuyển trọng tâm chú ý sang xác định những yêu cầu về nguồn lực để đạt các chỉ tiêu, và gắn những chỉ tiêu kết quả về giảm nghèo với quá trình phân bổ nguồn lực.

<sup>1</sup> Hiện đang được một ban soạn thảo liên bộ dưới sự chủ trì của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT), dựa trên Chiến lược giảm nghèo tạm thời đã hoàn thành trước đây.

<sup>2</sup> Nhóm công tác nghèo đói gồm chính phủ-nhà tài trợ-tổ chức phi chính phủ vẫn cộng tác để phân tích nghèo đói (World Bank et al, 1999) và lập kế hoạch chiến lược kể từ 1999. Trong khi CPRGS đang được soạn thảo, PTF bao gồm 16 bộ ngành, 6 nhà tài trợ, 4 tổ chức phi chính phủ quốc tế, và 4 tổ chức phi chính phủ trong nước.

9. Cũng cần phải thiết lập những hệ thống theo dõi th- ờng xuyên và chính xác hơn đối với những chỉ số chính về tiến bộ, và phổ biến rộng rãi kết quả. Những hệ thống giám sát nh- vậy cần phải đ- ợc chia theo vùng địa lý, theo giới và dân tộc nhằm phản ánh việc Việt Nam chú trọng nhiều đến phát triển đồng đều và công bằng xã hội. Sự giám sát nh- vậy đòi hỏi phải cải thiện đáng kể trong việc thu thập và phân tích số liệu. Cuộc điều tra hộ gia đình đa mục tiêu do Tổng cục Thống kê tiến hành hai năm một lần là một sáng kiến rất quan trọng theo h- ớng này.

10. Quá trình đang diễn ra ở Việt Nam này là một phần trong xu h- ớng quốc tế quan trọng, khi mà các n- ớc đang phát triển và các nhà tài trợ muốn tập trung vào kết quả hơn là đầu vào, và nâng cao hy vọng dân xoá bỏ cách làm theo từng dự án, chuyển sang quan hệ đối tác mang tính thực tế hơn (hoặc “giải pháp theo ngành”), chia sẻ mục tiêu và những kết quả giám sát đ- ợc. Khi đạt đến giai đoạn này, Việt Nam đã “đi tr- ớc” so với thế giới, và đang có vị trí thuận lợi trong số các n- ớc đang phát triển khi tận dụng đ- ợc biện pháp mới này.

**Bảng 1: Các mục tiêu phát triển của Việt Nam**

<b>Chỉ tiêu 1.</b>	Từ 2000 đến 2010, giảm 2/5 tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo quốc tế và 3/4 theo chuẩn nghèo quốc gia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tỷ lệ dân số/hộ gia đình đ- ới chuẩn nghèo quốc tế và quốc gia</li> <li>2. Độ sâu của tình trạng nghèo</li> <li>3. Tỷ trọng của 1/5 nghèo nhất trong tổng tiêu dùng xã hội</li> <li>4. Tỷ lệ dân số đ- ới chuẩn nghèo l- ơng thực quốc tế</li> </ol>
<b>Chỉ tiêu 2.</b>	Từ 2000 đến 2010, giảm 3/4 tỷ lệ nghèo về l- ơng thực theo tiêu chuẩn nghèo l- ơng thực quốc tế	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Các chỉ số về rủi ro do thiên tai: thiệt mạng, h- ồng tài sản và mùa màng, phải di chuyển nơi định c-</li> <li>6. Tạo việc làm phi nông nghiệp</li> <li>7. Tỷ lệ hộ nông nghiệp có trên 75% thu nhập là phụ thuộc vào một loại hoạt động</li> </ol>
<b>Chỉ tiêu 3.</b>	Khắc phục nguy cơ tổn th- ơng bằng cách giảm còn đ- ới 10% số hộ bị rơi xuống hai nấc ngũ vị phân hoặc hơn, giữa hai lần điều tra.	
<b>Chỉ tiêu 4.</b>	Đến 2005 đạt 100% đi học tiểu học (80% trung học cơ sở) và đến 2010 đạt giáo dục cơ sở có chất l- ợng cho mọi ng- ời, có chú trọng học cả ngày ở tiểu học.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tỷ lệ đi học tiểu học đúng tuổi</li> <li>2. Tỷ lệ đi học trung học cơ sở đúng tuổi</li> <li>3. Tỷ lệ đi học mẫu giáo trong độ tuổi 3-5</li> <li>4. Tỷ lệ đi học ở độ tuổi cụ thể</li> <li>5. Tỷ lệ % trẻ em đ- ợc học cả ngày</li> <li>6. Tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học</li> <li>7. Tỷ lệ biết chữ trong độ tuổi 15-24</li> </ol>
<b>Chỉ tiêu 5.</b>	Đến 2005 xoá bỏ chênh lệch nam nữ trong tiểu học và trung học, và đến 2010 xoá bỏ chênh lệch giữa các dân tộc ở tiểu học và trung học.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tỷ lệ giữa nữ và nam ở tiểu học, trung học và đại học</li> <li>2. Tỷ lệ biết chữ ở nữ và nam trong độ tuổi 15-24</li> <li>3. Tỷ lệ đi học của trẻ em dân tộc so với trẻ em ng- ời Kinh ở tiểu học và trung học năm 2010</li> </ol>
<b>Chỉ tiêu 6.</b>	Tăng sự tham gia của phụ nữ vào đời sống chính trị và kinh doanh bằng cách tăng số l- ợng phụ nữ trong những cơ quan do dân bầu và trong bộ máy chính quyền ở tất cả các cấp (quốc gia, tỉnh, huyện và xã)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tỷ lệ nữ trong Ban Chấp hành Trung - ơng Đảng, 30% đại biểu Quốc hội là nữ; Tỷ lệ đại diện của các cơ quan dân cử là nữ; 80% số bộ, ngành, cơ quan trung - ơng có vụ tr- ợng là nữ</li> </ol>
<b>Chỉ tiêu 7.</b>	Cải thiện khả năng tiếp cận với tài sản cho phụ nữ bằng cách đảm bảo đến 2005 tên của họ (cùng nh- tên chồng), 100% giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có cả hai tên	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Tỷ lệ quyền sử dụng đất đ- ợc cấp cho cả tên vợ và tên chồng</li> </ol>

<b>Chỉ tiêu 8.</b>	Giảm nguy cơ tổn thương cho phụ nữ trẻ em nạn bạo hành trong gia đình	3. Cơ chế ngăn chặn lạm dụng trong gia đình để giúp nạn nhân (đồn cảnh sát, toà án, nhà trú tạm)
<b>Chỉ tiêu 9.</b>	Hướng đầu tư công cộng vào những lĩnh vực làm giảm gánh nặng về thời gian cho phụ nữ (nước uống, và nhiên liệu, v.v.)	4. Cần bàn thêm để xác định ưu tiên đầu tư
<b>Chỉ tiêu 10.</b>	Giữ gìn và phát triển khả năng biết đọc biết viết tiếng dân tộc	1. Tỷ lệ biết chữ tiếng dân tộc
<b>Chỉ tiêu 11.</b>	Cấp quyền sử dụng đất cho cá nhân và tập thể cho hầu hết mọi loại sử dụng đất cho đa số đồng bào dân tộc miền núi	2. Tỷ lệ hộ người dân tộc có quyền sử dụng đất cho mọi loại hình sử dụng đất
<b>Chỉ tiêu 12.</b>	Tiếp tục tăng tỷ lệ cán bộ chính phủ là người dân tộc lên gần bằng tỷ lệ của dân tộc thiểu số trong tổng dân số.	3. Tỷ lệ cán bộ trong chính phủ là người dân tộc.
<b>Chỉ tiêu 13</b>	Đến 2005 giảm tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh xuống 30 phần nghìn và đến năm 2010 xuống 25 phần nghìn và giảm nhanh hơn ở những vùng chậm phát triển	1. Tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh
<b>Chỉ tiêu 14.</b>	Đến năm 2005 giảm tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi xuống 39 phần nghìn và đến năm 2010 xuống 32 phần nghìn	2. Tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi
<b>Chỉ tiêu 15.</b>	Đến năm 2005 giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng của trẻ dưới 5 tuổi xuống 25% và đến năm 2010 xuống 20%	3. Tỷ lệ trẻ em nhẹ cân (dưới 5 tuổi)
<b>Chỉ tiêu 16.</b>	Vào năm 2005 giảm tỷ lệ chết khi sinh của sản phụ xuống 80/100000 và 70/100000 trong toàn quốc, có thêm các chỉ tiêu cho những vùng chậm phát triển (sẽ được lập ra)	1. Tỷ lệ chết khi sinh của sản phụ 2. Số các ca sinh có sự chăm sóc của cán bộ y tế
<b>Chỉ tiêu 17.</b>	Đến 2010 cung cấp tiếp cận đại trà với các dịch vụ sức khỏe sinh sản an toàn và đáng tin cậy	1. Tỷ lệ sử dụng các biện pháp tránh thai
<b>Chỉ tiêu 18.</b>	Đến 2005 làm chậm tốc độ tăng lây nhiễm HIV/AIDS và đến 2010 chặn đứng mức gia tăng	1. Tỷ lệ người trong độ tuổi 15-49 bị nhiễm HIV/AIDS
<b>Chỉ tiêu 19.</b>	Đến 2010 tăng độ che phủ rừng lên tới 43% (từ mức 33% năm 1999)	1. Độ che phủ rừng 2. Tỷ lệ diện tích rừng được bảo tồn ("đặc dụng") 3. Mức độ đa dạng sinh học trong các vùng rừng được bảo tồn
<b>Chỉ tiêu 20.</b>	Đến 2005 ô nhiễm không khí và nước phải đạt mức tiêu chuẩn quốc gia	4. Chất lượng nước và không khí
<b>Chỉ tiêu 21.</b>	Đến năm 2005 cung cấp các dịch vụ hạ tầng thiết yếu cho 75% số xã nghèo và đến 2010 cho 100% số xã nghèo	<i>Tỷ lệ % xã nghèo nhất có :</i> 1. Đường ô tô đến trung tâm xã
<b>Chỉ tiêu 22.</b>	Cải thiện tiếp cận bền vững tới nước sạch từ 52% năm 2000 lên 68% năm 2010	2. Hệ thống nước uống sạch (73% đến 2010) 3. Điện lưới quốc gia và mạng điện cục bộ 4. Trung tâm y tế 5. Trường học 6. Chợ 7. Trung tâm thông tin liên lạc (bưu điện) 8. Thủy lợi quy mô nhỏ

**Chỉ tiêu 23.** Xây dựng hệ thống hành chính dân chủ, trong sạch, mạnh mẽ, chuyên nghiệp, hiện đại, có hiệu lực và hiệu quả.

1. Thực hiện Nghị định dân chủ ở cơ sở
2. Thực hiện kế hoạch hành động về Đánh giá nhu cầu pháp lý (LNA)
3. Thực hiện kế hoạch hành động về cải cách hành chính
4. Thực hiện kế hoạch hành động về đánh giá chi tiêu công (PER)
5. Xây dựng và thực hiện chiến lược chống tham nhũng (cần tiếp tục xây dựng những tiêu chí cụ thể)

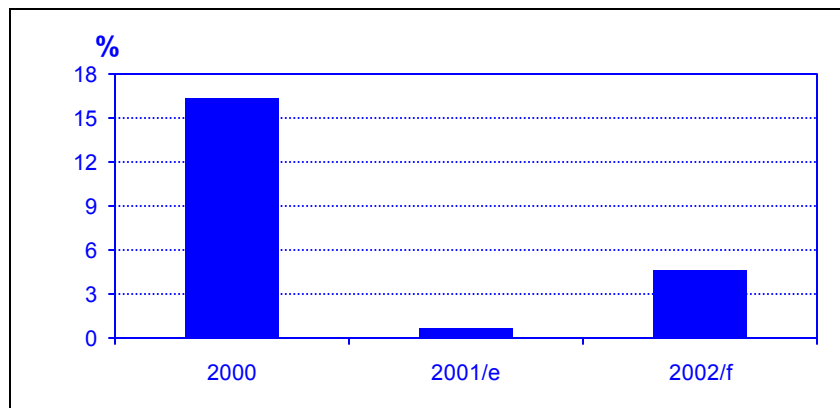
(1) Các chỉ tiêu phát triển này của Việt Nam phản ánh quá trình đang tiến hành, trong đó tập hợp một số nguồn, bao gồm Chiến lược phát triển kinh tế xã hội, các kế hoạch chiến lược quốc gia khác, một loạt các báo cáo do PTF tổ chức thực hiện, và thảo luận tại hội thảo ở Hải Phòng.

## II. ĐỊNH HƯỚNG TRONG BỐI CẢNH SUY THOÁI TOÀN CẦU (CHƯƠNG 2)

11. Trọng tâm để đạt được tất cả những mục tiêu phát triển của Việt Nam chính là phải duy trì được tỷ lệ tăng trưởng cao nói chung. Do đó, tình hình suy thoái toàn cầu hiện nay làm Việt Nam khó đạt mục tiêu của hơn, và khiến Việt Nam phải định hướng thận trọng trong giai đoạn này. Quá trình suy thoái toàn cầu, mặc dù mang tính chu kỳ, hiện đang ở mức xấu nhất trong hai thập kỷ trở lại đây. Tăng trưởng kinh tế toàn cầu ở mức 1,3% năm 2001, chỉ bằng một phần ba mức 3,8% của năm 2000 và là mức thấp nhất trong 8 năm trở lại đây. Triển vọng phục hồi dự kiến chỉ có thể bắt đầu vào cuối 2002 do sự kiện 11/9 và những diễn biến sau đó. Tăng trưởng khối lượng thương mại thế giới đã giảm từ 13% năm 2000 xuống còn khoảng 1% năm 2001 - mức giảm mạnh nhất trong hai thập kỷ trở lại đây - và dự kiến sẽ tăng lên tới 4% trong năm tới. Tăng trưởng của nhóm Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) trong năm 2001 và 2002 sẽ ở mức chậm nhất kể từ đầu những năm 80.

12. Tăng trưởng xuất khẩu. Theo dự kiến, nhu cầu của các bạn hàng quốc tế về hàng xuất khẩu của Việt Nam sẽ giảm mạnh (xem Hình 1). Điều này càng thể hiện rõ do những đối tác thương mại và đầu tư chính của Việt Nam ở Đông Á đang bước vào thời kỳ suy thoái trầm trọng. Tăng trưởng của Nhật Bản giảm từ 1,5% năm 2000 xuống âm 1% trong năm 2001. Điều đáng ngại hơn nữa là những nước mới công nghiệp hoá như Singapore, Đài Loan (Trung Quốc), và Hồng Kông - những nước tăng trưởng 8% trong năm 2000 - sẽ có GDP giảm 1% trong năm nay.

**Hình 1: Tăng trưởng nhu cầu nhập khẩu ở các nước bạn hàng của Việt Nam**

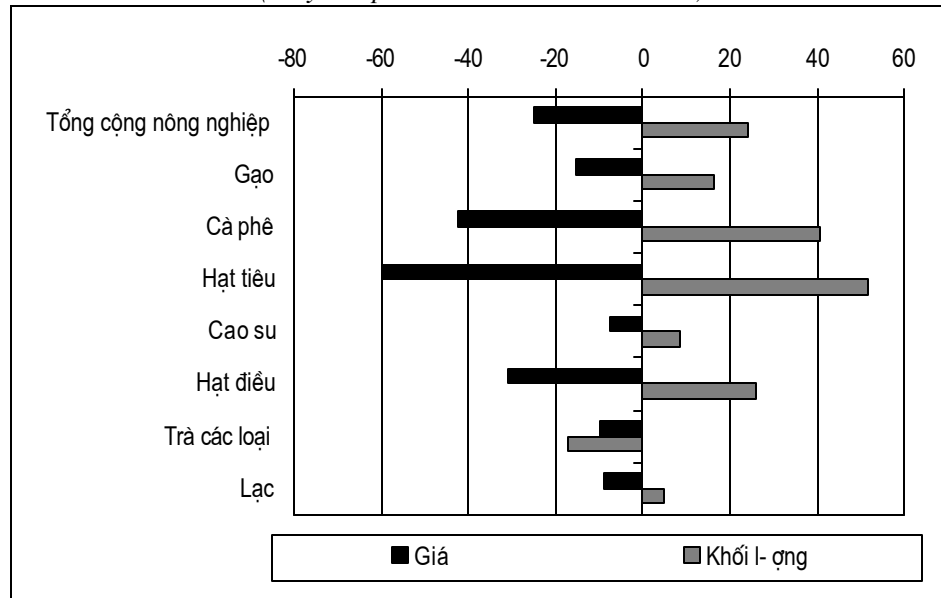


Nguồn: World Bank (2001b); IMF (2001b) & Dự báo của Asia-Pacific Consensus (2001).

13. Do đó, tăng trưởng tổng kim ngạch xuất khẩu dự kiến sẽ vào khoảng 7% năm 2001 (khoảng 15 tỷ đô la), giảm đáng kể so với mức 25% của năm 2000. Nguyên nhân chủ yếu là do giá xuất khẩu giảm nhiều hơn khối lượng xuất khẩu giảm. Trong nông nghiệp, khối lượng xuất khẩu hàng nông sản tiếp tục tăng ở mức ngoạn mục - gần 25% trong năm nay - nhưng giá trị xuất khẩu lại bị tác động đáng kể do giá xuất khẩu giảm (xem Hình 2). Xuất khẩu các mặt hàng công nghiệp chế biến chủ chốt (dệt may, giày dép, điện tử, máy tính) chỉ tăng khoảng 1% trong năm 2001, thấp hơn nhiều so với mức 16% của năm ngoái.

**Hình 2: Giá giảm, khối lượng tăng đối với nông sản xuất khẩu 2001**

(thay đổi phần trăm so với năm 2000)



Nguồn: Tổng cục Hải quan và Tổng cục Thống kê.

14. Xuất khẩu của Việt Nam sang năm tới sẽ còn chịu nhiều áp lực hơn nữa. Thứ nhất, do giá dầu giảm vào cuối năm nay, toàn bộ tác động sẽ chỉ bộc lộ trong năm tới, khi thu nhập từ xuất khẩu dầu thô có thể sẽ giảm khoảng 20%. Thứ hai, sự suy giảm toàn cầu, mà chủ yếu là do giảm đầu tư vào những ngành công nghệ cao, hiện lại kéo theo sự suy giảm lòng tin của người tiêu dùng ở cả ba nền kinh tế chính - Mỹ, Nhật Bản, và Liên minh Châu Âu - và do đó làm giảm nhu cầu về hàng tiêu dùng trong năm tới. Điều này có nghĩa là nhiều mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam - may mặc, giày dép, hải sản, đồ uống, và các mặt hàng tiêu dùng khác - sẽ bị ảnh hưởng trong năm 2002. Giá nông sản xuất khẩu cũng có khả năng tiếp tục giảm.

15. Đầu tư nước ngoài. Nguồn cung ứng vốn đầu tư nước ngoài trên thế giới có khả năng sẽ giảm 40% năm nay - mức giảm mạnh nhất trong ba thập kỷ trở lại đây. Đồng á đã tránh được suy giảm này - chủ yếu là nhờ tính hấp dẫn của Trung Quốc, nhưng Việt Nam chưa có khả năng hưởng được sự gia tăng đầu tư như mong đợi.

**Việt Nam nên phản ứng thế nào trước tình hình kinh tế toàn cầu hiện nay?**

16. Chèo lái để định hướng trong bối cảnh suy giảm toàn cầu này đòi hỏi phải khéo léo và quyết tâm. Mặc dù kinh tế toàn cầu hiện nay đang tạo ra những nguy cơ lớn cho các mục tiêu phát triển của Việt Nam, nhưng nó cũng có thể đem lại một cơ hội. Nếu làm tốt,

năm nay và năm sau sẽ là một cơ hội hiếm có để tăng khả năng cạnh tranh và vị thế của Việt Nam trong thập kỷ tới. Vấn đề ở chỗ liệu Việt Nam có nhanh chóng nắm bắt được những cơ hội này không. Có bốn loại biện pháp nên được tiến hành nhằm mục đích này.

17. Thứ nhất, thực hiện nhanh hơn nữa chương trình cải cách cơ cấu mới thông qua gần đây. Tăng trưởng toàn cầu chậm lại sẽ đòi hỏi phải đẩy nhanh chương trình trong nước nhằm tạo khả năng cạnh tranh. Nếu thực hiện nhanh hơn những cải cách trong vòng 12 tháng tới - nhằm giảm chi phí và nâng cao khả năng lựa chọn cho các nhà xuất khẩu và đầu tư nhân - có lợi nhiều cho Việt Nam, thì tốt hơn là tiến hành cũng những biện pháp này trong 12 tháng tới. Đó là do nhiều công ty quốc tế đã chấm dứt những hợp đồng nhập khẩu trước kia, do nhu cầu giảm, nhất là kể từ sự kiện 11/9 và sau đó. Nhiều công ty còn đang suy tính lại về địa điểm và chiến lược thương mại của mình. Tình hình này khiến Việt Nam, một nước mới xuất khẩu hàng công nghệ phẩm, dễ có cơ hội thâm nhập những thị trường này ngay bây giờ, chứ không phải sau này, khi những công ty này đã quyết định song những hợp đồng và chiến lược thương mại.

18. Điều này sẽ đặc biệt quan trọng cho những biện pháp mở cửa cho khu vực tư nhân và thúc đẩy xuất khẩu. Những biện pháp cụ thể nhằm giúp khu vực tư nhân - như sửa đổi luật ngân hàng nhằm giảm những hạn chế về tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ của tư nhân, sửa đổi luật đất đai nhằm cho phép dễ dàng tiếp cận đất đai hơn, xoá bỏ những hạn chế về cấp phép kinh doanh hiện nay ở những ngành khác nhau, và tạo điều kiện thành lập các hiệp hội kinh doanh tư nhân trong nước - đều có thể được thực hiện ngay bây giờ, hơn là về sau này. Hội nghị Trung ương dự kiến họp vào tháng 2-2002 để bàn về chính sách đối với khu vực tư nhân là đặc biệt đúng lúc và có thể thúc đẩy mạnh mẽ đầu tư của tư nhân trong năm 2002 và sau đó.

19. Thứ hai, xác định Việt Nam là một nơi an toàn và hiệu quả để đầu tư. Tính bất chắc về kinh tế và chính trị toàn cầu hiện nay buộc các nhà đầu tư nước ngoài phải suy tính lại chiến lược đầu tư toàn cầu của mình. Một số nước trong khu vực trở nên kém hấp dẫn hơn, trong khi số khác (như Trung Quốc, với việc gia nhập WTO), lại trở nên hấp dẫn hơn. Việt Nam cần cố gắng nhiều để được xếp vào loại nước thứ hai này. Một điều tra gần đây cho thấy Việt Nam được coi là nước “an toàn nhất” ở Châu Á, đây là một đánh giá có giá trị. Thách thức ở đây là phải đảm bảo vị thế xếp hạng về tính ổn định và minh bạch trong môi trường kinh doanh phù hợp với xếp hạng về an toàn này.

20. Trong năm qua đã có một số tiến bộ quan trọng về khía cạnh môi trường kinh doanh. Ba dự án đầu tư lớn trong ngành năng lượng - ba dự án đầu tư nước ngoài của tư nhân lớn nhất ở Việt Nam từ trước đến giờ - cuối cùng đã được ký kết, cho thấy rằng Việt Nam đang mở cửa ra cho đầu tư ở quy mô lớn. Và một số những thay đổi chính sách cụ thể - như giảm thuế thu nhập cá nhân, thay đổi trần lãi suất, quy định mới để chuyển đổi doanh nghiệp đầu tư nước ngoài thành công ty cổ phần - nhìn chung đã cải thiện tâm lý của các nhà đầu tư nước ngoài, và kéo theo là con số đáng kể những dự án đầu tư mới và mở rộng các dự án hiện hành.

21. Tuy nhiên, Việt Nam còn một quãng đường dài trước mắt phải đi trước khi có thể được coi là một địa điểm đầu tư lý tưởng. Điều đó không phải do đặc tính thiếu cạnh tranh vốn có, vì Việt Nam có thể trở thành một nước có tính cạnh tranh cao nếu môi trường chính sách ngày càng được cải thiện. Nguyên nhân là Việt Nam còn đang bị mang tiếng là chậm trễ trong việc đưa ra quyết định và chi trả đủ minh bạch. Nếu Việt Nam muốn thu hút được FDI như mục tiêu đặt ra cho 2001-2005, những vấn đề về “quản lý nhà nước” cần được khắc phục song song với việc thực hiện chương trình cải cách chính sách cơ cấu.



22. Thứ ba, khai thác thị trường xuất khẩu Trung Quốc và Mỹ. Mỹ và Trung Quốc chính là những cơ hội tốt để mở rộng xuất khẩu ngay cả trong bối cảnh toàn cầu đang suy giảm. Việc phê chuẩn và thực hiện Hiệp định thương mại Việt-Mỹ để giảm thuế quan của Mỹ đánh vào hàng công nghiệp xuất khẩu của Việt Nam chính là một cơ hội lớn. Mặc dù nhu cầu nhập khẩu của Mỹ trở nên yếu, nhưng Việt Nam có thể tạo ra tăng trưởng xuất khẩu sang thị trường đó nếu tích cực chuẩn bị và hướng vào đúng những sản phẩm mục tiêu. Trung Quốc dự kiến sẽ tăng trưởng nhanh trong năm 2002 và thập kỷ tới, đem lại cơ hội cho các nước Đông Nam Á, kể cả Việt Nam. Hiện nay, nhập khẩu của Trung Quốc từ các nước trong khu vực bằng mức nhập khẩu từ Nhật Bản, nhưng thị phần của Việt Nam trong thị trường Trung Quốc lại giảm. Những yếu tố tính gần đây về tác động của việc Trung Quốc gia nhập WTO đối với nhu cầu nhập khẩu của Trung Quốc cho thấy Việt Nam sẽ có cơ hội xuất khẩu lớn đối với một số mặt hàng. Liệu Việt Nam có thành công trong việc tận dụng những cơ hội này không còn tùy thuộc vào nỗ lực thâm nhập thị trường Trung Quốc và tốc độ cải cách mà Việt Nam tiến hành nhằm là một phần trong quá trình hội nhập WTO của bản thân mình.

23. Thứ tư, cần có biện pháp giải quyết tình hình sút giảm thu nhập ở nông thôn. Giá nông sản giảm sút đã gây tổn hại nhiều đến nông dân nghèo. Trong số 40% nghèo nhất trong dân số, gần một nửa là người thuần sản xuất và bán lúa gạo, nửa còn lại sản xuất những mặt hàng khác (như cà phê). Khi Việt Nam tiếp tục mở cửa nền kinh tế, đất nước sẽ dễ chịu tổn hại do biến động trong giá nông sản thế giới hơn. Những nước khác đã áp dụng những kỹ thuật quản lý rủi ro (tự bảo hiểm), mà Việt Nam cũng cần phải cân nhắc. Ngoài ra, tất nhiên, đa dạng hóa nông nghiệp hơn nữa có thể giúp ích đáng kể, thông tin thị trường và giá cả tốt hơn cho nông dân cũng vậy. Chính phủ đã đi đúng hướng trong việc tăng thêm nguồn lực cho nông thôn và có lẽ chính sách tài chính công nói chung đôi chút là giải pháp ngắn hạn tốt. Những cân nhắc về độ ổn định của khu vực ngân hàng đã loại bỏ khả năng mở rộng tín dụng trong nước. Tuy nhiên, thu ngân sách năm nay tăng nhanh hơn dự kiến (nhất là thu từ ngành dầu khí) trong khi chi ngân sách lại không theo kịp tiến độ. Do đó, dự kiến thâm hụt ngân sách sẽ thấp hơn so với kế hoạch. Vậy nên có cơ hội để tăng chi ngân sách năm 2002, trong điều kiện mức nợ vẫn trong phạm vi trả được và tỷ suất lợi nhuận từ các dự án cơ sở hạ tầng công cộng cũng như chi thường xuyên của nhà nước vẫn cao. Thực hiện nhanh hơn các dự án công cộng cũng sẽ tăng tốc độ giải ngân ODA. Hiện đang có cơ chế để chuyển vốn nhanh hơn và hiệu quả hơn cho các cấp chính quyền địa phương.

24. Tuy nhiên, để thực hiện chính sách nói chung ngân sách trong năm tới, cần phải chuẩn bị từ bây giờ các chương trình phản ánh những ưu tiên chiến lược và chi tiêu để tạo việc làm. Cũng cần có nỗ lực đặc biệt để đảm bảo cơ chế trách nhiệm giải trình, áp dụng cho những chương trình chi tiêu mới, và điều này có thể phù hợp với những nỗ lực hiện nay nhằm cải thiện quản lý tài chính và trách nhiệm giải trình.

#### **Viễn cảnh ngắn hạn và triển vọng tài trợ từ nước ngoài.**

25. Viễn cảnh ngắn hạn của Việt Nam đối với tăng trưởng vẫn tốt, mặc dù có những bất chắc trong ngắn hạn bao trùm lên kinh tế toàn cầu. Điều này là do những yếu tố bên trong thúc đẩy tăng trưởng hiện đang thuận lợi hơn so với trong 3 năm qua, và do ổn định kinh tế vĩ mô vẫn tiếp tục được duy trì. Kết quả kinh tế vĩ mô trong năm 2001 tương đối sát với dự kiến, mặc dù môi trường bên ngoài xấu đi nhiều. Tăng trưởng tuy thấp hơn mức dự kiến nhưng Việt Nam theo dự báo sẽ là nước có mức tăng trưởng cao thứ hai trong số các nền kinh tế lớn trong khu vực, cả năm nay và năm sau. Các chỉ số về bán lẻ và sản xuất

công nghiệp tiếp tục tăng trong GDP thực tế, với hoạt động kinh tế chủ yếu do cầu trong nước tạo ra, bao gồm cả sự tăng vọt về đầu tư nhân, sau khi bầu không khí kinh doanh được cải thiện. Với nhập khẩu được nối lỏng đôi chút trong năm nay và có cải thiện khiêm tốn về đầu tư nước ngoài, cán cân đối ngoại vẫn còn thuận lợi. Các biện pháp ngắn hạn được đề xuất sẽ không chỉ giúp Việt Nam đạt được tỷ lệ tăng trưởng cao hơn trong năm 2002, mà còn tạo cho Việt Nam vị trí thuận lợi khi kinh tế thế giới phục hồi hoàn toàn trở lại - dự kiến vào năm 2003.

26. Yêu cầu tài trợ từ bên ngoài. Tổng yêu cầu tài trợ từ nước ngoài dự kiến sẽ tăng khi Việt Nam tham gia tích cực hơn vào quá trình phục hồi của kinh tế thế giới. Chi phí ngân sách cho cải cách và tăng trưởng nhập khẩu - do đầu tư nhiều hơn và mức sản lượng cao hơn, đều cần được tài trợ. Mặc dù điều cốt yếu là phải có tăng trưởng cao hơn về kim ngạch xuất khẩu, song luồng vốn đổ vào - đặc biệt là đầu tư trực tiếp nước ngoài và viện trợ nước ngoài - u đãi - cũng sẽ đóng vai trò quan trọng để giúp Việt Nam đuổi kịp những nước láng giềng tiên tiến hơn của mình. Điều này cũng giúp giảm thiểu đi vay thương mại, để Việt Nam có thể tiếp tục duy trì nghĩa vụ trả nợ thấp và bền vững hiện nay.

**Bảng 2. Cán cân vãng lai (tỷ đô la)**

Hạng mục	Sơ bộ				
	2000	2001	Dự báo 2002	Dự báo 2003	Dự báo 2004
Xuất khẩu (fob)	14,5	15,3	16,1	18,1	20,5
Nhập khẩu (fob)	14,0	14,9	16,4	18,9	21,1
Cán cân thương mại	0,5	0,4	-0,3	-0,8	-0,6
Dịch vụ, thu nhập đầu tư, chuyển giao (ròng)	0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,2
<b>Cán cân vãng lai (không kể viện trợ)</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,9</b>
<b>Tỷ lệ % so với GDP</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,7</b>
Hạng mục ghi nhớ:					
Tỷ lệ tăng (%):					
Kim ngạch XK	25,0	7,0	5,0	12,0	13,0
Kim ngạch NK	35,0	6,0	10,0	15,0	11,0

Nguồn: Số liệu thực tế, các cơ quan Việt Nam và ước tính của IMF và NHTG.

Chú thích: các con số được làm tròn.

27. Để hỗ trợ chi phí cải cách và yêu cầu nhập khẩu, Việt Nam sẽ cần lượng giải ngân - hoặc tổng luồng vốn chảy vào - khoảng 2,7 tỷ đô la trong năm tới. Hơn một nửa trong số này sẽ phải lấy từ nguồn tài trợ - u đãi, hay vốn ODA, dựa vào mức giải ngân cao hơn của lượng còn tồn hiện nay trong những dự án viện trợ hiện hành được giải ngân, và nửa còn lại là FDI và vay không - u đãi. FDI và luồng vay thương mại ước tính sẽ lên tới 1,2 tỷ đô la trong năm 2002 (cả vốn góp và vốn vay), do có những dự án lớn trong ngành năng lượng mới được duyệt. Những dự án này dự kiến sẽ bao gồm các khoản vay lên tới khoảng 400 triệu đô la. Các khoản vay không - u đãi, không liên quan đến FDI, dự kiến sẽ không quá 200 triệu đô la.

28. Tuy nhiên, ngay cả khi tăng giải ngân trong các dự án viện trợ, vẫn cần hỗ trợ giải ngân nhanh trong viện trợ - u đãi. Khoản Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) của Ngân hàng Thế giới và Thẻ thức Giảm nghèo và Tăng tr- ởng (PRGF) của Quỹ Tiền tệ Quốc tế dự kiến sẽ giải ngân tổng cộng khoảng 270 triệu đô la trong năm 2002 để đáp ứng những yêu cầu tài trợ từ bên ngoài. Giải ngân từ phía Anh, Thụy Điển, Đan Mạch, và Hà Lan - những n- ớc mới đồng ý đồng tài trợ cho Tín dụng PRSC - 1, và từ các ch- ơng trình cho vay của Ngân hàng Phát triển Châu á (ADB) dự kiến cũng sẽ đ- ợc thực hiện.

### III. THỰC HIỆN CẢI CÁCH CƠ CẤU (CH ỜNG 3)

29. Trong vòng 12 tháng qua đã có tiến bộ đáng kể trong cải cách cơ cấu. Sau khi đ- ợc Đại hội Đảng 9 thông qua Chiến l- ợc phát triển kinh tế-xã hội 10 năm vào tháng 4 năm 2001, Việt Nam đã đạt đ- ợc thoả thuận với Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế về một ch- ơng trình nhiều năm gồm những biện pháp cụ thể liên quan đến quản lý kinh tế vĩ mô, cải cách ngân hàng và doanh nghiệp nhà n- ớc (DNNN), chính sách th- ơng mại, cải thiện môi tr- ởng cho doanh nghiệp t- nhân, và quản lý chi tiêu công<sup>3</sup>.

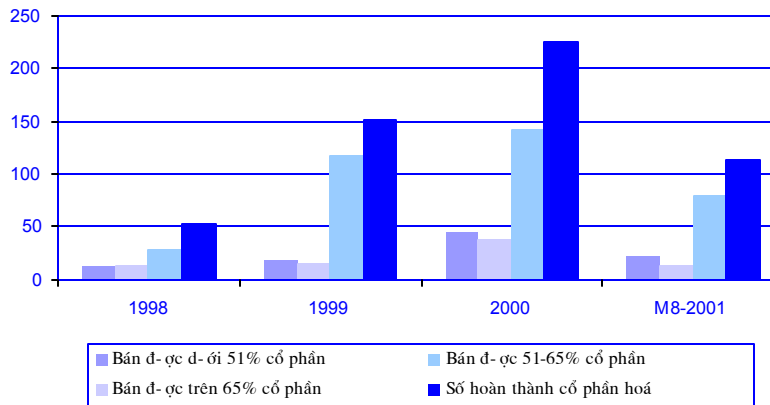
30. Tiến độ thực hiện. Việc thực hiện các ch- ơng trình cải cách trên đ- ợc thực hiện khá tốt, trừ phần cải cách DNNN. Các biện pháp cải cách th- ơng mại và phát triển khu vực t- nhân đ- ợc thực hiện đúng tiến độ. Thực tế, cải cách th- ơng mại còn đ- ợc thực hiện nhanh hơn dự kiến khi hạn chế định l- ợng đối với nhập khẩu đ- ợc bãi bỏ đối với 7 mặt hàng, thay vì 2 nhóm nh- trong lịch trình ban đầu. Cải cách ngân hàng chậm vào những tháng đầu, nh- ng hiện đã lấy lại đ- ợc đà. Việc cơ cấu lại các ngân hàng th- ơng mại cổ phần tiến triển tốt -- đã có thêm các ngân hàng TMCP phải đóng cửa hoặc sát nhập và giảm số ngân hàng TMCP đi hơn một phần ba số ngân hàng có năm 2000. Việc cơ cấu lại 4 ngân hàng TMQD cũng tiến triển sau khi bắt đầu chậm, và kiểm toán tài chính đối với 4 ngân hàng TMQD trong năm 2000, dựa vào các tiêu chuẩn kế toán quốc tế, dự kiến sẽ hoàn tất vào tháng Giêng năm sau. Các kế hoạch chi tiết về cơ cấu lại các ngân hàng TMQD, với việc tái cấp vốn theo từng giai đoạn và có điều kiện, đã đ- ợc thông qua, cho phép các ngân hàng TMQD thực hiện các kế hoạch cơ cấu lại của mình.

31. Việc thực hiện cải cách DNNN là rất chậm và nếu không đ- ợc chấn chỉnh trong 2 tháng tới, sẽ thực sự có nguy cơ là đến tháng 5-2002 sẽ không đạt đ- ợc các mục tiêu cho 12 tháng trong cải cách DNNN. Số DNNN đ- ợc cổ phần hoá trong năm nay ít hơn so với số hoàn thành trong 2 năm tr- ớc (Hình 3). Việc thành lập quỹ an sinh xã hội và ban hành Nghị định sửa đổi nhằm cải thiện quá trình cổ phần hoá bị chậm mất 4 tháng so với lịch trình, và dự kiến sẽ đ- ợc ban hành vào giữa tháng 12-2001.

32. Sự chậm lại này một phần là do các nhà quản lý còn chờ kết quả của Hội nghị Trung - ơng họp vào tháng 8 về cải cách DNNN. Và giờ đây, khi Hội nghị Trung - ơng đã phê chuẩn ch- ơng trình cải cách DNNN, lịch trình đề ra cho những hành động cụ thể trong cải cách DNNN đã đ- ợc công bố, và đã có những cơ chế tăng c- ờng thực hiện, nên chính phủ đang có những nỗ lực thống nhất, kể cả việc đánh giá và giám sát hàng tháng đối với tiến độ, để chấn chỉnh sự chậm trễ này.

<sup>3</sup> Ban Giám đốc IMF đã phê chuẩn ch- ơng trình Giảm nghèo và Tăng tr- ởng (PRGF) vào tháng 4 năm 2001 và Ban Giám đốc WB đã phê chuẩn khoản Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) vào tháng 6 năm 2001. Phụ lục 3.1 mô tả các hành động cải cách dự kiến thực hiện trong mỗi cấu phần của ch- ơng trình của Chính phủ đ- ợc PRSC hỗ trợ.

**Hình 3: Số doanh nghiệp hoàn thành cổ phần hoá với cổ phần bán ra đa số và thiếu số**



Nguồn: Ban chỉ đạo Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp Trung - ơng.

33. Cơ chế thực hiện. Chính phủ đã thành lập một ban chỉ đạo cấp cao do một Phó Thủ t- ớng đứng đầu để giám sát thực hiện ch- ơng trình cải cách đã thông qua. Ban này do một tổ công tác trong Văn Phòng Chính phủ và một ban th- ký thuộc Ngân hàng Nhà n- ớc Việt Nam hỗ trợ. Tuy nhiên cần gấp rút phân công nhiệm vụ cho từng thành viên cá nhân trong tổ công tác và ban th- ký cũng nh- tuyển chọn biên chế. Khi ch- ơng trình cải cách đ- ợc triển khai và mở rộng, cũng sẽ cần có một cơ quan có tính th- ờng trực hơn, có các cán bộ chuyên trách đủ thẩm quyền, chịu trách nhiệm phối hợp thực hiện cải cách cũng nh- liên tục đánh giá tác động của cải cách.

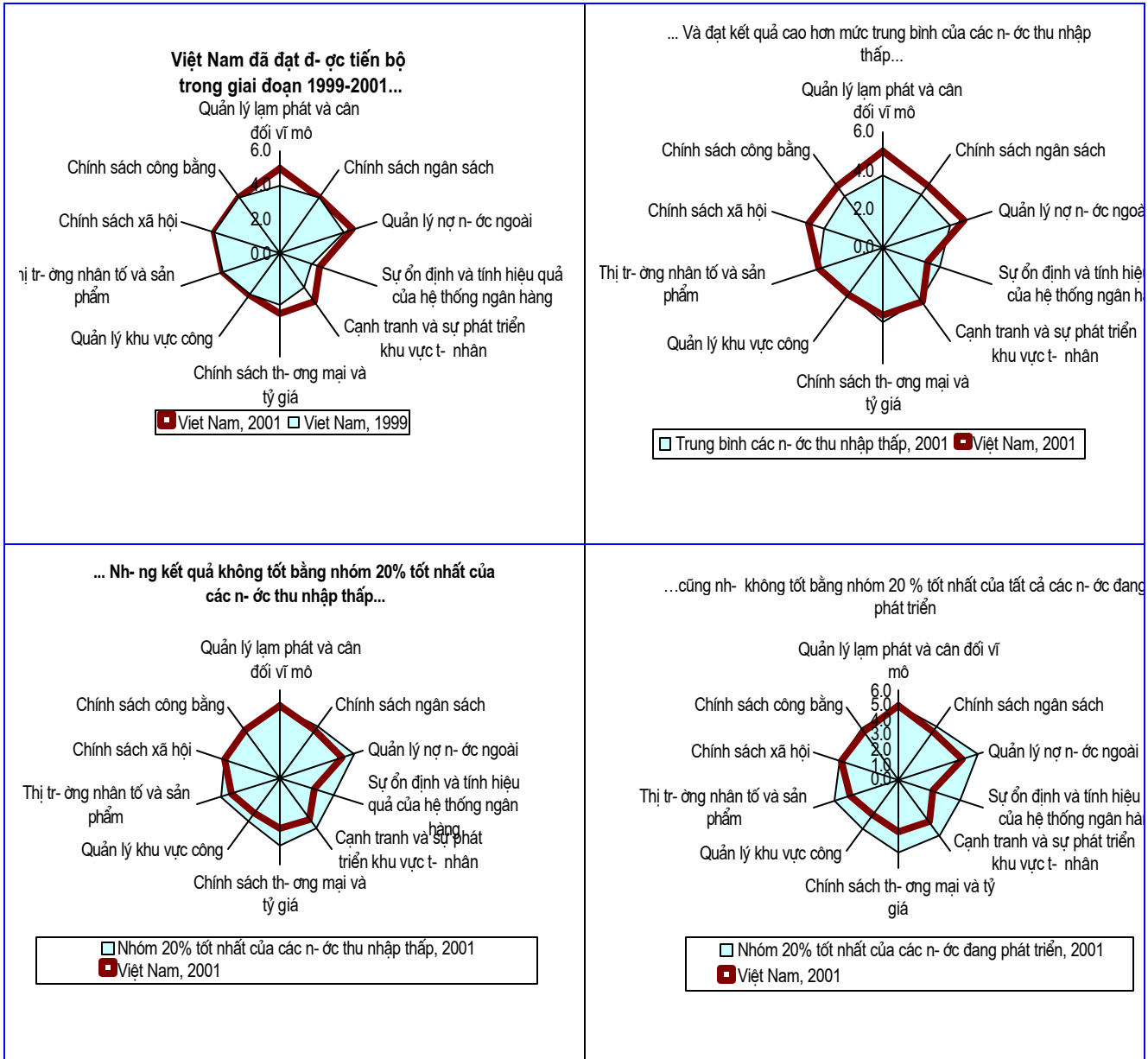
Những tác động dự kiến của ch- ơng trình cải cách theo kế hoạch.

34. Ch- ơng trình cải cách chính sách cơ cấu mới đ- ợc thông qua sẽ có tác động tích cực mặc dù sẽ có vấn đề về lao động dôi d- từ khu vực DNNN. Bốn khía cạnh tác động sẽ đ- ợc xem xét trong báo cáo này là: i) tác động lên chế độ chính sách và khuyến khích nói chung ở Việt Nam so với các n- ớc khác; ii) tác động của môi tr- ờng đầu t- liên tục đ- ợc cải thiện tới quá trình tạo công ăn việc làm của những doanh nghiệp t- nhân vừa và nhỏ; iii) tác động của cải cách th- ơng mại tới tăng tr- ờng và giảm nghèo, có sử dụng mô hình mô phỏng cân bằng tổng thể; iv) tác động tới thất nghiệp trong ngắn hạn do cắt giảm lao động từ khu vực DNNN, và những ch- ơng trình giảm thiểu tác động cần thiết.

35. **Môi tr- ờng chính sách của Việt Nam so với các n- ớc khác.** Việt Nam đã cải thiện đáng kể môi tr- ờng chính sách và thể chế của mình trong những năm gần đây, và hiện nay t- ơng đối tốt hơn so với mức trung bình của các n- ớc thu nhập thấp. Điều này đ- ợc thể hiện trong Hình 4, dựa trên đánh giá giữa các n- ớc mà Ngân hàng Thế giới tiến hành hàng năm. Khi so sánh Việt nam với mức trung bình của nhóm phân năm (20%) cao nhất của các n- ớc thu nhập thấp và nhóm phân năm cao nhất của tất cả các n- ớc đang phát triển, Việt Nam đã có tiến bộ hơn về mặt quản lý vĩ mô và chính sách công bằng xã hội, nh- ng còn thua kém trong lĩnh vực chính sách cơ cấu và quản lý khu vực công. Việt Nam cũng đứng sau Trung Quốc trong cả hai lĩnh vực này. Tuy nhiên, thực hiện thành công cải cách cơ cấu và cải cách chi tiêu công, cũng nh- thực hiện những hành động cụ

thể mới khởi x- ống trong quản lý nhà n- ốc (xem d- ối đây) sẽ đ- a Việt Nam lại gần hơn với nhóm những n- ốc đang phát triển có thành tích tốt.

**Hình 4: Thành quả về chính sách và thể chế của Việt Nam so với các n- ốc <sup>(1)</sup>**



(1) So sánh này dựa trên đánh giá nội bộ hàng năm của Ngân hàng Thế giới về chất l- ợng chính sách và khuôn khổ thể chế của mỗi n- ốc. Đánh giá này đ- ợc tiến hành đối với 20 chỉ tiêu: 4 chỉ tiêu liên quan đến quản lý kinh tế, 6 chỉ tiêu liên quan đến chính sách cơ cấu, 5 chỉ tiêu liên quan đến chính sách công bằng xã hội, và 5 liên quan đến quản lý khu vực công. Các đồ thị này dựa trên đánh giá 10 trong số những chỉ tiêu đó. Đ- ờng bao càng nằm xa trung tâm đồ thị, thì chất l- ợng và số điểm cho mỗi chỉ tiêu càng cao.

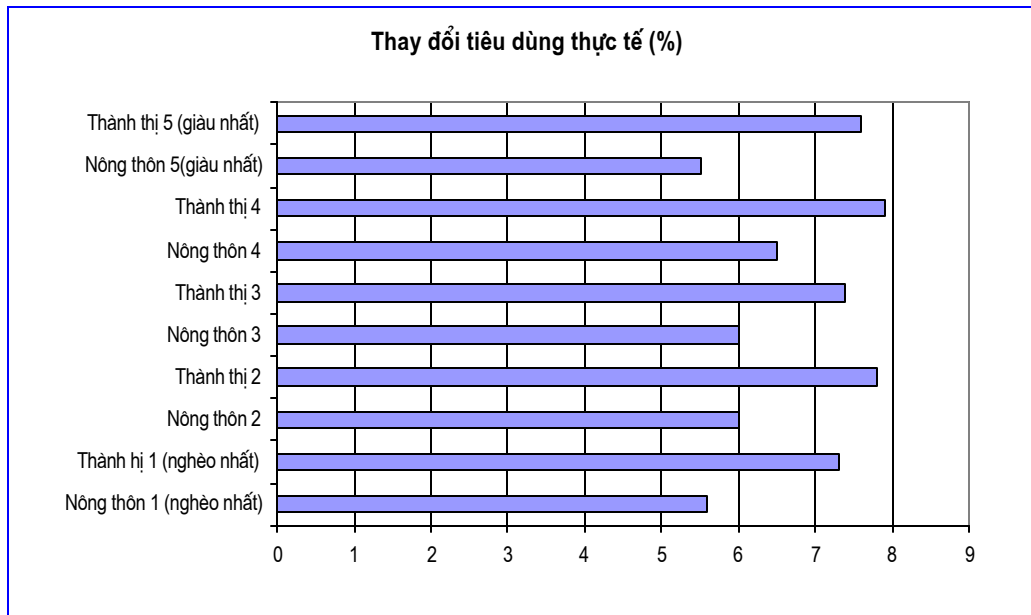
36. Tác động trung hạn tới việc làm của khu vực t- nhân trong n- ớc. Cải thiện môi trường chính sách cho khu vực t- nhân trong n- ớc của Việt Nam trong 2 năm qua tỏ ra có những kết quả rất ấn tượng. Kể từ khi Luật Doanh nghiệp có hiệu lực từ tháng Giêng năm 2000, trung bình mỗi tháng có 1.200 doanh nghiệp vừa và nhỏ của t- nhân được đăng ký. Một điều tra gần đây do Ngân hàng Thế giới-Viện QLKTU-Bộ LĐTBXH tiến hành cho thấy 70% trong số những doanh nghiệp mới đăng ký này là doanh nghiệp thành lập mới, và thực tế là các phần mới của đầu t- trong n- ớc. Bằng chứng của hai năm qua cho thấy rằng số việc làm trong các doanh nghiệp t- nhân vừa và nhỏ đã tăng khoảng 30% một năm và việc làm trong những doanh nghiệp t- nhân trong công nghiệp chế tạo tăng 35% một năm. Mức tăng trưởng việc làm mạnh nhất là trong số các doanh nghiệp vừa và nhỏ có trên 100 lao động. Đó là sự phát triển rất đáng khích lệ gần đây. Dựa vào những kết quả nghiên cứu này và một số nghiên cứu khác về phản ứng từ phía cung, điều rõ ràng là nếu Chính phủ cải thiện một cách có hệ thống môi trường đầu t- cho t- nhân trong n- ớc và thay đổi thái độ đối với doanh nghiệp t- nhân ở cấp chính quyền địa phương thì số việc làm tạo ra sẽ rất lớn. Theo kinh nghiệm của Trung Quốc trong lĩnh vực này suốt thập kỷ qua cho thấy số việc làm trong các doanh nghiệp t- nhân vừa và nhỏ trong n- ớc đã tăng từ 1 triệu lên khoảng 10 triệu trong thập kỷ tới – chiếm gần 20% tổng lực lượng lao động. Mức tăng trưởng ngoạn mục này không chỉ do nỗ lực mạnh mẽ, mà còn là điều kiện cần nếu chính phủ muốn đạt mục tiêu tăng trưởng việc làm và công nghiệp hoá.

37. Tác động trung hạn của cải cách thương mại tới tăng trưởng và nghèo đói. Khi hoàn tất những cải cách thương mại mới được thông qua gần đây sẽ làm tăng việc làm, thu nhập và tiêu dùng của mọi nhóm thu nhập trong trung hạn<sup>4</sup>, mặc dù một số hộ có thể sẽ bị thất nghiệp ngắn hạn, do phân bố lại lao động giữa các ngành. Mô phỏng tác động trung hạn của một chương trình cải cách thương mại tham vọng hơn so với chương trình được duyệt cho 3 năm (tức là giảm tất cả các loại thuế nhập khẩu xuống 5%) và sử dụng số liệu của Điều tra mức sống dân cư Việt nam (VLSS) 1997-98 khẳng định rằng mọi nhóm thu nhập đều được hưởng lợi trong trung hạn.

---

<sup>4</sup> Khi đã hoàn thành các nghiên cứu trung hạn cụ thể sẽ cho phép khẳng định được bản chất và mức độ của những trở ngại trong di chuyển hành hoá, lao động và vốn và do đó thấy được tác động của chúng lên phân phối lợi ích theo vùng.

**Hình 5: Tác động có thể của cải cách thương mại tới tiêu dùng của 10 nhóm thu nhập**



Nguồn: Phụ lục 3.3.

38. Chi tiêu của tất cả 10 nhóm hộ - 5 nhóm thành thị và 5 nhóm nông thôn - không những tăng mà còn được phân phối đồng đều hơn giữa các nhóm, như cho thấy ở Hình 5<sup>5</sup> và tỷ lệ nghèo giảm ở cả nông thôn và thành thị. Kết quả này đòi hỏi phải có sự phân bổ lại đáng kể đầu ra giữa các ngành. Tất cả các ngành nông nghiệp đều tăng khi giảm mức bảo hộ nhập khẩu ở các ngành khác, trong đó “cây trồng khác” và “chăn nuôi” tăng mạnh nhất. Các ngành định hướng xuất khẩu như “chế biến thực phẩm” và “dệt may” cũng sẽ tăng sản lượng đáng kể, mặc dù gia tăng cạnh tranh thị trường thứ ba có thể giảm bớt tác động này. Tính trung bình, lao động tăng trong các ngành được mở rộng sẽ bù cho phần lao động giảm trong các ngành trước đây được bảo hộ, nay phải cạnh tranh với nhập khẩu.

39. Tác động thất nghiệp ngắn hạn và các biện pháp giảm thiểu. Chương trình cải cách sẽ dẫn đến tình trạng thất nghiệp chuyển tiếp ở mức vừa phải, trong khi những lao động dôi ra phải tìm việc làm mới trong những ngành được mở rộng<sup>6</sup>. Có thể không tránh khỏi có lao động dôi ra trong những ngành phải cạnh tranh với hàng nhập khẩu như giấy, xi măng, hoá chất, thép, hàng điện máy và thiết bị, khi giảm bảo hộ. Cũng tương tự, khi DNNN cổ phần hoá hoặc được đem bán, chủ sở hữu mới phải tạo ra nhiều lợi nhuận hơn, và sẽ phải sa thải bớt nhân công ở những ngành thừa nhân công như giao thông vận tải, dầu khí, xây dựng, thép, than, khoáng sản, cũng như máy móc các loại<sup>7</sup>.

40. Chính phủ đã thiết kế lại quỹ an sinh để giúp giảm thiểu tác động do mất việc đối với người lao động trong DNNN. Quỹ này sẽ cung cấp các khoản trợ cấp bồi thường nhiều hơn so với quy định hiện hành trong bộ luật lao động nhằm khuyến khích tự nguyện thôi việc cũng như để bảo vệ người lao động trong giai đoạn có những biện pháp

<sup>5</sup> Có 10 nhóm thu nhập trong mô hình CGE được sử dụng - 5 nhóm nông thôn và 5 nhóm thành thị.

<sup>6</sup> Xem phụ lục 3.3.

<sup>7</sup> Xem Belser và Rama (2000) về ước tính sát thực cho số dôi ra khi chuyển quyền sở hữu.

cải cách mạnh mẽ trong 3 năm tới. Mức trợ cấp mới sẽ đảm bảo cùng mức hỗ trợ tài chính cho mọi lao động dôi d- , bất kể d- ới hình thức cải cách nào (cổ phần hoá, đa dạng hoá sở hữu, thanh lý, cơ cấu lại, giảm bảo hộ, v.v.). Đồng thời sẽ khuyến khích những ng- ời lao động trẻ chuyển sang làm việc trong khu vực t- nhân, và tránh tác hại lên số lao động nữ bị dôi d- , khoản trợ cấp sẽ bao gồm khoản trọn gói lớn

#### IV. XÂY DỰNG NỀN QUẢN LÝ NHÀ N- ỐC HIỆN ĐẠI (CH- ONG 4)

41. Chính phủ đã nhận thức đ- ợc rằng xây dựng những cơ cấu quản lý nhà n- ốc hiện đại là nền tảng để Việt Nam chuyển đổi thành công sang kinh tế thị tr- ờng. Khó có thể thực hiện đ- ợc cải cách và phân bổ kinh phí nhà n- ốc một cách có hiệu quả và bền vững nếu không có bộ máy hành chính công mạnh mẽ và vận hành tốt. Nền kinh tế nhiều thành phần cũng không thể tăng tr- ờng nhanh và bền vững nếu không có cam kết mạnh mẽ xây dựng hệ thống pháp quyền và hệ thống toà án độc lập

42. Ch- ong trình tổng thể về cải cách hành chính. Chính phủ đã công bố một Ch- ong trình tổng thể về cải cách hành chính (CCHC) trong năm nay, bao gồm 4 lĩnh vực có liên quan: (i) cơ cấu lại tổ chức, (ii) cải cách nguồn nhân lực, (iii) cải thiện thể chế và (iv) quản lý tài chính công. Bảy ch- ong trình quốc gia đã đ- ợc thành lập để thực hiện quá trình này, mỗi ch- ong trình lại thuộc sự chủ trì của một cơ quan chính phủ cụ thể (xem Khung 1)<sup>8</sup>. Hai trong số các ch- ong trình đó - cải thiện thể chế và cải cách tài chính công - đ- ợc gắn chặt với những công việc hiện đang do Bộ T- pháp (nh- đánh giá nhu cầu pháp luật và chiến l- ợc) và Bộ Tài chính tiến hành (nh- cải cách quản lý chi tiêu công) và cả hai đều đ- ợc bàn d- ới đây.

#### Khung 1: Ch- ong trình tổng thể CCHC 2001-2010: 4 Nội dung và 7 Ch- ong trình

##### Tái cơ cấu tổ chức:

1. Xác định lại vai trò, chức năng và cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà n- ốc (Cơ quan chủ trì: Ban Tổ chức Cán bộ chính phủ và Văn phòng Chính phủ)
2. Hiện đại hoá nền hành chính nhà n- ốc (Cơ quan chủ trì: Văn phòng Chính phủ )

##### Cải cách nguồn nhân lực

3. Tinh giản biên chế (Cơ quan chủ trì: Ban Tổ chức Cán bộ chính phủ)
4. Xây dựng, nâng cao chất l- ợng đội ngũ cán bộ, công chức (Cơ quan chủ trì: Ban Tổ chức Cán bộ chính phủ và Học viện quản lý hành chính quốc gia).
5. Cải cách tiền l- ơng (Cơ quan chủ trì: Ban Tổ chức Cán bộ chính phủ)

##### Cải cách tài chính công

6. Đổi mới cơ chế quản lý tài chính trong khu vực công (Cơ quan chủ trì: Bộ Tài chính)

##### Xây dựng thể chế

7. Đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất l- ợng văn bản quy phạm pháp luật (Cơ quan chủ trì: Bộ T- pháp và Văn phòng Chính phủ).

<sup>8</sup> Hai hội thảo đầu về Ch- ong trình tổng thể này đã đ- ợc tổ chức ở Hạ Long vào tháng 9 và có sự tham dự của các cơ quan hữu quan của Chính phủ và các nhà tài trợ.



43. Thực hiện Chương trình tổng thể về CCHC hiện là một thử thách lớn. Nó đòi hỏi có sự lãnh đạo mạnh mẽ và tham khảo ý kiến chặt chẽ với những bên hữu quan. Cần tiến hành rất nhiều nghiên cứu phân tích và thảo luận dựa trên những đánh giá trước đây, trước khi có thể áp dụng những biện pháp cải cách cụ thể ở một số lĩnh vực. Việc này phải bắt đầu bằng tổng kết lại những công tác đã tiến hành trong 4 báo cáo chuyên đề về cải cách hành chính nhằm xác định những lĩnh vực cần tiếp tục phân tích nhằm hoạch định những biện pháp cụ thể. Trong một vài lĩnh vực, những hành động đã đạt được nhất trí có thể cho tiến hành ngay.

44. Chương trình tổng thể về CCHC tạo một khuôn khổ tuyệt vời để cho phép tiếp tục huy động và sử dụng các nguồn tài trợ để hỗ trợ thực hiện CCHC. Tất cả các dự án hiện nay về CCHC do các nhà tài trợ giúp đang được đánh giá nhằm đảm bảo tính nhất quán và đồng bộ với Chương trình tổng thể về CCHC. Điều này sẽ giúp khắc phục những sự phân tán hiện nay và cải thiện việc hướng mục tiêu trong viện trợ. Tiếp tục trợ giúp kỹ thuật hiện có thể được cung cấp trong những cấu thành khác nhau của 7 chương trình quốc gia.

45. Xây dựng hệ thống pháp luật. Việt Nam cần một hệ thống pháp luật vận hành tốt để hỗ trợ cho việc chuyển đổi sang kinh tế thị trường hiện nay, và do đó đã khởi xướng ra một chiến lược chủ yếu nhằm xây dựng một hệ thống như vậy. Một đánh giá nhu cầu pháp luật và dự thảo chiến lược để xây dựng một hệ thống pháp luật như vậy vừa mới được hoàn thành<sup>9</sup> và quá trình thảo luận đi đến nhất trí về chương trình cải cách hiện đang diễn ra.

46. Dự thảo chiến lược này đề xuất những cải thiện đáng kể trong hệ thống pháp luật. Thứ nhất, nó xác định vấn đề pháp quyền để cho phép công dân có thể làm bất cứ những gì mà pháp luật không cấm, còn các cơ quan/bộ của nhà nước chỉ được phép làm những gì mà pháp luật cho phép. Thứ hai, nó đề xuất cho tòa án quyền độc lập hơn và cải thiện trong địa vị của thẩm phán. Thứ ba, nó gợi ý cần nâng cao tính minh bạch bằng cách yêu cầu công bố các văn bản pháp luật, các thủ tục hành chính và các quyết định của tòa án trên tờ *Công Báo*. Thứ tư, cần tăng cường vấn đề lập pháp bằng cách cải thiện kỹ năng của các đại biểu Quốc hội và định hướng lại việc giáo dục và đào tạo pháp luật cho mọi luật sư theo hướng dùng những phương pháp giải quyết vấn đề mang tính thực tiễn.

47. Đánh giá nhu cầu pháp luật và dự thảo chiến lược cho việc xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh cho Việt Nam sẽ được trình lên hội nghị của các cơ quan pháp luật nhà nước Việt Nam và các nhà tài trợ vào đầu tháng 3-2002 và sau đó báo cáo cuối cùng sẽ được trình lên Chính phủ để phê chuẩn chiến lược, kế hoạch hành động, và khuôn khổ hợp tác và phối hợp cho các nhà tài trợ quốc tế. Kế hoạch là nhằm để Chính phủ hoàn tất báo cáo tổng thể cùng với chiến lược và kế hoạch hành động nhằm xây dựng hệ thống pháp luật cho Việt Nam, sẽ được bàn tại hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ (CG) giữa kỳ năm 2002.

## V. CẢI THIÊN CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ CÔNG CỘNG (CHƯƠNG 5)

48. Cải cách quản lý chi tiêu công đã có những bước tiến hết sức đáng kể từ khi thông qua Luật Ngân sách năm 1997, nhưng còn nhiều việc cần phải làm. Việc xây dựng kế hoạch tổng đầu tư 5 năm và chương trình đầu tư công cộng (CTĐTCC) chi tiết tạo cơ hội

<sup>9</sup> Năm nhóm gồm các chuyên gia Việt Nam và nước ngoài đã cùng làm việc tích cực trong 6 tháng qua, trong một ban liên bộ do Bộ Tư pháp chủ trì, để hoàn thành đánh giá và một chiến lược dự thảo. Một hội thảo hiện đang được tổ chức để thảo luận về vấn đề này với đồng đạo các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam và các nhà tài trợ.

để cải thiện quá trình thực hiện ngân sách, đảm bảo đầu tư công cộng có chất lượng cao và gắn kết tốt hơn giữa phân bổ theo ngành với các chỉ tiêu phát triển.

49. Cải cách quản lý tài chính công toàn diện hơn. Đây cũng là thời điểm khẩn trương vì Chính phủ đã bày tỏ mong muốn chuyển sang một quá trình cải cách toàn diện hơn trong tài chính công. Sau gần hai năm phân tích và thảo luận, Việt Nam đã thông qua một chương trình gồm những biện pháp cải cách cụ thể trong chi tiêu công và quản lý ngân sách hồi đầu năm nay<sup>10</sup>. Bộ Tài chính hiện đang đề xuất những lĩnh vực khác cần phân tích và thảo luận nhằm triển khai và thực hiện chương trình cải cách quản lý tài chính công toàn diện hơn, không chỉ bao gồm chi tiêu công, mà còn cả các lĩnh vực: nợ Chính phủ, quản lý công sản và quản lý nguồn thu.

50. Tiến độ thực hiện cải cách chi tiêu công. Việt Nam đang thực hiện đúng tiến độ chương trình mới thông qua gần đây nhằm mở rộng khả năng tiếp cận các thông tin ngân sách, nâng cao tính toàn diện của các tài khoản ngân sách và cải thiện quá trình lập và thực hiện ngân sách. Các quy định cho phép công bố vào đầu năm tới những số liệu ngân sách chi tiết hơn, có chia ra những hạng mục như trong Báo cáo Đánh giá chi tiêu công, đã được thông qua. Đã tiến hành các công việc nhằm xây dựng cơ sở thông tin về mọi khoản thu và chi của các quỹ “bên cạnh ngân sách” và tổng hợp chúng lại. Ngoài ra, Bộ Tài chính đã quyết định áp dụng rộng rãi phương pháp khoán chi đã thí điểm ở TP Hồ Chí Minh nhằm phân cấp cũng như khôi phục chương trình thí điểm chi tiêu trung hạn theo ngành. Một hệ thống thông tin quản lý ngân sách mới gắn với cải cách ngân sách cũng đang được xây dựng nhằm cung cấp các thông tin kịp thời, đáng tin cậy và nhất quán về thực hiện ngân sách. Nhằm mục đích này, Kho bạc đã được giao là cơ quan tổng hợp và duy trì mọi tài khoản của nhà nước<sup>11</sup>.

51. Đảm bảo phân bổ hợp lý theo ngành. Có ít nhất 4 thay đổi trong các cơ chế thể chế và quy trình ngân sách có thể thúc đẩy sự phân bổ hợp lý theo ngành và giúp Việt Nam đạt những mục tiêu và chỉ tiêu phát triển, đó là:

- Quy trình đầu tư công cộng phải phân bổ nguồn vốn nhà nước để đảm bảo cung cấp các hàng hoá và dịch vụ mà những DNNN hoạt động sản xuất kinh doanh và khu vực tư nhân không cung cấp đủ. Do đó, đầu tư của những DNNN hoạt động sản xuất kinh doanh không được cấp nguồn ngân sách và tín dụng - ưu đãi (hoặc tín dụng nhà nước) nữa, điều này phù hợp với những nguyên tắc của chương trình cải cách DNNN của chính phủ. Việc này sẽ làm tăng nguồn vốn dành cho đầu tư vào cơ sở hạ tầng và phát triển con người.
- Quy trình phân bổ đầu tư từ nguồn ngân sách cho những ngành cụ thể phải được kết hợp với quá trình lập ra các mục tiêu và chỉ tiêu ưu tiên cho ngành của các bộ. Nhằm mục đích này, các bộ và các tỉnh, thành phố phải tính toán chi phí mà nhà nước cần bỏ ra để đạt được những mục tiêu đó, câu hỏi về khả năng đáp ứng kinh phí được giải quyết đầy đủ ngay từ khi đặt mục tiêu. Điều này đặc biệt đúng đối với những mục tiêu và chỉ tiêu đề ra từ quá trình soạn thảo Chiến lược tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo quốc gia.

<sup>10</sup> Công việc này cũng được Tín dụng Hỗ trợ giảm nghèo của Ngân hàng Thế giới hỗ trợ (xem chi tiết ở Phụ lục 3.1).

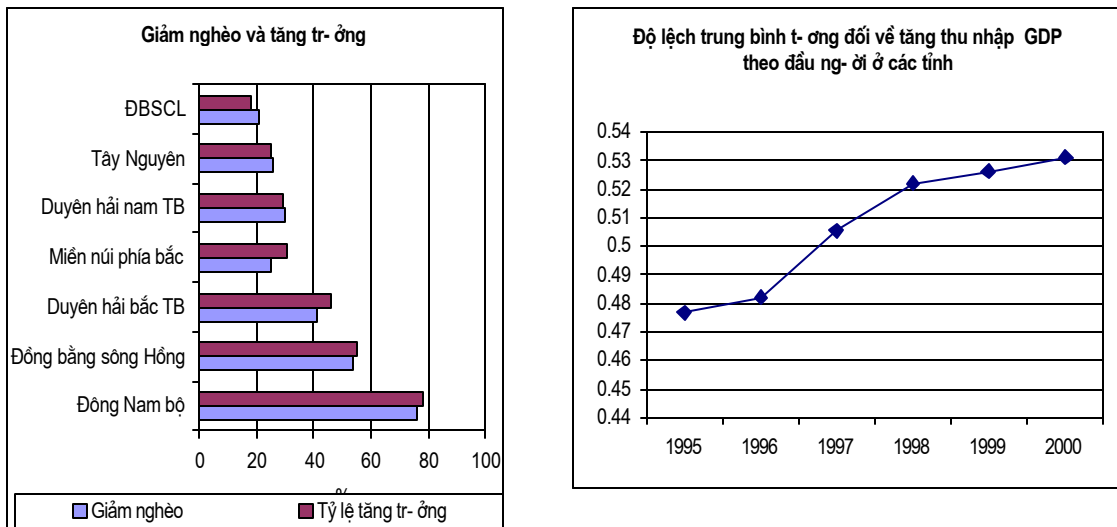
<sup>11</sup> Bộ Tài chính đang sử dụng một ma trận chi tiết về hành động, có lịch trình thực hiện cụ thể, không chỉ để tổ chức công việc của mình, mà còn để phối hợp sự hỗ trợ của các nhà tài trợ.

- Quy trình xác định phân bổ đầu t- công cộng theo ngành phải gắn chặt chẽ và rõ ràng với việc lập dự toán chi th- òng xuyên, vì nếu đầu t- của các ngành không đ- ợc đáp ứng đủ về chi th- òng xuyên, thì phần lớn đầu t- sẽ không đ- ợc sử dụng hiệu quả. Việc lập kế hoạch, phê duyệt và lập ngân sách đầu t- công cộng - ở cả cấp trung - òng và cấp tỉnh - cần tính đến rõ ràng khả năng kinh phí sẵn có đáp ứng nhu cầu chi th- òng xuyên của các dự án sắp đầu t-, nhất là chi cho vận hành và bảo d- òng.
- Phân tích lợi ích-chi phí một cách kỹ l- ỡng cho những dự án đầu t- lớn ở các ngành khác nhau phải là một bộ phận không thể tách rời trong quá trình lựa chọn dự án của trung - òng nhằm đảm bảo rằng kinh phí đ- ợc sử dụng cho những dự án đầu t- tốt nhất

52. Ch- ơng trình chi tiêu trung hạn cho các ngành. Chính phủ đã quyết định thực hiện thí điểm ch- ơng trình chi tiêu nhiều năm hoặc chi tiêu trung hạn cấp ngành để gắn chặt hơn tổng chi tiêu theo ngành với các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển, cũng gắn với chi đầu t- với chi th- òng xuyên. Đó là do tính phù hợp trong phân bổ theo ngành sẽ đ- ợc xét đoán tốt nhất trong bối cảnh tổng chi tiêu cho ngành (cả chi th- òng xuyên và chi đầu t-), vì cả hai loại hình này cùng quyết định đ- ợc việc cung ứng hàng hoá và dịch vụ. Do đó, các kế hoạch đầu t- ngành cho 5 năm cần đ- ợc gắn với ch- ơng trình chi tiêu th- òng xuyên 5 năm, và việc này phải đ- ợc lập lại hàng năm.<sup>12</sup>

53. Phân bổ hợp lý hơn giữa các vùng. Trong khi cả 7 vùng đều đ- ợc h- ưởng lợi do tăng tr- ờng và giảm nghèo, mức độ giảm nghèo ở Đồng bằng Sông Cửu Long, ở miền núi phía Bắc, duyên hải Bắc Trung bộ, và Tây Nguyên lại thấp hơn nhiều. Ba trong số 4 vùng này (trừ Đồng bằng sông Cửu Long) cũng là những vùng nghèo nhất, chiếm 2/3 tổng số tỉnh nghèo (những tỉnh có tỷ lệ nghèo cao hơn mức trung bình của cả n- ớc). Cũng có bằng chứng về chênh lệch trong tỷ lệ tăng tr- ờng GDP đầu ng- ời giữa các tỉnh ngày càng lớn (dựa vào số liệu có đ- ợc cho 5 năm) nh- cho thấy ở Hình 6.

**Hình 6: Thay đổi về tỷ lệ nghèo và chênh lệch về tăng tr- ờng**



Nguồn: NHTG, 1999

<sup>12</sup> Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính đã có sáng kiến - ớc tính chi th- òng xuyên cho một số ngành trong công tác lập kế hoạch 5 năm.

54. Tuy khó xác định được tầm quan trọng tương đối của những yếu tố giải thích sự chênh lệch về tăng trưởng GDP đầu người, nhưng những khác biệt về vốn và lao động sẵn có, cũng như năng suất giữa các tỉnh rõ ràng đóng vai trò nhất định. Khác biệt về cơ sở hạ tầng, dịch vụ xã hội, và thể chế cũng góp phần vào đây. Song những tỉnh nghèo phải nỗ lực nhiều hơn để tạo môi trường tốt hơn cho đầu tư nhân trong và ngoài nước và phân bổ kinh phí nhà nước để giải quyết những thiếu hụt nghiêm trọng về cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội trong tỉnh mình. Trung ương chỉ có thể đảm bảo rằng khuôn khổ đầu tư quốc gia là thuận lợi, giảm thiểu những rào cản về di chuyển hàng hoá, vốn và lao động giữa các tỉnh, và các cơ chế phân cấp ngân sách trung ương và địa phương đủ hỗ trợ cho những tỉnh nghèo.

55. Cuối cùng, có ba thay đổi trong cơ cấu thể chế hiện hành được kiến nghị. Thứ nhất, việc phân bổ trợ cấp cân đối ngân sách cho các tỉnh nghèo phải chuyển sang hệ thống dựa trên công thức, trong đó, với một công thức đơn giản, trợ cấp sẽ tỷ lệ thuận với dân số và tình trạng thiếu khả năng trang trải chi phí, và tỷ lệ nghịch với GDP bình quân đầu người, và sử dụng thêm một số chỉ tiêu khác về phúc lợi ví dụ như mức độ xa xôi hẻo lánh của địa phương. Thứ hai, các tỉnh phải có quyền tự chủ hơn trong sử dụng tổng kinh phí, và phải đi kèm với trách nhiệm giải trình lớn hơn cho việc sử dụng các kinh phí đó. Thứ ba, quá trình xác định quy mô tổng trợ cấp phải bao gồm cả các bộ trung ương và những tỉnh phải nộp thuế cho các khoản trợ cấp. Hiện nay chỉ có 5 tỉnh có số thu vượt chi và phải nộp phân chênh lệch đó lên trung ương để cân đối trợ cấp cho các tỉnh khác; do đó nếu mức tổng trợ cấp quá cao sẽ không khuyến khích những tỉnh giàu thúc đẩy mạnh mẽ quá trình cải cách.



## 1. CÁC MỤC TIÊU VÀ CHỈ TIÊU PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM

1.1. Chính phủ Việt Nam đã công bố quan điểm phát triển trong thập kỷ tới trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội, thể hiện cam kết mạnh mẽ đối với tăng trưởng, giảm nghèo và công bằng xã hội (World Bank, ADB và UNDP, 2000). Những chương trình hành động cụ thể để biến chiến lược này thành hiện thực đã được mô tả trong Dự thảo kế hoạch 5 năm 2001-2005 và một loạt các chiến lược và kế hoạch ngành.

1.2. Chiến lược Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện (CPRGS), hiện đang được một tiểu ban liên bộ soạn thảo dưới sự chủ trì của Bộ Kế hoạch & Đầu tư (Bộ KH&ĐT), nhằm rà soát lại các chiến lược này và xác định những lĩnh vực ưu tiên hành động nhằm thúc đẩy tăng trưởng, công bằng xã hội và giảm nghèo trong trung hạn (xem Khung 1.1). Trọng tâm của nhiệm vụ này là xác định rõ *các chỉ tiêu kết quả*, có thể được theo dõi và giám sát thường xuyên, (một năm hay 6 tháng một lần) xem có tiến bộ vững chắc trong việc đạt mục tiêu không. Chương này sẽ tóm tắt những công việc đã được thực hiện trong việc xác định những mục tiêu và chỉ tiêu then chốt đó cho Việt Nam.

### Khung 1.1: Chiến lược giảm nghèo và tăng trưởng toàn diện

Để thực hiện cam kết chính trị về tăng trưởng công bằng, giảm nghèo và phát triển xã hội, Chính phủ Việt Nam hiện đang soạn thảo Chiến lược giảm nghèo và tăng trưởng toàn diện (CPRGS). Chiến lược này được xây dựng trên cơ sở Báo cáo Chiến lược Giảm nghèo tạm thời (IPRSP) đã soạn thảo năm ngoái, trong đó đề cập đến kế hoạch cải cách cơ cấu trọn gói nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo (xem Chương 3). Ngoài ra, việc soạn thảo còn sử dụng các phân tích nghèo đói mang tính định lượng và các phân tích có tính tham dự do các cơ quan Chính phủ, các nhà tài trợ và tổ chức phi Chính phủ thực hiện thông qua Tổ công tác về nghèo đói (PTF).

Nhóm công tác của Chính phủ bao gồm 16 cơ quan trung ương (50 người) đang soạn thảo chiến lược cùng với sự tham gia góp ý của các cấp địa phương. Ban soạn thảo dự định CPRGS sẽ bao trùm 5 lĩnh vực chính:

Đánh giá tổng quát thực trạng nghèo đói;

Tạo môi trường thuận lợi cho tăng trưởng, ổn định kinh tế và giảm nghèo;

Chính sách và biện pháp của các ngành cụ thể trong việc tạo cơ hội, giảm nguy cơ tổn thương và hỗ trợ người nghèo;

Huy động và phân bổ nguồn lực cho chiến lược giảm nghèo;

Chiến lược theo dõi và đánh giá nghèo đói.

Thời hạn 6 tháng cuối cùng cho việc soạn thảo cũng bao gồm cả quá trình lấy ý kiến rộng rãi -- bao gồm cả thảo luận ở cấp thôn đối với dự thảo. Ngoài ra còn một khối lượng lớn các công việc phân tích đang được thực hiện cả trong và ngoài Chính phủ nhằm bổ sung những thiếu hụt về kiến thức. Công việc trong năm 2001 nhằm xác định mục tiêu, chỉ tiêu kết quả và các chỉ số trọng yếu cụ thể đã được tổ chức nhằm đóng góp vào phần cuối cùng của bản đề cương và tổng hợp 8 báo cáo cụ thể về mỗi lĩnh vực (giảm một nửa tỷ lệ nghèo đói; giảm nguy cơ tổn thương; đảm bảo giáo dục tốt hơn cho mọi người; đáp ứng các mục tiêu về sức khỏe quốc tế và quốc gia; phát triển cơ sở hạ tầng ở nông thôn; đảm bảo bền vững về môi trường; xoá đói giảm nghèo cho các vùng dân tộc thiểu số). Công việc cũng bao gồm việc hoạch định Kế hoạch hành động vì sự tiến bộ của phụ nữ 2001-2005 lần thứ hai. Các báo cáo dự thảo và các mục tiêu đề ra sẽ được phân tích và thảo luận rộng rãi để lấy ý kiến của các bên liên quan.

### Các mục tiêu quốc tế để giảm nghèo

1.3. Trong khi các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam đang tiến hành thiết lập các mục tiêu chiến lược của quốc gia thì các cam kết của quốc tế để đạt được những thành quả về giảm nghèo và phát triển xã hội trên toàn thế giới đã có nhiều thay đổi sâu sắc. nỗ lực này được thể hiện trong Các Chỉ tiêu Phát triển Quốc tế (IDTs) và Các Mục tiêu Phát triển trong Thiên niên kỷ mới (MDGs). Các mục tiêu sau được đề cập đến trong Tuyên bố Thiên niên kỷ đã được 180 nước trong đó có Việt Nam thông qua (Nhóm LHQ, 2001).

1.4. Các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ mới - MDGs đã xác định được 7 mục tiêu chính bao gồm 11 chỉ tiêu dài hạn (thường là các chỉ tiêu thực hiện đến năm 2015) và 31 chỉ số trực tiếp để giám sát theo dõi thường xuyên và liên tục quá trình thực hiện các mục tiêu (Bảng 1.1). Ngoài ra còn có một mục tiêu cần phải có hành động từ phía các nước phát triển nhằm mở cửa thị trường hơn nữa cho hàng xuất khẩu từ các nước đang phát triển và cung cấp việc trợ phát triển nhằm hỗ trợ đạt MDGs.

**Bảng 1.1: Các mục tiêu phát triển trong Thiên niên kỷ mới (MDGs) cho tất cả các nước đang phát triển**

Mục tiêu và chỉ tiêu	Chỉ số
<b>Mục tiêu 1: Xoá đói giảm nghèo</b>	
<b>Chỉ tiêu 1:</b> Giảm một nửa số lượng người có thu nhập dưới 1 đô la một ngày từ 1990 đến 2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tỷ lệ dân số có thu nhập dưới \$1 một ngày</li> <li>Độ sâu của nghèo so với chuẩn</li> <li>Phân phối của số dân nghèo nhất trong tổng tiêu dùng quốc gia</li> </ol>
<b>Chỉ tiêu 2:</b> Giảm một nửa số lượng người thiếu ăn từ 1990 đến 2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tình trạng trẻ thiếu cân (dưới 5 tuổi)</li> <li>Tỷ lệ dân số dưới mức dinh dưỡng tối thiểu</li> </ol>
<b>Mục tiêu 2: Hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học</b>	
<b>Chỉ tiêu 3:</b> Đảm bảo đến năm 2015, tất cả trẻ em, trai cũng như gái trên toàn thế giới sẽ được học hết chương trình tiểu học	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tỷ lệ đi học tiểu học đúng tuổi</li> <li>Tỷ lệ học sinh bắt đầu từ lớp 1 và học hết lớp 5</li> <li>Tỷ lệ người trong độ tuổi 15-24 biết đọc biết viết</li> </ol>
<b>Mục tiêu 3: Đạt được bình đẳng về giới và nâng cao vai trò của phụ nữ</b>	
<b>Chỉ tiêu 4:</b> Xoá bỏ sự chênh lệch về giới trong giáo dục tiểu học và trung học đến năm 2005 và trong tất cả các cấp giáo dục đến năm 2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tỷ lệ học sinh nữ so với học sinh nam ở các cấp tiểu học, trung học và bậc giáo dục đại học</li> <li>Tỷ lệ nữ so với nam giới trong độ tuổi 15-24 biết đọc biết viết</li> <li>Tỷ lệ lao động nữ trong các ngành phi nông nghiệp</li> <li>Tỷ lệ nữ trong chính quyền các cấp bao gồm cả trong quốc hội</li> </ol>
<b>Mục tiêu 4: Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em</b>	
<b>Chỉ tiêu 5:</b> Giảm 2 phần 3 tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi từ 1990 đến 2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi</li> <li>Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh</li> <li>Tỷ lệ trẻ 1 tuổi được tiêm chủng</li> </ol>
<b>Mục tiêu 5: Cải thiện sức khoẻ sản phụ</b>	
<b>Chỉ tiêu 6:</b> Giảm 3 phần 4 tỷ lệ tử vong ở sản	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tỷ lệ tử vong ở sản phụ</li> </ol>

phụ từ 1990 đến 2015	2. Tỷ lệ ca sinh đ-ợc nhân viên y tế đ-ợc
<b>Mục tiêu 6: Đấu tranh chống HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh khác</b>	
<b>Chỉ tiêu 7:</b> Chặn đứng và bắt đầu giảm tình trạng lây nhiễm HIV/AIDS đến năm 2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tỷ lệ nhiễm HIV ở phụ nữ mang thai trong độ tuổi 15-24</li> <li>2. Tỷ lệ sử dụng các biện pháp tránh thai</li> <li>3. Số trẻ mồ côi bị lây nhiễm HIV/AIDS</li> </ol>
<b>Chỉ tiêu 8:</b> Chặn đứng và bắt đầu giảm tỷ lệ mắc bệnh sốt rét và các bệnh nghiêm trọng khác đến năm 2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tỷ lệ mắc và tử vong do sốt rét</li> <li>2. Tỷ lệ dân c- sống trong vùng nguy cơ sốt rét sử dụng các biện pháp phòng chống và chữa trị bệnh</li> <li>3. Tỷ lệ mắc và tử vong do lao</li> <li>4. Tỷ lệ các ca bệnh lao đ-ợc phát hiện và đ-ợc chữa trị theo ph-ơng pháp hoá trị liệu ngắn ngày có giám sát trực tiếp của nhân viên y tế (DOTS)</li> </ol>
<b>Mục tiêu 7: Bảo đảm môi tr-ờng bền vững</b>	
<b>Chỉ tiêu 9:</b> Gắn kết các nguyên tắc phát triển bền vững vào các chính sách và ch-ơng trình quốc gia, ngăn chặn sự thất thoát các nguồn tài nguyên	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tỷ lệ che phủ rừng</li> <li>2. Các khu vực đ-ợc bảo vệ để duy trì sự đa dạng sinh học</li> <li>3. GDP trên mỗi đơn vị năng l-ợng sử dụng (thể hiện việc sử dụng năng l-ợng hiệu quả)</li> <li>4. L-ợng đi-ô-xít các bon sản sinh (tính theo đầu ng-ời)</li> </ol>
<b>Chỉ tiêu 10:</b> Giảm một nửa số l-ợng ng-ời không đ-ợc sử dụng n-ớc sạch từ 1990 đến 2015	1. Tỷ lệ dân số đ-ợc h-ởng những cải thiện trong việc cung cấp n-ớc
<b>Chỉ tiêu 11:</b> Đến năm 2020, phải đạt đ-ợc những tiến bộ đáng kể trong việc cải thiện đời sống của ít nhất 100 triệu ng-ời sống trong các khu ổ chuột.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tỷ lệ số ng-ời đ-ợc h-ởng những điều kiện vệ sinh cơ bản</li> <li>2. Tỷ lệ dân c- có chỗ ở an toàn.</li> </ol> <p>(phân bố thành thị /nông thôn của một số các chỉ số trên đây sẽ thích hợp để giám sát quá trình cải thiện đời sống của ng-ời sống trong các khu ổ chuột)</p>

1.5. Ch-ơng này sẽ trình bày quá trình hoạch định chiến l-ợc phát triển phù hợp với Việt Nam trong xu thế phát triển chung của thế giới (Mục tiêu phát triển của Việt Nam). Điều này đ-ợc thể hiện rõ trong nỗ lực tập thể của Tổ công tác về Nghèo đói<sup>13</sup> (PTF) trong việc đ-ưa ra hàng loạt các chỉ tiêu và các mục tiêu kết quả trong CPRGS. Các mục tiêu và chỉ tiêu đ-ợc trình bày và phân tích ở đây đã đ-ợc chọn lọc để thể hiện đ-ợc chiến l-ợc phát triển trọng tâm của Việt Nam cũng nh- những nỗ lực của Việt Nam hội nhập với xu thế phát triển chung của thế giới. Tuy nhiên, vẫn ch-ả có đ-ợc nhất trí hoàn toàn về tất cả những mục tiêu này, và còn nhiều công việc đang đ-ợc tiến hành. Trong một số lĩnh vực, đã nhất trí đ-ợc rằng mục tiêu là cần thiết, nh-ng còn phải tiếp tục làm việc và

<sup>13</sup> Các tổ chức, đơn vị thuộc Chính phủ, các nhà tài trợ và phi chính phủ tham gia Tổ công tác Nghèo đói (PTF) đang phối hợp phân tích nghèo đói (World Bank et al, 1999) và việc hoạch định chiến l-ợc từ năm 1999. Trong thời gian đang soạn thảo CPRSG, PTF gồm có 16 bộ ngành của Chính phủ, 6 tổ chức tài trợ, 4 tổ chức phi Chính phủ n-ớc ngoài và 4 tổ chức phi Chính phủ trong n-ớc.



bàn luận nhằm đánh giá mục tiêu nào là hiện thực và có thể đạt đ-ợc. Những đề xuất sau đây rút ra từ nhiều nguồn khác nhau, đáng l- u ý nhất là:

- Chiến l- ọc phát triển kinh tế xã hội của Chính phủ Việt Nam và chiến l- ọc phát triển của các ngành;
- Tập hợp 8 báo cáo của PTF nhằm hoà hợp các cam kết quốc tế của Việt Nam và các mục tiêu phát triển trong n- ớc;
- Thảo luận giữa Chính phủ Việt Nam, cộng đồng quốc tế và các tổ chức đoàn thể tại hội thảo ở Hải Phòng vào tháng 9 năm 2001.

1.6. 10 lĩnh vực đ- ọc xác định giữ vị trí then chốt trong CPRGS, bảy lĩnh vực trong đó liên quan mật thiết với MDGs. Với mỗi một lĩnh vực, chúng tôi đề xuất *một mục tiêu* tạo ra tầm nhìn phát triển, *các chỉ tiêu kết quả* để giải thích những thay đổi mà Chính phủ Việt Nam muốn thực hiện trong khoảng thời gian 5 - 10 năm tới. Về các *chỉ số tr- ớc mắt*, ch- ơng này không đề cập đến những chi tiết về các chỉ tiêu và cơ chế giám sát, mà chỉ tóm tắt, nh- ng có thể xem xét cụ thể trong các tài liệu tham khảo.

#### Xác định các chỉ tiêu cơ bản của quốc gia

1.7. Các báo cáo và thảo luận của Tổ công tác về Nghèo đói đã xây dựng 10 mục tiêu và 23 chỉ tiêu kết quả và đ- ọc trình bày ở đây nh- là Dự thảo về Mục tiêu và Chỉ tiêu phát triển của Việt Nam. Tuy nhiên, vẫn còn ch- a đạt đ- ọc nhất trí hoàn toàn về tất cả những mục tiêu này, và còn nhiều công việc đang đ- ọc tiến hành. Trong một số lĩnh vực, đã nhất trí đ- ọc rằng mục tiêu là cần thiết, nh- ng còn phải tiếp tục làm việc và bàn luận nhằm đánh giá mục tiêu nào là hiện thực và có thể đạt đ- ọc, việc này sẽ đ- ọc tiến hành trong những tháng tới khi CPRGS đ- ọc hoàn tất. Một khi đã hoàn tất, sẽ cần chuyển sang chú trọng vào việc xác định nguồn lực liên quan đến việc đạt chỉ tiêu và liên hệ giữa các chỉ tiêu kinh tế qua giảm nghèo với quá trình phân bổ nguồn lực. Quá trình lựa chọn và xác định các mục tiêu và chỉ tiêu cơ bản của quốc gia đã đặt ra một số vấn đề đ- ọc tóm tắt trong 3 lĩnh vực chính.

1.8. **Gắn kết các cam kết của quốc tế và thách thức của quốc gia.** Mặc dù MDGs có đề cập đến ph- ơng h- ớng cho Chính phủ Việt Nam xem xét thực hiện, nh- ng không phải toàn bộ các mục tiêu đều phù hợp. Mục tiêu giảm nghèo là một ví dụ. Đến năm 2001, Việt Nam đã giảm đ- ọc tỷ lệ nghèo đói xuống còn một nửa so với năm 1990. Đến năm 2010 -- thời hạn cuối cùng của kế hoạch thời gian trong chiến l- ọc của mình, Việt Nam sẽ mong muốn đạt đ- ọc nhiều b- ớc tiến hơn trong cuộc chiến chống đói nghèo. Chính vì vậy, mục tiêu Chính phủ đề ra trong giai đoạn 2001-2010 cao hơn chuẩn đặt ra của quốc tế và chính xác hơn -- mục tiêu giảm nghèo đ- ọc kết gắn với các vùng lãnh thổ hay các nhóm dân c- cụ thể. T- ơng tự, chất l- ợng dịch vụ đ- ọc chú trọng nhiều hơn trong lĩnh vực y tế và giáo dục.

1.9. **Phân biệt giữa đầu vào và kết quả.** Quá trình xác định các mục tiêu và chỉ tiêu cơ bản của quốc gia đã đặt ra một số vấn đề quan trọng nh- yếu tố nào đ- ọc coi là đầu vào còn yếu tố nào đ- ọc xem là kết quả: việc xác định quản lý nhà n- ớc tốt là đầu vào hay kết quả sẽ đặt ra mục tiêu khác nhau. Quản lý tốt trong việc thực hiện giảm nghèo là yếu tố chính để đạt đ- ọc hàng loạt các chỉ tiêu do nhà n- ớc đề ra do vậy nó đ- ọc xem là đầu vào. Nh- ng có đ- ọc sự quản lý hữu hiệu và hợp lý của nhà n- ớc bản thân nó cũng là một mục tiêu (Ch- ơng 4 và World Bank et al, 2000). T- ơng tự, cơ sở hạ tầng cũng không hẳn là kết quả, nh- ng cũng rất quan trọng để đạt đ- ọc các mục tiêu khác, cung cấp cơ sở

hạ tầng thiết yếu cho nông thôn bản thân nó lại tạo ra một mục tiêu với một ch- ơng trình hành động quốc gia riêng. Trong ch- ơng này, chúng tôi coi cả quản lý nhà n- ớc và cơ sở hạ tầng là các mục tiêu. Các chỉ tiêu giảm nguy cơ tổn th- ơng và cải thiện an sinh xã hội cũng đ- ợc đề cập đến, ngoài ra ch- ơng này còn phân tích một số các mục tiêu khác. Việc có cần thiết phân chia mục tiêu giảm nguy cơ tổn th- ơng hay không còn đang đ- ợc thảo luận.

1.10. **Những khác biệt ở cấp địa ph- ơng và giữa các nhóm dân c- .** Trong khi việc thực hiện MDGs chỉ cần sự giám sát ở cấp quốc gia, thì các kết quả đạt đ- ợc lại cần đ- ợc xem xét ở các cấp thấp hơn nếu các - u tiên liên quan đến công bằng và hoà nhập xã hội. Chẳng hạn, các vùng nghèo nhất cũng sẽ thực hiện chậm hơn các mục tiêu trong y tế (đặc biệt về tỷ lệ tử vong) và giáo dục (đặc biệt đối với các cấp học sau tiểu học). Một số chiến l- ợc quốc gia - nh- về y tế - xác định các mục tiêu riêng cho từng vùng đồng bằng và miền núi, hơn nữa việc chú trọng này là cần thiết để tăng c- ờng tính công bằng trong việc thực hiện các mục tiêu lâu dài. Quá trình thực hiện trong lĩnh vực này là rất khó định l- ợng nếu số liệu không đầy đủ và không phân chia theo các nhóm dân c- khác nhau, đồng thời cũng nên phân các mục tiêu và chỉ tiêu theo giới tính, dân tộc, vùng miền và nhóm tiêu dùng.

1.11. Phân tích số liệu các xu h- ớng hiện nay cho thấy – mặc dù Chính phủ đã có biện pháp – các thành quả về xã hội và giảm nghèo đạt đ- ợc ở các nhóm dân tộc thiểu số ít hơn so với đại bộ phận dân số nói chung. Chính phủ Việt Nam đã đề ra nhiều cam kết trong việc giảm khoảng cách về giới và giữa các dân tộc trong chiến l- ợc giảm nghèo tạm thời (Chính phủ Việt nam, 2001) và sẽ có những mục tiêu chiến l- ợc từng vùng, đặc biệt là ở những vùng mà nhu cầu mang tính sơ đẳng và đại trà, để áp dụng công bằng giữa các dân tộc ít ng- ời và đa số bộ phận dân chúng nói chung, không kể giới tính. Vì vậy, yêu cầu đòi hỏi của các nhóm dân đặc biệt này sẽ đ- ợc đề cập đến trong phạm vi mục tiêu ngành. Tuy nhiên, việc đảm bảo xu thế thực hiện công bằng sẽ là một thách thức lớn đối với Chính phủ Việt Nam cũng nh- việc thực thi các biện pháp chính sách và hành động của nhà n- ớc (World Bank et al 2000; UNDP, 2001a). Điều này đặc biệt đúng đối với những lĩnh vực nh- giáo dục, trong đó chỉ tiêu tuyệt đối là yêu cầu cần phải đẩy nhanh tiến bộ đối với các nhóm dân tộc thiểu số, do họ có xuất phát điểm thấp hơn nhiều. Tuy vậy, cũng có một số lĩnh vực trong đó các mục tiêu đề ra trực tiếp đáp ứng các yêu cầu cụ thể của các nhóm riêng biệt nh- các dân tộc thiểu số hay phụ nữ. Những mục tiêu này sẽ đ- ợc tách rời với các mục tiêu chung đ- ợc trình bày d- ưới đây.

## CÁC MỤC TIÊU VÀ CHỈ TIÊU PHÁT TRIỂN CHO VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2001-2010

### Mục tiêu 1: Xoá đói giảm nghèo<sup>14</sup>

1.12. Chính phủ Việt Nam đặt vấn đề giảm nghèo là trọng tâm của chiến l- ợc phát triển. Cho dù không có những số liệu - ớc tính chính xác về thực trạng nghèo đói tr- ớc những năm 90, nhiều ng- ời tin rằng năm 1990 có khoảng 70% dân số Việt Nam sống trong cảnh nghèo đói. Cho đến năm 1998, số liệu đ- a ra cho thấy tình trạng nghèo đói đã giảm một nửa xuống còn 37% (World Bank, 1999). Tỷ lệ đói giảm từ 25% xuống còn 15% trong giai đoạn 1993-1998. Các mô phỏng dựa trên số liệu từ năm 1993 đến năm 1998 cho thấy rằng đến năm 2001, khoảng 32% dân số sống d- ưới ng- ưỡng nghèo và 13% d- ưới ng- ưỡng

<sup>14</sup> Đ- ợc trình bày trong các báo cáo: *Giảm một nửa tỷ lệ nghèo và Xoá đói ở Việt Nam đến năm 2010* của World Bank, 2001 và *Nguy cơ tổn th- ơng, Rủi ro và An sinh xã hội ở Việt Nam* của World Bank, 2001

đói. Các cuộc điều tra của Bộ Lao động và Thương binh Xã hội để xác định các hộ nghèo và đưa họ vào chương trình xoá đói giảm nghèo sử dụng một phương pháp khác và chuẩn nghèo thấp hơn. Bộ LĐTBXH ước tính vào đầu năm 2001 chỉ có khoảng 17% dân số thuộc diện nghèo đói.

1.13. Chính phủ Việt Nam đề ra các mục tiêu giảm nghèo dựa trên những đánh giá về mức độ nghèo đói của Bộ Lao động và Thương binh xã hội. Những mục tiêu cụ thể bao gồm:

- Đến năm 2005: xoá hoàn toàn các hộ đói kinh niên và giảm số hộ nghèo từ 17% xuống còn 10% dựa theo định nghĩa của Bộ LĐTBXH;
- Đến năm 2010: giảm tỷ lệ nghèo đói xuống dưới 5%.

1.14. Các tài liệu chiến lược của Chính phủ đã đề cập tới các chỉ tiêu này nhưng các số liệu lại khó có thể so sánh với con số quốc tế. Dù sao đi nữa, nếu đạt được mục tiêu giảm số hộ nghèo cũng hàm ý rằng tỷ lệ nghèo cũng sẽ giảm từ 32% xuống còn 15% vào năm 2010 khi tính theo chuẩn quốc tế.

1.15. Việt Nam cũng đã đáp ứng được các chuẩn quốc tế của MDGs về xoá đói giảm nghèo. Để đạt được mục tiêu quốc gia về giảm nghèo cần phải tăng trưởng kinh tế với tốc độ nhanh hơn và phân phối lợi ích công bằng hơn so với trước đây. Về bản đồ nghèo đói theo tỉnh thành phố, sử dụng kết hợp các số liệu của Điều tra VLSS và các số liệu tổng điều tra dân số cho thấy tình trạng nghèo đói theo đầu người ở trong khoảng 4% dân số ở TP. HCM lên đến cao là 78% ở tỉnh Lai Châu (Baulch và Minot, 2001). Chương 3 phân tích các cải cách cơ cấu và một số biện pháp về chính sách cần thiết để phân phối lợi ích công bằng hơn. Chương 5 đề cập đến những tác động của cơ cấu vùng miền và những yêu cầu trong quá trình phân bổ nguồn lực và ra quyết định.

1.16. Có một vấn đề được thừa nhận rõ ràng trong các chiến lược quốc gia, đó là kết quả của quá trình giảm nghèo phải có tính bền vững và các hộ thoát nghèo nên được tiếp tục giúp đỡ hỗ trợ để không bị tái nghèo một lần nữa. Chiến lược quốc gia -- trong đó định rõ giảm nghèo là quá trình nhanh chóng và bền vững, cũng như giúp các hộ gia đình không tái nghèo đói, nên được củng cố và soạn thảo kỹ lưỡng. Nhiều nghiên cứu định tính và định lượng gần đây đã nhấn mạnh đến nguy cơ tổn thương cao mà thậm chí các hộ không thuộc diện nghèo đói cũng phải đối mặt với nhiều thay đổi lớn mang tính cá nhân, ở cấp độ hộ gia đình và trên bình diện toàn xã hội. Tình trạng mất mát nghiêm trọng của các hộ không thuộc diện đói nghèo cho thấy chỉ cần một thành viên không đủ sức khoẻ để lao động tạo ra thu nhập trong một hộ gia đình gần thuộc diện nghèo là đủ để đẩy gia đình đó đến tình trạng nghèo. (World Bank et al 1999; World Bank, 2001b).

1.17. Đây là một thực trạng xảy ra ở rất nhiều nước và điều đó cũng đặt ra những vấn đề mới cần nghiên cứu trong việc đánh giá tình trạng nguy cơ tổn thương gây ra bởi suy giảm tiêu dùng và rơi vào cảnh nghèo. Vấn đề đặt ra ở đây là Việt Nam chấp nhận mục tiêu cụ thể để giải quyết đến tình trạng nguy cơ tổn thương cùng với các mục tiêu khác bao gồm cả mục tiêu giảm nghèo. Các biện pháp về chính sách cần thiết để giải quyết nguy cơ tổn thương ở một mức độ nào đó sẽ chông chéo với các biện pháp giảm nghèo, tuy nhiên cần chú trọng đến các vấn đề cấp thiết trong việc hỗ trợ tăng trưởng kinh tế để từ đó tạo cơ sở phát triển cho các hộ nghèo. Các biện pháp này cũng nên chú trọng đến việc củng cố các hệ thống an sinh hiện có và tạo điều kiện cho nó hoạt động có hiệu quả. Tuy vậy, quá trình thực hiện gần đây cho thấy việc giải quyết nguy cơ tổn thương sẽ cần phải có hàng loạt các biện pháp khác, không chỉ bó gọn trong việc chú trọng hỗ trợ xã hội cho các

nhóm có nguy cơ tổn thương đã được xác định (World Bank, 2001b). Các biện pháp này còn cần trợ giúp các hộ nghèo và mấp mé diện nghèo có khả năng giải quyết rủi ro và có thể bao gồm cả việc tạo điều kiện thuận lợi cho họ trong các vấn đề về vay vốn cũng như tiết kiệm; cải tiến các biện pháp phòng chống và giảm nhẹ thiên tai; mở rộng sản xuất nông nghiệp làm cơ sở để đa dạng hoá thu nhập của các nông trại; cải thiện hệ thống chăm sóc sức khoẻ; giảm bớt những hạn chế về di chuyển đối với những đối tượng tạm trú; và xem xét nghiên cứu tính khả thi của các chương trình công cộng liên quan đến sản xuất tạo thu nhập ổn định.

1.18. Mục tiêu và chỉ tiêu giảm nghèo thể hiện trong định hướng chiến lược quốc gia và đã được hoàn thành và đặt mức đề ra trong MDGs trên một số khía cạnh được đề cập đến trong Khung 1.2.

### Khung 1.2: Mục tiêu 1: Xoá đói giảm nghèo

Chỉ tiêu 1: Giảm 40% tỷ lệ dân số sống dưới mức nghèo theo tiêu chuẩn quốc tế trong giai đoạn 2001 đến 2010.

Chỉ tiêu 2: Giảm 75% số người sống dưới mức đói theo tiêu chuẩn quốc tế đến năm 2010.

Chỉ tiêu 3: Giải quyết nguy cơ tổn thương thông qua việc giảm tỷ lệ số hộ ở hai nhóm nghèo nhất hoặc ở các nhóm trên xuống dưới 10% trong giai đoạn giữa hai cuộc điều tra.

Nguồn: World Bank (2001a); World Bank (2001b) và Báo cáo của hội thảo PTF tại Hải phòng (2001).

1.19. Các chỉ tiêu trên đặt ra đối với quá trình xoá đói giảm nghèo cũng phản ánh được các chỉ tiêu đề ra trong MDGs, và nó cũng bao hàm được mức độ công bằng của việc giảm nghèo. Chúng tôi cũng đề cập đến ở đây một số các chỉ số có thể được sử dụng để định lượng tiến bộ đạt được trong quá trình bình ổn các loại hình tiêu dùng luôn thay đổi và việc giải quyết nguy cơ tổn thương. Những chỉ số (trong số nhiều các chỉ số) cụ thể là:

- Tỷ lệ dân số/hộ gia đình dưới mức nghèo theo chuẩn quốc tế và quốc gia
- Độ sâu của nghèo so với chuẩn (để đo mức độ nghèo)
- Tỷ lệ tiêu dùng của nhóm hộ nghèo nhất trong tổng tiêu dùng quốc gia
- Tỷ lệ dân số dưới mức thiếu đói theo tiêu chuẩn quốc tế
- Các chỉ số rủi ro về thiên tai: số lượng tử vong, tình trạng thiệt hại về của cải, tài sản và hoa màu; di chuyển các hộ gia đình
- Tạo việc làm trong lĩnh vực phi nông nghiệp
- Tỷ lệ các hộ nông dân phụ thuộc vào một nghề chiếm đến 75% hay cao hơn trong tổng thu nhập.

1.20. Các chỉ số này nên được giám sát cập nhật 2 năm một lần trong đó các chỉ số có thể được rút ra trên cơ sở Điều tra hộ gia đình đa mục tiêu (MPHS) có điều chỉnh. Tổng cục Thống kê sẽ thực hiện điều tra MPHS 2 năm một lần trong vòng 10 năm tới, trong đó sẽ có bảng câu hỏi trọng tâm làm cơ sở cho những ước tính đáng tin cậy về tình trạng nghèo đói. Điều tra MPHS cũng sẽ luân phiên đề cập đến các “chủ đề đặc biệt” để cung cấp thông tin về sản xuất nông nghiệp và kinh doanh của các hộ gia đình, về tình hình tiếp

cận và sử dụng các dịch vụ y tế và giáo dục, các thông tin về môi trường cũng như việc sử dụng cơ sở hạ tầng và thiết lập mối quan hệ giữa các cơ quan và cấp quản lý. Tuy nhiên, sẽ vẫn có những hạn chế trong việc sử dụng thông tin số liệu có được từ với những phần điều tra MPHS bổ xung như vậy. Do vậy, cần phải có những số liệu định lượng bổ sung cho các điều tra định tính thực hiện đối với những vấn đề không được đề cập đến trong các điều tra số liệu ở cấp hộ gia đình. Nhiều chỉ phi vật chất để xác định tình trạng nghèo đói (như không được hưởng các biện pháp an sinh, không được xã hội quan tâm và tiếng nói không có trọng lượng trong xã hội) sẽ cần được phân tích theo hướng này. Các vấn đề có liên quan đến nghèo đói và tiếng nói không có trọng lượng trong bản thân các hộ gia đình cũng sẽ được đánh giá xem xét theo cách này.

### Mục tiêu 2: Giáo dục tốt hơn cho mọi người<sup>15</sup>

1.21. Thông qua việc ký vào Tuyên bố Thiên niên kỷ, Chính phủ Việt Nam đã cam kết hoàn thành việc phổ cập giáo dục tiểu học đến năm 2015. Với tỷ lệ đi học đúng tuổi ở bậc tiểu học đạt 91% vào năm 1998 – một trình độ vượt trội trong số các tiêu chuẩn đặt ra cho các nước có thu nhập thấp, Chính phủ Việt Nam đã cho thấy những thành quả to lớn đạt được khi chú trọng đầu tư trong các lĩnh vực xã hội. Tuy nhiên, cũng cần phải thấy rằng tỷ lệ học sinh cả nam và nữ đến trường khá cao có thể ẩn chứa những thách thức tiềm tàng trong việc giải quyết những cách biệt (về kinh tế xã hội và về địa lý) cho khả năng, mức độ và việc tham gia giáo dục. Những thành công trong việc nâng cao tỷ lệ học sinh đến trường cũng không nâng cao được chất lượng giáo dục vốn yếu kém: chỉ có 2 phần 3 học sinh đến trường là thực sự học hết cấp I. Và thậm chí cả khi số học sinh này đã hoàn thành chương trình tiểu học, số giờ học của chúng mới chỉ bằng một nửa số giờ học của học sinh cấp I ở Sri Lanka và cũng chỉ bằng có 40% số giờ học của học sinh ở Thái Lan.

1.22. Các mục tiêu và chỉ tiêu quốc gia đặt ra cho ngành giáo dục thể hiện những khó khăn trong việc hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học và đảm bảo chất lượng kết quả dạy và học được nâng cao như được đề ra ở đây (Khung 1.3). Những mục tiêu này được đề ra có tham khảo ý kiến của Bộ Giáo dục & Đào tạo và đã chỉnh sửa hoàn thiện chiến lược giáo dục quốc gia cho giai đoạn 2001-2010.

#### Khung 1.3: Mục tiêu 2: Giáo dục tốt hơn cho mọi người

**Chỉ tiêu 1:** Thực hiện được việc đạt 100% trẻ đến tuổi đi học tiểu học được đến trường (80% đối với trung học) đến năm 2005 và nâng cao chất lượng giáo dục cơ sở cho tất cả các cấp đến năm 2010, chú trọng đến việc học cả ngày ở tiểu học;

**Chỉ tiêu 2:** Xoá bỏ những chênh lệch về giới ở các cấp tiểu học và trung học đến 2005 và những chênh lệch ở các dân tộc thiểu số ở các cấp học này đến 2010.

Nguồn: DFID 2001 và Báo cáo của Hội thảo PTF tại Hải Phòng (2001).

1.23. Những mục tiêu và chỉ tiêu này cho thấy cần phải có trọng tâm chiến lược để giải quyết những bất cập chính còn tồn tại trong bản thân ngành giáo dục. Để đạt được những chỉ tiêu trên, 1,6 triệu trẻ em trong độ tuổi tiểu học - hiện nay đang không được đến trường (trong đó 1 triệu em thuộc 2 nhóm hộ gia đình có mức chi tiêu thấp nhất) - sẽ phải

<sup>15</sup> Báo cáo cơ sở: *Nâng cao trình độ cho mọi người: Đánh giá sự phát triển của ngành giáo dục ở Việt Nam* của DFID 2001

đ-ợc quan tâm đặc biệt. Để số trẻ em này có thể đi học thì cần phải chú trọng đến trẻ em thuộc các nhóm c- dân nghèo nhất, ở các vùng Tây nguyên, vùng núi phía Bắc, duyên hải miền Trung, các khu vực đồng bằng sông Cửu Long trong đó trẻ em dân tộc thiểu số sẽ phải là đối t-ợng đặc biệt. Bộ Giáo dục & Đào tạo hiện đang - ớc tính chi phí cần thiết để chuyển sang học cả ngày ở tiểu học. Điều quan trọng là nó không dẫn đến việc chi phí cá nhân cho giáo dục, mà hiện chi phí này đã cao đối với các hộ nghèo.

1.24. Việc nâng cao chất l-ợng giáo dục đồng đều giữa các vùng miền và giữa các nhóm dân c- đòi hỏi phải thực thi hàng loạt các biện pháp. Trong số các biện pháp đ-ợc Bộ GD&ĐT quan tâm hiện nay là việc tăng thời gian giảng dạy lên cả ngày; cải cách ch-ợng trình và ph-ợng pháp giảng dạy; nâng cấp trang thiết bị; củng cố công tác quản lý; nâng cao trình độ cho giáo viên; thành lập các cơ sở giáo dục và đào tạo theo tiêu chuẩn quốc tế; và tăng c- ờng mở rộng việc sử dụng công nghệ thông tin. Trong vài năm lại đây, Việt Nam đang xây dựng cơ chế để đánh giá và giám sát kết quả học tập của học sinh, sinh viên. Những con số d- ới đây phân nào có thể giúp cho việc xác định những việc cần làm để nâng cao chất l-ợng giáo dục.

**Bảng 1.2: Các chỉ số giám sát các mục tiêu giáo dục tốt hơn cho mọi ng-ời**

	2000 (hoặc gần nhất)	Đến 2005	Đến 2010
<b>Chỉ tiêu 1: Nâng cao chất l-ợng giáo dục cơ bản cho toàn dân</b>			
Tỷ lệ đi học tiểu học đúng tuổi	91%	97%	99%
Tỷ lệ đi học trung học đúng tuổi	62%	82%	90%
Tỷ lệ trẻ đi học mẫu giáo (% trẻ 5 tuổi học mẫu giáo)	81%	90%	98%
Tỷ lệ đến tr- ờng theo độ tuổi	91%		100%
Học cả ngày ở tiểu học		Toàn bộ thành phố, các khu vực thành thị và phát triển	Toàn quốc
Tỷ lệ học hết 5 năm tiểu học	68%		99%
Kết quả học tập (tỷ lệ thanh niên biết đọc biết viết)	91% (- ớc tính)		100%
<b>Chỉ tiêu 2: Chênh lệch giữa các dân tộc và giới</b>			
Tỷ lệ học sinh nữ/học sinh nam ở tiểu học và trung học	93 (99 sử dụng NER)		100%
Tỷ lệ phụ nữ/nam giới biết đọc, biết viết (15-24 tuổi)	101		100%
Tỷ lệ trẻ em dân tộc thiểu số so với trẻ em dân tộc Kinh ở tiểu học và trung học	95 (76 sử dụng NER)		100%



1.25. Các chỉ số đ-ợc xác định sẽ cho phép việc đánh giá th-ờng xuyên quá trình thực hiện để đạt đ-ợc các chỉ tiêu đó (Bảng 1.2). Có một vài nguồn số liệu đ-ợc sử dụng để l-ợng hoá các chỉ số và các chỉ tiêu. Phần chính của mẫu điều tra MPHS mới - sẽ đ-ợc tiến hành 2 năm một lần - bao gồm 10 câu hỏi về trình độ học vấn của các thành viên trong từng hộ gia đình. Ngoài ra, cứ 6 năm một lần nó sẽ đ-ợc bổ sung sửa đổi ở phân học vấn trong đó sẽ cung cấp thêm nhiều thông tin để kết hợp với các phần về trình độ kinh tế xã hội và các đặc điểm khác của các hộ gia đình. Các hệ thống quản lý của nhà n-ớc sẽ cung cấp các số liệu th-ờng xuyên (hàng năm) trong đó việc phân tích và thu thập số liệu đ-ợc kết cấu hợp lý và dễ hiểu. Các cuộc điều tra dân số của Việt Nam cũng là một nguồn số liệu quan trọng nh-ng, đây là những số liệu không th-ờng xuyên và chỉ hạn chế trong một số chỉ số. Các cuộc điều tra định kỳ cung cấp đ-ợc nhiều đánh giá về các vấn đề cụ thể trong ngành giáo dục. Mỗi một nguồn số liệu này đều có điểm mạnh và điểm yếu riêng. Tuy vậy, nếu sử dụng kết hợp các nguồn số liệu này có thể đ-a ra đ-ợc cái nhìn tổng quát đối với ngành giáo dục.

### **Mục tiêu 3: Đạt đ-ợc bình đẳng về giới và nâng cao vai trò của phụ nữ<sup>16</sup>**

1.26. Việt Nam đã có nhiều thành quả quan trọng liên quan đến bình đẳng về giới so với các n-ớc có cùng mức thu nhập. Báo cáo IPRSP của Chính phủ Việt Nam không đề cập các chỉ tiêu cụ thể bình đẳng giới nh-ng cũng chỉ ra những lĩnh vực các vấn đề về giới đáng quan tâm và nhấn mạnh cần chú trọng đến sự tham gia của phụ nữ trong một số hoạt động cụ thể. Định h-ớng này có thể là cách thức cần thiết khi hoạch định chiến l-ợc cho các ngành - nh- giáo dục và y tế - trong đó các mục tiêu đề ra nhấn mạnh đến các khía cạnh bình đẳng về quyền đ-ợc h-ớng lợi ích giữa các nhóm dân số khác nhau.

1.27. Một báo cáo tổng hợp khá chính xác về những đánh giá gần đây liên quan đến vị trí vai trò của ng-ời phụ nữ cho thấy cách tiếp cận này có thể đem lại cái nhìn phiến diện trong hoạch định chính sách và điều này sẽ hạn chế những nỗ lực thúc đẩy bình đẳng giới và nâng cao vai trò của phụ nữ. Chính MDGs đã đề cập việc xoá chênh lệch về giới trong giáo dục nh- là một chỉ tiêu để đạt đến mục tiêu bình đẳng về giới. Trong các mục tiêu quốc gia trình bày ở ch-ơng này, bình đẳng về giới đạt đ-ợc trong các lĩnh vực sẽ đ-ợc đề cập đến trong các phần của từng lĩnh vực phù hợp. Trong mục này, chúng tôi chỉ trình bày những chỉ tiêu không đ-ợc đề cập đầy đủ trong các lĩnh vực cụ thể (Khung 1.4). Những chỉ tiêu này, trừ chỉ tiêu thứ t-, đều đ-ợc rút ra từ dự thảo Ch-ơng trình hành động quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ 2001-2005 (POA2) và Dự thảo chiến l-ợc 10 năm vì sự tiến bộ của phụ nữ 2001-2010). Chỉ tiêu thứ t- dựa trên những phát hiện trong các đánh giá nghiên cứu thực trạng nghèo đói gần đây (World Bank, 1999) và những phân tích định lượng của cuộc Điều tra mức sống của Việt Nam trong đó thấy rõ tình trạng mất cân đối về khối l-ợng công việc giữa nam và nữ, điều này ảnh h-ớng không nhỏ tới sức khoẻ của phụ nữ và tới khả năng hoà nhập cộng đồng và tham gia vào các công tác xã hội.

---

<sup>16</sup> Mục này dựa trên *Kế hoạch hành động quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ 2001-2005* của NCFW và những cuộc thảo luận tại hội thảo ở Hải Phòng, 2001

#### **Khung 1.4: Mục tiêu 3: Đạt đ- ợc bình đ- ẳng về giới và nâng cao vai trò của phụ nữ**

Chỉ tiêu 1: Tăng c- ờng sự tham gia của phụ nữ trong các hoạt động chính trị và kinh tế thông qua việc tăng số l- ợng phụ nữ trong các cơ quan dân cử và trong bộ máy chính quyền ở tất cả các cấp (trung - ơng, tỉnh thành phố, quận huyện và ph- ờng xã) để đến năm 2006, 15% vị trí trong Ủy ban Trung - ơng Đảng, 30% đại biểu quốc hội và 20% đại diện trong các cơ quan dân cử là phụ nữ;

Chỉ tiêu 2: Tăng c- ờng quyền đ- ợc h- ớng tài sản của phụ nữ thông qua việc đảm bảo đến năm 2005 100% Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ đứng tên cả chồng và vợ, thực hiện Nghị định 70/ND-CP của chính phủ.

Chỉ tiêu 3: Tăng c- ờng bảo vệ an toàn cho phụ nữ bằng việc đấu tranh chống bạo lực trong gia đình và những vi phạm liên quan về giới;

Chỉ tiêu 4: Chú trọng đầu t- công cộng vào các lĩnh vực giảm gánh nặng thời gian cho phụ nữ.

Nguồn: NCFAW (2000), World Bank et al (1999), Nghị định 70/ND-CP của Chính phủ về Quy định chi tiết việc thực hiện Luật Hôn nhân và Gia đình, và Báo cáo của hội thảo PTF tại Hải Phòng (2001).

1.28. Việc đ- a ra các chỉ số về bạo lực liên quan đến giới là rất khó thực hiện. Các hoạt động ngăn chặn bạo lực đối với phụ nữ đã đ- ợc đề cập đến trong dự thảo POA2 xoay quanh việc làm rõ hơn khung hình phạt pháp lý. Thực chất, công việc này là để thực hiện mục tiêu nâng cao tính nhạy cảm về giới trong khung hình pháp lý hơn là để thực hiện mục tiêu chống bạo lực đối với phụ nữ. Kinh nghiệm thế giới cho thấy những hành động này cần phải đ- ợc bổ sung bởi hàng loạt các biện pháp kết hợp toàn diện liên quan đến việc thay đổi quan niệm cũng nh- việc điều chỉnh các công cụ pháp luật. Nếu những biện pháp này thành công thì ng- ời ta hy vọng rằng việc tăng số l- ợng các báo cáo về các vụ vi phạm liên quan đến giới sẽ đ- ợc xem nh- là một vấn đề cần đ- ợc giải quyết với thái độ cởi mở hơn tr- ớc khi tình trạng các vụ vi phạm này giảm xuống. Tuy nhiên, không có một giới hạn quy định cho tình trạng bạo lực gia đình ở Việt Nam cũng nh- không có bất kỳ một chỉ số đại diện cụ thể sẵn có nào đ- ợc thu thập mà việc này nên đ- ợc xem nh- là một phần trong hệ thống đánh giá khi xem xét quá trình bình đ- ẳng về giới .

1.29. Điều tra MPHS sẽ tạo điều kiện có đ- ợc đánh giá th- ờng xuyên về thời gian làm việc trong và ngoài gia đình phân theo giới tính. Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy các hạng mục đầu t- có chủ đích có thể đóng vai trò quan trọng trong việc tạo sự cân bằng về khối l- ợng công việc giữa nam và nữ. Việc đầu t- này có thể bao gồm cung cấp n- ớc sạch đến các vùng dân c- ; cấp điện cho nông thôn; và thiết lập hệ thống nhà trẻ mẫu giáo. Việc thay đổi quan niệm cũng có tác động lớn trong việc làm thay đổi cách xác định và đánh giá về vai trò lao động có tính truyền thống.



#### **Mục tiêu 4: Xoá nghèo, gìn giữ văn hoá và bản sắc đa dạng của các dân tộc thiểu số<sup>17</sup>**

1.30. Trên 13%, tức là khoảng 10 triệu dân Việt Nam thuộc các dân tộc thiểu số. Các phân tích dựa trên nhiều tiêu chí khác nhau cho thấy trong khi nhiều tiến bộ đã đạt được, quá trình giảm nghèo ở các cộng đồng các dân tộc thiểu số còn diễn ra rất chậm so với tiến trình trên cả nước nói chung<sup>18</sup>. Tình trạng nghèo đói ở các khu vực dân tộc thiểu số cũng diễn tiến trầm trọng hơn so với các khu vực khác, tức là tình trạng sống d-ới chuẩn nghèo còn cao hơn so với mức trung bình cả nước. Mặc dù đây là vấn đề đ-ợc nhà nước đặc biệt quan tâm, trong đó chú trọng thực thi nhiều chương trình phát triển đặc biệt cho các vùng dân tộc thiểu số, vẫn chưa có chỉ tiêu định lượng cụ thể về giảm nghèo ở các vùng này.

1.31. Rõ ràng là để đạt được các chỉ tiêu quốc gia về giảm nghèo, cần chú trọng hơn nữa đến việc xoá đói giảm nghèo ở các cộng đồng dân tộc thiểu số chính. Điều này đảm bảo cho các chỉ tiêu và chỉ số chuyên biệt cho các dân tộc thiểu số chính đ-ợc gắn liền trong quá trình thực hiện các chỉ tiêu của những lĩnh vực cụ thể. Những mục tiêu như vậy nên chú trọng thu hẹp khoảng cách giữa các cộng đồng dân tộc thiểu số và phân đông dân số nói chung trong từng lĩnh vực đời sống. Các giá trị gốc của các chỉ số hợp lý sẽ phải đ-ợc xác định cụ thể.

1.32. Tuy nhiên, có một số lĩnh vực không thể đ-ợc đề cập đến đầy đủ trong chiến lược ngành và cần phải có những quan tâm đặc biệt. Điều đó dẫn đến 3 chỉ tiêu bổ sung d-ới đây (Khung 1.5).

#### **Khung 1.5: Mục tiêu 4: Xoá bỏ đói nghèo, gìn giữ truyền thống văn hoá và bản sắc riêng của các dân tộc thiểu số**

Chỉ tiêu 1: Gìn giữ và phát triển việc học các thổ ngữ dân tộc

Chỉ tiêu 2: Đảm bảo quyền sử dụng đất của cá nhân và tập thể đối với tất cả các loại hình sử dụng đ-ợc phân bổ cho đại đa số các cộng đồng thiểu số vùng cao.

Chỉ tiêu 3: Tăng tỷ lệ công chức nhà nước là dân tộc thiểu số tương ứng với tỷ lệ số dân trong tổng dân số cả nước.

Nguồn: UNDP (2001a) và Báo cáo của hội thảo PTF tại Hải Phòng (2001).

1.33. Những chỉ tiêu này đã đ-ợc hội nghị PTF thông qua nhưng vẫn còn cần đ-ợc lượng hoá và đ-ợc Chính phủ cụ thể hoá để đi vào thực hiện. Lý do căn bản để đề ra những chỉ tiêu này sẽ đ-ợc trình bày ngắn gọn d-ới đây.

<sup>17</sup> Báo cáo cơ sở: *Giảm nghèo trong cộng đồng các dân tộc thiểu số ở vùng cao Việt Nam – Hoàn thành các chỉ tiêu của UNDP (2001)*

<sup>18</sup> Cần chú ý rằng tính đa dạng trong quá trình phát triển là chủ yếu ở các cộng đồng dân tộc thiểu số này. Các dân tộc thiểu số ở Tây nguyên chậm phát triển hơn nhiều so với mật bằng dân số nói chung với mức chỉ tiêu gần như không đổi suốt từ năm 1993 đến nay. Trong cộng đồng dân tộc này, 91% sống d-ới mức nghèo khổ. Còn trong cộng đồng dân tộc vùng núi phía Bắc, có khoảng 73% hộ nghèo. Cần phải có các mục tiêu trọng tâm đặc thù đối với một số cộng đồng này.

1.34. Các thành quả về giáo dục đạt được ở các vùng dân tộc thiểu số trong 10 năm qua thấp hơn nhiều so với cả nước nói chung (xem ví dụ phân tích của Baulch et al, 2001). Phần lớn các dân tộc thiểu số không nói thạo tiếng Kinh nên việc gìn giữ và phát triển việc học tiếng dân tộc có thể đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao công tác giáo dục cho các dân tộc thiểu số và gìn giữ nền văn hoá của các dân tộc này. Quyền được sử dụng tiếng mẹ đẻ đã được ghi trong Hiến pháp năm 1992.

1.35. Nâng cao mức sống của các dân tộc thiểu số đòi hỏi việc sử dụng đất rừng đòi theo hướng thâm canh, đa dạng và bền vững và trở ngại chính ở đây là việc phân bố đất đai. Một báo cáo gần đây chỉ ra rằng cần phải đẩy nhanh việc phân bố lại đất đai và cải tiến các thủ tục cấp đất đối với tất cả các loại đất theo truyền thống và tập quán của cộng đồng các dân tộc thiểu số (UNDP, 2001). Điều này có thể dễ dàng giám sát quá trình thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất và các cuộc điều tra MPHS.

1.36. Có rất nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng có rất ít người dân tộc thiểu số tham gia vào các chính quyền địa phương cũng như trở thành công chức nhà nước. Do vậy, các cộng đồng này ít có ảnh hưởng đến các quyết định của Chính phủ mặc dù nó ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của họ. Để cải thiện tình trạng này, cần phải tăng hơn nữa tỷ lệ thành viên Chính phủ là người dân tộc thiểu số.

1.37. Các kinh nghiệm gần đây cho thấy mọi nỗ lực nhằm giảm nghèo ở đại bộ phận dân chúng gần như không tác động nhiều lắm đến đa số các dân tộc thiểu số. Điều này đặt ra tính cấp thiết phải chú trọng hơn nữa đến các cộng đồng thiểu số và cần phải có những biện pháp cụ thể hoá đến từng cấp cơ sở trong các chương trình chống đói nghèo (xem mục tiêu về quản lý nhà nước). Chính phủ hiện đã cam kết triển khai các kế hoạch cho các dân tộc thiểu số đến từng địa phương được đề cập đến trong I-PRSP.

### Mục tiêu 5: Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em<sup>19</sup>

1.38. Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh đã giảm đáng kể – hơn 20% trong một thập kỷ qua. Điều này tạo cho Việt Nam có một xuất phát điểm thấp đáng ấn tượng (theo so sánh của quốc tế) đối với tỷ lệ tử vong ở trẻ em và trẻ sơ sinh. Nếu chiếu theo mức đặc trưng hiện nay của Châu Á, tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh ở các nước có cùng thu nhập bình quân theo đầu người với Việt Nam có thể sẽ cao gấp hai lần so với Việt Nam. Vào năm 1998, tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh (IMR) của Việt Nam đứng ở mức 38 trên 1.000 trẻ và tỷ lệ tử vong ở trẻ em (U5MR) là 48 trên 1.000 trẻ. Do chỉ tiêu này của Việt Nam đã ở mức xuất phát điểm thấp như vậy thì việc đạt được mục tiêu do MDG đề ra – trong đó đề xuất giảm 2 phần 3 tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và trẻ em trong giai đoạn từ 1990 đến 2015 – là khó thực hiện.

1.39. Chỉ tiêu quốc gia về giảm các tỷ lệ tử vong này có vẻ ít tham vọng hơn tỷ lệ được đề xuất trong MDGs. Cụ thể là giảm tỷ lệ IMR xuống còn 25 trên 1.000 trẻ sơ sinh và tỷ lệ U5MR xuống 32 trên 1.000 trẻ, tương ứng giảm 44% ở cả hai tỷ lệ này trong giai đoạn 1990-2010. Tuy vậy, các tỷ lệ này mang tính khả thi cao hơn tỷ lệ đề ra trong MDGs và có thể đạt được nếu chú trọng hơn vào các vùng có tỷ lệ tử vong cao nhất được ghi nhận cho đến nay. Các phương án đặt ra cho thấy cả hai tỷ lệ này sẽ giảm nhanh chóng trong thập kỷ tới nếu các mục tiêu quốc gia đều được thực hiện tốt (ADB, 2001a). Tình trạng nghèo đói và tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh có mối tương quan mật thiết: trẻ sơ sinh phải chịu nhiều nguy cơ rủi ro ở các khu vực nghèo. Sự chênh lệch giữ các vùng miền về tỷ lệ

<sup>19</sup> Báo cáo cơ sở: Thực hiện các mục tiêu trong và ngoài nước về phát triển và giảm nghèo: Lĩnh vực Y tế của ADB, 2001

tử vong đặt ra những khó khăn trong việc thực hiện các chỉ tiêu đề ra trong MDGs đối với các khu vực này.

1.40. Ngoài hai chỉ tiêu về tỷ lệ tử vong, tỷ lệ về trẻ suy dinh dưỡng cũng được đặt ra – thông được lồng ghép trong chỉ tiêu về nghèo đói – và được xem nh- là chỉ tiêu chiến lược quan trọng trong thập kỷ tới đối với ngành y tế. Không nh- các chỉ số y tế khác mà Việt Nam đã hoàn thành xuất sắc nếu tính theo mức thu nhập bình quân đầu người, tỷ lệ trẻ suy dinh dưỡng ở Việt Nam vẫn ở mức cao trong khu vực: vào năm 2000, một phần ba trẻ dưới 5 tuổi không đủ tiêu chuẩn cân nặng. Các ước tính dựa trên sự theo dõi thông quan giữa nghèo đói và tình trạng trẻ suy dinh dưỡng cho thấy việc giảm nghèo theo dự kiến – không tính đến các biện pháp khác – có tác động không nhiều đến thực trạng suy dinh dưỡng ở trẻ em. Chính phủ Việt Nam đã đặt ra mục tiêu quốc gia về giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng, trong đó đề xuất giảm 60% tỷ lệ suy dinh dưỡng trong khoảng từ 1990 đến 2010, cao hơn tỷ lệ MDGs đề ra là giảm 50% trong thời gian 1990 - 2015. Các ph-ong án đề ra cho thấy việc đạt được 3 chỉ tiêu lớn này sẽ có thể đạt được nếu tốc độ giảm nhanh nh- trong những năm 90 tiếp tục diễn ra (ADB và WHO, 2001).

1.41. Với việc đẩy nhanh tốc độ giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ nhỏ và trẻ sơ sinh nh- hiện nay và việc giảm dần tỷ lệ trẻ suy dinh dưỡng, các mục tiêu và chỉ tiêu về sức khỏe trẻ em được sửa đổi nh- đề cập dưới đây (Khung 1.6).

#### Khung 1.6: Mục tiêu 5: Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em

Chỉ tiêu 1: Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh xuống 30 trên 1000 ca sinh còn sống vào năm 2005 và còn 25 đến năm 2010 cùng với việc đẩy nhanh tốc độ thực hiện ở những vùng kém phát triển hơn (xem dưới đây).

Chỉ tiêu 2: Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi xuống 39 trên 1000 ca sinh còn sống vào năm 2005 và còn 32 đến năm 2010.

Chỉ tiêu 3: Giảm tỷ lệ trẻ suy dinh dưỡng dưới 5 tuổi xuống 25% vào năm 2005 và còn 20% đến năm 2010.

Nguồn: ADB và WHO (2001) và Báo cáo của Hội thảo PTF tại Hải Phòng (2001).

1.42. Vì việc thực hiện các mục tiêu đề ra sẽ phụ thuộc chủ yếu vào việc đẩy nhanh được tốc độ thực hiện ở những khu vực có nhiều khó khăn nhất - đặc biệt đối với việc giảm tỷ lệ tử vong, vì khó có thể giảm hơn nữa ở những nơi đã thực hiện tốt việc giảm dần đến mức tối thiểu tỷ lệ này – nên ở đây phải thấy rằng cần phải có sự tách biệt các mục tiêu riêng đặt ra cho vùng Tây nguyên và vùng núi phía Bắc (Bảng 1.3).

**Bảng 1.3: Các chỉ số về tử vong ở những vùng khó khăn**

Chỉ số	Chỉ tiêu				Số liệu gần đây nhất
	1990	2005	2010	2015	
<b>Tỷ lệ tử vong trẻ em</b>					
Vùng núi phía Bắc	62	31	30	21	44,0 (1998)
Tây Nguyên	72	40	36	28	64,4 (1998)

**Tình trạng suy dinh dưỡng**

Tỷ lệ trẻ thiếu cân (0-59 tháng)

Vùng núi phía Bắc	--	35	30	25	41 (1997)
Tây Nguyên	--	35	30	25	42 (1997)

Nguồn: ADB và WHO, (2001).

## Mục tiêu 6: Cải thiện sức khỏe sản phụ<sup>20</sup>

1.43. Mục tiêu trong MDGs đề ra là nhằm giảm tỷ lệ tử vong ở mẹ xuống bằng 1/4 tỷ lệ của năm 1990 đến năm 2015. Mục tiêu này được thể hiện bằng các chỉ tiêu của quốc gia trong đó cố gắng giảm tỷ lệ tử vong ở mẹ khi sinh xuống 70 trên 100.000 ca sinh đến năm 2010 (từ mức 200 vào năm 1990). Tỷ lệ tử vong mẹ rất khó đánh giá chính xác và vấn đề đặt ra ở đây là tính chính xác của các số liệu thống kê của Việt Nam (SCFUS, 2001), tuy vậy, số liệu chính thức cho thấy tỷ lệ này đã giảm nhanh trong thập kỷ 90 vừa qua và nếu duy trì được tốc độ này trong thập kỷ tới thì có thể đạt được những mục tiêu đã đề ra. Cũng như với tỷ lệ tử vong ở trẻ nhỏ và trẻ sơ sinh, quá trình triển khai thực thi mục tiêu giảm tỷ lệ tử vong mẹ đã đạt được nhiều bước tiến đáng kể theo tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, tỷ lệ giảm diễn ra không đồng đều giữa các vùng miền của Việt Nam đặc biệt ở Tây nguyên và các tỉnh miền Trung khác cũng như ở vùng núi phía Bắc - các khu vực cần chú trọng quan tâm.

1.44. Các phân tích của Bộ Y tế cho thấy 53% các trường hợp tử vong mẹ là có thể tránh được và còn thêm 35% các trường hợp có thể ngăn chặn nếu can thiệp kịp thời. Có đến 70% trường hợp tử vong mẹ được cho là có nguyên nhân từ các biến chứng sản khoa và việc nạo phá thai không an toàn. Việt Nam là nước có tỷ lệ nạo phá thai cao nhất thế giới (Economist 2001), theo ước tính của Bộ Y tế tổng tỷ lệ nạo phá thai tính cho mỗi phụ nữ là khoảng 2,5. Tỷ lệ quá cao này tạo ra rất nhiều rủi ro cho sức khỏe của mẹ với một phần ba số phụ nữ được ghi nhận là có vấn đề về sức khỏe sau khi nạo phá thai (World Bank et al 2001). Do vậy, cần phải có nhiều biện pháp hơn nữa nhằm thúc đẩy các giải pháp thực tiễn trong việc phòng tránh thai.

1.45. Một loạt các chỉ tiêu quốc tế được đưa ra trong Các chỉ tiêu phát triển quốc tế (IDTs) đã đặt ra việc cung cấp phổ cập và rộng rãi các dịch vụ an toàn và tin cậy để chăm sóc sức khỏe sinh sản đến năm 2015. Mặc dù không được đề cập đến một chỉ tiêu riêng trong MDGs nhưng Việt Nam cũng đã đặt ra các chỉ tiêu quốc gia về chăm sóc sức khỏe sinh sản và lồng ghép hợp lý trong mục tiêu cải thiện sức khỏe bà mẹ (Khung 1.7). Các chỉ số để đánh giá các dịch vụ chăm sóc sức khỏe sinh sản phản ánh rõ các mô hình của từng vùng miền về tỷ lệ tử vong ở bà mẹ.

### Khung 1.7: Mục tiêu 6: Cải thiện sức khỏe bà mẹ

**Chỉ tiêu 1:** Giảm tỷ lệ tử vong ở bà mẹ xuống 80 trên 1000 ca sinh còn sống vào năm 2005 và còn 70 đến năm 2010 với những quan tâm đặc biệt cho các vùng khó khăn;

<sup>20</sup> Báo cáo cơ sở: Thực hiện các mục tiêu trong và ngoài nước về phát triển và giảm nghèo: Lĩnh vực Y tế của ADB, 2001

**Chỉ tiêu 2:** Cung cấp rộng rãi các dịch vụ an toàn và tin cậy cho việc chăm sóc sức khoẻ sinh sản trên toàn quốc đến năm 2010.

Nguồn: ADB và WHO (2001) và Báo cáo của Hội thảo PTF tại Hải Phòng (2001).

Sau đây là các chỉ tiêu định lượng của quốc gia để đánh giá quá trình cải thiện sức khoẻ bà mẹ (Bảng 1.4).

**Bảng 1.4: Các chỉ tiêu và mức gốc về sức khoẻ sinh sản**

Chỉ số	Chỉ tiêu				Con số mới nhất	Nguồn kiểm tra
	1990	2005	2010	2015		
Tử vong sản phụ	200	80	70	50	100 (2000)	Điều tra đặc biệt (NHS)
Tỷ lệ sử dụng biện pháp tránh thai	39	65	70	75	61 (2000)	Điều tra hộ (DHS)
Ca sinh có trợ giúp của cán bộ y tế đỡ	70	80	90	100	77 (1996)	Điều tra hộ (DHS)

Nguồn: ADB và WHO (2001).

1.46. Cũng nh- với mục tiêu về tỷ lệ tử vong, việc thực hiện các chỉ tiêu cần phải có sự quan tâm đặc biệt đến những khu vực hiện có tình hình sức khoẻ sinh sản còn ở mức yếu kém nhất trên toàn quốc và do vậy, các mục tiêu cho các vùng đ-ợc đề ra nh- sau (Bảng 1.5)

**Bảng 1.5: Các chỉ tiêu và chỉ số về tử vong sản phụ và sức khoẻ sinh sản cho những vùng khó khăn**

Chỉ số	1990	2005	Chỉ tiêu		Số liệu gần đây nhất
			2010	2015	
<b>Tử vong sản phụ</b>					
Vùng núi phía Bắc	--	130	100	80	--
Tây Nguyên	--	130	100	80	--
<b>Ca sinh có nhân viên y tế đỡ</b>					
Vùng núi phía Bắc	--	75	90	100	58 (1996)
Tây Nguyên	--	80	90	100	64 (1996)

Nguồn: ADB và WHO (2001).

## **Mục tiêu 7: Đấu tranh chống HIV/AIDS và các bệnh truyền nhiễm<sup>21</sup>**

1.47. Đại dịch HIV/AIDS đã lan truyền ra tất cả 61 tỉnh kể từ năm 1990 khi phát hiện ca nhiễm bệnh đầu tiên ở Việt Nam. Từ năm 1990 đến năm 2000, số lượng ca nhiễm

<sup>21</sup> Báo cáo cơ sở: *Thực hiện các mục tiêu trong và ngoài nước về phát triển và giảm nghèo: Lĩnh vực Y tế* của ADB, 2001

HIV/AIDS được ghi nhận đã tăng hàng năm 7%. Tổ chức WHO ước tính rằng tỷ lệ lây lan HIV/AIDS ở ng-ời lớn vào khoảng 0,29%. Vào những giai đoạn đầu của đại dịch này, bệnh chủ yếu lây lan qua đ-ờng tiêm chích. Nh-ng hiện nó đã lan sang cả những bộ phận dân c- khác, kể cả những ng-ời làm nghề mại dâm, bệnh nhân lao, và dân c- nói chung.

1.48. Việc xác định ph-ơng pháp dự đoán tình trạng lây nhiễm HIV/AIDS cũng đang là vấn đề cần giải quyết. Việc lây nhiễm HIV/AIDS từ các nhóm có nguy cơ cao cho cộng đồng cho thấy xu h-ớng gia tăng tốc độ lây lan còn tiếp tục trong những năm tới đây. Chính phủ đã đ-a ra chiến l-ợc phòng chống HIV/AIDS cho 5 năm tới và mục tiêu đ-ợc đề cập ở đây chỉ bao gồm những nét chính của chiến l-ợc (Khung 1.8). Nghiên cứu gần đây cũng cho thấy rằng mục tiêu này sẽ đặt ra rất nhiều thách thức về mặt cơ chế, thực thi và cả về quan niệm (Liên Hiệp Quốc 2001).

### Khung 1.8: Mục tiêu 7: Đấu tranh chống HIV/AIDS

Chỉ tiêu 1: giảm thiểu tốc độ gia tăng lây nhiễm HIV/AIDS đến năm 2005 và chặn đứng sự gia tăng vào năm 2010.

Nguồn: ADB và WHO, (2001) và Báo cáo của Hội thảo PTF tại Hải phòng (2001).

1.49. Bất chấp những tiến bộ đáng kể trong việc giảm tỷ lệ tử vong do những bệnh truyền nhiễm phổ biến, vẫn còn gánh nặng lớn do những bệnh này (đặc biệt là lao và sốt rét) ở những hộ nghèo. Ch-a có sự nhất trí về quan điểm liệu có nên có một chỉ tiêu kết quả riêng để làm giảm tỷ lệ mắc những bệnh này hay không, nh-ng có khả năng một chỉ tiêu hoặc những chỉ số tr-ớc mắt để đo tiến bộ trong việc giảm tỷ lệ mắc nhiễm của cả lao và sốt rét sẽ đ-ợc đ-a vào.

1.50. Bộ Y tế cũng đề ra các chỉ tiêu về giảm tỷ lệ mắc bệnh và tử vong vì sốt rét. Khoảng 15 triệu dân phải sống trong các khu vực có nguy cơ lây nhiễm cao phần lớn ở Tây nguyên và các tỉnh phía Nam. Tỷ lệ mắc bệnh sốt rét ở những vùng này cao hơn 50% mức trung bình của toàn quốc (tức là khoảng 6,6 trên 1000 ng-ời). Tỷ lệ mắc bệnh sốt rét ở các vùng có nguy cơ cao là 150% tỷ lệ trung bình của cả n-ớc. Bộ Y tế hy vọng sẽ giảm các vùng có nguy cơ cao xuống 40%, giảm tỷ lệ mắc bệnh ở các vùng nguy cơ cao xuống d-ới 5 trên 1000 ng-ời (3,5 trên 1000 ng-ời cho toàn quốc) và giảm tỷ lệ tử vong do sốt rét xuống d-ới 0,4 trên 100,000 ng-ời (từ tỷ lệ hiện nay là 0,5 trên 100,000).

1.51. Ch-ơng trình quốc gia phòng chống lao của Việt Nam đ-ợc đánh giá là một trong những ch-ơng trình thành công nhất trên toàn thế giới. Mọi nỗ lực của Việt Nam từ năm 1986 nhằm phát hiện và chữa trị lao đã đạt thành quả trong việc kiểm soát lao trên 99% dân số. Các tr-ờng hợp bệnh lao đ-ợc ghi nhận tăng nhanh do có những cải tiến trong công tác phát hiện bệnh. Chính phủ Việt Nam hy vọng đến năm 2010 sẽ giảm đ-ợc tỷ lệ lây nhiễm này xuống 70% tỷ lệ của năm 2000 (Bộ Y tế, 2000).

### Mục tiêu 8: Đảm bảo bền vững môi tr-ờng<sup>22</sup>

1.52. Trong những năm gần đây, Việt Nam phải chứng kiến nhiều suy giảm nghiêm trọng về tài nguyên thiên nhiên. Sự đa dạng sinh thái của quốc gia bị đe dọa, diện tích

<sup>22</sup> Báo cáo cơ sở: *Cụ thể hoá các chỉ tiêu phát triển của thế giới về môi tr-ờng cho mỗi quốc gia* của UNDP 2001



rừng bao phủ thu hẹp dần, trữ lượng cá gần bờ giảm sút mạnh, khối lượng và chất lượng nước ngầm suy giảm đáng kể trong khi đó việc sử dụng các loại phân hoá học và thuốc trừ sâu lại tăng nhanh cùng với tình trạng gia tăng ô nhiễm không khí ở thành thị (UNDP, 2001b). Chính phủ cũng nhận thấy rằng thách thức chính trong thập kỷ tới chính là vừa nâng cao mức sống đồng thời cũng vừa bảo vệ môi trường và người nghèo chính là những người dễ tổn thương nhất từ việc bảo vệ môi trường này. Đó là vì họ sống dựa nhiều vào tài nguyên thiên nhiên nhưng lại không đủ khả năng bảo vệ chính mình khỏi sự ô nhiễm môi trường và họ cũng chính là những người phải chịu nhiều gánh nặng do thiên tai mang lại hơn những người khác. Hai khu vực nghèo nhất của đất nước, vùng núi phía Bắc và vùng Tây Nguyên, lại cũng chính là nơi có nhiều diện tích rừng bao phủ cũng như có đông các dân tộc thiểu số sinh sống. Các nghiên cứu ở Việt Nam cho thấy cộng đồng các dân tộc thiểu số sống chủ yếu dựa vào các nguồn tài nguyên rừng.

1.53. Mục tiêu của MDG về môi trường liên quan đến hai vấn đề: triển khai chiến lược quốc gia về phát triển bền vững và cố gắng tái tạo các nguồn tài nguyên môi trường đã mất.

1.54. Việt Nam đã phân nào thực hiện phân đầu thông qua việc hoàn thành Chiến lược quốc gia về Bảo vệ môi trường (NSEP) cho giai đoạn 2001-2010. Chiến lược này xác định rõ việc cần thiết phải bảo vệ, gìn giữ và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên và nguồn đa dạng sinh học đồng thời phải kiểm soát ô nhiễm và cải thiện chất lượng môi trường sống ở các khu vực thành thị, nông thôn và khu công nghiệp. Đây thực sự là một thách thức lớn cần giải quyết.

1.55. Việc tái tạo các nguồn tài nguyên môi trường đã mất là một phần rất khó khăn trong mục tiêu của MDGs trong điều kiện các nguồn tài nguyên này đều trong tình trạng rủi ro rất lớn. Để đánh giá quá trình duy trì tính bền vững của môi trường, hai chỉ tiêu cụ thể được đề ra: (1) tăng diện tích rừng bao phủ, và (2) cải thiện chất lượng nước và không khí thông qua việc giảm mức độ ô nhiễm (Khung 1.9). (Cung cấp nước sạch, lĩnh vực thứ ba cần quan tâm trong mục tiêu về môi trường của MDGs, sẽ được trình bày ở phần cơ sở hạ tầng nông thôn).

#### **Khung 1.9: Mục tiêu 8: Đảm bảo bền vững môi trường**

Chỉ tiêu 1: Tăng độ che phủ rừng lên 43% vào năm 2010 (từ mức 33% năm 1999).

Chỉ tiêu 2: Duy trì mức ô nhiễm không khí và nước trong phạm vi các tiêu chuẩn quốc gia đến năm 2005.

Nguồn: UNDP (2001b) và Báo cáo của Hội thảo PTF tại Hải Phòng (2001).

1.56. Các kế hoạch củng cố việc giám sát thực hiện chỉ tiêu che phủ rừng đang được tiếp tục thảo luận. Một số chỉ số dự kiến đã được đề xuất (UNDP, 2001b). Việc giám sát độ che phủ rừng có thể được nâng cao thông qua việc chú trọng hơn đến chất lượng, tăng cường phối hợp thu thập số liệu giữa các đơn vị có liên quan, và thông qua việc thiết lập mối gắn kết với Chương trình hỗ trợ hợp tác cho Chương trình trồng 5 triệu ha rừng, hướng đến việc nâng cao việc thực hiện chế thi hành các chính sách lâm nghiệp.

1.57. Chỉ tiêu cụ thể thứ hai chú trọng đến việc giảm mức độ ô nhiễm để cải thiện chất lượng nước và không khí. Chính phủ đang trong giai đoạn hoàn thành các tiêu chuẩn quốc

gia về chất lượng nước và không khí cũng đang tiến hành củng cố mạng lưới giám sát môi trường.

1.58. Để Chính phủ có thể thực hiện được các mục tiêu cụ thể về môi trường thì dự thảo Chiến lược quốc gia về Bảo vệ Môi trường (NSEP) 2001-2010 cần phải được thực thi. Điều này đòi hỏi nhiều nỗ lực phối hợp trong việc củng cố năng lực của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, tạo nhiều cơ hội cho người dân tham gia đóng góp và tăng cường hiệu lực của luật thông qua việc tăng sự lựa chọn về các công cụ và động cơ điều chỉnh. Một số điều chỉnh về cơ chế được đề xuất để thúc đẩy chú trọng hơn nữa vào các vấn đề môi trường ở từng bộ ngành cụ thể. Dự thảo NSEP 2001-2010 cũng đã đề cập vấn đề này và còn đặt ra một số các chỉ tiêu liên quan. Chúng tôi chỉ trình bày dưới đây một số chỉ tiêu để minh minh họa (Khung 1.10).

#### Box 1.10: Một số chỉ tiêu xuyên suốt đối với môi trường

Các chỉ tiêu xuyên suốt trong môi trường bao gồm:

- Đến năm 2002, các cơ quan về môi trường được thành lập ở cấp bộ theo vùng kinh tế và khu công nghiệp,
- Đến năm 2002, mỗi ngành và mỗi vùng soạn thảo được kế hoạch hành động về môi trường để triển khai,
- Đến năm 2002, đưa giáo dục môi trường vào nhà trường và hệ thống giáo dục đại học,
- Đến năm 2005, tăng 100% giáo viên được đào tạo về các vấn đề môi trường,
- 80% dân số được phổ biến các chương trình nhận thức về môi trường,
- Đến năm 2005, các tổ chức quần chúng kết hợp chủ đề môi trường trong các chương trình của họ.

Nguồn: Dự thảo Chiến lược quốc gia Bảo vệ môi trường 2001-2010.

1.59. Các chi phí kinh tế để thực hiện chiến lược 10 năm chiến lược - tính, do vậy khó có thể biết được lượng gia tăng chi tiêu của khu vực tư nhân và nhà nước trong việc thực hiện các mục tiêu và chỉ tiêu này.

### Mục tiêu 9: Xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các vùng nghèo đặc biệt khó khăn<sup>23</sup>

1.60. Chính phủ Việt Nam nhận thức rõ tầm quan trọng to lớn của đầu tư cơ sở hạ tầng trong việc giảm nghèo. Cơ sở hạ tầng là nhân tố chính trong các chương trình mục tiêu chủ yếu nhằm giải quyết tình trạng nghèo đói - đặc biệt Chương trình xoá đói giảm nghèo (HEPR) và Chương trình quốc gia về phát triển kinh tế xã hội ở các xã đặc biệt khó khăn (“Chương trình 135”). Tuy nhiên, Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2001-2010 cũng nhấn mạnh vai trò của phát triển cơ sở hạ tầng trong việc hỗ trợ giải quyết tình trạng nghèo đói. Cơ sở hạ tầng bản thân nó thường được coi như nhân tố hơn là kết quả đạt được. Đầu tư xây dựng trường lớp là biện pháp để đạt được các mục tiêu về giáo dục. Đầu tư cho giao thông nông thôn để tạo thuận lợi cho vùng sâu vùng xa tiếp cận với thị trường và các dịch vụ xã hội hơn nữa điều này còn tạo điều kiện để thực hiện các mục tiêu về xã hội và giảm nghèo. Mặc dù cơ sở hạ tầng chiếm vị trí quan trọng trong các kế hoạch chiến lược của Chính phủ cũng đã được đầu tư nhiều nguồn lực (xem Chương 5)

<sup>23</sup> Báo cáo cơ sở: Phát triển cơ sở hạ tầng ở nông thôn và Giảm nghèo ở Việt Nam: Các chỉ tiêu chính và các chỉ số đánh giá của JBIC, 2001



nh- ng cũng cần phải xác định những tác động của việc phát triển cơ sở hạ tầng đến các lĩnh vực khác cũng nh- đ- a việc phát triển cơ sở hạ tầng thành một mục tiêu quốc gia có những chỉ tiêu rõ ràng, cụ thể (Khung 1.11).

**Khung 1.11: Mục tiêu 9: Xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các vùng nghèo đặc biệt khó khăn**

Chỉ tiêu 1: Xây dựng các hạng mục cơ sở hạ tầng thiết yếu cho 75% các xã nghèo trên toàn quốc đến năm 2005 và 100% các xã đến 2010;

Chỉ tiêu 2: Cải thiện việc cung cấp n- óc sạch từ 52% vào năm 2000 lên 68% đến năm 2010.

Nguồn: JBIC, 2001; UNDP, 2001b và Báo cáo của Hội thảo PTF tại Hải Phòng (2001).

1.61. “Cơ sở hạ tầng thiết yếu” trong các mục tiêu và chỉ tiêu bao gồm 8 hạng mục đ- ợc đặt ra trong Ch- ong trình 135: xây dựng hệ thống trục đ- ờng chính, tr- ờng học, trung tâm y tế, hệ thống cung cấp n- óc sạch, xây dựng trạm điện, chợ, b- u điện và hệ thống thủy lợi. Việc xác định tỷ lệ các xã đ- ợc xây dựng các hạng mục và đ- ợc h- ưởng các dịch vụ này sẽ tạo cơ sở cho việc th- ờng xuyên giám sát và hoạch định các chỉ số tr- ớc mắt. Nh- ng cũng không nên th- ờng xuyên yêu cầu trình bày các thông tin này vào hệ thống báo cáo quản lý.

1.62. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều khó khăn trong việc đánh giá tác động của các hạng mục đầu t- này đối với tình trạng nghèo đói ở các khu vực nghèo. Điều đó cũng cho thấy các dữ liệu giám sát có thể trợ giúp việc đánh giá hệ thống cơ sở hạ tầng trên 4 ph- ơng diện: tăng c- ờng xây dựng, đảm bảo cung cấp, ổn định tài chính và củng cố quản lý (đặc biệt tăng c- ờng tính minh bạch và tinh thần trách nhiệm trong việc cung cấp các hạng mục và dịch vụ liên quan đến cơ sở hạ tầng). Việc kết hợp đánh giá cả 4 lĩnh vực trên sẽ đ- a ra một cái nhìn tổng quát về những đóng góp của cơ sở hạ tầng trong việc duy trì thực hiện giảm nghèo. Các chỉ số tr- ớc mắt đ- ợc đề xuất cho 4 ph- ơng diện trên đây về 4<sup>24</sup> trong số 7 hạng mục cơ sở hạ tầng đã đ- ợc xác định và những chỉ số về điện cũng đ- ợc đề cập đến ở đây để làm ví dụ minh họa cho các lĩnh vực khác (Bảng 1.6).

**Bảng 1.6: Các chỉ số tr- ớc mắt về ngành điện**

Chỉ tiêu	Chỉ số giám sát
<b>Khả năng tiếp cận</b>	
- Mở rộng l- ới điện quốc gia tới 1266 xã và xây dựng hệ thống điện cục bộ cho 200 xã	- Số xã đ- ợc cấp điện
<b>Độ tin cậy</b>	
- Lắp đặt các thiết bị hiện đại và hiệu quả	- Tỷ lệ thất thoát khi phát và cung ứng điện năng
- Huy động vốn đầu t- có hiệu quả	- Nguồn và khối l- ợng vốn đầu t-
<b>Tính bền vững về tài chính</b>	
- Trợ cấp có mục đích, hiệu quả và tiết kiệm	- Tổn hại đến môi tr- ờng
	- Giá điện
	- Tình hình tài chính của ng- ời sản xuất và cung ứng điện
<b>Quản lý</b>	
	- Số giấy phép cấp cho các đơn vị mới (bao gồm

<sup>24</sup> Điện lực, giao thông, thủy lợi và thông tin liên lạc

- Đổi mới cơ cấu để thực hiện cung cấp điện theo thị trường và tự chịu trách nhiệm
- Thành lập các cơ quan điều hành

Nguồn: JBIC (2001).

1.63. Chỉ tiêu thứ hai về cung cấp nước sạch cùng với những chỉ tiêu khác đề ra trong MDG đều được thể hiện trong mục tiêu về môi trường. Mặc dù đã được nói đến ở đây nhưng chỉ tiêu này cũng còn đề cập đến một số dữ kiện về môi trường như chất lượng nước ở các sông hồ. Điều này cũng liên quan đến vấn đề sức khỏe và cũng có mối liên quan với những nỗ lực cải thiện điều kiện vệ sinh. Trong năm 2000, 52% dân số đã được cung cấp nước sạch. Mục tiêu của Chính phủ là đạt được tỷ lệ dân số được dùng nước sạch lên đến 60% vào năm 2005 và đạt tới 100% đến năm 2020. Các phân tích cho thấy tỷ lệ 68% đến năm 2010 là tỷ lệ là chỉ tiêu có thể đạt được (UNDP, 2001b). Việc này cũng đòi hỏi phải tăng gấp đôi tốc độ thực hiện quá trình cung cấp nước sạch hiện nay.

1.64. Đánh giá tác động của cơ sở hạ tầng lên những thay đổi về phúc lợi cho bản thân người nghèo và cho các cộng đồng dân cư nghèo sẽ cần phải nhiều số liệu từ nhiều nguồn khác nhau. Điều tra MPHS mới sẽ cung cấp một số số liệu để đánh giá về cơ sở hạ tầng và những kết quả đạt được trong quá trình giảm nghèo. Tuy nhiên việc đánh giá này cần phải kết hợp với việc phân tích số liệu từ nhiều lĩnh vực khác để xem xét tổng quát những thành quả đạt được về mặt xã hội nói chung. Ngoài ra, một số phương pháp có sử dụng những phản hồi từ phía người dân về chất lượng và mọi vấn đề có liên quan đến hạng mục và dịch vụ thuộc về cơ sở hạ tầng cũng rất có giá trị.

1.65. Mặc dù còn cần tiến hành nhiều nghiên cứu cụ thể hơn nữa nhưng những số liệu tính về các nguồn lực đầu tư cần thiết trong báo cáo cơ sở về nguồn vốn và các chi phí hoạt động bảo dưỡng rất lớn cũng sẽ rất cần thiết cho việc thực hiện những chỉ tiêu này. Một vấn đề cũng rất quan trọng đó là việc cần định rõ quá trình phân bổ nguồn lực cho các chỉ tiêu chiến lược chuẩn bị cho chương trình PIP (xem Chương 5). Khả năng cung cấp đường nước cũng trở thành một vấn đề cần bàn và trọng tâm ưu tiên cũng nên được định hướng có sự tham gia của các cấp xã phường là những người được hưởng lợi trực tiếp và như vậy sẽ đáp ứng nhu cầu của địa phương và nâng cao trách nhiệm trong việc triển khai hoạt động và bảo dưỡng sau này. Cũng cố việc thực hiện dân chủ ở cấp cơ sở cũng sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình này.

### **Mục tiêu 10: Đảm bảo quản lý nhà nước tốt để giảm nghèo<sup>25</sup>**

1.66. Trong điều kiện thiếu các cơ chế chính sách thúc đẩy quản lý hiệu quả thì các mục tiêu và chỉ tiêu được trình bày ở phần trên đây trong chương này đều sẽ khó có thể đạt được. Một loạt các biện pháp chính sách và các hoạt động chung để thực thi những thành quả này đòi hỏi chính phủ phải minh bạch hơn, có tinh thần trách nhiệm, dễ dự đoán hơn, và cho dân tham dự nhiều hơn so với trước đây. Các chiến lược quốc gia thừa nhận rằng ở một số khu vực mà tiến bộ trong cải tiến quản lý nhà nước là bức thiết hơn nhằm đạt được các chỉ tiêu đề ra và đây cũng được xem như những chỉ số chính thể hiện sự thành công trong thập kỷ tới. (Khung 1.12).

<sup>25</sup> Báo cáo cơ sở: *Cụ thể hoá các chỉ tiêu phát triển của thế giới về giảm nghèo cho mỗi quốc gia: Các chỉ số về lãnh đạo và quản lý công cộng* của ADB 2001

**Khung 1.12: Mục tiêu 10: Đảm bảo quản lý nhà n-ớc tốt để giảm nghèo**

**Chỉ tiêu 1:** Xây dựng hệ thống hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, và có hiệu quả.

Nguồn: ADB 2001b; Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính 2001-2010 và Báo cáo của Hội thảo PTF tại Hải Phòng (2001).

1.67. Các biện pháp cấp thiết nhất để đạt đ-ợc mục tiêu này đ-ợc trình bày cụ thể trong Chương 5, bao gồm:

- Thực hiện Nghị định Dân chủ ở Cơ sở;
- Thực hiện Kế hoạch hành động đánh giá nhu cầu luật pháp (LNA);
- Thực hiện Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính;
- Thực hiện Kế hoạch hành động về Đánh giá Chi tiêu công (PER),
- Triển khai và thực hiện chiến l-ợc chống tham nhũng

1.68. Chính phủ Việt Nam đang thực hiện những b-ớc đi quan trọng trong việc phê chuẩn Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính 2001-2010. Chương trình này sẽ trải rộng trên nhiều lĩnh vực và sẽ mở đ-ờng cho việc phối hợp giải quyết các vấn đề về cơ chế pháp lý và thực hiện cải cách hành chính cũng nh- cải tổ bộ máy quản lý nhà n-ớc. Và nh- vậy, việc thực hiện nhanh chóng chiến l-ợc cải cách hành chính (PAR) sẽ góp phần xây dựng bộ máy nhà n-ớc trong sạch, vững mạnh và hoạt động hiệu quả.

1.69. Một lĩnh vực không đ-ợc đề cập nhiều đến Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính là thực thi Nghị định Dân chủ ở cơ sở và sự cần thiết phải nâng cao vai trò của nhà n-ớc. Nếu bộ máy nhà n-ớc trong vòng m-ời năm tới thực thi nhiều cải thiện sâu rộng về phúc lợi cho các hộ nghèo thì việc cấp thiết là phải triển khai các quá trình để ng-ời dân có thể thực thi quyền của mình – dân biết, dân bàn, dân kiểm tra. Nghị định Dân chủ ở Cơ sở đã tạo nên tảng để củng cố sự trong sạch, vững mạnh và hoạt động hiệu quả của các chính quyền cơ sở nh- ng Nghị định này vẫn ch- a đ-ợc triển khai sâu rộng. Những nghiên cứu gần đây (Prohl et al, 2001, World Bank, 1999) cho thấy có nhiều yêu cầu từ phía những ng-ời nghèo đòi hỏi các cơ quan nhà n-ớc phải có những phản hồi mạnh mẽ và cụ thể hơn nữa trong việc ra quyết định liên quan đến những thành quả và kết quả đạt đ-ợc trong quá trình phát triển đặc biệt ở cấp cơ sở.

1.70. Để các hộ nghèo có thể tích cực tham gia đóng góp vào mọi mặt của đời sống xã hội thì cần phải cung cấp thêm nhiều thông tin về mọi lĩnh vực quan trọng tác động đến đời sống của họ cho bản thân ng-ời nghèo và các các tổ chức quần chúng hỗ trợ hoặc đại diện cho họ. Một số tiêu chí về nguồn thông tin và việc phổ biến thông tin có thể sẽ rất hữu ích trong việc thể hiện quá trình tích cực tham gia của ng-ời dân. Các hoạt động và dịch vụ công cộng nên chú trọng đến những phản hồi từ phía ng-ời dân. Tại nhiều n-ớc, một số cơ cấu nh- thể cho điểm và xếp hạng của các hộ gia đình về chất l-ợng các dịch vụ công cộng đã trở thành công cụ hữu hiệu trong việc sửa đổi, thay thế hay nâng cấp các dịch vụ công cộng sao cho mang lại nhiều ích lợi nhất cho ng-ời sử dụng. Những ph-ơng pháp này có thể đ-ợc áp dụng cho Việt Nam để có đ-ợc các thông tin phục vụ cho việc kiểm soát trong nhiều lĩnh vực kể cả các mục tiêu chính trong Các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển của Việt Nam đ-ợc trình bày ở chương này trong khi vẫn chú trọng đến cả về hình thức và nội dung quyền tham gia của ng-ời nghèo đối với các hoạt động công cộng.

## 2. ĐỊNH HƯỚNG TRONG BỐI CẢNH SUY GIẢM TOÀN CẦU

2.1. Tình hình thế giới với những diễn biến bất lợi đã ảnh hưởng không nhỏ tới mục tiêu tăng trưởng nhanh và xoá đói giảm nghèo của Việt Nam trong thời gian trước mắt. Những ảnh hưởng này được giảm thiểu phần nào nhờ tình hình kinh tế vĩ mô ổn định và những chính sách đổi mới cải thiện môi trường đầu tư gần đây ở Việt Nam. Tuy nhiên, việc định hướng trong bối cảnh suy giảm toàn cầu hiện nay quả thực là một thử thách. Nếu không có các giải pháp đúng đắn, năm tới sẽ là cơ hội để nâng cao khả năng cạnh tranh và vị thế của Việt Nam để tham gia tích cực vào quá trình phục hồi.

2.2. Tình trạng suy thoái của kinh tế thế giới đã bắt đầu từ đầu năm 2001 nay càng tồi tệ hơn sau sự kiện khủng khiếp vào ngày 11/9 tại Mỹ, càng gây nguy cơ bất chắc của kinh tế thế giới vào năm tới. Tăng trưởng kinh tế toàn cầu trong năm 2001 chỉ bằng một phần ba so với năm ngoái (tốc độ tăng trưởng năm 2001 vào khoảng 1.3% so với 3.8% của năm 2000). Điều đáng lưu ý là tốc độ tăng trưởng kinh tế toàn cầu thậm chí đã thấp hơn so với thời kỳ khủng hoảng ở Đông Á. Tăng trưởng khối lượng thương mại của thế giới cũng giảm từ 13% (năm 2000) xuống còn khoảng hơn 1% trong năm nay -- đây là mức tăng thấp nhất trong vòng hai thập kỷ qua.

2.3. Trong bối cảnh như vậy, Việt Nam đã cân nhắc giảm chỉ tiêu tốc độ tăng trưởng. Tốc độ tăng trưởng của năm 2001 dự kiến sẽ thấp hơn so với năm 2000 và có thể sẽ tăng lên trong năm 2002. Tuy nhiên, mức tăng của năm 2002 vẫn sẽ thấp hơn so với các dự báo trước đây. Tốc độ tăng trưởng chậm lại chủ yếu là do giảm sút nhu cầu của thị trường bên ngoài và giá trị xuất khẩu của Việt Nam đã giảm đáng kể. Dù sao đi nữa, Việt Nam vẫn có thể là quốc gia đứng thứ hai trong khu vực về tốc độ phát triển. Tốc độ tăng trưởng chậm lại sẽ tác động bất lợi đến các mục tiêu về xoá đói giảm nghèo và các mục tiêu phát triển khác.

### MÔI TRƯỜNG BÊN NGOÀI ĐANG XẤU ĐI

2.4. **Tăng trưởng kinh tế của các nước phát triển.** Các nền kinh tế Mỹ, châu Âu và Nhật Bản đang suy giảm mạnh tốc độ tăng trưởng và sẽ tiếp tục đà suy giảm trong năm 2002. Nền kinh tế Mỹ (chiếm đến 30% tổng GDP của thế giới) có thể sẽ chỉ đạt mức tăng trưởng 1,1% trong năm nay, so với mức 4% của năm ngoái. Sự sụt giảm nghiêm trọng trong kinh doanh và lòng tin của người tiêu dùng sẽ không chỉ đẩy nền kinh tế Mỹ vào tình trạng tăng trưởng âm vào hai quý cuối năm mà sẽ còn làm giảm tốc độ tăng trưởng nền kinh tế xuống còn khoảng 1% trong năm 2002. Điều này còn gây ra những tác động nghiêm trọng đối với nền kinh tế châu Âu -- tốc độ tăng trưởng giảm xuống còn 1,5% trong năm nay so với 3,5% vào năm ngoái. Kinh tế Nhật Bản (chiếm khoảng 15% tổng GDP của thế giới) đang trong quá trình suy thoái và sẽ khó được cải thiện vào năm tới.

**Môi trường ngoại cảnh tiếp tục xấu đi, khả năng phục hồi toàn cầu bị lùi lại**

	2000 sơ bộ	2001 ước tính	2002 dự báo
<b>Toàn thế giới</b>	<b>3,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>
<b>Các nước thu nhập cao</b>	<b>3,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>
Mỹ	4,1	1,1	1,0
Nhật bản	1,5	-0,8	0,1
Khu vực đồng Euro	3,5	1,5	1,3
<b>Các nước đang phát triển</b>	<b>5,5</b>	<b>2,9</b>	<b>3,7</b>
Đông á- 5	7,0	2,3	3,5
In-đô-nê-sia	4,8	3,6	3,7
Hàn quốc	8,8	2,5	3,6
Ma-lai-sia	8,3	1,0	3,5
Phi-lip-pin	4,0	2,1	3,1
Thái lan	4,4	1,2	2,8
Sin-ga-po	9,9	-2,3	1,7
Trung quốc	8,0	7,2	6,5
Việt Nam	5,5	4,8	5,5

**Bảng 2.1: Dự báo Tăng trưởng GDP (mức tăng hàng năm, %)**

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2001a).

2.5. **Triển vọng tăng trưởng của các nền kinh tế Đông á.** Xuất khẩu và tăng trưởng kinh tế của các nước Đông á đang chịu áp lực của môi trường toàn cầu, đặc biệt trong hoàn cảnh quá trình hồi phục đang bị lùi lại trước sự kiện 11 tháng 9 ở Mỹ. Tăng trưởng ở những nước mới công nghiệp hoá (NICs) như Sing-ga-po, Đài Loan và Hồng Kông là khoảng 8% trong năm 2000, nhưng sẽ chỉ còn dưới 1% trong năm 2002. Và 5 nước Đông á (5 nước bị khủng hoảng nghiêm trọng trong giai đoạn 1997-99) đã tăng trưởng đáng kể ở mức 7% năm 2000 thì nay còn 2,3% trong năm 2001 và chỉ phục hồi chút ít lên mức 3,5% năm 2002.<sup>26</sup>

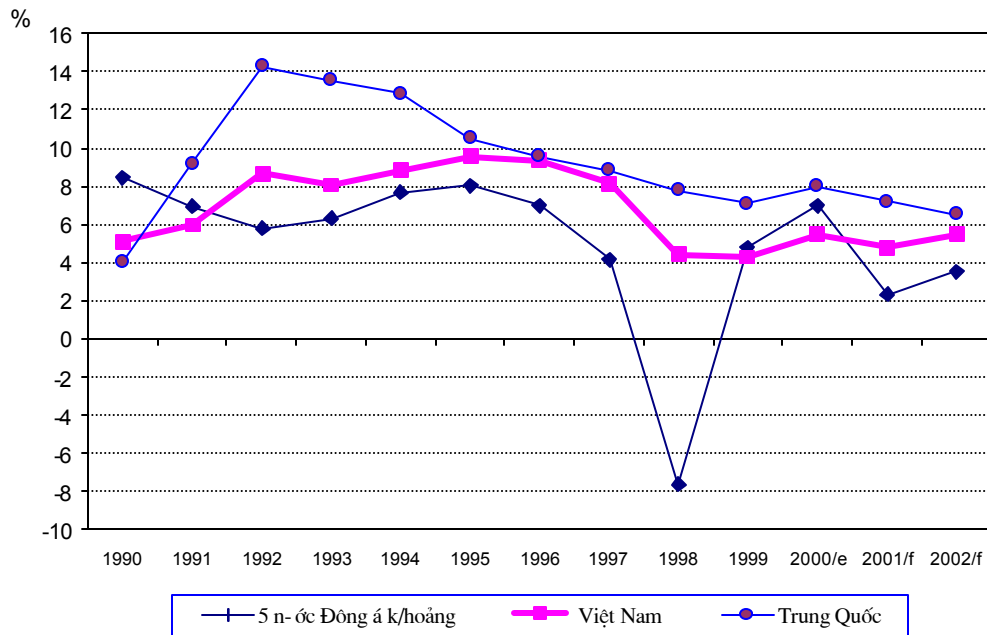
2.6. Mức sụt giảm của xuất khẩu từ Đông á cho đến nay trong năm chủ yếu là do tốc độ xuất khẩu công nghệ cao chậm lại. Tuy nhiên, nhu cầu về hàng công nghệ cao giảm có lan sang cả xuất khẩu hàng tiêu dùng và dịch vụ. Lòng tin của người tiêu dùng ở Châu Âu cũng theo đà ở Mỹ, chỉ cho tiêu dùng đang giảm mạnh ở cả 3 nền kinh tế chính. Các nước đang phát triển như Việt nam – phụ thuộc nhiều vào xuất khẩu hàng tiêu dùng, gồm cả hàng nông sản, sẽ chịu áp lực của giảm cầu cũng như giảm giá hàng nông sản xuất khẩu.

<sup>26</sup> Nhận định trên đây về tình trạng kinh tế thế giới nói chung và khu vực Đông Á nói riêng vẫn còn chần chừ, do còn nhiều biến cố tiếp tục nảy sinh. Ngay cả những tác động trực tiếp do cuộc tấn công vào Mỹ đối với nền kinh tế Mỹ trong năm 2001 cũng còn khó tính toán được chính xác. Điều này lại càng đúng cho năm 2002, do tác động còn tùy thuộc vào quy mô và thời gian của hành động trả đũa quân sự do Mỹ và các liên minh của mình tiến hành.

## TÁC ĐỘNG ĐẾN VIỆT NAM

2.7. Việt nam đã khá thành công trong việc vượt qua cơn khủng hoảng Đông á (nh thể hiện ở Hình 2.1). Việt nam đã duy trì được sự ổn định kinh tế vĩ mô, chuẩn bị và thực hiện cải cách tốt hơn nhiều so với các n-ớc Đông á bị khủng hoảng. Tuy nhiên, Trung quốc vẫn là n-ớc có nhiều thành công hơn và tiếp tục duy trì mức tăng tr-ởng cao nhất trong khu vực.

### Chèo chống với khủng hoảng Đông á và suy thoái toàn cầu



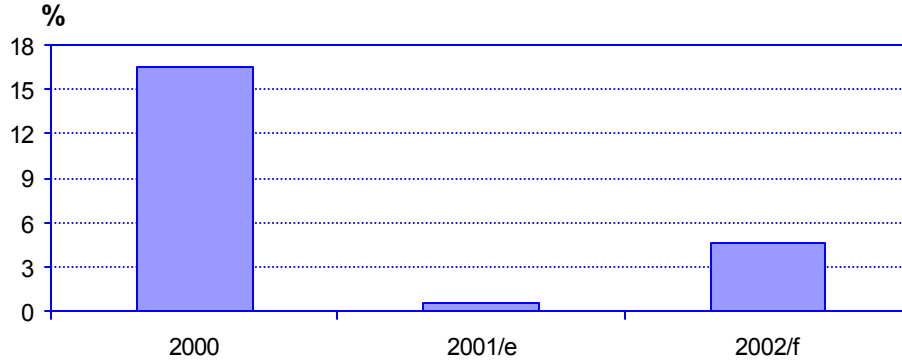
**Hình 2.1: Tăng tr-ởng GDP ở một số quốc gia Đông Á**

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, (2001c).

2.8. Kinh tế Việt Nam hiện nay chịu nhiều ảnh hưởng của môi trường bên ngoài chủ yếu do sự suy giảm tăng trưởng của các nền kinh tế khác trước tác động tiêu cực của suy thoái kinh tế Mỹ chứ ch-ả phải là trực tiếp từ tình hình kinh tế Mỹ. Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), Sing-ga-po và Ma-lai-sia - những nền kinh tế sụt giảm mạnh nhất do xuất khẩu của họ phụ thuộc rất nhiều vào thị trường Mỹ - là những n-ớc đầu t- lớn và nhập khẩu hàng hoá chủ yếu của Việt Nam. Nhật Bản và Châu Âu cũng là những đối tác đầu t- và bạn hàng thương mại quan trọng. Do vậy, đầu t- n-ớc ngoài vào Việt nam và nhu cầu nhập khẩu hàng hoá ngoài dầu thô từ Việt nam có thể sẽ thấp hơn so với các -ớc tính trước đây.

2.9. Việt Nam đang phải đối mặt với thực trạng sụt giảm nghiêm trọng nhu cầu về hàng xuất khẩu từ thị trường bên ngoài. Nhu cầu nhập khẩu của các n-ớc đối tác tính theo tỷ trọng xuất khẩu hàng hoá của Việt nam, đã giảm từ 16% năm 2000 xuống còn 0,5% trong năm 2001 và hy vọng đạt được 4,5% vào năm 2002.

### Sụt giảm nhu cầu nhập khẩu hàng hoá của các bạn hàng của Việt nam



**Hình 2.2: Tăng trưởng nhu cầu nhập khẩu ở các nước bạn hàng của Việt Nam**

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới (2001b); IMF (2001b) & Dự báo Đồng thuận về Châu á - Thái Bình Dương (2001).

**Chú thích:** Tăng trưởng nhu cầu nhập khẩu ở các vùng khác nhau trên thế giới được phân gia trọng theo thị phần thích hợp đối với hàng xuất khẩu ngoài dầu thô của Việt Nam, để thấy được sự suy giảm trong tăng trưởng nhu cầu nhập khẩu mà Việt Nam đang phải đối mặt

2.10. **Giảm tốc độ tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu.** Với tình hình như vậy, tốc độ tăng trưởng tổng giá trị xuất khẩu sẽ chỉ ở khoảng 7% trong năm 2001, so với 25% đã đạt được trong năm ngoái. Việc giá dầu và giá nông sản thế giới giảm đã cắt giảm nguồn thu từ xuất khẩu các mặt hàng này, những mặt hàng chiếm tới gần 40% tổng thu xuất khẩu. Tuy nhiên, các mặt hàng rau hoa quả và thủy hải sản đã tăng ở mức hai con số. Nguồn thu từ xuất khẩu các mặt hàng công nghiệp chế biến chỉ tăng khoảng 1% do việc sụt giảm số lượng xuất khẩu các mặt hàng giày dép, điện tử và máy tính, so với mức 16% vào năm ngoái.

**Mức tăng kim ngạch xuất khẩu chậm lại**

Các mặt hàng xuất khẩu	Giá trị, tỷ \$	Tỷ trọng	Tăng tr- ờng (%)	
	2000	2000	2000	2001/e
Dầu thô	3,5	24,2	67,5	-3,0
Ngoài dầu	10,9	75,8	16,1	10,2
trong đó				
Nông sản	1,9	13,4	-9,8	-2,5
Hải sản	1,5	10,2	55,5	21,0
Khoáng sản	0,1	0,7	2,7	13,8
Hàng may mặc	1,9	13,1	8,3	8,0
Giày dép	1,5	10,1	5,2	2,0
Điện tử và điện máy	0,8	5,4	33,8	-20,0
Thủ công mỹ nghệ	0,2	1,6	40,8	-5,0
Hàng hoá khác	3,1	21,1	30,4	27,0
<b>Tổng kim ngạch xuất khẩu</b>	<b>14,4</b>	<b>100,0</b>	<b>25,2</b>	<b>7,0</b>

**Bảng 2.2: Tình hình xuất khẩu hàng hoá**

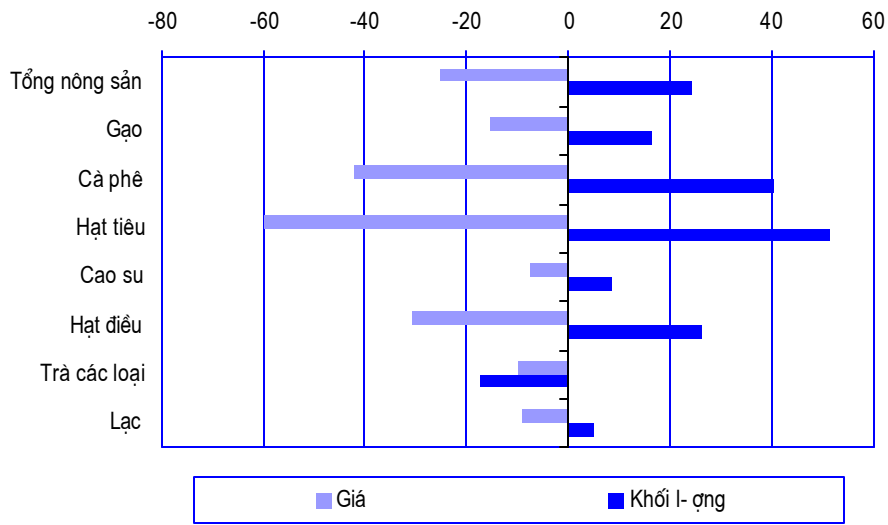
Nguồn: Số liệu thực tế: Tổng cục Thống kê và Hải quan; Dự báo: Ngân hàng Thế giới.

2.11. Các mặt hàng xuất khẩu trừ dầu - ớc tính tăng khoảng 10% trong năm nay, chủ yếu là do các mặt hàng xuất khẩu thuộc nhóm “*hàng hoá khác*” tăng tới 28%. Nhóm “*hàng hoá khác*” bao gồm cả hàng xuất khẩu chế biến và hàng nguyên vật liệu (xem chi tiết trong Khung 2.2). Trong nhóm này, các mặt hàng có mức xuất khẩu tăng nhanh nhất bao gồm : đồ gỗ, đồ chơi trẻ em, các loại da sống và sơ chế, thực phẩm, sản phẩm nhựa và một số mặt hàng điện và cơ khí chế tạo khác.

2.12. **Khối l- ợng xuất khẩu tăng nh- ng giá giảm.** Tăng khối l- ợng xuất khẩu trong khi nhu cầu giảm chính là một nhiệm vụ đầy khó khăn. Nh- ng do thị phần của Việt Nam ở hầu hết các thị tr- ờng xuất khẩu đều nhỏ, và do xuất khẩu chịu sự khống chế từ phía cung, nên Việt nam vẫn còn cơ hội tăng khối l- ợng nếu có thêm các biện pháp tháo gỡ các trở ngại ảnh h- ờng tới xuất khẩu. Trên thực tế, khối l- ợng xuất khẩu dầu thô, các mặt hàng nông sản và hải sản vẫn tăng trong năm 2001, mặc dù nhu cầu bên ngoài giảm.

**Khối l- ợng tăng đã bù đắp phần nào cho giá nông sản giảm**





**Hình 2.4: Giá giảm, khối lượng tăng đối với nông sản xuất khẩu**  
(9 tháng đầu năm 2001, mức tăng so với cùng kỳ năm tr-ớc)

*Nguồn:* Tổng cục Hải quan và Tổng cục Thống kê.

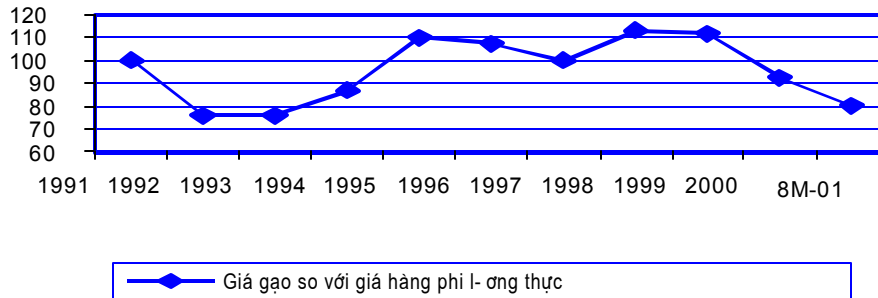
2.13. Lượng dầu thô xuất khẩu đã tăng khoảng 7% nên cũng giảm bớt tác động xấu của việc giảm 10% giá dầu thế giới (cụ thể, giá giảm từ 28.2 USD xuống còn khoảng 25 USD một thùng). Lượng xuất khẩu nông sản (không kể chè) cũng tăng, cà phê và hạt tiêu tăng hơn 40%, còn gạo và hạt điều cũng tăng khoảng 20% (xem Hình 2.4). Có những bằng chứng cho thấy rằng một số giải pháp mang tính tình thế khiến các doanh nghiệp giảm giá xuất FOB thấp hơn giá thế giới.

2.14. Giá xuất khẩu các mặt hàng ngoài dầu thô đã giảm mạnh sau sự kiện ngày 11/9 và giá hàng nông sản vẫn tiếp tục chiều hướng đi xuống trong vài năm trở lại đây. Giá gạo đã giảm hơn 40% tính từ năm 1998 và giá cà phê với (chiếm đến 99% lượng sản xuất cà phê của Việt Nam trong năm 2000) hiện nay giảm chỉ bằng 1/3 giá cà phê của năm 1998. Giá hàng hoá sẽ khó có thể phục hồi vào năm 2002 bởi lượng cung tăng mạnh trong khi đó lượng cầu sẽ không tăng mà thậm chí có thể giảm do tình hình suy giảm kinh tế thế giới hiện nay.

## Khung 2.1 Giá gạo giảm

Trong khoảng thời gian từ 1993 đến 1998, giá thóc tăng nhanh hơn giá hàng hoá phi lương thực và điều này làm lợi cho những nông dân thực bán thóc. Chính lợi ích này đã góp phần đáng kể trong việc tạo thêm nhiều nguồn lực mới cũng như công cuộc xoá đói nghèo ở các vùng nông thôn. Kể từ năm 1999, tỷ lệ giữa mức tăng giá thóc và giá hàng hoá phi lương thực đã giảm xuống, bắt đầu gây bất lợi cho những nông dân trồng và bán lúa. Tuy nhiên, 58% số hộ gia đình trong nhóm các hộ nghèo nhất phải mua lúa gạo thì lại được lợi do giá lúa gạo giảm. Dĩ nhiên, các hộ gia đình sống ở thành thị cũng được lợi.

**Hình 1.4: Chỉ số giá gạo so với giá hàng phi lương thực, (1991 = 100)**



Tuy nhiên, khu vực kinh tế nông thôn nói chung đã bị ảnh hưởng vì sức mua của các hộ nông dân giảm đáng kể do thu nhập của họ đã giảm. Từ năm 1999 đến năm 2001, chỉ riêng nguồn thu từ xuất khẩu gạo đã giảm khoảng 220 triệu đô la do giá xuất khẩu giảm. Nếu tính cả lượng gạo tiêu thụ trong nước, thì những nông dân trồng lúa đã bị thua thiệt đáng kể.

Hai nhóm dân cư nghèo nhất bán khoảng 28% đến 34% số lúa sản xuất được. Ngược lại, 2 nhóm giàu nhất thì bán nhiều hơn -- khoảng từ một nửa đến hai phần ba số lúa thu hoạch. Như vậy, các hộ giàu sẽ được lợi nhiều hơn các hộ nghèo trong chính sách hỗ trợ của nhà nước để mua trữ lúa gạo. Hơn nữa, chính sách hỗ trợ mua trữ gạo cũng sẽ không khuyến khích nông dân đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp.

Nếu chính phủ thực sự quan tâm tới các hộ nghèo trước tác động của giá lúa giảm, thì các chính sách như tạo công ăn việc làm, đa dạng hoá thu nhập có lẽ sẽ thích hợp và hiệu quả hơn. Với diễn biến giá lúa như hiện nay, hỗ trợ cho nhóm nghèo nhất phần thất thu do giá lúa giảm sẽ vào khoảng 630 tỷ đồng, tương đương 40 triệu đô la.

*Nguồn:* VLSS 1998 và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

**Khung 2.2: Phân bổ chi tiết nhóm “hàng hoá khác” trong danh mục hàng xuất khẩu**

Các mặt hàng xuất khẩu thuộc nhóm “hàng hoá khác”	Giá trị triệu \$	Tăng tr- ờng (%)	
		2000	2001/e
Tổng số	3,002	30.4	28.0
Hàng cơ khí máy móc	567	96.4	22.7
Đồ gỗ, bộ đồ gi- ờng, đệm, đồ chơi	300	64.5	14.0
Nhiên liệu khoáng (trừ dầu thô)	294	37.9	-19.6
Da sống và da thuộc	203	59.2	5.5
Thực phẩm đã chế biến	176	12.6	58.0
Hàng nhựa và cao su	151	34.6	8.9
Hàng hoá chất	131	7.2	16.5
Thịt, sản phẩm sữa và các sản phẩm từ động vật	128	19.7	104.7
Kim loại th- ờng	124	11.3	24.4
Gỗ và sản phẩm gỗ	115	-7.8	-11.0
Hàng hoá khác còn lại	812	7.3	57.8

Theo thống kê của Tổng cục Hải quan trong năm 2000, kim ngạch xuất khẩu của nhóm “hàng hoá khác” vào khoảng 3 tỷ đô la, chiếm hơn 20% tổng kim ngạch. Nhóm hàng hoá này tăng khá nhanh trong năm 2000 cũng nh- 2001 và bao gồm nhiều mặt hàng có tiềm năng xuất khẩu lớn trong t- ờng lai của Việt nam. Xuất khẩu các mặt hàng nh- đồ gỗ, gi- ờng đệm, đồ chơi trẻ em, da sống và da thuộc, thực phẩm đã chế biến, thịt lợn, sữa và sản phẩm từ sữa, hàng nhựa, có thể còn đ- ợc tăng đáng kể nếu nhà n- ớc có thêm các nỗ lực và chính sách hợp lý. Theo danh mục chi tiết của “hàng hoá khác” thì có ít nhất 10 nhóm mặt hàng đã đạt kim ngạch xuất khẩu trên 100 triệu đô la trong 9 tháng đầu năm 2001.

Nguồn: Tổng cục Hải quan.

2.15. **Triển vọng xuất khẩu tr- ớc mắt.** Mặc dù rất khó dự báo đ- ợc tốc độ tăng tr- ờng kim ngạch xuất khẩu trong năm 2002 - một năm bất ổn của nền kinh tế thế giới - có ít nhất 2 nhân tố tích cực cho triển vọng xuất khẩu của Việt Nam. Thứ nhất là việc phê chuẩn Hiệp định th- ờng mại Việt - Mỹ và triển khai thực hiện vào cuối năm nay, điều này sẽ giúp Việt Nam có cơ hội lần đầu tiên “thâm nhập bình đẳng” vào thị trường rộng lớn của Mỹ<sup>27</sup>. Cho dù kinh tế Mỹ đang trong giai đoạn suy yếu thì Việt Nam cũng có thể gia tăng xuất khẩu hàng hoá của mình ở thị tr- ờng này, đặc biệt nếu biết khai thác mảng thị tr- ờng hàng tiêu dùng giá rẻ<sup>28</sup>. Thứ hai, việc Trung quốc gia nhập WTO tạo ra những cơ hội đầy hứa hẹn cho hàng hoá xuất khẩu của Việt Nam sang Trung Quốc, song ng- ợc lại Việt nam sẽ phải cạnh tranh khốc liệt với Trung quốc trong việc xuất khẩu hàng hoá của mình sang các thị tr- ờng khác. Tuy nhiên, rất khó đạt đ- ợc tỷ lệ tăng tr- ờng kim ngạch xuất khẩu v- ợt quá 5% vào năm 2002 bởi nguồn thu từ xuất khẩu dầu sẽ giảm gần 20% do giá dầu sẽ còn giảm. Sau đó, với khả năng khôi phục của kinh tế toàn cầu, xuất khẩu có thể sẽ lấy lại đ- ợc mức tăng 12% hàng năm.

<sup>27</sup> Thuế suất chung của hàng xuất khẩu Việt Nam vào thị tr- ờng Mỹ sẽ giảm từ khoảng 35% xuống còn 5% khi Hiệp định Th- ờng mại có hiệu lực.

<sup>28</sup> Việt nam cần tiếp tục áp dụng các biện pháp cắt giảm chi phí để nâng cao khả năng cạnh tranh của hàng xuất khẩu.

2.16. **Đầu tư trực tiếp nước ngoài.** Việc giảm luồng vốn đầu tư nước ngoài và tăng tỷ lệ rủi ro trong đầu tư sẽ làm giảm khả năng thu hút thêm vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam trong thời gian tới, đặc biệt trong năm 2002. Vốn đầu tư nước ngoài nói chung của tất cả các nước đều giảm 40% trong năm nay, một mức giảm cao nhất trong 3 thập kỷ gần đây<sup>29</sup>, chủ yếu do giảm mạnh luồng đầu tư nước ngoài trực tiếp giữa các nước phát triển. Nhảy luồng đầu tư vào các nước đang phát triển cũng giảm. Mặc dù tổng đầu tư nước ngoài (bao gồm các khoản vay, trái phiếu, góp vốn cổ phần trực tiếp) vào các nước Đông Á trên thực tế đã tăng trong năm 2001, nhảy luồng góp vốn cổ phần trực tiếp lại có xu hướng giảm. Suy thoái ở Sing-ga-po, Đài Loan (Trung Quốc), và Nhật Bản, cũng như suy giảm ở Hồng Kông, Hàn Quốc và Malaysia đã làm giảm luồng đầu tư nước ngoài trong khu vực.

2.17. Tuy nhiên, Việt Nam cũng có thể thu được phần đầu tư lớn cho dù nguồn đầu tư vào khu vực sụt giảm, nếu tạo ra được môi trường đầu tư an toàn trong thời kỳ khó khăn này<sup>30</sup>. Có lẽ Việt Nam tận dụng lợi thế do gần giống với Trung Quốc, nhảy điều quan trọng là Việt Nam phải tiếp tục làm cho môi trường đầu tư hấp dẫn hơn nữa so với tới đây để thu hút đầu tư nước ngoài. Việt Nam đã đảm bảo được có luồng đầu tư nước ngoài đáng kể trong năm 2002, do có ba dự án đầu tư nước ngoài được duyệt trong ngành năng lượng<sup>31</sup>. Hiệp định Thương mại Việt – Mỹ đã tạo ra mối quan tâm đáng kể của các nhà đầu tư nước ngoài trong các dự án sản xuất sử dụng nhiều lao động. Nếu các nhà đầu tư nước ngoài được thuyết phục rằng Việt Nam đang đẩy nhanh tiến độ cải cách, luồng FDI có thể tăng đáng kể từ 2003 trở đi.

2.18. **Tác động của việc Trung Quốc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).** Trung Quốc gia nhập WTO sẽ tạo ra những cơ hội mới cho việc tăng cường xuất khẩu, nhảy đồng thời cũng tạo ra những thách thức mới cho hàng xuất khẩu của Việt Nam sang các thị trường các nước thứ ba. Dự kiến Trung Quốc sẽ trở thành một thị trường rộng lớn hơn nhiều cho tất cả các đối tác thương mại trong đó có Việt Nam. Được hưởng lợi nhiều nhất là các nước xuất khẩu lớn như Nhật Bản, Đài Loan (Trung Quốc), và các nước công nghiệp mới (NICs). Các nước Đông Nam Á cũng được hưởng một phần lợi ích từ việc này song không nhiều như các nước kể trên. Theo tính thì Trung Quốc có thể tăng mức nhập khẩu hàng hoá từ Indônêxia khoảng 3% và các nước Đông Nam Á khác khoảng 14%<sup>32</sup>. Mặc dù khối lượng nhập khẩu của Trung Quốc từ các nước Đông Nam Á không nhiều, một số ngành hàng và quốc gia khác nhau có thể sẽ vẫn có các cơ hội khác nhau. Thí dụ, Việt Nam cần tăng cường cải cách theo hướng gia nhập WTO và phải có những nỗ lực để tận dụng triệt để những lợi thế từ thị trường rộng lớn này và nắm bắt các cơ hội xuất khẩu các mặt hàng như thịt, các nông sản khác nhau như cao su, chè, cà phê, rau quả, hàng dệt, và các sản phẩm nhựa (xem mục 2.3 về nhu cầu nhập khẩu của Trung Quốc đối với những mặt hàng này).

2.19. **Cạnh tranh của Trung Quốc ở các nước thứ ba.** Việc gia nhập WTO của Trung Quốc cũng đặt Việt Nam và các nước đang phát triển khác tới những thách thức mới do cạnh tranh với Trung Quốc trên thị trường các nước thứ ba sẽ gia tăng mạnh. Việc gia nhập của Trung Quốc sẽ xoá bỏ hạn ngạch xuất khẩu của hàng dệt may của Trung Quốc

<sup>29</sup> UNCTAD (2001).

<sup>30</sup> Theo kết quả điều tra mới đây của Tổ chức tư vấn về rủi ro kinh tế - Chính trị thì các nhà quản lý du lịch trong khu vực đã đánh giá Việt Nam là quốc gia an toàn nhất ở châu Á.

<sup>31</sup> Các dự án này dự kiến sẽ thu hút khoảng 2,6 triệu đô la FDI trong thời gian 2001-2003.

<sup>32</sup> Ianchovichina và Martin (2001).

bắt đầu từ năm 2005,<sup>33</sup> và buộc Trung Quốc phải giảm bảo hộ trong ngành dệt may sẽ tăng mạnh xuất khẩu của Trung Quốc. Xuất khẩu hàng may mặc - ngành tính tăng gấp ba<sup>34</sup> và sẽ gây khó khăn không nhỏ cho ngành dệt may ở nhiều nước Đông Nam Á, và xuất khẩu may mặc của các nước này có thể sẽ giảm tới một phần ba.

2.20. Các ngành tính cho thấy ngành may mặc của Việt Nam -- lĩnh vực chiếm hơn 14% tổng kim ngạch xuất khẩu, có lẽ là ngành duy nhất chịu tác động tiêu cực đáng kể từ việc Trung Quốc gia nhập WTO. Do Việt Nam chưa phải là thành viên của WTO nên hàng may mặc xuất khẩu của Việt Nam sẽ còn phải chịu nhiều hạn chế tại các thị trường công nghiệp phát triển. Điều này có nghĩa là việc thu hẹp ngành này của Việt Nam sẽ có thể diễn ra trong vòng 5 hay 10 năm tới. Do đó, một nhu cầu cấp thiết của ngành Dệt may Việt Nam là phải nâng cao hiệu quả sản xuất nhằm tăng cường khả năng cạnh tranh của mình.

### Khung 2.3: Ước tính mức tăng nhập khẩu của Trung Quốc sau khi gia nhập WTO

Với việc gia nhập WTO, Trung Quốc sẽ tăng lượng nhập khẩu hàng hoá. Điều này sẽ khiến nhiều nước Đông Nam Á trong đó có Việt Nam, phải quan tâm. Ước tính này dựa trên nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới do E. Ianchovichina và W. Martin thực hiện (2001)

- **Các sản phẩm thịt:** Ước tính lượng tăng nhập khẩu thịt lợn của Trung Quốc theo đánh giá của WTO là khoảng 540 triệu đô la. Các nước Đông Nam Á hy vọng sẽ chiếm được thị phần khoảng 16% tổng lượng tăng này tương đương 62 triệu đô la. Việt Nam, nước đang xuất khẩu một số sản phẩm thịt sang Trung Quốc sẽ có cơ hội để tăng lượng xuất khẩu trong những năm tới
- **Nông sản phẩm:** Lượng nhập khẩu một số nông sản phẩm của Trung Quốc dự tính sẽ tăng khoảng 314 triệu đô la khi gia nhập WTO và như vậy, các nước Đông Nam Á có thể nắm giữ được khoảng 18% của lượng tăng này tức khoảng 46 triệu đô la. Việt Nam đang xuất khẩu khoảng 300 triệu đô la các sản phẩm rau quả, cao su, hạt điều, cà phê và các nông sản khác sang Trung Quốc, và sẽ có nhiều lợi thế để tăng thị phần những mặt hàng xuất khẩu này.
- **Dệt may:** Gia nhập WTO, Trung Quốc sẽ được xoá bỏ các hạn ngạch về hàng dệt may bắt đầu từ năm 2005 do vậy, xuất khẩu hàng may mặc của Trung Quốc sẽ tăng mạnh (158%) sau năm 2005. Việc gia tăng xuất khẩu hàng dệt may sẽ tạo điều kiện tăng nhu cầu nhập khẩu nguyên liệu sản xuất lên khoảng 114%. Trong khi phần lớn nguyên liệu nhập khẩu từ các nước Đông Bắc Á thì Đông Nam Á cũng sẽ chiếm một phần không nhỏ (khoảng 930 triệu đô la). Khoảng 1/3 lượng tăng nhập khẩu sẽ do Indonesia nắm giữ, 2/3 còn lại sẽ thuộc về các nước Đông Nam Á trong đó có Việt Nam. Việt Nam chỉ chiếm một thị phần nhỏ trong lượng nhập khẩu của Trung Quốc nhưng tốc độ tăng trưởng trong những năm gần đây đã tăng nhanh. Do vậy việc Trung Quốc gia nhập WTO sẽ tạo cơ hội cho Việt Nam gia tăng xuất khẩu mặt hàng này.
- **Các sản phẩm gỗ và giấy:** Trung Quốc sẽ tăng nhập khẩu các sản phẩm gỗ và giấy. Trong khi Indonesia sẽ giữ vai trò cung cấp chính các sản phẩm gỗ và giấy cho thị trường Trung Quốc thì một phần trong nhu cầu (105 triệu đô la) ấy sẽ được đáp ứng bởi các nước Đông Nam Á, bao gồm cả Việt Nam. Hiện tại, Việt Nam xuất khẩu các sản phẩm gỗ và giấy sang Trung Quốc mới ở mức khoảng 5 triệu đô la và có nhiều tiềm năng xuất khẩu mặt hàng này.
- **Các sản phẩm hoá dầu kể cả các sản phẩm nhựa:** nhu cầu nhập khẩu các sản phẩm hoá dầu của Trung Quốc sẽ tăng hơn nhiều khi Trung Quốc gia nhập WTO. Trong khi các nước công nghiệp mới ở Đông Bắc Á sẽ thoả mãn phần lớn nhu cầu nhập khẩu này thì các nước khác ở Đông Nam Á cũng có thể mở rộng bán sản phẩm này ở Trung Quốc. Việt Nam đang xuất khẩu các sản phẩm nhựa sang Trung Quốc có thể sẽ tăng được thị phần ở thị trường Trung Quốc.
- **Các sản phẩm điện tử và công nghiệp khác:** Lượng nhập khẩu các sản phẩm điện tử và công nghiệp khác sẽ tăng khoảng 52 tỷ đô la sau khi gia nhập. Các nước Đông Nam Á sẽ có thể cung cấp khoảng 1.4 tỷ đô la trong lượng tăng này. Xuất khẩu sản phẩm điện tử và công nghiệp khác của Việt Nam sang Trung Quốc mới chỉ ở mức khoảng 10 triệu đô la. Tuy nhiên trong tương lai Việt Nam có thể trở thành một bộ phận của sản xuất quốc tế, chia sẻ các thoả thuận về sản xuất và buôn bán hàng điện tử.

<sup>33</sup> Trung Quốc sẽ phải chịu hạn ngạch bảo hộ hàng dệt may cho tới năm 2008, nhưng chỉ áp dụng mỗi năm cho một mặt hàng, không giống như những hạn ngạch đặt ra vô thời hạn.

<sup>34</sup> Ianchovichina và Martin, 2001

2.21. **Thực hiện cải cách nhanh hơn.** Tăng trưởng chậm lại trên thế giới đòi hỏi phải đẩy mạnh công trình trong nước nhằm nâng cao khả năng cạnh tranh. Thực hiện nhanh chóng hơn công trình cải cách hiện đã được thông qua trong vòng 6 - 12 tháng tới -- nhằm giảm chi phí cho các nhà xuất khẩu và tăng khả năng lựa chọn đầu tư của tư nhân -- sẽ có tác động tích cực đến Việt Nam hơn là cũng thực hiện công trình ấy trong vòng 12 tháng tiếp theo. Điều này là do các doanh nghiệp thuộc ba khu vực kinh tế lớn - Mỹ, Nhật Bản, và khu vực đồng Euro cũng như những nước mới công nghiệp hoá ở Đông Á -- đã chấm dứt những hợp đồng nhập khẩu nước kia, nhất là kể từ sự kiện 11/9 và sau đó. Nhiều doanh nghiệp còn suy tính lại về địa điểm và chiến lược buôn bán. Tình hình này khiến Việt Nam, một nước mới xuất khẩu hàng công nghệ phẩm, dễ có cơ hội thâm nhập những thị trường này ngay bây giờ. Một khi những công ty này đã thông qua những hợp đồng và chiến lược buôn bán mới vào cuối năm 2002 và đầu năm 2003, việc thâm nhập sẽ trở nên khó khăn hơn.

2.22. Các biện pháp cụ thể nhằm hỗ trợ khu vực tư nhân bao gồm sửa đổi quy chế tài chính - ngân hàng để tạo thuận lợi tiếp cận các nguồn tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ của tư nhân, sửa đổi Luật đất đai nhằm cho phép dễ dàng thuê đất hơn, xoá bỏ những hạn chế về cấp phép kinh doanh hiện nay ở những ngành khác nhau, và tạo điều kiện thành lập các hiệp hội kinh doanh tư nhân trong nước -- đều nên được thực hiện ngay bây giờ, hơn là sau này mới thực hiện.

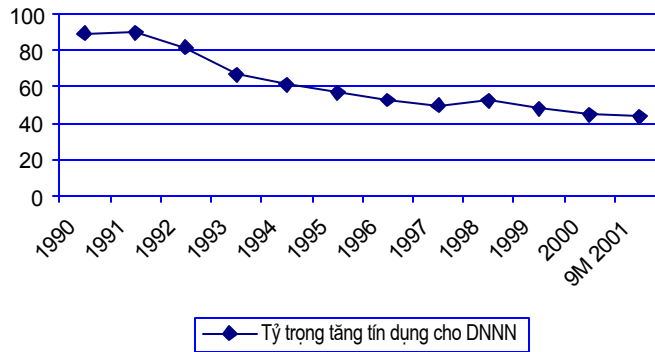
### TÌNH HÌNH KINH TẾ VĨ MÔ

2.23. **Triển vọng tăng trưởng.** Triển vọng tăng trưởng trung hạn của Việt Nam vẫn sáng sủa, mặc dù có sự bất trắc bao trùm lên kinh tế toàn cầu. Đó là do những yếu tố thúc đẩy tăng trưởng từ bên trong hiện nay đang thuận lợi hơn so với trong ba năm qua. Tiếp tục thực hiện cải cách sẽ giúp duy trì được lòng tin của các doanh nghiệp và người tiêu dùng, và do đó trong trung hạn sẽ tạo ra đầu tư và tiêu dùng trong nước lớn hơn. Sự ổn định kinh tế vĩ mô cũng vẫn được duy trì: Mức lạm phát thấp, tăng trưởng tín dụng trong nước đã chậm lại, và tỷ giá đã được quản lý một cách linh hoạt hơn.

2.24. Tình hình kinh tế vĩ mô trong năm 2001 đã diễn ra gần với mức dự kiến mặc dù tốc độ tăng trưởng thấp hơn so với mức dự báo do có những biến động bất lợi của môi trường bên ngoài. Lạm phát vẫn ở mức dưới năm 5% do giá hàng thực tiếp tục giảm. Các chỉ số khác như tổng mức bán lẻ và dịch vụ, sản xuất công nghiệp đều cho thấy mức tăng rõ rệt. Câu trong nước -- bao gồm cả sự trở lại trong đầu tư của khu vực tư nhân do môi trường kinh doanh được cải thiện, tiếp tục là động lực tăng trưởng kinh tế. Với việc nới lỏng chút ít trong quản lý nhập khẩu và cải thiện luồng đầu tư nước ngoài, cán cân thanh toán sẽ tiếp tục ở mức thuận lợi.

2.25. Hầu hết việc tăng trưởng tín dụng trong hai năm qua xuất phát từ các ngân hàng thương mại quốc doanh. Với mức nợ xấu vốn đã cao và khả năng yếu kém trong nghiệp vụ đánh giá rủi ro tín dụng ở những ngân hàng này, mức tăng nhanh tín dụng của các ngân hàng thương mại sẽ làm suy yếu thêm chất lượng tài sản của các ngân hàng thương mại quốc doanh. Cũng vậy, tình trạng thanh khoản kém của các ngân hàng, và tiền gửi bằng đồng Việt Nam tăng chậm trong 6 tháng qua, thì duy trì bền vững nguồn tài chính cho tăng trưởng tín dụng này đang còn là một dấu hỏi.

**Tín dụng mới dành cho các DNNN đã ú đi**



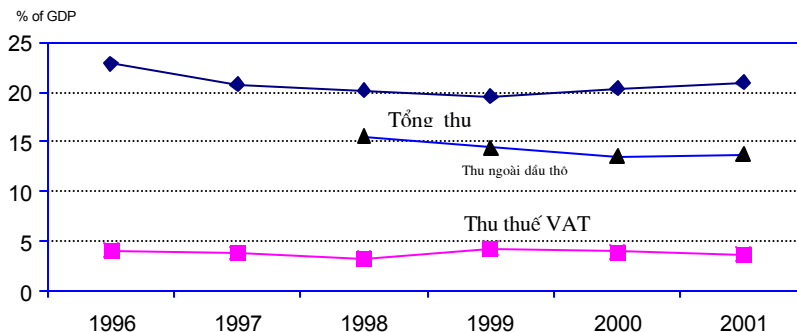
**Hình 2.5: Tỷ trọng tăng tín dụng cho các doanh nghiệp nhà nước, %**

Nguồn: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

2.26. Chính sách tín dụng đã đ-ợc kìm nén lại. Cơ cấu tăng tr-ởng tín dụng cho thấy tỷ trọng phân bổ cho DNNN ngày càng giảm (xem Hình 2.5). Trong năm 2000 và 2001, một tỷ lệ tín dụng đáng kể đ-ợc phân bổ cho khu vực ngoài quốc doanh, phản ánh quyết định của chính phủ yêu cầu các ngân hàng th-ơng mại quốc doanh phải mở rộng cho vay nhằm mục đích phát triển nông thôn.

2.27. **Tình hình ngân sách nói chung.** Thâm hụt ngân sách trong năm 2001 dự kiến sẽ thấp hơn mức kế hoạch do có thu ngân sách cao hơn mức tính toán ban đầu. Vì vậy mức thâm hụt -ớc tính chỉ vào khoảng 2,6% GDP, so với kế hoạch ban đầu là 4,1%, do đó sẽ giảm bớt tác động nói lỏng của chính sách tài khoá lên nền kinh tế.

**Tổng thu ngân sách đã tăng lên – chủ yếu do nguồn thu cao từ dầu khí**



**Hình 2.6: Tình hình thu ngân sách, 1996- 2001 (tính theo % GDP)**

Nguồn: Bộ Tài chính và - ớc tính của NHTG.

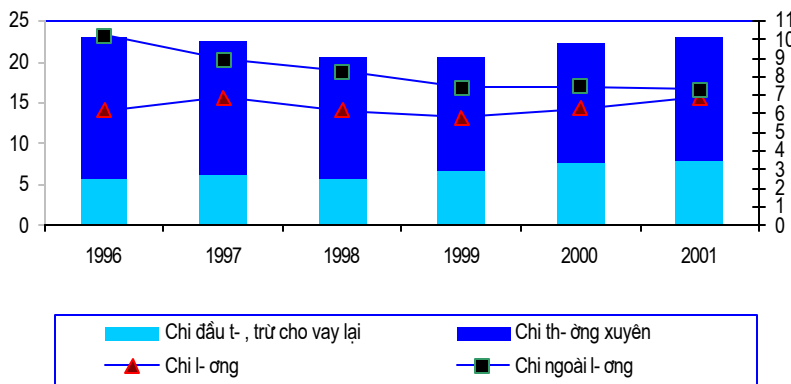
2.28. **Giá dầu giảm đã gây áp lực tới nguồn thu ngân sách.** Cần phải có nhiều nỗ lực trong việc tăng các phân thu ngoài dầu thô để duy trì mức thu ngân sách nh- hiện nay .

Đáng tiếc là thu thuế VAT tính theo tỷ lệ GDP vẫn chưa được cải thiện, phản ánh những bất cập trong thiết kế và quy trình thu thuế này. Trong thời gian trung hạn, nguồn thuế VAT có ý nghĩa quan trọng để đảm bảo có đủ nguồn tài chính công hơn. Việc cải tiến thuế VAT càng trở nên cần thiết hơn khi các nguồn thuế xuất nhập khẩu sẽ giảm đi theo các thỏa thuận thương mại quốc tế. Ngoài ra cần phải hiện đại hoá việc quản lý thuế ở cấp trung ương, nâng cao trình độ chuyên môn của cán bộ thuế, hợp lý hoá thủ tục thu thuế, áp dụng những quy trình thuận lợi hơn cho người nộp thuế và tăng cường dựa vào chế độ tự nguyện tuân thủ. Một điều đáng ghi nhận là các nguồn thu từ khu vực ngoài quốc doanh ngày càng trở nên quan trọng hơn. Nếu không tính thu từ dầu khí thì các DNNN hiện nay chiếm chưa đầy 25% tổng nguồn thu so với mức gần 50% vào đầu thập kỷ 90. Thu từ thuế lợi tức doanh nghiệp và thuế tài nguyên dự kiến sẽ không có thay đổi so với mức năm ngoái.

2.29. **Chi ngân sách.** Trong năm 2001, chi đầu tư tăng lên chủ yếu do các khoản chi bổ sung để khôi phục và cải tạo cơ sở hạ tầng bị hư hỏng do lũ lụt. Một phần tăng khác là từ nguồn chi bổ sung của các tỉnh, lấy từ nguồn thu cao hơn so với kế hoạch. Chi lương đã tăng nhanh hơn tổng chi thường xuyên làm cho khoản chi ngoài lương bị co lại. Việc thu hẹp chi thường xuyên ngoài lương sẽ càng gây khó khăn hơn cho các khoản chi vận hành và bảo dưỡng, từ đó sẽ làm giảm hiệu quả sử dụng các tài sản cố định của nhà nước (xem Chương 5).

2.30. **Nói nôm na hơn chút nữa chi ngân sách.** Với tình trạng tài chính còn tương đối yếu kém và nguy cơ dễ bị tổn thương của hệ thống ngân hàng thì chính sách nói nôm na ngân sách sẽ là lựa chọn duy nhất để kích cầu. Vẫn có khả năng tăng chi tiêu ngân sách lên chút ít trong năm 2002 mà không làm nguy hại đến tính bền vững của tài chính công. Điều này cho phép Việt Nam đạt được tiến bộ trong chương trình cải cách cơ cấu, ngay cả khi môi trường bên ngoài diễn biến xấu đi.

*Chi đầu tư tăng – chi thường xuyên ngoài lương co lại*



**Hình 2.7: Tình hình chi ngân sách, 1996-2001 (tính theo % GDP)**

*Nguồn:* Bộ Tài chính và ước tính của NHTG.



2.31. **Tỷ giá hối đoái linh hoạt hơn.** Yêu cầu kết hối ngoại tệ đ-ợc hạ thấp từ 50% xuống 40%, và trong 9 tháng đầu năm 2001, đồng Việt Nam đã giảm giá 4.9% so với đồng đô la so với cùng kỳ năm ngoái. Lãi suất quốc tế đối với đô la giảm, cho phép Ngân hàng Nhà n-ớc cắt giảm lãi suất đối với cả cả đô la và đồng Việt Nam, cả tiền gửi và cho vay, trong khi vẫn duy trì đ-ợc chênh lệch lãi suất vay và cho vay đối với đồng Việt Nam. Điều này giúp giảm bớt nhu cầu gửi tiền bằng đô la của các hộ dân. Tuy nhiên, khu vực doanh nghiệp tiếp tục thích đô la hơn tiền Việt, gây áp lực giảm giá đồng tiền, do chênh lệch lãi suất tiền Việt không đủ lớn để bù lại cho kỳ vọng về việc đồng Việt Nam tiếp tục mất giá trong t-ương lai gần. Đồng Việt Nam cũng đ-ợc phép mất giá để phản ứng lại việc mất giá của các đồng tiền của những đối thủ cạnh tranh trong khu vực.

2.32. **Lãi suất cho vay linh hoạt hơn.** Trần lãi suất đối với cho vay bằng ngoại tệ đã đ-ợc bãi bỏ song vẫn còn áp dụng đối với vay bằng đồng Việt nam. Điều này cho phép các doanh nghiệp Việt Nam và ngân hàng n-ớc ngoài tự do th-ơng l-ợng và ấn định lãi suất và phí đi vay từ n-ớc ngoài. Những ngân hàng hoạt động ở Việt Nam cũng đ-ợc phép ấn định lãi suất cho vay dựa trên lãi suất thị tr-ờng quốc tế và tình hình cung cầu trong n-ớc. Đối với cho vay bằng tiền Việt, lâu nay các ngân hàng đ-ợc phép đ-ưa ra bất cứ mức lãi suất nào nằm d-ới trần quy định mới, đ-ợc xác định bằng lãi suất cơ bản cộng 0,3% đối với vay ngắn hạn, và 0,5% đối với vay trung và dài hạn. Điều này có nghĩa là các ngân hàng có thể định giá khoản cho vay của mình d-ới mức lãi suất cơ bản của Ngân hàng Nhà n-ớc đối với những khách hàng chính của mình và áp dụng lãi suất cao hơn đối với khách hàng phụ, tuân theo mức trần đó. Đây là một b-ớc tiến quan trọng mở đ-ờng cho việc tăng c-ờng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ của t- nhân vay, những doanh nghiệp ch- a đủ hồ sơ tín dụng hoặc thế chấp để đảm bảo cho các khoản vay với mức lãi suất định thấp bằng biện pháp hành chính.

## YÊU CẦU TÀI TRỢ TỪ BÊN NGOÀI

2.33. Tổng yêu cầu tài trợ từ bên ngoài dự kiến sẽ tăng khi Việt Nam tham gia tích cực hơn vào quá trình phục hồi của kinh tế thế giới. Cả chi phí cải cách và gia tăng nhập khẩu - do đầu t- nhiều hơn và mức sản l-ợng dự kiến cao hơn, đều cần đ-ợc tài trợ. Điều cốt yếu là phải có tăng tr-ởng cao hơn trong thu nhập từ xuất khẩu. Nh-ng trong giai đoạn phát triển hiện nay của Việt Nam, luồng vốn chảy vào - chủ yếu là luồng đầu t- n-ớc ngoài trực tiếp và các khoản hỗ trợ - u đãi - cũng đóng vai trò không kém quan trọng, nếu Việt Nam muốn đuổi kịp những n-ớc láng giềng tiên tiến hơn của mình.

2.34. **Tăng tr-ởng nhập khẩu.** Nhập khẩu dự kiến sẽ tăng nhanh trong trung hạn, do cải cách th-ơng mại và tăng tr-ởng đầu t-, nhất là đầu t- của t- nhân trong n-ớc. Năm 2002, nhập khẩu nhiều hơn chủ yếu là do luồng đầu t- n-ớc ngoài trực tiếp đổ vào các dự án dầu khí và điện đã đ-ợc duyệt vào đầu năm nay. Những khoản đầu t- này sẽ đòi hỏi phải nhập khẩu rất nhiều thiết bị và các đầu vào. Ngoài ra, nhập khẩu sẽ tăng do cải cách th-ơng mại, đầu t- và sản l-ợng cao hơn. Do đó, nhập khẩu dự kiến sẽ tăng trung bình 12% mỗi năm trong vòng 3 năm tới, cao hơn mức tăng tr-ởng GDP danh nghĩa theo dự kiến.

**Thâm hụt cán cân vãng lai tăng lên khi nhập khẩu có đà tăng trở lại**

Hạng mục	2000	2001 - ước tính	2002 dự báo	2003 dự báo	2004 dự báo
Xuất khẩu (fob)	14,5	15,5	16,2	18,2	20,4
Nhập khẩu (fob)	14,0	14,9	16,4	18,9	21,2
Cán cân th-ong mại	0,5	0,4	-0,4	-0,9	-0,8
Dịch vụ, thu nhập đầu t-, chuyển giao (ròng)	0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,2
<b>Cán cân vãng lai (không kể viện trợ)</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,0</b>
<b>Tỷ lệ so với GDP (%)</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,7</b>
Hạng mục ghi nhớ:					
Tỷ lệ tăng tr-ởng:					
Kim ngạch XK	25,0	7,0	5,0	12,0	12,0
Kim ngạch NK	35,0	6,0	10,0	15,0	12,0

**Bảng 2.3 Cán cân vãng lai (tỷ US đô la)**

Ghi chú: Số liệu đ-ợc làm tròn.

Nguồn: Số liệu hàng năm, các cơ quan của Việt Nam và - ước tính của IMF và NHTG.

2.35. **Cán cân đối ngoại.** Thâm hụt cán cân vãng lai sẽ tăng để cho phép nhập khẩu nhiều hơn, và do đó thâm hụt th-ong mại cũng lớn hơn. Cán cân vãng lai dự kiến sẽ chuyển từ thặng d- sang thâm hụt lũy kế là 2,7 tỷ đô la, tức là khoảng 2 đến 3% GDP trong 3 năm tới.

2.36. Để hỗ trợ các chi phí của cải cách và ch-ong trình đầu t- công cộng, Việt Nam sẽ cần giải ngân hoặc tổng luồng vốn đ- a vào là khoảng 2,7 tỷ đô la trong năm tới, do luồng vốn ròng chảy ra trong cán cân vốn ngắn hạn. Khoảng một n-ớc trong luồng vốn chảy vào sẽ từ nguồn tài trợ - u dài, hay ODA, và nửa còn lại là FDI và vay không - u dài.

**Nhu cầu tài trợ từ bên ngoài sẽ tăng**

	2001 - ớc tính	2002 dự báo	2003 dự báo	2004 dự báo
<b>Yêu cầu tài trợ</b>	<b>1,4</b>	<b>2,4</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>
Thâm hụt cán cân vãng lai	-0,4	0,6	1,1	0,9
Trả nợ trung và dài hạn	1,3	1,3	1,3	1,4
Yêu cầu dự trữ	0,5	0,4	0,6	0,6
<b>Nguồn tài trợ</b>	<b>1,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>
Viện trợ chính thức	0,1	0,1	0,1	0,1
Vay trung và dài hạn	1,5	2,0	2,5	2,4
- Vay ODA	1,1	1,4	1,4	1,5
trong đó:				
- IDA	0,2	0,2	0,3	0,3
- Nguồn khác (kể cả vay của FDI)	0,3	0,6	1,1	0,9
Đầu t- n- ớc ngoài trực tiếp	0,6	0,8	0,7	0,7
Vốn ngắn hạn (ròng)	-0,8	-0,8	-0,6	-0,7
<b>Nhu cầu tài trợ bổ sung</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>

**Bảng 2.4. Việt Nam: Yêu cầu tài trợ và nguồn tài trợ (US\$ tỷ)**

Chú thích: các con số đ- ợc làm tròn, kể cả sai số. Trong này không bao gồm hỗ trợ giải ngân nhanh do IDA cung cấp theo tín dụng PRSC cũng nh- đồng tài trợ song ph- ong trong PRSC-I sẽ đ- ợc ký kết; các khoản vay ch- ong trình của ADB.

Nguồn: Số liệu thực tế: các cơ quan của Việt Nam, - ớc tính của WB và IMF.

2.37. Yêu cầu tài trợ từ bên ngoài gia tăng có thể đ- ợc đáp ứng mà không gây ra những vấn đề về trả nợ vì khoản giải ngân viện trợ - u đãi từ các nhà tài trợ song ph- ong và đa ph- ong đã cam kết, và khoản hỗ trợ giải ngân nhanh sẽ bù đắp phần lớn các nhu cầu này. Theo kịch bản này, khối l- ợng trả nợ sẽ duy trì đ- ợc trong trung hạn. Trên thực tế, ngay cả khi tỷ lệ tăng thu từ xuất khẩu có giảm đi một nửa, Việt nam vẫn có thể đảm bảo nghĩa vụ trả nợ theo thời hạn. Tuy nhiên, Việt nam cần cải thiện việc thực hiện các dự án đầu t- công cộng, đặc biệt là các dự án có sự hỗ trợ của n- ớc ngoài.

2.38. **Hỗ trợ - u đãi giải ngân nhanh.** Ngay cả khi tăng giải ngân từ viện trợ theo dự án, vẫn cần có hỗ trợ - u đãi giải ngân nhanh. Khoản Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) của Ngân hàng Thế giới và Thể thức Giảm nghèo và Tăng tr- ởng (PRGF) của Quỹ Tiền tệ Quốc tế dự kiến sẽ giải ngân tổng cộng khoảng 270 triệu đô la trong năm 2002. Một vài nhà tài trợ song ph- ong gần đây đã đồng tài trợ cho dự án PRSC-1, trong đó các đợt giải ngân thứ nhất và thứ hai có thể sẽ diễn ra trong năm 2002. Một khoản vay mới của ADB để điều chỉnh khu vực tài chính dự kiến sẽ cung cấp thêm 70 triệu đô la nữa. Do đó, hầu hết những thiếu hụt về tài chính dự kiến sẽ đ- ợc bù đắp trong năm 2002.

2.39. **FDI và luồng vốn th- ong mại.** FDI và luồng vốn th- ong mại - ớc tính sẽ tăng lên 1,2 tỷ đô la trong năm 2002 (cả vốn góp và vốn vay), do có những dự án lớn trong ngành năng l- ợng mới đ- ợc phê duyệt. Những dự án này dự kiến sẽ bao gồm các khoản vay lên

tới 400 triệu đô la. Các khoản này không -u đãi, không liên quan đến FDI, dự kiến sẽ không quá 200 triệu đô la.

**2.40. Những rủi ro trong viễn cảnh:** Kinh tế Việt nam bị ảnh hưởng trực tiếp tình hình suy thoái toàn cầu vì xuất khẩu chiếm tới khoảng một nửa GDP. Trong khung cảnh tăng trưởng toàn cầu đã chậm hơn, mức tăng xuất khẩu của Việt nam có thể chậm lại, đầu tư FDI có thể ít hơn, và từ đó tăng trưởng GDP sẽ thấp hơn so với mức dự kiến. Tăng trưởng toàn cầu chậm lại trong năm 2002 và quá trình hồi phục sau đó có thể làm giá dầu giảm xuống mức 21 đô la một thùng (theo dự báo hiện nay), và giá hàng nông sản, nguyên liệu cũng sẽ tiếp tục giảm. Nếu giá dầu thô giảm xuống còn 26 đô la một thùng thì giá trị xuất khẩu của Việt nam khó có thể tăng lên trong năm 2002. Điều này có thể làm cho GDP của Việt nam sẽ tăng ở mức thấp hơn 5.5% trong năm 2002.

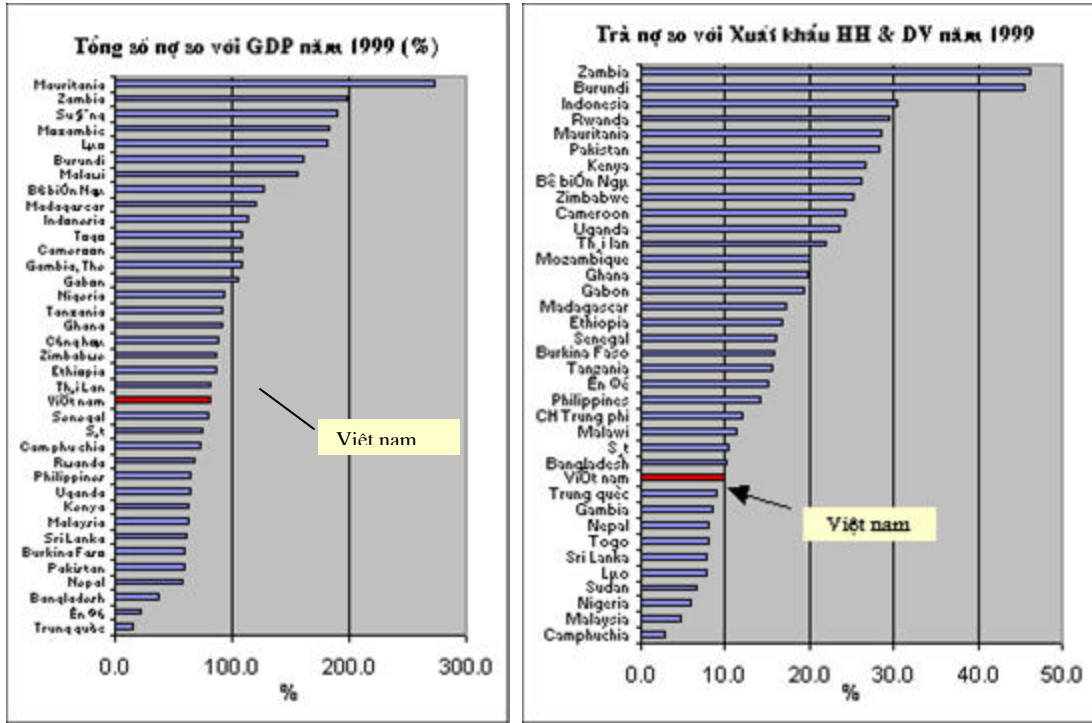
**2.41. Nhu cầu tài trợ bổ sung từ bên ngoài:** Cần phải ổn định nhập khẩu để tạo đà tăng trưởng GDP. Không phải tất cả các điều chỉnh đều được thực hiện bằng chính sách. Một số điều chỉnh cần phải có nguồn tài chính. Suy thoái toàn cầu chắc sẽ làm giảm các cam kết về các dự án FDI mới. Do đó, các tổ chức quốc tế có thể sẽ sẵn sàng cung cấp các nguồn tài chính bổ sung.

**2.42. Trả nợ nước ngoài:** Việt Nam hiện vẫn hoàn thành mọi nghĩa vụ trả nợ, và khối lượng nợ phải trả dự kiến sẽ duy trì được. Mức trả nợ ở vào khoảng 11% trong xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ, và 7% GDP trong năm 2001, dự kiến sẽ giảm xuống trong trung hạn. Việc giảm khối lượng trả nợ được tính dựa vào dự báo tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu và GDP nêu trên, cũng như giả định là sẽ không tăng đáng kể các khoản vay thương mại. Phân tích độ nhạy cho thấy rằng ngay cả khi tỷ lệ tăng thu xuất khẩu có giảm đáng kể cũng không gây ra vấn đề trong trả nợ nước ngoài.

**2.43. Tỷ lệ nợ nước ngoài so với GDP và nghĩa vụ trả nợ so với xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ của Việt nam** thuận hơn rất nhiều so với các nước đang phát triển khác (xem Hình 2.8). Khối lượng nợ của Việt nam không vượt quá mức trung bình của các nước đang phát triển, còn nghĩa vụ trả nợ thì rất thấp.

**2.44. Khối lượng nợ nước ngoài hiện nay.** Khối lượng nợ của Việt Nam là khoảng 12 tỷ đô la vào năm 2000, và dự kiến sẽ tăng lên tới 12,9 tỷ đô la vào cuối năm 2001. Do đó tổng nợ nước ngoài tương đương 43% GDP và 89% xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ. Khoảng 4/5 trong số nợ này là của các nguồn đa phương và song phương, theo các điều kiện -u đãi. Năm 2001, nợ đa phương ở mức khoảng 2,9 tỷ đô la và nợ song phương là 7,1 tỷ đô la. Hầu hết số nợ còn lại là những khoản đi kèm theo luồng đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

**Nợ n- ớc ngoài và mức trả nợ thấp**



**Hình 2.8: Trả nợ n- ớc ngoài**

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2001.

2.45. Chính phủ đã lên một kế hoạch hành động về giám sát và quản lý nợ. Các cơ quan cũng đã ra các nghị định hỗ trợ và các quy định về nợ n- ớc ngoài, xác định vai trò của các cơ quan khác nhau trong quản lý nợ n- ớc ngoài, UNDP đang thực hiện một dự án kỹ thuật để hỗ trợ chính phủ quản lý nợ.

### 3. THỰC HIỆN CẢI CÁCH CƠ CẤU

3.1. Thách thức chính của Việt Nam về cải cách cơ cấu là thực hiện đúng thời hạn ch-ong trình bao gồm các biện pháp cụ thể đã đ-ợc chính phủ thông qua gần đây. Ch-ong này xem xét tiến độ thực hiện ch-ong trình và những tác động có thể của cải cách tới chính sách và khuôn khổ thể chế của Việt Nam, việc làm, tăng tr-ởng và giảm nghèo<sup>35</sup>. Việc đánh giá còn xem xét cả tác động trung hạn của qua trình tự do hoá khu vực t- nhân tới công ăn việc làm, và của cải cách th-ong mại tới các nhóm thu nhập khác nhau, nhất là nhóm nghèo nhất. Tác động ngắn hạn của những cải cách này đến việc làm cũng đ-ợc đánh giá.

#### TIẾN ĐỘ THỰC HIỆN

3.2. Việt Nam đã bắt đầu vòng cải cách mới theo ch-ong trình nhiều năm từ tháng 4-2001, nh- là một phần của chính sách “**đổi mới**” khởi nguồn từ cuối thập kỷ 80. Sau khi Đại hội Đảng lần thứ 9 phê chuẩn Chiến l-ợc Phát triển Kinh tế- xã hội 10 năm vào tháng 4 vừa qua, Việt Nam đã thoả thuận đ-ợc với Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) một ch-ong trình gồm các hành động cụ thể trong nhiều năm về chính sách th-ong mại, cải thiện môi tr-ởng cho doanh nghiệp t- nhân, cải cách ngân hàng, đổi mới doanh nghiệp nhà n-ớc (DNNN), và quản lý chi tiêu công<sup>36</sup>. Ch-ong trình này sẽ bổ sung cho những cải cách trong quản lý doanh nghiệp và hệ thống phi ngân hàng đ-ợc Ngân hàng Phát triển Châu á hỗ trợ.

3.3. Việc thực hiện ch-ong trình cải cách đ-ợc IMF và Ngân hàng Thế giới hỗ trợ là khả quan, trừ bộ phận cải cách DNNN, đã bị chậm lại đáng kể. Các ch-ong trình phát triển khu vực t- nhân và cải cách th-ong mại đang tiến triển tốt đẹp, cải cách ngân hàng lúc đầu bị chậm nh-ng nay đã quay lại đúng tiến độ.

3.4. **Cải cách th-ong mại tiến nhanh hơn so với dự kiến.** Trên thực tế, tiến độ tự do hóa nhập khẩu nhanh hơn so với dự kiến trong ch-ong trình. Để mở cửa thị tr-ởng Việt Nam hơn nữa, Chính phủ đã cam kết bỏ các hạn ngạch trên nhiều ph-ơng diện và giảm mức thuế nhập khẩu ASEAN vào năm 2003 (Xem Bảng 3.1). Thay vì xoá bỏ hạn ngạch đối với hai loại mặt hàng (clinker và giấy), Chính phủ đã xoá bỏ hạn ngạch đối với bảy loại mặt hàng. Trong ch-ong trình AFTA về giảm thuế quan, chính phủ tuyên bố thay đổi các dòng thuế và giảm mức thuế từ tháng Giêng năm 2001. Trên 700 mặt hàng đã đ-ợc chuyển từ danh mục Loại trừ tạm thời (TEL) sang danh mục Cắt giảm thuế quan (IL)<sup>37</sup>. Về mặt xuất khẩu, hạn ngạch xuất khẩu gạo đã đ-ợc xoá bỏ, và tỷ lệ đầu thầu hạn ngạch xuất khẩu hàng may mặc đã tăng lên 25%, phù hợp với cam kết về mức tăng hàng năm. Các biện pháp này dự kiến sẽ làm tăng sự tham gia của t- nhân vào xuất khẩu gạo và hàng may mặc.

<sup>35</sup> Tăng tr-ởng thu nhập của ng-ời nghèo t-ong quan chặt chẽ với việc cải thiện trong các chỉ tiêu phúc lợi khác nhau. Tăng tr-ởng cao và cung ứng hiệu quả các dịch vụ công sẽ góp phần làm cho Việt Nam đạt đ-ợc những mục tiêu và chỉ tiêu phát triển đã đề ra.

<sup>36</sup> Ban Giám đốc IMF đã phê chuẩn Ch-ong trình Hỗ trợ Giảm nghèo và Tăng tr-ởng (PRGF) vào tháng 4 năm 2001 và Ban Giám đốc WB đã phê chuẩn khoản Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) vào tháng 6 năm 2001. Phụ lục 3.1 mô tả các hành động cải cách dự kiến thực hiện trong mỗi cấu phần của ch-ong trình của Chính phủ đ-ợc PRSC hỗ trợ.

<sup>37</sup> Còn lại 1.200 mặt hàng trong danh mục TEL dự kiến sẽ đ-ợc chuyển sang IL vào năm 2003. Hiện nay, 65% trong số 4986 mặt hàng trong danh mục IL có mức thuế là 0-5%, còn lại có thuế suất là 5-20%.

**Đẩy nhanh tự do hoá thương mại**

Hạng mục hoặc nhóm	Thời hạn ban đầu	Thời hạn thực tế hoặc sửa đổi
1. Giấy	31/12/ 2001	Đã bỏ 1/5/ 2001
2. Clinker	31/12/ 2001	Đã bỏ 1/5/ 2001
3. Kính trắng xây dựng	31/12/ 2002	Đã bỏ ngày 31/12/ 2001
4. Các sản phẩm thép còn lại	31/12/ 2002	Đã bỏ ngày 31/12/ 2001
5. Dầu thực vật	1/1/ 2002	Đã bỏ ngày 31/12/ 2001
6. R- ợu	Ch- a có lịch bỏ	Đã bỏ ngày 1/5/ 2001
7. Gạch ốp lát	31/12/ 2002	Đã bỏ ngày 1/5/ 2001
8. Xi măng	31/12/ 2002	Không đổi
9. Xe máy (mới) và ô tô	Ch- a có lịch bỏ	31/12/ 2002
10. Xe chở khách		
10-16 chỗ	Ch- a có lịch bỏ	Đã bỏ ngày 1/5/ 2001
9 chỗ trở xuống	Ch- a có lịch bỏ	31/12/ 2002

**Bảng 3.1: Lộ trình xoá bỏ hạn ngạch nhập khẩu của Việt Nam, 2001 – 2003**

*Nguồn:* Quyết định 46/2001/QĐ/ttg của Thủ t- ớng về việc quản lý hàng hoá xuất nhập khẩu trong giai đoạn 2001-2005.

3.5. **Cải cách khu vực t- nhân đang tiến triển tốt.** Tiếp theo việc thực hiện Luật Doanh nghiệp vào tháng Giêng năm 2000 là những hoạt động khác nhằm cải thiện môi trường đầu t- t- nhân. Tiếp cận với đất đai và tín dụng đ- ợc tạo điều kiện bằng cách thực hiện phân cấp trong phân bổ đất đai, giá đền bù phù hợp với giá trị thực của đất đai hơn, thiết lập cơ sở pháp lý phù hợp cho việc thế chấp đất đai. Việc thành lập Cơ quan Đăng ký Giao dịch Bảo đảm quốc gia trực thuộc Bộ T- pháp đầu năm nay - để thực hiện, ghi chép và đăng ký tất cả các giao dịch và l- u giữ cơ sở dữ liệu - lần đầu tiên có thể giúp việc thực hiện thế chấp thuận lợi.<sup>38</sup> Chính phủ đã xác định thêm 50 ngành nghề cần thực hiện xoá bỏ hoặc điều chỉnh quy trình cấp phép kinh doanh.

3.6. Trên 26.000 doanh nghiệp vừa và nhỏ t- nhân đã đăng ký từ tháng Giêng năm 2000, so với 6.000 doanh nghiệp vừa và nhỏ đăng ký trong vòng hai năm tr- ớc năm 2000. Các doanh nghiệp này có tổng vốn đăng ký t- ơng đ- ơng 2 tỷ USD, hay 6% GDP. Gần 70% doanh nghiệp vừa và nhỏ mới đăng ký là các pháp nhân mới, với số vốn đầu t- mới khá lớn; số 30% còn lại đ- ợc chuyển đổi từ loại hình doanh nghiệp hộ gia đình phi chính thức, điều này cho thấy lòng tin vào hệ thống chính thức đã đ- ợc cải thiện.

3.7. **Cải cách hệ thống ngân hàng đã quay lại đúng tiến độ.** Chính phủ phê chuẩn ch- ơng trình cải cách ngân hàng toàn diện tập trung vào việc cơ cấu lại các ngân hàng và cải tiến khuôn khổ điều tiết và giám sát (xem Phụ lục 3.1 về các biện pháp cụ thể). Về ngắn hạn, các cuộc cải cách sẽ đảm bảo để hệ thống ngân hàng ổn định, về trung và dài hạn, sẽ tăng c- ờng huy động tốt hơn các nguồn lực trong n- ớc, cải tiến việc phân bổ nguồn lực này cho các hoạt động có khả năng tồn tại về mặt th- ơng mại và mở rộng các dịch vụ ngân hàng cho mọi ng- ời dân Việt Nam.

<sup>38</sup> Văn phòng ở Hà Nội dự kiến sẽ bắt đầu hoạt động vào cuối năm 2001 và văn phòng tại thành phố Hồ Chí Minh dự kiến sẽ bắt đầu hoạt động vào tháng 3 năm 2002.

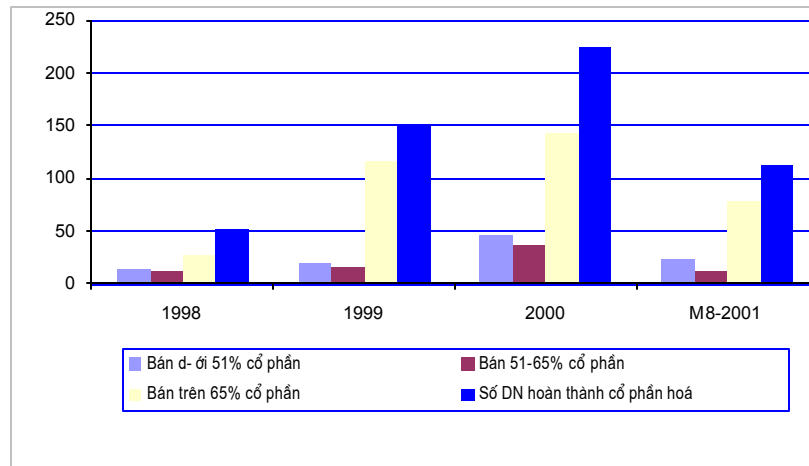


3.8. Việc cải tổ cơ cấu các ngân hàng cổ phần ngoài quốc doanh (NHCP) đã lấy lại đà phát triển sau khi chậm khởi động. Sáu NHCP nữa đã đóng cửa và tổng số NHCP hiện nay đã giảm xuống gần 2/5 so với tổng số ngân hàng năm 2000, thông qua hợp nhất và đóng cửa. Một số NHCP cũng đang phát triển, huy động thêm vốn từ các cổ đông t-nhân.

3.9. Cho tới tháng 11 năm 2001, việc hoàn tất những bước đầu tiên để cơ cấu lại các ngân hàng thương mại quốc doanh (NHTMQD) của Việt Nam còn chậm so với tiến độ. Vừa mới đây, các kế hoạch chi tiết để cơ cấu lại Ngân hàng Công thương (ICB), Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (VBARD), Ngân hàng Đầu tư và Phát triển (BIDV) đã được phê chuẩn và cho phép thực sự bắt đầu quá trình cơ cấu lại. Các kế hoạch này có ý nghĩa rất quan trọng vì chúng đã gắn kết các mốc thời gian theo từng năm đã được thống nhất nhằm tái cấp vốn cho các ngân hàng theo giai đoạn (xem Phụ lục 3.1). Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cũng ban hành quyết định về phân giai đoạn và tái cấp vốn có điều kiện cho các NHTMQD. Kiểm toán tài chính độc lập do các cơ quan kiểm toán quốc tế thực hiện theo các tiêu chuẩn kế toán quốc tế dự kiến sẽ hoàn tất vào đầu năm sau.

3.10. **Cải cách DNNN chậm hơn nhiều so với kế hoạch.** Việc thực hiện cổ phần hoá năm nay cực kỳ chậm. Việc thành lập mạng an sinh xã hội đã được thiết kế lại và bãi bỏ mức trần sở hữu cổ phần trong các DNNN cổ phần hoá đều chậm hơn lịch trình. Sự chậm trễ này một phần là do các nhà quản lý còn chờ đợi kết quả của Hội nghị Trung ương Đảng vào tháng Tám về cải cách DNNN. Hiện nay Hội nghị đã phê chuẩn chương trình cải tổ và việc thực hiện đã được khởi động lại. Nếu sau hai tháng nữa không khắc phục tình trạng chậm trễ, sẽ có nguy cơ không đạt được mục tiêu 12 tháng của chương trình vào tháng 5 năm 2002.

**Chậm trễ trong cổ phần hoá**



**Hình 3.1: Số lượng DNNN đã hoàn thành cổ phần hoá**

Nguồn: Ban Chỉ đạo quốc gia Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp.

3.11. Số lượng các DNNN được cổ phần hoá hoàn thành hàng năm tăng từ năm 1998, với tổng DNNN được cổ phần hoá là 733 cho đến 11-2001. Đến tháng 11 năm 2001, chỉ có 120 DNNN hoàn thành cổ phần hoá cả đa số và thiểu số, trong đó, 78 DNNN đã bán được trên 65% cổ phiếu cho các cổ đông ngoài quốc doanh (xem Hình 3.1).



## CẦN CÓ CƠ CHẾ THỰC HIỆN TỐT HƠN

3.12. Việt Nam đang phải đối mặt với một nhiệm vụ khó khăn là thực hiện nhiều bộ phận khác nhau của ch-ong trình cải cách nhiều năm một cách nhất quán, đồng bộ, có phối hợp, và đúng thời hạn. Thực hiện theo đúng tiến độ một số phần của cải cách cơ cấu đã chứng tỏ đây là công việc khó khăn. Về trung hạn, ch-ong trình cải cách hành chính và phát triển hệ thống pháp luật cũng sẽ đ-ợc đ-a thêm vào ch-ong trình cải cách cơ cấu hiện hành, khiến cho việc thực hiện còn phức tạp hơn hiện nay. Do đó về trung hạn, cần phải thiết lập một cơ chế thực hiện cải cách tốt hơn.

3.13. Hiện không có một tổ chức hay cơ quan chính phủ duy nhất nào có trách nhiệm giám sát thực hiện tất cả các cải cách, hoặc đảm bảo tính nhất quán và đồng bộ trong các công việc đang đ-ợc thực hiện trong các bộ phận cải cách riêng lẻ<sup>39</sup>. Ví dụ, có thể trong cải cách DNNN, việc cơ cấu lại một số ngành còn tiến triển chậm, hoặc không tiến triển, trong khi thuế nhập khẩu từ ASEAN dự kiến sẽ giảm trong năm tới theo tiến trình cải cách th-ong mại. Ngay cả trong cùng một bộ phận cải cách DNNN, trong đó các bộ hoặc các cơ quan chịu trách nhiệm về những hoạt động khác nhau, chậm trễ thiết lập các biện pháp an sinh cho ng-ời lao động ở một bộ sẽ cản trở các nhà quản lý doanh nghiệp thực hiện cơ cấu lại. Những tình hình này - rất dễ gia tăng khi phê duyệt thêm các lĩnh vực cải cách khác - đòi hỏi phải có một cơ quan duy nhất, có đủ quyền lực, nhằm phối hợp và thúc giục các bộ và các cơ quan cùng sát cánh với nhau để thực hiện những biện pháp cải cách khác nhau.

3.14. Ngay cả một bộ phận của ch-ong trình cải cách, nh- cải cách DNNN chẳng hạn, cũng cần có một vài bộ ngành tham gia thực hiện. Không đơn thuần là chỉ có 4 bộ liên quan là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch & Đầu t-, Bộ Lao động-Th-ong binh-Xã hội và Văn phòng Chính phủ. Các biện pháp đối với từng DNNN cụ thể nh- cổ phần hoá, giải thể, bán, khoán, sắp xếp lại sẽ chỉ đ-ợc thực hiện thông qua các chủ sở hữu là các Ủy ban nhân dân tỉnh, các bộ, và các Tổng công ty. Các chủ sở hữu này lại phải thuyết phục lãnh đạo doanh nghiệp tiến hành những biện pháp đó. Cũng t-ong tự đối với cải cách th-ong mại, 4 cơ quan chính phủ là Bộ Th-ong mại, Bộ Tài chính, Văn phòng Chính phủ và Tổng cục Hải quan, phải phối hợp thực hiện.

3.15. Các nền kinh tế chuyển đổi đã cho thấy cần thiết lập những tổ chức nh- vậy, vì thực hiện cải cách trong nhiều lĩnh vực nh- vậy là một công việc rất lớn của chính phủ. Kinh nghiệm của Trung Quốc về những cơ chế đó cũng đáng nghiên cứu (xem Khung 3.1). Một mặt mỗi bộ đ-ợc trao đủ thẩm quyền để thực hiện những biện pháp mà mình chịu trách nhiệm, mặt khác Trung Quốc vẫn thấy cần phải thành lập Ủy ban Cải cách, có nhân sự với biên chế chính thức và đủ quyền hạn thích hợp không chỉ để thực hiện cải cách trong nhiều lĩnh vực một cách phối hợp, mà còn để nghiên cứu về những cải cách mới và đánh giá tác động của cải cách hoặc tiến hành thí điểm.

---

<sup>39</sup> Đã vấp phải vấn đề này trong khi soạn thảo ch-ong trình nhiều năm cho cải cách cơ cấu. Vào tháng 11-1998, chính phủ thành lập Ban Chỉ đạo Cấp cao về Hợp tác với các Tổ chức tài chính quốc tế (còn gọi là Ủy ban SAC/ESAF), do Phó Thủ t-ống thứ nhất đứng đầu, và bao gồm tất cả các bộ và cơ quan liên quan.

### Khung 3.1: Cơ chế cải cách chính sách và thể chế của Trung Quốc

Ủy ban Quốc gia về Cải cách Thể chế Kinh tế đã được thành lập ngay từ ngày đầu của quá trình cải cách và mở cửa, nhằm quản lý quá trình cải cách. Năm 1998, ủy ban này đã được nâng lên thành một thể chế cao cấp hơn. Nhiệm vụ chính của nó đã được thực hiện thông qua Văn phòng Cải cách Thể chế Kinh tế (OEIR), trực thuộc chính phủ. OEIR có nhiệm vụ nghiên cứu, hoạch định, và quản lý thực hiện các chính sách cải cách và mở cửa.

Cơ quan cấp bộ này có một chủ tịch, 4 phó chủ tịch, 23 cán bộ cấp vụ, và 85 nhân viên với các chức năng sau:

- (1) Nghiên cứu về chương trình chính sách cải cách kinh tế và mở cửa, đưa ra kiến nghị cho chính phủ để ra quyết định;
- (2) Giám sát và quản lý thực hiện chương trình cải cách, theo sự uỷ nhiệm của Thủ tướng, và kịp thời đưa ra kiến nghị giải quyết những vấn đề nảy sinh trong thực hiện;
- (3) Tiến hành điều tra để đánh giá thực hiện cải cách kinh tế và chính sách mở cửa nhằm hoạch định chiến lược cho tương lai;
- (4) Rà soát lại các chính sách về các đặc khu kinh tế nhằm đưa ra kiến nghị cho chính phủ;
- (5) Nghiên cứu và trao đổi quan điểm với các đối tác quốc tế để học hỏi kinh nghiệm về quản lý kinh tế, so sánh các thiết chế của Trung Quốc với của các nước khác;
- (6) Nghiên cứu những vấn đề chuyên sâu và quan trọng khác do chính phủ và Thủ tướng giao.

OEIR có 6 vụ với những chức năng chính sau đây:

- (1) **Vụ nghiên cứu tổng hợp:** tổ chức nghiên cứu chung về cải cách, liên quan đến những vấn đề toàn cầu; so sánh các phương án cải cách khác nhau; kết hợp chiến lược kinh tế với chiến lược công nghệ và giáo dục; điều chỉnh những mất cân đối giữa phát triển nông thôn và thành thị;
- (2) **Vụ thể chế vĩ mô:** các vấn đề thể chế trong chính sách đầu tư, lập kế hoạch kinh tế, chính sách tài chính tiền tệ, chế độ ngoại hối, phân phối thu nhập, chính sách việc làm, phối hợp chính sách;
- (3) **Vụ thể chế thị trường:** nghiên cứu và kiến nghị về chế độ sở hữu, quản lý nhà nước và tiến hành điều tra, nghiên cứu về các thị trường hàng hoá, thị trường yếu tố đầu vào, và thị trường bất động sản;
- (4) **Vụ chính sách mở và đặc khu Kinh tế:** các chính sách và chiến lược áp dụng cho đặc khu kinh tế và tác dụng lan toả tích cực của nó lên toàn nền kinh tế;
- (5) **Vụ các tổ chức quốc tế:** chịu trách nhiệm so sánh cơ chế trong nước với kinh nghiệm quốc tế; trao đổi quan điểm và hợp tác với cộng đồng quốc tế.
- (6) **Vụ Hành chính:** quản lý hành chính, lưu giữ hồ sơ, nhân sự, v.v.;

Nguồn: “Cơ cấu tổ chức của chính phủ Trung Quốc”, 1998.

3.16. Việt Nam đã quyết định thành lập một uỷ ban liên bộ cấp cao đứng đầu là Phó Thủ tướng để phối hợp thực hiện chương trình cải cách cơ cấu do Ngân hàng Thế giới và Quỹ tiền tệ quốc tế hỗ trợ. Uỷ ban này sẽ được hỗ trợ bởi một tổ công tác, dưới sự chỉ đạo của Văn Phòng Chính phủ, bao gồm các đại diện của một vài bộ ngành, và một ban thư ký chịu sự chỉ đạo của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Điều căn bản là uỷ ban này cũng như tổ công tác và ban thư ký phải bắt đầu nhanh chóng đi vào hoạt động. Điều đó đòi hỏi phải giao nhiệm vụ các thành viên cụ thể trong tổ công tác và ban thư ký để làm đầu mối cho việc thực hiện mỗi bộ phận, cũng như chỉ định những thành viên thường trực. Cả hai bộ phận này đều đã được tiến hành.

### TÁC ĐỘNG LÊN CHÍNH SÁCH VÀ KHUÔN KHỔ THỂ CHẾ

3.17. Kinh nghiệm phát triển năm mươi năm cho thấy cần có các chính sách và thể chế lành mạnh để tăng trưởng và giảm nghèo nhanh hơn. Các yếu tố chính của khuôn khổ

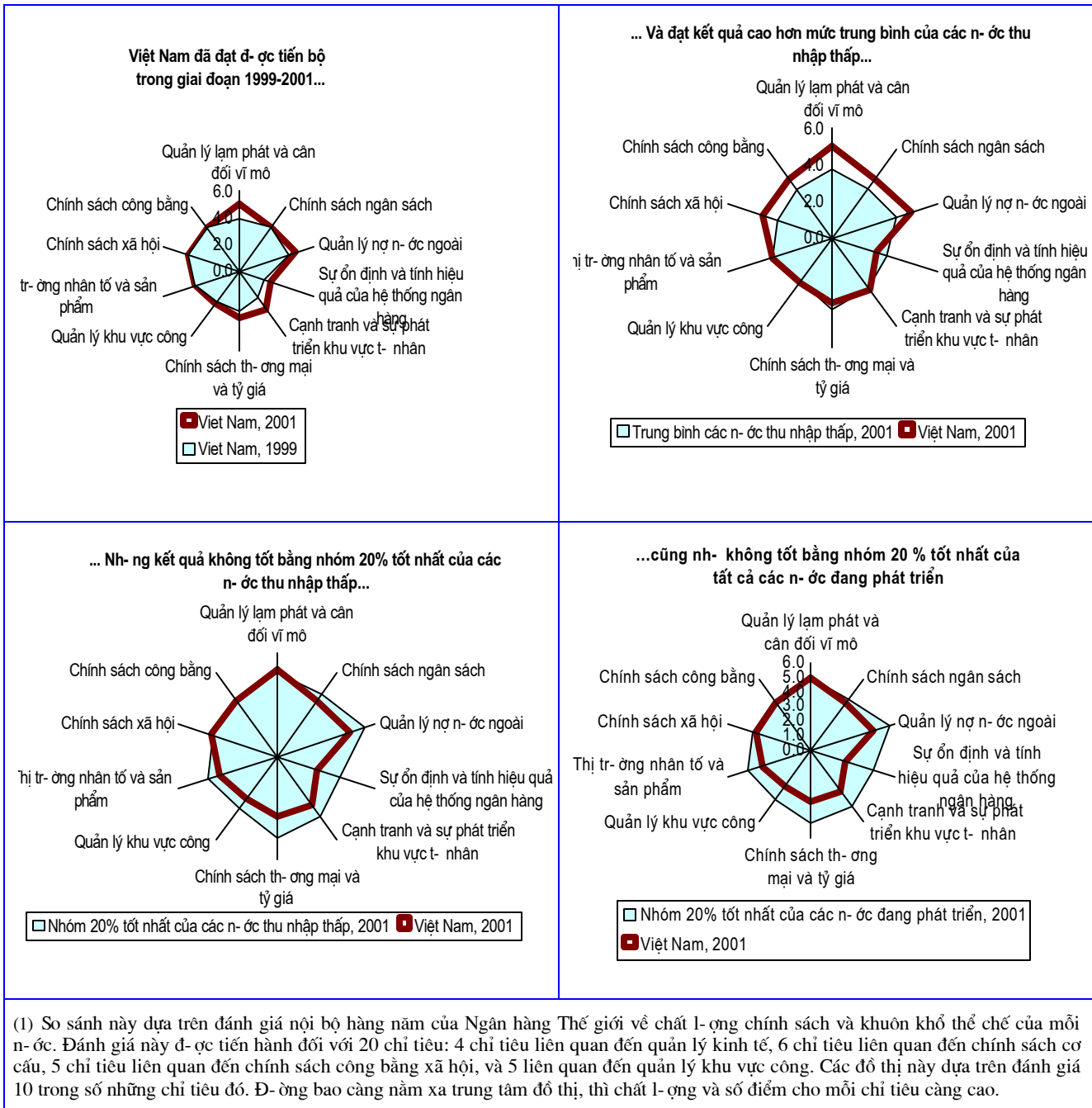
chính sách và thể chế lành mạnh bao gồm quản lý kinh tế vĩ mô thận trọng, cạnh tranh mạnh hơn thông qua mở cửa thương mại và đầu tư, trung gian tài chính có hiệu suất cao các quyền sở hữu được xác định rõ ràng, an sinh xã hội, tài sản nhân lực được phân bổ hợp lý và hệ thống điều hành có hiệu quả. Môi trường chính sách hiện nay của Việt Nam so với những năm gần đây và so với các nước đang phát triển khác có tốt hơn không? Việc thực hiện chương trình cải cách ba năm hiện nay có tác dụng cải thiện môi trường chính sách đó đến đâu?

3.18. **Đánh giá chính sách và thể chế quốc gia (CPIA).** CPIA, hệ thống đánh giá kết quả suất hoạt động của các quốc gia vay vốn của Ngân hàng Thế giới được sử dụng hàng năm để kiểm tra xem khuôn khổ chính sách và thể chế của các quốc gia này có được cải thiện một cách đầy đủ nhằm giúp cho việc sử dụng tốt hơn nguồn hỗ trợ phát triển hay không. CPIA bao trùm 4 lĩnh vực chính sách lớn -- quản lý kinh tế vĩ mô, các chính sách cơ cấu, các chính sách đảm bảo sự tham gia và công bằng xã hội, quản lý và các thể chế quản lý khu vực công- và sử dụng 20 tiêu chí cụ thể để đánh giá các lĩnh vực này

3.19. Việt Nam đã cải thiện đáng kể môi trường chính sách và thể chế của mình kể từ 1999, và việc thực hiện thành công chương trình cải cách 3 năm sẽ đưa Việt Nam sát hơn đến nhóm 1/5 đứng đầu trong số các nước có thu nhập thấp. Việt Nam hiện nay tương đối sát với nhóm đứng đầu này trong cả quản lý vĩ mô và chính sách hoà nhập xã hội, ngược lại tương đối kém về mảng chính sách cơ cấu và quản lý khu vực công (Hình 3.2).

3.20. Việc thực hiện chương trình cải cách ba năm mới được phê chuẩn sẽ dẫn đến cải thiện rõ rệt trong lĩnh vực ngân hàng, cải thiện môi trường cạnh tranh cho khu vực tư nhân cũng như cho các thị trường tài liệu sản xuất và sản phẩm. Việc đánh giá chính sách thương mại sẽ cải thiện rất ít vì các cuộc cải cách trong kế hoạch sẽ không làm giảm thuế xuất nhập khẩu đa phần. Trong lĩnh vực quản lý khu vực công và thể chế, chủ yếu sẽ cải thiện chất lượng quản lý ngân sách và tài chính, hiệu suất huy động nguồn thu và minh bạch thông tin. Năm tới sẽ không có nhiều hành động làm thay đổi hành chính công hay việc thực thi pháp luật vì còn phải thực hiện các công việc chẩn đoán và lấy ý kiến thống nhất về những việc cụ thể cần làm. Ngược lại sẽ có những cải thiện khi bắt đầu quá trình cải cách (xem Chương 4 - Xây dựng nền quản lý nhà nước hiện đại).

**Hình 3.2: Thành quả về chính sách và thể chế của Việt Nam so với các n-ớc (1)**

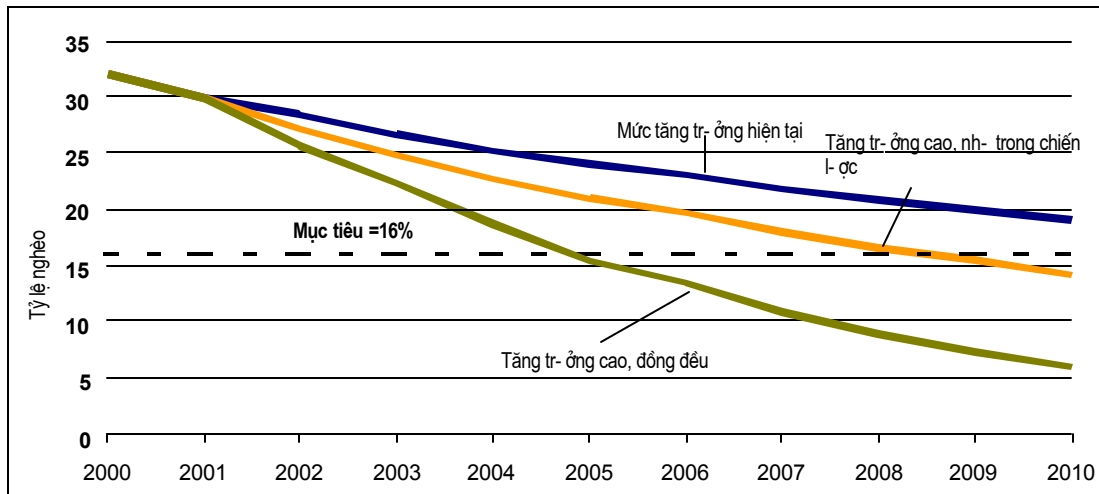


(1) So sánh này dựa trên đánh giá nội bộ hàng năm của Ngân hàng Thế giới về chất l-ợng chính sách và khuôn khổ thể chế của mỗi n-ớc. Đánh giá này đ-ợc tiến hành đối với 20 chỉ tiêu: 4 chỉ tiêu liên quan đến quản lý kinh tế, 6 chỉ tiêu liên quan đến chính sách cơ cấu, 5 chỉ tiêu liên quan đến chính sách công bằng xã hội, và 5 liên quan đến quản lý khu vực công. Các đồ thị này dựa trên đánh giá 10 trong số những chỉ tiêu đó. Đ-ờng bao càng nằm xa trung tâm đồ thị, thì chất l-ợng và số điểm cho mỗi chỉ tiêu càng cao.

## TÁC ĐỘNG ĐỐI VỚI TĂNG TRỞNG VÀ GIẢM NGHÈO

3.21. Tăng trưởng nhanh trong thập kỷ tới là điều cốt yếu để đạt được những mục tiêu phát triển của Việt Nam. Tăng trưởng cao, nêu ra trong Chiến lược phát triển KT-XH của chính phủ, sẽ cho phép giảm nghèo nhanh chóng - hơn mức có thể đạt được so với mức tăng trưởng trong năm 2000 và 2001. Hình 3.3 cho thấy rằng tỷ lệ tăng trưởng trung bình 7,5% một năm sẽ giúp giảm nghèo 50% đến năm 2008, trong khi với mức tăng trưởng như hiện nay chỉ giảm nghèo được 40% đến năm 2010. Giả sử tỷ lệ tăng trưởng trung bình sẽ trong khoảng 5 - 7,5%, Việt Nam sẽ đạt tốc độ giảm nghèo là 40 đến 55% trong tỷ lệ nghèo đói vào năm 2010, với điều kiện sự phân bố tăng trưởng theo vùng phải giống như những năm 90. Nếu phân bố đồng đều hơn, có thể đạt được mức độ giảm nghèo nhiều hơn.

*Cần có mức tăng trưởng cao hơn để đạt mục tiêu giảm nghèo*



**Hình 3.3 Tác động tới giảm nghèo của các mức và hình thái tăng trưởng khác nhau**

3.22. Trong bất kỳ trường hợp nào, giảm nghèo nhanh dự kiến sẽ kèm theo cải thiện đáng kể trong hầu hết các chỉ tiêu xã hội và phúc lợi khác. Đây là kinh nghiệm của cả Việt Nam và các nước đang phát triển khác.

3.23. Đánh giá hiện nay về tác động của các cuộc cải cách hiện tại và đề xuất sẽ giúp cải thiện việc thực hiện cải cách và đưa ra các biện pháp bổ sung hoặc giảm thiểu kịp thời. Chẳng hạn, việc đánh giá tác động tiêu cực có thể có của cải cách DNNN đối với công ăn việc làm ở Việt Nam đã cho phép các nhà hoạch định chính sách và các nhà tài trợ biết được chi phí xã hội dự kiến do lao động dồi dào và chi phí ngân sách cho an sinh xã hội không đến nỗi quá cao. Tự nguyện, liệu môi trường đầu tư được cải thiện có tạo ra nhiều việc làm nhân hơn hoặc liệu cải cách thương mại và phát triển khu vực nhân có làm tăng xuất khẩu và việc làm và bằng cách đó bù đắp cho tình trạng giảm việc làm từ các khu vực bị thu hẹp không. Đánh giá như vậy sẽ hữu ích để tiếp tục duy trì và thực thi cải cách thương mại.

3.24. Phần này xem xét tác động có thể có lên tăng trưởng việc làm và giảm nghèo, sử dụng các nguồn phân tích khác nhau. Tác động thực tế của việc tự do hoá cho doanh nghiệp tự nhân gần đây và đánh giá tác động trung hạn có thể của việc tiếp tục mở cửa khu vực tự nhân đến việc tạo việc làm và thu nhập hộ gia đình. Thông tin từ Điều tra mức sống dân cư Việt Nam (VLSS) và chế độ thương mại được sử dụng để mô phỏng những tác động có thể của việc tự do hoá thương mại đến xuất khẩu, tiêu dùng của các hộ gia đình và giảm nghèo.

3.25. Cải thiện môi trường đầu tư thông qua cải cách các doanh nghiệp nhà nước và ngân hàng, tăng cường cạnh tranh thông qua cải cách thương mại và khu vực tự nhân dự kiến sẽ tăng cả số lượng và chất lượng đầu tư cần thiết cho tăng trưởng và giảm nghèo. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ tự nhân sẽ phải đóng góp phần vốn đầu tư lớn hơn<sup>40</sup>. Đồng thời cũng cần tăng trưởng định hướng xuất khẩu hàng hoá sử dụng nhiều lao động.

Tác động của cải cách khu vực tự nhân đối với việc làm

3.26. Các cuộc cải cách gần đây đã dẫn đến nhiều doanh nghiệp tự nhân mới đã đăng ký thành lập. Mặc dù Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có số doanh nghiệp đăng ký thành lập lớn nhất, nhưng số doanh nghiệp ở cả nước cũng tăng. Ban đầu thì số lượng các doanh nghiệp ở miền Bắc và miền Trung Việt Nam thấp nhưng đã tăng nhanh hơn so với miền Nam, nơi ban đầu có nhiều doanh nghiệp tự nhân hơn nhiều. Vùng đồng bằng sông Cửu Long có số lượng doanh nghiệp tự nhân đăng ký mới và việc làm tự nhân thấp nhất.

**Bảng 3.2: Doanh nghiệp tự nhân vừa và nhỏ: 1998 – 2000**

Vùng	Số lượng doanh nghiệp năm 2000	Mức tăng về số DN lũy kế (%)	Tăng trưởng việc làm tự nhân (%)	Tăng trưởng việc làm tự nhân trong công nghiệp chế tạo (%)
Miền Bắc	11.717	78	86	107
Miền Trung	6.046	54	130	194
Miền Nam	37.357	41	44	55
<b>Tổng số</b>	<b>55.120</b>	<b>49</b>	<b>61</b>	<b>71</b>

Chú thích: Các con số này được cộng dồn và không tính đến những doanh nghiệp đã đóng cửa, vì vậy số doanh nghiệp thực tế hiện hoạt động có thể thấp hơn.

Nguồn: Bộ Kế hoạch & Đầu tư, Tổng cục Thống kê.

3.27. Tốc độ tăng trưởng việc làm của tất cả các doanh nghiệp vừa và nhỏ bình quân khoảng 30%/năm (Bảng 3.2), với việc làm tạo ra trong công nghiệp chế tạo nhiều hơn. Có bằng chứng cho thấy số doanh nghiệp tự nhân có trên 100 lao động đã tăng lên. Trên thực tế, tăng trưởng việc làm cao nhất là ở những doanh nghiệp có trên 100 lao động<sup>41</sup>, đó là một dấu hiệu tốt.

3.28. **Tác động tiềm tàng lên công ăn việc làm.** Tăng trưởng liên tục của các doanh nghiệp tự nhân loại này có thể nhanh chóng nâng cao tầm quan trọng của các doanh

<sup>40</sup> ADB, UNDP và UB (2000).

<sup>41</sup> Đại đa số những doanh nghiệp mới thành lập từ năm 1998 có dưới 100 lao động - 4887 so với 685 doanh nghiệp mới có trên 100 lao động.

nghiệp vừa và nhỏ t- nhân với vai trò là khu vực tạo việc làm ở Việt Nam. Khu vực t- nhân chính thức hiện chiếm hơn 2% lực l- ợng lao động tại Việt Nam, tức là khoảng 800.000 công nhân. Mức tăng tr- ợng việc làm trong khu vực này tiếp tục là 30%/năm sẽ dẫn đến việc làm trong khu vực này tăng tới trên 11 triệu ng- ời vào năm 2010.

Tác động của cải cách th- ợng mại đối với tăng tr- ợng và nghèo đói

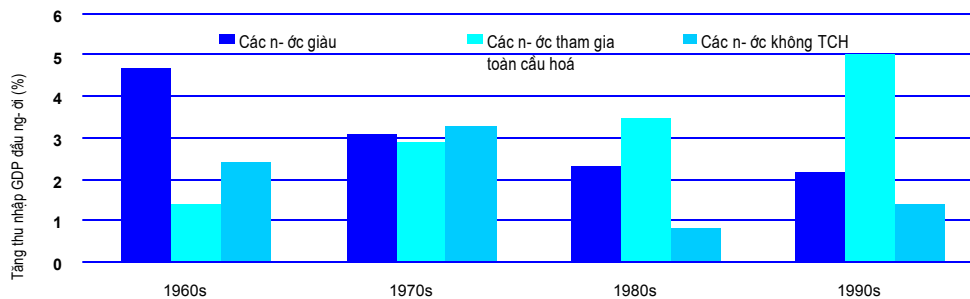
3.29. Việt Nam đã thấy đ- ợc kết quả to lớn của việc mở cửa ngày càng tăng trong những năm 1990. Các nhà sản xuất và ng- ời tiêu dùng Việt Nam đã đ- ợc tiếp cận tới nhiều loại sản phẩm hơn. Xuất khẩu tăng bình quân khoảng 23% trong thời gian từ năm 1990 đến năm 2000 dẫn đến sự phát triển mở rộng trong các ngành sử dụng nhiều lao động — dệt may, giày dép, chế biến thực phẩm và nông sản. Kết hợp với cải cách môi tr- ờng kinh tế vĩ mô ổn định và các cuộc cải cách khác nhằm cải thiện môi tr- ờng đầu t-, cải cách th- ợng mại dẫn đến tăng tr- ợng và giảm nghèo. Bình quân trong giai đoạn này nền kinh tế mở cửa tăng tr- ợng nhanh gấp ba lần các nền kinh tế đóng (Khung 3.2).

### Khung 3.2: Th- ợng mại và tăng tr- ợng

Dollar và Kraay (2001) đã xem xét mối quan hệ giữa chính sách th- ợng mại và tăng tr- ợng kinh tế bằng cách xác định các n- ớc đang phát triển theo hai cách tham gia toàn cầu hoá — một phần ba các n- ớc đang phát triển đứng đầu về tăng tr- ợng th- ợng mại so với GDP hoặc một phần ba các n- ớc có mức thuế suất bình quân giảm nhiều nhất. Hai cách xác định này dẫn đến các danh sách các n- ớc khác nhau, mặc dù có 9 n- ớc đ- ợc xuất hiện ở cả hai danh sách — Aentina, Banglades, Brazil, Trung Quốc, Colombia, ấn độ, Nicaragua, Thái lan, và Uruguay. Các nhà nghiên cứu phát hiện ra rằng:

- Tốc độ tăng tr- ợng bình quân đầu ng- ời tại các n- ớc tham gia toàn cầu hoá tăng nhanh hơn các n- ớc không tham gia toàn cầu hoá.
- Mở cửa dẫn đến giảm bất bình đẳng giữa các n- ớc và giảm nghèo đói tại các n- ớc đó.

#### Mở cửa đem lại lợi ích cho tăng tr- ợng trong những năm 80 và 90



**Hình 3.4: Tỷ lệ tăng GDP đầu ng- ời ở một số n- ớc trong 30 năm**

Họ cũng kiểm nghiệm xem liệu mở cửa có thực sự tác động tích cực lên tăng tr- ợng giống nh- trong các n- ớc toàn cầu hoá đ- ợc chọn làm mẫu hay không. Để làm việc đó họ xem xét sự chênh lệch về th- ợng mại và tăng tr- ợng *trong một quốc gia và giữa các quốc gia*. Cách tiếp cận này nhằm vào những chỉ trích các nghiên cứu thực nghiệm tr- ớc đây về vấn đề t- ợng tự. Phân tích của họ cũng cho thấy giữa khối l- ợng th- ợng mại (t- ợng ứng với chính sách th- ợng mại mở cửa hơn) và tăng tr- ợng có mối quan hệ rất thuận chiều. Sau đó, họ thấy rằng kết quả này còn rõ hơn khi kiểm nghiệm các ảnh h- ớng cạnh tranh khác đối với tăng tr- ợng — nh- mức đầu t- n- ớc ngoài, chất l- ợng thể chế, mức độ tiêu dùng của chính phủ, mức lạm phát, và ổn định chính trị.

3.30. Các cuộc cải cách thương mại theo kế hoạch đưa ra một cách tiếp cận từng bước cải cách nhập khẩu. Các hạn ngạch sẽ được xóa bỏ và tăng cường tiếp cận nhập khẩu, nâng mức thuế bình quân và diện bảo hộ qua thuế quan sẽ giảm chậm hơn. Trong vòng ba năm tới thuế suất -u đãi cho các nước ASEAN sẽ giảm mạnh, đặc biệt là đối với các mặt hàng chế biến. Thuế quan -u đãi chung (CEPT) bình quân sẽ giảm từ 14% vào năm 2000 xuống còn 8.5 % vào năm 2003 và 4% vào năm 2006.

3.31. Tuy nhiên, sẽ ngày càng có nhiều cơ hội để các nhà xuất khẩu trong vùng, kể cả Trung quốc, xuất sang thị trường mới là Mỹ. Với mô hình sản xuất hiện tại tồn tại ở các nước đối tác ASEAN, các ngành nông nghiệp, các sản phẩm nông nghiệp đã chế biến, công nghiệp nhẹ và các ngành thiết bị và máy móc dự kiến sẽ được mở rộng sau khi thực hiện CEPT. Việt Nam hiện xuất khẩu một khối lượng khiêm tốn sang các nước ASEAN (gần 20% tổng giá trị xuất khẩu), cho thấy rằng lợi ích thu được tương đối ít. Lợi ích đối với người xuất khẩu sẽ tăng nếu đẩy nhanh tiến độ tự do thương mại hàng hoá trong Danh mục Hàng nhạy cảm (Fukase và Martin, năm 2000). Hiệp định song phương như Hiệp định Thương mại Việt-Mỹ sẽ giúp đảm bảo tiếp cận tới thị trường lớn nhất thế giới này vào đầu năm 2002.

3.32. **Cải cách thương mại sẽ trực tiếp mang lại lợi ích cho người nghèo.** Ngoài tác động tích cực đối với tăng trưởng nói chung, cải cách thương mại trong kế hoạch của Việt Nam sẽ mang lại lợi ích trực tiếp cho người nghèo. Một nguyên nhân là mở rộng các hoạt động kinh tế trực tiếp mang lại lợi ích cho các hộ nghèo hơn.<sup>42</sup> Giảm bảo hộ có tác dụng hạ thấp chi phí và khuyến khích các nhà sản xuất mở rộng sản xuất. Các ngành sử dụng nhiều lao động và định hướng xuất khẩu có xu hướng mở rộng sản xuất nhiều nhất. Khi mở rộng sản xuất, các doanh nghiệp này sẽ tuyển lao động, đặc biệt là lao động không có kỹ năng, thông thường do các hộ nghèo cung cấp. Các hộ nghèo nông thôn đặc biệt được lợi từ việc mở rộng sản xuất nông nghiệp và các nông sản chế biến. Tác động có lợi đối với nông nghiệp do giảm bảo hộ nhập khẩu được củng cố thông qua các cuộc cải cách khác của Chính phủ như tự do hoá giá gạo và đồng thời cả những thay đổi gần đây trong quản lý nhập khẩu phân bón.

3.33. **Tăng trưởng trung hạn và tác động của cải cách thương mại tới đối nghèo:** Khi thực hiện cải cách thương mại được thông qua gần đây sẽ làm tăng việc làm, thu nhập và tiêu dùng cho tất cả các nhóm thu nhập trong trung hạn<sup>43</sup>, tuy nhiên một số hộ gia đình sẽ phải gánh chịu tình trạng thất nghiệp ngắn hạn vì việc làm sẽ được phân bổ lại giữa các ngành nghề. Một mô phỏng tác động ngắn hạn về chương trình cải cách thương mại tham vọng hơn so với chương trình đã thông qua (tức là giảm tất cả các mức thuế nhập khẩu xuống 5%) và sử dụng số liệu từ Điều tra mức sống dân cư Việt nam 1997/1998 cho thấy rõ ràng tất cả các nhóm thu nhập đều có lợi trong trung hạn.

3.34. Chi tiêu hộ gia đình của tất cả 10 nhóm thu nhập – 5 nhóm ở thành thị, 5 nhóm ở nông thôn – không chỉ tăng lên mà còn đạt mức phân bố tương đối đồng đều giữa các nhóm (Hình 3.5<sup>44</sup> và tỷ lệ nghèo đói đã giảm cả ở khu vực nông thôn và thành thị).

<sup>42</sup> Xem Phụ lục 3.2., Tác động của cải cách thương mại: kết quả từ mô hình CGE cho Việt Nam, mà phần này dựa vào để phân tích.

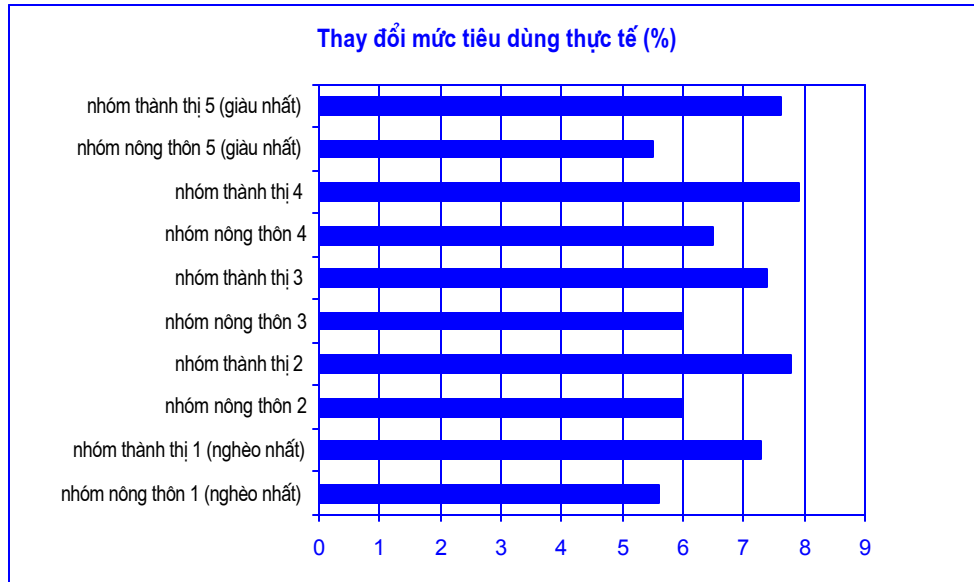
<sup>43</sup> Có hai nhận xét từ quá trình mô phỏng: thứ nhất, nếu không hoàn tất các nghiên cứu cụ thể thì sẽ khó đánh giá bản chất và mức độ gây cản trở việc lưu chuyển hàng hoá, lao động và vốn, từ đó sẽ khó đánh giá tác động tới phân bố lợi ích theo vùng. Thứ hai, không có đủ thông tin về quá trình tích tụ của các ngành bị co hẹp theo vùng.

<sup>44</sup> Có 10 nhóm thu nhập được sử dụng trong mô hình CGE – 5 nhóm thành thị và 5 nhóm nông thôn.



3.35. Kết luận trên yêu cầu phải cân nhắc kỹ lưỡng việc tái phân bổ sản lượng giữa các ngành. Tất cả các ngành nông nghiệp sẽ được mở rộng khi giảm bảo hộ nhập khẩu các ngành khác, trong đó các loại “cây trồng khác” và “chăn nuôi” thu nhiều lợi nhất. Các ngành định hướng xuất khẩu thí dụ như “chế biến thực phẩm”, “dệt may” và “dày dép” sẽ tăng đáng kể sản lượng. Tính trung bình, lao động tăng trong các ngành được mở rộng sẽ bù cho phần lao động giảm trong các ngành trước đây được bảo hộ, nay phải cạnh tranh với nhập khẩu.

**Tất cả các nhóm thu nhập sẽ có lợi từ tự do hoá thương mại**



**Hình 3.5: Tác động có thể của cải cách thương mại tới tiêu dùng của 10 nhóm thu nhập**

Nguồn: Mô phỏng toàn bộ nền kinh tế (xem Phụ lục 3.1)

3.36. **Tác động ngắn hạn lên lao động di động và việc giảm thiểu tác động.** Có thể có các chi phí chuyển đổi khi các nguồn lực được phân bổ lại giữa các ngành. Cải cách thương mại sẽ chuyển nguồn lực từ các ngành được bảo hộ sang các ngành ít được bảo hộ có hiệu suất hơn. Số lao động trong những ngành bị thu hẹp sẽ giảm nhưng sẽ có nhiều cơ hội việc làm mới trong các ngành mở rộng sản xuất. Hiệu ứng ròng ở đây sẽ là mở rộng cơ hội việc làm. Tuy nhiên, về thực tế, không phải tất cả các công nhân bị mất việc đều có thể tìm được việc làm ngay trong những ngành tăng trưởng. Họ có thể không có đủ học vấn và kỹ năng phù hợp hoặc họ có thể không ở vùng địa lý thích hợp để phát huy lợi thế trước mắt của các cơ hội được tạo ra trong các ngành khác. Các chính sách hỗ trợ đào tạo lại và tìm việc sẽ giúp các công nhân bị mất việc tìm được việc làm mới và giảm thiểu chi phí chuyển đổi gắn với cải cách.

3.37. **Mạng lưới an sinh sẽ giúp giảm thiểu chi phí điều chỉnh.** Cải cách thương mại và DNNN có thể sẽ kéo theo giảm việc làm trong DNNN khi một số doanh nghiệp trong số này đóng cửa và một số khác thải bớt công nhân để nâng cao hiệu suất và lợi nhuận.

Ước tính các cuộc cải cách này có thể làm mất 400.000 việc làm<sup>45</sup>. Chính phủ đã đưa ra hệ thống an sinh đối với các công nhân bị mất việc nhằm giảm thiểu tác động do mất việc lên tỷ lệ đói nghèo. Hệ thống an sinh này dưới dạng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và cổ phần hoá các DNNN. Quỹ này sẽ tài trợ cho chương trình bồi dưỡng và đào tạo lại cho số lao động dôi ra. Chương trình bồi dưỡng sẽ gồm dưới 2 tháng lương cơ bản trên số năm công tác và tính gộp là trong khoảng từ 5 đến 10 triệu đồng, bao gồm chi phí đào tạo lại. Trợ cấp thôi việc trọn gói đã được thiết kế để giảm bớt các thiên hướng phân biệt giới có thể và khuyến khích không có lợi cho công nhân trẻ.

---

<sup>45</sup> Belser và Rama (2000).

## 4. XÂY DỰNG CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

4.1. Xây dựng chế độ quản lý nhà nước hiện đại bao gồm tạo lập những chính sách lãnh đạo (Chương 3) và phân bổ nguồn lực công một cách hiệu quả (Chương 5), nhưng không chỉ có vậy. Quản lý nhà nước bao gồm mọi thể chế nhà nước thực hiện quyền lực đối với các vấn đề kinh tế, xã hội và văn hoá, cả ở cấp quốc gia và địa phương, bao gồm các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, và hành chính. Quản lý nhà nước tốt đòi hỏi các thể chế nhà nước phải có trách nhiệm giải trình, minh bạch, cho dân tham dự, và dễ dự báo.

4.2. Kể từ khi đổi mới vào cuối những năm 80, Việt Nam đã có những nỗ lực đáng kể nhằm thích nghi những thể chế của mình trước những yêu cầu thay đổi của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Một loạt các luật và quy định đã được ban hành nhằm tăng cường vai trò của thị trường và khuyến khích sự tham gia mạnh hơn của khu vực tư nhân. Các thể chế thị trường và xã hội dân sự hiện nay càng đóng vai trò quan trọng ở Việt Nam. Tuy có những tiến bộ như vậy, nhiệm vụ xác định lại vai trò của nhà nước và định hướng lại các thể chế của chính phủ mới chỉ hoàn thành được một phần. Do đó, tiếp tục thực hiện cải cách, để xây dựng các cơ cấu quản lý nhà nước hiện đại là hết sức cần thiết cho hoạch định và điều phối chính sách, thực hiện các dự án của nhà nước, kể cả những dự án dùng vốn ODA, và để cung ứng những dịch vụ công thiết yếu.

4.3. Chương này trước hết sẽ bàn đến những tiến bộ đạt được cho đến nay về những thay đổi và cải cách then chốt đang được tiến hành trong quản lý hành chính, phát triển hệ thống pháp luật và chống tham nhũng và chỉ ra những bước tiếp theo trong thực hiện chương trình cải cách và hỗ trợ của cộng đồng các nhà tài trợ.

### CÁC BIỆN PHÁP VÀ KẾ HOẠCH MỚI ĐÂY CỦA CHÍNH PHỦ

4.4. Chính phủ đã tiến hành những biện pháp khác nhau nhằm cải thiện cơ cấu quản lý nhà nước ở Việt Nam, bao gồm cải thiện quản lý hành chính, sự tham gia của địa phương và giảm tham nhũng. Hiến pháp năm 1992 định ra khuôn khổ “kinh tế thị trường với sự quản lý của nhà nước”, trong đó nêu rõ các vai trò khác nhau của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao. Làn sóng cải cách hành chính (CCHC) đầu tiên bắt đầu từ năm 1995 đã giảm số lượng các bộ, tăng lượng công chức và khởi xướng việc cải cách cung ứng dịch vụ công và từng bước phân cấp. Ngoài ra, Chính phủ đã có những bước đi đầu tiên trong quản lý nhân sự, bao gồm việc tuyển dụng, đánh giá kết quả công tác, nâng bậc, ghi nhận thành tích, các biện pháp kỷ luật, đào tạo và đào tạo lại.

4.5. Cải cách quản lý nhà nước trực tiếp ảnh hưởng đến người nghèo được thể hiện trong Nghị định về Dân chủ Cơ sở. Nghị định này tạo khuôn khổ pháp lý cho việc tăng cường sự tham gia của các cộng đồng địa phương và thành lập các chương trình phổ biến thông tin pháp luật và trợ giúp pháp luật. Nó cũng tạo môi trường thuận lợi cho các tổ chức xã hội dân sự hoạt động thông qua tăng cường quan hệ đối tác với các tổ chức khác cùng hoạt động vì lợi ích của dân, và cuối cùng đã lập ra một khuôn khổ pháp lý và chính sách cho các hiệp hội và tổ chức phi chính phủ trong nước. Sự tham gia của người dân từ đó đã được cải thiện ở nhiều xã, nhưng cần phải được mở rộng hơn nữa sang tất cả các xã.

4.6. Chính phủ cũng đã tiến hành những bước quan trọng trong việc đấu tranh chống tham nhũng. Đây là chủ đề chính của Hội nghị Trung ương 6 vào tháng 10-1998. Một số

pháp lệnh và nghị định về chống tham nhũng đã được thông qua nh- Pháp lệnh chống Tham nhũng và những quy chế thực hiện đi kèm. Năm 1998, Thủ t- ống đã thành lập một “đ- ồng dây nóng” để thu nhận những khiếu nại của doanh nghiệp. Hiện nay một số bộ đã có những đơn vị giải quyết khiếu nại và tham nhũng. Đảng đã phát động chiến dịch chống tham nhũng vào tháng 5-2000. Tháng 8-2000, các cán bộ lãnh đạo mới phải kê khai tài sản tr- ớc khi đảm nhận những c- ơng vị cao cấp trong đảng, nhằm đảm bảo không có tham nhũng trong lãnh đạo. Việc ban hành Bộ luật Dân sự năm 1998 cung cấp cho ng- ì dân một kênh để khiếu nại và giải quyết những tranh chấp với các cơ quan quản lý nhà n- ớc. Tuy nhiên, từ những thông tin có đ- ợc, mức độ thành công trên thực tế trong việc chống tham nhũng còn ch- a rõ.

4.7. Đảng và Chính phủ đã đ- a ra những tín hiệu mạnh mẽ trong năm 2001 trong việc hỗ trợ cải cách quản lý nhà n- ớc. Năm nay, đã có tiến triển tốt trong việc xây dựng các ch- ơng trình cải cách hành chính, bao gồm xây dựng hệ thống pháp luật và quản lý tài chính công (xem Ch- ơng 5). Việc sửa đổi Hiến pháp 1992 để hiệu chỉnh chế độ chính trị và kinh tế đang nằm trong ch- ơng trình nghị sự của khoá họp Quốc hội tháng 11, tiếp đó Quốc hội sẽ xem xét Luật Tổ chức Chính phủ.

#### Khung 4.1: Đánh giá tiến bộ trong cải cách hành chính

Cải cách hành chính còn chậm và không dứt khoát, kết quả còn rất hạn chế. Bộ máy nhà n- ớc còn công kênh về mặt tổ chức, với những chức năng chồng chéo, quá nhiều trung gian và những thủ tục hành chính r- ìm rà; không ít tr- ờng hợp có mâu thuẫn giữa cấp trên và cấp d- ới, trung - ơng và địa ph- ơng, cản trở phát triển kinh tế xã hội và giảm cơ hội phát triển. Một số cá nhân, do quyền lợi của riêng mình hoặc cục bộ, không muốn thực hiện cải cách hành chính và cải cách bộ máy tổ chức nhà n- ớc. Không ít quan chức nhà n- ớc là không có đủ cả phẩm chất đạo đức lẫn trình độ chuyên môn cũng nh- năng lực và kỹ năng nghiệp vụ.

*Nguồn:* Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung - ơng tại Đại hội 9 của Đảng Cộng sản Việt Nam, 2001

4.8. Sau một vài năm soạn thảo, Chính phủ đã thông qua Ch- ơng trình Tổng thể về Cải cách hành chính Nhà n- ớc<sup>46</sup>. Ch- ơng trình này dự kiến sẽ cải cách xong toàn bộ hệ thống hành chính công vào năm 2010, t- ơng ứng với việc phát triển một nền kinh tế thị tr- ờng định h- ớng xã hội chủ nghĩa. Ngoài ra, Chính phủ đã hoàn thành Đánh giá nhu cầu pháp luật (ĐGNCP) để hỗ trợ cải cách pháp luật theo những gợi ý của Hội nghị Các nhà Tài trợ năm ngoái. ĐGNCP do Bộ T- pháp khởi x- ớng, với sự hỗ trợ của một số nhà tài trợ,

<sup>46</sup> Thủ t- ống đã phê duyệt Ch- ơng trình Tổng thể CCHCNN cho giai đoạn 2001-2010 vào tháng 9-2001, tại Quyết định 136/2001/QĐ-TTg. Ch- ơng trình tổng thể dựa trên 4 nội dung: cải cách thể chế, cải cách tổ chức, cải cách nguồn nhân lực, và cải cách tài chính công. Đối với mỗi ch- ơng trình, một cơ quan chủ trì đã đ- ợc xác định nh- sau: i) Đổi mới công tác xây dựng ban hành và nâng cao chất l- ợng văn bản quy phạm pháp luật. CQ chủ trì: Bộ T- pháp và VPCP; ii) Vai trò, chức năng, cơ cấu tổ chức của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, và cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa ph- ơng. CQ chủ trì: Ban TCCBCP; iii) Tinh Giản biên chế. CQ chủ trì Ban TCCBCP; iv) Xây dựng nâng cao chất l- ợng đội ngũ cán bộ, công chức. CQ chủ trì: Ban TCCBCP; v) Cải cách tiền l- ơng. CQ chủ trì: Ban TCCBCP; vi) Hiện đại hoá nền hành chính. CQ chủ trì: Văn phòng Chính phủ; vii) Đổi mới cơ chế Quản lý tài chính công. CQ chủ trì: Bộ Tài chính.

đã xây dựng được một dự thảo chiến lược để phát triển một hệ thống luật pháp của Việt Nam thống nhất với Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính Nhà nước.<sup>47</sup>

## CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

4.9. Chương trình tổng thể CCHCNN thừa nhận rằng việc thay đổi đáng kể và lâu dài sẽ đòi hỏi phải có các cải cách lớn về nguồn lực con người và cơ cấu tổ chức. Việt Nam cần một khu vực công với số lượng hợp lý và đủ kỹ năng, hoạt động trên cơ sở hiệu quả và đáng tin cậy. Cũng cần phải giao nhiệm vụ rõ ràng và mục tiêu cụ thể cho khu vực này.

4.10. Theo đó, Chương trình tổng thể được xây dựng dựa trên 4 nội dung, đó là: cải cách thể chế; cải cách tổ chức; cải cách nguồn nhân lực và cải cách tài chính công. Công việc của Chương trình Tổng thể sẽ được thực hiện chủ yếu thông qua 7 chương trình quốc gia nêu ở Khung 4.1.

### Khung 4.2: Chương trình tổng thể CCHCNN 2001-2010: 4 Nội dung và 7 Chương trình

#### Cơ cấu lại tổ chức:

1. Xác định lại vai trò, chức năng và cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước (Cơ quan chủ trì: Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ và Văn phòng Chính phủ)
2. Hiện đại hoá nền hành chính nhà nước (Cơ quan chủ trì: Văn phòng Chính phủ)

#### Cải cách nguồn nhân lực

3. Tinh giản biên chế (Cơ quan chủ trì: Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ)
4. Xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức (Cơ quan chủ trì: Ban tổ chức Cán bộ Chính phủ và Học viện Quản lý Hành chính Quốc gia).
5. Cải cách tiền lương (Cơ quan chủ trì: Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ)

#### Cải cách tài chính công

6. Đổi mới cơ chế quản lý tài chính trong khu vực công (Cơ quan chủ trì: Bộ Tài chính)

#### Xây dựng thể chế

7. Đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật (Cơ quan chủ trì: Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ).

4.11. **Cơ cấu lại tổ chức.** Chương trình Tổng thể CCHCNN đặt ưu tiên cao cho việc cơ cấu lại, nhằm xác định các chức năng quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường, để khắc phục sự thiếu đồng bộ, chồng chéo và thiếu nhất quán trong hệ thống các thể chế hành chính và để đơn giản hoá những cơ cấu và thủ tục hành chính rườm rà. Các đánh giá chuẩn đoán đang được thực hiện về nhiệm vụ, cơ cấu và chức năng của các bộ và cơ quan nhằm xác định và xoá bỏ sự trùng lặp và phân tán, khoán dịch vụ công khi phù hợp, và

<sup>47</sup> ĐGNCP do một Ban chỉ đạo liên bộ giám sát, bao gồm các quan chức cấp cao trong những cơ quan luật pháp chính của Việt Nam - gồm Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp, Ban Nội chính của Đảng, và Bộ Kế hoạch & Đầu tư. Nhóm gồm các chuyên gia trong nước từ tất cả các cơ quan pháp luật của nhà nước với sự hỗ trợ của các chuyên gia quốc tế đang tiến hành công tác ĐGNCP.

củng cố việc xây dựng chương trình, quản lý nhân lực và quản lý tài chính. Các quá trình hoạt động sẽ được hiện đại hoá, và cơ chế giám sát kết quả hoạt động sẽ được thiết lập để tăng cường khả năng của mỗi cơ quan trong thực hiện những nhiệm vụ đã xác định rõ. Quản lý hành chính đang được phân cấp giữa các cấp chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, với những quy chế mới quan trọng sẽ được ban hành vào năm 2005 nhằm đưa cơ chế phân cấp quản lý vào hoạt động. Các cơ quan thuộc Ủy ban Nhân dân tỉnh và huyện cũng sẽ được hợp lý hoá để thực hiện những chức năng và nhiệm vụ rõ ràng hơn, như quy định trong luật sửa đổi về tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân.

4.12. Các chủ trương lớn trong Chương trình Tổng thể CCHCNN cần được cụ thể hoá thành những biện pháp cải cách, có chỉ rõ xem sẽ lấy nguồn kinh phí từ đâu. Các ưu tiên ngắn hạn và trung hạn, phương pháp thực hiện cũng cần được nêu rõ. Chương trình Tổng thể CCHCNN thừa nhận rằng có những rủi ro và thử thách rất lớn, bao gồm những yếu kém trong bộ máy hành chính hiện tại, thói quen cũ từ thời tập trung quan liêu và thiếu kiến thức và kinh nghiệm về môi trường thị trường mới. Những chương trình cải cách bền vững đòi hỏi phải có những mục tiêu rõ ràng và nỗ lực liên tiếp nhằm tạo lòng tin vào quá trình này. Cải thiện từng bước và liên tục, đi đôi với quyết tâm chính trị cao, sẽ quyết định thành công của cải cách.

4.13. Hội thảo tại Hạ Long được tổ chức vào tháng 9-2001, do Chính phủ và các nhà tài trợ đồng tổ chức, cho phép thảo luận chi tiết hơn về thực hiện các vấn đề CCHCNN trong cả 7 chương trình quốc gia. Trong số những thoả thuận đạt được, có một thoả thuận về xây dựng kế hoạch CCHCNN 5 năm cho các bộ và các tỉnh, thành lập một Quỹ CCHCNN và một khuôn khổ tài trợ cho CCHCNN để xây dựng và thực hiện Chương trình Tổng thể CCHCNN, và trình để phê duyệt vào tháng 12-2001.

4.14. Một bộ phận đầy hứa hẹn trong những cải cách đang thực hiện, do Văn phòng Chính phủ chủ trì, là sáng kiến đề xuất xây dựng chính phủ điện tử để áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước cũng như trong các cơ quan cung ứng dịch vụ công, và đưa vào hoạt động một mạng máy tính kết hợp từ chính phủ đến cấp huyện. Ví dụ, một dự án nhỏ đã được khởi xướng với tiêu đề “Câu chuyện Việt Nam qua hai thành phố”, trong đó Hà Nội (Bộ KH&ĐT) và TP Hồ Chí Minh (Sở KH&ĐT) đã khai trương trang điện tử (Website) cho các cơ quan dịch vụ kinh doanh trong năm 2000. Hai trang điện tử này được thiết kế nhằm phục vụ nhất là đầu mối tiếp xúc đầu tiên cho các nhà đầu tư tiềm năng, nhất là các nhà đầu tư nước ngoài.

**Khung 4.3: Phát huy tiềm năng của chính phủ điện tử**

Chính phủ điện tử là việc sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông nhằm tăng cường tính hiệu quả, minh bạch và tin cậy của Chính phủ. Các công cụ này, đặc biệt là Internet, đang ngày càng được sử dụng nhiều ở các nước đang phát triển cũng như các nước phát triển nhằm cung cấp các dịch vụ công cộng mà trong nhiều năm qua chỉ được cung ứng bằng con người hay thông qua đội ngũ bộ chính. Các công nghệ mới này có thể:

1. Thoả mãn nhu cầu của người dân một cách hiệu quả hơn, tiết kiệm thời gian và tiền bạc cho cả người cung ứng lẫn khách hàng,
2. Loại bỏ cửa quyền và các cơ hội tham nhũng, phân biệt đối xử và xách nhiễu đi kèm, và
3. Nâng cao khả năng tiếp cận nguồn thông tin và dịch vụ công cộng, làm tăng tính minh bạch và công bằng.

Chính phủ các nước đang phát triển đang nhanh chóng áp dụng những công nghệ mới này và thích ứng chúng theo nhu cầu và điều kiện cụ thể của mình. Lĩnh vực minh chứng cho sự thay đổi đáng chú ý trong vài năm trở lại đây là hoạt động mua sắm của Chính phủ. Ví dụ, Chính phủ Chi Lê và Mê-hi-cô đã áp dụng hệ thống mới dựa trên công nghệ Internet cho việc mua sắm công cộng. Ở Chi Lê ([www.compraschile.cl](http://www.compraschile.cl)) chẳng hạn, tất cả các công ty muốn được xem xét để ký hợp đồng với chính phủ tự đăng ký theo lĩnh vực hoạt động của mình (ví dụ, xây dựng, tư vấn công nghệ, thiết bị văn phòng, v.v.). Khi một cơ quan chính phủ cần mua hàng hoá và dịch vụ, cơ quan này gửi nhu cầu lên hệ thống điện tử mới. Khi đó, một bản giới thiệu thầu dạng điện tử sẽ được gửi tự động đến tất cả các công ty đã đăng ký trong lĩnh vực kinh doanh tương ứng. Và khi quyết định được đưa ra, tất cả các thông tin liên quan đến các công ty, phương án đấu thầu, và kết quả của quá trình quyết định đều được công bố trên mạng điện tử. Giải pháp chính phủ điện tử như vậy có thể tiết kiệm chi phí cho Chính phủ và giảm khả năng tham nhũng, làm tăng lòng tin của công chúng đối với Chính phủ.

*Nguồn:* “Cải cách thể chế nhà nước và tăng cường quản lý nhà nước” Một chiến lược của Ngân hàng Thế giới, 11-2000.

**4.15. Tinh giản biên chế (Xác định đúng biên chế).** Với vai trò của Chính phủ trong quản lý nền kinh tế thị trường được xác định lại, quy mô của khu vực nhà nước cũng cần phải được điều chỉnh. Mặc dù các chức năng điều tiết và các chức năng mới khác có thể đòi hỏi phải có thêm nhân sự, nhưng dự kiến sẽ cần phải giảm quy mô tổng thể của khu vực nhà nước. Không thể trả lương cao hơn cho công chức nếu không cắt giảm quy mô. Và sẽ khó tuyển được những cán bộ có kỹ năng phù hợp, nếu không trả lương theo mức cạnh tranh và gắn với kết quả làm việc.

4.16. Giai đoạn đầu tiên tinh giản hệ thống quản lý hành chính ở Việt Nam được thực hiện theo Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP về cắt giảm biên chế trong các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp do Chính phủ ban hành ngày 18/10/2000. Nghị quyết này đặt ra mục tiêu cuối năm 2002 giảm khoảng 15% biên chế trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước và biên chế gián tiếp trong các đơn vị sự nghiệp. Việc thực hiện chương trình tinh giản biên chế cho tới năm 2002 sẽ dựa trên cơ sở Nghị quyết này.

4.17. Để chuẩn bị cho công tác này, hiện Ban TCCBCP với sự trợ giúp của SIDA đang tập hợp một cơ sở dữ liệu đầy đủ về công chức chính phủ ở mọi cấp - trung - ương, tỉnh, huyện và xã, các cơ quan nhà nước, đảng và tổ chức đoàn thể, các cơ quan dân cử v.v. Trong đó bao gồm những thông tin về thang bậc, mức lương bằng tiền, lợi ích không bằng tiền, và những đặc điểm cá nhân của công chức (nhu tuổi, giới, và số năm công tác). Một cơ sở dữ liệu loại này là hết sức cần thiết cho việc thiết lập kiểm soát biên chế tạo tiền đề để tiến hành giảm biên chế.

4.18. Mỗi bộ và cơ quan hiện đã trình các đề xuất cắt giảm biên chế của mình cho Thủ tướng Chính phủ. Các đề xuất về trợ cấp thôi việc bao gồm trợ cấp một lần khoảng 1000 USD (15 triệu đồng). Cho tới cuối năm 2002, Chính phủ - ớc tính sẽ phải chi trả bồi thường cho khoảng 45.000 nhân viên. Chi phí - ớc tính để trả cho việc này sẽ là 45 triệu USD. Chi phí để cắt giảm biên chế trong giai đoạn 2003-2005 - ớc tính khoản 100 triệu USD. Nhiệm vụ này cần phải đ- ợc phân tích hết sức kỹ l- ỡng, sử dụng kinh nghiệm giải quyết lao động dôi d- trong ch- ơng trình cải cách DNNN. Thêm vào đó, sẽ phải tính thêm chi phí đào tạo lại cho những ng- ời chuyển công tác. Cả Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng phát triển Châu á đều có khả năng tài trợ cho chi phí cơ cấu lại đó nếu Chính phủ mong muốn. Tuy nhiên, với mức độ thành công còn ch- a đồng đều trong những ch- ơng trình t- ơng tự ở các n- ớc khác, Chính phủ cần tiến hành thận trọng trong lĩnh vực này, và đặc biệt, phải đảm bảo cho những viên chức kém hiệu quả hơn sẽ nhận đ- ợc trợ cấp thôi việc, và có những cơ chế chuyển tiếp phù hợp, trong khi đang tiến hành phân tích chi phí-lợi ích kỹ l- ỡng chế độ trợ cấp thôi việc tr- ớc khi áp dụng nó trên quy mô lớn.

4.19. **Phát triển nhân lực và cải cách tiền l- ơng.** Ch- ơng trình CCHCNN thừa nhận sự cần thiết phải cải thiện chất l- ợng công chức thông qua hệ thống quản lý nhân lực đ- ợc hiện đại hoá, nhằm tăng c- ờng công tác hoạch định chính sách, thực hiện chính sách và thực hiện dự án cũng nh- cung ứng dịch vụ công. Hệ thống đào tạo cán bộ công chức hiện nay cần đ- ợc tổ chức lại. Sẽ phân chia, giao quyền đào tạo và quản lý giữa các cơ quan đào tạo, bao gồm Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Học viện Hành chính Quốc gia, các tr- ờng quản lý hành chính của các bộ, các tỉnh và thành phố. Chất l- ợng đào tạo phải đ- ợc nâng cao thông qua xác định rõ hơn nhu cầu đào tạo, nâng cao chất l- ợng giảng viên trong các cơ quan đào tạo, phát triển tài liệu giảng dạy có tiêu chuẩn cao và áp dụng những ph- ơng pháp đào tạo hiện đại.

4.20. Ch- ơng trình Tổng thể CCHCNN cũng thừa nhận sự cần thiết phải cải cách tiền l- ơng nh- là một bộ phận trong hệ thống hiện đại hoá. Hệ thống tiền l- ơng cho cán bộ, công chức sẽ đ- ợc cải cách căn bản vào năm 2005, bằng cách hoàn toàn tiền tệ hoá tiền l- ơng và điều chỉnh thang l- ơng. Ngoài ra, các phụ cấp về kỹ năng và hệ thống l- ơng dựa trên kết quả công việc cũng sẽ đ- ợc đ- a vào thực hiện. Một đề xuất về cải cách tiền l- ơng sẽ đ- ợc thảo luận tại Hội nghị Trung - ơng Đảng vào tháng 10-2002 và một đề xuất cải cách cuối cùng dự kiến sẽ đ- ợc Quốc hội thông qua vào tháng 11 cùng năm. Do đó đòi hỏi phải tích cực làm việc trong 8-10 tháng tới nhằm xây dựng một đề xuất cải cách toàn diện.

4.21. Liên quan đến cải cách tiền l- ơng, mức tham khảo chung cho khu vực nhà n- ớc là l- ơng trong khu vực t- nhân trả cho công việc t- ơng tự. Vấn đề gặp phải khi áp dụng ph- ơng pháp này ở những n- ớc nh- Việt Nam là những công việc t- ơng tự, chủ yếu hoặc chỉ có trong các doanh nghiệp ở khu vực chính thức. Loại công việc này có thể là ph- ơng án lựa chọn phù hợp cho những nhân viên trong khu vực nhà n- ớc ở cấp quản lý hoặc chuyên môn. Tuy nhiên, những nghiên cứu theo dõi về những ng- ời làm công cho nhà n- ớc khi thôi việc cho thấy rằng giải pháp phù hợp là tự tạo việc làm, hoặc làm việc theo sự vụ trong những hoạt động phi chính thức, kể cả nông nghiệp. Một cách khác với ph- ơng pháp nêu trên là so sánh thu nhập của công chức nhà n- ớc với những ng- ời lao động ở khu vực t- nhân, bất kể họ làm trong khu vực chính thức hay phi chính thức của nền kinh tế. Hai cách để so sánh l- ơng công chức và t- nhân đã đ- ợc xem xét trong bối cảnh Việt Nam bằng cách xem xét thu nhập ở DNNN. So sánh l- ơng theo cách thứ nhất đi đến kết luận là ng- ời lao động trong DNNN ở Việt Nam bị trả công quá thấp, nh- ng khi



so sánh theo cách thứ hai, tổng thu nhập của người lao động trong DNNN sẽ giảm 20% nếu rời khỏi khu vực nhà nước. Nghiên cứu này cho thấy tầm quan trọng của việc lựa chọn phương pháp đúng đắn khi thiết kế cải cách tiền lương cho khu vực nhà nước.<sup>48</sup>

4.22. **Chống tham nhũng.** Một phân tích về những biểu hiện và nguyên nhân của tham nhũng cho thấy rằng đó là do luật lệ và quy định còn mơ hồ, thủ tục hành chính phức tạp, và thiếu ý thức chấp hành luật, mức lương không đủ trong khối công chức, và cơ chế kiểm soát không đầy đủ. Một giải pháp thành công cho vấn đề này phải là giải quyết tận gốc những nguyên nhân, chứ không đơn giản chỉ xử lý những biểu hiện tham nhũng.

4.23. Ngoài các luật về chống tham nhũng đã được ban hành, Chương trình Tổng thể về CCHCNN còn đề ra các biện pháp hữu hiệu để xử lý những hành vi vi phạm quyền tự do và dân chủ, tính độc đoán, quan liêu, tham nhũng, đòi hỏi lộ và gây khó dễ cho dân. Chương trình còn đề ra việc tăng cường kỷ luật hành chính và trách nhiệm cá nhân, kỷ luật công minh và nghiêm khắc với những cán bộ và công chức vi phạm, và bãi bỏ những thủ tục rườm rà, dễ bị lạm dụng để tham nhũng. Các thủ tục đã được củng cố về lập ngân sách, kế toán, và kiểm toán, nh- đề xuất trong báo cáo Đánh giá Chi tiêu công, cũng sẽ giúp giảm tham nhũng.

4.24. Việt Nam đã được cộng đồng các nhà tài trợ đề nghị giúp đỡ tiến hành nghiên cứu phân tích chuẩn đoán về tình trạng tham nhũng ở Việt Nam. Mục đích của phân tích là đo lường chi phí kinh tế và xã hội của tham nhũng, chất lượng cung ứng dịch vụ công, và xác định những chỗ yếu trong khu vực nhà nước. Loại phân tích này tập trung vào các thể chế nhiều hơn là vào cá nhân, xác định các ưu tiên cải cách và thiết lập ra các nguyên tắc chuẩn để đo lường mức độ hiệu lực của các cải cách trong tương lai. Các nghiên cứu tương tự đã được tiến hành cho hơn 20 nước. Còn phải chờ quyết định của các cơ quan chức năng của Việt Nam để tiến hành một nghiên cứu như vậy.

Thực hiện Chương trình Tổng thể CCHCNN

4.25. Còn nhiều việc cần phải làm để làm rõ chi tiết các biện pháp cải cách cụ thể cần được tiến hành trong mỗi lĩnh vực. Điều đó phải bao gồm việc tham khảo ý kiến với những bên hữu quan, nhằm đảm bảo việc thực hiện được một cách thực tế và nhạy cảm, phù hợp với bối cảnh Việt Nam. Ví dụ, có nguy cơ là những sáng kiến về phân cấp, là việc làm rất đáng mong muốn, sẽ do nhiều cơ quan trong Chính phủ trung ương thực hiện, nhưng trước tiên lại không giải quyết thỏa đáng khuôn khổ chung về chính quyền địa phương, hoặc khắc phục những hạn chế đang tồn tại về năng lực. Cần phải làm nhiều việc để thiết lập một khuôn khổ thống nhất cho việc phân cấp các chức năng hành chính cho cấp tỉnh cũng như có những biện pháp xây dựng năng lực.

4.26. Thực hiện CCHCNN sẽ đòi hỏi không chỉ cần phải có một tầm nhìn rõ ràng, có cam kết chính trị và có sự lãnh đạo vững chắc, mà còn phải có sự tham gia của những bên hữu quan, và có phân bổ đủ nguồn lực để thực hiện cải cách. Các cơ quan chịu trách nhiệm giúp xây dựng, thực hiện và điều phối chương trình cải cách, nh- Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (Ban TCCBCP), Văn phòng Chính phủ (VPCP), Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch & Đầu tư (Bộ KH&ĐT), Bộ Tư Pháp, và Học viện Hành chính quốc gia (HVHCQG), cần tích cực hỗ trợ công việc của Ban Chỉ đạo CCHCNN và hỗ trợ việc phối hợp công việc giữa các cơ quan chủ quản.

<sup>48</sup> Xem Rama và Bales, 2001

4.27. **Những vấn đề then chốt trong thực hiện.** Có một số vấn đề cần giải quyết nhằm đảm bảo thực hiện thuận lợi và hiệu quả CCHCNN.

- Những thay đổi lớn trong hành chính công liên quan đến nhiều ngành và nhiều lĩnh vực. Quyền tối cao quyết định những thay đổi lớn đó thuộc về các cấp cao nhất trong Chính phủ và điều then chốt là phải tiếp tục có ý chí và quyết tâm chính trị;<sup>49</sup>
- Những biện pháp cải cách cụ thể trong mỗi chương trình quốc gia về CCHCNN cần được xây dựng thông qua việc tiếp tục chuẩn đoán và đạt được sự đồng thuận, trước khi có thể đưa vào thực hiện. Liên quan đến công tác chuẩn đoán và xây dựng đồng thuận về một số các biện pháp chính sách cụ thể, cải cách hành chính mới chỉ ở giai đoạn bằng cải cách kinh tế cách đây 2 năm, mặc dù lĩnh vực tài chính công đã ở giai đoạn cao hơn (xem Chương 5);
- Để làm rõ hơn và thực hiện hiệu quả hơn CCHCNN, tất cả nghị định về cải cách hành chính cần đi kèm với những hướng dẫn chi tiết, giải thích rõ ràng và đầy đủ về khái niệm, mục tiêu và thể thức thực hiện. Điều này cần được tăng cường bằng một kế hoạch đào tạo và kế hoạch này phải là một bộ phận không tách rời trong quá trình thực hiện những thay đổi đề ra trong các nghị định;
- Nếu không có đủ nguồn lực, việc thực hiện CCHCNN sẽ tiến triển rất chậm. Ban Chỉ đạo sẽ cần được hỗ trợ đầy đủ bởi những đơn vị công tác với biên chế chính thức, làm việc chuyên trách và có trình độ chuyên môn. Do đó, thực sự cần phải cam kết đủ nguồn lực để thực hiện CCHCNN ở mọi cơ quan liên quan, càng sớm càng tốt;
- Các tổ chức xã hội dân sự sẽ cần phải đóng vai trò tích cực trong quá trình thực hiện sao cho Chính phủ có thể tính đến quan điểm của họ, và cải cách được thiết kế có tính đến những tình hình ở cấp cộng đồng. Những cải cách này phải tạo ra những lợi ích rõ ràng cho tất cả mọi người;
- Cần phải thiết lập các thước đo kết quả thích hợp để có thể giám sát chặt chẽ tiến bộ trong thực hiện CCHCNN. Trong một số trường hợp, cần tiến hành điều tra tác động nhằm đảm bảo thực hiện đúng đắn những sáng kiến cụ thể trong CCHCNN;
- Việc thiếu rõ ràng về vai trò trong tương lai của nhà nước trong nền kinh tế, khả năng các cơ quan còn lại sự thay đổi, quy mô lớn của những cải cách dự định tiến hành, và việc thiếu một cơ quan duy nhất để phối hợp tất cả các cải cách làm tăng nguy cơ thực hiện kém và chậm. Điều này cần được giải quyết càng sớm càng tốt.

4.28. **Các bước tiếp theo.** Tuy Chương trình Tổng thể về CCHCNN cho thấy rõ hơn phạm vi của các cải cách nhưng còn phải mất một thời gian nữa mới có thể bắt đầu thực hiện chương trình này. Việc thực hiện chương trình trước hết đòi hỏi phải hoàn thành việc hoàn chỉnh 7 chương trình quốc gia. Bảng sau đây sẽ cho thấy những mốc chính trong 12 tháng tới, rút ra từ kế hoạch mới được Ban Chỉ đạo về CCHCNN thông qua:

---

<sup>49</sup> Các nghiên cứu bằng chứng thực tế cho thấy rằng những thay đổi lớn trong cải cách đòi hỏi cả sự hỗ trợ từ phía lãnh đạo và quyền làm chủ từ phía các bộ và cơ quan thực hiện. Các sáng kiến cải cách cần được lập kế hoạch và do những tổ chức đặc nhiệm được trang bị đủ nguồn lực tiến hành. Một ví dụ tốt về vấn đề này là Tổ Công tác về Luật Doanh nghiệp của Việt Nam. Luật này đã thành công trong việc loại bỏ những trở ngại không cần thiết và tạo ra một môi trường thông thoáng hơn cho đăng ký kinh doanh.

**Bảng 4.1: Những mốc chính của CCHCNN trong 12 tháng tới**

<b>Hoạt động chính</b>	<b>Kết quả dự kiến</b>	<b>Cơ quan tham gia chính</b>
Xây dựng 7 chương trình hành động quốc gia về CCHCNN và trình Thủ tướng phê duyệt	Có kế hoạch thực hiện rõ ràng cho Chương trình Tổng thể CCHCNN	Ban chỉ đạo CCHCNN của Chính phủ Các cơ quan chủ trì về CCHCNN Các nhà tài trợ cho CCHCNN
Phổ biến và nâng cao ý thức về Chương trình Tổng thể, bao gồm tiến hành các hội nghị phổ biến về Chương trình Tổng thể CCHCNN cho các cơ quan Chính phủ, và phổ biến chương trình cho mọi cơ quan	Nâng cao ý thức và hiểu biết về Chương trình Tổng thể CCHCNN ở mọi cấp trong Chính phủ, cấp quốc gia và tỉnh	Ban chỉ đạo CCHCNN của Chính phủ
Xây dựng các kế hoạch hàng năm và 5 năm về CCHCNN ở các bộ và các tỉnh, trình phê duyệt	Các kế hoạch CCHCNN của các bộ và tỉnh phải nhất quán với Chương trình Tổng thể CCHCNN	Ban chỉ đạo CCHCNN của Chính phủ Ban chỉ đạo CCHCNN của các bộ và tỉnh
Thành lập Quỹ CCHCNN và khuôn khổ cấp kinh phí cho Chương trình Tổng thể CCHCNN	Nguồn ODA được định hướng chiến lược nhằm hỗ trợ thực hiện Chương trình Tổng thể CCHCNN	Ban TCCBCP/ Ban chỉ đạo CCHCNN của Chính phủ UNDP cùng các nhà tài trợ tham gia hỗ trợ thực hiện Chương trình Tổng thể CCHCNN
Hoàn thành dự thảo Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi trình Quốc hội	Có luật mới cho phép Chính phủ thực hiện cơ cấu lại tổ chức	Ban TCCBCP, VPCP
Thực hiện chương trình giảm biên chế theo Nghị quyết 16/2000/NQ-CP	Giảm biên chế 15%  Quản lý nhân sự trong các cơ quan dịch vụ chuyển sang trả lương theo kết quả và sản phẩm.  Chính sách trợ cấp cho những người phải thôi việc	Ban TCCBCP Tất cả các bộ và cơ quan Chính phủ
Sửa đổi các quy chế hoạt động của các cơ quan chính phủ	Có khuôn khổ rõ ràng về thủ tục	VPCP, các bộ và các tỉnh
Thành lập Ban chỉ đạo CCHCNN ở tất cả các cơ quan Chính phủ	Ban chỉ đạo được thành lập ở tất cả các cơ quan	Ban TCCBCP
Đề xuất cải cách cơ cấu tiền lương	Xây dựng được đề xuất và tiến hành điều chỉnh lương	Ban TCCBCP Bộ TC, Bộ LĐ-TB-XH
Xây dựng kế hoạch huy động nguồn vốn trong nước và quốc tế để thực hiện Chương trình Tổng thể	Có kế hoạch hỗ trợ các ưu tiên của CCHCNN	Ban TCCBCP phối hợp với Bộ KH&ĐT, Bộ TC, VPCP
Trình Quốc hội khóa XI đề xuất về cơ cấu Chính phủ mới	Có cơ cấu Chính phủ để tác động đến những ưu tiên của Chính phủ	Ban TCCBCP, VPCP Ban chỉ đạo CCHCNN

4.29. Có thể cần những sáng kiến cụ thể hơn trong những lĩnh vực đặc thù. Những sáng kiến đó có thể bao gồm mở rộng và cải thiện thông tin ngân sách đ-ợc công bố, tăng c-ờng việc hệ thống hoá pháp luật, củng cố việc thực hiện chế độ một cửa trên toàn quốc.

4.30. Cần cân nhắc thêm các mốc vạch ra trên đây khi đã hoàn tất việc xây dựng 7 ch-ơng trình quốc gia để thực hiện Ch-ơng trình Tổng thể CCHCNN, và đã có những phân tích sâu hơn về những lĩnh vực đ-ợc nhấn mạnh trong ch-ơng trình.

Sự hỗ trợ của cộng đồng các nhà tài trợ

4.31. Cuộc hội thảo tại Vinh Hạ Long vào tháng 9-2001 đã khẳng định rằng thực hiện Ch-ơng trình Tổng thể CCHCNN sẽ đòi hỏi sự trợ giúp đáng kể và lâu dài của các nhà tài trợ và có lẽ phải có những cơ chế tài trợ mới. Chính phủ, nhất là Thủ t-ớng, với t- cách là Chủ tịch Ban Chỉ đạo CCHCNN, cần nhận thức đ-ợc đầy đủ về quy mô yêu cầu tài trợ cho việc thực hiện hữu hiệu Ch-ơng trình Tổng thể CCHCNN.

4.32. Ch-ơng trình Tổng thể CCHCNN đã đ- ra ra một khuôn khổ chung cho phép tiếp tục huy động và sử dụng các nguồn tài trợ để hỗ trợ thực hiện CCHCNN. Tất cả các dự án hiện nay về CCHCNN do các nhà tài trợ giúp đang đ-ợc đánh giá nhằm đảm bảo sự nhất quán và đồng bộ với Ch-ơng trình Tổng thể CCHCNN. Điều này sẽ giúp khắc phục những phân tán hiện nay và cải thiện việc định h-ớng mục tiêu trong viện trợ. Có thể cũng cần thêm các hỗ trợ kỹ thuật cho những bộ phận khác nhau của 7 ch-ơng trình quốc gia.

4.33. Những cải cách thực hiện trong khu vực nhà n-ớc theo Ch-ơng trình Tổng thể CCHCNN phải đ-ợc tất cả các đối tác phát triển coi nh- là những việc liên quan chặt chẽ với nhau, nhằm đạt đ-ợc những kết quả chung hơn mà Chính phủ đang theo đuổi trong việc phát triển kinh tế xã hội và hỗ trợ giảm nghèo. Điều này thể hiện ở mục tiêu thứ 10 trong các Mục tiêu phát triển của Việt Nam: Đảm bảo quản lý nhà n-ớc tốt để giảm nghèo (xem khung 1.12, Ch-ơng 1).

## PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VÀ TIẾP CẬN RỘNG RÃI HƠN VỚI CÔNG LÝ

4.34. Việt nam đã bắt tay vào thực hiện một nhiệm vụ hết sức to lớn là xây dựng một hệ thống luật pháp mới nhằm hỗ trợ cho quá trình chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế thị tr-ờng. Hiến pháp năm 1992 đã khẳng định vai trò của nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy để đạt đ-ợc mục tiêu này cần phải có một hệ thống pháp luật xác định rõ ràng và thực thi hiệu quả các quyền pháp luật, tạo ra một "sân chơi bình đẳng" cho ng-ời dân và doanh nghiệp, và hệ thống này phải dễ dàng cho ng-ời nghèo có thể tiếp cận đ-ợc. Cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế đã hoan nghênh những nỗ lực này và hỗ trợ nhiều hoạt động trong số đó. Hầu hết các chuyên gia Việt nam và n-ớc ngoài đều đồng ý rằng, tuy đã có nhiều tiến bộ, nh-ng vẫn còn nhiều việc cần phải làm.

4.35. Năm ngoái, Hội nghị nhóm t- vấn các nhà tài trợ đã đề nghị tiến hành Đánh giá nhu cầu pháp luật (ĐGNCP). Bộ t- pháp đã khởi x-ớng một ch-ơng trình ĐGNCP toàn

diện nhằm mục đích xây dựng một chiến lược tổng thể và sau đó xây dựng một kế hoạch hành động phát triển hệ thống pháp luật của Việt Nam.<sup>50</sup>

4.36. Chương trình ĐGNCP đã xem xét nghiên cứu 4 lĩnh vực nhằm xây dựng một dự thảo chiến lược tổng thể: (1) Nguyên tắc và khuôn khổ luật pháp để phát triển kinh tế và xã hội dân sự; (2) Các thể chế lập pháp và hành pháp; (3) Giáo dục pháp luật và đào tạo chuyên môn; và (4) Minh bạch trong thu thập và phổ biến thông tin pháp luật.

Các đề xuất chính từ ĐGNCP và dự thảo chiến lược.

4.37. Các báo cáo và dự thảo chiến lược do các nhóm gồm chuyên gia quốc tế và Việt Nam<sup>51</sup> soạn thảo gây ấn tượng lớn về mặt phạm vi và tinh thần sẵn sàng trao đổi thẳng thắn và cởi mở về các vấn đề cốt yếu mà Việt Nam đang phải đối mặt trong việc xây dựng hệ thống pháp luật. Những đề xuất sau đây đã được rút ra từ đánh giá này:

- Tái khẳng định cam kết của Việt Nam về xây dựng một nhà nước pháp quyền và lần đầu tiên, xác định nguyên tắc pháp luật đảm bảo cho người dân có thể làm tất cả các việc không bị pháp luật cấm trong khi các cơ quan và cán bộ nhà nước chỉ có thể làm những việc cụ thể mà pháp luật cho phép.
- Đánh giá tầm quan trọng của các tòa án độc lập và đề xuất các hành động cụ thể nhằm cải thiện vị thế và tính độc lập của các thẩm phán.
- Đảm bảo toàn bộ các quyết định và xử phạt hành chính cho tòa xem xét và đảm bảo rằng tất cả tranh chấp và khiếu nại của người dân đối với các cơ quan hành chính có thể được đệ trình lên tòa án.
- Chuyển bản chất xét xử của tòa án sang xét xử tội phạm thay vì thủ tục điều tra, và nếu không thì nâng cao đáng kể vai trò của các luật sư độc lập trong giải quyết tranh chấp.
- Khuyến nghị các bộ cụ thể nhằm tăng tính minh bạch, bao gồm cả việc đòi hỏi các văn bản pháp luật chính thống và các thủ tục hành chính áp dụng chung phải được công bố trên Công báo (hay văn bản địa phương tương ứng) trước khi các văn bản này có hiệu lực và yêu cầu công bố các quyết định của tòa án.
- Cải thiện đáng kể quá trình lập pháp bằng cách tăng cường số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách, nâng cao kỹ năng xây dựng pháp luật của các đại biểu và nhân viên quốc hội, xây dựng và phát hành quy trình dự thảo luật, và chỉnh sửa lại Luật ban hành các văn bản pháp luật ở cấp trung ương nhằm mở rộng sự tham gia của người dân vào quá trình lập pháp và triển khai Luật ban hành các văn bản pháp luật ở cấp địa phương.
- Sắp xếp lại việc giáo dục và đào tạo pháp luật bằng cách chuyển từ phương pháp giảng dạy lý thuyết theo tài liệu chuẩn sang phương pháp học sinh sử dụng các phương pháp chủ động thảo luận, giải quyết vấn đề, sử dụng các tài

<sup>50</sup> ĐGNCP hiện đang được Ban Chỉ đạo Liên bộ, gồm các quan chức cao cấp trong những cơ quan luật pháp then chốt của Việt Nam tham dự - gồm Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp, Ban Nội chính của Đảng, và Bộ Kế hoạch & Đầu tư. Năm nhóm gồm các chuyên gia trong nước từ tất cả các cơ quan pháp luật của nhà nước với sự hỗ trợ của các chuyên gia quốc tế đang tiến hành công tác ĐGNCP.

<sup>51</sup> Một trong những kết quả quan trọng của ĐGNCP là sự trao đổi rất thẳng thắn, sâu rộng, và tích cực giữa các chuyên gia luật pháp của Việt Nam từ tất cả các cơ quan pháp luật nhà nước chính về những vấn đề lớn mà Việt Nam đối mặt trong xây dựng luật pháp, bao gồm cả những vấn đề rất nhạy cảm như tính độc lập của tòa án và vai trò đúng đắn và tổ chức của viện kiểm sát.

liệu và kỹ thuật sao cho ng-ời học thu nhận đ-ọc không chỉ các kiến thức lý thuyết của môn học mà còn cả kỹ năng phân tích luật pháp và giải quyết vấn đề.

- Hoàn thành cơ sở dữ liệu điện tử về tất cả các luật, quy chế và hiệp - ước của Việt nam và phổ biến các văn bản này cho công chúng thông qua Internet, do đó hỗ trợ chính phủ điện tử về vấn đề luật pháp.
- Đề xuất một ch-ương trình xây dựng luật pháp cụ thể nhằm hỗ trợ cho Chiến l-ược phát triển kinh tế 10 năm đ-ọc Đại hội Đảng lần thứ 9 thông báo với trọng tâm đơn giản hoá và cải thiện môi tr-ờng kinh doanh và thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế, cải thiện đáng kể cơ sở luật pháp cho việc thực thi nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

4.38. Điều quan trọng là phải duy trì đ-ọc những thảo luận sâu rộng và thẳng thắn hiện nay về những vấn đề nhạy cảm. Các báo cáo của ĐGNCP đã thực sự ghi nhận tầm quan trọng của toà án độc lập. Cần phải có thêm các cuộc thảo luận về vai trò hợp lý của Viện kiểm sát hiện chịu trách nhiệm “giám sát” toà án cũng nh- điều tra tội phạm. Cần phải xác định liệu điều này có thích hợp hoàn toàn với nguyên tắc toà án độc lập không và trao cho các luật s- độc lập vị thế pháp lý ngang nhau trong các phiên toà xét xử tội phạm hình sự. Hơn nữa, quyền lực hiện nay của Viện kiểm sát kháng nghị các quyết định của toà án kinh tế và dân sự, cũng nh- toà hình sự, có thể tạo ra tình trạng không chắc chắn cho các vụ án dân sự và kinh tế, và do đó cần tiếp tục đ-ọc thảo luận

4.39. **Các b-ớc trong t-ương lai.** Vào tháng 11-2001, một hội thảo sẽ đ-ọc tổ chức giữa các cơ quan pháp luật nhà n-ớc của Việt Nam và các nhà tài trợ để xem xét dự thảo Báo cáo chung. Sau hội thảo, sẽ tiến hành thêm các công việc nhằm hoàn tất các dự thảo báo cáo trên tinh thần các ý kiến đóng góp tại Hội thảo tháng 11. Các dự thảo sửa đổi cũng sẽ đ-ọc gửi đến cho những bên hữu quan để xem xét đánh giá và góp ý. Dự thảo báo cáo sẽ đ-ọc hoàn tất, với những ý kiến đóng góp của các bên hữu quan và sẽ đ-ọc trình lên hội nghị các cơ quan pháp luật của Việt Nam và các nhà tài trợ hiện dự kiến tổ chức vào tháng 3-2002. Sau đó, báo cáo chung cuối cùng sẽ đ-ọc trình chính phủ phê duyệt làm chiến l-ược phát triển toàn diện hệ thống pháp luật của Việt Nam cho đến năm 2010. Dự kiến là Chính phủ sẽ hoàn chỉnh báo cáo tổng quát cùng với chiến l-ược và kế hoạch hành động phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam, để đ- ra thảo luận tại Hội nghị giữa kỳ các nhà tài trợ năm 2002.

Liên hệ với xây dựng thể chế trong CCHCNN

4.40. Một trong những trụ cột của Kế hoạch tổng thể CCHCNN là phát triển thể chế. Việc phát triển thể chế nh- vậy sẽ cần thiết cho một nền kinh tế thị tr-ờng và một hệ thống hành chính công vận hành tốt. Mục tiêu của việc phát triển thể chế này là:

1. Tăng c-ờng hệ thống thể chế pháp luật, nhất là những thể chế kinh tế và những thể chế liên quan đến tổ chức và vận hành của bộ máy hành chính
2. Cải thiện quá trình xây dựng pháp luật.
3. Xây dựng các thủ tục hành chính mới dựa trên nguyên tắc minh bạch và đơn giản

4.41. Trong nỗ lực nhằm đảm bảo việc c-ờng chế pháp luật một cách minh bạch bởi các thể chế nhà n-ớc, Chính phủ Việt Nam đặt mục tiêu thực hiện Nghị định dân chủ ở cấp cơ sở và cải thiện việc phổ biến các quyết định và chính sách của Chính phủ. Ngoài ra, trong nỗ lực cải cách thủ tục hành chính, Chính phủ có kế hoạch áp dụng trên toàn quốc các mẫu chuẩn cho hồ sơ giấy tờ mà ng-ời dân và các doanh nghiệp cần phải trình nộp, và cơ

chế một cửa sẽ được thiết lập trong toàn quốc tại các cơ quan công quyền cung cấp dịch vụ cho người dân và người kinh doanh

4.42. Đề cương hiện nay của chương trình xây dựng thể chế bao gồm 7 tiểu dự án:

- Đánh giá hệ thống xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hiện tại.
- Thiết kế một chương trình xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật.
- Xác định quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.
- Thiết kế thủ tục xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- Nâng cao năng lực của các cơ quan và công chức tham gia trực tiếp vào quá trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.
- Xây dựng một cơ chế đảm bảo sự tham gia ý kiến của công chúng vào quá trình xây dựng pháp luật.
- Tăng cường phổ biến các văn bản quy phạm pháp luật.

4.43. Công việc chi tiết cho nhiều trong số các tiểu dự án đã được tiến hành trong ĐGNCP vì hai nhóm nghiên cứu, một nhóm xem xét các vấn đề quá trình xây dựng pháp luật và nhóm thứ hai xem xét các thể chế luật pháp. Phối hợp đúng đắn được đảm bảo do cơ quan pháp luật trong chương trình CCHCN là Bộ Tư pháp, cũng là cơ quan điều phối trong ĐGNCP, và một số các quan chức của Bộ Tư pháp tham gia vào quá trình này của CCHCN cũng chính là những người lãnh đạo và thành viên của các nhóm ĐGNCP liên quan

4.44. Các chương trình xây dựng pháp luật là rất phức tạp và nhạy cảm, theo nghĩa các chương trình này liên quan đến một trong số các hoạt động mang tính chính trị nhất. Do đó, điều tối quan trọng là chương trình này phải nhận được sự ủng hộ rộng rãi từ các quan chức cấp cao của Chính phủ và lãnh đạo Đảng. Điều may mắn là hiện nay đã có được sự ủng hộ này, trên cơ sở sự ủng hộ của lãnh đạo cấp cao của Chính phủ giành cho CCHCN và ĐGNCP<sup>52</sup>.

4.45. Ngoài ra, còn có những sáng kiến mới khác đã được phê duyệt trong những lĩnh vực pháp luật khác. Ví dụ, Chương trình Tổng thể về CCHCN yêu cầu tăng cường quyền lực của các tổ chức thanh tra và những biện pháp xử lý hành chính tại chỗ đối với việc vi phạm luật, và xác định rõ trách nhiệm của các tổ chức thanh tra và Tòa án Hành chính nhằm giải quyết khiếu kiện những cơ quan công quyền, các cán bộ và công chức. Nó cũng yêu cầu cần phải có những chương trình riêng, những hội thảo thường xuyên về cải cách hành chính công trên các phương tiện thông tin đại chúng, lập đường dây điện thoại nóng để nhận được những yêu cầu, gợi ý và khiếu nại của dân về những hoạt động của các cơ quan hành chính, nhất là trong một số lĩnh vực trọng yếu như nhà đất, xây dựng, đăng ký kinh doanh, hải quan, xuất nhập khẩu, v.v.

---

<sup>52</sup> Một nghiên cứu nhiều quốc gia vào năm 1997 về viện trợ cho công tác lập pháp ở các nước đang phát triển đề xuất cần phải có cách tiếp cận toàn diện đối với cải cách trong lĩnh vực này. Nghiên cứu này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xem xét toàn bộ các thể chế tham gia, bao gồm cả vai trò của các cơ quan lập pháp và nhân viên, và các mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp với các cơ quan khác của Chính phủ và công chúng (USAID, 1997).

## 5. CẢI THIỆN CHI TIÊU CÔNG

5.1. Việt Nam cần quản lý chi tiêu công một cách hiệu quả và có hiệu lực hơn để thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo nhanh hơn và đồng thời để đạt các mục tiêu phát triển của mình. Việc xây dựng kế hoạch tổng đầu tư cho 5 năm tới cũng như việc chi tiết hoá chương trình đầu tư công cộng tạo một cơ hội độc nhất để đối thoại về cải thiện quy trình đầu tư công cộng. Chương này sẽ bàn đến quá trình Việt Nam đã trải qua để cải cách quá trình quản lý chi tiêu công,<sup>53</sup> và nêu rõ một chương trình cải cách chi trả được hoàn tất về quy trình đầu tư công cộng, nhằm tăng cường sử dụng tốt hơn các nguồn lực đầu tư công, cải thiện phân bổ đầu tư theo ngành, theo vùng và thực hiện tốt hơn các dự án nhà nước.

5.2. Chương trình cải cách chi tiêu công – bao gồm cả chi thường xuyên lẫn chi đầu tư – là một bộ phận trong chương trình rộng lớn hơn của chính phủ về Cải cách Quản lý Tài chính Công. Bộ Tài chính đã xác định 5 lĩnh vực khác nhau, nhưng có liên quan đến nhau trong chương trình này, đó là: quản lý chi tiêu công hoặc quản lý ngân sách, quản lý nguồn thu, quản lý nợ, quản lý công sản và quản lý tài chính doanh nghiệp nhà nước (xem Khung 5.1 về mối quan hệ qua lại giữa 5 lĩnh vực này). Mỗi lĩnh vực này đang ở trong những giai đoạn khác nhau của tiến trình cải cách, trong đó quản lý chi tiêu công là tương đối tiến nhanh về mặt phân tích chuẩn đoán, mà chính phủ đã tiến hành. Một chương trình cải cách trong lĩnh vực này đã được xây dựng và thông qua.

5.3. Đây là điều đáng mừng, bởi vì thành công trong cải cách chi tiêu công sẽ củng cố cách thức mà các bộ, ngành, các tỉnh, huyện, và xã khai thác các nguồn thu và nguồn đi vay, và sử dụng công sản để cung cấp dịch vụ công. Quản lý chi tiêu công tốt hơn, bao gồm cả đầu tư công cộng, đóng vai trò then chốt trong việc cung ứng dịch vụ và đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển của Việt Nam, như mô tả ở Chương 1. Điều này cũng quan trọng đối với các nhà tài trợ, là những người cấp vốn cho các chương trình đầu tư và cần được đảm bảo rằng có sự quản lý ngân sách hữu hiệu, công quỹ được sử dụng hiệu quả và đúng mục đích đề ra.

---

<sup>53</sup> Bốn báo cáo phân tích gần đây về chính sách và quản lý chi tiêu công bao gồm: “*Tiến tới Minh bạch Tài chính*”, báo cáo của Quỹ TTQT-NHTG (1998), “*Quản lý tốt hơn nguồn lực Nhà nước*”, báo cáo chung của chính phủ và các nhà tài trợ (2000), và “*Nghiên cứu chẩn đoán về Kế toán và Kiểm toán*” của NHPTCA (ADB) (2000), “*Đánh giá trách nhiệm tài chính quốc gia*” của NHTG (2001).



### Khung 5.1 – Ch- ơng trình rộng lớn hơn về cải cách quản lý tài chính công

Ch- ơng trình Cải cách Quản lý Tài chính Công (CCQLTCC) của Bộ Tài chính là một trong bốn trụ cột của Cải cách Hành chính Nhà n- ớc (CCHCNN) (xem ch- ơng 4) và bao gồm 5 lĩnh vực sau:

**quản lý ngân sách**, bao gồm thực hiện cải cách chi tiêu công và thiết lập Hệ thống thông tin quản lý ngân sách;

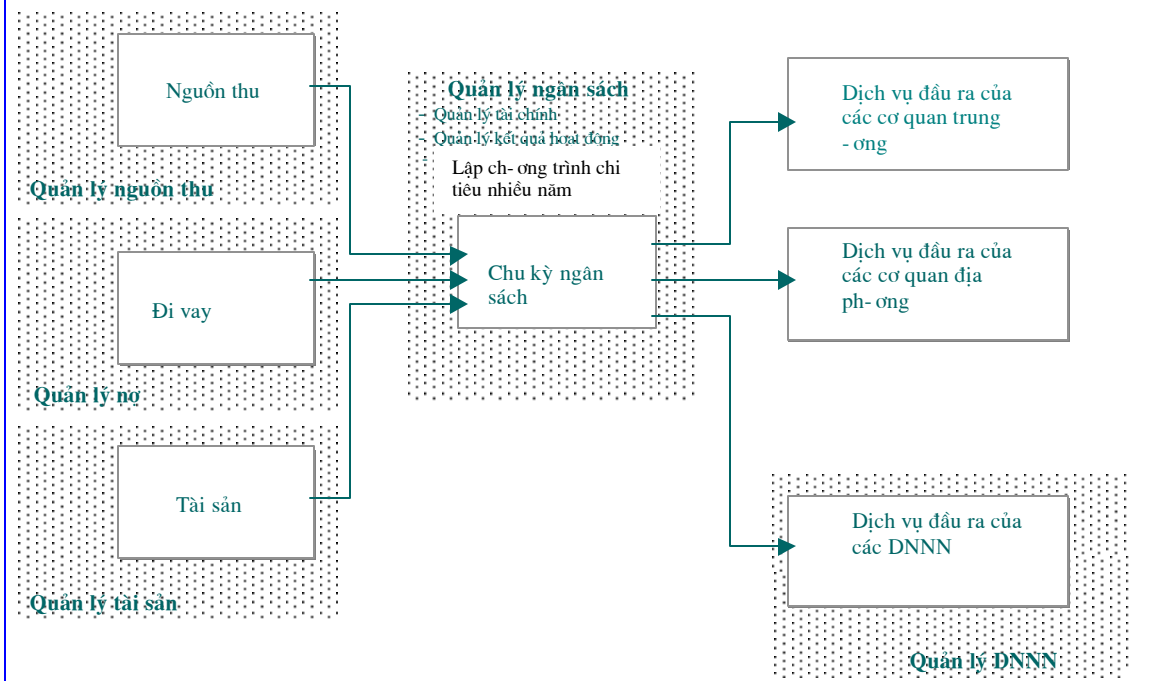
**quản lý nguồn thu**, bao gồm củng cố các hệ thống và quy trình thực hiện VAT, củng cố quy trình thu thuế thu nhập công ty, và xây dựng chế độ tự khai-tự tính-tự nộp đối với thuế thu nhập cá nhân;

**quản lý nợ**, bao gồm củng cố hệ thống hồ sơ l- u trữ về nợ ngắn và dài hạn trong và ngoài n- ớc, kể cả những nghĩa vụ nợ dự phòng, thiết lập khuôn khổ đánh giá rủi ro và một chiến l- ược quản lý nợ;

**quản lý tài sản**, bao gồm việc thiết lập các hệ thống nhằm theo dõi tốt hơn giá trị của tài sản nhà n- ớc trong mỗi loại tài sản theo chức năng sử dụng, đánh giá xem những tài sản này có đáp ứng với những yêu cầu về quản lý tài sản đã quy định hay không, và lập kế hoạch nhu cầu t- ơng lai về vận hành và duy tu bảo d- ỡng các tài sản này;

**quản lý doanh nghiệp nhà n- ớc**, bao gồm thiết lập hệ thống theo dõi DNNN, cải thiện công tác điều hành doanh nghiệp và các quy định về giao trách nhiệm cho các doanh nghiệp, xây dựng một chiến l- ược DNNN;

**Hình 5.1: Liên kết giữa 5 lĩnh vực của ch- ơng trình CCQLTCC và cung ứng dịch vụ**



### THỰC HIỆN CÁC CẢI CÁCH

5.4. Việt Nam đã có tiến bộ tốt về quản lý chi tiêu công và ngân sách, kể từ khi thông qua Luật Ngân sách năm 1997. Điều này đặc biệt thể hiện rõ về mặt minh bạch tài chính, phân cấp, lập kế hoạch ngân sách và thực hiện ngân sách. Vào tháng 4-2001, chính phủ đã thông qua một loạt các biện pháp cải cách cụ thể, mà cho đến nay đã đ- ợc thực hiện t- ơng đối tích cực. Ngoài ra, Bộ Tài chính đã xây dựng một ch- ơng trình làm việc, bao

gồm cả các biện pháp cải cách lẫn những phân tích chuẩn đoán bổ sung, nhằm xây dựng một ch- ơng trình cải cách toàn diện hơn đối với chi tiêu công.<sup>54</sup>

5.5. Minh bạch ngân sách đã đ- ợc nâng cao trong những năm gần đây, thể hiện ở việc công bố ngân sách hàng năm (quyết toán ngân sách cũng nh- dự toán ngân sách) kể từ năm 1999, ban hành quy định về niêm yết ngân sách xã ở nơi công cộng, và công bố những nghiên cứu khác nhau về phân tích chi tiêu công. Trong những năm gần đây tỷ trọng ngày càng lớn chi tiêu ngân sách đ- ợc phân cấp cho các chính quyền địa ph- ơng. Cải thiện trong phân cấp còn bao gồm việc sửa đổi hệ thống trợ cấp ngân sách cho các tỉnh và khởi x- ơng việc thí điểm khoán chi hành chính ở TP Hồ Chí Minh trong năm 2000 thay cho cơ chế phân bổ theo định mức hiện tại cho các tỉnh. Điều này cho phép những tỉnh làm thí điểm đ- ợc quyền tự chủ nhiều hơn và khuyến khích phân bổ lại cho phù hợp, khi cần thiết. Một hệ thống phân loại ngân sách mới và một ph- ơng thức cấp hạn mức ngân sách cũng trở thành một phần của hệ thống xây dựng và thực hiện ngân sách.

5.6. Việc thực hiện những biện pháp mới đ- ợc thông qua gần đây đang đúng tiến độ và các mục tiêu của 12 tháng mà chính phủ đã cam kết dự kiến sẽ đạt đ- ợc. Trong năm 2001, Việt Nam đã có một số biện pháp nhằm nâng cao tính minh bạch tài chính, tăng c- ờng phân cấp, cải thiện việc xây dựng và thực hiện ngân sách. Để tăng c- ờng khả năng tiếp cận của ng- ời dân với các số liệu ngân sách, các quy định hiện hành đã đ- ợc sửa đổi. Quy định mới cho phép việc công bố hàng năm những số liệu ngân sách chi tiết hơn (cả ở cấp trung - ơng và tỉnh), t- ơng tự theo phân ngành đ- ợc công bố trong báo cáo chi tiêu công.<sup>55</sup> Quy định cũng đề ra các biện pháp xử lý những xã không niêm yết ngân sách của mình ở nơi công cộng theo quy định.

5.7. Để tăng c- ờng thực hiện ngân sách, Bộ Tài chính đã giao cho Kho bạc làm cơ quan chính chịu trách nhiệm hợp nhất kế toán kho bạc và kế toán ngân sách, đồng thời tổng hợp các số liệu về ngân sách. Một dự án lồng ghép cải cách ngân sách với hệ thống thông tin quản lý ngân sách đang đ- ợc xây dựng nhằm đảm bảo rằng Kho bạc có thể đảm nhận đ- ợc trách nhiệm mới của mình. Việc thống kê tất cả các Quỹ bên cạnh ngân sách, bao gồm cả về thu và chi, cũng đang đ- ợc bắt đầu.

5.8. Các biện pháp thực hiện những cải cách khác cũng đã đ- ợc tiến hành. Đã có quyết định trong năm 2001 về thí điểm lập ch- ơng trình chi tiêu nhiều năm (gọi là ch- ơng trình chi tiêu trung hạn cấp ngành), bắt đầu với những ngành nh- giáo dục và giao thông, và về xây dựng một hệ thống lập ngân sách dựa trên kết quả hoạt động. Về quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền, chính phủ hiện đang dần dần bãi bỏ chế độ phân bổ chi th- ờng xuyên cho các tỉnh, và chuyển sang khoán chi trọn gói để các tỉnh sử dụng kinh phí ít bị hạn chế hơn. Dự kiến trong năm tới sẽ mở rộng việc khoán chi sang các tỉnh khác. Nhiều trong số những thay đổi này đang đ- ợc đ- a vào Dự thảo sửa đổi Luật ngân sách đang đ- ợc xây dựng.

## THỬ THÁCH THUẾ ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ CÔNG CỘNG

5.9. Đảm bảo đầu t- công cộng có chất l- ợng cao hơn sẽ là thách thức lớn hơn trong thập kỷ này so với thập kỷ tr- ớc. Trong thập kỷ tr- ớc, không quá khó để xác định các khoản đầu t- công cộng có lợi suất cao. Do Việt Nam thiếu cơ sở hạ tầng vật chất và xã

<sup>54</sup> Về chi tiết của ch- ơng trình hành động cụ thể hiện đ- ợc Tín dụng Hỗ trợ Chiến l- ợc Giảm nghèo của NHTG hỗ trợ (xem Phụ lục 3.1).

<sup>55</sup> Về ch- ơng trình làm việc đã đ- ợc Chính phủ xây dựng, xem “Bảng Ma trận các hành động”, NHTG (2000).

hội nghiêm trọng — xuất phát từ thời gian dài chiến tranh và sau chiến tranh — nên có thể biết rõ lĩnh vực nào có lợi suất cao. Nh- ng khi tình trạng thiếu hụt nghiêm trọng nhất đã đ- ợc giải quyết, sẽ phải có những lựa chọn khó khăn và phức tạp hơn để đạt đ- ợc các mục tiêu và mục đích phát triển của Việt Nam.

5.10. Trong giai đoạn 1996-2000, phần lớn đầu t- “công cộng” đã đem lại hiệu quả và tác động lớn. Cải tạo và xây dựng những cơ sở hạ tầng cơ bản đã rất thành công. Trong ngành giao thông, các dự án đã thoả mãn những nhu cầu hiển nhiên về cải tạo và nâng cấp các đ- ờng bộ, đ- ờng thủy và cảng tr- ớc đây không thể sử dụng đ- ợc. T- ơng tự, đã có những dự án cải tạo hệ thống thủy lợi và ngăn lũ, cải tạo tr- ờng học, trạm xá và bệnh viện. Tất cả những dự án thực sự hoàn toàn do nhà n- ớc đầu t- này đã đem lại hiệu quả cao, mặc dù quá trình phân bổ và lựa chọn dự án không đ- ợc hoàn hảo và hiệu quả cho lắm.

5.11. Tuy nhiên, điều này lại không đúng với nhiều dự án đầu t- sản xuất th- ơng mại do những DNNN hoạt động sản xuất kinh doanh thực hiện, nh- ng lại lấy nguồn “nhà n- ớc”, đặc biệt là trong công nghiệp chế tạo và chế biến nông sản (xem Phụ lục 5.1). Quá trình thẩm định kỹ thuật đối với đầu t- của nhà n- ớc, kể cả đầu t- sản xuất th- ơng mại, còn yếu kém và động cơ tiến hành các đầu t- nh- vậy cũng rất phức tạp. Động cơ đầu t- xuất phát từ ý muốn cung cấp sản phẩm nội địa cho thị tr- ờng trong n- ớc, bất luận với chi phí nào, và từ đó sử dụng đầu t- sản xuất th- ơng mại để phục vụ các mục tiêu phát triển vùng và phục vụ nhu cầu cần công nghiệp hóa nhanh, v.v. Nh- ng thị tr- ờng đã tỏ ra là một nơi thử sức đầy khát khe, những dự án thiếu khả năng tồn tại về kinh tế đã nhanh chóng bộc lộ rõ yếu điểm của mình. Đã cần phải bảo hộ tr- ớc hàng nhập khẩu, phải hạn chế cạnh tranh trong n- ớc, phải trợ cấp trực tiếp và gián tiếp từ ngân sách, phải cho vay theo chỉ định từ các ngân hàng th- ơng mại, và phải bảo lãnh cả chính thức và không chính thức cho những khoản vay n- ớc ngoài của các DNNN nhằm cứu vớt những dự án này. Ví dụ, đầu t- vào đ- ờng, xi măng và thép th- ờng sẽ không có lợi nhuận nếu không có những bảo hộ và trợ cấp nh- trên (xem Phụ lục 5.1). Đến l- ợt mình, trợ cấp và bảo hộ tr- ớc hàng nhập khẩu lại càng khuyến khích các tỉnh đầu t- nhiều hơn vào những ngành đó, bất chấp hiệu quả kinh tế rất kém.

5.12. Ch- ơng trình Đầu t- Công cộng (CTĐTCC) đ- ợc đ- a ra vào năm 1996 nh- là một bộ phận trong kế hoạch đầu t- 5 năm của nền kinh tế, còn ch- a đ- ợc thể chế hoá hoàn toàn thành một cơ chế sàng lọc các dự án và h- ớng dẫn phân bổ nguồn lực (xem Phụ lục 5.2). Cái hiện có là một quy trình phức tạp xây dựng các chiến l- ợc quốc gia, chiến l- ợc ngành, vùng và tỉnh và các kế hoạch 5 năm và hàng năm, ch- a đóng góp nhiều cho việc lập ch- ơng trình chiến l- ợc và định h- ớng vào kết quả trong đầu t- công cộng. Đặc biệt, các quy trình hiện tại không có hiệu quả trong việc thúc đẩy phân bổ phù hợp giữa các ngành, các vùng, hoặc đẩy nhanh tiến độ thực hiện các công trình công cộng, kể cả những dự án dùng vốn ODA; bởi vì các quy trình này:

- không tạo ra số liệu có hệ thống về đầu t- công cộng, đặc biệt là đầu t- của DNNN;
- không đảm bảo liên kết giữa phân bổ theo ngành với các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển - u tiên;
- không bắt buộc mọi dự án đầu t- lớn phải có phân tích chi phí - lợi ích kỹ l- ỡng và có hệ thống;

- không phân biệt rõ ràng những loại đầu tư - DNNN nào đủ tiêu chuẩn h-ởng vốn nhà n-ớc, và loại nào không đủ tiêu chuẩn. Đây là việc cần làm để chuyển đổi sang kinh tế thị tr-ờng;
- không chính thức kết hợp việc lập ch-ơng trình đầu tư - công cộng 5 năm với kế hoạch chi tiêu th-ờng xuyên 5 năm cho mỗi ngành nhằm sử dụng hữu hiệu các tài sản nhà n-ớc mới đầu tư -

5.13. Điều này khó thực hiện do thiếu những số liệu mang tính hệ thống, bởi vì không thể đánh giá đ-ợc những cấu thành riêng lẻ của ch-ơng trình đầu tư - công cộng hoặc tổng hợp đầu tư - giữa các ngành và các vùng.<sup>56</sup> Bảng 5.1 cho thấy tổng đầu tư - công cộng đ-ợc -ớc tính từ những thông tin về nguồn vốn, vì không có đ-ợc số liệu đầu tư - của DNNN một cách hệ thống. Bảng này cho thấy rằng đầu tư - công cộng trong 5 năm tới sẽ cao hơn giai đoạn tr-ớc, nếu kế hoạch đề xuất đ-ợc phê duyệt, nh-ng không rõ bao nhiêu trong số những nguồn vốn này sẽ dành cho những DNNN sản xuất kinh doanh để tài trợ cho những khoản đầu tư - mang tính th-ơng mại của họ.

#### *Nguồn vốn cho đầu tư - công cộng*

	1996–2000	2001–2005 <sup>a</sup>
	Tỷ trọng trong GDP	Tỷ trọng trong GDP
	%	%
<b>Đầu tư - công cộng<sup>b</sup></b>	<b>17,5</b>	<b>17,7-18,2</b>
<i>Trong đó:</i>		
<i>Ngân sách nhà n-ớc</i>	7,3	6,5–6,7
<i>Tín dụng nhà n-ớc</i>	4,5	5,0–5,1
<i>Nguồn của DNNN</i>	5,7	6,2–6,4

**Bảng 5.1: Đầu tư - công cộng: số thực tế 1996-2000 và số dự kiến 2001–2005**

<sup>a</sup> Tỷ trọng định h-ớng trong kế hoạch 5 năm 2001-2005. <sup>b</sup> Đầu tư - bằng nguồn ngân sách nhà n-ớc, tín dụng nhà n-ớc, vốn tự có của DNNN đều đ-ợc coi là đầu tư - công cộng. ODA cũng đ-ợc tính trong ngân sách nhà n-ớc và tín dụng nhà n-ớc.

*Nguồn:* Niên giám Thống kê Việt Nam 2000 và Bộ Kế hoạch & Đầu tư -.

5.14. Trong bối cảnh môi tr-ờng bên ngoài đang xấu đi và do ít có khả năng tăng nguồn thu, việc đạt đ-ợc các mục tiêu trong kế hoạch về tăng tr-ởng và giảm nghèo sẽ đòi hỏi phải chú trọng nhiều tới việc định h-ớng đầu tư - công cộng vào những lĩnh vực -u tiên với hiệu quả kinh tế xã hội lớn nhất. Nó cũng đòi hỏi phải chú trọng hơn tới việc cấp đủ kinh phí cho vận hành và duy tu bảo d-ỡng, nhằm đảm bảo những khoản đầu tư - mới có khả năng cung cấp ổn định hàng hoá và dịch vụ trong những lĩnh vực -u tiên.

<sup>56</sup> Kế hoạch tổng đầu tư - 5 năm -ớc tính rằng để đạt đ-ợc những mục tiêu đầy tham vọng của Việt Nam trong vòng 5 năm tới, cần có tổng đầu tư - lên tới khoảng 60 tỷ USD, tức là khoảng 31-32% GDP.

## PHÂN BỐ GIỮA CÁC NGÀNH

5.15. Một vấn đề nảy sinh từ kinh nghiệm CTĐTCC 1996- 2000 là làm thế nào để cải thiện việc phân bổ đầu t- công cộng giữa các ngành. Mặc dù lý thuyết có thể đ- a ra một số nguyên tắc tổng thể để giải quyết vấn đề này, kinh nghiệm của các n- ớc phát triển và đang phát triển cho thấy không phải tất cả đều có thể giải quyết bằng các giải pháp của các nhà kỹ trị. Nh- ng dù sao những nguyên tắc nh- vậy cũng có thể áp dụng cho tổng chi tiêu công (cả chi đầu t- và chi th- ờng xuyên), khi có thể so sánh hiệu quả dựa trên việc cung ứng hàng hoá và dịch vụ trong những ngành cụ thể. Tuy nhiên, đối với Việt Nam, một số h- ớng dẫn về đầu t- công cộng có thể rút ra từ việc xem xét vai trò đang thay đổi của nhà n- ớc trong nền kinh tế chuyển đổi, từ những mục tiêu - u tiên của ngành thảo luận ở Ch- ơng 1, từ so sánh với tổng chi tiêu của những n- ớc khác và những mất cân đối giữa chi đầu t- và chi th- ờng xuyên.

5.16. **Đầu t- mang tính sản xuất th- ơng mại.** Công cuộc chuyển đổi của Việt Nam sang kinh tế thị tr- ờng cho thấy rằng những khoản đầu t- hoàn toàn mang tính th- ơng mại của các DNNN hoạt động sản xuất kinh doanh cần phải loại ra khỏi CTĐTCC. Ch- ơng trình cải cách doanh nghiệp nhà n- ớc của Chính phủ phân loại các DNNN thành hai loại: các doanh nghiệp công ích - chủ yếu trong các ngành hạ tầng công cộng - và các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh tham gia vào hoạt động th- ơng mại. Cách phân loại này cho phép phân biệt giữa các doanh nghiệp có thể sẽ cung cấp hàng hoá và dịch vụ công cộng là các doanh nghiệp sẽ cần có sự hỗ trợ tài chính của chính phủ và những doanh nghiệp nên dựa vào nguồn tài trợ trên cơ sở th- ơng mại từ hệ thống ngân hàng hoặc từ thị tr- ờng vốn. Khi việc cấp vốn ngân sách, cấp tín dụng - u đãi và bảo lãnh vay vốn đ- ợc bãi bỏ, và khi hạn chế "ngân sách cứng" có hiệu lực, đầu t- của những DNNN hoạt động sản xuất kinh doanh phải không đ- ợc h- ớng vốn đầu t- của nhà n- ớc.<sup>57</sup>

5.17. Việc chuyển sang kinh tế thị tr- ờng cũng cho phép thay thế nguồn vốn nhà n- ớc bằng vốn t- nhân trong một số lĩnh vực, tạo điều kiện phân bổ nhiều vốn của nhà n- ớc hơn cho những ngành mà t- nhân không tham gia. Điều này đòi hỏi phải đánh giá những chính sách thúc đẩy sự tham gia của t- nhân vào những ngành phù hợp trong quá trình phân bổ đầu t- công cộng. Những ví dụ đã đ- ợc thực hiện hay đang chuẩn bị đ- ợc thực hiện ở Việt Nam là việc tạo ra một môi tr- ờng thông thoáng để t- nhân tham gia cung ứng cơ sở hạ tầng, nh- dịch vụ năng l- ợng, hoặc dịch vụ y tế và giáo dục t- ở cả bậc trung học và đại học. Do ít có khả năng tăng thu ngân sách, nên việc này cần đ- ợc khuyến khích, khi có thể.

5.18. **Gắn với các mục tiêu phát triển.** Việc phân bổ đầu t- công cộng theo ngành cần đáp ứng các mục tiêu cung ứng những dịch vụ công cộng cụ thể ở những ngành thích hợp, và những mục tiêu này cần gắn với các chỉ tiêu kết quả của Việt Nam trong những ngành đó. Do đó các chỉ tiêu kết quả cần phải là một bộ phận không thể tách rời trong quá trình phân bổ đầu t- công cộng. Việc này có thể đ- ợc thực hiện bởi những bộ ngành không chỉ đã đề ra những chỉ tiêu kết quả đó mà còn đề xuất những dự án đầu t- công cộng. Tuy nhiên, có hai yếu kém trong quá trình này cần đ- ợc khắc phục để thực hiện đ- ợc tốt việc làm nêu trên. Thứ nhất, các bộ ngành không - ớc tính chi phí cần thiết để đạt đ- ợc những chỉ tiêu đó. Điều này một phần do quá trình lập ngân sách không đòi hỏi các bộ ngành phải gắn chi tiêu với đầu ra và gắn đầu ra với các chỉ tiêu kết quả. Ch- a có cơ chế lập ngân sách dựa trên kết quả thực hiện, ngay cả theo nghĩa hẹp nhất, mặc dù có một số nỗ

<sup>57</sup> Kể cả nguồn từ ngân sách chính phủ, nguồn "ngoài ngân sách", nh- Quỹ Hỗ trợ Phát triển (xem Phụ lục 5.2), ODA cho vay lại, và nguồn của bản thân các DNNN trong ngành dịch vụ công.

lực sơ bộ ở một vài bộ. Thứ hai, các bộ ngành trên thực tế ít đ-ợc tiếp cận tới các thông tin chi tiêu thực tế và những kết quả trong ngành của mình, đặc biệt khi việc cung ứng dịch vụ lại thuộc trách nhiệm của chính quyền tỉnh và việc phân bổ kinh phí lại thuộc trách nhiệm của Bộ Tài chính.

5.19. Nhiều chỉ tiêu kết quả của ngành sẽ đòi hỏi phải tăng chi tiêu th-ờng xuyên nhiều hơn là chi đầu t-, và một số khác có thể đòi hỏi tăng cả chi đầu t- và chi th-ờng xuyên, với mức tăng không giống nhau đối với từng loại hình chi tiêu. Quá trình phân bổ theo ngành cần tập trung vào tổng chi tiêu và vào cân đối giữa chi đầu t- và chi th-ờng xuyên.

5.20. **Tổng chi tiêu theo ngành.** Nếu để đạt đ-ợc các chỉ tiêu kết quả của ngành cần phải cung ứng những dịch vụ then chốt, thì cần phải xem xét cơ cấu tổng chi tiêu - cả chi th-ờng xuyên và chi đầu t- - khi đánh giá mức độ phù hợp của việc phân bổ theo ngành. Cả hai loại hình chi tiêu đều quan trọng đối với việc cung ứng hiệu quả hàng hoá và dịch vụ. Có thể so sánh cơ cấu ngành này với các n-ớc đang phát triển khác. Ngay trong Việt Nam, th-ờng có những căng thẳng lớn trong phân bổ kinh phí giữa xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội và cung ứng những dịch vụ mà những cơ sở hạ tầng đó hỗ trợ.

*Việt Nam có cơ cấu chi tiêu theo ngành t-ong tự mức trung bình của các n-ớc đang phát triển*

Ngành	Mức trung bình của các n-ớc đang phát triển, 1990	
	Việt Nam, 1998	%
Nông, lâm, ng- nghiệp	7,0	6,0
Giao thông vận tải	11,1	7,6
Công nghiệp	3,2	2,1
Giáo dục và đào tạo	17,5	17,2
Y tế	8,3	8,3
Trợ cấp và phúc lợi xã hội	12,0	8,1
Các ngành khác	41,4	48,7

**Bảng 5.2: Phân bổ tổng chi tiêu ngân sách theo ngành - Tỷ trọng trong tổng chi trừ chi trả lãi vay.**

*Nguồn:* Chính phủ Việt Nam, Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ khác (2000) và Campos & Pradhan, 1996.

5.21. So sánh với chi tiêu tại các n-ớc đang phát triển khác cho thấy là việc phân bổ toàn bộ nguồn vốn ngân sách cho nông nghiệp, giáo dục, y tế và giao thông ở Việt Nam nhìn chung phù hợp với mức bình quân của các n-ớc đang phát triển (Bảng 5.2).

5.22. Tuy nhiên, so sánh này cho thấy rất ít về cân đối giữa chi th-ờng xuyên và chi đầu t- trong mỗi ngành. Sự cân đối này là quan trọng để xác định hiệu quả của các phân bổ này trong việc cung ứng dịch vụ một cách hữu hiệu nhằm đạt những mục tiêu -u tiên trong mỗi ngành. ở Việt Nam, Đánh giá chi tiêu công cho thấy rằng trong vài năm gần đây chi th-ờng xuyên quá ít so với chi đầu t-. Trong nông nghiệp, phân bổ ngân sách cho vận hành và bảo d-ỡng hệ thống thủy lợi - mà thủy lợi phí không trang trải đ-ợc - chỉ đủ để đảm bảo cho hai phần ba diện tích trồng lúa đ-ợc t-ới tiêu bởi một hệ thống thủy lợi

nào đó. Trong ngành giao thông, - ớc tính chi cho vận hành bảo d- ỡng đ- ờng bộ chỉ đủ trang trải hai phần ba nhu cầu duy tu hàng năm mạng đ- ờng quốc lộ và chỉ đủ một phần ba đối với đ- ờng thuỷ. Trong giáo dục, cần có cơ chế tăng chi ngân sách để bảo vệ ng- ời nghèo khỏi phải chịu mức chi phí quá lớn về vận hành tr- ờng lớp, nếu muốn đạt đ- ợc những mục tiêu phổ cập giáo dục cơ sở mà Chính phủ đã đặt ra.

5.23. Quy trình lập ngân sách của Việt Nam ch- a kết hợp đầy đủ giữa ngân sách chi đầu t- và ngân sách chi th- ờng xuyên. Tình hình này càng xấu đi khi Quốc hội yêu cầu là chi th- ờng xuyên không đ- ợc phép tăng nhanh hơn chi đầu t- , và Luật Ngân sách quy định các tỉnh chỉ đ- ợc phép dành phần v- ợt thu ngân sách cho chi đầu t- , chứ không cho chi th- ờng xuyên. Điều này khiến khó giải quyết đ- ợc những nhu cầu chi th- ờng xuyên còn tồn đọng. Trong một số ngành, chi th- ờng xuyên và chi đầu t- thực tế có thể thay thế cho nhau - ví dụ, chi không đủ để duy tu đ- ờng bộ sẽ dẫn đến đ- ờng bị xuống cấp tràn lan, đòi hỏi phải chi đầu t- nhiều hơn.

5.24. Hệ thống phân bổ chi th- ờng xuyên hiện nay có xu h- ớng làm trầm trọng thêm vấn đề này. Ngân sách chi th- ờng xuyên cho ngành giao thông là một ví dụ. Trong khi Bộ Giao thông có vai trò quan trọng trong việc xây dựng chiến l- ợc và kế hoạch của toàn ngành giao thông, vai trò của họ trong việc quyết định phân bổ ngân sách tổng thể còn khá hạn chế, Bộ Tài chính xác định tổng mức chi th- ờng xuyên về giao thông. Một loạt các định mức đ- ợc sử dụng để xác định số l- ợng vốn ngân sách chi th- ờng xuyên cho cả cấp trung - ơng và địa ph- ơng. Chẳng hạn, định mức 10 triệu đồng trên 1 km đ- ờng quốc lộ hiện hành đ- ợc phân bổ cho trung - ơng bảo d- ỡng đ- ờng.

5.25. T- ơng tự, trong khi Bộ Tài chính xác định mức ngân sách chi th- ờng xuyên cho giao thông của mỗi tỉnh, việc phân bổ ngân sách hàng năm chỉ gồm tổng ngân sách chi th- ờng xuyên. Vì vậy, các tỉnh đ- ợc tự do đ- a ra các quyết định chi của họ cho các ngành, kể cả l- ợng kinh phí họ muốn phân bổ cho giao thông (tùy thuộc vào mức chi tối thiểu cụ thể bắt buộc cho giáo dục, khoa học và công nghệ). Về nguyên tắc, mặc dù các tỉnh phải thông báo cho Bộ Tài chính về việc họ phân bổ ngân sách chi th- ờng xuyên cho các ngành nh- thế nào nh- ng việc này chỉ mang tính hình thức. Các tỉnh không thông báo cho Bộ Giao thông về ngân sách và chi tiêu cho giao thông, nên Bộ Giao thông ít có thông tin để đánh giá việc thực hiện chi tiêu cho giao thông ở cấp tỉnh.

5.26. **Hệ quả về chi th- ờng xuyên trong CTĐTCC.** Ngoài ra, quy trình lập kế hoạch đầu t- công cộng 5 năm không yêu cầu phải tính toán nhu cầu chi phí th- ờng xuyên đối với ch- ơng trình đầu t- công cộng 5 năm. Hoạch liệu ngân sách chi th- ờng xuyên trong t- ơng lai có đủ để chi cho vận hành và bảo d- ỡng các công trình đầu t- mới hay không. Năm nay, lần đầu tiên, Bộ Kế hoạch và Đầu t- đã nghiên cứu đánh giá hệ quả về chi th- ờng xuyên trong CTĐTCC đề xuất, và Bộ cũng hết sức quan tâm đến việc đ- a yêu cầu về chi th- ờng xuyên vào trong các đề xuất dự án (Khung 5.2 trình bày công trình hiện đang nghiên cứu về vấn đề này).



### Khung 5.2: Hệ quả về chi tiêu xuyên trong các chương trình quốc gia về thủy lợi và đường giao thông

Chương trình đầu tư công cộng được đề xuất cho giai đoạn 2001-2005 bao gồm một loạt các dự án thủy lợi và xây dựng cầu và đường bộ. Một số là những dự án cải tạo đang tiến hành và bắt đầu từ trong giai đoạn kế hoạch 1996-2000, một số khác mới được đề xuất để bắt đầu.

Các dự án này tạo ra những tài sản cần được bảo vệ cũng như đòi hỏi phải có những đầu vào để vận hành (nhân lực và vật liệu), cần được tài trợ bằng ngân sách chi tiêu xuyên ở mọi cấp chính quyền. Bộ KH&ĐT đã thử nghiệm tính những chi phí vận hành và bảo vệ đường này cho CTĐTCC được đề xuất trong ngành thủy lợi và đường bộ, sử dụng một loạt các giả thiết về mức độ chi tiêu xuyên phải bảo vệ và các định mức chi phí khác nhau.

Chẳng hạn, trong thủy lợi có 15 dự án nhóm A (những dự án rất lớn của trung ương), và khoảng 115 dự án nhóm B có thể được đưa vào CTĐTCC 2001-05. Một số tiếp tục các dự án được khởi công trong thời kỳ kế hoạch 5 năm trước đây, tất cả các dự án này tiêu tốn cho trên 2,5 triệu ha, với chi phí đầu tư khoảng 1,9 tỷ USD. Bộ KH&ĐT sử dụng định mức do Ngân hàng Thế giới xây dựng để tính toán chi phí vận hành và bảo vệ hàng năm cần cho các dự án này. Các tính toán sơ bộ, dựa trên các giả thiết khác nhau về tỷ lệ diện tích được tiêu, dự kiến chi phí này vào khoảng từ 71 triệu đến 117 triệu USD/năm.

Trong ngành đường bộ tương tự có 10 dự án lớn (nhóm A) (gồm đường quốc lộ và đường nông thôn) dự kiến sẽ được tài trợ trong 5 năm tới, trị giá khoảng 1,9 tỷ USD. Sử dụng các định mức chuẩn của Việt Nam cho bảo vệ đường xuyên và sửa chữa vừa cho các loại đường liên quan cho thấy nhu cầu chi phí chi tiêu xuyên hàng năm để bảo vệ các con đường này dự tính khoảng 11 triệu USD. Các chi phí này chiếm khoảng 0,3 đến 1,6 % trong tổng chi phí đầu tư của mỗi dự án.

5.27. Kết hợp có hiệu quả chi tiêu xuyên và chi đầu tư là một việc làm cần được ưu tiên đối với Việt Nam. Điều này có thể tiến hành thông qua việc chuyển sang hệ thống lập kế hoạch chi tiêu và ngân sách trung hạn theo ngành, trong đó mỗi ngành sẽ phải lập một chương trình chi tiêu trung hạn tổng thể của ngành. Trước mắt, các bộ ngành và cơ quan có thể xây dựng những kế hoạch chi tiêu xuyên 5 năm song song với các kế hoạch đầu tư 5 năm của mình. Chính phủ đã thông qua “thí điểm” một chương trình trung hạn cho ngành giáo dục. Một biện pháp nữa có thể là yêu cầu tất cả các đề xuất dự án (trên một ngân sách vốn nhất định) trình lên các cơ quan chức năng phải tính nhu cầu chi tiêu xuyên mà dự án sẽ cần. Ngược lại có thể là bãi bỏ những hạn chế hiện nay đối với mức và tỷ lệ tăng chi tiêu xuyên. Đồng thời, cần khuyến khích các nhà tài trợ cân nhắc khả năng cấp tài chính cho chi tiêu xuyên, và cùng làm việc với Chính phủ để xây dựng thể thức cho vay theo ngành, thay vì theo dự án.

5.28. **Thẩm định đầu tư.** Một khi đã xác định được phân bổ theo ngành, những dự án lớn phải được tiến hành phân tích chi phí-lợi ích cẩn thận. Bộ KH&ĐT đã xác định những thiếu sót trong thiết kế, thẩm định và phân tích dự án là nguyên nhân quan trọng dẫn đến lựa chọn đầu tư kém. Hiện nay Bộ đang soạn thảo một cẩm nang hướng dẫn quy trình thẩm định đánh giá các đề xuất dự án. Vấn đề không chỉ ở chỗ thiếu chú trọng đến khâu phê duyệt dự án - trên thực tế quy trình phê duyệt dự án đối với những dự án lớn (loại A) là có xu hướng nặng nề ở cấp trên, lặp đi lặp lại và cần nhiều ý kiến từ nhiều cơ quan tham gia. Vấn đề còn ở chỗ thiếu những yêu cầu rõ ràng về phương pháp đánh giá và năng lực hạn chế trong việc đánh giá các khía cạnh kinh tế xã hội của dự án. Sử dụng phân tích chi phí-lợi ích sẽ giúp đưa vào áp dụng những biện pháp có hệ thống và khách quan hơn để thẩm định dự án. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng hầu hết những dự án bị thất bại không phải do yếu kém trong phương pháp, mà do dự báo không hiện thực những



thông số chính. Đó thường là nguyên nhân phổ biến dẫn đến lựa chọn không đúng các dự án.

5.29. Vấn đề này ở Việt Nam càng thêm trầm trọng do hạn chế của hệ thống thống kê và những trở ngại thể chế đối với các luồng thông tin. Các bộ/cơ quan phải đưa ra ý kiến chuyên môn lại thường có các động cơ mâu thuẫn vì họ thường là người bảo vệ cho các đề xuất dự án. Trong những trường hợp khác, các Bộ ngành không tham gia đầy đủ vào việc đánh giá hoặc xây dựng các dự án rơi vào lĩnh vực kỹ thuật của họ. Họ cũng không tham gia đầy đủ vào các giai đoạn phân bổ ngân sách cuối cùng cho các tỉnh để có thể đảm bảo nguồn lực được sử dụng cho các dự án được ưu tiên cao.

**Khung 5.3: Phân tích chi phí- lợi ích đối với các dự án lớn trong CTĐTCC**

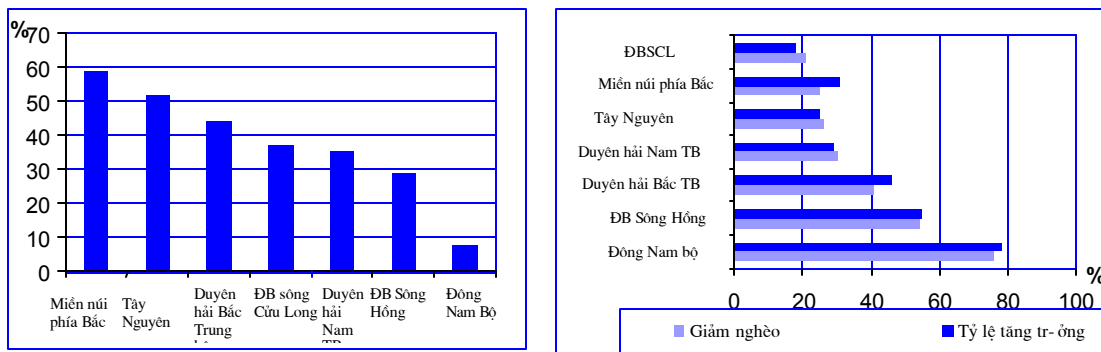
Phân tích chi phí- lợi ích chi tiết có thể áp dụng tốt vào các dự án lớn hơn đòi hỏi phải có nhiều nguồn lực từ ngân sách, hoặc gây ra các nghĩa vụ nợ bất thường cho nhà nước. Một vấn đề cũng cần ưu tiên là cải thiện chất lượng thông tin cho các hoạt động kế hoạch ở mọi cấp. Điều này đòi hỏi phải nỗ lực cải tiến công tác thu thập và phổ biến các số liệu thống kê kinh tế.

Trong mỗi ngành, các đề xuất dự án phải dựa vào danh sách các dự án được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên, với ưu tiên được xác định theo các mục tiêu kế hoạch quốc gia và ngành được nêu rõ ràng, và trên cơ sở các tiêu chí kỹ thuật tương ứng. Tiêu chí kỹ thuật có thể bao gồm phân tích lợi ích chi phí và phân tích hiệu quả chi phí, lịch trình thực hiện. Tất cả các dự án nhóm A phải được đánh giá đầy đủ, còn các dự án nhỏ hơn có thể áp dụng các phương pháp đơn giản hơn, nhưng cũng phải xếp theo thứ tự ưu tiên. Điều sẽ cần thiết ở đây là phải phối hợp hữu hiệu hơn hệ thống phê chuẩn dự án với việc xem xét chi-ong trình đầu tư tổng thể và đầu tư ngành và khả năng nguồn lực. Một giải pháp là đưa việc chuẩn bị CTĐTCC thành một công cụ để đưa các dự án mới vào chi-ong trình đầu tư.

### PHÂN BỐ ĐẦU TƯ THEO VÙNG

5.30. Trong khi tất cả bảy vùng đều được hưởng lợi từ quá trình giảm nghèo (xem hình 5.1), nhưng cả tốc độ tăng trưởng lẫn mức độ giảm nghèo ở vùng miền núi phía Bắc, vùng Tây nguyên, Ven biển Nam Trung Bộ và đồng bằng sông Cửu Long đều thấp hơn các vùng khác. Các chỉ tiêu phát triển xã hội và tiếp cận cơ sở hạ tầng cũng kém hơn trong các vùng này. Ba vùng đầu tiên cũng là các vùng nghèo nhất, chiếm hai phần ba các tỉnh nghèo (có nghĩa là có tỷ lệ nghèo cao hơn mức bình quân toàn quốc).

*Tỷ lệ nghèo phân bố không đồng đều - tăng trưởng và giảm nghèo đi song song*

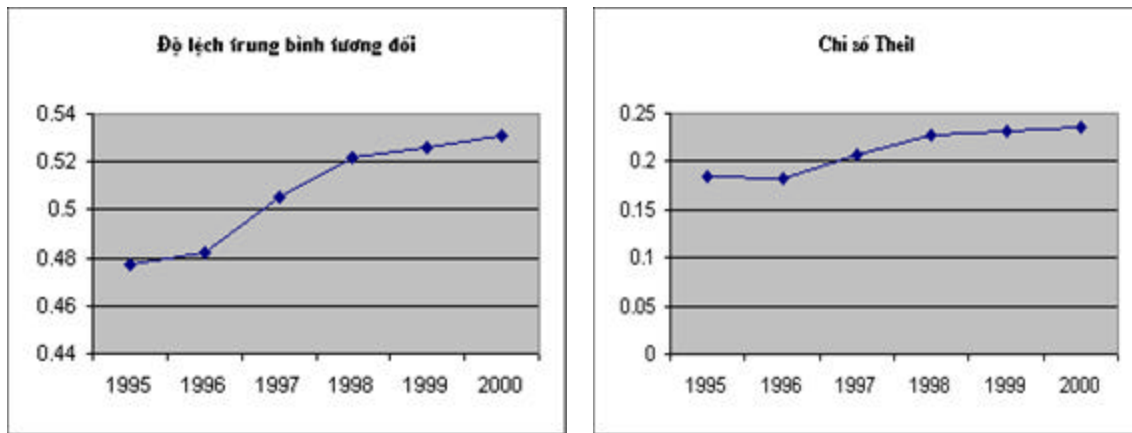


**Hình 5.1: Tỷ lệ nghèo, giảm nghèo, và tăng trưởng theo vùng**

Nguồn: Ngân hàng thế giới, 1999.

5.31. Bằng chứng gần đây cũng khẳng định tiếp tục có sự chênh lệch giữa các tỉnh về tốc độ tăng trưởng GDP trên đầu người. Các biện pháp xác định sự chênh lệch tốc độ tăng trưởng GDP trên đầu người giữa các tỉnh cho thấy xu hướng ngày càng tăng giữa các năm 1995 và 2000 (giai đoạn có được số liệu về GDP cấp tỉnh). Mặc dù khó suy luận về chênh lệch dài hạn từ mẫu dữ liệu 6 năm, vẫn có cơ sở để tập trung vào các yếu tố có thể gây ra sự chênh lệch dài hạn giữa các tỉnh và các vùng ở Việt Nam.

#### ***Bất bình đẳng gia tăng giữa các vùng***



**Hình 5.2: Chênh lệch về tăng trưởng GDP đầu người theo vùng**

*Nguồn:* Ngân hàng thế giới, 1999.

5.32. Tuy khó có thể xác định những yếu tố giải thích vì sao một số vùng và tỉnh phát triển tốt, còn một số khác thì không nếu không có các số liệu theo chuỗi thời gian dài về GDP của các tỉnh, nh-ng những chênh lệch về vốn và lao động sẵn có, cũng nh- năng suất có thể giải thích một phần lớn cho sự chênh lệch về tỷ lệ tăng GDP đầu người giữa các tỉnh. Do đó tăng cường đầu tư và cải thiện nguồn vốn con người ở những vùng và tỉnh nghèo là điều quan trọng. Đầu tư này chắc chắn phải bao gồm cả đầu tư công cộng vào cơ sở hạ tầng và vào các lĩnh vực xã hội, và phải cung cấp đủ vốn cho việc đầu tư này. Nh-ng do đang chuyển sang kinh tế thị trường, những tỉnh nghèo phải tự có những nỗ lực lớn hơn để tạo ra môi trường tốt hơn cho đầu tư của tư nhân và để phân bổ nguồn vốn nhà nước vào khắc phục những thiếu thốn nghiêm trọng nhất về cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội.

5.33. Những khác biệt về cơ sở hạ tầng, về dịch vụ xã hội, và về thể chế điều hành cũng góp phần làm cho tốc độ tăng trưởng bình quân GDP theo đầu người khác nhau, tuy nhiên khó có thể tìm ra bằng chứng về mối quan hệ nhân quả một đối một.<sup>58</sup> Những phân tích gần đây sử dụng số liệu Điều tra mức sống dân cư 1993 và 1998 cho thấy rằng ít có mối quan hệ giữa một loại hình cơ sở hạ tầng (nghĩa là đường bộ) và mức giảm nghèo. Một

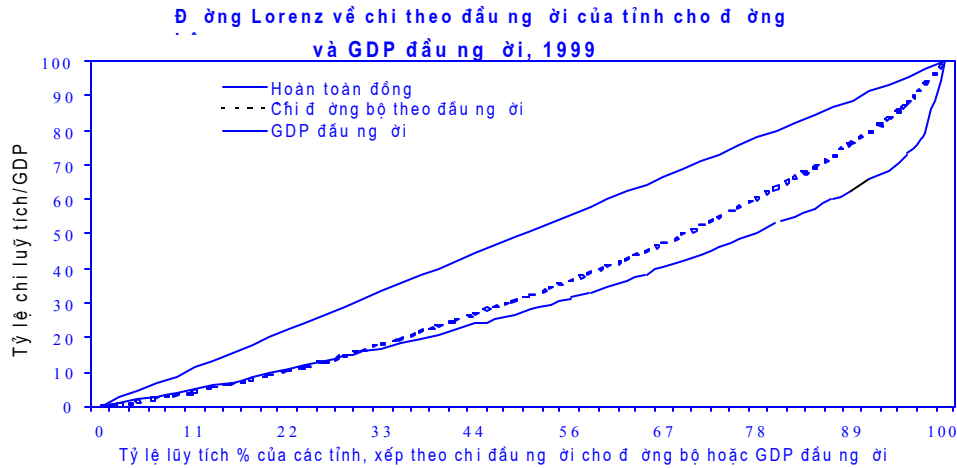
<sup>58</sup> Fuente và Vive xác định giáo dục và cơ sở hạ tầng là những yếu tố quan trọng quyết định chênh lệch giữa các vùng ở Tây Ban Nha, mặc dù những yếu tố này chỉ chiếm 2/3 trong độ chênh lệch. Faini và các tác giả khác đã phát hiện thấy rằng thị trường không hoàn hảo là nguyên nhân chính gây ra chênh lệch về tăng trưởng giữa các vùng ở Italy. Rao và các tác giả khác cho rằng phân bổ hệ thống ngân hàng không đồng đều, phân bổ chi tiêu công thiên vị những tỉnh giàu hơn là nguyên nhân chính gây ra chênh lệch.

nghiên cứu cho thấy rằng không có mối quan hệ giữa việc có đ- ờng bộ với tỷ lệ nghèo ở cấp xã (Van de Walle 2001). Một báo cáo khác cho biết rằng lợi ích của đ- ờng bộ đối với các hộ gia đình - thể hiện ở tăng chi cho tiêu dùng đầu ng- ời, giúp họ thoát nghèo, nâng cao tỷ lệ đi học ở trẻ em, hoặc tăng c- ờng sử dụng các dịch vụ y tế - ở các tỉnh nghèo sẽ lớn hơn so với ở các tỉnh giàu (Deolalikar, 2001). Trong khi các tỉnh cần có quyền tự chủ trong việc phân bổ nguồn lực sẵn có giữa các ngành, nếu không có các bằng chứng vững chắc thì không nên quy định bắt buộc các tỉnh phải phân bổ một mức ngân sách nào đó cho đ- ờng bộ (xem Khung 5.4 về quy trình ra quyết định hiện tại về chi tiêu cho đ- ờng bộ).

**5.34. Những quá trình tác động đến phân bổ chi tiêu công theo vùng.** Từ tr- ớc tới nay, có 3 quá trình có tác động đến phân phối đầu t- “công cộng” và chi tiêu giữa các tỉnh và các vùng của Việt Nam. Thứ nhất là quá trình phân cấp chi tiêu ngân sách chính phủ (cả ngân sách chi đầu t- và th- ờng xuyên), trong đó 40% tổng chi ngân sách là do các tỉnh thực hiện, tỷ trọng này có cao hơn, lên tới 2/3 đối với y tế và giáo dục. Thứ hai là quá trình phân bổ trợ cấp ngân sách cho các tỉnh để đầu t- , và thứ ba là quá trình phân bổ nguồn kinh phí nhà n- ớc cho đầu t- th- ờng mại của các DNNN hoạt động sản xuất kinh doanh (SXKD). Do Việt Nam chuyển sang kinh tế thị tr- ờng, quá trình thứ ba trong t- ờng lai sẽ không còn phù hợp, do tất cả các DNNN hoạt động SXKD sẽ xác định những kế hoạch đầu t- của riêng mình mà không sử dụng kinh phí nhà n- ớc. Các tỉnh sẽ phải tranh thủ những khoản đầu t- này theo cách t- ờng tự nh- đầu t- của t- nhân.

**5.35. Phân bổ thực tế theo vùng trong CTĐTCC 1996-2000.** Do thiếu những thông tin về đầu t- thực sự là “công cộng” (nghĩa là không bao gồm đầu t- của những DNNN sản xuất kinh doanh), nên khó có thể suy ra đ- ợc phân bổ thực tế theo vùng của đầu t- công cộng trong 5 năm qua. Nh- ng nếu đ- a đầu t- của tất cả các DNNN vào đầu t- "công"- nh- tr- ờng hợp chi tiêu của CTĐTCC giai đoạn 1996- 2000- 50% các hoạt động đầu t- kiểu này đ- ợc thực hiện ở vùng đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ, nơi chiếm 1/5 số ng- ời nghèo trong n- ớc. Ng- ợc lại, vùng miền núi phía Bắc và đồng bằng sông Cửu Long, nơi có gần một nửa số ng- ời nghèo sinh sống, chỉ nhận đ- ợc 25% tổng đầu t- công cộng (kể cả đầu t- của DNNN).

**5.36.** Những năm gần đây, có bằng chứng cho thấy chi cho lĩnh vực xã hội và một số chi tiêu cho cơ sở hạ tầng, nh- chi cho đ- ờng bộ, đ- ợc phân phối đồng đều hơn giữa các tỉnh. Chẳng hạn, Hình 5.3 cho thấy chi bình quân đầu ng- ời cho đ- ờng bộ năm 1999 đã đ- ợc phân phối đồng đều hơn giữa các tỉnh so với phân bổ GDP bình quân đầu ng- ời (Deolalikar, 2001).

**Hình 5.3: Chi cho đ- ờng bộ và thu nhập đầu ng- ời ở các tỉnh, 1999**

Nguồn: Deolalikar, 2001.

5.37. **Chi tiêu công ở những tỉnh nghèo.** Mặc dù chi ngân sách đ- ợc phân cấp đáng kể, mức độ các chính quyền địa ph- ơng đ- ợc tự chủ chi tiêu còn hạn chế. Bình quân trên 40% “tổng” chi ngân sách (chi th- ờng xuyên và chi đầu t-) do các cấp địa ph- ơng thực hiện. Trong khi mức chi trong ngành nông nghiệp và giao thông gần với mức bình quân này, giáo dục và y tế v- ợt con số bình quân khoảng 30 đến 20 phần trăm. Nh- ờng mức chi bình quân tại địa ph- ơng của các tỉnh có thu nhập trung bình hoặc thấp chỉ bằng gần 4/5 và 2/5 chi bình quân đầu ng- ời của các tỉnh có thu nhập cao. Đồng thời phần lớn số chi tiêu là cho l- ơng- vì các tỉnh không đ- ợc tự chủ thay đổi mức l- ơng hoặc tiền công- dẫn đến có ít cơ hội tự chủ trong chi tiêu.

5.38. **Trợ cấp ngân sách.** Tăng chi tiêu của các tỉnh nghèo hơn sẽ đòi hỏi phải trợ cấp nhiều hơn và quyền thu thuế nhiều hơn. Chính phủ hiện ch- a xem xét vấn đề giao quyền định chính sách thuế cho địa ph- ơng, nh- ờng đang nghiên cứu kinh nghiệm của các n- ớc khác về lĩnh vực này. Trợ cấp là nguồn lực quan trọng để tăng c- ờng bình đẳng về tổng chi tiêu công cộng (xem NHTG 2000a), nh- ờng những khoản trợ cấp này ch- a đ- ợc phân bổ “theo công thức” nh- tr- ờng hợp của nhiều n- ớc khác. Nếu mục tiêu của việc trợ cấp là bù đắp khả năng thu và khả năng trang trải chi phí, thì tổng trợ cấp phải đ- ợc phân bổ theo một công thức đơn giản (với quyền số thích hợp phản ánh các - u tiên về phúc lợi xã hội). Theo đó, tổng trợ cấp phải đ- ợc phân bổ tỷ lệ thuận với dân số và mức độ thiếu khả năng trang trải chi phí, tỷ lệ nghịch với GDP bình quân đầu ng- ời, và theo một số chỉ tiêu khác về phát triển xã hội, trong đó có thể bao gồm mức độ xa xôi hẻo lánh của địa ph- ơng. Một khi đã thiết lập đ- ợc công thức, công thức này không đ- ợc thay đổi ít nhất trong vòng ba năm.

5.39. Bằng chứng từ tất cả các quốc gia khác cho đến nay cho thấy các khoản trợ cấp này không đ- ợc quá cao, vì đánh thuế các tỉnh giàu hơn để tạo ra trợ cấp lớn hơn sẽ không khuyến khích các tỉnh giàu, đến l- ợt mình các tỉnh này sẽ tác động bất lợi lên các tỉnh nghèo lân cận.

#### Khung 5.4: Quá trình ra quyết định về chi tiêu của chính phủ cho giao thông

Ngành giao thông giống như các lĩnh vực khác trong nền kinh tế Việt Nam về mặt cách thức đưa ra quyết định về chi tiêu. Ngân sách chi thường xuyên cho giao thông chủ yếu là trách nhiệm của Bộ Tài Chính, còn ngân sách chi đầu tư do Bộ KHĐT lập. Bộ Giao thông đóng vai trò thứ yếu trong việc quyết định phân bổ ngân sách tổng thể, với Bộ Tài Chính và Bộ KHĐT giữ vai trò chủ chốt.

Định mức được sử dụng rộng rãi khi quyết định khối lượng ngân sách chi thường xuyên cho giao thông. Chẳng hạn, định mức 10 triệu đồng trên 1 km đường quốc lộ được dùng để phân bổ ngân sách trung ương cho bảo dưỡng và định mức phân bổ ngân sách bảo dưỡng giao thông địa phương là 7 triệu đồng trên 1 km tỉnh lộ và huyện lộ.<sup>1</sup>

Quy trình phân bổ ngân sách đầu tư có khác hơn. Bộ GTVT chịu trách nhiệm chuẩn bị chiến lược ngành của mình, gọi là Chiến lược Phát triển Kinh tế- Xã hội. Căn cứ vào đó, Bộ GTVT xây dựng kế hoạch đầu tư 5 năm và hàng năm, gửi Bộ KHĐT. Đồng thời các Sở Giao thông cũng chuẩn bị kế hoạch giao thông của tỉnh để trình Bộ KHĐT. Khi được phê duyệt, phân vốn đầu tư xây dựng cơ bản của trung ương cho giao thông được chuyển cho Bộ GTVT, phần của địa phương được chuyển cho các sở GTVT các tỉnh.

Các tỉnh chỉ mới được linh hoạt thay đổi phân bổ ngân sách chi thường xuyên của tỉnh cho các ngành - chứ chưa được áp dụng cho vốn xây dựng cơ bản vì kinh phí đầu tư được phân bổ theo dự án. Các tỉnh được tự do chi bổ sung cho giao thông từ nguồn thu của mình. Các tỉnh giàu có hơn thường chi thêm cho đầu tư vào giao thông bằng nguồn thu của riêng họ. Mặc dù Bộ Tài Chính xác định lượng vốn ngân sách chi thường xuyên cho giao thông của mỗi tỉnh, văn bản phân bổ ngân sách hàng năm chỉ ghi tổng ngân sách chi thường xuyên và các tỉnh được tự do ra quyết định phân bổ chi thường xuyên giữa các ngành, kể cả phần họ muốn phân bổ cho giao thông.

Các huyện nhận được sự hỗ trợ từ các tỉnh, mặc dù họ có thể có nguồn thu riêng. Các tỉnh có quyền tự chủ hầu như hoàn toàn về nguồn lực mà họ chuyển xuống cho giao thông ở các huyện. Trong khi một số tỉnh chia đều ngân sách, các tỉnh khác có thể chỉ 2/3 vốn ngân sách phân bổ cho lượng nhân viên có mức lương do nhà nước quyết định, vậy nên họ cũng ít có quyền tự chủ.

Do các xã về cơ bản phải tự túc tự cấp, nên họ hầu như nằm ngoài ngân sách nhà nước. Các huyện có quyền chuyển một phần ngân sách của họ cho các xã, nhưng không có quy chế quy định về việc này.

*Nguồn:* Deolalikar (2001).

5.40. Đây không phải là vấn đề phân đều vốn đầu tư giữa các địa phương, mà là phải làm sao cung ứng dịch vụ công một cách hiệu quả và công bằng trong cả nước. Các giải pháp cần tính đến những động cơ khuyến khích mạnh mẽ đang khiến chính quyền địa phương tập trung nhiều vào dự án hơn là vào cung ứng dịch vụ, và khả năng những động cơ này có thể trở nên nghiêm trọng hơn khi các nhà tài trợ ưu tiên tài trợ một phần đáng kể chi tiêu công ở một số địa phương nhất định.

5.41. **Tự chủ hơn và trách nhiệm giải trình của các tỉnh.** Vì lợi ích từ nhiều loại hình đầu tư công cộng - chẳng hạn như điện khí hóa nông thôn hay đường cấp thôn, xã và huyện - phần lớn sẽ được từng địa phương cụ thể hưởng, vấn đề ở đây chủ yếu là cải thiện khung ra quyết định phân cấp.

5.42. Chính phủ đang xây dựng một quy trình ra quyết định phân cấp hơn liên quan đến đầu tư công cộng. Một bước đã làm là trao quyền phê duyệt một số dự án đầu tư công cộng cho các địa phương và bộ ngành. Điều này giúp thực hiện ra quyết định và đưa dự án về gần những người hưởng lợi. Nhưng quy trình này còn có nhiều khó khăn. Một phần là do năng lực địa phương về xác định và thẩm định dự án thường yếu và hệ thống này khuyến khích các tỉnh lựa chọn các dự án nhỏ hoặc ưu tiên thấp yêu cầu về vốn để nhanh chóng có dự án. Đồng thời còn do quyền tự chủ phê duyệt đầu tư không tương xứng với

các yêu cầu về trách nhiệm giải trình và trách nhiệm về kết quả đầu tư - với giả thiết trung - ong tiếp tục tham gia vào việc lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực, chính quyền các tỉnh dễ dàng lập luận để trung - ong can thiệp cứu vớt những khoản đầu tư - xấu (Phụ lục 5.2). Tự chủ cao hơn trong phân bổ kinh phí nhà nước có thể là giải pháp tốt nhất để giải quyết những thiếu hụt về cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội ở các tỉnh.

5.43. **Các chính sách khác thúc đẩy cân đối giữa các vùng.** Trở ngại đối với việc di chuyển hàng hoá, lao động và vốn giữa các tỉnh và vùng là yếu tố quan trọng đối với một số nước và khu vực trên thế giới. Ngay cả khi hoạt động kinh tế mang tính tập trung do nguyên nhân lịch sử và địa lý (nh- trong nông nghiệp và công nghiệp chế tạo), việc lao động di chuyển đến những tỉnh có nhiều việc làm và lương cao hơn giúp giảm bớt chênh lệch về mức lương giữa các tỉnh theo thời gian. Đã có những hạn chế về di chuyển lao động ở Việt Nam, trong đó những ng-ời nhập cư không đ-ợc tiếp cận với những dịch vụ ở nơi mới dọn đến, nếu việc nhập cư đó là trái phép. Tuy nhiên, có một số bằng chứng cho thấy các hạn chế này gần đây ít mang tính ràng buộc hơn. Các điều tra gần đây về các nhà máy dệt và may mặc cho thấy phần lớn lao động là dân nhập cư mới, điều này chứng tỏ rằng dân nhập cư có khả năng kiếm việc tại khu vực chính thức (Thắng – 2001). Do đó cần tập trung vào gỡ bỏ các trở ngại còn lại đối với việc di chuyển hàng hoá, lao động và vốn giữa các địa phương.

5.44. Cuối cùng, địa phương phải là ng-ời chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của mình trong tăng trưởng và giảm nghèo nhanh. Trung - ong có thể tạo ra một môi trường thuận lợi chung cho đầu tư của tư nhân và những cơ chế phân cấp ngân sách giữa các cấp chính quyền nhằm tạo cho địa phương tiếp cận đầy đủ tới các nguồn lực, có đủ quyền tự chủ và chịu trách nhiệm trong chi tiêu công của mình. Ngược lại, các tỉnh và các chính quyền của mình phải chịu trách nhiệm chính trong việc thúc đẩy mạnh mẽ hơn nữa đầu tư tư nhân (nh- thực hiện luật doanh nghiệp, tạo điều kiện cho đầu tư nước ngoài, v.v.), và đảm bảo rằng việc phân bổ chi tiêu công hỗ trợ cho mục tiêu này.

### THỰC HIỆN VÀ GIÁM SÁT

5.45. **Thực hiện.** Tác động tổng thể của đầu tư công cộng đ-ợc xác định không chỉ qua mức độ lựa chọn đúng các dự án, mà cả mức độ hiệu quả thực hiện các dự án đó. Chất lượng thực hiện dự án ở Việt Nam hiện đang chịu ảnh hưởng của những hạn chế trong các hệ thống thực hiện và quản lý ngân sách, tính phức tạp của các thủ tục đấu thầu mua sắm của chính phủ. Các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý dự án thiếu nguồn lực và kinh nghiệm. Yêu cầu về giải trình đã đ-ợc đặt ra nhưng chưa đ-ợc thực thi nghiêm túc. Ngành tư vấn và xây dựng trong nước còn chưa phát triển. Đồng thời, khi tỷ trọng chi tiêu phát triển sử dụng nguồn ODA ngày càng tăng, việc thực hiện bị tác động bởi hệ thống phức tạp phê duyệt các dự án đầu tư bằng nguồn ODA và những thách thức hành chính do phải làm việc với nhiều hệ thống quản lý của nhiều nhà tài trợ khác nhau.

5.46. Một số trong các yếu tố này hiện đang đ-ợc khắc phục. Chính phủ dự kiến sẽ đưa vào thực hiện một hệ thống thông tin quản lý tài chính tổng hợp và toàn diện giúp cải thiện việc thực hiện ngân sách. Những thay đổi về thủ tục và quy chế trong Nghị định 17/CP/2001 về Quản lý và Sử dụng ODA sẽ giúp đẩy nhanh tiến độ chuẩn bị các dự án sử dụng vốn ODA là loại dự án thường có thể bị chậm trễ đến 2 năm. Những thay đổi này cần bổ sung bằng các hành động nhằm khắc phục những trở ngại khác trong việc thực hiện dự án.

5.47. **Giám sát.** Chất lượng của chương trình đầu tư công cộng tổng thể cũng có thể được cải thiện khi có các cơ chế phản hồi hữu hiệu để học hỏi kinh nghiệm quá khứ. Hệ thống theo dõi và giám sát hiện nay trong chương trình đầu tư công cộng rất hạn chế, tập trung chủ yếu vào các đầu vào và đầu ra chứ không tập trung vào kết quả. Thậm chí trong khuôn khổ phạm vi hạn chế hơn này, không có hệ thống báo cáo tiến độ thực hiện thường xuyên và thường kỳ. Bộ KHĐT và các bộ ngành ít nhận được thông tin về dự án và sử dụng kinh phí của các tỉnh, vì vậy ít có khả năng đánh giá tình hình thực hiện dự án và sự phù hợp giữa các khoản chi của cấp tỉnh với các ưu tiên quốc gia. Đánh giá sau dự án ít khi được thực hiện trừ khi bị đòi hỏi đối với các dự án do nước ngoài tài trợ. Về dài hạn, chương trình đánh giá kết quả hoạt động cần được đặt ra, nhằm giúp hướng dẫn lập chương trình đầu tư và nâng cao trách nhiệm giải trình. Điều này sẽ đòi hỏi phải có các hệ thống báo cáo tốt hơn, trao cho các cơ quan có nhiệm vụ đánh giá độc lập các dự án và các chương trình và cơ chế thể chế báo cáo lên Chính phủ về kết quả đánh giá.



## PHỤ LỤC 2.1 TÁC ĐỘNG CỦA VIỆC HỘI NHẬP WTO LÊN NHẬP KHẨU CỦA TRUNG QUỐC

1. Tác động của việc Trung Quốc gia nhập WTO lên nhập khẩu và xuất khẩu đ-ợc đánh giá bằng cách tiến hành hai thí nghiệm - mô phỏng gốc, trong đó Trung Quốc ch-a vào WTO, và một kịch bản so sánh, trong đó Trung Quốc đã vào WTO<sup>59</sup>. Trong kịch bản gốc, không có thay đổi trong bảo hộ nông sản ở mọi khu vực.<sup>60</sup> Bảo hộ đối với khu vực dịch vụ cũng không thay đổi.<sup>61</sup> Giảm thuế quan trong vòng đàm phán Uruguay đối với hàng công nghiệp chế tạo đ-ợc thực hiện ở tất cả các nền kinh tế ngoài Trung Quốc và Đài Loan. Hạn ngạch đối với hàng dệt may đ-ợc xoá bỏ ở mọi nền kinh tế trừ Trung Quốc và Đài Loan. Tỷ lệ tăng hạn ngạch dệt may ở Trung Quốc đ-ợc xác định bởi hiệp định th-ong mại giữa Trung Quốc với Mỹ và EU. Trong kịch bản hội nhập, ngoài tự do hoá ở các nền kinh tế khác, Trung Quốc cũng tự do hoá các ngành công nghiệp chế tạo, hạn ngạch đối với hàng dệt may đ-ợc xoá bỏ ở Mỹ và Liên minh Châu Âu.

2. Việc phân tích tác động của Trung Quốc gia nhập WTO trong báo cáo của Ianchovichina và Martin (2001) đi đến kết luận bằng cách sử dụng mô hình cân bằng tổng thể áp dụng trên toàn cầu (Ianchovichina et al., 2000; Ianchovichina, 2001). Nó thể hiện rõ chế độ miễn thuế đối với những đầu vào đ-ợc dùng cho sản xuất để xuất khẩu. Miễn thuế là một đặc tính đặc biệt trong chế độ th-ong mại của Trung Quốc. Nó làm giảm chi phí đầu vào nhập khẩu và có xu h-ớng đ-a xuất khẩu sang những loại hoạt động lắp ráp. Ianchovichina (2000) cho thấy rằng nếu không tính đến miễn thuế nhập khẩu thì sẽ là sai lầm nghiêm trọng trong đánh giá tác động của hội nhập WTO lên cơ cấu sản xuất và th-ong mại của đất n-ớc.

3. Khuôn khổ này vẽ ra 22 ngành ở 19 vùng, mỗi vùng lại có 5 yếu tố đầu vào - gồm lao động có tay nghề, lao động đơn giản, vốn, đất đai, và tài nguyên thiên nhiên. Các yếu tố sản xuất ở mỗi vùng đ-ợc sử dụng toàn bộ, và không di chuyển giữa các vùng, và l-ợng cung là cố định. Lợi suất thu về cho những yếu tố đầu vào này sẽ do các hộ trong vùng nhận đ-ợc. Lao động có tay nghề và lao động đơn giản, và vốn đều do tất cả các doanh nghiệp sử dụng, còn đất đai chỉ do những doanh nghiệp trong nông nghiệp sử dụng, còn đầu vào về tài nguyên thiên nhiên chỉ đ-ợc sử dụng nh- là đầu vào trong ngành tài nguyên thiên nhiên. Vốn, lao động có tay nghề và lao động đơn giản là hoàn toàn di chuyển đ-ợc giữa các ngành. Các đầu vào về đất và tài nguyên thiên nhiên là cụ thể cho từng yếu tố đối với nông nghiệp và những ngành khai thác tài nguyên. Mọi yếu tố, trừ đất, là đồng nhất.

<sup>59</sup> Những dự báo này đ-ợc tiến hành bằng cách kết hợp số liệu quá khứ và số liệu dự báo lấy từ nguồn của Ngân hàng Thế giới. Martin *et al.* 2000 và Anderson *et al.* 2000 bàn thêm về tr-ờng hợp gốc.

<sup>60</sup> Bảo hộ nông nghiệp không thay đổi do không dám chắc đ-ợc về mức bảo hộ nông nghiệp ban đầu của Trung Quốc, và tác động của hiệp định WTO lên những mặt hàng quan trọng nh- lúa mì, ngô và gạo.

<sup>61</sup> Điều này là do thiếu số liệu bảo hộ dịch vụ qua biên giới. Trung Quốc đã cam kết mở cửa mạnh khu vực dịch vụ. Do đó, -ớc tính tác động của việc Trung Quốc gia nhập WTO trong nghiên cứu của Ianchovichina và Martin (2001) phản ánh những cải cách nh- là một phần trong hội nhập WTO đối với th-ong mại hàng hoá và bỏ qua những tác động tích cực của tự do hoá dịch vụ lên những ngành khác và lên toàn nền kinh tế.



4. Mỗi ngành lại có một tiểu ngành định hướng xuất khẩu, chỉ sản xuất cho thị trường xuất khẩu, và một tiểu ngành định hướng nội địa, chỉ cung ứng cho thị trường nội địa.<sup>62</sup> Các doanh nghiệp trong các tiểu ngành định hướng xuất khẩu và định hướng nội địa hoạt động trong những thị trường cạnh tranh hoàn hảo và sử dụng cùng công nghệ có lợi suất không đổi theo quy mô. Nhu cầu đối với các đầu vào trực tiếp được biểu diễn bằng cách sử dụng giả định Armington nhằm là sự kết hợp giữa hàng nhập và hàng trong nước, là những mặt hàng thay thế không hoàn hảo.<sup>63</sup> Mô hình này giả định rằng mọi hàng trung gian nhập khẩu được sử dụng cho tiểu ngành xuất khẩu sẽ được miễn thuế.<sup>64</sup> Phân biệt về sản phẩm giữa hàng nhập và hàng trong nước, và giữa nhập khẩu theo khu vực xuất xứ cho phép thương mại hai chiều đối với mỗi loại hàng, tùy vào mức độ dễ thay thế giữa các sản phẩm từ những khu vực khác nhau.

5. Mô hình có đại diện của cấu trúc thông qua sự chênh lệch bất biến trong dạng hàm về độ co giãn (CDE). Ở tầm vĩ mô, cấu trúc cuối cùng của mỗi khu vực lại chịu ảnh hưởng của hộ đại diện của khu vực, sẽ phân bổ thu nhập của khu vực cho tiêu dùng tư nhân, chi tiêu của chính phủ và tiết kiệm, theo hàm lợi ích Cobb-Douglas. Tiết kiệm toàn cầu phải bằng đầu tư toàn cầu, được phân bổ giữa các khu vực nhằm quân bình lợi suất. Giá tổng hợp của hàng xuất khẩu được dùng làm tử số.

6. Mô hình được giải nhằm xác định những thay đổi nội sinh trong sản lượng và luồng thương mại do có những thay đổi được đề xuất trong chính sách thương mại. Tất cả những hạn chế mà lý thuyết kinh tế quy định được duy trì: những thay đổi trong cấu trúc tổng cộng lại thành thay đổi trong tổng chi tiêu; tổng xuất khẩu của mỗi khu vực bằng tổng nhập khẩu những mặt hàng này bởi những khu vực khác, trừ chi phí vận tải; thu nhập của mỗi khu vực lại được xác định bằng chi tiêu cho các đầu ra và thu nhập thuế của khu vực.

7. Mô hình được áp dụng cho một phiên bản có sửa đổi và tổng hợp của phiên bản 4 cơ sở dữ liệu của Dự án Phân tích Thương mại Toàn cầu (GTAP) (McDougall *et al.*, 1998). Nó kết hợp các số liệu chi tiết về thương mại song phương, vận tải và bảo hộ đối với những liên hệ giữa các khu vực, giữa các nền kinh tế và các cơ sở dữ liệu đầu vào-đầu ra biểu diễn mối liên hệ giữa các ngành trong cùng một nước. Các số liệu biểu diễn nhu cầu trung gian, thương mại song phương và thuế của năm 1995. Số liệu làm mốc về việc sử dụng các yếu tố đầu vào và trung gian cho những tiểu ngành định hướng xuất khẩu và định hướng nội địa của Trung Quốc được xây dựng dựa trên tỷ trọng xuất khẩu trong tổng sản lượng của ngành và những điều chỉnh kèm theo việc xóa bỏ thuế nhập khẩu đối với những đầu vào sử dụng cho sản xuất xuất khẩu.<sup>65</sup> Trong cơ sở dữ liệu thu được, tỷ trọng của đầu vào trung gian nhập khẩu trong tổng đầu vào trong ngành đối với những tiểu ngành

---

<sup>62</sup> Sản xuất cho thị trường nội địa và sản xuất cho thị trường xuất khẩu là hoàn toàn tách riêng. Việc tách rời sản xuất cho trong nước và cho xuất khẩu là cần thiết để đơn giản hoá tính đại diện của chế độ thương mại trong mô hình. Nó cũng phức tạp hoá đối chính xác các chế độ thương mại ở Trung Quốc, trong đó các quy định về hệ thống chế biến xuất khẩu và những yêu cầu về đầu vào trong nước trên thực tế đã tạo ra một cơ cấu hai thị trường song song: thị trường trong nước và thị trường xuất khẩu, cả hai nói chung là tách rời nhau.

<sup>63</sup> Ước tính này dựa trên thông tin từ Hải quan Trung Quốc và thông tin về đầu vào đầu ra từ cơ sở dữ liệu GTAP, phiên bản 4 (McDougall, 1998).

<sup>64</sup> Giả định này hàm ý rằng xuất khẩu thông thường của Trung Quốc chủ yếu được sản xuất bằng đầu vào trong nước, còn hàng gia công xuất khẩu thì chủ yếu được sản xuất bằng những đầu vào nhập khẩu được miễn thuế.

<sup>65</sup> Mức độ điều chỉnh được xác định bởi lý thuật trong mô hình, phân biệt giá, và độ co giãn thay thế giữa các đầu vào nội địa và nhập khẩu.

định h-ớng xuất khẩu sẽ cao hơn tiểu ngành định h-ớng nội địa, phản ánh động cơ khuyến khích các doanh nghiệp xuất khẩu sử dụng nguyên vật liệu nhập khẩu.

8. Mọi thông số trong mô hình đ-ợc lấy từ phiên bản 4 cơ sở dữ liệu GTAP (Hertel, 1997; McDougall *et al.*, 1998). Trong đó bao gồm độ co giãn từng phần Allen của việc thay thế, thể hiện tính có thể thay thế giữa đầu vào trung gian trong n-ớc và nhập khẩu, tính thay thế đ-ợc giữa đầu vào trung gian nhập khẩu từ các nguồn khác nhau, và thay thế đ-ợc giữa các yếu tố sơ cấp. Hơn nữa, độ co giãn từng phần Allen trong thay thế của tiểu ngành định h-ớng nội địa cũng giống nh- của tiểu ngành định h-ớng xuất khẩu trong nền kinh tế.<sup>66</sup>

9. Số liệu về bảo hộ bao gồm thuế nhập khẩu, bằng trung bình của MFN áp dụng cho những thuế suất theo dòng thuế và đ-ợc tổng hợp thành t-ơng ứng trong GTAP, sử dụng quyền số th-ơng mại. Trong tr-ờng hợp nông sản, khi các hàng rào phi thuế quan đóng vai trò rất quan trọng, thì những méo mó, nhất là đối với ngũ cốc, chăn nuôi, và sản phẩm sữa của các n-ớc OECD, đ-ợc biểu diễn bằng cách sử dụng công trình của Tsigas (1998). Đối với các n-ớc ngoài OECD, các -ớc tính gián tiếp về mức bảo hộ (bao gồm cả hàng rào phi thuế) đ-ợc lấy từ số liệu của OECD và thông tin về bảo hộ từ cơ sở dữ liệu GTAP phiên bản 3.

---

<sup>66</sup> Giả định này đảm bảo rằng nếu không có miễn thuế, thì kết quả giải mô hình sẽ trùng với cách giải GTAP chuẩn.



## PHỤ LỤC 3.1 CH- ONG TRÌNH CẢI CÁCH CỦA CHÍNH PHỦ

Ch- ong trình cải cách nhiều năm của Chính phủ trong chính sách th- ong mại, phát triển khu vực t- nhân, cải cách DNNN, cải cách ngân hàng và quản lý chi tiêu công đang đ- ợc Tín dụng Hỗ trợ giảm nghèo (PRSC) của Ngân hàng Thế giới (WB) và Tín dụng Thể thức Tăng tr- ờng và Giảm nghèo (PRGF) của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) hỗ trợ. Chi tiết về các biện pháp cải cách đ- ợc trình bày trong các khung A3.1, A3.2, A3.3, A3.4 and A3.5. Ch- ong trình cải cách trong khu vực tài chính phi ngân hàng hiện đang đ- ợc Ngân hàng Phát triển Châu á (ADB) hỗ trợ, đ- ợc trình bày ở Khung A3.6.

### Khung A3.1: Ch- ong trình cải cách th- ong mại

Trong 3 năm 2002, Chính phủ sẽ thực hiện các biện pháp sau đây trong ch- ong trình tự do hoá th- ong mại:

Đến 2002 hạn ngạch nhập khẩu sẽ đ- ợc bãi bỏ trong th- ong mại đa ph- ong đối với clinker, giấy, các loại thép, kính xây dựng, r- ợu, dầu thực vật, gạch ốp lát. Đến đầu 2003, sẽ bỏ thêm hạn ngạch đối với xi măng, xe máy và ô tô d- ới 10 chỗ;

Tỷ trọng đấu thầu hạn ngạch xuất khẩu hàng may mặc sẽ tăng lên hàng năm từ mức 20% của năm 2000;

Xuất khẩu gạo sẽ đ- ợc tiếp tục tự do hoá để cho phép các nhà xuất khẩu tự do mua và xuất khẩu gạo hơn;

Đến đầu 2003, mức thuế nhập khẩu của hầu hết các dòng thuế sẽ đ- ợc giảm xuống còn 20% đối với hàng nhập từ AFTA.

Những biện pháp sau đây sẽ đ- ợc thực hiện trong **năm đầu tiên** của ch- ong trình:

Bỏ hạn ngạch đối với tất cả các n- ớc, đối với mọi dòng thuế áp dụng cho clinker và giấy, thay thế hạn ngạch bằng thuế nhập khẩu khi trong tr- ờng hợp cần thiết thích hợp.

Tăng tỷ trọng đấu thầu hạn ngạch xuất khẩu hàng may mặc lên mức 25%.

### Khung A3.2: Chương trình cải cách khu vực tư nhân

Chính phủ có kế hoạch tiếp tục tự do hoá môi trường đầu tư cho tư nhân và do đó sẽ thực hiện các bước sau đây trong vòng 3 năm tới.

- Những hạn chế cấp phép kinh doanh còn lại đối với các ngành công nghiệp, thương mại và dịch vụ sẽ bị xoá bỏ hoặc sửa đổi; trong trường hợp sửa đổi, giấy phép sẽ chuyển thành điều kiện mà mọi doanh nghiệp phải thoả mãn sau khi bắt đầu hoạt động;
- Việc đăng ký doanh nghiệp vừa và nhỏ của tư nhân ở các tỉnh sẽ được giám sát và sẽ đánh giá việc nổi lỏng cho phép mở rộng sang các tỉnh khác.;
- Một Nghị định mới sẽ được ban hành nhằm đưa ra những cơ chế tín dụng và bảo lãnh khác nhau cũng như những thiết chế hỗ trợ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ;
- Chính phủ sẽ tạo điều kiện thành lập các hiệp hội kinh doanh Việt Nam, chỉ bao gồm các doanh nghiệp tư nhân, để họ có thể chia sẻ thông tin và cung cấp những dịch vụ hỗ trợ cho các thành viên. Đây cũng là một phần trong chương trình Miyazawa nhằm phát triển khu vực tư nhân (JBIC 2000);
- Khả năng tiếp cận của khu vực tư nhân đối với đất đai và tín dụng sẽ được cải thiện bằng cách giao đất một cách minh bạch hơn và xoá bỏ những hạn chế trong phân đất nông nghiệp cho mục đích công nghiệp. Ngoài ra, các văn phòng đăng ký giao dịch bảo đảm sẽ được thành lập trong năm đầu tiên của chương trình. Cũng sẽ xây dựng một “hệ thống dữ liệu quốc gia” về các giao dịch bảo đảm, cho phép đăng ký tài sản thế chấp bằng quyền sử dụng đất và nhà cửa;
- Hệ thống hai giá sẽ được dần dần xoá bỏ và đảm bảo thực hiện nghiêm chỉnh Luật đầu tư nước ngoài sửa đổi.

Các bước sau đây sẽ được thực hiện trong **năm đầu tiên** của chương trình:

- Xoá bỏ hoặc sửa đổi việc cấp giấy phép kinh doanh đối với ít nhất 50 ngành nghề thương mại, công nghiệp và dịch vụ để nổi lỏng sự tham gia vào những ngành đó.

### Khung A3.3: Chương trình cải cách DNNN

Chương trình của Chính phủ bao gồm các biện pháp chung nhằm tạo tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và kỷ cương tài chính, các biện pháp cụ thể cho từng loại doanh nghiệp để cho phép các mức độ sở hữu ngoài quốc doanh khác nhau, cũng như các biện pháp an sinh xã hội để giảm thiểu chi phí xã hội của cải cách.

Các biện pháp chung bao gồm:

Đặt ra kỷ cương tài chính nghiêm khắc hơn. Cải cách ngân hàng sẽ làm hạn chế gia tăng tín dụng cho DNNN, và hàng quý giám sát 200 DNNN mắc nợ nhiều -- chiếm 30% số nợ của DNNN, việc này dự kiến sẽ khuyến khích mọi DNNN phải cải cách.

Tăng cường tính minh bạch trong thông tin và trách nhiệm giải trình của DNNN. Các số liệu lưu giữ và báo cáo về hoạt động của DNNN sẽ được cải thiện bằng cách yêu cầu các DNNN cung cấp báo cáo tài chính và kiểm toán kịp thời, cải thiện hệ thống thông tin quản lý ở Bộ Tài chính.

Nâng cao hiệu quả của quá trình cổ phần hoá. Quá trình cổ phần hoá sẽ được cải thiện và đơn giản hoá nhằm thu hút những nhà đầu tư mạnh vốn, có kỹ năng quản lý tốt. Xoá bỏ hạn mức về tỷ lệ sở hữu trong các doanh nghiệp cổ phần hoá, và khuyến khích nhiều hơn các DNNN cổ phần hoá niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Mọi biện pháp cụ thể cho từng loại doanh nghiệp, được áp dụng cho khoảng 2.225 DNNN, chiếm 41% số DNNN, 53% số lao động trong DNNN, và 50% trong tổng số nợ của DNNN trong 3 năm tới.

Trong năm đầu tiên, chương trình sẽ thực hiện những biện pháp sau:

Hoàn thành cổ phần hoá đa số (các DNNN bán trên 65% cổ phần cho các cổ đông ngoài nhà nước và không còn cổ phần chi phối hay cổ phần đặc biệt của nhà nước), bán hoặc thanh lý ít nhất 200 DNNN;

Hoàn thành cổ phần hoá thiểu số (bán cổ phần trong đó nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối hoặc đặc biệt) của ít nhất 200 DNNN;

Thông qua kế hoạch cơ cấu lại chi tiết đối với các tổng công ty XHK thuỷ sản, dệt may và cà phê, gồm cả thời gian biểu cho từng biện pháp cụ thể nhằm cải thiện quản lý và khả năng cạnh tranh của những DNNN chủ chốt trong các tổng công ty này;

Sửa đổi thiết kế nguồn cung cấp tài chính cho quỹ an sinh xã hội để giúp những người lao động trong DNNN, đặc biệt là quỹ sửa đổi vào hoạt động, có đủ đội ngũ cán bộ tận tâm và hoàn thành đánh giá và báo cáo bằng văn bản về giải ngân của quỹ này;

Hoàn thành kiểm toán phân tích đối với 30 DNNN lớn và thống nhất về kế hoạch hành động;

Củng cố và mở rộng hệ thống thông tin quản lý đối với các số liệu về kết quả hoạt động của DNNN;

Ban hành Nghị định sửa đổi về cổ phần hoá để xoá bỏ hạn mức về tỷ lệ sở hữu trong các doanh nghiệp cổ phần hoá, đồng thời tăng tính minh bạch trong việc bán cổ phiếu.

### Khung A3.4: Chương trình cải cách ngân hàng

Chương trình cải cách của Chính phủ đối với khu vực ngân hàng theo khuôn khổ Tín dụng PRSC bao gồm những yếu tố sau:

Tách việc cho vay theo chính sách và cho vay không theo nguyên tắc thương mại ra khỏi hoạt động kinh doanh của các ngân hàng TMQD, trừ một vài trường hợp đang chuyển tiếp và phải bảo lãnh chính thức của Bộ Tài chính;

Tái cấp vốn theo gia đoạn cho mỗi ngân hàng TMQD trong vòng 3 năm tới, với điều kiện kết quả hoạt động hàng năm của các ngân hàng TMQD đó phải thoả mãn những mục tiêu và hành động chính đề ra trong kế hoạch cơ cấu lại của từng ngân hàng;

Giải quyết các khoản nợ xấu (NPL). Các khoản nợ xấu tồn đọng đến tháng 12-2000 sẽ được các ngân hàng TMQD giải quyết thông qua các Công ty Quản lý Tài sản và các Đơn vị xử lý nợ của mình;

Tiến hành kiểm toán độc lập hàng năm theo tiêu chuẩn kế toán quốc tế do các công ty kiểm toán quốc tế thực hiện, bắt đầu từ 2001;

Nâng tỷ trọng tín dụng cho khu vực tư nhân thông qua việc cơ cấu lại ngân hàng TMQD.

Các bước sau đây sẽ được tiến hành trong **năm đầu tiên** của chương trình:

Thông qua các kế hoạch cơ cấu lại các ngân hàng TMQD;

Đóng cửa 9 ngân hàng TMCP, đảm bảo những ngân hàng còn lại tuân thủ nghiêm chỉnh các quy định hiện hành;

Đưa các tiêu chuẩn phân loại khoản vay của các ngân hàng ngang với thông lệ quốc tế, và xúc tiến thực hiện các tiêu chuẩn phân loại nợ tồn đọng có sửa đổi, cũng như việc lập dự phòng;

Hoàn thành kiểm toán theo tiêu chuẩn kế toán quốc tế do các công ty kiểm toán quốc tế thực hiện cho năm tài chính 2000 của 4 ngân hàng TMQD.

### Khung A3.5: Chương trình cải cách chi tiêu công

Chương trình cải cách chi tiêu công của Chính phủ bao gồm những yếu tố sau:

Tiếp tục cải thiện tính minh bạch ngân sách thông qua việc công bố thêm số liệu về ngân sách, bao gồm phân chia theo ngành đối với 75% tổng chi tiêu vào đầu năm tới, và đảm bảo rằng ngân sách xã phải được niêm yết ở bên ngoài trụ sở xã;

Giao cho Kho bạc thuộc Bộ Tài chính là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc duy trì đầy đủ các khoản mục ngân sách (kể cả viện trợ và chi tiêu), và thực hiện đầy đủ hệ thống quản lý tài chính công kết hợp, bao gồm cả hệ thống kế toán thống nhất trong Kho bạc;

Tổng hợp các thông tin ngân sách và chi tiêu bằng cách đưa vào những hạng mục “ngoài ngân sách” khác nhau trong thu chi của chính phủ, kể cả nguồn kinh phí;

Sửa đổi lại các “định mức” về phân bổ ngân sách chi thường xuyên và trợ cấp cho các tỉnh nghèo, nhằm đảm bảo công bằng hơn cho các tỉnh nghèo, nhất là trong chi tiêu xã hội;

Gắn kết chi thường xuyên và chi đầu tư trong quá trình lập và thực hiện ngân sách nhằm đảm bảo cân đối hơn;

Lập ra chương trình chi tiêu trung hạn theo ngành cho mỗi ngành, bắt đầu với giáo dục cơ sở.

Các bước sau đây sẽ được tiến hành trong năm đầu tiên của chương trình:

Cải thiện độ tin cậy của các thông tin về ngân sách quốc gia bằng cách giao cho Kho Bạc thuộc Bộ Tài chính là cơ quan chịu trách nhiệm về hệ thống thông tin quản lý toàn bộ chi tiêu của chính phủ.

Nâng cao tính minh bạch bằng cách công bố chi tiết theo ngành của ít nhất 75% tổng chi tiêu của chính phủ theo khuyến nghị trong Báo cáo Đánh giá chi tiêu công (PER).

Tiến hành các bước khởi đầu để xây dựng chương trình chi tiêu trung hạn theo ngành cho một ngành.



### **Khung A3.6: Những cải cách đ- ọc đề xuất và đang tiến hành trong khu vực tài chính phi ngân hàng**

ở Việt Nam, khu vực tài chính phi ngân hàng chủ yếu bao gồm các ngành bảo hiểm, cho thuê tài chính và thị tr- ờng vốn, hiện có quy mô nhỏ hơn so với khu vực ngân hàng. Tuy nhiên, tiềm năng tăng tr- ờng của khu vực tài chính phi ngân hàng là rất đáng kể. Ch- ơng trình cải cách chính sách của Chính phủ nhằm nâng cao hiệu quả và tăng tr- ờng của khu vực tài chính phi ngân hàng đ- ọc Ngân hàng Phát triển Châu á (ADB) hỗ trợ, bao gồm những biện pháp sau:

#### **Ngành cho thuê tài chính**

tinh giản thủ tục phê duyệt cho thuê, thủ tục hải quan, và giấy phép đầu t- ;

đ- a vào hoạt động Cơ quan Quốc gia về Đăng ký các Giao dịch bảo đảm để đăng ký các hợp đồng thuê tài chính;

cho phép các công ty cho thuê tài chính đ- ọc tiến hành cho thuê tài chính và cho thuê vận hành;

xây dựng các thủ tục đơn giản về thu hồi tài sản và bảo vệ ng- ời ng- ời cho thuê trong tr- ờng hợp ng- ời thuê vi phạm hợp đồng;

hợp lý hoá các luật thuế nhằm tạo điều kiện cho thuê tài chính ;

nâng cao ý thức của dân chúng về các hoạt động cho thuê tài chính.

#### **Ngành bảo hiểm**

tách vai trò giám sát và vai trò sở hữu trong Cục Giám sát Bảo hiểm, nhằm tránh những xung đột về lợi ích và thiên vị trong quản lý;

xây dựng quy trình và năng lực giám sát nhằm bảo vệ thị tr- ờng;

thành lập cơ sở đào tạo theo cơ chế bán công nhằm đào tạo ra những ng- ời làm công tác tính phí bảo hiểm, đánh giá thất thoát, và những ng- ời thực thi công tác bảo hiểm, kể cả các đại lý.

#### **Phát triển thị tr- ờng vốn**

tăng cung ứng số chứng khoán giao dịch bằng cách gắn cổ phần hoá với việc chào bán công khai, đơn giản hoá các tiêu chuẩn và thủ tục niêm yết, thiết lập cơ chế thị tr- ờng và thủ tục định giá những cổ phiếu chào bán lần đầu;

cải thiện cơ chế quản lý bằng cách tách Trung tâm Giao dịch Chứng khoán ra khỏi Ủy ban Chứng khoán Nhà n- ớc, và chuyển Trung tâm Giao dịch Chứng khoán thành tổ chức tự quản lý;

thiết lập hệ thống thanh toán tự động và hệ thống gửi tiền phù hợp thông lệ quốc tế;

áp dụng các tiêu chuẩn quản trị doanh nghiệp nhằm bảo vệ những cổ đông thiểu số và nâng cao lòng tin của nhà đầu t- ;

thành lập các tổ chức đầu t- nhằm ngăn chặn đầu cơ và nâng cao sự ổn định của thị tr- ờng;

dẫn nối lỏng mức khống chế giá 10% nhằm cho phép chiết khấu ngay đối với những thông tin phù hợp, và xác định giá cổ phiếu trên thị tr- ờng;

tuyên truyền giáo dục cho dân chúng về những lợi ích và rủi ro của việc đầu t- vào thị tr- ờng vốn.

**Nguồn: ADB**

**PHỤ LỤC 3.2: CH- ỜNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ THỰC HIỆN  
NGHỊ QUYẾT HỘI NGHỊ LẦN THỨ BA, BAN CHẤP HÀNH TRUNG - ỜNG ĐẢNG KHOÁ IX**

(Ban hành kèm theo Quyết định số 183/2001/QĐ-TTG ngày 20 tháng 11 năm 2001 của Thủ t- ớng Chính phủ)

	<b>Nội dung công việc</b>	<b>Cơ quan chủ trì</b>	<b>Cơ quan phối hợp</b>	<b>Thời hạn trình thủ t- ớng CP</b>	<b>Hình thức văn bản</b>
<b>I</b>	<b>Những cơ chế chính sách, quy định cần ban hành</b>				
1	Tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà n- ớc, tổng công ty nhà n- ớc; những ngành nghề, lĩnh vực Nhà n- ớc nắm 100% vốn điều lệ, giữ cổ phần chi phối, không nắm giữ cổ phần.	Ban CĐ ĐM&PTDN	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	Tháng 11/2001	Chỉ thị của Thủ t- ớng CP
2	Sửa đổi, bổ sung Điều lệ mẫu tổ chức và hoạt động của tổng công ty nhà n- ớc (Nghị định số 39/CP)	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 4/2002	Nghị Định
3	Chuyển tổng công ty nhà n- ớc sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ-công ty con	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 2/2002	Nghị Định
4	Thành lập tập đoàn kinh tế	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 5/2002	Đề án
5	Sửa đổi, bổ sung các Nghị định số 50/CP, số 38/CP về thành lập, tổ chức lại, giải thể và phá sản doanh nghiệp nhà n- ớc	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 1/2002	Nghị định
6	Sửa đổi, bổ sung Nghị định số 56/CP về doanh nghiệp nhà n- ớc hoạt động công ích	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	Ban CĐ ĐM&PTDN và Bộ Tài chính	Tháng 1/2002	Nghị định
7	Sửa đổi, bổ sung Nghị định số 103/1999/NĐ-CP về giao bán, khoán kinh doanh, cho thuê DNNN	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 12/2001	Nghị định

8	Nghị định thay thế Nghị định số 44/1998/NĐ-CP về cổ phần hoá doanh nghiệp nhà n- ớc	Bộ Tài chính	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 2/ 2002	Nghị định
9	Cơ chế quản lí và sử lí nợ đối với doanh nghiệp nhà n- ớc	Bộ Tài chính	Ngân hàng Nhà n- ớc và Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 11/ 2001	Nghị định
10	Thành lập công ty mua bán nợ và tài sản của doanh nghiệp nhà n- ớc	Bộ Tài chính	Ngân hàng Nhà n- ớc và Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 3/ 2002	Quyết định của Thủ t- ớng chính phủ
11	Tiêu chí đánh giá hiệu quả và cơ chế giám sát doanh nghiệp nhà n- ớc kinh doanh, công ích, tổng công ty	Bộ Tài chính	Ban CĐ ĐM&PTDN và Bộ KH&ĐT	Tháng 3/ 2001	Quyết định của Thủ t- ớng chính phủ
12	Chính sách đối với doanh nghiệp nhà n- ớc dôi d- trong sắp xếp doanh nghiệp nhà n- ớc	Bộ LĐTB và XH	Các Bộ, ngành liên quan	Tháng 12/ 2001	Nghị định
13	Chế độ quản lí lao động, tiền l- ơng, thu nhập trong các doanh nghiệp nhà n- ớc (sửa đổi, bổ sung Nghị định số 28/CP và Nghị định số 03/2001/NĐ-CP)	Bộ LĐTB và XH	Ban CĐ ĐM&PTDN, Ban TCCBCP và Bộ Tài chính	Tháng 1/ 2002	Nghị định
14	Sửa đổi bổ sung Quyết định số 83/1998/QĐ-TTg về chế độ tiền l- ơng và phụ cấp đối với các thành viên Hội đồng quản trị, Ban Kiểm soát tổng công ty nhà n- ớc	Bộ LĐTB và XH	Ban CĐ ĐM&PTDN, Ban TCCBCP và Bộ Tài chính	Tháng 1/ 2002	Quyết định của Thủ t- ớng chính phủ
15	Cơ chế trách nhiệm và khuyến khích vật chất, tinh thần đối với giám đốc doanh nghiệp nhà n- ớc	Bộ LĐTB và XH	Ban CĐ ĐM&PTDN, Ban TCCBCP và Bộ Tài chính	Tháng 1/ 2002	Quyết định của Thủ t- ớng chính phủ
16	Sửa đổi bổ sung Nghị định số 52/1999/NĐ-CP và Nghị định 12/2000/NĐ-CP về Quy chế quản lí đầu t- và xây dựng	Bộ Xây dựng	Các Bộ, ngành liên quan	Tháng 6/ 2002	Nghị định
17	Tiêu chuẩn và Quy chế thi tuyển cán bộ quản lí doanh	Ban TCCBCP	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 12/	Quyết định của Thủ

	nghiệp			2002	t- ống chính phủ
18	Quy chế đào tạo, sử dụng cán bộ quản lý doanh nghiệp	Ban TCCBCP	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 12/2001	Quyết định của Thủ t- ống chính phủ
19	Phân cấp bổ nhiệm, quản lý cán bộ đối với tổng công ty nhà n- ớc	Ban TCCBCP	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 12/2001	Quyết định của Thủ t- ống chính phủ
20	Sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh chống tham nhũng	Thanh tra Nhà n- ớc	Ban CĐ ĐM&PTDN và Bộ Tài chính	Tháng 3/2002	Pháp lệnh sửa đổi
21	Sửa đổi, bổ sung một số điều Luật phá sản doanh nghiệp	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	Bộ T- pháp, Bộ Tài chính	Tháng 3/2002	Luật sửa đổi
22	Sửa đổi, bổ sung Luật doanh nghiệp nhà n- ớc	Bộ Kế hoạch và Đầu t-	Các Bộ, ngành liên quan	Tháng 12/2002	Luật sửa đổi
23	Luật kế toán	Bộ Tài chính	Tổng cục Thống kê	Tháng 11/2001	Luật
24	Luật sử dụng vốn nhà n- ớc đầu t- vào kinh doanh	Bộ Tài chính	Các Bộ, ngành liên quan	Tháng 12/2003	Luật
25	Pháp lệnh kiểm toán nhà n- ớc	Kiểm toán Nhà n- ớc	Bộ Tài chính	Tháng 9/2003	Pháp lệnh
26	Luật khuyến khích cạnh tranh và hạn chế độc quyền	Bộ Th- ơng mại	Ban soạn thảo	Tháng 12/2002	Luật
<b>II</b>	<b>Tổ chức thực hiện</b>				
1	Tổ chức cơ quan Chỉ đạo về Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp nhà n- ớc	Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ	Ban CĐ ĐM&PTDN	Tháng 11/2001	Quyết định của Thủ t- ống chính phủ

2	Hội nghị toàn quốc về đổi mới phát triển doanh nghiệp nhà n- ớc	Ban CĐ ĐM&PTDN	Văn phòng Chính phủ	Tháng 12/ 2001	Tài liệu hội nghị
3	Chỉ đạo các địa ph- ơng, Bộ, ngành, tổng công ty nhà n- ớc phân loại, sắp xếp doanh nghiệp nhà n- ớc thuộc phạm vi quản lý. Đặc biệt, chỉ đạo, h- ớng dẫn sắp xếp đối với doanh nghiệp nhà n- ớc thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an và các doanh nghiệp nhà n- ớc ở miền núi, vùng sâu, vùng xa.	Ban CĐ ĐM&PTDN	Các cơ quan liên quan	Từ tháng 12/ 2001 đến tháng 5/ 2002	
4	Chỉ đạo, h- ớng dẫn, sắp xếp doanh nghiệp nhà n- ớc thuộc các tổ chức Đảng	Ban CĐ ĐM&PTDN	Ban TCQTTW và các Ban TCQT thành uỷ, tỉnh uỷ	5 năm	
5	Chỉ đạo, h- ớng dẫn sắp xếp doanh nghiệp thuộc các tổ chức chính trị-xã hội	Ban CĐ ĐM&PTDN	Các tổ chức Chính trị-xã hội	5 năm	
6	Chỉ đạo điểm việc chuyển doanh nghiệp nhà n- ớc thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên	Ban CĐ ĐM&PTDN	Bộ KHĐT	Từ tháng 11/2001 đến tháng 6/ 2002	
7	Tổ chức thẩm định, phê duyệt ph- ơng án phân loại, sắp xếp doanh nghiệp nhà n- ớc 2001-2005 của các địa ph- ơng, Bộ, ngành, tổng công ty nhà n- ớc.	Ban CĐ ĐM&PTDN	Các Bộ: KHĐT, Tài chính, LĐTĐBXH	Từ tháng 1- tháng 12 năm 2002	Nghị định
8	Sắp xếp lại tổng công ty nhà n- ớc	Ban CĐ ĐM&PTDN	Các cơ quan liên quan	Từ năm 2002 đến 2005	Quyết định của Thủ t- ớng chính phủ

### PHỤ LỤC 3.3: TÁC ĐỘNG CỦA CẢI CÁCH TH- ƠNG MẠI KẾT QUẢ TỪ MÔ HÌNH TÍNH TOÁN CÂN BẰNG TỔNG THỂ (CGE) CHO VIỆT NAM

1. Nh- là một phần trong quá trình giám sát hiện nay đối với những tác động xã hội của ch- ong trình cải cách của Chính phủ, Ngân hàng Thế giới đã cho tổ chức nghiên cứu về tác động của cải cách th- ong mại của Việt Nam lên phân phối thu nhập và nghèo đói ở Việt Nam. Một cấu thành quan trọng trong nghiên cứu là đánh giá tác động có thể có của ch- ong trình cải cách, sử dụng mô hình cho toàn nền kinh tế Việt Nam. Công trình này hiện đang đ- ợc tiến hành và kết quả của dự án dự kiến sẽ công bố vào cuối năm nay. Tuy nhiên, đã có một số kết quả sơ bộ từ mô hình và khẳng định tính phù hợp hiện tại của những phát hiện từ mô hình của Phạm Lan H- ong (2000), nêu ở Ch- ong 3.

2. Phụ lục này trình bày một số điểm chi tiết hơn về việc xây dựng mô hình và trình bày các kết quả mô phỏng việc giảm mọi mức thuế nhập khẩu xuống không quá 5%. Mô phỏng này thể hiện mức độ tự do hoá khá cao - sát với việc tự do hoá hoàn toàn - và đi xa hơn mức dự định của Việt Nam trong ch- ong trình cải cách về ngắn và trung hạn. Các nghiên cứu tiếp theo của dự án sẽ xem xét tác động của ch- ong trình cải cách th- ong mại thực tế của Việt Nam.

#### Xây dựng mô hình

3. Tác động của cải cách th- ong mại lên phân phối đ- ợc xem xét thông qua việc sử dụng mô hình tổng thể nền kinh tế Việt Nam. Các mô hình tổng thể nền kinh tế (đôi khi đ- ợc gọi là các mô hình ứng dụng hoặc tính toán cân bằng tổng thể) là những mô hình lý t- ởng phù hợp để xem xét các vấn đề chính sách loại này. Đó là do nó tính đến những liên hệ trực tiếp và gián tiếp giữa các ngành, những tác động trực tiếp và gián tiếp của thuế quan. Do nó theo dõi đ- ợc luồng thu nhập và chi tiêu, nên các mô hình tổng thể nền kinh tế cũng có thể đ- ợc dùng để xem xét tác động của việc thay đổi thuế quan lên phân phối thu nhập và chi tiêu giữa các hộ thuộc các nhóm thu nhập khác nhau.

4. Việc xây dựng mô hình bao gồm kết hợp hai nguồn thông tin chính thức: Bảng Cân đối liên ngành (bảng I-O) của Việt Nam và Điều tra mức sống dân c- Việt nam (VLSS). Điều quan trọng cần l- u ý ngay từ đầu là hai nguồn này không hoàn toàn t- ong thích. Bức tranh cơ cấu rộng lớn của nền kinh tế mà mỗi nguồn số liệu cho thấy lại hoàn toàn khác nhau, vậy nên khi ghép chúng lại, cần có nhiều lựa chọn kỹ l- ỡng. Trong khi bảng I-O có những yêu cầu cân đối nội tại (xuất phát từ các khái niệm về tài khoản quốc gia), thì VLSS lại không nh- vậy. Ví dụ, xem xét kỹ l- ỡng cho thấy rằng trong VLSS hầu hết các hộ chi tiêu phân thu nhập đôi ra, và nhiều hộ nông thôn nói rằng thu nhập của họ là âm. Hơn nữa, VLSS không sử dụng cách phân loại chuẩn đối với các mặt hàng và ngành, chắc chắn là không giống nh- trong bảng I-O.

5. Khi ghép hai bộ số này, sẽ - u tiên bảng I-O trong tr- ờng hợp mâu thuẫn nhau. Do đó, cơ cấu kinh tế trong mô hình giống với trong bảng I-O. Nh- ng cơ cấu hộ lại lấy trong VLSS.

6. Mô hình xác định ra 33 ngành khác nhau, bao gồm 8 ngành trong nông nghiệp (gạo, mía, cà phê, cây trồng khác, và dịch vụ nông nghiệp), lâm nghiệp và ng- nghiệp. Các ngành lại sử dụng các yếu tố đầu vào thô (đất, lao động và vốn) cộng với các đầu vào trung gian để sản xuất ra sản phẩm bán cho ng- ời tiêu dùng trong n- ớc và n- ớc ngoài (xuất khẩu) và cho các nhà sản xuất khác (sử dụng trong quá trình sản xuất). Sản xuất trong n- ớc cạnh tranh với hàng nhập, đ- ợc giả định là thay thế hoàn hảo cho hàng nội địa.

7. Mô hình của chúng tôi cũng đặt ra 10 nhóm hộ: chia theo 5 mức thu nhập, phân theo nông thôn và thành thị. Do đó, nông thôn 1 là nhóm thu nhập thấp nhất (nghèo nhất), thành thị 1 là nhóm thu nhập thấp nhất, v.v. Sự phân chia này cho phép xác định những hậu quả về phân phối thu nhập khi thay đổi chính sách. Các hộ đ- ọc giả định là cung ứng các loại lao động; nông nghiệp, phi nông nghiệp, đơn giản và có tay nghề.

8. **Mô phỏng thuế quan.** Bảng 1 tóm tắt mức thuế suất ban đầu cho các ngành trong mô hình. Thuế suất này đ- ọc đ- ọc phân gia trọng theo nhập khẩu và đ- ọc lấy từ lịch sử thuế quan mới nhất mà Tổng cục Thuế (Bộ Tài chính) cung cấp. Nhằm mục đích mô phỏng, chúng tôi xem xét những tác động ngắn hạn của việc Việt Nam đơn ph- ơng giảm những mức thuế suất này xuống còn 5%.

**Bảng A3.1: Thuế suất cho các ngành trong mô hình**

Ngành	Thuế suất (%)
Gạo	15,4
Mía	10,0
Cà phê	18,0
Trồng trọt	11,0
Chăn nuôi	1,32
Dịch vụ nông nghiệp	-
Lâm nghiệp	0,4
Ng- nghiệp	28,4
Dầu thô	0,0
Khai khoáng	2,2
Thuốc lá, r- ợu	45,1
Đ- ờng	9,6
Chế biến thực phẩm	16,4
Dệt may	31,2
Giấy	13,6
Xi măng	26,4
Phân bón	0,4
Hoá chất	5,6
Các sản phẩm dầu	12,4
Thép và các sản phẩm thép	3,8
Xe cộ	48,6
Máy móc thiết bị	5,0
Đồ điện	8,0
Hàng công nghiệp khác	10,5
<b>Tất cả các ngành</b>	<b>14,3</b>

Nguồn: Ước tính dựa trên số liệu của Tổng cục Thuế.

9. **Tác động lên ngành.** Xoá bỏ thuế quan sẽ làm giảm giá nhập khẩu, dẫn đến chi phí thấp hơn trong nền kinh tế. Điều này có thể thấy trong Bảng A3.2, gồm những thay đổi (so với tr- ờng hợp không bỏ thuế) trong chỉ số giá tiêu dùng (CPI), cả tổng hợp và cho mỗi nhóm hộ trong mô hình. Tác động lên CPI ở các nhóm hộ khác nhau cũng khác nhau, do mỗi nhóm lại có cơ cấu chi tiêu riêng.

10. CPI tổng hợp có thể được coi là tác động của việc loại bỏ thuế lên tỷ giá thực (một thước đo khả năng cạnh tranh của Việt Nam). Nó cho thấy rằng loại bỏ thuế quan sẽ dẫn đến mất giá thực (tăng khả năng cạnh tranh) là 2,9%.

**Bảng A3.2: Tác động của cải cách thuế quan lên CPI**

Các nhóm nhỏ	Chỉ số giá tiêu dùng Thay đổi theo phần trăm
Nông thôn 1 (nghèo nhất)	-3.7
Thành thị 1 (nghèo nhất)	-2.3
Nông thôn 2	-3.3
Thành thị 2	-2.8
Nông thôn 3	-3.1
Thành thị 3	-2.7
Nông thôn 4	-3.0
Thành thị 4	-2.8
Nông thôn 5 (giàu nhất)	-2.6
Thành thị 5 (giàu nhất)	-2.6
<b>Toàn nền kinh tế</b>	<b>-2.9</b>

Nguồn: Mô phỏng theo mô hình toàn nền kinh tế.

11. Tăng tính cạnh tranh dẫn đến tăng xuất khẩu và kết quả là tăng sản lượng trong nền kinh tế (bảng A3.3). Tổng xuất khẩu dự kiến sẽ tăng 6,4%. Thay đổi lớn nhất trong sản lượng đầu ra là trong nông nghiệp (3,7%), tiếp đến là dịch vụ (1,5%), và công nghiệp chế tạo (0,4%). GDP thực tế tăng 2,1%.

**Bảng A3.3: Tác động của cải cách thuế quan lên xuất khẩu và sản lượng theo ngành**

Biến số	Thay đổi theo phần trăm
Xuất khẩu	6,4
Sản lượng nông nghiệp	3,7
Sản lượng công nghiệp chế tạo	0,4
Sản lượng dịch vụ	1,5
GDP thực tế	2,1

Nguồn: Mô phỏng theo mô hình toàn nền kinh tế.

12. **Xuất khẩu.** Các ngành trong nông nghiệp chiếm xấp xỉ 40% trong sản lượng xuất khẩu gia tăng, phần gia tăng còn lại là trong các ngành công nghiệp chế tạo. “Cây trồng khác” và “ng- nghiệp” là những ngành đóng góp lớn nhất cho việc tăng xuất khẩu nông sản. Trong ngành công nghiệp chế tạo, “dệt may”, “chế biến thực phẩm” và “hàng công nghiệp khác” đóng góp phần lớn trong gia tăng xuất khẩu.

13. **Sản lượng.** Bảng A3.4 thể hiện kết quả của những thay đổi đó lên một số ngành trong mô hình. Tất cả các ngành trong nông nghiệp đều tăng, “cây trồng khác” và “chăn nuôi” tăng mạnh nhất. Các ngành định hướng xuất khẩu như “chế biến thực phẩm” và “dệt may” cho thấy sản lượng tăng mạnh bù lại được cho việc giảm sản lượng ở những



ngành đ- ọc bảo hộ và phải cạnh tranh với hàng nhập nh- giấy, xi măng, phân bón, hoá chất, thép, thiết bị, và đồ điện. Th- ong mại (có tính cả giao thông vận tải, bán buôn và bán lẻ) đ- ọc mở rộng nhanh chóng về mặt sản l- ợng phản ánh việc mở rộng hoạt động nói chung trong toàn nền kinh tế.

**Bảng A3.4: Kết quả về sản l- ợng của một số ngành**

Biến số	Thay đổi phần trăm
Gạo	1,7
Mía	2,1
Cà phê	2,3
Cây trồng khác	4,8
Chăn nuôi	6,4
Chế biến thực phẩm	1,0
Dệt may	5,1
Giấy	-1,7
Xi măng	-1,7
Phân bón	-1,7
Hoá chất	-0,2
Thép và các sản phẩm thép	-4,3
Máy móc thiết bị	-4,2
Đồ điện	-5,0
Th- ong mại	4,3

Nguồn: Mô phỏng theo mô hình toàn nền kinh tế.

14. **Việc làm.** Các ngành dịch vụ tạo nhiều việc làm mới. Nhìn chung, tổng việc làm tăng khoảng 4,7% sau khi cải cách thuế quan. Trên một nửa trong số tăng đó diễn ra trong các ngành dịch vụ (phản ánh bản chất sử dụng nhiều lao động của những ngành này). Th- ong mại chiếm gần 20% trong tổng số việc làm gia tăng. Nông nghiệp chiếm khoảng 35% trong số việc làm gia tăng (rải rác trong một loạt các ngành thuộc nông nghiệp), phần còn lại là trong công nghiệp chế tạo. Phản ánh việc tăng sản l- ợng trong xuất khẩu hàng thực phẩm chế biến và dệt may, số việc làm trong công nghiệp chế tạo chiếm tỷ trọng lớn.

15. **Tác động đến hộ gia đình.** Các hộ đ- ọc lợi do kinh tế gia tăng, tăng nhu cầu về lao động (mô hình cũng bao quát đ- ọc những thay đổi trong lợi suất đối với vốn và đất nông nghiệp, nh- ng do tính sử dụng nhiều lao động của nền kinh tế Việt Nam, tác động lên nhu cầu về lao động là lớn nhất). Điều này có nghĩa rằng thu nhập danh nghĩa của hộ tăng. Tăng thu nhập danh nghĩa của các nhóm hộ cũng khác nhau, do các hộ cung ứng những tỷ lệ khác nhau của 4 loại lao động đ- ọc nêu trong mô hình: lao động nông nghiệp, phi nông nghiệp, đơn giản, và có tay nghề. Bảng A3.5 cho thấy sự gia tăng về thu nhập danh nghĩa của mỗi nhóm hộ.

16. Mọi hộ đều có thu nhập tăng, nh- ng những hộ giàu nhất th- ờng có tỷ lệ tăng nhiều hơn. Đây là do họ có tỷ trọng lao động có tay nghề cao hơn trong tổng các nguồn thu nhập của mình.

**Bảng A3.5: Tác động của việc loại bỏ thuế quan lên thu nhập danh nghĩa của hộ**

Các nhóm hộ	Thu nhập danh nghĩa của hộ
	Thay đổi phần trăm
Nông thôn 1 (nghèo nhất)	2,6
Thành thị 1 (nghèo nhất)	7,4
Nông thôn 2	3,8
Thành thị 2	8,8
Nông thôn 3	4,4
Thành thị 3	8,5
Nông thôn 4	10,7
Thành thị 4	10,3
Nông thôn 5 (giàu nhất)	4,5
Thành thị 5 (giàu nhất)	10,7

Nguồn: Mô phỏng theo mô hình toàn nền kinh tế.

17. Việc gia tăng thu nhập, cùng với giảm giá cả (kết hợp với giả định rằng tiết kiệm không đổi) cho phép tiêu dùng thực tế của mỗi nhóm hộ sẽ tăng. Bảng A3.6 biểu diễn việc tăng tiêu dùng thực tế cho mỗi nhóm hộ.

18. Tất cả các nhóm hộ đều có tiêu dùng thực tế tăng, và phân tăng chủ yếu đ-ợc phân phối đều hơn so với phân phối thu nhập. Đó là do những tác động khác nhau của việc giảm thuế quan lên CPI của mỗi nhóm hộ (mối quan hệ giữa tiêu dùng danh nghĩa và tiêu dùng thực tế phụ thuộc vào CPI cụ thể của hộ) và những cơ cấu tiết kiệm ban đầu khác nhau của các nhóm hộ khác nhau (mối quan hệ giữa thu nhập và tiêu dùng phụ thuộc vào tiết kiệm).

19. Tất cả các hộ đều có khả năng tăng quyền lựa chọn tiêu dùng hàng hoá, do loại bỏ thuế quan. Không có hộ nào bị thiệt. Việc những hộ thuộc nhóm nghèo nhất cũng có gia tăng trong tiêu dùng thể hiện rằng tình trạng nghèo, tính cả về số ng-ời lẫn mức độ, đều giảm.

**Bảng A3.6: Tác động của việc loại bỏ thuế quan lên tiêu dùng thực tế của hộ**

Các nhóm hộ	Tiêu dùng thực tế
	Thay đổi phần trăm
Nông thôn 1 (nghèo nhất)	5,6
Thành thị 1 (nghèo nhất)	7,3
Nông thôn 2	6,0
Thành thị 2	7,8
Nông thôn 3	6,0
Thành thị 3	7,4
Nông thôn 4	6,5
Thành thị 4	7,9
Nông thôn 5 (giàu nhất)	5,5
Thành thị 5 (giàu nhất)	7,6

Nguồn: Mô phỏng theo mô hình toàn nền kinh tế.

20. **Tác động lên tình trạng nghèo.** áp các kết quả mô hình tổng thể nền kinh tế cho số liệu cấp hộ từ VLSS, chúng ta có thể tính toán được tác động của việc loại bỏ thuế quan lên các thước đo nghèo đói khác nhau. Điều này được tổng kết trong bảng A3.7.

21. Kết quả cho thấy rằng tỷ lệ nghèo (cả tổng số nghèo và nghèo l-ong thực) giảm ở cả nông thôn và thành thị (l- u ý rằng thay đổi trong tỷ lệ nghèo l-ong thực ở thành thị là ít, và không được thể hiện trong bảng này do làm tròn số). Giảm tỷ lệ phần trăm nhiều nhất là ở nông thôn.

22. Độ sâu nghèo (đo bằng chỉ số về độ sâu nghèo) cũng giảm đối với cả nông thôn và thành thị, trong đó tỷ lệ phần trăm giảm nhiều nhất là ở nông thôn.

**Bảng A3.7: Tác động của việc loại bỏ thuế quan đơn ph-ong lên các th-ớc đo nghèo đói**

	Tr-ớc	Sau
<b>Tổng tỷ lệ nghèo</b>		
Nông thôn	45	40
Thành thị	9	7
Cả n-ớc	37	33
<b>Tỷ lệ nghèo l-ong thực</b>		
Nông thôn	18	16
Thành thị	2	2
Cả n-ớc	15	13
<b>Chỉ số về độ sâu nghèo</b>		
Nông thôn	12	10
Thành thị	2	1
Cả n-ớc	10	8

Nguồn: Mô phỏng theo mô hình toàn nền kinh tế, VLSS.

23. **Kết luận.** Một phát hiện chắc chắn trong phân tích về chính sách th-ong mại là bảo hộ cho những ngành phải cạnh tranh với nhập khẩu có tác động gián tiếp là đánh thuế vào những ngành xuất khẩu. Có một số cơ chế mà theo đó điều này sẽ diễn ra, mà quan trọng nhất là tác động của thuế quan lên cơ cấu chi phí của nền kinh tế. Do những ngành xuất khẩu th-ờng gắn với nông nghiệp, nên bảo hộ cho những ngành công nghiệp chế tạo chính là đánh thuế vào nông nghiệp. Hơn nữa, do một tỷ lệ lớn ng-ời nghèo lao động trong nông nghiệp, nên bảo hộ tr-ớc nhập khẩu có tác động làm giảm cơ hội cho họ.

24. Những phát hiện chung này về việc bảo hộ đánh thuế vào các nhà xuất khẩu có bằng chứng rất rõ trong các kết quả của mô hình nêu trên. Dựa vào những số liệu có đ-ợc, và sử dụng khuôn khổ toàn nền kinh tế, các kết quả này chỉ ra rằng đơn ph-ong giảm thuế quan dự kiến sẽ làm lợi cho tất cả các hộ, và giảm nh- vậy sẽ làm giảm tỷ lệ và mức độ nghèo đói.

25. Song có một số số l- u ý trong các kết quả này. Thứ nhất, nh- nêu trên, số liệu còn xa mới đạt độ lý t- ởng. Nh- ng điều quan trọng hơn là khuôn khổ lập mô hình đặt ra một số giả định về việc điều chỉnh của nền kinh tế theo những thay đổi trong thuế quan. Đặc biệt, nó cũng giả định rằng thị tr-ờng lao động là vận hành tốt và linh hoạt, trong đó lao động đ-ợc tự do di chuyển đến những lĩnh vực có lợi suất cao nhất. Trên thực tế, sự linh hoạt này không đ-ợc chắc chắn. Cần tiến hành thêm nghiên cứu để xem xét những hệ quả của những trở ngại khác nhau về mặt thể chế và chính sách đối với việc điều chỉnh này.

26. Phân tích trên đây bao quát những tác động của cải cách đơn ph-ong, diễn ra v-ợt qua mức độ cải cách mà Việt Nam định làm trong 3 đến 5 năm tới. Điều này có nghĩa rằng mức độ thay đổi trong GDP, việc làm, v.v. sẽ ít hơn những gì nảy sinh từ ch-ong trình cải cách theo kế hoạch của chính phủ. Tuy nhiên, có những lý do để tin t- ởng rằng chiều h- óng tác động lên các ngành cũng sẽ t- ong tự nh- những gì bàn đến ở đây.

27. Một lý do trong đó là thuế quan đánh vào những mặt hàng từ các n-ớc ASEAN sẽ đ-ợc giảm xuống d-ới 20% vào năm 2003 và d-ới 5% vào 2006. Mức giảm theo lộ trình này sẽ dẫn đến thuế suất trung bình đối với hàng hoá từ các n-ớc ASEAN (đủ tiêu chuẩn h-ớng mức CEPT) sẽ giảm từ 14% năm 2000 xuống 8,5% năm 2003 và 4% năm 2006. Do nhập khẩu từ các n-ớc ASEAN chỉ chiếm có 30% trong nhập khẩu (ít hơn mức thoả mãn yêu cầu của Quy định về Xuất xứ và đ-ợc h-ớng mức CEPT), nên hiệu ứng của việc thực hiện CEPT có khả năng sẽ ít hơn so với mức bàn ở đây (ở đây giả định là giảm thuế đối với tất cả hàng nhập khẩu). Do đó, mức tăng về sản l-ợng và xuất khẩu trong nông nghiệp và các ngành khác do chi phí thấp hơn sẽ ít hơn so với phân tích ở đây. Mức độ ảnh h-ớng của giảm thuế quan cho hàng nhập từ ASEAN lên chi phí trong n-ớc còn tùy thuộc vào mức độ thay thế đ-ợc của hàng ASEAN cho những mặt hàng hiện ng-ời tiêu dùng Việt Nam đang sử dụng.

28. Việc xoá bỏ hạn chế định l-ợng đối với nhập khẩu xi măng, thép, xe máy, v.v. - những ngành có thể sẽ bị thu hẹp theo phân tích trên đây - sẽ làm giảm động cơ khuyến khích sản xuất và sử dụng nguồn lực. Những ngành này cũng có xu h-ớng đ-ợc h-ớng bảo hộ bằng thuế suất cao, vậy nên phân tích trong mô hình trên đây phản ánh tác động của việc giảm bảo hộ đối với những ngành này.

29. Một lý do cuối cùng để dự kiến có những kết quả t-ong tự đối với các ngành là tăng c-ờng khả năng tiếp cận thị tr-ờng do tự do hoá AFTA và những hiệp định song ph-ơng nh- Hiệp định Th-ơng mại Việt-Mỹ cũng sẽ giúp những ngành sử dụng nhiều lao động và định h-ớng xuất khẩu - những ngành có xu h-ớng đ-ợc h-ớng lợi trong phân tích trên đây. Đặc biệt, ngành dệt may sẽ đ-ợc h-ớng lợi do đ-ợc tiếp cận thị tr-ờng.

## PHỤ LỤC 5.1 XEM XÉT ĐẦU TƯ TRONG CÁC NGÀNH ĐÀNG, THÉP, VÀ XI MĂNG

1. Các ngành xi măng, thép, và đ-ờng là những ví dụ về những ch-ong trình đầu tư có tính th-ong mại thấp, gây chi phí lớn cho nền kinh tế và giành mất nguồn vốn đầu tư hiểm hoi lẽ ra đ-ợc dùng cho những hoạt động khác có hiệu quả xã hội lớn hơn.

2. Trong ngành đ-ờng, các biện pháp lập kế hoạch và quản lý đầu tư đã dẫn đến tình trạng là tiềm năng sản xuất đ-ờng hiệu quả và cạnh tranh của Việt Nam không trở thành hiện thực. Trên 1 tỷ đô là đ-ợc đầu tư vào ngành này kể từ khi thực hiện Ch-ong trình 1 triệu tấn đ-ờng vào năm 1995. Mặc dù một số vùng của đất nước tỏ ra rất phù hợp để trồng mía và có thể cạnh tranh trong ngành đ-ờng, nhưng đến nay ngành sản xuất này vẫn ch- a tự chủ đ-ợc về mặt kinh tế và tài chính (Khung A5.1).

3. Hiệu quả thấp của ngành đ-ờng chủ yếu là do quy mô không phù hợp, địa điểm cũng vậy. Ngành này đòi hỏi quy mô lớn, trong khi quy mô trung bình của một nhà máy thuộc những công ty sản xuất chính ở Việt Nam nhỏ hơn nhiều, dẫn đến chi phí cao hơn khoảng 50%. Việc xây dựng tràn lan nhiều nhà máy đ-ờng quy mô nhỏ, và đặt ở những nơi không thích hợp để trồng mía, phản ánh những vấn đề quan trọng trong quá trình lập kế hoạch và phê duyệt đầu tư.

- Thứ nhất, mục tiêu của ch-ong trình bản thân đã cản trở tới tính hiệu quả. Ch-ong trình quy định rằng những nhà máy có công suất trên 2000 tấn/ngày phải đ-ợc xây dựng ở những vùng nguyên liệu tập trung, còn ở những vùng khác thì xây dựng những nhà máy có công suất 1000-1500 tấn ngày. Song trong khi cố gắng xây dựng những nhà máy lớn, công nghệ tiên tiến và hiệu quả ở những vùng trồng mía tập trung, xây dựng nhà máy nhỏ, công nghệ thấp (kém hiệu quả) ở những vùng nguyên liệu nhỏ không tập trung, tính hiệu quả và cạnh tranh bị ảnh hưởng.
- Thứ hai, phân tích lợi ích chi phí đ-ợc thực hiện trong ch-ong trình đã đánh giá đầu tư dựa trên mức giá lạm phát trong nước, chứ không phải giá thế giới, do đó bỏ qua những yếu tố cạnh tranh và hiệu quả.
- Thứ ba, chính phủ phải chịu những áp lực vận động khác nhau (nhất là từ các Ủy ban Nhân dân tỉnh) còn những tiêu chuẩn kinh tế kỹ thuật quan trọng như quy mô nhà máy, lại không đ-ợc chú trọng đúng mức khi phê duyệt đầu tư và cấp kinh phí. Quả thực, khi ch-ong trình 1 triệu tấn đ-ờng đ-ợc triển khai, trong nhiều trường hợp Ủy ban Nhân dân còn đi ngược một bước khi phát triển vùng nguyên liệu trước khi chuẩn bị và trình nghiên cứu khả thi chi tiết, để nguyên liệu có sẵn khi nhà máy xây dựng xong. Trong những trường hợp mà Bộ NN&PTNT không duyệt lần đầu, nhất là vào cuối những năm 90 khi chuyện d- thừa công suất đã rõ ràng, các tỉnh còn gây những áp lực chính trị lớn để theo đuổi, kể cả khi biết là những nhà máy đó khó có thể tồn tại đ-ợc.
- Việc xây dựng những nhà máy nhỏ cũng đ-ợc khuyến khích do có phân cấp phê duyệt đầu tư những dự án nhỏ cho các bộ và tỉnh. Để dự án đ-ợc khởi động nhanh, nhiều tỉnh tìm cách làm dự án nhỏ, hoặc khai thác yêu cầu vốn đầu tư nhằm đảm bảo nắm chắc đ-ợc hoạt động đầu tư mới do ch-ong trình của chính phủ hỗ trợ. Một khi đã khởi động, khó có thể dừng các dự án này lại, mặc dù quy mô không tối ưu. Điều này giải thích vì sao nhiều nhà máy nhỏ đ-ợc xây dựng và vì sao cuối cùng chi đầu tư cho nhà máy th-ờng cao hơn nhiều so với dự kiến ban đầu.

### Khung A5.1: Chương trình 1 triệu tấn đ-ờng

Việc thực hiện Chương trình 1 triệu tấn đ-ờng bắt đầu năm 1995, sau khi có một nghiên cứu của Bộ Nông nghiệp và Thực phẩm khi đó. Từ đó, 32 nhà máy đ-ờng mới đã đ-ợc xây dựng, đ- a tổng số nhà máy lên 44. Năng suất ép mía đ-ợc mở rộng từ 10.000 tấn/ngày lên 78.000 tấn. Diện tích trồng mía tăng từ khoảng 150.000 ha lên 350.000 ha. Đồng thời, sản xuất đ-ờng thủ công tiếp tục tiêu thụ một l-ợng mía trồng trên khoảng 100.000ha. Tổng sản l-ợng mía tăng từ 10 triệu tấn trong vụ 1994-95 lên 17,8 triệu tấn vụ 1999-2000. Sản l-ợng đ-ờng tăng từ khoảng 100.000tấn lên mức cao là 750.000 tấn năm 1999-2000, trong khi đ-ờng thủ công duy trì sản l-ợng ở mức khoảng 250.000 tấn. Canh tác mía tạo ra việc làm cho khoảng 1 triệu ng-ời, và khoảng 17.000 làm việc trong các nhà máy đ-ờng.

Trên 750 triệu đô la đ-ợc chi để tăng công suất nhà máy, chi cho cơ sở hạ tầng và vốn cho những vùng trồng mía còn nhiều hơn thế (khoảng 350 triệu đô la). Khoảng 470 triệu đô la tiền đầu t- là từ nguồn n-ớc ngoài, kể cả đầu t- n-ớc ngoài trực tiếp và vay n-ớc ngoài. Trong số 44 nhà máy đ-ờng, 15 là thuộc các DNNN trung - ợng, 23 thuộc DNNN cấp tỉnh, 3 là liên doanh với n-ớc ngoài, 3 hoàn toàn do n-ớc ngoài sở hữu. Sáu nhà máy do n-ớc ngoài đầu t- là t- ợng đối lớn, ép khoảng trên 350.000 tấn mỗi năm, còn 9 nhà máy trong n-ớc có quy mô vừa, ép khoảng 150.000 đến 350.000 tấn mỗi năm. Số còn lại là nhỏ. Vài ngàn lò đ-ờng thủ công ép khoảng 3000 đến 10.000 tấn mỗi năm.

Việt Nam có nguồn tài nguyên thiên nhiên cần thiết để trồng mía t- ợng đối hiệu quả. Có đủ đất t- ợng đối phẳng, l-ợng m- a t- ợng đối tốt (1400 đến 2000 mm một năm), nhiệt độ vừa phải, l-ợng nắng ở miền Nam là vừa đủ, nh- ng ở miền Bắc tiềm năng về sản l-ợng mía chỉ hạn chế, và ở một số vùng có thêm thuỷ lợi để bổ sung. Tuy nhiên, ngành này hoạt động yếu kém, mặc dù đ-ợc bảo hộ tr- ớc hàng nhập, bằng cách cấm nhập và hạn chế định l- ợng.

Trong vòng 5 năm cho tới năm 1999, giá trong n-ớc trung bình cao hơn giá nhập khẩu 56%. Nh- ng năm 2000 thị tr- ờng bão hoà và nhập lậu đã làm giá giảm xuống ngang giá nhập khẩu. Với mức giá này, không nhà máy nào thù hồi đủ chi phí đầu t- , còn các nhà máy nhỏ chỉ thu hồi đ-ợc 60 đến 75% chi phí bằng tiền. Chính phủ đã phản ứng tr- ớc khó khăn tài chính của các nhà máy với một số biện pháp, bao gồm: cấp không vốn l- u động (lên tới 15 triệu đô la năm 1999-2000, và - ớc tính 30 triệu đô la năm 2000-2001); chính phủ bảo lãnh vay không phải trả lãi để hỗ trợ mua dự trữ 100.000 tấn đ-ờng năm 2000-2001; giảm thuế VAT - 50% năm 2000 và bằng mức lỗ của mỗi nhà máy trong năm 1999; và chỉ định các ngân hàng th- ợng mại phải cho vay để giải quyết nợ đọng.

Tính chung lại, bao cấp cho các nhà máy (mà chủ yếu là cho các nhà máy nhỏ), tính theo bao cấp trực tiếp và lãi không phải trả, lên tới khoảng 82 triệu đô la năm 2000.

*Nguồn: CIE 2001*

4. Một trong những vấn đề ở đây là thẩm định đầu t- không tính đến tác động của bảo hộ chống nhập khẩu gây ra trong việc lựa chọn giữa ph- ợng án có lợi nhuận về tài chính và ph- ợng án tạo ra lợi suất cho toàn quốc gia. Các dự án tỏ ra đ-ợc đánh giá với kỳ vọng rằng bảo hộ sẽ đ-ợc dùng để bảo đảm cho thị phần của các nhà sản xuất trong n- ớc, bất luận khả năng cạnh tranh của họ đến đâu.

5. Ngành thép cũng là một ví dụ về điểm này, trong đó các ph- ợng án đầu t- dựa trên giả định là tiếp tục đ-ợc bảo hộ ở mức cao, trong bối cảnh là nhằm mục đích tăng công suất để đạt chỉ tiêu sản l-ợng 2 triệu tấn vào năm 2000. Giá trong n- ớc thì cao (so với giá thế giới), những nhà máy hiện tại thì sử dụng công nghệ lạc hậu, đ-ợc hỗ trợ, và lại khuyến khích đầu t- mới vào loại công nghệ lạc hậu này. Năm 1998, tám nhà máy mới

sử dụng công nghệ này đ-ợc đ-a vào hoạt động, mặc dù chúng khó có khả năng tồn tại, kể cả khi cạnh tranh trong n-ớc, do chất l-ợng kém và chi phí cao. Phần công suất tăng thêm này là không cần thiết, và bảo hộ những doanh nghiệp này tr-ớc cạnh tranh trong n-ớc lại càng áp đặt thêm chi phí, do hạn chế khả năng của các doanh nghiệp trong việc giành đ-ợc thị phần lớn hơn.

6. Những vấn đề t-ong tự cũng diễn ra trong ngành xi măng, nơi mà những dự báo kế hoạch quá lạc quan về nhu cầu, với mức giá trong n-ớc đã bị bóp méo, đã dẫn đến những quyết định đầu t- không tối -u. Các nỗ lực nhằm bảo hộ một số nhà sản xuất hiện tại tr-ớc cạnh tranh trong n-ớc cũng làm trì hoãn việc đầu t- mới, những ph-ơng án đầu t- cho phép đạt quy mô kinh tế hơn của những doanh nghiệp trong n-ớc khác.



## PHỤ LỤC 5.2 - QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG CH- ỚNG TRÌNH ĐẦU T- CÔNG CỘNG (PIP)

7. Mức độ và cơ cấu đầu t- công cộng ở Việt Nam nảy sinh từ quy trình hình thành các chiến l- ọc và kế hoạch quốc gia, vùng, ngành và tỉnh toàn diện và có quan hệ t- ơng tác lẫn nhau. Các tài liệu từ đó đ- a ra những h- ớng dẫn và mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội tổng thể quốc gia. Các tài liệu này đ- ọc thiết kế nhằm tác động đến việc ra quyết định của tất cả các ngành trong nền kinh tế, thể hiện quy trình phức tạp tạo sự nhất trí.

8. Chiến l- ọc kinh tế- xã hội dài hạn đ- a ra trong mỗi thập kỷ cung cấp định h- ớng tổng thể cho việc xây dựng ch- ớng trình đầu t-, với những mục tiêu và mục đích phát triển tổng quát, và các ph- ớng h- ớng chính sách để thực hiện các mục tiêu, mục đích đó (khung A5.1.). (Báo cáo Phát triển của Việt Nam năm ngoài đã trình bày kết quả đánh giá chiến l- ọc 2001- 2010 vừa mới đ- ọc Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ Chín phê chuẩn). Tài liệu của nghiên cứu này đ- ọc xây dựng cùng với một loạt các quy hoạch tổng thể và chiến l- ọc ngành, tỉnh và vùng đ- ọc thông báo thông qua khung tổng thể và các ph- ớng h- ớng phát triển. Chiến l- ọc đ- a ra một bối cảnh hình thành kế hoạch 5 năm, với những mục đích phát triển kinh tế vĩ mô, ngành và xã hội, cũng nh- các chỉ tiêu phấn đấu về sản xuất và cung cấp dịch vụ trong giai đoạn đó. Chiến l- ọc cũng đề xuất các dự án có thể thực hiện trong giai đoạn kế hoạch, cũng nh- các chỉ tiêu cấp vốn đầu t- .

9. Một điểm mới trong thời gian chuẩn bị kế hoạch 1996- 2000 là tài liệu Ch- ớng trình Đầu t- công cộng, nêu cụ thể các lĩnh vực hoạt động dự kiến sẽ sử dụng ba nguồn kinh phí chính cho đầu t- của các cơ quan nhà n- ớc (các bộ và sở và các DNNN). Các nguồn kinh phí đó là:

- nguồn ngân sách, kể cả nguồn ODA, sẽ đ- ọc phân bổ trên cơ sở không hoàn trả
- tín dụng nhà n- ớc, kể cả nguồn ODA vay lại, đ- ọc cung cấp theo điều khoản - u đãi
- các nguồn vốn tự có, kể cả lãi giữ lại và vốn khấu hao, đất đai và nhà ở ch- a sử dụng đ- ọc huy động để phát triển kinh doanh doanh nghiệp, vốn góp vào các liên doanh hoặc hợp tác kinh doanh với các đối tác quốc tế và trong n- ớc.

## Khung A5.2: Chương trình Đầu tư - Công cộng (PIP) 1996-2000

PIP 1996-2000 là PIP đầu tiên được xây dựng ở Việt Nam. PIP này được xây dựng như một sản phẩm từ các quy trình liên quan đến việc xây dựng kế hoạch 5 năm, và căn cứ vào các mục tiêu phát triển đã được Đại hội lần thứ Tám của Đảng phê duyệt.

Tài liệu PIP đã thảo luận mức đầu tư dự kiến và việc phân bổ theo ngành tổng vốn đầu tư và nêu rõ mức nguồn lực PIP mong muốn và việc phân phối nguồn lực PIP. Như trong bảng cho thấy, phần lớn vốn đầu tư PIP dự kiến chủ yếu được sử dụng trong các hoạt động thương mại trong ngành công nghiệp và toàn ngành nông nghiệp. Các dự án lớn tiêu hao nhiều vốn được chú trọng nhiều, trong sản xuất xi măng, thép, hoá chất và phân bón. Tuy nhiên, kinh phí cho các hoạt động đầu tư này phải được lấy từ tín dụng nhà nước và nguồn vốn tự có, chứ không phải từ ngân sách nhà nước. Giao thông và thủy lợi là những lĩnh vực sử dụng nhiều vốn ngân sách.

Báo cáo Đánh giá chi tiêu công hoàn tất vào năm 2000 mô tả những đặc điểm trong thành tích của PIP 1996-2000 như sau:

- PIP mô tả tổng quan những ý định trung hạn của Chính phủ về đầu tư công cộng, đặc biệt là trong các dự án lớn
- PIP là cơ sở để đối thoại quốc tế về các yếu tố quan trọng trong chiến lược phát triển của Việt Nam;
- PIP bắt đầu phát triển cách tiếp cận lô gích đối với việc xây dựng chương trình đầu tư công cộng thông qua:
  - thiết lập các chỉ tiêu đầu tư tổng thể liên quan đến nguồn lực có được;
  - tính toán tổng thể các nhu cầu đầu tư để đạt được các chỉ tiêu tăng trưởng;
  - ít nhất về nguyên tắc, gắn các dự án đầu tư với các chiến lược ngành.
- PIP làm rõ việc sử dụng hợp lý các phương thức cấp vốn nhà nước khác nhau: cấp vốn không hoàn trả (đầu tư nhà nước), tín dụng nhà nước có hoàn trả và các nguồn vốn tự có của các DNNN.

### Phân bổ ngành dự kiến trong PIP 1996-2000

	Tỷ trọng nguồn lực PIP theo ngành				Tỷ trọng ngành theo PIP		
	Tổng số	Đầu tư nhà nước	Tín dụng nhà nước	Vốn tự có của DNNN	Đầu tư nhà nước	Tín dụng nhà nước	Vốn tự có của DNNN
	%	%	%	%	%	%	%
Nông, lâm, ngư nghiệp	25,2	21,1	27,3	27,3	35,5	34,8	29,7
Công nghiệp, xây dựng	28,0	2,0	35,1	58,0	2,8	40,4	56,8
Giao thông và liên lạc	20,0	34,0	13,0	7,6	68,7	20,9	10,4
Bưu chính viễn thông	5,8	0,9	14,8	2,4	6,5	82,0	11,5
Y tế	2,7	6,7	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Giáo dục và Đào tạo	3,1	7,5	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Văn hoá và thể thao	2,0	5,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
CSHT đô thị, cấp nước	6,1	11,1	5,2	0,0	72,8	27,2	0,0
▪ Khoa học, công nghệ và môi trường	1,2	3,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
▪ Các ngành khác	5,9	7,7	4,6	4,6	53,6	25,0	21,4
<b>Tổng số</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>40,5</b>	<b>32,1</b>	<b>27,4</b>

10. Tài liệu PIP nêu rõ mức dự kiến về nguồn vốn, trong bối cảnh khung kinh tế vĩ mô tổng thể hơn rút ra từ kế hoạch 5 năm và trình bày thực tế phân bổ kinh phí này giữa các ngành (Khung A5.2), Tài liệu này cũng liệt kê một số dự án lớn dự kiến sẽ đ-ợc tài trợ từ nguồn PIP. Hầu hết các dự án trung - ơng và địa ph- ơng đ-ợc đ- a vào danh mục, những danh mục này không nêu tên tất cả các dự án có thể đ-ợc tài trợ.
11. Cả kế hoạch 5 năm lẫn PIP đều không phải là cơ chế sàng lọc để chấp nhận và từ chối các dự án, cũng nh- việc phân bổ nguồn lực
12. Chức năng phê chuẩn do Thủ t- ơng, các Bộ, Ủy ban Nhân dân tỉnh và các cơ quan và quan chức có thẩm quyền khác nhau thực hiện trên cơ sở từng dự án cụ thể. Việc phê chuẩn đ-ợc h- ớng dẫn (nh- ng ch- a hẳn đã bị hạn chế) bởi kế hoạch 5 năm (Khung A5.3). Các dự án lớn, và các dự án liên quan đến an ninh quốc gia, trong khuôn khổ các quy trình do Bộ KHĐT thực hiện. Một số dự án có tầm quan trọng quốc gia phải đ-ợc Quốc hội phê chuẩn. Bản chất của quy trình phê duyệt phụ thuộc vào nguồn kinh phí cho hoạt động đầu t- đề xuất. Đối với các hoạt động đầu t- sử dụng nguồn PIP hoặc vay do Nhà n- ớc bảo lãnh, việc thẩm định phải do các tổ chức cho vay vốn thực hiện. Và đối với các khoản đầu t- sử dụng nguồn khác, chỉ cần thẩm định giấy phép đăng ký và xây dựng.
13. Việc phân bổ nguồn lực xảy ra trong bối cảnh hình thành các kế hoạch hàng năm làm định h- ớng cho việc phân bổ vốn ngân sách XDCB và tín dụng nhà n- ớc đ-ợc cung cấp thông qua Quỹ Hỗ trợ Phát triển (DSF) (Khung A5.4). Hàng năm, chính phủ chuẩn bị kế hoạch đầu t- quốc gia thể hiện ý định đầu t- của nhà n- ớc. Kế hoạch này đặt ra các chỉ tiêu phấn đấu về tổng mức đầu t- theo ngành và vùng. Kế hoạch cũng chứa đựng số liệu về chi ngân sách và chi tiết về tài chính của các dự án trung - ơng và tỉnh.
14. Bộ Kế hoạch và Đầu t-, tham khảo ý kiến của Bộ Tài chính, tiến hành đánh giá tổng cung và cầu về nguồn vốn ngân sách và tín dụng nhà n- ớc và xác định ch- ơng trình vốn ngân sách và tín dụng nhà n- ớc hàng năm. Các nguồn lực này sau đó đ-ợc phân bổ cho các bộ, tỉnh và doanh nghiệp thông qua kênh cấp ngân sách và cho vay thông qua Quỹ Hỗ trợ Phát triển chịu trách nhiệm cho vay tín dụng nhà n- ớc (xem Khung A5.4).
15. Mặc dù nguồn lực ngân sách dành cho các bộ ngành có l- u ý đến cơ sở những yêu cầu của từng dự án cụ thể, và phải thống nhất với các kế hoạch và mục tiêu quốc gia, số liệu phân bổ tr- ớc đây và khả năng ngân sách hiện có có xu thế giữ vai trò mạnh mẽ trong việc phân bổ ngân sách. Đối với các tỉnh, vốn ngân sách có xu thế đ-ợc phân bổ theo các tiêu chí trình độ phát triển của mỗi tỉnh, vốn đối ứng cần thiết cho các dự án ODA. Để bảo vệ khỏi tình trạng có quá nhiều dự án và nguồn lực quá dàn trải, các dự án nhỏ nhất (các dự án nhóm C) của các tỉnh phải đ-ợc hoàn thành trong vòng 2 năm, và 70% số dự án quy mô trung bình (loại B) phải hoàn thành trong vòng 2 năm.

### Khung A5.3: Quá trình phê duyệt đầu t-

Tất cả các dự án đầu t- công và hầu hết các dự án t- nhân cần đ- ọc Chính phủ phê chuẩn. (Đối với các dự án t- nhân mục đích là nhằm đảm bảo sự thống nhất giữa các chính sách ngành của Chính phủ và các kế hoạch phát triển, và đồng thời làm công cụ để khuyến khích đầu t- và xác định tiêu chuẩn đ- ọc - u đãi). Các dự án đ- ọc phê chuẩn ở cấp chính quyền nơi xuất xứ trừ phi cần cấp cao hơn tài trợ hoặc trên ng- ỡng nhất định

Nghị định 52/1999/ND-CP ban hành ngày 8, tháng 7 năm 1999, đ- ọc sửa đổi bằng Nghị định 12/2000 ban hành ngày 5 tháng 5 năm 2000, nêu cụ thể cá nhân và cơ quan có thẩm quyền phê duyệt và phân bổ vốn cho các dự án. Các dự án nhóm A phải đ- ọc Thủ t- ớng Chính phủ phê duyệt, còn thẩm quyền phê duyệt các dự án nhóm B và C đ- ọc giao cho các Bộ và Ủy ban Nhân dân tỉnh. (Ban Giám đốc các Tổng công ty nhà n- ớc cũng có thể phê duyệt các khoản đầu t- trong các dự án nhóm C ; đối với các công ty do Thủ t- ớng Chính phủ phê duyệt bổ nhiệm, Ban Giám đốc cũng có thể phê duyệt các dự án nhóm B. Cơ quan thẩm quyền phê duyệt các dự án nhóm C cũng đ- ọc trao cho các Chỉ huy Quân sự và các quan chức cùng cấp tại Bộ Quốc phòng.)

Nhóm A bao gồm tất cả các dự án lớn hơn (với ng- ỡng là từ 200 tỷ đồng (khoảng 13 triệu USD) đối với các dự án xã hội cho đến mức 600 tỷ đồng (khoảng 40 triệu USD) đối với các dự án công nghiệp và cơ sở hạ tầng và các dự án có tầm quan trọng chiến l- ọc hoặc an ninh. Nhóm C bao gồm các dự án d- ới mức từ 7 tỷ đồng và 30 tỷ đồng (khoảng từ 0,5 đến 2 triệu USD), tùy thuộc vào ngành có liên quan.. Nhóm B gồm tất cả các dự án còn lại. Các dự án nhóm A phải chịu quy trình thẩm định nghiêm ngặt hơn các dự án khác- nhìn chung đòi hỏi phê duyệt cả báo cáo khả thi và tiền khả thi. Các dự án nhóm B nhìn chung chỉ cần phê duyệt tại giai đoạn khả thi, cũng nh- các dự án nhóm C loại lớn. Các dự án nhóm C có số vốn d- ới 1 tỷ đồng chỉ cần báo cáo đầu t- trong các tr- ờng hợp thiết kế có mô hình tiền phê duyệt.

16. Vốn ngân sách xây dựng cơ bản đ- ọc xây dựng độc lập với ngân sách chi th- ờng xuyên, trong quy trình từ trên xuống, với sự quản lý của Bộ KH&ĐT và chịu sự chi phối của con số - ớc tính về nguồn thu ngân sách mà Bộ Tài Chính đ- a ra. Mặc dù vốn ngân sách cho các bộ ngành đ- ọc xác định trên cơ sở yêu cầu về vốn cho từng dự án cụ thể, vốn ngân sách cũng chịu sự tác động mạnh mẽ của các số liệu phân bổ ngân sách tr- ớc đây và khả năng thu ngân sách. Phân bổ ngân sách cho các tỉnh có xu thế đ- ọc xác định theo các tiêu chí gắn với đặc tính của mỗi tỉnh, số l- ợng dự án do trung - ơng quản lý sẽ đ- ọc thực hiện tại tỉnh, và vốn đối ứng cần thiết cho các dự án ODA. Các bộ và các tỉnh sau đó sẽ xác định vốn phân bổ giữa các dự án theo - u tiên của chính họ

17. Quỹ Hỗ trợ Phát triển phân bổ nguồn lực huy động đ- ọc từ nhiều nguồn, bao gồm quỹ Bảo hiểm xã hội, hệ thống tiết kiệm B- u điện, vốn ODA cho vay lại, trái phiếu chính phủ và vay n- ớc ngoài. Kế hoạch tín dụng nhà n- ớc hàng năm thể hiện mục tiêu huy động nguồn lực từ các nguồn khác nhau và phân bổ cho vay dự án, bảo lãnh đầu t- và hỗ trợ lãi suất sau đầu t- . Kế hoạch này cũng nêu cụ thể các dự án nhóm A sẽ đ- ọc nhận tín dụng. Bên cạnh các khoản vốn vay này, Quỹ phải tự đ- a ra quyết định của mình về việc phân bổ kinh phí cho các dự án hợp lệ, dựa trên các tiêu chí th- ơng mại và chính sách. Nguồn tín dụng của Quỹ về nguyên tắc đ- ọc cho các doanh nghiệp ngoài nhà n- ớc và nhà n- ớc vay.

#### Khung A5.4 : Quỹ hỗ trợ phát triển

Quỹ hỗ trợ phát triển đ-ợc hình thành vào năm 2000 sau khi ban hành Nghị định 43/1999/ND-CP ban hành ngày 29 tháng 6 năm 1999 về Tín dụng đầu t- phát triển của nhà n-ớc. Đây là một cơ quan độc lập để quản lý hệ thống tín dụng nhà n-ớc cho vay có trợ cấp cho các hoạt động đầu t-, hỗ trợ lãi suất sau đầu t- và bảo lãnh tín dụng đầu t-.

Việc huy động nguồn lực cho Quỹ đ-ợc nêu trong quyết định hàng năm của Thủ t-ớng Chính phủ về kế hoạch tín dụng đầu t-. Năm 2001, tổng số vốn tín dụng là 25 nghìn tỷ đồng (1,6 tỷ USD) phải đ-ợc huy động từ Quỹ bảo hiểm xã hội, Tiết kiệm B- u điện, các ngân hàng th- ơng mại quốc doanh (NHTMQD), các công cụ khác do Bộ Tài chính huy động là NHTMQD, tiền thanh toán khoản vay và ODA cho vay lại.

Quyết định này nêu cụ thể số vốn tín dụng phân bổ tổng thể giữa ba loại hỗ trợ tín dụng cũng như việc phân bổ theo ngành. Quyết định này cũng đề xuất các dự án nhóm A đ-ợc vay tín dụng đầu t-.

Về nguyên tắc, cả các doanh nghiệp nhà n-ớc lẫn t- nhân đều có quyền vay vốn từ quỹ, quyết định việc phân bổ nguồn lực không thuộc diện Thủ t-ớng Chính phủ chỉ đạo cụ thể, căn cứ vào các tiêu chí th- ơng mại và chính sách.

Tr- ớc khi thành lập quỹ, tín dụng nhà n-ớc đã đ-ợc phân bổ thông qua NHTMQD và Tổng Cục đầu t- và Phát triển tại Bộ Tài chính.

#### Đánh giá quá trình

18. Kinh nghiệm thập kỷ tr- ớc cho thấy một số nh- ợc điểm trong quy trình này. Chính phủ đã xác định một số khó khăn trong đánh giá gần đây về sáng kiến Ch- ơng trình đầu t- công cộng đ- ợc đ- a ra trong giai đoạn kế hoạch 1996- 2000, bao gồm những điểm sau

- Khung chiến l- ợc đ- a ra ph- ơng h- ớng phát triển và lựa chọn ch- ơng trình đầu t- công (nh- thể hiện trong các chiến l- ợc 10 năm và kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế- xã hội) không tạo ra đ- ợc cơ sở đủ rõ để xác định những - u tiên và phân bổ nguồn lực cho các yêu cầu cạnh tranh với nhau. Do ít chú trọng đến hiệu suất kinh tế trong các quy trình thẩm định dự án (và không có ph- ơng pháp luận về thẩm định dự án đ- ợc thực thi tốt), điều này dẫn đến đầu t- đ- ợc tiến hành ít dựa vào lợi thế cạnh tranh của Việt Nam
- Quy trình lập kế hoạch và hệ thống phê duyệt đầu t- trong đó đ- a ra ch- ơng trình đầu t- công cộng không chú ý đầy đủ đến khả năng cung cấp nguồn lực, đặc biệt là phát triển các dự án nhỏ hơn d- ới sự kiểm soát của tỉnh. Các nguồn lực trở nên ít ỏi vì phải rải ra quá nhiều dự án dẫn đến chậm trễ kéo dài trong thực hiện dự án.
- Tách thể chế và thủ tục xây dựng chiến l- ợc ngành và quy trình phân bổ nguồn lực ngân sách xây dựng cơ bản dẫn đến khó bảo đảm có đủ kinh phí để tài trợ đầy đủ cho các ch- ơng trình - u tiên.
- Phân cấp hệ thống phê chuẩn đầu t- và ngân sách của Việt Nam có nghĩa là khó đảm bảo rằng đầu t- công cộng thực sự nhằm thực hiện đ- ợc các mục tiêu quốc gia (xem khung A5.5).
- Quản lý đầu t- của DNNN trong thời kỳ quá độ lên một nền kinh tế thị tr- ờng là một thách thức dai dẳng. Thiếu kiểm soát ở cấp trung - ơng kết hợp với hạn chế

- ngân sách cứng, cho vay ít dựa vào kết quả hoạt động th-ong mại và thiếu cơ chế rõ ràng về bảo lãnh cho các quyết định đầu t- kém.
- Có vấn đề về cân đối giữa chi đầu t- và chi th-ong xuyên trong những ngành cơ bản. Chi phí th-ong xuyên của các dự án không đ-ợc tính rõ trong quy trình PIP, và không có mối quan hệ hiệu lực giữa quy trình lập ngân sách đầu t- và ngân sách chi th-ong xuyên nhằm đảm bảo đáp ứng đủ nhu cầu chi th-ong xuyên cho các dự án hiện hành và mới.
  - Ít đánh giá sau dự án về tác động của các dự án đầu t-. Năng lực cán bộ tham gia thiết kế và thẩm định dự án còn hạn chế, đặc biệt ở cấp tỉnh và các cấp thấp hơn.

#### Khung A5.5: Phân cấp trong phê duyệt đầu t-

Mặc dù việc phân cấp phê duyệt đầu t- về nguyên tắc đáp ứng tốt hơn nhu cầu địa ph-ong (và giảm chậm trễ), việc phân cấp các quyền hạn phê duyệt đầu t- cho chính quyền các tỉnh lại tạo ra những thách thức về kiểm soát chất l-ong và điều phối. Hệ thống chức năng và trực tuyến ảnh h-ởng đến hoạt động của các sở có thể dự kiến sẽ cho phép trung -ong h-ớng dẫn về ra quyết định đầu t- và phân bổ nguồn lực. (Chẳng hạn, Bộ Kế hoạch và Đầu t- chỉ đạo các sở Kế hoạch và Đầu t- và các sở khác chịu trách nhiệm về các hoạt động cấp tỉnh trong các lĩnh vực t-ong ứng với các trách nhiệm của các bộ ngành nhà n-ớc).

Tuy nhiên, trên thực tế các tỉnh đ-ợc quyền tự chủ cao. Nh-ng do trên nguyên tắc quá trình lập kế hoạch và ra quyết định tập trung, tính tự chủ này không phù hợp với những yêu cầu rõ ràng về trách nhiệm giải trình và trách nhiệm đối với các sản phẩm. Vì chính quyền trung -ong tham gia h-ớng dẫn địa ph-ong lập kế hoạch đầu t- và phê duyệt dự án, các cơ quan chính quyền cấp tỉnh cũng không khó khăn gì mà không đổ lỗi do trung -ong can thiệp dẫn đến các dự án kém, hơn là đối mặt với những hậu quả đòi hỏi tự chủ hơn nữa. Các ví dụ về hậu quả tiêu cực do các địa ph-ong thực hiện phân cấp mạnh bao gồm:

- Năng lực của địa ph-ong về xác định và thẩm định dự án khác nhau; và kinh phí th-ong đ-ợc sử dụng cho các dự án với tác động sinh lợi hạn chế
- Các hoạt động ở một số ngành thực hiện không có hiệu quả do tác động tới cung của các dự án khác không đ-ợc chú trọng (ví dụ về thừa công xuất trong ngành đ-ờng, thép và xi măng);
- Các dự án có phạm vi không phù hợp đ-ợc thực hiện vì các tỉnh có thể chọn các dự án nhỏ hoặc không -ớc tính đủ yêu cầu về vốn để nhanh chóng khởi động đ-ợc dự án cứu vãn một hoạt động sản xuất công nghiệp nào đó và tài trợ cho dự án với -u tiên không cao (nằm ở cuối ch-ong trình đầu t- của chính phủ).

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ahuja, và Filmer, D. (1995), *Thành tựu giáo dục ở các n-ớc đang phát triển: những -ớc tính mới và dự báo chia theo giới*, Policy Research Working Paper 1489, Ngân hàng Thế giới.

Alderman, Harold; Sudarshan Canagarajah và Stephen D. Younger (1996), *Kết quả của việc giảm biên chế trong bộ máy công chức: kết quả điều tra về những ng-ời lao động thôi việc ở Ghana*, David Lindauer và Barbara Nunberg (eds.) *Phục hồi chính phủ: tiền l-ong và cải cách việc làm ở Châu Phi*, Washington DC.

Vaerson, K. , Francois, J. Hertel, T., Hoekman, B. và Martin, W. (2001), *Lợi ích tiềm tàng của cải cách th-ong mại trong Thiên niên Kỷ mới*, Báo cáo trình bày tại Hội nghị th-ong niên lần thứ ba về Phân tích Kinh tế toàn cầu, 27-30/6, Monash University, Melbourne.

Ngân hàng phát triển Châu á (2001), *Đảm bảo quản lý nhà n-ớc tốt để giảm nghèo*, Báo cáo do Nhóm Công tác nghèo đói soạn thảo, Hà Nội.

Ngân hàng phát triển Châu á và World Health Organisation (2001), *Cải thiện sức khoẻ và giảm bất bình đẳng*, Tài liệu do Nhóm Công tác nghèo đói soạn thảo, Hà Nội.

Ngân hàng phát triển Châu theo tiêu chuẩn kế toán quốc tế do các công ty kiểm toán quốc tế thực hiện, United Nations Development Program và Ngân hàng Thế giới (2000), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2001, Việt Nam 2010, B-ớc vào thế kỷ 21, các trụ cột của phát triển*, Hà Nội.

AusAID, Sứ quán V-ong quốc Hà Lan, SIDA, Ngân hàng Thế giới và Bộ Y tế (2001) *Việt Nam tăng tr-ởng lành mạnh: đánh giá ngành y tế*, Hà Nội.

Baulch, R., Truong Thi Kim Chuyen, D. Haughton, J. Haughton (2001). *Phát triển của dân tộc thiểu số ở Việt Nam: triển vọng kinh tế xã hội*. Nêu trong: P. Glewwe và D. Dollar (eds) *Tăng tr-ởng kinh tế và phúc lợi của hộ gia đình: các bài học chính sách từ Việt Nam*.

Baulch R., và Minot N. (2001), *Phân bố nghèo đói theo vùng ở Việt Nam và tiềm năng định h-ớng* (dự thảo), Hà Nội.

Belser, P. và Rama, M. (2000), *Sở hữu nhà n-ớc và lao động dôi d- : Ước tính từ số liệu cấp doanh nghiệp của Việt Nam*, Mimeo, Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.

Campos, E. và Pradhan, S. (1996), *Thế chế ngân sách và kết quả chi tiêu: gắn chính phủ với kết quả hoạt động ngân sách*, Ngân hàng Thế giới, Washington D.C.

DFID (2001), *Cung cấp giáo dục có chất l-ợng cho mọi ng-ời*, Tài liệu do Nhóm Công tác nghèo đói soạn thảo, Hà Nội.

De la Fuente A. & Vives X. (1995), *Cơ sở hạ tầng và giáo dục - công cụ chính sách vùng: Bằng chứng của Tây Ban Nha*, Economic Policy, 20. pp 11-54.

Deolikar, A. (2001), *Khía cạnh vùng trong chi tiêu công cho đ-ờng bộ ở Việt Nam*, Ngân hàng Thế giới document, Hanoi.

Faini, R. (1983), *Quá trình tích lũy phi công nghiệp hoá ở một khu vực mở*, Journal of Development Economics, 12, pp. 277-301.

- Tổng cục Thống kê (2000), *Điều tra mức sống dân c- Việt Nam 1997-1998*, Hanoi.
- Tổng cục Thống kê, *Niên giám thống kê (các năm)*, Hà Nội.
- Chính phủ Việt Nam, Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ khác (2000), *Đánh giá chỉ tiêu công của Việt Nam*, Hà Nội.
- Chính phủ Việt Nam-nhà tài trợ-tổ chức phi chính phủ, Nhóm công tác nghèo đói (2001), *Báo cáo của Hội thảo tại Hải phòng. Nội hoá các mục tiêu phát triển quốc tế: các chỉ tiêu phát triển của Việt Nam*, Hà Nội.
- Chính phủ Việt Nam (2001), *Chiến l- ọc giảm nghèo tạm thời*, Hà Nội.
- Hertel, T. (1997) *Phân tích th- ơng mại toàn cầu: mô hình hoá và ứng dụng*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ianchovichina, E. (2001), *Hoàn thuế và cải cách th- ơng mại*, mimeo, Ngân hàng Thế giới.
- Ianchovichina, E. và Martin, W. (2000), *Tự do hoá th- ơng mại ở khi Trung Quốc gia nhập WTO*, Policy Research Working Paper No. 2623, Ngân hàng Thế giới, Washington DC forthcoming *Journal of Economic Integration*.
- Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2001a), *Yêu cầu cơ chế 3 năm trong khuôn khổ Quỹ Giảm nghèo và Tăng tr- ởng*, Washington D.C.
- Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2001b), *Tổng quan kinh tế thế giới, 10- 20001*, Washington D.C.
- JBIC (2001) *Tăng c- ờng tiếp cận với cơ sở hạ tầng* do Nhóm Công tác nghèo đói soạn thảo, Hà Nội.
- McDougall, R.A., Elbehri, A. và Truong, T. (1998), *Hỗ trợ th- ơng mại toàn cầu và bảo hộ: Cơ sở dữ liệu GTAP 4*, Trung tâm Phân tích th- ơng mại toàn cầu, Purdue University.
- Bộ Kế hoạch & Đầu t- (2000), *Luật đầu t- n- ớc ngoài ở Việt Nam*, Hanoi.
- Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi tr- ờng, Cục Môi tr- ờng quốc gia (2000), *Dự thảo chiến l- ọc bảo vệ môi tr- ờng quốc gia 2001-2010*, Hà Nội.
- Ủy ban Quốc gia về sự tiến bộ của Phụ nữ (NCFAW) (2001), *Kế hoạch hành động vì sự tiến bộ của phụ nữ 2001-2005 (dự thảo)* Hà Nội.
- Nhóm công tác nghèo đói (2001), *Báo cáo của Hội nghị tại Hải Phòng*, Hải Phòng.
- Rao G., Shvà R., & Kalirajan K. (1999), *Hội tụ thu nhập giữa các bang của ấn độ*, www.epw.org.
- Tsigas, M. E. (1998), *Bảo hộ nông sản ở các n- ớc OECD*, Ch- ơng 13.2, in Hertel, T. W. (editor), *Phân tích th- ơng mại toàn cầu: mô hình hoá và ứng dụng*, Cambridge University Press.
- Nhóm quốc gia Liên hiệp quốc (2001), *IDT/MDG Progress: Vietnam*, Hanoi.



Liên hiệp quốc (2001), *Ưu tiên chiến lược của Liên hiệp quốc về HIV/AIDS ở Vietnam*, Hà Nội.

UNCTAD (2001), *Báo cáo đầu tư thế giới 2001*, New York.

UNDP (2001a), *Giảm nghèo cho các dân tộc thiểu số ở miền núi Việt Nam- đạt mục tiêu*, Hà Nội.

UNDP (2001b), *Thúc đẩy sự phát triển của dân tộc thiểu số: nội hóa IDT để giảm nghèo ở Việt Nam, chiến lược nhằm đạt các mục tiêu phát triển của Việt Nam*, Dự thảo lấy ý kiến, Hà Nội.

UNDP (2001c), *Đảm bảo bền vững môi trường*, Consultation Draft, Hanoi.

Van der Walle, D. (2001), *Lựa chọn đầu tư nông thôn để giúp giảm nghèo*, Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.

Ngân hàng Thế giới (2001a), *Xoá đói nghèo*, Tài liệu do Nhóm công tác nghèo đói soạn thảo, Hà Nội.

Ngân hàng Thế giới (2001b), *Giảm nguy cơ tổn thương và cung cấp bảo trợ xã hội*, Tài liệu do Nhóm công tác nghèo đói soạn thảo, Hà Nội.

Ngân hàng Thế giới (2001c), *Triển vọng và nguy cơ từ môi trường bên ngoài cho các nước đang phát triển*, Internal Bank Document.

Ngân hàng Thế giới (2001d), *Tổng quan cập nhật về khu vực Đông á*, October, Washington D.C.

Ngân hàng Thế giới (2001e), *Triển vọng kinh tế toàn cầu: để thương mại đem lại lợi ích cho người nghèo trên thế giới*, Washington D.C.

Ngân hàng Thế giới (2000a), *Các chỉ tiêu phát triển thế giới*, Washington D.C.

Ngân hàng Thế giới (2000b), *Cải cách thể chế nhà nước và tăng cường quản lý nhà nước: chiến lược của Ngân hàng Thế giới*, Washington D.C.

Ngân hàng Thế giới (1999), *Việt Nam: tiếng nói của người nghèo, tổng hợp từ Đánh giá nghèo đói có sự tham gia của cộng đồng*, Hà Nội.

Ngân hàng Thế giới et al (1999), *Việt Nam: Tấn công nghèo đói*, Báo cáo hỗn hợp của Chính phủ, các nhà tài trợ, tổ chức phi chính phủ, Hà Nội.









Phát hành tại:  
Trung tâm Thông tin Phát triển Việt Nam  
63 Phố Lý Thái Tổ, Hà Nội, Việt Nam  
Tel: (84-4) 9346845 Fax: (84-4) 9346847  
Website: [www.vdic.org.vn](http://www.vdic.org.vn)