



CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC

CHƯƠNG TRÌNH KHU VỰC CHÂU Á - THÁI BÌNH DƯƠNG VỀ KINH TẾ VĨ MÔ
CỦA GIẢM NGHÈO

KINH TẾ VĨ MÔ CỦA GIẢM NGHÈO: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP VIỆT NAM

Việt Nam: Tìm kiếm Bình đẳng trong Tăng Trưởng

Các tác giả

John Weeks
Nguyễn Thắng
Rathin Roy và
Joseph Lim

Đây là bản báo cáo độc lập thực hiện theo đơn đặt hàng của Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc.
Các tác giả là người chịu trách nhiệm về những nhận định trong báo cáo này.

Mục Lục

Lời cảm ơn.....	6
Lời tựa.....	7
Tổng quan	8
Chương I: Việt Nam trong thời kỳ chuyển đổi.....	13
1.1. Mục đích nghiên cứu	13
1.2. Những lỗi hay gặp khi phân tích về các nền kinh tế chuyển đổi.....	16
1.3. Khung phân tích	18
1.4. Những triển vọng tăng trưởng ở Việt Nam	22
Chương II: Thành tựu kinh tế và thay đổi cơ cấu bắt đầu từ Đổi mới	27
2.1. Tăng trưởng, Thương mại và Thay đổi Cơ cấu	27
2.2. Các nguồn gốc của tăng trưởng.....	29
2.3. Những thay đổi trong cấu trúc quyền sở hữu	31
Phụ lục 1: Ổn định do Xuất khẩu Định hướng	43
Phụ lục 2: Tăng trưởng 'Chất lượng cao'	45
Chương III: Chính sách, Bất Bình đẳng & Đặc trưng của Người nghèo	50
III.1. Chuẩn nghèo, Cơ sở dữ liệu và Người nghèo.....	50
III.3. Tăng trưởng, bất bình đẳng và đói nghèo, 1993-1998	53
III.3. Tăng trưởng, bất bình đẳng và đói nghèo, 1998-2002	63
III.4. Kết luận	70
Phụ lục: Chiến lược Toàn diện về Tăng Trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS).....	71
Chương IV: Chính sách Tài khoá phục vụ tăng trưởng vì người nghèo.....	74
IV.1. Tổng quan về Kết quả của chính sách tài khoá.....	74
IV.2. Các xu thế thu trong khu vực công và ảnh hưởng của thuế.....	75
IV.3. Các xu hướng chi tiêu công	77
IV.4. Đầu tư công	78
IV.5. Chính sách tài khoá vĩ mô	80
IV.6. Quỹ lương hưu phổ cập.....	80
IV.7. Các khuyến nghị tóm tắt về chính sách	82
Chương V: Các chính sách tiền tệ và tài chính	92
V.1. Mở rộng tiền tệ và tăng chiều sâu tài chính.....	92
V.2. Tài khoản ngoại sinh.....	92
V.3. Tự do hoá tài chính	94
V.4. Các dịch vụ tài chính và cán cân thanh toán	96
V.5. Các khuyến nghị và kết luận.....	103
Chương VI: Chính sách thương mại và đói nghèo	114
VI.1. Khuôn khổ phân tích	114
VI.2. Chính sách thương mại hiện hành.....	117

VI.3 Chính sách thương mại và người nghèo.....	120
Phụ lục: Chính sách thương mại và tự do hoá tài khoản vốn	122
Các tài liệu tham khảo.....	125

Danh mục các Từ viết tắt

ADB	Asian Development Bank (Ngân hàng Châu Á)
AMC	Autonomous management companies (Các công ty tự quản)
BDP	Bureau for Development Policy (Văn phòng Chính sách Phát triển)
CDPR	Centre for Development Policy & Research, SOAS (Trung tâm Chính sách và Nghiên cứu Phát triển, SOAS)
CG	Consultative Group (Nhóm tư vấn)
CMEA	Council for Mutual Economic Assistance (Ủy ban Hợp Tác Kinh tế)
CPRGS	Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo)
DAF	Development Assistance Fund (Quỹ Hỗ trợ Phát triển)
DFID	Department of International Development, UK (Bộ Phát triển Quốc tế, Vương quốc Anh)
FCD	Foreign currency deposits (Tiền gửi bằng ngoại tệ)
GDP	Gross domestic product (Tổng sản phẩm quốc nội)
GSO	General Statistics Office (Tổng cục Thống kê)
HEPR	Hunger Eradication and Poverty Reduction (Xoá đói Giảm nghèo)
IAS	International Accounting Standards (Chuẩn mực Kế toán Quốc tế)
IDA	International Development Agency (Cơ quan Phát triển Quốc tế)
IDT	International Development Target, aka MDG (Mục tiêu Phát triển Quốc tế, còn gọi tắt là MDG)
IFI	International Financial Institution (Tổ chức Tài chính Quốc tế)
IMF	International Monetary Fund (Quỹ Tiền tệ Quốc tế)
IMWU	Inter-ministerial Working Unit (Tổ công tác liên ngành)
INGO	International Non-governmental Organisation (Tổ chức Phi Chính phủ)
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper (Văn kiện Chiến lược Giảm nghèo Sơ thảo)
JSA	Joint Staff Assessment (of the IMF & IDA) - Đánh giá Phối hợp của nhân viên (của IMF và IDA)
LWU	Loan workout units (Ban Xử lý Vốn vay)
MARD	Ministry of Agriculture and Rural Development (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn)
MDGs	Millennium Development Goals (Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ)
MIS	Management information systems (Hệ thống Thông tin Quản lý)
MOLISA	Ministry of Labour, War Invalids, and Social Affairs (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội)
MPI	Ministry of Planning and Investment (Bộ Kế hoạch và Đầu tư)
MTEF	Medium Term Expenditure Framework (Khung Chi tiêu trung hạn vừa)
O&M	Operations and Maintenance (expenditures) – Vận hành và Bảo dưỡng (các chi phí)
ODA	Official Development Assistance (Hỗ trợ Phát triển Chính thức)
PER	Public Expenditure Review (Đánh giá chi tiêu công cộng)
PIP	Public Investment Programme (Chương trình Đầu tư Công cộng)
PPA	Participatory Poverty Assessments (Đánh giá nghèo đói có sự tham gia của cộng đồng)
PRGF/SAC	Poverty Reduction and Growth Facility & Structural Adjustment Credit (Chương Trình hỗ trợ Tăng trưởng và Giảm nghèo, và Tín dụng Điều chỉnh Cơ cấu)
PRS	Poverty Reduction Strategy (Chiến lược Giảm nghèo)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo)
PRSF	Poverty Reduction Support Facility (Chương Trình Hỗ trợ Giảm nghèo)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Văn kiện Chiến lược Giảm nghèo)
PTF	Poverty Task Force (Nhóm Hành động chống nghèo đói)
QR	Quantitative Restriction (on imports) – Giới hạn về Số lượng (trong nhập khẩu)
SBV	State Bank of Vietnam (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam)
SEDS	(Ten-year) Socio-Economic Development Strategy (Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội Mười năm)
Sida	Swedish International Development Organisation (Tổ chức Phát triển Quốc tế Thụy Điển)
SME	Small and Medium-size enterprises (Các doanh nghiệp vừa và nhỏ)
SOCB	State owned commercial banks (Các ngân hàng thương mại quốc doanh)
SOE	State Owned Enterprise (Doanh nghiệp nhà nước)
SOAS	School of Oriental & African Studies (Trường Nghiên cứu Phương Đông và Châu Phi)
UNCT	United Nations Country Team (Nhóm các cơ quan Liên hiệp quốc tại Việt Nam)
UNDP	United Nations Development Programme (Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc)
USBTA	United States Bilateral Trade Agreement (Hiệp định Thương mại Song phương với Hoa Kỳ)
VAS	Vietnamese accounting standards (Các chuẩn mực kế toán của Việt Nam)
VAT	Value Added Tax (Thuế giá trị gia tăng)

VDGs	Viet Nam Development Goals (Mục tiêu phát triển của Việt Nam)
VDR	Viet Nam Development Report (Báo cáo Phát triển của Việt Nam)
VLSS	Viet Nam Household Living Standards Survey (Điều tra Mức sống Hộ gia đình tại Việt Nam)
WB	World Bank (Ngân hàng Thế giới)
WTO	World Trade Organisation (Tổ chức Thương mại Quốc tế)

Lời cảm ơn

Bản báo cáo này được viết dựa trên những tài liệu và các nguồn tài liệu có liên quan và các cuộc phỏng vấn thực địa được tiến hành vào Tháng Tư và Tháng Tám năm 2002. Chúng tôi đã trình bày những kết luận sơ bộ trong hội thảo của UNDP (Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc) tại Hà Nội tiến hành vào Tháng Tám năm 2003, và trình bày bản dự thảo đầu tiên tại hội thảo ở Kathmandu, Tháng Giêng năm 2003. Chúng tôi xin chân thành cảm ơn những hỗ trợ quý báu của UNDP, và sự hợp tác của các cán bộ chính phủ Việt Nam. Chúng tôi xin đặc biệt cảm ơn những nhận xét hữu ích của Ông Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và đầu tư. Xin cảm ơn Ông Terry McKinley, Phòng Chính sách phát triển của UNDP cho những gợi ý và hướng dẫn của ông. Xin cảm ơn các Ông, Bà: Melanie Beresford, Adam McCarty, Nguyễn Việt Cường (Ban Nghiên cứu kinh tế Cửu Long), Rodney Schmidt, Vũ Quốc Huy đã cung cấp các tài liệu liên quan.

Lời tựa

Báo cáo này là một phần trong dự án khu vực Châu Á của Chương trình của Liên Hợp Quốc về Phát triển (UNDP) về kinh tế vĩ mô của xóa đói giảm nghèo. Trong thời gian thực hiện dự án, và vào lúc báo cáo này được đăng tải trên mạng của UNDP thì nghiên cứu trường hợp ở Việt Nam cùng 6 nghiên cứu trường hợp khác (ở Băng la đét, Cam pu chia, Trung quốc, Inđônêsi, Mông Cổ, Nê pan), tất cả đều dưới sự giám sát của TS. Terry McKinley thuộc Phòng Chính sách Phát triển của UNDP, cũng đã được hoàn thiện.

Trọng tâm ban đầu của tất cả các nghiên cứu trường hợp này là chính sách kinh tế vĩ mô và ảnh hưởng của nó tới người nghèo. Các nghiên cứu này nhằm xác định các chính sách vĩ mô có thể dẫn tới mô hình tăng trưởng “vì người nghèo”, với ý nghĩa cụ thể là lợi ích của tăng trưởng được phân phối đều hơn trước kia (tức là giảm bất bình đẳng trong thu nhập). Với trọng tâm đó, nghiên cứu này không xem xét tất cả các vấn đề liên quan đến giảm nghèo. Ví dụ, giảm nghèo trong dân tộc thiểu số và các vùng khó khăn của Việt Nam chỉ được xem xét khi chính sách vĩ mô và các chương trình quốc gia có ảnh hưởng tới vấn đề đó. Việc đặt trọng tâm nghiên cứu quan hệ giữa chính sách vĩ mô và đói nghèo không phải ngầm ý rằng vấn đề này là quan trọng, mà do chúng tôi cho rằng so với rất nhiều nghiên cứu kỹ lưỡng khác về đói nghèo, “giá trị gia tăng” của nghiên cứu này chính là việc trình bày các chính sách vĩ mô vì người nghèo.

Bản báo cáo này phải hoàn thiện trước khi số liệu của Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2002 (VHLSS 2002) chưa được làm sạch, do đó, phân tích đói nghèo ở Chương III chỉ dựa vào số liệu của hai cuộc điều tra trước đó, và cũng cần phải xem xét xem liệu VHLSS 2002 có khẳng định những kết luận của chúng tôi về xu hướng đói nghèo và bất bình đẳng hay không.

Thực ra, chúng tôi còn gặp nhiều khó khăn ngoài những khó khăn với VHLSS. So với các nước khác, ví dụ như Cam pu chia và Ne pan, Việt Nam có số liệu tương đối tốt hơn, tuy chưa bằng số liệu của Băng-la-đét. Việc thiếu những nguồn số liệu cơ bản, quan trọng nhất là số liệu điều tra về lao động, nông nghiệp và công nghiệp, đã ảnh hưởng lớn tới khả năng phân tích các ảnh hưởng của chính sách kinh tế vĩ mô tới đói nghèo. Do thiếu các số liệu này, việc đưa ra các kết luận đáng tin cậy về chính sách thương mại hay tạo công ăn việc làm là không thể. Chúng tôi khuyến cáo mạnh mẽ việc chính phủ, với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ, thường xuyên tiến hành các cuộc điều tra như vậy, sử dụng các phương pháp chuẩn quốc tế.

Vào thời điểm chúng tôi hoàn tất nghiên cứu này, Chính phủ Việt Nam đã kết thúc hoặc đang trong quá trình đàm phán về những thoả thuận liên quan tới thương mại. ảnh hưởng của những thoả thuận này còn chưa rõ ràng và cần được xem xét trong thời gian tới. Báo cáo này, đặc biệt là Chương 4, không có ý định đi ngược lại những cam kết của chính phủ trong các thoả thuận đó. Những cam kết này cho phép chính sách linh hoạt đáng kể trong tương lai gần.

Tổng quan

Phân phối lại là cần thiết

Cũng như trong những năm 70, cộng đồng quốc tế hiện nay đã nhận thấy vai trò không thể thiếu của bình đẳng và phân phối trong việc đưa thế giới thoát khỏi vòng đói nghèo. Bản báo cáo này là một phần trong dự án vùng của UNDP nhằm đặt vấn đề bình đẳng ở trung tâm thảo luận của diễn đàn xoá đói giảm nghèo. Ngay cả ở Việt Nam, một nước có thu nhập thấp, thì phân phối cũng cần thiết. Như chúng tôi đã nêu trong báo cáo này, vấn đề phân bổ thu nhập trong vòng 15 năm qua đã trở nên rất chệnh lệch. Do vậy, việc xã hội phân chia lợi ích tăng trưởng như thế nào không phải là một quá trình tự nhiên, không thay đổi được và không chịu ảnh hưởng của chính sách. Trái lại, sự phân chia này lại là một quá trình rất năng động mà chính phủ có thể tác động, vì lợi ích của cả cộng đồng.

Sự gia tăng thu nhập và chệnh lệch giàu nghèo đã, đang và sẽ song hành cùng sự tăng trưởng của Việt Nam trừ khi các chính sách nhằm thay đổi xu thế tăng trưởng như vậy được áp dụng. *Thông điệp chính của báo cáo này là chính sự gia tăng bất bình đẳng ở Việt Nam là trở ngại lớn nhất cho tiến trình xoá đói giảm nghèo bền vững*, và có lẽ cũng kìm hãm sự ổn định chính trị và xã hội.

Khung phân tích

Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế theo qui luật thị trường, một quá trình thay đổi chế độ kinh tế. Phân tích ra thì quá trình này có thể chia làm 2 giai đoạn: giai đoạn xoá bỏ chế độ kế hoạch hoá tập trung (thay đổi chế độ kinh tế), và giai đoạn thay đổi các quy định. Trong giai đoạn một, hệ thống cũ bị xoá bỏ, sang giai đoạn hai, một hệ thống các qui định của nền kinh tế thị trường được thiết lập.

Những thay đổi về chế độ kinh tế này đã giải phóng những nguồn lực kinh tế trước đây bị kìm hãm, và đem lại sự tăng trưởng và phát triển nhanh chóng cho nền kinh tế. Những thành quả đó có được là nhờ rũ bỏ được những kìm hãm nặng nề của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung. Những thành quả này, tuy lớn lao, chỉ mang tính nhất thời. Việt Nam hiện đang tiến tới cuối chặng đường khi những động lực do thay đổi thể chế đã đem lại một tốc độ tăng trưởng kỳ diệu về sản lượng và xuất khẩu.

Tốc độ tăng trưởng cao cũng như tỷ lệ giảm nghèo đáng kinh ngạc vừa qua sẽ khó duy trì được do chính phủ đang tìm cách thiết lập một khung qui định ổn định. Do vậy, thập kỷ đầu tiên của thế kỷ hai mốt này là thời điểm thích hợp nhất để tập trung chính sách công cộng vào công cuộc thiết lập một chiến lược phát triển bền vững vì người nghèo.

Đói nghèo ở Việt Nam.

Phân tích các số liệu thống kê hiện có cho thấy Việt Nam đã có những thành công đáng kể trong công cuộc giảm nghèo trong giai đoạn 1993 – 1998. Tỷ lệ đói nghèo giảm là nhờ có sự gia tăng tiêu dùng bình quân đầu người rộng khắp. Nguyên nhân chính của những thành tựu này là do quá trình diễn hình của thời kỳ bùng phát trong nền kinh tế chuyển đổi. Vì thế trong những năm tới, khó có thể đạt được nhiều thành tựu như trong thời kỳ đầu. Thực tế, số liệu thống kê của cuộc điều tra hộ gia đình năm 2002 cho thấy tốc độ giảm nghèo đang chững lại, và bất bình đẳng đang gia tăng. Nguyên nhân chủ yếu là sự khác biệt ngày càng lớn về thu nhập giữa các nhóm được tiếp cận với công ăn việc làm, đất đai, vốn và giáo dục. Những phân tích số liệu của chúng tôi cho thấy nhu cầu cấp thiết phải có những chính sách hỗ trợ người nghèo để có được sự phân phối lợi nhuận tăng trưởng đồng đều hơn.

Chính sách tài khoá cho sự phát triển vì người nghèo

Qua xem xét các chính sách tài khoá, chúng tôi thấy rằng chính phủ có các chính sách tài khoá mạnh, do vậy ngân sách nhà nước hoàn toàn có thể cho phép vừa mở rộng các chương trình an sinh xã hội hiện có, vừa đồng thời khởi xướng những chương trình mới. Báo cáo đưa ra một số đề đạt về chính sách như sau:

1. Chính phủ nên thay đổi qui định ràng buộc tỷ lệ tăng chi tiêu hiện thời vào tỷ lệ tăng chi tiêu bình quân đầu người.
2. Cần xem xét lại các khoản chi cho quốc phòng và an ninh. Đã có những nghiên cứu thoát nhìn đã thấy rõ chính sách tài khoá được cải thiện theo hướng vì người nghèo nhiều hơn bằng cách cắt giảm chi tiêu các cho lĩnh vực này. Chính phủ có thể áp dụng các kinh nghiệm quốc tế như công khai các khoản chi quốc phòng, khuyến khích thảo luận xem chi bao nhiêu là thích hợp.
3. Người ta đã quá lo ngại về những khoản trợ cấp xã hội và chi cơ bản. Trợ cấp xã hội có lẽ đã mang lại lợi ích cho người nghèo, do vậy nên được tăng cường.
4. Trong giai đoạn 2001 – 2005, chương trình đầu tư công còn nhạy cảm đối với các vấn đề đói nghèo, kế hoạch tài khoá về huy động và phân bổ nguồn lực còn quá phức tạp. Chương trình nên được bổ sung bằng các đánh giá toàn diện hơn về lợi ích thu được từ chi cơ bản.
5. Cần tách biệt rõ giữa tích lũy vốn và đầu tư tài chính vào khu vực công, đặc biệt trong hoàn cảnh các doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng đang được cơ cấu lại. Việc cắt giảm tích lũy vốn nhằm duy trì đầu tư tài chính vào khu vực công sẽ có hậu quả xấu tới người nghèo, đặc biệt là ở nông thôn.
6. Thành lập một quỹ lương hưu cho mọi đối tượng hưu trí là hoàn toàn khả thi trong phạm vi nguồn lực tài chính của chính phủ. Ngoài việc đóng góp vào giảm nghèo, một chương trình như vậy sẽ có thể bắt đầu sự chuyển đổi từ hỗ trợ có mục tiêu sang hỗ trợ xã hội phổ cập. Chúng tôi khuyến nghị chính phủ nên tiến hành nghiên cứu để có thể đưa vào thực hiện một chương trình như vậy trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tới.

Ngành tài chính

Để duy trì được mức tăng trưởng cao và những thành tựu ấn tượng mà Việt Nam đạt được, khu vực tài chính và tiền tệ của Việt Nam cần được củng cố, với những qui chế hiệu quả nhằm ngăn chặn những biến động và bất ổn có thể đe dọa nền kinh tế. Dựa vào các yêu cầu đó và những thảo luận đưa ra trong chương này, chúng tôi đưa ra những kết luận và kiến nghị như sau:

Cũng như quan điểm của IMF, chúng tôi cho rằng tốc độ tăng trưởng tiền tệ và tín dụng tới 20% là thích hợp để duy trì tốc độ tăng trưởng GDP trong tương lai từ 5% đến 8%, và cho phép tăng chiều sâu tài chính cần thiết. Các tốc độ tăng trưởng cao hơn trong năm 2003 cần được xem xét lại, mặc dù tác động lạm phát của chúng là nhỏ. Điều cần thiết là phải lần theo mở rộng tín dụng tới nơi sử dụng cuối cùng và đánh giá tác động tiềm ẩn của mở rộng tín dụng tới giảm nghèo. Tốc độ gia tăng lạm phát lên đến 5% có thể được xem như một dấu hiệu chứng tỏ nền kinh tế đã phục hồi từ mức tăng trưởng chậm 1998 – 1999. Chỉ trong trường hợp tỷ lệ lạm phát tăng lên đến một con số cao thì chúng ta mới cần xem xét việc giảm tốc độ tăng trưởng tiền tệ và tín dụng xuống mức ổn định dưới 20%.

Trong những năm gần đây, chính phủ đã cẩn trọng để tránh tình trạng nợ nước ngoài lớn như cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990, đồng thời giảm bớt sự lệ thuộc và nguy cơ phải đối mặt với những khoản nợ thương mại ngắn hạn. Trong khi thị trường vốn khu vực có bất ổn cũng nên cẩn trọng tiếp tục giám sát nguồn vốn ngắn hạn bao gồm cả những khoản tín dụng thương mại. Việc quay trở lại với những khoản nợ ưu đãi dài hạn là một chính sách hết sức khôn khéo nhằm củng cố một tài khoản vốn lành mạnh.

Những bất đồng chính giữa chính phủ và các tổ chức tài chính đa phương về cải cách tài chính là ở chỗ các tổ chức tài chính đa phương lo ngại chính phủ và các ngân hàng thương mại của chính phủ (SOCB) sẽ dành những khoản tín dụng ưu đãi cho các doanh nghiệp nhà nước, mà theo các tổ chức tài chính đa

phương thì phần lớn những khoản tín dụng này là không có khả năng sinh lời hay không cạnh tranh được. Họ cho rằng việc này làm tăng mối nguy hiểm về những khoản nợ không sinh lời sẽ dẫn tới khủng hoảng tài chính. Do vậy, những bất đồng về cải cách tài chính cũng liên quan tới những bất đồng trong quá trình cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước.

Chính phủ Việt Nam tuân thủ các nguyên tắc tài chính lành mạnh bằng việc tiếp tục cấp tín dụng cho các công trình hạ tầng cơ sở cơ bản, dịch vụ công cộng và những lĩnh vực được ưu tiên của đất nước. Do vậy Quỹ Hỗ trợ phát triển (DAF) có thể được coi là hợp lý về khía cạnh kinh tế và xã hội. Tuy thế DAF sẽ đem lại nhiều lợi ích hơn nếu chính phủ xác định rõ ràng những lĩnh vực được hưởng tín dụng ưu đãi. Những ưu tiên đó có thể được Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, và Văn Phòng Thủ Tướng xác định trong kế hoạch phát triển quốc gia. Việc xác định rõ ràng những lĩnh vực ưu tiên sẽ giúp giảm nguy cơ các doanh nghiệp nhà nước được hưởng tín dụng ưu đãi chỉ vì những mối quan hệ chính trị hay chỉ vì để giúp doanh nghiệp nhà nước tránh bị phá sản.

Theo chính sách hiện hành, một khi các Ngân hàng công thương tập trung vào những khoản vay thương mại thì Quỹ hỗ trợ phát triển và Ngân hàng Chính sách xã hội có thể đảm nhiệm những khoản vay theo chính sách. Nếu Quỹ hỗ trợ phát triển xác định được những khu vực ưu tiên được hưởng vay ưu đãi một cách có cơ sở thì sẽ không cần tới những giới hạn tăng tín dụng khác nhau, với mức tăng tín dụng dành cho doanh nghiệp nhà nước thấp hơn nhiều so với mức tăng tín dụng chung. Nên để cho các doanh nghiệp nhà nước có sức cạnh tranh và làm ăn có lãi phải tham gia cạnh tranh giành những khoản vay thương mại.

Chính phủ cần có lập trường rõ ràng trong quan điểm về nền kinh tế hỗn hợp mà họ đang hỗ trợ. Điều này có nghĩa cần có những điều luật xác định rõ những tài sản nào, và những quyền thu hoa lợi nào có thể kinh doanh. Những qui định về phá sản và quyền lợi của người cho vay có thể được đưa ra dựa trên những điều luật rõ ràng đó.

Chính phủ cũng đang hết sức nỗ lực áp dụng những kỹ năng quản lý tín dụng và kế toán hiện đại để quản lý và giám sát khu vực tài chính. Người ta chính thức thừa nhận rằng việc chuyển đổi sang cho vay thương mại đòi hỏi việc giám sát và qui định có hiệu quả và mạnh mẽ hơn về giao dịch cho vay và cần có năng lực đánh giá rủi ro tốt hơn. Tuy cần thiết song các biện pháp nhằm đạt được những yêu cầu trên cần được áp dụng một cách thận trọng. Như trong chương này đã chỉ rõ, khu vực tài chính Việt Nam về cơ bản vẫn lành mạnh và hợp lý với tái cơ cấu, nhất quán với sự ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, việc áp dụng vội vã những nội qui tài chính, đặc biệt là những yêu cầu khắt khe về vốn và tỉ lệ vốn thất thu có thể gây ra nguy cơ vỡ tín dụng và mất lòng tin vào khu vực tài chính.

Nhìn từ góc độ xoá đói giảm nghèo, chức năng chính của hệ thống tài chính là hỗ trợ cho tăng trưởng nhanh và vì người nghèo. Việc cơ cấu lại hệ thống tài chính phải được tiến hành một cách có chủ đích nhằm hỗ trợ cho sự tăng trưởng này. Chính phủ cần dựa vào tiêu chí đó để đánh giá tính thích hợp của những khía cạnh khác nhau trong quá trình phức tạp khi cơ cấu lại hệ thống tài chính. ảnh hưởng quan trọng nhất của quá trình này tới việc tăng trưởng vì người nghèo là những vấn đề về phân bổ ngân sách, quan trọng hơn nhiều các chính sách nhằm tăng khả năng tiếp cận tín dụng của người nghèo. Nhìn chung, Việt Nam có những thể chế có thể giúp mở rộng khả năng tiếp cận tín dụng, song cần có một số thay đổi trong việc áp dụng các biện pháp thực tế để nâng cao hiệu quả.

Tuy nhiên, nếu việc tái cơ cấu khiến nhu cầu tái vốn hoá của các ngân hàng tăng cao, thì những khó khăn về ngân sách sẽ trở nên nguy hiểm. Chính phủ sẽ phải rất thận trọng khi xem xét kinh nghiệm của Ấn Độ, nơi có chi phí thường xuyên cho việc tái vốn hoá của các ngân hàng đã làm giảm chi tiêu cho phát triển và cho các chương trình hỗ trợ người nghèo, cũng như sẽ xoá bỏ hết tất cả các cơ hội cho các chương trình ngân sách vì người nghèo.

Chính sách thương mại

Trong suốt 15 năm qua, chính phủ đã tiến hành những thay đổi to lớn trong chính sách thương mại, chuyển đổi từ cơ chế nhà nước độc quyền sang hệ thống điều chỉnh được xây dựng để vừa khuyến khích xuất khẩu, vừa hỗ trợ sản xuất các hàng hoá thay thế nhập khẩu trong nước. Cán cân thanh toán của đất nước về cơ bản là vững. Điều này cùng với tốc độ tăng trưởng xuất khẩu nhanh đáng kinh ngạc sẽ giúp duy trì được mức độ tăng trưởng cao trong nước mà không nhất thiết phải có những thay đổi nhanh trong chính sách thương mại, tuy nhiên các chính sách này sẽ có thể cần để đạt được các mục tiêu khác.

Rõ ràng là tự do hoá thương mại đi kèm với tốc độ tăng trưởng cao. Có rất ít (nếu không nói là không có) nghiên cứu đáng tin cậy về ảnh hưởng tiềm năng của việc tiếp tục tự do hoá thương mại trong thời gian tới. Thực tế là gần như không có nghiên cứu gì về phạm vi hoặc cơ chế thông qua đó, những cải cách tự do hoá thương mại ảnh hưởng đến tăng trưởng. Trong khi đó cũng có những kết luận khẳng định rằng những kết luận đó hầu hết là dựa vào những biến thái lý lẽ rút ra từ những giả định chủ quan của các trường hợp đặc biệt.

Xét về những thành tựu đáng kinh ngạc về xuất khẩu của đất nước, để thúc đẩy hoạt động xuất khẩu thì không nhất thiết phải có những thay đổi về qui chế thương mại. Những thay đổi về chính sách có thể phù hợp để thay đổi thành phần xuất khẩu, tuy nhiên hiện không đủ nghiên cứu thực nghiệm về tương quan giữa thành phần xuất khẩu với những qui định hiện hành. Khả năng những bước tự do hoá tiếp theo có thể hỗ trợ phát triển tạo công ăn việc làm hay thúc đẩy xoá đói giảm nghèo vẫn chỉ là mong đợi. Do vậy, để chắc chắn, chính phủ cần tiến hành những nghiên cứu về ảnh hưởng của thay đổi chính sách tới người nghèo nhằm đảm bảo hiệu quả khả thi của các chính sách đó là tối đa về xoá đói giảm nghèo.

Không giống như những quốc gia khác, Chính phủ Việt Nam hiện đang có một vị trí rất tốt để tiến hành thiết kế các chính sách thương mại nhằm đạt được các tiêu chí xoá đói giảm nghèo. Hiện tại, những tiêu chí này vẫn chưa áp dụng được vì thiếu thông tin.

Những thành phần trong chiến lược tăng trưởng vì người nghèo

Việt Nam hoàn toàn có khả năng xây dựng chiến lược tăng trưởng vì người nghèo, và việc này hoàn toàn nằm trong khả năng của các cán bộ, công chức chính phủ. Việc thực hiện chiến lược này cũng hoàn toàn khả thi căn cứ vào những thành công của chính phủ Việt Nam trong việc thực hiện các chính sách của mình. Việc thực hiện chiến lược này cũng không bị hạn chế bởi ngân sách chính phủ. Do mức độ bất bình đẳng ở Việt Nam còn khá thấp nên những lợi ích cục bộ ủng hộ cho tăng trưởng không bình đẳng còn chưa được củng cố thành sức mạnh chính trị.

Do vậy, chỉ còn một việc là xây dựng chiến lược vì người nghèo. Chúng tôi xin đóng góp một số điểm vào quá trình xây dựng chiến lược đó của quốc gia.

Chính sách vĩ mô có ảnh hưởng gián tiếp tới người nghèo:

Chính phủ nên tiếp tục duy trì việc sử dụng những chính sách tài khóa để chống lại sự vận động theo chu kỳ của nền kinh tế vì áp lực lạm phát còn yếu. Những chính sách tài khóa chống lại tính chu kỳ này chắc sẽ không gây ra những ảnh hưởng phụ bất lợi. Thâm hụt ngân sách không thể gây khó khăn cho giảm nghèo. Chính phủ đã nhất quán trong việc duy trì thặng dư trong tài khoản vãng lai, tuân theo Quy tắc Vàng là chỉ những khoản đầu tư mới được cấp tiền từ vốn vay. Chính sách này nên được duy trì.

Chính sách lãi xuất thực tế thấp nên được duy trì.

Cần rất cẩn trọng trong khi đưa ra những chính sách cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước và tái vốn hoá cho khu vực tài chính. Cần học bài học kinh nghiệm của Ấn Độ, là việc cam kết không giới hạn cho tái vốn hoá đã dẫn đến một thảm họa tài chính. Ưu tiên của chính phủ là một sự phát triển bình đẳng, và điều

này không thể bị những cam kết cơ cấu lại và tái vốn hoá ảnh hưởng. Chính phủ nên xem xét áp dụng một mức trần rõ ràng cho những chi phí trong việc cơ cấu lại và tái vốn hoá.

Chính sách duy trì một tỷ giá hối đoái thực ổn định, được đưa ra từ cuối những năm 90 và tiếp tục trong thập kỷ này, nói chung là có lợi cho người nghèo. Trong vòng 15 năm qua, với những kết quả tuyệt vời về xuất khẩu, tỷ giá hối đoái thực ổn định có vẻ không có ảnh hưởng xấu đến hoạt động thương mại.

Chùng nào thâm hụt tài khoản ngoại tệ vãng lai còn được hỗ trợ bởi nguồn đầu tư nước ngoài trực tiếp (có nghĩa là đầu tư nước ngoài chi cho nhập khẩu của các dự án đầu tư nước ngoài, thì tuy ở mức độ lớn, thâm hụt này cũng không đáng lo ngại. Nếu điều này không đúng, hay chỉ không đúng một phần, thì nền kinh tế cũng sẽ dễ bị những cú sốc bên ngoài tác động. Nếu cần thiết, chính phủ cũng nên tiến hành nghiên cứu kỹ lưỡng nguyên nhân dẫn đến thâm hụt, để làm nền tảng cho những chính sách trong tương lai.

Chính sách trực tiếp tác động đến người nghèo

1. Nên có hệ thống chuẩn quốc gia thay vì cơ chế “phân cấp” như hiện nay để điều tiết tất cả các chương trình quốc gia xóa đói giảm nghèo. Theo cơ chế hiện nay, các quan chức địa phương có thể tự đặt ra “mức nghèo đói” và chọn số hộ gia đình hưởng lợi cho phù hợp với ngân sách của họ. Và điều này gây ra sự khác biệt giữa các tỉnh.
2. Ngân sách dành cho quốc phòng cần được công khai, cho phép thảo luận xem bao nhiêu là thích hợp cũng như về khả năng chuyển một phần ngân sách này cho những chương trình xóa đói giảm nghèo.
3. Để đấu tranh chống đói nghèo ở thành thị, chính phủ nên a) xem xét lại chính sách lương tối thiểu nhằm tăng cường khả năng thực hiện; b) nâng cao năng lực của Bộ Lao động và thương binh xã hội trong việc thực thi những qui định về sức khoẻ và an toàn; và c) khuyến khích thành lập các tổ chức của người lao động để bảo vệ quyền lợi của họ.
4. Như Chiến lược Toàn Diện về Tăng Trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS) đã đề xuất, nên xoá bỏ các khoản phí trong chăm sóc sức khoẻ cộng đồng và giáo dục.
5. Chính phủ cũng nên tiến hành điều tra tính khả thi của việc thành lập một quỹ lương hưu cho toàn bộ đối tượng hưu trí, cũng là một cách giảm nghèo thông qua tăng sức mua ở những vùng nông thôn, đồng thời bảo trợ người cao tuổi. Nếu đặt lương hưu ở một mức độ thích hợp thì việc thành lập quỹ lương hưu đó là hoàn toàn nằm trong khả năng tài chính của chính phủ.

Chương I: Việt Nam trong thời kỳ chuyển đổi

1.1. Mục đích nghiên cứu

Các bằng chứng thu thập được đã cho thấy tốc độ tăng trưởng tại các nước đang phát triển trong hai thập kỷ qua đang dần chững lại so với 20 năm trước, và kèm theo là sự bất bình đẳng ngày càng gia tăng. Cho tới cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, ở nhiều nước Châu Á, tốc độ tăng trưởng kinh tế không hề thấp, nhưng mức độ gia tăng bất bình đẳng ở các nước này thì gần như không có ngoại lệ. Đặc biệt ở Việt Nam, mức độ bất bình đẳng đang ngày càng tăng, chúng ta sẽ cùng xem xét chi tiết hơn.

Mối quan ngại về tăng trưởng kèm gia tăng bất bình đẳng đã thúc đẩy Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) khởi xướng Chương trình khu vực Châu Á- Các chính sách kinh tế vĩ mô nhằm giảm nghèo. Trọng tâm của chương trình là các chính sách có thể tạo ra mô hình tăng trưởng mà tối thiểu là đỡ bất bình đẳng hơn, và tối đa là có thể tái phân bổ lợi ích của tăng trưởng theo cách có lợi cho các nhóm thu nhập thấp. Khởi điểm cơ bản của các nghiên cứu trường hợp ở các nước là do “tác động lan tỏa” của tăng trưởng tới người nghèo, kèm theo là các chương trình “mục tiêu” vì người nghèo là hoàn toàn không thoả đáng, xét theo cả tiêu chí về kinh tế và xã hội, mặc dù các chương trình mục tiêu này có thể đóng vai trò rất quan trọng trong việc giúp giảm nghèo cho các nhóm dân cư không được hưởng lợi từ tăng trưởng. Thứ nhất, gia tăng bất bình đẳng đến một mức độ nào đó chứng tỏ rằng hệ thống hoạt động không tốt và sẽ dẫn tới phân tách xã hội, tội phạm và bất ổn về chính trị. Thứ hai, bản thân sự tăng trưởng kinh tế là rất được mong đợi; mặc dầu tăng tốc độ tăng trưởng không phải lúc nào cũng hợp lý về mặt kinh tế do có chi phí cơ hội về cắt giảm tiêu dùng. ở tất cả các nước, mục tiêu tăng trưởng do chính sách công cộng đặt ra bao giờ cũng có tương quan (trực tiếp hay gián tiếp) tới những đánh giá về tỷ lệ xã hội cho lựa chọn thời gian¹. Chính sách công cộng hợp lý tối đa hoá tốc độ tăng trưởng trong giới hạn của chi phí cơ hội về lựa chọn thời gian chính là chủ nghĩa trọng thương xét theo phạm vi kinh tế quốc nội. Do vậy, để chọn lựa hợp lý một chiến lược xoá đói tích hợp cần xem xét sự đánh đổi nguồn lực giữa chi phí và lợi ích của tăng tốc độ tăng trưởng và chi phí và lợi ích của phân phối lại. (Xem Khung I.1. *Phân phối lại là cần thiết ở Việt Nam*)

¹ Điều này được trình bày trong lý thuyết tăng trưởng tân cổ điển khoảng 4 thập kỷ trước. Xem bài viết hội thảo của Swan (1956).

Khung I.1: Phân phối lại là cần thiết ở Việt Nam

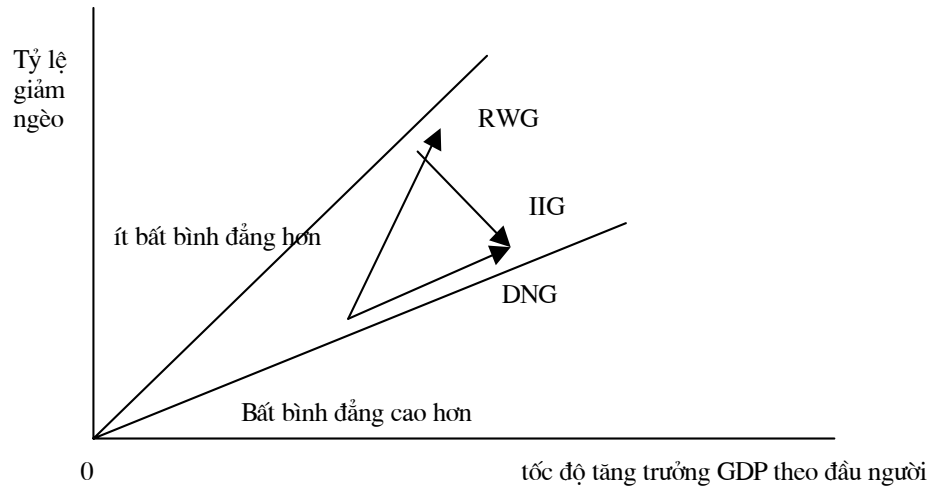
Trái với những quan điểm phổ biến, việc phân phối lại thu nhập có thể có ảnh hưởng lớn đến vấn đề đói nghèo. Điều khẳng định nguyên tắc chung này được một tả trong biểu đồ dưới đây. Mối tương quan giữa tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo được quyết định bởi phân phối thu nhập tổng thể và phân phối cận chuẩn nghèo. Phân phối rộng nói chung sẽ tạo tiềm năng cho phân phối lại, trong khi phân phối cận chuẩn nghèo quyết định những ảnh hưởng của phân phối lại tới người nghèo. Phân phối lại sẽ giúp giảm nghèo nhanh hơn khi phần đông người nghèo tập trung ngay dưới chuẩn nghèo chứ không phải khi phần đông trong số họ tập trung xa hẳn chuẩn nghèo.

Biểu đồ coi phân phối cận chuẩn nghèo như một phần mở rộng của hàm phân phối cho toàn thể dân số. Đường dốc hơn phản ánh việc phân phối thu nhập bình đẳng hơn. Ba khả năng tăng trưởng được biểu thị ở đây. Nghiên cứu thực nghiệm gần đây (Kornia 2001) cho thấy là trong những năm 90, tăng trưởng đã song hành cùng gia tăng bất bình đẳng (đường GII). Trong trường hợp này, hiệu quả giảm nghèo của tăng trưởng bị giảm đi. Nói theo cách khác thì tăng trưởng có thể đứng trung lập với phân phối (theo lập luận của Dollar & Kraay 2002), và tốc độ giảm nghèo sẽ không thay đổi khi nền kinh tế tăng trưởng (đường DNG). Có lợi nhất cho người nghèo là tái phân bổ song hành với tăng trưởng (đường RWG), tại đó bất cứ một tốc độ tăng trưởng nào cũng kèm theo tốc độ giảm nghèo cao hơn.

Đối với Việt Nam, tầm quan trọng thực tiễn của những khả năng lô gíc này là rất đáng kể. Trên cơ sở những tổng kết hợp lý, vào năm 2000, cứ một phần trăm tăng trưởng GDP/ đầu người trung lập với phân phối sẽ giảm được 0,6% đói nghèo. Cũng cùng một tốc độ tăng trưởng như vậy, khi được phân phối đồng đều cho các hộ gia đình, sẽ giúp giảm tỷ lệ nghèo xuống 1,2%. Nói cách khác, về khía cạnh giảm nghèo, cứ 1% tăng trưởng đi kèm với phân phối lại sẽ tương ứng với 2% tăng trưởng trung lập với phân phối.

Sự chênh lệch trong tỷ lệ giảm nghèo giữa tăng trưởng trung lập với phân phối và tăng trưởng đi kèm với phân phối lại có ý nghĩa quan trọng về nguồn lực. Để có được cùng một tỷ lệ giảm nghèo đạt được khi có 1% tăng trưởng đi kèm với phân phối lại thì đường DNG phải tăng thêm 1% nữa. Giả sử tỷ lệ vốn đầu ra ở Việt Nam là 3,0 thì để đạt được mức tăng trưởng này, đầu tư ròng phải tăng thêm 3%. Bất kể với ước tính hợp lý nào về chi phí hành chính cho phân phối lại thì chi phí cơ hội của giảm nghèo thông qua phân phối lại vẫn thấp hơn chi phí cho bản thân việc tăng trưởng.

Các Mô Hình Tăng Trưởng và Giảm Nghèo.



Xem thêm Dagdeviren, van der Hoeven & Weeks (2002).

1.2. Những lỗi hay gặp khi phân tích về các nền kinh tế chuyển đổi

Trước khi xem xét về vấn đề phát triển và nghèo đói ở Việt Nam, chúng ta cần thảo luận về những lý luận phân tích sai lầm về các nền kinh tế chuyển đổi. Bước đầu là làm rõ các thuật ngữ. Trong các tài liệu về các nền kinh tế chuyển đổi, các thuật ngữ trước đây ngoài nghĩa rõ ràng như trong từ điển đã phải mang thêm các ý nghĩa tư tưởng mới. Một trong những thuật ngữ quan trọng và đặc biệt liên quan tới Việt Nam là “cải cách”.

Nói một cách chặt chẽ thì “cải cách” là bất kể thay đổi nào về chính sách. Ví dụ, một chế độ thương mại có thể được cải cách thông qua việc áp đặt những biểu thuế và hạn ngạch nhằm thay đổi mức độ và thành phần nhập khẩu; tương tự chế độ thương mại cũng có thể được cải cách bằng cách cắt giảm biểu thuế và xoá bỏ hạn ngạch. Theo cách hiểu của kinh tế hiện thời, “cải cách” luôn có nghĩa là những hành động thuộc loại sau và theo định nghĩa là một điều “tốt”. Những ai ủng hộ cho cách thứ 2 được gọi là “những nhà cải cách”, và được coi là tiến bộ (đặc biệt được coi là đại diện cho “quyền lợi quốc gia”), trong khi những ai ủng hộ cách đầu thì bị gán nhãn “đi ngược lại cải cách” và là phản động (đặc biệt bị coi là chạy theo “lợi ích đặc biệt”). Những cụm từ mang nặng tính giá trị này đã bị hiểu sai, bởi vì, ví dụ có lúc ủng hộ cho cắt giảm thuế quan là hợp lý, cũng có lúc khác chống lại thuế quan lại là hợp lý. Trong nghiên cứu này chúng tôi tránh dùng từ “cải cách”, mà dùng những cụm từ cụ thể hơn: cắt giảm thuế quan, cơ cấu lại doanh nghiệp, tổ chức lại khu vực tài chính, v.v.

Một số cụm từ khác là nền kinh tế “mở” và “đóng”, nền kinh tế “bị kiểm soát” và “tự do hoá”, và có lẽ bị lạm dụng nhất là “thân thiện với thị trường”. Chỉ lấy một ví dụ, nếu một người định nghĩa tính mở qua tỷ lệ giữa giá trị thương mại với tổng sản phẩm quốc nội, thì nền kinh tế của Việt Nam là một nền kinh tế hết sức mở. Tuy thế, rất nhiều người sẽ coi nền kinh tế này là đóng khi xem xét những rào cản phi thuế quan trong thương mại.

Nỗ lực nhằm tóm gọn chính sách của nền kinh tế Việt Nam trong một từ “mở” hay “đóng” rõ ràng là một hành động mang nặng tính tư tưởng, gây tranh cãi mà không hề làm sáng tỏ điều gì. Chỉ có những tranh luận về các biện pháp chính sách cụ thể chứ không phải là gán cho chúng những mác giá trị mới giúp làm sáng tỏ thật sự.

Có lẽ lỗi cơ bản nhất hay mắc khi phân tích các nền kinh tế chuyển đổi là việc coi kinh tế kế hoạch hoá tập trung như phiên bản ở mức cực đoan của kinh tế thị trường với khu vực quốc doanh lớn và nhiều điều luật can thiệp. Hai loại nền kinh tế này thực tế không ở cùng một phạm vi phân tích. Mục đích và kết quả của kinh tế kế hoạch tập trung là xoá bỏ tư hữu, và khi thực hiện điều này cũng đồng thời gắng sức xoá bỏ luôn vai trò điều tiết xã hội của thị trường. Trong những nền kinh tế như vậy, giá cả không bị “bóp méo” bởi chúng không có chức năng phân bổ. Giá cả chỉ đóng vai trò đơn thuần như những công cụ kế toán. Quản lý và kiểm soát các thị trường tư nhân đã và đang là mục tiêu và kết quả của kinh tế thị trường. Hiệu ứng của can thiệp điều chỉnh có thể được coi là “bóp méo” khi chấp nhận quan điểm kinh tế phúc lợi tân cổ điển².

Để hiểu được những xã hội trong kinh tế chuyển đổi cần phân biệt rõ ràng về chất lượng giữa kinh tế kế hoạch tập trung và kinh tế thị trường. Những xã hội trong kinh tế chuyển đổi sẽ trải qua hai giai đoạn thay đổi chính sách trước khi nền kinh tế thị trường được thiết lập: giai đoạn một là có một sự chuyển đổi mạnh mẽ từ kế hoạch hoá tập trung (một số trường hợp gọi là kinh tế “bị kiểm soát”) sang định hướng thị trường (kinh tế “có điều tiết”); và giai đoạn hai là nhà nước dùng các chính sách để giải quyết câu hỏi nhà nước can thiệp ở mức độ nào là cần thiết để cho nền kinh tế thị trường hoạt động một cách hiệu quả. Chúng ta

² Cụm từ “bóp méo” chỉ có nghĩa khi ai đó định nghĩa kết quả “không bị bóp méo”. Lấy ví dụ, một người có thể nói những cái gương trong lễ hội hoá trang đã làm méo mó hình ảnh phản chiếu của ai đó trong gương bởi vì hình ảnh thật của người đó đã được xác định về mặt khoa học. Tương tự như vậy, một mức giá được coi là bị bóp méo nếu nó khác với mức giá sẽ có được khi có các điều kiện cân bằng tổng thể toàn dụng nhân công. Tuy nhiên, nếu sự cân bằng đó không chỉ là duy nhất, hay khi ai đó không chấp nhận khung phân tích tạo ra nó, thì cụm từ “bóp méo” sẽ không còn ý nghĩa nữa. Không thừa nhận cụm từ “bóp méo” không có nghĩa là không thể mô tả giá cả và sự phân bổ là “không hoạt động”, nhưng những đánh giá có được sẽ là thực nghiệm và cụ thể chứ không phải là lý thuyết và chung chung.

sẽ gọi hai giai đoạn này là: thay đổi chế độ kinh tế và thay đổi qui chế điều tiết (*Trong bản dịch này, “regime change” được dịch là “thay đổi chế độ” và “chế độ” được hiểu ở đây là chế độ vận hành của nền kinh tế (người dịch).*

Tại Việt Nam, đôi khi có sự lẫn lộn vì cụm từ “đổi mới” có nhiều lúc được dùng để chỉ cả hai giai đoạn. Khác biệt cơ bản về chính sách được thể hiện rõ khi xem xét các ví dụ về các doanh nghiệp nhà nước (SOE). Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, các doanh nghiệp nhà nước (tính từ “nhà nước” là thừa) là một bộ phận trong một hệ thống tổng hợp sản xuất phi thị trường, mà ở đó nhu cầu của thị trường, thậm chí nhu cầu của các gia đình hầu như không được tính đến. Trong nền kinh tế thị trường có điều tiết, các doanh nghiệp nhà nước (ở đây tính từ “nhà nước” là cần thiết) là một phần của hệ thống thị trường.

Chính phủ trung ương có thể cho những doanh nghiệp nhà nước này vị thế độc quyền, bảo vệ chúng bằng các chính sách thương mại và trợ cấp, tuy nhiên các doanh nghiệp này vẫn phải là một bộ phận hoạt động trong cơ chế thị trường.

Việc không phân biệt được giữa thay đổi chế độ và thay đổi qui chế điều tiết sẽ gây ra một sai lầm khác tương tự, đó là việc đưa ra kết luận rằng nếu những thay đổi chế độ có thể tạo đà tăng trưởng, thì chương trình xoá bỏ các qui chế điều tiết sẽ nhanh chóng mang lại tăng trưởng cao hơn. ở Châu Âu và Trung Á, khi hệ thống kế hoạch hoá tập trung bị sụp đổ, hệ thống này bị qui là không hiệu quả về mọi mặt, và tất cả những khó khăn vấp phải trong giai đoạn này đều là hậu quả của tính không hiệu quả của việc kế hoạch hoá tập trung. Và ngay lập tức người ta kết luận rằng tất cả những vấn đề nảy sinh sau đó ở các nước trong giai đoạn chuyển đổi là hậu quả dây dưa của việc kế hoạch hoá tập trung. Có một xu hướng cho rằng những vấn đề hậu kế hoạch hoá tập trung sẽ không nảy sinh từ những thay đổi không thích hợp trong chính sách điều tiết (“cải cách”), hay từ những thay đổi quá gấp gáp hay không theo trình tự hợp lý. Phương pháp tiếp cận này không quan tâm đến việc phân biệt giữa thay đổi chế độ kinh tế và thay đổi qui chế điều tiết. Giảm điều tiết của nhà nước trong kinh tế thị trường không phải là sự tiếp tục của việc xoá bỏ cơ chế kế hoạch hoá tập trung, và những thành tựu Việt Nam đạt được trong việc xoá bỏ cơ chế kế hoạch hoá tập trung không nhất thiết là liên quan tới việc tăng vai trò điều tiết. Mỗi chính sách giảm điều tiết cần phải được xem xét thực nghiệm về ảnh hưởng của nó trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế.

Một ảo tưởng trong phân tích là một số cải cách là tốt, vì thế càng nhiều cải cách càng tốt, đã xuất hiện ở Việt Nam khi nền kinh tế trong nước đã bộc lộ những dấu hiệu chững lại về tăng trưởng và xuất khẩu. Không có một nghiên cứu nào thử tiến hành bóc tách những vấn đề đã được nhận diện theo những nguyên do có thể (ví dụ, tốc độ tăng trưởng chậm của cả nền kinh tế thế giới, những cản trở đối với sản xuất trong nước và những biện pháp chính sách cụ thể). Sẽ là mang nặng tính tư tưởng chứ không phải dựa trên những phân tích khi vội vã kết luận rằng những hạn chế chủ yếu xuất phát từ “tiến trình chậm” của “cải cách”.

Liên quan tới những điều vừa trình bày, chúng ta cũng cần tránh một lỗi “quá lạc quan về chính sách”, một lỗi rất nghiêm trọng ở những nước đang trong giai đoạn chuyển đổi. Chúng tôi hoàn toàn đồng ý với nhận định rằng Chính phủ Việt Nam đã tiến hành quá trình thay đổi chế độ rất tốt. Tuy vậy, nhiều khi quốc sách của một nước không liên quan chặt chẽ với tốc độ tăng trưởng, trừ khi những chính sách đó không hoạt động một cách bất thường. Ngoài sự kiểm soát của chính phủ, còn có nhiều yếu tố khác ảnh hưởng đến tăng trưởng, ví như tình hình kinh tế thế giới, thời tiết, và tính hiệu quả của các thị trường trong nước. Khi xét tới những yếu tố đó thì “một chính sách tốt” đôi khi không đạt được kết quả như mong muốn bởi những công cụ chính phủ nắm trong tay chỉ tác động phần nào tới những quyết định của các cá thể trong nền kinh tế.

Hơn thế nữa, còn có một vấn đề cơ bản về yếu tố “dao động” của chính sách. Giả sử chính phủ mong muốn kiềm chế tỷ lệ lạm phát thấp hơn 5%. Chính phủ đặt ra chính sách tiền tệ nhằm đạt kết quả là có lạm phát trung bình là 2%. Nếu độ sai số chuẩn trong kết quả của các chính sách là 3%, thì khoảng 1/3 kết quả có được là “xấu”, mặc dù xét về mặt kỹ thuật thì chính sách đó là “tốt”. Khi báo cáo này đưa ra các khuyến nghị, không nên gán cho chính phủ những khả năng ảnh hưởng tới nền kinh tế nhiều hơn những

gì mà các công cụ chính sách, các yếu tố môi trường ngoại biên và tính hiệu quả của thị trường³ cho phép.

Khung phân tích

Bất bình đẳng trong những xã hội đang chuyển đổi

Như tất cả các phân tích chính sách khác, mục tiêu mà nghiên cứu này tìm kiếm là tăng cường phúc lợi cho con người. Những kết quả quan trọng ảnh hưởng tới phúc lợi này là mức thu nhập của các hộ dân, những dịch vụ xã hội, và sự bất bình đẳng. Sự tăng trưởng, thương mại, và những thay đổi cơ cấu trúc chất là những công cụ nhằm đạt được những kết quả này. Khi xét về phúc lợi con người, thu nhập bình quân đầu người chỉ cung cấp một số thông tin hạn chế, đặc biệt khi thu nhập phân bổ càng bất bình đẳng thì thu nhập bình quân đầu người càng khó trở thành một thước đo chính xác để đo phúc lợi của đại đa số dân chúng.⁴

Những khuyến nghị của chúng tôi về chính sách và mức độ bất bình đẳng mong đợi đều dựa vào việc xem xét bối cảnh một nền kinh tế trong giai đoạn chuyển đổi của Việt Nam. Những nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung có mức bất bình đẳng thấp do giá cả và thu nhập được áp đặt một cách hành chính nhằm đạt được các kết quả đó. Các hộ gia đình được cung cấp chứ không theo cơ chế trao đổi các hàng hoá chính để tồn tại, đặc biệt là nhà cửa, giáo dục và chăm sóc sức khoẻ⁵. Hơn thế, công ăn việc làm được đảm bảo cho tất cả mọi người, mặc dầu phần lớn công việc đó là không hiệu quả. Ngược lại, trong xã hội theo cơ chế thị trường, việc trao đổi trên cơ sở tư hữu tài sản là cơ chế phân phối chính, thậm chí ở những xã hội có khu vực kinh tế công lớn.

Do vậy, trong giai đoạn chuyển đổi từ kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường, tài sản cũng như sự bất bình đẳng trong thu nhập kèm theo cũng tăng lên. Một phần của việc tăng này phản ánh sự bất bình đẳng cố hữu của xã hội trong cơ chế thị trường, và là cần thiết để cơ chế này hoạt động hiệu quả. Một lý do nữa là sự phát sinh những khác biệt trong khả năng tiếp cận tài sản, dịch vụ, thông tin, quyền lực chính trị, thêm vào đó là nạn gian lận và trộm cắp nếu xét theo hành vi của các doanh nghiệp ở các nước đang phát triển. Sự bất bình đẳng đi kèm với quá trình chuyển tiếp từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường, về mặt khái niệm, có thể chia ra làm hai loại: một loại cần thiết về mặt chức năng và một loại không cần thiết. Sự bất bình đẳng không cần thiết cho quá trình vận hành hệ thống thị trường tự nó lại phân ra làm hai loại: một loại là được xã hội cho là chấp nhận được, một loại là không chấp nhận được. Ví dụ, xã hội, dù thể hiện rõ trong văn bản pháp luật hay ngầm định, có thể đồng thuận cho rằng sự giàu có do thừa kế là có thể chấp nhận được, mặc dù phần lớn trường hợp không nhất thiết là do phân bổ mà có.

Trong số rất nhiều sự lựa chọn xã hội không thể tránh được đặt ra cho xã hội Việt Nam có một vấn đề là bất bình đẳng tới mức độ nào là chấp nhận được. Tất cả các xã hội đều phải đối mặt với sự lựa chọn này. Trong những xã hội đã thiết lập được định hướng thị trường, sự phân chia quyền lực chính trị gắn kết với mức độ bất bình đẳng trong nước có thể hạn chế những tranh luận về vấn đề này. Tại những nước đang trong giai đoạn chuyển đổi, tình hình không giống như vậy do hai nguyên nhân: một là do sự phân bổ thu nhập và tài sản đang trong giai đoạn thay đổi nhanh chóng, gây ra những ảnh hưởng lớn tới tất cả các chính sách và lựa chọn xã hội khác; và hai là do bản chất tạm thời và chuyển đổi của phân bổ khiến cho phân bổ có thể tuân theo các chính sách xã hội.

Những lựa chọn xã hội mà Việt Nam đang phải đối mặt được miêu tả trong Hình 1.1, trục tung là mức độ bất bình đẳng trong thu nhập (trong trường hợp này là hệ số Gini), và trục hoành là thu nhập bình quân đầu người theo Sức mua ngang giá của đồng đôla Mỹ năm 2000. Như trong biểu đồ thể hiện, bất bình

³ Thảo luận thêm về vấn đề này có thể tìm thấy trong nghiên cứu trường hợp của Indônêsi, chương 2.

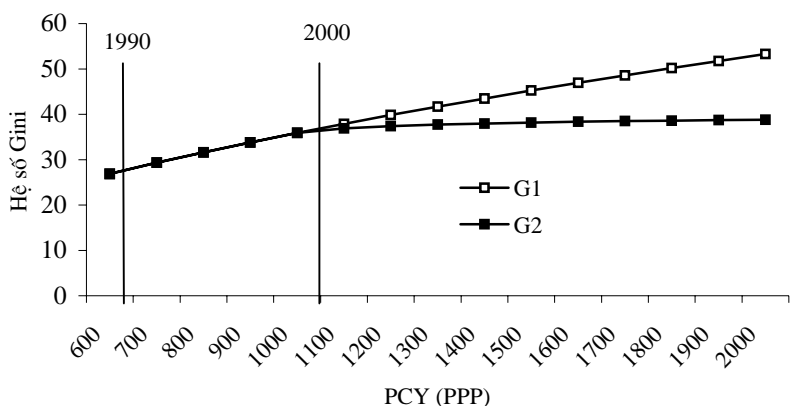
⁴ Theo định nghĩa, đường phân phối thu nhập càng lệch thì điểm thu nhập trung bình càng lệch so với trung vị.

⁵ Mức bất bình đẳng trong thu nhập thấp như vậy ở các nền kinh tế xã hội chủ nghĩa là dễ hiểu. Mức đó dựa trên những tính toán rằng hệ số Gini đầu những năm 90 ở 12 nước Châu Âu và Trung Á trong giai đoạn chuyển tiếp đều thấp hơn hệ số đó ở 38 nước thị trường đang phát triển trừ hai trường hợp, Sri Lanka and Rwanda (Dagdeviren, van der Hoeven & Weeks 2002, 406-407).

đẳng tại Việt Nam năm 1990 khá thấp (hệ số Gini khoảng 0,25)⁶. Tới năm 2002, hệ số Gini đã tăng lên khoảng 0,37, cho thấy một mức tăng bất bình đẳng đáng kể. Nếu mức độ bất bình đẳng trong tương lai tiếp tục tăng như trong thời gian qua (đường cong G1 trong Hình I.1), Việt Nam sẽ đạt mức thu nhập bình quân (PPP) là 2000 đôla Mỹ với hệ số Gini lớn hơn 0,5, tương tự như Thái Lan những năm đầu 90. Con số này là khá cao so với khu vực Mỹ La Tinh, và là rất cao so với Châu á. Đường cong G2 biểu thị một kịch bản khác, trong đó mức tăng bất bình đẳng giảm dần, và bất bình đẳng tiến tới hệ số Gini 0,4, thấp hơn một chút so với Philipin giữa những năm 90.

Hình I.1:

Mô hình gia tăng bất bình đẳng ở Việt Nam



Trong bất cứ quốc gia nào, hệ thống thể chế trong xã hội quyết định sự phân bổ thu nhập, do vậy người ta có thể nhận định những hướng gia tăng bất bình đẳng đồng quy ở một mức bất bình đẳng “ổn định”. Câu hỏi chính đặt ra cho chính sách xã hội và cho nghiên cứu này là hướng gia tăng bất bình đẳng nào là phù hợp cho các thể chế của xã hội Việt Nam. Nếu những thể chế đem lại mức độ bất bình đẳng ổn định lại trái với quan niệm chung của xã hội thì vấn đề ở đây là chúng có thể thay đổi như thế nào.

Người ta có thể lập luận rằng cho tới đầu những năm 2000, bất bình đẳng vẫn còn khá thấp ở Việt Nam,⁷ và những bất bình đẳng xã hội quá mức có thể được giải quyết bằng các chính sách ngay khi chúng đạt tới mức đó, tuân theo nguyên tắc “đủ cho ngày nay là không tốt cho ngày mai”. Có một số hạn chế trong cách tiếp cận này. Thứ nhất, thông tin cần thiết để nhận dạng những thay đổi trong phân phối chỉ đến được những nhà hoạch định chính sách sau khi bất bình đẳng đã thực sự hình thành.⁸

Thứ hai, một khi mức độ bất bình đẳng tự nó đã hình thành ở mức độ cao, thì những mối liên quan về quyền lực do nó tạo ra sẽ khiến cho việc thực thi những chính sách điều chỉnh là rất khó khăn về mặt chính trị, hay thậm chí là không thể thực hiện được mà không gây ra xung đột xã hội. Dường như đây chính là bài học tại Mỹ la tinh, nơi mà bất bình đẳng là rất lớn và các chính sách thông qua quá trình dân chủ nhằm thay đổi nó tỏ ra không hiệu quả. Thứ ba, rõ ràng là tất cả các hành động về chính sách kinh tế và xã hội đều dựa trên một nguyên tắc là áp dụng các chính sách nhằm cải thiện tình hình trước khi những hậu quả không mong muốn xảy ra. Ví dụ, các tổ chức tài chính đa phương luôn mong chính phủ không chờ tới khi áp lực lạm phát trở nên quá cao rồi mới hành động, mà nên hành động từ khi dự đoán

⁶ Như trình bày trong Chương 2, Việt Nam thiếu số liệu để đo lường bất bình đẳng, và không có số liệu trong những năm 1990 và 2000. Những năm trên được chọn cho mục đích mô tả, và hệ số Gini là ước tính lấy từ những năm có số liệu.

⁷ Cách nhìn nhận này rất phổ biến trong một số quan chức của cả các nhà tài trợ lẫn chính phủ, khiến chúng ta nhớ lại một câu truyện cười là một phụ nữ hỏi một phụ nữ khác “Chồng bà thế nào?”, câu trả lời là “So với cái gì?”.

⁸ Thường là phải một năm hay hơn sau khi các cuộc điều tra mức sống hoàn thành mới có thể sử dụng được kết quả của các cuộc điều tra này.

được những áp lực đó. Nguyên tắc tương tự cũng nên được áp dụng trong trường hợp bất bình đẳng thái quá.

Từ những kinh nghiệm học được ở các nước Đông Á và Đông Nam Á trong giai đoạn phát triển bùng phát từ năm 1970 đến năm 1996, có thể thấy tốc độ tăng trưởng mà Việt Nam đạt được trong tương lai sẽ đi đôi với mức độ bất bình đẳng hiện có. Do vậy, không có bằng chứng xác thực nào chứng tỏ phải có bất bình đẳng cao để duy trì tăng trưởng mạnh. Thực ra là giải quyết được vấn đề gia tăng bất bình đẳng sẽ góp phần gia tăng gắn kết xã hội, nếu để bất bình đẳng gia tăng sẽ làm giảm tác động của tăng trưởng tới giảm nghèo.

Nhằm phục vụ mục đích nghiên cứu chính sách cần phải phân biệt đói nghèo và bất bình đẳng, bởi vì các chính sách khác nhau, mặc dù có bổ trợ cho nhau, là cần thiết để giảm đói nghèo và bất bình đẳng. Các chương trình giảm nghèo nhằm vào những hộ dưới một mức thu nhập nào đó (hoặc theo một tiêu chí khác) có thể thành công trong việc giảm hệ số nghèo, xong lại tác động ít hay hoàn toàn không có tác động tới mức độ hay xu hướng giảm bất bình đẳng. Giảm bất bình đẳng đòi hỏi ngoài việc tăng thu nhập cho hộ nghèo, còn phải ngăn chặn việc tập trung của cải vào tay một nhóm nhỏ, và hỗ trợ cho sự phát triển của tầng lớp trung lưu. Trong thảo luận tại Hà Nội, một quan chức của IMF đưa ra ý kiến rằng đói nghèo đã và đang được giảm mạnh ở Việt Nam, các mối lo ngại về bất bình đẳng cần được tập trung vào “các nhóm 20% trung lưu” là nơi sẽ có thu nhập tăng kèm theo sự phát triển của doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ. Bản báo cáo này có quan điểm là giảm nghèo cần tiếp tục là trọng tâm của chính sách do có những đổi thay có thể sinh ra các dạng đói nghèo mới khi đói nghèo “cơ cấu” giảm (xem thêm thảo luận bên dưới). Tuy nhiên, chúng tôi rất đồng tình với quan điểm cho rằng phát triển tầng lớp trung lưu là quan trọng nhất trong việc ngăn chặn hình thành bất bình đẳng lớn, cũng như vạch ra các chính sách phát triển dài hạn.

Tiếp theo việc xem xét các vấn đề trên, những đề xuất trong nghiên cứu này là dựa trên việc đánh giá chính sách rằng Việt Nam đang tiến gần hoặc đã đạt tới mức bất bình đẳng cao hơn mức bất bình đẳng xã hội tối ưu một chút, và cần phải có các cơ chế để đảm bảo bất bình đẳng đạt mức ổn định và không quá cao hơn mức hiện tại. Ngay cả đối với một quốc gia có thu nhập thấp như Việt Nam, các chính sách tiền tệ và tài khoá, chính sách thương mại, cũng như cơ cấu các doanh nghiệp và hệ thống tài chính có thể là những công cụ hữu hiệu để đạt được mục tiêu này.

Động thái đói nghèo ở các xã hội trong thời kỳ chuyển đổi

Việc phân biệt được các giai đoạn của một quốc gia đang trong thời kỳ chuyển đổi, giai đoạn thay đổi chế độ và giai đoạn thay đổi qui chế điều tiết, sẽ làm nổi rõ các động thái đói nghèo ở Việt Nam. Trong suốt giai đoạn kế hoạch hoá tập trung, Việt Nam là một nước có thu nhập rất thấp, với những chỉ số phát triển con người khá cao (vd: tuổi thọ và tỉ lệ biết chữ). Đói nghèo trong giai đoạn đó không phải loại đói nghèo do kinh tế thị trường sinh ra. Để hiểu được động thái đói nghèo ở Việt Nam, cần phân biệt rõ hai nguồn gây ra đói nghèo.

Đói nghèo trước khi Việt Nam thay đổi chế độ kinh tế được coi là “đói nghèo cơ bản”, hậu quả của một mức phát triển rất thấp. Tăng trưởng GDP cao dựa trên cơ sở thị trường tiếp theo những thay đổi chế độ kinh tế đã tạo ra những hoạt động tạo thu nhập mới, đặc biệt trong khu vực thương mại và dịch vụ, đồng thời cũng phân phối lại thu nhập từ khu vực quốc doanh sang các hộ gia đình, thông qua việc tổ chức lại việc phân phối nông sản trên nguyên tắc hành chính sang nguyên tắc thị trường kiểm soát. Phần lớn mức tăng thu nhập mà người dân Việt Nam đang được hưởng là kết quả của việc tổ chức lại một cách cơ bản các hoạt động kinh tế. Mức đói nghèo quốc gia giảm một cách đáng kinh ngạc (sẽ được thảo luận chi tiết trong Chương III), là kết quả của tăng trưởng kinh tế. Chính phủ đã có nhiều chương trình phúc lợi xã hội định hướng để bảo vệ và hỗ trợ cho những hộ gia đình không được hưởng lợi hay chỉ được hưởng một phần nhỏ từ quá trình này (ví dụ, Chương trình xoá đói giảm nghèo và chương trình cho các xã đặc biệt khó khăn). Quá trình “nước nổi thuyền nổi” này là một kết quả phát triển kinh tế tất yếu, và hình ảnh ẩn dụ “nước nổi” chính xác hơn cụm từ “tác động lan tỏa” vẫn dùng. Trong quá trình này, mức nghèo đói cơ bản sẽ giảm xuống mức ổn định xác định bằng các cơ chế xã hội - các cơ chế ngăn cản các hộ gia đình hưởng lợi từ quá trình phát triển.

Sự tăng trưởng kinh tế trên cơ sở thị trường sẽ tạo ra đói nghèo, đặc biệt ở những nước trong thời kỳ chuyển đổi. Không giống như những xã hội thị trường có thu nhập thấp, trong thời kỳ trước khi có thay đổi chế độ kinh tế ở Việt Nam, nghèo đói do không có đất hay thất nghiệp là rất ít hoặc không tồn tại. Vấn đề cơ bản của việc chuyển đổi của nền kinh tế sang thị trường điều tiết là việc tái phân bổ tài sản trên cơ sở sở hữu tư nhân. Một mặt, điều này sinh ra cơ chế mới tạo thu nhập cho khu vực tư nhân; mặt khác, nó tạo ra một hiện tượng mới ở Việt Nam là nghèo đói do mất hoặc không có phương tiện sản xuất⁹: trước đây có việc làm có thu nhập nay phải phụ thuộc vào quyền sử dụng đất, phụ thuộc vào việc làm thuê cho những người có phương tiện sản xuất, hay việc tự tạo ra việc làm do được tiếp cận với vay tín dụng. Nghèo đói do thất nghiệp hay không có đất có thể được gọi là nghèo đói “do thị trường tạo ra”.

Sự phân biệt giữa nghèo đói cơ bản và do thị trường tạo ra có thể được sử dụng để hiểu được ảnh hưởng của tăng trưởng kinh tế tới xoá đói giảm nghèo. Xét về mặt tích cực, tăng trưởng sẽ giúp giảm nghèo một cách cơ bản bằng cách tăng thu nhập trong những hoạt động kinh tế đang diễn ra, và tạo ra những hoạt động kinh tế mới tạo công ăn việc làm cho nhân dân. Xét về mặt tiêu cực, kèm theo việc tạo ra những hoạt động kinh tế mới là những thay đổi trong phân bổ gây ra thất nghiệp và không có đất. Biểu đồ trong Hình I.2 mô tả hai ảnh hưởng đó (BasPov là nghèo đói cơ bản, MarPov là nghèo đói do thị trường tạo ra, và TotPov là tổng của cả hai loại). Đường thẳng đứng ghi “2000” là chỉ số gần đúng của mức đói nghèo trong năm 2000 (các mức độ này thay đổi theo thước đo thu nhập dùng để tính toán tỉ lệ nghèo, xem Chương III).

Mức giảm nhanh chóng đói nghèo trong những năm 1990 là kết quả của tăng trưởng kinh tế giúp giảm đói nghèo cơ bản, trong khi đã bắt đầu xuất hiện hiện tượng đói nghèo do cơ chế thị trường sinh ra. Liệu đói nghèo có tiếp tục giảm cùng với sự tăng trưởng kinh tế hay không phụ thuộc vào hai quá trình lớn: 1) mức độ ổn định mà nghèo đói cơ bản sẽ giảm tới, có thể gọi là “nghèo đói cấu trúc”; và 2) mức độ cân bằng giữa tạo công ăn việc làm nhờ cơ chế thị trường và mức thất nghiệp và mất đất do cơ chế thị trường. Từ những phân tích này, có thể thấy tốc độ giảm nghèo nhanh đi kèm với tốc độ tăng trưởng kinh tế trong những năm 90 sẽ không thể tiếp tục được trong thập kỷ tới và sau đó. Ngày càng thấy rõ rằng mối quan hệ giữa xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng sẽ phản ánh mức cân bằng giữa tăng trưởng tạo công ăn việc làm và thay đổi về cơ cấu gây ra đói nghèo.

Có một số nguyên nhân khiến có thể dự đoán trước là độ co giãn tương ứng với tăng trưởng của đói nghèo sẽ giảm. Trong những khu đông dân ở nông thôn Việt Nam, việc chuyển đổi từ trồng lúa sang “trồng những cây có giá trị hơn” có thể tạo ra những hệ thống sử dụng nhân công và đất trong đó tỷ lệ công việc trên một đơn vị đất sẽ giảm. Việc cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước, bao gồm cả việc tư nhân hoá doanh nghiệp nhà nước, sẽ gây ra thất nghiệp đông và sẽ tiếp tục như vậy trong tương lai nếu quá trình này được thực thi nhanh chóng. Những thay đổi về cơ cấu này sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong những chương sau, có khả năng khiến cho việc tăng thu nhập ở các hộ gia đình nói chung có thể sẽ song hành với một thời kỳ đói nghèo gia tăng.

Khả năng này được trình bày trong Hình I.2, phần bên phải đường “đảo ngược đói nghèo”. Không nên giải thích biểu đồ này để kết luận là tăng trưởng không giúp giảm nghèo. Vấn đề ở đây là, trong một xã hội trong thời kỳ chuyển đổi, những thay đổi cơ cấu - một số do chính sách xã hội, một số là kết quả tất yếu của thị trường khách quan, và một số là do sự độc quyền hoá tư nhân trong thị trường - có thể tạo ra một thời kỳ phân bổ lại lao động lớn làm ảnh hưởng tới kết quả giảm nghèo của tăng trưởng. Nếu như thay đổi về cơ cấu cùng với tăng trưởng thu nhập có khuynh hướng không có lợi cho nhóm người có thu nhập thấp hơn, thì phải thêm khái niệm “những người lao động nghèo” vào danh mục đói nghèo do thất nghiệp và không có đất.

⁹ Sự xuất hiện của loại đói nghèo mới này được thảo luận trong một bản báo cáo gần đây của Ngân Hàng Thế Giới:

... Các hộ gia đình ở đô thị sẽ chiếm một phần ngày càng cao trong số các hộ nghèo. Hiện tượng mất đất do buộc phải bán đất, di cư ra các vùng đô thị hoặc ngoại ô không có các dịch vụ cơ bản, đối mặt với các loại tội phạm và môi trường xuống cấp trong các khu ổ chuột, đang gia tăng không thể kiểm soát. Đây là một trong số các thách thức mới cho nỗ lực giảm nghèo ở Việt Nam (WB năm 2003, trang 1).

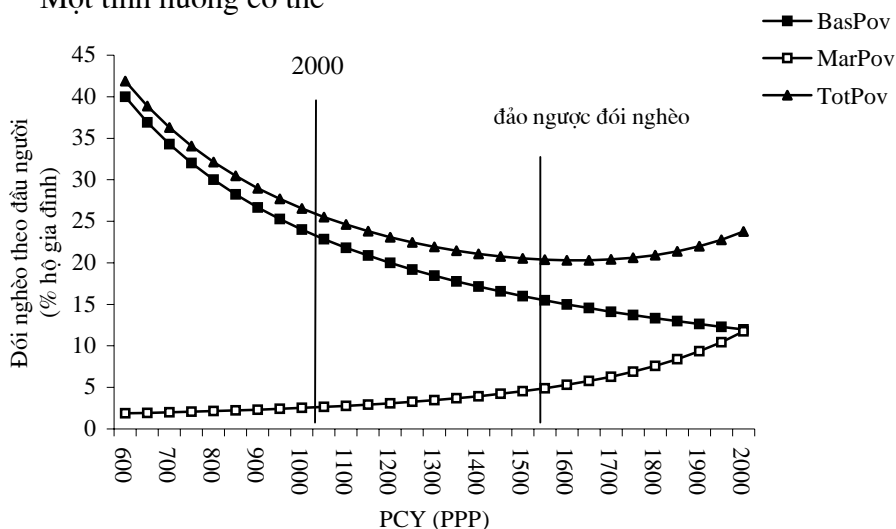
Giảm nghèo ở Việt Nam trong những năm 1990 là rất ấn tượng, được tạo ra bởi tăng trưởng nhanh dựa trên sự phân bổ đất đai công bằng, những hạn chế tạm thời đối với việc tập trung thu nhập vào một số cá nhân, và các mạng lưới an sinh xã hội. Việc giảm nghèo bền vững cần có sự phối hợp tập trung hơn giữa các chính sách. Kết quả sơ bộ của Điều tra mức sống hộ gia đình cho thấy độ co giãn của đói nghèo tương ứng với tăng trưởng giảm trong giai đoạn 1997-2000 so với giai đoạn 1993-1997¹⁰.

Hình I.2

Ngèo đói và Tăng trưởng trong thời kỳ chuyển đổi ở Việt Nam:

Nam:

Một tình huống có thể



1.4. Những triển vọng tăng trưởng ở Việt Nam

Trong một loạt những bản thảo về mối quan hệ giữa tăng trưởng, phân phối và đói nghèo, có lẽ vấn đề gây bối rối nhất là tranh luận về việc liệu tăng trưởng hay phân phối lại là “quan trọng hơn”. Trong kinh tế thị trường, tăng trưởng luôn kéo theo phân phối lại, bởi hệ thống giá cả của kinh tế thị trường là một cơ

¹⁰ Điều này sẽ được thể hiện rõ hơn ở chương 3. Chúng tôi nhận thấy Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2003 đưa ra độ co giãn của đói nghèo tương ứng với tăng trưởng bằng 1 và lập luận như sau:

“Hàng năm, tốc độ tăng trưởng 7% tương ứng với tốc độ giảm nghèo là 7%, dẫn đến “độ co giãn của đói nghèo tương ứng với tăng trưởng gần bằng 1” (WB 2003, trang 1).

Phương pháp tính toán tương tự cũng được đưa ra ở trang 56-57 của báo cáo này. Con số thống kê này có vẻ được tính toán bằng cách sử dụng công thức quen thuộc để tính tốc độ tăng trưởng:

$$\square = \{[P_{2002}/P_{1993}]^{(1/9)} - 1\} / \{\text{tốc độ tăng trưởng hàng năm, 1992-2002}\}$$

P là tỉ lệ hộ nghèo theo số liệu năm 1993 và năm 2000, và cho kết quả giảm nghèo khoảng 8,4% một năm.

Theo định nghĩa, công thức này tính tốc độ thay đổi tỉ lệ hộ nghèo chứ không phải tốc độ giảm nghèo. Độ đàn hồi tương ứng giữa thay đổi số hộ nghèo và tăng trưởng GDP là:

$$\square\square = \{[N_{2002}/N_{1993}] - 1\} / \{[GDP_{2002}/GDP_{1993}] - 1\}$$

Vì N là số hộ nghèo và GDP là dùng giá trị tuyệt đối, không đổi, nên theo cách tính thứ hai, độ co giãn là 0,77 cho giai đoạn 1993-1998 và 0,66 cho giai đoạn 1998-2000.

Phòng ngừa đói nghèo do thị trường tạo ra sẽ dễ hơn nhiều so với việc giảm đói nghèo sau khi đã hình thành, bởi nó là hậu quả của việc phân phối tài sản và tập trung quyền lực kèm theo việc phân phối này. Việt Nam có một lợi thế mà hầu hết các nước trong Chương trình khu vực không có: vấn đề đói nghèo do thị trường gây ra mới chỉ ở bước sơ khai, nên Chính phủ Việt Nam có thể dễ dàng “bê tận gốc”.

chế điều phối nguồn lực, và việc phân bổ lại nguồn lực do giá cả sẽ dẫn tới việc phân phối lại thu nhập. Vấn đề ở đây không phải là phân phối lại hay tăng trưởng, mà là liệu sự tăng trưởng đó tạo ra cơ chế phân phối lại là “trung tính”, bất lợi hay có lợi cho người nghèo.

Dự đoán trước những thay đổi trong phân phối thu nhập và tăng trưởng kinh tế là mấu chốt để dự báo giảm nghèo ở Việt Nam. áp dụng sự phân biệt giữa thay đổi chế độ kinh tế và thay đổi qui chế điều tiết sẽ giúp đánh giá được tiềm năng tăng trưởng trung và dài hạn của nền kinh tế. Trong khi những nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung đã có những giai đoạn tăng trưởng sản xuất nhanh, nền kinh tế bị kiểm soát này có đặc thù là sự kìm nén tính linh hoạt của nền kinh tế. Kết quả là ngay khi có sự thay đổi về chế độ kinh tế, tiềm năng tăng trưởng được bùng phát tức thì khi những “mất trắng” do sự kiểm soát (chứ không phải do những qui định điều tiết) gây ra được xoá bỏ. Đây là kết quả nảy sinh từ những thay đổi căn bản trong việc khuyến khích thúc đẩy sản xuất, cơ cấu lại tổ chức, và khả năng tiếp cận những công nghệ trước đó không có. Trong thực tế, có rất ít hệ thống kế hoạch hoá tập trung biến được sự tăng trưởng bùng phát này thành hiện thực, và chỉ có Trung Quốc và Việt Nam đã làm được điều này một cách ngoạn mục. Trong giai đoạn bùng phát tăng trưởng, một nền kinh tế có thể đạt được một tốc độ khuếch trương lớn hơn nhiều so với tiềm năng sẵn có của nó, và điều này được quyết định bởi mức tăng trưởng công nghệ, tích lũy vốn, tăng trưởng lực lượng lao động, và những yếu tố ngoại vi khác.

Không nhanh thì chậm, những lợi thế có được nhờ sự thay đổi chế độ kinh tế cũng sẽ được “thể chế hoá”, và nền kinh tế sẽ đạt được một tốc độ tăng trưởng bền vững xác định bằng tiềm năng sẵn có của mình. Chắc chắn không thể coi tốc độ tăng trưởng cao của kinh tế Việt Nam vào những năm 1990 là tăng trưởng bền vững và cho rằng cuộc khủng hoảng tài chính ở Châu Á đã làm giảm tốc độ tăng trưởng đó, cũng như nếu có những chính sách hợp lý sẽ nhanh chóng vực lại tốc độ tăng trưởng này. Tiềm năng tăng trưởng của nền kinh tế cần được xem xét theo cách thể hiện ở Hình 1.3. Từ cuối những năm 1980 tới giữa những năm 1990, nền kinh tế đã tăng trưởng một cách ngoạn mục trên cơ sở một chiến lược tốt về thay đổi chế độ kinh tế và việc xoá bỏ những “mất trắng” của cơ chế kế hoạch hoá tập trung (giai đoạn “mất trắng”, DWL), và sau đó là giai đoạn tăng trưởng chậm lại vào những năm 1990 khi nền kinh tế điều chỉnh thích hợp với cơ cấu thể chế mới (“Giai đoạn điều chỉnh”). Trong thập kỷ này, có thể dự báo mức tăng trưởng sẽ giảm dần, gần tới tiềm năng dài hạn của đất nước.

Trong khi chúng ta chưa thể nói chính xác về tốc độ tăng trưởng lâu dài bền vững, chúng ta vẫn có thể đưa ra các yếu tố xác định tốc độ đó. Thứ nhất, đó là tốc độ tích lũy vốn và tỷ suất vốn đầu ra liên quan tới quá trình tích lũy vốn. Trên cơ sở những kinh nghiệm đã có ở khu vực Châu Á, yếu tố này, theo ước tính, sẽ đem lại một tốc độ tăng trưởng khoảng 5% tới 8%. Hỗ trợ thêm, chứ không phải cộng thêm, là việc có được những công nghệ cao và nâng cao tay nghề của lực lượng lao động. Những yếu tố ngoại vi, đặc biệt là nhu cầu xuất khẩu, có xu hướng bất lợi hơn nhiều so với thời kỳ tăng trưởng nhanh chóng được gọi là thời kỳ tăng trưởng thần kỳ ở Châu Á, ít nhất trong trung hạn¹¹. Trong năm 2001, nền kinh tế thế giới bước vào giai đoạn suy thoái mà tốc độ phục hồi còn chưa rõ ràng. Kết quả là tăng trưởng thương mại thế giới sụt giảm, và nguồn đầu tư nước ngoài trực tiếp giảm mạnh (thương mại thế giới giảm hơn 4%, đầu tư nước ngoài trực tiếp giảm hơn 50% vào năm 2001–2002 so với năm 2000). Việt Nam cũng rất dễ bị ảnh hưởng. Do vậy, tuy đánh giá một cách lạc quan nhưng dựa vào thực tế về tiềm năng tăng trưởng của Việt Nam trong trung hạn có thể dự đoán một tốc độ tăng trưởng khoảng 6% một năm.

Việc phân biệt giữa thay đổi chế độ kinh tế và giai đoạn chuyển đổi qui chế điều tiết còn đề xuất rằng chắc chắn không thể duy trì được tăng trưởng xuất khẩu nhanh như những năm 1990. Vào những năm 1980, Việt Nam có tỉ phần xuất khẩu trong GDP dưới 10%, thấp hơn nhiều so với tiềm năng của đất nước. Cùng với việc chuyển sang chế độ kinh tế thị trường điều tiết, nền kinh tế bắt đầu tìm kiếm tỉ phần xuất khẩu trong GDP ở mức tương ứng với khả năng cạnh tranh vốn có của đất nước. Khi một nền kinh tế đạt

¹¹ Điều này cũng được đưa ra trong một báo cáo của chuyên gia Ngân Hàng Thế Giới: Triển vọng tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam phụ thuộc nhiều vào khả năng thu hút đầu tư nước ngoài trực tiếp và công nghệ cho phép Việt Nam sử dụng các cơ sở hạ tầng một cách có hiệu quả... Tuy vậy, tình trạng cầu thấp của thị trường nước ngoài và những yếu tố không thuận lợi ảnh hưởng tới khả năng cạnh tranh của Việt Nam có thể làm giảm tính bền vững của triển vọng lớn lao về tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam (Lord 2002, trang v).

được mức này, xuất khẩu sẽ tăng trưởng cùng tốc độ tăng trưởng của GDP. Vào một thời điểm trong những năm 1990, nền kinh tế Việt Nam đã đạt mức này, và cao hơn mức đó, mức tăng trưởng xuất khẩu cao hơn tăng trưởng GDP chỉ có thể hy hữu đạt được một cách tạm thời, cho dù có áp dụng chính sách xuất khẩu của các nhà theo chủ nghĩa trọng thương¹². Vì vậy, những hạn chế về mặt cơ cấu của tăng trưởng xuất khẩu xác định bởi kích cỡ của khu vực hàng hoá phi thương mại sẽ hạn chế những kích thích tăng trưởng xuất khẩu từ bên ngoài trong tương lai.

Cũng có thể tranh luận rằng nếu tăng trưởng xuất khẩu có một giới hạn thực tế thì không nhất thiết đầu tư nước ngoài trực tiếp cũng phải có hạn chế như vậy, và vì vậy, đầu tư nước ngoài trực tiếp trong tương lai có thể hỗ trợ một tốc độ tăng trưởng cao hơn tốc độ được xác định bởi các yếu tố nội địa. Nhưng thực ra đầu tư nước ngoài trực tiếp cũng có hạn chế thực tế. Trong giai đoạn đầu chuyển đổi sang kinh tế thị trường, nền kinh tế Việt Nam có rất nhiều cơ hội đầu tư cho lợi nhuận cao do những cơ hội đó chưa được quá trình kinh tế kế hoạch hoá tập trung tận dụng hay chưa được tận dụng một cách có hiệu quả. Thêm vào đó, khoảng cách công nghệ trong nước và nước ngoài là rất lớn trong nhiều ngành. Trong giai đoạn tiếp theo của quá trình chuyển đổi, số các dự án siêu lợi nhuận giảm và khoảng cách công nghệ cũng được thu hẹp. Đầu tư nước ngoài trực tiếp sẽ tiếp tục đóng một vai trò quan trọng kích thích tăng trưởng ở Việt Nam, nhưng vai trò này sẽ giảm cũng như tỉ suất lợi nhuận trên đầu tư cũng sẽ giảm tới mức tương đương với các nước trong khu vực. Thêm vào đó, không nên có các quan điểm ấu trĩ cho rằng đầu tư nước ngoài là phần thêm rỗng vào phần vốn đầu tư có thể được cung cấp cho đất nước. Khi khu vực tư nhân nội địa tăng trưởng, các nhà đầu tư trong và ngoài nước sẽ ngày càng “chèn ép” nhau hơn. Điều này đặc biệt đúng trong trường hợp nền kinh tế tăng trưởng cao nhưng lại bị hạn chế bởi hạ tầng cơ sở yếu kém và các hạn chế tăng trưởng khác.

Mục đích của các lập luận trên đây không phải để đưa ra một bức tranh bi quan về triển vọng tăng trưởng của Việt Nam. Ngược lại, các lập luận cho thấy nền kinh tế của đất nước đang vượt qua thời kỳ trứng nước của quá trình chuyển đổi và trưởng thành như một nền kinh tế thị trường. Và một nền kinh tế trưởng thành thì sẽ ngày càng được điều hành bởi các yếu tố thiết yếu của tăng trưởng, đó là mức độ và chất lượng tạo vốn, tốc độ thay đổi kỹ thuật và tốc độ lực lượng lao động có được tay nghề. Mỗi yếu tố này đều có một giá tương ứng và sẽ tự điều chỉnh đến một mức độ phù hợp (hay “cân bằng”) trong kinh tế thị trường. Quá trình điều chỉnh tiệm cận của tốc độ tăng trưởng bền vững của đất nước sẽ dẫn đến việc giảm nghèo do tăng trưởng bị chậm lại. Khả năng này khiến cho việc xem xét một chính sách tăng trưởng vì người nghèo gồm các cơ chế phân phối lại trở nên rất cần thiết.

Phân tích trên đây có thể được tóm tắt bằng đồ thị như Hình 1.4 mô tả, chia theo tốc độ tăng trưởng thực tế (cho tới năm 2002) và giả định (tới năm 2006) theo mức trung bình 3 năm dịch chuyển của GDP, xuất khẩu và giảm nghèo. Tốc độ tăng trưởng thực tế, phù hợp với phân tích của chúng tôi, tiến đến 6% vào đầu những năm 2000. Và như dự đoán, sau những tốc độ tăng trưởng xuất khẩu rất cao vào khoảng đầu và giữa những năm 1990 là sự giảm sút nhanh chóng vào cuối thập kỷ đó và cả những năm đầu của thập kỷ tiếp theo. Điều này được giải thích bằng giới hạn của tỉ phần xuất khẩu trong GDP, giới hạn này được xác định bởi sự cần thiết sản xuất cung ứng hỗ trợ cho các hàng hoá phi thương mại. Nếu lạc quan thì có thể cho rằng việc tiếp tục mở cửa thương mại bằng việc gia nhập WTO (Tổ chức Thương mại Thế giới) có thể cho phép duy trì được tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cao hơn tốc độ tăng trưởng GDP (biểu thị bằng đường “xuất khẩu”, ở mức giả định là 15%). Trong khi điều đó có thể xảy ra tạm thời hay từng thời kỳ gián đoạn, đến một lúc nào đó, những hạn chế của sản xuất hàng hoá phi thương mại sẽ quyết định độ bền vững của tỉ phần giá trị gia tăng của xuất khẩu trong GDP, có lẽ sẽ vào khoảng 40% của tỉ phần đó đầu

¹² Xem thảo luận ở chương sau. Hạn chế về tốc độ tăng trưởng của xuất khẩu trong một giai đoạn dài có thể được trình bày như sau: Giả sử không có tái xuất khẩu (hàng hoá đơn thuần là “xuất qua” không có bất kỳ gia công nào), và giả sử có giới hạn chặn dưới về qui mô của ngành xuất khẩu được xác định bởi các ngành phi thương mại (dịch vụ của chính phủ và giao thông là quan trọng nhất). Ta có tỉ phần giá trị gia tăng của xuất khẩu trong GDP không thể vượt quá một mức tối đa là X^* . Khi X_t gần đạt đến X^* , chính sách khuyến khích xuất khẩu sẽ ngày càng ít hiệu quả. Nếu những yếu tố xác định tốc độ tăng trưởng (x_t) và tỉ giá hối đoái (e_t), cấu của thế giới (w_t) và véctơ của các yếu tố cạnh tranh “cơ cấu” (C_t) và y^* là tốc độ tăng trưởng GDP bền vững, thì các hàm tăng trưởng xuất khẩu dài hạn sẽ tiến tới có dạng như sau (khi \square_t là dương):

$$x_t = y^* + [e^{-\square_t} (1 - X^*/X_t)]$$

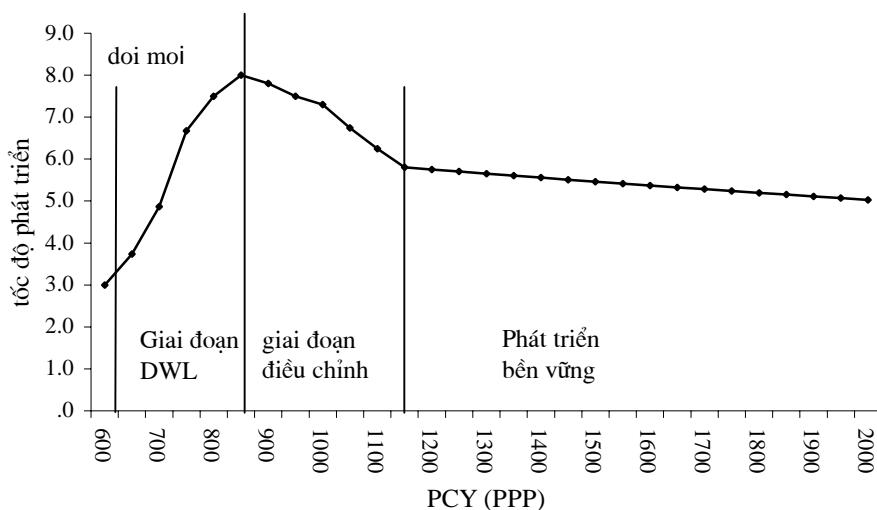
khí $[X^*/X_t]$ tiến tới 1, x_t tiến tới y^*

những năm 2000. Tốc độ giảm nghèo được tính theo độ co giãn thực tế lấy từ kết quả của Điều tra mức sống hộ gia đình (0,77 trong giai đoạn 1992-1998, 0,66 trong giai đoạn 1998-2002), và giả định sẽ giảm sau năm 2002 (xuống còn 0,56) nếu bất bình đẳng tiếp tục gia tăng.

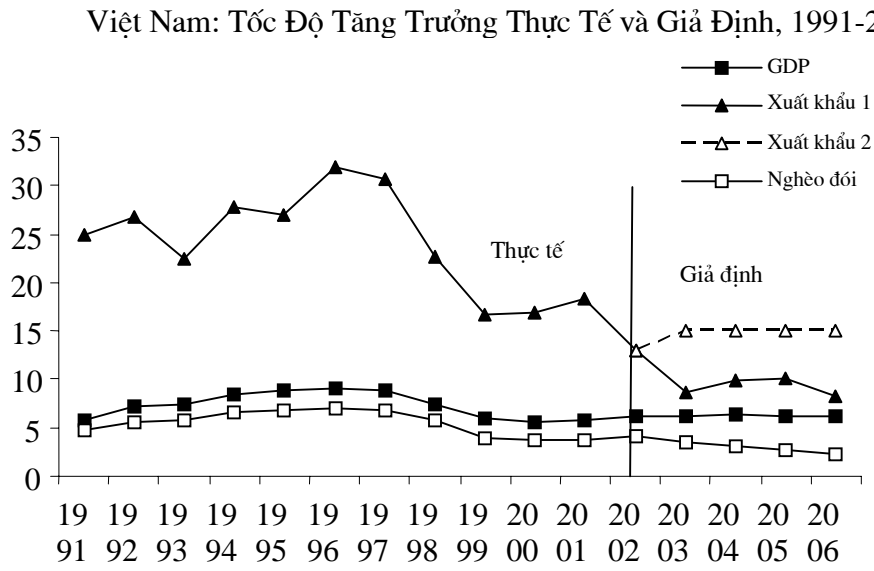
Những ngẫm ý chính sách của phân tích được tóm tắt trong Hình II.3 là: 1) tăng trưởng sẽ ngày càng phụ thuộc vào các chính sách có tác động tới số lượng và chất lượng của đầu tư công và đầu tư tư nhân, chứ không phụ thuộc vào tăng trưởng xuất khẩu như trong những năm 1990; 2) giảm nghèo thành công và bền vững đòi hỏi việc ngăn chặn gia tăng bất bình đẳng; và 3) chính sách xuất khẩu sẽ dịch chuyển sang tập trung về “chất lượng”, với trọng tâm dịch chuyển sang các hàng hoá công nghệ cao cho các thị trường mới, khi thị trường cho các sản phẩm xuất khẩu hiện nay trở nên cạnh tranh hơn. Các chương tiếp theo sẽ tập trung vào hai vấn đề 1 và 2: chính sách đầu tư, đặc biệt là các chính sách có tác động tới đầu tư công; và các bước cụ thể để giải quyết trở ngại cơ bản đối với công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam, đó là gia tăng bất bình đẳng trong thu nhập và của cải.

Hình I.3

Khái niệm hoá tiềm năng phát triển lâu dài ở Việt Nam



Hình I.4



Chương 2:

Thành Tựu Kinh Tế và Thay Đổi Cơ cấu Bắt Đầu Từ Đổi Mới

2.1. Tăng trưởng, Thương mại và Thay đổi Cơ cấu

Điều chỉnh do xuất khẩu định hướng¹³

Việt Nam đại diện cho một trong số ít những thành công kinh tế trong thời kỳ chuyển đổi từ kế hoạch hoá tập trung sang thị trường điều tiết. Trước thời kỳ sụp đổ của Liên Bang Xô Viết vào năm 1991, tốc độ tăng trưởng là đáng kính nể, đạt khoảng 2/3 mức trung bình của Các Nền Kinh tế Châu Á Có Tăng Trưởng Cao (HPAE, xem World Bank 1993a). Trong vòng bốn năm sau đó, tốc độ tăng trưởng đã vượt mức của HPAE. Việt Nam đã từng là nền kinh tế tăng trưởng nhanh nhất trong Khu vực Đông Á và Đông Nam Á từ năm 1994 đến năm 1997, ngoại trừ Trung Quốc. Việt Nam đạt được thành tích tăng trưởng này, đầu tiên là nhờ việc xoá bỏ thâm hụt thương mại thông qua tăng trưởng xuất khẩu, sau đó là nhờ việc kết hợp tăng trưởng xuất khẩu với các dòng vốn chảy vào. Trong mỗi năm, 1991-1995, các dòng vốn chảy vào Việt Nam đã vượt quá mức thâm hụt thương mại.

Trong bối cảnh này, trong báo cáo về Việt Nam năm 1993, Ngân hàng Thế giới đã nhận xét rằng “Việt Nam đã thể hiện mức tăng trưởng cao trong cả chương trình điều chỉnh của mình”. Bản báo cáo tiếp tục rằng “Sự thành công gần đây của nền kinh tế Việt Nam là do các điều chỉnh táo bạo và chương trình cải cách mà Việt Nam đã thực hiện mà không cần được hỗ trợ nhiều từ bên ngoài” (World Bank 1993b, trang iii & i). Điểm đặc biệt của chương trình điều chỉnh và cải cách này là nhà nước đóng vai trò trung tâm trong việc quản lý quá trình chuyển đổi, chứ không để việc điều chỉnh diễn ra hoàn toàn do thị trường áp đặt¹⁴.

Liên quan tới thành tích tăng trưởng dài hạn của Việt Nam, trước khi triển khai chương trình điều chỉnh năm 1989, tăng trưởng GDP của Việt Nam ở mức khá cao so với các nước đang trong quá trình chuyển đổi. Với mức tăng trung bình 5% một năm trong thời kỳ 1986-1989, tổng thu nhập quốc dân tăng nhanh hơn đáng kể so với tăng dân số (xem Hình II.1). Số liệu thống kê này rất quan trọng vì nền kinh tế được ổn định để hơn nhiều khi có mức tăng trưởng mạnh, đặc biệt là khi có tăng trưởng xuất khẩu cao. Thành công trong việc giảm lạm phát là do giảm thâm hụt ngân sách, điều này đã cho phép chính phủ bình ổn tỉ giá hối đoái (xem phụ lục 1 về số liệu thực nghiệm của chương này. Từ năm 1985 đến năm 1988, thâm hụt thương mại chiếm bình quân gần 100% xuất khẩu (nhập khẩu bằng hai lần xuất khẩu). Nhưng từ năm 1990 đến 1992, mức thâm hụt này giảm xuống còn ở mức trung bình dưới 3% của xuất khẩu (và dưới 1% của GDP). Thâm hụt thương mại hầu như được loại bỏ bởi mức tăng vượt bậc về xuất khẩu các sản phẩm hải sản, gạo, và dầu khí, trong đó giá trị xuất khẩu hai sản phẩm gạo và dầu khí gần như bằng không vào những năm 1985-1986. Một điều may mắn cho chính phủ khi Việt Nam là có được nguồn tài nguyên dầu khí, và xuất khẩu dầu khí đã đóng góp vào sự tăng trưởng xuất khẩu cao. Tuy nhiên, xuất khẩu gạo tăng từ 0 năm 1988 đến hơn 400 triệu Đô la Mỹ năm 1992 là nhờ vào chính sách của chính phủ¹⁵. Trong khi tăng trưởng của xuất khẩu gạo phản ánh mức tăng mạnh của sản xuất thì việc mở rộng xuất khẩu hải sản lại có thể liên quan đến việc dịch chuyển của tiêu thụ trong nước¹⁶. Cả ba loại sản phẩm này gộp lại chiếm đến 9% tổng lượng xuất khẩu năm 1985, và tăng lên chiếm gần một nửa năm 1989.

¹³ Phần này lấy từ Brundenius and Weeks (2001 Chương 2).

¹⁴ Ngân Hàng TG giải thích thành công trong bình ổn của Việt nam là nhờ các nhà hoạch định chính sách giữ giá ổn định bằng cách áp dụng các chính sách tài khoá và tiền tệ chặt chẽ. Theo NHTG, việc các ngân hàng giảm cung cấp tài chính nhằm bù đắp thâm hụt ngân sách của chính phủ là rất quan trọng. Cách giải thích này đã được Irvin nhận xét “một vấn đề (tức là lạm phát) -- được tháo lượn -- được giải quyết chủ yếu do áp dụng giải pháp bình ổn trọn gói của IMF năm 1989” (Irvin 1994, trang 5-6).

¹⁵ Hệ thống các can thiệp được tóm lược trong tài liệu NHTG, 1993, trang 130. Sản lượng gạo tăng từ trung bình dưới 16 triệu tấn trong năm 1985-1987 lên 20 triệu tấn năm 1990-1992 (Trần Hoàng Kim 1996, p. 302).

¹⁶ Sản lượng gạo tăng từ trung bình dưới 16 triệu tấn trong năm 1985-1987 lên hơn 20 triệu tấn năm 1990-1992 (Trần Hoàng Kim 1996, trang 302) hoặc 29%. Tăng sản lượng thuỷ hải sản chỉ là 4% trong cùng thời kỳ (Trần Hoàng Kim 1996, trang 302, 322).

Thành công của Việt Nam trong quá trình chuyển đổi có thể được giải thích như là *một quá trình ổn định do xuất khẩu định hướng*. Phải đối mặt với cán cân thanh toán không bền vững vào giữa những năm 1980, chính phủ đã áp dụng một chính sách có hai yếu tố sau: thay đổi thể chế khiến nền kinh tế phải chịu tác động của các công cụ kinh tế vĩ mô trong trung hạn, và các biện pháp khẩn cấp để tăng xuất khẩu nhằm ổn định kinh tế trong ngắn hạn. Chỉ xuất khẩu dầu khí hoặc gạo hoặc các sản phẩm hải sản không thể đủ để đạt được cán cân đối ngoại. Tuy nhiên sự kết hợp của cả ba loại sản phẩm, cùng với các luồng vốn chảy vào, đã ổn định được tỷ giá hối đoái vào năm 1992. Khi nền kinh tế đã đi vào quá trình ổn định nhờ xuất khẩu, các nhà chức trách sẽ có thể duy trì một chính sách tiền tệ và tài khóa tương đối mở rộng.

Nói tóm lại, sự điều chỉnh của Việt Nam trước sự sụp đổ của hệ thống thương mại Xô Viết có thể được giải thích bằng việc sử dụng các biện pháp ngắn hạn thiết thực trong khuôn khổ một chiến lược dài hạn do nhà nước lãnh đạo. Vào cuối các năm 1980 và đầu những năm 1990, chính phủ đã sử dụng một loạt các biện pháp can thiệp trực tiếp để thúc đẩy tỷ phần cao hơn của xuất khẩu trong GDP, kết hợp với việc phá giá tỷ giá hối đoái. Vào giữa những năm 1990, chiến thuật lại chuyển sang kêu gọi đầu tư trực tiếp nước ngoài và đàm phán các nguồn vốn ưu đãi của các tổ chức đa phương.

Tăng trưởng và Thay đổi Cơ cấu trong những năm 1990

Sau khi bị chiến tranh tàn phá suốt bốn thập kỷ từ những năm 1940 đến những năm 1970, Việt Nam bước vào thời kỳ truyền thống là một xã hội chủ yếu sản xuất nông nghiệp. Sự thịnh vượng hiện tại của đất nước và mức tăng trưởng cao đem lại sự thịnh vượng đó đã che đi tình trạng sản xuất vô cùng yếu kém của nền kinh tế những năm đầu 1980. Nếu chỉ nhìn vào những thành công gần đây, các nhà quan sát quốc tế, bao gồm cả một số tổ chức tài trợ và tài chính quốc tế, có xu hướng bỏ qua tình trạng cực kỳ khó khăn mà kinh tế Việt Nam đã từ đó đi lên. Như đã thảo luận trong Chương 1, phương pháp tiếp cận không dựa trên bối cảnh đã làm dấy lên các phê phán về chính sách dựa trên những mong đợi thái quá về những gì sẽ ra phải đạt được. Các thành tựu tuyệt vời của Việt Nam có xu hướng bị lu mờ trong tranh luận hùng biện về “tự do hoá” và “cải cách”, và từng dấu hiệu yếu kém được tóm lấy như những bằng chứng cho việc cần thiết phải tiếp tục “cải cách”.

Trong suốt nửa sau của thập kỷ 1990, Việt Nam tiếp tục các thành tựu kinh tế của mình, bất chấp cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính ở Châu Á đã làm giảm mức tăng trưởng và làm mất ổn định ở hầu hết các nước khác trong khu vực. Trong các năm từ 1995-2001, GDP tăng gần 7%, và GDP bình quân đầu người tăng gần 5%. Đặc biệt ấn tượng là, trong những năm trước và trong thời kỳ khủng hoảng 1995-1999, trong khi Việt Nam vẫn đạt mức tăng trưởng GDP trung bình 7%, Hàn Quốc, Indonesia, Malaysia, và Thái Lan chỉ đạt dưới 4%. Cùng với thành tựu tăng trưởng cao như vậy là sự ổn định giá đáng kể (xem Hình 2.2), hệ số giảm phát GDP từ 7% năm giảm xuống còn 3% năm vào năm 2000. Trong khi các nước khác trong khu vực đều phải chịu áp lực của cán cân thanh toán, Việt Nam lại củng cố được cán cân thương mại và tài khoản vãng lai của mình, đồng thời duy trì được cán cân thanh toán bền vững trong suốt những năm cuối 1990 và đầu 2000 (xem Hình 2.3 và Chương 5).

Như dự đoán, song hành với tốc độ tăng trưởng cao về thu nhập quốc dân là sự thay đổi cơ cấu. Thay đổi này cũng giống như thành công của mô hình các nước đang phát triển có thu nhập thấp, tức là sự dịch chuyển từ đơn thuần sản xuất nguyên liệu thô sang có chế biến - giá trị gia tăng. Ngành công nghiệp chế tạo đã tăng phần đóng góp vào GDP của mình lên 15,5% vào năm 1995, và lên gần 20% vào năm 2001, trong khi nông nghiệp giảm từ 22 % xuống còn 19% (xem Bảng II.1). Sự vững mạnh trong tăng trưởng còn được thể hiện bằng sự suy giảm đóng góp của “khu vực dịch vụ”; đó là các ngành sản xuất hàng hoá, đặc biệt là hàng hoá thương mại (nguyên liệu thô và qua chế biến) tăng trưởng nhanh hơn so với các ngành sản xuất hàng hoá phi thương mại.¹⁷ Một đặc điểm nổi bật của thay đổi cơ cấu là tăng trưởng nông nghiệp (xem Bảng II.2). Trong khi nông nghiệp giảm tương đối thì tốc độ tăng trưởng tuyệt đối của ngành lại hơn gấp đôi tốc độ tăng dân số (ít hơn 2% năm).

Do vậy, tăng trưởng cao của Việt Nam đúng là có “chất lượng cao”, điều này được định nghĩa và trình bày chi tiết trong Phụ lục 2 của Chương này. Tăng trưởng bao gồm sự dịch chuyển sản xuất sang hiện đại hoá

¹⁷ Ghi chú của Bảng II.1. là ý kiến trên là đúng khi không tính đến ngành xây dựng, ngành điện và ngành nước .

công nghiệp chế tạo, bình ổn giá cả, xuất khẩu mạnh, và tăng năng suất nông nghiệp. Sự kết hợp hài hòa này sẽ được xem xét kỹ hơn trong phần sau.

2.2. Các nguồn gốc của tăng trưởng

Các thành tích tăng trưởng cao của kinh tế Việt Nam đi kèm với những thành tựu còn rực rỡ hơn về xuất khẩu. Đối với hầu hết các nhà quan sát, điều này không phải do ngẫu nhiên mà có, đó là do tăng trưởng trong quá trình chuyển đổi của nền kinh tế Việt Nam được xuất khẩu định hướng, và việc này kéo dài trong suốt thập kỷ 1990¹⁸.

Các nguồn gốc của tăng trưởng về phía cầu của nền kinh tế có thể được phân tích bằng việc sử dụng mô hình chuẩn thu nhập quốc dân, trong đó tiêu dùng và nhập khẩu là hàm của GDP (cũng như các biến số khác). Nếu coi lãi xuất, các kỳ vọng và tài sản thực tế là đã cho trước, công thức GDP có thể được chuyển thành một hàm (mô hình) hành vi đơn giản như sau:

$$GDP = \alpha[GDP - tGDP] + I + G + X + \beta GDP$$

Khi α là hệ số khuynh hướng tiêu dùng của thu nhập khả dụng, t là mức thuế thì $[GDP - tGDP]$ là thu nhập khả dụng, và β là khuynh hướng biên của nhập khẩu. Ta có thể giản lược thành:

$$GDP = [I - G - X]/[1 - \alpha + \alpha t + \beta]$$

Mẫu số của biểu thức bên phải được gọi là 'số nhân'. Cho các thay đổi GDP,

$$\Delta GDP = \Delta[I + G + X]/[1 - \alpha + \alpha t + \beta]$$

Và tốc độ tăng trưởng có thể được viết như sau:

$$y = [S_i i + S_g g + S_x x]/[1 - \alpha + \alpha t + \beta]$$

S tượng trưng cho các tỉ phần trong GDP, và y , i , g và x tương ứng là các tốc độ tăng trưởng của GDP, đầu tư, tiêu dùng của chính phủ, và nhập khẩu. Sử dụng mô hình này, ta có thể tìm hiểu các nguồn của cầu thực tế của nền kinh tế Việt Nam. Chúng tôi đã làm như vậy cho giai đoạn 1995 – 2000, vì trong những năm này, ta có các số liệu thống kê nhất quán về tất cả các tổng thu nhập quốc dân cần cho việc tính toán.¹⁹ Kết quả được trình bày trong Bảng II.4. Đầu tiên, ta có thể lưu ý rằng "số nhân" của nền kinh tế trong những năm này là rất thấp, 1,08 (một mức tăng đơn vị trong trong phần tự chi tiêu làm GDP tăng 1,08 đơn vị). Giá trị thấp này phản ánh hệ số khuynh hướng biên cao cho nhập khẩu, khoảng hơn 3/5

¹⁸ Ta có thể đôi chút ngạc nhiên khi đọc các dòng sau đây trong báo cáo của IMF tháng 7 năm 1999, *Việt Nam: Một Số Vấn Đề Được Lựa chọn*,

Trong quá trình tăng trưởng cao... sự thúc đẩy tăng trưởng chính là tiêu dùng cá nhân và các nguồn vốn FDI chảy vào trong nước... trái lại, khu vực bên ngoài đã đóng góp một khoản âm vào tăng trưởng trong thời kỳ này. Điều này gợi ý rằng những năm giữa thập kỷ 1990 là thời kỳ tăng trưởng do nhu cầu trong nước định hướng...

Xuất khẩu tăng nhanh (từ 1993-1997)... nhưng chậm hơn tăng trưởng nhập khẩu (IMF 1999, trang 5, 7)

Bản báo cáo tiếp tục đưa đến một kết luận ảm đạm,

Nói tóm lại, cơ cấu của tăng trưởng sản xuất vào giữa thập kỷ 1990 đã tương đối không tốt: tăng trưởng chủ yếu là do sản xuất các hàng hoá thay thế nhập khẩu và các ngành công nghiệp phi thương mại (IMF 1999, trang 10)

Phương pháp đã được sử dụng để đưa ra kết luận này lấy từ công thức thu nhập quốc dân chuẩn. Nếu giả định không có sự thay đổi hàng tồn kho thì theo định nghĩa, GDP bằng tổng của tiêu dùng, đầu tư, chi tiêu của chính phủ, và xuất khẩu trừ nhập khẩu, hoặc:

$$GDP = C + I + G + (X - M)$$

Báo cáo của IMF đã coi tất cả các yếu tố này là phần cộng tính, và $(X - M)$ là một số hạng duy nhất (xem IMF 1999, trang 7). Từ năm 1993 đến 1997 là giai đoạn mà IMF đã dùng để tính toán, thì $(X - M)$ là một số âm. Vì thế, "khu vực xuất nhập khẩu đã góp một khoản âm vào tăng trưởng". Nếu kết luận này được chấp nhận thì nó kéo theo một kết luận nữa là khu vực xuất nhập khẩu sẽ đóng góp một khoản "dương" vào tăng trưởng khi và chỉ khi có thặng dư về thương mại. Sẽ có rất ít nhà kinh tế học đồng ý với quan điểm này. Đầu tiên, các tính toán đó không phản ánh "mức đóng góp vào tăng trưởng" (Bảng II.4), mà phản ánh các thành phần của mức cầu thực tế; nói một cách chính xác, phân tích về tăng trưởng phải xem xét cả mức cung. Thứ hai, sẽ là không nhất quán trong phân tích nếu coi nhập khẩu là kết quả của xuất khẩu, do đã giả định ngầm bằng việc kết hợp xuất nhập khẩu thành một số hạng duy nhất và gọi đó là phần đóng góp của khu vực xuất nhập khẩu. Trong phần trình bày đồ thị về mô hình Keynes đơn giản, khu vực xuất nhập khẩu đôi khi được thể hiện như một số hạng $(X - M)$, nhưng đó là một hình thức rút gọn, không phải là một cách mô tả hành vi đầy đủ. Thực ra, nhập khẩu là kết quả của tất cả các hạng mục của mức cầu thực tế, không chỉ riêng xuất khẩu. Hơn nữa, thành phần của nhu cầu nhập khẩu sinh ra trực tiếp từ xuất khẩu thường nhỏ hơn phần sinh ra do tiêu thụ hoặc đầu tư.

¹⁹ Bảng số liệu mà IMF dựa vào để tính toán không gồm tổng tiết kiệm trong nước và thu ngân sách của chính phủ.

một chút. Một số nhân thấp do một hệ số khuynh hướng nhập khẩu cao thì không tốt mà cũng chẳng xấu. Điều này chỉ là một đặc điểm của những nước có thu nhập thấp đang tiến hành công nghiệp hoá nhanh. Bản chất kém phát triển của những ngành công nghiệp sản xuất hàng hoá trung gian và cơ bản đã áp đặt hệ số nhập khẩu cao.

Việc nghiên cứu bảng II.4 cho thấy mức tăng trưởng trong giai đoạn 1995 – 2000 là do xuất khẩu định hướng một cách mạnh mẽ, nếu xét rằng 2/3 tổng cầu là do tăng trưởng xuất khẩu. Đầu tư tổng bổ sung 20%, và chi tiêu thường xuyên của chính phủ góp 11% (trong đó thay đổi hàng tồn kho đóng góp phần còn lại). Phần đóng góp của tổng đầu tư từ ngân sách của chính phủ trung ương ít hơn từ 'phần khác', bao gồm phần chi tiêu cơ bản của các doanh nghiệp nhà nước, công ty liên doanh, và khu vực tư nhân. Cột thứ hai trong bảng chuyển các phần trăm này thành các tỉ phần đóng góp vào tăng trưởng GDP 6,7% một năm. Khi xét các thành phần của chi tiêu tịnh, hiệu số giữa đầu tư không từ nguồn ngân sách và các khoản tiết kiệm tư nhân là một số âm ("thắt chặt"), chính sách tài khoá là "mở rộng" về chi tiêu thường xuyên (thâm hụt tài khoản vãng lai), và hiệu số giữa xuất và nhập khẩu là số âm ("thắt chặt").²⁰

Dữ liệu không đủ để lặp lại phân tích cho năm 2001, nhưng ta biết rằng trong cả năm, xuất khẩu chỉ tăng 4% theo giá trị hiện thời, và giảm trong hai quý cuối (World Bank 2002, trang 10). Do xuất khẩu chiếm khoảng 55% của GDP trong năm 2001, ta thấy xuất khẩu đóng góp khoảng 45% vào tổng cầu. Hai yếu tố quan trọng, một tích cực và một tiêu cực, sẽ quyết định tỉ phần đóng góp của tăng trưởng xuất khẩu vào tăng trưởng chung trong các năm tới. Về mặt tích cực, do xuất khẩu tăng nhanh hơn GDP trong những năm 1990 nên tỉ phần xuất khẩu trong GDP tăng, cùng một tốc độ tăng trưởng xuất khẩu sẽ đem lại sự thúc đẩy tăng trưởng cao hơn trước đây. Ví dụ, vào năm 1995, tốc độ tăng trưởng xuất khẩu 10% đã đóng góp 3,3% vào tốc độ tăng trưởng tổng, và vào năm 2000, con số này sẽ là 5,5%. Về mặt tiêu cực, trong trung hạn, nền kinh tế thế giới có thể không phục hồi đủ mạnh để tạo ra mức tăng trưởng xuất khẩu như trong những năm 1990.²¹

Nếu trong thời kỳ 2002-2010, tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam ổn định ở mức trung bình 10% một năm, và tốc độ tăng trưởng GDP trung bình 7% là rất khả thi (với điều kiện tăng trưởng của các nguồn khác của cầu ít hơn 4%). Trong trường hợp dễ xảy ra hơn là xuất khẩu tăng 7% hoặc ít hơn, đầu tư và chi tiêu thường xuyên của chính phủ phải mở rộng nhanh hơn đáng kể so với những năm trước đó.

Dựa trên khuôn khổ phân tích trong Chương I, chúng ta kết luận rằng thành tích xuất khẩu của những năm 1990 sẽ khó có thể được lặp lại. Tốc độ tăng trưởng phi thường này là một phần của những thành tựu tăng trưởng chỉ xảy ra một lần duy nhất trong quá trình chuyển đổi từ kế hoạch hoá tập trung sang hệ thống thị trường điều tiết. Hoạt động xuất khẩu kiểm chế hơn sẽ là tình hình chung của nền kinh tế thế giới. Vì vậy, nếu đạt được tốc độ tăng trưởng GDP 7% thì sẽ không được coi là được "xuất khẩu định hướng" như trong những năm 1990. Do chính phủ Việt Nam đã đặt ra mục tiêu tăng trưởng của mình như vậy, họ sẽ phải tìm ra các nguồn cầu khác để thay thế cho vai trò chủ đạo trước đây của xuất khẩu.

Sự thay đổi này trong chiến lược kinh tế là cần thiết cho giảm nghèo. Chính phủ có thể sử dụng các phương tiện khác nhau khiến đầu tư nước ngoài trực tiếp tạo ra nhiều công ăn việc làm hơn, và việc này sẽ giúp giảm nghèo, nếu *thông qua* kênh thị trường lao động, sẽ giúp tăng thu nhập bình quân của người nghèo. Có hai yếu tố hạn chế quá trình này xảy ra. Một là, giống trong trường hợp xuất khẩu, nguồn đầu tư nước ngoài trực tiếp tăng đặc biệt nhanh, một lần nữa phản ánh bản chất đặc biệt của quá trình chuyển đổi. Hai là, không mấy ai nghi ngờ rằng những nguồn đầu tư này sẽ tập trung vào những khu vực phát triển nhất, vì vậy ảnh hưởng tới nghèo đói ở các vùng kém phát triển hơn chỉ là gián tiếp.

Đầu tư của chính phủ trung ương có thể được mở rộng để thay thế cho những thúc đẩy của tăng trưởng xuất khẩu bị mất đi trong một *chiến lược tăng trưởng do đầu tư công cộng định hướng*, tương tự như những

²⁰ Câu này đề cập đến các giá trị biên chứ không phải các giá trị trung bình.

²¹ Báo cáo của World Bank về Việt Nam (World Bank 2002, trang 4) lưu ý rằng 'Sự suy giảm trong tăng trưởng GDP toàn cầu năm 2001 là lớn nhất trong bốn mươi năm qua, trừ cuộc khủng hoảng dầu lửa đầu tiên vào năm 1974. Sự chậm lại này đi cùng với việc lần đầu tiên giảm 14 điểm % trong thương mại thế giới, từ tăng trưởng 13% năm 2000 thu hẹp xuống 1% năm 2001.'

'Nền kinh tế của Việt Nam bị ảnh hưởng tiêu cực bởi những yếu tố này do sự mở cửa của nền kinh tế ...' (tr. 5).

gì chính phủ đã theo đuổi trước đây. Hơn cả trước đây, đầu tư công cộng có thể giúp tăng cường (thúc đẩy) đầu tư nước ngoài giúp tạo việc làm và tăng đầu tư cho các dự án xóa đói giảm nghèo trực tiếp (đầu tư vì người nghèo, xem Chương IV). Sự kết hợp hài hòa này cần được hoạch định một cách có chủ định và có mục tiêu về các khoản đầu tư của chính phủ trung ương và địa phương. Thêm vào đó, để hỗ trợ cho các chương trình mục tiêu xóa đói giảm nghèo, cần có các chính sách hỗ trợ “phổ cập”.²²

Việc mở rộng đầu tư và chi tiêu thường xuyên của chính phủ không phải đối mặt với các hạn chế về ngân sách (xem Chương IV). Những hạn chế đó đã trói buộc các chính phủ khác trong khu vực nhưng lại không nghiêm trọng lắm ở Việt Nam. Trong năm 2000, tổng chi tiêu của chính phủ chiếm 24% GDP, và tổng thu ngân sách là 21% (với thặng dư trong tài khoản vãng lai). Tăng 3% đến 4% của cả chi tiêu và thu ngân sách của chính phủ là hoàn toàn khả thi, và không nằm ngoài quy mô của khu vực công cộng của các nước khác trong khu vực (Weeks 2001).

Kết hợp chính sách hợp lý với may mắn giúp quá trình chuyển đổi của kinh tế Việt Nam sang kinh tế thị trường điều tiết được suôn sẻ với các tốc độ tăng trưởng đầy ấn tượng. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cực nhanh đã tạo nên một nền kinh tế đang có hoặc ở trên tỷ lệ tối ưu về hàng hoá thương mại và phi thương mại. Nền kinh tế vẫn tiếp tục được xuất khẩu định hướng với tỷ phần của xuất khẩu đang tăng lên, có nghĩa là chính sách rất gần với chủ nghĩa trọng thương. Các thay đổi trong chế độ thương mại phải nhằm vào việc thay đổi kết cấu xuất khẩu và giảm nhập khẩu do việc thúc đẩy xuất khẩu đã rất thành công.

Bảng 2.5 cho thấy nếu tiến hành so sánh giữa các nước, tỉ phần xuất khẩu của Việt Nam lớn hơn nhiều so với mức độ phát triển và qui mô đất nước. Bảng II.5 đưa ra tỷ suất xuất khẩu/GDP của 48 nước phân theo vùng có thu nhập thấp với số liệu đáng tin cậy. Trong số 48 nước này, chỉ có 6 nước có tỷ suất lớn hơn Việt Nam. Trong số 6 nước này, bốn nước là nước nhỏ, với dân số dưới 10 triệu người. Như đã rõ, tỷ suất thương mại trên GDP có quan hệ ngược chiều với qui mô đất nước. Chỉ một nước trong 6 nước đó, nước Ukraina, là có số dân gần bằng Việt Nam. Tuy cần những phép thống kê tốt hơn để có thể đánh giá Việt Nam là một nước định hướng xuất khẩu “quá mức”, chúng ta vẫn có thể khẳng định rằng phần xuất khẩu của đất nước lớn hơn nhiều so với mức thường thấy qua những bằng chứng quốc tế và trong lịch sử.

Lời giải thích về mức độ xuất khẩu đáng kinh ngạc ở Việt Nam nằm trong chiến lược chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang định hướng thị trường của chính phủ. Ý thức được những kinh nghiệm của các nước khác trong giai đoạn chuyển đổi mà ở đó, cán cân thanh toán là một trở ngại lớn và ràng buộc cho tốc độ tăng trưởng, chính phủ Việt Nam đã thành công trong việc theo đuổi chính sách trọng thương tối đa hoá tăng trưởng nhờ xuất khẩu. Nhưng không giống như những người theo chủ nghĩa trọng thương chỉ tìm kiếm thặng dư thương mại, chính phủ Việt Nam sử dụng những nguồn ngoại hối thu được để rót kinh phí cho một tiến trình tăng trưởng lệ thuộc nhập khẩu. Nhưng sự lệ thuộc nhập khẩu này không phải do chính sách thay thế nhập khẩu “méo mó”, mà từ mong muốn của chính phủ là thoát khỏi sự cô lập về công nghệ và tình trạng lạc hậu của nền kinh tế.

Chiến lược này đã đạt được mục tiêu cung cấp tài chính cho giai đoạn chuyển đổi thông qua tăng trưởng xuất khẩu. Sẽ là không thực tế khi cho rằng tốc độ tăng trưởng xuất khẩu sẽ tiếp tục được duy trì như của những năm 1990 trong thập kỷ tới, bất chấp tình trạng phát triển mạnh hay trì trệ của kinh tế thế giới, và ra chính sách để duy trì tốc độ này cũng là không thực tế. Nếu nền kinh tế có thể có một tỉ phần xuất khẩu “cực kỳ thấp” do chính sách nghiêng về chống thương mại thì tỉ phần xuất khẩu “cực kỳ cao” sẽ là do chính sách quá trọng thương. Nhưng những bằng chứng hiển nhiên cho thấy Việt Nam thuộc trường hợp thứ hai.

2.3. Những thay đổi trong cấu trúc quyền sở hữu

Trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung ở Việt Nam, cho đến năm 1986 khi *Đổi mới* bắt đầu thì sản xuất được tổ chức thông qua các doanh nghiệp nhà nước và tập thể, cùng với sự tham gia rất ít của khu vực kinh tế hộ gia đình. Khi Việt Nam bắt đầu chuyển đổi sang kinh tế thị trường thì cấu trúc sở hữu ngày

²² Việc này có thể là một phần trong thay đổi quy chế tài khóa cho phép cấp tỉnh có nhiều quyền tự chủ hơn (World Bank 2002, trang 18).

càng trở nên đa dạng hơn, với sự xuất hiện và phát triển tương đối nhanh chóng của khu vực tư nhân gồm có các công ty trong nước và các công ty có một phần sở hữu của nước ngoài (được gọi là các công ty có đầu tư nước ngoài). Từ năm 2001, khu vực đầu tư của nước ngoài được chính thức công nhận như một bộ phận gắn liền của kinh tế Việt Nam và được đối xử công bằng như các hình thức sở hữu khác.

Về mặt sở hữu, các doanh nghiệp được xếp vào hai nhóm: quốc doanh và ngoài quốc doanh. Nhóm ngoài quốc doanh lại được chia ra thành hợp tác xã, doanh nghiệp gia đình, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp tư nhân trong nước (xem Khung II.1). Tuy nhiên, có những hiểu lầm trong tranh luận về khu vực kinh tế tư nhân và những bất cập trong phân tích và số liệu. Rất khó để có được các số liệu thống kê chính thức về các công ty tư nhân và phương pháp tính toán các số liệu thống kê của Tổng cục Thống kê thay đổi theo từng năm. Hơn nữa, các phương pháp lại không nhất quán giữa các tỉnh (Steer và Taussig 2002, trang 6-7). Điều này cần được làm rõ và tính đến khi đánh giá thay đổi trong cấu trúc sở hữu.

Hình 2.4 chỉ ra rằng tỉ phần trong GDP (của) khu vực nhà nước tăng đều vào nửa đầu của những năm 1990, và sau đó ổn định vào khoảng 40% vào nửa sau của thập niên. Tỉ phần việc làm của khu vực nhà nước giảm nhẹ vào hai năm đầu tiên của thập niên và sau đó dao động xung quanh mức 10%. Không đi ngược lại những biện pháp quan trọng do chính phủ áp dụng khi chuyển đổi sang kinh tế thị trường định hướng, khu vực kinh tế quốc doanh tiếp tục đóng một vai trò quan trọng trong nền kinh tế mặc dù tỉ phần việc làm không tương ứng với tỉ phần của sản phẩm. Sự mất tương ứng đáng kể giữa tỉ phần sản phẩm và tỉ phần việc làm của khu vực nhà nước là do cường độ vốn cao một cách tương đối của khu vực quốc doanh²³. Đối với một số người, điều này có vẻ bí ẩn, tăng trưởng việc làm diễn ra chậm chạp ở mức 2,2% một năm, ngược lại với sự gia tăng của sản phẩm công nghiệp và xây dựng ở mức 18,4% và 11,5% trong cùng thời kỳ (Hình II.5). Tăng trưởng nhanh của kinh tế nói chung và của xuất khẩu, công nghiệp, và xây dựng nói riêng đã không tạo được nhiều công ăn việc làm một cách tương ứng.

Việc hấp thụ lao động thấp này phản ánh việc tăng hiệu quả sử dụng lao động của các doanh nghiệp nhà nước. Trong khi chưa có dữ liệu để kiểm chứng giả thuyết liệu đó là do giảm lao động dôi dư hay do tăng hiệu quả sử dụng các lao động còn lại, điều này vẫn phù hợp với đặc trưng chung của các doanh nghiệp nhà nước trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung là “giữ” lao động vì những lý do phi kinh tế. Trong bất kỳ trường hợp nào, sẽ không nhất quán nếu cho rằng các doanh nghiệp nhà nước hoạt động không có hiệu quả, và phê phán các doanh nghiệp này có tăng trưởng việc làm thấp. Hơn nữa, khẳng định rằng các doanh nghiệp nhà nước có cường độ vốn quá cao là một kết luận có tính suy diễn đáng ngờ hơn là một kết luận có tính thực nghiệm. Kết luận này được suy luận từ 2 tiền đề: một dựa trên lý thuyết và một dựa vào thực nghiệm giả hiệu: 1) Các doanh nghiệp nhà nước thường được ưu đãi bảo hộ thương mại và sản xuất các sản phẩm thay thế nhập khẩu, theo định nghĩa là có cường độ vốn cao và 2) các công ty hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp có bản chất là có cường độ vốn cao. Tiền đề đầu tiên không tính đến khả năng của việc chuyển đổi kỹ thuật và một loạt các bằng chứng thực nghiệm cho thấy những biến thiên kỹ thuật lớn trong các ngành công nghiệp. Tiền đề thứ hai bắt nguồn từ yếu tố cường độ vốn được trích dẫn từ thực tế của các nước đã phát triển. Có thể là các doanh nghiệp Việt Nam tạo ra tăng trưởng việc làm chậm như một hệ quả cố hữu của tiềm năng hấp thụ việc làm thấp. Điều này vẫn là một giả thuyết không chứng minh rõ ràng được với các số liệu hiện có.

Hình II.6 cho thấy tỉ phần của các hình thức sở hữu tư nhân trong GDP của khu vực ngoài quốc doanh. Tỉ phần của khu vực đầu tư nước ngoài tăng nhanh chóng trong giai đoạn này²⁴. Cũng giống như các doanh nghiệp nhà nước, các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài bị chỉ trích về việc tăng trưởng việc làm chậm trong những năm 1990. Một lần nữa, các lý lẽ được đưa ra là các doanh nghiệp này được bảo hộ thương mại và đây là nơi có cường độ vốn cao nhất trong nền kinh tế. Một lần nữa, cần phải phân biệt giữa những suy diễn trên cơ sở các giả định lý thuyết của trường hợp đặc biệt và các giả thuyết cần được kiểm chứng bằng thực nghiệm. Hơn nữa, có lẽ phân tích không được toàn diện nếu đánh giá tác động tạo việc làm

²³ Niimi và các cộng sự 2002, tr. 14 cũng cho rằng nguyên nhân dường như tại sự không nhất quán giữa số liệu GDP của Tổng cục Thống kê và các số liệu về việc làm của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội

²⁴ Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được chia thành hai loại, liên doanh và doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài. Các doanh nghiệp nhà nước thường có vốn góp vào doanh nghiệp liên doanh, chính vì vậy phần đóng góp của khu vực quốc doanh trong tổng GDP nói chung được ước tính thấp hơn thực tế.

của bất kỳ doanh nghiệp nào mà chỉ dựa vào việc xem xét doanh nghiệp đó một cách đơn lẻ. Tổng việc làm được tạo ra thông qua một ma trận đầu vào - đầu ra, và cũng có thể cho rằng một doanh nghiệp với khả năng hấp thụ lao động thấp sẽ cung cấp được nhu cầu đầu vào trọng yếu cho một doanh nghiệp khác có khả năng hấp thụ lao động cao.

Một cách cơ bản hơn, việc tăng trưởng việc làm chậm kết hợp với tăng trưởng đầu ra nhanh là một mô hình được trông đợi trong một xã hội đang chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế thị trường điều tiết. Trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, các doanh nghiệp không quyết định nhân lực dựa trên cơ sở tối đa hoá lợi nhuận. Quyết định về nhân lực bắt nguồn từ những mục tiêu nhằm đạt được các chỉ tiêu đầu ra do chính quyền trung ương đặt ra, có nghĩa là theo định nghĩa thị trường thì các doanh nghiệp đó hoạt động không có hiệu quả kinh tế. Vì thặng dư của doanh nghiệp do giá cả điều hành nên không có khuyến khích cho việc thực hành hiệu quả kỹ thuật (ví dụ sử dụng đầu vào cực tiểu cho bất kỳ mức nào của đầu ra). Với sự chuyển hướng sang kinh tế thị trường điều tiết, các doanh nghiệp nhà nước phải điều chỉnh theo hướng tạo lợi nhuận bằng việc giảm bớt nhân công để đạt được hiệu quả kỹ thuật, rồi điều chỉnh kỹ thuật để tạo ra hiệu quả kinh tế. Hình II. 7 thể hiện việc điều chỉnh thông qua đồ thị. Trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, một doanh nghiệp nhà nước tiêu biểu hoạt động tại điểm a. Đặt giả thuyết có một công nghệ duy nhất, hoặc thay đổi công nghệ thì tổn kém về thời gian và đầu tư, mức nhân công hiệu quả về công nghệ và kinh tế đối với cùng một mức đầu ra trong ngắn hạn là điểm b. Để đáp ứng sự thay đổi sang kinh tế thị trường, khi đầu ra tăng trưởng, doanh nghiệp phải chuyển mức nhân công đến vectơ công nghệ A. Ba hướng khả năng điều chỉnh được trình bày trên đồ thị là: Đường I, sự điều chỉnh nhanh dẫn đến giảm nhân công; đường (dẫn) II, sự điều chỉnh giữ nguyên mức nhân công khi đầu ra tăng; và đường III, là sự điều chỉnh cho phép kéo dài tăng nhân công mặc dù không có hiệu quả.

Hình 2.8 cho thấy tỉ phần của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong tổng đầu tư, và hình II.9 cho thấy phần đóng góp của các doanh nghiệp này vào tăng trưởng. Tỉ phần đầu tư của các doanh nghiệp nước ngoài giảm xuống trong đợt khủng hoảng 1998 – 1999 tại châu Á, tuy không rõ rệt lắm. Cũng trong thời này, đầu tư của khu vực quốc doanh đã tăng lên đáng kể, cả về giá trị tuyệt đối và tương đối so với các khu vực khác. Tỉ phần đầu tư của khu vực tư nhân trong nước dao động quanh mức trung bình 24,3%. Thực tế này củng cố thêm cho quan sát trước đây là vai trò của khu vực quốc doanh trong nền kinh tế không hề giảm đi. Những trở ngại kinh tế chính đối với việc đầu tư của khu vực tư nhân trong nước là khả năng tiếp cận hạn chế đối với nguồn vốn, đất đai, lao động có tay nghề và thị trường nước ngoài. Những hạn chế phi kinh tế gồm có mức thuế tương đối cao, thiếu sự thống nhất trong điều tiết, và thiếu sự ổn định của chính sách.

Sự điều tiết không rõ ràng cần được đặt trong bối cảnh cụ thể. Việc chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế thị trường điều tiết, về bản chất, là một tiến trình chính trị. Trước tiên, tiến trình này bao gồm việc tạo ra sự đồng thuận trong giới chính khách trước những đối lập đáng kể. Thứ hai, không có sự đồng thuận chính sách quốc tế nào về một tiến trình hợp lý cho những đối thay về chính sách. Thứ ba, không có sự thống nhất về một chế độ điều tiết phù hợp, vốn vẫn khác nhau giữa các quốc gia. Do đó, có thể thấy trước rằng trong giai đoạn chuyển đổi sẽ xảy ra việc thay đổi chính sách gây bất ổn cho khu vực tư nhân. Sự bất ổn này dễ dẫn đến việc thực thi các chính sách không phù hợp. Thứ tư, thái độ chung của công chúng ở Việt Nam đối với khu vực tư nhân là không thực sự có cảm tình, và điều này cũng ảnh hưởng tới chính sách của nhà nước.²⁵

Có cơ sở cho thấy các doanh nghiệp tư nhân trong nước bắt đầu tăng trưởng từ cuối những năm 1990 trở lại đây. Đó một phần là kết quả của Luật Doanh nghiệp có hiệu lực từ tháng Giêng năm 2000. Luật này đã đánh dấu một kỷ nguyên mới đối với khu vực tư nhân ở Việt Nam. Số lượng các doanh nghiệp tư nhân đăng ký đã tăng hơn gấp đôi trong khoảng thời gian từ tháng Giêng năm 2000 tới giữa năm 2002. Trong năm 2002, khu vực tư nhân phi nông nghiệp tại Việt Nam cung cấp việc làm cho khoảng năm triệu người, trong đó các doanh nghiệp vừa và lớn chỉ tạo được một phần năm trong tổng số việc làm đó. Trong số hơn 35,000 doanh nghiệp đăng ký sau năm 2000, khoảng 70% là doanh nghiệp mới (Ngân hàng Thế giới,

²⁵ Điều này được ghi lại trong rất nhiều kết quả điều tra (CIEM 2002; Liesbet & Taussig 2002; và Ngân hàng Thế giới 2002). Những chứng cứ có tính giai thoại cho thấy rất nhiều người lao động vẫn coi làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước là có uy tín và ổn định hơn, và hậu quả của việc đó là các doanh nghiệp tư nhân trong nước thường phải trả lương cao hơn cho những lao động cùng chất lượng và nỗ lực.

2002, trang 12). Các doanh nghiệp tư nhân trong nước và các công ty có vốn đầu tư nước ngoài đóng góp chủ yếu vào thành tích xuất khẩu của Việt Nam trong giai đoạn 1998-2002.

Trong khi có thể vẫn còn quá sớm để đưa ra nhận định về thay đổi cơ bản trong cơ cấu sở hữu của nền kinh tế, có một số lý do để có thể tiên đoán trước việc tăng tỉ phần của khu vực kinh tế tư nhân vào cuối thập kỷ này. Trước tiên, chính sách của chính phủ đã chính thức có sự ủng hộ rõ ràng đối với việc phát triển của khu vực tư nhân. Tiếp theo sự ra đời của Luật Doanh nghiệp năm 2000, Hội nghị Ban Chấp Hành Trung ương lần thứ năm của Đảng đã thông qua nghị quyết giúp thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân.²⁶ Nghị quyết nêu rõ khu vực tư nhân có đóng góp quan trọng trong việc tạo công ăn việc làm, tạo thu nhập, đóng góp ngân sách, và giúp duy trì ổn định chính trị và xã hội. Một sự ủng hộ rõ rệt nữa đối với sự phát triển của khu vực tư nhân là quyết định cho phép các Đảng viên có sở hữu doanh nghiệp tư nhân được tiếp tục là Đảng viên Đảng Cộng sản. Phiên họp của Đảng và sau đó là chính phủ Việt Nam đã thông qua một số biện pháp cụ thể nhằm cải thiện môi trường hoạt động kinh doanh đối với khu vực tư nhân.²⁷

Khung II.1. Bốn Hình thức Sở hữu

Sở hữu độc nhất. Sở hữu độc nhất là chỉ có một cá nhân có trách nhiệm pháp lý vô hạn đối với các khoản nợ liên quan hay không liên quan đến kinh doanh. Trách nhiệm pháp lý không phải là lớn lắm đối với các doanh nghiệp loại này, do chúng khá nhỏ và hiếm khi tiếp cận với tài chính ngân hàng. Chúng dựa vào các khoản tiết kiệm nội bộ và các khoản vay không chính thức. Các doanh nghiệp thuộc loại hình sở hữu này cũng được miễn thuế khi không hoạt động, đây là một ưu đãi đặc biệt đối với các doanh nghiệp nhỏ hoạt động theo mùa vụ.

Công ty Trách nhiệm Hữu hạn (với một hoặc nhiều chủ sở hữu). Các công ty trách nhiệm hữu hạn có hai hình thức. Hình thức thứ nhất là chỉ có một chủ sở hữu và phải là tổ chức chứ không phải cá nhân. Hình thức thứ hai thường gặp hơn là hình thức theo luật đòi hỏi phải có từ hai cá nhân trở lên là chủ sở hữu. Trách nhiệm của các chủ sở hữu giới hạn theo phần đóng góp của họ. Kinh phí có thể lấy từ nguồn gia đình hoặc vay ngân hàng (giống như trường hợp sở hữu độc nhất) nhưng cũng có thể bằng cách tăng vốn đầu tư của các chủ sở hữu, hoặc có thêm chủ sở hữu mới.

Công ty cổ phần. Các công ty cổ phần có từ hai chủ sở hữu trở lên. Họ cũng có trách nhiệm hữu hạn như trong trường hợp Công ty trách nhiệm hữu hạn nhưng khác ở một số khía cạnh cụ thể. Trước hết, những công ty loại này không bị ảnh hưởng khi có cổ đông phá sản, hoặc cổ đông rút lui, hoặc cổ đông chết. Thứ hai là các quyết định của công ty là do một hội đồng quản trị đưa ra trong các buổi họp cổ đông. Bên cạnh các nguồn gia đình, ngân hàng và cổ đông chính, khả năng tài chính còn có thể dựa vào việc phát hành cổ phiếu.

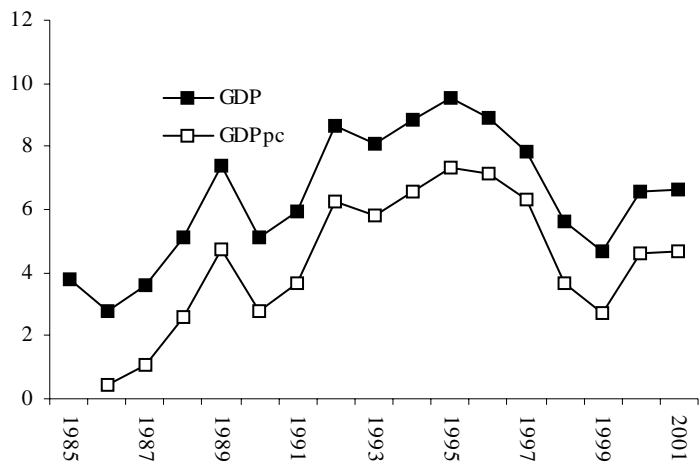
Liên doanh liên kết. Hình thức doanh nghiệp tư nhân mới này lần đầu tiên được giới thiệu trong Luật Doanh nghiệp 1999. Nó là giải pháp thay thế cho Sở hữu độc nhất trong trường hợp có hơn hai chủ sở hữu. Các đối tác là không giới hạn về số lượng, và cùng chịu trách nhiệm thực hiện tất cả các nghĩa vụ hợp tác. Trách nhiệm của những người góp vốn hạn chế theo số vốn đóng góp. Tài chính có thể lấy từ nguồn gia đình, vay tín dụng, huy động vốn của các chủ sở hữu và phát hành tín phiếu. Hình thức này cho tới giờ chưa thấy phổ biến trong giới doanh nghiệp

Nguồn: CIEM (2001) trích trong báo cáo của Steer và Taussig 2002

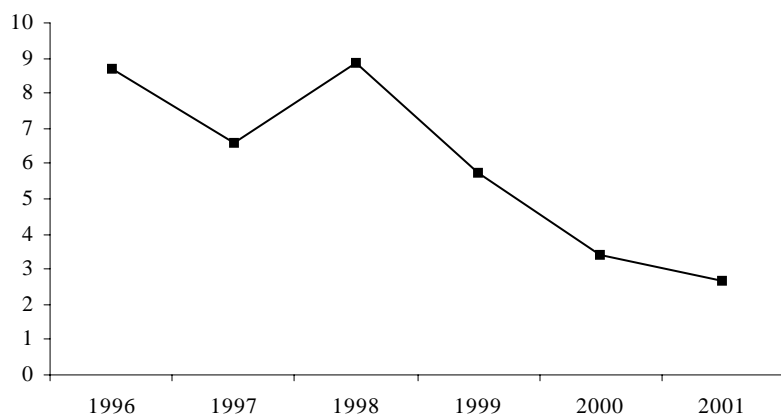
²⁶ Nội dung chính có tên gọi khá dài của phiên họp là "Tiếp tục đổi mới chính sách và cơ chế nhằm khuyến khích và hỗ trợ sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân"

²⁷ Báo cáo điều tra của Ngân hàng Thế giới 2002, trang 12-14 cung cấp chi tiết về các chính sách và biện pháp cụ thể

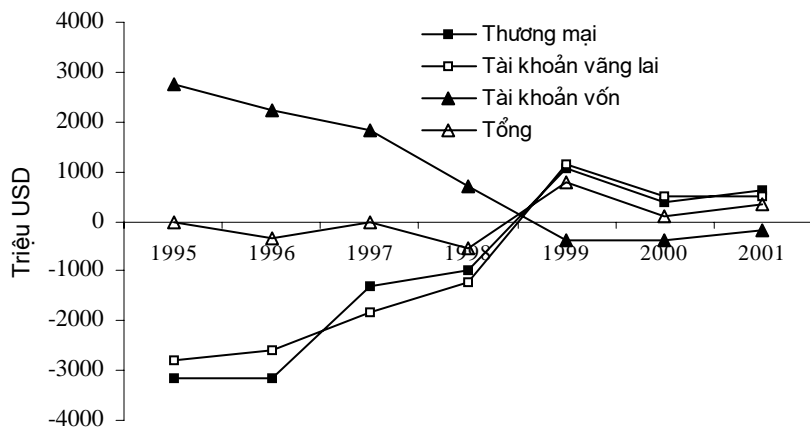
Hình II.1: Tốc độ Tăng trưởng GDP và GDP theo đầu người, 1985-2001



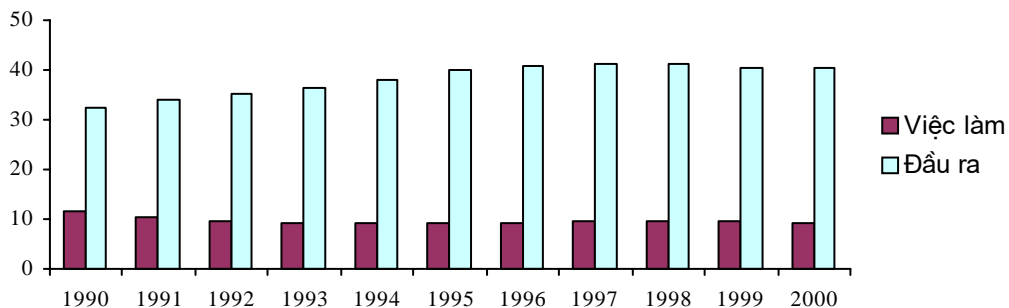
Hình II.2: Tỷ lệ Thay đổi của Hệ số Giảm phát GDP, 1996-2001



Hình II.3: Cán Cân Tài Khoản Ngoại Sinh, 1995-2001

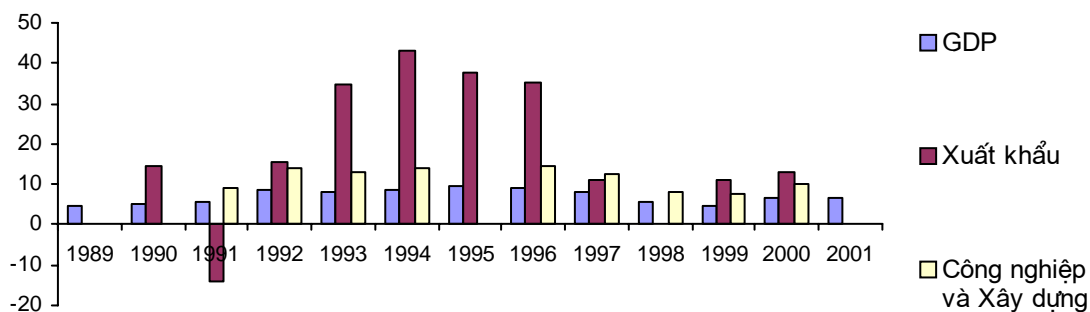


Hình II.4: Tỷ phần của Khu vực quốc doanh trong GDP và Việc làm (%)



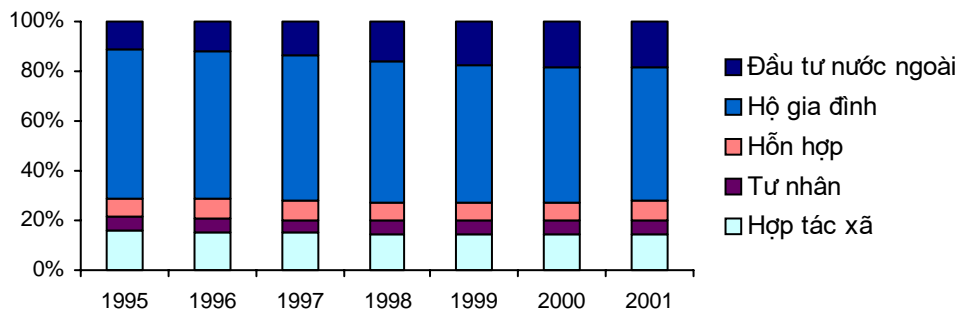
Nguồn: Niên giám Thống kê của Tổng Cục Thống kê 2000 và 2002.

Hình II.5: Tốc độ Tăng trưởng GDP, Xuất khẩu, và Công nghiệp và Xây dựng (%)



Nguồn: Niên giám Thống kê của Tổng Cục Thống kê 2000 và 2002.

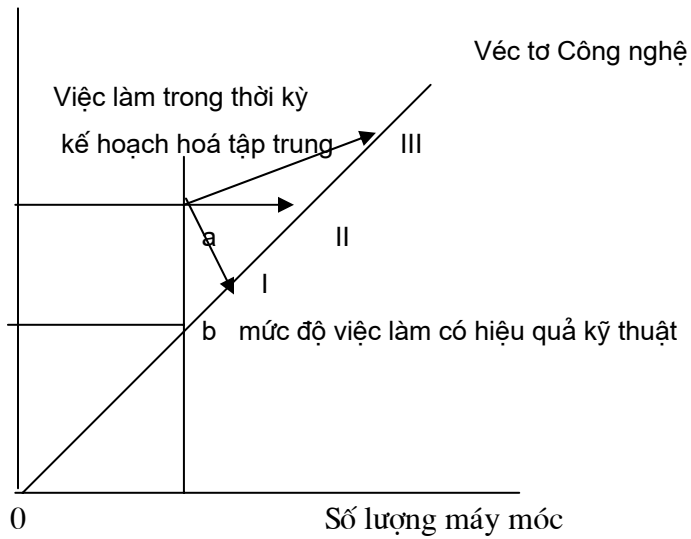
Hình II.6: Thành phần Đầu ra của Khu vực Phi Quốc doanh



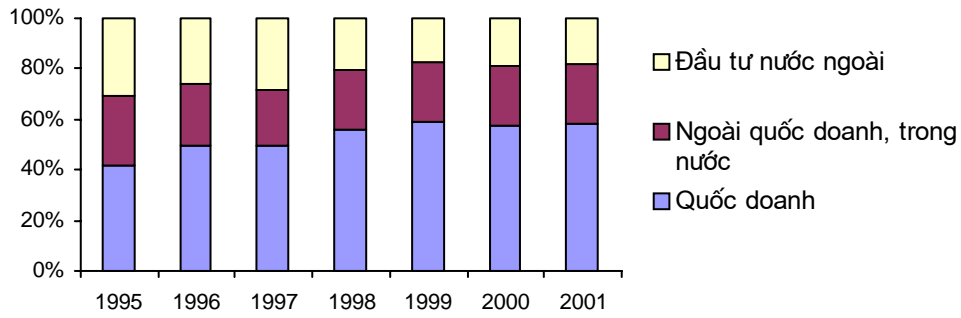
Nguồn: Niên giám Thống kê của Tổng Cục Thống kê 2000 và 2002.

Hình II.7: Trình bày đồ thị về sự Điều chỉnh của Doanh nghiệp Nhà nước cho phù hợp với Điều tiết Thị trường

Lao động

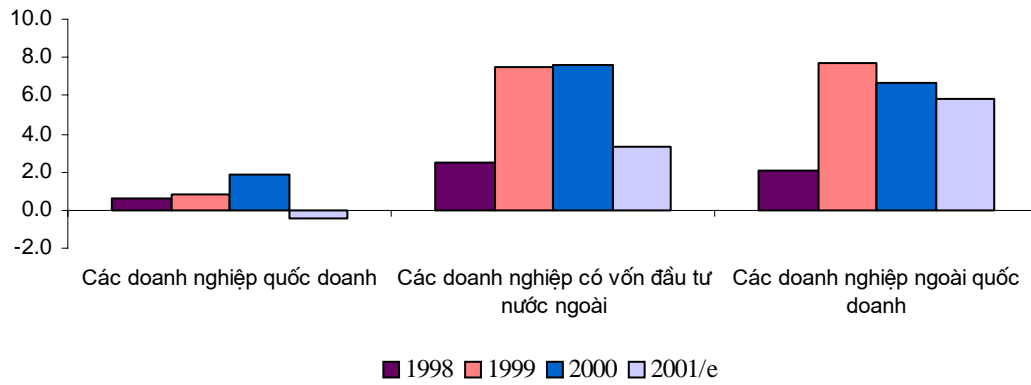


Hình II.8: Đầu tư theo hình thái Sở hữu 1995-2001



Nguồn: Niên giám Thống kê của Tổng Cục Thống kê 2000 và 2002.

Hình II.9: Đóng góp vào Tăng trưởng Xuất khẩu Phi Dầu khí (%)



Nguồn: Tổng Cục Thống kê, trích dẫn trong Báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2002, trang 10.

Bảng II.1: GDP theo Ngành, Phần trăm của Tổng, 1995-2001
(tính theo giá năm 1995)

Hạng mục	1995	1996	1997	1998	Đã điều chỉnh		
					1999	ước tính 2000	ước tính 2001
Nông, lâm, ngư nghiệp	<u>26.2</u>	<u>25.1</u>	<u>24.2</u>	<u>23.7</u>	<u>23.8</u>	<u>23.3</u>	<u>22.4</u>
Nông nghiệp	22.3	21.3	20.7	20.3	20.4	19.9	19.0
Lâm nghiệp	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	.9	.9
Ngư nghiệp	2.7	2.6	2.4	2.4	2.3	2.4	2.5
Công nghiệp	<u>29.9</u>	<u>31.3</u>	<u>32.6</u>	<u>33.4</u>	<u>34.4</u>	<u>35.4</u>	<u>36.6</u>
Khai thác mỏ	5.3	5.5	5.8	6.2	6.7	6.7	6.6
Chế tạo	15.5	16.1	16.8	17.5	18.0	18.8	19.6
điện/nước	1.7	1.9	2.0	2.1	2.2	2.3	2.5
Xây dựng	7.5	7.9	8.2	7.7	7.5	7.5	8.0
Dịch vụ	<u>43.8</u>	<u>43.6</u>	<u>43.2</u>	<u>42.9</u>	<u>41.9</u>	<u>41.3</u>	<u>41.0</u>
Thương mại	17.2	17.2	17.0	16.8	16.4	16.3	16.4
Khách sạn	3.4	3.5	3.4	3.4	3.3	3.2	3.2
Giao thông/Viễn thông	4.0	3.9	4.0	3.9	4.0	3.9	3.9
Tài chính	2.0	2.1	2.0	2.0	2.1	2.1	2.0
Bất động sản	5.0	4.8	4.8	4.8	4.7	4.5	4.3
Hành chính công	3.6	3.5	3.4	3.3	3.0	2.9	2.9
Giáo dục	3.6	3.5	3.5	3.5	3.4	3.3	3.4
Khác	5.0	5.0	5.1	5.2	5.0	5.0	4.9

Nguồn: website của World Bank về Việt Nam.

Bảng II.2: GDP theo Ngành, Tốc độ Tăng trưởng, 1995-2001
(tính theo giá năm 1995)

	1996	1997	1998	Rev 1999	Prel 2000	Prel 2001
Nông, lâm, ngư nghiệp	<u>4.4</u>	<u>4.3</u>	<u>3.5</u>	<u>5.2</u>	<u>4.6</u>	<u>2.8</u>

Nông nghiệp	4.6	5.0	3.6	5.5	4.0	2.0
Lâm nghiệp	2.0	.1	.4	3.1	.4	.3
Ngư nghiệp	4.1	1.0	4.3	3.8	11.6	10.6
Công nghiệp	<u>14.5</u>	<u>12.6</u>	<u>8.3</u>	<u>7.7</u>	<u>10.1</u>	<u>10.3</u>
Khai thác mỏ	13.6	13.2	14.0	13.4	7.2	4.1
Chế tạo	13.6	12.8	10.2	8.0	11.7	11.3
điện/nước	17.8	14.7	12.3	7.7	14.6	13.2
Xây dựng	16.1	11.3	-.5	2.4	7.5	12.7
Dịch vụ	<u>8.7</u>	<u>7.1</u>	<u>5.1</u>	<u>2.3</u>	<u>5.3</u>	<u>6.1</u>
Thương mại	9.7	6.9	4.4	2.0	6.3	7.2
Khách sạn	10.2	7.0	4.5	2.5	4.1	6.9
Giao thông/Viễn						
thông	7.4	8.9	3.9	6.3	5.8	6.6
Tài chính	11.4	4.3	5.8	10.0	6.1	5.3
Bất động sản	6.2	7.1	5.5	2.1	2.6	3.3
Hành chính công	7.0	4.0	4.0	-5.5	3.9	4.0
Giáo dục	8.0	7.1	6.8	2.3	4.0	7.0

Bảng II.3: Tăng trưởng Việc làm, 1995-2001 (triệu)

<u>Hạng mục</u>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Prel. 2001
Tổng	33,031	33,761	34,493	35,233	35,976	36,702	37,721
Tốc độ tăng trưởng		2.2	2.2	2.1	2.1	2.0	2.8
<u>Theo ngành</u>							
Nông, lâm, ngư nghiệp	23,535	23,874	24,196	24,504	24,792	25,045	--
Tốc độ tăng trưởng		1.4	1.3	1.3	1.2	1.0	
Công nghiệp	3,756	3,888	4,021	4,157	4,300	4,445	--
Tốc độ tăng		3.5	3.4	3.4	3.4	3.4	

	trưởng						
Dịch vụ	5,740	5,999	6,276	6,572	6,884	7,212	--
Tốc độ tăng							
trưởng		4.5	4.6	4.7	4.7	4.8	

Nguồn: Tổng Cục Thống kê, Niên giám Thông kê 2000 (Hà Nội).

Bảng II 4: Các Nguồn Gốc của Tăng Trưởng Việt Nam , 1995-2000

Phân tích vĩ mô

<u>Loại</u>	<u>Tăng trưởng</u>	
	<u>Phần trăm</u>	<u>Tỉ lệ</u>
Tiêu dùng tư nhân	<i>Không có</i>	<i>Không có</i>
Tổng vốn đầu tư	20.6	1.4
Ngân sách công	8.2	.5
Khác	14.0	.9
[Thay đổi tồn kho]	1.6	.8
Chi phí công thường xuyên	11.2	.5
Tổng xuất nhập khẩu tịnh		
	<i>Không có</i>	<i>Không có</i>
Xuất khẩu	66.6	4.5
Nhập khẩu	<i>Không có</i>	<i>Không có</i>
Tổng	100.0	6.7

Ghi chú

Hệ số khuynh hướng biên cho tiêu dùng = 0,69

Hệ số khuynh hướng biên cho thuế = 0,12

Hệ số khuynh hướng biên cho xuất khẩu = 0,61

Nguồn: Tổng thu nhập quốc dân theo IMF 8/2000,

Tr. 3, 4, 16; và IMF 7/ 2002, tr. 30 and 33.

Bảng II.5: Các nước có thu nhập thấp, Tỷ suất trung bình Xuất khẩu/GDP, 1995-1999

	Nước		
	<u>Số</u>	<u>Tỉ phần cao hơn VN</u>	<u>Trung bình</u>
Châu Phi	30	3	24.0
Châu Á	7	0	21.9
Châu Mỹ la tinh	2	0	23.7
Các nước trong thời kỳ chuyển đổi	<u>9</u>	<u>3</u>	<u>36.0</u>
	48	6	26.1
Việt Nam			41.9

Danh sách các nước có tỉ phần xuất khẩu/GDP cao hơn Việt Nam, trừ các nước xuất khẩu dầu khí và các nước không có số liệu,

Dân số tính theo triệu người (số ghi trong ngoặc), 1999:

Châu Phi: Bờ Biển Ngà (15,5), Gambia (1,2) & Mauritania (2,6)

Các nước trong thời kỳ chuyển đổi: Moldova (4,3), Mông cổ (4,8), & Ukraine (50,0)

Việt Nam: (77,5)

Phụ lục 1: Ổn định do Xuất khẩu Định hướng

Người ta thường cho rằng Việt Nam đã đạt được sự ổn định kinh tế vĩ mô vào đầu những năm 1990 là do chính phủ tự chủ động thực hiện một chương trình ổn định hoá “Kiểu IMF”. Nếu đó là sự thật thì điều này cũng có thể được sử dụng như một luận cứ để chính phủ tiếp tục thực hiện những chính sách tương tự trong tương lai. Nó có thể cũng được xem là làm giảm đi sự ủng hộ cho cái gọi là chương trình ổn định hoá trọn gói “không chính thống”

Mô hình Mudell-Flemming là cơ sở lý thuyết cho chương trình ổn định hoá của IMF. Trong một nền kinh tế mở không có sự kiểm soát nhập khẩu thì “qui luật một giá” sẽ đúng. Điều này có nghĩa là lạm phát của các hàng hoá thương mại không thể vượt quá tốc độ lạm phát quốc tế. Đối với hàng hoá và dịch vụ phi thương mại, mức lạm phát sẽ được quyết định bởi mức thừa cung tiền (mở rộng tiền tệ), mà một phần của nó sẽ làm tăng nhập khẩu và phần còn lại sẽ làm tăng giá các hàng hoá phi thương mại. Nếu một quốc gia có chế độ thương mại chặt chẽ như chế độ đang được chính phủ Việt Nam thực hiện, việc hạn chế nhập khẩu để thu hút thừa cầu sẽ tạo ra lạm phát của các hàng hoá thương mại.

Việc xem xét một sơ đồ phân tán của sự thâm hụt tài khoá và lạm phát không đưa ra được liên hệ rõ ràng nào giữa hai biến (Hình II.A). Mô hình chính thống giản đơn được sử dụng để kiểm tra giả thuyết một cách sâu sắc hơn. Nếu p_t là tốc độ thay đổi của hệ số giảm phát GDP, m_t là tốc độ tăng tiền, và d_t là thâm hụt thương mại thì giả thuyết ổn định hoá chính thống được công thức hóa như sau :

$$(1) \quad \pi_t = \alpha_0 + \alpha_1 \lambda v [\mu_{t-1}] + \alpha_2 \lambda v [\delta \tau_t] + \varepsilon$$

Do cách tiếp cận chính thống cho rằng lạm phát không có các thành phần cơ cấu (chỉ đơn thuần là một hiện tượng tiền tệ), α được dự báo là bằng không. Tốc độ tăng trưởng của tiền tệ sẽ chậm lại trong một giai đoạn để tránh liên hệ tương quan với thâm hụt thương mại. Hệ số α_1 phải dương và cao, và hệ số α_2 phải âm và cao. Tùy vào mức độ nó bị tiền tệ hóa, thâm hụt tài chính d_t tạo ra tăng trưởng tiền tệ. Hay nói một cách khác, thâm hụt tài chính có tính chất lạm phát vì nó tạo nên cung thừa tiền chứ không phải do tác động cấu trúc thực tế của nó²⁸. Vì vậy có thể chỉ rõ:

$$(2) \quad \mu_t = [\delta \phi_t]^\phi \text{ và, để thay thế:}$$

$$(3) \quad \pi_t = \beta_0 + \beta_1 \lambda v [\delta \phi_{t-1}] + \beta_2 \lambda v [\delta \tau_t] + \varepsilon$$

Dựa trên báo cáo thường niên của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB 2001, tr. 430-438) và định nghĩa các biến số là hệ số giảm phát GDP, thâm hụt tài khoá và thâm hụt thương mại trong hàng hoá và dịch vụ, người ta có thể ước lượng được phương trình của thời kỳ 1985-2000 tại Việt Nam. Kết quả này không ủng hộ cho giả thuyết thâm hụt tài chính tạo ra lạm phát, nghĩa là giả thuyết giảm thâm hụt là mấu chốt trong việc đạt được ổn định kinh tế vĩ mô ở Việt Nam. Ý nghĩa thống kê của mỗi hệ số được thể hiện trong ngoặc bên dưới hệ số đó. Không có hệ số nào khác 0 lớn lắm, và tương quan chung là nhỏ. (Thống kê F ở xa so với giá trị giới hạn của nó).

$$p_t = -1.04 + .00\{\ln[df_{t-1}]\} + .16\{\ln[dt_t]\}$$

(.54) (.99) (.59)

$$AdjR^2 = .03, \text{ Thống kê } F = .16,$$
$$\text{Thống kê Durb-Wat} = .20, DF = 12$$

Phân tích không chính thống sẽ biểu thức quan hệ lạm phát theo cách khác. Tỷ giá hối đoái danh nghĩa và lạm phát nội địa có liên hệ mật thiết với nhau. Trong trường hợp của Việt Nam, vào thời điểm 1985 – 2000, R^2 điều chỉnh tỷ lệ phần trăm tốc độ thay đổi hối đoái của hai biến số này là 0,41, với thống kê F là 9,8, và độ co giãn không khác 1 là mấy. Trên cơ sở của mối quan hệ thực nghiệm này, ta có thể biểu thức hoá mô hình lạm phát như sau, trong đó x_t là tỷ giá hối đoái danh nghĩa:

²⁸ Thừa cầu thực tế có thể được xoá bỏ bởi chính lạm phát do nó tạo ra khi không tăng cầu tiền tệ.

$$(4) \quad \pi_{\tau} = [\xi v_{\tau}]^{\mu}$$

Bản thân tỉ giá hối đoái danh nghĩa là hàm của áp lực cán cân thanh toán. Thâm hụt thương mại được dùng để đo áp lực này trong tài khoản vãng lai và lưu lượng đầu tư trực tiếp nước ngoài tính vào tài khoản này.

$$(5) \quad \xi v_{\tau} = \tau \phi_{\tau}^{\theta_1} \delta \phi \delta i_{\tau}^{\theta_2}$$

Thay thế vào ta có phương trình ước tính sau:

$$(6) \quad \pi_{\tau} = \phi_0 + \phi_1 \lambda v[\tau \delta_{\tau}] + \phi_2 \lambda v[\phi \delta i_{\tau}] + \varepsilon$$

Như chúng ta đã định nghĩa về các biến, cả hai hệ số trong các biến hành vi đều được dự đoán là âm và có nghĩa. Mặc dù mức tự do tương ứng với ước tính này là nhỏ (vì dữ liệu FDI bắt đầu có từ 1989), tương quan của chúng được chứng minh là lớn.

$$p_t = -4.09 - .22\{\ln[tf_{t-1}]\} - .86\{\ln[fdi_t]\}$$

$$(.09) \quad (.06) \quad (.05)$$

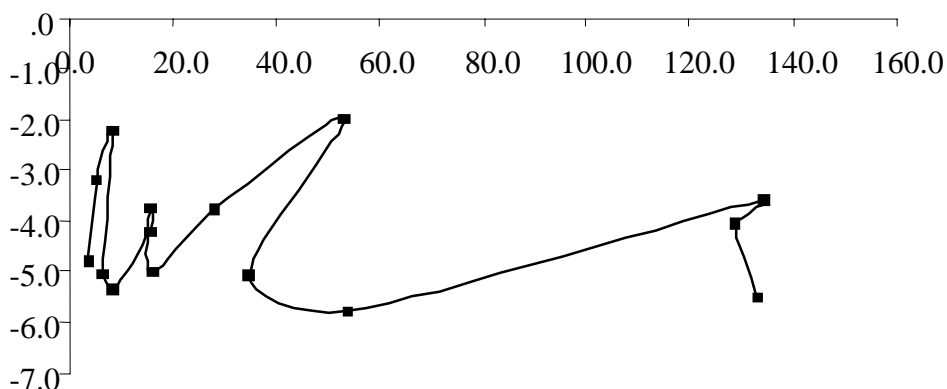
AdjR² = .35, Thống kê F = 3.94 (có ý nghĩa ở 0.05),

Thống kê Durbin-Wat = 1.38, DF = 9

Mô hình này có một số vấn đề: 1) Số lượng quan sát nhỏ làm cho kết quả rất dễ bị ảnh hưởng khi đưa các dữ liệu mới vào. 2) Nếu sử dụng nguyên tắc 5% ý nghĩa thống kê thì chỉ có một hệ số có ý nghĩa và cũng chỉ xuất xát có ý nghĩa mà thôi; và 3) thống kê Durbin-Watson đồng nhất với sự tương quan theo chuỗi. Tuy nhiên, các kết quả cũng đủ để hỗ trợ cho kết luận ổn định hoá do “Xuất khẩu định hướng” để áp dụng nó như một giả thuyết tạm thời.

Hình II.A Thâm hụt và lạm phát về tài chính, Việt Nam 1986-2000

Thâm hụt và lạm phát, Việt Nam 1986-2000



Phụ lục 2: Tăng trưởng ‘Chất lượng cao’

Mặc dù nền kinh tế Việt Nam đã có những thành tích thật ấn tượng, một vài nhà quan sát vẫn nêu lên những quan ngại về chất lượng và tính bền vững của tăng trưởng của Việt Nam²⁹. Việc xem xét các tài liệu viết về kinh tế Việt Nam có lẽ hợp lý cho một nghiên cứu học thuật hơn là cho một báo cáo chính sách như nghiên cứu này. Phụ lục này chỉ giới hạn trong việc xem xét các chỉ số kinh tế chính, và dựa vào đó, chúng tôi kết luận rằng tăng trưởng là “chất lượng cao”.³⁰ Những đánh giá khách quan về thành tựu kinh tế của một quốc gia có thể dựa trên hai cơ sở: các tiêu chí lý thuyết hoặc so sánh với các quốc gia khác. Những trình bày dưới đây, dù không phải hoàn toàn, chủ yếu dựa trên cơ sở thứ hai. Các quốc gia được chọn để so sánh là những nước ở khu vực Đông Nam Á và Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Triều tiên. Để đảm bảo so sánh được, các số liệu được lấy từ Trung tâm Phục hồi Châu á của ADB. Trung Quốc không được chọn làm đối tượng so sánh, do diện tích quá lớn cũng như tính đa dạng của nó chỉ cho phép sử dụng quốc gia này làm đối tượng so sánh với một số ít các quốc gia khác, có lẽ chỉ có Ấn Độ và Braxin. Do những trách cứ về những điểm yếu đáng chú ý của nền kinh tế Việt Nam là dựa trên những kết quả gần đây, phần này sẽ tập trung vào nửa cuối những năm 1990 cho tới năm gần đây nhất có số liệu thống kê. Trong tất cả các bảng, mức trung bình ở dòng dưới cùng là không kể Việt Nam.

Riêng về mức độ tăng trưởng GDP (Bảng A2.1), kết luận là rất rõ ràng: Tốc độ tăng trưởng của Việt Nam cao hơn mức trung bình trong 6 năm trong số 7 năm qua, đạt mức cao nhất trong 3 năm trong số 7 năm qua, và đạt mức trung bình cao nhất trong cả giai đoạn 7 năm. Hơn thế, các thành tích tăng trưởng đạt được trong hai năm 2001-2002 là ở mức cao nhất, và không thấy dấu hiệu suy giảm so với tình hình chung của khu vực³¹.

Một dấu hiệu được coi là yếu điểm, hoặc thiếu tính bền vững, trong tăng trưởng của Việt Nam là tỷ lệ đầu tư tổng bị coi là thấp. Khi so sánh với các nước khác, tỷ lệ đầu tư của Việt Nam ở trên mức trung bình vào tất cả các năm từ sau năm 1997 (Bảng A2.2). Tuy nhiên, bản thân điều đó không mấy đáng quan tâm. Một tỷ lệ cao về đầu tư không phải là điều duy nhất cần đạt được. Nó cần được đánh giá trên cơ sở tốc độ tăng trưởng mà nó có thể duy trì được. Đối với bất cứ tốc độ tăng trưởng nào, tỷ lệ đầu tư ở mức thấp nhất có thể sẽ là điều đáng mong muốn, do nó có nghĩa là hiệu quả đầu tư vốn đạt mức tối đa. Tỷ suất vốn đầu ra của một quốc gia sẽ là con số thống kê phù hợp hơn. Theo tiêu chí này, thành tựu của Việt Nam là rất ưu việt. Cùng với Cộng hoà DCND Lào, Việt Nam có tỷ suất vốn đầu ra thấp nhất trong tất cả các quốc gia được so sánh. Bảng A2.3 cho thấy các tỷ suất vốn đầu ra quan sát được phù hợp với những gì lý thuyết dự đoán trước: tỷ suất tăng khi quốc gia phát triển. Năm quốc gia có thu nhập ở mức trung bình trong số này có tỷ suất ở vào khoảng từ 4,5 đến 5,6, trong khi các nước có thu nhập thấp hơn có tỷ suất vốn đầu ra nhỏ hơn 4.

Về kết quả đầu tư nói chung, các số liệu thống kê bộc lộ yếu điểm của Việt Nam. Ngược lại, tỷ lệ đầu tư tổng phù hợp với những gì mà lý thuyết dự đoán. Nói một cách khác, tỷ lệ đầu tư của Việt Nam không cao cũng không thấp, mà phù hợp với mức độ phát triển và tốc độ tăng trưởng thực tế.

Một điểm yếu thứ hai được nêu ra là việc thu hút đầu tư nước ngoài trực tiếp. Cũng như trong trường hợp đầu tư tổng, nhiều hơn không hẳn là tốt hơn. Câu hỏi đặt ra ở mỗi quốc gia là liệu dòng đầu tư chảy vào

²⁹ Một nghiên cứu có ảnh hưởng tới những người dễ bị quan là nghiên cứu của Dapice (2002) có tên là “Nền kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường?”. Mặc dù nghiên cứu đưa ra một số vấn đề đáng lưu ý xong lại không đặt các vấn đề ấy vào chung một bối cảnh phân tích mà lại thảo luận như thể các vấn đề này độc lập với nhau. Một số “điểm yếu” của nền kinh tế được xác định trong nghiên cứu này dựa vào những số liệu thống kê cũ và không chính xác (ví dụ như việc gán cho tỉ lệ cơ cấu vốn/đầu ra tăng). Một số điểm khác thì lại chủ quan, ví dụ như đánh giá rằng nguồn đầu tư nước ngoài trực tiếp là “đáng buồn” là đi ngược lại với các ý kiến thống nhất kể cả của IMF. Trong một số trường hợp khác, những điểm “mạnh” và “yếu” được cho là một phần của một quá trình kinh tế duy nhất (ví dụ như tăng trưởng và gia tăng khoảng cách thu nhập giữa nông thôn và thành thị).

³⁰ Điểm lại thành tích kinh tế Việt Nam tốt nhất là nghiên cứu của Arkadie và Mallon (sắp xuất bản), và chúng tôi xin cảm ơn các tác giả đã cung cấp nghiên cứu này cho nhóm công tác của chúng tôi.

³¹ Trong bản “báo cáo của nhân viên” IMF tháng 11 năm 2001 về kinh tế có viết:

Cho đến nay, thành tựu kinh tế là tích cực trong năm 2001. Mặc dù xuất khẩu chậm lại, tăng trưởng GDP thực tế là khá vững, lạm phát giảm, và vị trí bên ngoài được củng cố. Việc thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô nói chung là đi đúng hướng, với đặc trưng là quan điểm tài khoá cẩn trọng, kiểm chế tín dụng... và quản lý tỉ giá hối đoái linh hoạt hơn (IMF 2001a, trang 4).

trong nước có phù hợp và hiệu quả không. Không giống như trường hợp đầu tư tổng, không có một hướng dẫn lý thuyết nào rõ ràng để đánh giá mức độ phù hợp và hiệu quả. Do vậy, mỗi quốc gia phải trở lại với tiêu chí đơn giản nhất là so sánh các mức độ tuyệt đối giữa các quốc gia (Bảng A2.4). Trong năm năm từ 1996-2000, tiêu chí này đã phải đưa ra một nhận xét rõ ràng: Việt Nam có tỷ suất đầu tư nước ngoài trực tiếp trên đầu tư tổng trong nước cao nhất trong 4 trong số 5 năm, và có mức bình quân cao nhất trong toàn giai đoạn. Chúng ta có thể kết luận rằng không có bằng chứng cho thấy thu hút đầu tư nước ngoài trực tiếp là yếu.³²

Sẽ là một điều khá bất ngờ nếu có một quan sát viên nào dùng thành tích xuất khẩu *tổng* để biểu thị yếu điểm. Trong giai đoạn 1996-2002, Việt Nam đạt tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cao nhất vào 4 trong số 7 năm, và cũng đạt mức bình quân cao nhất trong cả giai đoạn. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu bị giảm xuống mức một con số vào các năm 2001 và 2002, xong vẫn cao hơn tốc độ tăng trưởng mậu dịch quốc tế. Nói một cách khác thì Việt Nam, cũng như các nước khác trong khu vực (và trên thế giới) không hoàn toàn miễn dịch với cuộc suy thoái trên các thị trường quốc tế. Chúng tôi kết luận về phân tích này bằng Bảng A2.6, mô tả tỉ phần thâm hụt tài khoản vãng lai trong GDP. Trong tất cả những năm này, Việt Nam có thâm hụt cao hơn tất cả các quốc gia đối chứng³³. Liệu đây có phải là dấu hiệu của một vấn đề nan giải hay không còn là một câu hỏi phức tạp sẽ được thảo luận chi tiết ở Chương Năm.

Chúng tôi kết luận rằng tăng trưởng của Việt Nam là có “chất lượng cao”: cao hơn rõ rệt so với mức trung bình của các quốc gia đối chứng, và có tỷ suất vốn đầu ra phù hợp với trình độ phát triển, được củng cố bằng nguồn đầu tư nước ngoài lớn, và được duy trì bền vững nhờ tăng trưởng xuất khẩu khá ấn tượng. Không quốc gia đối chứng nào đạt được thành tích này.

Bảng A2.1: Tăng trưởng GDP của Việt Nam và các Quốc gia đối chứng, 1996-2002

<u>Quốc gia</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>Trung bình</u>
Việt Nam	8.9	7.8	5.6	4.7	6.5	5.8	6.4	6.5
Indonesia	7.8	4.7	-13.1	.8	4.9	3.4	3.7	1.7
Malaysia	10.0	7.3	-7.4	6.1	8.5	.3	4.1	4.2
Philippines	5.8	5.2	-6	3.4	6.0	3.0	4.4	3.9
CHDCND Triều tiên	6.8	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.1	6.3	5.0
Thái lan	5.9	-1.4	-10.5	4.4	4.6	1.9	5.3	1.5
CHDCND Lào	<u>na</u>	<u>6.5</u>	<u>3.0</u>	<u>6.8</u>	<u>5.9</u>	<u>5.7</u>	<u>5.8</u>	<u>5.6</u>
Trung bình	7.3	4.6	-5.9	5.4	6.5	2.9	4.9	3.6

Ghi chú: Trong bảng này cũng như các bảng sau đây, dữ liệu của Việt Nam được in đậm nếu cao hơn mức trung bình của sáu quốc gia khác, và được in đậm đồng thời gạch chân nếu cao hơn tất cả các quốc gia khác.

³² Nếu chúng ta sử dụng tỷ suất đầu tư nước ngoài trực tiếp đối với GDP, thành tựu đạt được của Việt Nam có vẻ không được vững mạnh như thế. Do trước đây chúng tôi đã mô tả tỷ suất vốn đầu ra, ở đây tỷ suất đầu tư nước ngoài trực tiếp trên tổng đầu tư quốc nội có vẻ phù hợp hơn là tỷ suất đầu tư nước ngoài trực tiếp trên tổng sản phẩm quốc nội. Đánh giá tích cực của chúng tôi về FDI cũng giống với quan điểm của IMF:

Dòng chảy FDI vào trong nước của đầu tư nước ngoài trực tiếp (được báo cáo gồm tài sản đầu tư và vay nước ngoài của các liên doanh) dự đoán sẽ đạt khoảng 1,2 tỷ đô la Mỹ vào năm nay (2003)... để so sánh, có thể ghi nhận rằng tỉ phần FDI trong GDP của Việt Nam là cao hơn của Trung Quốc (IMF, 2003 trang 9).

³³ Ví dụ tăng trưởng mạnh đi kèm với tăng nhập khẩu nhanh khoảng 30% trong 10 tháng đầu năm 2003... Vào thời điểm này, mức thâm hụt thương mại đó (5,6% của GDP) là có thể chấp nhận được do nhu cầu đầu tư cho năng lực sản xuất mới. Hơn nữa, một phần của việc nhập khẩu máy móc và thiết bị là do FDI “cấp vốn” (IMF 2003, trang 7).

Bảng A2.2: Đầu tư/GDP của Việt Nam và các Quốc gia Đối chứng, 1996-2002

	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>Trung bình</u>
Việt Nam	28.1	28.3	22.5	22.2	23.9	25.9	na	25.2
Indonesia	30.7	31.8	16.8	11.4	16.1	17.4	14.3	20.7
Malaysia	41.5	42.9	26.7	22.4	27.2	24.0	24.5	30.8
Philippines	24.0	24.8	20.3	18.8	21.5	20.6	19.3	21.7
CHDCND Triều tiên	37.9	34.2	21.2	26.7	28.2	26.9	26.0	29.2
Thái lan	41.8	33.7	20.4	20.5	22.7	23.9	23.8	27.2
CHDCND Lào	<u>29.0</u>	<u>26.2</u>	<u>24.9</u>	<u>22.7</u>	<u>20.5</u>	<u>21.0</u>	na	24.1
Trung bình	34.2	32.3	21.7	20.4	22.7	22.3	21.6	25.6

Bảng A2.3: Tỷ suất vốn đầu ra theo dõi được của Việt Nam và các Quốc gia đối chứng, 1996-2002

	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>Trung bình</u>
Việt Nam	3.1	3.6	4.0	4.8	3.7	4.5	na	3.7
Indonesia	3.9	6.8	-1.3	14.4	3.3	5.1	3.9	4.6
Malaysia	4.1	5.9	-3.6	3.6	3.2	74.0	6.0	4.8
Philippines	4.1	4.8	-35.3	5.5	3.6	7.0	4.4	4.8
CHDCND Triều tiên	5.6	6.8	-3.2	2.4	3.0	8.7	4.1	5.6
Thái lan	7.1	-24.0	-1.9	4.7	4.9	12.6	4.5	5.3
CHDCND Lào	na	4.0	8.2	3.3	3.5	3.7	na	3.7

Ghi chú: Những số liệu sử dụng để tính bình quân được in nghiêng

Bảng A2.4: Tỷ suất Đầu tư nước ngoài trực tiếp/ Tổng đầu tư quốc nội của Việt Nam và các Quốc gia đối chứng, 1996-2002

	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>Trung bình</u>
Việt Nam	<u>27.0</u>	<u>12.4</u>	<u>5.9</u>	1.3	<u>2.3</u>	na	na	<u>9.8</u>
Indonesia	7.6	-6.9	-82.5	-44.8	-22.9	-9.6	19.9	-29.9
Malaysia	na	-10.1	-35.8	-21.8	-10.1	-3.1	-7.4	-19.4
Philippines	<u>na</u>	<u>na</u>	<u>na</u>	3.5	1.3	7.1	12.3	2.4
CHDCND Triều tiên	7.7	8.7	-2.7	8.0	9.2	5.7	.1	6.2
Thái lan	4.9	8.5	1.4	-4	-2.5	-4.4	-4.6	2.4
CHDCND Lào	<u>na</u>	<u>na</u>	<u>na</u>	<u>na</u>	<u>na</u>	<u>na</u>	<u>na</u>	<u>na</u>
Trung bình	6.7	.1	-29.9	-4.9	-5.0	-9	4.1	
(không kể								
Indonexia)	6.3	2.4	-12.4	5.1	-5	1.3	.1	

Bảng A2.5: Tăng trưởng Xuất khẩu của Việt Nam và các Quốc gia đối chứng, 1996-2002

	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>Trung bình</u>
Việt Nam	<u>41.2</u>	<u>24.6</u>	<u>2.4</u>	<u>23.2</u>	<u>25.2</u>	<u>6.5</u>	<u>7.4</u>	<u>18.6</u>
Indonesia	9.7	7.3	-8.6	-4	27.7	-9.3	3.7	4.3
Malaysia	5.9	.4	-6.8	15.3	16.1	-10.4	6.0	3.8
Philippines	17.8	22.8	16.9	18.8	8.7	-15.6	9.5	11.3
CHDCND Triều tiên	3.7	5.0	-2.8	8.6	19.9	-12.7	8.0	4.2
Thái lan	-1.9	3.8	-6.8	7.4	19.5	-6.9	5.7	3.0
CHDCND Lào	<u>2.6</u>	<u>-1.4</u>	<u>6.4</u>	<u>1.5</u>	<u>2.6</u>	<u>-3</u>	<u>2.7</u>	<u>2.0</u>
Trung bình	6.3	6.3	-.3	8.5	15.7	-9.2	5.9	

Bảng A2.6: Tỷ suất Tài khoản vãng lai ngoại sinh/ GDP của Việt Nam và các Quốc gia đối chứng, 1996-2002

	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>Trung bình</u>
Việt Nam	-8.2	-6.9	-4.6	4.1	1.7	1.5	-2.8	-1.2
Indonesia	-3.4	-2.2	4.3	4.1	5.3	4.9	4.3	2.5
Malaysia	-4.8	-5.2	13.5	15.9	9.1	8.3	7.8	6.4
Philippines	-4.8	-5.3	2.4	9.2	8.4	1.8	5.4	2.4
CHDCND Triều tiên	-4.4	-1.7	12.6	6.0	2.7	1.9	1.3	2.6
Thái Lan	-7.9	-2.0	12.7	10.2	7.6	5.4	6.1	4.6
CHDCND Lào	<u>-16.5</u>	<u>-16.2</u>	<u>-10.1</u>	<u>-8.9</u>	<u>-8.3</u>	<u>-6.9</u>	<u>-5.6</u>	<u>-10.4</u>
Trung bình	-7.0	-5.4	5.9	6.1	4.1	2.6	3.2	

Chương III: Chính sách, Bất Bình đẳng & Đặc trưng của Người nghèo

III.1. Chuẩn nghèo, Cơ sở dữ liệu và Người nghèo

Báo cáo này sử dụng những thông tin của một giai đoạn lịch sử lâu dài của các chính sách và các chương trình giảm nghèo ở Việt Nam từ ngày độc lập. Thậm chí từ trước thời kỳ đổi mới, các chỉ số xã hội của Việt Nam, ví dụ như tuổi thọ dự tính và tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh, đã đạt mức khá cao trong bối cảnh thu nhập bình quân đầu người là rất thấp và nhiều hậu quả tàn phá của 3 thập kỷ chiến tranh.

Vào năm 2000, chính phủ đã tìm kiếm hỗ trợ tài chính ưu đãi của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế (thông qua các Điều kiện cho Tăng trưởng Giảm nghèo của quỹ này). Điều này đòi hỏi phải bước vào một tiến trình đưa ra tài liệu về chiến lược giảm nghèo phù hợp với yêu cầu của các tổ chức này³⁴. Cả về mặt chính thức và trên thực tế, chiến lược của chính phủ đã và đang được thể hiện trong các tài liệu kế hoạch khác được lập ra để phục vụ cho tiến trình chính trị trong nước hơn là cho các tổ chức quốc tế. Những tài liệu như Văn kiện Chiến lược Giảm nghèo Sơ thảo và Văn kiện Chiến lược Giảm nghèo được soạn gửi cho các nhà tài trợ và cho vay vốn, được đề cập tóm tắt trong phần phụ lục của chương này. Ở đây chúng ta sẽ xem xét các đặc điểm của người nghèo ở Việt Nam, phán đoán về tình trạng nghèo đói rút ra từ những đặc điểm đó, và những tiến bộ gần đây trong việc giảm nghèo.

Phần này sẽ dọn đường để thảo luận các chính sách kinh tế vĩ mô sẽ được giới thiệu trong các chương sau. Việc này sẽ được thực hiện thông qua phân tích tiến trình giảm nghèo, và đặc điểm của người nghèo ở Việt Nam trong giai đoạn 1993-2002. Chúng tôi xác định các nguyên nhân chủ yếu đưa đến những thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong lĩnh vực giảm nghèo trong thập kỷ 90, cũng như những thay đổi tiềm năng về hình thái nghèo đói trong thập kỷ đầu của thế kỷ 21. Các kết quả phân tích có ảnh hưởng quan trọng tới việc đưa ra dự báo về nghèo đói, cũng như các kiến nghị về mặt chính sách nhằm đạt được mục tiêu giảm nghèo ở Việt Nam.

Phần phân tích này dựa trên các nghiên cứu về tình hình đói nghèo của đất nước trên cơ sở các chuẩn nghèo cụ thể. Nguồn thông tin chính lấy từ các cuộc Điều tra Mức sống Việt Nam do Tổng cục Thống kê tiến hành vào các năm 1993, 1998 và 2002 (VLSS1 và VLSS2, với thuật ngữ VLSS được sử dụng cho hai cuộc điều tra Hộ gia đình 1993 và 1998, và VLSS2 cho cuộc Điều tra năm 2002). Một số nghiên cứu đã sử dụng các dữ liệu thu thập được qua Điều tra Hộ Gia đình đa mục tiêu do Tổng cục Thống kê tiến hành hàng năm. Do vấn đề về thước đo là hết sức quan trọng đối với kết quả phân tích, phần tiếp sau đây sẽ được dành cho việc thảo luận về các chuẩn nghèo được sử dụng ở Việt Nam, và một số “lệch lạc” có thể nảy sinh trong các cuộc điều tra khác nhau. Phần còn lại của chương này sẽ xem xét các đặc điểm của người nghèo và gợi ý của chúng cho các chính sách.

Việc lựa chọn chuẩn nghèo phù hợp nhất đối với Việt Nam là một vấn đề gây tranh cãi, chủ yếu là giữa Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội với Tổng cục Thống kê. Chúng tôi sẽ không đi sâu vào tranh cãi này. Thay vào đó, chúng tôi sẽ xem xét mỗi chuẩn nghèo với quan điểm riêng của nó. Tuy mức nghèo tuyệt đối có ý nghĩa quan trọng, nhưng những đặc trưng của người nghèo mới cần thiết để định hướng chính sách.

Chuẩn nghèo do Tổng cục Thống kê đưa ra khác với Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội ở nhiều khía cạnh (xem Hộp III.1). Trước tiên, chuẩn của TCTK dựa trên một tiêu chí là 2,100 calo mỗi người mỗi ngày. Ngược lại, Bộ LĐ-TB-XH đưa ra một định nghĩa, về thực chất là theo quan điểm riêng của mình. Định nghĩa này được xây dựng trên cơ sở những nguồn lực sẵn có để chính phủ có thể hỗ trợ người nghèo, và có thể bị thay đổi tùy theo từng tỉnh hay từng thành phố phụ thuộc vào các nguồn lực của những đơn vị quản lý hành chính này.³⁵ Chuẩn nghèo tuyệt đối của Tổng cục Thống kê là thước đo nghèo tính theo giá

³⁴ Xem UNDP (2004), Lerche, Pincus & Weeks (2004), và Pincus & Thắng (2004) về quá trình xây dựng chiến lược giảm nghèo ở Việt Nam.

³⁵ Conway (2001) phát hiện thấy các xã khác nhau ở Cao Bằng sử dụng các chuẩn nghèo khác nhau. Ông lập luận rằng việc tính tương đương thu nhập đối với chuẩn nghèo quy ra thóc/ gạo gây ra nhiều vấn đề. Khi xem xét kết quả điều tra mới đây về tình hình nghèo đói do Bộ LĐ-TB-XH thực hiện (Bộ LĐ-TB-XH 2001), cho thấy Tuyên Quang, một tỉnh miền núi có đủ điều kiện tham gia nhiều chương trình giảm nghèo do Chính phủ Việt Nam và cộng đồng tài trợ hỗ trợ, đang làm tốt hơn nhiều thành phố lớn của Việt

cả và, do vậy, được thay đổi theo thời gian cùng những thay đổi về giá cả. Chuẩn nghèo do Bộ LĐ-TB-XH đưa ra là *tương đối*. Thứ hai là, khi tính các chuẩn nghèo, Tổng cục Thống kê đã tính đến không chỉ thu nhập bằng tiền, mà còn cả những sản phẩm làm ra để sử dụng. Bộ LĐ-TB-XH chỉ tính đến yếu tố thứ nhất; có nghĩa là chỉ quan tâm đến việc ước tính thu nhập bằng tiền cần thiết cho các nhu cầu tối thiểu, không kể những sản phẩm tự làm ra để sử dụng. Kết quả của tình trạng này là Tổng cục Thống kê và Bộ LĐ-TB-XH đã đưa ra những ước tính khác nhau về tỉ lệ nghèo. Tổng cục Thống kê báo cáo tỷ lệ nghèo là 37% vào năm 1998, trong khi Bộ LĐ-TB-XH báo cáo là 17% vào năm 2001. Sự khác biệt là quá lớn và không thể giải thích rằng đó là do tăng trưởng kinh tế trong 3 năm. Do những khác biệt này, CPRGS đã kêu gọi đưa ra tiêu chí chung để ước tính :

Trong tương lai, Việt Nam sẽ tiến tới việc sử dụng một chuẩn nghèo chung để tính tỉ lệ nghèo trên toàn quốc, có tham khảo các chuẩn nghèo quốc tế nhằm mục đích so sánh. (CPRGS 2001, trang 17)

Trên cơ sở dự đoán rằng Tổng cục Thống kê sẽ xây dựng chuẩn nghèo chung, nghiên cứu này sử dụng phương pháp luận và các ước tính theo chuẩn nghèo tuyệt đối. Ưu điểm của nó là giúp so sánh với những nghiên cứu trường hợp mẫu ở các nước khác cùng tham gia vào dự án khu vực này.

Những nguồn số liệu để phân tích tình trạng nghèo đói, VLSS1, VLSS2 và VLSS02 có cỡ mẫu nghiên cứu là 4,800, 5,999 và 30,000³⁶. Các cuộc điều tra này cung cấp các số liệu có chất lượng và cả hai đều dựa trên những phương pháp chọn mẫu tốt. Một trong những đặc trưng hữu ích nhất của VLSS là có một bộ số liệu của 4,305 hộ gia đình được phỏng vấn trong cả hai đợt điều tra. Việc phân tích số liệu cho thấy việc phân loại 4,305 hộ gia đình này theo nhóm 20% chi tiêu hầu như phản ánh lại đúng tình trạng của 4,800 hộ gia đình trong VLSS1. Nhóm mẫu này có thể được coi là đại diện cho toàn bộ dân số trong cả hai cuộc điều tra. Bảng hỏi được sử dụng trong hai cuộc điều tra tương tự như nhau, mặc dù lần thứ hai có chỉnh sửa và bổ sung thêm đôi chút. Những cuộc điều tra mẫu có tính đại diện toàn quốc này cung cấp số liệu về nhiều chủ đề, bao gồm: chi tiêu và thu nhập; giáo dục; y tế; sinh sản và dinh dưỡng; việc làm; di cư; nhà ở; các hoạt động nông nghiệp; kinh doanh hộ gia đình; tín dụng và tiết kiệm. Tuy VLSS02 có nhiều điểm giống VLSS nhưng cũng có những khác biệt quan trọng. VLSS02 không có nhóm hộ cùng được điều tra trong các cuộc điều tra VLSS trước, mặc dù sẽ có trong các cuộc điều tra sau này. Thêm nữa là cỡ mẫu của VLSS02 lớn hơn cỡ mẫu của VLSS nhiều. Tuy nhiên, VLSS02 bao gồm ít chủ đề hơn và sẽ được tiến hành thường xuyên hơn VLSS (hai năm một lần).

Dấu sao, có một số dự báo cần được làm rõ hơn (Xem Haughton 2001, trang 12; và Ngân hàng Thế giới 1999a, trang 12 để biết chi tiết hơn). Trước tiên, tình trạng nghèo đói ở đô thị có vẻ như thấp hơn thực tế. Các số liệu của VLSS 1998 cho biết chỉ có 9% các hộ gia đình ở thành thị thuộc diện nghèo. Khung mẫu của VLSS2 có lẽ đã bỏ qua nhóm dân di cư, những người không có hộ khẩu thường trú ở những vùng đô thị này. Những nhóm dân di cư này rất có thể là những người nghèo nhất ở các đô thị, và do cuộc điều tra không tính đến họ nên tỷ lệ nghèo đói ở đô thị có thể đã được ước tính ở mức thấp hơn thực tế. VLSS02 sử dụng khung mẫu của Tổng điều tra dân số năm 1999, bao gồm tất cả số dân cư trú hơn 6 tháng tại bất kỳ địa phương nào. Tuy vậy, định nghĩa về cư trú lại thay đổi theo từng xã. Thứ hai là, có ít mẫu về những hộ gia đình mới hình thành trong VLSS2, và điều đó giảm tác dụng của những mẫu này khi phân tích một số vấn đề cấp bách như vấn đề di dân. Bảng hỏi VLSS02 không có câu hỏi xác định hộ di cư nên bộ số liệu VLSS02 không cho phép phân tích tách biệt hộ di cư hay cư dân lâu năm. Một số nghiên cứu, kể cả nghiên cứu do UNDP tiến hành (2001) đã sử dụng số liệu thu thập được trong Điều tra Hộ Gia đình Đa mục tiêu. Tuy nhiên, không có nhiều thông tin về đặc điểm của cuộc điều tra này, chiến lược lấy mẫu, tính chất mẫu và thủ tục phỏng vấn. Kết quả là hầu hết các cuộc điều tra đều dựa trên số liệu của VLSS.

Nam trong công cuộc giảm nghèo. Mức độ nghèo đói của Tuyên Quang theo chuẩn nghèo mới là 6,9% vào năm 1999 và 3,6% vào năm 2000. Con số này là 10,9 và 9,1% tại Thành phố Hồ Chí Minh, là nơi có thu nhập bình quân đầu người cao nhất Việt Nam. Tỷ lệ đó ở Đà Nẵng là 12 và 9,4, ở Hải Phòng là 7,2 và 5,0. Con số của Tuyên Quang thật khó tin.

³⁶ Trong VLSS02, số liệu chi tiêu được thu thập từ 30,000 hộ và được dùng để tính toán các chỉ số nghèo theo chi tiêu. Tuy nhiên, số liệu thu nhập lại được thu thập từ 45,000 hộ khác, và vì vậy, tổng cỡ mẫu là 75,000 hộ.

Hộp III.1. Các chuẩn nghèo ở Việt Nam

Tổng cục Thống kê và Bộ LĐTBXH đều đưa ra các số liệu ước tính về tình trạng nghèo đói ở Việt Nam, TCTK sử dụng phương pháp so sánh quốc tế, còn Bộ LĐTBXH dùng phương pháp và định nghĩa quốc gia về nghèo đói.

Chuẩn nghèo quốc tế đã được áp dụng trong các cuộc Điều tra Mức sống ở Việt Nam (VLSS) do Tổng cục Thống kê tiến hành trong các năm 1992/1993 và 1997/1998. Các cuộc điều tra này đã được UNDP, Ngân hàng Thế giới và Cơ quan Phát triển Quốc tế của Thụy điển (SIDA) tài trợ. Chuẩn nghèo bao gồm tiêu dùng tối thiểu về lương thực (70%) và phi lương thực (30%), và được xác định theo một trình tự gồm hai bước. Bước thứ nhất xác định giá của một số hàng hoá lương thực đặc thù của người Việt Nam đủ để cung cấp dinh dưỡng cần thiết. Định lượng tuyệt đối của số hàng hoá đó dựa trên chuẩn quốc tế để đảm bảo đủ 2100 calo mỗi ngày mỗi người. Mức tiêu thụ thực tế của nhóm 20% hộ gia đình thứ ba là tương đối gần với định mức lương thực tối thiểu đó. Bước thứ hai bổ sung thêm các chi phí cho các mặt hàng khác phi lương thực khác xác định bằng mức tiêu thụ của nhóm 20% hộ gia đình thứ ba. Tổng hợp cả hai bước cho kết quả chuẩn nghèo là 109 USD cho năm 1993 và 128 USD cho năm 1998 (sử dụng tỷ giá hối đoái danh nghĩa). Cần phải lưu ý rằng chuẩn nghèo này không thể so sánh trực tiếp với thước đo thông dụng hơn là 1 đô la Mỹ mỗi người mỗi ngày (sức mua tương đương - PPP). Một cuộc điều tra hộ gia đình mới được dự định tiến hành vào đầu năm 2002.

Chuẩn nghèo quốc gia do Bộ LĐTBXH xác định trong suốt những năm 1990 là thu nhập tương đương với sức mua 15, 20 và 25 kg gạo mỗi tháng áp dụng chung cho tất cả các miền của Việt Nam, bao gồm khu vực miền núi và các vùng xa xôi hẻo lánh, khu vực nông thôn, và khu vực đô thị. Để định nghĩa về nghèo đói có ý nghĩa bao trùm hơn chứ không chỉ tập trung vào việc cung cấp lương thực đủ ăn và để cho phép nhiều hơn hộ gia đình nghèo tiếp cận được các chương trình xóa đói giảm nghèo của chính phủ, Bộ LĐTBXH gần đây đã nâng chuẩn nghèo lên và đưa ra các chuẩn khác nhau cho các khu vực khác nhau như 80.000 đồng (5,5 USD) đối với các khu vực miền núi và các vùng xa xôi hẻo lánh; 100.000 đồng (6,9 USD) đối với các khu vực nông thôn và 150.000 đồng (10,3 USD) đối với các thành phố, thị xã. Trong một số điều kiện nhất định, các tỉnh và thành phố được phép tự nâng chuẩn nghèo lên cao hơn, tức là cho phép nhiều hộ gia đình hơn được hưởng lợi từ các quỹ nghèo đói. Do có sự gia tăng về chuẩn nghèo, bộ LĐTBXH đã điều chỉnh con số ước tính từ 11% năm 2000 lên mức 17% vào đầu năm 2001. Mục tiêu của chính phủ về giảm nghèo đến năm 2010 (còn 10%) được xây dựng trên chuẩn nghèo mới.

Nguồn: Báo cáo LHQ 2001, trang 8

Như đã được lưu ý trong chương I, Việt Nam là một trong số ít quốc gia trên thế giới có tỷ lệ nghèo, bất kể đo bằng phương pháp nào, giảm đáng kể trong một khoảng thời gian tương đối ngắn, từ 1993-2002. Việc mức độ nghèo đói trên toàn quốc giảm một cách rõ rệt không còn là một vấn đề phải tranh cãi. Tuy vậy cũng xuất hiện các ý kiến trái ngược nhau khi giải thích việc giảm nghèo hay dự báo cho tương lai. Các chỉ số phúc lợi phi thu nhập của các hộ gia đình cũng đã được cải thiện một cách đáng kể. Trong giai đoạn từ năm 1992 đến năm 1998, tỷ lệ nhập học tiểu học vốn đã ở mức cao đối với cả học sinh nữ và nam, đã tăng từ 87% lên 91% đối với nữ, và từ 86% lên 92% đối với nam. Tỷ lệ nhập học trung học cơ sở đã tăng gấp đôi đối với cả học sinh nữ và nam, tương ứng là 61% và 62%. Trong năm 2000, tỷ lệ nhập học các cấp tiểu học và trung học cơ sở tương ứng là 90% và 72%. Tình trạng suy dinh dưỡng ở trẻ em dưới 5 tuổi còn tương đối cao nếu so với các chỉ tiêu khác về sức khỏe trẻ em, nhưng đã giảm một cách đáng kể từ khoảng một nửa dân số xuống còn một phần ba trong thời kỳ 1993-1998 và tiếp tục giảm xuống còn một phần tư trong năm 2002. Tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh giảm xuống còn 33 phần ngàn ca sinh sống (Ngân hàng Thế giới 1999a). Quá trình tham vấn được tiến hành trong các cuộc đánh giá nghèo đói có sự tham gia của cộng đồng (PPA) đã khẳng định các kết quả cải thiện về tình hình phúc lợi của các hộ gia đình³⁷. Tuy nhiên, những thay đổi về tình hình nghèo đói và chi tiêu theo đầu người lại phân bổ không đồng đều theo các khu vực địa lý, cộng đồng dân cư và các nhóm dân tộc. Tình trạng nghèo đói ở cả hai khu vực thành thị và nông thôn đều giảm một cách đáng kể, nhưng khu vực thành thị giảm nhanh hơn³⁸.

Do nghèo và giảm nghèo trong giai đoạn 1993-1998 và 1999-2002 khá khác nhau về tốc độ và một số yếu tố giúp giảm nghèo nên việc phân tích nghèo đói của hai giai đoạn này một cách tách biệt sẽ có ích hơn.

³⁷ Các kết luận của các đánh giá PPA này được nêu tóm tắt trong tài liệu Ngân hàng Thế giới 1999b và NHTG 2003.

³⁸ Điều này là đúng thậm chí ngay cả khi nghèo đói ở thành thị được ước tính quá thấp như đã được bàn đến ở các phần trên.

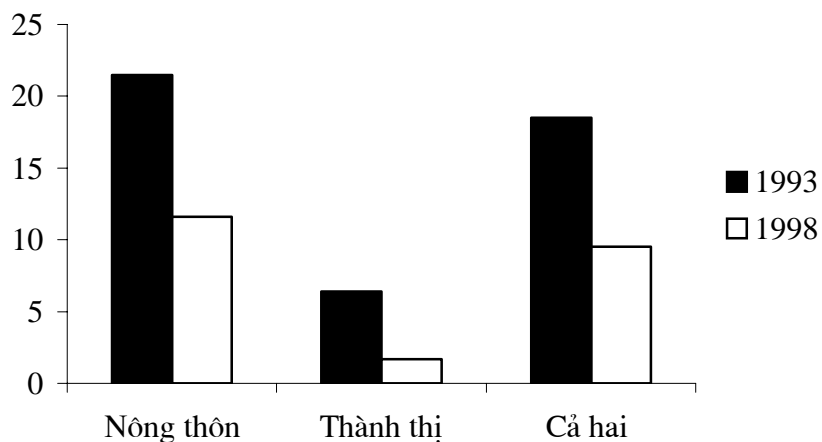
3.3. Tăng trưởng, bất bình đẳng và đói nghèo, 1993-1998

Giảm nghèo đã diễn ra ở tất cả 7 khu vực của đất nước tuy với các tốc độ khác nhau. Dưới đây, chúng tôi liệt kê các khu vực theo chiều giảm dần về tốc độ giảm nghèo cho giai đoạn từ 1993 đến 1998 với tốc độ giảm đo bằng đơn vị phần trăm, và các mức nghèo được ghi trong ngoặc (Ngân hàng Thế giới 1999a, trang 14):

1. Đồng bằng sông Hồng, 34 (63 xuống 29%);
2. Duyên hải Bắc Trung bộ, 27 (75 xuống 48%);
3. Đông Nam bộ, 25 (33 xuống 8%);
4. Miền núi phía Bắc, 20 (79 xuống 59%);
5. Tây Nguyên, 18 (70 xuống 52%);
6. Duyên hải Nam Trung bộ, 15 (50 xuống 35%); và
7. Đồng bằng sông Cửu Long, 10 (47 xuống 37%)

Tình trạng nghèo cũng đã giảm trong các nhóm dân tộc, từ 54% xuống còn 31% trong nhóm dân tộc Kinh đa số, nhưng giảm ít hơn trong các nhóm dân tộc thiểu số, từ 86% xuống còn 75% (Ngân hàng Thế giới 1999a, trang 30). Các tỷ lệ giảm nghèo khác nhau đã dẫn đến kết quả là 80% người nghèo tập trung vào bốn khu vực là: miền Núi phía Bắc (28%); Đồng bằng sông Cửu Long (21%), Đồng bằng sông Hồng (18%) và Duyên hải Bắc Trung bộ (18%).

Hình III.1 Các chỉ số nghèo đói (%) năm 1993 và 1998



Nguồn: Ngân hàng Thế giới. 1999, các trang 11,12.

Tăng trưởng kinh tế nhanh đi đôi với gia tăng bất bình đẳng khiếm tốn đã góp phần tạo nên các thành tích đáng kể trong công cuộc giảm nghèo. Do tăng trưởng và bất bình đẳng là trung tâm của khái niệm và chiến lược tăng trưởng vì người nghèo, bất bình đẳng sẽ được phân tích kỹ hơn trong phần dưới đây. Phần này xem xét các thay đổi về phân bố và nghèo đói đi kèm với tăng thu nhập bình quân đầu người. Theo định nghĩa, sự thay đổi về nghèo đói đo bằng thu nhập hay chi tiêu là kết quả của các thay đổi mức trung bình và thay đổi về phân bố. Việc phân bố được cải thiện (hoặc xấu đi) sẽ làm tăng (hoặc giảm) nghèo đói, đồng thời làm giảm tác động giảm nghèo của tăng trưởng.

Trong những năm 1990, Việt Nam đã duy trì được một tốc độ tăng trưởng hàng năm đạt 7,2% với mức trung bình cao hơn một chút trong các năm 1993-1998. Kết quả là chi tiêu theo đầu người của các hộ gia đình Việt Nam đã tăng lên, trung bình là 43%, trong khi bất bình đẳng về thu nhập xác định bằng hệ số

Gini tăng lên ở mức khiêm tốn, từ 0,33 lên 0,35³⁹. Do vậy, người ta có cảm tưởng rằng tác động giảm nghèo của việc tăng rất nhiều trong chi tiêu bình quân đầu người chỉ bị hạn chế nhẹ do phân bổ kém đi. Mặc dù kết luận chung đó có thể được xem là đúng, cũng cần nhấn mạnh rằng hệ số Gini không phải là một hệ số thống kê phù hợp để giúp phát hiện các thay đổi độ co giãn của chuẩn nghèo tương ứng với tăng trưởng, được xác định bằng dạng phân bổ xung quanh chuẩn nghèo.

Bảng 3.1 cho ta hai thước đo tăng trưởng thu nhập của các hộ gia đình. Dòng số 4 đo mức tăng trưởng về thu nhập trung bình của mỗi nhóm 20%, còn dòng số 5 ước tính trung bình tốc độ tăng trưởng của mỗi nhóm 20%⁴⁰. Trong khi các nhà kinh tế thường sử dụng chỉ số đầu, thì chỉ số sau lại là một thước đo tốt hơn để đo tăng trưởng vì người nghèo (Ravallion và Chen 2001, trang 5). Hai thước đo này cho các kết quả khác nhau đôi chút. Dòng số 4 chỉ ra rằng chi tiêu đầu người của hai nhóm 20% cuối cùng tăng chậm hơn hai nhóm trên đó. Ngược lại, dòng số 5 cho thấy tốc độ tăng trưởng của hai nhóm dưới cùng là cao nhất, điều này cho thấy ở giai đoạn đầu, các nhóm thu nhập thấp được hưởng lợi nhiều hơn từ kết quả tăng trưởng kinh tế cao⁴¹. Phương pháp đo lường của Ravallion và Chen, tuy vậy, vẫn còn có một số nhược điểm. Trước hết, tuy phù hợp với những hộ nghèo “mãn tính” và những hộ nghèo có thu nhập tăng, nó đã bỏ qua các chuyển biến đi xuống của những hộ gia đình không thuộc nhóm nghèo. VLSS2 cho thấy rằng 9,6% số hộ gia đình đã rút xuống qua hai nhóm 20% trong giai đoạn 1993-1998 (Haughton 2001b, trang 122), và một phần rất lớn trong số các “khối đá tảng đang chìm” này đã rơi vào tình trạng nghèo đói. Cũng như vậy, hai nhóm 20% cuối cùng trong dòng số 4 không bao gồm các hộ được gọi là “sao băng”⁴², tức là các hộ nghèo ở giai đoạn đầu, nhưng đã vượt lên qua hai nhóm 20% và thoát nghèo trong giai đoạn kế tiếp (chiếm khoảng 8% tổng số hộ gia đình).

³⁹ Sử dụng kỹ thuật ‘đặt bẫy’, Đỗ Thiên Kinh đã đi đến kết luận rằng sự khác biệt trong các hệ số Gini là không đáng kể về mặt thống kê, “sự gia tăng có thể bỏ qua” trong các hệ số Gini (TCTK 2000b). Tuy nhiên, dòng số 6 và 7 của Bảng III.1 cho thấy tỷ lệ phần trăm của hai nhóm dưới cùng (chiếm 92,5% số người nghèo năm 1998) và ba nhóm dưới cùng (chiếm 95% số người nghèo năm 1993) đều giảm trong khi các tỷ lệ của các nhóm nghèo nhất lại gia tăng một cách liên tục với trên 3%.

⁴⁰ Dòng số 4 được tính toán sử dụng số liệu của các cuộc điều tra VLSS1 và VLSS2, là hai cuộc điều tra tiêu biểu, trong khi dòng số 6 lại dựa trên bảng thống kê của 4.302 hộ gia đình mà thôi, tuy nhiên bảng này hầu như đại diện cho số liệu của VLSS1, chứ ít đại diện cho số liệu của VLSS2.

⁴¹ Hai cách đo lường này chỉ ra khả năng giảm nghèo nhanh cùng với việc gia tăng khiêm tốn của bất bình đẳng thu nhập. Phân tích các bộ số liệu cho kết luận rằng người nghèo chiếm một phần không cân xứng trong số người có gia tăng chi tiêu bình quân đầu người.

⁴² Đây là một ngôi sao băng bất hạnh đối với các hộ gia đình mà thu nhập đã tăng lên. “Sao băng”, theo định nghĩa, là một vật thể khi rơi vào bầu khí quyển của trái đất thì bị phân huỷ ngay trong thời gian vài phút do bị cháy hoặc do va chạm với mặt đất. Người ta hy vọng rằng sao băng là không có thực.

Bảng 3.1: Chi tiêu đầu người theo các nhóm 20%, 1993 và 1998
(Nghìn Đồng/người, theo giá năm 1993)

Nhóm	NGHèO	Cận NGHèO	TRUNG BÌNH	GIÀU	Cận GIÀU	Tổng
<i>Chi tiêu Bình quân theo đầu người, theo giá tháng 1/1998</i>						
1993	854	1233	1582	2098	3911	1936
1998	1099	1632	2125	2929	6032	2764
Số phần trăm thay đổi hàng năm về thu nhập	5.2	5.7	6.0	7.0	9.0	7.4
Số phần trăm thay đổi hàng năm về thu nhập (chỉ có số liệu panel)	5.3	5.7	6.1	6.9	8.5	7.2
Trung bình của Tốc độ Tăng trưởng Hàng năm [†]	12.0	8.6	7.9	6.0	4.0	7.5
<i>Tỷ phần trong tổng chi tiêu</i>						
1993	8.8	12.7	16.3	21.7	40.4	100.0
1998	8.0	11.8	15.4	21.2	43.7	100.0

Nguồn: TCTK 2000b và [†] các ước tính riêng của chúng tôi dựa trên các số liệu VLSS1 và VLSS2.

Để tránh bỏ sót một số hộ gia đình đi xuống, việc tính toán có thể được thiết kế lại để có cả các hộ gia đình vốn không phải hộ nghèo trong giai đoạn đầu, nhưng đã trở nên nghèo ở giai đoạn sau⁴³. Các kết quả tính toán này được trình bày trong Hình III.2, qua đó cho thấy dù có sử dụng bất cứ cách đo nào thì hộ nghèo vẫn có tốc độ tăng trưởng về chi tiêu bình quân đầu người cao hơn so với những hộ không nghèo⁴⁴. Tuy vậy, nếu tính chung tất cả những hộ đã sống dưới chuẩn nghèo ở *bất kể giai đoạn nào*, thì khác biệt về tốc độ tăng trưởng giữa người nghèo và không nghèo sẽ nhỏ hơn nếu không tính đến tất cả những hộ không nghèo ở giai đoạn đầu⁴⁵.

Như đã được đề cập ở trên, dòng số 4 của Bảng III.1 chỉ ra rằng nhóm hộ thuộc ba nhóm 20% dưới cùng đã đạt được một tốc độ tăng trưởng về thu nhập trung bình chậm hơn so với số hộ còn lại. Kết quả dẫn đến việc giảm tỷ phần chi tiêu của họ trong tổng chi tiêu chung, do vậy làm gia tăng bất bình đẳng thu nhập. Điều này được khẳng định bằng việc hệ số Gini tăng lên một chút, bất kể được tính trên cơ sở chi tiêu lương thực, phi lương thực⁴⁶, hay tổng chi tiêu. Tuy nhiên ranh giới chênh lệch giữa người nghèo với nhau đã được xoá bỏ tương đối đáng kể.

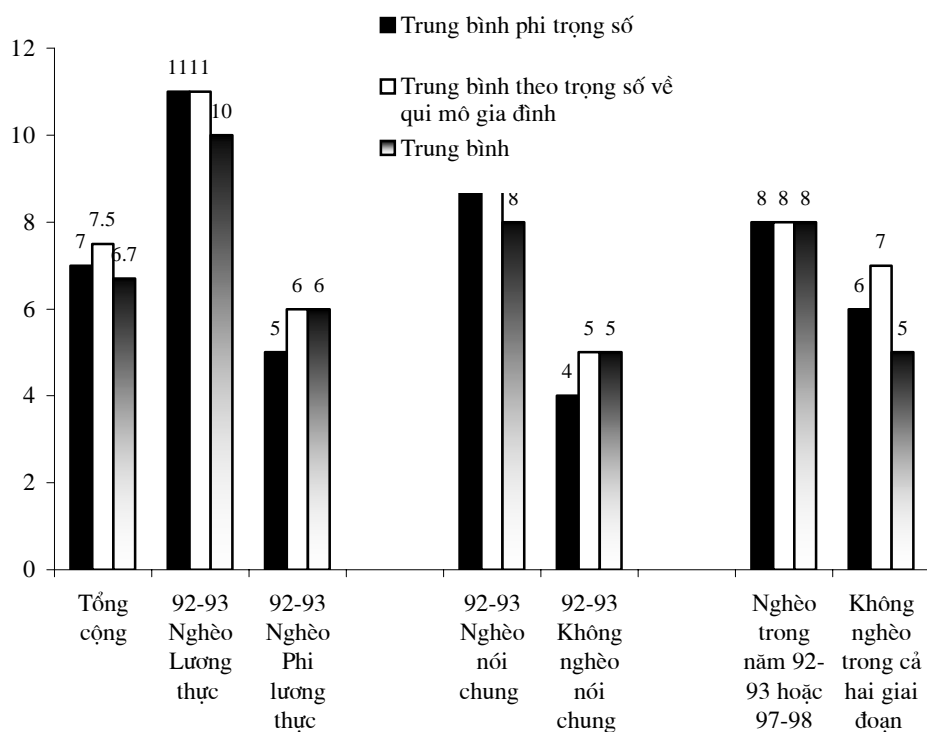
⁴³ Phương pháp này tương đương với phương pháp của Kakwani (1997), là người đã đưa ra cách tính đối xứng cho giai đoạn đầu và giai đoạn cuối.

⁴⁴ Người nghèo có mức chi tiêu thấp hơn người không nghèo, và có sự gia tăng ở tất cả các nhóm. Tuy nhiên, phép tính dựa trên cùng một bộ số liệu cho thấy người nghèo hơn thường có xu hướng có gia tăng chi tiêu bình quân đầu người (về giá trị tuyệt đối) thấp hơn mức này của người giàu, giả thiết là có sự phân bố tăng trưởng đồng đều.

⁴⁵ Việc cải thiện điều kiện sống của người nghèo đã được khẳng định trong bốn báo cáo Đánh giá Nghèo đói có sự tham gia của cộng đồng (PPAs) thực hiện vào năm 1999 (Xem Turk 1999, các trang 23-26).

⁴⁶ Các chi tiêu phi lương thực thay đổi giống với thay đổi thu nhập hơn, và vì thế, hệ số Gini tính theo chi tiêu phi lương thực tương ứng có thể được sử dụng như giá trị gần đúng của hệ số Gini tính theo thu nhập.

Hình III.2: Trung bình của Tốc độ Tăng trưởng: Nhóm nghèo so với nhóm không nghèo



Bảng III.2. Hệ số Gini dựa trên chi tiêu

	Lương thực	Phi lương thực	Tổng cộng	Trọng số nghèo
1992-1993	.26	.47	.33	.16
1997-1998	.26	.48	.35	.13

Nguồn: Dựa trên số liệu VLSS1 và VLSS2.

Tuy hữu ích, nhưng chỉ số Gini không thể được phân tách một cách trực tiếp để có thể phân tích các nguồn gốc sự thay đổi về bất bình đẳng. Chỉ số Theil có thể được sử dụng để phân tách các thay đổi về bất bình đẳng trong và giữa các nhóm. Phép phân tích này cho thấy đến 96% gia tăng bất bình đẳng ở Việt Nam trong giai đoạn 1993-1998 có thể là do có gia tăng bất bình đẳng giữa các khu vực nông thôn và thành thị, và chỉ có 4% là do có gia tăng bất bình đẳng nội bên trong khu vực nông thôn hoặc khu vực thành thị (Ngân hàng Thế giới 1999a, trang 67). Nếu tính đến cả yếu tố vùng, thì 83% gia tăng bất bình đẳng là do có gia tăng bất bình đẳng giữa các vùng, và 17% còn lại là do gia tăng bất bình đẳng nội bên trong các vùng. Bằng chứng này có thể giúp ta đưa đến giả thuyết rằng chính sự mở rộng khoảng cách chênh lệch giữa nông thôn và thành thị và bất bình đẳng giữa các vùng về tăng trưởng kinh tế là các nguyên nhân chính của gia tăng bất bình đẳng ở Việt Nam (Ngân hàng Thế giới 1999a, trang 67).

Tầm quan trọng về chính sách của các phân tích này là không rõ ràng. Nếu suy luận cho rằng thu nhập ở thành thị tăng lên chính là thủ phạm, và kim hãm tăng trưởng thu nhập ở thành thị chính là giải pháp, thì quả là hơi hợt và ngây thơ về phân tích. Từ lúc thời kỳ chuyển đổi sang kinh tế thị trường bắt đầu, có khoảng 80% dân số Việt Nam sinh sống ở nông thôn. Nếu có một 'qui luật thép' trong quá trình phát triển, thì đó chính là sự đô thị hoá đi kèm với tăng thu nhập. Đô thị hoá là do việc xuất hiện các ngành công nghiệp có làm công ăn lương ở các thành thị và do đó lôi cuốn người ta di cư tìm việc làm. Do vậy, sẽ thật bất ngờ nếu như tăng trưởng kinh tế cao mà không đi kèm với gia tăng nhanh hơn về thu nhập ở thành thị so với nông thôn.

Một nguyên nhân thứ hai để có thể hoài nghi về lý giải 'khoảng cách nông thôn - thành thị' về bất bình đẳng chính là sự khác biệt cơ bản về cái gì đang được đem ra đo để so sánh các hộ gia đình ở thành thị và nông thôn. Các cư dân thành thị phải đối mặt với giá cả và chi tiêu sinh hoạt khác hẳn so với các cư dân nông thôn. Điển hình là giá lương thực và nhà ở luôn cao hơn, đặc biệt là ở thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội, các loại phí, chính thức và 'không chính thức' về y tế và giáo dục cũng có thể cao hơn. Một điều có thể còn quan trọng hơn là các cư dân thành thị phải chi trả các chi phí mà cư dân nông thôn không phải chi. Quan trọng nhất trong số đó là phương tiện giao thông để đi làm, và các sản phẩm phục vụ nhu cầu thiết yếu khác: các sản phẩm này được sản xuất để tiêu thụ ngay trong nội tại các gia đình ở khu vực nông thôn, nhưng các gia đình ở thành phố lại phải bỏ tiền ra mua. Tổng kết lại, tất cả mọi khác biệt về giá cả và chi phí đó dẫn đến khác biệt thấp hơn nhiều về mức sống giữa thành thị và nông thôn so với cái gọi là khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông thôn (Jamal và Weeks 1993, Chương 3).

Lý thú hơn so với việc 'bóc tách' nông thôn - thành thị là việc xem xét đóng góp tương đối của tăng trưởng và phân bổ vào giảm nghèo ở Việt Nam trong giai đoạn 1993-1998. Sử dụng phương pháp Ravallion, ta thấy trong 20,8 điểm phần trăm giảm đi của chỉ số đếm đầu người (1993-1998), tăng trưởng đóng góp 30,7 điểm và phân bổ đóng góp âm 7,6 điểm, và phần số dư không lý giải được, được gọi là hiệu ứng tương tác, đóng góp âm 2,3 (Ngân hàng Thế giới 1999a, trang 137). Để kiểm chứng tính vững chắc của phát hiện này, mỗi người đều có thể tự mình thực hiện một phép tính 'bóc tách' như vậy bằng cách áp dụng công thức Kakwani (Kakwani 1997)⁴⁷. Tính toán này là có cơ sở hơn về lý thuyết và tránh được vấn đề lý giải hiệu ứng tương tác, vì chính sự thay đổi tỷ lệ nghèo đã hoàn toàn được lý giải bằng các cấu phần tăng trưởng và tái phân bổ. Phép phân tích này cho kết luận rằng phần đóng góp của tăng trưởng và tái phân bổ sẽ tương ứng là dương 32,5 và âm 11,7. Do vậy, hơn một phần ba việc giảm nghèo tiềm năng đã bị triệt tiêu bởi sự gia tăng về bất bình đẳng; hay nói một cách khác, nếu như tăng trưởng là trung tính đối với phân bổ, thì nghèo đói đã có khả năng giảm được hai phần ba, thay vì chỉ giảm được hai phần năm. Cả hai cách phân tích 'bóc tách' này đều đưa đến các kết luận rằng (i) tác động của tăng trưởng đến nghèo đói trong suốt giai đoạn 1993-1998 là rất mạnh mẽ; (ii) hiệu ứng tái phân bổ có tác dụng "ngược" thay vì củng cố tác động giảm nghèo của tăng trưởng⁴⁸. Các kết quả cho thấy gia tăng bất bình đẳng có vẻ là nhỏ, nếu được xác định bằng các số liệu thống kê chuẩn (nghĩa là thông qua hệ số Gini), nhưng lại có thể có tác động lớn tới giảm nghèo.

Để phân tích chính sách, điều quan trọng là phải hiểu được các nguyên nhân của giảm nghèo và gia tăng bất bình đẳng trong thu nhập ở Việt Nam. Khi thực hiện điều đó, chúng ta đánh giá được liệu mô hình tăng trưởng và giảm nghèo có thể được tiếp tục đến hết thập kỷ đầu của thế kỷ hai mốt hay không. Phần lớn các nghiên cứu đều tán đồng với các lý giải về giảm nghèo ở Việt Nam trong giai đoạn 1993-1998. Vào năm 1993, một tỷ lệ lớn dân số nằm ngay bên dưới chuẩn nghèo, do vậy độ co giãn của giảm nghèo đối với tăng trưởng là tương đối cao (Haughton 2001, trang 16). Cùng lúc đó, độ co giãn cao cũng có nghĩa là việc giảm nghèo còn rất mong manh; một suy thoái nhỏ của nền kinh tế cũng đẩy nhiều hộ gia đình quay ngược trở lại cảnh nghèo đói (xem Hình 3.3). Trên 90% giảm nghèo xảy ra do có sự gia tăng thu nhập ở tất cả các ngành, và chỉ có 10% là do sự chuyển đổi từ các ngành có thu nhập thấp (tức là nông nghiệp) sang các ngành có thu nhập cao (Bales 2001).

Thu nhập có được của các hộ gia đình phụ thuộc trước tiên vào thu nhập nhận được trên một đơn vị thời gian, và chỉ ở mức độ thứ cấp mới phụ thuộc vào số giờ làm việc (đối với những người lao động hưởng lương), hoặc số lao động có việc làm trong hộ gia đình (Hoàng Văn Kính và *nhiều người khác*, 2001). Tỷ lệ tham gia của lực lượng lao động đã nhích lên đôi chút, từ 85,7% năm 1993 lên 86,4% năm 1998 và tỷ lệ thất nghiệp đã giảm từ 3,4% xuống còn 1,6% (Loan và *nhiều người khác*, 2001). Các nhân tố thuận lợi khác, như giá cả nông sản thuận lợi, cũng đã góp phần giảm nghèo. Thật vậy, trong khoảng giữa các

⁴⁷ Công thức bóc tách của Kakwani như sau: $\theta_{ij} = G_{ij} + I_{ij}$, trong đó θ_{ij} – thay đổi trong mức độ nghèo đói θ giữa hai thời điểm i và j , và mức nghèo này hoàn toàn được đặc trưng bằng chuẩn nghèo z , giá trị trung bình thu nhập μ , và đường cong Lorenz (là một số đo chung cho mức độ bất bình đẳng tương đối về thu nhập) $\theta = \theta(z, \mu, L(p))$; G_{ij} , I_{ij} – thành phần tăng trưởng và tái phân bổ của thay đổi mức nghèo, tương ứng là: $G_{ij} = 0.5 * [\theta(z, \mu_j, L_j(p)) - \theta(z, \mu_i, L_i(p)) + \theta(z, \mu_j, L_i(p)) - \theta(z, \mu_i, L_j(p))]$; $I_{ij} = 0.5 * [\theta(z, \mu_i, L_i(p)) - \theta(z, \mu_i, L_j(p)) + \theta(z, \mu_j, L_j(p)) - \theta(z, \mu_j, L_i(p))]$. Công thức Kakwani do vậy đã coi các thời điểm khởi đầu i và kết thúc j là tương đương.

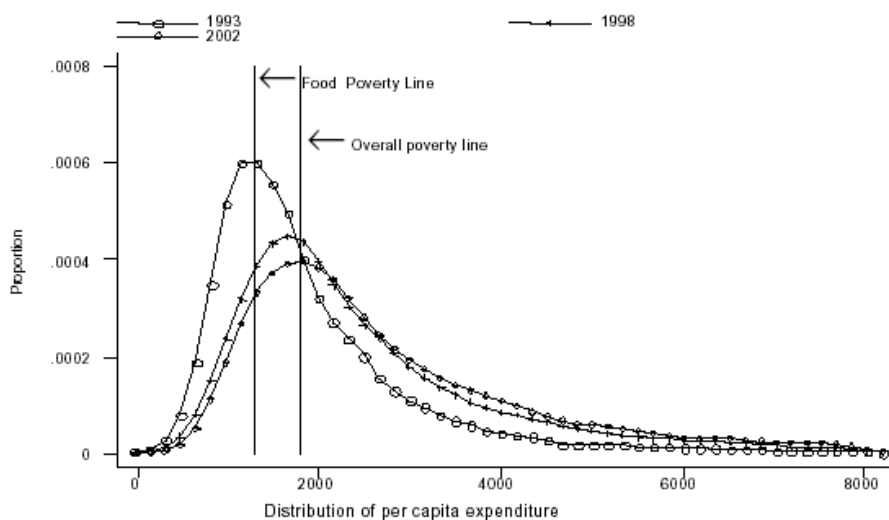
⁴⁸ Về vấn đề này, Malaysia 1973-1989 có thể là một ví dụ cho Việt Nam noi theo, do thành phần tái phân bổ đóng góp đến 3,9% mức giảm trong tổng số 19,1% mức giảm của chỉ số đếm đầu người (Ahuja và *nhiều người khác*, 1997).

năm từ 1993 đến 1998, giá lúa gạo đã tăng được 62%, trong khi đó giá các mặt hàng phi lương thực chỉ tăng khoảng 23% (Haughton 2001).

Nếu như các cách giải thích này là hữu ích để tìm hiểu các kết quả đạt được của Việt Nam về giảm nghèo trong những năm qua, thì chúng chỉ cho ta một chỉ dẫn rất hạn chế về việc liệu giảm nghèo có thể được duy trì trong tương lai hay không. Cụ thể là không rõ liệu thu nhập, nhất là thu nhập theo giờ, có tiếp tục tăng lên hay không. Sụt giá nông sản do các mặt hàng nông sản chính gần đây rớt giá trên thế giới đã có tác động tiêu cực rất lớn đối với thu thập của các hộ gia đình nông thôn, bao gồm nhiều hộ nghèo. Do vậy, chúng tôi cần một phương pháp mang tính phân tích cao hơn để xem xét mô hình giảm nghèo trong thời gian qua, và với mục đích đó chúng tôi sử dụng khuôn khổ phân tích như được trình bày trong Chương 1.

Khuôn khổ này tạo ra sự tách biệt giữa các thay đổi về chế độ kinh tế và thay đổi điều tiết trong nền kinh tế chuyển đổi. Thay đổi thứ nhất là sự chuyển biến từ một nền kinh tế có kiểm soát mà ở đó giá cả không đóng chức năng phân phối, sang một nền kinh tế được điều phối bằng thị trường có điều tiết⁴⁹. Sự tách biệt này đồng nghĩa với hai khái niệm về nghèo đói, là 'nghèo đói cơ bản' và 'do thị trường phát sinh'. Nghèo đói cơ bản là do mức độ phát triển còn rất thấp của đất nước, và nó tồn tại không phụ thuộc vào bản chất nào của chế độ chính trị và kinh tế. Thêm vào đó, kinh tế kế hoạch hoá tập trung cũng có một hình thái đặc trưng nghèo đói riêng của mình là nghèo do chế độ kinh tế sinh ra, với nguyên nhân là sử dụng nguồn lực không hiệu quả. Kinh tế thị trường cũng sản sinh ra một biến thái nghèo đói của riêng mình là nghèo do thất nghiệp và không có đất. Các thay đổi chủ yếu về chế độ kinh tế, được thể hiện bằng việc tự do hoá giá cả ở Việt Nam trong các năm cuối thập niên 1980 và đầu những năm 1990, việc phê chuẩn khuôn khổ pháp luật cho khu vực kinh tế tư nhân, và việc phê chuẩn bộ Luật Đất đai mang tính chất đột phá vào năm 1993 đã tháo gỡ những vướng mắc cho quá trình hình thành thị trường. Như vẫn mong đợi, cần phải mất một số thời gian để các thay đổi mang tính đột phá trong hệ thống các khuyến khích đó có thể tác động đến hành vi của các thành phần tham gia nền kinh tế. Một khi hành vi đã thay đổi, thì kết quả sẽ là gia tăng rộng khắp về thu nhập và về hiệu ích của các yếu tố sản xuất, như đã được chỉ ra trong một loạt các nghiên cứu khác.

Hình III.3: Phân bố chi tiêu thực tế bình quân đầu người vào năm 1993, 1998 và 2002



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2003, trang 18

⁴⁹ Một lần nữa, chúng tôi nhấn mạnh rằng một điều thấy rõ là tất cả các nền kinh tế thị trường đều được điều tiết một cách công khai theo một kiểu nào đó và ở một mức độ nào đó.

Do hiệu ứng chỉ-xả-ra-một-lần của việc thay đổi chế độ kinh tế sẽ giảm dần theo thời gian, người ta có thể dự đoán rằng nghèo đói cơ bản sẽ giảm dần đến một mức ổn định, mức này được xác định bằng thu nhập bình quân đầu người ở vào một thời điểm nào đó và các cơ chế xã hội quyết định việc một số hộ gia đình không được hưởng các lợi ích của tăng trưởng. Các hiện tượng của thị trường như thất nghiệp, không có đất đai, và có thể là, bỏ học tràn lan sau tốt nghiệp phổ thông cơ sở đã xuất hiện và các tác động của chúng đang ngày một mạnh dần lên. Người ta có một số lo ngại rằng Việt Nam đã đạt đến mức bất bình đẳng của Trung Quốc là quốc gia đã bắt đầu quá trình chuyển đổi từ một nền kinh tế có kiểm soát sang kinh tế thị trường khoảng 7 đến 8 năm trước Việt Nam⁵⁰. Houghton (2001, trang 30) bình luận rằng 'có một nguy cơ là mô hình giảm nghèo ở Việt Nam sẽ có thể giống hệt như ở Trung Quốc là nơi mà các cải cách kinh tế và tăng trưởng nhanh đã dẫn đến việc 'giảm nghèo nhanh trong các năm 1980, xong tiếp theo là một giai đoạn mà nghèo đói gần như không thể nào giảm hơn nữa'. Có một lý do để dự báo rằng nếu không có các chính sách phù hợp và hành động kịp thời để ngăn chặn gia tăng bất bình đẳng, thì sự gia tăng nghèo đói do thị trường sinh ra sẽ lấn át việc giảm nghèo cơ bản do tăng trưởng mang lại (xem Hình 1.1 trong Chương 1), và, như một hệ quả, các thành tựu đạt được của việc thay đổi chế độ kinh tế sẽ bị triệt tiêu và bị đẩy lùi.

Dù cho thang đo trong Hình 1.1 thuộc Chương 1 chỉ mang tính giả định, nó cũng cho chúng ta một khuôn khổ hữu ích để tìm hiểu về quá trình giảm nghèo trong những năm 1990, và để dự báo quá trình này vào thập niên đầu tiên của thế kỷ thứ hai mốt. Mặc dù đã đạt được các thành tựu đầy ấn tượng, Việt Nam vẫn còn là một trong số các quốc gia nghèo nhất trên thế giới, với một lượng dân số lớn được xếp vào loại nghèo. Giai đoạn giảm nghèo một cách tương đối dễ dàng đã kết thúc, và làm thế nào để tránh được sự gia tăng của tình trạng nghèo đói phát sinh do thị trường và nguy cơ nghèo đói gia tăng trở lại là một nhiệm vụ khó khăn. Điều này đòi hỏi phải xây dựng và thực hiện một chiến lược tăng trưởng vì người nghèo. Ở bước đầu tiên, tìm hiểu các nét đặc trưng của người nghèo hiện nay là quan trọng vì nó soi rọi cho các chính sách cần thiết làm cho tăng trưởng kinh tế trở nên vì người nghèo hơn. Dựa trên một số các nghiên cứu liên quan đến nghèo đói, bản Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo (CPRGS) đã phát hiện ra các nét đặc trưng sau đây của người nghèo (CPRGS 2001, các trang 21-25).

Thứ nhất, gần 80% người nghèo làm việc trong khu vực nông nghiệp. Sau khi đã kiểm soát về giới tính, độ tuổi, văn hoá, dân tộc của chủ hộ, nơi sinh sống (nông thôn hay thành thị), vùng, qui mô gia đình và số con, người ta đã phát hiện rằng xác suất là hộ nghèo của các hộ gia đình sống dựa vào nghề nông cao hơn so với các hộ phi nông nghiệp là 8 điểm phần trăm và con số này là có ý nghĩa thống kê (Đỗ Thiên Kinh, 2001).

Thứ hai, người nghèo nói chung có trình độ văn hoá thấp. Các số liệu thống kê cho thấy rằng khoảng 90% người nghèo có trình độ phổ thông cơ sở hoặc thấp hơn (CPRGS 2001, trang 22). Điều này nói chung được giải thích rằng trình độ văn hoá thấp của các hộ nghèo làm giảm lợi tức từ tài sản và nguồn lực mà họ có, và ngăn cản họ tìm kiếm các công việc tốt hơn trong các ngành trả lương cao. Dựa trên giả thiết này, một nghiên cứu, dựa vào các dữ liệu VLSS1 và VLSS2, đã kết luận rằng việc tăng thời gian đi học của chủ hộ một năm cũng có thể giảm xác suất là hộ nghèo từ 20% xuống còn 18%, có nghĩa là giảm 2 điểm phần trăm (Đỗ Thiên Kinh, 2001). Bản thân kết luận này cũng có một giá trị nhất định đối với chính sách. Giảm xác suất là hộ nghèo, tất nhiên, được mong muốn hơn việc giảm số hộ nghèo được xác định bằng một chuẩn nghèo tuyệt đối. Câu hỏi đặt ra cho chính sách là liệu gia tăng thu nhập có cao hơn các chi phí cá nhân để có thêm một năm đi học hay không; liệu một hộ gia đình khôn ngoan có chấp nhận chi phí cần thiết để đi học nhiều hơn hay không; nếu không có được câu trả lời cho câu hỏi này, thì kết luận trên sẽ là vô nghĩa đối với chính sách.

Một nghiên cứu tương tự của cùng tác giả đã kết luận rằng tăng số lao động không biết chữ trong gia đình thêm một người sẽ dẫn đến tăng xác suất là hộ nghèo lên 10 điểm phần trăm vào năm 1993 và 5 điểm phần trăm vào năm 1998, trên mức cơ sở là 20%. Một lần nữa, kết luận này cho ta rất ít tính định hướng đối với chính sách. Do mù chữ là một nét đặc trưng cơ bản của người nghèo, kết luận này khẳng định lại một điều hơi thừa là cứ thêm một người nghèo vào số nhân khẩu của một gia đình, thì gia đình có xác suất trở thành hộ nghèo cao hơn.

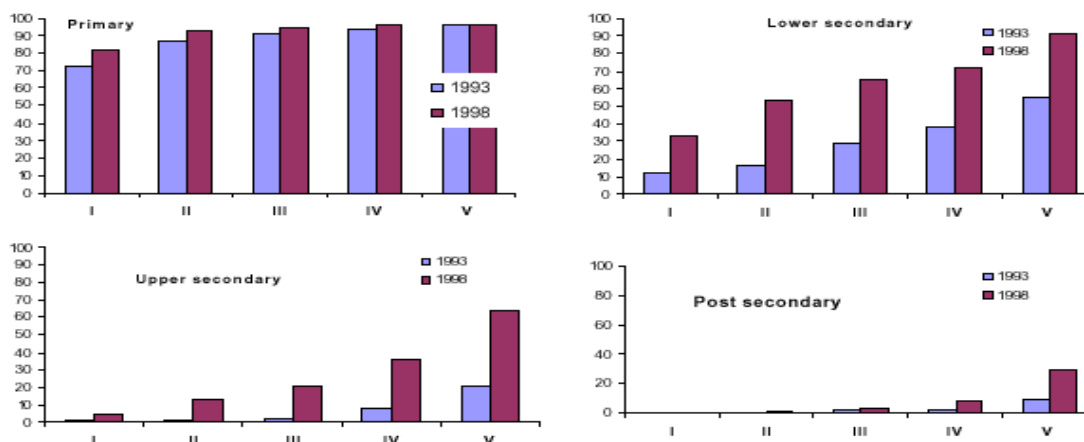
⁵⁰ Theo Yao (1999), hệ số Gini thu nhập đã tăng lên ở Trung Quốc từ 0,29 trong năm 1981 lên 0,39 năm 1995.

Các kết quả này khẳng định vòng lẩn quẩn của nghèo đói mà ai cũng rõ, đó là: thất học hạn chế khả năng tiếp cận thị trường và thông tin, và đưa đến kết quả là không có nguồn lực để cho trẻ em đi học để đạt trình độ cao hơn. Hình III.4 cho thấy tỷ lệ nhập học đúng tuổi theo các nhóm 20% chi tiêu, và đề xuất rằng bên cạnh việc mất việc làm và đất đai, nhiều hộ gia đình nghèo đã phải hy sinh việc học lên phổ thông trung học và cao hơn của con cái mình để bắt chúng làm việc và tạo ra thu nhập cho gia đình.

Phương pháp tiếp cận mà trong đó thất học được coi như nguyên nhân của nghèo đói cần phải bị chất vấn. Thứ nhất, quan hệ nhân quả có thể xảy ra theo chiều ngược lại, hoặc cả hai đều được đồng thời phát sinh do nguyên nhân, hoặc các biến số không xác định khác, ví dụ như phân biệt sắc tộc. Thứ hai, ở đây có vấn đề nguy hiểm. Một điều còn chưa rõ ràng là giả thiết này mặc nhiên công nhận rằng người nghèo bị nghèo do họ có một trình độ văn hoá tuyệt đối thấp, hoặc do họ ít có của cải hơn những người không nghèo. Nếu theo cách thứ nhất, thì hướng của quan hệ nhân quả phải được xác lập, chứ không phải được giả định. Nếu theo cách thứ hai, thì đây là trường hợp nguy hiểm. Nếu người nghèo bằng một số phương tiện nào đó có thể nâng cao trình độ văn hoá chung của mình, người ta cũng có thể giả thiết rằng người không nghèo cũng có thể làm như vậy, để duy trì địa vị tương đối của họ. Do những người không nghèo có nhiều phương tiện để đạt được mức gia tăng về trình độ văn hoá hơn những người nghèo, kết quả giảm nghèo sẽ là rất nhỏ, nếu không phải bằng không. Do vậy, ta có thể coi các kết luận của Đỗ Thiên Kinh về việc cứ thêm một năm học tập giảm xác suất là hộ nghèo được 2 điểm phần trăm là nguy hiểm.

Như một hệ quả tất yếu của điểm này, cần phải chú ý rằng trình độ văn hoá của người nghèo ở Việt Nam là cao hơn một cách đáng kể so với những người nghèo ở các quốc gia khác có thu nhập bình quân đầu người tương đương. Yếu tố này cho phép đề xuất rằng ở các nước khác nhau, trình độ văn hoá cao hơn không phải là một biến số lý giải tỷ lệ nghèo đói xác định theo thu nhập. Tất cả mọi người trong một quốc gia đều phải có quyền được học tập không phân biệt mức thu nhập, và tình trạng mù chữ là một tai hoạ của xã hội mà bất cứ một chính phủ có trách nhiệm nào cũng cần phải thanh toán nó. Tuy nhiên, điều không xảy ra theo sau các quyền cơ bản đó là trình độ văn hoá tăng lên và nghèo đói giảm sẽ giúp xóa bỏ nghèo đói. Kết quả có thể chỉ là người nghèo được giáo dục tốt hơn và có tỷ lệ biết chữ cao hơn.

Hình III.4. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi phân theo các nhóm 20% và trình độ văn hoá, các năm 1993 và 1998 (%)



Nguồn: Nguyễn Nguyệt Nga, 2002, trang 3.

Một kết luận thứ ba và lý thú hơn được báo cáo trong CPRGS là các hộ gia đình nghèo thường có ít hoặc không có đất, và điều này có xu hướng tự nó tiếp diễn, đặc biệt đối với trường hợp ở đồng bằng sông Cửu Long. Việc không có khả năng tiếp cận đất đai giúp giải thích tại sao khu vực này chỉ đạt được tỷ lệ thấp

nhất về giảm nghèo mặc dù có sự bùng nổ về xuất khẩu lúa gạo và giá cả nông sản thuận lợi trong suốt những năm 1993-1998.

Một nghiên cứu của CRP - ActionAid về một khu vực trồng lúa của tỉnh An Giang cho thấy một kết quả là tác động của thay đổi về giá lúa đến tình trạng nghèo đói là không đối xứng. Các thay đổi bất lợi về giá cả làm gia tăng tỷ lệ nghèo đói một cách khá đáng kể, do nhiều hộ gia đình thuộc nhóm cận nghèo đã rơi xuống nhóm nghèo. Việc tăng giá lúa ít có tác động nhỏ tới người nghèo, do họ không có nguồn lực, đặc biệt là đất đai, để tranh thủ cơ hội. Cũng chính nghiên cứu này đưa ra kết luận rằng các hộ gia đình nghèo ít có cơ hội tiếp cận các nguồn tín dụng (CRP/ActionAid 2000). Tuy sự tiếp cận tín dụng của người nghèo đã được cải thiện nhờ “Dự án Cung cấp Tín dụng cho Người nghèo” trong “Chương trình Xoá đói Giảm nghèo Quốc gia”, vẫn còn một số lượng đáng kể những người nghèo không được tiếp cận với tín dụng. Có bằng chứng rõ ràng về việc phân bổ tín dụng là bất lợi cho các hộ gia đình có ít đất và trình độ văn hoá thấp (Đỗ Quý Toàn và nhiều người khác, 2001). Đa số các hộ nghèo và rất nghèo ở Đồng bằng sông Cửu Long đều phải vay tín dụng từ các thị trường không chính thức với lãi suất cao từ 5% đến 30% mỗi tháng. Trên các thị trường chính thức, lãi suất thông thường là từ 1,2% đến 1,5% (CRP/ActionAid 2000). Cũng chính nghiên cứu này cho kết luận rằng 65% số hộ gia đình nghèo được phỏng vấn đã cho rằng tăng cường tiếp cận tín dụng là nhu cầu lớn nhất đối với họ.

Do thu nhập tiền mặt thấp, nhiều hộ gia đình đã sử dụng vốn vay cho những mục đích không giống với các mục đích trong hợp đồng vay vốn chính thức, thường là cho các khoản chi tiêu dùng. Nghiên cứu này kết luận rằng chính việc này đã làm giảm tính xứng đáng được vay vốn tín dụng của người nghèo. Kết quả là khả năng tiếp cận tín dụng trong tương lai bị giảm đi, khiến cho các gia đình càng khó thoát nghèo hơn. Việc tiếp cận đất đai và tín dụng vốn đã hạn chế lại càng bị hạn chế hơn do không có thông tin về luật pháp, chính sách và thị trường, khiến cho người nghèo càng khó khăn hơn để thoát ra khỏi tình trạng nghèo đói của mình.

Thứ tư, các hộ gia đình nghèo có xu hướng là các hộ đông người với tỷ lệ người ăn theo cao. Các hộ gia đình đông con và ít lao động đa phần là nghèo. Số người trung bình trong hộ gia đình thuộc nhóm nghèo nhất là 5,6 năm 1998, so với 4,1 của nhóm giàu nhất (Đỗ Thiên Kinh và nhiều người khác, 2001). Trong năm 1998, mỗi bà mẹ trong nhóm nghèo nhất có trung bình 3,5 con, so với 2,1 con trong nhóm giàu nhất. Qui mô gia đình lớn đi liền với tỷ lệ ăn theo cao. Tỷ lệ này của nhóm nghèo nhất là 0,95 và của nhóm giàu nhất là 0,37 (CPRGS 2001, trang 23), và tỉ lệ này có liên quan tới mức đói nghèo cao hơn⁵¹. Tỷ lệ người nghèo trong nhóm dân tộc thiểu số, không kể nhóm người Việt gốc Hoa, là cao. Các hộ gia đình dân tộc thiểu số có xác suất là hộ nghèo trong khoảng từ 32% đến 37%, so với xác suất 20% của nhóm đa số Kinh và thiểu số Hoa.

Thứ năm, phần lớn người nghèo sống ở các vùng nông thôn, các vùng xa xôi hẻo lánh hay dễ bị thiên tai tác động, là những nơi có cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội tương đối kém phát triển. Do mức thu nhập của họ rất thấp và không ổn định, họ có khả năng tiết kiệm thấp và khó có thể đương đầu được với tình trạng mất mùa, mất việc làm, thiên tai, suy sụp sức khoẻ và các tai hoạ tiềm năng khác. Điều này đã được nêu rõ trong bốn báo cáo Đánh giá Nghèo đói có sự Tham gia của cộng đồng trong năm 1999 của Action Aid Vietnam, Oxfam GB, Save the Children Fund (UK) và Chương trình Phát triển Nông thôn Miền núi Việt Nam -Thụy điển (Turk 1999, các trang 30-35).

Cần thiết phải bình luận thêm về bằng chứng rằng đa số người nghèo sống ở nông thôn. Kết luận thường được rút ra từ bằng chứng này là việc giảm nghèo đòi hỏi phải chú trọng vào tăng trưởng trong nông nghiệp. Tuy nhiên, do một số lý do, điều này là một suy luận mang tính hời hợt. Nếu như ai cũng nhận thấy rằng đa phần các hộ gia đình nghèo kiếm thu nhập của mình từ việc buôn bán trên đường phố, liệu họ có tự động đi đến kết luận rằng biện pháp chính sách sẽ phải là xây dựng các sạp hàng và cung cấp đào tạo về kế toán hay không. Để có hiệu quả hơn có thể là cần phải đẩy mạnh tăng trưởng về khả năng tạo việc làm trong các ngành khác có khả năng cho thu nhập cao hơn. Tương tự như vậy, tình trạng nghèo đói ở các vùng nông thôn có thể được giảm một cách có hiệu quả nhất bằng tạo việc làm

⁵¹ Đỗ Thiên Kinh và nhiều người khác đi đến kết luận cho rằng nếu như số con trong gia đình tăng thêm một thì xác suất là gia đình nghèo cũng tăng thêm 7 điểm phần trăm đối với năm 1993 và 12 điểm phần trăm đối với năm 1998, trên mức chuẩn là 20%.

việc trong lĩnh vực phi nông nghiệp, hoặc bằng một chính sách liên kết chế biến với sản xuất nông nghiệp. Ví dụ, phần lớn việc giảm nghèo ở nông thôn của Hàn Quốc đạt được thông qua việc chuyển đổi các hộ gia đình và số lao động của họ sang sản xuất phi nông nghiệp. Để củng cố quan điểm này, ở giai đoạn đầu của thời kỳ chuyển đổi sang thị trường điều tiết, Việt Nam là một nước gần như thuần nông, chỉ có 20% hộ gia đình sống ở các vùng đô thị. Tất cả các kinh nghiệm trên thế giới đều cho thấy rằng công cuộc phát triển, dù có đi theo bất cứ một chiến lược nào, cũng đưa đến kết quả là giảm tương đối, sau đó là giảm tuyệt đối dân số nông thôn và tỷ phần lao động trong nông nghiệp. Do vậy, trong khi tăng trưởng cần được cân đối giữa nông nghiệp và phi nông nghiệp, thì việc mở rộng khu vực nông nghiệp cần phải đi kèm với tăng năng suất lao động mà theo lịch sử, điều đó đã đưa đến kết quả là ngành nông nghiệp thu hút ít lao động hơn.

3.3. Tăng trưởng, bất bình đẳng và đói nghèo, 1998-2002

Do số liệu thô của VHLSS02 được chính thức công bố vào lúc báo cáo này sắp hoàn thành nên phần này của bản báo cáo sẽ dựa vào những số liệu thống kê do TCTK cung cấp, các số liệu được đưa ra trong Báo cáo Phát triển Việt Nam về nghèo đói của NHTG (NHTG 2003), và các báo cáo đánh giá nghèo theo vùng được tiến hành vào giữa năm 2003. Ngoài ra, chúng tôi buộc phải sử dụng thêm các nguồn số liệu khác khi đưa ra một số phát hiện của phần này.

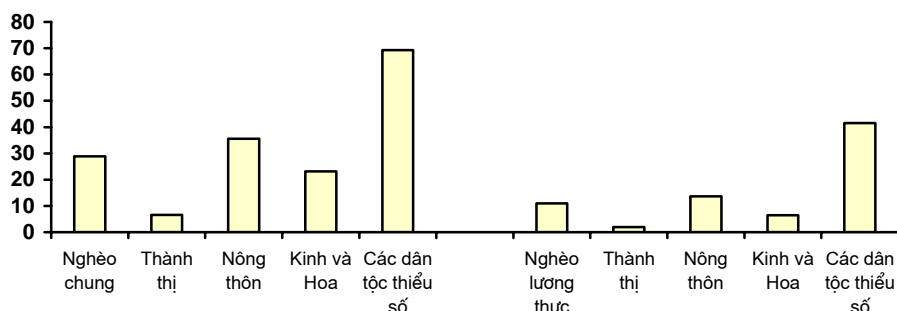
Hình 3.5 cho thấy nghèo đói tiếp tục giảm trong giai đoạn 1998-2002. Nghèo lương thực giảm 4,1 điểm phần trăm trong cả giai đoạn, hay giảm 1,03 điểm phần trăm mỗi năm. Các số liệu tương ứng của giai đoạn 1993-1998 là 9,9 và 1,98 điểm phần trăm.

Nghèo chung giảm 8,5 điểm phần trăm trong cả giai đoạn, hay giảm 2,13 điểm phần trăm mỗi năm, so với số liệu tương ứng của giai đoạn 1993-1998 là 20,7 và 4,14 điểm phần trăm. Việc giảm nghèo chậm lại vẫn đúng kể cả khi tính đến tỉ lệ nghèo cao hơn trong giai đoạn 1993-1998⁵².

Giống như trong giai đoạn trước (1993-1998), giảm nghèo xảy ra ở tất cả các vùng. Cũng giống như trong phần trước, chúng tôi liệt kê các vùng theo chiều giảm dần về tốc độ giảm nghèo trong giai đoạn 1998-2002 (Ngân hàng Thế giới 2003, trang 10):

1. Miền núi Phía Bắc, 20 (64 xuống 44%);
2. Đồng bằng sông Cửu Long, 14 (37 xuống 23%);
3. Duyên hải Nam Trung Bộ, 10 (35 xuống 25%);
4. Đồng bằng Sông Hồng, 7 (29 xuống 22%);
5. Duyên hải Bắc Trung Bộ, 4 (48 xuống 44%);
6. Đông Nam Bộ, 1 (12 xuống 11%); và
7. Tây Nguyên, 1 (53 xuống 52%)

Hình III.5. Tỷ lệ đói nghèo trong năm 2002



⁵² Ví dụ, 10 điểm phần trăm giảm từ 40% (tức là $10/40=0,25$) sẽ lớn hơn là 10 điểm phần trăm giảm từ 50% ($10/50=0,2$). Kể cả khi tính đến những khác biệt về tỉ lệ nghèo trong các năm của giai đoạn trước (58,1% vào năm 1993 và 37,4% vào năm 1998), và độ dài 5 năm của giai đoạn 1993-1998 và 4 năm của giai đoạn 1998-2002, việc giảm nghèo chậm lại vẫn là hiển nhiên. Điều này được công nhận rộng rãi ở Việt Nam.

Mô hình giảm nghèo theo dân tộc cũng giống như trong giai đoạn trước (1993-1998), nghèo đói trong nhóm Kinh và nhóm gốc Hoa giảm từ 31% xuống 23%, trong khi các nhóm dân tộc thiểu số khác giảm ít hơn nhiều, từ 75% xuống 69% (NHTG 2003, trang 9). Kết quả là sự tập trung đói nghèo ở 4 vùng nghèo nhất có giảm xong vẫn ở mức cao, chiếm 76% tổng số hộ nghèo của Việt Nam: Miền núi Phía Bắc (22%), Duyên hải Bắc Trung Bộ (20%), Đồng bằng sông Cửu Long (17%) và Đồng bằng Sông Hồng (17%). Các đặc trưng của người nghèo (xem chi tiết hơn báo cáo của NHTG 2003, trang 22-23) và phân bố chi tiêu đầu người (xem Hình III.3) cơ bản là giống với giai đoạn 1993-1998.

Có một số giải thích về việc giảm nghèo chậm lại trong toàn quốc và ở cấp vùng. Ở cấp quốc gia, nghèo đói giảm chậm đi được giải thích bằng tốc độ tăng trưởng kinh tế thấp hơn, với trung bình hàng năm là 5,3% (xem GSO 2002a, và NHTG 2002), so với 7,2% trong giai đoạn 1993-1998. Do xuất phát điểm thấp của kinh tế Việt Nam, tăng trưởng kinh tế tiếp tục là động lực chính cho giảm nghèo, kể cả khi độ co giãn của giảm nghèo đối với tăng trưởng là không đổi (một điều phi thực tế như chúng tôi sẽ chỉ ra dưới đây) thì vẫn có thể dễ dàng nhận thấy giảm nghèo chậm lại đáng kể so với giai đoạn 1993-1998.

Thứ hai, bất bình đẳng vẫn tiếp tục tăng và tăng nhanh hơn với hệ số Gini là 0,37 vào năm 2002 so với 0,35 vào năm 1998 và 0,34 vào năm 1993. Các chỉ số khác cũng khẳng định gia tăng bất bình đẳng. Ví dụ tỉ lệ tiêu dùng của nhóm 20% giàu nhất trên tiêu dùng của nhóm 20% nghèo nhất tăng từ 4,97 năm 1993 lên 5,49 năm 1998 và 6,03 năm 2002 (NHTG 2003, trang 13). Sự gia tăng về chi tiêu và thu nhập có lẽ được đánh giá thấp hơn thực tế vì những hộ thuộc nhóm giàu thường thông báo chi tiêu của họ thấp hơn thực tế nhiều so với những hộ thuộc nhóm nghèo, và chênh lệch trong thông báo chi tiêu có xu hướng ngày một tăng, cùng với tăng thu nhập bình quân đầu người.

Thứ ba, mặc dầu khoảng cách về trình độ văn hoá được đo bằng chỉ số truyền thống là tỉ lệ nhập học đúng tuổi có vẻ giảm chậm với việc các hộ nghèo ngày càng cố gắng cho con em theo học trong hệ thống giáo dục chính thức (NHTG 2003, trang 62), xong chất lượng giáo dục giữa các vùng giàu và nghèo lại rất khác biệt. Khác biệt về chất lượng giáo dục này cũng có xu hướng gia tăng theo thời gian cùng với tăng thu nhập bình quân đầu người. Vấn đề này đã được ghi nhận và ngành giáo dục cũng đã bị chỉ trích nặng nề. Khoảng cách về giáo dục được điều chỉnh cho sự chênh lệch về chất lượng giáo dục có thể được sử dụng để giải thích phần nào cho bất bình đẳng thu nhập và chi tiêu. Nga (2002), với số liệu lấy từ VLSS1 và VLSS2⁵³ đã tìm ra rằng trong khu vực tư nhân chính thức, là khu vực đang được nhanh chóng mở rộng và có điều kiện lao động không bị bó buộc như ở khu vực nhà nước, thì lợi ích hàng năm của giáo dục tăng nhanh đối với các cấp trung học phổ thông và đại học⁵⁴. Trong khi đó, lợi ích này của cấp tiểu học đã giảm nhẹ, từ 15,3% năm 1993 xuống còn 14,4% năm 1998, và tương tự với cấp phổ thông cơ sở, từ mức thấp là 3% năm 1993 xuống còn 1,8% năm 1998. Mặc dù còn nhiều hạn chế trong phương pháp tính toán, các con số này đã khẳng định quan điểm về gia tăng khoảng cách thu nhập giữa người giàu và người nghèo⁵⁵ (xem thêm Psacharopoulos 1993 về tỷ lệ lợi ích giáo dục trên toàn quốc). Các con số thống kê về giáo dục cũng cho thấy Việt Nam tiếp tục quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường, lợi ích của giáo dục có thể tiếp tục tăng, đồng thời làm gia tăng bất bình đẳng thu nhập trong xã hội.

Ở cấp vùng, các số liệu về tỉ lệ nghèo và tốc độ giảm nghèo cho thấy sự khác biệt đáng kể về giảm nghèo giữa các khu vực địa lý, đồng thời chỉ rõ cần xem xét kỹ hơn các số liệu trung bình. Thứ tự các vùng xếp theo tốc độ giảm nghèo có thay đổi đáng kể so với giai đoạn 1993-1998. Tỉ lệ nghèo theo vùng

⁵³ Nghiên cứu này đã không tính đến sự khác biệt về chất lượng giáo dục không quan sát được nên những kết quả ước tính chắc là bị thiên lệch, tuy nhiên lệch về phía nào hiện vẫn chưa rõ.

⁵⁴ Lợi ích được tính toán đã tăng từ gần không lên hơn 4% một chút đối với cấp phổ thông trung học, và từ âm 6% lên hơn 23% đối với cấp đại học (Nga, 2002). Các con số này cũng cần phải được xem xét một cách kỹ lưỡng do phương pháp đã được sử dụng. Bảng 20, trang 24 trong Nga 2002 được xây dựng từ các ước tính của phương trình Mincerian nổi tiếng (mở rộng) về thu nhập của người làm thuê. Lương trong khu vực tư nhân được công nhận rộng rãi là do thị trường xác định nhiều hơn là trong khu vực nhà nước. Lợi ích của giáo dục đối với một cấp học được xác định bằng gia tăng thu nhập của cấp học đó (so với cấp học trước đó, sau khi kiểm soát kinh nghiệm, giới tính, địa phương chia theo thành thị - nông thôn, và thời gian bắt đầu tham gia thị trường lao động) chia cho chi phí đầu tư cho cấp học đó, và chi phí đầu tư này lại được xác định bằng tổng chi phí giáo dục trực tiếp và chi phí cơ hội (thu nhập phải từ bỏ do đi học).

⁵⁵ Xem thêm Psacharopoulos 1993 về tỷ lệ lợi ích giáo dục trên toàn quốc.

cho thấy vùng Miền núi Phía Bắc và Đồng bằng sông Cửu Long đã giảm nghèo nhanh hơn các vùng khác trong giai đoạn 1998-2002.

Khu vực Đồng bằng sông Cửu Long đã “lội ngược” từ một khu vực giảm nghèo chậm nhất lên vị trí khu vực giảm nghèo nhanh thứ hai (đo bằng điểm phần trăm). Nếu xét đến mức dân số cao của khu vực này thì đây là một thành tích đặc biệt. Phân tích đói nghèo theo vùng ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long đưa ra một số lý giải như (i) cơ sở hạ tầng được cải thiện; (ii) giáo dục; (iii) chính sách của chính phủ; (iv) tăng cơ hội việc làm; (v) giá cả ổn định và giá nông sản được cải thiện; và (vi) điều kiện thời tiết thuận lợi và không có thiên tai lớn kể từ cơn bão Linda năm 1997 và trận lụt năm 2000 (UNDP & AuSAID, trang 9). Mặc dù những lý giải này là hợp lý xong chúng không giải thích được một cách thuyết phục là tại sao vùng Đồng bằng sông Cửu Long lại tiến bộ nhanh như vậy trong lĩnh vực giảm nghèo. Ví dụ như cơ sở hạ tầng cũng được cải thiện ở các khu vực khác trên toàn quốc, đặc biệt là vùng Đồng bằng sông Hồng, cũng như các chính sách của chính phủ và các yếu tố khác cũng được áp dụng ở các khu vực khác trên toàn quốc⁵⁶. Điều này dẫn đến một lĩnh vực nghiên cứu lý thú có thể đưa ra những phát hiện hay về chính sách.

Đánh giá nghèo theo vùng năm 2003 tái khẳng định sự nghiêm trọng của tình trạng không có đất tại Đồng bằng sông Cửu Long, và đây là một trong những trở ngại chính trong công cuộc giảm nghèo của khu vực này. Do dựa vào nông nghiệp là chủ yếu, Đồng bằng sông Cửu Long rất dễ bị tổn thương do ảnh hưởng của thiên tai, sâu bệnh và dao động của giá cả đầu ra lẫn đầu vào cho sản xuất nông nghiệp. Những người vay vốn để đầu tư vào các hoạt động nông nghiệp có nguy cơ rơi vào vòng xoáy nợ nần và mất đất do tính dễ bị tổn thương này. Hình thái nghèo đói do thị trường phát sinh thấy rất rõ ở vùng này. Người ta cũng ghi nhận rõ ràng rằng “cải thiện gần đây trong mức sống do giá cả bình ổn và ít thiên tai hơn không phải là bền vững do không thể kiểm soát được giá cả thị trường và thiên tai trong tương lai” (UNDP & AuSAID, trang 17).

Ở vùng Miền núi Phía Bắc, vùng Đông Bắc lại giảm nghèo nhanh hơn vùng Tây Bắc. Nghèo lương thực ở vùng Tây Bắc thậm chí còn tăng từ 22% năm 1998 lên 46% năm 2002. Đây có lẽ là lý do tại sao gần đây Tổng cục Thống kê lại quyết định tách vùng Miền núi Phía Bắc thành hai vùng khác nhau, điều này có thể giúp đưa ra các chính sách can thiệp khác nhau cho hai vùng này. Sự cách biệt giữa hai vùng Đông Bắc và Tây Bắc có thể được giải thích khác biệt trong khả năng tiếp cận thị trường và cơ sở hạ tầng. Một nguyên nhân chính giúp giảm nghèo là cung (đầu vào nông nghiệp) cao hơn và có cơ hội tiếp thị tốt hơn (như cầu về ngô, đậu các loại, sợi lanh và gia súc của vùng đồng bằng và Trung Quốc; giao thông và hạ tầng cơ sở tiếp thị được cải thiện) (DFID & UNDP 2003, trang viii), và tăng năng suất và tăng giá nông phẩm thực tế là hai yếu tố chính đóng góp vào gia tăng thu nhập ở nông thôn Miền núi Phía Bắc (IFPRI 2003, trang 3-35). Rõ ràng là người dân ở vùng Đông Bắc có điều kiện nắm bắt các cơ hội sản xuất và thị trường nói trên tốt hơn ở vùng Tây Bắc.

Tốc độ giảm nghèo chậm một cách đáng buồn ở vùng Tây Nguyên được lý giải chủ yếu bằng việc đảo ngược các điều kiện thuận từng có trong những năm trước. Khác với giai đoạn 1993-1998, giá cả các mặt hàng nông sản chính đã bị sụt giảm trong thời kỳ 1999-2002, do tình trạng yếu kém của các thị trường nông sản thế giới⁵⁷. Một nghiên cứu gần đây của Oxfam/Bộ Nông nghiệp về người trồng cà phê thuộc tỉnh Đắk Lắk vùng Tây Nguyên cho thấy nhiều hộ không nghèo, đặc biệt là các hộ được gọi là độc canh (bao gồm cả các hộ dân tộc thiểu số) đều chịu ảnh hưởng nặng nề do rớt giá cà phê và đã rơi vào tình trạng nghèo đói và nợ nần. Do thu nhập giảm, các hộ gia đình này đã buộc phải chuyển từ ăn gạo sang ăn sắn (ICARD/Oxfam GB. 2002, các trang 35-37). Dựa trên chuỗi số liệu về giá cả các mặt hàng nông sản chính, Claessens và Ducan đã kết luận rằng các hộ gia đình sẽ còn nhớ mãi các cú sốc về giá cả, do vậy cần có một khoảng thời gian dài để người sản xuất có thể phục hồi lại. Nói một cách khác, đối với các hộ độc canh ở vùng Tây Nguyên, các cú sốc này là không phải là nhất thời và đã gây ra các khó khăn

⁵⁶ Chỉ có một yếu tố đặc biệt riêng cho vùng Đồng bằng sông Cửu Long đó là yếu tố cuối, tức là không có thiên tai lớn như cơn bão Linda năm 1997 và trận lụt năm 2000. Tuy nhiên, để phân tích so sánh về giảm nghèo cần phải chỉ ra rằng các vùng khác phải chịu nhiều thiên tai hơn vùng Đồng bằng sông Cửu Long trong giai đoạn 1999-2002 nhằm giải thích thoả đáng về thành tích giảm nghèo đặc biệt của vùng Đồng bằng sông Cửu Long.

⁵⁷ Các nông sản này bao gồm gạo, cà phê, đường, hồ tiêu và hạt điều.

trầm trọng. Vì thế, một yếu tố chính góp phần vào giảm nghèo trong giai đoạn 1993-1998 là giá cả nông sản thuận lợi, lại tỏ ra có tác động tiêu cực trong giai đoạn 1999-2002.

Bất bình đẳng về tốc độ tăng trưởng giữa các khu vực có xu hướng gia tăng, trong khi các nguồn lực của khu vực tư nhân lại không chảy vào các tỉnh nghèo. Chính điều này cũng được thấy qua con số nhỏ nhoi các doanh nghiệp mới đăng ký ở các tỉnh này⁵⁸. Dựa vào các dữ liệu lịch sử, Beard và Agrawal đã đưa ra các dự báo về động thái nghèo đói cho giai đoạn 2001-2010 với các kịch bản về phát triển khu vực khác nhau. Họ đã phát hiện ra rằng tăng trưởng đồng đều (tất cả các vùng đều tăng trưởng với cùng một tốc độ) có thể đưa đến kết quả là tỷ lệ nghèo đói sẽ thấp hơn nhiều so với tăng trưởng không đồng đều giữa các tỉnh⁵⁹. Một kết luận đáng chú ý trong nghiên cứu này của họ là từ năm 2006 trở đi, một kịch bản tăng trưởng bình đẳng hơn (có nghĩa là trung lập đối với phân bố) sẽ giảm nghèo nhanh hơn là một kịch bản để đạt tăng trưởng cao hơn⁶⁰. Như được chỉ ra trong Chương I, tăng trưởng phân bố bình đẳng (hoặc tăng trưởng với phân bố lại) có thể đưa đến kết quả giảm nghèo thậm chí còn nhanh hơn, với lý do là phần rất lớn người nghèo được tập trung gần chuẩn nghèo (Hình 3.3).

Về mặt tích cực, việc phát triển vùng đã được công nhận và gần đây đã được Chiến lược Toàn Diện về Tăng Trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS) coi là ưu tiên số một trong số tất cả các vấn đề sẽ được đề cập trong chương trình đào tạo của Ngân hàng Thế giới cho các nhóm công tác về văn bản chiến lược giảm nghèo (PRSP) của các nước Đông á. Một trong số các cơ chế chính để giảm bất bình đẳng trong giảm nghèo giữa các vùng là di dân. Các bằng chứng cho thấy khoảng cách giữa nông thôn - thành thị tiếp tục mở rộng, dẫn đến phát sinh dòng di cư lớn hơn và nhanh hơn tới các thành phố lớn trong các năm gần đây. Tuy vậy, như Khung III.2 cho thấy, vẫn tồn tại các rào cản đối với khả năng di chuyển của lao động giữa các khu vực địa lý và do vậy, là các rào cản đối với việc cân bằng các mức lương và điều kiện sinh hoạt trong tất cả các khu vực địa lý của Việt Nam.

Bảng 3.3 chỉ ra rằng các ngành dệt và may, thường được xem là các ngành công nghiệp cần ít kỹ năng, có thể vẫn có các yêu cầu tối thiểu về trình độ văn hoá mà nhiều người ở các tỉnh nghèo không đáp ứng được. Cột cuối cùng trong bảng cho thấy rằng 86% tổng số lao động phổ thông có trình độ văn hoá phổ thông cơ sở hoặc cao hơn. 38% có trình độ phổ thông trung học, cao hơn nhiều so với trình độ văn hoá trung bình của các hộ gia đình nghèo (Hình 3.4)⁶¹. Tuy những người di cư chiếm phần lớn trong số lao động có trình độ văn hoá cấp phổ thông cơ sở và đặc biệt là cấp tiểu học, điều đó cũng không ngoại trừ khả năng là trình độ văn hoá là một rào cản đối với tìm kiếm việc làm.

Lao động di cư chiếm tỉ lệ rất nhỏ trong khu vực nhà nước⁶², và cao hơn một chút trong các công ty có vốn đầu tư nước ngoài (Bảng 3.4). Các công ty tư nhân trong nước đã thu hút được một số lượng rất lớn các lao động di cư; các công ty này dù muốn hay không cũng đã mang gánh nặng tạo công ăn việc làm cho người dân đến từ các tỉnh nghèo⁶³. Cần có thêm nghiên cứu để hiểu một cách rõ ràng hơn về các nguyên nhân ẩn sau hình thái này.

⁵⁸ Có một giai thoại về bất bình đẳng và khác biệt về thu nhập ngày càng tăng là: giá bất động sản ở nhiều thành phố đã tăng vọt trong nhiều năm gần đây, trái ngược với tỷ lệ lạm phát rất thấp và giá cả các mặt hàng nông sản thấp, cho ta thấy một điều rất rõ về gia tăng khoảng cách thu nhập giữa nhóm giàu nhất và nhóm nghèo.

⁵⁹ Tăng trưởng giữa các vùng khác biệt hơn so với trước đây, với tốc độ tăng trưởng chung là 5%, các tỉnh thuộc vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng Sông Hồng có cùng tốc độ tăng trưởng cao nhất, còn các tỉnh Duyên hải miền Trung chỉ đạt một nửa tốc độ tăng trưởng của các tỉnh Đông Nam Bộ và Đồng bằng Sông Hồng, các khu vực còn lại chỉ đạt một phần năm mức tăng trưởng của hai khu vực đứng đầu. Điều này có thể được lý giải như kịch bản 'tăng trưởng ở hai cực' mà đại bộ phận tăng trưởng trong tương lai sẽ được tập trung vào hai hoặc ba vùng chính.

⁶⁰ Dựa trên mục tiêu của Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội (SEDS) về tăng gấp đôi GDP thực tế vào năm 2010 (đòi hỏi tốc độ tăng trưởng GDP thực phải đạt từ 7,5% cho đến tận năm 2005 và 7% đến tận năm 2010);

⁶¹ Ba khu vực miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long là các khu vực có tỷ lệ nhập học đúng tuổi thấp nhất đối với cấp học Phổ thông Cơ sở và Phổ thông Trung học. (Nguyễn Nguyệt Nga 2002, trang 8).

⁶² Tham vấn CPRGS tại tỉnh Vĩnh Long 2001, trang 2 (www.vdic.org.vn) đã kết luận rằng các doanh nghiệp nhà nước theo cách nhìn của người nghèo là có trụ sở ở thành phố, yêu cầu lao động có kỹ năng cao, chỉ ai có "bạn bè ở bên trong" mới có thể tiếp cận được. Do vậy họ không hy vọng sẽ tìm được việc làm ở các doanh nghiệp nhà nước.

⁶³ Hai cột cuối cùng của Bảng III.4 có nghĩa rằng tỷ lệ nhân công di cư trong tổng số lao động của các công ty tư nhân là 34,5%, là gần với ước tính 29% trong ngành chế tạo của Steer và Taussig 2002 (tr. .20).

Tiếp cận thông tin về các cơ hội việc làm có thể là một yếu tố cản trở sự tham gia của người dân thuộc các tỉnh nghèo vào quá trình phát triển. Hình III.6 cho thấy bạn bè và họ hàng là nguồn thông tin chính về cơ hội việc làm đối với những người đã có việc, và có sự khác biệt rõ rệt giữa các lao động di cư và lao động sở tại. Ngoài nguồn thông tin từ bạn bè và họ hàng, phần lớn là người lao động “tự kiếm được việc làm”. Kết quả này cho thấy có thể có những lệch lạc trong cách tiếp cận cơ hội việc làm ở các tỉnh và vùng có ít đại diện trong lực lượng lao động. Điều này có thể dẫn đến tình trạng thất nghiệp trầm trọng và dai dẳng ở các vùng ít có liên hệ với các vùng tăng trưởng nhanh khác trong cả nước.

Bằng chứng cho thấy người dân tích cực tìm kiếm việc làm, thể hiện bằng tỷ lệ cao của những người tìm được việc làm bằng nỗ lực của chính mình. Tuy nhiên, các số liệu chỉ ra rằng lao động di cư phải đối mặt với nhiều khó khăn hơn lao động sở tại. Thêm vào đó, số liệu cho thấy các trung tâm giới thiệu việc làm, cả của nhà nước và không thuộc nhà nước, đều phải cố gắng nhiều hơn nhiều nếu muốn đóng một vai trò quan trọng trong thị trường lao động, và nếu chính phủ muốn phân bổ cơ hội việc làm một cách bình đẳng giữa các tỉnh và các vùng địa lý.

Như vậy, chúng ta đã phân tích các yếu tố cản trở người dân tiếp cận việc làm ở các trung tâm kinh tế lớn. Bảng III.5 cung cấp các thông tin về chênh lệch lương giữa lao động di cư và sở tại. Mức chênh lệch lương này là tương đối lớn và có lợi cho các lao động sở tại. Bằng cách kiểm soát trình độ văn hoá, kinh nghiệm, kỹ năng, chỗ ở, Hương 2002 đã phát hiện ra là trong các công ty, cả công ty đầu tư tư nhân trong nước và công ty nước ngoài, hiện đang tồn tại chênh lệch về lương giữa lao động di cư và sở tại, giữa nam và nữ.⁶⁴ Chênh lệch này là khá lớn, với lương của lao động di cư ước tính chỉ bằng 87% hay 88% lương của lao động sở tại tương ứng trong các công ty tư nhân trong nước và đầu tư nước ngoài (Hương 2002)⁶⁵.

⁶⁴ Về mặt thống kê mức độ khác nhau này là đáng kể ở mức khoảng 1% và không nhạy cảm đối với việc liệu định kiến lựa chọn theo qui trình của Heckman có đúng đắn hay không.

⁶⁵ Các doanh nghiệp nhà nước sử dụng quá ít lao động di cư, nên không lập được phép ước tính tương tự.

Hộp III.2. Người nghèo có tham gia vào quá trình tăng trưởng do xuất khẩu định hướng hay không?

Người dân nói chung và đặc biệt là người nghèo ở các tỉnh nghèo có tham gia đầy đủ vào quá trình tăng trưởng do xuất khẩu định hướng thông qua làm công ăn lương trong các ngành công nghiệp chế biến vốn thu hút nhiều lao động và sản xuất phục vụ xuất khẩu hay không? Câu hỏi này nảy sinh từ những chứng cứ về sự gia tăng khoảng cách về giảm nghèo và tăng trưởng giữa các vùng, đặc biệt là giữa các vùng tăng trưởng mạnh và các vùng khác trong cả nước. Di cư là một cơ chế quan trọng cho phép phát triển cân bằng hơn giữa các vùng, và vì vậy, vấn đề di cư sẽ là trọng tâm chính của khung này.

Trong năm 2001 và 2002, Viện Kinh tế đã giám sát một cuộc điều tra 150 cơ sở dệt may ở một khu vực rộng bao gồm thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai và Bình Dương ở miền Nam, và Hà Nội, Hải Phòng, Nam Định, Thái Bình và Phú Thọ ở miền Bắc, tức là ở 8 tỉnh có số lao động cao nhất trong ngành dệt may. Các tỉnh này chiếm 46% doanh thu và 54% việc làm của ngành này. Khung mẫu được xây dựng dựa trên mẫu của Tổng Điều tra công nghiệp năm 1998 của GSO/UNIDO. Các công ty được chọn ngẫu nhiên với xác suất tỉ lệ với qui mô đo bằng số công nhân của công ty. Mẫu cũng được chọn theo hình thức sở hữu (doanh nghiệp nhà nước Trung ương, doanh nghiệp nhà nước địa phương, công ty đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp tư nhân trong nước) và theo ngành (dệt và may) để nắm bắt được các khác biệt về khuyến khích và kết quả hoạt động của các dạng công ty đó. Hai bảng hỏi khác nhau (cho người quản lý và cho công nhân) được đồng thời áp dụng trong đợt khảo sát. Kỹ thuật đặt trọng số cũng được áp dụng để đảm bảo mẫu được chọn là đại diện cho tất cả các công ty trong các tỉnh được chọn.

Một trong các câu hỏi là người được phỏng vấn sống ở đâu trong 3 năm vừa qua. Nếu câu trả lời là một địa phương khác nơi có nhà máy thì công nhân đó được coi là lao động di cư. 1200 công nhân được phỏng vấn đến từ 42 tỉnh trên khắp đất nước. Lao động di cư chiếm 11% trong tổng số lao động được điều tra. Trong số đó, 36% tới từ miền Bắc, 28% từ miền Trung và 36% từ miền Nam. Số liệu này cho thấy có thể tăng trưởng nhanh do xuất khẩu định hướng ở Đông Nam Bộ đã có tác dụng lan toả trong cả nước. Xong tỉ lệ lao động di cư trong lực lượng lao động của khu vực phi thương mại không chính thức là tương đối thấp. Điều này có thể cho thấy rằng người dân của các tỉnh nghèo ít được hưởng lợi từ công ăn việc làm do quá trình tăng trưởng do xuất khẩu định hướng tạo ra.

(Trích từ nghiên cứu của Nguyễn Thắng 2002)

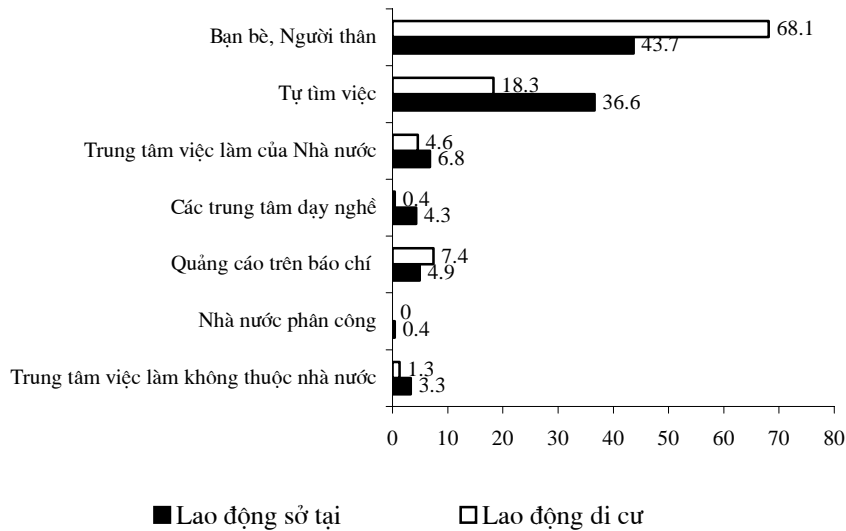
Bảng III.3: Lao động Phổ thông theo Trình độ Văn hoá (%)

<i>Giáo dục</i>	<i>Lao động di cư phổ thông</i>								<i>Tổng số lao động phổ thông</i>
	<i>Miền núi phía Bắc</i>	<i>Đồng bằng sông Hồng</i>	<i>Bắc Trung bộ</i>	<i>Duyên hải Trung bộ</i>	<i>Tây Nguyên</i>	<i>Đông nam Bộ</i>	<i>Đồng bằng sông Cửu Long</i>	<i>Di cư phổ thông</i>	
Tiểu học	0.0	26.3	0.0	31.6	100.0	28.6	20.0	25.0	14.4
Phổ thông cơ sở	50.0	47.4	60.0	52.6	0.0	57.1	60.0	52.9	47.2
Phổ thông Trung học	50.0	26.3	40.0	15.8	0.0	14.3	20.0	22.1	38.3
Tổng cộng	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bảng III.4: Quyền sở hữu, Việc làm và Lao động di cư (Số các doanh nghiệp)

	<i>Đầu tư trực tiếp nước ngoài</i>	<i>Tư nhân</i>	<i>Doanh nghiệp Quốc doanh</i>	<i>Tổng số</i>	<i>Phần trăm</i>
Duyên hải Trung bộ	6	28		34	26.0
Tây Nguyên	1			1	0.8
Đồng bằng sông Cửu Long	3	25		28	21.4
Bắc Trung bộ	6			6	4.6
Miền Núi phía Bắc		1	1	2	1.5
Đồng bằng sông Hồng	15	23	5	43	32.8
Đông nam Bộ	15	2		17	13.0
Tổng cộng	46	79	6	131	100.0
Tỷ phần lao động di cư (%)	35	60	5	100	
Tỷ phần việc làm (%)	27.1	19.0	53.9	100.0	

Hình III.6: Các nguồn thông tin về cơ hội việc làm (%)



Tóm lại, các kết luận cho thấy hiện còn tồn tại các hạn chế trong di chuyển lao động, do đó, hạn chế luôn sự tham gia của nhân dân ở các vùng lân cận và các tỉnh nghèo hơn vào quá trình tăng trưởng do xuất khẩu định hướng. Đối với những lao động di cư đã kiếm được việc làm trong khu vực này, chênh lệch về lương không thể giải thích được bằng các yếu tố của thị trường như trình độ văn hoá, đào tạo, tay nghề, địa bàn v.v.

Bảng III.5: Lương thu nhập theo giờ: Lao động di cư so với lao động sở tại (Nghìn đồng mỗi giờ)⁶⁶

Nhóm	Số đối tượng	<i>Trung bình</i>
Lao động sở tại	1069	5.21
Lao động di cư	131	4.70
Tổng	1200	5.17
Chênh lệch		0.51

3.4. Kết luận

Phân tích các số liệu VLSS cho thấy Việt Nam đã đạt được các thành tựu đầy ấn tượng về giảm nghèo trong giai đoạn từ 1993 đến 1998. Nghèo đói đã giảm nhờ có gia tăng toàn diện trong chi tiêu bình quân đầu người, một thước đo được sử dụng thay cho thu nhập trong các cuộc điều tra. Trong khuôn khổ các phân tích ở Chương I, lý do chính giúp đạt được các thành tựu này chính là quá trình đặc trưng cho một nền kinh tế chuyển đổi trong thời kỳ bùng phát. Thành công dễ dàng này có lẽ sẽ không được duy trì trong những năm tới. Thật vậy, ngày càng có nhiều dấu hiệu chứng tỏ rằng giảm nghèo đã chậm lại, và bất bình đẳng gia tăng. Khuôn khổ phân tích của chúng tôi cũng dự báo các xu thế đó. Đói nghèo cơ bản tỏ ra đã giảm chậm đi và đang bị lấn át dần do sự gia tăng của hình thái đói nghèo do thị trường phát sinh. Các cơ chế gây ra xu thế này là gia tăng chênh lệch giữa các nhóm thu nhập khác nhau trong việc tiếp cận cơ hội việc làm và đất đai, vốn và trình độ văn hoá. Kết quả phân tích số liệu cho thấy những nhu cầu bức xúc trong việc hoạch định chính sách vì người nghèo để có thể phân bổ các lợi ích của tăng trưởng một cách công bằng hơn.

⁶⁶ Lương ở đây là mức lương thực tế, nghĩa là đã được điều chỉnh theo hệ số giảm phát khu vực do Tổng cục Thống kê cung cấp (Ngân hàng Thế giới, 1999).

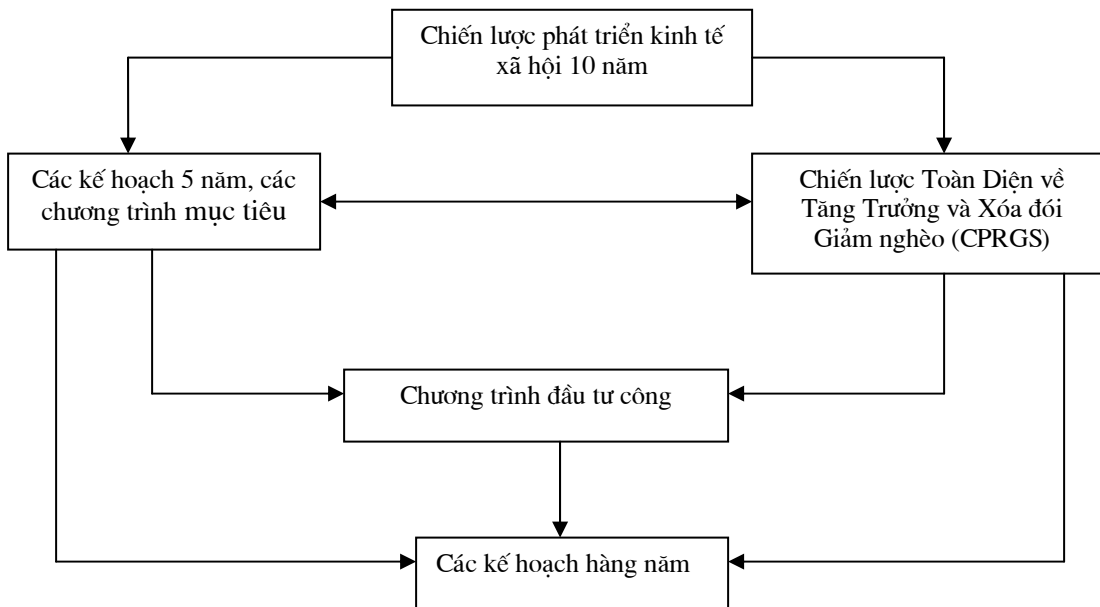
Phụ lục: Chiến lược Toàn Diện về Tăng Trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS)

1. Các công cụ lập kế hoạch quốc gia

Mục đích của báo cáo này là đóng góp vào quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam. Mục tiêu chính là thiết lập mối liên hệ giữa các văn kiện quốc gia được sử dụng để xác định chiến lược phát triển của chính phủ. Phụ lục này đưa ra mối liên hệ giữa các văn kiện chính sách cơ bản của chính phủ, sau đó tập trung vào xem xét chiến lược giảm nghèo quốc gia (PRSP) và cách tiếp cận mục tiêu tăng trưởng vì người nghèo của chiến lược này.

Văn bản Chiến lược Giảm nghèo Tạm thời (I-PRSP) và Chiến lược Toàn Diện về Tăng Trưởng và Xóa đói Giảm nghèo của Việt Nam (tên gọi trong nước của văn kiện PRSP) được xây dựng trên cơ sở các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch năm năm và chương trình mục tiêu xóa đói giảm nghèo quốc gia. Nền tảng của CPRGS là chiến lược phát triển kinh tế - xã hội mười năm và kế hoạch hành động năm năm, cả hai văn kiện này đều đã được Đảng và Quốc Hội thông qua. Phần về các ngành của CPRGS được trích dẫn từ chiến lược phát triển ngành cho giai đoạn mười năm 2001-10 (xem Hình IIIA.1) và các văn kiện của các Bộ. Do vậy, việc xây dựng chiến lược giảm nghèo được bắt đầu khá lâu trước khi chính phủ quyết định chuẩn bị văn kiện Chiến lược Giảm nghèo Tạm thời (I-PRSP) theo đề nghị của các tổ chức tài chính Bretton-Woods.

Hình IIIA.1: CPRGS và các công cụ lập kế hoạch khác



Nguồn: Chiến lược Toàn Diện về Tăng Trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS), Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2002a, trang 3)

2. Các Chính sách Tăng trưởng vì Người nghèo và Phân tích Nghèo đói

Một ý kiến phê phán CPRGS là nó chỉ là kết quả của việc “cắt-dán” từ các văn kiện khác, và mặc dù là một văn kiện của chính phủ, nó không có một giá trị thực tiễn đáng kể nào, ngoài việc được thảo ra theo yêu cầu của các tổ chức tài trợ đa phương. Vai trò của CPRGS tiếp tục bị chất vấn bởi thực tế là các kế hoạch phát triển được trích dẫn ở trên đã được phê chuẩn tại Đại hội Đảng và do đó trở thành chính sách quốc gia, trong khi CPRGS không có được vai trò tương tự. Điều này thể hiện rằng, đứng trên quan điểm luật pháp nghiêm túc, trong trường hợp xảy ra mâu thuẫn giữa CPRGS và các văn kiện khác các văn kiện này chứ không phải CPRGS sẽ có giá trị quyết định.

Một vấn đề mang tính thực tiễn là chính phủ hoàn toàn có thể tự do đưa ra các chương trình ngắn hạn hơn bao gồm các chính sách không được thể hiện trong các văn kiện kế hoạch dài hạn. Chính vì vậy, một câu hỏi quan trọng đặt ra là liệu chính phủ có cam kết với các chính sách về giảm nghèo nêu ra trong chiến lược CPRGS hay không. Trừ một số trường hợp ngoại lệ do các chính sách trong văn kiện CPRGS được lấy ra và trích dẫn từ các văn kiện khác, câu trả lời cho câu hỏi này là có. Do đó bản Báo cáo này đồng ý với kết luận của Bản đánh giá chung của NHTG và IMF (JSA) là ‘chính phủ có cam kết mạnh mẽ và đã được phê chuẩn ở các cấp chính sách cao nhất đối với giảm nghèo và công bằng xã hội’ (IMF & IDA 2002, trang 3).

Cho dù chính phủ đã cam kết giảm nghèo, điều này đã không được thể hiện trong khuôn khổ vĩ mô hoặc thảo luận về thay đổi cơ cấu (‘cải cách’) trong CPRGS. Như JSA đã chỉ ra ‘mối liên hệ giữa các cải cách được đề xuất và giảm nghèo vẫn chưa được thể hiện rõ nét’ (IMF & IDA 2002, trang 6). Theo bình luận về CPRGS của nhóm các tổ chức Liên Hợp Quốc ở Việt Nam (UNCT), việc lồng ghép một cách rõ ràng các biện pháp tăng trưởng vì người nghèo, tức là “lồng ghép” giảm nghèo vào khuôn khổ vĩ mô, vẫn chưa được giải quyết trong CPRGS⁶⁷. Các nỗ lực của UNDP nhằm ủng hộ một chiến lược tăng trưởng vì người nghèo nhiều hơn được thể hiện ở nhiều dạng khác nhau, và các ý kiến ủng hộ hướng tăng trưởng này trong CPRGS đã được khẳng định rất rõ qua đóng góp của UNCT về CPRGS (UNCT 2002, trang 3). UNDP và UNCT là một trong số ít các đối tác quốc tế nhấn mạnh đến nhu cầu đưa ra các chính sách giải quyết vấn đề bất bình đẳng thu nhập đang ngày càng gia tăng ở Việt Nam.

CPRGS đưa ra dự đoán về tình trạng nghèo đói dựa vào số liệu của các cuộc khảo sát VLSS và đánh giá đói nghèo có sự tham gia của cộng đồng PPAs, cũng như các thông tin do Bộ Lao động Thương binh và Xã hội thu thập. Nghèo đói bằng thu nhập được nhấn mạnh quá mức trong khi các yếu tố khác lại bị coi là thứ yếu. Thậm chí còn có nhiều điểm nhầm lẫn về chuẩn nghèo đo bằng thu nhập, với việc Bộ LĐTBXH ưa dùng các chuẩn nghèo của mình hơn là các chuẩn nghèo quốc tế vẫn được VLSS sử dụng (theo TCTK). Chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH sử dụng thước đo thấp hơn nhiều để xác định hộ nghèo (xem Hộp 2). Tuy vậy, vào thời điểm mà CPRGS được phê chuẩn, chính phủ đã tuyên bố ý định của mình về việc sử dụng chuẩn của TCTK-VHLSS để giám sát nghèo đói.

3. Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDG)

Cùng với những hỗ trợ mạnh mẽ từ UNDP, chính phủ đã lồng ghép các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDG) vào văn bản chiến lược giảm nghèo. Thậm chí còn hơn các quốc gia khác, chính phủ đã biến các MDG thành các mục tiêu cụ thể của quốc gia, đó là các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDGs, UNDP 2001).

Hội thảo vào tháng 10/2002 đã quyết định rằng các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ hay Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (MDG/VDG) phải đóng một vai trò quan trọng trong việc giám sát nghèo đói. Các vấn đề được thảo luận bao gồm kế hoạch của Tổng cục Thống kê (TCTK) về việc đệ trình hướng dẫn lập báo cáo cho Thủ tướng Chính phủ và tham vấn với các bộ, ngành và cán bộ sử dụng số liệu về mục đích và nội dung của các cuộc khảo sát nghèo đói. Việc báo cáo này bao gồm luôn cả tiến độ đạt được các mục tiêu MDG/VDG, cũng như các mục tiêu ngành như đã đề ra trong CPRGS. Các phát hiện có thể được công bố trong báo cáo năm 2003 và 2004. Như được lưu ý dưới đây, việc kết hợp các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ vào quá trình PRSP ở Việt Nam và vai trò hỗ trợ của UNDP về vấn đề này là một kinh nghiệm tốt có thể áp dụng ở nơi khác.

⁶⁷ ‘UNCT khuyến nghị mạnh mẽ rằng CPRGS phải chỉ ra được bằng cách nào các chiến lược tăng trưởng kinh tế sẽ đề cập tới những nguyên nhân dài hạn của nghèo đói và bất bình đẳng, và bằng cách nào các chính sách kinh tế được đề xuất trong chiến lược đó có thể biến thành hiện thực giảm nghèo’ (UNCT 2002, trang 1).

Trong khi các mục tiêu MDG/VDG được lồng ghép vào CPRGS, “một phân tích chi phí kỹ lưỡng và chính xác hơn ở cấp ngành cần được tiến hành”, và cần đưa ra các bước kỹ thuật cụ thể để có thể áp dụng phân tích này vào thực tiễn hoạt động của công tác giám sát (UNCT 2002, các trang 3, 9).

Chương 5:

Chính Sách Tài Khoá Phục Vụ Tăng Trưởng vì Người Nghèo

4.1. Tổng quan về Kết quả của Chính sách Tài khoá

Trong chương này, chúng ta sẽ xem xét các vấn đề về chính sách tài khoá ở Việt Nam từ góc độ kinh tế vĩ mô. Phần một là phân tích chung về tài khoá vĩ mô. Cho đến tận các năm cuối 1980, có đến ba phần tư thu nhập của chính phủ là từ chuyển khoản của các doanh nghiệp nhà nước, là một cơ cấu thu nhập điển hình của các hệ thống kế hoạch hoá tập trung. Các khoản nộp ngân sách của doanh nghiệp nhà nước và *ngược lại* các khoản cấp ngân sách cho doanh nghiệp nhà nước được thoả thuận giữa các quan chức chính phủ và từng doanh nghiệp (IMF 1998). Trong giai đoạn 1989-1991, một số các đạo luật được ban hành để thay thế hệ thống kế hoạch hoá tập trung với một cơ chế thuế phù hợp với nền kinh tế thị trường, như một phần của cải cách *đổi mới*. Thu ngân sách năm 1992 đã cao hơn đôi chút so với mức trung bình của các năm 1988-1991, và cơ cấu của hệ thống thuế đã thay đổi một cách cơ bản. Các khoản cấp ngân sách cho các doanh nghiệp nhà nước đã giảm một cách cơ bản, các khoản thu ngân sách từ thuế và phí thuế lại hơi tăng một chút. Kết quả hoạt động thu ngân sách đó có lẽ là một bằng chứng ấn tượng nhất về việc nhà nước quản lý có hiệu quả trong thời kỳ chuyển đổi từ kế hoạch hoá tập trung sang điều tiết thị trường, thậm chí còn ấn tượng hơn cả tốc độ tăng trưởng cao của nền kinh tế hay các kết quả trong hoạt động xuất khẩu. Nó thể hiện một sự tương phản tích cực so với với kinh nghiệm của các quốc gia đang chuyển đổi ở Đông Âu và Trung Á, là nơi mà thu nhập của nhà nước có xu thế tan vỡ ngay trong giai đoạn đầu của thời kỳ thay đổi chế độ kinh tế.

Mục đích cụ thể của khảo sát của chúng tôi về kết quả hoạt động tài khoá là nhằm xác định tiềm năng của khu vực công trong việc hỗ trợ cho tăng trưởng vì người nghèo, thông qua chi tiêu xã hội thường xuyên và đầu tư công. Chúng tôi bắt đầu phân tích của mình với Bảng IV.1 minh họa các hoạt động tài khoá của chính phủ trong các năm 1998-2002. Trong suốt những năm này, chính phủ đã tạo ra thặng dư tài khoá thường xuyên đáng kể (thu thường xuyên nhiều hơn chi thường xuyên). Thặng dư này dao động trong khoảng từ 4% đến 6% GDP, tạo ra các khoản tiết kiệm rất ấn tượng cho đầu tư công. Tuy vậy, ở đây có một lý do để e ngại vì nguồn thu từ dầu khí, là nguồn đóng góp lớn trong tổng thu của các năm trước, rất nhạy cảm đối với các dao động của giá cả.

Trong năm 2000, các chi phí thường xuyên đã tăng lên do kết quả của cả chi lương và chi ngoài lương. Tỷ phần *tiêu dùng* của chính phủ trong tổng GDP đã giảm từ 8,3% năm 1994 xuống 6,4% năm 2000 (IMF 2002b). Hơn nữa gia tăng tiêu dùng tư nhân hàng năm đã vượt xa gia tăng tiêu dùng của chính phủ năm 1998. Điều này có nghĩa là cảnh báo rằng tiêu dùng công có thể “chèn ép” tiêu dùng tư nhân, đã tỏ ra không đúng.

Khác với một số quốc gia khác trong khu vực, nhất là Ấn Độ, tỉ phần thanh toán lãi trong GDP không phải là một vấn đề lớn. Tuy khoản này đã tăng hơn gấp đôi trong các năm 1998-2002, xong chỉ đạt 1,2% GDP (so với dưới 1% năm 1998). Điều này phù hợp với sự gia tăng nguồn tài chính ngoại sinh để phục vụ cho chi tiêu của chính phủ, từ 0,6% GDP năm 1998 lên 1,6% năm 2002. Khoản tài chính ngoại sinh này đã được dùng vào đầu tư cơ bản là đầu tư đã liên tục tăng trong cả giai đoạn này từ 7,2% GDP năm 1998 lên 10,2% GDP năm 2002. Thật vậy, một đặc trưng của chi tiêu công ở Việt Nam từ sau *Đổi mới* là tăng trưởng, cả tuyệt đối và tương đối, về giá trị đầu tư công.

Sự gia tăng của đầu tư công dẫn đến việc gia tăng tổng thâm hụt tài khoá. Mức thâm hụt này đã đạt 1,6% GDP năm 1998 đến 5,1% năm 2000, và 6,5% được dự báo cho năm 2002. Trong năm 2002, mức thâm hụt tài khoá dự báo đã có thể cao hơn nếu tính cả gánh nặng tài chính của việc cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thuộc sở hữu công. Các chi phí này đã tăng lên do nhu cầu hỗ trợ cho các khoản vay không sinh lãi, và quyết định chính sách nhằm tăng nguồn dự trữ để đáp ứng các hướng dẫn của quốc tế. Trong năm 2002, các chi phí này được dự tính sẽ chiếm 2,2% GDP, do vậy có thể dẫn đến gia tăng thâm hụt tài khoá lên mức 8,7% GDP. Dự báo về cán cân tài khoá của Việt Nam phụ thuộc nhiều vào các giả định về chi phí cơ cấu lại hệ thống ngân hàng nhà nước. IMF xem các chi

phí này như các khoản chi tạm thời, ước tính rằng thâm hụt tổng sẽ tăng lên trong các năm 2002-2004, rồi sau đó sẽ giảm đi.

Trong bối cảnh như vậy, như đã chỉ ra ở trên, cần lưu ý rằng Việt Nam đang ngày càng dựa nhiều hơn vào các khoản vốn vay và tài trợ của nước ngoài để khấu hao các khoản thâm hụt tài khoá của mình. Trong khi việc cấp nguồn tài chính cho chi cơ bản trong năm 2002 một phần được trang trải bằng các khoản vay trong nước, thì có đến 0,9% GDP không có nguồn bù đắp, và do vậy phần này sẽ được bỏ ngỏ cho các khoản vốn vay nước ngoài. Trên cơ sở các cuộc thảo luận với các quan chức chính phủ, chúng tôi đi đến kết luận rằng khả năng vay các nguồn vốn thương mại của nước ngoài để có thể trang trải các khoản chi phí đã cam kết này đang được thương thuyết tích cực. Nếu vậy, chính phủ cần cẩn trọng khi ra quyết định vay theo hình thức tài chính này, do nó tạo ra nguy cơ nền kinh tế dễ bị nhạy cảm với các bất ổn từ bên ngoài, như những bất ổn đã gây ra nhiều khó khăn cho các quốc gia khác trong khu vực.

4.2. Các xu thế thu trong khu vực công và ảnh hưởng của thuế

Việt Nam đã đạt được các kết quả cao về thu trong những năm 1990. Trong thời gian 1992-96, tổng thu tính theo phần trăm GDP đã tăng vọt, đạt đỉnh cao là 24%. Các doanh nghiệp nhà nước tiếp tục cung cấp các khoản thu lớn trong suốt những năm này. Cùng với việc mở rộng thương mại quốc tế, các khoản thuế xuất và nhập khẩu đã góp một phần ngày càng tăng vào các khoản thu từ thuế, chiếm đến gần một phần tư tổng thu năm 1994. Việc sút giảm sau đó của tỷ phần thu trong GDP là do sự suy giảm về khoản nộp ngân sách của các doanh nghiệp nhà nước, xong đã được cân đối lại một phần bằng khoản gia tăng thu thuế từ các liên doanh và các công ty tư nhân qua các loại thuế tiêu thụ và thu từ khu vực phi nông nghiệp. Phần lớn sự suy giảm trong các khoản thu ngoài thuế từ các doanh nghiệp nhà nước là do việc thực hiện các quyết định và chính sách cụ thể, như quyết định về giảm phí sử dụng vốn và gia tăng khấu hao.

Như đã được chỉ ra trên đây, gia tăng tỷ lệ thu nhập trên GDP trong các năm đầu thập niên 1990 là một thành tựu đáng kể, nhất là đối với một nền kinh tế đang trong thời kỳ chuyển đổi với mức thu nhập đầu người còn rất thấp. Mặc dầu vậy, các báo cáo của IMF trong suốt các năm này đã kêu gọi chính phủ thực hiện 'cải cách nhằm tăng cường hiệu quả' trong hệ thống thuế như: 'do vậy, các bước tiếp theo của cải cách thuế là phải tăng tính hiệu quả của hệ thống thuế bằng cách giảm các mức thuế và mức phân tán thuế, mở rộng diện thu thuế, tăng cường tính nhất quán' (IMF 1998, trang 24). Cái gọi là những cải thiện về hiệu quả sẽ đạt được bằng các cải thiện về quản lý hành chính và 'đơn giản hoá' hệ thống thuế, nhằm dẫn đến giảm thuế thu nhập cá nhân và các loại thuế thương mại quốc tế. Các hiệu ứng được coi là tăng cường hiệu quả được đưa ra từ học thuyết kinh tế tân cổ điển. Các mức thuế thương mại quốc tế cao, kết hợp với nhiều loại thuế chồng chéo được coi là 'bóp méo' với ý nghĩa rằng chúng làm thay đổi các quyết định dựa vào thị trường của các tác nhân kinh tế (Atkinson và Stiglitz 1987).

Một số đề xuất về thay đổi cơ cấu thuế đã được chính phủ chấp nhận và đưa vào các văn bản pháp luật trong giai đoạn 1994-1996. Vào năm 1997, Quốc hội đã phê chuẩn luật thuế giá trị gia tăng (VAT), và bắt đầu thực hiện từ năm 1999. Thuế tiêu thụ đặc biệt được áp dụng bình đẳng cho tất cả hàng hoá nội địa và nước ngoài cũng đã được ban hành. Luật 'Thuế thu nhập Doanh nghiệp' được thông qua vào năm 1997, qui định quyền lợi của các công ty nước ngoài và qui định một mức thuế doanh nghiệp đồng nhất là 32%. Luật thuế doanh nghiệp cũng qui định một số trường hợp miễn trừ hoặc áp đặt mức thuế cao hơn đối với một số ngành đặc biệt như thăm dò dầu lửa và khí đốt.

Bảng 4.3 cho thấy tỷ lệ thuế trên GDP đối với các nguồn thu khác nhau trong giai đoạn 1995-2001. Các số liệu này được phân loại lại từ Bảng 4.1, và hai bảng này là không thể hoàn toàn so sánh được với nhau. Chúng ta có thể phát hiện ra một số xu thế rõ rệt trong nửa sau của thập kỷ này. Tỷ lệ thu trên GDP và thuế trên GDP đã giảm xuống, tuy tỷ lệ thu ngoài thuế trên GDP vẫn không thay đổi. Sự suy giảm đột ngột nhất là giảm thu từ các loại thuế thương mại quốc tế. Việc chuyển sang áp dụng thuế VAT thay cho thuế doanh thu của doanh nghiệp vào năm 1999 dường như không gây ra tác động tiêu cực nào đến các kết quả thu. Mặt khác, việc giảm thu từ các loại thuế thương mại quốc tế đã không được thay thế bằng các khoản gia tăng về thuế đối với hàng hoá và dịch vụ nội địa.

Sự suy giảm của tỷ lệ thuế trên GDP từ sau năm 1995 một phần là do các loại thuế thương mại quốc tế giảm do áp dụng các khuyến nghị của IMF về việc cắt giảm biểu thuế xuất nhập khẩu trong năm 1996 và 1999. Mặc dù tỷ

lệ thương mại trên GDP đã tăng lên trong suốt giai đoạn 1995-2000, phần thu từ thuế xuất nhập khẩu đã giảm từ 24,9% trong tổng thu xuống còn 17% vào năm 2000. IMF (2002) cho rằng sự sụt giảm này là do Việt Nam tham gia vào AFTA. Một cách giải thích khác là cam kết áp dụng hệ thống thuế VAT trung tính đối với thu ngân sách, cùng với hành động chính sách nhằm giảm tỉ phần của thuế thương mại quốc tế, đã dẫn đến làm giảm tỷ lệ thu từ thuế trên GDP. Trong mọi trường hợp, việc thực hiện các “đơn thuốc” về thuế của IMF là phù hợp với việc giảm tỷ lệ thu trên GDP.

Trong khi một số nhà tài trợ và cho vay đang quan tâm hỗ trợ việc cải thiện quản lý thuế ở Việt Nam thì chỉ có một số ít hơn quan tâm đến phân tích ảnh hưởng của thuế. Chỉ có một nghiên cứu duy nhất về ảnh hưởng của thuế tới người dân theo loại hình thu nhập được thực hiện cho các vùng nông nghiệp (Bảo, Houghton và Quân, 1991). Nghiên cứu này cho thấy thuế nông nghiệp là khá thấp, chỉ chiếm có 4% trong tổng chi tiêu hộ gia đình ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, khu vực miền Bắc và Bắc Trung bộ, ở các nơi khác chỉ chiếm 3%. Nếu di chuyển một hộ từ nhóm nghèo nhất sang nhóm giàu nhất, thì gánh nặng về thuế tăng lên, sau lại giảm xuống như thể hiện trong Bảng 4.4.

Các tác giả của nghiên cứu này thấy điều này như một câu đố. Thực ra nó phù hợp với một giả thuyết rất đơn giản: hầu hết các loại thuế nông nghiệp được thu từ việc bán nông sản. Nếu như các hộ nghèo nhất có quá ít đất để canh tác thì chỉ một phần thu nhập của họ là từ việc bán nông sản. Thu nhập còn lại là do tiền công làm thuê tại các trang trại khác hoặc từ các hoạt động phi nông nghiệp khác. Các hộ gia đình trung bình sẽ có xu hướng có đủ đất để canh tác và có thể có ít nhu cầu tìm kiếm các nguồn thu khác hơn. Và các hộ giàu có thể có thu nhập và các tài sản khác để đa dạng hoá các hoạt động phi nông nghiệp. Kết quả là, phần chi tiêu hộ gia đình để đóng thuế nông nghiệp sẽ biến thiên như được trình bày trong Bảng 4.4. Nếu tiên đề này là đúng thì không cần phải kết luận về tính lũy tiến của các loại thuế nông nghiệp.

Một số tài liệu (ví dụ PER 2000) cho rằng phạm vi ảnh hưởng của các loại thuế và các loại phí ở cấp địa phương là khá lũy thoái, do việc áp đặt hàng loạt các khoản thu đặc biệt đối với người dân địa phương. Trong khi còn đang tranh cãi về việc liệu các loại phụ thu này có tùy tiện hay không, đã có dấu hiệu về tác động của chúng tới người nghèo. Bảng IV.5 cho thấy các loại thuế đã chiếm tới 40% tổng thu từ các hộ gia đình nông nghiệp. Phí thủy lợi, là loại phí có ảnh hưởng lớn nhất, là lũy tiến đối với các hộ gia đình thuộc nhóm 20% nghèo nhất, xong lại là lũy thoái đối với tất cả bốn nhóm 20% còn lại. Phí bảo vệ đất là lũy thoái. Quỹ xây dựng đường điện là đặc biệt lũy tiến, còn phần lớn các loại phí khác là lũy thoái. Nhìn chung, các loại đóng góp là lũy thoái, cơ bản là do quỹ lao động *công ích*. Tổng hợp lại, phạm vi ảnh hưởng của các loại phí và các khoản đóng góp tỏ ra là lũy thoái. Có thể sẽ cần tiến hành cải cách các chính sách để vì người nghèo hơn, thông qua việc thay đổi cơ cấu của các loại phí thủy lợi và phí bảo vệ đất, lao động *công ích*, đóng góp cho quỹ nhà trường, quỹ xây dựng đường xá và quỹ xây dựng đường điện. Tuy nhiên, các loại quỹ này dường như chỉ có tác động biên tới gánh nặng thuế khoá đối với người nghèo.

Phạm vi ảnh hưởng của các loại thuế đối với các hàng hoá tiêu dùng và dịch vụ trong nước tỏ ra tỉ lệ thuận với thu nhập. Trong trường hợp thuế xăng dầu, phạm vi ảnh hưởng là lũy tiến, do việc tiêu thụ xăng dầu trong số những người có khả năng sở hữu phương tiện giao thông cá nhân là cao hơn so với những người không có khả năng này. Tuy nhiên, số liệu này cần phải được xử lý một cách thận trọng do nó có trước khi áp dụng thuế VAT. Giả thiết là toàn bộ gánh nặng thuế VAT đã được chuyển sang người tiêu dùng có thể sai do một số lý do. Nếu như giả thiết toàn bộ gánh nặng về thuế xăng dầu đối với giao thông công cộng do người sử dụng giao thông công cộng gánh chịu mà không tính đến phần gánh chịu của người cung cấp phương tiện giao thông thì sẽ dẫn đến ước tính quá cao gánh nặng thuế mà người tiêu thụ phải chịu. Kết quả này sẽ có thể hoàn toàn trái ngược với phát hiện như trường hợp phạm vi ảnh hưởng của thuế tiêu thụ đặc biệt cho xăng dầu như trong bảng trên. Có thể kết luận rằng các bằng chứng trong Bảng IV.5 đã phần nào phóng đại gánh nặng thuế gián thu đối với người nghèo.

Mặc dù có kết luận như vậy, vẫn có thể cho rằng thuế gián thu ở Việt Nam là rất đồng đều, với mức thuế là 4% cho cả người giàu và người nghèo. Mặt khác, một điều rõ ràng là ở đây có tiềm năng trong việc tăng thuế đối với các nhóm giàu hơn. Phạm vi ảnh hưởng của các loại thuế gián thu, nếu xác định trên cơ sở khả năng có thể đánh thuế đối với các nhóm giàu nhất, được xem là còn khá thấp so với các nhóm nghèo hơn. Tổng hợp lại, phạm vi ảnh hưởng của các loại thuế được trình bày trong Bảng IV.8. Từ Bảng này có thể thấy rằng nhìn chung, thuế của Việt Nam là lũy tiến, trừ trường hợp thuế nông nghiệp được áp dụng cho nhóm cận nghèo.

4.3. Các Xu hướng Chi tiêu Công

Để phân tích tác động của chi tiêu công tới nền kinh tế Việt Nam, chúng ta cần phải xem xét các tác động về mặt tài khoá. Có thể xem xét tác động của việc chi tiêu tài khoá cho mục đích kinh tế, tiêu dùng và đầu tư. Để làm được như vậy, cần có một phân loại kinh tế cho các chi tiêu của chính phủ. Hay bằng cách khác, có thể tiếp cận tác động của các chi tiêu tài khoá theo chức năng; có nghĩa là chi tiêu cho các dịch vụ chung của chính phủ, các dịch vụ xã hội và các dịch vụ kinh tế. Để làm được như vậy, cần phải phân loại các chi tiêu của chính phủ theo chức năng, nếu có thể được, tốt nhất là phân loại theo Chi thường xuyên và Chi cơ bản.

Cho đến tận những năm 1990, ngân sách tài khoá của Việt Nam vẫn luôn được giữ bí mật. Do vậy, chỉ có thể phân tích tác động tài khoá chi tiêu công từ năm 1995 trở đi. Hơn nữa, việc thiếu chuỗi số liệu theo thời gian đáng tin cậy có nghĩa là các kết luận phân tích và chính sách sẽ phải được rút ra trên cơ sở sử dụng một số số liệu thống kê về chi tiêu theo chức năng không so sánh được với nhau. IMF cung cấp các số liệu phân loại kinh tế từ năm 1995 (IMF, 2002-b), về tác động kinh tế của các chi tiêu công của Việt Nam. Như đã thảo luận ở trên, hiện có hai xu thế quan trọng khác nhau là gánh nặng ngày càng tăng về thanh toán lãi và cam kết ngày càng cao về các nguồn lực cho thay đổi cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước. Một vấn đề quan trọng khác xuất hiện từ việc phân loại chi tiêu ở Việt Nam là vấn đề chi cho vận hành, ngoài lương và phụ cấp, (Vận hành và Bảo trì - Chi O&M).

Đánh giá Chi tiêu Công năm 2000 cho rằng 'ở Việt Nam, [chi] O&M không được cấp đủ kinh phí ở một số ngành'. Điều này là đặc biệt đúng với cơ sở hạ tầng, nông nghiệp và công nghiệp, mặc dù kinh phí O&M có vẻ đã được cấp đầy đủ cho các ngành Giáo dục và Y tế. Chính sách của chính phủ quy định tốc độ gia tăng chi thường xuyên không được vượt quá tốc độ gia tăng chi cơ bản, không cho phép tăng thêm nguồn lực cho chi thường xuyên ngoài lương. Theo chính sách đó, xu hướng tài khoá chắc sẽ hạn chế chi thường xuyên ngoài lương. Gia tăng chi thanh toán lãi và chi cho mạng lưới an sinh xã hội có thể tiếp tục làm tăng tỷ lệ chi thường xuyên/chi cơ bản. Bất cứ một gia tăng thực tế nào về lương trong khu vực công, bất chấp sự cải thiện tỷ lệ Thu/GDP, đều có thể đòi hỏi một cắt giảm tương ứng về tăng trưởng chi thường xuyên ngoài lương.

Một giải pháp tiềm năng cho vấn đề trên là phân loại lại một số khoản chi thường xuyên ngoài lương thành các khoản chi cơ bản. ở Việt Nam, các khoản chi sửa chữa chung thường được phân loại như các khoản chi thường xuyên, chứ không phải chi cơ bản. Mặt khác, các khoản chi thường xuyên trong một số ngành cụ thể, như chi sửa chữa đường xá, lại được coi là chi cơ bản. Do vậy, rất khó đánh giá liệu việc phân loại lại các khoản chi có thể mở rộng khả năng tăng chi cho vận hành và bảo trì hay không.

Kết quả của chính sách nói trên là tăng trưởng đầu tư công ở Việt Nam là rất nhanh, từ 5,5% GDP năm 1995 lên 10,2% năm 2000. Tuy nhiên phần lớn các chi tiêu này trong những năm gần đây là để trang trải chi phí cho việc cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước. Khi không có các số liệu về bản chất và qui mô của đầu tư công nói chung, thì rất khó có thể nhận xét một cách chi tiết về bản chất vì người nghèo của đầu tư công ở Việt Nam, tuy nhiên một số kết luận dựa trên các xu thế chính đã trình bày ở trên sẽ được bàn đến trong phần kết luận.

Quay trở lại việc phân loại theo chức năng các chi tiêu công ở Việt Nam, chúng tôi đã sử dụng một số nguồn số liệu. Các thông tin chi tiết nhất được lấy từ hai bản báo cáo, PER (2000) cho các năm 1997 và 1998. Chúng tôi cũng có số liệu chi thường xuyên của Bộ Tài chính cho giai đoạn 1999-2001 và các dự báo ngân sách cho năm 2002. Cuối cùng, chúng tôi có sử dụng cách định khoản của IMF về chi thường xuyên phân loại theo chức năng năm 1995. Có khả năng là ba bộ số liệu này, về mặt thống kê, là không thể so sánh được với nhau. Do vậy, các xu hướng sẽ được trình bày dưới đây và các vấn đề chính sách sẽ được bàn trong phần kết luận cần phải được coi là tạm thời.

Bảng 4.9 tái tạo lại một số số liệu về chi tiêu công đã được trình bày trong PER 2000. Dựa trên bảng này, trước hết chúng ta có thể kết luận rằng chính phủ đã phân bổ nguồn đầu tư đáng kể cho các ngành kinh tế và giáo dục. Tuy nhiên, phân bổ O&M cho các ngành dịch vụ kinh tế cơ bản là cực kỳ thấp. Do phần đông người nghèo có thu nhập từ lĩnh vực nông nghiệp, và do tầm quan trọng của Y tế và Giáo dục mà cơ cấu phân bổ này có thể nói là luỹ tiến, tuy phân bổ cho chi O&M còn thấp, vẫn phải cân nhắc tính hiệu quả và tính bền vững của các khoản chi này.

Trên 25% tổng chi được đưa vào nhóm 'khác' gây khó khăn cho việc đánh giá tác động phân bổ trong chi tiêu của chính phủ. Ví dụ, không có chi tiết về chi cho trợ cấp xã hội. Tuy nhiên, do các khoản trợ cấp chỉ là các chuyển khoản xuống các tỉnh nghèo hơn, tác động của chúng là vì người nghèo. Chúng tạo ra một hình thức có hiệu quả để đồng đều hoá thu nhập giữa các tỉnh và cho phép các tỉnh nghèo nhận được các khoản phân bổ dùng để chi cho giảm nghèo mà nếu không có các khoản phân bổ này, các hoạt động giảm nghèo sẽ khó được thực hiện. Do các tỉnh có trách nhiệm rất lớn về chi cho các dịch vụ xã hội, trong khi các yếu tố khác giữ nguyên, thì việc này đương nhiên là lụy tiến.

Các số liệu PER cũng cung cấp thông tin về phân bổ chi tiêu cho 'Trợ cấp xã hội năm 1997' (PER, 2000; trang 78). Các khoản chi này là nguồn quan trọng về bảo trợ xã hội cho người nghèo. Thêm vào đó, các hệ thống Bảo hiểm Xã hội và Y tế Việt Nam hoạt động như các quỹ ngoài ngân sách, tương tự như các quỹ của các quốc gia có phúc lợi phát triển, mặc dù hoạt động của các quỹ này ở Việt Nam có xu hướng giới hạn trong nhóm lao động hưởng lương. Số liệu PER cho thấy toàn bộ các chương trình an sinh xã hội tập trung vào giảm nghèo. Xem xét các văn bản PER và một số văn bản khác về các quỹ này cho thấy trong khi có một số vấn đề quan trọng cần được giải quyết (như các quỹ này được phân loại, quản lý và sử dụng như thế nào), thì dường như chính phủ không có ý định cắt giảm hoặc thay thế các quỹ này và tiếp tục coi chúng như một biện pháp tài khoá để phân bổ các nguồn lực cho công tác xoá nghèo. Hơn nữa, hiện có nhiều ý kiến ủng hộ mạnh mẽ cho việc mở rộng phạm vi của các quỹ này để chúng có thể phục vụ nhiều người nghèo hơn, phục vụ được khu vực kinh tế không chính thức và nông thôn.

Các số liệu của IMF cho phép xem xét các khoản phân bổ chi tiêu một cách hoàn chỉnh hơn so với các ước tính của PER (Bảng 4.10). Các khoản phân bổ cho giai đoạn 1995-2001 là tương đối ổn định. Rõ ràng là ở Việt Nam, phần lớn phân bổ chi thường xuyên là cho chi tiêu vào dịch vụ và an sinh xã hội. Các số liệu này khẳng định tầm quan trọng của giáo dục và an sinh xã hội. Các số liệu đó cũng chỉ ra rằng chi tiêu cho an ninh cũng chiếm một phần khá lớn, tuy ổn định, trong chi thường xuyên.

Số liệu của chính phủ cung cấp ước tính gần đây nhất về các khoản phân bổ chi thường xuyên (xem Bảng 4.11). Để đánh giá tầm quan trọng tương đối của các khoản phân bổ chi thường xuyên khác nhau, tổng các khoản phân bổ được trình bày ở dạng tỷ lệ trong tổng chi. Những số liệu này khẳng định các xu hướng đã bàn ở trên, và cho thấy các khoản phân bổ cho dịch vụ xã hội đã tăng lên trong các năm 2001 và 2002. Mặt khác, các khoản phân bổ cho chi hành chính đã giảm xuống. Cũng giống với số liệu của tất cả các chính phủ khác, một phần quan trọng trong tổng chi được phân bổ cho mục chi tiêu có tên là "khác". Có thể suy đoán rằng các khoản chi này là cho quân đội và an ninh.

4.4. Đầu tư công

Ngân hàng Thế giới tranh luận rằng Việt Nam cần sắp xếp hợp lý hơn và đặt ra các ưu tiên cho lĩnh vực đầu tư công để đảm bảo trong các năm tới có lợi tức như những năm trước (Ngân hàng Thế giới 2002, VDR). Khuyến nghị này xuất phát từ quan sát là các dự án trước đây chỉ tập trung vào phục hồi và tái thiết, trong khi các dự án hiện nay và trong tương lai hầu hết là xúc tiến các hoạt động mới. Báo cáo này tóm tắt những thách thức tài khoá như sau:

Cùng với môi trường bên ngoài ngày càng xấu đi và hạn chế tiềm năng tăng thu ngân sách, để đạt được các mục tiêu tăng trưởng và giảm nghèo đòi hỏi phải chú trọng đáng kể vào việc chuyển hướng các khoản đầu tư công vào các khu vực ưu tiên có lợi tức cao về xã hội và kinh tế. Nó cũng đòi hỏi chú ý nhiều hơn đến việc cấp đủ kinh phí cho chi phí duy tu bảo dưỡng cần thiết nhằm biến các đầu tư mới đó thành luồng cung cấp hàng hoá và dịch vụ sản phẩm bền vững trong các khu vực ưu tiên (Ngân hàng Thế giới 2002, trang 71, VDR).

VDR (2002) kết luận rằng chi tiêu ngành của Việt Nam, về cơ bản, là tương tự như chi tiêu bình quân của các quốc gia đang phát triển (xem trang 73). VDR kiến nghị việc lồng ghép tốt hơn giữa chi thường xuyên và chi cơ bản; có nghĩa là thể chế hoá việc tính toán khoản chi thường xuyên của chi cơ bản vào quá trình lên kế hoạch ngân sách và đầu tư cơ bản.

Với những thông tin trên, điều quan trọng là cần xem xét chi cơ bản một cách chi tiết. Như đã giải thích ở trên, các số liệu theo phân loại kinh tế thường được sử dụng cho mục đích này là rất hạn chế. Khi không có các số liệu này,

người ta có thể sử dụng Chương trình Đầu tư Công 2001-2005 (PIP 2002). Chương trình PIP cho năm 2002 cung cấp các thông tin bổ sung để đánh giá giá trị của các phát hiện trong Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2002, và để tiếp tục xem xét các xu hướng đầu tư công hiện nay và trong tương lai⁶⁸. Trong khi các PIP chỉ có thể coi như là 'danh sách đi mua hàng' nếu mỗi liên hệ giữa chúng và ngân sách là mỏng manh, thì ở Việt Nam, Bộ KHĐT đã có nhiệm vụ xây dựng chương trình PIP cũng như phân bổ nguồn vốn đầu tư. Các dàn xếp về thể chế này, kết hợp với mức độ ưu tiên cao của Chính phủ dành cho lĩnh vực đầu tư công, khiến cho văn kiện PIP có độ tin cậy cao hơn so với nhiều quốc gia khác.

Trong giai đoạn 1995-2000, đầu tư vào khu vực công ở Việt Nam tập trung vào công nghiệp và xây dựng, kế đó là vào giao thông, thông tin liên lạc, nông nghiệp và khoa học và công nghệ. Các khoản phân bổ cho dịch vụ xã hội là cực kỳ thấp (PIP 2002, trang 11). Văn kiện này xác định rằng không huy động nguồn lực đầu tư từ khu vực tư nhân là một thiếu sót cơ bản trong suốt giai đoạn 1996-2000 (PIP 2002, trang 16). Quản lý đầu tư lỏng lẻo, kế hoạch không phù hợp, và hiệu quả sử dụng vốn thấp cũng được xác định là các điểm yếu chính (PIP 2002, các trang 16-17). PIP của giai đoạn 2001-2005 đòi hỏi tăng tỷ phần đầu tư trong nước, tăng gần gấp đôi đầu tư tư nhân, để nâng cao tỷ lệ đầu tư GDP của Việt Nam (PIP 2002, trang 19). Chương trình này rõ ràng là có quan hệ tới chiến lược giảm nghèo CPRGS, và có cùng mục tiêu giảm số hộ nghèo xuống còn 10% trước năm 2005. Bảng 4.12 (PIP, các trang 24-25) cho chúng ta sự phân chia một cách chi tiết về các yêu cầu chi cơ bản trong giai đoạn 2001-2005 theo phân loại chức năng, và xác định nguồn cung cấp tài chính cho chương trình của từng ngành. Do việc cung cấp tài chính này bao gồm cả nhu cầu chi thường xuyên, chúng ta có thể ước tính chi tiêu O&M theo ngành. Cần phải xem các số liệu này là chưa bao gồm hết các khoản chi thường xuyên, nhất là chưa tính đến lương cùng các khoản chi thường xuyên ngoài O&M và ngoài lương. Mặc dầu vậy, vẫn có thể thấy rõ rằng nếu xem xét toàn bộ khu vực công, việc tập trung vào các dịch vụ kinh tế trong chương trình PIP 1996-2000 vẫn được tiếp tục trong chương trình kế tiếp. Tuy vậy, phân bổ *ngân sách* cho các dịch vụ xã hội trong chương trình PIP 2001-2005 (các mục 4-7) là cao hơn so với các khoản phân bổ cho các ngành này trong chương trình PIP trước⁶⁹. Chiến lược của chính phủ là dành nhiều hơn các nguồn lực ngân sách cho các dịch vụ xã hội, đồng thời tăng đầu tư cho các doanh nghiệp nhà nước, và tăng tín dụng đầu tư cho các loại hình dịch vụ kinh tế. Các nguồn vốn vay ưu đãi đáng kể từ nước ngoài có thể được huy động bổ sung cho đầu tư vào lĩnh vực xã hội nếu chính phủ cam kết chi tiêu ngân sách cho lĩnh vực xã hội, cách phân bổ chi tiêu này được xem như một chiến lược hợp lý.

Chương trình PIP phân bổ các nguồn lực trực tiếp cho giảm nghèo (Bảng IV.13), và các chương trình xoá đói giảm nghèo được tài trợ từ ngân sách. Khả năng có được tài trợ từ các nhà tài trợ là tương đối cao, do các lĩnh vực này thuộc phạm vi ưu tiên của phần lớn các cơ quan tài trợ. Chiến lược cung cấp tài chính trực tiếp cho giảm nghèo không đơn giản, với yêu cầu ngân sách phải cung cấp khoảng một phần ba kinh phí, và phần còn lại sẽ được huy động từ nguồn hỗ trợ quốc tế. Cam kết của chính phủ về các chương trình xoá đói giảm nghèo qui mô lớn là rất ấn tượng, kể cả xét theo tiêu chuẩn quốc tế. Mức vốn đối ứng mà các nhà tài trợ mong đợi từ phía chính phủ là vào khoảng 20-25%.

Chương trình PIP kết hợp một số tính toán cho chi phí vận hành và bảo dưỡng O&M trong quá trình lập kế hoạch đầu tư. PIP dường như dựa trên một chiến lược đầu tư được xây dựng tốt hơn so với chiến lược tách các khoản phân bổ ngân sách khỏi các khoản phân bổ cho các doanh nghiệp nhà nước mà VDR vận động. Chương trình PIP có quan điểm tổng quát hơn về yêu cầu nguồn lực cho từng ngành. Nó cũng đưa ra một kế hoạch cấp kinh phí tương đối minh bạch cho đầu tư cơ bản, tạo ranh giới giữa các nguồn lực thuộc ngân sách, nguồn lực công phi ngân sách và các nguồn lực được huy động từ bên ngoài khu vực nhà nước⁷⁰. Hiện có các khoản phân bổ đáng kể cho các ngành mang lại lợi ích cao cho phúc lợi xã hội và giảm nghèo. Đồng thời, phương pháp tiếp cận tổng hợp trong quá trình lập kế hoạch nguồn lực công đảm bảo rằng các dịch vụ kinh tế và cơ sở hạ tầng cơ bản sẽ được cấp kinh phí dựa trên một cơ sở bền vững. Các chương trình quốc gia về xoá đói giảm nghèo cũng sẽ được đảm bảo nguồn kinh phí từ các nhà tài trợ nếu các chương trình này được đánh giá và giám sát cẩn thận để đảm bảo không bị thất thoát do quản lý kém hay vốn được sử dụng cho những mục đích khác.

⁶⁸Văn kiện này cung cấp đánh giá về việc phân bổ chi cơ bản trong chương trình Đầu tư công trước đây (1996-2001) và kế hoạch đầu tư công cho giai đoạn 2001 - 2005.

⁶⁹Chỉ có dịch vụ kinh tế nhận được các khoản phân bổ ngân sách lớn, đó là giao thông và thông tin liên lạc, do các ngành đường sắt và bưu điện ở Việt Nam vẫn do các Cơ quan Tổng cục của nhà nước quản lý. Vì thế, tất cả các hoạt động của các ngành này là phụ thuộc hoàn toàn vào ngân sách.

⁷⁰Cả PIP (2002) và VDR(2002) đều chú ý đáng kể đến các khoản phân bổ chi tiêu theo khu vực địa lý không được đề cập trong Chương này.

Mặc dù PIP là đáng khâm phục, chúng ta vẫn có thể thấy nó có những khiếm khuyết. Cụ thể là PIP bao gồm cả những dự án cơ sở hạ tầng lớn (được gọi là các dự án siêu lớn). Những dự án này có hai vấn đề: 1) chính phủ chưa tiến hành nghiên cứu một cách hệ thống về tác động giảm nghèo của các dự án đó; do quy mô lớn của các dự án này, các nghiên cứu đó là rất quan trọng cho chiến lược giảm nghèo của chính phủ; và 2) sự phối hợp giữa các dự án đó chưa rõ ràng, đặc biệt là các dự án cung cấp các dịch vụ giống nhau. Vấn đề thứ hai này sẽ ngày càng trở nên quan trọng trong tiến trình phân cấp quản lý. Có vẻ như hiện nay chưa có một cơ chế nào để hài hoà và hợp lý hoá các dự án và kế hoạch của các tỉnh khác nhau.

4.5. Chính sách Tài khoá Vĩ mô

Từ góc độ kinh tế vĩ mô, Việt Nam đã duy trì được định hướng tài chính ổn định. Người ta dự đoán sẽ không có sự kiện đáng kể nào có thể gây tác động nghiêm trọng đến tình hình ổn định này. Thặng dư thường xuyên lành mạnh hiện nay cho phép chính phủ linh hoạt xử lý các cú sốc về tài khoá. Với thặng dư tài khoá lành mạnh, dao động về giá cả dầu khí sẽ không tạo ra một tác động bất ổn định nào.

Tăng chi thường xuyên của chính phủ dường như không tạo ra tác động thoái giảm do tiêu dùng tư nhân đã tăng nhanh hơn tiêu dùng công trong những năm 1990. Thêm vào đó, thặng dư của thu thường xuyên trên chi thường xuyên cho thấy đầu tư không bị thoái giảm, ngoại trừ, như trong sách định nghĩa, một đô-la được mang ra tiêu có nghĩa là mất đi một đô-la cho đầu tư, tất nhiên là các yếu tố khác không đổi. Do có ít nhất một phần trong gia tăng chi tiêu của chính phủ là chi cho O&M, chất lượng đầu tư công sẽ được cải thiện.

Việc tăng thanh toán lãi nói chung cũng không đáng lo ngại. Tuy nhiên, ảnh hưởng lâu dài của việc tăng chi trả lãi cần phải được phân tích. Thâm hụt tài khoá vào năm 2002 và thâm hụt dự báo trong tương lai là cao hơn mức bình thường do có các chi phí cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng. Hiện chưa có bằng chứng nào cho thấy việc này làm suy giảm các khoản phân bổ cho giảm nghèo; cũng như chưa có bằng chứng trực tiếp nào cho thấy thâm hụt tài khoá gây tác động tiêu cực đến việc phân bổ thu nhập. Tuy nhiên, nếu như chi phí cơ cấu lại tăng lên, và nếu như việc cơ cấu lại không đạt được các mục tiêu đề ra thì khi đó có thể có tác động tiêu cực đến việc cấp kinh phí cho giảm nghèo.

Có thể điều nguy hiểm nhất trong quá trình cơ cấu lại là khả năng việc tái vốn hoá các ngân hàng nhà nước có thể vượt khỏi vòng kiểm soát như đã xảy ra tại Ấn Độ. Khả năng này sẽ có xác suất lớn nếu như chính phủ không sớm đặt ra một giới hạn cho mức độ tái vốn hoá và cố tìm cách để đạt được cái gọi là chuẩn mực quốc tế về dự trữ. Việc kết hợp quá trình tái vốn hoá với một tấm "séc chưa ghi tiền" và cam kết đạt được cái gọi là 'các chuẩn mực quốc tế' có thể sẽ dẫn đến một tai hoạ cận kề nếu như nền kinh tế bước vào một thời kỳ suy thoái và các khoản vay không có khả năng thanh toán tăng lên, đòi hỏi phải tiến hành tái vốn hoá ngoài dự kiến. Nếu điều này xảy ra, các thể chế tài chính Bretton-Woods sẽ có thể gây sức ép với chính phủ đòi cắt giảm chi tiêu công, điều này có thể gây ra tác động bất lợi cho giảm nghèo và bất bình đẳng như đã xảy ra đối với Ấn Độ.

Có hai vấn đề chính sách phát sinh từ những phân tích trên. Bối cảnh tài khoá vĩ mô của Việt Nam là ổn định và có thể về cơ bản sẽ tiếp tục ổn định. Do vậy, các ý kiến ủng hộ việc tăng cường cung cấp dịch vụ công vì người nghèo và cải thiện chi tiêu công cho công bằng sẽ không nhất thiết phải bị hạn chế bởi nỗi lo về tác động của chúng tới việc ổn định kinh tế vĩ mô. Nhất là, nhất thiết không được hy sinh các sáng kiến tài khoá vì người nghèo hiện nay và trong tương lai chỉ vì cảm thấy hoặc thực tế thấy chưa đạt được thành công trong việc cơ cấu lại các doanh nghiệp và các ngân hàng nhà nước. Bất cứ một gia tăng nào trong thâm hụt tài khoá do các chi phí cho việc cơ cấu lại đều đã được xác định là có *tính chất tạm thời*. Hơn nữa, phúc lợi cho người nghèo ít nhất cũng phải được ưu tiên tương đương với phúc lợi của các doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng.

4.6. Quỹ lương hưu phổ cập

Như đã trình bày ở trên, chính phủ Việt Nam có một vị thế tài khoá cho phép mở rộng các chương trình giảm nghèo hiện nay và xúc tiến các chương trình mới vì người nghèo. Trong phần này, chúng tôi khuyến nghị rằng chính phủ cần nhắc việc thực hiện không chỉ các chương trình mục tiêu mà cả các chương trình 'phổ cập' là những chương trình không đòi hỏi các tiêu chí về thu nhập. Các chương trình giảm nghèo hiện nay, ví dụ chương trình hỗ

trợ các vùng khó khăn, đã thực hiện nguyên tắc phổ cập đó chứ không chỉ nhằm vào một số hộ nghèo trong vùng. Chính phủ có thể xem xét cân nhắc một số chương trình như thế, và ở đây chúng tôi xin đề xuất **một quỹ lương hưu phổ cập cho người cao tuổi**.

So với các chương trình mục tiêu, các chương trình phổ cập có một số ưu điểm. Ưu điểm và có lẽ là quan trọng nhất, đây là các chương trình *bao hàm* chứ không phải *ngoại trừ*; nghĩa là, chúng không yêu cầu nhà nước phải phân chia dân cư thành các nhóm thụ hưởng và không thụ hưởng. Kết quả là, việc thụ hưởng từ các chương trình phổ cập sẽ không tạo ra sự kỳ thị về 'nghèo đói' đối với người thụ hưởng. Việc tránh được sự kỳ thị đó có nghĩa là chương trình không còn là làm "từ thiện" cho những người "nghèo"; thay vào đó, là "quyền được hưởng" xuất phát từ trách nhiệm của xã hội về nâng cao phúc lợi và nhân cách của công dân trong xã hội⁷¹. Điều này, có thể gọi là 'nguyên tắc dân chủ xã hội' đặc biệt quan trọng trong những tình huống mà các chương trình dựa trên nguyên tắc ngoại trừ có thể làm gia tăng căng thẳng về sắc tộc, khu vực và chính trị.

Thứ hai, nếu như khả thi để thực hiện thì so với các chương trình "ngoại trừ", các chương trình phổ cập sẽ có yêu cầu về quản lý hành chính ít hơn và chi phí thấp hơn, đồng thời nhà nước ít phải can thiệp vào cuộc sống riêng tư của các công dân hơn. Nhu cầu về hành chính của các chương trình mục tiêu là rất cao. Các chương trình này giao cho bộ máy quan liêu nhiệm vụ phân loại nghèo và không nghèo. Sự phân loại này, đối với các nước phát triển, là rất khó thực hiện, và có liên quan tới các phương pháp 'kiểm tra khả năng chi tiêu' mà thực chất là mang tính soi mói cá nhân và thông thường là hạ thấp nhân cách. Ở Việt Nam, nơi mà đa số nhân công của lực lượng lao động tham gia các hoạt động kinh doanh nhỏ ở thành phố hay nông nghiệp ở nông thôn, thì gần như không thể đưa ra thước đo nghèo đói theo thu nhập trực tiếp một cách thống nhất trong cả nước. Khi mà các chương trình mục tiêu hiện đang được chính phủ triển khai tới được một số người nghèo, thì luôn có chỗ cho "sự chủ quan" và thói "dung túng người nhà" trong việc xác định hộ nghèo ở địa phương. Chính vì thế, nếu khuôn khổ tài khoá cho phép thiết kế một chương trình phổ cập thì điều này có thể giúp giảm đáng kể thái độ của quyền, quan liêu quá mức và sự can thiệp của nhà nước vào cuộc sống riêng tư của công dân.

Thứ ba, và đặc biệt đối trong bối cảnh Việt Nam, một chương trình phổ cập với kinh phí của chính quyền trung ương có thể giúp tránh được một hạn chế rất đặc trưng của các chương trình mục tiêu hiện nay, đó là sự khác biệt về mức trợ cấp giữa các tỉnh. Theo cách tổ chức thực hiện hiện nay, trợ cấp cho người nghèo được xác định bằng ngân sách địa phương và số hộ gia đình cần được hỗ trợ. Hậu quả là, mức trợ cấp rất khác nhau giữa các tỉnh.

Cuối cùng là một vấn đề mà ai cũng biết, đó là "chuẩn nghèo". Vấn đề này nảy sinh từ tính liên tục một cách tự nhiên của phân bổ thu nhập. Trong thực tế, các xã hội không chia thành hai loại có ranh giới rõ rệt là "nghèo" và "không nghèo". Cách phân loại này chỉ là một cách "viết tắt" của khái niệm hay "phân tích" nhằm giúp phân tích thực tế phức tạp của cuộc sống. Một thước đo có sử dụng bất kể một tiêu chí ngoại trừ nào (như ngưỡng thu nhập) sẽ gán cho khái niệm "nghèo" và "không nghèo" một sự chính xác không tồn tại trong thực tế. Sự chính xác giả mạo này xảy ra là do các tiêu chí được sử dụng để đo đã loại trừ một số khía cạnh quan trọng của đói nghèo, nhất là khi các tiêu chí đó là về số lượng⁷². Ví dụ, một hộ có thu nhập đầu người thấp hơn chuẩn nghèo xong lại có thể có nhiều lao động hơn hộ có thu nhập đầu người cao hơn chuẩn nghèo, vì thế, hộ thứ nhất sẽ có thể tự bảo vệ mình tốt hơn hộ thứ hai khi gặp phải rủi ro tai nạn hay bệnh tật. Thêm vào đó, ở đây có vấn đề "chuẩn nghèo": việc trợ cấp cho các hộ nghèo dưới chuẩn nghèo xác định theo chủ quan có thể làm cho các hộ này trở nên khá giả hơn các hộ tuy "không nghèo" nhưng chỉ nằm ngay trên chuẩn nghèo. Tuy vậy, các vấn đề trên không làm mất đi khái niệm cơ bản của "nghèo" và "không nghèo"; chúng chỉ cho thấy sự phức tạp trong thực tế và bản chất chủ quan của việc nhằm vào đối tượng.

Quỹ lương hưu phổ cập có mấy ưu điểm cụ thể. Phần lớn các quốc gia có thu nhập thấp không thể quản lý được quỹ lương hưu. Tuy nhiên, Việt Nam có một hệ thống hành chính được tổ chức tốt tới tận cấp xã và đến được đông đảo người dân, hệ thống này có các ghi chép đầy đủ để kiểm tra độ tuổi. Việc cấp phát lương hưu có thể được thực hiện thông qua các hệ thống hiện hành với chi phí hành chính thấp. Thêm nữa, một quỹ lương hưu phổ cập có ưu điểm là trung lập về giới tính, ai đủ tuổi đều được hưởng lương hưu, tránh được việc chi trả qua chủ hộ, thường là nam giới. Ngoài ra, do phần tiết kiệm của người cao tuổi thường thấp, tác động chi tiêu của lương hưu có

⁷¹Từ 'công dân' được sử dụng để chỉ việc mong muốn điều tốt đẹp hơn. Quốc tịch theo nghĩa về mặt luật pháp không nhất thiết là một yêu cầu để được tham gia một chương trình phổ cập; thật vậy, ở nhiều quốc gia không có yêu cầu này;

⁷²Các thước đo "số lượng" có đặc tính là các con số tỉ lệ với nhau; ví dụ số 2 lớn hơn số 1 là hai lần, 4 lớn hơn 2 là hai lần, vv... Các phép đo "số thứ tự" được xây dựng từ nhiều loại tiêu chí khác nhau (như chỉ số phát triển con người) chỉ dùng để xếp hạng các nhóm dân cư.

thể hầu như đạt 100%, cộng với các hiệu ứng số nhân rộng trong nền kinh tế. Cuối cùng và cũng rõ nét nhất, một quỹ lương hưu cho người cao tuổi có thể đi xa hơn trong việc xóa bỏ một trong các dạng nguy hại và thâm nhất của tình trạng nghèo đói: đó là cảnh cơ cực của những người đã kiệt sức sau những năm tháng làm việc. Cái được gọi là “các mối liên hệ” đến người không nghèo, nếu như có thể coi đó như một nhược điểm của quỹ lương hưu phổ cập, có thể được triệt tiêu bằng các lợi ích về xã hội và kinh tế.

Do có các ưu điểm này, việc còn lại chỉ là xem xét liệu một quỹ lương hưu như vậy có khả thi trong phạm vi khả năng tài khoá hay không. Bảng IV.14 cho ta một ước tính về chi phí tài khoá. Sử dụng mức giá của năm 1993, bảng này ước tính chi phí cho một quỹ lương hưu cho năm 1998⁷³. Phép tính giả thiết rằng lương hưu có thể được cấp phát thông qua các hệ thống hiện có và không kèm theo các chi phí hành chính tịnh khác. Độ tuổi được hưởng lương hưu là 65 cho cả nam và nữ. Để tránh tệ quan liêu, lương hưu có thể được chi trả không cần kèm theo một yêu cầu nào về việc người nhận phải chứng tỏ họ “đã về hưu”⁷⁴. Phần phía trên của bảng cho ta các thông tin thống kê cơ bản phục vụ cho việc tính toán.

Mức lương hưu được tính toán dựa trên hai tỷ lệ là: tỷ lệ chuẩn nghèo trên chi tiêu bình quân đầu người, và tỷ lệ mức lương hưu đề xuất trên chuẩn nghèo của VLSS 1998. Tỷ lệ đầu là một thông số của năm 1998, và tỷ lệ sau là một lựa chọn chính sách. Trong trường hợp mức lương hưu bằng chuẩn nghèo thì chi phí ngân sách trong năm 1998 có thể bằng 2,2% của GDP, hàm ý một khoản gia tăng khoảng một phần ba trong tổng chi tiêu xã hội, hay gia tăng 15% trong tổng chi thường xuyên, hay gia tăng 10% trong tổng ngân sách chính phủ. Rõ ràng là giá trị của tỷ lệ lương hưu trên chuẩn nghèo càng thấp thì chi tiêu càng thấp.

Tương tự, khi kinh tế tăng trưởng thì chi phí lương hưu giảm. Nếu chuẩn nghèo giữ nguyên ở mức tiền đồng tương đương với chuẩn quốc tế sử dụng trong điều tra VLSS thì bất kỳ một mức tăng trưởng thu nhập đầu người nào cũng làm giảm chi phí lương hưu nếu tỷ lệ dân số từ 65 tuổi trở lên là không tăng. Ví dụ, nếu trong giai đoạn 1998 - 2003, thu nhập bình quân đầu người tăng khoảng 4%, tiêu dùng bình quân đầu người tăng cùng tốc độ, thì sẽ dẫn đến việc tỷ lệ của chuẩn nghèo trên tiêu dùng bình quân đầu người giảm từ 0,64 xuống 0,52, và tổng chi phí cho lương hưu bằng chuẩn nghèo có thể giảm xuống dưới 2% GDP. Với bất cứ một ước tính thực tế nào về chi phí hành chính thì mức lương hưu bằng chuẩn nghèo đều hoàn toàn nằm trong giới hạn tài khoá của chính phủ. Dân số già đi hiển nhiên là làm tăng chi phí, song chắc không gây ra những phí tổn tài khoá lớn nào trong hai thập kỷ tới. Trong thời gian đó, nền kinh tế chắc sẽ mở rộng, và gia tăng thu ngân sách sẽ thừa đủ để chi trả lương hưu cho nhiều người cao tuổi hơn.

Thực tế là chi phí cho quỹ hưu là khá thấp nên có thể có các chương trình khác lớn hơn như chương trình phổ cập hỗ trợ trẻ em. Báo cáo khuyến nghị chính phủ Việt Nam là, để nhất quán với các cam kết chính thức của mình với nguyên tắc của chủ nghĩa xã hội về bình đẳng, và trong bối cảnh cả xã hội đều tôn kính những người cao tuổi, cần xem xét áp dụng một quỹ lương hưu cho người cao tuổi.

Khuyến nghị chính phủ xây dựng các chương trình phổ cập không có ý định phê phán các chương trình mục tiêu hiện có, vì các chương trình mục tiêu này thực sự là đang rất thành công. Đặc biệt quan trọng là các chương trình đầu tư nhằm vào các vùng khó khăn có tình trạng nghèo đói nghiêm trọng. Khuyến nghị xây dựng các chương trình phổ cập cũng có cùng mục đích như các chương trình hỗ trợ các vùng khó khăn nhằm giúp giảm gia tăng bất bình đẳng giữa các vùng trong trường hợp đầu và giữa các hộ gia đình trong trường hợp sau.

4.7. Các khuyến nghị tóm tắt về chính sách

Trên cơ sở phân tích trên đây về tình hình tài khoá hiện nay và khả năng tiến triển của nó trong thời gian sắp tới, chúng tôi đưa ra các khuyến nghị chính sách như sau:

1. Chính phủ nên thay đổi qui định ràng buộc tốc độ gia tăng chi thường xuyên vào tốc độ gia tăng chi cơ bản.
2. Nên xem xét lại các khoản chi cho quốc phòng và an ninh. Đã có những nghiên cứu hiển nhiên cho thấy chính sách tài khoá được cải thiện theo hướng vì người nghèo nhiều hơn bằng cách cắt giảm chi tiêu các

⁷³Lựa chọn các năm này vì đó chính là các năm tiến hành hai cuộc khảo sát về mức sống dân cư.

⁷⁴Do phần lớn người Việt Nam ở một mức độ nào đó đều làm việc theo kiểu tự tạo công việc, do vậy thuật ngữ này là không thích hợp.

cho lĩnh vực này. Chính phủ có thể bắt đầu bằng việc công khai các khoản chi quốc phòng, khuyến khích thảo luận xem chi bao nhiêu là thích hợp.

3. Người ta đã quá lo ngại về những khoản trợ cấp xã hội và chi cơ bản. Trợ cấp xã hội có lẽ đã mang lại lợi ích cho người nghèo, do vậy nên được tăng cường.
4. Trong giai đoạn 2001 – 2005, chương trình đầu tư công còn nhạy cảm đối với các vấn đề đói nghèo, kế hoạch tài khóa về huy động và phân bổ nguồn lực còn quá phức tạp. Chương trình nên được bổ sung bằng các đánh giá toàn diện hơn về phạm vi ảnh hưởng của chi cơ bản tới người nghèo.
5. Cần tách biệt rõ giữa tích lũy vốn và đầu tư tài chính vào khu vực công, đặc biệt trong hoàn cảnh các doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng đang được cơ cấu lại. Việc cắt giảm tích lũy vốn nhằm duy trì đầu tư tài chính vào khu vực công sẽ có hậu quả xấu tới người nghèo, đặc biệt là ở nông thôn.
6. Như một bước tiến mạnh trong bảo trợ xã hội, chính phủ cần xem xét việc áp dụng một quỹ lương hưu phổ cập cho người cao tuổi.

Bảng IV.1: Tóm tắt các Hoạt động Tài khoá chính của Chính phủ, 1998-2002

(% GDP)

Loại	1998	1999	2000	(Ước tính) 2001	(Ngân sách) 2002
1.Thu ngân sách và Viện trợ Không hoàn lại	20,2	19,8	21,1	21,8	20,8
Thu từ Dầu khí	4,1	4,7	6,7	7,0	6,5
1.1 Thu ngân sách	19,6	19,2	20,6	21,3	20,4
1.1.1 Thu từ Thuế	15,4	15,2	15,2	16,1	15,8
1.1.2 Thu Phi Thuế	4,2	4,0	5,4	5,3	4,6
1.2 Viện trợ không hoàn lại	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4
2. Tổng chi tiêu	21,9	22,4	26,2	26,4	27,3
2.1 Chi tiêu thường xuyên	14,7	13,9	16,3	17,0	16,5
2.1.1 Chi tiêu thường xuyên không kể chi trả lãi suất	14,1	13,3	15,5	16,1	15,2
2.1.1.1 Lương và Phụ cấp ^a	2,7	2,8	3,4	3,8	3,6
2.1.1.2 Khác	11,4	10,5	12,1	12,2	11,5
2.1.2 Thanh toán lãi suất	0,6	0,6	0,8	0,9	1,3
Chi phí thường xuyên cho cải cách	0,0	0,0	0,2	0,0	0,6
2.2 Đầu tư cơ bản	7,2	8,5	9,9	9,4	10,3
2.2.1 Cho vay lại	1,5	1,8	2,3	1,2	2,6
2.3 Dự phòng	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
2.4 Chi cơ bản cho cải cách	0,7	0,0	0,0	0,0	2,2
3 Cán cân Tài khoá, không kể các khoản cho vay lại và chi cơ bản cho ngành ngân hàng	-0,1	-0,8	-2,8	-3,5	-3,9
4 Cán cân Tài khoá, gồm cả các khoản cho vay lại và vốn trong ngành ngân hàng	-2,3	-2,6	25,1	-4,6	-8,7
5. Nguồn tài khoá trong nước bù thâm hụt	-0,4	-0,4	1,7	2,4	2,4
6. Nguồn tài khoá nước ngoài bù thâm hụt	0,6	1,2	1,1	1,1	1,6

Nguồn: IMF (2002) và Bộ Tài chính, Cục Ngân sách Nhà nước

Chú ý:

^a Trừ lương và phụ cấp trong quốc phòng.

^b Bao gồm lương và phụ cấp trong quốc phòng.

Bảng IV.2: Việt Nam: Cơ cấu Thu 1988-95 (% GDP)

Loại	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Tổng thu trong nước	13,1	16,0	16,1	14,4	18,3	21,6	24,0	23,2
1.1 Thu từ thuế	3,4	4,5	4,4	11,6	13,2	17,4	19,0	19,0
1.1.1 Các doanh nghiệp nhà nước	0	0	0	7,6	8,2	9,3	9,1	8,5
1.1.2 Khu vực Tư nhân Phi nông nghiệp	1,4	1,8	1,7	1,4	1,8	2,5	2,7	2,9
1.1.3 Thuế nông nghiệp	1,0	1,3	0,8	1,0	1,2	1,0	0,7	0,7
1.1.4 Các loại thuế Thương mại quốc tế	1,0	1,5	1,9	1,6	2,0	4,3	5,9	6,0
1.2. Thu ngoài thuế	9,7	11,5	11,7	2,8	5,1	4,2	5,0	4,2
1.2.1 Các doanh nghiệp nhà nước	8,4	9,2	9,5	1,3	2,5	2,5	2,9	1,3
1.2.2 Các khoản thu khác ngoài thuế	1,3	2,3	2,2	1,5	2,5	1,8	2,1	2,9
2. Nộp ngân sách tịnh của các doanh nghiệp nhà nước	-0,1	4,4	6,9	7,9	9,9	11,2	11,6	9,3
2.1 Thuế và Thu ngoài thuế	8,4	9,2	9,5	8,9	10,8	11,8	12,1	9,8
2.2 Các khoản Cấp phát Ngân sách	8,5	4,8	2,6	1,0	0,9	0,6	0,5	0,5

Nguồn: Tính toán từ các số liệu do MPI cung cấp (1998).

Bảng IV.3: Việt Nam - Các khoản Thu của Chính phủ, 1995-2001 (%GDP)

Loại	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
1. Tổng thu và viện trợ không hoàn lại	23,3	22,9	20,8	20,2	19,8	21,1	18,9
1.1 Thu từ Thuế	17,5	18,5	15,8	15,4	15,2	14,9	14,4
1.1.1 Thuế Thu nhập Doanh nghiệp ^b	3,3	3,7	3,7	3,6	3,7	4,6	4,5
1.1.2 Thuế Thu nhập Cá nhân	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
1.1.3 VAT ^c	3,4	4,1	3,8	3,3	4,3	4,0	3,8
1.1.4 Thuế Tiêu thụ đặc biệt	1,1	1,7	1,5	1,5	1,1	1,2	1,2
1.1.5 Thuế nông nghiệp	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3
1.1.6 Các loại thuế thương mại quốc tế	5,8	6,0	4,3	4,5	3,8	3,1	3,3
1.1.7 Các loại thuế khác	2,1	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1
2. Thu nhập ngoài thuế	5,1	3,9	4,2	4,2	4,0	5,7	4,0
2.1 Các loại phí và cước	na	na	1,2	1,1	0,9	1,2	1,0
2.2 Thu từ các nguồn tài nguyên thiên nhiên	1,0	1,1	1,1	0,9	1,1	1,6	1,3
2.3 Thu từ vốn	na	na	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
3. Viện trợ không hoàn lại	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6	0,4	0,4

Nguồn: IMF 2002-b

Chú ý:

Các phụ nhóm phân loại không bao gồm các loại thuế và phụ phí nhỏ, do vậy tổng của các phụ nhóm có thể không bằng tổng thu.

^a Ước tính ngân sách

^b Thuế lợi nhuận trước năm 1999

^c Thuế doanh thu trước năm 1999

na - Không có số liệu

Bảng IV.4: Các loại Thuế cho một hộ gia đình nông nghiệp theo nhóm 20% chi tiêu, 1998 (Nghìn đồng mỗi năm)

<i>Loại</i>	<i>Nghèo</i>	<i>Cận Nghèo</i>	<i>Trung bình</i>	<i>Giàu</i>	<i>Cận Giàu</i>	<i>Tổng cộng</i>
Chi tiêu / Hộ gia đình	7474	9796	11745	14694	22844	11670
Các loại thuế nông nghiệp như % trong chi tiêu	3,9	4,3	4,1	3,5	2,5	3,7
% số hộ gia đình hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp	79,3	39,7	72,2	59,3	23,5	58,7

Nguồn: Bảo, Houghton và Quân (2001), cả cho các bảng IV.5, IV.6, IV.7 và IV.8

Bảng IV.5: Các loại thuế Nông nghiệp áp dụng với Hộ gia đình 1998 (Nghìn Đồng mỗi năm)

<i>Loại</i>	<i>Nghèo</i>	<i>Cận Nghèo</i>	<i>Trung bình</i>	<i>Giàu</i>	<i>Cận Giàu</i>	<i>Tổng cộng</i>
Các loại Thuế, các loại Phí, và các khoản đóng góp	292	423	479	510	574	432
Thuế đất Nông nghiệp	134	188	211	231	260	194
Các loại Thuế khác	4	4	9	35	50	15
<i>Các loại phí:</i>						
Phí thủy lợi	55	92	108	99	100	89
Phí bảo vệ thực vật	2	4	3	3	3	3
Phí bảo vệ đất	10	9	7	7	7	8
Phí bảo vệ an ninh	5	6	7	7	7	6
Các loại phí khác	6	7	8	4	2	6
<i>Các loại đóng góp</i>						
Quỹ lao động công ích	25	29	27	27	21	27
Quỹ lao động quốc phòng	2	2	3	3	4	2
Quỹ Y tế	1	1	1	1	0	1
Quỹ Trường học	12	14	13	15	21	14
Quỹ Phát triển Cộng đồng	6	9	14	10	19	10
Quỹ xây dựng đường xá	12	15	18	14	17	15
Quỹ xây dựng đường điện	14	23	34	33	52	27
Quỹ phòng chống thiên tai	2	2	2	2	2	2
Các quỹ khác	5	5	5	4	4	5

Bảng IV.6: Thuế tiêu thụ đặc biệt theo nhóm 20% chi tiêu, 1998

<i>Loại</i>	<i>Nghèo</i>	<i>Cận Nghèo</i>	<i>Trung bình</i>	<i>Giàu</i>	<i>Cận Giàu</i>	<i>Tổng cộng</i>
1. Thuế trả cho các loại hàng tiêu thụ đặc biệt	12	19	26	41	99	39
A. % thuế trong tổng chi tiêu	1,0	1,1	1,2	1,3	1,6	1,4
<u>Thuốc lá</u>						
1.1 Thuế tiêu thụ đặc biệt đã trả	5,8	9,0	14,0	19,3	38,6	17,3
A.1 % thuế trong tổng chi tiêu	0,49	0,52	0,63	0,63	0,62	0,60
<u>Rượu</u>						
1.2 Thuế tiêu thụ đặc biệt đã trả	5,7	8,3	9,7	13,0	30,1	13,3
A.2 % thuế trong tổng chi tiêu	0,49	0,48	0,43	0,42	0,48	0,46
<u>Xăng dầu</u>						
1.3 Thuế tiêu thụ đặc biệt đã trả	0,3	1,3	2,6	8,3	30,7	8,7
A.3 % thuế trong tổng chi tiêu	0,03	0,08	0,12	0,27	0,49	0,30

Bảng IV.7: Tất cả các loại thuế gián thu theo các nhóm 20% chi tiêu, 1998 (Nghìn Đồng mỗi năm)

Loại	Nghèo	Cận Nghèo	Trung bình	Giàu	Cận Giàu	Tổng cộng
Chi tiêu / Hộ gia đình	6608	8844	10379	13255	25587	13596
Ước tính thuế gián thu cho mỗi hộ gia đình	273	390	400	549	1027	554
% thuế trong tổng chi tiêu	4.1	4.4	3.9	4.1	4.0	4.1
Chi tiêu chịu thuế	4175	6147	7917	11114	24380	11454
% thuế trong tổng chi tiêu chịu thuế	6.5	6.3	5.1	4.9	4.2	4.8

Bảng IV.8: Tất cả các loại Thuế theo các nhóm 20% chi tiêu bình quân đầu người, 1998 (Nghìn Đồng mỗi năm)

Loại	Nghèo	Cận Nghèo	Trung bình	Giàu	Cận Giàu	Tổng cộng
Chi tiêu cho mỗi hộ gia đình	6608	8844	10379	13255	25587	13596
Ước tính thuế gián tiếp trên hộ gia đình	273	390	400	549	1027	554
Các loại thuế nông nghiệp và các loại phí trên một hộ gia đình	232	337	346	302	135	254
Các loại thuế kinh doanh trên một hộ gia đình	13	42	46	146	1270	352
% tổng cộng các loại thuế trong tổng chi tiêu	7,8	8,7	7,6	7,5	9,5	8,5

Bảng IV.9: Phân loại các chi tiêu theo chức năng, 1997 & 1998 (%)

Loại chức năng	Capex 1997	Capex 1998	Curex 1997	Curex 1998	W&S 1997	W&S 1998	O&M 1997	O&M 1998
Nông - Lâm nghiệp	12.4	14.9	2.1	2.1	0.8	0.8	4.2	4.2
Thủy sản	0.3	1.9	0.1	0.1	0.04	0.03	0.2	0.1
Giao thông	28.1	29.7	1.9	2.2	0.6	0.5	4.6	5.5
Công nghiệp	10.9	11.6	0.4	0.1	0.01	0.01	0.8	0.1
Năng lượng	2.3	1.7	0.1	0.06	0	0	0	0.07
Nước	3.2	2.6	0.0	0.01	0	0	0	0.02
Giáo dục	10.1	15.2	16	17.9	23.3	26.3	13.7	15.8
Y tế	4.2	5.7	7	7.5	5.1	5	13.9	15.2
Trợ cấp xã hội	0.9	0.9	18.9	16.6	18.9	24.4	3.6	0.4
Văn hoá, v.v	7.4	7.7	3.8	3.9	2	1.9	8.5	8.8
Quản lý hành chính công	na	An	14.7	13.1	8.5	8.3	33.5	29.8
Trả lãi	na	Na	4.0	4.0	na	Na	na	Na
Khác	25.8	12.4	31	32.5	37.9	32.8	5.5	7.7
Nông - Lâm nghiệp	12.4	14.9	2.1	2.1	0.8	0.8	4.2	4.2
Thủy sản	0.3	1.9	0.1	0.1	0.04	0.03	0.2	0.1
Giao thông	28.1	29.7	1.9	2.2	0.6	0.5	4.6	5.5
Công nghiệp	10.9	11.6	0.4	0.1	0.01	0.01	0.8	0.1
Năng lượng	2.3	1.7	0.1	0.06	0	0	0	0.07
Nước sạch	3.2	2.6	0.0	0.01	0	0	0	0.02
Giáo dục	10.1	15.2	16	17.9	23.3	26.3	13.7	15.8
Y tế	4.2	5.7	7	7.5	5.1	5	13.9	15.2
Trợ cấp xã hội	0.9	0.9	18.9	16.6	18.9	24.4	3.6	0.4
Văn hoá, v.v	7.4	7.7	3.8	3.9	2	1.9	8.5	8.8
Quản lý công	na	An	14.7	13.1	8.5	8.3	33.5	29.8
Lãi suất	na	Na	4.0	4.0	na	Na	na	Na
Khác	25.8	12.4	31	32.5	37.9	32.8	5.5	7.7

Nguồn PER (2000) Bảngs 3-1-A và 3-1-B

Chú thích:

Capex: Chi cơ bản;

Curex: Chi Thường xuyên;

W&S: Lương và trợ cấp;

O&M: Vận hành và Bảo trì (trừ chi tiêu Lương và Phụ cấp, và trả lãi)

Bảng IV.10: Chi tiêu của chính phủ Việt Nam 1995-2001 (%GDP)

Loại	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
1. Tổng chi tiêu	24.1	23.6	24.8	21.9	22.4	25.5	25.4
1.1 Tổng chi tiêu thường xuyên	18.6	17.4	16.3	14.7	13.9	15.3	15.4
1.1.1. Các dịch vụ hành chính nói chung	2.5	2.3	2.3	1.9	1.7	1.5	1.3
1.1.2 Các dịch vụ kinh tế	1.7	1.5	1.4	1.3	1.2	1.3	1.3
1.1.3 Các dịch vụ xã hội	8.0	7.5	7.5	6.8	6.4	7.5	6.9
1.1.3.1 Giáo dục	2.1	2.0	2.3	2.1	2.0	2.5	2.4
1.1.3.2 Y tế	1.0	1.0	1.0	0.8	0.8	0.9	0.8
1.1.3.3 Trợ cấp xã hội	3.2	3.0	2.9	2.4	2.3	2.6	2.3
1.1.4 Các chi tiêu ngoài chi trả lãi khác**	5.1	5.0	4.5	4.1	3.9	4.3	4.9
1.1.5 Thanh toán lãi	1.3	1.0	0.6	0.6	0.6	0.7	0.9
1.1.5.1 Nước ngoài	0.6	0.4	0.3	0.2	Na	na	na
1.1.5.2 Trong nước	0.7	0.6	0.3	0.4	Na	na	na
1.2 Chi Cơ bản	5.5	6.3	8.4	7.2	8.5	10.2	9.5
1.2.1 Cho Vay Lại	0.2	0.5	2.2	1.5	1.8	2.4	2.3
1.3 Dự phòng	na	na	na	na	Na	na	na
Loại	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
1. Tổng số chi tiêu	24.1	23.6	24.8	21.9	22.4	25.5	25.4
1.1 Tổng chi thường xuyên	18.6	17.4	16.3	14.7	13.9	15.3	15.4
1.1.1 Các dịch vụ hành chính nói chung	2.5	2.3	2.3	1.9	1.7	1.5	1.3
1.1.2 Các dịch vụ kinh tế	1.7	1.5	1.4	1.3	1.2	1.3	1.3
1.1.3 Các dịch vụ xã hội	8.0	7.5	7.5	6.8	6.4	7.5	6.9
1.1.3.1 Giáo dục	2.1	2.0	2.3	2.1	2.0	2.5	2.4
1.1.3.2 Y tế	1.0	1.0	1.0	0.8	0.8	0.9	0.8
1.1.3.3 Trợ cấp xã hội	3.2	3.0	2.9	2.4	2.3	2.6	2.3
1.1.4 Các chi tiêu không có lãi khác**	5.1	5.0	4.5	4.1	3.9	4.3	4.9
1.1.5 Thanh toán lãi suất	1.3	1.0	0.6	0.6	0.6	0.7	0.9
1.1.5.1 Nước ngoài	0.6	0.4	0.3	0.2	Na	na	na
1.1.5.2 Trong nước	0.7	0.6	0.3	0.4	Na	na	na
1.2 Đầu tư vốn	5.5	6.3	8.4	7.2	8.5	10.2	9.5
1.2.1 Đang cho vay	0.2	0.5	2.2	1.5	1.8	2.4	2.3
1.3 Dự phòng	na	na	na	na	Na	na	na

*Ước tính ngân sách, không tính chi thường xuyên và cơ bản cho cải cách doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng.

** Gồm cả chi tiêu quốc phòng và an ninh

Nguồn: IMF (2002-B)

Bảng IV.11: Phân loại Chi tiêu theo Chức năng (% trong tổng chi tiêu)

Loại	1999	2000	Ước tính 2001	Kế hoạch 2002
Tổng chi tiêu (Tỷ đồng)	84,817	103,151	115,110	120,484
Thường xuyên	64,9	67,9	66,9	65,3
Hành chính	8,0	7,8	6,9	5,9
Kinh tế	5,6	5,6	6,8	5,7
Xã hội	30,1	29,7	31	31,9
Giáo dục	9,4	9,6	10,6	11,2
Đào tạo	2,7	2,6	3	3,3
Y tế	3,6	3,3	3,5	3,7
Trợ cấp xã hội	10,6	10,4	10,5	10,1
Trả lãi	2,7	3,4	3,7	5,1
Khác	18,4	21,3	18,3	16,5
Chi cơ bản	35,0	29,7	31,6	32,3

Nguồn: Tính toán theo số liệu của Bộ Tài chính, Chính phủ Việt Nam cung cấp

Bảng IV.12: Chương trình Đầu tư Công cộng, 2001-2005 (Nghìn tỷ đồng, giá năm 2000)

Nhóm	2001	2002	2003	2004	2005	Total
1. Nông nghiệp – Lâm nghiệp và Thủy sản	15,60	16,6	17,6	18,3	19,5	87,6
- Ngân sách Nhà nước	8,9	9,0	9,4	9,5	9,8	46,6
- Tín dụng Nhà nước	2,9	3	3,1	3,2	3,2	15,4
- Vốn của DNNN	3	3,8	4,2	4,6	5,4	21
- Chi tiêu O&M	0,8	0,8	0,9	1	1,1	4,6
2. Công nghiệp và Xây dựng	31,6	36,1	40	43,4	46,4	197,50
- Ngân sách Nhà nước	3,3	3,5	3,6	3,7	3,8	17,9
- Tín dụng Nhà nước	11,5	13,2	14	15,3	16	70
- Vốn của DNNN	16,7	19,2	22,2	24,2	26,4	108,7
- Chi tiêu O&M	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,9
3. Giao thông vận tải và Bưu chính viễn thông	19,5	21,1	22,2	23,4	24,5	111,0
- Ngân sách Nhà nước	10,2	10,6	11,2	11,4	11,6	55
- Tín dụng Nhà nước	2,9	3	3,2	3,2	3,3	15,6
- Vốn của DNNN	3,5	4,4	4,9	5,5	6,1	24,4
- Chi tiêu O&M	2,9	3,1	3,2	3,3	3,5	16,00
4. Khoa học - Công nghệ và Giáo dục	5,3	5,8	6,1	6,4	6,6	30,2
- Ngân sách Nhà nước	3,3	3,6	3,7	3,9	4,0	18,5
- Tín dụng Nhà nước	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	1,7
- Vốn của DNNN	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,4
- Chi tiêu O&M	1,6	1,8	2,0	2,0	2,1	9,5
5. Y tế và Phúc lợi Xã hội	2,76	2,96	3,26	3,56	3,86	16,4
- Ngân sách Nhà nước	2,2	2,3	2,4	2,6	2,7	12,2
- Tín dụng Nhà nước	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	1,4
- Vốn của DNNN	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,3
- Chi tiêu O&M	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	2,5
6. Văn hoá - Thể thao	2	2,7	1,6	1,4	1,4	9
- Ngân sách Nhà nước	1,5	2,2	1,1	0,9	0,8	6,5
- Tín dụng Nhà nước	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	1,1
- Vốn của DNNN	-	-	-	-	-	-
- Chi tiêu O&M	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	1,5
7. Cơ sở hạ tầng đô thị, Cấp nước và các dịch vụ khác	8,4	8,9	9	9	9,2	44,5
- Ngân sách Nhà nước	4,3	4,3	4,3	4,1	4,1	21,1
- Tín dụng Nhà nước	2,3	2,5	2,4	2,4	2,4	12
- Vốn của DNNN	1	1,3	1,5	1,7	1,9	7,4
- Chi tiêu O&M	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	4
dịch vụ kinh tế/tổng số (%)						30,2
dịch vụ xã hội/tổng số (%)						58,3
dịch vụ xã hội /nguồn lực PIP (%)						20,1
dịch vụ xã hội đối với chương trình PIP/Ngân sách Nhà nước (%)						31,1
Nhóm	2001	2002	2003	2004	2005	Total
1. Nông nghiệp – Lâm nghiệp và Thủy sản	15,60	16,6	17,6	18,3	19,5	87,6
- Ngân sách Nhà nước	8,9	9,0	9,4	9,5	9,8	46,6
- Tín dụng Nhà nước	2,9	3	3,1	3,2	3,2	15,4
- Đầu tư cho XNQD	3	3,8	4,2	4,6	5,4	21
- Chi tiêu O&M	0,8	0,8	0,9	1	1,1	4,6
2. Công nghiệp và Xây dựng	31,6	36,1	40	43,4	46,4	197,50
- Ngân sách Nhà nước	3,3	3,5	3,6	3,7	3,8	17,9
- Tín dụng Nhà nước	11,5	13,2	14	15,3	16	70
- Đầu tư cho XNQD	16,7	19,2	22,2	24,2	26,4	108,7
- Chi tiêu O&M	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,9
3. Giao thông vận tải và Bưu chính viễn thông	19,5	21,1	22,2	23,4	24,5	111,0
- Ngân sách Nhà nước	10,2	10,6	11,2	11,4	11,6	55
- Tín dụng Nhà nước	2,9	3	3,2	3,2	3,3	15,6
- Đầu tư cho XNQD	3,5	4,4	4,9	5,5	6,1	24,4

- Chi tiêu O&M	2,9	3,1	3,2	3,3	3,5	16,00
4. Khoa học - Công nghệ và Giáo dục	5,3	5,8	6,1	6,4	6,6	30,2
- Ngân sách Nhà nước	3,3	3,6	3,7	3,9	4,0	18,5
- Tín dụng Nhà nước	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	1,7
- Đầu tư cho XNQD	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,4
- Chi tiêu O&M	1,6	1,8	2,0	2,0	2,1	9,5
5. Y tế và Phúc lợi Xã hội	2,76	2,96	3,26	3,56	3,86	16,4
- Ngân sách Nhà nước	2,2	2,3	2,4	2,6	2,7	12,2
- Tín dụng Nhà nước	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	1,4
- Đầu tư cho XNQD	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,3
- Chi tiêu O&M	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	2,5
6. Văn hoá - Thể thao	2	2,7	1,6	1,4	1,4	9
- Ngân sách Nhà nước	1,5	2,2	1,1	0,9	0,8	6,5
- Tín dụng Nhà nước	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	1,1
- Đầu tư cho XNQD	-	-	-	-	-	-
- Chi tiêu O&M	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	1,5
7. Cơ sở hạ tầng đô thị, Cấp nước và các dịch vụ khác	8,4	8,9	9	9	9,2	44,5
- Ngân sách Nhà nước	4,3	4,3	4,3	4,1	4,1	21,1
- Tín dụng Nhà nước	2,3	2,5	2,4	2,4	2,4	12
- Đầu tư cho XNQD	1	1,3	1,5	1,7	1,9	7,4
- Chi tiêu O&M	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	4
dịch vụ kinh tế/tổng số (%)						30,2
dịch vụ xã hội/tổng số (%)						58,3
dịch vụ xã hội /nguồn lực PIP (%)						20,1
dịch vụ xã hội đối với chương trình PIP/Ngân sách Nhà nước (%)						31,1

Nguồn: PIP 2002

Bảng IV.13: Vốn cơ bản cho giảm nghèo 2001-2005

(Nghìn tỷ, Giá năm 2000)

Nhóm	Vốn (Cộng dồn)
Chương trình xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm	22581
1.Ngân sách Nhà nước	3361
1.1 chi cơ bản	3180
1.2 chi tiêu thường xuyên	541
2. Tín dụng Nhà nước	10,000
3. Các nguồn lực khác	9,221
Chương trình Kinh tế - Xã hội cho các vùng kém phát triển	7570
1.Ngân sách Nhà nước	6570
1.1 chi tiêu cơ bản	6490
1.2 chi tiêu thường xuyên	80
2. Tín dụng Nhà nước	500
3. Các nguồn lực khác	500
Chương trình Dân số và Kế hoạch hoá Gia đình	2483
1.Ngân sách Nhà nước	2483
1.1 chi cơ bản	230
1.2 chi tiêu thường xuyên	2253
Chương trình mục tiêu về phòng ngừa bệnh tật và HIV/AIDS	4500
1.Ngân sách Nhà nước	2685
1.1 chi tiêu cơ bản	218
1.2 chi tiêu thường xuyên	2467
3. Các nguồn lực khác	1815
Chương trình mục tiêu về nước sạch, vệ sinh nông thôn và môi trường	7100
1.Ngân sách Nhà nước	1350
1.1 chi tiêu cơ bản	1250
1.2 chi tiêu thường xuyên	100
3. Các nguồn lực khác	5750
Chương trình mục tiêu quốc gia về giáo dục và đào tạo	6000
1.Ngân sách Nhà nước (dành riêng cho chi tiêu thường xuyên)	4060
3. Các nguồn lực khác	1940
Dự án 5 triệu ha rừng	8500
1.Ngân sách Nhà nước	2234
1.1 chi tiêu cơ bản	2034
1.2 chi tiêu thường xuyên	200
2. Tín dụng Nhà nước	2250
3. Các nguồn lực khác	4016
Nhóm	Vốn (tích lũy)
Chương trình giảm nghèo và tạo việc làm	22581
1.Ngân sách Nhà nước	3361
1.1 chi tiêu vốn	3180
1.2 chi tiêu thường xuyên	541
2. Tín dụng Nhà nước	10,000
3. Các nguồn lực khác	9,221
Chương trình Kinh tế - Xã hội cho các vùng kém phát triển	7570
1.Ngân sách Nhà nước	6570
1.1 chi tiêu vốn	6490
1.2 chi tiêu thường xuyên	80
2. Tín dụng Nhà nước	500
3. Các nguồn lực khác	500
Chương trình Dân số và Kế hoạch hoá Gia đình	2483
1.Ngân sách Nhà nước	2483
1.1 chi tiêu vốn	230
1.2 chi tiêu thường xuyên	2253

Chương trình mục tiêu về phòng ngừa bệnh tật và HIV/AIDS	4500
1.Ngân sách Nhà nước	2685
1.1 chi tiêu vốn	218
1.2 chi tiêu thường xuyên	2467
3. Các nguồn lực khác	1815
Chương trình mục tiêu về nước sạch, vệ sinh nông thôn và môi trường	7100
1.Ngân sách Nhà nước	1350
1.1 chi tiêu vốn	1250
1.2 chi tiêu thường xuyên	100
3. Các nguồn lực khác	5750
Chương trình mục tiêu quốc gia về giáo dục và đào tạo	6000
1.Ngân sách Nhà nước (dành riêng cho chi tiêu thường xuyên)	4060
3. Các nguồn lực khác	1940
Dự án 5 triệu ha rừng	8500
1.Ngân sách Nhà nước	2234
1.1 chi tiêu vốn	2034
1.2 chi tiêu thường xuyên	200
2. Tín dụng Nhà nước	2250
3. Các nguồn lực khác	4016

Bảng IV.14: Ước tính Chi ngân sách cho Quỹ lương hưu Phổ cập
(năm 1998, giá năm 1993)

<u>Mục</u>	<u>Đơn vị</u>	<u>Giá trị</u>			
Phần trăm dân số 65 tuổi trở lên	%	4,9			
Tiêu dùng tư nhân	tỷ Đồng 1993	194841			
GDP	tỷ Đồng 1993	274811			
Tiêu dùng tư nhân/GDP	%	70,9			
Chi tiêu CP/GDP: dịch vụ xã hội	%	6,8			
	Tổng chi thường xuyên %	14,7			
	Tổng %	21,9			
Tiêu dùng trên đầu người	(VLSS) nghìn đồng	2784			
Chuẩn nghèo quốc tế*	nghìn đồng	1790			
Chi phí lương hưu ước tính:					
Lương hưu / Chuẩn nghèo	tỉ lệ	<u>1,00</u>	<u>,90</u>	<u>,80</u>	<u>,70</u>
Chuẩn nghèo/ chi tiêu trung bình	tỉ lệ	,64	,64	,64	,64
Lương hưu một người	1993 nghìn đồng	1790	1611	1432	1253
Chi phí lương hưu/GDP	%	2,2	2,0	1,8	1,6
[Giả thiết 10% chi phí hành chính]	[%]	[2,4]	[2,2]	[2,0]	[1,8]
Tăng chi tiêu: dịch vụ xã hội	%	33,0	29,7	26,4	23,1
	Tổng chi thường xuyên %	15,3	13,8	12,2	10,7
	Tổng %	10,3	9,2	8,2	7,2

Ghi chú và Nguồn:

1. Tiêu dùng tư nhân & GDP: IMF 1999, trang 4 & 6, với tiêu dùng tư nhân trên GDP giả thiết rằng không chịu tác động của giảm phát; và dùng tỉ lệ của năm 1993 làm cơ sở của năm thay vì năm 1994.
 2. Chuẩn nghèo: Là chuẩn được sử dụng trong năm 1998.
 3. Chi tiêu chính phủ: Theo Chương 4, Bảng IV.1.
 4. Thống kê dân số: *Các chỉ số Phát triển thế giới năm 2001*
 5. Ba dòng cuối cùng giả thiết rằng không có chi phí hành chính tính.
- *Sử dụng Chuẩn nghèo Lương thực của Bộ LĐTĐBXH có thể giảm lương hưu và các tính toán chi phí xuống 28% (nghĩa là chuẩn nghèo lương thực trong năm 1998 bằng 0,719 chuẩn nghèo quốc tế).

Chương 5:

Các chính sách tiền tệ và tài chính

5.1. Mở rộng tiền tệ và tăng chiều sâu tài chính

Từ sau các năm cuối của thập niên 1980, việc chuyển sang chính sách *đổi mới* và tăng trưởng nhanh đã đem đến một bước chuyển biến cơ bản trong các thể chế tiền tệ và tài chính của đất nước. Các thay đổi về mặt thể chế đã tạo ra những chuyển biến sâu sắc trong cơ cấu của nền kinh tế. Trong chương này, chúng tôi sẽ xem xét các thay đổi ảnh hưởng đến ngành tài chính, và ý nghĩa của chúng với việc đạt mức tăng trưởng vì người nghèo hơn.

Từ năm 1989 đến 2001, tổng tạo vốn quốc nội (tổng đầu tư) và tổng tiết kiệm quốc nội đã tăng nhanh hơn GDP danh nghĩa, từ 11,6% và 3,5% GDP trong năm 1989, lên 30,9% và 28,3% trong năm 2001 (xem Bảng 5.1). Sự gia tăng đầu tư là cơ sở cho năng lực tăng nhanh của nền kinh tế; và tỷ lệ tiết kiệm cao đã cho phép cung cấp tài chính chủ yếu bằng các nguồn vốn trong nước. Đối với một quốc gia có thu nhập thấp, tỷ lệ đầu tư và tiết kiệm này là rất cao, cho dù không bằng của Trung Quốc. Dù ai đó có thể suy nghĩ bất cứ điều gì về tốc độ, trình tự và cấu phần các chính sách của chính phủ đối với ngành tài chính trong suốt các năm thuộc thời kỳ đổi mới, tất cả các chính sách này vẫn gắn liền với các kết quả đầy ấn tượng về tiết kiệm và đầu tư.

Thực tế đã diễn ra việc tiền tệ hoá và tăng chiều sâu tài chính ngày càng nhiều trong nền kinh tế, đặc biệt trong nửa sau của thập kỷ 1990 và các năm đầu của thế kỷ 21 (Bảng 2). Cung tiền và tín dụng quốc nội đã gia tăng nhanh chóng trong các năm cuối của thập niên 1980 do chính sách đổi mới, chính sách này đã đem lại tỉ lệ M2 trên GDP đạt trên 20%. Sau đó, tỉ lệ này đã tăng đến 50%, và có thể đạt 60% trong các năm 2002 và 2003. Tuy nhiên, tỉ lệ này là còn thấp so với các nền kinh tế khác trong khu vực Đông Nam Á và Đông Á. Tốc độ tăng trưởng cho thấy tỉ lệ này sẽ đạt ba con số trong các năm của thập niên 2010.

Các biến số về tăng trưởng tiền tệ và tín dụng có cấu phần trong nước và nước ngoài. Các khoản tiền gửi trong nước như phần trăm của GDP đã tăng từ một chữ số trong các năm 1980 và giữa 1990 lên 25,8% trong năm 2001, trong khi tín dụng trong nước đã tăng từ 35% năm 2000 lên gần 40% trong năm 2001. Bảng 5.2 cho thấy tiền gửi ngoại tệ đã tăng từ dưới 1% GDP trong năm 1986 lên trên 18% trong năm 2001. Cùng với gia tăng tiền gửi ngoại tệ, các khoản tài sản tịnh nước ngoài đã tăng liên tục, từ dưới 10% lên hơn 20% GDP trong hầu hết các năm 1990, và đạt 24,3% trong năm 2001. Hai bộ số liệu thống kê sau cùng cho thấy quá trình đô la hoá gia tăng của nền kinh tế trong các năm cuối 1990.

Phần lớn các cửa hàng và cơ sở kinh doanh đều chấp nhận đồng đô la như một phương tiện để trao đổi, và do vậy con số thống kê nêu trên có thể chưa đánh giá hết mức độ sử dụng của đồng tiền này trong nền kinh tế.

Việc gia tăng của các chỉ số tiền tệ và tài chính đã che đậy nhiều tính chất phức tạp và các vấn đề tiềm năng như sẽ được bàn đến trong chương này. Chúng ta cần lưu ý rằng trong các năm cuối của thập niên 1980, gia tăng tín dụng của khu vực kinh tế tư nhân đã vượt xa khu vực doanh nghiệp nhà nước, mặc dù các doanh nghiệp nhà nước được bắt đầu từ một mức cao hơn. Tín dụng cho khu vực tư nhân hầu như bằng 0 trong năm 1986. Từ 3% tín dụng trong nước trong năm 1986, tỷ lệ tín dụng cho khu vực kinh tế tư nhân đã tăng lên chiếm hơn 1/3 tổng giá trị tín dụng trong nước trong năm 1993, trên 50% trong năm 1999, và 60% trong năm 2002. Do vậy, tỷ lệ tín dụng cho các doanh nghiệp nhà nước đã xuống dưới một nửa, cho thấy đang có sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế sang sản xuất và phân phối tư nhân.

5.2. Tài khoản ngoại sinh

Bảng 5.3 cho ta một tóm tắt định lượng về cán cân thanh toán. Điều đáng chú ý nhất là tăng trưởng nhanh trong xuất khẩu và nhập khẩu sau các năm cuối của thập niên 1980, trong suốt các năm 1990 và sau đó. Đây là kết quả của các thay đổi trong chính sách thương mại của Việt Nam. Nhập khẩu hàng hoá đã tăng từ 1,6 tỷ USD (khoảng 6% đến 8% GDP) trong các năm giữa thập niên 1980, lên 10 tỷ năm 1996 (40,7% GDP), và 14,5 tỷ (44%

GDP) trong năm 2001. Xuất khẩu hàng hoá thậm trí còn tăng nhanh hơn. Từ 700 triệu USD (3% GDP) trong các năm giữa thập niên 1980, đã tăng lên 9 tỷ USD (34,2% GDP) trong năm 1997, vượt xa nhập khẩu trong các năm 2000 và 2001. Cán cân thương mại rất bấp bênh trong các năm 1980, với các khoản thâm hụt lớn đã giảm trong các năm đầu của thập niên 1990. Trong giai đoạn từ năm 1993 đến 1996, các khoản thâm hụt thương mại đã vượt quá 11% GDP vào năm 1995 và 1996. Các khoản thâm hụt không bền vững này đã giảm dần xuống và chuyển sang có thặng dư thương mại đạt trên 1% GDP vào các năm 2000 và 2001. Chính phủ dự báo rằng các khoản thâm hụt thương mại sẽ quay lại vào các năm 2002 và 2003, do phần lớn các dự án cơ sở hạ tầng công cộng cần có các khoản nhập khẩu rất lớn về thiết bị và vật tư cơ bản. Số dư tài khoản vãng lai đã thay đổi giống như các chuyển biến của cán cân thương mại, với các khoản thâm hụt lớn trong các năm 1980, rồi đến các năm từ 1993 đến 1997, sau đó có thặng dư của tài khoản vãng lai vào các năm 1999 - 2001. Dự tính sẽ có thâm hụt nhẹ của tài khoản vãng lai vào các năm 2002 và 2003. Các khoản thâm hụt này được bù đắp một phần bởi các chuyển khoản từ nước ngoài, tương đương từ 4% đến 5% GDP (Bảng 5.3).

Tài khoản vốn luôn cho thấy một mức độ bất ổn ít hơn so với tài khoản vãng lai, phản ánh tác động của việc kiểm soát vốn và thành công trong việc thu hút các khoản đầu tư nước ngoài trực tiếp. Như đã thấy trong Bảng 5.3, số dư tài khoản vốn có xu thế luôn dương trong suốt các năm từ 1998 đến 2001, và chỉ có giá trị âm không quá 1,5% GDP. Một nét rõ nhất là việc tăng đột ngột các khoản đầu tư nước ngoài trực tiếp trong giai đoạn từ 1989 đến 1997, dẫn đến thặng dư lớn của tài khoản vốn (may mắn là đã bù đắp các khoản thâm hụt lớn của tài khoản vãng lai) trong suốt các năm từ 1994 đến 1997, đạt 9,7% GDP trong năm 1996. Sau cuộc khủng hoảng Đông Á, các khoản đầu tư nước ngoài trực tiếp vào Việt Nam đã giảm xuống còn 4% đến 5% GDP, một tỉ lệ còn cao hơn phần lớn các nền kinh tế láng giềng tiên tiến hơn trong khu vực Đông Á. Tuy nhiên, do phải thanh toán các khoản nợ trong năm 2000 và 2001 (nhờ đó đã làm giảm nợ nước ngoài, xem phần dưới đây), mà tài khoản vốn đã bị kéo xuống thấp (và gần âm trong năm 2000) nhưng cũng trong thời gian đó, thặng dư của tài khoản vãng lai đã thừa đủ để bù đắp cho một cán cân tài khoản vốn nhỏ hơn. Tổng kết lại, cán cân thanh toán đã chuyển từ các giá trị âm (chảy ra) trong suốt các năm từ 1988 đến 1995 sang các giá trị dương (chảy vào) từ năm 1996 đến nay, đồng thời cho phép dự trữ quốc tế tăng lên một cách đáng kể. Vào năm 2001, dự trữ quốc tế đã đứng ở mức 3,7 tỷ USD, bằng khoảng 3 tháng nhập khẩu.

Vấn đề thảo luận trên đây, cần được bổ sung thêm một hạng mục 'các sai số và bỏ sót' mà kể từ sau năm 1996 cho thấy một dòng chảy ra vừa phải, không hạch toán được tương đương với 2% đến 3% GDP. Điều này có thể chỉ ra rằng việc kiểm soát vốn không phải hoàn toàn là hiệu quả và cũng có các cách thoát khỏi bị kiểm soát khác nhau. Nó có thể được giải thích bằng việc tự do hoá tài khoản vãng lai đã làm gia tăng thu nhập có thể duy trì được từ trao đổi ngoại tệ.

Nợ nước ngoài đã gây ra các tác động chính đến cán cân thanh toán (Bảng 5.4). Ai cũng thấy sự gia tăng nợ nước ngoài của nhà nước trong suốt nửa sau của thập kỷ 1980. Điều này làm phát sinh các tỉ lệ rất cao của nợ nước ngoài trên GDP trong suốt các năm từ 1989 đến 1992, đạt 330% trong năm 1990. Về lâu dài, tình trạng nợ nước ngoài này là không bền vững. Một phần là do nợ các nước Hội đồng Tương trợ Kinh tế (CMEA) gồm có Liên xô cũ và các đồng minh Đông Âu. Mức gia tăng này còn do việc tăng các khoản nợ có mệnh giá bằng đồng đô la, sẽ được bàn đến ở phần dưới đây. Tỷ giá nhân tạo của đồng Rúp đã phóng đại qui mô các món nợ khối CMEA (phần lớn là nợ Liên Xô và sau này là Nga). Dựa trên định nghĩa của Ngân hàng Thế giới về 'nợ trầm trọng' bao gồm một tỷ số Nợ trên GDP cao hơn 80% và Nợ trên Xuất khẩu cao hơn 220%, thì Việt Nam đã rơi vào tình trạng nợ trầm trọng trong suốt các năm từ 1989 đến 1999, tuy nhiên từ 1990 đến 1997, tỷ số Nợ nước ngoài trên GDP đã liên tục giảm xuống. Việc đáo hạn trả nợ cho Nga vào tháng 9/2000, và đánh giá lại các khoản nợ đó theo những chuẩn đô la phù hợp hơn đã giảm số nợ nước ngoài của Việt Nam xuống gần một nửa. Vẫn theo định nghĩa mang tính kỹ thuật trên đây, thì Việt Nam đã thoát khỏi tình trạng nợ trầm trọng trong năm 2000 khi mà tỷ số Nợ trên GDP đã giảm xuống dưới 41%, và tỷ số Nợ trên Xuất khẩu xuống dưới 90%.

Các khoản nợ ngắn hạn đã đạt trên 100% xuất khẩu hàng hoá và trên 20% GDP trong suốt các năm từ 1989 đến 1992 (Bảng 5.4). Khoản nợ này đã gia tăng trên danh nghĩa trong suốt các năm từ 1993 đến 1996, và đạt mức từ 50% đến 90% xuất khẩu hàng hoá. Mức nợ này đã dẫn đến một cuộc khủng hoảng nhỏ về công nợ, như sẽ được bàn đến trong phần dưới đây. Từ sau năm 1997, các khoản nợ ngắn hạn thực tế đã giảm đi, đạt kỷ lục vào năm 2000, xuống mức khoảng 8% GDP và các phần trăm bền vững của tỉ lệ nợ trên xuất khẩu hàng hoá. Các tỷ lệ phần trăm này đã tiếp tục giảm sau năm 2000 xuống còn 3% GDP và 6,4% xuất khẩu hàng hoá.

Sự thay đổi trong nợ nước ngoài cũng như việc trả lãi và gốc nợ cho thấy đã xuất hiện xu hướng các nhà quan sát bên ngoài thổi phồng các vấn đề nợ nước ngoài của Việt Nam⁷⁵. Đương nhiên, các số liệu thống kê của năm 1990 đã cho thấy không có dấu hiệu về một cuộc khủng hoảng nợ (Bảng 5.4). Việc trả lãi và gốc nợ là tương đối cao trong suốt các năm từ 1986 đến 1987, tuy nhiên việc này đã nhanh chóng bị kiểm soát trong các năm sau đó, với một mức gia tăng tạm thời trong năm 1989. Tỷ lệ trả lãi trên xuất khẩu hàng hoá đã giảm xuống còn một chữ số trong hầu hết các năm của thập niên 1990, và tăng lên khoảng 12% trong các năm 1998 và 1999. Cùng với việc đáo hạn trả nợ cho Nga đến một thời gian xa hơn, tỷ lệ trả lãi và gốc nợ trên xuất khẩu hàng hoá đã giảm xuống đến mức dễ chịu là 9% trong năm 2000.

Sau việc cơ cấu lại các khoản nợ Nga, cơ cấu và thành phần các khoản nợ nước ngoài đã trở nên đủ lành mạnh để bảo vệ Việt Nam khỏi các dòng vốn chảy ra có sức phá huỷ tiềm năng cũng như việc phá giá đột ngột của đồng nội tệ. Chính phủ đã rất sắc sảo trong việc đảm bảo tỷ lệ lãi suất thấp đối với các khoản nợ nước ngoài trong suốt các năm qua (xem Bảng V.4), nhất là khi tỷ lệ lãi suất trên thế giới đã giảm xuống. Tiếp đó, các thời kỳ tới hạn và ân hạn cho các khoản vay vốn đã được kéo dài thêm trong các năm đó, với các yếu tố viện trợ không hoàn lại đang tăng lên. Bảng 5.4 cho thấy thành phần các khoản vay vốn dài hạn và trung hạn chiếm phần lớn trong tổng số nợ nước ngoài. Trong suốt các năm từ 1996 đến 1998, đã có sự gia tăng đột biến các khoản nợ không ưu đãi theo lãi suất trên thị trường thế giới cùng các khoản bảo hiểm. Tuy vậy, việc này đã được nhanh chóng sửa chữa trong năm 1999 sau cuộc khủng hoảng Đông Á. Từ năm 1999, chiến lược của chính phủ nhằm tập trung vào các khoản vay vốn ưu đãi đã thúc đẩy một cách thận trọng các khoản vay, tiếp tục kiểm soát vốn, và khuyến khích đầu tư nước ngoài trực tiếp đã khiến cho các tài khoản vốn ngoại sinh của Việt Nam trở nên khá lành mạnh.

5.3. Tự do hoá tài chính

Các thể chế tài chính đa phương, nhất là Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), đã đóng vai trò quan trọng trong cải cách tài chính của Việt Nam. IMF đã đặc biệt quan tâm đến khía cạnh vĩ mô của tổng tiền cũng như những cải cách tài chính ngân hàng và phi ngân hàng. Chúng ta có thể xem Bảng 5.2 để thấy rằng tăng trưởng tiền tệ và tín dụng là rất nhanh trong suốt nửa sau của thập niên 1980 và các năm đầu của thập niên 1990. Sự tăng trưởng này chậm lại trong các năm từ giữa 1990 đến 1997 do tình hình lạm phát từ giữa các năm 1990, mức lạm phát đã đạt tương ứng là 10,2% và 5,7% trong các năm 1995 và 1996. Sự suy giảm trong việc mở rộng tiền tệ đã đi cùng với việc giảm lạm phát, tuy lạm phát vẫn đạt đỉnh cao trong năm 1998 do cuộc khủng hoảng tài chính châu Á dẫn đến việc mất giá đáng kể của đồng tiền *Đồng* tác động đến giá cả trong nước. Mặc dù có sự mở rộng tiền tệ gia tăng trong các năm 1999 và 2000, lạm phát vẫn được giữ ở mức thấp, chuyển dần thành số âm trong năm 2000. Các con số thống kê này chỉ ra rằng sự liên hệ giữa mức gia tăng của cung tiền và lạm phát là rất yếu, có thể chỉ phản ánh thừa cầu tiền do tăng chiều sâu tài chính.

Như một phần trong bản Chiến lược Tổng thể về Giảm nghèo và Tăng trưởng (CPRGS, hoặc PRSP của Việt Nam), và phù hợp với các điều kiện của Chương trình Giảm nghèo và Tăng trưởng (PRGF) của IMF và Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam đã ngăn tăng trưởng về tiền tệ và tín dụng từ năm 2001 và trong các năm sau đó. Điều này giải thích việc giảm đột ngột về tăng trưởng tín dụng trong năm 2001. Tốc độ gia tăng 21,4% của tín dụng trong nước cho nền kinh tế (xem Bảng 5.2) trong năm 2001 đã vượt quá giới hạn đã thoả thuận với IMF một chút. Việc này đã lặp lại trong năm 2002, với tốc độ gia tăng của tín dụng trong nước lại vượt một chút so với mức tăng trưởng được lên kế hoạch từ trước là 20,5%.

Tỷ lệ lạm phát đã tăng lên 4% trong năm 2002 (xem Bảng 5.5), và có thể còn cao hơn trong năm 2003. Tỷ lệ lạm phát dưới 5% vào năm 2002 có thể được xem là một thay đổi lành mạnh do các áp lực thiếu phát trước đây. Các con số của tháng 1 và 2 năm 2003 cho thấy lạm phát giảm nhẹ xuống còn 3,7% và 3,8%. Theo kế hoạch, tín dụng và tốc độ tăng trưởng tiền tệ nói chung trong năm 2003 đã tiếp tục giảm xuống còn 19,5%, cho thấy có các cuộc thảo luận giữa IMF và chính phủ Việt Nam. Cũng có thể tín dụng sẽ được mở rộng trong năm 2003 với tốc độ hơn 30% hàng năm. IMF cho rằng điều quan trọng hơn so với tốc độ mở rộng tín dụng là 'chất lượng' tín dụng, tức là tín dụng có cơ sở tài chính tốt.

Các tổ chức tài chính đa phương đều thúc ép tư nhân hoá ('cổ phần hoá') các doanh nghiệp nhà nước, đóng cửa các xí nghiệp làm ăn thua lỗ, và các doanh nghiệp còn lại phải tiến hành cải cách cơ cấu để phù hợp với 'kỷ luật thị

⁷⁵ Đây là quan điểm của cả hai văn phòng NHTG và IMF tại Hà Nội cuối năm 2003.

trường'. Do vậy, các khoản cho vay của các ngân hàng thương mại của nhà nước (SOCB) đối với các doanh nghiệp nhà nước (SOE) vốn được xem như cho vay theo chính sách mục tiêu cần được cắt giảm. Các mục tiêu được lên kế hoạch cho tăng trưởng tín dụng đã qui định một cách cụ thể rằng tốc độ tăng trưởng tín dụng đối với các doanh nghiệp nhà nước cần bị hạn chế xuống mức xấp xỉ trên một nửa tốc độ tăng trưởng được lên kế hoạch cho tín dụng trong nước trong nền kinh tế. Đến cuối tháng 12/2001, Việt Nam đã vượt quá tốc độ tăng trưởng tín dụng được lên kế hoạch cho các doanh nghiệp nhà nước là 0.9%. Một lần nữa Việt Nam lại vượt quá ngưỡng đó một chút vào tháng 3/2002. Trong cả năm 2002, tốc độ tăng trưởng tín dụng cho các doanh nghiệp nhà nước đã đạt 12%, so với 20,5% của tín dụng trong nước cho toàn bộ nền kinh tế, và, một lần nữa, tốc độ này lại đã vượt quá ngưỡng một chút. Các thể chế tài chính đã phớt lờ ngại về việc cho các doanh nghiệp nhà nước vay quá nhiều hơn là việc vượt quá ngưỡng tín dụng chung trong nước. Họ nhìn nhận vấn đề này như một sự thiếu cam kết của chính phủ đối với cải cách cơ cấu của các doanh nghiệp nhà nước.

Các khía cạnh chính của cam kết của chính phủ Việt Nam đối với tự do hoá tài chính bao gồm việc chuyển đổi sang cái gọi là qui trình thị trường trong các lĩnh vực ngân hàng và tài chính, và sự tham gia nhiều hơn của nước ngoài. Điều này bao gồm:

1. Tự do hoá lãi suất đối với tất cả các khoản tiết kiệm và cho vay bằng ngoại tệ và tiền đồng;
2. Làm cho việc cho vay vốn của các ngân hàng thương mại của nhà nước và các ngân hàng tư nhân mang tính thương mại hơn bằng cách loại trừ dần việc cho vay theo 'chỉ đạo', ngoại trừ một vài trường hợp có sự bảo lãnh trực tiếp của Bộ Tài chính; và
3. Tự do hoá sự tham gia của nước ngoài vào các lĩnh vực ngân hàng và tài chính phi ngân hàng, và tự do hoá tài khoản vãng lai.

Việc tự do hoá lãi suất đã được bắt đầu trong năm 1996 bằng việc cho phép lãi suất tiết kiệm bằng tiền đồng lên xuống tự do. Chính phủ đã thả nổi lãi suất tiết kiệm ngoại tệ trong năm 1999, lãi suất vốn vay bằng ngoại tệ trong năm 2001, và lãi suất vốn vay bằng nội tệ trong năm 2002. Bảng 5.5 cho thấy mặc dù có mức trần cho lãi suất trong các năm đầu thập niên 1990, lãi suất tiết kiệm tiền đồng vẫn còn khá cao, và còn cao hơn cả lãi suất tiết kiệm bằng đô la. Một điều thú vị cần chú ý là sau khi đã được thả nổi trong năm 1996, lãi suất tiết kiệm bằng tiền đồng vẫn giữ nguyên ở mức ổn định trong một vài năm. Cũng như vậy, trong khi lãi suất tiết kiệm đã tăng lên trong các năm 2001 và 2002 so với năm 2000, thì khoảng cách giữa lãi suất cho vay và tiết kiệm lại giảm xuống đáng kể (dòng số 7 trong Bảng 5.5). Điều này có thể cho thấy sự cải thiện trong giao dịch trung gian tài chính, tuy nhiên các khoảng cách nhỏ là rất đáng chú ý khi có nhu cầu của ngân hàng về bù đắp vốn vay thất thoát. Ngân hàng Thế giới (2003) lưu ý một xu hướng của các ngân hàng Việt Nam là không cạnh tranh về lãi suất mà cạnh tranh về số lượng huy động tiết kiệm và giải ngân vốn vay. Nói tóm lại, các con số thống kê cho thấy các quy định ít có áp lực đáng kể đối với lãi suất.

Cùng với việc bãi bỏ các qui định đối với lãi suất, các tổ chức tài chính đã phớt lờ cũng gây sức ép phải tạo ra 'một định hướng thị trường' nhiều hơn cho ngành ngân hàng. Như một phần của chiến lược do nhà nước định hướng của thời kỳ trước *đối mới*, các ngân hàng nhà nước đã giải ngân phần lớn các khoản tín dụng trước năm 1990 theo chỉ định của cơ quan kế hoạch nhà nước. Tuy nhiên, chính phủ Việt Nam vẫn đặt tầm quan trọng vào việc định hướng tín dụng nhằm khuyến khích các dự án trong các ngành trọng điểm về cơ sở hạ tầng, dịch vụ công cộng, các ngành công nghiệp cơ bản và ưu tiên mà nhiều doanh nghiệp trong các ngành công nghiệp đó là thuộc sở hữu nhà nước. Chính phủ nhấn mạnh việc cung cấp kinh phí cho các lĩnh vực mục tiêu trong nền kinh tế, gồm có cung cấp tài chính vi mô cho người nghèo, cho các hộ có thu nhập thấp và cho các doanh nghiệp hộ gia đình. Sự thoả hiệp với các thể chế tài chính đã phớt lờ là tất cả các ngân hàng, đặc biệt là các ngân hàng thương mại nhà nước, là nguồn cung cấp phần lớn các khoản tín dụng cho các doanh nghiệp nhà nước, sẽ loại trừ việc cấp tín dụng nhằm vào mục tiêu và chú trọng vào việc cho vay thương mại. Sự thoả hiệp này được thể hiện trong các mục tiêu đã được lên chương trình của IMF về giới hạn tăng trưởng tín dụng cho các doanh nghiệp nhà nước.

Chính phủ dự định tiếp tục cho vay nhằm vào mục tiêu theo hai cơ chế. Thứ nhất là thông qua Quỹ Hỗ trợ Phát triển (DAF) là nơi cung cấp nguồn tài chính cho các doanh nghiệp trong nước về hạ tầng cơ sở, dịch vụ công cộng, xuất khẩu và công nghiệp nặng. Thứ hai là chuyển đổi Ngân hàng Người nghèo do nhà nước sở hữu thành Ngân hàng Chính sách Xã hội là nơi sẽ cung cấp nguồn tài chính vi mô cho các hộ gia đình nông nghiệp và các nhóm có thu nhập thấp, phần đông thuộc các vùng nông thôn. Sự thoả hiệp đã được nhất trí là tách riêng các thể chế cho vay thương mại, trừ Ngân hàng Chính sách Xã hội và các thể chế thực hiện chức năng cho vay theo mục tiêu.

Quỹ Hỗ trợ Phát triển (DAF) đã được thành lập vào năm 2000. Mục đích của nó là: 1) cung cấp các khoản vay ưu đãi của nhà nước cho việc đầu tư trung hạn và dài hạn cho các dự án ưu tiên; 2) tham gia hỗ trợ lãi suất và bảo lãnh cho các khoản tín dụng đầu tư; 3) cung cấp tín dụng ngắn hạn khuyến khích xuất khẩu bắt đầu từ năm 2002. Về nguyên tắc, việc cho vay có thể thực hiện đối với cả doanh nghiệp tư nhân và nhà nước, dựa trên các tiêu chí về thương mại và chính sách. Một số tiêu chí chính sách bao gồm liệu đó có phải là đầu tư cho khu vực kém phát triển, các ngành nghề được ưu tiên và các dự án liên quan đến y tế, giáo dục, văn hoá và thể thao hay không. Quỹ DAF có chi nhánh ở tất cả 61 tỉnh thành, với số vốn đăng ký là 5 nghìn tỷ đồng (326,8 triệu USD). Trước năm 2002, Văn phòng Thủ tướng đã xác định phân bổ kinh phí. Các nguồn vốn của DAF là từ quỹ Bảo hiểm Xã hội, Tiết kiệm, Bưu điện Việt Nam (VPSC)⁷⁶, ngân sách chính phủ, hoàn trả vốn vay, và các khoản hỗ trợ phát triển chính thức (ODA). Từ sau năm 2002, DAF đã phải huy động nguồn lực riêng của mình. DAF vẫn có thể tiếp tục huy động vốn từ các nguồn nêu trên thông qua thương thuyết. Nếu nguồn kinh phí là từ ngân sách chính phủ thì nó thường kèm theo việc phát hành trái phiếu đầu tư.

Bảng 5.6 cho chúng ta thấy ODA là nguồn cung cấp tài chính đáng kể cho DAF. Các khoản giải ngân vốn vay hàng năm và tín dụng mới từ quỹ DAF đang ngày càng dựa nhiều hơn vào các nguồn lực trong nước. Bảng V.6 cũng cho thấy các khoản tín dụng đang cho vay của DAF trong các năm 2001 và 2002, và các khoản giải ngân vốn vay trong các năm 2002 và 2003, đã tăng nhanh hơn tổng số tín dụng trong nước đối với nền kinh tế, điều đó có nghĩa rằng DAF đã chiếm một tỷ lệ tín dụng trong nước ngày càng tăng, đạt 24% trong năm 2002, tương đương 3,3% GDP. DAF là một trung gian tài chính lớn nhất ở Việt Nam trong việc lưu chuyển các khoản kinh phí trong nước và nước ngoài cho các hoạt động đầu tư. Chính phủ đã có kế hoạch tăng gấp đôi số vốn 5 nghìn tỷ đồng lên 10 nghìn tỷ đồng (653,6 triệu USD). Vai trò quá lớn của DAF đã gây lo ngại cho các thể chế tài chính đa phương, do nó đi ngược lại với việc chuyển đổi của ngành tài chính sang cho vay thương mại và dựa vào thị trường.

Gần đây, chính phủ đã đánh giá lại DAF, và điều này cho thấy mối lo ngại về khả năng thành công kinh tế của các khoản cho vay. Chúng tôi hoàn toàn nhất trí rằng DAF cần phải tổ chức lại toàn bộ hoạt động của mình. Trong bối cảnh này, cần phân biệt giữa các tiêu chí dựa trên “thị trường” và khả năng thành công kinh tế của các thể chế cho vay. Tiêu chí đầu là cần thiết, bất kể chính phủ có mục tiêu phát triển gì. Nếu tiêu chí sau đề cập tới cái gọi là “sân chơi bình đẳng” trong cho vay thì đó sẽ là một mục tiêu không thực tế ở Việt Nam, và có lẽ là không nên áp dụng. Do các doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế nên một “sân chơi bình đẳng” là không thể có. Cũng không thể trông đợi bất kỳ một chính phủ nào lại đối xử công bằng giữa các doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp tư nhân. Nếu có chính sách như vậy thì có lẽ chẳng có cơ sở cho sở hữu công cộng. Một “sân chơi bình đẳng” trong phân bổ tín dụng có lẽ là không nên, bởi vì nó có nghĩa là từ bỏ các công cụ chính về chính sách công nghiệp.

Việc phân biệt giữa cho vay thương mại và cho vay chính sách là quan trọng. Để tách riêng các hoạt động cho vay thương mại và cho vay chính sách, Ngân hàng Chính sách Xã hội (SPB) đã được thành lập với vốn điều lệ là 5 nghìn tỷ đồng (326,8 triệu USD) và có chi nhánh ở tất cả các tỉnh. Tất cả các khoản cho vay chính sách trong ngành ngân hàng đều phải chuyển về ngân hàng này. Ngân hàng SPB được hưởng các đặc lợi, kể cả được nhà nước bảo lãnh về tiền mặt và khả năng thanh toán, cũng như được miễn bảo hiểm tiền gửi và các chế độ thuế. Người vay mà SPB nhắm tới là các hộ gia đình ở nông thôn, các sinh viên có thu nhập thấp, các cơ sở sản xuất vi mô, các doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME), phần lớn ở các vùng nông thôn. Hiện đã có kế hoạch để SPB và BARD tạo ra một quỹ chung bảo lãnh cho các khoản vay phục vụ sản xuất và tiêu dùng trong trường hợp xảy ra thiên tai mà có thể dẫn đến kết quả không có khả năng thanh toán vốn vay. Ngân hàng SPB có tài khoản riêng, độc lập với các ngân hàng thương mại nhà nước khác để đảm bảo nhất quán với nguyên tắc tách bạch việc cho vay thương mại với cho vay chính sách.

5.4. Các dịch vụ tài chính và cân cân thanh toán

Chính phủ đã rất thận trọng trong việc mở cửa ngành tài chính cho các nhà đầu tư nước ngoài, và cùng với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (SBV) tỏ ra cảnh giác trong việc cho phép mở các ngân hàng mới. Hiệp ước Thương mại

⁷⁶VPSC được thành lập vào năm 1999. Trong năm 2002, đã có từ 539 đến 600 chi nhánh khắp nơi trên toàn quốc, và đã là địa điểm thuận lợi và nhanh chóng phát triển để huy động tiết kiệm ở nông thôn. Hiện có khoảng một nửa triệu tài khoản tiền gửi với tổng số dư tiền gửi là 3,8 tỷ đồng (xấp xỉ 250.000 USD). Tuy không lớn về mặt giá trị, nhưng việc sử dụng các khoản tiền gửi này cho DAF đã khiến các thể chế tài chính đa phương lo lắng, do nó tiền tệ hoá các khoản tín dụng của DAF và khiến DAF hoạt động như một ngân hàng.

song phương với Mỹ, được phê chuẩn vào tháng 12/2001, đã có ý nghĩa quan trọng trong việc mở cửa các dịch vụ tài chính, cùng với việc tự do hoá thương mại và các lĩnh vực khác, chuẩn bị cho Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới WTO. Các cam kết chính đối với tự do hoá các dịch vụ tài chính dựa trên các mục tiêu được đưa ra vào tháng 3/2002 như sau:

Trong lĩnh vực ngân hàng: (i) cho phép Mỹ có phần sở hữu lớn hơn trong các ngân hàng sau ba năm; (ii) đảm bảo đối xử với các ngân hàng Mỹ công bằng như đối xử với các ngân hàng trong nước trong việc cổ phần hoá (tư nhân hoá) các ngân hàng thương mại nhà nước; và (iii) cho phép đối xử công bằng như các ngân hàng trong nước với các hoạt động nhận tiền gửi sau tám năm.

Trong lĩnh vực bảo hiểm: (i) cho phép Mỹ có phần sở hữu lớn hơn trong các công ty sau ba năm; (ii) xoá bỏ các hạn chế đối với hoạt động của các công ty liên doanh sau ba năm (và các công ty 100% sở hữu của Mỹ sau 6 năm); và (iii) cho phép thành lập các công ty 100% sở hữu của Mỹ sau 5 năm (IMF 2002, trang 10).

IMF cố gắng thuyết phục chính phủ cho phép một trong các ngân hàng chính thuộc sở hữu nhà nước được liên doanh với nước ngoài, thậm chí trước khi Việt Nam gia nhập WTO. Câu trả lời của chính phủ là chỉ sẵn sàng cho phép có vốn nước ngoài trong các ngân hàng sở hữu nhà nước tương đối nhỏ mà thôi.

IMF và Ngân hàng Thế giới cũng thuyết phục cho phép các ngân hàng sở hữu nước ngoài mở rộng các hoạt động giao dịch bằng đô la sang chấp nhận tiền gửi bằng tiền *đồng*. Các thể chế tài chính Bretton Woods (BWI) tuyên bố rằng lĩnh vực ngân hàng bị hạn chế một cách không hợp lý, với việc các Ngân hàng Thương mại Sở hữu của Nhà nước cung cấp các khoản tín dụng ưu đãi cho các doanh nghiệp nhà nước, và phục vụ ngày càng nhiều các công ty lớn trong khu vực kinh tế tư nhân. Các ngân hàng cổ phần hiện nay chủ yếu phục vụ khu vực tư nhân trong nước, và các ngân hàng nước ngoài phục vụ các công ty đa quốc gia. Các thể chế tài chính Bretton-woods cho rằng các bước chuyển sang thực hiện chức năng ngân hàng thương mại phổ cập đối với những ngân hàng có đủ điều kiện sẽ làm giảm việc cắt nhỏ thị trường của ngành ngân hàng.

Trong một bước về cải cách tài chính, chính phủ đã cho phép tự do hoá tài khoản vãng lai vào năm 2002. Yêu cầu về giao nộp ngoại tệ, về cơ bản chỉ áp dụng đối với các doanh nghiệp xuất khẩu, đã giảm từ 40% xuống còn 30% vào tháng 5/2002, và sẽ được bãi bỏ hoàn toàn trong thập kỷ này. Đối với tài khoản vốn, thuế đánh vào các khoản chuyển lợi nhuận của các nhà đầu tư nước ngoài sẽ được xoá bỏ vào cuối năm 2002. Chính sách này là nhằm hài hoà việc áp dụng thuế đối với các doanh nghiệp nước ngoài và trong nước như một phần trong việc tháo dỡ các hạn chế về giao dịch và thanh toán quốc tế hiện nay theo các nghĩa vụ thuộc Điều VII của Báo cáo Đánh giá của IMF đối với Chương trình Hỗ trợ Giảm Nghèo và Tăng trưởng PRGF (mà Chính phủ Việt Nam cho rằng chỉ có nghĩa là tự do hoá tài khoản vãng lai mà thôi). Tài khoản vốn ngắn hạn vẫn được kiểm soát, mà theo lý luận của chính phủ Việt Nam thì điều đó phản ánh hệ quả phù hợp của tiến trình tự do hoá tài chính. Việc cho phép các khoản nợ nước ngoài ngắn hạn của tư nhân, có thể là rất bấp bênh, vẫn chưa được đề cập đến cho đến khi nào hình thành được một hệ thống giám sát và kiểm soát mạnh và chắc chắn và minh bạch trong lĩnh vực tài chính. Các dòng chảy của vốn đầu tư cũng chưa được tự do hoá và vẫn dựa trên lý lẽ đó, thị trường chứng khoán của Việt Nam còn nhỏ và hạn chế áp dụng chỉ với 19 công ty trên danh sách. Việc tháo gỡ các loại thuế về chuyển lợi nhuận về nước dường như cũng không gây bất lợi cho tài khoản ngoại sinh, do việc đăng ký đầu tư nước ngoài trực tiếp đã hoàn toàn được kiểm soát và chỉ đạo.

Việc mở cửa nền kinh tế Việt Nam vào các năm cuối của thập niên 1980 và cho phép gửi tiền bằng ngoại tệ (FCD) đã đưa đến kết quả việc sử dụng đồng đô la như một trung gian để trao đổi và cất giữ tài sản, tạo ra việc đô la hoá mạnh trong nền kinh tế. Điều này được phản ánh trong sự gia tăng của các khoản tiền gửi bằng đô la, hầu như bằng không năm 1986 lên các mức cao trong suốt thời gian từ 1989 đến 1992 (xem Bảng 5.2). Một thước đo mang tính chỉ báo cho việc đô la hoá nền kinh tế là tỷ lệ FCD trên cung tiền M2, và tỷ lệ của nó trong tổng tiền gửi. Bảng 5.2 cho thấy các tỷ lệ phần trăm này đã vượt trên 25%, sau đó là 50% trong các năm 1989 và 1991. Các tỷ lệ phần trăm này đã giảm mạnh từ 1993 đến 1996, do chênh lệch lớn về lãi suất giữa lãi suất nội tệ và lãi suất ngoại tệ đã dịch chuyển tiền gửi ngoại tệ sang tiền *đồng* (xem dòng số 5 Bảng 5.5). Thế nhưng với một cuộc khủng hoảng nhỏ trong lĩnh vực tài chính của Việt Nam trong các năm 1996-97 được bàn đến dưới đây, và sự hoành hành của khủng hoảng kinh tế Đông Á trong các năm 1997-98, tỉ phần của FCD trong M2 và tổng tiền gửi một lần nữa lại tăng lên. Có thể thấy trong Bảng V.5 là hiệu số giữa lãi suất tiền gửi bằng tiền đồng và đô la đã chuyển thành giá trị âm trong năm 1997, điều này đã khiến việc giữ tiền bằng đô la hấp dẫn hơn tiền đồng. Việc dịch

chuyển này tiếp tục diễn ra trong suốt các năm từ 1999 đến 2000, trong giai đoạn này, FCD hầu như đã đạt một phần ba của M2 và vào khoảng 40% tổng tiền gửi.

Đồng đô-la suy yếu và lãi suất tiết kiệm ngoại tệ thấp đã góp phần làm chậm tốc độ đô la hoá trong năm 2002. Bảng 5.5 cho thấy hiệu số dương giữa lãi suất tiết kiệm bằng tiền đồng và đô la. Tuy nhiên, FCD là một cấu phần dễ bị dao động trong hệ thống tiền tệ. Các khoản cho vay bằng đô la dựa trên các khoản tiền gửi bằng ngoại tệ có thể dẫn đến các sai lệch về ngoại hối tương tự như đã xảy ra trong thời kỳ 1996-7 và cuộc khủng hoảng châu Á. Các khoản vay đô la ngắn hạn không được bảo vệ chống thay đổi tỉ giá đi đôi với việc mất giá mạnh và đột ngột của đồng đô la có thể dẫn đến các khoản vay khó trả và một cuộc khủng hoảng tài chính với việc các ngân hàng trở nên không còn khả năng thanh toán hoặc vỡ nợ. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (SBV) và các tổ chức đa phương đã đồng ý theo dõi và giám sát chặt chẽ các chuyển động của FCD. Việc giám sát này là đặc biệt quan trọng đối với SBV từ sau năm 2002 mà theo chương trình của IMF đã cắt giảm yêu cầu tỉ lệ dự trữ cho FCD xuống còn 8%. Cần phải lưu ý rằng đây là một tỉ lệ vẫn còn cao hơn tỷ lệ yêu cầu dự trữ là 5% cho các khoản tiền gửi bằng tiền đồng.

Mặc dù có sự thành công của chính phủ trong việc quản lý nền kinh tế trong suốt các năm 1990 và đầu năm 2000, lĩnh vực tài chính vẫn cần phải cơ cấu lại. Việc chuyển đổi sang cho vay thương mại từ một hệ thống tín dụng do nhà nước hướng dẫn và chỉ đạo đòi hỏi phải có thêm các hệ thống điều tiết thị trường về pháp luật, kế toán, giám sát và thanh tra. Hiện nay các thay đổi này đang được SBV và Bộ Tài chính tiến hành với sự hợp tác chặt chẽ với IMF và Ngân hàng Thế giới. Việc tự do hoá tài chính và giảm một phần các quy định về tài khoản vốn, nhưng thiếu năng lực và một khuôn khổ về điều tiết và giám sát đầy đủ, đã dẫn đến một cuộc khủng hoảng nhỏ trong các năm 1996-1997 và tiếp tục thể hiện tính dễ bị tổn thương trong suốt cuộc khủng hoảng Đông Á. Các kinh nghiệm này thúc đẩy phải củng cố các ngân hàng cũng như giám sát và kiểm soát tốt hơn lĩnh vực ngân hàng.

Vấn đề về các khoản vốn vay không có khả năng thanh toán mà phần lớn phát sinh từ các doanh nghiệp nhà nước cần phải được giải quyết. Các khoản vốn vay này cần được xoá khỏi các hệ thống sổ sách của các ngân hàng cho vay, điều đó có nghĩa là cần tiến hành một phần tái vốn hoá các ngân hàng đó. Chính phủ và các ngân hàng phát triển đa phương đánh giá khác nhau về mức độ nghiêm trọng của vấn đề vốn vay không có khả năng thanh toán. Trong bối cảnh này, chính phủ Việt Nam đã đồng ý đề cập vấn đề này như một phần của các Chương trình của IMF và Ngân hàng Thế giới trong CPRGS.

Như một phần của quá trình *đổi mới*, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (SBV) trong năm 1998 đã phân chia thành ngân hàng trung ương (giữ tên nguyên tên là SBV), và nhiều ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước. Các sắc lệnh về ngân hàng ban hành trong năm 1990 đã uỷ quyền cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thực hiện chức năng truyền thống của ngân hàng trung ương là thực hiện chính sách tiền tệ và giám sát ngành tài chính. Các hạn chế và rào cản việc thành lập các ngân hàng mới trong nước và nước ngoài đã được gỡ bỏ, nhưng SBV vẫn giữ một số trách nhiệm về kiểm soát việc thành lập và mở rộng lĩnh vực ngân hàng. Bảng 5.7 cho ta số liệu về các thể chế tài chính được thành lập trong những năm từ 1994 đến 2001, và tỷ phần của tiền gửi và tín dụng của ngành ngân hàng. Bảng V.8 trình bày các ước tính của IMF về một số tỉ phần thị trường của các ngân hàng thương mại nhà nước, số dư vốn tín dụng, số dư vốn tín dụng đối với các doanh nghiệp nhà nước, số tín dụng mới, số tín dụng mới cho các doanh nghiệp nhà nước, và số vốn vay quá hạn trong năm 2001. Bảng V.7 cho thấy có sự gia tăng của các ngân hàng cổ phần, ngân hàng nước ngoài, các quỹ tín dụng và các Hợp tác xã tín dụng trong các năm 1990. Các ngân hàng cổ phần, mà thực chất là các ngân hàng thuộc sở hữu tư nhân với một số vốn góp của các ngân hàng thương mại nhà nước, đã giảm đi về số lượng trong suốt nửa sau của thập niên 1990, do tác động của cuộc khủng hoảng nhỏ sẽ được miêu tả dưới đây. Các ngân hàng nước ngoài đã tăng lên về số lượng và tỷ phần tín dụng trong các năm cuối của thập niên 1990. Sự gia tăng về số lượng các quỹ tín dụng và các hợp tác xã tín dụng là khá ấn tượng, và cho thấy sự đa dạng hoá của tài chính vi mô chứ không chỉ việc thành lập Ngân hàng Chính sách Xã hội như đã bàn đến trên đây.

Bảng 5.7 và quan trọng hơn, Bảng V.8 cho thấy các ngân hàng thương mại nhà nước thống trị ngành ngân hàng về tín dụng và tiền gửi⁷⁷. Các ngân hàng này hầu như là nguồn tín dụng duy nhất của các doanh nghiệp nhà nước.

⁷⁷ Lưu ý rằng các Bảng V.5 và V.6 khác nhau ở tỷ phần của các ngân hàng thương mại nhà nước và các ngân hàng khác trong tổng tín dụng ngân hàng. Ước tính của IMF về tỷ phần tín dụng ngân hàng của các ngân hàng thương mại nhà nước là cao hơn rất nhiều so với ước tính của ngân hàng nhà nước Việt Nam. Bảng V.5 dựa vào ước tính của SBV.

Chúng cũng giữ một số lượng lớn các khoản vốn vay quá hạn. Ngân hàng Công nghiệp và Thương mại (Công - Thương) chiếm 40% số vốn vay quá hạn mặc dù nó chỉ chiếm có 20% tổng tín dụng ngân hàng.

Cuộc khủng hoảng nhỏ trong các năm 1996-1997 là do lãi suất của đồng nội tệ cao hơn lãi suất của đồng ngoại tệ (xem Bảng V.5). Vấn đề này lại được làm sâu sắc thêm bằng việc tự do hoá các khoản vay vốn ngắn hạn nước ngoài, đặc biệt là thông qua các thư tín dụng. Bảng V.5 cho thấy hiệu số vô cùng cao và luôn dương của lãi suất giữa các khoản tiền gửi bằng đồng và đô la trong suốt các năm từ 1992 đến 1996. Cũng trong thời gian này, tiền *đồng* ít mất giá, do tỷ giá hối đoái được giữ ổn định, đã làm giảm thiểu rủi ro của việc giữ tiền *đồng*. Các điều kiện này đã đem đến thay đổi từ giữ tiền bằng đô la sang *đồng*. Tuy vẫn có sự kiểm soát vốn về vay nước ngoài, các doanh nghiệp nội địa đã được phép tích lũy các khoản tín dụng thương mại. Các khoản tín dụng này được các ngân hàng thương mại bảo lãnh thông qua thư tín dụng trả chậm. Do thanh tra lỏng lẻo, nhiều ngân hàng thương mại nhà nước và ngân hàng cổ phần đã cấp bảo lãnh cho vay đô la mà không được bảo vệ phòng những thay đổi tỷ giá hối đoái.

Bảng 5.3 cho thấy loại 'vốn ngắn hạn khác' đã gia tăng một cách đáng kể trong suốt các năm từ 1993 đến 1996. Từ các giá trị âm trước thời kỳ này, nó đã tăng lên đến 117 triệu USD trong năm 1993 và 311 triệu USD trong năm 1995. Trong năm 1996, luồng tiền đầu tư "khác" này đã lên tới 514 triệu USD, chiếm 2,1% GDP. Số dư "thư tín dụng" được ước tính lên tới 1,5 tỷ USD vào đầu năm 1997. Cùng với các luồng tiền ngắn hạn này, thâm hụt tài khoản vãng lai đã lớn dần lên, đạt 7,2% GDP trong năm 1994, 9% trong năm 1995 và 8,2% trong năm 1996. Thâm hụt tài khoản vãng lai cao trước hết là kết quả của các thâm hụt thương mại. Thâm hụt thương mại đã tăng lên do một loạt các nguyên nhân mà không thể đánh giá một cách khắt khe tầm quan trọng của chúng: đó là nhập khẩu cho các dự án đầu tư, tự do hoá thương mại, thanh toán lãi của các khoản tín dụng thương mại ngắn hạn, và cũng có thể do xác định giá trị tiền quá cao⁷⁸.

Chuỗi các sự kiện này giống như một phiên bản thu nhỏ của cuộc khủng hoảng châu á năm 1997. Dường như các khoản vay vốn bằng đô la theo các kênh được bơm vào thị trường đầu cơ dài hạn bất động sản (với tỷ lệ lãi suất cho vay cao), tạo ra bất cân xứng về tiền và thời hạn của các khoản vốn vay. Cái bong bóng đầu cơ trong thị trường bất động sản đã vỡ tung vào năm 1997, trước khi xảy ra cuộc khủng hoảng châu á, khi mà các công ty tham gia vào thị trường này không thể trả nổi các khoản nợ của mình. Có khoảng 40% thư tín dụng được các ngân hàng thương mại bảo lãnh đã trở nên không thể thanh toán được. Kết quả là các ngân hàng thương mại nhà nước, nhất là Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam (VietComBank) và nhiều ngân hàng cổ phần khác đã từ chối thanh toán. Các chủ nợ yêu cầu các ngân hàng phải tôn trọng cam kết bảo lãnh của mình, do vậy ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã bắt buộc phải sử dụng một số lượng dự trữ ngoại tệ đáng kể của mình để giải cứu cho các ngân hàng thương mại. Hậu quả là xếp hạng về tín dụng của Việt Nam vào năm 1997 đã rớt từ hạng Ba3 xuống hạng C. Do việc này, nhu cầu đô la đã đột ngột gia tăng và dẫn đến tiền *đồng* mất giá khoảng 10% vào năm 1997 và mất giá thêm 13% vào năm 1998.

Thời kỳ bất ổn định ngắn ngủi này đã cho chính phủ thấy mối nguy hiểm tiềm ẩn sau việc tự do hoá tài khoản vốn. Do đã có kinh nghiệm, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã đặt các giới hạn chặt chẽ đối với thư tín dụng và việc bảo lãnh của các ngân hàng thương mại đối với các thư tín dụng này. Đặc biệt, họ đã yêu cầu một khoản đặt cọc tương đương với 80% giá trị thư tín dụng, thay vì từ 0% đến 30% như trước đây. Chính vì thế mà trong nửa sau năm của 1998, việc sử dụng các thư tín dụng đã giảm đi một cách đáng kể. Bài học kinh nghiệm rút ra là việc mở cửa khu vực tài chính cho các khoản tín dụng ngắn hạn dễ dao động, do đó thiếu qui chế thanh tra, kiểm soát chặt chẽ có thể trở thành một việc làm rất nguy hại. Các hiệu ứng sau khủng hoảng của cuộc khủng hoảng nhỏ này và sự gia tăng của các khoản vay không có khả năng thanh toán đã đặt ra một yêu cầu cấp thiết về củng cố các ngân hàng yếu kém. Các nhu cầu khẩn thiết là phải giải quyết được các vấn đề về vốn vay không có khả năng thanh toán, cải thiện tỷ lệ vốn thích hợp của các ngân hàng, đồng thời tăng cường năng lực đánh giá rủi ro của các ngân hàng.

Tái cơ cấu nhằm trước tiên vào các ngân hàng cổ phần là các ngân hàng đã chịu tác động của cuộc khủng hoảng nhỏ và đang có các gánh nặng về các khoản vay không có khả năng thanh toán. Tái cơ cấu được bắt đầu vào năm 1998, ngay sau khi xảy ra cuộc khủng hoảng châu á. Trong năm 2001, tái cơ cấu đã mở rộng sang các ngân

⁷⁸ Khi không có một mô hình chính thức, không thể nào phán xét mức độ đánh giá quá cao, hoặc đồng tiền có được định giá quá cao hay không. Tất cả những đánh giá về tính phù hợp của tỷ giá hối đoái đều dựa vào so sánh số học giữa các năm với các khoảng thời gian tùy chọn.

hàng thương mại nhà nước lớn (xem Bảng 5.8). Việc tái cơ cấu các ngân hàng cổ phần là tương đối dễ. Các ngân hàng có tỷ lệ vốn thích hợp dưới 8% đã bị bắt buộc phải tăng thêm vốn điều lệ của mình, thay đổi cơ cấu quyền sở hữu và giảm các khoản nợ quá hạn. Các ngân hàng không đáp ứng được những yêu cầu này bị buộc phải sáp nhập với các ngân hàng mạnh hơn hoặc bắt buộc phá sản. Từ con số 50 trong năm 1998, số các ngân hàng cổ phần đã giảm xuống chỉ còn 36 vào cuối năm 2002 (giấy phép của 14 ngân hàng đã bị thu hồi). Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tiếp tục giám sát tỷ lệ vốn thích hợp và danh mục cho vay của các ngân hàng cổ phần còn lại.

Các thể chế tài chính đa phương quả quyết rằng các ngân hàng thương mại nhà nước vẫn đang ở một vị trí nguy hiểm từ sau cuộc khủng hoảng nhỏ, do họ vẫn tiếp tục có các khoản vay không có khả năng thanh toán của các doanh nghiệp nhà nước không có khả năng cạnh tranh. Ngân hàng Thương mại Nhà nước đầu tiên tiến hành tái cơ cấu là ngân hàng VietComBank, là ngân hàng đã chịu hậu quả nặng nề của cuộc khủng hoảng 1996-1998. Cho đến cuối năm 2001, có thêm bốn ngân hàng Thương mại Nhà nước khác tiến hành tái cơ cấu. Nhận định về tình trạng tài chính của các Ngân hàng Thương mại Nhà nước phụ thuộc vào những đánh giá khác nhau về qui mô của các khoản vay không có khả năng thanh toán. Theo chuẩn mực kế toán Việt Nam (VAS), vốn vay không có khả năng thanh toán chiếm hơn 12% tổng số vốn vay trong năm 1997-1998 (Thanh và nhiều người khác, 2002), và con số này đã hạ xuống còn 10% (1,3 tỷ USD) đến cuối năm 2000. Tuy vậy, theo các tính toán của các ngân hàng phát triển đa phương sử dụng các chuẩn kế toán quốc tế (IAS), tỷ lệ này sẽ cao hơn một cách đáng kể. Chiến lược của Chính phủ về giải quyết vấn đề nợ xấu, giống như chiến lược của các thể chế tài chính đa phương, bao gồm các điểm sau:

1. Thành lập các Công ty Độc lập về Quản lý Tài sản (AMC), và các Ban Xử lý Vốn vay (LWU), và mỗi Ngân hàng Thương mại Nhà nước lớn có một bộ phận AMC và một bộ phận LWU. Các AMC xử lý huỷ bỏ các khoản nợ xấu có thể chấp, trong khi các LWU sẽ thu nợ và giải quyết các khoản nợ không có thể chấp. Chính phủ cũng đã có kế hoạch thành lập một AMC độc lập để giải quyết các vấn đề nợ của các doanh nghiệp nhà nước.
2. Mục tiêu xử lý tổng vốn vay không có khả năng thanh toán tồn đọng là phù hợp với một phần của tiêu chí về kết quả điều chỉnh cơ cấu trong các thoả thuận của chương trình PRGF với quỹ IMF. Đến tháng 3/2002, đã vượt mục tiêu xử lý 1,4 nghìn tỷ đồng vốn vay không có khả năng thanh toán và đến tháng 9/2002 đã giải quyết được số vốn vay không có khả năng thanh toán là 2,5 nghìn tỷ đồng (166 triệu USD). Phần lớn các khoản nợ xấu đã được giải quyết đều là các khoản nợ có thể chấp với tỷ lệ hoàn trả phục hồi khoảng 50%. Hiện nay có thể sẽ gặp nhiều khó khăn hơn khi giải quyết các khoản vốn vay không có khả năng thanh toán mà phần lớn là không có thể chấp.
3. Chương trình của IMF trong PRGF có yêu cầu về giám sát và báo cáo 'kịp thời' về các khoản nợ và hỗ trợ ngân sách đối với hai trăm doanh nghiệp nhà nước lớn nhất. Chính phủ đã chấp hành, tuy nhiên các khoản nợ của các doanh nghiệp nhà nước đã hơi vượt mức trần mục tiêu (xem phần trên). Đến tháng 3/2002, 200 doanh nghiệp nhà nước này còn có tổng nợ là 43,6 nghìn tỷ đồng (2,9 triệu USD), trong đó 40,8 nghìn tỷ đồng (93,6%) là nợ ngân hàng.

Điều ẩn giấu bên trong việc giải quyết các khoản vay vốn không có khả năng thanh toán, kể cả các khoản tín dụng vi mô cho các hộ gia đình ở nông thôn, là quyết định nhạy cảm về việc có nên xử lý quyền sở hữu theo cách của phương Tây hay không. Đất đai ở Việt Nam phần lớn thuộc quyền sở hữu của xã hội, trong đó các quyền sử dụng và hưởng hoa lợi không thể dễ dàng được mua bán, và do đó, quyền chiếm hữu tài sản và vật sở hữu của người vay nợ của chủ nợ là rất hạn chế. Các ngân hàng phát triển đa phương muốn chính phủ phải thông qua các đạo luật về phá sản và các quyền của chủ nợ kể cả tiến hành các khảo sát địa chính, thể chế hoá các quyền sở hữu đất đai và chuyển nhượng các quyền sử dụng hoặc hưởng hoa lợi thu được từ đất đai. Điều đó cũng cho phép các chủ nợ được xiết tài sản của người vay nợ, đặc biệt là các tài sản do các doanh nghiệp nhà nước sở hữu. Bằng cách tiếp cận hợp lý, chính phủ đã rất thận trọng khi xử lý vấn đề này. Trong khi một định nghĩa hẹp về các quyền sở hữu có thể là nhất quán với một phương pháp cụ thể liên quan đến các khía cạnh của việc xử lý các khoản nợ không có khả năng thanh toán, thì nó đi ngược lại lịch sử của thế kỷ hai mươi của Việt Nam trong đó cuộc đấu tranh giữ đất và chống lại tình trạng không có đất luôn là trung tâm.

Chương trình của IMF trong PRGF cũng qui định rằng vòng đầu tiên tái vốn hoá các ngân hàng thương mại nhà nước vào tháng 8/2002 có thể được thực hiện sau các hoạt động tái cơ cấu khác, như giải quyết vấn đề các khoản nợ không có khả năng thanh toán, thành lập các uỷ ban quản lý rủi ro tính dụng và kiểm toán nội bộ. Các vòng tiếp theo của tái vốn hoá sẽ được tiến hành sau khi SBV thành lập một ban đặc biệt nghiên cứu các hồ sơ tín dụng về quản lý rủi ro tín dụng và áp dụng các qui chế quốc tế về phân loại và cung cấp vốn vay. Hơn nữa, các thể chế

tài chính đa phương đang tìm kiếm các cơ chế cung cấp kinh phí công cộng phù hợp cho các quỹ tái vốn hoá có tính đến những khó khăn về tài khoá. Mặt khác, SBV lên kế hoạch các bước tái cơ cấu chính để tiếp tục thực hiện tới năm 2005. Một việc có thể quan trọng hơn cả là, hoãn đến tận năm 2008 hoặc 2010, việc điều chỉnh tỷ lệ vốn thích hợp của các ngân hàng thương mại nhà nước từ 5% lên 10% (chuẩn này do Ngân hàng Thanh toán Quốc tế đặt ra).

Việc chuyển đổi sang cho vay thương mại tất nhiên đòi hỏi phải có sự chuyển đổi các thủ tục giao dịch ngân hàng. Có lẽ quan trọng nhất là nhu cầu về việc giám sát, kiểm soát, điều tiết và đánh giá vừa tốt hơn vừa chặt chẽ hơn đối với các hoạt động và ghi chép của ngân hàng. Một lần nữa IMF và Ngân hàng Thế giới lại đi trước trong các cải cách về ngân hàng này do họ đã lồng ghép được điều này vào các điều kiện của các chương trình PRSC và PRSF. Cũng như các vấn đề giữa chính phủ và Ngân hàng Thế giới về việc áp dụng các Nguyên tắc Basel Cơ bản (xem Hộp 1)

Hộp 1: Đánh giá Sơ bộ các Nguyên tắc Basel Cơ bản

Các chi tiết có liên quan của bản thoả thuận của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam về áp dụng các nguyên tắc Basel Cơ bản như sau:

Nguyên tắc 1. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cần xác định mục đích và trách nhiệm của từng cơ quan tham gia vào việc thanh tra. Điều này gồm cả việc xây dựng các cơ chế để có thể chia sẻ thông tin giữa các thanh tra và tạo ra tính độc lập đối với các cơ quan nhà nước khác.

Nguyên tắc 3. Quá trình cấp giấy phép có quá nhiều lỗ hổng cho các yếu tố chủ quan. Quá trình này cần bao gồm: đánh giá về cơ cấu quyền sở hữu, về các giám đốc và ban quản lý cao cấp; các kế hoạch hoạt động và kiểm soát nội bộ rõ ràng; và các điều kiện tài chính dự báo (kể cả mức vốn).

Nguyên tắc 6. Tỷ lệ vốn thích hợp tối thiểu (8%) đã được áp dụng, song mức độ tuân thủ còn hạn chế do sử dụng các chuẩn mực kế toán địa phương. Điều này được chứng minh bằng việc phân loại và cung cấp vốn vay là các nhân tố quyết định đến việc tính toán chỉ số này.

Nguyên tắc 7. Nhiệm vụ của các thanh tra của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam hầu như chỉ tập trung vào kiểm tra việc tuân thủ luật và các quy định. Nó không bao gồm đánh giá đầy đủ các chính sách và thủ tục của ngân hàng liên quan đến cho vay và đầu tư.

Nguyên tắc 8. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đánh giá chất lượng tài sản dựa trên một ma-trận các thời kỳ quá hạn, chứ không đánh giá các rủi ro của bên vay vốn. Môi trường pháp lý làm cho việc đánh giá trở nên khó khăn hơn do môi trường này hạn chế việc thực hiện các quyền của bên cho vay, và do vậy giảm giá trị của thế chấp.

Nguyên tắc 14. Các nguyên tắc chung về quản lý và điều hành doanh nghiệp được ghi trong bộ Luật về Các Thể chế Tín dụng không được chấp hành. Các nhiệm vụ và quyền hạn của bộ phận kiểm soát nội bộ được tập trung vào tuân thủ qui định hơn là đánh giá phát hiện rủi ro.

Nguyên tắc 16. Các thanh tra viên của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam không thực hiện đánh giá rủi ro từ trước. Cẩm nang hướng dẫn thanh tra tại chỗ đã có nhưng cần được đưa vào thực hiện. Việc giám sát từ xa cũng không được thực hiện từ trước, do đó không có khả năng đánh giá rủi ro của các thể chế tín dụng.

Nguyên tắc 21. Các thủ tục và chính sách kế toán là mang tính chấp vá. Các điểm khác biệt so với các Chuẩn mực Kế toán Quốc tế bao gồm việc phân loại vốn vay, dự phòng thất thoát vốn vay, và kế toán tổng hợp thay vì kế toán lãi suất và chi phí.

Nguyên tắc 22. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã cho các kiểm soát viên của mình một loạt quyền thi hành kỷ luật, song không có một ghi chép nào có giá trị để khẳng định tính hiệu quả của việc sử dụng các quyền đó.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới: 2002, trang 33.

Nhờ kết quả của một đánh giá của Ngân hàng Thế giới, các thay đổi được lên kế hoạch từ trước đã được đưa vào các điều kiện của chương trình PRGF của IMF và PRGS của Ngân hàng Thế giới. Bắt đầu từ năm 2000, việc kiểm toán độc lập do các công ty kiểm toán quốc tế, sử dụng chuẩn mực kế toán quốc tế (IAS), tiến hành có thể phải được áp dụng cho bốn ngân hàng thương mại quốc gia lớn, một phần để đánh giá qui mô thực tế của các khoản vốn vay không có khả năng thanh toán. Các cuộc kiểm toán độc lập đối với các báo cáo tài chính của năm 2001 đã được tiến hành, và các nguồn vốn tài trợ cho việc thực hiện kiểm toán độc lập các báo cáo tài chính của năm 2002 đang được tìm kiếm. Như một phần của tiêu chí về hiệu quả hoạt động của chương trình PRGF của IMF, các ngân hàng của Việt Nam, nhất là các ngân hàng thương mại nhà nước và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sẽ có thể thay đổi cách phân loại vốn vay cho gần hơn với các thông lệ quốc tế, bắt đầu từ tháng 12/2001. Sử dụng các chuẩn mực kế toán quốc tế IAS, các ngân hàng có thể phân loại toàn bộ số dư vốn vay là quá hạn nếu bất cứ khoản hoàn trả lãi hoặc nợ gốc bị quá hạn. Thời hạn để hoàn thành việc chuyển đổi này là cuối năm 2002. Việc phân loại vốn vay này đã là nguyên nhân chính của việc thay đổi từ các chuẩn mực kế toán của Việt Nam (VAS) sang các chuẩn mực kế toán quốc tế. Trong các chuẩn mực kế toán Việt Nam (VAS), chỉ có phần vốn vay đến hạn và không trả được gốc hoặc lãi suất mới được phân loại là vốn vay không có khả năng thanh toán.

Trong năm 2002, các uỷ ban quản lý rủi ro tín dụng và kiểm toán nội bộ sẽ được thành lập tại các ngân hàng thương mại nhà nước. Sau đó việc quản lý rủi ro tín dụng có thể sẽ được cải thiện cùng với việc thiết kế và thực hiện các sổ tay hướng dẫn tín dụng dựa trên các chuẩn mực quốc tế tập trung vào giải quyết các khoản vốn vay tổn động. Các ngân hàng thương mại nhà nước phải vượt qua một cuộc kiểm tra hồ sơ tín dụng do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thực hiện mới có thể tiếp nhận khoản tái vốn hoá tiếp theo trong năm 2003. Như đã được nhắc đến trong phần trên, các mục tiêu định kỳ về giải quyết các khoản vốn vay tổn động, nhất là các khoản không có thể chấp, sẽ được tiếp tục, và việc tái vốn hoá các ngân hàng thương mại nhà nước sẽ được tiến hành sau khi giải quyết các khoản vốn vay này và việc tuân thủ các thay đổi khác về qui chế và biện pháp thực hiện.

Để giải quyết vấn đề quyền sở hữu và quyền của chủ nợ đã bàn đến ở trên, Ban Tín dụng và Đăng ký thế chấp sẽ được củng cố lại, kể cả việc xác định và định nghĩa cái gì có thể sử dụng làm thế chấp, cùng với các quá trình để luật pháp hoá điều đó. Tương tự như vậy, đã có kế hoạch tiến hành các thay đổi nhằm củng cố Trung tâm Đăng ký thuộc bộ Tư pháp để có thể giải quyết các tranh chấp về các khiếu nại liên quan của các bên cho vay đối với các giao dịch được bảo lãnh bằng tài sản luân chuyển. Một phần các thay đổi nhằm củng cố Trung tâm Đăng ký có thể là việc thành lập một hệ thống hồ sơ lưu trữ điện tử có khả năng tra cứu, ghi chép và cung cấp thông tin một cách kịp thời. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ra thông tư tháng 10/2002 để qui định về việc sử dụng Trung tâm Đăng ký này.

Một Trung tâm Thông tin Tín dụng cũng đã được thành lập vào năm 2003 như một bộ phận pháp lý thuộc quyền sở hữu của các thể chế tài chính và hoạt động trên cơ sở tự hạch toán. Trung tâm này có thể cung cấp các thông tin về người vay vốn cho bên cho vay nhằm giảm các rủi ro khi cho vay trong tương lai. Để làm cho Trung tâm hoạt động một cách có hiệu quả, cần có văn bản pháp qui qui định về các quyền lợi và nghĩa vụ của các bên liên quan và cung cấp biện pháp bảo vệ nhằm tránh việc sử dụng sai mục đích các thông tin đã được thu thập, cùng với các biện pháp ngăn chặn và xử phạt các hành vi vi phạm pháp luật. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cũng đã xác định một số lĩnh vực khác để tiến hành cơ cấu lại như: quản lý tài sản và công nợ, kế hoạch kinh doanh, hệ thống thông tin quản lý (MIS), đào tạo nhân viên, và 'hiện đại hoá' tất cả các dịch vụ ngân hàng.

Cho đến nay đã có sự gia tăng nhanh chóng trong lĩnh vực tài chính phi ngân hàng ở Việt Nam, tuy bắt đầu ở mức độ thấp. 18 công ty bảo hiểm, trong đó có nhiều công ty liên doanh với nước ngoài, đã đi vào hoạt động kể từ khi có luật Kinh doanh Bảo hiểm bắt đầu có hiệu lực từ tháng 4/2001. Công ty Bảo hiểm do nhà nước sở hữu vẫn đóng vai trò áp đảo, tuy ngày càng giảm. Các công ty này chỉ chiếm tỉ phần là 1% GDP, xong phí bảo hiểm hàng năm đã tăng với tốc độ 30% mỗi năm, đạt 4,9 nghìn tỷ đồng (khoảng 321 triệu Đô la) năm 2001 (Ngân hàng Thế giới 2003). Trung tâm giao dịch chứng khoán đã được mở cửa từ tháng 7/2000 tại thành phố Hồ Chí Minh, mặc dù các giao dịch bằng bất động sản và trái phiếu vẫn ở mức hạn chế. Cho đến cuối năm 2002, 19 công ty loại này và 18 công ty phát hành trái phiếu đã được đưa vào danh sách, với tổng cộng số vốn hoá thị trường chỉ đạt 1,6 nghìn tỷ đồng (105 triệu USD). Các công ty được đưa vào danh sách là các công ty cổ phần, mà trước kia là các doanh nghiệp nhà nước. Việc mua bán tại Trung tâm Giao dịch Chứng khoán đã được nâng cấp vào tháng 12/2002, và một hệ thống giải quyết thanh toán sẽ được đưa vào hoạt động trong năm 2005 (Ngân hàng Thế giới 2003).

5.5. Các khuyến nghị và kết luận

Để duy trì mức tăng trưởng cao và các thành tựu ấn tượng của Việt Nam, các ngành tiền tệ và tài chính cần phải được củng cố cùng với sự điều tiết có hiệu quả nhằm ngăn chặn khả năng dễ bị ảnh hưởng và sự bất ổn định có thể đe dọa nền kinh tế. Trên cơ sở các yêu cầu này cũng như các tranh luận trong chương này, chúng tôi xin đưa ra một số kết luận và khuyến nghị sau đây:

1. Tỷ lệ tăng trưởng trong thời gian vừa qua của các tổ hợp tiền tệ và tín dụng đạt đến mức 20% là thích hợp để duy trì tốc độ tăng trưởng GDP trong tương lai từ 5% đến 8%, và cho phép tăng chiều sâu tài chính cần thiết. Tốc độ gia tăng lạm phát lên đến 5% có thể được xem như một dấu hiệu chứng tỏ nền kinh tế đã phục hồi từ mức tăng trưởng chậm 1998 – 1999. Chỉ trong trường hợp tỷ lệ lạm phát tăng lên đến một con số cao (8,9%) thì chúng ta mới cần xem xét việc giảm tốc độ tăng trưởng tiền tệ và tín dụng xuống mức ổn định dưới 20%.
2. Trong những năm gần đây, chính phủ đã cẩn trọng để tránh tình trạng nợ nước ngoài lớn như cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990, đồng thời giảm bớt sự lệ thuộc và nguy cơ phải đối mặt với những khoản nợ thương mại ngắn hạn. Việc kiểm soát các luồng vốn ngắn hạn, kể cả các khoản tín dụng thương mại đã gây ra cuộc khủng hoảng nhỏ trong các năm 1996-98, cần phải được tiếp tục. Việc quay trở lại với những khoản nợ ưu đãi dài hạn là một chính sách hết sức khôn khéo nhằm củng cố một tài khoản vốn lành mạnh.
3. Những bất đồng chính giữa chính phủ và các tổ chức tài chính đa phương về cải cách tài chính là ở chỗ các tổ chức tài chính đa phương lo ngại chính phủ và các ngân hàng thương mại của chính phủ sẽ dành những khoản tín dụng ưu đãi cho các doanh nghiệp nhà nước, mà theo các tổ chức tài chính đa phương thì phần lớn những khoản tín dụng này là không có khả năng sinh lời hay không cạnh tranh được. Họ cho rằng việc này làm tăng mối nguy hiểm về những khoản nợ không sinh lời sẽ dẫn tới khủng hoảng tài chính. Do vậy, những bất đồng về cải cách tài chính cũng liên quan tới những bất đồng trong quá trình cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước và cần được sớm giải quyết trong quá trình gia nhập WTO.
4. Chính phủ Việt Nam tuân thủ các nguyên tắc tài chính lành mạnh bằng việc tiếp tục cấp tín dụng cho các công trình hạ tầng cơ sở cơ bản, dịch vụ công cộng và những lĩnh vực được ưu tiên của đất nước. Do vậy Quỹ Hỗ trợ phát triển (DAF) có thể được coi là hợp lý về khía cạnh kinh tế và xã hội. Tuy thế DAF sẽ đem lại nhiều lợi ích hơn nếu chính phủ xác định rõ ràng những lĩnh vực được hưởng tín dụng ưu đãi. Những ưu tiên đó có thể được Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, và Văn Phòng Thủ Tướng xác định trong kế hoạch phát triển quốc gia. Việc xác định rõ ràng những lĩnh vực ưu tiên sẽ giúp giảm nguy cơ các doanh nghiệp nhà nước được hưởng tín dụng ưu đãi chỉ vì những mối quan hệ chính trị hay chỉ vì để giúp doanh nghiệp nhà nước tránh bị phá sản. Việc tiếp tục công việc đánh giá lại hoạt động của DAF do chính phủ khởi xướng là cần thiết, nhất là đánh giá các thay đổi trong hoạt động của DAF.
5. Theo chính sách hiện hành, một khi các Ngân hàng công thương tập trung vào những khoản vay thương mại thì Quỹ hỗ trợ phát triển và Ngân hàng Chính sách xã hội có thể đảm nhiệm những khoản vay theo chính sách. Nếu Quỹ hỗ trợ phát triển xác định được những khu vực ưu tiên được hưởng vay ưu đãi một cách có cơ sở thì sẽ không cần tới những giới hạn tăng tín dụng khác nhau, với mức tăng tín dụng dành cho doanh nghiệp nhà nước thấp hơn nhiều so với mức tăng tín dụng chung. Nên để cho các doanh nghiệp nhà nước có sức cạnh tranh và làm ăn có lãi phải tham gia cạnh tranh giành những khoản vay thương mại.
6. Chính phủ cần có lập trường rõ ràng trong quan điểm về nền kinh tế hỗn hợp mà họ đang hỗ trợ. Điều này có nghĩa cần có những điều luật xác định rõ những tài sản nào, và những quyền thu hoa lợi nào có thể kinh doanh. Những qui định về phá sản và quyền lợi của người cho vay có thể được đưa ra dựa trên những điều luật rõ ràng đó.
7. Chính phủ cũng đang hết sức nỗ lực áp dụng những kỹ năng quản lý tín dụng và kế toán hiện đại để quản lý và giám sát khu vực tài chính. Người ta chính thức thừa nhận rằng việc chuyển đổi sang cho vay thương mại đòi hỏi việc giám sát và qui định có hiệu quả và mạnh mẽ hơn về giao dịch cho vay và cần có năng lực đánh giá rủi ro tốt hơn. Tuy cần thiết song các biện pháp nhằm đạt được những yêu cầu trên cần được áp dụng một cách thận trọng. Như trong chương này đã chỉ rõ, khu vực tài chính Việt Nam về cơ bản vẫn lành mạnh và hợp lý với tái cơ cấu, nhất quán với sự ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, việc áp dụng vội vã những nội qui tài chính, đặc biệt là những yêu cầu khắt khe về vốn và tỉ lệ vốn thất thu có thể gây ra nguy cơ vỡ tín dụng và mất lòng tin vào khu vực tài chính.

8. Nhìn từ góc độ xoá đói giảm nghèo, chức năng chính của hệ thống tài chính là hỗ trợ cho tăng trưởng nhanh và vì người nghèo. Việc cơ cấu lại hệ thống tài chính phải được tiến hành một cách có chủ đích nhằm hỗ trợ cho sự tăng trưởng này. Chính phủ cần dựa vào tiêu chí đó để đánh giá tính thích hợp của những khía cạnh khác nhau trong quá trình phức tạp khi cơ cấu lại hệ thống tài chính. ảnh hưởng quan trọng nhất của quá trình này tới việc tăng trưởng vì người nghèo là những vấn đề về phân bổ ngân sách, quan trọng hơn nhiều các chính sách nhằm tăng khả năng tiếp cận tín dụng của người nghèo. Nhìn chung, Việt Nam có những thể chế có thể giúp mở rộng khả năng tiếp cận tín dụng, song cần có một số thay đổi trong việc áp dụng các biện pháp thực tế để nâng cao hiệu quả.
9. Tuy nhiên, nếu việc tái cơ cấu khiến nhu cầu tái vốn hoá của các ngân hàng tăng cao, thì những khó khăn về ngân sách sẽ trở nên nguy hiểm. Chính phủ sẽ phải rất thận trọng khi xem xét kinh nghiệm của Inđônêxia, nơi có chi phí thường xuyên cho việc tái vốn hoá của các ngân hàng đã làm giảm chi tiêu cho phát triển và cho các chương trình hỗ trợ người nghèo, cũng như sẽ xoá bỏ hết tất cả các cơ hội trong tương lai gần cho các chương trình ngân sách vì người nghèo. Đặc biệt, mức độ và tốc độ tái vốn hoá được khuyến trong các tài liệu của các tổ chức đa phương là rất tham vọng nếu xét từ góc độ áp lực lên tài chính công.
10. Cuối cùng chính phủ cần xem xét cẩn thận về mức tự quản mà chính phủ có thể trao cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Việc thiết lập Ngân hàng Trung ương độc lập với các cơ quan hành pháp sẽ làm giảm đáng kể sức mạnh các công cụ chính sách của nhà nước nhằm tạo ra ổn định ngắn hạn và chiến lược phát triển dài hạn.

Bảng V.1: Tốc độ Tiết kiệm và Đầu tư, 1989-2001

	Phần trăm của GDP			Tốc độ tăng trưởng GDP
	Tổng tạo vốn cố định	Tổng tạo vốn trong nước	Tổng tiết kiệm trong nước	
1989	10,1	11,6	3,5	4,7
1990	13,1	14,4	2,9	5,1
1991	13,7	15,0	10,1	5,8
1992	17,2	17,6	13,8	8,7
1993	21,8	24,3	16,8	8,1
1994	24,2	24,3	17,1	8,8
1995	24,7	26,4	18,2	9,5
1996	24,8	26,5	17,2	9,3
1997	25,8	27,4	20,1	8,2
1998	26,2	28,7	21,5	5,8
1999	25,7	27,6	24,6	4,8
2000	27,6	29,6	27,1	6,8
2001	28,9	30,9	28,8	6,8
2002				7,0

Nguồn: ADB (2002) Các chỉ số cơ bản của châu á và Thái bình dương;
 Thống kê tài chính quốc tế (2002) và nhiều vấn đề khác nhau

Bảng V.2: Các chỉ số tiền tệ và tín dụng của Việt Nam, 1986-2002

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Phần trăm GDP								
Tiền đang luân chuyển	9,2	7,1	6,6	8,4	8,9	8,4	9,6	10,1
Tiền gửi Nội tệ	9,0	8,3	8,5	10,6	9,4	7,2	7,6	7,6
Tiền gửi Ngoại tệ	0,5	1,0	1,6	7,5	8,8	10,9	7,4	5,3
Cung tiền (M2)	18,7	16,4	16,7	26,4	27,1	26,5	24,6	23,8
Tài sản Nước ngoài (Ròng)	-3,8	7,3	1,8	3,6	6,3	11,1	9,6	4,4
Tín dụng trong nước (kể cả của CP)	25,5	18,5	17,1	23,9	23,7	18,4	15,5	19,3
Nợ của khu vực nhà nước (ròng)	3,2	2,8	4,3	9,3	9,6	5,2	1,7	2,8
Nợ tín dụng trong nước của khu vực không thuộc nhà nước	22,4	15,7	12,7	14,7	14,1	13,2	13,8	16,5
Nợ của khu vực tư nhân I/	0,7	2,6	1,7	1,8	1,5	1,3	2,5	5,5
Nợ của các công ty nhà nước	21,7	13,1	11,1	12,8	12,7	11,9	11,3	11,1
Các khoản khác	-3,0	-9,4	-2,3	-1,1	-2,9	-3,0	-0,5	-0,8
Tốc độ tăng trưởng hàng năm								
Tiền đang luân chuyển		272,7	399,5	129,7	58,8	71,9	64,8	34,4
Tiền gửi Nội tệ		338,9	449,8	128,1	32,7	40,2	51,1	27,7
Tiền gửi Ngoại tệ		866,7	734,5	765,7	75,7	127,0	-1,7	-9,8
Cung tiền (M2)		320,5	445,4	188,8	53,1	78,7	33,7	22,8
Tài sản Nước ngoài (Tĩnh)		-1013,0	35,2	253,5	161,6	223,8	24,6	-41,2
Tín dụng trong nước (kể cả của CP)		247,7	394,9	155,1	48,3	41,7	21,3	58,3
Nợ của khu vực nhà nước (tĩnh)		321,1	736,3	288,6	55,1	-1,9	-51,6	104,0
Nợ tín dụng trong nước của khu vực không thuộc nhà nước		237,3	334,5	109,6	44,0	71,3	49,8	52,6
Nợ của khu vực tư nhân I/		1800,0	235,5	100,4	21,3	65,5	170,0	177,9
Nợ của các doanh nghiệp nhà nước		189,2	354,5	111,0	47,2	72,0	36,3	24,7
Các khoản khác		1405,6	28,4	-13,2	306,6	88,4	-75,3	84,8
FCD / M2 (%)	2,7	6,2	9,4	28,2	32,4	41,2	30,3	22,2
FCD / (Tiền gửi trong nước,+FCD) (%)	5,3	10,9	15,7	41,3	48,3	60,2	49,6	41,0
Tỷ phần trong tổng tín dụng trong nước (không kể tín dụng cho chính phủ)								
Nợ của khu vực tư nhân	3,0	16,8	13,0	12,4	10,5	10,1	18,2	33,2
Nợ của các công ty nhà nước	97,0	83,2	87,0	87,6	89,5	89,9	81,8	66,8

**Bảng V.2: Các chỉ số tiền tệ và tín dụng của Việt Nam, 1986-2002
(tiếp theo)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Phần trăm GDP								
Tiền đang luân chuyển	10,4	8,4	8,3	8,0	7,5	10,4	11,8	13,7
Tiền gửi Nội tệ	8,3	9,8	10,6	12,0	14,2	16,0	22,7	25,8
Tiền gửi Ngoại tệ	5,3	4,8	4,8	6,0	6,7	9,3	15,9	18,3
Cung tiền (M2)	24,1	23,0	23,8	26,0	28,4	35,7	50,5	57,7
Tài sản Nước ngoài (Ròng)	3,9	4,7	5,2	6,7	8,6	8,9	21,7	24,3
Tín dụng trong nước (kể cả của CP)	21,3	20,6	20,3	21,3	22,4	28,9	35,1	39,5
Nợ của khu vực nhà nước (ròng)	2,5	2,0	1,6	1,4	2,3	0,7	-0,1	0,4
Nợ tín dụng trong nước trong của khu vực không thuộc nhà nước	18,7	18,5	18,7	19,9	20,1	28,2	35,3	39,0
Nợ của khu vực tư nhân /	7,2	8,0	8,9	9,9	9,6	14,6	19,4	22,6
Nợ của các công ty nhà nước	11,5	10,5	9,9	10,0	10,6	13,6	15,8	16,5
Các khoản khác	-1,1	-2,3	-1,8	-2,0	-2,7	-2,1	-6,4	-6,0
Tốc độ tăng trưởng hàng năm								
Tiền đang luân chuyển	31,0	2,9	18,1	10,9	7,4	54,1	25,7	27,0
Tiền gửi Nội tệ	39,3	51,4	28,5	30,8	36,0	24,4	56,9	24,4
Tiền gửi Ngoại tệ	28,7	16,1	19,0	42,0	28,8	54,5	89,2	26,0
Cung tiền (M2)	29,0	22,6	22,7	26,1	25,6	39,3	56,2	25,5
Tài sản Nước ngoài (Tĩnh)	11,4	56,4	31,3	47,4	48,6	13,7	169,6	22,9
Tín dụng trong nước (kể cả của CP)	40,0	24,0	17,6	20,8	21,3	42,8	34,2	23,2
Nợ của khu vực nhà nước (tĩnh)	16,6	2,9	-5,5	-0,7	90,4	-65,0	-116,5	-534,3
Nợ tín dụng trong nước của khu vực không thuộc nhà nước	43,9	26,9	20,1	22,6	16,4	55,2	38,1	21,4
Nợ của khu vực tư nhân /	68,0	41,4	31,7	28,6	11,5	69,2	46,8	27,5
Nợ của các doanh nghiệp nhà nước	31,9	17,7	11,3	17,2	21,2	42,5	28,7	14,0
Các khoản khác	78,7	175,6	-5,8	27,6	57,2	-13,1	228,9	3,5
FCD / M2 (%)	22,2	21,0	20,3	22,9	23,5	26,1	31,6	31,7
FCD / (Tiền gửi trong nước+FCD) (%)	39,1	33,0	31,3	33,1	31,9	36,8	41,2	41,5
Tỷ phần trong tổng tín dụng trong nước (không kể tín dụng cho chính phủ)								
Nợ của khu vực tư nhân	38,7	43,2	47,3	49,6	47,6	51,8	55,1	57,9
Nợ của các công ty nhà nước	61,3	56,8	52,7	50,4	52,4	48,2	44,9	42,1

Ghi chú:

*Ước tính cho 9 tháng đầu năm.

Các nguồn:

ADB (2002); Các thống kê tài chính quốc tế (2002), và nhiều vấn đề; Ngân hàng Thế giới (2002).

Bảng V.3: Số dư các tài khoản thanh toán, 1986-2001

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Triệu USD								
Xuất khẩu hàng hoá, nhập khẩu hàng hoá, cán cân thương mại fob	785	861	733	1320	1731	2042	2475	2985
	-2155	-2191	-1412	-1670	-1772	-2105	-2535	-3532
	-1370	-1330	-679	-350	-41	-63	-60	-547
Các hàng hoá, dịch vụ & thu nhập khác	...	...	-68	-237	-356	-160	-71	-484
Nợ	...	...	...	...	...	...	...	...
Có	...	...	...	...	...	...	...	...
Chuyển khoản chưa quyết toán	-53	-30	...	...	138	90	123	264
Tư nhân	...	...	...	...	-	35	59	70
Công cộng	...	...	...	...	138	55	64	194
Số dư hiện nay	-1423	-1360	-747	-587	-259	-133	-8	-767
Tài khoản vốn	...	...	401	299	121	-59	271	-180
Đầu tư trực tiếp	...	...	...	100	120	220	260	300
Đầu tư theo danh mục	...	...	...	...	...	...	...	...
Các đầu tư khác (Ròng)	...	...	401	199	1	-279	11	-480
Vốn dài hạn khác	...	...	360	412	-47	-191	52	-597
Vốn ngắn hạn khác	...	...	41	-213	48	-88	-41	117
Sai số và bỏ sót ròng	...	...	26	66	-4	142	-197	-109
Số dư tổng cộng	...	...	-320	-222	-142	-50	66	-1056
Phần trăm GDP								
Xuất khẩu hàng hoá	3,0	2,3	2,9	21,0	26,7	26,7	25,1	22,6
Nhập khẩu fob hàng hoá	-8,2	-6,0	-5,6	-26,5	-27,4	-27,5	-25,7	-26,8
Cán cân thương mại	-5,2	-3,6	-2,7	-5,6	-0,6	-0,8	-0,6	-4,1
Các hàng hoá, dịch vụ và thu nhập khác	...	...	-0,3	-3,8	-5,5	-2,1	-0,7	-3,7
Nợ	...	...	...	...	...	...	...	...
Có	...	...	...	...	...	...	...	...
Chuyển khoản chưa quyết toán	-0,2	-0,1	...	...	2,1	1,2	1,2	2,0
Tư nhân	...	...	...	...	...	0,5	0,6	0,5
Nhà nước	...	...	...	...	2,1	0,7	0,6	1,5
Số dư hiện nay	-5,4	-3,7	-2,9	-9,3	-4,0	-1,7	-0,1	-5,8
Tài khoản vốn	...	...	1,6	4,8	1,9	-0,8	2,7	-1,4
đầu tư trực tiếp	...	...	0,0	1,6	1,9	2,9	2,6	2,3
Các đầu tư khác (Ròng)	0,0	0,0	1,6	3,2	0,0	-3,7	0,1	-3,6
Vốn dài hạn khác	...	...	1,4	6,5	-0,7	-2,5	0,5	-4,5
Vốn ngắn hạn khác	...	...	0,2	-3,4	0,7	-1,2	-0,4	0,9
Sai số và bỏ sót ròng	...	...	0,1	1,0	-0,1	1,9	-2,0	-0,8
Số dư tổng cộng	...	...	-1,3	-3,5	-2,2	-0,7	0,7	-8,0
Dự trữ quốc tế (Triệu USD)	15,0	15,0	15,0	...	24,0	27,0	465,0	404,0
Số tháng nhập khẩu hàng hoá	0,1	0,1	0,1	...	0,2	0,2	2,2	1,4

Bảng V.3: Số dư tài khoản thanh toán , 1986-2001 (tiếp theo)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Triệu USD								
Xuất khẩu hàng hoá, fob	4054	5198	7255	9185	9361	11540	14448	15027
Nhập khẩu hàng hoá, fob	-5244	-7543	-10030	-10432	-10350	-10568	-14073	-14546
Cán cân thương mại	-1190	-2345	-2775	-1247	-989	972	375	481
Các hàng hoá, dịch vụ và thu nhập khác	-278	-150	-445	-1166	-1207	-976	-1001	-1049
Nợ	...	...	2383	2666	2743	2635	3033	3128
Có	...	...	-2828	-3832	-3950	-3611	-4034	-4177
Chuyển khoản chưa quyết toán	302	627	1200	885	1122	1181	1732	1250
Tư nhân	170	474	...	...	...	...	...	...
Nhà nước	132	153	...	...	...	...	...	...
Số dư hiện nay	-1166	-1868	-2020	-1528	-1074	1177	1106	682
Tài khoản vốn	897	1807	2909	2125	1646	1058	-316	371
Đầu tư trực tiếp	1048	1780	2395	2220	1671	1412	1298	1300
Đầu tư theo danh mục	...	...	...	...	...	...	...	...
Các đầu tư khác (Ròng)	-151	27	514	-95	-25	-354	-1614	-929
Vốn dài hạn khác	-275	-284	...	...	...	...	...	...
Vốn ngắn hạn khác	124	311	...	...	...	...	...	...
Sai số và bỏ sót ròng	-140	-115	-611	-269	-535	-925	-680	-847
Số dư tổng cộng	-409	-176	278	328	37	1310	110	206
Phần trăm của GDP								
Xuất khẩu hàng hoá, fob	24,9	25,1	29,4	34,2	34,4	40,2	46,3	45,7
Nhập khẩu hàng hoá, fob	-32,2	-36,4	-40,7	-38,9	-38,0	-36,8	-45,1	-44,2
Cán cân thương mại r/	-7,3	-11,3	-11,3	-4,6	-3,6	3,4	1,2	1,5
Các hàng hoá, dịch vụ và thu nhập khác -1,7		-0,7	-1,8	-4,3	-4,4	-3,4	-3,2	-3,2
Nợ			9,7	9,9	10,1	9,2	9,7	9,5
Có			-11,5	-14,3	-14,5	-12,6	-12,9	-12,7
Chuyển khoản chưa quyết toán	1,9	3,0	4,9	3,3	4,1	4,1	5,6	3,8
Tư nhân	1,0	2,3						
Nhà nước	0,8	0,7						
Số dư hiện nay	-7,2	-9,0	-8,2	-5,7	-3,9	4,1	3,5	2,1
Tài khoản vốn	5,5	8,7	11,8	7,9	6,0	3,7	-1,0	1,1
Đầu tư trực tiếp	6,4	8,6	9,7	8,3	6,1	4,9	4,2	4,0
Các đầu tư khác (Ròng)	-0,9	0,1	2,1	-0,4	-0,1	-1,2	-5,2	-2,8
Vốn dài hạn khác	-1,7	-1,4						
Vốn ngắn hạn khác	0,8	1,5						
Sai số và bỏ sót ròng	-0,9	-0,6	-2,5	-1,0	-2,0	-3,2	-2,2	-2,6
Số dư tổng cộng	-2,5	-0,8	1,1	1,2	0,1	4,6	0,4	0,6
Dự trữ quốc tế (Triệu USD)	876	1324	1736	1986	2002	3326	3417	3675
Số tháng nhập khẩu hàng hoá	2,0	2,1	2,1	2,3	2,3	3,8	2,9	3,0

Các nguồn:

ADB (2002); Các thống kê tài chính quốc tế, và các vấn đề khác,

Bảng V.4: Nợ nước ngoài của Việt Nam, 1986-2001

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
<u>Triệu USD cuối năm</u>								
Tổng số nợ	11413	14465	15841	20705	23270	23395	24332	24168
Dài hạn	11043	14013	15296	19185	21378	21361	21649	21599
Công cộng	...	...	...	19185	21378	21361	21649	21599
Tư nhân	...	...	...		
Ngắn hạn	370	452	545	1412	1780	1932	2585	2469
Tín dụng của IMF	...	...	...	108	112	102	98	100
<u>Dịch vụ nợ</u>								
Trả, dài hạn	73	55	17	142	99	104	175	209
Lãi suất dài hạn	176	303	31	58	46	33	36	51
Lãi suất ngắn hạn	10	13	21	26	23	15	19	26
Tổng cộng	259	371	69	226	168	152	230	286
<u>Phần trăm nợ trên GDP</u>								
Tổng số nợ	43,3	39,5	62,3	329,0	359,6	306,1	246,6	183,4
Dài hạn	41,9	38,2	60,2	304,8	330,3	279,5	219,4	163,9
Công cộng				304,8	330,3	279,5	219,4	163,9
Tư nhân				0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ngắn hạn	1,4	1,2	2,1	22,4	27,5	25,3	26,2	18,7
Tín dụng của IMF				1,7	1,7	1,3	1,0	0,8
<u>Nợ trên Xuất khẩu hàng hoá</u>								
Tổng số nợ	1453,9	1680,0	2161,1	1568,6	1344,3	1145,7	983,1	809,6
Dài hạn	1406,8	1627,5	2086,8	1453,4	1235,0	1046,1	874,7	723,6
Công cộng				1453,4	1235,0	1046,1	874,7	723,6
Tư nhân				0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ngắn hạn	47,1	52,5	74,4	107,0	102,8	94,6	104,4	82,7
Sử dụng tín dụng của IMF				8,2	6,5	5,0	4,0	3,4
<u>Dịch vụ Nợ trên Xuất khẩu hàng hoá</u>								
Trả nợ dài hạn	9,3	6,4	2,3	10,8	5,7	5,1	7,1	7,0
Lãi suất dài hạn	22,4	35,2	4,2	4,4	2,7	1,6	1,5	1,7
Lãi suất ngắn hạn	1,3	1,5	2,9	2,0	1,3	0,7	0,8	0,9
Tổng cộng	33,0	43,1	9,4	17,1	9,7	7,4	9,3	9,6
Điều kiện, vay mới								
Lãi suất (%)	...	...	...	5,0	5,7	3,0	1,7	2,0
Kỳ hạn (Năm)	...	...	...	10,0	9,6	12,4	24,4	30,4
Thời kỳ ân hạn (Năm)	...	...	...	4,0	4,2	5,6	8,2	8,2
Yếu tố không hoàn lại (%)	...	...	...	23,3	19,9	39,6	61,7	61,7
Vốn vay trung và dài hạn (%)								
Ưu đãi								
Không ưu đãi								

Bảng V.4: Nợ nước ngoài của Việt Nam, 1986-2001 (tiếp theo)

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
<u>Triệu USD cuối năm</u>								
Tổng số nợ	24800	25427	26257	21780	22502	23260	12787	...
Dài hạn	21855	21777	21964	18986	19918	20529	11546	...
Công cộng	21855	21777	21964	18986	19918	20529	11546	...
Tư nhân								...
Ngắn hạn	2663	3272	3754	2342	2193	2376	925	...
Tín dụng của IMF	282	377	539	452	391	355	316	...
<u>Dịch vụ Nợ</u>								
Trả nợ dài hạn	210	225	200	535	587	1021	932	804
Lãi suất dài hạn	57	82	98	268	387	326	296	375
Lãi suất ngắn hạn	32	46	86	47	36	33	51	...
Tổng cộng	299	353	384	850	1010	1380	1279	
<u>Phần trăm Nợ trên GDP</u>								
Tổng số nợ	152,3	122,6	106,5	81,1	82,7	81,1	41,0	...
Dài hạn	134,2	105,0	89,1	70,7	73,2	71,6	37,0	...
Công cộng	134,2	105,0	89,1	70,7	73,2	71,6	37,0	...
Tư nhân	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...
Ngắn hạn	16,4	15,8	15,2	8,7	8,1	8,3	3,0	...
Tín dụng của IMF	1,7	1,8	2,2	1,7	1,4	1,2	1,0	...
<u>Nợ trên Xuất khẩu hàng hoá</u>								
Tổng số nợ	611,7	489,2	361,9	237,1	240,4	201,6	88,5	
Dài hạn	539,1	418,9	302,7	206,7	212,8	177,9	79,9	
Công cộng	539,1	418,9	302,7	206,7	212,8	177,9	79,9	
Tư nhân	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Ngắn hạn	65,7	62,9	51,7	25,5	23,4	20,6	6,4	
Sử dụng tín dụng của IMF	7,0	7,3	7,4	4,9	4,2	3,1	2,2	
<u>Dịch vụ Nợ trên Xuất khẩu hàng hoá</u>								
Trả nợ dài hạn	5,2	4,3	2,8	5,8	6,3	8,8	6,5	5,4
Lãi suất dài hạn	1,4	1,6	1,4	2,9	4,1	2,8	2,0	2,5
Lãi suất ngắn hạn	0,8	0,9	1,2	0,5	0,4	0,3	0,4	
Tổng cộng	7,4	6,8	5,3	9,3	10,8	12,0	8,9	
<u>Điều kiện, vay mới</u>								
Lãi suất (%)	2,7	3,3	2,5	3,2	2,4	2,4	1,4	...
Kỳ hạn (Năm)	26,3	26,3	29,6	27,1	29,1	32,4	35,2	...
Thời kỳ ân hạn (Năm)	7,8	7,9	8,6	7,6	8,2	8,4	8,8	...
Yếu tố không hoàn lại (%)	56,9	51,9	59,3	52,6	59,5	60,3	71,9	...
<u>Vốn vay trung và dài hạn (%)</u>								
Ưu đãi	99	93	87	74	59	64	71	
Không ưu đãi	1	7	13	26	41	36	29	

Ghi chú

Nợ công cộng bao gồm các khoản được nhà nước bảo lãnh; LT – dài hạn; ST – ngắn hạn

Các nguồn:

Các thống kê tài chính quốc tế (2002) và các vấn đề khác; Thành phần các con số nợ Dài-Trung-Ngắn hạn, tác giả Tranh và nhiều người khác (2002)

Bảng V.5: Lạm phát, Lãi suất và Tỷ lệ hoàn vốn bằng tiền Đồng, 1992-2002

<u>Đơn vị phần trăm</u>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tỷ lệ tiền gửi bằng tiền Đồng	34,1	20,4	16,8	16,8	9,6	9,6	9,6	5,3	4,5	6,0	6,3
Thay đổi trong tỷ giá	-8,1	2,6	1,9	-0,3	1,2	10,3	13,0	1,0	3,5	3,9	1,9
Hoàn vốn bằng tiền Đồng (1)	42,2	17,8	14,9	17,1	8,4	-0,7	-3,4	4,3	1,0	2,0	4,4
Lãi suất bằng tiền USD	4,1	3,2	3,5	4,5	4,8	5,0	5,0	4,7	4,4	3,0	2,0
Chênh lệch, tỷ lệ tiết kiệm (2)	38,2	14,6	11,4	12,6	3,6	-5,7	-8,4	-0,4	-3,4	-1,0	2,4
Tỷ lệ cho vay bằng tiền Đồng					20,1	14,4	14,4	12,7	10,6	9,4	8,7
Chênh lệch, tỷ lệ cho vay và tiền gửi (3)					10,5	4,8	4,8	7,5	6,1	3,5	2,3
Lạm phát giá cố định				10,2	5,7	3,2	7,2	4,1	-1,7	-0,4	4,0
Tỷ lệ tăng trưởng GDP				9,5	9,3	8,2	5,8	4,8	6,8	6,8	7,0

Ghi chú

1. Tỷ lệ tiền gửi bằng tiền Đồng trừ đi thay đổi trong tỷ giá
2. Hoàn vốn bằng tiền Đồng trừ đi tỷ lệ lãi suất bằng tiền USD,
3. Tỷ lệ cho vay bằng tiền Đồng trừ đi tỷ lệ tiền gửi bằng tiền Đồng,

Các nguồn: Tỷ lệ tiền gửi bằng tiền Đồng 1992-2001 trích dẫn từ Tranh và *nhiều tác giả khác*, (2002); các tác giả khác, *Các thống kê tài chính quốc tế* (2/2003) and ADB (2002),

Bảng V.6: Thống kê của quỹ Hỗ trợ Phát triển (DAF), 2000-2003

Ngìn tỷ Đồng	2000	2001	2002*	2003**
Tín dụng cuối năm	28,3	39,7	55,0	
Từ các nguồn lực trong nước	9,2	15,5	24,4	
Từ nguồn ODA và đang cho vay	19,1	24,3	30,6	
Giải ngân hàng năm	13,7	14,0	17,6	23,0
Từ các nguồn lực trong nước	4,6	7,9	12,0	16,0
Từ nguồn ODA và đang cho vay	9,1	6,1	5,6	7,0
Tỷ lệ tăng trưởng (%)				
Tín dụng cuối năm		40,3	38,5	
Từ các nguồn lực trong nước		68,5	57,4	
Từ nguồn ODA và đang cho vay		27,2	25,9	
Tỷ lệ tăng trưởng (%)				
Giải ngân vốn vay hàng năm		2,2	25,6	30,8
Từ các nguồn lực trong nước		71,7	51,9	33,3
Từ nguồn ODA và đang cho vay		-33,0	-8,5	25,4
% của tổng tín dụng				
Giải ngân vốn vay hàng năm	18,2	21,0	24,0	
Từ các nguồn lực trong nước	5,9	8,2	10,7	
Từ nguồn ODA và đang cho vay	12,3	12,9	13,4	
% của GDP				
Giải ngân vốn vay hàng năm	3,1	2,9	3,3	
Từ các nguồn lực trong nước	1,0	1,6	2,2	
Từ nguồn ODA và đang cho vay	2,1	1,3	1,0	

Ghi chú

*Ước tính; **Kế hoạch

Các nguồn: Ngân hàng Thế giới (2003), *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, 24/2/2003

Bảng V.7: Số các ngân hàng và Tỷ lệ Tiền gửi trên Vốn vay,
Theo phân loại 1994, 1996 & 2001

<u>Số các ngân hàng</u>	<u>1994</u>	<u>1996</u>	<u>2001</u>
Thương mại quốc doanh	4	4	6
Cổ phần	46	52	45
Liên doanh	3	4	4
Nước ngoài	9	23	26
Công ty tài chính	2	2	2
Công ty bảo hiểm	2	3	18
Quỹ tín dụng và các hợp tác xã	219	907	n.a.

Tỷ lệ của các ngân hàng trên:

Tổng số tiền gửi

Các ngân hàng thương mại quốc doanh	88	76	74
Cổ phần	8	10	9
Liên doanh	2	3	5
Nước ngoài	2	11	12

Tổng số vốn vay

Các ngân hàng thương mại quốc doanh	85	74	60
Cổ phần	11	14	12
Liên doanh	2	5	10
Nước ngoài	2	7	18

Nguồn: Tranh và nhiều tác giả khác (2002),

Bảng V.8: Một số chỉ số giao dịch chọn lọc của các ngân hàng thương mại quốc doanh, 2001

	Phần trăm trên tổng số:				
	Số dư tín dụng ngân hàng	Số dư tín dụng của các ngân hàng thương mại	Tín dụng mới	Tín dụng mới của các ngân hàng thương mại	Vốn vay quá hạn
Bốn ngân hàng thương mại quốc doanh lớn nhất	71,9	91,4	81,6	118,2	74,7
Thương mại Việt Nam	8,2	14,4	1,3	9,5	12,8
Thương mại và Công nghiệp	20,0	26,8	29,5	45,8	40,1
Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn	24,5	12,0	30,5	11,7	12,9
Đầu tư và Phát triển	19,3	38,2	20,2	51,2	8,9
Các ngân hàng khác	28,1	8,6	18,4	-18,2	25,3

Nguồn: IMF (2002)

Chương 6:

Chính sách thương mại và đói nghèo

6.1. Khuôn khổ phân tích

Mục đích của chương này là xem xét các ảnh hưởng của việc thay đổi trong chính sách thương mại của Việt Nam tới giảm nghèo. Mỗi một khía cạnh chính sách sẽ được phân tích với cùng các tiêu chí đã được áp dụng trong các chương khác: Liệu mỗi một thay đổi trong chính sách có tác động làm cho tăng trưởng trở nên vì người nghèo hơn hay không. Việc phân tích này ngay lập tức gặp phải một vấn đề thực tiễn nan giải. Hiện có rất ít bằng chứng về mối quan hệ giữa tự do hoá thương mại và tình trạng đói nghèo ở Việt Nam. Do không có bằng chứng, nên một số người đã đưa ra các khuyến nghị dựa trên cơ sở các lý lẽ lý thuyết trừu tượng và cái được gọi là nhân tố mẫu, mặc dù ít khi các nhân tố này có cơ sở thực tế rút ra từ bối cảnh của Việt Nam.

Trong tất cả các lĩnh vực chuyên môn của kinh tế học, có thể nói không có một lĩnh vực nào lại mang nhiều tính tư tưởng như lý thuyết về thương mại. Lý thuyết ấy rút ra các giả thiết phúc lợi chung từ các giả thiết của các trường hợp cụ thể. Do vậy, điều cần thiết là ngay từ đầu phải xem xét, dưới ống kính thực tiễn và không mang tính tư tưởng, các ý kiến chung không dựa trên yếu tố thực tiễn về quá trình tự do hoá thương mại ở Việt Nam. Một trong số các ý kiến hay được sử dụng nhất là dù ở bất cứ hình thức nào, bảo hộ thương mại phục vụ cho 'các lợi ích đặc biệt', trong khi đó tự do hoá thương mại lại phục vụ 'các lợi ích chung'. Ý kiến này được đưa ra giống như kiểu suy diễn lòng vòng được rút ra từ một nét đặc trưng hời hợt của bảo hộ và xoá bỏ sự bảo hộ: kiểu như bảo hộ chỉ áp dụng đối với một số ít (mang lại lợi ích cho những người làm việc trong các ngành đó hoặc sở hữu các ngành công nghiệp đó); xoá bỏ bảo hộ mang lại lợi ích cho nhiều người (là tất cả những ai mua các sản phẩm của ngành công nghiệp được bảo hộ); do vậy, bảo hộ phục vụ các mục đích đặc biệt và việc xoá bỏ bảo hộ phục vụ các mục đích chung.

Thậm chí ở cấp độ bao trùm, ý kiến thảo luận này là sai về mặt lô-gíc. Thứ nhất, nó xem việc tiêu dùng như một chức năng trước tiên của các hộ gia đình. Điều đó là phiến diện. Để có thể tiêu dùng, các hộ gia đình cần phải tự mình tham gia vào sản xuất, hoặc ở dạng người sản xuất trực tiếp, hoặc là người sở hữu các phương tiện mà nhờ đó sản xuất được tiến hành. Vì thế, thay đổi giá và cạnh tranh ảnh hưởng đến đời sống của họ cũng như việc tiêu dùng của họ. Nhìn từ góc độ này, ý kiến thảo luận cho rằng 'việc tự do hoá đem lại lợi ích cho các hộ gia đình' có thể coi là nguy hiểm kết cấu. Hãy xem một trường hợp đơn giản mà trong đó sự bảo hộ được giới hạn ở các biểu thuế quan và một mức thuế như nhau áp dụng cho tất cả các sản phẩm (trường hợp mức thuế khác nhau sẽ được xem xét ở phần dưới đây). Nếu như thuế được bãi bỏ đối với một loại sản phẩm, một số công nhân và chủ sở hữu có thể bị giảm thu nhập, và một số lớn hơn các công nhân và chủ sở hữu có thể được lợi. Tuy vậy, nếu thuế được bãi bỏ đối với tất cả các sản phẩm, thì "được" và "mất" sẽ triệt tiêu lẫn nhau, trừ các hiệu quả phân bổ.

Thứ hai, thậm chí đối với việc cắt giảm sự bảo hộ đối với một số ít các sản phẩm, ý kiến nói trên vẫn là không hoàn chỉnh, do nó giả định rằng việc cạnh tranh sẽ làm hạ thấp giá một khoản bằng mức (giảm) thuế, xong không dẫn đến thất nghiệp trong lĩnh vực sản xuất sản phẩm đó. Cả hai giả thiết này gặp phải các vấn đề mang tính thực nghiệm trong mỗi trường hợp cụ thể. Giả thiết rằng việc giảm thuế sẽ dẫn đến kết quả làm giảm giá là đặc biệt 'có vấn đề', do nó phụ thuộc vào mức độ cạnh tranh trong nước về cấp độ bán sỉ và bán lẻ. Nếu như việc giảm thuế kết hợp với việc nhà nước điều tiết ít hơn về nhập khẩu, thì một số ít các công ty nhập khẩu có thể thống trị việc phân phối. 'Tính đa dạng' sản phẩm có thể sẽ tăng lên, nhưng giá có thể không giảm. Về phía lao động, giảm mức độ bảo hộ có thể không dẫn đến gia tăng hiệu quả của các công ty trong nước, nhưng đẩy các công ty đó ra khỏi thị trường. Nếu như cả hai tác động đều phát triển theo hướng tiêu cực, thì kết quả có thể là có ít hơn cơ hội làm việc trong nước đối với các hộ gia đình trong khi giá có thể không đổi hoặc cũng có thể là cao hơn.

Bổ sung cho câu chuyện về 'các hộ gia đình hưởng lợi từ chính sách cắt giảm thuế quan' là ý kiến tranh luận 'mở cửa thúc đẩy tăng trưởng', với khái niệm 'mở cửa' được định nghĩa theo mức độ tự do hoá thương mại nào đó.

(Dollar 1992).⁷⁹ Ý kiến tranh luận này đã đưa ra một giả thuyết mang tính chất thực nghiệm, nhưng không được sự ủng hộ nào về lý thuyết dựa vào các giả thiết về hành vi vĩ mô hoặc vi mô. Nếu như giả thuyết này được chứng minh bằng các bằng chứng thực nghiệm, thì việc không được các phân tích lý thuyết hậu thuẫn sẽ khiến người ta nghi ngờ về tính nhân quả của nó và làm cho mối quan hệ trở nên không rõ ràng, gây khó khăn cho các mục đích phục vụ chính sách. Tuy vậy, Pritchett đã chỉ ra rằng công trình thực nghiệm là sai sót một cách trầm trọng (Pritchett 1996). Trong một bài báo được trình bày chưa đầy đủ, ông đã chỉ ra rằng có một vài thước đo thường được sử dụng để đo mức độ mở cửa, xong chúng lại không có quan hệ với nhau. Phát hiện này dẫn đến một kết luận rằng các tính toán khác nhau về 'mức độ mở cửa' đo các khía cạnh khác nhau của chế độ thương mại, trong đó một số có liên hệ tích cực với tăng trưởng, số còn lại thì lại chẳng có quan hệ tới tăng trưởng. Nếu như mở cửa hoặc 'định hướng ra bên ngoài' được xác định bằng tỷ lệ thuế quan trung bình, thì dường như không có mối liên hệ nào giữa tỷ lệ đó với các tốc độ tăng trưởng kinh tế (UNDP, *nhiều tác giả* 2003, các trang 28-29). Do vậy, nếu cho rằng 'các nền kinh tế mở cửa tăng trưởng nhanh hơn', thì điều đó là đúng với một số chế độ thương mại, xong không đúng với các chế độ thương mại khác. Nếu như tăng trưởng là mục đích, thì 'tự do hoá' nói chung không thể là phương tiện, nhưng 'tự do hoá để thúc đẩy tăng trưởng' mới chính là phương tiện. Điều này có thể thay đổi đối với các quốc gia khác nhau, và, như đã được ghi nhận trong một nghiên cứu của UNDP, 'mối quan hệ mang tính hệ thống duy nhất là các quốc gia tháo gỡ các rào cản thương mại khi họ trở nên giàu có hơn' (UNDP, *nhiều tác giả* 2003, trang 29).⁸⁰

Một ý kiến tranh luận khác về tự do hoá thương mại thường thấy là ở các quốc gia đang phát triển tự do hoá thương mại làm dịch chuyển nguồn lực sang các ngành có sử dụng nhiều lao động hơn; điều này đưa đến kết quả là sự gia tăng cầu lao động so với cầu các yếu tố đầu vào khác; sự gia tăng tương đối về cầu lao động dẫn đến gia tăng thu nhập từ lao động; và, do người nghèo dựa vào sức lao động của mình để tạo ra thu nhập nhiều hơn so với những người không nghèo, cho nên tự do hoá thương mại là mang tính giảm nghèo hơn là bảo hộ thương mại. Có một số vấn đề mang tính lôgic và thực tiễn trong ý kiến tranh luận này. Trước hết, nó có liên quan đến một định lý khá nổi tiếng về bình đẳng giá giữa các yếu tố, và định lý đó là nghịch đảo của công thức nổi tiếng của Stolper-Samuelson cho rằng việc bảo hộ làm nâng cao mức thu nhập thực tế của yếu tố khan hiếm. Hơn bốn mươi năm trước đây, Bhagwati đã chỉ ra rằng kết quả phân tích này, về việc tháo gỡ bảo hộ thúc đẩy cường độ lao động trong các quốc gia có nhiều lao động, là một trường hợp đặc biệt thậm chí ngay trong phạm vi lý thuyết về thương mại của Heckscher-Ohlin⁸¹. Để tránh mơ hồ về mặt lý thuyết, kết quả này yêu cầu các giả thiết chắc chắn đối với mỗi một loại sản phẩm như: a) hàm sản xuất là giống hệt nhau đối tất cả các quốc gia; b) không có 'nghịch đảo yếu tố'⁸²; c) các 'gu' của người tiêu dùng là giống hệt nhau ở tất cả các quốc gia; và d) sự bảo hộ đang được đề cập ở đây là 'đã bị cấm' (nghĩa là, nó loại trừ tất cả các hoạt động nhập khẩu hàng hoá). Mỗi một trong số các giả thiết đó đều không thể xảy ra ở Việt Nam, do: a) hàm sản xuất không có vẻ gì giống các chuẩn mực quốc tế; b) đầu ra đã sản sinh ra các đầu vào, mà đó chính là nguồn gốc cho sự nghịch đảo yếu tố; c) các gu của người tiêu dùng là khác nhau đáng kể giữa Việt Nam và các đối tác thương mại chính của Việt Nam; và d) không có một công cụ bảo hộ nào là bị cấm đối với bất cứ một sản phẩm quan trọng nào.

Một dạng khác của ý kiến tranh luận về bình đẳng giá yếu tố ở Việt Nam liên quan đến việc chỉ trích cái gọi là thay thế nhập khẩu. Chính sách thương mại hiện nay có một phần quan trọng về đẩy mạnh sản xuất hàng nội địa thay thế các mặt hàng nhập khẩu, được tiến hành đồng thời với khuyến khích xuất khẩu (xem Laing 1992, về thảo luận

⁷⁹ Dollar sử dụng một cách tính toán riêng cho mức độ cởi mở dựa trên Định luật về Một Mức giá. Cần chú ý rằng trong một công trình khác, cùng với Kraay, Dollar đã kết luận ở đây không có mối tương quan giữa việc xác định mức độ cởi mở và tăng trưởng trong các mức thu nhập cho người nghèo (Dollar và Kraay 2002).

⁸⁰ Cuốn sách này nhận xét về các nghiên cứu để chỉ ra mối quan hệ tích cực giữa tăng trưởng và mức độ mở cửa như sau:

...Các nghiên cứu này có nhiều sai sót. Việc phân loại các quốc gia là 'mở cửa' hoặc 'đóng cửa' không dựa trên các chính sách thương mại thực sự mà phần lớn chỉ dựa trên các chỉ số liên quan đến chính sách về tỷ giá và địa điểm ...Không thể rút ra từ cách phân tích thực nghiệm các kết luận chắc chắn về tác động của việc mở cửa đối với tăng trưởng. (UNDP, nhiều tác giả 2003, pp. 30)

Đối với các kết luận tương tự, xin tham khảo Rodriguez và Rodrik (2001).

⁸¹ Trong một bài báo của mình, Bhagwati cũng đã cân nhắc một phép lô-gic nếu như một người sử dụng 'yếu tố khan hiếm' theo các định nghĩa của Lancaster và Leontief (Bhagwati 1959, trang 740).

⁸² 'Nghịch đảo yếu tố' có thể được giải thích như sau: giả sử mỗi một sản phẩm có thể được sản xuất theo nhiều kỹ thuật khác nhau, có các tỷ số vốn trên lao động khác nhau; Mỗi kỹ thuật có một đường biên để chỉ ra mức lương tối đa có thể đối với bất cứ một tỷ lệ lợi nhuận nào (và ngược lại); Nếu các đường biên của các kỹ thuật khác nhau giao nhau hơn một lần, thì định nghĩa về yếu tố tăng cường là không rõ ràng. Có nghĩa là, nếu như các đường biên là giao nhau, thì một kỹ thuật đem đến lợi nhuận ở mức chi phí lương thấp, sẽ trở nên không có lợi nhuận nếu mức lương tăng lên, nhưng rồi lại đem đến lợi nhuận ở các mức lương cao hơn nữa. Thực vậy, một kỹ thuật như vậy là cần nhiều cả lao động và vốn theo như định nghĩa chuẩn (để hiểu về phép biện luận tương đối đơn giản, xin tham khảo Weeks 1989, Chương 10). Nghịch đảo yếu tố chỉ có thể bị loại trừ một cách lôgic trong trường hợp đối với nền kinh tế có một hàng hoá mà thôi.

lý thuyết). Bằng việc chú trọng vào vấn đề thứ nhất, một số người đã đi đến kết luận rằng chế độ thương mại là 'thiên lệch' đối với các ngành sử dụng nhiều lao động, tuy hiếm khi 'thiên lệch này' được định nghĩa một cách rõ ràng thẳng thắn. Ý nghĩa nội tại thông thường nhất mà người ta gán cho sự thiên lệch này được rút ra từ nguyên lý tối ưu Pareto là: Sự không hoàn hảo của thị trường đưa ra kết quả là một hệ thống giá khác biệt với hệ thống thường gặp ở một nền kinh tế chỉ có một điểm cân bằng chung duy nhất toàn dụng nhân công. Nếu như trạng thái cân bằng chung đó không là duy nhất, thì vẫn có hơn một chuẩn để theo đó hệ thống giá có thể đem ra so sánh. Nếu như đó không là toàn dụng nhân công, thì hệ thống giá này là có hạn chế về số lượng, và không thể là một hệ thống 'các tín hiệu của thị trường' (nghĩa là, người sản xuất và người tiêu thụ không phải là 'người tiếp nhận mức giá'). Thêm vào đó, nếu có một sự trao đổi nào bên ngoài hệ thống giá trong trạng thái cân bằng chung duy nhất, thì không thể trình diễn được rằng hệ thống sẽ qui tụ về trạng thái cân bằng chung (Weeks 1989, các Chương 8 và 11). Hệ quả của các hạn chế này là khái niệm lý thuyết về 'thiên lệch' trong cơ chế giá và khái niệm ít liên quan tới chính sách.

Việc thước đo lý thuyết ít có ý nghĩa chính sách không có nghĩa là tất cả các hệ thống giá là ngang bằng nhau, do có một số hệ thống giá tương đối là rõ ràng không thực tế. Liệu một hệ thống giá cả có liên hệ với một hệ thống cụ thể các biện pháp can thiệp bằng chính sách công cộng, kể cả chính sách thương mại, có hoạt động hay không, đòi hỏi một định nghĩa về các kết quả mà các nhà hoạch định chính sách đang tìm cách đạt được. Các quan chức của Việt Nam đã cố gắng tìm kiếm các biện pháp đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng trong một nền kinh tế đang được công nghiệp hoá. Cũng có thể có các biện pháp can thiệp khác để tạo ra các giá tương đối khác, để mang lại một tốc độ tăng trưởng cao hơn tốc độ thực tế đầy ấn tượng đã đạt được. Xong, nếu có, các giải pháp khác đó không thể được xác định trên cơ sở của lý lẽ trừu tượng.

Bên cạnh các vấn đề về lý thuyết của lý lẽ 'tự do hoá thương mại thúc đẩy sử dụng thêm lao động', còn tồn tại các vấn đề mang tính thực tiễn nghiêm trọng về thước đo. Nếu như các số liệu về dự trữ vốn phân chia theo các loại sản phẩm và theo ngành là không thể có được, như ở Việt Nam, thì không thể đo được cường độ yếu tố một cách trực tiếp (nghĩa là, tỷ số vốn – lao động)⁸³. Do vậy, phải sử dụng các thước đo gần đúng. Thông thường nhất là tỷ lệ của giá trị gia tăng trong tổng sản lượng, tỷ lệ lương trong giá trị gia tăng, và mức lương trung bình. Không có thước đo nào trong số đó có thể thoả mãn các mục đích phân tích, và lại càng kém thoả mãn hơn đối với các quyết định về chính sách. Tỷ lệ giá trị gia tăng trong tổng sản lượng sẽ là một chỉ số đáng tin cậy của yếu tố có cường độ cao hơn chỉ trong trường hợp có các giả thiết rất hạn chế, cụ thể là, các sản phẩm biên xác định mức lương và tỷ lệ lợi nhuận, và cả hai yếu tố lương và tỷ lệ lợi nhuận là quân bình trong tất cả các ngành⁸⁴. Sử dụng tỷ lệ lao động trong giá trị gia tăng và mức lương trung bình cũng gặp phải khó khăn vì chính các hạn chế này. Do tính chất không chắc chắn của các thước đo đã nêu, nên chúng không được sử dụng trong nghiên cứu này.

Có thể kết luận rằng sẽ là rất khó để trả lời bằng thực nghiệm cho câu hỏi liệu giảm mức bảo hộ ở Việt Nam có phân bổ lại được nguồn lực cho các ngành có cường độ sử dụng lao động cao nhiều hơn hay không. Bằng chứng thực nghiệm có vẻ không thuyết phục, do nó chỉ ra rằng mô hình thương mại các sản phẩm chế tạo giữa các quốc gia không mấy phù hợp với tiên đoán của Heckscher-Ohlin (Yates 1989a và 1989b). Kết quả thực này là phù hợp với kết luận của Bhagwati rằng các giả thiết cần thiết để đạt được kết quả lô-gíc rằng thương mại tuân theo cường độ yếu tố, là hạn chế; nghĩa là, chỉ là trường hợp đặc biệt.

Một số nhà bình luận, nhất là những người có cam kết về tư tưởng đối với 'thương mại tự do', miêu tả chính sách thương mại của Việt Nam như một chính sách 'thay thế nhập khẩu'. Thuật ngữ này thường được sử dụng này để chỉ tác động tổng của điều tiết thương mại là thúc đẩy sản xuất phục vụ thị trường nội địa, đi cùng với tác dụng phụ là hạn chế khuyến khích xuất khẩu; có nghĩa là, một chính sách thúc đẩy sản xuất các mặt hàng thay thế nhập khẩu, và hạn chế sản xuất các mặt hàng phục vụ xuất khẩu. Như sẽ được thảo luận dưới đây về chính sách thương mại hiện nay cho thấy, điều này là hoàn toàn sai lầm. Một chuẩn mực trong phân tích thương mại là phải xem một nền kinh tế với chức năng sản xuất là ba mặt hàng, đó là: các sản phẩm có khả năng xuất khẩu, các sản phẩm có khả năng nhập khẩu, và các sản phẩm có không khả năng xuất nhập khẩu (phi thương mại). Cái gọi là thay thế nhập khẩu có nghĩa là thực hiện các chính sách để chuyển các nguồn lực từ các ngành sản xuất các mặt

⁸³ Thậm chí nếu có các số liệu về tổng vốn, thì thước đo (tỷ lệ) vốn trên lao động vẫn không thể rõ ràng nếu có trên hai yếu tố.

⁸⁴ Thí dụ, xem xét hai sản phẩm có cùng tỷ số vốn trên lao động (do vậy, là có cùng cường độ yếu tố), cùng mức lương, và chỉ sử dụng lao động phổ thông, nhưng tỷ lệ lợi nhuận của một sản phẩm đạt dưới mức trung bình và của sản phẩm kia đạt trên mức trung bình. Thước đo có thể đưa đến một sai lệch là ngành có tỷ lệ lợi nhuận thấp sử dụng nhiều vốn hơn.

hàng có khả năng xuất khẩu và phi thương mại sang các ngành sản xuất các mặt hàng có khả năng nhập khẩu, so với mức các nguồn lực được thực hiện trong chính sách quản lý trung tính. Việc khuyến khích xuất khẩu liên quan đến các chính sách làm chuyển dịch các nguồn lực từ các ngành sản xuất hàng hoá có thể nhập khẩu và phi thương mại sang các ngành sản xuất hàng hoá có khả năng xuất khẩu. Điều được thấy rõ là bằng cách sử dụng các công cụ chính sách phù hợp, một chính phủ có thể thúc đẩy cả hai loại hàng hoá có khả năng xuất khẩu và nhập khẩu bằng cách dịch chuyển các nguồn lực từ sản xuất hàng hoá phi thương mại sang cả hai ngành sản xuất hàng hoá thương mại (Liang 1992).

Việt Nam đã tuân theo chính sách thương mại, mà có thể được gọi là 'thúc đẩy các mặt hàng thương mại'. Các ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu đã được mở rộng, như các báo cáo của Ngân hàng Thế giới và IMF đã chỉ ra; và xuất khẩu cũng đã tăng lên với một tốc độ cực kì cao. Việc xem xét chính sách thương mại trong phần dưới đây giải thích chi tiết hơn các công cụ đã được sử dụng để nhanh chóng thúc đẩy sản xuất các mặt hàng thay thế nhập khẩu và khuyến khích xuất khẩu.

6.2. Chính sách Thương mại hiện hành

Các cơ chế điều tiết

Việc quản lý của Nhà nước về thương mại quốc tế phần lớn được thực hiện thông qua hệ thống cấp giấy phép và các biện pháp can thiệp khác nhau đối với xuất khẩu. Trong thực tế, các biểu thuế quan chỉ đóng một vai trò nhỏ trong việc quản lý thương mại, và điều này giải thích vì sao Việt Nam có thể có một chế độ quản lý thương mại của chính phủ và các mức thuế quan tương đối thấp. Do chế độ quản lý thương mại về cơ bản là không dựa trên các biểu thuế, nên việc đánh giá các tác động của nó tới đối nghèo càng gặp nhiều khó khăn hơn.

Cho dù các biểu thuế chỉ đóng một vai trò tương đối nhỏ, có lẽ vẫn cần phải đánh giá cơ cấu trúc của chúng. Biểu thuế trung bình theo trọng số thương mại của năm 2002 là vào khoảng 15%, và các mức thuế thay đổi mạnh giữa các loại hàng hoá khác nhau. Theo lịch sử, các quốc gia đang phát triển, và phát triển, đã bảo hộ ngành công nghiệp của mình nhiều hơn là nông nghiệp, và Việt Nam cũng không là một ngoại lệ. Tỷ số hiệu quả bảo hộ đối với lĩnh vực nông nghiệp là khoảng 13%, và đối với công nghiệp chế tạo là khoảng 80%. Sự khác biệt lớn này là rất đặc trưng cho một chiến lược phát triển đang tìm cách thúc đẩy công nghiệp hoá.

Bảng 6.1 cho ta một lịch sử ngắn gọn về cải cách thương mại ở Việt Nam từ sau 1989, khi Việt Nam bắt đầu mở cửa nền kinh tế. Các thay đổi được miêu tả trong các hộp ở phía trên phản ánh các chuyển biến sang tự do hoá thương mại, trong khi đó các miêu tả trong các hộp phía dưới cho thấy các thay đổi trong chính sách nhằm củng cố việc quản lý thương mại. Các con số chỉ ra rằng Việt Nam đã có các bước đi quan trọng theo hướng tự do hoá thương mại trong suốt 15 năm qua. Một báo cáo gần đây của Ngân hàng Thế giới ghi nhận rằng cuộc cải cách thương mại của Việt Nam đang 'trên con đường cao tốc' (Ngân hàng Thế giới 2002, trang 14).

Hệ thống cấp giấy phép hiện nay bao gồm các cấu phần liên quan trực tiếp đến các doanh nghiệp nhập khẩu như sau: (i) cấp giấy phép không đương nhiên; và (ii) điều tiết bằng thẩm quyền đặc biệt. Các mức hạn ngạch trực tiếp về định lượng và kiểm soát ngoại tệ cũng ảnh hưởng đến khả năng của các doanh nghiệp về nhập hoặc xuất khẩu và do vậy cũng sẽ được bàn đến trong phần dưới đây.

Bảng 6.2 cho thấy các thay đổi trong hệ thống cấp giấy phép nhập khẩu và xuất khẩu ở Việt Nam từ 1992 đến 1997. Cho đến tận năm 1998, chỉ có các công ty thương mại đã có giấy phép (được uỷ quyền) mới mới được phép tham gia vào thương mại quốc tế. Đến các năm đầu thập niên 1990, để có thể nhận được giấy phép xuất khẩu các doanh nghiệp cần phải có một hợp đồng thương mại quốc tế và một giấy phép vận chuyển, đáp ứng được các yêu cầu về vốn luân chuyển tối thiểu (200.000 USD) và thể hiện được các 'kỹ năng' trong thương mại. Trong năm 1996, yêu cầu về các hợp đồng thương mại và giấy phép vận chuyển đã được bãi bỏ, nhưng yêu cầu về vốn luân chuyển tối thiểu vẫn được duy trì. Đến cuối năm 1998, đã có 2.400 doanh nghiệp tư nhân tham gia vào thương mại quốc tế so với trên 6.000 công ty của nhà nước.

Nghị định 57/1998/NĐ-CP, ngày 31 tháng 7 năm 1998, đã đánh dấu một bước thay đổi cơ bản trong các qui định về việc tham gia các hoạt động thương mại quốc tế. Nghị định này qui định rằng tất cả các công ty đều được phép mua bán các loại hàng hoá đã được đăng ký cụ thể trong các giấy phép kinh doanh mà không cần xin cấp giấy

phép, trừ bốn nhóm sản phẩm⁸⁵. Nghị định này tiếp tục điểm hạn chế rằng các công ty được phép buôn bán trong giới hạn các loại hàng hoá và các mặt hàng đã được đăng ký trong các giấy phép kinh doanh của mình. Theo qui chế này, việc kinh doanh xuất và nhập khẩu của công ty về thực chất là bị giới hạn, và rất khó cho các doanh nghiệp tăng các loại mặt hàng xuất nhập khẩu mà không có sự thay đổi các giấy phép.

Yêu cầu về giấy phép kinh doanh đã được bãi bỏ vào năm 2000. Sau đó, bất cứ một công ty nào đã đăng ký kinh doanh, mà cũng đã đăng ký kinh doanh thương mại quốc tế, đều có thể nhập và xuất các mặt hàng không thuộc bốn nhóm nêu trên. Điều quan trọng không kém là không còn có sự phân biệt đối xử với các công ty tư nhân và các công ty đầu tư nước ngoài. Kết quả là số các doanh nghiệp đăng ký tham gia thương mại quốc tế đã nhanh chóng tăng lên, từ 2.400 đầu năm 1998 lên 10.000 vào tháng 11/2002, trong số đó 4.500 là các công ty của nhà nước và 5.500 không thuộc nhà nước. Đến năm 2001, tổng số đã tăng lên đến 16.200 (Ngân hàng Thế giới 2002, trang 14).

Một số lượng đáng kể các mặt hàng vẫn đòi hỏi phải có sự phê chuẩn của các bộ liên quan; ví dụ dược phẩm, một số hoá chất, thiết bị ghi âm và phát thanh. Việc trao đổi thương mại các mặt hàng này nhìn chung là hạn chế, và tiếp cận các mặt hàng này được lựa chọn theo các phương pháp cụ thể, thông thường qua đề cử và phê chuẩn của thủ tướng hoặc các bộ chủ quản, hoặc UBND các tỉnh. Việc hạn chế này làm duy trì các ưu thế của các công ty nhà nước trong thương mại quốc tế, do các công ty này được tiếp cận dễ dàng hơn đến các cơ quan có chức năng điều tiết. Đến trước năm 1998, có trên 12% nhập khẩu (về giá trị) vẫn thuộc dạng điều tiết này (CIE 1999). Cũng giống như nhiều quốc gia khác, các qui định về hạn chế nhập khẩu ở Việt Nam trước tiên là dựa sự cân nhắc yếu tố sức khoẻ và an toàn. Danh mục các mặt hàng cấm hiện nay bao gồm các loại thiết bị cho quân sự, các hoá chất độc, đồ cổ, các chất ma tuý, các loại pháo, các loại đồ chơi độc hại, thuốc lá, các mặt hàng tiêu dùng đã qua sử dụng, các loại ô tô có tay lái bên phải.

Chính phủ đã tháo gỡ một cách tương đối nhanh chóng các hạn chế định lượng (QR) dựa trên các thoả thuận đa phương (xem Bảng 1). Hiện nay chỉ có các sản phẩm dầu lửa và đường là còn phải thực hiện các hạn ngạch định lượng, và cả hai loại đều được nhập khẩu qua các công ty của nhà nước. Mặc dầu các cơ quan chức năng đã bắt đầu phân bổ một số hạn ngạch nhập khẩu đối với tất cả các mặt hàng thuộc nhóm hạn chế định lượng cho các công ty không thuộc nhà nước, xong số lượng các công ty có được quota như vậy vẫn còn nhỏ do các điều kiện để gia nhập vẫn còn rất chặt chẽ và vẫn còn đang thay đổi. Bên cạnh các thủ tục chính thức về cấp giấy phép, các thủ tục hành chính cứng nhắc và chậm trễ trong thủ tục quản lý hải quan vẫn là các rào cản phi thuế quan trọng. Các công ty đã mất tương đối nhiều thời gian cho các thủ tục hải quan, điều đó đã được ghi nhận trong nhiều nghiên cứu khác nhau (IMPR 2002, Hopkins 2002). Sự cứng nhắc và chậm trễ trong các thủ tục hải quan đã làm chỗ dựa cho việc sử dụng tràn lan các loại 'phí hải quan không chính thức', mà gây ra các tác động một cách bất bình đẳng đến các công ty tư nhân⁸⁶.

Nhập khẩu cũng được điều tiết thông qua việc điều tiết việc các ngân hàng chuyển ngoại tệ nhằm đáp ứng các nhu cầu thanh toán. Vào cuối năm 1998, để đối phó với thâm hụt ngày càng mở rộng của tài khoản vãng lai vào thời kì đầu của cuộc khủng hoảng Đông Á, MPI sau khi tham vấn với Bộ Thương Mại và các bộ khác, đã sử dụng biện pháp kiểm soát nhập khẩu đó đối với một số nhóm các mặt hàng tiêu dùng. Hai công cụ chính để kiểm soát đã được sử dụng. Đối với các công ty đầu tư nước ngoài, mức chuyển ngoại hối các công ty để nhập khẩu được hạn chế ở mức ngoại tệ mà các công ty đó đã đem vào Việt Nam trong năm đó ('cân đối' số ngoại tệ của các công ty). Các yêu cầu về cân đối ngoại tệ đối với các công ty này đã được thả lỏng vào tháng 5/2000. Mặc dù việc kiểm soát ngoại tệ đã được thả lỏng trong các năm gần đây do số dư thanh toán có nhiều thuận lợi, hiện vẫn còn tồn tại một mức trần tiềm ẩn đối với nhập khẩu các mặt hàng tiêu dùng (không vượt quá 10% tổng số hàng nhập khẩu). Điều này có nghĩa rằng, mỗi khi thấy nổi lên sức ép về số dư thanh toán, thì việc tiếp cận của các công ty, nhất là các công ty tư nhân trong nước, đến ngoại tệ lại có thể bị làm chặt lại.

Cho đến giữa năm 2002, các hạn chế định lượng về xuất khẩu của phần lớn các ngành, kể cả xuất khẩu lúa gạo, là ngành mà hạn ngạch đã được bãi bỏ trong năm 2001, đã được xoá bỏ hoàn toàn. Các ngoại lệ là ngành dệt

⁸⁵ Đó là: các loại hàng hoá buôn bán theo hạn ngạch; các hàng hoá bị cấm; các hàng hoá do chính phủ quản lý; và các loại hàng hoá cần 'sự quản lý đặc biệt'.

⁸⁶ Các cuộc phỏng vấn các nhà quản lý các công ty xuất khẩu giày dép đi đến phát hiện rằng phí "chuẩn" không chính thức là cần thiết để giải quyết các đợt nhận hàng nhập khẩu: 20 USD để làm thủ tục cho một công-ten-nơ 20 foot, 40 USD cho công-ten-nơ 40 foot, 100 USD là phí kiểm hoá muôn/quá giờ' (Boye 2002, trang 27).

may, và một danh mục các mặt hàng được gọi là mang tính nhạy cảm. Một phần ngày càng tăng các hạn ngạch song phương về dệt may đã được phân bổ thông qua một quá trình đấu giá, với số lượng là 25% năm 2001⁸⁷. Lộ trình về chấm dứt hoàn toàn các hạn chế định lượng đã được tuyên bố trong Chương trình 5 Năm về Xuất – Nhập khẩu (2001-2005). Điều này có thể cho phép khu vực tư nhân có dự báo và điều chỉnh cho phù hợp với chính sách quản lý thương mại mới. Các công ty tư nhân đã tăng mức độ tham gia của mình và đóng một vai trò ngày càng quan trọng trong lĩnh vực xuất khẩu. Hiện còn có một số biện pháp khác về trợ giá xuất khẩu và miễn thuế mà các quốc gia khác sử dụng để điều chỉnh việc chống lại xuất khẩu do các chính sách thiên vị thay thế nhập khẩu. Hiện nay ở Việt Nam không có các khoản trợ giá xuất khẩu trực tiếp. Tuy nhiên, Chính phủ đã sử dụng nhiều biện pháp miễn thuế khác nhau để khuyến khích các doanh nghiệp xuất khẩu.

Khi một quốc gia cố gắng tìm biện pháp để khuyến khích xuất khẩu đi đôi với bảo hộ sản xuất để phục vụ thị trường nội địa, thì điều quan trọng là phải đảm bảo quyền tiếp cận miễn thuế nhập khẩu vật tư trung gian cần thiết cho sản xuất xuất khẩu. Chương trình cắt giảm thuế ở Việt Nam tỏ ra đã hoạt động khá tốt về khía cạnh này. Tuy vậy, hoạt động của chương trình này vẫn còn có nhiều điểm cần cải tiến, nhất là đối với các công ty chỉ xuất một phần các sản phẩm của mình hoặc các công ty xuất khẩu mới thành lập. Điều này, một phần là do các nhân viên hải quan ra quyết định theo lối tùy tiện và khó lường trước. Một cảm nhận chung ở Việt Nam cho rằng cách làm này thúc đẩy tham nhũng và tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp nhà nước hơn các công ty khác, nhất là các công ty có qui mô nhỏ và vừa. Theo một cuộc khảo sát gần đây, đối với 150 công ty dệt may, trên 40% số công ty trả lời đã nhập khẩu, các đầu vào được sử dụng trong các công ty, qua một bên thứ ba, thường là Vinatex thuộc tổng công ty Dệt và May Quốc gia (IMPR 2002, trang 20). Cho đến năm 1998, chỉ còn hai sản phẩm – là dầu lửa và sắt phế liệu – là còn phải chịu thuế xuất khẩu.

Việt Nam có một số loại thuế nội địa có ảnh hưởng đến thương mại, như: thuế cấp giấy phép, thuế doanh thu, thuế bán hàng đặc biệt, thuế lợi nhuận, thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế chuyển nhượng đất, và thuế tài nguyên thiên nhiên. Các doanh nghiệp xuất khẩu được miễn các loại thuế giá trị gia tăng và thuế bán hàng đặc biệt. Các doanh nghiệp xuất khẩu cũng được đối xử ưu đãi về mức thuế lợi nhuận. Việt Nam hiện nay áp dụng một tỷ lệ tính thuế lợi nhuận theo ba ngạch, đó là: các ngành công nghiệp nặng, 25%; công nghiệp nhẹ 35%; và dịch vụ 45%. Lợi nhuận từ ngành sản xuất phục vụ xuất khẩu được đánh thuế theo một mức thuế ưu đãi, tùy thuộc vào mức độ định hướng xuất khẩu của ngành sản xuất, và việc họ có nằm trong các khu công nghiệp và chế biến xuất khẩu hay không. Đối với các công ty xuất khẩu khoảng 50 đến 80% sản xuất được tính thuế ở mức từ 20% trong 12 năm đầu tiên kể từ ngày dự án bắt đầu sản xuất, còn các công ty xuất khẩu trên 80% sản phẩm được tính thuế ở mức ưu đãi hơn là 15% cho 15 năm.

Ngoại trừ việc hoàn trả thuế VAT, tất cả các ưu đãi khác về thuế đều dựa trên những tiêu chí cho phép áp dụng khá nhiều lý do để được ưu đãi và do vậy các cơ quan thuế có nhiều quyền trong việc ra quyết định. Một số công ty, nhất là các công ty nhà nước, có thể thương lượng với nhà nước về mức thuế họ phải trả cho mỗi năm cụ thể. Các công ty mới, nhất là các công ty nhỏ, có thể không có được ưu thế khi quyết toán thuế do năng lực thương thuyết của họ có thể còn nhỏ.

Vào tháng 9/1998, Ngân hàng Nhà nước đã áp đặt yêu cầu chuyển nhượng ngoại tệ đối với các doanh nghiệp xuất khẩu, mà theo đó, các công ty xuất khẩu phải bán 80% số ngoại tệ thu được cho các ngân hàng trong vòng 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được số tiền đó trong tài khoản của mình. Qui chế này đã có ảnh hưởng tiêu cực đến các doanh nghiệp xuất khẩu, nhất là trong thời kỳ 1998-2000 khi có các biến động lớn về tỷ giá. Vào tháng 8/1999, giới hạn mức nhượng ngoại tệ đã giảm xuống còn 50%. Sau đó yêu cầu về chuyển nhượng ngoại tệ đã bị bãi bỏ vào năm 2003.

Vào các năm giữa thập niên 1990, xuất khẩu lúa gạo vẫn phải tuân theo các hạn chế về số lượng, với các hạn ngạch phần lớn được phân bổ cho các công ty thương mại chính như Vinafood1 (Tổng công ty Lương thực I miền Bắc) và Vinafood 2 (Tổng công ty Lương thực II miền Nam). Đến các năm cuối của thập niên 1990, như một phần của chương trình tự do hoá thương mại, các hạn ngạch đã dần được thay đổi và không còn mang tính bắt buộc. Và đã được hoàn toàn bãi bỏ trong năm 2001. Điều này một phần là do các khó khăn trong việc xuất khẩu lúa gạo có

⁸⁷ Các hạn ngạch xuất khẩu đến EU và gần đây đến các thị trường của Mỹ rõ ràng là có lợi cho các doanh nghiệp mà thông thường tự động có được phân bổ các hạn ngạch tương đương với các hạn ngạch của năm trước đó. Tuy nhiên, tầm quan trọng của các hạn ngạch đối với các doanh nghiệp xuất khẩu hàng may mặc đã giảm đi do việc chuẩn bị chấm dứt Hiệp định MultiFibre, mà sẽ kết thúc vào năm 2005.

nguyên nhân từ việc giảm nhu cầu bên ngoài, và đã khiến chính phủ thay đổi chính sách nhằm khuyến khích xuất khẩu lúa gạo.

Gia nhập WTO

Chính phủ Việt Nam đã ra quyết định tìm kiếm việc gia nhập Tổ chức Thương mại Quốc tế (TCTMQT), và sẽ cố gắng gia nhập càng sớm càng tốt. Trong việc chuẩn bị đàm phán cho việc này, Chính phủ có lẽ nên quan tâm tới một số điểm sau: 1) bản chất của hệ thống thương mại của TCTMQT, 2) vị thế hiện nay của tổ chức này và 3) ảnh hưởng của việc gia nhập TCTMQT tới lựa chọn chính sách của chính phủ.

Về điểm đầu tiên, TCTMQT không tìm kiếm việc lập ra một hệ thống quốc tế về 'tự do' thương mại với bất kể ý nghĩa đáng giá nào của thuật ngữ đó. Thực ra cũng còn chưa rõ rằng ảnh hưởng của việc TCTMQT điều tiết có giúp thương mại thế giới trở nên 'tự do' hơn hay không. Tổ chức này có vẻ như đang cố thiết lập một hệ thống thương mại điều tiết trong đó có một cơ chế giải quyết các tranh chấp dựa trên các quy định. Các quy định của TCTMQT xác định các điều kiện trong đó các loại hàng nào được và các loại hàng nào thì không được buôn bán giữa các nước, một trong những điều kiện hiển nhiên đó là điều kiện bắt buộc các chính phủ thành viên phải thực hiện bản quyền và quyền patent có liên quan tới các hàng hoá được buôn bán (cái gọi là 'bản quyền sở hữu trí tuệ'). Nếu 'chủ nghĩa bảo hộ' được định nghĩa bằng việc áp đặt quy định nhằm hạn chế nhập khẩu hàng hoá, thì các quy định của TCTMQT cũng sẽ được coi như là 'bảo hộ' giống hệt như một số người coi các quy định về môi trường và quyền của công nhân là 'bảo hộ'. Điều mà các chính phủ cần xem xét trước khi tham gia TCTMQT là liệu những hạn chế thương mại trong các điều kiện của TCTMQT có lợi có lợi cho quốc gia của họ hay không, và nếu không thì những cái lợi từ những khía cạnh khác của việc tham gia TCTMQT có hơn hẳn những thiệt hại hay không. Có lẽ một lợi thế nhất của việc gia nhập TCTMQT đối với Việt Nam là khả năng cơ chế giải quyết các cuộc tranh chấp sẽ bảo vệ Việt Nam trong trường hợp các đối tác thương mại của Việt Nam đơn phương hành động hạn chế xuất khẩu của Việt Nam⁸⁸.

Về điểm thứ hai, các diễn biến gần đây, đặc biệt là kết thúc không đạt được thoả thuận của phiên họp trong năm 2003, cho thấy mối hoài nghi về tính bền vững của TCTMQT. Việc chính phủ các nước không đạt được thoả thuận có thể được chính phủ Việt Nam coi như là một cơ hội để họ có được vai trò trong nhóm các chính phủ tích cực của các quốc gia đang phát triển.

Về điểm thứ ba, phân tích về ảnh hưởng của việc gia nhập TCTMQT cần phải đi sâu hơn là những ảnh hưởng về thương mại. Một quan chóc của IMF ở Hà Nội mô tả việc gia nhập TCTMQT như "con ngựa thành Troia", với ý nghĩa rằng ẩn bên trong việc đó là áp lực rất mạnh cho việc tăng gia tốc thay đổi một loạt các chính sách mà chính phủ đã thực hiện một cách rất cẩn trọng. Có lẽ quan trọng nhất là áp lực lên các doanh nghiệp nhà nước, các doanh nghiệp này sẽ buộc phải tăng tốc thực hiện các chương trình hiện đại hoá của mình.

6.3. Chính sách Thương mại và Người nghèo

Đánh giá chính sách quản lý thương mại của Việt Nam là một chuyện, còn đánh giá tác động của nó đến người nghèo lại là một chuyện hoàn toàn khác. Hiện có rất ít các công trình nghiên cứu thực nghiệm về các mối quan hệ giữa thương mại và nghèo đói ở Việt Nam, và những nghiên cứu đã được thực hiện thì thường là trái ngược nhau. Phần lớn các kết luận đều dựa trên cái được gọi là sự kiện tiêu biểu (có nghĩa là định kiến tiêu biểu), như đã được bàn đến ở trên. Các mô hình phân tích, mà cũng chỉ có một vài mô hình, chỉ có ý nghĩa hạn chế, do bên cạnh các khuyết điểm khác, chúng thường gắn cho các biểu thuế một tầm quan trọng không có gì đảm bảo (xem phần trên)⁸⁹. Vấn đề cơ bản ở đây là thiếu các điều tra phù hợp về lực lượng lao động, nông nghiệp và công nghiệp.

⁸⁸ Trong một bản trình bày đưa ra các hướng dẫn rất hay về các vấn đề chính sách các chính phủ phải đương đầu trong đàm phán gia nhập TCTMQT, Gibbs chỉ ra chỉ trích của Bộ Thương mại Mỹ rằng Việt Nam "không phải là kinh tế thị trường. Điều này có thể dẫn đến những hạn chế nặng nề đối với xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường Mỹ và làm cho các cơ chế giải quyết tranh chấp của TCTMQT trở nên vô tác dụng. Gibbs kết luận rằng chỉ trích đó của Mỹ đã "làm cho tất cả các hàng hoá xuất khẩu của Việt Nam phải đối mặt với một mức độ cao hơn về quấy nhiễu thương mại..." và "Trong khi Việt Nam tự ghi nhận vị thế 'không là kinh tế thị trường' của chính mình bằng việc chấp nhận điều khoản 'những điểm không nhất quán về thị trường' trong BTA (hiệp định thương mại song phương với Mỹ), lời chỉ trích này là quá nghiêm trọng đối với Việt Nam và thay đổi cân bằng đạt được trong BTA. Cần phải chỉ ra rằng, tiêu chí của TCTMQT về 'phi-thị trường' không thể nào áp dụng được cho Việt Nam. (Gibbs 2002, t.4).

⁸⁹ Hai nghiên cứu tiến hành các mô phỏng đều giả thiết có sự cắt giảm thuế quan rộng khắp. Nghiên cứu của Trung tâm Kinh tế Quốc tế (CIE) kết luận rằng việc giảm thuế quan có thể làm tăng thu nhập cho tất cả các nhóm 20% hộ gia đình, các hộ gia đình ở cả thành thị và nông thôn

Một trong số các phát hiện không gây tranh cãi là tăng trưởng về thu nhập, và, do đó là giảm nghèo, đã đạt được mức cao hơn tại các tỉnh phát triển cao hơn, là nơi sản xuất ra phần lớn các sản phẩm hàng hoá có khả năng xuất khẩu (xem Chương 3). Điều này là nhất quán với quan sát chung là tăng trưởng thương mại quốc tế có xu hướng tạo ra lợi ích cho những người có khả năng lớn nhất trong việc chớp lấy các cơ hội thương mại quốc tế mang lại, và đầu tư quốc tế có xu hướng đổ dồn về những nơi có cơ sở hạ tầng và kỹ năng phát triển nhất. Chính bản thân những phát hiện này không đề xuất một định hướng nào cho chính sách thương mại, mặc dầu chúng hỗ trợ một cách yếu ớt cho việc cải thiện cơ sở hạ tầng và nâng cao kỹ năng đối với các tỉnh kém phát triển. Kết luận này còn rất mong manh, do cần phải có một nghiên cứu chi tiết để xác định tại sao mỗi một tỉnh thu được hay không thu được các lợi ích từ việc mở rộng thương mại và dòng chảy chung của đầu tư nước ngoài.

Có thể tác động trực tiếp quan trọng nhất của tự do hoá thương mại tới người nghèo là *thông qua* các hệ quả của nó đối với giá lương thực. Dựa trên phân tích cân bằng từng phần, hầu hết mọi người đều kết luận rằng việc cắt giảm các quy định về thương mại có thể đưa đến kết quả là sự gia tăng giá tương đối của các mặt hàng lương thực, thực phẩm, kể cả gạo. Ảnh hưởng của việc thay đổi giá đến cuộc sống của các hộ gia đình có thể còn phụ thuộc vào việc gia đình đó là mua hoặc bán lương thực. Trong nhóm đầu tiên là đại đa số các hộ gia đình ở đô thị và các hộ gia đình không có đất ở nông thôn. Tuy nhiên tác động tịnh của việc thay đổi trong chính sách thương mại sẽ là phức tạp hơn nhiều so với tác động mà mối quan hệ đơn giản về người mua và người bán có thể đưa ra. Trong khi gạo là thành phần lương thực quan trọng nhất trong khẩu phần ăn của phần lớn các hộ gia đình ở Việt Nam, thì thành phần này chỉ chiếm chưa đầy một nửa giá trị tiêu dùng lương thực của các nhóm 20% hộ gia đình, trừ nhóm 20% nghèo nhất. Thêm nữa, một số mặt hàng trong khẩu phần ăn của Việt Nam nói chung không được mua bán ở bất kỳ một qui mô nào, do vậy không thể tổng kết gì về tác động của các thay đổi trong chính sách thương mại lên toàn bộ rổ tiêu dùng lương thực thực phẩm.

Ngay cả đối với gạo, cũng thật khó đưa ra các kết luận chắc chắn. Nếu đi từ nhóm nghèo nhất lên nhóm giàu nhất, thì tỷ lệ gạo được sản xuất ra để bán trên thị trường sẽ tăng lên, và tỷ lệ gạo sản xuất ra để tiêu dùng sẽ giảm đi. Tuy nhiên, các con số thống kê hiện nay không cho phép tính toán với một mức độ chính xác đầy đủ lượng mua tịnh của các hộ gia đình trong tất cả các nhóm 20% thu nhập, do vậy không thể rút ra một kết luận cụ thể nào khác ngoài những gì đã quá hiển nhiên: Nếu mọi thứ khác không đổi (*ceteris paribus*), nếu tự do hoá thương mại đối với gạo dẫn đến kết quả là giá bán cao hơn, thì hầu như toàn bộ các hộ gia đình thành thị đều bị nghèo đi; các hộ gia đình không có đất hoặc có ít đất cũng sẽ nghèo đi; và chỉ có những người bán gạo là giàu lên. Thật khó tạo ra 'một câu chuyện' về giá gạo cao lên cải thiện được cuộc sống của người nghèo, mặc dù không thể đánh giá được tính quan trọng của các tác động về giá cả.

Chính phủ Việt Nam sẽ có thể và cũng sẽ có thể không theo đuổi một cách quyết liệt việc tự do hoá thương mại. Trong khi không có các thông tin cơ bản nhất, thì thật là vô trách nhiệm nếu đưa ra khuyến nghị chắc chắn về cần phải hành động theo hướng này hoặc hướng kia. Nếu như các thành tích về thương mại của quốc gia là không đạt yêu cầu, thì việc *đầu tiên* có thể cần làm là thử nghiệm các thay đổi về chính sách. Tuy nhiên, xuất khẩu đã tăng trưởng một cách đáng khâm phục, và tài khoản ngoại sinh xem ra có thể kiểm soát được (xem Chương 5). Do vậy, sẽ không có lý do gì có khả năng thuyết phục để bắt đầu các cải cách cơ bản về thương mại với lý do là trong thời gian vừa qua kết quả về thương mại là không tốt. Không giống như nhiều chính phủ khác, chính phủ Việt Nam đang ở trên một vị trí rất tốt và có đủ khả năng để thiết kế ra một chính sách thương mại của riêng mình dựa trên các tiêu chí về giảm nghèo. Hiện nay, các tiêu chí này chưa được áp dụng do đang còn thiếu các thông tin. Có lẽ chính phủ cần ưu tiên tiến hành nghiên cứu về các ảnh hưởng của các lựa chọn chính sách của mình tới người nghèo. Các nghiên cứu 'bóc tách' sâu hơn sẽ bổ xung cho các nghiên cứu do Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan khác đang tiến hành. Rất có nhiều khả năng các nhà tài trợ sẽ tài trợ cho các nghiên cứu này. Và việc đảm bảo rằng chính phủ sở hữu các nghiên cứu này về thiết kế, thực hiện và lựa chọn các nghiên cứu viên là rất quan trọng để tránh việc 'vận động chính sách' được nguy trang bằng các phân tích 'khách quan'.

(CIE 1999a). Do các giả thiết chặt chẽ đối với cách làm mô phỏng này và tương tự, và do tầm quan trọng tương đối thấp của thuế quan, các nghiên cứu này không được phân tích trong chương này.

Phụ lục: Chính sách thương mại và tự do hoá tài khoản vốn

Trong báo cáo này, cũng giống nhiều nghiên cứu khác, các vấn đề về mở cửa tài khoản vốn và tự do hoá thương mại đã được phân tích riêng biệt. Phần phụ lục ngắn gọn này xem xét việc các thay đổi trong hai chính sách này có tác động tương hỗ như thế nào. Do tính cần thiết, trước hết phụ lục này phải mang tính phân tích, rút ra các kết luận dựa trên kinh nghiệm của các quốc gia khác. Trong một vài quốc gia, nhất là các quốc gia thuộc châu Mỹ – La Tinh, sự kết hợp các thay đổi của hai chính sách này đã đưa đến kết quả là các tác động phụ không mong muốn.

Một nền kinh tế tăng trưởng nhanh thường có xu hướng kèm theo các luồng vốn lớn, và đó cũng là trường hợp của Việt Nam (xem Phụ lục 2 của Chương 2). Tự do hoá thương mại kết hợp với việc bỏ ngỏ tài khoản vốn dẫn đến kết quả là đồng tiền hoàn toàn là chuyển đổi. Nếu như các luồng vốn không được điều tiết, và khu vực tư nhân chuyển đổi ngoại tệ một cách tự do thành tiền nội tệ, thì kinh nghiệm cho thấy rằng sẽ dẫn đến hai hệ quả quan trọng. Thứ nhất, kết quả đầu tiên của các luồng tiền rót vào và sự tham gia của chúng cung đồng tiền nội tệ sẽ là làm giảm lãi suất. Tuy nhiên, các luồng tiền vốn lớn thường có xu hướng sản sinh ra các cuộc bùng nổ giá cả về bất động sản, như đã xảy ra việc đầu cơ bất động sản ở Việt Nam trong các năm 1990. Điều này có thể tạo ra áp lực nâng cao lãi suất, mà có thể khuyến khích các luồng tiền ‘vay nóng’ ngắn hạn khi tài khoản vốn được bỏ ngỏ. Nếu như chính phủ ngay lập tức theo đuổi một tỷ lệ lãi suất ‘trôi nổi’ hoặc ‘do thị trường xác định’, thì các luồng tiền vốn sẽ có xu hướng tăng giá thực tế đồng nội tệ và làm giảm khả năng cạnh tranh của các khu vực sản xuất hàng hoá thương mại.

Kịch bản được miêu tả ở trên là rất nổi tiếng và là kết quả của mô hình chuẩn tân cổ điển IS/LM mở. Trong mô hình đó, trạng thái cân bằng đạt được bằng cách mở rộng thâm hụt thương mại do tăng trưởng xuất khẩu giảm đi và nhập khẩu tăng lên: có nghĩa là, đạt được cân bằng đầu ra khi thặng dư tài khoản vốn ngang bằng với thâm hụt thương mại. Nếu như kịch bản tự do hoá thương mại diễn ra như được miêu tả trên đây, thì trạng thái cân bằng cuối cùng sẽ đưa nền kinh tế đến một vị trí suy yếu hơn rất nhiều so với khi nó bắt đầu, tức là: lãi suất tăng cao, làm gia tăng chi phí vốn của các doanh nghiệp; tăng giá đồng nội tệ làm giảm thu nhập của các doanh nghiệp xuất khẩu, gây ra sự suy giảm về tốc độ tăng trưởng xuất khẩu; và tăng giá đồng nội tệ cũng làm tăng nhu cầu nhập khẩu, đưa sản xuất trong nước xuống mức thấp hơn so với một trạng thái cân bằng trước khi tự do hoá, với cùng một mức đầu ra. Nói cách khác, các mối lo ngại chính của những người hoài nghi về tính bền vững của tăng trưởng của Việt Nam, là xuất phát từ một chương trình tự do hoá quá nhanh: tăng trưởng thấp hơn về đầu ra và xuất khẩu, đầu tư thấp hơn, và thâm hụt thương mại gia tăng.

Taylor đã tóm tắt bối cảnh tự do hoá như sau:

Tự do hoá tài khoản vốn kết hợp với tự do hoá thương mại và một cuộc bùng nổ các luồng tiền từ bên ngoài có thể dễ dàng kích việc mở rộng tín dụng ‘quá mức’. Một điều trái ngược là việc bùng nổ tín dụng này có thể đi kèm với các tỷ lệ lãi suất tương đối cao và một đồng nội tệ mạnh⁹⁰.

Một kịch bản tự do hoá xám xịt như vậy không nhất thiết sẽ xảy ra ở Việt Nam. Tuy nhiên nó đã xảy ra với tần suất khá phổ biến ở các quốc gia đang phát triển. Do vậy cần phải được xem như một nguy cơ để tìm các biện pháp đối phó.

⁹⁰ Ý kiến tranh luận này được trình bày trong một mô hình chính thức trong một công trình của Taylor (Taylor 2003).

Bảng VI.1. Tiến trình cải cách thương mại ở Việt Nam, 1989-2003

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lần đầu giới thiệu biểu thuế hải quan	Thuế bán hàng đặc biệt Các công ty xuất - nhập khẩu yêu cầu được đăng ký	Mật hàng nhập khẩu sử dụng để sản xuất hàng xuất khẩu được miễn thuế Quy chế các khu chế xuất Thuế xuất khẩu gạo giảm từ 10 xuống 1% Các công ty tư nhân được phép tham gia hoạt động thương mại quốc tế	Hệ thống HS được đưa vào sử dụng Hiệp định thương mại với Cộng đồng Châu Âu	Nới lỏng việc cấp phép vận chuyển hàng xuất khẩu Hệ thống giảm thuế được cải thiện Mẫu khai Hải quan được cải tiến	Xoá bỏ việc cấp phép nhập khẩu, trừ 15 mặt hàng Giai đoạn quan sát viên GATT Các bước cấp phép được đơn giản hoá Việc vận chuyển hàng xuất khẩu được nới lỏng	Hệ thống cấp phép nhập khẩu được nới lỏng Tham gia ASEAN Các mặt hàng thuộc hạn ngạch nhập khẩu giảm xuống còn 7. Hạn ngạch xuất khẩu giảm xuống còn 1 - gạo	Mức thuế cao nhất giảm xuống còn 80% Danh mục AFTA được phổ biến Các mặt hàng nhập khẩu có kiểm soát giảm xuống còn 6	Bắt đầu tiến trình tiếp cận Tổ chức Thương mại Quốc tế (WTO) Cơ-ta gạo do chính quyền cấp tỉnh/ thành phố cấp	Việc quản lý các mặt hàng cơ-ta chuyển sang biểu thuế Biểu thuế cao nhất giảm còn 60% Cho phép khu vực tư nhân tham gia xuất khẩu Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được phép xuất khẩu các mặt hàng không có trong giấy phép Bản đồ đường CEPT được phát hành Đưa ra bảng thuế ba biểu	Nghị định 57 mở rộng quyền tự do nhập và xuất khẩu Biểu thuế mới có giới hạn và mức thuế thấp hơn Yêu cầu phá sản giảm từ 80% xuống 50%	Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ Hệ thống cho phép nhập khẩu nới lỏng (từ 20 xuống còn 12) Bỏ QR của 8 trong số 19 nhóm còn lại. Tám nhóm đó là: phân bón, dung dịch xô-đa, hàng gốm sứ, hộp gói nhựa, chất dẻo, thiết bị vệ sinh bằng gốm sứ, quạt điện và xe đạp Thành lập trung tâm xúc tiến thương mại Kiểm soát FEX	Cho phép mọi pháp nhân (cá nhân và công ty) xuất khẩu hầu hết các mặt hàng không cần giấy phép đặc biệt Xoá bỏ các hạn chế đa phương về số lượng trong tất cả các hạng mục thuế của 8 mặt hàng sau: rượu, gạch nung, giấy, kính xây dựng; một số loại thép, dầu thực vật. Chỉ có các sản phẩm xăng dầu và đường vẫn phải xin cơ-ta Chuyển 713 hạng mục trong biểu thuế từ TEL sang IL	Giảm điều kiện xin phá sản của các cơ quan hồi đoai từ 40% xuống 30% Lên danh mục chi tiết các mặt hàng và mức thuế để thực hiện CEPT Ra quyết định thực hiện Hiệp định thương mại Việt Mỹ Nhóm đàm phán WTO bắt đầu các bước làm việc tại Geneva (Tháng 4)	Xoá bỏ điều kiện xin phá sản của các cơ quan hồi đoai Kỳ họp thứ Sáu của WTO tại Geneva (Tháng Năm) Chính thức thông báo mức thuế thực hiện theo CEPT (tháng Sáu)
	Các mặt hàng xuất khẩu hạn chế theo nhóm các nhà xuất khẩu					Tăng thuế xuất khẩu của 11 mặt hàng		Cấm nhập khẩu đường Tạm ngừng nhập khẩu hàng tiêu dùng	áp dụng các yêu cầu đối với phá sản một phần Mở rộng phạm vi thuế bán hàng đặc biệt.	Nghị định 254 bổ sung thêm danh mục các mặt hàng nhập khẩu có điều kiện				

Nguồn: CIE (1999), Viện Kinh tế (2001), và các số liệu cập nhật của chúng tôi cho các năm 2002 và 2003

Bảng VI.2: Bước tiến triển trong các điều kiện gia nhập thương mại quốc tế

Các hợp đồng thương mại quốc tế						
Các giấy phép vận tải						
Các yêu cầu về vốn luân chuyển						
Các yêu cầu về kỹ năng (thương mại)						
Các giấy phép kinh doanh						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997

Tài liệu tham khảo

ActionAid.

- 2002 *Tham vấn CPRGS ở tỉnh Hà Tĩnh, 12/2001*. www.vdic.org.vn (Hà Nội: ActionAid), Ahuja, V. Bidani, B., Ferreira, F, và Walton, M.
- 1997 *Phải chăng đó là điều kỳ diệu đối với mỗi người? Xem lại Nghèo đói và Bất bình đẳng ở Đông Á*. (Washington: Ngân hàng Thế giới)

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)

- 2001 *Tăng trưởng và sự thay đổi ở Châu Á và Thái Bình Dương: Các chỉ số cơ bản 2001* (New York: Oxford University Press)
- 2002 (Tháng Bảy) *Báo cáo Đánh giá Quốc gia: Indonesia* (Manila: ADB)
- 2003 *Đánh giá nghèo đói và quản lý nhà nước có sự tham gia của cộng đồng: Vùng duyên hải miền Trung và Tây Nguyên* (Hà Nội: ADB 10/2003)

Atkinson, A. và Stiglitz, J.

- 1987 *Các bài giảng về kinh tế công cộng* (McGraw-Hill: New York)

Bhagwati, Jagdish

- 1959 *Vấn đề Bảo hộ, Lương và Thu nhập thực tế*, Tạp chí Kinh tế 69, 276

Bales, Sarah, Phùng Đức Tùng và Hồ Sĩ Cúc

- 2001 *Các thay đổi trong các ngành và tình trạng nghèo đói*. Trong tập: *Mức sống trong bùng nổ kinh tế*. Chủ biên: Dominique Haughton, Jonathan Haughton, Nguyễn Phong. (Hà Nội: UNDP & Nhà in Thống kê),

Beard James và Nisha Agrawal

- 2002. *Xoá bỏ nghèo và đói ở Việt Nam: Tăng trưởng kinh tế, phát triển khu vực một cách cân đối và việc hỗ trợ nhằm vào mục tiêu*. (Hà Nội)

Boye, G.

- 2002. *Ngành công nghiệp giày dép ở Việt Nam: Chính sách thương mại và các cơ hội thị trường*. Nghiên cứu cho Báo cáo về Xuất khẩu của Ngân hàng Thế giới.

Catholic Relief Service (CRS)

- 2002. *Tham vấn CPRGS ở tỉnh Vĩnh Long, 12/2001* www.vdic.org.vn (Hà Nội: Catholic Relief)

Trung tâm Kinh tế Quốc tế

- 1998 *Các chính sách thương mại của Việt Nam* (Hà Nội: Trung tâm Kinh tế Quốc tế)
- 1999a *Quản lý cuộc hội nhập vào kinh tế toàn cầu của Việt Nam* (Hà Nội: Trung tâm Kinh tế Quốc tế)
- 1999b *Các rào cản phi thuế quan ở Việt Nam: Một khuôn khổ để xây dựng chiến lược kết thúc* (Hà Nội: Trung tâm Kinh tế Quốc tế)

Viện Quản lý Kinh tế Trung ương và UNDP

- 2001 *Cập nhật về khu vực tư nhân trong nước. Cải thiện việc điều tiết kinh doanh và các quá trình điều tiết*. (Hà Nội: Viện Quản lý Kinh tế Trung ương)
- 2002 *Vai trò của khu vực kinh tế tư nhân trong ngành thương mại ở Việt Nam. Trường hợp các ngành dệt và may mặc*. (Hà Nội: Viện Quản lý Kinh tế Trung ương).

Trung tâm vì sự tiến bộ nông thôn và ActionAid

- 2000a *Toàn cầu hoá và tác động của nó đến tình trạng nghèo đói: Các nghiên cứu điển hình*. (Hà Nội: CRP & ActionAid)

Chenery, Hollis, M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy và Richard Jolly

- 1974 *Tái phân bổ cùng với tăng trưởng* (Oxford: Oxford University Press)

Classens, S., và R. C. Ducan (eds.)

- 1993 *Quản lý các rủi ro về giá cả hàng hoá trong các quốc gia đang phát triển* (Baltimore: Johns Hopkins University Press)

Conway Tim

- 2001. *Sử dụng các số liệu của Chính phủ cho các hoạt động mục tiêu cho các xã nghèo và giám sát việc giảm nghèo. Một lựa chọn đánh giá của CB-BC RDP. Báo cáo chuẩn bị cho EU* (Hà Nội: EU)

Conway Tim, Carrie Turk, Fionna Howel và John Blomquist

- 2002. Tính dễ tổn thương, rủi ro và bảo trợ xã hội ở Việt Nam. Văn kiện các mục tiêu phát triển của Việt Nam (VDG). (Hà Nội)
- Cornia, Giovanni Andrea
- 2000 'Tự do hoá, Toàn cầu hoá và Phân bổ thu nhập' WIDER Tài liệu công tác 157 (Helsinki: WIDER)
- CRP/ActionAid**
- 2000. Toàn cầu hoá và các tác động của nó đến giảm nghèo: *Các nghiên cứu điển hình. Một nghiên cứu điển hình về các hộ gia đình ở nông thôn thuộc tỉnh An Giang tại đồng bằng sông Cửu Long*. (Hà Nội: ActionAid)
- DFID và UNDP
- 2003. "Giảm nghèo ở miền núi phía Bắc: một tổng hợp đánh giá nghèo có sự tham gia ở Lào Cai và Hà Giang và số liệu VHLSS theo vùng". (Hà Nội: DFID)
- Dagdeviren, Hulya, Rolph van der Hoeven, và John Weeks
- 2002 'Các vấn đề tái phân bổ: Tăng trưởng để giảm nghèo' sự thay đổi trong phát triển 33, 3
- Dollar, David
- 1992 'Các nền kinh tế đang phát triển theo định hướng ra bên ngoài thực sự tăng trưởng một cách nhanh chóng hơn: Bằng chứng từ 95 nước kém phát triển nhất, 1976-1985, 'Phát triển kinh tế và thay đổi văn hoá' 40
- Dollar, David, và Aart Kraay
- 2002 'Tăng trưởng là điều tốt đối với người nghèo' Tạp chí Tăng trưởng Kinh tế 7, 3;
- Đỗ Quý Toàn, Lê Thanh Tâm, Nguyễn Thị Việt Nga, Đinh Lâm Tấn
- 2001, "Tín dụng" Dominique Haughton, Jonathan Haughton, Nguyễn Phong (eds.) Mức sống bùng nổ kinh tế. (Hà Nội: UNDP & Nhà in Thống kê)
- Đỗ Thiên Kinh, Lê Đỗ Mạnh, Lò Thị Đức, Nguyễn Ngọc Mai, Trần Quang, Bùi Xuân Dự
- 2001 "Bất bình đẳng" trong Dominique Haughton, Jonathan Haughton, Nguyễn Phong (eds.) Mức sống bùng nổ kinh tế. (Hà Nội: UNDP & Nhà in Thống kê)
- Dollar, David, và Aart Kray
- 2000 'Tăng trưởng là điều tốt đối với người nghèo,' (www.worldbank.org/research: Ngân hàng Thế giới)
- Gallup John
- 2002 Thị trường lao động hưởng lương và Bất bình đẳng ở Việt Nam trong các năm 1990s. Ngân hàng Thế giới, Tài liệu nghiên cứu chính sách 2896. (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới)
- Tổng cục Thống kê
- 2000a Niên giám Thống kê năm 1999. (Hà Nội: Nhà in Thống kê)
 - 2000b. Điều tra mức sống ở Việt Nam 1997-98. *Nhà in Thống kê* (Hà Nội: TCTK)
 - 2001 *Niên giám Thống kê năm 2000* (Hà Nội: Nhà in Thống kê)
 - 2002 *Niên giám Thống kê năm 2001* (Hà Nội: Nhà in Thống kê)
- Haughton, Dominique, Jonathan Haughton và Nguyễn Phong (eds.)
- 2001. *Mức sống trong bùng nổ kinh tế*. (Hà Nội: Nhà in Thống kê)
- Hoàng Văn Kính, Bob Baulch, Lê Quý Đông, Nguyễn Văn Dong, Ngô Doãn Gác, Nguyễn Ngọc Khoa.
- 2001 "Các yếu tố xác định thu nhập". Trong sách của Dominique Haughton, Jonathan Haughton, Nguyễn Phong (eds.) *Mức sống trong bùng nổ kinh tế*. (Hà Nội: UNDP & Nhà in Thống kê)
- Hopkins, B.
- 2002 *Tác động của cơ sở hạ tầng ở Việt Nam đến các doanh nghiệp xuất khẩu: Một điều tra*. Nghiên cứu chuẩn bị cho Báo cáo về xuất khẩu của Ngân hàng Thế giới, (Hà Nội: ICARD/Oxfam GB).
 - 2002 *Tác động của Thương mại cà phê trên toàn cầu đến tỉnh Đắk Lắk, Việt Nam: Phân tích và các Khuyến nghị Chính sách*. (Hà Nội: ICARD/Oxfam)
- Viện Kinh tế, Nhóm Kỹ thuật
- 1999a 'Xác định tỷ lệ bảo hộ hiệu quả ở Việt Nam' (Hà Nội: Viện Kinh tế)
 - 1999b 'Chính sách Thương mại ở Việt Nam: Một nét tổng quan,' (Hà Nội: Viện Kinh tế)
- Viện Nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế (IFPRI)
- 2003 'Đa dạng thu nhập và đói nghèo ở vùng miền núi phía Bắc Việt Nam'
- Viện Nghiên cứu Thị trường và Giá cả (IMPR)

- 2002. Quan điểm của doanh nghiệp về môi trường kinh doanh cho các ngành cạnh tranh sản xuất theo định hướng xuất khẩu và nhập khẩu. Trường hợp các công ty dệt và may mặc. (Hà Nội: IMPR)
- Quỹ Tiền tệ Quốc tế
- 1998 Việt Nam: *Các vấn đề chọn lọc và Phụ lục thống kê* (Washington D.C.: IMF)
 - 1999 Việt Nam: *Các vấn đề chọn lọc, 1999* (Washington: IMF)
 - 2001 Việt Nam: *Yêu cầu dàn xếp 3 năm của Chương trình Giảm nghèo và Tăng trưởng* (Washington: Ủy ban châu Á và Thái Bình Dương)
 - 2002a) *Việt Nam, Tổng kết lần thứ Hai về dàn xếp 3 năm trong Chương trình Giảm nghèo và Tăng trưởng và Yêu cầu xoá bỏ các tiêu chí về đánh giá hoạt động, Báo cáo của Nhân viên* (Washington D.C.: IMF)
 - 2002b Việt Nam: *Các vấn đề chọn lọc và Phụ lục Thống kê* (Washington D.C.: IMF)
- Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Hiệp hội Phát triển Quốc tế
- 2002 Đánh giá phối hợp của các nhân viên về chiến lược giảm nghèo (Washington: IMF & WB)
- Jamal, Vali, và John Weeks
- 1993 Hiểu nhầm của châu Phi (Luân Đôn: Macmillan)
- Kakwani, I.
- 1997 Về việc xác định Tăng trưởng và Bất bình đẳng: *Các yếu tố tạo nên các thay đổi trong tình trạng nghèo đói và việc áp dụng ở Thái Lan*. Đại học Tổng hợp New South Wales; Tài liệu thảo luận, Trường Kinh tế (Adelaide)
- Leipzig, D. M.
- 1992. Thúc tỉnh thị trường: *Chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam* (Washington: Ngân hàng Thế giới)
- Lerche, Jens, Jonathan Pincus và John Weeks:
- 2004 Quá trình xây dựng chiến lược giảm nghèo và chiến lược giảm nghèo quốc gia. Báo cáo cho DFID: Báo cáo tổng hợp (London: CDP)
- Liang, N.
- 1992, “Đằng sau việc thay thế nhập khẩu và khuyến khích xuất khẩu: Một đặc trưng mới của các chiến lược thương mại” Tạp chí Các nghiên cứu về phát triển 28, 3;
- Liesbet, Steer, và Markus Taussig
- 2002 *Một động cơ nhỏ mà có thể: Các công ty tư nhân trong nước và nhu cầu ngày một bức bách của Việt Nam chỗ làm việc ăn lương*. Tài liệu Nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới. 2873. (Washington: Ngân hàng Thế giới)
- Lýbker, Malte
- 2002 ‘Đánh giá tác động của dịch chuyển phân bổ trong thời gian qua đến mức độ nghèo đói trên toàn cầu.’ Tài liệu về việc làm 2002/37 (Geneva: Văn phòng Lao động Quốc tế)
- Martin, Will và Fukase,
- Tác động của việc gia nhập AFTA đối với Việt Nam: *Một mô hình CGE* (Hà Nội)
- Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (LĐTBXH)
- 2001 *Số hộ gia đình nghèo theo đơn vị hành chính 1998-2000* (Hà Nội: LĐTBXH)
- Nguyễn Nguyệt Nga.
- 2002. Các xu hướng của ngành giáo dục trong các năm 1993-1998. *Tài liệu nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới 2891*. Ngân hàng Thế giới, 9/2002.
- Nguyễn Thắng
- 2002 *Nhận xét về hàng hoá và tính di chuyển linh hoạt của lao động ở Việt Nam*. (Hà Nội)
- Niimi Yoko, Puja Vasudeva-Dutta, & L. Alan Winters
- 2002. *Tự do hoá thương mại và các động thái nghèo đói ở Việt Nam*. (Hà Nội).
- Oxfam GB
- 1999 *Trà Vinh - Một đánh giá nghèo đói theo phương pháp tham dự*. Hà Nội: Oxfam)
 - 2002. *Tham vấn CPRGS tại Tỉnh Trà Vinh 12/2001*. www.vdic.org.vn, (Hà Nội: Oxfam)
- Pastor, Manuel Jr.
- 1987 *Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Châu Mỹ – La Tinh: Ổn định kinh tế và xung đột giai cấp*. (Boulder: Westview)
- Pincus và Nguyễn Thắng
- 2004. Quá trình PRSP và chiến lược giảm nghèo của quốc gia. Báo cáo cho DFID: Nghiên cứu ở Việt Nam (London: CDP)

Plan International

- 2002. *Tham vấn CPRGS tại tỉnh Quảng trị, 12/2001*. www.vdic.org.vn. (Hà Nội: Plan International)

Nhóm công tác chống nghèo đói, Việt Nam (PTF) (thời gian khác nhau) Biên bản các cuộc họp của nhóm công tác chống nghèo đói PTF (www.vdic.org.vn)

Pritchett, Lant

- 1996 xác định việc định hướng ra bên ngoài: Có thể làm được điều đó không?' *Tạp chí Kinh tế Phát triển*, 49, 2

Psacharopoulos, G.

- 1993 *Trở lại việc đầu tư cho Giáo dục. Cập nhật Toàn cầu*. Tài liệu nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới No. 1067 (Washington: Ngân hàng Thế giới)

Ravallion, Martin và Shaochua Chen

- 2001 *Xác định tăng trưởng vì người nghèo*. (Washington: nhiều nguồn)

Rodriquez, Francisco, và Dani Rodrik

- 2001 'Chính sách Thương mại và Tăng trưởng Kinh tế: Một hướng bi quan cho các tài liệu giữa các quốc gia' trong sách của Ben Bernanke và Kenneth Rogoff (eds.), *Cơ quan quốc gia về Nghiên cứu kinh tế vĩ mô hàng năm 2000* (Cambridge, Mass: MIT Press)

Quỹ Cứu trợ Nhi đồng

- 1999. *Thành phố Hồ Chí Minh - Một Đánh giá tình trạng nghèo đói theo phương pháp tham dự*. (Hà Nội: Quỹ Cứu trợ Nhi đồng)
- 2002 *Tham vấn CPRGS tại thành phố Hồ Chí Minh 12/2001*. www.vdic.org.vn. (Hà Nội: Quỹ Cứu trợ Nhi đồng)

Shanks, Edwin và Carrie Turk.

- 2002. *Tinh chỉnh chính sách cùng với người nghèo*. Trong loạt các báo cáo 'Tham vấn địa phương về bản dự thảo chiến lược tổng thể về giảm nghèo và tăng trưởng'. (Hà Nội: www.vdic.org.vn)

Việt Nam, Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa

- 2000a *National Target Program on Hunger Eradication và Poverty Alleviation, Period 2001-2005* (Hà Nội: LĐT BXH)
- 2000b *Việt Nam: Quản lý các nguồn lực công cộng tốt hơn: Public Expenditure Review 2000* (Hà Nội: Joint Report of the Chính phủ Việt Nam-Donor Working Group on Public Expenditure Review)
- 2001a *Chiến lược xoá đói giảm nghèo 2001-2010*. (Hà Nội: Bộ LĐT BXH)
- 2001b. *Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội 2001-2010* (Thông qua tại Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ IX). (Hà Nội: Bộ KHĐT)
- 2001c. *Văn kiện Chiến lược Trung gian về Giảm nghèo*. (Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn ngày 14 tháng 3 năm 2001. (Hà Nội: Bộ KHĐT)
- 2002a *Chiến lược Tổng thể về Giảm nghèo và Tăng trưởng (CPRGS)*. (Hà Nội: Bộ Kế hoạch và Đầu tư)
- 2002b *Tham vấn tại tỉnh Vĩnh Long, 12/2001* (Hà Nội: www.vdic.org.vn)
- 2002c *Chương trình Đầu tư Công cộng 2001-2005* (Hà Nội: Chính phủ Việt Nam)

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (SBV)

- 2001 *Báo cáo hàng năm* (Hà Nội: SBV)

Swan. T. W.

- 1956 'Tăng trưởng Kinh tế và Tích lũy Vốn' *Ghi chép Kinh tế* 32

Chương trình phát triển nông thôn miền núi của Thụy Điển.

- 1999 *Lào Cai - Một Đánh giá tình trạng nghèo đói theo phương pháp tham dự*. Hà Nội (Hà Nội: Sida)

Taylor, Lance

- 2003 'Tự do hoá từ bên ngoài, Phân bổ và tình trạng nghèo đói' Hội thảo về Báo cáo đánh giá tình trạng đói nghèo theo phương pháp Exante (EPIAM), tổ chức tại Viện Nghiên cứu Lương thực Thế giới, Washington, D.C., 14-15, 10/2003

Trần Anh Tuấn

- 1997 'Thành phố Hồ Chí Minh: Phát triển Kinh tế – Xã hội cần phải đi đôi với giải quyết các vấn đề xã hội và lao động' *Tạp chí Lao động và Xã hội* (tháng Chín)

Thành, Võ Trí, Đ. H. Minh, Đỗ T. Hương, N. T. Hồng

- 2001 'Tính bền vững trong mức thâm hụt của tài khoản vãng lai và vấn đề nợ nước ngoài của Việt Nam' *East Asian Development Network (EADN) Tài liệu nghiên cứu*, Viện Nghiên cứu các vấn đề Đông Nam châu Á
- Thành, Võ Trí, Đ. H. Minh, N. H. Yến, T. Ngọc Diệp,
- 2002 'Một đánh giá về các rủi ro liên quan đến cán cân thanh toán của Việt Nam' Báo cáo cuối cùng, *East Asian Development Network (EADN) Dự án khu vực về các chỉ số và phân tích tính dễ bị tổn thương trong khủng hoảng kinh tế* (Bangkok: Viện Nghiên cứu Phát triển Thái Lan)
- Turk, Carrie
- 1999 *Tiếng nói của người nghèo* (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới và DFID)
- Các tổ chức Liên Hợp Quốc tại Việt Nam (UNCT)
- 2002 Nhận xét của LHQ về bản dự thảo chiến lược CPRGS (Hà Nội: UNDP)
- Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
- 1998a *Mở rộng các lựa chọn cho người nghèo ở nông thôn* (Hà Nội: UNDP) (G2)
 - 1999b *Các dịch vụ xã hội cơ bản ở Việt Nam* (Hà Nội: UNDP)
 - 1999c *Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý ở Việt Nam để phát triển kinh tế* (Hà Nội: UNDP)
 - 2001a *Tiến bộ về IDT/MDG ở Việt Nam* (Hà Nội: UNDP)
 - 2001b *Các mục tiêu phát triển của quốc tế / Mục tiêu thiên niên kỷ: Tiến bộ của Việt Nam* (Hà Nội: UNDP)
 - 2001c *Hiện đại hoá việc quản lý nhà nước ở Việt Nam* (Hà Nội: UNDP)
 - 2001d *Báo cáo phát triển nhân lực quốc gia của Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia)
 - 2002 *Tổng quan về Hỗ trợ Phát triển Chính thức cho Việt Nam* (Hà Nội: UNDP)
 - 2003 *Đánh giá về vai trò của UNDP trong quá trình PRSP: tập 2, các nghiên cứu trường hợp ở các nước.* (New York: UNDP)
- UNDP, Heinrich Boll Foundation, Quỹ Rockefeller Brothers, và Quỹ Wallace Global
- 2003 *Để thương mại toàn cầu phục vụ mọi người* (Luân Đôn: Earthscan)
- Van Arkadie, Bryan, và Raymong Mallon
- (sắp ra) *Việt Nam: Một con hổ đang trở dậy?* (Bản thảo, hồ sơ của PDF)
- Winters, Alan
- 2000 'Thương mại và Tình trạng Nghèo đói: Các mối liên hệ nào đây? Nghiên cứu cho Báo cáo Phát triển Thế giới 2000: Tấn công Nghèo đói' (Washington: Ngân hàng Thế giới)
- Ngân hàng Thế giới
- 1993a *Điều kỳ diệu của Đông Á: Tăng trưởng Kinh tế và Chính sách Xã hội* (Oxford: Oxford University Press; Oxford)
 - 1993b *Việt Nam: Chuyển đổi sang Thị trường, Một báo cáo Kinh tế* (Washington: Ngân hàng Thế giới)
 - 1999 *Chuẩn bị cất cánh* (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới)
 - 2000a *Tấn công Nghèo đói: Báo cáo Phát triển của Việt Nam 2000* (Washington: Ngân hàng Thế giới)
 - 2000b *Quản lý các nguồn lực công cộng tốt hơn.* (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới)
 - 2001 *Việt Nam, Thực hiện cải cách để tăng trưởng nhanh và giảm nghèo: Báo cáo Phát triển của Việt Nam 2001* (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới)
 - 2002a *Tham vấn CPRGS tại tỉnh Lào Cai 12/2001.* www.vdic.org.vn, (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới)
 - 2002b *Báo cáo Phát triển của Việt Nam 2002: Triển khai cải cách để tăng trưởng nhanh và giảm nghèo.* (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới)
 - 2002c *Điểm lại* (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới)
 - 2002d *Việt Nam, Thực hiện lời hứa của mình: Báo cáo Phát triển 2003*, (Hà Nội: Cơ quan Giảm nghèo và Quản lý Kinh tế, Khu vực Đông Á và Thái bình dương)
- Ngân hàng Thế giới và UNDP
- 2000 *Việt Nam: Theo cách tiếp cận tổng thể về phát triển - Cập nhật về quan hệ đối tác. Một báo cáo không chính thức của Ngân hàng Thế giới và UNDP cùng với sự phối hợp của các nhóm công tác độc lập chuẩn bị cho cuộc Gặp mặt của Nhóm Tư vấn cho các nhà Tài trợ, 22-23/6/2000.* (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới & UNDP)
- Ngân hàng Thế giới, UNDP và Ngân hàng Phát triển Châu Á

- 2001 *Việt Nam 2010: Tiến vào thế kỷ thứ Hai Mốt. Báo cáo Phát triển của Việt Nam 2001.* (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, UNDP & ADB)

Yates, Alexander J.

- 1989a Xuất khẩu các ngành chế tạo của 'các quốc gia đang phát triển': Các tác động vừa qua và trong tương lai trong các mô hình chuyển đổi với ưu thế so sánh' *Các nền kinh tế đang phát triển.* XXVII.2
- 1989b 'Các mô hình chuyển đổi với lợi thế so sánh: Xuất khẩu sản phẩm đã chế biến của các nước đang phát triển' *Ngân hàng Thế giới PRE Tài liệu nghiên cứu số 165* (Washington: Ngân hàng Thế giới)