

Báo cáo Phát triển Việt Nam 2005

Quản lý và điều hành



Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại
Hội nghị Tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam
Hà Nội, 1-2/12/2004

Báo cáo Phát triển Việt Nam 2005

Quản lý và Điều hành

Báo cáo chung của các nhà tài trợ
cho Hội nghị Nhóm Tư vấn các Nhà Tài trợ Việt Nam
Hà Nội, ngày 1-2 tháng 12 năm 2004

ĐỒNG TIỀN TƯƠNG ĐƯƠNG

ĐƠN VỊ TIỀN = ĐỒNG

Tỷ GIÁ 1US\$ = xxx

NĂM TÀI CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM

Từ ngày 1 tháng Giêng đến ngày 31 tháng 12

CÁC TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
AFTA	Khu vực Tự do Thương mại ASEAN
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BHXH	Bảo hiểm Xã hội
BHYT	Bảo hiểm Y tế
BGD&ĐT	Bộ Giáo dục và Đào tạo
BGTVT	Bộ Giao thông Vận tải
BKHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
BLĐT BXH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
BNN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
BNV	Bộ Nội vụ
BQLDA	Ban Quản lý Dự án
BTC	Bộ Tài chính
BXD	Bộ Xây dựng
BYT	Bộ Y tế
CCĐTCC	Chương trình Đầu tư Công Cộng
CCHCC	Cải cách hành chính công
CDD	Phát triển lấy cộng đồng làm định hướng
CIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada
CPRGS	Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện
CSSKNN	Chăm sóc Sức khỏe Người nghèo
DANIDA	Chương trình Hỗ trợ Phát triển Quốc tế Đan Mạch
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Anh
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
ĐTMSHGĐ	Điều tra Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam
FDI	Đầu tư trực tiếp của nước ngoài
GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận Quyền sử dụng đất
GDP	Tổng Sản phẩm Quốc Nội
HĐND	Hội đồng Nhân dân
ICOR	Tỷ lệ vốn trên sản lượng cận biên
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
LERES	Trung tâm Nghiên cứu và Dịch vụ Pháp lý
MCLTHCB	Mức chất lượng trường học cơ bản
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NHCSXH	Ngân hàng Chính sách xã hội
NHNN&PTNT	Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NHTMNN	Ngân hàng Thương mại Nhà nước
NMDC	Bộ Hợp tác Phát triển Hà Lan
NORAD	Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy

NSCERD	Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp
ODA	Viện trợ Phát triển Chính thức
PER-IFA	Đánh giá Chi tiêu Công – Đánh giá tín dụng lồng ghép
Quỹ HTPT	Quỹ Hỗ trợ Phát triển
QHS	Điều tra Định Tính
SAV	Kiểm toán Việt Nam
SDC	Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ
SIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy Điển
TCHQ	Tổng cục Hải quan
TCTK	Tổng Cục Thống kê
Thuế GTGT	Thuế Giá trị Gia tăng
Thuế TNDN	Thuế TNDN
TTKNQG	Trung tâm Khuyến nông Quốc gia
UBND	Ủy ban Nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc
Vietcombank	Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam
VKHXHVN	Viện Khoa học Xã hội Việt Nam
VDG	Mục tiêu Phát triển Việt Nam
VLĐXH	Viện Nghiên cứu Lao động và các Vấn đề Xã hội
VQLKTTU	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
CĐBVN	Cục Đường bộ Việt Nam
XĐGN	Xoá đói Giảm nghèo
WTO	Tổ chức Thương mại Thế Giới

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này do Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada (CIDA), Cơ quan Hỗ trợ Phát triển Quốc tế Đan Mạch (DANIDA), Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DFID), Bộ Hợp tác Phát triển Hà Lan (NMDC), Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy (NORAD), Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy Điển (SIDA), Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ (SDC), Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc (UNDP) và Ngân hàng Thế Giới (NHTG) cùng hợp tác soạn thảo. Các nhà tài trợ đã hỗ trợ chuẩn bị một số tài liệu phân tích chính cho báo cáo này, trong đó *Báo cáo Tổng hợp Đánh giá Chi tiêu Công, Mua sắm và Trách nhiệm Tài chính* (PER-IFA) và *Đánh giá về Xóa đói Giảm nghèo và Chương trình 135*. Đánh giá Chi tiêu Công – Đánh giá Tín dụng Lồng ghép do Ngân hàng Thế giới và Bộ Tài chính (BTC) thực hiện với sự tham gia của CIDA, DANIDA, DFID, NMDC, NORAD, SIDA, và SDC; còn Đánh giá về Xóa đói Giảm nghèo và Chương trình 135 do Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (BLĐTBXH) và UNDP thực hiện. Các nhà tài trợ tham gia cũng đã cung cấp tài chính hoặc thực hiện một loạt các nghiên cứu khác để cung cấp thông tin đầu vào cho báo cáo này. Các nhà tài trợ đã cung cấp thông tin và hướng dẫn cho toàn bộ quá trình lập báo cáo thông qua Ban Chỉ đạo gồm Ramesh Adhikari (ADB), Dean Frank (CIDA), Anders Jorgensen (DANIDA), Gita Sabharwal (DFID), Frans Makken (NMDC), Ragna Fidjestol (NORAD), James Donovan (SIDA), Walter Meyer (SDC), Jonathan Pincus (UNDP) và Martin Rama (NHTG).

Trong quá trình xây dựng báo cáo này còn có sự tham vấn của các nhà nghiên cứu và chuyên môn Việt Nam với tư cách cá nhân. Những thông tin và ý kiến phản hồi của các nhà nghiên cứu và chuyên môn Việt Nam được phối hợp thông qua Ban Đánh giá gồm Cao Việt Sinh (Bộ Kế hoạch và Đầu tư - BKHĐT), Đặng Văn Thanh (Quốc hội), Đinh Duy Hoà (Bộ Nội vụ - BNV), Đỗ Hoài Nam (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam - VKHXHVN), Hoàng Ngọc Giao (Trung tâm Nghiên cứu và Dịch vụ Pháp lý, LERES), Nguyễn Lan Hương (Viện Nghiên cứu Lao động và các Vấn đề Xã hội, VLĐXH), Nguyễn Hải Hữu (BLĐTBXH), Nguyễn Phong (Tổng cục Thống kê, TCTK), Nguyễn Thắng (Ban Phân tích Chính sách, VKHXHVN), Phạm Đình Cường (BTC), Phạm Hải (BKHĐT), Phạm Lan Hương (Viện Quản lý Kinh tế Trung ương - VQLKTTU) và Trần Xuân Giá (Ban Nghiên cứu của Thủ tướng)

Một số cá nhân và nhóm nghiên cứu trong nước chịu trách nhiệm đóng góp những kết quả nghiên cứu quan trọng cho báo cáo. Tâm Triết Tâm (TCTK, Đà Nẵng), Đinh Công Thành (BNV, Hải Phòng), Lê Thị Thanh Loan (TCTK, thành phố Hồ Chí Minh), Dư Phước Tân (Viện Nghiên cứu Kinh tế, TP. HCM) và Đồng Quốc Doanh (Văn phòng Ủy ban Nhân dân thành phố Nam Định) phụ trách công tác điều tra thực địa cho khảo sát về sử dụng thẻ báo cáo. Ann Hudock và Nguyễn Việt Hà (Quỹ Châu Á) phụ trách nghiên cứu về quy trình ngân sách xã. Nguyễn Phúc Tiến (Trung tâm Kế hoạch hóa nông thôn-đô thị và Phát triển khu vực miền Trung, Đà Nẵng), Trần Đức Phương (Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế và xã hội Hà Nội) và Dư Phước Tân (Viện Nghiên cứu Kinh tế, TP. HCM) đã tiến hành nghiên cứu về vấn đề tái định cư. Lê Xuân Ba và Trần Kim Chung (VQLKTTU) phụ trách việc đánh giá các dự án đầu tư trong nước theo chương trình 135 và các sáng kiến hướng về cộng đồng.

Nhóm phụ trách viết báo cáo chính thức do Martin Rama phụ trách và các thành viên là Phillip Brylski, Soren Davidsen, Đinh Việt Tuấn, Đoàn Hồng Quang, Simon David Ellis, Hilmar Thor Hilmarsson, Patrick Honohan, Edward Mountfield, Daniel Riley Musson, Rakesh Nangia, Nguyễn Thế Dzung, Nguyễn Thị Thu Lan, Nguyễn Văn Minh, Phạm Thị Mộng Hoa, James

Seward, Vivek Suri, Rob Swinkels, Mai Thị Thanh và Carrie Turk của Ngân hàng Thế giới, và Ramesh Adhikari của ADB. Nhóm viết báo cáo cũng dựa vào rất nhiều tài liệu và nghiên cứu của các chuyên gia trong nước và quốc tế. Các kết quả và kiến nghị của các nghiên cứu này xuyên suốt toàn bộ nội dung báo cáo. Báo cáo này khó có thể nêu lên hết được sự tham gia đóng góp của từng người. Trong mục tài liệu tham khảo của báo cáo có liệt kê các nghiên cứu của các chuyên gia này.

Sarah Bales (chuyên gia tư vấn) đã hỗ trợ lập mẫu cho khảo sát về sử dụng thẻ báo cáo, Lương Thị Minh Anh (VQLKTTU) giúp tập hợp cơ sở dữ liệu về các dự án đầu tư công, Hoàng Thanh Hương (Trường Đại học Kinh tế Quốc dân) hỗ trợ xử lý dữ liệu, Ngô Thế An (Đại học Nông nghiệp Hà Nội) làm phần bản đồ, và Arlene Whetter (Trung tâm Thông tin Phát triển Việt Nam) hỗ trợ lập danh mục tài liệu tham khảo. Công tác biên tập và in ấn do Hoàng Thanh Hà, Nguyễn Thu Hằng và Trần Thị Ngọc Dung phụ trách.

Chỉ đạo chung là Homi Kharas, Klaus Rohland và Helen Sutch của NHTG. Tham gia đọc phản biện là Bert Hofman, David Shand và Lant Pritchett của NHTG. Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã đóng góp nhiều ý kiến cho báo cáo. Chúng tôi hết sức cảm ơn những ý kiến đóng góp và đề xuất của các đồng nghiệp khác.

MỤC LỤC

Lời cảm ơn

Tóm tắt Tổng quan.....i

I. TÀI CHÍNH CÔNG: CHI VÀ THU1

1. Quy trình ngân sách.....3

2. Ngân sách cho các ngành chủ chốt13

3. Các chương trình mục tiêu.....25

4. Thuế, thuế quan và phí.....34

II. QUẢN LÝ CÔNG: HIỆU QUẢ VÀ THỐNG NHẤT.....45

5. Việc làm và thu nhập.....47

6. Đầu tư và tái định cư.....57

7. Tài sản và nợ.....71

8. Phân cấp và sự tham gia của người dân.....82

9. Chống tham nhũng.....94

III. CÁC CHÍNH SÁCH CÔNG: TẦM NHÌN VÀ ĐỐI TÁC.....107

10. Quy trình lập kế hoạch.....109

11. Năm năm tiếp theo.....118

12. Tăng cường hiệu quả viện trợ.....128

Tài liệu tham khảo.....139

Phụ lục Thống kê

Khung

Khung 1.1: Các cơ chế trao quyền: Sự khác nhau.....	7
Khung 1.2: Cách làm vẫn còn vấn đề: Chương trình Đầu tư Công cộng.....	8
Khung 1.3: Cách làm tốt hơn: CPRGS và Giáo dục cho mọi người.....	9
Khung 1.4: Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn.....	10
Khung 2.1: Tỷ lệ học sinh-giáo viên.....	16
Khung 2.2: Bệnh viện Công và Nghị định 10.....	19
Khung 2.3: Có nên thành lập Quỹ Bảo trì đường bộ?.....	22
Khung 2.4: Nghiên cứu Nông nghiệp và Khuyến nông.....	23
Khung 3.1: Các chương trình tín dụng có thực sự giúp ích cho người nghèo không?.....	33
Khung 4.1: Quan điểm của khu vực tư nhân về chế độ ưu đãi.....	42
Khung 5.1: Có thể tính toán chính xác được những khác biệt về tiền lương.....	52
Khung 5.2: Cơ chế quản lý nguồn nhân lực và ủy quyền.....	56
Khung 6.1: Giao thông nông thôn: Bê tông hay rải sỏi?.....	62
Khung 6.2: Các quỹ phát triển hạ tầng đô thị.....	65
Khung 6.3: Mất việc làm và mất đất.....	67
Khung 7.1: Giải phóng đất lâm nghiệp chưa sử dụng.....	72
Khung 7.2: Tiếp cận đất đai để phát triển kinh doanh.....	73
Khung 7.3: Những phát hiện chính trong các nghiên cứu chẩn đoán về DNNN.....	74
Khung 9.1: Bài học từ lịch sử Hoa Kỳ.....	96
Khung 9.2: Vượt qua cả những câu chuyện huyền thoại và các quan điểm.....	97
Khung 9.3: Rủi ro tài chính của các dự án đầu tư địa phương.....	103
Khung 9.4: Kinh nghiệm của các nước trong khu vực.....	106
Khung 10.1: Lập kế hoạch “cũ” và “mới”: sự khác nhau và giống nhau.....	111
Khung 10.2: Các cầu thủ và trọng tài: Vai trò của Tổng cục Thống kê.....	112
Khung 10.3: Một cách tiếp cận đánh giá nghèo mới.....	114
Khung 10.4: Triển khai thực hiện CPRGS: Bài học từ Trà Vinh.....	115
Khung 10.5: Hành lang Hạ Long.....	117
Khung 12.1: Phản ứng của các nhà tài trợ đối với vấn đề tham nhũng.....	131
Khung 12.2: Quỹ tín thác đa biên.....	134
Khung 12.3: Kế hoạch hành động hài hòa hóa thủ tục.....	135

Bảng

Bảng 2.1: Chi cho giáo dục tiểu học, từ nghèo đến giàu.....	15
Bảng 2.2: Chi cho y tế công cộng, theo nhóm từ nghèo đến giàu.....	18
Bảng 3.1: Hiệu quả mục tiêu của Chương trình XĐGN trong năm 2002.....	28
Bảng 4.1: Hiệu quả của thuế TNDN ở một số quốc gia.....	38
Bảng 4.2: Hiệu quả của thuế GTGT ở một số quốc gia.....	39
Bảng 4.3: Các loại thuế phải trả, theo nhóm từ nghèo đến giàu.....	43
Bảng 4.4: Các loại phí và lệ phí đóng góp ở cấp thôn.....	44
Bảng 5.1: Tiền lương của công chức và những người làm việc trong các lĩnh vực khác.....	50
Bảng 5.2: Kích bản cải cách tiền lương đối với ngành giáo dục.....	54
Bảng 6.1: Đầu tư, tăng trưởng và đói nghèo ở các nước.....	58
Bảng 6.2: Quan điểm của hộ gia đình về tái định cư.....	68
Bảng 9.1: Tần suất trả các lệ phí không chính thức ở các dịch vụ khác nhau.....	99

Hình

Hình 1.1: Chi qua ngân sách.....	4
Hình 1.2: Chi ở đâu?.....	5
Hình 2.1: Chi tiêu của Chính phủ theo ngành.....	14
Hình 2.2: Thực hiện đầu tư công theo ngành.....	20
Hình 3.1: Chi cho các chương trình mục tiêu.....	26
Hình 3.2: Chi cho Chương trình XĐGN và chương trình 135 theo tỉnh.....	29
Hình 4.1: Nguồn thu của Chính phủ.....	35
Hình 4.2: Nguồn thu từ thuế quan trong năm năm tới.....	37
Hình 5.1: Ai được trả lương cao hơn.....	51
Hình 6.1: Đầu tư, tăng trưởng và đói nghèo ở các tỉnh.....	60
Hình 6.2: Chu trình khép kín của Đà Nẵng.....	69
Hình 7.1: Tiến bộ trong cổ phần hóa: Chậm nhưng chắc.....	75
Hình 7.2: Tình hình cho vay lại của Quỹ Hỗ trợ Phát triển.....	78
Hình 7.3: Nợ của Chính phủ.....	79
Hình 7.4: Nợ nước ngoài như một bộ phận của xuất khẩu.....	81
Hình 8.1: Chuyển giao ròng vào và từ ngân sách trung ương.....	84
Hình 8.2: Mức độ hài lòng với các dịch vụ.....	87
Hình 8.3: Ngân sách xã, trên giấy tờ và trong thực tế.....	90
Hình 8.4: Sự tham gia đem lại những khác biệt gì.....	93
Hình 9.1: Sự liêm chính và thu nhập bình quân tính theo đầu người.....	95
Hình 9.2: Ý kiến dưới góc độ doanh nghiệp.....	101
Hình 12.1: Vốn vay ODA cho Việt Nam.....	129
Hình 12.2: Trả nợ ODA tính theo tỷ trọng xuất khẩu.....	130
Hình 12.3: Thực hiện dự án có hoặc không có sự hỗ trợ của nhà tài trợ.....	133

TÓM TẮT TỔNG QUAN

Trong cách thức hoạt động của Chính phủ Việt Nam đang diễn ra những thay đổi căn bản. Hiến pháp năm 2001 đã trao quyền cho Quốc hội được bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các cương vị lãnh đạo do Quốc hội bầu ra, trong đó có cả các bộ trưởng. Luật Ngân sách Nhà nước có hiệu lực vào tháng giêng năm 2004 tiếp tục mở rộng những thẩm quyền này, thông qua việc giao cho Quốc hội trách nhiệm phê duyệt ngân sách, bao gồm cả việc phân bổ ngân sách cho các cấp chính quyền cấp địa phương. Đồng thời, mức độ dân chủ hóa ngày càng tăng. Cho tới nay, gần một phần hai chi tiêu ngân sách là do chính quyền cấp địa phương quyết định. Đặc biệt, chính quyền cấp tỉnh được trao thẩm quyền lớn hơn nhiều trong việc phân bổ nguồn lực dựa trên ưu tiên của tỉnh. Quá trình phân cấp đang diễn ra trong bối cảnh công tác quản lý tài chính công được tăng cường mạnh mẽ. Nhiều cơ chế hạch toán khác nhau trước đây được áp dụng song song nay đang được thống nhất, hệ thống quản lý thông tin được xây dựng, nâng cao triển vọng kiểm soát chi tiêu chặt chẽ hơn và cơ sở dữ liệu chi tiêu công tốt hơn ở các cấp chính quyền khác nhau. Quyết tâm chống tham nhũng thông qua việc tăng cường hệ thống vận hành của Chính phủ cũng là một phần của công cuộc cải cách. Ngoài ra còn một số thành công đáng được ghi nhận trong chương trình cải cách hành chính nhà nước. Đặc biệt, việc áp dụng mô hình một cửa trên toàn quốc cũng sẽ làm cải thiện việc cung cấp dịch vụ hành chính cho các hộ gia đình và doanh nghiệp, giảm cơ hội tham nhũng.

Việt Nam xứng đáng được chúc mừng về những thành tựu này, và rộng hơn là về tinh thần quyết tâm xây dựng một bộ máy Chính phủ có hiệu quả phục vụ cho người dân. Nếu thành công, những nỗ lực đang diễn ra sẽ tạo cơ sở nền móng cho một nền kinh tế thị trường hiện đại, được hỗ trợ bởi một khu vực công hiệu quả và có trách nhiệm giải trình cao.

Đồng thời, cũng cần phải nhận thấy còn có rất nhiều thách thức quan trọng. Mục tiêu của báo cáo này là nhằm đánh giá những tiến bộ đã đạt được cho đến nay trong việc xây dựng một bộ máy quản trị quốc gia hiện đại, và xác định những lĩnh vực còn cần phải cố gắng. Để đạt mục đích này, bản báo cáo đã tổng hợp nhiều phương diện khác nhau và áp dụng nhiều công cụ phân tích. Bản báo cáo đã đánh giá cận kề những xu hướng chi tiêu và nguồn thu của Chính phủ, vừa ở dưới dạng tổng hợp, vừa xét theo các khu vực và chương trình cụ thể. Bản báo cáo đánh giá qui trình ra quyết định trong các chính sách về việc làm và tiền lương, các dự án đầu tư, các chương trình tái định cư và phân bổ ngân sách. Bản báo cáo cũng đánh giá cơ sở luận chứng cho sự can thiệp của Chính phủ trong những lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế, và tác động của những biện pháp can thiệp này đối với những kết quả phát triển chủ yếu, bao gồm vấn đề giảm nghèo. Như vậy, các đánh giá về mặt tài chính được kết hợp với các phân tích thống kê số liệu điều tra, với phản hồi trực tiếp từ hộ gia đình và doanh nghiệp. Với tầm bao quát khá rộng của báo cáo, phần lớn các vấn đề đều được trình bày một cách cô đọng. Tuy nhiên, đằng sau đó là những nghiên cứu sâu, được các chuyên gia Việt Nam và quốc tế cùng tiến hành trong thời gian qua. Những nghiên cứu này được liệt kê trong phần thư mục ở cuối báo cáo.

Mặc dù dựa trên báo cáo có thể đưa ra nhiều kiến nghị cụ thể để tiếp tục hoàn thiện, báo cáo đã làm toát lên một mục đích chung. Nền kinh tế Việt Nam đã thay đổi mạnh mẽ trong thời kỳ *đổi mới*. Việc sắp sửa gia nhập vào Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), có thể là vào cuối năm 2005, đã cho dấu hiệu về tiến bộ đạt được trong việc chuyển từ nền kinh tế mệnh lệnh sang nền kinh tế thị trường hiện đại. Trong bối cảnh cả nước đang chuẩn bị xây dựng Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội tiếp theo, đây là thời gian phù hợp để nhìn nhận lại vai trò của Chính phủ

Việt nam. Những thay đổi đang diễn ra về trách nhiệm giải trình, phân cấp, quản lý tài chính và hành chính công sẽ có tác động căn bản đến phương thức hoạt động của Chính phủ. Ở mức độ sâu sắc hơn, vấn đề không chỉ nằm ở chỗ “làm thế nào” để điều hành một bộ máy Chính phủ có hiệu quả, mà còn là “để làm gì”. Việc tiếp tục cam kết phát triển hòa nhập của Việt Nam cho thấy một tầm nhìn xa để trả lời cho câu hỏi này. Duy trì tăng trưởng kinh tế nhanh, tiếp tục giảm nghèo và đạt được những Mục tiêu Phát triển Việt Nam (VDG) là một phần của viễn cảnh đó. Mục đích này chính là ý nghĩa của khái niệm “nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”.

Với viễn cảnh đó, bản báo cáo này nêu lên một số lĩnh vực cần quan tâm.

Lập kế hoạch và lập ngân sách. Quá trình phân bổ nguồn lực của Chính phủ liên quan tới các quyết định của hai bộ, song sự phối hợp giữa hai bộ này chưa thực sự như mong muốn. Bộ Tài chính (BTC) đóng vai trò chủ chốt trong việc xây dựng ngân sách, và cam kết sẽ cải thiện công tác quản lý tài chính công và tăng cường tính minh bạch. Phương pháp lập ngân sách còn thiếu tầm nhìn dài hạn dẫn tới phân bổ ngân sách còn cứng nhắc. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (BKHDĐT) chịu trách nhiệm về các kế hoạch dài hạn và chiến lược, đồng thời chịu trách nhiệm đáng kể trong việc xây dựng Chương trình Đầu tư Công cộng (CTĐTCC). Nhưng chiều hướng xây dựng cơ sở hạ tầng của cả nước, đặc biệt trong lĩnh vực giao thông ngày càng dẫn đến việc thực hiện những dự án không thể có đủ vốn từ ngân sách. Việc thẩm định lợi ích kinh tế xã hội không được đầy đủ, thiếu nguồn lực hỗ trợ cho người dân bị di dời trong các dự án đầu tư trong giai đoạn xây dựng và việc thiếu kinh phí để duy tu bảo dưỡng sau đó có thể dẫn đến kém hiệu quả, kém chất lượng và công trình xuống cấp nhanh. Những cơ chế sáng tạo hiện đang được áp dụng để thực hiện các dự án không có nguồn ngân sách có thể làm suy yếu những tiến bộ đạt được về mặt minh bạch và trách nhiệm giải trình. Để có thể chuyển tầm nhìn trung hạn thành ngắn hạn, cần có sự phối kết hợp tốt hơn nhiều giữa các quyết định của BTC và BKHDĐT. Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn có thể đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ quy trình lập kế hoạch và lập ngân sách đồng bộ và thống nhất.

Hiện đại hóa công tác lập kế hoạch. Sự thay đổi quy trình ngân sách trong những năm gần đây không đi đôi với những thay đổi tương tự trong quy trình lập kế hoạch. Mới gần đây, việc xây dựng kế hoạch 5 năm được thực hiện mà không hoàn toàn tính đến yếu tố Chính phủ không còn trực tiếp tham gia sản xuất ra hàng hóa và dịch vụ nữa. Mặc dù các doanh nghiệp hộ gia đình, doanh nghiệp tư nhân và Doanh nghiệp Nhà nước ngày càng tỏ rõ vai trò chính ra quyết định chủ yếu về lĩnh vực này, song các kế hoạch 5 năm vẫn tiếp tục đưa ra những chỉ tiêu sản xuất cụ thể trong nhiều ngành, lĩnh vực. Trong bối cảnh đó, việc xây dựng Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo (CPRGS) được thông qua vào năm 2002 là một sự thay đổi đáng kể trong lĩnh vực này. CPRGS tập trung nhiều hơn vào việc đạt được các kết quả phát triển như VDG hơn là các chỉ tiêu sản xuất. Thông qua phân tích số liệu và các quá trình tham vấn, chiến lược đã xác định các chính sách tỏ ra phù hợp nhất để đạt được các mục tiêu phát triển đã lựa chọn, đạt được một số tiến bộ trong việc tính toán chi phí các chính sách này, và đề xuất một bộ chỉ số giám sát để đánh giá tiến độ thực hiện. Một điểm yếu của CPRGS là bản chiến lược này được đưa ra “ngoài” chu kỳ lập kế hoạch thông thường của Việt Nam. Tuy nhiên, nhận thức được ưu điểm của CPRGS, Chính phủ đã quyết định sẽ kết hợp chiến lược này vào công tác xây dựng Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm năm 2006-2010. Đây là một bước tiến được hoan nghênh, có thể dẫn đến việc hiện đại hóa một cách đáng kể quy trình lập kế hoạch ở tất cả các cấp. Tuy nhiên, nhiều cơ quan Chính phủ (trong đó có chính quyền các tỉnh) vẫn chưa quen với các lập kế hoạch hướng tới kết quả phát triển. Do vậy, việc đổi mới công tác lập kế hoạch ở cơ sở sẽ là một nỗ lực rất to lớn, cần được sự hỗ trợ tích cực của Chính quyền trung ương.

Cung cấp dịch vụ tốt hơn. Việc tiếp tục tăng hiệu quả và đạt được tiến bộ trong công cuộc giảm nghèo sẽ phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng của dịch vụ giáo dục và y tế đối với người

dân nói chung, và người nghèo nói riêng. Việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường mở ra một khả năng đa dạng hóa những nhà cung cấp các dịch vụ này, đưa khu vực tư nhân tham gia và tăng cường khả năng lựa chọn cho người dân. Song Chính phủ vẫn giữ trách nhiệm kiểm định chất lượng các nhà cung cấp dịch vụ, điều tiết các dịch vụ và định giá trong một số trường hợp. Chính phủ cũng chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ y tế và giáo dục cơ bản cho người dân nói chung. Điều này bao gồm mở rộng hệ thống tiểu học đến cho 10% cuối cùng số trẻ em hiện nay không được đến trường (gần một nửa trong số này là trẻ em dân tộc thiểu số) và cải thiện chất lượng giáo dục nói chung. Trách nhiệm cung cấp dịch vụ cũng bao gồm việc bảo đảm cho người nghèo tiếp cận được với dịch vụ y tế với chi phí hợp lý. Những bước đi trong hai ngành này cũng tương đối khả quan. Ngân sách dành cho giáo dục và đào tạo tăng lên, và tiêu chuẩn chất lượng đối với cấp tiểu học đã được đưa ra. Các cơ chế tài chính mới nhằm trang trải một số chi phí chăm sóc y tế cho người nghèo cũng đã và đang được thực hiện ở cấp tỉnh. Tuy nhiên chất lượng giáo dục vẫn là một vấn đề gây lo ngại, và sự phân bổ nguồn lực nói chung cho y tế cộng đồng vẫn ít ỏi một cách đáng ngạc nhiên, vào thời điểm mà những thay đổi về nhân khẩu và dịch tễ ở Việt Nam đều làm cho chi phí chăm sóc sức khỏe tăng lên đột biến.

Tái phân bổ cho người nghèo nhất. Các chương trình mục tiêu của Việt Nam đã có hiệu quả trong việc hướng các nguồn lực cho các gia đình và cộng đồng nghèo nhất. Mức độ bao phủ có khác nhau đối với các hợp phần khác nhau của Chương trình Xóa đói giảm nghèo (XDGN), song tỉ lệ những người nghèo được hưởng lợi từ một số hợp phần của chương trình (như miễn học phí) không phải là ít. Hơn nữa, mặc dù một số gia đình không thuộc diện nghèo cũng được hưởng lợi song tỉ lệ cho hưởng lợi không đúng đối tượng là phải chăng đối với một nước đang ở trình độ phát triển như Việt Nam. Chương trình 135, cho phép cộng đồng được lựa chọn trong số các dự án đầu tư ở địa phương cũng đạt được mức bao phủ rộng, và tới được khoảng 1 phần 5 số xã. Tuy nhiên, không phải tất cả các hợp phần của các chương trình này đều có hiệu quả đồng đều như nhau trong việc giảm nghèo. Ví dụ, việc tiếp cận được với tín dụng ưu đãi có thực sự mang lại sự khác biệt hay không vẫn còn chưa rõ ràng. Ngoài ra, tuy cán bộ địa phương có năng lực đáng kể trong việc xác định các gia đình nghèo nhất song ở cấp chính quyền cao hơn lại chưa có năng lực trong việc phân bổ nguồn lực nhiều hơn cho những vùng nghèo nhất một cách có hệ thống. Chương trình XDGN cần phải được củng cố, tập trung vào những hợp phần có hiệu quả nhất, và áp dụng những mô hình cấp vốn minh bạch như những mô hình được sử dụng trong Chương trình 135. Đồng thời, cần phải có nỗ lực song hành nhằm cải thiện công tác quản lý thuế để tăng thu ngân sách Nhà nước từ các loại thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) và thuế giá trị gia tăng (GTGT). Cân đối một số nguồn lực bổ sung cho cấp định phương có thể làm giảm sự lệ thuộc vào các loại phí thu ở địa phương mang tính lũy thoái cao (và không phải lúc nào cũng minh bạch). Việc nhanh chóng đơn giản hóa các khuyến khích về thuế thu nhập công ty cho nhà đầu tư có thể là một bước quan trọng đi theo hướng này.

Định mức phân bổ ngân sách. Quá trình phân cấp đang tiếp diễn dựa vào việc giao ngân sách trọn gói cho các tỉnh. Các tỉnh có thể giữ lại một phần doanh thu thuế được thu trong địa bàn của mình. Sự kết hợp giữa ngân sách trọn gói và doanh thu từ thuế giữ lại dẫn đến những cân đối lớn từ các tỉnh giàu nhất cho các tỉnh nghèo nhất. Hơn nữa, định mức phân bổ ngân sách đối với ngân sách trọn gói là rất minh bạch và có thể bảo vệ. Việc phân bổ nguồn lực từ tỉnh xuống huyện và xã có kém khả quan hơn. Quá trình này sử dụng các định mức ngân sách cũ, bao gồm các đầu vào như số cán bộ công chức hay số giường bệnh. Kết quả là, nguồn lực mà địa phương có được không tương xứng với nhu cầu, và bản thân quá trình phân bổ không phải lúc nào cũng minh bạch. Việc tiếp tục rà soát chính lý chuẩn nghèo đói, có thể cho biết tỉ lệ nghèo đáng tin cậy (và có thể so sánh được) giữa các tỉnh, huyện và xã, tạo ra một triển vọng sẽ có những định mức phân bổ ngân sách đơn giản và công bằng hơn trong tất cả các cấp Chính phủ. Các công thức đơn giản xoay quanh các yếu tố dân số và nghèo đói có thể làm tăng tính minh bạch một cách đáng kể, và điều này đã xảy ra với định mức được sử dụng trong chương trình 135 (mặc dù chương trình này

cũng chưa hẳn là tối ưu). Ý kiến phản đối chủ yếu đối với định mức kiểu này là chúng có thể làm giảm động cơ khuyến khích của các cơ quan địa phương trong việc giảm nghèo. Nhưng ý kiến phản bác này có thể được giải quyết bằng cách làm cho sự nghiệp của họ phụ thuộc nhiều hơn vào thành công của họ trong việc làm cho cộng đồng của họ trở nên thịnh vượng hơn. Định mức phân bổ ngân sách có tính đến tỉ lệ nghèo còn có thể hỗ trợ giảm nhẹ các tác động xã hội của cải cách kinh tế nói chung, và việc hội nhập với nền kinh tế thế giới nói riêng. Theo suy diễn thì khó có thể nói được ai sẽ bị tác động tiêu cực bởi việc gia nhập WTO. Cố gắng xây dựng các cơ chế bảo vệ thương mại, hoặc lễ bảo hộ để giải quyết bất kỳ ảnh hưởng bất lợi nào của hội nhập thương mại đều có thể không có hiệu quả. Chính sách thương mại là một công cụ không đầy đủ cho chính sách xã hội. Định mức ngân sách tự động bảo đảm nhiều nguồn lực hơn cho những cộng đồng có tỉ lệ nghèo tăng hay giảm rất chậm đều có thể được coi như một cơ chế bảo hộ trong nước để bổ sung cho những cam kết quốc tế của Việt Nam.

Giao quyền cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách. Một trong những yếu tố chủ chốt trong cuộc cải cách hành chính hiện tại của Việt Nam là tăng tính tự chủ cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách để họ có thể tự ra quyết định. Người quản lý những đơn vị này được trao quyền tổ chức lại cơ cấu, tinh giản thủ tục và sử dụng tiết kiệm theo cách mà họ thấy là phù hợp (ví dụ như để tăng thù lao cho nhân viên). Trong trường hợp các đơn vị cung cấp dịch vụ trong các ngành như giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học hay giao thông vận tải, các cơ chế trao quyền mới cho phép mở rộng phạm vi dịch vụ được cung cấp, và thu phí đối với người sử dụng đối với các dịch vụ nằm ngoài nghĩa vụ cung cấp cơ bản của đơn vị. Những đơn vị này cũng có quyền tự quyết đáng kể trong việc tăng lương cho nhân viên và áp dụng những mức trả lương phân biệt rộng hơn đối với nhân viên. Kinh nghiệm với những cơ chế trao quyền như vậy cho tới nay rất khác nhau. Các đơn vị chỉ có được sự linh hoạt đáng kể so với chế độ kiểm soát quá cứng nhắc trước đây. Trong ngành y tế, phạm vi các dịch vụ đã được mở rộng và số lượng bệnh nhân được điều trị đã tăng lên. Trong một số trường hợp, như ở các bệnh viện, những khoản thanh toán không thường xuyên đã được chuyển thành các loại phí chính thức, làm tăng thêm tính minh bạch mà không chất thêm gánh nặng cho người sử dụng. Mặt khác, việc tăng cường trao quyền không đi đôi với tăng cường trách nhiệm giải trình cũng như các biện pháp đảm bảo tính công bằng và khả năng tiếp cận. Cơ chế mới tạo động cơ tiết kiệm cung cấp dịch vụ và tăng lương cho nhân viên. Sự linh hoạt đáng kể trong việc điều chỉnh thù lao trong các đơn vị cung cấp dịch vụ là đặc biệt nguy hiểm xét về khía cạnh này. Mặc dù được người thụ hưởng đánh giá cao, song phần lớn công chức có thể coi cơ chế này là không công bằng. Việc tiếp tục đạt được tiến bộ hơn nữa trong việc trao quyền cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách phụ thuộc vào việc áp dụng tiêu chuẩn dịch vụ tốt thiểu, kiểm toán nội bộ, cơ chế thu thập ý kiến phản hồi từ bộ phận dân chúng mà các đơn vị này phục vụ, và việc áp dụng các hướng dẫn chặt chẽ hơn về trả thù lao cho nhân viên.

Quản lý tài sản Nhà nước. Do một thời gian dài áp dụng nền kinh tế mệnh lệnh, Việt Nam có một lượng tài sản lớn bất thường nằm trong tay Nhà nước. Hầu hết đất nông nghiệp đã được chia cho các hộ gia đình, nhưng Nhà nước vẫn còn quản lý phần lớn đất rừng và đất đồi, thông qua các Lâm trường quốc doanh, đồng thời các Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) kiểm soát những phần đất có giá trị ở vùng đô thị. Việc giải phóng đất rừng hiện nay do các lâm trường quốc doanh nắm giữ, đặc biệt là cho các gia đình ở vùng núi và các cộng đồng dân tộc thiểu số có thể đóng góp vào công cuộc giảm nghèo và tăng tính bền vững của rừng. Luật Đất đai mới là một bước hứa hẹn đi theo hướng này, tuy nhiên việc thực thi luật vẫn là một thách thức lớn. Giải phóng đất đô thị hiện đang nằm trong tay các DNNN sẽ là yếu tố then chốt trong việc phát triển thị trường đất đô thị, từ đó giải quyết được một trong những hạn chế lớn nhất mà khu vực tư nhân phải đối mặt. Chính phủ cần nghiêm túc nhìn thấy khả năng các DNNN sẽ bán hay cho thuê một cách hợp pháp những phần đất mà họ nắm giữ. Mặc dù đã có những tiến bộ vững chắc trong chương trình cổ phần hóa, Chính phủ vẫn còn giữ lại khoảng 4.000 DNNN, chiếm khoảng 31% sản lượng công nghiệp và 27% xuất khẩu ngoài dầu thô. Trên thực tế, tổng số vốn của khoảng

2.000 DNNN đã cổ phần hóa, bán hoặc thanh lý cho tới nay chỉ chiếm khoảng 10% tổng số vốn của Nhà nước. Mặc dù hoạt động của khu vực Nhà nước nói chung hiện nay không còn ảm đạm, song có nhiều dấu hiệu cho thấy nhiều DNNN còn có thể hoạt động tốt hơn. Các DNNN khác đằng sau các khoản nợ xấu (NPL) đang là những gánh nặng ngày càng lớn cho hệ thống ngân hàng. Những quyết định đưa ra gần đây hạn chế số lượng các ngành chiến lược và đẩy nhanh việc giảm thiểu vốn Nhà nước, bao gồm cả các DNNN lớn, là những dấu hiệu đầy khích lệ. Song việc không đạt được tiến bộ trong công tác giám sát hoạt động của DNNN là không thể biện minh. Chính phủ vẫn còn nắm giữ 5 ngân hàng thương mại Nhà nước (NHTMNN) lớn nhất, các ngân hàng này chịu trách nhiệm về khoảng ba phần tư tổng số tín dụng của ngân hàng. Mặc dù đã đạt được nhiều tiến bộ để chuyển hoạt động cho vay chính sách khỏi các NHTMNN và cải thiện cơ sở hạ tầng, công nghệ và văn hóa tín dụng của các ngân hàng này, song lĩnh vực quản trị doanh nghiệp vẫn còn yếu kém, và các chi nhánh ở địa phương vẫn còn phụ thuộc nhiều vào chính quyền địa phương trong các quyết định cho vay của mình. Đưa các nhà đầu tư chiến lược vào NHTMNN, như đã lên kế hoạch cho một trong số các ngân hàng này, sẽ giúp tăng cường định hướng thương mại của họ. Nhưng có lẽ việc tách biệt sở hữu và quản lý NHTMNN một cách quyết đoán như đã làm cách đây hơn 10 năm với các DNNN là việc nên được cân nhắc kỹ. Cần xem xét thực thi một cách hiệu quả hơn chức năng sở hữu của BTC thông qua một công ty cổ phần có năng lực quản lý điều hành và trình độ nghiệp vụ cao. Một động thái như vậy sẽ đòi hỏi phải điều chỉnh lại trọng tâm cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) với tư cách là người giám sát hệ thống ngân hàng, từ bỏ chức năng sở hữu, kể cả sở hữu các NHTMNN.

Cải cách hành chính. Chương trình cải cách hành chính công (CCHCC) đang tiến hành hiện nay là một chương trình có mục tiêu tham vọng và phạm vi rộng lớn. Một số các hợp phần của chương trình như cơ cấu lại chức năng của các bộ và cơ quan Chính phủ là cần thiết, nhưng sẽ tăng cường hiệu quả của khu vực công trong thời gian trung hạn đến dài hạn. Những hợp phần khác như đồng loạt áp dụng cơ chế một cửa có thể làm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ hành chính ngay trước mắt, và giảm cơ hội tham nhũng. Những kết quả đạt được cho đến nay rất đáng khích lệ. Đặc biệt, việc nhấn mạnh vào qui chế dân chủ ở cơ sở, tăng cường trách nhiệm giải trình ở cấp địa phương là đáng hoan nghênh. Tuy nhiên, trong số cán bộ địa phương và cộng đồng vẫn còn có những khoảng cách trong nhận thức về mức độ thông tin, tham vấn và sự tham gia. Những cuộc thảo luận về ngân sách ở cấp xã, bao gồm cả việc phê duyệt các khoản phí ở địa phương đã bộc lộ vấn đề này. Điều đó cho thấy cần phải nâng cao nhận thức về ý nghĩa của dân chủ ở cơ sở, cả đối với cán bộ địa phương và trong cộng đồng. Một lĩnh vực khác cũng cần chú ý là cải cách tiền lương. Chương trình nghị sự cải cách hành chính công bắt đầu từ một tiền đề là công chức Nhà nước được trả lương thấp và đây là một nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tham nhũng. Nhưng liệu tăng tiền lương có làm giảm bớt tệ nạn hối lộ hay không vẫn còn là điều đáng hồ nghi. Và cũng không có minh chứng rõ ràng rằng các công chức Nhà nước luôn luôn bị trả lương thấp, nhất là khi tính đến các phúc lợi khác ngoài lương mà họ được hưởng. Hơn nữa, khoảng cách về thu nhập giữa khu vực Nhà nước và tư nhân cũng khác nhau đáng kể giữa các ngành và kỹ năng. Do vậy, việc điều chỉnh lương giống như nhau sẽ dẫn đến việc một số công chức Nhà nước sẽ được trả lương quá cao, trong khi một số khác thì lương vẫn quá thấp. Với những hàm ý về tài chính của cải cách tiền lương, cần có một phân tích cân nhắc kỹ lưỡng hơn về tiền lương trong và ngoài khu vực công.

Chống tham nhũng. Những điều tra trong cả nước cho thấy tình trạng tham nhũng là phổ biến ở Việt Nam. Một phân tích thận trọng hơn, “mở xề” các hình thái tham nhũng khác nhau trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ, trong giao dịch kinh doanh và trong các dự án công đã cho thấy một bức tranh phức tạp. Trên thực tế Việt Nam có những vấn đề tham nhũng nghiêm trọng. Vấn đề dường như nghiêm trọng hơn ở một số đơn vị cung cấp dịch vụ như các cơ quan địa chính. Ngoài ra còn có những dấu hiệu có tính hệ thống về tình trạng thông đồng trong các dự án công. Tuy nhiên, Việt Nam dường như không nằm ngoài quỹ đạo chung về mặt tham nhũng, nếu như

xét đến trình độ phát triển của mình. Những nguồn lực công được dùng cho các dự án xây dựng cơ bản cũng như trong chương trình 135 có thể được kiểm tra thông qua hệ thống của Chính phủ mà không thấy có nhiều dấu hiệu thất thoát. Tuy nhiên, giá trị của đồng tiền lại là một vấn đề, trong đó nổi lên một hiện tượng rất phổ biến là ít có cạnh tranh đối với các dự án xây dựng, từ các dự án nhỏ ở địa phương đến các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn. Quyết tâm của Chính phủ Việt Nam trong việc chống tham nhũng cần phải được biểu dương. Một nghiên cứu chẩn đoán hiện đang được thực hiện nhằm tìm hiểu rõ hơn mức độ và hình thức tham nhũng trong nhiều loại hoạt động có thể sẽ cung cấp nhiều thông tin cho chiến lược của Chính phủ trong lĩnh vực này. Cho tới nay, cơ quan Thanh tra Nhà nước đã được chỉ thị xem xét sửa đổi Pháp lệnh chống tham nhũng, Luật Khiếu nại tố cáo và các văn bản pháp quy quan trọng khác. Đồng thời, hệ thống vận hành của Chính phủ cần phải được hiện đại hoá để làm giảm bớt cơ hội cho các hành vi tham nhũng. Sáng kiến cải cách quản lý tài chính công đang được thực hiện là một bước đi được hoan nghênh theo hướng đi này. Hoàn thiện qui chế mua sắm đầu thầu và xây dựng các giao diện điện tử để giảm thiểu tiếp xúc trực tiếp trong các công việc với Chính phủ cũng sẽ đóng vai trò then chốt trong lĩnh vực này.

Tận dụng viện trợ tối đa. Việt Nam được nhận những nguồn lực đáng kể dưới hình thức Viện trợ phát triển chính thức (ODA), song không phải là một nước phụ thuộc vào viện trợ. Dựa trên những xu hướng hiện nay, tổng giá trị các khoản vay ODA sẽ vẫn nằm trong tầm quản lý, với lãi suất phải trả đều đặn giảm xuống tính theo phần trăm của xuất khẩu. Điều này là do một phần số viện trợ mà Việt Nam nhận được là ở dưới dạng viện trợ không hoàn lại, ngoài ra còn do các khoản vay ODA cho Việt Nam hiện nay vẫn đi kèm các điều khoản rất ưu đãi, có nghĩa là yếu tố viện trợ lớn ở trong đó. Song các điều khoản vay ODA sẽ trở nên bớt thuận lợi hơn khi đất nước ngày càng phát triển, và Việt Nam cần tận dụng được tối đa các nguồn lực mà mình có thể khai thác. Trong lĩnh vực này, việc giải ngân chậm là một vấn đề đáng quan tâm. Giải ngân chậm trong chừng mực nào đó là do các nhà tài trợ phải phụ thuộc vào các thủ tục của họ đối với việc mua sắm, kiểm soát tài chính, tái định cư những người dân phải di dời và các biện pháp bảo vệ môi trường. Sự phụ thuộc này được biện minh bằng những yếu kém về phía các thủ tục của Việt Nam trong lĩnh vực này. Một cách khác để đẩy nhanh tốc độ giải ngân là trông cậy nhiều hơn vào hỗ trợ ngân sách trực tiếp, thay vì cấp kinh phí cho dự án. Nhưng để có thể cân nhắc được việc tăng cường hỗ trợ ngân sách thì cần phải đẩy mạnh việc kiểm soát tín dụng và xây dựng các kế hoạch chiến lược rõ ràng ở cấp ngành. Ngoài ra, hỗ trợ ngân sách và cấp kinh phí cho dự án là những yếu tố bổ sung chứ không phải thay thế cho nhau. Các nhà tài trợ đang tích cực hoạt động nhằm hài hòa thủ tục của mình, và Việt Nam có thể là một mô hình trong lĩnh vực này. Song cách hiệu quả nhất để đẩy nhanh tốc độ giải ngân trong việc cấp kinh phí cho dự án là cải thiện các thủ tục về phía Việt Nam đến một mức độ mà nhà tài trợ có thể tin tưởng hoạt động thông qua các thủ tục đó. Quy chế mua sắm đầu thầu tốt hơn, kiểm soát tài chính chặt chẽ hơn, hỗ trợ phù hợp cho người dân phải tái định cư và đánh giá tác động môi trường đầy đủ là những yếu tố then chốt để Việt Nam có thể sử dụng nguồn vốn ODA một cách tối đa.

Đây chỉ là một số kiến nghị then chốt nổi lên từ bản báo cáo. Các chương tiếp theo sẽ bao quát hàng loạt vấn đề liên quan tới tài chính công, quản lý công và chính sách công. Bằng cách đó, các vấn đề này dựa trên khối lượng kiến thức lớn đã được các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách của Việt Nam tích lũy từ trước đến nay, cùng với các chuyên gia và nhà khoa học nước ngoài. Đóng góp chủ yếu của bản báo cáo là cung cấp phân tích tóm tắt những kiến thức này, và rút ra từ đó những khuyến nghị về chính sách. Một số đánh giá sâu hơn có thể được tìm thấy trong một số câu phân cơ bản của báo cáo này, trong đó có phần *Đánh giá Chi tiêu công – Đánh giá tín dụng lồng ghép*, và phần *Đánh giá Chương trình Xóa đói giảm nghèo và Chương trình 135* hiện đang được thực hiện. Tuy nhiên, cả những câu phân này và rất nhiều báo cáo nghiên cứu được sử dụng để soạn thảo bản báo cáo này cũng chỉ cho thấy một phần các vấn đề kinh tế mà Việt Nam đang đối mặt. Về mặt này, bản báo cáo này nên được coi là phần bổ sung

cho bản báo cáo *Nghèo* trước đây, và báo cáo *Kinh doanh* tiếp theo. Chương trình cải cách của Việt Nam cũng rộng hơn so với đề xuất do những chủ đề đa dạng được đề cập đến trong các khuyến nghị về chính sách ở các chương tiếp theo của báo cáo này. Có thể tìm thấy một bản đánh giá về tiến bộ trong chương trình cải cách rộng lớn này trong tập tài liệu *Điểm lại (Taking Stock)* bổ sung cho bản báo cáo này.

I. TÀI CHÍNH CÔNG: CHI VÀ THU

1. QUY TRÌNH NGÂN SÁCH

Trong thập kỷ qua, công tác xây dựng chi tiết và thực hiện ngân sách đã trở nên minh bạch hơn, trong đó Quốc hội đóng vai trò ngày càng quan trọng. Đồng thời cũng có chiều hướng thực hiện phân cấp, nhất là cho các tỉnh, và cố gắng chuyển từ hệ thống kiểm soát đầu vào sang việc xây dựng cơ sở cho quá trình lập ngân sách dựa trên kết quả hoạt động. Song bối cảnh thể chế ở Việt Nam vẫn đang trong quá trình chuyển tiếp từ kế hoạch hoá sang thị trường. Cụ thể là việc ra quyết định đầu tư vẫn tách khỏi các quyết định chi thường xuyên. Vấn đề không chỉ ở chỗ có hai bộ khác nhau phụ trách lập kế hoạch đầu tư dài hạn và ngân sách hàng năm, mà mức độ phối hợp giữa hai bộ cũng còn hạn chế. Do vậy có sự mất cân đối giữa chi đầu tư và chi thường xuyên. Vấn đề này xảy ra ở nhiều lĩnh vực, ví dụ như hệ thống đường bộ không được bảo dưỡng đầy đủ. Quy trình ngân sách cũng bị ảnh hưởng vì Việt Nam vẫn là một nước có thu nhập thấp và vẫn cần phải tăng cường hệ thống thông tin và trách nhiệm giải trình.

Bối cảnh thể chế

Cách thức lập ngân sách của Việt Nam áp dụng mô hình “lòng ghép” hoặc “búp bê Matruska” phổ biến ở Liên Xô trước đây. Mỗi tỉnh, huyện và xã có một cơ quan quyền lực là Hội đồng Nhân dân (HĐND), và một cơ quan hành pháp là Ủy ban Nhân dân (UBND), trong đó UBND do HĐND bầu ra. Ngân sách ở mỗi cấp không những cần HĐND cùng cấp quyết mà còn phải được cấp chính quyền cao hơn quyết định. Cuối cùng toàn bộ ngân sách địa phương được tổng hợp lại trong ngân sách Nhà nước và do Quốc hội quyết định.

Song các thể chế ngân sách của Việt Nam hiện đang phát triển nhanh chóng, phản ánh quá trình chuyển đổi rộng khắp hơn của nền kinh tế Việt Nam từ kế hoạch hoá sang thị trường. Một trong những nét quan trọng nhất của quá trình chuyển tiếp về mặt thể chế là Quốc hội đóng vai trò ngày càng quan trọng hơn.

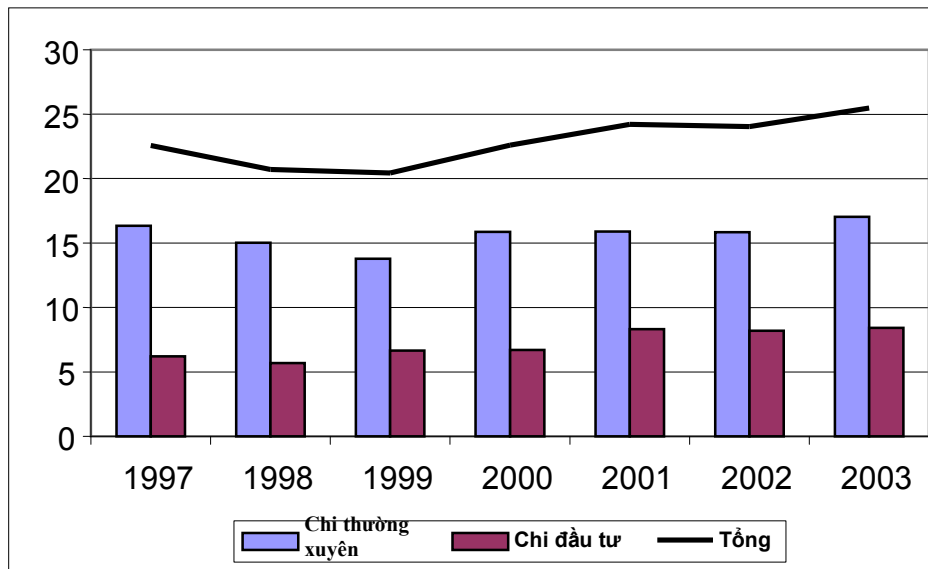
Sửa đổi Hiến pháp năm 2001 giao cho Quốc hội quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm những người lãnh đạo do Quốc hội bầu kể cả bộ trưởng. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 có hiệu lực vào tháng 1-2004 đã mở rộng thêm quyền hạn của Quốc hội trong lĩnh vực ngân sách. Hiện nay trong các phiên họp toàn thể của Quốc hội không chỉ quyết định tổng ngân sách chung mà còn quyết định các hạng mục ngân sách và cụ thể là phân bổ ngân sách cho các bộ ngành, các cơ quan trung ương và các tỉnh, thành phố. Quốc hội cũng có tiếng nói về các định mức ngân sách. Những định mức đó thường vẫn được áp dụng để ước tính nhu cầu chi và xác định ngân sách phân bổ cho các ngành và các tỉnh tùy dựa vào các tiêu chí như qui mô dân số, tỷ lệ nghèo, vùng sâu vùng xa và các đối tượng chịu thiệt thòi. Trước đây, các định mức thường được đưa ra trong thông tư của BTC. Hiện nay các định mức này cần phải đệ trình lên Ủy ban Thường vụ của Quốc hội cho ý kiến trước khi Chính phủ ban hành.

Do có những thay đổi này nên các đại biểu Quốc hội tham gia nhiều hơn vào quy trình ngân sách làm cho quá trình thảo luận về phân bổ nguồn lực trở nên minh bạch hơn. Các đại biểu

Quốc hội chất vấn các bộ trưởng, đề xuất sửa đổi luật và đưa ra những câu hỏi nghiêm khắc về các vấn đề quản lý Nhà nước và tham nhũng.

Ngân sách phân bổ một phần lớn chứ không phải là toàn bộ nguồn lực mà khu vực công của Việt Nam huy động được. Các khoản chi tiêu của Chính phủ và chính quyền địa phương do Quốc hội và HĐND tỉnh xem xét và phê chuẩn chiếm khoảng một phần tư Tổng Sản phẩm Quốc nội (GDP) (Hình 1.1). Tỷ lệ này trong những năm gần đây hơi tăng do tăng chi đầu tư, nhất là cho các dự án cơ sở hạ tầng qui mô lớn. Các quỹ bên cạnh ngoài ngân sách và các khoản chi ở cấp cộng đồng chiếm tới 5% GDP chưa được đưa vào ngân sách.

Hình 1.1: Chi qua Ngân sách



Chú thích: Các số liệu tính theo phần trăm GDP.

Nguồn: Tính toán của NHTG dựa trên số liệu của BTC và TCTK.

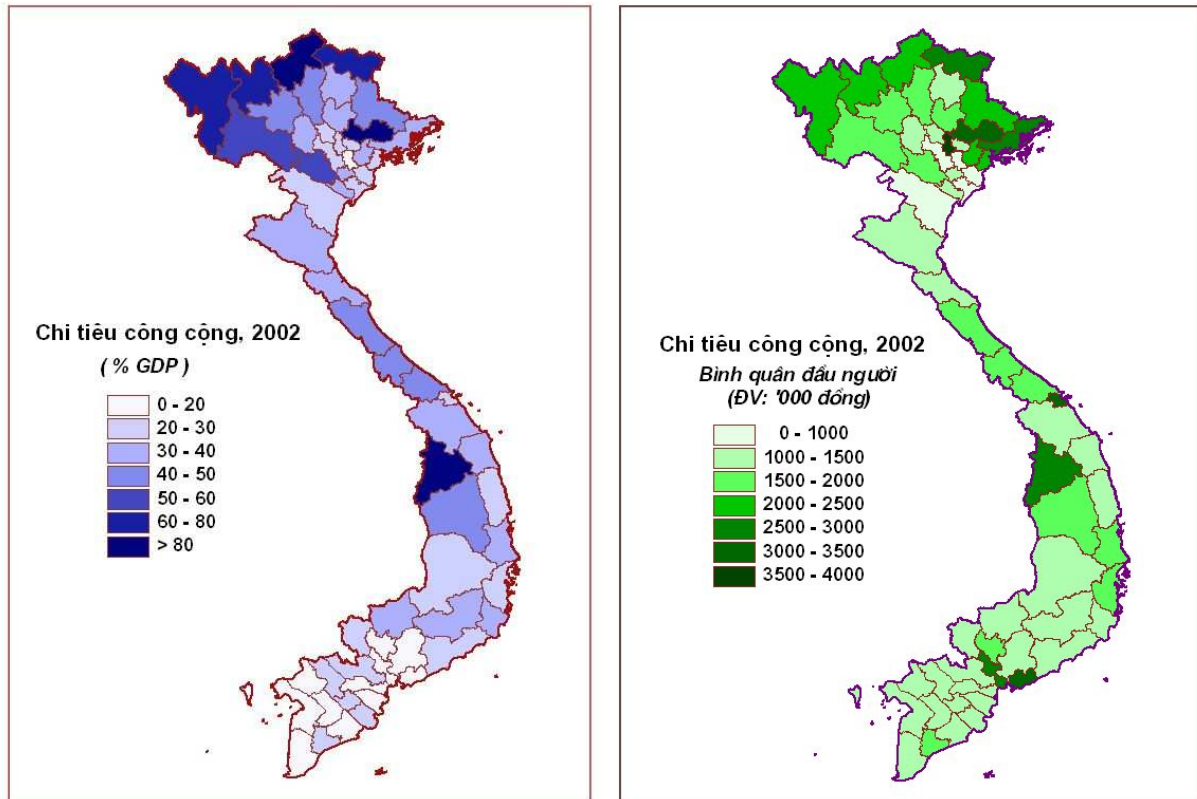
Phân cấp là một đặc điểm quan trọng nữa của quá trình chuyển tiếp thể chế hiện nay. Theo Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002, các tỉnh được nhận phân bổ ngân sách trọn gói. Trong phạm vi đó, HĐND cấp tỉnh có quyền phân bổ các nguồn lực, và đồng thời quyết định sẽ chuyển bao nhiêu cho cấp quận huyện. Hầu hết các dự án đầu tư đều do cấp bộ và chính quyền địa phương quyết định và chỉ có những dự án lớn nhất mới do Quốc hội quyết định. HĐND các tỉnh cũng có thể đặt ra một số định mức chi cho cấp quận huyện và cấp xã áp dụng. Chỉ có một số ít yêu cầu là có tính áp đặt đối với chính quyền địa phương. Trong đó, có yêu cầu phải giao trách nhiệm cho các thị xã và thành phố trực thuộc tỉnh xây dựng các trường công lập, các cơ sở hạ tầng chiếu sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị và các cơ sở hạ tầng công cộng khác. Tương tự như vậy, các chính quyền địa phương được giao nhiệm vụ hàng năm về mức chi cho giáo dục và đào tạo để đảm bảo tỷ lệ chung của các khoản chi này trong tổng ngân sách quốc gia.

Quá trình phân cấp hiện nay hạn chế đáng kể sự can thiệp trực tiếp của các bộ ngành trong việc lập và thực thi ngân sách. Theo qui định trong hệ thống mới, HĐND và UBND các tỉnh phân bổ ngân sách trong phạm vi quyền hạn của mình, còn các bộ ngành chỉ cụ thể hoá các đề xuất tài chính tổng thể cho ngành mình. Các bộ vẫn tiếp tục chịu trách nhiệm xây dựng chiến lược của

ngành để các cấp chính quyền địa phương dự kiến sẽ thực hiện trong quá trình xác định phân bổ ngân sách. Song hiện nay chưa có hệ thống nào để đảm bảo sự nhất quán này. Chỉ trong các chương trình mục tiêu quốc gia, các bộ ngành mới kiểm soát số lượng và thành phần các nguồn lực dành để thực hiện các mục tiêu của ngành.

Tuy nhiên, quá trình phân cấp lại không gắn với việc tăng quyền quyết định chế độ thu. Các cơ quan trung ương vẫn duy trì quyền hạn đưa ra các dạng thuế mới hoặc đặt ra các mức thuế suất đối với các loại thuế hiện có. Thuế người sử dụng vẫn do Trung ương qui định, HĐND các tỉnh/thành phố chỉ có thể quyết định về mức thu phí. Tỉnh, thành phố cũng có quyền vay, song huyện và xã thì không được. Tuy nhiên các biện pháp hạn chế quan trọng đã được áp dụng. Tỉnh chỉ có thể vay được ở thị trường trong nước. Các nguồn lực huy động được chỉ có thể được sử dụng cho các khoản chi đầu tư, và chỉ cho các dự án nằm trong kế hoạch đầu tư công do HĐND cấp tỉnh/thành phố phê duyệt. Ngoài ra, tổng dư nợ của một tỉnh/thành phố không được phép vượt quá 30 phần trăm ngân sách đầu tư trong nước hàng năm của tỉnh, thành phố đó. Hạn mức này không bao gồm các khoản nợ dự phòng liên quan đến nợ của các DNNN trực thuộc tỉnh.

Hình 1.2: Chi ở đâu?



Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của BTC và TCTK.

Dù quyền tự chủ về nguồn thu bị hạn chế, song dường như nguồn lực công sử dụng ở mỗi tỉnh trên phương diện nào đó lại khá đa dạng. Song do các hệ thống thông tin còn yếu nên khó có thể ước tính chính xác được. Các nguồn lực được sử dụng trên thực tế còn tùy thuộc vào tổng ngân sách mà Quốc hội phân bổ cho tỉnh/thành phố đó, các khoản phí và đóng góp thu được ở cấp địa phương, các khoản chi thường xuyên của các bộ ngành ở mỗi tỉnh/thành phố, các chương

trình đầu tư thực hiện từ trung ương, và các khoản chi của các chương trình mục tiêu quốc gia. Với xu hướng phân cấp hiện nay, cần phải tiến hành tách chi tiết các khoản chi tiêu công theo hệ thống này theo từng tỉnh/thành phố, xác định cơ quan chịu trách nhiệm cho từng hợp phần trong hệ thống. Tuy nhiên, để tiến hành tách như vậy hiện cần phải có một số giả định, và vẫn còn một khoản chi tiêu công đáng kể (chiếm khoảng 1/6 tổng số) vẫn khó phân bổ theo tỉnh/thành phố.

Với những thông tin như vậy, thì việc phân bổ chi tiêu công theo khu vực địa lý dường như là lũy tiến nếu dựa vào hoạt động kinh tế của từng tỉnh/thành phố, song nếu dựa vào dân số của tỉnh/thành phố đó thì sự phân bổ này mang tính trung lập hơn (Hình 1.2). Có thể dễ dàng dung hoà hai cách đánh giá này: các tỉnh nghèo hơn có mức GDP tính theo đầu người thấp hơn, do vậy cũng với một lượng nguồn lực công như vậy tính theo đầu người tương tự sẽ thành một lượng nguồn lực tính theo đơn vị đầu ra cao hơn.

Trong phần bên trái của Hình 1.2 cho thấy chi tiêu công chiếm một phần rất lớn trong GDP theo tỉnh/thành phố ở vùng núi phía Bắc (nhất là dọc theo biên giới Việt - Trung), ở vùng duyên hải miền Trung và ở Tây Nguyên. Mức chi tiêu công này thấp hơn nhiều ở các vùng trù phú hơn là Đồng bằng Sông Hồng và Đông Nam cũng như ở vùng Đồng bằng Sông Mê-kông tương đối nghèo hơn. Mặt khác, mức chi theo đầu người lại rải đều hơn nhiều, có lẽ cho thấy tình hình áp dụng các định mức phân bổ ngân sách phần lớn là dựa trên các số liệu về dân số.

Một kênh phân cấp quan trọng nữa là trao quyền tự chủ đáng kể cho một số đơn vị chính quyền. Quyết định 192/2001/QĐ-TTg cho phép các cơ quan hành chính Nhà nước được quản lý nguồn vốn hoạt động của mình và ra quyết định về nhân sự và khen thưởng cao hơn các mức tối thiểu theo qui định của Chính phủ trung ương. Nghị định 10/2002/ND-CP đã mở rộng phạm vi tự quyết này cho các đơn vị sự nghiệp có thu, các đơn vị này cũng có thể quyết định mức giá các dịch vụ không cơ bản của mình (Khung 1.1). Hai cơ chế này được đưa ra sau khi phê duyệt thực hiện “thí điểm khoán chi” tại thành phố Hồ Chí Minh trong năm 2002.

Quyết định 192 được thực hiện một cách chậm chạp. Vào cuối năm 2003, chỉ có ba bộ và ba cơ quan cấp trung ương áp dụng phương thức này. Ở các cấp chính quyền thấp hơn, chỉ có 35 phần trăm các đơn vị hành chính ở cấp tỉnh/thành phố và 22 phần trăm các cơ quan cấp quận huyện hoạt động theo Quyết định 192. Tỷ lệ áp dụng ở cấp xã gần bằng không. Và ngay cả ở thành phố Hồ Chí Minh thì vào cuối năm 2003 cũng chỉ có một nửa trong tổng số 22 quận huyện thực hiện phương thức mới này.

Ngược lại, Nghị định 10 lại được thực hiện nhanh hơn nhiều. Khác với Quyết định 192, Nghị định 10 không được thực hiện thí điểm chính thức mà trách nhiệm thực hiện được giao cho các bộ ngành và các bộ ban hành hướng dẫn cho ngành mình. Vào thời điểm tháng 5-2003, có 50 phần trăm trong tổng số các đơn vị sự nghiệp có thu đã hoạt động theo Nghị định 10. Vào thời điểm hiện nay tỷ lệ thực hiện có lẽ gần 100 phần trăm.

Lập kế hoạch và ngân sách

Để quy trình lập ngân sách có hiệu quả thì sự phối hợp chặt chẽ giữa BKHĐT và BTC đóng vai trò trung tâm. Luật Ngân sách Nhà nước 2002 vẫn qui định duy trì hai quy trình lập ngân sách thừa kế từ thời kế hoạch hoá tập trung. Như vậy thì các chính quyền cấp tỉnh/thành phố và các bộ ngành gửi các đề xuất tài chính của mình lên cả BKHĐT và BTC. BKHĐT chịu trách nhiệm về phân bổ ngân sách đầu tư còn BTC phụ trách phân bổ ngân sách chi thường xuyên. Mỗi bộ phối hợp với bộ kia trong lĩnh vực mà bộ đó không nắm vai trò chủ trì.

Khung 1.1: Các cơ chế trao quyền: Sự khác nhau

Cả Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/ND-CP đều chuyển các khoản phân bổ ngân sách Nhà nước cho các đơn vị sử dụng ngân sách thành một khoản trọn gói cố định trong thời gian ba năm. Trong phạm vi nguồn lực đó, các cán bộ quản lý của các đơn vị sử dụng ngân sách có quyền hạn đáng kể trong việc sắp xếp lại bộ máy hành chính và các quy trình nghiệp vụ của mình. Trong cả hai trường hợp này, phần lớn những khoản tiết kiệm được có thể dùng để tăng thu nhập cho cán bộ trong giới hạn nhất định. Song giữa hai cơ chế này cũng có những điểm khác nhau.

Thứ nhất, hai cơ chế này khác nhau về phạm vi. Đối tượng của Quyết định 192 là các đơn vị hành chính. Trong khi cách làm này có thể tăng hiệu quả chính quyền, thì nó cũng có những cái thiệt cho các hộ gia đình và doanh nghiệp khi làm đăng ký, giấy phép và các thủ tục hành chính khác. Ngược lại, đối tượng của Nghị định 10 là các đơn vị cung cấp các dịch vụ công cơ bản trong đó có giáo dục, y tế, văn hoá và phương tiện thông tin, các viện nghiên cứu khoa học, thể thao, giao thông và các dịch vụ nông nghiệp. Việc thực hiện nghị định này sẽ có các tác động xã hội trực tiếp lớn hơn nhiều vì nó ảnh hưởng đến việc cung cấp các dịch vụ này.

Thứ hai là hai cơ chế này có tác động khác nhau về mặt tài chính. Theo Quyết định 192, các đơn vị hành chính vẫn phụ thuộc vào ngân sách Nhà nước. Còn Nghị định 10 cho phép các đơn vị cung cấp dịch vụ được vay ngân hàng và Quỹ Hỗ trợ Phát triển (Quỹ HTPT) để mở rộng và cải tiến dịch vụ. Các đơn vị này cũng có thể giữ lại các khoản khấu hao vốn cũng như các khoản thu từ thanh lý tài sản mà trước đây vẫn phải chuyển cho bộ chủ quản. Và các đơn vị này cũng có nhiều quyền tự chủ hơn trong việc đặt các mức phí mà người sử dụng phải trả cho các dịch vụ không mang tính chất chủ chốt.

Thứ ba, hai cơ chế này có những tác động về nguồn nhân lực rất khác nhau. Theo Nghị định 10 thì các đơn vị cung cấp dịch vụ có quyền tự quyết đáng kể trong việc tuyển thêm nhân sự khi cần thiết. Các đơn vị này cũng có thể tăng lương cho cá nhân và mở rộng độ chênh lệch chi trả cho các cán bộ của mình. Các đơn vị này cũng có thể tuyển dụng thêm. Ngược lại, các đơn vị hành chính lại bị hạn chế bởi Quyết định 192 trong việc tăng lương theo hệ số lương chính thức. Do vậy, tất cả các cán bộ trong đơn vị được hưởng lợi từ việc tiết kiệm chi phí cũng theo tỷ lệ như vậy.

Nguồn: Christine Wong (2004)

Dựa trên cơ sở chiến lược phát triển tổng thể của Chính phủ, BKHĐT phụ trách việc xây dựng các kế hoạch năm năm của Việt Nam. BKHĐT thực hiện nhiệm vụ này với sự cộng tác của các bộ ngành và các cơ quan hữu trách cấp tỉnh/thành phố thông qua một quy trình có sự tham gia đóng góp ý kiến của các tổ chức quần chúng. Trong kế hoạch này có hai phần chính. Một phần có hình thức như một bản báo cáo, đánh giá tiến bộ đã đạt được theo kế hoạch trước, xác định những thách thức mà nền kinh tế đang phải đối mặt, đặt chỉ tiêu cho một loạt các chỉ số kinh tế và xã hội, và đưa ra các kiến nghị chính sách. Phần thứ hai là Chương trình Đầu tư công cộng (CTĐTCC) có thể coi là danh mục chi tiết các dự án đầu tư.

Thẩm quyền phê duyệt các dự án trong CTĐTCC sẽ khác nhau tùy theo qui mô của các dự án. Với các dự án lớn nhất, được gọi là Nhóm A, thì quyền phê duyệt thuộc về bộ chủ quản và chính quyền tỉnh. Còn các cơ quan cấp bộ và UBND cấp quận huyện và xã có thể ra quyết định về các dự án nhỏ hơn. Về mặt nguồn vốn, các dự án trong CTĐTCC có thể huy động các nguồn lực từ ngân sách Nhà nước, Quỹ HTPT, Viện trợ Phát triển Chính thức (ODA), các khoản vay thương mại hoặc lợi nhuận được giữ lại của các DNNN. Vì một số cơ chế cấp vốn này có ảnh hưởng đến chi tiêu của Chính phủ hoặc nợ công nên có thể coi CTĐTCC là một hoạt động liên quan đến ngân sách. Tuy nhiên, CTĐTCC có những điểm yếu quan trọng xét về góc độ lựa chọn ưu tiên và hỗ trợ phân bổ nguồn lực có hiệu quả (Khung 1.2).

BKHĐT cũng là cơ quan điều phối việc soạn Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo (CPRGS) đã được phê chuẩn năm 2002. Dù về mặt hình thức thì tương tự như phần “báo cáo” của kế hoạch năm năm, song CPRGS có đưa vào một phần đổi mới căn bản trong quy trình lập kế hoạch ở Việt Nam. Việc phối hợp liên ngành ở đây cũng như mức độ lấy ý kiến của xã hội dân sự cũng sâu hơn nhiều so với kế hoạch năm năm. Phần đánh giá trong CPRGS cũng sử dụng một cách có hệ thống hơn các dẫn chứng theo kinh nghiệm và kết quả phân tích. Thay vì đặt ra những mục tiêu ít nhiều mang tính chủ quan cho nhiều chỉ tiêu kinh tế và xã hội, trọng tâm ở đây là các kết quả phát triển. Đã có nỗ lực đặc biệt để điều chỉnh các Mục tiêu Phát triển Thiên niên Kỷ cho phù hợp với bối cảnh của Việt Nam thành hệ thống gồm 11 Mục tiêu Phát triển Việt Nam. Sau đó đã xây dựng dần dần một hệ thống giám sát để đánh giá tiến bộ trong việc thực hiện CPRGS, trong đó TCTK đóng vai trò trụ cột.

Khung 1.2: Cách làm vẫn còn vấn đề: Chương trình đầu tư công cộng

Nếu thực hiện đầy đủ thì CTĐTCC năm nào cũng sẽ sử dụng hết gần một phần năm GDP của Việt Nam. Như vậy là vượt tổng mức chi thường xuyên qua ngân sách Nhà nước, cao hơn nhiều so với mức chi cho các chương trình mục tiêu giảm nghèo ở cấp quốc gia, hiện chiếm khoảng 2 phần trăm GDP, và cao hơn mức chi gộp lại cho y tế và giáo dục hiện chiếm từ 6 đến 7 phần trăm GDP. Với những so sánh sơ bộ như vậy có thể thấy rằng việc đảm bảo các dự án trong CTĐTCC có chất lượng “cao” là một việc làm có tính chất căn bản để hỗ trợ cho tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Do nhu cầu cấp bách nhất về cơ sở hạ tầng đang được giải quyết nên không thể coi cứ có một dự án đầu tư là nghiêm nhiên dự án đó đóng góp cho sự phát triển kinh tế xã hội. Song quy trình lựa chọn dự án đưa vào CCTCC và sau đó chọn để thực hiện không nhất thiết đảm bảo mang lại tác động cao về mặt kinh tế xã hội.

Các cơ chế xác định và thẩm định dự án ở Việt Nam vẫn còn sơ đẳng. Không có nguyên tắc mang tính chất hệ thống để đánh giá các đóng góp của một dự án vào tăng trưởng kinh tế hoặc giảm nghèo. Ý kiến thống nhất là Nghị định 52/1999/ND-CP chưa đưa ra hướng dẫn về quy trình tổng thể một cách rõ ràng. Và năng lực của cán bộ ở BKHĐT, các bộ ngành và các chính quyền cấp tỉnh/thành phố khác nhau đáng kể. Một điều được công nhận là khó có thể dự đoán được tác động của một dự án đầu tư lớn đối với quá trình phát triển của một miền. Song có thể áp dụng phân tích chi phí-lợi ích một cách hệ thống hơn. Và thậm chí ngay cả các dự án có lãi cũng cần phải loại bỏ nếu không có cơ sở luận chắc chắn về sự can thiệp của khu vực công (như trong các hoạt động định hướng thương mại).

Với qui mô lớn và sự đa dạng về phương thức vốn của CTĐTCC, việc lựa chọn các dự án được thực hiện trên thực tế không bị ràng buộc. Quốc hội hoặc HĐND cấp tỉnh/thành phố ra quyết định về ngân sách Nhà nước. Các quyết định khác là do các bộ ngành, UBND cấp tỉnh/thành phố và các DNNN đưa ra. BKHĐT điều phối các nguồn vốn ODA, còn BTC giám sát các hoạt động của Quỹ HTPT. Song trong việc sử dụng các khoản vay thương mại hoặc các khoản lợi nhuận để lại của các DNNN để thực hiện các dự án trong CTĐTCC thì sự minh bạch kém hơn nhiều.

Do cơ chế đa dạng như vậy nên không thấy rõ được sự đánh đổi ở đây, ngay cả với người trong cuộc. Không có gì để chứng tỏ rõ ràng là các dự án có tác động kinh tế xã hội nhiều nhất sẽ được chọn. Và trong phạm vi thời gian năm năm của CTĐTCC thì có nhiều dự án thay đổi về phạm vi, qui mô, địa điểm và thời gian. Song dữ liệu về tình hình thực hiện dự án trên thực tế lại hạn chế. Do vậy, khó đánh giá được tác động của chương trình đầu tư và từng phần trong chương trình đó.

Giống như CCTCC, CPRGS cũng có tác động về mặt ngân sách. Song tác động đó vượt ra khỏi phạm vi chi cơ bản. Chẳng hạn như việc đạt được các Mục tiêu Phát triển Việt Nam sẽ có tác động trực tiếp đến chi thường xuyên đối với y tế và giáo dục. Nói chung, phương pháp tiếp cận của CPRGS là xác định các hành động chính sách cần thiết để đạt được những kết quả phát triển đã chọn, và sắp xếp các nguồn lực ngân sách để đạt được các kết quả đó. Quyết định tăng

phần dành cho giáo dục trong ngân sách lên đến 18 phần trăm vào năm 2005 và 20 phần trăm trong năm 2010 trên thực tế xuất phát từ CPRGS. Trong ngành giáo dục cũng áp dụng một phương pháp tương tự như vậy với Sáng kiến Giáo dục cho Tất cả Mọi người. Trong cả hai trường hợp này, kết quả thu được là mối liên kết trực tiếp hơn nhiều giữa quy trình lập kế hoạch và các tác động ngân sách (Khung 1.3).

Khung 1.3: Cách làm tốt hơn: CPRGS và Giáo dục cho mọi người

Trong quá trình soạn thảo CPRGS, các bộ ngành có vai trò chủ đạo trong việc thực hiện chiến lược được khuyến khích tính toán chi phí cho các hoạt động ưu tiên của mình. Những ngành này đã cùng với BKHĐT xác định các đầu ra được coi là căn bản để đạt được những kết quả phát triển chính. Chẳng hạn như dựa vào Mục tiêu Phát triển Việt Nam, Bộ Y tế (BYT) đã xác định bốn đầu ra ưu tiên là: cải thiện tình hình sức khoẻ và giảm các bệnh lây lan (trong đó có HIV/AIDS) cho người nghèo, cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khoẻ cơ bản cho người nghèo về mặt địa lý, cải thiện chất lượng nguồn lực cán bộ y tế ở các vùng nghèo và vùng sâu vùng xa, và cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế bằng cách giảm gánh nặng tài chính cho người nghèo. Sau đó BYT đã xây dựng một lịch trình chi phí chi tiết cho từng đầu ra cho giai đoạn 2003-05 trong đó kết hợp các yêu cầu cả về chi đầu tư và chi thường xuyên.

Các ngành khác cũng đã cố gắng làm tương tự như vậy. Kế hoạch hành động Giáo dục cho mọi người là một khung kế hoạch mang tính chiến lược xác định các mục tiêu cần đạt vào năm 2015 trong bốn lĩnh vực giáo dục: mầm non, tiểu học, trung học cơ sở và không chính qui. Sau đó, Bộ Giáo dục và Đào tạo (BGD&ĐT) đã ước tính chi tiết các chi phí để đạt các mục tiêu này trong thời gian 15 năm. Các tính toán dựa trên các nguyên tắc chính sách giải thích cụ thể rõ ràng, và có chú ý đặc biệt đến các nhóm còn ít được quan tâm. Dự báo chi phí có tính đến tất cả các mục tiêu và các đầu vào đã xác định trong chương trình Giáo dục cho mọi người và tính theo Mô hình Phân tích và Dự báo Giáo dục cho mọi người. Trong các dự báo đã kết hợp các khoản chi thường xuyên và chi đầu tư, đặt ra tổng mức vốn cần thiết trong khung kinh tế vĩ mô và xác định các nguồn vốn. Phân tích này cho phép BGD&ĐT lập được kế hoạch giảm dần sự đóng góp của cộng đồng cho giáo dục tiểu học và xác định các biện pháp giải quyết những thiếu hụt về nguồn vốn có thể tích tụ lại.

Tuy nhiên những cách làm như vậy cũng có hạn chế. Kế hoạch hành động Giáo dục cho mọi người chỉ đề cập được một phần nhu cầu của ngành giáo dục. Và quá trình xác định chi phí cho CPRGS chưa mô tả được tổng nhu cầu đầu tư của bất kỳ ngành nào, vì quá trình này chỉ tập trung vào các đầu ra được ưu tiên trong tám ngành hoặc tiểu ngành.

Song dù chỉ đưa ra được một phần bức tranh về các nhu cầu chi tổng thể, nhưng những cách làm này đã giúp ích cho một số dự án. Thứ nhất, với những cách làm này đã ước tính được chi phí của chương trình chủ chốt gồm các hành động chính sách mà Chính phủ cần thực hiện (đối với CPRGS) hoặc BGD&ĐT cần thực hiện (đối với chương trình Giáo dục cho mọi người). Đây là một bước bắt đầu song hữu ích để đạt mục tiêu lập ngân sách. Thứ hai, những cách làm này đã góp phần xác định mức thiếu hụt vốn ngắn hạn. Và thứ ba là bản thân quy trình này cũng có giá trị của nó vì nó đã tạo ra sự cần thiết phải phối hợp chặt chẽ trong ngành và liên ngành, qua đó củng cố mối liên kết giữa các quy trình lập kế hoạch và lập ngân sách.

Chi đầu tư và chi thường xuyên

Các quy trình lập kế hoạch và lập ngân sách không gắn kết với nhau dẫn đến các khoản chi đầu tư và chi thường xuyên không kết hợp với nhau, do vậy dẫn đến việc bảo dưỡng các tài sản công không được đầy đủ và không có hiệu quả. Sự thiếu kết hợp này được thể hiện trong cách

phân chia hai dạng chi tiêu. Hiện nay, tỉ lệ chi đầu tư được ấn định là 28% trong tổng chi. Cố định một tỷ lệ nhất định giữa hai loại chi này gắn với sự thiếu linh hoạt trong việc phân bổ ngân sách, trong đó chi đầu tư có ngành quá cao, có ngành lại quá thấp. Chẳng hạn trong giáo dục tiểu học, số học sinh giảm dần kết hợp với việc cần phải chuyển sang học cả ngày có nghĩa là cần ít giáo viên hơn và cần nhiều phòng học hơn. Do đó tăng chi đầu tư đồng thời giảm chi thường xuyên có thể hợp lý. Ngược lại trong ngành giao thông khi các cơ sở hạ tầng mở rộng đáng kể thì cần phải tăng cường việc bảo dưỡng đường thêm rất nhiều. Trong trường hợp này thì tăng chi thường xuyên là việc làm đúng đắn.

Khung 1.4: Khuôn khổ chi tiêu trung hạn

Khuôn khổ chi tiêu trung hạn bao gồm nhiều phương án kế hoạch đơn giản về chi tiêu và phân bổ ngân sách của các ngành và chính quyền các tỉnh trong thời gian từ 3-5 năm. Các phương án kế hoạch này được xây dựng trong phạm vi một khuôn khổ tài chính trung hạn bền vững cho mỗi tỉnh và ngành. Các phương án kế hoạch về chi đầu tư và chi thường xuyên của ngân sách được xây dựng một cách tổng hợp cho mỗi tiểu ngành và mỗi cấp chính quyền, dựa trên các mục tiêu phát triển ngành.

Đề xuất thử nghiệm khuôn khổ chi tiêu trung hạn ở một số ngành và địa phương được đưa ra năm 2000, song phải đến năm 2003 mới bắt đầu được thực hiện. Một tổ công tác liên bộ gồm BTC và BKHĐT đã được thành lập để giám sát hoạt động này. 4 ngành tiên hành thí điểm đã được xác định (giáo dục, y tế, giao thông và phát triển nông thôn) và mỗi ngành đã thành lập một tổ công tác. Công tác chuẩn bị tương tự sẽ được tiến hành đối với bốn địa phương làm thí điểm là Bình Dương, Hà Nội, Phú Thọ và Vĩnh Long.

Tính đến nay, ngành giáo dục đã làm được nhiều nhất, mặc dù chương trình thí điểm mới chỉ ở giai đoạn bắt đầu. Hiện ngành đang tập trung hợp nhất số liệu về chi tiêu của Chính phủ cho ngành giáo dục ở mỗi cấp chính quyền, bao gồm cả các khoản chi thường xuyên lẫn chi đầu tư. Các công cụ phân tích đơn giản để tính toán chi phí cho các mục tiêu và dự báo nhu cầu chi tiêu cũng đã được xây dựng. Đã thu được một số phát hiện về chính sách có giá trị từ quy trình này. Cụ thể, đó là phát hiện về những tác động có thể xảy ra của việc số trẻ trong độ tuổi đi học đang giảm sút. Các phát hiện qua việc áp dụng khuôn khổ chi tiêu trung hạn cho ngành giáo dục đã được đưa ra trong các cuộc thảo luận về ngân sách năm 2005. Những phát hiện này cũng sẽ có ảnh hưởng tới Kế hoạch 5 năm sắp tới và CTĐTCC đi kèm.

Hoạt động phân tích tương tự sẽ được tiến hành ở các ngành khác trong vài tháng tới, và bắt đầu thí điểm ở cấp tỉnh vào cuối năm 2005. Về lâu dài, các Khuôn khổ chi tiêu trung hạn thí điểm có thể mở ra một “cầu nối” giữa các mặt chi thường xuyên và chi đầu tư của ngân sách. Trên cơ sở những thí điểm này, Chính phủ có thể quyết định tiến xa hơn ngoài việc lập ngân sách kép. Bằng cách nào đi nữa thì các công cụ tiên bộ và các kỹ năng được mở rộng thông qua các thí điểm này sẽ là những đóng góp quan trọng.

Hiện Việt Nam có các biện pháp để phân bổ các nguồn lực ngân sách có hiệu quả hơn. Một trong những biện pháp đó là việc đưa vào áp dụng một “thời kỳ ổn định” ba năm cho các khoản ngân sách phân bổ. Như vậy có thể tăng khả năng dự báo lượng nguồn lực có thể sử dụng và cho phép tiến hành phân bổ hướng về tương lai phù hợp hơn với nhu cầu thực tế. Nhờ kéo dài khoảng thời gian mà các nhà hoạch định chính sách ở các bộ ngành và ở chính quyền cấp tỉnh/thành cần tính toán thì giai đoạn ổn định sẽ rút ngắn lại khoảng cách giữa việc lập kế hoạch và lập ngân sách. Một biện pháp quyết định khác theo phương hướng này là việc đưa vào áp dụng Khuôn khổ chi tiêu trung hạn hiện đang được thực hiện thí điểm ở bốn bộ và bốn tỉnh/thành phố (Khung 1.4).

Trách nhiệm giải trình và thông tin

Chính phủ Việt Nam hiện đang hoạt động theo một hệ thống trách nhiệm giải trình song trùng. Các cơ quan địa phương chịu trách nhiệm giải trình trước HĐND cùng cấp và cả cơ quan chính quyền cấp trên và cuối cùng là các cơ quan hữu trách ở trung ương. Mặc dù nguyên tắc thì rõ ràng, song do thiếu rõ ràng trong việc phân cấp nhiệm vụ chi tiêu nên khó thực hiện. Một hạn chế khác nữa trong hệ thống báo cáo là không báo cáo đầy đủ về các vấn đề ngân sách. Chẳng hạn các khoản phí và đóng góp của người dân ít khi được nói đến trong các văn bản chính thức, mặc dù đây là một trong những khoản mục ngân sách có nhiều vấn đề nhất cả về mặt công bằng và tính giải trình.

Tuy nhiên, đối với những khoản mục được báo cáo thì đã có nhiều tiến bộ về mặt công khai hoá. Luật Ngân sách năm 2002 nêu rõ rằng dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách, và các kết quả kiểm toán của ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, của các đơn vị dự toán, và các tổ chức nhận hỗ trợ ngân sách Nhà nước phải được công khai. Việc công bố công khai các chính sách về ngân sách đã trở thành qui định bắt buộc, chẳng hạn như các định mức chi tiêu và phân bổ, các quy trình ngân sách, các số liệu về ngân sách, các dữ liệu và tài liệu có liên quan đến lập ngân sách hàng năm. Trong năm 1998, lần đầu tiên từ trước tới nay ngân sách Nhà nước được công khai và chi tiết hoá khoảng 75 phần trăm các khoản chi tiêu. Kể từ thời điểm đó mức độ yêu cầu và cụ thể hoá các khoản ngân sách và quyết toán được công bố đã tăng lên. Trong năm 2001 đã ban hành qui định về thời gian, cách thức và nội dung công bố đối với ngân sách Nhà nước. Thông tin phải được đưa lên trang mạng chính thức của BTC. Đến thời điểm này thì tất cả các khoản chi ngân sách Nhà nước đều được phép công khai, kể cả những khoản chi chung liên quan đến quốc phòng.

Ở các cấp địa phương thì mức độ minh bạch được yêu cầu cao hơn nhất là các khoản huy động sức dân để đầu tư các dự án của cộng đồng. Điều đáng khích lệ là BTC đã giám sát một cách có hệ thống việc thực hiện các yêu cầu công khai hoá. Song thông tin hạn chế về tình hình phân bổ nguồn lực trên thực tế của các tỉnh/thành phố là một vấn đề đáng quan tâm khi các tỉnh/thành phố ngày càng có nhiều quyền tự quyết do quá trình phân cấp.

Việc trao quyền cho các đơn vị chi tiêu ngân sách theo Quyết định 192 và Nghị định 10 cũng làm nảy sinh những vấn đề quan trọng liên quan đến trách nhiệm giải trình. Mặc dù về nguyên tắc việc tăng cường tính linh hoạt có thể cải thiện được hiệu quả của khu vực công, song nó có thể dẫn đến tình trạng cung cấp dịch vụ xuống cấp nếu tiếng nói của người sử dụng còn hạn chế. Về phương diện này đã đạt được một số tiến bộ nhất định, ít nhất là về mặt pháp lý. Chẳng hạn, các trường phổ thông có trách nhiệm công bố ngân sách của mình, cụ thể hoá các khoản thu, các khoản phí và các khoản đóng góp cũng như việc sử dụng những nguồn lực này. Tuy nhiên, vẫn chưa rõ có bao nhiêu trường đã thực sự công bố ngân sách của mình và mức độ chi tiết và chính xác ra sao.

Từ năm 2003, công tác kiểm toán bên ngoài, một công tác từ trước tới nay vẫn yếu trong quy trình ngân sách, đã được củng cố. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 cũng giao cho cơ quan kiểm toán nhiều quyền lực hơn. Sắp tới, với việc Quốc hội thông qua Luật Kiểm toán Nhà nước, chức năng kiểm toán sẽ được chuyển giao cho Quốc hội để đảm bảo tính độc lập và địa vị pháp lý của nó.

Quản lý Tài chính

Hiện nay quy trình ngân sách cũng đang được củng cố từ bên trong. Một chương trình cải cách quản lý tài chính công với nhiều tham vọng hiện đang được tiến hành. Chương trình này áp dụng các tiêu chuẩn kế toán công phù hợp với thông lệ quốc tế và xây dựng một hệ thống quản lý thông tin kho bạc và ngân sách tích hợp, cho phép giám sát các chính sách kinh tế một cách hiệu quả hơn. Hệ thống mới này sẽ xử lý tất cả các giao dịch liên quan đến ngân sách từ trên xuống cấp xã, xác lập trách nhiệm phê duyệt rõ ràng và cho phép giám sát chi tiêu công có kết quả hơn.

Hai hệ thống kế toán hiện có cũng đã được hợp nhất lại, song cần phải hoàn tất quy trình này để đưa cả các đơn vị thụ hưởng ngân sách vào trong hệ thống kế toán hợp nhất này. Hiện nay, các mẫu biểu lập ngân sách và hạch toán các khoản chi được thực hiện (dựa vào Kho bạc) còn chưa tương thích, ảnh hưởng nhiều đến khả năng so sánh đối chiếu các khoản dự toán trong ngân sách và chi được thực hiện. Việc xây dựng một hệ thống tài khoản thống nhất hiện nay phù hợp với các thông lệ quốc tế để cho tất cả các đơn vị chi ngân sách sử dụng được sẽ là một bước tiến đáng kể.

Đồng thời, quá trình phân cấp cũng làm cho công tác kiểm soát nội bộ khó khăn hơn. Các khoản ngân sách phân bổ cho các cấp chính quyền địa phương hiện được chuyển thẳng cho các cấp này thay vì qua bộ ngành. Sự thay đổi này chắc chắn thúc đẩy thực thi ngân sách và tạo điều kiện cải thiện công tác lập kế hoạch và giúp các đơn vị thụ hưởng ngân sách có nhiều khả năng linh hoạt hơn. Song khi các nguồn lực không còn đi qua bộ ngành nữa thì có khả năng vai trò của các bộ ngành sẽ yếu đi và các bộ sẽ nắm được ít thông tin hơn về các khoản chi trong ngành của mình.

Một trong những rủi ro đối với quá trình phân cấp là việc tăng các khoản vay nợ tài chính không có kế hoạch. Các chính quyền cấp tỉnh/thành phố có thể vay quá mức khi người dân tin rằng Chính phủ trung ương sẽ bảo lãnh cho họ khi gặp khủng hoảng. Song xem chừng rủi ro này đã được giải quyết một cách thích đáng ở Việt Nam. Luật Ngân sách 2002 đã đặt ra các mức giới hạn vay nợ của các tỉnh/thành phố và Kho bạc kiểm soát việc tuân thủ giới hạn này. Ngoài ra, các tỉnh/thành phố phải thường xuyên báo cáo cho BTC về số dư nợ của mình, các nghĩa vụ trả nợ và kế hoạch vay theo hình thức vay của mình.

2. NGÂN SÁCH CHO CÁC NGÀNH CHỦ CHỐT

Các chính sách xã hội, nhất là giáo dục và y tế, cũng như các chính sách hội nhập thị trường và phát triển nông thôn, đóng vai trò căn bản để quá trình phát triển ở Việt Nam mang lại lợi ích cho tất cả các nhóm dân cư. Quá trình chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường giúp tăng lợi ích thu được từ đầu tư vào con người, để rồi chính sự bất bình đẳng như vậy trong giáo dục và chăm sóc y tế sẽ dẫn đến bất bình đẳng nhiều hơn về thu nhập. Quá trình hội nhập ngày càng tăng với các thị trường thế giới chủ yếu mang lại lợi ích cho các khu vực thành thị, trong khi tình trạng nghèo đói chủ yếu chỉ còn ở các vùng nông thôn Việt Nam. Những tiến bộ hơn nữa trong công tác giảm nghèo phụ thuộc rất nhiều vào lượng nguồn lực phân bổ cho giáo dục, y tế, giao thông và phát triển nông thôn và vào hiệu quả sử dụng các nguồn lực đó. Song kinh nghiệm gần đây ở các ngành này lại rất khác nhau. Xu hướng diễn ra trong giáo dục đáng phấn khởi. Chỉ tiêu công tăng lên đều và tính bình quân là lũy tiến, và chiến lược cho ngành thậm chí còn làm cho chi tiêu còn lũy tiến hơn xét trên góc độ cận biên. Các xu hướng trong ngành y tế lại không theo chiều hướng tương tự. Vào thời điểm các chi phí y tế phải tăng lên khá nhiều thì chi tiêu công vẫn còn ở mức khiêm tốn và khoản tiền túi mà người dân phải chi ngày càng là gánh nặng đối với các hộ gia đình nghèo. Chính phủ đã có nhiều giải pháp quan trọng nhằm phát triển bảo hiểm y tế và chi trả chi phí y tế cho người nghèo, song vẫn chưa có được một phương pháp tiếp cận chặt chẽ kèm theo đủ nguồn lực. Trong ngành giao thông, do cơ cấu thể chế tương đối yếu nên đã dẫn đến xu hướng thiên về đầu tư quá nhiều cho các dự án hạ tầng cơ sở mới và chi quá ít cho bảo dưỡng. Sự thiếu liên kết giữa phê duyệt dự án với phê duyệt ngân sách mâu thuẫn với những nỗ lực hiện nay nhằm tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với các vấn đề liên quan đến ngân sách. Các khoản chi trong phát triển nông thôn chú trọng rất nhiều vào thủy nông song công tác vận hành và bảo dưỡng các công trình đầu tư hiện có lại không thoả đáng, nhất là đối với các công trình nhỏ. Chi cho lâm nghiệp cũng quan trọng, song lại dựa quá nhiều vào các doanh nghiệp Nhà nước trong ngành nên chưa tận dụng được năng lực của khu vực tư nhân và dẫn đến sự nghi ngờ về tính đúng đắn của các hoạt động đầu tư. Mặt khác, cần phải tăng khá nhiều nguồn vốn cho nghiên cứu nông nghiệp và cần phải xem xét lại phương pháp khuyến nông.

Các xu thế chính

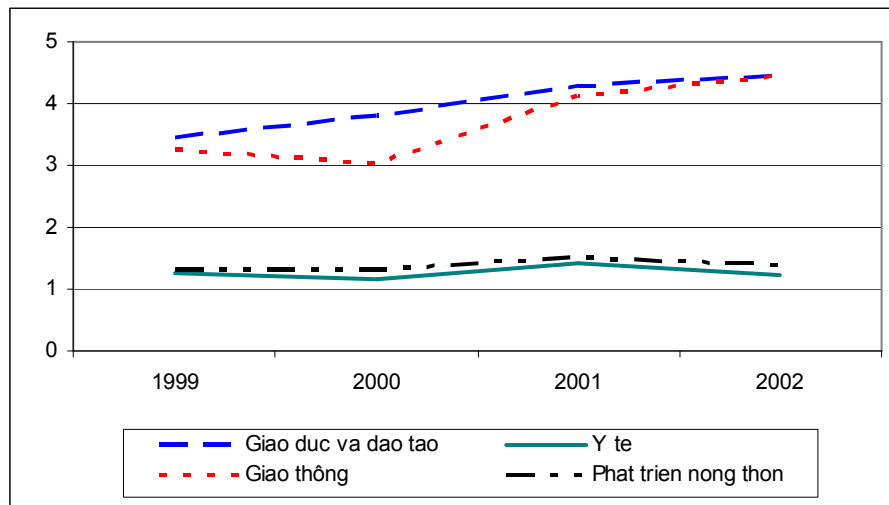
Vì chi tiêu của ngân sách tương đối ổn định theo tỷ lệ so với GDP nên chỉ có thể phân bổ thêm cho một ngành khi các ngành khác phải chịu ảnh hưởng. Có một điều đáng tiếc đến nay mới chỉ có các khoản chi của Chính phủ phân theo chức năng (y tế, giáo dục) cho đến năm 2002. Do vậy khó có thể đánh giá được các xu thế chi tiêu trong thời gian gần đây. Song theo quan sát các chiều hướng cho đến thời điểm này thì thấy bản thân các xu thế này cũng thú vị (Hình 2.1).

Chỉ tiêu công cho giáo dục và đào tạo tăng lên đáng kể trong thập kỷ qua và đạt mức khoảng chừng 4,4 phần trăm GDP trong năm 2002. Chính phủ cũng đã thể hiện cam kết tiếp tục tăng nguồn lực hơn nữa cho ngành này. Quốc hội đã tăng phần ngân sách của ngành lên đến 17,1 phần trăm cho năm 2004, nên dường như sẽ đạt được mục tiêu đặt ra trong chiến lược ngành giáo dục và CPRGS là 18 phần trăm cho năm 2005. Tuy nhiên, sẽ cần phải bổ sung chi tiêu công khi số học sinh nhập học cấp trung học cơ sở tăng lên rất nhanh do việc tăng ở cấp tiểu học chuyển lên cấp này.

Trong ngành y tế các xu thế chi tiêu ít khả quan hơn. Nếu tính theo phần trăm GDP thì chi tiêu công trong ngành này thấp hơn so với các nước khác có cùng trình độ phát triển; nếu tính theo phần trăm chi ngân sách thì phần ngân sách cho ngành đã giảm trong những năm gần đây. Tuy nhiên, nếu tính cả các khoản hỗ trợ về y tế thông qua bảo hiểm y tế và các quỹ xã hội thì chi tiêu công cho y tế vẫn tăng lên. Bên cạnh đó hệ thống này hiện dựa vào các khoản đóng góp lớn của tư nhân trong đó có người nghèo. Trong khi đó các chi phí y tế tăng lên. Việt Nam đang trong quá trình chuyển tiếp với tốc độ nhanh về cả mặt nhân khẩu và dịch tễ nên tỷ lệ người nhiều tuổi và người mắc bệnh mãn tính trong dân số tăng lên. Chi phí chăm sóc sức khỏe của cả hai nhóm này cao hơn nhiều. Quá trình phát triển kinh tế cũng làm tăng nhu cầu cần có các dịch vụ sức khỏe chất lượng cao không chỉ về mặt chuyên môn mà cả về các trang thiết bị hiện đại.

Chi tiêu công trong giao thông vận tải của tăng lên rất nhanh chóng. Nếu tính theo phần trăm GDP, vào năm 2002 phần chi cho giao thông vận tải đã theo kịp với chi cho giáo dục và đào tạo, và vào thời điểm hiện nay chắc còn cao hơn. Có thể hiểu được những nỗ lực quyết tâm phát triển mạng lưới giao thông khi nhu cầu về cơ sở hạ tầng ở Việt Nam rất lớn. Nỗ lực này dường như cũng phản ánh sự cố gắng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Song chính những thành công của chiến lược này một mặt đã giúp cải thiện đáng kể hệ thống đường bộ và cảng trên toàn quốc, mặt khác làm tăng nhu cầu kèm theo là cần phải tăng các khoản chi bảo dưỡng. Đồng thời khi đã đáp ứng được những thiếu hụt rõ ràng nhất về cơ sở hạ tầng thì những lợi ích kinh tế xã hội mà các khoản đầu tư bổ sung này mang lại cần phải được so sánh với những khoản chi phí bổ xung. Không nên xem xét các khoản đầu tư không có nguồn lực đảm bảo. Rõ ràng đây là một ngành cần phải xem xét lại trọng tâm chi của mình từ lượng sang chất.

Hình 2.1: Chi tiêu của Chính phủ theo ngành



Chú thích: Các số liệu tính theo phần trăm GDP. Các số liệu này bao gồm cả các khoản chi thường xuyên và chi cơ bản của tất cả các bộ ngành và các cơ quan liên quan ở tất cả các cấp chính quyền.

Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của BTC.

Nông nghiệp được phân ngân sách không đổi - vào khoảng 5 phần trăm tổng ngân sách. Do đó với tốc độ tăng trưởng kinh tế hiện nay, nguồn lực ngân sách cho ngành tăng lên, song dường như vượt quá năng lực thực hiện của các đơn vị thụ hưởng ngân sách. Trong lĩnh vực phát triển nông thôn thủy lợi và lâm nghiệp được ưu tiên đầu tư, và đây là những lĩnh vực chiếm tỷ lệ chi nhiều trong ngành.

Giáo dục

Số học sinh đến trường tăng ở tất cả các cấp. Tỷ lệ nhập học ròng ở bậc tiểu học đạt mức 91 phần trăm trong năm 2002 trong khi năm 1998 tỷ lệ này là 88 phần trăm. Ở cấp trung học cơ sở, mức nhập học thậm chí còn tăng nhanh, tỷ lệ nhập học ròng tăng từ 62 lên 72 phần trăm trong cùng kỳ. Tỷ lệ này có thể dễ dàng tăng lên đến mức tương đương với cấp tiểu học. Song để đạt được 10 phần trăm trẻ em còn lại hiện chưa đi học tiểu học lại chứng tỏ còn nhiều khó khăn. Trong số này, 46% là trẻ em các dân tộc thiểu số, số còn lại là trẻ em bị khuyết tật, trẻ em ngoại tỉnh, và trẻ em đường phố. Bên cạnh đó, đối với những trẻ em được đi học thì kết quả học tập rất khác nhau. Sự chênh lệch về kết quả học tập có liên quan tới đặc điểm địa lý, trong đó vùng Miền Núi phía Bắc, Tây Nguyên và vùng Đồng bằng sông Cửu Long là những vùng có tỷ lệ học sinh học kém cao nhất.

BGD&ĐT chịu trách nhiệm tổng thể về mặt chính sách đối với ngành giáo dục. Nói một cách tổng quát thì Bộ quản lý các trường đại học và cao đẳng, các tỉnh/thành quản lý các trường trung học, và các quận huyện và xã quản lý các cơ sở vật chất tiểu học và mầm non. Song tình hình trên thực tế lại khác nhau tùy theo từng tỉnh. Việc trung ương giảm bớt các qui chuẩn và kiểm soát, cùng với việc cấp địa phương có nhiều quyền tạo nguồn thu và các động cơ khuyến khích có liên quan hơn, đã làm cho việc cung cấp dịch vụ mang tính chất phân cấp nhiều hơn. Các định mức chi cho giáo dục bao gồm các nhân tố vì người nghèo, chẳng hạn như phân bổ bổ sung cho các học sinh dân tộc thiểu số và các học sinh miền núi, song chính quyền địa phương có quyền tự quyết đáng kể trong việc phân bổ nguồn vốn cho cấp địa phương.

Mục tiêu chính của chiến lược ngành giáo dục là tăng số học sinh đến trường ở tất cả các cấp và nhất là ở các cộng đồng thiệt thòi. Đối với giáo dục tiểu học thì mục tiêu là vào cuối thập kỷ này tất cả trẻ em ở độ tuổi đến trường đi học. Đối với bậc giáo dục trung học cơ sở thì mở rộng mức độ tham gia bằng cách bỏ tất cả các loại phí và áp dụng các biện pháp can thiệp mang tính ưu tiên (như xây dựng phòng học) ở những khu vực có tỷ lệ nhập học thấp hơn mức bình quân toàn quốc. Mục tiêu lớn thứ hai của chiến lược ngành là tăng cường chất lượng giáo dục.

Bảng 2.1: Chi cho giáo dục tiểu học, từ nghèo đến giàu

Nhóm	Chi tiêu công/trẻ em (đơn vị: 000 VND)	Trẻ em đi học			Trẻ em ở độ tuổi đến trường không đi học		
		Số trẻ em/hộ gia đình	Tỷ lệ trẻ em đi học	Tỷ lệ chi (trung bình)	Số trẻ em/hộ gia đình	Tỷ lệ trẻ em không đi học	Tỷ lệ chi (cận biên)
Nghèo nhất	837	0,77	29,4	28,6	0,11	51,9	51,6
Nghèo	831	0,63	24,1	23,1	0,04	21,8	21,5
Trung bình	840	0,50	19,0	19,4	0,03	13,8	13,8
Giàu	848	0,41	15,7	16,6	0,01	7,2	7,2
Giàu nhất	859	0,31	11,9	12,3	0,01	5,3	5,4
Tổng	841	0,52	100,0	100,0	0,04	100,0	100

Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của cuộc Điều tra Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam 2002 (ĐTMSHGĐ) và BGD&ĐT.

Những mục tiêu này được hỗ trợ có kết quả bằng việc phân bổ lũy tiến chi tiêu công ở góc độ là các hộ gia đình nghèo hơn được nhận phân chi tiêu công nhiều hơn các hộ gia đình giàu hơn (Bảng 2.1). Khi số lượng trẻ em học tiểu học cao thì bản chất tái phân phối của chi tiêu cho giáo dục chủ yếu phản ánh một thực tế là người nghèo đông con hơn. Tuy nhiên, dạng thức này liên quan đến chi tiêu thực tế (“bình quân”). Khi CPRGS đặt mục tiêu duy trì tăng chi tiêu công cho giáo dục bền vững theo thời gian thì có một câu hỏi quan trọng là liệu chi tiêu bổ sung (“cận biên”) có thể cũng lũy tiến được hay không. Nếu chi tiêu là để đưa 10 phần trăm trẻ em cuối cùng chưa đi học tiểu học đến trường thì câu trả lời nhất loạt sẽ là có. Đơn giản là vì chủ yếu các hộ gia đình nghèo có con không đi học.

Ngoài các khoản chi tiêu dành cho giáo dục từ ngân sách, các chính sách liên quan đến sự tham gia trực tiếp của người dân vào việc cung cấp nguồn tài chính cho giáo dục cũng làm tăng nguồn thu từ các khoản phí. Xét trên bề mặt thì những nguồn thu này chiếm một phần tương đối khiêm tốn trong tổng số tài chính dành cho giáo dục. Song xét từ góc độ hộ gia đình thì cũng cần phải tính đến các chi phí như đồng phục và đi lại, cũng như “các khoản đóng góp” cho quỹ xây dựng, hội phụ huynh học sinh-giáo viên và học thêm. Thường thì các khoản đóng góp này chỉ mang tính chất tự nguyện về danh nghĩa. Các đánh giá nghèo gần đây cho thấy kể cả về mặt số lượng và chất lượng thì những khoản tiền túi này là một gánh nặng đáng kể đối với các hộ gia đình nghèo và phần nào làm giảm mức lũy tiến chi tiêu công cho giáo dục.

Khung 2.1: Tỷ lệ học sinh-giáo viên

Ở nhiều nơi trên toàn quốc vẫn học hai ca dẫn đến ngày đi học ngắn đối với những học sinh có bố mẹ không thể hoặc không muốn trả thêm tiền học ngoài giờ cho con. Song để chuyển sang học cả ngày thì cần phải tăng thêm rất nhiều phòng học, mà chỉ có thể làm được như vậy với mức đầu tư cơ bản đáng kể và đi đôi với những đầu tư đó là việc cung cấp giáo viên và chi phí hoạt động.

Hiện tại, khó có thể cơ cấu lại chi tiêu với qui mô như vậy do quá trình lập kế hoạch chi đầu tư tách riêng với quá trình lập kế hoạch chi thường xuyên. Tuy nhiên, tình hình nhâu khẫu ở Việt Nam thay đổi nhanh chóng sẽ tạo điều kiện để thay đổi như vậy. Khi dân số ở độ tuổi giảm đi thì tỷ lệ học sinh-giáo viên sẽ giảm dần. Xu hướng này chưa thể hiện rõ ở cấp trung học phổ thông. Song ở cấp trung học cơ sở tỷ lệ học sinh-giáo viên bình quân đã giảm từ 28,7 trong năm 1998 xuống 23,5 trong năm 2004. Tỷ lệ học sinh-giáo viên thậm chí giảm còn nhanh hơn ở cấp giáo dục tiểu học vì tỷ lệ này trong năm 1998 là 30,4 và trong năm 2004 là 23,1. Theo Chiến lược Giáo dục cho mọi người dự kiến thì tỷ lệ này là 26 ở các trường tiểu học.

Đường như quy mô giảm tỷ lệ như vậy không gặp trở ngại mấy bởi vì các trường sư phạm vẫn tiếp tục đào tạo giáo viên mới. Song hiện tại, giảm tỷ lệ bình quân đi một học sinh trên một giáo viên thì chi phí tương đương khoảng 228 tỷ VND trên toàn quốc. Trong hoàn cảnh có thể sử dụng những nguồn lực như vậy để xây dựng trường học thì tỷ lệ học sinh-giáo viên có thể được coi là một biến số chính sách và cần phải có lựa chọn mang tầm chiến lược và quản lý một cách tích cực chứ không phải là hậu quả để lại của thay đổi về dân số. Để làm được như vậy có thể cần phải có các biện pháp như hạn chế việc tuyển dụng mới, khuyến khích về hưu sớm, thay những giáo viên không đủ trình độ khi phù hợp, và áp dụng các biện pháp khuyến khích đối với các giáo viên cần được bổ trí lại công tác ở những nơi cần thiết nhất.

Để cải thiện chất lượng giáo dục cần phải đưa vào áp dụng các bài kiểm tra nhất quán và khách quan để đo kết quả học tập, và đánh giá tiến bộ theo thời gian và đánh giá giữa các tỉnh. Những bài kiểm tra do các đơn vị bên ngoài thực hiện trong các môn học chính từ trước tới nay chỉ được thực hiện một lần rồi thôi. Để có một nền giáo dục có chất lượng cao hơn cũng cần phải xây dựng các mốc so sánh chuẩn để dựa vào đó đánh giá xem chi tiêu công ở cấp phổ thông đã

thích hợp chưa. Vấn đề này đã phần nào được xử lý khi áp dụng định nghĩa về các tiêu chuẩn Mức Chất lượng Trường học Căn bản (MCLTHCB) vào năm 2003. Mặc dù MCLTHCB hiện chỉ đang được áp dụng để hướng dẫn cho các dự án cụ thể ở một số trường học song nó có thể trở thành mốc so sánh chuẩn áp dụng cho tất cả các trường. Tuy nhiên, chuẩn này chưa được cụ thể hoá thành các chi phí đơn vị tính trên một học sinh để phục vụ các mục đích cấp kinh phí. Một vấn đề quan trọng liên quan đến mốc so sánh chuẩn là có tỷ lệ học sinh-giáo viên đủ, nhất là khi việc dạy cả ngày sẽ được phổ cập ở các vùng có khó khăn (Khung 2.1).

Y tế

Các chỉ số về y tế của Việt Nam tốt hơn dự kiến đối với một nước ở mức độ phát triển như vậy và các chỉ số này tiếp tục được cải thiện với tốc độ bằng hoặc cao hơn ở các nước láng giềng. Về tuổi thọ bình quân đã được điều chỉnh để tính đến số năm mất đi do khuyết tật, Việt Nam xếp thứ 116 trong tổng số 191 thành viên của Tổ chức Y tế Thế giới, và không khác lắm so với những nước giàu hơn nhiều chẳng hạn như Hy Lạp và Brazil. Việt Nam cũng tiếp tục đạt được những tiến bộ rất ấn tượng trong việc giảm tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh và tỷ lệ tử vong trẻ em dưới 5 tuổi, mặc dù hiện vẫn còn tranh cãi về mức hiện tại của các chỉ số này. Việc kiểm soát các bệnh có thể ngăn ngừa được bằng vắc xin như sởi, bạch hầu và uốn ván, cũng đã đạt được tiến bộ nhanh chóng; bệnh bại liệt đã được hoàn toàn xoá bỏ vào năm 1996. Sức khoẻ sinh sản cũng đã được cải thiện. Tỷ lệ sinh chung đã giảm từ 3,8 trong giai đoạn 1988-1992 xuống còn 2,7 trong giai đoạn 1992-1996. Ước tính sẽ giảm tỷ lệ này xuống còn 1,9 trong giai đoạn 1998-2002, ở dưới mức sinh thay thế.

Tuy nhiên, ngành y tế vẫn còn đang trong giai đoạn chuyển đổi lớn. Cách đây hai thập kỷ, ngành do Chính phủ trung ương kiểm soát chặt chẽ. Song theo thời gian khả năng định hướng hoạt động của BHYT đã giảm đáng kể do tốc độ tăng trưởng nhanh chóng của khu vực tư nhân, do các khoản chi của người dân đóng vai trò ngày càng tăng, và do quá trình phân cấp tài chính hiện nay. Những công cụ chính sách mới đã được xây dựng trong giai đoạn này, trong đó có phí người sử dụng, bảo hiểm y tế và các quỹ chăm sóc sức khoẻ cho người nghèo. Những công cụ này có đặc điểm chung là tập trung giải quyết tài chính cho y tế. Song việc phân bổ nguồn lực này dựa vào hai kênh chủ yếu. Một là, phân bổ theo qui mô dân số có tính đến yếu tố chênh lệch giữa các vùng, các miền. Hai là phân bổ theo hình thức các Chương trình Sức khoẻ Quốc gia. Giữa các chương trình này ít có sự phối hợp mặc dù chúng thường có đối tượng mục tiêu tương tự (như trong trường hợp bệnh lao và HIV/AIDS) và không có cơ chế đảm bảo việc ngừng các chương trình này khi đã hoàn thành mục tiêu.

Sự chuyển đổi của ngành y tế có tác động sâu sắc đến chi tiêu công. Mặc dù trong quá trình này đã áp dụng các quy trình nói chung là bình đẳng song việc phân phối nguồn chi cho y tế của Chính phủ vẫn ưu ái các tỉnh giàu hơn, các tỉnh này nói chung có khả năng tạo nhiều nguồn thu địa phương hơn. Ví dụ trong năm 2000, chi cho y tế của Chính phủ tính theo đầu người khác nhau từ 36.439VND ở Hà Tây lên đến 244.029VND ở thành phố Hồ Chí Minh.

Nhìn chung, chi tiêu công cho y tế mang tính lũy thoái, với nghĩa là các hộ gia đình giàu hơn được nhận phần ngân sách nhiều hơn các hộ nghèo (Bảng 2.2). Song nhận định chung này lại không cho thấy những điểm khác nhau quan trọng xét theo các tuyến cơ sở y tế. Các hộ giàu hơn dễ dàng tiếp cận được với các bệnh viện của Chính phủ hơn. Dù các bệnh viện của Chính phủ ở các vùng sâu vùng xa, những vùng thường nghèo hơn, có chi phí hoạt động cao hơn, song hầu hết các khoản chi của bệnh viện mang lại lợi ích cho các hộ giàu hơn, trong đó nhóm giàu nhất được nhận gần một phần ba tổng số. Tình hình chi ở các cơ sở cấp xã lại ngược lại, có lợi cho người

nghèo nhiều hơn. Trên thực tế, thành công trong y tế của Việt Nam phần nhiều là dựa vào mạng lưới rộng các trạm y tế cấp xã của Việt Nam. Hiện có khoảng 96.604 cán bộ y tế làm việc ở 116.359 làng trên toàn quốc, và chỉ có 1,4 phần trăm số xã không có trạm y tế.

Bảng 2.2: Chi cho y tế công cộng, theo nhóm từ nghèo đến giàu

Nhóm	Các bệnh viện của Chính phủ			Các trạm y tế xã			Tổng
	Tỷ lệ lượt khám chữa bệnh hàng năm	Chi tiêu công/lượt (VND)	Tỷ lệ chi tiêu công	Tỷ lệ lượt khám chữa bệnh hàng năm	Chi tiêu công/lượt (VND)	Tỷ lệ chi tiêu công	Tỷ lệ chi tiêu công
Nghèo nhất	10,9	9838	10,7	25,5	1118	24,4	13,5
Nghèo	15,2	7440	15,3	24,2	943	24,2	17,3
Trung bình	19,9	6982	20,2	20,5	922	20,6	20,3
Giàu	24,8	6963	22,4	19,3	937	19,6	21,9
Giàu nhất	29,1	7038	31,4	10,5	1003	11,2	26,9
Tổng	100,0	7375	100,0	100,0	989	100,0	100,0

Chú thích: Các số liệu này bao gồm cả lượt bệnh nhân nội trú và ngoại trú.

Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của Điều tra Y tế Quốc gia 2001/2, ĐTMSHGĐ 2002 và BYT.

Mặc dù trong từng tỉnh và giữa các tỉnh vẫn có sự chênh lệch về chi tiêu cho y tế của Chính phủ, song nguồn gốc chính tạo ra sự bất bình đẳng trong phân phối chi phí cho y tế là từ các khoản tiền túi của người dân. Với tổng chi tiêu công hầu như không vượt quá 1 phần trăm GDP, các chi phí chăm sóc sức khỏe chủ yếu do các hộ gia đình chi trả. Theo Nghị định 10 thì ngày càng có nhiều ca do các bệnh viện công điều trị trên cơ sở bệnh nhân thanh toán (Khung 2.2). Theo Tài khoản Y tế Quốc gia thì các khoản do người dân thanh toán chiếm lên đến 63 phần trăm tổng nguồn tài chính dành cho y tế năm 2000 và tỷ lệ này giữa các vùng rất khác nhau. Ước tính hiện có trên 80 phần trăm tổng các khoản chi cho y tế là do người dân chi trả. Các khoản thanh toán không chính thức ở các dạng khác nhau cho thấy rằng gánh nặng đè lên các hộ gia đình thậm chí còn nhiều hơn so với tình hình theo số liệu này.

Sự bất bình đẳng trong phân phối các khoản chi cho y tế lý giải tại sao các chỉ số về tình hình sức khỏe, theo vùng, thu nhập và dân tộc, lại tiếp tục chênh lệch lớn. Trong năm 2002, tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh ở vùng Miền Núi Phía Bắc (40,9 trên một nghìn trẻ) cao gấp bốn lần so với vùng Đông Nam Bộ (11,3), ở những người không được học hành (58,6) cao gấp bốn lần ở những người tốt nghiệp phổ thông trung học (13,2). Tỷ lệ mắc bệnh cũng chênh lệch. Chẳng hạn số ngày bình quân hàng năm nghỉ không làm việc do ốm trong nhóm nghèo nhất cao hơn gấp đôi nhóm giàu nhất.

Để giải quyết cuộc khủng hoảng tài chính trong ngành, chiến lược ngành là ngày càng hướng vào việc đưa vào áp dụng bảo hiểm y tế và cấp vốn cho các khoản chi cho chăm sóc sức khỏe cho người nghèo. Nói một cách cụ thể thì Quyết định 139/2002/QĐ-TTg đã củng cố các biện pháp mục tiêu đã có từ trước bằng cách lập các Quỹ Chăm sóc Sức khỏe Người nghèo (Quỹ CSSKNN) ở cấp tỉnh. Những quỹ này được phân bổ theo mức 70.000VND/đối tượng hưởng lợi/năm, trong đó 75 phần trăm là từ ngân sách trung ương và phần còn lại là từ các nguồn khác như đóng góp của cá nhân và cộng đồng. Các tỉnh có thể phân bổ các nguồn lực Quỹ CSSKNN để hoàn trả trực tiếp các chi phí chăm sóc sức khỏe, hoặc cho việc mua thẻ bảo hiểm y tế. Trong

năm 2003, có 11 triệu đối tượng thụ hưởng Quỹ CSSKNN, chiếm 84 phần trăm nhóm đối tượng thụ hưởng. Trong số này có một phần ba đã được cấp thẻ bảo hiểm y tế và hai phần ba được hoàn trả trực tiếp các chi phí chăm sóc sức khoẻ.

Khung 2.2: Bệnh viện Công và Nghị định 10

Bệnh viện Saint Paul tại Hà Nội có 460 giường bệnh đã thực hiện Nghị định 10 từ tháng 10-2002. Nguồn vốn ngân sách Nhà nước của bệnh viện trên thực tế không thay đổi từ năm 2001, song tổng nguồn lực của bệnh viện đã tăng thêm khoảng 86 phần trăm (27 tỷ VND) trong hai năm. Khoảng 15 phần trăm số tăng này là do các nguồn thu từ viện phí thông thường và các khoản thanh toán của bảo hiểm y tế. Phần còn lại là do tăng 350 phần trăm các nguồn thu từ “các dịch vụ đặc biệt”. Các dịch vụ này thực hiện theo yêu cầu có chất lượng cao hơn nhiều. Theo quyết định phê duyệt của chính quyền địa phương, bệnh viện đã đặt mức phí cho các dịch vụ này cao hơn mức dịch vụ thông thường theo qui định. Các dịch vụ đặc biệt chiếm trên nửa tổng thu năm 2003. Trong khi đó, phần miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi và người nghèo vẫn như năm 2000.

Để tạo được thêm nguồn thu thì vấn đề uy tín đóng vai trò căn bản đối với bệnh viện Saint Paul. Để cải thiện chất lượng và hình ảnh của mình, bệnh viện đã đầu tư vào một hệ thống xử lý chất thải, thuê một đội nhân viên an ninh, đổi mới các cơ sở vật chất cũ, xây thêm bệnh phòng mới, và cử cán bộ đi đào tạo. Các nguồn lực để chi trả cho các hoạt động đầu tư này được huy động từ nhiều nguồn khác nhau, trong đó có các khoản vay các cán bộ trong bệnh viện, nguồn thu riêng của bệnh viện, ODA và ngân sách Nhà nước.

Các bệnh viện khác, nhất là ở cấp quận huyện, không được thành công như vậy. Một ví dụ điển hình là bệnh viện huyện Kim Bôi ở một huyện miền núi nghèo tỉnh Hoà Bình. Bệnh viện này được phép hoạt động theo Nghị định 10 vào tháng 1-2003. Tuy nhiên, do điều kiện địa điểm nên hàng năm bệnh viện không thể thu vượt quá được 150 triệu đồng trong khi chi thường xuyên hàng năm của bệnh viện là 1,2 tỷ. Vấn đề càng khó khăn hơn khi lương tối thiểu tăng đã buộc bệnh viện phải chuyển 30 phần trăm nguồn thu từ viện phí người của mình (trước đây là để chi thường cho cán bộ) để chi trả chi phí lương tăng lên.

Phương thức chia sẻ lợi nhuận cũng gây nên mâu thuẫn về lợi ích. Trong năm 1999, các bác sĩ ở Bệnh viện Đa khoa Bình Dương đã đầu tư vào máy siêu âm đang rất cần, chi phí là 300 triệu đồng. Theo thoả thuận, họ sẽ được thanh toán trong vòng ba năm với lãi suất hàng tháng là 1,2 phần trăm. Sau đó họ sẽ nhận được 40 phần trăm lợi nhuận của việc sử dụng máy này. Tỷ lệ lãi nói trên cao hơn lãi suất ngân hàng vào thời điểm đó (0,7 phần trăm). Song vì các bệnh viện không có quyền chính thức để đi vay nên có vẻ đây là một giải pháp mang tính đổi mới nhằm đáp ứng các nhu cầu điều trị. Việc mua thiết bị được một hội đồng của bệnh viện phê duyệt và hội đồng này cũng đã đặt ra các điều kiện vay và mức thu phí. Tuy nhiên việc thiếu thông tin về các dịch vụ y tế và không có người cung cấp khác có thể đã dẫn đến tình trạng kê đơn yêu cầu siêu âm quá nhiều. Với mức thu phí sử dụng là 30.000 đồng và tỷ lệ sử dụng theo kế hoạch là 30 lần/ngày, thì có thể thanh toán được khoản đầu tư này trong vòng một năm.

Nguồn: James Knowles (2004), Bộ Y tế (2004) và Christine Wong (2004).

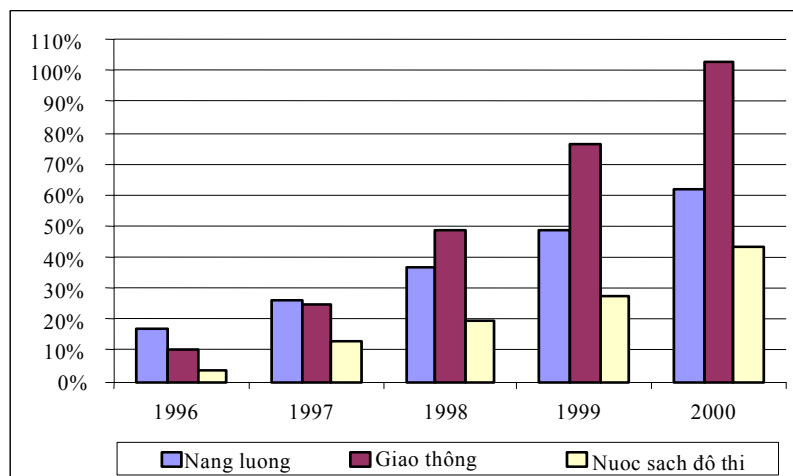
Mặc dù vẫn biết rằng mức cấp vốn Quỹ CSSKNN/đối tượng thụ hưởng không đủ để chi trả chi phí thậm chí là phí người sử dụng và các thuốc cơ bản ở các cơ sở y tế của Nhà nước, song Nghị định 139 đã mở đường để tăng chi tiêu công cho y tế nhiều hơn. Hiện BHYT đang kêu gọi tăng gấp đôi nguồn vốn dành cho Quỹ CSSKNN. Hầu hết các khoản chi bổ sung này sẽ mang lại lợi ích cho người dân trong hai nhóm dân số nghèo nhất.

Giao thông vận tải

Cơ sở hạ tầng giao thông vận tải của Việt Nam đã có những cải thiện đáng kể. Mật độ 0,63 km đường/ km² bề mặt ở Việt Nam đã ngang bằng với những nước phát triển trong khu vực ASEAN như Thái Lan. Tỷ lệ đường rải nhựa đã tăng từ 60% năm 1999 lên 84% năm 2003. Số xã thiếu hệ thống giao thông nối với trung tâm huyện tới nay giảm xuống còn 269 xã so với trên 600 xã năm 1999, tương đương với 2,6% tổng số xã trong cả nước. Nhiều đường bộ và đường sắt đã được sửa chữa hoặc xây dựng lại. Các cảng lớn được mở rộng và hiện đại hóa với công suất bốc dỡ tăng lên tới hơn 70 triệu tấn/năm, gần gấp đôi sản lượng đã được thống kê trong năm năm trước. Phương tiện giao thông vận tải tăng đáng kể, nhất là xe máy. Theo thống kê năm 2002, mật độ xe cộ ở Việt Nam là 125/người dân so với 73/người dân tại Philippines. Có rất nhiều phương tiện vận tải biển được đóng mới (Việt Nam mới đây cũng đã hạ thủy loại tàu biển cỡ lớn) và nhiều máy bay được thuê mua. Tuy nhiên, hạ tầng giao thông đường sắt, gồm hệ thống đầu máy xe lửa và đường ray vẫn còn yếu kém.

Trên phương diện tổ chức, Bộ Giao thông Vận tải (BGTVT) và Bộ Xây dựng (BXD) là hai cơ quan quản lý chính trong lĩnh vực giao thông vận tải. Đầu tư và sự tham gia của khu vực tư nhân trong quản lý giao thông vận tải vẫn còn hạn chế với việc ít sử dụng lệ phí cầu đường. Không giống như hệ thống đường bộ và đường thủy nội địa, giao thông đường biển, đường sắt và đường hàng không có nguồn thu trực tiếp và do vậy ít chịu lệ thuộc vào chỉ tiêu công cho phát triển. Kết quả là mạng lưới đường bộ chiếm vị trí chủ chốt trong hệ thống giao thông, với mức đầu tư cho hệ thống này chiếm trên 87% chi ngân sách công cho hệ thống GTVT năm 2002. Tuy nhiên, hiện đã có chuyên viên rõ rệt về mức độ trách nhiệm giữa các cấp chính quyền. Tỷ lệ chi tiêu từ địa phương cho hạ tầng giao thông đã tăng lên một cách đáng kể, từ khoảng 40% tổng ngân sách cho giao thông vận tải năm 1998 lên tới 60% vào 2004. Mức độ hợp lý trong các quyết định chi tiêu công giữa các cấp được đảm bảo bởi cơ quan quản lý hành chính của ngành là Cục đường bộ Việt Nam (Cục ĐBVN). Nhưng sau 10 năm tồn tại, những hoạt động của Cục ĐBVN vẫn còn hạn chế chủ yếu liên quan tới bảo trì bảo dưỡng mạng lưới đường bộ quốc gia. Trong khi đó, các Ban Quản lý dự án (BQLDA), được đề xuất quản lý tạm thời, lại phát triển mạnh (hiện 10 trong số các BQLDA thuộc BGTVT quản lý) và trở thành những tổ chức lâu dài.

Hình 2.2 : Thực hiện đầu tư công theo ngành



Chú thích: Số liệu phản ánh tổng chi lũy kế của một số dự án hạ tầng cơ sở qui mô lớn, theo tỷ lệ phần trăm của số kế hoạch ban đầu.

Nguồn : Phạm Lan Hương, Ib Larsen và Martin Rama (2004).

Cơ cấu tổ chức tương đối yếu này là nguyên nhân của xu hướng quá thiên về đầu tư cho các công trình hạ tầng cơ sở mới. Một phân tích chi tiết về tình hình thực hiện các dự án lớn (Nhóm A) trong chương trình đầu tư công giai đoạn 1996–2000 đã thể hiện thấy xu hướng phát triển lệch giữa các ngành cơ sở hạ tầng (Hình 2.2). Sau năm năm thực hiện, chi tiêu thực tế cho những dự án năng lượng giảm đáng kể so với kế hoạch khoảng 40%. Khoảng cách này đối với các dự án cấp nước đô thị thậm chí còn lớn hơn - ở mức 50%. Nhưng trong khi đó mặc dù có rất nhiều dự án kéo dài thời hạn thực hiện tới hơn 5 năm, thì vào thời điểm năm 2000 chi tiêu thực tế cho giao thông vận tải đã vượt kế hoạch tới gần 10%. Sự tăng lên này là kết quả của những thay đổi về bản chất của các dự án được phê duyệt vào lúc khởi điểm của giai đoạn này, cũng như từ việc thực hiện những dự án mới không nằm trong kế hoạch đầu tư công.

Xu hướng đầu tư thiên lệch vào các công trình hạ tầng cơ sở mới cũng thể hiện rõ trong sự không ăn khớp giữa những con số chi tiêu do BTC và BKHĐT công bố. Năm 2000, BKHĐT báo cáo đầu tư xây dựng cơ bản cho giao thông vận tải là 18.550 tỉ đồng, trong khi con số do BTC cung cấp là 10.055 tỉ. Gần đây hơn, theo các báo cáo rà soát về chi tiêu công của các tỉnh Vĩnh Long và Phú Thọ thì những con số do BTC báo cáo về Vĩnh Long chỉ bằng 33% và Phú Thọ - bằng 40% so với số liệu do chính quyền địa phương báo cáo. Có thể một số chênh lệch này là do lỗi tính toán trùng lặp, vì đầu tư cho giao thông vận tải được cấp vốn từ cả bộ chủ quản và các chương trình trọng điểm. Tuy nhiên mức độ chênh lệch này cho thấy vấn đề không chỉ ở phạm vi kế toán.

Những khoản đầu tư bổ sung nào được thực hiện và các nguồn lực được huy động ra sao để hoàn trả vốn đôi khi cũng không rõ ràng. Song dường như tình trạng đầu tư quá mức vào các công trình hạ tầng cơ sở mới này liên quan tới các dự án trong CTĐTCC, và đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, nhưng lại không được cấp vốn qua quá trình phân bổ ngân sách hàng năm. Cam kết vốn chưa thực hiện cho các dự án kiểu này đã lên tới 14,4 ngàn tỉ đồng vào thời điểm 2002. Đối với huy động nguồn lực, không nên xem nhẹ vai trò vay vốn từ các đơn vị trực thuộc DNNN. BTC đã khoán các công việc cho các đơn vị trực thuộc DNNN của Bộ, với dự kiến những doanh nghiệp này có thể nhận được vốn ngân sách sau này, vô hình trung đã đặt gánh nặng trả nợ đáng kể lên vai các nhà thầu. Kết quả là BTC buộc phải ký bảo lãnh cho Bộ và các DN trực thuộc. Tháng 8/2004 vừa qua, Thủ tướng CP đã phê duyệt 1,8 nghìn tỉ đồng để thanh toán các khoản nợ quá hạn cho các nhà thầu. Theo thông tin trên trang web của BTC, Bộ đã duyệt chi 6 ngàn tỉ đồng để trả nợ cho các dự án xây dựng trước đây.

Mặt trái của tình trạng đầu tư quá mức vào các công trình hạ tầng cơ sở mới này là thiếu vốn đầu tư cho bảo dưỡng đường bộ. Phân bổ ngân sách cho hệ thống đường bộ quốc gia tăng đáng kể, từ 592 tỉ đồng năm 2002 lên 1.096 tỉ năm 2004. Tuy nhiên, Cục ĐBVN dự tính phải cần khoảng 2.960 tỉ đồng để đáp ứng yêu cầu bảo dưỡng toàn bộ hệ thống vào năm 2005. Tình hình hệ thống đường bộ do các tỉnh quản lý còn kém hơn do họ chỉ chi khoảng 4–5% ngân sách của tỉnh cho những hoạt động bảo trì. Chỉ có các tỉnh khu vực Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Hồng là có mức chi tiêu đủ cho hệ thống đường cấp tỉnh và huyện thị.

Việc bảo trì mạng lưới đường làng xã chủ yếu dựa vào đóng góp tiền của và lao động từ cộng đồng. Mặc dầu không có dữ liệu đầy đủ, ước tính cộng đồng đóng góp khoảng 1.200 tỉ đồng cho bảo dưỡng đường bộ mỗi năm. Ở những vùng kinh tế khá giả thì chiến lược này có khả năng bền vững hơn do gánh nặng đóng góp trên đầu người là thấp. Tuy nhiên, với những vùng kinh tế nghèo và vùng sâu vùng xa thì đây không phải là phương pháp bền vững về lâu dài. Ví dụ, các khoản đóng góp này bằng khoảng 10% chuẩn đối nghèo ở các khu vực miền núi so với chỉ khoảng 5% của cả nước.

Tình hình thiếu vốn chi cho bảo dưỡng, và gánh nặng đóng góp cho cộng đồng đối với người nghèo thúc đẩy sự cần thiết phải thiết lập một quỹ dành riêng cho bảo trì đường bộ (Khung

2.3). Nhưng vấn đề cần quan tâm là phương thức, và hiện có sự căng thẳng giữa cách phương pháp tiếp cận này và phương hướng chuyên tiếp tổng thể của Việt Nam về những vấn đề ngân sách. Một vấn đề cải cách cơ bản hơn là phải củng cố những cơ quan phụ trách lĩnh vực giao thông vận tải, ngăn cản khả năng đầu tư vượt quá mức trần chi cơ bản được phê duyệt, và buộc các cơ quan này công bố các dữ liệu đáng tin cậy và đúng hạn hơn về những dự án đang được triển khai và nguồn vốn cho các dự án này.

Khung 2.3: Có nên thành lập Quỹ bảo trì đường bộ?

Các nhà hoạch định chính sách đang vật lộn với việc quản lý và bảo trì mạng lưới hơn 200.000 km đường bộ. Những thảo luận gần đây tập trung vào các nguồn kinh phí nào sẽ được sử dụng, và các phương thức chi định sẵn mục tiêu sử dụng và ngăn ngừa không cho sử dụng các nguồn lực này vào các mục tiêu khác.

Thuế bổ sung áp vào xăng dầu có thể cung cấp thêm ngân sách cần thiết. Năm 1994, Việt Nam thực hiện áp dụng mức phí giao thông đặc biệt là 300 đồng/lít xăng và dầu diesel với mục đích “tạo quỹ dành cho việc sửa chữa và bảo trì thường xuyên hệ thống giao thông vận tải.” Mức phí này được tăng lên đến 500 đồng/lít năm 1996 đối với xăng và không thay đổi với dầu diesel. Phụ phí nhiên liệu trở thành một phần của nguồn thu ngân sách chung, nhưng giá định ở đây là hầu hết lượng xăng được dùng cho những phương tiện vận tải đường bộ. Những nguồn thu khác có thể kể tới còn có phí đăng kiểm phương tiện cơ giới, giấy phép giao thông và phí đăng ký, lệ phí bằng lái, phụ phí đối với phương tiện chuyên chở hạng nặng, thuế phụ thu với phương tiện động cơ dầu diesel.

Đối với phương thức chi định sẵn mục tiêu sử dụng, có đề xuất là phân bổ nguồn quỹ bổ sung vào một quỹ không nằm trong ngân sách do một ban độc lập quản lý gồm các thành viên thuộc các bộ ngành và hiệp hội những người sử dụng đường bộ liên quan. Phương thức này có những lợi thế là tạo ra một cơ chế về cấp vốn ổn định và an toàn và một cơ sở quản lý dành riêng cho sự bảo trì đường bộ. Tuy nhiên, việc thiết lập một Quỹ bên cạnh ngân sách như vậy sẽ mâu thuẫn với định hướng chung trong quá trình chuyển tiếp ngân sách của Việt Nam có mục tiêu đưa việc phân bổ các nguồn lực công dưới quyền kiểm soát của Quốc hội. Việc chia cắt các nguồn lực tài chính sẽ làm mất đi tính thống nhất của ngân sách cũng như tạo ra khả năng kiểm soát chi kém hơn. Trong số các đề xuất khiêm tốn hơn gồm có việc thành lập một hạng mục chi dành riêng cho bảo dưỡng đường bộ trong ngân sách để thực hiện những chức năng tương tự như đề xuất ở trên nhưng sẽ phụ thuộc vào sự phân bổ ngân sách của BTC cho ngành giao thông vận tải. Nếu tiếp tục duy trì cơ chế cấp ngân sách trọn gói cho BTC, thì Bộ cần phải giành ra một tỉ lệ nhiều hơn cho hoạt động bảo trì đường bộ.

Cuối cùng, nếu có một cam kết tăng ngân sách cho bảo trì đường bộ thì không thực sự cần phải thiết lập một quỹ bảo trì đường bộ riêng. Và dù có chọn phương thức nào đi chăng nữa, thì BTC cần để cho khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn vào các hoạt động bảo trì đường bộ, và cho phép họ được thu phí.

Phát triển Nông thôn

Những cải cách chính sách quan trọng trong thập niên 90, tiếp nối chính sách phi tập thể trong nông nghiệp trước đó, đã giải phóng tiềm năng tăng trưởng to lớn ở khu vực nông thôn Việt Nam. Một trong những cải cách đáng kể đó là chia lại đất nông nghiệp, theo đó cho phép hộ gia đình quyền trao đổi, cho thuê, cầm cố hoặc chuyển nhượng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) dài hạn. Tới năm 2003, có khoảng 91% hộ gia đình sử dụng đất nông nghiệp đã được cấp GCNQSDĐ. Kết quả là, thị trường nhà đất bắt đầu xuất hiện. Tỉ lệ hộ gia đình nông thôn có đất cho thuê hoặc đi thuê đã tăng từ 5% năm 1993 lên 15% năm 2002. Cùng với việc ban hành cơ chế khoán và giải phóng thị trường cho các sản phẩm nông nghiệp, chính sách chia đất nông nghiệp đã tạo ra sự tăng trưởng mạnh mẽ về cung trên thị trường, với tăng trưởng GDP hàng năm trong nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản đạt trung bình hơn 4% trong giai đoạn 1996–

2002. Đời sống và sản xuất khu vực nông thôn vẫn tiếp tục đa dạng hoá. Kết quả của khuynh hướng này là sự giảm tỉ lệ hộ nghèo ở nông thôn từ 46% vào 1998 còn 36% năm 2002.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (BNN&PTNT) chịu trách nhiệm hoạch định chính sách nông nghiệp, thực hiện những đầu tư lớn và thực hiện các cấu phần của ngành nông nghiệp Trong kế hoạch 5 năm. Tuy nhiên, với xu hướng phân quyền cho các địa phương thì trách nhiệm của Bộ đã chuyển từ quản lý trực tiếp sang tạo điều kiện cho địa phương. Gần 80% ngân sách nông nghiệp đã được phân bổ cho các tỉnh thành vào năm 2002, so với 44% năm 1997. Một phần lớn của ngân sách này được phân bổ vào hoạt động của các DNNN cấp tỉnh chịu trách nhiệm cung ứng các dịch vụ thủy nông. Các DNNN khác, đặc biệt là những doanh nghiệp hoạt động trong các ngành cao su, đường và cà phê, thực hiện cung cấp những dịch vụ tiếp thị và chế biến cho những người trồng trọt, mặc dù các khu vực tư nhân cũng có thể làm được..

Thủy nông chiếm tỉ trọng lớn nhất trong chi tiêu công của ngành nông nghiệp. Nhưng bản chất của việc chi tiêu cho thủy nông đã có thay đổi theo thời gian. Trong khi Chính phủ đã chi những nguồn lực đáng kể để kiên cố hoá kênh mương, tầm quan trọng của việc xây dựng các công trình mới đã giảm đi. Việc nâng cấp và tu bổ các công trình chiếm 28% tổng chi năm 1996, tăng lên 48% năm 2000 và 64% năm 2003. Mặc dù đã có những cố gắng cải thiện một cách đáng kể như vậy, nhiều dự án vẫn không được hoàn thành hay tu bổ phù hợp. Trong khi hệ thống thủy nông hiện bao phủ tới 80% trong 7 triệu ha diện tích đất canh tác, thì những vùng thật sự được tưới tiêu theo báo cáo chỉ vào khoảng 60% công suất thiết kế. Mức độ sử dụng đối với những dự án lớn có cao hơn, mặc dù vẫn thường xuyên phải sử dụng hệ thống bơm tiêu bổ sung để khắc phục những vấn đề phân phối nước nên lại làm tăng thêm chi phí. Với các dự án nhỏ hơn, việc sử dụng công suất thực tế chỉ vào khoảng 25%. Sự tham gia tích cực hơn của những hiệp hội người dùng nước có lẽ sẽ là chìa khóa để cải thiện hiệu quả của những chương trình/dự án này.

Khung 2.4: Nghiên cứu Nông nghiệp và Khuyến Nông

Tỉ lệ ngân sách chi tiêu công giành cho nghiên cứu trong ngành gần như không thay đổi, vào khoảng 2–2.5% tổng ngân sách ngành. Sự phân bổ này là quá thấp dù xét ở bất kỳ phương diện nào và có lẽ đây là lời giải thích vì sao cải thiện năng suất lại có ít đóng góp cho tăng trưởng nông nghiệp. Một số tổ chức nghiên cứu lớn thu hút hầu hết nguồn ngân sách này, nhưng lại không có những đánh giá chặt chẽ về kết quả và tác động của những nghiên cứu. Hiện nay, có 25 viện nghiên cứu quốc gia và 120 trung tâm nghiên cứu, phần lớn nằm ở khu vực đồng bằng sông Hồng và vùng lân cận TP Hà Nội. Nhưng có lẽ việc bố trí 17 viện nghiên cứu ở Đồng bằng sông Hồng và chỉ có 2 viện ở Đồng bằng sông Cửu Long không phải là sự phân bổ nguồn lực tối ưu, với hiện trạng và tiềm năng của hai vùng nông nghiệp này. Tuy nhiên, các biện pháp hợp lý hóa hệ thống này đang được áp dụng, trong đó có việc củng cố chương trình nghiên cứu tổng thể và cấp vốn ngân sách dựa trên những cơ quan có đủ năng lực nộp thầu cạnh tranh cho những cấu phần cụ thể theo chương trình.

Hầu hết các dịch vụ khuyến nông do tỉnh thực hiện và sử dụng nguồn vốn của tỉnh. Trong năm 2002 đã thành lập Trung tâm Khuyến Nông Quốc gia (TTKNQG), một cơ quan tự chủ báo cáo trực tiếp lên BNN&PTNT và có trách nhiệm về chính sách khuyến nông và hỗ trợ khuyến nông ở các cấp địa phương. Đây là một đơn vị cung ứng dịch vụ hoạt động theo Nghị định 10, do vậy được phép áp dụng phí cho dịch vụ. TTKNQG hiện có khoảng 30 nhân viên dự kiến hỗ trợ các trung tâm khuyến nông ở 61 tỉnh thành. Mỗi tỉnh có khoảng 15–20 cán bộ chuyên môn làm việc chính thức hỗ trợ các hoạt động khuyến nông xuống đến cấp huyện. Khoảng hai phần ba số trung tâm khuyến nông cấp tỉnh có các đại lý khuyến nông. Tại cấp xã và cơ sở, khuyến nông được coi là một phần của chương trình xã hội hóa phổ cập và giáo dục cộng đồng, do các tổ chức đoàn thể thực hiện. Theo báo cáo của BNN&PTNT, hiện có 46.272 câu lạc bộ khuyến nông tình nguyện ở nông thôn. Đây là một cách tiếp cận có chi phí thấp và có lẽ giải thích tại sao Việt Nam đã có một thành công lớn như vậy trong nông nghiệp, mặc dù rõ ràng là dịch vụ khuyến nông chưa được hoàn chỉnh. Tuy nhiên, bên cạnh đó còn có một xu hướng là Nhà nước ra quyết định thay cho người nông dân quá nhiều về loại nông sản cần canh tác tại mỗi vùng, mà thiếu quan tâm chú ý tới những tổ chức đơn vị sản xuất nông thôn.

Lâm nghiệp chiếm vị trí thứ hai sau thuỷ lợi xét về tỉ trọng ngân sách chi tiêu của ngành, nhưng phân bổ cho tiểu ngành này chỉ chiếm khoảng 15% tổng chi tiêu cho nông nghiệp. Phần lớn nhất trong ngân sách lâm nghiệp là giành cho chương trình 5 triệu hecta rừng, với mục tiêu trồng lại rừng ở những vùng đất hoang hoá có tiềm năng nông nghiệp thấp tại những vùng đồi núi trong cả nước. Tái trồng rừng tạo ra việc làm, chấm dứt tập quán du canh, và bảo vệ rừng tự nhiên. Chương trình được các DNNN triển khai, mặc dù có thể hợp đồng cho các doanh nghiệp tư nhân thực hiện. Hơn nữa, nó đã dẫn đến việc thành lập các nhà máy đường, nhà máy chế biến cao su và chè và các hoạt động kinh doanh phi lâm nghiệp khác, với DNNN là đối tượng hưởng lợi chính. Đây được cho là một cách tạo việc làm và phát triển công nghiệp tại những vùng quê có kết quả, nhưng không có gì chứng minh được hiệu quả kinh tế của các khoản đầu tư này. Để xin cấp vốn không cần phải phân tích chi phí và lợi ích của các tiểu dự án, và các lợi ích dự kiến được diễn giải thành các chỉ tiêu sản xuất hàng hoá.

Các khoản chi khác trực tiếp dưới quyền quản lý của BNN&PTNT bao gồm chi phí cho nghiên cứu và khuyến nông (Khung 2.4). Những hoạt động khuyến nông này có đặc điểm là theo phương thức từ trên xuống. Trong thời gian qua Chính phủ đã tập trung thực hiện chương trình giống với mục tiêu cải thiện cơ cấu cây trồng, vật nuôi hướng về một nền sản xuất hàng hoá. Tuy nhiên, ở một đất nước có tới 98% nông trại có quy mô nhỏ từ 3 ha trở xuống và hầu hết là chỉ từ 0,2–0,5ha thì nhất thiết phải phi tập trung hoá quá trình thực hiện. Cách làm hiện nay là dựa vào các tổ chức cộng đồng để quản lý việc cung ứng dịch vụ tới những nông dân trong xã và sử dụng bộ máy chuyên môn cấp huyện để chuyển giao dịch vụ tới các tổ chức này.

3. CÁC CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU

Việt Nam có đặc thù là tăng trưởng kinh tế định hướng vì người nghèo từ khi bắt đầu công cuộc *đổi mới*. Tỷ lệ dân số tiêu thụ dưới 2100 calo năng lượng/ngày đã giảm từ 58% giữa năm 1993 xuống còn 29% năm 2002. Thành công ngoạn mục này là kết quả của sự kết hợp các chính sách quản lý kinh tế vĩ mô hợp lý, dựa nhiều hơn vào cơ chế thị trường, chú trọng nhiều hơn vào việc cung ứng các dịch vụ xã hội, và duy trì nâng cấp cơ sở hạ tầng. Thành công này cũng một phần nhờ vào quyết tâm hành động nhằm tiếp cận đến từng hộ gia đình nghèo nhất và các xã nghèo nhất trên toàn quốc. Việt Nam dựa vào các chương trình mục tiêu để đảm bảo đạt được các mục tiêu quốc gia mặc dù mức độ phân cấp đang gia tăng. Một số các chương trình này liên quan tới y tế và giáo dục. Song cũng có một loạt các chương trình mục tiêu nhằm cải thiện đời sống người dân thông qua việc miễn giảm phí sử dụng, tiếp cận tín dụng, và phát triển cơ sở hạ tầng địa phương. Về tổng thể, những chương trình mục tiêu này đã được triển khai khá tốt, nhất là về việc xác định những hộ gia đình và xã nghèo. Nhưng các chương trình này hiện bị hạn chế bởi chất lượng đánh giá nghèo đói còn thấp, điều này có nghĩa việc phân bổ nguồn lực theo tiêu chí địa lý còn bất cân xứng với nhu cầu ở địa phương. Những chương trình giảm nghèo mục tiêu có thể được triển khai hiệu quả hơn thông qua việc đơn giản hóa và hợp nhất những lợi ích từ chương trình, vì một vài hợp phần chi phí cao dường như không mang lại nhiều lợi ích cho người nghèo.

Chương trình Xoá đói giảm nghèo và Chương trình 135

Chương trình mục tiêu quốc gia về Xoá đói giảm nghèo (XĐGN) chính thức được phát động vào tháng 7/1998, với tên gọi khác là Chương trình 133. Trong năm 2001, chương trình này được kéo dài thêm trong giai đoạn 2001–2005 và kết hợp với Chương trình Tạo Việc làm (Chương trình 120) trở thành là Chương trình 143. Đặc điểm chính của Chương trình XĐGN là nhằm vào các hộ gia đình. Những hộ được xác định là nghèo, được tiếp cận (ít nhất là trên nguyên tắc) với một loạt những lợi ích bao gồm miễn học phí, được cấp thẻ bảo hiểm y tế, tín dụng ưu đãi, miễn các khoản đóng góp công ích bắt buộc, miễn thuế nông nghiệp và miễn các khoản đóng góp khác. Tuy nhiên, những hộ gia đình được xác định là nghèo thường không được hưởng tất cả các lợi ích trên. Vì nguồn lực có hạn nên những lợi ích này thường được rải cho nhiều hộ gia đình để Chương trình có thể đến được với nhiều người.

Chương trình 135, còn được gọi là Chương trình phát triển kinh tế xã hội (KTXH) ở các xã đặc biệt khó khăn, cũng được phê duyệt vào tháng 8/1998. Những xã này trong chương trình được phân bổ nguồn lực mà xã hay sử dụng nhất để đầu tư vào một dự án cơ sở hạ tầng địa phương mà xã chọn theo danh mục các dự án, trong đó có đường xá, trung tâm y tế, trường học, hệ thống thủy lợi, hệ thống cấp nước v.v. Chương trình 135 cũng tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng phục vụ cho cụm xã, như đường liên xã, trạm y tế và chợ liên xã. Các mục tiêu khác của Chương trình 135 liên quan tới việc định cư của các dân tộc thiểu số, di canh di cư, khuyến nông, và đào tạo cán bộ cấp xã.

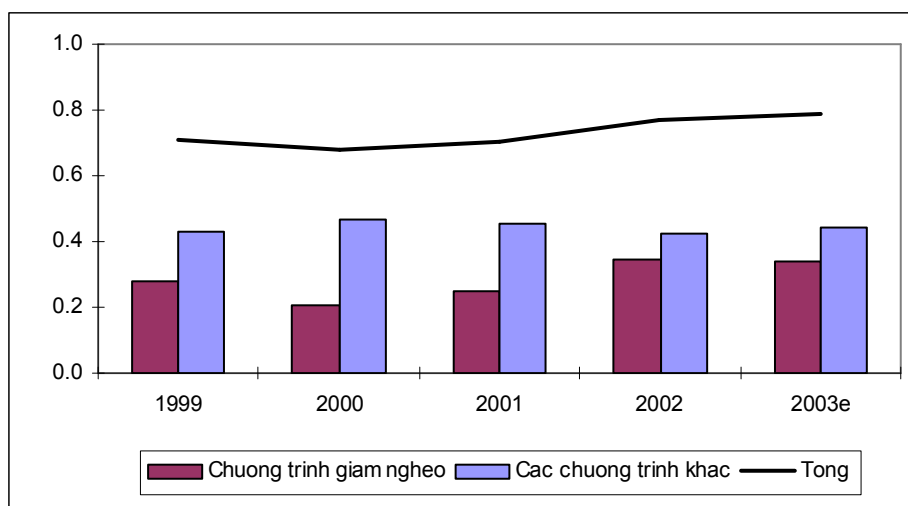
Các chương trình XĐGN và 135 thể hiện nỗ lực củng cố và hợp lý hóa một loạt các sáng kiến cấp tỉnh, được phát động như chương trình hỗ trợ về xã hội cho những cải cách kinh tế được thực hiện quá trình *đổi mới*. Không ngạc nhiên là nỗ lực đầu tiên về xoá đói giảm nghèo được khởi xướng từ TP Hồ Chí Minh (TP. HCM), cũng là đơn vị đi đầu trong việc chuyển đổi sang nền

kinh tế thị trường. Tiếp theo TP. HCM, 44 tỉnh thành khác đã thiết lập quỹ XĐGN để phối hợp huy động nguồn lực và điều phối chi tiêu cho các hoạt động xoá đói sự giảm nghèo tại địa phương và trung ương. Hầu hết các quỹ này tập trung cấp vốn vay ưu đãi để giúp đỡ các cá nhân khởi sự kinh doanh. Tuy nhiên, những khiếm khuyết của việc nhân rộng các sáng kiến này nhanh chóng bộc lộ rõ. Giữa các chương trình hầu như không có sự lồng ghép, và thiếu quan tâm tới y tế, giáo dục, hoặc cơ sở hạ tầng, không nhất quán về các mức chi tiêu trên cả nước, và thiếu sự huy động cộng đồng trong giảm nghèo.

Mặc dù có cơ cấu quản lý riêng, nhưng không có ranh giới rõ ràng giữa hai chương trình. Vì nghèo đói ở Việt Nam có đặc điểm theo vùng rất mạnh, nên trên thực tế có sự chông chéo đáng kể về mặt địa lý giữa hai chương trình này. Trên thực tế, sự điều phối của chương trình có được thực hiện thông qua các kế hoạch hàng năm tại cấp tỉnh. Quỹ cho những chương trình mục tiêu được chuyển tới các tỉnh dưới dạng trợ cấp trọn gói, cho phép phân bổ nguồn lực phi tập trung theo hoàn cảnh và ưu tiên của từng địa phương. Mặc dù UBND các tỉnh/thành phố có trách nhiệm đưa ra mục tiêu và điều phối chương trình, quyền thực thi thường được giao cho cấp huyện thị. Do đó, các Ban quản lý Chương trình XĐGN đã được thiết lập tại tất cả các tỉnh và ở đa số các quận huyện và những xã nghèo. Nhưng nhiệm vụ của các UBND, Ban quản lý Chương trình XĐGN, và các sở/phòng thuộc BLĐT BXH không phải lúc nào cũng được phân định rõ. Hơn nữa, do có quá nhiều đơn vị tham gia, việc tham gia thực hiện hai chương trình này chỉ là một trong nhiều trách nhiệm của họ.

Tuy nhiên ít nhất trên nguyên tắc thì Chương trình 135 cũng có những đặc điểm tương đồng với các hoạt động phát triển định hướng cộng đồng. Trong khi UBND cấp huyện vẫn là chủ sở hữu những dự án cơ sở hạ tầng địa phương, thì các xã có trách nhiệm lập quy hoạch tổng thể và giám sát dự án, bao gồm cả việc huy động nguồn lực từ địa phương (chủ yếu là nhân công). Từ 1998, đã có quyết định là Chương trình 135 phải được triển khai đồng thời với sự tham gia dân chủ toàn diện ở cấp địa phương, ngay cả khi các kế hoạch cần phê duyệt bởi UBND ở các cấp huyện và tỉnh tương ứng. Mục tiêu dân phân cấp xuống cấp xã đã được củng cố thông qua một loạt hướng dẫn thực hiện. Tuy nhiên trên thực tế hầu hết các tỉnh mới chỉ phân công thực hiện Chương trình 135 tới cấp huyện, do năng lực còn thấp ở cấp xã.

Hình 3.1: Chi cho các chương trình mục tiêu



Chú thích: Các con số được tính theo tỉ lệ % của GDP.

Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của BKHĐT và TCTK.

Tổng ngân sách hàng năm dành cho các chương trình giảm nghèo mục tiêu đã tăng lên dần từ năm 2000 (Hình 3.1). Xu hướng này chủ yếu phản ánh việc tăng về số lượng các xã trong diện hưởng lợi từ Chương trình 135, mà hiện ngân sách gấp gần hai lần quy mô của Chương trình XĐGN. Nếu các nguồn lực này được phân bổ đồng đều, thì mỗi hộ gia đình hưởng lợi theo chương trình XĐGN sẽ được nhận khoảng 170.000 VND /năm, và mỗi hộ gia đình tại một xã hưởng lợi theo Chương trình 135 được nhận tương đương 500.000 VND /năm. Qua so sánh, có thể thấy mức chi gán với chuẩn nghèo cho một hộ gia đình gồm 5 người là 9.580 VND / năm.

Khi xem xét mức chi tiêu theo các cầu phần, tín dụng trợ cấp, miễn học phí, hỗ trợ y tế chiếm phần lớn nguồn lực của chương trình XĐGN. Tuy nhiên, Quỹ CSSKNN ngày càng đóng vai trò là nguồn chính tài trợ cho việc hỗ trợ y tế cho người nghèo. Trong phạm vi Chương trình 135, một phần đáng kể nguồn tài chính được sử dụng cho những dự án cơ sở hạ tầng địa phương, chỉ có 2% được giành cho tái định cư và khuyến nông, và 1% cho đào tạo cán bộ cấp địa phương.

Xác định các đối tượng hưởng lợi

Năng lực xác định những hộ gia đình nghèo ở địa phương và giúp đỡ họ trong chừng mực nguồn lực cho phép hiện nay là khá tốt. Trên nguyên tắc, phương pháp lựa chọn các đối tượng hưởng lợi của chương trình XĐGN là kết hợp của phương pháp thống kê và phương pháp tiếp cận có sự tham gia của người dân. Phần thống kê dựa vào khảo sát sơ bộ chủ yếu nhằm ước tính mức thu nhập của từng hộ gia đình và áp dụng chung cho các đối tượng được coi là nghèo hoặc gần nghèo. Tuy nhiên, quá trình lấy ý kiến là một phần quan trọng của quá trình này. Điều này thể hiện rõ qua một khảo sát định tính được thực hiện năm 2004, với sự tham gia của 3.700 hộ gia đình tại 20 tỉnh ở các vùng trên cả nước. Hơn 98% đối tượng tham gia trả lời khảo sát định tính cho rằng danh sách những hộ gia đình nghèo đã được chọn ra sau các cuộc họp với những người dân và các tổ chức địa phương. Những cuộc họp như vậy giúp cho việc phân loại người dân theo tình trạng nghèo với sự tham gia của người dân, cách này thường có ảnh hưởng lớn hơn so với phân loại thống kê. Một nghiên cứu trước đây về đánh giá mức độ đói nghèo tại cộng đồng cho thấy kết quả này có độ tin cậy đáng kể, hơn bất kỳ sự phân loại nào chỉ dựa vào những phương pháp thống kê.

Tuy nhiên trên thực tế, không phải là tất cả các hộ gia đình được xác định là nghèo đều được đưa vào danh sách những người hưởng lợi từ chương trình XĐGN. Một phần sự khác biệt là do nhận thức phổ biến về việc thế nào được coi là người nghèo “đúng nghĩa”. Những hộ gia đình với các thành viên trưởng thành có biểu hiện xã hội không tốt như rượu chè cờ bạc, có xu hướng bị loại khỏi danh sách cho dù việc này có thể có hậu quả xấu đến con cái họ. Những người từ nơi khác đến không có đăng ký hộ khẩu cũng thể bị loại. Nhưng nói chung, những hộ gia đình nghèo không được đưa vào danh sách những đối tượng hưởng lợi đơn giản là do sự hạn chế về nguồn lực cho chương trình. Thường thì mỗi làng được “phân bổ” một số lượng hộ nghèo nhất định. Trong khảo sát định tính có hỏi về những lý do tại sao những hộ gia đình nghèo không nằm trong danh sách đối tượng hưởng lợi. Khoảng ¼ số được hỏi cho rằng lý do chính là không biết. Nhưng việc thiếu quỹ chiếm tới 42% số người bị loại khỏi danh sách, và có đến 96% nằm ở vùng Tây Bắc của Việt Nam. Việc không hỏi ý kiến chỉ đứng hàng thứ 3 mặc dù nó chiếm tới 77% số người bị loại khỏi danh sách đối tượng hưởng lợi ở khu vực Đồng bằng Sông Cửu Long.

Những xã nghèo tham gia vào Chương trình 135 được lựa chọn trên cơ sở kết hợp các tiêu chí đánh giá. Vùng sâu vùng xa là một tiêu chí: những xã nằm ở vùng biên giới hay có khoảng cách hơn 20 km từ một trung tâm phát triển được coi là xã nghèo. Cơ sở hạ tầng cũng là một tiêu chí quan trọng khác. Các xã có những vấn đề giao thông vận tải quan trọng, không có

đường vào cho ô tô, có ít nguồn điện, nước sạch, tưới tiêu, trường học, trung tâm y tế cũng nằm trong diện hưởng lợi từ Chương trình. Tiêu chí thứ ba là về khía cạnh xã hội, liên quan tới các xã có tỉ lệ nghèo đói (do BLĐTBOXH đánh giá) vượt trên 60%, tỉ lệ mù chữ trên 60%, hoặc có nhiều vấn đề về sức khỏe. Những điều kiện sản xuất bất lợi, du canh, và sống dựa vào các sản phẩm từ rừng chiếm một tỉ trọng lớn trong thu nhập của hộ gia đình, cũng là các tiêu chí cho các xã thuộc diện được nhận hỗ trợ. Các tiêu chí này còn được sàng lọc kỹ hơn thông qua việc thực hiện Chương trình 143.

Ban đầu đã xác định được 1.715 xã hưởng lợi từ chương trình. Trong nhóm các xã này, sẽ lựa chọn nhóm nhỏ gồm 1.000 xã để nhận quỹ mục tiêu trong giai đoạn đầu của chương trình. Việc xác định nhóm nhỏ này chủ yếu được giao cho các tỉnh thực hiện. Danh sách các xã hưởng lợi tăng lên thành 1.870 vào năm 2002, hiện đã lên tới 2.362 xã.

Mức bao phủ và xác định nhằm đối tượng mục tiêu là hai chỉ số chính để đánh giá việc thực hiện những chương trình mục tiêu. Chỉ số bao phủ đo tỉ lệ những hộ gia đình nghèo thật sự được lợi từ chương trình trong tổng số người nghèo. Chỉ số xác định nhằm đối tượng mục tiêu đo tỉ lệ những hộ gia đình không nghèo được đưa vào đối tượng hưởng lợi so với toàn bộ đối tượng hưởng lợi. Cần lưu ý rằng trong một số trường hợp, việc xác định nhằm đối tượng mục tiêu là do thiết kế khi mà một chương trình nhằm vào một cộng đồng hoặc một nhóm dân cư có số thành viên nghèo hơn hoặc dễ bị tổn thương hơn so với bộ phận dân chúng trung bình, song không phải là nghèo vĩnh viễn.

Với những hợp phần chính của Chương trình XĐGN, mức độ xác định nhằm đối tượng mục tiêu chiếm khoảng 1/4, không quá cao so với tiêu chuẩn quốc tế (Bảng 3.1). Trái lại, mức bao phủ thay đổi đáng kể theo từng hợp phần, và cũng rất nhạy cảm với phương pháp ước lượng được áp dụng. Về tổng thể, có vẻ như việc miễn học phí đạt mức bao phủ tương đối cao, vào khoảng 12–20%. Khoảng 10% hộ gia đình nghèo được hưởng lợi về hỗ trợ y tế dưới nhiều hình thức. Nhưng chỉ có đến 5% số hộ gia đình nghèo được tiếp cận với tín dụng ưu đãi. Tuy nhiên cũng cần lưu ý là các con số này chỉ là số liệu của một năm. Tỉ lệ các hộ nghèo được tham gia chương trình XĐGN về một phương diện nào đó có thể còn cao hơn. Chẳng hạn như theo tính toán của Chính phủ thì 16,8% các hộ nghèo được tiếp cận với tín dụng trợ cấp trong giai đoạn 3 năm.

Bảng 3.1: Hiệu quả mục tiêu của Chương trình XĐGN trong năm 2002

Hợp phần	Mức độ bao phủ (%)		Mức độ xác định nhằm đối tượng mục tiêu (%)	
	(A)	(B)	(A)	(B)
Tín dụng cho người nghèo	5,8	5,7	25,1	33,1
Chứng chỉ y tế	2,6	-	27,3	-
Bảo hiểm y tế	9,9	9,8	28,6	38,1
Giáo dục cho người nghèo	20,0	12,1	30,2	37,7

Chú thích: Mức độ bao phủ là phần phân số các hộ gia đình nghèo được hưởng lợi từ chương trình. Mức độ xác định nhằm đối tượng mục tiêu là phần số các hộ gia đình không thuộc diện nghèo nhưng vẫn nằm trong nhóm đối tượng hưởng lợi. Cả hai chỉ số được đánh giá sử dụng dữ liệu từ ĐTMSHGĐ 2002.

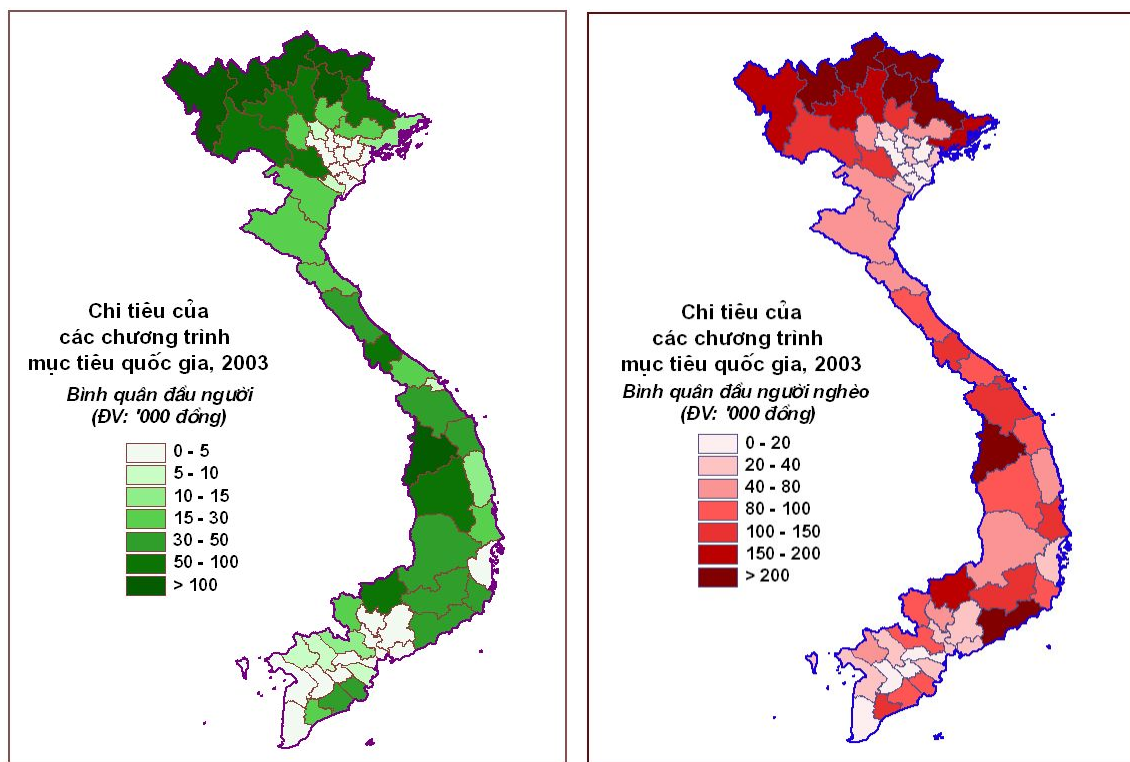
Nguồn: UNDP và BLĐTBOXH (2004) cho cột A, Paul Shaffer và Nguyễn Thắng (2004) cho cột B.

Cứ một trong số bốn xã (1/4) ở Việt Nam được hưởng lợi từ Chương trình 135. Với gần 30% số hộ gia đình nghèo sống ở những xã nghèo và vùng sâu vùng xa, thì Chương trình 135 trong chừng mực nào đó đã đạt được những mục tiêu của nó. Khi nhìn cụ thể vào các xã hưởng lợi, có thể thấy gần 2/3 dân số các xã này thuộc hai nhóm thấp nhất, được phân loại theo chi tiêu tính theo đầu người. Tuy nhiên trong khi đó có tới 45% hộ gia đình tại các xã hưởng lợi thuộc diện không nghèo. Điều không gây ngạc nhiên là mức độ bao phủ của chương trình đạt được như vậy song cũng có nhiều người không thuộc diện nghèo nhất được hưởng lợi. Điều này là do thiết kế.

Quản lý tài chính

Phân bổ ngân sách địa phương cho chương trình XĐGN dựa trên một tập hợp các tiêu chí, bao gồm tỉ lệ nghèo đói của tỉnh, và mức độ chịu ảnh hưởng của tỉnh đó đối với thiên tai, và tiềm năng tiếp cận với các nguồn vốn khác. Tuy nhiên, các tiêu chí này mang rất ít tính cơ học, và còn phần nào chưa rõ cách xác định kết quả cuối cùng. Về khía cạnh này thì Chương trình 135 minh bạch hơn, vì nó dựa vào một khoản ngân sách cố định cho từng xã, hiện ở mức 500 triệu VND trong cả một giai đoạn xác định là 3 năm. Toàn bộ ngân sách cho Chương trình XĐGN và Chương trình 135 tập trung cho những vùng nghèo hơn như miền núi phía Bắc hoặc Tây Nguyên, với mức phân bổ nguồn lực trên đầu người cao hơn (Hình 3.2). Vẫn còn có sự khác biệt trong ưu tiên cho những vùng nghèo hơn ngay cả trong việc xem xét phân bổ hỗ trợ cho từng người nghèo.

Hình 3.2: Chi cho Chương trình XĐGN và Chương trình 135 theo tỉnh



Chú thích: Các số liệu nghèo ở bản đồ bên phải dựa trên chi tiêu hộ gia đình theo đầu người năm 2002, và tương ứng với tỉ lệ nghèo 29% ở cấp quốc gia.

Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của BTC, TCTK và ĐTM SHGD 2002.

Chính quyền cấp tỉnh xác định việc phân phối các nguồn lực của Chương trình XĐGN cho các cấp huyện dựa trên các kế hoạch và ưu tiên cấp vốn của chính mình. Không có qui chuẩn chung nào được sử dụng cho quy trình này. Sự khác nhau này có thể dẫn tới sự thiếu công bằng giữa những xã có nhu cầu giảm nghèo giống nhau. Mặc khác, đối với Chương trình 135, nguồn quỹ được chuyển cho mỗi huyện dựa trên cơ sở số xã đã được duyệt. Các quận huyện có thể có quyền tự quyết phần nào trong việc phân bổ ngân sách cho các cấp tiếp theo dựa trên năng lực thực hiện dự án đầu tư của các xã trong năm đó. Ngân sách được chuyển từ xã này sang xã khác chủ yếu dựa vào phạm vi công trình. Nhưng tính công bằng vẫn được duy trì qua thời gian, với các xã hưởng lợi được nhận trung bình 500 triệu đồng theo quy định họ được hưởng.

Một lý do dẫn đến sự bất bình đẳng nữa là từ quá trình “bổ sung” cho các chương trình mục tiêu từ nguồn lực địa phương. Nguồn quỹ bổ sung từ các tổ chức đoàn thể, doanh nghiệp Nhà nước, những hộ gia đình và các nhà tài trợ đóng một vai trò quan trọng trong việc thực hiện Chương trình XĐGN và Chương trình 135. Ví dụ, vài tỉnh miền núi được lợi từ những dự án vốn tài trợ nước ngoài hỗ trợ đầu tư vào địa phương trên tinh thần của Chương trình 135, mặc dù đã chú trọng hơn đến sự tham gia của cộng đồng. Những đóng góp của hộ gia đình thường dưới dạng lao động không công hay các nguồn lực bằng hiện vật sử dụng trực tiếp cho dự án.

Việc định lượng các khoản vốn bổ sung này là rất khó. Nguồn vốn ODA được giải ngân và theo dõi bên ngoài hệ thống Kho bạc, trong đó các nhà tài trợ khác nhau thường kiên quyết áp dụng các thủ tục khác nhau của riêng mình. Những đóng góp của các hộ gia đình thì chưa được lưu sổ ở cấp tỉnh. Theo báo cáo mẫu tại 4 tỉnh, nguồn lực bổ sung chiếm khoảng 1/4 phân bổ ngân sách trung ương cho Chương trình XĐGN và khoảng 30% cho Chương trình 135. Tuy nhiên, những con số này thay đổi rất khác nhau qua từng tỉnh. Trong trường hợp Chương trình XĐGN, ngân sách bổ sung của tỉnh Tuyên Quang gần gấp hai lần nguồn vốn phân bổ từ trung ương so với chỉ khoảng 1/15 ở tỉnh Quảng Ngãi.

Một vấn đề đáng quan tâm khác là liệu những nguồn quỹ từ những chương trình mục tiêu đang được sử dụng có hiệu quả không. Ngoài việc rò rỉ nguồn lực, còn có một số nguyên nhân dẫn đến kém hiệu quả khác nữa. Tình trạng các cơ sở hạ tầng không sử dụng hoặc sử dụng chưa hết công suất, như các con đường không được bảo trì tốt, hệ thống đập tưới tiêu không có nước, hiện đang phổ biến. Tương tự, một dạng thiếu hiệu quả khác nữa là cơ chế phân bổ nguồn quỹ cho Chương trình 135, dựa trên một số lượng cụ thể cho từng xã, mặc dù có minh bạch và rõ ràng, nhưng lại gây ra những chênh lệch lớn theo đầu người giữa các xã. Việc cấp chứng chỉ hộ gia đình nghèo và thẻ bảo hiểm y tế cũng hay bị chậm trễ. Thời gian chậm trễ lên tới vài tháng đã hạn chế đáng kể việc sử dụng hiệu quả một lợi ích mà theo nguyên tắc nó chỉ có giá trị trong một năm cho đến hai năm. Không phải tất cả các hộ gia đình được cấp thẻ y tế đều được hưởng miễn giảm viện phí khi họ đi khám tại các cơ sở y tế. Theo khảo sát định tính, tình hình tại các tỉnh phía Bắc là kém nhất, chỉ có 2/3 số người tham gia khảo sát trả lời họ được miễn viện phí trong khi con số khảo sát ở các tỉnh miền Nam khả quan hơn.

Các tác động giảm nghèo

Cách tốt nhất để đánh giá hiệu quả của một chương trình công là không xem xét những đầu ra tức thời của nó mà đánh giá xem liệu chương trình đó có đạt được các mục tiêu phát triển đề ra không. Với trường hợp Chương trình XĐGN và Chương trình 135, phương thức áp dụng là đánh giá tác động của các chương trình về giảm nghèo. Nhưng để đánh giá tác động chính xác không phải dễ.

Xét trên bề mặt, cần phải có một số “đường mốc” để có thể so sánh được tình trạng trước và sau khi có sự can thiệp của các chương trình công. Tuy nhiên, lại không có đường mốc này đối với từng hộ gia đình được hưởng lợi từ Chương trình XĐGN và Chương trình 135. Các tỉ lệ nghèo là do BLĐTBXH tính cho các cấp xã, và do vậy có thể sử dụng được làm đường mốc chung. Tuy nhiên, tỉ lệ nghèo này không thực sự đáng tin cậy, vì chúng thường bị ảnh hưởng bởi nguồn lực có thể sử dụng. Thí dụ, tỉ lệ nghèo được báo cáo chỉ đơn giản là số chúng chỉ hộ gia đình nghèo chính quyền địa phương được quyền cấp. Tại một mức cơ bản hơn, câu hỏi đúng nên đặt ra không phải là liệu tình hình sau khi có chương trình công có tốt hơn trước không, mà là liệu tình hình có được cải thiện tốt hơn so với trường hợp không có chương trình hay không. Vì nó liên quan tới tình huống giả định, câu hỏi này là khó trả lời hơn và cũng khiến cho kết quả của các nghiên cứu đánh giá tác động gây nhiều bàn luận hơn.

Hiện có hai phương pháp được sử dụng ở Việt Nam để đánh giá tác động của Chương trình XĐGN và Chương trình 135. Một trong số đó là định tính, và dựa trên quan điểm từ những đối tượng hưởng lợi. Trong khảo sát định tính đã yêu cầu những người tham gia đánh giá tác động của những chương trình mục tiêu theo nhận thức của họ. Phương pháp thứ hai là định lượng, và cần sử dụng các dữ liệu từ một mẫu lớn các hộ gia đình, như ĐTMSHGĐ 2002. Phương pháp này liên quan tới việc xác định các hộ gia đình được lợi từ một hợp phần của Chương trình XĐGN, hoặc sống ở một xã dưới nằm trong Chương trình 135, và sau đó tìm ra một hoặc một vài hộ gia đình thật giống, nhưng không nằm trong diện các đối tượng hưởng lợi. Tất nhiên, khó khăn chính ở đây là xác định xem khái niệm “thật giống” ở đây là gì. Với mục đích này có thể sử dụng một công cụ thống kê được biết như là khớp điểm theo xu hướng biên. Công cụ này, cũng như các khái niệm chủ quan về những đối tượng hưởng lợi, có thể bị chỉ trích là gây ra những thiên lệch tiềm ẩn. Tuy nhiên, những thiên lệch có thể xảy ra đối với hai phương pháp trên về nguyên tắc hoàn toàn khác nhau. Nếu chúng cùng cho ra một kết luận giống nhau, thì chúng có một độ tin cậy nhất định.

Trên thực tế, các kết luận rất giống nhau với trường hợp xét miễn học phí theo Chương trình XĐGN. Đa số những người tham gia khảo sát định tính cho rằng số tiền tiết kiệm được do miễn học phí rất quan trọng hoặc quan trọng. Hơn nữa, kết quả này rất giống nhau giữa các vùng, các nhóm dân tộc và giới. Khoảng 12% người trả lời cho biết họ sẽ không cho con em mình đi học nếu không được miễn học phí. Con số này gần giống tác động của chương trình được ước tính khi sử dụng phương pháp khớp điểm theo xu hướng biên. Độ chênh lệch về tỉ lệ đi học tiểu học giữa đối tượng được hưởng lợi và các hộ gia đình không thuộc diện hưởng lợi ước tính khoảng 11%. Như vậy là đủ để kết luận việc miễn học phí tạo lên sự khác biệt đáng kể. Điều thú vị là những hộ gia đình hưởng lợi cho biết con cái họ không bị giáo viên phân biệt đối xử.

Các kết quả điều tra đối với trường hợp hỗ trợ y tế cũng rất khích lệ. Khoản tiền tiết kiệm được từ phần hỗ trợ này cũng được những người tham gia khảo sát định tính trả lời là rất quan trọng hoặc quan trọng. Và kết quả này cũng thống nhất giữa các vùng, các nhóm dân tộc và giới. Với 4/5 đối tượng được hưởng lợi từ dịch vụ hỗ trợ y tế nằm trong 40% dân số nghèo nhất, thì kết quả này cho thấy tác động đáng kể từ chương trình giảm nghèo. Mặt khác, phân tích thống kê cho thấy không có tác động lớn nào tới việc sử dụng các dịch vụ y tế. Trên nguyên tắc, việc sử dụng càng thường xuyên các dịch vụ y tế có thể là do chi phí chăm sóc sức khỏe ít đi. Tuy nhiên, đó cũng có thể là do người nghèo chỉ tìm đến các dịch vụ y tế khi gặp phải những vấn đề sức khỏe nghiêm trọng, và không thể vì chi phí dịch vụ rẻ hơn mà đến khám chữa bệnh thường xuyên hơn. Các kết quả điều tra định tính cho thấy những người hưởng lợi không bị các đơn vị cung cấp dịch vụ y tế đối xử phân biệt.

Khó xác định tác động thực tế của việc tiếp cận tín dụng ưu đãi hơn. Có khoảng một nửa số người tham gia khảo sát định tính nói rằng tác động này là tích cực, nhưng 1/3 cho rằng nó không quan trọng. Những quan điểm khác nhau này trái ngược với những kết quả của một bản

khảo sát cộng đồng, mà theo đó cho thấy đến tận 97% các cán bộ địa phương báo cáo có tác động tích cực của hợp phần hỗ trợ tín dụng đối với thu nhập hộ gia đình. Phân tích thống kê mâu thuẫn với kết quả đánh giá lạc quan ở trên, vì tác động của hợp phần XĐGN này đối với mức chi của những hộ gia đình cho thấy nó không quan trọng. Thực tế là kết quả phân tích thống kê phù hợp hơn với những nhận thức của những người quan sát và những người thực hiện (Khung 3.1).

Những kết quả về các cấu phần khác của Chương trình XĐGN cũng khác nhau. Thí dụ, khoảng 60% người tham gia vào khảo sát định tính cho rằng khuyến nông có tác động tích cực, trong khi khoảng 1/3 nói không. Xếp thấp nhất trong số tất cả các hợp phần XĐGN là các chính sách định cư, với ¼ số đối tượng hưởng lợi cảm thấy nó có tác động không đáng kể đối với cuộc sống của họ.

Khung 3.1: Các chương trình tín dụng hiện nay có thực sự giúp ích cho người nghèo không?

Về nguyên tắc, hộ nghèo có thể vay tín dụng từ nhiều nguồn khác nhau. Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NHNN&PTNT) cung cấp tín dụng cho sản xuất nông nghiệp và được đảm bảo bằng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Mặc dù ngân hàng có chính sách cấp tín dụng không cần thế chấp, song các hộ muốn vay vốn cho biết trên thực tế họ vẫn phải xuất trình giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho NHNN&PTNT và ngân hàng giữ giấy này làm bằng chứng xác nhận rằng người vay vốn không sử dụng nó làm vật đảm bảo cho các khoản vay khác. Ở những vùng tình trạng đói nghèo luôn đi đôi với hiện tượng không có đất (như ở Đồng bằng Sông Cửu Long) hay ở những nơi mà các nhóm dân cư nghèo đang sinh sống trên đất chưa có giấy tờ chứng nhận chính thức (như ở miền núi), việc không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có thể là một rào cản đối với người nghèo trong tiếp cận tín dụng. Thêm vào đó, lãi suất thấp khi thực hiện các khoản tín dụng và tiết kiệm nhỏ làm cho NHNN&PTNT không muốn thực hiện những dịch vụ này, mặc dù chúng đáp ứng tốt nhất nhu cầu về vốn của người nghèo.

Bức tranh càng trở nên ít sáng sủa hơn đối với trường hợp của Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam (NHCSXH). NHCSXH đang trong quá trình chuyển đổi từ Ngân hàng vì Người nghèo Việt Nam trước đây và mọi hoạt động của nó một phần vẫn thuộc chức năng quản lý của NHNN&PTNT. Trong giai đoạn 1996-2002, Ngân hàng này đã cung cấp 3,5 triệu khoản tín dụng ưu đãi, trong đó 80% dành cho các hộ gia đình thuộc hai nhóm dân số nghèo nhất. Mức vay trung bình năm 2003 đạt 3.1 triệu đồng và phần tín dụng dành cho người nghèo thấp hơn mức này. NHCSXH cho biết tỉ lệ hoàn trả đối với các khoản tín dụng ưu đãi này thấp. Một ví dụ điển hình đó là tại hai huyện của tỉnh An Giang, 26% và 48% số nợ tồn đọng đã trở thành nợ quá hạn. Nếu chỉ dựa vào dữ liệu thống kê thì rất khó có thể đánh giá được mức độ tiếp cận tín dụng của NHCSXH của các hộ nghèo. Trên thực tế, các cán bộ ở địa phương phân chia hộ nghèo thành ba nhóm chính: hộ chăm chỉ làm ăn, hộ thiếu lao động và có thái độ ỷ lại, và hộ có vấn đề xã hội. Chỉ có nhóm hộ đầu tiên được vay tín dụng. Kết quả phân tích có sự tham gia của cộng đồng ở An Giang cho thấy non nửa số hộ nghèo thuộc về nhóm này.

Trong suốt thập niên qua, các nhà tài trợ và tổ chức phi Chính phủ (NGO) đã tài trợ cho một loạt những hoạt động tài chính vi mô, phần lớn trong số này dựa vào các tổ chức xã hội như hội phụ nữ để quản lý các dự án của họ. Rất khó có thể xác định được điểm chung cho tất cả các hoạt động này vì chúng khác nhau nhiều về mục tiêu và cách tiếp cận. Chất lượng kết quả đánh giá hiện có cũng có nhiều khác biệt. Những nghiên cứu về các dự án ở Hà Tĩnh cho thấy những dự án tài chính vi mô này thực sự đã đến được với người nghèo. Song, liệu những dự án đó có bền vững về mặt tài chính hay không lại là một vấn đề chưa có lời giải đáp.

Hợp phần tín dụng trong Chương trình XĐGN là một phần của loại dự án này. Được coi là một chương trình tạo việc làm, chương trình tín dụng không chỉ hạn chế trong việc cấp vốn cho người nghèo. Trên thực tế, chỉ có một số hộ nghèo có điều kiện tiếp cận với nguồn tín dụng này. Thêm vào đó, điều tra thực địa còn cho thấy tồn tại rất nhiều vấn đề nghiêm trọng liên quan tới việc trả nợ ngân hàng. Tại An Giang, số nợ vay quá hạn ở một huyện lên tới 36% và tỉ lệ này ở một huyện khác là 23%. Mặc dù vậy, trong giai đoạn 2001-2003, một lượng lớn ngân sách phân bổ từ trung ương nhằm thực hiện xóa đói giảm nghèo (xấp xỉ 85% ở Tuyên Quang và Quảng Ngãi và khoảng 50% cho Sơn La và Sóc Trăng) nhằm góp phần hỗ trợ thực hiện chương trình tín dụng.

Việc đánh giá hoạt động của chương trình 135 cho thấy chương trình này có những kết quả tích cực hơn. Tỷ lệ đồng ý của những người tham gia khảo sát định tính đạt xấp xỉ 100% đối với tất cả các dự án cơ sở hạ tầng ở địa phương. Đó là chưa nói tới hoạt động tham vấn ý kiến địa phương trong việc lựa chọn những dự án đó. Mặc dù sự nhất trí cao đó có thể xuất phát từ một số ý kiến thiên lệch theo hướng tích cực, song đã có nhiều dấu hiệu cho thấy các hộ đã tự quyết định khi trả lời. Chẳng hạn như đối với vấn đề đường xá, có tới 85% hộ được hỏi khẳng định những dự án này có tác động rất tích cực. Tuy vậy, 15% số người không đồng ý với quan điểm trên với lý do chất lượng của các dự án xây dựng đường còn kém. Tương tự với các dự án thủy nông, 25% số người được hỏi đánh giá những tác động của các dự án này không đáng kể do điều kiện yếu kém của hệ thống thủy nông.

4. THUẾ, THUẾ QUAN, PHÍ VÀ LỆ PHÍ

Chương trình phát triển kinh tế của Chính phủ thể hiện sự quyết tâm duy trì nguồn thu ngân sách đạt từ 20-21 phần trăm GDP trong những năm tới. Mục tiêu này có thể thực hiện được thông qua kết hợp một loạt các biện pháp nhằm tăng thu ngân sách chưa tính đến dầu khí và thực thi tốt hơn nữa các văn bản quy phạm pháp luật về thuế hiện hành, không kể thuế đối với dầu khí. Đạt được mục tiêu này là một thách thức lớn, nhất là khi các hoạt động kinh tế có xu hướng chuyển dịch ngày một nhiều từ các doanh nghiệp Nhà nước (đơn vị đóng thuế chính) sang khu vực tư nhân, việc thu thuế trở nên khó khăn hơn do các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân có qui mô nhỏ hơn. Tuy nhiên, mặc dù có nhiều yếu kém về mặt thể chế và hành chính, “hiệu quả” của thuế ở Việt Nam thường tương đối cao, đặc biệt là đối với thuế giá trị gia tăng. Ngoài ra, loại thuế này thực chất là thuế phân bổ lại theo nghĩa là người giàu phải trả một tỉ lệ bình quân cao hơn đối với tiêu thụ của mình. Một vấn đề đáng quan tâm khác thường được đề cập đến đó là liệu tự do hoá thương mại trên nguyên tắc của các hiệp định thương mại với Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và WTO có làm nguồn thu từ thuế quan bị giảm nhiều hay không. Nhưng một giả định hoàn toàn hợp lý cho thấy sự gia tăng về kim ngạch nhập khẩu sẽ bù đắp cho sự suy giảm về thuế suất nhập khẩu. Trên bình diện thu ngân sách còn tồn tại nhiều vấn đề lớn liên quan tới sự gia tăng nhanh chóng của các chính sách ưu đãi và sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào phí và lệ phí của người sử dụng để trả cho các dịch vụ của Nhà nước. Những lợi ích khác nhau mà các nhà đầu tư đang hưởng hiện nay đã trở nên phức tạp đến mức trên thực tế không thể ước tính được quy mô của những khoản có liên quan. Sự thiếu minh bạch này đang đi ngược lại với xu hướng chung là chuyển đổi hệ thống thuế theo hướng ngày càng đơn giản và thống nhất. Ở Việt Nam, mức độ phụ thuộc vào phí do người sử dụng chi trả thường mang tính lũy thoái do các tính nghèo không có đủ khả năng giải quyết các nhu cầu của địa phương bằng nguồn ngân sách hạn hẹp. Mở rộng diện thu thuế TNDN và thuế GTGT, cũng như đơn giản hoá chế độ khuyến khích có thể sẽ tạo thêm được nguồn lực ở các cấp địa phương, và giảm bớt gánh nặng quá lớn về các khoản lệ phí cho các địa phương nghèo. Chính quyền địa phương cũng có thể dựa nhiều hơn vào các loại thuế môn bài.

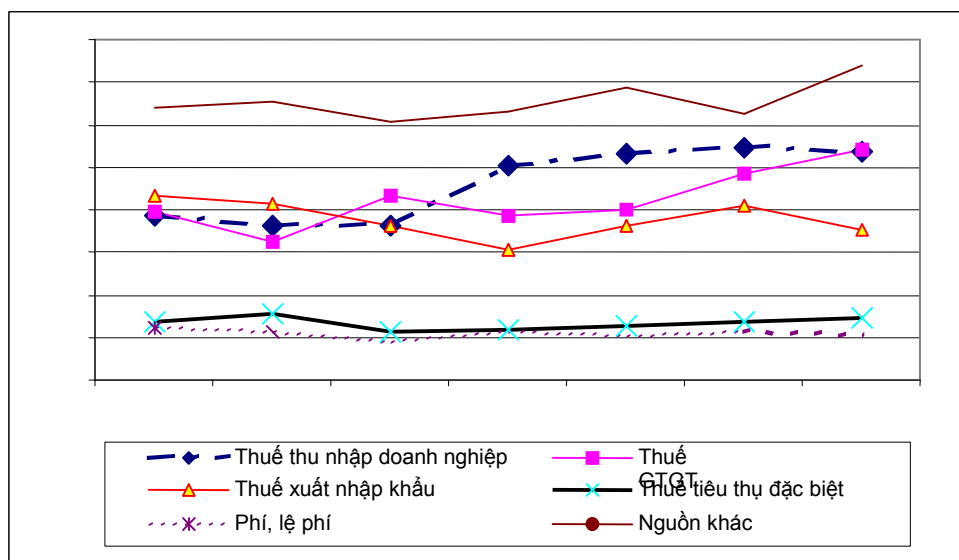
4.1. Các xu hướng chính

Trong những năm vừa qua, thu ngân sách Nhà nước, được đo bằng tỉ lệ phần trăm trong tổng GDP, duy trì ở mức khá ổn định. Mặc dù vậy, cơ cấu ngân sách lại thường xuyên thay đổi và có xu hướng thay đổi mạnh mẽ hơn khi nền kinh tế ngày càng phát triển (Hình 4.1). Các khoản thuế từ hoạt động thương mại đóng góp cho ngân sách Nhà nước đạt mức 3-4% GDP. Phí và lệ phí của các địa phương chiếm khoảng 1% GDP, gần bằng số ngân sách thu được qua thuế tiêu thụ đặc biệt. Mặt khác, thuế TNDN và thuế GTGT chiếm tỉ trọng ngày một lớn trong nguồn thu ngân sách Nhà nước, hiện mỗi loại thuế này chiếm tới hơn 5% GDP. Thuế thu nhập cá nhân (thực chất được gọi là thuế thu nhập cao do có một số ngưỡng miễn trừ thuế) đóng một vai trò hết sức khiêm tốn trong tổng thu ngân sách Nhà nước, chỉ đạt dưới 2%.

Trong khi việc thu thuế được thực hiện tập trung ở cấp trung ương, việc phân bổ ngân sách cho địa phương lại được hướng dẫn thông qua các quy định phân cấp cụ thể, rõ ràng. Tổng cục Thuế, cơ quan chịu trách nhiệm đối với toàn bộ các loại thuế trong nước, đã thành lập các phòng thuế cấp tỉnh và huyện trên toàn quốc. Tổng cục Hải quan (TCHQ) thực hiện thu thuế liên quan đến hàng nhập khẩu. Các quy định về phân bổ ngân sách đã được đưa vào thực hiện sau khi

có Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002, trong đó phân biệt cụ thể loại thuế nào được nhập hoàn toàn vào ngân sách Nhà nước, loại thuế và phí nào được nhập vào ngân sách của địa phương nơi thu thuế, và loại thuế nào được chia sẻ giữa hai cấp trung ương và địa phương. Nhóm đầu tiên bao gồm các loại thuế liên quan đến các hoạt động thương mại (bao gồm thuế GTGT đối với hàng nhập khẩu), thuế liên quan tới dầu lửa, và thuế TNDN đối với các doanh nghiệp áp dụng chế độ kế toán thống nhất. Nhóm thứ ba bao gồm các khoản thu thuế TNDN và GTGT, thuế thu nhập cá nhân, thuế trước bạ đối với hàng hoá và dịch vụ trong nước và thuế xăng dầu. Những khoản thu ngân sách mà các cấp chính quyền địa phương được toàn quyền sử dụng bao gồm thuế nhà đất, lệ phí cấp phép, phí quyền sử dụng đất, tiền thuê đất và thuế đăng ký các loại.

Hình 4.1: Nguồn thu của Chính phủ



Chú thích: Tính theo % của GDP.

Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của BTC và TCTK.

Tỉ lệ đóng góp của từng loại thuế giữa các địa phương có sự khác nhau tùy theo tốc độ phát triển của mỗi địa phương. Những tỉnh nghèo nhất được phép giữ lại toàn bộ ngân sách thu từ các loại thuế mà lẽ ra phải nhập vào ngân sách trung ương và địa phương, trong khi đó những địa phương như Hà Nội và TP. HCM phải nộp phần lớn tổng thu ngân sách đó lên trung ương. Do có sự khác biệt khá lớn về khả năng thu ngân sách giữa các tỉnh/thành phố, cơ chế chia sẻ này là nhằm mục đích phân phối lại ngân sách.

Có thể nói rằng cơ chế thu thuế tập trung hiện nay không tạo động lực cho các cơ quan thuế ở cấp tỉnh huy động được toàn bộ các nguồn thu ở địa phương. Song hệ thống trực thuộc hai cấp của Việt Nam đã giúp giảm thiểu vấn đề này vì trên thực tế các cơ quan thuế địa phương hiện đang trực thuộc cả cơ quan quản lý thuế trung ương và chính quyền địa phương. Hệ thống trực thuộc hai cấp đó cho thấy các cấp chính quyền địa phương có tầm ảnh hưởng rất lớn đối với quyết sách và hoạt động của cơ quan thuế. Vai trò quan trọng của chính sách thu thuế ở địa phương được thể hiện qua một thực tế là các chính quyền địa phương được phép giữ lại một phần các khoản thu từ thuế cao hơn so với chỉ tiêu thu thuế đã đặt ra. Lượng thu “thêm” được giữ lại ở địa phương không chỉ xuất phát từ các loại thuế thuộc về địa phương, thuế thuộc về cả địa phương và trung ương mà còn từ các loại thuế thuộc về trung ương.

Thuế quan và Hội nhập Thương mại Quốc tế

Sự suy giảm về mức thu ngân sách từ thuế quan đang là mối quan ngại thường trực, nhất là khi các rào cản thương mại bị dỡ bỏ. Trong tiến trình đàm phán gia nhập WTO của Việt Nam, mối quan ngại này thậm chí đã trở thành một cản trở lớn trong việc xem xét cắt giảm thuế quan một cách mạnh mẽ mặc dù việc cắt giảm đó có thể mang lại hiệu quả. Giờ đây, khi đã ở ngưỡng cửa gia nhập WTO, mối quan tâm thường trực đối với Việt Nam đó là liệu những cam kết đã đưa ra trong quá trình đàm phán, cùng với những cam kết trước đây với ASEAN trong việc thiết lập Khu vực thương mại tự do ASEAN (AFTA) có làm lung lay thế ổn định về tài chính của Việt Nam hay không. Do thuế suất áp dụng đối với thương mại quốc tế (thuế nhập khẩu, thuế xuất khẩu, và một số loại thuế tiêu thụ cụ thể khác) đóng góp tới 17% trong tổng thu ngân sách Nhà nước, vấn đề này cần được giải quyết.

Về vấn đề này, việc so sánh ảnh hưởng ngắn hạn và trung hạn có thể được thực hiện dễ dàng. Trong giai đoạn trước mắt, quá trình hội nhập thương mại được thực hiện thông qua việc dỡ bỏ các hàng rào phi thuế quan và thay vào đó là hàng rào thuế quan cụ thể. Trong khi hàng rào phi thuế quan đưa nguồn lực đến cho nhà sản xuất thì hàng rào thuế quan lại làm lợi cho ngân sách Nhà nước. Trong thời gian qua, những cam kết được thực hiện theo AFTA đã dẫn đến cắt giảm thuế quan và nhiều rào cản phi thuế quan được dỡ bỏ, tác động thực chất của chúng lên khoản thu từ thuế xuất nhập khẩu là khá khiêm tốn, và sau một vài năm còn có dấu hiệu tích cực. Dù vậy, phần lớn hạn ngạch nhập khẩu đã được thay thế bởi thuế quan trong khi những hạn ngạch còn lại (đối với các sản phẩm từ dầu và đường) hầu như không được dỡ bỏ trong thời gian trước mắt, do đó sẽ không có thêm ngân sách từ nguồn thu này.

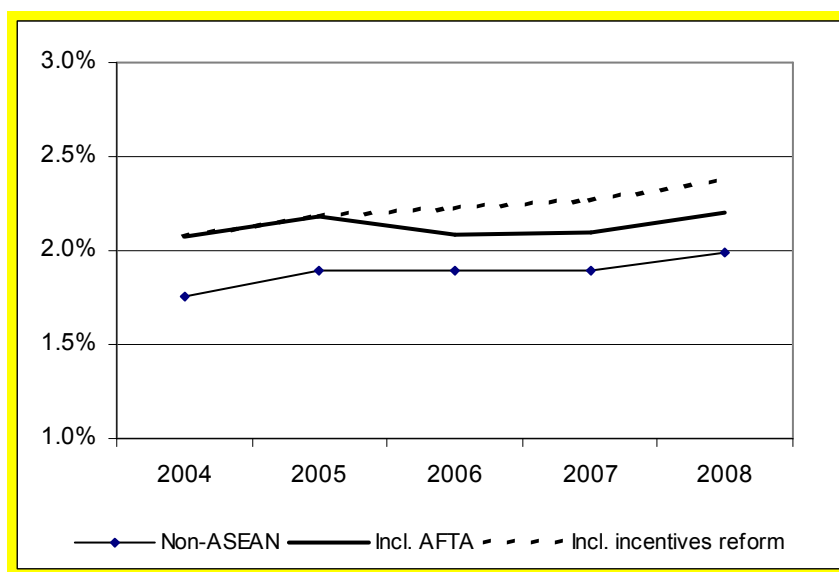
Ngoài ra, xét về trung hạn còn có một số động lực khác có thể làm tăng thu ngân sách từ thuế quan. Thứ nhất, tổng kim ngạch nhập khẩu, hay cơ sở để áp thuế quan, chắc chắn sẽ tăng lên ngay cả khi các mức thuế quan có xu hướng giảm xuống. Gần đây kim ngạch xuất khẩu đã tăng đến 25%/năm. Mặc dù tỉ lệ này có thể không ổn định trong thời gian dài nhưng có thể tốc độ gia tăng hàng nhập khẩu sẽ nhanh hơn nhiều so với tốc độ cắt giảm thuế quan. Thứ hai, một lượng lớn ngân sách thu từ các hoạt động thương mại được lấy từ thuế GTGT và thuế tiêu thụ đặc biệt đánh vào hàng nhập khẩu và lượng hàng nhập khẩu không hề suy giảm nhất là khi Việt Nam thực hiện các cam kết quốc tế. Giá của những mặt hàng nhập khẩu chịu thuế thấp hơn sẽ làm giảm nguồn thu này, song khối lượng nhập khẩu nhiều hơn sẽ kéo nguồn thu này tăng lên. Thứ ba, sự tăng cường hội nhập quốc tế sẽ đẩy mạnh hơn nữa tốc độ tăng trưởng kinh tế và hiệu quả của nó là nguồn thu từ các loại thuế trong nước như thuế GTGT và thuế TNDN sẽ tăng lên.

Về cơ bản, những quan ngại đối với nguồn thu từ thuế quan hoàn toàn xuất phát từ giả định cho rằng khối lượng hàng nhập khẩu không có quan hệ gì với các mức thuế quan. Trên thực tế, thuế quan càng thấp thì giá sản phẩm nhập khẩu càng rẻ và do đó sẽ thúc đẩy cầu đối với những sản phẩm đó. Liệu phần gia tăng về khối lượng tiêu thụ hàng nhập khẩu có bù đắp được phần cắt giảm thuế quan hay không phụ thuộc phần lớn vào mức thuế quan. Khi mức thuế quan thấp thì sự suy giảm của chúng có thể đi đôi với sự suy giảm về ngân sách. Để chứng minh lập luận này, hãy xem xét một mức thuế quan nhỏ khi bị cắt giảm: về lý thuyết nguồn thu ngân sách từ nó sẽ giảm tới không (0) bất kể mức ban đầu lớn như thế nào. Mặt khác, khi thuế quan ở mức rất cao, ngân sách thu vào có chiều hướng tăng lên. Việt Nam được biết đến là một nơi có hàng rào thương mại tương đối thấp ở phần lớn các lĩnh vực nhưng lại rất cao, hoặc khá cao ở các lĩnh vực còn lại. Các ngành như ô tô, xi măng, hoá chất, phân bón, rượu, xe máy, giấy, đường và thuốc lá hiện đang được hưởng nhiều lợi ích từ chính sách bảo hộ mậu dịch. Tuy nhiên những ngành này sẽ phải đối đầu với sự cạnh tranh khốc liệt của hàng nhập khẩu khi Việt Nam thực hiện

các cam kết thương mại quốc tế. Song, kết quả tích cực của cạnh tranh sẽ là nguồn thu ngân sách từ các hoạt động thương mại sẽ cao hơn chứ không hề thấp đi.

Mô hình thử nghiệm trong thời gian năm (5) năm cho thấy ngân sách Nhà nước thu từ các hoạt động thương mại sẽ giảm xuống trong bối cảnh AFTA do hệ quả của những cam kết cắt giảm một lượng lớn các mức thuế quan của Việt Nam. Theo các mức thuế quan mà Việt Nam dành cho WTO trong tháng 6 năm 2004, thu ngân sách từ các hoạt động thương mại sẽ tăng lên trong trường hợp nhập khẩu hàng hóa không phải là dầu mỏ từ các nước không thuộc ASEAN. Kết quả cuối cùng của những xu hướng khác nhau này là sự gia tăng ngân sách thu từ các hoạt động thương mại đạt khoảng 0,13% GDP (Hình 4.2, đường liền nét). Đây là sự đánh giá thấp khả năng thực tế, xét ở khía cạnh tăng trưởng kim ngạch nhập khẩu của mỗi ngành chỉ dựa vào xu hướng lịch sử, mà chưa xem xét khía cạnh ở đó thuế suất xuất nhập thấp (nhìn chung) có thể dẫn đến lượng hàng nhập khẩu lớn hơn, từ đó dẫn đến mức tăng trưởng kim ngạch nhập khẩu lớn hơn về mặt tổng thể. Hơn nữa, biểu thuế không cho phép tăng thuế suất cao hơn mức hiện nay đối với bất kỳ mặt hàng nhập khẩu nào cho dù là điều này có thể thực hiện được theo như bản chào tháng Sáu của Việt Nam.

Hình 4.2: Nguồn thu từ thuế quan trong 5 năm tới đối với các sản phẩm không phải là dầu mỏ



Chú thích: Các con số phần trăm thể hiện đóng góp trong GDP. Đường liền nét biểu diễn tác động của những thay đổi về thuế quan. Đường đứt nét cho thấy mô hình ưu đãi.

Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của BTC và TCTK

Mô hình này được xây dựng dựa trên giả định cho rằng tổng ngân sách từ thuế quan thu theo các mức thuế suất quy định nhưng trên thực tế không phải như vậy. Hiện nay giữa việc thu ngân sách thực tế với lượng cần phải thu theo các mức đã quy định còn có một khoảng cách rộng. Trong chừng mực nào đó, khoảng cách này phản ánh những yếu kém về mặt hành chính. Tuy nhiên, đây cũng là kết quả của nhiều chính sách miễn thuế trong bối cảnh có rất nhiều chính sách ưu đãi của Nhà nước nhằm khuyến khích đầu tư và xuất khẩu. Kế hoạch hiện đại hoá TCHQ sẽ giúp tháo gỡ phần nào những yếu kém hành chính đó. Một biện pháp hướng tới hợp lý hoá các chính sách đầu tư có thể dẫn đến việc loại bỏ nhiều kiểu miễn thuế hiện nay, hay ít nhất cũng sẽ

thay thế bằng các chính sách miễn giảm một phần. Chẳng hạn như việc áp dụng dần dần bớt 10% tỉ lệ miễn giảm thuế trong giai đoạn ba năm có thể giúp Việt Nam tăng nguồn thu ngân sách từ các hoạt động lên hơn 0,2% GDP (Hình 4.2, đường đứt nét). Vì lẽ đó, hội nhập thương mại cần được thực hiện đồng thời với những biện pháp cải cách bổ sung hợp lý, đảm bảo rằng thu ngân sách luôn được duy trì trong thời gian trung hạn.

Thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế giá trị gia tăng

Về dài hạn, Việt Nam cần dựa vào nguồn ngân sách ngày một lớn có được từ đóng góp về thuế trong nước, đặc biệt là từ thuế TNDN và thuế GTGT. Trong một diễn biến hết sức tích cực, năm 2003, Quốc hội Việt Nam đã thông qua chương trình cải cách trọn gói trên quy mô lớn nhằm đơn giản hoá các chính sách thuế trong nước và tăng cường sự minh bạch của những chính sách này. Số thuế suất thuế GTGT đã giảm từ ba mức còn hai mức và những mặt hàng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt cũng phải chịu thuế GTGT. Đối với thuế TNDN, đã có sự công bằng và thống nhất hơn trong ứng xử về thuế đối với các doanh nghiệp trong nước và ngoài nước xét về thuế suất tiêu chuẩn (hiện là 28%) và về các chính sách thuế khác. Những thay đổi trong thuế thu nhập cá nhân được áp dụng trong năm 2004.

Ngay trước thời điểm có những thay đổi này, thuế TNDN và GTGT đã rất “hiệu quả” đối với một đất nước có trình độ phát triển như Việt Nam. Hiệu quả của một loại thuế được hiểu là lợi tức của thuế được biểu diễn theo dạng phần trăm trong tổng GDP, cho mỗi điểm phần trăm của mức tiêu chuẩn. Việc thiết kế danh mục thuế, hiệu quả của hệ thống hành chính và cơ cấu kinh tế là những yếu tố chính quyết định hiệu quả của thuế. Trong trường hợp thuế TNDN, đặc điểm thiết kế bao gồm một hệ thống tính khấu hao lỗi thời, với với các qui định về thời gian khấu hao riêng cho từng loại tư liệu sản xuất. Mặc dù có những điểm phức tạp như vậy, hiệu quả của thuế TNDN ở Việt Nam có thể so sánh với những quốc gia có mức GDP đầu người cao hơn rất nhiều (Bảng 4.1).

Bảng 4.1: Hiệu quả của thuế TNDN ở một số quốc gia

	Ngân sách từ thuế TNDN (%GDP)	Thuế suất thuế TNDN		Hiệu quả của thuế TNDN (Ngân sách/Thuế suất)
		Doanh nghiệp trong nước	Doanh nghiệp nước ngoài	
Cam-pu-chia	0,6	9, 20, 30	9, 20, 30	0,03
Indonesia	2,7	10, 15, 30	10, 15, 30	0,09
Lào	1,4	35	20	0,04
Malaysia	8,9	28, 38	28, 38	0,20
Philippine	2,5	32	32	0,08
Singapore	5,2	24,5	24,5	0,21
Thái Lan	2,9	20, 25, 30	20, 25, 30	0,10
Trung bình				0,11
Việt Nam	5,4	15, 20, 25, 32, 50	10, 15, 20, 25, 50	0,09

Chú thích: Đây là những con số của năm 2002. Thuế suất chính của từng quốc gia được thể hiện qua chữ số in đậm

Nguồn: IMF (2004).

Đối với thuế GTGT, hiệu quả của nó ở Việt Nam thật đáng kinh ngạc. Đạt 0,54 điểm, hiệu quả thuế GTGT của Việt Nam có thể so sánh với của Niu Di-lon và Xin-ga-po, hai quốc gia được xem là có hệ thống thuế GTGT được thiết kế và quản lý tốt nhất (Bảng 4.2). Điểm số này còn cao hơn cả điểm trung bình ở Châu Mỹ La tinh (0,30), Đông Âu (0,35) và Tây Âu (0,50). Đây là thời điểm trước cải cách thuế năm 2003, khi mà hàng hoá và dịch vụ chịu thuế tiêu thụ đặc biệt vẫn được miễn thuế GTGT. Một lý lẽ có thể đưa ra để giải thích cho tính hiệu quả về thuế cao ở Việt Nam đó là hiện tượng “xếp lớp”, hay các điểm ngoài mong muốn thiết kế theo đó một số mặt hàng bị đánh thuế hơn một lần. Ở Việt Nam, hiện tượng xếp lớp có thể liên quan đến việc hoàn trả thuế GTGT không đồng bộ đối với các hàng hoá là tư liệu sản xuất, và hiện trạng áp dụng đồng thời hai biện pháp áp thuế GTGT khác nhau. Chế độ thuế không phù hợp đối với bất động sản và bảo hiểm nhân thọ cũng có thể góp phần vào hiệu quả GTGT cao. Những đặc điểm này là ngoài mong muốn và cần phải được chấn chỉnh.

Một cơ chế hành chính và một cơ cấu kinh tế hiệu quả là những yếu tố quan trọng khác của hiệu quả thuế. Tổng cục Thuế Việt Nam với hệ thống cơ quan giúp việc vươn khắp các tỉnh thành và quận huyện có thể hoạt động hiệu quả hơn nhiều so với ghi nhận chung và hoạt động tốt hơn so với các cơ quan hành chính phụ trách về thuế ở các quốc gia khác có cùng trình độ phát triển. Vẫn chưa rõ là liệu điều này có đúng như vậy không. Song từ quan điểm này có thể thấy rằng việc duy trì hệ thống thu thuế tập trung, mặc dù hiện đã có những phân cấp nhất định trong các quyết định chi ngân sách, có thể là một bước đi thực tế nhằm đảm bảo hiệu quả thuế.

Xét trên bình diện cơ cấu kinh tế, khoảng 80% thuế TNDN và 60% thuế GTGT là do các doanh nghiệp Nhà nước đóng góp. Liệu điều này có làm tăng hay hạn chế hiệu quả thuế phụ thuộc rất nhiều vào khả năng sinh lời của khu vực kinh tế quốc doanh, và vào khả năng mà Nhà nước có thể kiểm soát được hoạt động của các doanh nghiệp đó. So với các nền kinh tế đang chuyển đổi khác, khu vực kinh tế quốc doanh của Việt Nam đang hoạt động trong trạng thái có thể chấp nhận được. Khi chuyển dịch sang nền kinh tế thị trường, một thực tế diễn ra đó là phần đóng góp vào GDP của khu vực tư nhân sẽ tăng nhanh hơn so với đóng góp của nó vào ngân sách Nhà nước. Thu thuế các doanh nghiệp nhỏ là một công việc đặc biệt khó khăn. Một đặc tính điển hình của loại thuế như thuế GTGT là phần lớn ngân sách thu được từ thuế (80-90%) là từ một số ít doanh nghiệp có khả năng chi trả thuế (10-20%). Sự suy giảm trong hiệu quả thuế trong những năm tới không nằm ngoài quy luật. Vì vậy, việc sắp xếp lại thuế GTGT sau hiện tượng xếp lớp hiện nay có thể sẽ làm gia tăng tốc độ suy giảm đó.

Bảng 4.2: Hiệu quả của thuế GTGT ở một số quốc gia

	Ngân sách từ thuế GTGT (%GDP)	Thuế suất GTGT (%)	Hiệu quả của thuế GTGT (Ngân sách/Thuế suất)
Cam-pu-chia	2,7	10	0,27
Indonesia	3,5	5, 10, 15	0,35
Philippine	2,9	10	0,29
Singapore	1,4	3	0,47
Thái Lan	2,6	7	0,37
Trung bình			0,35
Việt Nam	5,4	5, 10, 20	0,54

Chú thích: Đây là số liệu của năm 2002. Khi đồng thời có nhiều mức thuế suất khác nhau, thuế suất quan trọng nhất được thể hiện qua chữ số in đậm.

Nguồn: IMF (2004).

Do vậy, về trung hạn, cần nâng cao năng lực cho cơ quan quản lý thuế nhằm mục đích tăng nguồn thu ngân sách từ các doanh nghiệp ngoài quốc doanh khi những doanh nghiệp này đã phát triển thành những doanh nghiệp tầm cỡ. Việc áp dụng các phương pháp đánh tự đánh giá là chìa khoá giải quyết vấn đề này. Tháng 1 năm 2004, cơ chế tự đánh giá về thuế TNDN và GTGT lần đầu tiên được đưa vào thực hiện thí điểm ở một số doanh nghiệp được chọn từ hai địa phương. Cho tới nay, dự án thí điểm đã có những thành công nhất định thể hiện qua báo cáo của các phòng thuế tại hai địa phương, theo đó đã có sự gia tăng về thu ngân sách so với chỉ tiêu thu ngân sách ban đầu. Về nguyên tắc, thí điểm tự đánh giá này có thể được nhân rộng tới các doanh nghiệp khác cũng ở hai địa phương trên, cũng như tới các địa phương khác và với các loại thuế khác. Dự kiến đến năm 2007 sẽ tiến hành đánh giá hiệu quả của chương trình thí điểm để có thể chính thức đưa cơ chế tự đánh giá này vào thực hiện trên toàn quốc. Một trong những vấn đề cần giải quyết trước khi thực hiện đại trà đó là sửa đổi các văn bản pháp quy hiện vẫn đang gây rất nhiều khó khăn cho công tác truy thu nợ đọng thuế.

Các chính sách ưu đãi

Hiệu quả và cơ chế ngày một rõ rệt của hai loại thuế TNDN và GTGT trái ngược hẳn với sự phức tạp và thiếu minh bạch trong các chính sách ưu đãi đối với các nhà đầu tư ở Việt Nam. Trong khi các chính sách ưu đãi đó về cơ bản được đưa ra dựa trên các tiêu chí khách quan với ít khả năng có thể áp dụng một cách tùy tiện, vẫn còn tồn tại quá nhiều khó khăn về mặt kỹ thuật và mập mờ trong vận dụng chúng một cách đúng đắn. Theo quy định chung, các chính sách ưu đãi được dành cho ba nhóm doanh nghiệp chính. Nhóm thứ nhất bao gồm các doanh nghiệp mới thành lập trong một danh mục các hoạt động kinh doanh ưu tiên, các doanh nghiệp sử dụng một số nhân công nhất định hay đóng ở một số địa phương ưu tiên. Nhóm thứ hai bao gồm các doanh nghiệp đang tồn tại nhưng chuyển sang các vùng ưu tiên. Những doanh nghiệp đáp ứng được một trong số các điều kiện tổng hợp khác, như mở rộng xuất khẩu hay ứng dụng công nghệ mới thuộc về nhóm thứ ba.

Một số chính sách ưu đãi được thực hiện qua việc miễn thuế hoặc giảm thuế suất. Chính sách miễn thuế có thể kéo dài từ hai năm đến không hạn định và thuế suất có thể giảm tới 20% trong thời hạn từ 10-15 năm. Hình thức khuyến khích đầu tư phổ biến nhất là miễn thuế TNDN trong một thời hạn nhất định, kể từ năm đầu tiên khi doanh nghiệp bắt đầu có thu nhập có thể chịu thuế, sau đó là một thời gian nhất định mà doanh nghiệp được hưởng thuế suất thuế TNDN chỉ bằng một nửa, và tiếp đến là giai đoạn mà thuế suất áp dụng đối với doanh nghiệp đó ở mức thấp bình thường. Tuy nhiên không nên xem nhẹ tính phức tạp của hình thức khuyến khích này. Thời hiệu và mức thuế suất đó phụ thuộc vào điều kiện doanh nghiệp đó có hơn 20, 50 hay 100 nhân công; nằm trong địa giới hành chính của các thành phố cấp một và cấp hai, tại những khu vực bình thường hay khu vực khuyến khích đầu tư; hoạt động theo hình thức hợp tác kinh doanh, cổ phần hay là doanh nghiệp nước ngoài; xuất khẩu trên 50% thành phẩm; và thu được lợi nhuận từ sáng chế, bí quyết sản xuất, các quy trình công nghệ, dịch vụ kỹ thuật hoặc sản phẩm đang thử nghiệm.

Các chính sách ưu đãi khác lại được thể hiện qua thuế nhập khẩu và tiền sử dụng đất. Theo thông lệ quốc tế, các doanh nghiệp được miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hoá chế biến phục vụ xuất khẩu (chế xuất). Doanh nghiệp nước ngoài cũng được miễn thuế nhập khẩu đối với tài sản cố định như trang thiết bị, máy móc, phương tiện vận tải chuyên dụng, nguyên vật liệu phục vụ các dự án hạ tầng cụ thể và linh kiện. Ngoài ra doanh nghiệp nước ngoài còn được miễn tiền thuê đất trong giai đoạn xây dựng ban đầu. Liệu chính sách miễn tiền thuê đất có thể được

gia hạn thêm từ 7 đến 11 năm tùy thuộc vào điều kiện khó khăn kinh tế-xã hội tại khu vực đang thực hiện dự án.

Sự ra đời các khu công nghiệp cũng là một cơ chế nhằm thu hút các nhà đầu tư trong nước cũng như nước ngoài. Tính đến tháng 3 năm 2004, gần một trăm khu công nghiệp lớn nhỏ đã được cấp phép và hai phần ba trong số này đã đi vào hoạt động. Phần lớn các khu công nghiệp tập trung ở vùng phụ cận của Hà Nội và TP. HCM. Những khu công nghiệp này thường tạo ra môi trường đầu tư tốt hơn nhiều so với bên ngoài: điều kiện cơ sở vật chất tốt hơn, tiền thuê đất được bao cấp hoàn toàn, các thủ tục phê duyệt và cấp phép một cửa luôn sẵn sàng hỗ trợ các nhà đầu tư. Các nhà đầu tư trong các khu công nghiệp này cho tới thời điểm gần đây vẫn được hưởng chế độ miễn thuế TNDN và thuế suất thấp. Tuy nhiên, chương trình cải cách thuế do Quốc hội thông qua năm 2003 đã không cho phép bất cứ quy định ưu đãi đặc biệt nào đối với các dự án đầu tư trong các khu công nghiệp. Mặc dù lợi ích mà các nhà đầu tư hiện nay vẫn được bảo toàn, song các chính sách ưu đãi về thuế TNDN chỉ có ở các khu công nghiệp đã bị bãi bỏ. Tuy nhiên, trước phản ứng mạnh mẽ của cộng đồng các nhà doanh nghiệp, Chính phủ đã khôi phục lại những ưu đãi về thuế cho các khu kinh tế đặc biệt.

Về mặt kinh tế, không có lý do nào có thể biện minh cho việc các nhà đầu tư trong các khu công nghiệp lại được hưởng nhiều ưu đãi về thuế hơn so với những nhà đầu tư ở khu vực ngay bên ngoài khu công nghiệp đó. Rõ ràng là ngoài những phân biệt về địa giới đó cần phải đơn giản hoá và hợp lý hoá cơ cấu chính sách ưu đãi. Một số tranh luận gần đây tập trung vào việc thay thế cơ chế miễn thuế và giảm thuế suất bằng chính sách cho nợ thuế và giảm mạnh thuế suất. Đây là một biện pháp nhằm khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vốn vào Việt Nam mà không sử dụng sai mục đích. Việc hợp lý hoá các chính sách miễn thuế nhập khẩu dưới dạng các quy định khấu trừ thuế rõ ràng cũng là một việc làm hết sức cần thiết.

Ngoài những chính sách ưu đãi trên, không có lý do đặc biệt nào khác giải thích cho việc Việt Nam đang dành nhiều lợi ích và ưu đãi thuộc vào bậc nhất trong khu vực, và có vẻ như không gây tác động nhiều tới các quyết định đầu tư (Khung 4.1). Những lợi ích đó đã có thể được minh chứng tại thời điểm khi mà Việt Nam vẫn còn là môi trường kinh doanh đầy rẫy những rủi ro. Tuy nhiên, cho tới nay, tỉ trọng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) trong tổng GDP của Việt Nam đã vượt xa Trung Quốc. Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào các dự án cơ sở hạ tầng có thể thu hút nhiều vốn hơn so với các chính sách ưu đãi phức tạp hiện nay. Điều quan trọng là sự phức tạp này ngày càng đi ngược với xu hướng chung đó là hướng tới tăng cường tính minh bạch và tạo ra một sân chơi bình đẳng. Cần hạn chế những áp lực nhằm tạo ra (hoặc khôi phục lại) các chính sách khuyến khích ngoài các quy định pháp lý về thuế, và áp dụng các chính sách ưu đãi khác nhau đối với các nhà đầu tư trong nước và quốc tế.

Khung 4.1: Quan điểm của khu vực tư nhân về chế độ ưu đãi

Một cuộc khảo sát 140 công ty tư nhân trong nước đã được tiến hành để tìm hiểu xem các công ty này có được hưởng chế độ ưu đãi nào không, xác định mức độ chuyển nhượng các nguồn lực mà họ được hưởng dưới hình thức ưu đãi, và thu thập ý kiến đánh giá về hệ thống ưu đãi này. Tất cả các công ty này đều có trụ sở tại TP. HCM, tỉnh Tiền Giang và tỉnh Bình Dương ở miền Nam Việt Nam.

Gần một nửa số công ty được hưởng các hình thức ưu đãi. Trong số đó chỉ có 14% cho biết đã cố gắng thay đổi các dự án đầu tư của mình để đủ điều kiện hưởng chế độ ưu đãi. Những điều chỉnh thường gặp là tăng số lượng người lao động, tăng quy mô sản xuất, hoặc chuyển hoạt động sản xuất vào khu công nghiệp. Số công ty còn lại cho biết họ sẽ đưa ra quyết định đầu tư như vậy mà không cần các hình thức ưu đãi. Khoảng trên $\frac{3}{4}$ số công ty được phỏng vấn đều nhất trí với nhận định cho rằng các hình thức ưu đãi là “khoản thưởng thêm có thì tốt, song không ảnh hưởng đến kế hoạch đầu tư của tôi”.

Căn cứ vào kết quả khảo sát, tỷ lệ thừa ưu đãi có thể ước tính ở vào khoảng 83%. Tỷ lệ này cho thấy nhà đầu tư được hưởng những hình thức ưu đãi về thuế mà theo họ thì họ sẽ vẫn đầu tư nếu không có những ưu đãi đó. Với mức thuế TNDN trung bình mới là 28%, số thu từ thuế TNDN dự kiến vào khoảng giữa 62-75%, tùy theo giả thiết. Mức ưu đãi công dành cho các nhà đầu tư thấp nhất ở tỉnh Tiền Giang và cao nhất ở TP. HCM.

Trên một nửa số công ty được khảo sát cho rằng các dự án FDI được hưởng nhiều hình thức ưu đãi hấp dẫn hơn các dự án trong nước, so với 14% không nhất trí. Gần 58% số công ty cho rằng cơ chế ưu đãi được quản lý một cách khách quan và không nhất quán, trong khi 16% không nhất trí. Mặt khác, các hình thức ưu đãi để khuyến khích các công ty hoạt động ở những vùng sâu vùng xa có hoàn cảnh khó khăn được xem là chưa đủ để bù đắp các chi phí phát sinh trong hoạt động kinh doanh ở những vùng như vậy.

Nguồn: Nguyễn Thị Cảnh và cộng sự (2004)

Tác động của hoạt động phân phối

Việt Nam đang ở vị thế có thể duy trì được mục tiêu thu ngân sách đạt mức 21% GDP theo kế hoạch. Một vấn đề đặt ra đó là việc phân bổ trách nhiệm đóng góp cho các nhóm dân cư đạt được tính công bằng ở mức độ nào. Đây là một câu hỏi khó trả lời bởi lẽ thuế ảnh hưởng tới giá cả, tiền lương và lợi nhuận, đồng thời rất khó có thể theo dõi tác động của chúng đối với từng hộ gia đình. Tuy nhiên, với xu thế hiện nay trong cơ cấu ngân sách Nhà nước, hai yếu tố chính được quan tâm hơn cả đó là thuế GTGT và phí và lệ phí người sử dụng ở địa phương. Thuế GTGT rất có thể sẽ là nguồn thu ngân sách chính trong những năm tới. Trong khi đó việc giao trách nhiệm thu thuế cho các nhà cung cấp dịch vụ có thể dẫn tới sự phụ thuộc ngày một lớn vào các khoản chi ngoài luồng như trường hợp của các bệnh viện Nhà nước. Đồng thời, các địa phương sẽ sử dụng khoản phí và lệ phí thu được tại địa phương để thu hẹp khoảng cách giữa lượng ngân sách Nhà nước được phân bổ từ trung ương với nhu cầu thực tế cần phải đáp ứng ở địa phương. Những khoản phí này có thể bao gồm tiền học phí, các loại phí sử dụng nước, xả nước thải, dịch vụ xử lý chất thải rắn, tưới tiêu, phí vận chuyển và các khoản đóng góp bằng vật chất để tu bổ và nâng cấp đường giao thông nông thôn.

Có một điều chắc chắn là thuế GTGT là loại thuế lũy tiến (Bảng 4.3). Kết luận này, được tổng hợp từ việc phân tích các dữ liệu thống kê dựa trên một số giả định về tính chính thông và

phi chính thống của các nhà cung cấp dịch vụ và hàng hoá cho hộ gia đình ở mọi tầng lớp xã hội. Tuy nhiên những giả định đó hoàn toàn hợp lý, và thứ tự quan trọng của chúng cũng phù hợp với những trật tự có được từ các nguồn tổng hợp. Thu ngân sách từ thuế GTGT chiếm tới 3,6% tổng chi ngân sách dựa trên số liệu thống kê hộ gia đình, một con số không quá cách biệt với tỉ lệ 5,4% GDP theo tính toán dựa trên các dữ liệu tổng hợp. Gần hai phần ba số thuế thu được từ nhóm dân cư giàu có nhất. Và cũng vì các hộ gia đình nghèo chủ yếu dựa vào nguồn tự cung tự cấp hoặc các kênh cung cấp phi chính thống nên tỉ lệ thanh toán thuế GTGT so với mức chi thực tế thấp hơn so với các hộ không nghèo.

Bảng 4.3: Các loại thuế phải trả, theo nhóm từ nghèo đến giàu

Nhóm dân cư	Thuế GTGT			Các loại phí tại địa phương		
	Theo Hộ (000 VND)	Tỷ lệ tính trên tổng thu	Tỷ lệ chi của hộ g/đ	Theo Hộ (000 VND)	Tỷ lệ tính trên tổng thu	Tỷ lệ chi của hộ g/đ
Nghèo nhất	186	6	2.5	249	13	3.2
Gần nghèo nhất	294	10	3.1	326	18	3.4
Trung bình	411	14	3.5	375	21	3.2
Gần giàu nhất	610	22	3.9	379	24	2.5
Giàu nhất	1364	48	4.3	381	24	1.4
Tổng cộng	608	100	3.5	347	100	2.7

Chú thích: Các loại phí tại địa phương bao gồm thuế nông nghiệp, các khoản đóng góp xây dựng trường và mua bán ghế, quỹ hội phụ huynh học sinh - giáo viên, xây dựng trung tâm y tế, quỹ chăm sóc sức khỏe, quỹ thiên tai và quỹ tình thương.

Nguồn: Tự tính toán, dựa trên số liệu của ĐTMSHGĐ 2002.

Mặt khác, các loại thuế và phí tại địa phương đều có xu hướng giảm đi. Ngoài mặt, gánh nặng đối với hộ gia đình có vẻ được hạn chế bớt, ít nhất là so với thuế GTGT. Tuy nhiên, những con số này thực sự chưa được tính toán đầy đủ gánh nặng đó vì một vài lý do. Thứ nhất, còn nhiều khoản đóng góp của địa phương chưa được thống kê qua ĐTMSHGĐ 2002 (Bảng 4.4). Thứ hai, các khoản đóng góp để làm đường được tính bằng tiền mặt (hoặc thóc), tuy vậy nhiều hộ gia đình nghèo lại đóng góp bằng công lao động, và điều này nói chung được xem là khá rắc rối. Thứ ba, các con số này không bao gồm các loại phí thu của người sử dụng dịch vụ ở cấp địa phương, đặc biệt về y tế và giáo dục, mà mục đích chính là để bù đắp sự thiếu hụt cho ngân sách địa phương để trang trải chi phí cung cấp dịch vụ. Các loại phí đó có vẻ như tăng lên là do người nghèo ngày càng hạn chế sử dụng dịch vụ.

Nhìn chung, việc thay thế nguồn thu từ các loại thuế và các khoản đóng góp tại địa phương bằng nguồn thu từ thuế TNDN và thuế GTGT có thể sẽ khiến việc phân chia gánh nặng tài chính trở nên công bằng hơn. Khi phải đối mặt với khoảng cách giữa phân bổ ngân sách và các nhu cầu xã hội, chính quyền địa phương thường dùng đến các nguồn thu lũy thoái, và tăng chi phí của các dịch vụ xã hội vượt quá mức mà người nghèo có thể chi trả. Nếu việc trông cậy vào nguồn thu tại địa phương được xem là quan trọng để phát triển quyền tự chủ về thuế của cấp huyện và xã thì lựa chọn tốt nhất là nên bắt đầu chuẩn bị áp dụng loại thuế bất động sản hiện đại. Tuy nhiên, sẽ phải mất một thời gian mới có được nguồn thu đáng kể từ thuế bất động sản. Chìa khóa cho sự thành công là một hệ thống dữ liệu về đất đai, các phương pháp định giá hoặc thẩm

định công bằng và hiệu quả, và một cơ chế quản lý thuế công bằng và minh bạch, trong đó có các thủ tục xét xử hiệu quả.

Bảng 4.4: Các loại phí và lệ phí đóng góp ở cấp thôn

	Phí, lệ phí hoặc đóng góp	Số tiền	Cấp quyết định		
			Xã	Thôn	Khác
1	Phí an ninh và quốc phòng	1kg thóc/sào	✓		
2	Phí an ninh đồng điền	2kg/sào	✓		
3	Phí vệ sinh và môi trường	3.000 đồng/hộ/năm		✓	
4	Phí thủy lợi	Từ 7,5 đến 19,5kg/sào/năm	✓		
5	Điện	690 đồng/KWh			
6	Phí duy tu bảo dưỡng kênh mương	7kg/sào/năm	✓		
7	Quỹ kênh mương	2kg/sào/năm			✓
8	Quỹ phòng chống lụt bão	Không rõ			
9	Quỹ khuyến nông	2kg/sào/năm	✓		
10	Thuế đất ở	0,4kg/m ²	✓		
11	Thuế ao vườn	0,4kg/m ²	✓		
12	Quỹ công trình công cộng	20kg/năm	✓		
13	Nhà trẻ, mẫu giáo	30-95.000 đồng/cháu/tháng		✓	
14	Tiểu học	200.000 đồng/h.s./năm	✓		✓
15	Trung học cơ sở	400.000 đồng/h.s./năm	✓		✓
16	Trung học	500-700,000 đồng/h.s./năm	✓		✓
17	Học thêm	1-2.000 đồng/h.s./giờ			✓
18	Quỹ Đền ơn Đáp nghĩa	Tùy tâm		✓	
19	Quỹ vì người nghèo	Từ 2-5.000 đồng/năm		✓	
20	Quỹ xây dựng đền chùa	Tùy tâm			
21	Quỹ ủng hộ nạn nhân bão lụt	Tùy tâm			
22	Phí phơi thóc	Không rõ			
23	Các loại phí hành chính	2.000 đồng/tem	✓		
24	Tiền sử dụng đất công	Giá đấu thầu	✓		
25	Phí chợ	Nhiều mức	✓		

Chú thích: Thông tin được thu thập tại các thôn 1 và 2, xã Hương Ngải, huyện Thạch Thất, tỉnh Hà Tây. 1 sào = 360m². 1kg thóc giá xấp xỉ 2.000 đồng. Các loại học phí bao gồm phí xây dựng trường, phí sửa chữa trường học, bảo hiểm y tế và sách giáo khoa.

Nguồn: Asia Foundation (Sắp xuất bản).

II. QUẢN LÝ CÔNG: HIỆU QUẢ VÀ THỐNG NHẤT

5. VIỆC LÀM VÀ THU NHẬP

Ngân sách chi lương của Việt Nam ở mức vừa phải so với các nước khác, tuy nhiên đang tăng rất nhanh. Hiện nay, tiền lương chiếm 4,5% GDP, cho thấy sự gia tăng đáng kể, bao gồm mức tăng 38% trong năm 2003. Trong khi đó, Chính phủ đang có kế hoạch tiếp tục tăng lương. Chương trình CCHCC được thông qua năm 2001 nhằm làm cho lương trở thành động lực chính đối với công chức, đảm bảo chất lượng sống cho họ và gia đình họ. Trả lương cao hơn được coi là biện pháp giảm động cơ tham nhũng. Tuy nhiên cơ chế được lựa chọn để tăng lương có thể sẽ không hiệu quả. Tiền lương của Chính phủ được quy định theo một thang bậc chặt chẽ, ngày càng xa rời cơ cấu lương mà thị trường chi trả. Việc nâng các hệ số lương lên một vài phần trăm có thể dẫn đến việc lương của một số người thì quá cao, trong khi lương của những người khác lại quá thấp. Ở một mức độ nào đó, việc điều chỉnh tùy tiện thang bậc lương cũng có thể không phù hợp với thị trường. Việc cho phép các đơn vị cung cấp dịch vụ thu phí dịch vụ để trả lương nhân viên cao hơn có thể thích hợp với một số người được hưởng lợi, song lại bị xem là thiếu công bằng đối với số còn lại. Đối với việc cắt giảm lao động, điều đó có thể dẫn đến những vấn đề nghiêm trọng nếu không có mục đích rõ ràng và không được lập kế hoạch tốt. Trên thế giới, mất đi các cán bộ có năng lực, chi trả bồi thường nhiều hơn mức cần thiết và thuê lại những cán bộ bị tinh giảm từ các cơ quan khác hay theo những thỏa thuận hợp đồng khác nhau là những vấn đề thường gặp xung quanh việc giảm biên chế. Đây chính là những vấn đề mà Chương trình CCHCC chưa tính đến.

Cải cách hành chính công

Chương trình tổng thể về CCHCC kết hợp các cải cách về thể chế, tổ chức, nhân lực và tài chính công. Trên thực tế, chương trình này được cơ cấu thành bảy chương trình cụ thể: xây dựng và ban hành các văn bản pháp quy; rà soát sửa đổi nhiệm vụ, chức năng và cơ cấu tổ chức; hiện đại hoá hệ thống hành chính; cắt giảm biên chế; cải thiện chất lượng cán bộ và công chức; cải cách tiền lương; và cải thiện cơ chế quản lý tài chính cho các cơ quan hành chính và cung cấp dịch vụ công.

Đã có những bước tiến bộ đáng kể trong vòng 3 năm đầu tiên thực hiện Chương trình tổng thể về CCHCC. Tuy nhiên những kết quả trước mắt cũng bị hạn chế bởi các biện pháp chính sách và hoạt động không được sắp xếp thời gian cũng như trình tự phù hợp. Ví dụ, cải cách tổ chức và cải cách nhân lực cần được gắn kết chặt chẽ hơn so với hiện nay. Sự phối hợp chính sách và chương trình giữa các bộ, ngành và cơ quan ở cấp trung ương cũng như ở địa phương còn yếu. Một điều đáng khích lệ là gần đây Chính phủ đã tăng cường cho Ủy ban Chỉ đạo CCHCC.

Trong lĩnh vực cải cách tổ chức, nhiều chính sách quan trọng đã được đưa ra. Đó là các chính sách về thủ tục làm việc, chức năng và nhiệm vụ của 18 bộ ngành và 6 cơ quan thuộc Chính phủ. Một kế hoạch phân cấp quản lý Nhà nước cho chính quyền địa phương cũng đã được xây dựng. Kế hoạch này đề cập đến các vấn đề kinh tế và tài chính, tổ chức và nhân sự, văn hóa, xã hội, y tế và giáo dục. Ngoài ra, Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp

và Luật Bầu cử đại biểu HĐND cũng đã được sửa đổi trong năm 2004. Hai luật này đề cập tới các vấn đề liên quan đến chức năng, trách nhiệm và thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương.

Vấn đề phân cấp trong cung cấp dịch vụ công cũng đạt được những tiến bộ đáng kể. Mô hình dịch vụ một cửa đã được áp dụng trên toàn quốc. Tính đến tháng 10/2004, mô hình này đã được áp dụng trên 40% các sở ở cấp tỉnh, 86% huyện và khoảng 11% xã. Mô hình một cửa được áp dụng cho các dịch vụ cấp giấy phép kinh doanh, địa chính, xây dựng, công chứng và các vấn đề xã hội. Tính minh bạch và hiệu quả đã được nâng cao rất nhiều nhờ có các hướng dẫn được công bố rõ ràng cho biết các loại giấy tờ cần thiết, thời gian cho phép xử lý đơn từ và mức lệ phí. Ví dụ, sau năm tháng thực hiện mô hình một cửa trong công tác địa chính ở tỉnh Quảng Trị, thời gian cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã giảm được từ 91 ngày xuống còn 23 ngày đối với đất đô thị, và từ 90 ngày xuống còn 13 ngày đối với đất nông thôn.

Trong lĩnh vực cải thiện chất lượng của bộ máy công chức, Pháp lệnh Cán bộ và Công chức sửa đổi đã đưa ra một khuôn khổ mới vào năm 2003. Pháp lệnh sửa đổi này đã phân biệt rõ ràng giữa công chức hành chính và viên chức làm việc trong các cơ quan cung cấp dịch vụ công. Điều này đã tạo cơ sở cho việc xây dựng các chính sách khác nhau cho từng đối tượng. Một đặc điểm quan trọng khác là đưa cán bộ viên chức làm việc ở cấp xã vào diện đối tượng điều chỉnh của pháp lệnh sửa đổi.

Về tiền lương, Chương trình CCHCC có kế hoạch cải cách mức lương tối thiểu để có thể đảm bảo đời sống công nhân viên chức, và điều chỉnh cấp số và hệ số lương trong thang bậc lương để tính đến trình độ cần thiết cho công việc. Chương trình còn dự kiến lương trong khu vực Nhà nước sẽ hoàn toàn được trả bằng tiền, và được điều chỉnh phù hợp với mức tăng thu nhập toàn xã hội.

Chính phủ và thị trường

Thông thường, các chương trình CCHCC đưa ra những mục tiêu lớn để quản lý nguồn nhân lực. Những công cụ cải cách thường thấy là bậc thang sự nghiệp, mô tả công việc và trả lương theo hiệu quả công việc, cũng như việc cắt giảm biên chế có chọn lọc. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy có thể phải mất hàng thập kỷ để thực hiện những thay đổi như vậy một cách có hiệu quả. Trong khi đó, quá trình thực hiện thường gặp phải những thất bại đáng tiếc. Mặt khác, việc *gắn kết* mức lương và trợ cấp trong Nhà nước sát với mức trên thị trường lao động sẽ đem lại rất nhiều lợi ích cho công chức. Mức lương hấp dẫn là công cụ cần thiết để thu hút đội ngũ cán bộ có năng lực làm việc cho Nhà nước, đặc biệt ở cấp độ kỹ thuật và chuyên nghiệp, và khuyến khích tinh thần làm việc của công chức.

Tuy nhiên, ngay cả khái niệm “gắn kết” cũng đang trở thành vấn đề bởi vì cơ cấu tiền lương trong và ngoài Nhà nước có sự khác biệt đáng kể. Lương Nhà nước thường hạn hẹp hơn là lương bên ngoài. Điều đó có nghĩa khoảng cách giữa thu nhập cao và thu nhập thấp trong khu vực Nhà nước thường nhỏ hơn nhiều so với khu vực tư nhân. Trong khi đó, khoảng cách về tiền lương ở khu vực tư nhân đang ngày càng lớn giữa lao động lành nghề và lao động phổ thông và hiện đã trở thành một đặc điểm chung ở các nước đang phát triển đang trong quá trình hội nhập nhanh vào nền kinh tế thế giới. Điều này đồng nghĩa là, xét về tương đối, cơ cấu tiền lương trong Nhà nước có vẻ ngày càng hạn hẹp hơn theo thời gian. Một sự khác biệt quan trọng khác giữa tiền lương trong và ngoài Nhà nước liên quan đến cấu thành của nó. Công chức thường được hưởng một số

lợi ích mà khu vực tư nhân ít được hưởng như trợ cấp hưu trí hay bảo hiểm y tế. Bên cạnh đó, họ còn được hưởng những lợi ích vô hình khác như thời gian làm việc ít hơn, thu nhập được đảm bảo hơn, ít phải nỗ lực hơn, tuổi nghỉ hưu thấp hơn, và trong một số trường hợp, họ có uy tín cao hơn. Khó có thể tính toán hết những lợi ích tiền bạc và phi tiền bạc khi so sánh mức lương ở trong và ngoài Nhà nước.

Ở Việt Nam, tiền lương của công chức được tính dựa trên một thang bậc lương phức tạp. Công chức được phân thành bốn loại như sau: loại A và B đối với những người tốt nghiệp đại học, C đối với những người tốt nghiệp các trường kỹ thuật và dạy nghề, loại D cho những người còn lại. Khi không có tăng lương chung, một công chức có thể nhận được mức lương cao hơn do tăng lương theo thâm niên hay do được nâng ngạch. Công chức lên bậc ở hai loại C và D phải mất hai năm, trong khi công chức lên bậc loại A và B mất ba năm với điều kiện họ không được phạm sai lầm nghiêm trọng trong thời gian đó. Việc nâng ngạch đòi hỏi công chức phải có một số năm công tác nhất định, thi đạt kỳ thi nâng ngạch và phải qua đào tạo. Chẳng hạn như, để chuyển từ chuyên viên (ngạch 01,003) lên chuyên viên chính (ngạch 01,002) cần phải có 9 năm thâm niên và thi đỗ kỳ thi nâng ngạch. Để trở thành chuyên viên cao cấp (ngạch 01,001) cần phải có thêm sáu năm thâm niên và cũng phải thi đạt kỳ thi nâng ngạch.

Chưa chắc một hệ thống thang bậc kiểu này sẽ dẫn đến cơ cấu trả lương giống như những người làm việc ngoài Nhà nước. Những yếu tố cho thấy những khoảng cách về tiền lương giữa những người làm việc trong và ngoài Nhà nước có thể khác nhau đối với công chức với những ngạch lương khác nhau. Tuy nhiên, phương pháp được sử dụng thường xuyên để ước tính những khác biệt như vậy trong thực tế lại thường cho những kết quả thiên lệch ở các nước đang phát triển. Phương pháp này tập trung so sánh mức lương của một nhóm công việc trong khu vực tư nhân có nội dung mô tả giống như công việc trong khu vực công. Khi áp dụng phương pháp này đối với các nước đang phát triển, khó khăn thường gặp là: những phân công việc có thể đem ra so sánh lại thường hoặc chỉ có trong những doanh nghiệp thuộc khu vực chính thức. Công việc loại này thường được đảm nhiệm bởi các cán bộ Nhà nước ở cấp chuyên nghiệp và kỹ thuật. Trong khi đó, kết quả những nghiên cứu truy nguyên đối với công chức trong các chương trình giảm biên chế cho thấy sự: sau khi ra khỏi Nhà nước, họ thường tự tạo việc làm cho mình hoặc làm những việc không thường xuyên tại khu vực phi chính thức. Do công việc được trả lương ở các doanh nghiệp thuộc khu vực chính thức là những công việc tốt nhất ở một nước đang phát triển, phương pháp dựa trên công việc có khả năng so sánh đánh giá quá cao mức độ mà công chức bị trả lương thấp, hoặc đánh giá quá thấp mức độ mà công chức được trả lương cao.

Phương pháp thay thế là so sánh thu nhập của công chức với thu nhập của những người làm việc ở khu vực tư nhân, không phân biệt họ làm việc trong khu vực chính thức hay phi chính thức của nền kinh tế. Những điều tra hộ gia đình như các cuộc điều tra để ước tính mức độ đói nghèo cũng rất hữu ích trong trường hợp này. Những điều tra này chỉ ra mức lương (thường bao gồm tiền thưởng và giá trị của những lợi ích phi tiền tệ) của các thành viên hộ gia đình có công việc được trả lương, cũng như thu nhập từ lao động của những người làm tư. Dựa trên thông tin này, có thể tính toán mức thu nhập bình quân của các cá nhân có công việc thuộc các ngành nghề và thành phần khác nhau của nền kinh tế. Trong trường hợp của Việt Nam, những so sánh đơn giản như vậy cho thấy công chức nói chung thường được hưởng tiền lương cao hơn những người làm việc ngoài Nhà nước (xem Bảng 5.1). Đặc biệt, công chức có thu nhập bình quân thấp hơn đồng nghiệp của họ tại các DNNN và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, nhưng có thu nhập cao hơn đồng nghiệp ở khu vực tư nhân và những người làm tư. Dường như việc trả lương thấp đối với công chức trong các ngành nghề hành chính và chuyên nghiệp là rất đáng kể, ngược lại cán bộ trong Nhà nước hay những người lao động ở khu vực sản xuất nông nghiệp dường như được trả lương cao hơn.

Bảng 5.1: Tiền lương của công chức và những người làm việc trong các lĩnh vực khác

	Trong Nhà nước	Ngoài Nhà nước	DNNN	Công ty tư nhân	Công ty nước ngoài	Làm tư
Tất cả các ngành nghề	9568	3099	10572	5143	11993	1788
Các nghề chuyên nghiệp	10107	13539	13737	14581	21201	4532
Ngành nghề hành chính	5971	11515	10016	9025	13770	12088
Cán bộ kỹ thuật	9574	6483	10244	6457	10099	4864
Công nhân	6095	2206	6915	4013	9853	1598
Khu vực nông nghiệp	7230	3981	8173	5767	6000	3412
Tỷ lệ công việc (%)	5.8	94.2	4.7	22.2	0.7	66.5

Chú thích: Những số liệu trên bao gồm tiền lương và những khoản tiền thưởng (đơn vị: nghìn đồng/năm). Phân tích này loại trừ nông dân và những người làm việc gia đình không có lương.

Nguồn: Tự tính toán dựa trên ĐTMSHGĐ 2002.

Những khác biệt giữa tiền lương và mức sống

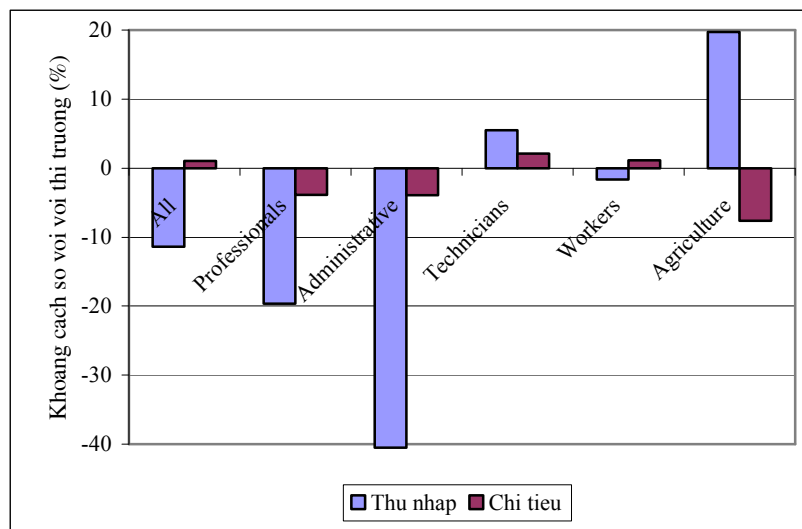
Công chức có một số khác biệt quan trọng so với những người làm việc ở khu vực ngoài Nhà nước và cần phải tính tới những khác biệt đó khi ước tính khác biệt về lương giữa chính quyền và thị trường. Chẳng hạn, theo ĐTMSHGĐ năm 2002, bình quân, công chức có 13 năm học tập chính quy so với bảy năm học tập của những người làm việc ở khu vực ngoài Nhà nước. Tương tự, trong hai công chức, thì khoảng một người sống ở thành thị trong khi con số này là 1/5 đối với những người làm việc ở khu vực ngoài Nhà nước. Rõ ràng, một người có trình độ giáo dục cao hơn sống ở thành thị có những cơ hội việc làm tốt hơn. Phép so sánh đơn giản giống như phép so sánh đã trình bày ở phần trên bỏ qua những điểm khác biệt này và vì thế có thể không cho thấy rõ sự khác biệt thực sự về tiền lương giữa Nhà nước và thị trường. Phép so sánh chính xác là so sánh tiền lương thực tế của công chức với số tiền mà lẽ ra họ được hưởng nếu họ từ bỏ công việc trong Nhà nước của mình. Tất nhiên, mức thu nhập thay thế đó không thể tính toán một cách trực tiếp được. Tuy nhiên, có quy luật thống kê, như là các hàm số về thu nhập, cho phép tính toán một cách khá chính xác mức thu nhập thay thế. Những quy luật này có thể rút ra nhờ việc sử dụng dữ liệu điều tra hộ gia đình và có khả năng sử dụng để đánh giá tiền lương của công chức cao hơn hay thấp hơn mức tiền lương của những nghề nghiệp mà công chức có thể làm khi họ từ bỏ công việc trong Nhà nước.

Nếu không tính đến khác biệt về những đặc điểm cá nhân như trình độ học vấn, thì khoảng cách tiền lương giữa công chức và những người làm việc trong các khu vực khác có sự khác biệt đáng kể. Chẳng hạn như một phép so sánh đơn giản về thu nhập cho thấy những kỹ thuật viên làm việc trong Nhà nước có thu nhập cao hơn 48% so với những người làm việc ngoài chính quyền (9,574 triệu đồng/năm so với 6,483 triệu đồng/năm, xem Bảng 5.1). Tuy nhiên, phép so sánh này đã bỏ qua yếu tố là nhìn chung những kỹ thuật viên làm việc trong Nhà nước có trình độ học vấn cao hơn những người làm việc ngoài Nhà nước. Một khi các đặc điểm cá nhân như là giáo dục, giới tính, nơi cư trú và các đặc điểm tương tự như vậy được tính đến, thì những kỹ thuật viên trong Nhà nước chỉ có thu nhập cao hơn 6% so với những người làm việc ngoài Nhà nước (những

cột thu nhập trong Hình 5.1). Nhóm công chức có thu nhập thấp hơn 11% so với thu nhập mà họ nhận được nếu bỏ việc Nhà nước. Những người chịu nhiều thiệt thòi nhất là cán bộ hành chính (họ có thu nhập thấp hơn 41%), và những người làm công việc chuyên môn (họ có thu nhập thấp hơn 20%). Trong khi đó, những người làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp là những người có lợi nhất khi thu nhập của họ cao hơn 20% so với thu nhập nếu họ bỏ công việc Nhà nước.

Phép so sánh trên chỉ đề cập đến tiền lương mà chưa đề cập đến mức sống. Bởi vì họ thường được trả lương hưu, và có thu nhập ổn định hơn, nên công chức thường ít tiết kiệm hơn, và vì thế họ tiêu dùng nhiều hơn. Đồng thời, do thời gian làm việc ngắn hơn nên họ có thể kiếm thêm việc làm phụ, và có thêm thu nhập. Đó có thể là trường hợp của giáo viên (được tính vào những cán bộ hành chính trong phân tích ở trên), những người có thể “đề nghị” các gia đình học sinh để tổ chức dạy thêm. Từ góc độ này, phép so sánh xác thực không phải là so sánh về thu nhập giữa những người làm việc trong và ngoài chính quyền, mà là so sánh giữa mức chi tiêu của các gia đình công chức với mức chi tiêu của các gia đình không có thành viên làm công chức. Tham nhũng là một lý do khác để thực hiện phép so sánh về chi tiêu, thay vì thu nhập. Những công chức có lương thấp vẫn có thể hưởng cuộc sống sung túc nhờ những khoản thu nhập không chính thức mà họ có thể nhận được nhờ vào việc họ làm việc trong Nhà nước.

Hình 5.1: Ai được trả lương cao hơn?



Chú thích: Mức lương khác được ước tính dựa trên các điều kiện thu nhập cơ bản như học vấn, kinh nghiệm, giới tính, và khu vực sinh sống. Các khoản thu nhập khác cũng được ước tính dựa trên các đặc điểm đó, cộng thêm đặc điểm gia đình như đông người hay ít người, tuổi tác và giới tính của người chủ hộ.

Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu ĐTMSHGĐ 2002.

Những khác biệt trong mức sống thường nhỏ hơn rất nhiều so với những khác biệt về thu nhập. Những người làm công các chuyên môn và hành chính là những người thuộc nhóm chịu thiệt thòi nhất nhưng khác biệt về chi tiêu hộ gia đình không vượt quá 5%, thấp hơn rất nhiều so với tỷ lệ phần trăm khác biệt về thu nhập. Các kỹ thuật viên có mức thu nhập cao hơn. Trong khi lao động trong ngành nông nghiệp lại là những người thiệt thòi nhất.

Những khác biệt về thu nhập và chi tiêu hộ gia đình này của năm 2002. Kể từ đó đến nay, lương của công chức và thu nhập của những người làm việc ngoài Nhà nước đã tăng đáng kể. Tiền lương trong khu vực Nhà nước đã tăng 38% trong năm 2003. Dựa trên dữ liệu điều tra hộ gia

đình, thu nhập của những người làm việc ngoài Nhà nước đã tăng bình quân khoảng 10%/năm. Do đó, đến năm 2004, những khác biệt về thu nhập và chi tiêu trình bày trong Hình 5.1 nhân lên 14 phần trăm (hay là đem 1,38 chia cho 1,10 hai lần). Yếu tố này vẫn giữ thu nhập của những người làm việc chuyên môn hay trong lĩnh vực hành chính thấp hơn mức tham chiếu thị trường nhưng lại đẩy thu nhập của các ngành nghề khác lên cao hơn mức tham chiếu thị trường.

Một hạn chế tiềm năng của phương pháp thống kê sử dụng để ước tính những khác biệt về tiền lương và mức sống là do những người làm việc trong và ngoài Nhà nước có thể được mang ra so sánh theo một số tiêu chí (như là trình độ học vấn hay nơi ở của họ ở nông thôn hay thành thị), nhưng lại khác nhau ở một số tiêu chí khác tế nhị hơn. Chẳng hạn như, công chức có thể có khả năng hơn, nhưng lại ít tham vọng hơn, hoặc có quan hệ tốt hơn, những đồng nghiệp làm việc ngoài chính quyền. Do đó, việc so sánh thu nhập hay chi tiêu của một công chức với thu nhập và chi tiêu của một người làm việc gần giống như vậy trong khu vực tư nhân có thể cho kết quả sai. Vấn đề là ở chỗ thu nhập hay mức sống của một công chức sẽ ra sao nếu như anh (hay chị) ta rời bỏ công việc của mình trong Nhà nước, có tính đến tài năng, tham vọng và các mối quan hệ của anh (hay chị) ta. Tuy nhiên, khó có thể đánh giá những đặc tính này dựa trên những dữ liệu về điều tra hộ gia đình. Do bỏ qua những đặc tính sát thực không thể quan sát, phương pháp thống kê này có thể mang lại kết quả sai lệch. Sự thiên vị do những đặc tính không thể quan sát sẽ nghiêm trọng thế nào? Tuy nhiên, nghiên cứu về công nhân viên ở các DNNN ở Việt Nam đã kết luận rằng không có sự khác biệt đáng kể (xem Khung 5.1). Có lẽ, điều đó cũng hoàn toàn đúng với trường hợp của công chức.

Khung 5.1: Liệu có thể tính toán chính xác được những khác biệt về tiền lương?

Giả định rằng những người làm việc trong khu vực công cộng có thể khác với những người làm việc ngoài khu vực này, không chỉ về những đặc tính có thể quan sát được mà còn ở những góc độ tinh tế hơn đặc biệt đúng đối với các DNNN ở Việt Nam. Trong suốt nhiều năm sau khi giành độc lập, việc làm trong các DNNN được coi là một sự chuyển giao về thu nhập, đặc biệt ưu đãi với những người có “phẩm chất chính trị” và con em của “những cán bộ đương chức, của bộ đội, liệt sỹ và những người có công với cách mạng (Thông tư 2/LD-TT/1960). Sau đó, đến đầu thập niên 1990, các DNNN là đối tượng trong chương trình giảm biên chế, khoảng 1/3 lực lượng lao động xin nghỉ việc, chủ yếu là trên tinh thần tự nguyện. Những người còn làm việc có vẻ ít nhạy bén hơn đồng thời có ít cơ hội thu nhập khu vực tư nhân. Do đó, cả việc tuyển dụng lẫn cho nghỉ đều dựa trên những đặc tính (như là sự trung thành về chính trị hay định hướng công tác) không thể đo lường được một cách trực tiếp, nhưng có tác động tới các lựa chọn về thu nhập của công chức, nếu như họ từ bỏ công việc của mình.

Một số kỹ thuật thống kê đã sử dụng để đánh giá quy mô của tác động khi so sánh với một số đặc tính có thể quan sát như là tuổi tác, giới tính, học vấn và nơi cư trú. Đặc biệt, hai kỹ thuật hấp dẫn về trực giác. Một trong hai kỹ thuật chỉ tập trung vào các hộ gia đình có ít nhất một thành viên làm việc cho DNNN và một thành viên làm việc ngoài DNNN. Việc giả định rằng những quan hệ chính trị và định hướng nghề nghiệp là những đặc tính gia đình hơn là những đặc tính cá nhân là hợp lý. Việc so sánh thu nhập giữa các thành viên trong cùng hộ gia đình cho phép phân tách tác động của tất cả các đặc tính (bao gồm có thể quan sát và không thể quan sát thấy) với khác biệt về tiền lương giữa khu vực DNNN và phần còn lại của nền kinh tế. Kỹ thuật khác chỉ đơn giản “theo dõi” những cá nhân chuyển việc làm từ DNNN sang khu vực ngoài Nhà nước, hoặc ngược lại. Bởi vì cả những đặc tính có thể quan sát thấy và không thể quan sát thấy của các cá nhân này gần như là không đổi trước và sau khi chuyển công tác, tất cả những thay đổi về thu nhập có thể bị coi là do thay đổi về khu vực làm việc.

Hai kỹ thuật trên, cũng như kỹ thuật khác ít mang tính trực giác hơn, đã ước tính được khác biệt về tiền lương giữa giữa DNNN và phần còn lại của nền kinh tế, giống như những kết quả mà các phương pháp thống kê đơn giản hơn thu được. Do đó, có thể kết luận rằng những ước tính thường đơn giản và không quá nhạy cảm với những đặc tính không thể quan sát thấy.

Nguồn: Sarah Bales và Martin Rama (năm 2001).

Theo đó, đối với một vấn đề nhạy cảm như là chính sách tiền lương, cần phải cẩn trọng hơn. Một trong những mục tiêu chính của việc đổi mới tiền lương là cải thiện tinh thần làm việc và giữ được đội ngũ cán bộ có năng lực và làm việc tận tụy. Điều này sẽ không xảy ra nếu như có sự không công bằng, khi một số người có thu nhập cao hơn mức thu nhập mà họ “đáng” được hưởng, trong khi những người khác lại có thu nhập thấp hơn mức mà họ đáng được hưởng. Cuối cùng, một sự kiểm nghiệm thực sự để đánh giá xem liệu tiền lương của công chức có tiệm cận với thị trường hay không lại do chính thị trường quyết định. Những vị trí công tác có tiền lương cao hơn là tiền lương nhận được từ những cơ hội việc làm khác sẽ thu hút số đông các ứng cử viên. Một mặt, vị trí khuyết ở các ngành với mức lương thấp trong một thời gian dài vẫn khó có thể lấp được. Phân tích một cách có hệ thống về số lượng ứng cử viên cho mỗi vị trí còn khuyết, đối với tất cả các vị trí tuyển dụng thông qua cạnh tranh, có thể là một sự bổ sung hữu ích đối với những phân tích thống kê về dữ liệu điều tra hộ gia đình. Tuy nhiên, khi chuẩn bị báo cáo này vẫn chưa có những dữ liệu về số lượng đơn tuyển dụng.

Những xu hướng trong cải cách tiền lương

Biện pháp cải cách tiền lương hiện nay dựa trên sự phân biệt giữa công chức trong lĩnh vực hành chính và cán bộ Nhà nước làm trong các cơ quan sự nghiệp. Nhóm đối tượng sau được mở rộng theo Pháp lệnh Cán bộ và Công chức sửa đổi, được thông qua ngày 29-4-2003. Pháp lệnh bao gồm công chức làm việc ở cấp xã. Đây là một bước phát triển đáng hoan nghênh, khi công chức ở cấp xã đóng vai trò cơ bản trong việc hướng các nguồn lực vào đối tượng người nghèo và thay mặt cho các cộng đồng trong quan hệ với chính quyền cấp cao hơn. Đồng thời, Pháp lệnh đã mở đường cho việc ban hành những chính sách khác nhau cho hai nhóm đối tượng này. Sự chủ động hơn trong việc xác định tiền lương của nhóm đối tượng thứ hai sẽ góp phần thúc đẩy quan hệ đối tác giữa khu vực công cộng và tư nhân trong cung cấp dịch vụ, do đó cải thiện chất lượng và giảm gánh nặng đối với chính quyền. Tuy nhiên, chiến lược này không phải không có những rủi ro. Bồi lẽ, chiến lược này khuyến khích các đơn vị sự nghiệp thu mức phí cao hơn và sử dụng tiền thu được để tăng lương cho nhân viên. Điều đó cũng có thể tạo ra một khác biệt ngày càng lớn trong thu nhập của những cán bộ chính quyền như nhau nhưng lại làm việc ở các cơ quan khác nhau.

Đối với công chức, chương trình tổng thể CCHCC cho thấy mức lương tối thiểu cần phải nâng lên nhằm đảm bảo “mức sống thỏa đáng” và hệ thống lương cần sửa đổi trên cơ sở “tính đến chất lượng và đặc điểm của các loại lao động khác nhau”. Đồng thời, chương trình này quy định rằng đến năm 2005, hệ thống lương sẽ được cải cách cơ bản thông qua việc tiền tệ hóa đầy đủ tiền lương và điều chỉnh mức lương lên tới các mức thu nhập đã tăng lên trong xã hội.

Trên thực tế, mức tăng lương 38% trong năm 2003 đã tăng phần lương trong tổng chi tiêu lên 36,5%, trong khi con số này trước đây thường chỉ ở mức 27 và 33%. Mức tăng này vẫn còn khá khiêm tốn theo tiêu chuẩn quốc tế, tuy nhiên mỗi lần tăng lương theo dự báo trong chương trình cải cách hành chính công, sẽ làm tăng thêm tỷ trọng chi tiêu lương trong tổng chi tiêu. Hơn nữa, những con số bình quân này không cho thấy được sự khác biệt đáng kể theo vùng. Tiền lương có thể chiếm đến 80% tổng chi tiêu của nhiều chính quyền địa phương. Chiến lược cải cách tiền lương hiện nay có thể dẫn đến việc cắt giảm đáng kể các khoản chi tiêu liên quan đến hoạt động và bảo dưỡng ở cấp địa phương. Đồng thời, nó khuyến khích việc tăng thu từ các khoản phí hay đóng góp của người sử dụng, dưới sự kiểm soát của các chính quyền địa phương mặc dù rõ ràng những khoản phí và đóng góp này là luỹ thoái.

Phải thừa nhận là Chính phủ Việt Nam nhận thức được một thực tế rằng chỉ nâng toàn bộ thang lương cho công chức lên sẽ không đủ để đạt được các mục tiêu của Chương trình CCHCC. Hiện nay đang có những cuộc thảo luận về cách làm thế nào để đồng thời nén

thang lương của Chính phủ. Mặc dù chưa có quyết định chính thức, song một số ngành đã đi trước trong các kịch bản cải cách tiền lương của mình. Những kịch bản này bao gồm thay đổi “hệ số” lương tối thiểu được áp dụng cho các bậc lương khác nhau và các bậc trong thang lương. Việc kết hợp giữa tăng mức lương tối thiểu và thay đổi hệ số có thể tác động về căn bản đến sự phân bố lương nói chung.

Ngành giáo dục cho thấy một ví dụ minh họa khá thú vị (Bảng 5.2). Năm 2002, khi mức lương tối thiểu là 210.000 VND một tháng, thì lương trung bình của cán bộ thuộc biên chế ngành GDĐT ở Thành phố Hồ Chí Minh, Nam Định và Nghệ An là 511.000 VND/tháng. Mức lương này rõ ràng thấp hơn so với thu nhập trung bình hàng tháng của những người khác làm việc trong ngành giáo dục (cả khu vực tư lẫn công) ước tính là 794.000 VND theo số liệu của Điều tra mức sống dân cư (VHLSS). Vào thời điểm đó, chỉ có cán bộ hành chính của ngành GDĐT là có mức thù lao “cao hơn thị trường”. Tất cả các đối tượng khác, đặc biệt là người làm chuyên môn, đều “thấp hơn thị trường”. Tiền lương ở ngành GDĐT cũng eo hẹp nhất. Lương của một cán bộ ở nhóm lương 10% từ trên xuống cao hơn 1,4 lần so với lương của một cán bộ ở nhóm 10% cuối cùng. Trong khi đó, tỉ lệ trên “thị trường” tương ứng là 4,6.

Bảng 5.2: Kịch bản cải cách tiền lương đối với ngành giáo dục

Nghề nghiệp	2002		Kịch bản cải cách	% thay đổi
	Thị trường	Ngành GDĐT		
Giáo viên đại học hoặc cao đẳng		613	1096	78.8
Giáo viên trung học		541	1007	86.3
Giáo viên tiểu học		536	873	63.0
Giáo viên mầm non		450	830	84.6
Người làm công tác chuyên môn khác		527	924	75.5
Tất cả các nghề chuyên môn	814	525	927	76.6
Hành chính	415	373	564	51.1
Kỹ thuật viên	323	468	646	38.1
Lao công	568	550	759	38.1
Trung bình	794	511	892	74.7
10% cao nhất /10% thấp nhất	4.6	1.4	2.3	

Chú thích: Số liệu về tiền lương tính bằng nghìn đồng/tháng. Số liệu về thị trường được lấy từ ĐTMŠHGĐ 2002, số liệu về công chức ngành GDĐT dựa trên ghi chép hành chính của Thành phố Hồ Chí Minh, Nam Định và Nghệ An. Tỉ lệ giữa mức lương cao nhất và thấp nhất được tính dựa trên điểm giới hạn của phần mười tương ứng.

Nguồn: Tự tính, dựa trên số liệu của ĐTMŠHGĐ 2002 và Bộ GDĐT.

Đến cuối năm 2004, mức lương tối thiểu là 290.000 đồng/tháng. Nếu bộ hệ số hiện nay đang được cân nhắc được đem ra áp dụng cho các cán bộ của ngành GDĐT ở TP Hồ Chí Minh, Nam Định và Nghệ An thì lương trung bình của họ có thể lên tới 892.000 đồng, có nghĩa là sẽ tăng khoảng 75%. Tuy nhiên, mức tăng lương sẽ khác nhau theo các nhóm. Đối với lao công và kỹ thuật viên thì chỉ có thể tăng duy nhất nhờ tăng mức lương tối thiểu, vì hệ số của họ sẽ không thay đổi. Nhưng mức tăng có thể lên đến 86% đối với giáo viên trung

học, và 85% đối với giáo viên mầm non. Tỷ lệ chung giữa 10% thấp nhất và cao nhất sẽ tăng lên đến 2,3. Một kịch bản như vậy sẽ có thể làm cho lương của ngành GDĐT lên gần hơn với mức trung bình thị trường. Tuy nhiên liệu tất cả các nhóm đối tượng có được như vậy hay không thì vẫn còn là một câu hỏi ngỏ.

Các nỗ lực CCHCC hiện nay không quy định rõ yêu cầu đối với các công chức được hưởng lợi từ việc tăng lương. Chẳng hạn, cho tới nay số giờ lên lớp thấp từng được coi là cơ chế để giáo viên có cơ hội kiếm tiền nhờ dạy thêm. Nếu tiền lương của giáo viên tăng đáng kể, vấn đề đặt ra là: Chính phủ đòi hỏi gì từ họ để đổi lại? Để có mức lương cao hơn, có một khả năng là tăng số giờ lên lớp để tiến tới việc dạy cả ngày. Mức lương cao hơn sẽ bù đắp được phần cắt giảm đáng kể về cơ hội thu nhập trong các giờ dạy thêm. Cam kết nhận công việc ở các trường ở khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa có thể là một sự lựa chọn khác cần xem xét. Có thể đưa ra những “thỏa thuận” tương tự đối với công chức trong các lĩnh vực khác.

Sáng kiến giảm biên chế

Cải cách tiền lương của công chức hiện nay đang được tiến hành đồng thời với sáng kiến giảm biên chế đầy tham vọng. Việt Nam không có một bộ máy quan liêu quá công kênh, tuy nhiên việc tổ chức lại bộ máy Nhà nước gắn liền với CCHCC và nói chung hơn nữa là việc chuyển tiếp sang nền kinh tế thị trường có thể yêu cầu phải cắt giảm có chọn lọc đội ngũ biên chế. Cần tạo cơ hội cho đội ngũ cán bộ trẻ và có năng lực hơn. Mục đích, phạm vi và những biện pháp chính để thực hiện giảm biên chế trả lương trong các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp đã được đề cập trong Nghị quyết số 16 ra ngày 8-10-2000 của Chính phủ. Mục tiêu của chương trình này là giảm 15% biên chế trả lương trực tiếp trong các cơ quan hành chính, trong đó có khoảng 300 nghìn lao động. Tuy nhiên, đến tháng 10/2004, chỉ giảm biên chế được 25.000 lao động theo cơ chế này. Đây có thể được coi là một thất bại trong việc thực hiện chương trình cắt giảm biên chế. Tuy nhiên, với các yếu kém trong thiết kế chương trình này, sự tiến bộ chậm chạp trong quá trình thực hiện ở mức độ nào đó cũng còn khả dĩ.

Chương trình giảm biên chế của Việt Nam là một phần trong nỗ lực cải cách khu vực công chức rộng lớn hơn, bao gồm việc cải thiện quy trình soạn thảo các văn bản pháp quy, sắp xếp lại chức năng của các cơ quan chính quyền, áp dụng công nghệ thông tin và cải cách quản lý tài chính công. Giảm biên chế lao động phải diễn ra trong bối cảnh sắp xếp lại chức năng, dựa trên cơ sở vai trò và chức năng được xác định lại của các bộ và các cơ quan hành chính. Đây là kết quả của việc tinh giảm các hoạt động và quy trình nhằm tạo ra năng suất lao động cao hơn ngay cả trong những đơn vị không có sự thay đổi nhiều về cơ cấu chức năng. Giảm biên chế cũng được coi là một cơ chế để giảm bớt số công chức không đủ trình độ, khả năng hoặc năng lực thực hiện nhiệm vụ một cách thỏa đáng, hoặc những người không đủ tiêu chuẩn đạo đức và những người không đủ sức khỏe.

Chính sách trợ cấp cho những cán bộ, công nhân viên bị giảm biên chế bao gồm số tiền lương và các cơ chế nghỉ hưu non. Những lao động dư thừa gần đến tuổi nghỉ hưu sẽ được trả tiền lương hưu và một khoản tiền tương đương ba tháng lương. Những người chưa đến tuổi nghỉ hưu sẽ nhận được khoản tiền tương đương mỗi tháng lương cho mỗi năm công tác. Những người tình nguyện xin ra khỏi khu vực công sẽ được trả hai tháng lương cho mỗi năm công tác, và Chính phủ cam kết sẽ thay mặt họ tiếp tục đóng tiền bảo hiểm xã hội. Chính sách trợ cấp này dường như không dựa trên đánh giá về thu nhập thay thế của những công chức bị giảm biên chế. Xét từ góc độ này, hình thức trợ cấp này có phần khác với hệ thống chính sách về an sinh xã hội ban hành theo Nghị định 41/2002/NĐ-CP, đối với lao động dôi dư trong các DNNN. Hiện vẫn chưa rõ Chính phủ đã đánh giá chi phí tài chính của chính sách đền bù này hay chưa.

Trên thực tế, việc giảm biên chế chủ yếu diễn ra trong bối cảnh trao quyền tự chủ cho các đơn vị sử dụng ngân sách, ở đó giảm biên chế được sử dụng để tăng lương cho những cán bộ còn lại (xem Hộp 5.2). Thêm vào đó, việc theo dõi và đánh giá các điều kiện cho thôi việc dường như còn rất yếu kém. Chẳng hạn như, Chính phủ không có điều tra về những công chức bị giảm biên chế, để đánh giá xem liệu chính sách đền bù có thỏa đáng hay không, hay chưa đủ hay quá hào phóng. Điều đó, một lần nữa cho thấy rõ sự khác biệt với hệ thống an sinh xã hội giành cho những lao động DNNN dôi dư. Hệ thống này đã được đánh giá khá kỹ và sẽ được đánh giá tiếp trong năm 2005. Bên cạnh đó, có những dấu hiệu cho thấy nhiều cán bộ, công nhân viên bị giảm biên chế trong các đơn vị sự nghiệp đã tìm được việc làm ở cơ quan Nhà nước khác. Tuy nhiên, khó có thể xác định họ có nhận tiền đền bù hay không trên thực tế, bởi vì họ chuyển sang công việc mới chứ không phải bị giảm biên chế.

Khung 5.2: Cơ chế quản lý nguồn nhân lực và cơ chế trao quyền

Theo Quyết định 192/2001/QĐ-TTg và Nghị định 10/2002/NĐ-CP, các đơn vị thụ hưởng ngân sách sẽ được phép bố trí lại chi tiêu giữa các mục chi tiêu mà không cần phải xin phép đặc biệt. Hơn nữa, các đơn vị này còn được phép trong một mức độ nhất định giảm bớt số nhân viên và sử dụng các khoản tiết kiệm được để tăng thu nhập cho nhân viên.

Sau ba năm thử nghiệm Quyết định 192, các đơn vị hành chính ở Thành phố Hồ Chí Minh cho biết họ đã giảm biên chế 14%. Trong số 221 người thuộc diện giảm biên chế, có 51 nghỉ hưu bình thường, 38 người nghỉ hưu sớm và 9 người tự nguyện thôi việc. Còn 123 người khác được chuyển công tác khác. Năm 2002, thu nhập của nhân viên cấp sở đã tăng bình quân 241 nghìn đồng/tháng và 507 nghìn đồng tại các cơ quan cấp quận, huyện. Đây là những khoản tiền tương đối lớn so với mức lương ban đầu, khoảng bình quân 600 nghìn đồng. Tổng số tiền tiết kiệm ngân sách 17 tỷ đồng trong vòng ba năm, tương đương với một phần tư những khoản trợ cấp. Trong khoản tiền tiết kiệm đó, có 5 tỷ đồng là nhờ việc giảm biên chế.

Mô hình này cũng được áp dụng theo Nghị định 10. Hiện có thông tin về 13 đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ Tư pháp, Bộ Công nghiệp và Bộ Giao thông vận tải. Mức tăng lương bình quân ở các đơn vị này là 52,3 %. Cao nhất ở Bộ Công nghiệp, với 87%, thấp nhất là Bộ Tư pháp với 32,7 %. Các đơn vị sự nghiệp khác cũng có khả năng hỗ trợ việc tăng lương nhờ Nghị định 10. Chẳng hạn như, Trường ĐH Luật Hà Nội đã tăng lương 33,2%, Trường Cao đẳng Công nghiệp 4 đã tăng 146,5%, và Bệnh viện Giao thông 1 đã tăng tiền lương gấp hai lần cho nhân viên. Mặt khác, việc tăng lương khá khiêm tốn đối với các đơn vị sự nghiệp ở cấp địa phương. Theo báo cáo nhận được từ 575 đơn vị này, mức tăng lương bình quân là 4%, nhưng ở đây có sự khác biệt đáng kể. Chẳng hạn như, tiền lương của nhân viên thuộc các đơn vị sự nghiệp ở Bến Tre tăng 3%, trong khi đó ở Đồng Tháp là 15%, ở Tiền Giang 23%, trong khi ở Vĩnh Long là 46%.

Nguồn: James Knowles (2004), BYT (2004) và Christine Wong (2004).

6. ĐẦU TƯ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ

Khối lượng đầu tư công đáng kể ở Việt Nam cho thấy quyết tâm của Chính phủ trong việc cải thiện cơ sở hạ tầng và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Chi đầu tư của Chính phủ đã tăng từ 6% GDP năm 1997 lên mức 8,5% GDP năm 2003, một trong những tỷ lệ cao nhất trong khu vực. Tuy nhiên, khi những nhu cầu bức xúc nhất về cơ sở hạ tầng được giải quyết, thì không phải lúc nào những dự án đầu tư mới đều mang lại lợi ích lớn. Khó khăn trong việc tăng tổng đầu tư cho nền kinh tế đòi hỏi Chính phủ chỉ nên tập trung chủ yếu vào các dự án mang lại lợi nhuận cao, nhường cho khu vực tư nhân đầu tư vào các hoạt động thương mại, kể cả đầu tư vào cơ sở hạ tầng nếu khu vực tư nhân tỏ ra quan tâm. Tuy nhiên, cơ chế xác định và thẩm định các dự án đầu tư công cộng ở Việt Nam vẫn còn quá yếu kém. Trong khi đó, động lực thúc đẩy tăng trưởng lại đang ngày càng dẫn đến việc thông qua các dự án không có đủ vốn. Thiếu nguồn ngân sách cho vận hành và bảo dưỡng thường đi kèm với việc giảm giá trị nhanh chóng của các tài sản cơ sở hạ tầng. Thiếu nguồn vốn tài trợ cho các dự án đã khuyến khích việc sử dụng các cơ chế khác nhau. Điều này có thể làm giảm đi độ minh bạch trong quản lý tài chính công. Về điểm này, việc phát hành trái phiếu cấp tỉnh/thành và lập ra các quỹ phát triển hạ tầng cấp tỉnh đang là một vấn đề gây nhiều quan ngại. Việc thiếu nguồn lực để giải quyết một cách hợp lý vấn đề tái định cư và đền bù cho người dân bị ảnh hưởng bởi các dự án đã tạo ra những căng thẳng về xã hội. Tuy nhiên, có những kinh nghiệm quý báu ở các tỉnh trong việc giải quyết các CTĐTCC; Chính phủ cần xem xét việc "nhân rộng" các kinh nghiệm này thông qua những hướng dẫn về chính sách ở cấp quốc gia.

Số lượng và chất lượng

Tỷ lệ đầu tư thể hiện khối lượng nguồn lực dành cho tích lũy tài sản, chứ không thể hiện tác động của các nguồn lực này đối với những kết quả phát triển chủ chốt, như tăng trưởng kinh tế hay giảm nghèo. Nói một cách khác, tỷ lệ này thể hiện khối lượng đầu tư, chứ không phải chất lượng đầu tư. Trong khi Việt Nam rõ ràng đang dành một tỷ lệ GDP khá lớn cho việc tích lũy cơ bản, hiệu quả mà Việt Nam đạt được từ nỗ lực này vẫn còn chưa rõ ràng.

Chỉ số giản đơn về tính hiệu quả của đầu tư là cái gọi là ICOR (tỷ lệ vốn trên sản lượng cận biên). Chỉ số này cho biết cần đầu tư bao nhiêu để có được mỗi điểm phần trăm GDP cho tăng trưởng kinh tế. ICOR càng thấp thì khối lượng nguồn lực cần thiết để có thêm 1% điểm GDP trong tăng trưởng kinh tế càng nhỏ. Về cơ cấu, tỷ lệ tăng trưởng của một nền kinh tế được thể hiện bằng cách chia tỷ lệ đầu tư cho chỉ số ICOR. Tử số càng lớn (tức là khối lượng đầu tư càng lớn) và mẫu số càng nhỏ (chất lượng đầu tư càng cao), thì nền kinh tế càng tăng trưởng nhanh.

Xét trên góc độ quốc tế, Việt Nam đã thực hiện khá tốt về khối lượng đầu tư, nhưng chất lượng đầu tư còn khá thấp (xem Bảng 6.1). Trong số 23 quốc gia có thể thu thập được những dữ liệu có thể so sánh về mức độ tích lũy cơ bản, tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo, Việt Nam đứng thứ ba về tỷ lệ đầu tư, nhưng lại đứng thứ 17 về chất lượng đầu tư (là do Việt Nam có ICOR cao hàng thứ sáu). Khi xem xét những tác động đối với giảm nghèo, thay vì những tác động đối với tăng trưởng kinh tế, cũng rút ra những kết luận tương tự. Việt Nam đã nỗ lực giảm tỷ lệ đói nghèo, xét về tương đối, 1,04% đối với mỗi điểm phần trăm trong tăng trưởng GDP. Chỉ số này thường được gọi là tính co giãn của xóa đói giảm nghèo đối với tăng trưởng kinh tế. Về cấu trúc, tỷ lệ đói nghèo có thể thính toán như là kết quả của số lần co giãn khi đem ICOR chia cho tỷ lệ

đầu tư. Một lần nữa, Việt Nam nằm trong tốp đầu (thứ tư trong số 23 nước) về mức độ co giãn của việc xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng kinh tế.

Bảng 6.1: Đầu tư, Tăng trưởng và Đói nghèo ở các nước

Tên nước	Giai đoạn	Tỷ lệ đầu tư (% của GDP)	ICOR	Độ co giãn của đói nghèo đối với tăng trưởng kinh tế
Bangladesh	1996-2000	21.5	4.5	-0.04
Belarus	1998-2000	25.3	3.5	2.70
Bolivia	1997-1999	20.7	18.4	-0.15
Burkina Faso	1994-1998	26.7	6.2	0.00
Chile	1996-1998	27.2	6.8	-1.48
China	1996-1998	38.5	4.8	-1.14
Colombia	1991-1992	16.3	5.4	1.50
Dominican Republic	1992-1998	21.7	4.4	-0.50
Egypt	1996-2000	18.9	4.4	-1.45
Honduras	1992-1993	29.7	4.6	1.00
India	1994-2000	23.1	4.2	-0.60
Jordan	1991-1997	31.0	11.4	-0.60
Kyrgyz Republic	1997-1999	18.4	3.8	3.99
Madagascar	1997-1999	14.2	3.1	-0.33
Mauritania	1996-2000	20.9	6.0	-0.90
Pakistan	1993-1999	18.5	7.6	0.60
Peru	1994-1997	23.5	4.6	-0.60
Philippines	1994-1997	23.8	5.2	-0.70
Sri Lanka	1991-1996	25.0	5.2	0.87
Thailand	1990-1992	41.4	4.9	-2.04
Tunisia	1990-1995	29.6	7.5	0.70
Vietnam	1998-2002	33.3	6.9	-1.04
Zimbabwe	1991-1996	20.7	24.0	2.85
Thứ hạng của Việt Nam		3 trong số 23	17 trong số 23	4 trong số 23

Chú thích: Tỷ lệ đầu tư được tính theo giá hiện hành; tỷ lệ ICOR được tính theo giá cố định. Thứ hạng được xác định theo cách như sau: các nước đứng đầu có tỷ lệ đầu tư cao nhất, ICOR thấp nhất và độ co giãn của đói nghèo và tăng trưởng kinh tế cao nhất (xét về mặt tuyệt đối).

Nguồn: Tự tính toán dựa trên dữ liệu của NHTG và TCTK.

Về lâu dài, khó có thể nâng cao tỷ lệ đầu tư hơn mức hiện nay. Đồng thời khó có thể tiếp tục giảm đói nghèo với tốc độ như hiện nay, bởi vì các nhóm đối tượng đặc biệt khó khăn (và chủ yếu là các dân tộc thiểu số) chiếm ngày càng nhiều trong tỷ lệ đói nghèo. Chỉ giữ mức tăng trưởng phục vụ người nghèo thôi cũng đã thực sự là một thách thức lớn. Điều đó khiến cho chất lượng đầu tư vẫn là phương tiện chính để đạt được mức tăng trưởng nhanh hơn và những kết quả khả quan hơn trong chiến dịch chống đói nghèo.

Những tác động của chương trình đầu tư

Các chỉ số chung như là ICOR không phản ánh đầy đủ tác động của chương trình đầu tư. Đặc biệt, ICOR không phản ánh liệu có thể nhận biết được việc phân bổ các nguồn lực theo khu vực hay địa bàn hay không. Tuy nhiên, khi đánh giá tác động của chương trình đầu tư trong khu vực công cộng ở cấp độ riêng biệt là một nhiệm vụ rất khó khăn. Các dự án giảm chi phí vận chuyển, tăng chi phí cung cấp điện, nước cũng như xử lý chất thải. Tuy nhiên, các dự án, chương trình này cũng có những tác động gián tiếp khác. Cơ sở hạ tầng tốt hơn sẽ giúp cho công việc kinh doanh phát triển hơn, do đó góp phần tạo công ăn việc làm và xóa đói giảm nghèo. Đồng thời, các chương trình và dự án này có thể đi kèm với nạn tắc đường, suy thoái môi trường, và tai nạn giao thông. Bên cạnh đó, những tác động này vượt ra khỏi biên giới địa phương. Đường quốc lộ có chất lượng cao hơn có thể giúp cải thiện tình hình của các cộng đồng dân cư kết nối với nó thông qua một hệ thống các con đường nhỏ hơn. Nguồn năng lượng mới có thể giúp tăng cung cấp điện ở vùng sâu, vùng xa.

Tuy nhiên, xét từ góc độ thống kê, khó khăn chính trong việc đánh giá tác động của các dự án lớn là do không chọn lựa một cách ngẫu nhiên về quy mô và địa điểm của các dự án này. Một cây cầu hay một con đường có chi phí lớn sẽ chỉ được xây dựng ở những điểm có “tiềm năng” lớn. Vì thế, dù có thông tin tốt nhất để so sánh kết quả phát triển trước và sau khi dự án đi vào hoạt động, vẫn có người tỏ ra nghi ngờ về việc dự án và việc địa điểm có “tiềm năng” lớn mang lại những thay đổi như thế nào.

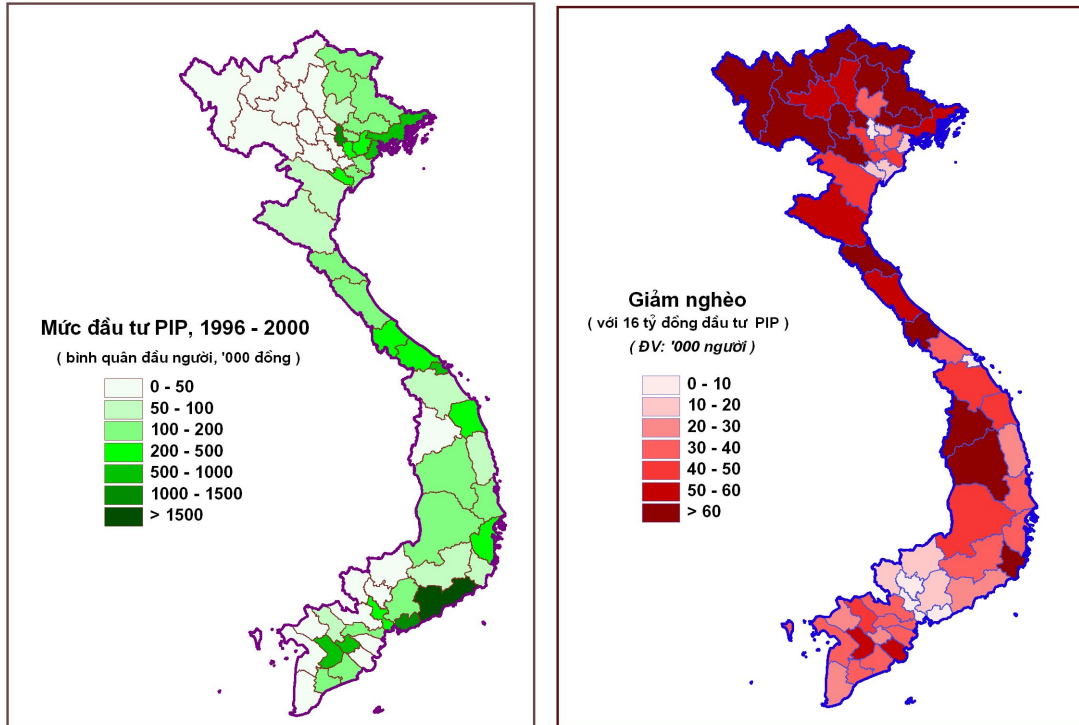
Mặc dù có những hạn chế về phương pháp luận, vẫn có thể nhận biết được cho đến nay chương trình đầu tư công ở Việt Nam có hiệu quả như thế nào. Sự quan tâm ở đây tập trung vào các dự án phát triển cơ sở hạ tầng có quy mô lớn trong giai đoạn 1996-2000 và những tác động của các dự án này đối với các địa phương có dự án. (Hiện nay, giai đoạn 2001-2006 vẫn còn đang được thực hiện, vì thế còn quá sớm để đánh giá tác động của giai đoạn này). Với sự giúp đỡ của các BQLDA và các nhà tài trợ, đã có được thông tin chi tiết về vị trí, vốn và giải ngân của 71 trong số 109 dự án phát triển cơ sở hạ tầng “loại A” trong giai đoạn 1996-2000. Những dự án này chiếm khoảng 71% tổng chi phí dành cho phát triển hạ tầng trong cả giai đoạn. Mức độ bao trùm của các dự án này tương đối khác nhau theo các khu vực. Chẳng hạn như, không có dự án thủy lợi “loại A” nào có thể được đưa vào phân tích này bởi vì những hạn chế và tính thiếu nhất quán trong thông tin của hầu hết các dự án này. Mặt khác, có thể lấy được những dữ liệu về rất nhiều dự án phát triển năng lượng “loại A” trong giai đoạn này mặc dù các dự án này không nhất thiết phải giống nhau. Số lượng các dự án trong lĩnh vực giao thông, cấp thoát nước và vệ sinh đã giảm xuống trong giai đoạn này.

Đối với mỗi trong số các dự án này, tổng số vốn đầu tư trong khoảng từ năm 1996 đến 2000 được phân theo địa phương. Không phải lúc nào việc này cũng diễn ra dễ dàng. Chẳng hạn như, quốc lộ 1, đi qua 30 tỉnh, thành. Các dự án khác trong giai đoạn 1996-2000, được các tổ chức và cơ quan khác nhau tài trợ với những mục tiêu cải thiện nhiều đoạn khác nhau hoặc nâng cấp cầu, cống dọc theo tuyến đường này. Do đó cần có những giả định về chi phí cho mỗi cây số đường để có được phân tích có ý nghĩa. Những số liệu về đầu tư công cộng cấp tỉnh từ phân tích này sau đó được đem đối chiếu với dữ liệu về giảm nghèo của tỉnh, được rút ra từ những điều tra hộ gia đình có thể so sánh, đó là Điều tra mức sống dân cư năm 1998 và ĐTMSHGĐ năm 2002. Mặc dù cần có thời gian để hoàn thiện một dự án phát triển cơ sở hạ tầng, cần phải xem xét một khoảng thời gian chậm hai năm giữa việc đầu tư và những tác động của dự án, và kết hợp những dự án đầu tư trong giai đoạn 1996-2000 với những thay đổi về kết quả phát triển trong giai đoạn 1998-2002.

Những kết quả của phân tích này cho thấy rằng chương trình đầu tư vào khu vực công cộng của Việt Nam đã đóng góp quan trọng vào tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo (xem Hình 6.2) Những kết quả này chi phối mức độ phát triển ban đầu của mỗi tỉnh, và tính toán các

khoản đầu tư ở mỗi tỉnh (bao gồm chính quyền địa phương và các nhà đầu tư nước ngoài). Nói chung, có vẻ như là thêm 10% GDP trong đầu tư vào lĩnh vực công cộng đi kèm với việc giảm nghèo tương ứng từ 2-3%. Tỷ lệ giảm nghèo tương đối là quan trọng hơn đối với các tỉnh giàu nhất. Tuy nhiên, thứ hạng các tỉnh lại trở lại như cũ khi số người thoát nghèo tuyệt đối được coi là ổn định. Đối với cùng một khối lượng đầu tư, sự sụt giảm tỷ lệ này ở các tỉnh giàu lại ít hơn nhiều, do các địa phương này có số lượng người nghèo ít hơn. Hạ tầng quy mô lớn làm cho vấn đề nghèo trở nên trầm trọng hơn ở các tỉnh nghèo.

Hình 6.1: Đầu tư trong CTĐTCC và Giảm nghèo



Nguồn: Theo Ib Larsen, Phạm Lan Hương và Martin Rama (năm 2004).

Các dự án hạ tầng quy mô lớn không nhất thiết phải được đầu tư ở các tỉnh nghèo, và điều dễ hiểu là: lợi nhuận có thể sẽ quá thấp ở những khu vực dân cư thưa thớt ít năng động. Tuy nhiên, CTĐTCC 1996-2000 đã phát triển đáng kể cơ sở hạ tầng công cộng ở khu vực Đông Bắc, Duyên hải Bắc Trung Bộ và khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Tỷ lệ nghèo ở các khu vực này trước đây rất cao, và CTĐTCC có thể đã góp phần đáng kể vào việc giảm nghèo. Từ quan điểm này, có thể chắc chắn rằng CTĐTCC 2001-2005 đã tăng thêm mức đầu tư hạ tầng cho các vùng nghèo nhất của đất nước.

Những khác biệt giữa các khu vực cũng đang nổi lên. Tác động của vấn đề nghèo ở cấp tỉnh đối với đầu tư công cộng cho giao thông, và đặc biệt là nước sạch và vệ sinh cao hơn rất nhiều. Điều này có thể được lý giải phần nào rằng tác động xóa đói giảm nghèo của đầu tư công cộng trong lĩnh vực năng lượng ít tập trung về mặt địa lý hơn. Các đập nước, nhà máy điện, đường dây tải điện, có thể giúp tăng mức tiêu thụ điện toàn quốc nhưng lại chỉ có tác động rất hạn chế đối với xóa đói giảm nghèo ở địa phương xây dựng các công trình điện. Đường như, đầu tư công vào lĩnh vực giao thông, cấp thoát nước và vệ sinh mang lại nhiều kết quả khả quan, xét về khía cạnh có nhiều tác động hơn đến việc xóa đói giảm nghèo ở các tỉnh khó khăn.

Cũng cần chỉ ra rằng những phân tích dựa trên phương pháp thống kê giúp “sửa lại” kết quả của thực tế là không chọn ngẫu nhiên quy mô và địa điểm của các dự án này. Phương pháp này tập trung khai thác những khác biệt trong việc thực hiện các dự án do nước ngoài và Việt Nam tài trợ. Đối với các dự án do Việt Nam tài trợ, việc thực hiện chậm hơn rất nhiều, do quy chế mua bán hàng hóa và dịch vụ, giải quyết các chuẩn mực về môi trường và tái định cư những đối tượng bị ảnh hưởng của các tổ chức nước ngoài nghiêm ngặt hơn quy chế của Việt Nam. Nhưng cũng cần phải có thời gian để các quan chức chính quyền phụ trách các dự án tài trợ nước ngoài làm quen với những quy chế này. Những sự trì hoãn, không thể dự báo được trong giai đoạn 1996-2000 đã được biên soạn, trong chừng mực nào đó rất giống trường hợp phân bổ các nguồn lực đầu tư một cách ngẫu nhiên và dự án ở một số tỉnh, thành được thực hiện nhanh hơn các địa phương khác, nhưng lý do của tình trạng này không liên quan đến “tiềm năng” của các địa phương này.

Thẩm định dự án

Phân bổ lại nguồn lực đầu tư trong các lĩnh vực phát triển hạ tầng hay các vùng, miền, nhằm tăng cường đóng góp của chương trình đầu tư công cộng vào tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Tuy nhiên, trong phạm vi từng khu vực và từng tỉnh, chỉ có thể đạt được mục đích này theo từng dự án. Chương nói về các dự án phát triển hạ tầng có quy mô lớn, được bổ sung vào Chiến lược toàn diện về xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng vào cuối năm 2003, đã đề xuất một biện pháp thực hiện khá hấp dẫn. Chương này cho thấy rằng đầu tư vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng phải quan hệ mật thiết với các mục tiêu phát triển kinh tế nói chung và phải có kế hoạch cho từng giai đoạn nhất định. Cần phải có sự lựa chọn các dự án ưu tiên dựa trên những phân tích về tác động đối với mỗi giai đoạn, mỗi vùng và mỗi khu vực. Việc lựa chọn phải thông qua phân tích chi phí-lợi ích, với trọng tâm là khả năng hoàn trả chi phí. Đồng thời, đòi hỏi phải đánh giá những tác động đối với xóa đói giảm nghèo cũng như xác định rõ đối tượng thụ hưởng của từng dự án. Chương mới cũng đề cập rằng việc kết hợp giữa tăng trưởng và các mục tiêu xóa đói giảm nghèo nhằm dung hòa hai mục tiêu này.

Trong khi về nguyên tắc khó có thể dung hòa hai xu hướng này, việc biến chúng thành những đề xuất mang tính thực tế lại không dễ dàng. Hiện nay, những hướng dẫn về việc chuẩn bị, thẩm định và thực hiện dự án được thực hiện theo Nghị định số 52/1999/ND-CP. Nghị định này đề cập đến sự cần thiết phải tiến hành đánh giá kinh tế và tài chính của từng dự án, bao gồm quy mô đầu tư, thời hạn hoạt động, chi phí và các kết quả kinh tế và tài chính. Nghị định này phân biệt rõ hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế-xã hội. Tuy nhiên, lại không hướng dẫn đầy đủ về các chi phí và lợi ích cần xem xét (xem Khung 6.1). Trên thực tế, các cơ quan thẩm định thường dựa trên những chỉ số chuẩn mực như là giá trị hiện tại ròng hay tỷ lệ nội hoàn. Tuy nhiên, người ta chỉ đánh giá các dự án về chi phí và lợi ích trực tiếp, và những chi phí và lợi ích đó được đánh giá qua giá cả thị trường. Đây là khởi đầu vững chắc, nhưng có thể chưa đủ ở một quốc gia đang phát triển. Đó là vì một số thị trường liên quan bị méo mó, không hoàn hảo, hoặc không tồn tại.

Trước tiên, hãy xem xét những bóp méo thị trường. Việt Nam đang trong quá trình hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Tuy nhiên, thuế quan và các rào cản thương mại khiến cho giá cả thị trường trong nước ở một số khu vực lại cao hơn mức giá quốc tế. Điều này đặc biệt rõ trong các lĩnh vực vốn do các DNNN nắm giữ. Một dự án đầu tư vào một trong số các lĩnh vực này có thể cho giá trị hiện tại ròng, hoặc tỷ lệ nội hoàn cao nếu đánh giá sản lượng tăng thêm của dự án theo mức giá trong nước hiện hành. Tuy nhiên, cùng dự án đó có thể bị coi là không mang lại lợi nhuận nếu đánh giá theo mức giá quốc tế. Đây là một cách để nói rằng ở những khu vực không có lợi thế so sánh rõ ràng, Việt Nam có thể tiết kiệm nguồn lực bằng cách nhập khẩu hàng hóa hơn là nỗ lực phát triển sản xuất nội địa. Mặc dù đây có thể là một điểm không mấy quan trọng, nó cho thấy sự cần thiết phải thẩm định lại các dự án đầu tư lớn của các DNNN trên tinh thần các cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO, cũng như các cam kết về chương trình giảm thuế theo AFTA. Cần

phải loại bỏ các dự án đầu tư không mang lại lợi ích theo cơ cấu bảo hộ, nhất là các dự án trung và dài hạn, cho dù các dự án này rất hấp dẫn xét trên mức giá cả hiện hành.

Khung 6.1: Giao thông nông thôn: Bê tông hay Rải sỏi?

Đã từng xảy ra tranh luận nảy lửa ở Việt Nam về việc lát bê tông hay rải sỏi những con đường ở nông thôn. Kỹ sư xây dựng và các cộng đồng dân cư có xu hướng đưa ra các đáp án khác nhau cho vấn đề này. Đó không phải là do họ có thông tin khác nhau về phẩm chất kỹ thuật của từng lựa chọn mà là vì họ có quan điểm khác nhau về môi trường thể chế để bảo dưỡng những con đường này. Cả hai phía đều có trong đầu những tiêu chí thích hợp để đưa ra quyết định, nhưng họ lại tập trung vào những lựa chọn khác nhau.

Thời gian sử dụng của một con đường rải sỏi phụ thuộc không chỉ vào bề mặt của nó mà còn hàng loạt các yếu tố khác như địa hình, khả năng bị ngập lụt, và tình trạng xe cộ quá tải, cùng rất nhiều các yếu tố tương tự khác. Thiệt hại này có thể giải quyết thông qua chế độ bảo dưỡng thích hợp. Đường lát bê tông có tuổi thọ dài hơn. Tuy nhiên, các con đường này gần như phải xây dựng lại toàn bộ, do đó chi phí thường rất cao. Các kỹ sư xây dựng cho rằng ngay cả các nước giàu có như Mỹ cũng sử dụng đường rải sỏi bởi vì đây có thể là giải pháp tối ưu nhất xét về chi phí và hiệu quả ở những khu vực bằng phẳng, ít có nguy cơ ngập lụt và khối lượng chuyên chở thấp. Trong khi đó, các cộng đồng dân cư cho rằng đường sá không được bảo dưỡng thường xuyên, và nếu không được bảo dưỡng thường xuyên, đường lát bê tông có thể vẫn là giải pháp chi phí-hiệu quả tốt nhất.

Để tìm hiểu rõ nguyên nhân của sự bất đồng này, hãy xem xét một ví dụ toán học rất đơn giản như sau. Coi CP và CG lần lượt là chi phí xây dựng một con đường lát bê tông và con đường rải sỏi. Giả sử con đường lát có tuổi thọ là YP năm và sau đó cần phải xây dựng lại. Trong khi với chi phí bảo dưỡng hàng năm là M, đường rải sỏi có tuổi thọ là YM năm. Nếu không được bảo dưỡng, con đường này chỉ có tuổi thọ là YG năm. Chi phí hàng năm là CP/YP đối với đường lát, và CG/YM + M đối với đường rải sỏi được bảo dưỡng, và CG/YG đối với đường rải sỏi không được bảo dưỡng. Các kỹ sư xây dựng so sánh CP/YP và CG/YM + M và nếu như trước sau cao hơn, họ đề xuất xây dựng đường rải sỏi. Trong khi đó, các cộng đồng dân cư so sánh CP/YP với CG/YG; và nêu chi phí sau lớn hơn, họ thích đường lát hơn. Phép so sánh nào trong hai phép so sánh trên đúng phụ thuộc vào chất lượng bảo dưỡng. Các kỹ sư nhấn mạnh sự cần thiết phải nâng cao năng lực bảo dưỡng. Tuy nhiên, điều đó đòi hỏi cải cách thể chế. Và nếu phải mất nhiều năm hơn YG năm để thực hiện đề xuất, này, rõ ràng phần đúng thuộc về các cộng đồng dân cư.

Những khiếm khuyết của thị trường khá phổ biến ở các nước đang phát triển, và nhiều dự án đầu tư công cộng nhằm khắc phục những khiếm khuyết này. Ví dụ điển hình nhất là việc phát triển kinh doanh và tạo công ăn việc làm. Đường sá có thể giúp giảm chi phí vận chuyển, và rõ ràng đó là lợi ích đầu tiên cần phải tính toán khi thẩm định dự án. Tuy nhiên, đó cũng có thể là yếu tố quyết định đối với doanh nghiệp trong suốt quá trình hoạt động. Đó là điều mà các nhà hoạch định chính sách quan tâm khi họ nói về việc tạo ra các cực phát triển, hay kích thích tăng trưởng địa phương. Trên thực tế một số doanh nghiệp sẽ nhận thấy lợi ích to lớn khi họ phát triển kinh doanh bởi vì cần tính gộp dự án đầu tư vào. Tuy nhiên, việc tránh tính gộp hai lần cũng quan trọng không kém. Rõ ràng, việc tính toàn bộ sản lượng của các doanh nghiệp này vào lợi nhuận của dự án sẽ là sai lầm vì không có dự án, đất đai, lao động và tiền vốn mà các doanh nghiệp sử dụng sẽ được chuyển sang cho các hoạt động khác.

Một bước tính tất thực tế là ước tính số người lao động muốn chuyển dịch từ lĩnh vực nông nghiệp hoặc những việc làm ở các khu vực phi chính thức sang những doanh nghiệp mới và ước tính mức độ tăng lương mà họ có thể nhận được do chuyển dịch này. Lợi ích ròng tính chung trong thu nhập lao động có thể đưa vào lợi nhuận của dự án. Phải công nhận rằng khó có thể dự tính được tác động của một dự án phát triển hạ tầng đối với sự phát triển kinh doanh. Tuy nhiên,

trong trường hợp các dự án giao thông, ít nhất kinh nghiệm ở các địa phương ở Việt Nam có thể áp dụng như là một chỉ số. Chẳng hạn như, những đánh giá trước đây về những tác động xã hội của các dự án phát triển hạ tầng, như là những đánh giá của quốc lộ 5 và cầu Mỹ Thuận có thể áp dụng để tham khảo cho các dự án tương tự.

Thiếu thị trường là nguyên nhân của các vấn đề môi trường. Xét từ góc độ tài chính thuần túy, không có “chi phí” nào kèm theo ô nhiễm mà một dự án thải ra, cũng như tình trạng tắc đường, số người tử vong và những thiệt hại về sức khỏe do tai nạn giao thông, mặc dù rõ ràng những chi phí đó hoàn toàn có thật đối với toàn xã hội. Tuy nhiên, các dự án đầu tư công cộng phải tính toán tất cả các chi phí này. Trong trường hợp gây ô nhiễm, cần phải thêm chi phí làm sạch vào tổng chi phí của dự án khi ước tính lợi nhuận, ngay cả khi những hoạt động làm sạch không nằm trong dự án. Việc tính toán những chi phí này sẽ trở nên dễ dàng hơn nếu áp dụng những đánh giá về tác động môi trường vào các dự án đầu tư ở tất cả các cấp. Trong trường hợp gây tắc nghẽn giao thông, đó là chi phí xây dựng thêm cơ sở hạ tầng để giải quyết đi lại của các phương tiện do dự án tạo ra. Tuy nhiên, chi phí do nghẽn giao thông thường không được chú ý tới khi đầu tư vào các địa điểm phát triển mạnh, vốn thường rất đông dân cư. Còn đối với trường hợp tai nạn giao thông, cần phải đưa chi phí xét về thiệt hại tính mạng và sức khỏe thành một thông lệ chuẩn mực trong thẩm định dự án.

Kinh phí phát triển hạ tầng

Không nên thông qua các dự án đầu tư công cộng nếu như các dự án này không chứng tỏ tỷ lệ lợi nhuận cao sau khi đã tính toán rằng các thị trường liên quan có thể bị méo mó, không hoàn hảo và đơn giản là thiếu. Tuy nhiên, không phải tất cả các dự án có tỷ lệ lợi nhuận cao phải là trách nhiệm của khu vực công. Ngược lại, việc để khu vực tư nhân thực hiện càng nhiều dự án càng tốt để sử dụng nguồn lực có hạn của Chính phủ nhằm tập trung vào các dự án mà xã hội thực sự cần mà chưa thực hiện được sẽ thích hợp hơn. Chẳng hạn như, không có lý do đặc biệt nào để khu vực công đầu tư vào các hoạt động mang tính thương mại, trừ phi người ta coi các hoạt động này mang tính chiến lược. Quyết định số 155/2004/QĐ-CP là một bước đi tích cực trong hướng đi này khi đưa ra một danh mục “tích cực” của những lĩnh vực mà sự tham gia của khu vực công cộng được coi là cần thiết, với ngụ ý rằng sự tham gia đó trong các lĩnh vực còn lại là không cần thiết.

Việc ngày càng để khu vực tư nhân tham gia đầu tư vào các dự án phát triển hạ tầng sẽ giúp giảm bớt áp lực hiện nay đối với các nguồn lực công cộng. Ước tính, giai đoạn 2001-2005 sẽ huy động được 550 nghìn tỷ đồng, tăng 70% so với giai đoạn trước. Ngân sách Nhà nước sẽ đóng góp khoảng 36% tổng số kinh phí này, số còn lại sẽ được hình thành từ vốn vay của Quỹ HTPT cung cấp (bao gồm cho vay ODA) và lợi nhuận giữ lại của các DNNN. Về nguyên tắc, ngân sách không được sử dụng để đầu tư vào các dự án của các DNNN. Tuy nhiên, các dự án này sẽ được Quỹ HTPT cho vay nếu như kế hoạch kinh doanh của các DNNN được các cấp có thẩm quyền thông qua. Điều kiện để nhận được các khoản tín dụng của Quỹ HTPT đã được nêu rõ trong Nghị định 106/2004/NĐ-CP. Mặc dù đã có những cải thiện này trong cơ chế cho vay, hoặc có thể là do những cải thiện này, khối lượng nguồn lực dành cho đầu tư vào khu vực công cộng ngày càng ít so với nhu cầu. Để giải quyết sự thiếu hụt này, các bộ và chính quyền các tỉnh, thành đã đưa ra những cơ chế mới để huy động thêm nguồn lực. Trong khi có thể nhận biết các cơ chế này xét từ góc độ các đơn vị đầu tư, từ góc độ tổng thể đây vẫn là một dấu hỏi, đặc biệt khi Việt Nam đang nỗ lực nhằm cải thiện hơn nữa tính minh bạch và hiệu quả quản lý tài chính công.

Vay nợ là một trong những cơ chế như vậy. Một vài hình thức vay nợ đã tồn tại, giống như trường hợp phát hành trái phiếu xây dựng hạ tầng. Đợt đầu được phát hành năm 2003 huy động được 5.000 tỷ đồng, trong đó 3,200 tỷ đồng được đem đầu tư vào lĩnh vực giao thông. Đợt

phát hành tiếp theo vào năm 2004 huy động được 9.000 tỷ đồng. Trái phiếu thành phố do Thành phố Hồ Chí Minh phát hành là một phần trong phát hành chứng từ nợ để đầu tư. Cuối năm 2003, thành phố đã bán được 1.750 tỷ đồng trái phiếu có kỳ hạn hai và năm năm với lãi suất lần lượt là 8,52 và 9% năm. Đây là lần đầu tiên ở Việt Nam có hoạt động này. Chính quyền các địa phương khác không có đủ điều kiện để phát hành công trái hoặc đi vay các tổ chức tài chính. Điều này có nghĩa là hiện vẫn chưa có những nguy cơ tài khóa do việc vay nợ ở cấp tỉnh, thành. Tuy nhiên, do nhu cầu đầu tư lớn vào cơ sở hạ tầng, khối lượng dư nợ trái phiếu thành phố sẽ tăng rất cao. Để quá trình này bền vững, cần thực hiện một cách tuần tự, thực hiện đúng các nguyên tắc tài khóa. Đặc biệt, hiện đang có nguy cơ rằng những bước đi quá nhanh trong việc vay nợ của các tỉnh, thành phố có tiềm lực kinh tế sẽ khiến các tỉnh nghèo nhất cũng đổ xô theo.

Tuy nhiên, có một số hình thức vay nợ không rõ ràng. Một số bộ đã tài trợ các dự án đầu tư bằng cách vay của các ngân hàng thương mại thông qua các DNNN trực thuộc với hy vọng rằng sau này sẽ được Chính phủ thanh toán. Đối với trường hợp của Bộ NN&PTNT với đầu tư từ ngân sách chỉ đáp ứng 60% nhu cầu, nợ quá hạn để xây dựng cơ bản trong lĩnh vực thủy lợi đã lên đến 800 tỷ đồng. Nợ quá hạn của Bộ GTVT và các nhà thầu đã lên đến 1.200 tỷ đồng trong khi nợ quá hạn của Tổng Công ty xây dựng Giao thông, trực thuộc Bộ GTVT, cũng lên đến 1.000 tỷ đồng. Cục ĐBVN cũng chi nhiều hơn nguồn lực được cấp bằng cách vay các nhà thầu. Số tiền nợ quá hạn của Cục ĐBVN hiện ước tính đã lên tới 800 tỷ đồng. Chẳng có gì là ngạc nhiên, khi thực tế thực hiện chi tiêu trong lĩnh vực giao thông vượt quá ngân sách được cấp trong khoảng từ 25 đến 30%. Hiện nay, có rất nhiều địa phương trở thành con nợ trong nhiều năm, trong khi có rất nhiều nhà thầu buộc phải đi vay các ngân hàng thương mại với mức lãi suất rất cao trong khi chờ các cơ quan chính quyền thanh toán.

Việc xóa những khoản nợ khó đòi này từng được coi là một ưu tiên và đã có những tiền lệ. Quyết định 244/TTg/1999 cho phép bảo lãnh số tiền 2.003 tỷ đồng chi vượt quá và Quyết định 1116/TTg/2001 cũng làm tương tự với số tiền 1.060 tỷ đồng. Tuy nhiên, giải pháp này cũng đi kèm theo rủi ro về đạo đức khi các bộ và tỉnh, thành đang mắc nợ tiếp tục đi vay. Do đó, Chính phủ yêu cầu các bộ và chính quyền địa phương phải phân biệt các dự án thuộc và không thuộc quy hoạch tổng thể. Những khoản nợ liên quan đến các dự án thuộc quy hoạch tổng thể ước tính lên đến 5 nghìn tỷ đồng, sẽ được dần dần đưa vào các lần phân bổ ngân sách Nhà nước trong tương lai. Con số 6 nghìn tỷ đồng nợ quá hạn còn lại, các chủ đầu tư phải tự hạch toán. Trong khi đó, các giải pháp sáng tạo khác để tài trợ các dự án phát triển hạ tầng vẫn đang được các tỉnh thành đưa ra, đặc biệt là dưới dạng các quỹ phát triển đầu tư của tỉnh (xem Khung 6.2).

Tái định cư

Tài chính hạn hẹp không phải là trở ngại duy nhất trong các dự án phát triển hạ tầng: việc giải quyết các vấn đề liên quan đến các nhóm dân cư sống trong phạm vi dự án cũng khó khăn không kém. Mâu thuẫn trong việc tái định cư những đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án có thể ngày càng sâu sắc do đất đai ở Việt Nam ngày càng khan hiếm. Trường hợp điển hình là khu công nghiệp An Khánh ở tỉnh Hà Tây. Việc xây dựng khu công nghiệp này đã được cấp phép từ năm 2001. Tuy nhiên 854 hộ gia đình sinh sống trên 30 ha đất sản xuất nông nghiệp được cấp cho dự án nhất quyết phản đối do mức đền bù chưa thỏa đáng, và thấp hơn so với mức đền bù của các dự án tương tự ở gần Hà Nội. Phải mất rất nhiều năm, cùng với sự can thiệp của các cấp chính quyền, mới thuyết phục được các hộ dân này chấp nhận mức đền bù. Trong khi đó, các nhà đầu tư đã được cấp đất trong khu công nghiệp đã bị ảnh hưởng rất nhiều do xung đột này.

Khung 6.2: Các quỹ phát triển hạ tầng đô thị

Giống như rất nhiều tỉnh, thành phố ở Việt Nam, TP. Hồ Chí Minh hiện đang phải đương đầu với tình trạng thiếu hụt ngân sách để phát triển cơ sở hạ tầng. Để giải quyết tình trạng này, năm 1997 chính phủ đã thử nghiệm thành lập Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị của TP. Hồ Chí Minh (HIFU). Đây là một tổ chức tài chính Nhà nước trực thuộc ủy ban Nhân dân thành phố, với mục đích nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực trong và ngoài ngân sách Nhà nước. HIFU hoạt động với tư cách là một pháp nhân với hệ thống kế toán độc lập. Quỹ phải tự hạch toán chi phí và tự chịu những rủi ro, đồng thời chịu trách nhiệm huy động vốn và thanh toán các khoản nợ. Sau những kết quả tương đối khả quan của HIFU, các quỹ tương tự đã được thành lập ở 12 tỉnh, thành khác.

Cho đến nay, HIFU đã giải ngân được 1.200 tỷ đồng nguồn vốn ủy thác. Quỹ cũng đã cho 155 dự án phát triển giao thông, xử lý nước, xây dựng chung cư, các khu công nghiệp, cũng như trong lĩnh vực y tế và giáo dục vay 1.800 tỷ đồng. Số tiền này là vốn của HIFU và tiền cho vay ủy thác của các ngân hàng. Bên cạnh việc tài trợ trực tiếp cho các dự án phát triển hạ tầng, HIFU cũng đã thành lập hoặc đầu tư vào một số công ty như Công ty Chứng khoán TP Hồ Chí Minh, với số vốn đăng ký 50 tỷ đồng, Ngân hàng Cổ phần phát triển nhà ở (70 tỷ đồng) và Ngân hàng thương mại cổ phần Việt Á (70 tỷ đồng). HIFU cũng đã đầu tư vào rất nhiều công ty đã cổ phần hóa với mục đích trở thành một công ty tài chính mẹ thực hiện quyền sở hữu Nhà nước trong các công ty cổ phần này.

Trước khi thành lập HIFU, nguồn lực đầu tư vào các dự án công cộng từ ngân sách không có nghĩa vụ thanh toán kèm theo. Nhưng sau khi HIFU được thành lập, chính quyền địa phương đã cấp vốn và ủy thác quản lý việc giải ngân, sử dụng và thanh toán nguồn lực ngân sách. Cơ chế mới đã thay thế việc giải ngân ngân sách bằng cho vay ngân sách. Trong các năm qua, HIFU đã nhận ủy thác tiền vay của các ngân hàng để tài trợ các dự án phát triển hạ tầng. Quỹ cũng đã huy động vốn thông qua các công ty cổ phần dưới hình thức liên doanh công cộng và tư nhân. Đây là mô hình phát hành chứng từ nợ cấp địa phương đầu tiên ở Việt Nam.

Các chính sách tái định cư của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể trong những năm gần đây. Trước năm 1992, Nhà nước có thể thu hồi đất mà không đền bù gì hoặc chỉ đền bù cho chính quyền địa phương hoặc tổ chức tập thể đã được cấp đất. Cơ sở pháp lý cho chính sách tái định cư dần dần hình thành với sự ra đời của Hiến pháp năm 1992 và Luật Đất đai năm 1993, kèm theo đó là hướng dẫn thực hiện trong Nghị định 22/1998/ND-CP, cùng với những cải thiện trong Luật Đất đai năm 2003. Cho đến nay, luật đã quy định là phải đền bù những thiệt hại về đất và các tài sản kèm theo đất. Các biện pháp hỗ trợ ổn định mức sống của những đối tượng bị ảnh hưởng đã được đưa ra với nguyên tắc chung là nơi tái định cư phải có điều kiện sống ít nhất là ngang bằng hoặc tốt hơn.

Một trong những khó khăn chính trong việc thực hiện các chính sách tái định cư ở Việt Nam liên quan đến các đối tượng chiếm dụng đất “trái phép”. Theo thông lệ quốc tế, tất cả những người sinh sống trên khu đất trước khi có dự án đầu tư đều phải được hỗ trợ và đền bù. Chỉ có những chiếm dụng sau ngày dự án vào mới là trái phép. Tuy nhiên, ở Việt Nam, chỉ có các hộ có GCNQSDĐ mới được hỗ trợ. Do việc cấp GCNQSDĐ diễn ra hết sức chậm chạp ở các khu đô thị, nhiều đối tượng chiếm dụng “trái phép” thực ra lại là những người cư trú dài hạn. Nghị định 22 mở ra khả năng cho một đường lối thông thoáng hơn với quy định rằng “UBND cấp tỉnh sẽ xem xét hỗ trợ những người sử dụng đất trái phép trong từng trường hợp cụ thể”. Nhưng do nguồn lực hạn chế, nên không phải tất cả các chính quyền địa phương đều mặn mà với đặc quyền này.

Những điểm khác biệt với thông lệ quốc tế là các phương pháp áp dụng để tính toán mức đền bù. Chẳng hạn như với các dự án do nước ngoài tài trợ, giá thay thế cho tài sản bị thiệt hại được xác định dựa trên giá thị trường. Chính sách của Việt Nam, một mặt yêu cầu việc đền bù cho đất đai bị thiệt hại phải dựa trên mức giá “gần” với mức giá chuyển nhượng GCNQSDĐ trên thị

trường, mặt khác lại cho phép chính quyền địa phương đặt ra các mức giá dành cho các loại đất khác nhau. Các mức giá hành chính kể trên không phản ánh được các điều kiện thị trường và không được cập nhật thường xuyên. Hướng dẫn của các nhà tài trợ cũng yêu cầu phải bồi thường đầy đủ khi có thiệt hại về kinh doanh, tuy nhiên điều này không được đề cập trong các chính sách của Việt Nam. Một khác biệt quan trọng nữa là thời gian đền bù. Đối với các dự án nước ngoài tài trợ, việc đền bù phải được hoàn tất trước khi có tái định cư. Trong khi đó, đối với các dự án vốn trong nước, thường thì chỉ sau khi bàn giao mặt bằng người bị ảnh hưởng mới nhận được hỗ trợ.

Với việc ban hành Luật Đất đai năm 2003, nhiều điểm khác biệt giữa các nguyên tắc quốc tế và các chính sách của Việt Nam đã bị xóa bỏ, ít nhất là trên giấy tờ. Những điểm khác biệt còn lại trong lĩnh vực này là cần phải thông báo và tham khảo ý kiến những đối tượng tái định cư, và để tích cực giúp họ hòa nhập với cộng đồng dân cư nơi ở mới. Trong khi chính quyền cấp tỉnh có thể áp dụng thêm các biện pháp như thế này nếu muốn, họ lại không bị buộc phải làm như vậy. Giám sát độc lập việc thực hiện các kế hoạch tái định cư cũng không nằm trong chính sách của Việt Nam, trong khi đây lại thường là yêu cầu của các dự án do nước ngoài tài trợ. Mặc dù có những điểm khác biệt như vậy, vẫn có sự tương đồng cơ bản giữa chính sách của Việt Nam và hướng dẫn của các nhà tài trợ. Trong cả hai chính sách, cách thức đền bù đều dựa trên việc tính giá một danh sách các hạng mục mang tính vật chất hơn là dựa trên việc đạt được một mức sống sung túc mang tính chủ quan (xem Khung 6.3)

Một cuộc khảo sát rà soát đã được tiến hành ở ba thành phố lớn để đánh giá xem cuộc sống của các đối tượng đã tái định cư hiện nay ra sao. Trọng tâm của khảo sát này là các dự án đầu tư mở rộng đường, xây dựng chung cư, và xây dựng các công trình hạ tầng cơ sở khác ở TP Hồ Chí Minh, Hà Nội và Đà Nẵng. Không có dự án nào trong số này là do nước ngoài tài trợ, do đó các hộ gia đình bị ảnh hưởng được hỗ trợ theo chính sách của Việt Nam trước khi có Luật Đất đai mới. Ở mỗi thành phố kể trên, người ta tiến hành lấy một mẫu ngẫu nhiên gồm 320 hộ gia đình trong tổng số các hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi một số dự án trong vòng sáu tháng đến hai năm qua. Tuy nhiên, tỉ lệ hộ gia đình tìm được ở Đà Nẵng cao hơn rất nhiều so với Hà Nội và TP Hồ Chí Minh (xem Bảng 6.2). Nếu tính cả 28 hộ hiện đang sống ở nhà tạm và do vậy thông tin về họ không được phân tích, thì có khoảng 85% số hộ trong mẫu được tìm thấy và khảo sát ở Đà Nẵng, so với khoảng 55% ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Việc không thể tìm thấy một tỉ lệ lớn các hộ bị ảnh hưởng ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh có thể là do sự sai lệch thống kê. Những hộ có thể tìm được là những hộ, do bị ảnh hưởng, đã được mua, (và giữ được) một mảnh đất hoặc một căn hộ chung cư. Có lẽ những hộ này có cuộc sống sung túc hơn so với các hộ phải tự tìm nơi ở mới cho mình. Hay nói cách khác, mức sống trung bình của các hộ phải tái định cư ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có thể thấp hơn mức mà khảo sát này cho thấy.

Về tổng thể, có vẻ như là sinh kế của các hộ phải tái định cư bị ảnh hưởng theo nhiều cách khác nhau. Việc đền bù trực tiếp rõ ràng là không đầy đủ, nếu đem so với giá trị của tài sản bị thiệt hại. Tuy nhiên, các hộ phải tái định cư ở Hà Nội và Đà Nẵng sau đó lại thu được lợi lớn. Ở Hà Nội, những lợi ích này có thể liên quan đến sự bùng nổ về bất động sản, có nghĩa là các hộ phải tái định cư có thể không có được mức sống sung túc hơn các hộ khác. Còn ở Đà Nẵng, lợi ích phần lớn xuất phát từ việc tiếp cận được với đất đai có giá rẻ hơn giá thị trường. Những lợi ích to lớn khác liên quan đến chất lượng sống ở nơi định cư mới tốt hơn. Trong khi khả năng đáp ứng nhu cầu hàng ngày có vẻ thấp hơn so với trước khi tái định cư, nhìn chung các hộ tỏ ra khá hài lòng với việc tiếp cận các dịch vụ giáo dục, y tế, môi trường xung quanh xét về mặt an ninh và khả năng duy trì các mối quan hệ xã hội. Mức độ hài lòng ở khía cạnh này là đặc biệt cao ở Đà Nẵng.

Khung 6.3: Mất việc làm và mất đất

Cũng giống như việc các dự án đầu tư yêu cầu các hộ gia đình chuyển khỏi một số địa điểm nào đó, những cải cách kinh tế thường đi kèm với mất việc làm trong một số ngành nhất định, chủ yếu là trong các cơ quan chính phủ hay các DNNN. Trong cả hai trường hợp trên, việc xác định các cơ chế đền bù cho những người bị ảnh hưởng đã trở thành thông lệ nhằm đảm bảo rằng mọi người cùng chia sẻ thành quả phát triển kinh tế. Tuy nhiên, cách thức đền bù trong hai trường hợp trên lại rất khác nhau.

Trong trường hợp mất việc, người ta tính toán trước những thay đổi trong thu nhập và mức sống của người bị giảm biên chế. Tính toán này thường dựa trên dữ liệu điều tra hộ gia đình, tập trung vào thu nhập, lợi ích và điều kiện sống của các cán bộ, công nhân tương đồng về mọi mặt với những người bị mất việc làm. Tính toán này được sử dụng để tìm ra công thức đền bù có thể mang lại những kết quả công bằng nhờ chuyển nhiều nguồn lực hơn tới những người bị mất việc. Các công thức thường tính đến một số năm hưởng lương, hay số tháng lĩnh lương trong từng năm công tác, và có thể kèm theo một khoản tiền trọn gói nhất định. Lý tưởng là việc đền bù được thực hiện trên tinh thần tự nguyện và khi những cán bộ, công nhân viên chấp nhận mức đền bù thì đó là một sự khẳng định (hoặc chí ít cũng là hy vọng như vậy) rằng sự đền bù đó không làm cho mức sống của họ bị thiệt hại. Trên thực tế, các chương trình tự nguyện lại tạo ra những rắc rối riêng do việc nhiều cán bộ có khả năng lại muốn nghỉ việc trong khi đó những người không đủ năng lực lại ở lại. Đây được coi là bất lợi đối với chương trình cải cách. Bất chấp việc giảm biên chế và đền bù là tự nguyện hay bắt buộc, các cuộc khảo sát rà soát về những cán bộ, công nhân viên bị giảm biên chế có thể được tiến hành để đánh giá những thay đổi trong thu nhập và mức sống do việc giảm biên gây ra, cũng như để điều chỉnh công thức đền bù nếu cần thiết. Đây là phương pháp được thực hiện ở Việt Nam theo Nghị định 41/2002/NĐ-CP, về việc lập ra quỹ an sinh xã hội để hỗ trợ những cán bộ, công nhân viên dư dôi ở các DNNN.

Trong trường hợp bị mất đất, công thức đền bù dựa trên việc định giá các tài sản, chủ yếu là đất, và các công trình cũng như là việc kinh doanh đi kèm với đất. Trong trường hợp thật đặc biệt, công thức là “đất đổi đất” cho dù thực tế là việc tái định cư có thể đi kèm những thiệt hại hoặc lợi ích về rất nhiều mặt khác. Cơ hội việc làm, quan hệ láng giềng, dịch vụ xã hội, nạn tội phạm, là những ví dụ điển hình mà phương thức “đất đổi đất” không đề gì tính tới. Trong trường hợp bị mất việc làm, mức đền bù tương đương là tìm một việc làm có mức lương và các chế độ giống như việc làm đã mất. Hơn thế nữa, ở Việt Nam, một trong những lợi ích quan trọng nhất dành cho các hộ tái định cư liên quan đến việc họ mua được đất với giá rẻ hơn giá thị trường. Những lợi ích kiểu này có thể là một trong những yếu tố quan trọng nhất trong gói đền bù của Việt Nam, nhưng lại không được xem xét trong hướng dẫn của các nhà tài trợ nước ngoài.

Sự đa dạng của những lợi ích và thiệt hại do tái định cư cho thấy rằng ngay cả chương trình đền bù được thiết kế một cách cẩn thận nhất cũng có thể tạo ra những người được lợi và những người bị thiệt thòi. Xét từ góc độ này, việc giám sát không nên chỉ tập trung vào việc xem xét xem có tuân thủ các hướng dẫn về đền bù, tái định cư hay không mà còn phải tập trung vào việc đánh giá mức sống trước và sau khi tái định cư, cũng như việc sử dụng một cách có hệ thống các cơ chế khiếu kiện của các nhóm dân cư bị ảnh hưởng bất lợi. Việc giám sát các quá trình này cũng có thể được sử dụng để học tập các kinh nghiệm và điều chỉnh chính sách tái định cư cho thích hợp.

Theo kết quả khảo sát, có một nửa số người được hỏi ở ba thành phố này cho rằng cuộc sống của họ xấu đi do tái định cư. Chỉ có 1/5 đến 1/3 số người được hỏi cho rằng họ không lấy làm tiếc vì đã di dời. Đem so sánh, có khoảng 2/3 số cán bộ, và công nhân viên bị giảm biên chế trong các DNNN được hỗ trợ từ quỹ an sinh xã hội theo Nghị định 41 cho biết họ không bị ảnh hưởng nhiều do phải nghỉ việc.

Bảng 6.2: Quan điểm hộ gia đình về tái định cư

	Tp HCM	Hà Nội	Đà Nẵng
Có thể từ chối nhận đền bù	0.0	2.2	12.5
Thông tin về quyền lợi đền bù dễ hiểu	27.6	70.4	17.9
Nhận đền bù trước khi được tái định cư	56.5	70.4	45.8
Khiếu nại về quá trình đền bù và được giải quyết	27.1	10.5	49.1
Khả năng đáp ứng nhu cầu hàng ngày ngang bằng hoặc tốt hơn	44.7	43.0	44.6
Khả năng giữ cho gia đình khỏi bị xáo trộn ngang bằng hoặc tốt hơn	62.4	66.5	66.3
Chất lượng nơi ở ngang bằng hoặc tốt hơn	84.1	49.2	76.3
Tiếp cận dịch vụ giáo dục cho con em có chất lượng ngang bằng hoặc tốt hơn	73.5	78.2	87.5
Tiếp cận dịch vụ y tế có chất lượng ngang bằng hoặc tốt hơn	77.1	82.7	86.7
Khả năng duy trì quan hệ xã hội ngang bằng hoặc tốt hơn	69.4	64.2	81.3
Mức độ an ninh ngang bằng hoặc tốt hơn	82.9	82.7	82.1
Mức đền bù vượt quá 75% giá trị bị thiệt hại	18.9	17.7	20.6
Đất/căn hộ chung cư có giá trị cao hơn 150% giá phải trả	6.3	50.3	47.0
Xét tất cả các yếu tố cùng nhau, cuộc sống hiện tại ngang bằng hoặc tốt hơn	50.6	49.7	52.5
Không tiếc vì đã tái định cư	33.1	19.0	22.5
Số hộ tái định cư có thể tìm thấy và được khảo sát	170	179	240

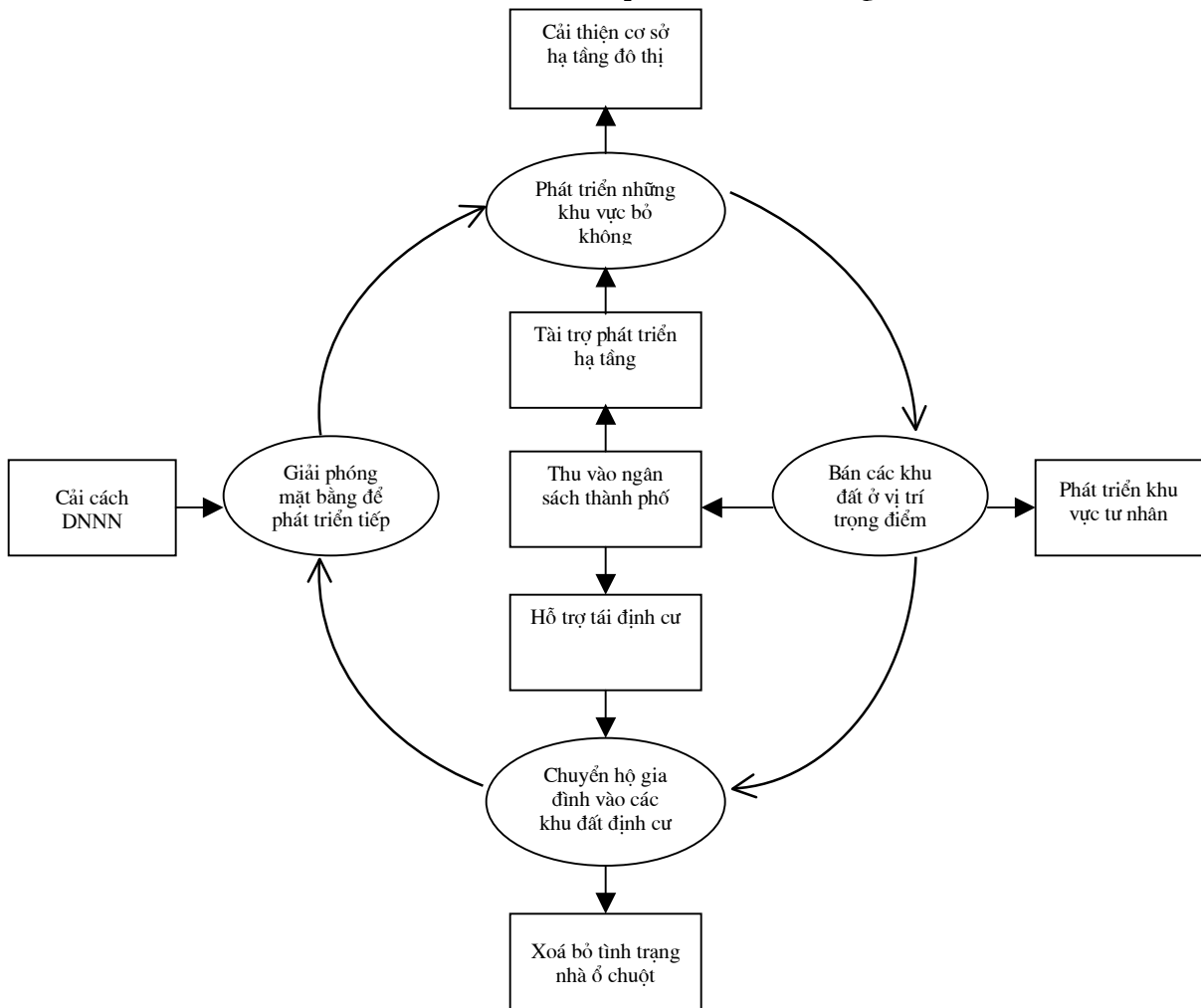
Nguồn: IER (sắp xuất bản), HISEDS (sắp xuất bản) và CERUPAD (sắp xuất bản).

Đây có phải là một hướng đi?

Trường hợp của Đà Nẵng có thể không phải là điển hình xét về mức độ thỏa đáng trong đền bù, nhưng lại rất điển hình về mức độ minh bạch. Thực tế khoảng 85% số hộ trong mẫu khảo sát trên có thể tìm thấy được đã tự nói lên điều đó. Các ban tái định cư của thành phố và các ban quản lý dự án biết các hộ bị ảnh hưởng sống ở đâu. Còn ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh thì không như vậy. Những thành phố này cần đến những nỗ lực lớn, bao gồm cả việc hỏi thăm những người hàng xóm và sự giúp đỡ của công an phường thì mới có thể tìm ra được một số lượng hộ tái định cư nhỏ hơn nhiều. Phải thừa nhận rằng, một phần sự khác biệt ở đây là ở chỗ Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là các thành phố lớn hơn. Nhưng nguyên nhân khác có lẽ là sự quan tâm hơn đến đời sống hộ gia đình. Các ban tái định cư của Đà Nẵng có những cán bộ đủ năng lực để giải quyết những thắc mắc và khiếu nại. UBND thành phố đã mở cửa nhiều ngày mỗi tuần để tiếp các hộ bị ảnh hưởng bởi dự án đầu tư. Không ngạc nhiên khi số hộ khiếu nại và cảm thấy rằng những bản khoản của họ được lắng nghe rất cao ở Đà Nẵng mặc dù ban đầu chỉ có rất ít các hộ biết được các quyền lợi của họ.

Sự công bằng đã thực sự trở thành trọng tâm của chính sách tái định cư ở Đà Nẵng. Nhân dân toàn thành phố biết rằng nhà của Chủ tịch UBND thành phố cũng bị giải tỏa, và hiện đang ở nhà thuê trong khi chờ phân đất. Mặc dù các cán bộ dự án có thể phủ nhận điều này nhưng thông lệ ở Việt Nam là áp dụng chính sách tái định cư trong nước vào các dự án do nước ngoài tài trợ. Đó là do việc đền bù khác nhau đối với các hộ khác nhau (thường là lán giềng), tùy theo nguồn vốn nào đang được sử dụng, có thể làm sai lệch khái niệm chung về tính công bằng. Sự đồng thuận về tính minh bạch trong cơ chế hiện nay đã trở thành công cụ để UBND thành phố thu hồi đất bỏ không của Quân đội và các DNNN do địa phương quản lý. Điều đó đã cho phép thành phố thực hiện dự án phát triển hạ tầng đô thị đầy tham vọng của mình.

Hình 6.2: Chu trình khép kín của Đà Nẵng



Trong 7 năm qua, cứ năm hộ gia đình có một hộ phải tái định cư để lấy chỗ làm đường, xây dựng đường ống nước và hệ thống điện. Cho đến khi thực hiện xong quy hoạch tổng thể thì cứ ba hộ gia đình sẽ có một hộ phải di dời. Sự thay đổi về chất lượng cơ sở hạ tầng và mức sống của nhân dân hiện hữu khá rõ. Và cả quá trình xét trên diện rộng là tự hạch toán, vì một tỷ lệ lớn nguồn lực dành cho phát triển hạ tầng và tái định cư nhân dân là do việc bán đất ở khu vực trọng điểm đã được đầu tư hạ tầng đường sá, công trình cấp thoát nước và lưới điện (xem Hình 6.2). Với những điều chỉnh cần thiết để đảm bảo rằng mức sống của các đối tượng bị ảnh hưởng không bị

thấp đi, cách làm này có thể trở thành một mô hình mẫu cho các dự án phát triển hạ tầng cấp quốc gia. Luật Đất đai mới và một Nghị định 22 sửa đổi có thể mở đường để nhân rộng kinh nghiệm của Đà Nẵng.

7. TÀI SẢN VÀ NỢ

Do một thời gian dài dưới chế độ kế hoạch hóa, phạm vi tài sản thuộc quyền sở hữu của Chính phủ ở Việt Nam lớn hơn bất cứ quốc gia nào có cùng trình độ phát triển. Việc giao quyền sử dụng đất nông nghiệp cho các hộ nông thôn mới chỉ được thực hiện khoảng gần 10 năm trở lại đây, tuy nhiên hiện nay Chính phủ vẫn còn kiểm soát tỷ lệ khá lớn đất rừng và các lô đất thành thị có giá trị. Số đất này hiện đang nằm trong tay của các DNNN hoặc các lâm trường quốc doanh, vốn không muốn chuyển giao những diện tích đất này. Và mặc dù vậy, việc thu hồi số đất này có thể giúp cải thiện điều kiện sống của các dân tộc thiểu số ở vùng cao nguyên và giúp khu vực tư nhân phát triển ở vùng đô thị. Cũng bởi vì sự chuyển đổi kinh tế của Việt Nam không dựa trên nền tảng tư nhân hóa hàng loạt, nên Chính phủ vẫn sở hữu hàng ngàn DNNN, cũng như năm NHTMNN, hiện chiếm 3/4 tín dụng thương mại của kinh tế Việt Nam. Khả năng giám sát hoạt động của các DNNN và các NHTMNN này, cũng như việc thực hiện các quyền với tư cách là một cổ đông của Chính phủ cho đến nay vẫn còn rất hạn chế. Tuy nhiên, thất bại trong việc củng cố quá trình quản lý doanh nghiệp, cũng như xử lý các DNNN hoạt động yếu kém và cải thiện quá trình giám sát tổng thể hệ thống ngân hàng có thể tạo ra những khoản nợ lớn đối với Chính phủ. Rủi ro này sẽ đặc biệt lớn hơn trong điều kiện cạnh tranh khi Việt Nam gia nhập WTO. Các ngân hàng nước ngoài có thể sẽ thành công trong việc thu hút những khách hàng tốt nhất, trong trường hợp đó các ngân hàng thương mại quốc doanh sẽ bị buộc phải cho các DNNN làm ăn yếu kém vay. Việc chính quyền các địa phương phát hành chứng từ nợ, cùng với các khoản tín dụng có chất lượng thấp của Quỹ HTPT, cũng là những lý do làm tăng số nợ của Chính phủ. Mặt khác, nợ nước ngoài của Việt Nam vẫn trong tầm kiểm soát và có thể hy vọng gánh nặng này giảm một cách đáng kể với điều kiện nền kinh tế, và đặc biệt là xuất khẩu phải duy trì mức tăng trưởng hợp lý.

Đất đai

Giữa giai đoạn 1988-1993, gần như tất cả đất sản xuất nông nghiệp được phân chia cho các hộ gia đình. Phải thừa nhận rằng, quyền sở hữu đất vẫn thuộc Nhà nước và chỉ có quyền sử dụng được giao cho người dân trên cơ sở dài hạn. Quá trình phi tập thể hóa này đã tạo ra một sự chuyển dịch của cải lớn cho bộ phận dân nghèo. Do mật độ dân số cao, đất đai được coi là tài sản đáng giá nhất ở Việt Nam. Tính toán cụ thể có thể chứng minh điều này. Hiện nay, một ha đất tưới tiêu trị giá 85 triệu, và một ha đất không tưới tiêu giá khoảng 30 triệu. Nhà nước đã cấp GCNQSDĐ cho khoảng 4 triệu ha đất tưới tiêu và 3 triệu đất không tưới tiêu, tương đương khoảng 430 nghìn tỷ đồng, bằng khoảng 70% GDP của Việt Nam. Điều đó đã cho thấy quy mô của quá trình cải cách ruộng đất ở Việt Nam.

Mặc dù có sự chuyển nhượng rầm rộ như vậy, nhưng không phải toàn bộ đất đai đều được phân bổ trong khi thị trường đất đai vẫn trong tình trạng kém phát triển. Tính đến cuối năm 2003, QSDĐ đã được cấp cho 90% đất nông nghiệp, 75% đất ở nông thôn, 25% đất rừng, 20% đất khu công nghiệp ở đô thị, và 15% đất ở đô thị. Các nhóm dân tộc thiểu số, vốn là những người nghèo nhất ở Việt Nam, không phải là đối tượng hưởng lợi từ chủ trương phi tập thể hóa trong những năm đầu thập niên 1990. Khu vực họ sống và những khu rừng giúp họ duy trì sinh kế bấp bênh vẫn thuộc sở hữu của Nhà nước, và gần như thuộc quyền kiểm soát của các lâm trường quốc doanh (xem Hộp 7.1). Những lo ngại khác bao gồm sự thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các thủ tục hành chính liên quan đến điều tra đất, quy hoạch sử dụng đất và cấp phép, do đó

đã tạo cơ hội cho quan chức chính quyền mưu lợi riêng, đặc biệt là đối với đất lâm nghiệp. Do chi phí giao dịch cao, nên có nhiều vụ chuyển nhượng giấy phép sử dụng đất không đăng ký và do vậy làm cho quá trình cấp đăng ký trở nên lỗi thời.

Khung 7.1: Giải phóng đất lâm nghiệp chưa sử dụng

Các lâm trường quốc doanh hiện đang nắm giữ 40% trong 11 triệu ha được phân loại là đất “rừng” thường nằm ở các khu vực nghèo nhất ở Việt Nam. Các lâm trường này thường ký hợp đồng giao đất này cho các hộ gia đình trồng cây và cây lâu năm. Rất nhiều người nghèo phải dựa vào đó để kiếm sống, đặc biệt là ở vùng Đông Bắc, Tây Bắc và Duyên hải Bắc Trung Bộ. Điều này đặc biệt đúng đối với các dân tộc thiểu số ở các vùng phía bắc Việt Nam, nơi mỗi người “có” trung bình gần 1 ha rừng. Tuy nhiên, dường như người nghèo không được hưởng nhiều lợi ích từ tài sản này. Sự đeo đẳng của đói nghèo ở nhiều vùng núi là do người dân không thể biến đất rừng thành tư liệu sản xuất mang lại nhiều lợi ích hơn. Việc thiếu đảm bảo về thời hạn sử dụng đất cũng như các công nghệ phù hợp với đất ở các vùng núi là những nguyên nhân của tình trạng năng suất lao động thấp.

Nghị định hiện vẫn đang trong quá trình soạn thảo sẽ đẩy nhanh quá trình giao đất lâm nghiệp cho người dân địa phương với những thỏa thuận chắc chắn hơn về thời hạn sử dụng. Nghị định này nhằm cổ phần hóa những lâm trường quốc doanh làm ăn có lãi và chuyển chức năng bảo vệ môi trường của các lâm trường này về Ban Quản lý lâm nghiệp. Giấy phép sử dụng đất của những lâm trường quốc doanh đối với những mảnh đất không thể khai thác về thương mại và không có giá trị bảo tồn sẽ được giao cho các hộ gia đình và cộng đồng.

Thêm vào đó, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng sửa đổi, trình Quốc hội vào tháng 5 năm 2004, tạo ra khuôn khổ toàn diện để phát triển kinh tế lâm nghiệp dựa trên xã hội và cộng đồng. Lần đầu tiên, quyền sử dụng và sở hữu rừng của các hộ gia đình, cộng đồng và các khu vực khác đã được công khai thừa nhận. Luật này cũng đề nghị giao giá trị kinh tế cho mỗi khu vực trồng rừng để làm cơ sở cấp hoặc cho các nhà quản lý rừng thuê.

Việc sửa đổi Luật Đất đai có hiệu lực từ năm 2004 là một sự cải thiện quan trọng đối với tình hình hiện nay. Luật mới giúp đẩy mạnh quá trình đăng ký đất hợp pháp nhờ một mạng lưới các Cơ quan đăng ký đất cấp huyện và giới hạn thời gian hoàn tất một số thủ tục hành chính. Những sửa đổi này cũng đã củng cố việc thực hiện các quyết định thu hồi và giao đất đối với đất không sử dụng thuộc các DNNN và các lâm trường quốc doanh. Để phát triển thị trường, luật mới này đã đưa ra một hệ thống cấp đất theo đó, các doanh nghiệp có thể trả một khoản phí trọn gói để có được toàn quyền sử dụng đất, bao gồm khả năng chuyển nhượng, thế chấp và góp vốn. Đồng thời, luật mới đề ra một cơ chế mang định hướng thị trường hơn để định giá đất và công nhận các quyền của các đối tượng tham gia thị trường đất đai.

Cuối cùng, việc Luật Đất đai có được thực hiện hiệu quả hay không còn phụ thuộc vào các hướng dẫn thực hiện luật. Một trong những khó khăn chính là những bước đi thực tế nhằm thiết lập một mức giá hành chính về đất đai “dựa trên những điều kiện thị trường thông thường”. Luật Đất đai mới quy định rằng giá đất phải do hoặc UBND cấp tỉnh quyết định hoặc thông qua đấu giá giấy chứng nhận sử dụng đất, thỏa thuận giữa người sử dụng đất và các biên liên quan, hoặc dựa trên giá đất do chủ sở hữu đăng ký với điều kiện là trong phạm vi có thể chấp nhận được. Việc tổ chức đấu thầu công khai quyền sử dụng đất đô thị đã từng được thử nghiệm thành công ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh. Việc mở rộng những thử nghiệm này sang đất đai có mục đích công nghiệp và thương mại là bước đi đáng hoan nghênh.

Thiếu mặt bằng sản xuất kinh doanh hiện đang là một trở ngại đối với sự phát triển của khu vực tư nhân (xem Hộp 7.2). Hầu hết đất được giao vì mục đích sản xuất công nghiệp và

thương mại hiện đang nằm trong tay các DNNN, và thường có thời hạn không xác định. Tuy nhiên, số đất này không được tính là tài sản của các DNNN được thụ hưởng, và cũng không có chứng nhận sử dụng đất kèm theo. Hàng năm, hoặc các doanh nghiệp này hoặc các cơ quan Nhà nước phụ trách doanh nghiệp đó phải trả một khoản phí sử dụng danh nghĩa. Về nguyên tắc, các DNNN chỉ có thể sử dụng đất với mục đích mà họ được giao đất. Các doanh nghiệp này không thể bán, hay chuyển nhượng số đất đó, và cũng không có thẩm quyền cho thuê lại. Còn đối với các DNNN đã cổ phần hóa, những hướng dẫn về xử lý đất được giao trước đây cũng không rõ ràng. Trên thực tế, các DNNN đã cổ phần hóa không đảm bảo đến giá trị của đất mà họ đang sở hữu, vì thế họ thường được định giá thấp. Sau khi cổ phần hóa, các doanh nghiệp này thường xin chuyển đổi đất họ đang giữ để lấy giấy chứng nhận sử dụng đất tương ứng.

Khung 7.2: Tiếp cận đất đai để phát triển kinh doanh

Thành phố Hà Nội minh họa những bất lợi của các doanh nghiệp tư nhân khi đem so với các DNNN trong việc xin giao đất. Do những yếu tố lịch sử, hầu hết đất đai ở Hà Nội đã được giao hết. Kết quả là từ năm 1994 đến 2002, thành phố chỉ 428 hợp đồng thuê đất mới với diện tích khoảng 3 triệu mét vuông. Hơn nửa số hợp đồng mới này với 95% diện tích đem cho thuê, được giao cho các DNNN. Phần còn lại giao cho các doanh nghiệp tư nhân và các hợp tác xã.

Theo luật, các DNNN phải trả lại Nhà nước phần đất họ không sử dụng và không được phép cho bên thứ ba thuê lại. Nhưng các thủ tục thu hồi đất này hiện tỏ ra kém hiệu quả. Để khắc phục tình trạng này, dự thảo hướng dẫn thi hành luật đất đai mới yêu cầu các DNNN phải xin cấp giấy chứng nhận sử dụng đất. Đất bỏ không hoặc sử dụng không đúng với mục đích được giao đất ban đầu sẽ bị thu hồi. Những hướng dẫn dự thảo này cũng quy định rằng trong tương lai Nhà nước sẽ không giao đất cho các DNNN hay bất kể tổ chức thương mại nào mà không thu phí sử dụng đất. Điều này sẽ giúp tạo ra một sân chơi công bằng. Tất nhiên, bắt các DNNN phải xin cấp GCNQSDĐ là việc làm rất khó khăn.

Trong khi đó, nhiều công ty tư nhân lại phải đi thuê lại đất của các DNNN với mức giá thỏa thuận, thường là cao hơn rất nhiều so với mức giá thuê trực tiếp của Nhà nước. Tuy nhiên, trong các trường hợp này, chính quyền không thể thu thuế đối với thu nhập từ việc doanh nghiệp cho thuê đất, trong khi các công ty tư nhân không thể khấu hao tiền thuê như là chi phí sản xuất. Xuất phát từ thực tế này và những khó khăn trong việc thu hồi đất để không, Chính phủ cần xem xét việc cho phép các DNNN bán, hoặc cho thuê một phần đất họ được giao.

Nguồn: Amanda S. Carlier và Trần Thanh Sơn (2004).

Doanh nghiệp Nhà nước

Các kết quả tổng điều tra doanh nghiệp mới đây cho thấy các DNNN hiện đang ngày càng có xu hướng hoạt động theo lợi nhuận và kết quả hoạt động chung của các doanh nghiệp này chưa đến mức ảm đạm. Mặc dù không năng động bằng các doanh nghiệp tư nhân, các DNNN trong lĩnh vực sản xuất đã nâng sản lượng lên 12% năm, đây được xem là một thành tựu đáng kể, hơn cả một số nước trên thế giới. Nghiên cứu về dư thừa lao động trong DNNN cho thấy mức dư thừa ở mức bình thường, nếu không muốn nói là không đáng kể, trong các khu vực như dệt may, và chế biến thực phẩm. Ngay cả với ngành than, với khoảng 40,000 công nhân có thể dư thừa, tình trạng cạn kiệt mỏ đang tăng ở mức 20% một năm. Cạnh tranh ngày càng quyết liệt trên thị trường sản phẩm cùng với việc ngân sách ngày càng bị thắt chặt, có thể là những động lực khiến các DNNN đạt được kết quả khả quan như vậy.

Tuy nhiên, việc tăng năng suất nhanh hơn nữa trong các DNNN bị cản trở bởi chính khả năng quản lý yếu kém (xem Khung 7.3). Việc cho phép các nhà đầu tư không thuộc khu vực quốc

doanh tham gia cũng như việc áp dụng các quy định giống như các công ty tư nhân với các DNNN có thể giúp khắc phục tình trạng này. Đó cũng chính là những gì người ta trông đợi việc cổ phần hóa sẽ làm được. Cổ phần hóa là một quá trình thông qua đó, cổ phiếu được bán ra và các DNNN trở thành các công ty cổ phần hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Xét về hình thức, mô hình cổ phần hóa khá thành công. Số lượng các doanh nghiệp cổ phần hóa đã tăng đáng kể trong năm 1998 và tăng mạnh vào năm 2002, sau khi 104 kế hoạch ba năm cơ cấu lại đã được thông qua đối với từng bộ, từng cơ quan trung ương và chính quyền địa phương (xem Hình 7.1). Sự hình thành các DNNN mới đã dừng lại chủ yếu khoảng giữa năm 2001. Thêm vào đó, quá trình cổ phần hóa không là cơ chế duy nhất nhằm chuyển giao vốn Nhà nước và thay đổi cả nguyên tắc quản lý doanh nghiệp. Tính cả số doanh nghiệp chuyển đổi dưới các hình thức khác, như là bán khoán và cho thuê, cũng như giải thể, thì số doanh nghiệp hoạt động theo Luật DNNN đã giảm từ 6 nghìn vào năm 1997 xuống còn khoảng 4 nghìn vào giữa năm 2004. Nghiên cứu 422 DNNN đã cổ phần hóa cho thấy bằng chứng rõ ràng về sự cải thiện trong hoạt động của các doanh nghiệp này, thông qua một loạt các chỉ số.

Khung 7.3: Những phát hiện chính trong các nghiên cứu chuẩn đoán về DNNN

Những đánh giá chi tiết về tình hình của 41 DNNN, thuộc 9 Tổng công ty, được tiến hành trong ba năm qua. Mục đích chính của các đánh giá này là tăng cường hiểu biết về tình trạng tài chính của các DNNN lớn. Việc làm này cũng nhằm giúp xác định những chỉ số hoạt động chính giúp cho quá trình giám sát hoạt động của các DNNN. Các lĩnh vực nghiên cứu bao gồm thủy sản, cao su, thực phẩm, đường, hạt tiêu, sắt thép, xi-măng, may mặc và cảng biển.

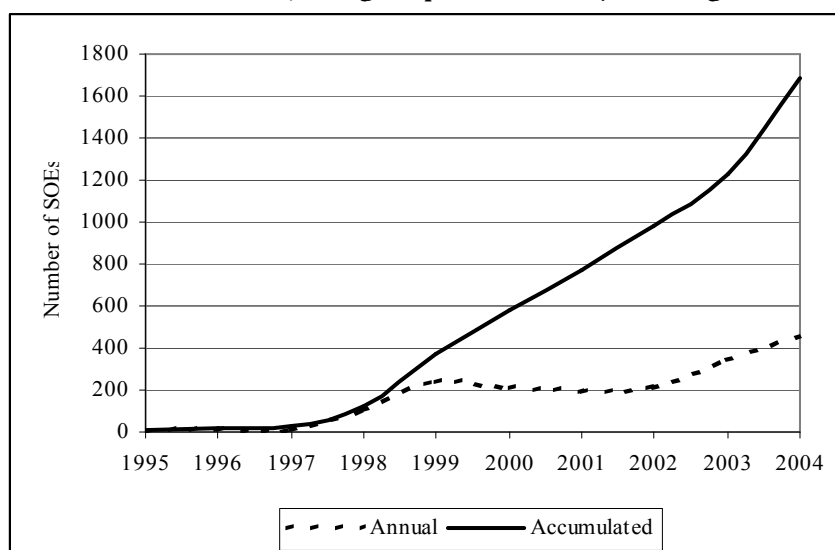
Một trong những phát hiện chính của các nghiên cứu này là cơ cấu tiền thưởng hiện nay không khuyến khích đội ngũ cán bộ và nhân viên các DNNN nỗ lực làm việc. Những hình phạt đối với những người gây thiệt hại, do đó ít nhất các DNNN có thể giải tán. Tuy nhiên, những hình thức khuyến khích cạnh tranh và nâng cao hiệu quả hoạt động còn rất hạn chế. Hậu quả là sự khác biệt trong lợi nhuận của DNNN thường thấp hơn mức trông đợi, do những khác biệt trong khả năng cạnh tranh. Tính trung bình, tỷ lệ lợi nhuận trên cổ phiếu chỉ là 8,6%, mặc dù rất nhiều trong số các doanh nghiệp cho thấy tiềm năng đạt được lợi nhuận cao hơn.

Việc quản lý doanh nghiệp kém hiệu quả là một trong những nguyên nhân chính cho sự yếu kém trong hoạt động của các DNNN. Các vấn đề về quản lý đặc biệt nghiêm trọng trong trường hợp của các Tổng công ty do việc không xác định rõ vai trò và trách nhiệm của chủ sở hữu và bộ phận lãnh đạo. Không có ai hoàn toàn chịu trách nhiệm về hoạt động của doanh nghiệp. Do giám đốc các DNNN có ít quyền hành trong việc ra quyết định, nên họ dành nhiều thời gian để xin phép các giám sát hành chính về các vấn đề thuộc công việc hàng ngày.

Các chính sách kiểm soát nội bộ của các DNNN cũng được phân tích như là một phần trong các nghiên cứu này. Kết quả cho thấy các DNNN thường tăng chi phí khấu hao để giảm thiểu thuế và chuyển lợi nhuận vào ngân sách. Việc tính toán không chính xác tiền khấu hao có thể được áp dụng để làm sai lệch dự toán chi phí và do đó làm sai lệch biên lợi nhuận. Một vấn đề khác là việc đánh giá sai quá trình làm việc, sản phẩm hoàn thành, chi phí hàng hóa và dịch vụ và số tiền phải trả, nhằm đạt được mục tiêu lợi nhuận mong muốn cho cả năm.

Nguồn: Lê Anh Tú Packard và các chuyên gia tư vấn của VICA (2004).

Tuy nhiên, cho đến nay, quá trình cổ phần hóa vẫn chưa tạo ra một sự chuyển đổi cơ bản trong khu vực DNNN. Bởi vì các DNNN được chọn để cổ phần hóa là các doanh nghiệp nhỏ nhất. Các DNNN đã cổ phần hóa có trung bình 215 công nhân tại thời điểm cổ phần hóa, so với 421 công nhân trong một DNNN trung bình. Khác biệt này còn lớn hơn khi xem xét về tài sản của các công ty. Tổng vốn của gần 2.000 DNNN đã cổ phần hóa, bán, giải thể cho đến nay mới chỉ khoảng 10% trong tổng số vốn của các DNNN năm 2004.

Hình 7.1: Tiến bộ trong Cổ phần hóa: Chậm nhưng chắc

Chú thích: Số liệu năm 2004 được ngoại suy từ số liệu của 7 tháng đầu năm.

Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của NSCERD và Ernst & Young.

Một hướng đi đầy hứa hẹn là mở rộng phạm vi cổ phần hóa. Quyết định cổ phần hóa các DNNN lớn như Công ty Bảo hiểm Bảo Minh và Tổng công ty Xây dựng được đưa ra vào cuối năm 2003. Từ đó đến nay, Quyết định 155/2004/QĐ-TTg đã hạn chế số lĩnh vực được coi là chiến lược, để mở đường cho việc cổ phần hóa trong các hoạt động kinh tế vốn trước đây dành riêng cho Nhà nước. Trong khi đây là những bước phát triển đáng hoan nghênh, thì việc cổ phần hóa các DNNN lớn cần có thời gian. Vẫn chưa rõ việc đó có dẫn đến sự thay đổi cơ bản và chế độ quản lý doanh nghiệp tốt hơn hay không. Trong trường hợp của công ty bảo hiểm Bảo Minh, phần lớn cổ phần thực tế đã về tay các DNNN khác với giá ưu đãi, tạo nên một viễn cảnh về sự liên kết giữa các DNNN khó có thể tháo gỡ được.

Hiện nay, rõ ràng tỷ trọng của Nhà nước trong các hoạt động kinh tế đang ngày giảm sút. Nhưng đây là quá trình chậm chạp và trong lúc đó hoạt động của DNNN cần phải được giám sát một cách gắt gao hơn.

Cơ chế giám sát và thậm chí giải thể các DNNN do hoạt động kém hiệu quả đã được xác lập. Quyết định 271/2003/QĐ-TTg hướng dẫn thực hiện việc phân loại hàng năm các DNNN theo ba nhóm (A, B và C), theo một loạt các chỉ số. Chẳng hạn như, việc tăng doanh thu thường đi kèm với loại A, và việc giảm doanh thu thường đi kèm với việc phân loại C. Doanh nghiệp đạt lợi nhuận được nhận loại A và chịu lỗ thì nhận loại C. Các doanh nghiệp thanh toán nợ đúng hạn và có tỷ lệ khả năng thanh toán hiện hành lớn hơn 1 sẽ được xếp loại A. Các doanh nghiệp không thanh toán các khoản nợ và có tỷ lệ thanh toán hiện hành nhỏ hơn 0,5 sẽ xếp loại C. Để được xếp loại A toàn diện, doanh nghiệp không được xếp loại C nào và phải đạt loại A trong các tiêu chí chính. Các nhà quản lý cấp cao của các doanh nghiệp xếp hạng C trong hai năm liên tiếp phải bị “thay đổi chức vụ”.

Điều này hoàn toàn có thể nguy hiểm theo các chỉ số theo Quyết định 271. Trong trường hợp này, việc so sánh các mức xếp hạng dựa trên những hướng dẫn với đánh giá tổng thể của những nghiên cứu chi tiết hơn về DNNN sẽ hữu ích. Đây có thể là biện pháp dễ hiểu để đánh giá xem việc xếp hạng A, B, C có ý nghĩa gì không. Tuy nhiên, hiện nay, vấn đề chính không phải là các kỹ thuật tính toán kết quả hoạt động mà là do các cơ quan chính quyền phụ trách việc theo dõi các DNNN không thực hiện nghiêm túc các bước trong việc thực hiện Quyết định 271.

Bên cạnh đó, một số biện pháp khác có thể giúp cải thiện hoạt động của các DNNN. Cần phải củng cố khuôn khổ quản lý doanh nghiệp, bao gồm quy định bắt buộc công bố các tài khoản. Việc đưa ra những chuẩn mực kế toán dựa trên thông lệ quốc tế (giống như khu vực tư nhân) và việc cho phép kiểm toán độc lập các DNNN sẽ giúp tăng cường tính công khai. Công ty mua bán nợ tài sản mới được thành lập có thể giúp thanh lý các DNNN không có khả năng thanh toán và thanh lý một cách hệ thống các khoản nợ giữa các doanh nghiệp, giải phóng tài sản của các doanh nghiệp để cho các doanh nghiệp khác sử dụng một cách hiệu quả hơn. Tuy nhiên, hiện nay hoạt động chính thức của công ty mua bán nợ và tài sản mới chỉ bắt đầu được vài tháng với công việc chọn ra 20 DNNN đầu tiên để phân loại nợ. Việc thành lập Công ty Đầu tư tài chính Nhà nước với quyền hạn phân bổ tài sản Nhà nước một cách có lợi nhuận, có thể sẽ giúp đẩy mạnh việc bán cổ phiếu của các DNNN cổ phần hóa, và làm cho quá trình tư nhân hóa trở thành tự nhiên. Tuy nhiên, điều này còn phụ thuộc rất nhiều vào các quy chế hoạt động của công ty.

Các ngân hàng thương mại nhà nước

Ngành ngân hàng có bước tăng trưởng nhanh trong năm năm trở lại đây. Tuy nhiên, bốn NHTMNN vẫn chiếm 2/3 hệ thống tính về tài sản, cho dù có những yếu kém trong dịch vụ của các ngân hàng này, xét về chi phí và chất lượng và sự cạnh tranh ngày càng tăng của các ngân hàng cổ phần. Lượng tiền cho vay của các NHTMNN chỉ đến được một bộ phận nhỏ của nền kinh tế, do đó đã hạn chế các cơ hội tăng trưởng của các khu vực khác. Các khoản cho vay này bị lạm đi nhiều bởi các chi phí hành chính và tỷ lệ nợ quá hạn ước tính vào khoảng trên 11% tổng số tín dụng cho vay trên cả nước. Việc thiếu tính toán chính xác về tỷ lệ nợ quá hạn là một chỉ số cho thấy rõ những khó khăn hiện nay của các NHTMNN. Ngay cả Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN), cơ quan giám sát toàn bộ khu vực tài chính, cũng không có được những thông tin cập nhật về lĩnh vực này do những lần kiểm toán gần đây nhất của các NHTMNN dựa trên những chuẩn mực quốc tế là của năm 2002.

Những yếu kém này bắt nguồn từ những yếu kém trong thủ tục hoạt động, thẩm định tín dụng và quản lý rủi ro. Ở cấp độ sâu hơn, những yếu kém này phản ánh cơ cấu quản lý không phù hợp của các NHTMNN. Mặc dù trong chừng mực nào đó đã chuyển sang hoạt động dựa trên cơ sở thương mại, các NHTMNN vẫn còn chịu nhiều sức ép cho vay. Chủ nghĩa địa phương là một trong những khía cạnh của vấn đề này. Có vẻ như là các ngân hàng và NHNN trông đợi rằng UBND cấp tỉnh phải có vai trò ảnh hưởng đến chính sách tài chính địa phương.

Cốt lõi của vấn đề quản lý doanh nghiệp là ở chỗ không rõ ai là người chịu trách nhiệm quản lý chung với tư cách là một cổ đông và việc tách bạch các vai trò cổ đông, giám sát và quản lý các NHTMNN. Luật Các tổ chức tín dụng hiện hành và những điều sửa đổi mới đây cho phép NHNN can thiệp vào những thay đổi về hoạt động, quản lý, và hầu hết những thay đổi khác trong nội bộ các ngân hàng, chẳng hạn như bổ nhiệm Ban Giám đốc và các thành viên Hội đồng quản trị. Nghị định số 52/2003/NĐ-CP tiếp tục xây dựng các vai trò này bằng cách trao cho NHNN vai trò chủ sở hữu các NHTMNN. Trong khi đó, Luật DNNN sửa đổi số 14/2003/QH11 cũng trao cho BTC vai trò sở hữu và đại diện sở hữu, song không quy định rõ vai trò chủ sở hữu trực tiếp của các NHTMNN.

Hiện nay Chính phủ đang vạch ra lộ trình mở cửa thị trường hơn nữa cho các ngân hàng nước ngoài và quá trình này sẽ diễn ra khi Việt Nam gia nhập WTO và thực hiện các cam kết quốc tế khác. Các ngân hàng nước ngoài sẽ có thể đưa công nghệ thông tin tiên tiến và áp dụng các thủ tục đơn giản tại Việt Nam. Điều này sẽ mang lại nhiều lợi ích cho toàn bộ nền kinh tế. Tuy nhiên, điều đó cũng đe dọa vị trí độc tôn của các NHTMNN. Có thể các NHTMNN có thể giành lại thị phần của mình cho dù dịch vụ của họ chỉ xếp hạng hai, bằng cách đưa ra mức giá thấp hơn cả chi phí (ngân sách Nhà nước sẽ bù lại khoản lỗ này). Tuy nhiên trong trường hợp đó, phần lớn nền kinh tế sẽ vẫn được duy trì mà không nhận được những lợi ích từ các dịch vụ tài chính chất lượng

cao nhất. Trong khi bức tranh về sự tan rã trên diện rộng có vẻ hiện không có khả năng xảy ra hiện nay, chi phí tài chính để duy trì các NHTMNN không được đổi mới có thể tương đối lớn.

Có rất nhiều tiến bộ về lĩnh vực kỹ thuật trong cải cách ngân hàng. Những cải thiện tiếp theo bao gồm khuôn khổ luật pháp cho vay, cơ sở hạ tầng ngân hàng, trình độ của nhân viên, quản lý, kế toán và chức năng giám sát ngân hàng. Tuy nhiên, các biện pháp kỹ thuật phức tạp sẽ là chưa đủ. Lĩnh vực chính mà những nỗ lực cải cách ngân hàng cần tập trung vào là khả năng quản lý ngân hàng.

Việc thiết kế các cơ cấu quản lý khác nhau đối với một NHTMNN theo định hướng thị trường khó hơn rất nhiều so với một ngân hàng tư nhân với mục tiêu hàng đầu là lợi nhuận. Để chống lại những áp lực cho vay, cơ cấu quản lý cần phải có ngay trong các cơ cấu quyền lực chính trị của đất nước. Điều đó đòi hỏi sự tham gia mang tính chiến lược của giới lãnh đạo cấp cao, đảm bảo rằng việc quản lý ngân hàng được thưởng khi mang lại lợi nhuận cho hoạt động ngân hàng và bị phạt vì không chịu được sức ép phải cho vay của các khu vực và các địa phương. Cũng cần phải có các cơ chế đảm bảo rằng đội ngũ nhân viên ngân hàng địa phương không bị ủy ban nhân dân cấp tỉnh gây sức ép. Đối lập với việc quản lý các dịch vụ như y tế và giáo dục, nơi mà việc phân cấp là cần thiết để có sự phát triển cân bằng, hầu hết các yếu tố trong chính sách tài chính quốc gia phải do cấp trung ương đặt ra. Bởi vì tài chính giống như nguồn vốn góp chung. Những nỗ lực giành lấy phần ưu tiên của một tỉnh sẽ khiến các tỉnh khác phải chịu chi phí.

Một cách để đưa việc quản lý ngân hàng trở thành cánh tay của Nhà nước, mới được Trung Quốc thông qua là chỉ định một cơ quan đặc biệt thực hiện chức năng sở hữu ngân hàng của Nhà nước. Cơ quan này cần có quyền lực chính trị lớn, liên hệ trực tiếp với giới lãnh đạo cao nhất. Quyền lực chính trị cũng rất cần để giải quyết vấn đề nợ quá hạn. Việc giải quyết các khoản vay không cần thế chấp yêu cầu phải có những quyết định về tương lai của các DNNN không trả được nợ, hiện nay các NHTMNN không có quyền đưa ra các quyết định này. Mặt trái của phương pháp này là NHNN sẽ không thực hiện vai trò sở hữu. Đó là vì xung đột về lợi ích liên quan đến việc có vai trò của cả chủ sở hữu và cơ quan điều tiết. Đồng thời, năng lực giám sát của NHNN cần được nâng cao nhằm đảm bảo sự an toàn và hoàn chỉnh của hệ thống hiện hành, và NHNN sử dụng quyền quản lý của mình trong các NHTMNN như là biện pháp thay thế để quản lý hoạt động ngân hàng.

Trong khi đó, cũng giống như với các DNNN, việc mở rộng cấp vốn của các NHTMNN cho các đối tượng ngoài có thể là một biện pháp hiệu quả về ngắn hạn nhằm nâng cao khả năng quản lý. Quyết định cho phép nhà đầu tư chiến lược tham gia vào Ngân hàng Nhà ở Mê Kông là đáng khuyến khích. Tỷ lệ vốn do một ngân hàng quốc tế lớn nắm giữ có thể sẽ giúp mang lại công nghệ cao hơn và một nền văn hóa kinh doanh mới. Việc cổ phần hoá Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam (Vietcombank) có thực sự mang lại khả năng quản lý ngân hàng tốt hơn hay chỉ đơn thuần tăng vốn, lại là vấn đề khác. Do tỷ lệ tiết kiệm của Việt Nam khá cao, và những phạm vi hạn chế của các công cụ tiết kiệm dài hạn, việc phát hành cổ phiếu sẽ cho phép Vietcombank thu hút khối lượng nguồn lực đáng kể. Tuy nhiên, các nhà đầu tư nhỏ sẽ không có nhiều quyền quyết định (hoặc thông tin để làm điều này) về định hướng kinh doanh của ngân hàng. Và họ có thể chịu lỗ nặng nề nếu giá tại thời điểm mà họ mua cổ phiếu không tính toán đầy đủ các yếu tố liên quan đến ngân hàng. Những thiệt hại này có thể sẽ làm giảm lòng tin vào thị trường chứng khoán, hệ thống ngân hàng và chính sách của Chính phủ nói chung. Đó là lý do tại sao chưa nên bán cổ phiếu khi chưa thông báo đầy đủ và chính xác về thực trạng ngân hàng.

Chùng nào khả năng quản lý doanh nghiệp của các NHTMNN còn yếu kém, Chính phủ cần thận trọng trong việc cấp thêm nguồn lực. Cho đến nay các NHTMNN đã nhận được vào khoảng 10 nghìn tỷ đồng tiền tái cấp vốn. Trong một ngân hàng do Nhà nước kiểm soát, tiền vốn không nhất thiết phải dùng để bảo vệ người gửi tiền và không khuyến khích các hành vi quản lý thận trọng. Việc tái cấp vốn cho các NHTMNN chỉ có thể được thực hiện khi công tác quản lý các NHTMNN được làm tốt hơn.

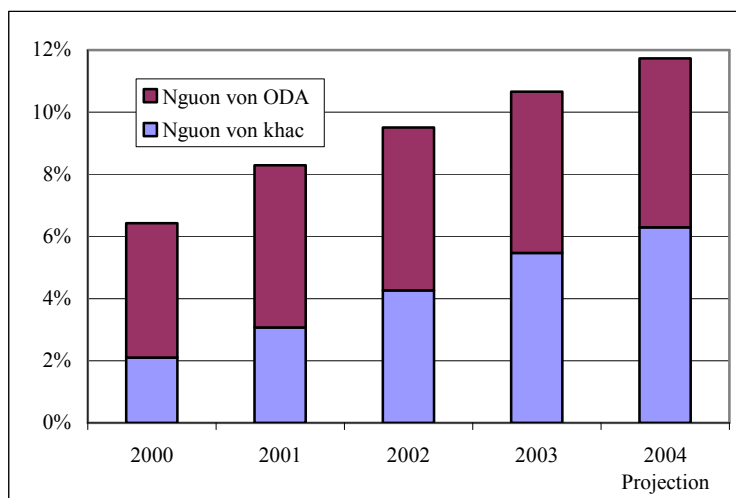
Các khoản nợ phát sinh

Việc quản lý thông tin về tình trạng nợ vẫn còn rất phân tán trong lĩnh vực công cộng, với các hệ thống ghi sổ phức tạp trong mỗi cơ quan hữu quan. Điều đó khiến cho việc nhận biết số tiền nợ của Chính phủ ở bất cứ thời điểm nào trở nên khó khăn. Hơn thế nữa, bất cứ bức tranh tổng thể nào về các khoản nợ của Chính phủ đều phải tính tới không chỉ trái phiếu do chính quyền trung ương và các tỉnh phát hành mà còn những khoản nợ phát sinh đi kèm với các quỹ ngoài ngân sách và các NHTMNN.

Nợ trong nước giúp tài trợ 55% thâm hụt ngân sách trong những năm gần đây. Con số này có thể sẽ tăng lên 75% trong năm 2004. Thêm vào đó là việc Chính phủ phát hành trái phiếu để tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng khác nhau như đường Hồ Chí Minh xuyên Việt, những con đường dọc biên giới với Trung Quốc và Campuchia, các dự án thủy lợi ở các tỉnh miền Trung. Mặc dù những trái phiếu này không nằm trong ngân sách, việc phát hành chúng phải có sự giám sát của Quốc hội. Kế hoạch cho năm 2004 là bán ra 8.200 tỷ đồng trái phiếu phát triển hạ tầng và 2.500 tỷ đồng trái phiếu giáo dục. Những đối tượng mua trái phiếu chính là các NHTMNN và các công ty bảo hiểm. Lãi suất của các loại trái phiếu này cao hơn so với lãi tiền gửi mà ngân hàng huy động có cùng kỳ hạn.

Ở cấp tỉnh, thành phố, TP Hồ Chí Minh đã phát hành trái phiếu thành phố, trong khi Hà Nội đang xem xét phát hành trái phiếu xây dựng. Luật ngân sách mới cho phép chính quyền các địa phương đi vay mà không cần phải xin phép các cơ quan trung ương với điều kiện khoản vay không được vượt quá các hạn mức đã được đặt ra, mặc dù thực tế ủy ban nhân dân các tỉnh thường phải đương đầu với những hạn chế về năng lực và trách nhiệm giải trình yếu kém. Theo Nghị định 10, các cơ quan sự nghiệp cũng được tạo những cơ hội nhất định để đi vay các nguồn trong nước.

Hình 7.2: Tình hình cho vay lại của Quỹ Hỗ trợ phát triển



Chú thích : Những số liệu là tỷ lệ phần trăm GDP. Đối với năm 2004, số liệu được ngoại suy từ dữ liệu bảy tháng đầu năm.

Nguồn: BTC.

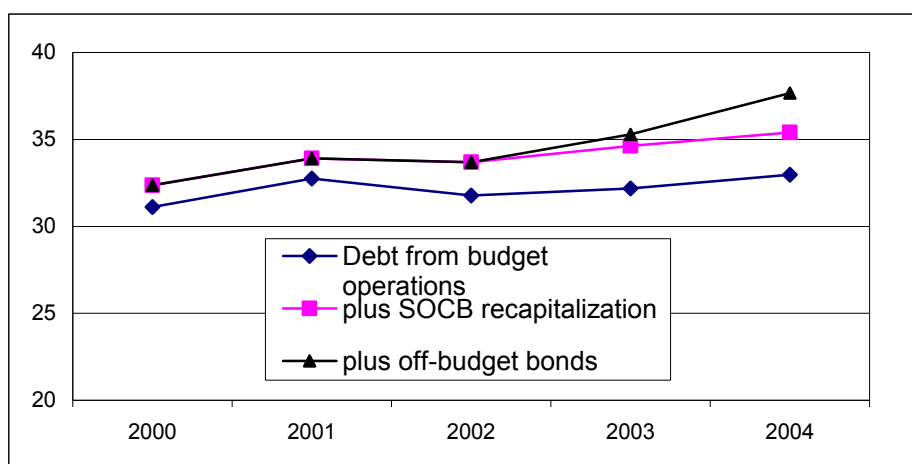
Quỹ HTPT là một nguồn nợ tài khóa tiềm tàng. Được thành lập năm 1999 với nỗ lực tách rời cho vay thwong mại với cho vay chính sách, Quỹ HTPT có mục đích phân phối các nguồn lực cho các chương trình đầu tư công cộng cũng như các dự án của DNNN đáng được hỗ trợ. Tuy báo cáo trực tiếp với Thủ tướng, Quỹ HTPT do một Hội đồng quản lý gồm các thành viên là BTC, NHNN

và BKHĐT. Về nguyên tắc, BTC điều hành các hoạt động của Quỹ HTPT, quy định thời hạn các khoản tín dụng, quản lý rủi ro, thành lập các nhóm mục tiêu, và xây dựng chính sách huy động vốn. BKHĐT xây dựng các kế hoạch đầu tư Nhà nước đối với các khoản tín dụng và giám sát hoạt động của Quỹ. NHNN hướng dẫn về các vấn đề tiền tệ và tín dụng. Các bộ ngành khác, chính quyền các tỉnh và các tổ chức chính trị giám sát và phối hợp hoạt động với Quỹ HTPT. Trên thực tế, việc phân công công việc phức tạp như vậy gây ra những mâu thuẫn và chông chéo về chức năng.

Tuy còn yếu kém về quản lý, Quỹ HTPT đến nay vẫn là cơ quan tài chính lớn nhất của Việt Nam. Đến cuối năm 2003, Quỹ đã huy động được 48 nghìn tỷ đồng từ các nguồn trong nước, thêm vào đó là nguồn vốn vay ODA. Các nguồn lực được huy động trong nước chủ yếu là từ hệ thống tiết kiệm bưu điện và Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (BHXH), cũng như từ việc phát hành trái phiếu (Hình 7.2). Các khoản vay không phải từ nguồn ODA tổng cộng là 32 nghìn tỷ đồng. Chất lượng các khoản vay vẫn còn là vấn đề đáng quan tâm. Nhìn chung, khoảng 80% số tiền huy động trong nước đã được cho các DNNN vay. Tuy nhiên, hầu hết các khoản vay vẫn còn đang ở trong thời kỳ ân hạn, do đó không được đánh giá về chất lượng.

Nghị định 106/2004/NĐ-CP ban hành mới đây sẽ giúp cải thiện chất lượng các danh mục đầu tư của Quỹ HTPT theo thời gian. Nghị định này quy định rằng chỉ có các dự án có khả năng thanh toán trực tiếp mới được Quỹ HTPT hỗ trợ và tài sản của các dự án này phải được sử dụng như tài sản thế chấp. Hình thức chia sẻ rủi ro thông qua việc đồng thanh toán của các cơ quan chính quyền khác hay các NHTMNN cũng đã được đưa ra. Khuôn khổ mới đã hạn chế các cơ chế và dẫn đến việc dựa vào các khoản vay thương mại. Những cơ chế này là các khoản vay của dự án hay hỗ trợ lãi suất hoặc bảo lãnh tín dụng. Quỹ HTPT chỉ mở rộng hình thức thứ nhất. Còn hai hình thức hỗ trợ lãi suất và bảo lãnh tín dụng áp dụng đối với hỗ trợ tài chính do các ngân hàng thương mại thực hiện. Và các hình thức hỗ trợ chỉ áp dụng đối với các dự án đã hoàn thành và đã đi vào hoạt động thương mại, cũng như các khoản nợ đã được thanh toán hết. Những thay đổi này hiện đang đi đúng hướng. Tuy nhiên, Nghị định 106 sẽ không cải thiện chất lượng của các khoản cho vay của Quỹ HTPT.

Hình 7.3: Nợ của Chính phủ



Chú thích: Chú ý các số liệu trên được tính theo phần trăm GDP.

Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của BTC.

Bốn NHTMNN lớn nhất có thể là một nguồn nợ phát sinh khác. Năm 2000 các ngân hàng này xác định khối lượng nợ khó đòi lên đến 23 nghìn tỷ đồng để xóa nợ. Đến cuối năm 2003, khoảng 70% số nợ trên đã được xóa. Đồng thời, bốn NHTMNN đã được bơm thêm số vốn gần 10

nghìn tỷ đồng. Lân tái cấp vốn này chủ yếu là dưới hình thức trái phiếu Chính phủ. Bức tranh đầy đủ về nợ của Chính phủ phải bao gồm phần trái phiếu này cũng như những trái phiếu có thể phát hành trong tương lai. Tín dụng của các NHTMNN này hiện đang được mở rộng nhanh chóng, tuy nhiên chất lượng của các khoản cho vay mới vẫn còn chưa rõ. Chức năng tín dụng là một lĩnh vực trong đó quá trình cải cách ngân hàng diễn ra chậm hơn. Phải thừa nhận rằng, tín dụng cho các DNNN đã giảm trong khối lượng các khoản cho vay của các NHTMNN từ 58% vào năm 1998 xuống còn 36% vào năm 2003. Tuy nhiên, do sự mở rộng toàn diện trong cho vay, nên tín dụng cho các DNNN vẫn chiếm một phần tương đối ổn định so với GDP. Các thông tin của các lần kiểm toán theo các chuẩn mực quốc tế cho đến năm 2002, cho thấy rằng nợ khó đòi tích lũy của các NHTMNN chỉ chiếm khoảng 10 đến 11% tổng khối lượng tín dụng ngân hàng đối với nền kinh tế, và chiếm khoảng 5% GDP.

Nợ của Chính phủ do chi ngân sách và cho vay lại ODA hiện đang ở mức 33% GDP. Tuy nhiên, khi các khoản nợ phát sinh và nợ không nằm trong ngân sách được tính vào, con số này sẽ cao hơn khoảng 5 điểm phần trăm (xem Hình 7.3). Thêm các khoản nợ phát sinh có liên quan đến Quỹ HTPT sẽ làm con số đó tăng thêm 5%. Và con số đó sẽ còn cao hơn nếu tính đến các khoản lương hưu phải trả cho công chức và mức tăng tỷ lệ đủ vốn của các NHTMNN. Trong khi mức độ này hoàn toàn có thể kiểm soát, nó đòi hỏi hành động cứng rắn hơn về mặt chính sách để giữ các khoản nợ phát sinh và các khoản nằm ngoài ngân sách luôn ở trong tầm kiểm soát.

Tính bền vững của nợ nước ngoài

Do Việt Nam có nhu cầu rất lớn về phát triển cơ sở hạ tầng và phân phối các dịch vụ xã hội, nên việc vay nợ nước ngoài là một sự lựa chọn dễ hiểu đặc biệt là khi vẫn còn những khoản vay ưu đãi. Việc dựa vào các nguồn lực nước ngoài cho phép cấp độ tiêu dùng cao hơn về ngắn hạn. Tuy nhiên, mối lo đã được đề cập thường xuyên là chiến lược này có làm nợ nước ngoài của Việt Nam không bền vững về lâu dài hay không.

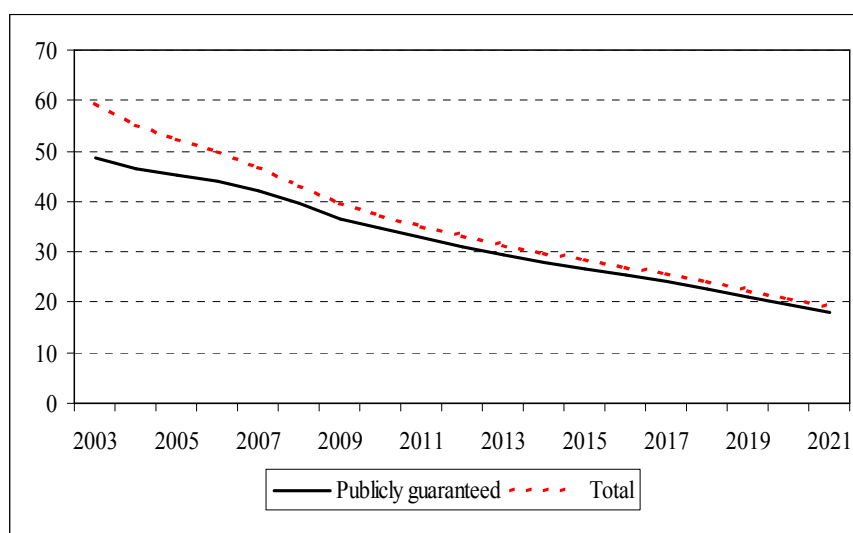
Để giải quyết lo ngại này, trước hết cần phải có sự tính toán chính xác về vị trí bên ngoài của Việt Nam. Gánh nặng nợ nần đã giảm đáng kể từ cuối thập niên 1990 nhờ việc khoan nợ khó đòi và các khoản nợ với Nga và các nước cho vay khác như Bulgaria, Ba Lan, Hungary, CH Czech, CH Slovakia, Đức, và Rumania. Tuy nhiên, việc đánh giá tác động thực của việc khoan và giảm nợ nước ngoài của Việt Nam không thể thực hiện trực tiếp bởi vì nó còn phụ thuộc vào các điều khoản được thỏa thuận để Việt Nam trả nợ. Có một biện pháp thực tế để tính toán giá trị hiện tại ròng của dịch vụ nợ của Việt Nam. Dựa trên cơ sở này, nợ nước ngoài của khu vực công cộng chỉ chiếm dưới 60% tổng giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ của Việt Nam tính tới năm 2003 (xem Hình 7.4). Một khó khăn khác là cần bóc tách phần nợ nước ngoài đã được Nhà nước bảo lãnh trong tổng số nợ. Mặc dù vậy, hiện không có thông tin chi tiết về những khoản nợ do các DNNN dưới cơ chế kế hoạch tập trung ký. Tuy nhiên, theo một ước tính đáng tin cậy, giá trị hiện tại ròng của các khoản nợ được bảo đảm công khai chỉ chiếm dưới 50% giá trị xuất khẩu tính cho đến năm 2003.

Việc dự báo xem điều gì sẽ xảy ra với gánh nặng nợ này về trung hạn cần phải có một viễn cảnh phù hợp về quá trình phát triển của kinh tế Việt Nam trong những năm tới đây. Một viễn cảnh cơ bản giả định một sự tiếp tục ít sôi động hơn của các xu thế hiện nay đối với các biến kinh tế vĩ mô chính. Trong viễn cảnh đó, GDP thực tế được trông đợi sẽ tăng trưởng 7%/năm cho đến năm 2007, và 6,5% từ năm 2008 trở đi. Lạm phát, được ví như một yếu tố hạn chế tăng trưởng GDP, sẽ dao động ở mức 2,5 đến 3,3% năm. Tỷ lệ tăng trưởng xuất nhập khẩu hàng hóa được giả định ở mức 10%/năm. Trong khi đó, đầu tư trực tiếp nước ngoài sẽ giảm từ từ, từ 3,7% GDP xuống còn 1,7% vào năm 2021. Các khoản vay ưu đãi sẽ giảm đáng kể sau năm 2012. Mặc dù có những giả định tương đối thận trọng như vậy, trong viễn cảnh kinh tế cơ bản, giá trị hiện tại

ròng của các khoản nợ nước ngoài của Việt Nam giảm xuống còn dưới 20% giá trị xuất khẩu tính tới năm 2021. Việc phân biệt tổng số nợ nước ngoài của khu vực công cộng và nợ có bảo lãnh của Nhà nước càng không thích hợp, do nợ cũ của DNNN đã trở thành bộ phận rất nhỏ trong tổng số.

Để đánh giá độ bền vững của các khoản nợ trong điều kiện kinh tế bất lợi, cũng cần xem xét viễn cảnh khó khăn. Giả sử có sự chững lại trong tăng trưởng GDP và xuất khẩu, trong khi nhu cầu trong nước tiếp tục khuyến khích nhập khẩu về trung hạn thông qua việc mở rộng tín dụng trong nước. Giả sử các luồng vốn đầu tư nước ngoài cũng sụt giảm, trong khi lãi suất các khoản vay thương mại tăng lên do các nhà đầu tư nước ngoài đòi trả thêm tiền vì rủi ro cao hơn. Trong viễn cảnh khó khăn đó, giá trị hiện tại ròng của các khoản nợ sẽ tăng chậm và vững chắc cho đến khi lên bằng 72% giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ. Việt Nam vẫn còn chưa đủ điều kiện để được xóa nợ theo các điều khoản theo Sáng kiến Các nước nghèo nợ nước ngoài nhiều. Tuy nhiên, viễn cảnh khó khăn đó đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc duy trì bền vững hoạt động kinh tế với trọng tâm đặt vào tăng trưởng xuất khẩu.

Hình 7.4: Nợ nước ngoài như một bộ phận của xuất khẩu



Chú thích: Các số liệu trên cho thấy giá trị hiện tại ròng của nợ tính theo phần trăm của giá trị xuất khẩu.

Nguồn: Tự tính toán.

8. PHÂN CẤP VÀ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN

Cơ cấu hành chính của Việt Nam bao gồm 64 tỉnh, thành phố, bao gồm 611 quận huyện được phân chia thành 10.602 xã. Mỗi xã bao gồm một số làng hoặc thôn. Quá trình phân cấp hiện nay có nghĩa là có rất nhiều quyết định của chính quyền được đưa ra ở cấp thấp hơn trong cơ cấu hành chính, đặc biệt là ở cấp tỉnh và thành phố. Các đơn vị hành chính và cung cấp dịch vụ cũng được trao quyền tự chủ trong việc xây dựng các chiến lược riêng của mình và lựa chọn cách thức chỉ tiêu. Tuy nhiên, mức độ nguồn lực và nhu cầu là khác nhau từ tỉnh, xuống huyện, xã và thôn. Còn trách nhiệm giải trình của các đơn vị sự nghiệp mới được trao quyền vẫn còn rất hạn chế. Sự kết hợp công thức xác định tỷ lệ nguồn thu địa phương mà mỗi tỉnh có thể giữ lại, và khoản bổ sung cân đối từ ngân sách Nhà nước, sẽ tạo ra một sự phân phối lại đáng kể nguồn lực giữa các tỉnh, thành. Tuy nhiên, những định mức phân bổ bổ sung cân đối từ ngân sách Nhà nước lại chủ yếu được tính toán dựa trên quy mô dân số của mỗi tỉnh, thành. Tuy nhiên, định mức này không được áp dụng tại các cấp thấp hơn vì tại đây việc phân bổ đưa vào các tiêu chí liên quan đến hành chính (như là số lượng công chức, hay số giường bệnh). Có thể xem xét một tập hợp các định mức đơn giản hơn, mà theo đó việc phân bổ được thực hiện dựa trên thu nhập bình quân đầu người hay tỷ lệ đói nghèo, và được áp dụng nhất quán ở tất cả các cấp chính quyền. Các định mức này sẽ giúp cho việc phân bổ đến các quận, huyện và xã phù hợp hơn với nhu cầu của địa phương và minh bạch hơn. Cũng cần tập trung hơn nữa vào kết quả phát triển tại các đơn vị sự nghiệp. Việc họ được trao nhiều quyền quyết định hơn phải gắn với việc đưa ra các tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ, dựa trên đó các đơn vị này phải chịu trách nhiệm giải trình. Việc tham khảo có hệ thống phản hồi từ phía người sử dụng, chẳng hạn dạng điều tra “thẻ báo cáo”, sẽ giúp tăng cường trách nhiệm. Tuy nhiên, có thể Chính phủ sẽ khó theo dõi tất cả sự việc diễn ra ở 10.602 xã và rất nhiều làng và thôn. Việc tham gia của nhân dân cũng như sự minh bạch là những yếu tố chính để đảm bảo trách nhiệm ở cấp chính quyền thấp nhất. Cho đến nay, kết quả tham gia của người dân vào quá trình chuẩn bị ngân sách cấp xã vẫn còn khác nhau. Tuy nhiên, đánh giá sự tham gia của dân chúng vào việc lựa chọn và giám sát các dự án phát triển hạ tầng đã mang lại những kết quả khả quan, cho thấy tác dụng của các sáng kiến dân chủ cấp cơ sở.

Phân phối lại giữa các tỉnh

Chi tiêu của chính quyền cấp tỉnh, thành phố đã tăng đều từ 26% năm 1992 lên 43% vào năm 1998 và gần 44% hiện nay. Theo tiêu chuẩn quốc tế, Việt Nam đã trở thành một nước phân cấp cao. Chi tiêu của chính quyền cấp tỉnh, thành phố được tài trợ thông qua nguồn thu tại địa phương và chuyển giao bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương. Đối với các tỉnh phát triển mạnh, có sự chuyển giao nguồn lực ngược lại: từ ngân sách địa phương lên ngân sách Nhà nước hơn là từ ngân sách Nhà nước xuống.

Cách thức xác định “quy mô” khoản chuyển giao ròng giữa các tỉnh là tương đối độc đáo so với thông lệ quốc tế. Có thể coi quy mô này được xác định trên cơ sở kết hợp hai cơ chế. Một cơ chế xác định tỷ lệ nguồn thu tại địa phương mà mỗi tỉnh có thể giữ lại. Cơ chế thứ hai phân bổ khoản bổ sung cân đối từ ngân sách Nhà nước xuống mỗi tỉnh. Những nguồn lực trực tiếp dành cho mỗi tỉnh, thành phố là tổng các nguồn thu địa phương được giữ lại và khoản bổ sung cân đối cấp từ ngân sách trung ương (nếu có). Thêm vào đó, các tỉnh, thành phố được phép vay nợ trong hạn mức nhất định. Cho đến nay, mới chỉ có TP Hồ Chí Minh phát hành trái phiếu để huy động vốn.

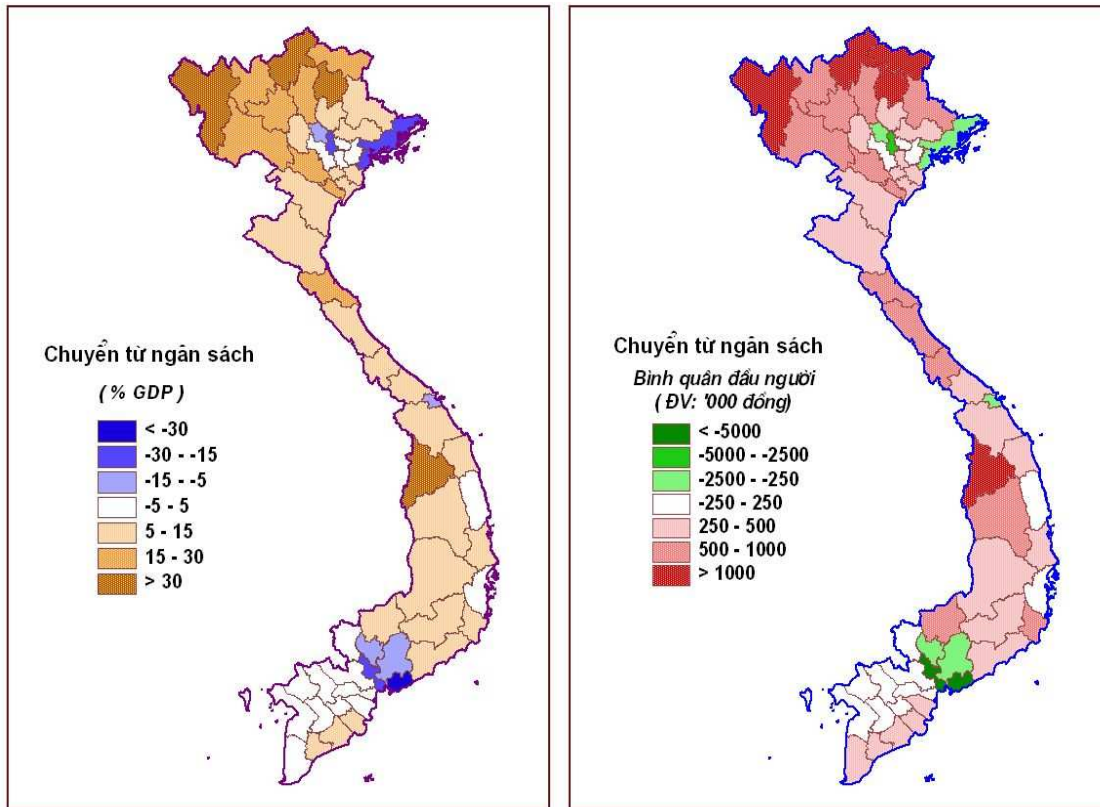
Những cơ chế phân chia nguồn thu từ thuế được quy định trong luật ngân sách năm 2002, là một cải thiện đáng kể so với cơ chế các khoản chuyển nhượng "bù đắp thiếu hụt ngân sách" theo thỏa thuận trong quá khứ. Một mặt, các tỉnh, thành phố có thể giữ lại các khoản thu từ thuế đất và thuế nhà đất, thuế chuyển nhượng QSDĐ và nguồn thu từ việc bán hoặc cho thuê nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước, cũng như một loạt các khoản phí và lệ phí khác. Mặt khác, họ phải chuyển giao cho chính quyền trung ương các phần thu thuế thu nhập doanh nghiệp hạch toán toàn ngành, thuế đánh vào xăng dầu, thuế xuất nhập khẩu. Ngoài ra, họ được chia một phần thu từ các loại thuế khác với trung ương. Tuy nhiên, tỷ lệ phân chia khác nhau theo từng tỉnh, thành phố và được xác định trong giai đoạn lập ngân sách khi bắt đầu mỗi chu kỳ ổn định kéo dài 3 năm. Tỷ lệ phân chia này là kết quả ước tính chênh lệch giữa nhu cầu chi tiêu của tỉnh và khả năng về nguồn thu. Nhu cầu chi tiêu được đánh giá dựa trên cơ sở của một loạt các định mức, trong khi khả năng nguồn thu dựa trên kết quả của năm trước. Kết quả là có sự khác biệt lớn các tỷ lệ phân chia nguồn thu. 56 tỉnh nghèo nhất được giữ lại 100% nguồn thu từ phần thuế phân chia. Chỉ có TP Hồ Chí Minh nhận được 24%, Hà Nội 30%, Vũng Tàu 48%, Bình Dương 52%, và Đồng Nai 53%.

Bổ sung cân đối từ ngân sách được xác định dựa trên rất nhiều định mức ngân sách, sẽ được phân tích chi tiết hơn ở phần dưới đây. Những định mức này nhằm nắm bắt được các chi phí thường xuyên cho việc cung cấp các dịch vụ công cộng ở các tỉnh, thành phố khác nhau. Bổ sung cân đối chi thường xuyên được cộng vào bổ sung cân đối chi đầu tư. Chẳng hạn như, năm 2004, tỷ lệ chi đầu tư được xác định là 28%. Tuy nhiên, vẫn có khả năng thay đổi lại tỷ lệ áp dụng cho mỗi tỉnh, thành phố. Chẳng hạn như, mới đây, chính quyền trung ương đã đồng ý tài trợ 50% tiền đầu tư xây dựng đường ở Hải Phòng. Mặt khác, các tỉnh có nguồn thu thuế được giữ lại cao hơn ngân sách chi hàng năm sẽ không được nhận trợ cấp cân đối từ ngân sách trung ương. Đó cũng là trường hợp của 15 tỉnh, thành trong năm 2004.

Việc kết hợp cơ chế phân chia thuế và bổ sung cân đối ngân sách đã tạo ra một sự khác biệt đáng kể trong cơ cấu nguồn thu của tỉnh. Tính bình quân, đối với các tỉnh, thành phố có 23% tổng thu từ nguồn thu từ các loại thuế và phí được giữ lại toàn bộ, 23% từ thuế được phân chia, và 54% từ bổ sung cân đối ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, ở Bắc Kạn bổ sung cân đối từ ngân sách chiếm đến 94% các nguồn thu của tỉnh, trong khi tỷ lệ này là dưới 9% ở TP Hồ Chí Minh.

Kết quả này cũng cho thấy là có sự phân phối lại đáng kể giữa các tỉnh, thành phố (xem Hình 8.1). Khoản cấp từ ngân sách trung ương có thể được tính như chênh lệch về chi tiêu thực tế của một tỉnh, bao gồm cả những lần chi tiêu đầu tư ở ạt, và thuế thu được tại địa phương. Các tỉnh nghèo hơn ở Tây Nguyên, và đặc biệt là ở vùng núi phía bắc là những tỉnh thụ hưởng chính của phương pháp phân phối lại này. Các khoản tiền liên quan có thể nhỏ, chỉ khoảng hơn 1 triệu đồng/người/năm ở năm tỉnh và không tăng theo biên tế rộng. Nhưng 1 triệu đồng không phải là một khoản tiền nhỏ khi ước tính rằng chuẩn nghèo tính theo mức ăn khoảng 2,100 calo mỗi ngày và tổng hợp các vật dụng phi lương thực là vào khoảng 1,9 triệu VND một người một năm. Quy mô của các khoản bổ sung cân đối sẽ trở nên rõ ràng hơn khi xem xét GDP của các tỉnh nghèo nhất. Hai tỉnh ở vùng núi phía bắc hiện nhận được khoản bổ sung cân đối tương đương hơn nửa GDP của họ dưới dạng bổ sung cân đối (bao gồm cả phát triển hạ tầng). Sáu tỉnh khác trong cùng khu vực nhận được hơn 20% GDP dưới hình thức bổ sung cân đối. Những vùng ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, và các tỉnh giàu có như Đà Nẵng, Quảng Ninh, là những vùng đóng góp nhiều nhất, chuyển hơn 3 triệu đồng/người/năm. Khó có thể đánh giá được rằng việc phân phối lại như vậy có thực sự phù hợp với nhu cầu hay không. Tuy nhiên, quy mô bổ sung cân đối rõ ràng là rất ấn tượng. Có những thông tin như vậy là một bước quan trọng để phân tích công khai về các tiêu chí thích hợp để phân bổ nguồn ngân sách.

Hình 8.1: Chuyển giao ròng vào và từ Ngân sách trung ương ra



Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của BTC và TCTK.

Định mức ngân sách và các chỉ số phát triển

Phân bổ nguồn lực ngân sách một cách rõ ràng và có thể dự báo được ở các cấp chính quyền có vai trò quan trọng trong việc cho phép chính quyền địa phương lập kế hoạch phù hợp. Một sự phân bổ phù hợp với nhu cầu của địa phương là chìa khóa để đạt được các mục tiêu phát triển trên phạm vi toàn quốc. Hiện nay, các định mức sử dụng để xác định bổ sung cân đối ngân sách cho chính quyền tỉnh, thành phố, được quy định trong Quyết định 139/2003/QĐ-TTg. Những định mức này bao trùm 10 lĩnh vực chi tiêu, bao gồm: giáo dục, đào tạo, y tế, thể thao, văn hóa và thông tin, truyền hình, quản lý Nhà nước, quốc phòng và an ninh, các dịch vụ hỗ trợ xã hội và sự nghiệp kinh tế. Trừ giáo dục và sự nghiệp kinh tế, phân bổ ngân sách cho tất cả các dạng chi tiêu được tính dựa trên quy mô dân số của mỗi tỉnh. Phân bổ cho chi tiêu giáo dục được tính dựa trên quy mô dân số trong độ tuổi đến trường. Những điều chỉnh được thực hiện dựa trên cơ sở vùng, miền với việc có các định mức khác nhau cho khu vực thành thị, khu vực đồng bằng, khu vực núi thấp và núi cao, cũng như hải đảo. Định mức dành cho sự nghiệp kinh tế bao gồm rất nhiều hoạt động khác nhau, bao gồm vệ sinh, duy tu và bảo dưỡng đường sá, và thủy lợi. Do thiếu một cơ sở rõ ràng nhằm tính toán nhu cầu đối với dạng chi tiêu kết hợp này, một khoản tiền tương đương 12% tổng nhu cầu chi ngân sách thường xuyên được phân bổ cho các địa phương.

Bên cạnh những định mức chung đó, còn có định mức bổ sung cho phép tăng chi tiêu để giải quyết những nhu cầu đặc biệt của các địa phương khó khăn. Chẳng hạn như, các xã thuộc Chương trình 135, được nhận thêm một khoản phụ cấp giáo dục 49 nghìn đồng cho mỗi người dưới 18 tuổi. Các tỉnh cũng được nhận thêm ngân sách cho Quỹ KCB cho người nghèo của tỉnh

mình. Vùng núi phía bắc và Tây Nguyên được cấp thêm kinh phí để thực hiện các chính sách ưu tiên phát triển kinh tế-xã hội. Các thành phố loại “2” và loại “3” lần lượt được cấp bổ sung 10 tỷ và 5 tỷ đồng để cho sự nghiệp kinh tế. Đồng thời để khuyến khích nỗ lực tăng nguồn thu, các tỉnh có mức thu thuế cao hơn nhu cầu chi tiêu sẽ được ưu đãi đặc biệt. Do đó, Hà Nội và TP Hồ Chí Minh sẽ nhận thêm 20% so với định mức cho giáo dục, đào tạo, y tế, quản lý Nhà nước, văn hóa thông tin, thể thao, hỗ trợ xã hội, an ninh và quốc phòng. Hải Phòng và Đà Nẵng nhận được thêm 10% ngoài định mức, trong khi các tỉnh khác có mức thu thuế vượt nhu cầu chi được cấp thêm 6%.

Những định mức do Quyết định 139 quy định được sử dụng trong việc xây dựng ngân sách, chứ không phải để dùng khi chấp hành ngân sách ở cấp địa phương. Kể từ sau Luật Ngân sách năm 2002, các tỉnh, thành phố có quyền quyết định sử dụng khoản tiền mà họ tiếp nhận từ ngân sách Nhà nước. Các định mức mà các tỉnh thành phố này sử dụng cũng khác nhau, và cách chi số mà họ lấy làm cơ sở không nhất thiết phải giống với các định mức ngân sách theo Quyết định 139. Chẳng hạn như trường hợp y tế, các tỉnh có xu hướng phân bổ nguồn lực dựa trên số giường bệnh hơn là quy mô dân số nói chung. Còn đối với lĩnh vực giáo dục, các tỉnh, thành phố ưu tiên đáp ứng chi phí tiền lương của đội ngũ giáo viên hiện có. Những định mức phân bổ cấp tỉnh này, và việc phân bổ nguồn lực ở các quận, huyện, không phải lúc nào cũng được công bố.

Quyền hạn mà chính quyền các tỉnh, thành phố hiện có phản ánh cam kết phân cấp của Việt Nam. Tuy nhiên, việc phân cấp đã làm suy giảm mối quan hệ giữa chính sách trung ương với ngân sách địa phương, cũng như tính minh bạch trong việc sử dụng công quỹ. Cần đưa ra một cơ chế đối trọng với cơ chế linh hoạt hiện nay trong việc phân bổ ngân sách thông qua việc đặt ra những chuẩn mực đối với những dịch vụ mà các địa phương phải cung cấp cho dân chúng hay những kết quả phát triển thu được từ chi ngân sách.

Khu vực giáo dục đã đặt ra một tiền lệ thú vị trong lĩnh vực này. Năm 2003, những chuẩn mực tối thiểu về chất lượng đối với các trường tiểu học đã được thông qua áp dụng cho toàn quốc. Những chuẩn mực này đề cập đến cơ sở hạ tầng, đội ngũ giáo viên, tổ chức và quản lý trường lớp, qua trình xã hội hóa giáo dục, các hoạt động và chất lượng giáo dục, cũng như những kết quả giáo dục được kỳ vọng. Bên cạnh đó, một điều tra được tiến hành ở tất cả các quận, huyện để đánh giá hiện trạng của các trường tiểu học so với các tiêu chuẩn chất lượng trên.

Hiện vẫn chưa có một cơ chế để theo dõi kết quả một cách hệ thống, ngoài ví dụ về giáo dục tiểu học. Tuy nhiên, đã có những tiến bộ đáng kể trong việc chọn lọc một loạt các chỉ báo liên quan đến kết quả phát triển có thể tính toán một cách hiệu quả ở cấp tỉnh. Một vài trong số các chỉ báo này lấy từ những Mục tiêu phát triển Việt Nam. Một số chỉ báo khác lại gắn với các mục tiêu phát triển của CPRGS trong khi một số khác lại mang tính thống kê kinh tế kinh điển, liên quan đến tổng sản phẩm và cơ cấu của nó. Việc tăng số mẫu trong điều tra về mức sống hộ gia đình gần đây với mục đích ước tính một cách chính xác tỷ lệ đói nghèo ở cấp tỉnh, cho phép tính toán tốt hơn các chỉ báo về phát triển con người. Phạm vi điều tra rộng hàng năm các doanh nghiệp có thể mang lại những thống kê kinh tế chính xác hơn ở cấp tỉnh. Do đó, ngay cả nếu như ví dụ về giáo dục tiểu học không thể được nhân rộng cho các khu vực khác theo tương tự như vậy, các cơ chế đã tồn tại buộc các tỉnh, thành phố phải có trách nhiệm đối với việc sử dụng một cách hiệu quả nguồn vốn phân bổ.

Việc tập trung vào các kết quả phát triển về phần mình sẽ nhất quán với việc sử dụng các định mức có ý nghĩa hơn để phân bổ ngân sách. Với việc ngày càng có nhiều hơn các chỉ báo kinh tế và xã hội tin cậy về tình hình của mỗi tỉnh đã tạo ra cơ sở để đánh giá những nhu cầu của địa phương. Đặc biệt, những cơ chế bổ sung chi tiêu hiện nay cho các chính sách cụ thể có thể được thay thế bởi những cơ chế đơn giản hơn dựa trên thu nhập đầu người và tỷ lệ đói nghèo của từng tỉnh, thành phố từ đó giúp chuyển giao thêm nhiều nguồn lực đến những vùng cần nhất.

Ưu thế của một định mức đơn giản hơn là nó có thể được thực hiện tại các cấp chính quyền thấp hơn. Những định mức phân bổ ngân sách cụ thể cho các quận, huyện và xã sẽ giúp cho việc lập kế hoạch ở địa phương được thực hiện một cách dễ dàng hơn và xác định được nhu cầu sử dụng ngân sách. Những nỗ lực hiện tại cải thiện việc đo lường thu nhập hộ gia đình và tỷ lệ đói nghèo ở tất cả các cấp sẽ tạo ra những chỉ báo đáng tin cậy về nhu cầu xã hội ở các quận huyện và xã. Do đó, chúng có thể được sử dụng để duy trì việc phân bổ hiệu quả hơn các nguồn lực ở mỗi tỉnh, thành. Những định mức ngân sách có thể được áp dụng thống nhất ở các cấp chính quyền khác nhau không nhất thiết có nghĩa là thẩm quyền về tài khóa của các tỉnh, thành phố bị bỏ qua. Những định mức này tạo cơ chế cho quan hệ theo thứ bậc giữa, tỉnh, thành phố với các quận, huyện và xã hoạt động theo hướng minh bạch và công bằng hơn.

Nhược điểm tiềm năng của các định mức đơn giản này là nó có thể khuyến khích các quan chức địa phương giảm tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo, để tiếp nhận thêm nhiều nguồn lực. Tuy nhiên, có thể loại bỏ động cơ tiêu cực này bằng cách buộc các quan chức địa phương phải chịu trách nhiệm cải thiện những kết quả phát triển như là thu nhập theo hộ gia đình, và tỷ lệ xóa đói giảm nghèo ở các địa phương nơi họ làm việc. Các chỉ báo tương tự có thể được sử dụng cả cho việc phân bổ ngân sách lẫn cho đề bạt nâng lương cán bộ.

Ủy quyền cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách

Song song với phân cấp từ cấp chính quyền trung ương xuống chính quyền địa phương địa phương, Việt Nam đang trao một số lượng đáng kể quyền tự chủ về ngân sách cho các đơn vị hành chính và sự nghiệp. Các đơn vị sự nghiệp bao trùm một nhóm rộng lớn các hoạt động phức tạp như các trường phổ thông và đại học, bệnh viện và trạm xá, các cơ sở văn hoá, viện nghiên cứu và dịch vụ khuyến nông. Các đơn vị sự nghiệp có điểm chung là khả năng tạo nguồn thu, điều này khiến các đơn vị sự nghiệp đứng giữa danh giới của khu vực tư nhân và khu vực Nhà nước. Kể từ năm 2004, các đơn vị thụ hưởng ngân sách được tự do phân bổ lại nguồn lực giữa các mục chi trong 4 hạng mục sau: chi tiền lương, chi hoạt động và bảo dưỡng, chi đầu tư, và chi khác. Sự linh hoạt này cho phép các đơn vị sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn. Nhưng thiếu giám sát thích hợp và trách nhiệm giải trình, quyền linh hoạt này cũng có thể sử dụng để cải thiện đời sống của nhân viên nhưng điều này lại làm phương hại đến việc đạt mục tiêu chính sách của quốc gia.

Trách nhiệm giải trình kém có lẽ sẽ là vấn đề nghiêm trọng ở các đơn vị sự nghiệp hơn là ở các đơn vị hành chính, vì các đơn vị sự nghiệp được trao nhiều quyền tự chủ hơn trong việc trả lương cho nhân viên. Có thể cho rằng việc thảo luận những ưu và nhược điểm của sự tự chủ ở các đơn vị sự nghiệp chỉ là hình thức, vì Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã thể chế hoá những thông lệ vốn đã tồn tại trong một thời gian dài. Do nguồn ngân sách Nhà nước ngày càng không đủ đáp ứng nhu cầu chi tiêu, từ hơn một thập kỷ nay, các bệnh viện đã phải dựa vào viện phí, tiền lãi bán thuốc như là một nguồn kinh phí bổ sung.

Với hiện trạng diễn ra trong thực tế như vậy, vấn đề nảy sinh là không phải có hay không trao quyền tự chủ cho các đơn vị thụ hưởng ngân sách, mà là làm thế nào để quản lý được quá trình trên và làm giảm tối thiểu các rủi ro liên quan. Quản lý tốt đồng nghĩa với việc bảo đảm khả năng tiếp cận của người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương, ngăn chặn giá cao quá mức trong thị trường chỉ có một lượng nhỏ các nhà cung cấp dịch vụ, đảm bảo sự cung cấp các dịch vụ thiết yếu, và hạch toán tài sản Nhà nước. Để làm được như vậy, rõ ràng đòi hỏi phải có các biện pháp không chỉ giới hạn ở trách nhiệm giải trình tập trung vào khâu quản lý nhân sự, cơ sở vật chất và ngân sách.

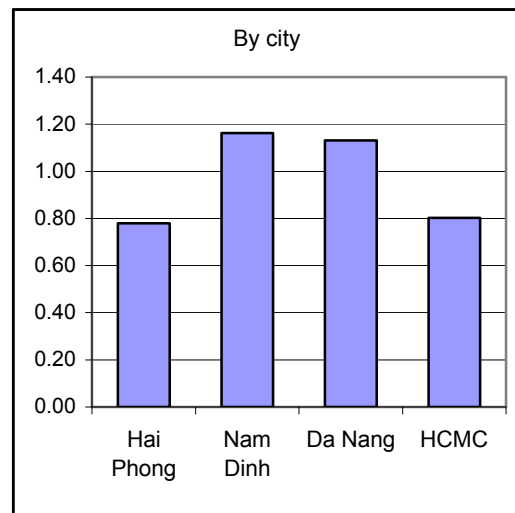
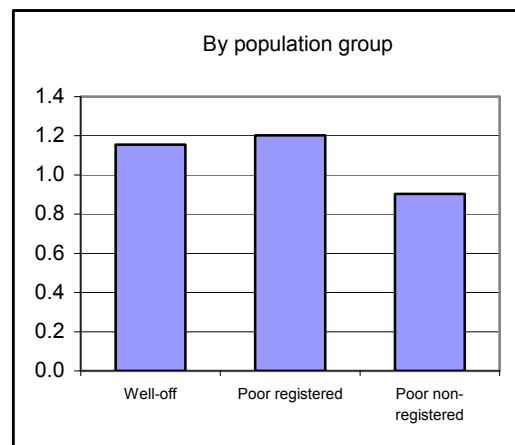
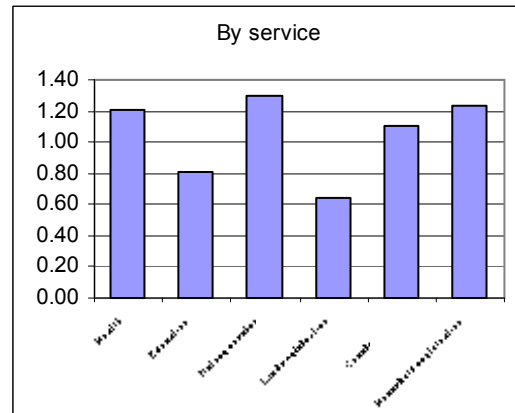
Trong bối cảnh đó, phản hồi trực tiếp từ người sử dụng dịch vụ là một vấn đề đáng quan tâm. Thông qua các khảo sát sử dụng thẻ báo cáo, người dân có thể nhận xét về chất lượng dịch vụ và những khó khăn họ gặp phải khi tiếp cận cơ quan cung cấp dịch vụ. Người dân có thể không có khả năng thảo luận những khía cạnh kỹ thuật và tiêu chuẩn của dịch vụ. Nhưng rõ ràng là họ có khả năng nhận xét dịch vụ có đáp ứng nhu cầu của họ hay không, các cơ sở cung cấp dịch vụ có sẵn sàng phục vụ hay không, và dịch vụ có đáp ứng được các tiêu chuẩn liên chính mong đợi hay không. Kết quả khảo sát cũng chỉ rõ các nhóm xã hội cụ thể nào không tiếp cận được các dịch vụ và chất lượng của các dịch vụ theo đánh giá của các nhóm xã hội này.

Các cuộc điều tra điểm đã được tiến hành gần đây trên quy mô thí điểm đại diện ở bốn địa phương: Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Nam định và Hải phòng. Các cuộc điều tra thí điểm do các nhà tài trợ khởi xướng, và đồng thực hiện bởi các nhóm nghiên cứu địa phương với sự phối hợp của TCTK, và được giám sát bởi HĐND, UBND ở những địa phương điều tra. Điều tra tập trung tìm hiểu dịch vụ về giáo dục, y tế và các dịch vụ hành chính.

Kết quả của các cuộc điều tra cho thấy một mức độ hài lòng có thể chấp nhận được của các nhóm cư dân, các dịch vụ và thành phố. Mức độ hài lòng trung bình nằm giữa khoảng ‘hài lòng’ và ‘tương đối hài lòng’, hoặc trong trường hợp xấu hơn, nằm giữa ‘tương đối hài lòng’ và ‘không đánh giá được’. Trên mẫu tổng thể của bốn thành phố, mức độ trả lời trung bình gần với mức ‘tương đối hài lòng’.

Tuy nhiên kết quả khả quan trên chưa phản ánh được những khác biệt quan trọng. Giữa các nhóm cư dân, những người di cư tự do ít hài lòng nhất đối với các dịch vụ (Hình 8.2). Về tiếp cận dịch vụ công chứng, người di cư dựa nhiều gấp ba lần vào các ‘đại lý bên ngoài’ so với nhóm dân cư khá giả hoặc người nghèo có đăng ký hộ khẩu. Người di cư bị từ chối cấp giấy xác nhận quyền sử dụng đất nhiều hơn bốn lần so với những người có kinh tế khá. Hơn 40 phần trăm người di cư được phỏng vấn có nhu cầu đăng ký hộ khẩu nhưng chưa thực hiện được do thiếu các loại giấy tờ cần thiết hoặc do không biết cách làm thế nào.

Hình 8.2: Mức độ hài lòng với các dịch vụ



Chú thích: Rất hài lòng = 2, Tương đối hài lòng = 1, Không quyết định = 0, tương đối không hài lòng = -1, Rất không hài lòng = -2.

Nguồn: Soren Davidsen và Carrie Turk (Sắp xuất bản).

Các điều tra qua phiếu báo cáo cũng giúp xác định những hạn chế trong việc cung cấp các dịch vụ. Dịch vụ đăng ký đất đai là một khó khăn chính. Các câu trả lời chi tiết cho thấy người dân lo ngại về các mức thu phí đăng ký đất và sự thiếu minh bạch về khoản phí nào chính thức và khoản phí nào là không chính thức, cũng như thái độ của các bộ phận trách đăng ký đất đai. Trong khi đó các dịch vụ công chứng, y tế, đăng ký hộ khẩu nhận được điểm cao nhất. Điều tra cũng xác nhận một sự khác biệt lớn về mức độ hài lòng với các dịch vụ tại các địa phương khác nhau. Mức độ hài lòng chung với các dịch vụ ở Đà Nẵng và Nam định cao hơn so với Hải phòng và Thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, cần thận trọng khi so sánh các câu trả lời nhận được ở các thành phố, bởi những người khó khăn nhất không phải lúc nào cũng bày tỏ ý kiến nhiều nhất. Nói chung, sự so sánh đơn giản các điểm số trung bình theo một phương diện đơn thuần (nhóm dân cư, dịch vụ hoặc thành thị) có thể dẫn đến sự lệch lạc vì nó đã loại bỏ các phương diện khác. Một phân tích chi tiết hơn các kết quả của điều tra này đang được tiến hành. Nhưng những kết quả ban đầu cho thấy những điều tra như thế này có thể khiến các đơn vị thụ hưởng ngân sách có trách nhiệm hơn. Chẳng hạn, việc người sử dụng dịch vụ đánh giá thấp về các dịch vụ hành chính có thể có ảnh hưởng tới sự nghiệp của những người chịu trách nhiệm cung cấp những dịch vụ đó.

Ngân sách xã

Sáng kiến dân chủ cơ sở bao gồm nhiều hình thức tham gia khác nhau. Người dân cần được thông báo về các luật lệ và chính sách thực tế, các thủ tục hành chính, chiến lược phát triển kinh tế-xã hội địa phương, kế hoạch sử dụng đất, lập ngân sách và chi tiêu ngân sách, các chương trình được Nhà nước tài trợ, và các hoạt động liên quan đến giảm nghèo. Người dân được hỏi ý kiến quyết định về đóng góp cho phát triển hạ tầng cơ sở, hình thành các tập tục, và theo dõi các quỹ địa phương. Người dân cũng cần được tham vấn về các dự thảo kế hoạch của chính quyền địa phương. Và họ cũng nên tham gia vào việc theo dõi và kiểm tra các hoạt động của HĐND, việc thực hiện các nghị quyết, xử lý khiếu nại, việc sử dụng các quỹ và các hoạt động tương tự.

Quá trình phân quyền đã và đang trao quyền tự chủ nhiều hơn cho cấp xã trong hoạt động thu và quyết định những ưu tiên chi. Nó cũng trao vai trò ‘gác cửa’ cho hệ thống kho bạc, mà trên nguyên tắc đem lại tính minh bạch cho hệ thống thu chi ngân sách. Trước đây, việc giải ngân đến cấp xã phải đi qua cấp huyện, hiện nay việc giải ngân được thực hiện trực tiếp đến cấp xã qua hệ thống kho bạc, do vậy đã bỏ qua các cán bộ cấp huyện. Hơn nữa, Thông tư 01/2002/TT-BTC về minh bạch tài chính yêu cầu cấp xã phải công khai ngân sách được duyệt và quyết toán ngân sách. Nghị định 79/2003/ND-CP, về dân chủ ở cấp cơ sở, cũng đòi hỏi các kế hoạch phải được thảo luận với người dân địa phương và các khoản chi tiêu phải được công bố. Đây là những bước đi quan trọng tạo nên tính trách nhiệm giải trình cao hơn ở các cấp chính quyền địa phương. Nhưng sự thành công phụ thuộc rất nhiều vào việc những quy định trên được hiểu và thực hiện như thế nào trong thực tế.

Khảo sát thực địa tại 8 xã thuộc 4 huyện ở tỉnh Hà Tây đã cố gắng đánh giá các cơ chế phân quyền được vận hành thế nào trong thực tế. Khảo sát thực địa này là một phần trong một dự án nghiên cứu lớn hơn với một số lượng lớn hơn các tỉnh được khảo sát tại tất cả các vùng ở Việt Nam. Nghiên cứu thực địa này cũng tương tự như nghiên cứu đã được tiến hành một cách độc lập tại tỉnh Trà Vinh. Tuy cho đến nay mới chỉ có một số ít các xã được khảo sát, đã có một số điều được ghi nhận

Trước tiên, nhìn chung cả chính quyền huyện và xã đều tuân theo quy trình ngân sách đã được quy định. Cấp huyện gửi văn bản hướng dẫn chuẩn bị ngân sách cho xã vào khoảng tháng 7. Đến tháng 12, dự toán ngân sách xã được trình lên Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân xã. Sau đó dự toán ngân sách được đệ trình lên cấp trên trực tiếp. Thông thường, ngân sách dự kiến

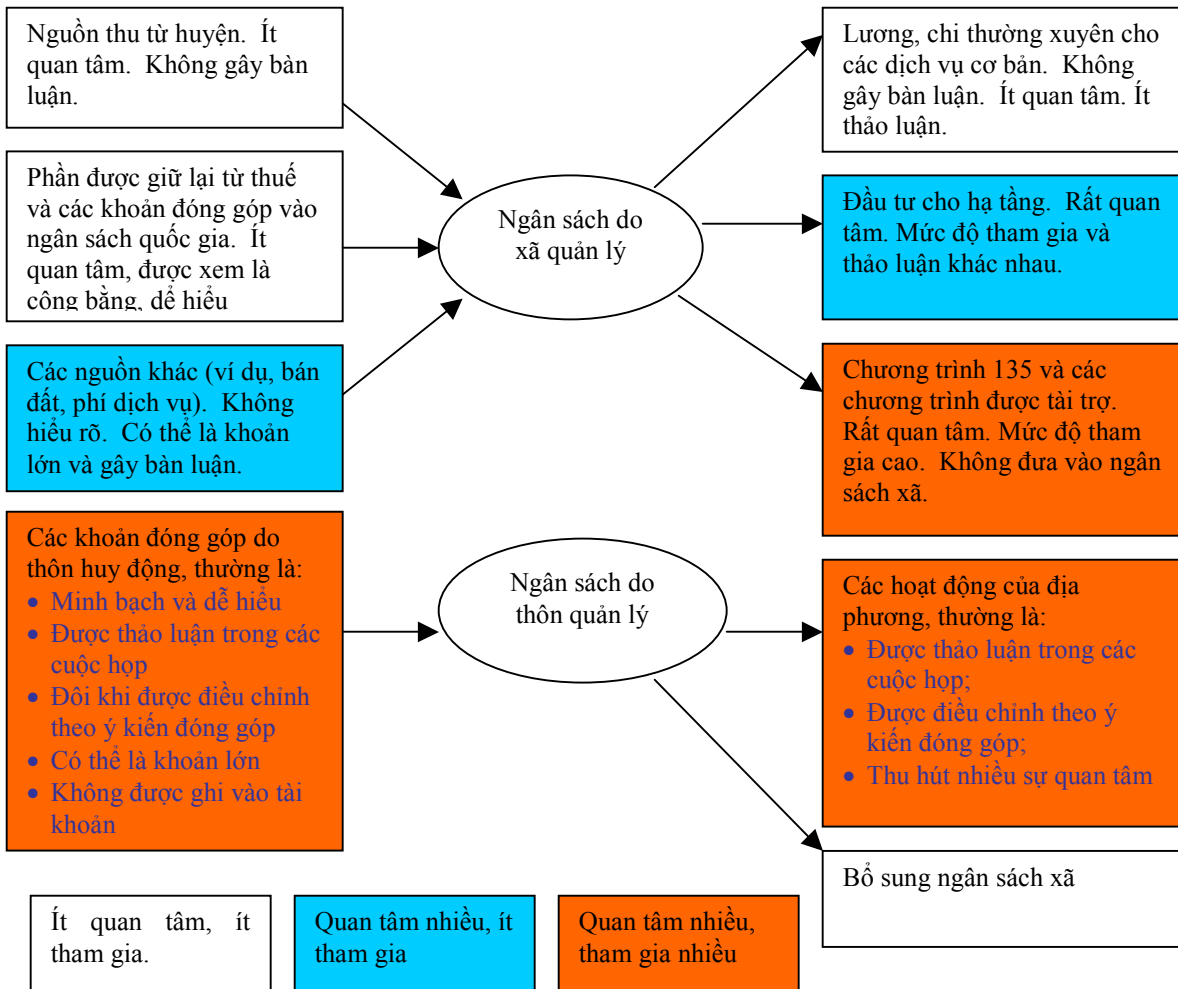
được duyệt vào tháng 1 hàng năm. Ở nhiều địa phương, việc chuẩn bị cho năm tài chính 2004 bị chậm so với kế hoạch bởi vì đây là năm đầu tiên thực hiện luật ngân sách mới.

Tại Trà Vinh, những hoạt động liên quan đến thu và chi ở cấp xã được thực hiện phù hợp với các quy định, và được chi trả đúng quy định thông qua hệ thống kho bạc. Đôi nơi vận dụng một vài sự linh hoạt để thúc đẩy hoạt động ở xã trong khi đợi ngân sách được duyệt. Ví dụ với một khoản chi nhỏ, trong khoảng một vài triệu đồng, kho bạc không nhất thiết yêu cầu xã phải thực hiện các thủ tục liên quan đến xây dựng cơ bản, và thực tế kê khai thành hạng mục "sửa chữa nhỏ".

Mặt khác, sự tham gia trong các hoạt động ngân sách ở cấp xã còn nhiều hạn chế. Người dân địa phương tham gia vào quá trình ngân sách thông qua đại diện là các trưởng thôn, người đứng đầu các tổ chức đoàn thể, cũng như đại diện của họ tại hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân. Người dân không thường xuyên tham gia trực tiếp. Lý giải sự tham gia hạn chế của người dân, cán bộ địa phương cho rằng người dân địa phương không quan tâm đến nguồn phân bổ được chuyển xuống từ cấp huyện. Còn về phần người dân, một số quan niệm rằng tính toán ngân sách là công việc của cán bộ và chính quyền; còn những người dân thì bận rộn với việc kiếm sống. Nhưng có một số thôn đã không tổ chức các buổi họp để người dân có cơ hội tham gia.

Khoảng cách giữa những quy định và các hoạt động thực tiễn là không có gì đáng ngạc nhiên, vì khung quy định bao gồm hơn 70 văn bản pháp lý. Những phát hiện ban đầu cũng đã chỉ ra những sự khác nhau mang tính hệ thống giữa các hợp phần của ngân sách xã (Hình 8.3). Phần thuế được giữ lại và phần nộp vào ngân sách Nhà nước được xem là công bằng và dễ hiểu trong những trường hợp có sự tham gia và thảo luận rộng rãi về các khoản đầu tư hạ tầng. Các khoản đóng góp do địa phương quản lý và chi tiêu được xem là minh bạch hơn. Các phương tiện được sử dụng để phổ biến thông tin cũng vậy. Thông tư 01 quy định ngân sách được duyệt và quyết toán ngân sách phải được công khai bằng văn bản, nhưng chúng thường được phổ biến miệng tại các cuộc họp thôn hoặc đọc qua loa truyền thanh. Kết quả thảo luận nhóm cho thấy người dân rất mong muốn được biết chi tiết khoản thu và chi ngân sách thông qua việc niêm yết tại thôn, hơn là niêm yết tại trụ sở ủy ban xã. Nhiều ý kiến cho rằng hệ thống truyền thanh chất lượng kém, và thường hoạt động khi người dân đang làm việc ngoài đồng.

Biểu đồ 8.3: Người dân với Ngân sách xã



Nguồn: Soren Davidsen, Nguyễn Thị Thu lan và Carrie Turk (2004).

Mặc dù khung pháp lý đã trao vai trò giám sát quan trọng cho hội đồng nhân dân xã, kết quả nghiên cứu thực địa cho thấy chức năng này của hội đồng nhân dân không phải là một cơ chế mạnh để nâng cao trách nhiệm giải trình. Đại diện hội đồng nhân dân cảm thấy họ chưa được thông tin đầy đủ để thực hiện vai trò giám sát của họ, và nhận được rất ít hướng dẫn từ cấp trên. Họ cũng cảm thấy không có quyền lực trong việc quản lý và thay đổi các hoạt động của Ủy ban nhân dân. Ban thanh tra nhân dân, có vai trò đại diện quyền lợi của cộng đồng trong việc giám sát các khoản chi tiêu, không đủ mạnh để đảm bảo tính minh bạch của tài chính cấp xã.

Tuy nhiên các hoạt động ở cấp thôn, đặc biệt là các hoạt động có kinh phí từ người dân đóng góp, có xu hướng minh bạch và rất được ủng hộ. Khoảng 70% người được phỏng vấn nói rằng thôn có huy động đóng góp của dân để thực hiện các hoạt động ở thôn. Gần như tất cả số này cho biết họ đã tham gia vào các cuộc thảo luận về các khoản huy động và việc sử dụng các khoản đó, và 70% cảm thấy rằng họ thực sự có vai trò trong việc quyết định các mức đóng góp. Điều này trái ngược với các loại phí và lệ phí thu ở xã. Mặc dù 70% người được phỏng vấn cho biết xã thu những khoản này nhưng chỉ có 17% cho là đã có một cuộc họp dân để quyết định mức thu. Cả khảo sát định lượng và phỏng vấn sâu đều cho thấy có sự không hài lòng về mức thu của một số khoản và mức độ thông tin về việc chi tiêu các khoản này.

Các dự án đầu tư cấp thôn

Việt Nam đang tiến hành thử nghiệm các thể thức tham gia cộng đồng khác nhau ở cấp thôn trong một vài năm qua. Chương trình 135 cho phép các thôn (trong một danh sách các xã) lựa chọn dự án đầu tư trong một danh mục các dự án đầu tư địa phương, bao gồm cả đầu tư xây dựng đường nông thôn, hệ thống tưới tiêu trên quy mô nhỏ, trường học, trung tâm y tế, chợ nông thôn và nhà văn hóa. Về nguyên tắc, các đối tượng hưởng lợi trực tiếp sẽ tham gia tích cực vào quá trình lựa chọn và giám sát dự án. Nhưng trên thực tế, với lý do năng lực của thôn, xã còn hạn chế nên các cán bộ cấp huyện tham gia sâu vào các nhiệm vụ này. Các dự án tài trợ, dựa trên phương pháp tiếp cận “Phát triển lấy cộng đồng làm định hướng” (CDD), yêu cầu sự tham gia nhiều hơn của địa phương. Các dự án này thường đề xuất một danh mục tiêu dự án tương tự và đóng góp một số lượng nguồn lực có thể so sánh được với số lượng nguồn lực của Chương trình 135. Tuy nhiên các dự án này có nhiều đòi hỏi khắt khe hơn về số lượng các cuộc họp do những người dân trong làng tổ chức, chú ý hơn đến những ưu đãi dành cho phụ nữ, đặt quá trình xây dựng dưới sự giám sát của địa phương và tập trung vào xây dựng năng lực.

Chính phủ Việt Nam hiện đang xem xét những thay đổi trong các quy định về đầu tư địa phương, chuyển giao trách nhiệm về quản lý và giám sát của họ từ cấp huyện sang cấp xã. Các xã cũng sẽ trở thành những người chủ của bất kỳ tài sản nào mà được xây dựng thông qua các dự án đầu tư địa phương. Người ta hi vọng rằng những thay đổi này sẽ tạo ra những khuyến khích lớn hơn cho việc tham gia của cộng đồng, phù hợp hơn với những nguyên tắc dân chủ cơ sở. Bằng cách nào đó, họ sẽ thực hiện chương trình 135 tương tự như những dự án CDD.

Những thay đổi đang được xem xét này gián tiếp thừa nhận năng lực địa phương không còn là một vướng mắc. Một cuộc điều tra thực tế được tiến hành tại tỉnh Sóc Trăng nhằm xem xét một cách chi tiết hơn quá trình hoạt động của Chương trình 135 đã khẳng định quan điểm này. Tất cả các xã đều có nhân viên kế toán tốt nghiệp cao đẳng hoặc đang theo học khoá trung cấp do các cơ quan chức năng trong tỉnh tổ chức. Tất cả các lãnh đạo xã đều đã tốt nghiệp cấp ba. Mỗi xã đều có ít nhất một máy tính. Vì thế, việc tăng quy mô tham gia của cộng đồng trong các dự án đầu tư địa phương là điều hoàn toàn khả thi. Nhưng liệu điều này có tạo ra kết quả khác không trên thực tế?

Để trả lời cho câu hỏi này, một cuộc điều tra so sánh một cách hệ thống các dự án của chương trình 135 và các dự án CDD đã được tiến hành tại 24 xã ở các tỉnh trên cả ba miền đất nước: Yên Bái, Phú Thọ, Huế, Quảng Nam, Nghệ An và Lâm Đồng. Các cuộc thảo luận nhóm được tiến hành với những người dân trong các làng và với các cán bộ chính quyền địa phương về đặc điểm và những tác động của 158 dự án, trong đó có 71 dự án được thực hiện trong khuôn khổ Chương trình 135; và 87 dự án còn lại được thực hiện trong khuôn khổ các dự án CDD do Ngân hàng Thế giới tài trợ, đưa ra một danh mục các tiểu dự án tương tự và một khoản tiền tài trợ tương tự. Các nguồn được sử dụng để xây dựng đường nông thôn ở 48 dự án (24 dự án trong khuôn khổ chương trình 135 và 24 dự án trong khuôn khổ các dự án CDD). Các dự án phổ biến nhất tiếp theo là các dự án xây dựng trường học (15 dự án trong khuôn khổ chương trình 135 và 13 dự án trong khuôn khổ các dự án CDD) và các dự án xây dựng hệ thống tưới tiêu (11 dự án trong khuôn khổ chương trình 135 và 12 dự án trong khuôn khổ các dự án CDD). Các thành viên trong các cuộc thảo luận nhóm được đề nghị xếp hạng các dự án này theo một số lĩnh vực khác nhau, với thứ tự xếp hạng tăng theo mức độ hài lòng của họ.

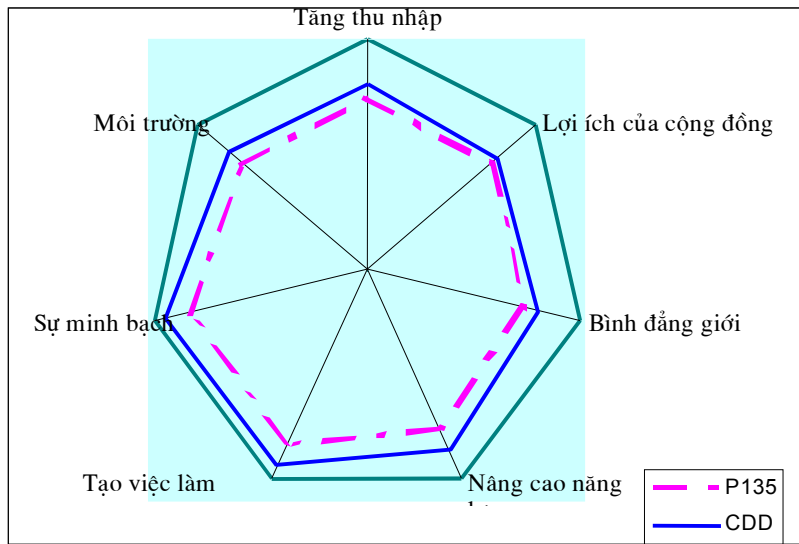
Về quá trình, những người dân trong làng cũng như các cán bộ xã đều thừa nhận rằng mức độ tham gia của người dân ở các dự án CDD cao hơn. Mức độ hài lòng cũng cao hơn một cách đáng kể trong các dự án CDD về quá trình lựa chọn, vị trí và mức độ đóng góp của địa phương. Mặt khác, có rất ít sự khác biệt về quá trình thiết kế, đấu thầu và giám sát thực hiện dự án. Sự hài lòng nói chung về các khía cạnh của các dự án đầu tư địa phương này đều thấp ở cả hai

loại hình dự án. Nhưng có lẽ quá trình thực hiện các dự án theo phương pháp tiếp cận CDD còn dài hơn các dự án của Chương trình 135. Trung bình, việc thông qua các nghiên cứu khả thi đối với các dự án CDD mất 67 ngày, trong khi các dự án trong khuôn khổ Chương trình 135 chỉ mất 54 ngày. Việc chấp nhận các kết quả đầu của huyện cũng kéo dài hơn một chút (21 ngày thay vì 17 ngày).

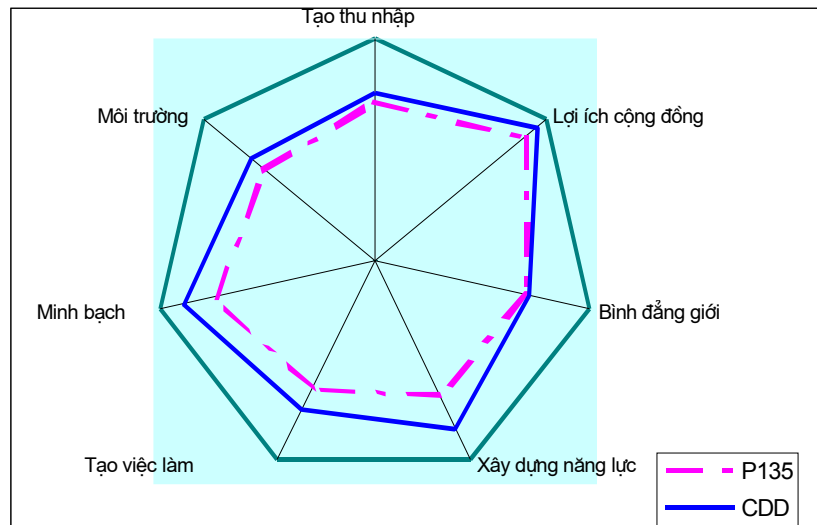
Nhưng sự khác biệt về kết quả của các dự án là điều quan tâm nhất (Biểu đồ 8.4). Theo đó, các dự án CDD làm tốt hơn các dự án trong chương trình 135 về tính minh bạch, tạo việc làm, và xây dựng năng lực địa phương. Các dự án CDD cũng làm tốt hơn về mặt bảo vệ môi trường và nâng cao thu nhập. Khoảng cách trong việc tạo thu nhập, mang lại lợi ích chung cho cộng đồng và bình đẳng giới hẹp hơn. Mức độ hài lòng ở các lĩnh vực này là cao ở cả hai loại dự án. Cũng phải nhấn mạnh rằng dự án CDD làm ít nhất cũng tốt bằng hoặc hơn các dự án trong chương trình 135 trên tất cả các khía cạnh. Sự khác biệt chỉ thể hiện ở mức độ hài lòng khác nhau giữa các khía cạnh của 2 loại dự án trên.

Những phát hiện này có thể bị chỉ trích về phương pháp luận, cũng giống như trường hợp nghiên cứu về tác động của sự tham gia. Vấn đề chính của loại nghiên cứu này là tính khác biệt giữa các cộng đồng. Một số cộng đồng có thể tự tổ chức, xin kinh phí, nắm được các thủ tục hành chính và giải ngân. Các cộng đồng khác thì không làm được. Dự án CDD chỉ thực hiện được ở loại cộng đồng tích cực có khả năng tự tổ chức. Các xã này về mặt cơ bản đã tốt hơn các xã khác. Câu hỏi đặt ra là kết quả tốt hơn của các dự án CDD là kết quả của việc thiết kế dự án tốt hơn hay là do khả năng thực hiện dự án tốt hơn ở các xã này. Nghiên cứu này cố gắng khắc phục điểm bất cập ở trên bằng việc tập trung nghiên cứu ở các xã thực hiện cả 2 loại dự án. Một phương pháp thống kê được sử dụng để loại bỏ ảnh hưởng của chất lượng xã và khẳng định rằng thiết kế các dự án CDD có những tác động tốt lên chất lượng kết quả phát triển. Ngoại trừ hoạt động tạo thu nhập và bình đẳng giới, tác động cao hơn của dự án CDD có độ tin cậy thống kê cao. Điều này thể hiện rằng những thay đổi về chính sách đang được quan tâm nhằm đẩy mạnh sự tham gia của cộng đồng, có thể cải thiện hiệu quả các dự án đầu tư ở địa phương tại Việt Nam, và đặc biệt là chương trình 135.

Hình 8.4: Sự tham gia đem lại khác biệt gì?



Quan điểm của cán bộ địa phương



Quan điểm của cộng đồng

Ghi chú: Biểu đồ thể hiện sự hài lòng ở cấp thôn, theo kết quả thảo luận nhóm.
Mức độ hài lòng tăng cùng với khoảng cách đến tâm của sơ đồ.

Nguồn: Đoàn Hồng Quang và Martin Rama (2004).

9. CHỐNG THAM NHŨNG

Đánh giá về mức độ tham nhũng ở Việt Nam phần lớn dựa vào những cuộc khảo sát giữa các nước. Theo các báo cáo đánh giá này thì với mức phát triển như hiện nay, mức độ tham nhũng ở Việt Nam tương đối phù hợp với những gì mà người ta dự đoán. Song kinh nghiệm của những nước trong giai đoạn tăng trưởng kinh tế nhanh cho thấy Việt Nam hiện đang ở vào một vị trí rất dễ bị tổn thương vì các cơ hội cho việc tham nhũng có thể còn phát triển nhanh vượt ra ngoài trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Chỉ áp dụng các hình phạt cứng rắn không thôi thì cũng chưa đủ để giải quyết được vấn đề. Một chiến lược chống tham nhũng hiệu quả phải nhằm mục đích giảm cơ hội cho hành vi tham nhũng và tăng khả năng phát hiện những cá nhân có hành vi như vậy. Điều này đòi hỏi phải có một sự hiểu biết rõ các hành vi, thủ đoạn tham nhũng ở mọi lĩnh vực trong bộ máy Chính phủ. Những cuộc khảo sát giữa các quốc gia chưa cung cấp đủ thông tin trong lĩnh vực này. Một nghiên cứu chuẩn đoán do Ban Nội chính Trung ương tiến hành, bao gồm khảo sát các hộ gia đình, các doanh nghiệp và quan chức Chính phủ đang được thực hiện có vẻ hứa hẹn mang lại nhiều kết quả khả quan hơn. Trong khi chờ đợi kết quả nghiên cứu, những bằng chứng sẵn có cho thấy tham nhũng hiện đang lan rộng trong các dự án đầu tư hạ tầng, quản lý sử dụng đất và một số dịch vụ công bao gồm ngành giáo dục, y tế. Tham nhũng trong lĩnh vực quản lý thuế tương đối cao như các nước cùng mức độ phát triển; tiếp cận dịch vụ công và mua sắm công có khả quan hơn một chút. Cuộc điều tra chi tiết các dự án tài trợ đã phát hiện có dấu hiệu câu kết giữa các nhà thầu. Nhưng việc các gói thầu giống nhau cũng có thể là do sự phụ thuộc quá nhiều và phổ biến vào các định mức chi của DNNN. Cuộc điều tra chi tiêu của Chương trình 135 cho thấy không có nhiều sự thất thoát ngân sách. Nhưng nếu không phải là do làm điều gì sai nguyên tắc thì cũng vẫn có thể có sự lãng phí đáng kể trong việc phân bổ đối với các nhà thầu địa phương. Việc sửa đổi Pháp lệnh chống tham nhũng và soạn thảo Luật Khiếu nại mới, việc lập cơ sở dữ liệu tài sản cá nhân của các quan chức cao cấp là những biện pháp có thể giúp giảm bớt việc lạm dụng chức vụ Nhà nước. Bên cạnh đó, cần tập trung nỗ lực vào việc tăng cường hệ thống Chính phủ. Các biện pháp khác như sáng kiến cải cách quản lý tài chính công, hiện đại hoá hệ thống mua sắm công, đẩy mạnh sự tham gia của cộng đồng trong việc ra các quyết định chi tiêu, phổ biến mô hình quản lý hành chính một cửa là những giải pháp có thể giúp Việt Nam chiến thắng trong cuộc chiến chống tham nhũng.

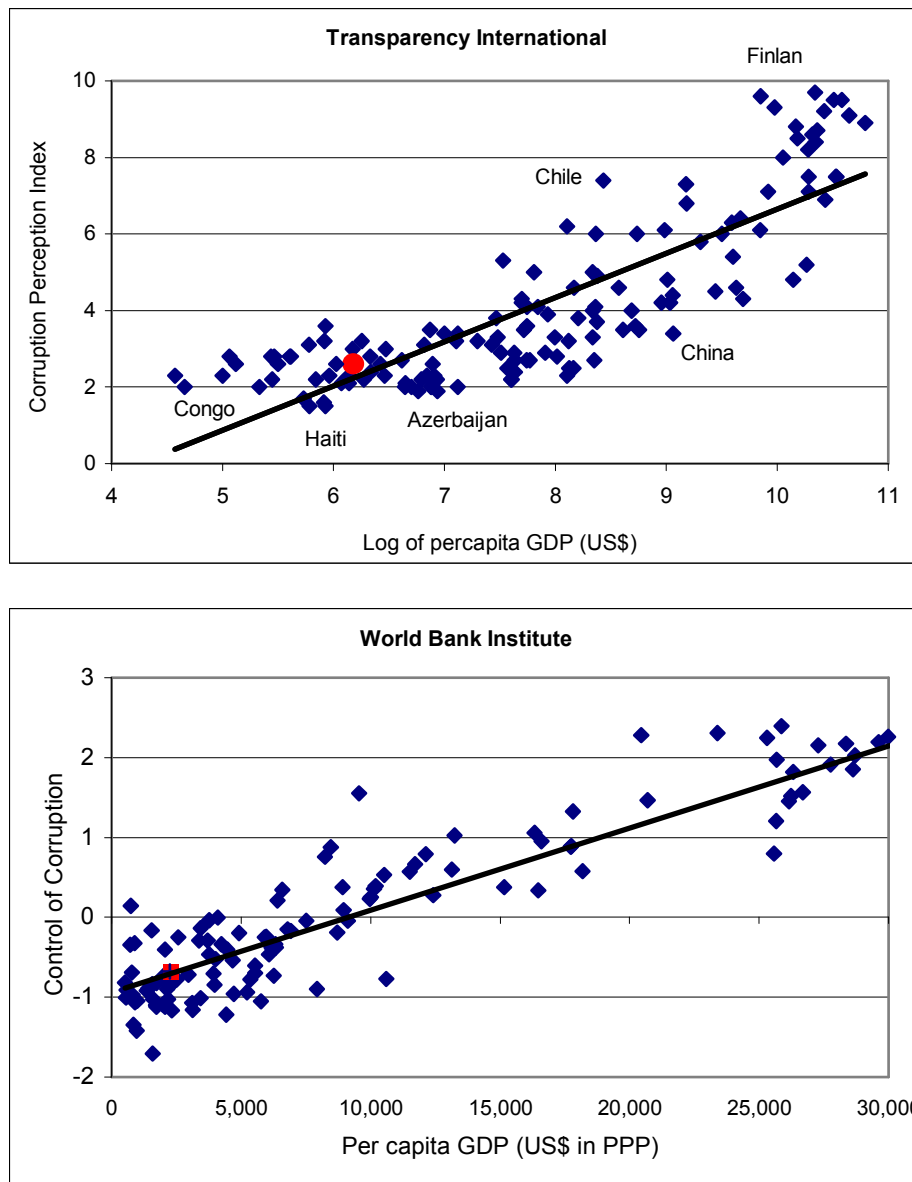
Một vấn đề về phát triển

Tham nhũng là một trong những thách thức nghiêm trọng nhất mà Việt Nam phải đối mặt. Mô hình phát triển dài hạn sẽ phụ thuộc rất nhiều vào việc Chính phủ Việt Nam có khả năng xử trí và khắc phục được vấn đề đó hay không. Tuy nhiên, Việt Nam không phải là nước duy nhất phải đối mặt với thách thức này. Xét trên phạm vi rộng, tham nhũng đang là một vấn đề phát triển. Sẽ là không chính xác nếu mô tả Việt Nam như là một nước đặc biệt về vấn đề này. Bởi lẽ theo một số đánh giá chuẩn, mức độ tham nhũng ở Việt Nam giống như các nước ở cùng trình độ phát triển.

Một trong những cách tính mức độ tham nhũng được sử dụng nhiều nhất đó là Chỉ số Nhận biết Tham nhũng do tổ chức phi chính phủ Transparency International (TI) xây dựng. Chỉ số này được công bố hàng năm và dựa trên kết quả một số cuộc khảo sát được tiến hành độc lập. Các khảo sát đó bao gồm Báo cáo Cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn kinh tế thế giới; Báo cáo dự đoán quốc gia và Báo cáo rủi ro quốc gia do Economist Intelligence Unit thực hiện, Báo cáo xếp hạng rủi ro do World Markets Research Centre thực hiện; Báo cáo năng lực Nhà nước của Trường đại

học Columbia, Báo cáo điều tra của các ngân hàng phát triển đa phương, Báo cáo điều tra về những điểm xam do Merchant International Group xây dựng và Báo cáo Tình báo châu Á của Political Economic Risk Consultancy. Các vấn đề đặt ra trong các báo cáo khảo sát này có liên quan đến vấn đề hối lộ trong mua sắm công, đóng thuế, cấp giấy phép và các lĩnh vực tương tự.

Biểu đồ 9.1: Sự liên chính và thu nhập bình quân tính theo đầu người



Chú thích: Các chỉ số của TI xác định mức độ tham nhũng theo thang điểm từ 0-10 với 10 là mức độ liên chính cao nhất. Chỉ số “kiểm soát tham nhũng” của Viện NHTG dao động từ -3 đến 3 với 3 là mức độ liên chính cao nhất.

Nguồn: Transparency International (2004); NHTG (2004); Daniel Kaufman, Aart Kraay and Massimo Mastuzzi (2003).

Một cách tính được sử dụng thường xuyên khác là sử dụng chỉ số kiểm soát tham nhũng do Viện NHTG xây dựng. Chỉ số này đánh giá các khái niệm về tham nhũng, thông thường được định nghĩa là sử dụng quyền lực công để mưu lợi riêng, thông qua nhiều nghiên cứu điều tra. Trong số này có Báo cáo Cạnh tranh toàn cầu của tổ chức Diễn đàn Kinh tế Thế giới, Báo cáo rủi ro quốc gia của Economist Intelligence Unit; Hướng dẫn đánh giá rủi ro quốc gia của tổ chức Political Risk Service; và Đánh giá về rủi ro quốc gia của Global Insight's DRI McGraw-Hill.

Khung 9.1: Bài học từ lịch sử Hoa Kỳ

Theo một số đánh giá, Hoa Kỳ là một trong 10 nước ít tham nhũng nhất thế giới. Nhưng đây chỉ là một hiện tượng mới đây. Lịch sử nước Mỹ trong thế kỷ 19th cũng tương tự như các nước đang phát triển hiện nay. Chính quyền các thành phố cũng tham nhũng trong việc mua các đầu vào như máy dọn đường phố, hoặc các dịch vụ xây dựng, và hối lộ được nhận để đổi lấy việc chi trả cao hơn cho các vật tư đầu vào này. Chính quyền các thành phố cũng tham nhũng trong việc phân phối những tài sản công như đất đai, sự tiếp cận tới một bến cảng, tất cả không được bán cho người trả giá cao nhất vì lợi ích của công chúng mà bán cho những người có khoản hối lộ hậu hĩnh nhất vì lợi ích của một số ít người. Cuối cùng thì chính quyền còn tham nhũng dựa vào những quy định hành chính, ví dụ như cấm cờ bạc và gái điếm, nhưng lại nhận hối lộ để các hoạt động trên diễn ra.

Mức độ tham nhũng tăng đáng kể vào một số thời điểm, song song với sự phát triển kinh tế nhanh chưa từng có. Một cách đánh giá khách quan xu hướng này là thông qua phương tiện thông tin, bằng việc tìm các cụm từ “Tham nhũng”, “Lừa đảo” và đếm tần số xuất hiện của chúng trên báo trí hoặc số trang có các cụm từ trên. Sau đó đếm số lượng các bài báo hoặc trang viết có chứa từ “tháng giêng” hoặc từ “chính trị”. Việc đếm ở trên sẽ đo số lượng các bài báo (báo xuất hiện vào tháng giêng) và mức độ thu hút về mặt chính trị của các bài viết. Phương pháp này áp dụng cho hai loại báo có sẵn bản điện tử trên mạng internet là báo: Thời báo New York và một tổ hợp lớn lớn các báo địa phương (*Ancestry*). Kết quả đạt được không phụ thuộc nhiều vào việc lựa chọn tìm kiếm đúng. Chúng thể hiện một xu hướng lớn: mức độ tham nhũng tăng cho đến tận những năm 1870, và giảm giữa năm 1870 đến 1920, sự giảm tập trung nhiều nhất vào giữa thập niên 1870 đến năm 1890 và vào những năm 1910.

Sự gia tăng tham nhũng trong thế kỷ 19 có thể được giải thích do sự tăng trưởng nhanh về quy mô của nền kinh tế và của Chính phủ. Nhưng sự giảm đi của tham nhũng giữa những năm 1870 và năm 1920 không liên quan đến sự giảm đi của thu nhập đem lại từ tham nhũng. Quy mô của Chính phủ tiếp tục tăng và những món lợi từ tham nhũng cũng tăng theo. Điểm thay đổi là cái giá phải trả của những cán bộ tham nhũng khi bị phát hiện tăng lên. Năm 1900, nhiều hành động có thể bị ra tòa tại thời điểm hiện nay, được coi là chấp nhận được. Chính phủ ít khi xét xử chính mình, các cấp cao hơn còn yếu đến mức không thể kiểm tra hoạt động tham nhũng ở địa phương. Tại nhiều thành phố nhỏ, phương tiện thông tin đại chúng liên hệ mật thiết với hệ thống chính trị và thường không công bố những thông tin không có lợi cho hệ thống chính trị.

Phong trào chính trị lớn vào đầu thế kỷ 20 (Cách tân) chủ yếu tập trung vào việc loại bỏ tham nhũng. Từ năm 1901 đến 1917, dưới sự lãnh đạo của các tổng thống Roosevelt, Taft, và Wilson, một chương trình nghị sự luật và hành chính được khởi xướng một phần do nhu cầu chống tham nhũng. Tại cấp địa phương, trong toàn bộ thế kỷ 20th chính quyền các thành phố và bang được bầu nhờ việc hứa cải cách nhằm thực hiện các biện pháp mạnh loại bỏ tham nhũng tận gốc. Đến đầu thế kỷ 20, toàn bộ bộ máy kiểm soát tham nhũng hiện đại đã được thiết lập. Các quy định được thay thế hiện tượng tự ý không nguyên tắc. Các cấp chính quyền giám sát nhau hiệu quả hơn. Tính độc lập và cạnh tranh trong ngành truyền thông lớn hơn đồng nghĩa việc tham nhũng đã được đưa tin trên toàn bộ nước Mỹ, chứ không chỉ hạn chế ở các thành phố lớn. Trong khi các học giả vẫn tranh luận về tác động các lực lượng khác nhau, không còn nghi ngờ gì nữa, lịch sử nước Mỹ đã đưa ra nhiều minh chứng cho các phong trào cải cách tập trung chủ yếu vào việc chống tham nhũng, cũng giống như các nhà cải cách ở các nước đang phát triển hiện nay.

Nguồn: Edward Glaeser và Claudia Goldin (sắp xuất bản).

Áp dụng cả hai cách tính này đều cho thấy mức độ tham nhũng được nhận thấy ở Việt Nam khá tương đồng với những gì mà người ta dự đoán đối với các nước ở cùng mức phát triển. (Xem Hình 9.1) Khảo sát ở các nước đều cho thấy mối liên hệ rất mạnh mẽ giữa mức thu nhập bình quân tính theo đầu người (GDP) và mức độ tham nhũng mà tổ chức Transparency International và Viện NHTG đã đưa ra. Trong cả hai trường hợp, các nước nghèo hơn tham nhũng nhiều hơn rất nhiều so với các nước giàu. Mức tham nhũng được báo cáo ở Việt Nam gần như phù hợp với điều được tiên đoán dựa vào mối liên hệ giữa GDP trên đầu người và mức độ tham nhũng được tính toán ở các nước.

Tuy nhiên, có một điều thậm chí còn thú vị hơn cả xu hướng chung về tham nhũng giữa các nước có cùng trình độ phát triển đó là sự đi lệch khỏi xu hướng đó. Một số nước như Chi lê dường như ít tham nhũng hơn mức mà người ta dự kiến đối với những nước có mức phát triển như vậy. Một số nước khác thậm chí còn ít hơn nữa. Và theo thời gian, tham nhũng thực sự tăng lên ở các nước đang trong giai đoạn phát triển, lý do rất đơn giản là vì ở các nước đó, các cơ hội hối lộ thậm chí trở nên mở rộng nhanh chóng vượt ra khỏi trách nhiệm giải trình của Chính phủ (Xem hình 9.1). Do đó, một nước có tốc độ tăng trưởng nhanh như Việt Nam rất dễ xảy ra tham nhũng trong giai đoạn ngắn và trung hạn. Tuy nhiên, điều này sẽ có tác hại rất lớn đến viễn cảnh phát triển dài hạn, bởi vì điều này sẽ dẫn đến mất lòng tin đối với các nhà đầu tư và sự bất bình của xã hội. Một số dấu hiệu của sự mất lòng tin và bất bình như vậy đã bắt đầu được nhận ra. Do đó cần phải có sự biện pháp xử lý nhanh chóng và cương quyết.

Khung 9.2: Vượt qua cả những câu chuyện huyền thoại và các quan điểm

Một số yếu tố cần hiểu rõ trước khi đánh giá Chỉ số Nhận biết Tham nhũng của tổ chức Transparency International để tìm hiểu một bức tranh chung về tham nhũng.

Thứ nhất, so sánh kết quả với năm trước nên dựa vào điểm số của năm trước đó, chứ không nên dựa vào mức độ xếp hạng. Bởi vì xếp hạng của một nước có thể thay đổi chỉ đơn giản vì một số nước mới được đưa vào xếp hạng và một số nước khác được đưa ra ngoài danh sách xếp hạng. Nhưng so sánh điểm số của một nước qua các năm cũng cần phải tiến hành một cách cẩn trọng. Một sự thay đổi điểm số từ năm nay qua năm sau có thể được giải thích bởi những nguyên nhân không liên quan trực tiếp đến mức độ tham nhũng của nước đó, như là việc đưa thêm nguồn thông tin mới hay là thay đổi phương pháp tính điểm hiện dùng. Từ quan điểm trên, chỉ số tham nhũng nên được hiểu một cách an toàn hơn là dấu hiệu thể hiện mức độ tham nhũng nói chung, chứ không phải là một sự so sánh hiệu quả mức độ tham nhũng theo từng năm.

Thứ hai, chỉ số được xác định dựa trên các cuộc phỏng vấn tương đối hẹp. Một trong các nguồn, Báo cáo cạnh tranh thế giới, dựa trên điều tra ý kiến của các đại diện các công ty trong và ngoài nước. Các nguồn khác dựa trên phỏng vấn các chuyên gia quốc tế tại nước sở tại. Đại diện của các doanh nghiệp và chuyên gia quốc tế tại nước sở tại đóng vai trò quan trọng trong các quyết định liên quan đến FDI, thương mại quốc tế, không kể những lĩnh vực có liên quan khác. Đương nhiên, quan điểm của họ rất phù hợp trên quan điểm kinh tế. Nhưng dù sao thì chỉ số đó cũng không phản ánh quan điểm của toàn bộ các nhóm dân cư. Đặc biệt, nó không phản ánh quan điểm của các hộ gia đình, mặc dù trên thực tế các họ là nhóm nạn nhân trực tiếp nhất của nạn tham nhũng.

Thứ ba, chỉ số dựa trên các nhận thức chủ quan. Các tin đồn, câu chuyện kể hoặc sự chú ý của báo chí có thể có tác động chung đến nhận thức của các chuyên gia và người dân bình thường. Ví dụ, sự chú ý của báo chí đối với vấn đề tham nhũng ở Việt Nam đã tăng lên đáng kể trong những năm qua, một phần do quyết tâm mạnh hơn của Chính phủ trong việc giải quyết vấn đề này. Nhưng sự chú ý tăng lên của báo chí đối với tham nhũng cũng cho thấy mức độ tham nhũng trở nên trầm trọng hơn.

Tháo gỡ vấn đề tham nhũng

Việc đo mức độ tham nhũng tổng thể không giống như việc hiểu các phương thức tham nhũng. Theo quan điểm về chính sách, cần phải xác định các cơ quan Chính phủ nào dễ có tham nhũng nhất, đánh giá tần suất của các hành vi trái phép, dự tính qui mô của các khoản hối lộ có thể nhận được và đánh giá sự méo mó và thiếu hiệu quả có thể nảy sinh trong quá trình. Nhận biết được chỗ nào cần linh hoạt về các thủ tục hành chính, chỗ nào cần nâng cao tính minh bạch là chìa khóa để giảm thiểu các hành vi tham nhũng một cách hiệu quả. Xác định được những cơ chế tốt nhất để xử lý và điều tra các đơn tố cáo sẽ giúp xác định người phạm tội và trừng phạt nếu có hành vi tham nhũng. Chiến lược giảm thiểu tệ tham nhũng sẽ hiệu quả hơn rất nhiều nếu được xây dựng dựa trên một sự chẩn đoán trung thực về các thủ đoạn tham nhũng. Những chỉ số tương tự như những chỉ số do tổ chức Transparency International và Viện Ngân hàng thế giới đưa ra sẽ là những công cụ vô cùng có ích và giúp đưa ra một sự so sánh đầy đủ giữa các nước. Tuy nhiên, những công cụ này cũng chưa đủ cụ thể để giúp hướng dẫn xây dựng một chiến lược chống tham nhũng thực tế (Hộp 9.2.)

Nhận thức được sự cần thiết phải nắm bắt tốt hơn bản chất và mức độ tham nhũng ở Việt Nam, năm 2002 Ban Nội chính Trung ương bắt tay vào thực hiện một nghiên cứu chẩn đoán trong 3 năm. Được sự hỗ trợ của Thụy Điển, dự án tiến hành khảo sát chẩn đoán tham nhũng với mục đích nhận diện nguồn gốc tham nhũng và nguyên nhân tại sao các biện pháp chống tham nhũng được áp dụng cho đến nay hiệu quả chưa cao. Mục tiêu cuối cùng của dự án là đề xuất những biện pháp cụ thể nhằm giảm tham nhũng, tăng cường tính hiệu quả của Chính phủ trong việc giải quyết vấn đề này. Do tính chất đa chiều của tham nhũng, dự án thu hút sự tham gia của nhiều cơ quan khác nhau như Tạp chí Cộng sản, Bộ Tư pháp, Tổng Thanh tra Nhà nước, Ủy ban Kiểm tra Trung ương và Bộ nội vụ.

Tháng Giêng năm 2004, Học viện Hành chính công Thụy Điển và Trường đại học Kinh tế quốc dân được chọn thực hiện một hợp đồng nhằm hỗ trợ quá trình chuẩn bị, tiến hành và phân tích khảo sát. Khảo sát này cũng áp dụng một phương pháp được quốc tế công nhận, phương pháp này dựa trên mô hình tam giác thông tin được thu thập từ các hộ gia đình, các doanh nghiệp và các quan chức Chính phủ. Trọng tâm của cuộc khảo sát là xác định mức độ và các phương thức tham nhũng ở một số ngành dịch vụ công, các hoạt động kinh doanh và các dự án đầu tư. Phương pháp này đặc biệt chú trọng tới việc khơi gợi những câu trả lời trung thực bằng cách tránh các câu hỏi liên hệ ngay lập tức đến cá nhân người được phỏng vấn. Hiện tại, bảng câu hỏi được thiết kế cho các cuộc phỏng vấn đang trong quá trình thử nghiệm. Cuộc khảo sát sẽ được tiến hành vào tháng 12 năm 2004 và tháng Giêng năm 2005. Được biết, những phát hiện của cuộc khảo sát này sẽ được công bố công khai. Cuộc khảo sát và phân tích này xuất hiện đúng lúc nhằm đưa vào quá trình thiết kế chiến lược chống tham nhũng mới của Việt Nam. Tuy nhiên, trong khi chờ đợi kết quả của cuộc khảo sát này, có thể sử dụng các nguồn thông tin khác để đánh giá đâu là những vấn đề tồi tệ nhất.

Tham nhũng trong lĩnh vực dịch vụ

Tham nhũng qui mô nhỏ khi cung cấp các dịch vụ cơ bản cho các hộ gia đình không nhất thiết phải liên quan đến số tiền lớn, nhưng nó có thể là nguồn gây bức bối đáng kể và dẫn đến sự bất bình dễ hiểu trong xã hội. Việc biết rằng để chạy việc và hoàn thành thủ tục đúng lúc cần phải trả những khoản không chính thức khi tiếp xúc với các công chức trong ngành giáo dục, y tế hoặc các dịch vụ hành chính có thể làm phương hại đến niềm tin của công chúng đối với các chính sách của Chính phủ. Tuy nhiên, không phải tất cả các cơ quan cung cấp dịch vụ đều tham nhũng mức

độ giống nhau và không phải tất cả các nhóm dân cư đều chịu cùng một sức ép giống nhau khi phải trả những khoản không chính thức.

Khảo sát sử dụng thẻ báo cáo cung cấp những thông tin bổ ích cho biết tham nhũng ở lĩnh vực nào là phổ biến và thường thông qua hình thức nào. Một cuộc điều tra những vấn đề như vậy hiện đang được thực hiện trên cơ sở thử nghiệm dưới sự giám sát của Bộ Nội vụ tại 4 thành phố: Đà Nẵng, Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Nam Định. Cuộc điều tra đã thu thập ý kiến của các hộ gia đình về việc cung cấp các dịch vụ hành chính và việc thu phí rác, phí sử dụng nước, giáo dục và y tế. Cuộc điều tra cũng tập trung vào khả năng tiếp cận các dịch vụ này của các hộ gia đình, sự minh bạch về lợi ích của họ, việc thực hiện cơ chế khiếu nại và mức độ hài lòng của người sử dụng dịch vụ. Xét khía cạnh Việt Nam đang trong giai đoạn đô thị hoá với tốc độ nhanh, việc cung cấp các dịch vụ công đối với dân cư nghèo trong đó có đối tượng dân di cư, là một vấn đề quan trọng đáng phải quan tâm. Do đó, hai nhóm người này có số lượng người được phỏng vấn nhiều hơn trong cuộc khảo sát sử dụng thẻ báo cáo này. Tổng số, đã có khoảng 4.300 hộ gia đình được phỏng vấn, trong đó có 1.600 hộ gia đình ở thành phố Hồ Chí Minh, 900 ở Đà Nẵng, 1.200 ở Hải Phòng và 600 ở Nam Định.

Khảo sát sử dụng thẻ báo cáo đã khẳng định tính phổ biến của tham nhũng qui mô nhỏ trong các dịch vụ công (Xem bảng 9.1). Khảo sát cũng chỉ ra rằng đối với những người sử dụng dịch vụ rất khó để phân biệt các khoản thu phí chính thức và không chính thức. Ví dụ, chỉ có khoảng 1 phần tư những người được phỏng vấn cho rằng các khoản lệ phí chính thức được niêm yết rõ ràng ở các văn phòng cấp đăng ký sử dụng đất. Do đó, việc chính thức hoá các khoản thu lệ phí đang được thực hiện theo Nghị định 10 sẽ có thể giúp làm tăng tính minh bạch.

Tuy vậy, giữa các dịch vụ khác nhau cũng có những sự khác nhau quan trọng. Trong ngành giáo dục, việc thu các khoản lệ phí không chính thức là phổ biến khi đăng ký cho trẻ đi học. Những gia đình khá giả sẵn sàng đóng những lệ phí này hơn có lẽ vì họ có khả năng đóng tiền để có thể cho con em mình học ở trường tốt hơn. Trong ngành giáo dục, có khoảng một nửa những người được phỏng vấn ở tất cả các nhóm đối tượng nói rằng nếu không trả những khoản phí không chính thức này, họ sẽ bị ở trong tình trạng rủi ro, ví dụ chất lượng chăm sóc y tế sẽ kém. Trong dịch vụ đăng ký hộ khẩu, chủ yếu là những người nhập cư phải viện đến hình thức trả các khoản không chính thức này. Họ cũng phải dựa rất nhiều vào các đối tượng trung gian để có thể có hộ khẩu. Mặt khác, tham nhũng ở các dịch vụ công chứng lại không phải là vấn đề lớn, chỉ có một tỷ lệ nhỏ những người được phỏng vấn nói rằng họ phải trả thêm các lệ phí.

Bảng 9.1: Tần suất trả các lệ phí không chính thức ở các dịch vụ khác nhau

Dịch vụ	Hành động tham nhũng	Hộ khá giả	Hộ nghèo có hộ khẩu	Hộ nghèo không có hộ khẩu
Giáo dục	Đóng lệ phí không chính thức khi đăng ký học tiểu học	6.9	2.4	4.8
	Đóng lệ phí không chính thức khi đăng ký học cấp II	5.1	1.4	0.0
Y tế	Được đề nghị trả phí không chính thức	2.3	3.9	0.5
	Tự trả phí không chính thức mà không được gợi ý	10.6	12.4	6.7
Dịch vụ cấp giấy phép xây dựng	Đã trả phí không chính thức để có giấy phép xây dựng	5.1	0.5	0.0
	Đã trả phí không chính thức vì không có giấy phép	4.6	3.2	3.5

Dịch vụ cấp đăng ký sử dụng đất	Đã trả các khoản phí không chính thức để thúc nhanh việc hoàn thành giấy tờ	3.3	1.6	9.5
Đăng ký hộ khẩu	Đã trả các khoản phí không chính thức để thúc nhanh việc hoàn thành giấy tờ	0.5	1.2	1.3
	Dựa vào một người ngoài cơ quan chức năng	16.0	17.4	55.7

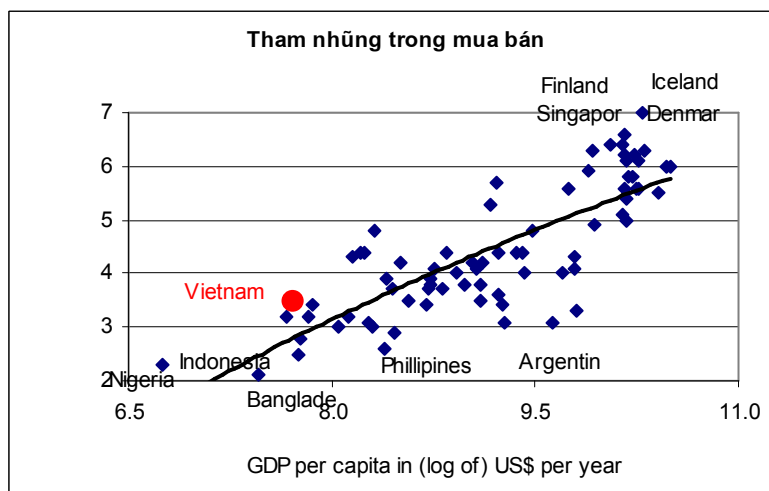
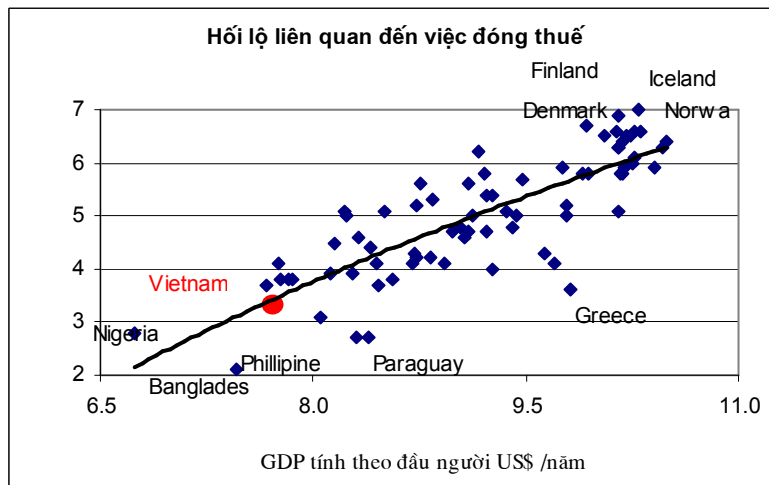
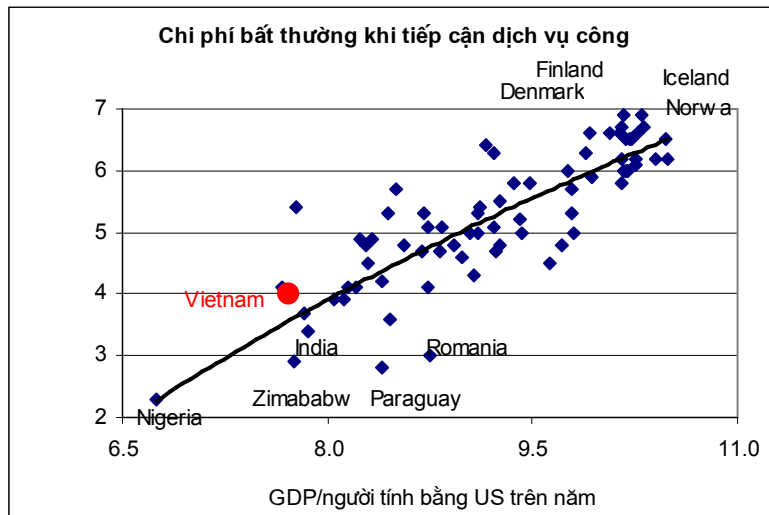
Chú thích: Những con số trên tính theo phần trăm số người trả lời phỏng vấn. Những con số này được rút ra từ các cuộc khảo sát hộ gia đình được thực hiện trong bối cảnh các thể điều tra được thử nghiệm ở các thành phố Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Nam Định.

Nguồn: Soren Davidsen and Carrie Turk (sắp xuất bản).

Tham nhũng trong kinh doanh

Việc phỏng vấn các nhà quản lý để tìm hiểu quan điểm của họ về tham nhũng là một thông lệ quốc tế phổ biến. Các doanh nghiệp thường xuyên phải làm việc với các quan chức Nhà nước trong các vấn đề như giấy phép, tiếp cận đất và sử dụng dịch vụ, trả thuế, thông quan, thanh tra lao động v.v. Đương nhiên, câu trả lời của họ có thể mang tính thành kiến bởi vì đôi khi các khoản mà họ phải trả một cách không chính thức để hỗ trợ công việc kinh doanh của mình được coi là một hành động hối lộ (và cũng đúng như vậy). Các gia đình cũng không có vẻ sợ bị kết tội nếu họ nói là mình đã hối lộ, chẳng hạn, một công an giao thông. Mặc dù có thành kiến, nhưng những cuộc khảo sát đối với giới doanh nghiệp cung cấp khá đầy đủ thông tin để đánh giá mức độ thực tế của tham nhũng, ít nhất là có thể so sánh mức độ phổ biến của tham nhũng tại các cơ quan Chính phủ khác nhau trong cùng một quốc gia này hoặc so sánh giữa cùng một cơ quan Nhà nước ở các quốc gia khác nhau. Rất tiếc trong mấy năm gần đây chưa có một khảo sát nào về ý kiến của các nhà quản lý đối với vấn đề tham nhũng được thực hiện ở Việt Nam. Tuy nhiên, Báo cáo về vấn đề cạnh tranh toàn cầu do Diễn đàn kinh tế thế giới xây dựng đã nắm bắt ý kiến của giới kinh doanh của một loạt các quốc gia trong đó có Việt Nam. Một số câu hỏi đặt ra liên quan đến vấn đề tham nhũng rất đáng quan tâm (Xem hình 9.2.)

Hình 9.2: Ý kiến dưới góc độ doanh nghiệp



Chú thích: 1 = bình thường, 7 = không bao giờ
 Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới và NHTG (2004)

Theo chỉ số tham nhũng tổng hợp của Tổ chức Minh bạch quốc tế và Viện NHTG, có một mối liên hệ chặt chẽ giữa tham nhũng tại một số cơ quan của Chính phủ và mức độ phát triển của một nước. Nhưng mối quan hệ này có sự khác biệt lớn hơn giữa các nước khi dựa trên chỉ số tham nhũng tổng hợp, vì nó không tính đến đặc thù của các cơ quan. Mặc dù có sự khác biệt lớn, nhưng mức độ tham nhũng tại Việt Nam thể hiện đúng quy luật của mối quan hệ trên, đặc biệt trong các lĩnh vực tiếp cận các lợi ích công, thu thuế và thủ tục hải quan. Nếu các lĩnh vực nào ít tham nhũng hơn thì mức độ chỉ ít hơn một chút, như lĩnh vực mua sắm công. Tuy nhiên, ở các nước trên thế giới, rất dễ xảy ra tham nhũng trong lĩnh vực giao các hợp đồng công. Do đó, cần phải kiểm soát chặt chẽ hơn lĩnh vực này.

Tham nhũng ở các dự án

Tỷ lệ đầu tư thông qua ngân sách của Việt Nam ở mức 8,5 phần trăm GDP, và còn nhiều hơn nếu tính đến các khoản đầu tư thông qua các cơ chế tài chính của các bộ và tỉnh. Hàng năm Việt Nam còn nhận một khoản tương đương 1,5 tỷ đô-la từ nguồn ODA, chủ yếu dưới dạng các tài trợ cho các dự án đầu tư. Chính phủ Việt Nam coi các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn, trạm y tế xã, và thủy lợi nhỏ là công cụ để giảm nghèo ở các vùng sâu xa, miền núi và vùng đặc biệt khó khăn. Tất cả các đầu tư dạng này đều liên quan đến việc giao thầu các công trình xây dựng và dân dụng khác. Các hợp đồng công trình công cộng thường là nguồn gốc của những vụ tham nhũng nghiêm trọng trên thế giới. Nhưng để phát hiện những vụ tham nhũng như vậy thì phải làm nhiều việc hơn là một cuộc điều tra ý kiến.

Những công cụ chủ động hứa hẹn đem lại nhiều hiệu quả trong phòng chống tham nhũng là thẩm tra quá trình mua sắm của các dự án cụ thể, so sánh các gói thầu một cách hệ thống, và đánh giá kỹ thuật chất lượng các công trình dân dụng. Gần đây, NHTG đã chủ yếu dựa vào các công cụ này để điều tra các nguy cơ tham nhũng trong các dự án tài trợ của mình. Mục tiêu chính của nghiên cứu này là nâng cao sự hiểu biết về những rủi ro tài chính của các dự án viện trợ. Ngoài việc rà soát tính thích hợp của các thông lệ tài chính và sự phù hợp với các quy định mua bán cũng như hợp đồng, nghiên cứu này còn dự định đưa ra một loạt các đề xuất có thể áp dụng trong quá trình thiết kế các dự án mới, và đưa ra những cơ chế phòng ngừa thích hợp cho các dự án đang thực hiện.

Tổng số 400 hợp đồng thuộc 6 khoản tín dụng đã được phân tích. Các hợp đồng này có sự tham gia của gần 1.000 công ty, 1.500 người, 50 ngân hàng, và hơn 250 giao dịch. Dựa trên kết quả phân tích ban đầu này, 110 hợp đồng đã được lựa chọn để phân tích sâu. Không phát hiện thấy dấu hiệu bất thường nào trong quản lý tài chính hoặc giải ngân. Ngoài ra, chất lượng của các công trình xây dựng chấp nhận được ở phần lớn trong số 40 công trình đã được kiểm tra. Tuy nhiên, các phân tích sâu hơn cho thấy có dấu hiệu liên kết giữa các nhà thầu trong hầu hết các cuộc đấu thầu đã thẩm tra. Các chỉ số/dấu hiệu trên được phát hiện ở tất cả 6 dự án và trên 5 tỉnh điều tra trong các cuộc đấu thầu cạnh tranh trong nước lẫn quốc tế. Đặc biệt, nghiên cứu còn thấy hầu hết giá bỏ thầu đều nằm trong khoảng rất hẹp. Điều này có thể lý giải được trên cơ sở việc nhiều nhà thầu thường căn cứ vào các định mức về giá được quy định chính thức, vì phần lớn họ đều là DNNN. Hiện tượng đưa ra các mức giá chỉ nhỉnh hơn giá thầu cũng phổ biến. Do đó, rất có thể quá trình mua sắm đã được điều khiển để tạo ra về cạnh tranh. Sự tham gia của các BQLDA, tuy không chắc chắn, song cũng không thể loại trừ.

Mặt khác, việc không giải ngân kịp tiến độ không còn là điều lạ ở Việt Nam. Trong tổng số 5 dự án của NHTG cho ngành năng lượng, có một dự án đã có một khoản tiết kiệm khoảng 70 triệu đô la Mỹ, và tương tự có hai dự án khác báo cáo có thể sẽ có một khoản tiết kiệm 10 và 20 triệu đô la Mỹ. Đây là những con số lớn, so với kinh phí bình quân cho một dự án là 180 triệu đô-

la Mỹ. Sự giải ngân chậm phần nào phản ánh tốc độ phát triển của ngành và do đó thúc việc tìm kiếm các nguồn tài chính khác. Ở mức độ nào đó, giải ngân chậm cũng là kết quả việc sử dụng những quy chuẩn định giá hết sức cứng nhắc trong giai đoạn thẩm định. Tuy nhiên, sự xuất hiện của một lượng kinh phí lớn trong tiết kiệm, và các báo cáo tiết kiệm thường không xảy ra ở một môi trường tham nhũng cao. Tính chuyên nghiệp của Tổng công ty Điện lực Việt Nam và việc Tổng công ty tin cậy vào hình thức đấu thầu cạnh tranh quốc tế có thể lý giải kết quả đáng khích lệ này.

Khung 9.3: Rủi ro tài chính của các dự án đầu tư địa phương

Rủi ro tài chính được xác định là khả năng kinh phí đầu tư không được sử dụng đúng mục đích, không tuân theo quy định tài chính, hoặc sử dụng không hiệu quả. Sử dụng không đúng nguyên tắc và kém hiệu quả hay xảy ra ở các chương trình xoá nghèo ở Việt Nam. Việc sử dụng kinh phí không đúng mục đích ít xảy ra hơn. Đây là một kết luận chính của một cuộc điều tra chi tiêu ở Sơn la, Tuyên quang, Quảng Ngãi và Sóc trang. Bốn tỉnh này được chọn điều tra dựa trên những gợi ý của BLĐTBXH và BTC, vì những tỉnh này đại diện cho các vùng miền. Hai huyện được chọn trong mỗi tỉnh và hai xã được chọn trong mỗi huyện để điều tra.

Chương trình 135 được xem là thực hiện tốt. Những khoản chi tiêu đều nằm trong khuôn khổ kinh phí cho phép. Chi tiêu được công khai và minh bạch. Không có hiện tượng thất thoát và lạm dụng kinh phí trong quá trình thực hiện. Trong trường hợp đã có những quy định đầu tư cụ thể như chương trình 135 và hợp phần “Hỗ trợ nhà ở cho người nghèo” nằm trong chương trình xoá đói giảm nghèo, thì tiến trình và dòng ngân sách được thực hiện khá minh bạch và dựa trên sự phân bổ của cấp quản lý. Mỗi cấp quản lý Nhà nước đều được tiếp cận thông tin về kinh phí và cơ chế giám sát chi tiêu rõ ràng. Mặt khác, những chi tiêu thường xuyên cho các hợp phần trong chương trình XĐGN không thể tách biệt với những chi tiêu thường xuyên của các ngành vì các ngành này đã ghép nguồn ngân sách XĐGN vào nguồn ngân sách chính thức của ngành.

Phần yếu nhất trong khâu ghi chép chi tiêu là ở cấp xã do hạn chế về kỹ năng và tình trạng thay đổi vị trí thường xuyên, báo cáo chi tiêu thường không chính xác và đầy đủ. Ngân sách mà nguồn cấp tỉnh hoặc các nguồn khác không phải từ trung ương thường không được đưa vào báo cáo.

Nguy cơ bị lạm dụng ngân sách ở chương trình XĐGN cao hơn so với chương trình 135. Thực tế, khó có thể theo dõi việc phân bổ các khoản chi, thậm chí ở cấp tỉnh Báo cáo tài chính cho cấp trung ương hạn chế về mặt chi tiết chi tiêu của các dự án do năng lực hạn chế ở cấp chính quyền thấp hơn. Đồng thời, các khoản chi thường xuyên không thể theo dõi tách biệt được

Nguồn: UNDP và BLĐTBXH (2004)

Kiểm tra theo dõi chi tiêu công là một công cụ để đánh giá mức độ tham nhũng. Trong trường hợp này phân bổ nguồn lực được thực hiện qua hệ thống quản lý hành chính để xác thực rằng nguồn lực đã đến đúng đối tượng hưởng lợi một cách đầy đủ. Một cuộc điều tra như vậy đã được tiến hành trong bối cảnh của một cuộc đánh giá toàn diện các chương trình mục tiêu về giảm nghèo. Chương trình 135 đôi khi được gọi là chương trình 5-3-1, cho thấy một sự thất thoát nguồn lực đáng kể. Tuy nhiên, điều này không được khẳng định qua cuộc kiểm tra theo dõi chi tiêu. Cuộc điều tra này chỉ phát hiện một số khác biệt nhỏ có thể giải thích được (xem Khung 9.3).

Một kết luận tương tự cũng được Tổng thanh tra Nhà nước đưa ra vào năm 2003, sau khi đánh giá chi tiết việc chi tiêu của chương trình 135 tại 23 tỉnh. Thanh tra Nhà nước đã phát hiện sai sót và cố tình báo cáo sai lệch số tiền tương đương 5 phần trăm tổng ngân sách chương trình. Kết quả thẩm tra hệ thống tài chính và các số liệu về phân bổ nguồn lực và chi tiêu cho thấy lượng

kinh phí thất thoát còn lớn hơn nhiều. Một tỷ lệ sai sót 5 phần trăm nằm trong giới hạn tiêu chuẩn quốc tế cho phép đối với chương trình đầu tư cơ bản.

Tuy nhiên nguồn lực cũng có thể bị lãng phí trong quá trình lựa chọn các nhà thầu. Đấu thầu cạnh tranh hoàn toàn chỉ áp dụng cho các công trình có vốn đầu tư trên hai tỷ đồng. Hầu hết các dự án cơ sở hạ tầng nằm trong chương trình XĐGN và chương trình 135 có kinh phí nhỏ hơn mức trần kể trên, hoặc được phân nhỏ ra thành nhiều gói thầu nhỏ hơn giá trị 1 tỷ đồng. Các nhà thầu được chỉ định bởi chính quyền cấp huyện, thậm chí các công trình xây dựng được chi trả từ nguồn đóng góp của địa phương. Mức độ cạnh tranh hạn chế ở cấp huyện dẫn đến chi phí quá cao cho các công trình. Thất thoát vốn cũng xảy ra khi chất lượng thực hiện các dự án thấp, như việc sử dụng vật liệu không đúng tiêu chuẩn, và sử dụng thiếu vật tư.

Liệu những thất thoát kể trên có được kiểm soát hiệu quả thông qua thiết kế dự án tốt hơn hay không vẫn còn là điều chưa rõ. Một đánh giá có hệ thống 158 dự án đầu tư tại 24 xã của tỉnh Yên Bái, Phú Thọ, Huế, Quảng Nam, Nghệ An và Lâm Đồng đã xem xét vấn đề nêu ở trên. Đánh giá này so sánh các đầu tư trong chương trình 135 với các đầu tư của NHTG cho các dự án CDD. Nó cho thấy có một mức độ không hài lòng tương tự của người dân về tính minh bạch trong khâu thiết kế các công trình dân dụng, trong quá trình đấu thầu, và giám sát thực hiện dự án. Điều này vẫn diễn ra mặc dù các dự án CDD đã được thiết kế theo hướng thu hút sự tham gia mạnh của người dân cấp thôn và ngăn chặn các rủi ro tài chính.

Việc các thủ tục sửa đổi vẫn không giải quyết được vấn đề lãng phí nguồn lực và nguy cơ cấu kết trong các chương trình đầu tư cho địa phương được một lần nữa làm rõ hơn qua các phát hiện trong cuộc điều tra của NHTG về các dự án do NHTG tài trợ được đề cập đến ở phần trước. Các dấu hiệu của sự thông đồng rõ rệt đến mức có thể nói chính phủ hiện đang vận hành một thị trường xây dựng đã được sắp đặt. Các DNNN thuộc Bộ Xây dựng có xu hướng sử dụng cùng mức giá, phương pháp, nhà cung cấp, chuyên gia tư vấn và nhà thầu. Các phát hiện này cho thấy cội rễ của vấn đề là sự cạnh tranh hạn chế giữa những người cung cấp các công trình dân sự. Thậm chí kể cả các cơ chế quản lý được thiết kế chặt chẽ cũng không đủ mạnh để khắc phục được tác động của việc cạnh tranh hạn chế trên thị trường.

Chiến lược chống tham nhũng

Cuộc chiến chống tham nhũng ở Việt Nam vẫn dựa trên phương pháp trừng phạt, song hiện nay đang hướng sang trọng tâm mới là ngăn chặn. Những hình phạt (mặc dù không nhất thiết phải là tử hình) áp dụng cho những người lợi dụng chức quyền Nhà nước rõ ràng là một biện pháp ngăn chặn. Nhưng các hình phạt sẽ không tạo ra được sự thay đổi khi mà qui mô của việc lạm dụng quyền hạn trở nên phổ biến. Tăng lương trong khu vực Nhà nước cũng vẫn chưa đủ. Trước hết, chưa chắc những người giàu hơn đã có tư cách đạo đức cao hơn. Nếu cơ hội lạm dụng công quyền vẫn tiếp tục tồn tại thì khả năng bị trừng phạt là thấp, việc trả lương cao hơn có thể có chút tác dụng trong việc giảm hối lộ. Thành công trong tăng trưởng kinh tế dường như sẽ càng làm cho Việt Nam trở nên dễ bị tham nhũng nhiều hơn trong những năm tới, vì những khoản lợi nhuận của tham nhũng sẽ ngày càng lớn hơn. Việc tăng cường phân cấp quản lý sẽ có thể làm giảm khả năng phát hiện những đối tượng vi phạm của những người cam kết chống tham nhũng. Quá trình chuyển đổi thành công từ phương pháp trừng phạt sang phương pháp xử lý mang tính hệ thống đòi hỏi tiến bộ trên hai mặt: đó là giảm cơ hội nảy sinh các hành vi tham nhũng và tăng cường bắt những người tham gia tham nhũng. Nếu không đạt được tiến bộ trên, thì ngay cả những hình phạt nặng cũng chắc chắn sẽ không hiệu quả.

Nhận thức được những hạn chế của phương pháp tiếp cận hiện nay, Chính phủ Việt Nam đã bắt tay vào xây dựng một chiến lược chống tham nhũng mới. Một nghị quyết liên quan đến vấn

đề này đã được Ban chấp hành Trung ương Đảng thông qua vào tháng 12 năm 2003. Kết quả là một nghiên cứu chẩn đoán tham nhũng và phương thức tham nhũng bị trì hoãn từ lâu đang được tiến hành. Luật Thanh tra 2004 đã giao cho Tổng thanh tra Nhà nước là đơn vị chủ trì. Tổng thanh tra Nhà nước hiện đang chủ trì việc sửa đổi Pháp lệnh Chống tham nhũng và Luật Khiếu nại, đồng thời xây dựng một cơ sở dữ liệu thống kê tài sản của các quan chức cao cấp, một công cụ để giám sát việc lạm dụng quyền hạn Nhà nước. Tổng thanh tra Nhà nước cũng được chỉ đạo tìm kiếm và điều phối sự hỗ trợ của các nhà tài trợ trong việc thiết kế và thực hiện chiến lược chống tham nhũng và chuẩn bị cho việc phê chuẩn và thực hiện Công ước về Chống tham nhũng của Liên hợp quốc. Người ta mong đợi rằng những phát hiện của nghiên cứu chẩn đoán sẽ được đưa vào chiến lược này. Tuy nhiên, điều này có thực hiện được hay không vẫn còn là một câu hỏi ngỏ. Trong khi đó, đến nay đã có một số dấu hiệu thiếu gắn kết giữa nghiên cứu này với chiến lược chống tham nhũng mới.

Mặc dù hệ thống mà Chính phủ đang vận hành cần được củng cố để giảm cơ hội cho những hành vi tham nhũng, những sáng kiến cải cách quản lý tài chính công hiện thời là một bước tiến tốt theo hướng trên. Luật ngân sách 2002 và luật kế toán mới là một phần của sáng kiến này. Tiếp theo luật kế toán, BTC đã ban hành tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán phù hợp với những thông lệ quốc tế. Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước trước quốc hội đã được làm tốt hơn. Những sáng kiến cải cách cũng cố gắng hợp nhất các hệ thống kế toán được sử dụng bởi kho bạc và các đơn vị chi tiêu, và kết hợp tất cả các giao dịch xuống cấp huyện thông qua một hệ thống quản lý thông tin điện tử, với những quy định rõ ràng về phê chuẩn và giải ngân.

Những bước tiến cải thiện những quy tắc phân bổ ngân sách ở cấp địa phương đã làm tăng tính minh bạch trong quản lý tài chính công. Sự so sánh giữa chương trình 135 và XĐGN đã thể hiện thực tế trên. Quy định của Chương trình 135 tuy không thực sự hoàn hảo nhưng lại khá rõ ràng, theo đó, mỗi xã được nhận 500 triệu đồng cho các dự án cơ sở hạ tầng và những sáng kiến giảm nghèo. Quy định này làm cho việc theo dõi chi tiêu dễ dàng hơn và giúp ghi chép tương đối đầy đủ tất cả các nguồn lực sử dụng. Mặt khác, những quy tắc phân bổ nguồn lực trong chương trình XĐGN phức tạp hơn rất nhiều, do đó rất khó để khẳng định nguồn lực có đến tận tay người hưởng lợi hay không. Việc đưa ra định mức ngân sách rõ ràng để chuyển giao nguồn lực xuống cấp huyện và xã dựa trên tỷ lệ nghèo và dân cư (với điều kiện tỷ lệ nghèo được hiểu một cách thống nhất) đã góp phần tăng tính minh bạch trong quản lý tài chính công ở tất cả các cấp.

Mua sắm là một lĩnh vực cần được cải thiện. Hoàn thành pháp lệnh mua sắm, ban hành các hướng dẫn thực hiện hiệu quả và xây dựng những hồ sơ mua sắm mẫu là những điểm cần ưu tiên. Về trung hạn, cần có những tiến bộ hơn nữa trong việc giảm thanh toán tiền mặt trong các mua bán trực tiếp, đơn giản hóa thủ tục mua bán, ban hành hướng dẫn giải quyết tranh chấp, và cải cách thủ tục của các ủy ban thầu.

Nghị định 66/2003/ND-CP đã nêu rõ nguyên lý cơ bản là: công khai là nền tảng cho sự cạnh tranh, công bằng và minh bạch trong quá trình mua bán. Hiện nay, Bộ KTĐT đang tích cực xây dựng một bản tin và trang Web về mua bán. Một trang Web về mua bán đang được đưa vào thử nghiệm. Hệ thống này sẽ lưu trữ thông tin của các nhà thầu tham gia vào công việc mua bán ở Việt Nam. Những người vi phạm các quy định về mua bán sẽ không đủ tư cách tiếp tục tham gia đấu thầu các hợp đồng công với thời hạn tương đương với mức độ vi phạm. Nhưng những cải tiến trên đây sẽ không làm tăng tính minh bạch trong các dự án đầu tư nhỏ hơn ở cấp địa phương. Kiểm toán chặt chẽ hơn và tăng cường sự tham gia của người dân là công cụ quan trọng để đấu tranh chống tham nhũng ở các cấp này.

Một điều cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng là, đấu tranh chống tham nhũng đòi hỏi cần củng cố quan hệ giữa cán bộ Nhà nước và người sử dụng dịch vụ. Trang Web và những giao diện điện tử có thể làm giảm hành vi lạm dụng của cán bộ đối với các doanh nghiệp. Cơ chế một cửa là công cụ then chốt làm tăng tính minh bạch trong việc cung cấp các dịch vụ

hành chính. Kinh nghiệm thu được ở các quốc gia khác trong khu vực trong cuộc chiến chống tham nhũng của họ cũng gợi ý những bài học bổ ích cho Việt Nam (Khung 9.4).

Khung 9.4: Kinh nghiệm của các nước trong khu vực

Không quốc gia nào có thể chứng tỏ đã thành công hoàn toàn trong việc chống tham nhũng, tuy vậy kinh nghiệm của các nước trong khu vực cũng giúp ta nắm sơ qua về những việc có thể làm được qua một số ví dụ cụ thể.

Hồng Kông và Xin-ga-po nổi tiếng là những nước có các cơ quan chống tham nhũng hiệu quả. Có một loạt các điều kiện và nhân tố cần thiết đóng góp cho sự thành công của Ủy ban độc lập chống tham nhũng của Hồng Kông và Cơ quan điều tra các hành vi tham nhũng của Xin-ga-po, bao gồm:

- Ý thức chính trị và sự ủng hộ rộng rãi về mặt chính trị, kết hợp với khả năng hoạt động độc lập.
- Chú trọng tới việc giảm thiểu các hình thức khuyến khích và cơ hội tham nhũng.
- Có các nguồn lực tài chính cần thiết và nhân viên có năng lực.
- Có đủ quyền lực theo luật pháp quy định để tiến hành công việc điều tra và ngăn chặn.
- Người dân hiểu biết về nhiệm vụ của các cơ quan này.

Tuy nhiên, Hồng Kông và Xin-ga-po không phải là những quốc gia duy nhất đã triển khai các biện pháp chống tham nhũng thành công. In-đô-nê-xia đã sử dụng các cuộc điều tra để đấu tranh với tệ tham nhũng trong cung cấp dịch vụ công. Sự minh bạch ngày càng cao về các khoản phí, tiêu chuẩn và quyền dịch vụ cũng giúp xóa đi khoảng trống về trách nhiệm.

Cũng như vậy, minh bạch hơn là cần thiết để củng cố lĩnh vực mua sắm công ở Phi-líp-pin. Hình thức một cửa mua sắm công duy nhất đã được áp dụng, đóng vai trò là nguồn thông tin gốc và cho phép mua sắm các loại vật tư thông thường. Một cửa mua sắm qua mạng điện tử giúp hạn chế tối thiểu giao dịch trực tiếp giữa các nhân viên Nhà nước và những người đấu thầu hợp đồng, đảm bảo việc tiếp cận thông tin công bằng cho các bên tham gia đấu thầu các hợp đồng mua sắm công. Đã tiết kiệm được một khoản tiền lớn nhờ hình thức mua sắm qua mạng như vậy.

III. CHÍNH SÁCH CÔNG: TẦM NHÌN VÀ QUAN HỆ ĐỐI TÁC

10. QUY TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH

Quá trình quá độ của Việt Nam tiến tới một nền kinh tế thị trường vẫn chưa dẫn đến sự chuyển đổi quy trình lập kế hoạch tương ứng. Trong khi đó, khu vực tư nhân đang tạo ra ra ngày càng nhiều sản lượng, đất nông nghiệp được giao cho các hộ gia đình nông thôn một thập kỷ qua và bản thân các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) cũng xây dựng kế hoạch kinh doanh riêng của mình. Tuy nhiên, sau một giai đoạn thực hiện chính sách đổi mới, các kế hoạch 5 năm của Việt Nam vẫn tiếp tục đưa ra các chỉ tiêu sản xuất một cách quá chi tiết. Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo toàn diện (CPRGS) được phê chuẩn năm 2002 là nỗ lực đầu tiên trong việc hoạch định chiến lược hướng theo các mục tiêu phát triển (bao gồm mục tiêu giảm nghèo và các mục tiêu phát triển Việt Nam khác) bên cạnh các mục tiêu tăng trưởng kinh tế truyền thống hơn. Các chỉ thị mới về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tạo khả năng áp dụng cách tiếp cận của CPRGS và gắn kết nó vào chu kỳ kế hoạch giai đoạn 2006-2010 tới. Điều này đòi hỏi sự thay đổi cơ bản về cách thức xây dựng kế hoạch. Việc lập kế hoạch theo các mục tiêu phát triển đòi hỏi phải xác định các chính sách kinh tế hiệu quả nhất và bố trí nguồn ngân sách phù hợp. Sự phân tích theo định hướng chính sách, tranh luận liên ngành và việc tham vấn các bên liên quan sẽ đóng vai trò chủ chốt trong quá trình lựa chọn chính sách đúng đắn. Một hệ thống các chỉ số đáng tin cậy và không bị chi phối bởi những người thực hiện kế hoạch sẽ là công cụ chủ chốt để theo dõi tiến độ. Yếu tố quan trọng hơn cả là tạo ra sự gắn kết mạnh hơn giữa việc lập kế hoạch và thực hiện. Trong bối cảnh phân cấp tăng lên, quá trình chuyển đổi này phải diễn ra ở cấp địa phương để Việt Nam có thể đạt được các mục tiêu phát triển quốc gia. Với việc khoảng 1 nửa chi tiêu ngân sách hiện này là do các chính quyền địa phương quyết định, các chính quyền tỉnh phải có khả năng đánh giá đúng các thách thức gặp phải trong tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo và biết ưu tiên phân bổ nguồn lực tương ứng. Đây sẽ là một quá trình khó khăn và đòi hỏi phải có sự hỗ trợ kỹ thuật và hỗ trợ xây dựng năng lực trong giai đoạn trung hạn. Tuy nhiên, mặc dù rất quan trọng, nhưng quá trình hiện đại hóa việc lập kế hoạch cấp quốc gia và cấp tỉnh sẽ không thể giải quyết được tất cả các vấn đề điều phối do quá trình di cư ồ ạt từ nông thôn đến thành thị tạo nên. Như vậy, khía cạnh vùng miền của quá trình lập kế hoạch sẽ cần phải được tính đến.

Tiến tới các mục tiêu phát triển

Trước đây, quá trình lập kế hoạch của Việt Nam là rất phù hợp với nền kinh tế chỉ huy diễn ra trước thời kỳ đổi mới. Cũng như bây giờ, chính phủ khi đó chịu trách nhiệm cung cấp các hàng hóa công, xây dựng cơ sở hạ tầng, giảm nghèo và thực hiện các mục tiêu xã hội khác. Tuy nhiên, bên cạnh đó, một số lượng lớn các DNNN và các nông trang tập thể dưới sự quản lý trực tiếp của chính phủ cũng có trách nhiệm cung cấp hầu hết các dịch vụ và hàng hóa công vào thời kỳ đó. Trái lại, trong một nền kinh tế thị trường, việc sản xuất hàng hóa và dịch vụ chủ yếu do các doanh nghiệp tư nhân, các nông trang độc lập và các cơ sở kinh doanh của hộ gia đình thực hiện. Ngay cả các DNNN cũng phải chịu trách nhiệm trước các quyết định kinh doanh của mình và về nguyên tắc không chịu sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan chính phủ. Nhiều loại hàng hóa và dịch vụ đã được phát triển mạnh mẽ nhờ quá trình quá độ sang một nền kinh tế thị trường. Do đó, về mặt kỹ thuật, không thể dự đoán được xu hướng nhu cầu và xây dựng kế hoạch cung ứng tương ứng trong từng trường hợp. Tuy nhiên, quy trình lập kế hoạch hiện nay tại Việt Nam chưa hoàn toàn bắt kịp sự thay đổi bối cảnh kinh tế nhanh chóng này.

Kế hoạch 5 năm 2001-2005 trong lĩnh vực nông thôn là một ví dụ minh họa. Mặc dù hầu hết đất nông nghiệp đã được phân bổ cho các hộ gia đình nông thôn khoảng 1 thập kỷ nay và các hộ gia đình có thể đưa ra sự lựa chọn riêng về việc trồng cái gì, tuy nhiên kế hoạch này vẫn đưa ra các chỉ tiêu sản xuất vật chất hết sức cụ thể đến năm 2005. Kế hoạch đặt mục tiêu tăng diện tích trồng ngô lên 1 triệu héc ta, diện tích trồng lạc lên một nửa triệu héc ta, hạt tiêu lên 35 000 héc ta, cao su lên 430 000 héc ta, chè 104 000 héc ta và bông 70 000 héc ta. Diện tích trồng các cây khác sẽ được duy trì ở mức ổn định, trong đó 4 triệu héc ta đất tưới tiêu dành cho trồng lúa, 250 000 héc ta cho việc trồng khoai lang, 250 000 héc ta trồng sắn và 300 000 héc ta trồng mía đường. Mục tiêu chăn nuôi bao gồm nuôi 24 triệu con lợn, 10 triệu gia súc và 300 triệu gà vịt. Mức độ sản lượng cũng được xác định một cách cụ thể. Việt Nam có mục tiêu sản xuất 33 triệu tấn gạo, 2,5 triệu tấn thịt, 3 triệu tấn ngô, 2 triệu tấn thị bò, 1,1 triệu tấn muối vv... Tất cả sản lượng mục tiêu này sẽ mang lại 5 tỷ đô-la xuất khẩu nông nghiệp.

Mặc khác, kế hoạch phát triển khu vực nông thôn không nhấn mạnh đến những khó khăn mà người nông dân gặp phải trong quá trình thực hiện các mục tiêu sản xuất nông nghiệp này (và các mục tiêu khác). Các vấn đề về bảo dưỡng và vận hành chưa tốt của hệ thống thủy lợi không được coi là vấn đề trọng tâm. Kế hoạch cũng không tập trung vào những yếu kém của khuôn khổ điều tiết và sự thiếu vắng của các tiêu chuẩn vệ sinh và kỹ thuật được quốc tế thừa nhận và sự yếu kém của dịch vụ khuyến nông và thú y hoặc những khó khăn do cơ sở hậu cần thương mại còn chưa phát triển (đường xá, cảng, hệ thống làm lạnh và các dịch vụ khác). Thậm chí điều ngạc nhiên khác là trong một loạt các danh sách dài các mục tiêu cụ thể, còn có mục tiêu giảm tỷ lệ nghèo xuống 10% đến năm 2005. Trong khi đó, vấn đề làm thế nào để đạt được các mục tiêu đó hoặc các mục tiêu sản xuất này liên quan đến các mục tiêu sản xuất khác như thế nào thì không được đề cập rõ ràng.

Việc lập kế hoạch hiện đại cho một nền kinh tế thị trường thường được thực hiện dựa trên các ưu tiên đã được tuyên bố về tăng trưởng kinh tế quốc gia, giảm nghèo và phát triển xã hội. Điều này đòi hỏi việc thay đổi từ phương pháp đặt ra các chỉ tiêu đầu tư và sản xuất sang phương pháp dựa trên các kết quả phát triển, từ đó làm cơ sở đưa ra các biện pháp chính sách công. Việc mở rộng sản lượng, giảm nghèo và đạt được các mục tiêu phát triển Việt Nam và các mục tiêu xã hội liên quan khác không chỉ đơn giản là các mục tiêu cụ thể giống như các mục tiêu khác mà là những mục tiêu lớn mà toàn bộ quy trình lập kế hoạch phải hướng tới.

Mặc dù phần nào được thực hiện "bên ngoài" quy trình lập kế hoạch thông thường của Việt Nam, nhưng việc xây dựng và thông qua CPRGS là một nỗ lực lớn đầu tiên nhằm thông qua cách tiếp cận lập kế hoạch mang tính chiến lược phù hợp với nền kinh tế thị trường. CPRGS và Kế hoạch 5 năm 2001-2005 có một số điểm giống nhau về hình thức, nhưng chúng lại khá khác nhau về bản chất (Hộp 10.1). Bản chất thực hiện "bên ngoài" quy trình lập kế hoạch thông thường của CPRGS làm cho nó bị nhiều người tranh luận và người ta cũng đặt câu hỏi liệu CPRGS có thể thực hiện thỏa đáng hay không nếu thiếu sự hỗ trợ tích cực của các nhà tài trợ. Nhưng các cuộc tranh luận đó về CPRGS đã trở nên không còn phù hợp khi Chỉ thị 33/2004/CT-TTg của Thủ tướng đã chỉ đạo tất cả các cơ quan chính phủ các cấp phải gắn kết cách tiếp cận của CPRGS và cam kết về các mục tiêu phát triển Việt Nam vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2006-2010.

Cách tiếp cận kế hoạch theo kiểu mệnh lệnh trước đây vẫn còn bám rễ sâu vào một số bộ ngành chính phủ. Khi Việt Nam tiến đến việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2006-2010, có một nguy cơ thực sự là các bộ ngành này sẽ tiếp tục tập trung áp đặt các chỉ tiêu sản xuất. Có một rủi ro là chương trình đầu tư công cộng sẽ vẫn là sự tập hợp các dự án của các bộ chủ quản, chính quyền tỉnh và DNNN mà thiếu đi sự gắn kết với các mục tiêu kinh tế và xã hội rộng lớn hơn của đất nước. Các quan chức chính quyền địa phương có thể thấy khó khăn trong việc chuyển đổi từ cách tiếp cận lập kế hoạch cũ sang cách tiếp cận mới và có thể không đủ năng lực thực hiện cách tiếp cận mới nếu thiếu sự hướng dẫn rõ ràng và đào tạo cần thiết. Hiểu được bản chất của quá trình lập kế hoạch mang tính chiến lược trong một nền kinh tế thị trường là hết sức quan trọng vào thời điểm này.

Khung 10.1: Lập kế hoạch "cũ" và "mới": sự khác nhau và giống nhau

Một đánh giá so sánh nội dung các văn kiện chính thức của Kế hoạch 5 năm 2001-2005 và CLTT&GN toàn diện có thể cho thấy sự giống nhau và khác nhau. Định hướng chiến lược chung của hai tài liệu là như nhau do chúng đều dựa trên tầm nhìn đặt ra trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm. Tuy nhiên, hai tài liệu này cũng có những điểm khác nhau chính như sau:

Kế hoạch 5 năm 2001-2005	CPRGS
Có sự tham vấn trong cơ cấu hành chính và với các tổ chức đại chúng	Phương pháp tham gia mới trong việc xây dựng chiến lược, dựa vào các tổ chức PCP
Không có phân tích nghèo cụ thể, song có giải pháp tiếp cận tổng hợp xung quanh chuyển đổi nền kinh tế	Phân tích các dữ liệu và xem xét các nghiên cứu hiện có dựa trên cách tiếp cận quốc tế
Đặt ra các chỉ tiêu chi tiết về sản xuất đối với tất cả các khu vực và ngành chính	Xác định các hành động chiến lược để xử lý nguyên nhân mang tính cơ cấu của đói nghèo
Đặt ra chỉ tiêu xoá đói giảm nghèo và cải thiện đời sống dân cư	Kết cấu theo các mục tiêu phát triển Việt Nam và các kết quả phát triển khác
Bao gồm các kế hoạch vùng dựa trên thế mạnh tương đối của sáu vùng	Bản chất là một tài liệu tầm quốc gia, không đề cập đến định hướng vùng
Tập trung mạnh vào việc phát triển hạ tầng cơ sở, đặc biệt là giao thông	Lúc đầu chỉ đề cập đến phát triển cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ; đến năm 2003, bổ sung phát triển cơ sở hạ tầng quy mô lớn

Đôi khi, những khác biệt này là nguồn gốc dẫn đến sự hiểu nhầm trong chính phủ, các quan chức chính phủ cảm thấy cần tính đến việc đưa ra các văn kiện đi kèm để chỉ đạo đường hướng chiến lược. Những sự khác biệt này đẩy giăng giới quy hoạch trong chu kỳ trước và góp phần xây dựng một chương trình nghị sự kế hoạch mới trong giai đoạn 2006-2010 được vạch ra trong Chỉ thị 33

Nguồn: dựa trên nghiên cứu của Irene Norlund (2004).

Các cơ sở chính của quy trình lập kế hoạch

Lập kế hoạch theo mục tiêu phát triển đòi hỏi phải có sự hiểu biết tốt về tác động của các công cụ chính sách kinh tế và sự giám sát của chính phủ. Do hiện nay hầu hết các đơn vị kinh tế tự đưa ra các quyết định, nên cách duy nhất để chính phủ có thể tác động đến sự lựa chọn của họ là phải điều chỉnh môi trường hoạt động của họ. Chẳng hạn, thông qua việc tăng cường mức độ cạnh tranh trong thị trường hàng hóa và dịch vụ, thắt chặt ngân sách cho DNNN và tạo sân chơi bình đẳng giữa các doanh nghiệp khác nhau là những cách thức để khuyến khích tăng năng suất và do đó làm tăng thu nhập. Việc xây dựng cơ sở hạ tầng vật chất tốt hơn, cải thiện tiếp cận đất đai và bảo đảm sự can thiệp ít hơn của các quan chức chính phủ với các doanh nghiệp địa phương có thể giúp hỗ trợ sự phát triển của khu vực tư nhân, thúc đẩy tạo việc làm và do đó giảm nghèo. Việc tăng ngân sách cho y tế, tăng khả năng tiếp cận của người nghèo đối với các cơ chế bảo hiểm y tế và điều tiết hợp lý giá cả của các sản phẩm dược và điều trị y tế có thể giúp giảm những rủi ro khi đau ốm và bảo đảm người dân được tiếp cận lợi ích phát triển một cách rộng rãi hơn.

Tuy nhiên, mối liên kết giữa các chính sách kinh tế và kết quả phát triển không mang tính cơ học. Một công thức phát huy hiệu quả ở một nước này vẫn có thể thất bại tại các nước khác. Do đó, điều quan trọng là phải thu hút sự tham gia của các viện nghiên cứu địa phương và các cơ quan nghiên cứu đầu não trong việc đưa ra các phân tích dựa trên chính sách. Sự tham gia của các tổ chức đó phải là nền tảng của quy trình lập kế hoạch. Các cuộc thảo luận giữa các bộ ngành về mối liên kết giữa các mục tiêu chiến lược và các hành động ưu tiên là một công cụ lập kế hoạch quan trọng khác, cũng giống như công cụ tham vấn. Thông thường, tham vấn bao gồm sự tham gia của các quan chức chính phủ, tuy nhiên tham vấn cũng tham khảo ý kiến phản hồi của các chủ thể khác nhau bao gồm các tổ chức đoàn thể, các học giả, khu vực tư nhân, xã hội dân sự và các đối tác phát triển. Trên thực tế, điều này đòi hỏi phải giải thích các thách thức liên quan đến việc đạt được các kết quả cho các nhóm khác nhau, tích cực tìm kiếm các ý kiến phản hồi và chỉ đạo và đưa các quan điểm của các nhóm khác nhau này vào trong các kế hoạch cuối cùng.

Khung 10.2: Các câu hỏi và trọng tài: Vai trò của Tổng cục thống kê

Thành công trong việc thực hiện các kế hoạch phát triển phần nào dựa vào hoạt động của một hệ thống giám sát phù hợp. Với việc đưa ra CPRGS, Chính phủ đã xây dựng một bộ gồm 136 chỉ tiêu mà hầu hết trong số đó là chỉ tiêu mới và nhiều chỉ tiêu gắn với việc đạt được các kết quả phát triển thực tế như các mục tiêu PTVN đề ra. Chính phủ cũng đưa ra những chỉ tiêu cụ thể về những mặt khác nhau, bao gồm giới, dân tộc và nơi sinh sống. Tuy nhiên nếu chỉ đơn thuần bổ sung những chỉ tiêu này vào bộ chỉ tiêu sẵn có thì có thể dẫn đến một hệ thống quá lớn. Danh mục các chỉ tiêu ban đầu cho kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 2006-2010 bao gồm 293 chỉ tiêu. Con số này vượt quá khả năng mà các nhà lập chính sách có thể xem xét. Việc thu thập số liệu cần phải nằm trong tầm kiểm soát, cụ thể là ở cấp tỉnh. Như vậy, ưu tiên cần được xác lập, có lẽ là ở dưới dạng một danh mục thống nhất gồm 30 đến 60 chỉ tiêu “cơ bản”.

Tuy vậy, ai là người lựa chọn các chỉ tiêu? Các bộ ngành giữ vai trò quản lý quan trọng về mặt này. Khi thực hiện quy trình lập kế hoạch của mình, các bộ cần xác định các ưu tiên quốc gia mà họ có thể phải chịu trách nhiệm. Chính quyền tỉnh cần phải thực hiện một quy trình tương tự, nhất trí về các vấn đề ưu tiên ở cấp địa phương, trong khuôn khổ các mục tiêu PTVN và các mục tiêu quốc gia khác. BKHĐT có thể đóng vai trò điều phối chung trong quá trình này, hỗ trợ hoạt động tham vấn liên bộ, cũng như phối hợp với các tổ chức không thuộc Chính phủ.

Những chỉ tiêu liên quan đến các mục tiêu phát triển có thể khó xác định. Những chỉ tiêu liên quan đến vấn đề quản trị Nhà nước, chẳng hạn như tiến bộ về dân chủ ở cơ sở, có lẽ là ví dụ rõ nhất. Việc xác định người nghèo cũng gặp phải những khó khăn đáng kể về mặt kỹ thuật. Ngay cả việc xác định tỷ lệ tử vong ở trẻ em, một việc có vẻ như dễ hiểu, cũng gây nhiều tranh cãi. Trong khi các bộ ngành và chính quyền tỉnh chắc chắn phải có ý kiến về việc xác định cái gì thì TCTK lại thường đưa ra ý kiến thực hiện việc đó như thế nào. Một cơ quan có kinh nghiệm chuyên môn và năng lực áp dụng thực tiễn quốc tế đóng vai trò quan trọng trong vấn đề này. Việc xác định trên thực tế lại là một nhiệm vụ chuyên môn khác. Việc thu thập thông tin về các hệ quả phát triển đòi hỏi thông tin đó phải được thu thập trực tiếp từ các hộ gia đình và doanh nghiệp thông qua hoạt động điều tra. TCTK có thể phối hợp tổng hợp thông tin mà các bộ ngành và các sở thu thập được thông qua hệ thống báo cáo riêng của từng đơn vị.

Để trở nên hữu ích, thông tin cần phải được công bố. Nếu các bộ ngành và chính quyền tỉnh phải chịu trách nhiệm đạt được các mục tiêu phát triển thì các chỉ tiêu đánh giá tiến bộ đối với các mục tiêu phát triển này cần phải được tiếp cận. TCTK ngày càng tích cực trong việc phổ biến số liệu, các định nghĩa và phương pháp. Về mặt này, trang thông tin điện tử mới mở của TCTK (www.gso.gov.vn) là một bước tiến quan trọng đúng hướng. Tuy nhiên, vẫn còn cần minh bạch hơn nữa về những điểm mạnh, yếu của các số liệu. Điều quan trọng hơn là để thúc đẩy hoạt động nghiên cứu và thảo luận chính sách, việc phổ biến số liệu thô (cấp vi mô) cần phải được đẩy mạnh. Luật Thống kê được thông qua trong năm 2003 đã tạo ra một khung pháp lý cho hoạt động đó.

Một đặc điểm chủ chốt khác của việc lập kế hoạch hiện đại là sự gắn kết chặt chẽ của nó với quy trình ngân sách. Việc công bố các mục tiêu phát triển mà đất nước muốn đạt được và xác định các hành động chính sách hiệu quả nhất để đạt được mục tiêu đó chỉ là các bước đi đầu tiên. Để làm được việc này, cần bố trí đủ nguồn lực ngân sách thực hiện. Để bảo đảm rằng các kế hoạch sẽ tạo ra sự thay đổi tích cực, các biện pháp công được xác định cần phải được hỗ trợ bởi các khoản chi tiêu đầu tư và thường xuyên. Do đó, các kế hoạch cũng chính là các khung phân bổ nguồn lực công trong giai đoạn trung hạn. Đây còn là một cơ chế gắn kết sự hỗ trợ của các nhà tài trợ vào việc thực hiện các ưu tiên quốc gia. Phải thừa nhận, phương pháp "lập chi phí" khá thô sơ cho các mục tiêu phát triển Việt Nam được áp dụng trong khuôn khổ CPRGS cho thấy kế hoạch có thể được sử dụng để làm cơ sở xây dựng ngân sách. Ví dụ, quyết định tăng đáng kể phân bổ ngân sách cho giáo dục và đào tạo lên 18% ngân sách đến năm 2005, là một trong những kết quả của quá trình lập ngân sách đó.

Điều cuối cùng không kém phần quan trọng là việc lập kế hoạch theo các mục tiêu phát triển cũng cần một loạt các chỉ số để giám sát và đánh giá tiến bộ thực hiện. Các số liệu đáng tin cậy về mục tiêu phát triển Việt Nam và các mục tiêu kinh tế và xã hội khác là cơ sở quan trọng cho Hội đồng nhân dân tỉnh và Quốc hội có thể truy trách nhiệm của chính quyền các cấp. Mặc dù, đã đạt được tiến bộ đáng kể trong việc cải thiện số lượng và chất lượng các dữ liệu sẵn có tại Việt Nam, nhưng các dữ liệu đó vẫn cần phải được sắp xếp và cung cấp theo hướng hỗ trợ cho hoạt động của các cán bộ lập kế hoạch. Cũng cần có nỗ lực tập trung đưa ra chỉ số đánh giá việc thực hiện ưu tiên chiến lược vốn khó có thể đo đạc chính xác hiện nay, đặc biệt liên quan đến ưu tiên đảm bảo dân chủ cơ sở. Cơ chế tổ chức để xây dựng và sử dụng hệ thống giám sát có thể được cải thiện, trong đó bảo đảm vai trò lớn hơn của các bộ chủ quản đối với các yếu tố đầu vào. Các xác định rõ nhu cầu sử dụng dữ liệu khác nhau các nhóm sử dụng khác nhau trong chính phủ.

Các kế hoạch 5 năm trước đây cũng sử dụng các chỉ số số liệu để đánh giá xem các chỉ tiêu có đạt được hay không. Chẳng hạn, sẽ không có nhiều sự khác biệt giữa cách tiếp cận lập quy hoạch cũ và mới trong việc giám sát tăng trưởng kinh tế, xuất khẩu hoặc đầu tư trực tiếp nước ngoài. Tuy nhiên, nhiều chỉ số này có thể được coi là kết quả trung gian tiến tới các mục tiêu xã hội rộng lớn hơn liên quan đến chất lượng cuộc sống như tỷ lệ nghèo và các mục tiêu phát triển Việt Nam khác. Các kế hoạch 5 năm truyền thống không làm được tốt việc này. Thông thường, cơ quan chính phủ phụ trách thực hiện kế hoạch cũng chính là cơ quan đánh giá tiến bộ đạt được. Mặc dù rõ ràng các cơ quan đó có vai trò trong việc xác định mục tiêu kế hoạch và quyết định các phương tiện thực hiện kế hoạch, nhưng việc tự báo cáo thường tạo ra sự xung đột lợi ích tiềm tàng (Khung 10.2). Trường hợp tỷ lệ nghèo là một trường hợp điển hình nhất, theo đó Ủy ban nhân dân có trách nhiệm giảm nghèo nhưng cũng có rất nhiều cách để tác động đến tỷ lệ giảm nghèo được báo cáo. Một dấu hiệu khích lệ là sáng kiến xác định lại phương pháp đánh giá tỷ lệ nghèo ở tất cả các cấp (Khung 10.3) hiện nay.

Với tuyên bố rằng Kế hoạch 5 năm và CLTG&GN toàn diện phải gắn kết với nhau trong giai đoạn lập kế hoạch mới, Chỉ thị 33/2004/CT-Ttg của Thủ tướng đã nhất mạnh tầm quan trọng của nội dung đã được trình bày ở trên. Chỉ thị yêu cầu kế hoạch phát triển kinh tế xã hội phải giải quyết các mục tiêu phát triển Việt Nam nhằm thúc đẩy việc xây dựng một kế hoạch dựa trên kết quả. Chỉ thị cũng cho rằng các phân tích được sử dụng làm cơ sở cho kế hoạch cần phải sử dụng các tiêu chuẩn và phương pháp quốc tế. Điều này mở ra khả năng giải quyết một cách cởi mở hơn các vấn đề nhạy cảm như dân tộc và di cư. Các vấn đề này được giải quyết triệt để hơn trong CPRGS so với kế hoạch 5 năm. Điểm cuối cùng không kém phần quan trọng là, chỉ thị cũng đề nghị việc xây dựng KHPT KTXH phải áp dụng một số cách tiếp cận xây dựng kế hoạch mang tính tham dự vốn là đặc điểm của CPRGS: "khi xây dựng kế hoạch 5 năm, các bộ, ngành, tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương cần tính đến tất cả các ý kiến và đóng góp của các viện nghiên cứu, trường đại học, các tổ chức phi chính phủ, các nhóm xã hội và cộng đồng dân cư khác nhau và đặc biệt là các nhà đầu tư và kinh doanh".

Khung 10.3: Một cách tiếp cận đánh giá nghèo mới

Hai phương pháp đánh giá nghèo cùng tồn tại ở Việt Nam. Một trong những phương pháp này được Bộ LĐTBXH thiết kế và thực hiện là phương pháp "từ dưới lên trên". Các quan chức địa phương xác định số hộ gia đình nghèo tại cấp thôn, một phần dựa trên một cuộc khảo sát đánh giá thu nhập hộ gia đình nhưng chủ yếu dựa trên kiến thức rất tốt mà họ có về các hộ trong cộng đồng. Con số thu thập được sẽ cộng gộp lại để tính ra con số cấp xã, sau đó là cấp huyện và tỉnh và cuối cùng thành tỷ lệ nghèo quốc gia. Nhược điểm chính của phương pháp này là nó sử dụng các tiêu chí khác nhau do các cán bộ khác nhau sử dụng. Không chỉ cách đánh giá nghèo giữa các thôn khác biệt mà số lượng người nghèo cũng chịu ảnh hưởng nặng bởi mức độ nguồn lực có thể sử dụng cho hoạt động này. Phương pháp này cũng dễ bị tác động bởi các chính quyền địa phương vì thông thường họ muốn báo cáo tiến bộ nhanh về giảm nghèo tại những khu vực mà họ quản lý.

Một phương pháp khác do TCTK áp dụng dựa trên thông lệ quốc tế nhiều hơn và tuân theo cách tiếp cận "từ trên xuống dưới". Một khảo sát hộ gia đình mang tính đại diện quốc gia cho phép việc đánh giá tỷ lệ nghèo một cách tin cậy trên toàn quốc. Tỷ lệ này được xác định là tỷ lệ dân cư có chi tiêu không đủ để duy trì mức 2100 calo một ngày. Khi các mẫu khảo sát hộ gia đình được mở rộng đáng kể năm 2002, phương pháp này tạo ra tỷ lệ nghèo đáng tin cậy tại hầu hết, nếu không nói là tất cả các tỉnh. Một kỹ thuật số liệu được biết đến là lập bản đồ nghèo đói trên cơ sở kết hợp giữa các dữ liệu của điều tra dân cư với kết quả của khảo sát hộ gia đình. Kỹ thuật này cho phép dự tính mức độ nghèo tại cấp xã và huyện. Kỹ thuật này ngày càng được tin cậy hơn do dân số của các đơn vị gia đình ngày càng trở nên nhỏ hơn. Tuy nhiên, kết quả của nó không thể tin cậy được tại cấp thôn vì các cán bộ địa phương xác định người nghèo tốt hơn nhiều ở cấp này.

Hiện đang diễn ra nỗ lực kết hợp điểm mạnh của hai biện pháp này. Vẫn chưa có các quyết định cuối cùng bởi lẽ phương pháp tiếp cận đánh giá nghèo mới hiện đang được đánh giá thí điểm tại 3 tỉnh. Tuy nhiên, có lẽ phương pháp tiếp cận mới sẽ là một phiên bản điều chỉnh lại của phương pháp đánh giá nghèo của TCTK tại cấp tỉnh và quốc gia. Kỹ thuật mới cũng sẽ điều chỉnh là bảng câu hỏi mà các cán bộ địa phương sử dụng sao cho bản câu hỏi đó phù hợp với kết quả khảo sát hộ gia đình ở cấp quốc gia. Điều này sẽ dẫn đến sự khác biệt giữa việc xác định số lượng người nghèo ở cấp địa phương (do điều này nên không phụ thuộc vào nguồn lực sẵn có) và xác định những người thụ hưởng của bất kỳ chương trình được tài trợ nào. Sự thay đổi này nên điều hòa tỷ lệ nghèo được xác định theo phương pháp từ dưới lên tại cấp huyện hoặc xã với các số liệu giảm nghèo được xác định theo cách tiếp cận từ trên xuống. Nếu điều này diễn ra, khi đó, chúng ta có thể so sánh nhu cầu của các tỉnh, huyện và xã một cách chính xác hơn và phân bổ nguồn ngân sách phù hợp hơn.

Kế hoạch tỉnh

Nhờ quá trình phân cấp đang diễn ra, các chính quyền địa phương sẽ đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc đạt được các mục tiêu phát triển quốc gia. Khoảng một nửa chi tiêu ngân sách hiện nay là do các tỉnh, huyện và xã quyết định. Tuy nhiên, tiến bộ trong quá trình quá độ từ phương pháp quy hoạch cũ sang quy hoạch mới tại cấp địa phương đã không theo kịp tiến bộ trong quá trình phân cấp. Hiện đang tồn tại một sự bất cập giữa quyền chi tiêu lớn hơn của các tỉnh với khả năng hạn chế của họ trong việc lập quy hoạch theo các mục tiêu phát triển. Thành công của quá trình phân cấp tại Việt Nam và khả năng phân bổ lợi ích phát triển rộng rãi sẽ phụ thuộc rất nhiều vào khả năng của chính quyền địa phương trong việc lập quy hoạch chiến lược dẫn đến các lựa chọn chính sách hợp lý, được hỗ trợ bởi các nguồn ngân sách phân bổ thỏa đáng và được giám sát thông qua các chỉ số phát triển cấp tỉnh phù hợp.

Trong hai năm qua, khoảng 20 tỉnh đã bắt đầu thử nghiệm xây dựng kế hoạch chiến lược trong bối cảnh các nhà tài trợ hỗ trợ sáng kiến thí điểm triển khai CPRGS cho chính quyền tỉnh. Kinh nghiệm đạt được rất đa dạng nếu so sánh về mức độ thành công trên thực tế nhưng cũng đem

lại rất nhiều điều đáng học tập (Khung 10.4). Theo chỉ thị của Chính phủ, việc xây dựng kế hoạch phát triển KT-XH 2006-2010 tạo cơ hội nhân rộng sáng kiến này cho tất cả các tỉnh. Tại Việt Nam, việc xây dựng các kế hoạch 5 năm có xu hướng dựa vào các trường đại học và viện nghiên cứu nhiều hơn so với các hoạt động khác của chính phủ. Các học giả và các nhà nghiên cứu có thể nhanh hơn chính quyền địa phương trong việc nắm bắt các tác động của quá trình chuyển đổi kinh tế đối với công tác lập kế hoạch. Việc chuẩn bị kế hoạch 5 năm cấp tỉnh do đó có thể là một cơ hội tốt để cải thiện quá trình xây dựng chính sách tại cấp địa phương.

Khung 10.4: Triển khai thực hiện CPRGS: Bài học từ Trà Vinh

Trà Vinh là một trong những tỉnh đầu tiên áp dụng phương pháp xây dựng kế hoạch chiến lược hiện đại. Điều này diễn ra trước khi chính phủ trung ương chính thức quyết định gắn kết cách tiếp cận của CPRGS vào Kế hoạch phát triển KT-XH. Điều này có nghĩa là, sự hỗ trợ chính thức cho sáng kiến của Trà Vinh là hạn chế. Kinh nghiệm đạt được từ phương pháp này có thể là một bài học đáng quan tâm cho các tỉnh khác. Kinh nghiệm đó có thể tóm tắt như sau:

- Việc áp dụng CPRGS vào quy trình lập kế hoạch ngân sách tỉnh là một quá trình tiến về phía trước và phải có sự tham gia của chính quyền trung ương và tỉnh. Trong bối cảnh phân cấp theo Luật ngân sách nhà nước sửa đổi, quy trình này giúp các tỉnh chuẩn bị làm chủ các lựa chọn phát triển của mình và thử nghiệm cơ chế hợp tác mới giữa các cấp chính quyền.
- Việc địa phương làm chủ sự lựa chọn mục tiêu phát triển và các quyết định phân bổ ngân sách phải dựa trên sự đồng thuận tại địa phương về đánh giá nghèo và lựa chọn các mục tiêu phát triển và các biện pháp chính sách phù hợp để đạt được mục tiêu đó. Sự đồng thuận có thể được xây dựng dựa trên các ý kiến và tranh luận của các bên liên quan. Báo cáo số liệu là chưa đủ.
- Đánh giá các Mục tiêu phát triển Việt Nam tại cấp địa phương và so sánh tiến bộ đạt được các chỉ số kinh tế và xã hội chính của tỉnh với các tỉnh tương tự khác là một cách hiệu quả để tăng nhận thức về nhu cầu phát triển của tỉnh.
- TCTK phải tích cực tham gia cung cấp thông tin và chia sẻ kinh nghiệm thu thập và phân tích dữ liệu với các chuyên gia và cán bộ địa phương. Khi các dữ liệu mới cần phải được xây dựng, TCTK cần đưa ra các hướng dẫn sao cho các dữ liệu do địa phương xây dựng có thể so sánh được. Các dữ liệu cần phải được phổ biến rộng rãi và dễ tiếp cận cho các bên liên quan.
- Sự tham gia tích cực của người nghèo một cách trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức cơ sở góp phần xác định các nguyên nhân thực sự của nghèo đói tốt hơn, tạo ra các ý kiến phản hồi về kỳ vọng của cộng đồng và góp phần xây dựng các sáng kiến cải tiến có lợi cho người nghèo.
- Sự tham gia có điều phối của chính phủ và các nhà tài trợ sẽ điều chỉnh quan điểm của các bên tham gia về các vấn đề giới. Tuy nhiên, còn rất nhiều việc phải làm mới có thể lồng ghép các quan tâm về giới vào các kế hoạch và ngân sách phát triển của chính phủ
- Các nhà hoạch định chính sách cần tập trung vào một số nhỏ các chỉ tiêu phát triển khi xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tỉnh. Điều này là cần thiết nhằm xây dựng và lập dự toán ngân sách cho các chiến lược có thể dẫn đến ưu tiên phân bổ ngân sách cho giảm nghèo.
- Việc giảm sự không chắc chắn về nguồn ngân sách tương lai và củng cố sự điều phối giữa ngân sách trung ương và địa phương sẽ làm tăng khả năng lồng ghép hiệu quả CPRGS vào các kế hoạch kinh tế xã hội tại cấp tỉnh.

Nguồn: UNDP (2004).

Tuy nhiên việc xây dựng kế hoạch phát triển KT-XH diễn ra theo các thời hạn chặt chẽ và do đó, sẽ là không tưởng nếu trông chờ một sự thay đổi cơ bản tại tất cả 64 tỉnh chỉ trong một vài tháng. Việc thực hiện các hoạt động tiếp theo kế hoạch 5 năm cấp tỉnh hàng năm sẽ là yếu tố chính thúc đẩy cả quá trình thay đổi chính sách ở tầm trung hạn. Việc hỗ trợ các chính quyền tỉnh sau khi nộp kế hoạch và cung cấp sự hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng năng lực trong giai đoạn vài năm tới sẽ là yếu tố chính duy trì quá trình hiện đại hóa kế hoạch cấp địa phương.

Khía cạnh vùng miền

Một tỉnh trung bình ở Việt Nam có dân số trên 1 triệu người. Thông qua việc chuyển giao một số lượng lớn các quyết định chính sách cho các chính quyền tỉnh, quá trình phân cấp hiện nay sẽ gắn kết chính phủ gần hơn với nhân dân. Tuy nhiên, trên một số khía cạnh, một triệu dân cư là một lượng dân số quá nhỏ. Việc chính quyền tỉnh được toàn quyền quyết định và lựa chọn mặc dù là đáng khích lệ trên phương diện đáp ứng tốt hơn nhu cầu của địa phương, nhưng điều này cũng làm nảy sinh một số vấn đề quan trọng liên quan đến điều phối. Các vấn đề như vậy sẽ đặc biệt nghiêm trọng trong bối cảnh di cư ồ ạt từ nông thôn ra thành thị. Một số hoạt động di cư có thể diễn ra trong nội bộ tỉnh, nhưng nhiều đợt di cư sẽ diễn ra giữa các tỉnh. Các tỉnh phát triển nhanh sẽ phải tính đến hậu quả của sự phát triển chậm hơn ở các tỉnh khác. Các vấn đề điều phối khác sẽ liên quan đến việc phát triển cơ sở hạ tầng theo một quy mô vượt quy mô dân cư của tỉnh. Việc xây dựng các đường cao tốc, cảng biển, sân bay quốc tế là những ví dụ rõ ràng. Cuối cùng, cũng có thể phát sinh những bất cập giữa sự lựa chọn do các bộ chủ quản đưa ra và tác động của chúng tại địa phương. Các vấn đề như vậy đang trở nên khá nghiêm trọng tại những vùng phát triển nhanh nhất của Việt Nam (Khung 10.5). Các vùng này cũng cho thấy những lợi ích to lớn của việc điều phối tốt hơn các kế hoạch khác nhau có tác động đến các vùng đó theo các cách khác nhau. Tuy nhiên, hiện nay Việt Nam vẫn có cơ chế lập quy hoạch vùng phù hợp.

Khung 10.5: Hành lang Hạ Long

Vùng ven biển bao gồm các tỉnh Quảng Ninh và Hải Phòng cho thấy những thách thức nổi lên của Việt Nam trong công tác quy hoạch vùng và ngành. Hành lang này bao gồm đất và phong cảnh biển với hàng ngàn hòn đảo đá vôi, trong đó có Vịnh Hạ Long, di sản của thế giới. Đây là một khu vực quần thể có vẻ đẹp phi thường và giàu có về sinh học. Đây cũng là trung tâm của ngành khai thác than, một trong những ngành mang lại nhiều ngoại tệ nhất cho đất nước. Khu vực này cũng có những cảng biển có tầm quan trọng rất lớn đối với quá trình hội nhập của Việt Nam vào kinh tế khu vực và thế giới.

Với những lợi thế như vậy, không có gì đáng ngạc nhiên, hành lang Hạ Long là một trong những khu vực phát triển nhanh nhất của cả nước, với đặc điểm đô thị hóa nhanh và giảm nghèo nhanh. Tuy nhiên, Hạ Long không phải đã miễn dịch với các vấn đề xã hội. Mặc dù sản xuất than được mở rộng không ngừng, song vẫn có tới 40 ngàn công nhân mỏ có thể bị xếp vào diện dư thừa. Quảng Ninh cũng bị ảnh hưởng bởi các vấn đề xã hội đang nảy sinh, như tệ nạn ma túy trong một bộ phận thanh niên.

Các kế hoạch ngành đòi hỏi phải tiếp tục tăng trưởng mạnh trong những ngành đã có uy tín như ngành than và sản xuất xi măng, đồng thời tiếp tục mở rộng cơ sở hạ tầng cảng biển, đóng tàu, khu công nghiệp, cơ sở hạ tầng giao thông và đô thị để phục vụ cho phát triển công nghiệp và dân số đô thị ngày càng tăng. Đồng thời, cũng có những kế hoạch xây dựng Thành phố Hạ Long thành một trung tâm du lịch quốc tế lớn.

Sự phát triển ở khu vực hành lang Hạ Long mang lại lợi ích kinh tế cho hàng triệu người dân Việt Nam, song cũng gây ra những tác động môi trường đáng kể. Mặt nước vùng ven biển hiện nay đang bị suy biến do ô nhiễm đất và ô nhiễm biển do khai thác than, khu công nghiệp, tràn dầu và rác thải đô thị. Ở những nơi như Cọc Sáu, nước chảy từ mỏ than lộ thiên có độ pH thấp (từ 1,8 đến 4) và chảy thẳng vào vịnh. Ngoài ra, cảnh quan cũng không được phục hồi sau khi hoạt động khai thác mỏ kết thúc, và để khắc phục được sẽ rất tốt kém.

Tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường ở hành lang Hạ Long cần được theo đuổi như một mục tiêu tương hợp chứ không phải một mục tiêu loại trừ, để bảo đảm rằng phát triển công nghiệp không làm tổn thương đến nhu cầu của ngành du lịch và sức khỏe của người dân địa phương. Trường hợp Hạ Long là một ví dụ minh họa điển hình về thách thức đối với phát triển bền vững của Việt Nam, nhưng không phải là trường hợp duy nhất. Nhiều trường hợp khác, mặc dù có thể không phức tạp bằng, hiện nay cũng đang diễn ra ở những nơi khác trên cả nước. Đồng thời, nền kinh tế đang bùng nổ của vùng này có thể làm cho người ta mừng rỡ thấy những điều chỉnh xã hội sẽ không trầm trọng lắm. Dư thừa lao động hàng loạt trong ngành mỏ thường diễn ra ở những vùng sâu vùng xa, nơi có ít những công việc loại khác, trong khi ở hành lang Hạ Long có rất nhiều cơ hội chuyển đổi việc làm.

Quy hoạch vùng và đánh giá môi trường mang tính chiến lược là những công cụ có thể giúp cho Việt Nam đối phó được những thách thức đang nổi lên này. Theo thiết kế, các quy hoạch vùng có thể cân đối và điều hòa những mâu thuẫn về sử dụng đất đai và tài nguyên thiên nhiên nảy sinh từ các kế hoạch của ngành và của tỉnh, đặc biệt nếu như các kế hoạch này được xây dựng với những đầu vào kinh tế, xã hội và môi trường mạnh mẽ. Đánh giá môi trường có tính chiến lược là một quy trình giúp cung cấp thông tin cho các nhà hoạch định chính sách về các tác động môi trường tiềm năng của một chính sách, kế hoạch hoặc chương trình.

Chiến lược Phát triển Bền vững gần đây của Việt Nam (Chương trình nghị sự 21) đã nhận thức được vấn đề thiếu sự phối hợp hoặc phối hợp yếu kém giữa các quy hoạch ngành, vùng và lãnh thổ và nhu cầu cần xây dựng các chương trình phát triển bền vững ở cấp vùng với thông tin được cung cấp từ hoạt động tham gia rộng rãi đặc biệt là của các bên có liên quan ở địa phương.

11. NĂM NĂM TIẾP THEO

Quá trình quá độ từ nền kinh tế chỉ huy sang nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải đánh giá lại hoạt động gì chính phủ cần tập trung thực hiện và hoạt động gì nên giành cho khu vực tư nhân thực hiện. Nhiều cuộc tranh luận về phân bổ ngân sách, quản lý công, chống tham nhũng và lập quy hoạch chiến lược liên quan đến việc "làm thế nào" để tăng cường quản lý quốc gia. Một câu hỏi cũng quan trọng tương ứng là "để làm gì" ? Các quy trình được cải thiện ở tất cả các cấp là yếu tố hết sức quan trọng. Tuy nhiên, điều này không thể thay thế một tầm nhìn. Việc chuẩn bị Kế hoạch Phát triển KT-XH tiếp theo tạo cơ hội để suy nghĩ lại vai trò của chính phủ tại Việt Nam. Cũng giống như việc gia nhập WTO là một hợp đồng với phần còn lại của thế giới về nguyên tắc hội nhập trong nền kinh tế toàn cầu, thì Kế hoạch Phát triển KT-XH là một hợp đồng giữa chính phủ Việt Nam với nhân dân về các hành động chính sách để duy trì sự tăng trưởng kinh tế và bảo đảm phân bổ rộng rãi lợi ích phát triển. Có một số lĩnh vực chính phủ sẽ có vai trò chủ đạo trong những năm tới. Việc phát triển kinh doanh sẽ bị hạn chế nếu các hợp đồng và quyền của chủ nợ không được tuân thủ hiệu quả và nếu không có một sân chơi sân bằng với các DNNN, không có một hệ thống tài chính được điều tiết thỏa đáng và không có một hệ thống đăng ký và cấp giấy chứng nhận sở hữu đất đai thỏa đáng. Cơ sở hạ tầng sẽ không thể phát triển tốt nếu thiếu nguồn tài chính nhà nước đầy đủ trong trường hợp không thể hoặc không nên thu phí của người sử dụng để hoàn vốn và không có một khuôn khổ tham gia của khu vực tư nhân thỏa đáng. Tỷ lệ nghèo sẽ không tiếp tục giảm với mức độ như những năm gần đây nếu như không giải quyết triệt để các vấn đề cụ thể liên quan đến các nhóm dân tộc thiểu số và những người di cư từ nông thôn đến thành thị và nếu như chính sách giáo dục và y tế hướng về người nghèo không được duy trì. Sự bảo trợ xã hội cho người già không có hưu trí, việc đương đầu với bệnh dịch và thiên tai đòi hỏi phải xây dựng các cơ chế bảo hiểm hiện đại, rộng về quy mô và bền vững về tài chính trong thời gian dài hạn. Các hàng hóa công như môi trường trong sạch, an toàn giao thông hoặc y tế công cộng sẽ không được cung ứng đầy đủ nếu thiếu sự tham gia tích cực của nhà nước. Việc tạo tiến bộ trong một số lĩnh vực này đòi hỏi phải có một thể hệ cải cách thứ hai mà Việt Nam có thể tính đến khi quá trình quá độ sang một nền kinh tế thị trường đang được thực hiện thành công.

Các nền tảng của thị trường

Sự cạnh tranh tăng lên trong thị trường hàng hóa và dịch vụ là một trong những động lực của chiến lược cải cách kinh tế của Việt Nam. Đầu tiên, điều này sẽ tác động đến thị trường sản phẩm chủ yếu thông qua quá trình tự do hóa thương mại từng bước. Các doanh nghiệp được phép trực tiếp xuất và nhập khẩu và do đó bỏ lại hệ thống quyền thương mại. Các hạn chế về định lượng về nhập khẩu cũng dần dần được loại bỏ cho hầu hết các ngành. Hiện tại, các hạn chế định lượng chỉ áp dụng với đường và các sản phẩm xăng dầu (mặc dù là hạn ngạch thuế suất áp dụng cho một số nông sản và sản phẩm sữa). Thuế quan cũng giảm đi, đặc biệt trong quá trình thực hiện AFTA. Trong một số ngành như viễn thông, quá trình cạnh tranh chỉ diễn ra giữa các DNNN nhưng với mức độ khốc liệt. Hiệp định thương mại Việt Mỹ được ký năm 2001 đã tạo khả năng cạnh tranh trong lĩnh vực dịch vụ như ngân hàng. Việc gia nhập WTO có thể thành hiện thực vào cuối năm 2005 chỉ có thể củng cố thêm xu hướng cạnh tranh trong thị trường.

Việc tăng cường tự do tham gia thị trường đã dẫn đến sự phát triển của khu vực tư nhân năng động. Các thay đổi lập pháp và điều tiết đã thúc đẩy quá trình phát triển một nền kinh tế hỗn hợp, gồm các công ty tư nhân trong nước, nhà nước và nước ngoài. Việc giảm số giấy phép cũng

góp phần tăng cạnh tranh trong một số tiểu ngành. Đến nay, khu vực tư nhân chiếm hơn 70% sản lượng công nghiệp và 2/3 xuất khẩu ngoài dầu khí. Tổng đầu tư của các doanh nghiệp tư nhân trong nước và nước ngoài lên đến 43,5% tổng tích tụ vốn.

Tuy nhiên, sự phân bố doanh nghiệp vẫn còn lệch lạc. Một mặt, theo các cuộc khảo sát đánh giá nghèo đói, 3/4 các hộ gia đình vẫn làm nông nghiệp và 38% kinh doanh nhỏ (trong đó có 1/3 có kinh doanh không liên quan đến nông nghiệp). Mặc dù rất khó kiểm kê hết các hoạt động kinh doanh của các hộ gia đình, nhưng có thể thấy các hoạt động kinh doanh của họ đang rất phát đạt. Mặt khác, Việt Nam cũng là một địa điểm chính thu hút đầu tư nước ngoài với tỷ trọng FDI/GDP vượt Trung Quốc. Tuy nhiên, ở tầng trung gian vẫn còn khá rộng, thể hiện những trở ngại lớn đối với sự phát triển của các doanh nghiệp tư nhân trong nước.

Một trong những trở ngại là do các DNNN được hưởng các ưu đãi trong nhiều lĩnh vực. Các cơ chế pháp lý về hoạt động doanh nghiệp, biện pháp khuyến khích và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với doanh nghiệp đều phụ thuộc vào vấn đề sở hữu. Sự tham gia của khu vực tư nhân là tương đối hạn chế hoặc bị cấm hoàn toàn trong một số lĩnh vực của nền kinh tế, bao gồm viễn thông, cảng và hàng không. Các Bộ chủ quản, chính quyền tỉnh và ngân hàng thương mại quốc doanh (hoặc ít nhất là các chi nhánh vùng của các ngân hàng này) thường ưu tiên DNNN trong các hợp đồng chính phủ về tiếp cận đất đai và tín dụng. Khả năng tiếp cận hạn chế của các doanh nghiệp tư nhân không chỉ bắt nguồn từ các hạn chế điều tiết mà còn từ các thông lệ phi chính thức đã ăn sâu từ lâu. Những tiến bộ trong việc tạo một môi trường cạnh tranh mở và minh bạch cũng tương đối chậm chạp trong lĩnh vực thực hiện hợp đồng công, vẫn thể hiện sự thiên vị các DNNN. Các doanh nghiệp tư nhân cũng phải chịu sự nhũng nhiễu và thủ tục công kênh. Quan hệ với chính phủ trong các lĩnh vực như định giá thuế, lập hồ sơ hải quan và dịch vụ công thường tốn rất nhiều thời gian và thường dựa trên cơ chế "xin cho". Do đó, tình trạng chi phí không chính thức là khá phổ biến.

Ở cấp độ sâu hơn, Việt Nam vẫn phải xây dựng các thể chế pháp lý cho một nền kinh tế thị trường. Các giao dịch của các doanh nghiệp gia đình có thể duy trì bằng uy tín mà không cần phải có các hợp đồng chính thức. Đối với các nhà đầu tư nước ngoài, họ có thể chủ yếu dựa trên các giao dịch trực tiếp với chính phủ, đặc biệt thông qua sự liên kết với DNNN. Các quan ngại của họ được giải quyết thông qua đàm phán trực tiếp, dựa trên cam kết của chính phủ Việt Nam và sự can thiệp của chính phủ của bản thân các nhà đầu tư trong trường hợp có bất đồng. Tuy nhiên, đối với hầu hết các doanh nghiệp tư nhân, việc thiếu các tòa án hoạt động hiệu quả để giải quyết các tranh chấp thương mại tạo khó khăn trong thực hiện hợp đồng và bảo đảm sự tôn trọng quyền của các chủ nợ. Việc bảo vệ các ý tưởng gốc và sự sáng tạo còn yếu; phải mất ít nhất 1 năm để đăng ký một pa-tăng hoặc một thương hiệu, trong khi chỉ mất vài tháng để sao chép một sáng tạo. Sự thất bại kinh doanh đến nay bị trừng phạt chứ chưa được coi là một phần bình thường của một nền kinh tế thị trường.

Việc gia nhập WTO có thể là bước đi quan trọng nhất làm củng cố các thể chế thị trường vì việc gia nhập đòi hỏi cải cách luật pháp trên nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, bản chất sâu rộng của các cam kết mà Việt Nam đưa ra trong quá trình gia nhập có nghĩa là việc thực hiện sẽ tiếp tục là một thách thức trong giai đoạn 2006-2010. Trong khi đó, việc hệ thống đăng ký nhà nước đối với các quyền lợi, giao dịch có bảo đảm và các doanh nghiệp cần được xây dựng một cách hệ thống. Các chương trình đào tạo phù hợp cho các cán bộ thực thi pháp luật trong ngành công an, hải quan và thuế vụ và các cơ quan chính phủ khác có thể cũng góp phần xây dựng một hệ thống pháp lý hoạt động tốt.

Việc tăng cường hiệu quả của thị trường đất đai và vốn đóng vai trò chủ chốt trong việc duy trì sự tăng trưởng kinh tế nhanh. Việc chậm phát hành giấy chứng nhận sở hữu đất tại khu vực đô thị cùng với các hệ thống quản lý và đăng ký kém hiệu quả đã dẫn đến một thị trường đất đai hết sức méo mó. Luật đất đai năm 2003 tạo cơ hội thiết lập một hệ thống đăng ký giao dịch đất đai tập trung, tăng cường tính minh bạch trong cấp giấy chứng nhận và tạo thuận lợi cho việc sử

dụng giấy chứng nhận sử dụng đất làm tài sản thế chấp. Luật cũng cho phép đất theo tập tục được chính thức công nhận thông qua việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tạo lợi ích tiềm tàng to lớn cho các nhóm dân tộc thiểu số tại các khu vực đất lâm nghiệp. Luật cũng tính đến việc chuyển giao giấy chứng nhận sử dụng đất giữa các hộ gia đình và tổ chức theo giá thị trường. Tuy nhiên, việc thực hiện các biện pháp này sẽ là một thách thức lớn.

Các Ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) vẫn đang trong giữa chặng đường chuyển đổi từ là một định chế của nhà nước trở thành các tổ chức hoạt động vì lợi nhuận có khả năng đánh giá rủi ro tín dụng dưới sự giám sát thỏa đáng. Hiện nay, hoạt động cho vay tập trung quá nhiều vào khu vực DNNN và do đó cản trở các doanh nghiệp hiệu quả hơn trong việc tiếp cận tín dụng. Chất lượng các khoản vay như vậy vẫn còn khó xác định theo tiêu chuẩn quốc tế thừa nhận. Điều này cho thấy sự kiểm soát ngân hàng còn yếu kém. Trong khi đó, hoạt động cho vay theo chính sách đã chính thức tách ra khỏi hệ thống ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, sức ép cho vay vẫn còn mạnh tại cấp tỉnh. Với việc các NHTMNN chiếm 3/4 thị trường tín dụng, thì việc tăng cường quản lý các ngân hàng này cần phải là một trong những ưu tiên chính của chính phủ trong 5 năm tới.

Một thị trường chứng khoán hoạt động có tổ chức đã được thiết lập và ngành bảo hiểm cũng đang phát triển nhanh. Tuy nhiên, sự phát triển ngành tài chính phi ngân hàng còn hạn chế. Trong giai đoạn 4 năm, chỉ có 24 doanh nghiệp niêm yết trên thị trường chứng khoán. Các doanh nghiệp này không huy động được bất kỳ khoản tài chính nào kể từ khi niêm yết và vốn cung ứng cho thị trường chỉ chiếm 1% GDP. Một nguyên nhân giải thích sự phát triển hạn chế này là sự tiếp tục yếu kém của cơ sở hạ tầng thông tin, bao gồm các tiêu chuẩn kế toán và thông lệ kiểm toán. Việc điều tiết thị trường chứng khoán cần phải được cải thiện. Quy trình và cơ sở hạ tầng thị trường chứng khoán phải bảo đảm rằng các phương thức phát hiện giá và thanh toán phải là những phương thức tiên tiến nhất. Tiêu chuẩn tiết lộ thông tin cao phải được thực hiện. Nguyên tắc hoạt động của các môi giới chứng khoán phải được thực thi. Một quy trình giải quyết tranh chấp nhanh chóng, minh bạch và công bằng cần phải được xây dựng.

Tuy nhiên, không phải tất cả các thị trường đều có bản chất cạnh tranh và một số thị trường cần phải có sự can thiệp tích cực của chính phủ. Các sản phẩm dược và dịch vụ y tế là một ví dụ rõ ràng. Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong việc bảo đảm rằng các dịch vụ y tế do nhà nước và tư nhân cung cấp đạt được tiêu chuẩn chất lượng chấp nhận được. Yêu cầu đăng ký thuốc và thanh tra chất lượng được áp dụng trong những năm 1990 cũng với việc xác định các danh sách cụ thể các loại thuốc do các cấp độ đơn vị cung ứng khác nhau cung ứng. Giá thuốc do các hiệu thuốc bệnh viện áp dụng được điều tiết năm 1999 và giá thuốc chữa bệnh cũng được kiểm soát rộng hơn năm 2001. Khung điều tiết khu vực tư nhân cũng được áp dụng đầu những năm 1990 và một pháp lệnh mới về dịch vụ y tế tư nhân và các sản phẩm y tế được đưa ra năm 2003. Tuy nhiên, vẫn chưa có đủ nguồn lực giành cho việc điều tiết ngành y tế và đây vẫn còn là một lĩnh vực gây bất bình thường xuyên trong công chúng

Phát triển cơ sở hạ tầng

Thị trường dịch vụ cơ sở hạ tầng có một số đặc điểm đặc thù. Điều này một phần do bản chất liên hoàn của các đầu tư cơ sở hạ tầng. Các đường nông thôn kết nối với xa lộ, điện thoại nối với mạng lưới và trạm điện nối với hệ thống phân phối và chuyển tải điện. Xây dựng một phần của những mạng lưới điện này đem lại lợi ích cho tất cả những ai kết nối với nó, thậm chí cả khi họ không sử dụng phần mạng lưới đó. Do vậy, việc thu phí của người sử dụng vì họ được hưởng tất cả những lợi ích từ phát triển cơ sở hạ tầng là rất khó khăn. Đồng thời, người sở hữu mạng lưới (thường là khu vực công) có một lợi thế to lớn so với những người gia nhập thị trường tiềm tàng khác và có thể lạm dụng vị thế độc quyền của mình. Chi phí cố định lớn là đặc điểm của hoạt

động phát triển cơ sở hạ tầng. Hoàn trả những chi phí này thông qua việc thu phí của người sử dụng có thể làm cho dịch vụ cơ sở hạ tầng đắt hơn mức xã hội mong muốn. Trường hợp tốt nhất là phí sử dụng nên bằng với chi phí cung cấp dịch vụ và chi phí này có xu hướng rất thấp một khi các khoản đầu tư lớn đã được đầu tư. Điều cuối cùng không kém phần quan trọng là, các chính phủ khắp nơi trên thế giới sẵn sàng cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng (như điện và dịch vụ vệ sinh ở khu vực đô thị hoặc điện ở khu vực nông thôn) cho những người sử dụng không có khả năng chi trả phí dịch vụ. Rõ ràng, không có nhà cung ứng tư nhân nào quan tâm đến việc cung cấp dịch vụ miễn phí hoặc dưới giá thành sản xuất.

Sự can thiệp của chính phủ trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng thông thường diễn ra dưới hai hình thức. Một trong số hai hình thức này là tài trợ cho các khoản đầu tư xứng đáng trên quan điểm xã hội nhưng chi phí đầu tư đó không thể hoàn trả đầy đủ thông qua thu phí của người sử dụng. Việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng cơ bản cho người nghèo rõ ràng thuộc hình thức này. Nhưng nhiều dự án phát triển mạng lưới cơ sở hạ tầng (như xa lộ, đường điện thoại cố định hoặc đường dây chuyển tải năng lượng) cũng là một phần của hình thức đầu tư này. Đầu tư theo hình thức này cần phải được tài trợ một phần hoặc toàn bộ thông qua tiền thu thuế hoặc phát hành trái phiếu công cộng. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là các khoản đầu tư này phải được thực hiện bởi chính khu vực công. Trợ cấp và bảo lãnh có thể được sử dụng để thu hút các nhà đầu tư tư nhân khi lợi nhuận đầu tư quá nhỏ hoặc quá rủi ro. Một ví dụ thành công là dự án sản xuất điện Phú Mỹ 2.2 được thực hiện theo hình thức BOT năm 2002.

Nói rộng hơn, xuất phát từ nhu cầu đầu tư ở Việt Nam, chính phủ nên tham vọng hơn trong việc thu hút sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Chính phủ cũng cần có kỳ vọng thực tế. Có thể sử dụng hình thức Xây dựng- Vận hành và Chuyển giao (BOT) để tạo đòn bẩy tài chính dễ dàng hơn ở một số lĩnh vực này so với các lĩnh vực khác. Đối với ngành năng lượng là ngành có thu nhiều và giá áp dụng thường đủ để thu hồi chi phí thì hình thức BOT có xu hướng thành công hơn là đối với ngành nước và vệ sinh là những ngành mà giá thường thấp hơn chi phí. Tuy nhiên, hình thức BOT cũng có thể thất bại kể cả đối với lĩnh vực năng lượng nếu như các yếu tố kinh tế của dự án không vững mạnh. Trong ngành giao thông thì cũng có nhiều khó khăn đáng kể đối với yêu cầu của dự án, do đó khối lượng đi lại dự kiến cũng không thực hiện được. Trên thế giới, khả năng nợ dự phòng lớn đã dẫn đến sự thất bại của rất nhiều dự án BOT trong ngành giao thông.

Trung Quốc hiện nay đang sử dụng biện pháp xây dựng và chuyển giao, trao cả các đường cao tốc đã xây xong cho các nhà đầu tư vận hành và bảo dưỡng và thu phí để hoàn lại một phần chi phí đầu tư. Việt Nam cần quyết định lựa chọn mô hình nào phù hợp nhất đối với điều kiện của mình. Đến nay, chỉ có hai dự án giao thông được các nhà đầu tư nước ngoài cân nhắc, nhưng vẫn chưa được thực hiện. Chỉ có một số các dự án BOT trong nước với quy mô nhỏ được giao cho các DNNN triển khai trong giai đoạn dưới 2 năm là thực hiện được cho đến nay.

Hình thức can thiệp thứ hai của chính phủ là hỗ trợ việc phát triển thị trường cho các dịch vụ cơ sở hạ tầng khi diễn ra một số hình thức cạnh tranh. Mục tiêu ở đây là xây dựng các quy định cho các nhà cung ứng tư nhân trong việc tiếp cận thị trường, giải quyết tranh chấp và đôi khi đặt giá dịch vụ theo cách "bắt trước" kết quả của một thị trường cạnh tranh bất chấp tất cả những hiệu ứng mạng lưới, mục tiêu xã hội và các mục tiêu tương tự. Trên thực tế, hạn chế quyền lực tùy tiện của khu vực công trong việc vận hành mạng lưới có sự kết nối của đối thủ là một trong những đóng góp quan trọng nhất của hoạt động điều tiết dịch vụ.

Viễn thông là một ví dụ rõ ràng nhất trong trường hợp này. Một quá trình tự do hóa từng bước trong lĩnh vực này đang diễn ra ở Việt Nam. Sự độc quyền của Tổng cục Bưu chính Viễn thông kết thúc và các nhà vận hành mới đã gia nhập thị trường (đến nay tất cả là các DNNN), đã dẫn đến việc giảm đáng kể chi phí điện thoại. Tuy nhiên, để có sự tham gia hơn nữa của các nhà đầu tư tư nhân, cần có đảm bảo rằng họ cũng sẽ được kết nối với mạng lưới đường dây cố định và chi phí kết nối sẽ có thể dự đoán được và một cơ chế giải quyết tranh chấp độc lập được thiết lập

trong trường hợp bất đồng. Tương tự như vậy, Tổng công ty điện lực Việt Nam hiện đang hoạch định một chương trình cổ phần hóa tham vọng cho tất cả các đơn vị trực thuộc và có mục đích xây dựng một thị trường điện nội bộ về mặt lâu dài. Trong lĩnh vực thủy lợi, phí sử dụng nước đã được xác định để hoàn trả cho các chi phí vận hành thường xuyên theo các điều kiện thời tiết thông thường. Mức phí thấp hơn được áp dụng ở các địa phương nghèo hoặc hay xảy ra thiên tai. Tuy nhiên, vẫn chưa xác định trách nhiệm tài trợ cho các khoản thâm hụt. Đầu tư xây dựng cơ bản vẫn còn được bao cấp toàn bộ. Tiến bộ ít rõ thấy hơn trong lĩnh vực nước sạch và vệ sinh. Khả năng các nhà cung ứng tư nhân tham gia vào ngành này trong trường hợp không có trợ cấp phụ thuộc vào mức độ hoàn trả chi phí được cho phép theo quy định của chính phủ, đây là một lĩnh vực vẫn còn gây nhiều rắc rối.

Ở mức độ nào đó, sự can thiệp của chính phủ trong việc xây dựng, phát triển và điều tiết thị trường cho các dịch vụ cơ sở hạ tầng là khó khăn hơn so với việc huy động (cũng rất khó khăn) ngân sách xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng lớn. Những can thiệp này cần phải có sự hiểu biết sâu sắc về sự vận hành của mỗi ngành cơ sở hạ tầng và việc bóc tách thành các tiểu ngành hạ tầng khác nhau dựa trên quy mô cạnh tranh. Chẳng hạn, trong lĩnh vực điện, tư nhân có thể tham gia trong lĩnh vực sản xuất điện nhưng khó tham gia hơn nhiều trong lĩnh vực truyền tải và phân phối điện. Dịch vụ cảng có thể là những hoạt động mang tính thương mại, cho phép sự gia nhập tự do của các hãng tàu và công ty kho vận cũng như sự tham gia lớn hơn của khu vực tư nhân trong hoạt động vận hành cảng, đường sắt, kho bãi và trạm xe tải. Sự góp mặt của các DNNN khác và một cảng do tư nhân sở hữu tại Tp Hồ Chí Minh gần cảng Sài Gòn đã dẫn đến sự cạnh tranh cao hơn và sự cải thiện dịch vụ tốt hơn.

Trong các lĩnh vực khác, sự tham gia của người sử dụng dịch vụ cơ sở hạ tầng có thể tạo ra sự khác biệt. Trong lĩnh vực thủy lợi, khoảng 13 000 hợp tác xã, ban, hội và nhóm sử dụng nước đã trở thành những mối liên kết quan trọng giữa chính phủ và các hộ gia đình. Kinh nghiệm thực tế trong những năm qua cho thấy những nhóm này đã giúp đảm bảo sự cung cấp ổn định nước cho người sử dụng. Điều thú vị là sự hoàn vốn không phải là một vấn đề trong các trạm bơm thủy lợi nhỏ, bổ sung cho các trạm bơm nhà nước ở Đồng bằng sông Hồng. Tuy nhiên, hiện vẫn chưa có khung pháp lý được xây dựng để tiếp tục phát huy kinh nghiệm này.

Giảm nghèo

Thành tích giảm nghèo của Việt Nam là hết sức ấn tượng. Tuy nhiên, cũng có dấu hiệu rõ ràng cho thấy lợi ích của phát triển đang ngày càng ít nhân rộng hơn. Điều rõ ràng nhất là khoảng cách chênh lệch ngày càng tăng về lợi ích xã hội giữa khu vực nông thôn và thành thị, giữa các vùng và đặc biệt giữa người Kinh và các nhóm dân tộc thiểu số chiếm đến 40% số người nghèo đến năm 2010. Chỉ tăng trưởng kinh tế đơn thuần sẽ chắt chiu chưa đủ để giúp các nhóm thiểu số thoát nghèo đặc biệt ở các vùng miền núi và vùng sâu vùng xa. Những người di cư tự do đến thành thị thường không được đưa vào kế hoạch một cách thỏa đáng và do đó các dịch vụ công cộng chưa được cung cấp cho họ một cách đầy đủ. Các vấn đề xã hội liên quan đến di cư đang xuất hiện tại những vùng tăng trưởng nhanh nhất, cho thấy đây có thể là bộ mặt mới của nghèo đói ở Việt Nam.

Chính sách bảo đảm lợi ích phát triển được thụ hưởng rộng rãi sẽ cần phải được duy trì thông qua sự phân bổ ngân sách thỏa đáng. Năng lực phát hiện người nghèo đáng chú ý tại cấp địa phương không dẫn đến năng lực tương ứng trong việc đánh giá nghèo cấp cao hơn cũng như năng lực sử dụng thông tin này như là một yếu tố đầu vào để quyết định mức ngân sách hoặc chương trình đầu tư công. Điều này dẫn đến việc thiếu nguồn lực ngân sách cho việc cung cấp dịch vụ xã hội tại các tỉnh nghèo hơn, tạo ra sức ép đối với việc hoàn vốn tại địa phương và việc thao túng tiền thu từ phí sử dụng mà người nghèo khó có khả năng hoàn trả. Mặc dù, trên nguyên tắc, đánh giá tỷ lệ nghèo hiện nay là kết quả của sự tập hợp các thông tin của các quan chức địa

phương, nhưng khả năng so sánh các thông tin này còn yếu. Một khi tỷ lệ nghèo không đủ khách quan, có nghĩa là tỷ lệ này bị các chính quyền địa phương thao túng. Các chương trình mục tiêu như chương trình XĐGN đã hoạt động tương đối tốt nhưng lại tương đối dàn trải với nhiều cấu phần có chất lượng thấp và không có lợi cho người nghèo. Các cán bộ địa phương vẫn chưa được trao đủ quyền để thực hiện và giám sát các đầu tư địa phương theo chương trình 135.

Các nỗ lực hiện nay nhằm cải thiện việc xác định tỷ lệ nghèo tạo cơ hội tăng cường các chính sách kinh tế hướng về người nghèo và xác định lại định mức ngân sách phân bổ nguồn lực cho các tỉnh và xuống các cấp huyện và xã. Các dữ liệu nghèo đáng tin cậy cho phép các nhà hoạch định chính sách theo dõi tiến bộ đạt được các kết quả và mục tiêu xã hội mà họ đã đặt ra cho mình. Tiến bộ trong phân cấp sẽ ngày càng đòi hỏi cung cấp đủ nguồn lực cho các xã cần nhất để trang trải chi phí của dịch vụ xã hội. Việc phân bổ cuối cùng lợi ích và đầu tư tại cấp địa phương có thể được giao cho các cán bộ địa phương, đặc biệt nếu sự tham gia và giám sát của cộng đồng được củng cố. Tuy nhiên, các cán bộ và cộng đồng này sẽ không làm gì được nhiều nếu thiếu tài chính.

Các tiến bộ hơn nữa trong lĩnh vực giảm nghèo đòi hỏi phải giải quyết công khai các vấn đề cụ thể của dân tộc thiểu số và những người di cư không đăng ký tại khu vực đô thị. Trong trường hợp các nhóm thiểu số, việc tìm ra sự điều chỉnh thích hợp giữa mưu kế sinh nhai của họ và các chính sách của Chính phủ là điều thiết yếu. Các biện pháp có thể là phát triển các dịch vụ xã hội bằng tiếng địa phương, củng cố thời hạn sử dụng đất lâm nghiệp và tái phân bổ đất đai hiện nhà nước đang nắm giữ một cách công bằng, công nhận pháp lý đối với đất cộng đồng và cải thiện cơ sở hạ tầng xã hội. Bảo đảm quản lý quốc gia tốt tại các vùng sâu vùng xa nhất của đất nước là yếu tố quan trọng bảo đảm thành công của nỗ lực này. Đối với trường hợp người di cư (có đăng ký hoặc không đăng ký), việc đánh giá kỹ tình hình sẽ tạo điều kiện hoạch định các biện pháp thỏa đáng của nhà nước từ chính sách quy hoạch đất đai đến việc đẩy nhanh phát triển cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội tại đô thị.

Các chính sách trong lĩnh vực xã hội và đặc biệt trong lĩnh vực y tế và giáo dục cần phải duy trì trọng tâm hướng về người nghèo truyền thống. Đưa 10% số trẻ em còn lại đến trường tiểu học sẽ đòi hỏi có các nỗ lực đặc biệt. Một bước đi đầu tiên là xác định những đứa trẻ đầy là ai và hiểu được nguyên nhân của việc chúng không đi học. Những đứa trẻ này thường có các hoàn cảnh khó khăn, hầu hết một nửa trong số này là thuộc các dân tộc thiểu số và có các nhu cầu đặc biệt. Đặc điểm đặc thù của chúng cho thấy các chi phí và phương pháp huy động chúng đến trường sẽ cần có sự khác biệt. Đối với những trẻ em đến trường, hiện nay có sự chênh lệch rất lớn về kết quả học tập. Sự chênh lệch đó có một đặc điểm địa lý khá mạnh, trong đó Tây Bắc, Tây nguyên và khu vực đồng bằng sông cửu long là các khu vực tập trung nhiều nhất các học sinh có kết quả học tập kém. Chính vì thế, cần tập trung bảo đảm chất lượng giáo dục cơ sở tại các vùng nghèo nhất.

Trong lĩnh vực y tế, sự sáng tạo và cam kết của các cơ quan chính quyền được thể hiện qua nhiều chính sách và công cụ chính sách sáng tạo. Một trong những sáng kiến chính sách quan trọng là tập trung tài chính cho dịch vụ y tế, đầu tiên thông qua việc áp dụng thẻ chăm sóc y tế miễn phí cho người nghèo năm 1999 và sau đó thông qua việc xây dựng Quỹ chăm sóc y tế cho người nghèo cấp tỉnh năm 2002. Tuy nhiên, sự chênh lệch về mức chi tiêu y tế trên đầu người vẫn còn lớn, thể hiện sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào tiền túi để chi trả cho dịch vụ y tế. Kết quả là, chỉ số y tế của người nghèo rất xấu. Tỷ lệ tử vong của trẻ cao gấp hai lần tại các nhóm dân tộc thiểu số so với người Kinh. Tỷ lệ này cao gấp bốn lần tại các tỉnh vùng núi phía bắc so với các tỉnh Đông Nam bộ. Mặc dù nguồn lực hạn chế không phải là một hạn chế duy nhất đối với người nghèo, nhưng mức chi tiêu y tế hiện nay cũng cần phải được tăng hơn nữa. Chính phủ cần tính toán cẩn thận nguồn lực cần thiết để thực hiện các biện pháp quan trọng nhằm thực hiện thức năng y tế chính và tiếp đến bảo đảm cung cấp ổn định các nguồn lực này. Bên cạnh đó, vai trò của bảo hiểm y tế cần phải được mở rộng hơn so với phương thức trả trực tiếp tại bệnh viện.

Bảo trợ xã hội

Khả năng các hộ gia đình được bảo hiểm đối với các cú sốc lớn như y tế và thiên tai thường rất hạn chế. Việc cung cấp bảo hiểm tư nhân đối với các cú sốc như vậy có xu hướng chưa đáp ứng được nhu cầu do những nguyên nhân rõ rệt. Luôn xuất hiện khả năng các hộ gia đình đóng bảo hiểm sẽ lạm dụng các điều khoản trong hợp đồng bằng cách chi phí cao hơn cho chăm sóc sức khỏe hoặc không phòng ngừa cẩn thận việc bảo vệ tài sản. Điều quan trọng hơn là những người đóng bảo hiểm thường có xu hướng cần bảo hiểm hơn người khác vì họ dễ bị ốm hoặc chịu rủi ro do thiên tai cao hơn. Hầu hết mọi người không có khả năng tiếp tục làm việc sau một lứa tuổi nhất định nhưng họ cũng không thể nói trước được họ sẽ sống được bao nhiêu năm sau đó. Trường hợp sống trường thọ một cách bất thường thì cần phải tiếp kiệm nhiều tiền trong quá trình đi làm, so với người có tuổi thọ trung bình. Các khoản tiết kiệm nhỏ sẽ có tác dụng nếu một thị trường niên liêm tồn tại. Một nhà cung ứng niên liêm tư nhân sẽ nhận các khoản tiết kiệm cả gói để đổi lại một lời hứa sẽ trả một khoản tiền cố định hàng tháng hoặc hàng năm cho khách hàng đến hết đời họ. Tuy nhiên, thị trường niên liêm có xu hướng mỏng, thậm chí cả ở các nước giàu.

Một trong những chức năng chính của chính phủ trong một nền kinh tế thị trường là cung cấp bảo hiểm đối với các sự kiện như nạn dịch y tế, thiên tai và thiếu thu nhập khi về già. Trong xã hội truyền thống, chức năng này cần được thực hiện bởi chính các hộ gia đình. Các gia đình mở rộng hỗ trợ họ hàng khi có sức khỏe yếu, thế hệ trẻ chăm sóc bố mẹ già và con cháu, cộng đồng huy động để giúp đỡ những người bị ảnh hưởng nặng nề nhất của lũ lụt và các thiên tai khác. Tuy nhiên, các hình thức thể hiện đoàn kết như vậy là tương đối không hiệu quả vì nó không tạo ra nhiều sự san xẻ rủi ro. Rất ít hộ gia đình đủ giàu để hỗ trợ những người khác sống trong cùng một cộng đồng bị ảnh hưởng bởi thiên tai. Một người họ hàng cũng không đủ giàu để giúp một người họ hàng vốn là một người kiếm tiền chính trong gia đình vượt qua hoàn cảnh đau ốm. Hơn nữa, mạng lưới gia đình mở rộng có xu hướng bị ảnh hưởng do sự phát triển kinh tế đặc biệt do xu hướng di cư từ nông thôn đến thành thị. Khi nền kinh tế phát triển, thì ngày càng cần có các phương thức bảo trợ xã hội chính quy hơn. Tuy nhiên, việc cung cấp dịch vụ bảo trợ xã hội hiệu quả đã làm nảy sinh một số vấn đề kỹ thuật khó khăn.

Hai chương trình bảo trợ xã hội lớn hiện nay là chương trình Bảo hiểm xã hội Việt Nam (CTBH&XHVN) và chương trình Bảo hiểm y tế Việt Nam (CTBH&YTVN). CTBH&XHVN được áp dụng năm 1995 dựa trên một chương trình trước đó giành cho cán bộ nhà nước và lực lượng vũ trang. Chương trình này chi trả lương hưu và trợ cấp cho người tàn tật và tiền tuất. CTBH&YTVN gia đời từ năm 1993 những được điều chỉnh lại toàn bộ năm 1998 khi ban quản lý được chuyển từ cấp tỉnh sang chính quyền trung ương và cơ chế đồng bảo hiểm và hạn mức chi tiêu được áp dụng. Cả hai chương trình hiện nay đều chỉ nhắm vào những người làm công ăn lương trong khu vực công và trong các doanh nghiệp tư nhân có từ 10 nhân công trở lên. Do nhiều công ty tư nhân ở Việt Nam có quy mô nhỏ và nhiều công ty khác còn hoạt động phi chính thức, nên chỉ có 14% lực lượng lao động hiện nay được tham gia vào CTBH&XHVN. Đến năm 2002, 17% dân cư tham gia CTBH&YTVN.

Chính phủ đã coi việc mở rộng quy mô tham gia chương trình bảo hiểm là một trong những ưu tiên. Việc phổ cập bảo hiểm y tế, nếu khả thi, sẽ làm giảm sự bất bình đẳng trong chi tiêu y tế. Điều này cũng góp phần đảm bảo rằng gánh nặng tài chính y tế được chia sẻ bình đẳng giữa những người bị thương hoặc ốm nặng với nhóm người có sức khỏe tốt lớn hơn. Chính phủ cũng quyết tâm mở rộng diện tham gia vào hệ thống hưu trí. Về nguyên tắc, việc tham gia CTBH&XH là yêu cầu bắt buộc đối với tất cả các nhân viên biên chế của doanh nghiệp, không tùy thuộc vào qui mô của doanh nghiệp. Trước đây, yêu cầu này chỉ bắt buộc đối với các doanh nghiệp có 10 nhân viên trở lên. Bên cạnh đó, luật an sinh xã hội mới đang được chuẩn bị cũng áp dụng một chương trình hưu trí tự nguyện cho người nông dân và những người lao động trong khu

vực phi kết cấu. Các hướng dẫn thực hiện chương trình bảo hiểm y tế tự nguyện cũng đã được ban hành năm 2003.

Trong một đất nước với dân số trẻ và tỷ lệ người lao động tham gia vào khu vực kết cấu tăng nhanh, việc mở rộng hệ thống an sinh xã hội và đặc biệt là chương trình hưu trí cho người cao tuổi có thể góp phần huy động số lượng lớn nguồn lực. Ngày càng có nhiều người lao động sẽ đóng góp vào quỹ hưu trí trong khi sẽ có rất ít người về hưu sẽ hưởng lợi từ nguồn quỹ này. CTBH&XH có thể giúp tích lũy nguồn dự trữ tương đương với từ 1 đến 2% GDP hàng năm trong vài thập kỷ. Việc quản lý khôn ngoan nguồn dự trữ này là một trong những thách thức khó khăn nhất của tất cả các nước trên thế giới.

Một xu hướng phổ biến là tạo ra các lợi ích an sinh xã hội hào phóng. Điều này là có thể thực hiện được khi dân số vẫn còn trẻ nhưng sẽ trở nên không bền vững khi số người về hưu tăng lên. Những lợi ích giống như lợi ích giành cho người lao động trong khu vực công, nơi mà hưu trí chiếm 75% lương trung bình trong năm năm trước khi về hưu sẽ không thể khả thi về tài chính về lâu dài. Tuổi về hưu hiện nay ở mức 60 tuổi áp dụng cho nam giới và 55 tuổi với nữ giới có thể cần phải tăng lên và khoảng cách tuổi về hưu giữa hai giới cần thu hẹp.

Trong một nền kinh tế quá độ như Việt Nam, một xu hướng nguy hiểm khác là sử dụng nguồn dự trữ của CTBH&XH để tài trợ cho các DNNN và NHTMNN, bất chấp sự yếu kém trong quản lý của các doanh nghiệp này hoặc xu hướng thúc đẩy sự phát triển của thị trường chứng khoán thậm chí khi thị trường này không đáp ứng các tiêu chuẩn công khai cần thiết. Đến nay, việc đầu tư nguồn dự trữ của CTBH&XH vào trái phiếu phát triển cơ sở hạ tầng có thể là một sự lựa chọn khôn ngoan nhất. Xét trên góc độ quản lý tài chính công, điều này sẽ góp phần bảo đảm nguồn tài trợ "sạch" cho các khoản đầu tư công so với các cơ chế tài trợ ít minh bạch hơn đã được sử dụng đến nay. Theo quan điểm kinh tế vĩ mô, phát triển cơ sở hạ tầng sẽ góp phần tạo ra cơ sở thuế trong tương lai cho việc hoàn trả nợ công cộng.

Việc mở rộng quy mô tham gia cũng tạo nên các vấn đề về công bằng. Các chương trình an sinh xã hội dựa trên việc làm chính thức và do đó có xu hướng loại trừ người nghèo. Việc áp dụng chương trình tự nguyện cho nông dân và những người lao động trong khu vực phi kết cấu là cần thiết. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy mức độ tham gia có thể vẫn còn hạn chế nếu thiếu sự trợ cấp quan trọng. Có thể rút ra nhiều bài học từ các chương trình hưu trí tự nguyện hiện nay do các tỉnh áp dụng trong những năm gần đây. Trường hợp của Nghệ An là một ví dụ đáng quan tâm. Được thiết lập năm 1998, chương trình bảo hiểm hưu trí có 77 000 tham gia, nhưng chỉ có 30 người về hưu. Tỷ lệ lợi nhuận đầu tư hiện nay ở mức 8,2%, một tỷ lệ chấp nhận được. Tuy nhiên, hệ thống này đưa ra chế độ quá hào phóng và khó có thể bền vững về dài hạn. Tuy nhiên, bất chấp sự hào phóng này, mức độ tham gia còn thấp. Vấn đề chính là cần tìm hiểu xem nên đưa ra các biện pháp khuyến khích nào để làm cho chương trình này hấp dẫn với các loại đối tượng khác nhau và tập trung trợ cấp vào những người thật sự cần. Theo quan điểm này, một chương trình tự nguyện dựa trên một "thực đơn" các giải pháp khác nhau đem lại nhiều tiềm năng hơn là việc chỉ bắt buộc chương trình an sinh xã hội áp dụng cho khu vực kết cấu.

Một cách mở rộng mức độ tham gia khác là thông qua các chương trình giảm nghèo mục tiêu như Chương trình XD&GN. Chương trình mục tiêu được coi là một công cụ hỗ trợ xã hội và đồng thời cũng có thể được sử dụng bổ sung cho các chương trình bảo hiểm xã hội có xu hướng phổ cập hóa. Đây chính là triết lý của Quỹ chăm sóc y tế cho người nghèo. Theo Quyết định 139, các tỉnh có thể thanh toán lại cho các tổ chức y tế tất cả các chi phí chăm sóc y tế cho người nghèo. Về dài hạn, các tỉnh cũng sẽ lựa chọn bảo hiểm y tế. Cũng có thể cân nhắc xây dựng một cơ chế tương tự liên quan đến hưu trí cho người cao tuổi, trong đó những người được xác định là nghèo sẽ đóng góp chế độ hưu trí tối thiểu hàng năm. Việc đồng thời mở rộng diện tham gia thông qua quá trình kết cấu hóa, các chương trình tự nguyện và chương trình mục tiêu có thể góp phần đưa một tỷ lệ lớn dân cư Việt Nam tham gia vào các chương trình bảo trợ xã hội.

Do đặc điểm về vị trí địa lý và địa hình, Việt Nam là một trong những nước dễ xảy ra thiên tai nhất trên thế giới. Một đợt lũ lụt hoặc bão lớn bất thường có thể gây ra những thiệt hại lớn về người, kinh tế và huỷ hoại môi trường. Từ năm 1990 đến năm 2000, khoảng 8.000 người đã bị thiệt mạng, 6 triệu ngôi nhà bị sụp hay bị nước cuốn trôi, và 9.000 tàu thuyền bị chìm. Tổng thiệt hại về kinh tế trong thập kỷ qua ước tính là 2,8 tỉ đô-la, tương đương với thiệt hại bình quân hàng năm là 2% GDP. Nhận thấy nhu cầu bảo vệ người dân và tài sản tốt hơn, Chính phủ đã xây dựng một chiến lược nhằm giảm bớt thiên tai. Chiến lược này bao gồm cải thiện hệ thống dự báo và thông tin, tăng cường nguồn lực cho tái thiết và khôi phục, cũng như công tác điều phối thể chế tốt hơn. Chiến lược này cũng xem xét yêu cầu đưa cộng đồng tham gia vào các hoạt động lập kế hoạch và thực hiện. Và cũng như các lĩnh vực khác, điều này phụ thuộc rất nhiều vào công tác thực hiện. Việc áp dụng nhiều hơn mô hình ruộng thấp là yếu tố then chốt trong lĩnh vực này.

Hàng hóa công cộng và Môi trường

Việt Nam đã cải thiện đáng kể khung chính sách đối với sự phát triển bền vững về môi trường. Hai ví dụ về sự tiến bộ gần đây là việc sửa đổi Luật Môi trường, trong đó đưa ra quy định về Đánh giá tác động môi trường trong thẩm định dự án và quy định đối với các tổ chức và các nhân gây ô nhiễm nghiêm trọng nhất. Chính phủ cũng đã tăng cường giám sát hoạt động bảo vệ môi trường. Việc thành lập Bộ Tài nguyên và Môi trường là một bước đi quan trọng trong định hướng này. BTN&MT hiện đang tiến hành sửa đổi Luật Bảo vệ môi trường nhằm tạo ra các công cụ chính sách mới và các giải pháp ngăn chặn ô nhiễm và làm sạch cũng như điều chỉnh có sự tham gia của khu vực tư nhân. Bên cạnh đó, cơ chế quản lý lưu vực sông thống nhất đang được thiết lập theo Luật Nguồn nước mới. Luật này sẽ là nền tảng để các bộ và tỉnh xây dựng quy hoạch riêng.

Tuy nhiên, trên thực tế có ít tiến bộ hơn. Sự xuống cấp môi trường sẽ tăng lên do sự tăng trưởng kinh tế tiếp tục. Các doanh nghiệp công nghiệp có kết quả môi trường kém nhưng do sản xuất của họ phát triển nhanh đặc biệt trong những ngành như dầu và khí ga, điện và xi măng. Nhiều doanh nghiệp sử dụng các thiết bị cũ không hiệu quả và gây nhiều ô nhiễm. Nhiều doanh nghiệp không có hệ thống kiểm soát và xử lý nước thải và khí thải không khí. Nhiều doanh nghiệp còn hoạt động tại các vùng đô thị hoặc phụ cận. Trong khi đó, các quy định về bảo vệ môi trường vẫn chưa được thực hiện đầy đủ. Chính phủ các tỉnh và địa phương thiếu năng lực hành chính và nguồn nhân lực và tài lực. Nhân dân cũng thiếu nhận thức về tầm quan trọng của môi trường. Điều cơ bản hơn là thiếu lồng ghép khía cạnh môi trường vào quá trình lập kế hoạch ở cấp độ chương trình, đặc biệt là quá trình lập kế hoạch đầu tư công cộng và kế hoạch sử dụng nguồn lực và đất đai cấp vùng.

Thách thức hiện nay là phải bảo đảm rằng các cải cách môi trường (đặc biệt tại các ngành khai thác nguồn lực hoặc gây nhiều ô nhiễm) được thực hiện trước khi diễn ra sự xuống cấp môi trường trầm trọng. Thất bại trong việc áp dụng các biện pháp dự phòng có thể tạo ra chi phí phục hồi cao hơn nhiều một khi thiệt hại gây ra.

Cũng cần có các biện pháp tăng cường bảo tồn đa dạng sinh học và sử dụng bền vững. Việt Nam là một trong 10 nước có mức độ đa dạng sinh học cao nhất trên thế giới. Tuy nhiên, Việt Nam cũng là trung tâm của thị trường quốc tế đối với các loài động thực vật có nguy cơ tuyệt chủng cả với tư cách là nước cung cấp các loài và là trạm trung chuyển thương mại giữa các nước láng giềng khu vực. Các hoạt động cần thực hiện để giải quyết vấn đề này được xây dựng trong kế hoạch hành động của một số bộ chủ quản. Tuy nhiên, việc thực hiện các hoạt động đó diễn ra chậm do thiếu nguồn lực.

Việc quản lý và sử dụng tài nguyên thiên nhiên không bền vững đã đe dọa sinh kế ở nông thôn. Các phương pháp khai thác lâm nghiệp và nông nghiệp hiện nay thường dẫn đến sự xuống cấp và nhiễm bẩn đất đai, làm tăng nguy cơ lũ lụt và sự bất an toàn về sức khỏe công cộng. Mặc dù tỷ lệ bao phủ rừng đã tăng từ 28% năm 1996 lên 36% năm 2002, chất lượng rừng cũng xấu đi. Sự tham gia của địa phương nhiều hơn vào lập quy hoạch sử dụng đất sẽ giúp quản lý tài nguyên thiên nhiên hiệu quả hơn. Cần có ưu tiên bảo tồn và phục hồi hiệu quả hơn đối với rừng và các vùng đất ướt có giá trị đa dạng sinh học cao. Việc thẩm tra Chương trình 5 triệu héc ta rừng theo kế hoạch cần xác định cách thức tăng cường sự tham gia của những người dân sống dựa vào rừng và các vùng đất ướt. Cần quản lý tốt hơn nguồn tài nguyên nước thông qua việc tăng cường đầu tư quy mô nhỏ tại các khu vực vùng cao và áp dụng các công nghệ kiểm soát nước tốt hơn. Cũng cần thiết tăng cường sự tham gia của người dân sống ở rừng và vùng đầm lầy vào công tác quản lý các nguồn tài nguyên. Luật về Lâm nghiệp mới ban hành là một bước đi đúng hướng.

Sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng cũng tạo ra hậu quả dưới hình thức nhiều người bị chết hoặc bị thương do tai nạn giao thông. Với tỷ lệ cứ 10 000 phương tiện cơ giới làm chết 9,4 mạng người mỗi năm, tỷ lệ tử vong do tai nạn giao thông đang ở mức cao theo tiêu chuẩn quốc tế. Con số này chưa phản ánh hết tình hình thực tế vì chưa tính đến số người bị thương tại hiện trường nhưng sau đó chết trong bệnh viện. Kể từ năm 2003, tình hình có khá hơn rõ rệt nhờ tăng cường các biện pháp an toàn giao thông, bao gồm việc tuyên truyền giữa các cộng đồng, kiểm tra lái xe, chứng thực phương tiện cơ giới và việc thực hiện nghiêm khắc hơn các quy định giao thông. Các biện pháp bổ xung cần bao gồm việc mở rộng các hành lang đường bộ đi qua các thành phố hoặc thị trấn, nơi diễn ra hầu hết các vụ tai nạn giao thông chết người.

Y tế công cộng là một hàng hóa công chủ yếu khác, phụ thuộc rất nhiều vào sự điều hành của chính phủ. Chính sách công cộng cần tập trung vào các bệnh truyền nhiễm, như HIV/AIDS và các hành vi rủi ro sức khỏe như hút thuốc. Việc thực hiện Chiến lược HIV/AIDS Quốc gia được thông qua chính thức gần đây cần phải được tăng cường, đặc biệt thông qua việc xây dựng các chương trình giảm hại phù hợp cho người sử dụng ma túy thông qua tính mạnh và thúc đẩy các biện pháp tình dục an toàn trong giới mại dâm. Thực tế là nhiều biện pháp phòng chống được áp dụng trong nhóm dân cư có học vấn cao hơn cho thấy giáo dục sức khỏe có thể là một công cụ hiệu quả. Chiến dịch chống hút thuốc gần đây nhằm vào đối tượng vị thành niên là một ví dụ về sự giáo dục y tế có trọng điểm cần thực hiện ở rất nhiều khu vực.

12. TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ VIỆN TRỢ

Mặc dù không phải là nước phụ thuộc vào viện trợ, nhưng Việt Nam cũng nhận khoản viện trợ tương đương với 6% GDP vốn vay ưu đãi và viện trợ không hoàn lại. Mức độ nợ này là có thể kiểm soát được nhờ tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao và điều khoản vay ODA rất ưu đãi. Tuy nhiên các điều khoản ưu đãi đó không kéo dài và Việt Nam cần phải tận dụng nguồn viện trợ nước ngoài một cách hiệu quả nhất. Lựa chọn phương thức ODA phù hợp nhất trong mỗi trường hợp là một quyết định quan trọng.. Phương thức hỗ trợ ngân sách trực tiếp cho chính phủ trung ương hoặc các bộ chủ quản có lợi thế là giải ngân nhanh và giảm thiểu gánh nặng hành chính. Tuy nhiên, khi các khoản hỗ trợ này tăng lên, thì cần có hệ thống giám sát tài chính phù hợp và một định hướng chiến lược rõ ràng. Hiện nay rất ít bộ đạt được các điều kiện này. Hình thức hỗ trợ bằng dự án trực tiếp cho phép kiểm soát nguồn lực đầu tư cho dự án tốt hơn (mặc dù nguồn ODA có thể cho phép chi tiêu nhiều hơn trong các lĩnh vực khác).

Tuy nhiên, các thủ tục phức tạp của các nhà tài trợ đối với việc mua sắm hàng hóa và dịch vụ, tái định cư của cư dân bị dự án ảnh hưởng tới và các quy định về bảo vệ môi trường khiến cho quá trình giải ngân trở nên vô cùng chậm chạp. Gần đây, một số sáng kiến đang được áp dụng nhằm đơn giản hoá các thủ tục và tăng cường năng lực địa phương trong việc thực hiện những thủ tục này. Những sáng kiến này bao gồm việc các nhà tài trợ cùng đóng góp vào một quỹ tài trợ hoạt động theo thủ tục của một nhà tài trợ, đồng thời hài hòa hoá thủ tục của nhiều nhà tài trợ. Mục đích cuối cùng của những sáng kiến này là nhằm củng cố các thủ tục mua sắm, tái định cư và các quy định về bảo vệ môi trường ở Việt nam, làm cho các thủ tục này đáng tin cậy hơn để các nhà tài trợ có thể áp dụng được. Chính vì vậy, ở mức độ nào đó, sự khác biệt giữa hỗ trợ ngân sách trực tiếp và tài trợ dự án sẽ không còn là một vấn đề quan trọng nữa. Đến lúc đó, hai phương thức ODA này không nên được coi là các phương thức thay thế, mà nên được coi là các phương thức bổ sung.

Dự án có vai trò tạo hiệu ứng thể hiện thành tựu, nhưng hỗ trợ ngân sách trực tiếp lại rất cần thiết để tác động đến đối thoại về chính sách giữa cộng đồng quốc tế và chính phủ. Cuối cùng, yếu tố quan trọng hơn cả việc hài hoà hoá các thủ tục là việc hài hoà hoá nội dung của các thủ tục đó. Sự hỗ trợ của các nhà tài trợ vẫn còn vấp phải sự chồng chéo trong hoạt động, thiếu nhất quán giữa các công cụ thực hiện và mục tiêu, thiếu sự rõ ràng, chặt chẽ trong chính sách. Cách hiệu quả nhất để khắc phục những yếu kém này là liên kết tất cả các nhà tài trợ cùng hỗ trợ chiến lược phát triển quốc gia. Nếu Kế hoạch phát triển KT-XH được xây dựng dựa vào điểm mạnh của Chiến lược TDTG&GN, một văn bản đưa ra các cải cách đầy tham vọng nhắm vào mục tiêu tăng trưởng dài hạn và phát triển hoà nhập, thì Kế hoạch phát triển KT-XH sắp tới có thể trở thành một phương tiện điều phối chủ đạo để bảo đảm hiệu quả trong sử dụng nguồn tài trợ trong giai đoạn 5 năm tới.

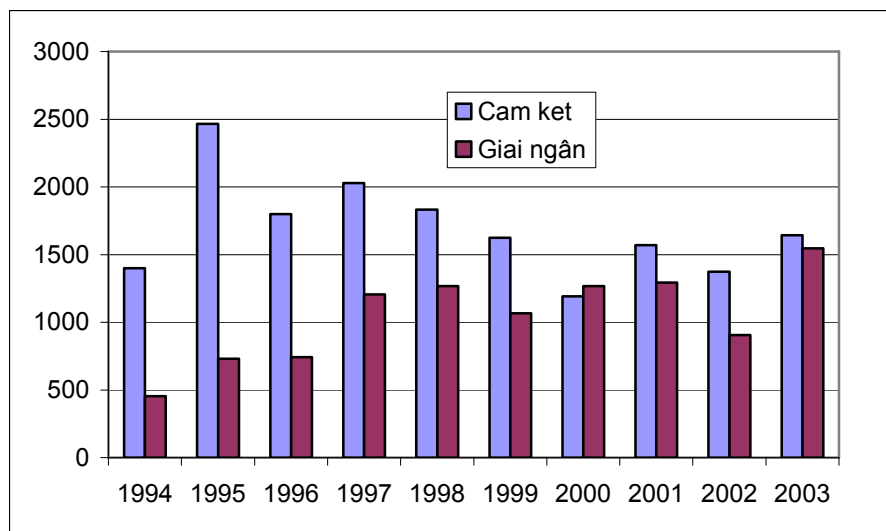
Bao nhiêu viện trợ là đủ?

Việt Nam là một trong những nước nhận ODA chính trong những năm gần đây. Trong giai đoạn 1994-2003, các nhà tài trợ đã cam kết tổng số 22,6 tỷ USD viện trợ. Các cam kết này đã dẫn đến việc ký kết các hiệp định tài trợ với tổng trị giá 21,1 tỷ USD. Mặc dù các con số đó là lớn về giá trị tuyệt đối, nhưng vẫn còn khiêm tốn so với quy mô nền kinh tế Việt Nam. Với mức 2,5 tỷ

USD mỗi năm, cam kết ODA hàng năm tương đương với 6% GDP, 24 % chi tiêu công cộng và 10 % nhập khẩu. Như chính phủ Việt Nam thường nhấn mạnh, viện trợ nước ngoài là một nguồn tài chính quan trọng nhưng không phải là nguồn tài chính không thể thiếu được.

Việt Nam không phải hoàn trả một phần khoản viện trợ ODA lớn này. Tổng số viện trợ không hoàn lại trong giai đoạn 1993-2004 lên đến 4,2 tỷ USD, 16,9 tỷ USD còn lại là các khoản vay. Trong các khoản vay cam kết, cho đến nay 10,5 tỷ USD đã được giải ngân (Hình 12.1). Đây là các khoản vay với điều kiện hết sức ưu đãi. Thời gian ân hạn trung bình của các khoản vay ODA là gần 10 năm kể từ năm 1994, và lãi suất trung bình dao động từ 1 đến 2% năm. Tuy nhiên, một số người đặt câu hỏi liệu việc hoàn trả nợ, cộng với các khoản vay ODA dự tính trong tương lai, liệu sẽ có trở thành một gánh nặng quá lớn cho Việt Nam trong tương lai không xa không. Đây là một câu hỏi hợp lý và cần phải có câu trả lời.

Hình 12.1: Vốn vay ODA cho Việt Nam



Chú thích: Số liệu được tính bằng triệu đô-la.

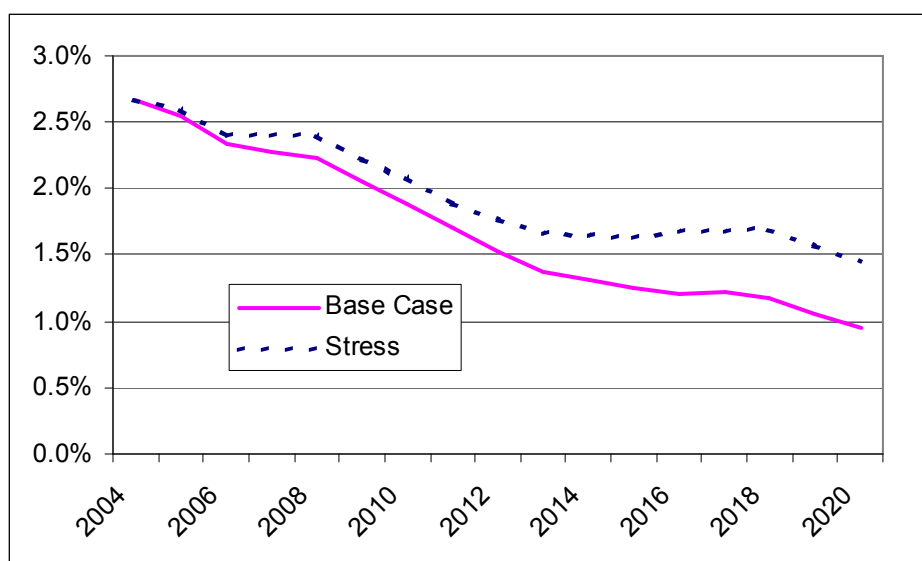
Nguồn: Tự tính toán (2004)

Để đơn giản hóa vấn đề, cần xem xét khả năng chính. Với khả năng cơ bản, Việt Nam được nhận 1.200 triệu USD giải ngân ODA mỗi năm cho đến năm 2007 và 1.000 triệu USD mỗi năm từ năm 2009 đến 2015. Đến năm 2007, các điều khoản vay sẽ tương tự như điều khoản của Hiệp hội Phát triển quốc tế của Ngân hàng Thế giới đưa ra. Sau đó, Việt Nam sẽ phải chuyển sang các điều kiện "hỗn hợp hóa" (ít ưu đãi hơn) tương đương với điều khoản mà Ngân hàng Thế giới giành cho Ấn độ. Nghĩa là, thời gian ân hạn giảm xuống còn 7 năm và lãi suất tăng lên 3%. Từ năm 2016 trở đi, nguồn ODA sẽ giảm đi cho đến khi đạt mức 400 triệu USD đến năm 2020. Lãi suất tăng lên 4% và thời gian ân hạn giảm từ 15 năm xuống 5 năm. Tất cả các giả định kinh tế vĩ mô khác là những giả định được sử dụng để đánh giá tính bền vững của khoản vay nước ngoài của Việt Nam. Với khả năng cao, Việt Nam vay lượng ODA nhiều hơn. Giải ngân vốn vay hàng năm theo các điều kiện ưu đãi lớn nhất sẽ nhiều hơn trong kịch bản cơ sở khoảng 300 triệu USD và tiếp tục đến năm 2011. Kể từ đó trở đi, các khoản giải ngân kém ưu đãi hơn cũng sẽ nhiều hơn so với khả năng cơ bản khoảng 300 triệu USD. Mức giải ngân hỗn hợp từ năm 2016 trở đi có giảm nhưng vẫn đạt mức 500 triệu USD vào năm 2020 với các điều kiện ưu đãi không giảm. Một giả định ngầm trong khả năng này là việc vay thương mại bị đình trệ so với khả năng cơ bản.

Trong cả hai kịch bản, các khoản vay viên trợ hoàn toàn có thể kiểm soát được (Hình 12.2). Số tiền dùng để thanh toán các khoản vay ODA hiện nay tương đương với 2,7% kim ngạch xuất khẩu. Trong giai đoạn 15 năm, con số này sẽ giảm xuống mức tương đương 1% kim ngạch xuất khẩu trong kịch bản cơ sở và 1,5% trong kịch bản khó khăn. Về tài chính công, đến năm 2020, việc hoàn trả vốn vay ODA có thể hấp thụ từ 3,5 đến 5,5% nguồn thu của chính phủ so với tỷ lệ 7,5% hiện nay.

Mặc dù gánh nặng trả nợ lớn hơn, nhưng kịch bản cao thực tế lại thuận lợi hơn cho Việt Nam do phần viện trợ không hoàn lại khá quan trọng đi cùng các khoản vay ưu đãi. Cách đơn giản để đánh giá phần viện trợ này là so sánh gánh nặng vốn vay ODA với gánh nặng nợ công trong nước. Chính phủ gần đây đã phát hành trái phiếu 5 năm. Trái phiếu này sẽ được phát hành cuốn chiếu trong 5 năm tiếp theo với tỷ lệ lãi suất là 8,3% năm. Tăng các khoản vay tại thị trường trong nước là một cách thay thế việc nhận viện trợ nước ngoài. Giả định tỷ lệ trượt giá của đồng nội tệ là 2% năm, thì lãi suất của nợ trong nước được tính bằng đô là sẽ ở mức 6,3%. Giá trị hiện tại của nợ ODA mới Việt Nam với tỷ lệ chiết khấu 6,3%, là khoảng 6,1 tỷ đô la so với giá trị danh nghĩa 15,6 tỷ đô la. Sự khác biệt giữa hai con số này là ở phần viện trợ không hoàn lại đi đôi với các khoản vay ODA. Cấu phần này cao hơn nhiều so với mức 4,2 tỷ USD viện trợ không hoàn lại mà Việt Nam nhận được cho đến nay. Do việc trả nợ ODA có thể kiểm soát được và cấu phần viện trợ không hoàn lại trong khoản nợ ODA lên đến 60 %, nên Việt Nam có lợi hơn khi sử dụng viện trợ nước ngoài càng nhiều càng tốt.

Hình 12.2: Trả nợ ODA tính theo tỷ trọng xuất khẩu



Nguồn: Tự tính toán.

Công cụ phù hợp

Phân biệt giữa viện trợ không hoàn lại và vốn vay phù hợp với việc đánh giá mức độ chuyển giao nguồn lực thông qua ODA hoặc khi dự báo gánh nặng liên quan đến việc trả nợ ODA. Tuy nhiên, phân biệt các phương thức phân bổ ODA cho nước nhận tài trợ cũng không kém phần quan trọng. Quyết định lựa chọn giữa tài trợ dự án và hỗ trợ ngân sách là hết sức quan trọng.

Tài trợ theo dự án thường được gắn với các dự án "hữu hình" như việc xây đường cao tốc và cầu, lắp đặt đường ống nước tại khu vực đô thị, lắp đặt các mạng lưới máy tính cho quản lý hệ thống thông tin hoặc phát triển các cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ tại các xã nghèo. Các dự án này thường đòi hỏi phải mua sắm rất nhiều hàng hóa và dịch vụ (xi măng, phần mềm và các hàng hóa tương tự) và đòi hỏi phải có giám sát chặt chẽ để bảo đảm rằng nguồn tài trợ được sử dụng đúng mục tiêu đã định ra. Quá trình thiết kế dự án đã được nỗ lực cải thiện sao cho các dự án có tác động mạnh tới quá trình phát triển thông qua các sản phẩm đầu ra trực tiếp cũng như thông qua tăng cường năng lực và hiệu ứng thể hiện thành tựu. Các dự án kiểu này do Ban quản lý dự án quản lý, các ban này hoạt động ngoài bộ máy thông thường của chính phủ và tuân theo các thủ tục của chính phủ và các nhà tài trợ ở mức cao nhất có thể được.

Hỗ trợ ngân sách trực tiếp có thể diễn ra tại cấp quốc gia như Chương trình Tín dụng Hỗ trợ giảm nghèo (Tín dụng HTGN) hàng năm hoặc dưới hình thức hỗ trợ ngành theo chương trình như Cách tiếp cận toàn ngành (SWAPs). Hỗ trợ ngân sách liên quan đến việc chuyển giao thẳng nguồn ODA cho Chính phủ trung ương hoặc cho một bộ. Sau đó, Chính phủ hoặc bộ đó sẽ sử dụng nguồn ODA này theo nhu cầu và dựa trên các thủ tục của mình. Do đó, không thể giám sát được các nguồn lực được cam kết vào bất kỳ một hạng mục chi tiêu cụ thể nào. Tuy nhiên, hỗ trợ ngân sách thường diễn ra trong bối cảnh thay đổi chính sách, làm chuyển định hướng chi tiêu chung (của Chính phủ hoặc các bộ chủ quản) sang một hướng đi mong muốn. Ví dụ, chương trình Tín dụng HTGN đã hỗ trợ cải cách các NHTMNN, việc xây dựng một mạng lưới an sinh cho các lao động dôi dư từ DNNN và tăng ngân sách quốc gia cho ngành giáo dục và thiết lập các Quỹ chăm sóc y tế cho người nghèo ở cấp tỉnh. Chi tiêu ngân sách bổ sung để thực hiện các biện pháp đó vượt xa so với nguồn lực đóng góp thông qua PRSC.

Khung 12.1: Phản ứng của các nhà tài trợ đối với vấn đề tham nhũng

Trách nhiệm thực hiện dự án tài trợ nằm ở phía nước vay. Nước vay do đó phải chịu trách nhiệm nếu có sự lạm dụng tiền. Tuy nhiên, bất chấp nguyên tắc chung này, các nhà tài trợ cũng cần đảm bảo rằng các nguồn lực được sử dụng đúng với các mục tiêu được định ra. Về dài hạn, dựa vào hệ thống quản lý rủi ro tài chính của Việt Nam sẽ hơn là dựa vào sự kiểm soát và thủ tục của các nhà tài trợ. Tuy nhiên, do năng lực hiện nay và môi trường tài chính rủi ro cao ở Việt Nam, việc chuyển đổi cơ chế kiểm soát sẽ diễn ra từng bước. Về ngắn hạn, các phương pháp và công cụ giám sát tài chính cần phải được hợp lý hóa và củng cố hơn nữa. Các phương pháp và công cụ được cải thiện có thể tạo cơ sở hữu ích để xây dựng hệ thống quản lý của Chính phủ.

Trong việc xây dựng một cách tiếp cận giảm rủi ro tài chính trong các hoạt động sử dụng vốn vay, Nhóm Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam đã cân nhắc các chương trình quốc gia khác (như Indonesia và Trung Quốc) để rút ra nhiều kinh nghiệm trong việc xử lý các vấn đề này. Dựa vào đó có thể xây dựng một chiến lược bao gồm bốn yếu tố:

- Giải quyết các rủi ro đối với các dự án tài trợ hiện tại thông qua việc tăng cường giám sát
- Giải quyết các rủi ro trong các dự án tài trợ mới thông qua việc cải thiện thiết kế dự án và các cơ chế giảm nhẹ rủi ro
- Củng cố các cơ chế thực thi pháp luật và trừng phạt trong hệ thống của chính phủ và tại Ngân hàng thế giới và
- Nâng cao năng lực của các cán bộ trong việc giải quyết các rủi ro tài chính trong các dự án tài trợ

Cả vốn vay và viện trợ không hoàn lại đều có thể được sử dụng để hỗ trợ cho cả hai phương thức giải ngân nguồn vốn ODA. Hầu hết các dự án quy mô lớn, đặc biệt trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, được tài trợ thông qua vốn vay. Các dự án nhỏ hơn như các dự án do các tổ chức phi chính phủ thực hiện được hỗ trợ bằng viện trợ không hoàn lại. Trong khi đó, các dự án khác sử dụng kết hợp một khoản vay của một nhà tài trợ này với một hoặc một vài khoản viện trợ không hoàn lại của các nhà tài trợ khác. Hoạt động hỗ trợ ngân sách cũng theo cách làm tương tự. Ở Việt Nam, chương trình Tín dụng HTGN là sự kết hợp của cả hai phương thức ODA trên. Hoạt động này được chính thức vận hành với tư cách là vốn vay của Ngân hàng Thế giới. Tuy nhiên, một số lượng lớn các tổ chức đồng tài trợ đã tham gia vào quá trình chuẩn bị chương trình này. Một số tổ chức (như ADB và JBIC) cung cấp vốn vay ODA song song; các tổ chức khác (như CIDA, DANIDA DFID, Ủy ban Châu Âu và NMDC) đóng góp nguồn lực dưới hình thức viện trợ không hoàn lại.

Các nhà tài trợ không muốn cung cấp hỗ trợ ngân sách khi các quy chế bảo đảm tài chính liên quan đến tham nhũng và lạm dụng ngân sách còn yếu kém hoặc khi tình trạng thiếu định hướng chiến lược có thể dẫn đến khả năng nguồn lực sẽ bị sử dụng kém hiệu quả. Việc tài trợ dự án chịu sự giám sát chặt chẽ hơn và sản phẩm đầu ra của nó có thể "nhìn thấy được". Việc kiểm soát và cơ chế tài chính nhằm giảm thiểu nguy cơ tham nhũng có thể hoặc nên được thiết lập (Khung 12.1). Tuy nhiên, do tiền có thể được sử dụng vào mục đích khác nhau nên sự khác biệt giữa tài trợ dự án và hỗ trợ ngân sách không thật rõ ràng như mọi người nghĩ. Ví dụ như có những dự án mà Chính phủ một nước vẫn sẽ thực hiện kể cả khi không có nguồn lực ODA. Viện trợ nước ngoài cho phép Chính phủ giải phóng nguồn lực phải bỏ ra cho dự án này và được dùng để chi tiêu vào mục tiêu khác. Tuy nhiên, các nhà tài trợ không thể làm được nhiều trong việc củng cố hệ thống kiểm soát tài chính hoặc định hướng chiến lược có thực chi bổ sung. Thông thường, đối với hỗ trợ ngân sách, các nhà tài trợ thậm chí không biết việc chi tiêu giành cho định hướng chiến lược nào.

Mặt khác, hỗ trợ ngân sách có thể giải ngân nhanh hơn và do vậy cho phép Việt Nam tận dụng được các khoản vay ưu đãi không phải lúc nào cũng có. Hỗ trợ ngân sách cũng không đòi hỏi phải có một cơ cấu Chính phủ tương ứng bao gồm các BQLDA được giám sát và hoạt động trên cơ sở tuân thủ các thủ tục của nhà tài trợ. Liệu các BQLDA như vậy có góp phần tăng cường năng lực địa phương hay không hay chỉ dừng lại ở mức một bộ máy Chính phủ tương ứng mà thôi hiện vẫn còn là một vấn đề gây tranh cãi.

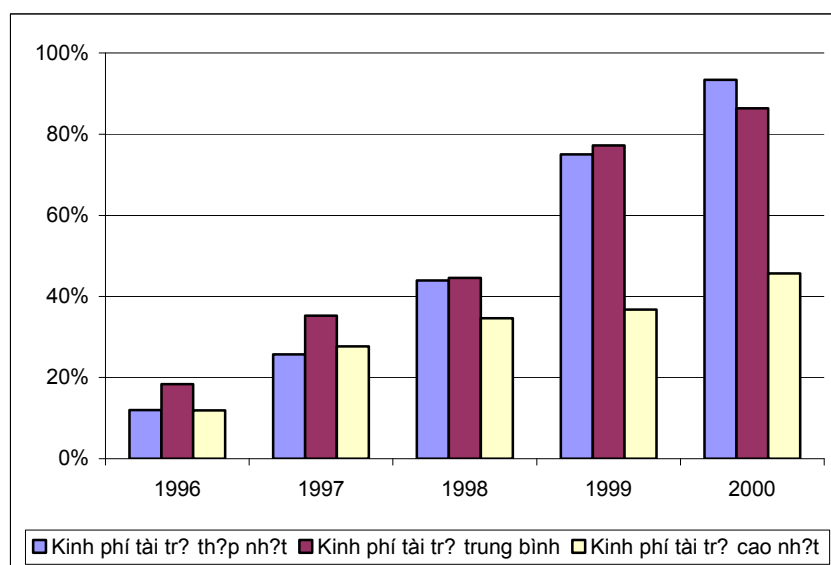
Do còn những điều chưa rõ ràng, nên việc thảo luận các lợi thế của tài trợ dự án và hỗ trợ ngân sách để lựa chọn một trong hai hay cả hai phương pháp là điều không cần thiết. Ở quy mô rộng, hai mô hình ODA này mang tính bổ sung chứ không thay thế cho nhau. Điều quan trọng không phải là cách thức giải ngân mà là tác động đến quá trình phát triển. Các dự án là cách chuyển giao các thông lệ tốt nhất không chỉ trên khía cạnh kỹ thuật mà còn về vấn đề chính sách. Tại Việt Nam, các dự án có cấu phần hướng đến cộng đồng mạnh tác động đến quan điểm của các nhà hoạch định chính sách chủ chốt về trách nhiệm giải trình tại cấp địa phương. Trong khi đó, các dự án năng lượng đã mở cửa cho sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Các hoạt động hỗ trợ ngân sách, đặc biệt khi các hoạt động đó cho phép sự điều phối chặt chẽ các thông điệp chính sách giữa các nhà tài trợ, tạo cơ hội thúc đẩy cải cách kinh tế. Chính các cải cách cần thiết đó sẽ làm cho hoạt động tài trợ dự án thêm hiệu quả. Ví dụ, việc thông qua tiêu chuẩn chất lượng trường tiểu học trên toàn quốc có thể làm tăng tác động của tài trợ dự án rất nhiều trong ngành giáo dục. Tương tự như vậy, một quy định hợp lý về phí sử dụng nước có thể cải thiện hiệu quả tài trợ dự án trong lĩnh vực phát triển đô thị.

Nhiều người cho rằng đối thoại chính sách có tác động lớn nhất vì tác động của nó lan tỏa khắp nền kinh tế. Tuy nhiên, còn chưa rõ là liệu chính phủ có sẵn sàng tham gia nghiêm túc vào đối thoại với các nhà tài trợ không có khả năng đóng góp nguồn lực lớn hay không, đặc biệt là để hỗ trợ các cải cách có chi phí rõ ràng về nguồn lực ngân sách. Điều này tạo động lực điều chỉnh tài trợ dựa trên quyết tâm thực hiện chương trình cải cách của Chính phủ. Đặc biệt, quá trình Tín dụng HTGN tính đến hai cấp độ tài trợ, phụ thuộc vào tốc độ cải cách, và Chương trình Tín dụng HTGN còn tính đến việc không tài trợ trong trường hợp các chương trình cải cách bị đình trệ. Tuy nhiên, việc điều chỉnh vốn vay ODA cũng không có nhiều cơ hội gây ra các tác động chính sách đối với một quốc gia không lệ thuộc vào tài trợ như Việt Nam. Cuối cùng, tính sở hữu của Chính phủ mới là động lực quyết định quan trọng nhất của quá trình cải cách.

Hài hòa hóa quy trình

Giải ngân nguồn tài trợ dự án ODA còn hết sức chậm chạp ở Việt Nam. Do đó, việc đạt được các mục tiêu phát triển bị chậm lại và tiềm năng phát huy hiệu ứng thể hiện thành tựu bị giảm đi. Năng lực hạn chế của chính phủ Việt Nam, đặc biệt tại cấp địa phương, thường được quy là một trong những nguyên nhân chính cho giải ngân chậm. Tuy nhiên, các nước đang phát triển khác có năng lực yếu hơn nhiều và vẫn có thể giải ngân nhanh hơn Việt Nam. Điều ngạc nhiên hơn là các dự án đầu tư không có vốn của các nhà tài trợ giải ngân rất tốt ở Việt Nam. So sánh 71 dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn trong chương trình đầu tư công cộng 1996-2001 là một ví dụ cho điều này. Các dự án có thể được phân loại theo tỷ trọng ODA trong tổng đầu tư. Kết quả cho thấy việc hoàn thành dự án diễn ra nhanh hơn nhiều trong bất kỳ giai đoạn nào từ năm 1996 đến 2001 đối với các dự án có tỷ trọng tài trợ nước ngoài thấp nhất (Hình 12.3).

Hình 12.3: Thực hiện dự án có hoặc không có sự hỗ trợ của nhà tài trợ



Chú thích: Các số liệu này dựa trên tổng đầu tư hàng năm là một phần của tổng mức đầu tư theo kế hoạch tại 71 dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn trong chương trình đầu tư công cộng giai đoạn 1996-2001. Ba nhóm này được xác định theo tỷ lệ tài trợ của các nhà tài trợ trong tổng đầu tư.

Nguồn: Theo Ib Larsen, Phạm Lan Hương và Martin Rama (2004).

Ở một mức độ nào đó, sự khác biệt trong tốc độ thực hiện liên quan đến đặc điểm ngành. Dự án lớn thứ ba về mức độ hỗ trợ của các nhà tài trợ tập trung nhiều hơn vào ngành vệ sinh môi trường và nước sạch. Ngành này vẫn chưa phải là ưu tiên chính của chính phủ. Dự án thấp thứ ba về mức độ tài trợ bao gồm nhiều dự án giao thông. Đây là một lĩnh vực chính phủ đã có rất nhiều nỗ lực phát triển, đôi khi thông qua các cơ chế tài chính còn gây nhiều tranh cãi. Các tốc độ khác nhau trong việc thực hiện có thể phản ánh các ưu tiên khác nhau của chính phủ đối với các dự án cơ sở hạ tầng khác nhau trong các ngành khác nhau.

Trên một mức độ lớn hơn, sự khác biệt về tốc độ giải ngân liên quan đến các thủ tục phức tạp của các nhà tài trợ đặc biệt trong lĩnh vực mua sắm hàng hóa và dịch vụ và tái định cư dân cư bị dự án ảnh hưởng tới. Các thủ tục này nhằm giảm thiểu sự thông đồng và hiện tượng thụt quỹ và bảo vệ khả năng sinh kế của những người dân mất tài sản do các dự án. Mặc dù các thủ tục này là hợp lý, nhưng lại khác với các thủ tục được sử dụng ở Việt Nam. Do đó, các quan chức chính phủ phải có thêm thời gian để làm quen với các thủ tục đó.

Vấn đề càng phức tạp hơn do tính đa dạng của các thủ tục và hồ sơ liên quan. Mỗi nhà tài trợ lại có các quy định riêng về mua sắm, quản lý tài chính, kiểm toán, tái định cư những người dân bị dự án ảnh hưởng, bảo vệ môi trường vv... Đòi hỏi các công chức phải thành thạo tất cả các quy định này là điều không thực tế. Một giải pháp khắc phục vấn đề này là huy động nguồn lực từ các nhà tài trợ khác nhau và vận hành theo nguyên tắc của một nhà tài trợ mà thôi (Khung 12.2). Một cách tiếp cận tham vọng hơn là hài hòa hóa các thủ tục của các nhà tài trợ sao cho các quy định theo dõi và các hồ sơ liên quan cho các dự án ODA là giống nhau. Sáng kiến hài hòa hóa hiện nay là một nỗ lực thực hiện cách tiếp cận này trên thực tế (Khung 12.3).

Khung 12.2: Quỹ tín thác đa biên

Các nhà tài trợ đã tập hợp các nguồn lực để hỗ trợ thực hiện chương trình cải cách trong một loạt các lĩnh vực, từ hiện đại hóa hành chính công (có đối tác là Bộ Nội vụ) đến việc thực hiện Chiến lược TDTG&GN (do BKHĐT làm đối tác). Tại Việt Nam, một trong những Quỹ Tín thác Đa biên (Quỹ TTĐB) lớn nhất được hoạt động được thành lập năm 2004 nhằm hỗ trợ sáng kiến quản lý tài chính công. Đối tác trong trường hợp này là BTC.

Các nhà tài trợ đóng góp vào Quỹ TTĐB hiện nay thuộc nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm là CIDA, DANIDA, DFID, NMDC, NORAD, SDC và SIDA. Quỹ TTĐB do Ngân hàng thế giới quản lý nhưng do Chính phủ Việt Nam thực hiện. Theo cơ chế này, Chính phủ có trách nhiệm xác định các nhu cầu hỗ trợ kỹ thuật cần thiết. Ngân hàng Thế giới đóng vai trò hỗ trợ về kỹ thuật theo yêu cầu của Chính phủ. Ngân hàng cũng đóng vai trò cân đối các giao dịch.

Quỹ TTĐB tài trợ cho các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật trong sáu lĩnh vực: quản lý ngân sách nhà nước, quản lý nguồn thu nhà nước, quản lý nợ công, quản lý tài chính DNNN, quản lý tài sản nhà nước và quản lý giá cả. Sự hỗ trợ kỹ thuật này đã giúp Chính phủ xác định các giải pháp, đưa ra các ưu tiên và xác định cụ thể các nhu cầu cải cách. Quỹ cũng giúp Chính phủ xây dựng năng lực lập kế hoạch và thực hiện và vận hành các quy trình quản lý tài chính mới.

Quỹ TTĐB cho cải cách quản lý tài chính công cũng là một cơ chế điều phối. Nếu không có quỹ này, các nhà tài trợ tham gia hẳn đã đề nghị Chính phủ tiếp cận vốn theo các hiệp định tài trợ khác nhau, đòi hỏi phải tuân thủ các thủ tục khác nhau của các nhà tài trợ. Do đó, BTC đã tránh được những sự thiếu nhất quán trong phương pháp và chồng chéo các hoạt động.

Một giải pháp bền vững hơn về lâu dài là củng cố các quy định, cơ chế và quy định an toàn của Việt Nam sao cho các nhà tài trợ có thể áp dụng một cách tự tin. Nếu làm được việc này, không những giải ngân các dự án ODA sẽ nhanh hơn mà khả năng quản lý cũng sẽ được cải thiện

không chỉ giới hạn trong các ban quản lý dự án. Hiện tượng thụt quỹ và tham nhũng sẽ bị giảm đi và đời sống của những người dân bị dự án ảnh hưởng tới sẽ được bảo vệ tốt hơn trong tất cả các dự án và không chỉ giới hạn ở các dự án được hưởng sự hỗ trợ tài chính của các nhà tài trợ.

Sự gắn kết chính sách

Có một yếu tố cũng quan trọng như việc hài hòa hóa quy trình, nếu không muốn nói là quan trọng hơn - đó là việc hài hòa hóa nội dung. Tài trợ ODA nhằm hỗ trợ quá trình phát triển của Việt Nam thông qua các nguồn tài chính, cải thiện động cơ, kiến thức kỹ thuật và tư vấn dự án. Tuy nhiên, sự điều phối chưa có hiệu quả giữa các nhà tài trợ và đôi khi giữa các hoạt động khác nhau của cùng một nhà tài trợ có thể làm giảm hiệu quả của viện trợ nước ngoài. Các hoạt động trùng lặp nhau, các động lực mâu thuẫn lẫn nhau và việc gắn kết không tốt giữa công cụ với mục tiêu và các ý kiến tư vấn khác nhau là các vấn đề phổ biến nhất.

Khung 12.3: Kế hoạch hành động hài hòa hóa thủ tục

Dựa trên Tuyên bố Rome năm 2003, Chính phủ Việt Nam và cộng đồng tài trợ đang phối hợp chuẩn bị kế hoạch hành động hài hòa hóa thủ tục và phát triển năng lực địa phương để thực hiện kế hoạch này.

Đơn giản hóa là một nội dung chính của kế hoạch. Các nhà tài trợ cũng đang hài hòa hóa thủ tục của họ với mục tiêu cuối cùng là làm cho các thủ tục này phù hợp với các hệ thống của Chính phủ. Điều này đòi hỏi việc đơn giản hóa thủ tục của một số nhà tài trợ cụ thể, sử dụng phương thức viện trợ mới như cơ chế đồng tài trợ hoặc phân cấp hợp tác và phân cấp quyền lực của nhà tài trợ từ trụ sở chính xuống các văn phòng đại diện tại quốc gia.

Kế hoạch hành động cũng bao gồm việc tăng cường hợp tác giữa giữa 5 ngân hàng phát triển: ADB, AFD, JBIC, KfW và Ngân hàng Thế giới. Sự hợp tác này tập trung vào việc thiết lập các thủ tục chung liên quan đến chuẩn bị dự án, mua sắm, quản lý tài chính, bảo vệ xã hội và môi trường và quản lý vốn vay.

Các tổ chức phi chính phủ quốc tế với tổng số tiền giải ngân lên tới hơn 100 triệu USD một năm tại Việt Nam cũng có một số tiến bộ rõ rệt trong nỗ lực hài hòa hóa thủ tục. Do linh hoạt hơn các nhà tài trợ khác về mặt thủ tục, các tổ chức phi chính phủ đã có thể điều chỉnh sao cho phù hợp với các nguyên tắc của các đối tác Việt Nam. Nhìn chung, cộng đồng NGO không coi giải ngân chậm là một vấn đề chính.

Việc đào tạo các quan chức Chính phủ để họ có thể áp dụng các thủ tục đơn giản một cách có hiệu quả hơn là một nội dung chính khác của kế hoạch hành động hài hòa hóa thủ tục. Một chương trình xây dựng năng lực toàn diện (XDNLTD) đã được thiết lập. Chương trình này do LMDG, Chính phủ Nhật Bản (thông qua một khoản tài trợ do Ngân hàng Thế giới quản lý) và Chính phủ Việt Nam tài trợ. Mục tiêu chính của chương trình XDNLTD là đánh giá khuôn khổ quản lý viện trợ của Việt Nam để xác định các yếu kém về năng lực và tổng kết lại các bài học rút ra.

Nguồn: PGAE (2004).

Điều khoản vay là một ví dụ minh họa rõ ràng. Nhiều khoản vay ODA được tính toán sao cho một loạt các hợp đồng ràng buộc được ký kết sau đó giữa Chính phủ và các đơn vị thực hiện. Tùy từng trường hợp, đơn vị thực hiện có thể là công ty cấp nước của một tỉnh, công ty điện lực địa phương hoặc các trường đại học vv... Hợp đồng ràng buộc quy định các điều kiện chuyển giao

nguồn ODA cho các đơn vị thực hiện. Mục tiêu của các hợp đồng này là tạo ra động lực bảo đảm dự án được thực hiện một cách có hiệu quả, ví dụ như kết nối hệ thống cấp nước, sản xuất điện hay các thư viện. Có thể thấy các hợp đồng này đưa ra nhiều loại điều khoản khác nhau. Trong một số trường hợp, các điều khoản trong hợp đồng giống như điều khoản trong khoản vay ODA; trong một số trường hợp khác, các hợp đồng này bao gồm một khoản trợ cấp lãi suất, một vài trường hợp khác nữa thì là quy định cho các khoản viện trợ không hoàn lại. Tuy nhiên, vẫn thiếu một phân tích hệ thống về mối liên kết giữa các điều khoản vay với mức độ hoàn vốn và khả năng chi trả của người sử dụng. Liệu có nên đưa ra các điều khoản giống nhau cho tất cả các trường học và tất cả các khoa mà không tính đến khả năng thu học phí của họ không? Liệu có nên sử dụng các điều khoản như nhau cho các công ty cấp nước của tỉnh mà không tính đến mức nghèo của những người sử dụng dịch vụ hay không? Dựa vào các phân tích kinh tế khi thiết kế dự án có thể góp phần xác định các chương trình khuyến khích phù hợp với mục tiêu chung của hoạt động.

Điều phối không có hiệu quả là một vấn đề thường xuyên xảy ra. Vấn đề này đôi khi xuất phát từ nội bộ của các nhà tài trợ. Trong khi các nhà tài trợ luôn có xu hướng xây dựng các thiết kế dự án phức tạp và sáng tạo, cố gắng cùng một lúc giải quyết nhiều vấn đề phát triển, tuy nhiên kết quả lại là các hoạt động trong một lĩnh vực nào đó lại gây trở ngại cho các hoạt động trong một lĩnh vực khác. Tương tự như vậy, sự hỗ trợ hoạt động của các ngành cụ thể có thể cản trở việc xây dựng một sân chơi công bằng. Một giải pháp có thể áp dụng để xử lý vấn đề này là theo dõi một cách có hệ thống các cấu phần chính sách khác nhau trong sáng kiến của các nhà tài trợ. Thiết kế dự án đơn giản, dựa trên năng lực thế mạnh của từng nhà tài trợ và từng tổ làm việc, chỉ tập trung giải quyết một vài vấn đề phát triển một lúc cũng sẽ góp phần hỗ trợ quá trình này.

Thất bại trong điều phối cũng diễn ra giữa các nhà tài trợ với nhau. Các nhóm đối tác, bao gồm các nhà tài trợ hoạt động tích cực trong một lĩnh vực cụ thể và bộ đầu mối hoặc cơ quan chính phủ thuộc lĩnh vực đó, đã tỏ ra rất hiệu quả trong việc hỗ trợ quá trình trao đổi thông tin về chính sách, dự án và sáng kiến. Tuy nhiên, không phải tất cả các nhóm đối tác đều hoạt động hiệu quả. Một số nhóm không tổ chức gặp gỡ trao đổi thường xuyên. Quy trình Tín dụng HTGN hàng năm cũng tạo nên một số vấn đề mới cho quá trình điều phối. Các cuộc thảo luận về cải cách chính sách thông qua Tín dụng HTGN được tổ chức theo các lĩnh vực tương tự như các nhóm đối tác. Tuy nhiên, không phải tất cả các nhà tài trợ đều tham gia vào nhóm đối tác đồng tài trợ cho chương trình Tín dụng HTGN. Cần có sự điều phối có hiệu quả với các nhà tài trợ không tham gia vì đây là yếu tố quan trọng để bảo đảm rằng tất cả các quan điểm đều được lắng nghe và thông tin được chia sẻ rộng rãi.

Để có hiệu quả, quá trình điều phối phải nhằm mục tiêu gắn kết viện trợ nước ngoài với chiến lược phát triển của Chính phủ Việt Nam. Trong những năm gần đây, Chiến lược TDTT&GN đã là cơ sở tham khảo hết sức hữu ích cho nhiều nhà tài trợ xác định các lĩnh vực ưu tiên hành động và thực hiện hỗ trợ theo các ưu tiên đó. Chiến lược Chính phủ nói chung không bao giờ là hoàn hảo và Chiến lược TDTT&GN cũng không phải là ngoại lệ. Tuy nhiên, nếu so sánh với kế hoạch 5 năm và các tài liệu chiến lược khác của chính phủ Việt Nam, thì Chiến lược TDTT&GN tập trung nhiều hơn vào việc đạt được các kết quả phát triển, bao gồm mục tiêu giảm nghèo và các mục tiêu phát triển Việt Nam khác. Chiến lược này xác định các cải cách chính sách cần thiết thông qua một quy trình phân tích kỹ lưỡng và tham kiến rộng rãi. Chiến lược cũng cố gắng thiết lập mối liên kết giữa việc lập kế hoạch và quy trình lập ngân sách.

Các nghiên cứu chung với sự tham gia của các nhà tài trợ và các chuyên gia của họ cũng như các nhà nghiên cứu và chuyên môn của Việt Nam cũng là một công cụ phối hợp quan trọng khác. Ngày càng có nhiều các hoạt động như lắp các lỗ hổng về kiến thức, việc xây dựng các chiến lược và đánh giá chính sách của các nhóm một hay nhiều nhà tài trợ với sự cộng tác chặt chẽ với Chính phủ, các trường đại học trong nước, các nhà nghiên cứu, và các tổ chức phi chính phủ. Việc xây dựng *Báo cáo Tổng hợp Đánh giá Chi tiêu Công, Mua sắm và Trách nhiệm Tài chính*, cùng với *Đánh giá XĐGN* và *Chương trình 135* hiện đang được tiến hành là những ví dụ

cho sự cộng tác này. Các hoạt động này đã dẫn tới việc chia sẻ quan điểm và hiểu biết lẫn nhau, góp phần làm cho sự cộng tác giữa Chính phủ và các nhà tài trợ hiệu quả hơn nhiều.

Nhìn về tương lai, nếu kế hoạch phát triển KT-XH sắp tới được xây dựng trên các nguyên tắc giống như Chiến lược TĐTT&GN, thì nó có thể đóng vai trò điều phối chính cho các hoạt động ODA trong giai đoạn 2006-2010. Để điều này diễn ra, Chính phủ và các nhà tài trợ cần phải bắt tay chuẩn bị nghiêm túc kế hoạch này. Cộng đồng quốc tế sẽ chỉ sẵn sàng gắn kết hoạt động theo kế hoạch phát triển KT-XH nếu kế hoạch này hàm chứa một chương trình chuyển đổi đầy tham vọng. Một kế hoạch nhằm hoàn thành quá trình quá độ của Việt Nam sang nền kinh tế thị trường và thực hiện thể hệ cải cách thứ hai là rất cần thiết để duy trì tốc độ tăng trưởng dài hạn và bảo đảm rằng lợi ích của quá trình phát triển được phân bố đều khắp. Cải thiện cách thức vận hành của chính phủ, từ quản lý tài chính công, quản lý chính sách đầu tư công cộng và kiểm chế tham nhũng một cách có hiệu quả, sẽ là nhân tố chủ chốt để biến tầm nhìn đó thành hiện thực.

Việc đưa các hoạt động ODA vào kế hoạch phát triển KT-XH sắp tới cũng đòi hỏi thước đo tiến độ thực hiện cần được điều chỉnh tương ứng. Các dự án tài trợ thường bao gồm một loạt các chỉ tiêu đánh giá xem các mục tiêu phát triển đã thực sự đạt được hay chưa. Các hoạt động hỗ trợ ngân sách cũng đưa ra các điều kiện cần được đáp ứng, theo hình thức các hoạt động chính sách mà chính phủ cần thông qua hoặc các kết quả cần đạt được. Hiệu quả của viện trợ sẽ được tăng cường một cách rõ ràng nếu như các chỉ tiêu và điều kiện mà các nhà tài trợ sử dụng trong dự án của họ phù hợp với các mục tiêu của Chính phủ Việt nam, và đặc biệt là với việc đạt được Mục tiêu Phát triển Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Từ *Tài liệu không chính thức* miêu tả những tài liệu nghiên cứu không chính thức hoặc không được ấn hành. Những tài liệu này thường không có trong danh mục sách của các thư viện.

- Adhikari, Ramesh. 2004. "Implementation of Downsizing of Civil Servants under Public Administration Reform and Block Grant Management." Tài liệu chuẩn bị cho *Báo cáo phát triển Việt Nam 2005*. Ngân hàng Phát triển Châu Á, Văn phòng đại diện tại Việt Nam, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Alonso, Rosa. 2004. "Institutions for Public Expenditure Management, Transparency and Accountability." Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Quỹ Châu Á. Sắp được phát hành. "Commune Budgeting: A Challenge for Grassroots Democracy and Decentralization."
- Bales, Sarah, và Martin Rama. 2001. "Are Public Sector Workers Underpaid?: Appropriate Comparators in a Developing Country." Policy Research Working Paper 2747. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Brooke, Peter. 2003. "The Development of Fiscal Norms in Vietnam: Review of Proposals and Suggestions for Further Consideration." Tài liệu không chính thức.
- Brooke, Peter. 2004. "Public Expenditure Review 2004 in the Education Sector." Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Carlier, Amanda S., và Trần Thanh Sơn. 2004. "Khu vực tư nhân và đất đai: Quỹ đất, Chi phí liên quan và quản lý." Phân tích chính sách phát triển khu vực tư nhân. Ngân hàng Thế giới, Hà Nội.
- CERUPAD (Center for Rural Urban Planning and Development of Central Region). Sắp được phát hành. "Tái định cư và các dự án đầu tư do chính phủ tài trợ: Trường hợp Đà Nẵng." Đà Nẵng.
- Trung tâm dân số, gia đình và trẻ em. 2003. *Điều tra nhân khẩu học và y tế 2002*. Hà Nội
- Copplestone, Peter. 2004. "Vietnam: The Vital Construction Industry." Một phần của dự thảo *Nghiên cứu cơ sở hạ tầng* của Ngân hàng Thế giới sắp được phát hành.
- Cour, Jean-Marie. 2004. "A Tentative Quantification of the 'Benefits' and 'Costs' of the Tài liệu không chính thức of Urbanization in Vietnam." Báo cáo tư vấn dự thảo cho Diễn đàn kinh tế và tài chính Pháp-Việt. Tài liệu không chính thức.
- Cuddihy, William L. 2004. "Vietnam PER: Agriculture Sector." Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Đặng Thế Truyền. 2004. "Customs Modernization Project: Change Management." Báo cáo tư vấn cho Ngân hàng Thế giới, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- . 2004. "Performance Measurement of Border, Port and Inland Clearance Proceedings in Vietnam: Interim Report." Báo cáo tư vấn cho Ngân hàng Thế giới, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Davidsen, Soren, và Carrie Turk. Sắp được phát hành. "Citizen's Report Cards in Four Cities." Ngân hàng Thế giới, Hà Nội.

- Davidson, Soren, Nguyễn Thị Thu Lan và Carrie Turk. 2004. “Commune Budgeting Research.” Chưa được ấn hành. Ngân hàng Thế giới, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- DFID (Bộ phát triển quốc tế của Vương quốc Anh). 2004. *Poverty Reduction Budget Support: A DFID Policy Paper*. Luân đôn: DFID.
- Đoàn Hồng Quang và Martin Rama. Sắp được phát hành. “The Impact of Participation: Different Project Designs Within the Same Vietnamese Villages.” Ngân hàng Thế giới, Hà Nội
- ECORYS Research and Consulting. 2004. “Fiscal Trends in Vietnam.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chỉ tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Rotterdam, Hà Lan. Tài liệu không chính thức.
- Frameworks International Pty Ltd. 2004. “State Taxation Administration Vietnam: Training for Self Assessment.” Báo cáo tư vấn được tài trợ của Quỹ uỷ thác các nhà tài trợ. Tài liệu không chính thức.
- Glaeser, Edward L., và Claudia Goldin, eds. Sắp được phát hành. *Corruption and Reform: Lessons from America’s History*. Chicago: Nhà xuất bản trường Đại học Chi-ca-gô.
- “Quản trị địa phương tốt: Chìa khoá cho phát triển kinh tế.” 2004. *Bản tin môi trường kinh doanh* 3(6). Hà Nội.
- Gordon, Jenny, và Trần Việt Đức. 2004. “Financial Management and Governance Unit for the SOCBs: A Feasibility Study.” Báo cáo tư vấn cho Vụ các tổ chức tài chính và ngân hàng của Bộ Tài chính, Quỹ uỷ thác các nhà tài trợ. Tài liệu không chính thức.
- Hà Nội Hiệp hội Công nghiệp và thương mại. 2002. “Đất đai cho sản xuất và kinh doanh: Hiện trạng và giải pháp.” Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Hauff, Michael von, và Rudiger Knop. 2004. “Social Security for the Poor.” Báo cáo cho Cơ quan hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ), Eschborn, Germany. Tài liệu không chính thức.
- Hill, Bruce. 2004. “Vietnam: Tax Self-Assessment Project Information Technology Support.” Báo cáo tư vấn cho Tổng cục Thuế Việt Nam, được tài trợ của Quỹ uỷ thác các nhà tài trợ. Tài liệu không chính thức.
- HISEDS (Viện nghiên cứu phát triển kinh tế và xã hội Hà Nội). Sắp được phát hành. “Tái định cư và các dự án đầu tư do chính phủ tài trợ: Trường hợp Hà Nội.” Hà Nội.
- Quỹ đầu tư phát triển đô thị Thành phố Hồ Chí Minh. 2004. “Current Experiences, Opportunities and Innovations in Municipal Financing in Ho Chi Minh City, Vietnam.” Bài trình bày tại Hội nghị quốc tế lần thứ hai về Financing Municipalities and Sub-National Governments, Washington, D.C., ngày 29 tháng 9 – 4 tháng 10, 2004.
- Honohan, Patrick. n.d. “Reform Priorities for Vietnam’s Big Banks.” Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C. Tài liệu không chính thức.
- Hopkins Leisher, Susannah. 2003. “A Case Study of Donor Impact on Political Change at the Grassroots in Vu Quang District, Ha Tinh Province, Viet Nam.” Nghiên cứu cho DFID. Tài liệu không chính thức.
- IDA (Hiệp hội phát triển quốc tế), và IMF (Quỹ tiền tệ quốc tế). 2003. “Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: External Debt Sustainability Analysis and Exit Note.” Tài liệu không chính thức.
- IDA (Hiệp hội phát triển quốc tế), và IMF (Quỹ tiền tệ quốc tế). 2003. “Enhanced HIPC Initiative: Considerations Regarding the Calculation of Additional Debt Relief at the Completion Point.” Tài liệu không chính thức.

- IDEA International. 2004. “Impact Assessment of the Hunger Eradication and Poverty Reduction Programme (HEPR) and Programme 135.” Báo cáo dự thảo của dự án UNDP VIE/02/001. Sainte-Foy, Quebec. Tài liệu không chính thức.
- IER (Viện nghiên cứu kinh tế). Sắp được phát hành. “Tái định cư và các dự án đầu tư do chính phủ tài trợ: Trường hợp thành phố Hồ Chí Minh.” Thành phố Hồ Chí Minh.
- IMF (Quỹ tiền tệ quốc tế). 2004. “Vietnam: Introduction of Self Assessment and Reform of the Tax Administration: Project Appraisal Document.” Tài liệu không chính thức.
- Viện khoa học thanh tra, Thanh tra chính phủ. 2004. “Discussion Paper on the Current Situation and Solutions for Fighting Corruption in Vietnam.” Tài liệu chuẩn bị cho Hội nghị giữa năm và diễn đàn quan hệ đối tác về pháp lý, Hà Nội, 15 tháng 11. Tài liệu không chính thức.
- Inter-ministerial HIF Working Group. 2004. “Scope and Options for a Harmonization of Investment Procedures and Project Implementation Frameworks in the Forestry Sector: Part 1: Main Report.” Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Chương trình hỗ trợ ngành lâm nghiệp Việt Nam và quan hệ đối tác. Tài liệu không chính thức.
- InvestConsult Group. 2004. “Overview on Investment Incentives Application in Vietnam.” Báo cáo tư vấn cho Nhóm Ngân hàng Thế giới. Tài liệu không chính thức.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, và Massimo Mastruzzi. 2003. “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002.” Policy Research Working Paper 3106. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Kessides, Ioannis N. 2004. *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*. Một nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới và Nhà xuất bản trường Đại học Oxford.
- Knowles, James. 2004. “Health Sector Working Paper.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chỉ tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Larsen, Theo Ib, Phạm Lan Hương, và Martin Rama. 2004. “Vietnam’s Public Investment Program and its Impact on Poverty Reduction.” Bài viết cho Hội nghị Thúc đẩy giảm nghèo đói, Thượng Hải, tháng Năm 2004. Ngân hàng Thế giới, và Viện quản lý kinh tế trung ương, Hà Nội.
- Leuth, Erik. 2004. “Vietnam: Fiscal Strategy Note.” Quỹ tiền tệ quốc tế, Vụ các vấn đề tài chính, Washington, D.C.
- Luca, Irina, và Joel Turkewitz. 2004. “Towards a Competitive, Transparent and Accountable Public Procurement System.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chỉ tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- MARD (Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn). 2004. “Report on Public Expenditure Review in Agriculture in Period 1996-2000.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chỉ tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Martinez-Vazquez, Jorge. 2004. “Making Fiscal Decentralization Work in Vietnam (PER 2004).” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chỉ tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Mattner, Mark. 2004. “Power to the People?: Local Governance and Politics in Vietnam.” *Môi trường và đô thị hoá* 16(1):121-127.

- Minford, Mark. 2004. “A Review of National Targeted Programs in Vietnam.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Minford, Mark, Đoàn Quang, Nguyễn Hữu Tú và Peter Brooke. 2004. “An Expenditure Tracking Study of National Targeted Programme on HEPR and Programme 135.” Tài liệu dự thảo ban đầu. Tài liệu không chính thức.
- MOET (Bộ giáo dục và đào tạo). 2004. “Public Expenditure Review 2004 in the Education Sector.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- MOF (Bộ tài chính). 2003. *Hướng dẫn về cơ chế quản lý tài chính cho các phần ngân sách phát triển cộng đồng trong “Dự án giảm nghèo các tỉnh miền núi phía Bắc.”* Nghị định 90/2003/TT-BTC. Hà Nội.
- MOH (Bộ Y tế). 2004. “Public Expenditure Review: Health Sector (2000-2004).” Báo cáo dự thảo. Tài liệu không chính thức.
- MOHA (Bộ Nội vụ), và Cơ quan hợp tác phát triển Thụy Sĩ. 2004. “Review of One-Stop-Shops at Communes and Wards.” Tài liệu không chính thức.
- MOT (Bộ giao thông). 2004. “Report on Public Expenditure Review: Transport Sector.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- MPI (Bộ kế hoạch và đầu tư). 2004a. “The Assessment of the Implementation of Financial Regulations for National Target Programs and Large-scale Projects and Schemes Financed by the Central State Budget in the Period of 2001-2004.” Báo cáo dự thảo. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- , 2004b. “Country Procurement Assessment Report: Public Procurement for Recurrent Expenditure Funded by State Budget.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- , 2004c. “Đánh giá quản lý đầu tư công cộng ở Việt Nam.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- , 2004d. “TA Proposal: The Master Plan for ODA Mobilization and Utilization until 2010.” Tài liệu không chính thức.
- Nguyễn Thị Cảnh, Hoàng Phú Thọ, Trần Việt Cung, Nick J. Freeman, và David Ray. 2004. “An Empirical Study of Corporate Income Tax Investment Incentives for Domestic Companies in Vietnam.” Báo cáo hợp tác của Trường Đại học Quốc gia Việt Nam- Thành phố Hồ Chí Minh và Sáng kiến cạnh tranh Việt Nam. Tài liệu không chính thức.
- Nguyễn Đình Cung, Phạm Anh Tuấn, Bùi Văn và David Dapice. 2004. *Lịch sử hay chính sách: Tại sao các tỉnh miền Bắc không phát triển nhanh hơn?* Hà Nội : Viện quản lý kinh tế trung ương và Chương trình phát triển Liên hợp quốc.
- Nguyễn Thị Minh Nguyệt. n.d. “[luận văn].” Trường đại học Queensland, Trường khoa học xã hội, Brisbane.
- Nguyễn Quang Thái và các tác giả khác. 2004. “Review Public Investment Management in Vietnam.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.

- Nguyễn Thanh Vân. 1997. “Description of the Salary System of the Socialist Republic of Viet Nam.” Báo cáo chuyên công tác cho SIDA/Ban tổ chức cán bộ chính phủ. Tài liệu không chính thức.
- Nguyễn Tú Xuân. 2004. “Some Regulations and Practical Application of Present Investment Project Appraisal.” Bài trình bày PowerPoint. Bộ kế hoạch và đầu tư, Vụ thẩm định và giám sát đầu tư, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Norlund, Irene. 2004. “5-year Plan and CPRGS: A Comparative View.” Báo cáo cho nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm, Hà Nội. Nordic Institute of Asian Studies, Copenhagen. Tài liệu không chính thức.
- Nowroozi, Behdad. 2004. “Vietnam: Financial Accountability in the Public and Private Sectors.” Dự thảo. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C. Tài liệu không chính thức.
- Oxfam Vương quốc Anh và Oxfam Hồng Kông. Sắp được phát hành. “Transparency, Accountability and Participation in the Budgeting Process at the Local Level: The Case of Tra Vinh.” Hà Nội.
- Packard, Lê Anh Tú và VICA Consultants. 2004. “The Diagnostic Audit of Vietnam’s State Enterprises: Final Policy Paper.” Tài liệu chuẩn bị cho Bộ tài chính, Vụ tài chính doanh nghiệp, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- PGAE (Nhóm quan hệ đối tác vì hiệu quả viện trợ). 2004. “Report 2004: Harmonisation and Alignment for Greater Aid Effectiveness in Vietnam.” Dự thảo. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Phạm Mộng Hoa. 2000. “Background on Involuntary Resettlement.” Sổ tay do Ngân hàng Châu Á tài trợ. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Phan Văn Định. 2004. “Report: Vietnam Border-line Inspection and Survey.” Báo cáo tư vấn cho Ngân hàng Thế giới, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Pincus, Jonathan, và Nguyễn Thắng. 2004. “Country Study Vietnam: Poverty Reduction Strategy and National Development Strategies Asia: A Report to DFID.” Tài liệu không chính thức. University of London, School of Oriental and African Studies, Centre for Development Policy and Research. Tài liệu không chính thức.
- “Reshaping Local Democracy Through Participatory Governance.” 2004. *Môi trường và Đô thị hoá 9*.
- Seigrist, J. Mark. 2004. “Vietnam Customs Modernization Project: Gap Analysis Report.” Báo cáo tư vấn cho Ngân hàng Thế giới, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Shaffer, Paul, và Nguyễn Thắng. 2004. “Study of Targeting Efficiency of NTP on HEPR.” Báo cáo tư vấn cho UNDP và MOLISA. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Shanks, Edwin, Bùi Đình Toại và Nguyễn Thị Kim Nguyệt, Oliver Maxwell, và Dương Quốc Hùng. 2003. *Community Driven Development in Vietnam: A Review and Discussion Platform*. Hà Nội: World Bank and The Partnership to Support the Poorest Communes, Bộ Kế hoạch và đầu tư.
- Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Ngân hàng Thế giới. 2004. *Việt Nam: Quản lý chi tiêu công để giảm nghèo và tăng trưởng: Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính 2004*. Dự thảo đang tiến hành. Hà Nội.
- Ủy ban thường trực chương trình quốc gia hỗ trợ giảm nghèo giai đoạn 2005-2010. 2004. “Direction of Determining Poverty Lines and Proposing Poverty Line Options for Vietnam for the Period of 2005-2010.” Dự án VIE/02/001. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.

- Supple, John. 2004. “General Department of Taxation Vietnam: Report on Training and Advice: Risk Assessment, Case Selection, and Compliance Methodologies.” Báo cáo tư vấn được tài trợ của Quỹ ủy thác các nhà tài trợ. Tài liệu không chính thức.
- Suri, Vivek. 2004. “Fiscal Trends and Sustainability.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chỉ tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Toulmin, Llewellyn, và Peter Smith. 2004. “Telecommunications in Vietnam.” Một chương trong dự thảo *Nghiên cứu cơ sở hạ tầng* của Ngân hàng Thế giới sắp được phát hành. Tài liệu không chính thức.
- Transparency International. 2004. *Global Corruption Report 2004*. Luân đôn: Nhà xuất bản Pluto.
- UNDP (Chương trình phát triển Liên hợp quốc). 2004. “Lồng ghép CPRGS vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương: Kinh nghiệm của Trà Vinh.” Hà Nội.
- UNDP (Chương trình phát triển Liên hợp quốc), và MOLISA. 2004. *Taking Stock, Planning Ahead: Evaluation of the National Targeted Program on Hunger Eradication and Poverty Reduction (NTP on HEPR) and Program 135*. Hà Nội.
- Trường đại học Can-bê-ra, Trung tâm nghiên cứu hải quan và thuế, và Nhóm Ngân hàng Thế giới. 2004. “General Department of Viet Nam Customs: Strategy for Progressing Reform.” Tài liệu không chính thức.
- Unterobderster, Olaf. 2004. “Banking Reform in the Lower Mekong Countries.” IMF Policy Discussion Paper. Quỹ tiền tệ quốc tế, Washington, D.C.
- Wong, Christine. 2004. “Delegation to Spending Units: The Block Grant Reforms of Decision 192 and Decree 10.” Dự thảo đầu tiên. Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chỉ tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Ngân hàng Thế giới. 1999. *Review of Aid Coordination and the Role of the World Bank*. Báo cáo số 19840, Vụ đánh giá hoạt động. Washington, D.C.
- , 2002a. “Vietnam: Modernizing Management of Public Debt & SOE Fiscal Risks: An Assessment of Technical Assistance and Systems Needs.” Ngân hàng Thế giới khu vực Đông Á Thái bình dương, Vụ quản lý kinh tế và giảm nghèo đói. Tài liệu không chính thức.
- , 2002b. *Vietnam: Transforming Public Procurement: Country Procurement Assessment Report*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- , 2003. *Các chỉ số phát triển thế giới 2003*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- , 2004a. “Country Procurement Assessment Report: Consulting Services.” Tài liệu cung cấp cho Cập nhật CPAR. Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chỉ tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- , 2004b. “Nghiên cứu cơ sở hạ tầng.” Báo cáo dự thảo. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- , 2004c. “Vietnam: FY03 Country Portfolio Performance Review.” Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- , 2004d. *Các chỉ số phát triển thế giới 2004*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á. 2002. *Báo cáo phát triển Việt Nam 2003: Việt Nam: Thực hiện cam kết*. Hà Nội.

- Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác. 2003. *Báo cáo phát triển Việt Nam 2004: Nghèo*. Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới và Nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam . 2004. “Cập nhật về Đánh giá đầu thầu mua sắm quốc gia (CPAR): Tiến tới một hệ thống đầu thầu công khai cạnh tranh, minh bạch và chịu trách nhiệm.” Tài liệu cung cấp cho Cập nhật CPAR. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Diễn đàn kinh tế thế giới. 2003. *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. New York: Nhà xuất bản trường đại học Oxford.
- Yenny, Jacques G., và Simon Ellis. 2004. “Vietnam PER: Agriculture Sector.” Tài liệu chuẩn bị cho *Tổng hợp đánh giá chi tiêu công mua sắm và trách nhiệm tài chính (PER-IFA)*. Tài liệu không chính thức.
- Zee, Howell H., Alex Easson, John Isaac, Sumiya Shibasaki, và Solita Wakefield. 2004. “Vietnam: An Assessment of the Major Taxes.” Quỹ tiền tệ quốc tế, Vụ các vấn đề tài chính, Washington, D.C.

PHỤ LỤC THỐNG KÊ

Dân số và Việc làm

Bảng 1.1	Dân số
Bảng 1.2	Dân số theo địa phương
Bảng 1.3	Tổng số lao động theo ngành

Tài khoản quốc gia

Bảng 2.1	GDP theo ngành và theo khu vực kinh tế, giá hiện hành
Bảng 2.2A	GDP theo ngành và theo khu vực kinh tế, giá cố định
Bảng 2.2B	GDP theo ngành - tỷ lệ tăng trưởng
Bảng 2.3A	Chỉ số giảm phát GDP
Bảng 2.3B	Thay đổi trong chỉ số giảm phát GDP
Bảng 2.4	Tài khoản quốc gia: Nguồn và sử dụng

Cán cân thanh toán

Bảng 3.1	Cán cân thanh toán
Bảng 3.2	Các mặt hàng xuất khẩu chính
Bảng 3.3	Các mặt hàng nhập khẩu chính

Điều tra tiền tệ

Bảng 4.1	Khảo sát tiền tệ
----------	------------------

Ngân sách

Bảng 5.1	Thu ngân sách
Bảng 5.2	Thu ngân sách: tỷ lệ phần trăm GDP
Bảng 5.3	Chi ngân sách: tỷ lệ phần trăm GDP
Bảng 5.4	Chi ngân sách: tỷ lệ phần trăm GDP
Bảng 5.5	Nợ dài hạn

Giá cả

Bảng 6.1A	Tỷ lệ tăng giá bán lẻ theo tháng
Bảng 6.1B	Chỉ số bán lẻ theo tháng
Bảng 6.2A	Chỉ số giá theo nhóm mặt hàng
Bảng 6.2B	Chỉ số giá theo nhóm mặt hàng: tỷ lệ tăng theo tháng

Nông nghiệp

Bảng 7.1	Sản lượng nông nghiệp theo giá hiện hành
Bảng 7.2	Sản lượng nông nghiệp theo giá cố định
Bảng 7.3	Sản lượng và năng suất cây công nghiệp

Công nghiệp

Bảng 8.1	Sản lượng công nghiệp và số doanh nghiệp nhà nước
Bảng 8.2	Những sản phẩm công nghiệp chính

Bảng 1.1: Dân số
(nghìn người)

Năm	Dân số (giữa năm)	Tỷ lệ tăng trưởng	Theo giới tính		Theo vùng	
			Nam	Nữ	Thành thị	Nông thôn
1975	48,030	-	-	-	-	-
1976	49,160	2.35	23,597	25,563	10,127	39,033
1977	50,237	2.19	24,197	26,039	10,116	40,114
1978	51,337	2.19	24,813	26,524	10,105	41,226
1979	52,462	2.19	25,444	27,018	10,094	42,368
1980	53,630	2.23	26,047	27,583	10,295	43,335
1981	54,824	2.23	26,665	28,159	10,499	44,324
1982	56,045	2.23	27,297	28,747	10,708	45,336
1983	57,292	2.23	27,944	29,348	10,921	46,371
1984	58,568	2.23	28,607	29,961	11,138	47,429
1985	59,872	2.23	29,285	30,587	11,360	48,512
1986	61,109	2.07	29,912	31,197	11,817	49,292
1987	62,452	2.20	30,611	31,841	12,271	50,181
1988	63,727	2.04	31,450	32,277	12,662	51,065
1989	64,774	1.64	31,589	33,185	12,919	50,801
1990	66,017	1.92	32,203	33,814	12,880	53,136
1991	67,242	1.86	32,814	34,428	13,228	54,015
1992	68,450	1.80	33,242	35,208	13,588	54,863
1993	69,645	1.74	34,028	35,616	13,961	55,683
1994	70,825	1.69	34,633	36,191	14,426	56,399
1995	71,996	1.65	35,237	36,758	16,938	55,057
1996	73,157	1.61	35,857	37,299	15,420	57,737
1997	74,037	1.20	36,473	37,564	16,835	57,202
1998	75,456	1.92	37,090	38,367	17,465	57,992
1999	76,597	1.51	37,662	38,935	18,082	58,515
2000	77,635	1.36	38,166	39,469	18,805	58,830
2001	78,686	1.35	38,684	40,002	19,481	59,205
2002	79,727	1.32	39,197	40,530	20,004	59,723
2003e	80,902	1.47	39,755	41,147	20,870	60,033

Ghi chú : Dân số theo giới và theo vùng có thể không bằng tổng dân số do không tính lực lượng vũ trang và những người lao động di
Nguồn : Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 1.2 : DÂN SỐ THEO GIỚI TÍNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2003
(nghìn người)

Tỉnh/thành phố	Tổng	Theo giới tính		Theo địa phương	
		Nam	Nữ	Thành thị	Nông thôn
Hà Nội	3,007	1,504	1,503	1,834	1,173
Hải Phòng	1,754	866	889	646	1,108
Hà Giang	648	321	327	71	578
Tuyên Quang	709	351	359	67	643
Cao Bằng	503	242	261	68	435
Lạng Sơn	724	359	365	143	582
Lai Châu	643	324	319	84	559
Lào Cai	639	319	320	130	509
Yên Bái	713	356	357	141	572
Bắc Kạn	292	146	146	44	248
Thái Nguyên	1,086	541	545	249	837
Sơn La	955	480	476	107	849
Hòa Bình	792	393	399	119	674
Vĩnh Phúc	1,143	557	586	129	1,014
Phú Thọ	1,303	640	663	193	1,110
Bắc Ninh	977	473	504	103	874
Bắc Giang	1,547	755	792	128	1,420
Quảng Ninh	1,056	538	518	483	573
Hà Tây	2,479	1,201	1,279	208	2,272
Hải Dương	1,689	820	869	237	1,453
Hưng Yên	1,112	540	572	113	1,000
Thái Bình	1,831	879	952	132	1,699
Nam Định	1,935	942	993	252	1,683
Hà Nam	815	396	419	77	738
Ninh Bình	906	441	465	125	781
Thanh Hóa	3,620	1,770	1,850	352	3,268
Nghệ An	2,977	1,465	1,513	313	2,664
Hà Tĩnh	1,284	630	654	128	1,156
Quảng Bình	818	403	415	105	713
Quảng Trị	609	310	299	145	464
Thừa Thiên - Huế	1,102	541	561	344	758
Quảng Nam	1,439	696	743	219	1,220
Đà Nẵng	747	369	378	591	156
Quảng Ngãi	1,250	607	643	178	1,072
Bình Định	1,530	743	787	381	1,149
Phú Yên	837	415	422	168	669
Khánh Hòa	1,097	543	554	434	662
Ninh Thuận	546	269	277	177	369
Bình Thuận	1,120	559	561	386	734
Gia Lai	1,075	535	541	284	791
Kon Tum	357	180	178	113	245
Đắk Lắk	2,018	1,017	1,000	414	1,604
Lâm Đồng	1,120	560	560	447	673
TP. Hồ Chí Minh	5,555	2,675	2,880	4,860	694
Bình Dương	851	404	447	252	600
Tây Ninh	1,017	499	518	172	846
Bình Phước	765	388	377	129	636
Đồng Nai	2,143	1,061	1,082	673	1,470
Bà Rịa - Vũng Tàu	885	443	442	387	498
Long An	1,392	683	710	233	1,159
Đồng Tháp	1,626	798	828	244	1,382
An Giang	2,147	1,057	1,090	518	1,629
Tiền Giang	1,660	804	856	230	1,431
Bến Tre	1,338	649	689	130	1,208
Vĩnh Long	1,036	503	534	153	883
Trà Vinh	1,003	500	503	139	863
Cần Thơ	1,882	944	938	671	1,211
Sóc Trăng	1,234	602	633	228	1,006
Kiên Giang	1,607	791	816	370	1,237
Bạc Liêu	776	380	396	200	576
Cà Mau	1,181	583	598	223	959
Tổng	80,902	39,755	41,148	20,870	60,033

Ghi chú: Dân số theo giới và theo vùng có thể không bằng tổng dân số do không tính lực lượng vũ trang và những người lao động di cư

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 1.3: TỔNG SỐ LAO ĐỘNG THEO NGÀNH
(nghìn người)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng số lao động có việc làm	35,976	36,702	37,676	38,282	39,526
Khu vực nhà nước	3,433	3,501	3,604	3,751	3,858
Khu vực ngoài quốc doanh	32,543	33,201	34,073	34,532	35,668
Lao động trong khu vực nhà nước	3,433	3,501	3,604	3,751	3,858
Trung ương	1,422	1,442	1,499	1,569	1,573
Địa phương	2,011	2,059	2,105	2,181	2,285
Lao động theo ngành					
Nông, lâm và ngư nghiệp	24,792	24,326	24,520	23,314	23,554
Công nghiệp và xây dựng	4,300	4,445	4,712	5,781	6,486
Dịch vụ	6,884	7,931	8,444	9,188	9,486

Ghi chú: Các số liệu đều được làm tròn

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 2.1: GDP THEO NGÀNH VÀ KHU VỰC KINH TẾ
(tỷ đồng, giá hiện hành)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng	399,942	441,646	481,295	535,672	605,586
Khu vực nhà nước	154,927	170,141	184,836	205,652	236,666
Khu vực ngoài quốc doanh	245,015	271,505	296,459	330,020	368,920
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	101,723	108,356	111,858	123,383	132,193
Nông nghiệp	83,335	87,537	87,861	96,543	101,209
Lâm nghiệp	5,737	5,913	6,093	6,500	6,657
Ngư nghiệp	12,651	14,906	17,904	20,340	24,327
Công nghiệp và Xây dựng	137,959	162,220	183,515	206,197	241,933
Khai khoáng	33,703	42,606	44,345	46,153	57,070
Công nghiệp chế tạo	70,767	81,979	95,211	110,285	125,984
Điện nước	11,725	13,993	16,028	18,201	23,241
Xây dựng	21,764	23,642	27,931	31,558	35,638
Dịch vụ	160,260	171,070	185,922	206,092	231,460
Thương mại	59,384	62,836	67,788	75,617	83,397
Khách sạn, nhà hàng	13,412	14,343	15,412	17,154	18,911
Vận tải, thông tin liên lạc	15,546	17,341	19,431	21,095	22,589
Tài chính, Ngân hàng và Bảo hiểm	7,488	8,148	8,762	9,763	10,881
Khoa học, Kỹ thuật	1,902	2,345	2,646	3,009	3,696
Bất động sản và cho thuê	18,260	19,173	21,589	24,452	27,518
Hành chính công	11,683	12,066	12,784	13,816	16,675
Giáo dục đào tạo	14,004	14,841	16,245	18,071	21,461
Y tế và phúc lợi xã hội	5,401	5,999	6,417	7,057	8,611
Văn hóa, giải trí	2,378	2,558	2,800	2,897	3,319
Hoạt động Đảng và đoàn thể	584	614	651	712	778
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	9,323	9,853	10,412	11,412	12,516
Việc làm trong các hộ tư nhân	895	953	985	1,037	1,108

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 2.2: GDP THEO NGÀNH VÀ KHU VỰC KINH TẾ
(Tỷ đồng, giá hiện hành năm 1994)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng	256,272	273,666	292,535	313,247	335,989
Khu vực nhà nước	103,531	111,522	119,824	128,343	138,056
Khu vực ngoài quốc doanh	152,741	162,144	172,711	184,904	197,933
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	60,895	63,717	65,618	68,352	70,574
Nông nghiệp	52,372	54,493	55,613	57,912	59,545
Lâm nghiệp	2,535	2,544	2,556	2,568	2,589
Ngư nghiệp	5,988	6,680	7,449	7,872	8,440
Công nghiệp và Xây dựng	88,047	96,913	106,986	117,126	129,247
Khai khoáng	17,200	18,430	19,185	19,396	20,519
Công nghiệp chế tạo	46,105	51,492	57,335	63,983	71,312
Điện nước	5,531	6,337	7,173	7,992	8,935
Xây dựng	19,211	20,654	23,293	25,755	28,481
Dịch vụ	107,330	113,036	119,931	127,769	136,168
Thương mại	41,994	44,644	47,779	51,245	54,747
Khách sạn, nhà hàng	8,517	8,863	9,458	10,125	10,767
Vận tải, thông tin liên lạc	10,141	10,729	11,441	12,252	12,925
Tài chính, Ngân hàng và Bảo hiểm	5,327	5,650	6,005	6,424	6,935
Khoa học, Kỹ thuật	1,267	1,571	1,749	1,909	2,044
Bất động sản và cho thuê	11,926	12,231	12,631	13,106	13,796
Hành chính công	7,723	8,021	8,439	8,768	9,228
Giáo dục đào tạo	8,809	9,162	9,687	10,475	11,291
Y tế và phúc lợi xã hội	3,707	3,946	4,151	4,464	4,853
Văn hóa, giải trí	1,505	1,601	1,648	1,706	1,857
Hoạt động Đảng và đoàn thể	300	317	334	353	372
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	5,564	5,734	6,026	6,353	6,743
Việc làm trong các hộ tư nhân	550	567	583	589	610

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 2.2B: GDP THEO NGÀNH -- TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG
(Tỷ đồng theo giá hiện hành 1994)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng	4.8	6.8	6.9	7.1	7.3
Khu vực nhà nước	2.6	7.7	7.4	7.1	7.6
Khu vực ngoài quốc doanh	6.3	6.2	6.5	7.1	7.0
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	5.2	4.6	3.0	4.2	3.3
Nông nghiệp	5.5	4.0	2.1	4.1	2.8
Lâm nghiệp	3.1	0.4	0.5	0.5	0.8
Ngư nghiệp	3.8	11.6	11.5	5.7	7.2
Công nghiệp và Xây dựng	7.7	10.1	10.4	9.5	10.3
Khai khoáng	13.4	7.2	4.1	1.1	5.8
Công nghiệp chế tạo	8.0	11.7	11.3	11.6	11.5
Điện nước	7.7	14.6	13.2	11.4	11.8
Xây dựng	2.4	7.5	12.8	10.6	10.6
Dịch vụ	2.3	5.3	6.1	6.5	6.6
Thương mại	2.0	6.3	7.0	7.3	6.8
Khách sạn, nhà hàng	2.5	4.1	6.7	7.1	6.3
Vận tải, thông tin liên lạc	6.3	5.8	6.6	7.1	5.5
Tài chính, Ngân hàng và Bảo hiểm	10.0	6.1	6.3	7.0	8.0
Khoa học, Kỹ thuật	-9.0	24.0	11.3	9.1	7.1
Bất động sản và cho thuê	2.1	2.6	3.3	3.8	5.3
Hành chính công	-5.5	3.9	5.2	3.9	5.2
Giáo dục đào tạo	2.3	4.0	5.7	8.1	7.8
Y tế và phúc lợi xã hội	4.0	6.4	5.2	7.5	8.7
Văn hóa, giải trí	6.6	6.4	2.9	3.5	8.9
Hoạt động Đảng và đoàn thể	1.0	5.7	5.4	5.7	5.4
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	2.4	3.1	5.1	5.4	6.1
Việc làm trong các hộ tư nhân	1.5	3.1	2.8	1.0	3.6

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 2.3A: CHỈ SỐ GIẢM PHÁT GDP

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng	156.1	161.4	164.5	171.0	180.2
Khu vực nhà nước	149.6	152.6	154.3	160.2	171.4
Khu vực ngoài quốc doanh	160.4	167.4	171.7	178.5	186.4
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	167.0	170.1	170.5	180.5	187.3
Nông nghiệp	159.1	160.6	158.0	166.7	170.0
Lâm nghiệp	226.3	232.4	238.4	253.1	257.1
Ngư nghiệp	211.3	223.1	240.4	258.4	288.2
Công nghiệp và Xây dựng	156.7	167.4	171.5	176.0	187.2
Khai khoáng	195.9	231.2	231.1	238.0	278.1
Công nghiệp chế tạo	153.5	159.2	166.1	172.4	176.7
Điện nước	212.0	220.8	223.4	227.7	260.1
Xây dựng	113.3	114.5	119.9	122.5	125.1
Dịch vụ	149.3	151.3	155.0	161.3	170.0
Thương mại	141.4	140.7	141.9	147.6	152.3
Khách sạn, nhà hàng	157.5	161.8	163.0	169.4	175.6
Vận tải, thông tin liên lạc	153.3	161.6	169.8	172.2	174.8
Tài chính, Ngân hàng và Bảo hiểm	140.6	144.2	145.9	152.0	156.9
Khoa học, Kỹ thuật	150.1	149.3	151.3	157.6	180.8
Bất động sản và cho thuê	153.1	156.8	170.9	186.6	199.5
Hành chính công	151.3	150.4	151.5	157.6	180.7
Giáo dục đào tạo	159.0	162.0	167.7	172.5	190.1
Y tế và phúc lợi xã hội	145.7	152.0	154.6	158.1	177.4
Văn hóa, giải trí	158.0	159.8	169.9	169.8	178.7
Hoạt động Đảng và đoàn thể	194.7	193.7	194.9	201.7	209.1
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	167.6	171.8	172.8	179.6	185.6
Việc làm trong các hộ tư nhân	162.7	168.1	169.0	176.1	181.6

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 2.3B: THAY ĐỔI TRONG CHỈ SỐ GIẢM PHÁT GDP
(1995=100)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng	156.1	161.4	164.5	171.0	180.2
Khu vực nhà nước	127.3	129.8	131.3	136.4	145.9
Khu vực ngoài quốc doanh	176.5	184.2	188.8	196.4	205.1
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	137.8	140.3	140.6	148.9	154.5
Nông nghiệp	131.8	133.0	130.8	138.1	140.8
Lâm nghiệp	191.0	196.2	201.2	213.7	217.0
Ngư nghiệp					
Công nghiệp và Xây dựng	139.4	148.9	152.6	156.6	166.5
Khai khoáng	184.1	217.2	217.2	223.6	261.4
Công nghiệp chế tạo	135.2	140.2	146.3	151.8	155.6
Điện nước	152.6	159.0	160.8	163.9	187.2
Xây dựng	104.7	105.8	110.8	113.2	115.6
Dịch vụ	126.9	128.7	131.8	137.1	144.5
Thương mại	126.7	126.1	127.1	132.2	136.5
Khách sạn, nhà hàng	123.1	126.5	127.4	132.4	137.3
Vận tải, thông tin liên lạc	132.0	139.2	146.3	148.3	150.5
Tài chính, Ngân hàng và Bảo hiểm	120.3	123.4	124.9	130.1	134.3
Khoa học, Kỹ thuật	127.3	126.5	128.2	133.6	153.3
Bất động sản và cho thuê	120.3	123.2	134.3	146.6	156.7
Hành chính công	129.1	128.4	129.3	134.4	154.2
Giáo dục đào tạo	133.6	136.1	140.9	145.0	159.7
Y tế và phúc lợi xã hội	120.4	125.6	127.7	130.6	146.6
Văn hóa, giải trí	138.1	139.6	148.4	148.4	156.2
Hoạt động Đảng và đoàn thể	153.6	152.9	153.8	159.2	165.1
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	131.2	134.6	135.3	140.7	145.4
Việc làm trong các hộ tư nhân	140.9	145.6	146.3	152.5	157.3

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 2.4/a: TÀI KHOẢN QUỐC GIA: NGUỒN VÀ SỬ DỤNG
(Tỷ đồng, giá hiện hành)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Nguồn	411,360	452,524	492,277	563,446	651,311
GDP	399,942	441,646	481,295	535,762	605,586
Cán cân thương mại	11,418	10,878	10,982	27,684	45,725
Sử dụng	411,360	452,524	492,277	563,446	651,301
Tổng tiêu dùng	301,690	321,853	342,607	382,137	434,721
Tích lũy tài sản	110,503	130,771	150,033	177,983	212,480
Sai số thống kê	-833	-100	-363	3,326	4,100

Nguồn : Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 2.4/b: TÀI KHOẢN QUỐC GIA: NGUỒN VÀ SỬ DỤNG
(Tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Nguồn	269,429	283,751	304,230	334,640	365,295
GDP	256,272	273,666	292,535	313,247	335,989
Cán cân thương mại	13,157	10,085	11,695	21,393	29,306
Sử dụng	269,429	283,751	304,232	334,640	365,295
Tổng tiêu dùng	194,350	200,665	210,029	225,610	242,061
Tích lũy tài sản	75,830	83,496	92,487	104,256	118,845
Sai số thống kê	-751	-410	1,716	4,774	4,389

Nguồn : Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 3.1: CÂN CÂN THANH TOÁN
(triệu USD)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Ước tính 2003
Xuất khẩu (fob)	11,540	14,449	15,027	16,706	19,986
Nhập khẩu (fob)	10,460	14,071	14,400	17,582	22,495
Cán cân thương mại	1,080	378	627	-876	-2,510
Dịch vụ	-547	-615	-572	-648	-778
Dịch vụ (ròng)	-429	-597	-634	-794	-796
- trong đó: lãi	550	529	345	293	290
Chuyển giao (ròng)	1,181	1,476	1,250	1,898	2,239
Chính thức	131	136	150	131	139
Tự nhân	1,050	1,340	1,100	1,767	2,100
Cán cân vãng lai	1,284	642	671	-420	-1,845
Chưa kể chuyển giao chính thức	1,153	506	521	-551	-1,984
Tài khoản vốn	-334	-526	-476	885	3,992
Trung và Dài hạn (ròng)	605	729	623	526	1,047
Giải ngân	1,036	1,411	988	1,102	1,540
trong đó: ODA	970	1,361	958	1,073	1,258
Trả nợ lãi/Gốc	431	682	365	576	493
Đầu tư trực tiếp	700	1,100	1,252	2,045	1,829
Tổng cán cân	768	116	194	464	2,148
Tài trợ	-768	-116	-194	-464	-2,148
<i>Các khoản mục ghi nhớ</i>					
Tổng dự trữ chính thức	2,711	3,030	3,387	3,692	5,620

Ghi chú: Các số liệu được làm tròn

Nguồn: Quỹ Tiền tệ Thế giới

Bảng 3.2: CÁC MẶT HÀNG XUẤT KHẨU CHÍNH
(triệu USD)

	1998	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng kim ngạch xuất khẩu	9,365	11,540	14,448	15,027	16,706	20,176
Gạo	1,024	1,025	667	625	726	721
Khối lượng (nghìn tấn)	3,749	4,508	3,477	3,729	3,241	3,813
Giá đơn vị (USD/tấn)	273	227	192	168	224	189
Xăng dầu	1,232	2,092	3,503	3,126	3,270	3,812
Khối lượng (nghìn tấn)	12,145	14,882	15,424	16,732	16,879	17,143
Giá đơn vị (USD/tấn)	101	141	227	187	194	222
Than	102	96	94	113	156	184
Khối lượng (nghìn tấn)	3,161	3,260	3,251	4,290	6,049	7,246
Giá đơn vị (USD/tấn)	32	29	29	26	26	25
Cao su	127	147	166	166	268	378
Khối lượng (nghìn tấn)	191	265	273	308	449	433
Giá đơn vị (USD/tấn)	665	555	607	539	597	872
Chè	51	45	70	78	83	60
Khối lượng (nghìn tấn)	33	36	56	68	75	60
Giá đơn vị (USD/tấn)	1,545	1,250	1,250	1,150	1,103	1,002
Cà phê	594	585	501	391	322	505
Khối lượng (nghìn tấn)	382	482	734	931	719	749
Giá đơn vị (USD/tấn)	1,555	1,214	683	420	449	674
Hạt điều	117	110	167	152	209	284
Khối lượng (nghìn tấn)	16	18	34	44	62	84
Giá đơn vị (USD/tấn)	7,313	5,978	4,892	3,474	3,358	3,390
Hạt tiêu đen	64	137	146	91	107	105
Khối lượng (nghìn tấn)	15	35	37	57	77	74
Giá đơn vị (USD/tấn)	4,267	3,914	3,943	1,601	1,399	1,416
Thủy sản	858	971	1,479	1,778	2,023	2,200
Rau quả	53	105	214	330	201	151
Dệt May	1,450	1,747	1,892	1,975	2,752	3,687
Giày dép	1,032	1,392	1,465	1,559	1,867	2,268
Thủ công mỹ nghệ	111	168	237	235	331	367

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004 và Tổng cục Hải quan

Bảng 3.3: CÁC MẶT HÀNG NHẬP KHẨU CHÍNH
(triệu USD)

	1998	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng kim ngạch nhập khẩu	11,500	11,742	15,637	16,162	19,733	25,227
Xăng dầu	827	1,054	2,058	1,828	2,017	2,433
Khối lượng (nghìn tấn)	6,830	7,403	8,777	8,998	9,966	9,995
Giá đơn vị (USD/tấn)	121	142	234	203	202	243
Phân bón	477	464	509	404	477	628
Khối lượng (nghìn tấn)	3,554	3,782	3,973	3,189	3,824	4,119
Giá đơn vị (USD/tấn)	134	123	128	127	125	152
Sắt thép	524	587	812	965	1,334	1,657
Khối lượng (nghìn tấn)	1,735	2,264	2,868	3,938	4,951	4,574
Giá đơn vị (USD/tấn)	302	259	283	245	269	362
Máy móc và phụ tùng	2,052	2,005	2,571	2,741	3,793	5,359
Các mặt hàng khác						
Sợi	175	194	231	247	314	298
Khối lượng (nghìn tấn)	130	160	176	211	263	217
Bông thô	92	91	101	132	97	106
Khối lượng (nghìn tấn)	68	77	84	113	97	91
Lúa mì	67	29	16	11	11	9
Khối lượng (nghìn tấn)	271	143	86	62	60	51
Ô tô và xe tải	130	89	134	427	427	266
Khối lượng (nghìn tấn)	17.2	17.2	15.7	49.6	49.6	20.8
Đường	32	7	22	21	0	0
Khối lượng (nghìn tấn)	123	43	65	81	1	0
Xe máy	351	399	787	670	422	329
Số lượng (nghìn chiếc)	368	509	1,807	2,503	1,480	
Dược phẩm	52	57	62	69	83	76

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004 và Tổng cục Hải quan

Bảng 4.1: ĐIỀU TRA TIỀN TỆ

TÀI KHOẢN	1999	2000	2001	2002				2003/ước tính			
				Tháng 3	Tháng 6	Tháng 9	Tháng 12	Tháng 3	Tháng 6	Tháng 9	Tháng 12
				(nghìn tỷ đồng, cuối kỳ)							
Tài sản bằng ngoại tệ (ròng)	61.2	95.7	117.6	116.9	120.8	120.3	117.4	127.4	125.6	129.9	131.4
Tài sản có	77.7	112.7	135.9	135.4	139.3	139.3	135.9	144.4	143.7	147.8	150.5
Tài sản nợ	-16.5	-17.0	-18.3	-18.5	-18.5	-19.0	-18.4	-17.0	-18.1	-17.9	-19.1
Tài sản trong nước (ròng)	99.2	127.2	162.2	173.0	182.0	194.7	211.7	218.3	242.9	252.3	279.8
Tín dụng trong nước	115.7	155.2	191.2	201.4	211.4	224.6	239.9	246.5	274.8	290.4	316.9
Tín dụng cho Chính phủ	3.0	-0.5	2.1	2.8	2.2	5.3	8.8	2.6	9.0	12.7	20.1
Tín dụng cho nền kinh tế	112.7	155.7	189.1	198.6	209.2	219.3	231.1	243.9	265.8	277.6	296.7
Tín dụng cho doanh nghiệp	54.3	69.9	79.7	81.7	84.1	86.9	89.5	92.3	97.8	101.2	105.4
Tín dụng cho khu vực khác	58.4	85.8	109.4	116.9	125.1	132.4	141.6	151.6	168.0	176.4	191.3
Các hạng mục ròng khác	-16.5	-28.0	-29.0	-28.4	-29.4	-29.9	-28.2	-28.3	-31.9	-38.1	-37.0
Tổng cung tiền (M2)	160.5	222.9	279.8	289.9	302.7	315.0	329.1	345.7	368.5	382.2	411.2
trong đó: tổng tiền gửi	119.1	170.7	213.5	215.2	232.3	245.8	254.9	266.8	288.5	301.7	320.6
Thanh khoản nội tệ	116.7	152.5	191.1	202.7	209.2	219.3	235.5	251.6	274.7	288.6	314.1
Ngoài ngân hàng	41.4	52.2	66.3	74.7	70.4	69.2	74.3	78.9	79.9	80.5	90.6
Tiền gửi	75.3	100.3	124.8	128.0	138.8	150.1	161.2	172.7	194.7	208.1	223.6
Tiền gửi ngoại tệ	43.8	70.4	88.7	87.2	93.5	95.7	93.6	94.1	93.8	93.6	97.1
				(Thay đổi phần trăm so với đầu năm)							
Tài khoản nước ngoài ròng	97.8	56.4	22.9	-0.6	2.7	2.3	-0.2	8.5	6.9	10.7	11.9
Tài khoản trong nước ròng	13.7	28.2	27.5	6.7	12.2	20.0	30.5	3.1	14.7	19.1	32.2
Tín dụng cho nền kinh tế	19.3	38.2	21.5	5.0	10.6	16.0	22.2	5.6	15.0	20.1	28.4
Tín dụng cho DNNN	9.7	28.7	14.0	2.5	5.5	9.0	12.3	3.1	9.3	13.1	17.8
Tín dụng cho khu vực khác	29.8	46.9	27.5	6.9	14.4	21.0	29.4	7.1	9.3	24.6	35.1
Tổng tiền mặt thanh khoản	39.1	38.9	25.5	3.6	8.2	12.6	17.6	5.0	12.0	16.1	25.0
				(Thay đổi phần trăm hàng năm)				(Thay đổi phần trăm hàng quý)			
Tài khoản nước ngoài ròng	97.8	10.9	2.5	-0.6	3.3	-0.4	-2.4	5.9	-1.5	3.5	1.1
Tài khoản trong nước ròng	13.7	14.0	9.2	6.7	5.2	7.0	8.7	12.1	11.3	3.9	10.9
Tín dụng cho nền kinh tế	19.3	10.7	4.8	5.0	5.3	4.8	5.4	11.2	9.0	4.5	6.9
Tín dụng cho DNNN	9.7	7.9	3.6	2.5	2.9	3.3	3.0	6.2	6.0	3.5	4.2
Tín dụng cho khu vực khác	29.8	13.2	5.6	6.9	7.0	5.8	6.9	14.5	10.8	5.0	8.5
Tổng tiền mặt thanh khoản	39.1	12.5	6.4	3.6	4.4	4.1	4.5	9.7	6.6	3.7	7.6

Số liệu từ 1999 trở đi gồm NHNN, 6 NHTMQD và 83 NHTM ngoài quốc doanh

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước và Quỹ Tiền tệ Quốc tế

BẢNG 5.1: THU NGÂN SÁCH
(tỷ đồng)

Hạng mục	1999	2000	2001	2002	2003
	quyết toán ngân sách				ước tính
A Tổng thu ngân sách (I+VIII)	78,489	90,794	107,288	123,861	146,372
I Tổng thu ngân sách và viện trợ (II+VII)	78,489	90,794	103,888	121,716	141,930
II Tổng thu (III+VI+VII))	76,128	88,766	101,877	119,466	139,918
III Thu vãng lai (IV+V)	75,357	87,928	100,918	118,346	138,881
IV Thuế	63,942	72,787	84,195	98,599	112,797
1 Thuế thu nhập doanh nghiệp	14,532	22,240	25,805	29,271	32,613
2 Thuế thu nhập cá nhân	1,856	1,831	2,058	2,338	2,930
3 Phí đầu tư	1,543	1,642	1,711	0	0
4 Thuế nhà đất	342	366	330	336	367
5 Thuế môn bài	361	381	400	407	774
6 Thuế chuyển quyền sở hữu	1,046	934	1,191	1,332	1,808
7 Thuế chuyển quyền sử dụng đất	347	213	298	327	409
8 Thuế giá trị gia tăng	17,239	17,072	19,327	25,916	32,680
9 Thuế thu nhập đặc biệt	4,475	5,250	6,229	7,272	8,935
10 Thuế sát sinh					
11 Thuế sử dụng nguồn lực tự nhiên	4,552	7,487	8,416	8,543	10,649
12 Thuế nông nghiệp	1,973	1,776	814	772	151
13 Thuế suất nhập khẩu	14,441	13,437	17,458	21,915	21,346
14 Các thuế khác	1,236	158	158	170	135
V Phí, lệ phí và các khoản thu không phải là thuế	11,415	15,141	16,723	19,747	26,084
15 Lãi ròng sau thuế	2,887	6,710	7,493	7,555	10,603
16 Thu từ chênh lệch giá xuất - nhập khẩu	950	131	116	168	133
17 Phí và lệ phí	3,558	4,950	5,120	6,016	6,177
18 Thuê đất	574	568	570	459	653
19 Các hạng mục khác	3,446	2,782	3,424	5,549	8,518
VI Thu đầu tư	771	838	959	1,120	1,037
20 Bán tài sản cố định	771				
21 Bán cổ phiếu					
22 Các loại khác	0				
VII Viện trợ	2,361	2,028	2,011	2,250	2,012
VIII Kết số/Số mang sang			3,400	2,145	4,442

Nguồn: Bộ Tài Chính.

BẢNG 5.2: THU NGÂN SÁCH
(Tỷ lệ GDP)

Hạng mục	1999	2000	2001	2002	2003
	quyết toán ngân sách				ước tính
A Tổng thu ngân sách (I+VIII)	19.6	20.6	22.1	23.1	24.2
I Tổng thu ngân sách và viện trợ (II+VII)	19.6	20.6	21.4	22.7	23.4
II Tổng thu (III+VI+VII))	19.0	20.1	21.0	22.3	23.1
III Thu vãng lai (IV+V)	18.8	19.9	20.8	22.1	22.9
IV Thuế	16.0	16.5	17.4	18.4	18.6
1 Thuế thu nhập doanh nghiệp	3.6	5.0	5.3	5.5	5.4
2 Thuế thu nhập cá nhân	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5
3 Phí đầu tư	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0
4 Thuế nhà đất	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
5 Thuế môn bài	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
6 Thuế chuyển quyền sở hữu	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
7 Thuế chuyển quyền sử dụng đất	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
8 Thuế giá trị gia tăng	4.3	3.9	4.0	4.8	5.4
9 Thuế thu nhập đặc biệt	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5
10 Thuế sát sinh	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
11 Thuế sử dụng nguồn lực tự nhiên	1.1	1.7	1.7	1.6	1.8
12 Thuế nông nghiệp	0.5	0.4	0.2	0.1	0.0
13 Thuế suất nhập khẩu	3.6	3.0	3.6	4.1	3.5
14 Các thuế khác	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
V Phí, lệ phí và các khoản thu không phải là thuế	2.9	3.4	3.5	3.7	4.3
15 Lãi ròng sau thuế	0.7	1.5	1.5	1.4	1.8
16 Thu từ chênh lệch giá xuất - nhập khẩu	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
17 Phí và lệ phí	0.9	1.1	1.1	1.1	1.0
18 Thuê đất	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
19 Các hạng mục khác	0.9	0.6	0.7	1.0	1.4
VI Thu đầu tư	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
20 Bán tài sản cố định	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
21 Bán cổ phiếu	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
22 Các loại khác	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
VII Viện trợ	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3
VIII Kết số/Số mang sang	0.0	0.0	0.7	0.4	0.7

Nguồn: Bộ Tài chính.

BẢNG 5.3: CHI NGÂN SÁCH
(tỷ đồng)

Hạng mục	1999	2000	2001	2002	2003
	quyết toán ngân sách				ước tính
A Tổng chi (I+II+III+IV)	81,817	103,151	119,430	133,877	158,415
Tổng chi (I+II+III)	81,817	99,751	117,285	129,434	154,215
I Chi thường xuyên	55,120	70,127	77,049	84,216	103,212
1 Chi hành chính	6,793	8,089	8,734	8,599	11,322
2 Chi kinh tế và dịch vụ	4,772	5,796	6,288	7,987	8,378
3 Chi hoạt động xã hội trong đó:	25,576	30,694	37,369	40,747	50,145
3.1 Giáo dục	7,994	9,910	12,006	13,758	17,665
3.2 Đào tạo	2,341	2,767	3,426	4,086	5,099
3.3 Y tế	3,117	3,453	4,211	4,656	5,388
3.4 Khoa học, công nghệ, môi trường	859	1,243	1,625	1,852	2,012
3.5 Văn hóa	713	919	921	1,066	1,198
3.6 Phát thanh và truyền hình	682	717	838	681	818
3.7 Thể thao	321	387	483	586	893
3.8 Dân số và kế hoạch hóa gia đình	547	559	434	841	472
3.9 Social subsidies	9,002	10,739	13,425	13,221	16,600
4 Chi lãi	2,327	3,514	4,485	5,330	6,692
5 Chi cải cách tiền lương					
6 Chi khác	15,652	22,034	20,173	21,553	26,675
II Chi đầu tư	26,697	29,624	40,236	45,218	51,003
Chi đầu tư	29,697	29,624	40,236	45,218	51,003
1 Chi đầu tư	24,684	26,211	36,139	40,740	44,955
2 Chi khác	2,013	3,413	4,097	4,478	6,048
III Chi khác (dự phòng)					
IV Kết số/số mang sang		3,400	2,145	4,443	4,200

Nguồn: Bộ Tài Chính.

BẢNG 5.4: CHI NGÂN SÁCH
(Tỷ lệ GDP)

Hạng mục	1999	2000	2001	2002	2003
	quyết toán ngân sách				ước tính
A Tổng chi (I+II+III+IV)	20.5	23.4	24.6	25.0	26.2
Tổng chi (I+II+III)	20.5	22.6	24.2	24.1	25.5
I Chi thường xuyên	13.8	15.9	15.9	15.7	17.0
1 Chi hành chính	1.7	1.8	1.8	1.6	1.9
2 Chi kinh tế và dịch vụ	1.2	1.3	1.3	1.5	1.4
3 Chi hoạt động xã hội	6.4	6.9	7.7	7.6	8.3
trong đó:					
3.1 Giáo dục	2.0	2.2	2.5	2.6	2.9
3.2 Đào tạo	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8
3.3 Y tế	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9
3.4 Khoa học, công nghệ, môi trường	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
3.5 Văn hóa	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
3.6 Phát thanh và truyền hình	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
3.7 Thể thao	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
3.8 Dân số và kế hoạch hóa gia đình	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
3.9 Social subsidies	2.3	2.4	2.8	2.5	2.7
4 Chi lãi	0.6	0.8	0.9	1.0	1.1
5 Chi cải cách tiền lương					
6 Chi khác	3.9	5.0	4.2	4.0	4.4
II Chi đầu tư	6.7	6.7	8.3	8.4	8.4
Chi đầu tư	7.4	6.7	8.3	8.4	8.4
1 Chi đầu tư	6.2	5.9	7.5	7.6	7.4
2 Chi khác	0.5	0.8	0.8	0.8	1.0
III Chi khác (dự phòng)					
IV Kết số/số mang sang	0.0	0.8	0.4	0.8	0.7

Nguồn: Bộ Tài chính.

Bảng 5.5. NỢ DÀI HẠN
(triệu USD)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	ước tính 2003
NỢ QUÁ HẠN (LDOD)	20,479	11,581	11,427	12,160	14,189
Bảo lãnh công và công khai	20,479	11,581	11,427	12,160	14,189
Nguồn vay chính thức	16,817	8,677	9,165	10,508	12,745
Đa phương	1,606	1,895	2,210	2,868	3,560
Ưu đãi	1,584	1,846	2,156	2,794	3,852
Song phương (1)	15,211	6,782	6,955	7,639	8,819
Ưu đãi	3,975	6,015	6,193	6,850	7,828
Tín dụng tư nhân	3,662	2,904	2,262	1,652	1,444
Trái phiếu	560	560	560	560	560
Ngân hàng thương mại	2,322	1,685	1,101	552	406
Lĩnh vực khác	781	659	602	540	464
<i>Hạng mục ghi nhớ</i>					
IDA	989	1,113	1,344	1,715	2,472
Nợ và chỉ số về trả nợ					
- % XK hàng hóa, dịch vụ	10.0	7.5	6.7	6.0	3.4
- % GDP	4.9	4.2	3.7	3.4	2.0

Ghi chú: Các số liệu được làm tròn.

(1) Từ năm 2000 trở đi, các số liệu phản ánh việc giãn nợ cho các khoản nợ không chuyển đổi được với Nga.

Nguồn: NHTG, Báo cáo Tài chính Phát triển Toàn cầu 2004

BẢNG 6.1A: TỶ LỆ TĂNG GIÁ BÁN LẺ, THEO THÁNG

Tháng/Năm	1999	2000	2001	2002	2003
Tháng Giêng	1.7	0.4	0.3	1.1	0.9
Tháng Hai	1.9	1.6	0.4	2.2	2.2
Tháng Ba	-0.7	-1.1	-0.7	-0.8	-0.6
Tháng Tư	-0.6	-0.7	-0.5	0.0	0.0
Tháng Năm	-0.4	-0.6	-0.2	0.3	-0.1
Tháng Sáu	-0.3	-0.5	0.0	0.1	-0.3
Tháng Bảy	-0.4	-0.6	-0.2	-0.1	-0.3
Tháng Tám	-0.4	0.1	0.0	0.0	-0.1
Tháng Chín	-0.6	-0.2	0.5	0.2	0.1
Tháng Mười	-1.0	0.1	0.0	0.3	-0.2
Tháng Mười một	0.4	0.9	0.2	0.3	0.6
Tháng Mười hai	0.5	0.1	1.0	0.3	0.8

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

Bảng 6.1B: CHỈ SỐ GIÁ BÁN LẺ, THEO THÁNG (Tháng Giêng 1995=100)

Tháng/Năm	1999	2000	2001	2002	2003
Tháng Giêng	130.7	129.1	128.3	130.4	135.3
Tháng Hai	133.2	131.2	128.8	133.2	138.2
Tháng Ba	132.3	129.8	127.9	132.2	137.4
Tháng Tư	131.5	128.9	127.3	132.2	137.4
Tháng Năm	131.0	128.1	127.0	132.6	137.2
Tháng Sáu	130.6	127.4	127.0	132.7	136.8
Tháng Bảy	130.1	126.7	126.8	132.6	136.4
Tháng Tám	129.5	126.8	126.8	132.6	136.3
Tháng Chín	128.8	126.6	127.4	132.8	136.4
Tháng Mười	127.5	126.7	127.4	133.2	136.1
Tháng Mười một	128.0	127.8	127.7	133.7	137.0
Tháng Mười hai	128.6	127.9	129.0	134.1	138.0
Chỉ số hàng năm (Tháng Giêng 1995=100)	130.2	128.1	127.6	132.7	136.9
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm	4.3	-1.6	-0.4	4.0	3.2
Tháng 12/Tỷ lệ tăng trưởng của Tháng 12	0.1	-0.5	0.8	4.0	3.0

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

BẢNG 6.2A: CHỈ SỐ GIÁ THEO NHÓM HÀNG --- Thay đổi theo tháng

HÀNG HÓA và DỊCH VỤ	1/2003	2/2003	3/2003	4/2003	5/2003	6/2003	7/2003	8/2003	9/2003	10/2003	11/2003	12/2003
Chỉ số chung	0.9	2.2	-0.6	0.0	-0.1	-0.3	-0.3	-0.1	0.1	-0.2	0.6	0.8
Lương thực, thực phẩm	1.3	3.4	-1.9	-0.3	-0.3	-0.5	-0.5	-0.2	-0.1	0.0	0.9	1.1
<i>trong đó:</i> Lương thực	1.6	1.2	-0.9	-0.6	-0.9	-1.6	-1.2	0.1	0.0	0.5	2.8	2.0
Thực phẩm	1.3	4.4	-2.4	-0.2	-0.1	-0.1	-0.3	-0.4	-0.2	-0.3	0.3	0.9
Đồ uống, thuốc lá	0.9	2.2	-0.6	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3	0.3	0.6
Quần áo, mũ, giày dép	0.8	0.6	-0.2	0.4	0.5	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.5	0.5
Nhà ở và vật liệu xây dựng	0.6	0.5	1.9	0.4	-0.5	-0.4	0.2	0.2	0.1	0.0	0.5	0.6
Thiết bị gia đình	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.0	-0.3	0.0	0.2	0.5	0.4
Y tế, dược phẩm	0.7	0.5	8.1	2.6	1.3	-0.2	0.4	0.3	2.7	2.0	0.9	0.1
Giao thông và thông tin liên lạc	0.4	1.3	0.7	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	-3.3	-0.5	0.2
Các hạng mục về giáo dục	0.3	0.1	0.0	0.1	0.0	0.5	0.0	0.3	2.0	1.1	0.4	0.1
Các hạng mục về văn hóa, giải trí	0.3	1.3	-1.4	-0.1	-0.3	-0.2	-0.4	-0.1	-0.2	0.0	-0.4	0.2
Hàng hóa và các dịch vụ khác	0.6	2.1	-1.1	0.1	0.3	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.3	1.7
Vàng	5.5	4.8	-1.2	-3.1	0.2	3.8	-0.2	0.1	2.9	3.4	3.0	5.1
Đô la Mỹ	0.2	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.5	0.5

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2003

BẢNG 6.2B: CHỈ SỐ GIÁ THEO NHÓM HÀNG HÓA --- Tháng 1/2003=100

HÀNG HÓA và DỊCH VỤ	1/2003	2/2003	3/2003	4/2003	5/2003	6/2003	7/2003	8/2003	9/2003	10/2003	11/2003	12/2003
Chỉ số chung	100.0	102.2	101.6	101.6	101.5	101.2	100.9	100.8	100.9	100.7	101.3	102.1
Lương thực, thực phẩm	100.0	103.4	101.4	101.1	100.8	100.3	99.8	99.6	99.5	99.5	100.4	101.5
<i>trong đó:</i> Lương thực	100.0	101.2	100.3	99.7	98.8	97.2	96.0	96.1	96.1	96.6	99.3	101.3
Thực phẩm	100.0	104.4	101.9	101.7	101.6	101.5	101.2	100.8	100.6	100.3	100.6	101.5
Đồ uống, thuốc lá	100.0	102.2	101.6	101.4	101.2	101.2	101.2	101.3	101.4	101.7	102.0	102.5
Quần áo, mũ, giày dép	100.0	100.6	100.4	100.8	101.3	101.3	101.3	101.3	101.5	101.6	102.1	102.7
Nhà ở và vật liệu xây dựng	100.0	100.5	102.4	102.8	102.3	101.9	102.1	102.3	102.4	102.4	102.9	103.3
Thiết bị gia đình	100.0	100.2	100.4	100.5	100.7	100.8	100.8	100.5	100.5	100.7	101.2	101.3
Y tế, dược phẩm	100.0	100.5	108.6	111.5	112.9	112.7	113.1	113.5	116.5	118.9	119.9	120.2
Giao thông và thông tin liên lạc	100.0	101.3	102.0	101.8	101.6	101.5	101.4	101.3	101.3	98.0	97.5	97.6
Các hạng mục về giáo dục	100.0	100.1	100.1	100.2	100.2	100.7	100.7	101.0	103.0	104.2	104.6	104.8
Các hạng mục về văn hóa, giải trí	100.0	101.3	99.9	99.8	99.5	99.3	98.9	98.8	98.6	98.6	98.2	99.9
Hàng hóa và các dịch vụ khác	100.0	102.1	101.0	101.1	101.4	101.5	101.5	101.6	101.7	101.7	102.0	102.0
Vàng	100.0	104.8	103.5	100.3	100.5	104.4	104.1	104.2	107.3	110.9	114.2	120.1
Đô la Mỹ	100.0	100.2	100.2	100.3	100.3	100.4	100.6	100.7	100.8	101.0	101.5	102.0

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2003

BẢNG 7.1: SẢN LƯỢNG NÔNG NGHIỆP
(tỷ đồng, giá hiện hành)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng sản lượng	128,416	129,141	130,178	145,021	153,770
Trồng trọt	101,648	101,044	101,403	111,172	115,888
Chăn nuôi	23,773	24,960	25,501	30,575	34,431
Dịch vụ	2,995	3,137	3,273	3,275	3,450

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004.

BẢNG 7.2: SẢN LƯỢNG NÔNG NGHIỆP
(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng sản lượng	106,368	112,112	118,990	122,150	127,111
Trồng trọt	86,309	90,858	92,907	98,061	101,210
Cây lương thực	52,720	55,163	55,066	59,619	60,610
Cây công nghiệp	19,906	21,782	23,109	22,247	23,577
Chăn nuôi	17,337	18,505	19,283	21,200	22,944
Dịch vụ	2,650	2,748	2,800	2,890	2,956
<i>Hạng mục ghi nhớ:</i>					
Sản lượng thóc (nghìn tấn)	31,394	32,530	32,108	34,447	34,519
Diện tích canh tác (nghìn héct)	7,654	7,666	7,493	7,504	7,449
Sản lượng (tấn/hécta)	4.10	4.24	4.29	4.59	4.63

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

BẢNG 7.3: SẢN LƯỢNG VÀ NĂNG SUẤT CÂY CÔNG NGHIỆP

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Sản lượng (nghìn mét/tấn)					
Bông	22	19	34	37	37
Đay	9	11	15	21	21
Cói	73	61	65	85	85
Mía	17,760	15,044	14,657	16,824	16,824
Lạc	318	355	363	397	397
Đậu tương	147	149	174	201	201
Thuốc lá	36	27	32	34	34
Chè	70	70	76	90	90
Cà phê	553	803	841	689	689
Cao su	249	291	313	331	331
Hạt tiêu đen	31	39	44	51	51
Dừa	1,104	885	892	838	838
Diện tích canh tác (nghìn hecta)					
Bông	21	19	28	34	29
Đay	4	6	8	10	5
Cói	11	9	10	12	14
Mía	344	302	291	320	306
Lạc	248	245	245	247	243
Đậu tương	129	124	140	159	167
Thuốc lá	33	24	24	27	24
Chè	85	88	98	109	116
Cà phê	478	562	565	522	514
Cao su	395	412	416	429	437
Hạt tiêu đen	18	28	36	48	50
Dừa	164	161	156	140	136
Sản lượng trung bình (mét/hectá)					
Bông	1.0	1.0	1.2	1.1	1.3
Đay	2.3	2.1	1.9	2.1	4.3
Cói	6.7	6.6	6.6	6.9	6.2
Mía	51.6	49.8	50.4	52.6	54.9
Lạc	1.3	1.5	1.5	1.6	1.6
Đậu tương	1.1	1.2	1.2	1.3	1.2
Thuốc lá	1.1	1.1	1.3	1.3	1.4
Chè	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Cà phê	1.2	1.4	1.5	1.3	1.3
Cao su	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8
Hạt tiêu đen	1.8	1.4	1.2	1.1	1.0
Dừa	6.8	5.5	5.7	6.0	6.2

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

BẢNG 8.1: SẢN XUẤT CÔNG NGHIỆP VÀ SỐ DOANH NGHIỆP TRONG LĨNH VỰC CÔNG NGHIỆP

(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Tổng sản lượng công nghiệp	168,749	198,326	227,342	261,092	302,990
Khu vực nhà nước	73,208	82,897	93,434	105,119	118,448
Trung ương	48,395	54,962	62,119	69,640	78,694
Địa phương	24,813	27,935	31,316	35,479	39,755
Khu vực ngoài quốc doanh	37,027	44,144	53,647	63,474	75,325
Tập thể	1,076	1,334	1,575	1,668	1,681
Tư nhân, hộ gia đình và hỗn hợp	35,951	42,810	52,072	61,807	73,645
Khu vực đầu tư nước ngoài	58,515	71,285	80,261	92,499	109,217
Các ngành công nghiệp chính					
Than	2,048	2,366	2,695	3,189	3,700
Dầu và khí đốt	20,582	22,746	23,766	23,817	25,255
Quặng và kim loại	191	209	239	281	339
Khai thác đá và khai khoáng	1,759	2,015	2,398	3,039	3,709
Thực phẩm và đồ uống	37,744	43,634	50,373	56,061	63,245
Thuốc lá	4,796	5,744	6,690	7,658	8,662
Sản phẩm dệt may	8,388	10,046	10,641	12,338	14,224
Hàng may mặc	5,218	6,042	6,862	8,182	9,892
Thuộc da và chế biến da	7,725	8,851	9,529	11,096	12,971
Gỗ và sản phẩm gỗ	3,180	3,598	3,903	4,488	5,203
Giấy và sản phẩm giấy	3,470	3,930	4,562	4,877	5,187
In ấn và xuất bản	2,012	2,274	2,453	2,876	3,352
Hóa chất	9,682	11,123	12,852	14,714	16,825
Sản phẩm cao su và nhựa	5,427	6,456	8,128	9,706	11,562
Sản phẩm phi kim loại	14,785	18,259	21,625	25,913	31,272
Sản xuất kim loại	5,000	5,914	6,842	8,516	10,193
Sản phẩm kim loại	5,036	5,768	7,063	8,506	10,256
Máy móc và thiết bị	2,163	2,761	3,421	3,711	4,181
Máy tính và thiết bị văn phòng	1,703	1,295	977	1,003	1,144
Thiết bị điện và điện tử	2,944	3,622	5,172	6,520	8,206
Radio, tivi và viễn thông	3,993	4,395	5,407	6,169	7,433
Sản xuất và sửa chữa xe cơ giới	1,846	3,232	4,265	5,774	7,902
Sản xuất và sửa chữa các loại PT GT khác	4,574	6,414	7,090	8,534	9,498
Đồ gỗ gia đình	3,395	3,931	4,759	6,057	7,786
Sản phẩm tái chế	127	150	151	174	203
Điện khí	9,496	11,828	13,551	15,741	18,300
Cung cấp nước	971	1,066	1,152	1,328	1,561
Số doanh nghiệp trong lĩnh vực công nghiệp					
Tổng số	618,198	654,968	685,320	729,707	
DNNN	1,786	1,633	1,541		
Doanh nghiệp ngoài quốc doanh	615,453	652,272	682,330		
Doanh nghiệp có đầu tư nước ngoài	959	1,063	1,449		

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004

BẢNG 8.1: CÁC SẢN PHẨM CÔNG NGHIỆP CHÍNH

(tỷ đồng, giá cố định 1994)

Sản phẩm	Đơn vị tính	1999	2000	2001	Hiệu chỉnh 2002	Sơ bộ 2003
Điện	triệu kWh	23,599	26,682	30,673	35,888	41,117
- Quốc doanh		23,584	24,972	28,548	33,777	39,806
- Ngoài quốc doanh		15	1,711	2,125	2,111	1,311
Than	triệu tấn	10	12	13	16	19
- Quốc doanh		9	11	13	16	18
- Ngoài quốc doanh		0.2	0.5	0.4	0.7	0.8
Dầu thô	triệu tấn	15	16	17	17	18
- Quốc doanh		0	0	0	0	0
- Ngoài quốc doanh		15	16	17	17	18
Sắt thép	nghìn tấn	1,375	1,583	1,914	2,503	2,682
- Quốc doanh		502	567	694	796	900
- Ngoài quốc doanh		873	1,016	1,220	1,707	1,782
Crôm	nghìn tấn	59	76	70	66	64
- Quốc doanh		30	42	36	33	32
- Ngoài quốc doanh		29	34	34	33	32
Thiếc (que)	tấn	1,693	1,803	1,728	1,565	1,670
- Quốc doanh		1,550	1,803	1,728	1,546	1,650
- Ngoài quốc doanh		143	0	0	19	20
Lắp ráp Tivi	nghìn chiếc	903	1,013	1,126	1,597	2,099
- Quốc doanh		156	158	177	179	195
- Ngoài quốc doanh		747	856	949	1,418	1,905
Động cơ diesel	chiếc	15,347	15,623	18,721	32,570	55,678
- Quốc doanh		15,347	15,053	18,119	18,544	23,853
- Ngoài quốc doanh		0	570	602	14,026	31,825
Động cơ điện	chiếc	38,091	45,855	53,442	64,085	74,149
- Quốc doanh		37,949	45,132	52,437	63,066	73,146
- Ngoài quốc doanh		142	723	1,005	1,019	1,003
Biển thép	chiếc	10,264	13,535	15,664	18,633	17,269
- Quốc doanh		8,049	10,772	13,070	15,972	14,531
- Ngoài quốc doanh		2,215	2,763	2,594	2,661	2,738
Bơm nước cho nông nghiệp	chiếc	3,031	3,496	4,238	3,578	3,510
- Quốc doanh		1,106	723	750	968	950
- Ngoài quốc doanh		1,925	2,773	3,488	2,610	2,560
Máy xay xát thóc gạo	chiếc	12,136	12,484	18,298	13,433	13,150
- Quốc doanh		12,136	12,444	17,959	12,847	12,600
- Ngoài quốc doanh		0	40	339	586	550
Phân hóa học	nghìn tấn	1,143	1,210	1,270	1,158	1,288
- Quốc doanh		1,121	1,204	1,262	1,153	1,283
- Ngoài quốc doanh		22	5	9	6	5
Thuốc trừ sâu	nghìn tấn	21.9	20.1	20.0	20.7	18.3
- Quốc doanh		20.3	18.4	18.5	15.0	12.5
- Ngoài quốc doanh		1.6	1.8	1.6	5.7	5.8
Lốp xe đạp	nghìn chiếc	18,326	20,675	21,656	22,778	23,110
- Quốc doanh		13,621	14,729	14,099	14,047	14,200
- Ngoài quốc doanh		4,705	5,946	7,557	8,731	8,910
Khung xe đạp	nghìn chiếc	21,544	21,917	22,997	24,032	24,610
- Quốc doanh		18,026	17,256	18,925	19,251	19,740
- Ngoài quốc doanh		3,518	4,661	4,072	4,781	4,870

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004.

BẢNG 8.2: SẢN PHẨM CÔNG NGHIỆP CHÍNH (tiếp)
(tỷ đồng, giá cố định 1994)

Sản phẩm	Đơn vị tính	1999	2000	Hiệu chỉnh	Hiệu chỉnh	Số bộ
				2001	2002	
Xi măng	000 Tons	10,489	13,298	16,073	21,121	23,282
- Quốc doanh		7,890	9,560	10,684	14,256	15,559
- Ngoài quốc doanh		2,599	3,738	5,389	6,865	7,723
Gạch	Mil. Pieces	7,831	9,087	9,811	11,365	12,865
- Quốc doanh		1,934	2,363	2,541	2,837	3,224
- Ngoài quốc doanh		5,897	6,724	7,269	8,528	9,641
Thủy tinh	000 Tons	106	113	115	115	117
- Quốc doanh		10	11	11	6	5
- Ngoài quốc doanh		96	102	104	109	112
Sứ	Mil. Pieces	220	247	314	284	297
- Quốc doanh		16	19	18	26	28
- Ngoài quốc doanh		203	229	296	258	269
Gỗ xẻ	000 m3	1,466	1,744	2,036	2,667	2,957
- Quốc doanh		91	224	186	86	80
- Ngoài quốc doanh		1,375	1,520	1,850	2,581	2,877
Hạt tiêu và các sp từ hạt tiêu	000 Tons	349	408	445	490	534
- Quốc doanh		238	250	258	267	252
- Ngoài quốc doanh		111	159	187	223	283
Muối	000 Tons	653	590	699	1,089	1,275
- Quốc doanh		108	82	119	186	200
- Ngoài quốc doanh		545	508	580	903	1,075
Đường	000 Tons	947	1,209	1,067	1,069	1,363
- Quốc doanh		412	495	388	394	552
- Ngoài quốc doanh		536	714	679	675	811
Bia	Mil. Liters	690	779	971	940	1,050
- Quốc doanh		465	520	576	611	654
- Ngoài quốc doanh		225	260	395	329	396
Thuốc lá	Mil. Packets	2,147	2,836	3,075	3,375	3,729
- Quốc doanh		2,127	2,802	3,019	3,338	3,695
- Ngoài quốc doanh		20	34	56	37	34
Chè	000 Tons	64	70	82	100	105
- Quốc doanh		32	26	27	26	26
- Ngoài quốc doanh		31	44	55	74	79
Nước mắm	Mil. Liters	174	167	162	176	193
- Quốc doanh		31	23	17	13	12
- Ngoài quốc doanh		143	145	146	162	181
Sợi dệt	000 Tons	79	130	162	227	253
- Quốc doanh		73	78	97	90	93
- Ngoài quốc doanh		7	51	65	137	160
Sợi các loại	Mil. Meters	322	356	410	470	487
- Quốc doanh		147	165	166	192	173
- Ngoài quốc doanh		175	191	244	277	314
Xà phòng	000 Tons	214	247	326	361	396
- Quốc doanh		67	83	102	120	162
- Ngoài quốc doanh		147	164	224	241	234
Lắp ráp ô tô	unit	n/a	13,547	20,526	29,536	40,883
- Quốc doanh		n/a	0	92	1,184	2,184
- Ngoài quốc doanh		n/a	13,547	20,434	28,352	38,699
Lắp ráp xe máy	000' unit	242	643	610	1,052	957
- Quốc doanh		20	122	245	230	67
- Ngoài quốc doanh		221	521	366	822	891

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê 2004.

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada (CIDA)
Cơ quan Hỗ trợ Phát triển Quốc tế Đan Mạch (DANIDA)
Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DFID)
Bộ Hợp tác Phát triển Hà Lan (NMDC)
Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy (NORAD)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy Điển (SIDA)
Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ (SDC)
Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc (UNDP)
Ngân hàng Thế Giới



Phát hành tại
Trung tâm thông tin phát triển Việt Nam
63 phố Lý Thái Tổ, Hà Nội
Tel. (84-4) 9346845, Fax (84-4) 9346847 www.vdic.org.vn