

VIỆT NAM

Vượt lên thử thách

**Báo cáo Kinh tế của Ngân hàng Thế giới
Hội nghị Nhóm Tư vấn các nhà Tài trợ cho Việt Nam 7 □ 8/12 , 1998**

Lời cảm ơn

Nhóm chuyên gia Ngân hàng Thế giới bày tỏ sự biết ơn đến cán bộ của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Thương mại và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn vì sự hỗ trợ và hợp tác của họ. Nếu không có sự hỗ trợ đó, bản báo cáo này không thể thực hiện được.

Bản dự thảo bản Báo cáo này đã được trao đổi với Ban Chỉ đạo Hợp tác với các Tổ chức Tài chính Quốc tế của Chính phủ (Ban Chỉ Đạo) vào ngày 20 và 24 tháng 11 năm 1998. Các chuyên gia của Ngân hàng thế giới đặc biệt cảm ơn Ông Cao Sĩ Kiêm, Phó Ban Chỉ Đạo về những đóng góp của ông trong việc tổ chức và chủ trì các buổi thảo luận về bản báo cáo này.

Bản báo cáo được viết bởi một nhóm các chuyên gia của Ngân hàng Thế giới đứng đầu là ông Kazi Matin và cùng với sự tham gia của Christopher J. N. Gibbs, Victoria Kwakwa, Phạm Minh Đức, Tôn Thăng Long và Atticus Weller. Quá trình soạn thảo bản báo cáo này còn có sự tham gia đóng góp của: Andrew Steer, Nisha Agrawal, John D. Clark, Emiko Fukase, Patrick Honohan, Anil Malhotra, Will Martin, Nguyễn Văn Minh, Nguyễn Nguyệt Nga, Arnold Sowa, Paul Stott, và Đinh Tuấn Việt. Những nhận xét quý báu cho các bản thảo trước đây đã nhận được từ Masahiro Kawai, Kyle Peters, Geoffrey Fox, Hoon Mook Chung, Jacques Loubert, Christina Malmberg Calvo, William Cuddihy, Carlos Escudero, Clifford Garstang, Dieter Havliceck, Naoko Ishii, Chanpen Puckahtikom (IMF), và Lou Scura. Những đồng nghiệp góp ý kiến phản biện cho bản báo cáo là Daniela Gressani và Greg Ingram. Tham gia thực hiện các công việc về thư ký và in ấn là Vũ Trần Phương Anh, Nguyễn Thu Hằng, Hoàng Thanh Hà và Trần Kim Chi.

Tiền tương đương

Đơn vị tiền tệ = Đồng
US\$ 1.00 = 13,908 Đồng (tháng Mười 1998)

Năm tài chính của Chính phủ
Mồng 1 tháng Một — 31 tháng Mười hai

Các Từ Viết Tắt

AFTA	Khu vực mậu dịch tự do ASEAN
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BOT	Xây dựng-Thực hiện-Chuyển Giao
EVN	Tổng Công ty Điện lực Việt Nam
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GSO	Tổng cục thống kê
GWh	Ghi-ga-oát/giờ (đơn vị đo lường về điện)
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh
IDA	Hiệp hội Phát triển Quốc tế
JSB	Ngân hàng cổ phần
JV	Liên doanh
kgoe	Ki-lô-gam dầu tương đương
LRMC	Chi phí biên dài hạn
MW	Mê-ga-oát (đơn vị đo lường về điện)
MFN	Tối huệ quốc
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NPL	Các khoản vay không sinh lời
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
PPI	Đầu tư tư nhân trong cơ sở hạ tầng
PTT	Bưu chính viễn thông
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt nam
SOCB	Ngân hàng thương mại quốc doanh
SME	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
SOE	Xí nghiệp quốc doanh
TVE	Xí nghiệp hương chấn
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
UNICEF	Quỹ nhi đồng Liên Hợp Quốc
VAT	Thuế trị giá gia tăng
VND	Tiền đồng của Việt nam

VIỆT NAM: VƯỢT LÊN THỬ THÁCH

Mục lục

TÓM TẮT TỔNG QUAN	. i
CHƯƠNG I: TÌNH HÌNH KINH TẾ HIỆN NAY- MỐI ĐE DOẠ CHO CÔNG CUỘC GIẢI NGHÈO KHÓ	... 1
Ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng khu vực	2
Tính dễ thương tổn của Việt nam	3
Cái giá phải trả đối với Việt nam	9
Cái giá phải trả đối với con người: Nghèo khó và tác động xã hội	13
Kết luận	18
CHƯƠNG II : VƯỢT LÊN THỬ THÁCH —GIẢI PHÓNG TIỀM NĂNG CỦA TOÀN THỂ NHÂN DÂN VIỆT NAM	19
Cải cách Xí nghiệp Quốc doanh	23
Cải cách hệ thống Ngân hàng	27
Khuyến khích các doanh nghiệp vừa và nhỏ và khu vực tư nhân	37
Giải phóng mọi tiềm năng hữu ích của người nghèo ở Việt nam	40
Nắm bắt các cơ hội do hội nhập kinh tế Thế giới đem lại	46
Tăng tính minh bạch và đấu tranh chống tham nhũng	53
Kết luận	54
CHƯƠNG III: TIẾP THÊM SỨC CHO SỰ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN	55
Cuộc khủng hoảng Châu Á và những mối đe dọa khác đối với tăng trưởng ở nông thôn	56
Các giải pháp cho khu vực nông thôn trong điều kiện nguồn lực có hạn	67
Kết luận	73
CHƯƠNG IV: NÂNG CAO NĂNG SUẤT THÔNG QUA CẢI THIỆN CƠ SỞ HẠ TẦNG	.. 75
Đáp ứng nhu cầu to lớn về cơ sở hạ tầng	75
Thúc đẩy sự tham gia của tư nhân	81
Cải thiện hiệu quả của các nhà cung ứng công cộng	90
Tăng năng lực của người sử dụng và người nghèo	92
Kết luận	93
CHƯƠNG V: TRIỂN VỌNG TRUNG HẠN VÀ CUNG CẤP TÀI CHÍNH TỪ BÊN NGOÀI	94
Sự phản ứng của chính sách trong nước	95
Tăng trưởng trong điều kiện cải cách được đẩy mạnh	96
Cung cấp tài chính từ bên ngoài	97
Vai trò của Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA)	99
Quản lý nợ nước ngoài	100
Tài liệu tham khảo	101
Số liệu	
Bản đồ	

Tóm tắt Tổng quan

*Cùng chung một ngọn gió này
Hai thuyền hai ngã Đông Tây đi về
Nào đâu phải ngọn gió kia
Chính cánh buồm chính hướng đi con thuyền*

Mười tám tháng trước, nền kinh tế Việt Nam phát triển thuận buồm xuôi gió với tăng trưởng xuất khẩu hàng năm 25% và nhiều nguồn vốn nước ngoài tìm kiếm các cơ hội đầu tư ở Việt Nam. Hiện nay tình hình đã khác rất nhiều.

Tác động đột biến từ bên ngoài do cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á gây ra đối với Việt Nam thông qua sự sụt giảm mạnh của đầu tư trực tiếp nước ngoài và sự đình trệ của xuất khẩu được đánh giá tương đương với khoảng 3,0 tỉ đô la hay 12% của GDP. Thật khó có thể điều chỉnh lại đà của tăng trưởng sau cú tác động mạnh này vì đà tăng trưởng nội tại của Việt Nam đã chững lại do sự chậm trễ trong tiến độ của quá trình Đổi mới trong giai đoạn 1995-1997. Thêm vào đó, Việt Nam còn phải chịu ảnh hưởng thiên tai trong năm qua, trong đó có một trận bão lớn và một đợt hạn hán nghiêm trọng làm cho thu nhập ở một số vùng nông thôn bị giảm sút.

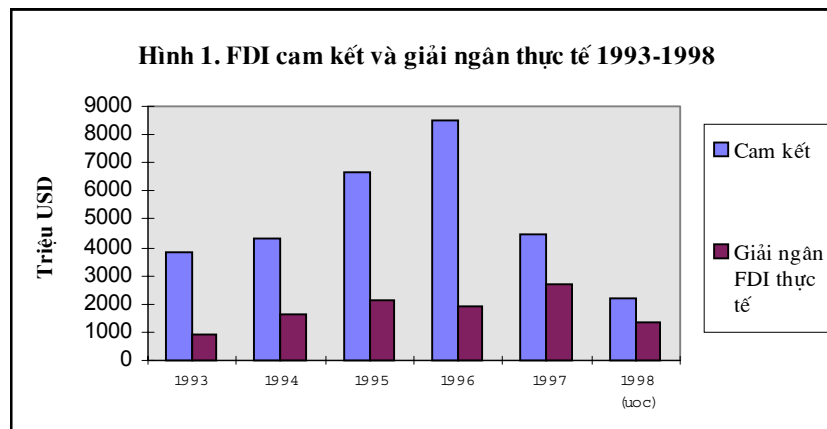
Báo cáo này đi đến kết luận là tình hình kinh tế hiện nay tương đối nghiêm trọng đối với Việt Nam có nguy cơ ảnh hưởng xấu đến những tiến bộ đáng kể trong lĩnh vực giảm nghèo khó đã đạt được trong một thập kỷ qua. Việt Nam vẫn còn có thể tránh không để tình hình xấu thêm, nhưng muốn vậy cần phải đẩy nhanh cải cách cả trong lĩnh vực chính sách cũng như các chương trình, và có sự thay đổi trong cách thức trợ giúp của cộng đồng quốc tế. Báo cáo này kiến nghị rằng những cuộc cải cách như vậy cần phải hướng vào giải quyết 3 đòi hỏi cấp bách:

- Thứ nhất, cần phải nhận định rằng các nguồn đầu tư sẽ ít hơn, ít nhất là tạm thời, và phải tập trung sử dụng có hiệu quả hơn mỗi đồng, mỗi đô la, và mỗi đồng Yên bỏ ra cho đầu tư.
- Thứ hai, cần phải hoạch định các chính sách nhằm tăng nguồn vốn có thể sử dụng cho nền kinh tế, bao gồm cả nguồn bên trong và nguồn bên ngoài, và đặc biệt là từ khu vực tư nhân.
- Thứ ba, trong điều kiện tăng trưởng kinh tế ở mức thấp hơn, phải định hướng các chính sách và nguồn vốn một cách có hiệu quả hơn theo hướng có lợi cho người nghèo nhằm vừa để bảo vệ họ khỏi bị ảnh hưởng của nền kinh tế tăng chậm lại cũng như khai thác triệt để tiềm năng hữu ích của họ.

Báo cáo mở đầu bằng việc xem xét lại tình hình hiện nay của kinh tế Việt Nam (Chương 1). Sau đó, Báo cáo đánh giá những đối sách hiện tại, nhận định về tiến bộ đạt được trong một số lĩnh vực và đề xuất phải hành động nhanh chóng hơn trong các lĩnh vực khác (Chương 2). Tiếp theo, Báo cáo thực hiện phân tích chính sách tương tự trong hai lĩnh vực trọng yếu của Việt Nam là lĩnh vực nông thôn (Chương 3) và lĩnh vực hạ tầng cơ sở (Chương 4). Cuối cùng, Báo cáo tìm hiểu triển vọng tương lai, xác định các nhu cầu về tài chính và xây dựng kiến nghị về số lượng cũng như chất lượng của sự trợ giúp của nước ngoài.

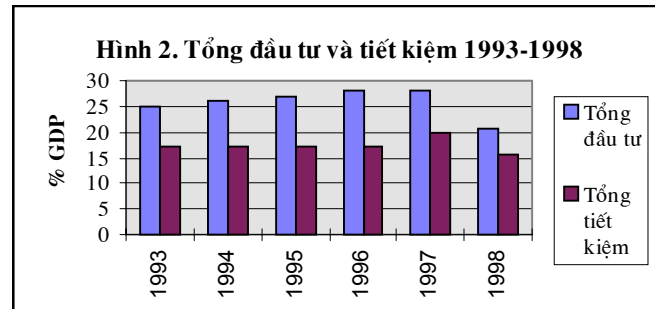
Tình hình kinh tế hiện nay - Mối đe dọa đối với vấn đề giảm nghèo khó (Chương 1).

Lượng ngoại tệ bị sụt giảm. Thị trường xuất khẩu của Việt Nam tăng với tốc độ 10% năm (tính trên cơ sở quyền số thương mại) trong suốt những năm 1990 đã bị giảm 7% trong năm nay. Cơ sở tích lũy ở khu vực Đông Á, nơi đã cấp hai phần ba vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài cho Việt Nam còn bị giảm nhiều hơn nữa. Năm 1998, thu nhập và sản lượng ở trong vùng giảm mạnh, trong đó GDP của Nhật bản dự kiến giảm 2% và GDP của 5 nước bị khủng hoảng giảm hơn 7%. Việt Nam đã duy trì mức xuất khẩu của năm 1998 bằng năm 1997 bằng cách tăng xuất khẩu sang Châu Âu và Mỹ để bù đắp cho sự sụt giảm mạnh của xuất khẩu sang các nước Châu Á. Tuy nhiên giá trị xuất khẩu thấp hơn 1,2 tỉ đô la so với mức dự kiến cách đây một năm. Giải ngân của đầu tư trực tiếp nước ngoài giảm 70% trong năm 1998 (Xem Hình 1). Do có độ trễ giữa cam kết và giải ngân và do thực tế là 70% nguồn FDI chưa được giải ngân là từ các nước Đông Á, khó có thể đảo ngược được sự sụt giảm này trừ đầu tư trong lĩnh vực hạ tầng cơ sở là nơi nguồn cung ứng vốn mới còn có tiềm năng rất lớn.



Nguồn: Bộ kế hoạch và đầu tư

Trong năm qua, Việt Nam đã điều chỉnh sự thiếu hụt lớn về ngoại tệ bằng 3 cách: thông qua hạn chế nhập khẩu (mức nhập khẩu thực hầu như không tăng trong năm 1998), thông qua việc dùng những biện pháp đặc biệt yêu cầu ngoại tệ phải được gửi ở Ngân hàng Nhà nước, và thông qua những biện pháp nâng cao khả năng cạnh tranh (bãi bỏ hạn chế đối với xuất khẩu và phá giá đồng tiền Việt Nam với mức độ không nhiều là 17%). Để khôi phục lại được sự tăng trưởng kinh tế một cách có hiệu quả, cần phải thay đổi lại 2 cách tiếp cận đầu tiên.



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Cải giá phải trả đối với Việt nam: Tăng trưởng, doanh lợi và chi tiêu công cộng.

Do thiếu nguồn vốn nên tỉ trọng đầu tư trong GDP đã giảm từ 27% xuống còn 20% - một tỉ lệ thấp nhất trong vòng một thập kỷ qua (Xem Hình 2). Tăng trưởng của GDP thực năm nay còn chưa rõ, song có lẽ vào khoảng 4% - vẫn là một trong những mức tăng trưởng cao nhất trong khu vực, song chưa được bằng nửa hoặc thấp hơn nữa so với mức tăng trưởng mà Việt Nam đạt được trong suốt những năm 1990. Tăng trưởng trong nông nghiệp (2,5%), công nghiệp (7-8%) và dịch vụ (1,5%-3.0%) rõ ràng đều giảm xuống chỉ bằng khoảng một nửa các mức tăng trưởng trước đây ở các lĩnh vực này. Giảm tăng trưởng trong mức cầu đã có ảnh hưởng xấu đến doanh lợi và đe dọa khu vực ngân hàng. Hơn một nửa trong số 6.000 các doanh nghiệp nhà nước của Việt Nam đã không có lãi thậm chí từ năm 1997, và những sức ép mới đã xuất hiện vào năm 1998. Điều đó đã dẫn đến việc các ngân hàng khó có thể thu hồi được nợ. Ở một số ngân hàng, nợ quá hạn đã đạt tới mức nguy hiểm và năng lực của hệ thống ngân hàng trong việc làm trung gian tài chính đang bị đe dọa. Chính phủ hiện nay đang bắt đầu một chương trình quan trọng về cải tổ ngân hàng và đang cố gắng để bảo vệ người gửi tiền.

Kết quả hoạt động sản xuất và tình hình thu thuế thương mại kém đi đã làm giảm nguồn chi tiêu công cộng. Thu ngân sách tính theo phần trăm GDP đã giảm trong năm 1998. Việt Nam đã theo đuổi một chính sách ngân sách thận trọng bằng cách hạn chế chi thường xuyên và chi đầu tư xây dựng cơ bản.

Cái giá phải trả đối với Việt Nam: Việc làm, tính dễ bị tác động và khả năng tiếp cận đối với các dịch vụ. Những số liệu sơ bộ của Điều tra Mức sống năm 1998 (cuộc điều tra đầu tiên trong 5 năm) cho thấy những tiến bộ đầy ấn tượng trong việc giảm bớt nghèo khó. Tỷ lệ phần trăm dân số sống trong diện nghèo khó đã giảm từ hơn 70% vào giữa những năm 1980 xuống khoảng 50% năm 1993 và ngày nay còn 30-35% (kết quả này sẽ được làm chính xác thêm khi có số liệu hoàn chỉnh vào đầu năm 1999). Có rất ít nước trên thế giới có mức tăng trưởng nhanh và được chia sẻ sự tăng trưởng một cách rộng rãi đến như vậy. Song tiến bộ này hiện nay đang bị đe dọa.

Năm 1998 là năm thứ hai liên tiếp mức thất nghiệp gia tăng. Đặc biệt đáng lo ngại là sự xuất hiện của một phương thức thu hút lao động mới. Trong năm 1997 (theo số liệu chi tiết gần đây nhất), việc làm đã bị giảm trong cả lĩnh vực công nghiệp và nông nghiệp, còn khu vực dịch vụ có năng suất thấp đã buộc phải đóng vai trò "người sử dụng lao động theo phương sách cuối cùng". Còn có bằng chứng cho thấy rằng khi tăng trưởng kinh tế chậm lại thì hệ thống bảo trợ xã hội không chính thức thường hoạt động trong phạm vi hộ gia đình hoặc giữa các hộ gia đình có thể sẽ bị xói mòn do công ăn việc làm chính thức có thu nhập cao trở nên kém an toàn. Cuối cùng, với nguồn ngân sách bị giảm sút, năm nay chi tiêu công cộng cho giáo dục và y tế có thể bị trì trệ hoặc bị cắt giảm. Chính phủ nhận thức được tầm quan trọng của việc giữ gìn và thậm chí tăng thêm chi tiêu phân bổ cho người nghèo, song nếu không hành động thì không thể đạt được điều này.

Vượt lên thử thách - Giải phóng tiềm năng của toàn thể nhân dân Việt Nam (Chương 2)

Ít ai không tin rằng nếu không có các biện pháp mạnh mẽ nhằm xử lý sự giảm sút tăng trưởng của kinh tế hiện nay thì nghèo khó sẽ tăng lên đáng kể trong 2 năm tới. Do những điều chỉnh chính sách cần phải có thời gian để có được kết quả, và trước mắt điều chỉnh chính sách có thể đòi hỏi chi phí xã hội và kinh tế, nên cần phải có hành động ngay trước khi mất đà tăng trưởng vì khi đó hành động sẽ trở nên khó khăn hơn.

Thành công trong việc huy động các nguồn vốn, sử dụng chúng có hiệu quả hơn và xử lý những nhu cầu của người nghèo sẽ đòi hỏi một loạt các biện pháp cần được thực hiện ngay. Chính phủ Việt Nam đang có những bước tiến quan trọng trong những lĩnh vực này (Xem Khung 1), và hiện nay cần đẩy mạnh tiến độ thực hiện.

Khung 1: Tổng quan về các biện pháp cải cách gần đây từ 9/1997 đến 11/1998

Cải cách Ngân hàng

- Phê chuẩn Luật về Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (Tháng 11, 1997) xác định vai trò chủ đạo của NHNN trong việc thực hiện chính sách tiền tệ và trong việc điều tiết các tổ chức tín dụng, cũng như thành lập Hội đồng Tài chính Tiền tệ cấp cao để bổ sung những tư vấn của NHNN đối với Chính phủ về chính sách tiền tệ;

- Phê chuẩn Luật về các Tổ chức Tín dụng (Tháng 11, 1997) — Luật này sẽ được bổ sung bằng các quy chế an toàn — thiết lập chế độ pháp lý đối với tất cả các tổ chức tín dụng, kể cả ngân hàng và các tổ chức phi ngân hàng.

- Thành lập Ban Chỉ đạo Cơ cấu lại các Ngân hàng và bắt đầu cơ cấu lại các ngân hàng cổ phần tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- Ban hành Chỉ thị về "Chế độ kiểm soát đặc biệt đối với các ngân hàng có vấn đề" để hướng dẫn việc can thiệp của Ngân hàng Nhà nước đối với các ngân hàng này (Tháng 7, 1998).

- Bắt đầu tiến hành can thiệp vào một số ngân hàng thương mại cổ phần (Tháng 9, 1998).

Chính sách đối với Doanh nghiệp Nhà nước

- Nghị định của Chính phủ về cổ phần hoá đã đơn giản hoá quy trình cổ phần hoá và cho phép bán cổ phần hạn chế cho người nước ngoài (Tháng 7, 1998);

- Chỉ thị số 20 của Thủ tướng Chính phủ áp dụng những biện pháp mới về cải cách xí nghiệp quốc doanh như giải thể, bán toàn bộ hoặc bán đấu giá v.v. (Tháng 4, 1998);

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh sách các doanh nghiệp sẽ cổ phần hoá (Tháng 9, 1998);

- Chính phủ đã bắt đầu phân loại tất cả các xí nghiệp quốc doanh (Tháng 9, 1998);

- Phê chuẩn Quyết định thành lập Ban Cải cách Xí nghiệp Quốc doanh (Tháng 9, 1998);

- Đã thông báo mục tiêu cổ phần hoá lần lượt 400 và 1000 doanh nghiệp Nhà nước vào năm 1999 và 2000 (Tháng 2, 1998).

Môi trường Đầu tư

- Sửa đổi Luật Khuyến khích Đầu tư Trong nước (Tháng 5, 1998), cho phép các tổ chức và các cá nhân trong nước và nước ngoài mua cổ phần hoặc đóng góp vốn vào các doanh nghiệp trong nước gồm các doanh nghiệp Nhà nước được cổ phần hoá. Nghị định còn đưa ra những khuyến khích bổ sung đối với đầu tư trong nước (tương tự như những khuyến khích dành cho các nhà đầu tư nước ngoài);

- Thông qua Nghị định mới về đầu tư nước ngoài (Tháng 2, 1998) đưa ra những khuyến khích bổ sung cho các nhà đầu tư nước ngoài và ban hành các qui chế thực hiện cho từng ngành;

- Chính phủ đã bắt đầu các cuộc đối thoại giữa khu vực nhà nước và tư nhân để hiểu rõ hơn những hạn chế các nhà đầu tư nước ngoài và tư nhân phải đương đầu (từ Tháng 2, 1998 trở đi). Một đường dây nóng đã được thiết lập để xử lý các khiếu nại.

Chính sách Thương mại

- Thông qua luật (Tháng 5, 1998) nhằm giảm mức thuế nhập khẩu tối đa xuống 50% (với sáu mặt hàng ngoại lệ) và giảm số lượng khung thuế suất xuống còn 15 mức (nhưng các quy định thực hiện vẫn chưa được ban hành);

- Cho phép các doanh nghiệp trong nước (Quyết định 55, Tháng 3, 1998) được phép xuất khẩu trực tiếp các hàng hoá không cần giấy phép xuất khẩu (với những ngoại lệ sau đây gạo, chất nổ, sách, đá quý, đồ cổ, v.v) nếu như hàng hoá xuất khẩu liên quan đến hoạt động kinh doanh của họ (Tháng 3, 1998);

- Xoá bỏ việc cấp phép nhập khẩu hàng hoá tiêu dùng nhưng qui chế thực hiện chưa ban hành (Tháng 5, 1998);

- Xoá bỏ điều kiện vốn tối thiểu (200 nghìn đô-la) và điều kiện về duyệt nhân sự để cho phép các doanh nghiệp đã đăng ký tham gia nhập khẩu nếu như hoạt động nhập khẩu liên quan đến hoạt động kinh doanh của họ (Tháng 7, 1998);

- Tự do hoá việc phân bổ hạn ngạch xuất khẩu gạo cho khu vực tư nhân bằng cách lần đầu tiên phân bổ hạn ngạch cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh (Tháng 1, 1998);

- Cho phép các doanh nghiệp tư nhân nhập khẩu phân bón (Tháng 1, 1998).

Chính sách Ngân sách

- Phê duyệt Nghị định mới về việc công bố ngân sách cấp quốc gia, tỉnh và xã hàng năm, bắt đầu vào cuối năm 1998 (Tháng 11, 1998)

- Phê duyệt hai luật thuế để vào năm 1999 thay thế (a) thuế lợi nhuận nhiều mức thuế bằng thuế thu nhập doanh nghiệp với một mức thuế và (b) thuế doanh thu bằng thuế trị giá gia tăng với ba mức thuế (Tháng 11, 1997);

- Sửa đổi Luật Ngân sách để cải thiện về nhiệm vụ thu và phân bổ nguồn thu đến cấp ngân sách địa phương thấp nhất là các xã;

- Cơ cấu lại nợ nước ngoài thông qua Hiệp định giảm nợ và dịch vụ trả nợ theo hình thức Brady với các chủ nợ thương mại của Câu lạc bộ Luân -đôn (Tháng 3, 1997);

- Ban hành Nghị định thực hiện chiến lược nợ nước ngoài trong khi phân công trách nhiệm đối với việc duy trì nợ và thực hiện chiến lược nợ (Tháng 9, 1998)

Cải cách doanh nghiệp nhà nước: Việc đảm bảo đạt được hiệu quả cao hơn đối với các nguồn vốn hiếm hoi của quốc gia cần phải được bắt đầu từ các doanh nghiệp nhà nước, nơi tiếp tục thu hút phần lớn nguồn vốn trong khi tạo ra ít việc làm cũng như ít đóng góp vào việc giảm nghèo khó. Năm nay, các doanh nghiệp nhà nước ước tính đã thu hút hơn một nửa lượng tín dụng chính thức và thu hút một cách gián tiếp một phần đáng kể ngân sách Nhà nước. Do vậy mà khu vực xí nghiệp quốc doanh đã làm ảnh hưởng đến những sáng kiến của Việt nam, đặc biệt là của khu vực doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ trong lĩnh vực công nghiệp, và cản trở nghiêm trọng triển vọng đối với công ăn việc làm của khu vực phi nông nghiệp. Để tạo ra được một chỗ làm, doanh nghiệp Nhà nước trung bình tiêu tốn hết 18.000 đôla, trong khi đó doanh nghiệp vừa và nhỏ chỉ cần đến 800 đôla (xem Chương 2). Chương trình cổ phần hoá của Chính phủ cũng đang được tiến hành với những tiến bộ đáng kể trong việc làm đơn giản hơn các thủ tục và đã có những dấu hiệu cho thấy quá trình đã được đẩy nhanh lên. Tuy nhiên cần phải có một cách tiếp cận toàn diện hơn đối với toàn bộ khu vực doanh nghiệp Nhà nước. Khung 2 tóm tắt những biện pháp hiện đang được Chính phủ xem xét. Một bộ phận quan trọng của chiến lược này là đặt ưu tiên cao đối với mọi khía cạnh xã hội của quá trình cải cách doanh nghiệp Nhà nước. Một nghiên cứu dự báo phân tích quan trọng hiện đang được thực hiện với sự trợ giúp của Ngân hàng Thế giới và nghiên cứu này cho phép hy vọng rằng có thể xử lý được những chi phí xã hội đó về mặt tài chính cũng như hành chính. Một số các nhà tài trợ, bao gồm Thụy điển và Ngân hàng Thế giới, đã tỏ ý sẵn sàng tài trợ trang trải cho những chi phí của một hệ thống mạng lưới bảo hiểm xã hội được xây dựng hợp lý.

Khung 2: Cải cách doanh nghiệp nhà nước - Chương trình hành động

Chính phủ hiện nay đang xây dựng một chương trình cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước. Những biện pháp đang được xem xét bao gồm:

- Chấp thuận một chương trình cải cách xí nghiệp quốc doanh toàn diện với lịch trình cho việc cơ cấu lại, cổ phần hoá, chuyển sở hữu, sát nhập và giải thể.
- Cải thiện quản lý đối với các doanh nghiệp nhà nước sở hữu hoàn toàn kết hợp với những việc sau:
 - Thực hiện kiểm toán phân tích dự báo đối với các doanh nghiệp nhà nước được các công ty kiểm toán độc lập thực hiện.
 - Giám sát những thay đổi về tín dụng ngân hàng cho các doanh nghiệp Nhà nước, nợ nước ngoài và sự trợ giúp thường xuyên của ngân sách.
 - Đánh giá và hợp lý hoá các Tổng công ty 90 và 91.
 - Thiết lập cơ sở pháp lý đối với việc công ty hoá, và thực hiện công ty hoá thí điểm đối với các xí nghiệp quốc doanh lớn.
 - Xây dựng kế hoạch cơ cấu lại (tức là hợp lý hoá nợ và lao động, tách các hoạt động không phải cốt lõi v.v...)
- Thực hiện cổ phần hoá, chuyển sở hữu và giải thể các doanh nghiệp nhà nước không sở hữu hoàn toàn gồm những việc sau:
 - Đạt các chỉ tiêu đã công bố về cổ phần hoá DNNN: 400 doanh nghiệp cho đến năm 1999 và 1000 doanh nghiệp đến năm 2000.
 - Xoá bỏ hạn chế về tỷ lệ giữ cổ phiếu của cá nhân và các pháp nhân trong các doanh nghiệp cổ phần hoá.
 - Bắt đầu tiến hành bán toàn bộ các DNNN vừa và nhỏ, sử dụng phương pháp đấu thầu cạnh tranh và thông báo các mục tiêu thay đổi sở hữu và giải thể.

Tạo dựng một hệ thống ngân hàng hiệu quả. Nếu không có một hệ thống ngân hàng lành mạnh và hiệu quả, một quốc gia không thể huy động tiết kiệm hay đưa nguồn tiết kiệm đó vào những mục đích sử dụng hiệu quả nhất. Chính phủ đã ý thức sâu sắc rằng hệ thống ngân hàng của Việt Nam đang cấp thiết cần được cải tổ, và đang tích cực chuẩn bị cho một kế hoạch cơ cấu lại, bắt đầu với những ngân hàng cổ phần gặp khó khăn ở TP Hồ Chí Minh. Cải cách một hệ thống ngân hàng là điều khó khăn cả về mặt kỹ thuật lẫn chính trị, và đòi hỏi có sự thận trọng về tiến trình, phải bảo vệ những người gửi tiền, khoan những khoản nợ khó đòi, và tránh việc tái cấp vốn cho đến khi nào những cải cách về quản lý và cơ cấu được đưa ra. May mắn là hiện ngày càng có nhiều kinh nghiệm, do nhiều nước Đông Á đang trải qua những quá trình tương tự - và Việt Nam đang rút ra một số bài học một cách hữu hiệu. Khung 3 đưa ra minh họa về chương trình cải cách ngân hàng của Chính phủ.

Khung 3: Tạo dựng một hệ thống ngân hàng hiệu quả - Chương trình hành động

Hiện nay Chính phủ đang hoàn tất kế hoạch cải cách hệ thống ngân hàng. Trong số những biện pháp quan trọng cần làm gồm có:

- Xây dựng và áp dụng một chiến lược cải cách toàn diện ngành ngân hàng.
- Tăng cường khuôn khổ quy chế điều tiết và giám sát:
 - Ban hành các quy định mới về phân loại các khoản vay, trích lập dự phòng rủi ro, và mức đủ vốn thích hợp.
 - Xây dựng một khuôn khổ pháp lý cho việc cơ cấu lại ngân hàng.
 - Chuyển sang biện pháp giám sát các ngân hàng dựa trên rủi ro.
 - Nới lỏng các hạn chế về huy động tiền gửi bằng tiền đồng đối với các ngân hàng nước ngoài.
 - Nâng cấp các tiêu chuẩn và các hệ thống kế toán thành tiêu chuẩn quốc tế đối với các ngân hàng và các bên vay.
 - Đánh giá danh mục cho vay của các ngân hàng, các ngân hàng cổ phần và ngân hàng thương mại quốc doanh.
- Cơ cấu lại các ngân hàng:
 - Cho đóng cửa, sát nhập, và phục hồi các ngân hàng cổ phần sau khi đánh giá xong,
 - Cơ cấu lại các hoạt động và bộ máy quản lý của các ngân hàng thương mại quốc doanh và xem xét cổ phần hoá thí điểm và lập liên doanh với ngân hàng nước ngoài để cải thiện quản lý ngân hàng thương mại quốc doanh.
 - Bắt đầu tiến hành các chương trình đào tạo về quản lý rủi ro tín dụng.
 - Bắt đầu tiến hành xử lý nợ tại các ngân hàng thương mại quốc doanh và phối hợp việc này với việc cải tổ các doanh nghiệp nhà nước có vay nợ.
 - Tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh sau khi cơ cấu lại hoạt động và quản lý.

Giải phóng toàn bộ năng lực hữu ích của người nghèo ở Việt nam. Con người là tài sản quý giá nhất của Việt nam, nhưng nguồn lực này bị đe dọa do tăng trưởng kinh tế chậm lại và hệ quả của nó là các nguồn lực công cộng bị cắt giảm. Báo cáo kiến nghị rằng, trong tình hình tăng trưởng kinh tế chậm lại, cần có thêm những biện pháp để bảo vệ và đầu tư vào người nghèo như:

- *Duy trì sức mua của nhóm người dễ bị tác động.* Trong năm ngoái, hơn 1/4 trong số 650.000 nghìn trẻ em đã bị chết do suy dinh dưỡng và thiếu vitamin. Nguyên nhân là do thiếu sức mua chứ không phải do thiếu lương thực. Chương trình của Chính phủ đề ra cho 1.700 xã nghèo nhất có thể sẽ là chương trình bao trùm cho việc chuyển các khoản giải ngân nhanh cho các cơ sở hạ tầng nông thôn tạo ra nhiều việc làm. Song điều này có thành công hay không còn phụ thuộc vào khả năng tránh được cơ chế thực hiện "từ trên xuống".
- *Tăng thêm dịch vụ xã hội cho người nghèo.* Thậm chí với ít nguồn lực hơn, Việt Nam vẫn có thể chi nhiều hơn cho giáo dục và đào tạo dành cho người nghèo. Các gia đình nghèo hiện nay phải chi tới 80 đồng để đối ứng với 100 đồng mà Chính phủ chi cho giáo dục dành cho con em họ ở cấp phổ thông cơ

sở. Việc giáo dục một trẻ em ở trường phổ thông trung học đòi hỏi chi phí một nửa thu nhập của gia đình nghèo. Nếu tình hình này không được thay đổi thì trẻ em sẽ phải bỏ học và nghèo khó sẽ gia tăng. Một định hướng đến người nghèo tốt hơn hoàn toàn có thể thực hiện được trong khả năng của Việt Nam và hiện nay đang được Chính phủ xem xét tích cực.

- *Định hướng lại hệ thống bảo hiểm xã hội.* Việt Nam có một chương trình trợ cấp xã hội lớn - chiếm tới 10% ngân sách Nhà nước - song hiện nay 80% tiền của chương trình này được chi cho bảo hiểm xã hội dành cho những người làm việc cho Chính phủ. Chi tiêu Chính phủ dành cho những người không được bảo hiểm theo hệ thống chính thức được xây dựng rất tốt, song khoản này rất nhỏ và tỏ ra chưa đủ hữu hiệu trong bối cảnh hiện nay.

Thúc đẩy các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ. Doanh nghiệp vừa và nhỏ tạo cơ hội tốt nhất để tạo việc làm với những khoản đầu tư khiêm tốn. Môi trường cho doanh nghiệp nhỏ ở Việt Nam ngày nay vẫn còn rất bất lợi - và không nên để nó mãi như vậy. Trong môi trường hiện nay, Việt Nam *không được phép* lãng phí tiềm năng của các nhà doanh nghiệp tiềm tàng. Việc thay đổi môi trường cho doanh nghiệp tư nhân đòi hỏi có những thay đổi về pháp lý và quy chế liên quan đến tín dụng, đất đai, cấp phép kinh doanh, thuế, và một sân chơi bằng phẳng so với các DNNN (xem khung 4). Nó cũng đòi hỏi một sự thay đổi về thái độ từ phía các quan chức tỉnh và huyện là những người hiện cho mình là cấp quản lý chứ không phải là người tạo điều kiện cho các hoạt động tư nhân. Khi có cơ hội - chẳng hạn như trong đấu thầu đối với những hợp đồng xây dựng nhỏ cho các dự án đường nông thôn bằng vốn tài trợ ODA - có nhiều bằng chứng cho thấy năng lực tư nhân có thể trội lên rất nhanh.

Khung 4: Cải cách chế độ thương mại và đầu tư: Chương trình hành động

- Xoá bỏ kiểm soát hành chính đối với xuất nhập khẩu, cho phép các doanh nghiệp xuất nhập khẩu những sản phẩm không bị cấm mà không cần điều kiện các sản phẩm phải liên quan đến lĩnh vực kinh doanh mà doanh nghiệp đăng ký.
- Thay thế các hàng rào phi thuế quan bằng thành các hàng rào thuế quan, nâng cao tính minh bạch và giảm bớt sự tùy tiện của các cơ quan hải quan.
- Nhanh chóng hoàn tất các đàm phán về qui chế tối huệ quốc trong quan hệ thương mại với Mỹ.
- Tích cực tạo ra một môi trường bình đẳng (“cách đối xử bình đẳng trong phạm vi quốc gia”) giữa các nhà đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp trong nước, đặc biệt là các doanh nghiệp nhà nước.
- Nâng cao tính minh bạch của các quy chế về thuế.
- Đơn giản hoá quy trình đăng ký của các doanh nghiệp vừa và nhỏ.
- Cho phép chuyển đổi quyền sử dụng đất của các doanh nghiệp vừa và nhỏ cho phép quyền sử dụng đất này được sử dụng làm thế chấp khi đi vay ngân hàng và làm vốn cổ phần trong các liên doanh.

Nắm bắt các cơ hội do hội nhập vào nền kinh tế thế giới đem lại. Trong điều kiện hiện nay rõ ràng là cần phải cố gắng hơn nữa để thúc đẩy xuất khẩu và các nguồn đầu tư FDI. Hiện tại châu Âu và Mỹ chỉ chiếm tương ứng là 22% và 5% xuất khẩu của Việt Nam và do vậy sẽ cho những triển vọng tăng trưởng xuất khẩu tốt nhất. Báo cáo kiến nghị một số biện pháp cụ thể cần được thực hiện (ví dụ như đấu thầu hạn ngạch xuất khẩu vào EU sẽ giúp không để thừa hạn ngạch). Đồng thời Báo cáo cũng lưu ý rằng, đối với xuất khẩu và giao dịch với các nhà đầu tư nước ngoài, cần phải thay đổi được thái độ của các cơ quan cấp trung gian là nơi thường thực hiện chậm trễ các chính sách của Chính phủ và phát sinh những khoản chi phí thêm. Trong năm vừa qua đã có những tiến bộ quan trọng trong chính sách thương mại (Xem Khung 1) và Chính phủ dự định sẽ tiếp tục mở rộng chế độ thương mại - điều này có thể vừa tăng thu ngoại tệ và vừa cải thiện hiệu quả. Khung 4 trình bày những ưu tiên cải cách chế độ thương mại và đầu tư ở Việt Nam.

Tiếp thêm sức cho sự phát triển nông thôn (Chương 3)

Với 90% người nghèo của Việt Nam sống ở nông thôn, và số dân nông thôn tăng với tốc độ 2%, hậu quả về mặt con người của việc khu vực nông thôn tăng trưởng chậm lại sẽ là đặc biệt nghiêm trọng. Hàng triệu nông dân Việt Nam đang sống chỉ trên mức nghèo một chút, và tăng trưởng kinh tế chậm lại sẽ đẩy nhiều người vào cảnh nghèo. Do vậy việc chính phủ chú trọng thêm vào phát triển nông thôn là rất thích hợp. Giúp chính phủ thiết kế và thực hiện một chiến lược nông thôn hữu hiệu sẽ là phép thử nghiệm chính về hiệu quả của Nhóm tư vấn tài trợ.

Thúc đẩy việc làm phi nông nghiệp. Một chiến lược nông thôn sẽ thành công hay thất bại chủ yếu ở khả năng tạo thêm việc làm trong các ngành sản xuất phi nông nghiệp. Tất cả những nước đã thành công trong việc duy trì tăng thu nhập ở nông thôn mà không tạo ra luồng di cư thành thị đã làm được như vậy nhờ có công nghiệp hoá nông thôn một cách mạnh mẽ. Cho đến nay, mặc dù có tiến bộ đáng kể trong nhiều mặt của phát triển nông thôn, song việc Việt Nam chưa thành công trong việc tạo ra việc làm trong sản xuất phi nông nghiệp thông qua các doanh nghiệp vừa và nhỏ vẫn nổi lên như là một mối đe dọa chính đối với việc giảm nghèo khó và với mối liên kết xã hội.

Hầu hết trong số 24.000 doanh nghiệp ở nông thôn là ở qui mô hộ gia đình, sản xuất hoặc chế biến, và họ cần một môi trường thuận lợi cho việc tăng trưởng. Dưới 15% trong số đó có khả năng tiếp cận với vốn vay của ngân hàng, mặc dù có đến 70% muốn vay. Hầu hết họ vấp phải một chế độ qui định khó khăn (bao gồm cả nghĩa vụ liên tục phải có những khoản thanh toán không chính thức), một sự thiên vị có hệ thống đối với các doanh nghiệp nhà nước, và chi phí cao do cơ sở hạ tầng yếu kém. Nếu chính phủ có biện pháp đồng bộ, quyết đoán, và có sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế thì tình hình này có thể được thay đổi, mang lại lợi ích to lớn tiềm tàng cho Việt nam.

Khuyến khích một nền nông nghiệp hiệu quả và đa dạng. Giai đoạn tiếp theo trong phát triển nông nghiệp của Việt Nam cần dựa vào những bí quyết của sự thành công trước đây. Khi nông dân có quyền định đoạt nhiều hơn về các nguồn lực và có quyền quyết định, thì luôn có sự đáp ứng rõ rệt từ phía cung. Sản xuất lúa gạo phải là và vẫn sẽ là loại cây trồng chính, nhưng đa dạng hoá việc trồng trọt sẽ đem lại cơ hội tốt nhất để tăng thu nhập. Mặc dù chính sách của nhà nước chính thức cho phép nông dân có quyền tự lựa chọn cây trồng, nhưng trên thực tế, các chỉ tiêu lúa gạo vẫn thường chi phối sản xuất ở cấp địa phương. Điều này đã kiềm chế sự phát triển nông thôn. Những kiến nghị khác được đem ra thảo luận trong chính phủ bao gồm:

- Không khống chế hạn ngạch xuất khẩu gạo. Điều này khiến nông dân bán được giá hơn.
- Cho phép tư nhân tham gia thị trường giống, và cho phép nhập khẩu giống ngô lai.
- Hoàn tất việc sở hữu đất, đơn giản hoá việc chuyển nhượng, cho phép nông dân hợp nhất đất đai do họ sở hữu, và tạo điều kiện cho quyền dùng đất để thế chấp vay. Việc sửa đổi Luật đất đai có thể hỗ trợ cho việc này.
- Cơ cấu lại và mở rộng mạng lưới tài chính nông thôn sao cho 50% số hộ có thể tiếp cận được với hệ thống vốn tín dụng chính thức.
- Phân bổ lại trong nội bộ nguồn vốn ngân sách Nhà nước dành cho nông nghiệp sao cho doanh nghiệp Nhà nước (hiện tại nhận được 45%) sẽ nhận ít đi và chi thêm cho việc hỗ trợ dịch vụ cung cấp cho người nông dân.

Tăng năng suất thông qua cơ sở hạ tầng (Chương 4)

Việc tăng trưởng kinh tế chậm lại hiện nay đang có những tác động quan trọng đến chương trình đầu tư của Việt Nam vào cơ sở hạ tầng. Một chương trình nghị sự đầy ấn tượng giành cho cơ sở hạ tầng, chủ yếu là phục hồi, đã dẫn đến những lợi ích kinh tế xã hội lớn lao trong thập kỷ qua. Nhưng những nhu cầu chưa được đáp ứng vẫn còn rất lớn. Tiêu thụ điện vẫn ở mức thấp nhất trên thế giới. Hệ thống giao thông còn quá thưa, làm tăng chi phí và nhiều vùng nông thôn không được chia sẻ lợi ích của sự tăng trưởng ở Việt nam. Và vấn đề nước sạch cùng vệ sinh cũng cần đầu tư rất lớn để cung ứng cho các nhu cầu đang tăng. Tỷ lệ hoàn vốn đối với đầu tư vào cơ sở hạ tầng vẫn rất cao - do vậy cần tiếp tục có một chương trình đầu tư mạnh mẽ. Tuy nhiên, việc thiếu nguồn vốn hiện nay đòi hỏi phải có một cách tài trợ mới, sử dụng nguồn vốn có hiệu quả hơn, và cần thận trọng hơn trong việc ưu tiên hoá đầu tư với chú trọng hơn nữa vào các lợi ích về mặt xã hội.

Một cơ cấu cung cấp tài chính mới. Phân tích mới đây cho thấy rằng một chương trình đầu tư vào cơ sở hạ tầng (năng lượng, giao thông, nước, và vệ sinh) khoảng 3 tỷ USD một năm là phù hợp trong vòng 3 năm tới. Mặc dù có ít hơn so với kế hoạch trước đây, nhưng con số này vẫn tương đương khoảng 12% GDP. Việc cung cấp tài chính sẽ từ bốn nguồn chính: (1) ngân sách nhà nước, (2) vốn ODA và tài trợ chính thức, (3) đầu tư nước ngoài trực tiếp, (4) vốn tự có từ các DNNN có liên quan đến cơ sở hạ tầng (Điện lực Việt nam, Đường sắt Việt nam, v.v.). Hai nguồn vốn đầu tiên từ trước vẫn là chủ đạo trong bức tranh tài chính. Nhưng chương trình được đề xuất sẽ yêu cầu tăng đáng kể hai nguồn sau, kết hợp với việc gia tăng đầu tư bằng vốn ODA. Một cơ cấu tài trợ hợp lý ở giai đoạn này trong sự phát triển của Việt Nam sẽ đòi hỏi mỗi nguồn trong bốn nguồn đó phải chiếm khoảng một phần tư nhu cầu đầu tư - tức là 3% GDP cho mỗi nguồn.

Khuyến khích sự tham gia tư nhân và cải tiến việc cung cấp dịch vụ công cộng. Để khuyến khích hơn nữa nguồn vốn tư nhân cho cơ sở hạ tầng, cần có một khuôn khổ minh bạch và mang tính cạnh tranh hơn nữa. Nghị định BOT mới sửa đổi gần đây giúp làm sáng tỏ một số vấn đề, và một số hợp đồng then chốt cho tư nhân cung cấp cơ sở hạ tầng hiện đang được thương lượng. Điều này đem lại cơ hội để đưa ra một tín hiệu rõ ràng hơn cho cộng đồng đầu tư quốc tế rằng Việt Nam có một môi trường kinh doanh hấp dẫn nhưng mang tính cạnh tranh. Cải tiến hiệu quả cũng cần được thực hiện trong khu vực nhà nước. Các nhà cung ứng thuộc khu vực nhà nước, trước mắt sẽ cung cấp nhiều loại dịch vụ cơ sở hạ tầng, phải vận hành theo nguyên tắc thương mại, có hạch toán hiệu quả chi phí và được độc lập hơn.

Để nâng cao tỷ trọng tự tài trợ cho đầu tư vào cơ sở hạ tầng, và thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân, cần có một hệ thống định giá và thuế hợp lý hơn. Đã có một số tiến bộ rõ rệt. Trong ngành phát điện chẳng hạn, Tổng công ty Điện lực Việt Nam sắp tới sẽ phải dùng chính thu nhập của mình để tài trợ 30% trong tất cả các khoản đầu tư, và điều này dẫn đến việc cần có một cam kết để chuyển sang việc định giá hoàn toàn dựa trên chi phí đối với

điện. Các doanh nghiệp nhà nước độc quyền tự nhiên khác cũng cần phải nhất trí với một tỷ lệ tài trợ tương tự. Cung cấp nước là một ví dụ điển hình. Một số doanh nghiệp nhà nước cung cấp nước (như ở Hải phòng) đã chuyển nhanh sang tự trang trải về tài chính. Nhiều doanh nghiệp khác cần làm theo. Một biện pháp mà ở nhiều nước khác đã áp dụng là phân bổ vốn ODA dựa trên khả năng chuyển đổi nhanh sang việc tự trang trải tài chính.

Triển vọng của Việt Nam và vai trò của cộng đồng quốc tế (Chương 5)

Triển vọng phục hồi của Đông Á rất không chắc chắn, và việc hoạch định chính sách sẽ thận trọng nếu dựa trên giả định là sự phục hồi tăng trưởng diễn ra từ từ trong vòng 3-4 năm tới. Dựa trên những giả định thận trọng về tăng trưởng của các thị trường bên ngoài và nguồn FDI, nhưng với giả định những cải cách trong nước được đẩy mạnh, báo cáo này đưa ra dự báo về tăng trưởng GDP, thâm hụt cán cân vãng lai, và yêu cầu cung cấp tài chính. Nếu không có một môi trường trong nước hấp dẫn hơn đối với đầu tư nước ngoài, luồng FDI có thể sẽ giảm hơn nữa trong năm tới. Dựa trên những giả định này, Việt Nam có thể có một nhu cầu bổ sung tài chính vào khoảng 1 tỷ đô-la một năm trong vòng ba năm tới. Yêu cầu này có thể được đáp ứng bằng (i) nỗ lực nhằm ngăn chặn và làm đảo ngược khuynh hướng sụt giảm của giải ngân FDI; (ii) đẩy nhanh tiến độ giải ngân của các dự án ODA đã cam kết, và (iii) các nguồn vốn giải ngân nhanh của các nhà tài trợ giúp hỗ trợ cán cân thanh toán và ngân sách. Có thể thấy rằng, do nhu cầu nhập khẩu để duy trì tăng trưởng trong giai đoạn này, mỗi năm cần phải có khoảng 500 triệu đô-la để cung cấp tài chính cần thiết trong vòng ba năm tới.

Do có sự đẩy mạnh một cách đáng tin cậy các chương trình đổi mới và cải cách của Việt Nam, những hỗ trợ tiếp tục và tăng lên của các nhà tài trợ là xác đáng và cần thiết. Thứ nhất, tự thân các cuộc cải cách -- đặc biệt là cải cách doanh nghiệp nhà nước, tự do hoá thương mại và cải cách ngân hàng -- đòi hỏi phải có những chi phí xã hội và tài chính đối với Việt Nam. Thứ hai, tính hiệu quả của các biện pháp cải cách trong việc tạo ra một đáp ứng cung đầy đủ sẽ đòi hỏi phải có đủ ngoại tệ cho nhu cầu nhập khẩu trong vòng ba năm tới. Kết hợp lại, những điều này đòi hỏi cung cấp những nguồn ngân quỹ giải ngân nhanh vào khoảng 500 triệu đô-la một năm với giả định là Chính phủ có một chương trình hành động cải cách mạnh mẽ. Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Ngân hàng Phát triển Châu Á hiện đang thảo luận với chính phủ về các biện pháp chính sách và một giải pháp cung cấp tài chính trọn gói. Các nhà tài trợ khác có thể cũng cần xem xét để cung cấp những tài trợ theo hình thức giải ngân nhanh như vậy.

Đối với việc tài trợ cho các dự án, điều cần thiết không phải tập trung vào mức độ tài trợ tăng lên hàng năm mà vào thành phần khác của sự tài trợ. Trong tình hình tăng trưởng chậm lại hiện nay, cần tìm cách hướng các nguồn vốn một cách có hiệu quả hơn vào cấp cơ sở để tạo việc làm cho các chương trình hạ tầng cơ sở qui mô vừa và nhỏ.

Tương tự như vậy, sau khi tiến hành cải cách ngân hàng, cần tăng tỷ trọng của các nguồn tài trợ để hỗ trợ khuyến khích khu vực tư nhân trong nước, đặc biệt thông qua việc cung cấp tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Tương tự, điều hết sức quan trọng là cần suy nghĩ một cách sáng tạo về việc làm thế nào để hỗ trợ trọng tâm mới đây về chính sách phát triển nông thôn của Chính phủ. Đối với một tỷ trọng đầu tư hạ tầng cơ sở qui mô lớn đang tăng lên -- đặc biệt là lĩnh vực phát điện và cấp nước -- FDI có thể đóng một vai trò quan trọng, do đó có thể giải phóng một phần nguồn vốn ODA cho các chương trình tập trung vào nguồn nhân lực và giảm nghèo khó, các chương trình “hàng hoá công cộng” và trong việc tạo ra một môi trường khuyến khích đối với khu vực tư nhân trong nước. Cuối cùng, điều quan trọng là, các nhà tài trợ cần tìm cách thúc đẩy sự hợp tác với các nhà tài trợ khác, với chính phủ và với các tổ chức xã hội.

Lời kết luận

Mặc dù Việt Nam đang phải đương đầu với những thử thách to lớn, tuy vậy những khó khăn hiện nay tạo ra một cơ hội để hành động. Thử thách đối với Việt Nam hiện nay trong khi đất nước đang phải chèo lái để vượt qua những cơn sóng dữ là làm thế nào để hướng “con thuyền” đất nước đi theo một cách thức làm cho nền kinh tế và cả xã hội được củng cố chứ không phải yếu kém đi. Cộng đồng quốc tế của những người ủng hộ Việt Nam — cả những tổ chức chính thức, các tổ chức phi chính phủ hoặc tư nhân — cần phải đáp ứng nhanh chóng khi những bằng chứng tiếp tục xảy ra trong một vài tháng tới đây cho thấy một chương trình đổi mới được đẩy mạnh đang thực sự trở thành hiện thực.

Chương 1

Tình hình kinh tế hiện nay - Mối đe dọa cho công cuộc xoá đói giảm nghèo

Việt nam đang ở trong thời kỳ khó khăn. Khủng hoảng kinh tế trong khu vực và ảnh hưởng của nó đến các thị trường trên toàn thế giới đang có một tác động to lớn đến nền kinh tế Việt nam. Việt nam cũng đang đứng trước sự cạnh tranh ngày càng gay gắt từ phía các nước láng giềng, đang chịu sự suy giảm trong đầu tư nước ngoài do các nhà đầu tư nhận thấy môi trường đầu tư đang ngày càng bất lợi và còn bị một đợt hạn hán nghiêm trọng. Các yếu tố này đã làm sâu sắc thêm những yếu kém nội tại và bất lợi khách quan, và do đó làm trầm trọng thêm những vấn đề mà Việt nam phải đương đầu hôm nay.

Điều mà Việt nam phải gánh chịu là tăng trưởng kinh tế bị giảm sút mạnh (tốc độ tăng trưởng GDP trên đầu người từ 6 - 7% trong những năm 1990-1997 dự kiến giảm xuống chỉ còn 2% năm 1998, và có nhiều khả năng là tăng trưởng của năm 1999 thậm chí còn thấp hơn nữa), xuất khẩu bị đình trệ - trước đây xuất khẩu tăng trưởng với tốc độ 25% một năm - và đầu tư nước ngoài bị giảm sút. Đợt hạn hán nghiêm trọng cùng với trận bão khủng khiếp đã làm tăng trưởng nông nghiệp giảm mạnh. Do vậy mà nguồn thu của chính phủ và theo nó là các chi tiêu công cộng cũng bị giảm.

Hậu quả nghiêm trọng nhất của tình trạng trên là những khó khăn trong lĩnh vực xã hội. Công cuộc giảm nghèo khó trong 12 năm qua xét theo mọi tiêu chuẩn đều rất gây ấn tượng, và động lực của nó chính là sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng do cuộc cải cách tạo nên, một sự tăng trưởng đã tạo thêm được nhiều việc làm, mở rộng các dịch vụ cơ bản và đầu tư. Cái vòng tương tác này hấp dẫn đó đến nay đang bị đe dọa bởi sự đình trệ kinh tế. Việc làm trong cả ngành công nghiệp lẫn nông nghiệp đều bị thu hẹp (tuy lĩnh vực dịch vụ có thể vẫn mở rộng), và các khoản chi tiêu xã hội trong kế hoạch đang bị cắt giảm mạnh. Mặc dù tác động của các yếu tố kinh tế đối với dân cư thành thị tỏ ra lớn hơn nhưng cần dành mối quan tâm lớn nhất đến dân cư nông thôn, những người chiếm đến 80% dân số cả nước, và là những người nhìn chung nghèo hơn nhiều. Dân cư nông thôn được hưởng những thành quả của tăng trưởng kinh tế trong những năm 1990 ít hơn so với dân cư ở khu vực thành thị. Thu nhập thành thị trung bình cao gấp 5 lần thu nhập nông thôn trong năm 1990, và tỉ lệ này đã tăng lên 8 lần năm 1997. Đối với người nghèo nông thôn vùng Tây nguyên và ven biển miền Trung, đợt hạn hán năm 1997-1998 đã có ảnh hưởng nặng nề đến thu hoạch nông sản, với hậu quả là gần một triệu người hiện nay đang có nguy cơ bị đói. Trong khi đó, dân cư vùng ven biển đồng bằng sông Cửu long vẫn còn đang tìm cách khôi phục lại đời sống sau cơn bão Linda tháng 11 năm 1997. Vì thế, tuy có một số nhóm dân cư dễ bị tác động bên ngoài ảnh hưởng có thể được che chắn một cách *tương đối* khỏi tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế khu vực nhưng họ lại bị tác động bởi các yếu tố khác.

Những khó khăn này sẽ được trình bày chi tiết hơn dưới đây. Phần này sẽ đặt nền tảng cho việc thảo luận các đối sách được đưa ra trong các chương tiếp theo.

Ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng khu vực

Mức độ nghiêm trọng của cuộc khủng hoảng khu vực có thể so sánh được với cuộc khủng hoảng nợ ở Châu Mỹ La tinh và khủng hoảng do chuyển đổi ở Châu Âu và Trung Á¹. Năm nước khủng hoảng ở Đông Á chịu tăng trưởng âm 7% trong năm nay thay vì dương 7% trung bình trong 7 năm trước đó. Từ tháng 7-1997, thị trường chứng khoán của các nước này đã bị mất khoảng 60% giá trị và đồng bản tệ của họ đã mất giá từ 30 đến 70%. Nhật bản, quốc gia chiếm 60% thu nhập của cả khu vực, đã bị giảm 2% trong năm nay. Trung quốc vẫn tiếp tục tăng trưởng mạnh, tuy có thấp hơn nhiều so với thời gian trước. Nhưng điều đó không thể bù đắp được sự suy thoái của Nhật bản.

Khủng hoảng khu vực đã lan rộng sang các khu vực khác và kìm hãm thương mại cũng như các luồng chu chuyển vốn khắp toàn cầu. Ở Nga và Brazil, tăng trưởng đã giảm, đồng bản tệ và thị trường chứng khoán đang chịu những áp lực nặng nề². Giá dầu lửa và các hàng hóa phi dầu lửa đã lần lượt giảm 33% và 18% so với một năm trước đây. Các luồng chu chuyển vốn tư nhân đến các nước đang phát triển đã giảm mạnh trong những tháng gần đây. Chỉ có đầu tư trực tiếp nước ngoài vẫn còn giữ được gần với mức năm 1997³.

Vì thương mại và các quan hệ kinh tế khác của Việt nam chủ yếu là với các nước láng giềng Đông Á nên tăng trưởng thấp của GDP và khối lượng nhập khẩu trong khu vực đã làm cho kinh tế Việt nam rất dễ bị tổn thương. Nhật bản đang đứng trước hai năm liên có GDP và nhập khẩu bị suy giảm. Đông Á (ngoại trừ Trung quốc) sẽ phải mất 3 năm để đạt được 2/3 mức tăng nhập khẩu của những năm trước. Nhập khẩu của Trung quốc có lẽ sẽ tăng chậm hơn so với những năm trước. Chỉ có nhập khẩu của Mỹ và châu Âu là dự kiến sẽ tăng mạnh, gần bằng mức tăng trước đây.

¹ Về ảnh hưởng đến những nước chịu tác động tồi tệ nhất trong vùng, xin xem "**Đông Á: Con đường phục hồi**", Ngân hàng Thế giới, Washington DC, tháng 9 năm 1998.

² Tăng trưởng khối lượng thương mại đã giảm từ 11% trong quý tư năm 1997 xuống còn 4% trong quý hai năm 1998 (xem Ngân hàng Thế giới, DECPG "Triển vọng và Rủi ro trong môi trường đối ngoại của các nước đang phát triển", tháng 9 năm 1998.

³ Tổng luồng chu chuyển vốn tư nhân đến các nước đang phát triển đã giảm xuống gần bằng 0 tính đến tháng 8 năm 1998, so với khoảng 3 tỉ đôla cùng kỳ năm 1995 và 2,5 tỉ đôla năm 1996 và 1997. Sự giảm mạnh trong các luồng chu chuyển vốn phát sinh từ Châu Á nay đã lan rộng sang châu Mỹ La tinh và châu Âu (nhất là Nga). Các thị trường vốn tư nhân đang lo ngại do những khó khăn chồng chất tại các quốc gia trả nợ đang gặp khó khăn và do các thỏa thuận đơn phương của Malaysia và Nga trong việc kiểm soát ngoại tệ và tạm ngừng trả nợ, mà những điều này có phản ánh thành một xu hướng (xem Ngân hàng Thế giới, DECPG)

Bảng 1.1 : Mức tăng số lượng nhập khẩu dự kiến của các bạn hàng thương mại (%)

	% trên tổng số	Tăng trưởng lượng nhập khẩu				
		1996	1991-1997	1998	1999	2000
Mỹ	2,4	7,7	11,0	8,7	5,2	5,5
Châu Âu	15,1	3,7	7,1	6,4	5,2	5,6
Nhật bản	12,2	6,3	-7,5	-0,8	4,0	6,0
Đông Á và Đông Nam Á (trừ Trung quốc và Nhật)	67,0	12,7	-11,3	4,3	8,2	9,0
Trung quốc	3,2	15,1	3,0	6,0	6,0	6,0
Mức tăng trưởng lượng nhập khẩu gia quyền của các bạn hàng thương mại của Việt nam	100	10,5	-7,1	4,2	7,1	7,0

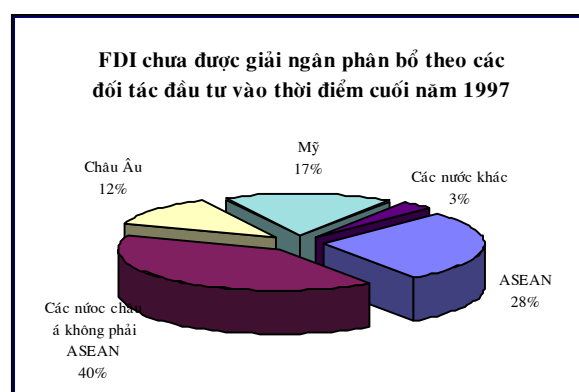
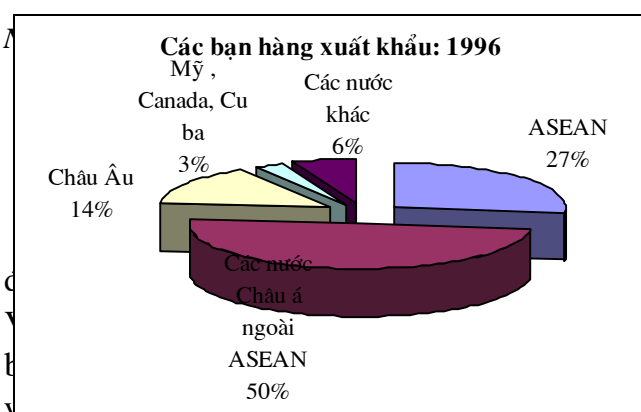
Nguồn: Nhóm Triển vọng tăng trưởng, Ngân hàng Thế giới, Washington DC, tháng 10 năm 1998

Kịch bản lạc quan nhất là khu vực sẽ phục hồi dần dần trong ba năm tới. Tuy nhiên vẫn có khả năng xuất hiện một kịch bản tồi tệ hơn, đó là sự tiếp tục suy thoái trong khu vực, đồng yên tiếp tục mất giá và thành tích tăng trưởng của châu Âu và Bắc Mỹ ít mạnh mẽ hơn.

Sự thương tổn của Việt nam

Sự phụ thuộc của Việt nam vào châu Á về xuất khẩu và đầu tư là rất lớn, và do đó Việt nam không thể tránh khỏi tác động của sự suy thoái trong khu vực. Đông Á (kể cả Nhật bản) đã chiếm đến 70% xuất khẩu và đầu tư nước ngoài của Việt nam (xem Hình 1.1).

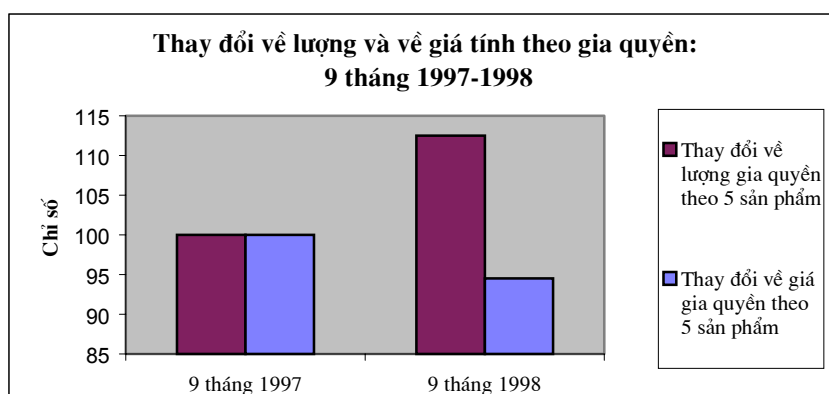
Hình 1.1: Sự phụ thuộc vào khu vực⁴



Trong 9 tháng đầu năm 1998, tổng xuất khẩu tăng 7,5%, thấp hơn so với mức 12% được báo cáo trong nửa đầu năm ngoái. Mức tăng giá trị của 5 mặt hàng xuất khẩu chủ lực vào khoảng 4,5%, chủ yếu là nhờ khối lượng xuất khẩu tăng được 12%; giá xuất khẩu giảm trung bình 6% (Hình 1.2).

⁴ Số liệu của Bộ Thương mại và Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Hình 1.2: Xuất khẩu hàng hóa: Khối lượng tăng nhưng giá lại giảm

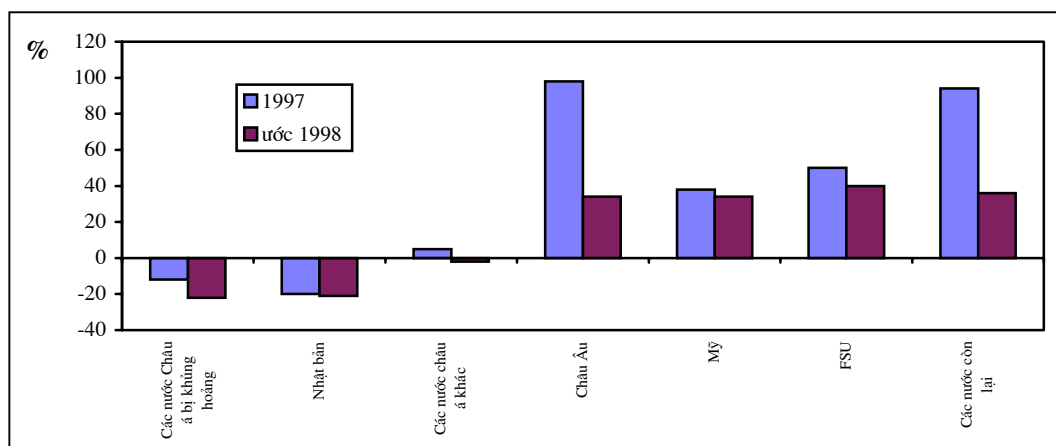


Nguồn: Tổng cục Hải quan.

Ghi chú: 5 mặt hàng chủ lực là dầu thô, gạo, cao su, cà phê và than.

Do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng khu vực nên không lấy làm lạ rằng xuất khẩu sang châu Á (tức là Đông Á và Nhật bản) đã giảm mất 5% và 20% trong các năm 1997 và 1998. Chỉ có xuất khẩu sang Trung quốc, Philippines và Indonesia là tăng trong năm nay, trong đó tăng xuất khẩu sang Indonesia chủ yếu là nhờ mặt hàng gạo. Các nhà xuất khẩu Việt nam đang cố gắng vươn ra các thị trường ngoài châu Á. Xuất khẩu sang châu Âu năm ngoái đã tăng hơn 90%, tuy là tăng lên từ một mức thấp; năm nay, xuất khẩu này sẽ tăng hơn 25%. Xuất khẩu sang Mỹ cũng đang tăng nhanh, vào khoảng 25% một năm trong hai năm gần đây. Sự đa dạng hóa theo vùng này đã giúp duy trì được một sự tăng trưởng nhất định trong nguồn thu từ xuất khẩu.

Hình 1.3: Tăng trưởng nguồn thu từ xuất khẩu phân loại theo nơi nhập khẩu

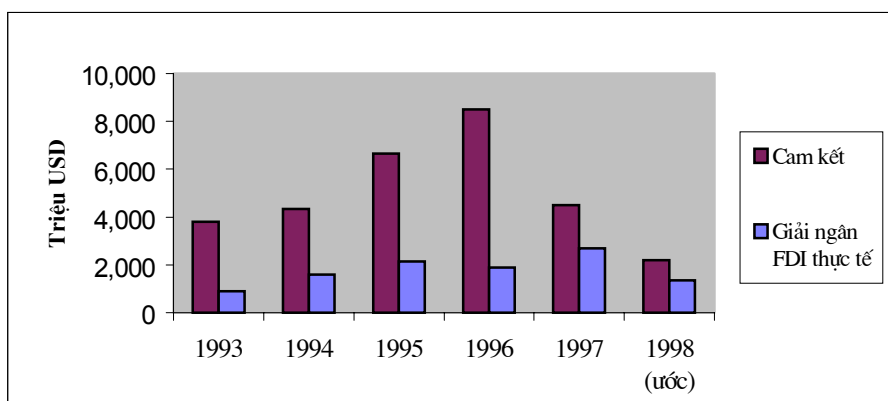


Nguồn: Bộ Thương mại

Các mặt hàng xuất khẩu phi truyền thống như quần áo may sẵn, giày dép, thủy sản, hiện chiếm 2/5 tổng xuất khẩu bị chịu ảnh hưởng mạnh mẽ nhất của cuộc khủng hoảng. Sự giảm sút nhập khẩu của Đông Á và Nhật bản có tác động không đều đến những ngành này, vì hơn một nửa thị trường dành cho những mặt hàng đó của Việt nam là phụ thuộc vào các nước này. Đồng thời, chúng lại là những mặt hàng rất nhạy cảm với giá và hiện nay tương đối kém cạnh tranh hơn trong khu vực, do các nước chịu khủng hoảng đang phải phá giá đồng tiền. Tuy nhiên, những mặt hàng xuất khẩu này cũng có nhiều khả năng sẽ có tính cạnh tranh mạnh nhất và việc nhanh chóng mở rộng chúng phải được coi là một phần của bất kỳ chiến lược xuất khẩu nào.

Giảm sút đầu tư nước ngoài. Luồng đầu tư nước ngoài đã giảm khoảng 60% năm 1998 và có khả năng tiếp tục giảm trong năm 1999. Số lượng đầu tư cam kết mới đã giảm mạnh; việc cấp giấy phép cho các dự án đầu tư nước ngoài đã giảm từ 8,5 tỉ đôla năm 1996 xuống còn 4 tỉ đôla năm 1997 và 1,8 tỉ đôla trong năm nay. Các dự án đầu tư đã được cấp phép nhưng chưa được giải ngân chiếm vào khoảng 26 tỉ đôla. Trong số đó, khoảng một nửa là các dự án thuộc lĩnh vực bất động sản và du lịch là những lĩnh vực có nhu cầu và giá cả đều giảm mạnh. Khoảng 2/3 dự án đầu tư là từ Đông Á và Nhật bản là những nơi có rất nhiều công ty đang gặp khó khăn về tài chính. Những điều này cho thấy đầu tư nước ngoài khó có khả năng tăng thêm trong thời gian trước mắt.

Hình 1.4: Cam kết FDI và Tình hình giải ngân thực tế 1993-98



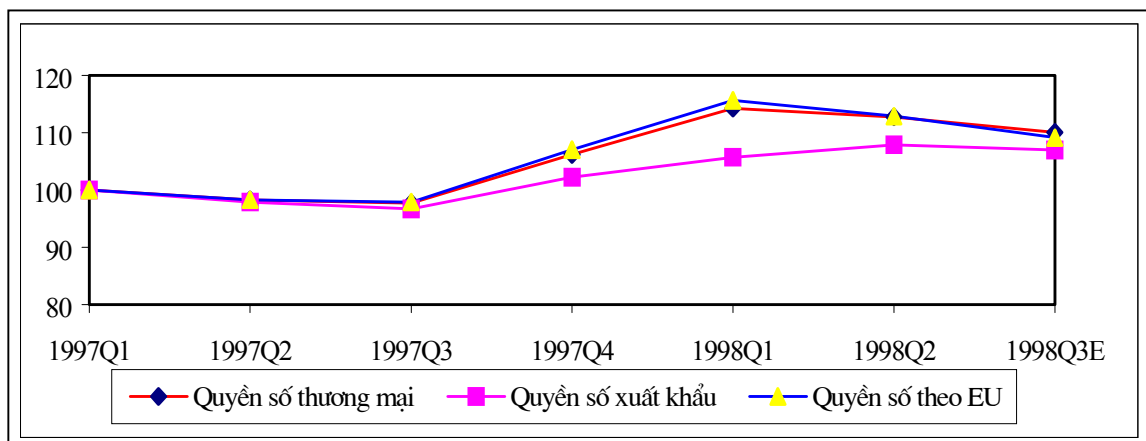
Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Tác động của cuộc khủng hoảng đang làm thay đổi tính chất của các luồng đầu tư nước ngoài. Hơn một nửa đầu tư nước ngoài trong năm nay là từ các nước ở bên ngoài châu Á. Điều này phản ánh sự giảm sút đáng kể trong đầu tư của châu Á. Năm nay, các nhà đầu tư lớn như Thái lan, Malaysia, và Hồng Kông (Trung quốc) đã đầu tư rất ít. Chỉ có Nhật bản, Đài loan (Trung quốc), Singapore, và Hàn quốc là vẫn tiếp tục đầu tư, mặc dù với mức độ thấp hơn trước kia. Đồng thời, cơ cấu đầu tư theo ngành trong năm nay cũng rất khác.

Suy yếu tính cạnh tranh. Ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng khu vực đã làm cho khả năng cạnh tranh của Việt nam bị yếu đi vì hai lý do. Thứ nhất, các nước chịu khủng hoảng đã phải phá giá đồng bản tệ của họ khá mạnh. Tỷ giá hối đoái của Indonesia giảm xuống gần 80% (xem Bảng 1.2), trong khi Philippines, Thái lan, Malaysia và Hàn quốc đều phá giá đồng tiền từ 35 đến 40%.⁵ Trái lại, tiền Đồng Việt nam giảm giá ít hơn nhiều và không đủ để vực lại tính cạnh tranh ở mức độ trước khủng hoảng. Ba lần điều chỉnh tỷ giá trong tháng 7 năm 1997, tháng 2 năm 1998 và tháng 8 năm 1998 đã làm tiền Đồng giảm giá khoảng 17%, nhưng chưa đủ để bù lại vị thế gia tăng của các quốc gia - đối thủ cạnh tranh. Xét về giá trị thực, tỷ giá của tiền Đồng đã lên giá so với tháng 6 năm 1997. Hình 1.5 dưới đây cho thấy sự lên giá đó. Hiện nay, tỷ giá thực tế của tiền Đồng vẫn còn cao hơn khoảng 10%. Tuy nhiên, xét trên quan hệ song phương, so với bất kỳ một quốc gia “bị khủng hoảng” nào, xuất khẩu của Việt nam thậm chí sẽ còn trở nên kém cạnh tranh hơn nữa.

⁵ Cùng với việc giảm giá cổ phiếu, giá các tài sản nội địa của những nước này trở nên rất hấp dẫn và xuất khẩu có tính cạnh tranh cao.

Hình 1.5: Diễn biến của tỉ giá hối đoái thực tế



Nguồn: Chuyên gia Ngân hàng Thế giới. **Ghi chú:** Năm 1997 Q1 = 100.

Lợi thế về giá lao động của Việt nam đã bị giảm sút do sự lên giá thực tế của đồng tiền Đồng. Trước khủng hoảng, giá lao động của Việt nam chưa bằng 1/5 so với các nước khác, trừ Indonesia (xem Bảng 1.3 dưới đây). Từ đó đến nay, giá lao động không có kỹ năng và lao động có kỹ năng tối thiểu tính bằng đôla ở Indonesia đã giảm xuống, và đến nay đã ngang bằng hoặc thấp hơn của Việt nam, do sự phá giá tương đối mạnh của đồng rupi và sự giảm phát hiện đang diễn ra ở Indonesia. Tuy nhiên, lợi thế về giá lao động của Việt nam so với đa số các nước khác vẫn còn giữ nguyên, cho dù nó ít nhiều đã bị giảm bớt.

Bảng 1.2: Thay đổi giá đồng bản tệ

Tên nước	Giá đồng bản tệ
	% thay đổi vào tháng 9 so với tháng 6/97
In đô-nê-sia	-78
Hàn quốc	-36
Ma-lay-sia	-33
Philippines	-40
Thái lan	-39
Việt nam	-17

Nguồn: Bloomberg

Ghi chú: Tất cả các số liệu đều trong ngày 18 tháng 9 năm 1998.

Giá đồng bản tệ = US\$/đơn vị bản tệ; dấu (-) là đồng bản tệ bị phá giá

Thứ hai, các cuộc cải cách hiện đang được tiến hành ở các nước “bị khủng hoảng” sẽ khiến các nước này hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư và xuất khẩu so với trước đây. Họ đang tự do hóa khuôn khổ pháp lý đối với sở hữu tài sản và đầu tư nước ngoài, xóa bỏ những sự phi khuyến khích về thuế đối với đầu tư tái cơ cấu và đầu tư

mới trong nước, cũng như giảm bớt các hàng rào thương mại. Khu vực tài chính của các nước này cũng đã được làm cho minh bạch và hiệu quả hơn thông qua việc cơ cấu lại các ngân hàng và doanh nghiệp. Mặc dù không bị khủng hoảng, Trung quốc vẫn tiến hành các cuộc cải cách vòng hai; các doanh nghiệp nhà nước đang được thanh lý và/hoặc cơ cấu lại trên qui mô lớn trong khi các ngân hàng cũng được sắp xếp lại và củng cố thêm.

Trước khủng hoảng, các doanh nghiệp coi những trở ngại về pháp lý và ngoại thương của Việt nam là yếu kém nhất trong khu vực. Việt nam đã bị xếp ở gần cuối bảng trong số 58 quốc gia được điều tra năm 1997⁶. Những trở ngại gây bất bình nhất mà các doanh nghiệp nêu ra ở Việt nam có liên quan đến chế độ pháp lý, điều tiết và thuế. Các qui định của chính phủ về hoạt động của doanh nghiệp và việc thực hiện quyền tự chủ của họ có vai trò nổi bật nhất. Chỉ có Thái lan, Ấn độ, và Trung Mỹ bị coi là kém hơn Việt nam, còn các nước Đông Á khác nhìn chung đều có nhiều điểm tốt hơn. Tuy nhiên, các doanh nghiệp đều nói rằng, Việt nam có những lợi thế rõ ràng trong các lĩnh vực sau đây: cầu đối với sản phẩm của các hãng cao, chi phí tiền lương thấp, dễ dàng thuê nhân công, ít có các qui định về lao động mang tính chất can thiệp, và tình hình an ninh rất tốt.

Bảng 1.3: Mức lương trước khủng hoảng (1996)
(mức lương trung bình trừ phi có chú thích khác)

Nước	Lương tối thiểu trả cho lao động thủ công (\$/ngày)	Lao động thủ công (\$/ngày)	Lao động có tay nghề (\$/ngày)	Cán bộ kỹ thuật (\$/tháng)	Kỹ sư (\$/tháng)	Cán bộ quản lý bậc trung (\$/tháng)
Indonesia	0,70-2,85	2,00-3,00	6,10	250	380	560
Malaysia	-	7,97	13,28	578	1.395	1.992
Philippines	4,19-5,65	4,00-6,70	7,00-9,17	350-550	650-962	1.076-1.307
Đài loan (TQ)	28,50	37,50	51,5	1.378	1.568	2.225
Thái lan	5,07-6,25	5,12-6,13	6,61-7,28	282-560	584-749	700-1.221
Việt nam	0,78	1,29-1,37	2,15-2,38	100-185	195	220

Ghi chú: Tất cả số liệu là vào thời điểm giữa năm 1996. Lương trung bình tính cho công nhân trong các ngành chế biến của công nghiệp nhẹ.

Nguồn: Ngân hàng thế giới, Philippines: Quản lý sự liên kết toàn cầu, tập I, tháng 11 năm 1997, tr. 9.

Áp lực lên cán cân đối ngoại. Các yếu tố trên đã gây ra áp lực đối với tình trạng cán cân đối ngoại của Việt nam. Tuy nhiên, cho đến nay, chính phủ đã tránh được một cuộc khủng hoảng cán cân thanh toán bằng cách thực thi các biện pháp nhằm kìm hãm nhập khẩu, duy trì hoặc thu hút thêm ngoại tệ, cho dù đôi lúc các biện pháp này chỉ mang tính chất ngắn hạn. Vì vậy trong năm 1997, các luồng lớn của FDI, ODA và hạn chế nhập khẩu đã cân đối lại sự giảm sút tăng trưởng xuất khẩu và chuyển

⁶ Điều tra về Tính Cạnh tranh Toàn cầu (GCS), 1997, do Diễn đàn Kinh tế Thế giới (Davos) tiến hành, dựa trên các câu trả lời từ 58 quốc gia và 3000 doanh nghiệp (trong đó có 51 doanh nghiệp đang hoạt động tại Việt nam). Sự phân tích tổng thể của họ đã xếp Việt nam ở gần cuối bảng xếp hạng về tính cạnh tranh của các nền kinh tế.

tiền tư nhân. Năm 1998, cả cán cân thương mại và cán cân tài khoản vãng lai đều dự kiến sẽ chịu những áp lực lớn do xuất khẩu tăng trưởng và lượng FDI thấp. Do vậy, thâm hụt cán cân vãng lai dự tính sẽ giảm từ 7,6% GDP trong năm 1997 xuống 4,6% GDP trong năm nay (Chương 5)

Nhìn kỹ hơn vào tình hình cán cân đối ngoại của Việt nam kể từ khi bắt đầu khủng hoảng sẽ thấy rõ những nguyên nhân quan trọng cần quan tâm. Phương pháp mà chính phủ áp dụng để khắc phục tình trạng cán cân đối ngoại và tránh khủng hoảng cán cân thanh toán cho đến nay vẫn chủ yếu dựa vào việc hạn chế nhập khẩu. Đây chỉ là những giải pháp tình thế, không lâu bền và cũng không phù hợp với lợi ích tăng trưởng dài hạn vì ở Việt nam hàm lượng nhập khẩu trong sản xuất và sự phụ thuộc của sản xuất vào nhập khẩu máy móc thiết bị và hàng hóa trung gian rất cao. Trừ phi Việt nam có thể khôi phục lại sự tăng trưởng nhanh chóng của xuất khẩu, hoặc tăng đáng kể việc huy động tiết kiệm trong nước để thay thế cho tiết kiệm nước ngoài, nếu không Việt nam sẽ vẫn phải chấp nhận con đường tăng trưởng chậm hơn nhiều, phù hợp với năng lực nhập khẩu thấp hiện nay, hoặc lại phải trông vào các nguồn tài trợ bên ngoài khác - mà chủ yếu là nợ ngắn hạn không ưu đãi⁷ - mà điều này sẽ làm tổn hại đến khả năng trả nợ của nền kinh tế và cuối cùng cũng sẽ gây ra cuộc khủng hoảng về cán cân thanh toán. Tuy dự trữ ngoại tệ của Việt nam đã tăng ước tính bằng khoảng 7-9 tuần nhập khẩu nhưng nó vẫn chưa đủ để đạt đến một mức an toàn cho phép bảo vệ được quốc gia khỏi các cú sốc kéo dài từ bên ngoài và tránh được khủng hoảng cán cân thanh toán.

Cái giá phải trả đối với Việt nam

Việt nam chịu ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng kinh tế trong khu vực đã làm gián đoạn sự tăng trưởng, gây tác động đến ngân hàng và các doanh nghiệp nhà nước, đe dọa cán cân ngân sách và cán cân đối ngoại, và khiến cho quốc gia càng dễ mắc phải những yếu điểm cơ bản về mặt chính sách trong nền kinh tế. Những vấn đề này còn bị thiên tai làm cho thêm phần nghiêm trọng.

Tăng trưởng GDP bị chậm lại. Tăng trưởng GDP thực tế có thể vào khoảng một nửa so với tốc độ tăng trưởng của các năm trước. Dự tính này nhỏ hơn so với các dự báo của Chính phủ chủ yếu là do sự khác biệt khi dự tính tốc độ tăng trưởng của khu vực công nghiệp và dịch vụ⁸. Sự khác biệt này xuất phát từ các đánh giá khác nhau về mức độ ảnh hưởng của giảm sút đầu tư nước ngoài và tăng trưởng xuất khẩu. Ngoài ra, cũng còn có khác biệt về các số liệu ước tính cho 3 tháng cuối năm 1998 khi chưa có các số liệu cụ thể. Trong điều kiện không rõ ràng về suy giảm kinh tế, Bảng 4.1 đưa ra

⁷ Với tình hình khu vực hiện nay, vẫn chưa thể kết luận được liệu Việt nam có thể tiếp cận được hình thức tài trợ này ở mức độ cần thiết để duy trì động lực tăng trưởng của nước này hay không.

⁸ Chính phủ dự báo GDP nói chung vào khoảng 6% trong năm 1998, giảm 1/3 so với mức trung bình của 1996-97. Tốc độ tăng trưởng khu vực sản xuất công nghiệp và dịch vụ dự kiến vào khoảng 12% và 6% trong năm 1998 so với 13% và 8% của năm 1997.

một khoảng dự báo rộng về tăng trưởng GDP thay vì các con số đơn lẻ.

Tình hình kinh tế 9 tháng đầu năm 1998 cho thấy rằng cả ba “động lực” chính của nền kinh tế đều bị ảnh hưởng: xuất khẩu chiếm 2/5 GDP và trước đây đã từng tăng 25%, đến nay không tăng; đầu tư, chiếm hơn 1/4 GDP, thực tế lại đang giảm sút; và tăng trưởng nông nghiệp bị giảm xuống còn khoảng 2,5% so với 4,5% trong năm ngoái, chủ yếu là do hạn hán.

Mức tăng nhu cầu nội địa nói chung giảm, như đã thấy doanh số bán lẻ giảm và diện tích nhà ở vẫn phình bỏ trống ngày càng nhiều, tăng trưởng của khu vực dịch vụ cũng giảm do các dịch vụ liên quan đến thương mại, bất động sản và du lịch đều giảm sút. Nhu cầu về xây dựng và vật liệu xây dựng đã giảm vì đầu tư nước ngoài giảm. Hàng hoá nhập lậu từ các nước láng giềng trở nên rẻ hơn vì các nước đó phá giá bản tệ và sản xuất của họ vượt quá nhu cầu nội địa, đang thay thế dần cho các hàng hóa sản xuất trong nước.

Bảng 1.4: Tốc độ tăng trưởng GDP (%)

	1991-96	1997	1998 (ước tính)
Tổng GDP	8,4	8,8	3,5 - 4,5
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	4,4	4,5	2,5
Công nghiệp	12,4	13,2	7,0 - 8,0
Dịch vụ	9,0	8,6	1,5 - 3,0

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu 9/1998
Số liệu còn lại của Tổng cục Thống kê, Chính phủ Việt nam

Sự giảm mạnh mẽ về tăng trưởng cầu trong nước và xuất khẩu đã được phản ánh trong việc giảm sút tăng trưởng GDP của khu vực công nghiệp và dịch vụ. Ước tính của Chính phủ về tăng trưởng công nghiệp đã cao hơn các tính toán của chúng tôi (Ngân hàng Thế giới) bởi lẽ Chính phủ đã sử dụng số lượng sản xuất thay vì doanh số bán hàng khi lấy cơ sở cho việc tính toán tăng trưởng công nghiệp. Quan điểm của chúng tôi cho rằng với việc sút giảm tăng trưởng xuất khẩu hàng chế biến và nhu cầu xây dựng, cũng như cuộc cạnh tranh gay gắt hơn với các nguồn hàng nhập lậu, tăng trưởng của doanh số bán hàng công nghiệp sẽ phải nhỏ hơn con số của năm ngoái (13%), tức là vào khoảng 7-8%. Đáng tiếc là do không có các cơ sở dữ liệu có hệ thống về hàng hoá tồn kho nên đã cản trở cho việc điều hoà giữa dự báo của Ngân hàng Thế giới và của Chính phủ.

Trong khu vực dịch vụ cũng vậy, các dự báo của chúng tôi cũng thấp hơn so với dự báo của Chính phủ. Sự khác biệt cũng xuất phát từ việc tính toán các yếu tố cơ bản của khu vực dịch vụ do thiếu số liệu. Thí dụ, thương nghiệp bán buôn và bán lẻ có lẽ rất yếu kém vì giảm sút xuất khẩu và nhập khẩu - hai động lực quan trọng cơ bản của thương mại. Mặc dù sản lượng lúa cao hơn năm ngoái song sản lượng cây công nghiệp có tính thương mại lại thấp hơn. Theo đánh giá của chúng tôi thì tác động ảnh hưởng

của các yếu tố này lớn hơn so với các đánh giá của Chính phủ. Khu vực bất động sản và du lịch đều suy giảm song lại không có thông tin đầy đủ để đánh giá chính xác hơn mức độ giảm sút đó. Các ngành dịch vụ khác cũng trong hoàn cảnh tương tự.

Các doanh nghiệp nhà nước hoạt động yếu kém. Ba phần năm số các doanh nghiệp nhà nước làm ăn không có lãi trước khi tốc độ tăng trưởng bị chậm lại (xem Bảng 1.5). Số còn lại đang gặp nhiều khó khăn, bằng chứng là lợi nhuận và đóng góp thuế của họ đang giảm. Cùng với nhu cầu chung đang giảm xuống, các doanh nghiệp nhà nước ngày càng cảm thấy khó khăn hơn trong việc sản xuất, tiêu thụ và có lãi.

Bảng 1.5: Các chỉ tiêu cơ bản của doanh nghiệp nhà nước, tính đến ngày 31 tháng 12 năm 1997

		Tổng số DNNN		Vốn Nhà nước	Tổng nợ	Việc làm	
		Số lượng	%			Tổng việc làm	Thu nhập bình quân ('000/tháng)
I	Tổng số	5.467	100	73.272	101.361	1.614.867	588
1	DNNN có lãi	2.174	39,8	52.394	60.784	929.017	745
2	DNNN không có lãi	3.293	60,2	20.878	40.577	685.850	405
II	Tổng số DNNN do trung ương quản lý	1.651	100	47.270	65.844	899.374	680
1	DNNN có lãi	757	45,9	38.019	44.399	583.455	903
2	DNNN không có lãi	894	54,1	9.251	21.445	315.919	466

Nguồn: Bộ Tài Chính (dựa trên Điều tra phân loại gần đây)

Ghi chú:

1. Các số liệu được làm tròn và tính bằng tỉ đồng VN
2. Bảng này không có số liệu của các tỉnh Tiền giang và Cao bằng
3. Các doanh nghiệp nhà nước trung ương không bao gồm số liệu của Tuyên quang, Kon tum, Đồng tháp, Cà mau, Bạc liêu, Sóc trăng, Bình phước, Bắc cạn và Hòa bình.
4. Nợ bao gồm nợ ngân hàng thương mại, nợ liên quan tới FDI bên ngoài và nợ giữa các xí nghiệp

Tình trạng các ngân hàng bị xấu đi. Hệ thống ngân hàng đang gặp khó khăn vì khách hàng của ngân hàng làm ăn không tốt. Các doanh nghiệp của Việt nam - trong điều kiện tài khoản của các hộ gia đình chỉ chiếm một phần nhỏ trong kinh doanh ngân hàng - là các khách hàng chính của ngân hàng, và họ đang hoạt động rất kém cỏi. Các nhà xuất khẩu các mặt hàng chính có doanh thu ít hơn do giá thế giới giảm và giảm xuất khẩu hàng chế biến, bởi vì số lượng xuất khẩu tăng chậm và giá xuất khẩu bị giảm sút. Các doanh nghiệp cạnh tranh với hàng nhập khẩu lại bị thu hẹp hoạt động do cầu trong nước giảm và hàng nhập lậu tăng, còn những người cung cấp dịch vụ cũng chịu ảnh hưởng bởi sự giảm sút cầu trong và ngoài nước.

Tình hình tài chính của hệ thống ngân hàng rất yếu kém ngay từ trước khi tăng trưởng bị chậm lại. Đến cuối năm 1997, các khoản nợ quá hạn và nợ bằng ngoại tệ đã lên cao và các yếu tố nằm ngoài bảng cân đối tài sản lớn. Tình trạng này từ đó lại còn xấu đi. Hiện nay, đối với tất cả các ngân hàng (ngân hàng thương mại quốc doanh và ngân hàng cổ phần), nợ quá hạn đã chiếm khoảng 13% tổng dư nợ, mặc dù với hai ngân hàng thương mại quốc doanh, tỉ lệ này vượt quá 20%, và với nhiều ngân hàng cổ phần, tỉ lệ đó thậm chí còn cao hơn. Mức nợ quá hạn này có thể chưa phản ánh hết mức độ thực sự của vấn đề do những yếu kém trong hệ thống phân loại khoản vay và tình trạng nợ khoanh hiện nay⁹.

Dịch vụ công cộng và cán cân ngân sách đang chịu áp lực. Tuy nguồn thu ngân sách không giảm mạnh xét về giá trị thực, nhưng tỉ lệ trong GDP của nó đã giảm trong năm 1997, và trong năm nay sẽ còn giảm nữa. Sự hoạt động kém cỏi của doanh nghiệp nhà nước và nguồn thu từ thuế nhập khẩu giảm là nguyên nhân chính của tình trạng này. Chính phủ đã đối phó lại với sự giảm sút này bằng cách thắt lưng cắt giảm các khoản chi tiêu thường xuyên trong kế hoạch. Hơn nữa, tiết kiệm ngân sách đã giảm gần 1,5% GDP so với hai năm trước đây. Chi tiêu đầu tư cũng bị cắt giảm do hoãn thi hành 27 dự án. Do đó, tổng chi tiêu đã giảm khoảng 2,5% GDP so với năm ngoái. Thâm hụt ngân sách nói chung năm nay sẽ cao hơn, vào khoảng 1% GDP.

Bảng 1.6: Tình hình ngân sách

% của GDP	1996	1997	1998 a/
	Đã hiệu chỉnh	Sơ bộ	Ước tính
Tổng thu và viện trợ	24,1	22,4	20,2
Thuế	11,0	10,0	9,0
Trích nộp từ DNNN (a)	10,0	7,7	7,8
Thu ngoài thuế	2,6	2,1	2,9
Viện trợ	0,6	0,5	0,6
Chi thường xuyên (Trừ trả lãi)	17,2	14,3	14,5
Chi vốn (không kể cho vay)	6,0	6,0	5,8
Trả lãi	1,0	0,8	0,6
Chi đột xuất	0,0	0,0	0,3
	0,0	0,0	0,3
Tổng chi	24,3	21,1	21,2
Cán cân tổng thể (Cơ sở tiền mặt)	-0,2	-0,7	-1,0

Nguồn: Bộ Tài chính

Lưu ý: Các số liệu được làm tròn.

a/ Chuyển tiền bao gồm thuế, thặng dư kinh doanh, tạm ứng khấu hao và phế sử dụng vốn.

⁹ Thêm vào các khoản nợ quá hạn, các ngân hàng quốc doanh cũng còn giữ một tỉ lệ tài sản lớn được gọi là nợ khoanh (các khoản vay khó đòi phát sinh từ hệ thống ngân hàng một cấp từ trước năm 1990), ước tính đến cuối năm 1997 là vào khoảng 2.400 tỉ đồng (3% tổng tài sản của các ngân hàng quốc doanh). Theo các qui định hiện nay, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước và các chính quyền địa phương sẽ phải chứng nhận rằng các khoản nợ đó không thể thu hồi được, và Bộ Tài Chính sẽ bù lỗ dưới hình thức rút vốn cho các ngân hàng

Tác động của việc phân bổ chi tiêu là không rõ ràng. Liệu những dự án bị đình hoãn có phải là những dự án có hiệu suất thấp nhất không? Nếu vậy thì tính hiệu quả trong chi tiêu công cộng sẽ được cải thiện. Liệu việc cắt giảm chi thường xuyên có rơi vào những lĩnh vực thiết yếu rất cần tăng chi tiêu như y tế, giáo dục và/hoặc chi bảo dưỡng đường sá hay không? Các khía cạnh xã hội của việc thắt chặt ngân sách sẽ được bàn đến trong phần tiếp theo.

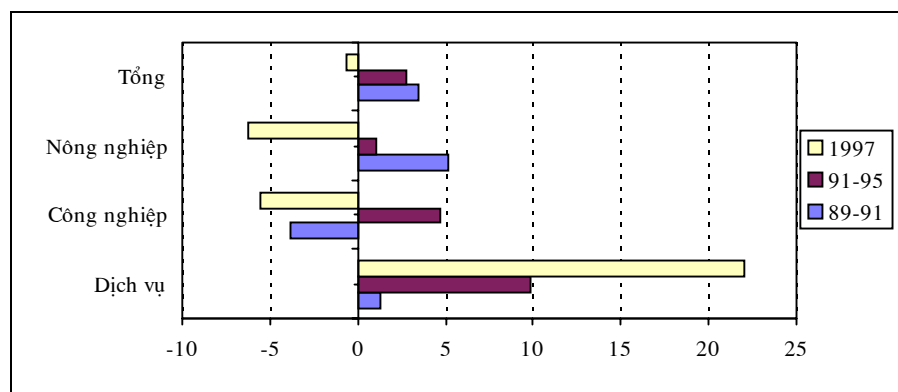
Cái giá phải trả đối với con người: Nghèo khó và tác động xã hội

Tăng trưởng kinh tế nhanh sẽ dẫn đến những thành công nổi trội trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo. Từ khi *đổi mới* bắt đầu, tỉ trọng dân cư sống trong cảnh nghèo khó đã giảm từ khoảng 70% xuống còn khoảng 30-35% hiện nay, có nghĩa là tốc độ giảm đói nghèo trung bình hàng năm là 5-6%, tương đương với tốc độ tăng trưởng GDP thực tế trên đầu người giai đoạn này. Nói cách khác, độ co giãn của việc xóa đói giảm nghèo theo tốc độ tăng trưởng là rất đáng kể, thể hiện một sự tăng trưởng cân đối. Nếu động lực của việc xóa đói giảm nghèo được duy trì, với tốc độ tăng trưởng GDP trên đầu người giảm xuống còn 2% thì hiển nhiên cần phải có các biện pháp tấn công vào đói nghèo trực tiếp hơn, nhất là khi chúng ta nhớ rằng sự tăng trưởng kinh tế chậm không phải là áp lực duy nhất đối với các tầng lớp dân cư bất lợi thế.

Có bốn nhân tố cùng tạo ra những khó khăn. Thứ nhất, sự tăng trưởng kinh tế chậm sẽ trực tiếp dẫn đến mất việc làm và thu nhập của nhiều người. Thứ hai, hạn hán và cơn bão Linda đã làm giảm thu nhập và thu hoạch nông nghiệp cuối năm 1997 và đầu năm 1998. Thứ ba, có nhiều khả năng việc phân phối lại từ những người tương đối khá giả hơn sang những người tương đối nghèo túng hơn sẽ giảm, nhất là khi những người làm công ăn lương ở thành thị có ít khả năng và ít sẵn lòng chuyển tiền về cho các thành viên khác trong gia đình. Thứ tư, việc cắt giảm chi tiêu của chính phủ rõ ràng sẽ nhằm một cách thiên lệch vào các dịch vụ xã hội vốn có quan hệ nhất đến những người nghèo và các tỉnh nghèo. Các tác động xã hội hỗn hợp do những yếu tố này gây ra còn chưa rõ ràng, nhưng có nhiều khả năng sẽ nghiêm trọng, nhất là khi thất nghiệp ngày càng tăng. Vì thế, cần phải có một chiến lược mới để giải quyết vấn đề đói nghèo.

Thất nghiệp gia tăng. Thất nghiệp, đặc biệt là thất nghiệp ở thành phố, tăng lên trong năm nay là năm thứ hai liên tiếp. Việc cư dân di chuyển từ nông thôn ra thành thị càng làm cho tình hình trầm trọng thêm. Tuy chưa có đủ số liệu đáng tin cậy, thất nghiệp hiện nay ở mức cao hơn so với con số chính thức 6% và ở Hà Nội, tỉ lệ thất nghiệp chắc phải trên 8%. Việc làm tăng chậm lại bắt đầu từ năm 1996, còn trước đó, việc làm tăng cùng nhịp độ với mức gia tăng của lực lượng lao động. Tuy nhiên trong năm 1997, lần đầu tiên kể từ khi sự nghiệp đổi mới được khởi xướng, việc làm bị giảm sút (-0,6%). Nông nghiệp và công nghiệp giảm bớt lao động với việc làm ở trong các ngành này giảm tương ứng là 6,2% và 5,6% (Xem Hình 1.6).

Hình 1.6. Tăng việc làm trong các ngành (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

* Suy giảm trong thời kỳ 1989-91 phản ánh việc đóng cửa khoảng 2.000 XNQD

Việc làm bị giảm trong công nghiệp có lẽ là do sản xuất công nghiệp đòi hỏi nhiều vốn - điều này lại được chính sách bảo hộ nhập khẩu khuyến khích. Vấn đề liên quan đến tạo việc làm là ở chỗ liệu các chính sách khuyến khích sản xuất thu hút nhiều lao động có được thông qua không.

Việc làm rất dễ bị thương tổn. Việc giảm sút tăng trưởng của khu vực dịch vụ đã gây khó khăn cho khu vực này trong việc thu hút lao động, tạo ra thất nghiệp. Sự tăng chậm của khu vực dịch vụ phản ánh thực tế hoạt động thiếu sôi động của hệ thống ngân hàng do những khó khăn của khu vực này. Sự tăng chậm của khu vực du lịch dịch vụ là do sự hấp dẫn của Việt nam đối với khách du lịch bị suy giảm so với các nước khác trong khu vực.

Khu vực dịch vụ đã trở thành nơi thu hút lao động dôi ra và sự tăng trưởng nhanh với đầu tàu là thương mại cũng như các dịch vụ giao thông và thông tin đã giúp đỡ nhiều. Mặc dù năng suất lao động trong khu vực dịch vụ vẫn còn thấp, hơn một nửa số lao động dôi ra đã được hấp thụ bởi khu vực dịch vụ nông thôn và một phần ba khác bởi khu vực dịch vụ thành phố.

Thu nhập của người nghèo bị giảm. Khoảng 90% người nghèo ở Việt Nam sống ở nông thôn, do đó ảnh hưởng đối với thu nhập và việc làm nông thôn do suy thoái sẽ là tác động cơ bản đối với người nghèo. Kể từ khi bắt đầu cải cách, hai yếu tố cơ bản góp phần giảm đói nghèo ở nông thôn Việt Nam: (i) tăng năng suất tiểu nông; và (ii) đa dạng hóa nguồn thu nhập cả thu nhập từ làm ruộng và các ngành nghề khác. Cải cách đất đai đóng vai trò quan trọng trong yếu tố thứ nhất. Nhưng việc đa dạng hóa thu nhập cũng rất quan trọng trong việc xóa đói giảm nghèo. Với diện tích đất canh tác đầu người rất nhỏ - 900 người một ki-lô-mét vuông đất - thì tình trạng bán thất nghiệp cao, năng suất lao động và thu nhập thấp. Với tỷ lệ tăng dân số khoảng 2,0%/năm, lao động dư thừa ở nông thôn đã và đang càng ngày càng được thu dụng vào các ngành nghề phi nông nghiệp.

Phần lớn các hộ gia đình tham gia vào nhiều loại hình hoạt động phi nông nghiệp để bổ sung thu nhập từ nông nghiệp - làm công ăn lương hoặc việc làm tự dụng. Các ngành nghề này bao gồm đánh bắt thủy hải sản, chế biến thức ăn, trao đổi lương thực và các ngành bán lẻ khác. Chẳng hạn toàn Việt Nam *chỉ có 30% người nghèo có thu nhập chỉ dựa vào nông nghiệp*. Mức độ phụ thuộc vào nông nghiệp thay đổi giữa các vùng, từ mức độ cao là 47% ở các vùng miền núi phía bắc (vùng rất nghèo) tới 18% ở châu thổ sông Mê Kông (một trong những vùng khá hơn). Trung bình nam nữ nông thôn mới chỉ dùng 30-32 giờ làm việc mỗi tuần cho các hoạt động tạo thu nhập. Do đó có khả năng cải thiện cuộc sống của người nghèo qua việc *tạo thêm cơ hội thu nhập cho họ*. Sự suy thoái kinh tế không chỉ ảnh hưởng tới thu nhập nông nghiệp của người nghèo mà còn ảnh hưởng tới cơ hội bổ sung thu nhập cho họ từ các hoạt động phi nông nghiệp trong các ngành công nghiệp và dịch vụ.

Người làm công ăn lương chỉ chiếm một bộ phận nhỏ trong số người nghèo, đại bộ phận là người không có đất là những người nghèo nhất. Trong năm năm vừa qua mức lương thực tế đã tăng lên nhanh chóng và nhờ vậy mà người làm công ăn lương có lợi hơn. Khi kinh tế nông thôn suy thoái, nhóm người này rất dễ bị ảnh hưởng, cả vì suy giảm cơ hội việc làm, cả vì suy giảm mức tăng tiền lương thực tế gây ra bởi một thị trường lao động kém cơ động và tình hình nhiều người ít việc.

Sói mòn hệ thống bảo trợ xã hội không chính thức. Trong thời kỳ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, chuyển tiền tư nhân giữa các hộ gia đình đã tạo ra một hệ thống bảo hiểm xã hội quan trọng cho nhóm người dễ bị ảnh hưởng ở Việt Nam¹⁰. Điều này hiện nay đang bị đe dọa. Khi tốc độ tăng trưởng thu nhập và việc làm giảm trong toàn bộ nền kinh tế, những sự chuyển tiền như vậy có thể bị thu hẹp lại. Điều này đặc biệt đúng đối với khu vực thành thị do công nhân lo bị mất việc do suy giảm đầu tư nước ngoài trực tiếp và xuất khẩu. Công nhân thuộc các ngành chính thức đang bị thu hẹp quy mô cùng những người ăn theo dễ bị ảnh hưởng bởi suy thoái kinh tế.

Tác động này có thể trở nên trầm trọng đối với 42% số hộ gia đình có thu nhập từ chuyển tiền như vậy, trong đó có một tỷ lệ lớn các hộ người già và hộ có chủ hộ là phụ nữ. Tổng thu nhập nhận được từ chuyển tiền chiếm tới 1/4 tổng thu nhập của họ. Ở nông thôn Việt Nam, 41% chuyển tiền là từ con cái (sang cho cha mẹ), và số còn lại là từ họ hàng. Chuyển tiền tư nhân cũng được định hướng vào thiếu niên cho thấy họ đã quen đầu tư vào phát triển vốn con người.

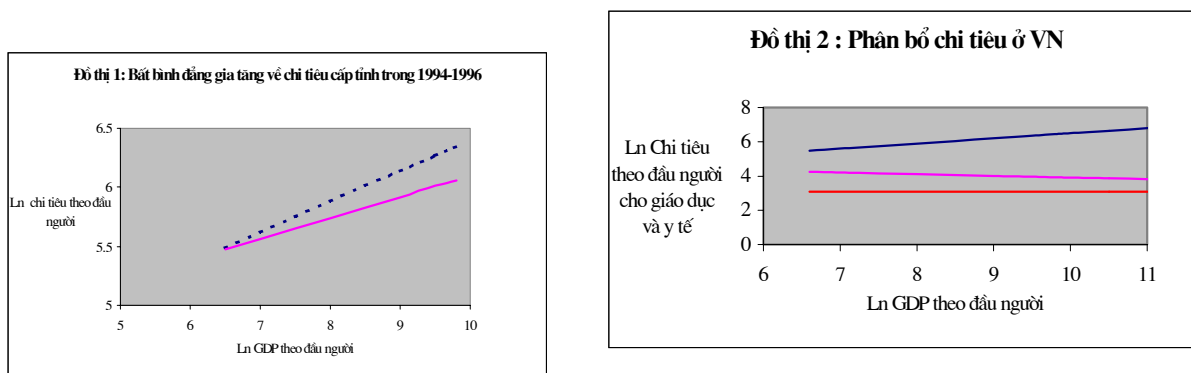
Giảm sút chi tiêu xã hội. Có các bằng chứng cho thấy chi tiêu cho giáo dục và sức khỏe công cộng bị giảm sút trong năm nay. Chi tiêu công cộng đối với giáo dục đã

¹⁰ Số liệu Điều tra mức sống của Việt Nam cho thấy chuyển nhượng tư nhân rất lớn và đôi khi có cơ chế như chuyển nhượng công cộng theo kiểm nghiệm phương tiện sinh hoạt (Cox, Fetzer và Jimenez, 1998). Hơn một nửa (51%) số hộ gia đình nhận chuyển nhượng và gần ba phần tư (72%) tiến hành chuyển nhượng. Khoảng 38% tiến hành cả hai chiều và 15% không có hoạt động này. 42% số hộ gia đình là người nhận hỗ trợ và 43% là người hỗ trợ.

giảm về thực tế trong năm 1998 và chỉ tiêu cho y tế giảm cả về thực tế và danh nghĩa. Nếu như cắt giảm chỉ tiêu không được dự tính cẩn thận để nhằm giảm thiểu những tác động tiêu cực và bảo đảm được tính bền vững trong giai đoạn trung hạn, những cắt giảm như vậy sẽ làm cho tình hình trở lên xấu hơn nhiều. Việc sắp xếp thứ tự ưu tiên chỉ tiêu một cách kỹ lưỡng đã trở thành điều vô cùng quan trọng khi những người nghèo đang bị tác động và các chỉ tiêu cho y tế và giáo dục đang bị đe dọa.

Việc chi tiêu ngân sách bị giảm trong năm nay và năm tới sẽ gây khó khăn hơn cho việc phân bổ chi tiêu cho các tỉnh nghèo (đặc biệt là các xã nghèo) cho dù gần đây đã có những thay đổi trong tài chính liên chính quyền. Trong khoảng thời gian từ năm 1994 đến năm 1996, sự không công bằng trong việc phân bổ chi tiêu công cộng giữa các tỉnh đã gia tăng. Hình 1.7 cho thấy trong năm 1996, chi tiêu trên đầu người so sánh giữa các tỉnh đã trở nên kém công bằng hơn so với năm 1994. Song điều may mắn là việc phân bổ chi tiêu cho xã hội là tương đối quân bình. Ví dụ là chi tiêu cho giáo dục đã trở nên công bằng hơn và hiệu quả hơn so với chi cho y tế. Đa số sự không công bằng của chi tiêu chung tính trên đầu người là do các khoản chi tiêu khác, trong đó chủ yếu là chi đầu tư.

Hình 1.7. Chi tiêu theo đầu người ở các tỉnh



Nguồn: Bộ Tài Chính

Hệ thống chi tiêu hiện tại có 3 điểm đặt các tỉnh nghèo vào vị thế bất lợi. Thứ nhất, việc cắt giảm chi tiêu được thực hiện không đồng đều giữa các địa phương. Khi thu bị giảm, các bộ chủ quản chuyển trách nhiệm chi tiêu xuống cho các tỉnh, huyện và xã (sẽ đề cập dưới đây). Thứ hai, các tỉnh giàu hơn sẽ dễ dàng hơn trong việc tạo ra khoản thu và được nhiều tự do và linh hoạt hơn trong việc phân bổ chúng hiệu quả cho việc cung cấp các dịch vụ. Thứ ba, Luật Ngân sách nêu rõ những khoản tiền cấp cho các tỉnh *có thể* được điều chỉnh để tính đến trượt giá song không có điều nào nêu rằng việc điều chỉnh đó là mang tính bắt buộc. Thực tế trong năm nay, điều chỉnh trượt giá chỉ là 6% trong khi lạm phát vào khoảng 10% và do vậy giá trị thực của tiền cấp **bi giảm**.

Tuy có ít thông tin về phân bổ ngân sách giữa các khu vực, rất có khả năng chi

tiêu vào các hạng mục chủ yếu cho người nghèo sẽ bị giảm mạnh nhất và do đó sẽ có tác động lớn đối với các nỗ lực xóa đói giảm nghèo. Việc suy giảm chi tiêu công cộng trong các lĩnh vực này sẽ đòi hỏi phải có mức chi tiêu địa phương và tư nhân cao hơn để đảm bảo ít nhất cũng duy trì được khả năng tiếp cận và chất lượng của các dịch vụ. Tuy nhiên đóng góp của địa phương và của tư nhân chắc sẽ bị giảm. Các bộ chủ quản về y tế và giáo dục thường yêu cầu các chuẩn mực mà các tỉnh cần phải đạt được đối với từng chương trình, song không đảm bảo chuyển lượng vốn cần thiết để đáp ứng được những yêu cầu này. Các tỉnh có thể được yêu cầu đồng tài trợ các chương trình. Các tỉnh giàu hơn có lẽ huy động được vốn địa phương cần thiết, song các tỉnh nghèo hơn thì không và do đó họ không nhận được tiền đóng góp của trung ương. Do vậy họ lại phải giao trách nhiệm chi tiêu cho các huyện và xã. Các huyện và xã đến lượt mình có thể hoặc giảm bớt việc cung cấp dịch vụ hoặc quyên tiền tự nguyện đóng góp từ những người sử dụng dịch vụ mà những người này thường khó có khả năng chi trả. Một số tổ chức phi Chính phủ như OXFAM sẽ cố gắng đóng góp thay cho các xã nghèo để duy trì được những dịch vụ cơ bản.

Do vậy rất có khả năng các chỉ số phi thu nhập về mức sống và nỗ lực giảm nghèo sẽ giảm sút trong trung hạn nếu không có chính sách của nhà nước để duy trì ngân sách cho các lĩnh vực này cũng như để cải thiện hiệu quả và phân bổ chi tiêu giữa các khu vực. Cần phải phân bổ lại chi tiêu để đảm bảo ngân sách cho các hạng mục chi tiêu có lợi suất lớn hơn xét về mặt xóa đói giảm nghèo.

Kết luận:

Cú sốc do khủng hoảng khu vực đối với Việt nam - thông qua giảm sút mạnh mẽ về luồng đầu tư nước ngoài và tăng trưởng xuất khẩu - tương đương với khoảng 3 tỷ đô la hay là 12% GDP. Điều này đe dọa cả cán cân đối ngoại lẫn cán cân ngân sách. Cùng với tăng trưởng chậm của nông nghiệp trong năm nay, tổng tăng trưởng GDP ước tính chỉ bằng một nửa so với năm ngoái (trên cơ sở 9 tháng đầu năm 1998) mặc dù Chính phủ dự báo chỉ giảm vào khoảng một phần ba. Sự suy giảm mạnh mẽ về tốc độ tăng trưởng GDP đã đe dọa công cuộc xóa đói giảm nghèo đầy ấn tượng mà Việt nam đã thực hiện.

Chương 2

Vượt lên thử thách - Giải phóng tiềm năng của toàn thể nhân dân Việt Nam

Đứng trước một loạt vấn đề còn tồn tại như được nêu ở Chương 1, cần phải có một sự lãnh đạo cương quyết và táo bạo để có thể vượt qua những khó khăn hiện thời và nhanh chóng chuyển sang con đường phát triển nhanh và bền vững. Có 3 nhiệm vụ cấp bách cần phải thực hiện để đảm bảo rằng Việt nam tận dụng được mọi cơ hội cũng như sử dụng mọi tài sản sẵn có của mình, trong đó có cả tài sản về con người.

Tối đa hiệu quả sử dụng nguồn vốn: Việt Nam cần phải hành động nhiều hơn trong khi có ít nguồn vốn hơn. Mọi nguồn vốn và tài sản sẵn có cần phải được sử dụng hiệu quả hơn. Mỗi một đồng, mỗi đô-la, và mỗi đồng Yên bỏ ra cho đầu tư mới cần phải tạo ra sản lượng cao hơn và nhiều việc làm hơn. Các ngân hàng cần phân bổ tín dụng cho các hoạt động có hàm lượng lao động cao hơn chứ không phải các hoạt động có hàm lượng vốn cao. Các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở khu vực nông thôn cần nhận được nhiều hơn những nguồn tín dụng này¹. Điều đó cần đến nghị lực và tính năng động của toàn thể nhân dân Việt Nam.

Huy động tối đa mọi nguồn lực: Cần song song theo đuổi những nỗ lực nhằm huy động tích lũy nhiều hơn nữa. Hệ thống ngân hàng cần phải được cơ cấu lại và được củng cố để tạo ra được lòng tin và thu hút thêm nhiều nguồn tiết kiệm trong nước nằm ngoài hệ thống ngân hàng. Việc thu hút nhiều nguồn đầu tư nước ngoài sẽ trở nên khó khăn hơn so với trong những năm vừa qua.² Trong thời gian trước mắt, việc xúc tiến tương đối sớm các quyết định của Chính phủ về các dự án trong khi đàm phán có thể mở ra nhanh chóng những đầu tư nước ngoài sắp thực hiện và cải thiện nhận thức của các nhà đầu tư. Về trung hạn, các chính sách minh bạch hơn và các dịch vụ hạ tầng cơ sở mang tính cạnh tranh cao hơn có thể sẽ trở nên cần thiết nhằm thu hút một tỉ trọng lớn hơn các nguồn đầu tư vốn rất hạn chế từ các nước bên ngoài Châu Á. Tích lũy nước ngoài cũng có thể được nâng lên bằng cách thực hiện tốt hơn và nhanh hơn các dự án được tài trợ bằng nguồn viện trợ.

¹ Tạo một việc làm trong một doanh nghiệp vừa và nhỏ cần 800 Đô la Mỹ, một việc làm trong doanh nghiệp nhà nước cần 18.000 Đô la Mỹ.

² Viện Tài chính Quốc tế ước tính rằng luồng đầu tư tư nhân quốc tế ròng hiện có đầu tư vào các nước Châu Á, Thái Bình Dương sẽ giảm mạnh: nó sẽ chỉ là 19,4 tỉ USD vào năm 1998 và 23,4 tỉ USD vào năm 1999, giảm xuống so với 59,7 tỉ USD vào năm 1997 và 161 tỉ USD vào năm 1996.

Giải phóng tiềm năng sản xuất của người nghèo và người thất nghiệp: Tài sản phong phú nhất của Việt nam là sức lao động của nhân dân, đặc biệt là của những người nghèo. Để không bị mất đi động lực của những cố gắng giảm bớt sự nghèo khổ, cần chú trọng hơn nữa đến sự phát triển mang tính rộng rãi. Bảo vệ năng lực sản xuất của người nghèo cần phải trở thành động lực quan trọng của tăng trưởng trong tương lai. Thu nhập của người nghèo ở nông thôn bị ảnh hưởng do tăng trưởng kinh tế chững lại. Hơn nữa, các cuộc cải cách bao gồm việc giảm bớt bảo hộ nhập khẩu hay giải thể, cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước sẽ gây ra thất nghiệp nhất thời đối với những người ở diện nghèo và diện không nghèo ở thành thị. Đất nước cần phải khai thác triệt để những tiềm năng của mình trong thời điểm khó khăn này. Để thực hiện điều đó cần phải có những biện pháp đền bù tài chính đối với lao động bị mất việc. Cần nỗ lực tối đa để duy trì thu nhập cho người nghèo và người thất nghiệp, đồng thời giữ được sự ổn định xã hội.

Điều may mắn là Việt Nam đã có 5 biện pháp chính sách để giải quyết ba nhiệm vụ cấp bách trên. Nếu thực hiện một cách đồng bộ, những biện pháp này có thể giải phóng tiềm năng của toàn thể nhân dân Việt Nam và các đối tác nước ngoài phục vụ cho tăng trưởng kinh tế tương lai của đất nước. Những biện pháp ưu tiên này bao gồm:

- Cải cách Xí nghiệp Quốc doanh;
- Xây dựng một hệ thống ngân hàng hiện đại và hiệu quả;
- Khuyến khích phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ;
- Giải phóng toàn bộ năng lực sản xuất của người nghèo;
- Nâng cao tính cạnh tranh trên thị trường quốc tế;

Chỉ bằng cách phát huy nghị lực và tính năng động mạnh mẽ của toàn thể nhân dân, Việt nam mới có thể vượt qua được thử thách, nâng cao tính hiệu quả và thu hút thêm nhiều nguồn tích lũy từ bên trong cũng như bên ngoài để đầu tư. Cho đến nay, nông dân, doanh nghiệp Nhà nước và các công ty tư nhân nước ngoài là động lực chính của tăng trưởng. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ vẫn đóng một vai trò nhỏ bé, đặc biệt là trong công nghiệp. Tuy nhiên các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ đã là người sử dụng có hiệu quả nhất nguồn lực và là khu vực chủ yếu tạo công ăn việc làm của các nước khác trong khu vực. Khu vực này cần phải được khuyến khích ở Việt Nam.

Các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ phát triển mạnh mẽ sẽ cần một sự tự do hoạt động hơn và các dịch vụ tốt hơn của một hệ thống ngân hàng hiện đại và lành mạnh mà hiện nay Việt nam vẫn còn chưa có được. Do đó, điều kiện tiên quyết để thúc đẩy tính kinh doanh năng động như vậy là cần tiến hành cải cách nhằm định hướng lại các ngân hàng trong nước theo hướng phục vụ các nhu cầu của các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ và để cơ cấu lại, cổ phần hoá và giải thể các xí nghiệp quốc doanh, thúc đẩy tính hiệu quả của chúng. Điểm xuất phát quan trọng đối với việc khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân -- việc sẽ có ảnh hưởng đến cả những người nông dân làm ăn nhỏ và những doanh

ngiệp lớn hơn -- là cải cách xí nghiệp quốc doanh. Đây là những vấn đề khó khăn có tính “cội nguồn”. Xoá bỏ những hạn chế hiện nay đối với hoạt động công ty tư nhân, chấm dứt những ưu đãi đối với các xí nghiệp quốc doanh, và công khai ủng hộ những thành công của khu vực tư nhân sẽ là những bước quan trọng tiếp theo. Điều đó sẽ cho phép các xí nghiệp tư nhân vừa và nhỏ có được những cơ hội được tạo ra thông qua cải cách ngân hàng, cải cách xí nghiệp quốc doanh, và cải cách thương mại.

Những chính sách này cũng sẽ khuyến khích tăng trưởng khu vực nông thôn. Một chế độ thương mại mở cửa hơn và ít bảo hộ nhập khẩu hơn đối với ngành công nghiệp nặng sẽ mang lại nhiều nguồn vốn đầu tư hơn cho những lĩnh vực có hàm lượng lao động cao và các hoạt động xuất khẩu (ví dụ như may mặc, giày dép, chế biến nông sản, du lịch), đồng thời kích thích sự phát triển của các ngành công nghiệp phục vụ nông thôn và nông nghiệp. Xoá bỏ những ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước - bao gồm mối liên hệ chặt chẽ giữa ngân hàng và các doanh nghiệp nhà nước - sẽ giảm sự phân biệt đối xử đối với khu vực nông thôn, trong điều kiện một số lượng lớn các doanh nghiệp nhà nước nằm ở các khu vực thành thị chỉ mang lại lợi ích cho một phần nhỏ dân cư đô thị. Cải cách hệ thống ngân hàng sẽ giúp phân bổ tín dụng nhiều hơn cho khu vực nông thôn, đặc biệt là các ngành công nghiệp phục vụ nông thôn.

Năm nay, công cuộc cải cách của Việt nam đã có được một số đà phát triển, nhưng chưa đủ để ngăn chặn sự chững lại của nền kinh tế. Những tiến bộ đáng chú ý đã đạt được trong một số lĩnh vực như được mô tả trong Khung 2.1. Điều còn thiếu vắng là mức độ nhất quán và hỗ trợ lẫn nhau đầy đủ của các cuộc cải cách đó. Ví dụ, các công ty tư nhân có đăng ký có thể xuất nhập khẩu dễ dàng hơn, xong việc đăng ký doanh nghiệp tư nhân - điều kiện tiên quyết cho hoạt động thương mại - vẫn khó khăn như trước đây. Công cuộc cổ phần hoá đang được đẩy mạnh nhưng ảnh hưởng đến tính hiệu quả của chúng sẽ bị hạn chế nếu chế độ thương mại vẫn là chế độ bảo hộ. Đồng thời, trong điều kiện kinh tế chững lại, các biện pháp chính sách cần được định hướng đến những nhu cầu của người nghèo một cách cẩn thận hơn.

KHUNG 2.1: TỔNG QUAN VỀ CÁC BIỆN PHÁP CẢI CÁCH GẦN ĐÂY: TỪ 9/1997 ĐẾN 11/1998

Cải cách ngân hàng

- Phê chuẩn Luật về Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (Tháng 11, 1997) xác định vai trò chủ đạo của NHNN trong việc thực hiện chính sách tiền tệ và trong việc điều tiết các tổ chức tín dụng, cũng như thành lập Hội đồng Tài chính Tiền tệ cấp cao để bổ sung những tư vấn của NHNN đối với Chính phủ về chính sách tiền tệ;
- Phê chuẩn Luật về các Tổ chức Tín dụng (Tháng 11, 1997) — Luật này sẽ được bổ sung bằng các quy chế an toàn — thiết lập chế độ pháp lý đối với tất cả các tổ chức tín dụng, kể cả ngân hàng và các tổ chức phi ngân hàng.
- Thành lập Ban Chỉ đạo Cơ cấu lại các Ngân hàng và bắt đầu cơ cấu lại các ngân hàng cổ phần tại Thành phố Hồ Chí Minh.
- Ban hành Chỉ thị về "Chế độ kiểm soát đặc biệt đối với các ngân hàng có vấn đề" để hướng dẫn việc can thiệp của Ngân hàng Nhà nước đối với các ngân hàng này.
- Bắt đầu tiến hành can thiệp vào một số ngân hàng thương mại cổ phần.

Cải cách doanh nghiệp Nhà nước

- Nghị định của Chính phủ về cổ phần hoá đã đơn giản hoá quy trình cổ phần hoá và cho phép bán cổ phần hạn chế cho người nước ngoài (Tháng 7, 1998);
- Chỉ thị số 20 của Thủ tướng Chính phủ áp dụng những biện pháp mới về cải cách xí nghiệp quốc doanh như giải thể, bán toàn bộ hoặc bán đầu giá v.v. (Tháng 4, 1998);
- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh sách các doanh nghiệp sẽ cổ phần hoá (Tháng 9, 1998);
- Chính phủ đã bắt đầu phân loại tất cả các xí nghiệp quốc doanh (Tháng 9, 1998);
- Phê chuẩn Quyết định thành lập Ban Cải cách Xí nghiệp Quốc doanh (Tháng 9, 1998);
- Đã thông báo mục tiêu cổ phần hoá lần lượt 400 và 1000 doanh nghiệp Nhà nước vào năm 1999 và 2000 (Tháng 2, 1998).

Môi trường đầu tư

- Sửa đổi Luật Khuyến khích Đầu tư Trong nước (Tháng 5, 1998), cho phép các tổ chức và cá nhân trong nước và nước ngoài mua cổ phần hoặc đóng góp vốn vào các doanh nghiệp trong nước gồm các doanh nghiệp Nhà nước được cổ phần hoá. Nghị định còn đưa ra những khuyến khích bổ sung đối với đầu tư trong nước (tương tự như những khuyến khích dành cho các nhà đầu tư nước ngoài);
- Thông qua Nghị định mới về đầu tư nước ngoài (Tháng 2, 1998) đưa ra những khuyến khích bổ sung cho các nhà đầu tư nước ngoài và ban hành các qui chế thực hiện cho từng ngành;
- Chính phủ đã bắt đầu các cuộc đối thoại giữa khu vực nhà nước và tư nhân để hiểu rõ hơn những hạn chế các nhà đầu tư nước ngoài và tư nhân phải đương đầu (từ Tháng 2, 1998 trở đi). Một đường dây nóng đã được thiết lập để xử lý các khiếu nại.

Thương mại

- Thông qua luật (Tháng 5, 1998) nhằm giảm mức thuế nhập khẩu tối đa xuống 50% (với sáu nhóm mặt hàng ngoại lệ) và giảm số lượng khung thuế suất xuống còn 15 mức (những các quy định thực hiện vẫn chưa được ban hành);
- Cho phép các doanh nghiệp trong nước (Quyết định 55, Tháng 3, 1998) được phép xuất khẩu trực tiếp các hàng hoá (không cần giấy phép xuất khẩu) với những ngoại lệ sau đây (gạo, chất nổ, sách, đá quý, đồ cổ, v.v) nếu như hàng hoá xuất khẩu liên quan đến hoạt động kinh doanh của họ (Tháng 3, 1998);

- Xoá bỏ việc cấp phép nhập khẩu hàng hoá tiêu dùng những qui chế thực hiện chưa ban hành. (1998);
- Xoá bỏ điều kiện vốn tối thiểu (200 nghìn đô-la) và điều kiện về duyệt nhân sự để cho phép các doanh nghiệp đã đăng ký tham gia nhập khẩu nếu như hoạt động nhập khẩu liên quan đến hoạt động kinh doanh của họ (Tháng 7, 1998);
- Tự do hoá việc phân bổ hạn ngạch xuất khẩu gạo cho khu vực tư nhân bằng cách lần đầu tiên phân bổ hạn ngạch cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh (Tháng 1, 1998);
- Cho phép các doanh nghiệp tư nhân nhập khẩu phân bón (Tháng 1, 1998).

Cải cách ngân sách

- Phê duyệt Nghị định mới về việc công bố ngân sách cấp quốc gia, tỉnh và xã hàng năm, bắt đầu vào cuối năm 1998 (Tháng 11, 1998)
- Phê duyệt hai luật thuế để vào năm 1999 thay thế (a) thuế lợi nhuận nhiều mức thuế bằng thuế thu nhập doanh nghiệp với một mức thuế và (b) thuế doanh thu bằng thuế trị giá gia tăng ba mức thuế (Tháng 11, 1997);
- Sửa đổi Luật Ngân sách để cải thiện về nhiệm vụ thu và phân bổ nguồn thu đến cấp ngân sách địa phương thấp nhất là các xã;
- Cơ cấu lại nợ nước ngoài thông qua Hiệp định giảm nợ và dịch vụ trả nợ theo hình thức Brady với các chủ nợ thương mại của Câu lạc bộ Luân -đôn (Tháng 12, 1997);
- Ban hành Nghị định thực hiện chiến lược nợ nước ngoài trong khi phân công trách nhiệm đối với việc duy trì nợ và thực hiện chiến lược nợ (Tháng 9, 1998)

Cải cách Xí nghiệp Quốc doanh

Một chế độ thương mại mở cửa, hạn chế ngân sách chặt chẽ, các quyết định cho vay dựa trên nguyên tắc thương mại, và điều hành doanh nghiệp tốt là những công cụ tốt nhất đảm bảo sự hoạt động hiệu quả của các xí nghiệp quốc doanh. Nếu không có những chính sách đó, các nguồn lực khan hiếm như đầu tư, tín dụng và ngoại hối sẽ bị sử dụng lãng phí. Tuy nhiên, hiện nay không có chính sách nào trong số được nêu ra ở trên được áp dụng đối với các xí nghiệp quốc doanh của Việt nam. Cơ chế nhập khẩu có khuynh hướng bảo hộ các doanh nghiệp nhà nước và các ngân hàng có khuynh hướng bảo lãnh các doanh nghiệp này. Điều này cần phải được thay đổi. Những chính sách được thiết kế nhằm bảo hộ nhập khẩu và đảm bảo ưu đãi đối với các xí nghiệp quốc doanh cần phải thay đổi. Cải cách và cải tổ xí nghiệp quốc doanh kết hợp với mạng lưới bảo hiểm đối với người lao động có thể tạo điều kiện quá độ từ bảo hộ sang tự do hoá và cạnh tranh.

Chiến lược hiện nay của Chính phủ còn hạn chế và chưa đủ để đạt được những kết quả đề ra. Những quyết định và nghị định gần đây của Chính phủ mô tả ba đối sách đối với tình hình:

- Giải thể các xí nghiệp quốc doanh không có lãi và không có khả năng tồn tại.
- Cổ phần hoá các xí nghiệp quốc doanh có lãi mà Nhà nước không cần sở hữu toàn bộ.

- Thay đổi quan hệ giữa hội đồng quản trị và các nhà quản lý đối với các xí nghiệp nhà nước vẫn kiểm soát cổ phần chủ yếu.

Đây là bước đi đáng kể, song chưa toàn diện. Ví dụ là có nhiều doanh nghiệp nhà nước hiện nay đang không có lãi, song về tiềm năng có thể tồn tại nếu được cơ cấu lại. Ngược lại, khi bảo hộ nhập khẩu giảm đi, một số doanh nghiệp nhà nước hiện tại đang có lãi có thể sẽ không trụ được. Đối với các doanh nghiệp này, việc được ưu tiên cơ cấu lại trước có thể giúp bỏ đi các bộ phận không có lãi, hoãn lại nợ hoặc thay đổi cơ cấu sản phẩm để có thể tồn tại được. Sự phân loại được đưa ra trong Bảng 2.1 chỉ ra toàn bộ các khả năng lựa chọn đối với các doanh nghiệp Nhà nước có các tính chất khác nhau.

Bảng 2.1 : Các lựa chọn giải pháp đối với cải cách doanh nghiệp

	Các DNNN hiện có lãi		Các DNNN hiện không có lãi	
	Có khả năng tồn tại được	Có khả năng không tồn tại được	Có khả năng tồn tại được	Có khả năng không tồn tại được
Các DNNN lớn, giữ 100% sở hữu nhà nước	Hợp đồng hoạt động tài chính	Cơ cấu lại, sát nhập, hoặc giải thể	Cơ cấu lại, hoặc sát nhập,	Giải thể
Các DNNN lớn, nhà nước nắm cổ phần chi phối	Cổ phần hoá hoặc thay đổi sở hữu	Cổ phần hoá hoặc giải thể	Cổ phần hoá hoặc thay đổi sở hữu	Giải thể
Các DNNN khác	Cổ phần hoá hoặc thay đổi sở hữu hoàn toàn	Cổ phần hoá, thay đổi sở hữu, hoặc giải thể	Cổ phần hoá hoặc thay đổi sở hữu hoàn toàn	Giải thể

Các doanh nghiệp nhà nước sở hữu hoàn toàn. Chưa có sự xác định rõ ràng cách thức làm thế nào để các xí nghiệp lớn mà nhà nước sở hữu hoàn toàn hoặc nắm cổ phần chi phối hoạt động một cách có hiệu quả hơn. Vận hành các tổng công ty lớn, hiện đại không tránh khỏi việc tách sở hữu doanh nghiệp khỏi việc quản lý nó. Việc đưa ra một hệ thống và thực hiện điều hành công ty hữu hiệu là thách thức đối với tất cả các tổng công ty lớn, hiện đại trên thế giới. Những hình thức khác nhau của hệ thống điều hành công ty đã được sử dụng để làm cho các nhà quản lý có trách nhiệm nhưng ít có sự nhất trí về việc các hệ thống điều hành công ty thành công nhất tập trung vào việc sử dụng một cách thận trọng những khuyến khích dựa trên cơ sở thương mại.

Ở Việt Nam, việc thiếu một sự xác định sở hữu của các doanh nghiệp nhà nước làm ảnh hưởng xấu đến khả năng điều hành công ty do việc xác định ai chính là người giám sát các nhà quản lý vẫn còn chưa được giải quyết. Trong một số trường hợp, việc

xác định hội đồng quản trị giám sát tổng công ty giải quyết một phần vấn đề này, nhưng khó khăn trong việc xác định những người chủ và cụ thể hoá ai là người chịu trách nhiệm về các khoản nợ của xí nghiệp quốc doanh đã làm hạn chế khả năng điều hành. Việc pha trộn chức năng thương mại và xã hội của các xí nghiệp quốc doanh và việc nhà nước là người chủ và người điều tiết cuối cùng của các xí nghiệp quốc doanh tạo ra những mục tiêu điều hành không rõ ràng và những mâu thuẫn về quyền lợi. Đồng thời, khó mà có thể thực hiện việc điều hành công ty có hiệu quả khi các tổ chức chịu trách nhiệm về quản lý tài sản nhà nước hiếm khi nhận được các thông tin kịp thời, chính xác, và hữu ích về hoạt động tài chính của các doanh nghiệp mà họ kiểm soát.

Tương tự, ít có những người giám sát bên ngoài, đặc biệt là các ngân hàng, thực thi một kỷ luật chặt chẽ đối với các doanh nghiệp nhà nước sở hữu hoàn toàn. Điều đó góp phần làm cho sự điều hành công ty yếu kém của các doanh nghiệp này. Các ngân hàng thương mại quốc doanh là những cơ quan chính của chính phủ vừa là người chủ, vừa là chủ nợ cùng một lúc. Việc sát nhập các doanh nghiệp nhà nước (hoặc mối đe dọa của việc tiếp quản) có thể là hình thức kỷ luật có hiệu quả đối với các nhà quản lý kém. Nhưng ở Việt Nam, cho đến nay chính phủ là người thiết kế việc sát nhập và tiếp quản và những việc này không phản ảnh các hoạt động có tính thương mại.

Điểm mấu chốt ở đây là nếu không định hướng lại một cách cơ bản về hệ thống khuyến khích quản lý theo những nguyên tắc thương mại hiện đại, các doanh nghiệp nhà nước sở hữu hoàn toàn này sẽ hoặc tiếp tục bị những thủ tục cũ ràng buộc một cách vô hình hoặc hữu hình mà sẽ dẫn đến tính không hiệu quả, hoặc dẫn đến tình trạng quản lý điều hành vô hiệu quả. Kết quả là, các nhà quản lý đi đến chỗ kiểm soát không chính thức các doanh nghiệp. Về nguyên tắc, các doanh nghiệp do những người trong cuộc khống chế có thể tạo ra sự hoạt động có hiệu quả, như trường hợp các doanh nghiệp nhỏ với một cấu trúc người chủ đồng thời là nhà quản lý. Những điều đó chỉ xảy ra trong những điều kiện cụ thể, có nghĩa là doanh nghiệp không nhận bất kỳ một trợ cấp ngân sách hoặc tài chính nào, doanh nghiệp đó phải đối mặt với cạnh tranh nhập khẩu và cạnh tranh giữa các doanh nghiệp mạnh mẽ, và nó sẽ phải thực hiện nghĩa vụ trả nợ của mình.

Cổ phần hoá. Tiến bộ rõ ràng nhất đã đạt được trong lĩnh vực cổ phần hoá. Trong 11 tháng đầu năm 1998, hơn 27 DNNN đã được cổ phần hoá, nhiều hơn số 17 DNNN được cổ phần hoá trong thời gian ba năm trước, nhưng *ít hơn nhiều* so với mục tiêu 150 doanh nghiệp được thông báo đầu năm nay. Những mục tiêu đầy kỳ vọng về cổ phần hoá 400 DNNN vào năm 1999 và 1000 DNNN vào năm 2000 trong hai năm tới cũng đã được thông báo. Để đẩy mạnh quá trình cổ phần hoá³, những nghị định và quyết định mới đã được phê duyệt nhằm đơn giản hoá quy trình cổ phần hoá⁴ và mở rộng những biện pháp

³ Chỉ thị 20/CT-TTG của Thủ tướng Chính phủ ra ngày 21/4/1998 và Nghị định 44/CP tháng 7/1998 đã đơn giản hoá một cách đáng kể việc cổ phần hoá

⁴ Chỉ thị 20/CT-TTG của Thủ tướng Chính phủ ngày 21/4/1998 và Nghị định 44/CP tháng 7/1998 đã đơn giản hoá đáng kể qui trình cổ phần hoá.

thực hiện chúng. Khung 2.2 điểm lại một số trong những thay đổi này. Quá trình phân loại các DNNN đã hoàn thành tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Quá trình phân loại tương tự đang được tiến hành ở những địa phương còn lại.

KHUNG 2.2 : NHỮNG TIẾN BỘ CHỦ YẾU VỀ QUY TRÌNH CỔ PHẦN HOÁ

<p><i>Đối với tất cả các DNNN:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Các Bộ chủ quản, UBND và các tổng công ty đã được trao quyền lựa chọn và thực hiện CPH. * Quy trình định giá theo quy trình tập trung và ít bước thực hiện hơn. * Tiền thu được từ việc bán các DNNN do địa phương quản lý có thể được giữ lại cho ngân sách địa phương. * Các tổ chức nước ngoài được phép mua cổ phần của các DNNN cổ phần hoá. <p><i>Đối với các DNNN nhỏ</i> (tài sản ít hơn 1 tỷ đồng), cho phép nhiều khả năng lựa chọn hơn:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Bán mà không chuyển thành công ty cổ phần. • Bán toàn bộ doanh nghiệp nhà nước, chuyển đổi hình thức sở hữu hoặc giải thể hoàn toàn doanh nghiệp • Sử dụng đấu thầu cạnh tranh trong việc bán toàn bộ hoặc cổ phần của các doanh nghiệp nhà nước. • Các bộ, và chính quyền địa phương sẽ có quyền quyết định trong việc lựa chọn phương thức bán.

Việc đẩy nhanh tiến độ cổ phần hóa được hỗ trợ một phần bởi những kết quả hiện nay của tiến trình cổ phần hoá. Kết quả hoạt động sau cổ phần hoá của 17 DNNN đã cổ phần hoá rất tốt. Doanh thu bình quân tăng gấp đôi và công ăn việc làm tăng 40%.⁵ Không có số cán bộ công nhân phải thôi việc. Kết quả này một phần nhờ vào thực tế là chỉ có những DNNN làm ăn có lãi, có ít công nhân dư thừa và có mức nợ không cao được cổ phần hoá.

**Bảng 2.2: Kết quả cổ phần hoá
(Mức bình quân của 17 DNNN)**

Vốn cổ phần (tỷ đồng)	90.0
Tỷ lệ cổ phần của CBCNV (%)	46.0
Tỷ lệ cổ phần tư nhân (%)	20.0
Doanh thu trước CPH	32.3
Doanh thu sau CPH	66.5
Số lao động trước CPH	232
Số lao động sau CPH	322

⁵ Trong số 14 doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hoá được khảo sát

Nguồn: MPDF, Cổ phần hoá của các Doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam, Tháng Ba năm 1998

Tuy nhiên, tốc độ thực sự của tiến trình cổ phần hóa có thể bị chậm vì bốn lý do. Thứ nhất, qui trình chuẩn bị cổ phần hoá mặc dù được đơn giản hóa rất nhiều vẫn còn mang tính tập trung. Có quá nhiều bộ phận liên quan có trách nhiệm trong việc kết luận việc định giá và khả năng về định giá cao một cách không thực tế rất có thể xảy ra. Vẫn còn yêu cầu xây dựng một kế hoạch sản xuất kinh doanh mà nhiều doanh nghiệp thiếu khả năng chuẩn bị. Thứ hai, mức nợ của các doanh nghiệp nhà nước rất cao và chưa có một phương pháp có tính hệ thống được cụ thể hoá trong những nghị định để giải quyết vấn đề này. Thứ ba, ngân quỹ đền bù và đào tạo lại cho những người lao động bị mất việc, vào khoảng 20-30 % không đầy đủ. Những thiết kế cho chương trình bảo hiểm xã hội như vậy đang được thảo luận với Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ khác. Thứ tư, chính phủ đã hạn chế qui mô tham gia của khu vực tư nhân vào quá trình cổ phần hóa bằng cách hạn chế số cổ phần công ty do một cá nhân nắm giữ chỉ bằng 20% của tổng số cổ phần của các doanh nghiệp nhà nước chiếm cổ phần thứ yếu. Trong khi điều này làm cho phạm vi sở hữu rộng hơn, nó không khuyến khích các công ty có khả năng bổ sung thêm vốn cho doanh nghiệp mà phần lớn những công ty này sẽ làm như vậy nếu như họ có thể trở thành người nắm cổ phần chi phối. Những đối tác chiến lược nước ngoài trong một số trường hợp có thể mang lại vốn, kinh nghiệm kỹ thuật và quản lý, và khả năng tiếp cận đối với thị trường nước ngoài. Họ có thể nâng lợi nhuận và tạo thêm công ăn việc làm và do đó làm cho những cổ phần của họ hấp dẫn hơn đối với những người mua cổ phần khác.

Cải cách hệ thống ngân hàng

Nếu không tiến hành cơ cấu lại các ngân hàng thì khó có thể cải thiện việc huy động các nguồn tiền gửi cũng như phân bổ tín dụng một cách có hiệu quả. Hệ thống ngân hàng hiện đang còn đang trong tình trạng tài chính mong manh (xem Chương 1), khuôn khổ pháp lý còn chưa hoàn thiện và hệ thống quản lý các ngân hàng còn yếu kém. Nền kinh tế đang bị suy yếu đã đặt hệ thống ngân hàng vào một tình thế rủi ro và các ngân hàng không thể thực hiện các chức năng của nó một cách có hiệu quả.

Tình hình các ngân hàng bị sút kém. Tình hình tài chính của các ngân hàng đã rất mong manh trước cả khi tốc độ tăng trưởng bị suy giảm. Từ đó đến nay tình hình vẫn tiếp tục xấu đi. Tỷ lệ nợ quá hạn, nợ bằng ngoại tệ, và các yếu tố nằm ngoài bản tổng kết tài sản rất cao vào cuối năm 1997. Hiện nay đối với toàn bộ các ngân hàng (thương mại quốc doanh và cổ phần) tỷ lệ này khoảng 14% tổng dư nợ. Riêng hai ngân hàng thương mại quốc doanh tỷ lệ này đã vượt trên 20% và ở một số ngân hàng cổ phần tỷ lệ này thậm chí còn cao hơn. Mức nợ quá hạn này là đáng lo ngại, song có thể vẫn chưa cho thấy hết mức độ trầm trọng của vấn đề do sự yếu kém của hệ thống phân loại vốn vay.

Nợ bằng ngoại tệ chiếm khoảng một phần ba tổng dư nợ và đối với các ngân hàng cổ phần tỷ lệ này còn lớn hơn. Khoảng 70% nợ bằng ngoại tệ dành cho các doanh nghiệp nhà nước. Các ngân hàng có tỷ lệ đòn bẩy cao - hệ số vốn cho vay bằng ngoại tệ so với

tiền gửi bằng ngoại tệ là 125% so với tỷ lệ này đối với tiền đồng là 114%⁶. Các ngân hàng cũng gián tiếp chịu rủi ro lớn đối với tỷ giá hối đoái, đặc biệt là các khoản cho vay bằng ngoại tệ dành cho khách hàng trong nước bởi nhiều người đi vay không có nguồn thu đô la phải chịu áp lực của việc phá giá đáng kể tiền đồng xảy ra gần đây⁷.

Việc huy động tiết kiệm còn yếu kém. Nói chung khi so sánh với các nước khác, việc huy động tiết kiệm của các ngân hàng còn yếu. Tính theo tỷ lệ GDP, tiết kiệm tăng từ 12% năm 1994 lên 18% năm 1998. Tiết kiệm tăng chỉ một phần từ nguồn tiết kiệm vẫn giữ bên ngoài hệ thống chính thức dưới dạng tài sản; còn hầu hết tiết kiệm tăng từ nguồn găm giữ tiền mặt. Chỉ có khoảng một phần tư tổng tiết kiệm được đưa vào hệ thống tài chính chính thức⁸. Phần lớn số còn lại được giữ dưới dạng tài sản hoặc đầu tư vào khu vực không chính thức. Rất có thể nhiều khoản đầu tư như vậy mang lại lợi tức không cao. Xu hướng này một phần thể hiện sự không tin tưởng vào hệ thống ngân hàng, một phần do dịch vụ ngân hàng kém và tất nhiên là do lãi suất tiền gửi thấp.

Tuy cạnh tranh về lãi suất khá mạnh, song mức tăng tiền gửi năm nay chỉ có 13% thấp hơn so với năm ngoái là 19%. Việc xóa bỏ quy định về chênh lệch lãi suất tiền gửi và lãi suất cho vay đã giúp tăng cạnh tranh về lãi suất. Một số khoản tiết kiệm kỳ hạn tiền đồng có lãi suất từ 0.9 đến 1.1%/tháng trong khi mức trung bình là 0.7%. Song với quy định trần lãi suất cho vay 1,2 - 1,25%/tháng, cạnh tranh lãi suất đang làm suy yếu vị thế tài chính của các ngân hàng.

Để xử lý những yếu kém của hệ thống ngân hàng, cải cách sẽ bao gồm 3 biện pháp như sau:

- Can thiệp vào các ngân hàng yếu kém và có vấn đề để duy trì lòng tin vào hệ thống ngân hàng trong khi phải tính đến những chi phí ngân sách;
- Xây dựng một khuôn khổ pháp lý an toàn và những tiêu chuẩn giám sát ngân hàng lành mạnh để đảm bảo hoạt động ngân hàng an toàn trong tương lai, và;

⁶ Tính về tổng tài sản có và tài sản nợ, các ngân hàng thương mại quốc doanh của Việt Nam thường theo chiến lược giữ cân đối ngoại tệ (ròng) dư thừa và các ngân hàng cổ phần thường có thâm hụt cân đối ngoại tệ (ròng).

⁷ Những yếu tố ngoài bảng tổng kết tài sản (như thư tín dụng và bảo lãnh cho các khách hàng) cùng với lịch pha về đáo hạn giữa tài sản có và tài sản nợ đã làm tăng tính rủi ro cho các ngân hàng. Năm 1997, nhiều thư tín dụng không được các ngân hàng thanh toán cho các nhà xuất khẩu ở nước ngoài do các nhà nhập khẩu Việt Nam không thanh toán cho ngân hàng. Vấn đề với các thư tín dụng nảy sinh từ việc khách hàng trong nước của các ngân hàng không trả được cho các ngân hàng trong nước, và vì thế các ngân hàng trong nước không trả được cho các ngân hàng nước ngoài số tiền mà các ngân hàng nước ngoài đã trả trước cho các nhà xuất khẩu khi nhận được các chứng từ vận chuyển hàng sang Việt Nam. Một vấn đề nữa là các khoản bảo lãnh của ngân hàng Việt Nam cho các khách hàng trong nước của họ. Không có các số liệu về các khoản bảo lãnh nhưng có nhiều dấu hiệu cho thấy vấn đề này có thể khá nghiêm trọng.

⁸ Khảo sát hộ gia đình năm 1992/93 cho thấy chủ yếu tiết kiệm hộ gia đình là ở nhóm 20% chi tiêu lớn nhất, gần như một nửa số hộ gia đình không có hoặc có rất ít tiết kiệm. Hơn ba phần tư lượng tiết kiệm đó được giữ dưới dạng vàng, nhà cửa, vật liệu xây dựng, thóc, v.v.

- Tạo ra một sân chơi bình đẳng cho tất cả các ngân hàng nhằm cung cấp các dịch vụ ngân hàng tốt hơn.

Khôi phục các ngân hàng thương mại cổ phần. Chính phủ đã bắt đầu tiến hành sắp xếp lại các ngân hàng thương mại cổ phần và sự bắt đầu như vậy là thích hợp. Đây là những ngân hàng có số lượng cổ phần tư nhân lớn, mức vốn thấp và nguy cơ về ảnh hưởng lan truyền cao, và do vậy việc khôi phục các ngân hàng này trở nên khẩn cấp hơn. Những yếu kém của các ngân hàng thương mại quốc doanh cũng đang được xem xét. Nhưng do qui mô và quyền sở hữu nhà nước của các ngân hàng này, việc tái cấp vốn không thể tiến hành trước khi có một bức tranh rõ ràng về mức độ thiếu vốn của các ngân hàng này, trước khi những con nợ có vấn đề chính trong số các doanh nghiệp nhà nước được xác định, và trước khi xác lập được một cơ cấu và ban quản lý thích hợp cho các ngân hàng thương mại quốc doanh.

Khi xử lý các ngân hàng thương mại cổ phần có vấn đề, bằng mọi giá phải tránh được sự hoảng loạn của người gửi tiền. Một nguy cơ tuy nhỏ nhưng đang tồn tại là sự lan truyền trong hệ thống ngân hàng Việt nam. Những sự cố tiền tệ và ngân hàng gần đây ở các nước khủng hoảng cũng như những vấn đề ở nước Nga đã làm tăng tính nhạy cảm của vấn đề này. Kinh nghiệm những năm 1989-1990 của chính Việt nam khi một số hợp tác xã tín dụng đổ bể ở Thành phố Hồ Chí Minh vẫn còn rõ ràng trong tâm trí mọi người. Kinh nghiệm lặp lại của cùng một sự cố như vậy có thể làm giảm lòng tin mới có được đối với các định chế tài chính tư nhân. Do đó, nên sử dụng một cách thận trọng các nguồn công quỹ để bảo vệ những người gửi tiền có khoản tiền gửi nhỏ, mặc dù các hộ gia đình có gửi khoản tiền nhỏ chắc sẽ không nhiều. Nhưng việc này chỉ áp dụng với ngân hàng được giải thể hoặc ngân hàng được tổ chức lại hoàn toàn với cơ cấu sở hữu mới và ban quản lý mới.

Việc cơ cấu lại các ngân hàng thương mại cổ phần có vấn đề đang bị thiếu vốn cần phải tuân thủ 2 nguyên tắc. Thứ nhất, để duy trì một hệ thống khuyến khích đúng đắn, tổn thất phải được phân bổ trước hết cho các cổ đông. Một số lượng lớn những người gửi tiền có trách nhiệm ngầm trong việc giám sát các ngân hàng sẽ là những người chịu phân bổ tổn thất tiếp theo, và sau đó là những chủ nợ. Điều này sẽ làm giảm chi phí ngân sách hiện tại trong khi giải thể hoặc cơ cấu lại các ngân hàng. Nhưng quan trọng hơn, nó sẽ khuyến khích các cổ đông của ngân hàng và những người gửi số tiền lớn phải thận trọng hơn trong tương lai. Thứ hai, sau khi xác định rõ mức độ thiếu vốn, các cổ đông hiện tại có thể phải nâng mức vốn trong một khoảng thời gian cho phép. Nếu họ không thể nâng đủ mức vốn này, chính phủ sẽ phải kiểm soát và quyết định đóng cửa những ngân hàng mất khả năng thanh toán và khôi phục những ngân hàng thiếu vốn nhưng có khả năng sống còn.

Khôi phục các ngân hàng thương mại quốc doanh. Việc khôi phục các ngân hàng thương mại quốc doanh gặp nhiều khó khăn hơn so với các ngân hàng thương mại cổ phần

vì 3 lý do sau: Thứ nhất, cần đảm bảo rằng các ngân hàng thương mại quốc doanh sau khi cơ cấu lại sẽ chỉ cho vay dựa trên những tiêu chuẩn thương mại và quản lý hoạt động của mình một cách có hiệu quả hơn. Khó có được sự đảm bảo này chừng nào chính phủ còn là người chủ sở hữu duy nhất của các ngân hàng này và hệ thống khuyến khích nhằm có được sự quản lý tốt hơn vẫn còn yếu kém. Thứ hai, cơ cấu lại các ngân hàng thương mại quốc doanh phải đi đôi với việc cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước. Phần lớn các khoản cho vay không sinh lời là do các doanh nghiệp nhà nước gây ra và chừng nào các doanh nghiệp nhà nước vẫn còn gặp khó khăn thì việc tái cấp vốn của các ngân hàng thương mại quốc doanh sẽ chỉ có tác dụng tạm thời. Thứ ba, tất cả các khoản nợ của các ngân hàng này phải được hoàn trả đầy đủ. Bất kể khả năng do các doanh nghiệp thiếu vốn mà không thể thu hồi được xảy ra như thế nào, các ngân hàng sẽ phải được hoàn trả bằng ngân sách nhà nước. Không có sự lựa chọn nào khác chừng nào việc tư nhân hóa để tăng thêm vốn vẫn còn chưa được cân nhắc đến.

Bước đi đầu tiên là cụ thể hoá một chiến lược rõ ràng về vai trò tương lai của 4 ngân hàng thương mại quốc doanh lớn nhất. Cần phải đưa ra những quyết định quan trọng về số lượng, quy mô, và cơ cấu sở hữu của các ngân hàng này. Tiếp theo, cần bắt đầu cải cách hoạt động để cải tiến quản lý và kiểm soát. Không dễ dàng thay đổi được thực tiễn cho vay của các ngân hàng thương mại quốc doanh. Mặc dù luật pháp tách các ngân hàng thương mại quốc doanh khỏi chức năng cung cấp tín dụng trực tiếp, các nhà quản lý ngân hàng và cả Ngân hàng Nhà nước coi các ngân hàng thương mại quốc doanh có vai trò vượt quá vai trò của một tổ chức tài chính vì lợi nhuận với các hoạt động cho vay thuần tuý dựa trên tiêu chuẩn thương mại⁹. Hoạt động cho vay bị ảnh hưởng gián tiếp bởi các chỉ tiêu phi kinh tế, đặc biệt là đối với các doanh nghiệp nhà nước.¹⁰ Đó là do sự lẫn lộn về vai trò của các ngân hàng này. Cần phải đưa ra những mục tiêu mới một cách rõ ràng đối với các ngân hàng thương mại quốc doanh trong đó chức năng huy động tiền gửi và phân bổ tín dụng một cách có hiệu quả cần được khuyến khích. Xác định rõ vai trò của các ngân hàng thương mại quốc doanh, phân biệt chúng khác với các ngân hàng chính sách và thực hiện những thay đổi này trên thực tế sẽ là những thách thức chủ yếu.

Cổ phần hoá các ngân hàng thương mại quốc doanh có thể là một cách để thực hiện những điều nêu trên. Nhưng giải pháp cổ phần hoá hạn chế, với việc chỉ để các cán bộ công nhân viên và các nhà quản lý là cổ đông duy nhất ngoài nhà nước có thể không

⁹ Một định nghĩa chính thức về vai trò của các ngân hàng thương mại quốc doanh nêu lên rằng, các hoạt động kinh doanh của những ngân hàng này “đáp ứng những yêu cầu về mục tiêu kinh tế xã hội của Đảng và Nhà nước”. Một ví dụ khác, mục tiêu năm 1998 của Ngân hàng nông nghiệp (nêu ra trong Báo cáo Thường niên của ngân hàng này) thậm chí không đề cập đến lợi nhuận của nguồn vốn huy động.

¹⁰ Ví dụ như vào năm 1997 khi các doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém hiệu quả và gặp khó khăn trong việc xử lý các khoản vay hoặc đi vay, Ngân hàng Nhà nước đã làm giảm nhẹ những khó khăn này của họ thông qua nhiều hướng dẫn khác nhau. Hướng dẫn số 9 đã yêu cầu các ngân hàng nới thời hạn cho các khoản vay rủi ro, Thông tư số 3 cho phép thay đổi thời hạn của các khoản vay không sinh lời của các doanh nghiệp nhà nước, và hướng dẫn số 477 đã loại bỏ yêu cầu thế chấp đối với các khoản vay của các doanh nghiệp nhà nước.

đem lại hiệu quả và thậm chí có thể làm suy yếu hệ thống quản lý ngân hàng. Ngược lại, việc đảm bảo sở hữu chiến lược bởi một ngân hàng nước ngoài mạnh có thể mang lại hiệu quả lớn nhất; nó có thể tạo điều kiện cải thiện quản lý, mang lại những nguồn vốn và kinh nghiệm mới đồng thời mở rộng các dịch vụ ngân hàng. Mô hình này có thể được thử nghiệm đối với một trong những ngân hàng thương mại quốc doanh và nếu thành công, nó có thể được thử nghiệm với các ngân hàng khác về sau này.

Khung 2.3: Phương pháp phục hồi dẫn đến cải cách hệ thống ngân hàng ở Ba-lan

Công cuộc cải cách hệ thống ngân hàng thương mại ở Ba-lan được đẩy mạnh từ năm 1990. Năm 1991, Chính phủ cảnh báo các ngân hàng không nên cung cấp các khoản vay mới cho các doanh nghiệp vẫn chưa thanh toán hết các khoản nợ trước; sự hạn chế đó đã trở thành luật với việc thông qua Chương trình Cải cách ngân hàng và Doanh nghiệp vào tháng 2 năm 1993. Bộ Tài chính đã yêu cầu tất cả các ngân hàng phải tiến hành kiểm toán định kỳ theo tiêu chuẩn quốc tế, vì vậy khuyến khích tính minh bạch và chỉ ra mức độ các vấn đề về nợ quá hạn. Chương trình cải tổ còn yêu cầu các ngân hàng thành lập các ban giải quyết các khoản nợ và tiến hành giải quyết các khoản cho vay bị xếp vào các khoản vay không sinh lời tính đến cuối năm 1991. Chương trình cũng đưa ra quy trình xử lý nợ mới do ngân hàng chủ trì.

Hệ thống khuyến khích gián tiếp cũng đã được sử dụng. Năm 1992, nhân viên các ngân hàng có cơ hội mua 20% số cổ phiếu của ngân hàng với một nửa giá khi ngân hàng được tư nhân hóa. Điều này đã tăng cường việc khuyến khích khi áp dụng các chính sách thận trọng đối với cả việc giải quyết các khoản vay quá khứ cũng như hoạt động cho vay trong tương lai. Bảy ngân hàng đã tham gia vào chương trình trợ giúp kỹ thuật mạnh mẽ cùng với các ngân hàng nước ngoài để thúc đẩy việc xây dựng thể chế. Kinh nghiệm ở Ba-lan và ở các nước khác cho thấy những sự trợ giúp kỹ thuật này là rất có lợi cho mong muốn của ngân hàng nhằm thay đổi thể chế tổ chức nhưng không thể thay thế cho một chiến lược rõ ràng, sống còn về mặt thương mại đối với một phần của các chủ sở hữu và các nhà quản lý.

Việc tái cấp vốn đã được thực hiện vào tháng Chín năm 1993 đồng thời với việc cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước. Mục tiêu là để xác định tổng số vốn tái cấp trên cơ sở các khoản vay không sinh lời từ cuối năm 1991, Điều đó được thực hiện nhằm tránh việc trừng phạt các ngân hàng đã tiến hành một số bước đi để giải quyết những vấn đề tồn tại của họ, và để duy trì cơ chế khuyến khích đối với các nhà quản lý nhằm giữ cho các khoản vay trong danh mục đầu tư sinh lời. Chương trình đã được kèm theo bằng một kế hoạch tư nhân hoá của chín ngân hàng thương mại do kho bạc sở hữu.

Tái cấp vốn vội vã cho các ngân hàng thương mại quốc doanh. Thông báo gần đây của chính phủ đối với việc nâng mức vốn pháp định tối thiểu đối với các ngân hàng này mà không đặt ra vấn đề cải tổ các ngân hàng thương mại quốc doanh và các doanh nghiệp nhà nước là điều đáng lo ngại. Theo luật định, vốn cho ngân hàng Nông nghiệp cần tăng lên gấp đôi và vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh khác tăng lên gấp ba. Điều cần phải đề ra là sẽ chưa thực hiện yêu cầu vốn pháp định tối thiểu cao hơn như

vậy chừng nào một kế hoạch khôi phục tổng thể thích hợp đối với các ngân hàng thương mại quốc doanh chưa được xây dựng và thực thi. Kế hoạch này phải gồm những biện pháp cơ cấu (ví dụ như chuyển những hoạt động cho vay ưu đãi phi thương mại cho các “ngân hàng chính sách”, xoá một số khoản cho vay “chính sách” và các khoản cho vay được khoan lại từ thời kỳ trước đây của chế độ ngân hàng đơn cấp, thông báo việc cổ phần hóa và/ hoặc bố trí liên doanh với các ngân hàng nước ngoài) và các biện pháp nghiệp vụ (ví dụ như cải tổ quản lý, tăng cường kiểm soát nội bộ và đào tạo). Tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh mà không cải tổ mục tiêu và hoạt động của các ngân hàng này và các doanh nghiệp nhà nước vay nợ thì khó có thể thành công. Đông Âu và Trung Á, đang phải đối mặt với những kinh nghiệm này.

Tái cấp vốn mà không cải tổ các doanh nghiệp nhà nước sẽ có nguy cơ dẫn đến việc sớm phải tái cấp vốn trong vòng tiếp theo.¹¹ Tự do hóa thương mại có thể sẽ làm yếu đi các doanh nghiệp nhà nước làm ăn có lãi hiện nay và các ngân hàng được tái cấp vốn có thể bị yêu cầu giữ cho các doanh nghiệp nhà nước này tự vùn vẩy. Bất kỳ biện pháp nào¹² nhằm cải tổ doanh nghiệp nhà nước cần phải bắt đầu với những thông tin liên quan đến những con nợ có vấn đề chủ yếu của mỗi một ngân hàng thương mại quốc doanh. Chúng có thể được phân ra thành những loại được coi như có tiềm năng tồn tại và do đó là ứng cử viên cho việc xử lý và thành những loại không phải như vậy. Loại thứ hai có thể phải bị giải thể. Việc xử lý đối với loại có tiềm năng sống còn cần được thực hiện trên cơ sở thuần tuý thương mại để đảm bảo một giải pháp đỡ tốn kém nhất đối với ngân sách. Trên thực tế, điều đó có nghĩa là một phần các khoản nợ của doanh nghiệp có thể được xóa bỏ và một phần nợ có thể được chuyển thành vốn cổ phần (để đảm bảo một tỉ lệ nợ/vốn cổ phần thích hợp).¹³ Nếu các doanh nghiệp nhà nước không có khả năng tồn tại mà được bảo vệ vì những lý do xã hội, chính phủ sẽ phải trả những khoản nợ của chúng. Hơn nữa, những xí nghiệp này cần phải được hỗ trợ bằng những khoản phân bổ ngân sách rõ ràng và cụ thể hàng năm không thông qua hệ thống cung cấp tài chính của ngân hàng. Tuy nhiên, rất ít khi nên thực hiện điều này.

Vấn đề về chi phí ngân sách cao cho việc tái cấp vốn không quan trọng lắm đối

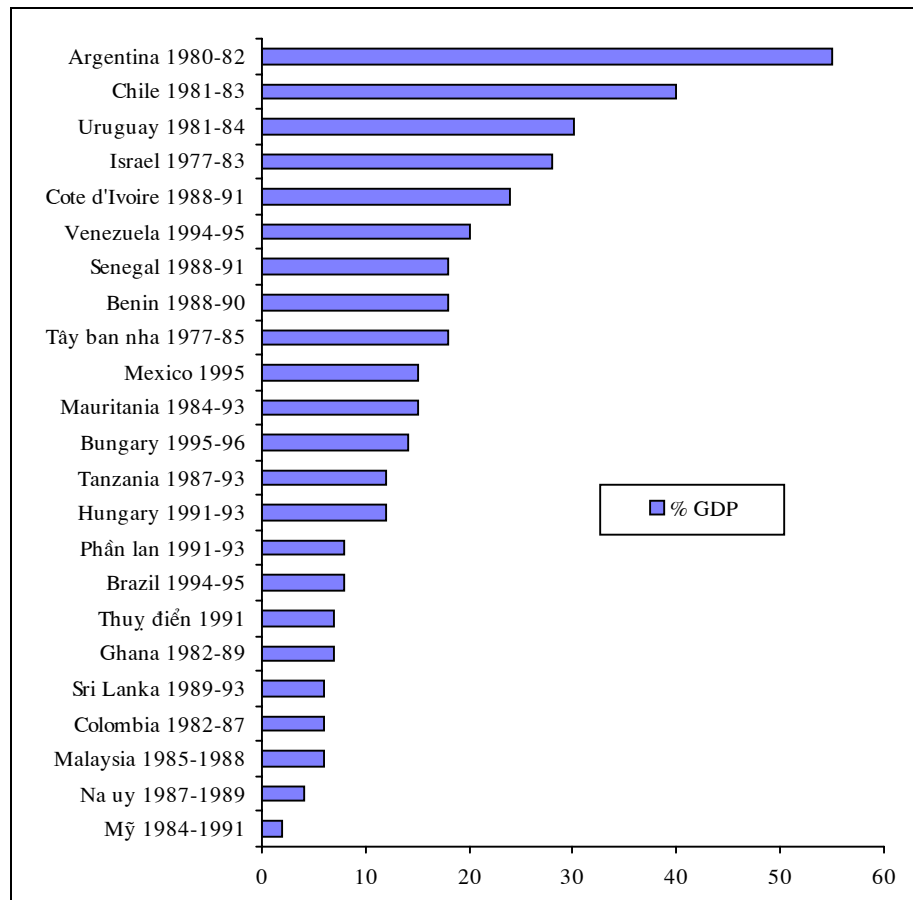
¹¹ 36% tổng nợ của các doanh nghiệp nhà nước hiện nay được xếp vào loại “nợ quá hạn.” Việc sử dụng một hệ thống phân loại nợ nghiêm ngặt hơn dựa vào các tiêu chuẩn quốc tế để xác định nợ quá hạn có thể sẽ cho thấy một bước tranh âm đạm hơn.

¹² Phương pháp khác để giải quyết vấn đề đi theo một cách thức khác hẳn. Mỗi ngân hàng được phép giao nộp những khoản vay không thể thu hồi được trong một hội đồng thu hồi nợ đặc biệt để đền bù. Đây không phải là một cách thức tốt, thậm chí đối với các ngân hàng thương mại quốc doanh. Việc chi trả một cách bán tự động cho các ngân hàng khi con nợ không có khả năng trả nợ làm yếu đi hệ thống khuyến khích đối với sự thận trọng của ngân hàng trong việc đánh giá khoản vay. Nên tránh áp dụng phương thức này là phương thức hầu như chắc chắn dẫn đến kinh nghiệm tái cấp vốn tốn kém và lặp đi lặp lại như đã xảy ra ở Hung-ga-ri vào đầu những năm 1990 và dẫn đến việc làm yếu đi hệ thống khuyến khích quản lý.

¹³ Với tư cách là một định chế sống còn về mặt tài chính, các doanh nghiệp có thể không cần phải duy trì mối liên hệ ràng buộc với ngân hàng cũ của nó mà có thể trở thành một khách hàng hấp dẫn đối với bất cứ ngân hàng nào trong hệ thống.

với Việt nam. Các ngân hàng thương mại quốc doanh chiếm ba phần tư tổng tài sản của hệ thống ngân hàng và phần lớn trong số đó là những tài sản không sinh lời. Nhưng qui mô khiêm tốn của toàn bộ hệ thống tài chính Việt nam hạn chế khả năng về tổn thất có thể có. Tổng tín dụng (như được chỉ ra trong phân tích tiền tệ) ít hơn 6 tỉ USD hoặc vào khoảng 20% GDP. Phần lớn trong số này được sử dụng với mục đích tự tạo khả năng thanh toán ngắn hạn. Thậm chí nếu một phần tư tổng lượng tín dụng này là các tài sản xấu và không thể thu hồi được, chi phí cũng sẽ chỉ là một phần nhỏ so với các nước khác (xem Hình 2.1). Mặc dù những khoản rủi ro nằm ngoài bản cân đối tài sản có thể biểu thị một số tín hiệu đáng buồn (thể hiện qua việc không thanh toán các thư tín dụng quốc tế hiện nay), con số trên đây sẽ chỉ là một giới hạn trên đối với chi phí ngân sách của việc cải tổ và tái cấp vốn của các ngân hàng. Tuy nhiên, việc xử lý các khoản cho vay tại các ngân hàng thương mại quốc doanh là cần thiết để xác định chắc chắn mức độ không thể thu hồi được của các khoản nợ quá hạn.

Hình 2.1 : Chi phí trực tiếp cao của các cuộc khủng hoảng ngân hàng (% GDP)



Nguồn : Caprio and Klingebiel 1996; World Bank 1997d

Bất kể sử dụng phương pháp cải tổ ngân hàng nào, tài sản cần được đem chuyển đổi hoặc bán. Ở hầu hết các nước, kinh nghiệm cho thấy rằng việc bán hoặc chuyển đổi tài sản được thực hiện một cách có hiệu quả nhất thông qua các cơ quan quản lý tài sản tập trung. Khó khăn lớn nhất đối với Việt nam trong quá trình cải tổ này là những kinh nghiệm về cơ cấu lại và quản lý hệ thống ngân hàng còn hạn chế, chưa có thị trường tư nhân hoặc thị trường tư nhân còn chưa phát triển và thiếu sự phối hợp cần thiết với việc cải tổ doanh nghiệp nhà nước. Sử dụng biện pháp tập trung hóa có thể là hữu hiệu nhất để vượt qua những khó khăn này. Có thể còn hiệu quả hơn nếu phân chia cơ cấu xử lý tài sản thành hai chức năng liên quan đến việc xử lý các tài sản nợ của các doanh nghiệp nhà nước và các tài sản không liên quan đến doanh nghiệp nhà nước, ví dụ như các khoản vay dành cho khu vực nông nghiệp. Ảnh hưởng ngân sách của cơ quan xử lý tài sản này có thể cần phải được xem xét thận trọng và thực hiện nhất quán với yêu cầu duy trì ổn định kinh tế vĩ mô.

Cải thiện khuôn khổ pháp lý. Khuôn khổ pháp lý điều hành các hoạt động ngân hàng vẫn còn yếu kém. Khuôn khổ điều hành và giám sát đúng đắn còn hạn chế do thiếu những tiêu chuẩn được xác định rõ ràng về một hệ thống lành mạnh và an toàn, hệ thống kế toán không phù hợp và các thanh tra viên không được đào tạo đầy đủ. Nếu không ban hành những qui chế tốt hơn, nếu hệ thống kế toán không được cải thiện và nếu hệ thống thanh tra tại chỗ của các ngân hàng không được củng cố thì sẽ không có đủ một hệ thống khuyến khích giúp các ngân hàng vận hành một cách an toàn. Và các ngân hàng được cải tổ và tái cấp vốn sẽ không duy trì được tính lành mạnh lâu dài.

Bảng 2.3: Các chỉ số so sánh của tiêu chuẩn an toàn

	Định nghĩa	Trích lập quỹ	Trích lập dự phòng rủi ro	Định giá tài sản thế chấp	Vốn tối thiểu	Tỷ lệ vốn tài sản
	Các khoản vay không sinh lời (số tháng quá hạn)	chung (% của khoản vay)	(% của khoản vay không sinh lời)	---Chứng khoán (CK) ---Các loại khác (LK)		(%)
Việt Nam	6	2,0			<u>Ngân hàng TMCP:</u> 70 tỷ đồng <u>Các công ty tài chính:</u> 50 tỷ đồng <u>Ngân hàng liên doanh</u> 10 triệu đô-la <u>Các ngân hàng TMQD</u> 1100-2200 tỷ đồng.	5

Ma-lay-sia	3	1,5	20% 3-12 tháng 50% 12-24 tháng 100% trên 2 năm	CK:Giá thị trường LK:Giá trị sổ sách	<u>NHTM:</u> 1 tỷ RM <u>Cty TC:</u> 600 triệu RM <u>NH Mậu dịch:</u> 500 triệu RM 250 tỷ RM năm 1998	Hiện nay: 8 1999: 10
In-đô-nê-sia	3 trước năm 2001	1,0	15% 3-6 tháng 50% 6-9 tháng 100% trên 9 tháng	CK:Giá thị trường LK:Giá trị sổ sách		Hiện nay: 9 2001: 12
Nhật	6	0,3	---	CK:Giá th.trường LK:Giá trị s. sách	---	8
Hàn Quốc	3	0,5	20% có bảo lãnh 75% không b.lãnh 100% tổn thất	CK: 7-%% giá tr.bình LK: 70%% g.trị s.sách	NH quốc gia: 100 tỷ Won <u>NH khu vực:</u> 25 tỷ Won	8
Thái -Lan	3 trước 2000	1,0	20% 3-6 tháng 50% 6-12 tháng 100% trên 1năm	CK: Giá th.trường LK: 95-100%% Giá th.trường Còn lại 50%% g.trị s.sách		8

Ngân hàng Nhà nước hiện đang dự thảo những qui chế mới để thực thi luật về các Tổ chức Tín dụng được thông qua năm ngoái. Qui chế an toàn hiện nay của Việt nam về phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro và nguyên tắc đủ vốn còn lỏng lẻo hơn phần lớn các nước trong khu vực (xem Bảng 2.3). Cần phải nhanh chóng sửa đổi chúng. Phân loại khoản vay và trích lập dự phòng rủi ro phải phản ánh việc phân loại trên cơ sở thời gian chặt chẽ hơn cũng như tạo điều kiện tốt hơn cho việc đánh giá chủ quan về chính các khoản vay. Yêu cầu đủ vốn 5% là quá thấp và mức này thậm chí chưa được đánh giá dựa trên cơ sở bình quân gia quyền về rủi ro. Những qui tắc mới về phân loại khoản vay, về trích lập dự phòng rủi ro, độ đủ vốn và các nguyên tắc khác hiện còn đang trong quá trình dự thảo.

Môi trường chính sách của các ngân hàng. Cạnh tranh giữa các ngân hàng là cần thiết để cải thiện các dịch vụ ngân hàng và để huy động tiền gửi nhiều hơn nữa. Chính sách để ngân hàng gia nhập và rời khỏi thị trường, chính sách lãi suất và chính sách tạo một sân chơi bằng phẳng cho tất cả các ngân hàng, kể cả ngân hàng nước ngoài, đều

thích hợp để tăng tính cạnh tranh và cải thiện dịch vụ. Khuôn khổ pháp lý hiện nay ở Việt nam có một quy trình cấp phép cho những ngân hàng mới tham gia kinh doanh, nhưng vẫn còn nhiều điểm yếu kém. Trái ngược với những kinh nghiệm quốc tế tốt nhất, thủ tục cấp giấy phép này không bao gồm việc kiểm tra chặt chẽ về “độ phù hợp” của trình độ và kinh nghiệm của các nhà quản lý ngân hàng mới thành lập. Chính sách về việc rời khỏi ngành ngân hàng còn yếu kém, và vẫn chưa phát triển. Sự điều chỉnh không đầy đủ về mức trần lãi suất và các hạn chế trong việc huy động tiền gửi đối với các ngân hàng nước ngoài làm yếu kém đi các động lực thúc đẩy các ngân hàng này trong việc huy động tiền gửi và phân bổ tín dụng cho các đối tượng dùng vốn có hiệu quả nhất. Các hạn chế về lãi suất trên tiền gửi hạn chế khả năng tiết kiệm có lời, và lợi nhuận của ngành ngân hàng kém đi trong các khu vực xa xôi hay các lãnh vực có nhiều rủi ro. Vì có mức trần trong lãi suất, các ngân hàng lại phân bổ tín dụng dựa trên một số cơ sở khác thay vì lãi suất thị trường. Tín dụng không được cung cấp cho các hoạt động có hiệu quả nhất hay có mức lợi nhuận lớn nhất. Với sự lạm phát gần đây, mức lãi suất thực trong việc vay mượn hiện nay đã giảm xuống rất nhiều. Rõ ràng cần phải điều chỉnh để tăng các mức lãi suất này và cần có một tính linh động mạnh hơn nữa. Việc xoá bỏ mức chênh lệch lãi suất vay và lãi suất tiền gửi đã khuyến khích sự cạnh tranh mạnh mẽ trong việc định mức lãi suất để thu hút tiền gửi. Nhưng mức trần lãi suất làm cho tính cạnh tranh này có nhiều rủi ro. Cũng như vậy, việc hạn chế các ngân hàng nước ngoài trong việc huy động tiền gửi bằng tiền đồng ngăn chặn việc tăng mức tiền gửi và mở rộng dịch vụ ngân hàng.

Khuyến khích các doanh nghiệp vừa và nhỏ và khu vực tư nhân

Triển vọng tạo ra việc làm ngoài nông nghiệp ít tốn kém và có hiệu quả nhất là thông qua việc khuyến khích các doanh nghiệp vừa và nhỏ (tức là các công ty tư nhân với từ 50 đến 300 công nhân). Ước tính rằng để tạo ra một việc làm trong một doanh nghiệp vừa và nhỏ thì cần đầu tư một khoản vốn độ 800 đô la (hay 11 triệu đồng Việt nam theo giá trị sổ sách), trong khi đó doanh nghiệp Nhà nước cần tới 18.000 đôla (hay 240 triệu đồng Việt nam). Kinh nghiệm từ các nước khác cũng cho thấy các doanh nghiệp vừa và nhỏ sử dụng vốn có hiệu quả hơn trong đa số các trường hợp.

Tăng trưởng nông nghiệp do nông dân được trao quyền tự do quyết định nhiều hơn đã là một động lực chủ yếu của làn sóng tăng trưởng thứ nhất ở Việt nam. Việc giải phóng các doanh nghiệp vừa và nhỏ khỏi các ràng buộc hiện hành có thể sẽ tạo ra làn sóng thứ hai của tăng trưởng thông qua việc đẩy mạnh các ngành chế tác sử dụng nhiều lao động và xuất khẩu nông sản chế biến, và còn bảo vệ khu vực nông thôn khỏi bị tác động của sự chững lại hiện nay trong nền kinh tế. Tuy nhiên cho đến nay, các doanh nghiệp vừa và nhỏ (ví dụ các công ty đã đăng ký) đóng một vai trò nhỏ bé trong sản xuất công nghiệp, chỉ chiếm 2% sản lượng công nghiệp và tăng trưởng rất chậm (Bảng 2.4). Kinh tế hộ gia đình đóng vai trò lớn hơn nhiều.

Bảng 2.4 : Phân bố Sản lượng Công nghiệp theo hình thức sở hữu (%), 1997

	Toàn bộ ngành Công nghiệp	May mặc	Dệt
Xí nghiệp quốc doanh	51,4	36,0	60,0
DN có vốn đ.tư nước ngoài 1/	24,4	15,0	16,0
DN ngoài quốc doanh	24,2	49,0	24,0
Trong đó :			
Công ty tư nhân 2/	2,4	18,0	14,0

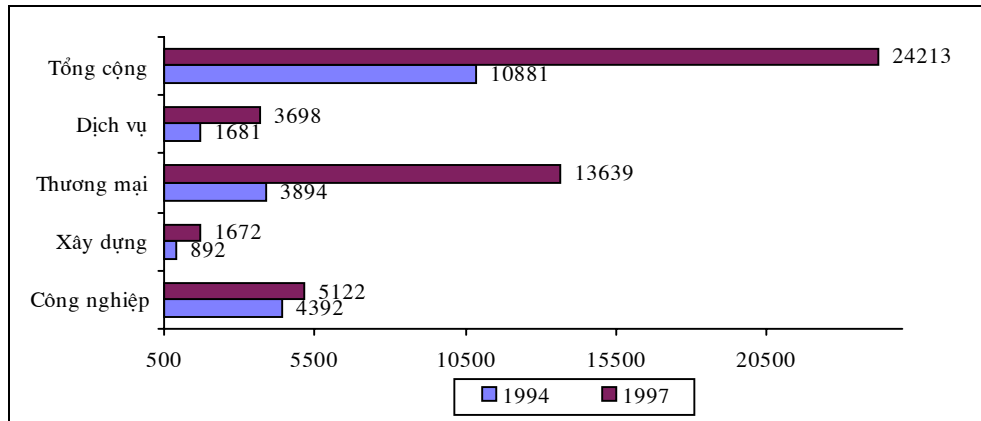
Ghi Chú :

1. Gồm công ty có 100% sở hữu nước ngoài và liên doanh với DNNN.
2. Công ty đăng ký tư nhân và các công ty khác không liên doanh với DNNN.

Chín phần mười trong số 5.000 doanh nghiệp trong lĩnh vực công nghiệp nằm trong bốn lĩnh vực: lương thực và đồ uống (56%); may mặc và giày dép (9%); kim loại và các sản phẩm kim loại (17%), gỗ và các sản phẩm giấy(11%). Nhìn chung, doanh nghiệp vừa và nhỏ có mặt nhiều trong các lĩnh vực mà quy mô hoạt động không tạo ra nhiều lợi thế về chi phí. Những lĩnh vực này có tiềm năng lớn nhất trong việc mở rộng các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ.

Tăng trưởng của các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ. Mặc dù mức tăng trưởng ngành công nghiệp nói chung đã vượt xa mức tăng trưởng của ngành dịch vụ, nhưng con số các các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ lại nhiều hơn trong lĩnh vực dịch vụ thay vì lĩnh vực công nghiệp. Điều này phản ánh khuynh hướng tăng trưởng công nghiệp thiên về các doanh nghiệp có hàm lượng vốn cao và có qui mô lớn. Số lượng các công ty thương mại tăng gấp ba lần (xem Hình 2.2) trong khi các công ty xây dựng và dịch vụ khác chỉ tăng gấp hai lần. Sự tăng trưởng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong lĩnh vực dịch vụ phần lớn là do ngành này ít bị các doanh nghiệp nhà nước chi phối và do vậy sự tham gia của tư nhân cũng ít bị hạn chế.

Hình 2.2: Các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ đã đăng ký



Nguồn : Tổng cục Thống kê.

Các chính sách gần đây của chính phủ đã đạt được một phần trong việc giảm những hạn chế đối với các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ nhưng vẫn còn nhiều vấn đề cần phải giải quyết. Ba loại chính sách dưới đây cần được nêu lên. Thứ nhất, các doanh nghiệp được phép xuất khẩu trực tiếp. Điều này sẽ tạo điều kiện giúp các công ty nhỏ nhiều nhất vì họ rất ít có khả năng chịu thêm được phí giao dịch do sự hạn chế đã có gây ra. Thứ hai, sự yêu cầu nhập khẩu phải thông qua các doanh nghiệp nhà nước cũng như những điều kiện tối thiểu về vốn và nhân sự cần thiết có khả năng để một công ty có thể tham gia hoạt động nhập khẩu cũng đã được xóa bỏ. Thứ ba, các nhà đầu tư nước ngoài hiện được phép nắm giữ 30% cổ phần trong các doanh nghiệp trong nước và điều này cho phép các công ty tư nhân được tìm đối tác nước ngoài.

Tuy nhiên, các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ này vẫn còn chịu nhiều hạn chế từ bên ngoài cũng như bên trong. Các doanh nghiệp này chỉ được phép xuất khẩu hoặc nhập khẩu những mặt hàng liên quan đến hoạt động được ghi trong giấy phép kinh doanh. Điều này mở đường cho sự tùy tiện đáng kể từ phía các quan chức, và do đó dẫn đến sự chậm trễ và có thể cả tham nhũng nữa. Chi phí giao dịch cho các hoạt động còn cao quá vì nhiều lý do. Yêu cầu về hồ sơ và nhiều cấp phê duyệt “đăng ký kinh doanh tư nhân” còn công kênh và phức tạp gấp nhiều lần hơn so với thủ tục đăng ký một hợp tác xã. Yêu cầu không có doanh nghiệp nhà nước nào tham gia các hoạt động trong lĩnh vực doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ dự kiến hoạt động, hoặc yêu cầu các doanh nghiệp nhà nước phải đồng ý về việc gia nhập của công ty tư nhân đã làm hạn chế sự gia nhập thị trường của các doanh nghiệp tư nhân, đặc biệt là trong ngành công nghiệp. Khả năng có được quyền sử dụng đất và quyền sử dụng đất cho các công ty tư nhân bị hạn chế hơn nhiều so với các doanh nghiệp nhà nước. Việc thuê đất đòi hỏi nhiều cấp phê duyệt và quyền sử dụng đất không được dùng để thế chấp trong vay mượn ngân hàng cũng như để góp vốn trong liên doanh. Các công ty tư nhân nhỏ cũng đang phải đối mặt với mức thuế suất “chính thức” và “không chính thức” cao. Tất nhiên là các công ty tư nhân vừa và nhỏ cũng vấp phải những hạn chế nội bộ. Các doanh nghiệp này thiếu nghiệm kinh doanh, vốn và khả năng tiếp cận thông tin thị trường, và trình độ quản lý còn yếu kém.

Những ưu tiên cải cách. Do vậy những thay đổi chính sách sau đây có thể làm giảm phí tổn và khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ nhiều hơn nữa:

- ◆ Đơn giản hoá quy trình đăng ký kinh doanh;
- ◆ Giảm các mức thuế và áp dụng cùng một chương trình thuế cho mọi loại hình doanh nghiệp;
- ◆ Sửa đổi các quy chế về đất đai hiện hành nhằm cho phép:
 - Tự do chuyển đổi và thế chấp quyền sử dụng đất;
 - Xác định giá trị thị trường dựa trên giá thuê đất;
 - Các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ có thể đóng góp quyền sử dụng đất để tạo điều kiện chuyển giao những quyền lợi về cổ đông và việc đánh thuế minh bạch đối với quyền sử dụng đất;
 - Sửa đổi quy định về phá sản nhằm đưa ra những thủ tục tự động hơn dẫn đến việc phá sản khi những khoản nợ được xác nhận còn chưa được trả.

KHUNG 2.4: ĐÀO TẠO KỸ NĂNG KINH DOANH CÓ LỢI CHO HOẠT ĐỘNG KINH DOANH - ĐỐI VỚI NGƯỜI ĐÀO TẠO CŨNG NHƯ NGƯỜI ĐƯỢC ĐÀO TẠO

Các nỗ lực nhằm đào tạo kỹ năng liên quan đến thị trường và bí quyết kinh doanh ở các nước đang chuyển đổi có những kết quả hỗn hợp. Nhưng có hai chương trình cho thấy phương thức để khắc phục những hạn chế và tạo ra những ảnh hưởng có giá trị. Đầu năm 1992, Viện Phát triển Kinh tế của Ngân hàng Thế giới đã tổ chức một chương trình đào tạo để hỗ trợ việc cải tổ và tư nhân hoá các doanh nghiệp trong các nền kinh tế đang chuyển đổi dựa trên nguyên tắc học tập thông qua hoạt động thực tiễn và tạo điều kiện để những người có tiềm năng và những đối tượng có quyền lợi trong nước tự giúp đỡ chính mình. 180 học viên đã được tuyển chọn kể từ khi chương trình bắt đầu -- bao gồm giám đốc các ngân hàng và doanh nghiệp, các cố vấn, quan chức chính phủ và quốc hội -- đã làm việc với hơn 40 cơ quan đối tác trong nước và đào tạo hơn 4.000 học viên khác. Đánh giá của các nhà tư vấn độc lập đã kết luận rằng dự án có hiệu quả cao so với phí tổn và có tác động lớn lên sự nghiệp cải cách doanh nghiệp và sự phát triển khu vực tư nhân. Kết quả trực tiếp là hàng chục doanh nghiệp đã cải tổ và tư nhân hóa thành công.

Nghề nghiệp của bà Smirnova, phó giám đốc của tổ hợp dệt Mayk ở Nizhniy Novgorod, Nga, thể hiện những lợi ích có thể có. Vừa mới tham gia xong chương trình, bà yêu cầu Mayk phổ biến những tiêu chuẩn kế toán quốc tế trước khi những tiêu chuẩn này được pháp luật yêu cầu áp dụng. Sau đó, bà bắt đầu việc chia tổ hợp ra thành mười ba công ty độc lập. Đề án kinh doanh của bà cho công ty Mayk đã đoạt được một giải thưởng quốc tế, và khoảng 70% sản lượng của Mayk hiện được xuất khẩu sang thị trường Anh quốc. Một hội nghị về kế hoạch kinh doanh đối với các

doanh nghiệp dệt của Nga mà bà Smirnova tổ chức đã đưa đến sự thành lập nhiều tổ chức kinh doanh và cùng với các học viên khác sau khi tốt nghiệp chương trình, bà làm tư vấn cho các công ty ở khắp nước Nga, Kazakstan và Uzbekistan. Tất cả những điều này đã tạo đà cho các hoạt động cải tổ tương tự ở nhiều công ty khác.

Chương trình Trao đổi Kinh nghiệm Doanh nghiệp Đông/Tây của trường đại học York tại Toronto đã tập trung vào việc xây dựng mối liên hệ giữa kinh doanh qua con người. Chương trình này đã được bắt đầu từ năm 1989. Chương trình đã đưa hơn 450 đại diện của các doanh nghiệp từ CEE và NIS sang Canada. Việc chọn lựa những đại diện này được dựa trên tiêu chuẩn khả năng tài trợ học bổng của các công ty Canada, là các công ty cung cấp tài chính cho các chương trình cùng với chính phủ, các nhà tài trợ khác và bản thân những người tham gia đóng lệ phí. Những người tham gia trước hết tham dự lớp học về thực hành kinh doanh, kế toán, tiếp thị và một loạt các đề tài chung. Sau đó họ làm việc với các công ty tài trợ của mình để xây dựng kế hoạch kinh doanh làm cơ sở cho các hoạt động sau này. Một đánh giá độc lập của chương trình đã kết luận rằng chương trình đã có những ảnh hưởng quan trọng đến kiến thức và thái độ của những người tham gia, đóng góp một cách tích cực đến nghề nghiệp của họ. Nó cũng đóng góp cho sự hợp tác kinh doanh: những dự đoán ban đầu chỉ ra rằng giá trị của các hoạt động chuyển giao công nghệ, giao dịch thương mại và các liên doanh do chương trình mang lại cao gấp nhiều lần so với kinh phí của chương trình.

Giải phóng mọi năng lực hữu ích của người nghèo ở Việt nam

Con người là tài sản lớn nhất của Việt nam. Việt nam không thể thực hiện đầu tư tốt nhất vào tài sản này nếu không có mức độ học vấn cao, y tế, dinh dưỡng tốt, việc làm đủ, nếu như người nghèo không tiếp cận được với thị trường mà họ cần và nếu sự phân biệt đối xử với phụ nữ và người dân tộc chưa được xoá bỏ và các nhóm người dễ bị tổn thương chưa được che chở.

Trước khi nền kinh tế bị chững lại, tăng trưởng kinh tế và cải cách Đổi mới đã cho người nghèo những cơ hội gián tiếp to lớn. Công nghiệp và dịch vụ đã tạo ra việc làm và những thành quả của tăng trưởng đã vươn ra khỏi khu vực thành phố và các tỉnh giàu. Bây giờ vì đà tăng trưởng bị mất đi, các vùng nghèo hơn đặc biệt có nhiều khó khăn lớn. Nếu như trước kia đất nước có thành tích thắng lợi trong việc giảm nghèo khổ mà chưa cần đến những chương trình hỗ trợ có định hướng đáng kể nào thì ngày nay Chính phủ cần rất quyết tâm, chính xác và cố gắng lớn để tiếp tục giữ được các định hướng xã hội.

Điểm đầu tiên trong tình hình hiện nay là cần bảo đảm để người nghèo được bảo vệ tránh khỏi những ảnh hưởng tồi tệ nhất của sự giảm tăng trưởng kinh tế, đặc biệt là những ảnh hưởng có thể có hậu quả đáng kể và lâu dài. Ví dụ, tình trạng suy dinh dưỡng tăng lên trong giai đoạn phát triển quan trọng của trẻ em - một hậu quả của sự giảm tăng trưởng kinh tế đã được chứng minh - không những đây là một thảm kịch mà lại có thể có ảnh hưởng rất xấu lên sự phát triển về thể lực và trí lực của trẻ em suốt cả đời. Việt Nam đã có một tỷ lệ suy dinh dưỡng khá cao, với trên 45% các trẻ em bị chậm lớn. UNICEF ước tính trong số 625.000 trẻ chết năm ngoái hơn một phần tư là vì suy dinh dưỡng và

thiếu vitamin. Số liệu của chính phủ và UNICEF cho thấy rằng mức tăng trưởng trong vùng nông thôn chỉ có ảnh hưởng ít trong việc cải thiện dinh dưỡng trong niên kỷ 1990. Không những các lợi ích hạn chế này cần được che chở mà cần phải đẩy mạnh. Cũng may là các chương trình thí điểm chứng minh rằng các hoạt động này có thể có được. Ví dụ, Chương trình Cứu Trẻ em ở Thanh Hoá (của Mỹ) dùng kinh nghiệm của người nghèo để xác định nguồn thực phẩm tại chỗ và cải thiện cách chăm sóc trẻ em của cha mẹ và giúp có một hiệu quả tốt thật khác biệt.

Tương tự như vậy, thu nhập giảm đi buộc các bậc cha mẹ bắt con em bỏ học, điều đó có thể có ảnh hưởng lâu dài lên tương lai của gia đình và duy trì vòng quay tồi tệ của sự nghèo đói¹⁴. Ảnh hưởng xã hội của cuộc khủng hoảng thường khác biệt giữa các nhóm khác nhau trong xã hội. Cũng như rằng người nghèo và những người thiệt thòi phải chịu gánh nặng không công bằng của những điều chỉnh, phụ nữ phải chịu thiệt thòi hơn nam giới, các em gái phải chịu thiệt thòi hơn các em trai. Trong cố gắng nhằm làm giảm sự thiếu hụt chung của ngân sách, các nhà lập chính sách đôi khi tích cực cắt giảm các chi tiêu cho các chương trình xã hội¹⁵.

Trong thập niên qua, Việt nam đã dựa chủ yếu vào sự tăng trưởng nhanh chóng để bảo đảm an toàn xã hội cho các công dân của mình. Thu nhập tăng lên và những cơ hội về việc làm cùng với chuyển tiền cá nhân từ tầng lớp trung lưu sang tầng lớp bình dân đã dẫn tới sự giảm mức nghèo khổ và cải thiện đời sống. Trong phạm vi của sự giảm tăng trưởng kinh tế hiện nay, cần phải có những biện pháp mới để đối phó với cuộc khủng hoảng và ảnh hưởng của nó lên người nghèo, ở bốn lĩnh vực:

- Bảo đảm an ninh lương thực và sức mua
- Duy trì dịch vụ xã hội cho người nghèo
- Định hướng lại hệ thống mạng lưới bảo hiểm xã hội;
- Tăng cường giám sát và thông tin công cộng cho người nghèo

Bảo đảm an ninh lương thực và sức mua: Sự có được lương thực dựa vào việc duy trì giá thực phẩm hợp lý và đảm bảo một sức mua cho các hộ gia đình để bị tổn thương. Sự thiếu sức mua đã là nguyên nhân chính của nhiều nạn đói. Ở các nước đang lâm vào

¹⁴ Các nước trải qua khủng hoảng đã nhìn thấy những điều đã xảy ra -- ghi nhận từ Thái lan và Indonesia chỉ ra rằng có hàng triệu trẻ em không đến trường trong năm học 1998 vì cha mẹ của chúng không trả nổi học phí của con cái, các chi phí giáo dục khác, hay thậm chí ngay cả thời gian rỗi của trẻ em. Nếu điều này kéo dài nữa, cả một thế hệ ở vùng Đông Nam sẽ thấy rằng sự phát triển về giáo dục của thế hệ mình bị tổn hại do cuộc khủng hoảng

¹⁵ Ở Thái Lan hiện nay, sự cắt giảm chi tiêu cho năm tài chính 1998 không gây ảnh hưởng đối với ngân sách y tế chung. Nhưng chi tiêu y tế dành cho người nghèo đã bị cắt giảm nghiêm trọng: những chương trình chính cho người nghèo và những người tương đối nghèo, hệ thống thể y tế, mà có tới 35 triệu người trước đây được hưởng đã bị cắt giảm hơn 50%. Các nước không cần thiết phải cắt giảm chi tiêu cho người nghèo trong thời kỳ khủng hoảng (Stiglitz, 1998). Chile đã đối phó với cuộc khủng hoảng năm 1982 bằng cách tăng chi tiêu cho các nhóm được định hướng trong xã hội ở quy mô lớn. Kết quả là, mặc dù sự giảm GDP ở mức như của Indonesia năm 1998, Chile vẫn đạt được mức gia tăng ngoạn mục trong việc làm giảm tỷ lệ tử vong trẻ em

tình trạng khủng hoảng ở Đông Á, thiếu sức mua đã đưa tới tình trạng bỏ học và sự suy thoái về sức khoẻ. Ở Việt nam, có một tỷ lệ lớn dân cư vùng nông thôn thất nghiệp và dễ bị tổn thương. Thu hoạch lúa gạo năm nay lớn hơn năm ngoái. Sự khác biệt giữa giá gạo giữa các vùng, đặt biệt trong các vùng hạn hán miền Trung, là một đe dọa và việc đảm bảo rằng mạng lưới phân bổ có hiệu quả để giúp duy trì giá thấp đối với loại lương thực thiết yếu.

Các hoạt động công cộng có thể giúp đỡ duy trì sức mua trong khi nền kinh tế chậm lại. Các hoạt động này phải có định hướng tốt về các đối tượng cần giúp đỡ, cần đối nhu cầu của người dân thành thị và nông thôn cũng như giữa phụ nữ và nam giới. Chương trình chống đói nghèo có định hướng do chính phủ đưa ra dành cho 1700 xã nghèo nhất có thể là phương tiện để chuyển các khoản tiền có thể giải ngân nhanh cho các công trình công cộng sử dụng nhân công lao động để xây dựng hạ tầng cơ sở vùng nông thôn. Đây là một chương trình có lợi cả hai mặt-- củng cố việc tiếp thị của các cộng đồng nghèo để cải thiện các triển vọng dài hạn, và có thể giúp tăng cường thêm sức mua cho những hộ nghèo nhất ở Việt nam¹⁶.

*Duy trì dịch vụ xã hội cho người nghèo*¹⁷. Sự giảm thu nhập của người nghèo làm mất khả năng mua các dịch vụ xã hội của họ. Các gia đình nghèo ở Việt nam phải chịu một gánh nặng lớn và không công bằng khi gửi con đi học cấp một. Họ chi 80 đồng cho mỗi 100 đồng chi cho giáo dục tiểu học của nhà nước (xem chương 3). Phí sử dụng dịch vụ được đưa vào hệ thống giáo dục và y tế công cộng; hệ thống tư nhân được phép hoạt động trong cả hai lĩnh vực này vào năm 1989 trong phần của chương trình cải cách cơ cấu đầy kỳ vọng của Việt nam. Việc “xã hội hoá” các dịch vụ xã hội cơ bản này hay việc dựa vào các hộ gia đình để đài thọ các phí tổn cơ bản về sức khoẻ và giáo dục đã đặt một gánh nặng lên vai người nghèo trong việc trả tiền cho các chi phí cơ bản về chăm sóc sức khoẻ và giáo dục tiểu học. Tài trợ của chính phủ cho các tỉnh chỉ đủ cho một phần của các phí tổn về các dịch vụ, và các tỉnh phải cần có vốn đủ cho phần còn lại. Các tỉnh giàu hơn có thể có đủ các chi phí này nhờ vào mức thu nhập, nhưng trong các vùng nghèo hơn, cần phải có các “đóng góp tự nguyện”. Gia đình nào không có đủ khả năng sẽ không dùng các dịch vụ này nữa, và trẻ em trong các hộ này sẽ bị ảnh hưởng xấu.

Điều đáng mừng là vẫn còn đủ chỗ cho sự cải thiện các dịch vụ xã hội cơ bản dành cho người nghèo, thậm chí trong một phạm vi ngân sách có hạn, bằng cách cải thiện sự định hướng trong các chi tiêu công cộng. Ví dụ, trong ngân sách giáo dục, các chi tiêu công cộng được chia nhỏ đồng đều cho tất cả các cấp học. Thực ra, có thể chi nhiều hơn

¹⁶ Indonesia, trước đây đã từng thành công trong việc sử dụng những chương trình loại này để cung cấp hạ tầng cơ sở theo nhu cầu của cộng đồng cho những cộng đồng nghèo trong khi đồng thời cung cấp việc làm và thu nhập cho những người nghèo. Indonesia hiện áp dụng chương trình này để đối phó với cuộc khủng hoảng xã hội hiện nay.

¹⁷ Một trong những phản ứng của chính phủ Indonesia là ‘cuộc vận động trở lại trường’, bao gồm một chương trình quốc gia kéo dài năm năm cung cấp học bổng cho trẻ em nghèo đi kèm với truyền thông và cố gắng huy động xã hội để giữ trẻ tiếp tục tới trường.

cho các chương trình giáo dục bằng cách phân bổ lại nguồn vốn, lấy bớt nguồn vốn từ những khu vực không hướng đúng đến đối tượng nghèo. Chỉ có một phần ba ngân sách giáo dục được chi cho chương trình giáo dục tiểu học có tính định hướng cao. Một nửa ngân sách giáo dục được dành cho các chương trình ở các cấp học cao không định hướng đúng đến người nghèo. Tình hình còn tồi tệ hơn trong lĩnh vực y tế: chỉ có khoảng 5% ngân sách y tế được phân bổ một cách thiếu công bằng cho các trung tâm y tế cấp xã, cấp mà người nghèo được hưởng; thực vậy, ở phần lớn các tỉnh, không có ngân sách dành cho các trung tâm y tế xã. Phần lớn các chi tiêu công cộng về y tế tập trung vào các bệnh viện, nơi mà người nghèo ít có khả năng được hưởng. Việc phân bổ có định hướng đến người nghèo các chi tiêu công cộng sẽ giúp cho Việt nam có thể cung cấp nhiều hơn nữa các dịch vụ xã hội cơ bản cho người nghèo, ngay cả trong tình hình nền kinh tế trì trệ và trong lúc nguồn thu ngân sách giảm.

Định hướng lại hệ thống mạng lưới bảo hiểm xã hội. Các chi tiêu của hệ thống mạng lưới bảo hiểm xã hội phải được định hướng cho người nghèo ở khu vực nông thôn, nơi các chi tiêu đó có vai trò quan trọng trong việc giảm thiểu ảnh hưởng của các cuộc khủng hoảng lên người nghèo. Việt nam có một chương trình rộng lớn về trợ cấp xã hội được tài trợ bởi các chi tiêu ngân sách cho hưu trí và các vấn đề xã hội chiếm vào khoảng 10% ngân sách, gần bằng khoản tiền chi cho y tế và giáo dục cộng lại. Nhìn chung các khoản chi này không định hướng đúng đến người nghèo (Ngân hàng Thế giới, 1995). Một phần lớn ngân sách chi cho bảo hiểm xã hội - hưu trí và trợ cấp thương tật - được dành cho các viên chức nhà nước. Lợi ích này được tập trung phần lớn vào một tầng lớp tương đối khá giả - 20% những người nghèo nhất trong xã hội chỉ được hưởng khoảng 7% các chi tiêu dành cho hưu trí và trợ cấp thương tật. Chi tiêu của chính phủ cho các vấn đề xã hội đối với những người không được hưởng chương trình bảo hiểm xã hội chính thức cũng được thiết kế tốt nhưng rất thấp, chỉ chiếm dưới 10% ngân sách chi cho tài trợ xã hội. - và chỉ tới được một tỷ lệ nhỏ người nghèo.

Bên cạnh những người nghèo ở nông thôn, cũng có một nhóm dân cư khu vực đô thị, những người lao động trong hệ thống chính thức cũng dễ bị tổn thương và cần có sự giúp đỡ đặc biệt của chính phủ trong hoàn cảnh hiện nay. Những người công nhân này có thể bị sa thải khi những chương trình cổ phần hoá doanh nghiệp tăng lên. Trong khi còn chưa xác định được quy mô tình trạng thừa nhân lực ở các doanh nghiệp nhà nước, có nhiều dự thảo cho rằng DNNN có thừa nhân lực với một tỷ lệ gần 20-30%. Trong giai đoạn tăng trưởng kinh tế nhanh, những người công nhân này có thể không cần tới sự giúp đỡ đặc biệt của chính phủ vì họ đã tìm được cơ hội việc làm trong khu vực tư nhân đang phát triển. Điều này đã xảy ra khi các doanh nghiệp nhà nước giảm từ 12000 đơn vị trước đây xuống còn 6000 đơn vị hiện nay - số liệu chỉ ra rằng phần lớn công nhân mất việc trong quá trình giảm quy mô này đã tìm được việc làm mới trong vòng một năm. Tuy nhiên điều này ít có khả năng xảy ra trong giai đoạn thu hẹp của các ngành công nghiệp có đầu tư nước ngoài với định hướng xuất khẩu và tình hình thất nghiệp đang tăng lên ở thành phố hiện nay. Các công nhân bị mất việc từ các doanh nghiệp nhà nước có thể

cần một hệ thống bảo hiểm mà các thành phần của nó có thể bao gồm tiền đền bù mất việc, đào tạo, tín dụng hoặc một số loại hình khác (Xem Khung 2.5).

Tăng cường việc theo dõi, phân tích, và thông tin công cộng. Sự giảm tăng trưởng của nền kinh tế ở Việt nam không có khả năng ảnh hưởng tới mọi thành phần dân cư theo cùng một cách thức hay cùng một mức độ. Để có thể đưa ra một phản ứng được hoạch định tốt và định hướng đúng, các nhà lập chính sách cần các thông tin như người nghèo là ai, khi nào và ở đâu họ bị cuộc khủng hoảng tác động. Các thông tin này hiện còn thiếu ở Việt nam - không có những số liệu có hệ thống về những ảnh hưởng xã hội của cuộc khủng hoảng dù là định tính hay định lượng. Trong việc hoạch định chiến lược củng cố công tác thống kê xã hội ở Việt nam, Tổng cục Thống kê cần đưa ra một chương trình có khả năng theo dõi được những thay đổi ngắn hạn trong hoàn cảnh kinh tế xã hội hiện nay. Điều này có thể thực hiện được bằng cách thu thập và thông báo các số liệu về một số biến số như nghề nghiệp, lương, giá cả với tần suất lớn hơn so với những con số hiện nay. Những số liệu này cho phép các nhà lập chính sách ở Việt nam đưa ra những phản ứng nhanh hơn cho những hoàn cảnh đang thay đổi nhanh. Thêm vào đó, có thể thiết lập một hệ thống để tăng cường sự trao đổi và thông tin số liệu đã được thu thập bởi các cơ quan phát triển khác như các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ để có thể theo dõi tình hình tốt hơn.

KHUNG 2.5: HỖ TRỢ ĐỐI VỚI NHỮNG LAO ĐỘNG BỊ MẤT VIỆC DO QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH

Một số lượng lớn công ăn việc làm bị giảm biên đòi hỏi một chi phí tốn kém trong thời hạn ngắn hạn. Trong phần lớn các trường hợp, các doanh nghiệp nhà nước lớn hoặc thậm chí trong một số lĩnh vực, toàn ngành phải cơ cấu lại, giảm biên hoặc đóng cửa. Những ví dụ bao gồm việc giảm biên của khu vực nhà nước ở Chi-lê, sự mất việc dần dần của công nhân ở công ty thép ở Tây-ban-nha, và chương trình giảm biên của các doanh nghiệp nhà nước ở Mê-hi-cô trước khi tư nhân hóa. Một ví dụ gần đây là việc cải tổ ngành than ở nước Nga nơi được dự báo rằng để cho ngành này có khả năng sống còn thì có thể số lao động phải giảm chỉ bằng 50% của tổng số khoảng 800.000 thợ mỏ hiện có. Còn có những hạn chế thường xảy ra đối với việc sa thải và về mức lương của công nhân - đây là trường hợp thường xảy ra ở các nước Trung và Đông Âu. Ở các nước thu nhập thấp và trung bình, các công đoàn hiếm khi tham gia, trừ các trường hợp ở ngành dịch vụ xe buýt công cộng ở Ghana. Việc chuẩn bị các chương trình về giao thông vận tải ở Mauritius và Yugoslavia, nơi mà sự tham gia của công đoàn là rất quan trọng để đảm bảo thành công.

Không có bằng chứng cụ thể về phương pháp chi trả trợ cấp thôi việc tối ưu, hoặc dưới dạng trả toàn bộ một lần cho những người lao động bị mất việc để họ sử dụng làm vốn cho việc khởi sự hoạt động kinh doanh của riêng mình, hoặc dưới dạng chi trả dài hạn theo thời gian nhằm cung cấp điều kiện sống cho họ trong thời gian dài hạn. Phương pháp thứ nhất tốt hơn cho những cá nhân muốn lập nghiệp và loại thứ hai thích hợp hơn cho những người không muốn gánh chịu rủi ro. Cho phép những người lao động tự lựa chọn một trong số những chương trình này có thể là

một phương pháp chung tốt nhất. Những nguyên tắc sau đây có thể dùng để hướng dẫn các chương trình giảm việc làm.

- ◆ Nền kinh tế càng kém phát triển thì các cơ chế càng cần phải đơn giản và rõ ràng hơn.
- ◆ Một kế hoạch bồi thường mất việc đặc biệt bổ sung thêm cho chương trình bảo hiểm mất việc trong phạm vi toàn quốc hiện tại tốt hơn so với một chương trình tăng phúc lợi thất nghiệp vì nó đơn giản hơn về mặt hành chính.
- ◆ Để tránh những thành kiến đối với những yêu sách của người lao động, không nên sử dụng hệ thống trả lương để tài trợ cho chương trình đặc biệt này.
- ◆ Để tồn tại lâu dài và có hiệu quả, những lao động bị mất việc cần được lựa chọn một trong số nhiều giải pháp hiện có.
- ◆ Để giảm nguy cơ những cán bộ công nhân viên tốt nhất sẽ bỏ việc, cơ cấu lương cần được cải cách đồng thời với sự giảm biên để thắt chặt mối liên hệ giữa kết quả hoạt động và mức lương
- ◆ Cuối cùng, nguyên tắc đòi hỏi thông báo trước việc giảm biên có thể tạo điều kiện giúp những người lao động điều chỉnh — nhưng vì việc báo trước có thể làm chậm quá trình ra đi tự nguyện và khuyến khích nhân viên chờ đợi một giải pháp trọn gói về giảm biên, tốt nhất là nên phối hợp việc thông báo với việc trả lương ở mức thấp hơn cho những nhân viên còn ở lại.

Ở những vùng mà chỉ duy nhất có một ngành đã nảy sinh những vấn đề đặc thù vì sự thiếu cơ hội lựa chọn. Ví dụ như ở ngành than ở Nga, một số các mỏ than nằm ở những khu vực cách biệt và thường duy trì một số lượng lớn cán bộ công nhân viên ở đó. Lý tưởng mà nói, các chính phủ nên khuyến khích thay đổi về mặt định cư, và việc tạo công ăn việc làm mới và những doanh nghiệp mới. Nhưng biện pháp đó hiếm khi giải quyết được vấn đề trong thời hạn ngắn hạn. Khi các triển vọng thay đổi bị hạn chế hoặc khi những điều chỉnh diễn ra chậm chạp, các chính sách tạm thời nhằm duy trì các xí nghiệp hiện có có thể là thích hợp trong những điều kiện nhất định. Thứ nhất, nếu chi phí xã hội và chính trị của việc giảm công ăn việc làm cao, thì việc duy trì trợ cấp có thể thực sự có ích thay vì việc ngăn cản một quá trình quá độ lâu dài hơn. Thứ hai, nếu như giá trị sản lượng của doanh nghiệp vượt quá giá trị đầu vào được sử dụng thì chương trình có thể tiết kiệm chi phí nếu phúc lợi của trợ cấp thất nghiệp và xã hội được chi trả. Vấn đề khó khăn nhất trong việc thiết kế các chương trình hỗ trợ các doanh nghiệp ở những vùng cách biệt là làm thế nào để tránh được những khuyến khích sai lầm giúp nhiều công nhân và công ty hơn chuyển đến khu vực này. Bất kỳ chương trình hỗ trợ ngành nào đều phải thực hiện trong một thời gian hạn chế để đảm bảo rằng các doanh nghiệp sử dụng sự hỗ trợ để cải tổ hoạt động của họ, không phải để kéo dài sự không hiệu quả.

Các thị trường lao động thích ứng rất quan trọng để có được một sự quá độ thành công. Cải cách để khuyến khích tính năng động của người lao động cũng như các chương trình và chính sách trợ cấp để giúp người lao động thay đổi là tất cả những gì cần thiết để tăng tính thích ứng.

Hỗ trợ tính năng động của người lao động là điều hết sức quan trọng.

Nắm bắt các cơ hội do hội nhập kinh tế Thế giới đem lại

Mở rộng sự hoà nhập của nền kinh tế Việt Nam với nền kinh tế thế giới là một phần chính của việc đổi mới và một yếu tố chủ yếu trong sự tăng trưởng: Cuộc khủng hoảng kinh tế trong khu vực đang đe dọa hướng đi này. Khi việc cải cách bắt đầu, tỷ trọng của xuất và nhập khẩu trong GDP tăng hơn gấp đôi và đến năm 1997 Việt Nam đã trở thành một nước tiếp nhận vốn FDI theo đầu người lớn nhất trong thế giới. Tăng trưởng thương mại, FDI, và tiết kiệm trong nước có vai trò rất quan trọng trong sự tăng trưởng nhanh của Việt Nam. Tuy nhiên, năm nay mức tăng trưởng xuất khẩu lại hạ xuống đến mức rất thấp và nhập khẩu lại giảm đi. FDI cũng giảm đi một tỷ rưỡi Đô la.

Mở rộng sự tiếp thị với tất cả các thị trường, đặc biệt là các thị trường ngoài Châu Á, tăng cường tính cạnh tranh của xuất khẩu và cải thiện tính doanh lợi của FDI là các yếu tố cần thiết cho sự tăng trưởng của Việt Nam trong giai đoạn khó khăn này. Ba yếu tố này cần có sự tự do hoá hơn nữa trong thương mại và nhiều khuyến khích hơn cho FDI. Việc tự do hoá này sẽ giúp mở khoá cánh cửa lợi thế của Việt Nam. Việc này sẽ tạo nên các dấu hiệu rõ ràng để giúp phân bổ các nguồn vốn cho công nghiệp xuất khẩu dùng nhiều nhân công và công nghiệp nông thôn, chuyển đầu tư ra khỏi công nghiệp sản xuất thay thế nhập khẩu thiên về dùng vốn nhiều, và thu hút một phần lớn nguồn FDI có được trong vùng. Hơn nữa, nhiều quốc gia đã mở rộng việc chuyển sở hữu của các DNNN cho các nhà đầu tư nước ngoài, tạo nên các cách tăng cường thu hút FDI. Biện pháp này sẽ giúp sự lưu chuyển vốn, kinh nghiệm quản lý và kỹ thuật, và tiếp thị các thị trường nước ngoài cho các DNNN đang bị thua lỗ.

Đẩy mạnh việc gia nhập với nền kinh tế quốc tế hiện nay trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết, vì cuộc khủng hoảng khu vực. Một chế độ thương mại cởi mở có thể làm đảo ngược xu hướng giảm tăng trưởng xuất khẩu vì ba lý do. Trước hết, Việt Nam cần Quy chế Tối huệ Quốc để tiếp cận với thị trường Mỹ rộng lớn và để đưa lại việc này, Việt Nam và Mỹ quốc phải ký kết một hiệp ước thương mại toàn diện. Thứ hai, chính sách bảo hộ nhập khẩu cao hiện nay đối với những sản phẩm có hàm lượng vốn cao và những thủ tục nhập khẩu thiếu rành mạch đã không khuyến khích xuất khẩu sản phẩm các ngành công nghiệp nhẹ và chế biến nông sản, là những lĩnh vực tương đối có hiệu quả hơn của đất nước. Sự lệch hướng về đầu tư vào các lĩnh vực có hàm lượng vốn cao làm giảm khả năng của đất nước trong việc tạo ra tăng trưởng xuất khẩu nhanh hơn và tạo nhiều công ăn việc làm hơn. Thứ ba, tất cả các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ cần được tiếp cận dễ dàng hơn với việc nhập khẩu để bảo đảm rằng số lượng nhập khẩu khan hiếm đó được sử dụng vào những công việc có hiệu quả nhất.

Trong khi Chính phủ tiến hành nhiều biện pháp để tự do hoá thương mại trong năm nay, nhằm giảm chi phí xuất, nhập khẩu thì tất cả các biện pháp đó vẫn chưa đủ. Khung 2.1 liệt kê những biện pháp đã được thi hành. Thách thức hiện nay là làm thế nào

thực hiện những biện pháp này theo một cách thức sao cho các biện pháp này trở nên có ý nghĩa. Ba vấn đề được đặt ra trong quá trình thực hiện. Trước hết, một vài biện pháp được nêu ra đã cho phép tạo ra nhiều thiên vị trong khi áp dụng. Trước hết, một vài biện pháp vẫn cho phép rất nhiều thiên vị trong lúc áp dụng. Ví dụ, doanh nghiệp tự do nhập và xuất khẩu chỉ những hàng hoá có liên hệ đến những hoạt động kinh doanh đã được đăng ký. Doanh nghiệp sẽ được hưởng các lợi ích khi có sự liên quan rõ ràng này. Nhưng trong các trường hợp khác, không có được sự minh bạch và sẽ có nhiều chậm trễ. Thứ hai, thi hành các quy định dưới luật chưa được công bố mặc dù luật đã được công bố nhiều tháng trước. Thứ ba, khi không có các vấn đề trên, các thủ tục công kênh và rườm rà của hải quan làm việc thi hành các quy chế tự do hoá thêm khó khăn.

Mở rộng xuất khẩu ra ngoài phạm vi thị trường châu Á. Khả năng mở rộng xuất khẩu sang Mỹ và châu Âu rất lớn. Mỹ và Châu Âu chỉ chiếm 5 và 22% giá trị xuất khẩu của Việt nam (xem bảng 2.5) mặc dù đây là những thị trường lớn đối với xuất khẩu của toàn thế giới. Thị trường châu Âu vẫn chưa được các nhà xuất khẩu Việt nam khai thác đầy đủ¹⁸. Giá trị hàng nhập khẩu từ Việt nam vào các nước Châu Âu thấp hơn rất nhiều so với giá trị hàng nhập khẩu từ các nước khác. Hạn ngạch nhập khẩu của Châu Âu dành cho Việt nam được tăng lên nhiều lần nhưng đã không được sử dụng hết. Các thủ tục hành chính của Việt nam trong việc cấp hạn ngạch xuất khẩu cho các mặt hàng may mặc sang Châu Âu chưa rõ ràng và thiếu hiệu quả. Các thủ tục đó có lợi cho các doanh nghiệp cấp trung ương và cấp tỉnh. Các doanh nghiệp tư nhân có quy mô vừa và nhỏ, thường có hiệu quả hơn lại không có khả năng tiếp cận với các hạn ngạch xuất khẩu. Trong khi đó không có một cơ sở pháp lý để cho phép mua bán các hạn ngạch xuất khẩu. Chính phủ đang cân nhắc việc bán đấu thầu một phần nhỏ các hạn ngạch này cho các doanh nghiệp trả giá cao nhất. Để có được nhiều hiệu quả và ảnh hưởng lớn trong xuất khẩu qua Châu Âu, cần bán đấu thầu một phần lớn hơn nữa các hạn ngạch này để có thể tạo thêm doanh thu và làm việc sử dụng hạn ngạch có nhiều hiệu quả hơn.

Bảng 2.5 Một số mặt hàng Việt nam xuất khẩu sang Châu Âu, Mỹ và Nhật 1996

	15 nước Châu Âu	Nhật	Mỹ	Thuế với tối huệ quốc	Thuế không có tối huệ quốc
	(Nghìn US\$)	(Nghìn US\$)	(Nghìn US\$)	(%)	(%)
Tổng giá trị xuất khẩu	1.574,2	1.913,7	335.637	4,9	35,3
Trong đó :					
Lương thực thực phẩm	40.870	393.598	39.574	5,5	21,6
Dệt	14.150	71.631	164	10,2	55,5
Quần áo/ hàng may mặc	456.089	488.580	25.567	13,4	69,3
Sản phẩm da	309.865	72.367	11.746	5,6	33
Sản phẩm gỗ	23.382	42.532	760	2,1	31,4

¹⁸ Ở Nhật, nơi không áp dụng hạn ngạch nhập khẩu đối với hàng may mặc, Việt nam, bắt đầu từ một tỷ lệ nhỏ vào năm 1992, đã vượt các nước khác trong khu vực, chiếm gần 3% giá trị nhập khẩu quần áo của Nhật bản, gần với Thái lan và Indonesia.

Hoá chất, cao su, nhựa	336.241	43.126	31.863	4,3	28,4
------------------------	---------	--------	--------	-----	------

Nguồn : Hệ thống Thương mại Liên Hiệp Quốc 1996.

Việt nam không xuất khẩu hoặc xuất khẩu rất ít sản phẩm chế biến sang thị trường Mỹ. Bảng 2.5 cho thấy rằng hàng dệt, hàng may mặc, da, gỗ và sản phẩm nhựa xuất sang Mỹ thấp hơn nhiều so với hàng xuất khẩu đi Châu Âu và Nhật. Hàng xuất khẩu sang Mỹ thấp vì thuế suất đối với các mặt hàng xuất khẩu này vì không hưởng được Quy chế Tối huệ quốc nên cao hơn từ 5-15 lần so với mức thuế trong quy chế tối huệ quốc dành cho các quốc gia có hàng cạnh tranh. Tuy nhiên điều đáng ngạc nhiên là xuất khẩu của Việt nam sang thị trường Mỹ tiếp tục tăng nhanh (Xem Chương 1).

Việc hưởng quy chế tối huệ quốc với thị trường Mỹ phụ thuộc vào hiệp định thương mại giữa hai nước. Để ký được hiệp định này cần tiếp tục tự do hoá chế độ thương mại và đầu tư ở Việt nam. Thật vậy, chính phủ Mỹ hy vọng Việt nam sẽ đáp ứng các tiêu chuẩn của Tổ chức Thương mại Quốc tế¹⁹ để được hưởng quy chế tối huệ quốc. Nhiều biện pháp do phía Mỹ đưa ra phù hợp với các hiệp ước thương mại của ASEAN và AFTA. Các biện pháp khác có đòi hỏi cao hơn. Tất cả những biện pháp có phí tổn ngắn hạn, đặc biệt liên hệ đến thất nghiệp.

Tuy nhiên, những ước tính về ảnh hưởng của việc được hưởng quy chế tối huệ quốc cho thấy Việt nam có thể tăng giá trị xuất khẩu sang Mỹ lên gần tám trăm triệu đô la. Điều đó không có gì đáng ngạc nhiên vì việc hưởng quy chế này sẽ làm cho hàng xuất khẩu của Việt nam có khả năng cạnh tranh hơn so với hàng hoá của các nước khác bán trên thị trường Mỹ²⁰. Sự gia tăng xuất khẩu đáng kể của hàng may mặc vào thị trường Mỹ phù hợp với trường hợp gần đây của Campuchia. Mỹ đã cho Campuchia được hưởng qui chế tối huệ quốc vào ngày 25 tháng 9 năm 1996. Hàng dệt may xuất khẩu của Campuchia đã tăng từ 2,3 triệu đô la năm 1996 lên 98,7 triệu đô la năm 1997. Chỉ riêng từ tháng 1 đến tháng 3 năm 1998, Campuchia đã xuất khẩu được 59 triệu đô la hàng dệt may sang Mỹ. Việt nam có năng lực sản xuất lớn hơn nhiều so với Campuchia. Một nửa lượng xuất khẩu gia tăng dự tính sẽ từ số hàng may mặc, phần còn lại là của hàng công nghiệp nhẹ và chế biến nông sản. Tất cả những sản phẩm này đều nằm trong phạm vi có lợi thế của Việt nam.

¹⁹ Giai đoạn đầu tiên của quá trình gia nhập tổ chức này đòi hỏi Việt nam phải mô tả thể chế thương mại của mình và phải trả lời các câu hỏi nhằm làm sáng tỏ các vấn đề của các thành viên của Tổ chức Thương mại Quốc tế. Trong trường hợp của Việt nam, các thành viên của Tổ chức Thương mại Quốc tế hỏi 1500 câu hỏi, nhiều hơn bất cứ quốc gia nào trước đây, phản ánh rằng thể chế thương mại của Việt nam cực kỳ phức tạp và khó có thể mô tả trên giấy.

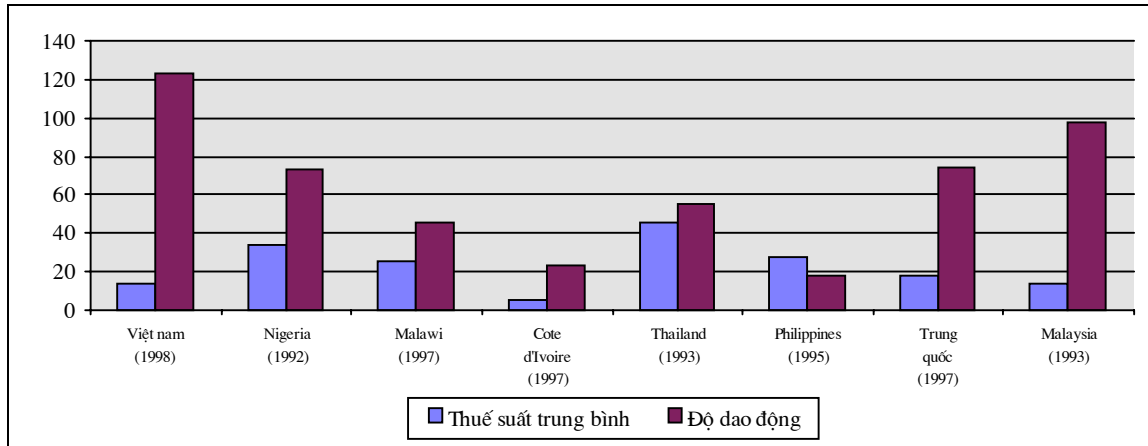
²⁰ Sự tăng một cách đáng kể xuất khẩu quần áo phù hợp với kinh nghiệm của Cam pu chia gần đây. Mỹ đã cho Cam pu chia hưởng quy chế tối huệ quốc vào ngày 25 tháng 9 năm 1996. Sự xuất khẩu hàng dệt và may mặc tăng từ 2,3 triệu đô la vào năm 1996 lên 98,7 triệu đô la năm 1997. Số liệu của giai đoạn tháng 1 đến tháng 3 năm 1998 đã thống kê giá trị xuất khẩu các mặt hàng này là 59 triệu đô la sang thị trường Mỹ (Bộ Thương Mại Mỹ, 1998) và sức sản xuất của Việt nam còn cao hơn Cam-pu chia nhiều

Chính sách bảo hộ và tính không minh bạch. Sự thiếu minh bạch trong chế độ nhập khẩu có nghĩa là phí giao dịch nhập khẩu và xuất khẩu cao hơn so với các nước khác. Trong khi Việt nam còn có lợi thế thật lớn về giá nhân công (như Việt nam đã có trước khi có hiện tượng phá giá đồng tiền mạnh trong khu vực), chi phí giao dịch cao không là một vấn đề lớn. Nhưng, ngày nay với lợi thế về nhân công giảm thì chi phí giao dịch cao sẽ trở thành một cản trở lớn hơn so với trước đây. Chính sách hạn chế nhập khẩu được áp dụng một cách tùy tiện và tùy trường hợp làm tăng tính bất định trong kinh doanh. Ví dụ như chính sách cấm nhập khẩu tạm thời đã đánh vào một số mặt hàng trong năm qua khi số lượng tồn kho của các mặt hàng này tăng lên. Gần đây, các nhà chức trách sử dụng ngày càng nhiều biện pháp kiểm soát ngoại hối như một phương tiện hạn chế nhập khẩu. Sự bảo hộ ở mức độ cao và mang tính bất định đối với nhập khẩu đã cho phép cho các doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh dễ dàng hơn nhưng lại không khuyến khích việc xuất khẩu các mặt hàng chế biến nông sản và công nghiệp nhẹ, hai loại hàng thiết yếu để duy trì sự tăng trưởng ở nông thôn nói riêng và mức tăng trưởng xuất khẩu nói chung.

Tính chất bảo hộ cao đối với các ngành công nghiệp có hàm lượng vốn cao làm cho các các nhà sản xuất ra các sản phẩm đó có lợi nhuận cao hơn. Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp nhà nước đầu tư nhiều hơn vào những lĩnh vực này. Phần ngoại tệ ít ỏi lại được tập trung nhiều cho các doanh nghiệp này như những lĩnh vực được ưu tiên. Nhưng các doanh nghiệp này lại tạo ra ít việc làm cho mỗi đồng đô la được đầu tư và thu hút hết vốn của những ngành công nghiệp có tiềm năng xuất khẩu. Trong khi tỉ lệ đầu tư kể cả đầu tư nước ngoài còn ở mức cao, và trong khi tăng trưởng xuất khẩu vẫn cao thì giá phải trả cho sự kém hiệu quả này còn có thể chịu đựng được. Hiện nay, khi có xu hướng giảm mạnh trong tích lũy có thể có cho việc đầu tư, cái giá phải trả này lớn hơn nhiều.

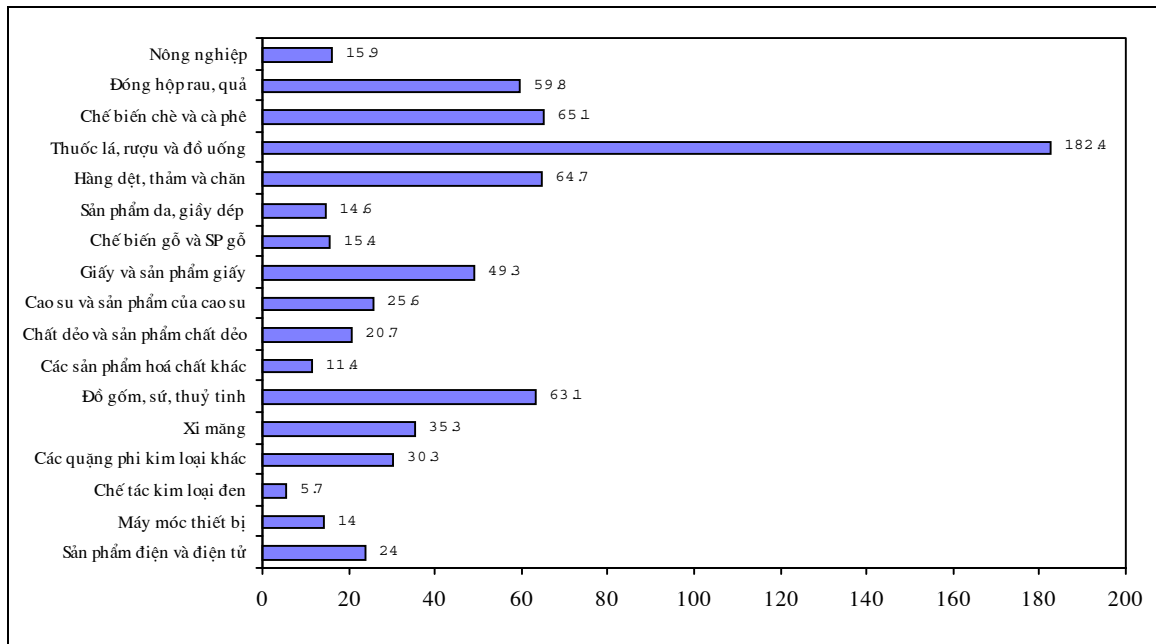
Các biện pháp phi thuế quan tạo ra phần lớn sự bảo hộ đó. Hạn ngạch nhập khẩu, việc cấp phép nhập khẩu và cấm nhập khẩu bao gồm phần lớn của hàng nhập khẩu và tạo nên sự hạn chế nhập khẩu. Chúng được áp dụng cho các sản phẩm nhạy cảm như dầu thô, phân bón, xi măng, đường, kính và thép. Dựa trên sự cân đối giữa việc cung và cầu đã được lập kế hoạch, chính phủ cố gắng đảm bảo đủ các nhu cầu của sản phẩm của các doanh nghiệp nhà nước cỡ lớn. Việc nhập khẩu xe hơi, xe máy, các máy móc thiết bị cũ bị hạn chế và việc nhập khẩu thuốc lá, các sản phẩm tiêu dùng cũ và các bộ phận của xe hơi bị cấm.

Hình 2.3 Mức thuế quan trung bình và dao động mức thuế của Việt nam và một số nước (%)



Cơ cấu thuế nhập khẩu hiện nay ở Việt nam có đặc thù là mức bảo hộ hữu hiệu cao, độ phân tán lớn và hệ thống khuyến khích không đồng đều. Mức thuế quan bình quân gia quyền ở mức độ thấp là 16% nhưng lại rất phân tán. Hiện có 24 mức thuế suất nằm trong khoảng từ 0 đến 60%. Các quy chế gần đây đã giảm mức thuế cao nhất xuống 50% và số lượng mức thuế xuống 15 nhưng vẫn chưa được thực hiện. Độ phân tán cao của mức thuế còn bị những loại phí phụ thu đặc biệt 5-10% (phụ thuộc vào mức dao động của giá nhập khẩu) làm cho nặng nề thêm đối với một số mặt hàng nhập khẩu như dầu thô, sắt, thép và phân bón. Việc định giá của hải quan cho một vài loại hàng cũng dựa vào giá tối thiểu được quy định theo kiểu hành chính và thường cao hơn giá ghi trên hoá đơn, điều đó khiến cho sự bảo hộ tăng thêm. Một số loại thuế tiêu thụ đặc biệt chỉ đánh vào hàng nhập khẩu làm phức tạp thêm cơ cấu bảo hộ của nền kinh tế. Kết quả là sự bảo hộ hữu hiệu cũng rất phân tán. Nếu những hạn chế phi quan thuế được đưa vào những ước tính về mức bảo hộ hữu hiệu quả đối với xi măng, thép, kính thì mức bảo hộ sẽ còn cao hơn nữa.

Hình 2.4 : Tỷ lệ bảo hộ hữu hiệu



Nguồn: Tổng cục Hải quan và CIE (1998)

Những thông tin hiện có cho thấy rằng hàng rào thương mại trong các dịch vụ tồn tại trong nhiều lĩnh vực quan trọng. Có thể xác định tính cạnh tranh chung bằng sự sẵn có của các dịch vụ theo giá cạnh tranh mà thường là đầu vào của nhiều ngành xuất khẩu. Ví dụ như, các chi nhánh ngân hàng nước ngoài và các ngân hàng có sự tham gia của nước ngoài bị hạn chế trong việc nhận tiền gửi bằng đồng tiền bản tệ. Đầu tư nước ngoài trong một số ngành hạ tầng cơ sở cụ thể như năng lượng, đường sắt, cảng, và thông tin liên lạc viễn thông có thể là một cách thức thúc đẩy mạnh hơn những nguồn vốn có thể đầu tư và nâng cao khả năng cạnh tranh của xuất khẩu.

Những ưu tiên cải cách trong lĩnh vực thương mại. Hiện nay cần nhanh chóng thông báo một chương trình cải cách thương mại ba năm với trọng tâm là xoá bỏ các hàng rào phi thuế quan và thay chúng bằng thuế xuất nhập khẩu. Chính sách thương mại hiện nay đang bảo hộ các sản phẩm có hàm lượng vốn cao như ô tô, hàng tiêu dùng sử dụng dài hạn, xi măng, sắt thép cũng như các hàng tiêu dùng khác và khuyến khích sự đầu tư thái quá vào những ngành này. Việc thông báo rằng mức bảo hộ này sẽ được giảm đi trong vòng từ 2 đến 3 năm tới sẽ giúp vào việc không khuyến khích các luồng đầu tư mới vào các ngành này nữa và lại khuyến khích những nhà sản xuất hiện có mặt trong các lĩnh vực này bắt đầu điều chỉnh cho phù hợp với sự thay đổi được công bố. Điều quan trọng hơn là sự công bố về tự do hoá sẽ dẫn đến sự gia tăng luồng đầu tư - cả đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài - vào các lĩnh vực xuất khẩu có hàm lượng lao động cao, xuất khẩu

hàng nông sản chế biến và công nghiệp nông thôn - những lĩnh vực mà Việt nam có khả năng cạnh tranh cao nhất.

Nên có 3 ưu tiên đối với cải cách thương mại được công bố này. Thứ nhất, những biện pháp phi thuế quan cần phải được dỡ bỏ dần dần trong vòng 2 năm tới và được thay bằng thuế suất không vượt quá mức tối đa hiện nay. Nếu kết hợp biện pháp này với việc phá giá đáng kể đồng bản tệ thì có thể giảm bớt được sự sụt giá tức thời đối với hàng nhập khẩu và do đó giảm bớt sự bảo vệ đối với nhập khẩu. Sau đó sẽ có một giai đoạn chuyển tiếp để giảm các mức thuế đã được đưa vào để thay thế cho quota và các hàng rào phi thuế quan khác. Thứ hai, các mức thuế và số lượng các thuế suất cũng cần được giảm xuống. Một chương trình 3 năm về giảm thuế suất tối đa - chương trình này phù hợp với quá trình thuế quan hoá - cần phải là một phần của chương trình. Thứ ba, tất cả các thuế và hạn chế xuất khẩu, trừ phi liên quan đến môi trường, cần được loại bỏ dần với một tiến độ nhanh hơn do nhu cầu phải thúc đẩy xuất khẩu.

Mặc dù tự do hoá thương mại còn phải đi một chặng đường dài nhằm làm cho Việt nam trở nên hấp dẫn hơn đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài, điều này vẫn chưa đủ để đạt được mục đích đó. Tự do hoá thương mại phải kèm theo cải cách về khuôn khổ qui chế và định chế để giảm bớt chi phí và nâng cao doanh lợi của FDI. Có 3 biện pháp đặc biệt quan trọng. Thứ nhất, những qui định về hạn chế ngoại hối cần phải được nới lỏng. Qui định gần đây rằng tất cả các doanh nghiệp phải bán lại cho các ngân hàng trong nước 80% lượng ngoại tệ của mình đang làm ảnh hưởng đến nhận thức của các nhà đầu tư và giảm những khuyến khích dành cho đầu tư ở Việt nam. Thêm vào đó là yêu cầu tự cân đối ngoại tệ đối với các công ty có vốn đầu tư nước ngoài. Các nhà đầu tư tiềm năng bây giờ sẽ tính đến một mức rủi ro trong chuyển đổi ngoại hối cao hơn so với thực tế và điều đó làm giảm bớt các khuyến khích đối với đầu tư. Ngoài ra, các nhà đầu tư và nhập khẩu hiện đang hoạt động ở Việt nam trong tương lai sẽ tìm cách tránh qui chế về bán lại ngoại hối bằng cách mang ít hơn lượng ngoại tệ mà họ nhận được về nước. Điều này sẽ làm tăng thêm chi phí giao dịch trong xuất khẩu và giảm bớt cân đối ngoại tệ do các doanh nghiệp ở trong nước nắm giữ, đồng thời cũng có ảnh hưởng tiêu cực làm giảm luồng ngoại tệ vào đất nước. Chính phủ cũng đã cho biết rằng các hạn chế về ngoại hối này chỉ mang tính tạm thời và thời điểm bị bãi bỏ sẽ được thông báo sớm.

Thứ hai, tính minh bạch của các qui định về thuế có thể được nâng cao bằng nhiều cách. Các thủ tục hải quan cần phải được làm cho rõ ràng để đẩy nhanh và hợp lý hoá việc kiểm tra giải phóng hàng hoá. Mức thuế cạnh biên cao đánh vào việc sử dụng lao động trong nước làm suy giảm lợi thế về chi phí tiền lương thấp so với các nước khác trong khu vực. Việt nam cần phải bãi bỏ việc chỉ số hoá đối với tiền lương, chi phí cho điện, nước và các chi phí khác áp dụng đối với các công ty nước ngoài nhằm tận dụng tốt hơn lợi thế về phí tổn tính theo đồng bản tệ.

Tăng tính minh bạch và đấu tranh chống tham nhũng:

Việt nam còn chưa tạo ra một môi trường thuận lợi cho các doanh nhân. Cả doanh nghiệp trong nước cũng như ngoài nước đều thấy sự phức tạp và quá chi tiết của các yêu cầu cho việc cấp phép, sự không rõ ràng của việc đưa ra quyết định và tham nhũng tràn lan là những cản trở đối với hoạt động kinh doanh. Nghiên cứu Tính cạnh tranh trên toàn cầu mới đây cho thấy, sự thiếu rõ ràng của các qui trình, việc thiếu thông tin mang tính công khai, sự tùy tiện quan liêu của các quan chức cấp trung và sự chậm trễ kéo dài là những yếu tố khiến cho khu vực tư nhân xếp Việt nam ở vị trí gần cuối cùng về tính cạnh tranh trong số 58 nước được xem xét. Cũng tương tự, tổ chức Tính minh bạch quốc tế chuyên theo dõi về tính minh bạch và tham nhũng, đã xếp Việt nam ở vị trí thứ 43 trong danh sách 52 nước, chỉ trên Indônêxia một chút. Đảng và Chính phủ nhận thức được những vấn đề này và đã tuyên bố rằng việc cải thiện hiệu quả của quản lý Nhà nước, thiết lập trách nhiệm giải trình đối với các cán bộ Nhà nước, và xử lý tham nhũng là những bước đi quan trọng để phát triển mạnh mẽ khu vực tư nhân ở Việt nam.

Những hậu quả của tham nhũng có hậu quả đặc biệt nặng nề đối với người nghèo. Họ phải chịu thiệt thòi bởi sự kém hiệu quả và không đầy đủ của việc cung cấp dịch vụ công cộng. Họ bị tước mất một phần tương đối đáng kể của cải của đất nước vì sự tích tụ cá nhân của một số người. Và họ cũng ít có khả năng nhất trong việc chi trả những phụ phí cho hối lộ và gian trá. Song tham nhũng là con đường 2 chiều, liên đới đến những người ở khu vực tư nhân hối lộ và những người trong bộ máy Nhà nước sẵn sàng nhận hối lộ. Kinh nghiệm của các nước khác cho thấy, để xử lý có hiệu quả vấn đề này cần có một chiến dịch phối hợp trên nhiều mặt trận:

- cải cách nhằm tăng sự cạnh tranh, đặc biệt là trong việc sử dụng các quỹ công cộng
- các chính sách công khai hoá nhằm cung cấp thông tin cho công luận và khuyến khích việc xem xét kỹ lưỡng các chương trình và hành động của chính phủ
- một xã hội dân sự mạnh nhằm giúp bảo đảm tính giải trình trách nhiệm của các quan chức
- cải cách hành chính, cải thiện đãi ngộ và tuyển người, và các chính sách về đạo đức
- củng cố quản lý tài chính, đặc biệt là ở cấp chính quyền địa phương để xác định được sự gian dối
- tăng cường năng lực của các cơ quan chịu trách nhiệm về ngăn ngừa, phát hiện, điều tra và truy tố tội tham nhũng (ví dụ là một Ủy ban Kiểm tra).

Việt nam sẽ thấy những lợi ích to lớn của chiến dịch như vậy trong việc nâng cao sự tin tưởng của giới đầu tư.

Kết luận

Có ít nghi ngờ rằng nếu không có các biện pháp mạnh mẽ để xử lý sự suy giảm tăng trưởng kinh tế hiện nay thì nghèo khó sẽ gia tăng trong 2 năm tới. Việc điều chỉnh chính sách cần có thời gian mới có kết quả, trong khi trước tiên nó sẽ gây ra những phí tổn kinh tế và xã hội. Do vậy cần phải có hành động ngay chứ không được để chậm lại cho đến khi mất đà và do đó việc hành động sẽ trở nên khó khăn hơn. Để có thể thành công trong việc huy động các nguồn vốn, sử dụng nguồn vốn có hiệu quả hơn và đáp ứng những nhu cầu đòi hỏi của người nghèo, cần phải thực hiện một loạt các biện pháp. Chính phủ Việt nam hiện đang đạt được tiến triển tốt trong một số lĩnh vực, song hiện nay cần phải đẩy nhanh một cách đáng kể tiến độ của cải cách.

Để đạt được hiệu suất cao đối với các nguồn vốn hiếm hoi của quốc gia, cần phải bắt đầu từ doanh nghiệp Nhà nước. Các doanh nghiệp này vẫn tiếp tục thu hút nhiều nguồn vốn trong khi tạo ra ít việc làm và không đóng góp nhiều cho việc giảm nghèo khó. Do đó nên khu vực doanh nghiệp Nhà nước đang cản trở các sáng kiến của Việt nam, đặc biệt là khởi xướng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong ngành công nghiệp ở cả khu vực thành thị lẫn nông thôn. Việc thực hiện một chương trình toàn diện hơn về cải cách doanh nghiệp Nhà nước, giải phóng các doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng như việc tự do hoá thương mại và các qui định về đầu tư nước ngoài sẽ có tầm quan trọng đặc biệt để nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn vốn hiếm hoi. Việc phân bổ tín dụng một cách hiệu quả hơn cũng rất quan trọng, song điều này đòi hỏi phải cơ cấu lại các ngân hàng đang trong tình trạng mong manh và củng cố khung khổ qui chế - cả hai biện pháp này hiện nay đều đang được thực thi.

Những cải cách này cần phải có các biện pháp để bảo vệ người nghèo tránh khỏi các ảnh hưởng xấu của nền kinh tế đang trì trệ. Các biện pháp để duy trì sức mua của người nghèo là một cách chọn. Chương trình của chính phủ cho 1.700 thôn xóm có thể là một chương trình bao trùm tốt để chuyển các luồng vốn có thể giải ngân nhanh để giúp chương trình xây dựng cơ bản tại nông thôn để tạo công ăn việc làm. Tương tự như thế, định hướng tốt hơn các dịch vụ xã hội đúng đến đối tượng người nghèo và chuyển hướng mạng lưới bảo hiểm xã hội để bao gồm người thất nghiệp cũng có thể bảo vệ người nghèo và nhóm người dễ bị tổn thương tránh các ảnh hưởng xấu nhất của sự trì trệ kinh tế.

Chương 3

Thúc đẩy tăng trưởng nông thôn

Với mức GNP đầu người vào khoảng 300 đô la Mỹ, Việt Nam là một trong những nước nghèo nhất thế giới. Nếu không duy trì tăng trưởng nông thôn thì không thể giảm bớt sự nghèo khó và không ngăn cản được chênh lệch thu nhập ngày một gia tăng. Ba phần tư dân số Việt Nam và 90% người nghèo sống ở khu vực nông thôn. Nông nghiệp đóng góp một phần tư tổng GDP và sẽ còn tiếp tục là một cấu thành quan trọng của tăng trưởng kinh tế trong những năm tới. Một chiến lược phát triển nếu không chú trọng xử lý những thách thức của kinh tế nông thôn thì sẽ không thể thành công trong việc phát triển đất nước. Chỉ có thể giảm bớt sự nghèo khổ ở một đất nước nếu như giảm được nghèo khổ ở khu vực nông thôn.

Từ năm 1988 đến 1997, hàng năm nông nghiệp tăng 4-5% nhờ những đổi mới chính sách theo hướng thị trường trong đó có việc giao quyền sử dụng ruộng đất cho hộ nông dân và tự do hoá thị trường. Nhưng tăng trưởng đã bị chậm lại và sự bất bình đẳng về thu nhập lại tăng lên. Việc thúc đẩy tăng trưởng nông thôn hiện đang gặp phải hai thách thức lớn: việc xây dựng chính sách đối với khu vực nông thôn còn chưa hoàn tất, và khủng hoảng kinh tế Châu Á. Các vấn đề này phải được giải quyết đồng thời. Với các nguồn đầu tư rất hạn chế, chính phủ phải có những biện pháp hiệu quả nhằm đạt được những mục đích phát triển của mình. Do vậy, đất nước phải khắc phục được tình trạng trì trệ về chính sách hiện nay và tăng cường cải cách nông thôn, chấm dứt tình trạng sử dụng lãng phí tài sản công, và giải phóng tiềm năng chưa được khai thác của khu vực tư nhân ở nông thôn. Cần phải xoá bỏ khuynh hướng thiên về phát triển công nghiệp đô thị, sử dụng nhiều vốn, do kinh tế quốc doanh làm chủ đạo - vì nó tiêu tốn quá nhiều vốn đầu tư và tạo ra được ít việc làm - và thay vào đó là sự chú trọng phát triển công nghiệp và dịch vụ nông thôn, sử dụng nhiều lao động, do kinh tế tư nhân làm chủ đạo.

Một lượng đầu tư mới tối thiểu có thể mang lại nhiều kết quả. Việt nam cần thực hiện những cải cách sau để thúc đẩy tăng trưởng ở nông thôn:

- Các khoản tiền vốn vẫn dùng để cứu vãn các doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ cần được chuyển sang để chi tiêu cho các dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng nông thôn chưa được cấp vốn đầy đủ.
- Thực hiện các cải cách tài chính và pháp lý nhằm thực hiện Luật Đất đai năm 1993 và chấm dứt sự phân biệt đối xử đối với việc thành lập các doanh nghiệp ngoài quốc doanh cũng như trong việc cung cấp tín dụng cho các công ty tư nhân.

- Loại bỏ những trở lực về qui chế ngăn cản nông dân không được đa dạng hóa canh tác hoặc chuyển sang các hoạt động phi nông nghiệp.
- Cải thiện đường bộ, đường thủy nối các vùng nông thôn với đô thị; mở rộng cung cấp điện cho vùng nông thôn để khuyến khích phát triển nông thôn.
- Phân cấp các hoạt động ngân sách để tăng hiệu quả của các chương trình dịch vụ xã hội và phát triển kinh tế nông thôn.

Cái giá phải trả nếu không tiếp tục tiến trình cải cách là tình trạng tăng trưởng kinh tế bị chậm lại kéo dài hơn, sâu sắc hơn, sự bất bình đẳng gia tăng, và đất nước sẽ không được trang bị tốt để phát triển mạnh một khi cuộc khủng hoảng trong vùng chấm dứt. Nông nghiệp đã thực sự nhận nhiều người đang tìm việc hơn so với nó có thể, và nếu không có đầu tư tư nhân vào việc làm phi nông nghiệp ở ngoài các trung tâm tăng trưởng, Việt Nam sẽ phải đối mặt với vấn đề thiếu việc làm trên diện rộng hơn, khả năng cạnh tranh bị giảm sút, và tăng trưởng chậm hơn. Tuy nhiên, các nhà đầu tư tư nhân còn do dự hoặc không thể đầu tư vào các vùng nông thôn. Nếu không cải cách chính sách thì không huy động được đầu tư tư nhân; nếu không có cơ sở hạ tầng phù hợp thì công nghiệp nông thôn sẽ không tiếp cận được với thị trường hoặc không có đủ năng lượng để công nghiệp hoá ngành năng lượng; và nếu không đầu tư vào các dịch vụ xã hội thì nguồn vốn con người ở nông thôn sẽ bị mai một hoặc không được sử dụng đến.

Vì một phần ba dân số sống ở vùng cao, chiếm ba phần tư diện tích đất nước, không được cung ứng dịch vụ đầy đủ, các chương trình trọng điểm cần hướng tới việc đáp ứng nhu cầu của riêng họ. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế diễn ra trên diện rộng là cách tốt nhất để nâng cao mức sống nhân dân, và những cuộc cải cách tổng thể khuyến khích chuyển đổi Việt Nam thành một nền kinh tế chủ yếu dựa vào khu vực kinh tế tư nhân và thu hút nhiều lao động sẽ là những chính sách có lợi nhất cho vùng nông thôn.

Cuộc khủng hoảng Châu á và những mối đe dọa khác đối với tăng trưởng ở nông thôn

Trong bối cảnh kinh tế hiện nay, và với việc tăng trưởng công nghiệp ở đô thị giảm mạnh, kinh tế nông thôn sẽ đóng một vai trò rất quan trọng giúp Việt Nam giảm bớt ảnh hưởng của khủng hoảng Châu á. Nhưng bản thân tăng trưởng nông thôn cũng không tránh khỏi bị ảnh hưởng. Kinh tế nông thôn không thể tránh được tất cả mọi tác động của cuộc khủng hoảng, và sẽ khó khăn hơn trong việc tiếp tục đạt được những tiến bộ trong xoá đói giảm nghèo, cũng như trong việc cung cấp các dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng cho vùng nông thôn. Trong tình hình như vậy, nếu không có sự bảo vệ hữu hiệu, tỉ lệ nghèo đói và nghèo tuyệt đối của những cư dân nghèo nông thôn có thể sẽ tăng mạnh.

Cuộc khủng hoảng Châu á làm tăng thêm hậu quả tiêu cực của những khiếm khuyết tầm chiến lược hiện tại trong chính sách đối với nông thôn. Việc tạo việc làm ở nông thôn đã bị bỏ qua do sự không thành công của chiến lược thay thế nhập khẩu, do khu vực quốc doanh làm chủ đạo đã tước mất của khu vực nông thôn những khoản đầu tư mang tính sống còn. Sự tiến triển chậm của thị trường đất đai ở nông thôn và những cản trở trong việc cung cấp tín dụng nông thôn, lập nghiệp kinh doanh, và đa dạng hoá nông nghiệp phản ánh thực tế là nông nghiệp chưa được đa dạng hoá và người lao động ở nông

thôn chưa chuyển từ các hoạt động có năng suất thấp sang các hoạt động có năng suất cao, hay sang các ngành công nghiệp nông thôn phi nông nghiệp. Khu vực nông thôn vẫn còn chưa tỏ ra hấp dẫn đối với các nhà đầu tư ở thành thị và các nhà đầu tư nước ngoài. Nông nghiệp và khu vực kinh tế không chính thức chỉ tạo ra việc làm bán chuyên không ổn định và mang tính tạm thời cho nhiều người trong số đội quân một triệu người đi tìm việc làm hàng năm bắt đầu tham gia thị trường lao động.

Tuy nhiên, việc khu vực nông thôn cách ly một phần với các biến động kinh tế trong vùng cho thấy rằng nó có thể bảo đảm an toàn ngắn hạn cho mọi người ở mức khiêm tốn trong giai đoạn kinh tế bị suy sụp. Giá gạo tăng đáng kể trong năm qua góp phần tạm bảo vệ những nông dân trồng lúa được tưới tiêu nhất thời tránh được ảnh hưởng nghiêm trọng của cuộc khủng hoảng. Hơn nữa, cuộc khủng hoảng cũng làm cho người ta chú ý tới những trở ngại mang tính chiến lược đối với sự tăng trưởng nông thôn. Phần tiếp sau đây sẽ đề cập đến một số trong những trở ngại đó. Nhưng trước tiên, chúng tôi sẽ đề cập tới chính cuộc khủng hoảng và những tác động của nó.

Cuộc khủng hoảng khu vực. Cuộc khủng hoảng Châu á có những tác động hỗn hợp, song chủ yếu là tác động tiêu cực đến khu vực nông thôn. Do tăng trưởng GDP của toàn bộ nền kinh tế hạ xuống dưới mức 4% trong năm 1998, tăng trưởng của nông nghiệp sẽ giảm xuống còn khoảng 2%. Việc giá gạo thế giới tăng sẽ giảm bớt tác động của cuộc khủng hoảng trong giai đoạn ngắn hạn, song những dự báo về một sự dư thừa gạo trong năm tới có thể báo hiệu những khó khăn trong giai đoạn trung hạn. Tăng trưởng thấp, thậm chí là không có tăng trưởng sẽ có ảnh hưởng tiêu cực nghiêm trọng đến việc giảm tỉ lệ nghèo, đến chỉ tiêu cho nông thôn, giáo dục, y tế và phúc lợi nông thôn.

Nghèo khó, thu nhập và việc làm ở nông thôn. Điều gì sẽ xảy ra với những chỉ tiêu này nếu GDP trong nông nghiệp tăng trung bình 3% (hoặc ít hơn) cho tới năm 2002? Những thành quả đầy ấn tượng mà Việt Nam đạt được trong việc tăng chỉ tiêu cho nông thôn và giảm nghèo khó ở nông thôn sẽ bị ảnh hưởng. Khi dân số nông thôn tăng với tốc độ hơn 2% và kinh tế cũng tăng với tốc độ như vậy hoặc thấp hơn thì thu nhập đầu người ở vùng nông thôn sẽ không đổi, và thậm chí bị giảm đi. Mức chỉ tiêu đầu người, đã tăng lên được khoảng một phần ba trong năm năm qua cũng sẽ bị giảm xuống. Số liệu thực tế của nửa năm đầu đã xác nhận sự tăng chậm lại của kinh tế nông thôn, mức tăng trưởng nông nghiệp trong 6 tháng đầu năm 1998 chỉ là 2%.

Việt Nam đã đạt được tiến bộ đầy ấn tượng khi giảm tỉ lệ nghèo khó từ mức hơn 50% trong những năm 1992-1993 xuống còn khoảng 30-35% trong những năm 1997-1998.¹ Nhưng cuộc khủng hoảng trong vùng sẽ làm chậm tiến độ này lại hoặc có thể còn đảo ngược quá trình này trong tương lai trung hạn. Đối tượng chịu tác động nặng nề nhất là các dân tộc thiểu số, các hộ gia đình do phụ nữ đứng đầu, và những người dân sống ở những vùng sống nhờ nước mưa, vùng xa và vùng núi.

Sẽ có thêm nhiều người tìm việc trong khi việc làm trở nên ít hơn, và do vậy mức tăng trưởng tiền công sẽ chậm lại. Trong tình hình tỉ lệ thiếu việc làm vốn đã cao và ruộng đất canh tác bị hạn chế, những người mất việc trong khu vực chính thức và lực

¹ Những số liệu sơ bộ thu thập được từ "Khảo sát Mức sống ở Việt Nam 1997-1998" - Sắp tới sẽ có những số liệu chính xác hơn.

lượng lao động tăng nhanh sẽ gây thêm sức ép đối với các hoạt động nông nghiệp và phi nông nghiệp về tiếp nhận những người đang phải tìm việc.

Mặt khác, tuy thu nhập ở nông thôn thấp nhưng có thể sẽ ổn định hơn ở thành thị và trong giai đoạn ngắn hạn, mức tăng thất nghiệp ở nông thôn có thể sẽ không gay gắt như ở thành thị. Vụ lúa bội thu năm 1998, xuất khẩu gạo tăng mạnh và giá gạo tăng (tăng 40% so với năm ngoái nếu tính bằng tiền đồng Việt nam) đã che chắn nhiều cho nông thôn khỏi bị tác động của khủng hoảng.² Tuy nhiên, các chuyên gia về gạo có ý kiến khác nhau về triển vọng của sản xuất gạo trong năm tới. Nhiều người cho rằng việc phục hồi sản xuất sau hạn hán ở Philippines và Indonesia sẽ dẫn đến việc thị trường xuất khẩu gạo bị thu hẹp và giá *giảm* trong năm 1999. Còn các chuyên gia khác lại cho rằng việc sản xuất lúa gạo bị giảm sút ở Ấn Độ và Trung Quốc có thể sẽ làm lượng xuất khẩu bị giảm mạnh và do đó làm giá tăng lên đáng kể. Nếu thời tiết xấu xảy ra ở bất cứ một nước sản xuất gạo chính nào cũng có thể gây ra kết quả tương tự, làm tăng giá gạo và giá các loại cây trồng khác.

Y tế và phúc lợi. Y tế ở nông thôn sẽ chịu tác động tiêu cực của sự suy giảm về kinh tế. So sánh với các nước khác trong khu vực thì các chỉ số y tế của Việt Nam khả quan hơn. Hầu hết các cư dân nông thôn có thể sử dụng các bệnh xá tại xã của họ, và số giường bệnh viện ở nông thôn nói chung có sẵn hơn ở đô thị. Tỷ lệ chết của bà mẹ và trẻ sơ sinh thấp hơn tỉ lệ trung bình của các nước trong khu vực và của các nước có thu nhập thấp và trung bình khác, và việc tiêm chủng phòng ngừa bệnh cho trẻ em được áp dụng rộng rãi.

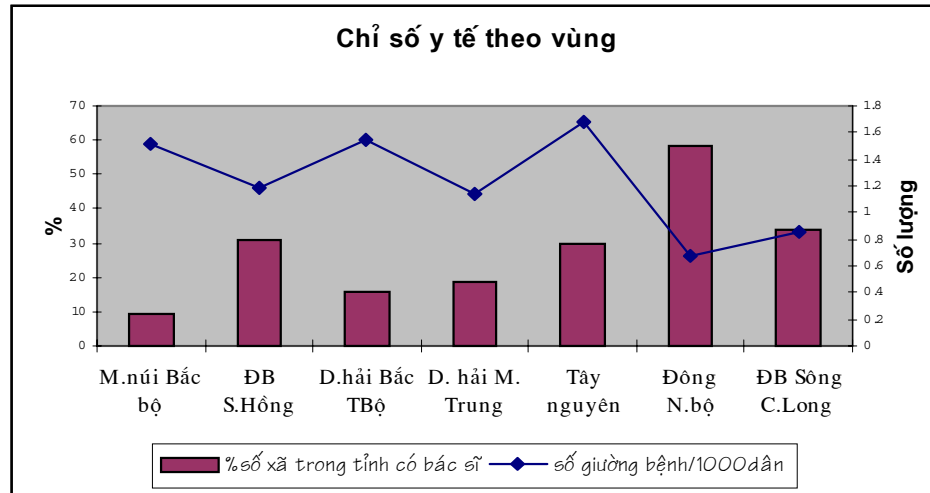
Nhưng mặt khác, *chất lượng y tế* ở nông thôn thấp hơn - ba phần tư số người trong nhóm một phần năm dân số nghèo nhất chủ yếu sinh sống ở nông thôn. Họ phải tự chữa bệnh khi ốm đau và cơ hội để được bác sĩ có đào tạo chuyên môn chữa trị của cư dân nông thôn là dưới 10%.³ Việc chữa bệnh đối với người dân nông thôn là một gánh nặng về mặt tài chính lớn hơn nhiều so với người dân thành thị⁴, trong khi tài trợ cho dịch vụ y tế cơ bản mà người dân nghèo ở nông thôn có thể tiếp cận được lại quá ít ỏi.⁵

² Số liệu của Viện Nghiên cứu Thị trường và Giá cả được đăng trên Thời báo kinh tế Việt Nam, 10/1998. Giá gạo trắng bán lẻ tăng 40% kể từ 8/1997. Về giá trị, xuất khẩu gạo cho đến hết tháng 9 tăng 23% so với cùng kỳ năm 1997.

³ Tài liệu CAS về sức khỏe, dinh dưỡng và dân số; Đánh giá nghèo khó ở Việt Nam và Chiến lược, 1995. 70% người nghèo tự chữa bệnh khi bị ốm.

⁴ Việt nam: Đánh giá nghèo khó và Chiến lược, 1995. Chi phí cho khám chữa bệnh ngoại trú chiếm một phần tư chi phí phi lương thực đối với người nghèo nhất nhưng chỉ chiếm 7% đối với người giàu nhất theo bảng phân loại giàu-nghèo năm nấc và hầu hết những người giàu nhất sống ở thành thị.

⁵ Việt nam: Đánh giá nghèo khó và Chiến lược, 1995. Chỉ có 3% ngân quỹ y tế được dùng cho y tế dự phòng và 2% đầu tư cho các cơ sở y tế nông thôn, còn lại khoảng 60-90% chủ yếu được đầu tư vào các bệnh viện lớn ở thành phố.

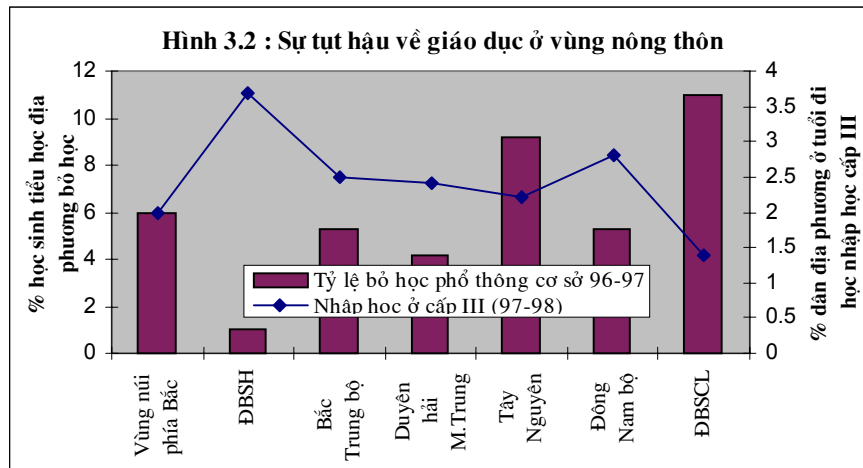
Hình 3.1: Số liệu hỗn hợp về y tế nông thôn

Nguồn: Bộ Y tế Việt Nam, Niên giám thống kê về y tế năm 1997.

Khủng hoảng Châu á và tăng trưởng kinh tế thấp hơn đang đe dọa giảm hơn nữa chất lượng cũng như khả năng tiếp cận đến y tế ở nông thôn. Nếu chỉ tiêu công cộng cho y tế không được tăng lên thì người nghèo không thể chi trả nổi nhu cầu y tế của họ. Tỷ lệ tự chữa trị vốn đã cao và tình trạng suy dinh dưỡng của trẻ em có thể còn tăng lên nữa. Bệnh tật có thể gia tăng và có thể sẽ làm giảm năng suất của người lao động.

Những khoản giúp đỡ mang tính cá nhân đã từng đóng vai trò hệ thống bảo hiểm quan trọng trong suốt một thập kỷ nông thôn tăng trưởng nhanh vừa qua sẽ bị giảm đi vì các cơ hội việc làm và thu nhập bị thu hẹp lại. Những người chịu rủi ro nhiều nhất sống ở những vùng bị hạn hán hiện đã bị thiếu lương thực, cây giống, nước sạch và họ rất có thể sẽ bị lâm vào tình trạng cùng cực nếu không nhận được sự giúp đỡ.

Giáo dục. Cũng như y tế, giáo dục đã có nhiều tiến bộ thể hiện qua những chỉ số tổng hợp. Tỷ lệ biết chữ và nhập học của Việt nam cao hơn so với một nước có thu nhập thấp như vậy. Tuy nhiên, như thấy trong bảng sau, chất lượng và khả năng tiếp cận đến giáo dục ở các vùng nông thôn là thấp hơn: tỷ lệ nhập học vào các trường trung học cũng như tỷ lệ bỏ học ở các vùng nông thôn và vùng xa là thấp hơn, ví dụ ở các vùng đồng bằng Sông Cửu long và Tây nguyên. Tỷ lệ biết chữ ở các vùng nông thôn thường là thấp hơn.

Hình 3.2: Sự tụt hậu về giáo dục ở các vùng nông thôn

Chú thích: Các tỷ lệ nhập học là tỷ lệ ròng

Nguồn: Số liệu Thống kê Giáo dục Tổng hợp của Bộ Giáo dục và Đào tạo 1996-97, 1997-98

Nền kinh tế đang tăng chậm lại sẽ làm giảm thu nhập và buộc các gia đình nghèo phải thôi không cho con đi học vì chi tiêu của họ đã trở thành gánh nặng. Chi tiêu của hộ gia đình cho giáo dục đối với hầu hết các hộ nghèo là cả một gánh nặng. Trong khi hộ giàu chỉ 44 đồng so với mỗi 100 đồng Chính phủ chi tiêu cho cấp đại học thì các hộ nghèo phải trả 80 đồng so với mỗi 100 đồng Nhà nước chi cho giáo dục tiểu học.⁶ Để chi trả cho chi phí giáo dục ở cấp III, hộ nông thôn phải dành ra một nửa thu nhập của họ trong khi hộ thành thị chỉ phải dành ra một phần tư thu nhập gia đình (xem bảng 3.1 dưới đây).⁷ Trong tương lai ngắn hạn, do ảnh hưởng của khủng hoảng khu vực, tỉ lệ nhập học, đặc biệt là ở cấp trung học có thể giảm đáng kể. Về dài hạn, điều này sẽ làm giảm năng suất lao động và hạn chế việc phát triển nông thôn.

Bảng 3.1: Gánh nặng chi phí giáo dục theo nhóm thu nhập

	Gánh nặng học trường công, 1996 (% của thu nhập đầu người hộ gia đình phải trả)					Việt Nam	Thành thị	Nông thôn
	Nhóm thu nhập							
	I	II	III	IV	V			
Tỉ lệ gánh nặng giáo dục trung bình toàn quốc								
Tiểu học	22	14	11	8	4	9	6	11
Cấp II	46	30	23	17	8	18	13	22
Cấp III	100	54	50	38	18	40	28	48

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Nghiên cứu về tài trợ cho giáo dục Việt Nam năm 1996

⁶ Nghiên cứu về đầu tư giáo dục Việt Nam, 1996, Ngân hàng Thế giới.

⁷ Nghiên cứu về đầu tư giáo dục Việt Nam, 1996. Chi phí trung bình cho giáo dục cấp III chiếm 48% thu nhập đầu người trong hộ gia đình nông thôn nhưng chỉ 28% thu nhập đầu người hộ gia đình thành thị.

Sản xuất nông nghiệp sẽ tăng song tác động của thiên tai là nghiêm trọng

Mặc dù bị hạn hán và bão lớn, Việt Nam dự tính năm nay sẽ đạt được sản lượng lúa kỷ lục. Điều này đã giúp bảo vệ phần lớn khu vực nông thôn khỏi bị tác động nặng nề của khủng hoảng Châu á, mặc dù trong giai đoạn ngắn hạn. Tổng sản lượng lúa được dự báo sẽ tăng lên khoảng 900.000 tấn so với năm 1997, chủ yếu là do mở rộng trồng lúa ba vụ ở đồng bằng Sông Cửu Long⁸ và do giá lúa vừa qua có tăng nên nông dân tăng mức trồng lúa.⁹ Tổng sản lượng lương thực được dự tính sẽ đạt tới 31,3 triệu tấn, tăng 700.000 tấn so với năm trước.¹⁰ Việt Nam dự kiến xuất khẩu 3,5 triệu tấn gạo năm 1998, tức là ít hơn 500.000 tấn so với chỉ tiêu kế hoạch chính thức đầu năm, song số lượng này vẫn đủ để Việt Nam được xếp thứ hai trên thế giới về xuất khẩu gạo sau Thái Lan.¹¹

Nhưng ảnh hưởng của thiên tai tại một số vùng rất lớn. Vào mùa thu vừa qua, cơn bão Linda đã tàn phá vùng miền nam đất nước, phá hoại đồng ruộng và sản xuất nông nghiệp. Đợt hạn hán bắt đầu từ tháng Tám và kéo dài đến mùa xuân đã phá huỷ 380.000 tấn lương thực quy ra thóc và gây thiếu nước sinh hoạt cũng như thiệt hại đàn gia súc.¹² Đợt hạn hán vào mùa hè năm nay ở vùng Duyên hải Miền Trung và Tây nguyên cũng làm giảm năng suất cây trồng và gây ra tình trạng thiếu nước, thiếu lương thực. Thu nhập không đủ, giá cả tăng, và cơ sở hạ tầng yếu kém làm nảy sinh vấn đề thiếu lương thực ở những nơi bị hạn. Về tổng thể đã có 200.000 tấn lúa bị mất và gần một triệu người có thể bị đói ở bảy tỉnh duyên hải Miền Trung.¹³ Các loại cây trồng khác ngoài lúa như cà phê, cao su, mía và tiêu cũng bị ảnh hưởng.

Mặc dù lượng mưa đã tăng lên vào cuối hạ nhưng 2,3 triệu người vẫn thiếu nước dùng.¹⁴ ở Quảng Trị, tỉnh trung bộ bị hạn hán nặng nhất, một số hồ chứa nước bị khô kiệt và do vậy hệ thống tưới tiêu bị ngừng hoạt động. Trong tháng 9 khoảng một nửa của số dân 500.000 người trong tỉnh không có đủ nước sinh hoạt và ước tính vụ mùa hè-thu chỉ đạt khoảng một phần ba sản lượng thông thường.¹⁵ Một nửa sản lượng tiêu bị mất, và một số địa phương rơi vào hoàn cảnh thiếu lương thực trầm trọng.

ở Quảng Bình, một tỉnh bị hạn hán khác, một phần ba dân số không có đủ nước uống trong đợt mùa hè và tổng sản lượng lương thực sản xuất ra chỉ đạt một phần ba so với mức dự tính.¹⁶ Cà phê và khoai lang bị mất nhiều. Các tỉnh Thanh Hoá, Hà Tĩnh và Quảng Nam cũng chịu tác động mặc dù nhẹ hơn; còn các tỉnh Nghệ An và Thừa Thiên-Huế có vẻ như đã qua khỏi ảnh hưởng nặng nhất của nạn hạn hán. Cho tới nay chưa có

⁸ Vietnam News, 16/9/1998.

⁹ Ước tính, Chương trình lương thực thế giới của Liên hợp quốc.

¹⁰ Báo Thanh niên, 25/9/1998.

¹¹ Việt Nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn.

¹² Ước tính của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn Việt Nam, 1998.

¹³ Knight-Ridder/ Dịch vụ thông tin Tribune: "Việt Nam đối mặt với nạn hạn hán nghiêm trọng nhất trong vòng 90 năm", 24/8/1998.

¹⁴ Knight-Ridder/ Dịch vụ thông tin Tribune: "Việt Nam đối mặt với nạn hạn hán nghiêm trọng nhất trong vòng 90 năm", 24/8/1998.

¹⁵ Ước tính của các tỉnh theo báo cáo của Chương trình lương thực thế giới của Liên hợp quốc.

¹⁶ Ước tính của các tỉnh theo báo cáo của Chương trình lương thực thế giới của Liên hợp quốc.

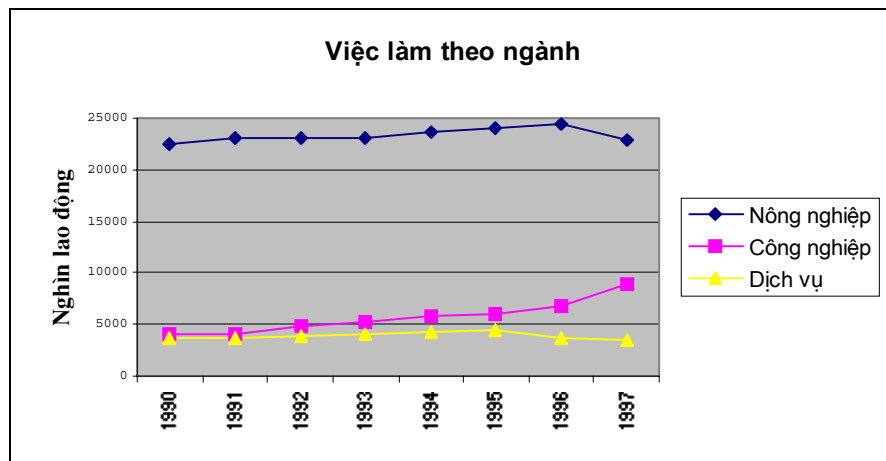
đánh giá của các địa phương về ảnh hưởng của hạn hán đối với các tỉnh thuộc Tây nguyên nhưng những gì nghe được tại những nơi đó cũng đủ thấy tình trạng khó khăn tương tự.

Tuy Chính phủ và các tổ chức quốc tế đã viện trợ cho các vùng bị hạn nặng nhất ở duyên hải Miền Trung và Tây nguyên, song còn nhiều việc phải làm để khắc phục hậu quả nặng nề. Việc giảm thuế để khuyến khích nông dân trồng các loại cây chịu được hạn là một ý tưởng dài hạn. Các chương trình lao động công ích và trợ giá gạo cho người nghèo cũng có thể là những giải pháp ngắn hạn.

Công nghiệp: Tăng trưởng về việc làm phi nông nghiệp còn kém

Mặc dù nền nông nghiệp với vai trò tăng lên sẽ phải đóng vai trò quan trọng trong giai đoạn khủng hoảng hiện tại, nhưng nền kinh tế dựa vào nông nghiệp sẽ không thể giúp đất nước giàu lên được: điều này chưa từng xảy ra với một quốc gia nào. Các ngành nông nghiệp và dịch vụ đã phải thu hút phần lớn lực lượng lao động tăng lên kể từ đầu những năm 1990. Trong giai đoạn 1990-1998, việc làm trong ngành công nghiệp giảm từ 3,6 triệu xuống còn 3,5 triệu, tức giảm 5% (Xem hình 3.3). Cũng trong khoảng thời gian đó dân số tăng 16%. Tổng số việc làm trong nông nghiệp tăng ít, nhưng khu vực kinh tế không chính thức với năng suất thấp lại tạo ra nhiều chỗ làm mới, riêng việc làm trong ngành dịch vụ tăng từ 3 triệu lên 8 triệu cũng trong những năm đó. Số liệu về xuất khẩu của Việt Nam phản ánh các tác động của việc tập trung quá mức các nguồn lực cho khu vực công nghiệp nặng của nhà nước. Các loại hàng hoá sử dụng nhiều nhân công chỉ chiếm một phần ba tổng xuất khẩu, thấp hơn nhiều so với Trung Quốc, trong đó loại hàng hoá này chiếm một nửa tổng kim ngạch xuất khẩu.¹⁷

Hình 3.3: Sự thay đổi về việc làm theo thời gian.

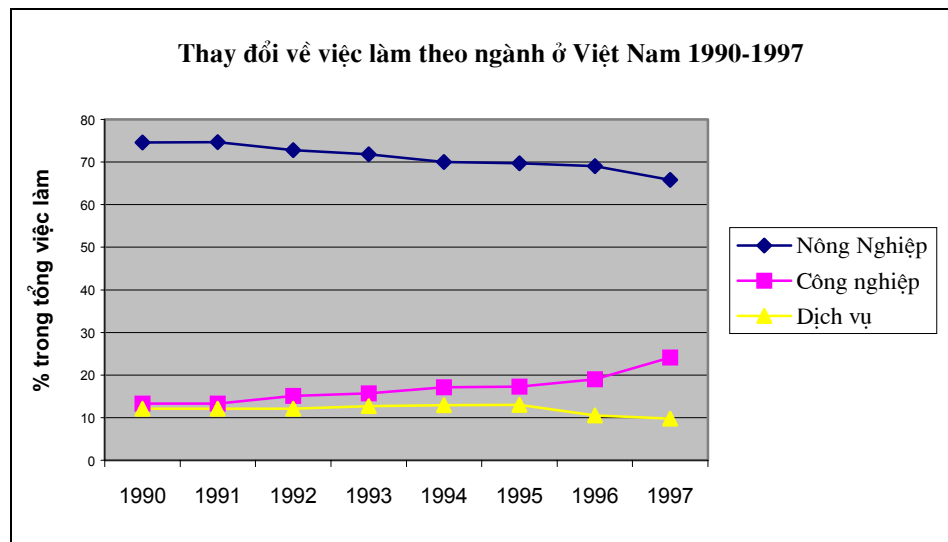


Nguồn: Niên giám thống kê 1996-1997 của Tổng cục Thống kê Việt Nam

¹⁷ Việt Nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn, 1998.

Mặc dù mức tăng trưởng chung của Việt Nam trong vòng sáu năm qua là cao, tỉ lệ lao động được trả lương và trong công nghiệp trên thực tế bị *giảm xuống*, đặc biệt là ở những vùng nông thôn xa xôi. Dù có những đầu tư khổng lồ vào các xí nghiệp công nghiệp chế biến quốc doanh, số việc làm trong ngành công nghiệp vẫn bị giảm từ 12% trong năm 1990 xuống còn 10% trong năm 1997 (Hình 4.4) - từ năm 1995 đến năm 1997, số việc làm trong ngành công nghiệp giảm 12% mỗi năm! Việc làm trong công nghiệp đặc biệt giảm mạnh ở vùng nông thôn - chỉ có duy nhất ở thành phố Hồ Chí Minh việc làm trong ngành công nghiệp lại tăng. Cũng trong khoảng thời gian đó, tỉ lệ lực lượng lao động trong ngành nông nghiệp giảm nhẹ, trong khi việc làm trong các ngành dịch vụ hoặc khu vực không chính thức tăng lên.

Hình 3.4 : Thay đổi cơ cấu việc làm ở Việt Nam.



Nguồn: Niên giám Thống kê 1996-1997 của Tổng cục thống kê.

Hàng năm có một triệu thanh niên bắt đầu tham gia lực lượng lao động và nếu không có thêm các cơ hội việc làm trong ngành công nghiệp nằm ngoài các trung tâm tăng trưởng, đa số các thanh niên này sẽ gia nhập ngành nông nghiệp hoặc khu vực không chính thức. Nhưng tình trạng thiếu việc làm ở các vùng nông thôn, vốn đã lên đến mức báo động, được ước vào khoảng một phần tư tổng số lao động,¹⁸ và năng suất nông nghiệp sẽ tiếp tục giảm nếu ngành này buộc phải hấp thụ thêm người từ lực lượng lao động.¹⁹ Năng suất lao động nông nghiệp giảm đã làm tăng chênh lệch thu nhập giữa vùng nông thôn với đô thị.

Để chấm dứt tình trạng trì trệ này, Chính phủ cần khuyến khích khu vực phi nông nghiệp tư nhân phát triển. Thực tế cho thấy các doanh nghiệp ngoài quốc doanh sử dụng nhiều lao động hơn các doanh nghiệp nhà nước và tạo ra nhiều việc làm hơn từ một đồng vốn đầu tư (Xem chương 2). Tỉ lệ lao động trên vốn đầu tư của các doanh nghiệp ngoài

¹⁸ Báo Đầu tư Việt Nam, số 28/9-4/10/1998.

¹⁹ Việt Nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn, 1998.

quốc doanh cao hơn các doanh nghiệp nhà nước mười lần.²⁰ Việc khuyến khích khu vực phi nông nghiệp cũng góp phần làm giảm chênh lệch thu nhập giữa nông thôn và thành thị. Sản lượng của khu vực phi nông nghiệp bên ngoài các thành phố lớn tăng mạnh, với mức tăng trung bình hơn 11% trong giai đoạn từ 1994 đến 1996.²¹

Đáng tiếc là thay vì tạo điều kiện cho khu vực tư nhân phát triển, Chính phủ vẫn tiếp tục nhấn mạnh các doanh nghiệp nhà nước vì muốn kiểm soát nền kinh tế và theo đuổi chiến lược công nghiệp hoá theo hướng thay thế nhập khẩu. Nhưng chính sách này không thuận tuý tạo thêm việc làm trong ngành công nghiệp mà gây ra lãng phí lớn các nguồn lực công cộng. Các ngành phi nông nghiệp ở nông thôn cần trở thành người chủ chính, nhưng hiện nay chỉ có 18% hộ nông thôn tham gia loại hoạt động này.²²

Cung cấp tài chính cho nông dân và các doanh nghiệp phi nông nghiệp ở vùng nông thôn còn chưa thích đáng

Một trong những cản trở chính đối với việc tạo việc làm mới ở nông thôn là sự thiếu vắng hệ thống tín dụng theo điều kiện của thị trường dành cho nông dân và các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ. Các doanh nhân nhỏ thì thiếu vốn. Trong khi chỉ có 12-15% các doanh nghiệp tư nhân ở nông thôn vay được tiền từ ngân hàng thì ba phần tư các doanh nghiệp tư nhân cho rằng họ cần vay vốn.²³ Các doanh nghiệp đó hoặc phải chịu tình trạng thiếu vốn, hoặc buộc phải vay tiền ngắn hạn với lãi suất cao từ các tư nhân hoặc họ hàng, người quen. Ít nhất có 50% các hộ nông thôn không được hệ thống tín dụng nông thôn chính thống phục vụ²⁴. Trong cả nước, tín dụng dành cho kinh tế tư nhân chiếm không đầy 10%, và đây là tỉ lệ thấp so với mức trung bình 18% của các nước nghèo nhất và càng thấp so với mức trung bình 85% của các nước Đông á.²⁵

²⁰ Báo cáo của CAS, 1998.

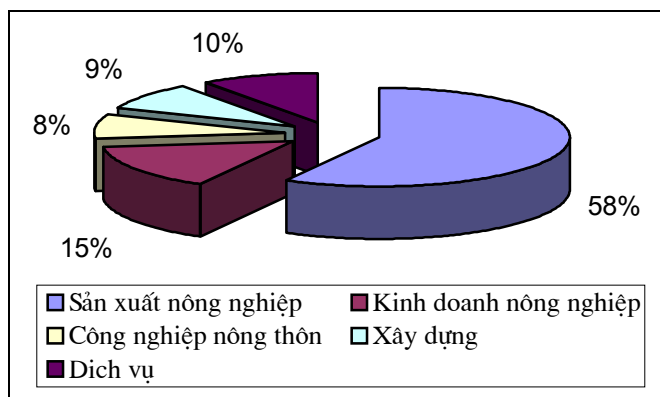
²¹ David Dapice, "Những suy nghĩ tiếp theo về công nghiệp hóa nông thôn", 1998.

²² Chiến lược phát triển nông thôn Việt Nam: Từ viễn cảnh đến hành động, 1998.

²³ Chiến lược phát triển nông thôn Việt Nam: Từ viễn cảnh đến hành động, 1998. 70% người nói rằng họ muốn vay vốn mà không được.

²⁴ Việt nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn, 1998. Hệ thống tín dụng chính thống bao gồm 3 tổ chức: Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt nam, Ngân hàng người nghèo và Quỹ tín dụng nhân dân. Khoảng 31% hộ nông thôn được Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt nam phục vụ, 11% là khách hàng của Ngân hàng người nghèo và 5% là khách hàng của Quỹ tín dụng nhân dân.

²⁵ Việt Nam: Đánh giá nghèo đói và chiến lược, 1995.

Hình 3.5: Sự phân bổ tín dụng nông thôn

Nguồn: David Dapice, "Những suy nghĩ tiếp theo về công nghiệp hoá nông thôn", 1998.

Hình trên đây cho thấy hệ thống tín dụng phục vụ cho công nghiệp nông thôn rất ít. Một phần của vấn đề là ở chỗ các doanh nghiệp ở nông thôn không được dùng quyền sử dụng đất phi nông nghiệp để thế chấp khi họ muốn vay vốn ngân hàng, ngoài ra, các nhà đầu tư nước ngoài không được phép nắm giữ cổ phần trong các công ty tư nhân.

Tín dụng ưu đãi dành cho các doanh nghiệp nhà nước tạo ra vòng luẩn quẩn trong hệ thống ngân hàng: khi tín dụng được trợ cấp thì cũng xảy ra xu hướng giảm lãi suất tiền gửi. Điều này làm giảm lượng tiền gửi vào ngân hàng nói chung và do đó giảm lượng tín dụng có thể dùng để cho vay ở nông thôn. Chính sách kiểm soát lãi suất làm cho các ngân hàng không thể áp dụng mức lãi suất đủ để chi trả chi phí của vốn, chi phí thường xuyên và chi phí rủi ro. Suy cho cùng, những khoản lỗ của ngân hàng lại được Nhà nước bù đắp, do đó Chính phủ sẽ có ít vốn hơn dành cho các doanh nghiệp nông thôn hoạt động có hiệu quả vay. Với lượng tín dụng bị hạn chế bởi sự suy giảm kinh tế, chắc sẽ còn có ít vốn hơn được dành cho khu vực tư nhân ở nông thôn, nhất là trong tình hình các doanh nghiệp Nhà nước vẫn tiếp tục được ưu tiên trong việc cung cấp tài chính.

Đầu tư công cộng - thiên lệch bất lợi cho nông nghiệp

Đầu tư của Chính phủ cho ngành nông nghiệp không tương xứng với những đóng góp của ngành cho nền kinh tế quốc dân cũng như khả năng tạo ra việc làm của ngành này. Nông nghiệp sử dụng ba phần tư lực lượng lao động của toàn Việt Nam, tạo ra hơn một phần tư trong tổng GDP nhưng lại chỉ nhận được 7,5% trong tổng đầu tư công.

Việc so sánh mức đầu tư công vào nông nghiệp với những đóng góp của ngành này vào GDP cho thấy là có sự thiên lệch lớn trong chi tiêu bất lợi cho nông nghiệp: hệ số càng nhỏ thì sự bất lợi càng lớn. Với hệ số 0,25, sự thiên lệch trong chi tiêu bất lợi cho nông nghiệp ở Việt Nam lớn hơn so với các nước láng giềng khác như Philippines (0,27),

Indonesia (0,40) và Thái Lan (0,62).²⁶ Ngành nông nghiệp còn phải chịu thiệt hại kép vì hiện có rất ít vốn tư nhân có thể dùng để đầu tư vào ngành này.²⁷

Hơn nữa, hầu hết các khoản đầu tư công cộng vào nông nghiệp là không có hiệu quả vì vốn chủ yếu được rót vào các doanh nghiệp nhà nước (xem Bảng 3.2 dưới đây). Ba phần tư số doanh nghiệp nhà nước của Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp và chế biến nông nghiệp. Các doanh nghiệp Nhà nước hoạt động ở nông thôn không tạo ra nhiều việc làm trong khi đòi hỏi nhiều đối với các nguồn lực công cộng. Gần một nửa tổng tiền đầu tư vào nông nghiệp được phân bổ cho 4.500 doanh nghiệp nhà nước. Kế hoạch đầu tư của Chính phủ vào các doanh nghiệp nông nghiệp nhà nước với khoảng 1,5 triệu lao động đòi hỏi hơn 3 tỉ đô la Mỹ cho giai đoạn 1996-2000, tức là gấp đôi số tiền Việt nam dự định dành cho 10 triệu hộ gia đình nông dân.²⁸ Sự thiên lệch có lợi cho các doanh nghiệp quốc doanh sử dụng nhiều vốn làm hạn chế các hoạt động công nghiệp sử dụng nhiều lao động.

Hỗ trợ của Chính phủ cho các doanh nghiệp nông nghiệp ngoài quốc doanh rất ít, chưa được bằng 10% số tiền Chính phủ đầu tư cho các doanh nghiệp nông nghiệp quốc doanh.²⁹ Hơn thế nữa, hai phần ba chi tiêu công cộng vào các doanh nghiệp ngoài quốc doanh ở nông thôn là dành cho các hoạt động bảo trì các hệ thống thủy lợi và kiểm soát lũ chứ không phải để nâng cấp hiện đại hoá cơ sở hạ tầng.³⁰ Đầu tư trực tiếp nước ngoài vào nông nghiệp cũng rất nhỏ. Chỉ có 7% tổng FDI được dự kiến đầu tư vào nông nghiệp, và thậm chí chỉ là 1,6% nếu dựa theo các ước tính mới nhất. Nguyên nhân chủ yếu là do những cản trở về qui chế thành lập doanh nghiệp mới, và các nhà đầu tư nước ngoài không có khả năng tiếp cận đến đất đai và tín dụng của Việt nam nếu họ không liên doanh với doanh nghiệp nhà nước, song liên doanh loại này thường tỏ ra không hấp dẫn.

Bảng 3.2: Kế hoạch của Chính phủ về đầu tư vào nông nghiệp, 1996-2000

<i>Đầu tư vào nông nghiệp, 1996-2000 (nghìn tỉ đồng)</i>						
	Đầu tư công cộng	Đầu tư của doanh nghiệp nhà nước	Đầu tư của hộ gia đình	FDI	Tổng số	Phần trăm
Nông nghiệp	2.9	34.9	14.2	6.5	58.5	61.3%
Thủy lợi	14.5	0.0	0.0	0.0	14.5	15.2%
Lâm nghiệp	4.0	4.0	5.0	0.0	13.0	13.6%
Kho tàng/xay xát	0.5	4.0	5.0	0.0	9.5	9.9%
Toàn ngành	21.9	42.9	24.2	6.5	95.5	1,00%
Toàn ngành (%)	23%	45%	25%	7%	100%	
Toàn bộ kế hoạch đầu tư công cộng	96.8	142.4	76.5	144.3	460.0	
Toàn bộ kế hoạch đầu tư công cộng (%)	21%	31%	17%	31%	100%	

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Thúc đẩy phát triển nông thôn Việt Nam, 1998

²⁶ Việt Nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn, 1998.

²⁷ Chiến lược phát triển nông thôn Việt Nam: Xem xét chỉ tiêu công cộng cho khu vực nông thôn, 1998.

²⁸ Việt Nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn, 1998.

²⁹ Chiến lược phát triển nông thôn Việt Nam: Xem xét chỉ tiêu công cộng cho khu vực nông thôn, 1998.

³⁰ Báo Đầu tư, 12/10/1998.

Các giải pháp cho khu vực nông thôn trong điều kiện nguồn lực có hạn

Để gìn giữ những thành quả đạt được trong công cuộc giảm nghèo khó và duy trì mức tăng trưởng kinh tế, Việt Nam phải tạo luồng sinh khí mới cho kinh tế hộ nông dân, khuyến khích các doanh nghiệp phi nông nghiệp tư nhân phát triển. Chính sách này đã thúc đẩy công nghiệp hoá nông thôn ở các nước châu á khác. Chính phủ cũng cần phải tạo ra hệ thống bảo hiểm tối thiểu cho bộ phận bị cuộc khủng hoảng tác động nặng nề nhất. Chính phủ có thể thực hiện một số chính sách mà không cần nguồn đầu tư nào, một số chính sách khác đòi hỏi phải định hướng lại chi tiêu công cộng và chấm dứt chính sách đầu tư thiên lệch bất lợi đối với khu vực nông thôn. Việt Nam cần phải cải cách ruộng đất và thị trường tín dụng; tự do hoá đầu tư; chấm dứt tình trạng ưu đãi các doanh nghiệp nhà nước; nâng cấp cơ sở hạ tầng nông thôn; và đẩy mạnh phân cấp về ngân sách.

Cổ phần hoá/Cải cách doanh nghiệp nhà nước

Chính phủ đang chủ trương loại bỏ các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ và cổ phần hoá các doanh nghiệp có thể trụ được trên thị trường, nhưng thực tế thì quá trình cổ phần hóa diễn ra rất chậm chạp. Việt Nam có khoảng 6.000 doanh nghiệp nhà nước, trong đó khoảng 4.500 doanh nghiệp hoạt động trong khu vực nông thôn. Một nửa các doanh nghiệp đó bị thua lỗ (tăng lên từ mức 8% trong năm 1993), tạo ra ít việc làm, tiêu tốn tiền ngân sách, làm suy yếu hệ thống ngân hàng do sử dụng vốn mà đáng ra có thể dùng vào các việc khác có ích hơn. Tính đến mùa thu 1998 chỉ mới có 40 doanh nghiệp nhà nước được cổ phần hoá.³¹ Chính phủ cần xoá bỏ tình trạng đặc quyền của các doanh nghiệp nhà nước trong việc sử dụng quyền sử dụng đất làm tài sản đóng góp vào các liên doanh với các nhà đầu tư nước ngoài cũng như việc họ được hưởng những ưu đãi trong việc giành những hợp đồng của chính phủ và kiểm được hạn ngạch xuất nhập khẩu. (Xem phần báo cáo về tài trợ cho đầu tư nông thôn minh hoạ cho phần vốn tiết kiệm được nếu giảm tài trợ cho các doanh nghiệp nhà nước.)

Một khối lượng đáng kể các dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng nông thôn do các công ty độc quyền nhà nước cung cấp. Cổ phần hoá các loại hình tổ chức hiện đang quản lý các hệ thống thuỷ lợi, cung cấp nước sạch, và giao thông vận tải có thể có ý nghĩa tích cực. Việc cơ cấu lại các lâm trường quốc doanh không hiệu quả sẽ đem lại hàng triệu đô la và tạo ra lợi ích vật chất khuyến khích việc bảo tồn thiên nhiên.

Cải cách ruộng đất và thị trường tín dụng nhằm khuyến khích việc làm phi nông nghiệp và sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân vào việc cung cấp các dịch vụ.

Việc tạo ra quy chế quyền sử dụng đất rõ ràng và có hiệu lực là một vấn đề cấp thiết để các hộ gia đình và doanh nghiệp tư nhân có thể thế chấp vay vốn ngân hàng. Điều này có thể thực hiện được mà không tốn kém nhiều. Nếu không có được đủ tín dụng thì cả nông dân, khu vực phi nông nghiệp tư nhân đều không phát triển được. Tuy nhiên, cho tới nay việc thực hiện quyền sử dụng đất vẫn đang còn là vấn đề khó khăn.

³¹ Việt Nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn, 1998.

Việc thực hiện các quyền chuyển nhượng, trao đổi, cho thuê, thừa kế và thế chấp đất đang còn chậm chễ vì chưa có nghị định hướng dẫn cụ thể việc thực hiện các quyền đó và năng lực thực thi nghị định đó một khi ra đời ở các cấp tỉnh và các cấp thấp hơn vẫn còn yếu kém. Ban bố nghị định và làm rõ luật đất đai hiện hành đang là những ưu tiên cấp bách nhất. Điều quan trọng là làm cho người sử dụng đất hiểu rõ các quyền họ được hưởng, rằng các quyền đó được đưa vào thực hiện để họ có thể áp dụng các quyền này trong thực tế. Đặc biệt, cần làm rõ những vấn đề như diện tích tối đa được phép có, quyền sử dụng đất ngắn hạn và không chắc chắn, những cản trở khi chuyển nhượng đất, và thuế đất cao.

Vận hành sự hoạt động của thị trường đất đai sẽ cho phép phân bổ hiệu quả hơn nguồn lực này thông qua việc cho phép hợp nhất các thửa ruộng manh mún, tăng diện tích nông trại, và tăng nhanh việc ứng dụng các công nghệ nông nghiệp mới. Ngân hàng khi đó cũng sẽ cho nông dân vay nhiều hơn vì đất có thể dùng để thế chấp và chuyển nhượng được theo giá thị trường.

Chính phủ cũng cần có chính sách đối xử bình đẳng giữa các ngân hàng trong nước và ngân hàng nước ngoài về các hình thức bảo đảm mà họ có thể sử dụng. Điều này giúp tạo ra một sân chơi bình đẳng và khuyến khích tín dụng cho các vùng nông thôn. Ngoài ra, những khống chế về lãi suất cần phải được loại bỏ để cải thiện tình hình hoạt động của các ngân hàng và tăng các nguồn vốn vay thương mại cho khu vực kinh tế tư nhân nông thôn.

Xoá bỏ các hàng rào qui chế và tất cả những cản trở đối với thị trường

Xoá bỏ những hạn chế thị trường là cách làm có thể thực hiện được ngay mà không tốn kém nhằm phát triển nông thôn. Những hạn chế về sử dụng đất nông nghiệp bao gồm cả việc chỉ đạo ở cơ sở phải trồng các loại cây nhất định và ngăn trở việc nông dân tự đa dạng hóa sản phẩm hoặc chuyển sang các hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp có lời hơn. Việt Nam có thể tăng sản lượng nông nghiệp và tự do hoá thị trường đầu vào, chẳng hạn như bãi bỏ hạn ngạch xuất khẩu gạo cũng như những hạn chế nhập khẩu đường, phân hóa học, và giống. Trong nước, Chính phủ nên bỏ việc đưa ra các chỉ tiêu số lượng về sản xuất các loại hàng hóa để cho phép nông dân được tự do đa dạng hoá cây trồng. Cuối cùng, Chính phủ cần bảo đảm tính rõ ràng của các qui chế điều tiết, và tham khảo ý kiến của những đối tượng chịu tác động của các qui chế đó nhằm giảm bớt những hành vi tùy tiện và tham nhũng của các quan chức.

Kết quả thu được từ các biện pháp nói trên là rất lớn. Bỏ hạn ngạch xuất khẩu gạo sẽ tăng thu nhập quốc dân thêm 225 triệu đô la Mỹ và cho phép tăng xuất khẩu gạo lên 5 triệu tấn mỗi năm. Hạn chế nhập đường được ước tính làm đất nước mất khoảng 95 triệu đô la Mỹ mỗi năm, trong khi việc hạn chế nhập phân bón làm nông dân thiệt khoảng 35 triệu đô la Mỹ mỗi năm.³²

³² Việt Nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn, 1998.

Mối lo ngại chính đáng của Việt Nam về an ninh lương thực có thể được giải quyết tốt nhất bằng cách tăng năng suất lao động trong nông nghiệp và thu nhập ở nông thôn, cải thiện khả năng tiếp cận thị trường và các nguồn tín dụng dài hạn, và bằng cách cho phép bảo quản và chuyên chở lương thực một cách hiệu quả, chứ không phải bằng cách tập trung nguồn vào việc trồng lúa để cung cấp đủ gạo cho lượng dân số ngày càng tăng.

Hộp 3.1: An ninh lương thực và tự túc lương thực

An ninh lương thực được định nghĩa là việc đảm bảo cung ứng lương thực đủ và ổn định cho mọi người dân, không được nhầm lẫn an ninh lương thực với mục tiêu hạn hẹp hơn là tự túc về lương thực. Có thể đạt được an ninh lương thực bằng cách khác có hiệu quả cao hơn nhiều so với tự túc lương thực. Sự kém hiệu quả của chính sách tự túc lương thực được biểu hiện rất rõ trong những đợt hạn hán. Những nước đóng cửa với thế giới bên ngoài có khả năng bị tác động bởi biến động thời tiết ở trong nước nhiều hơn nhiều so với khi các nước đó có thể phân rủi ro theo sự biến động trung bình của thời tiết trên thế giới thông qua thương mại.

Tính kém hiệu quả của việc tự túc lương thực sẽ tăng lên nếu như nước đó bị mất đi lợi thế so sánh khi phát triển sản xuất lương thực, và khi cơ cấu tiêu dùng trở nên phức tạp hơn khi thu nhập tăng lên. Cách tiếp cận tốt đối với vấn đề an ninh lương thực là mở cửa đối với tiêu dùng, sản xuất, dự trữ và có các chế độ đầu tư và thương mại cởi mở, và thông qua đó cho phép lợi thế so sánh được phát huy tối đa để tạo được phúc lợi kinh tế. Chính cách này có thể dẫn đến một sự tự đảm bảo lương thực một cách thực thụ.

Thúc đẩy công nghiệp hoá nông thôn bằng cách kết nối cơ sở hạ tầng nông thôn với cơ sở hạ tầng đô thị

Việt Nam cần phải nâng cấp giao thông trong nội bộ các vùng nông thôn cũng như giữa các vùng nông thôn với các thành phố và thị trấn. Việc nối các thành phố, thị trấn với các vùng lân cận của chúng sẽ tạo ra thị trường cho các sản phẩm nông nghiệp và giúp công nghiệp tránh được những chi phí đắt đỏ của thành thị. Nó cũng khuyến khích sự kết hợp năng động giữa sự nhạy bén và tiền vốn của thành phố với nhân công rẻ ở nông thôn. Khu vực phi nông nghiệp, tư nhân được khuyến khích phát triển một khi các thành phố và thị trấn trở thành các trung tâm dịch vụ được tiếp nối với các ngành ở vùng ngoại ô và vùng nông thôn.

Sự thành công của các doanh nghiệp thị trấn và làng xã của Trung Quốc (TVEs), những công ty phát triển chủ yếu ở vùng ngoại ô các thành phố biển trong những năm 1980 sau khi cuộc cải cách thị trường được bắt đầu thực hiện trong nông nghiệp, đã khẳng định hiệu quả của việc cải cách các doanh nghiệp nhà nước vì nó đã làm tăng vốn tín dụng cho khu vực kinh tế tư nhân và kết nối hạ tầng cơ sở nông thôn với thành phố. Năm 1995, các doanh nghiệp đó đã sử dụng gần 130 triệu lao động nông thôn và sản xuất ra 43% tổng xuất khẩu của Trung Quốc.³³

³³ Hội thảo về Chiến lược phát triển nông nghiệp và nông thôn cho Việt Nam, 21-22/3/1997.

Ở Việt Nam, hiện tượng tương tự đang xuất hiện tuy còn ở mức độ hạn chế và còn đang ở vào giai đoạn manh nha. Cần có các cải cách tiếp theo để hỗ trợ tiến trình này. Trong cả nước, vùng phi đô thị mang lại tăng trưởng công nghiệp cao nhất là các vùng phụ cận thành phố Hồ Chí Minh với mức tăng trưởng 20% mỗi năm tính theo giá trị thực trong giai đoạn từ 1994 đến 1996.³⁴ Tuy nhiên, đóng góp của các công ty tư nhân nói chung vào sản lượng công nghiệp ở Việt Nam còn rất nhỏ.

Cơ sở hạ tầng nông thôn yếu kém làm cản trở công nghiệp hoá nông thôn. Trong khi 62% đường quốc lộ được trải nhựa thì chỉ có một phần tư tỉnh lộ và 13% huyện lộ được trải nhựa.³⁵ Và mặc dù đường ô tô đã nối 88% các xã của Việt Nam đến trung tâm huyện gần nhất nhưng hầu hết các con đường đó không được trải nhựa và không thể đi được quanh năm.³⁶ Mặc dù hiệu quả kinh tế của việc đầu tư vào nâng cấp giao thông là cao, nói chung là vào khoảng 20-35%, nhưng chi tiêu hiện nay cho giao thông vận tải nông thôn còn rất thấp.³⁷ Kế hoạch phân bổ đầu tư cho cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn trong giai đoạn 1996-2000 chỉ chiếm 5% tổng đầu tư theo kế hoạch cho toàn mạng lưới giao thông.³⁸ Mức đầu tư thấp như vậy dẫn đến chi phí sản xuất cao, hàng hoá bị hỏng, các cơ hội bị mất và sự bất bình đẳng.

Mặc dù khả năng được sử dụng điện đã được cải thiện trong toàn quốc, song mới chỉ có khoảng một nửa cư dân sống ở vùng nông thôn có điện và chỉ có 35% dân số nông thôn được nối với lưới điện quốc gia. Như vậy nông thôn còn thua xa đô thị và đây cũng là cản trở nghiêm trọng đối với việc thu hút phát triển công nghiệp ở nông thôn.³⁹ Điện khí hoá nông thôn cũng rất quan trọng đối với việc phát triển các hệ thống tưới tiêu (ngày càng phụ thuộc nhiều hơn vào máy bơm nước) và đối với chế biến thực phẩm. Trong khi Chính phủ dự kiến là mức tiêu thụ điện ở nông thôn sẽ tăng lên mức 8.400 GWh vào năm 2010, tỉ trọng sử dụng điện nông thôn trong tổng lượng điện tiêu thụ có thể giảm từ 15% xuống còn 13%.⁴⁰ Nếu không tiến hành mạnh mẽ điện khí hoá nông thôn, sự chênh lệch này sẽ tăng lên làm các vùng nông thôn càng bị bất lợi hơn. Việc tiếp cận khó khăn đến nước sạch và vệ sinh ở nông thôn cũng không khuyến khích công nghiệp nông thôn. Chương 4 sẽ kiến nghị các biện pháp làm cho hiệu quả của các dịch vụ cơ sở hạ tầng có thể được nâng cao.

³⁴ David Dapice, "Những suy nghĩ tiếp theo về công nghiệp hóa nông thôn", 1998.

³⁵ Thời báo kinh tế Việt Nam, Số 35, 1998.

³⁶ Việt Nam: Dự thảo báo cáo ngành giao thông vận tải, 1998.

³⁷ Việt Nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn, 1998.

³⁸ Việt Nam: Báo cáo ngành giao thông vận tải, 1998.

³⁹ Việt Nam: Báo cáo Nghiên cứu ngành điện, 1998.

⁴⁰ Việt Nam: Báo cáo Nghiên cứu ngành điện, 1998.

Phân cấp ngân sách nhằm tăng cường tài chính cơ sở và nâng cao hiệu quả

Kinh nghiệm của các nước đang phát triển và của các nền kinh tế chuyển đổi khác cho thấy rằng có thể sẽ không có sự phát triển nhanh của khu vực tư nhân cũng như không có được sự tăng trưởng kinh tế quốc dân bền vững nếu không có hệ thống chính quyền địa phương cởi mở và tâm huyết. Minh chứng ở các nước đang phát triển còn chỉ ra rằng việc phân cấp có thể làm tăng đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Việc các địa phương được tự do hơn trong việc quyết định các thứ tự ưu tiên và các biện pháp tăng nguồn thu sẽ thúc đẩy việc sử dụng hiệu quả tài chính địa phương, cải thiện việc cung cấp các hàng hóa công cộng, và làm cho các chương trình địa phương trở nên thiết thực hơn với nhu cầu của nông thôn.

Tuy nhiên, sự phân cấp sẽ chẳng có ích gì nếu chính quyền địa phương các cấp không đủ năng lực thể chế để lập kế hoạch và thực hiện các chương trình công cộng một cách tiết kiệm và hiệu quả. Đối với các địa phương còn chưa có đủ năng lực để tận dụng những ưu việt của việc phân cấp thì cần phải đầu tư vào đào tạo và nâng cao năng lực hệ thống cho các địa phương đó. Đồng thời, khi chuyển trách nhiệm sang cho địa phương, chính phủ trung ương cần bảo đảm là các ưu tiên chung trong lĩnh vực xã hội của mình phải được thực hiện.

Trong lĩnh vực giáo dục, học phí ở tất cả các cấp, nhất là bậc đại học, cần phải tăng lên đối với những đối tượng có khả năng chi trả (nhiều dân cư thành thị), nhưng lại miễn phí cho những người nghèo ở cấp giáo dục tiểu học và cấp II. Chiến lược định giá tương tự như vậy cũng có thể đem áp dụng trong y tế để khuyến khích tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế ở nông thôn.

Chấn dứt sự thiên lệch về cấp vốn bất lợi cho khu vực nông thôn.

Kinh tế nông thôn được đầu tư ở mức không tương xứng so với những đóng góp của nó đối với tạo ra việc làm và tổng sản phẩm xã hội. Điều này cần phải được thay đổi bằng cách cắt giảm tài trợ và tín dụng cho các doanh nghiệp nhà nước. Chiến lược phát triển nông thôn mới mà Ngân hàng thế giới đề xuất với Việt Nam là tái phân bổ 20% của tổng đầu tư công cộng (3,4 trong số 17,1 tỉ đô la Mỹ) trong giai đoạn 1996-2000, từ nguồn hỗ trợ cho các doanh nghiệp nhà nước sang cung cấp các sản phẩm công cộng phục vụ nông thôn.⁴¹ Sự phân bổ lại như vậy sẽ cho phép tăng đáng kể chi tiêu vào cơ sở hạ tầng và các dịch vụ xã hội ở nông thôn. Nếu không chấn chỉnh cách chi tiêu công cộng hiện tại thì tỉ lệ bệnh tật, suy dinh dưỡng, và bỏ học giữa chừng sẽ tăng lên do nền kinh tế bị tăng chậm lại.

Mặc dù Chính phủ ước tính là hơn 40% đầu tư công cộng sẽ do nguồn viện trợ phát triển của nước ngoài cung cấp, các mục tiêu đầu tư sẽ không thể đạt được nếu không có sự tham gia của khu vực tư nhân. Tăng cường vai trò sẵn có của khu vực tư nhân trong

⁴¹ Việt nam: Thúc đẩy phát triển nông thôn, 1998.

lĩnh vực y tế và kêu gọi sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân vào các lĩnh vực giáo dục và cơ sở hạ tầng có thể giúp Chính phủ giảm bớt gánh nặng về cung cấp các dịch vụ. Nhưng khả năng trước mắt lớn nhất là phân bổ lại nguồn vốn hiện có.

Đầu tư vào cơ sở hạ tầng nông thôn cũng cần được tăng lên bằng cách điều chỉnh lại chiến lược trung tâm tăng trưởng thiên về các thành phố lớn, và cắt giảm đầu tư cho các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực nông nghiệp. Trong tổng số chi tiêu cho xây dựng cơ sở hạ tầng thì 8% nên được hướng vào các vùng nông thôn và số lượng đầu tư cho hạ tầng cơ sở nông nghiệp cần được tăng gấp đôi.

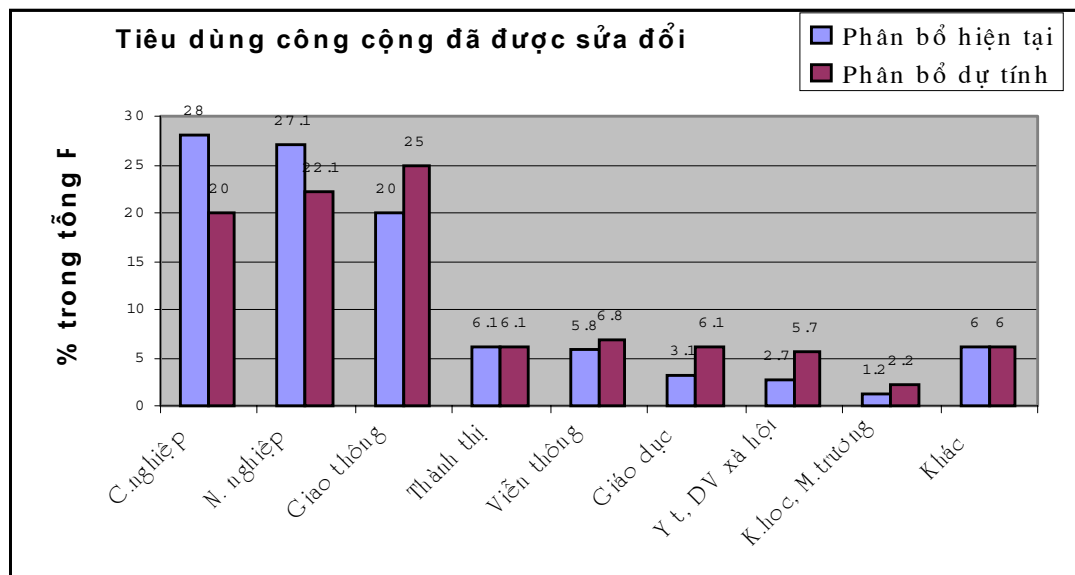
Việc mở rộng điện khí hoá cần được coi là mục tiêu cơ bản của đầu tư cơ sở hạ tầng nông thôn. Đến năm 2000, 80% tổng số xã và tất cả các xã đồng bằng cần phải có điện.⁴² Trong nông nghiệp, cần ưu tiên việc phục hồi và hiện đại hoá các công trình thủy lợi vì các hệ thống xuống cấp và lạc hậu không thể thực hiện tưới tiêu với chi phí thấp hay đáp ứng nhu cầu đa dạng hoá canh tác.

Các vấn đề về y tế nông thôn, như tỉ lệ suy dinh dưỡng và chậm phát triển cao, và về giáo dục như lớp học quá đông, chất lượng giáo viên kém và tỉ lệ theo học cấp trung học ở nông thôn thấp, đòi hỏi Chính phủ phải có hành động cụ thể và tăng các khoản đầu tư lên. Trong y tế, cần phải đầu tư hơn vào chăm sóc sức khỏe ban đầu và y tế dự phòng. Tỉ lệ suy dinh dưỡng và tỉ lệ bỏ học chắc chắn tăng lên khi nền kinh tế xấu đi. Tỉ lệ tiền dành cho các dịch vụ xã hội và giáo dục trong tổng chi đầu tư công cộng cần phải được tăng gấp đôi.

Chính phủ cũng cần bảo đảm để người nghèo ở nông thôn, đặc biệt là những người sống ở những vùng mới đây bị ảnh hưởng thiên tai nặng nề nhất, vẫn có thể tiếp cận được đến các dịch vụ xã hội thiết yếu. Chính phủ cần tiếp tục tham gia và trợ giúp cho những vùng kém phát triển như Duyên hải Miền trung, Miền núi phía Bắc, và Tây nguyên là nơi mà người nghèo dễ bị tác động nhất. Hình 3.6 kiến nghị các ưu tiên chi tiêu được sửa đổi cho giai đoạn 1996-2000 nhằm hỗ trợ phát triển nông thôn.

⁴² Việt Nam: Báo cáo Nghiên cứu ngành điện, 1998.

**Hình 3.6: Phân bổ đầu tư công cộng sửa đổi:
Chương trình đầu tư công cộng 1996-2000**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Thúc đẩy phát triển nông thôn Việt Nam, 1998

Kết luận

Cuộc khủng hoảng làm nảy sinh đòi hỏi phải hành động. Trước tình hình tăng trưởng kinh tế suy giảm mạnh và nguy cơ một cuộc khủng hoảng mới trước mặt, Việt Nam cần phải tạo luồng sinh khí mới cho các chính sách cải cách của mình. Khi các nguồn vốn đầu tư bị thiếu nghiêm trọng, việc kích thích sản xuất nông hộ và khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào kinh tế nông thôn là những hướng ưu tiên. Làm việc đó sẽ khuyến khích sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực khan hiếm và sẽ giúp những người dễ bị ảnh hưởng của nền kinh tế đang tăng chậm lại.

Cải cách khuôn khổ pháp lý, thể chế và qui chế điều tiết ở Việt Nam là cần thiết để thiết lập thị trường đất đai hữu hiệu, tăng tín dụng cho khu vực tư nhân, và tạo ra môi trường kinh doanh ổn định. Những thay đổi này hầu như không tốn kém gì mà lại mang lại hiệu quả thiết thực và tức thời cho kinh tế nông thôn. Các chính sách bảo trợ cho công nghiệp nặng và công nghiệp chế biến nông sản thuộc sở hữu Nhà nước cần được thay thế bằng các chính sách khuyến khích huy động những lợi thế so sánh của Việt Nam về sản xuất các hàng xuất khẩu sử dụng nhiều lao động và cung cấp các dịch vụ cần thiết cho thị trường nông thôn. Những cản trở về chính sách đang ngăn trở sản xuất và tiếp thị của tư nhân cần được xoá bỏ.

Hiệu quả thu được từ những cải cách được tiếp thêm sinh khí sẽ giải phóng các nguồn lực nhằm cải thiện khả năng tiếp cận của nông thôn và nâng cao chất lượng hàng hóa công cộng — những hạn chế đối với sự phát triển nông thôn hiện nay. Hệ thống giao

thông nối thành phố, đô thị và nông thôn cần được mở mang thêm nhằm gắn kết miễn cảm kinh doanh và vốn của thành thị với nguồn lao động dồi dào ở nông thôn. Cần đầu tư thêm các nguồn lực cho giáo dục và y tế nông thôn. Những hệ thống an toàn xã hội cần được cung cấp cho những người bị tác động mạnh nhất bởi khủng hoảng khu vực và bởi thiên tai. Việc tiếp tục cải cách nông thôn gắn với định hướng mới về đầu tư công cộng sẽ mang lại lợi ích trực tiếp cho 80% dân số Việt Nam. Những thay đổi này sẽ là cách tốt nhất để thoát ra khỏi cuộc khủng hoảng hiện thời.

Chương 4

Nâng cao năng suất nhờ cải thiện cơ sở hạ tầng

Ba chủ đề cơ bản của báo cáo này cũng áp dụng cho việc cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Sự thiếu hụt về số lượng và chất lượng dịch vụ là những hạn chế nghiêm trọng đối với sự phát triển và khả năng cạnh tranh. Trong bối cảnh khó khăn hiện nay Việt nam cần phải:

- cải thiện hiệu quả của các năng lực cơ sở hạ tầng hiện có và các đầu tư cơ sở hạ tầng mới
- huy động thêm tài chính từ các nguồn hiện tại và nguồn mới
- nâng cao khả năng tiếp cận và năng lực của người nghèo

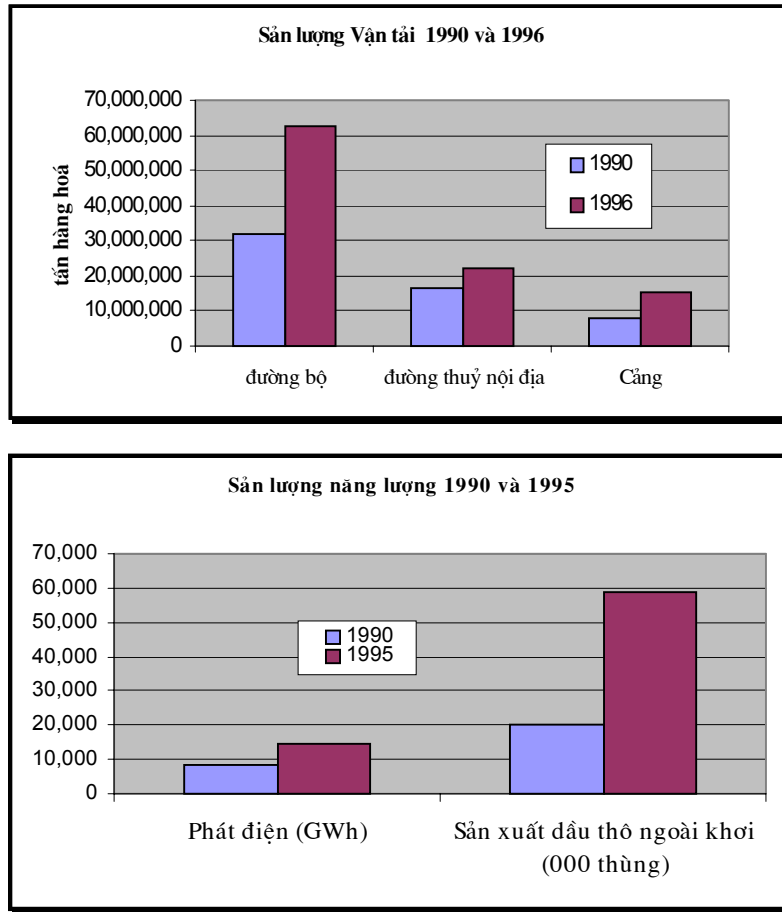
Đầu tư vào cơ sở hạ tầng có mức thu hồi vốn cao ở Việt Nam cải thiện hiệu quả của các dịch vụ cơ sở hạ tầng cũng mang lại những lợi ích tương tự. Dù cho có các nguồn năng lượng thiên nhiên dồi dào như khí đốt, thủy điện và than, song mức tiêu thụ năng lượng thương mại bình quân đầu người của Việt nam vẫn là một trong những mức thấp nhất trên thế giới. Hệ thống giao thông vận tải - tuy có nhiều tiến bộ trong năm năm vừa qua - vẫn bị quá tải, tăng chi phí cho nền kinh tế và cản trở nhiều vùng nông thôn và miền núi chia xẻ các ích lợi tăng trưởng của Việt Nam. Các cơ sở cấp nước và vệ sinh đòi hỏi phải có đầu tư và cải thiện hiệu quả để có thể theo kịp mức tăng dân số thành thị và nhu cầu công nghiệp. Hiện tại, cạnh tranh còn hạn chế từ phía khu vực tư nhân tạo ít áp lực trên qui mô toàn nền kinh tế lên việc phải tăng hiệu quả hoạt động của cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, nếu những cải cách về cơ cấu trình bày trong chương 2 được thực hiện, những người cung cấp cơ sở hạ tầng sẽ phải chịu sức ép để cải thiện chất lượng và giảm chi phí, còn những người sử dụng cơ sở hạ tầng sẽ có động cơ để tiết kiệm. Cần phải cải cách mạnh mẽ khu vực cơ sở hạ tầng để đáp lại những áp lực này.

Đáp ứng nhu cầu to lớn về cơ sở hạ tầng

Hiện trạng. Sự tăng mạnh về các dịch vụ cơ sở hạ tầng từ cuối những năm 80 đã giúp đạt tăng trưởng kinh tế và xuất khẩu nhanh chóng. Về giao thông vận tải, giao thông đường bộ và qua các cảng tăng gấp đôi, còn giao thông đường thủy

tăng thêm một phần ba.¹ Về năng lượng, sản xuất điện tăng gấp đôi và sản phẩm dầu thô tăng ba lần. Khả năng tiếp cận với điện tăng từ 47% đến 75% trong khi dầu thô trở thành một mặt hàng xuất khẩu chính chiếm 1/5 nguồn thu ngoại tệ quốc gia.² Chi tiêu công cộng tăng lên và các cải cách thể chế đã đóng góp vào sự gia tăng mạnh mẽ các dịch vụ cơ sở hạ tầng này.

Hình 4.1: Năng lực cơ sở hạ tầng theo tăng, 1990-1996



Nguồn: Ước tính của NHTG

Mặc dù có những gia tăng về năng lực như vậy, nhu cầu về cơ sở hạ tầng của Việt Nam vẫn còn rất lớn. Hệ thống cơ sở hạ tầng hiện tại của Việt Nam còn lạc hậu so với nhiều nước thu nhập thấp. Tỷ lệ đường rải mặt có chất lượng dưới mức “đạt yêu cầu” lớn gấp bốn lần tỷ lệ trung bình của các nước đang phát triển. Việt Nam chỉ hơn so với các nước thu nhập thấp khác về số điện thoại bình quân theo đầu người.

¹ Báo cáo tổng quan ngành Giao thông vận tải Việt Nam 1998. Giao thông hành khách tăng 90%.

² Báo cáo tổng quan ngành Năng lượng Việt Nam 1998.

**Bảng 4.1: Các chỉ báo về cơ sở hạ tầng của Việt Nam
và các nước thu nhập thấp năm 1996**

	Việt Nam	Các nước thu nhập thấp (không kể Trung Quốc và Ấn Độ)
Sản lượng điện /đầu người (Kwh)	185	199
Số máy điện thoại /1000 người	16	11
Tỷ lệ % đường rải mặt có chất lượng dưới mức “đạt yêu cầu”	91	20 ^{a/}
Số km đường sắt/1000 người (1995)	0,039	0,106
Tỷ lệ % dân số được sử dụng nước sạch	36	51
Tỷ lệ % dân số được sử dụng hệ thống vệ sinh	21	36

Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới 1998

Ghi chú: ^{a/} Các kinh nghiệm tốt nhất cho các nước đang phát triển

Được ưu đãi có nguồn năng lượng tự nhiên dồi dào như khí đốt, thủy điện và than, nhưng mức tiêu thụ năng lượng thương mại trên đầu người của Việt nam (130 kg dầu tương đương) vẫn đứng vào hàng thấp nhất thế giới. Hệ thống giao thông vận tải mặc dù đã có những cải thiện, nhưng vẫn còn là một ách tắc, làm tăng chi phí và làm yếu đi lợi thế cạnh tranh về giá nhân công rẻ của Việt nam. Do giao thông yếu kém, nhiều vùng núi cao và nông thôn không thể dễ dàng tiếp cận được với các dịch vụ và các cơ hội tăng trưởng kinh tế. Hệ thống thủy lợi và tưới tiêu chưa hoàn chỉnh đã làm hạn chế sản xuất nông nghiệp. Các dịch vụ cung cấp nước và quản lý chất thải hiện đại còn chưa có ở hầu hết các thành phố, thị xã cũng như các vùng nông thôn.

Việc tiếp cận các loại hình dịch vụ ở nông thôn nhìn chung đều kém đặc biệt là ở những vùng sâu, vùng xa và vùng nghèo khó (mô tả ở chương 3). Bảng 4.2 chỉ ra rằng trong giai đoạn 1996-1998 có đến 51% chi tiêu công cộng tập trung vào hai khu vực đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ- nơi tập trung nhiều nhất các khu công nghiệp của Việt nam.

Bảng 4.2. Phân bố chi tiêu công cộng theo vùng**1996-98**

Vùng	Chi tiêu theo năm	%
Đồng bằng sông Hồng		24,6
Đông Nam bộ		26,3
Vùng núi phía bắc		8,0
Bắc Trung bộ		9,5
Duyên hải Trung bộ		11,5
Tây Nguyên		5,1
Đồng bằng SCL		15,0
Tổng cộng		100

Nguồn: Bộ Kế hoạch và đầu tư

Mặt khác, các vùng nghèo nhất Việt nam là vùng núi phía bắc và Tây nguyên chỉ nhận được tổng số 13%. Ba phần tư dân số nông thôn không tiếp cận quanh năm được tới chợ và đường xá có thể sử dụng trong mọi điều kiện thời tiết.³ Về năng lượng, 50% dân số nông thôn không có điện, trong khi đó chỉ có 3% dân số thành thị phải chịu cảnh này. Hệ thống cấp điện nông thôn chất lượng kém làm cho người sử dụng ở nông thôn phải trả gấp 2 - 3 lần so với dân thành phố.⁴ Về nước, dưới 40% các hộ gia đình nông thôn có nước uống sạch (dân thành thị chỉ khá hơn chút ít).⁵ Về giao thông, đường nối giữa các vùng nông thôn và thành thị yếu kém và việc thiếu hệ thống giao thông nối giữa các vùng nông thôn với nhau cản trở việc công nghiệp hóa nông thôn. Nối kết thành phố với các vùng phụ cận sẽ tạo ra các thị trường 2 chiều cho các sản phẩm nông nghiệp và công nghiệp cũng như làm cho công nghiệp tránh được chi phí cao ở thành phố. Các nhu cầu này phải được đáp ứng nhưng hạn chế lớn nhất là tài chính.

Qui mô của mô hình cung cấp tài chính mới. Mô hình cung cấp tài chính cũ trong đó chủ yếu dựa vào các nguồn ngân sách nhà nước, viện trợ phát triển chính thức (ODA) và tín dụng nhà nước do các ngân hàng cấp, trong những năm sắp tới sẽ không đủ. Tuy nhiên, với nhu cầu hiện tại đối với dịch vụ cơ sở hạ tầng và mức thu hồi vốn cao, cần tiếp tục đầu tư vào cơ sở hạ tầng, nhất là trong các lĩnh vực giao thông và nước. Từ trước tới nay, hơn một nửa chương trình đầu tư công cộng là dành cho cơ sở hạ tầng (xem bảng 4.3.).

³ Báo cáo tổng quan ngành Giao thông vận tải Việt Nam 1998. 70% dân số nông thôn không tiếp cận quanh năm được tới chợ và đường xá có thể sử dụng trong mọi điều kiện thời tiết.

⁴ Báo cáo tổng quan ngành Năng lượng Việt Nam 1998.

⁵ Chỉ báo Phát triển Thế giới 1998.

Bảng 4.3. Kế hoạch đầu tư công cộng 1996-2000 (tỷ đồng - giá năm 1995)

	Đầu tư thực tế 1996-98		Đầu tư dự tính 1999-2000	
	Thực tế 1996-98	Phần trăm trong tổng ĐT vào CSHT	Kế hoạch 1999-2000	Phần trăm trong tổng ĐT vào CSHT
Kế hoạch đầu tư công cộng	114.000		100.000	
CS hạ tầng, trong đó	72.050	100	59.550	100
Giao thông, nước	33.750	47	19.250	32
Thuỷ lợi	6.700	9	10.800	18
Năng lượng	31.600	44	15.600	26
Bưu chính, viễn thông	0	0	13.900	23

Nguồn: Bộ Kế hoạch Đầu tư

Trong bối cảnh nguồn lực hạn chế hiện nay, cần phải lựa chọn một cách thận trọng kế hoạch đầu tư cho 3 năm tới. Những nghiên cứu tổng quan ngành gần đây về lĩnh vực cơ sở hạ tầng đã đề xuất một kế hoạch đầu tư ít hơn nhưng phù hợp, khoảng 3.0 tỷ đô la Mỹ hàng năm, tương đương 12% GDP.⁶ Ngân sách nhà nước, vốn ODA, đầu tư nước ngoài trực tiếp và vốn tài chính tự cấp của các doanh nghiệp cơ sở hạ tầng nhà nước là bốn nguồn tài chính. Một khả năng là mỗi nguồn trong số 4 nguồn tài chính này sẽ đáp ứng khoảng một phần tư nhu cầu tài chính, tức là khoảng 3% GDP.

Do đang có việc cơ cấu lại ngân hàng nên tín dụng nhà nước do ngân hàng cấp không chắc sẽ là một nguồn tài chính. Để đạt được mức đầu tư yêu cầu cần phải tăng nguồn thứ ba và nguồn thứ tư. Đầu tư của bản thân chính phủ chưa chắc vượt 3% GDP. Vốn ODA, ngay cả được giải ngân nhanh, chưa chắc cung cấp quá 2% GDP. Do đó đầu tư tư nhân nước ngoài và nguồn tự cấp tài chính của các doanh nghiệp nhà nước gộp lại phải cung cấp 7% GDP hay 2,1 tỷ đô-la Mỹ một năm để đạt mức 3 tỷ đô-la đầu tư cơ sở hạ tầng.

Các quan niệm của thị trường quốc tế hiện nay về mức rủi ro cao ở các nền kinh tế đang nổi lên (ví dụ: Mê-hi-cô-ND) sẽ khiến cho việc huy động đầu tư trực

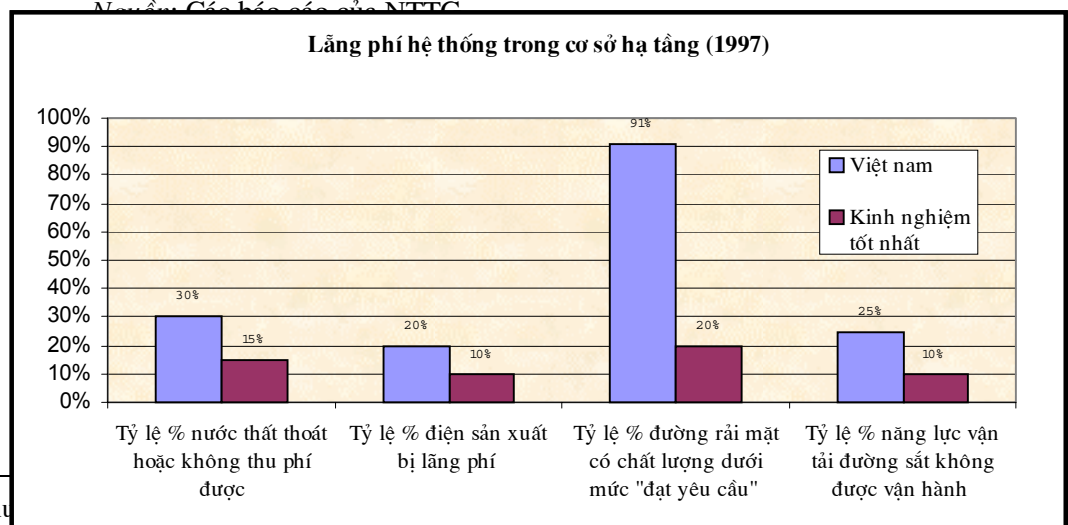
⁶ Trong số đó, 1,5 tỷ đô-la cho năng lượng, 0,5 tỷ đô-la cho giao thông vận tải và phần còn lại, 1,5 tỷ đô-la, dành cho tất cả các ngành cơ sở hạ tầng khác.

tiếp nước ngoài (FDI) khó khăn hơn, đặc biệt với khuôn khổ chính sách ở Việt nam. Nhưng không phải là không huy động được. Đối với vốn tài chính tự cấp của các doanh nghiệp nhà nước cũng vậy. Những điều trên, tuy nhiên, đặt ra những thách thức quan trọng cho Chính Phủ.

Một giải pháp là chính phủ nỗ lực kiên quyết giải toả các dự án đầu tư tư nhân hiện đang chờ duyệt (xem bảng 4.5). Điều này có nghĩa là phải nhanh chóng ra quyết định về các điều khoản và điều kiện của những dự án đang trong giai đoạn thương lượng cuối cùng và chờ thực hiện. Thứ hai, mọi nỗ lực cần được tiến hành để cải thiện khuôn khổ quy chế và cải cách hệ thống giá dịch vụ cơ sở hạ tầng. Việc này không những để tạo môi trường thuận lợi hơn cho sự tham gia của tư nhân vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng mà còn cho phép đạt tỷ lệ tự cấp tài chính cao hơn cho các doanh nghiệp công ích nhà nước. Việc phi tập trung hoá công tác đánh thuế và thẩm quyền chi tiêu cho địa phương theo Luật Ngân sách 1996 cũng sẽ giúp giảm sự lệ thuộc của địa phương vào ngân sách trung ương, tăng tinh thần trách nhiệm tài chính, huy động thêm nguồn lực cho các chương trình phát triển địa phương và nâng cao hiệu quả sử dụng những nguồn lực này. Hiện tại, chỉ có 14 trong số 61 tỉnh là có thặng dư ngân sách và có thể sử dụng số thặng dư này vào đầu tư. Các giải pháp để huy động thêm vốn tư nhân và nhà nước sẽ được bàn đến ở các phần sau.

Qui mô tăng hiệu quả và năng suất. Quy mô để tăng hiệu quả từ việc giảm bớt lãng phí và tăng cường chất lượng hoạt động là rất đáng kể.⁷ Tại Việt Nam, quá nhiều nước bị thất thoát, quá nhiều năng lượng bị lãng phí, quá nhiều đường xá ở trong tình trạng kém và quá nhiều năng lực vận tải đường sắt không được đưa vào sử dụng.

Hình 4.2: Tiềm năng nâng cao hiệu quả trong cơ sở hạ tầng



⁷ Ở các nư

Nguồn: Các báo cáo của NHTG

Hệ số công suất thấp của hệ thống và hiệu suất biến áp thấp đã gây tổn hại cho hệ thống phân phối điện ở nông thôn. 20% điện năng tạo ra đã bị tổn thất trước khi có thể đến với người tiêu dùng, gấp đôi so với một số nước khác. Trong ngành nước, mạng lưới cấp nước xuống cấp làm cho các chất ô nhiễm thâm nhập vào hệ thống cấp nước và 30% nước máy bị thất thoát trước khi đến được tới người tiêu dùng.⁸ Các doanh nghiệp nước bị tổn thất khoảng 40% nguồn thu của mình vì các khách hàng không trả tiền cho số nước mà họ dùng, hoặc do các công ty không thu được tiền nước.⁹ Hệ thống thủy lợi cung cấp nước thất thường do hoạt động kém khiến người sử dụng phải bỏ thêm chi phí bơm hoặc chịu sản lượng thấp.

Chi tiêu bảo dưỡng đường bộ còn chưa đủ để có thể đảm bảo cho chúng được sửa chữa tốt. Chi phí vận hành xe cộ ở Việt Nam cao gần như gấp đôi so với các nước có đường bộ được bảo dưỡng tốt¹⁰. Mỗi một đô-la trì hoãn trong việc bảo dưỡng đường bộ sẽ làm tăng chi phí vận hành xe cộ lên hai hoặc ba lần¹¹. Nếu đường rải mặt được bảo dưỡng một cách đúng đắn và kịp thời, chính phủ có thể tiết kiệm được 2 tỷ đô-la¹². Tại các vùng nông thôn, các cấp địa phương chỉ được nhận một số vốn trung ương ít ỏi. Công tác bảo dưỡng và trợ giúp hoa tiêu cho đường thủy nội địa kém làm giảm năng suất tàu thuyền đến 40% hoặc hơn. Chi thường xuyên cho đường thủy chỉ bằng khoảng một nửa của nhu cầu ước tính cần thiết.¹³ Cuối cùng, các bến cảng vận chuyển khoảng 15 tỷ tấn hàng hoá mỗi năm, nhưng có thể thực hiện được gấp 3 lần khối lượng đó nếu việc quản lý tàu thuyền và sự tiếp cận với vận chuyển mặt đất được cải thiện.¹⁴

Thiếu cạnh tranh giữa nhà nước và tư nhân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng và thiếu quyền tự chủ tài chính và quản lý của các doanh nghiệp nhà nước đã tạo ít khuyến khích cho việc xoá bỏ những kém hiệu quả này. Các công ty nhà nước thường được yêu cầu cung cấp dịch vụ với giá thấp hơn chi phí, bị cấm điều chỉnh giá cả và đôi khi họ còn buộc phải làm người thuê nhân công cứu cánh cuối cùng. Cũng như vậy, những người sử dụng hạ tầng cơ sở - thực tế và tiềm năng - không có tiếng nói lớn để các nhu cầu của họ được biết đến. Thiếu sự tham gia của địa phương và giá cả không phản ánh đúng chi phí làm cho khó đánh giá được nhu cầu.

⁸ Thời báo kinh tế Việt nam, tháng 7, 1998.

⁹ Thời báo kinh tế Việt nam, tháng 7, 1998.

¹⁰ Báo cáo: Việt Nam-Thúc đẩy công cuộc phát triển nông thôn 1998.

¹¹ Báo cáo tổng quan ngành Giao thông vận tải Việt nam 1998.

¹² Báo cáo tổng quan ngành Giao thông vận tải Việt nam 1998. Tiết kiệm chi phí vốn đầu tư 2 tỷ đô-la trong thời kỳ 15 năm tính theo đô-la hiện tại.

¹³ Báo cáo: Thúc đẩy công cuộc phát triển nông thôn ở Việt Nam, 1998.

¹⁴ Báo cáo tổng quan ngành Năng lượng Việt Nam 1998.

Tuy nhiên, các yếu tố gây tác hại lớn nhất tới hiệu quả là sự kiểm soát giá cả và sự thiếu cạnh tranh trong các dịch vụ cơ sở hạ tầng.

Thúc đẩy sự tham gia của tư nhân

Sự tham gia rộng rãi của tư nhân vào cơ sở hạ tầng là cần thiết vì 2 lý do. Thứ nhất, các nguồn lực công cộng hiện có không thể đáp ứng yêu cầu về các dịch vụ cơ sở hạ tầng ở khu vực nông thôn và thành thị. Các ngành năng lượng, cung cấp nước đô thị và bưu chính viễn thông có những triển vọng tốt đẹp trong việc nhận được vốn đầu tư tư nhân/ nước ngoài. Thứ hai, cạnh tranh trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng còn ít và do đó làm yếu đi những kích thích nâng cao hiệu quả. Không có sự tham gia của tư nhân, chất lượng dịch vụ sẽ không được cải thiện đáng kể.

Mặc dù không phải tất cả các ngành cơ sở hạ tầng đều có cùng một tiềm năng cạnh tranh, nhưng Việt Nam cần phải khai thác những gì có thể làm được. Một số nước đang phát triển trong khu vực và ở những nơi khác đã khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân với những kết quả đầy khâm phục. Tiềm năng cho tư nhân cạnh tranh trong cung cấp cơ sở hạ tầng và khả năng điều tiết của nhà nước không giống nhau giữa các ngành cơ sở hạ tầng. Bảng 4.4 so sánh các kinh nghiệm quốc tế tốt nhất về các giải pháp cho tư nhân tham gia cung cấp cơ sở hạ tầng với thực tế hiện nay ở Việt nam.

Có nhiều lựa chọn khác nhau cho sự tham gia của tư nhân đối với các dịch vụ khác nhau.¹⁵ Chẳng hạn, trong ngành nước, sự tham gia của tư nhân có thể có lợi trong việc triển khai các hệ thống nhỏ cung cấp nước máy hoặc tự chảy tại các khu vực nông thôn, đặc biệt là ở đồng bằng sông Cửu Long, là nơi hiếm nước ngọt ở địa tầng nông. Đối với các hệ thống cung cấp nước máy lớn (như các hệ thống tại đô thị) là nơi mà việc có nhiều người cung ứng có thể làm giảm tính hiệu quả kinh tế nhờ quy mô lớn, tốt nhất nên tạo ra những hợp đồng tô nhượng tư nhân cho một người cung ứng độc quyền. Trong ngành bưu chính viễn thông, sự cạnh tranh tăng lên do sở hữu và quản lý tư nhân mang lại có thể giảm bớt được các mức giá quá cao hiện nay đối với dịch vụ viễn thông đường dài. Đối với dịch vụ xe buýt đô thị ở Việt Nam, có thể đạt được những kết quả tốt nhất thông qua tô nhượng tư nhân. Những thay đổi quy chế cần thiết để khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân này sẽ được bàn đến ở phần tiếp theo.

¹⁵ Đối với cung cấp cầu cũng như đường cấp một và cấp hai, hiện nay chỉ có nhà nước mới làm được.

Bảng 4.4: Các lựa chọn cho tư nhân tham gia cung cấp cơ sở hạ tầng

	Sở hữu chính phủ	Cho thuê tư nhân	Nhượng quyền cho tư nhân	BOT tư nhân v.v.		Các nước có kinh nghiệm tốt nhất (KNTN)
				Điều tiết chặt chẽ	Điều tiết ít	
Vận tải						
Xe buýt thành thị	Việt Nam		KNTT/ Việt Nam			Sri-lan-ca
Đường bộ cấp 1 và cấp 2	KNTN/ Việt Nam					Phần lớn các nước
Cầu và đường cao tốc	KNTT/ Việt Nam					Phần lớn các nước
Các dịch vụ cảng, sân bay và đường sắt	Việt Nam		KNTT			Chi-lê, Mỹ, Anh
Năng lượng						
Phát điện	Việt Nam			Việt Nam	KNTT	Chi-lê, Anh, Na-uy, Mỹ
Truyền tải	Việt Nam				KNTT	Phi-lip-pin, Ác-hen-ti-na, Bô-li-ua
Phân phối	Việt Nam		KNTN			Chi-lê, Ác-hen-ti-na, Bra-xin, Ấn độ, Phi-líp-pin
Nước						
Mạng lưới nước máy đô thị	Việt Nam	KNTN	KNTN			Mê-hi-cô
Các hệ thống cấp nước không đường ống					KNTN/ Việt Nam	Ác-hen-ti-na
Vệ sinh						
Thoát nước tại chỗ					KNTN/ Việt Nam	Phần lớn các nước công nghiệp hoá
Cống rãnh thoát nước máy và xử lý	Việt Nam	KNTN	KNTN			Chi-lê, Ác-hen-ti-na
Truyền thông						
Các dịch vụ cơ bản	Việt Nam				KNTN	Mỹ, Anh
Đường dài	Việt Nam				KNTN	Ác-hen-ti-na, Pê-ru
Dịch vụ giá trị gia tăng	Việt Nam		Việt Nam		KNTN	Bra-xin, Chi-lê

Nguồn: Đánh giá của NHTG

Cải thiện khuôn khổ quy chế. Mặc dù đã có những bước cho phép tư nhân tham gia các ngành cơ sở hạ tầng song Việt nam vẫn còn một chặng đường dài phải đi. Việc thiếu một khuôn khổ quy định rõ ràng khiến cho quá trình thực thi các hợp đồng BOT (xây dựng-vận hành-chuyển giao) trở nên khó khăn. Các ưu đãi về pháp lý và tài chính đối với DNNN cũng hạn chế sự tham gia của tư nhân.

Các loại cơ sở hạ tầng khác nhau đòi hỏi phải có các hệ thống quy chế khác

nhau về sự tham gia của khu vực tư nhân. Loại đầu tiên bao gồm các công ty có được nhiều lợi ích nếu hoạt động trong thị trường cạnh tranh không có sự điều tiết về giá cả.¹⁶ Điều cần thiết để cho các thị trường này hoạt động theo cách cạnh tranh là việc phân chia rõ ràng các quyền sở hữu (ví dụ, quyền của những người kinh doanh điện thoại di động đối với các giải sóng vô tuyến hiếm hoi), và phải có các hình phạt đối với những hành vi cấu kết của các công ty. Loại thứ hai gồm các công ty là các công ty cạnh tranh nhưng đòi hỏi phải có điều tiết nhiều hơn của chính phủ.¹⁷ Một số hình thức điều tiết giá tạm thời có thể cần thiết trong trường hợp này. Ngay cả khi có nhiều người cung ứng, thì để cạnh tranh có hiệu quả cũng phải dựa vào một mức độ điều tiết nhất định của chính phủ. Trong nhóm thứ ba, các đặc trưng của ngành công nghiệp như hiệu quả kinh tế nhờ quy mô lớn hoặc hiệu quả kinh tế nhờ tính “liên tục” của hệ thống cung cấp làm cho nhiều công ty hoạt động trong cùng một thị trường sẽ không hiệu quả. Điều này áp dụng với các hệ thống nước máy, gom thu rác ở đô thị, hệ thống truyền tải điện và các dịch vụ cảng và đường sắt cơ bản. Kinh nghiệm tốt nhất trong các lĩnh vực này là tạo ra các khu vực tô nhượng, xác định trách nhiệm dịch vụ, và sau đó bán đấu giá quyền làm dịch vụ trong lĩnh vực này cho một thời hạn cố định.

Nghị định về BOT được thông qua gần đây cho phép tư nhân quản lý và đầu tư vào phát điện, các hệ thống cung cấp nước, các hệ thống thoát nước tự chảy, các dịch vụ xe buýt đô thị và hệ thống điện thoại giá trị gia tăng. Do vậy, các rào cản đối với sự tham gia vào lĩnh vực này đã được giảm bớt, mặc dù thực tế chưa có một hợp đồng BOT được thi hành theo nghị định mới.

¹⁶ Ví dụ gồm các dịch vụ giá trị gia tăng trong viễn thông (điện thoại di động và dịch vụ trả lời thông tin trên điện thoại), các hệ thống vệ sinh tự chảy không chính thức, một số dịch vụ cho đường sắt và cảng (như cung cấp thực phẩm)

¹⁷ Nhóm này gồm dịch vụ viễn thông cơ bản và đường dài, phát điện là các loại hình đòi hỏi vốn lớn hơn.

Khung 4.1: Dự án nước BOT tại thành phố HCM

Nước: Công ty nước Bình An (BAWC) - một công ty BOT 100% sở hữu nước ngoài, có hợp đồng 20 năm xây dựng-hoạt động-chuyển giao (BOT) để cung cấp nước sạch với 100.000m³/ngày cho khu công nghiệp thành phố HCM-Biên hoà trên cơ sở nhận-thanh toán. Nước đã xử lý được bán trên cơ sở bán buôn cho Công ty cấp nước (CTCN) của thành phố HCM. Hợp đồng BOT được tiến hành trên cơ sở thương lượng với Ủy ban nhân dân thành phố HCM vào tháng Tám 1994, không có đấu thầu cạnh tranh, và ký hợp đồng bán buôn với CTCN. Một giấy phép đã được cấp vào tháng Ba 1995 trong khi dự kiến dự án sẽ hoàn thành vào tháng Tư 1999. Một số đặc điểm của dự án BOT này là như sau:

- ◆ Hợp đồng dự án được thương lượng với một hãng cung ứng duy nhất của Malaysia. Khái niệm BOT đã được dùng lần đầu tiên trong ngành nước ở Việt Nam và do thiếu kinh nghiệm của chính quyền đã dẫn đến việc thương lượng với một nhà cung ứng duy nhất chứ không sử dụng đấu thầu cạnh tranh.
- ◆ Đã có một năm chậm trễ trong việc khởi công xây dựng do việc thương lượng về hành lang tuyến ống, về sử dụng đất và việc tái định cư gặp khó khăn. Đất đai đã được thành phố HCM cho sử dụng “không mất tiền” nhưng vị trí mặt bằng lại thuộc về một tỉnh khác (Sông Bé) là tỉnh không được nhận một dịch vụ nào và do vậy không được hưởng một lợi ích nào của BOT. Các khoản phí khác nhau đã phải trả cho việc tái định cư và đền bù đất đai trước khi BOT được thông qua.
- ◆ Ngân hàng quốc doanh của UBND không bảo lãnh cho BAWC về hợp đồng bán buôn với CTCN. Chỉ có sự bảo lãnh từ phía Ủy ban nhân dân thành phố HCM (dựa trên ngân sách không được kiểm toán hàng năm là 286 triệu đô-la Mỹ).

Điện : Dự án Phú Mỹ 2.2. với công suất 450/600 MW là một phần của tổ hợp khí đốt Phú Mỹ ở Miền Nam Việt Nam, có thể trở thành một mô hình chi phí thấp cho các dự án xây dựng-hoạt động-chuyển giao (BOT) khác. Giá các nhà thầu chào tại Phú Mỹ ở trong phạm vi từ 3 đến 3,25 cent cho một ki-lô-wat giờ, thấp hơn một vài cent so với chi phí trung bình của những người cung ứng năng lượng tư nhân khác tại Việt Nam, và thậm chí thấp hơn cả chi phí biên dài hạn! Những giá thấp này sẽ tiết kiệm cho người tiêu dùng Việt Nam và ngành công nghiệp hàng trăm triệu đô-la, trong khi đảm bảo được nguồn năng lượng dồi dào. Dưới đây minh họa về một số điểm mạnh của quá trình đấu thầu cạnh tranh của Phú Mỹ 2.2.

- ◆ Đã có đấu thầu cạnh tranh — lúc đầu 32 công ty đã biểu thị sự quan tâm sau khi nhận được lời mời công khai, 10 công ty được sơ tuyển, 10 tập đoàn công ty đã mua các tài liệu đấu thầu và sáu công ty năng lượng có uy tín quốc tế đã nộp đơn thầu.
- ◆ Các tiêu chuẩn đánh giá rõ ràng ghi trong thư mời thầu (với 70% trọng số dành cho giá dựa trên một công thức xác định). Sự đấu thầu cạnh tranh quốc tế và sự tham gia của Ngân hàng thế giới đã tạo ra những hy vọng là quá trình đánh giá và trao thầu sẽ minh bạch.
- ◆ Quyết định sớm về việc trao hợp đồng và hoàn thành tốt đẹp dự án Phú Mỹ 2.2 có thể giúp xác định khả năng thực hiện được cách tiếp cận theo kiểu Phú Mỹ cho đầu tư tư nhân trong các dự án cơ sở hạ tầng khác.

Có thể học được những bài học gì từ Phú Mỹ 2.2 cho các dự án cơ sở hạ tầng BOT trong tương lai?

- Quá trình đấu thầu cạnh tranh giúp đạt được giá thấp nhất.
- Tính minh bạch của quá trình đã thu hút được những nhà thầu có uy tín.

Do thiếu một khuôn khổ pháp lý rõ ràng và những cơ cấu giá thích hợp, kinh nghiệm thực tiễn về sự tham gia của tư nhân vào cơ sở hạ tầng ở Việt Nam vẫn còn hạn chế. Hiện nay Chính phủ đã ký một hợp đồng BOT về cung cấp nước quy mô lớn tại thành phố Hồ Chí Minh (Xem khung 4.1). Mặc dù chính phủ đã thảo luận với các nhà đầu tư năng lượng được vài năm, nhưng chưa có hợp đồng nào được ký kết. Hai dự án BOT về phát điện cũng đang ở giai đoạn thảo luận cuối cùng: Phú Mỹ 2.2 và Wartsila. Việc hoàn thành các dự án này hy vọng sẽ tạo lộ trình cho các nhà đầu tư tương lai trong khuôn khổ một nghị định về BOT. Các bảo lãnh của Hiệp hội phát triển quốc tế (IDA) của Ngân hàng thế giới có thể đóng một vai trò đáng kể trong việc huy động đầu tư tư nhân trong điều kiện khó khăn hiện nay (Khung 4.2).

Khung 4.2: Bảo lãnh của IDA đối với đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng

Để hỗ trợ cho quá trình chuyển đổi ở các nước rõ ràng đang trong quá trình cải cách chính sách, IDA tiến hành thí điểm bảo lãnh một phần cho người cho vay tư nhân về các rủi ro quốc gia phi thương mại ngoài khả năng kiểm soát của nhà đầu tư và nơi mà các tổ chức chính thức và thị trường tư nhân hiện không bảo hiểm đủ mức.

Điều kiện đủ tư cách được bảo lãnh của dự án: Dự kiến loại bảo lãnh này sẽ chủ yếu dành cho các dự án cơ sở hạ tầng - điện, nước, giao thông và viễn thông. Các dự án cũng phải tuân thủ theo mọi yêu cầu của Ngân hàng Thế giới gồm cả các yêu cầu về môi trường, hợp lý về mặt xã hội và tái định cư.

Dạng bảo lãnh: Bảo lãnh một phần rủi ro

Giá trị bảo lãnh: Có thể bảo lãnh tới 100% vốn gốc và lãi của khoản vay tư nhân. Giá trị khoản vay nợ tư nhân do Ngân hàng Thế giới bảo lãnh sẽ là lượng tối thiểu cần thiết để hoàn tất khoản tài chính trọn gói.

Rủi ro được bảo lãnh: Rủi ro được bảo lãnh giới hạn ở các rủi ro cụ thể thuộc vấn đề chủ quyền lãnh thổ như (a) rủi ro chính phủ không hoàn thành các nghĩa vụ thanh toán theo hợp đồng, kể cả nghĩa vụ thanh toán của các đơn vị sở hữu nhà nước; và (b) các rủi ro quốc gia thông thường như chuyển đổi ngoại tệ, chiến tranh và nội chiến và tịch thu. Phạm vi của rủi ro được bảo lãnh theo hợp đồng bảo lãnh phải là mức tối thiểu cần thiết để huy động tài chính cho dự án.

Đồng bảo lãnh: IDA cũng sẽ đòi hỏi phải có sự đồng bảo lãnh của chính phủ.

Phí bảo lãnh: IDA sẽ đòi công ty thực hiện dự án trả một khoản phí bảo lãnh tối thiểu là 0,75% một năm.

Chi phí thủ tục: Đối với mọi bảo lãnh khoản vay tư nhân, người tài trợ cho công ty thực hiện dự án sẽ được yêu cầu phải trả một lần *phí ban đầu* bằng 0,15% và thêm vào đó, phải hoàn trả chi phí của Ngân hàng Thế giới trong việc soạn thảo và đàm phán hợp đồng bảo lãnh và rà soát tài liệu dự án.

Cơ cấu dự án: Có thể yêu cầu có các thỏa thuận tài chính như mở một tài khoản đặc biệt có trung gian bảo lãnh dành để trả nợ để phòng khả năng bị yêu cầu trả bảo lãnh.

Đối với các ngành, điều quan trọng là chính phủ lập ra các cơ quan điều tiết độc lập và khách quan để bảo vệ lợi ích công cộng, giám sát việc cung cấp cơ sở hạ

tầng, quy định biểu giá trên cơ sở pháp luật ổn định. Điều này có nghĩa là trong phạm vi chính phủ, các chức năng về quy chế, về quyền sở hữu và về cung ứng dịch vụ cần được đặt tại các đơn vị hành chính độc lập để tránh những mâu thuẫn về mặt lợi ích. Trong ngành năng lượng, cần tách các vấn đề về chính sách và điều tiết ra khỏi các hoạt động đầu khí thương mại, và cần thiết lập các cơ quan riêng biệt để điều tiết của các hoạt động khí đốt thương nguồn và hạ nguồn (có lẽ nên kết hợp loại hình hoạt động thứ hai với điều tiết hoạt động điện hạ nguồn). Việc bỏ điều tiết, mặt khác có thể tạo ra các kết quả năng động trong ngành vận tải đô thị là ngành trong đó các uỷ ban nhân dân tỉnh kiểm soát chặt chẽ các tuyến đường và giá vé. Bỏ điều tiết các dịch vụ điện thoại đường dài sẽ giúp giảm giá gọi quốc tế hiện đang cao.

Để bảo vệ sức khỏe nhân dân và môi trường, cần điều tiết hợp lý các dịch vụ cơ sở hạ tầng và người sử dụng. Có thể giảm bớt tỷ lệ tai nạn đường bộ quá cao của Việt Nam bằng quy chế an toàn hiện đại hoá và thực thi tốt hơn các quy tắc này. Thực thi tốt, đến lượt mình, sẽ đòi hỏi phải xây dựng thể chế trong lực lượng cảnh sát giao thông. Tương tự, sức khỏe môi trường có thể được cải thiện thông qua điều tiết việc thải các chất thải sinh hoạt và công nghiệp với một hệ thống thưởng phạt thích hợp. Nhận thức của công chúng và sự tham gia của họ vào việc hình thành các quy định hợp lý này và việc thực thi chúng cũng sẽ làm tăng hiệu quả.

Định giá đúng. “Định giá đúng” sẽ khuyến khích đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng cũng như tạo thêm nhiều đầu tư tự tài trợ của các XNQD. Nó sẽ làm tăng hiệu quả cung cấp dịch vụ và bù đắp những thiếu hụt vốn trong các dịch vụ của các cơ quan chính phủ. Tại Việt Nam, việc định giá sao cho trang trải được chi phí sẽ dẫn đến giá biểu cao hơn trong các ngành vận tải, năng lượng và cấp nước. Tuy nhiên việc này sẽ tăng mạnh khả năng sẵn có của dịch vụ và mang lại những cải thiện lớn lao về chất lượng của dịch vụ. Giá trả cho bảo dưỡng thấp hơn mức thu hồi chi phí sẽ làm cho dịch vụ có chất lượng kém và khả năng tiếp cận thấp hơn đối với người nghèo.

Không một dịch vụ cơ sở hạ tầng nào ở Việt Nam có mức giá bằng với mức chi phí cận biên dài hạn của người cung cấp. Trong nhiều trường hợp, giá bán bị điều tiết thậm chí không đủ để trang trải các chi phí vận hành và bảo dưỡng hàng ngày. Do đó mức độ phụ thuộc vào ngân sách nhà nước hay phân bổ tín dụng còn cao. Các cơ chế hiện nay được áp dụng để bù đắp chi phí bao gồm từ thu *phí người sử dụng trực tiếp* đối với điện, viễn thông và nước, thu *lệ phí hàng năm* đối với thủy lợi và đăng ký xe cơ giới; đến *các phương pháp gián tiếp* như phụ thu phí giao thông đánh vào xăng dầu.

Giá trần do Ủy ban vật giá áp đặt không cho phép công ty cấp nước trang trải được các chi phí hoạt động thường xuyên và bảo dưỡng. Trong ngành nước, giá biểu tại Việt Nam là thấp theo giá chuẩn trong khu vực. Giá nước áp dụng đối với người tiêu dùng và xí nghiệp quốc doanh tại Hà Nội, mặc dù đã tăng 4.900% so với năm 1988, cũng mới chỉ là 0,05 đô-la và 0,11 đô-la cho một mét khối nước so với chi phí cận biên dài hạn ước tính là 0,26 đô-la. Mức giá trung bình là 0,43 đô-la/mét khối sẽ có thể cho phép Hà Nội tài trợ cho 20% chi phí đầu tư trong tương lai vào năm 2002 cũng như bù đắp được chi phí hoạt động và bảo dưỡng.

Trong ngành năng lượng, giá điện thấp hơn chi phí sản xuất cận biên dài hạn. Giá biểu trung bình về điện chẳng hạn, chỉ là 0,048 đô-la cho một ki-lô-wat giờ, trong khi chi phí cận biên dài hạn để cung cấp điện là khoảng 0,07 đô-la cho một ki-lô-wat giờ.¹⁸ Giá biểu điện thích hợp hơn sẽ khuyến khích tiết kiệm năng lượng và làm giảm thấp các yêu cầu về đầu tư cho ngành điện vào khoảng 770 triệu đô-la vào năm 2002.¹⁹ Nói cách khác, cải cách giá sẽ tiết kiệm 624 MW công suất trong thời kỳ 1998-2002. Nó cũng giúp cho Tổng công ty Điện lực Việt Nam (EVN) có một vị thế tài chính tốt hơn. Có thể những mức tăng đột xuất về giá điện đặc biệt không được ưa thích tại các khu vực đô thị là nơi những người tiêu dùng chỉ trả bằng 1/2 hoặc 1/3 mức mà những người sử dụng ở nông thôn phải trả và tiêu dùng năng lượng nhiều hơn gấp 10-20 lần²⁰. Điện rẻ có nghĩa là ít phải tiết kiệm hơn và lãng phí nhiều hơn. Nếu mức giá tăng lên, EVN có thể trang trải được 30% nhu cầu đầu tư của mình.

Phí người sử dụng hiện chỉ đóng một vai trò nhỏ bé trong ngành đường bộ. Thu nhập từ phí đường chỉ đáp ứng 4% nhu cầu dự tính để bảo dưỡng đường năm 1997. Hệ thống đường Việt nam có khoảng 210.000km các loại đường, trong đó 72.000 km thuộc mạng lưới đường bộ quốc gia. Nguồn tài chính để bảo dưỡng đường hiện tại dựa vào khoản phân bổ ngân sách nhà nước 71 triệu đô-la/năm--chỉ chiếm 40% nhu cầu theo dự tính và được chia sẻ giữa các cơ quan quản lý giao thông quốc lộ trung ương và địa phương nằm trong mạng lưới đường bộ quốc gia. Rất ít kinh phí được cấp cho các địa phương để bảo dưỡng các đường khác, để làm việc này kinh phí chủ yếu lấy từ nguồn đóng góp của dân dưới dạng hiện vật. Để hỗ trợ ổn định cung cấp tài chính cho bảo dưỡng, một khoản thuế phụ thu xăng dầu 500VND/lít được áp dụng nhưng phần lớn trong số 149 triệu đô-la thu được do Bộ Tài chính quản và sử dụng vào mục đích khác. Để đảm bảo cho duy tu đường sá, cần thành lập và vận hành một Quỹ đường sá sử dụng nguồn thu từ thuế phụ thu

¹⁸ Báo cáo tổng quan ngành Năng lượng Việt Nam 1998.

¹⁹ Báo cáo tổng quan ngành Năng lượng Việt Nam 1998.

²⁰ Báo cáo tổng quan ngành Năng lượng Việt Nam 1998.

xăng dầu (những người sử dụng xăng dầu không vì mục đích vận tải sẽ được miễn) và lệ phí mới đối với các loại xe tải nặng. Quỹ này cần được hoạt động theo hướng thương mại. Chi phí duy tu bảo dưỡng toàn bộ hệ thống đường cho một năm ước tính là 190 triệu đô la, đòi hỏi cần đánh thuế phụ thu với mức 980VND trên một lít xăng và 560VND trên một lít dầu diesel.

Việc tăng các mức giá cần phải thực hiện có quan tâm đến các vấn đề công bằng và hợp lý. Điều này có nghĩa là những ai sử dụng cơ sở hạ tầng nhiều nhất cần phải gánh đáng gánh nặng chính trong và hoạt động của cơ sở hạ tầng. Xe tải và c trả tiền cho những thiệt hại mà chúng gây những người sử dụng trong công nghiệp cá điện nhiều hơn. Cuối cùng, việc thiết lập g tiêu chuẩn có thể dự tính được thông qua tiêu dùng địa phương.

Các quyết định mau lẹ của chính phủ nhân nước ngoài. Các quyết định mau lẹ ngành năng lượng. Bảng 4.5 trình bày m cuối cùng. Các quyết định kịp thời về các án BOT phát điện có thể mở đường cho hầ dầu hiện nay Việt Nam ít thu hút được đầu các dự án năng lượng thường rất dễ tiếp c quốc tế các dự án này. Nói chung rủi ro c đó những rủi ro quốc gia cụ thể liên quan đến Việt Nam sẽ chỉ đóng một vai trò nhỏ.

Các dự án này, nếu được thực hiện nhanh chóng, sẽ thu được những nguồn lợi lớn. Những nguồn dự trữ khí đốt tự nhiên còn chưa được phát triển ước tính lên tới một trăm tỷ mét khối hay với giá trị 5 tỷ đô-la hoặc bằng một phần năm tổng sản phẩm quốc dân của Việt Nam, là nguồn thu đầy tiềm năng còn chưa được khai thác trong khi đang rất cần thu nhập. Tương tự, một đường ống dẫn khí đốt mới nếu chậm thực hiện sẽ làm tăng chi phí phát điện lên 70-140 triệu đô-la cho mỗi năm bị trì hoãn lại cho tới sau năm 2000²¹. Mỗi ngày trì hoãn trong việc xây dựng nhà máy khai thác khí đốt buộc Việt Nam phải dựa trên nhiên liệu nhập khẩu để

Bảng 4.5: Các dự án Cơ sở hạ tầng năng lượng nhân nước ngoài

	Chi tiết dự án	Tổng vốn đầu tư tư nhân (triệu US đôla)
Ngành khí		
Mỏ khí Nam Côn Sơn	3 tỷ m ³ /năm	430
Xây dựng đường ống khí đốt ngoài khơi	400 km	370
Ngành điện		
Dự án BOT Phú Mỹ 2-2	700 MW	450
Dự án điện Phú Mỹ 3	600 MW	400
Nhiệt điện Quảng Ninh	300 MW	300
Wartsila	150 MW	200
Tổng số		2,150

Nguồn: Báo cáo tổng quan ngành năng lượng Việt Nam 1998

²¹ Báo cáo tổng quan ngành Năng lượng Việt nam 1998.

sản xuất điện làm tổn kém cho nền kinh tế đến 250.000 đô-la mỗi ngày. Mặt khác, hoàn tất sớm thoả thuận thương mại để khai thác mỏ khí đốt Nam Côn Sơn sẽ giúp huy động thêm 1,3-1,5 tỷ đô-la đầu tư nước ngoài trực tiếp. Hoàn thành thủ tục cho một trong những dự án năng lượng trên trong năm 1998 sẽ giúp rất nhiều trong việc giảm bớt thiếu hụt điện dự kiến trong những năm tới và phát đi tín hiệu rằng Chính Phủ thực sự mong muốn khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân. Nói chung, thiệt hại của nhu cầu năng lượng không được thoả mãn là sản xuất bị tắc nghẽn - về giá trị kinh tế, nhu cầu năng lượng không được thoả mãn được ước tính bằng một nửa đô-la trên một ki-lô-wat giờ, hoặc gần bảy lần chi phí cung ứng!²² Chậm trễ trong quyết định sẽ làm nảy sinh những chi phí lớn.

Cải thiện hiệu quả của các nhà cung ứng công cộng

Tăng cường tính tự chủ và hiệu quả tài chính. Ngoài việc thu hút thêm sự tham gia của khu vực tư nhân, chính phủ cần cải thiện tính hiệu quả của các nhà cung ứng công cộng nữa. Trong chiến lược phối hợp khu vực công cộng-tư nhân, như chiến lược mà Việt Nam đang theo đuổi, việc tăng cường tính hiệu quả của những người cung ứng công cộng là rất quan trọng. Điều đó không chỉ tạo nguồn để tự cấp tài chính cho đầu tư mà còn cải thiện hiệu quả cung ứng dịch vụ. Việt Nam cần mở cửa nhiều ngành hơn nữa cho đầu tư tư nhân và phát triển các khuôn khổ điều tiết. Hiện nay các dịch vụ cơ sở hạ tầng công cộng đang được hai loại hình tổ chức công cộng cung cấp:

- các cơ quan dịch vụ nhà nước được tổ chức với quy mô quốc gia như Cục Quản lý đường bộ Việt Nam và Cục Đường sông quốc gia và với quy mô địa phương như các công ty quản lý thủy nông hay các phòng quản lý đường bộ của tỉnh hay huyện với kinh phí hoạt động được cấp từ ngân sách nhà nước; hoặc

- các tổ chức công cộng dạng công ích - các doanh nghiệp nhà nước - hoặc do trung ương tổ chức và quản lý như Tổng Công ty Điện lực Việt Nam (EVN), Tổng công ty Bưu chính Viễn thông (PTT) và Cục Cảng biển (Vinamarine); hoặc do địa phương sở hữu như các công ty vệ sinh và cấp nước đô thị là các doanh nghiệp có tạo ra thu nhập và có một số quyền tự chủ trong quản lý và hoạt động.

Những người cung ứng công cộng các dịch vụ cơ sở hạ tầng (chẳng hạn năng lượng, vận tải, nước, cảng và đường sắt) cần có mức độ độc lập lớn hơn và trách nhiệm tương ứng nhiều hơn so với hiện nay họ có. Chính phủ nên đặt ra các chính sách và các mục đích rõ ràng cho việc cung cấp cơ sở hạ tầng và tiến hành giám sát về mặt quy chế, còn việc lập kế hoạch chi tiết và thực hiện phân phối các

²² Báo cáo tổng quan ngành Năng lượng Việt Nam 1998.

dịch vụ nên dành cho những người cung ứng. Các công ty nhà nước cần phải hoạt động theo các nguyên tắc thương mại, không nên trở thành nơi chứa lao động nhàn rỗi như nhiều DNNN về cơ sở hạ tầng hiện đang làm. Sự sử dụng vốn vay của công ty cần phải dựa trên các điều kiện thương mại.

Những tổ chức thành công thuộc khu vực công cộng phải có sức mạnh về tài chính. Như đã thảo luận trong phần nói về khuyến khích sự tham gia của tư nhân, điều này thường gắn liền với các biểu giá mà ở mức tối thiểu nó phải trang trải được các chi phí hoạt động và bảo dưỡng. Việc hạch toán chi phí hữu hiệu (theo các chuẩn mực hạch toán quốc tế) sẽ cải thiện việc kiểm soát chi phí và làm tăng tính minh bạch. Tuy nhiên, nếu các tổ chức thuộc khu vực công cộng được yêu cầu phải cung cấp dịch vụ với giá thấp hơn chi phí theo đòi hỏi của chính phủ, thì họ cần phải được hỗ trợ về tài chính (tất nhiên điều này nói dễ hơn làm). Nhiều người cung ứng công cộng hoạt động tốt cũng dựa vào những người thầu khoán tư nhân và vốn tư nhân để bảo dưỡng và vận hành các cơ sở hạ tầng. Thêm vào đó, những người cung ứng công cộng cũng cần phải có những cán bộ có kinh nghiệm và được đào tạo chính quy để quản lý hoạt động một cách có hiệu quả. Thu hút và giữ được người tài là một yếu tố quan trọng trong sự sống còn lâu dài của các công ty cơ sở hạ tầng công cộng. Được điều hành tốt, với một hệ thống quản lý tài chính có trách nhiệm, một số doanh nghiệp nhà nước lớn có thể huy động được vốn tiết kiệm trong nước.

Đẩy nhanh việc sử dụng vốn cam kết ODA cho các dự án công cộng. Đẩy nhanh việc sử dụng ODA nghĩa là thúc đẩy tiến độ thực hiện các cam kết viện trợ hiện nay của các nhà cung ứng công cộng. Điều đó sẽ giải phóng một nguồn tài chính công cộng lớn. Tuy nhiên đẩy nhanh các cam kết mới là một việc không dễ. Do có các vấn đề mang tính hệ thống về quản lý dự án, Việt Nam chưa đạt được mức giải ngân như các nước nhận ODA ở khu vực Đông Á. Để đẩy nhanh tiến độ giải ngân 7 tỷ đô la cam kết ODA, Việt Nam cần giải quyết các ách tắc do các khó khăn về quy trình trong các bước như thiết kế kỹ thuật, kế hoạch tái định cư, dự toán ngân sách hàng năm cho vốn đối ứng của chính phủ, quy trình mua sắm, thanh toán và tuyển chuyên gia. Khung sau minh họa những điểm này.

Khung 4.3: Các biện pháp để đẩy nhanh tiến độ giải ngân của các cam kết ODA hiện tại và tương lai

- Xác định tốt hơn các ưu tiên về chi tiêu trong tương lai thông qua một cơ chế cải tiến về lập kế hoạch đầu tư công cộng dựa trên các chương trình ưu tiên, phân tích thực tế, tiêu chí lược chọn hợp lý và mở rộng cho nhiều người tham gia, bao gồm sự cân đối giữa chi phí đầu tư và vận hành, bảo dưỡng và với mức độ tập trung theo vùng hợp lý hơn để thể hiện được các điều kiện nghèo đói tương đối.
- Giảm chi phí xử lý giấy tờ bằng việc đồng bộ các thủ tục của chính phủ và cơ quan

tài trợ ở các cấp lập kế hoạch và dự án, đặc biệt trong việc chuẩn bị và thực hiện dự án.

- Tăng *chất lượng của dịch vụ thiết kế và lập kế hoạch* thông qua hình thành một ngành tư vấn độc lập có khả năng cạnh tranh và khuyến khích liên doanh với các tư vấn nước ngoài để thực hiện chuyển giao kỹ thuật.
- Tăng thêm *tài sản cơ sở hạ tầng hiệu quả về chi phí* thông qua chuyển giao kỹ thuật nhằm giúp đỡ hiện đại hoá các tiêu chuẩn thiết kế kỹ thuật và qui hoạch, kỹ thuật xây dựng và tiêu chuẩn vật liệu xây dựng quốc gia.
- Kiểm soát chi phí đầu tư và đạt kết quả đầu tư nhanh hơn thông qua *cải tiến quản lý dự án* sử dụng đấu thầu cạnh tranh, công khai các cơ chế quản lý chất lượng nghiêm ngặt, tinh giản thủ tục giải ngân và giám sát kịp thời
- Tăng *tính cạnh tranh trong ngành xây dựng* thông qua cổ phần hóa các công ty qui mô vừa và lớn, khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân, liên doanh với nước ngoài; bỏ quản lý giá đầu vào xây dựng.

Tăng năng lực của người sử dụng và người nghèo

Bảo vệ khả năng tiếp cận dịch vụ của những nhóm người dễ bị ảnh hưởng. Có khả năng giảm nhẹ những áp lực của cuộc khủng hoảng hiện nay đối với người nghèo bằng cách đẩy nhanh tốc độ giải ngân cho các dự án cơ sở hạ tầng nông thôn. Ưu tiên rõ ràng của chính phủ đối với đầu tư công cộng trong thời kỳ khủng hoảng là bảo vệ các nhóm người nghèo dễ bị ảnh hưởng và thúc đẩy tăng trưởng ở các vùng nông thôn. Tuy nhiên quyết định chuyển đầu tư sang cho các ưu tiên phát triển nông thôn thông qua việc tiến hành các chương trình xóa đói giảm nghèo lớn ở các xã nghèo - hầu hết đều kéo theo việc xây dựng cơ sở hạ tầng cộng đồng và trồng rừng quốc gia - sẽ chưa phát huy hiệu quả trước năm 2000. Cân đối lại việc ưu tiên giữa các khu vực và các vùng sẽ là một nhiệm vụ của các chương trình đầu tư công cộng trong những năm 2001-2006. Thực hiện hầu hết các cam kết hiện tại cho phát triển nông thôn là con đường duy nhất có tác dụng trong ngắn hạn.

Việc thực hiện các chương trình đầu tư công cộng trong khu vực nông nghiệp và thủy lợi bị thu hẹp trong giai đoạn kế hoạch hiện nay phản ánh sự chậm trễ trong việc thực hiện một số dự án chính. Tuy nhiên, trong trường hợp thủy lợi, dự tính chi tiêu cho năm 1999 và 2000 sẽ nhiều hơn trước. Chương 3 cũng kiến nghị tăng phân bổ chi tiêu cho cơ sở hạ tầng nông thôn. Chìa khoá để biến những mục tiêu này thành hiện thực là đẩy nhanh việc thông qua và áp dụng các thủ tục đơn giản cũng như mở rộng năng lực thực hiện thông qua phi tập trung.

Động viên sự tham gia của những người sử dụng các dịch vụ vận tải, nước, và vệ sinh công cộng. Việc phi tập trung hoá cung ứng dịch vụ và lôi cuốn

những người sử dụng vào việc thiết kế và vận hành cơ sở hạ tầng có thể tăng cường hiệu quả của đầu tư cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên công hiệu của việc phi tập trung hoá tuỳ thuộc rất nhiều vào việc xây dựng năng lực quản lý hành chính địa phương. Trong ngành vận tải, phi tập trung hoá nên bao gồm thực hiện bảo dưỡng cũng như trang trải tài chính tại chỗ để đảm bảo rằng các cộng đồng sẵn sàng trả tiền cho chất lượng dịch vụ đường xá cung ứng. Một điều tra về 42 nước đang phát triển cho thấy rằng ở những nơi việc bảo dưỡng đường xá được phi tập trung hoá, những ùn tắc đã giảm xuống và điều kiện của đường xá trở nên tốt hơn. Các nước đã tiến hành phi tập trung hoá cung ứng dịch vụ cũng có tỷ lệ đường rải mặt cao hơn và có nhiều đường bộ ở trong điều kiện “đạt yêu cầu” hơn. Những ước tính cho thấy rằng chính phủ sẽ có thể tiết kiệm được 4 tỷ đô-la trong ngành vận tải đường bộ đô thị và 2,4 tỷ đô-la trong đầu tư vào cảng nếu các nhà chức trách chuyển từ các chính sách trọng cung sang các chính sách trọng cầu.²³ Chính quyền địa phương có khả năng đáp ứng nhu cầu này tốt hơn so với trung ương.

Trong ngành nước và vệ sinh công cộng, chi phí sản xuất nước theo đầu người trong các hệ thống tập trung lớn gấp 4 lần so với chi phí trong các hệ thống phi tập trung và thấp nhất khi việc phi tập trung hoá được kết hợp với điều phối tập trung.²⁴ Cần phải giao trách nhiệm cho các khu vực địa phương quản lý các hệ thống tại chỗ, thu phí, theo dõi việc sử dụng và bảo dưỡng, và lập kế hoạch ngân sách địa phương. Toàn bộ những việc trên có thể giúp giảm mức lãng phí hệ thống cao với điều kiện có sự xây dựng năng lực địa phương đúng đắn. Hiện nay, các vùng nông thôn Việt Nam bị đói vốn đầu tư cho các dự án có liên quan đến nguồn nước bởi vì ít nguồn lực tài chính trung ương xuống tới được các cấp huyện và xã.

Kết luận

Việt Nam sẽ không có cách nào để tránh được ảnh hưởng của các tác động của cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á đối với nền kinh tế. Tuy nhiên, về ngắn hạn có thể giảm một số tác động thông qua việc bố trí lại các cam kết đầu tư hiện tại và tăng tốc độ thực thi chúng. Về dài hạn, trong ngành cơ sở hạ tầng cũng như trong các ngành khác, cách tốt nhất để khắc phục tác động này và tăng hiệu quả là thông qua cải tiến quản lý các doanh nghiệp dịch vụ công cộng và doanh nghiệp công ích, và bằng cách mời tư nhân tham gia vào cung ứng và xây dựng cơ sở hạ tầng. Cải cách thị trường để cho phép cạnh tranh là liều thuốc tốt nhất để đạt được cả hai mục đích đó.

Trước hết, điều này có nghĩa là “định giá đúng”, cải cách quy chế, phi tập trung hoá, cải cách ngành và cắt giảm các DNNN không hiệu quả hiện cung cấp

²³ Báo cáo tổng quan của ngành Giao thông vận tải 1998.

²⁴ Báo cáo Phát triển Thế giới 1994.

các dịch vụ kém với chi phí cao. Giá cả cao hơn, tuy thoạt đầu gây khó khăn cho người tiêu dùng, sẽ tăng cường chất lượng và số lượng của cơ sở hạ tầng bằng cách thu hút sự tham gia của tư nhân và cho phép thu hồi chi phí nhiều hơn để trang trải cho vận hành và bảo dưỡng. Cần áp dụng các nguyên tắc quản lý công ty trong khu vực công cộng. Những biện pháp như vậy sẽ cho phép Việt Nam cải tiến cơ sở hạ tầng tại những khâu cần cải thiện nhất: liên kết thị trường nông thôn với nhau, liên kết các khu vực đô thị tới các vùng kề cận, mở rộng khả năng được sử dụng nước sạch, vệ sinh công cộng và điện; và tăng cường khai thác và cung cấp năng lượng.

