

# ĐỒNG ĐÁNH GIÁ VỀ HỖ TRỢ NGÂN SÁCH CHUNG 1994–2004

*Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Việt Nam*



## Báo Cáo Việt Nam



**Tháng năm 2006**



**Ann Bartholomew  
Robert Leurs  
Adam McCarty**



Development  
Researchers'  
Network



International Development Department  
School of Public Policy  
University of Birmingham  
Edgbaston  
Birmingham B15 2TT, U.K.  
Tel: +44 (0) 121 414 5009  
Fax: +44 (0) 121 414 7995  
Website: [www.idd.bham.ac.uk](http://www.idd.bham.ac.uk)

### **Liên lạc với Nhóm nghiên cứu**

Trưởng Nhóm Nghiên Cứu:

Ann Bartholomew – [annb@mokoro.co.uk](mailto:annb@mokoro.co.uk)

Điều phối viên Nghiên cứu:

Rebecca Carter – [R.L.Carter@bham.ac.uk](mailto:R.L.Carter@bham.ac.uk)



## LỜI NÓI ĐẦU

Dự án Đồng Đánh Giá Về Hỗ Trợ Ngân Sách Chung được thực hiện bởi một liên hiệp các cơ quan tài trợ và 7 Chính phủ đối tác\* dưới sự bảo trợ của Mạng lưới DAC về Đánh giá Phát triển. Đánh giá được thực hiện theo một Nghiên cứu Khả năng Đánh giá Hỗ trợ Ngân sách Chung của DFID, trong đó đã thiết lập một Khung Đánh giá cho Hỗ trợ Ngân sách Chung. Khung Đánh giá này đã được thống nhất với các thành viên của Mạng lưới DAC vào năm 2003. Một Ban Điều hành và Ban Quản lý, cả hai đều được chủ trì bởi DFID, đã được thành lập để điều phối các hoạt động của đánh giá này. Nghiên cứu đã được thực hiện bởi một nhóm các chuyên gia tư vấn do Khoa Phát triển Quốc tế của Trường Đại học Birmingham (IDD) chủ trì.

Mục đích của đánh giá này là nhằm đánh giá mức độ và hoàn cảnh mà Hỗ trợ Ngân sách Chung có hiệu quả và hiệu lực để đạt được các tác động bền vững về xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng.

Đánh giá này xác định ra các bằng chứng, thông lệ tốt, các bài học kinh nghiệm và các kiến nghị cho các chính sách và hoạt động trong tương lai.

Báo cáo này là một trong 7 đánh giá ở cấp độ quốc gia (bao gồm: Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda và Việt Nam). Các chuyến làm việc thực tế tại quốc gia đánh giá đã diễn ra trong các giai đoạn tháng 10 đến tháng 12 năm 2004 và tháng 5 đến tháng 7 năm 2005.

**Báo cáo này trình bày các quan điểm của các tác giả và các quan điểm này không nhất thiết phải là quan điểm của Ban Điều hành hay các thành viên của Ban này.**

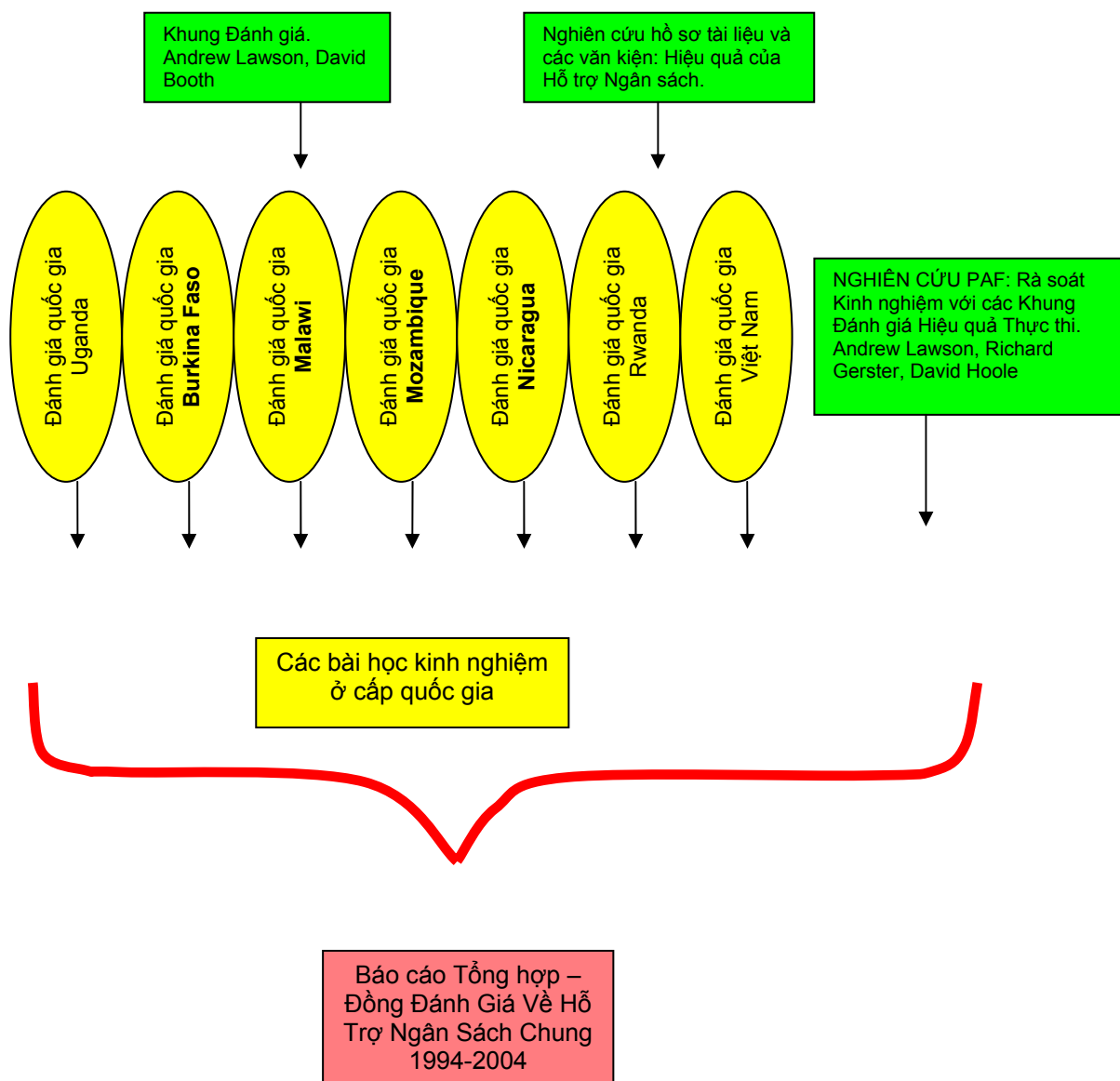
\*Liên hiệp này bao gồm Chính phủ của các quốc gia: Ôt-xtrây-li-a, Áo, Bỉ, Canada, Đan Mạch, Pháp, Đức, Ái Nhĩ Lan, Nhật Bản, Hà Lan, New Zealand, Na Uy, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Vương Quốc Anh và Hoa Kỳ, cùng với Cao Ủy Châu Âu (EC), Ngân hàng Hợp tác Phát triển Nhật Bản (JBIC) và Ngân hàng Phát triển Bắc-Nam Mỹ (IADB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), OECD/DAC và Ngân hàng Thế giới. Đánh giá được thực hiện với sự hợp tác của Chính phủ các quốc gia: Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, và Việt Nam. Chính phủ các quốc gia này cũng là thành viên của Ban Điều hành đánh giá này. Nghiên cứu đã được thiết kế để tương tác chặt chẽ với các cơ quan viện trợ, chính phủ và các bên liên quan khác ở cấp quốc gia. Ở mỗi quốc gia đều có các đầu mối liên lạc của chính phủ và nhà tài trợ.

---

## Đồng Đánh Giá Về Hỗ Trợ Ngân Sách Chung 1994-2004

Khung Đánh giá, Nghiên cứu hồ sơ tài liệu và các văn kiện và Nghiên cứu PAF được hợp đồng riêng. Các báo cáo còn lại được soạn lập bởi một nhóm tác giả là các chuyên gia tư vấn do Khoa Phát triển Quốc tế của Trường Đại học Birmingham (IDD) chủ trì.

Sơ đồ sau đây cho thấy mối quan hệ giữa các báo cáo trong loạt báo cáo này:



## Đồng Đánh Giá Về Hỗ Trợ Ngân Sách Chung 1994-2004

---

Ban Quản lý chủ trì quá trình đánh giá gồm có:

Kate Tench, (Trưởng Ban) DFID  
Alexandra Chambel-Figueiredo, Cao Ủy Châu Âu  
Nele Degraeuwe, Hợp tác Kỹ thuật Bỉ  
Martin van der Linde, Chuyên gia Tư vấn của Bộ Ngoại giao Hà Lan  
Bob Napier, DFID

Chúng tôi chân thành cảm ơn sự đóng góp của các thành viên trước đây của Ban Quản lý:

True Schedvin, EuropeAid, Cao Ủy Châu Âu  
Susanna Lundstrom, Sida, Thụy Điển  
Fred van der Kraaij, IOB, Hà Lan  
Joe Reid, DFID

Mọi thắc mắc về đánh giá này xin liên hệ đến địa chỉ sau:

Publications Officer  
Evaluation Department  
Department for International Development  
Abercrombie House  
East Kilbride  
Glasgow  
G75 8EA  
UK

Cán bộ Xuất bản  
Phòng Đánh giá  
Ban Phát triển Quốc tế  
Abercrombie House  
East Kilbride  
Glasgow  
G75 8EA  
UK

Email: [ev-dept@dfid.gov.uk](mailto:ev-dept@dfid.gov.uk)  
Tel: +44(0)1355 843387  
Fax: +44(0)1355 843642

Email: [ev-dept@dfid.gov.uk](mailto:ev-dept@dfid.gov.uk)  
ĐT: +44(0)1355 843387  
Fax: +44(0)1355 843642

Các báo cáo khác có thể tham khảo tại trang web của DFID theo địa chỉ:

<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/evaluation-news.asp>

hoặc tham khảo trang web của OECD/DAC theo địa chỉ:

[www.oecd.org/dac/evaluation](http://www.oecd.org/dac/evaluation)

Nick York  
Trưởng Phòng Đánh giá của DFID  
Chủ tịch Ban Điều hành dự án Đồng Đánh Giá Về Hỗ Trợ Ngân Sách Chung

---



# Đồng Đánh Giá Về Hỗ Trợ Ngân Sách Chung BÁO CÁO VIỆT NAM

## Mục lục

Từ và Cụm từ viết tắt	vi
Lời cảm ơn	ix
Đơn vị tiền tệ, Tỷ giá hối đoái và Năm tài chính	ix
<b>TÓM TẮT BÁO CÁO</b>	<b>1</b>
<b>PHẦN A: BỐI CẢNH / MÔ TẢ</b>	<b>1</b>
<b>A1. Giới thiệu và Khung khái niệm</b>	<b>1</b>
Giới thiệu	1
Mục tiêu và Phương pháp tiếp cận của Đánh giá này	1
Hỗ trợ Ngân sách Chung là gì?	1
Mục đích và Trọng tâm của Đánh giá	2
Phương pháp đánh giá	2
Bố cục của Báo Cáo Việt Nam	3
Đánh giá ở Việt Nam	6
<b>A2. Bối cảnh cho hỗ trợ ngân sách ở Việt Nam</b>	<b>7</b>
Tổng quan	7
Chiến lược giảm nghèo	7
Quản lý kinh tế vĩ mô	8
Quản lý tài chính công	8
Quản trị Nhà nước	8
Các dòng viện trợ	9
<b>A3. Sự phát triển của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam</b>	<b>11</b>
Giới thiệu	11
Các hình thức viện trợ	11
Những phát triển trong quản lý và điều phối viện trợ	13
Nguồn gốc của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam	16
Sự sẵn sàng của nhà tài trợ cho Hỗ trợ Ngân sách Chung	16
Các quan điểm và sự sẵn sàng của Chính phủ	17
<b>PHẦN B: CÁC CÂU HỎI ĐÁNH GIÁ: PHÂN TÍCH VÀ CÁC PHÁT HIỆN CHÍNH</b>	<b>19</b>
<b>B1. Sự phù hợp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung</b>	<b>19</b>
Giới thiệu	19
Các sự kiện phù hợp: Thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung	19
Mục tiêu và mục đích của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung	19
Mức độ và bản chất của quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung	20
Đối thoại chính sách và điều kiện	21
Các đầu vào hài hoà và sự điều chỉnh của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung	22
HTKT và xây dựng năng lực trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung	22
Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá	22
Sự phù hợp với bối cảnh	22
Đối thoại, điều kiện và quyền sở hữu	24
Định hướng nghèo	25
Tính mạch lạc và nhất quán của thiết kế	26
Phản ứng đối với các yếu kém trước đây trong quản lý viện trợ	27

Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính	27
Phản biện	27
<b>B2. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên sự hài hoà và liên kết</b>	<b>29</b>
Giới thiệu	29
Những sự kiện phù hợp: Hài hoà và liên kết	29
Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá	30
Gắn kết chính sách	30
Sự lãnh đạo của chính phủ	31
Gắn kết với các hệ thống chính phủ	32
Các chu trình lập kế hoạch và dự thảo ngân sách của chính phủ	32
Các hệ thống thực hiện của chính phủ	33
Sự hài hoà giữa các nhà tài trợ và các hình thức	33
Các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính	35
Phản biện	35
<b>B3. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên chi tiêu công</b>	<b>37</b>
Giới thiệu	37
Các sự kiện phù hợp: Các xu hướng trong chi tiêu công	37
Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá	39
Ảnh hưởng lên sự phân bổ chi tiêu	39
Chi tiêu tùy ý	40
Khả năng dự đoán	40
Hiệu quả chi tiêu	41
Chi phí giao dịch	41
Các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính	41
Phản biện	42
<b>B4. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên các hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách</b>	<b>43</b>
Giới thiệu	43
Các sự kiện phù hợp: Các hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách ở Việt Nam	43
Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá	45
Những hiệu quả có hệ thống lên quy trình ngân sách	45
Quyền sở hữu	45
Trách nhiệm giải trình	46
Tính lâu bền	46
Phát triển năng lực	47
Các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính	47
Phản biện	47
<b>B5. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên các chính sách và quy trình chính sách</b>	<b>49</b>
Giới thiệu	49
Các sự kiện phù hợp: Việc lập chính sách ở Việt Nam	49
Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá	51
Ảnh hưởng lên quá trình cải cách	51
Quyền sở hữu và tính hiệu quả	51
Sự tham gia	53
Học hỏi kinh nghiệm	53
Ảnh hưởng lên nội dung chính sách	54
Khu vực công và khu vực tư nhân	54
Các chính sách ngành	55
Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính	55
Phản biện	56
<b>B6. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên hiệu quả hoạt động kinh tế vĩ mô</b>	<b>57</b>
Giới thiệu	57
Các sự kiện phù hợp: Hiệu quả hoạt động kinh tế vĩ mô	57
Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá	59



Những hiệu quả kinh tế vĩ mô	59
Quy tắc tài chính và sự ổn định kinh tế vĩ mô	59
Chi phí của tài chính ngân sách	59
Đầu tư tư nhân	60
Thu nhập nội địa	60
Tạo điều kiện cho sự thay đổi thể chế	60
Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính	61
Phản biện	61
<b>B7. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên cung cấp dịch vụ công</b>	<b>63</b>
Giới thiệu	63
Các sự kiện phù hợp: Cung cấp dịch vụ trong giáo dục và y tế	63
Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá	64
Cung cấp dịch vụ công vì người nghèo	64
Năng lực và sự đáp ứng nhiệt tình của các tổ chức cung cấp dịch vụ	65
Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính	66
Phản biện	66
<b>B8. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên giảm nghèo</b>	<b>67</b>
Giới thiệu	67
Các sự kiện phù hợp: Giảm nghèo	67
Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá	68
Các dịch vụ cơ bản cho người nghèo	68
Nghèo thu nhập	69
Trao quyền	70
Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính	71
Phản biện	72
<b>B9. Sự phát triển bền vững của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung</b>	<b>73</b>
Giới thiệu	73
Các sự kiện phù hợp: Sự phát triển bền vững của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung	73
Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá	75
Kinh nghiệm được chia sẻ giữa chính phủ và các nhà tài trợ	75
Đánh giá và điều chỉnh toàn diện và có hiệu quả	76
Thông tin phản hồi tới các bên liên quan	76
Các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính	77
Phản biện	77
<b>PHẦN C: CÁC VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH</b>	<b>79</b>
<b>C1. Các vấn đề liên ngành về Chính sách</b>	<b>79</b>
Giới thiệu	79
Vấn đề Giới	79
HIV/AIDS	80
Môi trường	81
Dân chủ và Quyền con người	82
<b>C2. Các vấn đề về Khu vực công và Khu vực tư nhân</b>	<b>83</b>
Giới thiệu	83
Chính sách của CPVN về tăng trưởng và Khu vực tư nhân	83
Ảnh hưởng của PRSC	83
<b>C3. Năng lực của Chính phủ và Xây dựng năng lực</b>	<b>85</b>
Xây dựng năng lực	85
Phân cấp quản lý	85
<b>C4. Chất lượng của Quan hệ hợp tác</b>	<b>87</b>
Giới thiệu	87
Tính sở hữu và Điều kiện	87
Tác động qua lại giữa các hình thức viện trợ	88

Chi phí giao dịch	89
<b>C5. Quản trị chính trị và Tham nhũng</b>	<b>91</b>
Quản trị nhà nước	91
Tham nhũng	91
Kết luận chung	92
<b>PHẦN D: TỔNG HỢP - KẾT LUẬN CHUNG VÀ KIẾN NGHỊ</b>	<b>93</b>
<b>D1. Đánh giá tổng quan về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam</b>	<b>93</b>
Giới thiệu	93
Kết luận chung	93
Tóm tắt các phát hiện mang tính quan hệ nhân quả ở các cấp độ	93
Điểm mạnh của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung	94
Những điểm yếu và thách thức	95
Phản biện	98
<b>D2. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam – Triển vọng trong tương lai</b>	<b>99</b>
Giới thiệu	99
Chuyển sang các hình thức hỗ trợ ngân sách khác	99
Phân cấp	99
Lồng ghép CPRGS vào Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội năm năm	99
Đạt vị trí quốc gia có thu nhập trung bình	100
Tăng cường và hiệu quả viện trợ	100
Trọng tâm giảm nghèo của PRSC	100
<b>D3. Tóm tắt các kết luận và kiến nghị</b>	<b>103</b>
Ưu tiên cao	103
Ưu tiên vừa	103
Ưu tiên thấp	103
<b>Mục lục tham khảo</b>	<b>115</b>
<b>Biểu Đồ</b>	
Biểu Đồ A1.1: Sơ đồ quan hệ nhân quả ở các cấp độ cho Khung Đánh Giá Năng Cao	5
Biểu Đồ A2.1: Giải ngân ODA hàng năm giai đoạn 1993–2003	10
<b>Khung số</b>	
Khung số A1.1: Bộ cục của Báo Cáo Việt Nam	3
Khung số A3.1: Kinh nghiệm cho vay theo chương trình ở Việt Nam vào những năm 1990	12
Khung số A3.2: Kinh nghiệm của Ngân hàng Phát triển Châu Á về cho vay theo chương trình	12
Khung số A3.3: Bảng sắp xếp theo niên đại các sự kiện chính	14
Khung số B3.1: Định nghĩa và theo dõi chỉ tiêu vì người nghèo	38
Khung số B4.1: Các hành động chính sách đề xuất liên quan đến quy trình ngân sách trong PRSC 4 và PRSC 5	45
Khung số B5.1: Những trở ngại đối với việc tham gia vào đối thoại chính sách với Chính phủ	50
<b>Bảng</b>	
Bảng D3.1: Tóm tắt các phát hiện, kết luận và kiến nghị .....	105

**Phụ lục**

Phụ lục 1: Phương pháp tiếp cận và Phương pháp đánh giá	127
Phụ lục 1A: Tóm tắt Phương pháp Đánh giá	127
Phụ lục 1B: Ghi chú về phương pháp tiếp cận và Phương pháp đã áp dụng ở Việt Nam	135
Phụ lục 2: Bối cảnh quốc gia	139
Phụ lục 2A: Các số liệu cơ bản của quốc gia	139
Phụ lục 2B: Các số liệu chỉ tiêu công	145
Phụ lục 3: Hỗ trợ cho Việt Nam	147
Phụ lục 3A: Số liệu về viện trợ	147
Phụ lục 3B: Danh mục Hỗ trợ Ngân sách Chung và các chương trình liên quan	151
Phụ lục 3C: Sự tham gia của nhà tài trợ với các vấn đề PRSC	161
Phụ lục 3D: Ma trận các chính sách cho các Chương trình PRSC 1–5	163
Phụ lục 3E: Điều kiện khởi động cho các chương trình PRSC 1–4	173
Phụ lục 4: Quản lý tài chính công ở Việt Nam	177
Phụ lục 5: Tóm tắt các phát hiện mang tính quan hệ nhân quả ở các cấp độ	187

## Từ và Cụm từ viết tắt

5MHRP	Chương trình tái trồng 5 triệu hec-ta rừng
AAP	Đánh giá và Kế hoạch Hành động (HIPC)
AFD	Cơ quan Phát triển Pháp
AFTA	Khu vực Tự do Mậu dịch Châu Á
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ASEAN	Hiệp hội các nước Đông Nam Á
BS	Hỗ trợ ngân sách
CAS	Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia
CB	Xây dựng năng lực
CCBP	Kế hoạch Tổng thể Xây dựng Năng lực
CFAA	Đánh giá Trách nhiệm Giải trình Tài chính Quốc gia
CG	Nhóm Tư vấn
CIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada
CPAR	Báo cáo Đánh giá Hoạt động Mua sắm của Quốc gia
CPIA	Đánh giá Thẻ chế và Chính sách Quốc gia
CPRGS	Chiến lược Toàn diện về Xoá Đói Giảm Nghèo và Tăng trưởng
CPV	Đảng Cộng sản Việt Nam
DAC	Ủy ban Hỗ trợ Phát triển
DAF	Quỹ Hỗ trợ Phát triển
Danida	Cơ quan Phát triển Quốc tế Đan Mạch
DFID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh
DONRE	Sở Tài nguyên và Môi trường
EC	Ủy ban Châu Âu
EEF	Khung Đánh Giá Nâng Cao
EF	Khung Đánh giá
EFA	Giáo dục cho Mọi Người
EIA	Đánh giá Tác động Môi trường
EIU	Đơn vị Tình báo Kinh tế (Economist Intelligence Unit)
ESAF	Quỹ Điều chỉnh Cơ cấu Nâng cao
EVN	Tổng Công ty Điện lực Việt Nam
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
IR	Báo Cáo Khởi Động
FMP	Chương trình Hiện đại hoá Tài chính
FSSP	Chương trình Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp
FSSP&P	Chương trình Hợp tác và Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp
FY	Năm tài chính
GBS	Hỗ trợ Ngân sách Chung
GC	Tổng Công ty
GDP	Tổng sản lượng quốc nội
GFS	Thống kê Tài chính Quản trị
GOV	Chính phủ Việt Nam
H&A	Hài hoà và liên kết
HCFP	Quỹ Chăm sóc Sức khoẻ cho Người nghèo
HEPR	Xoá đói giảm nghèo

HIPC	Các nước nghèo mắc nợ nặng
IAS	Tiêu chuẩn Kế toán Quốc tế
IDA	Hiệp hội Phát triển Quốc tế
IDD	Khoa Phát triển Quốc tế (Đại học Birmingham)
IFS	Thống kê Tài chính Quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
IP	Đối tác quốc tế
I-PRSP	Vấn bản Chiến lược Giảm nghèo Tạm thời
JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
JC	Tạo việc làm
JSB	Ngân hàng cổ phần
KfW	Ngân hàng Phát triển Đức ( <i>Kreditanstalt fuer Wiederaufbau</i> )
LMDG	Nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
MDG	Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ
MDTF	Quỹ Tín thác đa biên
MIC	Nước có thu nhập trung bình
MOA	Biên bản Thỏa thuận
MOC	Bộ Xây dựng
MOF	Bộ Tài chính
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
MOT	Bộ Giao thông Vận tải
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MTEF	Khung Chi tiêu Trung hạn
NCFAW	Ủy ban Quốc gia Vì Sự tiến bộ Phụ nữ
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NOIP	Cục Sở hữu Công nghiệp
NPL	Khoản vay không sinh lời
NTP	Chương trình Mục tiêu Quốc gia
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển
OSS	một cửa
PAR	Cải cách hành chính công
PEFA	Trách nhiệm giải trình tài chính và chi tiêu công
PER-IFA	Đánh giá Chi tiêu Công và Đánh giá Tín dụng Hợp nhất
PFM	Quản lý tài chính công
PFMR	Cải cách quản lý tài chính công
PGBS	Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung
PGAE	Nhóm Hợp tác về Hiệu quả Viện trợ
PIP	Chương trình Đầu tư Công
PRGF	Quỹ Xoá Đói Giảm Nghèo và Tăng trưởng
Chương trình 135	Chương trình Phát triển Kinh tế - Xã hội ở các xã đặc biệt khó khăn
PRSC	Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo
PRSP	Vấn bản Chiến lược Giảm Nghèo
PSIA	Đánh giá Nghèo và Tác động Xã hội
PTF	Nhóm Hành động Giảm Nghèo
PWG	Nhóm Làm việc về Vấn đề Nghèo

QR	hạn chế định lượng
SAC	Tín dụng Điều chỉnh Cơ cấu
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SEDP	Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội
Sida	Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Thụy Điển
SOCB	Ngân hàng Thương mại Nhà nước
SOE	Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN)
SPS	vệ sinh và vệ sinh thực vật
SWAp	Phương pháp Hỗ trợ Toàn Ngành
TA	Hỗ trợ Kỹ thuật (HTKT)
TABMIS	Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc
UK	Vương quốc Anh
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên Hiệp Quốc
USA	Hoa Kỳ
USAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Mỹ
USBTA	Hiệp định Thương mại Song phương Việt - Mỹ
VBSP	Ngân hàng Chính sách Xã hội
VDGs	Mục tiêu Phát triển Việt Nam
VLSS	Điều tra Mức sống Dân cư Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

## Lời cảm ơn

Nhóm đánh giá xin trân trọng cảm ơn tất cả những trợ giúp của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Văn phòng DFID tại Hà Nội và ban điều hành trong nước (DFID, Ủy ban Châu Âu, Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy Điển và Hà Lan). Nhóm cũng xin chân thành cảm ơn tất cả các bên liên quan ở các Bộ, ngành và cơ quan Chính phủ và các đối tác quốc tế đã cung cấp thông tin quý báu cho nghiên cứu này trong các cuộc làm việc với nhóm nghiên cứu và tại các cuộc hội thảo.

Nhóm cũng xin cảm ơn Brian Van Arkadie và Mary Scott về những đóng góp quý báu và hiểu biết sâu sắc trong các đợt công tác tại quốc gia nghiên cứu cũng như trong quá trình soạn thảo báo cáo.

Báo Cáo Việt Nam đã được dịch từ tiếng Anh sang tiếng Việt Nam bởi Ngọc Nguyễn.

Những phát hiện và ý kiến trong báo cáo này là của nhóm đánh giá và không nên quy cho bất kỳ cơ quan nào đã tài trợ cho nghiên cứu này.

## Đơn vị tiền tệ, Tỷ giá hối đoái và Năm tài chính

<b>Đơn vị tiền tệ</b>	Đồng Việt Nam (VND)
<b>Tỷ giá hối đoái</b>	1 USD = VND 15.908,0 1 EUR = VND 19.107,9 (nguồn: Thời báo Tài chính, ngày 6 tháng 3 năm 2006)
<b>Năm tài chính</b>	Theo lịch năm





## TÓM TẮT BÁO CÁO

### Phần A: Bối cảnh và Mô tả về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung

#### Giới thiệu và Khung khái niệm

S1. Việt Nam là một trong bảy tình huống nghiên cứu của nghiên cứu Đồng đánh giá về Hỗ trợ Ngân sách Chung (GBS). Nguồn viện trợ trong Hỗ trợ Ngân sách Chung thường được đi kèm với các đầu vào khác - một quy trình đối thoại và các điều kiện kèm theo việc chuyển giao, hỗ trợ kỹ thuật (HTKT) và xây dựng năng lực, và các nỗ lực hài hoà và liên kết của các nhà tài trợ của Hỗ trợ Ngân sách Chung. Các hình thức viện trợ chương trình khác, bao gồm cả việc miễn trừ nợ và hỗ trợ cân cân thanh toán, cũng có thể được xem là hỗ trợ ngân sách khi chúng tạo sinh các nguồn lực có thể sử dụng để cung cấp tài chính cho ngân sách chính phủ, tuy nhiên đánh giá này chỉ tập trung vào cái gọi là Hỗ trợ Ngân sách Chung 'mới' hay 'hợp tác' (PGBS). Chương trình này chú trọng rõ rệt vào giảm nghèo, và nó cố gắng hỗ trợ các chiến lược do quốc gia xây dựng ra hơn là áp đặt các quy định chính sách từ bên ngoài.

S2. Mặc dù đánh giá này chú trọng vào Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, song nó cũng bao gồm cả giai đoạn từ 1994-2004 để đánh giá liệu Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có khác với các hình thức hỗ trợ ngân sách khác không và khác như thế nào. Mục đích của đánh giá này là nhằm đánh giá mức độ, và trong hoàn cảnh nào, Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có hiệu quả và hiệu lực đối với việc đạt được các tác động bền vững về xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng. Nghiên cứu tại Việt Nam tuân theo phương pháp luận giống như nghiên cứu ở các nước khác. Phương pháp luận này đã được đề xuất đầy đủ trong Báo Cáo Khởi Động đã được Ban điều hành nghiên cứu phê duyệt, và bao gồm việc tuân theo 'các cấp độ phân tích' từ điều kiện đầu vào ở thời điểm mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được thông qua cho đến các đầu vào do Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung tạo ra, các hiệu quả trực tiếp, kết quả tức thời, kết quả cuối cùng và tác động lên việc giảm nghèo.

S3. Các lợi ích chính được mong đợi của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là củng cố quyền sở hữu của các nước, nâng cao hiệu quả thực thi và trách nhiệm giải trình của các hệ thống quản lý tài chính công (PFM) của các chính phủ đối tác, giảm thiểu đến mức tối đa các chi phí giao dịch, tăng tính dự đoán của các nguồn lực và giảm tính bất ổn (OECD DAC 2005a). Nghiên cứu này khảo sát các chủ đề này cũng như đánh giá mức độ mà các hiệu quả khác phát sinh, chẳng hạn như sự hài hoà và liên kết tăng lên, tăng cường chính sách và các quy trình, hỗ trợ sự ổn định kinh tế vĩ mô và tăng hiệu quả và hiệu lực của cung cấp dịch vụ.

#### Bối cảnh cho hỗ trợ ngân sách ở Việt Nam

S4. Bước đầu tiên hướng tới việc sử dụng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung bắt đầu bằng việc Chính phủ Việt Nam (CPVN) xây dựng một Văn bản Chiến lược Giảm nghèo Tạm thời (I-PRSP). Văn bản này đòi hỏi một sự tham vấn và tham gia của các cấp (quốc gia, tỉnh/thành và cộng đồng) về các nội dung của chiến lược. Sau khi I-PRSP được phê duyệt vào năm 2001, một Quỹ tín dụng giảm nghèo và tăng trưởng của Quỹ Tiền tệ Quốc tế được sắp xếp và Quỹ Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo đầu tiên của Ngân hàng Thế giới được thoả thuận, cùng với điều này thì một phương pháp tiếp cận theo hướng hợp tác hơn tới hỗ trợ ngân sách chung đã bắt đầu. Chiến lược Toàn diện về Xoá Đói Giảm Nghèo và Tăng trưởng (CPRGS) đầy đủ được hoàn thành vào năm 2002.

S5. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung dưới hình thức Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo (PRSC) được bắt đầu vào năm 2001 trước khi CPRGS hoàn thiện và hiện nay Quỹ này đang được triển khai lần thứ tư. PRSC cung cấp viện trợ cho chương trình cải cách của Chính phủ Việt Nam

(CPVN), trong khi các dự án và chương trình có liên quan cung cấp HTKT và viện trợ khác để hỗ trợ việc thực hiện.

S6. PRSC1 được cấp tổng cộng là 250 triệu đô la Mỹ của Ngân hàng Thế giới và 22,6 triệu đô la Mỹ là nguồn đồng tài trợ. Số tiền của PRSC2 thấp hơn bao gồm 100 triệu đô la Mỹ của Ngân hàng Thế giới và 40 triệu đô la Mỹ của các nhà đồng tài trợ. Trong PRSC3 Ngân hàng Thế giới cấp 100 triệu đô la Mỹ và các nhà đồng tài trợ cấp 57 triệu đô la Mỹ. Với PRSC4, Ngân hàng Thế giới đã cam kết 100 triệu đô la Mỹ và các nhà đồng tài trợ cam kết 125 triệu đô la Mỹ. Các con số này đại diện khoảng 7,5% đến 10% nguồn Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA).

S7. Ngoài ra, các hình thức Hỗ trợ Ngân sách Chung khác đã được sử dụng trước đây với mục tiêu hỗ trợ chương trình cải cách của Chính phủ Việt Nam. Tín dụng Điều chỉnh Cơ cấu (SAC) 1 của Ngân hàng Thế giới được triển khai từ 1994-2000, song chỉ một tỷ lệ phần trăm nhỏ đã được giải ngân. Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đã cấp hai khoản vay giải ngân nhanh và mặc dù được đánh giá là có hiệu quả trong các đánh giá tiếp theo song các khoản vay này vẫn gặp các vấn đề về giải ngân do không tuân thủ đúng điều kiện đã đề ra.

S8. Năm 1994 Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã đưa ra một sắp xếp ba năm dưới hình thức Quỹ Điều chỉnh Cơ cấu Nâng cao (ESAF). Trong khuôn khổ của sự sắp xếp này, hai đánh giá giữa kỳ đã được hoàn thành nói chung là theo đúng kế hoạch, tuy nhiên chương trình này sau đó đã đi lạc hướng. Do đó chương trình đã không thể đạt được thoả thuận vào năm thứ ba và nó đã kết thúc vào năm 1997. Một vấn đề tương tự cũng đã xảy ra với Quỹ Xóa đói Giảm nghèo và Tăng trưởng của Quỹ Tiền tệ Quốc tế và chương trình này đã bị đình chỉ vào năm 2002 do cả hai phía không thể thống nhất về các biện pháp an toàn và nó đã kết thúc vào năm 2004. Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC) cũng đã cấp viện trợ giải ngân nhanh dưới hình thức Sáng kiến Miyazawa Mới nhằm mục đích làm giảm các tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế Châu Á bằng cách thúc đẩy cải cách kinh tế và khuyến khích phát triển khu vực tư nhân.

S9. Thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, và đặc biệt là PRSC, đã bị ảnh hưởng bởi kinh nghiệm của các hình thức Hỗ trợ Ngân sách Chung trước đây và các vấn đề phát sinh do điều kiện và việc cố gắng áp đặt các chính sách không được phê duyệt thông qua quy trình ra quyết định dựa trên sự đồng thuận. Kết quả là PRSC đã dựa trên chương trình cải cách riêng của Chính phủ và điều kiện đã được thay thế bằng các “điều kiện khởi động” mà đã được sử dụng để quyết định mức cho vay PRSC hàng năm và xác nhận rằng quá trình cải cách tổng thể đang tiến triển.

### **Sự phát triển của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam**

S10. PRSC do Ngân hàng Thế giới chủ trì bắt đầu với PRSC1 vào năm 2001; sau đó tiếp tục với PRSC2 vào năm 2003; và PRSC3 năm 2004. PRSC4 và PRSC5 gần đây đã được đàm phán. Viện trợ được cấp thông qua PRSC nhằm mục đích hỗ trợ CPRGS và chương trình cải cách của Chính phủ. Một ma trận chính sách đưa ra đề cương các hành động chính sách mà Chính phủ đồng ý tiến hành và một loạt các điều kiện khởi động được Ngân hàng Thế giới sử dụng để đánh giá liệu chúng đã đạt được chưa. Ma trận chính sách gồm có ba trụ cột. Trụ cột 1 bao gồm các hành động chính sách liên quan đến việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường; Trụ cột 2 gồm các hành động ngoài xã hội (social exclusion) và sự phát triển bền vững của môi trường; và Trụ cột 3 là quản trị nhà nước hiện đại. Ban đầu PRSC1 là một kiểu vốn vay SAC, nhưng sau đó khi PRSC đã phát triển thì các trụ cột khác đã được bổ sung vào và phạm vi của nó cũng tăng lên. Số lượng các nhà đồng tài trợ cho PRSC đã tăng lên từ 4 nhà đồng tài trợ trong PRSC1 lên 11 trong PRSC3 và có thể sẽ tăng lên đến 15 cho PRSC4.

S11. Quỹ viện trợ được giải ngân trực tiếp vào Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thông qua một quỹ tín thác và được cấp cho ngân sách Nhà nước và không dành cho các mục đích cụ thể. Đối với Ngân hàng Thế giới, PRSC là các khoản vay có tính ưu đãi cao. Tùy theo sự đánh giá về

tốc độ các cải cách đang được thực hiện, Ngân hàng Thế giới có thể giải ngân theo các trường hợp cho vay mức ở thấp, trung bình hoặc cao (tất cả các PRSC từ 1 đến 3 đều là các khoản vay mức trung bình). Các nhà đồng tài trợ cấp các khoản viện trợ không hoàn lại hoặc các khoản tín dụng song song trên các điều khoản ưu đãi riêng của họ.

## **Phần B: Phân tích Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung**

### **Sự phù hợp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung**

S12. CPVN được xem là đủ điều kiện cho Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung do đã có những kết quả tốt về xoá đói giảm nghèo và thành tích tốt về quản lý kinh tế vĩ mô. Trong giai đoạn từ 1993 đến 2002 số người dân sống dưới mức nghèo giảm từ 53% xuống còn 29%. Điều này là do sự tăng trưởng kinh tế nhờ vào chính sách “Đổi mới”. Chính sách này đã tự do hoá nền kinh tế trong khi Chính phủ cũng xây dựng các chương trình giảm nghèo mục tiêu nhằm mục đích xoá đói giảm nghèo ở các vùng và xã nghèo nhất. Điều này đã làm cho các đối tác quốc tế tin tưởng vào khả năng của CPVN để quản lý nền kinh tế và thực hiện cải cách cơ cấu với trọng tâm tiếp tục tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo.

S13. Bản thân PRSC được tổ chức thành ba trụ cột rút ra từ CPRGS và phản ánh các mục tiêu và ưu tiên của CPRGS nhằm mục đích xoá đói giảm nghèo. Các hành động chính sách trong các trụ cột này được thiết kế để củng cố việc triển khai thực hiện các chính sách mà là một phần của chương trình cải cách của CPVN. PRSC được thiết kế để cung cấp thêm sự khích lệ để tiến hành các cải cách này thông qua việc cấp viện trợ và đối thoại chính sách để hỗ trợ thiết kế của các cải cách.

S14. PRSC dựa trên một chu kỳ hai năm với việc thảo luận và đàm phán các hành động sẽ được đưa vào ma trận chính sách PRSC được tiến hành trong năm trước khi khoản tín dụng được giải ngân. Sau đó các hành động chính sách trong ma trận phải được tiến hành trước khi giải ngân khoản tín dụng. Không phải tất cả các hành động chính sách trong ma trận chính sách đều được sử dụng để đánh giá sự tiến bộ. Một kế hoạch hành động chính sách nhỏ hơn, thường bao gồm khoảng 12 hành động được sử dụng như các chỉ số tiến bộ và được gọi là các điều kiện khởi động. Sự tiến bộ để đạt được các điều kiện khởi động này được sử dụng để quyết định mức cho vay của Ngân hàng Thế giới cho PRSC của năm tiếp theo. Các hành động này sẽ được đánh giá là đạt yêu cầu, đạt yêu cầu cao hoặc đạt yêu cầu một phần và được sử dụng để quyết định khoản cho vay nên là mức cao, trung bình hay thấp.

S15. Thiết kế của PRSC là phù hợp với bối cảnh của Việt Nam bởi vì việc cho vay theo chương trình với điều kiện khắt khe trước đây đã không có hiệu quả. Các điều kiện khởi động của PRSC phản ánh kinh nghiệm này khi chúng được dựa trên các hành động chính sách đã được thống nhất với CPVN hơn là áp đặt. Các hành động này được rút ra từ chương trình cải cách riêng của CPVN. Điều này có nghĩa là CPVN có quyền sở hữu về chính sách và đối thoại chính sách chú trọng vào “làm thế nào” hơn là “làm cái gì” - tạo ảnh hưởng đến việc *triển khai thực hiện* các chính sách hơn là đưa ra các chính sách mới.

### **Hiệu quả về sự hài hoà và liên kết**

S16. Ở Việt Nam có nhiều sáng kiến hài hoà và liên kết khác nhau, tuy nhiên sự tiến bộ chậm hơn dự kiến và chú trọng nhiều vào việc hài hoà các quy trình và điều chỉnh cho phù hợp với chính sách của Chính phủ hơn là điều chỉnh để phù hợp với các hệ thống chính phủ. Sự khích lệ để tham gia vào quá trình này bắt nguồn từ nhu cầu giải quyết các vấn đề về giải ngân mà các dự án đã đặt ra, ảnh hưởng của “thông lệ tốt” trong các sáng kiến quản lý viện trợ và sự công nhận các lợi ích của sự hợp tác trong một thị trường viện trợ đông đúc.

S17. PRSC đã cung cấp một cơ chế mà qua đó sự gắn kết với chính sách và các hệ thống của CPVN có thể xảy ra trong thực tế, mặc dù có thể đã không có nhiều tác động lên sự hài hoà. Có bằng chứng cho thấy sự gắn kết với chính sách và các hệ thống của Chính phủ thông qua PRSC đang tăng lên, cũng như thông qua việc cung cấp khung chính sách chung để các đối tác quốc tế hoạt động trong khuôn khổ đó. Điều này đã làm tăng thêm sự điều phối đối tác quốc tế khi có nhiều nhà đồng tài trợ hơn tham gia vào PRSC, mặc dù các đối tác quốc tế có thể tham gia trong các cuộc thảo luận mà trận chính sách mà không tính đến liệu họ có là một nhà đồng tài trợ hay không. Điều này hầu như không xảy ra thông qua các hình thức viện trợ chương trình trước đây: mặc dù các viện trợ đó đã sử dụng các hệ thống của CPVN, song chúng đã không mang lại sự gắn kết chính sách bởi vì chúng không thuộc quyền sở hữu của CPVN và đã không cung cấp một khung chính sách chặt chẽ mà các đối tác quốc tế có thể hoạt động trong đó.

### **Hiệu quả về chi tiêu công**

S18. Thuật ngữ chi tiêu vì người nghèo thường xuyên được sử dụng ở Việt Nam nhưng hiếm khi được định nghĩa và thường được sử dụng trong bối cảnh các chính sách tăng trưởng hỗ trợ người nghèo. Theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2004a) thì chi tiêu vì người nghèo ở Việt Nam sẽ bao gồm ba yếu tố sau đây: i) tái định hướng của việc chi ngân sách theo các ngành xã hội, cơ sở hạ tầng cơ bản và các hoạt động khác có lợi cho người nghèo; ii) nâng cao hiệu quả và định mức chi trong các ngành phù hợp với sự tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo; và iii) các cải cách thuế nhằm nâng cao hiệu quả và tính công bằng. Theo định nghĩa này thì phần chi cho người nghèo trong tổng chi ngân sách trong những năm gần đây đã tăng lên, cụ thể là chi cho ngành giáo dục đã tăng từ 8,29% tổng chi ngân sách trong năm 1994 lên 17,5% vào năm 2004. Chi cho y tế đã giảm nhẹ từ 4,2% xuống 3,7% trong tổng chi ngân sách, mặc dù tổng chi tiêu công đã tăng lên đáng kể, con số này vẫn cho thấy có sự tăng lớn theo đúng nghĩa của nó.

S19. Hiệu quả này sẽ được củng cố bởi một số hành động chính sách “vì người nghèo” trong PRSC mà các hành động này cần có sự hỗ trợ tài chính quan trọng để thực hiện, như Quỹ Chăm sóc Sức khỏe cho Người nghèo (HCFP) và tăng ngân sách cho giáo dục. Vì vậy, việc cấp thêm quỹ PRSC sẽ cho phép CPVN triển khai các sáng kiến này và nếu như không có quỹ viện trợ bổ sung đó thì sẽ tạo một gánh nặng đáng kể cho ngân sách.

S20. PRSC là số tiền viện trợ bổ sung cho ngân sách Nhà nước. Quỹ này đã có một ảnh hưởng lên các chi phí của việc cấp tài chính cho ngân sách. Việc cấp quỹ PRSC tương đương với 16,4% tổng thâm hụt ngân sách (không bao gồm khoản vay ròng) trong năm 2001, 18,7% trong năm 2002, 18,8% năm 2003 và 43% năm 2004. Căn cứ vào đó PRSC là sự cung cấp viện trợ ưu đãi, các quỹ này có thể đã làm giảm các chi phí cấp tài chính ngân sách.

### **Hiệu quả về hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách**

S21. Quy trình dự thảo ngân sách luôn được sở hữu bởi CPVN và cho đến gần đây đã có thêm sự minh bạch trong việc lập kế hoạch ngân sách. Các hành động chính sách PRSC khác nhau đã nhằm mục đích cải cách quy trình dự thảo ngân sách bằng cách làm rõ quyền hạn và trách nhiệm và tăng cường sự minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính công. Các hành động này đã được củng cố bởi các chương trình phi Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung bổ sung, như Sáng kiến Cải cách quản lý tài chính công (PFMR).

S22. PRSC cũng đưa các nguồn vốn ODA vào ngân sách, điều này đã nâng cao quyền sở hữu và kiểm soát quy trình ngân sách của CPVN. Chúng tôi cũng cho là đã có sự gắn kết vừa phải giữa các hoạt động Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và hiệu quả hoạt động tăng lên của các hệ thống quản lý tài chính công, trong khi đó sự gắn kết với hiệu quả phân bổ tăng yếu hơn bởi vì nhiều sáng kiến chú trọng vào lĩnh vực này được đưa ra khá gần đây và vẫn chưa nhìn thấy tác động. Tuy nhiên, mặc dù đã có nhiều tiến bộ trong quy trình dự thảo ngân sách, thì trong quy trình lập kế hoạch lại có ít chuyển biến hơn.

### **Hiệu quả về chính sách và các quy trình chính sách**

S23. Việc ảnh hưởng đến các quy trình chính sách là khó khăn do quyền sở hữu thật sự và được bảo vệ ở Việt Nam, điều này được phản ánh trong bản chất không rõ ràng của các quy trình lập chính sách thể chế. Vì lý do này nên Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã có ít ảnh hưởng lên các quy trình lập chính sách. Ảnh hưởng đến nội dung chính sách là một lĩnh vực đã đạt được một số thành công do nhiều nhân tố khác nhau. Đã có một khung đối thoại chính sách tốt giữa các đối tác quốc tế và CPVN do quá trình CPRGS, và các nhóm công tác PRSC đã có thể tiếp tục điều này. CPVN đã luôn đánh giá cao các tư vấn về chính sách và đã sẵn sàng lắng nghe các quan điểm khác nhau và áp dụng thông lệ tốt nhất khi phù hợp. Việc phân chia công việc theo nghĩa chia sẻ kinh nghiệm và kiến thức chuyên môn giữa các nhà đồng tài trợ cho PRSC có nghĩa là đối tác quốc tế có kinh nghiệm nhiều nhất trong một ngành cụ thể đã chủ trì nhóm công tác PRSC có liên quan và sử dụng các mối liên hệ trong CPVN có được từ kinh nghiệm làm việc thông qua các hình thức dự án. Điều này đã mang lại một số sự tham gia tích cực của các đối tác quốc tế trong việc xây dựng các khung quy định và chính sách ngành.

### **Hiệu quả về hoạt động kinh tế vĩ mô**

S24. CPVN có thành tích tốt về ổn định kinh tế vĩ mô và quy tắc tài chính. Kiểm soát lạm phát và thâm hụt ngân sách đã là các ưu tiên chính sách của CPVN kể từ đầu những năm 1990 và đã đạt được sự ổn định tài chính trước khi có nguồn ODA quan trọng. Sự ổn định kinh tế vĩ mô rất có thể vẫn được duy trì mà không tính đến các dòng viện trợ bổ sung và quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung này. Điều này được thể hiện qua các mục tiêu của CPVN liên quan đến sự thâm hụt ngân sách và các biến động kinh tế vĩ mô khác mà đã đề xuất một cam kết liên tục đối với quy tắc tài chính. Tuy nhiên, một trong những vai trò của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là đảm bảo chương trình cải cách kinh tế vĩ mô đi đúng hướng và việc cấp quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung sẽ tạo ra sự khích lệ để làm điều này.

### **Hiệu quả về cung cấp dịch vụ công**

S25. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung về cung cấp dịch vụ nhất là trong y tế và giáo dục là vừa phải do PRSC đã bao gồm nhiều hành động chính sách khác nhau nhằm mục đích tăng hiệu quả và hiệu lực của việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo. Tất cả các hành động chính sách này nên làm tăng thêm hiệu quả, song do đa số các hoạt động đó nằm trong các PRSC 3-5 nên còn quá sớm để đánh giá tính hiệu quả của chúng, đặc biệt là trong lĩnh vực y tế. Tuy nhiên, trong tương lai Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung rất có thể có các tác động mạnh lên cả hiệu lực và hiệu quả do có một khối lượng công việc đáng kể của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đang được triển khai ở cả hai ngành này.

### **Hiệu quả về giảm nghèo**

S26. CPVN có thành tích tốt về giảm nghèo mang lại từ quá trình cải cách kinh tế đã làm cho nền kinh tế tăng trưởng đáng kể. Các nhân tố quan trọng khác làm cơ sở cho các sáng kiến giảm nghèo công trực tiếp và gián tiếp bao gồm việc tăng nhanh chóng mức chi tiêu công, các kế hoạch cải tiến khác nhau phân bổ chi tiêu công vì người nghèo và các chương trình mục tiêu giảm nghèo quốc gia.

S27. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã hỗ trợ cho quá trình này, thông qua việc sử dụng các dịch vụ y tế và giáo dục tăng lên của các nhóm người nghèo, trong khi PRSC đã có chú trọng mạnh mẽ vào môi trường kinh tế vĩ mô. Trụ cột 1 hỗ trợ sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường thông qua chương trình nghị sự cải cách cơ cấu mà về nguyên tắc chương trình này nên làm cho sự tăng trưởng kinh tế tăng lên và do đó tiếp tục giảm nghèo. Điều này phản ánh sự đồng thuận chung về tầm quan trọng tương đối của tăng trưởng kinh tế đối với việc giảm nghèo ở Việt Nam.

S28. Sự gắn kết giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và nâng cao sự trao quyền cho người nghèo thì yếu hơn. Việc thực thi pháp lý đã không được giải quyết một cách hiệu quả thông qua quá trình này, mặc dù sự tham gia và trách nhiệm giải trình lớn hơn của Chính phủ đã đạt được ở mức độ vừa phải. Trách nhiệm dân chủ và quyền con người đã không được đưa vào do sự không sẵn sàng của CPVN để tham gia với các đối tác quốc tế về các vấn đề này.

### **Sự phát triển bền vững của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung**

S29. PRSC đã phát triển rõ ràng qua ba chu kỳ và cái cách mà nó đã thay đổi đã phản ánh các mối quan tâm và lợi ích của các nhà đồng tài trợ khi các đối tác quốc tế mới tham gia và những thiếu sót trong thiết kế ban đầu được công nhận. Sự điều phối giờ đây có nhiều thách thức hơn khi số lượng các nhà đồng tài trợ đã tăng lên và một số đối tác quốc tế nhận thấy rằng đồng tài trợ cho PRSC là một cách để họ có thể xúc tiến các chương trình nghị sự của riêng họ. Mặc dù vậy, có vẻ như thiết kế của PRSC đã đủ linh hoạt để không chỉ phát triển qua thời gian mà còn bao gồm đa số các mối quan tâm của các đối tác quốc tế. Mặc dù một số đối tác quốc tế gần đây có băn khoăn lo lắng về thời gian biểu cho việc tham vấn và nội dung của PRSC, chương trình này có vẻ đủ tính thiết thực để giải quyết các vấn đề này. Đánh giá do Ngân hàng Thế giới tiến hành năm 2005 cho thấy đã có sự sẵn sàng phát triển dựa vào những bài học kinh nghiệm thu được.

S30. Việc Việt Nam tiến đến đạt vị trí một quốc gia có thu nhập trung bình, có thể là vào năm 2010, có thể có các hệ quả đối với PRSC. Điều này sẽ có nghĩa là viện trợ cho PRSC sẽ không còn được cấp thông qua các khoản vay 'mềm' nữa và do vậy CPVN có thể thấy rằng vay trên các thị trường bên ngoài là một giải pháp hấp dẫn hơn là đi qua quy trình đàm phán khá mất thời gian cho một PRSC.

### **Phần C: Các vấn đề liên ngành**

S31. Các vấn đề liên ngành trước đây được giải quyết thông qua khuôn khổ của các nhóm công tác đối tác. Các khuôn khổ này được xây dựng như một phần của quy trình CPRGS. Các khuôn khổ này có các mức độ thành công khác nhau mà thường là có liên quan trực tiếp đến sự tham gia của chính phủ vào các nhóm này. Trước đó nữa thì các cơ chế khác cho hỗ trợ ngân sách như SAC và PRGF chỉ chú trọng vào cải cách kinh tế trong khi các vấn đề như giới và môi trường được giải quyết thông qua các dự án.

#### **Các vấn đề liên ngành về chính sách**

S32. Giới, môi trường và HIV/AIDS đã được đưa vào một cách cụ thể trong quy trình PRSC với sự thành công khác nhau. Các hành động chính sách PRSC liên quan đến môi trường đã thành công nhất, và ở mức độ thấp hơn nhưng các sáng kiến liên quan đến HIV/AIDS cũng đã đạt được một ít thành công do cả hai vấn đề này đều dẫn đến việc các khung chiến lược đang được xây dựng. Vấn đề giới bị bỏ ra ngoài ma trận chính sách sau khi các hành động chính sách của PRSC<sup>1</sup> triển khai không thành công và đã được đưa vào lại trong PRSC5.

#### **Các vấn đề về khu vực công và khu vực tư nhân**

S33. Một trong những mục đích chính của chương trình cải cách và do đó của PRSC là hỗ trợ sự chuyển đổi sang một nền kinh tế tự do và cạnh tranh hơn trong đó có vai trò mạnh mẽ hơn của khu vực tư nhân và ít có sự can thiệp hơn của Chính phủ. Đã có sự tiến bộ trong việc chuyển sang tự do thương mại và tiếp cận Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và các sáng kiến khác nhau đã được đưa ra để tạo sân chơi công bằng cho các doanh nghiệp tư nhân thông qua việc xây dựng các bộ luật và khung pháp lý. Việc cải cách các doanh nghiệp Nhà nước và ngành tài chính đã có ít tiến bộ hơn mặc dù một số lượng lớn các hành động chính sách đã chú trọng vào hai lĩnh vực này. Mặc dù vậy, đã có tiến bộ trong các lĩnh vực khác của Trụ cột 1, đặc biệt là những lĩnh vực có liên quan đến tự do thương mại và khu vực tư nhân.

### **Năng lực của Chính phủ và Xây dựng năng lực**

S34. Sự yếu kém về năng lực của Chính phủ đã không được giải quyết thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vì HTKT và xây dựng năng lực không được bao gồm trong PRSC mà thông qua các hoạt động bổ sung. Tuy nhiên, đã có các hành động chính sách Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung nhằm mục đích tăng cường các hệ thống CPVN và việc phân cấp quản lý đã được đưa vào với các hành động chính sách khác nhau nhằm mục đích tăng cường và làm hài hoà các khung quy định ở cấp tỉnh.

### **Chất lượng của Quan hệ hợp tác**

S35. Chính phủ sở hữu mạnh mẽ về chính sách và chương trình cải cách. Quy trình CPRGS nói chung đã được công nhận là do Chính phủ sở hữu và làm cơ sở cho ma trận chính sách PRSC, trong khi ý định sử dụng Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội của CPVN thay cho CPRGS đối với PRSC chu trình 6 đến 10 sẽ tăng cường quyền sở hữu hơn nữa. Quyền sở hữu mạnh mẽ của Chính phủ đã ảnh hưởng đến thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung với các 'điều kiện khởi động' đại diện cho hình thức điều kiện mềm dẻo và cho phép đưa ra nhận xét trong đánh giá của các hành động này hơn là một phân tích hoàn toàn mang tính định lượng. Có những sự khác nhau trong nhận thức về các điều kiện khởi động này, theo đó các đối tác quốc tế xem chúng như là một phương pháp của quy trình giám sát trong chương trình cải cách trong khi CPVN xem chúng là các điều kiện, mặc dù họ công nhận rằng chúng không khắt khe như thời kỳ trước Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Bằng chứng tổng thể cho thấy rằng phương pháp PRSC đã bao hàm nhiều khía cạnh của phương pháp tiếp cận Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đại diện cho sự khác biệt cơ bản với các hình thức hỗ trợ ngân sách trước đây.

S36. PRSC sử dụng các hệ thống chính phủ để giải ngân viện trợ, điều này tương ứng với việc giảm các chi phí giao dịch cho chính phủ do không phải sử dụng nhiều thủ tục. Điều này có nghĩa là các chi phí giao dịch được giảm xuống trong suốt chu trình thực hiện dự án, bởi vì không cần thiết phải sử dụng các hệ thống song song khác với các hệ thống của Chính phủ. Tuy nhiên, mặc dù vẫn có các chi phí giao dịch đàm phán nhưng chắc chắn các chi phí này sẽ ít hơn so với việc đàm phán với từng đối tác quốc tế riêng lẻ. Do hiện nay khoảng 10% nguồn vốn ODA được cấp thông qua PRSC nên cách làm này nên được xem là mang lại lợi ích quan trọng cho Chính phủ qua việc giảm các chi phí giao dịch liên quan.

### **Quản trị chính trị và Tham nhũng**

S37. Việt Nam có hệ thống chính trị một đảng và do đó không phải là một nước dân chủ đa nguyên, mặc dù gần đây CPVN đã đáp ứng nhiệt tình hơn với yêu cầu có trách nhiệm giải trình hơn. Các hành động chính sách PRSC đã nhằm mục đích nâng cao tính minh bạch của các hệ thống ngân sách, tiếp cận thông tin và tăng cường các hệ thống nhằm củng cố trách nhiệm dân chủ nói chung.

S38. Hai mối quan tâm chính về tham nhũng mà có liên quan đến Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là: thứ nhất là thất bại trong kiểm chế tham nhũng có thể dẫn đến các lợi ích của sự tăng trưởng kinh tế dồn về các tầng lớp có quyền lực trong xã hội hơn là được phân bổ trên cơ sở công bằng, điều này cũng sẽ làm hồng trọng tâm giảm nghèo của chương trình cải cách. Thứ hai là yếu tố rủi ro tín dụng của việc sử dụng các hệ thống của CPVN để cấp quỹ PRSC mà có thể dẫn đến sự rò rỉ nếu không có các cơ chế phù hợp cho giám sát tài chính. Các biện pháp chống tham nhũng được đưa vào từ PRSC3 trở đi, song còn quá sớm để thấy rõ liệu có thiện chí về mặt chính trị để giải quyết các vấn đề này hay không.

S39. Rủi ro quản lý tài chính trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã được giải quyết trước khi giới thiệu PRSC và đã được tiếp tục thông qua các sáng kiến để tăng cường các hệ thống quản lý tài chính công. Vào thời điểm mà PRSC bắt đầu thì rủi ro quản lý tài chính được xem là ở mức độ chấp nhận được ở Việt Nam. Một lượng rò rỉ nào đó được công nhận là có xảy ra ở

các dự án; nhưng có vẻ có lý để tin rằng sự thất thoát này sẽ không nhiều hơn và thậm chí cũng không ít hơn trong PRSC. Nhìn chung, PRSC đang cung cấp một cơ chế để điều phối sự hỗ trợ của đối tác quốc tế để chống tham nhũng và giảm rủi ro quản lý tài chính, có nghĩa là PRSC đang đối phó trực tiếp với nạn tham nhũng của CPVN chứ không chỉ tìm cách để tránh né nó.

## **Phần D: Tổng hợp – Các kết luận và kiến nghị chung**

### **Đánh giá tổng quan về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam**

S40. Kết luận chung về đánh giá này là PRSC ở Việt Nam là một ví dụ thành công về sự hợp tác giữa chính phủ và nhà tài trợ, về việc rút ra bài học kinh nghiệm và đạt được các mục tiêu đã đề ra. Với thành tích tốt của CPVN về xóa đói giảm nghèo, việc cấp viện trợ quỹ bổ sung cho CPVN thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có khả năng cũng là một cách có hiệu quả và hiệu lực để hỗ trợ giảm nghèo.

S41. Hiệu quả chính của PRSC được tìm thấy từ cả ba dòng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung chính (tài chính, thể chế và chính sách) mà hiệu quả tốt là về mặt chính sách và điều này không có gì ngạc nhiên vì Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được thiết kế để hỗ trợ chương trình cải cách của CPVN qua việc tăng cường các chính sách và triển khai thực hiện.

S42. Về Khung Đánh giá, có hiệu quả tốt ở cấp độ 1 là đầu vào đến cấp độ 3 là kết quả tức thời, tuy nhiên sau điểm này thì các gắn kết trở nên ít rõ ràng hơn ở cấp độ 4 là kết quả cuối cùng và cấp độ 5 là tác động. Ở cấp độ 4 có sự gắn kết vừa phải với việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo và các chính sách quy định phù hợp cho khu vực tư nhân dẫn đến sự tăng trưởng có lợi hơn góp phần cải thiện môi trường. Điều này có vẻ như có một ít tác động ở cấp độ 5 về giảm nghèo thu nhập và phi thu nhập, mặc dù không có đủ bằng chứng để gắn kết chắc chắn điều này với hiệu quả cụ thể của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Đó là vì các biện pháp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung về cung cấp dịch vụ được đưa ra khá gần đây và hiệu quả của nhiều hành động chính sách còn chưa được hấp thu và trở nên rõ ràng, đặc biệt là những hiệu quả liên quan đến các chính sách ngành và khung chi tiêu mà sẽ được giới thiệu trong các chu trình PRSC sau này.

S43. Phân tích quan hệ nhân quả ở các cấp độ cho thấy một số kết quả tích cực của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam. Các kết quả này liên quan đến:

- thiết kế tiến bộ của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung tăng cường hỗ trợ người nghèo do chương trình nghị sự chính sách đã mở rộng và phù hợp với bối cảnh đất nước.
- sự điều phối viện trợ và gắn kết với chính sách của CPVN đã tăng lên.
- kết quả giải ngân tốt của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung so với các hình thức viện trợ khác.
- bằng chứng về giảm chi phí giao dịch từ quy trình ngân sách cho chính phủ.
- Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung giúp tăng cường chính sách và thực hiện chính sách thông qua đối thoại là một yếu tố chủ chốt của PRSC.
- bằng chứng về những gắn kết tiềm năng trong tương lai về cung cấp dịch vụ và các tác động giảm nghèo ở cấp độ 5.



S44. Cũng có những lĩnh vực yếu kém hoặc là xuất phát từ các vấn đề trong thiết kế Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung hoặc là do sự đáp ứng không đầy đủ của quốc gia cho các vấn đề này:

- Sự gắn kết và giải ngân viện trợ của các nhà đồng tài trợ với chu trình ngân sách của CPVN có thể được cải thiện.
- Sự phân tích tác động trước và sau các hành động chính sách của PRSC và các yếu kém trong giám sát và đánh giá các hành động chính sách còn hạn chế.
- Thiếu sự chú ý vào các vấn đề liên ngành, chẳng hạn như vấn đề giới.
- Sự mở rộng các nhà đồng tài trợ đã dẫn đến sự tăng thêm các khó khăn trong điều phối và cố kết của quy trình.
- Cần phải tuân theo thời gian biểu PRSC của Ngân hàng Thế giới mà điều này làm hạn chế quy trình tham vấn.
- Việc tham vấn chỉ giới hạn trong các bộ và các nhà đồng tài trợ chính.
- Còn ít phối hợp với các hình thức viện trợ khác.
- Chưa chú ý đầy đủ vào HTKT và xây dựng năng lực để làm cơ sở cho việc triển khai thực hiện các hành động chính sách.

#### **Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam – Triển vọng trong tương lai**

S45. Nghiên cứu này cũng khảo sát các vấn đề quan trọng khác liên quan đến Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam mà rất có thể có ảnh hưởng đến khả năng áp dụng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và hiệu quả viện trợ chung. Các vấn đề này bao gồm mối quan hệ giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung với các hình thức viện trợ khác, phân cấp quản lý, sự hợp nhất của CPRGS trong SEDP, việc tiến tới vị trí quốc gia có thu nhập trung bình, trọng tâm vì người nghèo của PRSC và các vấn đề về tăng cường viện trợ.

S46. Đã có chuyển biến về việc thử nghiệm với các hình thức hỗ trợ ngân sách khác và hiện nay đang có nhiều sáng kiến hỗ trợ ngân sách ngành khác nhau đang được thí điểm trực tiếp ở các chương trình xoá đói giảm nghèo của Chính phủ. Hợp lực giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và các hình thức hỗ trợ ngân sách khác nên được xem xét cẩn thận bởi vì mặc dù chúng có thể bổ trợ nhau trong một số trường hợp, song chúng có tiềm năng làm suy giảm các lợi ích của PRSC. Điều này có nghĩa là nên thảo luận cẩn thận về rủi ro có thể xảy ra của sự phân chia nhỏ trong khung viện trợ chung và xem xét cách thức mà các hình thức hỗ trợ ngân sách hoặc phương pháp tiếp cận theo ngành (SWAp) khác có thể tăng cường cho nhau hơn là được xem như là các phương án thay thế.

S47. Chính phủ Việt Nam được phân cấp cao với khoảng 44% ngân sách được cấp trực tiếp cho các tỉnh, thành và số các quyết định được đưa ra ở các cấp chính quyền thấp hơn đang tăng lên. Một rủi ro của hỗ trợ ngân sách trung ương là nó củng cố sự kiểm soát ngân sách trung ương và rất có thể sẽ có trường hợp cho phân bổ đến các ngân sách cấp tỉnh. Do năng lực ở cấp tỉnh khác nhau và nhiều quyết định và hành động chính sách sẽ được triển khai thực hiện chính ở cấp này nên cũng cần xem xét đến việc xây dựng năng lực ở cấp tỉnh.

S48. Hiện nay CPRGS hoạt động như là cơ sở cho ma trận chính sách và đã trình bày khung toàn diện cho PRSC để giải quyết tốt chương trình cải cách của CPVN và chương trình nghị sự hỗ trợ người nghèo của đối tác quốc tế. Trong chu trình PRSC giai đoạn 2006-2010, CPRGS sẽ được thay thế bằng Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội 5 năm giai đoạn 2006-2010 của CPVN. Đây rõ ràng là một cơ hội để đảm bảo rằng PRSC trực tiếp dựa trên cơ sở các chính sách và ưu tiên của CPVN, song nó cũng hàm ý rằng sẽ phải tái thiết lập mạng lưới của ma trận chính sách ba trụ cột để phản ánh Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội. Điều quan trọng là các

nguyên tắc của ma trận chính sách PRSC vẫn giữ nguyên và sẽ có các biện pháp theo dõi ngay từ chu trình PRSC trước đó.

S49. Có vẻ như là Việt Nam sẽ thoát khỏi vị thế của một quốc gia có thu nhập thấp để chuyển sang vị thế của một quốc gia có thu nhập trung bình vào năm 2010. Điều này sẽ có các hàm ý cho sự phát triển bền vững của chương trình PRSC. Chu trình 5 năm tới của PRSC được lập kế hoạch để hoạt động từ năm 2006 đến năm 2011 và sau thời điểm này nếu như Việt Nam đã trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình thì có thể Việt Nam sẽ không còn đủ điều kiện cho việc cấp viện trợ ưu đãi từ Ngân hàng Thế giới nữa và có thể sau năm 2010 Ngân hàng Thế giới sẽ phải chuyển sang các khoản vay với lãi suất cao hơn. Đây có lẽ sẽ là một phương án kém hấp dẫn hơn đối với CPVN bởi vì chi phí giao dịch cho đàm phán và tuân thủ theo điều kiện của PRSC cao hơn các lợi ích nhiều và Việt Nam có thể chọn phương án vay trên các thị trường bên ngoài. Mặt khác, việc cấp viện trợ thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có thể đề ra một cơ chế mà qua đó có thể có sự chuyển tiếp đến các cấp thấp hơn của các dòng viện trợ.

S50. Lượng viện trợ được cấp thông qua hỗ trợ ngân sách đã tăng lên đáng kể trong suốt chu trình PRSC. Việc tăng hỗ trợ ngân sách có vẻ là hợp lý trên cơ sở những lợi ích xuất phát từ hình thức hỗ trợ này. Cụ thể là, việc cấp thêm ngân quỹ thông qua kênh hỗ trợ ngân sách nên làm tăng thêm hiệu quả viện trợ, tăng sự hài hoà và liên kết của nhà tài trợ và giảm các chi phí giao dịch. Tuy nhiên, điều này có nghĩa là năng lực trong CPVN, đặc biệt là ở cấp bộ ngành và cấp tỉnh nên được tăng cường và nên chú trọng hơn đến tác động của phân cấp quản lý.

S51. Phân tích các xu hướng giảm nghèo cho thấy rằng mặc dù tình trạng nghèo đã giảm nhiều qua việc đạt được các tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao, song xu hướng này có thể bị ngừng lại trong tương lai. Điều này nói lên rằng PRSC nên chú ý nhiều hơn đến các tác động giảm nghèo của các hành động chính sách để đảm bảo rằng nó đang đạt được các mục đích giảm nghèo đã đề ra. Điều này đòi hỏi phải có sự giám sát và đánh giá chặt chẽ hơn để xác định các tác động giảm nghèo với sự điều chỉnh các đầu vào của PRSC khi cần thiết. Nó cũng có nghĩa là có thể PRSC không phải là công cụ viện trợ duy nhất cần thiết để đạt được mục đích giảm nghèo ở các nhóm khó với tới hơn này. Có thể các hình thức viện trợ khác cũng phù hợp và cần có sự xem xét cẩn thận về cách thức chúng bổ sung cho nhau.

### **Kiến nghị**

S52. Trên cơ sở đánh giá Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã trình bày ở trên, báo cáo này kiến nghị rằng Ngân hàng Thế giới và các nhà đồng tài trợ nên thực hiện các hành động sau:

- KN1 Các nhà đồng tài trợ nên đưa ra các cam kết tài trợ dài hạn (3 đến 5 năm) và đưa ra kế hoạch giải ngân.
- KN2 Xây dựng một hệ thống đánh giá để đưa ra bằng chứng đầy đủ về tác động và tiến độ hướng tới đạt được các kết quả cuối cùng cho PRSC 4-5 và cho chu trình PRSC 6-10 sắp tới.
- KN3 Thành lập nhóm đàm phán PRSC trong đó có bao gồm các nhà đồng tài trợ khác và thiết lập các diễn đàn liên tục cho việc thảo luận và tham vấn nhằm nối liền các chu trình đàm phán PRSC hàng năm.
- KN4 Đảm bảo tiến hành việc phân tích đầy đủ để hỗ trợ việc chuyển từ sử dụng CPRGS sang SEDP và rằng việc đó cung cấp đủ cơ sở để xây dựng các hành động chính sách.
- KN5 Xây dựng một bộ nguyên tắc hướng dẫn cho PRSC mà các nhà đồng tài trợ nhất trí khi họ tham gia. Việc này có thể được tiến hành theo hình thức việc trước việc sau với kiến nghị về xây dựng một chiến lược chung cho hỗ trợ ngân sách.

- KN6 Mở rộng đối thoại chính sách và quy trình tham vấn để bao gồm nhiều bên liên quan hơn như: các tổ chức phi chính phủ, cộng đồng doanh nghiệp, các bộ ngành, những cá nhân và tổ chức không phải là các nhà đồng tài trợ.
- KN7 Cải tiến các mối gắn kết giữa phía đối tác và các nhóm công tác PRSC.
- KN8 Chú ý hơn đến việc đưa các vấn đề giới và hoà nhập giới vào ma trận chính sách PRSC.
- KN9 Đảm bảo có sự sắp xếp mạnh hơn các hoạt động ODA đối với các lĩnh vực PRSC và phối hợp chặt chẽ hơn với các dự án liên quan đến chương trình cải cách PRSC.
- KN10 Xây dựng một chiến lược để hướng dẫn khi các hình thức hỗ trợ ngân sách khác có thể được sử dụng để bổ sung cho Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.
- KN11 Xem xét phương án cấp hỗ trợ ngân sách tỉnh trong khuôn khổ của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và tiến hành các chương trình xây dựng năng lực bổ sung ở cấp tỉnh.
- KN12 Bao gồm việc xây dựng năng lực và HTKT trong các hoạt động PRSC hoặc đảm bảo có sự phối hợp chặt chẽ hơn với các hành động chính sách PRSC và các hoạt động bổ sung đang được triển khai thông qua các hình thức viện trợ khác.
- KN13 Đảm bảo sự phối hợp và gắn kết mạnh mẽ hơn với các hình thức viện trợ khác thực hiện các hoạt động bổ sung cho PRSC để đảm bảo rằng chúng được tiếp tục sau khi đạt được vị thế của một quốc gia có thu nhập trung bình và xây dựng một chiến lược để đảm bảo sự liên tục của quy trình PRSC.



## PHẦN A: BỐI CẢNH / MÔ TẢ

### A1. Giới thiệu và Khung khái niệm

#### Giới thiệu

A1.1 Việt Nam là một trong bảy nghiên cứu tình huống trong nghiên cứu Đồng đánh giá về Hỗ trợ Ngân sách Chung. Mỗi nghiên cứu ở một quốc gia đã góp phần vào Báo cáo Tổng hợp của đánh giá này, song báo cáo này cũng dự kiến là một báo cáo độc lập có giá trị đối với các bên liên quan của Việt Nam. Chương này giải thích bối cảnh của đánh giá này, phương pháp luận và quy trình đánh giá đã tiến hành ở Việt Nam. Phụ lục 1A của báo cáo này là một tóm tắt súc tích về phương pháp nghiên cứu. Các chi tiết đầy đủ về bối cảnh và phương pháp luận của đánh giá đa quốc gia này được trình bày trong Báo Cáo Khởi Động (IDD và Cộng sự 2005).

#### Mục tiêu và Phương pháp tiếp cận của Đánh giá này

##### Hỗ trợ Ngân sách Chung là gì?

A1.2 Hỗ trợ ngân sách là một hình thức viện trợ chương trình trong đó Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA) vốn không được gắn kết với các hoạt động dự án cụ thể sẽ được cấp trực tiếp đến các chính phủ đối tác sử dụng các hệ thống phân bổ, mua sắm và kế toán riêng của họ. Hỗ trợ Ngân sách Chung (trái ngược với Hỗ trợ ngân sách ngành) không dành riêng cho một ngành hay một tập hợp các hoạt động cụ thể trong ngân sách chính phủ. Ngoại hối trong Hỗ trợ Ngân sách Chung thường được đi kèm với các đầu vào khác - một quy trình đối thoại và các điều kiện đi kèm với sự chuyển khoản, hỗ trợ kỹ thuật (HTKT) và xây dựng năng lực, và những nỗ lực về hài hoà và liên kết của các đối tác quốc tế cung cấp Hỗ trợ Ngân sách Chung. Các hình thức hỗ trợ chương trình khác (bao gồm cả miễn trừ nợ và các hỗ trợ cân đối thanh toán khác) cũng có thể tạo sinh các nguồn lực mà có thể sử dụng để cấp ngân quỹ cho ngân sách chính phủ; do đó chúng cũng có thể được xem là hỗ trợ ngân sách. Tuy nhiên, đánh giá hiện tại chỉ chú trọng vào một hình thức hỗ trợ ngân sách cụ thể mà gần đây đã trở nên nổi bật.

A1.3 Một cơ sở lý luận mới cho Hỗ trợ Ngân sách Chung đã nảy sinh vào cuối những năm 1990, liên hệ chặt chẽ tới việc xây dựng các Chính sách xoá đói giảm nghèo. Cái gọi là sự Hỗ trợ Ngân sách Chung “mới” hay “hợp tác” chú trọng rõ rệt vào xoá đói giảm nghèo và nó cố gắng hỗ trợ các chính sách do quốc gia xây dựng hơn là áp đặt các quy định chính sách của bên ngoài. Phạm vi hiệu quả mong đợi của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là rất rộng. Điều khoản tham chiếu (TOR)<sup>1</sup> của nghiên cứu này đã lưu ý đến:

- Sự *phối hợp* và *hài hoà* giữa các đối tác quốc tế và sự *gắn kết* với các hệ thống của quốc gia đối tác (bao gồm cả các hệ thống ngân sách và các hệ thống kết quả) và các chính sách đã được cải thiện.
- *Các chi phí giao dịch thấp hơn.*
- *Hiệu quả phân bổ chi tiêu công cao hơn.*
- *Khả năng dự đoán nguồn tài trợ lớn hơn* (để tránh lặp lại các vấn đề “dừng rồi đi” trước đây của hỗ trợ chương trình).
- *Hiệu quả hành chính và quản lý nhà nước cao hơn* do Hỗ trợ Ngân sách Chung được gắn kết với và sử dụng các hệ thống phân bổ và quản lý tài chính của chính phủ.

---

<sup>1</sup> Điều khoản tham chiếu đầy đủ được trình bày ở phần phụ lục của Báo Cáo Khởi Động (IDD và Cộng sự 2005).

- *Trách nhiệm giải trình quốc gia đã cải thiện* qua sự chú trọng nhiều hơn đến các kênh trách nhiệm giải trình của riêng Chính phủ.

### **Mục đích và Trọng tâm của Đánh giá**

A1.4 Như được tóm tắt trong Điều khoản tham chiếu:

Mục đích của đánh giá này là nhằm đánh giá mức độ, và hoàn cảnh (trong bối cảnh quốc gia), mà Hỗ trợ Ngân sách Chung là phù hợp, có hiệu quả và hiệu lực để đạt được các tác động bền vững lên xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng. Đánh giá nên hướng tới chú trọng vào việc đưa ra các bài học kinh nghiệm và đồng thời giải quyết trách nhiệm giải trình của các nhà đồng tài trợ ở cấp quốc gia.

A1.5 Mặc dù đánh giá chú trọng vào Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung gần đây hơn, song nó vẫn bao gồm giai đoạn 1994-2004 để đánh giá liệu Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có khác với các hình thức hỗ trợ ngân sách khác không và khác như thế nào. Đây không phải là đánh giá so sánh giữa các hình thức hỗ trợ khác nhau, mặc dù việc đánh giá Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đòi hỏi phải khảo sát các tương tác của nó với hỗ trợ dự án và các hình thức hỗ trợ chương trình khác. Phương pháp tiếp cận đồng tài trợ tới đánh giá này nhận thấy rằng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung phải được đánh giá toàn bộ bởi vì không thể tách rời các hiệu quả của những đóng góp tài chính của các đối tác quốc tế khác nhau ra. Tuy nhiên, có sự quan tâm đặc biệt về việc so sánh các phương pháp tiếp cận khác nhau đến thiết kế và quản lý Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.

### **Phương pháp đánh giá**

A1.6 Đánh giá được dựa trên một phương pháp thiết kế đặc biệt mà sau đó đã được cải tiến thêm trong suốt giai đoạn khởi động của nghiên cứu. Khung Đánh Giá Nâng Cao (EEF) có các yếu tố chính sau đây:

- Áp dụng 5 tiêu chí đánh giá chuẩn của Ủy ban Hỗ trợ Phát triển (DAC) của OECD bao gồm: phù hợp, hiệu quả, hiệu lực, tác động và phát triển bền vững.
- Một khung lô-gic mô tả trình tự có thể của các hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và cho phép thử nghiệm chúng một cách hệ thống. Có 5 cấp độ chính:
  - Cấp độ 1: đầu vào (ngân quỹ, cộng với đối thoại và điều kiện, sự hài hoà và liên kết, HTKT và xây dựng năng lực)
  - Cấp độ 2: các hiệu quả trực tiếp (các hoạt động)
  - Cấp độ 3: kết quả tức thời
  - Cấp độ 4: kết quả cuối cùng
  - Cấp độ 5: tác động.
- Các điều kiện đầu vào đối với Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (như những hoàn cảnh mà trong đó Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được giới thiệu) được xếp vào “Cấp độ 0” của khung lô-gic.
- Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được hình dung là có 3 loại hiệu quả chính: hiệu quả về dòng ngân quỹ, hiệu quả về thể chế và hiệu quả về chính sách. Các hiệu quả này trùng lặp và tương tác lẫn nhau.
- Có sự chú trọng vào hiệu quả giám sát và phản hồi ở tất cả các cấp độ của khung.
- Khung này cho phép phân tách các đầu vào của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và chú giải sự tương tác của chúng với các đầu vào không thuộc Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.
- Tương tự như vậy, nó cho phép phân tách các tác động xoá đói giảm nghèo của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (các khía cạnh nghèo thu nhập, phi thu nhập được phản ánh trong các Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ, và trao quyền cho người nghèo).

A1.7 Phụ lục 1A trình bày các yếu tố này của EEF một cách đầy đủ hơn. Từ đó, một Sơ đồ quan hệ nhân quả ở các cấp độ được xây dựng (Biểu Đồ A1.1 dưới đây), sơ đồ này mô tả các gắn kết nguyên nhân và kết quả chính được kiểm tra bởi đánh giá này.

### **Bố cục của Báo Cáo Việt Nam**

A1.8 Phương pháp luận đảm bảo cho một phương pháp tiếp cận chuẩn đến đánh giá qua bảy trường hợp nghiên cứu ở bảy quốc gia, và cả bảy báo cáo quốc gia đều theo một bố cục dựa trên cùng các câu hỏi đánh giá tổng thể. Để nâng cao tính nhất quán giữa các nước nghiên cứu, một hệ thống đánh giá đơn giản được sử dụng khi giải quyết các câu hỏi đánh giá đặt ra trong Phần B của báo cáo này; điều này được giải thích ở Phụ lục 1A. Điều khoản tham chiếu yêu cầu đặc biệt chú ý đến vấn đề giới, môi trường, HIV/AIDS và dân chủ và nhân quyền. Các vấn đề này và một số chủ đề liên ngành khác được đề cập trong phần bổ sung (Phần C). Phần cuối cùng (Phần D) trình bày đánh giá chung và các kiến nghị cho Việt Nam. Bố cục của báo cáo được tóm tắt ở Khung số A1.1. Phần cuối cùng của chương này mô tả quy trình nghiên cứu ở Việt Nam.

### **Khung số A1.1: Bố cục của Báo Cáo Việt Nam**

**Tóm tắt Báo cáo**

**Phần A: Bối cảnh / Mô tả**

- A1. Giới thiệu và Khung khái niệm
- A2. Bối cảnh cho hỗ trợ ngân sách ở Việt Nam
- A3. Sự phát triển của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam

**Phần B: Các câu hỏi đánh giá: Phân tích và Các phát hiện chính**

- B1. Sự phù hợp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung
- B2. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên sự hài hoà và liên kết
- B3. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên chi tiêu công
- B4. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên các hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách
- B5. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên các chính sách và quy trình chính sách
- B6. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên hoạt động kinh tế vĩ mô
- B7. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên cung cấp dịch vụ công
- B8. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên giảm nghèo
- B9. Sự phát triển bền vững của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung

**Phần C: Các vấn đề liên ngành**

- C1. Các vấn đề liên ngành về Chính sách (giới, môi trường, HIV/AIDS, dân chủ và nhân quyền)
- C2. Các vấn đề về Khu vực công và Khu vực tư nhân
- C3. Năng lực của Chính phủ và Xây dựng năng lực
- C4. Chất lượng của Quan hệ hợp tác
- C5. Quản trị chính trị và Tham nhũng

**Phần D: Tổng hợp –Kết luận chung và Kiến nghị**

- D1. Đánh giá tổng quan về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam
- D2. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam - Triển vọng trong tương lai
- D3. Tóm tắt các kết luận và kiến nghị

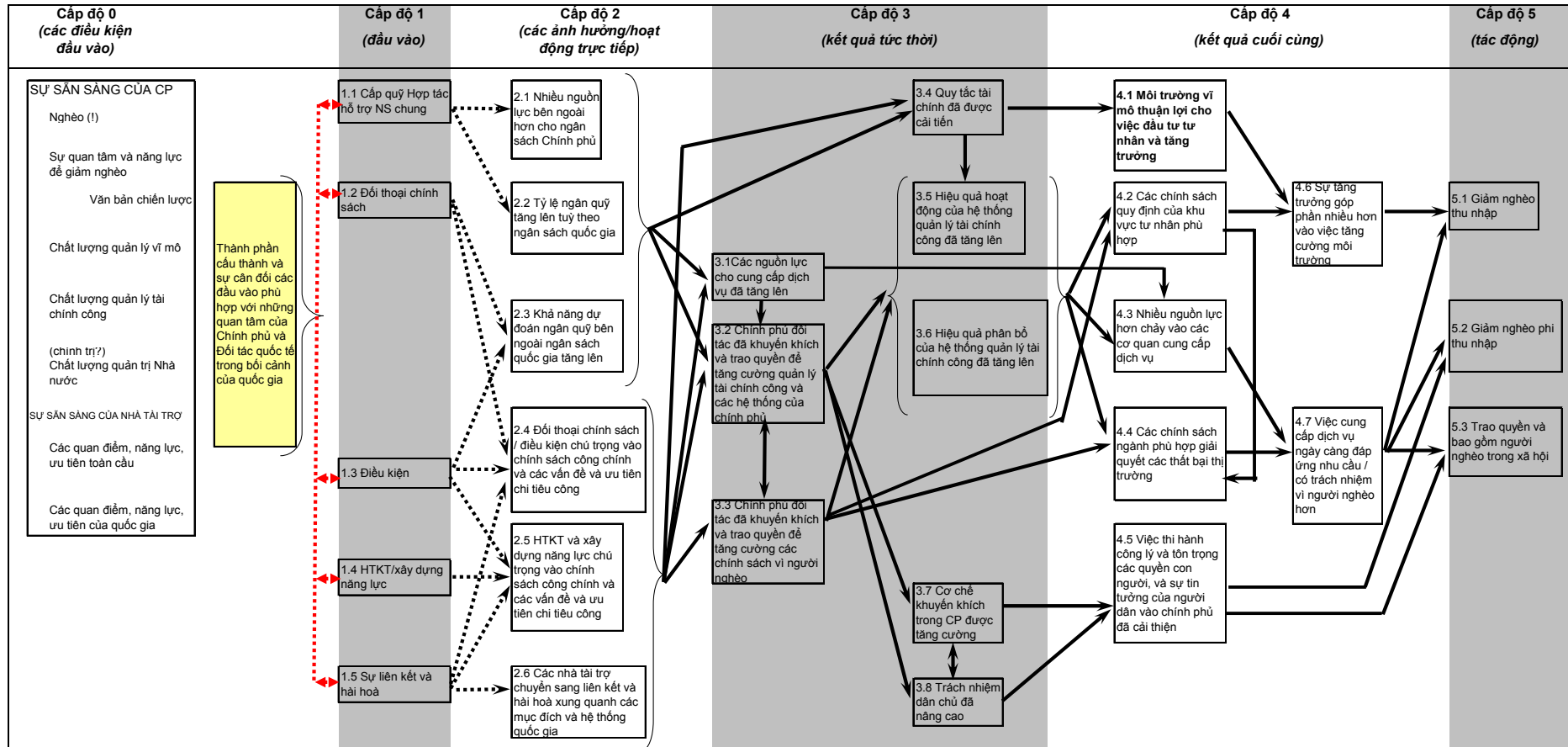
**Mục lục tham khảo**

**Phụ lục**

- 1. Phương pháp tiếp cận và Phương pháp đánh giá
- 2. Bối cảnh quốc gia
- 3. Hỗ trợ cho Việt Nam
- 4. Quản lý tài chính công ở Việt Nam
- 5. Tóm tắt các phát hiện mang tính quan hệ nhân quả ở các cấp độ



**BIỂU ĐỒ A1.1: Sơ đồ quan hệ nhân quả ở các cấp độ cho Khung Đánh Giá Năng Cao**



## Đánh giá ở Việt Nam

A1.9 Nghiên cứu ở Việt Nam dựa trên hai chuyến đánh giá trong nước: chuyến công tác khởi động hai tuần được tiến hành vào tháng 10 năm 2004, sau đó là một chuyến đánh giá trong nước ba tuần vào tháng 5 năm 2005. Đánh giá được tiến hành bởi một nhóm nghiên cứu gồm sáu thành viên trong đó có ba người tham gia cả hai chuyến công tác trong nước. Mục đích của chuyến công tác khởi động là để tiến hành năm phân tích cụ thể (về mối quan hệ hợp tác, quản lý tài chính công, kinh tế vĩ mô, thể chế và tình trạng nghèo) liên quan đến câu hỏi đánh giá chung cho giai đoạn 1994-2004, và một báo cáo giữa kỳ đã được soạn lập trong khuôn khổ các kết quả tức thời của chuyến công tác đầu tiên này. Mục đích của chuyến công tác thứ hai là để chú trọng đặc biệt và chi tiết hơn vào việc trả lời câu hỏi đánh giá chung liên quan đến Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo (PRSC) mà đã được nhóm nghiên cứu trong nước đánh giá là ví dụ hoạt động duy nhất của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam.

A1.10 Việc nghiên cứu nguồn tài liệu thứ cấp đã cung cấp cơ sở phân tích cho nghiên cứu (xem Mục lục tham khảo trong đó liệt kê những tài liệu mà nhóm đã tham khảo). Các thông tin thu thập được từ nguồn thứ cấp đã được bổ trợ bởi các cuộc phỏng vấn với các cán bộ của các đối tác quốc tế, cơ quan trung ương và các bộ, ngành của Chính phủ Việt Nam, và các tổ chức phi chính phủ. Việc làm này đã cho phép thu được thông tin ba chiều. Rất tiếc là các sắp xếp chính thức cho chuyến công tác thứ nhất đã không được hoàn tất kịp cho nhóm nghiên cứu tiến hành nhiều cuộc phỏng vấn CPVN, tuy nhiên một số cuộc phỏng vấn chọn lọc với CPVN đã được tiến hành trong đợt công tác thứ hai. Phụ lục 1B trình bày chi tiết hơn về phương pháp tiếp cận và phương pháp luận của nghiên cứu này, bao gồm cả danh sách những cơ quan / tổ chức mà Nhóm đánh giá đã đến làm việc (Bảng 1B.1).

A1.11 DFID là đầu mối trong nước cho nghiên cứu này, và Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan liên lạc của phía CPVN. Nghiên cứu cũng được chỉ đạo bởi một Nhóm Điều hành gồm DFID (chủ tịch) Hà Lan, EC và Sida. Nhóm Điều hành đã giúp sắp xếp cho chuyến công tác thứ hai và đưa ra các phản hồi bổ ích về Báo cáo giữa kỳ. Vào đầu chuyến công tác thứ hai, một hội thảo đã được tổ chức để nâng cao nhận thức về nghiên cứu này. Nhiều người của cả hai phía Chính phủ và đối tác quốc tế đã tham dự hội thảo này và chứng tỏ rằng cuộc hội thảo rất hữu ích trong việc giúp cho các đại biểu làm quen với nghiên cứu này. Ở cuối đợt công tác thứ hai, một cuộc họp sơ kết đã được tổ chức với sự tham dự của Nhóm Điều hành và Bộ Kế hoạch và Đầu tư để công bố các phát hiện của nghiên cứu.

A1.12 Báo cáo cuối cùng đã cân nhắc các nhận xét trong bản dự thảo đầy đủ đầu tiên đã được gửi đi vào tháng 9 năm 2005. Báo cáo này cũng đã được hưởng lợi từ việc Trưởng Nhóm Nghiên cứu tham dự Hội thảo Đánh giá PRSC được tổ chức tại Hà Nội vào tháng 10 năm 2005.

## A2. Bối cảnh cho hỗ trợ ngân sách ở Việt Nam

### Tổng quan

A2.1 Mặc dù Việt Nam là một đất nước đang phát triển có thu nhập thấp, song quốc gia này đã có thành tích tốt về xoá đói giảm nghèo và ổn định kinh tế vĩ mô kể từ khi chương trình Đổi Mới kinh tế khởi xướng vào cuối những năm 1980. Thành công của Chính phủ trong nỗ lực giảm nghèo và đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế được công nhận rộng rãi, với những thành tựu về chỉ số xã hội cũng như kinh tế. Việt Nam được coi là có các chính sách kinh tế vĩ mô thận trọng và phù hợp đã tạo ra được sự ổn định về kinh tế vĩ mô (bao gồm cả các mức nợ nước ngoài ổn định) và một môi trường có lợi cho tăng trưởng (IMF 2004b; 2003b; và 2002). Tuy nhiên, Việt Nam đã đi theo một chiến lược khác với các nền kinh tế quá độ khác; gạt bỏ ồ ạt các tài sản Nhà nước không phải là hợp phần trung tâm và tốc độ cải cách cơ cấu khu vực quốc doanh đã là một vấn đề giữa CPVN và các tổ chức tài chính quốc tế (Ngân hàng Thế giới 2004b; IMF 2004b, 2003b và 2002). Việt Nam đã theo đuổi một chiến lược hội nhập với nền kinh tế thế giới; đã gia nhập ASEAN vào năm 1996, đã kết thúc đàm phán hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ (Hiệp định Thương mại Song phương Việt - Mỹ đã được ký vào năm 2001), và đã xin gia nhập WTO.

### Chiến lược giảm nghèo

A2.2 Vào khoảng năm 2001, một bước chủ chốt để tiến đến sử dụng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã được tiến hành qua việc CPVN xây dựng một Văn bản Chiến lược Giảm nghèo Tạm thời (I-PRSP). Các cuộc thảo luận về I-PRSP được bắt đầu vào giữa năm 2000, và Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan chủ trì xây dựng văn bản này. Điều này đã cho thấy có sự chuyển dịch trách nhiệm ra khỏi Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội vốn trước đây là bộ chủ trì các vấn đề về nghèo và lúc đó đang có một chiến lược giảm nghèo. Nhóm công tác về Vấn đề Nghèo / Nhóm Hành động Giảm Nghèo (PWG/PTF) trước đây được phục hồi và tái cơ cấu như một phần của quá trình xây dựng và tham vấn để xây dựng I-PRSP. Quy trình này cũng bao gồm việc tham vấn có sự tham gia của cộng đồng (ở các cấp quốc gia, địa phương và cộng đồng) về nội dung của chiến lược (Nørland và cộng sự 2003).

A2.3 Sau khi I-PRSP được phê duyệt vào năm 2001, một Quỹ giảm nghèo và tăng trưởng (PRGF) của IMF và Quỹ Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo (PRSC) đầu tiên của Ngân hàng Thế giới được thoả thuận. Đây bắt đầu một phương pháp tiếp cận theo hướng hợp tác hơn đến Hỗ trợ Ngân sách Chung, và lý do chính cho việc xây dựng chiến lược đã đạt được. Nørland và cộng sự (2003: 91) báo cáo rằng:

“Chính phủ... chỉ quan tâm đến việc hoàn thành quy trình này trong một khung thời gian ngắn vì nó tạo cơ hội tiếp cận khoản vay mới, và chúng tôi rằng Chính phủ có khả năng có được các nguồn lực cho đất nước”. (Nørland và cộng sự 2003: 91)

Công việc về Văn bản Chiến lược Giảm Nghèo (PRSP) đã tiếp tục cho đến tháng 5 năm 2002 khi Chiến lược Toàn diện về Xoá Đói Giảm Nghèo và Tăng trưởng chính thức được đệ trình (Nørland và cộng sự 2003: 83).

A2.4 Mặc dù PRSC đã bắt đầu trước khi CPRGS được hoàn thiện, việc điều hành được thiết kế để được gắn kết với chiến lược này (hoặc là I-PRSP trong trường hợp của PRSC1). Các đối tác quốc tế đã hài lòng rằng CPRGS là một văn bản có chất lượng tốt, được soạn thảo theo phương pháp có sự tham gia của cộng đồng và theo định hướng quốc gia và hoàn toàn do CPVN sở hữu, và điều này đã cho phép họ cấp tài trợ thông qua PRSC.

## Quản lý kinh tế vĩ mô

A2.5 Thành tích quản lý kinh tế vĩ mô của CPVN rất tốt. GDP trên đầu người đã tăng khoảng 6% một năm trong giai đoạn 1993-2002 (xem Phụ lục 2A), trong khi chính sách tài chính thận trọng đã đưa đến kết quả là các khoản thâm hụt ngân sách nhỏ, các khoản nợ tồn đọng khá nhỏ và tỷ trọng chi tiêu công trong GDP ổn định (Ngân hàng Thế giới, 2005b).

A2.6 Tăng trưởng kinh tế kèm theo là giảm nghèo rõ rệt, số người nghèo đã giảm từ 58% vào năm 1993 xuống còn 37% năm 1998; 29% năm 2002 và chỉ còn 26% năm 2004. Điều này có nghĩa là 50 triệu người dân đã thoát nghèo trong thập niên qua (Ngân hàng Thế giới 2004b và Ngân hàng Thế giới 2005a). Tuy nhiên, giảm nghèo không đồng đều. Khảo sát Mức sống ở Việt Nam (VLSS 1992-93, 1997-98 and 2002) và Khảo sát Nghèo (1999) cho thấy có sự giảm nghèo khác nhau giữa nông thôn và thành thị, giữa các vùng kinh tế, giữa các nhóm dân tộc, giáo dục và giới. Sida (xem Larsson 2002) và Ngân hàng Thế giới (2004b và 2003a) nêu bật rằng nghèo vẫn là vấn đề chủ yếu của nông thôn, trong đó các dân tộc thiểu số cũng đại diện không tương xứng cho số người nghèo.

## Quản lý tài chính công

A2.7 Công tác quản lý tài chính công trong những năm gần đây đã mang lại những thay đổi và cải thiện lớn. Một trong những động lực chính cho sự thay đổi là các chính sách phân cấp quản lý của Chính phủ, đã cho thấy một thách thức trong việc duy trì hiệu quả và hiệu lực của quản lý chi tiêu công trong một hệ thống ngày phân cấp hơn. Viện trợ và HTKT đã đóng vai trò quan trọng trong các cải cách quản lý tài chính công đã diễn ra; nó đã có hiệu quả nhất khi hỗ trợ các nỗ lực cải cách do chính phủ chủ trì. Các cải thiện trong quản lý tài chính công đã diễn ra chủ yếu thông qua chương trình cải cách hành chính và cải cách quản lý tài chính công giúp CPVN tăng cường các hệ thống để đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế.

A2.8 Một loạt các nghiên cứu chẩn đoán về hệ thống quản lý tài chính công đã được tiến hành đánh giá mức độ rủi ro tín dụng như là một điểm báo trước cho Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Đã có các đánh giá chi tiêu công vào năm 1996, 2000 và 2004, một đánh giá về sự minh bạch tài chính vào năm 1999; một Đánh giá quốc gia về trách nhiệm giải trình về tài chính (CFAA) vào năm 2001, một Đánh giá về hoạt động mua sắm của quốc gia (CPAR) vào năm 2002 (cả hai đánh giá sau đã được cập nhật trong quá trình Đánh giá Chi tiêu Công và Đánh giá Tín dụng Hợp nhất tiến hành năm 2004) và một Nghiên cứu chẩn đoán tài chính công của EC (2004). Nhìn chung, có sự đồng thuận chung rằng đã có những cải thiện về chất lượng của quản lý tài chính công và mặc dù vẫn còn những yếu kém song rủi ro tín dụng đã được các nhà tài trợ công nhận là ở mức chấp nhận được. Tổng quan về các điểm mạnh và điểm yếu trong quản lý tài chính công được trình bày ở Phụ lục 4. Hiện trạng được tóm tắt bởi Nghiên cứu chẩn đoán của EC (2004) như sau:

Chính phủ Việt Nam rõ ràng là có năng lực quản lý tốt chi tiêu công của mình để hỗ trợ các mục tiêu chính sách công và nhận thức rõ các lĩnh vực cần được cải thiện hơn nữa. (2AC 2004)

## Quản trị Nhà nước

A2.9 Việt Nam là một hệ thống chính trị một đảng. Chủ tịch nước là người đứng đầu long trọng của Nhà nước và đại diện cho Nhà nước Việt Nam trong công tác đối nội và đối ngoại.<sup>2</sup> Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra với nhiệm kỳ 5 năm. Quốc hội họp hai lần một năm (tháng 5 và tháng 10) đối với các kỳ họp bình thường. Một số Ủy ban Quốc hội họp thường xuyên hơn.

---

<sup>2</sup> Các phần mô tả tiếp theo là tổng hợp từ nhiều báo cáo khác nhau của UNDP được liệt kê trong Mục lục tham khảo.

A2.10 Đảng Cộng sản Việt Nam kiểm soát cả quá trình bầu cử và quá trình điều hành. Vai trò của Đảng vẫn còn khó hiểu. Các tài liệu khác nhau đều ghi chép sự cần thiết phải có ý kiến hoặc phê duyệt của Đảng Cộng sản Việt Nam. Các cán bộ cao cấp trong Chính phủ đều là Đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam. Hơn nữa, Đảng cũng duy trì cơ cấu hành chính khiếm tốn riêng của mình về các nhóm phân tích và thảo luận chính sách song song với cơ cấu của Chính phủ.

A2.11 Chính phủ trung ương được đứng đầu bởi Thủ tướng và có 17 bộ, 5 cơ quan ngang bộ, và 26 cơ quan khác. Chính phủ hoạt động ở ba cấp địa phương (tỉnh/thành, huyện/quận và xã) với 64 đơn vị hành chính cấp tỉnh/thành. Mỗi cấp hành chính địa phương có một cơ quan điều hành (Ủy ban nhân dân) và một cơ quan lập pháp (Hội đồng nhân dân). Các cơ quan hành chính địa phương có một mức độ tự quản rõ ràng, dẫn đến sự đa dạng vùng/miền trong thực hiện chính sách và phân cấp đáng kể ở cấp tỉnh.

A2.12 Đánh giá chính sách và thể chế quốc gia của Ngân hàng Thế giới năm 2003 (CPIA) đánh giá giai đoạn 2001-2003 ở Việt Nam, đã xếp hạng Việt Nam dưới mức trung bình về chất lượng quản trị nhà nước. Các quyền con người vẫn bị hạn chế, đặc biệt là trong các lĩnh vực liên quan đến sự tự do ngôn luận và mức độ dân chủ. Đã có các cải thiện về sự tham gia và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương thông qua sự phân cấp quản lý, sự phân cấp này đang ngày càng giao nhiều trách nhiệm hơn cho các cấp chính quyền địa phương để cung cấp tài chính và các dịch vụ xã hội. Nghị định Dân chủ Cơ sở, Luật Ngân sách và Nghị định Phát triển nông thôn cũng đã khuyến khích sự minh bạch và tham gia nhiều hơn ở cấp tỉnh.

### **Các dòng viện trợ**

A2.13 Việt Nam không phải là đất nước phụ thuộc nặng vào viện trợ. Nguồn vốn ODA trung bình hàng năm chiếm 4,5% GNI trong giai đoạn 1994-2003 (OECD DAC 2005-2006); và chiếm 18% của chi tiêu chính phủ năm 2000 và 12% năm 2001.

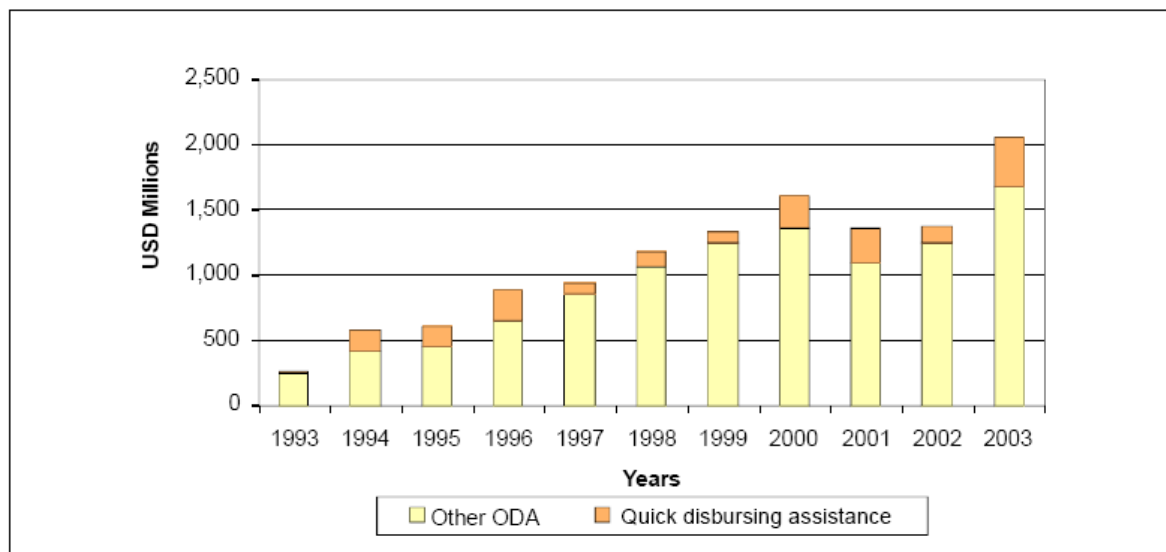
A2.14 Năm 2003, 25 đối tác quốc tế song phương, 19 đối tác quốc tế đa phương và 500 tổ chức phi chính phủ hoạt động tại Việt Nam. Nhật Bản, Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Châu Á là ba đối tác quốc tế lớn nhất; các đối tác quốc tế khác trong số mười nhà tài trợ hàng đầu trong năm 2003 là Pháp, Ô-x-trây-li-a, Đan Mạch, EC, Hà Lan, Đức và Vương quốc Anh. Mười đối tác quốc tế hàng đầu đại diện cho khoảng 88% tổng nguồn vốn ODA đã giải ngân với khoảng 580 dự án hoặc 52% tổng các dự án đã được báo cáo trong năm 2003 (UNDP 2004). Đã có một số thay đổi trong mười đối tác hàng đầu trong giai đoạn nghiên cứu; IMF và Liên Hiệp Quốc gần đây đã rút khỏi danh sách (sau năm 2002). Nhật Bản đã trở thành nhà tài trợ hàng đầu hàng năm ở Việt Nam kể từ năm 1995 trừ năm 1996 và 1997 (lúc đó được ghi nhận lần lượt là nhà tài trợ lớn thứ ba và thứ hai). Nguồn ODA của Nhật Bản chiếm 29% tổng vốn ODA cho Việt Nam trong năm 2003; 24% năm 2001, 53% năm 2000, 40% năm 1999 và 31% năm 1998 (UNDP 2004).

A2.15 Viện trợ ở Việt Nam chủ yếu vẫn là thông qua các dự án chiếm 54% dòng viện trợ năm 2003. Hỗ trợ kỹ thuật chiếm 28% và hỗ trợ chương trình chiếm 18% các dòng viện trợ (UNDP 2004).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> UNDP đã thu thập dữ liệu về giải ngân ODA ở Việt Nam từ năm 1993 cho đánh giá 'Tổng quan về Hỗ trợ phát triển chính thức ở Việt Nam' hàng năm cũng như cho các 'Báo cáo Hợp tác phát triển Việt Nam'. Các thông tin do cộng đồng quốc tế cung cấp đã được sử dụng để đưa ra các dữ liệu cụ thể hữu ích phân tách viện trợ theo ngành, loại, điều khoản, nhà tài trợ và khu vực. Các dữ liệu của UNDP về giải ngân ODA hàng năm nhất quán ở mức độ cao với hồ sơ giải ngân của OECD DAC cho Việt Nam.

**Biểu Đồ A2.1: Giải ngân ODA hàng năm giai đoạn 1993–2003**



Nguồn: UNDP Việt Nam 2005b:33

Ghi chú:

Years = Năm

Quick disbursing assistance = Hỗ trợ giải ngân nhanh

Other ODA = Các nguồn ODA khác

USD Millions = Triệu USD

A2.16 Hỗ trợ giải ngân nhanh (tức là sự Hỗ trợ Ngân sách Chung và hỗ trợ cân đối thanh toán) chiếm 10% tổng vốn ODA năm 2002 (tương đương với USD 132 triệu). Con số này đã giảm từ 20% ODA hay USD 272 triệu năm 2001, chủ yếu là do chương trình PRGF của Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã ngừng lại. Tỷ lệ hỗ trợ giải ngân nhanh đã tăng trở lại vào năm 2003 (trị giá USD 375 triệu). Sự gia tăng này một phần là do việc giải ngân USD 122,6 triệu từ PRSC đầu tiên vào đầu năm 2003 thay vì cuối năm 2002 theo kế hoạch. PRSC thứ hai giải ngân USD 140 triệu năm 2003. Chỉ hai dự án này đã chiếm 82% tổng các khoản giải ngân của hỗ trợ giải ngân nhanh và 15% tổng số vốn ODA giải ngân vào năm 2003 (UNDP 2004). Biểu Đồ A2.1 cho thấy các xu hướng trong các dòng hỗ trợ giải ngân nhanh và các viện trợ khác và Phụ lục 3A cung cấp chi tiết các dòng viện trợ theo ngành và theo loại.

### **A3. Sự phát triển của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam**

#### **Giới thiệu**

A3.1 Chương này bao gồm nguồn gốc và sự phát triển của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam so với bối cảnh các hình thức viện trợ chính đã được sử dụng trong suốt giai đoạn nghiên cứu. Việt Nam vẫn rất chú trọng vào các dự án; đây đã là phương pháp tiếp cận mà CPVN và các đối tác quốc tế ưa chuộng kể từ đầu những năm 1990 khi việc cho Việt Nam vay các khoản vay qui mô lớn lại tiếp tục. Tuy nhiên, việc tăng số lượng các nhà tài trợ và số cam kết ODA của họ trong suốt những năm 1990 đã dẫn đến việc gia tăng các vấn đề về giải ngân. Phản ứng chủ yếu với vấn đề này là cố gắng cải thiện môi trường cho các dự án thông qua các sáng kiến nhằm mục đích hài hoà và liên kết và tăng sự hợp tác của đối tác quốc tế.

#### **Các hình thức viện trợ**

A3.2 Phụ lục 3B là danh mục các hoạt động viện trợ chương trình hiện đang được sử dụng và đã sử dụng trước đây. Ngân hàng Thế giới đã cung cấp một Quỹ Tín dụng Điều chỉnh Cơ cấu (SAC) năm 1994, Quỹ Tiền tệ Quốc tế cấp Quỹ Điều chỉnh Cơ cấu Nâng cao (ESAF) năm 1994, và Ngân hàng Phát triển Châu Á cấp các khoản vay giải ngân nhanh bắt đầu từ năm 1995. Viện trợ chương trình qui mô lớn trong khuôn khổ Sáng kiến Miyazawa của Nhật Bản được cấp vào năm 1999, và Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã bắt đầu PRGF vào đầu năm 2001 (chương trình này đã bị dừng lại vào năm 2002). Các công cụ hỗ trợ giải ngân nhanh và cho vay theo chương trình này đã được thiết kế để hỗ trợ các cải cách chính sách và cung cấp hỗ trợ tài chính nhanh hơn thông qua viện trợ dự án.

A3.3 Quỹ Tín dụng Điều chỉnh Cơ cấu (SAC) của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Điều chỉnh Cơ cấu Nâng cao (ESAF) của Quỹ Tiền tệ Quốc tế ban đầu không đặc biệt thành công do các lý do đã nêu trong Khung số A3.1. Các khoản vay theo chương trình từ Ngân hàng Phát triển Châu Á cho nông nghiệp và tài chính (xem Khung số A3.2) bị giải ngân chậm do tiến độ chậm chạp trong cải cách, mặc dù vậy nó vẫn được đánh giá là đã có hiệu quả. Trong trường hợp của Chương trình ngành nông nghiệp, nhìn chung nó được đánh giá là thành công, bước vào phạm trù thành công cao và được xem là rất phù hợp (Ngân hàng Phát triển Châu Á 2002).

A3.4 Việc cho vay theo chương trình của Nhật thông qua Sáng kiến Miyazawa Mới là sự đối phó với sự khủng hoảng kinh tế Châu Á. Một Khoản vay Hỗ trợ Cải cách Kinh tế trị giá 20 tỷ yên Nhật cho Chính phủ Việt Nam đã được thoả thuận vào tháng 9 năm 1999 và được cấp qua Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC). Khoản vay này nhằm mục đích hỗ trợ các hành động chính sách trong ba lĩnh vực: xúc tiến khu vực tư nhân, kiểm toán 100 doanh nghiệp Nhà nước lớn, và lập biểu thuế các hàng rào phi thuế quan. Việc này là nhằm giúp tiến tới một nền kinh tế thị trường.

A3.5 Một khảo sát được tiến hành vào năm 2001 để giám sát việc thực hiện các điều khoản đã đồng ý mà đa số đều có liên quan đến cải cách, bãi bỏ hoặc lập ra các hệ thống và tổ chức (JBIC 2002). Qua các cuộc phỏng vấn, một phân tích về các bộ luật và quy định, và một bản hỏi, khảo sát đã đánh giá các thành tựu liên quan đến từng hành động chính sách đã đồng ý, nhưng lại không đưa ra một đánh giá tổng thể toàn bộ chương trình. Khảo sát đã phát hiện các kết quả lẫn lộn. Một phần các điều khoản về xúc tiến khu vực tư nhân đã bao gồm các hành động chính sách nhằm tăng cường môi trường tài chính; nhiều hành động trong số này chỉ đạt được một phần hoặc vẫn chưa được triển khai. Ngược lại, đa số các hành động chính sách về môi trường kinh doanh đã đạt được một cách thành công. Việc cải thiện môi trường đầu tư cho các hành động chính sách vốn đầu tư nước ngoài chỉ đạt được một phần, trong khi các biện pháp tổ chức đã được đưa ra nhiều hoặc ít. Việc kiểm toán cụ thể 100 doanh nghiệp Nhà nước

lớn đã bị hoãn lại do các vấn đề về tài chính, và việc lập biểu thuế các hàng rào phi thuế quan đang tiếp tục.

### **Khung số A3.1: Kinh nghiệm cho vay theo chương trình ở Việt Nam vào những năm 1990**

Sida đã thực hiện một nghiên cứu về hiệu quả của điều kiện hỗ trợ trong cho vay theo chương trình ở tám quốc gia trong những năm 1990 (Sida, 1999). Việt Nam là một trong những quốc gia có trong nghiên cứu và những bài học từ kinh nghiệm này cung cấp một bối cảnh hữu ích cho sự phát triển các phương pháp tiếp cận Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung sau này. Nghiên cứu đã ghi rằng các tổ chức tài chính quốc tế (IFI) đã bắt đầu cho vay từ năm 1994 không phải do sự khủng hoảng kinh tế, vì không hề có vấn đề gì về cân đối thanh toán, nợ hay lạm phát; thay vào đó, việc cho vay được tiến hành để đổi lấy việc cải cách chính sách kinh tế. Không có sự cố gắng nào để bao gồm điều kiện chính trị trong bất kỳ khoản vay nào trong số này do sự không phụ thuộc vào viện trợ đã đưa các đối tác quốc tế đến thừa nhận rằng việc cắt giảm viện trợ hầu như không mang lại các thay đổi về chính trị. Cả hai chương trình của Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới đều bị gián đoạn trong năm 1996-1997 khi các điều kiện không được tuân thủ. Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã không giải ngân khoản vay năm thứ ba của ESAF 1994, và Ngân hàng Thế giới đã ngừng các đàm phán cho một SAC mới. Trước đó Ngân hàng Thế giới đã hoãn các khoản giải ngân cho SAC đầu tiên do sự không tuân thủ các điều kiện.

Có nhiều lý do cho việc không tuân thủ các điều kiện. Thứ nhất, một trong những trở ngại lớn trong việc thực hiện là các nhà đàm phán bên phía Chính phủ đã không có quyền lực để thực hiện các cải cách; quy trình lập chính sách rườm rà và không rõ ràng việc ai có quyền đồng ý và thực hiện các cải cách. Thứ hai, ba lĩnh vực chính cải cách chậm chạp (các doanh nghiệp Nhà nước, ngân hàng và thương mại) là những ngành có các quan tâm mạnh mẽ so với quá trình cải cách. Cải cách thương mại đã thành công hơn trong những năm gần đây, nhưng cải cách ngân hàng và các doanh nghiệp Nhà nước vẫn chưa được thực hiện với bất kỳ sự nhiệt tình nào. Thứ ba, kinh tế đã tăng trưởng mạnh trước khi có sự can thiệp của các IFI, và lời khuyên của các đối tác quốc tế ít được tin nhiệm hơn do Chính phủ đã có thành tích tốt về quản lý kinh tế vĩ mô. Tương tự, có ít áp lực hơn lên các IFI để tiếp tục cho vay do Việt Nam không có các khoản nợ lớn với các tổ chức đa phương và đã đạt được sự ổn định về kinh tế.

*Nguồn: Dijkstra 1999.*

### **Khung số A3.2: Kinh nghiệm của Ngân hàng Phát triển Châu Á về cho vay theo chương trình**

Chương trình của Ngân hàng Phát triển Châu Á bao gồm hai khoản vay theo ngành cho nông nghiệp và tài chính với dự định cung cấp hỗ trợ cân đối thanh toán giải ngân nhanh và thúc đẩy các cải cách kinh tế. Trong giai đoạn từ năm 1995 đến năm 2000, USD 310,8 triệu đã được giải ngân cho ngành nông nghiệp và USD 220 triệu cho ngành tài chính. Khoản vay của ngành nông nghiệp đã thúc đẩy một loạt cải cách nhằm nâng cao hiệu quả của các thị trường nông thôn và tăng cường các thể chế nông thôn. Đã có một chút trì hoãn trong việc đáp ứng các điều kiện vay ngành nông nghiệp, song chương trình đã kết thúc một cách thành công. Khoản vay ngành tài chính nhằm mục đích xây dựng khung pháp lý, quy định và giám sát của hệ thống ngân hàng, và đa dạng hoá các tổ chức tài chính. Khoản vay này đã có những sự chậm trễ trong giải ngân khoản thứ hai do không đưa ra được các biện pháp cần thiết.

Các đánh giá sau đó về các hoạt động cho vay dựa trên chính sách này của Ngân hàng Phát triển Châu Á đã kết luận rằng hiệu quả của loại cho vay này bị ép buộc bởi sự chú trọng vào việc phê chuẩn nhanh các bộ luật, nghị định và quy định mà i) đã bị chậm trễ do quy trình lấy ý kiến dài dòng trước khi triển khai thực hiện; ii) khó thực hiện do sự không nhất quán giữa các khung pháp lý mới và hiện hành; và iii) không phải lúc nào cũng có sự trợ giúp đầy đủ cho việc thiết kế khung pháp lý mà cần được điều chỉnh thường xuyên. Cũng cần lưu ý rằng cải cách chính sách hầu như thành công khi nó “được sở hữu bởi quốc gia”, dựa trên sự đồng thuận chính trị quốc gia. Nếu điều này tồn tại thì điều kiện là không cần thiết; nếu nó không tồn tại thì điều kiện cũng hầu như không có hiệu quả.

*Nguồn: Ngân hàng Phát triển Châu Á 2001 và Van Arkadie và cộng sự 1999.*



A3.6 Lâm nghiệp là ngành duy nhất đã áp dụng phương pháp tiếp cận theo ngành (SWAp) ở Việt Nam. Năm 1998, cộng đồng đối tác quốc tế và CPVN đã nhất trí xây dựng một Chương trình Hỗ trợ Hợp tác cho Chương trình quốc gia Tái trồng năm triệu hec-ta (ha) rừng 1998-2010 (5MHRP). Một Biên bản thoả thuận giữa CPVN và 15 đối tác quốc tế đã được ký kết vào năm 1999. Sau hai năm triển khai thực hiện các hoạt động hợp tác của Chương trình tái trồng 5 triệu ha rừng (2000-2001), Chương trình Hợp tác và Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp (FSSP&P) lớn hơn được hình thành. Biên bản thoả thuận của FSSP&P được ký vào tháng 11 năm 2001 giữa CPVN với 19 đối tác quốc tế (hiện nay đã mở rộng đến 22 bên ký kết). Chương trình Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp (FSSP) sẽ hỗ trợ việc triển khai thực hiện toàn bộ chiến lược phát triển ngành lâm nghiệp (kể cả Chương trình tái trồng 5 triệu ha rừng). Đây là một loại SWAp “gắn với dự án”. Một khung chính sách và thực hiện chung được sử dụng, nhưng ngân quỹ của đối tác quốc tế được cấp thông qua kênh các dự án trong khung. Các đối tác quốc tế miễn cưỡng sử dụng các hệ thống của chính phủ do các mối quan tâm liên quan đến rủi ro tín dụng và sự minh bạch mà đã ngăn cản các phương pháp tiếp cận tương tự đang được sử dụng bởi các đối tác quốc tế trong các ngành khác.

A3.7 Nguồn viện trợ do các nhà tài trợ đóng góp (trừ PRSC) đã hiếm. Quỹ Tín thác đa biên (MDTF) là một thoả thuận tài trợ chung của bảy đối tác quốc tế (Canada, Đan Mạch, Hà Lan, Na Uy, Thụy Điển, Thụy Sĩ và Vương quốc Anh) để cung cấp hỗ trợ cho Chương trình Hiện đại hoá Tài chính (FMP) của CPVN. Chương trình này là một yếu tố chủ chốt của Chương trình tổng thể về Cải cách hành chính.

A3.8 Các sáng kiến về cung cấp hỗ trợ ngân sách tỉnh cho giao thông nông thôn đang được DFID thí điểm ở hai tỉnh trong năm 2005 và DFID cũng đã đồng ý một chương trình thí điểm một năm hỗ trợ ngân sách mục tiêu thông qua chương trình của CPVN hỗ trợ các xã nghèo nhất (Chương trình 135) trong năm 2005. Về giáo dục, hỗ trợ ngân sách mục tiêu thông qua một chương trình của CPVN để đạt được chất lượng giáo dục phổ thông ở các cấp cho tất cả mọi trẻ em đã được thiết kế trong năm 2004 để triển khai thí điểm trong năm 2005 với sự hỗ trợ của Bỉ, Canada, EC, Vương quốc Anh và Ngân hàng Thế giới.

A3.9 Về nước sạch và vệ sinh nông thôn, một nghiên cứu có phạm vi cho hỗ trợ ngân sách mục tiêu tiềm năng bởi AusAID, Danida (và có thể cả Ngân hàng Thế giới và DFID) đã được tiến hành vào năm 2004, một lần nữa xem xét để cung cấp hỗ trợ thông qua một chương trình hiện có của CPVN để đạt được các mục tiêu đã đề ra trong chiến lược ngành (Nhóm Hợp tác về Hiệu quả Viện trợ [PGAE] 2004:15).

### **Những phát triển trong quản lý và điều phối viện trợ**

A3.10 Đa số các nhà tài trợ đa phương và song phương đã bắt đầu hoạt động tại Việt Nam sau khi Hoa Kỳ dỡ bỏ lệnh cấm vận vào đầu những năm 1990. Các nhà tài trợ đa phương như Ngân hàng Thế giới và IMF đã cung cấp cố vấn kỹ thuật nhưng không viện trợ tài chính trong giai đoạn 1988-1993, trong khi một số ít các đối tác quốc tế hiện nay (như Thụy Điển, UNDP, UNICEF) đã có mặt trong suốt những năm 1970 và 1980, đã giúp họ có thể phát triển một mối quan hệ gần gũi với chính phủ. Điều này đã cho phép họ thảo luận thẳng thắn các vấn đề nhạy cảm như nhân quyền và duy trì vị trí tin cậy của họ bằng cách không gắn các mối quan tâm của họ với các chương trình nghị sự của các nhà tài trợ khác. Trước năm 1993, UNDP là đối tác quốc tế đa phương quan trọng nhất, điều phối cố vấn và cộng đồng quốc tế. Vị trí này đã bị Ngân hàng Thế giới vượt qua và trở thành một nhà tài trợ quan trọng hơn nhiều, và thông qua việc chủ trì các cuộc họp Nhóm Tư vấn các nhà tài trợ, Ngân hàng Thế giới đã đóng vai trò nòng cốt trong việc điều phối các đối tác quốc tế; tổ chức này đã duy trì vai trò này qua việc chủ trì các quy trình CPRGS và PRSC.

A3.11 Khung số A3.3 cho thấy các ngày và giai đoạn chính trong sự phát triển các mối quan hệ hỗ trợ. Giai đoạn cuối cùng được xác định (2001+) là khi CPRGS đã kết thúc và các hoạt động “hợp tác” Hỗ trợ Ngân sách Chung bắt đầu, và vì thế nó là trọng tâm chính của đánh giá này. Tuy nhiên, các giai đoạn sau khi lệnh cấm vận của Mỹ đã bãi bỏ (1994-1997) và cuộc khủng hoảng Châu Á (1998-2000) cũng rất phù hợp: các giai đoạn này cung cấp bối cảnh mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã ra đời, và là khi việc thực nghiệm với các phương pháp tiếp cận hỗ trợ theo chương trình có thể xác định được cho các đối tác quốc tế cụ thể.

### Khung số A3.3: Bảng sắp xếp theo niên đại các sự kiện chính

Ngày	Sự kiện
1979–1985	<p><i>Những cải cách một phần và trì hoãn</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Các biện pháp được đưa ra để cho phép sự tự quản cao hơn đối với những người làm kinh tế, chủ yếu là trong nông nghiệp, nhưng cũng áp dụng cho các doanh nghiệp Nhà nước. Các cố gắng để gìn giữ tự do trong giai đoạn 1972-1985.</li> <li>Trong giai đoạn này rất ít đối tác quốc tế có mặt trừ UNDP, UNICEF và Sida. Hỗ trợ từ đa số các đối tác quốc tế, trừ Liên Xô cũ đã dừng vào năm 1978 sau khi Việt Nam đưa quân sang Cam-pu-chia.</li> </ul>
1986–1988	<p><i>Giai đoạn đầu tiên của công cuộc Đổi Mới</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Đại hội Đảng lần thứ VI vào tháng 12 năm 1986 khởi động công cuộc Đổi Mới xác định lại vai trò của kinh tế kế hoạch tập trung.</li> <li>Năm 1987 việc kiểm soát giá được bãi bỏ trên tất cả các mặt hàng trừ gạo và dầu lửa. Bãi bỏ các vị trí kiểm soát thương mại trong nước. Luật đầu tư nước ngoài đưa ra chính sách mở cửa.</li> <li>Năm 1988 tách các ngân hàng thương mại ra khỏi ngân hàng trung ương.</li> <li>Sự hỗ trợ chủ yếu là từ Liên Xô, Thụy Điển là đối tác quốc tế phương Tây lớn nhất.</li> </ul>
1989–1993	<p><i>Giai đoạn hai của công cuộc Đổi Mới</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ổn định và có nhiều nỗ lực cải cách tập trung hơn. Các cơ chế thị trường thay thế cơ chế kế hoạch tập trung, đa số các bao cấp trực tiếp và kiểm soát giá được bãi bỏ. Các luật đầu tư nước ngoài, luật doanh nghiệp tư nhân và luật đất đai được ban hành.</li> <li>Năm 1989 sự hỗ trợ của Xô Viết sụp đổ.</li> <li>Ngân hàng Thế giới và IMF cung cấp cố vấn kỹ thuật nhưng không cấp tài trợ ngân quỹ.</li> </ul>
1994–1997	<p><i>Lệnh cấm vận của Mỹ được dỡ bỏ</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Năm 1994 các mối quan hệ với Mỹ được nối lại. ESAF của IMF và các SAC của Ngân hàng Thế giới bắt đầu vào năm 1994.</li> <li>Năm 1994 cuộc họp đầu tiên của Nhóm Tư vấn các nhà tài trợ được tổ chức.</li> <li>Năm 1997 có nghị định về quản lý viện trợ.</li> </ul>
1998–2000	<p><i>Các cải cách khác được khởi xướng như một đối phó trước cuộc khủng hoảng Châu Á</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Năm 1998 các cuộc họp đánh giá giữa năm của Nhóm Tư vấn được tiến hành.</li> <li>Năm 1999 sáng kiến JBIC Miyazawa để cung cấp hỗ trợ tài chính nhằm đối phó với cuộc khủng hoảng Châu Á.</li> <li>Báo cáo <i>Tấn công đói nghèo</i> của Ngân hàng Thế giới vào năm 2000 đưa nghèo vào chương trình nghị sự và đã mang lại kết quả là thành lập các nhóm đối tác lớn (về số lượng) và đối thoại rộng về vấn đề này.</li> </ul>
2001+	<p><i>Xây dựng Chiến lược Toàn diện về Xóa Đói Giảm Nghèo và Tăng trưởng (CPRGS)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Chương trình PRGF của IMF đã bắt đầu vào năm 2001 và bị dừng lại vào năm 2002.</li> <li>PRSC1 của Ngân hàng Thế giới triển khai vào năm 2001–2002, PRSC2 vào năm 2003 và PRSC3 vào năm 2004.</li> <li>PRSC4 hiện đang được hoàn thành (tháng 5 năm 2005), cùng với hỗ trợ ngân sách của DFID cho chương trình giảm nghèo quốc gia của Chính phủ (Chương trình phát triển kinh tế - xã hội ở các xã đặc biệt khó khăn hay còn gọi là Chương trình 135) và các thí điểm hỗ trợ ngân sách cấp tỉnh.</li> </ul>

A3.12 Với hơn 40 đối tác quốc tế đa phương và song phương đang hoạt động tại Việt Nam, sự đa dạng về phương pháp tiếp cận có thể nhìn thấy trong một số lĩnh vực. Các chiến lược của các đối tác quốc tế hiện nay được phân chia thành: một số đối tác song phương và đa phương hoạt động theo khuôn khổ chức năng tập trung cao nên giới hạn mức độ mà họ có thể phối hợp hay cung cấp hỗ trợ sử dụng các phương pháp tiếp cận linh hoạt; các đối tác khác, chẳng hạn như những đối tác trong Nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm (LMDG) đã chú trọng hơn vào việc xây dựng các phương pháp tiếp cận mới để nâng cao hiệu quả hỗ trợ. Việc phân cấp phân

quyền các nhà tài trợ, trong số những điều khác, được xem là làm cho các chương trình thuận lợi hơn cho quốc gia chủ nhà và cải tiến đối thoại chính sách (PGAE 2004:12).

A3.13 Trước đây, các đối tác quốc tế như Đức, Pháp và Tây Ban Nha chú trọng vào hỗ trợ kỹ thuật và các phương pháp tiếp cận theo dự án vì họ chọn hướng không sử dụng các hình thức viện trợ phi dự án. Tương tự, việc cần phải có trách nhiệm giải trình đối với các cử tri ở nhà và phân biệt các sản phẩm hỗ trợ đã giới hạn phạm vi của các đối tác quốc tế như Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID), trong khi một số đối tác quốc tế nhỏ tin rằng các quỹ tài trợ của họ có thể cung cấp nhiều giá trị gia tăng hơn dưới các hình thức hỗ trợ phi dự án. Giữa các đối tác đa phương có các nhiệm vụ thể chế được áp dụng ở khắp các nước, mức độ phân cấp phân quyền cho phép thường liên quan trực tiếp đến phạm vi đối mới. Ví dụ, Ngân hàng Thế giới được phân quyền nhiều hơn Ngân hàng Phát triển Châu Á trong các hoạt động của mình và do đó tổ chức này có thể đổi mới hơn, trong khi về truyền thống thì Nhật Bản đã cho phép có quyền rộng rãi một chút trong việc ra quyết định địa phương. Tuy nhiên, gần đây điều này đã bắt đầu thay đổi do cả Nhật Bản và Ngân hàng Phát triển Châu Á đều trở thành các nhà đồng tài trợ của PRSC3, trong khi Pháp và Tây Ban Nha sẽ đóng góp vào PRSC4.

A3.14 Các tiểu nhóm các đối tác quốc tế trùng lặp bao gồm:

- i) Nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm (LMDG). LMDG được hình thành từ nhóm Utstein và ban đầu gồm có 6 đối tác quốc tế song phương (Phần Lan, Đức, Hà Lan, Na Uy, Thụy Điển, Thụy Sĩ và Vương quốc Anh). Từ đó, Đan Mạch và Canada đã tham gia trong khi các đối tác khác tham gia mà không chấp nhận toàn bộ chương trình nghị sự hay đóng góp ngân quỹ (Ô-x-trây-li-a, Đức và Nhật Bản). LMDG đã hoạt động tích cực trong việc thúc đẩy sự mở rộng các hình thức hỗ trợ phi dự án.
- ii) Các đối tác quốc tế OECD DAC. Việt Nam đã là trọng tâm cho một số nghiên cứu và sáng kiến của OECD DAC.
- iii) Các thành viên của EU (những nước mà do sự chông chéo rõ rệt trong tư cách thành viên, đang hoạt động ngày càng chặt chẽ hơn với LMDG, cả với tư cách cá nhân lẫn thông qua EC, ví dụ trong việc đưa ra đồng nhận xét về các văn bản như dự thảo văn kiện dự án PRSC4).
- iv) Các nước Bắc Âu (Thụy Điển và Phần Lan đã có mặt từ những năm 1970 và 1980, điều này đã giúp họ có thể phát triển một mối quan hệ vững mạnh với CPVN).
- v) Các cơ quan Liên Hiệp Quốc (UNDP và UNICEF cũng đã có mặt từ những năm 1970 và 1980).
- vi) Các Ngân hàng Phát triển (Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản [JBIC], Ngân hàng Phát triển Châu Á [ADB], Cơ quan Phát triển Pháp [AFD] và Ngân hàng Phát triển Đức [KfW]) đã tham gia trong các nỗ lực để hài hoà các cách thức hoạt động.

A3.15 Khung thể chế cho quản lý viện trợ đã phát triển vào giữa những năm 1990 khi Việt Nam trở thành người nhận viện trợ phương Tây mới và để đáp lại, CPVN đã phát triển những cách quản lý mới để quản lý sự gia tăng số lượng các nhà tài trợ. Năm 1996, luật được đưa ra để làm rõ các trách nhiệm và quy trình quản lý vốn ODA. Việc này đã làm cho các thể chế Việt Nam có vai trò chính trong xác định và quản lý dự án, với các dòng vốn ODA được cấp qua kênh các hệ thống lập kế hoạch và quản lý tài chính của Chính phủ khi có thể. Năm 2001 các luật này đã được cập nhật với Nghị định 17 đề ra chính sách sử dụng và quản lý vốn ODA, và Nghị định 18 về hoạt động mua sắm.

A3.16 Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm chung về điều phối viện trợ, với Bộ Tài chính và Văn phòng Chính phủ cũng đóng một vai trò quan trọng. Quá trình phân cấp phân quyền đã cho các cơ quan cấp tỉnh và huyện một vai trò quan trọng hơn trong việc điều phối và triển khai thực hiện các dự án viện trợ ở cấp địa phương.

A3.17 Nghị định 17, là văn bản pháp lý cấp cao nhất quy định việc sử dụng và quản lý các nguồn vốn ODA ở Việt Nam, hiện đang được sửa đổi để “giải quyết các lỗ hổng đã xác định, trong việc hướng dẫn sử dụng vốn ODA theo các khung Kế hoạch 5 năm và Kế hoạch ODA tổng thể hiện đang được xây dựng bởi Chính phủ” (PGAE 2004:6).<sup>4</sup> Như đã đề cập ở trên, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có vai trò điều phối chung, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm về giải ngân vốn ODA và Văn phòng Chính phủ phê duyệt các dòng vốn ODA mới vào. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam điều phối Hỗ trợ Ngân sách Chung, trong khi các Vụ/Ban Hợp tác Quốc tế đã được thành lập trong nhiều bộ ngành, với các Ban Quản lý Dự án giám sát việc điều hành các dự án cụ thể.

## **Nguồn gốc của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam**

### **Sự sẵn sàng của nhà tài trợ cho Hỗ trợ Ngân sách Chung**

A3.18 Một thay đổi trong chiến lược đối tác quốc tế đang diễn ra ở cấp toàn cầu, trong đó các đối tác quốc tế đang tìm cách chuyển từ viện trợ dự án sang hỗ trợ ngân sách với sự công nhận những kết quả dự đoán về hiệu quả viện trợ mà sự thay đổi này có thể đạt được. Ví dụ, EC đã đưa ra các hướng dẫn khuyến khích các văn phòng ở nước sở tại sử dụng hỗ trợ ngân sách khi có thể, và Ngân hàng Thế giới đã chọn Việt Nam làm thí điểm PRSC.

A3.19 Đa số các đối tác quốc tế đã cho rằng thành tích tốt về kinh tế vĩ mô, quản lý tài chính công và giảm nghèo đã làm cho Việt Nam trở thành một ứng viên tốt cho Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, và rủi ro tín dụng được xem là ở mức độ chấp nhận được. Cũng có quan điểm cho rằng do tổng giá trị họ đóng góp cho PRSC khá nhỏ nên rủi ro thấp và họ có thể thử nghiệm với hình thức hỗ trợ mới. Mặt khác, Sida đồng tài trợ PRSC1 nhưng đã rút khỏi PRSC2 do trụ sở chính quan ngại về những vấn đề rủi ro tín dụng xảy ra ở một quốc gia khác trong chương trình toàn cầu của Sida.

A3.20 Các đối tác quốc tế (bao gồm cả các tổ chức phi tài chính) được tham gia vào quá trình PRSC trong các vấn đề khác nhau dựa trên các lĩnh vực mà họ quan tâm và có kinh nghiệm (xem Phụ lục 3C). Điều này tạo cho họ cơ hội để tăng cường nội dung chính sách trong các lĩnh vực này, đồng thời cũng duy trì sự lãnh đạo của họ trong các lĩnh vực chuyên môn.

A3.21 Một động cơ khác để tham gia vào PRSC là nỗi lo sợ bị bỏ sót trong một “câu lạc bộ” các đối tác quốc tế đang lớn mạnh. Sự thành công được nhận thấy của PRSC trong việc lôi cuốn sự tham gia của CPVN và có ảnh hưởng đến đối thoại chính sách đã dẫn đến kết quả là một số đối tác quốc tế đồng tài trợ cho PRSC như một cơ chế để giữ các lợi ích của họ trong chương trình nghị sự.

A3.22 Mặc dù PRSC là phương pháp tiếp cận duy nhất đến Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung trong giai đoạn đánh giá, song năm 2005 đã được chứng kiến một số sáng kiến mới đang được đàm phán (xem ¶A3.8), cho thấy sự quan tâm của đối tác quốc tế trong việc thử nghiệm các phương pháp tiếp cận khác ngoài PRSC. Cũng đã có các chuyển dịch bởi một số đối tác quốc tế, như Danida, để cấp tất cả các khoản tài trợ qua kênh hỗ trợ dự án thông qua các hệ thống của CPVN và tin cậy vào các quy trình giải ngân và kiểm toán của chính phủ.

---

<sup>4</sup> Nghị định hiện nay không đưa ra quy trình cho việc hỗ trợ ngân sách và chú trọng vào các dự án như là hình thức viện trợ chính. Xem PGAE 2004:6 để biết thêm thông tin.

### Các quan điểm và sự sẵn sàng của Chính phủ

A3.23 Việt Nam đã soạn thảo một Văn bản Chiến lược giảm nghèo (PRSP), và sau đó đã đổi tên thành Chiến lược Toàn diện về Xoá Đói Giảm Nghèo và Tăng trưởng (CPRGS), thậm chí là một quốc gia không phải là nước nghèo mắc nợ nặng cũng không cần phải làm như vậy. CPVN đã chọn tiến hành quy trình này để đủ điều kiện tiếp cận quỹ PRSC và PRGF. Quá trình CPRGS nói chung được các đối tác quốc tế đánh giá là đã có sự tham vấn ý kiến rộng rãi và sự tham gia của cộng đồng và phản ánh rõ nét các kế hoạch, mục tiêu và sự cam kết giảm nghèo của CPVN (Ngân hàng Thế giới 2003c, IMF 2004a). Nhìn chung, do CPVN đã có thành tích tốt về giảm nghèo và đã sử dụng các nguồn lực công một cách hiệu quả để theo đuổi một chiến lược giảm nghèo nên các đối tác quốc tế đã giả định rằng các nguồn lực cấp qua kênh PRSC sẽ được sử dụng một cách hiệu quả cho mục đích giảm nghèo.

A3.24 Các đại diện của Chính phủ cảm thấy rằng phương pháp tiếp cận khác về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã cho phép hỗ trợ chương trình cải cách của CPVN, với các đối tác quốc tế có thể tạo ảnh hưởng lên chương trình nghị sự trong các lĩnh vực nhất định và trả lời câu hỏi *làm thế nào* thực hiện cải cách hơn là *cái gì* nên đưa vào chương trình nghị sự. Quyền sở hữu cao của CPVN trong quá trình cải cách có nghĩa là các công cụ hỗ trợ có thể làm cho thích nghi hoặc đáp ứng bối cảnh Việt Nam (ví dụ như nhấn mạnh vào tăng trưởng kinh tế như một động lực của giảm nghèo) và hỗ trợ chính phủ trong các lĩnh vực mà họ muốn cải cách hầu như thành công nhất về lâu dài. Bằng việc gắn kết với CPRGS của CPVN, các nỗ lực của PRSC để đạt được điều này và việc lồng ghép CPRGS vào kế hoạch 5 năm của CPVN nên nâng cao hiệu quả hơn nữa của việc này (PGAE 2004:7).

A3.25 Trong Chính phủ sự hiểu biết về các hàm ý của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ít hơn; trước đây đã có thành kiến mạnh mẽ đối với các dự án và có những quyền lợi được đảm bảo bất di bất dịch cho việc duy trì phương pháp tiếp cận này, đặc biệt là trong các bộ ngành. Nhiều hỗ trợ ngân sách hơn cũng có nghĩa là chuyển dịch trách nhiệm ra khỏi các bộ ngành và điều này sẽ làm mất đi quỹ tài trợ dự án cho Bộ Tài chính mà thông qua kênh đó hỗ trợ ngân sách được cấp.

A3.26 Hỗ trợ ngân sách do đó được xem là tốt cho các nhà quản lý dự án ở các bộ ngành trung ương, nhưng có lẽ không được tốt lắm cho những bộ ngành không còn sự gắn kết trực tiếp với quỹ tài trợ của đối tác quốc tế thông qua các dự án. Tuy nhiên, sự dịch chuyển này không nhất thiết chỉ có nghĩa là sự mất quyền lực đối với các bộ ngành. Bằng việc nhận được các nguồn lực bên trong và bên ngoài thông qua một kênh từ Bộ Tài chính, các bộ sẽ hưởng lợi từ quy trình giải ngân ít phức tạp hơn là làm việc với từng đối tác quốc tế và không phải quản lý các kênh tài trợ song song, các yêu cầu báo cáo khác nhau v.v. Có một số lượng lớn dự án không (ít nhất là về nguyên tắc) làm tăng sự phân bổ ngân sách cho một ngành, vì luật ngân sách yêu cầu các quỹ dự án phải được báo cáo để các nguồn lực nhận được bằng cách này có thể bù lại cho các phân bổ nguồn lực trong nước.



## PHẦN B: CÁC CÂU HỎI ĐÁNH GIÁ: PHÂN TÍCH VÀ CÁC PHÁT HIỆN CHÍNH

### B1. Sự phù hợp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung

*Thiết kế Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung hiện nay đáp ứng như thế nào với các điều kiện, điểm mạnh và điểm yếu cụ thể của quốc gia, với các ưu tiên của chính phủ và các ưu tiên và nguyên tắc của các đối tác quốc tế?*

#### Giới thiệu

B1.1 Chương này liên quan đến cấp độ 0 (các điều kiện đầu vào) và cấp độ 1 (đầu vào) của EEF (xem ¶A1.6) và về sự phù hợp của các đầu vào Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung khác nhau (như viện trợ, đối thoại chính sách, điều kiện, HTKT và xây dựng năng lực, hài hoà và liên kết). Sự phù hợp, theo định nghĩa của DAC, là “mức độ nhất quán của các mục tiêu của một giải pháp phát triển với các yêu cầu của các bên hưởng lợi, nhu cầu của đất nước, các ưu tiên toàn cầu và các chính sách của các đối tác và các nhà tài trợ” (xem Phụ lục 1A, Khung số 1A.2).

B1.2 Chương này và tất cả các chương tiếp theo sẽ tập trung vào PRSC từ năm 2001 đến nay và cũng sẽ xem xét đến tương lai khi phù hợp.

#### Các sự kiện phù hợp: Thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung

##### Mục tiêu và mục đích của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung

B1.3 PRSC1 đầu tiên được thiết kế như một quỹ Tín dụng Điều chỉnh Cơ cấu thứ hai (SAC 2) (Ngân hàng Thế giới 2003b:4). Mục tiêu ban đầu của PRSC1 là nhằm hỗ trợ chương trình cải cách của CPVN và thực hiện chiến lược giảm nghèo của CPVN như đã đề ra trong Văn bản Chiến lược Giảm nghèo Tạm thời (I-PRSP). Trọng tâm là về các vấn đề kinh tế cấu trúc bởi vì các vấn đề này được xem là hạn chế chính về giảm nghèo nhanh và bền vững (Ngân hàng Thế giới 2001a). Khoản tín dụng thứ hai, PRSC2, đã tiếp tục cùng các mục tiêu này mặc dù giờ đây nó được dựa trên CPRGS (tên được sử dụng cho PRSP đầy đủ). Trọng tâm của PRSC được mở rộng để đưa vào tất cả các khía cạnh của CPRGS. Do đó nó đã phản ánh ba trụ cột của CPRGS là: hoàn thành việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường (Trụ cột 1), phát triển toàn diện (Trụ cột 2), và xây dựng hệ thống quản trị hiện đại (Trụ cột 3). PRSC3 đã mở rộng để bao gồm nhiều hành động hơn liên quan đến phát triển con người và mục tiêu tín dụng lúc này đã được trình bày lại để không chỉ bao gồm các mục tiêu liên quan đến chương trình cải cách mà còn nhấn mạnh tầm quan trọng của đối thoại với CPVN và khen thưởng sự thành công:

Hoạt động hiện tại cung cấp sự hỗ trợ hơn nữa cho chương trình cải cách của Việt Nam. Nó là nền tảng cho cộng đồng các nhà tài trợ tham gia với một đối tác đã đạt được thành tích xuất sắc về tăng trưởng và giảm nghèo (Ngân hàng Thế giới, 2004b).

B1.4 PRSC4 bắt đầu vào năm 2005 cũng rút ra các hành động chính sách từ CPRGS và PRSC5 cũng vậy. PRSC5 sẽ bắt đầu vào năm 2006. Đối với các PRSC chu trình từ 6-10, cơ sở sẽ thay đổi vì CPRGS sẽ được lồng ghép vào Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội 5 năm của CPVN và các hành động chính sách sẽ phát sinh từ các mục tiêu và chiến lược của kế hoạch này.

B1.5 Kinh nghiệm trước đây đã dẫn đến sự chấp nhận chung rằng các đối tác quốc tế không thể 'mua' sự cải cách ở Việt Nam. PRSC được xem là một cơ chế mà qua đó có được sự tiếp cận với đối thoại chính sách cấp cao và hỗ trợ chương trình cải cách của CPVN. Các đối tác quốc tế cố gắng ảnh hưởng đến các lĩnh vực chủ chốt và mang lại các kinh nghiệm trước đây của họ (ví dụ từ các dự án) bằng cách tham gia trong các nhóm công tác ngành và đối thoại xung quanh những lĩnh vực họ quan tâm và có kinh nghiệm và chuyên môn cụ thể. (Xem Phụ lục 3C về các lĩnh vực chính mà các nhà tài trợ quan tâm trong PRSC3 và PRSC4.)

B1.6 Các đối tác quốc tế sử dụng PRSC để điều phối quỹ tài trợ của họ và hợp lý hóa đối thoại chính sách. Mặc dù bản thân PRSC bao gồm rất nhiều đàm phán, nó có tiềm năng giảm bớt các chi phí giao dịch cho chính phủ do những chông chéo và do phải làm việc với từng đối tác quốc tế riêng lẻ (PGAE 2004:6). Bằng việc điều phối quỹ dưới một cái ô chung, PRSC sẽ làm giảm tổng số các điều kiện mà các đối tác quốc tế yêu cầu chính phủ phải đáp ứng. Nó cũng cho thấy một sự thay đổi sang một loại điều kiện mới, khi nó khen thưởng hiệu quả thực thi hơn là thúc ép quá trình cải cách.

B1.7 Bằng cách gắn kết với các hệ thống của CPVN, các đối tác quốc tế đang xoá bỏ việc có các hệ thống và yêu cầu báo cáo song song, mà có thể là tốn kém về chi phí và mất thời gian để tuân theo. Sự sử dụng các hệ thống chính phủ này, kết hợp với HTKT trong những lĩnh vực liên quan từ các dự án được mong đợi là sẽ tăng cường các hệ thống này, với sự hỗ trợ trong các lĩnh vực quyết định như Cải cách hành chính (CCHC) và Quản lý tài chính công bổ sung cho PRSC.

B1.8 Là một công cụ, PRSC cho phép giải ngân khá nhanh (so với các dự án mà ở đó việc giải ngân thường bị chậm trễ do cần phải đáp ứng các yêu cầu và quy trình cụ thể). PRSC ở Việt Nam đã có thành tích giải ngân xuất sắc (6 tháng chậm trễ trong PRSC1 là trường hợp duy nhất từ trước đến nay).

### **Mức độ và bản chất của quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung**

B1.9 Các chi tiết về mức độ cấp quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cho cả PRSC và các sáng kiến Hỗ trợ Ngân sách Chung khác có thể tham khảo ở Phụ lục 3B. PRSC1 có tổng cộng USD 250 triệu từ viện trợ của Ngân hàng Thế giới và USD 22,6 triệu từ các nhà đồng tài trợ. Số tiền của PRSC2 thấp hơn với USD 100 triệu từ Ngân hàng Thế giới và USD 40 triệu từ các nhà đồng tài trợ, trong khi đó trong PRSC3 Ngân hàng Thế giới cấp USD 100 triệu và quỹ đồng tài trợ tương đương với USD 57 triệu. Đối với PRSC4, Ngân hàng Thế giới đã cam kết USD 100 triệu và các nhà đồng tài trợ cam kết USD 125 triệu.

B1.10 PRSC1 bắt đầu vào năm 2001. Chương trình nghị sự cải cách cơ cấu là trọng tâm chính của PRSC1 với sự nhấn mạnh vào tự do thương mại, đổi mới các doanh nghiệp Nhà nước, tăng cường ngành ngân hàng, nâng cao môi trường cho khu vực tư nhân và cải tiến quản lý tài chính công. PRSC2 bắt đầu vào năm 2003 và phạm vi cải cách được hỗ trợ trong PRSC2 được mở rộng để không chỉ bao gồm các cải cách cơ cấu mà còn bao gồm cả các hành động chính sách nhằm mục đích phát triển xã hội toàn diện và xây dựng nền tảng cho quản trị hiện đại. Giáo dục, y tế, phát triển bền vững môi trường, quản lý đất đai và phát triển pháp lý tất cả đều được bao gồm. Các PRSC 3-5 đều dựa trên các lĩnh vực chính sách như nhau, riêng PRSC5 có bổ sung thêm bảo hộ xã hội.

B1.11 Số các đối tác quốc tế đồng tài trợ cho PRSC đã tăng từ 4 trong PRSC1 lên 7 trong PRSC3 và 11 trong PRSC4. PRSC đầu tiên được đồng tài trợ bởi Đan Mạch, Hà Lan, Thụy Điển và Vương quốc Anh. PRSC thứ hai được đồng tài trợ bởi cùng các nhà tài trợ đó trừ Thụy Điển không đóng góp. Ngoài ba nhà tài trợ này, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Canada, EC và



Nhật Bản đã đồng tài trợ cho PRSC3. Các quỹ viện trợ được giải ngân vào Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (SBV); chúng không dành riêng cho và không liên hệ với hoạt động mua sắm hay các yêu cầu mua sắm cụ thể. Quy trình của CPVN được sử dụng cho việc giải ngân, báo cáo và kiểm toán và tất cả các quỹ đều được cấp qua kênh ngân sách nhà nước.

### **Đối thoại chính sách và điều kiện**

B1.12 Đối thoại chính sách và các thảo luận liên quan đến điều kiện được dựa trên các cải cách mà CPVN cam kết thực hiện và phương pháp thực hiện các cải cách này. Như đã nêu trong ¶B1.3, các việc này được đưa vào một ma trận chính sách chia thành ba trụ cột dựa trên ba lĩnh vực chính của CPRGS. (Phụ lục 3D tóm tắt các ma trận chính sách của các PRSC 1-5). Trụ cột 1 của PRSC là sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, Trụ cột 2 là các vấn đề bao gồm xã hội và phát triển bền vững môi trường, và Trụ cột 3 là quản trị hiện đại. Các hành động chính sách của CPVN được thống nhất cho từng trụ cột này. PRSC dựa trên một chu trình hai năm, với việc thảo luận và đàm phán các hành động bao gồm trong ma trận chính sách PRSC được tiến hành vào năm trước khi quỹ tín dụng được giải ngân. Các hành động chính sách bao gồm trong ma trận sau đó phải được thực hiện trước khi giải ngân tín dụng. Số lượng các hành động chính sách đã tăng đáng kể trong giai đoạn chu trình PRSC từ 15 trong PRSC1 lên 41 trong PRSC3.

B1.13 Không phải tất cả các hành động chính sách trong ma trận chính sách đều được sử dụng để đánh giá tiến độ thực hiện. Một loạt các hành động chính sách nhỏ hơn, thường là khoảng 12 hành động được sử dụng làm chỉ số tiên bộ và được gọi là các điều kiện khởi động. Sự tiến bộ trong việc hướng tới đạt được các điều kiện khởi động này được sử dụng để quyết định mức cho vay cho PRSC năm sau của Ngân hàng Thế giới. Chúng được đánh giá là đạt yêu cầu, đạt yêu cầu cao, chỉ đạt yêu cầu một phần hoặc không đạt yêu cầu và được sử dụng để quyết định khoản cho vay là mức độ cao, trung bình hay thấp. (Xem Phụ lục 3E về danh sách các điều kiện khởi động được sử dụng cho các PRSC 1-4). Theo Ngân hàng Thế giới (2005b), các điều kiện khởi động được sử dụng để đánh giá sự tiến bộ về các hành động chính sách và không được xem là các điều kiện.

B1.14 PRSC cũng sử dụng các kết quả phát triển để giám sát ba lĩnh vực của chương trình cải cách của CPVN; các chỉ số được lấy từ CPRGS và các kế hoạch và chiến lược khác của CPVN. Tất cả những điều này được sử dụng để đánh giá sự tiến bộ trong từng lĩnh vực bao gồm trong ma trận chính sách thông qua việc cung cấp một vạch mốc vào năm 2001, kết quả mong đợi vào cuối năm 2006 và sự tiến bộ mới nhất đạt được (Ngân hàng Thế giới, 2005b).

B1.15 Tất cả các hoạt động PRSC đến nay đều là khoản vay dựa trên kết quả, có nghĩa là đã có sự tiến bộ đạt yêu cầu trong đa số các hành động chính sách và rằng đã không có trường hợp quay về tình trạng cũ. Sự đảo ngược nghiêm trọng trong cải cách sẽ dẫn đến mức cho vay thấp trong khi cho vay mức cao là do tất cả các điều kiện khởi động đều đã đạt được. Các hành động chính sách khác không liên quan đến các điều kiện khởi động được sử dụng cho mục đích giám sát và không ảnh hưởng trực tiếp đến mức độ giải ngân.

B1.16 Có một Ban Chỉ đạo Quốc gia cho PRSC và CPRGS đứng đầu là một Phó Thủ tướng phụ trách cải cách kinh tế; 22 bộ ngành và các cơ quan chính phủ khác là thành viên của Ban này. Điều này có nghĩa là để đảm bảo rằng các thành viên của Ban có thẩm quyền trong toàn bộ các lĩnh vực chính sách bao trùm trong PRSC. Một Ban Điều phối Chương trình cũng được thành lập bởi Ngân hàng Nhà nước Việt Nam để giúp điều phối quy trình và tạo điều kiện thuận lợi cho đối thoại chính sách giữa Ngân hàng Thế giới, các đối tác quốc tế và các bộ ngành. Có 15 nhóm công tác là đầu mối liên lạc của thảo luận chính sách xung quanh các lĩnh vực chính sách chính bao gồm trong ma trận. Vai trò chủ trì được đối tác quốc tế có chuyên môn và kinh nghiệm nhiều nhất đảm nhiệm và các đối tác quốc tế khác chọn các nhóm công tác mà họ

muốn tham dự. Các lĩnh vực chính mà các đối tác quốc tế tham gia có thể tham khảo ở Phụ lục 3E. Thậm chí khi các đối tác quốc tế không phải là các nhà đồng tài trợ của PRSC thì họ cũng có thể tham dự các nhóm công tác và tham gia vào thảo luận chính sách. Các cán bộ Chính phủ cũng tham dự các nhóm công tác mặc dù mức độ tham gia của họ khác nhau giữa các nhóm.

### Các đầu vào hài hoà và sự điều chỉnh của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung

B1.17 Những mối quan tâm rộng hơn của quốc tế về sự hài hoà và liên kết và nâng cao hiệu quả hỗ trợ cũng đã tạo động cơ thúc đẩy sự tham gia của đối tác quốc tế vào quy trình PRSC. Những đóng góp về các mối quan tâm về sự hài hoà và liên kết vào sự tham gia với PRSC được thảo luận chi tiết ở Chương B2. Một số các đối tác quốc tế đã xây dựng các hướng dẫn tập trung ủng hộ việc chuyển sang cung cấp tài trợ thông qua các công cụ chương trình như hỗ trợ ngân sách nếu thực tế và phù hợp (ví dụ Ngân hàng Thế giới, DFID, CIDA, EC). Tất cả các đối tác quốc tế này được các văn phòng trụ sở chính toàn cầu giao nhiệm vụ sử dụng các hình thức hỗ trợ ngân sách khi có thể, trong khi EC đã chọn Việt Nam là thí điểm cho Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Các đối tác quốc tế khác như Nhật Bản và Pháp, và các nhà đồng tài trợ tiềm năng, đang sử dụng một phân tích cụ thể về Việt Nam có nghĩa là họ đang cấp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vì những lợi ích điển hình của việc đồng tài trợ cho PRSC. Điều này nói lên rằng trong thực tế các nhiệm vụ chính thức có thể đủ linh hoạt để cho phép cấp hỗ trợ ngân sách khi cần thiết.

### HTKT và xây dựng năng lực trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung

B1.18 PRSC về bản chất không có các yếu tố cụ thể về HTKT hay xây dựng năng lực. Nó được gắn kết chặt chẽ với các hỗ trợ phát triển khác của Ngân hàng Thế giới và các nhà đồng tài trợ. Các hỗ trợ phát triển này cung cấp sự hỗ trợ cần thiết. PRSC hỗ trợ việc thông qua cải cách chính sách và cung cấp nguồn tài chính cho các hành động chính sách, trong khi việc cho vay chính sách hỗ trợ việc thực hiện và vì thế cả hai bổ sung cho nhau. Các chương trình chính cung cấp HTKT và xây dựng năng lực là chương trình Cải cách hành chính và Cải cách quản lý tài chính công. Các thông tin chi tiết hơn của các chương trình này và những chương trình khác liên quan đến Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có thể tìm thấy ở Phụ lục 3B. Trong khuôn khổ Cải cách hành chính, các tiểu hợp phần của Chương trình Hiện đại hoá Tài chính bao gồm các vấn đề là các mối quan tâm của PRSC mà một số hành động chính sách đã xoay quanh. Việc hỗ trợ Cải cách hành chính nói chung cũng là một mối quan tâm, bởi vì các hệ thống hành chính là quan trọng đối với việc thực hiện có hiệu quả và phát triển bền vững các hành động chính sách đã nêu rõ qua PRSC, và chất lượng của hành chính công là một điều kiện cho mức cho vay của Ngân hàng Thế giới và đối với các đối tác quốc tế nhất định để đồng tài trợ thông qua khung này. Do đó, Quỹ Tín thác đa biên hỗ trợ Bộ Tài chính có thể xem là bổ sung cho PRSC, mặc dù nó là một quỹ tài trợ riêng gắn với HTKT ngắn hạn, đào tạo và đi lại cho Bộ Tài chính.

### Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá

#### Sự phù hợp với bối cảnh

Mức độ mà các điểm mạnh và điểm yếu về bối cảnh tài chính, kinh tế, xã hội, chính trị và thể chế được xem xét trong khi thiết kế Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.

Mức độ: \*\*\*

Xu hướng: +

Độ tin cậy: \*\*\*

#### Bối cảnh tài chính

B1.19 Có vẻ như có sự đồng thuận về những cải tiến nhận thấy, chứng minh được và không ngừng trong quản lý tài chính công. Các cải tiến này đã tạo thành các điều kiện “đầu vào” tối

thiếu đối với một số đối tác quốc tế (xem EC 2004) và được phản ánh qua số lượng các nhà đồng tài trợ PRSC tăng lên.<sup>5</sup> Vẫn có một rủi ro tín dụng nhận thấy liên quan đến việc thiếu tính chi tiết và minh bạch của dự án, song nhìn chung đây không được coi là một vấn đề quan trọng đối với đa số đối tác quốc tế.

B1.20 Phân tích do các đối tác quốc tế thực hiện trước khi tham gia quy trình PRSC sau đó được sử dụng để phát triển các hành động chính sách mà đã được thiết kế để giải quyết các lĩnh vực yếu kém đã xác định, như năng lực thể chế và quản lý tài chính công. Những cái này đã bổ sung cho công việc mà các đối tác quốc tế đã thực hiện trong các lĩnh vực này thông qua các dự án và chương trình.

#### *Bối cảnh kinh tế*

B1.21 Cũng có vẻ như có sự đồng thuận chung về thành tích quản lý kinh tế vĩ mô tốt của CPVN, và đây là lý do tại sao không có các điều kiện khởi động kinh tế trong PRSC. Tuy nhiên, một số đối tác quốc tế muốn nhìn thấy các cải cách kinh tế lớn hơn và/hoặc nhanh hơn trong một số mặt, mặc dù có sự công nhận rằng khó mà thúc đẩy tốc độ cải cách thông qua quy trình PRSC. Một số ví dụ đang xảy ra đáng chú ý là việc tái cơ cấu các doanh nghiệp Nhà nước và các ngân hàng thương mại Nhà nước, cùng với các vấn đề có liên quan về lồng ghép chương trình đầu tư công một cách hiệu quả hơn vào Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội và kết hợp các khoản chi vốn và chi định kỳ (Ngân hàng Thế giới 2005b). PRSC đã cung cấp một diễn đàn cho đối thoại về các cải cách này và bao gồm một số hành động chính sách đã nhất trí liên quan đến các cải cách này. Tuy nhiên, PRSC không phải là diễn đàn duy nhất cho đối thoại chính sách. Nhiều đối tác quốc tế (các nhà tài trợ cho PRSC và các đối tác khác) đang tiếp tục sử dụng các kênh song phương. Các đại diện của một số các nhà đồng tài trợ cho PRSC có sử dụng các kênh này cảm thấy rằng sự tham gia hay đóng góp của họ vào PRSC đã tạo thêm ảnh hưởng trong bối cảnh đó.

#### *Bối cảnh xã hội và chính trị*

B1.22 Có vẻ như sự công nhận và đồng thuận rộng rãi về thất bại trong các loại điều kiện chính sách trước đây (ở Việt Nam và các nước khác), cũng như về chủ quyền rõ ràng và sự độc lập của CPVN. Vì vậy, PRSC phù hợp hơn các hình thức tín dụng trước đó ở Việt Nam, bởi vì nó nhấn mạnh hơn vào hỗ trợ hơn là “mua” các cải cách chính sách của CPVN, và vào việc tăng cường năng lực cho các nhà cải cách. Điều này cũng được chứng minh bằng các hành động chính sách và điều kiện khởi động của PRSC và phương pháp tiếp cận linh hoạt hơn trong việc đánh giá sự tiến bộ hướng đến đạt được các điều kiện khởi động. Thật thú vị khi đối chiếu điều này với chương trình ESAF mà trong đó có các hướng dẫn rằng IMF:

không được quá dễ dãi về các hạn chế chính trị nhận thấy trong chương trình cải cách (IMF 2004a:51).

#### *Bối cảnh thể chế*

B1.23 Quá trình phân cấp phân quyền đã diễn ra ở Việt Nam bao gồm việc tăng quyền tự quản ra quyết định và phân bổ các nguồn lực công ở cấp tỉnh, trong khi các cải cách hành chính cũng hướng tới tăng trách nhiệm đã giao cho các bộ ngành và các cơ quan cung cấp dịch vụ của Chính phủ trung ương. Điều này có một số hàm ý cho PRSC. Một là liệu PRSC có quá chú trọng vào chính phủ trung ương, cả về sự tham gia của CPVN trong đối thoại chính sách và về trọng tâm của các hành động chính sách của Chính phủ. Điều này trong thực tế có nghĩa là sự tham gia của chỉ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Điều

---

<sup>5</sup> Để đảm bảo rằng đã đạt được các tiêu chuẩn tín dụng và thể chế đạt yêu cầu, các nghiên cứu phân tích đã được thực hiện để củng cố cho quỹ tín dụng hỗ trợ. Các nghiên cứu này gồm có: a) đánh giá chéo chính sách phát triển của Việt Nam; b) đánh giá trách nhiệm giải trình tài chính quốc gia. Đánh giá này được thực hiện thông qua Đánh giá chi tiêu công và Đánh giá tín dụng hợp nhất (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005), CFAA (Ngân hàng Thế giới 2001b) và CPAR (Ngân hàng Thế giới 2002b).

này quan trọng bởi vì Đảng là người ra quyết định chính và các chính sách phải được Đảng phê duyệt (xem Chương B5) và các bộ ngành cần triển khai thực hiện các hành động chính sách. Hiện nay có ít đối thoại với Đảng hay các bộ ngành. Một hàm ý khác là liệu các hàm ý của việc thực hiện các cải cách chính sách quốc gia đã được xem xét đầy đủ ở các cấp dưới trung ương, đặc biệt là liên quan đến việc xây dựng các năng lực khác nhau cần thiết để thực hiện có hiệu quả ở các cấp đó. Việc cấp tỉnh “nằm ngoài” quy trình lập kế hoạch có sự tham gia của cộng đồng của CPRGS quốc gia, bất chấp tất cả những thách thức còn lại được công nhận, cho thấy một cách mà trong đó PRSC đang cố gắng đối phó với vấn đề này. Việc áp dụng các Khung Chi tiêu Trung hạn đã đề xuất ở các tỉnh thí điểm là một vấn đề khác nữa.

### Đối thoại, điều kiện và quyền sở hữu

Mức độ mà đối thoại chính sách và các điều kiện của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung nhất quán với các mức độ sở hữu cao của chính phủ và sự nhạy cảm đối với các hạn chế của quốc gia.

Mức độ: \*\*

Xu hướng: +

Độ tin cậy: \*\*

B1.24 Như đã nêu trên, PRSC đã được phát triển từ CPRGS được xây dựng song song với Kế hoạch 5 năm (2001-2005) của Chính phủ và Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội 10 năm là các văn bản chính sách chính của Chính phủ. Đã có tranh cãi về mức độ sở hữu của CPVN đối với CPRGS, bởi vì, ví dụ, các kế hoạch 5 năm và 10 năm được Quốc hội thảo luận nhưng CPRGS thì không (Conway, 2004). Chính phủ mô tả CPRGS như một kế hoạch hành động cho các tài liệu kế hoạch của mình và có nhiều sự trùng lặp. Tuy nhiên, hiện nay CPVN dự định lồng ghép CPRGS vào kế hoạch 5 năm tới của Chính phủ, Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội, điều này có nghĩa là PRSC trong tương lai sẽ dựa trực tiếp vào các kế hoạch của CPVN.

B1.25 Về quyền sở hữu của Chính phủ đối với PRSC, có vẻ như có mức độ sở hữu cao của CPVN từ các cơ quan chủ chốt (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam) nhưng lại ít hơn từ các cơ quan chính phủ trung ương và các bộ ngành khác. Điều này được khẳng định bằng các cuộc làm việc của nhóm đánh giá với các bộ ngành mà thường không nghe nói về PRSC hay về các hành động chính sách phù hợp với các ngành họ quản lý. Thậm chí trong số ba cơ quan chủ chốt cũng có những căng thẳng rõ rệt về PRSC; mặc dù Bộ Kế hoạch và Đầu tư vốn có trách nhiệm điều phối các nguồn vốn hỗ trợ, PRSC được cấp qua kênh Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và nguồn vốn do Bộ Tài chính quản lý, có nghĩa là có sự thay đổi không chỉ về trách nhiệm mà còn về quyền hạn.

B1.26 Khó khăn của các đối tác quốc tế trong việc tham gia vào quy trình chính sách phù hợp với quyền sở hữu cao của chính phủ. Các đối tác quốc tế đã thấy khó tham gia vào việc hoạch định chính sách do họ thường không biết ai là những người ra quyết định chính trong chính phủ hay trong thực tế quy trình lập kế hoạch được thực hiện như thế nào (xem Chương B5). Đối thoại chính sách PRSC cố ý nhằm mục đích tạo ảnh hưởng đến nội dung của chính sách của CPVN, *như thế nào* chứ không phải *cái gì*, hơn là đưa ra một chính sách mới. Với môi trường là một chủ sở hữu mạnh và bảo vệ việc lập chính sách, PRSC và các nhóm công tác thảo luận chính sách được thiết kế để cung cấp đầu vào cho chính sách của CPVN và các đề xuất cho việc triển khai thực hiện.

B1.27 Nhiều đối thoại ở giữa các cán bộ chính phủ cấp cao hơn và được tiến hành bởi Ngân hàng Thế giới. Thường thì các cán bộ cấp dưới tham gia vào các nhóm công tác ngành, song điều này không nhất thiết có nghĩa là đối thoại không thành thật. Các cán bộ cấp dưới báo cáo lại với các cấp chính phủ cao hơn, cấp này thảo luận các hành động chính sách và điều kiện khởi động đã đề xuất, trong khi Ngân hàng Thế giới, với tư cách là đối tác quốc tế chủ trì của PRSC, đại diện cho các nhà đồng tài trợ. Có thể tranh luận rằng phương pháp tiếp cận này làm

cho PRSC trở thành một cơ chế khá có hiệu quả trong việc giảm các chi phí giao dịch của loại đối thoại này.

B1.28 Trước đây điều kiện cho Hỗ trợ Ngân sách Chung trong khuôn khổ cho vay SAC, việc cho vay của PRGF và ADB đã làm chận trễ giải ngân và dừng cho vay khi CPVN không thể đáp ứng các điều kiện cần thiết đúng thời hạn. PRSC đã được thiết kế với các điều kiện khởi động hơn là các điều kiện khắt khe để khắc phục vấn đề này. Do các điều kiện khởi động dựa trên các hành động chính sách mà đến lượt mình các hành động chính sách dựa trên chương trình cải cách của CPVN và được thống nhất với CPVN, khả năng chúng sẽ được thực hiện sẽ cao hơn nếu như chúng được công bố ra ngoài. Phương pháp tiếp cận linh hoạt hơn do các tiêu chí đánh giá không quá cứng nhắc; miễn là có đủ các điều kiện khởi động được đánh giá là đạt yêu cầu thì việc cho vay sẽ tiếp tục. Điều này có nghĩa là nguồn tài trợ hầu như không bị dừng lại trừ khi có những thay đổi hoàn toàn lớn trong quá trình cải cách.

B1.29 Mặc dù vậy, CPVN và các đối tác quốc tế có vẻ có những cách hiểu và kỳ vọng khác nhau về PRSC về mặt điều kiện. Những điều này được bàn luận chi tiết hơn ở Chương C4. Những sự khác nhau này chủ yếu bắt nguồn từ mức độ mà các điều kiện khởi động được cho là trở thành các điều kiện, đây là quan điểm chung của đa số cơ quan của CPVN và một số đối tác quốc tế, trong khi các đối tác quốc tế khác xem chúng ít quan trọng hơn và chỉ là một công cụ để giám sát tiến độ.

### Định hướng nghèo

Mức độ mà thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung phản ánh các mục tiêu và chiến lược liên quan đến tất cả các mặt của giảm nghèo.

Mức độ: \*\*\*

Xu hướng: +

Độ tin cậy: \*\*\*

B1.30 PRSC đạt điểm cao về tiêu chí này do thiết kế toàn diện ba trụ cột dựa trên CPRGS. Các hành động chính sách nhằm vào nhiều lĩnh vực khác nhau mà cần có sự ảnh hưởng tích cực lên giảm nghèo, đặc biệt là những lĩnh vực trong Trụ cột 2 liên quan đến sự tham gia xã hội và các lĩnh vực như y tế và giáo dục. Nó cũng phản ánh các mục tiêu và ưu tiên của CPRGS (mặc dù nó chắc chắn phản ánh một số lĩnh vực nhiều hơn/tốt hơn các lĩnh vực khác) và thu hút nhiều nguồn cảm hứng khác (ví dụ: việc phân tích của đối tác quốc tế, các chiến lược hỗ trợ quốc gia, các mục tiêu và chiến lược liên quan đến giảm nghèo khác của CPVN chưa được đưa vào CPRGS, v.v.).

B1.31 Có một số mối quan tâm của đối tác quốc tế rằng các mục tiêu và chiến lược liên quan đến giảm nghèo cụ thể (ví dụ về giới, nhân quyền, cơ sở hạ tầng và chất lượng đầu tư công) không được phản ánh đầy đủ trong PRSC. Có thể ví dụ được biết nhiều nhất về vấn đề này (mà đã được giải quyết thông qua một chương bổ sung vào CPRGS năm 2003) là sự nhìn nhận không đầy đủ về tầm quan trọng của các đầu tư cơ sở hạ tầng qui mô lớn cho giảm nghèo mà đã là mối quan tâm của JBIC. Ví dụ này cũng minh họa thể khó xử đối với một số đối tác quốc tế, đó là: a) những đối tác quốc tế PRSC nhỏ hơn có thể ít chắc chắn hơn để nhìn thấy các chương trình cụ thể của họ được phản ánh trong PRSC; và b) có sự thoả hiệp khó khăn giữa mức độ và khả năng quản lý được của quy trình PRSC và việc triển khai thực hiện đúng lúc các hành động chính sách và các điều kiện khởi động khác nhau của nó. Tuy nhiên, các đối tác quốc tế đã biểu lộ sự hài lòng chung với tính chất vì người nghèo của thiết kế, mà tính chất này đã tăng lên trong thời gian qua với sự bổ sung nhiều hành động chính sách vì người nghèo hơn như bảo hộ xã hội trong PRSC4 và nhiều hành động chú trọng vào giáo dục và y tế hơn trong các PRSC 3-4.

### Tính mạch lạc và nhất quán của thiết kế

Tính mạch lạc và nhất quán của thiết kế Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, có tính đến mức độ mà các đối tác khác nhau (các đối tác quốc tế khác nhau và Chính phủ) cho thấy những khác biệt trong kỳ vọng và phương pháp tiếp cận liên quan đến Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung hoặc một số hợp phần của nó.

Mức độ: \*\*

Xu hướng: +

Độ tin cậy: \*\*\*

B1.32 Cả Chính phủ Việt Nam và các đối tác quốc tế đều nhất trí về một đặc điểm chủ chốt của thiết kế Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là: trọng tâm của nó là hỗ trợ chương trình cải cách của CPVN và đó là một cách mà qua đó họ có thể tham gia vào đối thoại chính sách về các vấn đề này. Các đối tác quốc tế cũng nhận thấy rằng đây là một cách hữu ích để giúp xây dựng các năng lực chủ chốt của chính phủ trung ương (ví dụ như năng lực về quản lý tài chính công) và chuyển sang sự phối hợp và gắn kết lớn hơn của đối tác quốc tế với các chu trình lập kế hoạch và dự thảo ngân sách. Thiết kế của PRSC cũng được điều chỉnh cho thích nghi qua thời gian để bao gồm các lợi ích và mục tiêu của các đối tác quốc tế. Điều này được minh họa cụ thể qua phần bổ sung của Trụ cột 2 và Trụ cột 3 phản ánh những mối quan tâm hỗ trợ người nghèo chặt chẽ của các đối tác quốc tế.

B1.33 Các cán bộ của CPVN cũng bày tỏ sự hài lòng nói chung với quy trình, cho thấy một sự phát triển tích cực về sự tham gia và lãnh đạo của CPVN từ PRSC1 đến PRSC4 hiện nay. Một số bộ phận trong CPVN cũng xem PRSC là một cơ hội hữu ích để chia sẻ thông tin và nguồn lực và đồng học hỏi kinh nghiệm với các đối tác quốc tế (và các đối tác khác), cũng như gắn kết với các đối tác quốc tế một cách hiệu quả hơn sau các ưu tiên chính sách của CPVN.

B1.34 Nhìn chung, các đối tác quốc tế công nhận tầm quan trọng của Ngân hàng Thế giới trong việc tạo ra sự mạch lạc cho quy trình PRSC và nhất trí rằng đây là lợi ích lớn của việc có một cơ chế Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung do Ngân hàng Thế giới chủ trì. Có vẻ như có sự hài lòng chung với quy trình đối thoại chính sách, mặc dù có một số quan ngại về thời gian biểu chặt chẽ hàng năm cho quy trình PRSC. Đây là do thật ra Ngân hàng Thế giới phải tuân thủ theo một thời gian biểu nội bộ cho việc đệ trình PRSC mà thường hạn chế quỹ thời gian cho việc lấy ý kiến và thảo luận.

B1.35 PRSC cũng bao gồm nhiều hành động chính sách trừ một số lượng có hạn các điều kiện khởi động, để tránh tạo gánh nặng quá tải cho chính phủ. Các “điều kiện khởi động” này được đánh giá bằng cách sử dụng đánh giá điểm mấu chốt cho phép đưa ra đánh giá phán đoán hơn là một cơ sở định lượng tuyệt đối, việc này có vẻ dễ theo kịp với môi trường mà điều kiện khắt khe đã không có hiệu quả (Ngân hàng Thế giới 2005b:16).

B1.36 Các đối tác quốc tế đã có một số mối quan tâm về các hệ thống giám sát và đánh giá đã thảo luận chi tiết ở Chương B9. Cũng có các khác biệt về nhận thức về mục tiêu của PRSC của một số đối tác quốc tế: một số nhận thấy một cách rõ ràng việc đồng tài trợ cho PRSC là một cách để ‘mua một chỗ ngồi ở bàn nghị sự’, trong khi những đối tác khác xem đó là một cách không chỉ tham gia vào đối thoại mà còn thúc đẩy chương trình nghị sự Hòa bình và liên kết.



### Phản ứng đối với các yếu kém trước đây trong quản lý viện trợ

Mức độ mà thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung phản ứng với các phân tích về các yếu kém trước đây trong hệ thống và quy trình quản lý hỗ trợ.

Mức độ: \*\*\*

Xu hướng: =

Độ tin cậy: \*\*\*

B1.37 Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam có vẻ đã được tạo động cơ bởi một số nhân tố (theo quan điểm của các đối tác quốc tế). Một là đó là một cách để tham gia vào đối thoại chính sách quốc gia và tạo ảnh hưởng đến các cải cách chính sách, điều mà các đối tác quốc tế đã không thể làm thành công thông qua các dự án. Một nhân tố khác là đó là phản hồi với các bài phê bình nổi tiếng về các dự án, về các chậm trễ trong giải ngân, tác động hạn chế, thiếu sự sở hữu của chính phủ, lặp lại, các khoản cách, thiếu sự lồng ghép với các chương trình của chính phủ, v.v. Các phê bình này cũng đã được trình bày dưới hình thức hỗ trợ ngân sách tốt hoặc các nguyên tắc của nhà tài trợ, như quyền sở hữu của chính phủ, sự hài hòa và liên kết với đối tác quốc tế, v.v. (Ohno và Nijya 2004). PRSC đã được thiết kế để khắc phục những vấn đề này bằng cách hoạt động trong các hệ thống của chính phủ, hỗ trợ các chiến lược và ưu tiên của quốc gia, và tìm một hình thức điều kiện mà phản ánh được sự hợp tác giữa các đối tác. Nhóm đối tác cũng nâng cao khả năng đối thoại và tăng cường điều phối hỗ trợ, những điều đã không thực hiện được dưới các hình thức Hỗ trợ Ngân sách Chung khác, trong khi ma trận chính sách dựa vào chương trình cải cách của chính phủ để đảm bảo quyền sở hữu.

B1.38 Thành tích giải ngân của các dự án cũng đã không tốt. Mặc dù đa số đối tác quốc tế (không phải tất cả) tuyên bố rằng việc cấp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung của họ không phải là phần bổ sung vào tổng các cam kết hỗ trợ của họ cho Việt Nam, PRSC có một thành tích giải ngân tốt hơn các dự án, có nghĩa là có sự tăng lên trong tổng các khoản giải ngân nếu không phải là tổng các cam kết. Thiết kế của PRSC có các khoản giải ngân được tạo điều kiện tốt hơn các hình thức hỗ trợ khác.

### Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính

B1.39 Chương này không đánh giá một chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ, mà nhằm mục đích đánh giá mức độ mà thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung phản ánh các điều kiện tham gia cấp độ 0 trong EEF. Thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã phản ứng lại bối cảnh quốc gia và tạo ra một khuôn khổ phản ánh quyền sở hữu mạnh mẽ và thành tích tốt về giảm nghèo và quản lý kinh tế vĩ mô. Các yếu kém, như những thiếu sót trong hệ thống quản lý tài chính công cũng được phản ánh trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, bằng cách đưa vào ma trận chính sách hoặc trong các chương trình HTKT bổ sung, trong khi thiết kế này nhằm mục đích giải quyết các vấn đề đã gặp trước đây với hỗ trợ chương trình và các dự án.

### Phản biện

B1.40 Các hình thức viện trợ chương trình trước đây đã không xem xét đến quyền sở hữu chính sách mạnh mẽ của CPVN; khi họ cố gắng áp đặt chính sách họ đã không có hiệu quả và việc cho vay đã bị đình trệ, thường là về tính chất kỹ thuật. Nhiều điều đã đạt được thông qua các dự án ở Việt Nam, và đã có những tình huống rõ rệt trong đó các dự án là hình thức phù hợp; song cũng có những vấn đề thực tế và có hệ thống phát sinh từ việc sử dụng các hệ thống song song đã được ghi chép kỹ.

B1.41 Tuy nhiên, nên lưu ý rằng PRSC được thiết kế để bổ sung cho các hình thức hỗ trợ khác. Đa số các nhà đồng tài trợ không chỉ đồng tài trợ cho PRSC mà còn thực hiện các dự án và chương trình khác. Các hành động chính sách trong PRSC được thiết kế để bổ sung và củng cố việc thực hiện các hình thức hỗ trợ khác này. Vì vậy đó không phải một câu hỏi chọn lựa và liệu PRSC kết hợp với các dự án và chương trình khác này có hiệu quả hơn không nếu không có PRSC. Trong bối cảnh này, PRSC có vẻ được thiết kế tốt, với những kinh nghiệm trước đây với các hình thức hỗ trợ khác.



## B2. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên sự hài hoà và liên kết

*Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã đóng góp vào sự Hài hoà và liên kết lớn hơn của quy trình viện trợ chưa?*

### Giới thiệu

B2.1 Sự hài hoà liên quan đến quy trình áp dụng các quy trình và cách thức của đối tác quốc tế để đảm bảo một phương pháp tiếp cận chung. Sự điều chỉnh liên hệ đến sự phù hợp của các chính sách, quy trình và cách thức của đối tác quốc tế, với các chiến lược, thể chế và quy trình quốc gia. Sự điều chỉnh có hai khía cạnh chính: với các chính sách của chính phủ và với các hệ thống của chính phủ. Có một giả định mạnh mẽ của các đối tác quốc tế và trong tài liệu về hiệu quả hỗ trợ rằng sự hài hoà và liên kết sẽ làm cho hỗ trợ có hiệu quả hơn, mặc dù điều này không rõ ràng lắm. Sự hài hoà và liên kết được xem là một trong các kết quả tức thời phi tài chính của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Chương này chủ yếu quan tâm đến câu hỏi liệu sự hài hoà và liên kết có xảy ra không.

B2.2 Phần sơ đồ quan hệ nhân quả ở các cấp độ được kiểm tra trong chương này là liệu các đầu vào của sự hài hoà và liên kết ở Cấp độ 1 của kết quả EEF, Cấp độ 2, trong các đối tác quốc tế chuyển sang điều chỉnh và hài hoà xung quanh các mục đích và chỉ tiêu quốc gia. Nói cách khác, liệu các ý định của các đối tác quốc tế có dẫn đến hành động về hài hoà và liên kết? Nếu có hành động như vậy, nó cũng nên có ảnh hưởng nhiều hơn lên hiệu quả và hiệu lực của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cùng với EEF. Nó cũng có thể tác động đến các đầu vào hỗ trợ khác, không phải là Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, thông qua sự phối hợp hỗ trợ tăng lên.

### Những sự kiện phù hợp: Hài hoà và liên kết

B2.3 Ở Việt Nam có nhiều sáng kiến hài hoà và liên kết khác nhau, song mặc dù đã có Kế hoạch Hành động Hài hoà và nhiều sáng kiến khác, nhưng tiến độ lại chậm hơn dự kiến và chú trọng hơn vào quy trình hài hoà và vào sự gắn kết chính sách, hơn là gắn kết với các hệ thống của chính phủ.<sup>6</sup> Sự khuyến khích để tham gia vào quy trình này bắt nguồn từ nhu cầu giải quyết các vấn đề về giải ngân mà các dự án đã trình bày, ảnh hưởng của “thông lệ tốt” trong các sáng kiến quản lý viện trợ và sự công nhận các lợi ích của sự hợp tác trong một thị trường đồng đức (Lister 2003). Sự hài hoà và điều phối chủ yếu là tính chất chiến lược nhằm mục đích nâng cao hiệu quả hỗ trợ, với ít sự gắn kết với các hệ thống chính phủ. Điều này là do một số đối tác quốc tế không có khả năng tham gia vào sự hài hoà và liên kết do các quy định không linh hoạt và do sự khó khăn của việc hài hoà với các hệ thống ngân sách của chính phủ vốn không minh bạch, cũng như các mối quan tâm về rủi ro tín dụng (Quý Tiền tệ Quốc tế 2004).

B2.4 Nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm (LMDG) đã lên tiếng nhiều trong việc thúc bách các cải tiến về hiệu quả hỗ trợ và thúc đẩy chương trình hài hoà. Nhóm này đã chuyển trọng tâm của mình từ việc cố gắng để hài hoà các quy trình ODA hiện nay sang hài hoà thông qua các hình thức viện trợ mới. Điều này là do việc nhận thức rằng những bất linh hoạt về thể chế đã làm cho khó khăn hơn để hài hoà các quy trình đã có sẵn; do đó các hoạt động và các hình thức hỗ trợ mới đã đưa ra một phương pháp nhiều hứa hẹn hơn về thúc đẩy chương trình hài hoà.

<sup>6</sup> Xem PGAE 2004 về các ví dụ về các sáng kiến hài hoà và liên kết và Bartholomew và Lister (2002).

B2.5 Chương trình hài hoà mới xuất hiện trong những năm gần đây đã lan rộng đến nhiều đối tác quốc tế hơn. Một số trong chương trình này là do áp lực của các đối tác tương đương, nhưng cũng là các xu hướng quốc tế, như các hướng dẫn OECD DAC về hoạt động đối tác quốc tế, sự đồng thuận Monterrey, và Tuyên bố Rome và Paris về Hiệu quả viện trợ (Diễn đàn cấp cao OECD DAC 2005b). Các vấn đề với giải ngân dự án đã dẫn đến việc nhiều đối tác quốc tế hơn nhận thức được những thuận lợi của sự phối hợp và hợp tác. Gần đây hơn đã có sự công nhận rằng gắn kết với các hệ thống chính phủ được ưa chuộng hơn, và các đối tác quốc tế đã chú trọng vào việc tăng cường các hệ thống chính phủ, đáng chú ý là quản lý tài chính. Hiện nay nhiều hoạt động đang tập trung vào điều này, một số trong đó là một phần của quy trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.<sup>7</sup> Mức độ hài hoà và liên kết hơn mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã mang lại được xem xét dưới đây.

## Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá

### Gắn kết chính sách

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã đóng góp vào sự gắn kết nhiều hơn của đối tác quốc tế với các chính sách của chính phủ ở cấp quốc gia và cấp ngành thông qua:  
(a) việc gắn kết các mục tiêu và điều kiện hỗ trợ với các mục tiêu và chỉ tiêu của chính phủ.

Tình hình chung:	Mức độ: **	Xu hướng: +	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: ***	Hiệu lực: ***	Độ tin cậy: ***

B2.6 Quy trình gắn kết chính sách chung bắt đầu bằng việc bắt đầu xây dựng CPRGS vào năm 2000 và kết thúc vào năm 2002. Sau đó CPRGS đã trở thành trọng tâm chính cho gắn kết chính sách; nó tạo điều kiện cho việc phát triển một mạng lưới thể chế cho việc tham vấn và cung cấp một khung chính sách do chính phủ sở hữu để gắn kết. LMDG đã là công cụ trong việc gắn kết chính sách và chiến lược tài trợ với CPRGS mặc dù không phải tất cả các nhà tài trợ chính đều gắn kết với nó (Ngân hàng Thế giới 2004). Do vậy, đã có một xu hướng tích cực cho gắn kết chính sách mà dựa vào đó có thể tiếp tục phát triển và được hỗ trợ bởi quy trình PRSC.

B2.7 Như đã nêu trong Chương B1, ma trận chính sách PRSC được dựa trên CPRGS và các kế hoạch cải cách của CPVN. Vì vậy, gắn kết chính sách mạnh với các mục tiêu và điều kiện hỗ trợ được gắn kết với các mục tiêu và chỉ tiêu của chính phủ.

B2.8 Các hệ thống giám sát cho PRSC cũng được dựa trên các Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ đã được CPVN điều chỉnh để phù hợp với bối cảnh trong nước; hiện nay CPVN đang làm việc với các đối tác quốc tế để thiết kế các chỉ số chung cho việc đánh giá tiến độ thực hiện các mục tiêu này. Cũng có một sáng kiến để xây dựng các chỉ số chung cho kế hoạch 5 năm mà sau đó cũng sẽ được sử dụng như các chỉ số giám sát cho PRSC. Các điều kiện được đàm phán theo cùng một cách dựa trên các hành động chính sách và điều kiện khởi động được sử dụng để đánh giá mức độ mà các hành động chính sách này đã được hoàn thành trong từng trụ cột của PRSC. Một lần nữa, các điều kiện này được dựa trên các hành động chính sách rút ra từ chương trình cải cách của CPVN và tham vấn ý kiến của CPVN để đảm bảo rằng các điều kiện khởi động sẽ có thể hoàn thành và phù hợp với các chính sách và mục tiêu của CPVN.

<sup>7</sup> Xem Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển 2005 để biết thêm về đề cương chương trình hài hoà và liên kết gần đây nhất.

B2.9 Nhìn chung PRSC đã cải tiến sự gắn kết chính sách giữa các đối tác quốc tế và CPVN vì nó đã đưa ra một khung chính sách chung để gắn kết. Nó cũng đóng một vai trò quan trọng trong việc điều phối các chính sách và hành động của các đối tác quốc tế với nhau, với sự mở rộng các nhà đồng tài trợ đã tăng cường thêm cho quy trình này. Các nhà đồng tài trợ cũng bao gồm các đối tác quốc tế mà trước đây không quan tâm đến chương trình hài hoà và liên kết, điều đó cho thấy một mức độ thành công trong việc nâng cao điều phối hỗ trợ. Cũng nên lưu ý rằng PRSC được báo cáo là có vai trò trong việc điều phối hệ thống của CPVN. Nhiều người trả lời đánh giá của phía CPVN đã nhận thấy rằng quy trình thảo luận giữa chính phủ trung ương và các bộ ngành đã dẫn đến sự rõ ràng về chính sách của chính phủ đã tăng lên, trách nhiệm giải trình về các chính sách cụ thể tăng lên và đã nâng cao quá trình chia sẻ thông tin ở cấp chính phủ.

### Sự lãnh đạo của chính phủ

(b) ngày càng phụ thuộc vào sự điều phối hỗ trợ, công việc phân tích và quản lý HTKT của chính phủ			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: null	Hiệu lực: *	Độ tin cậy: ***

B2.10 Nguồn gốc của sự đồng tham gia của CPVN và đối tác quốc tế trong công việc phân tích là từ việc xây dựng Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia của Ngân hàng Thế giới (CAS) vào năm 1998 trong đó có sự tham vấn giữa Liên Hiệp Quốc, các tổ chức phi chính phủ quốc tế và một số tổ chức đoàn thể như Hội Liên hiệp Phụ nữ. Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia (CAS) đã lấy giảm nghèo làm trọng tâm và Ngân hàng Thế giới đề xuất rằng Bộ Kế hoạch và Đầu tư nên thành lập một Nhóm công tác giảm nghèo đồng chủ trì giữa Nhà tài trợ - Tổ chức phi chính phủ và một Nhóm Hành động Giảm Nghèo nhỏ hơn để chú trọng vào các vấn đề cấp bách và triển khai thực hiện. Ngân hàng Thế giới đã thực hiện một loạt các đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng. Các đánh giá này đã tham vấn các cán bộ địa phương từ cấp thôn đến cấp bộ, các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các chuyên gia Việt Nam; việc này đã được đúc kết trong Báo cáo Phát triển Việt Nam của Ngân hàng Thế giới năm 2000 chủ đề 'Tấn công cái nghèo'. Nhóm hành động giảm nghèo sau đó đã đóng vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng CPRGS.

B2.11 Gần đây hơn sự lãnh đạo của CPVN đã ít đi trong công tác phân tích hay quản lý HTKT mà các đối tác quốc tế dựa vào, trừ PER năm 2005 trong đó áp dụng phương pháp có sự cùng tham gia. Tuy nhiên, đây chỉ bao gồm việc CPVN nhận xét về công việc đã được thực hiện bởi nhóm PER do Ngân hàng Thế giới chủ trì. Cách chủ yếu mà CPVN tham gia vào công việc phân tích là thông qua các nhóm công tác đối tác trong thảo luận chính sách về nhiều vấn đề khác nhau. Thành công của các nhóm công tác này là khác nhau; tuy nhiên nó thường phụ thuộc vào mức độ quan tâm và tham gia của chính phủ. Tương tự, các nhóm công tác ngành của PRSC làm việc với sự hiệu quả khác nhau.

B2.12 Các chương trình HTKT mà PRSC bổ sung đóng một vai trò chủ chốt trong việc nâng cao năng lực CPVN và nâng cao sự tin tưởng của đối tác quốc tế vào các hệ thống của chính phủ. Đặc biệt là Cải cách hành chính và Cải cách quản lý tài chính công đã có ảnh hưởng đến các chiến lược của chính phủ để tăng cường các hệ thống chính phủ để đạt các tiêu chuẩn và quy trình mà có thể chấp nhận được bởi các đối tác quốc tế cũng như chính phủ. Kế hoạch Xây dựng Năng lực toàn diện gần đây cũng đặt mục đích xây dựng năng lực trong Bộ Kế hoạch và Đầu tư để quản lý các dự án và hình thức hỗ trợ khác một cách hiệu quả hơn. Tuy nhiên, những việc này không do chính phủ quản lý và có ít bằng chứng cho thấy Hợp tác Hỗ trợ Ngân

sách Chung hay các hình thức hỗ trợ chương trình khác trước đây dẫn đến sự quản lý HTKT của CPVN.

### Gắn kết với các hệ thống chính phủ

#### Các chu trình lập kế hoạch và dự thảo ngân sách của chính phủ

Mức độ đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cho sự gắn kết tăng lên với các hệ thống của chính phủ ở cấp quốc gia và cấp ngành thông qua:

(a) gắn kết cam kết và giải ngân tài trợ với các chu trình lập kế hoạch và dự thảo ngân sách của chính phủ

Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: ***

B2.13 Quy trình PRSC được gắn kết với các chu trình lập kế hoạch và dự thảo ngân sách của chính phủ khi chu trình đàm phán PRSC hàng năm bắt đầu vào tháng 10 và kết thúc bằng ma trận chính sách và điều kiện khởi động của PRSC cho hai năm tiếp theo vào tháng 5 của năm sau. Đề trình đề xuất cho Ban điều hành Ngân hàng Thế giới với đề xuất mức độ tài trợ diễn ra vào tháng 6. Sau đó Ngân hàng Thế giới giải ngân vào khoảng giữa năm tài chính (Tháng 1 – Tháng 12) và với các nhà đồng tài trợ vào khoảng cuối năm chỉ khi các cam kết đã được phê duyệt và công bố (Ngân hàng Thế giới 2005b). Quy trình này phù hợp với lịch lập kế hoạch và dự thảo ngân sách của CPVN vì CPVN ban hành một nghị định vào tháng 6 hàng năm cho phép dự thảo ngân sách cho năm sau. Ngân sách được dự thảo và điều chỉnh hoàn thiện cho đến tháng 11 khi kỳ họp Quốc hội thứ hai hàng năm thông qua ngân sách (Ngân hàng Thế giới 2000). Vào thời điểm này các cam kết từ Ngân hàng Thế giới và đa số các nhà đồng tài trợ đã được khẳng định. Sự rời rạc duy nhất là một số nhà đồng tài trợ không khẳng định các cam kết của mình đúng lúc để chúng được đưa vào quá trình dự thảo ngân sách và thời gian giải ngân từ các nhà đồng tài trợ không được biết chắc từ trước. Điều này gây ra các vấn đề đáng kể cho Bộ Tài chính vì đôi khi Bộ này phải vay để bù vào các khoản thiếu hụt tài chính nếu như sự giải ngân của các nhà đồng tài trợ bị chậm trễ trong năm ngân sách.

B2.14 Hiện nay các cam kết được đưa ra bởi các nhà đồng tài trợ theo từng năm, một số ít các nhà đồng tài trợ như DFID và Đan Mạch công bố các cam kết theo chu trình ba và năm năm. Do CPVN sử dụng phạm vi lập kế hoạch năm năm và sẽ triển khai thực hiện MTEF cuốn chiếu ba năm nên việc thiếu sự chắc chắn về các cam kết tương lai sẽ hạn chế việc lập kế hoạch có hiệu quả ở một mức độ nào đó. Tuy nhiên, bản thân PRSC hoạt động theo một chu trình hai năm như đã nêu trong B1.3.

B2.15 Sự gắn kết với các chu trình lập kế hoạch của CPVN sẽ được tăng cường khi CPRGS được lồng ghép vào kế hoạch năm năm của CPVN, Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội. Điều này có nghĩa là đối với chu trình PRSC 6-10 các hành động chính sách PRSC sẽ được lấy từ Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội và bản thân chu trình PRSC sẽ trải dài trong giai đoạn năm năm của Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội. Điều này sẽ được bổ sung bởi các nhà đồng tài trợ chuyển sang các cam kết PRSC dài hạn hơn.

**Các hệ thống thực hiện của chính phủ**

(b) ngày càng dựa vào việc quản lý tiền mặt, mua sắm, thực hiện, giám sát, báo cáo và kiểm toán của chính phủ.			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: +	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: ***

B2.16 Ít có sự sử dụng các hệ thống thực hiện của chính phủ do đa số các đối tác quốc tế sử dụng các dự án và vận hành các hệ thống song song. Gần đây có một số thay đổi theo hướng sử dụng nhiều hơn các hệ thống của CPVN ví dụ như thông qua Quỹ Tín thác đa biên đối với Bộ Tài chính cho phép bộ này quản lý các nguồn tài trợ cho HTKT và từ Đan Mạch, đối tác này đang bắt đầu cấp tất cả các tài trợ dự án thông qua kênh Bộ Tài chính.

B2.17 Thiết kế của PRSC cho phép các nguồn tài trợ được giải ngân vào Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sử dụng quy trình giải ngân của Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) của Ngân hàng Thế giới cho việc vay chính sách phát triển. Về chính thức, các khoản tài trợ chỉ có thể được sử dụng cho các mua sắm thích hợp liên quan đến các hành động chính sách trong PRSC. Quy trình báo cáo yêu cầu báo cáo chính xác số tiền đã nhận vào tài khoản ký thác trong Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và nộp một báo cáo về các khoản đã nhận và giải ngân cho tài khoản ký thác này. Việc giải ngân không liên hệ tới một mua sắm cụ thể nào và không có yêu cầu mua sắm cần được thỏa mãn (Ngân hàng Thế giới 2005b). Do đó, khi quỹ tài trợ đã được giải ngân thì các hệ thống của CPVN được sử dụng để thực hiện, giám sát và kiểm toán và không có sự theo dõi về quỹ PRSC. Thật thú vị để lưu ý rằng đây cũng là kênh mà qua đó quỹ PRGF của IMF được giải ngân, mặc dù đây được xem là hỗ trợ cân đối thanh toán hơn là Hỗ trợ Ngân sách Chung.

B2.18 Do hình thức dự án nổi trội ở Việt Nam nên đa số các đối tác quốc tế thành lập các hệ thống song song qua đó họ giải ngân vốn viện trợ. Hơn nữa, đa số hỗ trợ vẫn là ngoài ngân sách và không đặt dưới sự kiểm soát của CPVN. Do PRSC bao gồm khoảng 10% tổng vốn hỗ trợ, điều này cho thấy có sự tăng lên rõ rệt về số vốn hỗ trợ trên ngân sách. Do được giải ngân toàn bộ thông qua các hệ thống của CPVN, PRSC là cách rất hiệu quả để hỗ trợ việc thực hiện của chính phủ.

B2.19 Gần đây hơn đã có sự quan tâm về việc sử dụng các hình thức hỗ trợ khác trong đó có sử dụng các hệ thống của chính phủ mà có thể bắt nguồn từ “hiệu quả phân cấp quản lý” của PRSC. Kinh nghiệm tích cực cho đến nay của việc sử dụng các hệ thống của CPVN đã dẫn đến việc một số đối tác quốc tế sẵn sàng hơn để chuyển sang sử dụng nhiều hơn các hệ thống của CPVN trong các công cụ hỗ trợ khác.

**Sự hài hoà giữa các nhà tài trợ và các hình thức**

Mức độ đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào việc cải tiến sự điều phối và kết hợp chung của các chương trình của các đối tác quốc tế.			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: +	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: ***

B2.20 Một khung thể chế có phạm vi rộng và đầy đủ đã có sẵn tạo điều kiện cho quá trình đối thoại và điều phối giữa các đối tác quốc tế và chính phủ. Quy trình này bắt đầu bằng các cuộc họp đối tác quốc tế đầu tiên vào năm 1993, trong khi vào năm 1994 cuộc họp đầu tiên của Nhóm Tư vấn được tổ chức. Kể từ đó, mười cuộc họp Nhóm Tư vấn đã diễn ra, được tổ chức



trong nước và do CPVN và Ngân hàng Thế giới chủ tọa. Từ năm 1998 cũng đã có các cuộc họp đánh giá giữa kỳ. Một loạt các nhóm đối tác được thành lập như một phần của quy trình CPRGS và đã làm tăng chất lượng của đối thoại và tham vấn giữa các đối tác quốc tế. Các nhóm song song sau đó được thành lập như một phần của PRSC. Sự phát triển của các nhóm đối tác đã dẫn đến việc các cấp độ đối thoại giữa các đối tác quốc tế được nâng cao, và các nhà đồng tài trợ của PRSC đã sử dụng điều này để mở rộng thêm quy trình đối thoại.

B2.21 PRSC đã đóng vai trò điều phối cho đối thoại chính sách bằng việc làm đầu mối liên lạc cho các nhà đồng tài trợ về các vấn đề chính sách mà đã mang lại kết quả là một khung chính sách chung được xây dựng trước khi nó đến với chính phủ. Điều này làm giảm bớt các chi phí giao dịch cho CPVN bởi vì chính phủ sẽ làm việc với ít đối tác quốc tế hơn, mặc dù quy trình đàm phán PRSC cũng mất nhiều thời gian cho cả Ngân hàng Thế giới và CPVN. Vai trò điều phối này được nâng lên bởi sự thật là những đối tác không phải là các nhà đồng tài trợ của PRSC, đặc biệt là các đối tác quốc tế nhỏ hơn hoặc những đối tác không được tham gia đồng tài trợ, được phép tham gia vào các nhóm công tác ngành. Tuy nhiên, nhiều đối tác quốc tế vẫn đứng ngoài quy trình này và các tổ chức phi chính phủ chỉ tham gia một phần khi quá trình tham vấn ý kiến diễn ra sau khi dự thảo PRSC gần như đã hoàn thành.

B2.22 Những kết hợp giữa các chương trình đối tác quốc tế có xảy ra khi từng đối tác quốc tế chú trọng vào lĩnh vực mà mình có kinh nghiệm và chuyên môn nhất và có các mối liên hệ phù hợp với chính phủ và tham gia vào nhóm công tác ngành phù hợp. Cũng có thể là các mức độ tham gia đã tăng lên giữa các đối tác quốc tế và chính phủ tập trung vào PRSC và CPRGS đã có những hiệu quả rộng ra các lĩnh vực khác và nói chung cũng đã nâng cao và tăng cường mức độ hợp tác và đối thoại trong các hình thức hỗ trợ khác.

B2.23 Đã có những hạn chế với quy trình này khi nhiều nhà đồng tài trợ được hỏi ý kiến đã nhận xét rằng chu trình hàng năm không có đủ thời gian cho đối thoại hay tham vấn sâu khi văn kiện PRSC được soạn thảo. Điều này là do những trở ngại về thời gian mà Ngân hàng Thế giới gặp phải vì Ngân hàng Thế giới phải tuân theo một thời gian biểu nội bộ của Ngân hàng để được phê duyệt, điều này làm hạn chế thời gian cho việc tham vấn. Hơn nữa, CPVN không tham gia vào tất cả các nhóm công tác, mà chỉ tham gia vào những nhóm phản ánh nhu cầu và mối quan tâm đặc biệt của họ, trong khi thường thì chỉ có các cán bộ chính phủ cấp thấp hoặc những người từ các vụ/ban quan hệ quốc tế tham dự các cuộc họp, mà không phải là các nhà hoạch định chính sách. Cũng có những phê phán khác nhau từ một số ít đối tác quốc tế cảm thấy rằng các vấn đề quan trọng không được giải quyết trong khuôn khổ PRSC, như nhân quyền hay các vấn đề về phát triển xã hội. Như vậy, có sự tương phản rõ rệt giữa phương pháp tiếp cận “mềm dẻo” của Ngân hàng Thế giới và phương pháp tiếp cận của những đối tác quốc tế cảm thấy có trường hợp để thúc đẩy mạnh hơn về một số vấn đề. Do có nhiều nhà đồng tài trợ hơn đã tham gia vào PRSC nên việc điều phối đã trở nên khó khăn hơn vì những lý do này; đã bắt đầu có những bất đồng ý kiến về các mối quan tâm, do một số nhà đồng tài trợ mới đã tham gia để bảo vệ các mối quan tâm của mình và thúc ép chương trình viện trợ của họ hơn là theo đuổi một phương pháp tiếp cận hài hòa.

Mức độ cụ thể của các kết hợp giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và các hình thức hỗ trợ khác.			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B2.24 PRSC là một trong hàng loạt hình thức hỗ trợ và là hình thức bổ sung khi nó giải quyết cùng các lĩnh vực mà đang được hỗ trợ thông qua các dự án, và các nhà đồng tài trợ mang những kinh nghiệm và kiến thức chuyên môn đã thu thập được chủ yếu qua các hoạt động dự

án đến quy trình PRSC. Thường thì các hành động trong ma trận chính sách cung cấp khuôn khổ quy định hoặc chính sách mà sau đó các đối tác quốc tế có thể tuân theo trong các hoạt động hay phương án thay thế của họ, chúng hỗ trợ cho các đầu vào đã được cung cấp. Ví dụ, các hành động chính sách liên quan đến các doanh nghiệp Nhà nước được củng cố bởi dự án do Ngân hàng Thế giới và DFID tài trợ “Dự án Thí điểm Tái cơ cấu Ba Tổng Công ty”, trong khi nhiều sự hỗ trợ khác nhau đang được cung cấp trong ngành môi trường, thì sự phê duyệt một chiến lược quốc gia trong PRSC2 cung cấp một khung khổ để gắn kết các hoạt động với nó. Vì vậy, vai trò chủ chốt của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là nó cung cấp khung chính sách được nhất trí với các đối tác quốc tế và CPVN và có một loạt các hành động HTKT bổ sung khác nhau, thường là thông qua các dự án, được đưa ra để hỗ trợ việc này.

### **Các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính**

B2.25 Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính là cấp độ 1.5 đến cấp độ 2.6, là các đầu vào hài hoà và liên kết của việc mang lại kết quả là các đối tác quốc tế chuyển sang hài hoà và liên kết xung quanh các mục đích và hệ thống quốc gia. Có vẻ như có một sự gắn kết rõ ràng trong việc này vì PRSC đã cung cấp một cơ chế thông qua đó sự gắn kết với chính sách và các hệ thống của CPVN có thể xảy ra trong thực tế, và ODA đang được cung cấp theo một cách được hài hoà. Có bằng chứng về sự gắn kết tăng lên với chính sách và các hệ thống của chính phủ thông qua PRSC, cũng như thông qua việc cung cấp một khung chính sách chung cho các đối tác làm việc trong khuôn khổ đó. Trong tương lai, điều này có thể sẽ được nâng cao do hiệu quả minh chứng của PRSC mà bằng cách sử dụng các hệ thống của CPVN đã làm tăng thêm Độ tin cậy vào các hệ thống này, làm cho các đối tác quốc tế sẵn sàng hơn để sử dụng chúng và các loại hỗ trợ ngân sách khác, và qua việc có nhiều nhà đồng tài trợ hơn tham gia vào PRSC.

### **Phản biện**

B2.26 Cho đến nay, sự hài hoà và liên kết đã được thúc đẩy chủ yếu qua các sáng kiến của OECD DAC ở Việt Nam. PRSC có vẻ bổ sung cho các sáng kiến này và đã thành công trong việc điều phối các đối tác quốc tế và nâng cao sự gắn kết và thúc đẩy sự hài hoà. Điều này rất có thể đã khó đạt được hơn trong môi trường hỗ trợ mà chủ yếu tập trung vào hình thức dự án, bởi vì ở Việt Nam đa số các dự án đều thiết lập các hệ thống song song và không sử dụng các hệ thống thông thường của CPVN. Mặc dù các hình thức hỗ trợ chương trình trước đây như PRGF, SAC hay sáng kiến Miyazawa đã sử dụng các hệ thống của CPVN, song chúng đã không mang lại sự gắn kết chính sách do chúng không do CPVN sở hữu và do đó không cung cấp một khung chính sách chặt chẽ mà các đối tác quốc tế khác có thể gắn kết xung quanh nó. Do đó, có vẻ như việc tài trợ tăng lên thông qua PRSC đã mang lại hiệu quả tổng thể của các dòng viện trợ tăng lên.





### B3. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên chi tiêu công

*Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào hoạt động chi tiêu công đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?*

#### Giới thiệu

B3.1 Chương này liên quan đến sự chuyển dịch từ cấp độ 2 (các hoạt động/hiệu quả trực tiếp) sang cấp độ 3 (kết quả tức thời) của EEF. Nó sẽ khảo sát hai chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính – đó là các dòng hiệu quả có thể có phát sinh từ các đầu vào Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung khác nhau:

- liệu việc tăng các quỹ tài trợ có phụ thuộc vào ngân sách quốc gia (2.2) và việc tăng khả năng dự đoán các nguồn tài chính bên ngoài cho ngân sách quốc gia (2.3) có dẫn đến các chính phủ đối tác được trao quyền để tăng cường các hệ thống (3.2) và do đó dẫn đến hiệu quả hoạt động và phân bổ của quản lý tài chính công được tăng lên (3.5/3.6);
- liệu đối thoại chính sách/ điều kiện/ HTKT xây dựng năng lực chú trọng vào các vấn đề chính sách công chủ chốt (2.4/2.5) có dẫn đến các nguồn lực cho cung cấp dịch vụ được tăng lên (3.1).

B3.2 Chương này trước tiên khảo sát thành tích chi tiêu công của Việt Nam, sau đó đánh giá Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung so với các tiêu chí đánh giá. Cuối cùng, nó tóm tắt các phát hiện về các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính và bằng chứng phản biện.

#### Các sự kiện phù hợp: Các xu hướng trong chi tiêu công

B3.3 Thật hữu ích để bắt đầu bằng việc xem xét thành tích chi tiêu công của CPVN, liên quan đến mức độ mà nó hỗ trợ người nghèo và đã hoặc sẽ tạo ra sự tăng trưởng vì người nghèo. Phương pháp tiếp cận của Việt Nam tới định nghĩa và theo dõi các chi tiêu cho người nghèo được nghiên cứu ở Khung số B3.1.

B3.4 Bảng 2A.3 trong Phụ lục 2A trình bày cơ cấu chi tiêu ngân sách Nhà nước trong giai đoạn 1994-2004. Không thể đưa ra các con số trước năm 1994 do ngân sách Nhà nước không được công bố trước ngày này. Tổng chi tiêu công hầu như đã tăng gấp đôi trong giai đoạn này, với việc tăng chi ngân sách cho giáo dục và chi cho y tế không thay đổi. Chi cho giáo dục đã tăng từ 8,29% tổng chi ngân sách vào năm 1994 lên 17,5% vào năm 2004 (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005). Chi cho y tế giảm nhẹ từ 4,2% năm 1994 xuống 3,77% tổng chi tiêu năm 2004; do tổng chi tiêu công đã tăng một cách đáng kể, điều này vẫn cho thấy có sự tăng lớn theo đúng nghĩa. Chi bảo hiểm xã hội đã giảm từ 11,2% vào năm 1994 xuống còn 8,6% tổng chi ngân sách, song nó cũng cho thấy có sự tăng rõ rệt theo đúng nghĩa. Theo IMF và định nghĩa của tổ chức này về chi tiêu vì người nghèo, vì sự tăng trưởng (đã trình bày trong Khung số B3.1), tổng chi trực tiếp cho giảm nghèo đã tăng từ 5,1% của GDP vào năm 1999 lên 6,13% của GDP vào năm 2003 (IMF 2004a). Họ cũng ghi chú rằng xu hướng này có từ trước khi PRSC và CPRGS, cho thấy động cơ cho việc này đến từ các nhân tố khác.

B3.5 Thật ra, mô hình chi tiêu công này phản ánh mối quan tâm của CPVN cho sự tăng trưởng với sự công bằng. Thu ngân sách khác nhau đáng kể giữa các tỉnh, thành và tỷ lệ nghèo cũng vậy. Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng là những thành phố giàu nhất, và mục

tiêu công bằng được theo đuổi thông qua các khoản chuyển khoản lũy tiến tổng thu ngân sách định kỳ giữa các tỉnh. Ba thành phố này hàng năm chuyển hơn ba triệu đồng mỗi người đến các tỉnh nghèo hơn (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới, 2005). Các chương trình quốc gia cũng nhắm đến các xã nghèo nhất, trong khi chương trình đầu tư công (PIP) chú trọng nhiều hơn đến sự tăng trưởng.

### Khung số B3.1: Định nghĩa và theo dõi chỉ tiêu vì người nghèo

Thuật ngữ chỉ tiêu vì người nghèo thường xuyên được sử dụng ở Việt Nam, thường là trong bối cảnh các chính sách tăng trưởng vì người nghèo, song rất hiếm khi được định nghĩa. Trong giai đoạn tiền Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ít chú trọng đến chỉ tiêu vì người nghèo trong cho vay theo chương trình. SAC, những sắp xếp ESAF hàng năm và điều kiện của ADB chủ yếu chú trọng vào các yếu tố cấu trúc của chương trình cải cách và bao gồm cả cải cách doanh nghiệp Nhà nước, phát triển khu vực tư nhân và cải cách tài chính (IMF 2004a: 51). PRGF cũng tương tự như vậy và tiếp tục chương trình cải cách cơ cấu.

I-PRSP mà sau này đã trở thành CPRGS (vào năm 2002) đã đề ra một chiến lược giảm nghèo dựa trên sự tăng trưởng và bao gồm ba mục tiêu rộng dựa trên chương trình cải cách của CPVN. Ba mục tiêu này là:

1. Tăng trưởng cao thông qua việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường được thực hiện bởi chương trình cải cách cơ cấu.
2. Một mô hình tăng trưởng công bằng, toàn diện xã hội và bền vững được thực hiện bởi các chính sách và chương trình xã hội và của ngành phù hợp.
3. Áp dụng một hệ thống hành chính, quản trị và pháp lý hiện đại.

Không có sự phân loại ưu tiên cụ thể nào cho các chỉ tiêu cụ thể được xem là vì người nghèo trong CPRGS.

PRSC1 bắt đầu vào năm 2001 và được dựa trên Văn bản Chiến lược Giảm nghèo tạm thời (I-PRSP). Chương trình cải cách cơ cấu là trọng tâm chính với sự nhấn mạnh vào tự do mậu dịch, tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước, tăng cường ngành ngân hàng, nâng cao môi trường cho khu vực tư nhân và cải tiến quản lý tài chính công. Phạm vi của các cải cách được hỗ trợ trong PRSC2 bắt đầu vào năm 2003 được mở rộng để bao gồm không chỉ các cải cách cơ cấu mà cả các hành động chính sách nhằm mục đích phát triển toàn diện xã hội và xây dựng cơ sở cho quản trị nhà nước hiện đại. Giáo dục, y tế, phát triển bền vững môi trường, quản lý đất đai và phát triển pháp lý tất cả đều được đưa vào. Các PRSC 3-5 dựa trên cùng các lĩnh vực chính sách với sự bổ sung thêm bảo hộ xã hội trong PRSC5.

Theo IMF (2004a:49), một ngân sách vì người nghèo và vì sự tăng trưởng trong bối cảnh PRGF ở Việt Nam sẽ gồm có ba yếu tố sau đây:

- (a) tái định hướng chi tiêu của chính phủ theo hướng các ngành xã hội, cơ sở hạ tầng cơ bản và các hoạt động khác có lợi cho người nghèo;
- (b) nâng cao hiệu quả và chỉ tiêu chi tiêu trong các ngành phù hợp với sự tăng trưởng và giảm nghèo; và
- (c) cải cách thuế để nâng cao cả hiệu quả và sự công bằng.

Điều này bao gồm chi tiêu hiện nay cho giáo dục, y tế và kế hoạch hóa gia đình và chi vốn cho các dự án liên quan đến giáo dục, đào tạo, y tế và nghèo trong các ngành nông nghiệp, giao thông vận tải, điện và nước.

Một lĩnh vực bổ sung quan trọng của chi tiêu công vì người nghèo ở Việt Nam là các chương trình giảm nghèo của chính phủ: Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo (NTP HEPR-JC) và Chương trình phát triển kinh tế - xã hội cho các xã đặc biệt khó khăn (Chương trình 135).

Vì số liệu về chi tiêu chính phủ chỉ được xuất bản dưới hình thức khá tổng quát nên khó có thể xác định các chỉ tiêu này có cụ thể vì người nghèo hay không và do đó cũng khó theo dõi qua thời gian.

B3.6 Sự phân bổ ngân sách định kỳ của trung ương cho các tỉnh rất vì người nghèo. Trong thực tế, Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Hải Phòng trợ cấp chéo ngân sách chi tiêu cho đa

số các địa phương còn lại của Việt Nam. Trợ cấp hàng năm từ ba thành phố này hơn USD 200 mỗi đầu người, với các tỉnh nghèo nhất nhận được một khoản chuyển khoản thực là khoảng USD 50 mỗi đầu người (Ngân hàng Thế giới 2003b).

B3.7 Ngoài ra còn có các chương trình quốc gia nhắm đến các xã nghèo nhất. Từ năm 2001, các chương trình này đã bao gồm Chương trình xóa đói giảm nghèo và tạo việc làm (HERP-JC), Chương trình 135, và các chương trình về y tế, dân số và kế hoạch hóa gia đình, nước sạch, giáo dục và văn hóa. Năm 2002 các chương trình này chiếm 3,4% tổng chi ngân sách Nhà nước, tăng từ 2,9% trong những năm 1999-2001.

B3.8 Tuy nhiên các ưu tiên chi đầu tư công vẫn giảm giữa các tỉnh, thành, phản ánh trọng tâm chiến lược vào “các hành lang tăng trưởng” và sự bao cấp tiếp tục cho các doanh nghiệp Nhà nước. Năm 2002, chi đầu tư công ở các tỉnh, thành ít nghèo nhất là khoảng USD 150-200 trên mỗi đầu người, so với USD 40-80 mỗi đầu người ở các tỉnh nghèo nhất (Ngân hàng Thế giới 2003b). Sau một thập niên hỗ trợ kỹ thuật và điều kiện, sự tiến bộ của các đối tác quốc tế về việc nâng cao hiệu quả và trọng tâm của việc lập kế hoạch đầu tư công là chậm. Chỉ một phần của đầu tư công được đưa vào ngân sách nhà nước, và có các ngân sách riêng biệt cho các chi tiêu định kỳ và chi vốn.

Mặc dù chiếm hầu như một phần năm GDP của Việt Nam, chương trình đầu tư công vẫn cơ bản là tài liệu sưu tập của các dự án do các bộ ngành, chính quyền địa phương và các Tổng Công ty đề trình. Các tiêu chí sử dụng để chọn lựa các dự án sẽ được thực hiện, và sự liên hệ giữa chi đầu tư và các chi tiêu định kỳ yếu (Ngân hàng Thế giới 2003b: 95).

B3.9 Tuy nhiên, Đánh giá Chi tiêu Công và Đánh giá Tín dụng Hợp nhất (PER-IFA) 2005 đã chỉ ra rằng đã có tiến bộ trong việc lập kế hoạch đầu tư công, đặc biệt là thông qua phân cấp quản lý, giao quyền tự quyết ngân sách và tự quản nhiều hơn không chỉ đến các tỉnh, thành mà còn đến cả các cơ quan chính phủ ở mỗi cấp. Việc hiện đại hóa các hệ thống quản lý chi tiêu công cũng tiếp tục với trọng tâm đặt vào các tiêu chuẩn tín dụng, làm cho quy trình và các kết quả tức thời của nó có hệ thống và minh bạch hơn, với việc giới thiệu các MTEF đã củng cố thêm cho điều này.<sup>8</sup> Cuối cùng, đã có những nỗ lực để lồng ghép viện trợ vào các hệ thống quản lý nguồn lực của quốc gia bằng sự công nhận rằng một quan điểm lập kế hoạch toàn diện đòi hỏi sự viện trợ phải được lồng ghép tốt hơn vào các kế hoạch và ngân sách của CPVN, và bằng việc xây dựng một bộ thể chế chi tiết hơn cho đối thoại và điều phối giữa Việt Nam với các đối tác viện trợ của mình. Cả chương trình đầu tư công và CPRGS sau này đều được giới thiệu như những cách làm cho việc lập kế hoạch của CPVN minh bạch hơn đối với các đối tác bên ngoài của chính phủ.

## Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá

### Ảnh hưởng lên sự phân bổ chi tiêu

Ảnh hưởng của quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên các mức độ và tỷ lệ chi tiêu vì người nghèo.			
Tình hình chung:	Mức độ: **	Xu hướng: +	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B3.10 Tỷ lệ tổng chi tiêu chính phủ dành cho người nghèo đã tăng từ năm 1997. Trong những năm gần đây đã có đóng góp từ quỹ PRSC vào các mức tăng chi tiêu công vì người nghèo. Bởi vì các quỹ PRSC được sử dụng 100% theo ý mình (vì chúng không dành cho mục đích riêng

<sup>8</sup> Xem Phụ lục 4 để biết thêm về vị thế của các hệ thống quản lý tài chính công.

nào) và chính sách của CPVN đã ngày càng vì người nghèo hơn, thì cũng hợp lý khi suy ra rằng việc cấp quỹ PRSC đã hỗ trợ cho xu hướng tăng các mức chi tiêu công vì người nghèo.

B3.11 Như đã nêu dưới phần các sự kiện phù hợp ở trên, đã có sự tăng rõ rệt trong các chi tiêu có thể được xem là vì người nghèo như chi tiêu trong giáo dục và y tế. Hơn nữa, một số hành động chính sách vì người nghèo trong PRSC ngụ ý sự hỗ trợ tài chính đáng kể để thực hiện, như Quỹ Chăm sóc sức khỏe cho người nghèo và các quỹ ngày càng tăng cho giáo dục. Chi phí cho các chương trình này được trình bày trong Phụ lục 2, Bảng 2B.3. Vì thế việc cấp quỹ PRSC bổ sung cho phép CPVN thực hiện các sáng kiến này mà nếu không có nó rất có thể sẽ gây gánh nặng đáng kể lên ngân sách. Các cuộc phỏng vấn với Bộ Tài chính cũng ủng hộ nhận xét này, vì họ phát biểu rằng các quỹ PRSC đã được sử dụng vào việc đảm bảo thực hiện các hành động chính sách đã thỏa thuận.

### Chi tiêu tùy ý

Mức độ mà các quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã đóng góp vào việc tăng tỷ lệ quỹ bên ngoài cho ngân sách quốc gia.			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: ***	Hiệu lực: ***	Độ tin cậy: ***

B3.12 Các nguồn PRSC không dành cho mục đích riêng nào và hoàn toàn được sử dụng theo ý mình. Việc cấp PRSC đóng góp khoản 10% tổng vốn viện trợ; con số này cho thấy sự tăng lên rõ rệt các quỹ hiện dùng cho ngân sách, vì phần lớn các dòng viện trợ là ngoài ngân sách. Sự tính toán các nguồn lực được sử dụng tùy ý sẵn có cho CPVN thông qua ngân sách cho thấy chỉ chưa đến một phần ba ngân sách là được sử dụng tùy ý, và việc cấp PRSC đại diện cho khoảng 8,2% quỹ sử dụng tùy ý bổ sung vào năm 2001, 5,5% vào năm 2002 và 7,75% vào năm 2003 (xem Phụ lục 2B, Bảng 2B.2).<sup>9</sup>

### Khả năng dự đoán

Mức độ đóng góp của việc lập kế hoạch và cấp quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cho khả năng dự đoán tổng thể về các dòng viện trợ và các chi tiêu công.			
Tình hình chung:	Mức độ: **	Xu hướng: =	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B3.13 Số tiền của quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung không dễ dự đoán lắm. Việc sử dụng các điều kiện khởi động có nghĩa là sự đóng góp của Ngân hàng Thế giới được quyết định trên cơ sở hàng năm, song số các đối tác quốc tế đồng tài trợ cho PRSC và tổng quỹ tài trợ thường đến gần cuối quy trình mới được khẳng định. Một số đối tác quốc tế đã thông báo những đóng góp cho PRSC trên cơ sở chu trình trung hạn ba hoặc năm năm. Điều này đã giúp tạo cho CPVN một mức độ chắc chắn nào đó. Đã có những dao động trong tổng quỹ PRSC mà CPVN nhận được hàng năm, song những thay đổi này không lớn lắm đặc biệt là khi được xem xét trong mối quan hệ với thành tích giải ngân của các dự án. Việc giải ngân các quỹ PRSC từ Ngân hàng Thế giới đã có thể dự đoán được với các giải ngân phù hợp với các cam kết, nhưng các giải ngân của các nhà đồng tài trợ đã khó đoán trước hơn. Việc giải ngân của các nhà đồng

<sup>9</sup> Các tính toán về yếu tố sử dụng tùy ý của ngân sách CPVN đã tiến hành là khá sơ đẳng do thiếu các dữ liệu ngân sách có phân tách và không có dữ liệu theo hình thức phù hợp cho năm 2004. Mặc dù một số quỹ là ngoài ngân sách, song không thể có một con số chính xác cho các quỹ này hay cho các yếu tố ngân sách chính phủ không dành cho mục đích riêng nào. Tuy nhiên, số liệu có được là giống với số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho rằng 32% ngân sách chính phủ được sử dụng tùy ý vào năm 2002 ([www.mpi.gov.vn/plans](http://www.mpi.gov.vn/plans)).

tài trợ của PRSC1 đã bị hoãn lại sáu tháng do những khó khăn với CPVN trong việc không đáp ứng các điều kiện khởi động chính, và thời gian của quỹ các nhà đồng tài trợ ít đoán trước được hơn do nó được giải ngân trong cả năm dự án. Con số toàn cầu về chậm trễ giải ngân đối với các khoản vay ODA trong giai đoạn 1993-2004 là khoảng 35% ở Việt Nam (USD 10,5 tỷ đã được giải ngân trong tổng số USD 16,9 tỷ cam kết [Ngân hàng Thế giới 2004e]). So với số liệu này thì thành tích giải ngân của PRSC là khá tốt.

### Hiệu quả chi tiêu

Mức độ đóng góp của việc lập kế hoạch và cung cấp quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào hiệu quả tổng thể của các chi tiêu công và các dòng viện trợ.			
Tình hình chung:	Mức độ: **	Xu hướng: +	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: ***	Độ tin cậy: **

B3.14 Như đã nêu, PRSC đã cho thấy có sự tăng lên rõ rệt về các dòng viện trợ cho ngân sách; điều này thúc đẩy hiệu quả phân bổ về mặt kết hợp các phân bổ chi tiêu với các ưu tiên của CPVN. Hiệu lực hoạt động đã nâng lên thông qua các hoạt động dự án và chương trình liên quan; các dự án và chương trình này được thiết kế để bổ sung và hỗ trợ cho việc cấp quỹ PRSC và làm tăng hiệu lực của các chi tiêu công và cả các dòng viện trợ. Các sáng kiến này đã được thực hiện như một phần của chương trình Cải cách quản lý tài chính công (PFMR) (xem ¶B4.6 và ¶B4.7)

### Chi phí giao dịch

Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên chi phí giao dịch của quy trình ngân sách và sử dụng vốn viện trợ.			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: ***	Độ tin cậy: **

B3.15 Chi phí giao dịch được biết là khá cao ở Việt Nam đối với CPVN, do sự phổ biến của các dự án dẫn đến kết quả là có các hệ thống song song và thời gian đáng kể dành cho việc đàm phán với các đối tác quốc tế và sử dụng các quy trình khác nhau. PRSC đã giảm bớt các chi phí giao dịch cho CPVN và chi phí hành chính và quy trình ngân sách của việc sử dụng vốn viện trợ. Thông thường các hệ thống song song sẽ được sử dụng cho các quỹ ODA, nhưng việc sử dụng các hệ thống của CPVN cho PRSC đã làm giảm gánh nặng hành chính liên quan do các hệ thống ngân sách và quy trình báo cáo của họ có thể được sử dụng. Mặc dù đàm phán PRSC là một quy trình tốn nhiều thời gian cho cả các đối tác quốc tế và CPVN, song cách này có thể cho thấy chi phí giao dịch ít hơn so với việc các nhà đồng tài trợ tham gia vào đàm phán các dự án riêng lẻ. (Xem Chương C4 để biết thêm về các vấn đề liên quan đến chi phí giao dịch.)

### Các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính

B3.16 PRSC rõ ràng cho thấy có sự tăng lên về quỹ ODA tùy thuộc vào ngân sách quốc gia (2.2) và có sự tăng lên không nhiều lắm về khả năng dự đoán các quỹ bên ngoài cho ngân sách quốc gia (2.3). Thông qua các hành động chính sách mà đã củng cố các hoạt động đã tiến hành trong dự án Cải cách quản lý tài chính công, đã có một mức độ hỗ trợ vừa phải đến các chính phủ đối tác để tăng cường các hệ thống và vì thế hiệu quả hoạt động và phân bổ của quản lý tài chính công đã tăng lên một chút (3.5/3.6). Hơn nữa, sự khích lệ của quỹ PRSC có thể đã tạo

thêm động cơ để thực hiện cải cách quản lý tài chính công (xem Chương B4). Do đó, có mối liên hệ vừa phải trong chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ này.

B3.17 Đối thoại chính sách/ điều kiện/ HTKT xây dựng năng lực cũng đã chú trọng vào các vấn đề chính sách công chủ chốt (2.4/2.5) và từ đó đã có tác động vừa phải lên sự sẵn có của các nguồn lực cho cung cấp dịch vụ được tăng lên (3.1).

### **Phân biện**

B3.18 Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã là một cơ chế chính cho việc cấp các quỹ tài trợ thông qua các hệ thống của chính phủ và sáng kiến Cải cách quản lý tài chính công là quan trọng về mặt tăng hiệu quả của các hệ thống này. Về nguyên tắc, điều này cũng có thể xảy ra nếu các dự án phải sử dụng các hệ thống của chính phủ nhưng hiện nay đa số các dự án ở Việt Nam vận hành các hệ thống song song. CPVN đã có thành tích tốt về chi tiêu công do đó nếu như vốn viện trợ ít đi sẽ vẫn dẫn đến các ưu tiên tương tự, song việc cấp quỹ PRSC cho phép mức độ chi tiêu công cao hơn và là cơ sở để tập trung vào chi tiêu vì người nghèo và nâng cao cung cấp dịch vụ.



## B4. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên các hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách

*Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào việc nâng cao quyền sở hữu, năng lực lập kế hoạch và quản lý, và trách nhiệm giải trình quy trình ngân sách của chính phủ đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?*

### Giới thiệu

B4.1 Chương này đề cập đến những hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên các hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách; nó truy nguyên qua chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ từ cấp độ 2 đến cấp độ 3 để đánh giá liệu:

đổi thoai chính sách, điều kiện, HTKT và sự điều chỉnh và hài hoà của đối tác quốc tế (2.4/2.5/2.6) đã nâng cao khả năng của chính phủ đối tác để tăng cường quản lý tài chính công và các hệ thống chính phủ (3.2), dẫn đến hiệu quả hoạt động và phân bổ của các hệ thống quản lý tài chính công, những khích lệ trong chính phủ đã được tăng cường và trách nhiệm giải trình dân chủ đã được nâng cao (3.5/3.6/3.7).

B4.2 Chương này bắt đầu bằng việc trình bày tổng quan về các hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách ở Việt Nam và sau đó đánh giá vai trò của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở mức độ nào trong việc tăng cường các hệ thống này.

### Các sự kiện phù hợp: Các hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách ở Việt Nam

B4.3 Trong những năm gần đây đã có nhiều đánh giá chẩn đoán về các hệ thống quản lý tài chính công. Đã có các đánh giá chi tiêu công vào năm 1996, 2000 và 2004, một đánh giá về tính minh bạch tài chính vào năm 1999, một Đánh giá Trách nhiệm Giải trình Tài chính Quốc gia (CFAA) vào năm 2001, một Nghiên cứu đánh giá hoạt động mua sắm quốc gia (CPAR) năm 2002 (hai tài liệu sau đã được cập nhật trong PER/IFA 2004) và một Nghiên cứu chẩn đoán tài chính công của EC. Các phát hiện được tóm tắt ở Phụ lục 4 cũng trình bày hiệu quả thực thi của Việt Nam so với khung các chỉ số chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) (một bộ 28 chỉ số thực thi ví mô đã được xây dựng làm cơ sở cho việc đánh giá những tiến bộ trong hiệu quả quản lý tài chính công qua thời gian).

B4.4 Có sự nhất trí chung rằng chất lượng của quản lý tài chính công đã cải tiến, mặc dù vẫn còn những yếu kém. Đã có những cải tiến quan trọng trong quản lý ngân quỹ và kiểm soát việc thực hiện ngân sách, song vẫn có những vấn đề về sự minh bạch của ngân sách và chi tiêu cũng như việc xây dựng ngân sách. Cũng chưa có một viễn cảnh nhiều năm trong lập kế hoạch tài chính, hoạch định chính sách chi tiêu và dự thảo ngân sách; các Khung Chi tiêu Trung hạn thí điểm (MTEF) cho bốn ngành (Giáo dục, Y tế, Nông nghiệp và Giao thông vận tải) và ở bốn tỉnh chỉ mới được bắt đầu mặc dù đây là kiến nghị chính sách trong Đánh giá Chi tiêu công năm 2000 (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005: 54). Một mục tiêu chính của các thí điểm MTEF này cũng là tính đến việc phân cấp phân quyền của các tổ chức quản lý chi tiêu công bằng cách tăng cường năng lực lập kế hoạch chi tiêu công ở cấp tỉnh, cũng như các mối liên hệ giữa việc lập kế hoạch ngành cấp trung ương và lập kế hoạch cấp tỉnh.

B4.5 Phạm vi và tính chất của kiểm toán bên ngoài và giám sát đã được đề cập và tăng cường trong những năm gần đây, mặc dù nó vẫn còn yếu. Tuy nhiên, sự giám sát tài chính công của Quốc hội và các Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh đã tăng lên. Vẫn cần phải cải tiến thêm

về giám sát của Quốc hội đối với tài chính công, trong khi Kiểm toán Nhà nước Việt Nam cần có hiệu quả hơn. Các báo cáo kiểm toán nên được công bố và trách nhiệm giải trình và sự minh bạch tài chính ở các cấp cần được tăng cường (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005: 67).

B4.6 Đã có sự hỗ trợ quan trọng của đối tác quốc tế để giúp tăng cường các hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách. Sự hỗ trợ chủ yếu thông qua sáng kiến Cải cách quản lý tài chính công (PFMR) chú trọng vào việc tăng cường lập kế hoạch ngân sách, thực hiện, báo cáo và trách nhiệm giải trình. Quỹ Tín thác đa biên cung cấp nguồn lực cho Bộ Tài chính để khởi xướng các dự án bao gồm HTKT trong ngành này<sup>10</sup> và chương trình Cải cách hành chính của UNDP cung cấp hỗ trợ trong lĩnh vực này. Các thông tin chi tiết của các chương trình này được trình bày ở Phụ lục 3B.

B4.7 PRSC bao gồm các hành động chính sách liên quan đến các hệ thống lập kế hoạch và dự thảo ngân sách trong Trụ cột 3 về Quản trị hiện đại. Phần lớn các hành động này là một phần của sáng kiến Cải cách quản lý tài chính công và vai trò của PRSC là củng cố và cung cấp thêm sự khích lệ để tiến hành các cải cách này, với HTKT được cung cấp thông qua Cải cách quản lý tài chính công. Trong PRSC1 có các hành động chính sách để: a) tiến hành một PER với một thời gian biểu để thực hiện các kiến nghị của nó; b) công bố các số liệu thống kê theo ngành về ít nhất là 75% chỉ tiêu chính phủ; và c) cho Kho bạc Nhà nước quản lý một hệ thống thông tin cho các chỉ tiêu chính phủ. Các hành động này đã được tiến hành mặc dù có một chút chậm trễ do PER được công bố vào năm 2005 và có lẽ các kiến nghị vẫn chưa được thực hiện. Trong năm 2004 toàn bộ kế hoạch ngân sách nhà nước đã được công bố và một Hệ thống Thông tin Quản lý (MIS) đã được lắp đặt ở Kho bạc (Ngân hàng Thế giới 2004e).

B4.8 Trong khuôn khổ PRSC2 các hành động chính sách đã áp dụng Luật Ngân sách với sự tiến bộ về phân cấp phân quyền và minh bạch, bộ luật này đã được thông qua vào năm 2002 và có hiệu lực từ năm 2004. Trong PRSC3 các hành động chính sách đã bao gồm việc thí điểm một MTEF trong giáo dục, hợp nhất các hệ thống kế toán trong Ngân sách Nhà nước và Kho bạc Nhà nước, và thiết kế một hệ thống tích hợp chung để quản lý kho bạc và ngân sách. Tất cả các hoạt động này đều đang tiến triển và dự thảo Văn kiện dự án PRSC4 (Ngân hàng Thế giới 2005b) đã nhận xét rằng đã có sự tiến bộ rõ rệt trong quản lý tài chính công.

B4.9 Có nhiều hành động chính sách khác nhau liên quan đến việc tăng cường các quy trình ngân sách trong các PRSC 4-5 mà các quy trình này nên tiến tới sự phân bổ có hiệu quả hơn các nguồn ngân sách nếu chúng được thực hiện một cách hiệu quả. Các hành động này được trình bày trong Khung số B4.1 dưới đây.

---

<sup>10</sup> Quỹ Tín thác đa biên được tài trợ bởi Canada, Đan Mạch, Hà Lan, Na Uy, Thụy Điển, Thụy Sĩ và Vương quốc Anh. Mục đích của Quỹ Tín thác đa biên là nhằm tăng cường năng lực cho Bộ Tài chính để thực hiện các cải cách chọn lựa trong khuôn khổ FMP thông qua việc cung cấp HTKT, hội thảo và đào tạo. Để biết thêm chi tiết hãy đọc Claussen 2004.



**Khung số B4.1: Các hành động chính sách đề xuất liên quan đến quy trình ngân sách trong PRSC 4 và PRSC 5**

**PRSC4**

- Cải tiến đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của các dự án đầu tư công.
- Ban hành các quy định để cải tiến việc công bố tài chính cho tất cả các tổ chức ngân sách nhà nước bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước.
- Bắt đầu đánh giá các rủi ro tín dụng liên quan đến các doanh nghiệp nhà nước, các ngân hàng thương mại Nhà nước và Quỹ hỗ trợ phát triển (DAF).

**PRSC5**

- Ban hành các định mức phân bổ ngân sách minh bạch phân bổ lại các nguồn lực cho các tỉnh nghèo nhất.
- Áp dụng nguyên tắc cuốn chiếu nhiều năm trong dự thảo ngân sách.
- Áp dụng các tiêu chuẩn kế toán ngành của quốc tế đối với tiền mặt.
- Thực hiện một MTEF trong giáo dục và giao thông vận tải

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2005b

**Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá**

**Những hiệu quả có hệ thống lên quy trình ngân sách**

*Quyền sở hữu*

Mức độ mà sự tăng lên về các nguồn lực có thể dự đoán và được sử dụng tùy ý đã giúp làm tăng quyền sở hữu quy trình ngân sách và cam kết cải tiến dự thảo ngân sách.

Tình hình chung:	Mức độ: **	Xu hướng: =	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: *	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B4.10 Ở Việt Nam quy trình ngân sách luôn được sở hữu bởi chính phủ và cho đến gần đây mới có một chút minh bạch trong việc lập kế hoạch ngân sách. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 đã có vai trò chủ chốt trong việc cải cách quy trình ngân sách bằng cách làm rõ quyền hạn và trách nhiệm và tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính công. Trong PRSC2 việc áp dụng Luật Ngân sách Nhà nước đã được đưa vào như một hành động chính sách và hành động này đã được tiến hành vào năm 2004. Mặc dù quyền sở hữu của CPVN là cao, nó được thỏa hiệp bởi sự thật là đa số các quỹ ODA là ngoài ngân sách, nhưng khi Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung mang quỹ tài trợ vào ngân sách, điều này đã nâng cao quyền sở hữu và kiểm soát của CPVN về quy trình ngân sách, và điều này có nghĩa là Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là một phương pháp khá hiệu quả để tăng quyền sở hữu.

B4.11 Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên cam kết cải tiến ngân sách còn yếu vì các lý do thể chế ở Việt Nam. Đây là vì có sự phân tách chức năng lập kế hoạch và dự thảo ngân sách giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính. Một hệ thống các kết quả 'dự thảo ngân sách đôi' ở Bộ Tài chính soạn thảo khung tài chính và các ước tính ngân sách định kỳ trong khi Bộ Kế hoạch và Đầu tư soạn thảo Chương trình đầu tư công (PIP) và ngân sách đầu tư. Quy trình này đã dẫn đến những mất cân đối nghiêm trọng giữa chi tiêu định kỳ và chi vốn (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005:53).

*Trách nhiệm giải trình*

Mức độ mà việc sử dụng tăng lên các hệ thống và quy trình của chính phủ đã giúp cải tiến trách nhiệm giải trình về các chỉ tiêu công.			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: +	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B4.12 Phụ lục 4 cho thấy Việt Nam đạt điểm yếu về kiểm toán và nghiên cứu bên ngoài (xem các nhận xét so với các chỉ số trách nhiệm giải trình tài chính và chi tiêu công (PEFA) PI-26 và PI-27). Cũng có ít sự tham gia vào quy trình ngân sách hàng năm do thiếu sự minh bạch (PI-11). Do quỹ PRSC được cấp qua các hệ thống của chính phủ và sử dụng cấu trúc báo cáo và kiểm toán của CPVN, đã có sự quan tâm nhiều hơn bởi các nhà tài trợ về việc cải tiến các quy trình này và cải tiến trách nhiệm giải trình. Các vấn đề này đã được đề cập qua các vấn đề về quản trị nêu trong Trụ cột 3 của Ma trận chính sách và cũng liên quan đến các mối quan tâm của các nhà tài trợ về những yếu kém trong trách nhiệm giải trình dân chủ.

B4.13 Việc cấp PRSC cũng có thể đã tạo sự khích lệ cho chính phủ để bắt đầu các cải cách. Cũng có nhiều sáng kiến khác nhau nhằm mục đích cải tiến trách nhiệm giải trình của chi tiêu công. Những sáng kiến cụ thể đối với PRSC được trình bày ở trên và chú trọng vào việc nâng cao tính minh bạch bằng cách công bố ngân sách nhà nước và làm rõ vai trò và trách nhiệm, được ghi rõ trong Luật Ngân sách Nhà nước, và hợp nhất các Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc chính. Các hành động này cũng được hỗ trợ thông qua sáng kiến Cải cách quản lý tài chính công. Các hành động chính sách PRSC trong tương lai như làm cho các định mức ngân sách minh bạch hơn, giảm tham nhũng và áp dụng các tiêu chuẩn kế toán quốc tế cũng sẽ có một vai trò. Các sáng kiến khác mà đã làm cải tiến trách nhiệm giải trình của hệ thống chi tiêu công là thông qua Nghị định về Dân chủ cơ sở. Nghị định này yêu cầu các xã công bố công khai ngân sách và sổ sách quyết toán, và các bộ luật tăng cường kế toán và kiểm toán và tăng sự giám sát của Quốc hội.

*Tính lâu bền*

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung hỗ trợ chính phủ trong việc tiếp thu những cải tiến đó (đảm bảo sự phát triển bền vững của cả quy trình)			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B4.14 Các thể chế cho việc lập kế hoạch và quản lý đã được tăng cường trong thập niên qua với các cải cách lớn diễn ra như một phần của Luật Ngân sách Nhà nước 2002 mà đã được đưa vào như một phần của quy trình PRSC. Các cải cách hơn nữa vẫn phải được tiến hành. Các cải cách này liên quan đến nhu cầu có sự phối hợp nhiều hơn và cùng làm việc giữa Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (xem ¶B4.11), nhu cầu phải thực hiện các MTEF và những mối liên hệ mạnh mẽ giữa các chỉ số thực thi với các quyết định ngân sách và giám sát tốt hơn việc cung cấp dịch vụ (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005:53).

B4.15 Mặc dù vậy, có vẻ như một số cải tiến đã có thông qua các hành động chính sách PRSC đã được thực hiện một cách hiệu quả và được tiếp thu trong chính phủ. Bản thân ngân sách đã trở nên minh bạch hơn khi mỗi năm lại có nhiều thông tin hơn được công bố. PER 2005 đã được tiến hành với sự tham gia mạnh mẽ của CPVN, điều này một lần nữa cho thấy rằng họ đã mong muốn tham gia vào quá trình này. Các lĩnh vực khác mà PRSC giải quyết chủ yếu liên quan đến việc giới thiệu các hệ thống mới như Hệ thống Thông tin Quản lý kho bạc và ngân

sách (TABMIS) mới cho thông tin quản lý Kho bạc và Ngân sách và đến việc giới thiệu các MTEF thí điểm. Điều này cho thấy rằng PRSC đang hỗ trợ cho sự tiếp thu các thay đổi này.

### Phát triển năng lực

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đang hỗ trợ cho việc xây dựng năng lực về quản lý tài chính công.			
Tình hình chung:	Mức độ: **	Xu hướng: +	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: ***

B4.16 Phát triển năng lực về quản lý tài chính công thông qua HTKT không được giải quyết trực tiếp qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung do công việc chính đang được tiến hành thông qua các chương trình Cải cách hành chính và Cải cách quản lý tài chính công. Các chương trình này đã cung cấp HTKT để xây dựng năng lực ở các cấp chính quyền trung ương và dưới trung ương (xem ¶B1.18). Có sự gắn kết mạnh hơn giữa PRSC và việc nâng cao các hệ thống của CPVN thông qua sự gắn kết giữa Cải cách quản lý tài chính công và PRSC, cả hai chương trình này đều liên quan chặt chẽ tới Ngân hàng Thế giới. Giữa chương trình Cải cách hành chính và PRSC có ít sự gắn kết hơn.

### Các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính

B4.17 Các mối gắn kết nhân quả thuyết phục nhất là:

- Sự gắn kết giữa 2.4/2.5/2.6 và 3.6 (hiệu quả phân bổ của các hệ thống quản lý tài chính công đã tăng lên); đây là một sự gắn kết không mạnh lắm có thể được cho là đặc trưng bởi mức độ tin tưởng vừa phải, song sự gắn kết này có thể được tăng cường trong tương lai do các hành động chính sách đã đề xuất trong khuôn khổ PRSC 4 và 5.
- CPVN đã luôn có quy tắc tài chính tốt và PRSC chỉ có một vai trò nhỏ trong việc hỗ trợ quy tắc tài chính, điều này có nghĩa là sự gắn kết này yếu. Đã có một tác động không lớn lắm lên những khích lệ trong chính phủ (3.7) do PRSC thông qua các hành động chính sách đã củng cố những khích lệ để tiến hành các cải cách mà đã tăng cường cho việc dự thảo ngân sách và lập kế hoạch.
- Có sự gắn kết không mạnh lắm với trách nhiệm giải trình dân chủ với mức độ tin tưởng vừa phải vào đánh giá này; đã có những chuyển biến về tính minh bạch của quy trình ngân sách nhưng trách nhiệm giải trình vẫn chưa mạnh (3.8).

### Phản biện

B4.18 Các hoạt động hỗ trợ chương trình trước đây đã không chú trọng vào việc cải tiến việc lập kế hoạch và dự thảo ngân sách vì chúng chủ yếu tập trung vào cải cách cơ cấu của nền kinh tế vĩ mô. Đã có nhiều dự án và chương trình hỗ trợ lĩnh vực này và đã thành công trong việc cải tiến các hệ thống dự thảo ngân sách, đặc biệt là Cải cách quản lý tài chính công. PRSC bổ sung cho Cải cách quản lý tài chính công bởi vì nó hỗ trợ việc thực hiện các hoạt động của nó, và về tổng thể, phương pháp tiếp cận này đã có hiệu quả hơn các hình thức trước đây. Hơn nữa, do đa số các hành động chính sách liên quan đến lĩnh vực này nằm trong PRSC 4 và 5, cũng có thể là PRSC sẽ có các hiệu quả mạnh hơn trong tương lai.



## B5. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên các chính sách và quy trình chính sách

*Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào việc cải tiến các quy trình chính sách và các chính sách công đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?*

### Giới thiệu

B5.1 Chương này đề cập đến mức độ cải tiến mà PRSC đã mang lại cho chính sách công và các quy trình chính sách. Theo nghĩa đó, nó tập trung vào truy nguyên quan hệ nhân quả ở các cấp độ từ cấp độ 2 (các hiệu quả trực tiếp) đến cấp độ 4 (kết quả cuối cùng) trong EEF để đánh giá liệu thông qua PRSC:

Đối thoại chính sách / điều kiện chú trọng vào các vấn đề và ưu tiên chính về chính sách công và chi tiêu công (2.4); HTKT và xây dựng năng lực chú trọng vào các vấn đề chính sách công và PE chính (2.5); và các đối tác quốc tế chuyển sang điều chỉnh và hài hoà xung quanh các mục đích và hệ thống quốc gia (2.6); đã dẫn đến các chính sách và chỉ tiêu vì người nghèo (3.3) mà dẫn đến các chính sách ngành phù hợp để giải quyết sự thất bại thị trường (4.4.) và các chính sách quy định phù hợp cho khu vực công (4.2).

B5.2 Phân tích này bắt đầu bằng một giới thiệu tổng quan về các quy trình làm chính sách ở Việt Nam sau đó tiếp tục với một đánh giá liệu Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã có vai trò trong việc nâng cao các chính sách hoặc quy trình chính sách không.

### Các sự kiện phù hợp: Việc lập chính sách ở Việt Nam<sup>11</sup>

B5.3 Đã có một quá trình cải cách hiệu quả và năng động ở Việt Nam, quá trình này bắt đầu với chương trình cải cách kinh tế (“Đổi Mới”) vào cuối những năm 1980. Những cải cách này bao gồm sự chuyển đổi từ kiểm soát nhà nước sang dựa vào các cơ chế thị trường cho quản lý kinh tế và mang lại kết quả là giảm nghèo đáng kể và một thành tích tốt về ổn định kinh tế vĩ mô (xem ¶A2.1). Mặc dù vậy, những sắp xếp thể chế đối với việc lập chính sách, lập kế hoạch và thực hiện ở Việt Nam vẫn phức tạp. Các tuyên bố rõ ràng về các định hướng chính sách hiếm khi được đưa ra và vẫn không rõ việc hoạch định chính sách được tiến hành như thế nào. Không có hệ thống đa đảng để nghiên cứu kỹ lưỡng chính sách công và để tranh cử ở văn phòng chính phủ; trách nhiệm giải trình là với Đảng hơn là với toàn bộ cử tri. Việc ra quyết định ở tất cả các cấp được đặc trưng bởi việc tìm kiếm sự đồng thuận như là một nguyên tắc hướng dẫn chặt chẽ, có nhiều người tham gia trước khi các quyết định được chốt lại, do đó chia sẻ trách nhiệm và giảm những rủi ro về mặt chính trị khi đưa ra các quyết định khó. Việc nhấn mạnh vào sự lãnh đạo và sự đồng thuận tập thể có điểm hay là duy trì sự ổn định và bao gồm nhiều yếu tố xã hội trong các quyết định, song nó cũng là nguyên nhân cơ bản của nhiều vấn đề liên quan đến sự phản ứng chậm chạp của chính phủ với các vấn đề quan trọng.

B5.4 Các chính sách và quyết định được xây dựng thông qua một quy trình lấy ý kiến nhất trí theo chiều dọc và chiều ngang. Quy trình này bao gồm Đảng, cơ quan lập pháp (Quốc hội và các Hội đồng Nhân dân), các cơ quan quản lý nhà nước (Chính phủ và các Ủy ban Nhân dân) và các cơ quan hành chính (các bộ, ban ngành và cục/vụ). Quy trình xây dựng chính sách bao gồm sự đàm phán giữa các ngành dọc và ngang có thẩm quyền và sau đó làm rõ các khung chính sách rộng mà sau đó được diễn giải ở một cấp đại phương thành các chỉ thị và kiến nghị

<sup>11</sup> Phần này chủ yếu dựa vào Van Arkadie và Mallon (2003)

lập kế hoạch. Quy trình này dẫn đến việc các chính quyền địa phương điều chỉnh các chỉ thị chính sách cho phù hợp với tình hình địa phương, và kết quả là có sự đa dạng đáng kể giữa các khu vực về cách hiểu và thực thi chính sách.

B5.5 Nhìn chung vẫn còn thiếu năng lực hành chính phù hợp, đặc biệt là ở cấp tỉnh, điều này làm hạn chế những triển vọng cho một hình thức phân cấp quản lý hiệu quả hơn. Bản thân việc thực hiện được đặc trưng bởi một khuynh hướng thử nghiệm với các cải cách trên cơ sở một thí điểm. Nếu sau đó chúng được cho là thành công thì chúng sẽ được nhân rộng ra trên cả nước. Một đặc điểm khác là người ta thường thấy mô hình cải cách chậm chạp / nhanh chóng. Ít có hoạt động trên một vấn đề cụ thể sau đó đột nhiên một sáng kiến được triển khai một cách mạnh mẽ. Điều này là do quy trình ra quyết định theo hướng đồng thuận đã mô tả ở trên, có nghĩa là cần có thời gian để đi đến một quyết định nhưng một khi quyết định đã được đưa ra thì các thay đổi có thể xảy ra một cách nhanh chóng.

B5.6 Hệ thống lập chính sách phức tạp đã mang lại các khó khăn cho các nhà tài trợ, những người này thường không biết ai là những nhà hoạch định chính sách chủ chốt trong Đảng và Chính phủ. Những vấn đề mà các nhà tài trợ đã gặp phải khi tham gia đối thoại chính sách được trình bày ở Khung số B5.1, mặc dù cũng nên lưu ý rằng một số nhà tài trợ gặp nhiều vấn đề hơn các nhà tài trợ khác khi tiếp cận CPVN. Thường thì nó phụ thuộc vào mối quan hệ trước đây với CPVN và sự ảnh hưởng của nhà tài trợ. Việc lập chính sách ở Việt Nam thường mang tính đối phó và dựa vào kinh nghiệm với việc thử nghiệm thông qua các dự án thí điểm trước khi các cải cách được tăng cường. Các nhà hoạch định chính sách sẽ thường xem xét một loạt các cách thức và chính sách của quốc tế trước khi quyết định một hành động phù hợp cho Việt Nam. Điều này cho thấy cái cách mà CPVN sẵn sàng học hỏi từ và thử nghiệm với nhiều cách thiết kế và thực hiện chính sách khác nhau.

#### **Khung số B5.1: Những trở ngại đối với việc tham gia vào đối thoại chính sách với Chính phủ**

“Các nhà tài trợ đối mặt với nhiều vấn đề trong việc tìm các đối tác tốt cho đối thoại chính sách. Thứ nhất, mặc dù mới nhìn vào thì Việt Nam vẫn có một hệ thống chính trị tập trung, nhưng trong thực tế thì việc lập chính sách là một quy trình rườm rà. Việc xây dựng sự đồng thuận có một vai trò lớn ở tất cả các cấp. Thứ hai, các tổ chức như Đảng, Mặt trận Tổ quốc và Quân đội có một vai trò quan trọng, song vai trò này không hiển hiện với các nhà tài trợ. Họ không biết là có phải họ đang làm việc với đại diện của các tổ chức này hay không khi nói chuyện với các cán bộ chính phủ. Thứ ba, hình thức thường thay thế cho thực chất trong việc lập chính sách của Việt Nam: các bộ luật có thể được phê duyệt nhưng không có các hệ quả để thực hiện. Thứ tư, thường không rõ ràng về vị trí “hiện tại” của chính phủ là gì, bởi vì các chính sách thường không được xác định và những thay đổi chính sách chỉ mang tính đối phó và được đưa ra để đối phó với các khủng hoảng. Thứ năm, những phân biệt rõ ràng giữa các nhóm, như giữa khu vực công và tư nhân hay giữa chính phủ với các doanh nghiệp nhà nước, thường không được áp dụng. Tóm lại, cả các nhà tài trợ và các nhà lập chính sách đều không biết ai có quyền lực để thực hiện các cải cách, hay kết quả cuối cùng của quy trình ra quyết định sẽ là gì. Những nhân tố này cũng làm giảm khả năng để các kết quả cuối cùng của đối thoại chính sách sẽ được thực hiện” (Donge và White 1998).

*Nguồn:* trích dẫn trong Dijkstra 1999: 24.

B5.7 Có một số ví dụ về các nhà tài trợ và CPVN tham gia đồng xây dựng chính sách. Quy trình CPRGS bao gồm quá trình tham vấn ý kiến rộng rãi với CPVN, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ thông qua mạng lưới các nhóm công tác (xem ¶A2.2) và Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội lần tới mà đang được xây dựng cũng sẽ có sự tham gia của nhà tài trợ bởi vì nó tạo cơ sở cho chu trình PRSC 6-10.

## Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá

### Ảnh hưởng lên quá trình cải cách

#### Quyền sở hữu và tính hiệu quả

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (cho phép chậm thời gian hoạt động) đã giúp (đang giúp) xây dựng / duy trì một quá trình cải cách toàn diện, chặt chẽ và có hiệu quả vì người nghèo, do chính phủ sở hữu...

Tình hình chung:	Mức độ: ***	Xu hướng: +	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: ***	Hiệu lực: ***	Độ tin cậy: ***

B5.8 Như đã nêu trong ¶B5.3, đã có một chương trình cải cách có hiệu quả ở Việt Nam trước Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Mục tiêu của PRSC ở Việt Nam là hỗ trợ quá trình cải cách đã đề ra trong các kế hoạch của CPVN và trong CPRGS (Ngân hàng Thế giới 2004e). Điều này có nghĩa là quá trình cải cách được sở hữu rất nhiều bởi CPVN với ma trận chính sách PRSC được dựa trên chương trình cải cách. Đến nay, không có một hành động chính sách nào được giới thiệu mà không nằm trong các kế hoạch của CPVN hay trong CPRGS và CPVN không sẵn sàng đưa ra các yếu tố không phù hợp với các chiến lược và mục tiêu của mình.<sup>12</sup> Các hành động chính sách và các điều kiện khởi động cũng được thảo luận với CPVN và được thông báo trước hàng năm cho chu trình PRSC tiếp theo và lập thành cơ sở của đối thoại chính sách. Vì vậy, có ít nghi ngờ rằng chương trình cải cách đã được sở hữu mạnh mẽ bởi CPVN và Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã giúp duy trì một chương trình cải cách có hiệu quả bằng cách duy trì cái đà đó và tăng cường năng lực cho các nhà cải cách trong CPVN.

B5.9 PRSC đầu tiên tập trung chủ yếu vào các biện pháp kinh tế trong khuôn khổ Trụ cột 2, với toàn diện xã hội và sự phát triển bền vững môi trường trong Trụ cột 2 của PRSC2, và quản trị hiện đại trong Trụ cột 3 chỉ được giải quyết một cách toàn diện bởi PRSC3. Ma trận chính sách và các điều kiện khởi động có thể xem ở Phụ lục 3D và nhiều chương trình khác ngoài PRSC đã và đang hỗ trợ các hành động chính sách này, thông qua HTKT và cấp tài trợ bổ sung. Điều này có nghĩa là cả PRSC và các hoạt động bổ sung khác đã có vai trò trong hỗ trợ quá trình cải cách. Chúng cũng đóng một vai trò quan trọng trong việc giữ cho chương trình cải cách đi đúng hướng và tăng cường năng lực cho các nhà cải cách trong Chính phủ và trong Đảng. Mặc dù số tiền của PRSC khá nhỏ so với tỷ lệ của ngân sách chính phủ, song nó vẫn cung cấp một nguồn thu bổ sung cho CPVN mà điều này đã tạo ra sự khích lệ để hoàn thành các hành động đã nhất trí và do đó nó đại diện cho một cơ chế hiệu quả để làm như vậy.

B5.10 PRSC không có vẻ đã giúp đẩy nhanh các cuộc cải cách bởi vì các lĩnh vực làm cho tiến độ chậm đã có từ trước PRSC, chẳng hạn như cải cách các doanh nghiệp nhà nước và ngành tài chính vẫn là những phần yếu của chương trình cải cách (Ngân hàng Thế giới 2005b). Sự miễn cưỡng về phía CPVN để thực hiện các cải cách này đã có từ trước PRSC với việc các dự án và cả các hình thức hỗ trợ chương trình trước đây nhằm mục đích cải cách trong các lĩnh vực này đều có ít thành công. Điều này cũng được nhận xét bởi Ngân hàng Thế giới (2005) rằng:

tốc độ tiến triển để đạt được các kết quả phát triển trong từng lĩnh vực này (của ma trận chính sách PRSC) phụ thuộc chủ yếu vào ý chí chính trị để thực hiện các cải cách (Ngân hàng Thế giới 2005b).

<sup>12</sup> Một ví dụ về điều này là dân chủ và nhân quyền, những yếu tố này không được đưa vào PRSC do CPVN không sẵn sàng tham gia vào các cuộc thảo luận về các vấn đề này. Bàn luận thêm về điều này có thể tìm thấy ở Chương C1 về các vấn đề liên ngành.



B5.11 Tuy nhiên, Ngân hàng Thế giới đóng một vai trò quan trọng trong việc thảo luận đằng sau hậu trường với cả CPVN và Đảng. Ngân hàng Thế giới đưa ra việc tham gia đàm phán gia nhập WTO năm 2003, chống tham nhũng năm 2004 và cải cách ngành ngân hàng năm 2005 như các ví dụ về việc tiếp cận các cán bộ thông qua quy trình PRSC đã cho phép có được tiến triển trong việc thực hiện trong các lĩnh vực này (tài liệu phát tay của Ngân hàng Thế giới từ Đánh giá PRSC 2005).

B5.12 Ngoài ra, thậm chí các chính sách được xây dựng thông qua các bộ luật hay nghị định, trong thực tế việc thực hiện rất khác nhau, trong một số lĩnh vực (ví dụ như Cải cách hành chính) sự thay đổi rất chậm chạp. Năng lực để thực hiện cũng rất khác nhau và không có các ngạch ra quyết định và trách nhiệm rõ ràng, kết hợp với việc thiếu sự rõ ràng nói chung về chính sách của CPVN (Van Arkadie và Mallon 2003). Cũng có sự yếu kém năng lực trong soạn thảo luật và các vấn đề về triển khai thực hiện các bộ luật. Armytage và Cao Xuan (2005) ghi rằng:

những đặc điểm chính của các văn bản pháp quy là chúng có chất lượng kém và: a) không có hiệu quả với tư cách là các công cụ chính sách công (không phản ánh được các mục đích của CPVN); b) không nhất quán với hiến pháp và các bộ luật khác; c) khó thực hiện do thiếu sự rõ ràng, phỏng chừng và mơ hồ; d) nội hàm không rõ ràng và mâu thuẫn; e) phản ánh mối quan tâm riêng của cơ quan hơn là mối quan tâm của công chúng; f) không hiệu quả, soạn thảo tồi và muộn màng (Armytage và Cao Xuan 2005: 4).

Do nhiều hành động chính sách có liên quan đến việc ban hành các quy định, nghị định hay bộ luật mới nên cũng đáng để lưu ý rằng không có gì bảo đảm rằng tất cả các chính sách sẽ được thực hiện một cách hiệu quả hay rằng chúng sẽ bền vững trong giai đoạn trung và dài hạn.

B5.13 Các đối tác quốc tế nhận thấy rằng một trong những mục tiêu chính của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là tham gia vào đối thoại chính sách cấp cao và thông qua đó tăng cường việc lập chính sách của CPVN và tạo ảnh hưởng đến thiết kế và nội dung của quá trình cải cách. Các bên tham gia vào đánh giá này thường báo cáo rằng các đối tác quốc tế đang “mua” đối thoại chính sách cấp cao thông qua PRSC. Nói như vậy có nghĩa là PRSC có vẻ đã cung cấp một cơ chế có hiệu quả hơn cho việc tăng đối thoại chính sách hơn là các dự án, khi là một nhà đồng tài trợ tạo ra sự tiếp cận tới CPVN thông qua các cuộc thảo luận về hành động chính sách và các điều kiện khởi động. Các nhóm đối tác là một phương tiện khác để góp phần vào thiết kế chính sách, đặc biệt là đối với các đối tác quốc tế nhỏ hơn vì những bên này khó có thể tự mình có được loại tiếp cận này đến đối thoại chính sách với CPVN. Đối với tất cả các đối tác quốc tế, đối thoại chính sách với CPVN thông qua PRSC cũng có thể có những sự điều phối chồng chéo với các dự án và chương trình khác mà họ triển khai.

B5.14 Mặt khác, nhiều cuộc thảo luận trong số này được thực hiện với các cán bộ cấp thấp hơn của CPVN hoặc với các cơ quan quản lý vốn viện trợ mà những đối tượng này không có ảnh hưởng lên các quyết định về hoạch định chính sách (Shanks và cộng sự 2004). Trong bối cảnh là CPVN luôn hoan nghênh các ý tưởng mới từ nhiều nguồn khác nhau thì có vẻ như đối thoại với nhà tài trợ và thảo luận ở các nhóm đối tác sẽ chỉ là một trong nhiều ảnh hưởng lên quy trình xây dựng chính sách của chính phủ.

B5.15 Nhìn chung, Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có vẻ đã có hiệu quả lên chương trình cải cách thông qua việc tăng cường thiết kế và thực hiện chính sách thông qua đối thoại chính sách, với các dự án HTKT bổ sung hỗ trợ cho việc thực hiện. Có thể là quy trình đối thoại chính sách đã tăng cường nội dung của các chính sách bằng việc cung cấp chuyên môn về các lĩnh vực này. Điều này đặc biệt có tác động trong quản lý tài chính công, môi trường, HIV/AIDS và giáo dục (xem Chương C1 để biết thêm phần bàn luận về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và môi trường và HIV/AIDS). Số lượng HTKT đáng kể tập trung vào các ngành này đã có vai trò trong việc củng cố và tài trợ cho việc thực hiện.



**Sự tham gia**

...mà trong đó một loạt các bên liên quan phù hợp được tham gia vào việc xây dựng và đánh giá chính sách.

Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: *	Độ tin cậy: **

B5.16 Có nhiều tổ chức khác nhau tham gia vào việc xây dựng và đánh giá chính sách (xem ¶B5.4). Tất cả đều là tổ chức chính phủ hoặc gần như tổ chức chính phủ và có ít sự tham gia của các tổ chức kinh doanh hay các thành phần ngoài hệ thống chính trị. Các đối tác quốc tế được tham gia vào quy trình xây dựng chính sách thông qua đối thoại chính sách PRSC với chính phủ và Đảng. Tuy nhiên, sự tham gia của chính phủ chỉ giới hạn ở các cơ quan trung ương và có ít sự tham gia của các bộ ngành. Cũng có ít hiểu biết về quy trình này ở cấp tỉnh. Cũng thiếu sự tham gia của người dân và cộng đồng doanh nghiệp, mặc dù đa số các tổ chức dân sự ở Việt Nam đều có mối quan hệ với CPVN hoặc với Đảng nên cũng không thể phân loại là dân sự theo nghĩa thông thường.

B5.17 Có ít sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ với các cuộc tham vấn ý kiến diễn ra gần cuối quá trình xây dựng PRSC và trước đó rất ít thông tin được chia sẻ. Mặc dù các đối tác quốc tế, những bên đang cân nhắc trở thành các nhà đồng tài trợ, có thể tham gia vào đối thoại chính sách, song không có sự tham gia của các đối tác quốc tế lớn hơn như IMF và UNDP là những đối tác hầu như không đóng góp quỹ tài trợ. Điều này làm hạn chế mức độ mà PRSC có thể hoạt động với một khả năng điều phối hỗ trợ rộng hơn.

B5.18 Tuy nhiên, quá trình soạn thảo CPRGS đã lôi cuốn sự tham gia của nhiều bên liên quan và hiện nó đang được lập kế hoạch để có một quy trình lấy ý kiến đóng góp có sự đồng tham gia để xây dựng Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội lần tới (xem ¶B5.7).

**Học hỏi kinh nghiệm**

...mà trong đó, các quy trình chính sách khuyến khích cả chính phủ và các đối tác quốc tế rút ra bài học kinh nghiệm và điều chỉnh các chính sách cho phù hợp với hoàn cảnh của đất nước.

Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: *	Hiệu lực: *	Độ tin cậy: ***

B5.19 Quy trình xây dựng chính sách ở Việt Nam được cho là không rõ ràng và sự thiếu minh bạch này có nghĩa là các đối tác quốc tế sẽ khó tham gia vào các quy trình chính sách do những vấn đề đã trình bày trong ¶B5.6. Trách nhiệm chính thức cho các quyết định cuối cùng về các chính sách thuộc về Đảng thông qua Bộ Chính trị chứ không phải CPVN, và đối thoại chính sách Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung diễn ra với chính phủ. Ví dụ, một trở ngại đối với cải cách ngân hàng là chính sách này vẫn chưa được Đảng thông qua và hệ quả là đã có ít tiến triển trong cải cách này. Quy trình mà qua đó các hành động chính sách PRSC được xây dựng có nghĩa là đầu tiên chính phủ được tham vấn ý kiến để khẳng định các chính sách mà họ dự định tiến hành và sau đó các đối tác quốc tế thảo luận các điều kiện khởi động và hành động chính sách. Sau đó CPVN tham gia vào quá trình đàm phán và thường là các thành viên cấp thấp của CPVN tham gia. Kết quả là, việc xây dựng các hành động chính sách, các điều kiện khởi động và các kết quả cuối cùng diễn ra qua một cơ chế song song với quy trình xây dựng chính sách của CPVN mà quy trình này là một quy trình nội bộ không được hiểu rõ.

B5.20 Rất có thể phương pháp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã không có tác động lớn lên việc xây dựng chính sách của CPVN, song nó đã dẫn đến việc giám sát minh bạch hơn nhiều chính sách thông qua các điều kiện khởi động PRSC và giám sát quá trình CPRGS. Nó có thể được xem là một phần của một quy trình lớn hơn giúp CPVN hiểu biết nhiều hơn về kinh nghiệm quốc tế mà chính phủ có thể dựa vào đó để cải tiến chính sách của mình.

B5.21 PRSC đã phát triển rõ ràng qua chu trình PRSC 1-5 và điều này cho thấy một khả năng điều chỉnh chính sách cho phù hợp với hoàn cảnh của quốc gia và rút ra các bài học kinh nghiệm (xem ¶B9.11). Đánh giá PRSC năm 2005 là một ví dụ khác của việc cả CPVN và các đối tác quốc tế đều tham gia vào quy trình này (xem ¶B9.7).

### Ảnh hưởng lên nội dung chính sách

#### *Khu vực công và khu vực tư nhân*

.. trong đó, các chính sách giải quyết những thất bại lớn về thị trường, môi trường quy định và sự cân đối phù hợp giữa khu vực công và khu vực tư nhân.

Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: *	Độ tin cậy: **

B5.22 Nhiều hành động chính sách và điều kiện khởi động trong PRSC nhằm mục đích tạo ra một môi trường quy định vững mạnh, giải quyết những thất bại về thị trường và giảm bớt vai trò của nhà nước. Trụ cột 1 cho các PRSC 1-3 tập trung vào tự do thương mại, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, tái cơ cấu ngành tài chính và cung cấp một khung quy định vững mạnh đủ năng lực giám sát. Sự phát triển khu vực tư nhân được giải quyết thông qua việc tăng cường khung pháp lý qua việc phê duyệt luật doanh nghiệp, thông qua các nghị quyết về phát triển khu vực tư nhân và tăng cường quyền sở hữu trí tuệ. Các quy định bảo vệ môi trường cũng đã được đưa vào cũng như có các hành động về giảm nghèo, như thành lập Quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo và các hành động chính sách nhằm mục đích bảo hộ xã hội trong các PRSC 4-5.

B5.23 Đến nay, vẫn còn nhiều thất bại về thị trường và quy định và cải cách chậm chạp trong các lĩnh vực nhạy cảm như ngành tài chính và đổi mới doanh nghiệp (Báo cáo tiến độ CAS của Ngân hàng Thế giới 2004; Ngân hàng Thế giới 2004b). Hội nhập thương mại được đánh giá bởi Ngân hàng Thế giới (2005b) là có tiến bộ đáng kể hướng tới gia nhập WTO và cũng đã đạt được nhiều chuẩn thương mại khác đã đưa vào. Về đổi mới doanh nghiệp nhà nước, thành công còn hạn chế trong việc đạt được gần như tất cả các chỉ số, dẫn đến việc vẫn còn thiên về sở hữu nhà nước. EIU (2005) đã lưu ý rằng tốc độ cổ phần hóa vẫn còn chậm và thậm chí sau cổ phần hóa nhà nước vẫn là cổ đông lớn nhất trong nhiều trường hợp với trung bình 47% cổ phiếu trong các doanh nghiệp đã cổ phần hóa do nhà nước nắm giữ, cán bộ, công và nhân viên của doanh nghiệp giữ 38% và 15% do các thành phần bên ngoài nắm giữ. Ngành pháp lý không được đề cập một cách toàn diện trong PRSC, tuy nhiên, các sáng kiến bổ sung khác trong lĩnh vực này được thực hiện thông qua các dự án, với một số hành động chính sách được củng cố thông qua việc được đưa vào Trụ cột 3 về Quản trị trong PRSC2.

B5.24 Đã có những thành công trong phát triển khu vực tư nhân mà ở đó đã có nhiều tiến bộ hơn với các chỉ tiêu đã đạt được và việc thông qua luật đất đai mới đang cải tiến sự tiếp cận tới đất đai. Ngành viễn thông đã mở cửa cho cạnh tranh và một bộ luật mới về điện đã được đưa ra để cải tiến khung quy định. Cũng đã đạt được nhiều thành công hơn trong các sáng kiến về môi trường, trong đó một chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường đã được phê duyệt và các hành động khác được thiết kế để cải tiến khung quy định.

B5.25 Những thành công này không chỉ bắt nguồn từ các hành động chính sách PRSC và các điều kiện khởi động mà còn từ đối thoại với các nhóm đối tác đã tham gia vào việc thảo luận các vấn đề tương tự như các khung quy định và cải cách chính sách.<sup>13</sup> Hơn nữa, cũng có nhiều hỗ trợ dự án trong các ngành này mà PRSC đang bổ sung và như vậy cả các nhóm đối tác và HTKT do các dự án cung cấp có thể được xem là một phần của phương pháp tổng thể Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung này.

#### Các chính sách ngành

...trong đó, các chính sách ngành phù hợp bổ sung cho các chi tiêu công.			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: *	Hiệu lực:*	Độ tin cậy: **

B5.26 Các chính sách ngành nhằm vào y tế, giáo dục, nông nghiệp và giao thông đã không được đề cập chi tiết trong các PRSC 1-3. Giáo dục được đưa vào PRSC2 thông qua một hành động chính sách để áp dụng Khung Giáo dục cho Mọi Người để đạt các chỉ tiêu vào năm 2015 và trong PRSC3 đã có các hành động chính sách để tăng tỷ lệ chi ngân sách cho giáo dục vào đào tạo lên 17,1% tổng ngân sách và áp dụng chuẩn chất lượng tối thiểu cho các trường tiểu học trong cả nước. Về y tế, đã có một hành động chính sách trong PRSC2 để ban hành quyết định thành lập các Quỹ Chăm sóc sức khỏe cho người nghèo (HCFP) và trong PRSC3 để xây dựng các Quỹ Chăm sóc sức khỏe cho người nghèo ở tất cả các tỉnh, thành và xây dựng một kế hoạch hành động về HIV/AIDS dựa trên phương pháp tiếp cận y tế công.

B5.27 Dự thảo các hành động chính sách của PRSC 4-5 bao gồm việc xây dựng các MTEF trong giáo dục, y tế, nông nghiệp và phát triển nông thôn và các hành động này có vẻ có một tác động lớn hơn lên các chiến lược và chính sách ngành nếu được thực hiện một cách hiệu quả. Tuy nhiên, cho đến nay các bộ ngành đã ít tham gia vào quy trình đối thoại chính sách PRSC và các cuộc phỏng vấn của nhóm đánh giá đã phát hiện sự hiểu biết ít về PRSC của những người đã được phỏng vấn. Ngoài ra, có ít bằng chứng về sự gắn kết chặt chẽ giữa các chính sách ngành với việc lập kế hoạch chi tiêu. Tuy nhiên, mặc dù hiệu quả hiện nay còn yếu, song tác động có vẻ mạnh hơn trong tương lai khi nhiều hành động chính sách khác được thực hiện, đặc biệt là các hành động liên quan đến quy trình MTEF (xem ¶B4.4).

#### Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính

B5.28 Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính đặt giả thiết rằng đối thoại chính sách/ điều kiện/ HTKT và xây dựng năng lực tập trung vào các vấn đề và ưu tiên chính về chính sách công và chi tiêu công (2.4/2.5) và các đối tác quốc tế tiến tới điều chỉnh và hài hoà với các mục đích và hệ thống quốc gia (2.6) dẫn đến các chính sách và chỉ tiêu vì người nghèo (3.3) mà điều này ngược lại dẫn đến các chính sách ngành phù hợp để giải quyết sự thất bại về thị trường (4.4) và các chính sách quy định phù hợp cho khu vực tư nhân (4.2).

B5.29 PRSC đã bao gồm đối thoại chính sách mà đã hỗ trợ việc thiết kế các chính sách trong chương trình cải cách hơn là đưa vào các cải cách cụ thể do đối tác quốc tế định dẫn dắt. Điều

<sup>13</sup> Ví dụ như Nhóm đối tác Quản lý tài chính công đã đặc biệt thành công trong việc lôi cuốn sự tham gia của CPVN và đã là một lĩnh vực mà PRSC đã thành công trong việc đạt được các điều kiện khởi động theo yêu cầu (Bartholomew và Lister 2004). Ngoài ra, "Các nhóm đồng đối tác chính phủ - nhà tài trợ - tổ chức phi chính phủ (2004) Tiến tới năm 2010: Báo cáo Mối quan hệ hợp tác Việt Nam" liệt kê tất cả các hỗ trợ dự án phù hợp trong các lĩnh vực liên quan đến các mối quan hệ hợp tác này.

này có nghĩa là mặc dù PRSC đã góp phần phát triển nội dung chính sách, nhưng lại không có sự tham gia vào các quy trình chính sách. Rõ ràng đã có đối thoại chính sách và HTKT/xây dựng năng lực liên quan trong các chương trình bổ sung hỗ trợ cho các vấn đề và ưu tiên chính sách công và PE chủ chốt. Các hành động chính sách giải quyết 2.6, 4.2 và 4.4 vì thế có sự gắn kết vừa phải xuống phía dưới của chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ, mặc dù một số hành động chính sách này được bao gồm trong các PRSC 4-5, vì vậy hiện tại không rõ chúng sẽ được thực hiện hiệu quả đến mức nào. Tuy nhiên, có tiềm năng cho các mối gắn kết trong chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ này trong tương lai, nhưng hiện nay thì sự đánh giá tin cậy chỉ có thể là vừa phải.

### **Phản biện**

B5.30 Các hình thức hỗ trợ chương trình trước đây cũng đã có bao gồm đối thoại chính sách, tuy nhiên việc sử dụng điều kiện khó khăn đã dẫn đến kết quả là các chương trình này bị dừng lại, mặc dù thảo luận với CPVN vẫn được tiếp tục dù vốn tài trợ đã ngừng. Các dự án cũng là một cách để các nhà tài trợ tham gia vào đối thoại với CPVN, nhưng phương pháp này có khuynh hướng tập trung vào các ngành cụ thể. Vì tất cả các đối tác quốc tế đều thấy khó xác định những nhà hoạch định chính sách chủ chốt, nên một số phương pháp tiếp cận hiện đang được sử dụng để lôi cuốn sự tham gia của các nhà hoạch định chính sách ở các cấp chính quyền khác nhau và các tổ chức liên quan. Phương pháp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung thông qua PRSC, HTKT và các nhóm đối tác có vẻ là một phương pháp có hiệu quả để tham gia vào đối thoại; việc cấp tài trợ đảm bảo sự chú ý của CPVN và có một quy trình đánh giá chính sách liên tục và điều chỉnh cho thích nghi với các bài học kinh nghiệm. Điều này có thể đã không diễn ra nếu như PRSC và các nhóm đối tác không phải là một phần của môi trường hỗ trợ chung.

## B6. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên hiệu quả hoạt động kinh tế vĩ mô

*Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào hiệu quả hoạt động kinh tế vĩ mô đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?*

### Giới thiệu

B6.1 Chương này liên quan đến việc chuyển từ cấp độ 2 (hiệu quả trực tiếp) sang cấp độ 4 (kết quả cuối cùng) của EEF. Nó bao gồm hai dòng hiệu quả/đầu vào Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (đó là tất cả các hiệu quả/hoạt động trực tiếp của cấp độ 2 vì chúng liên quan đến quy tắc tài chính cải tiến, và một môi trường vĩ mô thân thiện với sự tăng trưởng) đã đề ra trong khung này.

B6.2 Những giả thiết nhân quả chính của EEF sẽ được giải quyết trong chương này là:

- việc các nguồn lực bên ngoài cho ngân sách của CPVN (2.1), sự tăng lên về tỷ lệ vốn tài trợ tùy thuộc vào ngân sách quốc gia (2.2) và sự tăng lên về khả năng dự đoán các quỹ tài trợ bên ngoài cho ngân sách quốc gia (2.3) dẫn đến kết quả là quy tắc tài chính được cải tiến (3.4) và do đó một môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi cho đầu tư tư nhân và tăng trưởng (4.1) và một sự tăng trưởng có lợi hơn cho việc cải thiện môi trường (4.6);
- việc đổi thay chính sách/ điều kiện tập trung vào các vấn đề chủ chốt về chính sách công và chi tiêu công (2.4), HTKT và xây dựng năng lực tập trung vào các vấn đề chủ chốt về chính sách công và chi tiêu công (2.5) và các đối tác quốc tế đang tiến tới điều chỉnh và hài hoà với các mục đích và hệ thống quốc gia dẫn đến quy tắc tài chính được cải tiến (3.4) và do đó một môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi cho đầu tư tư nhân và tăng trưởng (4.1) và một sự tăng trưởng có lợi hơn cho việc nâng cao môi trường (4.6).

### Các sự kiện phù hợp: Hiệu quả hoạt động kinh tế vĩ mô

B6.3 CPVN có thành tích tốt về kinh tế vĩ mô với việc đạt được một giai đoạn ổn định về tăng trưởng kinh tế kể từ khi chương trình Đổi Mới bắt đầu vào cuối những năm 1980. Sự tăng trưởng GDP trung bình đạt 7,2% mỗi năm trong những năm 1990 với GDP tăng gấp đôi trong giai đoạn 1991-2000. Sau khi sự tăng trưởng kinh tế chậm lại do cuộc khủng hoảng Châu Á, tăng trưởng GDP lại tăng lên và đạt mức tăng trưởng trung bình trên 6% mỗi năm kể từ giai đoạn này. Tự do nông nghiệp đã kích thích tăng trưởng trong những năm đầu của chương trình cải cách trong khi vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và gần đây là hiệu quả hoạt động xuất khẩu tốt đã làm cơ sở cho sự tăng trưởng kinh tế hiện nay (IMF 2003).

B6.4 Các chỉ số kinh tế vĩ mô chính khác cũng tốt, với mức lạm phát dưới 5% từ năm 2000 và sự thiếu hụt tài chính vẫn duy trì trong mức 0-3% trên tổng GDP trong thập niên qua. Sự cân đối thanh toán cũng đã tăng cường do sự tăng đáng kể khối lượng hàng xuất khẩu và gánh nặng nợ nước ngoài đã giảm mà phần lớn là do tăng sản lượng, mở rộng xuất khẩu và các hoạt động tái cơ cấu nợ (IMF 2003 và 2005).

B6.5 ODA đóng vai trò thứ yếu trong thành công về kinh tế vĩ mô ở Việt Nam.<sup>14</sup> Cho đến khoảng năm 1996, nguồn vốn ODA chảy vào không đáng kể, sau đó nguồn vốn này bằng với dòng ngoại hối chính thức từ các đầu tư nước ngoài, các chuyển khoản tư nhân (của Việt Kiều và những người đi xuất khẩu lao động), và gần đây hơn là các vốn vay thương mại. Tuy nhiên, giai đoạn điều chỉnh cấu trúc kinh tế vĩ mô ở Việt Nam là từ năm 1988-1991, khi đó các doanh nghiệp nhà nước sử dụng một phần tư lực lượng lao động (kể từ đó con số chính xác đã tăng lên), và lạm phát đã giảm xuống từ hơn 250% mỗi năm trong giai đoạn 1986-1988 (xuống còn dưới 15% mỗi năm sau năm 1992). Giai đoạn cải cách này cũng chứng kiến các ngân hàng đưa ra các lãi suất thật tích cực trên các khoản tiền gửi, xóa bỏ việc định giá kế hoạch tập trung, và tăng tỷ giá hối đoái gấp 6 lần để bắt kịp với tỷ giá chợ đen (Le Dang và McCarty 1995).

B6.6 Vì vậy, ODA có vẻ không có tác động đáng chú ý lên những thay đổi kinh tế vĩ mô chính cho sự ổn định ngắn hạn (IMF 2003a). Giai đoạn mà phần lớn các cải cách đã được tiến hành là 1989-1992, đây cũng là giai đoạn đánh dấu một bước ngoặt trong hiệu quả hoạt động kinh tế vĩ mô (Van Arkadie và Mallon 2003). ODA và các nguồn ngoại hối khác đã tăng nhanh từ năm 1995 đến 1997 và ở thời điểm này sự thiếu hụt tài khoản lưu hành đang giảm xuống và lạm phát cũng giảm (mặc dù sự thâm hụt ngân sách tăng một cách khiêm tốn) và tỷ lệ trả hết nợ nhà nước đã ổn định và sau đó đã giảm xuống.

B6.7 Không có một hành động chính sách kinh tế vĩ mô cụ thể nào được đưa vào ma trận chính sách PRSC do có sự hài lòng chung của các đối tác quốc tế với các chính sách kinh tế vĩ mô hiện hành và có một giả thiết tiềm ẩn rằng họ sẽ tiếp tục hài lòng. Tuy nhiên, có các hành động chính sách nhằm vào các cải cách cơ cấu trong Trụ cột 1 và chúng có một vai trò trong việc củng cố và hỗ trợ cho việc chuyển sang một cơ chế kinh tế vĩ mô tự do.

B6.8 IMF đã dừng cấp tài trợ vào năm 2004 theo PRGF của họ, việc này nhằm mục đích hỗ trợ cải cách kinh tế vĩ mô (IMF 2005). Việc này xảy ra là do CPVN không sẵn sàng tiết lộ các dữ liệu kinh tế chi tiết theo yêu cầu cho các tham vấn theo Điều IV của IMF. Vấn đề cụ thể trên thực tế là việc từ chối cho phép kiểm toán các dự trữ ngoại hối. Tuy nhiên, Văn phòng Đánh giá của IMF đã đi đến các kết luận sau về nhu cầu cần có quỹ PRGF để hỗ trợ nền kinh tế vĩ mô:

Ở cấp độ cơ bản hơn, trường hợp của Việt Nam đặt ra các câu hỏi về giá trị gia tăng của một chương trình do IMF hỗ trợ ở một đất nước có thu nhập thấp đang có sự ổn định về kinh tế vĩ mô và không có sự hẫng hụt tài chính cấp bách. Mặc dù việc cấp tài chính chương trình rõ ràng là được đánh giá cao, song nó không hiển nhiên là một chương trình do PRGF hỗ trợ với sự tiếp cận cao hơn mức trung bình không phải là cơ chế phù hợp nhất để hỗ trợ cho hiệu quả hoạt động kinh tế vĩ mô lành mạnh (IMF 2004a: 9).

B6.9 Sự thất bại của mỗi quan hệ PRGF đã không ảnh hưởng đến sự hỗ trợ từ các IFI hay các nhà tài trợ song phương khác. Mặc dù vị thế đúng hướng với IMF thường là một yêu cầu, song những sự khác biệt của Việt Nam với IMF đã được xem là vấn đề kỹ thuật chứ không phải là một biểu hiện của sự quản lý kinh tế vĩ mô không thỏa đáng.

---

<sup>14</sup> Nhận xét này theo phân tích trong *Đánh giá sự hỗ trợ* của Ngân hàng Thế giới (1998), chương 5 và Van Arkadie và Mallon (2003).



## Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá

### Những hiệu quả kinh tế vĩ mô

#### Quy tắc tài chính và sự ổn định kinh tế vĩ mô

Mức độ đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào quy tắc tài chính và sự ổn định kinh tế vĩ mô.			
Tình hình chung:	Mức độ: ***	Xu hướng: =	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: na	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B6.10 Như đã nêu trên, CPVN có thành tích tốt về ổn định kinh tế vĩ mô và quy tắc tài chính. Việc kiểm soát lạm phát và thâm hụt ngân sách là những ưu tiên chính sách của CPVN từ đầu những năm 1990 và sự ổn định tài chính đã đạt được trước khi có ODA đáng kể. Sự ổn định kinh tế vĩ mô có thể sẽ được duy trì mà không cần những dòng tài chính và quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung bổ sung này, vì CPVN đã có các chỉ tiêu liên quan đến thâm hụt ngân sách và các biến động kinh tế vĩ mô khác đề xuất một cam kết liên tục đối với quy tắc tài chính. Tuy nhiên, vai trò của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là giúp giữ cho chương trình cải cách kinh tế vĩ mô đi đúng hướng và việc cấp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung tạo ra sự khích lệ để làm điều này (xem ¶B5.9).

#### Chi phí của tài chính ngân sách

Mức độ mà việc cấp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã làm giảm chi phí cấp tài chính ngân sách.			
Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: -	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: ***	Hiệu lực: ***	Độ tin cậy: **

B6.11 Sự thâm hụt ngân sách dao động trong khoảng 3-4% GDP sau năm 2000, so với 1-2% trong suốt những năm cuối thập niên 90. PRSC rõ ràng đã có một ảnh hưởng lên các chi phí cấp tài chính ngân sách như Bảng 2B.1 trong Phụ lục 2B cho thấy rằng việc cấp PRSC tương đương với 16,4% tổng thiếu hụt tài chính (trừ khoản vay ròng) vào năm 2001, 18,7% năm 2002, 18,8% năm 2003 và 43,0% năm 2004. Điều này nói lên rằng việc cấp PRSC đại diện cho một tỷ lệ thâm hụt ngân sách đáng kể và do đó đã đóng góp vào việc cấp tài trợ cho thâm hụt ngân sách.

B6.12 Vì rằng PRSC đại diện cho việc cấp tài trợ ưu đãi và nhiều nhà đồng tài trợ cung cấp tài trợ dưới hình thức các khoản tài trợ không hoàn lại, các nguồn tài trợ này đã làm giảm các chi phí cấp tài chính ngân sách. CPVN rõ ràng đánh giá cao việc cấp tài chính ưu đãi: đây là động cơ cho việc chuẩn bị một PRSC (CPRGS) dù là Việt Nam không đủ điều kiện để miễn trừ nợ cho nước nghèo mắc nợ nặng.

B6.13 Ngân sách nhà nước năm 2002 cho thấy các khoản thanh toán lãi là 4,4% tổng chi tiêu, một con số đã tăng dần từ 2,7% năm 1999 (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005). Một phần của việc cấp tài chính PRSC là dưới hình thức các khoản tài trợ không hoàn lại của một số nhà đồng tài trợ trong khi các nhà đồng tài trợ khác cung cấp khoản vay song song. Đây là theo các điều khoản của Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) của Ngân hàng Thế giới so với lãi suất 8,3% mà CPVN hiện trả cho trái phiếu 5 năm ban hành gần đây. Phương án thay thế sẽ là vay trên thị trường trong nước nơi mà lãi suất về nợ trong nước được đo bằng đô la sẽ là 6,1% (Ngân hàng Thế giới 2004e). Vì vậy các nguồn thay thế cho việc vay cho thấy một khoản trả thêm đáng kể qua các điều khoản PRSC.

*Đầu tư tư nhân*

Mức độ mà việc cấp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cho chi tiêu công đã có ảnh hưởng bất lợi lên đầu tư tư nhân.			
Tình hình chung:	Mức độ: null	Xu hướng: =	Độ tin cậy: *
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: null	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B6.14 Khu vực kinh doanh tư nhân ở Việt Nam vẫn đang trong giai đoạn phát triển ban đầu, vì vậy không có các ảnh hưởng về giảm bớt đầu tư do chi tiêu của Chính phủ tăng lên từ nguồn tài trợ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Đầu tư tư nhân, bao gồm cả FDI, đã tăng lên trong thập niên qua (mặc dù dòng vốn FDI giảm xuống vào cuối những năm 1990 sau cuộc khủng hoảng Châu Á). Các dòng vốn chảy vào chủ yếu để đáp lại nhu cầu thị trường đang tăng trưởng và cải cách thể chế, mặc dù sự hỗ trợ tích cực của nhà tài trợ cho khu vực công có một ảnh hưởng tích cực lên những nhận thức của nhà đầu tư. (Xem Chương C2 để biết thêm về các vấn đề về khu vực công / khu vực tư.)

*Thu nhập nội địa*

Mức độ mà việc cấp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cho chi tiêu công đã có ảnh hưởng bất lợi lên thu nhập nội địa.			
Tình hình chung:	Mức độ: ***	Xu hướng: +	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: not found	Hiệu lực: na	Độ tin cậy: **

B6.15 Đã có sự thay đổi đều đặn theo hướng có một chế độ thuế hiện đại dựa trên thuế giá trị gia tăng (VAT), thuế thu nhập và thuế doanh nghiệp. Việc áp dụng thu phí người sử dụng dịch vụ trong y tế và giáo dục cũng đã làm tăng thu nhập nội địa. Sự phát triển của các hình thức thu thuế theo cơ chế thị trường mới đã cho phép giảm bớt tỷ lệ thu nhập chính phủ lấy trực tiếp từ các doanh nghiệp nhà nước và giảm tỷ lệ thuế thương mại trong thu nhập. Về lý thuyết Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có thể làm giảm sự khếch lệ để tiến hành các cải cách thuế vì các quỹ PRSC rõ có thể thay thế cho việc thực hiện nghiêm khắc hơn chế độ thuế. Không có bằng chứng hiển hiện về một ảnh hưởng như vậy, do sự tăng trưởng kinh tế mạnh đã mang lại sự tăng thu ngân sách và CPVN đã làm tốt hơn mong đợi một cách ổn định trong việc thu ngân sách (IMF 2003a). Thu ngân sách và tài trợ đã tăng 14% trên danh nghĩa từ năm 1998 đến năm 2003, trong khi tính theo tỷ lệ phần trăm so với GDP thì chúng đã tăng từ 20,8% vào năm 1997 lên 23,1% năm 2003 (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005). Vì vậy, tiếp cận tới quỹ PRSC không có vẻ sẽ trì hoãn các cải cách tăng thu nhập hay làm suy yếu nỗ lực tăng thu nhập.

**Tạo điều kiện cho sự thay đổi thể chế**

Mức độ ổn định của sự cải tiến đó qua các năm và cho phép những thay đổi về hành vi thể chế (đầu tư khu vực tư nhân, các quyết định của ngân hàng trung ương, v.v.).			
Tình hình chung:	Mức độ: **	Xu hướng: =	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: *	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B6.16 CPVN đã thiết lập một thành tích lâu dài về quản lý kinh tế vĩ mô tốt, bao gồm cả việc vượt qua cuộc khủng hoảng Châu Á vào cuối những năm 1990, và điều này đã góp phần tạo ra một môi trường đầu tư rất tích cực mà trong đó sự thay đổi thể chế của nền kinh tế Việt Nam đang tiến lên một cách nhanh chóng. Bởi vì PRSC chỉ mới xuất hiện gần đây và chỉ là một sự



củng cố nhỏ cho sự ổn định kinh tế vĩ mô đã có trước đó, nên nó không thể được công nhận nhiều hơn là một sự đóng góp nhỏ vào tình huống này.

### **Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính**

B6.17 Việc cấp PRSC rõ ràng đã cấp thêm nguồn lực bên ngoài cho ngân sách CPVN (2.1), sự tăng lên về tỷ lệ quỹ tùy thuộc vào ngân sách quốc gia (2.2) và sự tăng lên một chút về khả năng dự đoán các vốn tài trợ bên ngoài cho ngân sách quốc gia (2.3). Do quy tắc tài chính đã tốt nên hiệu quả của quỹ PRSC là hỗ trợ cho điều này và tạo động cơ để giữ cho các cải cách đi đúng hướng (3.4). Vì vậy có một dòng hiệu quả tài trợ vừa phải đã mang lại một môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi hơn cho đầu tư tư nhân và tăng trưởng (4.1) hay một sự tăng trưởng có lợi hơn cho việc nâng cao môi trường (4.6).

B6.18 Đối thoại chính sách/ điều kiện/ HTKT đã tập trung vào các vấn đề chính về chính sách công và chi tiêu công (2.4), và các đối tác quốc tế đã tiến tới sự điều chỉnh và hài hoà với các mục đích và hệ thống quốc gia (2.6). Các hành động chính sách đã hỗ trợ cho quy tắc tài chính (3.4) bằng cách tập trung vào các hành động chính sách nhằm mục đích tự do hoá nền kinh tế. Điều này đáng lý ra nên hỗ trợ cho sự chuyển đổi sang một môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi hơn cho đầu tư tư nhân và tăng trưởng (4.1) và một sự tăng trưởng có lợi hơn cho việc nâng cao môi trường (4.6).

### **Phản biện**

B6.19 Do rằng CPVN có một thành tích tốt về hoạt động kinh tế vĩ mô và tài chính, những thay đổi về hình thức hỗ trợ hầu như không nâng cao hoạt động này một cách đáng kể. Chỉ riêng các dự án sẽ không thể có tác động lớn và các hình thức hỗ trợ chương trình trước đây có như PRSC đã hỗ trợ các chính sách kinh tế vĩ mô của CPVN, nhưng điều kiện của họ đã không có hiệu quả. Trong bối cảnh này, thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là phù hợp với bối cảnh Việt Nam vì các quỹ đã cấp có thể sẽ được sử dụng một cách hiệu quả do mức độ quy tắc tài chính hiện hành và sự thật rằng các chính sách vĩ mô phù hợp đã có.



## B7. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên cung cấp dịch vụ công

*Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào việc cải tiến hoạt động của chính phủ trong cung cấp dịch vụ công đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?*

### Giới thiệu

B7.1 Chương này liên quan đến sự chuyển dịch từ cấp độ 3 (kết quả tức thời) sang cấp độ 4 (kết quả cuối cùng) của EEF. Ba giả thiết quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính sẽ được kiểm nghiệm trong chương này là PRSC đã:

- góp phần làm cho việc cung cấp dịch vụ ngày càng có trách nhiệm vì người nghèo / đáp ứng nhu cầu của người nghèo hơn (4.7), thông qua các nguồn lực tăng lên cho cung cấp dịch vụ (4.3), do có nhiều nguồn lực hơn chảy vào các cơ quan cung cấp dịch vụ (3.1);
- góp phần làm cho việc cung cấp dịch vụ ngày càng có trách nhiệm vì người nghèo / đáp ứng nhu cầu của người nghèo hơn (4.7), bằng cách khuyến khích và trao quyền cho chính phủ đối tác để tăng cường các chính sách vì người nghèo (3.3) và thông qua việc xây dựng các chính sách ngành phù hợp giải quyết những thất bại thị trường (4.4);
- góp phần làm cho việc cung cấp dịch vụ ngày càng có trách nhiệm vì người nghèo / đáp ứng nhu cầu của người nghèo hơn (4.7), bằng các chính sách ngành phù hợp để giải quyết các thất bại thị trường (4.4) do tăng hiệu quả hoạt động và phân bổ của hệ thống quản lý tài chính công (3.5/3.6).

B7.2 Phần tiếp theo sẽ trình bày ngắn gọn các sự kiện phù hợp về cung cấp dịch vụ trong ngành giáo dục và y tế, để cung cấp một bối cảnh lớn hơn phù hợp trong đó xác định hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên việc cung cấp dịch vụ. Các phần tiếp theo sẽ đưa ra các kết luận chung về mức độ đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào ba chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ đã nêu trên.

### Các sự kiện phù hợp: Cung cấp dịch vụ trong giáo dục và y tế

B7.3 Bộ Giáo dục và Đào tạo có trách nhiệm xây dựng chính sách chung cho ngành và quản lý các cơ sở giáo dục đại học. Các tỉnh, thành quản lý các trường phổ thông trung học và các quận/huyện quản lý các trường trung học cơ sở, tiểu học và mầm non (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005).

B7.4 Các mục tiêu chính của chính sách giáo dục của CPVN được bao gồm trong CPRGS năm 2002, Kế hoạch Phát triển Chiến lược Giáo dục cho giai đoạn 2001-2010 (2003), Kế hoạch Giáo dục cho Mọi Người (2003) và Kế hoạch tổng thể Giáo dục Trung học (2002). Mục tiêu bao trùm là tăng sự tham gia ở tất cả các cấp giáo dục, đặc biệt là ở các cộng đồng thiệt thòi (ibid).

B7.5 CPVN đã dành ưu tiên rõ ràng cho chi tiêu giáo dục trong chính sách và trong thực tế. Điều này bao gồm chỉ tiêu tăng tỷ lệ chi tiêu công cho giáo dục từ 15% năm 2000 lên 18% năm 2005, chỉ tiêu này đã bị vượt qua trong thực tế năm 2004 (ibid). Các chỉ số kết quả giáo dục được giám sát thông qua PRSC cho thấy có sự tiến bộ trên nhiều mặt. Ví dụ, theo số liệu giữa năm 1998 và các số liệu có được gần đây nhất, tỷ lệ đến trường thực ở cấp tiểu học đã tăng từ 88% lên 90% và tỷ lệ đến trường cấp trung học cơ sở đã tăng từ 62% lên 72% (ibid). Xu

hướng chung về sự bất bình đẳng giới cũng tích cực (Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới 2005), tỷ lệ ở lại lớp và bỏ học cũng tích cực và khá thấp (ibid).

B7.6 Bộ Y tế có trách nhiệm chung về xây dựng chính sách y tế, trong khi các tỉnh/thành có trách nhiệm cung cấp các dịch vụ trong địa phương mình quản lý. Kết quả là, ngành y tế có sự phân cấp quản lý rất cao với 76,8% chi tiêu ở cấp địa phương năm 2002. Mặc dù đã có các cải thiện về các chỉ số y tế quốc gia từ những năm 1990, song đã có những kết quả hạn chế đối với một số nhóm dân cư và những bất bình đẳng đang tăng lên. Chi ngân sách nhà nước cho y tế đã tăng nhanh trong giai đoạn 1991-2002. Chi tiêu tăng từ khoảng 1% GDP và 6% tổng chi ngân sách nhà nước năm 1991 lên khoảng 1,6% GDP và 6,5% tổng chi ngân sách nhà nước năm 2002. Về mặt thường xuyên (1994), chi ngân sách nhà nước cho y tế trên mỗi đầu người đã tăng từ 20.000 đồng năm 1991 lên khoảng 64.000 đồng năm 2002. Tuy vậy, chi tiêu cho y tế của Việt Nam vẫn khá thấp so với tiêu chuẩn quốc tế và PER-IFA đã nêu rằng “Ngân sách y tế hạn chế của chính phủ hiện đang được dàn trải rất mỏng cho rất nhiều loại hoạt động” (Ngân hàng Thế giới 2005c).

B7.7 Các đổi mới khác trong ngành y tế cũng được đưa ra, như lệ phí người sử dụng dịch vụ và lịch thu lệ phí, bảo hiểm y tế xã hội, xây dựng Quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo ở cấp tỉnh để tài trợ cho chăm sóc y tế miễn phí cho người nghèo và Nghị định 10 (2002) đã tạo ra một khuôn khổ cấp chính phủ về tự chủ trong quản lý các đơn vị sự nghiệp có thu (bao gồm cả các bệnh viện công).

B7.8 Khảo sát phiếu báo cáo về cung cấp dịch vụ trong giáo dục, y tế và hành chính sự nghiệp gần đây cũng đã được tiến hành trên cơ sở thí điểm ở bốn tỉnh (Ngân hàng Thế giới 2004e). Các phát hiện của các khảo sát này cho thấy một mức độ có thể chấp nhận về sự hài lòng trong các nhóm dân cư, dịch vụ và thành phố. Một số khảo sát (ví dụ như khảo sát hộ gia đình theo phương pháp định tính được tiến hành cho đánh giá Xóa đói Giảm nghèo (HEPR) 2004) cho thấy nhiều người “nghèo” đánh giá cao việc miễn lệ phí giáo dục. Ví dụ, 12% những người hưởng lợi HEPR trả lời khảo sát cho rằng rất có thể họ sẽ không thể cho con cái đến trường nếu không được miễn phí (Ngân hàng Thế giới 2004e).

## Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá

### Cung cấp dịch vụ công vì người nghèo

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã góp phần vào việc tăng hiệu quả và hiệu lực của cung cấp dịch vụ công vì người nghèo và nâng cao sự tiếp cận của người nghèo.			
Tình hình chung:	Mức độ: **	Xu hướng: +	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: ***	Độ tin cậy: **

B7.9 PRSC đã có nhiều hành động chính sách khác nhau nhằm mục đích tăng hiệu quả và hiệu lực của việc cung cấp dịch vụ vì người nghèo. Trong giáo dục, việc thông qua EFA đã được đưa vào như một hành động chính sách trong PRSC2, các tiêu chuẩn chất lượng tối thiểu cho các trường tiểu học cũng được đưa vào đó. Trong PRSC3, việc tăng tỷ lệ chi ngân sách cho giáo dục lên 17,1% là một hành động chính sách mà đã củng cố cam kết mà CPVN đã tuyên bố để thực hiện điều này. Một hành động chính sách đề xuất trong PRSC4 là đánh giá 8% tổng số giáo viên dựa trên Chuẩn Giáo viên Tiểu học mới để phát triển nghề nghiệp và để đưa tỷ lệ các trường trong các vùng nghèo lên đạt chuẩn chất lượng tối thiểu. Việc thí điểm một MTEF ngành cũng là một hành động chính sách cho PRSC5, và việc xây dựng một chiến lược giáo dục toàn diện cho trẻ em khuyết tật cũng vậy. Cũng có các kế hoạch cho một chương trình hỗ trợ ngân sách mục tiêu do Ngân hàng Thế giới chủ trì cho sáng kiến EFA vào

năm 2005, chương trình này sẽ hỗ trợ hơn nữa các hành động chính sách PRSC và công việc hiện nay trong khuôn khổ Sáng kiến Cải cách quản lý tài chính công đang cung cấp hỗ trợ cho việc thực hiện một MTEF.

B7.10 Không có hành động chính sách nào về y tế trong PRSC1 và chỉ có một hành động chính sách trong PRSC2 (ban hành quyết định xây dựng các HCFP cấp tỉnh). Trong PRSC3 có hai hành động chính sách: xây dựng các HCFP ở tất cả các tỉnh và trả phần đóng góp của chính phủ trung ương và xây dựng một chương trình hành động cho chiến lược HIV/AIDS, dựa trên phương pháp tiếp cận y tế công. Các hành động chính sách tương lai (PRSC5) đã đề xuất cũng bao gồm việc thí điểm một MTEF trong ngành y tế.

B7.11 Mặc dù các hành động chính sách này đã làm tăng hiệu quả, vì đa số các hành động đó nằm trong các PRSC 3-5, song cũng còn quá sớm để đánh giá chúng đã được thực hiện hiệu quả đến mức nào, đặc biệt là trong ngành y tế. Các tác động của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên cả hiệu quả và hiệu lực có thể sẽ mạnh hơn trong tương lai vì có một khối lượng công việc Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đáng kể đang được tiến hành trong cả hai ngành này.

#### Năng lực và sự đáp ứng nhiệt tình của các tổ chức cung cấp dịch vụ

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã đóng góp vào việc xây dựng năng lực bền vững của các tổ chức cung cấp dịch vụ.

Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: =	Độ tin cậy: *
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: *	Hiệu lực:*	Độ tin cậy: *

B7.12 Không có việc xây dựng năng lực liên quan nào trong các bộ ngành hay các tổ chức cung cấp dịch vụ vì không có khóa đào tạo nào được cung cấp trong khuôn khổ tài trợ của PRSC. Tuy nhiên, đã có các hoạt động đào tạo và xây dựng năng lực được tiến hành như một phần của Cải cách quản lý tài chính công và Cải cách hành chính công là hai chương trình bổ sung cho PRSC. Vì vậy, do điều này mà PRSC đã có các hiệu quả yếu lên việc xây dựng năng lực bởi vì nó không trực tiếp và vẫn chưa cho thấy là một phương pháp đặc biệt hiệu quả để tiến hành các hoạt động này.

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung góp phần làm cho các tổ chức cung cấp dịch vụ trở nên đáp ứng nhiệt tình hơn với các bên hưởng lợi.

Tình hình chung:	Mức độ: **	Xu hướng: =	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: ***	Độ tin cậy: **

B7.13 Quá trình phân cấp quản lý được hỗ trợ bởi các hành động chính sách PRSC và những thay đổi trong ngành giáo dục và y tế phản ánh điều này cho thấy những thay đổi đáng kể trong mối quan hệ giữa các tổ chức cung cấp dịch vụ và các bên hưởng lợi. Đặc biệt đối với y tế, việc áp dụng bảo hiểm y tế, HCFP và những mức phí theo Nghị định 10 bao gồm các mô hình khác với những mô hình đã áp dụng trước đây. Việc đưa ra một kế hoạch hành động để giải quyết HIV/AIDS thông qua một phương pháp y tế công cũng là một khởi đầu quan trọng so với các phương pháp trước đây giải quyết vấn đề này như là một vấn đề xã hội. Tất cả những thay đổi này về nguyên tắc nên làm tăng hiệu quả cung cấp dịch vụ.

B7.14 Những sự thay đổi khác cũng đã xảy ra trong chương trình Cải cách hành chính công mà việc thực hiện chương trình này đã được củng cố bởi các hành động chính sách PRSC theo sau. Các hành động đó là giới thiệu cơ chế một cửa (OSS) và phiếu ghi điểm để đánh giá việc cung cấp dịch vụ. Trong PRSC3 đã có hành động chính sách cho mô hình một cửa sẽ được ban hành trong chính sách quốc gia, trong khi phương pháp phiếu báo cáo sẽ được thí điểm ở 4 vùng thành thị trong PRSC4. Trong PRSC5 có một hành động chính sách để tăng cường trách nhiệm giải trình của các đơn vị cung cấp dịch vụ công hoạt động theo Nghị định 10. Luật Ngân sách Nhà nước 2004, mà việc thông qua bộ luật này là một hành động chính sách PRSC2, cũng cho phép có sự linh hoạt hơn đối với các chính quyền địa phương trong việc phân bổ kinh phí cho các ngành y tế và giáo dục.

### **Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính**

B7.15 Hiệu quả của PRSC lên việc cung cấp dịch vụ nói chung, và giáo dục nói riêng, hầu như là vừa phải và liên quan đến các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ như sau:

- PRSC đã góp phần vừa phải vào việc cung cấp dịch vụ có trách nhiệm vì người nghèo (4.7), thông qua các nguồn lực cho cung cấp dịch vụ tăng lên (4.3), nhờ vào các hành động chính sách được thiết kế để tăng kinh phí và các hệ thống quản lý tài chính công có hiệu quả hơn. Có độ tin cậy vừa phải trong đánh giá này.
- Có sự điều chỉnh vừa phải mà một lần nữa được đánh giá với mức độ tin cậy vừa phải, giữa việc PRSC góp phần làm cho việc cung cấp dịch vụ có trách nhiệm vì người nghèo hơn (4.7), bằng cách khuyến khích và trao quyền cho chính phủ đối tác để tăng cường các chính sách vì người nghèo (3.3) và thông qua việc xây dựng các chính sách ngành phù hợp để giải quyết những thất bại thị trường (4.4). Đây là trọng tâm chính của nhiều hành động chính sách PRSC được hỗ trợ bởi các chương trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung khác như trong giáo dục và y tế nơi mà các hành động chính sách nhằm mục đích hỗ trợ việc áp dụng chương trình HIV/AIDS và bảo hiểm y tế nên làm cho việc cung cấp dịch vụ trong lĩnh vực này có hiệu quả hơn.
- Cuối cùng, sự đóng góp của PRSC làm cho việc cung cấp dịch vụ có trách nhiệm vì người nghèo hơn (4.7), bằng các chính sách ngành phù hợp để giải quyết các thất bại thị trường (4.4) thông qua việc tăng hiệu quả hoạt động và phân bổ của hệ thống quản lý tài chính công (3.5/3.6) là vừa phải với độ tin cậy vừa phải ở điểm này. Một khi các MTEF đã được thực hiện thì hiệu quả này có thể sẽ lớn hơn.

### **Phản biện**

B7.16 Các hình thức hỗ trợ chương trình trước đây như SAL và PRGF tập trung vào các vấn đề kinh tế và do đó không bao gồm việc cung cấp dịch vụ. Không có lý do gì mà chúng không thể điều chỉnh để làm như vậy, bởi vì chúng cũng gắn kết với đối thoại chính sách và các hoạt động HTKT liên quan. Hỗ trợ dự án cũng có thể có các tác động tương tự nếu như chúng được gắn kết với một khung chính sách ngành bao trùm như một MTEF mà các nhà tài trợ có thể điều chỉnh quanh nó. Các phương pháp tiếp cận theo ngành là một con đường khác để làm điều này. Tuy nhiên, cho đến nay ở Việt Nam các phương pháp tiếp cận này vẫn chưa bao gồm việc cấp tài trợ thông qua các hệ thống của CPVN và do đó các hiệu quả hoạt động và phân bổ có thể có lên các hệ thống quản lý tài chính công mà sẽ được hiểu là tăng hiệu lực hầu như ít hơn.

## B8. Hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên giảm nghèo

*Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã tăng cường tác động của chính phủ lên tình trạng nghèo đến mức nào?*

### Giới thiệu

B8.1 Chương này liên quan đến sự chuyển đổi từ cấp độ 4 (kết quả đạt được) sang cấp độ 5 (tác động) của EEF. Bốn giả thiết quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính trong EEF sẽ được kiểm nghiệm trong chương này là Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã:

- dẫn đến sự trao quyền và hoà nhập xã hội của người nghèo (5.3), thông qua việc cung cấp dịch vụ nhiệt tình hơn (4.7);
- giảm nghèo thu nhập (5.1), thông qua việc tăng phạm vi cho tăng trưởng có lợi hơn cho việc nâng cao môi trường (4.6);
- giảm nghèo thu nhập / phi thu nhập (5.1/5.2) thông qua việc thực thi pháp luật được cải tiến và tôn trọng nhân quyền và sự tin tưởng của người dân vào chính phủ (4.5) mà là kết quả của các chính sách đã tăng cường (3.7) và các chính phủ đối tác để tăng cường các hệ thống (3.2);
- giảm nghèo thu nhập / phi thu nhập (5.1/5.2) thông qua việc thực thi pháp luật đã cải tiến và tôn trọng nhân quyền và sự tin tưởng của người dân vào chính phủ (4.5) mà là kết quả của trách nhiệm giải trình dân chủ đã được nâng cao (3.8) và các chính phủ đối tác để tăng cường các hệ thống (3.2).

B8.2 Phần tiếp theo của chương này sẽ trình bày ngắn gọn các sự kiện liên quan về các mức độ giảm nghèo thu nhập và phi thu nhập, các xu hướng và nguyên nhân ở Việt Nam, trong giai đoạn 1994-2004 để đưa ra một bối cảnh rộng hơn phù hợp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Các phần còn lại sẽ đi đến kết luận về mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã góp phần trong bốn chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ đã nêu trên.

### Các sự kiện phù hợp: Giảm nghèo

B8.3 Tỷ lệ nghèo thu nhập ở Việt Nam đã giảm từ 53% năm 1993 xuống còn 37% năm 1998, 29% năm 2002.<sup>15</sup> Những con số gần đây nhất cho thấy có lẽ tỷ lệ nghèo đã giảm xuống còn khoảng 26% năm 2004, hay thậm chí thấp hơn (Ngân hàng Thế giới 2005b). Tương tự, Việt Nam cũng đang có tiến bộ đáng kể so với đa số các chỉ số nghèo phi thu nhập và đang đi đúng hướng để đạt được nhiều Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ. Tuy nhiên, các con số thống kê chung này che giấu nhiều sự khác biệt quan trọng, cả giữa các nhóm dân cư và giữa các vùng/miền khác nhau ở Việt Nam. Những khác biệt này (và chính các số liệu thống kê chung) được ghi chép đầy đủ (xem UNDP 2003b, UNDP 2004b và Ngân hàng Thế giới 2003c).

B8.4 Hai phương pháp được sử dụng để đo mức nghèo ở Việt Nam. Phương pháp thứ nhất sử dụng một phương pháp từ dưới lên do các cán bộ địa phương soạn lập tính toán số hộ nghèo ở cấp thôn/bản dựa trên thu nhập hộ gia đình. Phương pháp này do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội thiết kế và thực hiện. Phương pháp thứ hai được áp dụng bởi Tổng cục Thống kê và dùng phương pháp từ trên xuống thông qua khảo sát đại diện các hộ gia đình và lập bản đồ nghèo.

<sup>15</sup> Các số liệu nghèo là dựa trên các số liệu nghèo quốc gia.



B8.5 Những nguyên nhân của tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo ở Việt Nam cũng được ghi chép đầy đủ. Ngoài cải cách nông nghiệp vào những năm 1980 và 1990 (trước khi có ODA), các động lực quan trọng nhất của việc tiếp tục tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo (thông qua tăng trưởng kinh tế) được công nhận rộng rãi (ví dụ bởi Van Arkadie và Mallon 2003; và bởi Glewwe và cộng sự 2004) là cải cách doanh nghiệp và tự do thương mại. Khối lượng hàng hóa xuất khẩu lớn và đang tăng, FDI và tiền gửi nước ngoài tất cả đều góp phần quan trọng vào điều này.

B8.6 Nhân tố quan trọng nhất làm cơ sở cho các sáng kiến công giảm nghèo trực tiếp và gián tiếp bao gồm việc tăng nhanh mức chi tiêu công (cũng dựa chủ yếu trên tăng trưởng kinh tế), chương trình đầu tư công (mặc dù chương trình này có thể được làm cho vì người nghèo đáng kể hơn hiện nay – xem Larsen và cộng sự 2004), các công thức phân bổ chi tiêu công tăng dần vì người nghèo (ít nhất đến cấp tỉnh và có định kỳ, so với chi vốn – xem PER 2005) và các chương trình mục tiêu quốc gia khác mà đa số bắt đầu vào năm 1998 như Chương trình xóa đói giảm nghèo (HEPR) và Chương trình 135. Theo Larsen và cộng sự (2004), mỗi điểm bổ sung của tiêu dùng GDP vào cơ sở hạ tầng đã dẫn đến giảm tương xứng tỷ lệ nghèo khoảng 0,5%, với tác động thậm chí còn lớn hơn ở các tỉnh nghèo hơn. Tương tự, Minford (2004) cho rằng chương trình HEPR, Chương trình Mục tiêu Quốc gia lớn nhất, đang đạt được thành tích giảm tỷ lệ nghèo khoảng 280-300 nghìn người mỗi năm.

B8.7 Mặc dù đã đạt thành tích giảm nghèo ở Việt Nam, tình trạng nghèo vẫn mang đậm tính chất địa lý. Nghèo đã giảm ở tất cả các vùng/miền, song tốc độ giảm nghèo khác nhau. Ở các vùng sâu vùng xa, nghèo giảm ít hơn so với các vùng khác, và một số vùng như miền Trung và cao nguyên giảm nghèo còn hạn chế trong một vài năm qua (Ngân hàng Thế giới, 2003c). Các cộng đồng dân tộc thiểu số cũng nghèo và có ít tiến bộ hơn trong giảm nghèo ở các nhóm này. Điều này kết hợp với những dấu hiệu về sự bất bình đẳng đang tăng lên đề xuất rằng việc dựa vào tăng trưởng kinh tế để giảm nghèo trước đây là phù hợp, song điều đó có thể không đủ trong tương lai và có thể sẽ cần có các chỉ tiêu cụ thể hơn để giải quyết vấn đề này (Tổ chức Lao động Quốc tế [ILO], Sida, UNDP, 2004).

## Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá

### Các dịch vụ cơ bản cho người nghèo

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (cho phép chậm thời gian cho các hoạt động của nó) đã tăng cường – hoặc đang tăng cường – tác động của chính phủ lên các mặt khác nhau của công tác giảm nghèo, bao gồm:

(a) việc sử dụng các dịch vụ y tế, giáo dục và các dịch vụ cơ bản khác của các nhóm nghèo.

Tình hình chung:	Mức độ: ***	Xu hướng: +	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: *

B8.8 Có nhiều hành động chính sách khác nhau trong PRSC cả trong y tế và giáo dục được thiết kế để làm tăng tiếp cận đến các dịch vụ cơ bản của các nhóm nghèo. Đặc biệt PRSC đã có một vai trò trong việc củng cố các chính sách mà CPVN đã cam kết và đã được thảo luận trong các nhóm công tác đối tác trong khuôn khổ CPRGS (Liên minh Chính phủ - Tổ chức phi chính phủ 2004). Trong giáo dục, một ví dụ về điều này là hành động chính sách PRSC2 để thông qua EFA và trong PRSC3 để tăng chi ngân sách cho giáo dục và đào tạo lên 17,1%.

B8.9 Có nhiều hành động chính sách khác nhau trong ngành giáo dục nhằm mục đích tăng hiệu quả và hiệu lực của giáo dục. Các hành động này là áp dụng chuẩn chất lượng tối thiểu cho các trường tiểu học trên cả nước, đánh giá 8% giáo viên dựa trên chuẩn giáo viên mới để



phát triển nghề nghiệp và đưa một tỷ lệ nhất định các trường học ở các vùng nghèo lên đạt chuẩn chất lượng tối thiểu. Các hành động PRSC5 trong tương lai liên quan đến việc giới thiệu MTEF, mà nên làm tăng hiệu quả phân bổ và một chiến lược cho trẻ em khuyết tật.

B8.10 Trong y tế, các hành động chính sách bao gồm việc ban hành một quyết định thành lập các HCFP ở cấp tỉnh, xây dựng các HCFP ở tất cả các tỉnh và chi trả phần đóng góp của chính phủ trung ương và, trong PRSC5 ban hành các quy định về hoạt động của các HCFP ở tỉnh. Đây là một ví dụ cho thấy việc cấp tài trợ bổ sung thông qua PRSC đã cung cấp nguồn tài chính để thực hiện một biện pháp mà nếu không có nguồn tài chính này sẽ là tổn kém (Ngân hàng Thế giới 2005b). Các hành động chính sách khác đã tập trung vào việc tăng hiệu quả của các biện pháp can thiệp thông qua việc xây dựng một chương trình hành động cho chiến lược HIV/AIDS dựa trên một phương pháp tiếp cận y tế công và một kế hoạch hành động phòng chống lao. Các hành động chính sách PRSC5 để thí điểm một MTEF trong y tế nên giúp tăng cường hiệu quả phân bổ.

B8.11 Đánh giá các điều kiện khởi động y tế và giáo dục liên quan đến PRSC4 cho thấy chúng được đánh giá tuân tự là đạt yêu cầu và đạt yêu cầu cao. Các chỉ số kết quả phát triển cho thấy rằng, trong y tế, các HCFP đã được xây dựng với sự tài trợ của chính phủ trung ương và chiến lược HIV/AIDS đã được áp dụng với các bước đầu đang tiến tới được thực hiện. Trong giáo dục, việc cải tiến chất lượng trường học đang được tiến hành, với các chỉ tiêu trẻ đến trường tiểu học và đã đạt được và tỷ lệ đến trường trung học thực cho thấy có sự tiến bộ song vẫn chưa đạt chỉ tiêu (Ngân hàng Thế giới 2005b).<sup>16</sup>

B8.12 Ngoài ra, một số khảo sát (ví dụ như khảo sát hộ gia đình theo phương pháp định tính được tiến hành cho đánh giá chương trình HEPR 2004) cũng cho thấy nhiều người “nghèo” đánh giá cao việc miễn phí giáo dục và quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo. Do nhiều sáng kiến trong cả hai ngành vẫn còn trong giai đoạn ban đầu nên hy vọng rằng sẽ có những tác động mạnh hơn lên việc cung cấp dịch vụ trong tương lai.

### Nghèo thu nhập

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (cho phép chậm thời gian cho các hoạt động của nó) đã tăng cường – hoặc đang tăng cường – tác động của chính phủ lên các mặt khác nhau của công tác giảm nghèo, bao gồm:

(b) việc cải tiến môi trường kinh tế vĩ mô dẫn đến thu nhập và các cơ hội kinh tế tăng lên cho người nghèo.

Tình hình chung:	Mức độ: ***	Xu hướng: +	Độ tin cậy: ***
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả: **	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B8.13 CPVN đã có thành tích tốt về nền kinh tế vĩ mô và tăng trưởng kinh tế như đã nêu trong Chương B6. Tuy nhiên, phương pháp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung thông qua việc hỗ trợ cải cách cơ cấu của nền kinh tế phản ánh một sự nhất trí rộng rãi trong các nghiên cứu (ví dụ Van Arkadie và Mallon 2003; Glewwe và cộng sự 2004) về tầm quan trọng tương đối của tăng trưởng kinh tế đối với giảm nghèo ở Việt Nam. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã hỗ trợ thành tích đã tốt sẵn của CPVN trong chính sách kinh tế vĩ mô và đã đóng góp vào việc giữ cho các cải cách đi đúng hướng, mà điều này nên khuyến khích tăng trưởng kinh tế hơn nữa và kết quả là giảm nghèo và cơ hội cho người nghèo tăng lên.

<sup>16</sup> Tuy nhiên các chỉ số này không được phân tách theo giới và liên quan đến sự tăng tổng tỷ lệ đến trường trong giáo dục và tổng tỷ lệ tử trong y tế.

B8.14 Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã tập trung mạnh vào môi trường kinh tế vĩ mô với Trụ cột 1 hỗ trợ sự chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường thông qua chương trình cải cách cơ cấu nhấn mạnh vào tự do thương mại, cải cách doanh nghiệp nhà nước, tăng cường ngành ngân hàng, nâng cao môi trường cho khu vực tư nhân và cải tiến quản lý tài chính công. Điều này được phản ánh trong các PRSC 1-3 trong đó bao gồm 16 hành động chính sách trong ngành tài chính, 11 nhằm mục đích hội nhập thương mại, 10 liên quan đến các doanh nghiệp nhà nước và 7 cho phát triển khu vực tư nhân. Cũng có các dự án liên quan đến Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung mà các hành động chính sách PRSC được thiết kế để củng cố các dự án đó. Các dự án này hoạt động trong các lĩnh vực chính đã kể trên. Do đó, sự gắn kết chính của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là thông qua các hành động chính sách hỗ trợ chương trình cải cách cơ cấu.

B8.15 Bằng chứng từ các chỉ số kết quả phát triển kinh tế được theo dõi như một phần của quá trình PRSC cũng tích cực trên nhiều mặt kinh tế. Ví dụ, theo các số liệu giữa năm 2001 và số liệu có được gần đây nhất, tỷ lệ xuất khẩu so với GDP đã tăng từ 47% lên 58%, số doanh nghiệp nhà nước đã giảm từ 5.334 xuống còn 4.200, đầu tư tư nhân đã tăng từ 14% lên 15,5% trên GDP và số việc làm chính thức theo ngành đã tăng từ 0,5 triệu lên 2,5 triệu (Ngân hàng Thế giới 2005b). Mặt khác, tiến bộ đã chậm trong một số lĩnh vực như cải cách doanh nghiệp nhà nước và cải cách ngành tài chính, mặc dù tất cả các điều kiện khởi động PRSC4 đều được đánh giá là đạt yêu cầu hoặc đạt yêu cầu cao cho Trụ cột 1.

### Trao quyền

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (cho phép chậm thời gian cho các hoạt động của nó) đã tăng cường – hoặc đang tăng cường – tác động của chính phủ lên các mặt khác nhau của công tác giảm nghèo, bao gồm:

(c) trao quyền cho người nghèo do các cải tiến trong trách nhiệm giải trình của chính phủ, sự tham gia nhiều hơn vào các quy trình ra quyết định, hay các cải tiến trong thực thi pháp luật.

Tình hình chung:	Mức độ: *	Xu hướng: +	Độ tin cậy: **
Ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung:	Hiệu quả:*	Hiệu lực: **	Độ tin cậy: **

B8.16 Quản trị hiện đại được đề cập trong Trụ cột 3 của PRSC với 18 hành động chính sách trong các PRSC 1-3 liên quan đến các quy trình lập kế hoạch, quản lý tài chính công, trách nhiệm giải trình tài chính, phát triển pháp lý, cải cách hành chính, chống tham nhũng và công bố thông tin. Tất cả các hành động này có thể có tiềm năng đóng góp vào trách nhiệm giải trình của chính phủ tăng lên. Chỉ có hai trong số các hành động này liên quan đến phát triển pháp lý / thực thi pháp luật (các văn bản pháp lý phải được công bố trên Công báo và chuyển việc quản lý các tòa án địa phương từ Bộ Tư pháp sang Tòa án Nhân dân Tối cao). Không có hành động nào liên quan cụ thể đến nhân quyền (điều này nằm ngoài các Điều khoản thỏa thuận của Ngân hàng Thế giới và không là một phần nội dung của chương trình PRSC của CPVN).

B8.17 Việc thực thi pháp luật được giải quyết một phần thông qua PRSC vì đã có một hành động chính sách để phê duyệt một chiến lược phát triển pháp lý và tòa án dựa trên Đánh giá Nhu cầu Pháp lý và điều kiện khởi động liên quan đến hành động này được đánh giá là đạt yêu cầu. Trong PRSC5 có một hành động chính sách để có các bước hiệu quả tiến tới sự độc lập của tòa án các cấp được nâng cao. Các hành động chính sách này được thiết kế để tiến tới công việc đã được thực hiện thông qua các dự án trong lĩnh vực này và đối thoại chính sách trên phạm vi rộng với các nhóm công tác đối tác. Điều này có nghĩa là Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung hầu như sẽ có một tác động mạnh hơn lên việc thực thi pháp luật trong tương lai.

B8.18 Sự tham gia nhiều hơn vào các quy trình ra quyết định và trách nhiệm giải trình lớn hơn của chính phủ đã được giải quyết chủ yếu thông qua cải cách hành chính với các hành động chính sách PRSC tạo thêm động cơ để tiến hành các cải cách này. Trong PRSC3 có các hành động chính sách để ban hành mô hình một cửa như một chính sách quốc gia và để thực hiện phương pháp phiếu báo cáo trong cung cấp dịch vụ được thí điểm ở 4 khu vực thành thị. Sáng kiến thứ nhất nên làm tăng hiệu quả và tính minh bạch của các quy trình chính phủ, trong khi sáng kiến sau nên dẫn đến trách nhiệm giải trình lớn hơn của các nhà cung cấp dịch vụ. Việc giám sát các kết quả phát triển cho thấy mô hình một cửa đã được áp dụng ở cả 64 tỉnh, thành mặc dù chất lượng của nó được cho là cần chú ý thêm (Ngân hàng Thế giới 2005b).

B8.19 Việc áp dụng Nghị định Dân chủ Cơ sở đã được đưa vào thành một hành động chính sách trong PRSC2. Nghị định này được thiết kế để làm tăng sự tham gia và trách nhiệm giải trình ở cấp tỉnh vì các thông tin về luật pháp, chính sách, thủ tục hành chính, lập kế hoạch ngân sách và chi tiêu phải được công bố và các chính quyền địa phương phải lấy ý kiến của người dân địa phương về các dự thảo kế hoạch và lời cuốn họ vào việc giám sát ngân sách địa phương. Tuy nhiên, trong thực tế, sự tham gia trực tiếp của người dân địa phương vào các hoạt động ngân sách cấp xã được thấy là còn hạn chế (Ngân hàng Thế giới 2005).

B8.20 Quy trình lập kế hoạch ở cấp tỉnh đã được bổ sung thông qua các hành động chính sách PRSC tập trung vào việc ban hành các hướng dẫn để đưa phương pháp CPRGS đến việc lập kế hoạch ở cấp tỉnh, tăng cường việc đưa CPRGS đến cấp tỉnh và tổ chức một quá trình lấy ý kiến rộng rãi với trọng tâm giảm nghèo cho Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội giai đoạn 2006-2010. Các hành động này được thiết kế để khuyến khích một phương pháp lập kế hoạch có sự tham gia rộng rãi hơn. Báo cáo giám sát tiến độ mới nhất ghi rằng việc “phổ biến” CPRGS cấp tỉnh hiện đang được thực hiện ở 19 tỉnh và quá trình tham vấn cho Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội giai đoạn tới sắp bắt đầu.

### **Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính**

B8.21 Các hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên tất cả 4 chuỗi quan hệ nhân quả được giả thiết ở trên như sau:

- Có bằng chứng vừa phải về sự trao quyền và hoà nhập xã hội lớn hơn của người nghèo (5.3), thông qua việc cung cấp dịch vụ nhiệt tình hơn (4.7). Các hoạt động chính để nâng cao việc cung cấp dịch vụ là thông qua các chương trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung khác như chương trình cải cách hành chính vốn đã được củng cố bởi các hành động chính sách nhằm vào chương trình này trong PRSC. Các hiệu quả này rất có thể sẽ mạnh hơn trong tương lai vì có nhiều hành động chính sách hơn nữa được thực hiện trong khuôn khổ PRSC5. Do đó có sự gắn kết vừa phải với độ tin cậy vừa phải.
- Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã tập trung vào việc phát triển một môi trường nâng cao sự tăng trưởng có lợi hơn (4.6), bằng cách củng cố thành tích đã tốt sẵn của CPVN trong lĩnh vực này. Do các nghiên cứu đã cho thấy rằng sự tăng trưởng kinh tế đã là cơ chế chính thông qua đó giảm nghèo thu nhập ở Việt Nam (5.1), có thể suy ra rằng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã đóng góp vào quá trình này. Điều này có nghĩa là có sự gắn kết vừa phải với độ tin cậy vừa phải.
- Nhân quyền rõ ràng không được đưa vào PRSC và rất ít biện pháp đã được nhằm vào trong cải cách pháp lý. Điều này có nghĩa là nghèo thu nhập / phi thu nhập đã giảm (5.1/5.2) thông qua việc thực thi pháp luật đã cải tiến và sự tôn trọng nhân quyền và sự tin tưởng của người dân vào chính phủ (4.5) đã không xảy ra thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Trong tình huống này, không có sự gắn kết với độ tin cậy vừa phải trong đánh giá này.

- Một lần nữa không có sự gắn kết giữa trách nhiệm dân chủ tăng lên dẫn đến thực thi pháp luật được cải tiến và tôn trọng nhân quyền dẫn đến giảm nghèo thu nhập / phi thu nhập, vì những lý do nêu trên.

### **Phản biện**

B8.22 Hỗ trợ chương trình trước đây nhằm mục đích cải tiến môi trường kinh tế, song không có trọng tâm vì người nghèo của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và do đó loại ODA này hầu như không thể thành công như Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung trong giảm nghèo thu nhập. Cung cấp dịch vụ và trách nhiệm giải trình và sự tham gia đã được giải quyết tốt thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vì đối thoại chính sách đáng kể đã là một phần của quy trình này, tuy nhiên phương pháp này đã bổ sung cho các hoạt động trong cùng lĩnh vực đang được tiến hành bởi các dự án. Mặt khác, các vấn đề về cải cách pháp lý và nhân quyền đến nay đã được giải quyết riêng thông qua một phương pháp dự án, mặc dù trong thực tế không có lý do gì để chúng không được giải quyết trong khuôn khổ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.

## B9. Sự phát triển bền vững của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung

*Bản thân quy trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có bền vững không?*

### Giới thiệu

B9.1 Câu hỏi được giải quyết trong chương này liên quan đến các vòng thông tin phản hồi cụ thể của EEF. Chương này sẽ trước hết xem xét kinh nghiệm của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam, thứ hai là đánh giá sự phát triển bền vững của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, thứ ba đánh giá mức độ của bất kỳ vòng thông tin phản hồi nào và cuối cùng xem xét phản biện.

B9.2 Vấn đề phát triển bền vững đặc biệt quan trọng đối với Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vì nhiều kết quả cuối cùng đòi hỏi những thay đổi thể chế lâu dài mà ngược lại chúng ngụ ý rằng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung phải được theo đuổi trong một thời gian dài để có hiệu quả. Điều này có nghĩa là phải có đủ sự giám sát và thông tin phản hồi để tái đảm bảo với các bên liên quan rằng các kết quả mong muốn đang đạt được để duy trì mối quan tâm trong quy trình.

### Các sự kiện phù hợp: Sự phát triển bền vững của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung

B9.3 Vì PRSC sử dụng các hệ thống của CPVN và hỗ trợ chương trình cải cách của CPVN thông qua CPRGS, nên về nguyên tắc, quy trình PRSC nên bền vững hơn các hình thức hỗ trợ khác bởi vì nó không đòi hỏi phải xây dựng các hệ thống song song. Nó cũng hoạt động để tăng cường các hệ thống của CPVN, đặc biệt là những hệ thống liên quan đến quản lý tài chính công và cung cấp dịch vụ và tập trung vào việc mang lại những thay đổi về thể chế. Bản thân quy trình PRSC đã chứng tỏ có năng lực để phát triển bởi vì sự khởi động của nó cả về thiết kế và số lượng các nhà đồng tài trợ tham gia. PRSC1 đã tập trung vào chương trình cải cách kinh tế và cải cách cơ cấu trong khi từ PRSC2 trở đi được mở rộng để bao gồm phát triển xã hội, quản trị và các vấn đề về môi trường phản ánh cụ thể hơn các mối quan tâm của các đối tác quốc tế và CPRGS.

B9.4 Số lượng đối thoại cũng đã tăng lên vì trong khuôn khổ PRSC1 nó là việc học hỏi kinh nghiệm và đối thoại chính sách bị hạn chế. Mức độ đối thoại chính sách giữa các đối tác quốc tế và với CPVN đã mở rộng trong các chu trình PRSC sau này, mặc dù hiện nay các đối tác quốc tế đã lên tiếng về các mối quan tâm về phạm vi và sự đầy đủ của nó. Đây chủ yếu là kết quả của sự cần thiết tuân theo chu trình PRSC hàng năm mà điều này đã hạn chế thời gian cho việc tham vấn ý kiến.

B9.5 Số lượng các nhà đồng tài trợ đã tăng từ 4 trong PRSC1 lên 11 trong PRSC4, và có thể khoảng 15 đối tác quốc tế sẽ tài trợ cho PRSC5. Các nhà đồng tài trợ hiện nay bao gồm một số đối tác quốc tế mà trước đây đã tập trung vào phương pháp dự án như Nhật Bản, EC, Pháp, và Tây Ban Nha, với các đối tác khác như Đức đang xem xét trở thành một nhà đồng tài trợ trong tương lai. Điều này phản ánh sự thành công của PRSC và nhận thức rằng các đối tác quốc tế sẽ bị tụt lại phía sau nếu họ không tham gia, cũng như sự nổi lên của các hướng dẫn của trụ sở chính về các hình thức cấp hỗ trợ.

B9.6 Việc xây dựng CPRGS và phương pháp có sự cùng tham gia đã tạo cơ sở cho PRSC, bởi vì CPRGS là một kế hoạch chiến lược với trọng tâm không chỉ là tăng trưởng kinh tế mà còn các mục tiêu phát triển của Việt Nam và giảm nghèo. Trong chu trình PRSC tới cho giai đoạn 2006-2010, CPRGS sẽ được thay thế bằng Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội của CPVN. Kế hoạch này sẽ cung cấp cơ sở cho ma trận chính sách và các mục tiêu PRSC. Các kế hoạch 5 năm trước đây bao gồm việc lấy ý kiến rộng rãi với các tổ chức quần chúng, trong khi CPRGS sử dụng các phương pháp cùng tham gia mới và do vậy đã được phổ biến đến các cấp chính quyền địa phương. Do đó, hy vọng rằng sự kết hợp các phương pháp này sẽ được sử dụng khi soạn thảo Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội và một quy trình chia sẻ kinh nghiệm sẽ diễn ra.

B9.7 Cũng có sự sẵn sàng thảo luận các bài học kinh nghiệm trong quy trình PRSC, điều này được chứng minh qua việc Ngân hàng Thế giới tiến hành một đánh giá PRSC trong năm 2005. Việc này bao gồm cả CPVN và các đối tác quốc tế, các bên đã thảo luận những điểm mạnh và điểm yếu của thiết kế và các quy trình của PRSC để đề xuất các điều chỉnh mà sẽ được đưa vào chu trình PRSC tới, vốn được lập kế hoạch cho giai đoạn 2006-2010.

B9.8 Hệ thống giám sát cho PRSC được dựa trên các mục tiêu phát triển của CPRGS và các kế hoạch và chiến lược khác của CPVN (Ngân hàng Thế giới 2005b). Khi PRSC mới bắt đầu không có bộ chỉ số toàn diện để giám sát và đánh giá chương trình cải cách kinh tế. Mặc dù vậy, một bộ mục tiêu phát triển và các chỉ số tương ứng đã được xây dựng cho CPRGS. Hệ thống này sử dụng 136 chỉ số. Hai trong số này là các chỉ số tổng hợp – Chỉ số Phát triển Con người và Chỉ số Phát triển Giới - trong khi 100 là các chỉ số kết quả cuối cùng, 9 là các chỉ số kết quả tức thời, 7 là các chỉ số đầu vào, 17 là các chỉ số tác động và 1 là chỉ số không phân loại (chỉ số giá tiêu dùng) (GTZ 2004).

B9.9 Có vấn đề với quy trình giám sát. Trở ngại chính là thiếu một bộ chỉ số rõ ràng để giám sát và đánh giá tiến độ thực hiện do các số liệu thống kê không đáng tin cậy hoặc không có (Ngân hàng Thế giới 2004e). Trong số 136 chỉ số, chỉ có số liệu tin cậy cho 85 chỉ số, với các chỉ số về đầu vào không dễ dàng có được và không đáng tin cậy, đa số các số liệu không có lại liên quan đến giảm nghèo (GTZ 2004). Việc lồng ghép CPRGS vào Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội năm năm sẽ tạo sức ép lớn hơn để có các công cụ hiệu quả để giám sát tác động của các cải cách chính sách.

B9.10 Bản thân các điều kiện khởi động PRSC được đánh giá bởi Ngân hàng Thế giới là đạt yêu cầu một phần, đạt yêu cầu, đạt yêu cầu cao. Đánh giá này gắn kết với việc cho vay mức thấp, trung bình và cao. Một số đối tác quốc tế không thoải mái với mô hình “trường hợp vay mức thấp, trung bình và cao” của PRSC và bày tỏ sự không hài lòng với những cách mà nó đang được giám sát và đánh giá. Báo cáo cán bộ tư vấn (Joint Staff Advisory Note) (JSAN 2005) ghi rằng nó quá chung chung và liên quan đến báo cáo tiến độ của CPRGS hơn là PRSC và có cảm giác rằng ma trận đánh giá của Ngân hàng Thế giới quá chủ quan và thiếu sự minh bạch. Cơ bản hơn, không có vạch ranh giới để dựa vào đó đo lường PRSC, mặc dù Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội 2006-2010 đang có ý định sẽ đưa ra một vạch ranh giới, và không có đánh giá tác động xã hội nghèo có hệ thống ở Việt Nam (Hoạt động Đồng Giám sát Bắc Âu 2003). Mặt khác, đang có tiền bộ để giải thích hợp lý một số chỉ số kết quả phát triển và gắn kết các chỉ số này chặt chẽ hơn với các mục tiêu phát triển của Việt Nam, với các vai trò rõ ràng cho các nhân vật chính (ví dụ: Tổng cục Thống kê, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bên khác) được đề xuất trong quy trình này (Nokkala 2005).

## Đánh giá so với các tiêu chí đánh giá

### Kinh nghiệm được chia sẻ giữa chính phủ và các nhà tài trợ

Mức độ mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cho phép có một quy trình chia sẻ kinh nghiệm giữa Chính phủ và các đối tác quốc tế với các cơ chế linh hoạt để điều chỉnh theo kinh nghiệm (bao gồm sự điều chỉnh để tối đa hóa các hình thức bổ sung giữa các hình thức hỗ trợ khác).

Mức độ: **	Xu hướng: =	Độ tin cậy: ***
------------	-------------	-----------------

B9.11 PRSC đã phát triển rõ ràng qua ba chu trình và cái cách mà nó đã thay đổi đã phản ánh những mối quan tâm và lợi ích của các nhà đồng tài trợ khi các đối tác quốc tế mới tham gia vào và những thiếu sót trong thiết kế ban đầu được công nhận. Ví dụ, các trụ cột bổ sung đã được thêm vào để bao gồm cả hoà nhập xã hội, môi trường và quản trị để đáp lại các mối quan tâm của các đối tác quốc tế (xem ¶B9.3). Điều này đã dẫn đến một tranh cãi về tính chất của các điều kiện khởi động và nội dung của ma trận chính sách vì một số đối tác quốc tế muốn tập trung hơn vào các vấn đề tham nhũng và nhân quyền, nhưng nhìn chung có sự nhất trí chung về các mục tiêu của PRSC. Hoạt động đánh giá gần đây cũng cho thấy sự sẵn sàng rút ra bài học kinh nghiệm và điều chỉnh PRSC để khắc phục những yếu kém đã nhận thấy đặc biệt là trong thiết kế, khi số nhà đồng tài trợ đã lớn hơn và chu trình PRSC mới cho giai đoạn 2006-2010 bắt đầu (xem ¶B9.7).

B9.12 Một quan điểm áp đặt hơn của Ngân hàng Thế giới sẽ không tạo điều kiện cho sự tranh luận như vậy, mà điều này ngược lại sẽ đe dọa sự phát triển bền vững của PRSC. Sự linh hoạt hợp lý trong việc quản lý quy trình PRSC (như nhất trí với các nhà tài trợ song phương để đưa thêm nhiều điều kiện khởi động xã hội hơn) là lý do để tin tưởng về sự phát triển bền vững của nó giữa các nhà tài trợ. Như vậy, có vẻ như thiết kế của PRSC đã đủ linh hoạt để không chỉ phát triển qua thời gian mà còn bao trùm đa số các mối quan tâm của các đối tác quốc tế. Mặc dù gần đây có sự băn khoăn lo lắng về thời gian biểu cho tham vấn ý kiến và nội dung của PRSC, song chương trình có vẻ đủ thiết thực để giải quyết các vấn đề này.

B9.13 Cũng đã có tác động tổng thể lên sự điều phối hỗ trợ nói chung từ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung mà bắt nguồn từ việc có nhiều nhà đồng tài trợ hơn tham gia vào PRSC. Điều này đã dẫn đến việc chia sẻ kinh nghiệm và hợp nhất các quan điểm khác nhau. Việc đưa một chương về cơ sở hạ tầng quy mô lớn vào CPRGS của JICA và sau đó là sự tham gia của Nhật Bản vào PRSC là một ví dụ cho điều này. Nhóm Đối tác về Hiệu quả Hỗ trợ (PGAE) mới được thành lập cũng là một diễn đàn quan trọng cho đối thoại giữa CPVN và các đối tác quốc tế. Nhóm này nhằm mục đích nâng cao hiệu quả hỗ trợ, đặc biệt là qua việc xem xét các hình thức hỗ trợ thay thế và các phương pháp để tăng cường sự hài hoà và liên kết (PGAE, 2004). Nhiều nhà đồng tài trợ của PRSC cũng là thành viên của nhóm này và các bộ của chính phủ cũng vậy.

B9.14 Cũng đã có những hiệu quả rõ rệt về việc cấp tài trợ thông qua các hệ thống của CPVN. Hiện nay một số đối tác quốc tế đang tìm cách để sử dụng các hệ thống của CPVN cho các hình thức hỗ trợ khác như các dự án và kinh nghiệm của PRSC rõ ràng đã có một tác động tích cực trong việc thuyết phục một số đối tác quốc tế rằng hỗ trợ ngân sách ngành và hỗ trợ ngân sách mục tiêu có thể thành công. Một lần nữa, đây là các ví dụ cho việc chia sẻ kinh nghiệm.



**Đánh giá và điều chỉnh toàn diện và có hiệu quả**

Mức độ mà một quy trình như vậy bao gồm cả ba dòng chính của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (vốn tài trợ, thể chế và chính sách) với các điều chỉnh liên quan đến các kết quả thực tế ở tất cả các giai đoạn trong các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ (từ chất lượng của đầu vào đến tác động tổng thể lên tình trạng nghèo).

Mức độ: *	Xu hướng: +	Độ tin cậy: **
-----------	-------------	----------------

B9.15 Quy trình đánh giá chính diễn ra hàng năm với việc hoàn thành các hành động chính sách được đo lường thông qua một đánh giá về các điều kiện khởi động, một đánh giá về sự tiến bộ tổng thể trong chương trình cải cách và sự tiến bộ trong việc đạt được các kết quả phát triển (xem ¶B1.13 và ¶B1.14). Quy trình này xác định những lĩnh vực mà các cải cách đã bị tụt lại sau hoặc đã tiến bộ ở mức mong đợi. Sau đó các thông tin này sẽ được sử dụng để xây dựng hoặc điều chỉnh các hành động chính sách cho các chu trình PRSC sau hoặc được sử dụng bởi các đối tác quốc tế để xác định các hoạt động khác mà họ mong muốn thực hiện để hỗ trợ cho chương trình cải cách ngoài khuôn khổ PRSC.

B9.16 Những điều chỉnh đối với việc tài trợ từ Ngân hàng Thế giới diễn ra thông qua đánh giá hàng năm về kịch bản cho vay mức thấp, trung bình hoặc cao dựa trên sự tiến bộ của năm trước về các hành động chính sách được đo bởi các điều kiện khởi động. Mặc dù đến nay chỉ có cho vay mức trung bình, nhưng quyết định này được xem xét lại hàng năm. Tương tự, sự đóng góp của các nhà đồng tài trợ cũng phụ thuộc vào các quyết định tài trợ ở trụ sở chính và ở văn phòng thường trú và chi phí cơ hội của việc cấp nhiều vốn hơn cho PRSC. Cũng có vẻ như đa số đối tác quốc tế không xem xét việc tăng đóng góp, điều này cho thấy hiệu quả tốt hơn không được thưởng bằng việc cấp nhiều tài trợ hơn.

B9.17 Hạn chế chính là hiện nay không có đánh giá đầy đủ trước và sau về hiệu quả của các hành động chính sách để đưa ra các quyết định liên quan đến các điều chỉnh lớn về cải cách thể chế hay chính sách. Đồng thời, những mối gắn kết không đầy đủ (về lý thuyết và thực nghiệm) với các chỉ số kết quả cụ thể làm cho việc giám sát khó khăn (xem ¶B9.9).

**Thông tin phản hồi tới các bên liên quan**

Mức độ mà quy trình này cung cấp các thông tin phản hồi phù hợp và đúng lúc đến tất cả các bên liên quan để đảm bảo tính liên tục và lâu bền của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.

Mức độ: **	Xu hướng: +	Độ tin cậy: ***
------------	-------------	-----------------

B9.18 Quy trình PRSC được quản lý tốt ở trong nước bởi Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam với các hệ thống thông tin phản hồi và điều phối đầy đủ, trong điều kiện cũng cần đáp ứng đúng các thời hạn và tổng hợp những quan điểm đôi khi khác nhau của các bên liên quan. Khó khăn của quy trình này là bởi vì nó là cơ chế điều phối của Ngân hàng Thế giới nên nó phải tuân theo các thời hạn nội bộ mà không cho phép tham vấn ý kiến rộng rãi như nhiều đối tác quốc tế mong muốn.

B9.19 Mỗi quan tâm duy nhất là nhiều phát triển thể chế mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung hỗ trợ vốn có khung thời gian dài mà điều này không phù hợp với khung ngắn hạn của soạn thảo PRSC. Có thể các hệ thống giám sát và đánh giá không cung cấp đủ thông tin phản hồi về tiến bộ của các mục tiêu chính của cải cách chính sách (đặc biệt là giảm nghèo); điều này có thể sẽ gây ra sự không hài lòng về tốc độ cải cách và dẫn tới việc các đối tác quốc tế không còn quan tâm đến PRSC nữa và chuyển sự chú ý của họ sang các hình thức hỗ trợ khác. Tuy nhiên, do nhiều cải cách mà PRSC đang hỗ trợ đang được thực hiện thông qua các chương trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung liên quan và là các đầu vào dài hạn (Cải cách hành chính và Cải cách quản lý tài chính công), nên không có vẻ gì là điều này sẽ có tác động lớn.



### **Các chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính**

B9.20 Khung Đánh giá cho thấy các vòng thông tin phản hồi không chỉ giữa các tác động của cấp độ 5 và các điều kiện đầu vào của cấp độ 0 của EEF, mà còn giữa tất cả các cấp độ của EEF. Những điều này có thể nhìn thấy trong trường hợp PRSC vì nó tác động lên các hình thức viện trợ khác do các khung điều phối viện trợ đã xây dựng làm cho các hoạt động khác của đối tác quốc tế cũng như các lợi ích đối thoại chính sách có hiệu quả hơn. Những hiệu quả này không chỉ lan ra các lĩnh vực khác mà còn nâng cao môi trường viện trợ chung thông qua việc cung cấp ngược lại cho các cấp độ khác của EEF.

B9.21 Cũng có những hiệu quả rõ rệt về việc cấp tài trợ thông qua các hệ thống của CPVN do một số đối tác quốc tế hiện đang tìm cách sử dụng các hệ thống của CPVN cho các hình thức hỗ trợ khác như các dự án, mặc dù các đối tác khác đang chờ xem PRSC về lâu dài hoạt động như thế nào trước khi làm điều này. Rõ ràng đã có một tác động tích cực trong việc thuyết phục một số đối tác quốc tế rằng hỗ trợ ngân sách ngành có thể thành công, vì nó đã chứng tỏ là một hình thức cấp hỗ trợ có hiệu quả và giảm chi phí giao dịch. Do đó, có lý do để tin rằng PRSC sẽ bền vững, vì nó đang làm giảm các chi phí giao dịch và có hợp lực cho các hình thức hỗ trợ khác và nói chung nâng cao môi trường hỗ trợ chung.

### **Phản biện**

B9.22 Phản biện đánh giá mức độ mà các hình thức hỗ trợ khác sẽ bền vững tương tự hay bền vững hơn hay có hiệu quả về mặt cung cấp các loại thông tin phản hồi này. Không có vẻ rằng các dự án đứng tách riêng sẽ làm điều này vì các chi phí giao dịch sẽ không giảm và sẽ không có các khung chính sách chung để tăng cường sự điều phối và gắn kết hỗ trợ. Sự gắn kết sẽ chỉ xảy ra nếu như các hệ thống của CPVN đang được sử dụng, nhưng đến nay nó vẫn chưa xảy ra rộng rãi ở Việt Nam. Do đó, các hiệu quả này chỉ có thể phát sinh từ các phương pháp tương tự như Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, nhưng cũng có thể thông qua các phương pháp theo ngành hoặc hỗ trợ ngân sách ngành.

B9.23 Một cân nhắc khác là mức độ mà PRSC bền vững sau năm 2010 (khi giai đoạn của Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội tiếp theo kết thúc, và ngày mà Việt Nam có thể sẽ đạt được vị trí quốc gia có thu nhập trung bình). Không có vẻ rằng việc cho vay dưới hình thức một PRSC sẽ dừng ngay lập tức, nhưng các khoản vay sẽ không còn là vay ưu đãi nữa, và do chu trình PRSC tới hoạt động cho đến năm 2011 nên trong thực tế có thể dẫn đến một thời gian tạm nghỉ trong chu trình. Mặt khác, việc cấp tài trợ thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có thể cung cấp một cơ chế mà qua đó có thể xảy ra sự quá độ sang các dòng viện trợ ở mức thấp hơn.



## PHẦN C: CÁC VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH

### C1. Các vấn đề liên ngành về Chính sách

#### Giới thiệu

C1.1 Phần này nói về các vấn đề liên ngành (CCI) và đánh giá mức độ các vấn đề này được giải quyết qua quá trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Chương đầu tiên tập trung vào các CCI trong chính sách về giới, môi trường, HIV/AIDS, dân chủ và quyền con người. Các chương tiếp theo xem xét các vấn đề trong khu vực công và khu vực tư nhân, năng lực của Chính phủ và xây dựng năng lực, chất lượng hợp tác, quản trị chính trị và vấn đề tham nhũng. Những vấn đề này đặc biệt phù hợp với bối cảnh của Việt Nam và có ảnh hưởng đến khả năng đạt được các kết quả nêu trong khuôn khổ đánh giá.

C1.2 Hiện nay, các vấn đề liên ngành vẫn được giải quyết thông qua khuôn khổ của các nhóm đối tác thành lập trong quá trình CPRGS. Những nhóm này có mức độ thành công khác nhau thường liên quan trực tiếp đến sự tham gia của chính phủ. Trước đó, các cơ chế viện trợ theo chương trình khác như SAC, ESAF và PRGF hoàn toàn chỉ chú trọng vào cải cách kinh tế còn các vấn đề như giới và môi trường được giải quyết thông qua các dự án. Gần đây, vấn đề giới, môi trường, chống tham nhũng, phân cấp và HIV/AIDS được đưa vào quá trình PRSC. Thảo luận rộng hơn về tất cả những vấn đề liên ngành này và mức độ các vấn đề này được giải quyết thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được trình bày dưới đây.

#### Vấn đề Giới

C1.3 Việt Nam có thành tích khá tốt về cải thiện bình đẳng giới và tình trạng sức khỏe đời sống của phụ nữ. Việc thu hẹp những khoảng cách về giới đã có những tiến bộ nhưng chúng vẫn tồn tại. Những chỉ số về y tế và giáo dục của phụ nữ kém hơn nam giới, chênh lệch về lương vẫn tiếp tục, và phụ nữ được đại diện chưa đầy đủ trong thị trường lao động chính thức. Còn có những khác biệt trong tiếp cận tín dụng và đất, thời gian làm việc, đại diện về chính trị và sự tham gia vào quá trình ra quyết định (ADB 2002:7). Ví dụ, 90% nam giới là người lớn biết đọc biết viết so với tỷ lệ này chỉ là 79% đối với phụ nữ. Phụ nữ cũng không được đại diện đầy đủ trong quá trình bầu cử với mức đại diện thấp trong Quốc Hội và không một phụ nữ nào là ủy viên Bộ Chính trị.

C1.4 Một tỷ lệ lớn người nghèo là phụ nữ vì phụ nữ không được tiếp cận thị trường lao động chính thức, các cơ hội giáo dục và tiếp cận dịch vụ y tế kém hơn, họ làm việc dài thời gian trong khi hưởng lương thấp hơn nam giới (ADB 2002:25). Bất bình đẳng về giới cũng trầm trọng hơn trong các hộ gia đình nghèo mặc dù cũng có những bằng chứng cho thấy các hộ gia đình có chủ hộ là nữ không nghèo hơn so với các hộ gia đình có chủ hộ là nam giới, phụ nữ trong các hộ gia đình không có nam giới là người lớn hoặc con cái trưởng thành có xu hướng nghèo hơn. Hơn nữa, các bé gái trong các hộ gia đình nghèo ít có cơ hội đến trường và tình trạng mù chữ cũng liên quan đến tình trạng nghèo (ADB 2002:26).

C1.5 Việt Nam làm chủ mạnh mẽ các vấn đề về giới thông qua Ủy ban quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ (NCFAW), cơ quan đã hoạt động rất tích cực trong quá trình soạn thảo CPRGS và tham vấn các đại biểu quốc hội nữ và các hội viên Hội phụ nữ ở cấp cơ sở. Năm 2002, Nhóm hợp tác hành động vì Giới (GAP) đã được thành lập; nhóm này gồm có đại diện của tất cả các cơ quan chính phủ chủ chốt, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức song phương và đa phương và nhóm họp bốn lần trong một năm. Nhóm này chú trọng nâng cao nhận thức về giới trong thực hiện CPRGS. Một cuộc đối thoại phân tích vấn đề giới trong CPRGS đã được tiến

hành bởi một nhóm làm việc thuộc GAP. Các thành viên tham gia đối thoại bày tỏ mối quan ngại về sự thiếu gắn kết giữa CPRGS và Kế hoạch hành động vì sự tiến bộ của phụ nữ, một văn bản chiến lược chính của Chính phủ về vấn đề giới do NCFAW soạn thảo.

C1.6 Trong PRSC từ 1 đến 3, vấn đề giới chỉ được đưa vào trong PRSC1 với một hành động chính sách là cấp lại Giấy Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất (Sổ đỏ) có tên của cả chồng và vợ và điều kiện khởi động là 95% Giấy Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất sẽ được cấp lại theo tên của cả vợ và chồng. Đây là mối quan ngại chính được GAP đưa ra do Giấy Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất đóng vai trò quan trọng trong tiếp cận đất và ý thức về vai trò của đất trong tạo thu nhập, tiếp cận tín dụng chính thức, chia sẻ sở hữu tài sản và đảm bảo an toàn cho phụ nữ và trẻ em, đặc biệt trong trường hợp ly hôn. Hành động chính sách này trong PRSC hỗ trợ các mục tiêu đặt ra trong CPRGS đảm bảo cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có tên của cả vợ và chồng đến hết năm 2005. Trong thực tế cho thấy mục tiêu này khó được thực hiện. Báo cáo hoàn thành thực hiện dự án PRSC2 (Ngân hàng Thế giới 2004c) cho biết rất khó đánh giá tiến bộ đạt được trong lĩnh vực này. Một tài liệu khác cũng nêu rằng trong năm 2003, chỉ có 2,3% Giấy Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất được cấp có tên của cả chồng và vợ (Các nhóm hợp tác giữa Chính phủ - các nhà tài trợ - các tổ chức phi chính phủ 2004). Sau PRSC1, vấn đề giới bị đưa ra khỏi ma trận chính sách mặc dù hiện nay, vấn đề này được đưa vào PRSC5 với một hành động chính sách về ban hành cấm nang lập kế hoạch cho các bộ và tỉnh trong đó phải có thông tin về việc lồng ghép vấn đề giới.

C1.7 Cho đến nay, chưa có một nỗ lực nào để lồng ghép vấn đề giới vào trong PRSC bằng các sáng kiến toàn diện về vấn đề giới hoặc đánh giá tác động về giới của các hành động chính sách trong PRSC. Điều này cũng hàm ý một vấn đề có tính khái quát hơn trong thiết kế chương trình đó là khi một hành động chính sách đã được đưa vào, nếu mục tiêu của nó không đạt được, hành động chính sách đó không được tiếp tục theo dõi trong những PRSC sau đó. Trong trường hợp này, theo Ngân hàng Thế giới, việc khó có thể giám sát được hành động chính sách này và không thể thiết kế được những hành động chính sách khác để giám sát hơn lý giải nguyên nhân vấn đề giới không được đưa vào trong các PRSC khác.

## HIV/AIDS

C1.8 Số người nhiễm HIV/AIDS hiện khá thấp ở Việt Nam mặc dù tỷ lệ nhiễm HIV/AIDS đang gia tăng nhanh. Cuối tháng 9 năm 2003, Bộ Y tế báo cáo có 72.240 người nhiễm HIV/AIDS và 6.195 trường hợp tử vong (Ngân hàng Thế giới 2003c). Nhóm nhiễm chính (85%) là nam giới với gần một nửa trường hợp nhiễm mới ở độ tuổi từ 15-29 và chủ yếu là những người sử dụng ma tuý, người bán dâm và khách mua dâm nam giới. Tuy nhiên, có những bằng chứng cho thấy dấu hiệu bắt đầu của bệnh dịch khi sự lây nhiễm đã bắt đầu lan ra ngoài các nhóm dễ bị tổn thương sang dân chúng nói chung (Ngân hàng Thế giới 2003c).

C1.9 Trước đây, các chiến lược phòng chống HIV/AIDS của CPVN và đối tác quốc tế có sự khác biệt đáng kể, trong đó các đối tác quốc tế ưa chuộng phương pháp y tế công cộng dự phòng còn CPVN lại coi HIV/AIDS là một vấn đề xã hội. Diễn đàn chính sách về HIV/AIDS được thành lập và đồng chủ tọa bởi Thứ trưởng Bộ Y tế và Điều phối viên thường trú của Liên Hiệp Quốc với người tham dự bao gồm cả những người nhiễm HIV/AIDS. Nhóm này đã đóng góp vào Chiến lược Quốc gia phòng chống HIV/AIDS gần đây, và theo nhiều người trả lời phỏng vấn khác nhau thì những thảo luận giữa chính phủ và các đối tác quốc tế trong nhóm làm việc về vấn đề y tế đóng vai trò căn bản trong việc chuyển chính sách của Chính phủ đối với vấn đề HIV/AIDS từ việc cách ly những người nhiễm bệnh sang phòng chống (xem ¶B5.15).

C1.10 Trong PRSC2 một hành động chính sách cho chương trình chiến lược phòng chống HIV/AIDS dựa trên phương pháp y tế công cộng đã được xây dựng và trong dự thảo PRSC4, có một hành động chính sách về việc đưa ra kế hoạch phòng bệnh lao vì bệnh này có ảnh

hường qua lại với HIV/AIDS. Báo cáo hoàn thành thực hiện của PRSC2 (Ngân hàng Thế giới 2004c) có nêu rằng không có tiến bộ nào được thực hiện nhưng tài liệu PRSC4 báo cáo rằng một chiến lược về HIV/AIDS đã được thông qua và đã có những bước đầu để thực hiện chiến lược này (Ngân hàng Thế giới 2005b). Do đó, PRSC đã góp phần đạt được một số tiến bộ trong tăng cường chính sách của Chính phủ về HIV/AIDS mặc dù nó chỉ bổ sung cho các dự án và phương pháp tiếp cận khác được thực hiện cùng một lúc thông qua các hình thức hỗ trợ khác để đạt cùng mục đích này. Do phản ứng chậm chạp điển hình của các chính phủ đối với các đại dịch (thường là phủ nhận), có thể xem sự hỗ trợ mà PRSC đem lại để nâng cao nhận thức/hành động của chính phủ là một đóng góp rất tích cực.

## Môi trường

C1.11 Tài nguyên môi trường ở Việt Nam đã suy giảm do tốc độ tăng trưởng kinh tế gia tăng và áp lực về dân số (Nhóm Hành động Giảm Nghèo 2002:7). Sự giảm sút về tài nguyên môi trường chủ yếu liên quan tới việc giảm tiếp cận nước uống sạch, giảm độ che phủ của rừng và tăng ô nhiễm không khí. Người nghèo phải chịu đựng nhiều nhất từ sự suy thoái môi trường vì họ là những người phụ thuộc nhiều hơn vào tài nguyên thiên nhiên và ít có thể tự bảo vệ mình khỏi sự suy thoái của môi trường. Vấn đề này đã được công nhận và hoạt động phân tích các vấn đề môi trường được tiến hành như là một phần trong quá trình CPRGS và nằm trong quá trình quốc gia hoá các Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ. Trước đó, việc bảo vệ môi trường đã là một ngành ưu tiên đối với Chính phủ như đã nêu trong Nghị định 188 năm 1997 và Nghị định 17 năm 2001. Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội mới (giai đoạn 2006-2010) cũng bao gồm nội dung về bảo vệ môi trường là một trong ba trụ cột mục đích (tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo và bảo vệ môi trường).

C1.12 Một nhóm hỗ trợ quốc tế về môi trường được thành lập năm 2002 với mục tiêu cải thiện tính hiệu quả và hiệu lực của viện trợ đối với môi trường. Mục tiêu này được thực hiện bằng cách đảm bảo rằng viện trợ được thực hiện phù hợp với chính sách của Chính phủ và thực hiện Chiến lược quốc gia về Môi trường và Bảo vệ môi trường 2001-2010 và Kế hoạch hành động quốc gia về Môi trường 2001-2005. Sau đó, nhóm này được chuyển từ Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường sang Bộ Tài nguyên và Môi trường. Tại thời điểm đó, nhóm này không hoạt động và không nhóm họp trở lại cho tới đầu năm 2004.

C1.13 Lĩnh vực môi trường là lĩnh vực mà nhiều người được phỏng vấn đề cập là có một số thành công trong ảnh hưởng đến chính sách của CPVN. Điều đó là nhờ sự quan tâm mạnh mẽ và sự tham gia của CPVN và nỗ lực của CIDA, cơ quan có vai trò điều phối trong lĩnh vực này. CIDA đã đưa những kinh nghiệm mà họ có trước đó khi thực hiện các dự án trong lĩnh vực này và thiết lập sử dụng các đầu mối liên lạc ở các bộ liên quan để hỗ trợ quá trình này. Đây là ví dụ về một đối tác quốc tế đưa ra sáng kiến và thiết lập các đầu mối liên lạc và khuôn khổ làm việc chứ không chờ Ngân hàng Thế giới bố trí các sắp xếp tư vấn. Đây cũng cho thấy các hình thức viện trợ khác nhau có thể bổ sung và hỗ trợ như thế nào cho quá trình PRSC.

C1.14 CPRGS có các mục tiêu về môi trường và PRSC đã đưa vào nhiều biện pháp khác nhau nhằm tăng cường khung quy định. Việc thông qua Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường được đưa vào thành một hành động chính sách trong PRSC2. Trong PRSC3, nguyên tắc “người gây ô nhiễm trả tiền” kết thúc ở những người gây nhiều ô nhiễm nhất được thành lập. Các Nghị định cũng được ban hành về bảo tồn đầm lầy và phát triển bền vững và phân cấp xuống địa phương trong Đánh giá Tác động Môi trường (EIA) của các dự án đầu tư. Trong các PRSC 4-5, Chiến lược giảm nhẹ thiên tai cũng như việc sửa đổi Luật về Bảo vệ Môi trường với việc thông qua các yêu cầu về EIA cho các kế hoạch ở cấp trên dự án cũng được phát triển thành hành động chính sách. Việc phát triển các công cụ bảo vệ và kiểm soát môi trường và xây dựng các hướng dẫn để cải thiện việc sử dụng đất và phân vùng đất cũng được đưa vào.

C1.15 Đánh giá các hành động chính sách của PRSC 1-2 xếp hạng hai kết quả về môi trường chưa đạt yêu cầu (đó là phải đưa ra một khuôn khổ để đánh giá tác động môi trường của các dự án và các cơ chế xử lý chất thải và người gây ô nhiễm), việc mở rộng diện bao phủ của rừng lên 38% rất khó đánh giá và hành động chính sách về không làm suy thoái hơn nữa rừng và đầm lầy được xếp là đạt yêu cầu (Xem Phụ lục 4). Cho đến năm 2005, tài liệu PRSC4 cho thấy đã đạt được tiến bộ trong việc đưa ra nguyên tắc người gây ô nhiễm trả tiền đối với nước thải và các Sở Tài nguyên và Môi trường (DONRE) được thành lập ở tất cả các tỉnh để xem xét vấn đề môi trường của các dự án. Môi trường cũng là một trong 15 điều kiện khởi động của PRSC4 và điều kiện khởi động về việc trình lên Quốc hội một đề nghị điều chỉnh Luật về bảo vệ môi trường được đánh giá là hoàn thành đạt yêu cầu. Như vậy, môi trường đã được đưa vào quá trình PRSC một cách rộng rãi với việc mở rộng các hành động chính sách từ PRSC 2 đến 5. Điều đó cho thấy đã có sự liên tục trong những hành động này với những hành động chính sách tiếp theo được xây dựng trên công việc đã được tiến hành trong các PRSC trước đó nhằm hỗ trợ phát triển một chính sách môi trường tổng thể (xem ¶B5.15).

C1.16 Mặc dù đã có những thành công trong việc hợp nhất các hành động riêng biệt liên quan đến môi trường nhưng một đánh giá của Ngân hàng Thế giới về các PRSC cho thấy có ít thành công hơn về mặt lồng ghép các vấn đề về môi trường trong suốt quy trình PRSC (Bojo và cộng sự 2004). Đối với PRSC3 Việt Nam đã đạt điểm trung bình về lồng ghép các vấn đề môi trường và được công nhận rằng môi trường đã được hợp nhất song đó không phải là một ví dụ về thông lệ tốt nhất.

### **Dân chủ và Quyền con người**

C1.17 Việt Nam không phải là một nước dân chủ đa nguyên và Amnesty International đánh giá Việt Nam không có sự cải thiện đối với quyền công dân và quyền chính trị trong năm 2004, trong đó công kích về tự do bày tỏ ý kiến và hội họp và việc Việt Nam tiếp tục sử dụng án tử hình (Amnesty International, 2005). Xếp hạng trong Đánh giá Thể chế và Chính sách Quốc gia của Ngân hàng Thế giới cũng xếp Việt Nam ở mức thấp nhưng xếp hạng của Việt Nam được cải thiện trong một đánh giá rộng hơn về quản trị nhà nước năm 2003 (Ngân hàng Thế giới 2004a).

C1.18 Trước nay, CPVN vẫn không sẵn sàng tham gia đối thoại về dân chủ và quyền con người với các đối tác quốc tế. Do vậy, các đối tác quốc tế không nhấn mạnh bất cứ chủ đề nào nhưng vấn đề quyền con người được giải quyết theo nghĩa rộng thông qua các sáng kiến bổ sung như cải cách pháp lý mà hiện đang được thực hiện bằng phương pháp dựa trên dự án. Trường hợp ngoại lệ trong lĩnh vực này là Sida hiện đã có thành tích làm việc với CPVN về các vấn đề liên quan tới nhân quyền và dân chủ bằng cách sử dụng mối quan hệ lâu dài của họ với CPVN làm cơ sở đối thoại.

C1.19 Gần đây đã có những tranh luận giữa các nhà đồng tài trợ cho chương trình PRSC về việc đưa quyền con người vào ma trận chính sách. Hiện nay, Trụ cột 3 của PRSC chú trọng vào quản trị nhà nước nhưng không một hành động chính sách nào giải quyết cụ thể vấn đề nhân quyền hoặc dân chủ. Một số nhà đồng tài trợ đã yêu cầu đưa quyền con người vào PRSC4 qua các hành động chính sách liên quan đến tự do báo chí mà có thể được kết hợp với các sáng kiến về quản trị nhà nước khác trong Trụ cột thứ 3. Đã có rất nhiều tranh cãi giữa các đối tác quốc tế về vấn đề này nhưng quan điểm của Ngân hàng Thế giới đã chiếm ưu thế; Ngân hàng Thế giới cho rằng đưa vấn đề này vào là không phù hợp vì PRSC chỉ bao gồm những vấn đề đã có trong chương trình nghị sự của CPVN mà thôi. Hơn nữa, các điều khoản của Ngân hàng Thế giới chỉ cho phép các quyết định được thực hiện trên cơ sở những cân nhắc về kinh tế chứ không phải về nhân quyền. Do vậy, dường như không có khả năng vấn đề dân chủ hay nhân quyền được đưa vào các chu kỳ PRSC 6-10. Các vấn đề về quản trị chính trị được thảo luận thêm ở Chương 5 dưới đây.

## **C2. Các vấn đề về Khu vực công và Khu vực tư nhân**

### **Giới thiệu**

C2.1 Các nhà phê bình cho rằng hỗ trợ ngân sách dường như quá chú trọng vào chi tiêu của Chính phủ cho dịch vụ xã hội, không chú ý đến phát triển khu vực tư nhân - khu vực mà cuối cùng sẽ quyết định sự tăng trưởng và do đó là giảm nghèo. Chương này xem xét các vấn đề trong khu vực công và khu vực tư nhân trong bối cảnh PRSC của Việt Nam. Tuy nhiên, rõ ràng là những vấn đề này ở Việt Nam có dạng thức rất khác biệt so với các nước có mức tăng trưởng thấp và phụ thuộc nhiều vào viện trợ ở Châu Phi.

### **Chính sách của CPVN về tăng trưởng và Khu vực tư nhân**

C2.2 Chính phủ Việt Nam đặc biệt chú trọng khuyến khích tăng trưởng đồng thời với giảm nghèo. Mục tiêu này được phản ánh trong việc đổi tên PRSP thành Chiến lược toàn diện về xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng (CPRGS) và trọng tâm của chương trình cải cách của CPVN là chuyển đổi nền kinh tế thành nền kinh tế thị trường hiện đại. CPVN đã tiến xa trong tự do hoá nền kinh tế trong nước mặc dù phần lớn kinh tế có quy mô lớn hơn vẫn thuộc khu vực nhà nước. Tỷ trọng của khu vực nhà nước trong GDP là 56% năm 2003 trong khi hoạt động của khu vực tư nhân trong nước chỉ chiếm 25% và hoạt động của khu vực tư nhân nước ngoài chiếm 20% (Ngân hàng Thế giới 2005c). Cải cách cơ cấu chậm hơn đặc biệt trong khu vực tài chính với việc CPVN vẫn sở hữu năm ngân hàng lớn cung cấp khoảng ba phần tư tổng tín dụng ngân hàng mặc dù một trong những ngân hàng này là Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam (Vietcombank) hiện đang được cổ phần hoá. Tiến bộ đạt được trong cải cách các doanh nghiệp nhà nước cũng chậm hơn mong đợi với khoảng bốn nghìn doanh nghiệp nhà nước vẫn thuộc sở hữu của CPVN, chiếm khoảng 31% tổng sản lượng công nghiệp và 30% giá trị xuất khẩu không tính dầu (Ngân hàng Thế giới 2004e).

C2.3 Gần đây, có những sáng kiến khuyến khích hoạt động của khu vực tư nhân với việc Quốc hội thông qua một luật cạnh tranh và một luật doanh nghiệp đã đơn giản hoá việc đăng ký kinh doanh trong khi những hạn chế đối với FDI cũng dần dần được loại bỏ (EIU 2005). Mục tiêu chính trong những hoạt động gần đây của CPVN là nhằm gia nhập được WTO và kết quả là đã đạt được những tự do đáng kể trong thương mại (Ngân hàng Thế giới 2005b). Mặc dù mục tiêu đặt ra cho ngày gia nhập WTO là cuối năm 2005 vẫn chưa đạt được, người ta vẫn hy vọng Việt Nam sẽ gia nhập tổ chức này theo đúng trình tự.

C2.4 Cũng đã có những bước tiến về thị trường hoá việc cung cấp dịch vụ qua việc áp dụng phí người sử dụng trong y tế và giáo dục và thực hiện Nghị định 10 trong hành chính công (điều này cho phép phân cấp tài chính qua việc trao trách nhiệm giải trình cho những đơn vị thực hiện chi tiêu). Các cán bộ quản lý cũng được trao nhiều quyền tự quản hơn để tự ra quyết định về cơ cấu tổ chức, mức lương và tinh giản những thủ tục nên đã mang lại sự linh hoạt đáng kể (Ngân hàng Thế giới, 2004e).

### **Ảnh hưởng của PRSC**

C2.5 PRSC đã hỗ trợ những cải cách chính sách được thiết kế để phát triển nền kinh tế cạnh tranh được tự do hơn nữa và rất nhiều những hành động chính sách trong Trụ cột 1 là nhằm mang lại vai trò mạnh hơn cho khu vực tư nhân và giảm sự can thiệp của nhà nước. Cụ thể, Trụ cột 1 là nhằm đạt được sự quá độ sang nền kinh tế thị trường thông qua các hành động khuyến khích sự phát triển của khu vực tư nhân, cải cách DNNN và cải cách tài chính, hội nhập thương mại và phát triển cơ sở hạ tầng (xem Phụ lục 3D về các hành động chính sách cụ thể).

Đã có những tiến bộ đáng kể trong tự do hoá thương mại và gia nhập WTO với các PRSC trước có những hành động chính sách nhằm loại bỏ những hạn chế về lượng và giảm hàng rào thuế quan, còn những PRSCs gần đây chú trọng vào việc đạt được yêu cầu của WTO (Ngân hàng Thế giới 2005b: 52) (xem ¶B5.22 và ¶B5.23). Đã có những sáng kiến khác nhau được thực hiện để tạo một sân chơi bình đẳng cho các công ty tư nhân thông qua ban hành luật và thiết lập các khung quy định. Như đã nêu ở trên, cải cách DNNN và khu vực tài chính có ít tiến bộ hơn mặc dù có khá nhiều hành động chính sách tập trung vào hai lĩnh vực này. Lý do gắn với những trở ngại từ quá trình ra quyết định chính trị dựa trên sự đồng thuận mà có nghĩa là không một quyết định rõ ràng nào được đưa ra cho cải cách trong hai lĩnh vực này (¶B5.10). Tuy nhiên, đã có tiến bộ trong những lĩnh vực khác của Trụ cột 1, đặc biệt là về tự do hoá thương mại và khu vực tư nhân.

C2.6 Nhìn chung, PRSC đã thúc đẩy mạnh mẽ vai trò của khu vực tư nhân và giảm sự can thiệp của Chính phủ trong nền kinh tế. Lĩnh vực này dường như đang đạt được kết quả với không chỉ một số lượng đáng kể các hành động chính sách được thực hiện mà còn có sự gia tăng đáng kể trong tăng trưởng của khu vực tư nhân, vượt xa tốc độ tăng trưởng của khu vực nhà nước trong những năm gần đây (EIU, 2005).



### **C3. Năng lực của Chính phủ và Xây dựng năng lực**

#### **Xây dựng năng lực**

C3.1 Nhiều sáng kiến ngoài PRSC được thực hiện để xây dựng năng lực thông qua HTKT cả ở cấp tỉnh và cấp trung ương. Cải cách hành chính công và Cải cách quản lý tài chính công là những chương trình lớn nhất và những chương trình khác như Chương trình Xây dựng năng lực toàn diện (CCBP) được thiết kế để tăng hiệu quả trong quản lý viện trợ. Mặc dù vậy, vẫn có sự khác biệt đáng kể về năng lực ở tất cả các cấp, giữa các tỉnh cũng như giữa bộ chủ chốt và bộ chuyên ngành. Như đã nêu trong Chương B5, phân định quyền hạn trong Chính phủ thường không rõ ràng và trách nhiệm chồng chéo lên nhau trong các cơ quan và giữa các bộ. Điều đó cho phép người ta đổ cho các cơ quan khác các sai sót hoặc không thực hiện vì sự không rõ ràng này dẫn đến tính thiếu trách nhiệm giải trình về thể chế (Gallagher 2004). Hơn nữa, việc lập chính sách chiến lược cũng như năng lực soạn thảo văn bản pháp lý có thể yếu kém (Armytage và Cao Xuan 2005).

C3.2 Quá trình PRSC có một số lượng lớn các hành động chính sách phải được thực hiện bởi các cơ quan chính phủ ở cấp trung ương và cấp ngành nhưng lại không có hoạt động xây dựng năng lực hoặc hỗ trợ kỹ thuật bởi lẽ vấn đề này được thực hiện bởi các dự án và hoạt động bổ sung. Các hành động chính sách đã tăng lên từ 18 trong PRSC1 lên 41 trong PRSC3 và không chỉ CPVN cam kết thực hiện chúng mà những nguồn vốn bổ sung được cấp qua ngân sách cũng đòi hỏi các chức năng giám sát tài chính được tăng cường hơn. Trong các cuộc phỏng vấn, điều quan trọng là phần lớn người trả lời nói về việc thực hiện các hệ thống mới và các phương pháp tiếp cận mà không nhận thấy rằng tất cả các hệ thống và phương pháp này sẽ không hiệu quả nếu người sử dụng các hệ thống này không được cung cấp các kỹ năng và kiến thức cần thiết để vận hành chúng một cách hữu hiệu. Thường thì điều đó đòi hỏi sự thay đổi về tổ chức và thay đổi tư duy và thái độ cũng như thói quen làm việc. Trước nay, phần lớn việc xây dựng năng lực ở Việt Nam vẫn bao gồm đào tạo thông qua những khoá học và hội thảo, một phương pháp xây dựng năng lực kém hiệu quả hơn các phương pháp khác như học qua hành động, huấn luyện và cố vấn.

C3.3 Xây dựng năng lực là một vấn đề quan trọng mà PRSC đang giải quyết đến mức độ nào đó, đặc biệt là trong các lĩnh vực liên quan đến các hệ thống của CPVN cả ở cấp trung ương và cấp địa phương. Một mặt, vẫn còn những yếu kém có hệ thống mà nếu không được giải quyết thì có thể dẫn đến các hành động chính sách không được chuyển thành các kết quả có hiệu quả trong tương lai (xem ¶B7.12). Điều này cũng có các hàm ý nếu như các đối tác quốc tế quyết định rằng họ muốn tăng cường sự đóng góp kinh phí cho PRSC vì nhiều vốn tài trợ hơn chảy qua các hệ thống của CPVN thì sẽ đòi hỏi phải có sự quản lý hiệu quả về các nguồn tài trợ này cũng như năng lực để thực hiện các hành động chính sách và điều phối các hoạt động có liên quan. Mặt khác, có thể lập luận rằng vì các dự án làm suy yếu năng lực chính phủ bởi sự bỏ qua các hệ thống của chính phủ và vận hành các cơ cấu song song nên Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cũng tạo ra các cơ hội để tăng cường năng lực.

#### **Phân cấp quản lý**

C3.4 Phân cấp cũng là vấn đề vì mặc dù cơ cấu chính thức của Chính phủ có vẻ khá tập trung nhưng trong thực tế Chính phủ Việt Nam rất phân cấp (xem ¶B1.23). Quá trình phân cấp quyền lực và trách nhiệm giải trình đã diễn ra từ cuối những năm 1990 dẫn đến việc một số lượng ngày càng lớn các quyết định của Chính phủ được thực hiện ở các cấp hành chính thấp hơn. Đã có sự chuyển giao quản lý và ra quyết định cho các tỉnh và phân bổ việc lập kế hoạch, thực hiện và chịu trách nhiệm đối với các chương trình giảm nghèo quốc gia cho các xã, kết hợp với việc phân cấp tài chính. Mặc dù đã có những lợi ích rõ ràng của việc phân cấp xuống

cấp cơ sở, năng lực ở cấp tỉnh khác nhau đáng kể cả trong thực hiện chính sách và khả năng thiết lập và sử dụng các hệ thống quản lý tài chính công. Hơn nữa, có sự khác biệt trong thực hiện chính sách vì không hề có những cơ chế thực hiện chuẩn hoá trong khi những khác biệt về năng lực liên quan tới tình trạng nghèo của tỉnh với các tỉnh nghèo hơn có cơ cấu và năng lực yếu kém hơn. Điều đó có khả năng làm trầm trọng hơn vấn đề bất bình đẳng khi quá trình phân cấp ngày càng phát triển.

C3.5 Hiện tại, 44% chi ngân sách được thực hiện ở cấp chính quyền địa phương và phần lớn các khoản chi này đến trực tiếp với tỉnh và bỏ qua các bộ chuyên ngành (Ngân hàng Thế giới 2005). Một số ngành như y tế rất phân cấp với một lượng lớn quyền quyết định chi ngân sách được chuyển cho các đơn vị chi tiêu theo tinh thần Nghị định 10/2002/ND-CP, một nghị định cũng áp dụng cho những ngành khác như giáo dục. Một lần nữa, tinh thần trách nhiệm kém là một vấn đề và phân tích sâu hơn các quyết định về cung cấp dịch vụ được Brooke và Cộng sự (1999) thực hiện trong một nỗ lực lần theo quá trình phân bổ nguồn lực và thực hiện ngân sách ngành giáo dục từ cấp trung ương đến cấp trường. Các tác giả phát hiện rằng mặc dù hệ thống tài chính tạo ấn tượng là rất máy móc với việc sử dụng các tiêu chí chi tiêu nhưng trong thực tế những tiêu chí này mang tính hướng dẫn và là cơ sở để đàm phán. Cấp trung ương và cấp tỉnh cũng sử dụng những tiêu chí khác nhau làm cơ sở cho kế hoạch ngân sách. Nhìn chung, các kết quả không minh bạch với tính không rõ ràng ngày càng gia tăng ở phần dưới của hệ thống khi kiểm tra.

C3.6 Chương trình Cải cách hành chính công (PAR) là chương trình chính đang hoạt động cụ thể để hỗ trợ việc phân cấp và xây dựng năng lực ở các cấp thấp hơn của Chính phủ còn các hành động chính sách trong khuôn khổ PRSC là nhằm củng cố và hài hoà các khung quy định ở cấp tỉnh. Những sáng kiến này đã bắt đầu từ PRSC3 trong đó bao gồm một hành động chính sách để thành lập các HCFP ở tất cả các tỉnh và trả phần đóng góp của chính quyền trung ương. Trong PRSC4, có một hành động chính sách nhằm thành lập các văn phòng đăng ký đất được chuẩn hoá ở tất cả các tỉnh và trong PRSC5, một khung quy định phải được xây dựng cho các quỹ cơ sở hạ tầng ở cấp tỉnh và thông qua các kế hoạch trung hạn cho giáo dục ở cấp tỉnh. Do đó, việc phân cấp đã được giải quyết trong PRSC và cũng trong các dự án liên quan như Cải cách hành chính công (xem ¶B4.16).

## C4. Chất lượng của Quan hệ hợp tác

### Giới thiệu

C4.1 Việc chuyển sang Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được thiết kế để khắc phục những yếu kém trong điều chỉnh cơ cấu, đặc biệt là những vấn đề nảy sinh từ các cách tiếp cận trước đây đến điều kiện gắn với hỗ trợ cải cách. Những hình thức này đã chứng tỏ không hiệu quả và làm suy yếu quyền sở hữu của Chính phủ nhận viện trợ (Ngân hàng Thế giới 1990, White 1999). Ngược lại, Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung phải bao gồm những nguyên tắc về hợp tác và phải hỗ trợ quyền sở hữu của quốc gia đối tác bằng cách dựa trên các kế hoạch và chiến lược của quốc gia đó với các điều kiện được nhất trí chứ không áp đặt, còn chi phí giao dịch đối với nước nhận viện trợ phải được giữ ở mức tối thiểu (OECD DAC 2005b). Chương này cần nhắc xem liệu điều đó có xảy ra trong trường hợp của PRSC ở Việt Nam hay không. Chương này cũng đánh giá chất lượng của hợp tác trong mối tương tác giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và các hình thức viện trợ khác và ảnh hưởng của nó đến chi phí giao dịch trong sử dụng viện trợ.

### Tính sở hữu và Điều kiện

C4.2 Chính phủ có sự làm chủ mạnh mẽ đối với chính sách và chương trình cải cách (xem ¶B5.8). Điều này được minh chứng trong PRSC vì các cải cách mà trước nay Chính phủ lưỡng lự không tiến hành như cải cách doanh nghiệp nhà nước và khu vực tài chính vẫn không có những tiến bộ đáng kể. Do đó, rõ ràng là PRSC không được thiết kế để làm cho các cuộc cải cách được tiến hành mà là để hỗ trợ chương trình cải cách của Chính phủ. PRSC tạo sự khích lệ để giữ cho chương trình cải cách theo đúng hướng và hỗ trợ các nhà cải cách trong Chính phủ (xem ¶B1.22).

C4.3 Tính làm chủ cao của Chính phủ cũng ảnh hưởng đến việc thiết kế PRSC vì cả hai chương trình ESAF và SAC đều ngừng lại do Chính phủ không tuân thủ các điều kiện còn các khoản vay ADB thì bị chậm giải ngân do Chính phủ gặp khó khăn trong việc đáp ứng các điều kiện (xem Chương A3). Bản thân PRSC cũng đã tiến hoá từ PRSC1 mà thực chất là một khoản cho vay theo kiểu SAC với phiên bản mềm mỏng hơn được phản ánh trong “các điều kiện khởi động” được đánh giá bằng việc sử dụng đánh giá điểm mấu chốt, cho phép có điều chỉnh chứ không phải dựa trên cơ sở định lượng cứng nhắc (Ngân hàng Thế giới 2005b:16). Đây là kết quả từ những khó khăn trong việc giải ngân của các nhà đồng tài trợ cho PRSC1 vì những điều kiện khởi động cụ thể đã không được đáp ứng mà điều đó có nghĩa là các nhà đồng tài trợ không thể giải ngân được theo hướng dẫn của các tổ chức của họ (xem ¶B1.28).

C4.4 Các điều kiện khởi động đo lường thành tích CPVN đạt được chính các mục tiêu chính sách của mình và đối thoại hợp tác chú trọng vào các biện pháp cụ thể cần thiết để đạt được các mục tiêu này. Điều kiện khởi động được lựa chọn từ một bộ các hành động chính sách và hình thành các hành động chính sách mà phải được tiến hành trước khi đàm phán vòng PRSC sau đó và mức độ hoàn thành của các hành động này được sử dụng để quyết định mức cho vay (xem ¶B1.13). Có 15 điều kiện khởi động trong PRSC4 được lựa chọn từ tổng số 44 hành động chính sách. Mặc dù Ngân hàng Thế giới để các điều kiện khởi động này không phải là điều kiện bắt buộc nhưng chúng được sử dụng để đánh giá và giám sát tiến bộ đạt được trong chương trình cải cách. Đáp ứng tất cả các điều kiện khởi động dẫn đến mức cho vay cao và tiến bộ trong hầu hết các điều kiện khởi động dẫn đến mức cho vay trung bình (Ngân hàng Thế giới 2004e). Cho đến nay, tất cả khoản vay đều ở áp dụng cho mức trung bình.

C4.5 Như khái quát trong Chương B1, trong Chính phủ và giữa các đối tác quốc tế có những nhận thức khác biệt về việc liệu những điều kiện khởi động này có thực sự mang tính điều kiện hay không. Giữa các đối tác quốc tế, một số đối tác xem các điều kiện khởi động thực sự là một cách để giám sát tiến bộ đạt được trong chương trình cải cách, trong khi đó, những đối tác khác vẫn xem các điều kiện khởi động này là những điều kiện bắt buộc mà Chính phủ phải đáp ứng được. Quan điểm chung là PRSC được thiết kế để “mua cuộc đối thoại” với Chính phủ, như vậy, theo nghĩa này ý tưởng rằng các điều kiện khởi động là các điều kiện bắt buộc trở thành thừa, và trong thực tế, chúng được sử dụng nhiều hơn để giám sát sự tiến bộ. Quan điểm của Chính phủ là các điều kiện khởi động là những hành động phải được thực hiện để nhận viện trợ và chúng hoạt động giống như là những điều kiện bắt buộc, mặc dù những điều kiện khởi động này đã được ghi nhận là không khắt khe như trong thời kỳ trước Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Cũng đáng lưu ý rằng thảo luận với một số bộ phận trong Chính phủ cho thấy Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung với những điều kiện kèm theo không thể được chấp nhận nữa và các hình thức viện trợ như hỗ trợ theo mục tiêu của DFID cho Chương trình 135 ngày càng trở nên hấp dẫn hơn đối với CPVN vì cách viện trợ này được nhận thấy là có ít điều kiện kèm theo hơn.

C4.6 Nhìn chung, bằng chứng về điều kiện và đối thoại cho thấy PRSC ở Việt Nam có thể được đánh giá là kết hợp chặt chẽ nhiều khía cạnh của phương pháp Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và do đó, có sự khác biệt căn bản trong phương pháp tiếp cận so với các hình thức viện trợ theo chương trình trước đây.

### **Tác động qua lại giữa các hình thức viện trợ**

C4.7 Thiết kế PRSC có nghĩa là nhiều hành động chính sách củng cố các hoạt động mà đang được thực hiện với sự hỗ trợ của các hình thức viện trợ khác. Điều đó có nghĩa là về nguyên tắc, có sự bổ sung lẫn nhau nhưng mức độ mà các hình thức này được phối hợp với nhau khác nhau, phụ thuộc vào việc liệu cơ quan thực hiện có phải là một nhà đồng tài trợ PRSC hay không (xem ¶B2.24) Trong thực tế, rất nhiều trong số những hành động này được hỗ trợ bởi các dự án của Ngân hàng Thế giới trong khi một số lượng đáng kể các hành động chính sách đòi hỏi phải thực hiện các khung quy định hoặc khung chính sách để giúp các đối tác quốc tế khác trong điều phối các hoạt động của họ trong cấu trúc đã đề ra. Lĩnh vực chính mà có ít mối liên hệ là các hoạt động xây dựng năng lực như Cải cách hành chính công.

C4.8 Hiện cũng có sự tác động qua lại giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và các sáng kiến hỗ trợ ngân sách toàn ngành hiện đang được thí điểm (xem ¶A3.8 và ¶B9.14). Những sáng kiến này hiện đang được thực hiện bởi nhiều nhà đồng tài trợ PRSC và nhằm hỗ trợ các sáng kiến trong ma trận chính sách PRSC hoặc để xây dựng năng lực. Một ví dụ về vấn đề này là hỗ trợ ngân sách theo mục tiêu cho Chương trình quốc gia về Giáo dục cho tất cả mọi người (Ngân hàng Thế giới 2005c). Hỗ trợ này trợ giúp các hoạt động chính sách của PRSC 2-5 nhằm tăng chi phí, hiệu lực và hiệu quả của chi tiêu trong giáo dục. Các sáng kiến khác như Chương trình Hỗ trợ ngân sách thí điểm của DFID cho các tỉnh Phú Thọ và Lào Cai hỗ trợ quá trình phân cấp và hỗ trợ xây dựng năng lực ở cấp tỉnh (DFID 2005).

C4.9 Hiện có những hiệp lực từ đối thoại PRSC vào các lĩnh vực khác làm thúc đẩy môi trường viện trợ chung. Việc đưa các vấn đề liên ngành vào PRSC tạo cho các đối tác quốc tế và CPVN một diễn đàn để giải quyết những vấn đề này mà đây là những vấn đề cũng ảnh hưởng đến các hình thức viện trợ khác. Ví dụ như việc cùng phát triển những phương pháp tiếp cận đối với môi trường, HIV/AIDS và nạn tham nhũng. Hơn nữa, các đối tác quốc tế luôn thấy khó tham gia vào quá trình lập chính sách ở Việt Nam do không biết rõ ai là người ra chính sách chủ chốt (xem ¶B5.19). PRSC có thể được xem là một phần của chiến lược tổng thể của các đối tác quốc tế để tham gia vào đối thoại chính sách với các cơ quan Chính phủ khác nhau và các định chế lập chính sách có liên quan bằng cách sử dụng những phương tiện khác nhau.

Việc trở thành một nhà đồng tài trợ nâng cao giá trị chung của các đối tác quốc tế, đặc biệt là các đối tác quốc tế nhỏ hơn, cho họ thêm đòn bẩy trong đánh giá Chính phủ để hỗ trợ họ trong các hoạt động ngoài PRSC khác (xem ¶B1.22). Ngược lại, các đối tác quốc tế mang đến cho Chính phủ các đầu mối liên lạc và kinh nghiệm trong các lĩnh vực cụ thể mà họ đã có được khi thực hiện các hoạt động liên quan tới dự án và những hoạt động này làm phong phú thêm quá trình PRSC. Việc đưa các vấn đề về môi trường vào trong PRSC là một ví dụ (xem ¶C1.11).

### **Chi phí giao dịch**

C4.10 Do hình thức dự án rất phổ biến ở Việt Nam, người ta tin rằng chi phí giao dịch của viện trợ khá cao. Điều này được xác nhận bởi một nghiên cứu do DFID tài trợ về chi phí giao dịch (Fozzard và Cộng sự 2000) ủng hộ quan điểm chung là chi phí này rất lớn mặc dù nghiên cứu này không thể lượng hoá được các chi phí này. Nhiều chi phí giao dịch bắt nguồn từ các tiêu chuẩn và thủ tục của Chính phủ không đáp ứng yêu cầu của đối tác quốc tế cho thấy cần xây dựng năng lực cho các hệ thống của Chính phủ trước khi các đối tác quốc tế nới lỏng các yêu cầu này. Tuy nhiên, những khác biệt về chi tiết trong yêu cầu của các đối tác quốc tế đã tạo những gánh nặng đáng kể cho Chính phủ phải đáp ứng những bộ tiêu chuẩn khác nhau cho mỗi đối tác quốc tế (xem ¶B2.23).

C4.11 Việc PRSC sử dụng các hệ thống của Chính phủ để giải ngân làm giảm chi phí giao dịch của Chính phủ trong việc không phải sử dụng nhiều thủ tục. Điều đó có nghĩa là chi phí giao dịch không những giảm trong giai đoạn đàm phán mà trong suốt giai đoạn thực hiện dự án vì không cần phải sử dụng các hệ thống khác song song với các hệ thống của Chính phủ (xem ¶B3.15). Rõ ràng, có những chi phí giao dịch liên quan trong đàm phán PRSC trên cơ sở thường niên nhưng những chi phí này ít hơn chi phí nếu phải đàm phán với từng nhà đồng tài trợ riêng lẻ. Do có khoảng 10% ODA hiện được đưa vào qua PRSC nên đây phải là một lợi ích đáng kể cho Chính phủ.



## C5. Quản trị chính trị và Tham nhũng

### Quản trị nhà nước

C5.1 Việt Nam có hệ thống một đảng và do đó không phải là một nền dân chủ đa nguyên. Tuy nhiên, Chính phủ đã đáp ứng nhiệt tình các lời kêu gọi tăng trách nhiệm giải trình. Nghị định Dân chủ Cơ sở năm 1998 nhằm tăng tính minh bạch, sự tham gia và trách nhiệm giải trình ở các cấp cơ sở (đáp lại sự bộc phát của các cuộc phản đối các cán bộ nhà nước ở cấp cơ sở) trong khi Quốc Hội vẫn tiếp tục tăng quyền giám sát các hoạt động của nhà nước. Cũng đã có những sáng kiến khác nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và sự minh bạch tài chính (xem ¶B4.12 và ¶B8.19).

C5.2 Một số hành động chính sách của PRSC nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình và tính minh bạch của các hệ thống ngân sách đang củng cố trách nhiệm giải trình dân chủ một cách tổng thể. Đó là việc thông qua Luật Ngân sách và Chính phủ công bố thông tin tài chính đã cải thiện việc tiếp cận loại thông tin này (xem ¶B4.8).

C5.3 Nhìn chung, dường như trách nhiệm giải trình đối với các nhà tài trợ thực hiện các hành động chính sách của PRSC không làm thuyên giảm trách nhiệm giải trình của Chính phủ ở trong nước bởi vì PRSC được dựa trên chương trình cải cách của Chính phủ do Chính phủ làm chủ và được xây dựng thông qua quá trình đồng thuận. Nói đúng hơn, PRSC có tác dụng tăng cường các thể chế để thực hiện trách nhiệm giải trình dân chủ.

### Tham nhũng

C5.4 Tham nhũng là mối quan ngại nghiêm trọng ở Việt Nam và người ta tin rằng nạn tham nhũng rất phổ biến. Nạn tham nhũng đặc biệt nghiêm trọng ở một số đơn vị cung cấp dịch vụ và trong các dự án công (Ngân hàng Thế giới 2005b). Nếu so sánh theo khu vực, Tư vấn rủi ro Chính trị và Kinh tế (PERC) cho Việt Nam 8,65 điểm trong thang điểm từ 0-10 (trong đó, 10 là trường hợp xấu nhất) chỉ ở trên Phi-lip-pin và In-đô-nê-xia nhưng sau Ấn độ. Chỉ số tham nhũng của Transparency International (tổ chức quốc tế về tính minh bạch) xếp hạng Việt Nam đứng thứ 102 trong tổng số 146 nước.

C5.5 Hai vấn đề chính trong nạn tham nhũng liên quan tới Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là thứ nhất, nếu không kiểm chế được nạn tham nhũng thì có thể dẫn đến tình trạng những lợi ích của tăng trưởng kinh tế dồn về cho những nhóm người có quyền lực trong xã hội chứ không được phân chia trên cơ sở bình đẳng hơn và như vậy làm giảm tính vì người nghèo của các chương trình cải cách. Thứ hai, yếu tố rủi ro tín dụng khi sử dụng các hệ thống của CPVN để cung cấp nguồn lực theo PRSC có thể bị rò rỉ nếu không có những cơ chế phù hợp cho giám sát tài chính.

C5.6 Gần đây, CPVN tuyên bố Chính phủ sẽ giành ưu tiên cho các sáng kiến chống tham nhũng và Thanh tra Chính phủ đang duyệt lại sắc lệnh về chống tham nhũng và những văn bản pháp lý liên quan. Cộng đồng đối tác quốc tế chú trọng vào những cải cách cơ cấu mang tính dài hạn thông qua Cải cách hành chính công, cải cách về pháp lý và tư pháp và cải cách hệ thống mua sắm và đẩy mạnh tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong chi tiêu công để giải quyết vấn đề này. Các biện pháp chống tham nhũng được đưa vào lần đầu trong PRSC3 thông qua các hành động chính sách nhằm đạt được những thủ tục mua sắm mạnh hơn và cấm các cơ quan nhà nước không có thẩm quyền kiểm tra hoạt động kinh doanh (xem ¶B8.16 và ¶B8.17). PRSC 4 có một hành động tổng thể nhằm xây dựng và thực hiện chiến lược chống tham nhũng, mặc dù chưa rõ mức cam kết chính trị để thực hiện hành động này (EIU 2005).

Tuy nhiên, điều kiện khởi động trong PRSC4 về vấn đề này đã được đánh giá là đạt yêu cầu và việc ban hành luật chống tham nhũng là một điều kiện khởi động trong PRSC5. Điều đó cho thấy PRSC đang được sử dụng để giải quyết vấn đề tham nhũng trong nội bộ chính phủ mặc dù hiện tại còn quá sớm để đánh giá xem chiến lược này hiệu quả như thế nào.

C5.7 Rủi ro tín dụng trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được giải quyết trước khi bắt đầu PRSC và vẫn đang được tiến hành thông qua các sáng kiến nhằm củng cố các hệ thống quản lý tài chính công (xem ¶B4.6). Đến thời điểm PRSC bắt đầu, như trình bày trong Phụ lục 4, rủi ro tín dụng của Việt Nam được xem là ở mức có thể chấp nhận được. Mặc dù một lượng rò rỉ nhất định được thừa nhận là xảy ra trong các dự án; dường như có thể chấp nhận được khi tin rằng lượng rò rỉ sẽ không nhiều hơn hoặc thậm chí là ít hơn trong quá trình PRSC. Nhìn chung, nạn tham nhũng vẫn là mối quan ngại được nhấn mạnh trong các văn bản của PRSC (Ngân hàng Thế giới 2005a:41), nhưng việc PRSC đang tạo một cơ chế để điều phối sự hỗ trợ của đối tác quốc tế chống tham nhũng và giảm rủi ro tín dụng có nghĩa là PRSC đang giải quyết nạn tham nhũng của CPVN một cách trực tiếp chứ không phải là tìm cách tránh né nó.

### **Kết luận chung**

C5.8 Các vấn đề liên ngành chính về chính sách chưa được giải quyết đầy đủ trong PRSC mặc dù vấn đề môi trường và HIV/AIDS đã được chú trọng trong PRSC với một số chi tiết và được giải quyết thành công. Điều này có lẽ phản ánh sự quan tâm của CPVN trong những lĩnh vực này cũng như quá trình “sàng lọc” khi đàm phán các hành động chính sách của PRSC dẫn đến việc một số vấn đề bị đưa ra khỏi ma trận chính sách; ví dụ như vấn đề giới. Tất cả những vấn đề liên ngành là những lĩnh vực mà phải được lồng ghép qua quá trình đối thoại PRSC và các hành động chính sách chứ không được coi là những lĩnh vực rời rạc được giải quyết riêng lẻ.

C5.9 Phân tích trong chương này và các chương trước đó đã nhấn mạnh tác động của quá trình phân cấp, những yếu kém trong năng lực và trách nhiệm giải trình của Chính phủ và mức độ cao của nạn tham nhũng. Tuy những vấn đề này được giải quyết ở những mức độ khác nhau trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung nhưng chúng có nguy cơ hạn chế tính hiệu quả và đặc biệt là tác động đối với giảm nghèo của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung nếu không được lồng ghép một cách đầy đủ hoặc trong PRSC hoặc trong các chương trình bổ sung. Mặt khác, về chi phí giao dịch và tính làm chủ của Chính phủ, việc thiết kế và quá trình PRSC đã có những tác động tích cực.



## PHẦN D: TỔNG HỢP - KẾT LUẬN CHUNG VÀ KIẾN NGHỊ

### D1. Đánh giá tổng quan về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam

#### Giới thiệu

D1.1 Chương này đánh giá tổng quan hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và tổng hợp các điểm mạnh và điểm yếu trong quá trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam. Sau đó, Chương D2 nêu bật những vấn đề chính có nhiều khả năng ảnh hưởng đến việc áp dụng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam và bàn về hàm ý đối với Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung khi xem xét mối quan hệ tương tác của thể thức này với các hình thức viện trợ khác. Cuối cùng, Chương D3 là tổng hợp các kết luận và kiến nghị.

#### Kết luận chung

D1.2 Nhìn chung, kết luận tổng quát của đánh giá này là PRSC ở Việt Nam là một ví dụ thành công về sự hợp tác giữa Chính phủ và các nhà tài trợ, về học hỏi từ kinh nghiệm và việc đạt được mục đích. Việt Nam minh họa tốt về hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung khi Chính phủ đạt được những kết quả tốt trong giảm nghèo và quản lý kinh tế vĩ mô và chế độ chính sách do quốc gia làm chủ. Trong trường hợp này, vai trò của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là củng cố và đưa ra những khuyến khích bổ sung và ảnh hưởng đến các chính sách, các chiến lược và hoạt động đang được CPVN thực hiện và đẩy mạnh việc gắn kết viện trợ với chính sách và các hệ thống của Chính phủ. Với thành tích tốt về giảm nghèo của Chính phủ, việc cung cấp thêm tài chính cho CPVN thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cũng có thể được xem là một biện pháp hiệu quả và có hiệu lực để hỗ trợ giảm nghèo.

D1.3 Tác động chính của PRSC được thấy trong cả ba luồng chính của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (tài chính, thể chế và chính sách) với hiệu quả mạnh về phía chính sách, một điều không có gì bất ngờ vì Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được thiết kế để hỗ trợ chương trình cải cách của CPVN thông qua việc tăng cường chính sách và thực hiện. Phân tích chi tiết hơn về tác động của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam được trình bày dưới đây.

#### Tóm tắt các phát hiện mang tính quan hệ nhân quả ở các cấp độ

D1.4 Phụ lục 5 đánh giá một cách hệ thống các hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam với sơ đồ quan hệ nhân quả ở các cấp độ. Phụ lục này cho thấy tất cả các đầu vào ở Cấp độ 1 đều có mặc dù HTKT và xây dựng năng lực được cung cấp bởi các dự án và chương trình bổ sung có liên quan tới PRSC nhưng không thuộc “gói Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung” (xem ¶B1.18). Có những tác động mạnh từ việc hài hoà và liên kết viện trợ, đối thoại chính sách và điều kiện ở Cấp độ 1 đến những hiệu quả trực tiếp và hoạt động ở Cấp độ 2 (xem ¶B2.25). Đối với nguồn vốn từ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, hiệu quả ở mức vừa phải. Từ các hiệu quả trực tiếp (Cấp độ 2) đến các kết quả tức thời (Cấp độ 3) có một hiệu quả mạnh từ đối thoại chính sách, điều kiện và hài hoà hoá và gắn kết viện trợ để khuyến khích CPVN đẩy mạnh những chính sách phục vụ giảm nghèo và các hệ thống quản lý tài chính công (xem ¶B3.15 và B3.16). Cũng có những tác động về luồng chảy của viện trợ dẫn đến việc tăng một cách vừa phải nguồn lực cung cấp dịch vụ cơ bản (xem ¶B7.15), còn HTKT/xây dựng năng lực được thấy là cũng có hiệu quả vừa phải đến việc tăng cường quản lý tài chính công.

D1.5 Sau điểm này, các mối liên hệ trở nên kém rõ ràng ở Cấp độ 4 (kết quả cuối cùng) và Cấp độ 5 (tác động). Ở Cấp độ 4, có mối liên hệ vừa phải giữa các chính sách phù hợp theo ngành để giải quyết những thất bại của thị trường nhằm cung cấp dịch vụ đáp ứng hơn và theo hướng phục vụ người nghèo hơn, và mối liên hệ vừa phải giữa các chính sách điều tiết phù hợp cho khu vực tư nhân để có môi trường hỗ trợ hơn cho tăng trưởng trong khu vực tư nhân (xem ¶B5.22 và ¶B6.17). Khi đó, những mối liên hệ này sẽ có nhiều khả năng có một số tác động ở Cấp độ 5 đến tỷ lệ nghèo về thu nhập và phi thu nhập, mặc dù không có đủ bằng chứng để gắn tác động này một cách chắc chắn với một hiệu quả cụ thể của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Điều đó là do các biện pháp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung trong cung cấp dịch vụ mới được thực hiện và hiệu quả của nhiều hành động chính sách vẫn chưa hấp thu và trở nên rõ ràng, đặc biệt là những hành động liên quan tới các chính sách và khung chi tiêu theo ngành được đưa vào các vòng PRSC gần đây (xem ¶B7.9). Việc thiếu giám sát các kết quả cuối cùng và tác động của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cũng có nghĩa là có ít bằng chứng về tác động của các hành động chính sách và cũng khó có thể tách được tác động của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung khỏi các yếu tố khác (đặc biệt là những sáng kiến viện trợ trong những lĩnh vực tương tự) mà có thể có ảnh hưởng (xem ¶B9.17).

### **Điểm mạnh của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung**

D1.6 Phân tích quan hệ nhân quả ở các cấp độ chỉ ra một số điểm mạnh của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam như sau.

#### *Thiết kế phù hợp, luôn cải tiến cho phù hợp và vì người nghèo*

D1.7 Thiết kế của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung phù hợp với bối cảnh của Việt Nam và ngày càng vì người nghèo khi chương trình chính sách được mở rộng. Thiết kế Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung giải quyết tốt những yếu kém trước đây trong các hệ thống quản lý viện trợ (xem ¶B1.28). Do vậy, nó được thiết kế để tác động đến nội dung của chính sách chứ không phải là áp đặt chính sách. Nó cũng phản ánh mạnh mẽ các mục tiêu và chiến lược liên quan đến giảm nghèo và đã phát triển và thay đổi trong ba chu kỳ phản ánh những mối quan tâm của CPVN và các nhà đồng tài trợ (xem ¶B9.11). Mặc dù có những khó khăn gần đây về sự khác biệt trong mối quan tâm của các nhà đồng tài trợ, quá trình đánh giá cho thấy sự sẵn sàng học hỏi và phát triển những cơ chế để khắc phục sự bất đồng (xem ¶B9.12). Về mặt này, PRSC chứng tỏ là một cơ chế có thể thích ứng mà tiên lượng tốt về tính bền vững trong tương lai.

#### *Tăng điều phối viện trợ và sự điều chỉnh cho phù hợp với chính sách của CPVN tăng lên*

D1.8 Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đóng vai trò quan trọng trong việc tăng tính gắn kết với các hệ thống của Chính phủ và hoạt động điều phối viện trợ chung. PRSC tạo cơ hội thực tế cho các đối tác quốc tế xây dựng trên những sáng kiến hài hoà và liên kết trước đây và khi số lượng các nhà đồng tài trợ tăng lên, các lợi ích của sự gắn kết chung được tăng cường. Điều này ít có khả năng diễn ra trong các hình thức viện trợ theo chương trình trước đó: mặc dù các hình thức này đã sử dụng các hệ thống của CPVN, chúng không mang lại sự gắn kết với chính sách vì các hình thức này không phải do CPVN làm chủ và không cung cấp một khung chính sách gắn kết cho các đối tác quốc tế làm việc (xem ¶B2.26). Trong tương lai, ảnh hưởng đến việc gắn kết và điều phối viện trợ sẽ có nhiều khả năng được củng cố do các hiệu quả thể hiện của PRSC (xem ¶B2.19).

D1.9 Việc sử dụng các hệ thống của CPVN cho PRSC làm tăng Độ tin cậy của đối tác quốc tế, làm cho họ sẵn sàng sử dụng các hệ thống này hơn cho các hình thức viện trợ khác. Nhìn chung, hiệu quả tổng hợp của các luồng viện trợ có nhiều khả năng đã gia tăng nhờ tác động lan truyền của PRSC vì mức độ ràng buộc giữa các đối tác quốc tế và giữa các đối tác quốc tế với Chính phủ thúc đẩy sự hợp tác và đối thoại trong các hình thức viện trợ khác (xem ¶B2.22).

### *Thành tích giải ngân tốt*

D1.10 Do phụ thuộc vào các dự án ở Việt Nam, việc giải ngân chậm luôn là vấn đề. Thành tích giải ngân của PRSC rất tốt khi so sánh vì chỉ có khoản thứ hai của PRSC1 bị giải ngân chậm. So sánh tốc độ giải ngân của PRSC với dự án khẳng định kết luận này (xem ¶B3.13).

### *Chi phí giao dịch thấp hơn*

D1.11 PRSC sử dụng các hệ thống của Chính phủ để giải ngân là giảm chi phí giao dịch cho Chính phủ vì Chính phủ không phải sử dụng nhiều thủ tục không phải của Chính phủ. Rõ ràng là có chi phí giao dịch khi đàm phán PRSC trên cơ sở hàng năm nhưng người ta giả định rằng những chi phí này thấp hơn những chi phí phải mất nếu đàm phán với từng nhà đồng tài trợ riêng lẻ. Do có khoảng 10% ODA hiện chuyển qua PRSC nên đây phải là một nguồn lợi đáng kể cho Chính phủ vì giảm chi phí giao dịch (xem ¶B3.15).

### *Tăng cường chính sách và thực hiện chính sách thông qua đối thoại*

D1.12 Một trong các mục tiêu chính của PRSC là tham gia đối thoại chính sách ở cấp cao với CPVN và tác động đến nội dung chính sách dường như đã đạt được. Đối tác quốc tế đã tham gia tích cực vào việc xây dựng các khung quy định và chính sách theo ngành, đặc biệt là lĩnh vực môi trường, y tế và giáo dục nên đã giúp tăng cường việc thực hiện chương trình cải cách của CPVN (¶C1.15).

### *Các mối liên hệ tiềm năng về cung cấp dịch vụ và tác động đến giảm nghèo*

D1.13 Nhiều hành động chính sách của PRSC chú trọng cải thiện chính sách, hiệu quả và hiệu lực cung cấp dịch vụ trong lĩnh vực y tế và giáo dục. Những hành động chính sách này đóng vai trò quan trọng củng cố cam kết cải thiện của CPVN trong những ngành này. Mặc dù đánh giá kết luận rằng tác động này là vừa phải do nhiều biện pháp vẫn còn mới nhưng trong tương lai, có nhiều khả năng có những tác động mạnh mẽ mà cũng sẽ xuất hiện ở Cấp độ 5 – tác động giảm nghèo (xem ¶B7.9 và ¶B7.11)

### *Bổ sung cho các hình thức viện trợ khác và giải quyết các vấn đề liên ngành*

D1.14 Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là hình thức bổ sung hữu ích cho các hình thức viện trợ khác cả ở cấp ngành và cả với một số vấn đề liên ngành (ví dụ môi trường và HIV/AIDS – xem Chương C1).

### **Những điểm yếu và thách thức**

D1.15 Cũng có những điểm yếu xuất phát hoặc từ những vấn đề trong thiết kế Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung hoặc từ việc đáp ứng chưa đầy đủ của Việt Nam đối với những vấn đề này.

### *Gắn kết, giải ngân và khả năng dự liệu*

D1.16 Phần lớn các nhà đồng tài trợ có cam kết trên cơ sở hàng năm. Điều đó dẫn đến sự không chắc chắn cho CPVN trong lượng tài chính chung có thể kỳ vọng từ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đối với ngân sách hàng năm và thường những cam kết không được khẳng định cho đến khi quá trình chuẩn bị ngân sách bắt đầu (xem ¶B2.13 và ¶B2.14). Một số nhà đồng tài trợ đã chuyển sang các cam kết đồng tài trợ cho PRSC theo nhiều năm và khả năng dự đoán được nguồn tài chính cho CPVN có thể được cải thiện nếu tất cả các nhà đồng tài trợ có thể thực hiện những cam kết tương tự. Do các nhà đồng tài trợ thực hiện giải ngân trong suốt một năm tài chính, việc cung cấp lịch giải ngân thông báo cho CPVN về thời gian có thể làm tăng khả năng dự đoán được và cải thiện việc gắn kết viện trợ của đối tác quốc tế với các chu kỳ lập kế hoạch và ngân sách.

*Kiến nghị: Các nhà đồng tài trợ nên cam kết cấp tài chính dài hạn (3 đến 5 năm) và cung cấp lịch giải ngân.*

#### *Giám sát và đánh giá*

D1.17 Việc giám sát các kết quả PRSC là dựa trên phương pháp CPRGS nhưng hiện thiếu một bộ các chỉ số toàn diện để giám sát và đánh giá chương trình cải cách kinh tế (¶B9.17). Có ít thông tin phản hồi để đưa vào các chu kỳ PRSC sau đó vì chưa đủ hoạt động phân tích cả về việc lựa chọn hành động chính sách lúc trước và đánh giá tác động sau đó của hành động chính sách để cung cấp thông tin cho các quyết định điều chỉnh trong các cải cách thể chế hoặc chính sách. Không đủ mối liên hệ (cả về lý thuyết và số liệu thực tế) đối với các chỉ tiêu kết quả tức thời cụ thể làm cho công tác giám sát khó khăn. Đây là mối quan ngại vì cần có bằng chứng về tác động và sự tiến bộ để giữ cho động lực của PRSC tiếp tục và đưa vào một quá trình đánh giá và điều chỉnh liên tục ma trận chính sách.

*Kiến nghị: Xây dựng một hệ thống đánh giá để cung cấp bằng chứng đầy đủ về tác động và sự tiến bộ trong việc đạt được các kết quả tức thời đối với PRSC4 và PRSC5 và cho chu trình PRSC 6-10 tới.*

#### *Giới*

D1.18 Các vấn đề liên ngành đã được giải quyết ở các mức độ khác nhau trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Mặc dù vấn đề môi trường và HIV/AIDS đã được đưa vào với một số thành công, việc giải quyết vấn đề về giới vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu. Vấn đề giới được đưa vào PRSC1 trong một hành động chính sách mà không được thực hiện thành công và các vấn đề về giới vẫn chưa được lồng ghép trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (xem ¶C1.6).

*Kiến nghị: Cần chú ý hơn để đưa vào các vấn đề về giới và lồng ghép vấn đề giới vào trong ma trận chính sách PRSC.*

#### *Quản lý nhiều nhà đồng tài trợ hơn*

D1.19 Số lượng các nhà đồng tài trợ đã tăng đáng kể theo chu kỳ PRSC và người ta hy vọng số lượng này sẽ tăng thêm khi đến PRSC5. Điều đó làm khó khăn thêm cho việc điều phối và gắn kết, làm ảnh hưởng đến tổ chức và nội dung của quá trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Đặc biệt, những nhà đồng tài trợ mới đem đến những chương trình nghị sự khác mà có thể mâu thuẫn với những chương trình của PRSC hiện tại và có nguy cơ 'chiếm quyền điều khiển' quá trình PRSC (xem ¶B2.23). Một phương án để giải quyết vấn đề này và đảm bảo rằng đây không thành vấn đề trong tương lai đó là xây dựng một bộ các nguyên tắc hướng dẫn cho hoạt động của PRSC mà các nhà đồng tài trợ phải đồng ý tuân thủ trước khi tham gia tài trợ.

*Kiến nghị: Thiết lập một bộ các nguyên tắc hướng dẫn cho PRSC mà các nhà đồng tài trợ đồng ý khi gia nhập. (Điều này có thể được tiến hành song song với kiến nghị về xây dựng một chiến lược tổng thể hỗ trợ ngân sách được phác thảo trong ¶D2.2)*

#### *Chất lượng của đối thoại PRSC*

D1.20 Do bản chất thường niên của quá trình này và thực tế là Ngân hàng Thế giới dẫn đầu cơ chế này nên quá trình này gắn kết với khung thời gian nội bộ của Ngân hàng Thế giới, có nghĩa là thường không có đủ thời gian để đối thoại và tham vấn (xem ¶B1.34, ¶B2.21). Đây là một vấn đề đối với các nhà đồng tài trợ cũng như thực tế là thường các thảo luận với CPVN do Ngân hàng Thế giới thực hiện thay mặt các nhà đồng tài trợ. Vấn đề này có thể được giải quyết bằng cách thành lập một nhóm đàm phán PRSC bao gồm các nhà tài trợ khác nữa; điều này có thể tăng sự tham gia của đối tác quốc tế vào đàm phán với CPVN và đẩy mạnh sự tham gia chung. Một phương án khác có thể là có đối thoại và các diễn đàn thảo luận liên tục mà không nhất thiết bám chặt vào khung thời gian biểu hai năm của PRSC nhưng diễn ra giữa CPVN và các nhà đồng tài trợ.

*Kiến nghị: Thành lập nhóm đàm phán PRSC gồm các nhà tài trợ khác và xây dựng các diễn đàn đối thoại liên tục cho thảo luận và tham vấn để nối liền các chu kỳ đàm phán PRSC hàng năm.*

*Tham vấn rộng rãi hơn*

D1.21 Đối thoại PRSC có ít sự tham gia của các bên liên quan như các NGO, các bộ ngành và các nhà tài trợ không đồng tài trợ PRSC (xem ¶B1.25). Để tăng sự tham gia và tính làm chủ, cần lôi cuốn nhiều hơn nữa các bên liên quan tham gia vào đối thoại và tham vấn, đặc biệt vì đối thoại và tham vấn tập trung vào các bộ chủ chốt có thể không phù hợp do cần có các bộ ngành thực hiện các hành động chính sách. Việc tham vấn tốt hơn giữa các nhóm làm việc về PRSC với các nhóm hợp tác khác cũng như các tổ chức không tham gia đồng tài trợ PRSC có thể cải thiện sự điều phối chung các hoạt động viện trợ.

*Kiến nghị:*

- (a) *Đưa các bộ ngành vào quá trình tham vấn và nâng cao nhận thức về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung nói chung.*
- (b) *Cân nhắc lôi cuốn các nhà đồng tài trợ ngoài PRSC bằng cách cho họ vị trí quan sát viên (IMF, UNDP ...).*
- (c) *Mở rộng quá trình tham vấn và đối thoại chính sách để lôi cuốn nhiều hơn nữa các bên liên quan – NGO, cộng đồng các doanh nghiệp, các bộ ngành, các tổ chức không tài trợ cho quá trình này.*

*Gắn kết với các hình thức viện trợ khác*

D1.22 Mặc dù PRSC được củng cố thông qua các hoạt động của hành động chính sách ở các dự án khác, sự phối hợp cũng như sự kết nối giữa các dự án ngoài PRSC với PRSC thường lỏng lẻo (xem ¶B4.16). Sự điều phối mạnh hơn có thể đẩy mạnh tính hiệp lực giữa PRSC với các hình thức viện trợ khác và cung cấp thông tin phản hồi tốt hơn về sự tiến bộ và những biện pháp cần thiết để đạt được các hành động chính sách. Có thể có ích, theo như kiến nghị dưới đây, nếu xây dựng năng lực và HTKT được đưa vào PRSC (xem ¶D1.23). Điều đó có thể cho phép đánh giá và điều chỉnh ma trận chính sách và cải thiện mức độ điều phối viện trợ chung.

*Kiến nghị:*

- (a) *Cải thiện các mối liên hệ giữa các nhóm hợp tác và các nhóm làm việc về PRSC.*
- (b) *Đảm bảo có sự sắp xếp tốt hơn các hoạt động ODA theo các lĩnh vực trong PRSC và phối hợp chặt chẽ hơn với các dự án gắn kết với chương trình cải cách PRSC.*

*Không chú ý đầy đủ đến vấn đề xây dựng năng lực*

D1.23 Cần chú ý hơn đến xây dựng năng lực. Nếu các yếu kém mang tính hệ thống trong năng lực của CPVN không được giải quyết, các hành động chính sách có thể không được chuyển thành các tác động hiệu quả (¶C3.3) PRSC có một lượng lớn các hành động chính sách phải được thực hiện bởi các cơ quan trung ương và cơ quan ngành nhưng không trực tiếp bao gồm một hợp phần nào cho xây dựng năng lực. Việc xây dựng năng lực chính đã được thực hiện trong các hoạt động dự án hoặc chương trình khác mà không nhất thiết gắn kết chặt chẽ với PRSC (xem ¶C3.6).

*Kiến nghị:*

- (a) *Đưa vấn đề xây dựng năng lực và HTKT vào trong các hoạt động của PRSC; hoặc*
- (b) *Đảm bảo có sự điều phối chặt chẽ hơn với các hành động chính sách của PRSC và các hoạt động bổ sung đang được thực hiện bằng các hình thức viện trợ khác.*

### **Phản biện**

D1.24 Câu hỏi phản biện chính là liệu những thành tựu nêu trên có thể đạt được với một tổ hợp các công cụ viện trợ khác không. Ít có khả năng là những hiệu quả giống như vậy có thể nảy sinh qua một phương pháp tiếp cận không phải Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, đặc biệt là hình thức hỗ trợ qua dự án hiện đang là hình thức viện trợ chính ở Việt Nam. Các hình thức viện trợ khác không có mức độ thích nghi với hoàn cảnh của Việt Nam như Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã làm hoặc diện rộng của đối thoại chính sách và điều phối và gắn kết đã có trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Hơn nữa, thành tích giải ngân của hình thức hỗ trợ theo dự án và hỗ trợ ngân sách ngoài Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung không được ở mức tốt gần bằng như trong PRSC. Đồng thời, cần lưu ý rằng các sáng kiến Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được thiết kế để bổ sung cho các hoạt động đang được tiến hành thông qua các hình thức viện trợ khác nên có sự gắn kết giữa chúng. Sau khi cân nhắc kỹ, có thể đánh giá rằng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã tiến bộ hơn các hình thức viện trợ khác kể cả viện trợ theo chương trình trước đây và viện trợ theo dự án và là công cụ bổ sung hữu ích cho các hình thức viện trợ khác.

## D2. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam – Triển vọng trong tương lai

### Giới thiệu

D2.1 Chương này xem xét những vấn đề quan trọng về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam mà có nhiều khả năng ảnh hưởng đến tính áp dụng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và hiệu quả viện trợ chung. Những vấn đề này là mối quan hệ giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung với các hình thức viện trợ khác, phân cấp, lồng ghép CPRGS vào SEDP, đạt vị trí là nước thu nhập trung bình, chú trọng mục tiêu giảm nghèo trong PRSC và các vấn đề về tăng cường viện trợ. Những chủ đề cụ thể này được thảo luận dưới đây và khi thích hợp, sẽ có những kiến nghị nhằm tăng hiệu quả, hiệu lực và tính bền vững của các quá trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.

### Chuyển sang các hình thức hỗ trợ ngân sách khác

D2.2 Đã có những chuyển biến sang thí điểm với các hình thức hỗ trợ ngân sách khác và hiện có nhiều sáng kiến hỗ trợ ngân sách theo ngành đang được thí điểm trực tiếp ở các chương trình giảm nghèo của Chính phủ và hỗ trợ ngân sách toàn ngành (xem ¶B9.21). Sự gắn kết giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung với các hình thức hỗ trợ ngân sách khác phải được cân nhắc cẩn thận bởi lẽ mặc dù các hình thức hỗ trợ ngân sách khác trong một số trường hợp có thể bổ sung cho PRSC nhưng chúng có khả năng làm giảm tác dụng của PRSC. Cụ thể, có thể mất những lợi ích của điều phối viện trợ và giảm chi phí giao dịch cho Chính phủ. Điều đó có nghĩa là phải thảo luận cẩn thận về rủi ro phân tách nhỏ trong khuôn khổ viện trợ chung có thể xảy ra và cân nhắc hình thức mà các hình thức hỗ trợ ngân sách khác hoặc SWAps có thể củng cố cho nhau chứ không nên xem là những công cụ thay thế.

*Kiến nghị: Xây dựng các nguyên tắc / chiến lược để hướng dẫn khi nào thì các hình thức hỗ trợ ngân sách khác có thể được sử dụng để bổ sung cho Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.*

### Phân cấp

D2.3 Chính phủ Việt Nam rất phân cấp với khoảng 44% ngân sách được chuyển trực tiếp xuống các tỉnh và ngày càng có nhiều các quyết định được đưa ra ở các cấp chính quyền bên dưới (xem ¶C3.5). Một rủi ro khi hỗ trợ ngân sách trung ương đó là nó củng cố sự kiểm soát ngân sách ở cấp trung ương và có thể có trường hợp phân bổ cho ngân sách ở các tỉnh. Do năng lực giữa các tỉnh khác nhau và chính ở cấp này mà nhiều quyết định và hành động chính sách sẽ được thực hiện, cho nên cũng cần cân nhắc việc xây dựng năng lực ở cấp này.

*Kiến nghị: Cân nhắc phương án hỗ trợ ngân sách tỉnh trong khuôn khổ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và thực hiện các chương trình xây dựng năng lực bổ sung ở cấp tỉnh.*

### Lồng ghép CPRGS vào Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội năm năm

D2.4 Hiện nay, CPRGS là cơ sở cho ma trận chính sách và là khuôn khổ toàn diện cho PRSC giải quyết tốt chương trình cải cách của CPVN và chương trình nghị sự chú trọng giảm nghèo của đối tác quốc tế. Trong chu kỳ PRSC 2006–2010, CPRGS sẽ được thay thế bằng SEDP năm năm 2006 – 2010 của CPVN (xem ¶B1.4). Đây rõ ràng là cơ hội để đảm bảo cho PRSC được xây dựng trực tiếp trên cơ sở các chính sách và ưu tiên của CPVN nhưng điều đó cũng có nghĩa là sẽ phải làm lại ma trận chính sách với ba Trụ cột để phản ánh SEDP. Điều quan trọng là những nguyên tắc của ma trận chính sách PRSC vẫn được giữ nguyên và có những biện pháp theo dõi từ các vòng PRSC trước. Cũng cần phát triển một khuôn khổ hiệu quả để giám sát những kết quả cuối cùng của các cải cách chính sách (xem ¶B9.10).

*Kiến nghị:*

- (a) *Đảm bảo tiến hành phân tích đầy đủ để hỗ trợ việc chuyển từ sử dụng CPRGS sang SEDP và cung cấp đủ cơ sở để phát triển những hành động chính sách.*
- (b) *Phát triển một khuôn khổ hiệu quả cho giám sát và đánh giá (xem kiến nghị trong ¶D1.17)*

### **Đạt vị trí quốc gia có thu nhập trung bình**

D2.5 Có nhiều khả năng Việt Nam sẽ chuyển từ nước có thu nhập thấp sang nước có thu nhập trung bình vào khoảng năm 2010. Điều đó có hàm ý về tính bền vững của chương trình PRSC. Chu kỳ năm năm tới của PRSC được lập kế hoạch hoạt động từ năm 2006 đến 2011; sau đó, nếu Việt Nam thực sự trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình, nước này có thể không được nhận viện trợ ưu đãi của Ngân hàng Thế giới nữa. Mặc dù phần lớn các nhà đồng tài trợ khác cung cấp viện trợ, Ngân hàng Thế giới có thể chuyển sang cho vay với lãi suất cao hơn. Đây có thể là lựa chọn kém hấp dẫn hơn đối với CPVN vì chi phí giao dịch và tuân thủ điều kiện của PRSC có thể lớn hơn nhiều các lợi ích mà nó đem lại và Việt Nam có thể chọn vay trên các thị trường bên ngoài (xem ¶B9.11). Mặt khác, cấp vốn thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có thể là một cơ chế cho phép việc chuyển dịch suôn sẻ sang các mức viện trợ thấp hơn. Do phát triển thể chế đề ra trong PRSC đòi hỏi độ dài lớn về mặt thời gian, điều quan trọng là quá trình PRSC cần được tồn tại cho đến khi cho vay ưu đãi chấm dứt để đảm bảo những mục tiêu này đạt được. Trong bối cảnh đó, cần chú ý hơn đến điều phối và liên hệ chặt chẽ hơn với các hình thức viện trợ khác thực hiện các hoạt động bổ sung cho PRSC để đảm bảo các hình thức này vẫn được tiếp tục và xây dựng một chiến lược đảm bảo tính liên tục của quá trình PRSC/Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.

*Kiến nghị:*

- (a) *Đảm bảo sự phối hợp và gắn kết với các hình thức viện trợ khác có các hoạt động bổ sung cho PRSC để đảm bảo các hình thức này được tiếp tục.*
- (b) *Xây dựng một chiến lược để đảm bảo tính liên tục của quá trình PRSC.*

### **Tăng cường và hiệu quả viện trợ**

D2.6 Lượng vốn cung cấp thông qua hỗ trợ ngân sách tăng đáng kể trong thời kỳ của các vòng PRSC. Tăng thêm hỗ trợ ngân sách dường như là hợp với lô-gic do những lợi ích của hình thức viện trợ này như đã nêu trong chương D1. Đặc biệt, cung cấp thêm tài chính qua hỗ trợ ngân sách phải tăng hiệu quả viện trợ, tăng hài hoà và liên kết giữa các nhà tài trợ, và giảm chi phí giao dịch (xem ¶D1.8 và ¶D1.11). Tuy nhiên, điều đó có nghĩa là năng lực trong CPVN, đặc biệt ở cấp bộ ngành và cấp tỉnh phải được tăng cường và cần chú ý hơn đến tác động của việc phân cấp (xem các kiến nghị từ ¶D1.23 và ¶D2.3).

### **Trọng tâm giảm nghèo của PRSC**

D2.7 Phân tích các xu hướng giảm nghèo cho thấy mặc dù tỷ lệ nghèo đã được giảm đáng kể nhờ tăng trưởng kinh tế cao, xu hướng này có thể không tiếp tục trong tương lai. Tỷ lệ nghèo vẫn ở mức cao ở những vùng sâu vùng xa và những người dân tộc thiểu số không được hưởng lợi nhiều từ tăng trưởng kinh tế (xem ¶B8.7). Điều này gợi ý PRSC phải chú ý hơn đến các tác động giảm nghèo của các hành động chính sách để đảm bảo PRSC đạt được các mục tiêu giảm nghèo. Điều này đòi hỏi có sự giám sát và đánh giá chắc chắn (xem ¶D1.17 để xác định các tác động giảm nghèo với sự điều chỉnh đầu vào của PRSC khi cần thiết. Điều đó cũng



hàm ý rằng PRSC có thể không phải là công cụ viện trợ duy nhất cần thiết để giảm nghèo ở những nhóm khó tiếp cận hơn này. Có thể những hình thức viện trợ khác phù hợp và cần có sự cân nhắc cẩn thận về cách thức các hình thức này bổ sung cho nhau (xem ¶D2.3 và ¶D2.2).

*Kiến nghị: Xây dựng chiến lược tổng thể để sử dụng các hình thức viện trợ khác nhau trong bối cảnh các mục tiêu giảm nghèo.*



### D3. Tóm tắt các kết luận và kiến nghị

D3.1 Các kiến nghị chính của nghiên cứu này được tóm tắt dưới đây và được nhóm theo thứ tự ưu tiên thực hiện.

#### Ưu tiên cao

- KN1 Các nhà đồng tài trợ nên đưa ra các cam kết tài trợ dài hạn (3 đến 5 năm) và đưa ra kế hoạch giải ngân.
- KN2 Xây dựng một hệ thống đánh giá để đưa ra bằng chứng đầy đủ về tác động và tiến độ hướng tới đạt được các kết quả cuối cùng cho PRSC 4-5 và cho chu trình PRSC 6-10 sắp tới.
- KN3 Thành lập nhóm đàm phán PRSC trong đó có bao gồm các nhà đồng tài trợ khác và thiết lập các diễn đàn liên tục cho việc thảo luận và tham vấn nhằm nối liền các chu trình đàm phán PRSC hàng năm.
- KN4 Đảm bảo tiến hành việc phân tích đầy đủ để hỗ trợ việc chuyển từ sử dụng CPRGS sang SEDP và rằng việc đó cung cấp đủ cơ sở để xây dựng các hành động chính sách.
- KN5 Xây dựng một bộ nguyên tắc hướng dẫn cho PRSC mà các nhà đồng tài trợ nhất trí khi họ tham gia. Việc này có thể được tiến hành theo hình thức việc trước việc sau với kiến nghị về xây dựng một chiến lược chung cho hỗ trợ ngân sách.

#### Ưu tiên vừa

- KN6 Mở rộng đối thoại chính sách và quy trình tham vấn để bao gồm nhiều bên liên quan hơn như: các tổ chức phi chính phủ, cộng đồng doanh nghiệp, các bộ ngành, những cá nhân và tổ chức không phải là các nhà đồng tài trợ.
- KN7 Cải tiến các mối gắn kết giữa phía đối tác và các nhóm công tác PRSC.
- KN8 Nên chú ý hơn đến việc đưa các vấn đề giới và hoà nhập giới vào ma trận chính sách PRSC.
- KN9 Đảm bảo có sự sắp xếp mạnh hơn các hoạt động ODA đối với các lĩnh vực PRSC và phối hợp chặt chẽ hơn với các dự án liên quan đến chương trình cải cách PRSC.

#### Ưu tiên thấp

- KN10 Xây dựng một chiến lược để hướng dẫn khi các hình thức hỗ trợ ngân sách khác có thể được sử dụng để bổ sung cho Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung .
- KN11 Xem xét phương án cấp hỗ trợ ngân sách tỉnh trong khuôn khổ của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và tiến hành các chương trình xây dựng năng lực bổ sung ở cấp tỉnh.
- KN12 Bao gồm việc xây dựng năng lực và HTKT trong các hoạt động PRSC hoặc đảm bảo có sự phối hợp chặt chẽ hơn với các hành động chính sách PRSC và các hoạt động bổ sung đang được triển khai thông qua các hình thức viện trợ khác.
- KN13 Đảm bảo sự phối hợp và gắn kết mạnh mẽ hơn với các hình thức viện trợ khác thực hiện các hoạt động bổ sung cho PRSC để đảm bảo rằng chúng được tiếp tục sau khi đạt được vị thế của một quốc gia có thu nhập trung bình và xây dựng một chiến lược để đảm bảo sự liên tục của quy trình PRSC.

D3.2 Cuối cùng, ma trận trong Bảng D3.1 tóm tắt những phát hiện chính của đánh giá này, những kết luận và kiến nghị. Đặc biệt, Bảng này trình bày cách thức mà các kiến nghị được đưa ra từ bằng chứng đã được trình bày và những kết luận đạt được trong quá trình đánh giá Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung ở Việt Nam. Trụ cột cuối cùng nêu ai nên thực hiện từng kiến nghị (ví dụ như CPVN/đối tác quốc tế) và khung thời gian như thế nào (I = ngay lập tức; ST = trong ngắn hạn, chẳng hạn như sáu tháng đến một năm; MT = trung hạn, trên một năm).

**Bảng D3.1: Tóm tắt các phát hiện, kết luận và kiến nghị**

Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>Câu hỏi đánh giá 1: Tính phù hợp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết kế Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung phù hợp với bối cảnh của Việt Nam vì nó giải quyết tốt những yếu kém trước đây trong các hệ thống quản lý viện trợ, đặc biệt là việc trước đây sử dụng điều kiện để thúc đẩy cải cách dẫn đến việc chậm trễ hoặc trì hoãn giải ngân. Nó cũng phản ánh các mục tiêu và chiến lược liên quan đến giảm nghèo. Gần đây có nảy sinh sự bất đồng trong các kỳ vọng và phương pháp tiếp cận của các đối tác quốc tế và CPVN khi Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung phát triển và số các nhà đồng tài trợ gia tăng. Rõ ràng có mức độ làm chủ cao ở cấp cơ quan trung ương nhưng không phải ở cấp các bộ chuyên ngành là những cơ quan thường không được đại diện trong cuộc đối thoại.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung chú trọng gây ảnh hưởng đến nội dung chính sách chứ không phải là áp đặt chính sách. (¶B1.26)</li> <li>Đối thoại và tham vấn chú trọng vào các bộ chủ chốt có thể không phù hợp vì cần có các bộ chuyên ngành thực hiện các hành động chính sách. (¶B1.25)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đưa các bộ chuyên ngành vào quá trình tham vấn và nâng cao nhận thức chung về Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. (¶D1.21)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CPVN / Các đối tác quốc tế (MT)</li> </ul>

Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>Câu hỏi đánh giá 2: Hòa hảo và liên kết viện trợ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã góp phần tăng gắn kết viện trợ của các đối tác quốc tế với các chính sách của CPVN bằng cách cung cấp một khuôn khổ để gắn kết mặc dù quá trình này ít có tác dụng đối với việc hòa hảo. Ít phụ thuộc vào sự điều phối viện trợ của CPVN, hoạt động phân tích hoặc quản lý HTKT. Tuy nhiên Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cũng có tác động vừa phải đến cải thiện việc điều phối chung và các hình thức bổ sung của các chương trình của đối tác quốc tế. Chu kỳ lập kế hoạch của chính PRSC gắn kết với chu kỳ ngân sách của CPVN và Ngân hàng Thế giới và một số nhà đồng tài trợ đã điều chỉnh cam kết và giải ngân của mình cho phù hợp với các chu kỳ lập kế hoạch và ngân sách của CPVN nhưng không phải tất cả các nhà đồng tài trợ đều làm như vậy. Có hiệu quả thể hiện của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung trong việc tăng sử dụng các hệ thống thực thi của CPVN, mang thêm nhiều nguồn lực trực tiếp vào ngân sách, nhưng hiện mức độ bổ sung giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và các hình thức viện trợ khác khá thấp.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có thể được biện luận là phương pháp hữu hiệu để đạt được việc gắn kết viện trợ cho phù hợp với các chính sách của CPVN và đẩy mạnh điều phối viện trợ. (¶B2.24 và ¶B2.24)</li> <li>Có thể có sự gắn kết tốt hơn giữa các cam kết và giải ngân của các nhà đồng tài trợ với chu kỳ ngân sách của CPVN. (¶B2.13-B2.14)</li> <li>Đã có chuyển biến đối với việc thí điểm hỗ trợ ngân sách theo mục tiêu và hỗ trợ ngân sách theo ngành mà có thể làm giảm một số lợi ích của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. (¶C4.8)</li> <li>Do số các nhà đồng tài trợ tăng, những khó khăn trong điều phối và gắn kết gây căng thẳng về tổ chức và nội dung của quá trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. (¶B1.34)</li> <li>Sự điều phối có thể được cải thiện giữa các nhóm làm việc và nhóm hợp tác về PRSC cũng như điều phối với các hoạt động của các tổ chức không đồng tài trợ. (¶B2.21)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các nhà đồng tài trợ phải cam kết cung cấp tài chính dài hạn (3-5 năm) và cung cấp lịch giải ngân. (¶D1.16)</li> <li>Xây dựng các nguyên tắc / chiến lược để hướng dẫn khi các hình thức hỗ trợ ngân sách khác có thể sử dụng để bổ sung cho Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. (¶D2.2)</li> <li>Cải thiện mối liên hệ giữa các nhóm hợp tác và nhóm làm việc về PRSC. Mời cuốn các nhà tài trợ ngoài PRSC tham gia bằng cách cho họ vị trí quan sát viên (UNDP, IMF). (¶D1.21)</li> <li>Cần nhắc thành lập một quá trình tham vấn liên tục và mở rộng tham vấn thông qua nhóm đàm phán. (¶D1.20) và thiết lập một bộ nguyên tắc hướng dẫn cho PRSC mà các nhà đồng tài trợ nhất trí khi tham gia tài trợ. (¶D1.19).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các đối tác quốc tế (MT)</li> <li>Các đối tác quốc tế / CPVN (I)</li> <li>Các đối tác quốc tế (MT)</li> <li>Các đối tác quốc tế / CPVN (MT)</li> </ul>
			(106)

Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>Câu hỏi đánh giá 3: Chi tiêu công</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nguồn tài chính cung cấp qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có ảnh hưởng đến tỷ trọng của chi tiêu phục vụ giảm nghèo và được sử dụng để tài trợ thâm hụt ngân sách. Lịch trình và việc cung cấp tài chính qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có tác động đến hiệu quả chi tiêu công và tăng tính có thể dự đoán được của các luồng viện trợ. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có tác động vừa phải đến các nguồn tài chính từ bên ngoài, một sự cải thiện tương đối ổn định về lâu dài. Chi phí giao dịch đối với Chính phủ về quá trình ngân sách và việc sử dụng viện trợ đã giảm do Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vì không cần phải sử dụng các hệ thống song song. Đối với các đối tác quốc tế, bằng chứng này cũng cho thấy việc giảm chi phí giao dịch.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hiệu quả về luồng tài chính cũng thấy trong hỗ trợ chi tiêu phục vụ người nghèo và cung cấp tài chính cho việc thực hiện các hành động chính sách và thông qua tài trợ thâm hụt ngân sách. (¶B3.10, ¶B3.11, ¶B6.11)</li> <li>Phần lớn các nguồn tài chính từ bên ngoài vẫn không đi qua kênh ngân sách trong đó PRSC là công cụ chính mang lại nguồn lực trực tiếp cho ngân sách. (¶B3.16)</li> <li>Có những biến động ngắn hạn trong việc giải ngân PRSC nhưng so với các hình thức viện trợ khác, thành tích giải ngân của PRSC rất tốt. (¶B3.15)</li> <li>So với các hình thức viện trợ khác, chi phí giao dịch cho cả CPVN và đối tác quốc tế đều thấp hơn. (¶B3.15)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các nhà đồng tài trợ nên có các cam kết tài trợ dài hạn (3 đến 5 năm) và cung cấp lịch giải ngân. (¶D1.16)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các đối tác quốc tế (ST/MT)</li> </ul>

Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>Câu hỏi đánh giá 4: Các hệ thống lập kế hoạch và lập ngân sách</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có rất ít tác động lên quá trình ngân sách vì CPVN làm chủ mạnh mẽ quá trình này. Có hiệu quả yếu về cam kết thực hiện một quá trình phân bổ ngân sách hiệu quả hơn và hiệu quả vừa phải của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đến việc cải thiện trách nhiệm giải trình trong chi tiêu công. Đã có những cải thiện thông qua những hành động chính sách chú trọng tăng cường những lĩnh vực này nhưng mức độ mà chúng trở thành một bộ phận trong Chính phủ còn thấp. Đồng thời, mức độ phát triển năng lực trong quản lý tài chính công cũng đang được giải quyết tốt hơn và sự điều phối còn yếu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các tác động chính không phải từ hiệu quả của luồng viện trợ mà từ các tác động thể chế do việc thực hiện các hành động chính sách liên quan tới ngân sách trong ma trận chính sách của PRSC. (¶B4.10–B4.12)</li> <li>Mặc dù PRSC củng cố hoạt động của các dự án khác thông qua các hành động chính sách, sự điều phối cũng như mối liên hệ giữa các dự án ngoài PRSC với PRSC thường yếu. (¶B4.18)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đảm bảo có sự sắp xếp mạnh hơn các hoạt động ODA cho các lĩnh vực trong PRSC và phối hợp chặt chẽ hơn với các dự án có gắn với chương trình cải cách PRSC (¶D1.22)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các đối tác quốc tế (MT)</li> </ul>
<p><b>Câu hỏi đánh giá 5: Chính sách và các quy trình</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Quá trình cải cách được CPVN làm chủ mạnh mẽ và do ma trận chính sách PRSC dựa trên sự làm chủ này và CPRGS, nó cung cấp sự khích lệ bổ sung để thực hiện các cải cách. Quá trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cũng hỗ trợ các nhà cải cách trong CPVN và Đảng, cơ quan đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì chương trình cải cách đi đúng hướng. Sự tham gia vào quá trình đối thoại chính sách còn hạn chế trong các nhà đồng tài trợ và các nhà đồng tài trợ tiềm năng và chủ yếu là các bộ chủ chốt của CPVN. Việc tham gia vào các quy trình chính sách thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung yếu mặc dù cũng có ảnh hưởng vừa phải đến nội dung chính sách liên quan đến khu vực công, khu vực tư nhân và chính sách ngành.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung tạo cơ chế tham gia vào đối thoại chính sách ở cấp cao với CPVN và khuyến khích giữ các cải cách đi đúng hướng. Do đó, có những hiệu quả rõ ràng về chính sách của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung khi cung cấp thông tin đầu vào cho các thảo luận về nội dung và việc thực hiện chính sách. (¶B5.9)</li> <li>Các bộ ngành, NGO, cộng đồng doanh nghiệp và các tổ chức không đồng tài trợ ít tham gia vào đối thoại chính sách. (¶B5.17)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mở rộng quá trình đối thoại và tham vấn chính sách để lôi cuốn nhiều bên liên quan tham gia hơn nữa – NGO, cộng đồng doanh nghiệp, các bộ ngành, các tổ chức không đồng tài trợ. (¶D1.21)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các đối tác quốc tế (MT)</li> </ul>



Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>Câu hỏi đánh giá 6: Hoạt động kinh tế vĩ mô</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CPVN luôn có thành tích tốt về ổn định kinh tế vĩ mô và tài khoá. Việc kiểm soát lạm phát và thâm hụt ngân sách luôn là ưu tiên hàng đầu. Nguồn tài chính mà PRSC mang lại chiếm một phần đáng kể cho thâm hụt ngân sách, giảm chi phí cung cấp tài chính. Không thấy hiệu quả đảo ngược của việc Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung làm giảm đầu tư của khu vực tư nhân hoặc thu ngân sách trong nước.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nguồn tài chính của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có hiệu quả hạn chế đối với tình hình kinh tế vĩ mô vì sự ổn định kinh tế vĩ mô và tài khoá có thể vẫn được duy trì dù có nguồn tài chính của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung hay không. (¶B6.10)</li> </ul>		
<p><b>Câu hỏi đánh giá 7: Cung cấp dịch vụ công</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PRSC có tác động vừa phải đến việc tăng cung cấp dịch vụ vì người nghèo. Điều này đạt được qua việc thông qua các hành động chính sách về giáo dục và y tế và được thiết kế để tăng hiệu quả và hiệu lực. Tuy nhiên, có rất ít hoạt động xây dựng năng lực kèm theo ở các bộ ngành hoặc các cơ quan cung cấp dịch vụ. Có bằng chứng về việc PRSC hỗ trợ các cơ quan cung cấp dịch vụ trở nên đáp ứng hơn với người hưởng lợi cũng thông qua các hành động chính sách mà trong một số trường hợp đã hỗ trợ việc thực hiện của các dự án và hoạt động khác.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tác động của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có nhiều khả năng mạnh hơn trong tương lai do nhiều hành động chính sách về y tế, giáo dục và các MTEF theo ngành được đưa vào trong những vòng PRSC gần đây. Do đó hiện nay không thể tìm thấy bằng chứng mạnh mẽ về tác động của chúng. (¶B7.11)</li> </ul>		

Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>Câu hỏi đánh giá 8: Giảm nghèo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>CPVN có thành tích giảm nghèo tốt. PRSC hỗ trợ các chính sách về giáo dục và y tế được thiết kế để tăng tiếp cận của những nhóm người nghèo và những chính sách này đã có tác động vừa phải. Trụ cột 1 của PRSC tập trung củng cố môi trường vĩ mô và phần này cũng thành công vừa phải. Đã có tác động yếu lên việc tăng quyền cho người nghèo do thực thi pháp lý, việc tham gia nhiều hơn vào quá trình ra quyết định và trách nhiệm giải trình của chính phủ chỉ được đưa vào một phần trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có hiệu quả chính lên tình trạng nghèo phi thu nhập, chỉ có hiệu quả yếu lên giảm nghèo thu nhập và tăng quyền cho người nghèo (¶B8.21).</li> </ul>		

Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>Câu hỏi đánh giá 9: Tính bền vững</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PRSC đã tiến hoá trong ba chu kỳ và đã thay đổi để phản ánh những quan tâm của CPVN và các nhà đồng tài trợ. Tuy nhiên, việc gia tăng số lượng các nhà đồng tài trợ làm nảy sinh vấn đề điều phối bởi lẽ chương trình nghị sự bắt đầu khác nhau. Đã có một quá trình đánh giá yếu với ít điều chỉnh cho ba luồng và hầu như không có đánh giá hậu về các tác động. Hơn nữa, việc chuyển sang vị trí quốc gia có thu nhập trung bình được dự đoán xảy ra vào khoảng năm 2010 có hàm ý về tính bền vững của PRSC khi việc cho vay ưu đãi chấm dứt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Có nguy cơ là khi số lượng các nhà đồng tài trợ gia tăng lên thì chương trình chính sách sẽ bị “tước đoạt quyền điều khiển” sẽ gia tăng. (¶B2.23)</li> <li>Cần giám sát và đánh giá tốt hơn các tác động, đặc biệt là tác động giảm nghèo để cung cấp thông tin phản hồi cho các bên liên quan và đảm bảo sự cam kết liên tục của họ, (¶B9.17)</li> <li>Do sự phát triển thể chế mà PRSC đề ra đòi hỏi khung thời gian dài, điều quan trọng là quá trình PRSC phải tồn tại cho đến khi kết thúc hoạt động cho vay ưu đãi để các mục tiêu đề ra được thực hiện. (¶B9.19)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Xem kiến nghị đầu tiên trong câu hỏi đánh giá 2.</li> <li>Xây dựng một hệ thống đánh giá để cung cấp đầy đủ bằng chứng về tác động và sự tiến bộ của việc đạt được các kết quả tức thời đối với PRSC4 đến PRSC5 và cho chu trình PRSC6-10 tới (¶D1.17).</li> <li>Đảm bảo sự phối hợp và liên hệ mạnh hơn với các hình thức viện trợ khác có những hoạt động bổ sung cho PRSC để đảm bảo rằng các hoạt động này liên tục và xây dựng một chiến lược nhằm đảm bảo tính liên tục của quá trình PRSC (¶D2.5).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CPVN / Các đối tác quốc tế (I)</li> <li>Các đối tác quốc tế (I)</li> <li>CPVN và Các đối tác quốc tế (MT)</li> </ul>

Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>PHẦN C</b>  <b>C1. Các vấn đề liên ngành về chính sách</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Các vấn đề liên ngành đã được giải quyết ở các mức độ khác nhau trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Trong các vấn đề liên ngành về chính sách, vấn đề môi trường và HIV/AIDS đã được đưa vào với một số thành công với việc đưa ra được các khung quy định cho môi trường và một kế hoạch hành động cho HIV/AIDS. Vấn đề giới đã được đưa vào trong PRSC1 trong một hành động chính sách không được thực hiện thành công và các vấn đề về giới đã không được lồng ghép trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Vấn đề dân chủ và nhân quyền không được đưa vào một cách có chủ ý do CPVN không sẵn lòng tham gia đối thoại về các vấn đề này.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Môi trường là một ví dụ đặc biệt thành công về một vấn đề liên ngành trong chính sách được giải quyết trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung (¶C1.13). Vấn đề giới chưa được giải quyết thoả đáng. (¶C1.6–¶C1.7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cần chú ý hơn đến việc đưa vào các vấn đề về giới và lồng ghép giới trong ma trận chính sách PRSC. (¶D1.18)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các đối tác quốc tế và CPVN (ST)</li> </ul>
<p><b>C2. Các vấn đề trong khu vực công và tư nhân</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Trụ cột 3 của PRSC nhằm khuyến khích cải cách cơ cấu và tự do hoá nền kinh tế. Vai trò lớn hơn của khu vực tư nhân đã được khuyến khích và tiến bộ chính đã đạt được trong việc thiết lập một khung pháp lý tạo sân chơi bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân. Tiến bộ trong cải cách DNNN và lĩnh vực tài chính rất chậm do những trở ngại về chính trị trong khi đó đã có những tiến bộ đáng kể trong việc xin gia nhập WTO và tự do hoá thương mại.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã giải quyết vấn đề này ở mức có thể làm được nhưng những trở ngại về chính trị đã cản trở cải cách DNNN và cải cách trong lĩnh vực tài chính đạt được tiến bộ – các chương trình trước Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cũng gặp phải vấn đề này. (¶C2.5)</li> </ul> <p>Tiến bộ trong gia nhập WTO là một ví dụ về ảnh hưởng “đằng sau sân khấu” của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã trợ giúp việc tiến xa hơn trong lĩnh vực này. (¶C2.5)</p>		

Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>C3. Năng lực của Chính phủ và Xây dựng năng lực</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PRSC có một số lượng lớn các hành động chính sách mà các cơ quan trung ương và cơ quan ngành phải thực hiện nhưng không có một hợp phần rõ ràng nào về tăng cường thể chế. Xây dựng năng lực được thực hiện trong các hoạt động theo chương trình hoặc dự án khác mà không nhất thiết liên quan chặt chẽ đến PRSC.</li> <li>Hệ thống của Chính phủ Việt Nam trong thực tế rất phân cấp với số lượng ngày càng gia tăng các quyết định được đưa ra ở cấp tỉnh và 44% chi tiêu của ngân sách diễn ra ở cấp dưới cấp chính phủ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Do những yếu kém mang tính hệ thống của năng lực CPVN, cần phải chú ý xây dựng năng lực. Nếu những yếu kém này không được giải quyết thì các hành động chính sách có thể không được chuyển thành những kết quả có hiệu quả (¶C3.3).</li> <li>Một rủi ro đối với việc hỗ trợ ngân sách trung ương là nó củng cố sự giám sát ngân sách ở cấp trung ương và có thể có trường hợp phân bổ cho các ngân sách ở cấp tỉnh. Do năng lực ở cấp tỉnh khác nhau và chính tại cấp này mà nhiều quyết định và hành động chính sách sẽ được thực hiện nên cần cân nhắc xây dựng năng lực ở cấp này và có thể cân nhắc cả việc hỗ trợ ngân sách ở cấp địa phương. (¶C3.5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đưa vấn đề xây dựng năng lực / HTKT vào trong các hành động của PRSC hoặc đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ hơn với các hành động chính sách PRSC và các hành động bổ sung được thực hiện thông qua các hình thức viện trợ khác. (¶D1.23)</li> <li>Cân nhắc phương án hỗ trợ ngân sách ở cấp tỉnh trong khuôn khổ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và tiến hành các chương trình xây dựng năng lực bổ sung ở cấp tỉnh. (¶D2.3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các đối tác quốc tế / CPVN (MT)</li> <li>CPVN và Các đối tác quốc tế (MT)</li> </ul>

Phát hiện	Kết luận	Kiến nghị	Thực hiện (ai/khi nào)
<p><b>C4: Chất lượng hợp tác</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Có bằng chứng về tính làm chủ cao của CPVN trong chính sách và PRSC được thiết kế để hỗ trợ chương trình cải cách của chính Chính phủ. Khi đó, đối thoại chính sách cung cấp một diễn đàn để tham gia vào thảo luận nội dung chính sách và thực hiện với các đối tác quốc tế mang đến những kinh nghiệm theo ngành của họ. Các điều kiện khởi động đo lường việc đạt được các mục đích và là một hình thức mang tính điều kiện “mềm” mặc dù Chính phủ vẫn quan niệm đây là những điều kiện.</li> <li>• Mặc dù nhiều hành động chính sách của PRSC hỗ trợ các hoạt động được thực hiện thông qua các hình thức viện trợ khác, mức độ bổ sung khác nhau tùy thuộc vào việc liệu đối tác quốc tế đó có phải là một nhà đồng tài trợ hay không.</li> <li>• Do phương pháp dự án là phổ biến ở Việt Nam và có chi phí giao dịch liên quan cao, chi phí giao dịch đối với CPVN để quản lý viện trợ thấp hơn khi sử dụng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung là dấu hiệu của một bước chuyển trong quan hệ quản lý viện trợ hiện dựa nhiều hơn trên các nguyên tắc hợp tác. (¶C4.6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Đảm bảo sự phối hợp và gắn kết mạnh mẽ hơn với các hình thức viện trợ khác có các hoạt động bổ sung cho PRSC để đảm bảo các hình thức này được tiếp tục sau khi trở thành quốc gia có thu nhập trung bình và xây dựng một chiến lược để đảm bảo sự liên tục của quá trình PRSC. (¶D2.5)</li> <li>• Đảm bảo có sự sắp xếp tốt hơn các hoạt động ODA theo các lĩnh vực trong PRSC và phối hợp chặt chẽ hơn với các dự án gắn kết với chương trình cải cách PRSC. (¶D1.22)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Các đối tác quốc tế và CPVN (MT)</li> <li>• CPVN và Các đối tác quốc tế (MT)</li> </ul>
<p><b>C5: Quản trị chính trị và tham nhũng</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Việt Nam có hệ thống một đảng và do đó không phải là một nước dân chủ đa nguyên. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã đưa vào những hành động chính sách nhằm tăng sự tham gia, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Những lĩnh vực này chỉ có tác động yếu.</li> <li>• Nạn tham nhũng gần đây đã được giải quyết thông qua một chiến lược chống tham nhũng được đưa vào trong PRSC4 nhưng còn quá sớm để nói xem liệu có những cam kết chính trị để thực hiện các biện pháp này hay không.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Thất bại trong ngăn chặn tệ tham nhũng có thể làm giảm trọng tâm giảm nghèo của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. (¶C5.6)</li> </ul>		

## Mục lục tham khảo

- 2AC (2004). *Vietnam Public Finance Management Diagnostic Study March-May 2004 (Nghiên cứu chẩn đoán vấn đề quản lý tài chính công ở Việt Nam) – Tháng 3 – Tháng 5 năm 2004*. Dự thảo báo cáo cuối cùng. (Tháng 6 năm 2004) 2AC Associés Audit et Conseil.
- Adams, S. (2004). *Inflation Note (Báo cáo về lạm phát)*. Biên bản ghi nhớ không chính thức (ngày 22 tháng 9 năm 2004). Hà Nội: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.
- Akram-Lodhi, H. và Sepehri, A. (2005). *Transition, savings and growth in Vietnam: a three-gap analysis (Quá độ, tiết kiệm và tăng trưởng ở Việt Nam: một phân tích ba khoảng cách)*. Journal of International Development, 17(4), pp. 553–575.
- Amnesty International (2005). *Báo cáo 2005*. Báo cáo Thường niên.
- Armytage, L. và Cao Xuan, P. (2005). *Strategy to Improve Legal Drafting Skills in the Vietnamese Central Administration (Chiến lược cải thiện kỹ năng soạn thảo văn bản pháp lý trong chính quyền trung ương ở Việt Nam)*. Dự thảo số 1. Hà Nội.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á (2001). *Country Strategy and Program 2002–2004 (Chiến lược và Chương trình quốc gia 2002 – 2004)*. Hà Nội: Ngân hàng Phát triển Châu Á.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á (2002). *Program Performance Audit Report on the Agriculture Sector Program in the Socialist Republic of Vietnam (Báo cáo kiểm toán hoạt động chương trình của chương trình ngành nông nghiệp ở Việt Nam)*. Manila: Vụ đánh giá hoạt động của Ngân hàng Phát triển Châu Á.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á (2002). *Women in Vietnam. Country Briefing Paper (Phụ nữ Việt Nam. Tài liệu quốc gia tóm tắt)*, Manila. Vụ phát triển khu vực và phát triển bền vững và Vụ khu vực sông Cửu Long).
- Ngân hàng Phát triển Châu Á (2004). *Country Strategy and Program Update 2005–2006 Viet Nam (Chiến lược quốc gia và Cập nhật chương trình 2005 – 2006 Việt Nam)*. Manila: Ngân hàng Phát triển Châu Á.
- Bartholomew, A. và Lister, S. (2002). *Managing Aid in Vietnam. A Country Case Study for the DAC Task Force on Donor Practices (Quản lý viện trợ ở Việt Nam. Nghiên cứu quốc gia điển hình cho Nhóm hành động DAC về các thông lệ của nhà tài trợ)*. Oxford: Mokoro Ltd.
- Bojo và Cộng sự (2004). *Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits (Môi trường trong các Chiến lược giảm nghèo và Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo)*. J. Bojo, K. Green, S. Kishore, S. Pilapitiya and R.C. Reddy. (Tháng 11 năm 2004) Ban Môi trường Ngân hàng Thế giới, Báo cáo số 102.
- Brooke và Cộng sự (1999). *Education Financing Study. Primary Education in Vietnam (Nghiên cứu vấn đề cung cấp tài chính cho giáo dục. Giáo dục tiểu học ở Việt Nam)*. P. Brooke, D.T.T. Mai, N. Huu Tu and K. Stewart. Hà Nội.
- CIDA (2004). *Approval Document for the Poverty Reduction Support Credit Co-Financing (Tài liệu phê duyệt cho việc đồng cấp vốn cho Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo)*. Gatineau, Quebec: Vụ đất liền Đông Nam Châu Á, Chi nhánh Châu Á, CIDA.
- Claussen, J. (2004). *Multi Donor Trust Fund Administration Benchmark Study (Nghiên cứu điểm chuẩn về quản lý quỹ ủy thác của nhiều nhà tài trợ)*. Báo cáo của phái đoàn (ngày 28 tháng Chín năm 2004). Oslo: Nordic Consulting Group.
- Chủ tọa Cuộc họp Nhóm Tư vấn (2004). *Twelfth Meeting of the Consultative Group for Vietnam Hanoi, Vietnam December 1–2, 2004 Chairman’s Report to the Board (draft) (Cuộc họp lần thứ mười hai Nhóm Tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam, 1-2 tháng 12 năm 2004, Báo cáo của chủ tọa lên Ban giám đốc (dự thảo))*. Hà Nội: Nhóm Tư vấn các nhà tài trợ.

- Conway, T. (2004). *Politics and the PRSP Approach: Vietnam case study (Chính trị và phương pháp tiếp cận PRSP: nghiên cứu về trường hợp của Việt Nam)*. Luân Đôn: ODI.
- DFID (2004). *Vietnam: Country Assistance Plan 2004–2006 (Việt Nam: Kế hoạch hỗ trợ quốc gia 2004 – 2006)*. Luân Đôn: DFID.
- DFID Việt Nam (2005). *DFID Vietnam: Ongoing Projects (Updated May 2005) (DFID Việt Nam: Các dự án đang tiến hành (Cập nhật vào tháng Năm 2005))*. Luân đôn: FCO. Có trên trang web [http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/DFIDV\\_projects\\_may05.doc](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/DFIDV_projects_may05.doc) [truy cập ngày 20 tháng 7 năm 2005].
- DFID, Foreign and Commonwealth Office and HM Treasury (2005). *Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality (Quan hệ đối tác để giảm nghèo: cân nhắc lại điều kiện)*. Luân Đôn: DFID, FCO and HM Treasury.
- Dijkstra, G. (1999). *Programme Aid Policies and Politics. Programme Aid and Conditionality (Các chính sách viện trợ theo chương trình và chính trị. Viện trợ theo chương trình và tính điều kiện)*. Stockholm: Sida.
- Dongre và Cộng sự (1999). *Fostering High Growth in a Low Income Country: Programme Aid to Vietnam (Khuyến khích tăng trưởng cao ở một nước thu nhập thấp: Viện trợ theo chương trình cho Việt Nam)*. J.K. Dongre, H. White và L. Xuan Nghia. Báo cáo Đánh giá của Sida. Stockholm: Sida.
- EC (2002a). *EC-Vietnam Country Strategy Paper 2002–2006 (Văn bản Chiến lược Quốc gia EC-Việt Nam 2002-2006)*. Brussels: EC.
- EC (2002b). *National Indicative Programme (2002–2004) Vietnam (Chương trình chỉ số quốc gia (2002-2004) của Việt Nam)*. Brussels: EC.
- EC (2002c). *Revised National Indicative Programme 2002–2004 Vietnam (Chương trình chỉ số quốc gia 2002-2004 sửa đổi của Việt Nam)*. Brussels: EC.
- EC (2004). *Aid Delivery Methods Volume 2: Guidelines & Management of General Budget Support (Các phương pháp cung cấp viện trợ, Tập 2: Hướng dẫn & Quản lý Hỗ trợ Ngân sách chung)*. Brussels: EC.
- EC (2005). *National Indicative Programme (2005–2006) Vietnam (Chương trình chỉ số quốc gia (2005-2006) của Việt Nam)*. Brussels: EC.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2004). *Country Report Vietnam (Báo cáo quốc gia Việt Nam)*. Luân Đôn: EIU.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2005). *Country Report Vietnam (Báo cáo quốc gia Việt Nam)*. Luân Đôn: EIU. London: EIU.
- Các nhà tài trợ thuộc Liên minh Châu Âu và Nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm (2005). *Comments on Draft Programme Document for proposed PRSC 4 (Nhận xét về Dự thảo Tài liệu Đề xuất PRSC 4)*. Hà Nội: Các nhà tài trợ thuộc Liên minh Châu Âu và Nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm.
- Fozzard và Cộng sự (2000). *Aid Transaction Costs in Viet Nam (Chi phí giao dịch của Viện trợ ở Việt Nam)*. A. Fozzard, A. Brown, F. Naschold, T. Conway, H. Bui Quang và T. Duong Quoc. Luân Đôn: Trung tâm Viện trợ và Chi tiêu công (CAPE), ODI.
- Gallagher, E. (2004). *Strengthening the Capacity of the Office of the Government of Vietnam. The Management Regime (Xây dựng năng lực của Văn phòng Chính phủ của Việt Nam. Chế độ quản lý)*. Colorado: Dự án tăng cường năng lực Văn phòng Chính phủ.
- Tổng cục thống kê (2004). *Statistical Yearbook 2003 (Niên giám thống kê 2003)*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Glewwe và Cộng sự (2004). *Economic Growth, Poverty, and Household Welfare in Vietnam (Tăng trưởng kinh tế, Giảm nghèo và Phúc lợi hộ gia đình ở Việt Nam)*. (P. Glewwe, N. Agrawal và D. Dollar biên tập) Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Chính phủ Việt Nam (2002). *Public Investment Programme 2001 – 2005 (Chương trình đầu tư công 2001 – 2005)*. Hà Nội: Bộ kế hoạch và đầu tư.



- Chính phủ Việt Nam và Các đối tác phát triển (2005). *Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness (Tuyên bố chính Hà Nội về hiệu quả viện trợ)*. Dự thảo tham vấn lần thứ sáu. Hà Nội: Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển.
- Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới (2005). *Vietnam: Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth. Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment, Volume I: Cross Sectoral Issues (Quản lý chi tiêu công cho giảm nghèo và tăng trưởng. Đánh giá Chi tiêu Công và Đánh giá Tín dụng Hợp nhất, Tập 1: Các vấn đề liên ngành)*. Hà Nội: Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới.
- GTZ (2004). *National Monitoring of Sustainable Poverty Reduction Strategies: Volume 2: Country Study Vietnam (Giám sát quốc gia về các chiến lược giảm nghèo: Tập 2: Nghiên cứu quốc gia Việt Nam)*. Bonn: Đức.
- IDD và Cộng sự (2005). *Joint Evaluation of General Budget Support: Inception Report. (Đồng đánh giá về Hỗ trợ ngân sách chung: Báo Cáo Khởi Động)*. (Tháng 5 năm 2005). Glasgow: DFID.
- ILO, SIDA, UNDP (2004). *Promoting Rapid, Sustainable and Pro-poor Growth for Achieving Millennium Development Goals in Vietnam (Thúc đẩy tăng trưởng nhanh, bền vững và theo hướng giảm nghèo để đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ ở Việt Nam)*. Hà Nội.
- IMF (2002). *2001 Article IV Consultation and First Review Under the PRGF and Request for Waiver and Modification of Performance Criteria – Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice; News Brief; and Statement by the Executive Director (Tham vấn 2001 về Điều khoản IV và Đánh giá ban đầu về PRGF và Yêu cầu từ bỏ và sửa đổi các tiêu chí thực hiện – Báo cáo của cán bộ; Tuyên bố của cán bộ; Thông cáo thông tin công luận; Điểm tin; và Tuyên bố của Giám đốc điều hành)*. Washington, DC: IMF.
- IMF (2003a). *Vietnam: Statistical Appendix (Việt Nam: Phụ lục thống kê)*. Washington, DC: IMF.
- IMF (2003b). *Vietnam: 2004 Article IV Consultation – Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Vietnam. (Việt Nam: Tham vấn 2004 về Điều khoản IV – Báo cáo của cán bộ; Thông cáo thông tin công luận về Thảo luận của Ban giám đốc; và Tuyên bố của Giám đốc điều hành cho Việt Nam)*. Washington, DC: IMF.
- IMF (2004a). *Vietnam: Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) (Việt Nam: Đánh giá Quá trình và Sắp xếp Chiến lược giảm nghèo (PRSC) trong khuôn khổ Quỹ giảm nghèo và tăng trưởng (PRGF))*. Washington, DC: IMF Văn phòng đánh giá độc lập.
- IMF (2004b). *Vietnam Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement (Việt Nam Đánh giá hậu về tham gia chương trình dài hạn hơn)*. Washington, DC: IMF.
- IMF (2005). *Vietnam: 2004 Article IV Consultation – Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Vietnam. (Việt Nam: Tham vấn 2004 về Điều khoản IV – Báo cáo của cán bộ; Thông cáo thông tin công luận về Thảo luận của Ban giám đốc; và Tuyên bố của Giám đốc điều hành cho Việt Nam)*. Washington, DC: IMF.
- JBIC (2002). *Monitoring Survey Results for the 'New Miyazawa' Initiative. (Giám sát kết quả điều tra cho Sáng kiến 'New Miyazawa')*. (Tháng 4 năm 2002) Báo cáo SAPS, Tập 1. .
- Các nhóm đối tác giữa Chính phủ - các nhà tài trợ - các tổ chức phi chính phủ (2004). *Moving Towards 2010: Vietnam Partnership Report. (Tiến đến năm 2010: Báo cáo đối tác Việt Nam)*. Hà Nội.
- Joint Nordic Monitoring Exercise (2003). *Review of Nordic monitoring of the World Bank and IMF support to the PRSC process. (Đánh giá của giám sát Bắc Âu về hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và IMF cho quá trình PRSC)*. Joint Nordic Monitoring Exercise.
- Klump, R và Bonschab, T. (2004). *Operationalising Pro-Poor Growth: A Country Case Study on Vietnam (Đưa tăng trưởng theo hướng giảm nghèo vào hoạt động: Nghiên cứu quốc gia điển hình Việt Nam)*. Các tài liệu khác: Đồng sáng kiến của AFD, BMZ (GTZ, Ngân hàng phát triển KfW), DFID và Ngân hàng Thế giới.

- Larsen và Cộng sự (2004). *Vietnam's Public Investment Program and its Impact on Poverty Reduction*. (Chương trình đầu tư công của Việt Nam và tác động của nó đối với giảm nghèo). T. Larsen, H.L. Pham. và M. Rama. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Vụ quản lý kinh tế và giảm nghèo, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.
- Larsson, K-A (2002). *Background Report for the Support to Economic Reform and Debt Relief to Vietnam 2003* (Báo cáo cơ sở cho Hỗ trợ cải cách kinh tế và giảm nợ cho Việt Nam). Bản ghi nhớ. (ngày 28 tháng 10 năm 2002). Hà Nội: Đại sứ quán Thụy điển.
- Le Dang, D. và McCarty, A. (1995). *Economic Reform in Viet Nam, 1986–1994* (Cải cách kinh tế ở Việt Nam, 1986 – 1994) trong Than, M. và Tan, J. biên tập. *Asian Transitional Economies*. Singapore: Viện nghiên cứu Đông Nam Á.
- Lister, S. (2003). *The Use of Different Aid Instruments in Asia: Vietnam Country Study* (Sử dụng các công cụ viện trợ khác nhau ở Châu Á: Nghiên cứu quốc gia Việt Nam). Oxford: Mokoro Ltd.
- McCarty, A. (2001). *Governance institutions and incentive structures in Vietnam* (Các thể chế quản trị nhà nước và các cơ cấu khuyến khích ở Việt Nam). Trình bày tại hội nghị *Building Institutional Capacity in Asia (BICA)*. (12 tháng 3 năm 2001), Jakarta.
- McCarty, A. (2002). *The Policy Making Process in Vietnam* (Quá trình lập chính sách ở Việt Nam). Báo cáo làm việc cho ADB. Hà Nội: ADB.
- Minford, M. (2004). *A Review of national targeted programs in Vietnam* (Đánh giá các Chương trình Mục tiêu Quốc gia ở Việt Nam).
- Minford và Cộng sự (2004). *An Expenditure Tracking Study of the Hunger Eradication and Poverty Reduction Programme and Programme 135: Final Report* (Nghiên cứu theo dõi chi tiêu của Chương trình xoá đói giảm nghèo và Chương trình 135: Báo cáo cuối cùng). M. Minford, M., D. Quang, H.T. Nguyen and P. Brooke. Hà Nội: UNDP.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2004). *Forest Sector Support Program and Partnership* (Quan hệ hợp tác và Chương trình Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp) [trực tuyến]. Hà Nội: Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Có trên <http://www.vietnamforestry.org.vn/about.html> (truy cập ngày 20 tháng 7 năm 2005).
- Bộ Ngoại giao Nhật Bản (2004). *Japan's Country Assistance Program for Vietnam* (Chương trình hỗ trợ quốc gia cho Việt Nam của Nhật Bản). Bộ Ngoại giao Nhật Bản.
- Bộ Nội vụ và UNDP Việt Nam (2001). *Support to the Implementation of the Public Administration Reform (PAR) 2001–2010 Master Programme. Project VIE/01/024/B* (Hỗ trợ thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính công (PAR) 2001 – 2010. Dự án VIE/01/024/B). Hà Nội: Bộ Nội vụ và UNDP Việt Nam.
- Nokkala, M. (2005). *The challenges for developing a poverty monitoring system in Vietnam* (Những thách thức đối với việc xây dựng hệ thống giám sát nghèo ở Việt Nam). Riihimäki, Finland: Excellensia Consulting.
- Nørlund và Cộng sự (2003). *Dealing with the Donors The Politics of Vietnam's Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy* (Làm việc với các nhà tài trợ. Khía cạnh chính trị của Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo). I. Nørlund, Tran Ngoc Ca and Nguyen Dinh Tuyen. Helsinki: Viện Nghiên cứu Phát triển, Trường Đại học Helsinki.
- OECD DAC (2003). *Rome Declaration on Harmonisation* (Tuyên bố Rome về Sự hài hoà). Diễn đàn cấp cao 24–25 tháng 2 năm 2003, Rome.
- OECD DAC (2005a). *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management* (Làm hài hoà các thông lệ của nhà tài trợ để cung cấp viện trợ có hiệu quả. Tập 2: Các phương pháp Hỗ trợ ngân sách, Hỗ trợ toàn ngành và Phát triển năng lực Quản lý tài chính công). Bộ tài liệu hướng dẫn và tham chiếu của DAC. Pa ri: OECD.
- OECD DAC (2005b). *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (Tuyên bố Paris về Hiệu quả viện trợ). Diễn đàn cấp cao 28 tháng 2–2 tháng 3 Paris.

- OECD DAC (2005–2006). *International Development Statistics Databases (Các Cơ sở Dữ liệu Thống kê Phát triển Quốc tế)*. Có trên <http://www.oecd.org/dac>. [Truy cập năm 2005 và 2006].
- Ohno, I. và Nijya, Y. (2004). *Good Donorship and the Choice of Aid Modalities – Matching Aid with Country Needs and Ownership (Sự tài trợ tốt và Chọn lựa hình thức viện trợ - Kết hợp viện trợ với nhu cầu và quyền sở hữu của quốc gia)*. Tokyo: Diễn đàn Phát triển GRIPS.
- PGAE (2004). *Harmonisation and Alignment for Greater Aid Effectiveness in Vietnam – Report 2004 (Sự hài hoà hoá và liên kết để viện trợ có hiệu quả hơn ở Việt Nam – Báo cáo 2004)*. Nhóm đối tác về hiệu quả viện trợ.
- Pincus, J. và Nguyen Thang (2004). *Poverty Reduction Strategy Process and National Development Strategies Asia: A Report to DFID. Vietnam Country Study (Quá trình chiến lược giảm nghèo và các chiến lược phát triển quốc gia ở Châu Á. Báo cáo cho DFID. Nghiên cứu quốc gia Việt Nam)*. Luân Đôn: CDFP, Khoa Nghiên cứu Phương Đông và Châu Phi.
- Nhóm hành động chống Nghèo (2002). *Localising MDGs for Poverty Reduction in Vietnam: Ensuring Environmental Sustainability (Quốc gia hoá các Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ cho giảm nghèo ở Việt Nam: Đảm bảo phát triển môi trường bền vững)*. Hà Nội.
- Sepehri và Cộng sự (2005). *Penalizing patients and rewarding providers: user charges and health care utilization in Vietnam (Thiệt hại cho bệnh nhân và có lợi cho người cung cấp dịch vụ: phí người sử dụng và sử dụng dịch vụ y tế ở Việt Nam)*. A. Sepehri., R. Chernomas và H Akram-Lodhi. *Health Policy and Planning (Chính sách y tế và lập kế hoạch)*, 20(2) pp. 90–99.
- Shanks và Cộng sự (2004). *Understanding pro-poor political change: the policy process – Vietnam (Hiểu thay đổi chính trị theo hướng giảm nghèo: quá trình chính sách - Việt Nam)*. E. Shanks, C. Luttrell, T. Conway, V.M. Loi và J. Ladinsky. Luân Đôn: ODI.
- Sveriges Ambassad (2003). *Aide-mémoire (Biên bản ghi nhớ)*. Hà Nội: Chính phủ Thụy Điển.
- UNDP (1998). *Overview of Official Development Assistance in Viet Nam (Tổng quan về Viện trợ phát triển chính thức ở Việt Nam)*. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc.
- UNDP (1999). *Overview of Official Development Assistance in Viet Nam (Tổng quan về Viện trợ phát triển chính thức ở Việt Nam)*. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc.
- UNDP (2000). *Overview of Official Development Assistance in Viet Nam (Tổng quan về Viện trợ phát triển chính thức ở Việt Nam)*. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc.
- UNDP (2001). *Overview of Official Development Assistance in Viet Nam (Tổng quan về Viện trợ phát triển chính thức ở Việt Nam)*. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc.
- UNDP (2002). *Overview of Official Development Assistance in Viet Nam (Tổng quan về Viện trợ phát triển chính thức ở Việt Nam)*. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc.
- UNDP (2003a). *Viet Nam Development Cooperation Report (Việt Nam Báo cáo hợp tác phát triển)*. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc.
- UNDP (2003b). *Millennium Development Goals: Closing the Millennium Gaps (Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ: Thu hẹp khoảng cách thiên niên kỷ)*. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc.
- UNDP (2004). *Overview of Official Development Assistance in Viet Nam (Tổng quan về Viện trợ phát triển chính thức ở Việt Nam)*. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc.
- UNDP (2005a). *Basic Facts about Viet Nam (Những số liệu cơ bản về Việt Nam)* [trực tuyến]. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc. Có trên <http://www.undp.org.vn/undp/fact/base.htm>
- UNDP (2005b). *Viet Nam Development Cooperation Report (Việt Nam: Báo cáo hợp tác phát triển)*. Hà Nội: Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc.
- Van Arkadie, B., Nguyen Quoc Hung và Ngo Quang An (1999). *Country Assistance Programme Evaluation, Vietnam (Đánh giá chương trình hỗ trợ quốc gia, Việt Nam)*. Ngân hàng Phát triển Châu Á.

- Van Arkadie, B. và Mallon, R. (2003). *Vietnam: A Transition Tiger (Việt Nam: Một con hổ trong thời kỳ quá độ)*. Canberra: Asia Pacific Press.
- Ngân hàng Thế giới (1990). *Report on Adjustment Lending II: Policies for Recovery and Growth, (Báo cáo về khoản vay điều chỉnh II: Các chính sách để phục hồi và tăng trưởng)*. Washington DC: Vụ kinh tế quốc gia.
- Ngân hàng Thế giới (1998). *Assessing Aid (Đánh giá viện trợ)*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới (2000). *Vietnam: Managing Public Resources Better. Public Expenditure Review (Việt Nam: Quản lý các nguồn lực công tốt hơn. Đánh giá chi tiêu công)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Vụ quản lý kinh tế và giảm nghèo, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.
- Ngân hàng Thế giới (2001a). *Report and Recommendation on a Proposed Poverty Reduction Support Credit to the Socialist Republic of Vietnam (Báo cáo và kiến nghị về Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo đề xuất cho Việt Nam)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Vụ quản lý kinh tế và giảm nghèo, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.
- Ngân hàng Thế giới (2001b). *Vietnam Country Financial Accountability Assessment (Việt Nam Đánh giá Trách nhiệm Giải trình Tài chính Quốc gia)*. Báo cáo số 22987-VN. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới, Vụ các dịch vụ hoạt động trung ương, Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương.
- Ngân hàng Thế giới (2002a). *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience (Vai trò và hiệu quả của hỗ trợ phát triển: Các bài học từ kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới)*. Trình bày tại Hội nghị quốc tế của Liên hiệp quốc Financing for Development (Cung cấp tài chính cho phát triển), (18-22 tháng 3 năm 2002) Monterrey, Mexico.
- Ngân hàng Thế giới (2002b). *Vietnam Country Procurement Assessment Report. Transforming Public Procurement (Việt Nam: Báo cáo đánh giá hoạt động mua sắm quốc gia. Thay đổi hoạt động mua sắm công)*. Báo cáo số 25144-VN. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới (2003a). *Project Appraisal Document on a Proposed Credit for a Financial Management Reform Project (Tài liệu thẩm định dự án về Tín dụng đề xuất cho dự án cải cách quản lý tài chính)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Vụ quản lý kinh tế và giảm nghèo, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.
- Ngân hàng Thế giới (2003b). *Implementation Completion Report for a Poverty Reduction Support Credit (Báo cáo hoàn thành về thực hiện Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Vụ quản lý kinh tế và giảm nghèo, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.
- Ngân hàng Thế giới (2003c). *Poverty: Vietnam Development Report 2004 (Nghèo: Báo cáo phát triển Việt Nam 2004)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới (2004a). *Country Assistance Strategy Progress Report for the Socialist Republic of Vietnam. (Báo cáo tiến độ Chiến lược hỗ trợ quốc gia cho nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới Vụ quản lý quốc gia Việt Nam, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.
- Ngân hàng Thế giới (2004b). *Program Document for a Third Poverty Reduction Support Operation (Tài liệu chương trình cho hoạt động hỗ trợ giảm nghèo lần thứ ba)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Vụ quản lý kinh tế và giảm nghèo, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.
- Ngân hàng Thế giới (2004c). *Implementation Completion Report Socialist Republic of Vietnam Second Poverty Reduction Support Credit (Báo cáo hoàn thành về thực hiện Tín dụng Hỗ trợ Giảm Nghèo thứ hai ở Việt Nam)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Vụ quản lý kinh tế và giảm nghèo, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.
- Ngân hàng Thế giới (2004d). *From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy (Từ cho vay điều chỉnh cơ cấu đến cho vay theo chính sách phát triển: Cập nhật chính sách của Ngân hàng Thế giới)*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới (2004e). *Vietnam Development Report 2005: Governance (Báo cáo phát triển Việt Nam 2005)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới (2005a). *World Development Indicators 2005 (Chỉ số phát triển thế giới 2005)*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới (2005b). *Proposed Credit to the Socialist Republic Of Vietnam for a Fourth Poverty Reduction Support Operation (Tin dụng đề xuất cho Việt Nam cho hoạt động hỗ trợ giảm nghèo lần thứ tư)*. 23 tháng 5 2005. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Vụ quản lý kinh tế và giảm nghèo, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.

Ngân hàng Thế giới (2005c). *Project Information Document (PID) Appraisal Stage. For Targeted Budget Support for National Education For All Plan Implementation Program (Báo cáo thông tin dự án (PID) Giai đoạn thẩm định. Chương trình hỗ trợ ngân sách theo mục tiêu thực hiện kế hoạch quốc gia về Giáo dục cho Mọi Người)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Vụ phát triển nhân lực, Vùng Đông Á và Thái Bình Dương.



# **ĐỒNG ĐÁNH GIÁ VỀ HỖ TRỢ NGÂN SÁCH CHUNG 1994–2004**

*Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Việt Nam*

## **Báo Cáo Việt Nam**

### **Phụ Lục**

**April 2006**





# ĐỒNG ĐÁNH GIÁ VỀ HỖ TRỢ NGÂN SÁCH CHUNG BÁO CÁO VIỆT NAM

## Mục lục Phụ lục

<b>PHỤ LỤC 1: PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN VÀ CÁC PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ</b>	<b>130</b>
Phụ lục 1A: Tóm tắt Phương pháp Đánh giá	130
Phụ lục 1B: Ghi chú về phương pháp tiếp cận và Phương pháp đã áp dụng ở Việt Nam	151
Giới thiệu	151
Nhóm nghiên cứu và Thời gian biểu	151
Phương pháp nghiên cứu	153
Áp dụng khung đánh giá	155
Nhận xét	156
<b>PHỤ LỤC 2: BỐI CẢNH QUỐC GIA</b>	<b>160</b>
Phụ lục 2A: Các số liệu cơ bản của quốc gia	160
Phụ lục 2B: Các số liệu chỉ tiêu công	164
<b>PHỤ LỤC 3: HỖ TRỢ CHO VIỆT NAM</b>	<b>164</b>
Phụ lục 3A: Số liệu về viện trợ	164
Phụ lục 3B: Danh mục Hỗ trợ Ngân sách Chung và các chương trình liên quan	164
Phụ lục 3C: Sự tham gia của nhà tài trợ với các vấn đề PRSC	164
Phụ lục 3D: Ma trận các chính sách cho các Chương trình PRSC 1–5	164
Phụ lục 3E: Điều kiện khởi động cho các chương trình PRSC 1–4	164
<b>PHỤ LỤC 4: QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG Ở VIỆT NAM</b>	<b>164</b>
Giới thiệu	164
Tổng quan về quản lý tài chính công ở Việt Nam	164
Hiện trạng	164
Các xu hướng	164
Viện trợ và quản lý tài chính công	164
Những tài liệu chính về quản lý tài chính công ở Việt Nam	164
<b>PHỤ LỤC 5: TÓM TẮT CÁC PHÁT HIỆN MANG TÍNH QUAN HỆ NHÂN QUẢ Ở CÁC CẤP ĐỘ</b>	<b>164</b>
<b>Biểu Đồ</b>	
Biểu Đồ 1A.1: Phác họa Khung Đánh Giá Nâng Cao	133
Biểu Đồ 1A.2: Sơ đồ quan hệ nhân quả ở các cấp độ cho Khung Đánh Giá Nâng Cao	140
Biểu Đồ 2A.1: Xu hướng dân số 1993–2003	164
Biểu Đồ 2A.2: Thống kê Dân số theo giới 1993–2003	164
Biểu Đồ 2A.3: Thống kê Dân số theo thành thị / nông thôn 1993–2003	164
Biểu Đồ 2A.4: Xu hướng GDP trên đầu người 1993–2003	164
Biểu Đồ 3A.1: Tỷ lệ ODA trên Tổng thu nhập quốc gia (GNI) 1994–2003	164
Biểu Đồ 3A.2: Các ngành có vốn ODA lớn nhất trong năm 2003	164
Biểu Đồ 3A.3: Giải ngân ODA theo loại, năm 2003	164
Biểu Đồ 3A.4: Tổng vốn ODA đã giải ngân	164
Biểu Đồ 3A.5: Giải ngân nhanh và các ODA khác, 1993–2003	164
Biểu Đồ 5.1: Các vấn đề mấu chốt của Sơ đồ Quan hệ nhân quả ở các cấp độ	164

### Khung số

Khung số 1A.1: Định nghĩa khái quát về Hỗ trợ Ngân sách và Hỗ trợ Ngân sách Chung	131
Khung số 1A.2: Các tiêu chí đánh giá của Ủy ban Hỗ trợ Phát triển (DAC)	132
Khung số 1A.3: Khung Đánh Giá Nâng Cao – Trình tự lô-gic của các ảnh hưởng	134
Khung số 1A.4: Các câu hỏi đánh giá chính	142

### Bảng

Bảng 1B.1 Những tổ chức / cơ quan mà Nhóm đánh giá đã đến làm việc	156
Bảng 2A.1: Các số liệu chính của Việt Nam	160
Bảng 2A.2: Các Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ của Việt Nam	162
Bảng 2A.3: Cơ cấu Chi Ngân sách Nhà nước 1994–2004	164
Bảng 2B.1: Việt Nam – Hoạt động Ngân sách Chính phủ, 1997–2003	164
Bảng 2B.2: Chi ngân sách theo tình hình	164
Bảng 2B.3: Chi phí các hành động trước PRSC	164
Bảng 3B.1. Tóm tắt tiêu chuẩn các dòng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung	164
Bảng 3B.2 Danh mục Hỗ trợ Ngân sách Chung và các chương trình có liên quan	164
Bảng 4.1: Các chỉ tiêu để đánh giá trách nhiệm giải trình thực hiện chi tiêu công trong quản lý tài chính công cho Việt Nam	164
Bảng 5.1: Sơ đồ Quan hệ nhân quả ở các cấp độ – Tóm tắt các kết luận mang tính quan hệ nhân quả ở các cấp độ ở Việt Nam	164

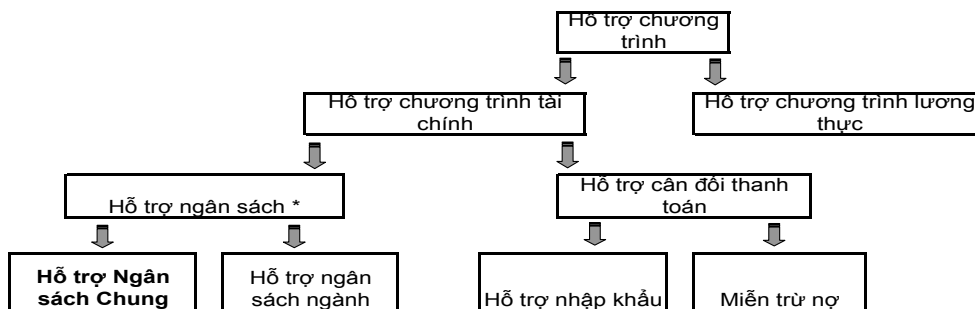
## PHỤ LỤC 1: PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN VÀ CÁC PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ

### Phụ lục 1A: Tóm tắt Phương pháp Đánh giá

1. Phụ lục này cung cấp tóm tắt ngắn gọn về phương pháp đánh giá. Để biết thêm về các chi tiết đầy đủ, xin tham khảo Báo Cáo Khởi động (xin xem thêm Ghi chú về Phương pháp tiếp cận và Các phương pháp đã sử dụng trong Báo cáo Tổng hợp). Khung số 1A.1 cho thấy Chương trình Hỗ trợ Ngân sách Chung có liên hệ với các chương trình hỗ trợ khác như thế nào. Khung số 1A.2 đưa ra các tiêu chí đánh giá của Ủy ban Hỗ trợ Phát triển. Biểu Đồ 1A.1 trình bày tổng quan về Khung Đánh Giá Nâng Cao.

#### Khung số 1A.1: Định nghĩa khái quát về Hỗ trợ Ngân sách và Hỗ trợ Ngân sách Chung

Như đã định nghĩa phục vụ cho mục đích của đánh giá này, **chương trình hỗ trợ** có thể chia thành hỗ trợ lương thực và hỗ trợ chương trình tài chính. Hỗ trợ chương trình tài chính bao gồm cả hỗ trợ ngân sách và hỗ trợ cân cân thanh toán (chẳng hạn như miễn trừ nợ và hỗ trợ nhập khẩu). Riêng hỗ trợ ngân sách có thể chia thành hai loại: hỗ trợ ngân sách theo ngành và hỗ trợ ngân sách chung.



\* được đề cập là hỗ trợ ngân sách trực tiếp trong *Khung đánh giá*.

Các đặc điểm chung của **hỗ trợ ngân sách** là nó được cấp trực tiếp cho chính phủ các nước đối tác sử dụng hệ thống phân bổ, mua sắm và kế toán của riêng họ, và nguồn hỗ trợ hầu như không liên kết với các hoạt động dự án cụ thể. Tất cả các loại hỗ trợ ngân sách đều bao gồm một khoản chuyển khoản ngoại hối trọn gói; khi đó các chênh lệch sẽ phát sinh tùy vào phạm vi sử dụng và mức độ cũng như trọng tâm của đối thoại chính sách và điều kiện.

**Hỗ trợ ngân sách theo ngành** khác với **Hỗ trợ Ngân sách Chung** là: hỗ trợ ngân sách theo ngành được dùng cho một hoặc các ngành cụ thể, với bất kỳ điều kiện nào liên quan đến các ngành này. Việc hạch toán bình thường của chính phủ có thể tăng thêm phần báo cáo theo ngành mặc dù cách thức chi trả cũng được dựa trên quy trình của chính phủ.

Nguồn: IDD & Cộng sự 2005: Khung số 2.1.

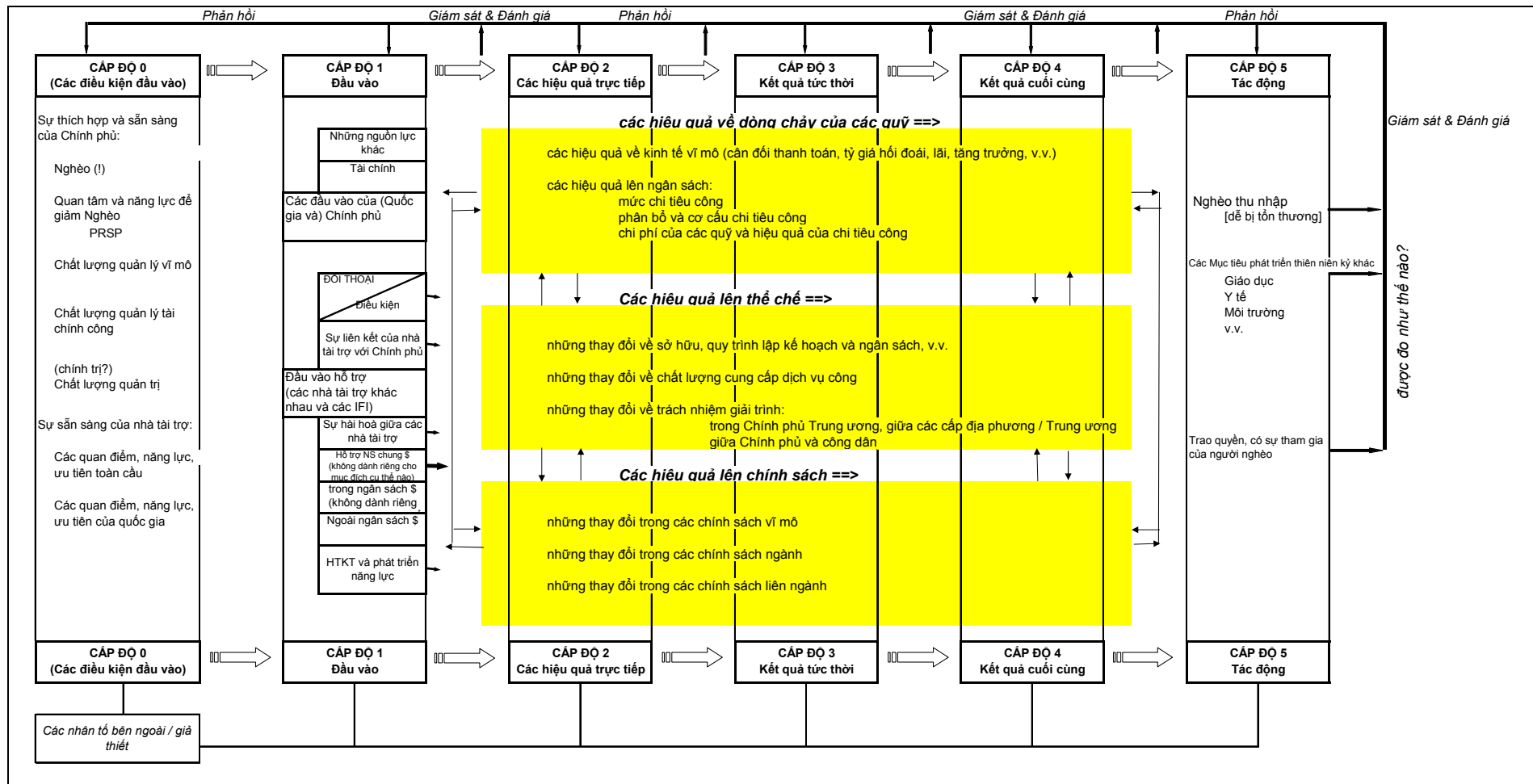
#### Khung số 1A.2: Các tiêu chí đánh giá của Ủy ban Hỗ trợ Phát triển (DAC)

Năm tiêu chí đánh giá của DAC là:

- **Hiệu quả:** Mức độ đạt được, hoặc mong muốn đạt được, các mục tiêu của giải pháp phát triển, trong đó có tính đến tầm quan trọng tương đối của các mục tiêu.
- **Hiệu lực:** Đo mức độ kinh tế của các nguồn lực / đầu vào (như tài chính, chuyên môn, thời gian, v.v.) khi chuyển đổi thành kết quả.
- **Tính phù hợp:** Mức độ nhất quán của các mục tiêu của giải pháp phát triển với các yêu cầu của các bên hưởng lợi, nhu cầu của đất nước, các chương trình ưu tiên toàn cầu và chính sách của các đối tác và các nhà tài trợ.
- **Tác động:** Các ảnh hưởng dài hạn tích cực và tiêu cực, chủ yếu và thứ yếu do giải pháp phát triển mang lại, trực tiếp hay gián tiếp, được mong đợi hay không mong đợi.
- **Phát triển bền vững:** Sự liên tục của các lợi ích từ một giải pháp phát triển sau khi một chương trình hỗ trợ phát triển lớn đã kết thúc. Khả năng tiếp tục của các lợi ích dài hạn. Khả năng đối mặt với rủi ro của các dòng lợi ích thực qua thời gian.

Nguồn: IDD & Cộng sự 2005: Khung số 3.1.

Biểu Đồ 1A.1: Phác họa Khung Đánh Giá Nâng Cao



2. Khung số 1A.3 cho thấy các ảnh hưởng chính được cho là do chương trình Hỗ trợ Ngân sách Chung tạo ra đối với từng cấp độ của khung lô-gic. Các ảnh hưởng theo giả thiết này lập thành trụ cột thứ nhất (được gọi là “trình tự lô-gic”) của các câu hỏi đánh giá chi tiết được trình bày ở phụ lục của Báo Cáo Khởi động.<sup>1</sup>

### Khung số 1A.3: Khung Đánh Giá Nâng Cao – Trình tự lô-gic của các ảnh hưởng

<b>Cấp độ 1 (thiết kế)</b>
<b>1. Số lượng và chất lượng đạt yêu cầu của các đầu vào được cung cấp bởi chương trình Hỗ trợ Ngân sách Chung mới:</b> <b>1.1 Tài chính</b> <b>1.2 Đối thoại chính sách</b> <b>1.3 Điều kiện</b> <b>1.4 Hỗ trợ kỹ thuật / xây dựng năng lực liên kết với</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quản lý tài chính công</li><li>• Các chính sách ngành vì người nghèo và quản trị nhà nước tốt</li></ul> <b>1.5 Điều chỉnh và hài hoà giữa các nhà tài trợ</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Các đối tác quốc tế điều chỉnh cho phù hợp với các mục đích và hệ thống của chính phủ</li><li>• Sự hài hoà của các đối tác quốc tế</li></ul>
<b>Cấp độ 2 (các hiệu quả / hoạt động trực tiếp)</b>
<b>2.1 Nhiều nguồn lực bên ngoài hơn cho ngân sách chính phủ (bổ sung).</b> <b>2.2 Tỷ trọng nguồn tài chính bên ngoài tùy thuộc vào quy trình ngân sách quốc gia đã được tăng cường (khả năng thay thế đã tăng lên).</b> <b>2.3 Tăng khả năng dự đoán về tài trợ bên ngoài của ngân sách quốc gia.</b> <b>2.4 Đối thoại chính sách và các điều kiện chú trọng vào khung chính sách vì người nghèo và quản lý tài chính công đã được cải thiện.</b> <b>2.5 Hỗ trợ kỹ thuật / xây dựng năng lực được thiết lập để:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nâng cao các quy trình quản lý tài chính công bao gồm cả việc lập ngân sách, kế toán, kiểm soát tài chính, kiểm toán.</li><li>• Nâng cao sự liên kết giữa quản lý tài chính công và các chính sách ngành vì người nghèo và quản trị nhà nước tốt.</li></ul> <b>2.6 Các hành động để đảm bảo sự điều chỉnh cho phù hợp của các đối tác quốc tế được triển khai. Các hành động và thoả thuận để nâng cao sự hài hoà của các đối tác quốc tế được tiến hành.</b>
<b>Cấp độ 3 (kết quả tức thời)</b>
<b>3.1 Các nguồn lực cho cung cấp dịch vụ được tăng lên:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Các nguồn lực bên ngoài được xử lý như nguồn lực bổ sung.</li><li>• Chi phí tài trợ cho thâm hụt ngân sách giảm xuống.</li></ul> <b>3.2 Chính phủ đối tác được khuyến khích và trao quyền để tăng cường quản lý tài chính công và các hệ thống chính phủ:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Sử dụng ngân sách để hướng các chương trình của khu vực công theo các mục đích, hệ thống và chu trình của chính phủ (văn bản chiến lược giảm nghèo / Khung chi tiêu trung hạn).</li><li>• Thiết lập các hệ thống giám sát thực thi để đo lường hiệu quả của chi tiêu công ở cấp người hưởng lợi cuối cùng.</li><li>• Thúc đẩy sự điều chỉnh và hài hoà giữa các đối tác quốc tế.</li></ul> <b>3.3 Chính phủ đối tác được khuyến khích và trao quyền để tăng cường các chính sách vì người nghèo:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Thiết lập và điều hành một trình tự các cải cách phù hợp để đảm bảo sự ổn định kinh tế vĩ mô và sự phát triển khu vực tư nhân.</li><li>• Thiết lập và điều hành các chính sách vì người nghèo và đặt mục tiêu phát triển y tế, giáo dục, nông nghiệp và nông thôn.</li><li>• Nâng cao các chính sách xã hội hoá, thông qua việc phân cấp phân quyền và sự tham gia của nhân dân, cải cách hành chính tư pháp và tôn trọng nhân quyền.</li></ul> <b>3.4 Quy tắc tài chính tổng hợp được cải thiện:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Các dòng tài trợ dễ đoán trước hơn.</li><li>• Phạm vi ảnh hưởng của những thâm hụt thanh khoản đã giảm, do đó ít sử dụng các số tiền chi trợ của Ngân hàng Trung ương hơn và tích lũy nợ ngắn hạn cũng ít hơn.</li></ul>

<sup>1</sup> Xem IDD & Cộng sự 2005, Phụ lục G để tham khảo trọn bộ câu hỏi đánh giá chi tiết

**3.5 Hiệu quả hoạt động của chi tiêu công được nâng cao:**

- Bằng cách giảm các loại chi phí giao dịch nào đó đối với chính phủ đối tác (VD: các hệ thống mua sắm phi tiêu chuẩn, các ảnh hưởng chảy máu chất xám của những cơ cấu quản lý dự án song song).
- Việc lập kế hoạch, điều hành và giám sát tốt hơn sẽ làm giảm chi tiêu lãng phí, kiểm soát tham nhũng tốt hơn, phổ biến các bài học tích cực trong toàn khu vực công.

**3.6 Hiệu quả phân bổ chi tiêu công được nâng cao:**

- Bằng một quy trình ngân sách có hiệu quả hơn: nhiều năm, theo định hướng kết quả, minh bạch, có sự tham gia; với sự điều hành và kiểm toán có hiệu quả; với một hệ thống theo dõi đầy đủ.
- Bằng việc có được nhiều viện trợ dự án hơn trong ngân sách.
- Bằng việc bên liên quan nghiêm túc hơn về ngân sách trong nước (bởi vì đó chính là nơi có tiền).

**3.7 Các kích lệ và năng lực trong chính phủ được tăng cường:**

- Các ngạch báo cáo chính thức được tôn trọng hơn (theo ngành dọc thông qua chính phủ đến nội các, chứ không theo mối quan hệ ngang đến các đối tác quốc tế).
- Cơ chế khuyến khích hiệu quả dịch vụ công được tăng cường, để các chính sách được đưa ra và thực hiện, các hệ thống kiểm toán và mua sắm hoạt động và tham nhũng giảm đi.

**3.8 Trách nhiệm giải trình dân chủ được nâng cao:**

- Quốc hội có vai trò lớn hơn trong việc giám sát các kết quả ngân sách.
- Trách nhiệm giải trình thông qua các cơ quan trong nước về tiêu dùng nguồn tài chính của các đối tác quốc tế viện trợ được nâng cao.
- Các điều kiện cho dân chủ hoá toàn diện do đó được cải thiện, bao gồm cả lòng tin của người dân vào chính phủ của họ và do đó mức độ kỳ vọng của họ cũng được nâng cao.

**Cấp độ 4 (kết quả cuối cùng)**

**4.1 Môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi cho đầu tư và tăng trưởng tư nhân:**

- Lạm phát được kiểm soát.
- Đã đạt được tỷ giá hối đoái thực tế.
- Sự thiếu hụt tài chính và mức vay trong nước ổn định và không đẩy đầu tư tư nhân ra ngoài.

**4.2 Quy định về sáng kiến tư nhân có hiệu quả để đảm bảo sự tự tin, bình đẳng, hiệu quả và phát triển bền vững trong kinh doanh:**

- Các chính sách về tham nhũng, quyền tài sản được theo đuổi một cách kiên quyết.
- Các cơ quan thân thiện với thị trường được xây dựng.

**4.3 Nhiều nguồn lực hơn chảy vào các cơ quan cung cấp dịch vụ.**

**4.4 Các chính sách ngành phù hợp bao gồm cả các hành động công nhằm giải quyết những thất bại thị trường lớn, trong đó có cả các vấn đề phát sinh từ những bất bình đẳng về giới.**

**4.5 Chính phủ có hiệu quả và có trách nhiệm hơn sẽ cải thiện việc thực thi pháp lý và tôn trọng nhân quyền, cũng như sự tin tưởng nói chung của người dân vào chính phủ.**

**4.6 Môi trường có lợi cho sự tăng trưởng.**

**4.7 Các dịch vụ công được cung cấp một cách có hiệu quả và vì người nghèo:**

- Đã đạt được các chỉ tiêu cung cấp dịch vụ đối với các dịch vụ vì người nghèo chính.
- Có bằng chứng về việc người nghèo đã sử dụng dụng nhiều hơn các dịch vụ (kể cả phụ nữ nghèo).

**Cấp độ 5 (tác động)**

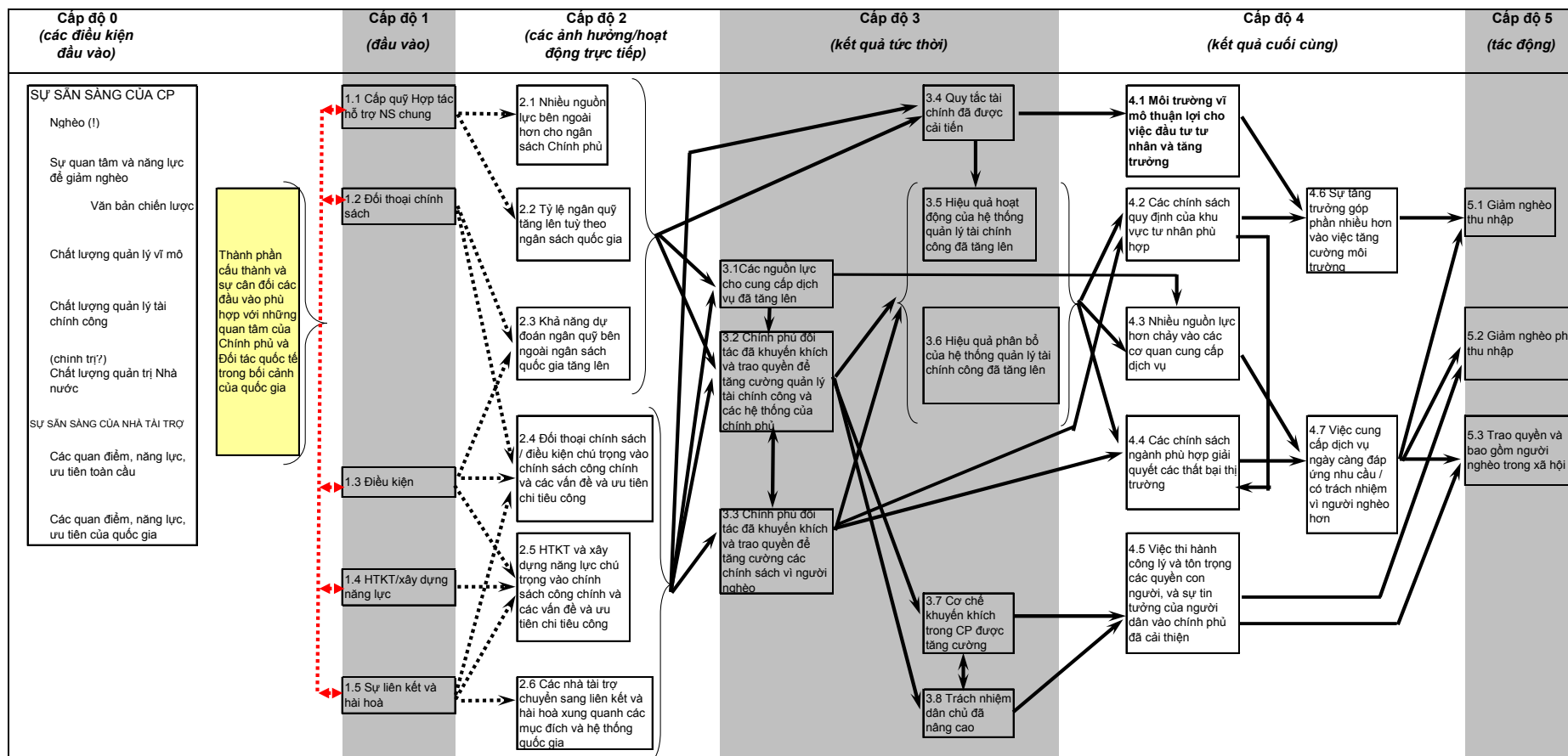
**5.1 Giảm nghèo thu nhập.**

**5.2 Giảm nghèo phi thu nhập.**

**5.3 Trao quyền cho người nghèo và bao gồm họ vào các hoạt động xã hội.**

3. Những liên kết giả thiết chính giữa đầu vào và các ảnh hưởng tiếp theo ở các cấp độ khác nhau được mô tả trong sơ đồ quan hệ nhân quả ở các cấp độ (Biểu Đồ 1A.2). Xin lưu ý rằng đây không phải là những liên kết tích cực duy nhất; các nhóm đánh giá cũng đã xem xét các liên kết khác có vẻ quan trọng ở các quốc gia cụ thể.

Biểu Đồ 1A.2: Sơ đồ quan hệ nhân quả ở các cấp độ cho Khung Đánh Giá Nâng Cao



4. Một bộ các Câu hỏi đánh giá chính tổng quát (Khung số 1A.4) cung cấp khung tổ chức cho đánh giá quốc gia và bố cục của các báo cáo quốc gia.<sup>2</sup>

#### Khung số 1A.4: Các câu hỏi đánh giá chính

1. Thiết kế phát triển của chương trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đáp ứng các điều kiện cụ thể, điểm mạnh và điểm yếu của quốc gia như thế nào, đối với các ưu tiên của chính phủ và đối với các ưu tiên và nguyên tắc của các đối tác quốc tế?
2. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã đóng góp vào sự hài hoà và liên kết lớn hơn của quá trình viện trợ chưa?
3. Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào việc thực thi quy trình chi tiêu công đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?
4. Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào việc cải thiện quyền sở hữu, năng lực lập kế hoạch và quản lý, và trách nhiệm giải trình và quy trình ngân sách của chính phủ đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?
5. Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào việc cải thiện các quy trình chính sách công và các chính sách công đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?
6. Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào hiệu quả hoạt động kinh tế vĩ mô đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?
7. Sự đóng góp của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vào việc cải thiện hiệu quả hoạt động của chính phủ trong cung cấp dịch vụ công đã có hiệu quả, hiệu lực và bền vững như thế nào?
8. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã tăng cường tác động của chính phủ lên tình trạng nghèo đến mức độ nào?
9. Bản thân quy trình Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có thể bền vững không?

5. Dưới mỗi câu hỏi đánh giá chính, một loạt các câu hỏi phụ (các tiêu chí đánh giá) được đặt ra (các khung được tô đậm trong mỗi chương trong Phần B của báo cáo chính). Để tạo điều kiện cho việc so sánh và sự nhất quán giữa các quốc gia đã nghiên cứu, các ký hiệu được sử dụng để đưa ra các đánh giá tương đối cho tình huống chung và cho sự ảnh hưởng được đánh giá là do Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung mang lại. Quy định cho các đánh giá và ký hiệu như sau:

- (a) Khi mà lô-gic của câu hỏi (ẩn/tuyệt đối) cần có nó - chẳng hạn như trong các Chương B2-B8<sup>3</sup> - các đánh giá phân biệt giữa tình huống chung mà câu hỏi liên hệ tới và sự ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên tình huống đó. Đối với tình huống chung, đánh giá được biểu đạt như là một *cấp độ* và một *xu hướng*.
- (b) Sự ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được biểu đạt bằng hai đánh giá:
  - Đối với *tác động*. Đánh giá này đánh giá sự khác biệt mà Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã tạo ra đối với tình huống chung.
  - Đối với *hiệu lực*. Nó hoàn toàn có thể là Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung sẽ được cho là có một tác động yếu hoặc không có giá trị không phải vì Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung vốn đã không có hiệu quả mà bởi vì nó chỉ là một đối tác khá nhỏ (“muối bỏ biển”) đối với tình huống chung. Do đó “Hiệu lực” sẽ đánh giá liệu Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có tác động rõ rệt về các nguồn lực được triển khai thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung không. (Nói một cách đại khái là, Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã là một phương pháp “xứng đáng đồng tiền” để theo đuổi tác động này chưa?)

<sup>2</sup> Xem Phụ lục K trong Báo Cáo Khởi động để tham khảo ma trận đầy đủ về Các câu hỏi đánh giá, bao gồm cả các tiêu chí đánh giá, bằng chứng, các nguồn dữ liệu, các căn cứ phản sự thực. Phần *Ghi chú về Phương pháp tiếp cận và Các phương pháp* cuối cùng sẽ chú giải các sửa đổi nhỏ và đánh giá kinh nghiệm sử dụng Khung Đánh Giá Nâng Cao.

<sup>3</sup> Các tiêu chí đánh giá trong các Chương B1 và B9 liên hệ trực tiếp đến bản thân Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, do đó không có “tác động chung” cụ thể nào phải xem xét.



(c) Đối với cả tình huống chung và ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, một đánh giá riêng về *độ tin cậy* được đưa ra.

(d) Các ký hiệu giống nhau được sử dụng cho các đánh giá về “cấp độ”, “hiệu quả”, “hiệu lực” và “độ tin cậy”:

***	<i>mạnh / cao</i>
**	<i>trung bình / vừa phải</i>
*	<i>thấp / yếu</i>
Không giá trị	<i>cấp độ / tác động là số không hoặc không đáng kể</i>
nf [không tìm thấy]	<i>Chúng tôi không tìm thấy bằng chứng dù bằng cách này hay cách khác</i>
na	<i>Đánh giá Không Áp dụng đối với câu hỏi này</i>

(e) “Xu hướng” là xu hướng ở cuối mỗi đợt (thời gian) đánh giá, và các phương án là:

+	<i>đang tăng / đang cải thiện</i>
=	<i>ổn định (hay xu hướng không thấy rõ)</i>
-	<i>xuống dốc / đang trở nên tệ hơn</i>
na	<i>Không áp dụng nếu cấp độ có liên quan được đánh giá là không giá trị / không tìm thấy / không áp dụng</i>

(f) Trong một số ít trường hợp mà các tác động ngược được xác định (một tác động tiêu cực trong khi câu hỏi có hàm ý mong đợi một tác động tích cực) thì điều này được cho thấy là “ngược” (và sẽ luôn luôn được nêu rõ trong phần giải thích).

(g) Hướng dẫn phỏng cho đánh giá về độ tin cậy:

***	<i>Độ tin cậy cao: Chúng tôi chắc chắn bằng chứng gì là cần thiết để trả lời câu hỏi này, và bằng chứng mà chúng tôi có có vẻ thiết thực và thuyết phục được (ví thế chúng tôi sẽ ngạc nhiên nếu như có nhiều bằng chứng hơn đã làm thay đổi đánh giá).</i>
**	<i>Độ tin cậy trung bình: Có một chút không chắc chắn rằng liệu bằng chứng mà chúng tôi có có thiết thực và đầy đủ không; nhiều bằng chứng hơn có thể dẫn đến sự đánh giá hơi khác một chút.</i>
*	<i>Độ tin cậy thấp: Có sự không chắc chắn về bằng chứng gì là phù hợp với câu hỏi, và/hoặc bằng chứng mà chúng tôi có bị giới hạn hoặc không đáng tin cậy.</i>

(h) Các đánh giá cho “tình huống chung” và “sự ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung” có thể dựa trên các bộ bằng chứng khác nhau (mặc dù chồng chéo nhau); hoàn toàn có khả năng rằng các mức độ của độ tin cậy sẽ khác nhau, vì thế chúng được đánh giá riêng lẻ.

(i) Hướng dẫn phỏng cho các đánh giá về tác động

***	Tác động mạnh: <i>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã tạo ra sự khác biệt rõ rệt và rất quan trọng đối với tình huống chung; nó không nhất thiết là nhân tố duy nhất đã tạo ra sự khác biệt đó, song nó là một nhân tố quan trọng.</i>
**	Tác động vừa phải: <i>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã tạo ra sự khác biệt rõ rệt và quan trọng ở mức vừa phải đối với tình huống chung; song nó có thể là một nhân tố phụ, hoặc một trong một số đáng kể các nhân tố quan trọng.</i>
*	Tác động yếu: <i>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung chỉ tạo ra một sự khác biệt nhỏ đối với tình huống chung.</i>
Không giá trị	<i>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được đánh giá là đã không tạo ra sự khác biệt nào, hoặc chỉ là một sự khác biệt không đáng kể, đối với tình huống chung.</i>
nf [không tìm thấy]	<i>Chúng tôi không tìm thấy bằng chứng về bất kỳ tác động nào của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung .</i>
na	<i>Câu hỏi đề ra Không Áp dụng trong trường hợp này.</i>

(j) Hướng dẫn phỏng cho các đánh giá về hiệu lực:

***	Có hiệu lực cao: <i>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung sử dụng một ảnh hưởng mạnh mẽ đối với tác động trong câu hỏi, tương xứng với các nguồn lực đã bao gồm trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung .</i>
**	Có hiệu quả vừa phải: <i>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung sử dụng một ảnh hưởng vừa phải đối với tác động trong câu hỏi, tương xứng với các nguồn lực đã bao gồm trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.</i>
*	Có hiệu quả thấp: <i>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung chỉ sử dụng một ảnh hưởng yếu đối với tác động trong câu hỏi, tương xứng với các nguồn lực đã bao gồm trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.</i>
Không giá trị	<i>Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được đánh giá là đã không sử dụng ảnh hưởng, hoặc chỉ là ảnh hưởng không đáng kể, đối với tác động trong câu hỏi.</i>
Không tìm thấy	<i>Chúng tôi không tìm thấy bằng chứng nào về sự ảnh hưởng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.</i>
na	<i>Câu hỏi đề ra Không Áp dụng trong trường hợp này.</i>

6. Bằng chứng đã sử dụng để đưa ra các đánh giá được giải thích trong báo cáo, và nó tuân theo các hướng dẫn chung trong các Phụ lục G và K của Báo Cáo Khởi động (IDD & Cộng sự 2005). Các đánh giá đã được kiểm tra để đảm bảo sự nhất quán chung trong các nghiên cứu ở các quốc gia. Đồng thời, nhóm nghiên cứu cũng nhận thấy những hạn chế của mình. Không thể mà cũng không mong muốn cắt giảm toàn bộ các vấn đề định tính đối với các đánh giá định lượng. Các đánh giá chỉ là phần bổ sung trong báo cáo.

## **Phụ lục 1B: Ghi chú về phương pháp tiếp cận và Phương pháp đã áp dụng ở Việt Nam**

### **Giới thiệu**

1. Phụ lục này mô tả và nhận xét về phương pháp tiếp cận và các phương pháp nghiên cứu ở Việt Nam. Nó bổ sung cho Chương A1 và Phụ lục 1A về khung khái niệm cho toàn bộ nghiên cứu này.

### **Nhóm nghiên cứu và Thời gian biểu**

2. Nghiên cứu này bao gồm hai chuyến công tác tại Việt Nam. Một chuyến công tác hai tuần để khởi động nghiên cứu được tiến hành vào tháng 10 năm 2004 và sau đó là một chuyến ba tuần vào tháng 5 năm 2005.

3. Các thành viên của nhóm nghiên cứu gồm Ann Bartholomew (Trưởng nhóm), Robert Leurs, Stephen Lister (tham gia vào chuyến công tác đầu tiên), Brian Van Arkadie (hỗ trợ về chất lượng và tham gia vào chuyến công tác đầu tiên) và Adam McCarty (chuyên gia tư vấn trong nước). Nhóm đã có kinh nghiệm đáng kể trước đây về Việt Nam và đã thực hiện một nghiên cứu cho OECD-DAC về Phương pháp của Nhà tài trợ và sự Hòa hòa, một đánh giá về thí điểm ngân sách tài trợ trọn gói ở thành phố Hồ Chí Minh và làm việc trong Dự án Thí điểm Tái cơ cấu Ba Tổng Công ty.

4. DFID ở Việt Nam là đối tác quốc tế đồng điều phối và đã chủ tọa một nhóm chỉ đạo trong nước bao gồm các đại diện từ EC, Hà Lan và Sida. Cơ quan liên lạc phía Chính phủ là Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

5. Trong đợt công tác thứ nhất, một hội thảo công bố thông tin đã được tổ chức cho các nhà tài trợ để đưa ra mục đích và phương pháp tiếp cận của nghiên cứu. Sau đó một cuộc họp sơ kết cuối chuyến công tác đã được tổ chức với nhóm chỉ đạo trong nước. Chuyến công tác thứ hai bắt đầu bằng một hội thảo công bố thông tin nữa bao gồm cả các nhà tài trợ và chính phủ. Một cuộc Hội thảo theo kế hoạch là cuối chuyến công tác sẽ thảo luận các phát hiện đã bị hủy bỏ bởi Bộ Kế hoạch và Đầu tư và thay vào đó là một buổi trình bày với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Nhóm chỉ đạo trong nước. Trưởng nhóm và chuyên gia tư vấn trong nước đã tham dự một Hội thảo Đánh giá các Chương trình Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo (PRSC) vào tháng 10 năm 2005 do Ngân hàng Thế giới, các nhà tài trợ và chính phủ thực hiện.

6. Một Báo cáo ngắn giữa kỳ đã được đưa ra vào tháng 11 năm 2004 để trình bày các phát hiện ban đầu của chuyến công tác. Báo cáo giữa kỳ được đệ trình vào tháng 12 năm 2004 và Dự thảo Báo cáo quốc gia được trình vào tháng 9 năm 2005.

### **Phương pháp nghiên cứu**

7. Nhiều tài liệu đã được nghiên cứu. Một danh mục các nguồn tài liệu tham khảo chính được trình bày trong phần Mục lục tham khảo trước phần Phụ lục. Ngoài các tài liệu đã liệt kê trong Mục lục tham khảo, nhóm cũng đã sử dụng nhiều tài liệu không chính thức và các "tài liệu bìa xám" ("grey literature") (ví dụ: các tài liệu của PRSC, thư từ chính thức và văn bản).

8. Một loạt cuộc phỏng vấn đã được thực hiện tại Hà Nội bao gồm chủ yếu là các nhà tài trợ trong chuyến công tác thứ nhất và một số nhà tài trợ chọn lọc, các bộ của chính phủ và các tổ chức phi chính phủ trong chuyến công tác thứ hai. Danh sách những bên đã tham gia phỏng vấn được trình bày ở Bảng 1B.1 ở cuối Phụ lục này.

9. Trong suốt giai đoạn khởi động của dự án, một bản hỏi đã được gửi đến tất cả các nhà tài trợ để yêu cầu họ ghi ra các công cụ hỗ trợ mà họ đã sử dụng trong giai đoạn nghiên cứu với các chi tiết về cam kết và giải ngân. Tỷ lệ trả lời bản hỏi này thấp, chỉ có 6 trong số 30 bản hỏi phát đi được trả lời và gửi lại mặc dù chuyên gia tư vấn trong nước đã theo dõi các bản hỏi này trong nhiều tháng. Do vậy, không thể sử dụng các bản hỏi này để cung cấp số liệu tài chính về Hỗ trợ Ngân sách Chung bởi nhà tài trợ.

10. Mặc dù nhóm đã cố gắng để sắp xếp các cuộc họp tập thể theo nhóm với các tổ chức phi chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp, song không thể thực hiện được.

11. Khó khăn chính mà nhóm nghiên cứu đã gặp xảy ra trong chuyến công tác đầu tiên. Ban đầu CPVN dự định sẽ quản lý nghiên cứu này và tổ chức các cuộc họp với chính phủ thông qua một nhóm ba bên gồm các Bộ, ngành chủ chốt (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính). Tuy nhiên, sự sắp xếp theo dự định này đã không được chốt lại vào thời điểm có chuyến công tác khởi động, kết quả là rất ít cuộc họp với chính phủ đã có thể tổ chức được. Tuy nhiên, một đại diện của Chính phủ Việt Nam (CPVN) từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã được chỉ định đúng lúc cho chuyến công tác thứ hai và ông này, với sự tham khảo ý kiến với trưởng nhóm nghiên cứu Việt Nam, đã xác định các Bộ, ngành và người phù hợp để gặp về phía chính phủ và chịu trách nhiệm tổ chức tất cả các cuộc họp với CPVN trong suốt chuyến công tác thứ hai.

12. Những thông tin phản hồi hữu ích về các bản dự thảo trước của báo cáo này đã nhận được từ nhóm chỉ đạo trong nước, và từ Nhóm Quản lý chung cho đánh giá này, và từ các bên khác. Bản dự thảo cuối cùng hợp nhất các phản hồi cho những điểm đã được chấp nhận bởi nhóm đánh giá.

13. Những phản hồi khác đã được nhóm thu thập từ Hội thảo Đánh giá PRSC vào tháng 10 năm 2005. Đã có thảo luận về thiết kế và hoạt động của PRSC, nhiều nội dung thảo luận này đã được trình bày trong dự thảo báo cáo quốc gia. Điều này đã đưa ra những hiểu biết sâu sắc cho việc sửa đổi báo cáo về các quan điểm của các nhà tài trợ và của chính phủ về những cách có thể cho các chu trình PRSC 6-10. Các thông tin phản hồi bổ sung về báo cáo cũng được đưa ra để đáp lại phần trình bày của trưởng nhóm ở Đánh giá.

### **Áp dụng khung đánh giá**

14. Vấn đề chính của việc áp dụng khung đánh giá là sự khó khăn của việc cố gắng để truy nguyên những hiệu quả riêng và có thể xác định dễ dàng của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Trong trường hợp của Việt Nam thì PRSC được thiết kế một cách cụ thể để củng cố việc thực hiện các chính sách và hoạt động mà đang được thực hiện thông qua các hình thức khác, khó để phân biệt giữa Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và các ảnh hưởng khác. Có một tình huống tương tự với đối thoại chính sách vì có nhiều mạng lưới đối tác riêng lẻ hoạt động một cách độc lập với các nhóm công tác ngành PRSC, nhưng họ thường bao quát các vấn đề trùng lặp nhau. Một lần nữa điều này làm cho khó mà phân biệt giữa các hiệu quả.

15. Liên quan đến điều này là nên vạch ra ranh giới giữa cái gì là Hỗ trợ Ngân sách Chung và cái gì không phải là Hỗ trợ Ngân sách Chung. Rõ ràng có sự phụ thuộc lẫn nhau giữa Hợp

tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và các dự án và chương trình khác, nhưng những vấn đề này đã không được đưa vào trong phương pháp luận như đã đưa vào trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung.

16. Trong trường hợp của Việt Nam, PRSC chỉ bắt đầu vào năm 2001 và PRSC1 đã tập trung vào chương trình cải cách cơ cấu. PRSC3 bắt đầu năm 2003 và chỉ từ đó nhiều hành động chính sách đã được đưa ra mà các hành động này nên mang lại một số lợi ích mong muốn của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Do đó, còn quá sớm để đánh giá các tác động từ cấp độ 3 đến 5.

### Nhận xét

17. Nhìn chung, khung đánh giá đã cung cấp một cơ chế hữu ích để truy nguyên các tác động thông qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Mức độ phức tạp đặc biệt có ở các cấp độ thấp hơn của Khung Đánh Giá Nâng Cao đã làm cho khó gỡ rối các hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và phi Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung như đã nêu trên. Mặc dù dòng vốn tài trợ và các hiệu quả chính sách cũng khá dễ nhận thấy, nhưng đối với các tác động thể chế thì ít dễ nhận thấy hơn.

**Bảng 1B.1 Những tổ chức / cơ quan mà Nhóm đánh giá đã đến làm việc**

<p><b>Chính phủ Việt Nam</b> Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Bộ Giáo dục và Đào tạo Bộ Tài chính Bộ Y tế Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bộ Giao thông Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội Văn phòng Chính phủ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam</p> <p><b>Các cơ quan hỗ trợ</b> Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) Đại Sứ Quán Ô-x-trây-li-a Đại Sứ Quán Canada DFID ở Việt Nam Phái đoàn EC Đại Sứ Quán Phần Lan Đại Sứ Quán Đức Cơ quan Hỗ trợ Phát triển Pháp Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) Ngân hàng Hợp tác Phát triển Nhật Bản (JBIC) Đại Sứ Quán Nhật Bản Đại Sứ Quán Na Uy Đại Sứ Quán Đan Mạch Đại Sứ Quán Hà Lan Sida UNDP USAID Ngân hàng Thế giới</p> <p><b>Các tổ chức khác</b> Oxfam Anh Tổ chức Cứu trợ Trẻ em của Hoa Kỳ (Save the children, USA)</p>
--



## PHỤ LỤC 2: BỐI CẢNH QUỐC GIA

### Phụ lục 2A: Các số liệu cơ bản của quốc gia

**Bảng 2A.1: Các số liệu chính của Việt Nam**

	1999	2002	2003
<b>Dân số</b>			
Tổng dân số	77,5 triệu	80,4 triệu	81,3 triệu
Tăng trưởng dân số (% hàng năm)	1,3	1,2	1,1
Tỷ lệ nghèo quốc gia (% dân số)	—	—	—
Tình trạng sống (năm)	—	69,7	—
Tỷ lệ sinh (trên mỗi phụ nữ)	—	1,9	—
Tỷ lệ tử vong ở trẻ bú mẹ (trên 1.000 ca sinh sống)	—	20,0	—
Tỷ lệ tử dưới 5 tuổi (trên 1.000 trẻ em)	—	26,0	—
Sinh sản có sự trợ giúp của cán bộ y tế có chuyên môn (% trên tổng số)	—	85,0	—
Trẻ em suy dinh dưỡng, nhẹ cân so với tuổi (% trẻ em dưới 5 tuổi)	36,7	—	—
Trẻ em được tiêm chủng bệnh sởi (% trẻ em dưới 12 tháng tuổi)	93,0	96,0	—
Tỷ lệ nữ nhiễm HIV (% trong độ tuổi 15-24)	—	—	—
Tổng số biết đọc, biết viết (% trong độ tuổi 15 trở lên)	90,3	—	—
Tỷ lệ nữ biết đọc, biết viết (% trong độ tuổi 15 trở lên)	86,9	—	—
Tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học (% trong độ tuổi)	—	97,1	—
Tỷ lệ nữ tốt nghiệp tiểu học (% trong độ tuổi)	—	95,2	—
Tỷ lệ đến trường tiểu học thực (% trong độ tuổi tương ứng)	96,3	—	—
Tỷ lệ đến trường trung học thực (% trong độ tuổi tương ứng)	61,4	—	—
<b>Kinh tế</b>			
GNI, phương pháp Atlas (USD hiện tại)	28,1 tỷ	34,8 tỷ	38,8 tỷ
GNI trên mỗi đầu người, phương pháp Atlas (USD hiện tại)	360,0	430,0	480,0
GDP (USD hiện tại)	28,7 tỷ	35,1 tỷ	39,2 tỷ
Tăng trưởng GDP (% hàng năm)	4,8	7,0	7,2
GDP hạ giá ngầm (% tăng trưởng hàng năm)	5,7	4,1	5,3
Giá trị gia tăng trong nông nghiệp (% trên GDP)	25,4	23,0	—
Giá trị gia tăng trong công nghiệp (% trên GDP)	34,5	38,5	—
Giá trị gia tăng trong dịch vụ (% trên GDP)	40,1	38,5	—
Xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ (% trên GDP)	50,0	55,5	—
Nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ (% trên GDP)	52,8	59,2	—
Tổng hình thành vốn (% trên GDP)	27,6	32,1	—
Thu ngân sách hiện tại, không kể các khoản viện trợ không hoàn lại (% trên GDP)	18,8	19,1	—
Cân đối ngân sách tổng thể, bao gồm cả các khoản viện trợ không hoàn lại (% trên GDP)	-1,6	-2,5	—

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Hồ sơ số liệu Việt Nam, www.worldbank.org

**Bảng 2A.2: Các Mục tiêu Phát triển Thiên Niên Kỷ của Việt Nam**

	1990	1995	2001	2002
<b>1. Xóa đói nghèo cực độ</b>	mục tiêu 2015 = một nửa tỷ lệ nghèo 1\$/ngày và suy dinh dưỡng của năm 1990			
Dân số sống dưới mức USD1 một ngày	—	—	—	—
Khoảng cách nghèo ở mức USD1 một ngày	—	—	—	—
Tỷ lệ thu nhập hoặc tiêu dùng của 20% nghèo nhất	—	—	—	—
Tình trạng suy dinh dưỡng ở trẻ em (% trẻ em dưới 5 tuổi)	45,0	44,9	33,8	—
Tỷ lệ dân số sống dưới mức tiêu dùng năng lượng khẩu phần ăn tối thiểu	27,0	21,0	19,0	—
<b>2. Đạt được phổ cập giáo dục tiểu học</b>	mục tiêu 2015 = số đến trường thực tính đến 100			
Tỷ lệ đến trường tiểu học thực (% nhóm tuổi tương ứng)	—	87,8	94,0	—
Tỷ lệ trong độ tuổi học đến lớp 5	—	—	89,0	—
Tỷ lệ thanh niên biết đọc, biết viết (độ tuổi 15-24)	94,1	94,4	—	—
Tỷ lệ trong nhóm tuổi học đến lớp 5	—	—	—	—
<b>3. Thúc đẩy bình đẳng giới</b>	mục tiêu 2005 = tỷ lệ giáo dục tính đến 100			
Tỷ lệ trẻ em gái và trai ở tiểu học và trung học	—	—	92,7	—
Tỷ lệ nữ thanh niên biết đọc, biết viết so với nam thanh niên (% độ tuổi 15-24)	99,1	99,9	—	—
Tỷ lệ nữ có việc làm trong khu vực phi nông nghiệp	52,9	—	—	—
Tỷ lệ nữ tham gia trong quốc hội	—	18,0	—	—
<b>4. Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em</b>	mục tiêu 2015 = giảm 2 phần 3 tỷ lệ tử ở trẻ em dưới 5 tuổi của năm 1990			
Tỷ lệ tử dưới 5 tuổi (trên 1.000 dân)	53,0	44,0	30,0	26,0
Tỷ lệ tử ở trẻ bú mẹ (trên 1.000 ca sinh sống)	38,0	32,0	23,0	20,0
Tiêm chủng bệnh sởi (% trẻ em dưới 12 tháng tuổi)	85,0	96,0	97,0	96,0
<b>5. Cải thiện sức khỏe bà mẹ</b>	mục tiêu 2015 = giảm 3 phần 4 tỷ lệ tử ở bà mẹ của năm 1990			
Tỷ lệ tử ở bà mẹ (ước tính mẫu trên 1.000 ca sinh sống)	—	—	130,0	—
Các ca sinh được chăm sóc bởi cán bộ y tế có chuyên môn	—	77,1	69,6	85,0
<b>6. Cuộc chiến chống HIV/Aids, sốt rét và các bệnh khác</b>	mục tiêu 2015 = dừng lại, và bắt đầu đảo ngược, Aids, v.v.			
Tỷ lệ nữ nhiễm (độ tuổi 15-24)	—	—	0,2	—
Tỷ lệ sử dụng biện pháp tránh thai (ở nữ trong độ tuổi 15-49)	—	75,3	—	78,5
Số trẻ em mồ côi do HIV/Aids	—	—	22.000,0	—
Tỷ lệ mắc lao (trên 100.000 dân)	—	—	179,0	192,5
Các trường hợp lao đã được phát hiện theo DOTS	—	30,0	85,0	81,9
<b>7. Đảm bảo sự phát triển bền vững môi trường</b>	mục tiêu 2015 = khác nhau			
Diện tích rừng (% trên tổng diện tích đất)	28,6	—	30,2	—
Các khu vực được bảo vệ cấp quốc gia (% trên tổng diện tích đất)	—	3,0	3,1	3,5
GDP trên đơn vị tiêu thụ năng lượng (ngang giá sức mua – tương ứng USD trên mỗi kg dầu)	2,6	3,5	4,4	—
Khí thải CO2 (tấn trên đầu người)	2,6	0,4	0,7	—

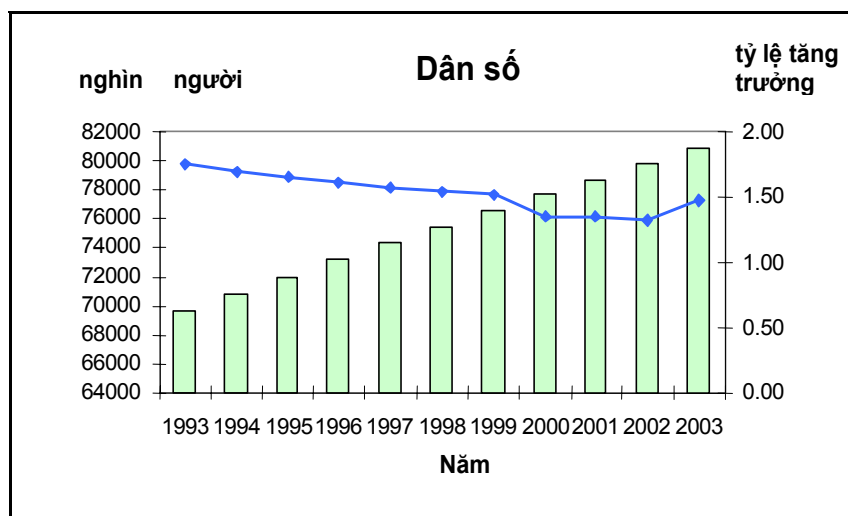


Phụ lục 2A: Các số liệu cơ bản của quốc gia

Tiếp cận nguồn nước đã cải thiện (% dân số)	55,0	—	77,0	—
Tiếp cận vệ sinh đã cải thiện (% dân số)	29,0	—	47,0	—
Tiếp cận đảm bảo quyền tiếp tục được thuê (% dân số)				
8. Phát triển mối quan hệ hợp tác toàn cầu cho phát triển	mục tiêu 2015 = khác nhau			
Tỷ lệ thanh niên thất nghiệp (% trên tổng lực lượng lao động trong độ tuổi 15-24)	—	—	—	—
Điện thoại cố định và di động (trên 1.000 dân)	1,5	10,8	53,0	71,8
Máy vi tính cá nhân (trên 1.000 dân)	0,1	1,4	8,6	9,8
Các chỉ số chung				
Dân số (triệu người)	66,2	73,0	79,5	80,4
Tổng thu nhập quốc gia (GNI) (tỷ USD)	8,5	18,5	32,3	34,8
GNI trên đầu người (U.S. \$)	130,0	250,0	410,0	430,0
Tỷ lệ người lớn biết đọc, biết viết (% người trong độ tuổi 15 trở lên)	90,4	91,5	90,3	
Tổng tỷ lệ sinh (trên mỗi phụ nữ)	3,6	2,7	1,9	1,9
Hy vọng sống lúc sinh (năm)	64,8	67,1	69,1	69,7
Viện trợ (% trong GNI)	3,1	4,1	4,5	3,6

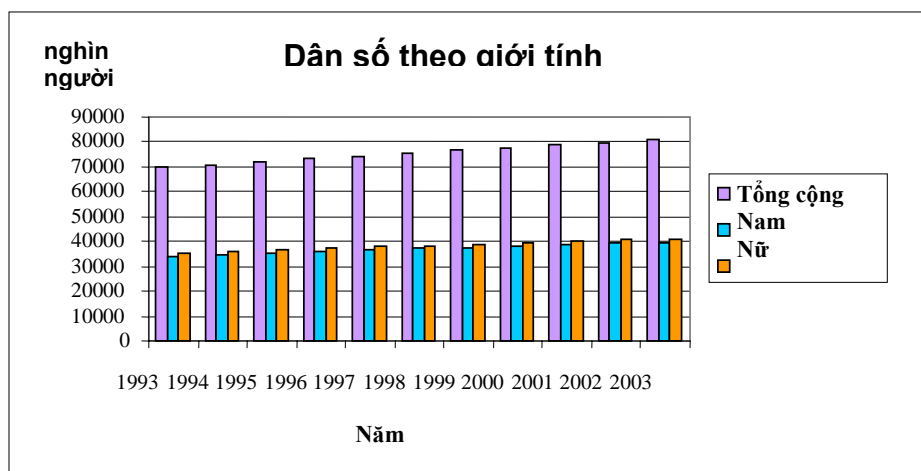
Nguồn: IMF Tham vấn Điều IV (IMF 2005a).

**Biểu Đồ 2A.1: Xu hướng dân số 1993–2003**



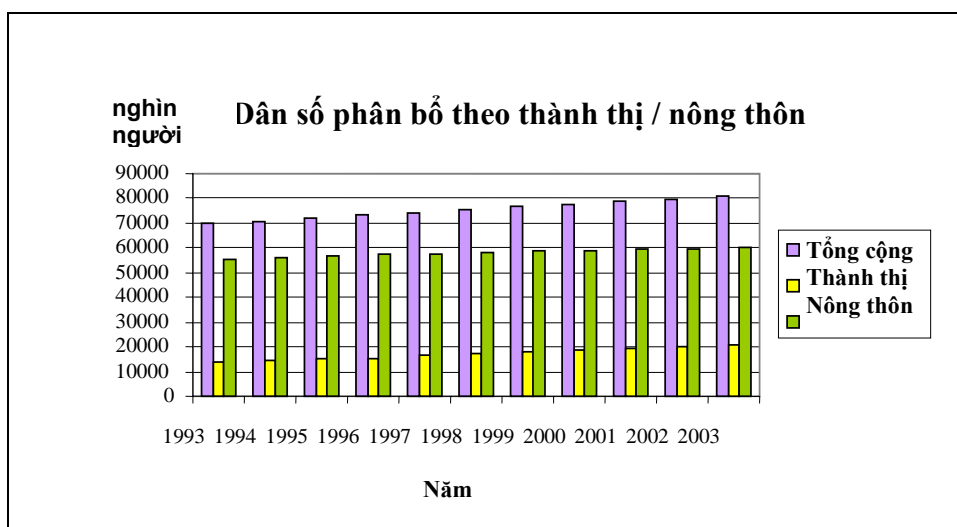
Nguồn: Số liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam

**Biểu Đồ 2A.2: Thống kê Dân số theo giới 1993–2003**



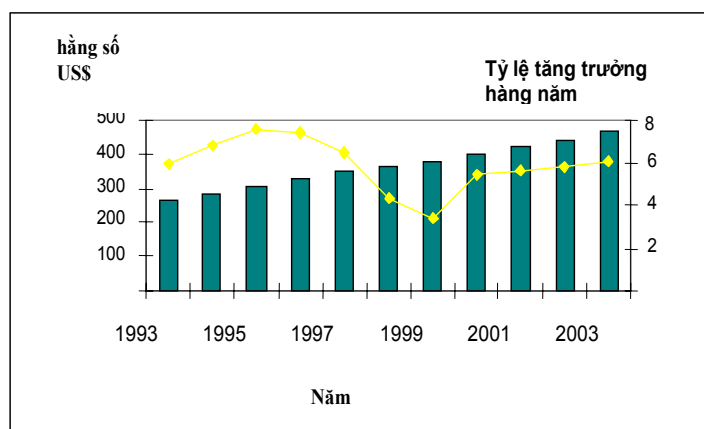
Nguồn: Số liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam

**Biểu Đồ 2A.3: Thống kê Dân số theo thành thị / nông thôn 1993–2003**



Nguồn: Số liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam

**Biểu Đồ 2A.4: Xu hướng GDP trên đầu người 1993–2003**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới WDI 2005

**Bảng 2A.3: Cơ cấu Chi Ngân sách Nhà nước 1994–2004**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (Ước tính)	2004 (Ước tính)
Tổng chi tiêu (tỷ VND)	44.655	54.589	62.889	70.749	73.419	84.817	103.151	119.403	133.877	158.415	182.875
Chi tiêu hiện nay	33.355	42.510	47.259	51.267	52.903	55.120	70.127	77.049	84.216	103.212	117.845
Chi tiêu hành chính	3.850	5.683	6.354	7.138	6.741	6.793	8.089	8.734	8.599	11.322	12.472
Chi tiêu kinh tế	3.230	4.004	4.192	4.473	4.849	4.772	5.796	6.288	7.987	8.378	10.543
Chi tiêu xã hội	13.601	18.249	20.317	23.708	24.716	25.576	30.694	37.369	40.747	50.145	53.865
<i>Trong đó:</i>											
Giáo dục	3.702	4.722	5.500	7.150	7.653	7.994	9.910	12.006	13.758	17.665	19.064
Đào tạo	1.182	1.643	1.315	1.569	2.070	2.341	2.767	3.426	4.086	5.099	5.694
Y tế	1.876	2.387	2.761	3.033	3.064	3.117	3.453	4.211	4.656	5.388	6.276
Trợ cấp xã hội	5.250	7.382	8.191	9.179	9.006	9.002	10.739	13.425	13.221	16.600	17.299
Thanh toán lãi	2.234	2.895	2.700	1.916	2.050	2.237	3.514	4.485	5.330	6.692	6.000
Các chi tiêu khác hiện nay	10.440	11.679	13.696	14.032	14.549	15.652	22.034	20.173	21.553	26.675	34.965
Chi vốn	11.300	12.079	15.630	19.482	20.514	29.697	29.624	40.236	45.218	51.003	59.030
Các chi tiêu khác							3.400	2.145	4.443	4.200	6.000

Nguồn: IMF Thống kê Tài chính Quản trị (GFS)

## Phụ lục 2B: Các số liệu chi tiêu công

**Bảng 2B.1: Việt Nam – Hoạt động Ngân sách Chính phủ, 1997–2003**  
(nghìn tỷ VND)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Dự báo 2004
<b>Tổng thu ngân sách và viện trợ</b>	73,0	78,5	90,7	103,9	118,9	141,8	166,3
<b>Tổng chi tiêu (bao gồm cả cho vay)</b>	78,8	88,9	112,6	122,3	135,4	172,1	192,0
<b>Tổng chi tiêu không bao gồm số đang cho vay</b>	73,4	81,8	102,7	117,3	129,0	154,3	172,8
<b>Tổng chi tiêu hiện nay (tiền mặt)</b>	52,9	55,1	70,1	77,0	84,9	103,0	116,9
<b>Chi vốn và số đang cho vay</b>	25,9	33,8	42,5	45,2	50,5	50,9	75,3
<b>Cân đối tài chính tổng thể (không kể số đang cho vay)</b>	-0,4	-3,3	-12,0	-13,4	-10,1	-12,1	-5,74
<b>% GDP</b>	-0,1	-0,8	-2,9	-2,8	-1,9	-2,0	-0,8
<b>Cấp tài chính</b>	0,5	3,3	12,0	13,4	9,9	12,1	5,74
<b>Nguồn PRSC (triệu USD)</b>	0	0	0	150	122,6	140,0	157,0
<b>Nguồn PRSC (nghìn tỷ VND)</b>				2,2	1,87	2,2	2,47
<b>% PRSC trên cân đối tài chính tổng thể</b>				16,4%	18,7%	18,8%	43,0%
<b>GDP trên danh nghĩa (nghìn tỷ VND)</b>	361.02	399.94	441.65	481.30	536,10	605,4 9	717
<b>Tỷ giá hối đoái USD/VND (trung bình giai đoạn)</b>				14,806	15,272	15,51 4	15,764

Nguồn số liệu: IMF Tham vấn Điều 4 (IMF 2005).

Ghi chú:

[1] Số liệu tổng chi tiêu – Các số liệu trong Bảng A2.3 và Bảng 2B.1 được lấy từ các nguồn số liệu khác nhau, do đó có sự khác biệt nhỏ trong số liệu hàng năm.

[2] Quỹ PRSC cho thấy số liệu giải ngân trong năm tài chính của CPVN.

**Bảng 2B.2: Chi ngân sách theo tình hình**

(nghìn tỷ VND)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Tổng thu ngân sách và tài trợ</b>	<b>73,0</b>	<b>78,5</b>	<b>90,7</b>	<b>103,9</b>	<b>118,9</b>	<b>123,9</b>
Các dịch vụ hành chính chung	6,7	6,8	8,1	8,7	9,1	7,5
Các dịch vụ kinh tế	4,8	4,8	5,8	6,3	7,8	7,9
Các dịch vụ xã hội	24,4	25,6	30,7	37,4	39,6	41,4
Giáo dục	7,7	8,0	9,9	12,0	13,8	15,0
Y tế	3,1	3,1	3,5	4,2	4,6	4,9
Trợ cấp xã hội	8,7	9,0	10,7	13,4	12,5	12,6
Khác	5,0	5,5	6,6	7,7	8,7	9,0
Các khoản chi không lãi khác	14,8	15,7	22,0	20,2	22,5	32,4
Thanh toán lãi (đã chi)	2,1	2,3	3,5	4,5	6,0	6,7
<b>Tổng chi tiêu phi tình huống</b>	<b>52,8</b>	<b>55,2</b>	<b>70,1</b>	<b>77,1</b>	<b>85,0</b>	<b>95,9</b>
<i>% trong tổng ngân sách</i>	72,3	70,3	77,3	74,2	71,5	77,4
<b>Tổng chi tiêu theo tình huống</b>	<b>20,2</b>	<b>23,3</b>	<b>20,6</b>	<b>26,8</b>	<b>33,9</b>	<b>28,0</b>
<b>Nguồn PRSC</b>				2,2	1,87	2,17
<i>% chi theo tình huống</i>				8,2	5,5	7,75

Nguồn: Chính phủ Việt Nam & Ngân hàng Thế giới 2005 (PER-IFA).

**Bảng 2B.3: Chi phí các hành động trước PRSC**

(triệu USD)

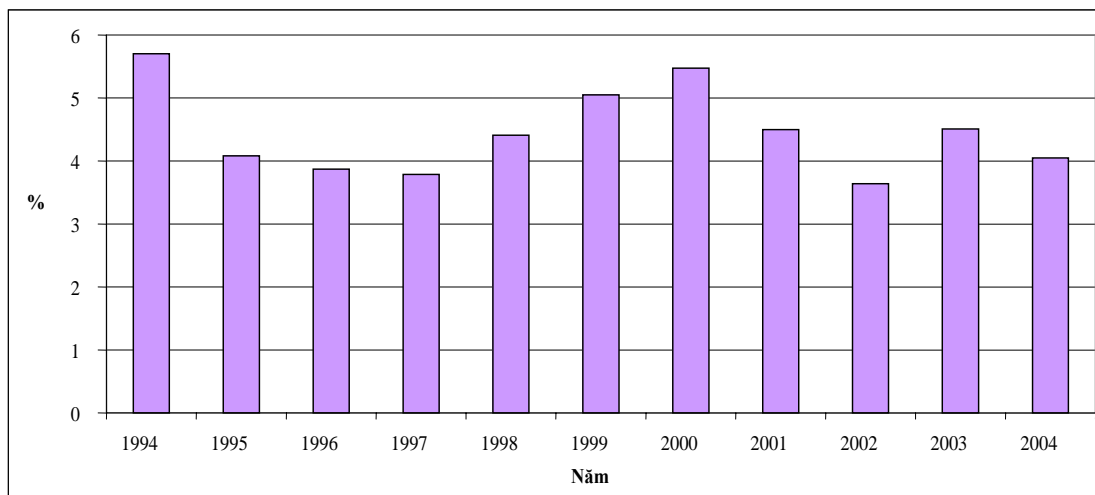
	2002	2003	2004	2005	Tổng cộng
Tái cấp vốn Ngân hàng Thương mại Nhà nước	307	292	101	0	701
Lưới an sinh xã hội (Cải cách DNNN)	2	34	83	95	214
Quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo	0	29	45	86	160
Tặng Ngân sách giáo dục	0	0	197	348	545
<b>Tổng cộng</b>	<b>309</b>	<b>355</b>	<b>426</b>	<b>529</b>	<b>1.619</b>
<b>Tổng % của PRSC</b>	<b>48,5%</b>	<b>34,3%</b>	<b>28,9%</b>	<b>37,8%</b>	

Nguồn: Ngân hàng Thế giới: Hội thảo Đánh giá PRSC

## PHỤ LỤC 3: HỖ TRỢ CHO VIỆT NAM

### Phụ lục 3A: Số liệu về viện trợ

**Biểu Đồ 3A.1: Tỷ lệ ODA trên Tổng thu nhập quốc gia (GNI) 1994–2003**

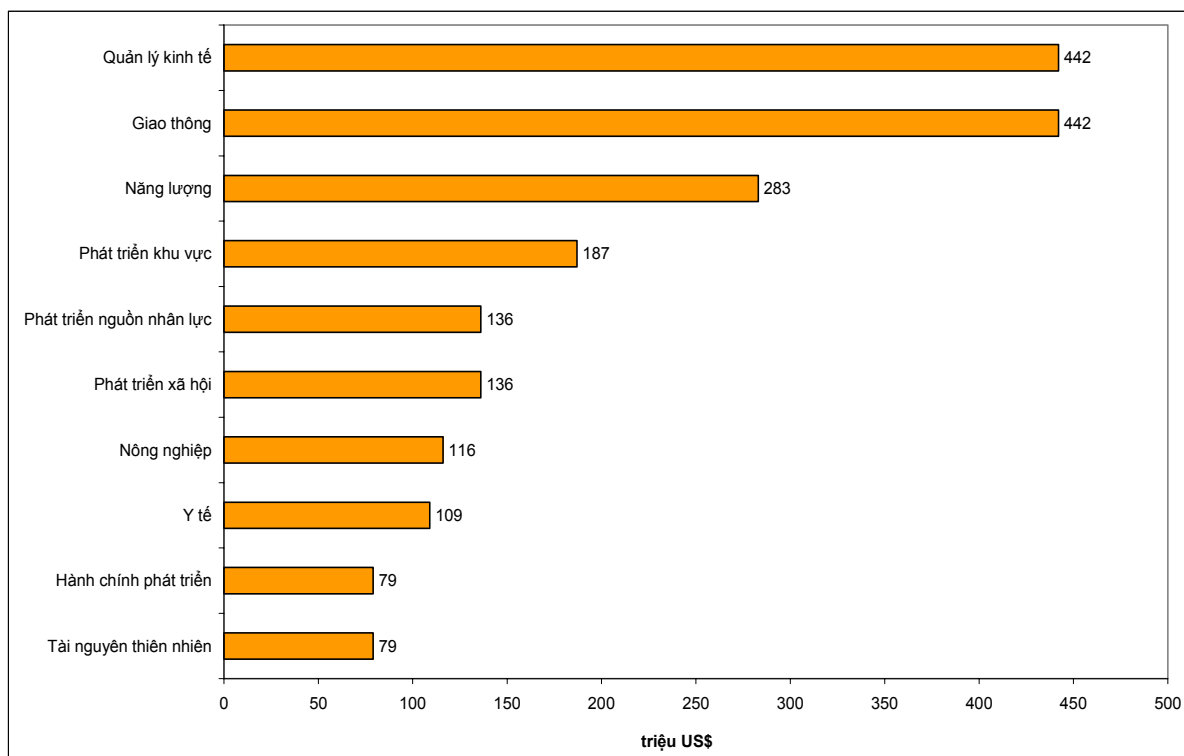


Nguồn: OECD DAC Thống kê Phát triển Quốc tế (OECD DAC 2005-2006).

Ghi chú:

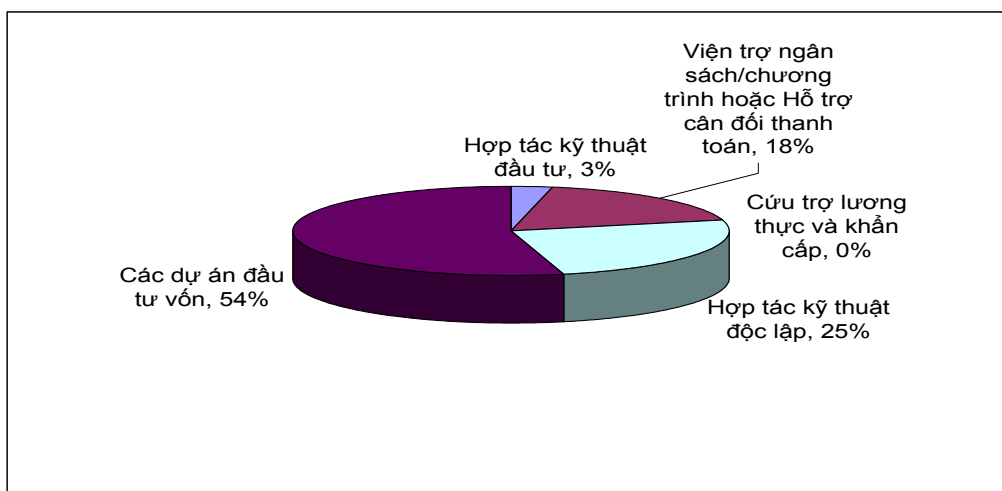
- Viện trợ theo ngành cho năm 2003 được trình bày ở Biểu Đồ 3A.2 dưới đây.
- Các dòng viện trợ lớn cho giao thông và năng lượng được giải thích bằng sự ưu chuộng của Nhật Bản (đối tác quốc tế lớn nhất) cho các dự án cơ sở hạ tầng.

**Biểu Đồ 3A.2: Các ngành có vốn ODA lớn nhất trong năm 2003**



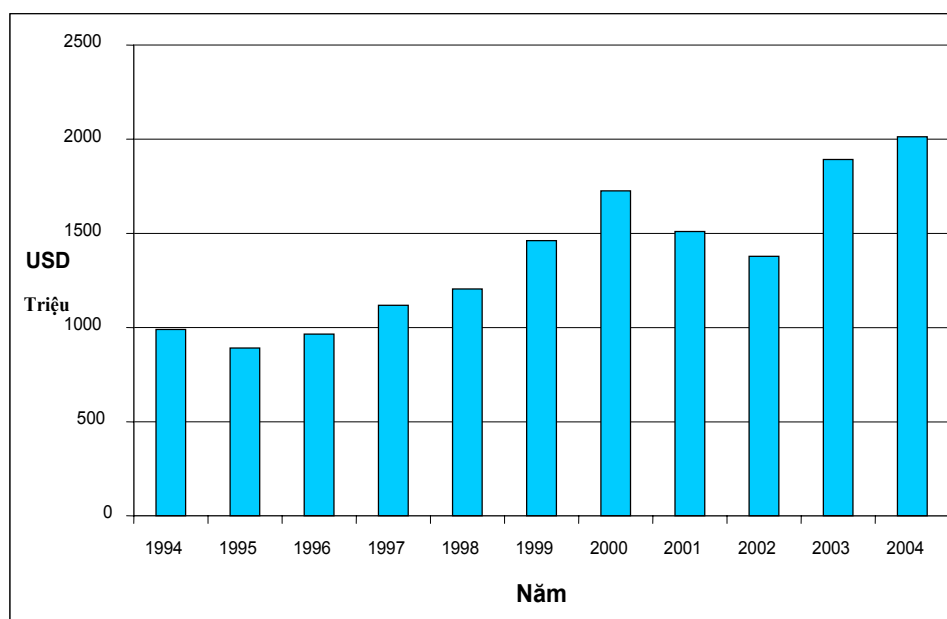
Nguồn: UNDP (2005b tr. 29).

**Biểu Đồ 3A.3: Giải ngân ODA theo loại, năm 2003**



Nguồn: Số liệu của UNDP (2005b tr. 30).

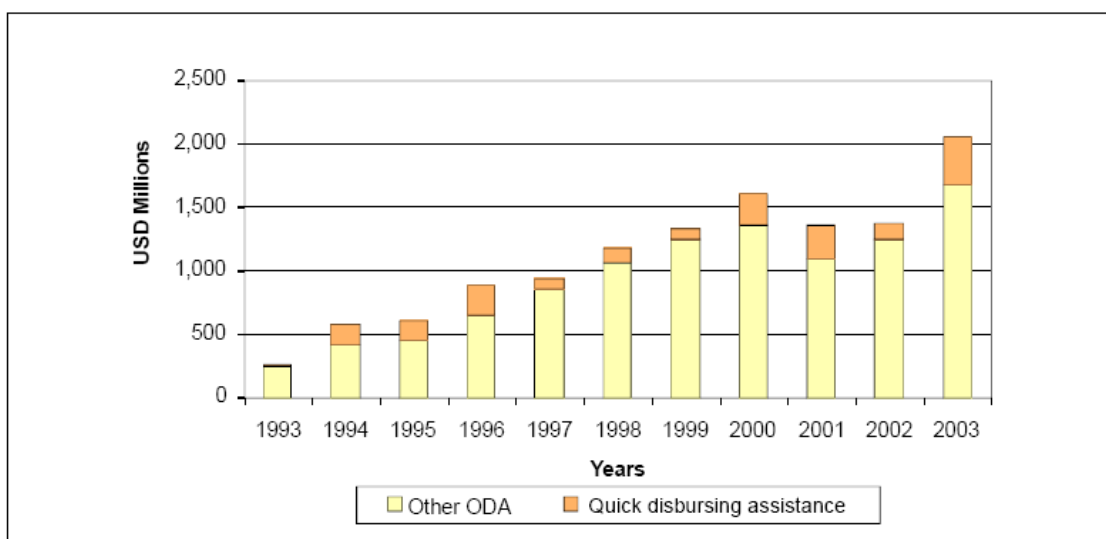
**Biểu Đồ 3A.4: Tổng vốn ODA đã giải ngân**



Nguồn: OECD DAC Thống kê Phát triển Quốc tế (OECD DAC 2005-2006)



**Biểu Đồ 3A.5: Giải ngân nhanh và các ODA khác, 1993–2003**



Nguồn: UNDP (2005b tr. 33)

Ghi chú:

Year: Năm

USD Millions: Triệu USD

Other ODA: Các nguồn ODA khác

Quick Disbursing Assistance: Hỗ trợ giải ngân nhanh



**Phụ lục 3B: Danh mục Hỗ trợ Ngân sách Chung và các chương trình liên quan**

**Bảng 3B.1. Tóm tắt tiêu chuẩn các dòng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung**

(tất cả tính bằng triệu USD trừ khi có ghi chú khác)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Nguồn
<b>(A) Tổng vốn ODA (thực tế) [1]</b>	989.65	891.40	964.67	1,118.61	1,204.38	1,461.48	1,725.25	1,509.24	1,378.24	1,891.72	2,012.65	OECD DAC
<b>Tổng vốn ODA trừ viện trợ khẩn cấp và viện trợ lương thực (thực tế)</b>												
<b>(B) [1]</b>	987.23	885.00	955.98	1,109.09	1,199.00	1,453.89	1,710.95	1,499.31	1,371.24	1,871.92	1,988.86	OECD DAC
<b>(C) Tổng giải ngân hợp tác hỗ trợ NS chung [2]</b>	0	0	0	0	0	0	0	150.00	122.60	140.00	157.00	Phụ lục 3B – Bảng 3B.2 Danh mục
<i>Các nhà tài trợ cấp hợp tác hỗ trợ NS chung</i>								NH Thế giới	Đan Mạch, Hà Lan, Thụy Điển, Anh, NH Thế giới	Đan Mạch, Hà Lan, Thụy Điển, Anh, NH Thế giới	Tương tự và ADB, Canada, EC, Nhật	
<b>(D) [Các chương trình ESAF] được theo sau bởi PRGF (các khoản giải ngân)</b>	0	0	0	0	0	0	0	105.00	77.00	0	0	Phụ lục 3B – Bảng 3B.2 Danh mục và Thống kê Tài chính Quốc tế (IFS) của IMF
<b>(E) Tổng viện trợ chương trình không vì mục đích riêng khác</b>	0	0	0	0	0	217.00	71	0	0	0	0	
<i>SAC1 của Ngân hàng Thế giới (1994-2000)</i>												
<i>Miyazawa Nhật Bản</i>						174.00	0	0	0	0	0	
<i>Cho vay theo chương trình của ADB (1995-2000) [3]</i>												
<i>i) Vốn vay ngành nông nghiệp</i>						43.00	71.4	0	0	0	0	
<i>ii) Vốn vay khu vực tài chính</i>												
<i>Các nhà tài trợ cấp viện trợ theo chương trình không vì mục đích riêng khác</i>							Nhật, IMF, ADB	IMF, ADB	IMF	IMF	Không	Không
<b>(F) Viện trợ HIPC</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>(G) Chỉ tiêu của Chính phủ trung ương USD</b>	407.22	494.54	570.03	605.56	553.35	608.30	728.07	810.88	876.19	1,021.40	1,130.63	Thống kê Tài chính Quan trị (GFS) của IMF - Niên giám 2005
<b>(Ga) Tỷ lệ ODA trên GNI (%)</b>	5.70%	4.08%	3.87%	3.79%	4.41%	5.05%	5.47%	4.50%	3.64%	4.51%	4.05%	OECD DAC
<b>(H) Tỷ lệ hợp tác hỗ trợ NS chung trên tổng vốn ODA (%)</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9.94%	8.90%	7.40%	7.80%	
<b>(I) Tỷ lệ hợp tác hỗ trợ NS chung trên chi ngân sách trung ương (%)</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	18.50%	13.99%	13.71%	13.89%	

**Ghi chú**

[1] Số liệu của OECD DAC năm 2004 chỉ là điều kiện - số liệu không được thu thập từ tất cả các nhà tài trợ. Các số liệu của OECD DAC chỉ là danh nghĩa. Số liệu về tổng vốn ODA của OECD DAC là các khoản vay mới được gia hạn cộng với các khoản tài trợ không hoàn lại đã được giải ngân.

[2] Theo Phụ lục 3B của Báo cáo quốc gia (danh mục), hợp tác hỗ trợ ngân sách chung được coi là đã bắt đầu bằng PRSC1 bởi Ngân hàng Thế giới và các nhà đồng tài trợ, và đã tiếp tục với PRSC 2, PRSC 3 và PRSC 4.

[3] Số liệu về quỹ cho vay theo chương trình của ADB là số liệu ước tính.

**Các mục ghi nhớ**

	không có số liệu	6.29	7.40	6.06	4.47	4.36	6.48	7.45	6.54	2.92	3.81	OECD DAC	
<b>(J) Viện trợ khẩn cấp</b>													
<b>(K) Viện trợ lương thực phát triển</b>	2.42	0.11	1.29	3.46	0.91	3.23	7.82	2.48	0.46	16.88	19.98	OECD DAC	
<b>(L) Chi ngân sách trung ương (tỷ VND)</b>	44,655	54,589	62,889	70,749	73,419	84,817	103,151	119,403	133,877	158,415	182,875	GFS của IMF Niên giám 2005	
<b>(M) Tỷ giá hối đoái tham khảo cho trung bình giai đoạn.</b>	<i>USD/VND</i>	10,965.70	11,038.30	11,032.60	11,683.30	13,268.00	13,943.20	14,167.70	14,725.20	15,279.50	15,509.60	16,174.58	IFS của IMF 1994-2003; 2004 www.oanda.com

**Bảng 3B.2 Danh mục Hỗ trợ Ngân sách Chung và các chương trình có liên quan**

Chương trình (tên, ngày)	Nguồn tài trợ (của đối tác quốc tế)	Sự phù hợp ('sự tương ứng') đối với quốc gia  <i>(những vấn đề đã được giải quyết; các kết quả dự định, những mối liên kết giữa các hợp phần; các điều kiện tiên quyết và những rủi ro đã xác định trong thiết kế; quản lý và ra quyết định; các điều kiện khởi động giải ngân).</i>	Mục đích của chương trình	Các nguồn tài trợ đã được cấp chưa? Hiệu quả như thế nào?
SAC 1 của Ngân hàng Thế giới 1994	Cam kết: USD 2.885 triệu Giải ngân: USD 360 triệu	Đã thực hiện với giả thiết rằng cứ cách một năm sẽ có một hoạt động điều chỉnh. Trong thực tế giữa năm tài chính 1994 và 2000 chỉ có một tín dụng điều chỉnh được phê duyệt cho khoảng 6% tổng các cam kết. 45 điều kiện đã được đưa vào nhằm vào cải cách cơ cấu.	Hỗ trợ cho các cải cách cơ cấu và chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường.	Mặc dù kiểm toán OED thấy rằng kết quả cuối cùng là đạt yêu cầu, nhưng nhìn lại thì tác động còn khiêm tốn vì đa số các cải cách đã không được tiến hành trong một thời gian và các biện pháp không phù hợp lắm.
1994–1997: Chương trình ESAF 3 năm của IMF	Cam kết: USD 538 triệu Giải ngân: USD 353,5 triệu	Chương trình này tập trung vào các mối quan tâm về chính sách cơ cấu, để thúc đẩy tốc độ cải cách đặc biệt là trong ngành tài chính, tự do thương mại và cải cách DNNN. Trong chương trình thứ hai, IMF đã thúc đẩy để có một phương pháp toàn diện hơn đối với cải cách nhưng phương pháp tiếp cận này đã phản ánh sự thiếu sự đồng thuận chính trị trong nước về tốc độ cải cách do đó đã không đi đến một sự nhất trí. ESAF đầu tiên có 11 điều kiện cơ cấu, ESAF thứ hai có 21 điều kiện.	Đẩy nhanh tốc độ của quy trình cải cách cơ cấu.	Chương trình thứ hai đã hoàn tất nhưng thỏa thuận về chương trình thứ ba không đạt được và quỹ này hết hạn vào tháng 11/1997 và không có chương trình nào khác cho đến năm 2001.

Phụ lục 3B: Danh mục Hỗ trợ Ngân sách Chung và các chương trình có liên quan

Chương trình (tên, ngày)	Nguồn tài trợ (của đối tác quốc tế)	Sự phù hợp ('sự tương ứng') đối với quốc gia	Mục đích của chương trình	Các nguồn tài trợ đã được cấp chưa? Hiệu quả như thế nào?
1995–2000: Vay chương trình Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)	Nông nghiệp: USD 310,8 triệu Tài chính và Công nghiệp: USD 220 triệu	Các hoạt động cho vay theo chính sách trong nông nghiệp và tài chính. Nhằm mục đích tự do hoá thị trường nông nghiệp và cải cách quy định nhằm cung cấp hỗ trợ cân đối thanh toán giải ngân nhanh và thúc đẩy các cải cách kinh tế. Do tốc độ thông qua các bộ luật chậm nên các giải ngân đã bị hoãn lại. Không cung cấp hỗ trợ để thiết kế các quy định mà đã làm đình trệ các khoản viện trợ khi cần có những điều chỉnh.	Liên kết việc cho vay với chính sách của chính phủ và hỗ trợ cải cách.	Vốn vay ngành nông nghiệp đã thúc đẩy một loạt cải cách và các điều kiện vay đã được đáp ứng và nó được kết thúc một cách thành công. Trong trường hợp vốn vay ngành tài chính, đã có sự chậm trễ trong giải ngân khoản thứ hai do không đưa ra được các biện pháp đã yêu cầu. Đánh giá Chương trình hỗ trợ quốc gia 1999 thấy rằng chương trình này có hiệu quả.
1999: Vay hỗ trợ cải cách kinh tế 'Sáng kiến Miyazawa mới' của JBIC	20 triệu yên Nhật	Nhằm đối phó cuộc khủng hoảng Châu Á để cung cấp hỗ trợ cho nhiều hành động chính sách khác nhau trong 3 lĩnh vực: thúc đẩy khu vực tư nhân, kiểm toán 100 DNNN lớn và lập biểu thuế các hàng rào phi thuế quan.	Hỗ trợ cải cách kinh tế và thúc đẩy khu vực tư nhân.	Một khảo sát giám sát của JBIC năm 2001 đã thấy có nhiều tiến bộ về các hành động được thiết kế để hỗ trợ môi trường kinh doanh và quy trình tổ chức và có ít thành công hơn trong việc cải thiện môi trường tài chính và kiểm toán các DNNN.

Hỗ Trợ Ngân Sách Chung Ở Việt Nam

Chương trình (tên, ngày)	Nguồn tài trợ (của đối tác quốc tế)	Sự phù hợp ('sự tương ứng') đối với quốc gia	Mục đích của chương trình	Các nguồn tài trợ đã được cấp chưa? Hiệu quả như thế nào?
2001–2004: Chương trình Quỹ Giảm nghèo và Tăng trưởng (PRGF) 3 năm của IMF	Cam kết: USD 370 triệu Giải ngân: USD 182 triệu	Các vấn đề chính sách được giải quyết là cải cách DNNN, cải cách các ngân hàng thương mại quốc doanh và tự do thương mại. Mặc dù được xây dựng trước CPRGS, nhưng chính sách nói chung vẫn theo nó trong ba lĩnh vực này. Điều kiện là ngắn hạn và điều này không tốt để giải quyết các vấn đề cơ cấu dài hạn. Đã phản ánh một phương pháp tiếp cận chậm chạp hơn và ít có mục tiêu hơn đối với DNNN và Ngân hàng Thương mại Nhà nước. PRGF bao gồm 22 điều kiện về cơ cấu.	Hỗ trợ cải cách cơ cấu.	Chương trình này bị dừng lại vào năm 2002 do các vấn đề về tuân thủ theo chính sách an toàn của IMF, sau chương trình này không có thêm chương trình cho vay nào nữa. Chương trình này đã hết hạn vào tháng 4/2004.  Một Đánh giá trước và sau Cam kết chương trình dài hạn (tập trung vào các kinh nghiệm của PRGF) đã được thực hiện năm 2004.
Chương trình tổng thể cải cách hành chính 2001–2010	USD 5,5 triệu (từ UNDP, Thụy Sĩ, Hà Lan, Thụy Điển, Canada và Na Uy)	Giải quyết 4 lĩnh vực cải cách chính (cải cách thể chế; cải cách tổ chức; đổi mới và cải tiến đội ngũ cán bộ và công chức nhà nước; cải cách quản lý tài chính công) và tập trung vào 7 tiêu chương trình quốc gia. Bộ Nội vụ phụ trách Quản lý dự án và Bộ Nội vụ, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp và Bộ Tài chính được phân công là các cơ quan đồng thực hiện.	Mục đích chung là “xây dựng thành công một hệ thống hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, hiệu quả và có hiệu lực hoạt động theo nguyên tắc của Nhà nước xã hội chủ nghĩa được điều hành bởi pháp luật dưới sự lãnh đạo của Đảng; các cán bộ và công chức nhà nước sẽ có năng lực và các phẩm chất đạo đức phù hợp để có thể đáp ứng các yêu cầu xây dựng và phát triển đất nước” (Bộ Nội vụ và UNDP 2001)	Không biết bất kỳ đánh giá nào.

Phụ lục 3B: Danh mục Hỗ trợ Ngân sách Chung và các chương trình có liên quan

Chương trình (tên, ngày)	Nguồn tài trợ (của đối tác quốc tế)	Sự phù hợp ('sự tương ứng') đối với quốc gia	Mục đích của chương trình	Các nguồn tài trợ đã được cấp chưa? Hiệu quả như thế nào?
2001–02: PRSC1 của Ngân hàng Thế giới	USD 250 triệu cộng với USD 22,6 triệu vốn đồng tài trợ từ: Thụy Điển: USD 2 triệu Đan Mạch: Dkr 78 triệu Hà Lan: EUR 15 triệu Vương quốc Anh: GBP 14 triệu	Bao gồm các biện pháp để tự do hoá thương mại với nước ngoài, cải cách DNNN, tăng cường hệ thống ngân hàng, tạo điều kiện phát triển khu vực tư nhân và cải tiến hiệu quả, hiệu năng và tính minh bạch của chi tiêu công. Hỗ trợ CAS và CPRGS (hỗ trợ ngân sách). 56 điều kiện đã được đưa vào thông qua Ma trận chính sách. Được giải ngân thành 2 đợt khi kết thúc các hành động chính sách. Các rủi ro bao gồm sự xói mòn của hỗ trợ chính trị trong nước đối với cải cách, không đủ năng lực thể chế để thực hiện và tăng các chi phí tái cấp vốn ngân hàng.	Hỗ trợ việc thực hiện Văn bản Chiến lược Giảm nghèo Tạm thời (I-PRSP). Tập trung vào chương trình cải cách cơ cấu, với các chính sách được tuyên bố rõ trong 5 lĩnh vực chính: tự do thương mại, cải cách DNNN, tăng cường ngành ngân hàng, cải thiện môi trường cho khu vực tư nhân, và cải tiến sự quản lý và tính minh bạch trong tài chính công.	Báo cáo kết thúc thực hiện đã đánh giá các kết quả cuối cùng của dự án là 'đạt yêu cầu', sự phát triển bền vững là 'có khả năng cao', hiệu quả hoạt động của Ngân hàng là 'đạt yêu cầu' và sự thực thi của người vay là 'đạt yêu cầu'.
2003: PRSC2	USD 100 triệu cộng với USD 40 triệu vốn đồng tài trợ từ: Vương quốc Anh: GBP 10 triệu Hà Lan: EUR 8 triệu Đan Mạch: Dkr 19 triệu	Được mở rộng cho ngành y tế và giáo dục với hình thức 3 trụ cột. Dựa trên sự hoàn thành 33 điều kiện khởi động chính sách để đánh giá tốc độ cải cách, liên kết với các hoạt động hỗ trợ ngân sách tiếp theo. Được giải ngân một lần.	Hỗ trợ việc thực hiện CPRGS. Chú trọng nhiều vào cải cách kinh tế hơn PRSC1. Bao gồm nhiều hành động chính sách khác nhau nhằm mục đích đảm bảo sự phát triển toàn diện và xây dựng hệ thống quản trị hiện đại. Các biện pháp liên quan đến các ngành giáo dục và y tế, phát triển bền vững môi trường, quản lý đất đai, phát triển pháp lý và quản lý tài chính công cũng được bao gồm.	Báo cáo kết thúc thực hiện đã đánh giá các kết quả cuối cùng của dự án là 'đạt yêu cầu', sự phát triển bền vững là 'đạt yêu cầu', tác động phát triển thể chế là 'đáng kể', hiệu quả hoạt động của Ngân hàng là 'đạt yêu cầu' và việc thực thi của người vay là 'đạt yêu cầu'.

Hỗ Trợ Ngân Sách Chung Ở Việt Nam

Chương trình (tên, ngày)	Nguồn tài trợ (của đối tác quốc tế)	Sự phù hợp ('sự tương ứng') đối với quốc gia	Mục đích của chương trình	Các nguồn tài trợ đã được cấp chưa? Hiệu quả như thế nào?
2003–2007: Dự án Hiện đại hoá quản lý tài chính công	Quỹ Tín thác đa biên được điều hành bởi Ngân hàng Thế giới với USD 0,6 triệu của các nhà đồng tài trợ gồm Vương quốc Anh, Hà Lan, Thụy Điển, Đan Mạch, Na Uy, Canada, Thụy Sĩ và EC	Chương trình có 6 tiểu hợp phần: quản lý ngân sách nhà nước, chính sách thuế và hành chính, theo dõi và giám sát DNNN, quản lý nợ quốc gia, quản lý tài sản công và dự trữ và kiểm soát giá.	Cung cấp hỗ trợ cho Chương trình hiện đại hoá CPVN trong lĩnh vực quản lý tài chính với mục đích đạt được tính minh bạch và trách nhiệm giải trình cao trong hành chính công và việc cung cấp dịch vụ có hiệu quả và hiệu lực hơn (DFID Việt Nam 2005).	Một đánh giá về Thực thi MDTF đã kết luận rằng Bộ Tài chính có năng lực cần thiết để chịu trách nhiệm đầy đủ về quản lý MDTF (Claussen, 2004).
2003–2009: Dự án Cải cách quản lý tài chính công	Ngân hàng Thế giới: USD 54 triệu Vương quốc Anh: USD 10 triệu	Có 3 hợp phần: i) thực hiện một Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc tích hợp (TABMIS), ii) lập kế hoạch đầu tư và dự thảo ngân sách nhà nước, bao gồm cả việc xây dựng một Khung Tài chính trung hạn và các Khung Chi tiêu trung hạn trong 4 lĩnh vực thí điểm và ở 4 tỉnh thí điểm, iii) tăng cường khả năng của chính phủ để quản lý công nợ của Việt Nam và bắt đầu giám sát các rủi ro tài chính bắt nguồn từ các khoản nợ của các DNNN.	Mục tiêu của Chương trình Cải cách quản lý tài chính công là tăng cường lập kế hoạch ngân sách, thực hiện, báo cáo và trách nhiệm giải trình thông qua: i) tăng cường và hợp nhất các hệ thống chính về thông tin quản lý ngân sách và kho bạc; ii) tăng cường sự liên kết giữa quản lý ngân sách và các mục tiêu phát triển đã đề ra trong Chiến lược toàn diện xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng của Chính phủ trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn; và iii) cải tiến quản lý công nợ và các rủi ro tài chính khác.	Không biết về bất kỳ đánh giá nào.
2003–2006: Phát triển ngành Nông nghiệp	ADB: USD 67,30 triệu	Tiếp theo từ chương trình trước dựa trên vốn vay hỗ trợ và cấp hỗ trợ chính sách tập trung vào việc tự do hoá và tăng cường ngành nông nghiệp.	Liên kết việc cho vay với chính sách của chính phủ và hỗ trợ cải cách.	Không thấy có đánh giá nào.



Phụ lục 3B: Danh mục Hỗ trợ Ngân sách Chung và các chương trình có liên quan

Chương trình (tên, ngày)	Nguồn tài trợ (của đối tác quốc tế)	Sự phù hợp ('sự tương ứng') đối với quốc gia	Mục đích của chương trình	Các nguồn tài trợ đã được cấp chưa? Hiệu quả như thế nào?
2004: PRSC3	USD 100 triệu cộng với USD 57 triệu vốn đồng tài trợ. Các cam kết sau đây đã được các nhà đồng tài trợ đưa ra: Vương quốc Anh: GBP 20 triệu EC: EUR15 triệu Đan Mạch: DKR 420 triệu Hà Lan: EUR 12 triệu Nhật Bản: USD 18 triệu Canada: CAD 6,3 triệu ADB: USD 6,4 triệu	Lớn hơn về phạm vi, mở rộng ra ngoài các cải cách cơ cấu để bao gồm cả sự phát triển toàn diện của xã hội và quản lý điều hành.	Hỗ trợ việc thực hiện CPRGS. Bao gồm cùng các nội dung rộng như PRSC2.	Chưa được đánh giá.
2005 PRSC4 <sup>4</sup>	USD 100 triệu tín dụng của Ngân hàng Thế giới với khả năng đồng tài trợ USD 125 triệu từ ADB, Tây Ban Nha, Pháp, Canada, Đan Mạch, Vương quốc Anh, EC, Ái Nhĩ Lan, Nhật Bản, Hà Lan, Thụy Điển	Sẽ tập trung vào các kết quả phát triển của CPRGS, nhấn mạnh hơn vào các hành động liên quan đến Trụ cột 2 Hòa nhập xã hội.	Tiếp tục hỗ trợ các cải cách trong 3 trụ cột của CPRGS (Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, Hòa nhập xã hội và Phát triển bền vững môi trường và Quản trị hiện đại).	Chưa được thực hiện.

<sup>4</sup> PRSC 4 hiện đang được hoàn thiện, và, cùng với các chương trình tiếp theo đã đề cập, chính thức đứng ngoài giai đoạn đánh giá này. Tuy nhiên, chúng nêu bật sự phát triển tiếp tục và mở rộng của hỗ trợ dự án và các hoạt động có liên quan.

Hỗ Trợ Ngân Sách Chung Ở Việt Nam

Chương trình (tên, ngày)	Nguồn tài trợ (của đối tác quốc tế)	Sự phù hợp ('sự tương ứng') đối với quốc gia	Mục đích của chương trình	Các nguồn tài trợ đã được cấp chưa? Hiệu quả như thế nào?
2005–2007: Khoản vay Chương trình ngành tài chính của ADB	USD 36,05 triệu	Tiếp theo chính sách trước dựa trên vốn vay hỗ trợ đã cấp cho ngành tài chính và công nghiệp.	Liên kết việc cho vay với chính sách của chính phủ và hỗ trợ cải cách.	Chỉ mới bắt đầu thực hiện.
2005: Thí điểm Chương trình hỗ trợ dự án cho các tỉnh Phú Thọ và Lào Cai <sup>5</sup>	Thí điểm 1 năm, cấp cho mỗi tỉnh USD 0,5 triệu cho kế hoạch giao thông của các tỉnh này. Nó liên kết với sự hỗ trợ trong tương lai của DFID cho Dự án Giao thông nông thôn 3 mà DFID sẽ đồng tài trợ với Ngân hàng Thế giới (GBP15 triệu trong 3 năm). USD 1 triệu tạm thời dự kiến sẽ cấp vào năm 2006.	Hỗ trợ được thiết kế để tăng cường quy trình phân cấp quản lý và cung cấp thêm hỗ trợ xây dựng năng lực mục tiêu ở cấp tỉnh.	"i) Xây dựng cơ chế để cung cấp hỗ trợ ngân sách cấp tỉnh cho các tỉnh để thực hiện các kế hoạch giao thông của tỉnh mình. ii) Rút ra bài học kinh nghiệm về làm thế nào để sắp xếp việc cấp tài chính, giám sát việc thực hiện và đảm bảo trách nhiệm giải trình. iii) Cung cấp bằng chứng cho và tạo ảnh hưởng lên thiết kế của Dự án Giao thông nông thôn 3" (DFID Việt Nam 2005)	Chưa được thực hiện.

<sup>5</sup> Thông tin về chương trình này và hỗ trợ cho Chương trình 135 được lấy từ DFID Việt Nam (2005). *DFID Việt Nam: Các dự án đang tiếp tục (Cập nhật 5/2005)*. London: FCO. Có trên [http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/DFIDV\\_projects\\_may05.doc](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/DFIDV_projects_may05.doc) (truy cập ngày 20/7/2005).

Phụ lục 3B: Danh mục Hỗ trợ Ngân sách Chung và các chương trình có liên quan

Chương trình (tên, ngày)	Nguồn tài trợ (của đối tác quốc tế)	Sự phù hợp ('sự tương ứng') đối với quốc gia	Mục đích của chương trình	Các nguồn tài trợ đã được cấp chưa? Hiệu quả như thế nào?
2005–2006: Hỗ trợ ngân sách giảm nghèo cho Chương trình 135 (Vương quốc Anh)	Phân bổ của Giai đoạn 1 bao gồm 10 triệu bảng Anh cấp trực tiếp cho hỗ trợ ngân sách và 250.000 bảng Anh cấp riêng cho TC	Phương pháp tiếp cận 2 giai đoạn để giải quyết vấn đề ngoài xã hội ở Việt Nam bằng cách tham gia trực tiếp vào các chiến lược và chương trình của Chính phủ với sự hỗ trợ ngân sách giảm nghèo và hỗ trợ kỹ thuật và giám sát kèm theo.	Tăng cường Chương trình 135 của CPVN nhằm mục đích giảm nghèo và tăng cường sinh kế bền vững và chắc chắn cho những người sống ở những xã nghèo nhất và khó trồng trọt nhất trong nước.	Chưa được thực hiện.
2005–2008: Hỗ trợ ngân sách mục tiêu cho Chương trình thực hiện Kế hoạch quốc gia về Giáo dục cho mọi người <sup>66</sup>	Cam kết: Ngân hàng Thế giới USD 50 triệu Bỉ, Canada, EC và Vương quốc Anh tổng cộng USD 85 triệu	Sẽ cung cấp hỗ trợ ngân sách cho Kế hoạch hành động quốc gia về Giáo dục cho mọi người đã có, kế hoạch này đã được phê duyệt vào tháng 7 năm 2003 và được các đối tác quốc tế và tổ chức phi chính phủ tán thành.	Sẽ cung cấp hỗ trợ ngân sách mục tiêu cho các hợp phần chọn lọc của Chương trình Mục tiêu quốc gia về Giáo dục (NTP), được thiết kế để nâng cao chất lượng giáo dục phổ thông, và, sẽ tăng cường việc thực thi chương trình. Ngoài ra, dự án cũng sẽ thúc đẩy một khung chính sách bao trùm về tài chính giáo dục, lập kế hoạch và quản trị mà sẽ hoạt động như một môi trường nhằm giúp cải tiến việc cung cấp dịch vụ. Có hai hợp phần: đạt được các mức chất lượng trường học cơ bản và hỗ trợ kỹ thuật (HTKT) và xây dựng năng lực để tăng cường quản trị hành chính, thực hiện và đánh giá Chương trình Mục tiêu quốc gia về Giáo dục.	Chưa được thực hiện.

<sup>66</sup> Thông tin về chương trình này được lấy từ Ngân hàng Thế giới (2005c). *Tài liệu thông tin dự án (PID) Giai đoạn đánh giá đối với Hỗ trợ ngân sách mục tiêu cho Chương trình thực hiện Kế hoạch quốc gia về Giáo dục cho mọi người*. Hà Nội: Phòng Phát triển Con người của Ngân hàng Thế giới, Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương.



### Phụ lục 3C: Sự tham gia của nhà tài trợ với các vấn đề PRSC

	Các lĩnh vực tham gia chính trong đối thoại chính sách của PRSC3	Các lĩnh vực tham gia chính trong đối thoại chính sách của PRSC4
Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)	Hội nhập thương mại, cải cách ngành tài chính, phát triển khu vực tư nhân, giáo dục, y tế, môi trường, các quy trình lập kế hoạch, phát triển pháp lý, cải cách hành chính, chống tham nhũng	Hội nhập thương mại, cơ sở hạ tầng, giáo dục, y tế, đất đai, nước, môi trường, giới, các quy trình lập kế hoạch, quản lý tài chính công, trách nhiệm giải trình tài chính, cải cách hành chính, phát triển pháp lý, chống tham nhũng
AECI (Tây Ban Nha)		Đất đai, nước, môi trường, bảo hộ xã hội, các quy trình lập kế hoạch
AFD (Pháp)		Cải cách DNNN, cải cách ngành tài chính, cơ sở hạ tầng, nước
AusAID		Hội nhập thương mại, phát triển khu vực tư nhân, nước
CIDA (Canada)	Giáo dục, y tế, môi trường, phát triển pháp lý	Hội nhập thương mại, cải cách ngành tài chính, phát triển khu vực tư nhân, giáo dục, y tế, môi trường, giới, quản lý tài chính công, chống tham nhũng, cải cách pháp lý
DANIDA (Đan Mạch)	Nước, cải cách hành chính	Hội nhập thương mại, cải cách DNNN, phát triển khu vực tư nhân, đất đai, nước, môi trường, các quy trình lập kế hoạch, quản lý tài chính công, trách nhiệm giải trình tài chính, cải cách hành chính, phát triển pháp lý, chống tham nhũng, cải cách pháp lý, bảo hộ xã hội
DFID (Vương quốc Anh)	Hội nhập thương mại, cải cách DNNN, phát triển khu vực tư nhân, cơ sở hạ tầng, giáo dục, các quy trình lập kế hoạch, quản lý tài chính công, trách nhiệm giải trình tài chính, chống tham nhũng	Hội nhập thương mại, cải cách DNNN, phát triển khu vực tư nhân, cơ sở hạ tầng, giáo dục, môi trường, giới, các quy trình lập kế hoạch, quản lý tài chính công, trách nhiệm giải trình tài chính, chống tham nhũng, bảo hộ xã hội
EC	Hội nhập thương mại, cải cách ngành tài chính, phát triển khu vực tư nhân, giáo dục, y tế, quản lý tài chính công	Hội nhập thương mại, cải cách DNNN, cải cách ngành tài chính, phát triển khu vực tư nhân, các quy trình lập kế hoạch, quản lý tài chính công, trách nhiệm giải trình tài chính
Phần Lan		Cải cách hành chính, phát triển pháp lý
Đức		Nước, môi trường
JBIC (Nhật Bản)	Hội nhập thương mại, phát triển khu vực tư nhân, cơ sở hạ tầng, các quy trình lập kế hoạch, quản lý tài chính công, phát triển pháp lý, cải cách hành chính, chống tham nhũng	Hội nhập thương mại, cải cách DNNN, cải cách ngành tài chính, phát triển khu vực tư nhân, cơ sở hạ tầng, đất đai, môi trường, các quy trình lập kế hoạch, cải cách hành chính / phát triển pháp lý, chống tham nhũng, bảo hộ xã hội
Hà Lan	Y tế, nước, môi trường, quản lý tài chính công, chống tham nhũng	Hội nhập thương mại, cải cách ngành tài chính, y tế, nước, môi trường, giới, quản lý tài chính công, trách nhiệm giải trình tài chính, cải cách hành chính, phát triển pháp lý, chống tham nhũng
Na Uy		Giáo dục, quản lý tài chính công, cải cách hành chính, phát triển pháp lý
Sida (Thụy Điển)		Y tế, môi trường, cải cách hành chính, phát triển pháp lý, chống tham nhũng, cải cách pháp lý
SDC (Thụy Sĩ)		Môi trường, cải cách hành chính, phát triển pháp lý

Nguồn: Các thông tin lấy từ Văn kiện dự án PRSC3 và Dự thảo văn kiện dự án PRSC4



**Phụ lục 3D: Ma trận các chính sách cho các Chương trình PRSC 1–5**

Trụ cột I: Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường					
Ngành	PRSC1	PRSC2	PRSC3	PRSC4	PRSC5
Hội nhập thương mại	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thông qua lộ trình AFTA để giảm dần thuế nhập khẩu của ASEAN.</li> <li>Tự do hoá quyền thương mại cho tất cả các doanh nghiệp trong nước và mở rộng các doanh nghiệp nước ngoài.</li> <li>Bãi bỏ các hạn chế định lượng đối với nước uống có ga và bao bì nhựa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chuyển các hạng mục cuối cùng sang Danh mục cắt giảm và giảm thuế nhập khẩu các mặt hàng trong danh mục.</li> <li>Bãi bỏ các hạn chế định lượng đối với xi măng, clinker, thép, thủy tinh, giấy, dầu thực vật và gạch, ngói.</li> <li>Ban hành các quy định đối với Đối xử tối huệ quốc và Đối xử quốc gia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiến hành công tác chuẩn bị chi tiết cho việc gia nhập WTO, bao gồm cả các vấn đề thuế.</li> <li>Bãi bỏ các hạn chế định lượng về nhập khẩu các sản phẩm dầu mỏ.</li> <li>Thông qua Chương trình thu hoạch sớm giảm thuế cho các sản phẩm nông nghiệp.</li> <li>Chỉ đạo sử dụng giá trị giao dịch làm cơ sở cho việc đánh giá hải quan.</li> <li>Hài hòa Hệ thống phân loại và mã vạch áp dụng cho tất cả các đối tác thương mại.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Có sự tiến bộ mạnh mẽ trong các đàm phán đa phương và song phương về gia nhập WTO.</li> <li>Bãi bỏ 80% các yêu cầu xuất khẩu lên các đầu tư trực tiếp nước ngoài.</li> <li>Đệ trình Luật Hải quan đối với môi trường điện tử, tự đánh giá, quản lý rủi ro và hậu kiểm toán.</li> <li>Thiết lập một cơ quan thông báo SPS quốc gia và Điểm trả lời thắc mắc.</li> <li>Thông qua Kế hoạch hành động cho SPS, an toàn lương thực và sức khỏe nông nghiệp.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành các quy định về cấp phép nhập khẩu theo các yêu cầu của WTO.</li> <li>Bãi bỏ các hạn chế định lượng về nhập khẩu theo các yêu cầu của WTO.</li> <li>Ban hành Luật Sở hữu trí tuệ mới theo các yêu cầu của WTO.</li> <li>Ban hành nghị định về nguyên tắc nguồn gốc theo các yêu cầu của WTO.</li> </ul>

Trụ cột I: Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường					
Ngành	PRSC1	PRSC2	PRSC3	PRSC4	PRSC5
Cải cách DNNN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cổ phần hoá 400 DNNN với cuối cùng Nhà nước sở hữu 35% vốn hoặc ít hơn trong 200 doanh nghiệp.</li> <li>Thông qua các kế hoạch tái cơ cấu toàn diện cho ba Tổng công ty.</li> <li>Thiết kế và kích hoạt viện trợ để cấp tài chính cho lưới an sinh xã hội đối với lao động dôi dư ở các DNNN.</li> <li>Tổ chức tốt hơn quá trình cổ phần hoá và cải thiện sự minh bạch của quá trình này.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phê duyệt và công bố 104 kế hoạch chuyển đổi DNNN chi tiết cho giai đoạn 2003-2005.</li> <li>Thiết lập một Công ty mua bán nợ và tài sản tập trung và xây dựng một thí điểm.</li> <li>Hướng dẫn tất cả các DNNN báo cáo đúng hạn các thông tin tài chính cho các cơ quan có thẩm quyền.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đẩy nhanh hơn nữa quá trình chuyển đổi sở hữu DNNN.</li> <li>Mở rộng quá trình cổ phần hoá đến các DNNN lớn và các Tổng công ty.</li> <li>Ban hành các hướng dẫn cho hoạt động của Công ty mua bán nợ và tài sản.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành danh sách tích cực thu hẹp hơn nữa về các ngành mà ở đó sự can thiệp của Nhà nước đã được chứng minh là hợp lý.</li> <li>Điều chỉnh các kế hoạch tái cơ cấu 104 DNNN và duy trì tiến độ thực hiện.</li> <li>Tăng cường các cơ chế cổ phần hoá DNNN, bao gồm cả việc đấu giá cổ phiếu.</li> <li>Cổ phần hoá một số DNNN lớn, bao gồm cả các Tổng công ty, với sự tham gia đáng kể của các nhà đầu tư bên ngoài.</li> <li>Giới thiệu mô hình công ty mẹ - công ty con cho phép các Tổng công ty thực hiện kiểm soát các DNNN thành viên của mình.</li> <li>Đệ trình báo cáo tự đánh giá của các DNNN theo Quyết định 271.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thực hiện các kế hoạch tái cơ cấu của các DNNN lớn đã được chọn.</li> <li>Tiến hành kiểm toán theo chuẩn mực kế toán quốc tế (IAS) 10 DNNN lớn.</li> <li>Phân loại các DNNN theo Quyết định 271 và công bố kết quả.</li> <li>Ban hành khung quy định phù hợp cho Công ty Đầu tư vốn Nhà nước.</li> </ul>



Phụ lục 3D: Ma trận các chính sách cho các Chương trình PRSC 1-5

Trụ cột I: Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường					
Ngành	PRSC1	PRSC2	PRSC3	PRSC4	PRSC5
Cải cách ngành tài chính	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết lập DAF và VBSF để thúc đẩy việc cho vay chính sách từ hệ thống ngân hàng.</li> <li>Hoàn thành kiểm toán IAS năm 2000 của 4 Ngân hàng Thương mại Nhà nước lớn nhất.</li> <li>Đóng cửa 13 ngân hàng liên doanh, sáp nhập 2 và đảm bảo tuân thủ quy định của tất cả các ngân hàng khác.</li> <li>Thông qua các kế hoạch tái cơ cấu cho 4 Ngân hàng Thương mại Nhà nước và đạt được mốc chuẩn của năm đầu tiên.</li> <li>Ban hành quy định để đưa việc phân loại khoản vay theo thông lệ quốc tế.</li> <li>Khởi xướng thực hiện phân loại khoản vay không sinh lời đã sửa đổi và lập điều khoản.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hướng dẫn 4 Ngân hàng Thương mại Nhà nước lớn nhất xây dựng kế hoạch chi tiết để giải quyết các khoản vay không sinh lời không có bảo đảm.</li> <li>Hoàn thành các mốc định kỳ chính trong kế hoạch tái cơ cấu của 4 Ngân hàng Thương mại Nhà nước lớn nhất.</li> <li>Lập kế hoạch để giải quyết các khoản vay không có bảo đảm của 20 DNNN nợ nặng bởi từng Ngân hàng Thương mại Nhà nước lớn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành kế hoạch tăng cường năng lực giám sát của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và tạo sân chơi bình đẳng cho các ngân hàng.</li> <li>Thông qua sơ đồ tài khoản mới cho các ngân hàng để cải thiện tính minh bạch.</li> <li>Hướng dẫn các Ngân hàng Thương mại Nhà nước đưa ra các sổ tay tín dụng có hiệu lực để quản lý rủi ro tốt hơn.</li> <li>Áp đặt giới hạn 60 ngày cho các Ngân hàng Thương mại Nhà nước để đệ trình các kiểm toán IAS lên Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.</li> <li>Thông qua quyết định cổ phần hoá 2 Ngân hàng Thương mại Nhà nước, với nhà đầu tư chiến lược cho 1 trong hai ngân hàng này.</li> <li>Ban hành các quy định về hoạt động DAF hạn chế việc cho vay chính sách.</li> <li>Phát triển hơn nữa thị trường chứng khoán thông qua việc niêm yết trên sàn giao dịch và các quỹ đầu tư dễ dàng hơn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thông báo việc tách chức năng quản lý Ngân hàng Thương mại Nhà nước với chức năng giám sát của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.</li> <li>Ban hành các chỉ thị về phân loại khoản vay dựa trên IAS, áp dụng cho tất cả các Ngân hàng Thương mại Nhà nước.</li> <li>Đưa ra báo cáo đầu tiên về dự trữ hiện tại của khoản vay không sinh lời trong các Ngân hàng Thương mại Nhà nước, dựa trên IAS.</li> <li>Thực hiện các sổ tay tín dụng, các ban kiểm toán nội bộ và điện toán hoá cho vay ở tất cả các Ngân hàng Thương mại Nhà nước.</li> <li>Ban hành kế hoạch cổ phần hoá Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam (Vietcombank), cho phép sự tham gia của một nhà đầu tư chiến lược.</li> <li>Ban hành nghị định thiết lập một cơ chế chống rửa tiền.</li> <li>Ban hành khung quy định về hoạt động và giám sát của các tổ chức tài chính vi mô.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành một lộ trình toàn diện cho cải cách ngành tài chính.</li> <li>Hoàn thành việc đánh giá theo các nguyên tắc chính của Basel để xác định những điểm yếu trong giám sát ngân hàng.</li> <li>Hoàn thành các công tác chuẩn bị cho việc cổ phần hoá Ngân hàng Nhà Sóng Mê-kông, với một nhà đầu tư chiến lược.</li> <li>Có tiến bộ về trích lập dự phòng các khoản vay không sinh lời dựa trên phân loại IAS của chúng.</li> <li>Đệ trình Luật Chứng khoán để hỗ trợ sự phát triển của thị trường vốn.</li> <li>Cải thiện các yêu cầu công bố các công ty đã được niêm yết trên thị trường chứng khoán.</li> </ul>

Trụ cột I: Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường					
Ngành	PRSC1	PRSC2	PRSC3	PRSC4	PRSC5
Phát triển khu vực tư nhân	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phê duyệt Luật Doanh nghiệp và dỡ bỏ 195 giấy phép kinh doanh để tạo điều kiện đầu vào.</li> <li>Cho phép đăng ký tự động các đầu tư xuất khẩu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thông qua kế hoạch thực hiện nghị quyết của Đảng về phát triển khu vực tư nhân.</li> <li>Ban hành các quy định để thực hiện tốt hơn Luật Doanh nghiệp.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp nhất tỷ lệ thuế thu nhập doanh nghiệp thành 28% không kể loại hình sở hữu.</li> <li>Tăng cường thực thi quyền sở hữu trí tuệ thông qua NOIP.</li> <li>Cải thiện khung pháp lý cho hoạt động của các hiệp hội kinh doanh.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành Luật Cạnh tranh mới, hạn chế vị trí chi phối thị trường của các DNNN.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết lập một cơ quan thẩm quyền về cạnh tranh độc lập để giải quyết các thông lệ thương mại giới hạn.</li> <li>Ban hành Luật Doanh nghiệp hợp nhất tiến tới đối xử bình đẳng với các doanh nghiệp không kể loại hình sở hữu.</li> <li>Ban hành Luật Đầu tư chung bao gồm cả việc hướng tới khuyến khích các luật khác.</li> <li>Cải thiện tính minh bạch trong cấp phép và cho phép.</li> </ul>
Cơ sở hạ tầng			<ul style="list-style-type: none"> <li>Mở rộng CPRGS để giải quyết các vấn đề cơ sở hạ tầng quy mô lớn.</li> <li>Mở cửa các dịch vụ internet và điện thoại di động để cạnh tranh.</li> <li>Giảm cước điện thoại quốc tế và cho thuê kênh xuống bằng mức cước khu vực.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành Luật Điện lực cho phép cổ phần hoá các đơn vị của Tổng công ty Điện lực Việt Nam và thiết lập cơ quan điều tiết.</li> <li>Thiết lập một khung quy định cho việc kết nối mạng nội bộ trong viễn thông.</li> <li>Đẩy nhanh cổ phần hoá các DNNN xây dựng trực thuộc Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông.</li> <li>Tỷ lệ tử vong do tai nạn giao thông giảm xuống x% thông qua giáo dục và ngăn ngừa có hiệu quả.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết lập một cơ quan điều tiết điện phụ trách giá, giấy phép, phạt và an toàn về điện.</li> <li>Cổ phần hoá 6 nhà máy điện chọn lọc.</li> <li>Ban hành khung quy định phù hợp cho quỹ cơ sở hạ tầng cấp tỉnh.</li> <li>Thí điểm một Khung chi tiêu công trung hạn trong ngành giao thông.</li> </ul>

Phụ lục 3D: Ma trận các chính sách cho các Chương trình PRSC 1-5

Trụ cột II: Sự tham gia của xã hội và Phát triển bền vững môi trường					
Ngành	PRSC1	PRSC2	PRSC3	PRSC4	PRSC5
Giáo dục		Thông qua khung Giáo dục cho mọi người để đạt các chỉ tiêu vào năm 2015.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nâng tỷ trọng cấp ngân sách cho giáo dục và đào tạo lên 17,1% ngân sách.</li> <li>Thông qua các tiêu chuẩn chất lượng tối thiểu cho các trường tiểu học trên cả nước.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đánh giá 8% giáo viên dựa trên Tiêu chuẩn giáo viên tiểu học mới nhằm mục đích phát triển nghề nghiệp.</li> <li>Đưa z% các trường trong những vùng nghèo lên đạt chuẩn chất lượng tối thiểu.</li> <li>Mở cửa cấp giáo dục đại học cho phép sự tham gia của khu vực tư nhân.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thực hiện một Khung chi tiêu công trung hạn cho ngành giáo dục.</li> <li>Ban hành một chiến lược giáo dục toàn diện cho trẻ em khuyết tật.</li> <li>Thông qua các kế hoạch trung hạn cho giáo dục ở các tỉnh thí điểm.</li> </ul>
Y tế		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành Quyết định xây dựng Quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo ở cấp tỉnh.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết lập Quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo ở tất cả các tỉnh và cấp phần đóng góp của Chính phủ trung ương.</li> <li>Chương trình hành động cho chiến lược phòng chống HIV/AIDS dựa trên phương pháp tiếp cận y tế công cộng.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành kế hoạch hành động phòng chống lao, vì bệnh này có tương tác với HIV/AIDS.</li> <li>Tăng cường quy định và định giá dược phẩm.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành quy định cho hoạt động của các Quỹ chăm sóc sức khỏe người nghèo ở cấp tỉnh.</li> <li>Thí điểm Khung chi tiêu trung hạn giải quyết sự thiếu hụt tài trợ của các chương trình chính.</li> </ul>
Bảo hộ xã hội				<ul style="list-style-type: none"> <li>Điều chỉnh thiết kế, các hợp phần và quy trình của các chương trình giảm nghèo mục tiêu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành Luật Bảo hộ xã hội làm cho hệ thống có thể đứng vững được về mặt tài chính và mở rộng phạm vi bao trùm.</li> </ul>

Trụ cột II: Sự tham gia của xã hội và Phát triển bền vững môi trường					
Ngành	PRSC1	PRSC2	PRSC3	PRSC4	PRSC5
Đất đai		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành các Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho 35% người sử dụng đất ở thành thị và 60% người sử dụng đất rừng.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hỗ trợ tiếp cận đến đất đai cho tất cả các ngành và cách thức sử dụng đất cộng đồng.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cải thiện việc thực hiện Luật Đất đai, đặc biệt là đăng ký đất và lập biểu giá đất.</li> <li>Tái cơ cấu các SFE, bao gồm cả việc giao đất cho các hộ gia đình, cộng đồng và khu vực tư nhân.</li> <li>Đệ trình luật mới về Bảo vệ và Phát triển rừng.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thông qua Khung chi tiêu công trung hạn cho nông nghiệp và phát triển nông thôn.</li> <li>Thành lập các văn phòng đăng ký đất chuẩn hoá ở tất cả các tỉnh.</li> <li>Ban hành Chiến lược phát triển rừng quốc gia.</li> </ul>
Nước			<ul style="list-style-type: none"> <li>Việc quản lý thủy lợi được chuyển giao cho các hợp tác xã hoặc các hiệp hội người sử dụng nước.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành nghị định về quản lý lưu vực sông có hệ thống thủy lợi, đặt ra chính sách và các quy định thể chế.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phân công trách nhiệm theo Chiến lược quốc gia về nước sạch và vệ sinh nông thôn.</li> <li>Ban hành chiến lược về quản lý vùng duyên hải có hệ thống thủy lợi.</li> </ul>
Môi trường		<ul style="list-style-type: none"> <li>Phê duyệt Chiến lược quốc gia về Bảo vệ môi trường.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành nghị định về bảo tồn và phát triển bền vững khu vực đầm lầy.</li> <li>Phân cấp trách nhiệm cho EIA về các dự án đầu tư đến các cấp địa phương.</li> <li>Thiết lập nguyên tắc "người gây ô nhiễm trả tiền" không kể đến loại hình sở hữu doanh nghiệp.</li> <li>Ban hành quy định để nâng cấp, di dời hoặc đóng cửa các cơ sở gây ô nhiễm nặng nhất.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đệ trình Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi.</li> <li>Ban hành Chiến lược quốc gia về giảm nhẹ thiên tai.</li> <li>Phê duyệt chiến lược quản lý chất thải rắn ở cấp tỉnh.</li> <li>Ban hành chiến lược Cơ chế phát triển sạch theo Nghị định thư Kyoto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiến hành Đánh giá Tác động môi trường cho các kế hoạch trên cấp dự án.</li> <li>Phát triển các công cụ kinh tế, hành chính và thông tin để ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm.</li> <li>Ban hành các chính sách về quản lý nước thải ở các khu vực đô thị.</li> </ul>

Phụ lục 3D: Ma trận các chính sách cho các Chương trình PRSC 1-5

Trụ cột III: Quản trị Nhà nước hiện đại					
Ngành	PRSC1	PRSC2	PRSC3	PRSC4	PRSC5
Các quy trình lập kế hoạch		<ul style="list-style-type: none"> <li>Thành lập ban chỉ đạo cho các quy trình CPRGS và PRSC/PRGF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành các hướng dẫn để đưa CPRGS xuống lập kế hoạch ở cấp tỉnh.</li> <li>Thí điểm một Khung chỉ tiêu công trung hạn trong ngành giáo dục.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp nhất phương pháp CPRGS vào việc chuẩn bị cho Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tiếp theo.</li> <li>Tăng cường quy trình triển khai CPRGS đến một nỗ lực quyết tâm hơn để cải thiện việc lập kế hoạch ở cấp tỉnh.</li> <li>Ban hành các hướng dẫn lập kế hoạch chuyển giao các quyết định đầu tư công đến các cấp chính quyền thấp hơn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đánh giá các tác động tiềm năng về xã hội và kinh tế của việc gia nhập WTO, xác định các biện pháp đối phó.</li> <li>Ban hành Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dựa trên sự tham vấn rộng rãi, với trọng tâm giảm nghèo và các công cụ giám sát phù hợp.</li> <li>Ban hành sổ tay lập kế hoạch bao gồm việc hòa nhập các vấn đề giới.</li> </ul>
Quản lý tài chính công	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đánh giá Chi tiêu Công với thời gian biểu để thực hiện các kiến nghị của đánh giá này.</li> <li>Kho bạc Nhà nước quản lý hệ thống thông tin đối với các chi tiêu chính phủ.</li> <li>Công bố thống kê chi tiết theo ngành ít nhất 75% chi tiêu chính phủ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thông qua Luật Ngân sách với sự tiến bộ về phân cấp quản lý và tính minh bạch.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hợp nhất các hệ thống kế toán của ngân sách Nhà nước và Kho bạc Nhà nước.</li> <li>Thiết kế một Hệ thống hợp nhất quản lý Kho bạc và Ngân sách.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cải thiện đánh giá về hiệu quả kinh tế - xã hội của các dự án đầu tư công.</li> <li>Ban hành quy định để cải thiện việc công bố tài chính cho tất cả các cơ quan ngân sách Nhà nước, kể cả các DNNN.</li> <li>Khởi động đánh giá rủi ro tài chính liên quan đến các DNNN, Ngân hàng Thương mại Nhà nước và DAF.</li> <li>Hợp nhất quản lý nợ nước ngoài và tính toán tất cả các đảm bảo của chính phủ lên khoản nợ đó.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành các định mức phân bổ ngân sách minh bạch phân bổ lại các nguồn lực cho các tỉnh nghèo nhất.</li> <li>Thông qua nguyên tắc nhiều năm trong dự thảo ngân sách.</li> <li>Thông qua các Tiêu chuẩn kế toán quốc tế trong khu vực công đối với tiền mặt.</li> <li>Tăng cường trách nhiệm giải trình của các đơn vị cung cấp dịch vụ công hoạt động theo Nghị định 10.</li> <li>Tạo điều kiện cho cộng đồng tham gia và giám sát trong các dự án đầu tư địa phương.</li> <li>Đánh giá và tổ chức tốt hơn khung kiểm soát nội bộ đối với các chi tiêu chính phủ.</li> </ul>

Hỗ Trợ Ngân Sách Chung Ở Việt Nam

Trụ cột III: Quản trị Nhà nước hiện đại					
Ngành	PRSC1	PRSC2	PRSC3	PRSC4	PRSC5
Trách nhiệm giải trình tài chính			<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành Luật Kế toán sửa đổi theo thông lệ quốc tế.</li> <li>Yêu cầu các DNNN kiểm toán bởi các nhà kiểm toán độc lập chứ không phải Kiểm toán Nhà nước Việt Nam.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chuyển đổi Kiểm toán Nhà nước thành một cơ quan độc lập báo cáo trực tiếp lên Quốc hội.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoàn thành việc ban hành các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán nhất quán với thông lệ quốc tế.</li> </ul>
Phát triển pháp lý		<ul style="list-style-type: none"> <li>Các văn bản pháp lý phải được công bố trên Công báo để có hiệu lực.</li> <li>Chuyển giao việc quản lý các tòa án địa phương từ Bộ Tư pháp sang Tòa án Nhân dân Tối cao.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Đặt điều kiện cho hiệu lực của các văn bản pháp lý trên sự tham vấn cả các bên liên quan và công bố rộng rãi.</li> <li>Phê duyệt một chiến lược phát triển tư pháp và pháp lý dựa trên Đánh giá nhu cầu pháp lý.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết lập việc phổ biến các nguyên tắc của WTO lên pháp luật quốc gia trong trường hợp có mâu thuẫn.</li> <li>Có những bước đi hiệu quả hướng tới nâng cao sự độc lập của tòa án các cấp.</li> </ul>
Cải cách hành chính công			<ul style="list-style-type: none"> <li>Mô hình một cửa được ban hành thành một chính sách quốc gia.</li> <li>Phương pháp thẻ báo cáo đối với việc cung cấp dịch vụ được thí điểm ở 4 khu vực đô thị.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liên kết tốt hơn việc trả lương công chức với các phương án thay thế thị trường của công chức chính phủ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành một kế hoạch hành động để đơn giản hoá các thủ tục hành chính.</li> <li>Lập điều kiện cho việc áp dụng chính phủ điện tử ở tất cả các cấp.</li> </ul>

Phụ lục 3D: Ma trận các chính sách cho các Chương trình PRSC 1-5

Trụ cột III: Quản trị Nhà nước hiện đại					
Ngành	PRSC1	PRSC2	PRSC3	PRSC4	PRSC5
Chống tham nhũng			<ul style="list-style-type: none"> <li>Việc mua sắm công mạnh hơn thông qua đấu thầu công khai Bản tin mua sắm.</li> <li>Thanh tra lệnh cấm của các doanh nghiệp bởi các cơ quan Chính phủ có thẩm quyền.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành một kế hoạch hành động toàn diện để xây dựng và thực hiện chiến lược chống tham nhũng mới.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoàn thành và công bố một Báo cáo Phân tích toàn diện về tình trạng và các hình thức tham nhũng.</li> <li>Ban hành Luật Chống tham nhũng bao gồm cả việc thanh tra, tố cáo và giám sát tài sản.</li> <li>Ban hành một Pháp lệnh Mua sắm sửa đổi chú trọng vào việc công bố và cho phép mua sắm qua mạng.</li> <li>Công bố các đấu thầu và hợp đồng trong bản tin mua sắm.</li> </ul>
Cung cấp thông tin		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành Luật Thống kê, nhấn mạnh vào chất lượng và khả năng tiếp cận dữ liệu.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng cường các tiêu chí sử dụng để đo mức nghèo và chọn đối tượng người nghèo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành chính sách tiếp cận công chúng đến các dữ liệu khảo sát có phân tích.</li> </ul>





**Phụ lục 3E: Điều kiện khởi động cho các chương trình PRSC 1-4**

Ngành	PRSC1 (hoàn thành năm 2001)	PRSC2	PRSC3	PRSC4
<b>Trụ cột 1: Chuyển sang nền kinh tế thị trường</b>				
Hội nhập thương mại	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Thông qua lộ trình Khu vực tự do mậu dịch Châu Á (AFTA) để giảm dần thuế suất đối với hàng nhập khẩu</li> <li>ii) Tự do hoá quyền thương mại cho tất cả các doanh nghiệp trong nước và mở rộng các quyền thương mại cho tất cả doanh nghiệp nước ngoài</li> <li>iii) Xoá bỏ hạn chế định lượng cho 8 nhóm sản phẩm và thông qua thời gian biểu để xoá bỏ thêm các hạn chế định lượng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Chuyển các hạng mục còn lại sang Danh mục Cắt giảm và giảm thuế nhập khẩu cho các mặt hàng trong Danh mục</li> <li>ii) Xoá bỏ các hạn chế về định lượng cho xi-măng, clinke, thép, thủy tinh, giấy, dầu thực vật và gạch, ngói.</li> <li>iii) Ban hành quy chế Đối xử tối huệ quốc và Đối xử quốc gia</li> </ul>		Ban hành các quy chế về cấp giấy phép nhập khẩu một cách minh bạch phù hợp với các yêu cầu của WTO
Cải cách DNNN	Hoàn thành cổ phần hoá 408 DNNN	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Thông qua và công bố 104 đề án chi tiết chuyển đổi DNNN cho giai đoạn 2003-2005</li> <li>ii) Thành lập Công ty mua bán nợ và tài sản trung ương và lên kế hoạch thí điểm</li> <li>iii) Yêu cầu tất cả các DNNN gửi báo cáo tài chính đúng thời hạn cho các cơ quan có thẩm quyền</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Thực hiện kịp thời việc chuyển đổi sở hữu theo các kế hoạch chuyển đổi DNNN mới</li> <li>ii) Xếp hạng đúng các DNNN theo các tiêu chí đề ra trong Nghị định về Đánh giá và Giám sát hoạt động của DNNN</li> </ul>	Điều chỉnh lại các nghị định chủ yếu nhằm thiết lập một khuôn khổ pháp lý để cổ phần hoá các DNNN lớn và các tổng công ty

Hỗ Trợ Ngân Sách Chung Ở Việt Nam

Ngành	PRSC1 (hoàn thành năm 2001)	PRSC2	PRSC3	PRSC4
Cải cách khu vực tài chính	<p>i) Tách hoạt động cho vay chính sách ra khỏi hoạt động cho vay thương mại bằng cách thành lập Quỹ Hỗ trợ Phát triển và một ngân hàng riêng biệt cho cho vay chính sách xã hội để xoá bỏ dần các hoạt động cho vay chính sách khỏi hệ thống ngân hàng thương mại Nhà nước (NHTMNN)</p> <p>ii) Tăng cường các ngân hàng cổ phần (NHCP) bằng cách đóng cửa, sáp nhập và đặt dưới sự quản lý đặc biệt của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN)</p> <p>iii) Xây dựng một kế hoạch tổng thể để tái cơ cấu Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam, một trong bốn NHTMNN để thực hiện theo chương trình</p>	<p>i) Yêu cầu 4 NHTMNN lớn nhất phát triển các đề án chi tiết nhằm giải quyết các khoản vay không sinh lời (NPL)</p> <p>ii) Hoàn tất các mốc chủ chốt của kế hoạch cơ cấu lại 4 NHTMNN lớn nhất</p> <p>iii) Lập kế hoạch giải quyết các khoản nợ xấu không được bảo lãnh của 20 DNNN đang mắc nợ lớn của từng NHTMNN lớn</p>	<p>i) Bốn NHTMNN đáp ứng các mục tiêu đề ra trong kế hoạch tái cơ cấu về dự phòng không thu hồi được nợ và giải quyết các khoản vay không sinh lời, và thực hiện tăng vốn từng bước và có điều kiện.</p> <p>ii) Thông qua kế hoạch với thời gian biểu rõ ràng cho phép một NHTMNN bán cổ phiếu cho một đối tác quốc tế có uy tín.</p> <p>iii) Dự thảo một văn bản pháp lý mới thay thế hoặc bổ sung cho Nghị định 43 nhằm cung cấp một khuôn khổ điều tiết tốt cho hoạt động cho vay chính sách.</p>	<p>Yêu cầu đánh giá toàn diện các NHTMNN và lập kế hoạch giải quyết nợ xấu làm điều kiện tiên quyết cho việc phát hành cổ phiếu hoặc các công cụ giống cổ phiếu.</p>
Phát triển khu vực tư nhân	<p>i) Thông qua Luật doanh nghiệp</p> <p>ii) Bãi bỏ 145 loại giấy phép kinh doanh thương mại, công nghiệp và dịch vụ để tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp tư nhân</p> <p>iii) Sửa đổi Luật đầu tư nước ngoài cho phép tự động đăng ký đầu tư theo hướng xuất khẩu và nhà nước bảo lãnh cho các dự án lớn.</p>	<p>i) Thông qua kế hoạch thực hiện Nghị quyết của Đảng trong việc phát triển khu vực tư nhân</p> <p>ii) Ban hành các quy chế để tăng cường việc thực hiện Luật Doanh nghiệp</p>	<p>Hơn 1200 doanh nghiệp tư nhân mới được đăng ký hàng tháng</p>	<p>Soạn thảo luật Doanh nghiệp và đầu tư mới (hợp nhất) phù hợp với các khái niệm và nguyên tắc hướng dẫn ngày 26 tháng 4 năm 2004</p>
Cơ sở hạ tầng				<p>Trình Quốc hội phê duyệt Luật Điện lực có điều khoản về cơ quan điều tiết cho ngành này</p>

**Phụ lục 3E: Điều kiện khởi động cho các chương trình PRSC 1-4**

<b>Ngành</b>	<b>PRSC1 (hoàn thành năm 2001)</b>	<b>PRSC2</b>	<b>PRSC3</b>	<b>PRSC4</b>
<b>Trụ cột 2: Phát triển toàn diện và bền vững</b>				
Giáo dục		Thông qua khung chương trình giáo dục cho mọi người nhằm đạt được các mục tiêu vào năm 2015	Soạn thảo chiến lược mười năm chống HIV/AIDS.	Hoàn thành Chuẩn giáo viên tiểu học mới dùng làm chuẩn cho phát triển nghề nghiệp và chế độ đãi ngộ
Y tế		Ban hành các quyết định thành lập các quỹ Chăm sóc Sức khỏe Người nghèo ở cấp tỉnh	Thông qua chuẩn chất lượng tối thiểu đối với các trường tiểu học trên toàn quốc.	Chuẩn bị dự thảo chiến lược thực hiện một Chương trình chống lao quốc gia hiệu quả và bền vững
Đất đai		Ban hành giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho 35% người sử dụng đất ở đô thị và 60% người sử dụng đất rừng	Trình đề xuất sửa đổi Luật đất đai, hỗ trợ đảm bảo quyền sử dụng đất đai, các cách thức sử dụng đất của cộng đồng và tiếp cận đất đai đối với tất cả các ngành.	Ban hành Nghị định về sắp xếp lại các Lâm trường quốc doanh, bao gồm việc chuyển giao đất chưa được sử dụng hết công suất cho các hộ gia đình, cộng đồng và thành phần tư nhân
Nước				Trình phê duyệt một nghị định về quản lý tổng hợp các lưu vực sông nhằm thiết lập cơ cấu thể chế và chính sách để hỗ trợ việc quản lý
Môi trường		Phê duyệt Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường	Tham vấn rộng rãi để soạn thảo các quy chế thực hiện EIA.	Trình Quốc hội phê duyệt Luật sửa đổi về Bảo vệ môi trường
<b>Trụ cột 3: Quản trị nhà nước hiện đại</b>				
Quy trình lập kế hoạch		Thành lập Ban chỉ đạo CPRGS và các quy trình PRSC/PRGF	Đạt tiến bộ trong thực hiện các quy trình lập kế hoạch theo CPRGS trong một ngành  Tiến bộ trong thực hiện các quy trình lập kế hoạch theo CPRGS ở cấp tỉnh	Mở rộng việc thực hiện MTEF thử nghiệm trong ngành y tế để phối hợp tốt hơn giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên
Quản lý tài chính công	i) Hoàn thành Đánh giá Chi tiêu Công và hoàn thành lịch trình chi tiết thực hiện các khuyến nghị cho hai năm ii) Khởi xướng một hệ thống quản lý tài chính công tích hợp	Thông qua Luật Ngân sách đảm bảo tiến bộ về phân cấp và minh bạch	Tiến bộ trong việc thiết lập Hệ thống quản lý thông tin ngân sách và kho bạc tổng thể	Cải thiện việc đánh giá lợi ích của các dự án đầu tư công

*Hỗ Trợ Ngân Sách Chung Ở Việt Nam*

<b>Ngành</b>	<b>PRSC1 (hoàn thành năm 2001)</b>	<b>PRSC2</b>	<b>PRSC3</b>	<b>PRSC4</b>
Phát triển pháp lý		i) Văn bản pháp luật có hiệu lực khi được công bố trên Công báo ii) Chuyển việc quản lý các toà án ở cấp địa phương từ Bộ Tư pháp sang Toà án Nhân dân tối cao	Công bố các văn bản pháp lý trên Công báo theo như yêu cầu của “Luật về Các Bộ Luật” sửa đổi	Phê duyệt Chiến lược phát triển hệ thống pháp lý dựa trên Đánh giá các nhu cầu về pháp lý
Chống tham nhũng				Ban hành nghị định hỗ trợ sự tham gia của cộng đồng trong các dự án đầu tư để tăng tính công khai và sự tham gia của người dân
Cung cấp thông tin		Ban hành Luật thống kê chú trọng vào chất lượng dữ liệu và khả năng tiếp cận		Trình phê duyệt các tiêu chí điều chỉnh việc đánh giá mức nghèo và xác định đối tượng nghèo phù hợp hơn nữa với các thông lệ quốc tế

## PHỤ LỤC 4: QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG Ở VIỆT NAM

### Giới thiệu

1. Trọng tâm của quản lý tài chính công (PFM) luôn đi kèm với hỗ trợ ngân sách. Các nhà tài trợ xem xét giải ngân thông qua các hệ thống của Chính phủ đặc biệt chú ý đến các tiêu chuẩn ngân sách của Chính phủ. Hơn nữa, một trong những lý do chính để hỗ trợ ngân sách là việc sử dụng các hệ thống quản lý tài chính công của Chính phủ có thể góp phần củng cố các hệ thống này. Do đó, có sự gia tăng số lượng các báo cáo phân tích quản lý tài chính công (Đánh giá Chi tiêu Công (PER), Đánh giá trách nhiệm giải trình tài chính quốc gia (CFAA), Báo cáo Đánh giá Hoạt động Mua sắm Quốc gia (CPAR) v.v.), cũng như những phân tích ngân sách cụ thể của từng nhà tài trợ. Tại sáu trong bảy nước nghiên cứu Hỗ trợ Ngân sách Chung, yêu cầu của các nhà tài trợ theo dõi nguồn tài chính giảm nợ cho các nước nghèo vay nợ nhiều (HIPC) đóng vai trò chủ chốt với Các kế hoạch đánh giá và hành động làm phanh hãm; Việt Nam do không thuộc nhóm HIPC nên là ngoại lệ.

2. Phạm trù hợp tác và hài hoà hoá trong phân tích quản lý tài chính công và phát triển năng lực quản lý tài chính công ngày càng được công nhận. Tập hai của các hướng dẫn DAC về *Hài hoà các thủ tục của nhà tài trợ để cung cấp viện trợ hiệu quả* (OECD DAC 2005a) có một chương về phát triển năng lực cho quản lý tài chính công. Một Khung Đánh giá Hoạt động Quản lý Tài chính Công đã được xây dựng trong khuôn khổ chương trình đa tổ chức PEFA (Chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính) (PEFA 2005).

3. Khuôn khổ đánh giá hoạt động xác định các tiêu chí hoạt động cơ bản của một hệ thống quản lý tài chính công mở và có trật tự như sau:

1. **Uy tín của ngân sách** – Ngân sách có tính thực tế và được thực hiện như mong đợi
2. **Tính tổng hợp và minh bạch** – Giám sát ngân sách và rủi ro tài khoá mang tính tổng hợp, và thông tin ngân sách và tài khoá có thể được quản chúng tiếp cận.
3. **Lập ngân sách trên cơ sở chính sách** – Ngân sách được chuẩn bị theo chính sách của Chính phủ.
4. **Khả năng dự đoán và kiểm soát việc thực hiện ngân sách** – Ngân sách được thực hiện theo phương thức kỷ luật và có thể dự đoán được và có sắp xếp để thực hiện kiểm soát và quản lý việc sử dụng tài chính công.
5. **Kế toán, sổ sách và báo cáo** – Lập, lưu giữ và công bố báo cáo và thông tin đầy đủ để đáp ứng các mục đích kiểm soát việc ra quyết định, quản lý và báo cáo.
6. **Nghiên cứu và kiểm toán bên ngoài** – Có những bố trí nghiên cứu tài chính công và theo dõi của cơ quan thực hiện.

4. Một bộ 28 chỉ tiêu ở cấp cao đã được xây dựng làm cơ sở đánh giá những tiến bộ trong thực hiện quản lý tài chính công theo thời gian. Có thêm ba chỉ tiêu nữa đánh giá các khía cạnh trong hoạt động của nhà tài trợ. PEFA đã xây dựng một phương pháp cho điểm chi tiết (được mô tả đầy đủ trong PEFA 2005) trong đó việc đánh giá cho từng chỉ tiêu ở cấp cao dựa trên một số hợp phần cụ thể.

5. Việc đánh giá đầy đủ trên cơ sở PEFA nằm ngoài khuôn khổ của nghiên cứu này (và trong bất cứ trường hợp nào, hệ thống cho điểm PEFA chưa được hoàn tất cho đến năm 2005). Tuy nhiên, để chuẩn hoá và so sánh được, phân tích quản lý tài chính công trong nghiên cứu Hỗ trợ Ngân sách Chung đã chú ý tối đa đến khuôn khổ chỉ tiêu PEFA. Chúng tôi đã sử dụng một Ma trận tiêu chuẩn (xem Bảng 4.1 dưới đây) dựa trên các nguồn thông tin thứ cấp có sẵn (những nguồn này được liệt kê dưới đây) để xem xét các vấn đề quản lý tài chính công so với các nét chính được xác định bởi PEFA. Ma trận này cũng trình bày những chỉ tiêu HIPC AAP (Kế hoạch đánh giá và hành động) và kết quả đánh giá (mặc dù chúng không áp dụng

trong trường hợp của Việt Nam). Đánh giá chính của chúng tôi là về tình trạng hiện nay của quản lý tài chính công mặc dù chúng tôi cũng đánh giá những tiến triển trong giai đoạn đánh giá và nhận định xem các hệ thống có được cải thiện hay không. Nguồn lực có sẵn cho đánh giá này không cho phép thu thập thông tin cần thiết để áp dụng phương pháp PEFA. Do đó, chúng tôi không định xếp hạng cận kề như nêu trong PEFA nhưng đánh giá là *tốt, vừa phải* hoặc *yếu* trên cơ sở số liệu có sẵn. Khi không có đủ thông tin thì chúng tôi không đánh giá. Trong tương lai, đánh giá và báo cáo cận kề theo các hướng dẫn của PEFA sẽ cung cấp cơ sở vững chắc và minh bạch hơn để đánh giá chất lượng của các hệ thống quản lý tài chính công hơn cơ sở hiện có trong giai đoạn đánh giá này. Điều đó cho phép có những tiến bộ trong phát triển năng lực được giám sát có hệ thống hơn.

## Tổng quan về quản lý tài chính công ở Việt Nam

### Hiện trạng

6. Tình hình hiện tại được tổng hợp trong Nghiên cứu đánh giá phân tích của EC (2AC 2004):

Chính phủ Việt Nam hoàn toàn có khả năng quản lý chi tiêu công tốt phục vụ các mục đích chính sách công và họ biết rõ những lĩnh vực cần cải thiện hơn nữa. (2AC 2004)

7. Có những hệ thống mang tính kỷ luật để đảm bảo sao cho chi tiêu phù hợp với phân bổ ngân sách. Chính phủ hoàn toàn kiểm soát được tổng chi tiêu và thu ngân sách thường vượt các ước tính về ngân sách, do vậy, khả năng thực hiện ngân sách được phê duyệt không phải là vấn đề. Đã có những tiến triển gần đây trong quản lý ngân sách và kiểm soát việc thực hiện ngân sách, và những tiến triển này đem lại triển vọng có thông tin phân tích kịp thời hơn và được cải thiện hơn về thực hiện ngân sách (mà sẽ được tăng cường hơn khi Hệ thống thông tin quản lý kho bạc và ngân sách được đưa ra trong một vài năm tới). Những tiến triển này là một phần của chiến lược cải cách tài chính công của Chính phủ theo Kế hoạch tổng thể Cải cách hành chính công.

8. Vẫn còn nhiều lĩnh vực rất yếu kém. Trong đó gồm:

- Các vấn đề về tính minh bạch liên quan không chỉ tới ngân sách và chi tiêu mà còn tới quá trình lập ngân sách;
- Những vấn đề liên quan trong tính toàn diện của ngân sách, với các phần “nhạy cảm” của ngân sách (kể cả chi cho quốc phòng) không được báo cáo và những khoản chi đáng kể ngoài ngân sách (kể cả chi đầu tư bằng cách phát hành trái phiếu); giải ngân của rất nhiều hoạt động viện trợ nằm ngoài ngân sách góp phần tạo nên vấn đề này, cũng như việc tồn tại của khu vực DNNN lớn mà không có sự tách biệt rõ ràng giữa chính phủ và các doanh nghiệp;
- Hệ thống kiểm toán thiếu minh bạch và không hoàn toàn độc lập khỏi Chính phủ; đây là vấn đề nổi bật với nạn tham nhũng được thừa nhận là đáng kể;
- Các hệ thống mua sắm thiếu tính công khai và cạnh tranh.

### **Các xu hướng**

9. Trong khuôn khổ thời gian 10 năm của đánh giá này, đã có những thay đổi và cải thiện lớn trong quản lý tài chính công, và có ấn tượng mạnh về những cải thiện mạnh mẽ trong những năm gần đây. Một trong những động lực chính cho sự thay đổi là chính sách phân cấp của Chính phủ. Luật Ngân sách nhà nước gần đây nhất (ban hành năm 2002, có hiệu lực năm 2004) cho các tỉnh một mức độ làm chủ ngân sách cao hơn và củng cố những cải cách theo Nghị định 10 và Quyết định 192, trao thêm quyền quản lý cho các đơn vị cả hành chính và cung cấp dịch vụ của Chính phủ. Đồng thời, tăng cường trách nhiệm giải trình cho các cơ quan dân cử ở cả cấp quốc gia và dưới quốc gia. Các cải cách phản ánh hình thái mang tính Việt Nam, đó là xem xét cẩn thận và thử nghiệm hạn chế cải cách trước khi phát triển ở quy mô rộng hơn. Cũng đã có những cải thiện chính để tăng tính minh bạch và một đối thoại ngày càng hiệu quả hơn giữa Chính phủ và các đối tác viện trợ trong quá trình cải cách. Chương trình hiện đại hoá của Chính phủ và mong muốn của Chính phủ hội nhập hơn vào nền kinh tế thế giới (cf. gia nhập WTO) sẽ tiếp tục tạo áp lực thông qua / thích ứng với các tiêu chuẩn quốc tế và quản lý tài chính công.

### **Viện trợ và quản lý tài chính công**

10. PER năm 1996 làm nản chí mọi người vì Chính phủ không sẵn lòng chia sẻ thông tin về chi tiêu công, toàn bộ ngân sách chính phủ khi đó được xem là bí mật. Xu hướng tự nhiên của các nhà tài trợ là hoạt động thông qua các mô hình dự án với cách giải ngân riêng của mình và những bố trí về báo cáo không gắn chặt chẽ với các hệ thống quản lý tài chính công của Chính phủ. Bản thân Chính phủ đã quen quản lý ngân sách đầu tư phát triển thông qua các Ban Quản lý Dự án (PMU) và làm chủ các PMU thực hiện các dự án tài trợ nhiều hơn nhiều so với các quốc gia nhận viện trợ khác (cf. Bartholomew & Lister (2002) cũng ghi nhận những vấn đề ngày càng gia tăng trong giải ngân theo dự án trong những năm 1990 dẫn đến việc ngày càng có những nỗ lực nhằm hài hoà hoá các thủ tục của nhà tài trợ và tăng cường các hệ thống của Chính phủ).

11. Viện trợ, kể cả HTKT, cũng đóng vai trò quan trọng trong các cải cách quản lý tài chính công đã được thực hiện và đang được tiến hành; nó có hiệu quả nhất khi hỗ trợ các nỗ lực cải cách do Chính phủ dẫn đầu. Quản lý tài chính công ngày càng được xem là một lĩnh vực cần có hành động điều phối của các nhà tài trợ và Chính phủ, với việc chú trọng tăng cường các hệ thống của Chính phủ sao cho sự bảo hộ đặc biệt của ngân sách đối với chi tiêu được tài trợ ngày càng trở nên ít cần thiết.

12. Quan điểm của chúng tôi là thái độ đang thay đổi của các nhà tài trợ đối với các hệ thống quản lý tài chính công của Việt Nam và việc sử dụng các hệ thống của Chính phủ trong cung cấp viện trợ phản ánh sự kết hợp của các xu hướng:

- Sự cải thiện chắc chắn trong chất lượng của quản lý tài chính công.
- Sự đánh giá tốt hơn của các nhà tài trợ về sức mạnh của các hệ thống quản lý tài chính công của Việt Nam. Chính tính minh bạch hơn là một sự cải thiện quan trọng, và cũng tạo ra những điểm mạnh nhất định của hệ thống này – ví dụ, mức độ kỷ luật ngân sách – đã rõ ràng hơn với người ngoài. Đồng thời, cũng có những nỗ lực được phối hợp hơn nhằm hiểu về kinh tế chính trị của các hệ thống CPVN.
- Hiểu rõ hơn về các chi phí khi hoạt động bên ngoài hệ thống của Chính phủ. Điều này làm cho nhiều nhà tài trợ sẵn lòng cân nhắc viện trợ trực tiếp qua ngân sách, đặc biệt khi chính điều đó dường như có thể giúp củng cố quản lý tài chính công.

### **Những tài liệu chính về quản lý tài chính công ở Việt Nam**

13. Trong những năm gần đây, đã có rất nhiều hoạt động nghiên cứu quản lý tài chính công - gồm PER các năm 1996, 2000, 2004 (báo cáo PER 2004 là sự kết hợp giữa một PER và Đánh giá mua sắm và trách nhiệm tài chính), Đánh giá tính minh bạch tài chính năm 1999, và CFAA năm 2001 và một CPAR năm 2002 (hai tài liệu cuối đều được cập nhật trong quá trình soạn thảo PER/IFA 2004). Song song với PER/IFA, EC đã tiến hành Nghiên cứu đánh giá tài chính công. Nhóm nghiên cứu Hỗ trợ Ngân sách Chung dựa rất nhiều trên những thông tin thứ cấp này.

2AC (2004). *Vietnam Public Finance Management Diagnostic Study March–May 2004* (Nghiên cứu Chẩn đoán về Quản lý Tài chính Công ở Việt Nam tháng 3 – tháng 5 năm 2004), dự thảo báo cáo cuối cùng, tháng 6 năm 2004, 2AC Associés Audit et Conseil.

Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới (2005). *Vietnam: Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth. Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment, Volume I: Cross Sectoral Issues* (Việt Nam: Quản lý Chi tiêu Công cho Giảm Nghèo và Tăng trưởng. Báo cáo tổng hợp Đánh giá Chi tiêu Công, Mua sắm và Trách nhiệm Tài chính, Tập 1: Các vấn đề liên ngành). Hà Nội: Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới.

PEFA (2005). *Public Finance Management – Performance Measurement Framework* (Quản lý Tài chính Công - Khung Đánh giá Hoạt động Quản lý Chi tiêu Công), Ban thư ký về Chi tiêu công và Trách nhiệm Giải trình Tài chính, tháng 6 năm 2005, Washington, Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới (2001b). *Vietnam Country Financial Accountability Assessment* (Việt Nam Đánh giá Trách nhiệm Tài chính Quốc gia). Washington, DC: Ngân hàng Thế giới, Vụ Các Dịch vụ Hoạt động Trung ương, Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (Báo cáo số 22987-VN).

Ngân hàng Thế giới (2002b). *Vietnam Country Procurement Assessment Report. Transforming Public Procurement* (Việt Nam: Báo cáo Đánh giá Hoạt động Mua sắm Quốc gia. Thay đổi Hoạt động Mua sắm Công). Hà Nội: Ngân hàng Thế giới (Báo cáo số 25144-VN).



**Bảng 4.1: Các chỉ tiêu<sup>7</sup> để đánh giá trách nhiệm giải trình thực hiện chi tiêu công trong quản lý tài chính công cho Việt Nam**

(Chú ý: đánh giá dưới đây dựa trên các nguồn thông tin thứ cấp, không trên cơ sở áp dụng cận kề các tiêu chí đánh giá PEFA; xếp hạng chỉ mang tính chỉ báo với mức độ tin cậy vừa phải)

Số	Chủ đề	Xếp hạng [ngày]	Xếp hạng 2004	Xu hướng	Nhận xét và phân tích
<b>A. ĐẦU RA QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG:</b>					
<b>Uy tín của Ngân sách</b>					
PI-1	Tổng chi tiêu so với ngân sách được phê duyệt ban đầu		tốt	→	Giám sát chi tiêu tổng hợp mạnh. Giám sát và báo cáo các hạng mục chi tiêu trong tổng ngân sách còn kém mức yêu cầu (các PER không thể so sánh chi tiết ngân sách các ngành với kết quả tức thời).
PI-2	Nội dung chi tiêu so với ngân sách được phê duyệt ban đầu		vừa phải	→	
3	<i>Sự đáng tin cậy của ngân sách làm hướng dẫn cho kết quả tức thời (Mức độ và nội dung của chi tiêu đầu ra “khá gần” với ngân sách)</i>		tốt		
PI-3	Tổng doanh thu đầu ra so với ngân sách phê duyệt ban đầu		tốt	→	Thu ngân sách thường vượt mức dự trù. (Các báo cáo đánh giá của EC đánh giá mức vượt trung bình 17% giai đoạn 1999 – 2003)
PI-4	Lượng và giám sát nợ trong thanh toán chi tiêu		yếu	→	Nợ đáng kể (đặc biệt trong chi đầu tư của ngành giao thông và nông nghiệp).
8	<i>Mức nợ thanh toán (Rất ít hoặc không có nợ tích lũy)</i>				

<sup>7</sup> Các chỉ tiêu PEFA (PI-1 đến PI-28 và D-1 đến D-3) được lấy từ phiên bản tháng 6 năm 2005 của Khung quản lý tài chính PEFA PFM. 16 chỉ tiêu HIPC AAP (phiên bản 2004) được đưa vào dưới dạng in nghiêng.

Số	Chủ đề	Xếp hạng [ngày]	Xếp hạng 2004	Xu hướng	Nhận xét và phân tích
	<b>B. CÁC VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH: Tính toàn diện và minh bạch</b>				
PI-5	Phân loại ngân sách		vừa phải	↑	Được giải quyết thông qua TABMIS (điện toán hoá) gắn kết với việc phân loại tốt hơn (Số đồ tài khoản hợp nhất) được hỗ trợ theo Chương trình Cải cách quản lý tài chính công. Hiện nay, khó có thể lấy được số liệu ngân sách và chi tiêu được phân tách có ý nghĩa ở cấp tỉnh và cấp dưới cấp tỉnh.  Một số chương trình mục tiêu giảm nghèo đã được xác định rõ ràng nhưng gặp khó khăn trong tổng hợp các chi tiêu của Chính phủ và tỉnh trong những ngành chính.
5	<i>Phân loại các giao dịch ngân sách (Thông tin về chức năng và/hoặc chương trình được cung cấp)</i>				
13	<i>Phân loại được sử dụng để theo dõi chi tiêu phục vụ giảm nghèo (Chất lượng tốt, báo cáo hoạt động kịp thời có được từ hệ thống phân loại)</i>				
PI-6	Thông tin tổng hợp được đưa vào trong tài liệu về ngân sách		vừa phải	↑	Phần lớn nguồn lực được tài trợ không qua ngân sách trong khi không phải mọi khoản chi của chính phủ đều được công khai.
1	<i>Thành phần của thực thể ngân sách (Rất sát với định nghĩa về thống kê tài chính quản trị (GFS) của chính phủ chung)</i>				
PI-7	Mức độ các hoạt động không được báo cáo đầy đủ của Chính phủ		yếu	↑	Chi phí ngân sách cho cải cách DNNN và NHTMNN không minh bạch. Nhiều hoạt động khác nữa được thực hiện ngoài ngân sách. Khoảng một phần năm hoặc tổng ngân sách không được tách ra chi tiết.
2	<i>Hạn chế của việc sử dụng các giao dịch ngoài ngân sách (bổ sung (hoặc ngoài) chi ngân sách không đáng kể)</i>				Nhiều khoản chi tiêu ngoài ngân sách liên quan tới các DNNN; sử dụng trái phiếu ngoài ngân sách để tài trợ cho chi đầu tư .
PI-8	Tính minh bạch của nhiều quan hệ tài khoá trong nội bộ chính phủ		vừa phải	↑	Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 là một bước tiến quan trọng. Tạo cơ sở phân loại các hoạt động thu và chi ngân sách.

Phụ lục 4: Quản lý tài chính công ở Việt Nam

Số	Chủ đề	Xếp hạng [ngày]	Xếp hạng 2004	Xu hướng	Nhận xét và phân tích
PI-9	Giám sát rủi ro tài khoá chung từ các cơ quan công khác		yếu		Nhiều rủi ro từ các DNNN và NHTMNN.
PI-10	Sự tiếp cận các thông tin tài khoá chính của công chúng		vừa phải	↑	Ngân sách đã trở thành một văn bản được công bố; yêu cầu gia tăng đối với sự minh bạch ở cấp cơ sở cũng như cấp quốc gia; nhưng giá trị thông tin bị hạn chế do chậm trễ trong việc báo cáo và thiếu báo cáo chi tiết kịp thời theo phân loại.
<b>C. CHU KỲ NGÂN SÁCH</b>					
<b>C(i) Lập ngân sách dựa trên chính sách</b>					
6	<i>Xác định chi tiêu phục vụ giảm nghèo (xác định bằng cách sử dụng hệ thống phân loại)</i>		vừa phải		<i>Việc xác định các chương trình mục tiêu quốc gia rõ ràng; hệ thống phân loại mạnh vẫn đang được phát triển; CPVN coi chi tiêu khuyến khích tăng trưởng là cơ sở để giảm nghèo về lâu dài.</i>
PI-11	Tính kỷ luật và sự tham gia trong quá trình ngân sách hàng năm		yếu	↑	Quá trình thiếu sự minh bạch (xuất phát từ những tiêu chuẩn chi thường xuyên không minh bạch; các tiêu chuẩn chi đầu tư khá đơn giản); việc phân cấp hiện nay tăng thêm tính không chắc chắn khi cho phép các tỉnh tự quyết định các hệ thống dưới cấp tỉnh. Sự phối hợp kém giữa lập ngân sách chi thường xuyên và ngân sách chi đầu tư.
PI-12	Tính chất nhiều năm trong lập kế hoạch tài khoá, chính sách chi tiêu và lập ngân sách		vừa phải	↑	Truyền thống mạnh của các kế hoạch 5 năm, 10 năm và dài hạn; các kế hoạch không gắn kết chặt chẽ với việc chuẩn bị ngân sách; chuyển sang phương pháp MTEF có hệ thống hơn, với việc thử nghiệm ở các ngành và các tỉnh.
7	<i>Chất lượng của những dự đoán chi tiêu nhiều năm (Dự đoán được lồng vào trong quá trình lập ngân sách)</i>				Giai đoạn ổn định của chuyển ngân sách trong nội bộ Chính phủ là yếu tố quan trọng tạo tính có thể dự đoán được.

Hỗ Trợ Ngân Sách Chung Ở Việt Nam

Số	Chủ đề	Xếp hạng [ngày]	Xếp hạng 2004	Xu hướng	Nhận xét và phân tích
	<b>C(ii) Khả năng dự đoán được trong thực hiện ngân sách</b>				
PI-13	Tính minh bạch trong nghĩa vụ và trách nhiệm của người đóng thuế				<i>không đánh giá</i>
PI-14	Hiệu quả của các biện pháp đăng ký thuế và đánh giá thuế				
PI-15	Hiệu quả trong thu thuế		tốt	→	Mục tiêu thu nhập từ thuế chung thường vượt chỉ tiêu.
PI-16	Tính có thể dự đoán được trong khả năng có sẵn nguồn lực cho những cam kết chi tiêu		tốt	↑	Có hiệu quả từ tháng Giêng năm 2004, Bộ Tài chính bãi bỏ trần tiền mặt hàng quý và bảo đảm có đủ ngân sách cả năm cho mỗi đơn vị.
PI-17	Báo cáo và quản lý bảng cân đối tiền mặt, nợ và bảo lãnh		vừa phải	↑	Báo cáo nợ và có trong nước (ví dụ như thông qua DAF), và của bảo lãnh nhà nước còn yếu. Trách nhiệm báo cáo nợ trong và ngoài nước còn rời rạc.
PI-18	Hiệu quả của kiểm soát thanh toán tiền lương		vừa phải	→	Quan ngại rằng xu hướng việc chuyển gộp ngân sách có thể làm giảm khả năng kiểm soát.
PI-19	Cạnh tranh, giá trị tiền tệ và kiểm soát trong mua sắm		yếu	↑	Kém hiệu quả nghiêm trọng và rủi ro tín dụng trong mua sắm công. Chương trình cải cách đang được tiến hành với việc thành lập Vụ mua sắm công nhưng đây sẽ là một quá trình dài.
16	<i>Hiệu quả mua sắm công (Các quy trình mua sắm thúc đẩy tính cạnh tranh, tính minh bạch và giá trị tương xứng với tiền tệ)</i>				
PI-20	Hiệu quả trong kiểm soát nội bộ đối với chi không phải trả lương		vừa phải	→	
PI-21	Hiệu quả trong kiểm toán nội bộ		yếu	↑	Chức năng Thanh tra trong Chính phủ vẫn chưa tương xứng với các tiêu chuẩn quốc tế về kiểm toán nội bộ.
9	<i>Chất lượng của kiểm toán nội bộ (Chức năng kiểm toán nội bộ hiệu quả)</i>				

Phụ lục 4: Quản lý tài chính công ở Việt Nam

Số	Chủ đề	Xếp hạng [ngày]	Xếp hạng 2004	Xu hướng	Nhận xét và phân tích
	<b>C(iii) Kế toán, Sổ sách và Báo cáo</b>				
PI-22	Tính đúng lúc và thường xuyên của đối chiếu các số liệu tài khoá và tiền tệ		vừa phải	↑	
11	<i>Chất lượng của việc đối chiếu số liệu tài khoá / ngân hàng (Đối chiếu số liệu tài khoá và tiền tệ đáp ứng yêu cầu và kịp thời)</i>				
PI-23	Có thông tin về nguồn lực mà các đơn vị cung cấp dịch vụ nhận được		yếu	↑	Ngân sách hiện nay được cấp đầy đủ nhưng cần có thêm bằng chứng về việc có đủ ngân sách để được các đơn vị cung cấp dịch vụ ở tuyến đầu.
10	<i>Sử dụng các điều tra theo dõi chi tiêu (Theo dõi trên cơ sở thường xuyên)</i>				
PI-24	Chất lượng và tính kịp thời của các báo cáo ngân sách trong từng năm		vừa phải	↑	Cải thiện tính kịp thời và khuyến khích các xu hướng đối với hình thức báo cáo có nhiều thông tin quản lý hữu ích hơn.
12	<i>Tính kịp thời của các báo cáo ngân sách nội bộ (Báo cáo chi tiêu hàng tháng cung cấp trong vòng bốn tuần kể từ ngày cuối tháng)</i>				
PI-25	Chất lượng và tính kịp thời của các báo cáo tài chính hàng năm		vừa phải	↑	Báo cáo cuối cùng về tài khoản ngân sách năm được công bố rất chậm trễ.
14	<i>Tính kịp thời của việc công bố tài khoản (Các tài khoản đóng trong vòng hai tháng kể từ khi kết thúc năm)</i>				

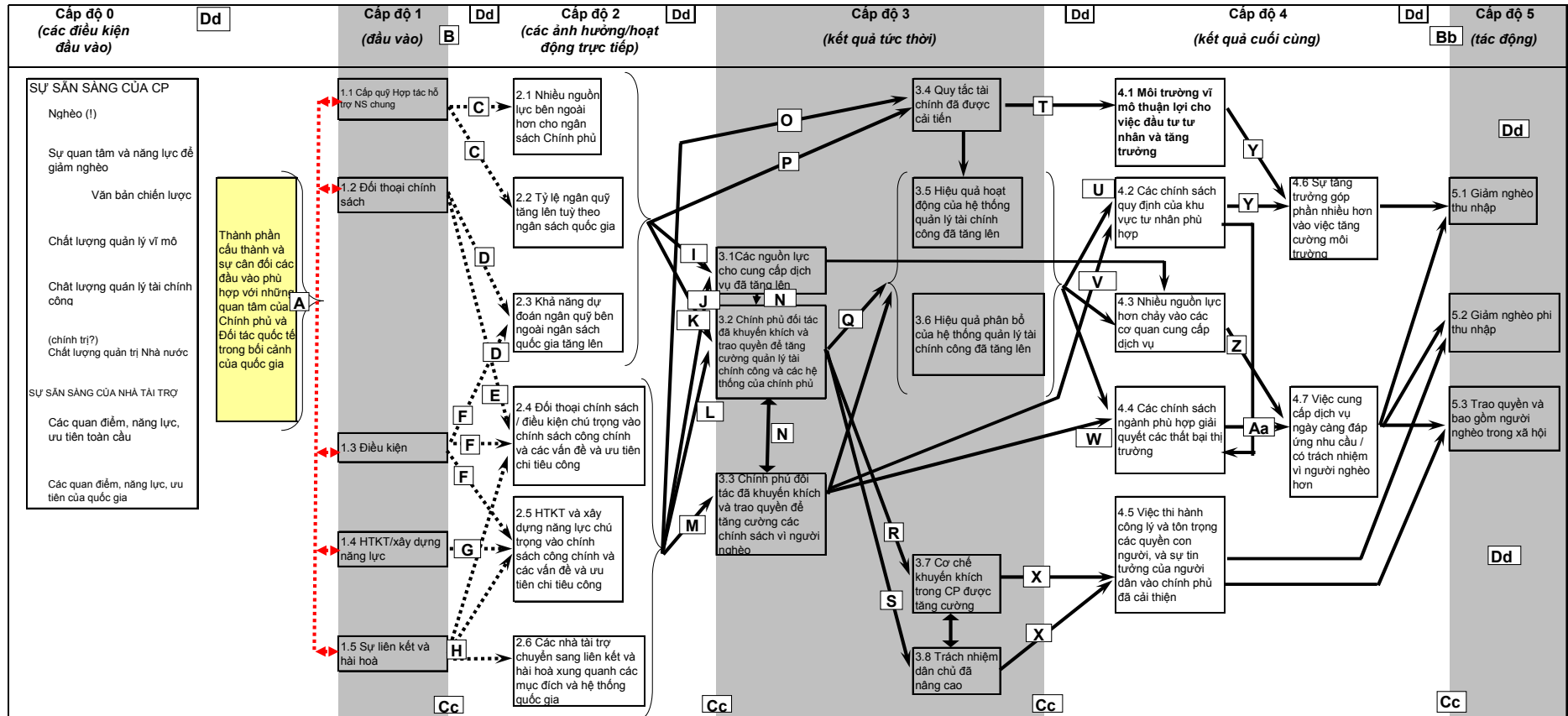
Số	Chủ đề	Xếp hạng [ngày]	Xếp hạng 2004	Xu hướng	Nhận xét và phân tích
	<b>C(iv) Kiểm tra và kiểm toán bên ngoài</b>				
PI-26	Phạm vi, bản chất và sự theo dõi của kiểm toán bên ngoài		yếu	↑	Tăng cường luật kiểm toán và các tiêu chuẩn chú trọng vào kiểm toán nhiều hơn là tính liên tục của nó. Kiểm toán Nhà nước Việt Nam thiếu tính độc lập.
15	<i>Tính kịp thời của các báo cáo tài khoản cuối cùng được kiểm toán. (Tài khoản đã kiểm toán được trình lên cơ quan lập pháp trong vòng một năm)</i>				
PI-27	Kiểm tra mang tính lập pháp của luật ngân sách thường niên		yếu	↑	Vai trò của Quốc hội (và Hội đồng nhân dân) đang được củng cố; ít quyền quyết định độc lập hơn cho Thủ tướng.
PI-28	Kiểm tra mang tính pháp lý các báo cáo kiểm toán bên ngoài				
	<b>D. THÔNG LỆ CỦA NHÀ TÀI TRỢ</b>				
D-1	Tính có thể dự đoán được của Hỗ trợ ngân sách trực tiếp		vừa phải	↑	Đang được cải thiện (xem phân tích trong Chương B3).
D-2	Thông tin tài chính được các nhà tài trợ cung cấp để lập ngân sách và báo cáo về tài trợ theo dự án và chương trình		yếu	→	Chính phủ tiếp tục có rất ít thông tin về viện trợ do các nhà tài trợ trực tiếp thực hiện.
4	<i>Số liệu về việc cấp tài chính của nhà tài trợ (Chi tiêu do nhà tài trợ cấp tài chính bao gồm trong ngân sách hoặc báo cáo)</i>				
D-3	Tỷ lệ tài trợ được quản lý bằng cách sử dụng các thủ tục trong nước		yếu	↑	Không được phân tích đầy đủ nhưng việc phát triển quy trình PRSC và một số hỗ trợ theo ngành / chương trình đang cải thiện tình trạng này.

## **PHỤ LỤC 5: TÓM TẮT CÁC PHÁT HIỆN MANG TÍNH QUAN HỆ NHÂN QUẢ Ở CÁC CẤP ĐỘ**

1. Trong Biểu Đồ 5.1 (dưới đây), mối liên hệ giữa các yếu tố ở các cấp khác nhau của Sơ đồ Khung Đánh Giá Nâng Cao / Quan hệ nhân quả ở các cấp độ đóng vai trò quan trọng. Các phát hiện liên quan tới từng mối liên hệ và hiệu quả của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên mối liên hệ này được báo cáo trong Bảng 5.1. Mỗi một mục trong bảng này cũng nêu chương mà các phát hiện liên quan được tìm thấy (chủ yếu trong phần về “Chuỗi quan hệ nhân quả ở các cấp độ chính” của các chương trong phần B).

2. Một vài “đặc điểm liên ngành” ảnh hưởng tiềm năng đến tất cả các chuỗi quan hệ nhân quả cũng đóng vai trò quan trọng như thông tin phản hồi và chi phí giao dịch. Các mục tương ứng trong Bảng 5.1 trình bày tổng quan về việc các đặc điểm này ảnh hưởng thế nào đến các chuỗi quan hệ nhân quả và tác động của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên tất cả các mục này.

BIỂU ĐỒ 5.1: Các vấn đề mấu chốt của Sơ đồ Quan hệ nhân quả ở các cấp độ





**Bảng 5.1: Sơ đồ Quan hệ nhân quả ở các cấp độ – Tóm tắt các kết luận mang tính quan hệ nhân quả ở các cấp độ ở Việt Nam**

<b>A</b>	<b>Cấp độ 0 → Cấp độ 1</b> <i>Thiết kế và tính phù hợp.</i>
	Thiết kế khá phù hợp, chú trọng nhiều đến giảm nghèo và sự làm chủ của CPVN đã phát triển theo thời gian. Điểm yếu là chu kỳ chặt chẽ về thời gian của PRSC hạn chế đối thoại và tham vấn liên tục. Tất cả các yếu tố đầu vào đều có mặt dù HTKT/xây dựng năng lực được thực hiện thông qua các dự án và chương trình bổ sung.[B1]
<b>B</b>	<b>Cấp độ 1 → Cấp độ 2</b> <i>Đánh giá đầu vào cho hiệu quả trực tiếp</i>
	Hiệu quả trực tiếp từ Cấp độ 1 đến Cấp độ 2 với tác động mạnh của đối thoại chính sách, điều kiện và hài hòa và liên kết. Hiệu quả vừa phải từ việc cấp vốn qua Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và tác động từ HTKT/xây dựng năng lực. Hiệu quả phối hợp viện trợ mạnh [B1, B2, B3]
<b>C</b>	<b>1.1 → 2.1/2.2</b> <i>Tác động của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên tổng nguồn lực hỗ trợ từ bên ngoài cho ngân sách và tỷ lệ nguồn lực phụ thuộc vào ngân sách quốc gia</i>
	Tác động vừa phải lên tổng nguồn lực từ bên ngoài và hiệu quả mạnh lên tỷ lệ vốn phụ thuộc vào ngân sách quốc gia. Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung chưa bao giờ vượt quá 1,8% của ngân sách CPVN nhưng chiếm khoảng 10% tổng luồng viện trợ.[B3]
<b>D</b>	<b>1.2/1.3 → 2.3</b> <i>Hiệu quả của đối thoại và điều kiện lên khả năng dự đoán được của nguồn lực từ bên ngoài cho ngân sách</i>
	Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có tỷ lệ giải ngân cao hơn các hình thức viện trợ khác và có khả năng dự đoán được hơn. Có những khác biệt trong việc giải ngân của các nhà tài trợ trong một năm ngân sách và phần lớn các nhà tài trợ chỉ cam kết hàng năm mà thôi.[B3]
<b>E</b>	<b>1.2 → 2.4</b> <i>Tăng trọng tâm của đối thoại lên chính sách công và các vấn đề chi tiêu công chủ yếu.</i>
	Đối thoại chính sách đặc biệt chú ý tới chính sách công và các vấn đề chi tiêu công. Điều này được củng cố bằng ma trận chính sách và HTKT/xây dựng năng lực bổ sung [ B1, B3]
<b>F</b>	<b>1.3 → 2.3/2.4/2.5</b> <i>Ảnh hưởng của điều kiện lên tính có thể dự đoán được của việc cấp vốn, trọng tâm của đối thoại và HTKT/xây dựng năng lực.</i>
	Trong PRSC1, bản chất của các điều kiện gây chậm trễ trong giải ngân dẫn đến việc thiết kế lại các điều kiện để tránh điều này xảy ra. Bây giờ, điều kiện chú trọng hơn vào việc giám sát kết quả của đối thoại và các hành động chính sách [C4]
<b>G</b>	<b>1.4 → 2.5</b> <i>Tác động tức thì (trực tiếp) của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung lên HTKT/xây dựng năng lực</i>
	Mặc dù các đầu vào HTKT/xây dựng năng lực vẫn chưa được đưa vào một cách rõ ràng như là một bộ phận của “gói” Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung, Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung được thiết kế để bổ sung và củng cố việc thực hiện các hoạt động HTKT/xây dựng năng lực mà các nhà đồng tài trợ PRSC đang tiến hành. Điều đó sẽ được phối hợp tốt hơn. [B1, B4, C3]
<b>H</b>	<b>1.5 → 2.4/2.5/2.6</b> <i>Phát triển hướng theo hài hoà hoá và gắn kết với các mục tiêu quốc gia và các hệ thống được phản ánh trong đối thoại và công việc của HTKT/xây dựng năng lực.</i>
	Tác động hài hoà và liên kết rất mạnh vì Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cung cấp một cơ chế tăng điều phối viện trợ, gắn kết với hệ thống và chính sách của CPVN và hài hoà giữa hoạt động của nhà tài trợ. [B2]
<b>I</b>	<b>2.1/2.2/2.3 → 3.1</b> <i>Tăng các nguồn lực để cung cấp dịch vụ (hiệu quả của luồng vốn)</i>
	Tăng vừa phải vốn để cung cấp dịch vụ. Đây là vì có thêm nhiều vốn hơn cho ngân sách sẽ củng cố việc chuyển hướng trước đó trong chính sách của CPVN sang cấp thêm nhiều ngân sách hơn cho giáo dục và y tế. [B3]

<b>J</b>	<b>2.4/2.5/2.6 → 3.1</b> <i>Tăng các nguồn lực để cung cấp dịch vụ (tác động của đối thoại /HTKT/Hài hòa và liên kết)</i>
	Có những tác động mạnh từ đối thoại chính sách khi các hành động chính sách là nhằm tăng ngân sách, đặc biệt là cho giáo dục. [B3]
<b>K</b>	<b>2.4/2.5/2.6 → 3.2</b> <i>Hiệu quả của luồng vốn lên việc trao quyền để củng cố các hệ thống quản lý tài chính công ...</i>
	Luồng vốn đã tạo sự khích lệ để cải thiện các hệ thống quản lý tài chính công bằng việc tạo thêm động cơ thúc đẩy để tiến hành các cải thiện và thông qua việc củng cố quy trình ngân sách. [B3, B4]
<b>L</b>	<b>2.1/2.2/2.3 → 3.2</b> <i>Hiệu quả của đối thoại /HTKT/ Hài hòa và liên kết lên trao quyền để củng cố quản lý tài chính công ...</i>
	Đã có hiệu quả mức độ vừa phải thông qua các hành động chính sách nhằm mục đích tăng cường quản lý tài chính công và các chương trình HTKT/xây dựng năng lực bổ sung.
<b>M</b>	<b>2.4 → 3.3</b> <i>Đối thoại khuyến khích và tăng quyền cho quá trình củng cố các chính sách vì người nghèo</i>
	Có tác động mạnh thông qua các hành động chính sách nhằm tăng cường chính sách vì người nghèo. Điều này hỗ trợ cho một chương trình cải cách vì người nghèo đã có sẵn của CPVN. [B5]
<b>N</b>	<b>3.1 → 3.3</b> <i>Cấp vốn Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung khuyến khích và tăng quyền thêm cho việc củng cố các chính sách vì người nghèo</i>
	Việc cấp quỹ Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung hỗ trợ cho chi tiêu của chính phủ mà các chi tiêu này đã vì người nghèo, trong khi các hành động chính sách PRSC cụ thể nhằm mục đích tăng chi tiêu trong các ngành vì người nghèo cụ thể [B3]
<b>O</b>	<b>2.4/2.5/2.6 → 3.4</b> <i>Ảnh hưởng ngoài luồng vốn đối với kỷ luật tài chính</i>
	Kỷ luật tài chính cũng đã được duy trì trước khi có Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung. Do đó, có mối liên hệ yếu trong lĩnh vực này vì Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung chỉ hỗ trợ quá trình này mà thôi. [B6].
<b>P</b>	<b>2.1/2.2/2.3 → 3.4</b> <i>Hiệu quả về luồng vốn lên kỷ luật tài chính</i>
	Cũng như vậy, kỷ luật tài chính cũng đã có mặc dù Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung mang thêm quỹ cho ngân sách và tăng thêm nguồn lực [B6]
<b>Q</b>	<b>3.2 → 3.5/3.6</b> <i>Tăng quyền quản lý tài chính công của Chính phủ → cải thiện hiệu quả phân bổ và hoạt động</i>
	Có mối liên hệ vừa phải khi hiệu quả phân bổ được cải thiện do hiệu quả Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và hiệu quả hoạt động đã được hỗ trợ bởi HTKT/xây dựng năng lực liên quan [B3]
<b>R</b>	<b>3.2 → 3.7</b> <i>Tăng quyền cho Chính phủ để củng cố các hệ thống → khuyến khích lớn hơn giữa các cơ quan trong chính phủ</i>
	Có mối liên hệ vừa phải. Vai trò được tăng cường của Bộ Tài chính giúp cho việc lập kế hoạch và ngân sách quốc gia tốt hơn và khuyến khích sự điều phối tốt hơn của CPVN [B4].
<b>S</b>	<b>(2.2 →) 3.2 → 3.8</b> <i>Chính phủ được tăng quyền để củng cố các hệ thống → tăng trách nhiệm giải trình dân chủ</i>
	Chỉ có một mối liên hệ yếu với trách nhiệm giải trình dân chủ vì mặc dù đã có những chuyển biến theo hướng tăng tính minh bạch của quá trình ngân sách nhưng trách nhiệm giải trình vẫn không mạnh [B4]
<b>T</b>	<b>3.4 → 4.1</b> <i>Mối liên hệ từ nguyên tắc tài chính với môi trường kinh tế vĩ mô khuyến khích tăng trưởng.</i>
	Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã hỗ trợ nguyên tắc tài chính nhưng vì đã có nguyên tắc tài chính nên tác động chung lên môi trường kinh tế vĩ mô là tích cực nhưng yếu. [B6]

Phụ lục 5: Tóm tắt các phát hiện mang tính quan hệ nhân quả ở các cấp độ

<b>U</b>	<b>3.3/3.5/3.6 → 4.2</b> Hệ thống quản lý tài chính công tốt hơn và Chính phủ được tăng quyền để củng cố các chính sách → Các chính sách điều tiết phù hợp của ngành
Có mối liên hệ vừa phải vì các hành động chính sách hỗ trợ các biện pháp nhằm tạo sân chơi bình đẳng cho các công ty tư nhân. [B5]	
<b>V</b>	<b>3.1/3.5/3.6 → 4.3</b> Tăng các nguồn lực để cung cấp dịch vụ và quản lý tài chính công tốt hơn → Thêm nguồn lực đổ về các đơn vị cung cấp dịch vụ
Mối liên hệ vừa phải trong trường hợp xuất phát từ các hành động chính sách được thiết kế để tăng luồng vốn đổ về các đơn vị cung cấp dịch vụ. [B7]	
<b>W</b>	<b>3.3/3.5/3.6 → 4.4</b> Hệ thống quản lý tài chính công tốt hơn và việc Chính phủ được tăng quyền để tăng cường các chính sách → Các chính sách ngành phù hợp để giải quyết những thất bại của thị trường
Những hành động chính sách củng cố môi trường quy định và tự do hoá nền kinh tế đã dẫn đến mối liên hệ vừa phải. [B5]	
<b>X</b>	<b>3.7/3.8 → 4.5</b> Các biện pháp khuyến khích của Chính phủ / trách nhiệm giải trình dân chủ → niềm tin của người dân vào Chính phủ, việc thực hiện công lý và quyền con người
Mối liên hệ yếu vì nhân quyền không được đề cập trong Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung và vấn đề công lý và trách nhiệm giải trình dân chủ không được giải quyết. [B8]	
<b>Y</b>	<b>4.1/4.2 → 4.6</b> Ảnh hưởng của chính sách môi trường vĩ mô và khu vực tư nhân đối với môi trường phát triển
Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung có ảnh hưởng đến hỗ trợ chương trình cải cách của CPVN nhằm chuyển nền kinh tế sang định hướng thị trường hơn.	
<b>Z</b>	<b>4.3 → 4.7</b> Nhiều nguồn lực hơn đến các đơn vị cung cấp dịch vụ → cung cấp dịch vụ ngày càng đáp ứng nhiều hơn theo hướng giảm nghèo
Đóng góp vừa phải thông qua việc tăng các nguồn quỹ và các hệ thống quản lý tài chính công hiệu quả hơn [B7]	
<b>Aa</b>	<b>4.4 → 4.7</b> Ảnh hưởng của các chính sách theo ngành đối với việc cung cấp dịch vụ vì người nghèo
Tác động vừa phải thông qua ảnh hưởng của đối thoại chính sách nhưng có nhiều khả năng mạnh hơn trong tương lai khi các hành động chính sách Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung gần đây (về y tế và giáo dục) giải quyết những vấn đề này. [B3, B7]	
<b>Bb</b>	<b>Cấp độ 4 → Cấp độ 5</b> Kết quả tức thời của Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung → tác động đến giảm nghèo
Các mối liên hệ không thể theo dõi được từ Cấp độ 4 đến Cấp độ 5. Có thể suy luận rằng đối thoại Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đã chú trọng vào chương trình cải cách của CPVN thúc đẩy môi trường kinh tế vĩ mô mà trước nay là cơ chế chính để giảm nghèo thu nhập, rằng Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung đang hỗ trợ quá trình này. Đồng thời, tác động tăng quyền từ việc cung cấp dịch vụ được cải thiện phải giảm nghèo phi thu nhập. [B8]	
<b>Cc</b>	<b>(tất cả các Cấp độ)</b> Chi phí giao dịch
Có chi phí giao dịch về đàm phán và quản lý Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cho cả nhà tài trợ và CPVN. Người ta giả định rằng các chi phí giao dịch của quản lý viện trợ giảm cho CPVN vì Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung mang thêm nguồn lực về cho ngân sách trong một môi trường mà hình thức viện trợ chủ yếu là sử dụng dự án [B3, C4].	
<b>Dd</b>	<b>(tất cả các Cấp độ)</b> Thông tin phản hồi
Hợp tác Hỗ trợ Ngân sách Chung cung cấp thông tin phản hồi thông qua việc giám sát bằng ma trận chính sách và các điều kiện khởi động. Điều này dẫn đến việc điều chỉnh trong chu kỳ PRSC và một đánh giá gần đây cho thấy sự sẵn sàng học hỏi từ những bài học kinh nghiệm. Giám sát các tác động từ trung đến dài hạn cần được củng cố [B9].	