

ĐIỂM LẠI

BÁO CÁO CẬP NHẬP VỀ TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN VÀ
CẢI CÁCH KINH TẾ CỦA VIỆT NAM



Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam
Hà Nội, ngày 2-3 tháng 12 năm 2003

Mục lục viết tắt

ADB	-	Ngân Hàng Phát triển Châu Á
AFTA	-	Khu vực Thương mại tự do ASEAN
ASEAN	-	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
CPI	-	Chỉ số giá cả tiêu dùng
CPRGS	-	Chiến lược Tăng trưởng và Giảm nghèo Toàn diện
DAF	-	Quỹ hỗ trợ phát triển
DATC	-	Công ty kinh doanh tài sản và nợ
FDI	-	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FSQL	-	Chỉ số cơ bản về chất lượng học đường
GC	-	Tổng công ty
HCFP	-	Quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo
IAS	-	Tiêu chuẩn kế toán quốc tế
IMF	-	Quỹ tiền tệ quốc tế
LUC	-	Giấy phép quyền sử dụng đất
LSDS	-	Chiến lược xây dựng hệ thống pháp luật
MOF	-	Bộ Tài chính
MONRE	-	Bộ Tài nguyên và Môi trường
MPI	-	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MTEF	-	Khuôn khổ chi tiêu trung hạn
NPL	-	Nợ không sinh lời
NSCERD	-	Ban Chỉ đạo về Phát triển và Đổi mới DNNN
PAR	-	Cải cách hành chính công
PER	-	Đánh giá chi tiêu công
PRSC	-	Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo
QR	-	Hạn chế số lượng
SBV	-	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SOCB	-	Ngân hàng thương mại quốc doanh
SOE	-	Doanh nghiệp nhà nước
USBTA	-	Hiệp định thương mại song phương Hoa Kỳ
WTO	-	Tổ chức thương mại thế giới

Mục lục

Tóm tắt tổng quan	i
Phần I: Tình hình phát triển kinh tế gần đây	1
A. Tổng quan kinh tế	3
B. Giảm nghèo đói	14
Phần II: Các chính sách phát triển	19
A. Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường	22
B. Hướng tới sự phát triển hài hòa	28
C. Xây dựng nền quản trị hiện đại	31
<u>Bảng</u>	
Bảng 1: Giá trị Xuất khẩu và Tăng trưởng	4
Bảng 2: Nguồn và Nhu cầu tài chính	12
Bảng 3: Tỷ lệ nghèo đói.....	14
Bảng 4: Lộ trình cải cách doanh nghiệp nhà nước.....	23
Bảng 5: Số lượng và quy mô các doanh nghiệp nhà nước chuyển đổi.....	24
<u>Hình</u>	
Hình 1: Thay đổi giá và khối lượng các mặt hàng xuất khẩu quan trọng.....	4
Hình 2: Các thị trường xuất khẩu chính.....	5
Hình 4: Tổng mức bán lẻ và dịch vụ (tỷ đồng).....	6
Hình 5: Đóng góp của các ngành vào tăng trưởng GDP.....	7
Hình 7: Chỉ số chính sách và thể chế Việt nam, 1998- 2003.....	21
<u>Khung</u>	
Khung 1. Việt Nam: Tình hình Nợ của Chính phủ, 2002–2008.....	11
Khung 2: Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội cho năm 2004.....	33

Báo cáo do Theo Larsen, Vivek Suri và Đinh Tuấn Việt soạn thảo với các đóng góp của Soren Davidsen, Daniel Musson, Nguyễn Văn Minh, Nguyễn Thế Dũng, Samuel Lieberman và James Seward với sự chỉ đạo chung của Homi Kharas, Klaus Rohland và Martin Rama. Quá trình soạn thảo có tham khảo Báo cáo Tham vấn Điều khoản IV của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) với Việt Nam năm 2003. Nguyễn Thu Hằng và Phùng Thị Tuyết thực hiện công việc thư ký. Nhóm Minh Vu's Translation Group thực hiện phần dịch sang tiếng Việt.

TÓM TẮT TỔNG QUAN

Việt nam tiếp tục đạt được những thành tựu đáng kể về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Năm 2003, tỷ lệ tăng trưởng dự kiến đạt khoảng 7%, đưa Việt Nam trở thành nước có nền kinh tế phát triển nhanh nhất thế giới sau Trung quốc. Tỷ lệ tăng trưởng này cũng có thể được duy trì một cách ổn định về trung hạn. Nền kinh tế đang ngày càng hội nhập vào nền kinh tế thế giới với việc kim ngạch thương mại đã vượt Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) và nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài so với GDP của Việt nam đã cao hơn của Trung quốc. Hiệp định Thương mại song phương ký với Hoa kỳ năm 2001 và sự quyết tâm gần đây của Việt nam trong việc gia nhập WTO trước năm 2005 là những điểm mốc quan trọng trong tiến trình này. Việt nam cũng đạt được những thành tựu đáng chú ý trong công tác giảm nghèo. Theo số liệu khảo sát hộ gia đình gần đây cho thấy, đến năm 2002, có 29% dân số đã có mức chi tiêu ở ngưỡng đói nghèo quốc tế so với tỷ lệ 37% năm 1998 và 58% năm 1993. Điều này tương ứng với việc đưa 20 triệu người thoát khỏi cảnh đói nghèo trong chưa đầy một thập kỷ. Rất ít nước nào khác trên thế giới có thể đạt được thành tựu tương tự. Hai động lực chính giúp cải thiện mức sống của người dân nói chung là việc khu vực tư nhân chính thức và không chính thức tạo việc làm và tính thương mại hoá ngày càng tăng của các sản phẩm nông nghiệp.

Tuy nhiên, không nên thoả mãn với những thành tựu quan trọng này. Theo bất kỳ một tiêu chuẩn nào, Việt nam vẫn chưa phải là một nước giàu và sản lượng cũng như đời sống của người dân vẫn còn dưới mức tiềm năng thực sự của họ. Trong khi đó, tiến độ cải cách tại hai lĩnh vực song song là cải cách tài chính và cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) còn chậm. Việt nam lựa chọn một chiến lược phát triển dựa trên việc đưa các lực lượng thị trường vào các ngành kinh tế thay vì chuyển quyền sở hữu tài sản nhà nước trên quy mô lớn. Tuy nhiên, việc không kiểm chế hoạt động tài chính của các DNNN trong thời điểm sức ép cạnh tranh đang tăng có thể gây tác động nghiêm trọng đối với chất lượng tài sản ngân hàng. Tỷ lệ nợ không sinh lời chiếm khoảng 15% tất cả các khoản vay năm 2000. Hiện tại, vấn đề này có thể khắc phục được tại các ngân hàng thương mại quốc doanh. Nhưng vấn đề đáng lo ngại là chất lượng của các khoản vay ngày càng tăng từ Quỹ Hỗ trợ phát triển. Trong tương lai, việc giải quyết các khoản vay không có khả năng hoàn trả sẽ làm giảm tỷ lệ tăng trưởng như hiện nay của Việt nam và hạn chế những thành tích mà Việt nam đạt được trong giảm nghèo.

Tiến độ giảm nghèo cũng có thể chậm đi nếu các chính sách xã hội không được thực hiện hiệu quả hơn. Việt nam đã duy trì được một tỷ lệ bất bình đẳng thấp nhờ việc giao đất nông nghiệp cho các hộ nông dân trong bối cảnh cải cách kinh tế góp phần tạo động lực tăng năng suất. Tuy nhiên, quá trình hội nhập ngày càng sâu vào nền kinh tế thế giới sẽ chắc chắn làm tăng khoảng cách giữa các trọng tâm kinh tế và các vùng miền khác trên đất nước, ít nhất trong một thời gian nhất định. Các vùng sâu vùng xa và nhất là các vùng đồng bào thiểu số có thể bị tụt hậu trong giai đoạn tăng trưởng kinh tế mới. Việc di cư ồ ạt tới các khu vực thành thị chắc chắn sẽ tạo ra các hình thức đói nghèo mới. Trong khi hầu hết những người di cư sẽ thành công trong sinh kế, thì nhiều người cũng phải chịu sống trong những khu dân cư quá đông đúc với cơ sở hạ tầng yếu kém và rất ít các mạng lưới xã hội vốn là đặc trưng của các 'làng xã' nông thôn. Các hàng rào hành chính nhằm hạn chế khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cho người dân di cư và gia đình họ cũng khó có thể ngăn chặn làn sóng di cư này. Trong khi đó, các chính sách y tế và giáo

dục vốn góp phần rất nhiều vào việc tăng cường phát triển nhân lực cho người nghèo, thì hiện đang bị hạn chế do xu hướng phân cấp tăng lên và việc phụ thuộc vào tiền túi của người dân. Bảo đảm sự phát triển đồng đều sẽ đòi hỏi phải kiện toàn hệ thống đầu tư và chi tiêu công, cải thiện cơ chế tài chính cho các dịch vụ xã hội và tập trung vào người nghèo

Hoàn thành quá trình quá độ sang một nền kinh tế thị trường, cải thiện các chính sách xã hội và xây dựng thể chế quản lý hiện đại thực sự là những mục tiêu chính của Chiến lược Tăng trưởng và Giảm nghèo (CPRGS). Việc thực hiện chiến lược này đang nhận được sự hỗ trợ tích cực của cộng đồng quốc tế cũng với các đối tác khác thông qua sự hỗ trợ giải ngân nhanh từ một số nhà tài trợ. Các khoản hỗ trợ như Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) của Ngân hàng Thế giới (WB), Chương trình Tăng trưởng Giảm nghèo (PRGF) của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và các khoản vay theo chương trình của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đều nằm trong khuôn khổ hỗ trợ trên. Một số các hành động chính sách trong lĩnh vực tự do hoá thương mại, cải cách DNNN, củng cố hệ thống ngân hàng, cải thiện môi trường hoạt động cho khu vực tư nhân và cải thiện quản lý chi tiêu công và tính minh bạch đều được thực hiện thành công với sự hỗ trợ của khoản PRSC 1. Việc tiếp tục thực hiện sâu các biện pháp cải cách này và mở rộng sự hỗ trợ sang lĩnh vực xã hội và thể chế cũng nhận được sự hỗ trợ của khoản PRSC 2. Quyết định chuyển sang giai đoạn PRSC 3 phụ thuộc vào tiến độ thực hiện ba mục tiêu chính của CPRGS.

Không có nơi nào tiến bộ lại không đồng đều như trong lĩnh vực cải cách cơ cấu. Trong 6 tháng qua, tự do hoá thương mại đã tiến triển với tốc độ cao. Việc thực hiện Hiệp định thương mại song phương Việt nam Hoa kỳ đã dẫn đến sự bùng nổ xuất khẩu và các sản phẩm dệt may đã tăng trưởng nhanh nhất (45%) và trở thành ngành xuất khẩu quan trọng nhất của Việt nam hiện nay. Mức thuế tối đa đối với hàng nhập khẩu ASEAN đã giảm xuống còn 20%. Quá trình Việt nam chuẩn bị gia nhập WTO đang là trung tâm của tiến trình cải cách kinh tế và cơ cấu, tạo khả năng “khóa lại” những thay đổi quan trọng về cách thức vận hành nền kinh tế Việt nam. Trong khi đó, cải cách DNNN đang được thực hiện với tốc độ rất chậm mặc dù một kế hoạch tham vọng đã được thông qua đầu năm 2003. Kế hoạch này thực chất là một Bản tổng hợp của 104 kế hoạch xấp xếp lại và chuyển đổi sở hữu của các bộ chủ quản, tỉnh, thành phố và Tổng công ty nhằm cổ phần hoá, bán, giao khoán hoặc giải thể khoảng 2700 DNNN đến năm 2005 trong tổng số khoảng hơn 5000 DNNN đang hoạt động hiện nay. Tuy nhiên, vẫn không có dấu hiệu cho thấy số lượng các doanh nghiệp chuyển đổi đang tăng lên ở một mức độ có thể đạt được mục tiêu trên. Hơn nữa, kế hoạch cơ cấu lại các ngân hàng thương mại quốc doanh đã lỗi thời (soạn thảo từ năm 2001) và thiếu rõ ràng, gây khó khăn cho hoạt động giám sát.

Trong lĩnh vực xã hội, Việt nam tiếp tục cải thiện các chỉ số y tế và giáo dục. Tuy nhiên những thách thức lớn vẫn tồn tại. Chương trình cải cách nhằm tăng tỷ trọng chi tiêu giáo dục trong tổng chi tiêu công và giảm sự chi tiêu tràn lan nhưng kém hiệu quả cho mỗi học sinh. Việc thông qua tiêu chuẩn chất lượng trường học cơ bản là một bước đi quan trọng trong quá trình này. Tiêu chuẩn này đã được áp dụng tại 38 tỉnh trong số các tỉnh nghèo năm 2003. Việc thành lập quỹ y tế cho người nghèo dự kiến sẽ làm tăng chi tiêu y tế trên cơ sở tập trung cụ thể cho người nghèo. Một số tỉnh đã tăng cường việc sử dụng các cơ sở y tế này trong những vùng mà người thụ hưởng sinh sống. Tuy nhiên, khó

khẩn trong việc ban hành thẻ y tế là khá phổ biến. Luật Đất đai sửa đổi, nhằm xây dựng một cơ sở pháp lý để giải quyết vấn đề thời hạn sử dụng đất đai, các thông lệ sử dụng đất theo tập quán và tiếp cận đất đai cho tất cả các thành phần đã vừa được Quốc hội thông qua. Tuy nhiên, điều quan trọng để thực hiện hiệu quả Luật đất đai sửa đổi là cần làm rõ một số vấn đề liên quan và ban hành các hướng dẫn chi tiết và cụ thể hơn.

Cũng có những tiến bộ trong lĩnh vực quản lý nhà nước. Luật Ngân sách sửa đổi được phê chuẩn cuối năm 2002 sẽ có hiệu lực năm 2004. Luật này quy định Kho bạc là cơ quan chủ đạo trong việc thực hiện ngân sách và phụ trách thông tin quản lý tài chính. Theo luật mới, Quốc hội sẽ quyết định việc phân bổ ngân sách cho các bộ trung ương nhưng các tỉnh sẽ quyết định việc phân bổ cho các cơ quan địa phương. Chương trình cải cách quản lý tài chính công, bao gồm thiết lập hệ thống thông tin quản lý tài chính và kho bạc thống nhất, đang được thực hiện. Trong khi đó “Luật của Luật” (Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật) đang có một tác động đối với tính minh bạch pháp lý với số lượng các văn bản pháp quy được công bố trên Công báo ngày càng tăng. Tính minh bạch pháp lý đã được cải thiện thông qua các sáng kiến thí điểm đưa các dự thảo pháp luật trên mạng Internet để lấy ý kiến người dân. Chương trình làm luật 2004 của Quốc hội là một kế hoạch tham vọng tập trung vào điều chỉnh khuôn khổ luật pháp của Việt Nam cho phù hợp với các yêu cầu của WTO. Tuy nhiên, quy mô của chương trình làm luật vẫn còn là một thành thức lớn. Liên quan đến quản lý hành chính công, việc áp dụng cơ chế một cửa tại các tỉnh là một động thái nổi bật. Cơ chế này dự kiến sẽ được áp dụng tại 61 tỉnh vào cuối năm 2004. Việc thông qua một Nghị định mua sắm mới năm 2003 là một điểm mốc quan trọng khác về minh bạch hoá.

Nhìn ra phía trước, một trong những thách thức cải cách chính sẽ là việc triển khai thực hiện CPRGS ở cấp tỉnh. Để làm được việc này, không cần phải có một phiên bản chiến lược giống như vậy của cấp tỉnh. Điều quan trọng là phải chuyển đổi từ ‘mô hình kế hoạch’ sang một cách tiếp cận khác, trong đó bảo đảm thiết lập các mục tiêu phát triển dựa trên bằng chứng và tham vấn, xây dựng các chính sách hướng vào các mục tiêu đó và phân bổ nguồn lực phù hợp cho việc thực hiện các mục tiêu đó và giám sát kết quả thực hiện các mục tiêu đó. Sự chuyển đổi từ mô hình kế hoạch sang cách tiếp cận kế trên là rất phù hợp trong bối cảnh khoảng cách giữa các vùng ngày càng tăng về tăng trưởng kinh tế, phát triển khu vực tư nhân và giảm nghèo. Việc tăng phân cấp cả về quyền quyết định và phân bổ nguồn lực làm cho quá trình chuyển đổi này ngày càng trở nên cấp bách hơn. Dự kiến rằng công đồng quốc tế sẽ hỗ trợ quá trình này giống như họ đã hỗ trợ việc thực hiện GPRGS ở cấp quốc gia.

PHẦN I
TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ GẦN ĐÂY

A. TỔNG QUAN KINH TẾ

GDP dự kiến tăng trưởng khoảng 7% năm 2003

Việt nam tiếp tục đạt được tỷ lệ tăng trưởng và giảm nghèo nhanh. Năm 2003, tỷ lệ tăng trưởng GDP dự kiến đạt khoảng 7%, đưa Việt nam trở thành nước có tốc độ tăng trưởng cao nhất thế giới sau Trung quốc. Tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao được duy trì một phần là nhờ gia tăng xuất khẩu (tăng 23% năm trong 10 tháng đầu năm 2003) và mở rộng các hoạt động kinh tế trong nước. Xét theo cơ cấu kinh tế, khu vực tư nhân đã và đang phát triển nhanh nhất. Bình quân mỗi tháng trong giai đoạn 2000-2003 có gần 1600 doanh nghiệp mới đăng ký hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Sự phát triển mạnh mẽ của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh làm tăng tỷ trọng đầu tư tư nhân trong GDP và tạo ra nhiều cơ hội việc làm cho lực lượng lao động trẻ và đang tăng nhanh.

Tháng 4 năm nay, Việt nam đã kiểm soát thành công căn bệnh SARS. Với sự ủng hộ của Tổ chức Y tế Thế giới và các đối tác quốc tế khác, Chính phủ đã có các quyết định nhanh chóng và dứt khoát và nhờ đó đã kiềm chế được nạn dịch này. Ảnh hưởng của SARS chỉ mang tính tạm thời và chủ yếu tác động đến ngành du lịch, chiếm tỷ trọng khoảng 3.5% GDP. Tới tháng 8, tỷ lệ thuê phòng của các khách sạn lớn đã được phục hồi ở mức trước khi SARS diễn ra.

Việt nam hoàn toàn có khả năng tiếp tục duy trì tốc độ phát triển kinh tế nhanh trong trung hạn. Tuy nhiên, triển vọng này không phải không có những rủi ro. Điều quan trọng ở đây không phải là tỷ lệ tăng trưởng mà là chất lượng tăng trưởng. Quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) chậm chạp cũng như việc các ngân hàng thương mại quốc doanh (NHTMQD) hoặc các tổ chức cho vay nhà nước tiếp tục đưa ra những quyết định cho vay sai lầm có thể dẫn đến việc phân bổ nguồn lực một cách sai lệch và gây tổn hại đến sự tăng trưởng kinh tế dài hạn.

Xuất khẩu tạo động lực cho tăng trưởng GDP nhưng còn gặp khó khăn

Năm 2003, xuất khẩu hàng hoá tiếp tục tăng mạnh mặc dù nền kinh tế toàn cầu phát triển chậm lại. Số liệu từ tháng 1 đến tháng 10 cho thấy xuất khẩu tăng ở mức ấn tượng, khoảng 23%. Ngành dệt may duy trì mức tăng trưởng cao nhất, khoảng 45% và vượt ngành dầu thô trở thành ngành xuất khẩu quan trọng nhất của Việt nam xét về giá trị (Bảng 1). Sự tăng trưởng mạnh mẽ này chủ yếu nhờ xuất khẩu sang Hoa kỳ tăng mạnh do việc thực hiện Hiệp định Thương mại song phương Việt nam - Hoa kỳ. Tổng giá trị xuất khẩu sang thị trường Hoa kỳ tăng khoảng 140% trong 8 tháng đầu năm. Riêng kim ngạch dệt may tăng gần gấp 4 lần. Tuy nhiên khả năng tiếp tục tăng xuất khẩu dệt may sang thị trường Hoa kỳ bị ảnh hưởng bởi hệ thống hạn ngạch theo hiệp định dệt may song phương có hiệu lực từ tháng 5/2003. Hiệp định này quy định hạn mức xuất khẩu tối đa của khoảng 38 mặt hàng dệt may với giá trị ước tính khoảng 1,7 tỷ USD năm 2003 so với mức 0,9 tỷ USD năm 2002. Hiệp định này sẽ còn tồn tại cho đến khi Việt nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Mặt khác, xuất khẩu cá phi-lê đông lạnh sang Hoa kỳ giảm khoảng 3% trong 8 tháng đầu năm, một phần do việc Hoa kỳ áp đặt các biện pháp chống phá giá đối với mặt hàng xuất khẩu này. Hiện dư luận lo ngại xuất khẩu tôm

của Việt nam sang thị trường Mỹ cũng sẽ chịu các biện pháp tương tự trong tương lai gần.

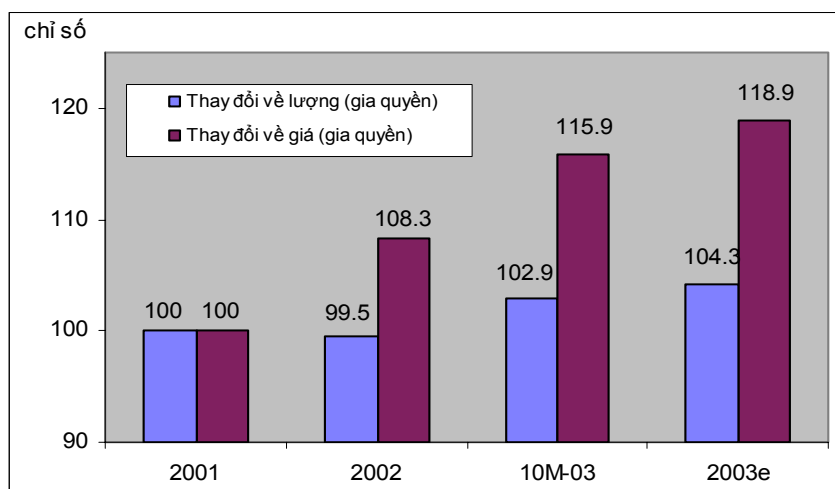
Bảng 1: Giá trị Xuất khẩu và Tăng trưởng

	Giá trị xuất khẩu (tr.USD)		Tăng trưởng (%)		Tỷ trọng (%)	
	2002	2002	10 T- 2003	2002	10 T- 2003	2002
Tổng số	16,710	11.2	22.7	100.0	100.0	
Dầu thô	3,271	4.6	19.8	19.6	18.8	
Các mặt hàng ngoài dầu thô	13,438	12.9	23.4	80.4	81.2	
Sản phẩm nông nghiệp	1,966	5.0	9.7	11.8	11.3	
Thủy sản	2,023	13.8	10.0	12.1	11.2	
Sản phẩm khai khoáng	156	41.0	15.5	0.9	0.9	
Dệt may	2,752	39.3	45.0	16.5	19.1	
Giày dép	1,868	19.7	22.7	11.2	10.9	
Điện tử và máy tính	492	-17.4	37.4	2.9	3.3	
Thủ công mỹ nghệ	331	40.7	5.3	2.0	1.7	
Các mặt hàng khác	3,850	1.9	23.4	23.0	22.9	

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Việc giá một số mặt hàng nông sản xuất khẩu tăng đã góp phần tăng giá trị xuất khẩu bằng đô-la năm 2003. Giá cà phê tăng 66% trong 10 tháng đầu năm, giá cao su tăng 44% và giá dầu thô tăng 13%. Trong hai năm qua, tổng giá trị các mặt hàng nông nghiệp xuất khẩu chủ yếu tăng gần 19%, trong đó mức gần 16% tăng thêm có được là nhờ tăng giá và phần nào do tăng lượng xuất khẩu (Hình 1).

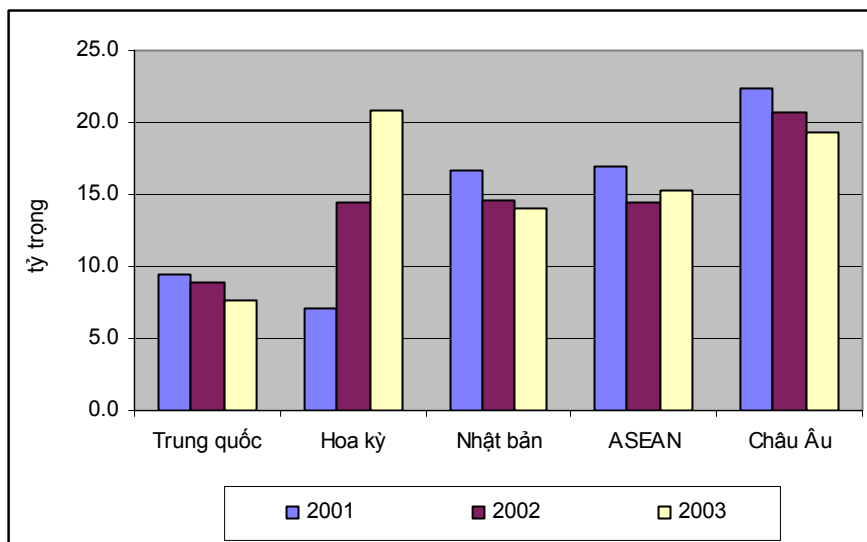
Hình 1: Thay đổi về giá và khối lượng một số mặt hàng xuất khẩu (chỉ số gia quyền)



Ghi chú: Các mặt hàng xuất khẩu tính ở trên bao gồm: dầu thô, than đá, gạo, cà phê và cao su.
 Nguồn: Tổng cục Thống kê và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Về thị trường xuất khẩu, do tỷ trọng thị trường Hoa kỳ tăng trong những năm qua, Hoa kỳ trở thành thị trường xuất khẩu chính năm 2003, tiêu thụ khoảng 21% hàng xuất khẩu của Việt nam (Hình 2). Các thị trường chủ yếu khác là EU, ASEAN, Nhật bản và Trung quốc.

Hình 2: Các thị trường xuất khẩu chính



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

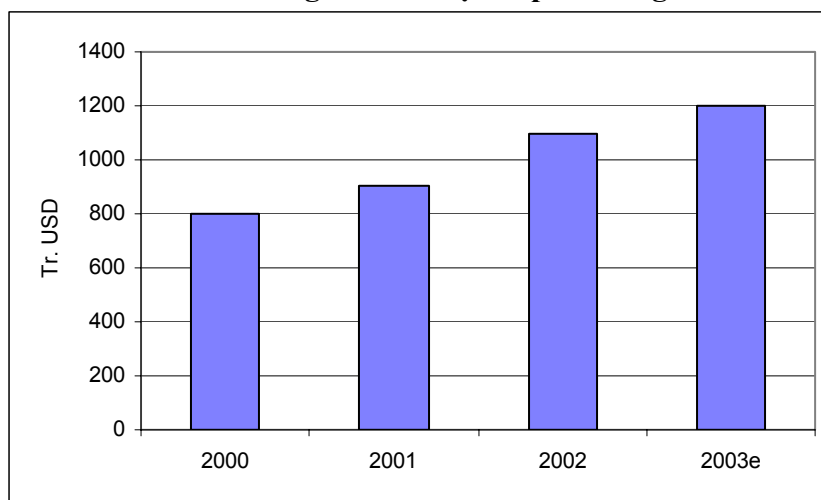
Tăng nhập khẩu để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế

Như đã dự đoán, trong 10 tháng đầu năm 2003, tăng trưởng nhanh của kinh tế nói chung có được là nhờ tăng nhanh về nhập khẩu với mức gần 30%. Các mặt hàng nhập khẩu tăng là máy móc thiết bị, các sản phẩm dầu, và các đầu vào sản xuất khác cần cho quá trình mở rộng nhanh của ngành xuất khẩu. Riêng máy móc thiết bị chiếm khoảng 1/5 tổng giá trị nhập khẩu, tăng 48% trong 10 tháng đầu năm qua. Thâm hụt thương mại dự kiến sẽ tăng lên, chiếm tỷ trọng vào khoảng 5,6% GDP vào cuối năm nay. Tại thời điểm này, mức thâm hụt thương mại như vậy xuất phát từ nhu cầu đầu tư mở rộng năng lực sản xuất. Tuy nhiên, một phần nhập khẩu máy móc thiết bị là được “đầu tư tài chính” từ các dự án đầu tư nước ngoài thực hiện.

Đầu tư trong nước và nước ngoài tăng

Việc tăng nhập khẩu máy móc thiết bị như đề cập ở trên cho thấy đầu tư trong năm 2003 tăng nhanh. Mục tiêu chính thức năm 2003 là tăng đầu tư 18% trong khi theo số liệu của Tổng cục Thống kê, đến nay đã đạt được gần 70% kế hoạch. Cho đến thời điểm này, khu vực nhà nước đóng góp khoảng 55% tổng lượng đầu tư tăng trong khi khu vực tư nhân trong nước và đầu tư nước ngoài đóng góp tương ứng khoảng 27% và 18%. Năm 2002, theo dự toán chính thức, tỷ trọng đầu tư trong GDP tăng ở mức 33%. Tỷ trọng này dự kiến sẽ tăng hơn nữa trong năm nay.

Hình 3: Dòng Đầu tư trực tiếp nước ngoài



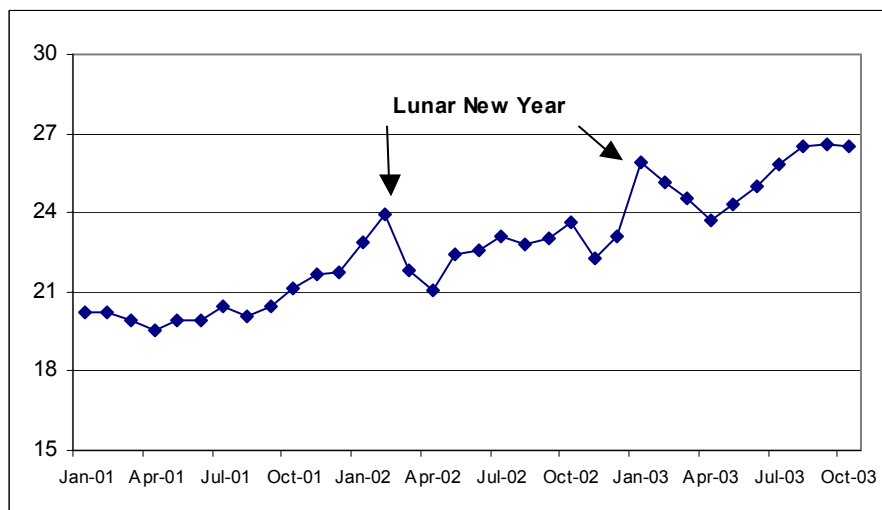
Nguồn: Quỹ Tiền tệ quốc tế.

Dòng đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) - dòng vốn nước ngoài và khoản vay nước ngoài của các liên doanh theo báo cáo - dự kiến đạt khoảng 1,2 tỷ USD năm nay, tăng từ 1,1 tỷ USD năm 2002 (Hình 3). Để dễ hình dung, tỷ trọng FDI/GDP của Việt nam cao hơn một chút so với Trung quốc.

Tiêu dùng trong nước tăng mạnh

Hoạt động bán lẻ không bị ảnh hưởng xấu bởi nạn dịch SARS. Tổng mức bán lẻ và dịch vụ hàng tháng tiếp tục tăng (Hình 4). Giá thu mua nông sản phi lương thực trực tiếp từ nông dân cao hơn và lương của người lao động có cải thiện đã góp phần làm tăng nhu cầu.

Hình 4: Tổng mức bán lẻ và dịch vụ (tỷ đồng)



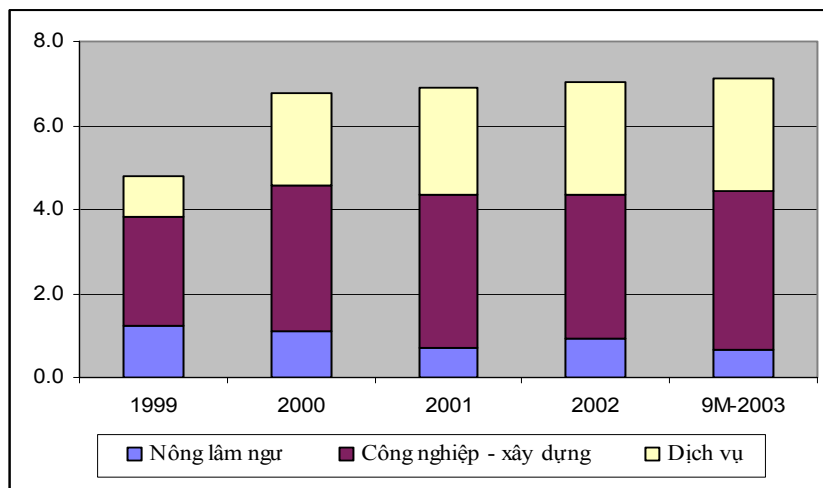
Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Tổng mức bán lẻ tăng 12% trong 10 tháng đầu năm và doanh số bán xe ô tô mới tăng gần 40%. Một phần nguyên nhân của việc tăng doanh thu bán ô tô là chính sách tăng thuế được công bố gần đây đối với các ô tô nhập khẩu và được lắp ráp nội địa, thúc đẩy người tiêu dùng mua ô tô trước để tránh thuế cao.

Sản xuất công nghiệp và xây dựng tiếp tục nhanh

Xét trên góc độ cung ứng, trong những năm qua, ngành sản xuất công nghiệp và xây dựng đóng vai trò chủ đạo trong quá trình tăng trưởng. Trong 10 tháng đầu năm, tổng sản xuất công nghiệp tăng 16% /năm. Khu vực tư nhân đóng góp khoảng 1/4 tỷ trọng tăng này và hiện đang đóng vai trò ngày càng tăng trong việc duy trì tăng trưởng công nghiệp ở mức cao. Giá trị tăng thêm trong công nghiệp tăng 10% trong 9 tháng đầu năm 2003, chiếm khoảng 43% của mức tăng 7% của GDP (Hình 5)

Hình 5: Đóng góp của các ngành vào tăng trưởng GDP



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Nông nghiệp gặp thời tiết xấu nhưng giá nông sản tăng

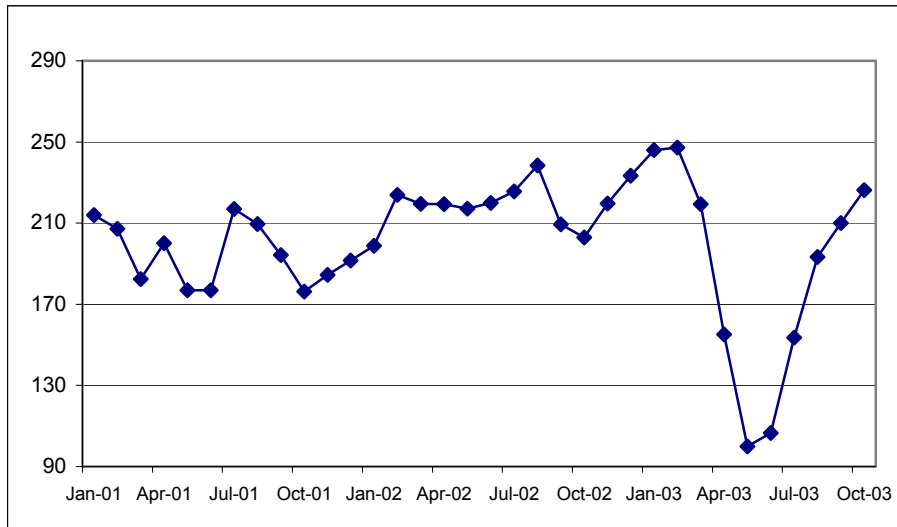
Ngành nông nghiệp gặp phải những thách thức nghiêm trọng do hạn hán và lũ lụt xảy ra liên tiếp trong năm qua. Trong bối cảnh thiên tai như vậy, tỷ lệ tăng bình quân đạt 1,4% trong vụ đông xuân 2003 là khá ấn tượng. Sản xuất gạo chiếm 93% các ngành trồng trọt tăng trưởng chững lại vào nửa năm đầu 2003 trong khi các mặt hàng ngũ cốc có giá trị gia tăng cao khác như ngô và khoai lang tăng khoảng 19%. Như đã lưu ý ở trước, giá xuất khẩu nông sản chính như cà phê, cao su, lạc tăng nhanh năm 2003. Nông dân miền Nam tỏ ra thích ứng nhanh hơn đối với sự biến động về giá nông sản trên thị trường khi họ quyết định chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi nhanh hơn nhiều so với nông dân miền Bắc.

Du lịch phục hồi sau nạn dịch SARS

Mặc dù nạn dịch SARS đã tác động tạm thời đối với ngành du lịch, nhìn chung ngành dịch vụ tỏ ra duy trì được đà tăng trưởng của hai năm trước với mức tăng trưởng giá trị gia tăng đạt 6.5% trong ba quý đầu năm. Một số các dự án xây dựng khách sạn và

khu nghỉ mát quốc tế mới, việc tăng tần suất các chuyến bay và việc khai trương các tuyến bay mới đến và đi từ Việt nam cho thấy tiềm năng phát triển của ngành du lịch.

Hình 6: Khách quốc tế đến Việt nam (nghìn người)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Số lượng khách nước ngoài (khách du lịch và các nhà kinh doanh nước ngoài) đến Việt nam đã hồi phục mạnh vào mùa Hè và mùa Thu (Hình 6). Nếu xu hướng này được duy trì đến cuối năm, lượng khách quốc tế thậm chí có thể đạt ngang bằng mức năm ngoái. Đại hội thể thao Đông Nam Á lần thứ 22 (SEAGAMES) lần đầu tiên được tổ chức tại Việt nam vào tháng 12 dự kiến sẽ thu hút nhiều khách du lịch nước ngoài.

Thâm hụt tài khoản vãng lai tăng nhưng dự trữ cũng tăng

Do sự chênh lệch giữa giá trị xuất và nhập khẩu như đề cập ở trên, thâm hụt thương mại dự kiến sẽ tăng lên mức khoảng 5,6% GDP trong năm nay, từ mức 2,6% năm ngoái. Tuy nhiên, do nguồn kiều hối chuyển về nước vẫn còn mạnh, nên tỷ lệ thâm hụt tài khoản vãng lai dự kiến sẽ được kiềm chế ở mức khoảng 3,6% GDP năm 2003 so với 1,1% năm 2002. Theo báo cáo của Ngân hàng Nhà nước Việt nam (NHNNVN), lượng kiều hối chuyển về TP Hồ Chí Minh tăng 77% trong 9 tháng đầu năm, đạt mức khoảng 1,2 tỷ USD. Mặc dù vẫn chưa biết con số chính xác nhưng tổng số kiều hối từ nước ngoài có thể đạt khoảng 2-3 tỷ USD năm (gần 20% xuất khẩu). Mức tăng cao này có được do Hiệp định thương mại Việt nam - Hoa kỳ đã tạo niềm tin trong cộng đồng Việt kiều cùng với việc chính phủ công bố chính sách thúc đẩy môi trường đầu tư cho Việt kiều.

Mặc dù lạm phát tăng lên, dự trữ nước ngoài dự kiến sẽ tăng trong năm nay lên khoảng 4,6 tỷ USD (tương đương với 9 tuần nhập khẩu hàng hóa và các dịch vụ) từ mức 3,7 tỷ USD năm 2002. Mức dự trữ tăng nhanh trong sáu tháng đầu năm một phần do sự can thiệp đáng kể của NHNNVN và một phần do việc chuyển khối lượng lớn tài sản ngoại tệ của ngân hàng thương mại từ nước ngoài về NHNNVN.

Lạm phát thấp, tăng trưởng tín dụng cao và tỷ giá ổn định

Sau hai năm giảm phát nhẹ, chỉ số giá tiêu dùng tăng 4% trong năm 2002 nhưng giảm dần trong năm 2003. Lạm phát giảm xuống mức 3.2% vào tháng 6 và giảm thêm xuống còn 2,2% vào tháng 10. Mặc dù giá vật liệu xây dựng và nhà ở tăng lên phản ảnh hoạt động mạnh trong lĩnh vực bất động sản, chỉ số giá tiêu dùng (CPI) chịu tác động đáng kể của giảm giá nhóm lương thực - thực phẩm. Nhóm này chiếm gần một nửa (48%) trong toàn bộ các loại hàng hoá và dịch vụ để tính CPI của Việt nam.

Tổng mức tiền tệ đã và đang tăng nhanh, thể hiện tốc độ tăng trưởng kinh tế, quá trình tiền tệ hóa nền kinh tế và nhu cầu tín dụng cao. Tổng mức tiền tệ tăng khoảng 18% năm 2002 và những tháng đầu năm 2003, mặc dù tiền gửi ngoại tệ giảm; tăng trưởng tín dụng cho khu vực ngoài doanh nghiệp nhà nước (30%) và tín dụng ngoại tệ (40% trong tháng 4 từ mức cơ sở thấp). NHNNVN đã có một giải pháp trung hòa bằng cách mua một số lượng ngoại tệ lớn trong năm 2003 và phần lớn số ngoại tệ này không được sử dụng. Lãi suất tiền gửi ngoại tệ cũng có ít biến động trong năm vừa qua.

Tiền đồng tiếp tục xuống giá chậm so với đồng USD với việc NHNNVN can thiệp nhiều hơn trong năm nay để ngăn chặn sự lên giá và huy động dự trữ. Giải biên độ trao đổi ngoại tệ hàng ngày bình thường được phép giao động trong biên độ ± 0.25 % tháng 7/2003 (từ mức $\pm 0,1\%$) nhưng biến động hàng ngày thì giao động trong một biên độ hẹp hơn nhiều trên thực tế chỉ tăng 0,1% một lần trong năm qua. NHNNVN đã giảm tỷ lệ kết hối ngoại tệ từ 30% xuống 0% tháng 4/2003.

Thu ngân sách cao góp phần kiềm chế thâm hụt ngân sách

Thu ngân sách tăng 12% trong giai đoạn từ tháng 1 đến tháng 10 năm 2003 so với cùng kỳ năm 2002. Thu thuế từ khu vực tư nhân trong nước tăng gần 27% trong khi mức thu thuế từ doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp nhà nước tăng tương ứng 24 và 15%. Mức tăng này thể hiện khu vực tư nhân đang dẫn đầu trong sản xuất kinh doanh so với khu vực nhà nước ngoài và khu vực nhà nước. Thu từ dầu tăng 5% và thuế thương mại tăng 10% trong 10 tháng đầu năm 2003.

Về vấn đề chi tiêu, sức ép tăng 38 % lương và hưu trí đã thể hiện rõ. Thâm hụt ngân sách dự kiến tăng 2,3% GDP năm 2003 từ mức 1,9% trong năm trước. Mức thâm hụt như vậy thấp hơn so với mức dự kiến 2,8% do công tác thu ngân sách đạt khá tốt. Tuy nhiên, dự tính này không bao gồm các dòng tạo nợ khác cho chính phủ như các khoản vay hiện tại (dự kiến tương đương 3% GDP) và chi phí tái cấp vốn của NHTMQD có thể tương đương khoảng 1% GDP.

Dự báo về nợ công cho thấy mức tăng đáng kể tỷ lệ nợ trong GDP, từ mức khoảng 36% GDP năm 2002 lên đến 51% GDP năm 2007. Các nhân tố chính thúc đẩy xu hướng được dự đoán này là các khoản vay lớn và bảo hiểm nợ hỗ trợ cải cách DNNN và NHTMQD (xem Khung 1). Cuối năm 2000, những ngân hàng này đã tích lũy các khoản nợ xấu lên đến 23 nghìn tỷ đồng (dựa trên báo cáo từ NHTMQD và các tiêu chuẩn kế toán Việt nam), gần gấp đôi lượng vốn của chính các ngân hàng, tương đương khoảng 5% GDP và 15% tổng mức tín dụng cho nền kinh tế.

Gánh nặng nợ lớn hơn được coi là có thể kiểm soát được nếu có các nỗ lực để đảm bảo rằng các hoạt động cho vay nhằm vào các dự án lành mạnh về tài chính và do đó có khả năng chi trả và các chi phí tái cơ cấu của DNNN/NHTMQD là có thể kiểm chế được.

Nợ nước ngoài giảm dần giúp Việt nam thoát khỏi danh sách các nước nghèo mắc nợ cao (HIPC)

Với mức GDP dự kiến tăng 6-7% năm và xuất khẩu tăng 10-11% năm, tỷ trọng nợ nước ngoài so với GDP của Việt nam dự kiến sẽ duy trì ở mức khoảng 38% tới năm 2007. Mặc dù thâm hụt thương mại dự kiến là khá lớn, nguồn thu ngoại tệ của khu vực tư nhân dự kiến sẽ bù đắp phần lớn số thâm hụt này. Tích tụ nợ dự kiến cũng sẽ làm giảm nhẹ hơn do dòng FDI tiếp tục chảy vào trong nước.

Tỷ trọng giá trị nợ nước ngoài ròng trong xuất khẩu hiện tại dự kiến ở mức 50%, thấp hơn nhiều so với ngưỡng 150% để đạt đủ tiêu chuẩn xóa nợ theo sáng kiến cho các nước nghèo mắc nợ cao (HIPC). Tỷ trọng giá trị ròng trong thu nhập chính phủ hiện tại đạt mức 130%, cũng ở mức thấp hơn so với ngưỡng 250% để đạt đủ tiêu chuẩn giảm nợ HIPC. Theo dự báo trung hạn và dài hạn, những tỷ trọng này dự kiến sẽ thấp hơn nhiều so với mức cơ sở để đạt tiêu chuẩn xóa nợ HIPC thậm chí kể cả trong tình huống xấu là GDP và xuất khẩu giảm xuống và các nguồn tài chính ưu đãi bị giảm đi.

Khung 1. Việt Nam: Tình hình Nợ của Chính phủ, 2002–2008

Tổng nợ của chính phủ dự kiến tăng từ mức 36% GDP năm 2002 lên khoảng 51% GDP năm 2007 và giảm đi sau đó. Dự báo này có tính đến mức thâm hụt ngân sách khoảng 2,5% GDP trong thời gian trung hạn, mức tạo nợ khoảng 7% GDP nhằm tái cấp vốn cho các NHTMQD và cơ cấu lại các DNNN và các khoản vay mới thông qua Quỹ hỗ trợ phát triển, tương đương với mức trung bình hàng năm là 2,5% GDP.

	2002	2003	Dự báo				
			2004	2005	2006	2007	2008
(% của GDP)							
Giả định							
Thâm hụt ngân sách		2.3	2.8	2.5	2.5	2.5	2.5
Cho vay lại		3	3.1	2.8	2.7	2	1.9
Nguồn ODA		1.5	1.2	1.4	1.4	1.3	1.2
Nguồn trong nước		1.4	1.9	1.4	1.3	0.7	0.7
Vay nợ để cải cách DNNN/NHTMQD		1.1	2.7	3.6	0	0	0
Tổng nợ công	35.7	39.4	44.9	50.1	51	51	50.9
Thay đổi tỷ lệ nợ		3.7	5.5	5.2	0.9	0	-0.2
Cho vay lại		3	3.1	2.8	2.7	2	1.9
Vay nợ để cơ cấu lại		1.1	2.7	3.6			
Các khoản ghi nhớ							
Tài sản từ khoản vay mới 1/		3	5.8	8	9.9	11	11.9
Kiểm tra độ nhạy cảm nợ công							
Với 3% thâm hụt NS kể từ 2005	35.7	39.4	44.9	50.6	51.9	52.3	52.5
Chi phí cải cách gấp đôi	35.7	39.4	47.6	57	57.3	56.7	55.9

1/ Giá trị danh nghĩa của các khoản vay

Động lực chính của tổng nợ theo dự đoán này là do các hoạt động cho vay của Quỹ Hỗ trợ Phát triển (QHTPT). Quỹ này sử dụng các khoản vay từ nguồn ODA và cũng tiến hành các hoạt động cho vay từ nguồn vay trong nước (ngoài khuôn khổ ngân sách). Gánh nặng ngân sách của những hoạt động cho vay này sẽ phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng cho vay và khả năng trả nợ của những người cho vay. Trường hợp các khoản vay sẽ được hoàn trả đầy đủ sau năm 2002, tài sản của QHTPT tương đương khoảng 12% GDP năm 2008 sẽ có thể trang trải đầy đủ các khoản nợ tương ứng; Trường hợp không hoàn trả được, thì toàn bộ gánh nặng nợ nần này sẽ đè nặng lên ngân sách.

Yếu tố quyết định thứ hai là chi phí tái cấp vốn của NHTMQD và cơ cấu lại DNNN, tương đương khoảng 7% GDP theo dự tính này. Dự kiến chi phí tái cấp vốn NHTMQD dựa trên 2000 cuộc kiểm toán các NHTMQD, cộng với những giả định về tốc độ (15% hàng năm) và chất lượng (5% cấp cho việc thất thoát vốn vay) của việc cho vay tín dụng và mục tiêu dự trữ vốn 5%. Dự đoán về chi phí cải cách DNNN như chi phí cho lao động dôi dư là những dự đoán chính thức được đưa ra năm 2001. Với việc chi phí cải cách DNNN và NHTMQD tăng gấp đôi, mức độ nợ đỉnh điểm sẽ vượt mức cơ sở khoảng 6.5% GDP.

Kịch bản cho thấy những vấn đề về chất lượng cho vay đã được kiểm soát phần lớn, bảo đảm rằng áp lực duy trì 2,5% thâm hụt ngân sách là có thể kiểm soát được; Trong ‘kịch bản xấu hơn’ khi ngân sách phải tài trợ phần lớn cho việc trả nợ của QHTPT thì chi phí cải cách sẽ tăng lên nhanh chóng do tích tụ nợ xấu (NHTMQD) và hạn chế ngân sách mềm (DNNN), giả định này không mang tính khả thi cao.

Nguồn: Quỹ Tiền tệ Quốc tế

Bảng 2: Nguồn và Nhu cầu tài chính

	2003	2004	2005	2006
Nhu cầu tài chính	3,361	2,671	2,936	3,116
Thâm hụt tài khoản vãng lai	1,438	1,405	1,432	1,632
Trả nợ trung hạn và dài hạn	356	352	411	459
Trả nợ FDI	442	453	537	624
Yêu cầu dự trữ	1,125	461	556	401
Nguồn tài chính	3,361	2,671	2,935	3,117
Viện trợ chính thức không hoàn lại	128	138	149	147
Vay ODA	1,069	1,150	1,250	1,200
Vay dài hạn không ưu đãi	265	300	435	600
Đầu tư trực tiếp nước ngoài	1,200	1,250	1,250	1,300
Vay ngắn hạn (ròng)	770	-100	-100	-100
Sự dụng tín dụng IMF (ròng)	-71	-67	-49	-30
Tích lũy nợ đọng (ròng)	0	0	0	0
Trả nợ	0	0	0	0

Ghi chú: Các con số ước tính trên được làm tròn.

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới

Nhu cầu tài chính ODA được duy trì

Năm 2003, tổng nhu cầu tài chính khoảng 3,3 tỷ USD dự kiến sẽ chủ yếu được đáp ứng nhờ giải ngân các khoản viện trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn FDI chảy vào. Tăng trưởng xuất khẩu cao trong những năm tới sẽ góp phần đáp ứng nhu cầu tài chính này. Tuy vậy, do thời hạn trả góp các món nợ cũ và nhu cầu tiếp tục đóng góp và duy trì mức dự trữ an toàn, thì vẫn cần phải thu hút các dòng tài chính ổn định. Cũng giống như trước đây, nguồn FDI và ODA ở mức khoảng 2,2-2,6 tỷ USD một năm sẽ là các nguồn tài chính chủ yếu (Bảng 2). Theo dự báo, mức giải ngân từ các dự án sắp thực hiện có thể được duy trì như mức hiện nay và các nhà tài trợ sẽ tiếp tục hỗ trợ CLTT/GN của Chính phủ thông qua các khoản hỗ trợ giải ngân nhanh.

Hỗ trợ Chiến lược Tăng trưởng và Giảm nghèo (CLTT/GN)

Các nỗ lực cải cách của Chính phủ đã nhận được sự hỗ trợ giải ngân nhanh từ một số nhà tài trợ thông qua Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo của Ngân hàng Thế giới (PRGS), cùng với Chương trình Tăng trưởng và Giảm nghèo của Quỹ tiền tệ thế giới (PRGF) và các khoản vay theo chương trình của Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB). Chương trình cải cách được gắn kết với kế hoạch phát triển của Việt nam, đó là Chương trình Tăng trưởng và Giảm nghèo toàn diện (CPRGS). Ba cột trụ của CPRGS là (i) hoàn tất quá trình quá độ sang một nền kinh tế thị trường; (ii) mở rộng thành quả của phát triển cho mọi tầng lớp thụ hưởng và (iii) xây dựng thể chế quản lý hiện đại. Việc thực hiện luân phiên một loạt các khoản tín dụng PRSC trên cơ sở hàng năm là một cơ chế hỗ trợ quá trình thực hiện CPRGS.

Các nhà tài trợ song phương đóng vai trò quan trọng không chỉ trong việc cung cấp tài chính không hoàn lại để bổ xung cho các khoản vốn vay của Ngân hàng Thế giới mà còn hỗ trợ kỹ thuật thực hiện cải cách và tích cực tham gia và hỗ trợ quá trình đối thoại chính sách. Đối với một số nhà đồng tài trợ, việc hỗ trợ tiến trình PRSC là một nền tảng quan trọng trong chiến lược hỗ trợ chung cho Việt nam và cho thấy vai trò trung tâm của CPRGS trong việc xác định tài trợ cho Việt nam.

Một số các hoạt động chính sách trong lĩnh vực tự do hóa thương mại, cải cách doanh nghiệp nhà nước, củng cố hệ thống ngân hàng, cải thiện môi trường khu vực tư nhân, và cải thiện quản lý chi tiêu công và minh bạch đã được thực hiện thành công với sự hỗ trợ của PRSC1. Việc củng cố các biện pháp cải cách này và việc mở rộng hỗ trợ sang các lĩnh vực xã hội và thể chế đang thực hiện trong khuôn khổ PRSC2. Quyết định thực hiện PRSCs sẽ dựa trên một loạt các mục tiêu tạo tiêu chuẩn để đánh giá khách quan tiến độ cách cải cách và mức độ sẵn sàng thúc đẩy cải cách.

B. GIẢM NGHÈO ĐỐI

Thành tựu trong công cuộc giảm nghèo đói của Việt nam là một trong những câu chuyện thành công nhất trong phát triển kinh tế. Chỉ mới gần đây, năm 1993 tỷ lệ nghèo là 58% so với mức 37% năm 1998 và 29% năm 2002 (bảng 3). Như vậy, tỷ lệ nghèo ở Việt nam đã giảm đi một nửa trong vòng chưa đầy một thập kỷ. Nói cách khác, một phần ba dân số Việt nam đã thoát nghèo trong vòng chưa đầy một thập kỷ.

Bảng 3: Tỷ lệ nghèo đói

	1993	1998	2002
Tỷ lệ nghèo	58.1	37.4	28.9
Thành thị	25.1	9.2	6.6
Nông thôn	66.4	45.5	35.6
Dân tộc Kinh & Hoa kiều	53.9	31.1	23.1
Các dân tộc thiểu số	86.4	75.2	69.3
Tỷ lệ nghèo lương thực	24.9	15.0	10.9
Thành thị	7.9	2.5	1.9
Nông thôn	29.1	18.6	13.6
Dân tộc Kinh & Hoa kiều	20.8	10.6	6.5
Các dân tộc thiểu số	52.0	41.8	41.5

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Trong nửa đầu thập kỷ, tỷ lệ nghèo giảm trung bình hơn 4 điểm phần trăm mỗi năm trong khi ở nửa sau của thập kỷ, tỷ lệ này chỉ còn 2 điểm phần trăm mỗi năm. Hơn nữa, phân hóa giữa thành thị và nông thôn ngày một lớn. Đời sống của các dân tộc thiểu số ngày càng đáng lo ngại ở nông thôn. Trong khi tỷ lệ nghèo lương thực đã gần như bị xóa bỏ hoàn toàn ở khu vực thành thị, thì hơn 40% dân số dân tộc thiểu số vẫn chịu cảnh đói lương thực và tỷ lệ này không có dấu hiệu giảm trong bốn năm qua.

Mục tiêu Phát triển Việt nam (MTPTVN) là một sự cụ thể hóa của Việt Nam nhằm thực hiện Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và cho thấy các chỉ số xã hội của Việt Nam được cải thiện liên tục, từ tỷ lệ nhập học đến tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh. Trong khi một số vùng và nhóm dân số hưởng lợi từ sự tăng trưởng nhiều hơn nhóm khác, Việt Nam vẫn tiếp tục giảm đáng kể tỷ lệ nghèo nhanh hơn bất cứ nước nào khác có cùng trình độ phát triển.

Động lực giảm nghèo

Những tiến bộ ban đầu trong công tác giảm nghèo gắn với quá trình giao đất nông nghiệp cho các hộ nông dân, trong bối cảnh cải cách kinh tế đã tạo ra những động lực phù hợp giúp tăng sản lượng nông nghiệp. Tuy vậy, đến nay, những động lực này đã được khai thác gần hết. Trong những năm gần đây, động lực giảm nghèo xuất phát từ việc tạo thêm việc làm của khu vực tư nhân và từ quá trình hoà nhập của nông nghiệp vào nền kinh tế thị trường.

Trong bốn năm qua, tỷ lệ dân số chỉ dựa chủ yếu vào sản xuất nông nghiệp giảm từ gần 2/3 xuống còn chưa đầy 1/2. Thay vào đó, nhiều người đã gia nhập vào khu vực làm công ăn lương. Năm 2002, 30% dân số làm việc có việc làm được trả lương, so với tỷ lệ 19% trước đó 4 năm. Đến năm 2002, nhờ sự phát triển nhanh, thành phần kinh tế tư nhân chính thức đã tạo ra khoảng 2,5 triệu việc làm, nhiều hơn số việc làm trong toàn bộ khu vực công. Trong khi đó, thành phần kinh tế tư nhân không chính thức thậm chí còn tạo ra số việc làm nhiều hơn.

Thu nhập nông nghiệp tăng trong các năm qua đóng vai trò quan trọng trong việc giảm nghèo ở nông thôn. Các hộ nông dân ở Việt nam giờ đây sản xuất theo định hướng thị trường nhiều hơn thay vì chỉ tập trung sản xuất để tự tiêu thụ trong gia đình như trước đây. Hiện nay, 70% sản lượng nông nghiệp được trao đổi trên thị trường, so với tỷ lệ 48% 9 năm trước đây. Việc tăng cường đa dạng hóa cây trồng cũng giúp nông dân giảm mức độ dễ bị tổn thương trước những cú sốc bên ngoài.

Trong thời gian tới, nỗ lực giảm nghèo sẽ tiếp tục được duy trì thông qua việc thực hiện chiến lược cải cách của Việt nam, thể hiện trong Chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo (CPRGS). Tài liệu chính sách quan trọng này kết hợp quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường với các chính sách xã hội nhằm duy trì sự phát triển đồng đều với nỗ lực xây dựng thể chế quản lý hiện đại (xem phần 2 về các Chính sách Phát triển). Tăng trưởng kinh tế nhanh vẫn chưa đủ để xóa nghèo trong các năm tới. Mặc dù mô hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo ở Việt nam trong một thập kỷ qua tạo cơ sở để lạc quan, nhưng cũng có những dấu hiệu rõ ràng về hiện tượng phát triển đang trở nên kém đồng đều ở Việt nam.

Khoảng cách thành thị/nông thôn và sự gia tăng áp lực di cư

Mức chi tiêu của hộ thành thị cao hơn hộ nông thôn 85%. Khoảng cách này cho thấy áp lực đô thị hóa mà Việt nam có thể sẽ phải đương đầu trong các năm tới. Do sức ép phải cải thiện đáng kể mức sống hiện nay, nhiều hộ nông thôn sẽ lựa chọn di cư ra thành phố. Khi đó cho dù các rào cản hành chính có nghiêm ngặt đến đâu cũng không đủ để ngăn cản họ. Giải pháp duy nhất làm giảm làn sóng di cư đang diễn ra là phải cải thiện nhanh chóng đời sống ở khu vực nông thôn.

Nhìn bề ngoài, người di cư từ nông thôn đến thành thị có cuộc sống khá hơn. Nhưng do cơ sở hạ tầng thành thị phát triển chưa tốt và do các cơ chế hành chính cản trở sự luân chuyển dân cư, nhiều người di cư sẽ khó có thể thoát khỏi tình trạng đói nghèo. Môi trường ô nhiễm, khả năng tiếp cận dịch vụ xã hội hạn chế của những người di cư không có đăng ký hộ khẩu và việc không có một mạng lưới xã hội vững chắc là một số những khó khăn mà người di cư gặp phải. Nếu chỉ một phần nhỏ người di cư thất bại thì số lượng tuyệt đối đã rất lớn vì hàng năm có gần 1 triệu người di cư ra thành phố. Nhận thức được vấn đề này thông qua việc đánh giá thực trạng của người di cư từ nông thôn đến thành thị sẽ là bước đi quan trọng đầu tiên.

Dân tộc thiểu số cần được đặc biệt chú ý

Dân tộc thiểu số sẽ là những nhóm người chịu cảnh đói nghèo lâu hơn. Theo một ước tính nghèo đói ở Việt nam trong thời gian tới, đến năm 2010, tỷ lệ nghèo sẽ là 19% . Khi đó, khoảng 42% người nghèo sẽ thuộc các dân tộc thiểu số. Đến năm 2010, hơn 2/3 số người sống dưới mức nghèo lương thực có thể thuộc các dân tộc thiểu số. Nhìn chung, hoàn toàn có thể nói rằng, trong trường hợp của các nhóm dân tộc thiểu số, tăng trưởng sẽ chưa phải là điều kiện đủ. Cần có những chính sách cụ thể cho những nhóm người này, từ chính sách cải thiện cơ sở hạ tầng địa phương, phân phối lại đất rừng hiện do các lâm trường quốc doanh nắm giữ, thừa nhận về mặt pháp lý các phương thức nông nghiệp địa phương, đến việc phát triển các dịch vụ xã hội bằng tiếng địa phương. Các chính sách cũng bao gồm các biện pháp cải thiện tính đại diện của các dân tộc thiểu số trong quá trình ra quyết định địa phương và xây dựng thể chế quản lý mạnh ở các vùng sâu vùng xa nhất của đất nước.

Nhiều hộ không nghèo cũng dễ bị tổn thương

Mặc dù tỷ lệ dân số thoát nghèo ở Việt nam tăng ổn định, nhưng nhiều hộ còn dễ bị tổn thương và có thể rơi vào tình trạng tái nghèo. Những cú sốc mà họ hay gặp nhất là bệnh tật nghiêm trọng, mất mùa, hoặc đầu tư thua lỗ (ví dụ gia súc chết), biến động bất lợi về giá cả của một số nông sản chính, cơ hội việc làm không ổn định, và thiên tai. Tuy theo ước tính, từ 5 đến 10% dân số Việt Nam dễ bị tổn thương và có thể rơi vào tình trạng tái nghèo.

Can thiệp nhằm giải quyết vấn đề bất bình đẳng

Nhìn chung, hiện tượng bất bình đẳng còn chưa lớn nhưng có xu hướng tăng liên tục. Tỷ lệ chi tiêu của 80% dân số nghèo nhất giảm nhẹ, trong khi chi tiêu của 25% dân số giàu nhất tăng. Năm 2002, tỷ trọng chi tiêu trên đầu người của 25% dân số giàu nhất và chi tiêu trên đầu người của 25% dân số nghèo nhất là 6,03. Nhưng tỷ trọng này còn cao hơn (8,84) nếu điều chỉnh các số liệu được báo cáo chưa đầy đủ.

Xu hướng bất bình đẳng tăng đòi hỏi phải cân nhắc kỹ hơn các chương trình chi tiêu công và đầu tư công. Phân bổ ngân sách đã ưu tiên đối với tỉnh nghèo, nhưng việc xác định định mức và quy định phân bổ giao ngân sách vẫn còn tùy tiện. Cần có những cơ chế phân bổ công bằng, đặc biệt trong các ngành xã hội. Các hoạt động như việc lập quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo cấp tỉnh là một bước đi quan trọng và đúng hướng. Mặt khác, đầu tư công có xu hướng ưu tiên các tỉnh giàu hơn. Sự lựa chọn này là do đầu tư được sử dụng hiệu quả hơn ở các vùng nhộn nhịp và đông dân và có thể sử dụng việc phân bổ ngân sách để tái phân bổ nguồn của cải gia tăng. Tuy nhiên, tính bền vững lâu dài của phương thức này vẫn chưa được bảo đảm. Do khoảng cách giữa tỉnh giàu và tỉnh nghèo ngày càng tăng nên quy mô phân bổ ngân sách cũng sẽ phải tăng theo. Tuy nhiên, do tình trạng lạc hậu của các tỉnh làm cho việc hỗ trợ ngân sách ngày càng trở nên tốn kém hơn nên liệu các tỉnh giàu có sẵn sàng tiếp tục hỗ trợ các tỉnh nghèo hàng năm không vẫn còn là một vấn đề đề ngỏ.

Tạo ưu tiên và gắn kết giữa chi tiêu và đầu tư công

Hiện nay, do thiếu sự gắn kết giữa đầu tư công và chi thường xuyên, nên công tác bảo dưỡng và vận hành cơ sở hạ tầng còn yếu kém. Do đó cần hỗ trợ một cách tiếp cận theo định hướng tương lai trong chi tiêu công thông qua việc xây dựng các khuôn khổ chi tiêu trung hạn, đặc biệt cho các ngành đóng vai trò chủ chốt đến giảm nghèo, đặc biệt như giáo dục, sức khỏe, nông nghiệp và giao thông. Trong khi đó, về cơ bản, chương trình đầu tư công là một tập hợp các dự án ưa thích của chính quyền các cấp, mà không cần nhắc nhở khả năng hỗ trợ cho tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Mức độ hiệu quả của các dự án lớn cần được tính toán, và tác động giảm nghèo tiềm năng của những dự án này cần được đánh giá trước. Bằng chứng hiện tại đã cho thấy những khác biệt lớn về ảnh hưởng của từng ngành đối với giảm nghèo, ở mức độ thấp như ở các dự án hạ tầng thủy lợi, và ở mức độ cao như các dự án làm đường. Bởi lẽ các dự án đầu tư công chiếm gần 1/5 tổng GDP của Việt nam, việc lựa chọn các dự án dựa trên tác động của chúng đến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo sẽ góp phần giảm số lượng người nghèo hiệu quả hơn bất cứ một chương trình mục tiêu hoặc mạng an sinh.

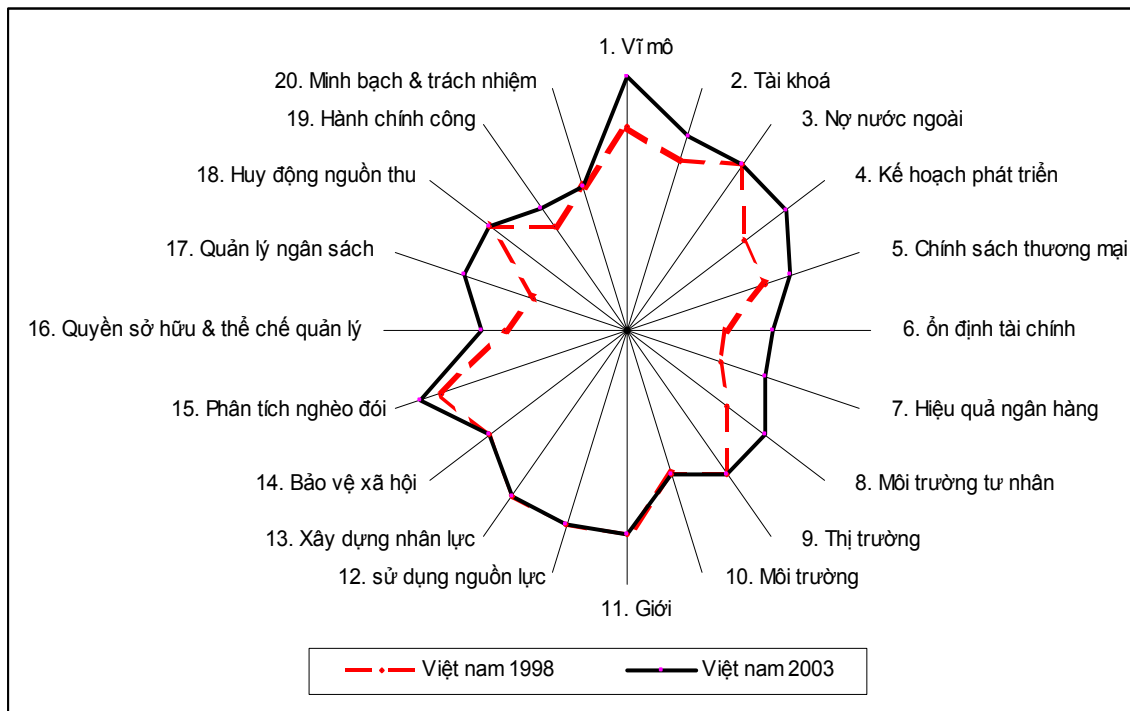
Quá trình phân cấp và cải cách hành chính công

Chương trình Cải cách hành chính công (CCHCC) đã xây dựng một khuôn khổ cải thiện việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo. Cơ chế một cửa đã được áp dụng tại 35 trong số 61 tỉnh và được đánh giá cao đặc biệt. Khi các hoạt động CCHCC và phân cấp được tăng cường, việc giám sát những thay đổi thể chế sẽ trở lên quan trọng. Các cơ chế cần được hình thành để giám sát những tiến bộ về luồng thông tin, sự minh bạch và hiểu biết về quyền và nghĩa vụ. Phản hồi của công dân về vấn đề cung cấp dịch vụ đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm cho những sáng kiến CCHCC đi đúng hướng. Nhưng hiện còn rất nhiều việc phải làm để đảm bảo sự tham gia toàn diện của người nghèo trong quá trình ra quyết định ở địa phương. Những sáng kiến khuyến khích dân chủ cơ sở dựa chủ yếu vào các cán bộ cấp xã và thôn. Khi nhiều trách nhiệm được chuyển giao cho cấp xã (qua trình này hiện đang diễn ra, ví dụ các chương trình phân cấp cơ sở hạ tầng), điều quan trọng là thiết lập được cơ chế khuyến khích các trưởng thôn và cán bộ xã hoạt động một cách minh bạch và có tham vấn người dân.

PHẦN II
CÁC CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN

Môi trường thể chế và chính sách đã được cải thiện đáng kể trong 5 năm vừa qua. Trong thời gian khủng hoảng Đông Á năm 1998, các thể mạnh chính của Việt nam là quản lý kinh tế vĩ mô và các chính sách hoà nhập xã hội; các yếu điểm chính là các chính sách cơ cấu và quản lý thể chế. Điều này được thể hiện ở Hình 7. Trên đồ thị khi một chỉ số chính sách càng xa tâm của đồ thị thì chỉ số đó càng đạt được điểm cao hơn. Kể từ năm 1998, Việt nam đã đạt được những tiến bộ to lớn thể hiện ở đường ngoài cùng năm 2003 ngày càng gần hơn với điểm tối đa. Các chính sách cơ cấu đã được cải thiện đặc biệt trong lĩnh vực thương mại và khu vực tài chính trong khi quản lý kinh tế vĩ mô cũng được thực hiện một cách chắc chắn và cẩn trọng. Đó chính là những nhân tố nổi bật làm cơ sở cho sự tăng trưởng kinh tế cao của Việt nam.

Hình 7: Chỉ số chính sách và thể chế Việt nam, 1998- 2003



Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Việt nam đạt được kết quả cao trong lĩnh vực công bằng và hoà nhập xã hội. Đây là lý giải chính đằng sau tỷ lệ giảm nghèo nhanh trong thập kỷ vừa qua. Nhưng các chỉ số thể chế quản lý còn thấp, và mới chỉ nhận được vị trí ưu tiên trong chương trình nghị sự cải cách gần đây của chính phủ. Cải thiện thể chế quản lý sẽ là yếu tố trọng tâm đảm bảo thực hiện những thay đổi chính sách và thể chế cần thiết để Việt nam tiếp tục duy trì nhịp độ tăng trưởng cao và giảm nghèo liên tục.

A. CHUYỂN ĐỔI SANG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Tự do hoá thương mại

Chính phủ đã cam kết xây dựng một nền kinh tế mở và cạnh tranh hơn thông qua việc thực hiện cam kết tham gia vào Khu vực mậu dịch tự do Đông Nam Á (AFTA), và Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ. Quá trình gia nhập WTO trở thành một trọng tâm trong cải cách kinh tế và cơ cấu. Việt nam đã thu được những lợi ích to lớn từ việc mở cửa thương mại trong quá khứ, và cam kết của chính phủ về mở cửa thương mại còn rất mạnh.

Trong sáu tháng qua, quá trình tự do hoá chế độ thương mại đã đạt được những tiến bộ vững chắc. Việt nam và Trung quốc đã đạt được thoả thuận cùng cắt giảm thuế nhập khẩu một số mặt hàng nông sản và thủy sản, sẽ bắt đầu áp dụng vào 1/1/2004. Với các chủng loại hàng hoá và hình thức thương mại song phương gần đây, xuất khẩu của Việt nam vào Trung quốc sẽ tăng. Đồng thời, thuế xuất tối đa đối với hàng nhập khẩu ASEAN đã giảm xuống 20% và nhóm hàng hoá nhập khẩu cuối cùng từ ASEAN đã được chuyển từ danh mục loại trừ tạm thời sang danh mục giảm thuế. Thuế nhập khẩu sẽ tiếp tục được cắt giảm trong các năm tới xuống còn từ 0 đến 5 % vào năm 2006, từ mức bình quân giản đơn là 10,7 % năm 2002. Các hạn chế số lượng về xi măng và clanh-ke nhập khẩu đã bị loại bỏ, cũng với các mặt hàng khác là sắt thép, kính xây dựng, giấy, dầu thực vật và gạch lát.

Chính phủ đã tuyên bố mục tiêu gia nhập WTO sớm nhất có thể - dự định cuối năm 2005. Việc đạt mục tiêu này đòi hỏi phải có những cải cách luật pháp, thể chế và kinh tế toàn diện và kiên quyết. Danh sách các hành động chính sách và thời gian thực hiện đang được chuẩn bị. Khi lộ trình này hoàn tất, nó sẽ được công bố để đảm bảo rằng Việt nam sẽ thực hiện được tất cả các bước đi cần thiết và kịp thời phù hợp với Chương trình nghị sự phát triển Doha.

Cải cách doanh nghiệp nhà nước

Chuẩn bị cho sự gia tăng cạnh tranh do tác động của việc gia nhập WTO đối với nền kinh tế Việt nam sẽ đòi hỏi phải có những tiến bộ song song trong chương trình nghị sự cải cách trong nước. Việc đạt được các mục tiêu đặt ra trong Đại hội Đảng lần thứ 9 về vấn đề cải cách DNNN sẽ đóng vai trò trọng tâm trong việc củng cố hệ thống tài chính và cải thiện khả năng cạnh tranh. Chiến lược cải cách DNNN của Chính phủ tập trung đẩy mạnh cạnh tranh trên thị trường sản phẩm, thông qua tự do hoá thương mại và một sân chơi bình đẳng hơn với thành phần tư nhân và thắt chặt hạn chế ngân sách bằng cách cắt giảm trợ cấp Chính phủ và áp dụng mức trần với tín dụng ngân hàng cho các DNNN vay. Chiến lược cải cách cũng bao gồm việc chuyển đổi sở hữu các doanh nghiệp phi chiến lược và tiến tới cơ chế tự chủ trong quyết định và tăng cường trách nhiệm trong các doanh nghiệp vẫn do nhà nước sở hữu.

Từ năm 1998, số lượng các DNNN đã giảm đi do các doanh nghiệp nhà nước cỡ nhỏ đã bị giải thể hoặc chuyển đổi sang các doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Khi quá trình này bắt đầu vào cuối năm 1998, số lượng các DNNN là hơn 6000.

Tổng số hiện nay còn khoảng hơn 5000 doanh nghiệp. Năm 2001, chính phủ đã công bố mục tiêu số lượng các doanh nghiệp sẽ được chuyển đổi sở hữu hoặc giải thể. Năm 2003, một lộ trình sắp xếp lại và cải cách DNNN mới đã được vận hành. Đây là một sự tập hợp của 104 kế hoạch sắp xếp lại và chuyển đổi sở hữu của các bộ, tỉnh, và các Tổng công ty (TCT). Kế hoạch cải cách này được công bố công khai, nêu rõ tên các DNNN và thời gian cụ thể để chuyển đổi sở hữu trong giai đoạn 2003-2005. Mục tiêu tổng thể là đến năm 2005 nhà nước sẽ cổ phần hoá, giao, bán, khoán hoặc thanh lý 2700 DNNN trong số khoảng hơn 5000 doanh nghiệp hiện đang tồn tại (bảng 4).

Bảng 4: Lộ trình cải cách doanh nghiệp nhà nước

	2003	2004	2005	Tổng
Cổ phần hoá	907	765	394	2066
Tỉnh	582	454	214	1250
Bộ	259	222	128	609
Tổng công ty	66	89	52	207
Bán, khoán, giao, sát nhập	495	108	20	623
Tỉnh	385	71	14	470
Bộ	70	14	3	87
Tổng công ty	40	23	3	66
Các biện pháp khác	57	17	17	91
Tổng số	1459	890	431	2780

Nguồn: Ban Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp nhà nước.

Tương tự giai đoạn 1990 – 1998 khi số lượng DNNN bị cắt giảm một phần hai, từ khoảng 12.000 doanh nghiệp xuống còn 6.000 doanh nghiệp, lộ trình hiện tại dự định sẽ cắt giảm một nửa số DNNN hiện thời. Trong giai đoạn cắt giảm theo số lượng ban đầu, dự kiến sẽ tập trung chuyển đổi sở hữu các doanh nghiệp nhỏ. Theo kế hoạch này, dự kiến 55% quy mô chuyển đổi sở hữu sẽ được thực hiện trong năm 2003. Với tốc độ chuyển đổi sở hữu các DNNN hiện nay, kết quả đạt được còn rất xa so với mục tiêu đặt ra. Tại thời điểm giữa tháng 10, chỉ có 213 doanh nghiệp trong số 1459 doanh nghiệp theo kế hoạch đã hoàn thành chuyển đổi sở hữu.

Cho dù tiến độ sắp xếp lại các DNNN kém xa so với kế hoạch, nhưng tốc độ chuyển đổi này vẫn nhanh so với bất kỳ thời điểm nào đến nay. Tính theo năm, dựa trên tỷ lệ chuyển đổi trong 10 tháng đầu năm, tỷ lệ chuyển đổi năm 2003 nhanh hơn một chút so với năm 2002. Đến nay, hơn một nửa các doanh nghiệp chuyển đổi thuộc ngành công nghiệp và xây dựng. Năm 2003, khu vực dịch vụ chiếm gần nửa số doanh nghiệp chuyển đổi, so với tỷ lệ 1/3 trong toàn giai đoạn 1998-2003. Phần lớn các doanh nghiệp chuyển đổi thuộc loại nhỏ: khoảng gần 85% số doanh nghiệp này có vốn điều lệ ít hơn 10 tỉ đồng (bảng 5).

Bảng 5: Số lượng và quy mô các doanh nghiệp nhà nước chuyển đổi

	1999	2000	2001	2002	10T- 2003
Tổng số	370	250	288	242	213
Giao thông	38	26	21	10	8
Dịch vụ	151	75	92	70	101
Công nghiệp / Xây dựng	165	136	154	135	85
Thủy sản	6	5	6	7	8
Nông nghiệp	10	8	15	20	11
<i>Quy mô doanh nghiệp</i>					
Trên 10 tỉ đồng	43	26	44	55	41
Dưới 10 tỉ đồng	327	224	244	187	172

Ghi chú: Chuyển đổi bao gồm cổ phần hoá, giao, bán khoán, thanh lý và cho phá sản.

Nguồn: Ban Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp nhà nước.

Ngoài việc sắp xếp lại và chuyển đổi sở hữu các DNNN, công việc kiểm toán phân tích 37 DNNN đã được tiến hành và 6 DNNN khác đã gần hoàn thành. Các doanh nghiệp trong ngành dầu khí và hàng không hiện có lợi nhuận lớn, một phần do sự hạn chế cạnh tranh trong các ngành này; các DNNN trong ngành dệt may đang có lợi nhuận và phát triển nhanh chóng, nhưng sẽ gặp thách thức từ thị trường bên ngoài khi chế độ hạn ngạch bị bãi bỏ cho các thành viên WTO vào năm 2005; Một công ty giấy quốc doanh lớn được xem là vẫn có hiệu quả, nhưng sẽ phải đối mặt với sức ép cạnh tranh khi thuế nhập khẩu từ các nước ASEAN được cắt giảm. Điều này cho thấy nhu cầu phải hạ giá thành, giải quyết nợ, cải tiến quản lý của các doanh nghiệp. Trái lại, ngành mía đường hiện đang gặp khó khăn nghiêm trọng về tài chính, các DNNN tiếp tục hoạt động thua lỗ và tạo ra một khoản nợ lớn; Cần một chiến lược hợp lý hóa tổng thể, nhưng các cấu phần cơ bản của chiến lược ngành vẫn còn phải cụ thể hoá.

Kế hoạch tái cơ cấu thí điểm 3 tổng công ty – Seaprodex, Vinacafe và Vinatex – đã hoàn thành vào tháng 5 năm 2003. Hiện tại Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước, Chính phủ và các Tổng công ty (TCT) đang nghiên cứu các kết luận của dự án này. Một trong số các khuyến nghị của dự án là kế hoạch đề xuất chuyển đổi cả 3 tổng công ty này thành các công ty cổ phần, theo các thông lệ quốc tế. Mặc dù vậy, các hoạt động cụ thể để thực hiện các biện pháp tái cơ cấu được triển khai rất chậm trong thực tế.

Nhiều TCT bày tỏ ý định được quản lý theo nhóm lĩnh vực kinh doanh thay vì quản lý các nhóm quản lý nhà nước mà họ hiện đại diện. Cùng với việc cho phép các TCT cơ cấu lại trở thành các công ty cổ phần có tài khoản gộp từ các thành viên là các DNNN và được tự chủ cao hơn trong hoạt động kinh doanh, và việc chuyển các quyết định tài chính và hoạt động từ các chủ sở hữu (các bộ chủ quản và uỷ ban nhân dân) sang ban giám đốc các công ty cổ phần. Những công ty cổ phần được giao quyền hoạt động kinh doanh vì lợi nhuận và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của mình. Một số TCT đã nộp đơn đăng ký chuyển thành các công ty cổ phần, phần lớn đơn xin đăng ký đã được thủ tướng chính phủ phê duyệt. Những sáng kiến này có thể thúc đẩy qua trình cơ cấu lại trong các ngành đã có một chiến lược rõ ràng.

Các DNNN lại chịu sự điều tiết của một Luật DNNN khác với các doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài. Luật DNNN mới ban hành tháng 11 năm nay đã giảm những khác biệt trên ở mức độ nhất định. Dưới sự điều tiết của Luật DNNN mới, sẽ có hiệu lực vào tháng 7 năm 2004, chỉ những quan hệ giữa chủ sở hữu (nhà nước) và các doanh nghiệp được điều chỉnh trong luật này, trong khi các vấn đề điều hành doanh nghiệp sẽ được quản lý bởi luật doanh nghiệp. Luật DNNN mới sẽ đưa ra những hướng dẫn rõ ràng về việc bổ nhiệm, phân công nhiệm vụ, quyền lực và quyền lợi của các giám đốc DNNN và Ban quản trị công ty.

Việc phát triển thể chế quản lý doanh nghiệp trong các DNNN đóng vai trò quan trọng trong việc tăng cường chức năng giám sát của nhà nước và đánh giá các rủi ro tài chính. Trong khi luật DNNN mới góp phần giải quyết các vấn đề trên ở mức độ nào đó, thì mục tiêu tham vọng của Việt nam trong 2 năm tới là dự thảo và thực hiện một khung pháp lý thống nhất cho tất cả các doanh nghiệp và nhà đầu tư không phân biệt thành phần sở hữu. Trong năm tới, kế hoạch trước mắt là soạn thảo một bộ Luật doanh nghiệp đồng bộ và một luật đầu tư thống nhất (thay thế Luật Đầu tư nước ngoài và Luật khuyến khích đầu tư trong nước). Các luật mới này dự kiến sẽ được thông qua trong năm 2005. Việc xây dựng các thể chế và cơ cấu hỗ trợ việc thực thi các luật này cũng quan trọng như xây dựng các luật.

Cải thiện môi trường kinh doanh cho các doanh nghiệp

Việc tạo cơ hội việc làm cho hơn 1,1 triệu người tham gia thị trường lao động hàng năm trong thập kỷ tới sẽ chủ yếu dựa vào sự mở rộng của thành phần tư nhân. Trong 7 tháng đầu năm 2003, khoảng 16.000 doanh nghiệp đã đăng ký thành lập theo Luật Doanh nghiệp. Đến nay thành phần tư nhân chính thức trong nước đã tạo ra số lượng việc làm nhiều hơn toàn bộ khu vực DNNN. Đây là con số đáng mừng cần duy trì thông qua việc cải thiện hơn nữa môi trường đầu tư cho các doanh nhân trong nước và nước ngoài.

Mức thuế thu nhập doanh nghiệp 28% (có hiệu lực từ ngày 1/1/2004) sẽ được áp dụng bình đẳng cho cả doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp tư nhân trong nước. Tỷ lệ thuế này giảm xuống từ mức 32% đối với các doanh nghiệp trong nước và tăng từ mức 25% đối với các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài. Đồng thời, thuế thu nhập bổ sung của các doanh nghiệp trong nước đã được loại bỏ cùng với thuế chuyển lợi nhuận về nước của các doanh nghiệp nước ngoài. Đây là một bước đi quan trọng và rõ rệt nhằm tạo ra một sân chơi bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần sở hữu. Chính sách loại bỏ từng bước chế độ 2 giá đối với các dịch vụ công ích là một bước tiến khác đáng hoan nghênh theo hướng này.

Những cản trở khác nhau đối với sự phát triển khu vực tư nhân đã được loại bỏ trong vài năm lại đây và môi trường đầu tư nhìn chung đã được cải thiện. Các nỗ lực đáng kể đã được thực hiện nhằm làm đơn giản hoá những quy định và thủ tục hành chính. Mặc dù vậy, những thách thức chính vẫn còn tồn tại. Những cản trở lớn nhất đối với các doanh nghiệp Việt nam xuất phát từ sân chơi không công bằng, rào cản cạnh tranh trong một số ngành chủ chốt của nền kinh tế, và khó khăn tiếp cận chính thức đối với đất đai có giá thành hợp lý. Hạn chế mới đây về việc thuê người nước ngoài, cùng với thuế thu nhập

cao đối với công dân Việt nam có mức thu nhập cao, gây khó khăn cho việc tuyển dụng và duy trì các nhân viên có kỹ năng cao.

Cải cách khu vực tài chính

Chương trình cải cách hệ thống ngân hàng có mục tiêu cải thiện quy định và kiểm soát các ngân hàng, để đẩy mạnh tính minh bạch và trách nhiệm, đồng thời cải thiện sự lành mạnh tài chính chung của hệ thống ngân hàng bằng việc tạo ra cơ chế khuyến khích các ngân hàng hoạt động trên cơ sở thương mại. Việc thực hiện chương trình cải cách này đã đạt được những bước tiến ở mức độ khác nhau, trong đó tích minh bạch và giám sát đã đạt được rất ít tiến bộ. Hệ thống tài chính dần dần hoạt động theo định hướng thị trường nhiều hơn: Tỷ giá gần như hoàn toàn được tự do hoá, tỷ giá ngoại tệ dịch chuyển trong biên độ dao động trao đổi hàng ngày, và hoạt động cho vay theo chính sách được chuyển sang các thể chế chuyên ngành.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động và sự lành mạnh tài chính lâu dài của các Ngân hàng thương mại quốc doanh (NHTMQD) (chiếm 70% tổng tài sản hệ thống ngân hàng), kế hoạch tái cơ cấu cho các tổ chức này đã được Ngân hàng Nhà nước Việt nam xây dựng và phê duyệt. Các ngân hàng thương mại cũng đã xác định nhu cầu trích lập dự phòng dựa trên kết quả kiểm toán của năm 2000 theo Tiêu chuẩn kế toán quốc tế (TCKTQT). Các ngân hàng đã đạt được những tiến bộ từng bước trong việc thực hiện các kế hoạch tái cơ cấu, sử lý khoảng 30% trong tổng số khoản vay không sinh lời (được xác định đến tháng 12/2000). Một phần của kế hoạch tái cơ cấu, lượng vốn vay đã được phân loại lại dựa trên Quyết định 1627, gần với tiêu chuẩn quốc tế về phân loại các khoản vay; Các ngân hàng đã soạn thảo các sổ tay tín dụng mới, và hoàn thành việc kiểm toán theo TCKTQT cho năm 2000 và 2001.

Mặc dù những hoạt động trên cho thấy những tiến bộ đáng khích lệ, nhưng hiện vẫn còn một số hạn chế quan trọng. Kế hoạch tái cơ cấu của ngân hàng đã lỗi thời (soạn thảo từ năm 2001) và còn chưa rõ ràng để có thể áp dụng việc tái cấp vốn có điều kiện trên thực tế. Mặc dù vậy, ba giai đoạn tái cấp vốn trị giá 7,75 nghìn tỉ đồng đã được thực hiện dựa trên các mục tiêu khác nhau của NHNN và Bộ Tài chính. Nhu cầu tái cấp vốn thực tế của các NTTMQD có thể cao hơn 5 lần tổng số vốn tái cấp đã được giải ngân, nếu dựa trên ước tính tổng số các khoản vay không sinh lời hiện nay tại các NTTMQD.

Việc không tuân thủ các điều kiện tái cơ cấu ngân hàng trước khi được tái cấp vốn của ngành hiện nay tạo ra những rủi ro lớn trong tương lai. Nếu cơ cấu hệ thống không thay đổi, việc tái cấp vốn hiện nay sẽ có ít giá trị cho quá trình phát triển ngân hàng và lại rất tốn kém cho ngân sách: Các khoản vốn mới sẽ dần dần bị thu hẹp bởi các khoản vay xấu tiếp tục tăng. Hơn nữa, trong bối cảnh ngân hàng vẫn do nhà nước sở hữu, động lực cải cách vốn đã hạn chế hiện nay đang ngày càng bị yếu đi bởi các chương trình tái cấp vốn không điều kiện.

Chính phủ đã tách các hoạt động tín dụng ưu đãi và tín dụng chính sách ra khỏi các NHTMQD bằng việc lập ra Ngân hàng chính sách xã hội (NHCSXH), và Quỹ Hỗ trợ phát triển (QHTPT). Điều này sẽ chuyển dịch các rủi ro cho vay chính sách tiềm tàng từ khu vực tài chính sang các tổ chức ngoài ngân sách. Bước tiếp theo là tạo ra một khuôn

khô điều tiết hợp lý cho hoạt động cho vay chính sách nhằm giảm thiểu rủi ro và tối đa hiệu quả kinh tế từ các khoản đầu tư này. Gánh nặng ngân sách của các hoạt động cho vay sẽ phụ thuộc chủ yếu vào chất lượng của quyết định cho vay và khả năng trả nợ của người vay vốn cuối cùng. Khuôn khô cho vay chính sách mới phải được cơ cấu trên cơ sở tham vấn liên chính phủ rộng rãi gồm QHTPT, NHCSXH để đảm bảo sự minh bạch của thành phần trợ cấp, tính nhất quán, khả thi và bền vững. Việc đánh giá và xem xét chi tiết hoạt động của QHTPT và nhu cầu phát triển trong thời gian tới phải được ưu tiên cao trong chương trình nghị sự.

Các NHTMQT là những cơ quan cung cấp tín dụng lớn nhất cho các DNNN. Từ năm 2000, tín dụng ngân hàng cho các DNNN đã giảm từ 45% xuống còn 38% trong tổng tín dụng ngân hàng. Đồng thời, tín dụng của QHTPT cho các DNNN tăng nhanh. Như vậy, tổng tín dụng ngân hàng và QHTPT cho các DNNN vay chiếm 46% trong tổng các khoản cho vay năm 2002 và đang tăng vào năm 2003. Trong khi các ngân hàng thương mại ngoài quốc doanh đã giảm gần một nửa các khoản tín dụng cho các DNNN vay, thì các NHTMQD chỉ giảm một lượng nhỏ và số lượng tín dụng cho DNNN vay này vẫn cao hơn bốn lần so với các ngân hàng ngoài quốc doanh.

Tháng 6 năm 2003, NHNNVN tuyên bố ý định cổ phần hoá một NHTMQD trong giai đoạn 2006-2010 với sự tham gia của các ngân hàng nước ngoài. Một kế hoạch có gắn mốc thời gian cụ thể để cổ phần hoá ngân hàng này sẽ được chuẩn bị vào năm 2005. Việc chuẩn bị cổ phần hóa sẽ bao gồm một đợt kiểm toán hoạt động và tài chính độc lập dựa trên TCKTQT, một đánh giá chân đoán về hoạt động của ngân hàng, và một tổng kết các môi trường thể chế và chính sách đối ngoại. Ngoài ra, mục tiêu của các chủ thể liên quan trong việc tìm ra một đối tác chiến lược cần được làm rõ và liên hệ với việc xác định các nhà đầu tư chiến lược, cũng như các điều khoản cụ thể để cổ phần hoá.

Thực hiện một chương trình nghị sự kép gồm cải cách doanh nghiệp nhà nước và cải cách ngân hàng, và thiết lập một khuôn khô cho vay chính sách phù hợp vẫn là những ưu tiên chính sách quan trọng tại thời điểm này. Các NHTMQD cần đóng vai trò trọng tâm trong tiến trình tái cơ cấu DNNN, vì NHTMQD có thể tiếp cận những thông tin quan trọng và họ đã bắt đầu có những kinh nghiệm nhất định trong các đơn vị xử lý vốn vay. Để tăng cường hiệu quả, đầu tiên, các NHTMQD nên tập trung vào các doanh nghiệp nhà nước có những khoản vay không sinh lời lớn nhất. Những nỗ lực này cần kết hợp chặt chẽ với việc giải quyết các món nợ giữa các doanh nghiệp thông qua một Công ty mua bán và quản lý nợ và tài sản trung ương đang được xây dựng.

B. HƯỚNG TỚI SỰ PHÁT TRIỂN HÀI HOÀ

Dịch vụ y tế tốt hơn

Chi tiêu công cho y tế chiếm khoảng 1,3 % của GDP trong năm 2001. Các chỉ số sức khỏe của Việt Nam nhìn chung tốt hơn mức mong đợi so với một đất nước có mức thu nhập đầu người hiện thời, các chỉ số này đang tiếp tục được cải thiện. Tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh trên 1000 cháu giảm nhanh từ 90 cháu (giai đoạn 1975-1980) xuống còn 44 cháu (1989-1993) và khoảng 28 cháu (1992-1996). Tỷ lệ lây lan các bệnh dịch truyền nhiễm giảm mạnh từ 50-56% năm 1976 xuống còn 27% năm 1997.

Tuy nhiên, những khó khăn vẫn còn tồn tại. Chi tiêu công cho sức khỏe trên đầu người thấp so với các nước cùng mức độ phát triển. Và nhìn chung các chỉ số sức khỏe ấn tượng trên phản ánh một phần đóng góp chi tiêu lớn của khu vực tư nhân cho sức khỏe, kể cả những người nghèo. Các chỉ số sức khỏe biến động lớn giữa khu vực thành thị và nông thôn, nhóm vùng và thu nhập, phản ánh sự khác biệt về khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế và khả năng chi trả bằng tiền túi bỏ ra của người dân cho các chi phí chăm sóc sức khỏe. Cho dù tỷ lệ các bệnh truyền nhiễm giảm tương đối, nhưng vấn đề sức khỏe cộng đồng đang trở nên nghiêm trọng hơn với bệnh truyền nhiễm mới như HIV-AIDS và sự trở lại của các bệnh lao phổi, sốt xuất huyết. Bệnh sốt rét còn là vấn đề lớn ở các vùng miền núi và dân tộc thiểu số trong cả nước.

Để điều chỉnh lại những mất cân đối trong kết quả y tế, chương trình cải cách tập trung thay đổi luồng tài chính cho y tế. Phân bổ nguồn lực công của chính phủ trung ương sẽ gắn kết với mục tiêu và ưu tiên của ngành y tế, và tăng cường phân bổ ngân sách chính phủ và sự trợ giúp của các nhà tài trợ cho ngành này.

Dự thảo lần 5 về "Chiến lược quốc gia về phòng ngừa và kiểm soát HIV/AIDS giai đoạn 2004-2010 với viễn cảnh 2020" đã được Ủy ban quốc gia về Phòng ngừa và Kiểm soát AIDS, ma túy, mại dâm công bố trong năm 2003. Chiến lược này dự định sẽ được phê duyệt vào tháng 12 năm 2003. Tuy nhiên, điều vẫn còn chưa rõ là văn kiện này với hình thức như hiện nay có thực sự là một bước tiến hay không.

Nguồn lực cho các dịch vụ chăm sóc sức khỏe người nghèo ở cấp tỉnh hiện đang được tăng cường nhiều hơn. Quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo (QCS/SKNN), theo quyết định 139, huy động kinh phí cho các dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo ở cấp tỉnh. Khoảng 30 tỉnh đã lập danh sách chính xác những đối tượng hưởng lợi từ quyết định 139, và lập một QCS/SKNN với sự đóng góp đầy đủ của chính phủ trung ương và cấp tỉnh. Các đối tượng hưởng lợi thích hợp được nhận một thẻ từ Bảo hiểm Xã hội Việt nam, và mặc dù còn nhiều khó khăn trong việc ban hành các thẻ này, nhưng thực tế tại một số tỉnh cho thấy người dân đã tăng sử dụng các dịch vụ y tế khi họ được cấp thẻ. Với chi phí thêm 700 tỉ đồng hàng năm (hơn 450 triệu đô la Mỹ), đây là một khoản chi tiêu cho sức khỏe lớn của Việt nam, đồng thời cũng tiếp cận trực tiếp đến người nghèo.

Chất lượng và quy mô giáo dục

Việt nam đã đạt được những tiến bộ nhanh trong việc tăng tỷ lệ nhập học ở tất cả các cấp và cải thiện tính hiệu quả và công bằng trong chi tiêu công trong ngành giáo dục. Tỷ lệ nhập học trong độ tuổi là 90% cho giáo dục tiểu học, 72% cho trung học cơ sở, và 42% cho trung học phổ thông trong năm 2002. Số lượng giáo viên và số giờ lên lớp trung bình đã tăng lên, mặc dù còn ở mức độ thấp. Tỷ lệ bỏ học và lưu ban giảm. Khoảng cách giới về tỷ lệ nhập học và tốt nghiệp dường như được thu hẹp lại

Mặc dù vậy, vẫn còn những thách thức trước mắt. Chi tiêu công thêm cần cung cấp để đáp ứng tỷ lệ nhập học vào trung học cơ sở tăng như hiện nay sau khi tỷ lệ nhập học tiểu học tăng lên. Hơn nữa, cho dù tài chính chi cho giáo dục tăng đáng kể, kết quả khảo sát cho thấy kết quả học tập môn toán và tiếng Việt ở lớp 3 và 5 còn thấp ở ngoài các thành phố lớn như Hà nội. Kết quả học tập cũng rất khác nhau tùy theo các vùng khác nhau.

Chương trình cải cách trong ngành giáo dục nhằm tăng phần chi tiêu công của ngành, và giảm chi tiêu dàn trải đối với mỗi học sinh. Đồng thời, tiêu chuẩn chất lượng cần được tăng cường. Chương trình cải cách dựa trên sự kết hợp của 2 yếu tố: áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng giáo dục và áp dụng cơ chế phân bổ nguồn lực để đạt được các tiêu chuẩn trên, đặc biệt cho các vùng thiệt thòi. Phương pháp tiếp cận tổng thể được thể hiện trong khung Giáo dục cho mọi người, đã được Thủ tướng phê duyệt trong PRSC 2.

Tiêu chuẩn chất lượng giáo dục cơ bản (TCCL/GDCB) đã được 38 tỉnh trong cả nước áp dụng năm 2003. Đây sẽ là đòn bẩy thúc đẩy việc giám sát và thiết lập tiêu chuẩn tại cả cấp trung ương và cấp tỉnh. Trong số 38 tỉnh trên đã bao gồm các tỉnh nghèo nhất và thiệt thòi nhất trong cả nước. Việc nhân rộng tiêu chuẩn TCCL/GDCB đến các tỉnh còn lại trong cả nước là bước quan trọng tiếp theo. Tiêu chuẩn TCCL/GDCB đề cập đến cơ sở vật chất, đội ngũ giáo viên, quản lý và tổ chức giáo dục, tham gia của xã hội vào giáo dục, hoạt động và chất lượng giáo dục và các kết quả giáo dục mong đợi.

Đến năm 2006, dự kiến ít nhất 40% các vùng khó khăn về giáo dục sẽ nhận được hỗ trợ của chính phủ để tiếp cận TCCL/GDCB. Các trường tiếp nhận đầu tư để đạt chuẩn TCCL/GDCB sẽ xóa bỏ tất cả các gánh nặng chi phí hiện nay đối với các hộ nghèo.

Đất đai và môi trường

Chương trình cải cách đất xây dựng trên những kết quả đạt được trong những năm 90, với việc phân phối công bằng đất nông nghiệp cho các hộ nông dân đã tạo nền tảng cho sự tăng trưởng nhanh và giảm nghèo. Để đẩy mạnh hơn những thành tựu này, thực hiện chính sách tiếp tục hoàn thiện việc phân loại đất, cấp giấy chứng nhận sử dụng đất (GCN/SDD) phù hợp, và thể hiện cơ sở pháp lý trong quản lý đất đai cho một nền kinh tế thị trường.

Quốc hội đã phê chuẩn Luật Đất đai sửa đổi vào tháng 11 vừa qua. Từ tháng 6/2003, dự thảo của Bộ luật này đã được công bố toàn quốc trên báo chí và các

trang web đại chúng để lấy ý kiến đóng góp của quảng đại quần chúng. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt nam đã xuất bản một bản tin kinh doanh đặc biệt để thu thập các phản hồi về dự thảo luật đất đai của các nhà hoạch định chính sách quan trọng, và những nhà quan sát trong, ngoài nước. Luật đất đai sửa đổi thiết lập một khung pháp lý giải quyết các vấn đề an toàn sở hữu đất, hoạt động sử dụng đất theo tập quán, khả năng tiếp cận đất cho tất cả các thành phần kinh tế.

Luật Đất đai mới quy định tất cả các giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nên mang tên cả hai vợ chồng. Điều này đảm bảo khả năng tiếp cận công bằng đến quyền sử dụng đất, cũng như tiếp cận tín dụng về mặt thể chấp vay vốn, và nó giảm đáng kể tổn thương của phụ nữ trong trường hợp ly hôn. Để hỗ trợ việc thực hiện hiệu quả Luật đất đai, điều quan trọng là các hướng dẫn ở dạng nghị định và thông tư cần được ban hành liên quan đến phân loại và quy hoạch đất đai, quản lý và sử dụng đất cộng đồng, cải thiện tiếp cận nguồn đất cho các doanh nghiệp tư nhân.

Các cuộc tham vấn rộng rãi đã được thực hiện để soạn thảo một thông tư của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về việc thực hiện Đánh giá tác động môi trường trong các chiến lược và quy hoạch phát triển để nâng cao năng lực của Việt nam trong thực hiện Chương trình nghị sự 21. Bản dự thảo đã được chỉnh sửa lại để phản ánh việc thành lập bộ Tài nguyên và Môi trường - một cơ quan đầu mối mới của Chính phủ phụ trách vấn đề môi trường – và để nhấn mạnh sự tập trung vào các quy hoạch phát triển và kế hoạch tổng thể trong khuôn khổ một nghị định mới của chính phủ sẽ được ban hành về cải thiện chất lượng các chương trình phát triển. Các tham vấn thêm đã được lập kế hoạch tiến hành trước khi ban hành thông tư và hướng dẫn thực hiện.

C. XÂY DỰNG NỀN QUẢN TRỊ HIỆN ĐẠI

Quản lý tốt hơn nguồn lực công

Trong những năm qua, lĩnh vực quản lý chi tiêu công đã đạt được những tiến bộ đáng chú ý. Phát triển đồng đều về xã hội đòi hỏi các nỗ lực trên cần được duy trì. Các cơ chế nhằm ngăn chặn hiện tượng vượt chi và chiếm dụng sai nguồn lực đã tồn tại và việc tập trung chi tiêu vào giáo dục và y tế nhân dân đã được cải thiện trong thời gian qua. Nhưng việc lập kế hoạch các chi tiêu xây dựng cơ bản và chi tiêu thường xuyên cần phải được lồng ghép trong một khuôn khổ chi tiêu trung hạn tập trung vào bảo đảm tính bền vững tài khóa và tạo ra kết quả có lợi cho người nghèo. Quá trình hài hoà hoá thủ tục thực hiện dự án đầu tư của các nhà tài trợ cũng đã được cải thiện.

Tuy nhiên, Việt nam vẫn thiếu một cơ chế đơn giản để giám sát kết quả và đầu ra của các chi tiêu công và để đưa thông tin phản hồi vào các quyết định phân bổ nguồn lực trong tương lai. Những yếu kém về minh bạch hoá, trách nhiệm và quản lý mua sắm vẫn còn tồn tại, làm trầm trọng hiện tượng tham nhũng và lãng phí. Cơ cấu ngân sách chưa thống nhất gây khó khăn cho việc giám sát tổng thu chi và việc xác định tình trạng tài khóa. Những khoản vay hỗ trợ phát triển chính thức, những chi tiêu ở cấp xã và những nguồn kinh phí khác hiện chưa được đưa vào nguồn ngân sách. Có một sự mất cân đối ngày càng tăng, ở nhiều ngành, giữa các chi tiêu cho xây dựng cơ bản và chi tiêu vận hành và bảo dưỡng.

Với việc sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước, Chính phủ đã thực hiện một bước tiến quan trọng trong việc giải quyết các điểm yếu trên. Luật Ngân sách đã được Quốc hội phê duyệt vào tháng 12 năm 2002 và đi vào hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2004. Luật mới chỉ định Kho bạc nhà nước là cơ quan dẫn đầu chịu trách nhiệm thực thi ngân sách và thông tin về quản lý tài chính. Tính minh bạch sẽ là một phần trọng tâm trong quản lý tài chính bởi lẽ tất cả sự phân bổ ngân sách, kết quả kết toán và kiểm toán của ngân sách nhà nước và địa phương phải được công khai. Hơn nữa, tất cả các thủ tục và qui trình thu ngân sách, cắt và miễn giảm thuế cũng như việc thực hiện và thanh toán ngân sách phải được niêm yết tại những nơi mà các hoạt động trên diễn ra.

Từ năm tài khóa tiếp theo, Quốc hội sẽ phê duyệt tổng ngân sách quốc gia và việc phân bổ đến các bộ ngành trung ương, đồng thời chuyển giao quyền quyết định phân bổ ngân sách ở cấp địa phương cho hội đồng nhân dân tỉnh. Theo luật mới, Hội đồng nhân dân tỉnh được trao quyền quyết định việc thu chi ngân sách cũng như thiết lập các khoản thu ngoài thuế và ban hành một số chính sách chi tiêu nhất định.

Tài liệu đấu thầu đề xuất xây dựng Hệ thống thông tin quản lý và kho bạc kết hợp sẽ sớm được ban hành. Đây là một bước phát triển có ý nghĩa quan trọng với việc Chính phủ cam kết dành 50 triệu đô la Mỹ cho việc quản lý tốt hơn các nguồn lực công. Theo dự kiến, một tổ chức tư vấn quốc tế sẽ trợ giúp quy trình mua sắm và hỗ trợ đánh giá đấu thầu độc lập việc mua sắm để triển khai xây dựng Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc mới. Những thông báo mua sắm cụ thể cho dự án này cũng sẽ được công bố công khai.

Danh mục kế toán theo tiêu chuẩn quốc tế thay thế hệ thống hiện thời sẽ được ban hành. Danh mục kế toán chung sẽ hợp nhất các hệ thống kế toán riêng biệt của Vụ kho bạc nhà nước, Vụ ngân sách nhà nước và các đơn vị chi tiêu. Điều này sẽ giúp củng cố và làm đơn giản hoá hệ thống quản lý tài chính.

Xây dựng pháp luật

Nền tảng của chiến lược cải cách luật pháp ở Việt nam đã được xây dựng với việc hoàn thành báo cáo Đánh giá nhu cầu phát luật (ĐGNCP) năm 2002. Dựa trên báo cáo này, các kế hoạch hành động chi tiết đã được xây dựng dưới tiêu đề: "Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật ở Việt nam đến 2010". Chiến lược này đang chờ chính thức phê duyệt. Việc Quốc hội hoặc Chủ tịch nước thông qua chiến lược này không chỉ có ý nghĩa quan trọng để duy trì động lực cho cải cách luật pháp, mà còn là yêu cầu theo Hiến pháp để có thể có hiệu lực. Bởi vì nó liên quan đến các ngành lập pháp, tư pháp và hành pháp của Nhà nước.

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản pháp luật chỉ có hiệu lực sau 15 ngày kể từ khi được công bố trên Công báo. Ngân hàng thế giới đã tổ chức tiến hành nghiên cứu để xác định ảnh hưởng của luật này. Những kết quả ban đầu đã chỉ ra các ảnh hưởng rất quan trọng. Có thể thấy rõ xu hướng này thông qua số lượng các luật mới được công bố trên Công báo. Tính minh bạch pháp lý đã được cải thiện thông qua việc thử nghiệm công khai các bản dự thảo luật để lấy ý kiến qua mạng internet như Luật đất đai và dự thảo Luật tổ tụng hình sự. Cũng có những nỗ lực quan trọng nhằm tăng cường chức năng giám sát của các cơ quan dân cử thông qua Luật giám sát quốc hội, Luật Hội đồng và Ủy ban nhân dân và Luật ngân sách nhà nước.

Chương trình làm luật năm 2004 của Quốc hội sẽ tập trung điều chỉnh khung luật pháp theo yêu cầu của WTO. Vì mục tiêu này, Bộ tư pháp đã hoàn thành việc rà soát 265 các điều khoản luật pháp. Trong đó 94 điều khoản luật được xác định cần phải điều chỉnh hoặc xây dựng, cải cách lớn nhất sẽ liên quan đến khu dịch vụ thương mại. Quy mô của chương trình cải cách luật pháp của Quốc hội là một thách thức lớn. Sản phẩm mong đợi là 20 dự luật trong năm nay, cho dù đây là một tiến bộ lớn trong những năm qua, vẫn chưa đạt được yêu cầu đặt ra để đạt được tiến bộ nhanh và quyết định theo mong mỏi của các nhà lãnh đạo

Quốc hội đã vạch ra một chương trình xây dựng pháp luật đầy tham vọng cho các khóa tới (2004-2007). Một số các chính sách này (nếu được thực hiện tích cực) sẽ mang lại các ảnh hưởng sâu sắc đến tính minh bạch, sự tham gia của người dân và khả năng tiếp cận pháp lý. Các chính sách trọng tâm theo hướng này bao gồm Pháp lệnh hoặc Luật dân chủ cơ sở, Luật hiệp hội, Luật khiếu nại sửa đổi, và sáng kiến xây dựng trang thông tin luật pháp của chính phủ, đây là chưa kể đến số lượng ngày càng tăng các dự thảo luật được công khai lấy ý kiến trước khi ban hành.

Khung 2: Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội năm 2004

- Luật dân sự (với bản sửa đổi)
- Luật thanh kiểm tra,
- Luật giao thông đường thủy nội địa,
- Luật về các tổ chức tín dụng (sửa đổi)
- Luật bảo vệ trẻ em
- Luật phá sản
- Luật về điện
- Luật cạnh tranh
- Luật khiếu nại khiếu tố (sửa đổi)
- Luật ban hành các công cụ luật pháp của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi)
- Luật thuế sử dụng đất
- Luật xuất bản (sửa đổi)
- Luật bảo vệ rừng (sửa đổi)
- Luật giáo dục (sửa đổi)

Nguồn: Quốc hội.

Mặc dù một loạt các văn bản luật đã tồn tại để điều tiết các lĩnh vực hoạt động dân sự, khung luật pháp chung điều tiết các hoạt động công dân còn hạn chế, phức tạp, manh mún, và thực thi thiếu đồng bộ. Việc thông qua Luật Hiệp hội, đã được dự thảo 10 năm nay, được lập kế hoạch cho nhiệm kỳ Quốc hội này (2002-2007). Nghị định 88 về hiệp hội đã được thông qua vào tháng 7. Nghị định là bước thử nghiệm ban đầu cho luật Hiệp hội. Dự thảo luật cần được tham vấn rộng với các tổ chức ở trung ương và địa phương để đảm bảo qua trình ra chính sách có tham vấn rộng rãi và dựa trên thông tin đầy đủ.

Quyền của công dân Việt nam trong việc khiếu kiện và gửi đơn khiếu nại đã được chính thức công nhận từ lâu. Nhưng cơ chế thực hiện còn thiếu với sự yếu kém của hệ thống tòa án để giải quyết những khiếu nại mang tính hành chính của người dân và doanh nghiệp. Quy trình gửi khiếu kiện và khiếu nại rất phức tạp. Chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo và báo cáo nhu cầu hỗ trợ pháp luật dự kiến cần sửa đổi luật "khiếu nại và khiếu tố" tập trung vào những sửa đổi chủ yếu sau: mở rộng và làm rõ chức năng tư pháp của các tòa án hành chính, đơn giản hoá thủ tục khiếu kiện cho phép công dân khiếu nại trực tiếp đến hệ thống tòa án hành chính, và củng cố nguồn lực và nhân lực cho hệ thống tòa án hành chính.

Cải cách hành chính công

Chính phủ đang trong quá trình thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước 2001-2010 (CTTT/CCHCC). CTTT/CCHCC được thực hiện trên 4 trụ cột và bảy chương trình: cải cách thể chế và luật pháp, liên quan đến việc xây dựng và ban hành các văn bản qui phạm pháp luật; cải cách cơ cấu tổ chức, bao gồm phân công lại nhiệm vụ, cơ cấu chức năng và tổ chức, cũng như hiện đại hóa hệ thống hành chính; cải cách nhân lực, từ việc cắt giảm biên chế đến nâng cao chất lượng cán bộ, công chức và cải cách tiền lương; Cải cách tài chính công, bao gồm việc cải thiện công tác quản lý tài chính cho các tổ chức hành chính nhà nước và công cấp dịch vụ công.

Trong 6 tháng qua, một số chính sách thí điểm đã được nâng cấp thành chính sách quốc gia và được thực hiện nhân rộng tại các địa phương mới. Trong số đó có chính sách ban hành cơ chế một cửa. Cơ chế một cửa tiếp tục là công cụ chính trong việc đơn giản hóa các thủ tục hành chính. Nó bao gồm việc xây dựng đầu mối rõ ràng, dễ nhận thấy và dễ tiếp cận cho người dân cần dịch vụ hành chính, tăng cường tính minh bạch và rõ ràng về lệ phí, thủ tục và quy định dịch vụ, cải thiện chất lượng và hiệu quả dịch vụ, tiết kiệm thời gian và chi phí qua việc thống nhất các thủ tục hành chính, giảm các gánh nặng hành chính và sự quá tải cho cán bộ quản lý để họ có thể dành thời gian cho các vấn đề chiến lược. Tháng 3/2003, cơ chế một cửa đã bắt đầu được giới thiệu ở 35 tỉnh và dự định mở rộng ra 61 tỉnh đến cuối năm 2004.

Việc thực hiện cơ chế khoán chi đang được triển khai, đến tháng 10 năm 2003 có 37 tỉnh đã thử nghiệm cơ chế khoán chi. Kết quả ban đầu từ các đơn vị chi tiêu thí điểm cho thấy kinh phí được tiết kiệm đáng kể qua việc giảm nhân viên, tăng hiệu quả của chi phí hoạt động và tái tổ chức lại bộ máy. Tuy nhiên, hiện còn sớm để kết luận xem cơ chế khoán này có góp phần tăng năng suất thực sự hay không. Các bằng chứng thực tiễn cho thấy chất lượng của hoạt động hành chính không bị giảm do việc áp dụng cơ chế này. Tuy nhiên, vẫn còn ít những chứng cứ thuyết phục về tiêu chuẩn dịch vụ.

Tháng 6 năm 2003, Pháp lệnh công chức và các nghị định kèm theo đã được sửa đổi. Việc đưa cán bộ xã vào ngạch công chức là một thay đổi chính. Điều này góp phần tăng cường tính trách nhiệm và tiêu chuẩn hoá dịch vụ tại cấp xã.

Chống tham nhũng

Việc hướng tới thành công một nền kinh tế thị trường pháp quyền đòi hỏi phải tăng cường thể chế và cơ chế chịu trách nhiệm. Hiện nay, hiểu biết về tham nhũng ở Việt nam chủ yếu dựa trên những bằng chứng thực tế. Trong khi đó, những hiểu biết về bản chất gắn với thể chế của tham nhũng ở Việt nam vẫn còn hạn chế. Một nghiên cứu nguồn gốc tham nhũng ở Việt nam đang được tiến hành. Kết quả của nghiên cứu này sẽ phục vụ cho việc sửa đổi Pháp lệnh chống tham nhũng, được dự định sửa đổi năm 2004 hoặc 2005.

Để tìm cách kìm chế tham nhũng, Việt nam đang xem xét lại khung chính sách về mua sắm. Với việc ban hành Nghị định 66 tháng 6/2003, một số cản trở cho việc thực hiện quá trình mua sắm lành mạnh đã bị loại bỏ. Một số điều khoản quan trọng bao gồm các quy định về công khai các thông tin về mua sắm, và giới thiệu các hệ thống đã thành công/hoặc thất bại để thay thế hệ thống chấm điểm chất lượng để đánh giá các tiêu chuẩn kỹ thuật. Tuy nhiên nghị định 66 thiếu những căn cứ về ngưỡng tiền để thực hiện đấu thầu cạnh tranh.

Pháp lệnh mua sắm đã nằm trong chương trình nghị sự luật của Quốc hội năm 2004. Pháp lệnh này cần quy định các điều khoản về ngưỡng tiền cho việc mua sắm trực tiếp các hàng hóa mà không cần tổ chức đấu thầu. Cũng như vậy, ngưỡng tiền quy định cho các chỉ định nhà thầu và chọn tư vấn mà không cần tổ chức cạnh tranh sẽ được giảm đi cho phù hợp với các mức giá trị đang được áp dụng ở các nước khác. Các biện pháp mới này dự định sẽ tiết kiệm được một khoản tiền lớn, và hạn chế trường hợp phân bổ sai

ngân sách và thanh toán không hợp lệ. Pháp lệnh mới về mua sắm sẽ thể chế hóa đấu thầu cạnh tranh như là phương tiện chính để thực hiện mua sắm, trong đó quy định phải có những công bố mang tính bắt buộc về mua sắm tại các Bản tin mua sắm quốc gia. Sử dụng các tài liệu đấu thầu chuẩn, đánh giá thầu chuẩn, hợp đồng chuẩn với các quy định rõ ràng về điều khoản vị phạm, trách nhiệm, và biện pháp khắc phục sẽ là những quy định bắt buộc.



Ngân hàng Thế giới tại Việt nam
63 phố Lý Thái Tổ, Hà Nội
Tel. (84-4) 9346600, Fax (84-4) 9346597
World Wide Web: www.worldbank.org.vn