

DIỄN ĐÀN PHÁT TRIỂN VIỆT NAM (VDF)

VƯỢT QUA BÃY THU NHẬP TRUNG BÌNH:
Cơ hội và thách thức đối với Việt Nam

Chủ biên
TS. Giang Thanh Long
TS. Lê Hà Thanh

Nhà xuất bản Giao thông vận tải

Ấn phẩm này được xuất bản với sự hỗ trợ từ Chương trình Trung tâm tài năng thế kỷ 21 của Bộ Giáo dục, Văn hóa, Thể thao, Khoa học và Công nghệ Nhật Bản (MEXT).

© Diễn đàn Phát triển Việt Nam, 2010

Xuất bản tại Việt Nam

Bản quyền thuộc về Diễn đàn Phát triển Việt Nam. Nếu không được sự chấp thuận bằng văn bản của Diễn đàn Phát triển Việt Nam, cấm in, tái bản và dịch sang các ngôn ngữ khác một phần hoặc toàn bộ ấn phẩm này dưới bất kỳ một hình thức nào, bao gồm cả photocopy và đăng tải trên các trang điện tử.

Các tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm với số liệu, phân tích và quan điểm chính sách trong bài viết. Diễn đàn Phát triển Việt Nam và các cơ quan, tổ chức được đề cập trong cuốn sách không chịu trách nhiệm về các vấn đề này.

MỤC LỤC

Lời mở đầu

Chương 1 Hiệu quả cho vay hỗ trợ lãi suất: Từ chính sách đến thực thi

PGS.TS. Nguyễn Ngọc Sơn & TS. Trần Thị Thanh Tú.....11

Chương 2 Bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam và các khuyến nghị chính sách

TS. Lê Quốc Hội.....43

Chương 3 Chính sách môi trường: Từ lý luận đến thực tiễn

TS. Lê Hà Thanh & ThS. Vũ Thị Hoài Thu.....71

Chương 4 Tránh bẫy thu nhập trung bình: Đổi mới hoạch định chính sách công nghiệp ở Việt Nam

GS. TS. Kenichi Ohno.....107

Chương 5 Nguồn nhân lực công nghiệp ở Việt Nam từ góc nhìn của doanh nghiệp

ThS. Nguyễn Thị Xuân Thúy & TS. Phạm Trương Hoàng.....147

Chương 6 Già hóa dân số ở Việt Nam: Những thách thức đối với một nước có thu nhập trung bình

TS. Giang Thanh Long.....167

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

BĐS	Bất động sản
CBTD	Cán bộ tín dụng
DN	Doanh nghiệp
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
ICOR	Hệ số lợi tức của vốn trên một đơn vị sản lượng
IMF	Quỹ tiền tệ quốc tế
JETRO	Tổ chức xúc tiến thương mại Nhật Bản
NH	Ngân hàng
NHTM	Ngân hàng thương mại
NHNN	Ngân hàng nhà nước
HTLS	Hỗ trợ lãi suất
SME	Doanh nghiệp nhỏ và vừa
TFP	Năng suất nhân tố tổng hợp
TTCK	Thị trường chứng khoán
TCTD	Tổ chức tín dụng
TVET	Đào tạo kỹ thuật và dạy nghề
UNIDO	Tổ chức phát triển công nghiệp của Liên hợp Quốc
WB	Ngân hàng thế giới
WTO	Tổ chức thương mại Thế giới

LỜI NÓI ĐẦU

Nền kinh tế Việt Nam đã có những bước phát triển mạnh mẽ trong những năm qua và đạt được nhiều kết quả tích cực, thể hiện rõ nhất qua tăng trưởng nhanh gắn với giảm tỷ lệ nghèo. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển mạnh mẽ đó, nhiều hạn chế đã bộc lộ như hiệu quả đầu tư thấp; hạ tầng kỹ thuật ngày càng bắt cập so với mức độ và nhu cầu phát triển kinh tế; nguồn nhân lực chưa đáp ứng được nhu cầu của thị trường; hệ thống pháp luật và hành chính còn nhiều rào cản đối với hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; hệ thống an sinh xã hội còn mỏng và chưa đáp ứng được nhu cầu của xã hội. Tốc độ tăng trưởng nhanh cũng làm phát sinh nhiều vấn đề xã hội mới và ô nhiễm môi trường đáng lo ngại. Những hạn chế nêu trên cho thấy chất lượng tăng trưởng kinh tế, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế trong những năm qua còn chưa cao.

Dù suy giảm kinh tế từ năm 2008 là do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới, nhưng phần lớn suy giảm đó vẫn là do những nguyên nhân nội tại của nền kinh tế. Vì thế, một câu hỏi ngày càng trở nên cấp thiết được nêu ra là trước diễn biến phức tạp của cuộc khủng hoảng tài chính, suy giảm kinh tế toàn cầu và bối cảnh cạnh tranh gay gắt hơn sau khủng hoảng, làm thế nào để tăng trưởng nhanh, bền vững đi liền với cải thiện năng suất, chất lượng cuộc sống của người dân trong giai đoạn tới? Từ năm 2009, Việt Nam cũng chính thức trở thành nước có thu nhập trung bình theo cách phân loại của Ngân hàng Thế giới. Đây là cột mốc quan trọng, mở ra nhiều cơ hội mới cho sự phát triển của nền kinh tế nước ta. Để quá trình phát triển không dừng lại ở mức thu nhập trung bình hay tránh rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”, ngay từ bây giờ chúng ta phải hành động bằng các chiến lược và tổ chức thực hiện đồng bộ để huy động và sử dụng có hiệu quả các tiềm năng, thế mạnh của

nước ta về nguồn nhân lực và địa lý kinh tế. Để vươn cao hơn mức thu nhập trung bình, Việt Nam phải hoạch định con đường phát triển đất nước theo hướng duy trì tốc độ tăng trưởng cao một cách bền vững. Đặc biệt, Việt Nam cần có năng lực bao quát và tầm nhìn phát triển một cách phù hợp và triển khai hiệu quả các biện pháp nhằm thực hiện tầm nhìn ấy. Trên con đường đó, có nhiều khó khăn, thách thức mà Việt Nam phải vượt qua như cạnh tranh ngày càng khắc nghiệt trên thị trường thế giới; phải gắn kết được tăng trưởng với bình đẳng; nâng cao chất lượng quản trị nhà nước; hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo đảm công khai, minh bạch; kiểm soát, ngăn chặn những suy giảm và khủng hoảng mới; đẩy mạnh việc đa dạng hóa các thị trường vốn; tự do hóa thương mại dịch vụ; mở rộng các hệ thống giáo dục, đào tạo nhằm nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, từng bước chuyển sang nền kinh tế tri thức. Điều này đòi hỏi phải nhìn nhận một cách toàn diện hơn bản chất của mô hình tăng trưởng nước ta, nhất là chất lượng tăng trưởng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế trong giai đoạn vừa qua để có đối sách kịp thời. Trong bối cảnh này, việc tiến hành nghiên cứu và đề xuất các chính sách cho Việt Nam vượt qua được “bẫy thu nhập trung bình” cũng như chỉ ra những thách thức có thể nảy sinh với một nước có thu nhập trung bình là một nhiệm vụ cần thiết và cấp bách. Hội thảo này nhằm đáp ứng một phần nhiệm vụ đó.

Cuốn sách này bao gồm sáu bài viết với các nội dung đa dạng về các khía cạnh phát triển của Việt Nam liên quan đến “bẫy thu nhập trung bình” như chính sách vượt qua suy thoái kinh tế, vấn đề bất bình đẳng thu nhập, chính sách môi trường, vấn đề đổi mới hoạch định chính sách công nghiệp, thách thức từ nguồn nhân lực công nghiệp và già hóa dân số trong bối cảnh thu nhập còn thấp...

Bài viết thứ nhất của PGS.TS. Nguyễn Ngọc Sơn và TS. Trần Thị Thanh Tú bàn về hiệu quả cho vay hỗ trợ lãi suất thông qua phân tích từ quá trình ra chính sách đến thực thi và những tác động của chính sách

này đến tăng trưởng kinh tế Việt Nam trong năm 2009. Bài viết cũng đánh giá những hạn chế, vướng mắc trong quá trình thực hiện chính sách cho vay hỗ trợ lãi suất đứng trên góc độ những người thụ hưởng (các doanh nghiệp) và người thực hiện chính sách (các ngân hàng). Bài viết đưa ra một số khuyến nghị và bài học nâng cao hiệu quả chính sách lãi suất ở Việt Nam nhằm thúc đẩy hoạt động tín dụng phát triển, góp phần nâng cao nguồn lực tài chính cho các doanh nghiệp - những trụ cột kinh tế quan trọng của đất nước.

Đề cập đến một vấn đề vĩ mô quan trọng khác là bất bình đẳng thu nhập trong quá trình tăng trưởng ở Việt Nam, bài viết của TS. Lê Quốc Hội phân tích sâu thực trạng bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam trong thời gian qua trên các cấp độ quốc gia, vùng, khu vực và dân tộc. Tác giả đã làm rõ những kênh và nhân tố ảnh hưởng đến bất bình đẳng ở Việt Nam cũng như những thách thức của việc giảm bất bình đẳng trong thời gian tới và đưa ra những khuyến nghị chính sách cho việc kết hợp tăng trưởng với công bằng ở Việt Nam. Có thể nhận thấy, việc gia tăng bất bình đẳng về thu nhập cũng là một trong những nguyên nhân làm cho các nước Châu Mỹ La Tinh rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”. Với tư cách là nước đi sau, Việt Nam cần học hỏi kinh nghiệm để tránh rơi vào vết xe đổ này.

Bàn luận về một vấn đề tác động đến tăng trưởng và phát triển, bền vững, TS. Lê Hà Thanh và Ths. Vũ Thị Hoài Thu khái lược hiện trạng các vấn đề môi trường nổi bật của năm 2009 và lý giải các nguyên nhân của hiện trạng này. Các tác giả tổng quan về một số chính sách quản lý môi trường trong thời gian qua và đánh giá hiệu quả việc áp dụng một loại hình công cụ trên thực tế để tìm ra những hạn chế, thiếu sót nhằm đưa ra các đề xuất nâng cao khả năng thực thi. Các tác giả cũng cho rằng, không có chính sách môi trường phù hợp, thiết thực và đúng lúc, Việt Nam có thể phải đối mặt với nhiều vấn đề nảy sinh trên con đường tăng trưởng, thậm chí có thể bị chững lại ở trạng thái một nước có thu nhập trung bình do tác động dài hạn từ môi trường.

Trong bài viết thứ tư của cuốn sách, GS.TS. Kenichi Ohno phân tích khả năng tránh “bẫy thu nhập trung bình” cho Việt Nam bằng con đường phát triển công nghiệp và cho rằng đổi mới phương pháp hoạch định chính sách công nghiệp là yếu tố quan trọng hàng đầu để thực hiện mục tiêu này. Tác giả cho rằng, Việt Nam đã đạt đến một giai đoạn phát triển mà tăng trưởng có thể bị dừng lại nếu quy trình hoạch định chính sách không được đổi mới một cách toàn diện nhằm phát huy hết tiềm năng của đất nước. Mục tiêu công nghiệp hoá và hiện đại hoá mà Việt Nam đặt ra cho đến năm 2020 cần phải được hỗ trợ bởi các chiến lược phát triển công nghiệp khả thi và các kế hoạch hành động cụ thể - những điều kiện mà Việt Nam vẫn đang rất thiếu. Cũng theo tác giả, quá trình lập kế hoạch cần được tăng cường và cải thiện bằng sự tham gia ngày càng nhiều của các bên liên quan cùng với việc tăng cường phối hợp hoạt động giữa các Bộ, Ngành, sự chỉ đạo rõ ràng, quyết liệt từ các nhà lãnh đạo cấp cao và các cơ chế khuyến khích đối với công chức. Điều này đòi hỏi phải có những thay đổi căn bản trong quản lý chính sách. Bài viết đưa ra những cảnh báo, cũng như những khuyến nghị về chính sách để Việt Nam vượt qua “bẫy thu nhập trung bình”.

Minh họa một phần cho những thách thức mà Việt Nam có thể đối mặt trong phát triển công nghiệp, bài viết của ThS. Nguyễn Thị Xuân Thúy và TS. Phạm Trương Hoàng phân tích thực trạng nguồn nhân lực công nghiệp và hệ thống đào tạo kỹ thuật, dạy nghề ở Việt Nam. Bài viết đi sâu đánh giá nguồn nhân lực công nghiệp dưới góc độ của các doanh nghiệp thông qua cuộc điều tra khảo sát 160 doanh nghiệp tại Hà Nội và các vùng lân cận. Có thể nhận thấy, việc đầu tư vào nguồn vốn nhân lực là hết sức cần thiết để Việt Nam có thể duy trì được tăng trưởng kinh tế trong dài hạn và vượt trên mức thu nhập trung bình. Các tác giả đưa ra một số gợi ý chính sách nhằm nâng cao chất lượng nguồn nhân lực công nghiệp trong giai đoạn tiến tới một nước công nghiệp hiện đại.

Đề cập đến một khía cạnh khác cũng là thách thức lớn của một nước thu nhập trung bình, trong bài viết cuối cùng của cuốn sách, TS. Giang Thanh Long phân tích tác động và chỉ ra thách thức của già hóa dân số ở Việt Nam. Bắt đầu từ năm 2010, cùng với “cơ cấu dân số vàng”, Việt Nam cũng bước vào giai đoạn “già hoá dân số” khi tỷ lệ người cao tuổi (từ 60 trở lên) chiếm 10% tổng dân số. Tốc độ già hóa dân số sẽ diễn ra nhanh nên nếu tăng trưởng kinh tế không đạt được ở mức cao cần thiết hoặc không tận dụng được lợi thế có được từ “cơ cấu dân số vàng”, Việt Nam có thể rơi vào tình trạng “già trước khi giàu”. “Bẫy thu nhập trung bình” sẽ khiến cho sức ép từ dân số già hóa ngày càng lớn khi chi tiêu cho y tế và an sinh xã hội ngày càng tăng nhanh. Tác giả tập trung vào phân tích sự kém bền vững của hệ thống hưu trí hiện nay và chỉ ra những vấn đề chính sách cần giải quyết trong thời gian tới. Đó là cải cách hệ thống hưu trí thực thanh thực chi với mức hưởng được xác định trước (PAYG DB – Pay As You Go Defined Benefit) gắn liền với việc xây dựng một hệ thống trợ cấp phổ cập cho người cao tuổi. Chỉ như vậy mới đảm bảo Việt Nam đón nhận dòng người cao tuổi ngày càng lớn trong thời gian tới mà tránh được các cú sốc lớn về chi tiêu và đảm bảo cân bằng ngân sách.

Mặc dù các bài viết của cuốn sách bàn luận đến nhiều chủ đề nhưng chúng đều nêu lên các cơ hội và thách thức đối với Việt Nam với tư cách là một nước có thu nhập trung bình. Chúng tôi hy vọng rằng cuốn sách này sẽ cung cấp cho bạn đọc những thông tin và ý tưởng nhằm tránh “bẫy thu nhập trung bình” để có một Việt Nam tăng trưởng và phát triển toàn diện.

LỜI CẢM ƠN

Cuốn sách này tập hợp bài viết của các nghiên cứu viên thuộc Diễn đàn Phát triển Việt Nam trong năm 2009 với sự hỗ trợ của trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội và Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia (GRIPS), Tokyo thông qua Diễn đàn Phát triển Việt Nam. Bản thảo của các bài viết trong cuốn sách này đã được trình bày tại một số hội thảo, hội nghị ở trong và ngoài nước. Thay mặt cho các tác giả, chúng tôi xin chân thành cảm ơn các tổ chức và cá nhân đã hỗ trợ nhiệt tình cho các tác giả trong việc hoàn thành nghiên cứu.

Về phía Diễn đàn Phát triển Việt Nam, chúng tôi xin trân trọng cảm ơn hai đồng Giám đốc Diễn đàn là Giáo sư Kenichi Ohno (GRIPS) và Giáo sư Nguyễn Văn Nam (Hiệu trưởng, Trường đại học Kinh tế Quốc dân) đã tạo điều kiện nghiên cứu thuận lợi nhất để các tác giả có thể hoàn thành tốt công việc. Chúng tôi cũng xin cảm ơn sự động viên, khích lệ từ các nghiên cứu viên của Diễn đàn trong quá trình xuất bản cuốn sách, đặc biệt là PGS.TS. Phạm Hồng Chương - Giám đốc điều hành của Diễn đàn, Trưởng Phòng Quản lý khoa học, Trường đại học Kinh tế Quốc dân.

Về phía Viện nghiên cứu chính sách quốc gia (GRIPS), chúng tôi chân thành cảm ơn sự hỗ trợ nhiệt tình của các nghiên cứu viên và trợ lý của Diễn đàn Phát triển GRIPS (GDF) trong suốt quá trình chúng tôi chuẩn bị và thực hiện nghiên cứu. Lời cảm ơn đặc biệt xin gửi đến GS. Izumi Ohno và Bà Azko Hayashida.

Cuối cùng, chúng tôi chân thành cảm ơn các tác giả về sự đóng góp của họ cho việc xuất bản cuốn sách này. Sự đồng thuận và nhiệt tình nghiên cứu của các tác giả về các chủ đề mang tính thời sự không chỉ giúp chúng tôi thực hiện việc xuất bản cuốn sách đúng thời điểm, mà quan trọng hơn là các nghiên cứu của họ cung cấp và phân tích nhiều thông tin bổ ích cho việc nghiên cứu và hoạch định chính sách phát triển ở Việt Nam - một nền kinh tế đã và đang có nhiều cơ hội và thách thức khi bước vào nhóm các nước “thu nhập trung bình”.

Chủ biên

TS. Giang Thanh Long và TS. Lê Hà Thanh

CHƯƠNG 1

HIỆU QUẢ CHO VAY HỖ TRỢ LÃI SUẤT TỪ CHÍNH SÁCH ĐẾN THỰC THI

*PGS.TS. Nguyễn Ngọc Sơn
và TS. Trần Thị Thanh Tú*

Việt Nam được ghi nhận là một trong những nước thành công nhất trong “cuộc chiến” chống suy giảm kinh tế, với tốc độ tăng trưởng GDP năm 2009 đạt 5,2%. Chính sách cho vay hỗ trợ lãi suất cũng đóng góp một phần không nhỏ vào thành công trên. Tuy nhiên, quá trình triển khai thực hiện không tránh khỏi một số bất cập. Từ kết quả khảo sát, phỏng vấn sâu các ngân hàng và doanh nghiệp ở Hà Nội, TP Hồ Chí Minh, Hải Phòng và Lạng Sơn, nhóm nghiên cứu đã đánh giá những hạn chế, vướng mắc trong quá trình thực hiện chính sách cho vay hỗ trợ lãi suất (HTLS), trên giác độ những người thụ hưởng (các doanh nghiệp) và người thực hiện chính sách (các ngân hàng). Từ đó, các tác giả đã đề xuất một số khuyến nghị về chính sách và bài học kinh nghiệm cho thời gian tới.

1.1. Từ chống lạm phát đến chống suy giảm kinh tế

1.1.1. Giai đoạn chống lạm phát: chính sách tiền tệ thắt chặt

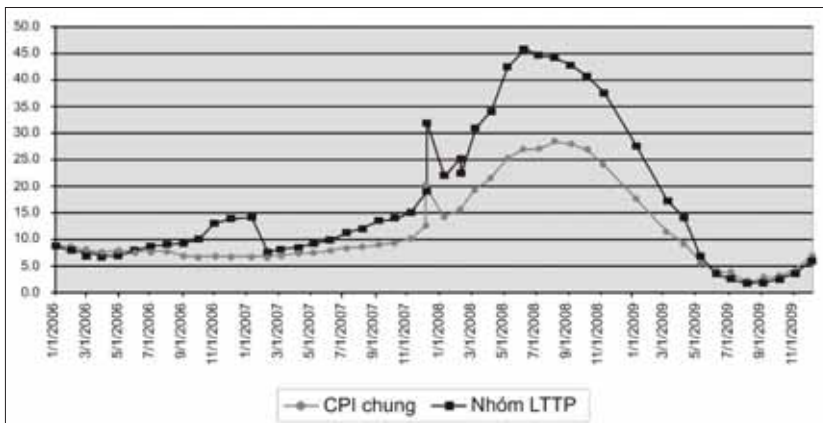
Từ năm 2000 đến năm 2008, cùng với sự gia tăng tốc độ tăng trưởng tương đối cao (trung bình khoảng 7,6%), lạm phát cũng gia tăng đáng kể, đặc biệt là từ cuối năm 2007. Trong năm 2008, nền kinh tế Việt Nam đã thực sự trải qua những thách thức lớn, một phần do những tác động của khủng hoảng kinh tế thế giới, phần khác do những mất cân đối kéo dài trong việc điều hành chính sách vĩ mô. Sức ép dồn nén sau nhiều năm tăng trưởng cung tiền, tăng tỷ lệ đầu tư và tín dụng ở mức cao đã thổi bùng lạm phát năm 2008. Lần đầu tiên sau nhiều năm, lạm phát đã

vượt khỏi mức kiểm soát một con số ngay từ những tháng đầu năm 2008 và điều này buộc Chính phủ phải thực hiện chính sách thắt chặt tiền tệ để chống lạm phát và đặt mục tiêu tăng trưởng xuống hàng thứ yếu.

Khôi phục sự ổn định kinh tế vĩ mô là quan tâm hàng đầu của Chính phủ trong năm 2008. Chính phủ đã chuyển hướng ưu tiên sang ổn định kinh tế vĩ mô và điều chỉnh tăng trưởng xuống 7% năm 2008 (thực tế năm 2008 tăng trưởng kinh tế của Việt Nam chỉ đạt 6,23%). Chính phủ đã thực hiện tám nhóm biện pháp nhằm kiểm soát lạm phát, bao gồm:

Thứ nhất, chính sách thắt chặt tiền tệ. Vào tháng 1/2008, Chính phủ mở rộng phạm vi thực hiện dự trữ bắt buộc đối với tiền gửi trên 24 tháng và từ tháng 2/2008 tỷ lệ dự trữ bắt buộc tăng thêm 1% đối với các mức dự trữ bắt buộc. Từ tháng 2/2008 tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc tăng từ 8,25% lên 8,75%, tăng lãi suất tái cấp vốn từ 4,5% lên 6%. Đến ngày 11/6/2008 lãi suất cơ bản tăng lên 14%, lãi suất tái chiết khấu tăng lên 13%. So với năm 2007, tốc độ tăng trưởng tín dụng đã giảm xuống còn 30% tính đến cuối năm 2008. Có thể nhận thấy việc thực hiện thắt chặt tiền tệ tương đối là hà khắc. Chính sách thắt chặt đã làm cho lãi suất huy động vốn, lãi suất liên ngân hàng tăng và lãi suất cho vay tăng mạnh có khi lên tới 21%. Trong giai đoạn này điều hành chính sách tiền tệ của Ngân hàng nhà nước (NHNN) có đặc điểm nổi bật đó là vừa sử dụng công cụ gián tiếp vừa quay trở lại công cụ trực tiếp, đồng thời tăng cường cả các biện pháp hành chính như chống thu phí.

Hình 1.1: Lạm phát ở Việt Nam theo tháng giai đoạn 2006 – 2009



Nguồn: Tổng cục Thống kê (nhiều năm)

Thứ hai, Chính phủ đã điều chỉnh chính sách tài khóa theo hướng kiểm soát chặt chẽ, nâng cao hiệu quả chi tiêu công gồm tăng thu ngân sách vượt dự toán và giảm chi phí hành chính.

Thứ ba, tập trung phát triển sản xuất công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ, bảo đảm cân đối cung cầu về hàng hóa.

Thứ tư, Chính phủ chỉ đạo đẩy mạnh xuất khẩu, kiểm soát chặt chẽ nhập khẩu, giảm nhập siêu.

Thứ năm, Chính phủ kêu gọi mọi người, mọi nhà triệt để tiết kiệm tiêu dùng, nhất là nhiên liệu và năng lượng.

Thứ sáu, tăng cường công tác quản lý thị trường, chống đầu cơ buôn lậu và gian lận thương mại, kiểm soát việc chấp hành pháp luật nhà nước về giá.

Thứ bảy, tăng cường các biện pháp hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất của nhân dân, mở rộng việc thực hiện các chính sách về an sinh xã hội.

Thứ tám, các phương tiện thông tin đại chúng cần đẩy mạnh thông tin và tuyên truyền một cách chính xác, ủng hộ các chủ trương, chính sách của Nhà nước trên lĩnh vực nhạy cảm này, tránh thông tin sai sự thật có tính kích động, gây tâm lý bất an trong xã hội.

Lạm phát đã được kiềm chế từ tháng 7/2008 và giảm liên tục trong ba tháng cuối năm 2008. Nguyên nhân chủ yếu là do: (i) Chính phủ đã chuyển hướng ưu tiên tăng trưởng cao sang ưu tiên chống lạm phát với tám nhóm giải pháp, trong đó nổi bật là chính sách thắt chặt tiền tệ; (ii) cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu bùng phát ở Mỹ lan tỏa trên phạm vi toàn cầu làm cho kinh tế toàn cầu rơi vào suy thoái từ tháng 9/2008; và (iii) tiêu dùng trong nước và xuất khẩu giảm từ quý III/2008.

1.1.2. Giai đoạn chống suy giảm kinh tế: chính sách tiền tệ nới lỏng và kích cầu

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đã làm cho bức tranh kinh tế vĩ mô thay đổi căn bản. Từ chỗ đề đối phó với lạm phát cao trong những tháng đầu năm 2008 bằng việc thực hiện chính sách thắt chặt tiền tệ một cách hà khắc, thậm chí còn coi chính sách này như một “liệu pháp sốc”, Chính phủ chuyển sang thực hiện chính sách kích cầu để ngăn chặn suy

giảm kinh tế. Các doanh nghiệp từ chỗ rất khó khăn khi vay vốn trong ba Quý đầu của năm 2008 đến việc được hỗ trợ lãi suất cho vay theo chương trình kích cầu của Chính phủ thông qua ngân hàng từ đầu năm 2009. Những thay đổi chính sách như trên đã tác động rất lớn đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp ở tất cả thành phần kinh tế và trên mọi lĩnh vực.

Khủng hoảng kinh tế toàn cầu xuất hiện từ đầu năm 2008 và chính thức bùng nổ từ quý III/2008 ở Mỹ và lan ra nhanh chóng trên phạm vi toàn cầu. Cuộc khủng hoảng tài chính lần này có nhiều khác biệt với cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ năm 1997.

Bảng 1.1: Các chỉ số kinh tế toàn cầu, 2007-2009

	2007	2008	2009
Tốc độ tăng GDP (%)			
Thế giới	3,7	1,7	-2,9
HICs	2,6	0,4	-4,2
MICs và LICs	8,1	5,9	1,2
Kim ngạch xuất khẩu			
Thế giới	7,6	3,4	-,21
Các nước có thu nhập cao (HICs)	6,4	2,9	-3,7
Các nước có thu nhập thấp và trung bình (MICs và LICs)	10,9	7,2	2,1
Lãi suất danh nghĩa (%)	5,2	3,2	1,5

Nguồn: Báo cáo của Ngân hàng thế giới tại Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam

Thứ nhất, nó bao trùm lên hầu hết các nền kinh tế trên thế giới, bao gồm cả các nền kinh tế mạnh nhất như Mỹ, Nhật Bản, Châu Âu và các nền kinh tế mới nổi Brazil, Nga, Ấn độ, Trung quốc (BRIC) và các nước đang phát triển khác.

Thứ hai, cuộc khủng hoảng lần này bắt nguồn từ nền kinh tế mạnh nhất là Mỹ, sau đó mới đến Châu Âu, và các nước khác. Nó làm rung

động phổ Wall, các tập đoàn hùng mạnh nhất như GM, Ford, AIG.... Tác động lan tỏa của cuộc khủng hoảng này ngày càng lớn và ảnh hưởng tới cả các nền kinh tế đang hoạt động rất hiệu quả như Singapore.

Thứ ba, bắt đầu từ khu vực tài chính, khủng hoảng lan sang khu vực sản xuất và suy thoái kinh tế toàn cầu. Dưới tác động của cuộc khủng hoảng này, kinh tế thế giới tăng trưởng âm trong năm 2009 (Bảng 1.2).

Bảng 1.2: Gói kích thích kinh tế của một số nước trên thế giới

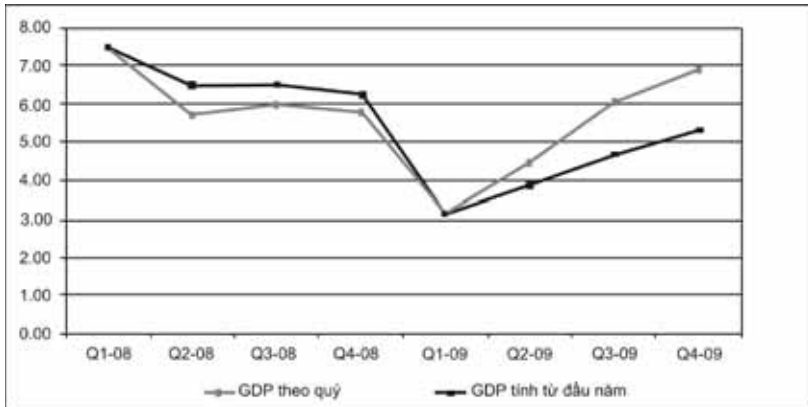
	KH gói kích thích (tỷ USD)	GDP 2007 (tỷ USD)	% GDP 2007
Mỹ*	825*	13.843	6.0
Trung Quốc	586	3.218	18.2
Nhật Bản	275	4.384	6.3
Nga	250	1.289	19.4
Đức	81	3.197	1.2
Ấn Độ	61	1.099	5.6
Vương quốc Anh	30	2.773	1.1
Pháp	23	2.560	1.3
Úc	17,1	908,99	1.88
Tây Ban Nha	14	1.439	1.0

Chú thích: *: Quốc hội Mỹ đã thông qua kế hoạch kích thích kinh tế trị giá 787 tỷ USD.

Nguồn: IMF (theo The Asia Pacific Times, February 2009)

Cuộc khủng hoảng này đã buộc chính phủ các nước từ Mỹ, đến Châu Âu, Nhật Bản, các nước BRIC và ASEAN thực hiện các biện pháp kích cầu “mạnh mẽ” nhất từ cuộc đại khủng hoảng kinh tế năm những năm 1930 (Bảng 1.2).

Hình 1.2: Tăng trưởng GDP theo quý của Việt Nam 2008 – 2009



Nguồn: Tổng cục Thống kê (nhiều năm)

Cuộc khủng hoảng này đã tác động đến nền kinh tế Việt Nam trên các khía cạnh sau. Một là, khủng hoảng tài chính toàn cầu làm cho tốc độ tăng trưởng kinh tế Việt Nam sụt giảm mạnh, nhất là quý I/2009, khi GDP chỉ tăng 3,1% so với cùng kỳ năm 2008. Đến quý II, dấu hiệu phục hồi xuất hiện với tốc độ tăng trưởng đạt 4,46% so với 3,14% của quý I nhờ những nỗ lực kích thích kinh tế của chính phủ (Hình 1.2). Với mức tăng trưởng 5,2% năm 2009 trong điều kiện suy thoái kinh tế thế giới, Việt Nam là một trong bốn nước trong khu vực (cùng với Trung Quốc, Ấn Độ và Indônêxia) và 12 nước trên thế giới có tăng trưởng dương.

Hai là, xuất khẩu của Việt Nam bị ảnh hưởng nặng nề do thị trường bị thu hẹp và giảm chi tiêu của các thị trường lớn như Mỹ, EU và Nhật Bản. Kim ngạch xuất khẩu cả năm 2009 đạt 56,6 tỷ USD, giảm 9,7% so với năm 2008, chủ yếu do yếu tố giảm giá. Ước tính trong năm 2009, giá xuất khẩu giảm đã làm cho kim ngạch xuất khẩu giảm khoảng 7 tỷ USD. Tuy nhiên, mức sụt giảm xuất khẩu của Việt Nam còn thấp so với các nước trong khu vực (kim ngạch xuất khẩu của Indônêxia giảm 22%; Malaixia giảm 20%, Thái Lan giảm gần 20%). Xuất khẩu của một số mặt hàng chủ yếu trong năm 2009: dầu thô ước đạt 13,42 triệu tấn, giảm 2,4% về lượng và giảm 40% về kim ngạch; dệt may 9,0 tỷ USD, giảm 1,3% so với năm 2008; giày dép 4,02 tỷ USD, giảm 15,8%; gỗ và sản phẩm gỗ 2,55 tỷ USD, giảm 9,9%; điện tử, máy tính và linh kiện 2,77 tỷ USD, tăng 5,1%; thủy sản 4,207 tỷ USD, giảm 6,3%; gạo 5,95 triệu tấn, tăng 25,4% về lượng, nhưng giảm 8,0% về kim ngạch; dây điện và

cáp điện 879 triệu USD, giảm 12,2%; cao su 726.000 tấn, tăng 10,3% về lượng nhưng giảm 25,2% về giá trị.

Ba là, dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào Việt Nam giảm mạnh khiến thâm hụt tài khoản vãng lai càng thêm trầm trọng. Hơn nữa, dòng vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài (FII) cũng giảm do các nhà đầu tư nước ngoài chuyển sở thích sang các khoản đầu tư an toàn hơn các thị trường phát triển thay vì đầu tư ở các thị trường mới nổi như Việt Nam. Về đầu tư trực tiếp nước ngoài, ước cả năm 2009, thực hiện vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đạt khoảng 10 tỷ USD trong bối cảnh kinh tế thế giới và trong nước khó khăn, thể hiện sự cố gắng rất lớn của khu vực FDI. Đã đăng ký mới và tăng vốn cho 1.054 dự án với tổng vốn là 21,48 tỷ USD, bằng 30% so với năm 2008, trong đó: vốn đăng ký mới là 16,345 tỷ USD, bằng 24,6%, vốn tăng thêm là 5,137 tỷ USD, bằng 98,3% so với năm 2008.

Bốn là, tác động đến các vấn đề xã hội như thất nghiệp, đói nghèo do sự cắt giảm sản xuất của các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp FDI trong các ngành thâm dụng lao động như da giày, dệt may, điện gia dụng.

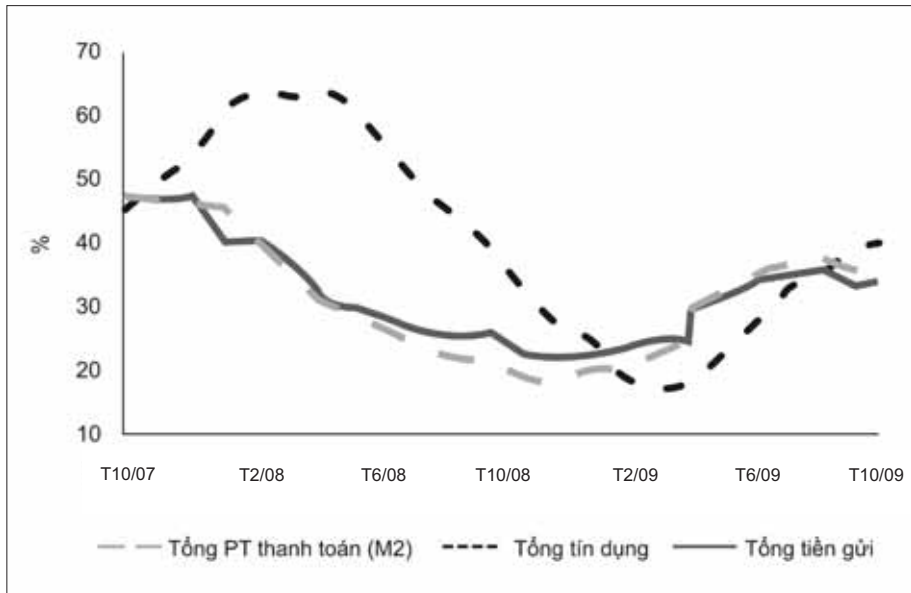
Bảng 1.3: Gói kích thích kinh tế năm 2009

STT	Danh mục	Giá trị (tỷ đồng)
1	Hỗ trợ lãi suất 4%	17.000
2	Tạm hoãn thu hồi vốn ứng trước năm 2009	3.400
3	Các khoản vốn ứng trước	37.200
4	Chuyển vốn đầu tư từ năm 2008 sang năm 2009	30.200
5	Phát hành bổ sung trái phiếu chính phủ	20.000
6	Thực hiện chính sách miễn giảm thuế	28.000
7	Các khoản kích cầu khác	7.200
8	Bảo lãnh tín dụng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa	17.000
	Tổng	160.000 (~ 9 tỷ USD)

Nguồn: Thời báo kinh tế Sài Gòn, 31/12/2009

Gói kích thích kinh tế của Chính phủ với tổng kinh phí lên đến 160.000 tỷ đồng (khoảng 9 tỷ USD), bao gồm hỗ trợ lãi suất, miễn giảm thuế, hoãn thu hồi vốn ứng trước... (Bảng 1.3).

Hình 1.3: Các cân đối tiền tệ



Nguồn: Báo cáo của Ngân hàng thế giới tại Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam

Những diễn biến của chính sách tiền tệ của Chính phủ đã tác động khá rõ nét đối với tăng trưởng kinh tế Việt Nam trong thời gian qua (Hình 1.3). Hình 1.3 thể hiện chính sách điều tiết tiền tệ của Chính phủ. Từ cuối năm 2007 đến nửa đầu năm 2008 là thời kỳ Chính phủ thực hiện chính sách nới lỏng tiền tệ, tốc độ tăng của tổng tín dụng nền kinh tế năm 2007 đến trên 54,6%. Từ cuối năm 2008 đến giữa năm 2009 là thời kỳ thắt chặt tiền tệ để chống lạm phát tốc độ tăng tín dụng giảm xuống chỉ còn 20%. Đây là thời kỳ khó khăn nhất đối với các doanh nghiệp cũng như toàn bộ nền kinh tế Việt Nam. Từ quý I /2009 Chính phủ đã thực hiện gói chính sách kích cầu nên tăng trưởng tín dụng cũng như tổng phương tiện thanh toán đã gia tăng. Tổng phương tiện thanh toán (M2) đến 31/12/2009 tăng 26,02% so với 31/12/2008. Tiền mặt lưu thông ngoài hệ thống ngân hàng tăng 21,01% so với 31/12/2008. Tổng số dư tiền gửi của khách hàng tại các tổ chức tín dụng đến cuối tháng 12 năm 2009 ước tăng 26,98% so với 31/12/2008. Tổng dư nợ tín dụng

của toàn nền kinh tế tăng khá cao: đến 31/12/2009 ước tăng 37,73% so với 31/12/2008, trong đó: dư nợ tín dụng bằng VND ước tăng 43,21% so với 31/12/2008 – là mức tăng cao có thể gây áp lực tăng giá trong thời gian tới; dư nợ tín dụng bằng ngoại tệ ước tăng 17,19% so với 31/12/2008.

1.2. Cho vay hỗ trợ lãi suất: từ chính sách đến thực thi

Có thể nói, điều hành chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) đã có sự thay đổi linh hoạt, thích ứng rất nhanh với những biến động của nền kinh tế. Nếu như giữa năm 2008, chính sách tiền tệ vẫn trong giai đoạn thắt chặt để kiểm soát lạm phát thì sang năm 2009 lại có những bước dần nới lỏng với chính sách cho vay hỗ trợ lãi suất (HTLS) bắt đầu được thực thi, và đến cuối năm 2009 và đầu năm 2010, mặc dù thị trường tiền tệ có những diễn biến khá căng thẳng về vốn nhưng NHNN vẫn công bố duy trì lãi suất cơ bản là 8%.

Điểm lại những tháng cuối năm 2008 và đầu năm 2009, việc điều hành chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước đã diễn ra theo chiều hướng nới lỏng khi những dấu hiệu của suy thoái kinh tế bắt đầu xuất hiện do những ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính đang có xu hướng lan ra toàn cầu. Các quyết định nới lỏng chính sách tiền tệ được đưa ra từ cuối tháng 11/2008 và tính đến đầu tháng 2/2009, tỷ lệ dự trữ bắt buộc đã được giảm mạnh xuống 5%, lãi suất cơ bản cũng được điều chỉnh giảm xuống còn 7%, giảm mạnh so với mức đỉnh là 14% vào tháng 06/2008. Các ngân hàng thương mại đã phải đột ngột chuyển trạng thái từ chạy đua lãi suất huy động (so với đầu năm 2008), với mức lãi suất cho vay ra ở mức rất cao, sang giảm liên tục các mức lãi suất huy động và lãi suất cho vay. Mặc dù trong giai đoạn chạy đua lãi suất, phần lớn nguồn tiền huy động của các ngân hàng đều là ngắn hạn nhưng việc cắt giảm liên tục lãi suất cũng tạo ra một sức ép lớn về chi phí lãi cho các ngân hàng thương mại giai đoạn cuối năm 2008 và đầu năm 2009.

Bảng 1.4: Điều hành chính sách tiền tệ của NHNN

CÔNG CỤ	Cuối 2008	Năm 2009			
		Lần 1	Lần 2	Lần 3	25/1/2010
1. Lãi suất					
1.1. Lãi suất cơ bản	8.5	7	7	8	8
1.2. Lãi suất tái cấp vốn	9.5	8	7	8	6
1.3. Lãi suất tái chiết khấu	7.5	6	5	6	
2. Tỷ lệ dự trữ bắt buộc					
1. Không kỳ hạn và dưới 12 tháng					
+VND	6	5	3	3	
+ Ngoại tệ	7	7	7	7	
2. Từ 12 tháng trở đi					
+VND	1	1	1	1	
+ Ngoại tệ	3	3	3	3	
3. Lãi suất tiền gửi dự trữ bắt buộc					
4. Lãi suất trong dự trữ bắt buộc = VND	8.5	3.6	3.6	1.2	
5. Biên độ tỷ giá	+/-3	+/-5	+/-5	+/-3	

Nguồn: Ngân hàng nhà nước Việt Nam

Sang năm 2009, để kích cầu, lãi suất cơ bản được điều chỉnh ba lần theo hướng nói lỏng nhằm giảm lãi suất ngân hàng và giảm chi phí vốn cho các doanh nghiệp. Có thể nói, cùng với việc thực hiện chính sách tiền tệ nói lỏng, NHNN và Chính phủ đã sử dụng công cụ tín dụng như một đòn bẩy hỗ trợ các doanh nghiệp trong giai đoạn suy thoái kinh tế một cách khá hiệu quả (Bảng 1.4).

1.2.1. Cơ chế cho vay hỗ trợ lãi suất

Chính sách cho vay hỗ trợ lãi suất (HTLS) sẽ được phân tích qua mục tiêu, cơ chế thực hiện, cơ chế giám sát, cơ chế tác động đến hồi phục và tăng trưởng kinh tế (Bảng 1.5).

Bảng 1.5: Cơ chế hỗ trợ lãi suất

Mục tiêu	- Hỗ trợ các doanh nghiệp vay vốn NH để bổ sung vốn ngắn hạn và phát triển hoạt động sản xuất kinh doanh qua các dự án đầu tư mới trung dài hạn (giảm 4% lãi suất vay vốn)- Hỗ trợ hoạt động sản xuất nông nghiệp thông qua mua máy móc, vật tư thiết bị nông nghiệp, xây dựng nhà ở cho nông dân
Cơ chế thực hiện	- Thông qua hệ thống các NHTM, công ty tài chính, ngân hàng phát triển, các NH sẽ hỗ trợ lãi suất trực tiếp cho KH vay vốn, Chính phủ sẽ hoàn lại 80% lãi vay hỗ trợ qua NHNN, sau khi kiểm tra, thanh tra món vay nếu không có sai phạm sẽ hoàn nốt 20%. - Tham gia chủ yếu vẫn là các NHTM nhà nước (chiếm khoảng 70%) dư nợ HTLS, các NH nước ngoài và NH cổ phần chỉ chiếm dưới 10%), còn lại là các Tổ chức tín dụng và Công ty tài chính
Cơ chế giám sát	- Giám sát của NHNN, giám sát nội bộ NHTM, thành lập 20 đoàn công tác của các thành viên Chính phủ, kiểm tra tại 63 tỉnh thành phố- Giám sát qua thanh tra tại chỗ, giữ lại 20% lãi vay hỗ trợ
Tác động đến nền kinh tế	- Giảm lãi suất vay vốn của các DN (4-6%)- Tăng dư nợ cho các NHTM, tốc độ tăng trưởng dư nợ trung bình là 30% so với năm 2008- Góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở một số ngành: nông nghiệp xây dựng- Tốc độ tăng trưởng GDP theo quý năm 2009 lần lượt đạt: 3,1%, 4,5%, 5,8% và 7.1%

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Chính sách cho vay HTLS được thể hiện chủ yếu qua ba Quyết định sau:

- Quyết định số 131/QĐ-TTG ngày 23/1/2009 và Quyết định số 333/QĐ-TTG ngày 1/3/1009 về việc hỗ trợ cho vay tổ chức cá nhân vay vốn ngân hàng để sản xuất, kinh doanh. Theo đó, các

NHTM, công ty tài chính cho vay hỗ trợ lãi suất 4%/năm đối với các khoản vay ngắn hạn phát sinh trong khoảng thời gian từ 1/2/2009 đến 31/12/2009, thời gian hỗ trợ tối đa 8 tháng.

- Quyết định số 443/QĐ-TTG ngày 4/4/2009 về việc hỗ trợ cho các tổ chức cá nhân vay vốn trung dài hạn ngân hàng để thực hiện các dự án đầu tư mới để phát triển hoạt động sản xuất kinh doanh. Theo đó, các NHTM, thực hiện HTLS 4%/năm đối với các khoản vay trung dài hạn phát sinh trong thời gian từ 1/4/2009 đến 31/12/2009, thời gian hỗ trợ tối đa 24 tháng.

- Quyết định 497/QĐ-TTG ngày 4/4/2009 về việc hỗ trợ lãi suất vay vốn mua máy móc thiết bị vật tư phục vụ nông nghiệp và vật liệu xây dựng khu vực nhà ở nông thôn.

Có thể nói, nhóm các Ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) đóng vai trò chủ đạo trong việc triển khai thực hiện cho vay hỗ trợ lãi suất (HTLS), chiếm đến gần 70% tổng dư nợ, tính đến 30/9/2009. Sau đó là các Ngân hàng thương mại cổ phần, chiếm gần 25%. Còn lại nhóm các Ngân hàng nước ngoài (NHNN), công ty tài chính (CTTC) và hệ thống các quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) chỉ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ. Điều này có thể dễ dàng được giải thích do nhóm các NHTMNN gần như được “giao nhiệm vụ” trong việc thực hiện chính sách hỗ trợ này, còn các NHTMCP tỏ ra “không mặn mà” lắm với gói hỗ trợ.

**Bảng 1.6: Dư nợ cho vay hỗ trợ lãi suất
Tính đến 30/9/2009 Đơn vị: tỷ VND**

Nhóm NHTM	Tổng số	Tỷ trọng	Theo QĐ 131		Theo QĐ 443		Theo QĐ 497	
			Dư nợ	%	Dư nợ	%	Dư nợ	%
Tổng số	402,084	100%	355,933	89%	45,554	11.3%	597	0.15%
<i>Nhóm NHTMNN</i>	276,762	68.8%						
NH Công Thương	54,108	13.5%	46,551	86%	7,551	14.0%	6	0.01%

Chương 1: Hiệu quả cho vay hỗ trợ lãi suất - từ chính sách đến thực thi

NH Đầu tư & Phát triển Việt Nam	64,951	16.2%	57,375	88%	7,575	11.7%	1	0.00%
NH Ngoại Thương	46,303	11.5%	42,020	91%	4,282	9.2%	1	0.00%
NH Nông nghiệp	107,096	26.6%	92,848	87%	13,688	12.8%	560	0.52%
NH Phát triển nhà	3,808	0.9%	3,483	91%	316	8.3%	9	0.24%
Quỹ TDND	496	0.1%	409	82%	73	14.7%	14	2.82%
Nhóm NHTM Cổ phần	98,863	24.6%	88,816	90%	10,042	10.2%	5	0.01%
Nhóm NH Liên doanh và nước ngoài	19,311	4.8%	18,530	96%	781	4.0%	-	0.00%
Nhóm CTTC	7,148	1.8%	5,901	83%	1,247	17.4%	-	0.00%

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Triển khai thực hiện ba Quyết định trên, các NHTM chủ yếu tập trung cho vay theo Quyết định 131, cho vay ngắn hạn, chiếm đến 89% tổng dư nợ. Trong khi đó, cho vay trung dài hạn theo Quyết định 443 chỉ chiếm có 11.3%, còn cho vay hỗ trợ khu vực nông thôn và nông nghiệp theo Quyết định 497 chỉ chiếm chưa được 2%. Mặc dù hai Quyết định 443 và 497 được ban hành sau, nhưng chúng không phải là lý do chính dẫn đến tỷ trọng cho vay ngắn hạn là chủ yếu. Các lý do chính khác sẽ được luận giải ở phần sau. Tuy nhiên, có sự chòng chéo giữa ba Quyết định cho vay HTLS, Quyết định 131 tập trung hỗ trợ cho vay vốn ngắn hạn, Quyết định 443 hỗ trợ lãi suất cho vay trung và dài hạn, cả hai Quyết định này đều do NHNN ban

hành và thực hiện thông qua hệ thống các NHTM, CTTC và TCTD. Còn Quyết định 497 có sự tham gia của Bộ Công thương phối hợp với các Bộ, Ban, Ngành xử lý. Như vậy, nếu một doanh nghiệp thỏa mãn điều kiện theo cả ba quyết định trên có thể được hưởng lãi suất ưu đãi cho nhiều khoản vay.

Cơ cấu cho vay theo ngành nghề

Trong số danh mục các nhóm ngành nghề được hỗ trợ, có thể thấy cho vay thương mại và công nghiệp chế biến chiếm tỷ trọng nhiều nhất. Điều này cho thấy đây là hai nhóm ngành có khả năng vượt qua khủng hoảng nhanh nhất, tìm kiếm được cơ hội kinh doanh tốt nhất nên họ mới vay vốn ngân hàng kinh doanh, đầu tư. Song, chưa có số liệu để chứng minh liệu đây có phải là hai nhóm ngành bị “tổn thương” nhiều nhất trong khủng hoảng hay không, có phải là nhóm doanh nghiệp “cần được hỗ trợ” nhất hay không. Trong khi đó, nhóm ngành nông lâm nghiệp, thủy sản, khai thác mỏ là những ngành chủ lực cung cấp nguồn hàng xuất khẩu, chắc chắn bị ảnh hưởng mạnh của thị trường xuất khẩu thì dư nợ chỉ chiếm lần lượt là 8,8%, 3,2% và 1,6% tổng dư nợ HTLS (Bảng 1.7).

Bảng 1.7: Cơ cấu dư nợ cho vay hỗ trợ lãi suất, theo ngành nghề

Chỉ tiêu	Dư nợ	Tỷ trọng
Nông, lâm nghiệp	35.363	8,8%
Thủy sản	12.752	3,2%
Công nghiệp chế biến	136.709	34,0%
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước	9.742	2,4%
Xây dựng	43.683	10,9%
Khai thác mỏ	6.234	1,6%
Thương nghiệp	121.539	30,2%
Khách sạn, nhà hàng	1.190	0,3%
Vận tải, kho bãi	16.025	4,0%

Khoa học công nghệ	496	0,1%
Ngành khác	18.351	4,6%
Tổng	402.084	100%

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Cơ cấu cho vay phân theo thành phần kinh tế

Có thể nói, nhóm các khách hàng là doanh nghiệp ngoài nhà nước là đối tượng thụ hưởng chính của chính sách HTLS. Trong khi cho vay doanh nghiệp nhà nước là 60.736 tỷ đồng, chiếm 15,11% và có khoảng 4.000 doanh nghiệp vay vốn; dư nợ cho vay doanh nghiệp ngoài nhà nước, chủ yếu doanh nghiệp nhỏ và vừa là 276.771 tỷ đồng, chiếm hơn 68% và có gần 62.000 doanh nghiệp vay vốn; cho vay hợp tác xã và hộ sản xuất gần 64.500 tỷ đồng, chiếm 16% và có 864.314 khách hàng vay vốn (Bảng 1.8).

Bảng 1.8: Cơ cấu cho vay hỗ trợ lãi suất, theo thành phần kinh tế

Tổng số khoản vay theo đối tượng Khách hàng	402,084	100%
Doanh nghiệp, trong đó:	337,507	83.94%
+ Doanh nghiệp nhà nước	60,736	15.11%
+ Doanh nghiệp ngoài nhà nước	276,771	68.83%
Hợp tác xã, tổ chức khác	3,383	0.84%
Hộ gia đình và cá nhân	61,194	15.22%

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Cơ chế hỗ trợ lãi suất nhìn chung đã có tác động tích cực và thiết thực đối với hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp, hộ sản xuất, *giúp nhiều doanh nghiệp giảm chi phí vay vốn* (giảm 36,6% ở TP Hồ Chí Minh; giảm 30% ở Thừa Thiên Huế; giảm 36,64% ở 72 doanh nghiệp vay vốn ở NHTMCP Á Châu (ACB); giảm 35% đối với các doanh nghiệp chế biến bột cá, vận tải, sản xuất nhựa, cơ khí, chế biến

cà phê vay vốn tại Ngân hàng Công thương Việt Nam và hạ giá thành sản phẩm (giảm 2-4,65% ở TP Hồ Chí Minh; giảm 4% ở Hưng Yên...), duy trì việc làm cho người lao động.

Việc cho vay hỗ trợ lãi suất là thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi của Chính phủ nhằm đạt được mục tiêu kịp thời, đúng đối tượng để ngăn chặn suy giảm kinh tế. Cơ chế hỗ trợ lãi suất là giải pháp kích cầu chỉ có ở Việt Nam trong giai đoạn ngăn chặn suy giảm kinh tế nên đây là vấn đề nhạy cảm, phức tạp, Chính phủ đã tin tưởng, giao cho hệ thống ngân hàng triển khai, thực hiện. Theo đó, khối lượng công việc và chi phí bỏ ra để giải ngân vốn cho vay hỗ trợ lãi suất của các NHTM đã tăng lên nhiều lần và phải thực hiện khẩn trương trong một thời gian ngắn, đảm bảo tính kịp thời, chính xác, đúng quy định của pháp luật. Gần 100 Ngân hàng thương mại (NHTM), công ty tài chính, ngân hàng liên doanh, chi nhánh ngân hàng nước ngoài hoạt động tại Việt Nam đã thực hiện cho vay hỗ trợ lãi suất. Bên cạnh đó, để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp, hộ sản xuất giảm chi phí đầu tư, bớt khó khăn về tài chính, từ đầu năm 2009, các NHTM đã từng bước điều chỉnh giảm lãi suất cho vay đối với các khoản vay cũ (16-17%/năm) xuống mức tối đa là 12,5%/năm và 10,5% kể từ ngày 16/4/2009. Các doanh nghiệp, hộ sản xuất gặp khó khăn, chưa có khả năng trả nợ đúng hạn, được NHTM xem xét cho cơ cấu lại thời hạn trả nợ, miễn giảm lãi cho vay và tiếp tục cho vay mới để sản xuất - kinh doanh theo cơ chế cho vay hiện hành. Với các biện pháp này, doanh thu của các NHTM giảm khoảng 10.000 tỷ đồng, trong đó Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giảm khoảng 4.300 tỷ đồng, để chia sẻ khó khăn về tài chính đối với doanh nghiệp, hộ sản xuất và phục vụ mục tiêu ngăn chặn suy giảm kinh tế.

1.2.2. Đánh giá những hạn chế và bất lợi đối với các đối tượng tham gia trong quá trình triển khai thực hiện

Đối với ngân hàng, tổ chức cho vay

Thủ tục kiểm tra, thẩm định món vay phức tạp hơn do phải lựa chọn khách hàng theo đúng đối tượng được hỗ trợ theo hướng dẫn của NHNN, nếu giải ngân sai đối tượng sẽ không được hoàn lãi suất hỗ trợ. Thông thường, các món vay trung và dài hạn sẽ mất khoảng 5-10 ngày để thẩm định, các món vay ngắn hạn có thể chỉ từ 1-2 ngày. Song, khi thực hiện cho vay hỗ trợ lãi suất thời gian thẩm định thường bị kéo dài

do ngân hàng phải đảm bảo tính chính xác của mục đích vay và sử dụng vốn vay.

Các chi nhánh NHTM chịu sự giám sát chặt chẽ chồng chéo của các cơ quan có liên quan: trong hệ thống ngân hàng mẹ, ngân hàng nhà nước tỉnh, thành phố, các đoàn giám sát của Quốc hội.v.v., hệ thống báo cáo, sổ sách kiểm tra phức tạp, công kênh. Cán bộ tín dụng thay vì đi khai thác khách hàng, giám sát món vay thì ở văn phòng làm báo cáo.

Khó phân biệt, bóc tách ngành nghề thực sự được hỗ trợ khi khách hàng kinh doanh nhiều ngành nghề khác nhau, trong đó có ngành nghề không được hỗ trợ. Khảo sát cho thấy một doanh nghiệp có thể có ngành nghề kinh doanh không thoả mãn điều kiện vay vốn, họ đăng ký bổ sung ngành nghề kinh doanh, rồi lập hồ sơ vay vốn, nhưng thực tế vốn vay được sử dụng cho mục đích khác, Ngân hàng khó có thể bóc tách một cách chính xác, nhất là đối với các doanh nghiệp kinh doanh xuất nhập khẩu hàng nông sản hay thủ công mỹ nghệ.

Không kiểm tra được món vay giải ngân có thực sự phục vụ cho ngành nghề kinh doanh được hỗ trợ hay không. Điều này là hoàn toàn có thể xảy ra, khi các doanh nghiệp và ngân hàng "ngâm hiều" việc lập hồ sơ để được hưởng ưu đãi chỉ là hình thức. Kết quả cuối cùng là ngân hàng vẫn cho vay và thu hồi vốn được, doanh nghiệp vẫn khôi phục và phát triển hoạt động sản xuất kinh doanh. Chỉ có nguồn vốn của Nhà nước đã không thực sự được hỗ trợ cho đúng đối tượng thụ hưởng.

Chất lượng tín dụng khó được đảm bảo: Mặc dù để có thể được hưởng hỗ trợ, các món vay đều được thẩm định và kiểm soát rất chặt chẽ về hình thức. Song, cũng chính vì món vay được hưởng hỗ trợ nên ai cũng tìm mọi cách để được hỗ trợ. Từ đó, việc thẩm định lại trở thành hình thức ở một số ít ngân hàng. Doanh nghiệp chỉ cần tìm dự án phù hợp với ngành nghề được hỗ trợ, không tính toán đầy đủ, chính xác khả năng tiêu thụ sản phẩm hay khả năng biến động các yếu tố chi phí của dự án, khả năng món vay trở thành nợ quá hạn là có thể. Hiện tại, chưa có một số liệu chính thức nào công bố công khai tỷ lệ nợ quá hạn của món vay HTLS, nhưng theo khảo sát ở một số ngân hàng, tỷ lệ này khá cao, có ngân hàng lên đến 20%, chưa kể các món vay trung dài hạn chưa đến hạn

Tạo thành cơ chế “xin cho” để được hỗ trợ: Chính vì tiêu chuẩn để được hưởng hỗ trợ là chỉ cần tìm các dự án khả thi trong danh mục các ngành nghề qui định, các doanh nghiệp sẵn sàng tìm mọi cách để có thể giảm chi phí vay vốn. Do đó, một cơ chế “xin cho” giữa ngân hàng và doanh nghiệp đã hình thành. Các ngân hàng cho vay lúc này sẽ dựa nhiều trên "quan hệ" hay "thân quen" để cho vay. Vì số tiền hỗ trợ không phải là vô hạn, tương đương 17.000 tỷ đồng tiền lãi được hỗ trợ, với mức lãi suất được hỗ trợ là 4%, chỉ khoảng hơn 425.000 tỷ đồng vốn sẽ được cho vay. Do vậy, ngân hàng "đương nhiên" được quyền lựa chọn khách hàng để “ưu tiên” cho vay trước.

Nguy cơ rủi ro không đa dạng hoá ngành nghề cho vay: không đa dạng hoá ngành nghề cho vay cũng là một trong những nguyên nhân có thể dẫn đến nợ quá hạn của các NHTM trong cho vay HTLS. Vì các danh mục ngành nghề cho vay đã được cố định trước nên đối với các NHTM nhỏ, dư nợ HTLS có thể chiếm một tỷ lệ khá cao trong tổng dư nợ. Do vậy, nếu dự báo kinh tế vĩ mô năm 2010 không thực sự tốt có thể dẫn đến tỷ lệ nợ quá hạn cao trong các ngân hàng này do tập trung cho vay một số ít ngành nghề.

Tốc độ tăng trưởng tín dụng cao có thể do HTLS chứ không phải thực sự từ nhu cầu vay vốn ở một số khách hàng. Theo thống kê của NHNN, tốc độ tăng trưởng tín dụng năm 9 tháng đầu năm 2009 là 29,3%. Trong bối cảnh kinh tế thế giới suy thoái, với tốc độ tăng trưởng tín dụng như trên là dấu hiệu tốt cho tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, cần phải bóc tách trong gần 30% tăng trưởng tín dụng đó thì tốc độ tăng trưởng tín dụng không được HTLS là bao nhiêu. Nếu tăng trưởng tín dụng không HTLS là quá thấp thậm chí giảm so với năm 2008, có nghĩa là tăng trưởng tín dụng hoàn toàn do tác động của HTLS chứ không phải do nhu cầu vay vốn thực sự của các doanh nghiệp. Và nếu điều này xảy ra, tăng trưởng tín dụng tất yếu sẽ sụt giảm trong năm 2010 khi không còn hỗ trợ, hoặc khi nền kinh tế chưa thực sự vượt qua được suy thoái.

Luồng tiền chảy từ ngân hàng này sang ngân hàng khác, từ tín dụng sang tiết kiệm. Khách hàng có thể lập dự án vay HTLS để hưởng hỗ trợ lãi suất, nhưng không dùng vốn vay đó để kinh doanh mà gửi tiết kiệm ngân hàng để hưởng chênh lệch lãi suất (4-6% lãi suất vay vốn, trong khi đó lãi suất tiết kiệm 8-10%). Họ sẽ lập hồ sơ vay vốn hưởng

HTLS ở một NH, rồi rút tiền đem gửi ở NH khác. Thực tế ngân hàng không kiểm soát được, GDP không tăng mà dư nợ tăng.

Những phân tích trên cho thấy các ngân hàng đang phải đối mặt với các rủi ro sau:

Thứ nhất, rủi ro nợ quá hạn: Hầu hết các nguyên nhân dẫn đến nợ quá hạn ở các NNHTM cho vay hỗ trợ lãi suất đã được phân tích ở phần trên. Khảo sát cho thấy có ngân hàng tỷ lệ nợ quá hạn từ nhóm 2 trở lên là hơn 20%. Còn theo số liệu thống kê chính thức thì chưa có báo cáo nào bóc tách tỷ lệ nợ quá hạn chung và nợ quá hạn HTLS.

Thứ hai, rủi ro đạo đức và đảo nợ: Cơ chế "xin cho" có thể dẫn đến rủi ro đạo đức trong cho vay và đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến nợ quá hạn và chất lượng tín dụng sụt giảm. Mặc dù NHNN đã kiên quyết không cho phép đảo nợ để được hưởng hỗ trợ, song doanh nghiệp hoàn toàn có thể tìm kiếm nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi, thậm chí "vay nóng" trên thị trường tín dụng đen, chấp nhận lãi suất phạt trả sớm, lập dự án mới để được vay HTLS. Để làm được điều này nhất thiết phải có sự "kết hợp" của cán bộ tín dụng. Đây chính là một hiện tượng rủi ro đạo đức.

Hộp 1.1. Lý do khiến Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế Hà Văn Hiến cho rằng nên dừng lại vì cũng chỉ có 20% trong tổng số hơn 400 nghìn doanh nghiệp được nhận hỗ trợ, gây ra sự bất bình đẳng trên một "sân chơi" chung. Nguyên nhân quan trọng hơn là việc kiểm soát sử dụng vốn có đúng mục đích hay không là rất khó. Điều này còn làm méo mó thị trường tiền tệ nên ủy ban mới kiến nghị năm 2009 chấm dứt gói hỗ trợ lãi suất 4% đúng thời hạn.

Nguồn: www.vnexpress.net

Đối với khách hàng vay vốn

Đối tượng được hỗ trợ chủ yếu là các doanh nghiệp có tình hình tài chính mạnh, không bị ảnh hưởng nhiều do kinh tế suy thoái như sản xuất phân đạm, hoá chất, khí gas, điện lực. Do vậy, việc có được hưởng hỗ trợ hay không không ảnh hưởng nhiều đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Việc được giảm lãi suất sẽ giúp họ cắt giảm chi phí, phát triển sản xuất. Tuy nhiên những đối tượng này cho dù

không có hỗ trợ họ vẫn có thể duy trì được hoạt động kinh doanh sau khủng hoảng.

Đối tượng thực sự khó khăn trong giai đoạn suy thoái kinh tế thì không được hưởng hỗ trợ do không đảm bảo đủ yêu cầu của Ngân hàng khi vay vốn. Đây là một thực tế dễ dàng nhận thấy. Vì các doanh nghiệp muốn vay vốn ngân hàng đương nhiên phải có tình hình tài chính tốt, ngân hàng cũng bị áp lực kiểm tra giám sát và đảm bảo chất lượng tín dụng nên cũng chỉ lựa chọn những khách hàng có tình hình tài chính lành mạnh. Nhưng điều này đồng nghĩa với việc các doanh nghiệp vay vốn HTLS không thực sự gặp khó khăn trong giai đoạn khủng hoảng. Và ngược lại, các doanh nghiệp bị tác động mạnh bởi suy thoái như các doanh nghiệp dệt may, xuất khẩu thủy sản thì không thể vay vốn do kinh doanh thua lỗ, hơn nữa, nếu họ có được vay thì cũng không biết dùng để làm gì vì thị trường thế giới sụt giảm, không xuất được hàng. Đây chính là mặt trái của chính sách HTLS. Nếu như có một cơ chế hỗ trợ trực tiếp hay xúc tiến thương mại giúp các doanh nghiệp này tìm kiếm, chuyển hướng sang thị trường khác thì có thể sự hỗ trợ của nhà nước sẽ tìm đến đúng địa chỉ hơn.

Thời gian được hưởng hỗ trợ ngắn, đối với những dự án đầu tư dài hạn, nhất là trong ngành xây dựng mất rất nhiều thời gian thẩm định, phê duyệt, nên không kịp lập dự án để được hưởng hỗ trợ trong giai đoạn 1 (từ 1/4/2009 đến 31/12/2009). Đây cũng là một trong nhiều ý kiến nhận được sự đồng tình của các doanh nghiệp. Theo quyết định 497 hướng dẫn hỗ trợ cho vay HTLS ban hành tháng 4/2009 cho vay đối với việc xây dựng ở khu vực nông thôn, nếu xét cả thời gian ban hành các Thông tư hướng dẫn, thời gian triển khai thực hiện ở các NHTM, thông báo, hướng dẫn cho khách hàng thì có lẽ chỉ còn khoảng hơn 6 tháng cho khách hàng tìm kiếm cơ hội đầu tư, lập dự án và thẩm định để kịp giải ngân vốn vay trước 31/12/2009. Do vậy, rất nhiều doanh nghiệp đã từ chối không vay HTLS vì không thể đủ thời gian cho việc tìm kiếm dự án.

Đối với cơ quan giám sát, kiểm tra

Áp lực kiểm tra, giám sát món vay lớn

Có lẽ chưa có một chính sách nào của Chính phủ được kiểm tra, giám sát thực hiện chặt chẽ như chính sách cho vay HTLS. Vì chính sách này

liên quan đến rất nhiều vấn đề cả về kinh tế, chính trị và xã hội. Nếu một món vay được giải ngân đúng lúc, đúng chỗ có thể giúp hàng nghìn doanh nghiệp thoát khỏi bờ vực phá sản, giúp hàng trăm ngàn người lao động khỏi mất việc làm, giúp nền kinh tế vực dậy khỏi khủng hoảng. Song, nếu thực hiện không đúng, không tốt có thể làm cho hàng trăm cán bộ ngân hàng vi phạm pháp luật, hàng ngàn tỷ đồng của nhà nước không được đưa đến tay người cần hỗ trợ. Do vậy, tất yếu phải có một cơ chế thanh tra, giám sát, hậu kiểm tra chặt chẽ. Và tất nhiên kèm theo đây là chi phí cho việc kiểm tra giám sát tăng, chi phí xã hội tăng, áp lực kiểm tra giám sát nặng nề. Đôi khi cán bộ tín dụng cho vay không phải chỉ để cấp vốn cho khách hàng mà để hoàn tất các thủ tục để "đổi phở" với các đoàn kiểm tra. Các NHTMNN sẽ bị "phê bình", " khiển trách" khi không đạt "chỉ tiêu" cho vay HTLS.

Khối lượng kiểm tra giám sát lớn (tất cả các NHTM đều có đoàn kiểm tra, các chi nhánh NHNN đều phải đi kiểm tra các NHTM trên địa bàn tỉnh)

Để đảm bảo món vay được giải ngân đúng đối tượng, tất yếu phải có sự kiểm tra giám sát. Tuy nhiên, có sự chòng chéo trong thực tế kiểm tra giám sát. Mỗi NHTM đều thành lập tổ công tác để kiểm tra trong nội bộ ngân hàng. Chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố cũng có đoàn công tác đi kiểm tra. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố, đại biểu Quốc hội cũng có đoàn đi kiểm tra, giám sát. Một chi nhánh NHTM có thể phải làm việc với 3 đoàn kiểm tra cùng một vấn đề trong một khoảng thời gian 6-8 tháng. Rõ ràng, chính sách hỗ trợ gián tiếp đã làm nảy sinh nhiều cơ chế giám sát, kiểm tra. Thay vì thế, cơ chế hỗ trợ trực tiếp cho doanh nghiệp có kết quả kinh doanh năm 2008 thua lỗ hoặc kết quả kinh doanh 2009 giảm sút thì sẽ giảm bớt được các thủ tục kiểm tra, giám sát nặng nề trên.

Hộp 1.2. Ý kiến của Ngân hàng

Theo tôi nên ngừng đúng thời hạn của gói kích cầu bởi vì hiện tôi đang là một cán bộ trong một Ngân hàng Quốc Doanh, tôi thấy hiệu quả của gói kích cầu thứ nhất đã phát huy hết tác dụng của nó rồi, kéo dài chỉ mang tính chất tạm thời chứ không có ý nghĩa lâu dài, vì:

Tôi đã trực tiếp làm hồ sơ cho các DN để được HT LS, trong quá trình làm thủ tục hồ sơ đòi hỏi khó hơn, cần nhiều điều kiện hơn.

Với lại các Ngân hàng cũng lựa chọn rất kỹ các khách hàng, mà thường là những KH quan hệ lâu dài có uy tín mới được HTLS. Các Anh cứ nghĩ xem với những KH là DN NVV thì có đáp ứng được không?

Sự lựa chọn ở đây của Ngân hàng bắt nguồn từ các nguyên nhân cả khách quan và chủ quan nhưng nhìn chung các Ngân hàng cũng rất dè chừng vì sau các đợt rà soát kiểm tra các khoản vay HTLS đã có những khoản bị truy thu, bị kiểm điểm ảnh hưởng uy tín của Ngân hàng mà nguyên nhân thì chắc ai làm cán bộ ngân hàng sẽ hiểu.

Bên cạnh lúc mới ra gói kích cầu các văn bản pháp lý cũng như hướng dẫn của NHNN chưa đầy đủ và nhất quán, việc thay đổi bổ sung hồ sơ, điều kiện vay liên tục, từ đó gây khó khăn trong việc kiểm tra theo dõi cho vay của các ngân hàng làm các NH có tâm trạng sợ cho vay HTLS vì sẽ bị kiểm tra thường xuyên hơn.

HTLS này là chủ yếu giúp cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN) chứ NH chỉ được một phần nào lợi ích-tăng dư nợ. Nhưng kèm theo đó là hàng loạt các thủ tục báo cáo, kê cả bị kiểm tra, rà soát của đủ ban ngành. Chi phí phục vụ cho hoạt động làm báo cáo tăng, mất thời gian - thay vì đi tìm khách hàng mới, thì ở nhà làm báo cáo.

Theo tôi, thì số tiền 8 tỷ USD còn lại thì Chính Phủ chỉ nên HTLS cho các món Trung-Dài hạn vì nó sẽ thiết thực và phát huy tác dụng lâu dài bền vững hơn vì đây là những món vay phục vụ cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng, mua Máy móc thiết bị phục vụ sản xuất kinh doanh.

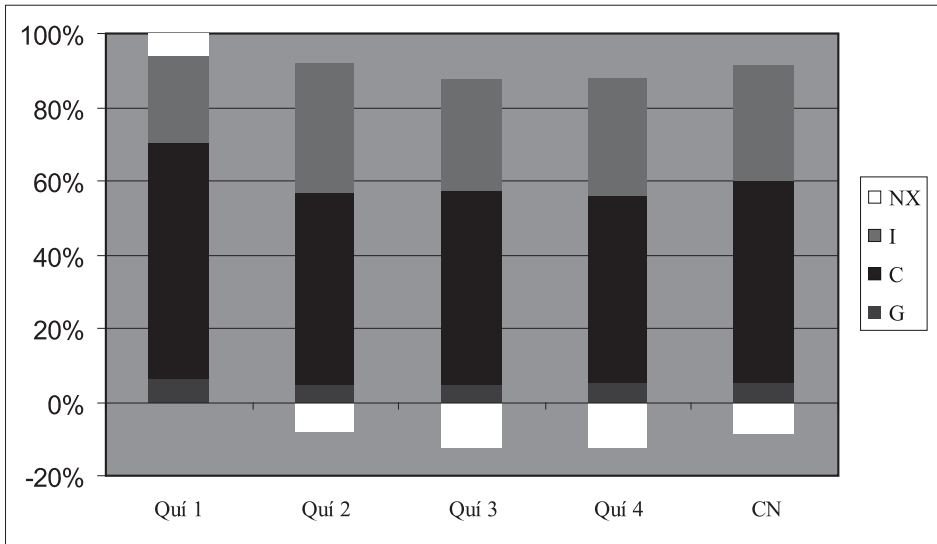
Nguồn: www.vnexpress.net

1.3. Hiệu quả cho vay hỗ trợ lãi suất: nhìn từ đối tượng thụ hưởng cuối cùng và mục tiêu

Hiện tại, chưa có một nghiên cứu nào lượng hoá được hiệu quả của gói hỗ trợ lãi suất ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng GDP. Kết quả điều hành vĩ mô nền kinh tế trong giai đoạn khủng hoảng ở Việt Nam đã cho một tốc độ tăng trưởng GDP thuộc nhóm các nước cao nhất thế giới (5,2%). Song, rõ ràng, kết quả này không chỉ do tác động của chính sách

HTLS mà đây là kết quả tổng hợp của các biện pháp và chính sách khác. Có thể, có những chính sách có tác động tiêu cực, có chính sách có tác động tích cực, các tác động có thể triệt tiêu hoặc khuếch đại lẫn nhau, nhưng tựu chung lại, chính sách hỗ trợ lãi suất mang đến một kết quả tăng trưởng GDP dương.

Hình 1.4: Cơ cấu GDP theo chi tiêu, 2009

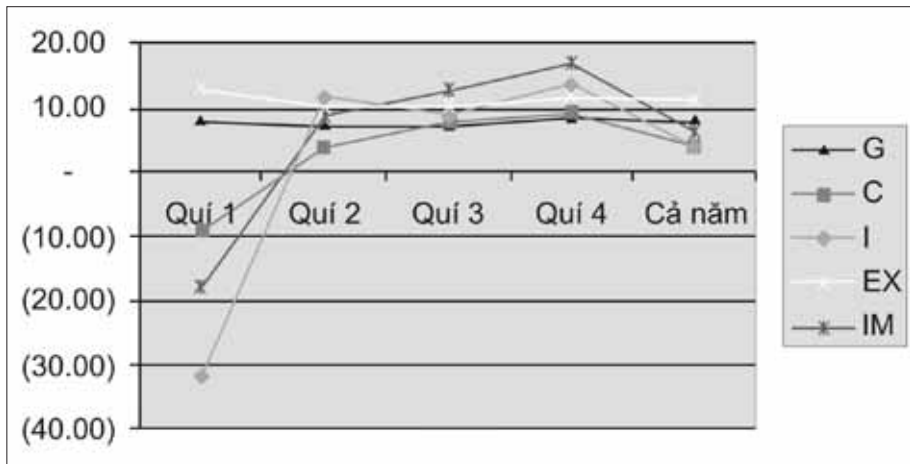


Chú thích : GDP tính theo giá hiện hành

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2010

Để có thể phân tích được nguồn gốc của tăng trưởng GDP ở Việt Nam năm 2009, hình 1.4 cho thấy, GDP được bóc tách thành 4 bộ phận cơ bản là chi tiêu cá nhân (C), đầu tư (I), chi tiêu của Chính phủ (G) và xuất nhập khẩu ròng (NX). Trong năm 2009, tỷ trọng chi tiêu cá nhân (C) và đầu tư (I) là nhiều nhất, từ 40%-50% GDP. Như vậy, chính sách cho vay HTLS nhằm chủ yếu vào kích thích đầu tư của doanh nghiệp, là một bộ phận trong tổng đầu tư (bao gồm cả đầu tư của doanh nghiệp, Chính phủ và dân cư). Còn chi tiêu cá nhân, hộ gia đình chiếm đến 50%-60% GDP thì không được “kích thích”. Riêng cán cân xuất nhập khẩu ròng quý 1 năm 2009 lại dương, còn các quý khác thì âm. Điều này đã góp phần giảm bớt mức độ sụt giảm kinh tế của Việt Nam trong quý I (vẫn đạt tăng trưởng 3,1%).

Hình 1.5: Tốc độ tăng trưởng các thành phần của GDP theo chi tiêu, 2008/2009



Chú thích: GDP tính theo giá so sánh năm 1994

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2010

Đi sâu phân tích các thành phần đóng góp vào tăng trưởng GDP của Việt Nam trong thời gian qua, có thể thấy sự tăng trưởng mạnh của đầu tư (I) và chi tiêu cá nhân (C) (Hình 1.5). Trong quý I, cả C và I đều tăng trưởng âm so với cùng kỳ năm 2008. Song, sang đến quý II, khi chính sách cho vay HTLS bắt đầu triển khai thực hiện thì cả C và I đều chứng kiến sự tăng trưởng mạnh. Đặc biệt là I, từ tăng trưởng -14% quý I đã lên đến dương 12%, 10% và 14% lần lượt trong quý II, III và IV năm 2009.

Song, bài toán xuất nhập khẩu vẫn luôn làm đau đầu các nhà điều hành chính sách khi phải giải quyết nhiều mục tiêu trái ngược nhau. NHNN duy trì một chính sách tỷ giá “khá cứng rắn” để “giảm giá” đồng Việt Nam nhằm hạn chế nhập khẩu, khuyến khích xuất khẩu. Song, trong cả bốn quý năm 2009, xuất khẩu có tốc độ tăng trưởng thấp hơn nhập khẩu nên cuối cùng, cán cân xuất nhập khẩu ròng âm đã làm giảm tốc độ tăng trưởng của GDP. Chỉ riêng quý I có cán cân xuất nhập khẩu ròng dương (chủ yếu là do xuất khẩu vàng), song, lúc đó cả đầu tư và chi tiêu cá nhân đều sụt giảm mạnh nên tốc độ tăng trưởng GDP quý I vẫn thấp nhất trong cả 4 quý.

1.4. Một số khuyến nghị và kết luận

1.4.1. Cơ chế hỗ trợ trực tiếp thay vì gián tiếp qua hệ thống NHTM

Thực tế cho thấy, bên cạnh những tác động tích cực của chính sách hỗ trợ gián tiếp thông qua kênh ngân hàng thương mại cho các doanh nghiệp, cũng đã xuất hiện những hạn chế nhất định. Việc tính toán một cách chính xác chi phí và lợi ích từ chính sách trên là rất khó, song để có thể tăng lợi ích và giảm chi phí cho thời gian tới, thiết nghĩ một cơ chế hỗ trợ trực tiếp cũng cần được nghiên cứu.

Ví dụ, việc hỗ trợ giảm thuế Giá trị gia tăng, thuế Tiêu thụ đặc biệt 50% đối với việc mua xe ô tô đã thúc đẩy thị trường này tăng trưởng mạnh trong năm 2009, gần 20% so với năm 2008, mặc dù đây là năm suy thoái và ở các nước phát triển và khu vực thì lại chứng kiến sự sụt giảm mạnh của thị trường này. Vậy, trong thời gian tới, khi nền kinh tế đã hồi phục phần nào sau suy thoái, nhưng chưa thể phát triển một cách khoẻ mạnh thì vẫn cần thiết có một cơ chế hỗ trợ.

Chính phủ có thể xem xét hỗ trợ trực tiếp cho các doanh nghiệp như việc cắt giảm thuế Giá trị gia tăng hay thuế thu nhập doanh nghiệp. Có thể phân mức độ miễn giảm theo loại hình kinh doanh, xuất khẩu hay nhập khẩu, sử dụng nhiều lao động hay ít. Việc hỗ trợ trực tiếp sẽ rất thuận lợi cho Chính phủ trong việc tính toán chi phí hỗ trợ. Còn như hỗ trợ lãi suất thì đâu phải chỉ là 17.000 tỷ tiền lãi hỗ trợ mà còn rất nhiều chi phí khác liên quan đến: triển khai thực hiện tại các ngân hàng (đào tạo, quảng cáo, in ấn các mẫu biểu), thanh tra, kiểm tra, giám sát của NHNN và các Bộ, ngành liên quan, kể cả chi phí cơ hội của việc hoàn thành các thủ tục vay vốn, hoàn lại cho NHTM lãi suất đã hỗ trợ cho khách hàng v.v.

Theo tác giả Đỗ Thiên Anh Tuấn, (Thời Báo Kinh tế Sài Gòn, 31/12/2009), phân tích kinh tế học vi mô cho thấy, khi thực hiện HTLS, đối tượng thụ hưởng hỗ trợ không chỉ là doanh nghiệp mà chính các ngân hàng cũng được hưởng lợi, ngoài ra còn có một phần là chi phí xã hội hay tổn thất xã hội. Theo tác giả Tuấn, tùy thuộc vào độ co dãn của cung và cầu vốn tín dụng với lãi suất mà phần thụ hưởng của ngân hàng và doanh nghiệp nhiều hay ít. Tuy nhiên, trong bối cảnh nền kinh tế thế giới và Việt Nam đang trong giai đoạn khủng hoảng, các doanh nghiệp bị ảnh hưởng nặng nề bởi thị trường tiêu thụ trong nước cũng như xuất

khẩu, cho dù lãi suất có giảm thì doanh nghiệp cũng không có nhu cầu vay vốn. Trong khảo sát của nhóm nghiên cứu ở Hà Nội, TPHCM, Hải Phòng và Lạng Sơn đều cho thấy các doanh nghiệp chỉ vay vốn khi có khả năng tiêu thụ được sản phẩm đầu ra hoặc thị trường đầu ra của họ không bị ảnh hưởng bởi suy thoái, chứ không phải do lãi suất giảm mà họ vay vốn. Như vậy, độ co giãn của cầu vốn vay trong giai đoạn khủng hoảng là rất thấp, nghĩa là cho dù lãi suất có giảm mạnh thì cầu về vốn vay cũng không tăng mạnh.

Kinh nghiệm kích cầu của Trung quốc cho thấy, Chính phủ đã tung 4.000 tỷ Nhân dân tệ (công bố tháng 11/2008) kích cầu cho các lĩnh vực khác nhau, đặc biệt là cắt giảm thuế đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa - bộ phận có vai trò rất quan trọng trong nền kinh tế nước này. Trong số 4,3 triệu doanh nghiệp nhỏ và vừa sở hữu tư nhân thì có tới 95% hoạt động xuất khẩu, đóng góp gần 60% tổng sản phẩm quốc nội, 50% nguồn thu từ thuế, 68% xuất khẩu và 75% công việc mới mỗi năm. Như vậy, việc hỗ trợ trực tiếp cho các SME đã thực sự tác động tích cực đến các doanh nghiệp này và từ đó, tác động đến toàn bộ nền kinh tế.

1.4.2. Các hình thức hỗ trợ khác: tiếp cận thị trường, xúc tiến thương mại v.v.

Tín dụng chỉ là kênh gián tiếp để hỗ trợ các doanh nghiệp vượt qua khó khăn, khủng hoảng. Do vậy, chỉ có những doanh nghiệp tìm được đầu ra, có thị trường tiêu thụ sản phẩm thì mới vay vốn để đầu tư sản xuất. Nếu hàng hoá sản xuất ra không tiêu thụ được thì doanh nghiệp cũng không có nhu cầu vay vốn. Do vậy, việc hỗ trợ dưới dạng tăng cường tiếp cận thị trường, xúc tiến thương mại, tìm kiếm những thị trường xuất khẩu ít chịu ảnh hưởng của khủng hoảng cũng là kênh hỗ trợ có hiệu quả cho các doanh nghiệp. Những hoạt động này đôi khi bản thân mỗi doanh nghiệp khó có thể thực hiện được, phải thông qua hiệp hội ngành nghề hay các cơ quan của Chính phủ.

Kinh nghiệm kích cầu của một số quốc gia cũng cho thấy tác động trực tiếp vào đối tượng cần hỗ trợ thì sẽ có hiệu quả cao và tiết kiệm chi phí hỗ trợ hơn.

Gói kích cầu 20,5 tỷ đôla Singapore được chia như sau: 5,1 tỷ để giữ việc làm; 2,6 tỷ để giúp người nghèo; 8,4 tỷ để giúp đỡ tài chính cho các công ty; 4,4 tỷ đầu tư cho tương lai như giáo dục. Như vậy, trong

tổng số 20,5 tỷ đô la Singapore thì có đến hơn 60% là hỗ trợ trực tiếp, chỉ có gần 40% là hỗ trợ gián tiếp cho các SME thông qua các khoản vay từ ngân hàng.

1.4.3. Kết hợp cơ chế kiểm soát và chính sách tiền tệ để ngăn chặn nguy cơ tái lạm phát

Trong giai đoạn thực hiện hỗ trợ lãi suất, các NHTM cũng là đối tượng được hưởng những tác động tích cực, khi mà tín dụng vẫn chiếm 70% doanh thu. Điều này thể hiện rõ ở hai quý đầu năm, thu nhập lãi thuần tăng mạnh so với cùng kỳ năm trước. Chẳng hạn Ngân hàng cổ phần Á Châu thu nhập lãi thuần quý II tăng 40%, Sacombank tăng 74% trong khi Vietcombank tăng vọt tới 115%. Song, đến những tháng cuối năm hoạt động cho vay siết chặt hơn trước, chênh lệch lãi suất đầu vào và đầu ra thu hẹp đáng kể và ngân hàng đối mặt với khó khăn thanh khoản (1/12/2009, lãi suất cơ bản tăng đến 8%, đẩy lãi suất huy động lên đến 10-12%, đến lượt mình, lãi suất cho vay nhiều ngân hàng đã “vượt trần” lên đến 20%), nhưng nhìn chung tín dụng vẫn khởi sắc hơn so với năm trước, tốc độ tăng trưởng dư nợ cho vay toàn hệ thống lên đến gần 38% trong khi con số của 2008 chỉ là 21-22%.

Năm 2010, diễn biến kinh tế vĩ mô có phần khả quan hơn năm nay tạo tiền đề tốt cho khả năng tăng trưởng lợi nhuận ngân hàng. Tuy nhiên, áp lực kiềm chế lạm phát có thể khiến chính sách tiền tệ thắt chặt hơn, tăng trưởng tín dụng bị kiềm chế ở mức 25%, thấp hơn nhiều năm 2009. Do vậy, những tháng đầu năm 2010 cũng là những tháng cuối năm âm lịch chắc chắn sẽ gây áp lực thanh khoản lớn cho các ngân hàng. Bất kỳ một động thái nào của Ngân hàng nhà nước (NHNN) đều ảnh hưởng ít nhiều đến hoạt động của các NHTM. Một số ý kiến cho rằng cần phá bỏ qui định trần lãi suất để các NHTM có thể chủ động quản lý được khe hở lãi suất cũng như NIM (chênh lệch lãi suất ròng), nếu không cho phép các NHTM cộng thêm các khoản phí như: phí thẩm định hồ sơ, phí giải ngân, phí quản lý tài sản thế chấp v.v. để đảm bảo NIM dương. Điều này sẽ đảm bảo cho các NHTM không phải đối mặt với rủi ro lãi suất và quản lý được rủi ro thanh khoản. Song, nó sẽ trực tiếp tác động đến chi phí vốn vay của các doanh nghiệp, từ đó, tác động gián tiếp đến giá cả trong nền kinh tế, càng đẩy nhanh nguy cơ tái lạm phát.

Việc triển khai đồng thời nhiều cơ chế hỗ trợ lãi suất cùng với thực hiện chính sách tài khoá mở rộng và chính sách tiền tệ nới lỏng làm cho tổng phương tiện thanh toán và tín dụng tăng cao, vượt quá khả năng huy động vốn từ nền kinh tế (9 tháng đầu năm 2009, tốc độ tăng trưởng huy động vốn đạt 22%, trong khi tăng trưởng tín dụng gần 30%), gây sức ép lên lãi suất thị trường, khó khăn cho việc kiểm soát nhập siêu, kiểm soát lạm phát trong năm 2010 do tác động của độ trễ tiền tệ.

1.4.4. Dấu hiệu bong bóng thị trường tài sản và đầu cơ thao túng thị trường

Sự tăng trưởng mạnh của thị trường chứng khoán giai đoạn tháng 8 - 10 năm 2009 gần trùng khớp với giai đoạn tăng trưởng mạnh của cho vay hỗ trợ lãi suất. Rất nhiều câu hỏi đã được đặt ra xoay quanh việc có hay không sự chảy vốn hỗ trợ sản xuất sang đầu tư chứng khoán? Việc luân chuyển vốn trực tiếp có lẽ khó thể xác minh được, tuy nhiên, một cách gián tiếp thì có thể lý giải. Thứ nhất, khi lãi suất cho vay giảm, chi phí huy động giảm, việc gửi tiền ngân hàng không còn là kênh đầu tư hấp dẫn, do vậy, dòng tiền sẽ chuyển sang đầu tư vào thị trường chứng khoán, đặc biệt là thời điểm các công ty niêm yết công bố kết quả kinh doanh quý 3 rất khả quan. Thứ hai, cùng với việc thị trường chứng khoán nóng dần lên, thu hút các nhà đầu tư tận dụng tối đa đòn bẩy tài chính, các công ty chứng khoán và ngân hàng, chuyển dịch dần sang cho vay cầm cố chứng khoán, thay vì đầu tư tín dụng thông thường. Nhiều yếu tố tác động thuận chiều đã dẫn đến giá chứng khoán tăng mạnh trong vòng 2-3 tháng cuối quý 3. Những dấu hiệu của việc làm giá và đầu cơ thao túng thị trường đã xuất hiện ở một số mã chứng khoán. Kết quả là, sang đến quý 4, mặc dù kết quả kinh doanh của các công ty niêm yết vẫn được dự báo là khả quan, các tín hiệu kinh tế vĩ mô khá tích cực, song các VN-index vẫn liên tục sụt giảm, quay trở về ngưỡng dưới 500 điểm vào những tháng cuối năm 2009.

Thị trường bất động sản trong thời gian qua cũng bị tác động mạnh của việc điều hành lãi suất. Có thể nói, có 3 nhóm đối tượng vay vốn liên quan đến bất động sản: (i) nhà đầu tư sơ cấp là các chủ công trình, dự án kinh doanh bất động sản, (ii) nhà đầu tư thứ cấp là những người buôn bán bất động sản để kiếm lời và (iii) người tiêu dùng mua nhà để ở. Cả ba nhóm đối tượng trên đều dùng bất động sản là tài sản thế chấp để vay vốn ngân hàng. Cả ba nhóm đối tượng trên đều có tỷ lệ vốn

vay/vốn tự có là rất cao, thường gấp vài ba lần, thậm chí vài chục lần. Do vậy, trong điều kiện chính sách tiền tệ nới lỏng, lãi suất hấp dẫn, vay ngân hàng để kinh doanh nhà phát triển mạnh, thị trường bất động sản càng hấp dẫn, giá nhà lại càng tăng. Khi chính sách tiền tệ chuyển sang thắt chặt, chi phí vốn vay cao, nhà đầu tư bị ứ đọng vốn vào các công trình dang dở, nguồn vốn vay ngân hàng sụt giảm, kinh doanh nhà đất lại không còn hấp dẫn nữa, thị trường nhà đất lại hạ nhiệt.

Có thể thấy, việc điều hành chính sách tiền tệ có những tác động nhất định đến các thị trường tài sản như thị trường chứng khoán hay bất động sản. Dù trực tiếp hay gián tiếp, các tác động này có thể tích cực hoặc tiêu cực, song các nhà điều hành chính sách cần xem xét cơ chế tác động liên thông giữa các thị trường để tránh tình trạng “đánh thị trường này” để “cứu thị trường kia”.

1.4.5. Kết luận

Cho đến nay, chưa có một nghiên cứu nào lượng hoá được hiệu quả của gói hỗ trợ lãi suất ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng GDP. Kết quả điều hành vĩ mô nền kinh tế trong giai đoạn khủng hoảng ở Việt nam đã mang lại tốc độ tăng trưởng GDP thuộc nhóm các nước cao nhất thế giới (5,2% năm 2009). Tuy nhiên, kết quả này không chỉ do tác động của chính sách HTLS mà là kết quả tổng hợp của nhiều biện pháp và chính sách khác. Có thể, có những chính sách có tác động tiêu cực, có chính sách có tác động tích cực, các tác động có thể triệt tiêu hoặc khuếch đại lẫn nhau, nhưng tựu chung lại, mang đến một kết quả tăng trưởng GDP dương, đáp ứng được mục tiêu đề ra. Song, thiết nghĩ lượng hoá được những tác động này, dự báo được tác động tích cực và tiêu cực sẽ giúp cho cơ quan hoạch định chính sách có thể điều hành chiến lược một cách dài hơi hơn, các doanh nghiệp chủ động hơn trong điều hành hoạt động kinh doanh. Nếu các lợi ích và chi phí của một chính sách kinh tế sẽ được cân nhắc, đo lường, tính toán thì hiệu quả chính sách sẽ cao hơn.

Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA), 2009, “Hệ thống ngân hàng trong bối cảnh khủng hoảng”, Hội thảo JICA tháng 11/2009.

Đỗ Thiên Anh Tuấn, 2009, “Bài học từ hỗ trợ lãi suất”, Thời Báo Kinh tế Sài gòn, 31/12/2009.

Ngân hàng Thế giới, "Báo cáo của Ngân hàng thế giới tại Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam", 2009.

Trần Thị Thanh Tú, Nguyễn Thị Minh Huệ (2009), “Tác động của chính sách tiền tệ đến hoạt động ngân hàng”, Hội thảo quốc tế “Tài trợ vốn cho các doanh nghiệp Việt nam trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế”, Diễn Đàn phát triển Việt Nam, 2009.

Trần Bắc Hà, 2009 “Vai trò của chính sách tiền tệ ở Việt nam và một số gợi ý chính sách” , Hội thảo “Vai trò của chính sách tiền tệ ở Việt nam trong giai đoạn khủng hoảng” do Ngân hàng Nhà nước tổ chức, Đà lạt.

Vũ Thành Tự Anh, 2009, “Nhìn nhận tác động và phản ứng trước khủng hoảng tài chính toàn cầu của các doanh nghiệp sản xuất Việt Nam”, Hội thảo UNIDO tháng 12/2009

Tiếng Anh

Adam B.Ashcraft, Murillo Campello (2007). Firm balance sheets and monetary policy transmission, Journal of Monetary Economics 54, p 1515-1528

Paul R.Bergin, Giancarlo Corsetti (2008). The extensive margin and monetary policy, Journal of Monetary Economics 55, p 1222-1237

Klaus Adam, Roberto M.Billi (2008). Monetary conserves and fiscal policy, Journal of Monetary Economics 55, p 1376-1388

Krugman, P. (2000). *International Economics, theory and policy* (5th edition), Reading, MA: Addison – Wesley

Xie Ping, Zhang Xiaopu (2002). The coordination between monetary policy and exchange rate policy in an open economy in transition- A case study on China from 1994 to 2000, *Journal of Asian Economics* 14, p 327-336

CHƯƠNG 2

BẤT BÌNH ĐẲNG THU NHẬP Ở VIỆT NAM VÀ CÁC KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

TS. Lê Quốc Hội

2.1. Giới thiệu

Ở các nước đang phát triển, mục tiêu tăng trưởng kinh tế, tiến bộ công bằng xã hội được xác định là những vấn đề mang tính chiến lược đối với sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Thực tế cho thấy giải quyết mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội là vấn đề phức tạp, đòi hỏi phải có những chính sách và giải pháp mang tính đồng bộ gắn với mục tiêu phát triển kinh tế và xã hội phù hợp với từng giai đoạn phát triển.

Là một nước đi sau và vừa được xếp vào nhóm các quốc gia có mức thu nhập trung bình nên tăng trưởng nhanh luôn là ưu tiên hàng đầu trong chiến lược và chính sách của Việt Nam. Bên cạnh đó, Chính phủ Việt Nam cũng luôn nhấn mạnh mục tiêu công bằng xã hội và đảm bảo cho mọi người dân đều có quyền hưởng lợi từ tăng trưởng và phát triển. Qua hơn 20 năm đổi mới theo nền kinh tế thị trường, mở cửa và hội nhập vào khu vực và thế giới, Việt Nam đã đạt được những thành tựu kinh tế và xã hội rất ấn tượng, trong đó luôn là một trong những nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao nhất trong khu vực và thế giới cùng với tỷ lệ đói, nghèo ngày càng giảm. Việt Nam ngày càng được biết đến như một nền kinh tế năng động hàng đầu trong các nước đang phát triển trên thế giới. Tuy nhiên, đi liền với quá trình tăng trưởng cao, nhiều vấn đề xã hội đang nảy sinh và có thể cản trở sự phát triển bền vững của nền kinh tế. Một trong số thực trạng đáng lo ngại là khoảng cách ngày càng lớn về thu nhập, phúc lợi xã hội và cơ hội phát triển giữa các nhóm xã hội khác nhau. Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng người nghèo và nhiều nhóm bất lợi khác được hưởng lợi ít hơn từ quá trình tăng trưởng và cơ chế, chính sách điều tiết mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội vẫn còn nhiều bất cập.

Câu hỏi đặt ra là thực trạng bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam hiện nay như thế nào? Đâu là những kênh và nhân tố ảnh hưởng đến gia tăng bất bình đẳng thu nhập trong thời gian qua? Những thách thức nào cho mục tiêu gắn tăng trưởng với công bằng xã hội trong thời gian tới? Việt Nam cần có những giải pháp chính sách gì để giảm việc gia tăng bất bình đẳng đó? Hướng đến một nền kinh tế tăng trưởng nhanh, bền vững và gắn với mục tiêu tiến bộ và công bằng xã hội thì việc trả lời những câu hỏi trên ngày càng trở nên cấp bách hơn. Đó cũng là những mục tiêu của bài viết này.

Bài viết được kết cấu như sau. Phần 2.2 sẽ đi sâu phân tích thực trạng bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam trong thời gian qua trên các cấp độ cả nước, vùng, khu vực và dân tộc. Phần 2.3 sẽ làm rõ các kênh và nhân tố ảnh hưởng đến bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam. Những thách thức của việc giảm bất bình đẳng thu nhập trong thời gian tới là nội dung được bàn luận trong phần 2.4. Phần 2.5 sẽ đề xuất những khuyến nghị chính sách cho việc kết hợp tăng trưởng với công bằng xã hội ở Việt Nam.

2.2. Thực trạng bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam

Bất bình đẳng chung

Trong thời kỳ Đổi mới, cùng với xóa đói, giảm nghèo, bất bình đẳng cũng được quan tâm đặc biệt bởi chính phủ Việt Nam chủ trương theo đuổi mục tiêu tăng trưởng và phát triển kinh tế gắn với tiến bộ và công bằng xã hội. Trên thực tế, có nhiều cách đo lường bất bình đẳng. Hệ số Gini là một trong những chỉ số thông dụng nhất để đo lường bất bình đẳng trong đời sống¹.

Bảng 2.1: Hệ số Gini theo chi tiêu và thu nhập của Việt Nam

	1993	1998	2002	2004	2006
Gini theo chi tiêu	0,34	0,35	0,37	0,37	0,36
Gini theo thu nhập	0,34	0,39	0,42	0,42	0,43

Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (V(H)LSS) từ năm 1993 đến 2006.

¹Hệ số Gini dao động từ 0 (hoàn toàn bình đẳng) đến 1 (hoàn toàn bất bình đẳng) hoặc từ 0% đến 100% theo tỷ lệ phần trăm.

Bảng 2.1 cho thấy hệ số Gini theo tiêu dùng của Việt Nam có xu hướng tăng trong thời gian qua, từ 0,34 năm 1993 lên 0,35 năm 1998 và 0,36 năm 2006. Tuy nhiên, mức tăng không quá lớn và hệ số Gini khá ổn định trong những năm gần đây. Hệ số Gini theo thu nhập tăng nhanh hơn, từ 0,34 năm 1993 lên 0,39 năm 1998 và 0,43 năm 2006. Một điều cần lưu ý là hệ số Gini của Việt Nam chưa tính tới bất bình đẳng bắt nguồn từ chênh lệch về tài sản và thu nhập, từ thừa kế, đầu cơ đất đai, chứng khoán, tham nhũng... Do vậy, trên thực tế thì tình trạng bất bình đẳng của Việt Nam có thể cao hơn là tình trạng được thể hiện bằng hệ số Gini (Ohno, 2008).

Bảng 2.2: Bất bình đẳng của Việt Nam và một số nước trên thế giới

Nước	Năm điều tra	Gini theo tiêu dùng	GDP bình quân đầu người theo PPP năm 2005
Việt Nam	2004	0,37	2.800
Bangladesh	2000	0,32	2.100
Cameron	2001	0,45	2.400
Georgia	2003	0,40	3.300
Ấn độ	2000	0,33	3.300
Indônêxia	2002	0,30	3.600
Cộng hòa Kyrgyzia	2003	0,30	2.100
Mauritania	2000	0,39	2.200
Nicaragua	2001	0,43	2.900
Pakistan	2002	0,31	2.400

Nguồn: Viện khoa học xã hội Việt Nam (2007)

So với các nước trên thế giới có cùng trình độ phát triển với Việt Nam (tính bằng mức thu nhập bình quân đầu người) có thể thấy bất bình đẳng ở Việt Nam vẫn ở mức vừa phải (Bảng 2.2). Theo Cornia và Court (2001), hệ số Gini nằm trong khoảng 0,30 - 0,45 là phạm vi bất bình đẳng an toàn và hiệu quả, tức là có thể phù hợp cho tăng trưởng cao. Theo tiêu chí này, có thể khẳng định rằng bất bình đẳng tương đối của Việt Nam vẫn nằm trong phạm vi an toàn. Tuy nhiên, điều đáng lo ngại là bất bình đẳng có khuynh hướng tăng lên và có thể đạt đến mức báo động trong thời gian tới nếu không có nỗ lực ngăn chặn từ bây giờ.

Bảng 2.3: Thu nhập bình quân đầu người và chênh lệch thu nhập

	Thu nhập bình quân một người một tháng theo giá thực tế (nghìn đồng)		Chênh lệch giữa nhóm thu nhập cao nhất so với nhóm thu nhập thấp nhất (lần)
	Nhóm thu nhập cao nhất	Nhóm thu nhập thấp nhất	
1995	519,6	74,3	7,0
1996	574,7	78,6	7,3
1999	741,6	97,0	7,6
2002	872,9	107,0	8,1
2004	1182,3	141,8	8,3
2006	1542,0	184,0	8,4

Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (V(H)LSS) từ năm 1993 đến 2006

Trong khi tình trạng bất bình đẳng tương đối có thể chấp nhận được thì tình trạng bất bình đẳng tuyệt đối lại rất đáng lo ngại. Điều này được đánh giá bằng việc so sánh khoảng cách chi tiêu và thu nhập của người giàu và người nghèo được đại diện bởi nhóm 20% những người giàu nhất và 20% những người nghèo nhất. Ở Việt Nam, chênh lệch này đã và đang gia tăng liên tục và đáng kể. Theo Bảng 3, năm 1995, thu nhập bình quân đầu người của những hộ gia đình giàu nhất cao gấp 7 lần so với những hộ gia đình nghèo nhất thì đến năm 2006, tỷ lệ này đã tăng lên 8,4 lần.

Bảng 2.4: Tỷ trọng chi tiêu của các nhóm ngũ phân vị ở Việt Nam

Năm	Phần năm giàu nhất	Phần năm cận giàu	Phần năm trung bình	Phần năm cận nghèo	Phần năm nghèo nhất
1993	41,78	21,56	15,99	12,27	8,41
1998	43,30	21,46	15,57	10,72	8,05
2002	45,90	20,60	14,60	11,20	7,80
2004	44,68	21,82	15,20	11,18	7,12
2006	43,30	22,30	15,80	11,50	7,20

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Điều tra mức sống dân cư từ 1993 đến 2006

Số liệu về chi tiêu ở Bảng 2.4 cũng phản ánh tình trạng tương tự. Trong khi các nhóm trung bình và cận giàu không có sự thay đổi lớn về tỷ lệ tổng chi tiêu thì nhóm giàu nhất đang có mức chi tiêu ngày càng nhiều hơn về tỷ trọng, còn nhóm nghèo nhất lại đang có xu hướng giảm bớt tỷ trọng chi tiêu. Tỷ trọng chi tiêu của nhóm người giàu nhất tăng từ 41,8% năm 1993 lên 43,3% năm 2006, trong khi đó tỷ trọng này của nhóm người nghèo nhất lại giảm từ 8,4% xuống còn 7,2% trong cùng thời kỳ. Điều này cho thấy một thực tế là chênh lệch về thu nhập tuyệt đối ở Việt Nam đang tăng lên nhanh. Tuy nhiên, cũng cần phải nhìn nhận rằng bất bình đẳng này ở Việt Nam không phải là hiện tượng người giàu giàu lên, người nghèo nghèo đi mà là người giàu ngày càng giàu nhanh hơn người nghèo vì thực tế cho thấy ngay trong bối cảnh khoảng cách chênh lệch giàu nghèo càng lớn thì thu nhập bình quân đầu người của hộ nghèo đã tăng lên và tỷ lệ hộ nghèo đã giảm mạnh trong thời gian qua².

²Tỷ lệ nghèo của Việt Nam đã giảm nhanh từ 58,1% năm 1993 xuống còn 16% năm 2006.

Bảng 2.5: Khoảng cách giàu-nghèo của Việt Nam và một số nước châu Á

Nước	Năm điều tra	Khoảng cách thu nhập của 20% nghèo nhất so với 20% giàu nhất (lần)
Việt Nam	2004	8,3
Campuchia	1999	4,7
Indonexia	2002	5,2
Lào	2002	5,4
Malaixia	1999	7,1
Philippin	2000	9,7
Thái Lan	2002	7,7
Ấn Độ	1999	4,7
Trung Quốc	2001	10,7

Nguồn: Ngân hàng Phát triển Châu Á (2006)

So sánh khoảng cách thu nhập giữa 20% nhóm giàu nhất và 20% nhóm nghèo nhất của Việt Nam và một số nước châu Á cho thấy bất bình đẳng ở Việt Nam cao hơn nhiều nước, chỉ thấp hơn so với Trung Quốc và Philippin (Bảng 2.5). Điều này tạo ra sự lo ngại về sự đánh đổi giữa tăng trưởng và công bằng ở Việt Nam trong thời gian qua.

Bất bình đẳng theo các nhóm xã hội

Số liệu bất bình đẳng qua đo lường bằng hệ số Gini ở trên mới chỉ cho chúng ta thấy được tình trạng bất bình đẳng của tất cả các thành viên trong xã hội trong cùng một không gian đơn chiều, nhưng lại không cho thấy sự khác biệt về vùng/miền, dân tộc và trình độ học vấn. Xem xét sự chênh lệch về các yếu tố này giữa các nhóm xã hội sẽ phản ánh chi tiết hơn tình trạng bất bình đẳng ở Việt Nam và cũng giúp thấy rõ hơn sự bất bình đẳng về cơ hội – điều mà không được phản ánh trong hệ số Gini.

Bảng 2.6: Bất bình đẳng theo khu vực ở Việt Nam

	Hệ số Gini theo thu nhập			
	1993	1998	2002	2004
Cả nước	0,34	0,39	0,42	0,423
Thành thị	0,38	0,41	0,41	0,41
Nông thôn	0,33	0,34	0,36	0,37
	Hệ số Gini theo chi tiêu			
Cả nước	0,34	0,35	0,37	0,37
Thành thị	0,35	0,34	0,35	0,33
Nông thôn	0,28	0,27	0,28	0,30
	Tỷ lệ nghèo			
Cả nước	58,1	37,4	28,9	19,5
Thành thị	25,1	9,2	6,6	3,6
Nông thôn	66,4	45,5	35,6	25,0
Chênh lệch tỷ lệ nghèo giữa nông thôn và thành thị (lần)	2,65	4,95	5,40	6,94

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Điều tra mức sống (hộ) gia đình Việt Nam, 1993, 1998, 2002 và 2004

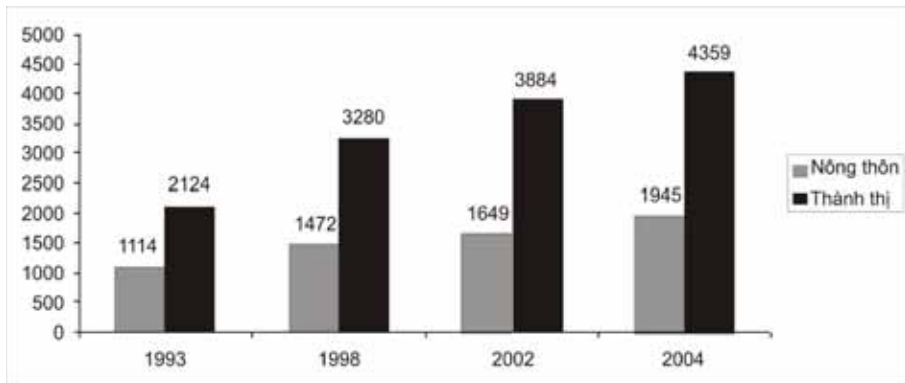
Bất bình đẳng nông thôn và thành thị

Bảng 2.6 cho thấy bất bình đẳng theo cả thu nhập và chi tiêu ở khu vực thành thị đều cao hơn so với khu vực nông thôn. Điều này có thể giải thích bởi một thực tế là ở mức xuất phát điểm thấp, khoảng cách về giàu nghèo thường nhỏ hơn so với những vùng có mức xuất phát điểm cao hơn. Tuy nhiên, điều đáng quan tâm ở đây là tốc độ gia tăng bất bình đẳng ở khu vực nông thôn lại cao hơn so với khu vực thành thị. Một nguyên nhân của vấn đề này là người dân không có đất và mất đất. Năm 1993, tỷ lệ số hộ nông thôn không có đất ở khu vực Đông Nam Bộ chỉ là 17% thì đến năm 2004, số hộ nông thôn không có đất khu vực này tăng lên 40% (Mekong Economics, 2005). Việc người nông dân không có đất cũng đồng nghĩa với việc họ mất đi nguồn thu nhập chính từ hoạt động sản xuất nông nghiệp.

Hơn nữa, giá đất đai tăng mạnh trong thời gian qua cùng với tình trạng mất đất của người nông dân đã làm cho tình trạng bất bình đẳng gia tăng mạnh hơn ở khu vực này. Mặt khác, gia tăng bất bình đẳng ở khu vực nông thôn cũng có thể giải thích bằng hiện tượng di cư tìm việc làm của lao động từ nông thôn ra thành thị. Điều này đã góp phần làm tăng thu nhập và chi tiêu của những hộ nông thôn có người di cư ra thành thị so với những hộ không có người di cư.

Xem xét bất bình đẳng về tỷ lệ nghèo ở Việt Nam theo khu vực ở Bảng 2.6 cho thấy, mặc dù tỷ lệ nghèo ở cả thành thị và nông thôn giảm nhanh trong thời kỳ 1993-2004 nhưng chênh lệch về tỷ lệ nghèo giữa hai khu vực này ngày càng lớn từ 2,65 lần năm 1993 lên 6,94 lần năm 2004. Điều này phản ánh phần nào tình trạng gia tăng bất bình đẳng về cơ hội tiếp cận các nguồn lực để giảm nghèo ở khu vực nông thôn và thành thị.

Hình 2.1. Chi tiêu bình quân của hộ gia đình khu vực nông thôn và thành thị (1.000 đồng, giá năm 1993)



Nguồn: Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (2007)

Xét về bất bình đẳng trong chi tiêu, Hình 2.1 cho thấy chênh lệch chi tiêu bình quân giữa các hộ gia đình thành thị và nông thôn cũng có sự gia tăng trong thời kỳ 1992-2004. Tỷ lệ giữa chi tiêu của hộ gia đình thành thị và hộ gia đình nông thôn đã tăng từ 1,91 lần năm 1993 lên 2,23 lần năm 1998 và 2,24 lần năm 2004. Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng tốc độ gia tăng chênh lệch giữa chi tiêu thành thị và nông thôn đã có xu hướng giảm dần qua các năm.

Xem xét các chỉ số xã hội giữa khu vực nông thôn và thành thị cũng cho thấy khoảng cách giữa hai khu vực này là khá cao. Từ năm 1993 đến 2004, người dân ở nông thôn được sử dụng điện, nước sạch, có điều kiện sống hợp vệ sinh, có tivi, xe máy và điện thoại ít hơn người dân đô thị. Hơn nữa, dù khoảng cách tuyệt đối của người dân nông thôn với người dân thành thị trong việc sử dụng điện, có tivi và nước sạch có xu hướng thu hẹp dần thì đối với các chỉ số còn lại như có xe máy, điện thoại và đủ điều kiện sống hợp vệ sinh thì người dân nông thôn có xu hướng xa người dân đô thị hơn (xem Phụ lục 2.1).

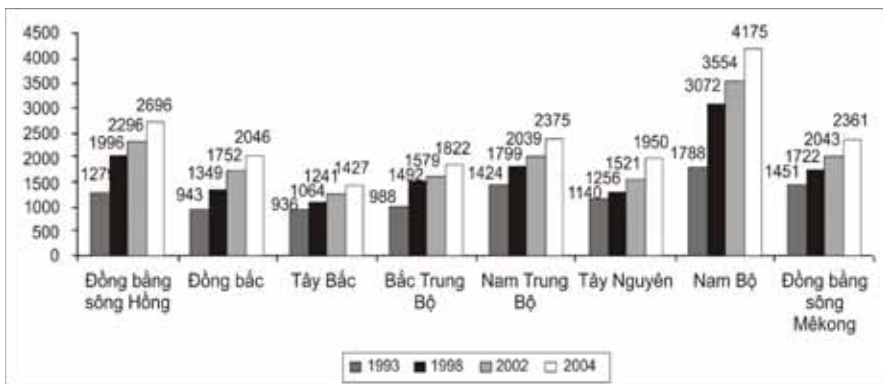
Bất bình đẳng theo vùng

Bảng 2.7: Hệ số Gini theo vùng

Vùng	1993	1998	2002	2004
Cả nước	0,34	0,35	0,37	0,37
Miền núi phía Bắc	0,25	0,26	0,34	0,34
Đồng bằng sông Hồng	0,32	0,32	0,36	0,36
Bắc Trung Bộ	0,25	0,29	0,30	0,31
Nam Trung Bộ	0,36	0,33	0,33	0,34
Tây Nguyên	0,31	0,31	0,36	0,36
Nam Bộ	0,36	0,36	0,38	0,38
Đồng bằng sông Mêkong	0,33	0,30	0,30	0,31

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Hình 2.2: Chi tiêu bình quân đầu người theo vùng (1.000 đồng, giá năm 1993)



Nguồn: Viện khoa học xã hội Việt Nam (2007)

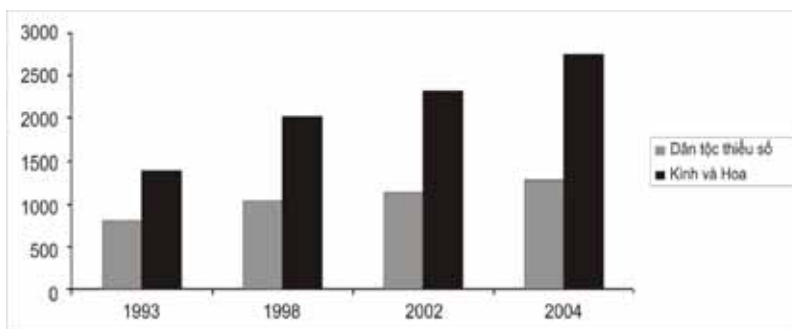
Mặc dù tất cả các vùng của Việt Nam đều được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế, bất bình đẳng đo lường qua hệ số Gini theo tiêu dùng lại có sự khác nhau giữa các vùng. Bất bình đẳng cao nhất ở vùng Đông Nam Bộ, nơi có những trung tâm đô thị lớn và năng động của đất nước như thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Bà Rịa-Vũng Tàu... Bất bình đẳng đã tăng tương đối ở các vùng như miền núi phía Bắc, Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên. Các vùng Nam Trung Bộ và đồng bằng sông Mêkông không có sự thay đổi lớn về bất bình đẳng trong thời gian qua.

Một khía cạnh khác để so sánh bất bình đẳng theo vùng là xem xét tốc độ tăng chi tiêu bình quân đầu người theo vùng. Hình 2.2 cho thấy, ở các vùng có tốc độ tăng chi tiêu bình quân đầu người cao trong thời kỳ 1993-2004 là Đồng bằng sông Hồng (111%), Đông Bắc Bộ (117%) và Đông Nam Bộ (133%). Trong khi đó, tốc độ tăng chi tiêu bình quân đầu người ở các vùng Tây Bắc, Đồng bằng sông Mêkông và Nam Trung Bộ chỉ lần lượt là 52%, 63% và 67%. Do đó, khoảng cách về chi tiêu bình quân đầu người giữa các vùng phát triển và các vùng chậm phát triển ngày càng lớn. Năm 1993, chi tiêu bình quân đầu người ở vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng cao hơn vùng Tây Bắc, lần lượt là 1,91 và 1,37 lần, thì đến năm 2004 các con số đó đã lần lượt tăng lên là 2,93 và 1,89 lần.

Bất bình đẳng theo dân tộc

Giống như bất bình đẳng theo vùng, bất bình đẳng theo dân tộc cũng tăng trong thời gian qua.

***Hình 2.3: Chi tiêu bình quân đầu người theo dân tộc
(1.000 đồng, giá năm 1993)***



Nguồn: Viện khoa học xã hội Việt Nam (2007)

Bảng 2.8: Tỷ lệ nghèo và chênh lệch tỷ lệ nghèo theo dân tộc (%)

Nhóm dân tộc	1993	1998	2002	2004
Dân tộc thiểu số	86	75	69	61
Kinh/Hoa	54	31	23	14
Chênh lệch tỷ lệ nghèo giữa hai nhóm	32	41	46	47

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Hình 2.3 cho thấy chênh lệch chi tiêu bình quân đầu người giữa nhóm dân tộc Kinh/Hoa và nhóm dân tộc thiểu số ngày càng lớn. Năm 1993, chi tiêu bình quân đầu người của người Kinh/Hoa chỉ gấp 1,72 lần của người dân tộc thiểu số thì đến năm 2004 con số đó đã tăng lên 2,15 lần. Hơn nữa, sự khác nhau về tốc độ tăng chi tiêu bình quân đầu người của nhóm dân tộc Kinh/Hoa và của nhóm dân tộc thiểu số cũng ngày càng tăng. Trong thời kỳ 1993-2004, chi tiêu bình quân đầu người của nhóm dân tộc Kinh/Hoa tăng 98% thì đối với nhóm dân tộc thiểu số tốc độ tăng thấp hơn nhiều, chỉ đạt 58%.

Mặc dù tỷ lệ nghèo của nhóm dân tộc thiểu số có sự giảm nhanh, 25 điểm phần trăm trong thời kỳ 1993-2004, nhưng tốc độ giảm nghèo của nhóm này lại thấp hơn của nhóm người Kinh/Hoa. Bảng 2.8 cho thấy, chênh lệch tỷ lệ nghèo giữa hai nhóm dân tộc có xu hướng tăng liên tục, từ 32 điểm phần trăm năm 1993 lên 47 điểm phần trăm năm 2004. Thậm chí, nếu người dân tộc thiểu số sống cùng một vùng với người Kinh/Hoa thì họ cũng bị tụt hậu hơn so với người Kinh/Hoa (Hoàng Thanh Hương và cộng sự, 2006).

Bất bình đẳng lớn giữa người dân tộc thiểu số và người Kinh/Hoa còn được thể hiện ở các chỉ tiêu xã hội. Trong thời kỳ 1993-2004, ngoại trừ việc sử dụng điện, tất cả các chỉ số khác như có sử dụng tivi, xe máy, điện thoại, nước sạch và đạt tiêu chuẩn vệ sinh, người dân tộc thiểu số đều có khoảng cách càng xa so với người Kinh/Hoa (xem Phụ lục 2.2). So sánh giữa hai nhóm khu vực nông thôn/thành thị và người dân tộc thiểu số/người Kinh- Hoa cho thấy bất bình đẳng giữa người dân tộc thiểu số và người Kinh- Hoa ngày càng lớn hơn bất bình đẳng giữa nông thôn và thành thị. Như vậy, ở Việt Nam đang có xu hướng dịch chuyển sự bất bình đẳng giữa nông thôn và thành thị sang sự bất bình đẳng giữa

người Kinh/Hoa và dân tộc thiểu số. Do người Kinh/Hoa sống tập trung chủ yếu ở vùng đồng bằng và người dân tộc thiểu số lại sống chủ yếu ở miền núi nên có thể nói rằng ở Việt Nam đang diễn ra bất bình đẳng nghiêm trọng giữa nông thôn miền núi và vùng đồng bằng. Điều này cho thấy giải quyết vấn đề bất bình đẳng trong thời gian tới phải đặt trọng tâm vào khu vực miền núi.

2.3. Các kênh và nhân tố ảnh hưởng tới bất bình đẳng ở Việt Nam

Mô hình tăng trưởng và cơ chế phân bổ nguồn lực

Trong những năm qua, Việt Nam đã thực hiện định hướng ưu tiên phân bổ nguồn lực cho: (i) các doanh nghiệp, ngành và dự án dùng nhiều vốn; (ii) các vùng có khả năng tăng trưởng cao (còn gọi là vùng trọng điểm); và (iii) các doanh nghiệp nhà nước. Việc áp dụng mô hình tăng trưởng và định hướng phân bổ nguồn lực như vậy đã có những ảnh hưởng mạnh đến công bằng và kéo theo gia tăng bất bình đẳng.

Thực tế cho thấy, đầu tư vào các ngành và dự án dùng nhiều vốn sẽ không khai thác được lợi thế của Việt Nam là một nước có lực lượng lao động lớn. Kết quả là chi phí tạo ra một chỗ việc làm cao và không mở rộng cơ hội việc làm tương ứng. Điều này có thể tạo ra tăng trưởng nhưng tạo ít thu nhập cho người lao động. Tỷ lệ các ngành công nghiệp thâm dụng lao động đã giảm xuống ở các ngành công nghiệp, từ 58% năm 1997 xuống còn 51% năm 2003 và chỉ chiếm 1/3 hoạt động xuất khẩu (Mekong Economics, 2005). Vì vậy, lợi ích của tăng trưởng không được phân bổ một cách rộng rãi cho các tầng lớp dân cư và gây ra tình trạng bất bình đẳng.

Việc dành nhiều vốn đầu tư công vào các vùng trọng điểm có thể tạo ra tăng trưởng cao nhưng lại gây ra sự bất cân đối tăng trưởng giữa các vùng. Trong phạm vi các tỉnh, nguồn lực được phân bổ tới các vùng trọng điểm của tỉnh và nhiều lúc chưa dựa trên các tiêu chí về nghèo đói cũng đã và đang tạo ra khác biệt về cơ hội và bất bình đẳng. Hơn nữa, nguồn lực dành cho các vùng có tỷ lệ nghèo cao còn quá nhỏ để tạo ra những chuyển biến mạnh cho sự phát triển của các vùng này.

Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) tập trung chủ yếu ở các ngành công nghiệp tốn nhiều vốn, lại được hưởng nhiều ưu đãi như bảo hộ và độc

quyền, nhưng hoạt động kém hiệu quả, tạo ra ít lợi nhuận hơn doanh nghiệp tư nhân (DNTN). Năm 2005, tỷ lệ sản lượng trên vốn của DNNN thấp hơn một nửa so với DNTN, nhưng tỷ lệ vốn trên lao động của DNNN lại gần gấp ba lần của DNTN (Lương Xuân Quý và cộng sự, 2009). Đây lại là điều bất cập khi xét Việt Nam là một nền kinh tế có lực lượng lao động lớn, giá lao động thấp nhưng vẫn chưa tạo được lợi thế cạnh tranh quốc tế. Nếu nguồn vốn này được đầu tư và sử dụng ở các DNTN thì sẽ tạo ra nhiều việc làm và lợi nhuận hơn. Hơn nữa, thời gian qua DNTN chưa được đối xử công bằng với DNNN trên nhiều khía cạnh như tiếp cận tín dụng, đất đai và thông tin nên cũng cản trở hoạt động của các DNTN – nơi tạo việc làm và thu nhập cho một bộ phận lớn những người lao động - và vì thế mà bất bình đẳng tăng lên.

Công nghiệp hoá và đô thị hoá

Quá trình thực hiện công nghiệp hóa và đô thị hóa đã dẫn đến tăng trưởng nóng và đã làm phát sinh nhiều vấn đề xã hội mới liên quan đến bất bình đẳng.

Thứ nhất, vấn đề nông dân mất việc làm ở vùng chuyên đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp. Thực tế, đất đai đóng một vai trò quan trọng như là phương tiện đảm bảo sinh kế cho người nông dân và người nghèo. Tuy nhiên, quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa đã dẫn đến tình trạng mất đất của nông dân. Ở Đồng bằng sông Mêkong, một phần ba người nghèo nông thôn không có đất, và tỷ lệ người dân mất đất đã tăng hơn gấp đôi từ 21% năm 1993 lên 43% năm 2002 (Mekong Economics, 2005). Khi nông dân mất đất, nguồn thu nhập chính của họ bị giảm sút mạnh và kéo bất bình đẳng tăng lên. Hơn nữa, quá trình chuyển đổi từ đất nông nghiệp sang đất công nghiệp và đô thị đã làm một số người, kể cả quan chức nhà nước, giàu lên rất nhanh chóng, trong khi biến nhiều nông dân thực sự trở thành “vô sản” và ngân sách nhà nước thì không những không được cải thiện mà còn thất thoát thêm do chi phí đền bù. Về thực chất, đây là quá trình chuyển đổi và phân phối lại ruộng đất, trong đó địa tô được chuyển sang tay một số cá nhân có thế lực kinh tế và quyền lực chính trị, trong số đó không ít người là quan chức của chính phủ (Dapice và cộng sự, 2008).

Thứ hai, vấn đề di cư lao động từ nông thôn ra thành thị tìm việc làm tạo ra những vấn đề xã hội của lao động nhập cư. Cần phải thừa

nhận thực tế rằng di cư ra thành thị cho phép người nghèo có thể kiếm được thu nhập cao hơn so với những hạn chế về trình độ học vấn và kỹ năng của họ. Tuy vậy, vấn đề phát sinh là khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội và sản xuất của họ vào đời sống thành thị lại bị hạn chế. Những hiện tượng này dẫn đến hậu quả xã hội là vấn đề nghèo tương đối ngày càng nghiêm trọng và phân hoá giàu nghèo gia tăng ở khu vực thành thị.

Thứ ba, vấn đề mất việc làm do tác động của hội nhập, khủng hoảng và suy thoái kinh tế toàn cầu. Đối với những người di cư từ nông thôn, phần lớn họ là lao động kỹ năng thấp và làm việc trong những ngành dễ bị biến động của các cú sốc kinh tế như dệt may, giày dép... Do vậy, khi khủng hoảng và suy thoái kinh tế xảy ra, phần lớn trong số này mất việc làm và lại trở về nông thôn, tạo ra sức ép mới cho khu vực nông thôn.

Quá trình chuyển đổi cơ chế kinh tế

Quá trình này đã tạo ra bất bình đẳng trong việc tiếp cận những nguồn lực và cơ hội cho một số vùng, một số ngành và một số nhóm dân cư trong nền kinh tế. Sự bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục là một trong những bất bình đẳng về cơ hội phát triển. Trong nền kinh tế thị trường, trình độ giáo dục điều hòa việc làm và việc thường xuyên tiếp cận việc làm lại là nhân tố quan trọng tác động đến sự khác nhau về thu nhập giữa các ngành và người dân. Thực tế cho thấy, việc tiếp cận giáo dục và kết quả là trình độ giáo dục giữa nông thôn và thành thị, giữa dân tộc thiểu số và người Kinh/Hoa theo các bậc học ngày càng lớn. Năm 2002, chênh lệch giữa nông thôn và thành thị về tỷ lệ nhập học tiểu học là 5%, trung học cơ sở là 9% và trung học phổ thông là 21%. Khoảng cách này giữa dân tộc thiểu số và người Kinh/Hoa còn lớn hơn, với 8% cho bậc tiểu học, 28% cho bậc trung học cơ sở và 29% cho bậc trung học phổ thông (World Bank, 2003). Có thể khẳng định rằng sự khác nhau trong khả năng tiếp cận giáo dục và trình độ giáo dục là các nhân tố quyết định đến sự khác biệt về kết quả việc làm và cuộc sống, qua đó làm gia tăng bất bình đẳng. Tuy nhiên, ở đây cũng cần lưu ý một vấn đề là nếu sự chênh lệch về trình độ giáo dục bắt nguồn từ sự nỗ lực của bản thân người dân thì sự bất bình đẳng này là mong muốn vì nó tạo ra động lực cho sự phát triển.

Nền kinh tế thị trường dễ tạo ra những cú sốc và tổn thương đối với tầng lớp người lao động và người nghèo, đặc biệt hơn đối với một nước

có tỷ lệ cao số người nghèo và ở mức cận nghèo như Việt Nam. Do vậy, hạn chế trong khả năng tiếp cận với hệ thống an sinh xã hội cũng làm gia tăng bất bình đẳng. Tính cho đến năm 2008, tỷ lệ dân số được bao phủ bởi hệ thống bảo hiểm y tế là xấp xỉ 48%, trong khi hệ thống bảo hiểm xã hội chỉ mới bao phủ khoảng 25% dân số. Mức độ bao phủ của hệ thống an sinh xã hội đối với người nghèo tăng lên trong những năm gần đây nhưng tốc độ tăng vẫn còn chậm. Hạn chế hoặc không thể tiếp cận hệ thống an sinh xã hội cũng đã tạo ra sự chênh lệch về mức sống và làm gia tăng bất bình đẳng.

Cùng với phát triển nền kinh tế thị trường là quá trình hội nhập quốc tế gắn với tự do hóa thương mại. Điều này đã tạo ra những dòng chảy đầu tư lớn vào trong nước, các viện trợ và nguồn tiền chuyển về từ nước ngoài. Tuy nhiên, những tác động này không đồng đều. Những người có khiếu kinh doanh và nắm bắt được cơ hội của hội nhập có được thu nhập tốt, trong khi những người vốn được lợi từ chế độ bao cấp trước đây nay lại trở thành nghèo khó (Ohno, 2008). Một số bộ phận nông dân và dân tộc thiểu số vẫn ở khâu cuối của chuỗi trao đổi hàng hóa và được hưởng ít lợi ích hơn từ việc bán hàng hóa của họ. Với việc nền kinh tế và cả xã hội tiếp tục phải gắn với quá trình hội nhập kinh tế, quá trình này sẽ tiếp tục tạo ra những kẻ thắng - người thua, kẻ được - người mất.

Phát triển kinh tế theo cơ chế thị trường cũng tạo ra những sự chênh lệch về phát triển giữa các tỉnh, các vùng. Những tỉnh có vị trí địa lý thuận lợi, có nhiều nguồn lực tự nhiên và có lực lượng lao động có trình độ đã có điều kiện phát triển nhanh hơn các tỉnh không có những thuận lợi này. Những tỉnh có bộ máy hành chính kém hiệu quả và những thủ tục kinh doanh khó khăn cũng đã cản trở do khu vực tư nhân ở đó kém năng động hơn và tạo ít việc làm hơn.

Gia tăng bất bình đẳng giữa miền núi và đồng bằng, giữa người dân tộc thiểu số và người Kinh/Hoa trong những năm vừa qua đóng góp phần chính vào gia tăng bất bình đẳng chung. Dân tộc thiểu số ở những vùng miền núi không chỉ tụt hậu xa với người Kinh/Hoa ở các vùng đồng bằng trên các phương diện về điều kiện sống như đã phân tích ở phần trên mà họ còn bị thua thiệt cả về những sức mạnh kinh tế, chính trị và mối quan hệ xã hội. Người dân tộc thiểu số không phải tự họ tạo nên khoảng cách bất bình đẳng càng lớn mà chính sách tạo nên sự chênh

lệch về các điều kiện sống cũng như cơ hội phát triển của họ đối với các nhóm khác đã tạo nên sự gia tăng này.

Cơ chế quản lý, môi trường kinh doanh và thông tin

Cơ chế xin-cho, bao cấp, môi trường kinh doanh không bình đẳng và thông tin không minh bạch đã hình thành các nhóm lợi ích mạnh và tăng bất bình đẳng. Nhiều người trở nên rất giàu nhờ đầu cơ (đất đai, chứng khoán...) thông qua thông tin không minh bạch hoặc đặc quyền được tiếp cận với các nguồn thông tin nhưng chỉ phải đóng một khoản thuế liên quan mang tính tượng trưng, hoặc thậm chí hoàn toàn không phải đóng thuế. Không những thế, nhiều người giàu còn trốn tránh được thuế thu nhập cá nhân do hệ thống thông tin kém. Mặt khác, một bộ phận giàu lên nhanh chóng bằng tham nhũng, buôn lậu, trốn thuế, ăn cắp bản quyền..., trong khi một bộ phận dân cư không có cơ hội làm giàu hoặc làm ăn yếu kém, sinh đẻ không có kế hoạch, sa vào các tệ nạn xã hội... Xu hướng thương mại hoá tràn lan trong giáo dục, y tế và các dịch vụ xã hội khác cũng dẫn đến việc người nghèo hoặc không thể tiếp cận hoặc không được hưởng thụ mà lẽ ra có quyền được hưởng phúc lợi xã hội.

Tình trạng tham nhũng và cơ chế điều hành không minh bạch đã hạn chế những nỗ lực để xây dựng một xã hội bình đẳng dựa trên các quy định của pháp luật. Điều này cũng đã tác động tiêu cực đến sự tin tưởng và nhận thức của người dân về tính hợp pháp của sự phân phối thu nhập và cơ hội phát triển.

2.4. Những thách thức với việc giảm bất bình đẳng trong thời gian tới

Trong hai thập kỷ qua, Việt Nam đã được những thành tựu trong duy trì tăng trưởng nhanh và nâng cao thu nhập bình quân đầu người, nhưng bất bình đẳng lại có xu hướng tăng nhanh. Trong thời gian tới, bất bình đẳng vẫn sẽ tiếp tục tồn tại ở Việt Nam và giảm bất bình đẳng vẫn là thách thức lớn xét trên nhiều phương diện quan trọng của phát triển, từ vấn đề niềm tin, cơ hội của người dân đến các vấn đề giáo dục, y tế và lưới an sinh xã hội.

Nâng cao chất lượng giáo dục và y tế công cộng là hai nhân tố quan trọng để đảm bảo tăng trưởng bền vững và công bằng trong thời gian tới. Chất lượng giáo dục thấp không chỉ kìm hãm sự phát triển của quốc

gia mà nó còn gây ra và duy trì sự bất bình đẳng. Hiện nay, những gia đình khá giả có điều kiện cho con cái họ có được một nền học vấn và những kỹ năng tốt bằng việc đưa ra nước ngoài học tập và nhờ đó thể hệ này có nhiều cơ hội tốt về sự nghiệp. Trong khi đó, các hộ gia đình nghèo hơn không thể cho con em mình đi du học hay học ở những trường hàng đầu trong nước nên mức độ sẵn sàng cho thị trường lao động kém hơn và phải nhận mức lương thấp hơn. Như vậy, bất bình đẳng về cơ hội giáo dục và yếu kém của hệ thống giáo dục hiện nay có thể hình thành “cái bẫy bất bình đẳng” cho các thế hệ tương lai. Cùng như ở nhiều nước khác, “cái bẫy bất bình đẳng” là một thách thức vì nó tồn tại dai dẳng và khó phá vỡ. Ở Việt Nam, mặc dù giáo dục phổ thông được mở rộng nên một bộ phận lớn dân cư đã chuyển từ mức thu nhập rất thấp lên mức thu nhập trung bình thấp một cách khá nhanh chóng, nhưng việc nâng cao chất lượng giáo dục và tiếp cận giáo dục công bằng vẫn là những thách thức lớn đối với Việt Nam.

Y tế công cộng vừa là một nhân tố cấu thành nên phúc lợi, vừa có ảnh hưởng quan trọng đối với năng suất của lao động và an sinh của người dân. Hệ thống y tế ở tuyến xã và huyện ở Việt Nam hiện nay nhìn chung rất kém khiến nhiều người không được tiếp cận, ngay cả với những chăm sóc y tế cơ sở. Người dân ngày càng phải tự gánh chịu một tỷ lệ chi phí y tế cao hơn. Thực tế cho thấy, nếu trong gia đình nghèo có một người ốm thì cả nhà sẽ bị ảnh hưởng không chỉ vì bị mất một nguồn thu nhập mà còn phải trả viện phí, nhiều khi rất cao so với thu nhập bình thường của họ (Dapice và cộng sự, 2008). Các hộ gia đình ở Việt Nam sẽ còn phải phụ thuộc nhiều hơn vào ngân sách gia đình để trang trải chi phí y tế. Hệ thống bảo hiểm xã hội công cộng ở Việt Nam lại dường như ưu ái người giàu hơn người nghèo và hệ thống y tế có chất lượng dịch vụ kém đẩy những người không may mắn vào hoàn cảnh túng quẫn và buộc con em họ không được tiếp tục đến trường. Như vậy, hệ thống y tế yếu kém cũng sẽ là thách thức cho việc hạn chế gia tăng bất bình đẳng.

Công nghiệp hóa và đô thị hóa trong thời gian qua là nhân tố tạo điều kiện cho nông dân chuyển từ việc làm thu nhập thấp sang việc làm thu nhập cao hơn. Thực tế, một lực lượng lớn nông dân đã từ bỏ thửa ruộng manh mún để chuyển sang khu vực phi nông nghiệp ở các thành phố. Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa sẽ tiếp tục gây ra những thách thức cho đảm bảo cuộc sống và công bằng xã hội. Ở thành phố, nhà cửa khó khăn,

giá cả đất đỏ, đường xá tắc nghẽn sẽ làm cho cuộc sống của nhiều người người di cư từ nông thôn trở nên vô cùng khó khăn và tạo ra lực lượng nghèo mới ở thành phố và gia tăng bất bình đẳng ở khu vực thành thị. Hơn nữa, những yếu kém trong công tác quản lý đất đai, đô thị hóa và tạo công ăn việc làm mới ở khu vực đô thị đã và sẽ tiếp tục hạn chế quá trình di cư và đảm bảo công bằng cho mọi người về cơ hội kinh tế.

Một thách thức khác gắn với phân phối thu nhập công bằng là liên quan đến đất đai. Ở Việt Nam, trong khi nhiều người lao động không có lấy một tấc đất để sinh sống thì một số ít người khác lại sở hữu rất nhiều đất. Hiện tượng này không chỉ bắt nguồn từ mật độ dân cư quá cao ở thành thị mà còn do sự thâm tóm đất đai của một số “đại gia” có mối quan hệ gần gũi với giới quan chức. Rõ ràng, làm một người nông dân không có ruộng sẽ rất khó khăn, đặc biệt khi thất học và không có tay nghề. Vì vậy, phân phối đất không đồng đều sẽ dẫn tới bất bình đẳng về phân phối thu nhập, nhất là khi giáo dục và y tế cũng trong tình trạng thiếu thốn.

Mặc dù Việt Nam đã trở thành một nước có mức thu nhập trung bình, cuộc chiến chống đói nghèo trong thời gian tới sẽ trở nên khó khăn hơn do một bộ phận lớn dân cư vẫn chưa được hưởng một mức sống “chấp nhận được” theo tiêu chuẩn quốc tế. Điều này có nghĩa là một lượng lớn người dân Việt Nam vẫn đang ở cận ngưỡng nghèo. Do vậy, những người này có thể rơi xuống dưới ngưỡng nghèo bất kỳ lúc nào khi có sự biến động về kinh tế hoặc gặp phải các cú sốc như giá lương thực, thực phẩm tăng, khi nhà có người ốm, khi tiền học phí tăng, hay khi tiền thuê nhà ở khu vực đô thị đột nhiên tăng cao. Đói nghèo sẽ làm tăng chênh lệch về mức sống và điều kiện tiếp cận cơ hội phát triển của dân cư và do đó làm tăng sự bất bình đẳng trong xã hội.

Phát triển nền kinh tế theo định hướng thị trường gắn với xu thế toàn cầu hóa, tăng trưởng ở Việt Nam sẽ không tránh khỏi tình trạng không đồng đều giữa các cá nhân, khu vực và lĩnh vực. Điều đó dẫn đến sự thay đổi về tài sản của mỗi gia đình, sự phát triển và suy thoái của các ngành, sự chuyên dịch về mặt địa lý của các hoạt động kinh tế, và sự di chuyển của người dân và vốn vào các trung tâm tăng trưởng. Vì tăng trưởng thường không đồng đều, tăng trưởng nhanh sẽ có xu hướng làm tăng thêm bất bình đẳng. Điều này đặt ra thách thức cho Việt Nam là cần có sự can thiệp của chính phủ như thế nào để vừa giảm bớt sự không

đồng đều này, vừa đảm bảo duy trì tăng trưởng cao và bền vững.

Thách thức về công bằng ở Việt Nam trong thời gian tới là làm thế nào để khuyến khích tính gắn kết xã hội và làm cho người dân có cảm giác mọi người cùng phụ thuộc vào vận mệnh chung của đất nước. Để có thể tạo niềm tin của người dân vào vận mệnh chung của đất nước thì công bằng và minh bạch trong cả khu vực công lẫn khu vực tư và tạo động lực để cải cách là điều rất quan trọng. Tuy nhiên, sự xuất hiện của những nhóm đặc quyền được hưởng đặc lợi từ việc giữ nguyên trạng thái hiện tại làm cho quá trình hoạch định chính sách trở nên nặng nề và thiếu động cơ tiếp tục cải cách (Dapice và cộng sự, 2008). Việt Nam hiện nay đang được bao trùm bởi một bầu không khí thỏa mãn và lạc quan, được nuôi dưỡng bởi thành tích thu hút đầu tư nước ngoài và sự ngợi ca của cộng đồng quốc tế và các nhà tài trợ. Đây chính là một thách thức nữa và nó tạo ra một ảnh hưởng tiêu cực là địa vị công dân sẽ không có ý nghĩa.

2.5. Một số khuyến nghị chính sách

Kinh nghiệm thế giới cho thấy, tăng trưởng nhanh không nhất thiết phải bất bình đẳng lớn; ngược lại, tăng trưởng và công bằng có thể đi cùng với nhau. Thực tế là nhiều nước đã có thể duy trì tăng trưởng cao mà không làm tăng bất bình đẳng quá lớn như Nhật Bản, Đài Loan và Hàn Quốc trong thời kỳ tăng trưởng “thần kỳ” (Lê Quốc Hội, 2010). Sự công bằng xã hội không phải là món đồ trang sức cho tăng trưởng mà thực sự là một điều kiện tiên quyết để có thể duy trì tăng trưởng. Một khi đã rơi vào tình trạng bất bình đẳng về nhiều mặt xã hội thì việc giải quyết một loạt vấn đề kinh tế, xã hội do tình trạng này gây ra sẽ mất rất nhiều thời gian và công sức. Do vậy, cần phải có những giải pháp để giảm những bất bình đẳng hiện tại nhưng cũng cần có những giải pháp để hạn chế những bất bình đẳng sẽ xảy ra trong quá trình phát triển để không cho chúng xảy ra rồi mới lo đi giải quyết hậu quả. Các chính sách và giải pháp không những chỉ hướng tới việc phân phối lại thu nhập và của cải, mà xa hơn là mở rộng khả năng tiếp cận cho những nhóm người tụt lại phía sau đến với các cơ hội và nguồn lực phát triển để giúp họ tạo công ăn việc làm và thu nhập. Tuy nhiên, những giải pháp có thể tạo ra những xung đột và thường có những tác động tiêu cực. Việt Nam cần nghiên cứu kỹ lưỡng tính ưu việt của mỗi phương án và điều chỉnh, thiết kế chính sách sao cho phù hợp với hoàn cảnh riêng của mình.

Thứ nhất, cần xây dựng và thực hiện mô hình tăng trưởng công bằng và vì người nghèo. Mô hình này phải đảm bảo thu nhập của người nghèo tăng nhanh hơn so với thu nhập trung bình của xã hội và góp phần giảm nhanh tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn quy định. Trong mô hình này cần phát huy vai trò của khu vực tư nhân trong đầu tư tăng trưởng, nâng cao năng suất lao động, tạo việc làm và mở rộng sự tham gia của các đối tác xã hội vào công cuộc xóa đói giảm nghèo. Bên cạnh đó, mô hình tăng trưởng phải vừa đảm bảo duy trì tốc độ tăng trưởng cao, ổn định, vừa phải đạt được trên diện rộng có lợi cho người nghèo. Hơn nữa, trong quá trình tăng trưởng kinh tế, cần kiểm soát thường xuyên, chặt chẽ các chỉ tiêu phát triển xã hội, trong đó trọng tâm là xoá đói giảm nghèo và giảm bất bình đẳng, và nhấn mạnh ngày càng nhiều hơn đến yêu cầu giải quyết các nội dung này trong các chính sách và giải pháp tăng trưởng.

Thứ hai, các chính sách của Nhà nước phải hướng vào việc khuyến khích và tạo cơ hội để người nghèo và các nhóm yếu thế tham gia hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế. Điều này có thể thực hiện qua các chính sách trợ giúp về phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất, đất đai, vốn tín dụng, khuyến nông, tiêu thụ sản phẩm. Người nghèo và các nhóm yếu thế cũng cần được tạo cơ hội được tham gia và có tiếng nói của mình đối với các hoạt động lập kế hoạch phát triển kinh tế, giảm nghèo cho bản thân và địa phương. Cải cách thị trường lao động và chính sách tạo việc làm theo hướng linh động theo ngành và địa lý để tăng cơ hội cho người nghèo và nhóm yếu thế từ những tỉnh nghèo, vùng nghèo tham gia vào thị trường lao động. Trong thời gian tới, nông thôn vẫn tiếp tục là nơi sinh sống của đại bộ phận người dân Việt Nam, đặc biệt là người nghèo. Vì vậy khu vực nông thôn cần được đầu tư thích đáng về cơ sở hạ tầng để người nông dân có thể tăng được năng suất và giá trị cho các sản phẩm nông nghiệp. Những biện pháp bao gồm việc đầu tư và nâng cấp hệ thống giao thông, liên lạc, bảo quản, chế biến sau thu hoạch để kết nối khu vực nông thôn với thị trường rộng lớn hơn. Nhà nước cần phải khuyến khích phát triển ngành công nghiệp, dịch vụ và các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở nông thôn để tạo thêm việc làm và tăng thu nhập cho nông dân.

Thứ ba, đảm bảo người dân được chia sẻ thành quả của sự phát triển bằng cách quan tâm tới ba lĩnh vực trọng yếu: giáo dục, y tế và lưới an sinh xã hội. Đối với vấn đề giáo dục, Nhà nước đảm bảo cho tất cả mọi

người dân tiếp cận đối với giáo dục có chất lượng. Với cấu trúc dân số như hiện nay, lượng học sinh đến tuổi đi học ở các cấp trong thời gian tới sẽ tương đối ổn định nên hệ thống giáo dục có cơ hội để tăng cường chất lượng mà không phải chịu sức ép quá tải. Bên cạnh đó, hệ thống giáo dục - đào tạo cần chú trọng tới hoạt động dạy nghề và rèn luyện kỹ năng để đáp ứng nhu cầu của các doanh nghiệp và tạo công ăn việc làm cho người dân. Đối với vấn đề y tế, hệ thống y tế với chi phí vừa phải sẽ giúp nhiều gia đình tránh được “bẫy nghèo” do chi phí y tế quá cao và mất thu nhập khi gia đình có người ốm. Nhà nước phải dành ưu tiên cao nhất cho việc cung cấp đủ y, bác sĩ, các thiết bị y tế và nguồn tài chính cần thiết cho các trung tâm y tế ở cấp cơ sở. Các bệnh viện và phòng khám phải được theo dõi và điều tiết bởi cả nhà nước và các hiệp hội nghề nghiệp. Cung cấp lưới an sinh xã hội cho người nghèo và những đối tượng dễ bị tổn thương bởi các cú sốc hay thăng trầm của nền kinh tế là điều kiện cần thiết để đảm bảo mọi người dân được chia sẻ thành quả của phát triển, đồng thời cũng giúp cho sự phát triển trở nên hài hòa và bền vững hơn. Do vậy, nhà nước cần cải cách chế độ bảo hiểm cho những người nghèo ở cả nông thôn và thành thị thông qua tài trợ bằng thu nhập từ thuế đánh vào các nguồn tài sản như bất động sản, chứng khoán. Thực tế, khi mối quan hệ giữa tăng trưởng và bất bình đẳng càng gắn kết thì vai trò của an sinh xã hội đối với quá trình tăng trưởng và giảm bất bình đẳng cần đặc biệt chú trọng hơn.

Thứ tư, cần có những chính sách cho vấn đề di dân. Việc di dân từ nông thôn ra thành thị để cải thiện thu nhập là vấn đề phổ biến không chỉ ở Việt Nam mà còn ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên cần phải nhìn nhận rằng vấn đề này có cả mặt tích cực và tiêu cực. Do vậy, chính phủ cần phải thực hiện những chính sách có mục tiêu dài hạn để hạn chế những mặt tiêu cực và bảo vệ những người di cư từ những rủi ro. Việt Nam cần phải xóa bỏ những hạn chế tiếp cận dịch vụ công chính đáng của người nhập cư như chế độ hộ khẩu vì chế độ này không còn phục vụ các chức năng kinh tế hay xã hội như trước đây nữa, mà trái lại đã trở thành một công cụ “hành dân”. Nhà nước cần nhanh chóng có giải pháp cho tình trạng giá nhà đất cao một cách phi lý ở các đô thị. Giá nhà đất quá sức chịu đựng sẽ khiến dân di cư đổ dồn về các khu nhà ổ chuột, chấp nhận chịu cảnh lụt lội, mất vệ sinh, ô nhiễm và kém an ninh. Điều này tất yếu dẫn tới sự gia tăng bất mãn về mặt tinh thần và bệnh tật về mặt thể chất. Do hầu hết lượng tăng dân số xuất hiện ở khu vực

đô thị hay ven đô nên để đảm bảo sự công bằng cho những người dân di cư này, chính phủ cần tạo cho họ có cơ hội được hưởng một cuộc sống chấp nhận được.

Thứ năm, để những kết quả phát triển kinh tế đi vào giải quyết thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, cần đầu tư nhiều hơn nữa và coi trọng hiệu quả cho phát triển kinh tế và xã hội cho dân tộc thiểu số ở các vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn, nhằm tạo điều kiện cho các vùng này phát triển, sớm giảm khoảng cách tụt hậu so với các vùng khác trong cả nước. Đồng thời, phải thực hiện chương trình xoá đói giảm nghèo riêng, có ưu tiên trọng tâm, trọng điểm để giúp người dân tộc thiểu số và các đối tượng xã hội yếu thế sớm hoà nhập vào cuộc sống chung của cộng đồng và tiến trình phát triển chung của đất nước.

Thứ sáu, Việt Nam cần phải cải cách chính sách phân phối tài sản, thu nhập và cơ hội phát triển trong nền kinh tế theo hướng phải đảm bảo công bằng và hướng đến người nghèo. Đối với tiếp cận nguồn lực cho phát triển kinh tế, cần sớm khắc phục tình trạng thiếu công bằng trong việc tiếp cận và sử dụng nguồn lực, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty nhà nước đang dễ tiếp cận và trên thực tế đang nắm giữ và sử dụng khối lượng nguồn lực rất lớn, nhưng kết quả hoạt động đem lại không ngang tầm, thậm chí hiệu quả đang thấp nhất so với các loại hình doanh nghiệp khác. Thực hiện tốt những điều chỉnh quyết liệt, công khai minh bạch đối với “nhóm lợi ích” này là biện pháp hữu hiệu để sớm tạo ra sự bình đẳng thực sự giữa các chủ thể kinh tế trong hoạt động sản xuất kinh doanh. Thực tế cho thấy, sự bình đẳng về cơ hội quan trọng hơn sự bình đẳng về thu nhập nên Nhà nước cần bảo vệ các quyền đảm bảo cho mọi người có cơ hội như nhau trong việc sử dụng cơ hội phát triển và đạt được thành công. Một khi những quy tắc này được thiết lập, Nhà nước sẽ ít phải can thiệp để thay đổi kết quả phân phối thu nhập. Bên cạnh đó, Nhà nước cần đưa ra và áp dụng các biện pháp để hạn chế tình trạng bất bình đẳng tài sản từ những hoạt động không phải từ sản xuất kinh doanh như: thực hiện bắt buộc việc kê khai tài sản đối với cán bộ công chức; nghiên cứu và áp dụng các loại thuế thừa kế, thuế tài sản, thuế đầu tư... trong thời gian tới.

Cuối cùng, để thực hiện được tăng trưởng kinh tế đi đôi với bảo đảm công bằng xã hội trong nền kinh tế thị trường, vai trò quản lý và điều tiết vĩ mô của Nhà nước là hết sức quan trọng. Nhà nước phải biết tận

dụng mặt mạnh của cơ chế thị trường để giải phóng, phát triển sản xuất và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, Nhà nước phải kết hợp sử dụng có hiệu quả các công cụ pháp luật, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và sức mạnh của khu vực kinh tế nhà nước để khắc phục những thất bại của cơ chế thị trường nhằm thúc đẩy kinh tế tăng trưởng bền vững, bảo đảm công bằng xã hội và bảo vệ lợi ích chính đáng của mọi tầng lớp nhân dân.

Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

Hoàng Thanh Hương, Trần Hồng Giang và Trần Bình Minh. 2006. “Nghèo đói và dân tộc”, bản thảo.

Lương Xuân Quý, Mai Ngọc Cường và Lê Quốc Hội. 2009. “Tổng quan kinh tế Việt Nam năm 2009 và khuyến nghị chính sách cho năm 2010”, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số 150, tháng 12/2009.

Lê Quốc Hội, 2010. “Mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và bất bình đẳng thu nhập: Lý thuyết và thực tiễn ở Việt Nam”, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số tháng 1/2010.

Lê Quốc Hội. 2009. “Tác động của tăng trưởng kinh tế và bất bình đẳng thu nhập đến xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam”, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số 146, tháng 8/2009.

Lê Quốc Hội. 2009. “Tăng trưởng vì người nghèo ở Việt Nam – Thành tựu, thách thức và giải pháp”, Tạp chí Phát triển kinh tế, số 229, tháng 11/2009.

Nguyễn Văn Nam và Trần Thọ Đạt. 2006. Tốc độ và chất lượng tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam, NXB trường Đại học Kinh tế Quốc dân.

Tổng cục Thống kê. (nhiều năm). Điều tra mức sống hộ gia đình các năm 1993, 1998, 2002, 2004 và 2006.

Viện khoa học xã hội Việt Nam. 2007. Báo cáo cập nhật 2006: Nghèo và giảm nghèo ở Việt Nam, 1993-2004. Hà Nội: Nhà xuất bản chính trị quốc gia.

Tiếng Anh

Balisacan, A., Pernia, E. M., and Estrada, G. E. B. 2003. “Economic growth and poverty reduction in Vietnam”, ERD Working paper, No. 42. Manila: Asian Development Bank.

Bonschab, T and Klump, R. 2004. “Chasing a better pro-poor growth strategy for Vietnam: A provincial convergence approach”, in M. Krakowski (ed.), *Attacking Poverty: What makes growth pro-poor?* Baden-baden.

Van de Walle, D., and Gunewardena, D. 2001. “Sources of ethnic inequality in Vietnam”, *Journal of Development Economics*, Vol. 65, Issue 1: 177-207.

Chiu, W.H. 1998. “Income inequality, human capital accumulation and economic performance”, *The Economic Journal*, 108 (446): 44-59.

Cornia, G.A and Court, J. 2001. “Inequality, growth and poverty in the era of liberalization and globalization”, *UNU-WIDER*, No. 4. Helsinki: United Nations University.

Dapice, D., Dwight Perkins, Nguyen, X. T., Vu, T. T. A., Huynh, T. D, Pincus, J., and Saich, T. .2008. “Choosing success: The lessons of East and Southeast Asia and Vietnam’s future”, Harvard University, mimeo.

Fritzen, S. 2002, “Growth, inequality and the future of poverty reduction in Vietnam”, *Journal of Asian Economics*, 13(5): 635-657.

Justino, P. 2005, “Beyond HEPR: A framework for an integrated national system of social security in Vietnam”, *Policy Dialogue Paper No.1*, UNDP Vietnam.

Gaiha, R and Thapa, G. 2006, “Growth, Equity and Poverty Reduction in Vietnam – Prospect and Challenges”, Draft, Rome: Asia and Pacific Division, the IFAD.

Hoang, T. H., Pham, H. G., Tran, B. M., and Hansen, H. 2006.

“Ethnicity and Poverty Reduction”, Mimeo, Centre for Analysis and Forecasting.

Mekong Economics. 2005, “Vietnam Inequality Report 2005: Assessment and Policy Choices”.

Ohno, K. 2008, “Chapter 4: Inequality in income and asset”, VDF Report Draft.

Persson, T and Tabellini, G. 1994, “Is inequality harmful for growth?”, American Economic Review, 84 (3): 600-621.

Swinkel, R and Turk, C. 2006, “Explaining ethnic minority poverty in Vietnam: A summary of current trends and current challenges”, Draft background paper for CEM/MPI meeting on ethnic minority poverty, Hanoi.

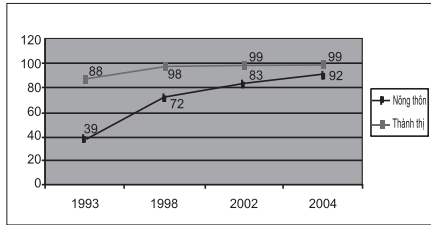
Vu, H. D., Tran, T. T., and Nguyen, V. D. 2006, “What determines changes in household’s poverty status and consumption in Vietnam during the 2002-2004 period”, Mimeo, Centre for Analysis and Forecasting.

World Bank. 2003. Vietnam Development Report 2004: Poverty. Hanoi: World Bank.

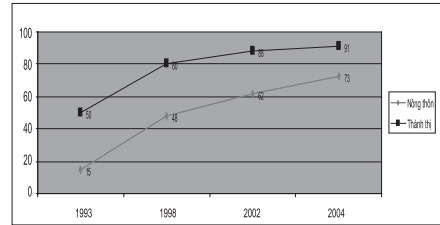
Phụ lục

Phụ lục 2.1: Khoảng cách nông thôn và thành thị theo các chỉ số xã hội

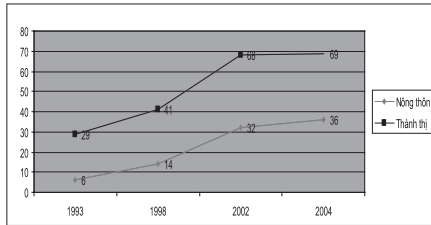
Tỷ lệ hộ có điện (%)



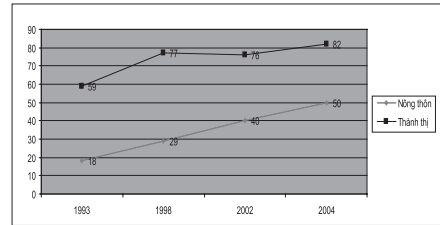
Tỷ lệ hộ có ti vi (%)



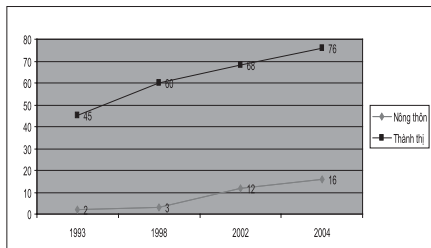
Tỷ lệ hộ có xe máy (%)



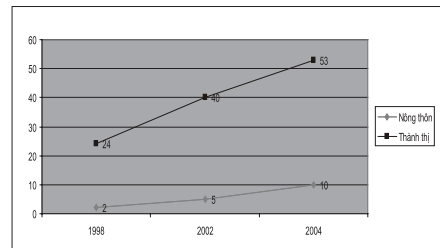
Tỷ lệ hộ có nước sạch (%)



Tỷ lệ hộ đạt tiêu chuẩn vệ sinh (%)

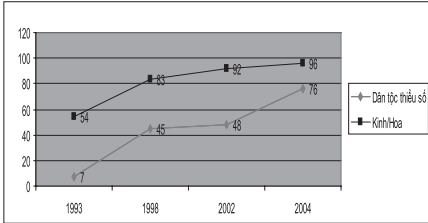


Tỷ lệ hộ có điện thoại (%)

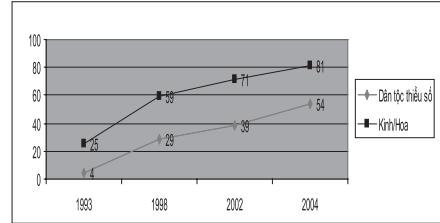


Phụ lục 2.2: Khoảng cách người dân tộc thiểu số và người Kinh/Hoa theo các chỉ số xã hội

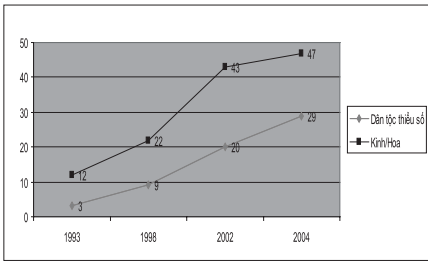
Tỷ lệ hộ có điện (%)



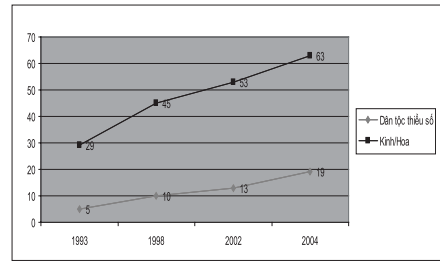
Tỷ lệ hộ có ti vi (%)



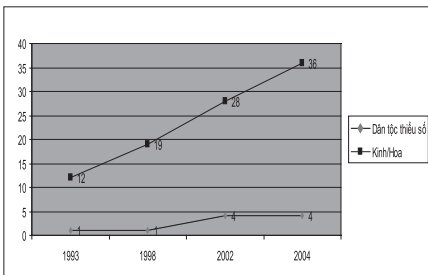
Tỷ lệ hộ có xe máy (%)



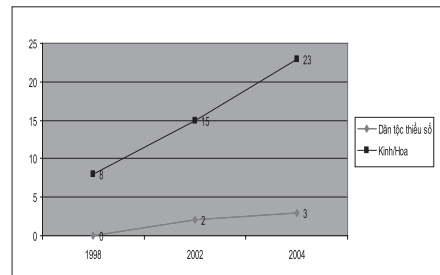
Tỷ lệ hộ có nước sạch (%)



Tỷ lệ hộ đạt tiêu chuẩn vệ sinh (%)



Tỷ lệ hộ có điện thoại (%)



CHƯƠNG 3

CHÍNH SÁCH MÔI TRƯỜNG

TỪ LÝ LUẬN ĐẾN THỰC TIỄN

*TS. Lê Hà Thanh
và ThS. Vũ Thị Hoài Thu*

Năm 2009, mặc dù tình hình suy thoái kinh tế toàn cầu ngày càng trở nên âm ảm, bức tranh kinh tế và xã hội Việt Nam vẫn nổi lên nhiều điểm sáng. Việt Nam đã chứng tỏ khả năng vượt qua khó khăn và thách thức và là một trong 12 nền kinh tế có tăng trưởng GDP dương với mức 5,2%. Dòng vốn đầu tư trực tiếp và gián tiếp vẫn tiếp tục chảy vào và gần đây nhất, cộng đồng tài trợ đã cam kết mức vốn ODA cao nhất từ trước tới nay với trên 8 tỷ USD. Đánh giá sự phát triển của Việt Nam trong năm 2009 và trong 10 năm trở lại đây, một trong những ý kiến khá đồng nhất là Việt Nam vẫn sẽ duy trì được tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh trong nhiều năm tới. Mặc dù tăng trưởng kinh tế là tiền đề của phát triển nhưng điều này không có nghĩa là bất kỳ sự tăng trưởng kinh tế nào cũng quan tâm đến bảo vệ môi trường một cách thiết thực. Để đạt được sự phát triển bền vững, Việt Nam cần nhanh chóng giải quyết các vấn đề môi trường thông qua nhiều giải pháp như pháp luật, công nghệ, chính sách kinh tế và môi trường, nâng cao nhận thức của các tầng lớp trong xã hội và lôi cuốn sự tham gia của quần chúng.

Bài viết này có hai mục tiêu chính. Thứ nhất là phân tích hiện trạng các vấn đề môi trường nổi bật của năm 2009 và lý giải các nguyên nhân của hiện trạng này. Không đi sâu vào việc phân tích những kết quả đạt được trong lĩnh vực phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường, bài viết chỉ tập trung vào những nét cơ bản nhất về tình hình môi trường Việt Nam trong năm 2009 với những mảng tối và điểm sáng đặc trưng nhất. Thứ hai là tổng quan một số chính sách quản lý môi trường được thực hiện trong năm 2009. Trong thời gian qua, mặc dù nhiều công cụ chính sách được đề xuất thực hiện nhưng chỉ một số ít được triển khai áp dụng trên

thực tế. Đánh giá hiệu quả của việc áp dụng một loại công cụ để tìm ra những hạn chế, thiếu sót nhằm đưa ra các đề xuất nâng cao khả năng thực thi là việc làm hết sức cần thiết. Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp là một ví dụ điển hình.

3.1. Các vấn đề về ô nhiễm môi trường

Trong năm 2009, có lẽ một vấn đề thu hút được sự quan tâm và đồng cảm sâu sắc của các tầng lớp trong xã hội là sự xuống cấp nghiêm trọng về chất lượng môi trường. Tình trạng suy thoái môi trường diễn ra trên diện rộng và liên quan tới nhiều thành phần môi trường khác nhau.

3.1.1. Môi trường đất

Việt Nam có diện tích đất tự nhiên khoảng 33 triệu ha, trong đó phần đất liền là 31,2 triệu ha, chiếm 94,5% diện tích đất tự nhiên. Tuy nhiên, do quy mô dân số tương đối lớn nên diện tích đất bình quân đầu người ở Việt Nam thuộc diện rất thấp và chỉ bằng 1/6 bình quân của thế giới (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2006). Diện tích đất canh tác vốn đã thấp lại giảm dần theo thời gian do sức ép tăng dân số, đô thị hóa, công nghiệp hóa và chuyển đổi mục đích sử dụng. Các hoạt động kinh tế của con người, đặc biệt là hoạt động sản xuất nông nghiệp, đang gây ra những ảnh hưởng lớn đến môi trường đất, gây ô nhiễm và suy thoái đất đai ở Việt Nam.

Ô nhiễm và suy thoái đất xuất phát từ ba nguyên nhân chính. **Thứ nhất**, việc sử dụng phân bón hóa học ở Việt Nam có xu hướng ngày càng tăng cả về số lượng và chủng loại cho các loại cây trồng như lúa, hoa màu, cây công nghiệp dài ngày và cây ăn quả. Mặc dù lượng phân bón sử dụng ở Việt Nam (khoảng 80-90kg/ha) thấp hơn nhiều so với một số quốc gia khác như Hà Lan (758 kg/ha), Hàn Quốc (467 kg/ha), Nhật Bản (430 kg/ha) và Trung Quốc (390 kg/ha) (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2006) nhưng lại gây ảnh hưởng lên môi trường do việc sử dụng không đúng kỹ thuật, nặng về sử dụng phân đạm và chất lượng phân bón không đảm bảo. **Thứ hai**, việc sử dụng thuốc bảo vệ thực vật không đúng kỹ thuật nên dư lượng thuốc còn lại trong đất khá nhiều. **Thứ ba**, đất bị ô nhiễm và suy thoái do các chất thải từ các hoạt động sản xuất công nghiệp không được xử lý đạt tiêu chuẩn môi trường.

Ô nhiễm và suy thoái đất đai chủ yếu xảy ra ở một số thành phố lớn, các khu công nghiệp và những nơi gia công kim loại không có công nghệ xử lý chất thải độc hại và những nơi chuyên canh, thâm canh sử dụng phân bón và hoá chất bảo vệ thực vật không hợp lý và không có sự quản lý chặt chẽ.

Đất đai bị ô nhiễm và suy thoái đang gây ảnh hưởng lớn đến hoạt động sản xuất nông nghiệp, làm giảm năng suất cây trồng và vật nuôi, suy giảm đa dạng sinh học và gián tiếp ảnh hưởng xấu đến sức khỏe con người.

3.1.2. Môi trường nước

Gia tăng dân số, quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ làm cho nhu cầu sử dụng nước ngày càng tăng trong khi nguồn tài nguyên nước hầu như không thay đổi, dẫn đến nguồn tài nguyên nước ngày càng bị suy giảm nghiêm trọng cả về số lượng và chất lượng.

Các nguồn gây ô nhiễm nước lục địa bao gồm nước thải sinh hoạt của các hộ gia đình, các cơ sở sản xuất công nghiệp, hoạt động nông nghiệp, nước thải bệnh viện và nước rò rỉ từ các bãi rác. Do hầu hết các loại nước thải này chưa được xử lý đạt tiêu chuẩn trước khi thải vào môi trường (ví dụ, chỉ khoảng 4,26% lượng nước thải công nghiệp được xử lý đảm bảo tiêu chuẩn môi trường; nước thải bệnh viện hầu như không được xử lý) nên nguồn nước mặt và nước ngầm ở Việt Nam đang ngày càng bị ô nhiễm, đặc biệt tại các lưu vực sông và các sông nhỏ, kênh rạch trong khu vực nội thành. Các hệ thống tiếp nhận nước thải này đều ở tình trạng bị ô nhiễm nghiêm trọng, vượt quá tiêu chuẩn cho phép 5-10 lần đối với tiêu chuẩn nước mặt loại B theo TCVN 5942-1995 (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2006). Một số thành phố như Hà Nội, Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hạ Long... có các dự án trạm xử lý nước thải với công suất trên 5.000 m³/ngày đang trong giai đoạn thiết kế và xây dựng nên chưa đi vào hoạt động. Chính vì vậy, ô nhiễm nguồn nước đang và sẽ là vấn đề môi trường nghiêm trọng trong thời gian tới.

3.1.3. Môi trường không khí

Môi trường không khí chịu tác động chủ yếu của hoạt động sản xuất công nghiệp và tiểu thủ công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng và sinh hoạt của cộng đồng, trong đó hoạt động sản xuất công nghiệp và giao thông đô thị là hai nguồn gây ô nhiễm chính, đặc biệt ở hai đô thị

lớn là Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Theo đánh giá của các chuyên gia môi trường, khoảng 70% lượng ô nhiễm không khí ở đô thị là do hoạt động giao thông vận tải gây ra.

Ở khu vực nội thành, chất lượng môi trường không khí có biểu hiện suy thoái, đặc biệt là ở các khu vực tập trung đông dân cư. Hầu hết các đô thị đều bị ô nhiễm bụi. Nồng độ bụi trong không khí ở các thành phố lớn như Hà Nội, Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng ... đều cao hơn tiêu chuẩn cho phép từ 2-3 lần; ở các nút giao thông thì nồng độ bụi cao hơn tiêu chuẩn cho phép từ 2-5 lần và ở các khu vực đang xây dựng thì nồng độ bụi vượt tiêu chuẩn cho phép từ 10-20 lần. Khoảng 95% tổng lượng phát thải khí SO₂ ở đô thị hiện nay là do hoạt động công nghiệp và thủ công nghiệp tạo ra nhưng nồng độ khí SO₂ trung bình ở các đô thị và khu công nghiệp hiện còn thấp hơn trị số tiêu chuẩn cho phép. Nồng độ khí CO và NO₂ trung bình một ngày ở các thành phố lớn đều nhỏ hơn tiêu chuẩn cho phép nên các đô thị và khu công nghiệp nói chung chưa có hiện tượng ô nhiễm khí CO và NO₂. Tuy nhiên, ở một số nút giao thông lớn trong đô thị thì nồng độ khí CO và NO₂ lại vượt tiêu chuẩn cho phép (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2006). Từ tháng 7 năm 2001, Chính phủ Việt Nam ra quyết định cấm sử dụng xăng pha chì nên không khí ở các khu đô thị ở Việt Nam không còn bị ô nhiễm chì.

Về tiếng ồn, phần lớn các đô thị ở Việt Nam có mức ồn vào buổi đêm đều dưới hoặc xấp xỉ mức 70dBA, tức là thấp hơn tiêu chuẩn cho phép, nhưng vào ban ngày thì mức ồn giao thông ở nhiều đô thị dao động từ 70-75 dBA, thậm chí một số đường phố lớn có mức ồn từ 80 đến 85 dBA (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2006).

3.1.4. Môi trường ở các làng nghề

Làng nghề Việt Nam đã có lịch sử hình thành và phát triển hàng trăm năm và đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển kinh tế xã hội ở nông thôn Việt Nam. Sự phát triển của các làng nghề đã góp phần xóa đói giảm nghèo ở nông thôn, giải quyết việc làm lúc nông nhàn, tăng thu nhập và nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân. Hiện nay, cả nước có trên 1.450 làng nghề, sử dụng tới 30% lực lượng lao động nông thôn. Các làng nghề Việt Nam tập trung chủ yếu ở đồng bằng sông Hồng (chiếm khoảng 60%), miền Trung (khoảng 30%) và miền Nam (khoảng 10%) với các ngành nghề chính là (i) chế biến lương thực thực phẩm,

chăn nuôi và giết mổ, (ii) dệt nhuộm,繻 ơ và thuộc da, (iii) sản xuất vật liệu xây dựng và khai thác đá, (iv) tái chế phế liệu, và (v) thủ công mỹ nghệ (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2008).

Làng nghề có các đặc điểm chính về sản xuất là (i) các cơ sở sản xuất nằm xen kẽ trong khu dân cư với nhiều loại hình sản xuất khác nhau; (ii) công nghệ sản xuất lạc hậu, thải nhiều chất thải, hiệu suất sử dụng nguyên vật liệu thấp (khoảng 60-90%) và (iii) qui mô sản xuất nhỏ, phân tán, manh mún. Do đó, bên cạnh những đóng góp tích cực về mặt kinh tế xã hội, sự phát triển của các làng nghề cũng đang là nguyên nhân làm gia tăng vấn đề ô nhiễm môi trường và gây ra các thách thức đối với việc bảo vệ môi trường, phát triển bền vững ở khu vực nông thôn. Các hình thức ô nhiễm chủ yếu là ô nhiễm nước (ở các làng nghề chế biến lương thực, thực phẩm, dệt nhuộm, thủ công mỹ nghệ), ô nhiễm mùi (ở các làng nghề chế biến thực phẩm), ô nhiễm bụi (ở các làng nghề sản xuất vật liệu xây dựng), trong đó nồng độ của các chất gây ô nhiễm như BOD, COD, SO₂, CO₂, CO, NO₂... đều vượt tiêu chuẩn cho phép. Làng nghề gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng nhất là làng nghề tái chế chất thải như nhựa, giấy, kim loại... với tất cả các hình thức ô nhiễm môi trường đất, nước, không khí.

3.1.5. Chất thải rắn

Chất thải đang là mối quan tâm toàn cầu vì đi kèm với tăng trưởng kinh tế là sự gia tăng lượng phát thải. Ở Việt Nam, trong những thập niên gần đây, quá trình đô thị hoá và công nghiệp hoá đang diễn ra với tốc độ tương đối nhanh nên bên cạnh những thành quả đạt được trong tăng trưởng kinh tế, Việt Nam cũng đang phải đối mặt với vấn đề gia tăng các loại chất thải, đặc biệt là chất thải rắn đô thị.

Mặc dù dân số đô thị chỉ chiếm 29% dân số cả nước nhưng tỷ lệ chất thải sinh hoạt đô thị chiếm tới 50% tổng lượng chất thải sinh hoạt của cả nước. Tính trên phạm vi cả nước, hệ thống thu gom chất thải rắn mặc dù đang ngày càng được cải thiện nhưng tỷ lệ thu gom mới đạt hơn 70%. Ở khu vực nông thôn, tỷ lệ thu gom mới chỉ đạt 10-20%. Biện pháp xử lý chủ yếu đối với chất thải rắn vẫn là chôn lấp và trên thực tế có rất ít bãi chôn lấp hợp vệ sinh (chỉ chiếm 19%). Các chất thải chủ yếu được chôn lấp ở những bãi rác lộ thiên và vị trí chôn lấp được bố trí gần các khu dân cư. Việc xử lý chất thải rắn để làm phân hữu cơ mới được thực

hiện thí điểm ở Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Việt Trì... Nhà máy xử lý rác của Hà Nội công suất 210 tấn rác/ngày do UBND Thành phố Hà Nội tài trợ mới chỉ đạt 70% công suất do khó khăn về phân loại rác. TP. Hồ Chí Minh có nhà máy xử lý rác với công suất thiết kế 250-300 tấn/ngày đêm nhưng mới chỉ đạt công suất 500kg/ngày đêm.

Với tốc độ tiêu dùng và sản xuất tăng nhanh, lượng chất thải rắn đô thị hàng năm sẽ tăng mạnh. Dự báo đến năm 2010, lượng chất thải sinh hoạt ở Việt Nam sẽ ở mức khoảng 23 triệu tấn, trong đó 63% được phát sinh từ các đô thị, tương đương với khoảng 14,5 triệu tấn. Cùng với sự khan hiếm dần các bãi chôn lấp gần nơi phát thải thì việc áp dụng các biện pháp giảm thiểu lượng chất thải và tăng cường khả năng tái chế, tái sử dụng phế thải đang trở thành vấn đề cấp thiết hiện nay. Chỉ tính riêng TP. Hồ Chí Minh, ước tính doanh thu từ hoạt động tái chế mỗi năm có thể đạt khoảng 135 tỷ đồng và cả nước sẽ tiết kiệm được 200 tỷ đồng nếu giảm được 10% lượng chất thải sinh hoạt.

3.1.6. Đa dạng sinh học

Việt Nam được công nhận là một trong những quốc gia có tính đa dạng sinh học cao trên thế giới và là một trong các quốc gia được ưu tiên cho công tác bảo tồn trên phạm vi toàn cầu. Sự đa dạng về địa hình, đất đai, cảnh quan và khí hậu là cơ sở thuận lợi để tạo nên tính đa dạng về hệ sinh thái, về loài và về nguồn gen của Việt Nam. Đa dạng sinh học đem lại các giá trị về kinh tế, văn hóa và xã hội cho quốc gia, là cơ sở đảm bảo an ninh lương thực và cung cấp các nguồn nguyên liệu, nhiên liệu và dược liệu cho các hoạt động kinh tế.

Trong quá trình phát triển kinh tế xã hội, đa dạng sinh học ở Việt Nam đang có những biến đổi quan trọng. Độ che phủ của rừng liên tục tăng từ năm 1990 trở lại đây nhờ những nỗ lực ngăn chặn suy giảm và phục hồi diện tích rừng. Tính đến cuối năm 2006, độ che phủ của rừng, bao gồm rừng tự nhiên và rừng trồng, chiếm khoảng 38,2% diện tích đất tự nhiên, tăng 10% so với năm 1990. Các khu bảo tồn rừng, đất ngập nước và bảo tồn biển đã được hình thành và ngày càng phát triển. Tuy nhiên, các hệ sinh thái tự nhiên cũng đang bị tác động mạnh bởi sự can thiệp của con người. Diện tích rừng tự nhiên có tính đa dạng sinh học cao đang bị thu hẹp; phần lớn diện tích rừng hiện nay thuộc nhóm rừng nghèo, rừng trồng, trong đó rừng nguyên sinh chỉ còn khoảng 0,57 triệu

ha; tốc độ mất rừng ngập mặn rất cao, khoảng 4,400 ha/năm (Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Môi trường, 2009). Các nguồn tài nguyên sinh học phong phú ở Việt Nam đang ngày càng bị khai thác vì mục đích thương mại và phục vụ dân số ngày càng gia tăng. Sự phát triển kinh tế xã hội nhanh chóng đã làm thay đổi cảnh quan thiên nhiên. Thay đổi phương thức sử dụng đất, xây dựng cơ sở hạ tầng đã làm giảm diện tích sinh cảnh tự nhiên, gia tăng sự chia cắt các hệ sinh thái, làm suy giảm môi trường sống của nhiều loài động vật hoang dã. Áp lực lên các hệ sinh thái biển và ven bờ đang ngày càng lớn hơn khi các hoạt động của con người, đặc biệt là các hoạt động kinh tế diễn ra ngày càng nhiều ở các vùng ven biển. Hệ sinh thái nước ngọt nội địa bị suy thoái do sự phát triển của các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng. Hệ sinh thái biển bị suy thoái nghiêm trọng do bị khai thác quá mức và ô nhiễm từ các loại chất thải. Số lượng các loài động vật và thực vật bị đe dọa được đưa vào Sách Đỏ tính đến cuối năm 2007 là 882 loài.

Trong thời gian tới, với sự gia tăng các hoạt động kinh tế xã hội, Việt Nam sẽ tiếp tục phải đối mặt với nhiều thách thức liên quan đến tính đa dạng sinh học. Thoái hóa đất, chặt phá rừng trái phép, cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên và sự suy giảm đa dạng sinh học là những vấn đề cấp bách cần giải quyết bên cạnh việc thúc đẩy bảo tồn và sử dụng bền vững nguồn gen và sinh học.

3.1.7. Biến đổi khí hậu

Năm 2009 là năm nóng nhất trong hơn một thế kỷ qua. Tổ chức Khí tượng Thế giới (WMO) khẳng định rằng năm 2009 là một trong mười năm nóng nhất kể từ năm 1850. WMO cho rằng năm 2009 rất có thể là năm nóng nhất trong suốt quá trình các nhà khoa học tiến hành nghiên cứu sự biến đổi khí hậu tại phần lớn các khu vực ở Nam Á và Trung Phi. Báo cáo của WMO cho biết nhiệt độ trung bình cuối tháng 10 năm 2009 cao hơn từ 0,11-0,44 độ so với nhiệt độ trung bình giai đoạn 1961-1990. Nhiệt độ trung bình tăng lên được ghi nhận tại hầu hết các khu vực trên hành tinh, ngoại trừ Mỹ và Canada. Báo cáo cũng nhấn mạnh hiện tượng diện tích mặt băng vĩnh cửu ở Bắc cực trong 30 năm qua đã giảm đáng kể do hiện tượng khí hậu nóng lên, đặc biệt là vào mùa tan băng. Năm 2009, diện tích mặt băng đo được bằng vệ tinh tại Bắc cực chỉ còn 5,1 triệu km vuông, một trong ba mức thấp nhất đo được trong thời gian kể từ năm 1979.

Theo Báo cáo đánh giá lần thứ IV của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu (IPCC) năm 2007, nhiệt độ trung bình toàn cầu đã tăng khoảng $0,74^{\circ}\text{C}/\text{năm}$ trong thời kỳ 1906-2005. Tốc độ tăng của mực nước biển toàn cầu trong thời kỳ 1961-2003 vào khoảng $1,8 \pm 0,5\text{mm}/\text{năm}$ và trong thời kỳ 1993-2003 là $3,1 \pm 0,7\text{mm}/\text{năm}$ (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2009). Nhiệt độ tăng, mực nước biển dâng được coi là một trong những thách thức lớn nhất đối với nhân loại trong thế kỷ 21 vì nó có tác động nghiêm trọng đến hoạt động sản xuất, đời sống và môi trường trên phạm vi toàn thế giới.

Ở Việt Nam, trong khoảng 50 năm qua, nhiệt độ trung bình đã tăng khoảng $0,5-0,7^{\circ}\text{C}/\text{năm}$, mực nước biển dâng với tốc độ khoảng $3\text{mm}/\text{năm}$. Như vậy, trong khoảng 50 năm qua, nhiệt độ ở Việt Nam đã tăng khoảng $2-3^{\circ}\text{C}$ và mực nước biển đã dâng khoảng 20cm (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2009). Tổng lượng phát thải khí nhà kính của Việt Nam ước tính mỗi năm khoảng 120,8 triệu tấn, gồm bốn loại chủ yếu: CO_2 , CH_4 , NO_2 , NO và phát thải chủ yếu từ các hoạt động trong các lĩnh vực năng lượng, công nghiệp, giao thông; trong đó, giao thông chiếm tới 85% lượng phát thải CO ; công nghiệp chiếm 95% lượng phát thải NO_2 ... Với tốc độ phát triển kinh tế như hiện nay, lượng phát thải khí nhà kính của Việt Nam ước tính sẽ còn tăng mạnh trong thời gian tới, do đó sẽ đẩy nhanh tốc độ gia tăng nhiệt độ và nước biển dâng.

Biến đổi khí hậu không còn là vấn đề môi trường mà là một vấn đề phát triển. Biến đổi khí hậu có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển kinh tế xã hội của tất cả các quốc gia và mọi nỗ lực phát triển con người đều đang có nguy cơ bị hủy hoại bởi biến đổi khí hậu.

Báo cáo Phát triển Con người 2007/2008 cảnh báo rằng nếu nhiệt độ tăng lên từ $30^{\circ}\text{C}-40^{\circ}\text{C}$, các quốc đảo nhỏ và các nước đang phát triển sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Khi mực nước biển dâng lên khoảng 1m , vùng trũng Ai Cập sẽ có khoảng 6 triệu người bị mất nhà cửa và 4.500km^2 đất ngập lụt; ở Bangladesh có khoảng 18% diện tích đất ngập úng... Biến đổi khí hậu có thể dẫn đến năm nguy cơ lớn là: giảm năng suất nông nghiệp, gia tăng tình trạng thiếu nước ngọt, gia tăng tình trạng thời tiết cực đoan (bão, lũ lụt, hạn hán), các hệ sinh thái tan vỡ và gia tăng bệnh tật. Những người sống tại các khu vực sinh thái dễ bị tổn thương, các vùng đất dốc khô cằn, vùng ven biển thường xuyên bị lũ lụt và các khu đô thị ổ chuột, những người nghèo là những đối tượng có

nguy cơ cao phải đối mặt với những rủi ro nảy sinh từ biến đổi khí hậu. Nếu không được giải quyết, 40% dân số thế giới sẽ có một tương lai vô vọng. Chính vì vậy, biến đổi khí hậu có thể sẽ chặn đứng và đẩy lùi thành quả của những nỗ lực giảm nghèo trên toàn thế giới (UNDP, 2008).

Với 3.260km bờ biển, Việt Nam là một trong năm quốc gia bị tác động nhiều nhất của hiện tượng nước biển dâng. Những hậu quả có thể xảy ra là lượng mưa thất thường và luôn biến đổi; nhiệt độ tăng cao hơn; tình hình thời tiết khốc liệt hơn; tần suất và cường độ của những đợt bão lũ, triều cường tăng đột biến; dịch bệnh xuất hiện và lan tràn; tình trạng thiếu hụt nước tăng cao, Do đó, biến đổi khí hậu sẽ tác động tiêu cực đến hầu hết các lĩnh vực của nền kinh tế Việt Nam, từ nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản đến thủy điện, sản xuất dầu khí và vận tải biển.

Trên thực tế, sinh kế của hàng chục triệu người Việt Nam đang và sẽ bị đe dọa bởi những ảnh hưởng của biến đổi khí hậu. Vấn đề này và những hệ quả của nó đang khiến cho cuộc sống của người nghèo và những người cận nghèo Việt Nam bị đe dọa. Theo cảnh báo của IPCC, đến năm 2100, ở Việt Nam, nếu mực nước biển dâng cao 1m thì sẽ ảnh hưởng đến 5% diện tích đất đai, 10% dân số, 7% sản xuất nông nghiệp, giảm 10% GDP và kinh tế biển sẽ suy giảm khoảng 30% giá trị. Theo Báo cáo Phát triển Con người 2007-2008 của Liên Hiệp Quốc, nếu nhiệt độ trên trái đất tăng thêm 2oC thì 22 triệu người ở Việt Nam sẽ mất nhà và thiệt hại lên tới 10% GDP; nếu mực nước biển tăng thêm 1m thì Việt Nam sẽ đối mặt với mức thiệt hại lên tới 17 tỉ USD/năm; 20% dân số mất nhà cửa; 12,3% diện tích đất trồng trọt biến mất; 40.000km² diện tích đồng bằng; 17km² bờ biển ở khu vực các tỉnh lưu vực sông Mêkông sẽ chịu tác động của lũ ở mức độ không thể dự đoán. Theo đánh giá gần đây của Ngân hàng Thế giới (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2008), nếu nước biển dâng lên 1m thì tổn thất GDP sẽ khoảng 10% và nếu dâng 3m thì tổn thất sẽ lên đến 25%.

Đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long sẽ bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi biến đổi khí hậu ở Việt Nam. Biến đổi khí hậu làm cho một diện tích rộng lớn của đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng và ven biển miền Trung bị ngập lụt do nước biển dâng. Nước biển dâng cũng ảnh hưởng đến vùng đất ngập nước của bờ biển Việt Nam, nghiêm trọng nhất là các khu vực rừng ngập mặn của Cà Mau, TP.Hồ Chí Minh, Vũng Tàu và Nam Định.

3.2. Nguyên nhân của các vấn đề môi trường

3.2.1. Qui mô dân số và sự gia tăng dân số

Năm 2009, dân số Việt Nam có khoảng 86 triệu người và là nước đông dân thứ 3 trong khu vực ASEAN và thứ 13 trên thế giới. Tỷ lệ tăng dân số bình quân trong giai đoạn 1999-2009 là 1,2%/năm (bình quân mỗi năm tăng thêm khoảng 947,000 người). Hai thành phố đông dân nhất Việt Nam hiện nay là TP.Hồ Chí Minh với khoảng 7,1 triệu người và Hà Nội với khoảng 6,5 triệu người (Tổng cục Thống kê, 2009a). Qui mô dân số đông và sự gia tăng dân số đang là một áp lực đối với vấn đề giải quyết việc làm, cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản và bảo vệ môi trường. Gia tăng dân số đặc biệt gây áp lực lên đất đai, nguồn cung cấp năng lượng và sử dụng tài nguyên thiên nhiên cũng như góp phần làm gia tăng ô nhiễm môi trường từ các hoạt động sinh sống và hoạt động kinh tế của con người, từ đó ảnh hưởng xấu đến sức khỏe cộng đồng và gây thiệt hại lớn về kinh tế.

3.2.2. Các hoạt động nông nghiệp, công nghiệp và giao thông vận tải

Năm 2009, tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam là 5,2%, thấp hơn mức 6,18% của năm 2008. Tăng trưởng kinh tế đã góp phần nâng cao thu nhập cho người dân, giảm nghèo đói và thu hẹp khoảng cách kinh tế giữa Việt Nam với các nước trong khu vực. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam nhìn chung còn dựa nhiều vào việc khai thác tài nguyên thiên nhiên nên đã gây sức ép rất lớn lên môi trường.

Tốc độ tăng trưởng của khu vực nông-lâm-thủy sản năm 2009 là 1,83%. Với khoảng 70,4% dân số sống ở khu vực nông thôn, sản xuất nông nghiệp đã cung cấp việc làm cho khoảng hơn 60% lực lượng lao động và khu vực nông-lâm-thủy sản đã đóng góp khoảng 20,66% vào GDP (Tổng cục Thống kê, 2009b). Tuy nhiên, hoạt động sản xuất nông nghiệp hiện nay đang gây ra những tác động tiêu cực lên môi trường đất và nước do không tuân thủ các yêu cầu kỹ thuật trong việc sử dụng các loại thuốc bảo vệ thực vật, lạm dụng các loại phân bón và đổ trực tiếp chất thải của vật nuôi không qua xử lý ra môi trường. Hoạt động của ngành thủy sản một mặt đã góp phần tạo ra khoảng 4 triệu việc làm cho người lao động ở khu vực nông thôn nhưng mặt khác cũng đang gây ra những tác động môi trường trên ba khía cạnh chính là: (i) hoạt động khai

thác quá mức và sử dụng các phương pháp đánh bắt hủy diệt đã làm hủy hoại một số hệ sinh thái biển như san hô, thảm cỏ biển, (ii) hoạt động nuôi trồng thiếu qui hoạch và thiếu các biện pháp xử lý chất thải ra môi trường đã gây hủy hoại các hệ sinh thái và làm giảm nơi cư trú của các hệ sinh thái biển và (iii) hoạt động chế biến thủy sản với việc thải ra một khối lượng lớn chất thải độc hại đã gây ô nhiễm môi trường đất và nước.

Năm 2009, tốc độ tăng trưởng của khu vực công nghiệp và xây dựng là 5,52%. Tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong GDP tăng từ 39,91% năm 2008 lên 40,24% năm 2009 (Tổng cục Thống kê, 2008 và 2009b). Một số ngành công nghiệp chế biến và công nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu đang được đầu tư phát triển như cơ khí, chế tạo, điện tử, may mặc, giày dép, chế biến thực phẩm, thủy sản... Tuy nhiên, các sản phẩm này lại tiêu thụ nhiều nguyên liệu và năng lượng và quá trình sản xuất thường gây ô nhiễm môi trường do các chất thải tạo ra từ sản xuất chưa được xử lý đạt tiêu chuẩn môi trường. Ngoài ra, sự phát triển của các khu công nghiệp chưa được qui hoạch hợp lý và thiếu hệ thống quản lý chất thải một cách toàn diện đã làm cho vấn đề ô nhiễm môi trường công nghiệp ngày càng trở nên nghiêm trọng.

Số lượng các phương tiện giao thông cơ giới, đặc biệt tại các khu đô thị, trong bối cảnh diện tích đất giao thông đô thị không đủ, mạng lưới giao thông phân bố không đều, tốc độ phát triển hệ thống hạ tầng giao thông đô thị thấp hơn rất nhiều so với tốc độ đô thị hóa và tốc độ tăng phương tiện giao thông cơ giới là những nguyên nhân chính gây ùn tắc giao thông và ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam trong thời gian qua.

3.2.3. Đô thị hóa

Năm 2009, dân số thành thị ở Việt Nam chiếm khoảng 29,6% dân số cả nước (Tổng cục Thống kê, 2009a). Các hoạt động kinh tế hiện nay chủ yếu diễn ra ở các khu đô thị và tập trung ở một số thành phố lớn như Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Điều này dẫn đến tình trạng gia tăng dân số không cân đối ở các khu vực này. Hậu quả của nó là tình trạng ô nhiễm không khí, tiếng ồn và ùn tắc giao thông ngày càng trầm trọng cũng như thiếu cơ sở hạ tầng (nhà ở, hệ thống điện, cấp thoát nước) và không hiệu quả trong việc quản lý rác thải cũng như các dịch vụ xã hội khác. Một trong những nguyên nhân của các vấn đề trên là sự gia tăng tiêu thụ năng lượng và nguyên liệu, quá trình công nghiệp hóa đang diễn

ra ngày càng nhanh chóng cũng như những dòng người di cư từ nông thôn ra thành thị không được kiểm soát.

3.2.4. Phát triển du lịch vùng ven biển

Việt Nam có tiềm năng lớn để phát triển du lịch biển và ngành này đã trở thành một hướng ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế biển đến năm 2010. Du lịch là một ngành kinh tế dựa chủ yếu vào chất lượng, tính đa dạng và độc đáo của thiên nhiên và môi trường vùng biển và ven biển. Du lịch có thể mang lại hiệu quả kinh tế lớn, nhưng hoạt động du lịch thiếu kiểm soát sẽ gây ra các tác động xấu lên tài nguyên và môi trường biển. Hoạt động du lịch biển phát triển nhanh chóng trong những năm gần đây đã dẫn tới sự tập trung cao du khách vào một số trung tâm du lịch lớn ở Việt Nam như Hải Phòng, Quảng Ninh, Đà Nẵng, Nha Trang và Vũng Tàu... Do nhận thức của du khách về môi trường và tài nguyên biển còn hạn chế, cơ sở hạ tầng phục vụ du lịch chưa đầy đủ, số lượng khách du lịch vượt quá sức chứa sinh thái của các khu du lịch... nên đã gây ra một số vấn đề môi trường ở vùng ven biển như gia tăng chất thải sinh hoạt, hủy hoại các cảnh quan tự nhiên và phá vỡ môi trường sống của nhiều loài sinh vật biển.

3.2.5. Hội nhập kinh tế quốc tế

Nền kinh tế Việt Nam đang ngày càng hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới. Hội nhập kinh tế một mặt đã mang lại những thành tựu to lớn cho đất nước như đóng góp vào tăng trưởng kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội và nâng cao vị thế chính trị của quốc gia nhưng mặt khác cũng đang tạo ra những áp lực lên môi trường như: (i) làm gia tăng nguy cơ ô nhiễm môi trường từ bên ngoài thông qua sự di chuyển xuyên biên giới của các loài/sản phẩm biến đổi gen, việc vận chuyển xuyên biên giới các hóa chất và chất thải nguy hại hoặc nguy cơ biển Việt Nam trở thành bãi rác chứa nhiều chất thải nguy hại của các nước phát triển, và (ii) làm gia tăng vấn đề cạn kiệt tài nguyên do việc sản xuất các hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam hiện vẫn chủ yếu dựa vào khai thác tài nguyên, đặc biệt là các tài nguyên không tái tạo.

3.3. Các chính sách của nhà nước về quản lý môi trường

Trong bối cảnh các vấn đề môi trường ngày càng diễn biến phức tạp, Chính phủ Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc đưa ra các chính sách nhằm ứng phó và chủ động ngăn ngừa tình trạng suy thoái môi trường.

Theo đánh giá của nhiều tổ chức quốc tế, trong khoảng 10 năm trở lại đây, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng trong lĩnh vực bảo vệ môi trường mà các nước có cùng điều kiện phải mất 20-30 năm để thực hiện. Nhận định trên có thể chưa sát thực, nhưng phần nào thể hiện sự thành công trong việc hoạch định và hiện thực hoá chiến lược bảo vệ môi trường ở Việt Nam. Năm 2009 cũng không phải là một ngoại lệ. Hàng loạt các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường đã được thông qua và bắt đầu có hiệu lực. Có thể kể ra dưới đây một vài văn bản mới được công bố.

3.3.1. Luật Đa dạng sinh học chính thức đi vào cuộc sống

Việt Nam được biết đến như một trung tâm đa dạng sinh học của thế giới, với các hệ sinh thái tự nhiên, loài và nguồn gen phong phú, đa dạng. Tuy nhiên, đa dạng sinh học ở nước ta hiện đang suy thoái nhanh với sự thu hẹp về diện tích của những khu có tính đa dạng sinh học cao, sự suy giảm và thất thoát số loài, số lượng cá thể và nguồn gen hoang dã. Theo nhiều tranh luận thì một trong những nguyên nhân dẫn đến hiện trạng này là do Việt Nam chưa có một bộ luật thống nhất và có hệ thống để bảo vệ đa dạng sinh học. Luật Đa dạng sinh học ra đời và chính thức có hiệu lực vào ngày 01/07/2009 được kỳ vọng sẽ lấp đầy khoảng trống này. Bộ luật với 8 chương, 78 điều đã quy định thống nhất về các thuật ngữ liên quan đến đa dạng sinh học, đưa ra các quy định liên quan tới các khu bảo tồn thiên nhiên, về quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học, tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích, kiểm soát sinh vật ngoại lai xâm hại, quản lý rủi ro của sinh vật biến đổi gen với đa dạng sinh học, tài chính cho bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học...

3.3.2. Công bố chính thức Kịch bản Biến đổi khí hậu và nước biển dâng của Việt Nam

Tháng 8/2009, Bộ Tài Nguyên và Môi trường đã công bố nội dung ba kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng của Việt Nam. Đây là cơ sở ban đầu để các bộ ngành, địa phương xây dựng các giải pháp ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam. Ba kịch bản biến đổi khí hậu tại Việt Nam được xây dựng dựa trên ba kịch bản phát thải, đó là phát thải thấp, phát thải trung bình và phát thải cao. Theo đó, vào giữa thế kỷ XXI, mực nước biển có thể dâng thêm lần lượt là 28 - 30 - 33cm và đến cuối thế kỷ XXI, mực nước biển dâng thêm từ 65 - 75 - 100cm so với

thời kỳ 1980 - 1999. Dựa trên các kịch bản nước biển dâng, bản đồ ngập cũng đã được xây dựng, bước đầu là cho khu vực TP Hồ Chí Minh và khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Đề ứng phó với tương lai, dựa vào các kịch bản, các địa phương sẽ tự xây dựng kế hoạch hành động phù hợp, trong đó có việc rút ra các kinh nghiệm từ thực tiễn của nhiều nước trên thế giới.

3.3.3. Phê duyệt Chiến lược Quốc gia về Quản lý tổng hợp chất thải rắn

Chiến lược Quốc gia về Quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050, được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 17/12/2009. Mục tiêu chính của chiến lược là *“tới năm 2050, tất cả các loại chất thải rắn phát sinh đều được thu gom, tái sử dụng, tái chế và xử lý triệt để bằng những công nghệ tiên tiến, thân thiện với môi trường và hạn chế khối lượng chất thải rắn phải chôn lấp đến mức thấp nhất”*. Quản lý chất thải rắn phải được thực hiện theo phương thức tổng hợp và đáp ứng nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”. Các tổ chức, cá nhân phát sinh chất thải, gây ô nhiễm, suy thoái môi trường phải có trách nhiệm đóng góp kinh phí, khắc phục, bồi thường thiệt hại...

Nhìn chung, cũng như nhiều nước trên thế giới, công tác bảo vệ môi trường ở Việt Nam cho đến nay chủ yếu được thực hiện theo cơ chế mệnh lệnh và kiểm soát (Command and Control – CAC), theo đó các cộng đồng cũng như các doanh nghiệp phải tuân thủ các tiêu chuẩn môi trường cụ thể. Vai trò của nhà nước là đảm bảo sự tuân thủ về môi trường thông qua các chương trình quan trắc và cưỡng chế nghiêm ngặt. Tuy nhiên hiệu quả của những chính sách quản lý môi trường này thành công trong một số trường hợp, nhưng cũng gây thất vọng trong rất nhiều trường hợp khác. Mặc dù có vai trò quan trọng trong hệ thống quản lý môi trường, phương pháp CAC trên thực tế cần được bổ sung bằng các công cụ khuyến khích để kiểm soát ô nhiễm.

Do vậy, cùng với việc ban hành và áp dụng các chính sách quản lý môi trường CAC, ngay từ những năm 1990, tại Việt Nam, đã có nhiều công trình nghiên cứu tập trung vào việc thiết kế và phân tích những chính sách quản lý môi trường dựa trên cơ sở khuyến khích kinh tế (economic incentive-based policies). Những chính sách này được coi là linh hoạt hơn so với các chính sách quản lý môi trường CAC mang tính

truyền thống. Cho tới nay, đã có những bước tiến đáng kể trong sự hiểu biết về cả hai dạng chính sách quản lý môi trường này, đặc biệt thông qua thực tế áp dụng tại Việt Nam. Phí bảo vệ môi trường (BVMT) đối với nước thải công nghiệp là một ví dụ điển hình.

3.4. Công cụ kinh tế trong quản lý ô nhiễm tại Việt Nam: Trường hợp phí BVMT đối với nước thải công nghiệp

3.4.1. Nghị định 67/2003/NĐ-CP³

Để từng bước giải quyết triệt để vấn đề ô nhiễm cũng như để các công cụ tài chính thực sự đi vào cuộc sống và được xem xét một cách chính thức trong quá trình hoạch định các chính sách và chiến lược quốc gia, ngày 13/6/2003, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 67/2003/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Đây là lần đầu tiên Việt Nam thực hiện nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả tiền”. Việc triển khai ND 67 trên thực tế là kết quả của hơn sáu năm nghiên cứu kinh nghiệm áp dụng tại các nước trên thế giới và dự thảo nghị định của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Mục tiêu chính của việc áp dụng phí bảo vệ môi trường đối với nước thải là nhằm (1) thay đổi hành vi của người gây ô nhiễm nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường từ nước thải, (2) sử dụng tiết kiệm nước sạch và (3)

³Ngày 8 tháng 1 năm 2007 Chính phủ thông qua nghị định 04/2007/NĐ-CP về Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 13 tháng 6 năm 2003 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Nội dung của nghị định mới về cơ bản không thay đổi trừ 3 điểm sau:

- 1) Điều 6 khoản 2. Loại bỏ chỉ tiêu BOD trong danh mục các chất ô nhiễm chịu phí;
- 2) Điều 8 khoản 1 về sử dụng phí cụ thể là để lại một phần số phí thu được cho cơ quan, đơn vị trực tiếp thu phí để trang trải chi phí cho việc thu phí; trang trải chi phí đánh giá, lấy mẫu phân tích nước thải đối với nước thải công nghiệp phục vụ cho việc thu phí hoặc điều chỉnh định mức phát thải của chất gây ô nhiễm.
- 3) Điều 9. Bộ TN&MT công bố định mức phát thải của chất gây ô nhiễm làm căn cứ tính toán khối lượng chất gây ô nhiễm trong nước thải công nghiệp để xác định số phí phải nộp; định kỳ khảo sát, xác định chất gây ô nhiễm có trong nước thải công nghiệp để điều chỉnh cho phù hợp.

Đối với các trường hợp đã được cơ quan có thẩm quyền đo đạc, lấy mẫu phân tích nước thải thì căn cứ vào kết quả đo đạc, phân tích đó để tính toán, xác định số phí phải nộp. Bộ TN&MT quy định việc đánh giá, lấy mẫu phân tích nước thải công nghiệp trong trường hợp này.

tạo nguồn kinh phí cho Quỹ Bảo vệ môi trường phục vụ việc bảo vệ và khắc phục ô nhiễm môi trường.

Mức thu phí BVMT đối với nước thải được qui định tại Điều 6 NĐ 67. Theo đó, mức thu phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt được tính theo tỷ lệ phần trăm (%) trên giá bán của 1m³ (một mét khối) nước sạch, nhưng tối đa không quá 10% (mười phần trăm) của giá bán nước sạch chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng. Đối với nước thải sinh hoạt thải ra từ các tổ chức, hộ gia đình tự khai thác nước để sử dụng (trừ hộ gia đình ở những nơi chưa có hệ thống cấp nước sạch) thì mức thu được xác định theo từng người sử dụng nước, căn cứ vào số lượng nước sử dụng bình quân của một người trong xã, phường nơi khai thác và giá cung cấp 1m³ nước sạch trung bình tại địa phương. Đối với nước thải công nghiệp, mức thu phí BVMT được tính cho bảy chất gây ô nhiễm bao gồm: Nhu cầu ô xy sinh hoá (BOD), Nhu cầu ô xy hoá học (COD), Chất rắn lơ lửng (TSS), Thủy ngân (Hg), Chì (Pb), Arsenic (As) và Cadmium (Cd).

Đối với nước thải công nghiệp, NĐ 67 qui định rõ các doanh nghiệp phải tự kê khai số phí phải nộp hàng quý với Sở Tài nguyên & Môi trường (Sở TN&MT) nơi thải nước theo đúng quy định và bảo đảm tính chính xác của việc kê khai. Sở TN&MT có nhiệm vụ thẩm định tờ khai phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp, ra thông báo số phí phải nộp, tổ chức việc thu, nộp số tiền phí thu được vào ngân sách nhà nước và quyết toán số tiền phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp của đối tượng nộp phí. Mức độ ô nhiễm được tính dựa trên nồng độ và mức độ độc hại của chất ô nhiễm có trong nước thải. NĐ 67 cũng qui định mức phí tối đa và tối thiểu cho mỗi kg chất ô nhiễm (BOD, COD, TSS, Pb, Cd, Hg, As) thải vào môi trường. Nghị định cũng nêu rõ Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên & Môi trường (Bộ TN&MT) hướng dẫn thi hành Nghị định này.

3.4.2. Thông tư liên tịch số 125/2003/TTLT-BTC-BTNMT

Ngày 18/12/2003, Bộ Tài chính và Bộ TN&MT đã ban hành Thông tư liên tịch số 125/2003/TTLT-BTC-BTNMT để hướng dẫn thực hiện nghị định 67 CP. Thông tư xác định rõ đối tượng cần nộp phí cũng như các mức phí cụ thể áp dụng với từng loại môi trường tiếp nhận. Thông tư cũng hướng dẫn cụ thể cách tính phí, kê khai, thẩm định.

Bảng 3.1: Mức phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp

TT	Chất gây ô nhiễm Có trong nước thải		Mức thu (đồng/kg chất gây ô nhiễm có trong nước thải)			
	Tên gọi	Ký Hiệu	MT tiếp nhận A	MT tiếp nhận B	MT tiếp nhận C	MT tiếp nhận D
1	Nhu cầu ô xy sinh hóa (Biological-chemical Oxygen Demand)	A_{BOD}	300	250	200	100
2	Nhu cầu ô xy hóa học (Chemical Oxygen Demand)	A_{COD}	300	250	200	100
3	Chất rắn lơ lửng (Total Suspended Solids)	A_{TSS}	400	350	300	200
4	Thủy ngân (Mercury)	A_{Hg}	20.000.000	18.000.000	15.000.000	10.000.000
5	Chì (Lead)	A_{Pb}	500.000	450.000	400.000	300.000
6	Arsenic	A_{As}	1.000.000	900.000	800.000	600.000
7	Cadmium	A_{BOD}	1.000.000	900.000	800.000	600.000

Nguồn: Thông tư 125

Mức phí. Mức thu phí BVMT đối với nước thải công nghiệp tính theo từng chất gây ô nhiễm có trong nước thải được qui định trong Bảng 3.1, trong đó môi trường tiếp nhận nước thải bao gồm bốn loại A, B, C và D được xác định như sau:

- Môi trường tiếp nhận nước thải loại A: nội thành, nội thị của các đô thị loại đặc biệt, loại I, loại II và loại III.
- Môi trường tiếp nhận nước thải loại B: nội thành, nội thị của các đô thị loại IV, loại V và ngoại thành, ngoại thị của các đô thị loại đặc biệt, loại I, loại II và loại III.
- Môi trường tiếp nhận nước thải loại C: ngoại thành, ngoại thị của các đô thị loại IV và các xã không thuộc đô thị, trừ các xã thuộc môi trường tiếp nhận nước thải thuộc nhóm D.
- Môi trường tiếp nhận nước thải loại D: các xã biên giới, miền núi, vùng cao, vùng sâu và vùng xa.

Đô thị loại đặc biệt, loại I, II, III, IV và V được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 72/2001/NĐ-CP ngày 5 tháng 10 năm 2001 của Chính phủ về phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị và các văn bản hướng dẫn thi hành.

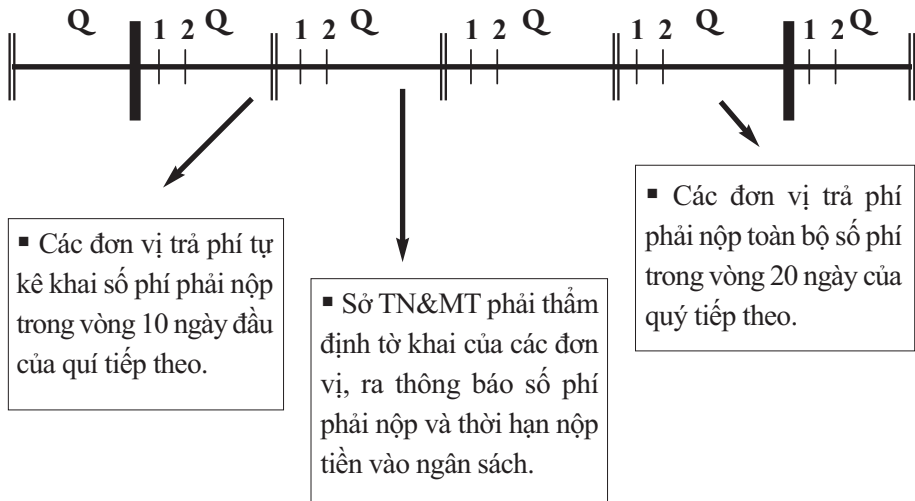
Phí BVMT đối với nước thải công nghiệp được tính cho từng chất gây ô nhiễm theo công thức sau:

<i>Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp phải nộp (đồng)</i>	=	<i>Tổng lượng nước thải ra (m³)</i>	x	<i>Hàm lượng chất gây ô nhiễm có trong nước thải (mg/l)</i>	x	10 ⁻³	x	<i>Mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp của chất gây ô nhiễm thải ra môi trường tiếp nhận tương ứng (đ/kg)</i>
--	---	--	---	---	---	------------------	---	---

Trường hợp nước thải công nghiệp của một đối tượng nộp phí có nhiều chất gây ô nhiễm thì phí BVMT đối với nước thải công nghiệp phải nộp là tổng số phí BVMT đối với nước thải công nghiệp phải nộp của từng chất gây ô nhiễm có trong nước thải.

Quy định về thu và nộp phí. Quy trình thu và nộp phí được mô tả văn tắt trong Hình 3.1 dưới đây.

Hình 3.1: Các bước chính của quá trình nộp phí: tự kê khai, thẩm định, ra thông báo và nộp phí



Nguồn: Theo Laplante (2006b)

Tự kê khai số phí phải nộp: Đối tượng nộp phí BVMT đối với nước thải công nghiệp có nghĩa vụ kê khai số phí phải nộp hàng quý với Sở TN&MT nơi thải nước theo đúng quy định trong vòng 10 ngày đầu của quý tiếp theo và bảo đảm tính chính xác của việc kê khai.

Thẩm định tờ khai và ra thông báo số phí phải nộp: Sở TN&MT có nhiệm vụ thẩm định Tờ khai phí BVMT đối với nước thải công nghiệp, ra thông báo số phí phải nộp và thời hạn nộp tiền vào ngân sách nhà nước.

Nộp phí: Đối tượng nộp phí BVMT đối với nước thải công nghiệp có nghĩa vụ nộp đủ, đúng hạn số tiền phí phải nộp vào Tài khoản phí BVMT đối với nước thải tại Kho bạc nhà nước địa phương theo thông báo của Sở TN&MT, nhưng chậm nhất không quá ngày 20 của quý tiếp theo.

Quản lý, sử dụng tiền phí thu được: Thông tư 125 nêu rõ, 20% tổng số tiền phí BVMT đối với nước thải công nghiệp thu được chuyển cho Sở TN&MT để trang trải chi phí cho việc thu phí và chi phí đánh giá, lấy mẫu phân tích nước thải phục vụ cho việc kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất đối với nước thải công nghiệp từ lần thứ hai trở đi, trong đó:

- 5% trên tổng số tiền phí BVMT đối với nước thải công nghiệp được sử dụng để trang trải chi phí cho việc thu phí
- 15% còn lại được sử dụng để trang trải chi phí đánh giá, lấy mẫu phân tích nước thải phục vụ cho việc kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất đối với nước thải công nghiệp từ lần thứ hai trở đi.

80% phần phí còn lại trong tổng tiền phí BVMT đối với nước thải công nghiệp thu được nộp vào Ngân sách nhà nước. Số phí BVMT đối với nước thải nộp vào ngân sách nhà nước được phân chia cho ngân sách trung ương 50% để bổ sung vốn hoạt động của Quỹ BVMT Việt Nam và ngân sách địa phương 50% để sử dụng cho việc BVMT trên địa bàn (phòng ngừa, khắc phục và xử lý ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường), đầu tư mới, nạo vét công rãnh, duy tu, bảo dưỡng hệ thống thoát nước tại địa phương.

Bảng 3.2: Tình hình thu phí nước thải tại một vài địa phương (triệu đồng)

TT	Tỉnh/Thành phố	Ngày bắt đầu có hiệu lực	Tổng số phí thu được năm 2004	Dự tính tổng phí trong 6 tháng đầu năm 2005
1	Hà Nội	01/05/2004	0	600
2	Bình Dương	01/01/2004	800	1250
3	Đồng Nai	01/01/2004	1730	2000
4	TP. Hồ Chí Minh	01/01/2004	290	2427
5	Quảng Ninh	01/01/2004	983	2250
6	Thái Nguyên	02/03/2004	395	638
7	Thừa Thiên Huế	01/01/2005	0	0
8	Hải Dương	01/01/2005	0	50

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2006

Dự kiến tổng số phí BVMT thu được hàng năm từ nước thải công nghiệp lên tới 800-900 tỷ đồng, đóng góp thêm vào ngân sách nhà nước để phục vụ công tác quản lý và bảo vệ môi trường.

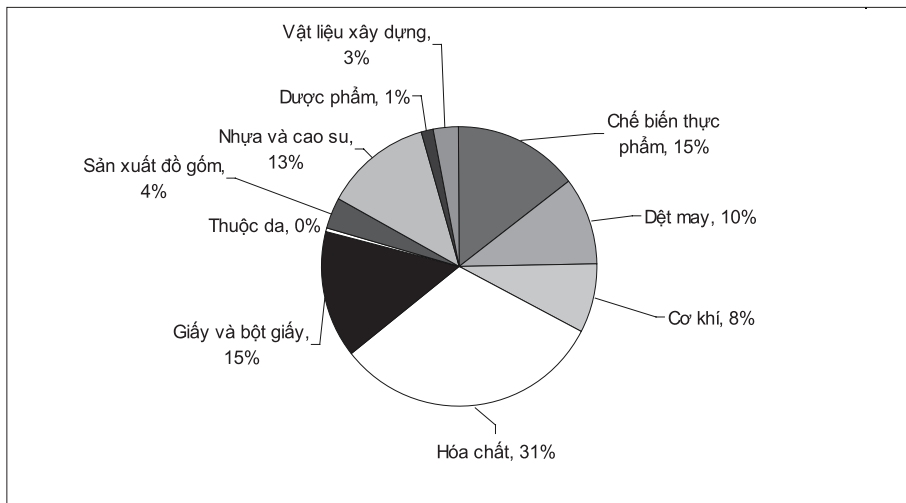
3.4.3. Đánh giá hiệu quả của việc thực hiện NĐ 67 CP

Thực hiện NĐ 67/CP tại Hà Nội

Thu phí BVMT đối với nước thải công nghiệp được tiến hành tại Hà Nội từ tháng 5 năm 2004. Việc triển khai thu phí tại Hà Nội chậm hơn 5 tháng so với các tỉnh/thành phố khác như TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương, Quảng Ninh - là những địa phương đi tiên phong trong việc triển khai NĐ 67. Một trong những đặc điểm quan trọng của Hà Nội trong việc triển khai NĐ 67 là chỉ tiêu BOD không nằm trong danh sách các chỉ tiêu ô nhiễm phải chịu phí. Sở TN&MT Hà Nội đã sớm nhận thức được sự trùng lặp trong các chỉ tiêu ô nhiễm.

Theo số liệu thống kê của Sở Công Thương Hà Nội (2004), Hà Nội có khoảng hơn 20.000 doanh nghiệp, trong đó 1.476 doanh nghiệp là các doanh nghiệp lớn và vừa. Những cơ sở này là những cơ sở có tiềm năng gây ô nhiễm và chịu phí theo NĐ 67.

Hình 3.2: Cơ cấu theo ngành các doanh nghiệp công nghiệp tại Hà Nội



Nguồn: Sở Công Thương Hà Nội (2004)

Hình 3.2 cho thấy các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực hoá chất, giấy, chế biến thực phẩm là những doanh nghiệp chiếm phần đông trong số các doanh nghiệp công nghiệp, sau đó là các doanh nghiệp nhựa, cao su, dệt may, cơ khí và các doanh nghiệp khác.

Theo số liệu tính đến hết tháng 10 năm 2006, có khoảng 33% số doanh nghiệp trên địa bàn Hà Nội phải chịu phí nước thải công nghiệp, trong đó chỉ có 453 doanh nghiệp nhận được thông báo về khoản phí phải nộp (Bảng 3) và 147 lượt doanh nghiệp nộp khoản phí theo qui định vào ngân sách nhà nước.

Bảng 3.3: Tình hình nộp phí của các doanh nghiệp trên địa bàn Hà Nội

TT	Chỉ tiêu	Năm 2004	Năm 2005	Năm 2006 (tạm tính)
1	Số lượng doanh nghiệp nhận được thông báo phí	453	453	453
2	Số lượng doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ nộp phí	76	28	23
3	Số lượng các doanh nghiệp không thực hiện nghĩa vụ nộp phí	364	378	398
4	Tổng số phí đã thẩm định (đồng)	689.040.733	610.040.733	414.020.592
5	Tổng số phí thu được (đồng)	683.611.214	249.349.661	62.635.654
6	Tỷ lệ thu (%)	99.2	24.8	15.3
7	Số phí trung bình tính trên 1 doanh nghiệp (đồng)	8,994,884	8,905,345	2,723,289

Nguồn: Sở TN&MT Hà Nội (2006)

Trong ba năm triển khai thực hiện NĐ 67 (2004-2006), tính bình quân, tỷ lệ thu phí (tổng số phí thu được so với tổng số phí được thẩm định) đạt 58%. Tỷ lệ cao nhất được ghi nhận vào năm 2004 - năm đầu tiên triển khai thu phí. Từ năm 2005 trở đi, tổng số phí thu được cũng

như mức phí trung bình tính trên một doanh nghiệp có xu hướng giảm dần.

Trong các nhóm ngành, ngành công nghiệp chế biến thực phẩm chiếm phần lớn trong số các doanh nghiệp đã nộp phí trên địa bàn Hà Nội. Trong giai đoạn 2004-2006, số phí thu được từ các doanh nghiệp chế biến thực phẩm chiếm 52% tổng số phí thu được trên địa bàn toàn thành phố.

Xu hướng giảm số phí trung bình tính trên một doanh nghiệp và tổng số phí phải nộp trong giai đoạn 2004-2006 có thể phản ánh hai vấn đề trái ngược nhau. Một mặt, nó thể hiện sự cải thiện trong chất lượng môi trường của các doanh nghiệp bởi số phí phải nộp được tính dựa trên tổng khối lượng ô nhiễm và mức phí qui định cho mỗi chất ô nhiễm có trong chất thải. Số phí doanh nghiệp phải nộp giảm xuống đồng nghĩa với lượng ô nhiễm giảm đi. Xu hướng này cũng phần nào thể hiện hiệu quả của NĐ 67 trong việc cải thiện chất lượng môi trường tại Việt Nam. Ví dụ điển hình là Nhà máy Bia Hà Nội. Sau khi lắp đặt hệ thống xử lý nước thải, nhà máy đã cắt giảm trên 90% tổng số phí nước thải phải nộp từ 363 triệu đồng xuống còn 35 triệu đồng. Mặt khác, xu hướng giảm còn có thể phản ánh những bất cập trong công tác thu phí. Do năng lực hạn chế nên số phí thu được hàng năm giảm xuống. Theo đánh giá của các bộ quản lý và các nhà nghiên cứu, việc triển khai NĐ 67 tại Việt Nam nói chung và Hà Nội nói riêng chưa hiệu quả (Thanh, L.H, 2006). Ba nguyên nhân cơ bản của vấn đề này là (1) thiếu định hướng và phương pháp cụ thể, (2) thiếu nhân lực tại mọi cấp quản lý⁴, và (3) tồn tại rất nhiều bất cập trong việc tính toán, thu phí, thẩm định và đánh giá.

Thực hiện NĐ 67/CP tại Tp. HCM

NĐ 67 được triển khai thực hiện tại TP. Hồ Chí Minh từ tháng 1 năm 2004. TP. Hồ Chí Minh là một trong những địa phương đi tiên phong trong việc triển khai nghị định về thu phí phí BVMT đối với nước thải công nghiệp. Việc thu phí đã nhận được sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp quản lý⁵. Ngay từ năm 2004, Sở TN&MT TP. Hồ Chí Minh đã soạn

⁴ Phòng Môi trường của Sở TN&MT Hà Nội có tất cả 15 cán bộ, trong đó 3 cán bộ kiêm nhiệm công tác thu phí nước thải công nghiệp.

⁵ Vào thời điểm năm 2006 chỉ duy nhất Sở TN&MT TP. HCM có Chi cục BVMT với 15 cán bộ. Chi cục có trách nhiệm kiểm tra và giám sát các hoạt động có liên quan tới việc thực hiện NĐ 67

thảo tài liệu hướng dẫn về việc triển khai thực hiện NĐ 67. Các khoá học phổ biến kiến thức cũng như tập huấn về NĐ 67 được thực hiện tại nhiều quận, huyện cũng như các khu công nghiệp, khu chế xuất của thành phố.

Cũng như đa số các địa phương khi triển khai NĐ 67, TP. Hồ Chí Minh thực hiện thu phí đối với bảy chất ô nhiễm. Các qui định về cách tính phí, thẩm định, thu phí... được thực hiện theo đúng tinh thần của NĐ 67 và Thông tư 125.

Khác với Hà Nội, tổng số phí thu được và số phí trung bình tính trên một doanh nghiệp tại TP. Hồ Chí Minh có xu hướng tăng trong giai đoạn 2004-2006. Điều này, một mặt, thể hiện nỗ lực của các cấp quản lý môi trường tại TP. Hồ Chí Minh trong việc triển khai NĐ 67; mặt khác, cũng có thể hàm ý về tác động ngược của NĐ 67 đối với hành vi của các doanh nghiệp gây ô nhiễm. Các doanh nghiệp có xu hướng trả phí thay cho việc xử lý ô nhiễm do hoạt động sản xuất tạo ra. Đây là một tín hiệu đáng lo ngại thể hiện sự thiếu hiểu biết của các doanh nghiệp về bản chất của phí môi trường và sai lệch về chính sách. Điều này cũng có thể cho thấy mức phí áp dụng hiện nay tương đối thấp so với chi phí xử lý chất thải của doanh nghiệp.

Bảng 3.4: Tình hình nộp phí của các doanh nghiệp trên địa bàn Tp. HCM

TT	Chỉ tiêu	Năm 2004	Năm 2005	Năm 2006
1	Tổng số doanh nghiệp nộp phí	129	1851	1594
2	Tổng số phí thu được (đồng)	294.929.541	4.716.455.486	6.054.465.653
3	Số phí trung bình một doanh nghiệp (đồng)	2.286.276	2.548.058	3.798.285

Nguồn: Sở TN&MT TP. HCM (2006)

Tính đến tháng 7 năm 2007, tổng số phí thu được tại TP. Hồ Chí Minh là 13.427.097.780 đồng (Bảng 3.4), gấp 11 lần so với tổng số phí thu được tại Hà Nội, trong khi đó tổng số doanh nghiệp đã nộp phí là 3574 doanh nghiệp (chiếm gần 12% tổng số doanh nghiệp trên địa bàn).

Số doanh nghiệp đã trả phí tại TP. Hồ Chí Minh cao hơn 30 lần so với Hà Nội, và mức phí tính trung bình cho một doanh nghiệp vào khoảng 3.096.208 đồng (lớn hơn 40% mức phí phải trả của các doanh nghiệp tại Hà Nội). Các thông tin chi tiết về việc triển khai NĐ 67 tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh được mô tả trong Bảng 3.5.

Bảng 3.5: Triển khai NĐ 67 tại Hà Nội và TP. HCM

Chỉ tiêu	Hà Nội	TP. HCM
Thời gian triển khai	Tháng 5 năm 2004	Tháng 1 năm 2004
Chỉ tiêu ô nhiễm	6 (không bao gồm BOD)	7
Các tài liệu hỗ trợ	NĐ 67, Thông tư 125; Phần mềm đơn giản	NĐ 67, Thông tư 125; tài liệu hướng dẫn
Đơn vị thực hiện chính	Phòng Môi trường, Công ty cấp nước, BQL các khu CN	Chi cục bảo vệ môi trường, Công ty cấp nước, BQL các khu CN
Số lượng cán bộ tham gia	3	15
Tổng số doanh nghiệp phải nộp phí	Trên 20,000	Trên 30,000
Tổng số doanh nghiệp đã nộp phí	127	3574
Tỷ lệ doanh nghiệp đã nộp phí	0,74%	11,91%
Tổng số phí thu được giai đoạn 2004-2006 (đồng)	995.596.529	11.065.850.683
Số phí trung bình tính trên 1 doanh nghiệp (đồng)	7.939.342	3.096.208

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Nội dung của NĐ 67 và Thông tư 125 tương đối rõ ràng, dễ hiểu. Tuy nhiên trong quá trình thực hiện, nhiều vướng mắc đã xuất hiện làm giảm tính hiệu quả của NĐ. Nghiên cứu của Laplante (2006b) về việc thực thi NĐ 67 trên thực tế cho thấy có ít nhất hai vấn đề cần ưu tiên giải quyết.

Thứ nhất là vấn đề thời gian. Tất cả mọi giao dịch từ khi kê khai đến thẩm định và nộp phí diễn ra trong vòng 20 ngày của quý tiếp theo (Hình 1). Với năng lực rất hạn chế của mình, trên thực tế, rất ít các Sở TN&MT có thể thực hiện được khối lượng công việc này.

Thứ hai là vấn đề tính phí. Đây có thể coi là vấn đề hóc búa nhất vì toàn bộ số phí phải nộp được tính toán dựa trên tải lượng ô nhiễm doanh nghiệp tạo ra. Để khắc phục nhược điểm này, Bộ TN&MT đang dự định xác lập hệ số phát thải cho các ngành. Tuy nhiên, cần hết sức thận trọng trong việc áp dụng hệ số phát thải vì có thể dẫn tới việc tính toán sai mức độ ô nhiễm và làm giảm hiệu quả của công cụ phí.

3.4.4. Nhận xét chung

Áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý ô nhiễm là cách tiếp cận đúng đắn nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường tại Việt Nam. Cùng với việc thực thi các công cụ trên thực tế như phí nước thải công nghiệp, kí quỹ môi trường..., Việt Nam đã thể hiện nỗ lực và quyết tâm cao trong việc cải thiện chất lượng môi trường và hạn chế ô nhiễm tại Việt Nam (Laplante, 2006b). Tuy nhiên, để thực thi thành công các chính sách môi trường dựa trên các công cụ kinh tế, một số nội dung cụ thể cần thực hiện:

Thứ nhất, trong điều kiện áp dụng công cụ kinh tế còn hạn chế như Việt Nam hiện nay, việc áp dụng bất cứ công cụ kinh tế nào trên diện rộng là hết sức khó khăn. Do đó, cần áp dụng các công cụ này trên cơ sở thí điểm hoặc giới hạn trong một phạm vi hẹp nhằm học hỏi kinh nghiệm, sau đó áp dụng trên qui mô rộng hơn.

Thứ hai, chính sách quản lý ô nhiễm dựa trên công cụ kinh tế nên bắt đầu bằng các công cụ kinh tế đòi hỏi nguồn lực và năng lực chính sách vừa phải. Nếu công cụ kinh tế được chọn dễ thực hiện thì khả năng thành công sẽ cao hơn.

Thứ ba, các công cụ kinh tế cần được thiết kế theo hướng đơn giản, dễ áp dụng. Khi tiến hành lựa chọn các công cụ, cần áp dụng các tiêu

chí như hiệu quả khuyến khích trong việc kiểm soát ô nhiễm, khả năng trong việc đạt được mục tiêu bồi hoàn chi phí, tính đơn giản về thủ tục hành chính và mức độ chấp nhận đối với các chủ thể áp dụng.

3.4.5. Các đề xuất đối với phí nước thải công nghiệp

Đối tượng chịu phí?

Thực tế cho thấy, trong hầu hết các trường hợp, số lượng các doanh nghiệp phải trả phí là quá lớn so với năng lực của các Sở TN&MT. Với năng lực hạn chế của các cấp quản lý, việc áp dụng phí đối với các doanh nghiệp lớn trong một số ngành đặc thù là tương đối khả thi. Để làm được điều đó, trước hết cần xác định ngành gây ô nhiễm chính. Các ngành này có thể bao gồm sản xuất giấy, dệt may, da giày, hoá chất và chế biến thực phẩm. Nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới (“Đánh giá và phân tích tác động ô nhiễm do ngành công nghiệp chế biến, chế tạo ở Việt Nam”) cho thấy chỉ tính riêng ba ngành công nghiệp (Bao bì giấy và bì các tông – VSIC⁶ 2102; Bột giấy, giấy và bì các tông – VSIC 2101; sữa và các sản phẩm sữa – VSIC 1520) chiếm hơn 45% tổng lượng phát thải BOD của toàn ngành công nghiệp chế biến. Tương tự, theo ước tính, ba ngành (Phân bón và các hợp chất nitơ – VSIC 2412; sắt thép cơ bản – VSIC 2710; và hoá chất cơ bản trừ phân bón và các hợp chất nitơ – VSIC 2411) tạo ra hơn 40% tổng lượng kim loại nặng phát thải vào môi trường. Độ tin cậy của những tính toán này có thể chưa hoàn toàn chính xác nhưng chúng cho thấy một thực tế là một số ngành gây ô nhiễm nhiều hơn ngành khác. Do vậy, Việt Nam có thể giảm ô nhiễm một cách đáng kể nếu tập trung vào quản lý một số ngành có tiềm năng gây ô nhiễm cao. Điều này có thể giúp giảm bớt gánh nặng của các cơ quan quản lý trong việc triển khai thành công các công cụ kinh tế trên thực tế.

Chỉ tiêu ô nhiễm nào cần lưu ý?

Thực tế áp dụng phí BVMT đối với nước thải công nghiệp tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh cho thấy, phần lớn số phí thu được từ ba chỉ tiêu BOD, COD và TSS. Các chỉ tiêu này thường được các doanh nghiệp kê khai và tương đối dễ dàng trong việc kiểm tra cũng như chi phí phân

⁶ VSIC là hệ thống mã ngành kinh tế của Việt Nam

tích tương đối thấp. Hơn nữa, năng lực của các cơ quan quản lý trong việc kiểm soát kim loại nặng vẫn còn rất hạn chế và chi phí cho việc phân tích là tương đối lớn. Do đó, để áp dụng thành công NĐ 67, chính phủ chỉ nên áp dụng phí cho một vài chỉ tiêu ô nhiễm như COD hoặc TSS. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy, hệ thống phí càng đơn giản thì càng dễ áp dụng trên thực tế. Philippines đã rất thành công trong việc giảm ô nhiễm nước bằng cách áp dụng phí thải đối với BOD và TSS, trong khi Malaysia giảm đáng kể lượng ô nhiễm từ ngành công nghiệp sản xuất dầu cọ thông qua việc đánh thuế BOD. Có lẽ những kinh nghiệm này chưa đủ để đưa ra câu trả lời chính xác về hình thức phí Việt Nam cần áp dụng, nhưng chúng là những bài học quý báu cho Việt Nam.

Hệ thống phí cần được xây dựng như thế nào?

Mục tiêu chính của việc áp dụng phí BVMT đối với nước thải là nhằm (1) thay đổi hành vi của người gây ô nhiễm nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường từ nước thải, (2) sử dụng tiết kiệm nước sạch và (3) tạo nguồn kinh phí cho Quỹ BVMT phục vụ việc bảo vệ, khắc phục ô nhiễm môi trường. Trong ba mục tiêu trên, thay đổi hành vi của người gây ô nhiễm là mục tiêu quan trọng nhất; tiếp đến là tạo nguồn thu cho công tác BVMT và sử dụng hiệu quả tài nguyên nước. Tuy nhiên, thực tế cho thấy rằng mục tiêu tạo nguồn thu đôi khi còn lấn át các mục tiêu khác.

Hệ thống phí hiện hành của Việt Nam hiện nay được xây dựng giống như hệ thống phí ô nhiễm không có phí cố định bắt buộc đối với các doanh nghiệp. NĐ 67 đưa ra mức phí tối đa và mức phí tối thiểu đối với các chất ô nhiễm qui định. Hai mục tiêu hạn chế ô nhiễm và tạo nguồn thu rất khó đạt được với hệ thống phí hiện hành. Để đạt được hai mục tiêu trên hệ thống phí hai nấc sẽ giúp giải quyết những tồn tại của NĐ 67. Cả Philippines và Malaysia đều áp dụng hệ thống phí hai nấc: nấc một là phí cố định tương tự phí hành chính, bắt buộc cho mọi tượng nhằm tạo nguồn thu cho công tác quản lý; nấc hai là phí ô nhiễm.

Để giảm bớt số lượng các doanh nghiệp phải giám sát, các cơ quan quản lý nên áp dụng phí cố định đối với các doanh nghiệp nhỏ trong ngành chịu phí.

Mức phí là bao nhiêu?

Một vấn đề quan trọng khác cần lưu ý khi áp dụng công cụ kinh tế là cần xác lập mức phí thích hợp. Mức phí cao có thể tạo động lực mạnh cho các doanh nghiệp cắt giảm ô nhiễm, nhưng hiệu quả về nguồn thu thường không đạt được. Các doanh nghiệp sẽ có xu hướng xử lý ô nhiễm để tránh phải trả phí cao. Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận việc áp dụng mức phí cao ngay từ đầu có thể cho phép có được những cải thiện môi trường nhanh hơn. Bên cạnh đó, mức phí thấp có thể ít tạo áp lực về chi phí cho các doanh nghiệp tại các nước đang phát triển (trong đó có Việt Nam) nhưng có thể thất bại trong việc cải thiện chất lượng môi trường. Các quốc gia khác trong khu vực, như Trung Quốc, Philippines và Malaysia, đều đang áp dụng mức phí ô nhiễm cao hơn nhiều so với Việt Nam.

Với trình độ phát triển kinh tế như Việt Nam hiện nay thì việc áp dụng mức phí hiện tại là tương đối thích hợp. Tuy nhiên, mức phí này cần điều chỉnh tăng dần theo chu kỳ 5 năm. Thực tế đã cho thấy, mức độ lạm phát thường làm mất đi giá trị thực của phí. Tuy vậy, điều chỉnh thường xuyên mức phí do ảnh hưởng của lạm phát là việc làm không khả thi. Do đó, áp dụng hệ thống tự điều chỉnh hàng năm theo chỉ số giá tiêu dùng (CPI) là việc nên làm nhằm hạn chế ảnh hưởng của lạm phát đến hiệu quả của công cụ.

Ai là người thu phí?

Việc áp dụng NĐ 67 trên thực tế cho thấy có sự trùng lặp và thiếu rõ ràng trong việc phân công trách nhiệm của các cơ quan quản lý như Sở TN&MT, Công ty kinh doanh nước sạch và Ban quản lý các khu công nghiệp, khu chế xuất trong việc thu phí. Tuy nhiên, cần lưu ý mục tiêu đầu tiên của việc áp dụng các công cụ kinh tế là quản lý ô nhiễm nên cơ quan chịu trách nhiệm chính phải là Sở TN&MT. Việc triển khai công cụ phí phải nằm trong hệ thống kiểm tra giám sát thường xuyên của Sở. Công ty kinh doanh nước sạch và Ban quản lý các khu công nghiệp, khu chế xuất chỉ là các cơ quan phối hợp nhằm thực hiện nhiệm vụ trên.

Do việc thu phí và quản lý phí là trách nhiệm của sở TN&MT nên nhất thiết phải có một bộ phận chuyên trách về vấn đề này. Kiểm soát ô nhiễm bằng các công cụ kinh tế đòi hỏi kinh nghiệm quản lý cùng các kiến thức về kinh tế và môi trường. Tuy nhiên, hệ thống quản lý môi

trường hiện nay còn nhiều bất cập, cơ cấu tổ chức quản lý còn chưa tương xứng với nhiệm vụ đặt ra. Tính chung trên cả nước, tỷ lệ cán bộ quản lý môi trường là 4 người/1 triệu dân, trong khi đó tại các nước trong khu vực thì tỷ lệ này cao hơn nhiều lần (Trung Quốc 20 người/1 triệu dân, Thái Lan – 30 người, Campuchia – 100 người). Các Sở TN&MT cần xây dựng chiến lược về cải thiện và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực để thực hiện các chức năng của mình.

Các vấn đề khác

Thực tế cho thấy, trong nhiều trường hợp, các chính sách không triển khai được là do thiếu các điều kiện tiền đề để thực hiện chính sách. Tại Việt Nam, có một khoảng cách rất lớn về thông tin giữa các cơ quan quản lý và cộng đồng doanh nghiệp. Số liệu của cơ quan quản lý như Tổng cục Thống kê, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ TN&MT thường có sự khác biệt. Điều này gây trở ngại lớn trong công tác quản lý. Vì lẽ đó, thống nhất hệ thống quản lý thông tin, số liệu giữa các Bộ, Ban, Ngành là việc làm cần thiết. Hệ thống trao đổi thông tin này sẽ giảm đáng kể chi phí quản lý.

Để thực hiện tốt các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường, chính phủ cũng cần phát triển thêm các phòng thí nghiệm đủ tiêu chuẩn để giúp các doanh nghiệp lấy mẫu và phân tích. Thiết lập hệ thống cấp chứng chỉ công nhận phòng thí nghiệm đạt chuẩn trong đó xác định rõ tiêu chí công nhận, lệ phí cấp chứng chỉ và các hình thức phạt đối với các phòng thí nghiệm không đạt chuẩn là việc làm cần thiết. Việc này giúp các doanh nghiệp thực hiện trách nhiệm tự báo cáo và giảm bớt gánh nặng cho các cơ quan quản lý trong việc thẩm tra, đánh giá. Danh sách các phòng thí nghiệm đạt chuẩn cần được công bố rộng rãi. Sự tham gia của khu vực tư nhân vào lĩnh vực hoạt động này cần được khuyến khích để mở rộng dịch vụ và tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh cho các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực phân tích môi trường và cấp chứng chỉ.

Bên cạnh đó việc áp dụng các chế tài xử phạt đối với các doanh nghiệp không trả phí là việc cần làm ngay. Quy định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT được áp dụng nhưng mức phạt còn rất khiêm tốn chưa đủ khả năng răn đe. Mức phạt đối với những hành vi không tuân thủ phải cao hơn từ 5 đến 10 lần để tạo động cơ thay đổi

hành vi của các doanh nghiệp. Ngoài ra, tội phạm môi trường cần được xử lý nghiêm khắc để tăng cường hiệu lực răn đe.

Để hiện thực hoá tất cả những đề xuất/khuyến nghị nêu trên, Việt Nam cần xây dựng lộ trình cụ thể và minh bạch cho việc áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý ô nhiễm. Để làm được điều đó, cần đặc biệt quan tâm tới (i) mục tiêu cải thiện môi trường vì lợi ích của người dân, (ii) các chỉ tiêu ô nhiễm, loại hình doanh nghiệp, ngành sản xuất cần điều chỉnh, (iii) xây dựng các cơ sở tiền đề cho việc áp dụng chính sách, và (iv) thông báo rộng rãi về lộ trình áp dụng công cụ cho các đối tượng liên quan nhằm giảm thiểu chi phí chuyển giao. Ngoài ra, điều đặc biệt quan trọng là tất cả các chính sách phải hết sức minh bạch và công bằng cho các đối tượng. Bất cứ chính sách nào nếu bỏ qua yếu tố này chắc hẳn sẽ khó thành công.

3.5. Kết luận

Có thể nói, công cuộc đổi mới nói chung và năm 2009 nói riêng đã và đang đặt ra cho Việt Nam nhiều thách thức to lớn về môi trường. Hoạt động bảo vệ môi trường hướng tới phát triển bền vững là một công việc có tính cách mạng bởi nó liên quan tới toàn bộ các khâu thiết yếu của đời sống kinh tế xã hội, từ nhận thức đến thay đổi thói quen, hình thành nếp sống mới, ngành nghề mới, cơ cấu kinh tế mới, và tổ chức mới.

Trước mắt chúng ta mở ra ít nhất hai viễn cảnh cho nền kinh tế Việt Nam.

Viễn cảnh thứ nhất: Ngay từ bây giờ phải đặt vấn đề môi trường trong các chiến lược phát triển, lựa chọn giải pháp thiết thực làm cho kinh tế, xã hội và môi trường phát triển hài hòa, thực sự coi môi trường là một quốc sách cơ bản. Nếu làm được điều đó, tình hình môi trường và tài nguyên ở Việt Nam sẽ được cải thiện đáng kể và đến năm 2020 thì môi trường Việt Nam sẽ xuất hiện với một bộ mặt mới, bố cục hợp lý, cơ sở hạ tầng đồng bộ, cảnh quan xanh tươi sạch đẹp, môi trường sinh thái đi vào quỹ đạo tuần hoàn lành mạnh. Đây là cơ sở vững chắc cho sự phát triển bền vững kinh tế xã hội.

Viễn cảnh thứ hai: Vấn đề môi trường chỉ dừng lại ở lời nói, ý tưởng và các định hướng chung, không có giải pháp hữu hiệu trong việc thực hiện. Như vậy, đến năm 2020, chất lượng môi trường sẽ ngày càng xấu

đi và suy giảm đến mức nghiêm trọng. Điều này không những sẽ ảnh hưởng tiêu cực tới đời sống, sức khỏe của nhân dân mà còn gây cản trở cho sự phát triển bền vững kinh tế xã hội quốc gia. Viễn cảnh này không phải là tưởng tượng hay xa vời. Với cách thức phát triển như hiện nay, điều đó ắt hẳn sẽ trở thành hiện thực.

Không còn nghi ngờ gì nữa, chúng ta đang cần có được viễn cảnh thứ nhất, ngăn ngừa viễn cảnh thứ hai và cần tập trung nhiều nỗ lực hơn nữa cho lĩnh vực bảo vệ môi trường. Pháp luật được xây dựng nhanh sẽ tạo chỗ dựa vững chắc cho công tác bảo vệ môi trường. Làn sóng bảo vệ môi trường trên thế giới tiếp tục dâng cao sẽ không ngừng tác động đến ý thức bảo vệ môi trường của đông đảo nhân dân trong nước, của các doanh nghiệp và các nhà hoạch định chính sách. Ngoài ra, Chương trình nghị sự 21 được xây dựng đã định ra cương lĩnh phát triển cho các lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân. Nếu phát triển theo định hướng đó, kinh tế xã hội của Việt Nam sẽ có kết cục tốt đẹp, việc bảo vệ môi trường sẽ có tương lai tươi sáng.

Tuy nhiên, vấn đề quan trọng là thực hiện và hành động. Đây là điều then chốt, là thử thách mà mỗi người dân Việt Nam và cộng đồng quốc tế đều đang quan tâm và mong đợi.

Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

Ban Khoa giáo Trung ương, 2003. Bảo vệ môi trường và phát triển bền vững ở Việt Nam. Nhà xuất bản chính trị quốc gia, Hà Nội.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 1997. Dự án thử nghiệm VIE/97/007. Môi trường và kế hoạch hoá đầu tư. Báo cáo nội bộ, Hà Nội, Việt Nam

Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Môi trường, 2009. Báo cáo quốc gia lần thứ 4 thực hiện Công ước Đa dạng sinh học. Hà Nội, Việt Nam.

Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2009. Kịch bản Biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam.

Chương trình phát triển Liên Hiệp Quốc UNDP, 2008. Báo cáo Phát triển con người 2007/2008.

Chinh, N.T, 2003. Giáo trình kinh tế và quản lý môi trường, Nhà xuất Bản Thống kê, Hà Nội, Việt Nam

Ngân hàng thế giới, 2008. “Đánh giá và phân tích tác động ô nhiễm do ngành công nghiệp chế biến, chế tạo ở Việt Nam”.

Sở Công thương Hà Nội. 2004. Thống kê công nghiệp tại Hà Nội. Báo cáo nội bộ, Hà Nội, Việt Nam

Sở Tài nguyên & Môi trường Hà Nội, 2006. Hiện trạng môi trường Hà Nội, Báo cáo nội bộ, Hà Nội, Việt Nam

Sở Tài nguyên & Môi trường Tp. Hồ Chí Minh, 2006. Hiện trạng môi trường Tp. HCM, Báo cáo nội bộ, Tp. Hồ Chí Minh, Việt Nam

Các văn bản pháp luật về Bảo vệ môi trường

Tổng cục Thống kê, 2009a, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009.

Tổng cục Thống kê, 2009b, Tình hình kinh tế xã hội Việt Nam năm 2009.

Tổng cục Thống kê, 2008, Tình hình kinh tế xã hội Việt Nam năm 2008.

Tiếng Anh

Jose Feres and R. Arnauld. 2005. “Assessing the impact of environmental regulation on industrial water use: Evidence from Brazil”. Land Economics, 81 (3).

Laplante, B. 2006a. “Some thoughts on economic instruments in Vietnam”. Paper presented at a National Conference on Environmental Economics in Vietnam. Hanoi, June 5, 2006

Laplante, B. 2006b. “Review of implementation of Decree 67/2003 on environmental protection charges for wastewater in Vietnam”. United Nations Development Programme (UNDP). (unpublished).

Magat, A and K. Viscusi. 1990. “Effectiveness of EPA’s regulatory enforcement: The case of industrial effluent standards”. *J. Law Economics*, 33, 331-360

Ministry of Industry. 2000. Result of the industrial pollution survey in 1999. Internal report. Hanoi, Vietnam

MoNRE. 2002. State of environment – Vietnam 2002. Ministry of Natural Resources and Environment, Vietnam.

MoNRE. 2006. State of environment – Vietnam 2006. Ministry of Natural Resources and Environment, Vietnam.

MoNRE. 2008. State of environment – Vietnam 2008. Ministry of Natural Resources and Environment, Vietnam.

MoNRE. 2006. An internal report on the implementation of Decree 67 CP in Vietnam. Ministry of Natural Resources and Environment, Vietnam.

O’Connor, D. 1995. “Applying economic instruments in developing countries: From theory to implementation”. OECD Development Center, May 1995.

Ohno, K. 2008. “Industrial Strategy for Vietnam’s New Era”. VDF working paper (unpublished), Hanoi, Vietnam.

Sterner T. 2003. Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management.

Thanh L.H. 2006. “Assessing the impacts of Environmental Regulations on Food Processing Industry in Vietnam: The Case of Environmental Protection Fees on Industrial Wastewater”. EEPSEA research report. Singapore.

World Bank. 1995. A report on Vietnam Environmental Program and Policy Priorities for the Socialist Economy in Transition. World Bank, Washington DC.

UNDP. 1995. “Incorporating environmental consideration into investment decision-making in Vietnam”. United Nations Development Programme. Hanoi.

US EPA (Environmental Protection Agency). 1998. Partner for the Environment: Collective Statement of Success. Washington, DC.

Vietnam Environment Monitor. 2003. Water. Ministry of Natural Resources and Environment, Vietnam.

CHƯƠNG 4

TRÁNH BÃY THU NHẬP TRUNG BÌNH ĐỔI MỚI HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM*

Kenichi Ohno

Tiếp tục phát triển lên mức thu nhập cao chỉ đạt được khi mọi người cùng nâng cao năng lực và làm việc chăm chỉ. Tăng trưởng chỉ dựa vào tài nguyên thiên nhiên, luồng vốn FDI hay lợi thế vị trí địa lý thì sớm muộn gì cũng sẽ đến hồi kết. Cần phải có chính sách công nghiệp tiên phong để tháo gỡ rào cản này. Tăng trưởng mà Việt Nam có được trong một thập kỷ rưỡi vừa qua là do tác động của tự do hoá đúng thời điểm và sức mua từ các nước khác đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam. Hiện nay, với quá trình chuyển đổi một cách có hệ thống và sự hội nhập toàn cầu ngày càng trở nên sâu sắc, Việt Nam cần xây dựng giá trị nội tại để tiếp tục tăng trưởng và tránh rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”. Việt Nam đã đạt đến một mức phát triển mà tại đó tăng trưởng hướng tới mức thu nhập cao hơn sẽ không thể được bảo đảm nếu như không đổi mới đáng kể quá trình hoạch định chính sách nhằm phát huy tiềm năng đầy đủ của đất nước. Mục tiêu Công nghiệp hoá và Hiện đại hoá mà Việt Nam hướng đến vào năm 2020 cần phải được hỗ trợ bởi các chiến lược phát triển công nghiệp khả thi và các kế hoạch hành động cụ thể - là những thứ mà Việt Nam đang thiếu. Cần phải tiếp tục tăng cường sự tham gia của các bên liên quan trong quá trình xây dựng chính sách, phối hợp hoạt động giữa các bộ ngành, chỉ đạo rõ ràng từ các nhà lãnh đạo cấp cao, và các cơ chế khuyến khích đối với công chức. Điều này đòi hỏi phải có những thay đổi căn bản trong quản lý chính sách. Một mô hình lãnh đạo mới, một đội ngũ tham mưu trực tiếp tư vấn lãnh đạo

* Bài viết này cập nhật và bổ sung từ bài viết cùng tiêu đề của tác giả đã được đăng trên tạp chí ASEAN Economic Bulletin, vol.26, no.1 (Tháng 4, 2009), trang 25-43. Bản gốc đã được dịch ra tiếng Việt và trình bày tại Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Viện Chiến lược Phát triển - Bộ Kế hoạch và Đầu tư, và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc Việt Nam vào tháng 8, 2009. Tác giả trân trọng cảm ơn những ý kiến đóng góp, nhận xét tại các buổi thuyết trình này.

cấp cao và một liên minh chiến lược với các đối tác quốc tế là những điểm chính cần phải đổi mới trong quá trình hoạch định chính sách công nghiệp của Việt Nam. Bài viết này sẽ phân tích những vấn đề xoay quanh việc hoạch định chính sách công nghiệp ở Việt Nam. Kết luận chính của nghiên cứu là Việt Nam có thể sẽ bị mắc bẫy thu nhập trung bình nếu không thay đổi chính sách. Trên cơ sở đó tác giả đưa ra một vài gợi ý để tránh bẫy này. Giải pháp đề xuất sẽ bao hàm cả nội dung và cách thức tổ chức thực hiện chính sách.

4.1. Bẫy thu nhập trung bình và chính sách công nghiệp tiên phong

Theo đúng nghĩa, phát triển phải hình thành nhờ nâng cao chất lượng vốn con người hơn là nhờ may mắn vì có được nguồn tài nguyên thiên nhiên hay có lợi thế vị trí địa lý để dễ dàng tiếp nhận hỗ trợ và đầu tư nước ngoài. Phụ thuộc vào những lợi thế không tự mình tạo ra, quốc gia có thể tăng trưởng đến mức thu nhập thấp, trung bình hay cao với một chút nỗ lực nhưng rồi cuối cùng sẽ bị mắc kẹt ở mức thu nhập đó nếu không xây dựng được ý thức quốc gia và những thể chế để khuyến khích nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Tình trạng này được gọi là “bẫy phát triển”. Nếu đất nước có chút ít lợi thế về tài nguyên và vị trí địa lý, đất nước đó sẽ dễ bị rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Một điều hiển nhiên là bất kỳ ai nếu chỉ có thể cung cấp lao động giản đơn cho các công sở, nhà máy do người nước ngoài quản lý thì chỉ nhận được mức thu nhập trung bình khoảng vài trăm đô la Mỹ một tháng. Để tăng thu nhập, họ phải có kỹ năng và kiến thức mà nền kinh tế toàn cầu đang cần, tham gia vào các hoạt động có tính sáng tạo và tạo ra giá trị, và không cần đến sự hướng dẫn của người nước ngoài.

Tính trung bình cho cả khu vực, Đông Á được biết đến với mức tăng trưởng ấn tượng, nhưng không phải tất cả các nền kinh tế trong khu vực đều phát triển thành công. Nhật Bản bắt đầu công nghiệp hóa từ rất sớm. Đài Loan và Hàn Quốc cũng đã đạt mức thu nhập và năng lực công nghiệp tương đối cao. Tuy nhiên, Malaixia và Thái Lan vẫn ở mức thu nhập trung bình dù những nước này đã tiến hành công nghiệp hóa cùng

thời điểm với Đài Loan và Hàn Quốc, tức là từ những năm 1960. In-đônêxia và Philipin vẫn chưa đạt được bước tiến nào nếu so sánh với mức thu nhập của Mỹ. Việt Nam mới chỉ gia nhập nhóm các nước thu nhập trung bình từ năm 2008 nhưng tương lai vẫn chưa có gì chắc chắn. Tương tự, hầu hết các nước Mỹ La tinh đã đạt đến mức “thu nhập cao” từ đầu thế kỷ XIX nhưng giờ vẫn là các nước “đang phát triển”. Một số nước châu Phi không có bất kỳ lợi thế ban đầu nào bị mắc kẹt ở mức thu nhập thấp.

Mối tương tác giữa hai yếu tố: *sự năng động của khu vực tư nhân* và *chính sách tốt* đã dẫn đến những khác biệt nói trên. Với bất kỳ nước nào, yếu tố đầu ít nhiều có thể có trong ngắn hạn, nhưng yếu tố sau chính phủ có thể tạo ra nhờ nhà lãnh đạo có tầm nhìn xa trông rộng và được cung cấp đầy đủ thông tin. Các hành động chính sách cần thiết còn linh hoạt hơn Thỏa ước Washington-những đề xuất chính sách chuẩn của Ngân hàng Thế giới (WB) và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) bao gồm bãi bỏ các quy định, tư nhân hóa, hội nhập quốc tế và xây dựng môi trường kinh doanh tốt. Những hành động linh hoạt này thậm chí vẫn cần thiết cả trong thế kỷ XXI vì toàn cầu hóa diễn ra mạnh mẽ và những quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) cũng như các khu thương mại tự do sẽ thu hẹp đáng kể phạm vi chính sách của những nước đi sau.

Tuy nhiên, chỉ trong phạm vi chính sách hạn hẹp, chúng ta vẫn có thể thiết kế và thực hiện những chiến lược có ý nghĩa nhằm thúc đẩy công nghiệp hóa. Ví dụ, phát triển công nghiệp hỗ trợ và nguồn nhân lực công nghiệp hoàn toàn không vi phạm các quy định của WTO. Các biện pháp tăng cường chuyển giao công nghệ, giáo dục và đào tạo, marketing FDI, tài chính SME, quản trị doanh nghiệp, cơ sở hạ tầng, hậu cần, cụm công nghiệp, đồn điền công nghiệp... cũng được phép sử dụng trong tình hình quốc tế hiện nay.

Chúng tôi đề xuất sử dụng thuật ngữ *chính sách công nghiệp tiên phong* để mô tả những gì Việt Nam và các nước đi sau phải làm để phá vỡ bẫy thu nhập trung bình. Hợp phần chủ đạo của chính sách này là chấp nhận cơ chế thị trường và toàn cầu hóa, tinh thần học hỏi linh hoạt của cả chính phủ và khu vực tư nhân, và mối tương tác phức tạp và

không ngừng thay đổi giữa hai khu vực này. Cụ thể hơn, chính sách công nghiệp tiên phong phải thỏa mãn tất cả những điều kiện sau:

(i) *Phát triển theo cơ chế thị trường trong bối cảnh toàn cầu hóa* - khu vực tư nhân chủ yếu thực hiện hoạt động sản xuất, đầu tư, thương mại và các hoạt động kinh tế khác trong môi trường cạnh tranh mở do cơ chế thị trường và quá trình toàn cầu hóa tạo ra. Tư nhân hóa, quy định WTO, hội nhập khu vực, và các khu vực thương mại tự do cần được tận dụng một cách tích cực. Nhà nước không tham gia vào hoạt động sản xuất trừ những lĩnh vực khu vực tư nhân chưa sẵn sàng tiếp quản vai trò của nhà nước.

(ii) *Nhà nước mạnh* - nhà nước đảm đương vai trò vững chắc và chủ động trong việc định hướng và hỗ trợ phát triển mặc dù mọi hoạt động sản xuất về nguyên tắc chủ yếu là do khối tư nhân thực hiện. Nhà nước sẽ huy động các chính sách cần thiết để khuyến khích tạo ra giá trị, ngăn chặn tìm kiếm đặc lợi, và định hướng khu vực tư nhân theo một tầm nhìn quốc gia kiên định. Biến đổi kinh tế lớn phải do nhà nước điều phối bởi thị trường không thể tạo ra thay đổi lớn như vậy được.

(iii) *Giữ lại những công cụ chính sách phù hợp cho các nước công nghiệp hóa đi sau* - mặc dù toàn cầu hóa sẵn sàng được chấp nhận, điều này không có nghĩa là phải từ bỏ mọi công cụ chính sách công nghiệp ngay lập tức và thay thế bằng áp lực thị trường, đơn giản bởi vì gói chính sách cho thế kỷ 21 khác với những gì mà Nhật Bản, Đài Loan và Hàn Quốc đã thực hiện trong quá khứ. Điều này cũng ngụ ý rằng mở rộng phạm vi thị trường phải được tiến hành từng bước hợp lý nhằm đảm bảo các công cụ chính sách cần thiết vẫn được phép sử dụng, và rằng áp lực quốc tế đối với quy mô và tốc độ mở cửa kinh tế phải phù hợp với chiến lược phát triển của các nước đi sau.

(iv) *Phát triển năng lực động* - nâng cao năng lực chính sách và tính năng động của khu vực tư nhân, cả hai yếu tố thường còn yếu trong thời kỳ đầu phát triển, phải được chú trọng trong quá trình hoạch định chính sách công nghiệp. Chính sách phải xác định được những mục tiêu cụ thể và hướng tới việc tăng cường những

điểm mạnh hiện có hơn là cải thiện quản lý hay năng lực nói chung mà không có các mục tiêu cụ thể. Phạm vi và các biện pháp chính sách cần được mở rộng từng bước phù hợp với việc tăng cường năng lực chính sách và tính năng động của khu vực tư nhân (Ohno và Ohno, 2009).

(v) *Nội lực hóa kỹ năng và công nghệ* - cách thức cơ bản để tiến hành công nghiệp hóa thành công là phải nội lực hóa được kỹ năng và công nghệ có trong nguồn vốn con người của công dân trong nước. Đây phải là phần quan trọng nhất của mục tiêu và giải pháp chính sách công nghiệp. Khai thác tài nguyên, FDI, ODA và lợi thế địa lý cũng rất quan trọng, nhưng những lợi thế này chỉ được đặt ở vị trí thứ yếu nhằm hỗ trợ cho phát triển kỹ năng và công nghệ.

(vi) *Cộng tác công tư hiệu quả* - khi một quốc gia mạnh định hướng khu vực tư nhân, một rủi ro có thể xảy ra là thị trường bị bóp méo và doanh nhân bị cấm đoán gây ra tình trạng kinh tế đình trệ. Nhằm tránh rủi ro này, cần phải xây dựng được mối quan hệ hợp tác hiệu quả giữa chính phủ và khu vực tư nhân một cách vững chắc dựa trên sự tin tưởng lẫn nhau và tham gia một cách tích cực từ hai phía. Tổ chức hội thảo và tiếp thu ý kiến góp ý vẫn chưa đủ. Khi mối quan hệ hợp tác này được hình thành một cách vững chắc, nhà nước mới có thể hiểu mục đích (thường hay thay đổi) của khu vực tư nhân, và qua đó tầm nhìn, chiến lược của nhà nước mới có thể nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ khu vực tư nhân.

(vii) *Kiến thức sâu rộng về công nghiệp* - nhằm tránh đánh giá sai chính sách và gây ảnh hưởng chính trị, một yêu cầu khác nữa là chính phủ phải tích lũy đủ kiến thức về những ngành công nghiệp mà mình muốn can thiệp. Các nhà lãnh đạo và những người thực thi chính sách của chính phủ phải nắm bắt được những kiến thức thực tiễn mới nhất để có thể đưa ra những quyết định thông minh, hợp lý. Kiến thức ban đầu có thể có được từ các chuyên gia, học giả hay các nhà tài trợ, nhưng chỉ khi người lập chính sách lĩnh hội được thì chất lượng chính sách công nghiệp mới được đảm bảo.

Chính sách công nghiệp tiên phong nhằm củng cố sự cân bằng vốn rất mong manh và hay thay đổi giữa chỉ đạo của nhà nước và định hướng thị trường, giữa cam kết toàn cầu hóa và duy trì công cụ chính sách, và giữa lãnh đạo quyết đoán với nhu cầu lắng nghe doanh nghiệp tư nhân một cách cẩn trọng. Một số ý kiến có thể cho rằng chính sách này khó hiểu và mâu thuẫn nhau, nhưng cần phải lập ra chính sách phức hợp để ứng phó với thực tiễn phức tạp. Chính sách này rất khó thực hiện so với việc đơn giản buông lỏng thị trường hoặc kiểm soát mọi việc bằng cỗ máy nhà nước. Chính sách này cũng hoàn toàn khác chính sách “cú hích mạnh” hay bảo hộ nền công nghiệp non trẻ hay thậm chí là công nghiệp hóa do FDI dẫn dắt của các nước ASEAN4 (kèm theo việc giảm bảo hộ tương đối chậm).

Tuy nhiên, chính sách công nghiệp tiên phong không phải là hình ảnh mang tính lý thuyết. Trên thực tế, có rất nhiều dẫn chứng cụ thể về chính sách công nghiệp tiên phong ở Đông Á—như ở Singapore, Malaixia và Thái Lan cũng như những hỗ trợ ODA của Nhật Bản về công nghiệp đã thực hiện từ lâu nay.

4.2. Bước vào kỷ nguyên mới

Nền kinh tế Việt Nam đã tăng trưởng nhanh chóng với tốc độ tăng trưởng bình quân đạt 7,4% trong giai đoạn từ năm 1991 đến năm 2009. Năm 1990, Việt Nam là một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới với GDP bình quân đầu người là 98 đôla Mỹ (theo dữ liệu của ADB). Đến năm 2009, với mức GDP bình quân đầu người là 1.109 đôla Mỹ, Việt Nam đã được xếp vào hàng các nước có mức thu nhập trung bình

⁷ Ngân hàng Thế giới hàng năm xếp loại các quốc gia. Dựa trên dữ liệu GNI bình quân đầu người của Ngân hàng Thế giới năm 2008, cách xếp loại này như sau: quốc gia có thu nhập thấp (\$975 hoặc thấp hơn); quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp (\$976-\$3.855), các quốc gia có mức thu nhập trung bình cao (\$3.856-\$11.905); các quốc gia có thu nhập cao (\$11.906 hoặc nhiều hơn). Ngoài ra, Ngân hàng Thế giới định nghĩa các nước IDA (Hiệp hội Phát triển Quốc tế) là các nước có thu nhập bình quân đầu người dưới mức \$1.135 (sử dụng dữ liệu 2008) và thiếu năng lực tài chính để được quyền vay vốn từ IBRD (Ngân hàng Quốc tế về Tái thiết và Phát triển). Vốn vay IDA có nhiều ưu đãi, vốn vay IBRD không có ưu đãi. Do lạm phát và định giá cao đồng Việt Nam, Việt Nam đã trở thành “nước thu nhập trung bình” từ năm 2008 sớm hơn dự định.

thấp theo cách xếp loại của Ngân hàng Thế giới⁷. Tăng trưởng có ảnh hưởng trên diện rộng và tác động tới đời sống hàng ngày của tất cả người dân, đồng thời tạo ra những thay đổi xã hội sâu sắc trên toàn bộ lãnh thổ. Điều này tương đối khác với kinh nghiệm của các nước Châu Mỹ La tinh hay các nước Châu Phi vùng cận Sahara, nơi mà tăng trưởng chỉ xuất hiện trong một số ngành và lợi ích của tăng trưởng chỉ được chia sẻ cho một số ít người, trong đó, người nông dân nghèo không có mấy thay đổi trong cuộc sống của họ. Tuy nhiên, những thành quả mà Việt Nam có được ngày nay chủ yếu là do tác động của tự do hoá và các yếu tố bên ngoài đi kèm với hội nhập quốc tế chứ không phải do sức mạnh nội tại. Mặc dù tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam và những nỗ lực cải cách trong một thập kỷ rưỡi vừa qua rất đáng ghi nhận, song các doanh nghiệp trong nước vẫn còn thiếu sức cạnh tranh, các chính sách và các thể chế vẫn còn rất yếu kém so với chuẩn mực của các nước Đông Á.

Từ giữa những năm 1980 đến giữa những năm 1990, kinh tế Việt Nam tăng trưởng rất nhanh nhờ tác động của các cơ chế khuyến khích và ảnh hưởng tái phân bổ của việc tự do hóa các nguồn lực kinh tế nội địa (công cuộc Đổi mới). Kết quả là, từ giữa những năm 1990 đến nay, tăng trưởng đã được củng cố bởi nhiều cơ hội thương mại mới cũng như dòng vốn lớn đổ từ bên ngoài vào. Các hoạt động công nghiệp, đặc biệt là công nghiệp chế biến hàng hoá xuất khẩu, vẫn chủ yếu do các công ty nước ngoài nắm giữ, trong khi giá trị mà người lao động và các công ty trong nước tạo ra là rất hạn chế. Hiện nay, Việt Nam đang tiến gần đến giai đoạn cuối của chuyển đổi hệ thống và hội nhập toàn cầu nên cần có bước đột phá về năng suất để tiến xa hơn nữa. Tăng trưởng trong tương lai phải được hậu thuẫn bởi kỹ năng và công nghệ chứ không phải chỉ dựa vào sức mua.

Bảng 4.1. Việt Nam - Tóm tắt các chỉ số tăng trưởng

	Dân số (triệu)	GDP (tỉ USD)	GDP đầu người (USD)	Quy mô kinh tế so với ASEAN4	Tăng trưởng GDP thực tế (%)	Hạch toán tăng trưởng (%)			ICOR
						Vốn	Lao động	TFP	
1990	66,0	6,5	98	2,2%	5,1	6,6	43,9	49,5	3,31
1991	67,2	7,6	114	2,4%	5,8	8,4	16,9	74,7	2,92
1992	68,5	9,9	144	2,7%	8,7	13,0	14,5	72,5	2,23
1993	69,6	13,2	189	3,3%	8,1	41,5	21,6	36,9	3,25
1994	70,8	16,3	230	3,5%	8,8	39,0	18,5	42,5	3,14
1995	72,0	20,7	288	3,9%	9,5	39,9	16,2	43,9	3,12
1996	73,2	24,7	337	4,2%	9,3	36,4	1,5	62,1	3,34
1997	74,3	26,8	361	4,9%	8,2	54,9	16,0	29,1	3,80
1998	75,5	27,2	361	7,9%	5,8	64,1	18,6	17,3	5,59
1999	76,6	28,7	374	6,9%	4,8	62,2	17,4	20,4	6,59
2000	77,6	31,2	402	6,8%	6,8	47,4	13,8	38,8	4,80
2000	78,7	32,7	415	7,4%	6,9	59,9	20,6	19,4	4,89
2002	79,7	35,1	440	7,0%	7,1	44,2	27,7	28,2	5,01
2003	80,9	39,6	489	7,0%	7,3	72,1	43,7	-15,8	5,09
2004	82,0	45,4	554	7,2%	7,8	61,5	21,9	16,6	4,91
2005	83,1	52,9	637	7,6%	8,4	59,8	16,4	23,8	4,68
2006	84,2	60,9	723	7,2%	8,2	57,1	14,3	28,6	4,88
2007	85,2	71,1	835	...	8,4	59,5	14,8	25,7	4,90
2008	85,3	89,1	1.047	7,7%	6,2	6,60
2009	85,7	95,4	1.109	...	5,2	8,00

Nguồn: Tổng cục thống kê (GSO); Các chỉ số chính của Ngân hàng Phát triển Châu Á (2008); Các tính toán về tăng trưởng, Trần Thọ Đạt, Nguyễn Quang Thắng và Chu Quang Khôi, “Nguồn lực của tăng trưởng kinh tế Việt Nam 1986-2004”, chưa xuất bản, Đại học Kinh tế quốc dân (2005) giai đoạn 1990-2004 và tính toán phi chính thức của Phòng thống kê thu nhập quốc dân, Tổng cục thống kê cho giai đoạn 2005-2007. Sự đồng nhất về kết quả giữa hai tính toán này không được bảo đảm.

Các số liệu thống kê tăng trưởng trình bày trong Bảng 4.1 phản ánh đúng những điều đã nêu. Cho đến giữa những năm 1990, hệ số lợi tức của vốn trên một đơn vị sản lượng (ICOR) ở mức thấp và mức đóng góp của năng suất nhân tố tổng hợp (total factor productivity- TFP) cho tăng trưởng đạt mức cao - điều này cho thấy tăng trưởng có được chủ yếu do tăng hiệu suất - mặc dù có xuất phát điểm thấp từ những năm kế hoạch hóa – mà không cần phải đầu tư nhiều. Trong giai đoạn sau đó, chỉ số ICOR tăng lên, đóng góp của TFP đối với tăng trưởng giảm xuống và đóng góp của vốn tăng lên đáng kể. Điều này cho thấy tăng trưởng có được là nhờ đầu tư ồ ạt, nhưng mức hiệu quả sử dụng vốn thì lại thấp.

Gói chính sách “Thoả ước Washington” mà Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế đưa ra như tự do hoá, tư nhân hoá, cải cách luật pháp, ổn định kinh tế vĩ mô... có thể mang lại một mức thu nhập trung bình nếu tất cả các chính sách này được thực hiện một cách phù hợp; tuy nhiên vẫn chưa đủ để tăng trưởng lên mức thu nhập cao hơn. Về cơ bản, Việt Nam đang đi theo mô hình tăng trưởng của các nước Đông Á láng giềng- có đặc điểm là: coi mở cửa và hội nhập khu vực là yếu tố tiên quyết đối với tăng trưởng, củng cố thương mại nội vùng và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), tiết kiệm và đầu tư ở mức cao, chuyển đổi năng động cơ cấu công nghiệp, đô thị hoá và di cư nông thôn – thành thị, và giải quyết các vấn đề liên quan đến tăng trưởng như khoảng cách thu nhập và giàu nghèo, tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm, bong bóng tài chính và những vấn đề khác. Đồng thời, một số nhân tố mới đối với Việt Nam như hội nhập nhanh hơn so với ASEAN 4 cũng cần được lưu ý.

Trong bối cảnh một Đông Á năng động, Việt Nam cần tiến hành thành công ba chính sách quan trọng nhằm duy trì tăng trưởng, đó là: (1) xây dựng giá trị nội tại, (2) giải quyết tốt các vấn đề xã hội mới đặt ra do tăng trưởng nhanh, (3) quản lý kinh tế vĩ mô hiệu quả trong bối cảnh hội nhập về tài chính. Chính sách đầu tiên có vai trò thúc đẩy tăng trưởng trong khi chính sách thứ hai và thứ ba có vai trò chuẩn bị sự ổn định về chính trị và sự ủng hộ xã hội—mà nếu không có sự ổn định và hậu thuẫn này thì công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá không thể thực hiện được. Vào khoảng năm 2008, những nguy cơ về các vấn đề xã hội như tắc nghẽn giao thông và sự phá huỷ môi trường cũng như sự mất cân bằng trong kinh tế vĩ mô (bong bóng tài sản và sự bất ổn về giá) đã xuất hiện ở Việt Nam. Quản lý công nghiệp hoá theo nghĩa rộng cần phải được

thực hiện để đối phó với những thách thức mới, nếu không, toàn bộ quá trình công nghiệp hoá có thể bị chậm lại (Murakami, 1992, 1994). Mặc dù cả ba nhiệm vụ này đều rất quan trọng song nghiên cứu này chỉ tập trung vào vấn đề đầu tiên là xây dựng giá trị nội tại. Hai vấn đề còn lại tác giả sẽ đề cập đến trong dịp khác.

4.3. Thành tựu khác nhau của các nước Đông Á

Một quốc gia có thu nhập thấp đã trải qua chiến tranh, bất ổn chính trị, kế hoạch hóa xã hội chủ nghĩa hay những yếu kém nghiêm trọng trong quản lý kinh tế thường có đặc trưng là cơ cấu kinh tế dễ đổ vỡ. Nền kinh tế như vậy chủ yếu dựa vào khai thác các nguồn lực, xuất khẩu nông sản độc canh, nông nghiệp tự cung tự cấp hoặc viện trợ của nước ngoài. Giá trị nội tại do các ngành công nghiệp truyền thống như khai khoáng và nông nghiệp tạo ra thường rất thấp, nhưng do không có các hoạt động chế tạo khiến cho giá trị này chiếm tỷ trọng khá cao trong giá trị sản xuất và thương mại. Đây chính là giai đoạn bắt đầu từ con số không của một quá trình dài tiến tới công nghiệp hoá.

Từ viễn cảnh của các nước Đông Á, sự cất cánh của một nền kinh tế thường bắt đầu từ sự hiện diện ồ ạt của các công ty chế tạo có vốn đầu tư nước ngoài – thực hiện các hoạt động lắp ráp đơn giản hoặc chế biến các sản phẩm công nghiệp nhẹ phục vụ xuất khẩu, như dệt may, giày dép và thực phẩm. Các thiết bị và linh kiện điện tử cũng có thể được sản xuất theo cách này. Trong giai đoạn đầu (giai đoạn 1), tất cả các hoạt động như thiết kế, công nghệ, sản xuất và marketing đều do người nước ngoài hướng dẫn, nguyên vật liệu chính và phụ tùng được nhập khẩu, còn quốc gia tiếp nhận đầu tư chỉ đóng góp nguồn lao động giản đơn và đất công nghiệp. Mặc dù quá trình này tạo ra công ăn việc làm và thu nhập cho người nghèo, song giá trị nội tại rất nhỏ và giá trị do người nước ngoài tạo ra chiếm ưu thế. Công nghiệp hoá của Việt Nam hiện nay về cơ bản đang ở giai đoạn này.

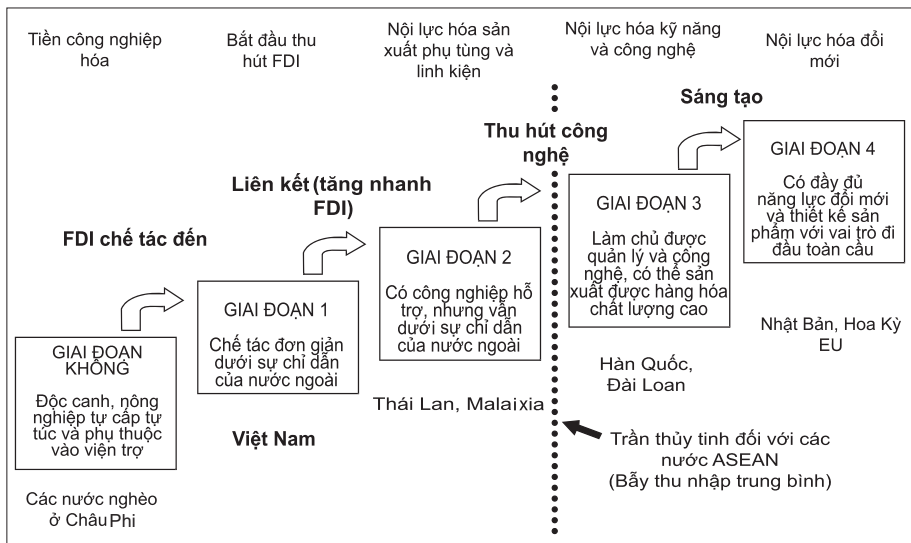
Trong giai đoạn hai, khi số vốn FDI đã được tích lũy và quy mô sản xuất mở rộng, nguồn cung nội địa về phụ tùng và linh kiện bắt đầu tăng lên. Điều này diễn ra một phần là do các nhà cung cấp FDI đầu tư vào và một phần là do sự ra đời của các nhà cung cấp trong nước. Khi điều này xảy ra, các công ty lắp ráp trở nên cạnh tranh hơn và mối liên kết giữa công ty lắp ráp và nhà cung cấp bắt đầu xuất hiện. Ngành công

nghiệp này tăng trưởng mạnh về lượng do khả năng cung cấp các yếu tố đầu vào trong nước gia tăng. Giá trị nội tại tăng không nhiều nhưng sản xuất về cơ bản vẫn chịu sự quản lý và chỉ đạo của người nước ngoài. Hiên nhiên là tiền lương và thu nhập trong nước không thể tăng lên quá nhiều nếu tất cả các công đoạn quan trọng vẫn do người nước ngoài thực hiện. Thái Lan và Malaixia đã đạt đến giai đoạn này.

Giai đoạn tiếp theo là giai đoạn nội lực hoá kỹ năng và tri thức thông qua tích lũy vốn con người trong ngành công nghiệp. Lao động trong nước phải thay thế cho lao động nước ngoài trong tất cả các lĩnh vực sản xuất bao gồm cả quản lý, công nghệ, thiết kế, vận hành nhà máy, hậu cần, quản lý chất lượng và marketing. Vì sự phụ thuộc vào người nước ngoài đã giảm nên giá trị nội tại tăng lên rõ rệt. Quốc gia trở thành một nước xuất khẩu các sản phẩm chế tạo chất lượng cao, thách thức những đối thủ cạnh tranh đi trước và xác lập lại vị trí của mình trên bức tranh công nghiệp toàn cầu. Hàn Quốc và Đài Loan là những nhà sản xuất như vậy.

Trong giai đoạn cuối cùng, quốc gia có năng lực tạo ra sản phẩm mới và dẫn đầu xu thế thị trường toàn cầu. Nhật, Mỹ, và một số nước thành viên Liên minh Châu Âu chính là những nhà phát minh công nghiệp kiểu này.

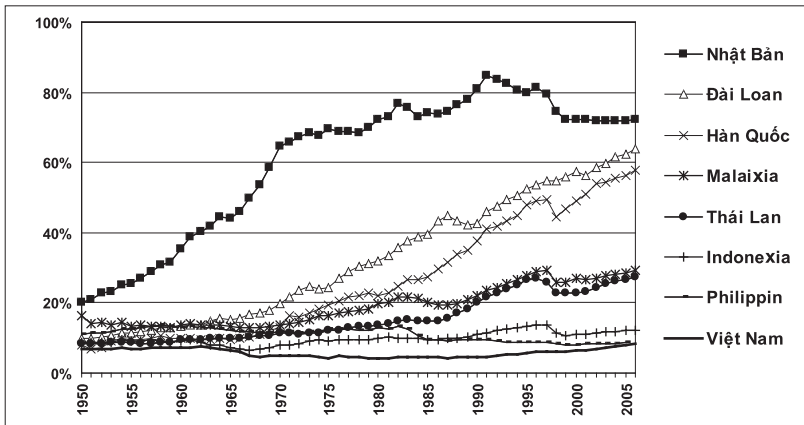
Hình 4.1: Các giai đoạn công nghiệp hóa bắt kịp



Nguồn: Minh họa của tác giả

Tuy nhiên, không phải tất cả các quốc gia đều đạt được những bước tiến trong quá trình công nghiệp hoá. Nhiều quốc gia có quá ít FDI đầu tư vào sản xuất nên vẫn dậm chân tại chỗ ở giai đoạn số không⁸. Thậm chí sau khi đạt được giai đoạn đầu tiên, việc tiếp tục bước lên những nấc thang mới trở nên ngày càng khó khăn. Một nhóm các nước khác thì bị mắc kẹt ở giai đoạn hai vì họ thất bại trong việc nâng cao chất lượng vốn con người. Đáng chú ý là không một quốc gia nào trong số các nước ASEAN, kể cả Thái Lan và Malaixia thành công trong việc phá vỡ “trần thủy tinh” vô hình trong công nghiệp chế tạo giữa giai đoạn hai và giai đoạn ba⁹. Phần lớn các nước Châu Mỹ La tinh vẫn ở mức thu nhập trung bình mặc dù họ đã sớm đạt được mức thu nhập tương đối cao vào thế kỷ 19. Hiện tượng này thường được gọi là bẫy thu nhập trung bình.

**Hình 4.2: Tốc độ công nghiệp hoá khác nhau
(Tính theo % thu nhập thực tế của Mỹ)**



Ghi chú: Thu nhập thực tế bình quân đầu người so với Hoa Kỳ được đo lường theo đồng đô la Geary-Khamis quốc tế năm 1990.

Nguồn: Angus Maddison, *Nền kinh tế thế giới: Một thiên niên kỷ triển vọng*, Trung tâm phát triển OECD 2001; Ngân hàng trung ương Cộng hòa nhân dân Trung hoa; và Trung tâm thống kê tài chính quốc tế của IMF (cập nhật cho giai đoạn 1998-2006).

⁸ Các nước có thu nhập thấp có thể nhận được FDI trong công nghiệp khai thác mỏ, viễn thông, năng lượng, du lịch, hoặc phát triển bất động sản. Mặc dù các dự án này dựa trên lợi thế của địa phương song chúng cũng hấp dẫn nhà đầu tư nước ngoài và tạo ra công ăn việc làm cho người nghèo, cung cấp cơ sở hạ tầng căn bản cho quốc gia tiếp nhận đầu tư, nhưng chỉ với những lợi ích như vậy, chúng không thể khiến quốc gia chuyển dịch năng động về cơ cấu và sản xuất.

⁹ Trong khuôn khổ ASEAN, hai quốc gia nhỏ nhất là Singapore và Brunei là hai nước có thu nhập cao mà không phải nhờ vào các ngành công nghiệp chế tạo (dịch vụ giá trị cao, dầu mỏ, gas) và vì thế hai quốc gia này không nằm trong phạm vi nghiên cứu của chúng tôi. Hình 1 mô tả các ngành công nghiệp chế tạo, đặc biệt là ngành công nghiệp lắp ráp như đồ điện tử, ô tô, xe máy, máy móc và thiết bị chính xác đóng vai trò quan trọng trong sự tăng trưởng năng động của Đông Á.

Khả năng tăng trưởng của Đông Á khác biệt rất nhiều cả về chiều sâu và tốc độ ngay cả khi so sánh giữa các nước được cho là “thành công”. Có sự khác biệt rõ ràng giữa trường hợp của Đài Loan và Hàn Quốc (thành công lớn), Malaixia và Thái Lan (thành công trung bình), Ấnônêxia và Philippin (ít thành công). Nhóm đầu đã bỏ lại khá xa nhóm hai và nhóm ba nếu xét về thu nhập và năng lực công nghiệp.

Hình 4.2 cho thấy thu nhập thực tế bình quân đầu người của một số nền kinh tế Đông Á so với mức thu nhập của Hoa Kỳ. Cho đến giữa những năm 1960, những nền kinh tế này (trừ Nhật Bản) không có dấu hiệu rõ ràng về khả năng bắt kịp. Tuy nhiên, Đài Loan và Hàn Quốc – cùng bắt đầu từ mức thu nhập thấp – đã cất cánh vào cuối những năm 1960 và cải thiện thu nhập một cách nhanh chóng. So với hai quốc gia này, quá trình bắt kịp của Malaixia và Thái Lan có vẻ như kém ấn tượng hơn, Ấnônêxia và Philippin đã thất bại trong việc cải thiện vị trí của mình so với nền kinh tế Mỹ. Ngoài ra, có những nền kinh tế không nằm trong phạm vi nghiên cứu của chúng tôi hiện vẫn đang ở mức thấp nhất trong thang thu nhập như Lào, Campuchia, Myama, Đông Timo và Bắc Triều Tiên. Sự khác biệt này là do tốc độ công nghiệp hoá khác nhau hơn là do điểm xuất phát khác nhau (trừ Việt Nam là quốc gia có chiến tranh và nền kinh tế kế hoạch xã hội chủ nghĩa đã ngăn không cho kinh tế cất cánh đến tận đầu những năm 1990). ASEAN-4 đã mất rất nhiều thời gian để có được năng lực công nghiệp mà Đài Loan và Hàn Quốc đã đạt được từ những năm 1980 và 1990.

Khởi đầu từ một mức rất thấp, Việt Nam hiện đang trong giai đoạn đầu công nghiệp hoá và đang cố gắng tiến lên giai đoạn 2 như mô tả ở Hình 1. Luồng vốn FDI lớn đổ vào Việt Nam - một điều kiện cần thiết cho sự chuyển đổi này – đã diễn ra. Các quốc gia láng giềng ASEAN thậm chí cảm thấy ghen tị vì bị mất một lượng vốn FDI lớn cho Việt Nam. Mặc dù mục tiêu ngắn hạn của Việt Nam là mở rộng nền tảng công nghiệp, song đồng thời, Việt Nam cũng cần chuẩn bị để tránh bẫy thu nhập trung bình ở giai đoạn tiếp theo. Để làm được điều này, yếu tố cần thiết nhất là các hành động chính sách có tính đón đầu và có mục tiêu rõ ràng nhằm nâng cao chất lượng vốn con người.

4.4. Một số luận điểm có liên quan

Có thể diễn giải bằng nhiều cách khác nhau về một sự thật là các nước phát triển phải đạt được kỹ năng và công nghệ, hơn là chỉ cung

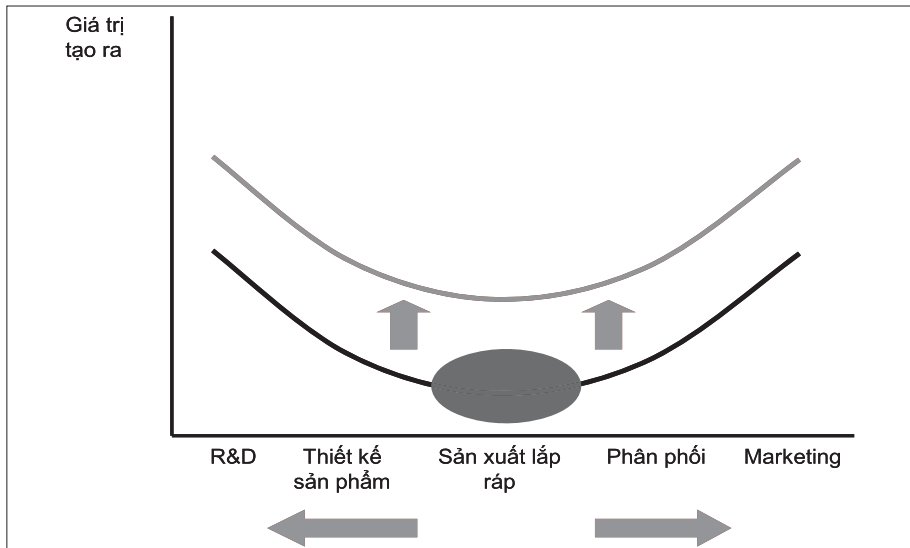
cấp không gian nhà xưởng và lao động rẻ. Dưới đây là bốn luận điểm liên quan đến vấn đề này.

Thứ nhất, nhìn chung, có thể nói rằng cách duy nhất để một quốc gia duy trì năng lực cạnh tranh là tăng năng suất lao động nhanh hơn tốc độ tăng của tiền lương. Năng lực cạnh tranh phụ thuộc vào sự chênh lệch giữa hai thành tố này chứ không chỉ phụ thuộc vào mức tiền lương tuyệt đối. Tiền lương tăng có thể mang lại lợi ích cho người lao động và sẽ không có lý do gì để lo ngại nếu như năng suất lao động cũng tăng theo. Trong bối cảnh Việt Nam, nhận định này đã được giáo sư Trần Văn Thọ, Đại học Waseda chỉ ra từ giữa những năm 1990. Dưới áp lực của tiền lương, Malaixia và Trung Quốc đã ngừng kêu gọi các dự án FDI sử dụng nhiều lao động và chuyển sang thu hút các nhà đầu tư “công nghệ cao”. Tiền lương ở Việt Nam cũng đang tăng lên, một phần do sự tập trung lớn của các dự án FDI sử dụng nhiều lao động tại một vài khu vực như phía Bắc tỉnh Đồng Nai và một phần là do kết quả không thể tránh khỏi của đợt lạm phát năm 2007-2008. Nếu tiền lương bắt đầu tăng nhanh như hiện nay, Việt Nam có thể sẽ không có đủ thời gian để thực hiện nâng cao năng suất.

Thứ hai, có thể học tập kinh nghiệm từ khái niệm sản xuất nhiều hơn nữa nêu trong Quy hoạch tổng thể Công nghiệp quốc gia lần thứ hai” (IMP2) giai đoạn 1996 – 2005 của chính phủ Malaixia, vì khái niệm này đã chỉ ra một cách ngắn gọn và cụ thể những gì mà các quốc gia có thu nhập trung bình cần phải làm để chuyển sang giai đoạn 3. Sản xuất nhiều hơn nữa thể hiện hai định hướng cho các ngành công nghiệp nội địa: (1) mở rộng theo chuỗi giá trị để thúc đẩy các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn; và (2) nâng cấp toàn bộ chuỗi giá trị thông qua tăng năng suất (Hình 3). Từ khi Malaixia bắt đầu công nghiệp hoá với xuất phát điểm là các ngành lắp ráp - điểm thấp nhất trong chuỗi giá trị - quốc gia này đã mong muốn làm chủ được các hoạt động nghiên cứu và phát triển (R&D), thiết kế, phát triển sản phẩm, phân phối, marketing, v.v... theo chiều ngang chuỗi giá trị, và nâng cao kỹ năng của tất cả các hoạt động này theo chiều dọc chuỗi giá trị. Về nguyên tắc, đây chính là điều Việt Nam và các nước đi sau cần phải làm. IMP2 đã lựa chọn 8 cụm công nghiệp để áp dụng các biện pháp khuyến khích phát triển, đó là: điện và điện tử, dệt may, hoá chất, các ngành công nghiệp sử dụng tài nguyên, chế biến thực phẩm, thiết bị giao thông vận tải, nguyên vật liệu và máy

móc. Tuy nhiên, Malaixia đã không thực sự thành công trong việc thực hiện mục tiêu này trong giai đoạn triển khai IMP2 (Ohno, 2006).

Hình 4.3: Chiến lược sản xuất nhiều hơn nữa của Malaixia



Nguồn: Phòng kế hoạch kinh tế, Văn phòng Thủ tướng, Malaixia (tác giả vẽ lại).

Thứ ba, khái niệm monozukuri của Nhật Bản có nghĩa là “làm ra cái gì đó” cũng có thể là gợi ý cho định hướng phát triển. Monozukuri có nghĩa là sản xuất với mục đích đầu tiên là làm thỏa mãn người tiêu dùng thông qua chất lượng cao với tinh thần của một người thợ kiêu hãnh và tận tâm, hơn là tìm kiếm lợi nhuận. Để đạt được điều này, mối quan hệ lâu dài và sự tích lũy nội lực về kỹ năng và tri thức đã được thể chế hoá tại mỗi công ty cũng như giữa các công ty đối tác (giữa nhà lắp ráp và nhà cung cấp). Các biện pháp tăng năng suất trên thực tiễn như 5S, QCD¹⁰, *kaizen*, *shindan* phương pháp just-in-time, hay vòng tròn quản lý chất lượng (QCC) đã được xây dựng và áp dụng cho các công ty tại các nước đang phát triển thông qua các chuyên gia có kinh nghiệm và

¹⁰ 5S là con đường tốt nhất để cải tiến năng suất thông qua việc giữ nhà máy luôn gọn gàng, được tổ chức tốt. Các thành tố trong quy tắc 5S là seiri, seiton, seiso, seiketsu, và shitsuke, có nghĩa là bỏ đi những thứ thừa, sắp xếp công cụ và phụ tùng ở nơi dễ nhìn thấy, giữ nơi làm việc sạch sẽ, giữ vệ sinh cá nhân và lao động có kỷ luật. Bên cạnh đó, QCD có nghĩa là Chất lượng, Chi phí và Phân phối (không hông học, giảm chi phí và giao hàng đúng hạn không có hàng lỗi). Các công ty chế tạo của Nhật Bản coi đây là nguồn lực cạnh tranh chính và là tiêu chí lựa chọn đối tác kinh doanh và nhà thầu phụ.

sách hướng dẫn. Trong lĩnh vực chính sách, khái niệm monozukuri cũng thường được chính phủ Nhật Bản nhấn mạnh nhằm nâng cao năng lực sản xuất trong nước và mở rộng mô hình kinh doanh theo kiểu Nhật ra bên ngoài (Tsai, 2006).

Thứ tư, lý thuyết cấu trúc kinh doanh do Takahiro Fujimoto và nhóm nghiên cứu của ông thuộc đại học Tokyo xây dựng cũng đã chỉ ra cách thức làm thế nào mà các công ty tại những quốc gia đang phát triển có thể hình thành liên minh chiến lược với các công ty chế tạo của Nhật Bản (Fujimoto 2004, 2006; Fujimoto và Shintaku 2005). Theo lý thuyết này, các mô hình kinh doanh được chia thành hai nhóm lớn: sản xuất mô-đun và sản xuất tích hợp. Sản xuất mô-đun đặc trưng bởi sự lắp ráp dễ dàng các linh kiện và phụ tùng chung trên phạm vi toàn cầu (ví dụ như máy tính để bàn), trong khi mô hình sản xuất tích hợp là nét đặc trưng của việc sử dụng một thiết kế phụ tùng và linh kiện duy nhất cho mỗi mẫu hàng dựa trên sự hợp tác lâu dài giữa nhà lắp ráp và nhà cung cấp (ví dụ như ô tô). Mô hình sản xuất mô-đun thích hợp với việc thu lợi nhuận nhanh nhờ sự kết hợp linh hoạt giữa các nguồn cung cấp linh kiện từ bên ngoài trong khi mô hình sản xuất tích hợp cho phép theo đuổi chất lượng ngày càng cao. Fujimoto cho rằng Mỹ và Trung Quốc là hai đối tác sản xuất thích hợp của nhau vì cả hai đều áp dụng mô hình sản xuất mô-đun. Trong khi đó, Nhật Bản là một nhà sản xuất theo mô hình tích hợp nhưng chưa tìm được một đối tác quốc tế hiệu quả. Đối với các quốc gia đang phát triển, áp dụng mô hình sản xuất tích hợp không đơn giản nhưng sau này sẽ có lợi hơn vì sẽ nội lực hóa được công nghệ sản xuất thay vì phải lệ thuộc vào bên ngoài. Mặc dù chưa một quốc gia ASEAN nào có đủ kỹ năng và công nghệ để áp dụng mô hình sản xuất tích hợp song Fujimoto trông đợi Thái Lan và Việt Nam là những ứng viên có thể trở thành đối tác monozukuri của Nhật Bản trong tương lai nếu hai quốc gia này nỗ lực hơn nữa để nâng cao năng lực nội tại của họ (Fujimoto và Ohno, 2006).

Mặc dù kinh nghiệm của Malaixia hay lý thuyết kinh doanh của Nhật Bản có thể không phù hợp với tất cả các quốc gia, song rõ ràng chúng đã chỉ ra tầm quan trọng của việc tạo ra giá trị nội tại nhờ kỹ năng và công nghệ, đồng thời khẳng định sự cần thiết của những phương thức và chiến lược cụ thể để đạt được điều đó.

4.5. Bẫy thu nhập trung bình ở Malaixia và Thái Lan

Trong tương lai, Việt Nam có thể rơi vào bẫy thu nhập trung bình như thực tế đã xảy ra ở một số nước. Trong khu vực ASEAN, Malaixia, với GDP bình quân đầu người là 7.750 đô la Mỹ (theo số liệu sơ bộ của quốc gia năm 2009) và Thái Lan, với GDP bình quân đầu người là 3.973 đô la Mỹ (theo ước tính của Quỹ Tiền tệ Quốc tế năm 2009) có thể là nạn nhân của bẫy thu nhập trung bình. Đặc biệt, Thủ tướng Malaixia Najib Tun Razak, người nắm quyền vào tháng 4 năm 2009, đã coi việc vượt qua bẫy thu nhập trung bình, được chỉ ra trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới, là mục tiêu kinh tế quan trọng nhất của chính phủ. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2009) viết:

“Thách thức về trung hạn quan trọng nhất đối với kinh tế Malaixia là gia nhập vào nhóm các nước có thu nhập cao. Malaixia đã tăng trưởng vững chắc trong vài thập kỷ qua nhưng vẫn còn phụ thuộc vào mô hình kinh tế dựa vào tích lũy vốn là chủ yếu... Mặc dù đã đạt được nhiều thành công trong quá khứ nhưng khả năng tăng trưởng của Malaixia vẫn tụt hậu so với sự tăng trưởng của các nền kinh tế khác trong khu vực. Nền kinh tế dường như bị mắc vào bẫy thu nhập trung bình – không thể duy trì được tính cạnh tranh của một nhà sản xuất khối lượng lớn với chi phí thấp cũng như không thể nâng cấp chuỗi giá trị và tăng trưởng nhanh bằng cách thâm nhập vào các thị trường hàng hóa và dịch vụ mang tính tri thức và sáng tạo đang tăng trưởng mạnh.” (Ngân hàng Thế giới, 2009, tr. 52-53)

Hình 4.4: Mô hình kinh tế mới của Malaixia

Cải cách kinh tế	Xúc tiến đầu tư tư nhân	Nguồn tăng trưởng mới	Ổn định (tài chính) dài hạn	Vốn con người cho nền kinh tế thu nhập cao
<ul style="list-style-type: none"> - Tự do hóa dịch vụ - Chính sách cạnh tranh - Kiểm soát giá cả - Chính sách thu nhập cao - Linh hoạt trong tuyển dụng lao động nước ngoài - Thị trường vốn - An toàn và an ninh con người - Cải cách hành chính về đất đai 	<ul style="list-style-type: none"> - Chính sách bình đẳng - Quan hệ liên bang quốc gia - Quy tắc và quy định - Chiến lược xúc tiến đầu tư - Chiến lược xúc tiến SMEs - Giao thông công cộng - Ngành xây dựng 	<ul style="list-style-type: none"> - Dịch vụ <ul style="list-style-type: none"> - Du lịch - Du lịch y tế - Trung tâm Halal - Tài chính Hồi giáo - Giáo dục tư nhân - Công nghiệp <ul style="list-style-type: none"> - Công nghệ sinh học - Nông nghiệp hạ nguồn - Tạo thuận lợi cho công nghệ và sáng tạo - Trung tâm chế tạo linh phụ kiện - Tạo thuận lợi cho tăng trưởng của các hành lang kinh tế 	<ul style="list-style-type: none"> - Mở rộng nguồn thu ngân sách - Rà soát lại các khoản trợ cấp - Rà soát lại chi tiêu Chính Phủ - Cắt giảm thuế doanh nghiệp - Tạo thuận lợi cho các dự án PFS và tư nhân hóa - Giảm vai trò của Chính Phủ trong dịch vụ xã hội - Phát hành các tài sản chính phủ - Đảm bảo giá trị đồng tiền của các dự án 	<ul style="list-style-type: none"> - Cung cấp và phát triển vốn con người - Đảm bảo nguồn cung lao động - Nâng cao kỹ năng của lao động hiện nay - Hiệu suất lao động - Nâng cao hiệu quả của hệ thống lương hiện nay - Áp dụng các chính sách nhằm quản lý hiệu quả các nguồn lao động - Tạo thuận lợi cho việc kết nối cung cầu lao động

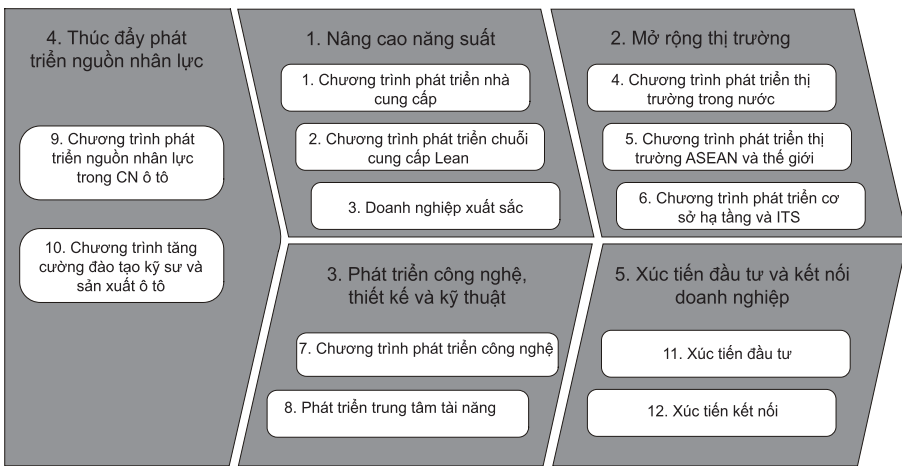
Nguồn: Ban Kế hoạch Kinh tế, Văn phòng Thủ tướng, Malaixia (tháng 1, 2010)

Để đạt được mục tiêu đề ra, Thủ tướng Najib muốn huy động các chính sách và nguồn lực hiện có để (i) tự do hóa hơn nữa nền kinh tế, (ii) thúc đẩy đầu tư tư nhân, (iii) hình thành các ngành tạo ra giá trị mới, (iv) cải cách ngân sách, và (v) phát triển nguồn nhân lực - được coi là 5 trụ cột trong Mô hình Kinh tế Mới (Hình 4) của ông. Mặc dù chính sách Bumiputra (trao đặc quyền kinh tế cho người gốc Malaixia so với người gốc Hoa hoặc gốc Ấn) được khởi xướng vào năm 1971 sẽ không sớm bị bãi bỏ nhưng trọng tâm đang chuyển dần từ các chỉ tiêu hành chính sang các cơ hội công bằng cho các sắc tộc khác nhau.

Để tăng cường đổi mới, Malaixia đặt nhiều hy vọng và kỳ vọng vào sự trỗi dậy mạnh mẽ của các doanh nghiệp vừa và nhỏ công nghệ cao và có tính sáng tạo hoạt động độc lập với các công ty đa quốc gia. Vì lý do này, những năm gần đây, trọng tâm của quá trình hoạch định chính sách công nghiệp là thúc đẩy phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ, và các cơ quan chuyên trách đã được tái cơ cấu và hợp nhất lại để hợp tác có hiệu quả hơn. Những ngành mà Chính phủ kỳ vọng vào SME không chỉ là chế tạo mà còn là du lịch giá trị cao, dịch vụ y tế, tài chính, giáo

dục, công nghệ sinh học, hậu cần và phân phối... Đồng thời, mỗi quan tâm chính sách trong các chiến lược trước đây về thu hút lượng FDI lớn vào các ngành chế tạo để hình thành cơ sở công nghiệp quốc gia, đẩy mạnh công nghiệp hỗ trợ và tăng cường liên kết giữa các doanh nghiệp trong nước và các doanh nghiệp FDI dường như đang trở nên mờ nhạt dần. Mặc dù lĩnh vực điện tử và ô tô vẫn là những hoạt động công nghiệp lớn nhất ở Malaixia nhưng chúng không còn là mối quan tâm hàng đầu của chính phủ nữa.

Hình 4.5: Năm chiến lược và 12 kế hoạch hành động của ngành công nghiệp ô tô Thái Lan



Nguồn: Viện Ô tô Thái Lan, Quy hoạch tổng thể Công nghiệp ô tô 2007-2011, Bản tóm tắt, tr.4.

Ngược lại, Thái Lan đang nỗ lực từng bước phát triển công nghiệp bằng cách tiếp tục con đường đang đi của mình. Thái Lan vẫn khuyến khích FDI vào lĩnh vực chế tạo, thúc đẩy công nghệ khuôn mẫu, tăng cường năng lực và liên kết của các nhà sản xuất linh kiện nội địa. Việc tiếp tục củng cố các cụm công nghiệp ô tô, vốn đã là những cụm lớn nhất ở khu vực ASEAN, vẫn là trụ cột trong chính sách công nghiệp của Thái Lan (Hình 4.5). Một trong các dự án hỗ trợ nỗ lực này là Dự án Phát triển nguồn nhân lực trong ngành công nghiệp ô tô hiện đang được triển khai với sự hỗ trợ toàn diện của bốn công ty sản xuất ô tô lớn của Nhật Bản. Một định hướng chính sách khác là phát triển sản xuất ô tô sinh thái. Đồng thời, Thái Lan cũng khuyến khích phát triển các lĩnh vực mới như du lịch khám chữa bệnh và có giá trị cao, công nghệ sinh

học và ITC. Dựa trên các thành quả đạt được trong quá khứ, Thái Lan áp dụng cách tiếp cận hai chiều, vừa phát triển cơ sở công nghiệp cũ đồng thời tìm kiếm các nguồn tăng trưởng mới.

Một điểm khác nhau nổi bật giữa Malaixia và Thái Lan có thể nhìn thấy ở lực đẩy cơ bản của chính sách công nghiệp. Thái Lan hoàn toàn theo thị trường và toàn cầu hóa, nỗ lực xây dựng một môi trường kinh doanh mở và tự do, và không kỳ vọng vào việc tạo ra các thương hiệu quốc gia. Ngược lại, Malaixia thường áp dụng các biện pháp chỉ đạo và hành chính để dẫn dắt khu vực tư nhân hoặc khu vực nước ngoài đi theo những định hướng nhất định, trong đó bao gồm cả việc phát triển và thúc đẩy sản xuất ô tô mang thương hiệu trong nước. Chính sách Ô tô Quốc gia của Malaixia được sửa đổi tháng 10 năm 2009 đã hạn chế sự gia nhập của các nhà sản xuất mới và cố gắng hợp nhất các nhà cung cấp linh kiện nhằm tận dụng lợi thế kinh tế theo quy mô, thu phí đăng ký ô tô đặc biệt để hỗ trợ các doanh nghiệp Malay, bảo vệ thương hiệu Proton và thị phần trong nước khi tìm kiếm một đối tác quốc tế chiến lược. Liệu cách tiếp cận mạnh mẽ này có hiệu quả và phù hợp với việc đẩy nhanh tiến trình hội nhập hay không vẫn đang là một câu hỏi mở.

Malaixia đang đặt cược vào cú nhảy cóc trong khi Thái Lan vẫn đang đi trên con đường cũ. Cả hai đều hy vọng thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình, nhưng cách thức mỗi nước đã chọn để đạt được mục tiêu này tương đối khác nhau. Trong hai chiến lược này, Việt Nam nên chọn mô hình của Thái Lan, ít nhất là trong tương lai gần. Việt Nam đã thu hút được một lượng lớn FDI vào lĩnh vực chế tạo có thể là nền tảng tiềm năng để đẩy mạnh hơn nữa quá trình công nghiệp hóa. Việt Nam thậm chí chưa thực sự bắt đầu xây dựng công nghiệp hỗ trợ hoặc các liên kết công nghiệp, và một chiến lược như vậy không nên từ bỏ khi còn chưa cố gắng thực hiện. Việc xây dựng các doanh nghiệp vừa và nhỏ có tính sáng tạo và độc lập là một nhiệm vụ khó khăn ngay cả với Malaixia là nước có thu nhập trung bình cao. Trong giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa, Việt Nam không nên áp dụng chiến lược này như là chiến lược công nghiệp chính.

4.6. Tầm nhìn và định hướng chính sách

Tại các nền kinh tế tăng trưởng cao ở Đông Á, chính sách công nghiệp thường được xây dựng dưới dạng mục tiêu tập trung. Lãnh đạo

cấp cao trong chính phủ đưa ra một tầm nhìn quốc gia dài hạn, chỉ ra định hướng chung mà không cụ thể hoá các chính sách chi tiết. Để thực hiện tầm nhìn này, chính phủ sẽ chỉ định các cơ quan chính phủ thích hợp hoặc thành lập cơ quan mới để soạn thảo chiến lược khả thi và triển khai các chương trình hành động. Các kế hoạch hành động có thể được soạn thảo dưới dạng văn bản và bảng biểu hoặc có thể chỉ là một quy trình mà không có các tài liệu hướng dẫn cụ thể. Các chiến lược và kế hoạch hành động có thể được điều chỉnh khi hoàn cảnh thực tế thay đổi nhưng tầm nhìn dài hạn vẫn không thay đổi.

Nhật Bản trong những năm 1960 đặt mục tiêu tăng gấp đôi thu nhập trong một thập kỷ và cạnh tranh hiệu quả với các công ty đa quốc gia phương Tây khi các rào cản thương mại bị gỡ bỏ. Bộ Thương mại và công nghiệp quốc tế Nhật Bản (MITI) và Ngân hàng Phát triển Nhật Bản đã cùng phối hợp và hỗ trợ khu vực tư nhân tăng năng suất. Ở Malaixia, Tầm nhìn 2020 mong muốn trở thành một “quốc gia phát triển thực sự” vào năm 2020 do cựu thủ tướng TS. Mahathir đề xuất năm 1991 vẫn còn là mục tiêu bao quát. Ban Kế hoạch Kinh tế (EPU) của Văn phòng Thủ tướng đã định hướng những nỗ lực quốc gia vào việc cụ thể hoá tầm nhìn này bằng một hệ thống các văn bản chính sách đan xen nhau và các tổ chức được phân cấp¹¹. Thái Lan dưới thời thủ tướng Thaksin Shinawatra (2001-2006) cũng đã xây dựng một tầm nhìn công nghiệp vừa mơ hồ lại vừa chứa đầy tham vọng, như trở thành “Detroit của Châu Á”, “Trung tâm của Thời trang nhiệt đới” hay “Nhà bếp của thế giới”, trong khi các chi tiết thực hiện lại do các bộ ngành có liên quan, các doanh nghiệp tư nhân và các chuyên gia nghiên cứu và đề xuất. Để thực hiện tầm nhìn này, Thái Lan đã lập ra các uỷ ban và viện nghiên cứu công nghiệp và thêm vào đó, khu vực tư nhân có kênh liên lạc trực tiếp với thủ tướng khi cần thiết (Ohno, 2006).

¹¹ TS Mahathir đã chỉ ra 9 thách thức lớn mà không phân tích sâu hơn: thống nhất quốc gia, bí mật quốc gia, nền dân chủ, đạo đức, lòng bao dung, khoa học công nghệ, bản sắc văn hoá, công bằng kinh tế và thịnh vượng. Để đạt được những điều này, Malaixia đã dự thảo nhiều tài liệu chính sách, ví dụ như các kế hoạch quốc gia về công nghiệp (Bộ Thương mại và Công nghiệp quốc tế), Kế hoạch phát triển (EPU), và Kế hoạch Malaixia (các kế hoạch 5 năm, EPU). Dưới sự chỉ đạo của MITI, các cơ quan chuyên trách như MIDA (chính sách FDI), SME Corp (khuyến khích các doanh nghiệp vừa và nhỏ), MATRADE (thương mại), MPC (năng suất), và SME Bank (tài chính) đã được thành lập.

Phương thức hoạch định chính sách kiểu này là một điểm nhấn cho sự thành công của các chính sách phát triển ở Đông Á. Có thể tóm tắt phương thức này như sau: bắt nguồn từ mục tiêu lớn để phân đoạn các chiến lược và kế hoạch hành động cụ thể, tiến hành điều chỉnh khi cần thiết, tích lũy những bài học kinh nghiệm và sự tự tin trong suốt quá trình triển khai. Chúng tôi gọi phương thức mang tính thực dụng này là mô hình *Phát triển năng lực động* – cho phép từng bước xây dựng năng lực chính sách đồng thời vẫn phải giải quyết những vấn đề và thách thức cụ thể theo thời gian.

Vào thời điểm bắt đầu công nghiệp hoá, hầu hết các nước Đông Á đều có chính phủ yếu kém. Năm 1960, chế độ dân sự của Hàn Quốc được nhìn nhận là một thể chế tham nhũng và yếu kém (Ngân hàng Thế giới 1993). Tương tự, vào năm 1959, Thái Lan được đánh giá thấp do không có kế hoạch đầu tư và thiếu nghiêm trọng nguồn nhân lực có chất lượng (Ngân hàng Thế giới 1959). Nhưng trải qua thử thách, sai lầm và những bài học kinh nghiệm, năng lực quản lý của chính phủ các nước này đã được cải thiện đáng kể. Cách tiếp cận thực hành này trái ngược hoàn toàn với thực tiễn viện trợ toàn cầu hiện nay, như là cuộc vận động Quản lý tốt và chỉ số Hoạt động kinh doanh của Ngân hàng Thế giới¹² mà ở đó trước khi hoạch định các chiến lược tăng trưởng cụ thể, tất cả các quốc gia buộc phải sửa đổi những điểm yếu của mình cho phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế mà không xét đến bất kỳ một mục tiêu quốc gia cụ thể nào.

Từ góc nhìn này, có thể thấy việc xây dựng tầm nhìn công nghiệp của Việt Nam là điều cần thiết. Việt Nam đã có tầm nhìn dài hạn là trở thành nước công nghiệp hoá và hiện đại hoá vào năm 2020. Tham vọng của tầm nhìn này không khiến chúng tôi lo lắng nhiều giống như tầm nhìn 2020 của TS. Mahathir hay lời kêu gọi của ông Thaksin mong muốn Thái Lan trở thành Detroit của Châu Á. Tuy nhiên, vấn đề đối với Việt Nam là thiếu các chiến lược, chương trình hành động và các thể

¹² Quản lý tốt được đo bằng Các chỉ số Quản lý Toàn cầu của Ngân hàng thế giới (WGI) bao gồm sáu lĩnh vực chính: tiếng nói và trách nhiệm giải trình, ổn định chính trị, tính hiệu quả của chính phủ, chất lượng điều tiết, điều luật, và kiểm soát tham nhũng. Mỗi quốc gia được đánh giá và xếp loại hàng năm theo những tiêu chí này. Chỉ số Hoạt động kinh doanh là phương pháp định lượng khả năng khởi nghiệp và kinh doanh ở mỗi nước. Chỉ số này bao gồm các quy định liên quan đến giấy phép xây dựng, tuyển dụng lao động, đăng ký sở hữu, tín dụng, bảo vệ nhà đầu tư, thuế, xuất nhập khẩu, hiệu lực hợp đồng và kết thúc kinh doanh.

ché phù hợp để theo đuổi thực hiện tầm nhìn này. Hệ thống quản lý hiện nay không cho phép soạn thảo và triển khai các chính sách cần thiết.

Điều quan trọng là Việt Nam phải xây dựng sớm nhất có thể một lộ trình công nghiệp hoá rõ ràng, công bố và hướng dẫn cho dân chúng, nhà đầu tư, các nhà hoạch định chính sách về lộ trình đó. Việt Nam cũng cần phác thảo con đường chiến lược hướng tới tầm nhìn 2020 được hậu thuẫn bằng các kế hoạch hành động cụ thể. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng phải tuyên bố quyết tâm mạnh mẽ và kế hoạch rõ ràng để đảm bảo một vị trí quan trọng trong mạng lưới sản xuất Đông Á. Cần phải khẳng định rằng chính khu vực tư nhân chứ không phải nhà nước hay các tập đoàn nhà nước là động lực cho sản xuất và đầu tư; tăng trưởng cần phải dựa vào kỹ năng, công nghệ và sự siêng năng của người lao động Việt Nam; mở cửa và cơ chế thị trường là nguyên tắc cơ bản của tăng trưởng; và nhà nước sẽ chủ động hỗ trợ và hợp tác với khu vực tư nhân chứ không áp đặt kế hoạch kinh doanh của họ. Việt Nam cũng cần phải làm rõ các định hướng chính sách trong các lĩnh vực như huy động tiết kiệm, phát triển tài chính, sử dụng nguồn lực nước ngoài, khoảng cách thu nhập, các vấn đề xã hội nảy sinh, và các ngành chịu nhiều sức ép cạnh tranh từ bên ngoài.

Hiện nay, Việt Nam chưa có một quy hoạch tổng thể về phát triển công nghiệp. Phần nội dung đề cập tới phát triển công nghiệp trong Kế hoạch 5 năm và Chiến lược 10 năm đã không đưa ra một tầm nhìn công nghiệp nhất quán. Hậu quả là nhiều câu hỏi chính sách quan trọng vẫn chưa được trả lời, trong đó có câu hỏi về vai trò của các doanh nghiệp nhà nước, các công ty tư nhân và các công ty có vốn đầu tư nước ngoài trong tương lai; về sự lựa chọn giữa định hướng xuất khẩu và thay thế nhập khẩu trong giai đoạn hội nhập ngày càng sâu sắc; và về phạm vi và quy mô của hỗ trợ chính thức dành cho các ngành công nghiệp mới nổi và suy thoái. Quy hoạch phát triển ngành của các ngành như thép, ô tô, xe máy, điện tử, dệt may và các ngành công nghiệp khác hiện vẫn đang trong quá trình dự thảo và thông qua mà không có các nguyên tắc chung được chỉ đạo từ cấp cao hơn. Đầu tư tư nhân và viện trợ chính thức đổ vào mà không biết chính xác Việt Nam sẽ ở đâu trong một vài thập kỷ tới. Trong bối cảnh này, cũng cần lưu ý rằng một số nước có mức thu nhập thấp hơn Việt Nam rất nhiều đã có tầm nhìn công nghiệp và kế hoạch hành động nhất quán và chi tiết hơn nhiều so với Việt Nam¹³.

Việt Nam không chỉ ra một cách rõ ràng cách thức mà Việt Nam muốn sử dụng để thúc đẩy các ngành công nghiệp phát triển như công nghiệp ô tô, thiết bị nghe nhìn, đồ điện tử gia dụng và công nghiệp chế tạo máy. Trong bối cảnh hiện nay, các biện pháp phân biệt đối xử không được phép sử dụng theo quy định của WTO, ngừng hỗ trợ các ngành công nghiệp này và để thị trường quyết định số mệnh của chúng là một lựa chọn. Nhưng nếu chính phủ Việt Nam muốn thúc đẩy những ngành công nghiệp này thì chính phủ phải cân nhắc thận trọng để thấy rằng đâu là những mục tiêu khả thi, cần triển khai những chiến lược và kế hoạch hành động nào để không vi phạm các cam kết quốc tế.

4.7. Quy trình và tổ chức hoạch định chính sách

Thất bại của Việt Nam trong việc hoạch định các chiến lược và kế hoạch phát triển ngành một cách hiệu quả chủ yếu là do những yếu kém về cơ cấu trong quá trình hoạch định chính sách. Quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam là di sản của thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, vì thế không thể đối phó hiệu quả với những vấn đề mới của thời đại cạnh tranh toàn cầu. Sau giai đoạn tăng trưởng vào những năm 1990 và đầu những năm 2000, nhờ tự do hoá nền kinh tế và nguồn vốn lớn chảy vào từ bên ngoài, Việt Nam đã đạt tới ngưỡng mà từ đây để tiến lên mức thu nhập cao hơn sẽ gặp nhiều khó khăn hơn nếu không có những cải cách căn bản trong quy trình và tổ chức hoạch định chính sách.

Có rất nhiều vấn đề nảy sinh trong quá trình hoạch định chính sách công nghiệp của Việt Nam. Tuy nhiên, thay vì nêu ra một danh sách dài

¹³ Ethiopia, một trong những nước nghèo nhất thế giới với thu nhập bình quân đầu người \$160 năm 2007, cũng đã xây dựng tầm nhìn Công nghiệp hoá và Phát triển Nông nghiệp (ADLI) năm 1991. Nội dung của tài liệu này chi tiết hơn nhiều so với Chiến lược Phát triển công nghiệp Ethiopia (2003) và các chiến lược ngành khác. Chiến lược phát triển công nghiệp này nhấn mạnh vai trò quan trọng của khu vực tư nhân và phát triển nông nghiệp, coi đó là nguồn lực để công nghiệp hoá, hướng vào xuất khẩu, coi trọng các khu vực kinh tế có độ hàm chứa lao động cao và nhấn mạnh vai trò hướng dẫn của nhà nước. Các khu vực được ưu tiên là thịt, da, sản phẩm da; dệt may, chế biến thực phẩm, xây dựng, các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ. Các kế hoạch hành động cho ngành dệt may và đồ da cũng đã được dự thảo và đang được triển khai với sự giúp đỡ của UNIDO, GTZ, USAID, và các nhà tài trợ khác. Một uỷ ban theo dõi xuất khẩu sẽ rà soát mỗi tháng một lần hoạt động của các ngành công nghiệp chủ chốt. Bộ Thương mại và Công nghiệp quốc tế cũng thường xuyên đối thoại với các công ty, các hiệp hội công nghiệp, các phòng thương mại và công nghiệp quốc gia và địa phương. Sự tham gia của khu vực tư nhân được khích lệ bởi Diễn đàn tư nhân- nhà nước thường xuyên diễn ra.

những vấn đề trên thì chúng tôi chỉ nhấn mạnh hai vấn đề về quy trình và hai vấn đề về tổ chức có liên quan chặt chẽ với nhau và là nguyên nhân chính dẫn đến chủ nghĩa hình thức, thiếu sáng tạo và phản hồi nhanh trong quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam. Những vấn đề này chúng tôi chỉ thấy ở Việt Nam mà không thấy ở bất kỳ nền kinh tế tăng trưởng cao nào khác tại khu vực Đông Á¹⁴.

Vấn đề nghiêm trọng nhất về quy trình nảy sinh trong quá trình thiết kế và thực hiện các chiến lược và kế hoạch hành động công nghiệp là thiếu sự tham gia của cộng đồng kinh doanh và thiếu sự phối hợp liên bộ khiến cho chính sách được thông qua kém hiệu quả, thậm chí không thể triển khai thực hiện được. Tại bất kỳ quốc gia đang phát triển nào, việc triển khai thực hiện chính sách đều là một thách thức lớn do thiếu hụt ngân sách, thiếu nguồn nhân lực và thiếu một cơ chế phù hợp. Tuy nhiên, tỷ lệ các chính sách không được triển khai thực hiện ở Việt Nam đặc biệt cao không chỉ trong lĩnh vực công nghiệp mà ở cả các lĩnh vực khác. Thậm chí có thể nói rằng ở Việt Nam có rất ít chính sách được thực hiện đúng như quy định do sự chậm chễ trong việc chuẩn bị “chi tiết triển khai”, do không có ngân sách cần thiết, do thiếu nhân lực và trang thiết bị, do thiếu sự ủng hộ từ cộng đồng doanh nghiệp và do thiếu khả năng cũng như sự quan tâm của các bộ ngành có trách nhiệm giải quyết những vấn đề này¹⁵.

Quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam gần như chỉ thuộc phạm vi của chính phủ với sự tham gia rất nhỏ của các bên liên quan. Trong mỗi bộ, yêu cầu soạn thảo một quy hoạch được đưa xuống cho một nhóm soạn thảo – thường bao gồm các chuyên viên cấp trung và một vài chuyên viên trong bộ. Nhóm này thu thập dữ liệu nội bộ và dữ liệu từ các bộ khác, có thể phối hợp với một số chuyên gia ở các bộ khác và

¹⁴ Trong năm 2005 và 2006, Diễn đàn phát triển Việt Nam (VDF) và Bộ Công nghiệp Việt Nam (MOI) đã tổ chức đoàn nghiên cứu chung tới Thái Lan, Malaixia và Nhật Bản để tìm hiểu về quá trình thiết kế, triển khai, và giám sát các chính sách công nghiệp tại những quốc gia này. Năm 2009 và 2010, VDF đã tổ chức chuyến nghiên cứu đến Malaixia và Thái Lan để cập nhật thông tin. Tham khảo thêm Ohno (2006) và VDF (2010) để biết kết quả nghiên cứu.

¹⁵ Trả lời cho kiến nghị của các doanh nghiệp FDI về các nội dung trong bản kế hoạch phát triển ngành công nghiệp, một quan chức tham gia soạn thảo kế hoạch này đã một lần nữa cam kết với các doanh nghiệp FDI rằng không cần phải lo lắng về việc các chính sách này có được triển khai trên thực tế hay không.

các viện nghiên cứu khác để phân tích dữ liệu. Ngân sách dành cho mỗi quy hoạch được quy định trong một thông tư liên bộ và được sử dụng chủ yếu để thu thập dữ liệu và phân tích từ bên ngoài, tổ chức các chuyến công tác thực địa trong nước, phỏng vấn và lắng nghe ý kiến các bên liên quan. Quy hoạch do thành viên trong nhóm soạn thảo viết ra sẽ được trình lên bộ trưởng hoặc phó thủ tướng để xem xét nội bộ. Sau đó, quy hoạch này sẽ được gửi đến các bộ có liên quan để góp ý (thường hiếm có góp ý có ý nghĩa) và sau đó được trình lên thủ tướng để thông qua. Sự trì hoãn đáng kể thường xảy ra ở giai đoạn xem xét nội bộ và thông qua bản cuối cùng. Đôi khi cũng có yêu cầu điều chỉnh nội dung quy hoạch. Trong toàn bộ quá trình này, tranh luận về các định hướng căn bản hay các vấn đề cốt lõi thường ít khi xảy ra. Nhóm dự thảo thường xuyên bị quá tải do mỗi năm phải hoàn thành quá nhiều quy hoạch. Điều này không cho phép họ có đủ thời gian (hay tiền bạc) để suy nghĩ một cách sáng tạo, phối hợp với các tổ chức phi chính phủ hay công bố kết quả cuối cùng. Quy hoạch được thông qua không được dịch sang tiếng Anh, cũng không được đưa lên mạng để truyền bá rộng rãi, chỉ có bản tóm tắt bằng tiếng Việt trình Thủ tướng được công bố trên trang web.

Nếu một công ty trong nước hoặc nước ngoài muốn nêu quan điểm của mình thì họ phải tự tìm cách tiếp xúc với các quan chức vì cơ chế hiện hành không cho phép sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào quá trình hoạch định chính sách. Mặc dù việc lắng nghe ý kiến doanh nghiệp trở nên phổ biến trong mấy năm gần đây song nội dung dự thảo chi tiết không được công bố trong các buổi lắng nghe này do đó doanh nghiệp chỉ có thể đưa ra những yêu cầu chung. Nếu sau đó doanh nghiệp phát hiện thấy trong bản dự thảo kế hoạch hành động có những chi tiết mà họ không tán thành (ví dụ như dự báo nhu cầu, thuế và thuế nhập khẩu, các mục tiêu con số về sản xuất và xuất khẩu, chỉ định nhà sản xuất cho một số sản phẩm nhất định,...) thì họ cần tìm cách gỡ gỡ các bộ có trách nhiệm, sử dụng hội nghị chuyên đề hoặc phương tiện truyền thông để nêu lên quan điểm, thậm chí có thể viết thư cho thủ tướng để yêu cầu sửa đổi một chính sách đã được thông qua. Tình trạng này trái ngược hoàn toàn với thực tiễn ở Malaixia, nơi mà sự tham gia của khu vực tư nhân đã được thể chế hoá và khu vực tư nhân trở thành thành viên của ban điều hành và nhóm chuyên trách dự thảo Quy hoạch tổng thể công nghiệp; ở Thái Lan, nơi mà khu vực tư nhân quyết định mục tiêu và kế hoạch hành động, chính phủ chỉ có trách nhiệm thông qua;

hay ở Nhật Bản, nơi mà các quyết định kinh doanh trong công nghệ, sản phẩm và đầu tư đều do các công ty đưa ra và chính phủ chỉ cung cấp các dịch vụ hỗ trợ như đàm phán thương mại, xây dựng tiêu chuẩn về chất lượng, an toàn, môi trường và quyền sở hữu công nghiệp (Ohno, 2006).

Một vấn đề về quy trình khác là thiếu hợp tác liên bộ trong quá trình hoạch định chính sách và triển khai chi tiết do thiếu một cơ chế buộc các bộ khác nhau phải cùng làm việc với nhau. Sự chia rẽ giữa các bộ ngành trong chính phủ là một vấn đề phổ biến trên thế giới nhưng hầu hết các chính phủ đều có thể kiểm soát để cải thiện phần nào. Một giải pháp là có người đứng đầu chính phủ đủ mạnh và có kiến thức tốt về kinh tế để có thể lãnh đạo các bộ khác nhau và trở thành trung tâm của quá trình hoạch định chính sách. Trong trường hợp này, các hợp phần chính sách trở nên nhất quán với nhau cho dù các bộ ngành liên quan có thể vẫn chưa phối hợp được với nhau. (Thái Lan dưới thời Thaksin Shinawatra, 2001-2006; Êtiôpia dưới thời Meles Zenawi, 1991-nay). Một cách khác là lập ra một đội ngũ tham mưu có uy tín trực tiếp làm việc với tổng thống hoặc thủ tướng. Nhóm này sẽ đưa ra các quyết định chính sách quan trọng trong khi các bộ ngành trở thành các đơn vị thực hiện kế hoạch do nhóm này lập ra. (Bộ Kế hoạch Kinh tế của Hàn Quốc, 1961-1994; xem phần dưới để biết thêm chi tiết về đội ngũ tham mưu). Một cách khác nữa là để một siêu bộ có đủ quyền lực chính sách, tự chủ trong việc sử dụng các công cụ hữu hiệu để hoạch định chính sách công nghiệp và chịu trách nhiệm về các chính sách đó (Bộ thương mại và công nghiệp quốc tế Nhật Bản trong những năm 1960). Cuối cùng, cũng có thể thiết lập một cơ chế đảm bảo tính đại diện cho tất cả các bộ có liên quan và các tổ chức phi chính phủ trong quá trình soạn thảo chính thức cũng như trong những buổi thảo luận phi chính thức (quy trình soạn thảo Chương trình phát triển công nghiệp quốc gia của Malaixia hiện nay). Ở Việt Nam, mặc dù tất cả các văn bản chính sách đều có một bộ chủ quản và hàng loạt các bộ khác có liên quan song vẫn chưa có cơ chế nào buộc các bộ này cùng phối hợp làm việc.

Chúng tôi có thể phân tích sâu hơn để thấy tại sao việc đảm bảo sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ và sự hợp tác liên bộ lại khó khăn đến vậy. Đằng sau vấn đề này chính là những vấn đề căn bản liên quan đến tổ chức hoạch định chính sách. Những vấn đề nghiêm trọng nhất đó là *thiếu sự hướng dẫn rõ ràng từ phía chính phủ và cơ chế*

khuyến khích méo mó đối với các công chức chính phủ gây chảy máu chất xám.

Tất cả chúng ta ai cũng biết rằng việc ra quyết định tại Việt Nam dựa trên sự đồng thuận. Sự kiểm soát và cân cân quyền lực tồn tại theo chiều ngang (giữa các bộ và các vụ), theo chiều dọc (giữa trung ương với địa phương) và theo vị trí địa lý (miền Bắc, miền Nam, miền Trung và vùng sâu vùng xa). Có ba lãnh đạo cấp nhà nước, Đảng Cộng sản và Chính phủ phối hợp hành động theo một cách thức phức tạp. Hệ thống này có thể tạo ra sự ổn định và tính liên tục song không phù hợp để thực hiện những cải cách sâu rộng và không thích nghi nhanh chóng với một thế giới đang thay đổi. Chính sách vì vậy chủ yếu mang tính phản ứng lại chứ không phải là chủ động đi trước đón đầu. Nỗ lực phát triển tập trung vào một lộ trình rõ ràng, hướng tới tầm nhìn quốc gia với những chiến lược và kế hoạch hành động cụ thể - vốn là điểm sáng trong công cuộc công nghiệp hoá của các nước Đông Á – nhưng lại hoàn toàn thiếu vắng trong quá trình hoạch định chính sách của Việt Nam.

Chính phủ Việt Nam đang phải đương đầu với nhiều vấn đề cấp thiết - lạm phát, khủng hoảng tài chính toàn cầu, hay ùn tắc giao thông – theo hình thức từ dưới lên mà không có đầu mối lãnh đạo và chịu trách nhiệm rõ ràng. Khi phát hiện ra một vấn đề nghiêm trọng nào đó, Chính phủ sẽ thành lập một uỷ ban liên bộ và chỉ định chủ tịch uỷ ban. Mỗi bộ đề xuất các giải pháp theo quan điểm của mình và các ý kiến được tổng hợp thành các khuyến nghị chính sách mà không có chi tiết triển khai. Bộ máy quan liêu có thể đưa ra nhiều ý tưởng rộng lớn liên quan tới mọi mặt của vấn đề nhưng không có khả năng xác định thứ tự ưu tiên và chọn lọc để hành động. Cách tiếp cận này phải được bổ sung thêm một cá nhân hoặc tổ chức đứng ra quyết định danh sách ngăn các hành động và trình tự các giải pháp trong số rất nhiều đề xuất đã nêu ra. Cần phải có sự phối hợp tương tác giữa lãnh đạo cấp cao và cấp thực thi của chính phủ để đưa ra được những chính sách vừa có tính khả thi và vừa đúng mục tiêu.

Một vấn đề khác cũng rất phổ biến ở nhiều quốc gia và cũng đang diễn ra ở Việt Nam là sự xuống cấp trầm trọng về đạo đức và phẩm chất của các công chức chính phủ - khiến cho người tài nhanh chóng rút lui sang những khu vực kinh tế khác. Các cơ quan công quyền của Việt Nam phải giải quyết được những vấn đề về thừa nhận sự, lương thấp,

công chức làm thêm ngoài, chủ nghĩa hình thức, tính cứng nhắc, hiện tượng ô dù, tham nhũng, thăng tiến dựa trên quan hệ và những lợi ích có liên quan đến nguồn vốn ODA (đi nước ngoài, đào tạo, lợi ích đi kèm với công tác giám sát các dự án tài trợ,...). Đây chính là di sản của hệ thống bao cấp tồn tại cho tới những năm 1980, trong đó khu vực công là nơi cung cấp việc làm, thu nhập tối thiểu và an sinh xã hội cho tất cả mọi người và không có cơ hội việc làm thay thế trong khu vực tư nhân hoặc khu vực nước ngoài với mức lương hấp dẫn hơn và công việc thoải mái hơn. Trong bối cảnh định hướng thị trường và hội nhập toàn cầu như hiện nay, khu vực công chỉ hấp dẫn những người ưa thích sự ổn định, những người thực sự tin tưởng vào tầm quan trọng của dịch vụ công hay những người muốn lợi dụng những ưu đãi chính thức như học tập ở nước ngoài hay được đào tạo để có cơ hội tìm được việc làm tốt hơn trong tương lai. Kết quả là rất khó tuyển dụng hoặc giữ chân những người có phẩm chất và động cơ tốt.

Vấn đề này không thể được giải quyết bằng những điều chỉnh nhỏ hay phi thể thức. Các chương trình đào tạo được hỗ trợ từ nguồn vốn ODA dành cho các công chức có thể sẽ làm tình trạng chảy máu chất xám tồi tệ thêm mà không làm tăng năng lực bình quân của công chức. Để khắc phục lỗ hổng nhân lực của chính phủ Việt Nam, cần có những cải cách xa hơn nhằm biến các cơ quan công quyền thành các thể chế lành mạnh trong thời gian sớm nhất. Để thực hiện điều này, cần giảm bớt một cách đáng kể quy mô của khu vực nhà nước thông qua tinh giản biên chế, nghỉ hưu trước thời hạn, loại bỏ các dịch vụ không thiết yếu, xây dựng hệ thống tuyển dụng minh bạch và cạnh tranh, hệ thống lương cao hơn dựa trên năng lực, thăng tiến dựa trên các đánh giá nhân sự công khai minh bạch, đề ra những quy tắc đạo đức rõ ràng đối với công chức và thái độ làm việc với công dân, doanh nghiệp và nhà cung cấp dịch vụ. Hiển nhiên là không phải dễ dàng gì khi thực hiện những điều này do đây là những nhiệm vụ lớn và do sự đối kháng về chính trị. Nhưng tất cả những điều này là vô cùng cần thiết để Việt Nam tiến lên phía trước. Chế độ công quyền của Việt Nam đang tụt hậu rất xa so với những nền kinh tế thành công khác trong khu vực như Singgapo, Malaixia và Thái Lan. Cũng cần lưu ý rằng sáng kiến cải cách này phải do các cơ quan cấp cao chứ không phải do các cơ quan cấp dưới đề xuất. Không một chế độ quan liêu nào có thể tự mình thay đổi từ gốc rễ mà không có sự chỉ đạo quyết liệt từ một nhà lãnh đạo quyết đoán.

4.8. Làm thế nào để phá vỡ một hệ thống đã xơ cứng

Đề xuất giải pháp là một chuyện, thực hiện giải pháp đó lại là một chuyện hoàn toàn khác. Thậm chí, nếu Việt Nam có biết quy trình và cách thức tổ chức hoạch định chính sách tốt nhất thì cũng không có gì đảm bảo là những chính sách này sẽ thực sự được thực thi.

Theo phân tích thể chế so sánh, một nhánh của kinh tế học thể chế dựa chủ yếu vào lý thuyết trò chơi tiến hóa, thì xã hội đó có thể mắc kẹt ở một điểm cân bằng không tốt do tính bổ sung thể chế, tính bổ sung chiến lược và sự phụ thuộc lối mòn (Aoki, 2001a,b). Tính bổ sung thể chế có nghĩa là bất kỳ hệ thống xã hội nào đều có khả năng đàn hồi trước những chấn động do mỗi thành tố thể chế có tính bổ sung lẫn nhau. Ví dụ như các hệ thống giáo dục, tuyển dụng, tiền lương và thăng tiến ở Việt Nam là những thành tố bổ sung cho nhau để tạo ra cơ chế chia sẻ quyền lợi dựa trên quan hệ. Tính bổ sung chiến lược có nghĩa là các cá nhân trong một xã hội đã xơ cứng về mặt thể chế thường không có động cơ tách ra khỏi quan niệm cũ đang thống trị. Cuối cùng, sự phụ thuộc lối mòn chủ yếu nhằm nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bắt đầu. Một khi đã được xây dựng một cách tình cờ hay theo thiết kế thì bất kỳ hệ thống xã hội nào cũng đòi hỏi một lượng lớn năng lượng chính trị và xã hội để thay đổi nó. Khi cả ba khái niệm này được đặt cạnh nhau, chúng cho ta thấy sự trì trệ về mặt thể chế và khó khăn trong việc cải cách bất kỳ hệ thống nào đã được thiết lập.

Sự bế tắc về mặt chính sách nảy sinh khi một phương thức hoạch định chính sách phi hiệu quả được xây dựng và trở nên xơ cứng, các thành tố thể chế và thái độ của dân chúng ủng hộ cho phương thức ấy đã được hình thành. Việc chuyển một cá nhân hay cải tổ một tổ chức không cải thiện được tình hình do tính bổ sung thể chế và chiến lược như đã nêu trên. Thay đổi phương thức hoạch định chính sách một cách cơ bản như nghiên cứu này đề xuất chắc chắn sẽ đòi hỏi nguồn năng lượng khổng lồ và vấp phải sự phản ứng gay gắt.

Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là không có lối thoát. Có những thời điểm hệ thống xã hội sẽ tự chuyển sang một hệ thống xã hội khác. Phân tích thể chế so sánh chỉ ra những cơ hội và yếu tố của sự thay đổi như sau:

(i) *Tất cả cùng đổi mới*: Một số lượng đông đảo người dân trong xã hội có thể cùng biến đổi, như thể là ADN của họ đồng loạt thay đổi. Nếu chỉ có một vài người có hành vi đổi khác họ sẽ bị gọi là “điên khùng” hay “ngớ ngẩn”, và hệ thống sẽ không có gì đổi khác. Nhưng nếu nhiều người/nhiều tổ chức bắt đầu có những hành vi khác đi thì tính bổ sung thể chế và bổ sung chiến lược của tập người cũ sẽ không còn tồn tại nữa, các quy tắc và các chuẩn mực xã hội bắt đầu thay đổi. Đây là sự thay đổi tự phát từ bên trong, thường xuất hiện khi số đông cảm thấy bị kìm nén hay là nạn nhân của hệ thống hiện hành. Tại các nền kinh tế tăng trưởng nhanh, điều này cũng có thể xảy ra như là kết quả của sự phát triển thành công và mức thu nhập cao hơn khi một thế hệ với những giá trị và nền tảng hành vi mới trưởng thành, hoặc khi dân chúng bắt đầu có những nhu cầu và sự kỳ vọng lớn hơn đối với chính phủ. Một sự kiện nhỏ có thể tạo ra những chuyển biến xã hội lớn nếu nổi bật bình trong dân chúng được tích lũy đủ lớn để bùng nổ.

(ii) *Người nước ngoài*: Các chính phủ, công ty và cá nhân nước ngoài thuộc về những hệ thống khác và không nằm trong giới hạn quy tắc ứng xử của hệ thống xã hội bản địa. Họ mang đến thậm chí đôi khi thúc đẩy những thành tố mới tạo ra những va chạm và đối nghịch với hệ thống xã hội bản địa. Tại các nước có thu nhập thấp, các nhà tài trợ song phương và các tổ chức quốc tế có vai trò đặc biệt lớn. Các công ty và các nhà đầu tư nước ngoài cũng như việc di cư và trao đổi nguồn nhân lực quốc tế có thể tạo ra sức ép bên ngoài đối với hệ thống xã hội bản địa. Nếu áp lực này thúc đẩy sự thay đổi theo hướng phát triển lành mạnh hơn các quốc gia bản địa sẽ chào đón nồng nhiệt. Tuy nhiên, không phải tất cả các ảnh hưởng từ bên ngoài đều tốt nếu xét trên góc độ tiến hoá xã hội. Vì vậy, chính phủ bản địa cần định hướng và điều phối áp lực từ bên ngoài để tránh những thay đổi không mong muốn.

(iii) *Chính sách*: Ngay cả khi không có áp lực từ bên trong hay bên ngoài, chính phủ giống như một *Vị thần từ máy móc* (*Deus ex machine*)¹⁶ có thể bắt đầu thay đổi hệ thống từ bên trong

¹⁶ Deus ex machina là cụm từ Latin có nghĩa là “vị thần từ máy móc” trong các vở kịch Hy Lạp cổ. Vị thần này đến hoàn toàn bất ngờ trên một cỗ máy giống như cần câu để giúp xử lý một tình huống nan giải.

bằng cách thực hiện những chính sách làm đảo lộn các quy tắc hiện thời. Vấn đề quan trọng ở đây là ai sẽ khởi xướng những chính sách ấy. Như đã nói đến ở phần trước, việc một bộ máy quan liêu tự mình thực hiện những thay đổi sâu sắc là rất khó xảy ra. Sức mạnh của các cơ quan chính phủ dường như quá nhỏ nhoi so với tính bổ sung thể chế và chiến lược mà họ phải đối đầu. Sự thay đổi mạnh mẽ về chính sách thường chỉ xảy ra khi có một người lãnh đạo mới lên cầm quyền. Người lãnh đạo mới với quyết tâm cao độ và sự hiểu biết về kinh tế là yếu tố cốt lõi để thay đổi xã hội. Khi người lãnh đạo này phối hợp một cách thuận thực và có chiến lược với các đối tác nước ngoài có cùng chí hướng thì thậm chí ngay cả những cải cách sâu sắc cũng có thể được thực hiện.

Khi xem xét những hàm ý lý thuyết này, chúng tôi sẽ chỉ ra ba chủ thể có thể khiến việc cải cách thể chế trong bối cảnh của Việt Nam trở thành hiện thực. Ba chủ thể đó là người lãnh đạo, đội ngũ tham mưu và đối tác nước ngoài.

Người lãnh đạo

Tầm quan trọng lớn lao của người lãnh đạo đã được chúng tôi trình bày rõ ràng ở phần trên. Người lãnh đạo là xung lực quan trọng nhất của cải cách vì người lãnh đạo có thể tạo ra những điều kiện cần thiết khác nếu chưa có. Tại các quốc gia có hệ thống chính trị tiên tiến, các sáng kiến chính sách có thể do các nhóm trong nước như các tổ chức xã hội dân sự, giới trí thức, các nhóm lợi ích và các đảng chính trị đề xuất do các quốc gia này có một cơ chế pháp lý tiếp nhận và phản ánh quan điểm của họ. Tuy nhiên, tại các nước đang phát triển, nơi mà các hệ thống chính trị còn chưa phát triển, thì chỉ có rất ít kênh tham gia hiệu quả. Tất cả mục đích, sáng kiến cải cách trong hoàn cảnh như này đều xuất phát từ người đứng đầu. Nếu định hướng của người lãnh đạo phù hợp với mong muốn của các nhóm trong nước và áp lực từ bên ngoài thì cải cách có thể được thực hiện. Để người lãnh đạo đóng vai trò thích hợp trong công cuộc phát triển đất nước thì không phải lúc nào cũng cần phải thay đổi chế độ chính trị hiện thời hay tiêu tốn nhiều năng lượng xã hội để thay đổi chế độ ấy. Chế độ chính trị của Việt Nam hiện tại đủ linh hoạt để cho phép một nhà lãnh đạo cương quyết có lương tri chính trị lên cầm quyền và phối hợp triển khai thực hiện các chính sách.

Đội ngũ tham mưu

Tại các nền kinh tế hiệu quả cao ở Đông Á, sự tồn tại của một đội ngũ tham mưu tư vấn trực tiếp cho người đứng đầu đất nước (tổng thống

hoặc thủ tướng) cũng đóng vai trò quan trọng. Đội ngũ này bao gồm những công chức tiêu biểu nhất từ các bộ ngành khác nhau và những chuyên gia giỏi nhất đã từng học tập hoặc giảng dạy ở nước ngoài. Các doanh nhân xuất chúng có tư duy chính sách cũng có thể được huy động tham gia nhóm tham mưu. Nhóm này được người đứng đầu đất nước tin cậy và giao trọng trách cụ thể hoá những chính sách đã đặt ra. Nhóm cũng hành động như một chủ thể có vị trí cao hơn tất cả các bộ vì chính các bộ ngành sẽ là những đơn vị thực thi những chính sách do nhóm này soạn thảo. Nhóm hoạt động như một cơ quan đầu não quốc gia về phát triển mà nếu không có nhóm này thì không một nhà lãnh đạo xuất chúng nào có thể làm việc được. Ủy ban Kế hoạch Kinh tế của Hàn Quốc, nhóm tham mưu của Tướng Giới Thạch ở Đài Loan, Ban Kế hoạch kinh tế (EPU) của Malaixia, Ủy ban Quốc gia về Phát triển kinh tế xã hội (NESDB) của Thái Lan, Berkeley Mafia ở Ấn Độ và Cơ quan Phát triển kinh tế (NEDA) ở Philippin đều có đóng góp không nhỏ vào sự phát triển kinh tế của đất nước với mức độ thành công khác nhau. Bộ Công nghiệp và Thương mại quốc tế (MITI) của Nhật Bản mặc dù là một bộ tương đương chứ không ở trên các bộ khác nhưng cũng đã vận hành hiệu quả cả về tăng cường năng lực cạnh tranh của các ngành công nghiệp chế tạo Nhật Bản trong thời kỳ tăng trưởng vượt bậc vào cuối những năm 1950 và những năm 1960.

Gần đây, Việt Nam cũng có Ban Nghiên cứu của Thủ tướng (PMRC) nhưng đây là một nhóm tư vấn hơn là một cơ quan trung ương hoạch định chính sách có vai trò lãnh đạo toàn bộ chính phủ. Trách nhiệm của Ban này rất hạn chế và các thành viên của uỷ ban giàu kinh nghiệm nhưng có lẽ quá cao tuổi. Việt Nam cũng không có siêu bộ nào giống như MITI của Nhật Bản để tập trung điều phối các nỗ lực phát triển; Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) không có đủ quyền tự chủ, cũng không có đủ năng lực và công cụ chính sách để đảm trách nhiệm vụ này. Chúng tôi cho rằng Việt Nam nên thành lập một đội ngũ tham mưu năng động trong chính phủ, làm đầu mối chịu trách nhiệm chính trong việc hoạch định chính sách. Để xây dựng đội ngũ tham mưu này, Việt Nam có thể tham khảo những bài học kinh nghiệm của các quốc gia Đông Á khác và có những thay đổi cho phù hợp. Việt Nam cần một đội ngũ tham mưu ít nhất là trong một vài thập kỷ tới để có thể trở thành một nước có thu nhập cao và đương đầu với những vấn đề và những bất ổn nảy sinh trong quá trình tăng trưởng.

Đối tác nước ngoài

Chính sách đối ngoại của Việt Nam đã thay đổi căn bản trong những năm 1990 khi mối quan hệ mật thiết với khối Xô-viết được thay thế bởi quan hệ ngoại giao đa phương và tái hoà nhập với nền kinh tế toàn cầu. Từ đó, mối quan hệ tương tác với các chủ thể nước ngoài đã gây ra những ảnh hưởng gián tiếp và tinh tế tới định hướng phát triển của Việt Nam, mặc dù chính phủ Việt Nam chưa bao giờ cho phép các đối tác nước ngoài đứng ra chèo lái con đường phát triển đó (I. Ohno, 2005). Các nhà tài trợ song phương và đa phương luôn bày tỏ mong muốn của họ được thấy những cải cách nhanh hơn và nền hành chính minh bạch và hiệu quả hơn trong các cuộc gặp nhóm các nhà tài trợ diễn ra sáu tháng một lần, trong những đánh giá của họ về Kế hoạch 5 năm, Chiến lược 10 năm, trong các cuộc đối thoại chính sách cho Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và giảm nghèo (CPRGS) và trong chương trình Hỗ trợ tín dụng giảm nghèo (PRSC). Các doanh nhân nước ngoài cũng gây áp lực với chính phủ để cải thiện môi trường luật pháp và khung chính sách, cải cách hệ thống thuế và thuế nhập khẩu và các vấn đề có liên quan đến môi trường kinh doanh khác thông qua Diễn đàn doanh nghiệp Việt Nam, qua các cuộc đối thoại giữa doanh nhân với chính phủ, các hội chợ thương mại và các hội nghị chuyên đề. Vì Việt Nam đã từng bước chuyển từ một quốc gia đang chuyển đổi có thu nhập thấp sang một nước công nghiệp hoá có thu nhập trung bình nên mối quan tâm lớn của các đối tác nước ngoài cũng chuyển từ việc các quy định tiêu cực bị xoá bỏ sang làm thế nào để tạo ra những điểm mạnh chỉ Việt Nam mới có.

Với tư cách là nền kinh tế dẫn đầu khu vực Đông Á, Nhật Bản cũng đã có những đóng góp không nhỏ đối với sự nghiệp phát triển của Việt Nam thông qua thương mại, đầu tư, trợ cấp, trao đổi tri thức và nhân lực. Các quan chức và giới doanh nhân Nhật Bản đặc biệt quan tâm tới việc hỗ trợ năng lực cạnh tranh của ngành công nghiệp Việt Nam và đã khởi xướng nhiều chương trình song phương nhằm mục đích này. Các chương trình này bao gồm việc xây dựng cơ sở hạ tầng, đặc biệt trong lĩnh vực năng lượng và giao thông vận tải, giáo dục đào tạo nguồn nhân lực phục vụ công nghiệp và hàng loạt các cuộc đối thoại chính sách song phương khác (Bảng 4.2).

Các cuộc đối thoại song phương này nhằm mục đích cải thiện những chính sách của Việt Nam mà Nhật Bản có mối quan tâm đặc biệt hay có lợi thế cạnh tranh. Đồng thời, chúng còn có mục tiêu khắc phục những khiếm khuyết trong quá trình hoạch định chính sách của Việt Nam thông qua việc áp dụng quy trình và tổ chức mới trong hoạch định chính sách.

Ví dụ như, các kế hoạch hành động cụ thể được hai bên thống nhất sẽ là cách tốt nhất để đảm bảo các chính sách này được triển khai thực hiện trên thực tế (sáng kiến Miyazawa mới, sáng kiến chung Việt Nam-Nhật Bản, đề xuất đối tác Monozukuri Việt Nam-Nhật Bản). Quan hệ hợp tác liên bộ được đảm bảo thông qua các bộ chủ quản, đặc biệt là Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Bộ có trách nhiệm kêu gọi sự tham gia của tất cả các bộ khác có liên quan (Dự án Ishikawa, sáng kiến chung Việt Nam-Nhật Bản, đề xuất đối tác Monozukuri Việt Nam-Nhật Bản). Sự tham gia tích cực và chủ động của các tổ chức phi chính phủ (đặc biệt là các nhà sản xuất hàng đầu) được đẩy mạnh thông qua quá trình dự thảo chung Quy hoạch tổng thể công nghiệp xe máy – có thể là lần đầu tiên trong lịch sử dự thảo kế hoạch của Việt Nam. Các doanh nhân và quan chức Nhật Bản nhận thức rất rõ về những khiếm khuyết cơ cấu trong quá trình hoạch định chính sách của Việt Nam và sẵn sàng dành thời gian cũng như sức lực để cùng hợp tác với Việt Nam nhằm giải quyết vấn đề trên, vì nếu vấn đề này không được giải quyết, phía đối tác Nhật Bản biết rõ rằng những đối thoại chính sách của họ sẽ không được thực hiện.

Bảng 4.2. Đối thoại chính sách song phương Việt Nam và Nhật Bản nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh cho ngành công nghiệp

Chương trình	Thời gian	Các chủ thể tham gia	Nội dung
Dự án Ishikawa (Nghiên cứu về Chính sách Phát triển kinh tế trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường ở Việt Nam)	1995-2001 (3,5 giai đoạn)	MPI-JICA	Nghiên cứu chung về kinh tế vĩ mô, tài chính, nông nghiệp, công nghiệp, hội nhập, khủng hoảng tiền tệ, cải cách SOE, phát triển khu vực tư nhân (PSD); dựa trên nguyên tắc quyền sở hữu quốc gia và tôn trọng lẫn nhau, tập trung vào những vấn đề thực tế trong dài hạn của ngành.
Sáng kiến Miyazawa mới (Vốn vay hỗ trợ cải cách kinh tế)	1999-2000	JBIC	Giải ngân nhanh số tiền cho vay ưu đãi (20 tỉ yên) có điều kiện trong PSD, kiểm toán SOE, và thuế hóa các rào cản phi thuế. Các kế hoạch hành động trong PSD được giám sát và đánh giá.

Sáng kiến chung Việt Nam - Nhật Bản về cải thiện môi trường kinh doanh nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh của Việt Nam	2003-2009 (3 giai đoạn, đang thực hiện)	MPI-4J	Thỏa thuận song phương và triển khai các kế hoạch hành động cụ thể được giám sát và báo cáo lên lãnh đạo cấp cao, tập trung vào việc dỡ bỏ các rào cản FDI/kinh doanh, tăng cường năng lực địa phương, và soạn thảo các chiến lược công nghiệp còn thiếu.
Nhóm làm việc chung Việt Nam - Nhật Bản nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh của các ngành công nghiệp Việt Nam	2004	MPI-4J	Phân tích của các chuyên gia Việt Nam và Nhật Bản là đầu vào cho bản dự thảo Kế hoạch 5 năm 2006-2010, đặc biệt chú trọng tới việc hoạch định chính sách công nghiệp và các vấn đề cạnh tranh của các ngành công nghiệp cụ thể (ô tô, điện tử, công nghiệp hỗ trợ...)
Nhóm soạn thảo chung Quy hoạch tổng thể Công nghiệp xe máy dưới sự chỉ đạo của MOI và VJJI2	2006-2007	Nhóm làm việc chung(MOI, VDF, các nhà sản xuất, các chuyên gia)	Soạn thảo quy hoạch tổng thể theo phương pháp và cấu trúc nội dung mới, với sự tham gia tích cực của các nhà lắp ráp xe máy lớn và trao đổi thường xuyên giữa các bên liên quan; VDF là cơ quan hỗ trợ. Quy hoạch tổng thể được phê duyệt tháng 8 năm 2007.
Quan hệ đối tác Monozukuri Việt Nam - Nhật Bản về công nghiệp hỗ trợ	(Đang trong giai đoạn chuẩn bị)	(Sẽ được quyết định)	Xây dựng mối quan hệ đối tác chiến lược về monozukuri (ngành chế tạo kỹ năng cao), Nhật Bản sẽ chuyển giao bí quyết sản xuất của mình cho Việt Nam. Các kế hoạch hành động thúc đẩy công nghiệp hỗ trợ sẽ được triển khai với nỗ lực chung của hai bên.

Các chữ viết tắt: 4J (Đại sứ quán Nhật Bản, JICA, JBIC, JETRO), JICA (Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản), JBIC (Ngân hàng hợp tác quốc tế Nhật Bản), JETRO (Tổ chức thương mại quốc tế Nhật Bản); MPI (Bộ Kế hoạch và đầu tư), MOI (Bộ Công nghiệp), VJJI2 (Sáng kiến chung Việt Nam-Nhật Bản giai đoạn II), GRIPS (Viện nghiên cứu chính sách quốc gia), NEU (Đại học Kinh tế quốc dân), VDF (Diễn đàn phát triển Việt Nam), PSD (Phát triển khu vực tư nhân), SOE (doanh nghiệp thuộc quyền sở hữu của nhà nước).

Những đối thoại chính sách này chủ yếu do phía đối tác Nhật Bản gợi ý. Chúng tôi cho rằng chính phủ Việt Nam cần chủ động hơn nữa trong quá trình cải cách hoạch định chính sách của mình và mời phía Nhật Bản (và các quốc gia khác) cùng tham gia triển khai nỗ lực ấy.

4.9. Kết luận

Mặc dù Việt Nam đã gặt hái nhiều thành công rực rỡ trong quá trình phát triển và chuyển đổi đất nước song nghiên cứu này tập trung vào những vấn đề Việt Nam sẽ gặp phải trong tương lai, đưa ra các đánh giá thẳng thắn và nêu lên những khuyến nghị chính sách để Việt Nam có thể phát triển đầy đủ hơn nữa những tiềm năng vốn có. Tôi tin tưởng rằng người dân và chính phủ Việt Nam không chỉ bằng lòng với các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) hay dừng lại ở địa vị một quốc gia có thu nhập trung bình. Mong muốn của họ phải cao hơn thế và chắc chắn họ sẽ thực hiện được mong muốn ấy nếu biết tìm ra những thiếu sót hiện tại và thẳng thắn đối mặt với thách thức. Thông điệp chính của nghiên cứu này có thể được tóm tắt như sau.

Việt Nam đang ở vị trí mà từ đây để tiến lên mức thu nhập cao hơn Việt Nam phải tăng cường tạo ra giá trị nội tại. Điều này đòi hỏi hành động phù hợp từ phía chính phủ hơn là theo chính sách thị trường tự do nhằm định hướng và hỗ trợ sự năng động của khu vực tư nhân và tránh rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Để tăng chất lượng chính sách, Việt Nam cần thay đổi quá trình hoạch định chính sách của mình. Điều này đòi hỏi phải cải cách căn bản trong hệ thống hành chính công. Phạm vi và quy mô cải cách này phải được lựa chọn một cách thận trọng nhằm tối thiểu hoá năng lượng chính trị và xã hội để tiến hành thay đổi và tối đa hóa tác động tích cực của cải cách. Một người đứng đầu quyết đoán và được trang bị đầy đủ kiến thức, một đội ngũ tham mưu mới và quan hệ đối tác chiến lược với bên ngoài là những điểm khởi đầu hiệu quả mà chúng tôi đề xuất để Việt Nam có thể thoả mãn những điều kiện nói trên.

Tài liệu tham khảo

Aoki, Masahiko. 2001a *Thông tin, Quản trị điều hành doanh nghiệp và Phân biệt thể chế: Năng lực cạnh tranh ở Nhật Bản, Mỹ và các nền kinh tế chuyển đổi*. Oxford University Press.

———. 2001b. *Hướng tới một phân tích so sánh thể chế*. MIT Press.

Fujimoto, Takahiro. 2004. *Nihon no Monozukuri Tetsugaku* [Japan's Monozukuri Philosophy]. Nihon Keizai Shimbunsha.

———. 2006. “Lợi thế cạnh tranh dựa trên kiến trúc ở Nhật Bản và Châu Á”. Trong bài báo Công nghiệp hoá của các nước đang phát triển: những phân tích của các nhà kinh tế học Nhật Bản, biên tập bởi Kenichi Ohno và Takahiro Fujimoto. Chương trình COE Thế kỷ 21. Viện nghiên cứu chính sách quốc gia.

Fujimoto, Takahiro và Junichiro Shintaku. 2005. *Phân tích dựa trên kiến trúc của các ngành công nghiệp chế tạo Trung quốc*. Toyo Keizai Shimposha.

Diễn đàn phát triển GRIPS. 2002. *Hợp tác phát triển của Nhật Bản ở Việt Nam: Hỗ trợ tăng trưởng trên diện rộng và giảm nghèo* (bằng tiếng Anh, tiếng Nhật và tiếng Việt).

Ichikawa, Kyoshiro. 2005. “Xây dựng và đẩy mạnh các ngành công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam: Báo cáo điều tra”. Trong bài Cải thiện quy trình hoạch định chính sách, biên tập: Kenichi Ohno và Nguyễn Văn Thường, Chương 4. Hà nội: Diễn đàn phát triển Việt Nam và Nhà xuất bản Lý luận chính trị.

Nhóm công tác chung về xe gắn máy. 2007. *Vì sự phát triển vững mạnh của ngành công nghiệp xe máy Việt Nam* (bằng tiếng Anh và tiếng Việt). Nhà xuất bản lao động xã hội.

Murakami, Yasusuke. 1996. *Hankoten no Seijikeizaigaku* (Chống lại nền kinh tế chính trị cổ điển), số. 2. Tokyo: Chuo Koron Sha, 1992. bản dịch tiếng Anh của Kozo Yamamura, Chống lại nền kinh tế chính trị cổ điển. Stanford: Stanford University Press.

———. 1998. *Hankoten no Seijikeizaigaku Yoko: Raiseiki no tameno Oboegaki* [Chống lại nền kinh tế chính trị cổ điển: Bản ghi nhớ cho thế kỷ sau]. Tokyo: Chuo Koron Sha, 1994. bản dịch

tiếng Anh chương 6 trong bài báo Quan điểm của Nhật Bản về Phát triển kinh tế: Những con đường khác nhau dẫn tới thị trường, biên tập: Kenichi Ohno và Izumi Ohno. London và New York: Routledge.

Nguyen Thi Xuan Thuy. 2007. “Các ngành công nghiệp hỗ trợ: Nhìn lại các khái niệm và quá trình phát triển”. Trong bài Xây dựng các ngành công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam, biên tập: Kenichi Ohno số. 1 (bằng tiếng Anh và tiếng Việt), Chương 2. Diễn đàn phát triển Việt Nam.

Ohno, Izumi (chủ biên). 2005. *Sở hữu thật sự và quyền tự chủ chính sách: Quản lý nhà tài trợ và chính sách riêng*. Diễn đàn phát triển GRIPS, Viện nghiên cứu chính sách quốc gia.

Ohno, Izumi và Kenichi Ohno. 2009. “Phát triển năng lực linh hoạt: Châu Phi có thể học hỏi gì từ việc lập chính sách công nghiệp ở Đông Á,” chương 2, trong Kenichi Ohno (2009).

Ohno, Kenichi. 2008a. “Cơ chế tăng trưởng khu vực Đông Á và Phát triển chính trị”. Trong bài Tính khác biệt và hỗ trợ trong trợ giúp phát triển: Bài học của Đông Á đối với tăng trưởng ở Châu Phi”, Chương 2. Tokyo: Diễn đàn phát triển GRIPS.

———. 2008b. “Quan hệ đối tác Monozukuri Việt Nam-Nhật Bản cho các ngành công nghiệp hỗ trợ: Nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh của Việt Nam trong kỷ nguyên hội nhập sâu sắc”. Diễn đàn phát triển Việt Nam.

Ohno, Kenichi (chủ biên). 2006. *Hoạch định chính sách công nghiệp ở Thái Lan, Malaixia và Nhật Bản: Bài học cho các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam* (bằng tiếng Anh và tiếng Việt). Diễn đàn phát triển Việt Nam.

———. 2007. *Xây dựng các ngành công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam, số. 1* (tiếng Anh và tiếng Việt). Diễn đàn phát triển Việt Nam.

Kenichi Ohno. 2009. *Bẫy thu nhập trung bình: Những gợi ý cho chiến lược công nghiệp hóa ở Đông Á và Châu Phi*, Diễn đàn Phát triển GRIPS, Tokyo.

Ohno, Kenichi và Izumi Ohno (chủ biên). 1998. *Quan điểm của*

Nhật Bản về Phát triển kinh tế: Những con đường khác nhau dẫn tới thị trường. London và New York: Routledge.

Ohno, Kenichi, và Takahiro Fujimoto (chủ biên). 2006. I. Chương trình COE Thế kỷ 21. Viện nghiên cứu chính sách quốc gia.

Tsai, Mon-Han. 2006. “Truyền thuyết Monozukuri: Lý tưởng về một nền sản xuất cơ khí hoá”. Báo cáo công tác ITEC 06-04, Đại học Doshisha.

Diễn đàn phát triển Việt Nam. 2007. “Các ngành công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam từ góc nhìn của các công ty chế tạo Nhật Bản”, trong cuốn *Xây dựng các ngành công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam* Kenichi Ohno (chủ biên) (bằng tiếng Anh và tiếng Việt), Chương 1. Diễn đàn phát triển Việt Nam.

Diễn đàn phát triển Việt Nam. 2008. “Quan hệ đối tác Monozukuri Việt Nam - Nhật Bản cho các ngành công nghiệp hỗ trợ: Nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh của Việt Nam trong kỷ nguyên hội nhập sâu sắc”. Tài liệu chuẩn bị cho kế hoạch hành động song phương nhằm thúc đẩy các ngành công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam.

Diễn đàn Phát triển Việt Nam. 2010. *Điều tra so sánh về Bối cảnh, Giải pháp chính sách và Kết quả phát triển Công nghiệp hỗ trợ ở ASEAN: Malaixia và Thái Lan so với Việt Nam*, Báo cáo của JICA Việt Nam (dự thảo).

Watanabe, Toshio. 1998. *Shinseiki Asia no Koso* [Thiết kế một Châu Á cho thế kỷ mới]. Tokyo: Chikuma Shinsho, 1995. Được dịch một phần và xuất bản chương 11 trong *Quan điểm của Nhật Bản về Phát triển kinh tế: Những con đường khác nhau dẫn tới thị trường* do Kenichi Ohno and Izumi Ohno (chủ biên). London và New York: Routledge.

Ngân hàng thế giới. 1959. *Chương trình phát triển công cho Thái Lan*, Báo cáo chuyên Công tác do IBRD tổ chức theo yêu cầu của chính phủ Thái Lan. The Johns Hopkins Press.

———. 1993. *Sự thần kỳ của Đông Á: Tăng trưởng kinh tế và chính sách công*. Oxford University Press.

Ngân hàng Thế giới. 2009. *Giám sát kinh tế Malaixia: Định vị lại tăng trưởng*.

CHƯƠNG 5

NGUỒN NHÂN LỰC CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM TỪ GÓC NHÌN CỦA DOANH NGHIỆP

*ThS. Nguyễn Thị Xuân Thúy
và TS. Phạm Trọng Hoàng*

Nguồn nhân lực đóng vai trò then chốt trong phát triển công nghiệp của các nước. Với một nền kinh tế đang thoát ra khỏi nhóm các nước nghèo, tham gia vào nhóm các nước có thu nhập trung bình, đối mặt với những thách thức duy trì tăng trưởng và phát triển dài hạn như Việt Nam, chất lượng nguồn nhân lực và hệ thống đào tạo nhân lực công nghiệp là yếu tố được quan tâm hàng đầu. Dựa trên kết quả khảo sát các doanh nghiệp sản xuất trong lĩnh vực điện, điện tử và cơ khí, bao gồm các thành phần kinh tế và quy mô doanh nghiệp khác nhau, bài viết này phân tích hiện trạng nguồn nhân lực và những vấn đề đặt ra với nguồn nhân lực công nghiệp của Việt Nam hiện tại. Đối tượng nguồn nhân lực được nghiên cứu là lực lượng lao động kỹ thuật trực tiếp, được đào tạo tại các trường kỹ thuật và dạy nghề ở Việt Nam.

5.1. Tổng quan về nguồn nhân lực công nghiệp và đào tạo kỹ thuật và dạy nghề (TVET) ở Việt Nam

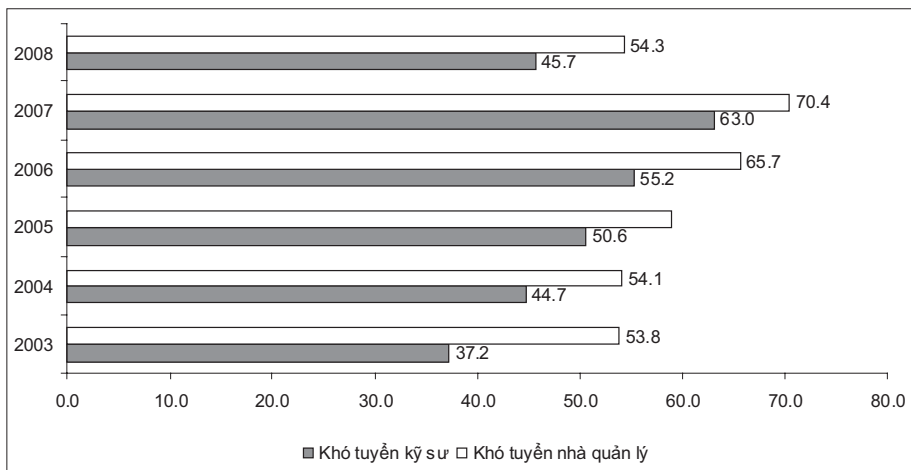
5.1.1. Tổng quan về nguồn nhân lực công nghiệp

Với dân số gần 86 triệu dân và chủ yếu là dân số trẻ, Việt Nam có tiềm năng lớn về nguồn nhân lực trong đó có nguồn nhân lực công nghiệp. Nguồn nhân lực dồi dào đã là một trong những nhân tố cơ bản cho sự phát triển công nghiệp của Việt Nam trong thời gian qua. Tuy nhiên việc thiếu hụt lao động có kỹ năng cao đã ngày càng rõ nét và có xu hướng trầm trọng hơn theo sự phát triển của công nghiệp. Đầu tư vào các ngành lắp ráp có thể được mở rộng trong vài năm tới để tận dụng

nguồn lao động giản đơn với mức chi phí thấp. Tuy vậy trong tương lai, cùng với sự phát triển của nền kinh tế, mức lương sẽ tăng lên. Lợi thế do lao động rẻ không còn nữa và các nhà lắp ráp, các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) sẽ chuyển sang các nước khác có chi phí sản xuất thấp hơn.

Mặc dù FDI vào Việt Nam tăng mạnh trong những năm gần đây nhưng không có gì đảm bảo rằng xu hướng này sẽ còn tiếp tục trong dài hạn. Các nước Châu Á đi trước, như Malaixia và Thái Lan đã tiến hành công nghiệp hóa được vài thập kỷ, có mức lương cao hơn Việt Nam, nhưng năng lực công nghệ cũng cao hơn, do đó những nước này có khả năng trở thành cơ sở sản xuất các sản phẩm có giá trị gia tăng cao cho các doanh nghiệp FDI. Mặt khác, Trung Quốc và Ấn Độ có lợi thế hơn Việt Nam về quy mô thị trường trong nước và chi phí lao động. Việt Nam cũng phải cạnh tranh với các nước đi sau như Campuchia, Lào, và Myanmar, những nước đang dần có lợi thế hơn Việt Nam về chi phí lao động thấp để thu hút FDI. Để tiếp tục và tự chủ trong quá trình công nghiệp hóa, Việt Nam cần phải phát triển nguồn nhân lực có kỹ năng cao nhằm nâng cao năng suất và giá trị gia tăng ngay từ bây giờ, khi mà Việt Nam vẫn đang có lợi thế về nguồn lao động giản đơn.

Hình 5.1: Những vấn đề về lao động và tuyển dụng ở Việt Nam, 2003-2008



Nguồn: JETRO, Japanese affiliated manufacturers in Asia (các năm).

Đánh giá về kỹ năng và khả năng cung ứng lao động của các nước là mối quan tâm của các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Do có sự khác biệt giữa các ngành công nghiệp cũng như giữa các doanh nghiệp, khó có thể tổng hợp tình trạng lao động trên phạm vi quốc gia. Tuy nhiên, ở mức độ nào đó chúng ta có thể nhận biết xu hướng phát triển của lao động thông qua các cuộc điều tra do các tổ chức quốc tế, các cơ quan trong nước tiến hành. Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản (JETRO) hàng năm đều tiến hành điều tra về hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp Nhật Bản tại Châu Á, trong đó có đề cập đến tình trạng lao động ở các nước điều tra. Hình 5.1 cho thấy ngày càng có nhiều doanh nghiệp Nhật Bản ở Việt Nam gặp khó khăn trong việc tuyển dụng nhà quản lý và kỹ sư trong giai đoạn 2003–2008.

Trong doanh nghiệp chế tạo, các bộ phận liên quan trực tiếp đến hoạt động sản xuất gồm quản lý sản xuất, sản xuất trực tiếp, kỹ thuật, kiểm tra và quản lý chất lượng. Tất cả các bộ phận này đều có vai trò quan trọng trong công nghiệp chế tạo, nhưng trong số này, hai bộ phận sản xuất và kỹ thuật, những bộ phận đòi hỏi nguồn nhân lực đã qua đào tạo kỹ thuật và dạy nghề, được xem là có liên quan trực tiếp hơn đến hoạt động sản xuất. Nhân lực làm việc trong bộ phận sản xuất gồm người vận hành dây chuyền sản xuất, tổ trưởng dây chuyền, và nhà quản lý cấp trung. Những năm gần đây, các doanh nghiệp Nhật Bản không còn gặp khó khăn trong việc tuyển dụng công nhân trực tiếp, nhưng ngày càng khó khăn hơn trong tuyển dụng kỹ sư và nhà quản lý.

Đối với các vị trí quản lý, quản lý công nhân trực tiếp không đòi hỏi phải liên lạc thường xuyên giữa công ty mẹ và công ty con, do vậy bộ phận sản xuất thường không mất nhiều thời gian để chuyển giao vị trí quản lý cho người bản địa. Theo điều tra của JETRO (2008), 65,2% doanh nghiệp Nhật Bản tuyển dụng nhân viên bản địa vào vị trí quản lý trong các bộ phận sản xuất, nhưng cũng có 48,2% doanh nghiệp cho biết họ gặp khó khăn trong việc “nội địa hóa” vị trí quản lý và giám sát. Nhiều doanh nghiệp đang tìm kiếm (i) các tổ trưởng dây chuyền có thể quản lý và cải tiến toàn bộ quy trình sản xuất chứ không chỉ một dây chuyền đơn lẻ, (ii) các công nhân có thể thực hiện các kỹ năng chính xác trong việc chế tạo các linh phụ kiện và khuôn mẫu kim loại, nhựa, và (iii) các nhà quản lý cấp trung có khả năng phát hiện và xử lý các vấn đề xảy ra trong hoạt động sản xuất thường ngày. Nguồn nhân lực làm

việc trong bộ phận kỹ thuật là các kỹ sư được đào tạo từ các trường cao đẳng hoặc đại học chuyên ngành công nghiệp. Các bộ phận này kết nối chặt chẽ với bộ phận thiết kế tại công ty mẹ, do vậy cần nhiều thời gian hơn các bộ phận khác trong việc chuyển giao vị trí quản lý cho người sở tại. Kết quả điều tra của JETRO cho thấy hầu hết kỹ sư được hiểu là những người có thể phối hợp với bộ phận thiết kế hay sản xuất của công ty mẹ trong việc nâng cấp xưởng sản xuất, cải tiến công cụ sản xuất, cách thức tổ chức, sắp xếp các dây chuyền. Nói chung, nguồn nhân lực mà các doanh nghiệp cần cho các bộ phận liên quan đến sản xuất chủ yếu được đào tạo từ các cơ sở giáo dục kỹ thuật và dạy nghề hoặc các trường cao đẳng, đại học (Hình 5.2).

Hình 5.2: Mối liên hệ giữa nguồn nhân lực công nghiệp và các cơ sở đào tạo

Chuyên môn	Bộ phận	Cơ sở đào tạo
Thiết kế	R&D	Đại học/Sau đại học
Kỹ sư	Thiết bị / kỹ thuật	Cơ sở đào tạo kỹ thuật và dạy nghề
Trưởng dây chuyền sản xuất	Sản xuất	
Công nhân		Giáo dục phổ thông

Nguồn: Mori, Phạm và Nguyễn (2009) (sắp xuất bản).

5.1.2. Đào tạo kỹ thuật và dạy nghề (TVET) ở Việt Nam

Hệ thống TVET của Việt Nam bao gồm các trường đại học chuyên ngành kỹ thuật, công nghiệp, các trường cao đẳng công nghiệp, các trường cao đẳng nghề, và các trung tâm dịch vụ việc làm có mở các lớp đào tạo nghề. Theo Luật Giáo dục sửa đổi năm 2005 và Luật Dạy nghề ban hành năm 2006, các cơ sở này cung cấp các khóa đào tạo ở ba trình độ, cao đẳng, trung cấp và sơ cấp, bao quát nhiều chuyên ngành, nhưng hiện nay chủ yếu tập trung vào các chuyên ngành thông dụng, như điện, máy móc, cơ khí, xây dựng và may mặc. Theo số liệu từ Tổng cục Thống kê (GSO, 2009), tính đến tháng 6 năm 2009, hệ thống TVET của Việt Nam có tổng cộng 1.083 cơ sở dạy nghề và các trung tâm đào tạo nghề.

Bảng 5.1: Tỷ lệ lao động trẻ cần được đào tạo bổ sung sau tuyển dụng

	<i>Lao động phổ thông</i>	<i>Lao động có chuyên môn kỹ thuật</i>	<i>Lao động có trình độ cao đẳng, đại học trở lên</i>	Trung bình
Cần đào tạo lại	7,8	9,4	1,0	6,1
Cần đào tạo bổ sung kỹ năng mới	3,6	15,5	18,6	12,6
Đào tạo tại chỗ	35,6	38,1	38,5	37,4
Cần thời gian để làm quen với công việc, kỹ năng hàng ngày	52,3	36,4	40,5	43,1
Nhu cầu đào tạo khác	0,7	0,6	1,4	0,9
Tổng	100,0	100,0	100,0	100,0

Nguồn: Điều tra về sự phù hợp của lao động trẻ trong thị trường lao động (MOLISA, 2005)

Những năm gần đây chính phủ Việt Nam đã chú ý nhiều hơn đến việc tăng cường hệ thống TVET nhằm đáp ứng nhu cầu về lao động công nghiệp đang tăng lên do tốc độ công nghiệp hóa cao. Tuy nhiên, bất chấp những nỗ lực của chính phủ và các cơ quan chức năng, như cải tiến chương trình giảng dạy, đào tạo giảng viên, xây dựng chương trình khung đào tạo nghề, hỗ trợ tài chính... TVET vẫn còn nhiều bất cập, không đáp ứng được yêu cầu của doanh nghiệp cả về số lượng và chất lượng. Theo kết quả điều tra thị trường lao động của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2005), các doanh nghiệp đều cho rằng kỹ năng của lao động mới ra trường không đáp ứng được nhu cầu công việc (Bảng 5.1). Điều đáng chú ý là lao động đã qua đào tạo lại cần được đào tạo bổ sung và đào tạo tại chỗ nhiều hơn so với lao động phổ thông.

Phân tích trên cho thấy nguồn nhân lực cần thiết cho phát triển công nghiệp ở Việt Nam trong giai đoạn hiện tại và trước mắt là những người có năng lực tự mình quản lý và cải tiến hoạt động sản xuất, chứ không phải chỉ đơn giản biết làm những gì đã được chỉ định sẵn. Cũng có một khoảng cách khá lớn giữa khả năng và thực tế đào tạo tại các cơ sở TVET với yêu cầu về lao động của các doanh nghiệp. Quá trình công

nghiệp hóa tại Việt Nam cần được đẩy nhanh và đòi hỏi tối đa hóa hiệu quả của dòng vốn FDI bằng cách nâng cao kỹ năng của lao động. Yêu cầu đặt ra với các cơ sở đào tạo trong hệ thống TVET là cần phải đáp ứng được nhu cầu đang ngày càng tăng về nguồn nhân lực công nghiệp về cả số lượng và chất lượng. Để làm được điều này, hình thức đào tạo cần phải được chuyển đổi từ “hướng cung” như hiện nay sang “hướng cầu”, thu hẹp khoảng cách giữa kỹ năng được đào tạo với kỹ năng doanh nghiệp cần. Đào tạo định hướng theo nhu cầu đòi hỏi phải tiến hành điều tra thường xuyên nhu cầu lao động của doanh nghiệp để kịp thời điều chỉnh chương trình đào tạo cho phù hợp. Các cuộc điều tra về lao động việc làm từ trước đến nay tuy đã chỉ ra được ngành nghề nào đang khan hiếm lao động nhất, nhưng chưa xác định được cụ thể những kỹ năng nào trong những ngành đó là cần thiết nhất. Vì vậy, các cuộc điều tra sâu về nhu cầu lao động cụ thể của doanh nghiệp cần được tiến hành thường xuyên hơn.

5.2. Nguồn nhân lực công nghiệp từ góc nhìn của doanh nghiệp

5.2.1. Mô tả điều tra

Với mục đích tìm hiểu chất lượng nguồn nhân lực công nghiệp và nhu cầu về lao động, kỹ năng trong các doanh nghiệp công nghiệp, được sự hỗ trợ của JICA và Trường Đại học Hiroshima, Nhật Bản, VDF đã phối hợp cùng UNIDO, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân tiến hành khảo sát các doanh nghiệp ở Hà Nội và các vùng lân cận trong thời gian từ tháng 12 năm 2008 đến tháng 2 năm 2009. Điều tra bao gồm phỏng vấn trực tiếp tổng giám đốc hoặc giám đốc nhân sự các doanh nghiệp cùng với gửi bảng hỏi đến tổng giám đốc hoặc giám đốc bộ phận của 160 doanh nghiệp. Nhóm nghiên cứu nhận được 76 phản hồi hợp lệ, tương đương 47,5%, trong đó có 27 doanh nghiệp Nhật Bản, 35 doanh nghiệp Việt Nam, và 14 doanh nghiệp khác (có vốn đầu tư từ Hàn Quốc, Đài Loan và các nước khác). Tỷ lệ phản hồi không cao (47,5%) có thể do nguyên nhân là do cuộc điều tra được thực hiện vào thời điểm khá nhạy cảm, trùng với các ngày lễ tết và thời điểm cuối năm tài chính. Ngoài ra, suy thoái kinh tế diễn ra vào đúng thời điểm tiến hành điều tra cũng khiến doanh nghiệp dành nhiều quan tâm đến vấn đề sản xuất hơn là vấn đề nguồn nhân lực.

Bảng hỏi gồm các nhóm câu hỏi liên quan đến (i) chất lượng lao động mới tốt nghiệp, (ii) thời gian đào tạo sau tuyển dụng, (iii) chất lượng các cơ sở TVET, (iv) nhu cầu kỹ năng của các doanh nghiệp, và (v) gọi ý của các doanh nghiệp về vai trò của TVET và doanh nghiệp trong đào tạo nghề. Ngoài những nội dung này, điều tra cũng đề cập tới một số nội dung khác, đặc biệt trong các phỏng vấn trực tiếp. Tuy nhiên báo cáo này chỉ tập trung chủ yếu vào 5 nội dung đã được đề cập ở trên. Báo cáo kết quả khảo sát đầy đủ đang được UNIDO và VDF phối hợp hoàn thiện và sẽ được xuất bản trong thời gian tới.

Trong bảng hỏi gửi tới các doanh nghiệp, người được hỏi được yêu cầu cho điểm, tính theo thang điểm từ 1 đến 5. Điểm cao thể hiện sự hài lòng của doanh nghiệp đối với (i) và (iii), thể hiện nhu cầu cao đối với (iv), và cho biết những kỹ năng cần được đào tạo tại TVET đối với (v). Điều tra thu nhận được những ý kiến cụ thể của doanh nghiệp về chất lượng sinh viên tốt nghiệp, về các cơ sở đào tạo nghề, và về nhu cầu lao động của doanh nghiệp. Quy mô điều tra không lớn (chỉ có 76 phiếu trả lời) nên có thể hạn chế tính thống kê đại diện. Tuy vậy, điều tra cho thấy những nét cơ bản về chất lượng sinh viên tốt nghiệp TVET theo đánh giá của doanh nghiệp và nhu cầu lao động của doanh nghiệp.

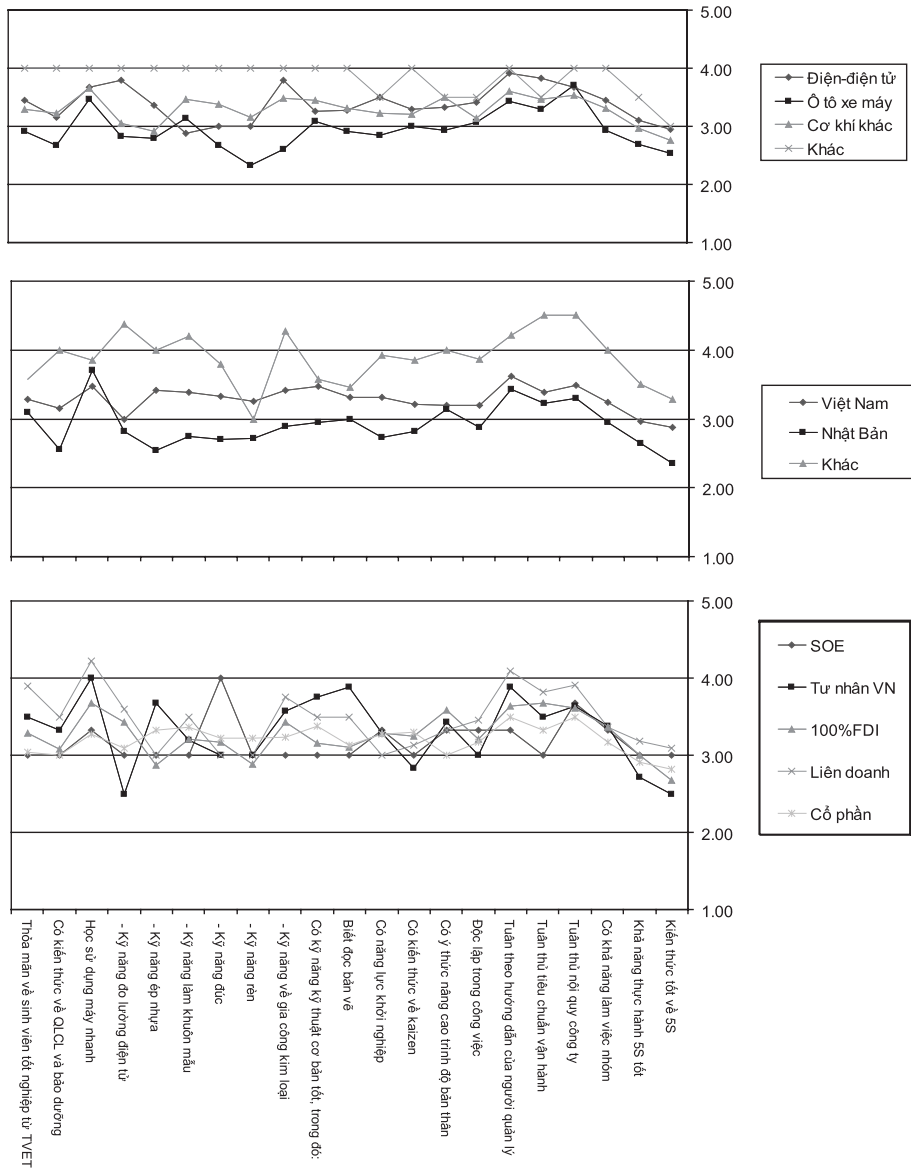
5.2.2. Đặc điểm của doanh nghiệp được điều tra

Đối tượng phỏng vấn và gửi bảng hỏi của cuộc điều tra này là các doanh nghiệp công nghiệp chế tạo - ngành sử dụng nhiều nhân công đòi hỏi phải được đào tạo nghề chính quy. Cụ thể, trong 76 doanh nghiệp, có 24 doanh nghiệp điện, điện tử, 14 doanh nghiệp ô tô xe máy, 36 doanh nghiệp thuộc lĩnh vực cơ khí khác, và số còn lại thuộc các ngành khác (thương mại, dịch vụ). Xét về quốc tịch, hình thức sở hữu và quy mô lao động của doanh nghiệp, không có sự chênh lệch quá lớn giữa các nhóm mẫu. Về quốc tịch, doanh nghiệp Việt Nam chiếm 48,7%, doanh nghiệp Nhật Bản chiếm 31,6%, còn lại là doanh nghiệp nước ngoài khác (Đài Loan, Hàn Quốc, Trung Quốc...). Về hình thức sở hữu, doanh nghiệp 100% vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài chiếm 39,5%, tiếp đến là doanh nghiệp cổ phần chiếm 31,5%, doanh nghiệp liên doanh chiếm 14,5%, doanh nghiệp tư nhân Việt Nam chiếm 10,5%, còn lại là doanh nghiệp nhà nước. Xét về quy mô lao động, SME chiếm 48,6%, phần còn lại là các doanh nghiệp lớn có từ 300 lao động trở lên.

5.2.3. Kết quả điều tra

Chất lượng lao động tốt nghiệp từ TVET

Hình 5.3. Đánh giá chất lượng sinh viên tốt nghiệp TVET theo ngành, quốc tịch doanh nghiệp và hình thức sở hữu



Nguồn: Các tác giả minh họa dựa trên kết quả điều tra.

Cơ sở đánh giá chất lượng lao động mới tốt nghiệp là mức độ kỹ năng mà họ có được. Trong điều tra, kỹ năng lao động được chia thành hai loại là kỹ năng cứng (kỹ năng kỹ thuật: như đúc, rèn, gia công kim loại...) và kỹ năng mềm (kỹ năng chung: như 5S, kaizen, làm việc nhóm...). Hình 5.3 thể hiện kết quả điều tra đánh giá của các doanh nghiệp về hai kỹ năng trên, phân chia theo các đối tượng được hỏi.

Nhìn chung, các doanh nghiệp không đánh giá cao kỹ năng của các lao động mới tốt nghiệp, đặc biệt là kỹ năng kỹ thuật. Trong nhóm kỹ năng mềm, 5S là kỹ năng doanh nghiệp đánh giá thấp nhất, có thể vì những kỹ năng này đã không được đào tạo tại trường. Ngoài ra, kỹ năng hoạt động theo nhóm, kaizen và tinh thần khởi nghiệp cũng không được doanh nghiệp đánh giá cao. Về ý thức kỷ luật, các doanh nghiệp đều cho rằng lao động mới tốt nghiệp tuân theo kỷ luật lao động, nhưng thụ động và ý thức tự lập kém. Trong nhóm kỹ năng kỹ thuật, đúc, rèn, và làm khuôn mẫu là những kỹ năng doanh nghiệp đánh giá thấp nhất. Đây là nhóm kỹ năng cơ bản trong công nghiệp chế tạo, có tính quyết định đối với chất lượng sản phẩm nên có lẽ doanh nghiệp đánh giá khắt khe hơn so với các kỹ năng khác (đo lường điện tử, vận hành thiết bị...).

Xét theo ngành nghề, các công ty trong ngành ô tô, xe máy đánh giá chất lượng lao động thấp hơn so với các ngành cơ khí khác, điều này phản ánh thực tế là trong các ngành cơ khí, ô tô xe máy là ngành đòi hỏi trình độ kỹ thuật và kỹ năng cao hơn so với các ngành khác. Xét theo quốc tịch doanh nghiệp, doanh nghiệp Nhật đánh giá khắt khe hơn cả.

Xét trên khía cạnh sở hữu của các doanh nghiệp, một giả thiết thường được đưa ra là doanh nghiệp FDI đòi hỏi trình độ kỹ năng cao hơn nên sẽ có đánh giá khắt khe hơn doanh nghiệp trong nước. Nhưng kết quả điều tra cho kết quả ngược lại, các doanh nghiệp tư nhân Việt Nam đánh giá thấp nhất ở hầu hết các kỹ năng. Một lý giải cho thực tế này là các doanh nghiệp tư nhân thường không tiến hành đào tạo sau tuyển dụng, họ kỳ vọng lao động sau khi tốt nghiệp phải làm việc được ngay. Trong khi hầu hết các doanh nghiệp FDI đều có chương trình đào tạo sau tuyển dụng nên ở mức độ nhất định, họ dễ dàng chấp nhận những điểm yếu của lao động mới tốt nghiệp hơn. Tuy nhiên, nhận định này có lẽ chỉ đúng với doanh nghiệp FDI không phải của Nhật Bản, bởi như kết quả đã nêu ở trên, doanh nghiệp Nhật Bản đánh giá khắt khe hơn các doanh nghiệp Việt Nam nói chung.

Đào tạo sau tuyển dụng

Khi tìm hiểu về kế hoạch đào tạo sau tuyển dụng ở các doanh nghiệp, nghiên cứu đặt giả thiết rằng đối với lao động mới ra trường, các kỹ năng cơ bản về kỹ thuật đã được đào tạo tại trường nên doanh nghiệp cần ít thời gian đào tạo hơn. Ngược lại, các kỹ năng mềm và kỹ năng vận hành máy móc mới sẽ được doanh nghiệp dành nhiều thời gian hơn để đào tạo tại doanh nghiệp. Bảng hỏi cũng phân chia các kỹ năng thành ba nhóm là kỹ năng mềm (5S, kaizen, tác phong làm việc), kỹ năng cơ bản, và kỹ năng vận hành máy móc mới.

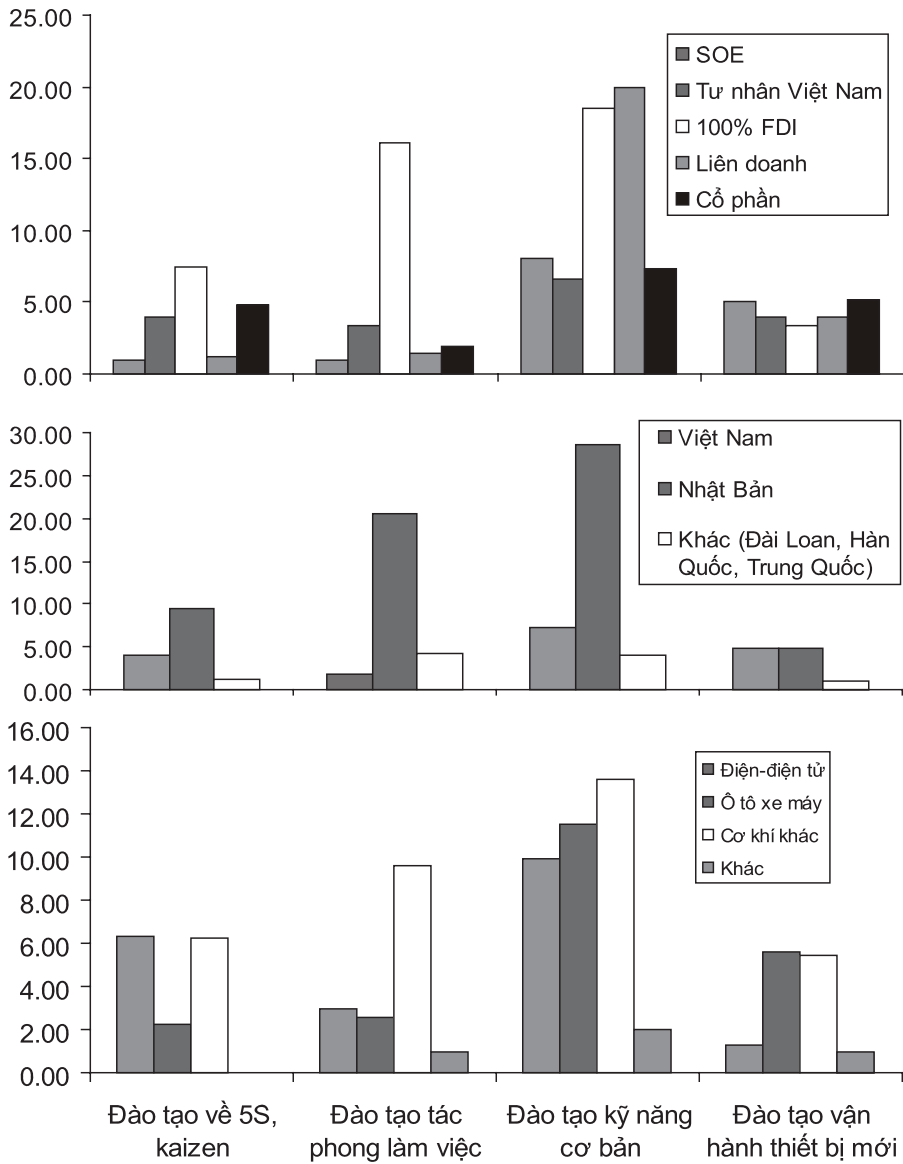
Tuy nhiên, kết quả điều tra cho thấy giả thiết trên không hoàn toàn đúng. Nhìn chung, doanh nghiệp không chỉ không hài lòng với thái độ, tác phong làm việc của lao động mới ra trường mà còn cả kỹ năng thực hành của họ. Hầu hết doanh nghiệp ở các ngành đều dành nhiều thời gian nhất cho việc đào tạo lại kỹ năng cơ bản – những kỹ năng đã được đào tạo tại trường. Các kỹ năng về 5S, kaizen và tác phong làm việc chiếm vị trí quan trọng thứ hai trong đào tạo trong khi đó thời gian dành cho đào tạo vận hành thiết bị mới chiếm ít nhất. Riêng ngành ô tô-xe máy dành thời gian đào tạo vận hành thiết bị mới nhiều hơn đào tạo kỹ năng mềm. Điều này gợi ý một thực tế rằng với những ngành phức tạp và mới phát triển tại Việt Nam, sử dụng những máy móc, thiết bị phức tạp hơn (như ngành ô tô xe máy) khả năng đáp ứng nhu cầu kỹ năng của các cơ sở đào tạo TVET của Việt Nam còn hạn chế.

Bảng 5.2: Thời gian doanh nghiệp đào tạo sau tuyển dụng

	Số doanh nghiệp	Thời gian trung bình (tuần)
Đào tạo về 5S, kaizen	27	5,52
Đào tạo tác phong làm việc	35	6,4
Đào tạo kỹ năng cơ bản	37	11,92
Đào tạo vận hành thiết bị mới	33	
Đào tạo khác	7	

Nguồn: Các tác giả tính toán dựa trên kết quả điều tra.

Hình 5.4: Thời gian đào tạo sau tuyển dụng (giờ) tại các doanh nghiệp, theo ngành, quốc tịch doanh nghiệp và hình thức sở hữu



Nguồn: Các tác giả lập dựa trên kết quả điều tra.

Xét theo quốc tịch, doanh nghiệp Nhật Bản dành nhiều thời gian nhất cho việc đào tạo. Thời gian đào tạo nói chung của các doanh nghiệp Nhật Bản, ở tất cả các nội dung đào tạo đều nhiều hơn đáng kể so với các đối tượng doanh nghiệp khác. Đối với các doanh nghiệp Nhật Bản, thời gian đào tạo kỹ năng cơ bản là nhiều nhất. Tiếp đến là thời gian đào tạo tác phong làm việc, 5S, kaizen, và cuối cùng là đào tạo vận hành máy móc thiết bị mới. Ngoài Nhật Bản, các doanh nghiệp FDI khác không thực hiện đào tạo tại doanh nghiệp nhiều hơn các doanh nghiệp Việt Nam. Tuy vậy nếu tính cả các doanh nghiệp Nhật Bản, các doanh nghiệp FDI dành nhiều thời gian đào tạo hơn so với doanh nghiệp trong nước, đặc biệt là đào tạo kỹ năng cơ bản. Doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài cũng dành nhiều thời gian hơn cho việc đào tạo tác phong làm việc so với các loại hình doanh nghiệp khác.

Xét theo quy mô doanh nghiệp, điều đáng chú ý là hầu hết các doanh nghiệp SME trong nước không thực hiện đào tạo sau tuyển dụng. Đây chính là lý do họ đòi hỏi lao động mới tốt nghiệp phải có nhiều kỹ năng và có thể làm việc được ngay và đánh giá khá khế hơn so với doanh nghiệp thực hiện đào tạo sau tuyển dụng.

Năng lực đào tạo của các cơ sở TVET

Chất lượng lao động mới tốt nghiệp một phần phụ thuộc vào năng lực đào tạo của các cơ sở giáo dục kỹ thuật và đào tạo nghề. Do vậy, một trong những nội dung điều tra là đánh giá của các doanh nghiệp về chất lượng cơ sở vật chất, chương trình đào tạo và giảng viên cũng như mối liên kết giữa các cơ sở đào tạo với doanh nghiệp đối với những cơ sở TVET mà họ biết hoặc đã đến tham quan (nếu có).

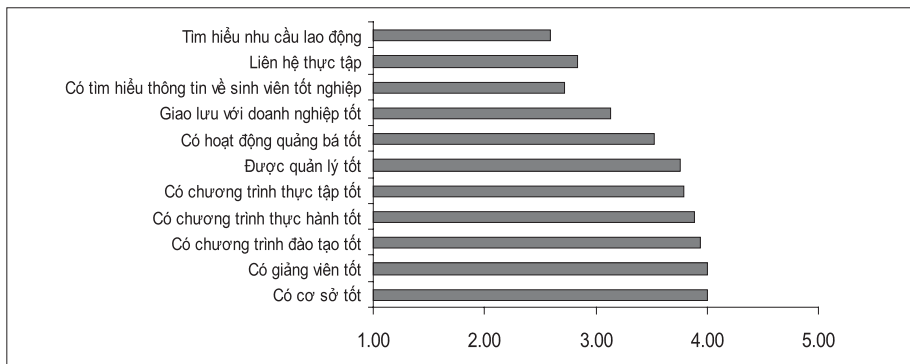
Kết quả điều tra cho thấy các doanh nghiệp đánh giá khá cao cơ sở vật chất, chương trình đào tạo và giảng viên của các cơ sở đào tạo mà họ biết hoặc đã đến tham quan. Tuy nhiên, doanh nghiệp cũng cho rằng liên kết giữa các trường với doanh nghiệp chưa thực sự tốt, ví dụ như các trường ít khi liên hệ doanh nghiệp để tìm hiểu về nhu cầu đào tạo của doanh nghiệp, ít tìm hiểu về chất lượng lao động đang làm việc tại doanh nghiệp tốt nghiệp từ trường đó ra... Kết quả điều tra qua đánh giá của các doanh nghiệp dường như không phù hợp với thực trạng của các cơ sở TVET thường được nhắc tới rằng các chương trình đào tạo không dựa trên kỹ năng cần thiết của doanh nghiệp, cơ sở vật chất kỹ

thuật không được đổi mới, hoặc nội dung giáo trình lạc hậu... Thực tế là các doanh nghiệp đánh giá khá cao các cơ sở đào tạo về những nội dung này. Ngược lại, điểm yếu nhất là làm sao kết nối được năng lực đào tạo của các cơ sở đào tạo với nhu cầu thực sự của các nhà tuyển dụng.

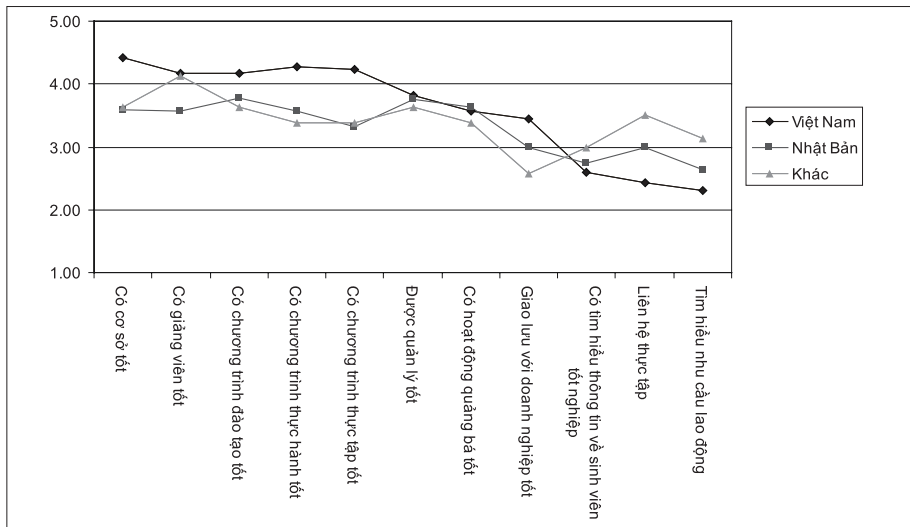
Một điểm lưu ý là kết quả điều tra không phản ánh tổng thể tất cả các cơ sở đào tạo TVET. Người trả lời chỉ đánh giá các cơ sở mà họ biết. Thực tế là các doanh nghiệp thường chỉ biết tới những cơ sở đào tạo lớn có uy tín. Do vậy những đánh giá trên chỉ tập trung cho các cơ sở TVET uy tín ở khu vực Hà Nội và lân cận.

Một kết quả lý thú là chính các doanh nghiệp Việt Nam, trong khi đánh giá cao năng lực đào tạo của các cơ sở đào tạo TVET (cao hơn so với các doanh nghiệp nước ngoài) lại đánh giá thấp hơn việc liên kết của các cơ sở đào tạo với các doanh nghiệp. Điều này có thể dẫn tới hai giả thiết rằng các cơ sở đào tạo Việt Nam tập trung nhiều hơn vào việc đáp ứng nhu cầu của các doanh nghiệp FDI. Một lý giải khác là do không có rào cản ngôn ngữ, các doanh nghiệp Việt Nam đòi hỏi mức độ giao tiếp của các cơ sở đào tạo với các cơ sở tuyển dụng cần được thực hiện nhiều hơn nữa.

Hình 5.5: (a) Năng lực của các cơ sở TVET, đánh giá chung



(b) Năng lực của các cơ sở TVET, theo quốc tịch doanh nghiệp



Nguồn: Các tác giả tính toán dựa trên kết quả điều tra.

Các kỹ năng cần thiết trong công nghiệp chế tạo

Nhìn chung, việc dự báo nhu cầu lao động cũng như những kỹ năng cần thiết không dễ dàng bởi ngoài kế hoạch sản xuất, còn nhiều yếu tố không dự báo được cũng có tác động đến kế hoạch tuyển dụng, như tỉ lệ chuyển việc, tình hình kinh tế xã hội... Thời điểm diễn ra điều tra cũng là thời kỳ bước vào khủng hoảng kinh tế toàn cầu, theo đó, các doanh nghiệp đang đánh giá và điều chỉnh lại nhu cầu lao động, thậm chí không xây dựng kế hoạch lao động. Nhiều doanh nghiệp đã không cung cấp thông tin về nhu cầu tuyển dụng. Điều này không có nghĩa là doanh nghiệp không có nhu cầu tuyển thêm lao động mới, mà chủ yếu là do họ chưa có kế hoạch cụ thể.

Với hơn 30 doanh nghiệp cung cấp thông tin, kết quả điều tra cũng cho thấy doanh nghiệp có nhu cầu lớn về kỹ năng gia công kim loại, kỹ năng quản lý sản xuất, và kỹ năng quản lý chất lượng. Đối với cả hai cấp trình độ đại học/cao đẳng và trung cấp trở xuống, kỹ năng gia công kim loại vẫn còn nhu cầu lớn; trong khi kỹ năng quản lý chất lượng có nhu cầu lớn hơn ở trình độ trung cấp trở xuống, còn kỹ năng quản lý sản xuất thì có nhu cầu lớn hơn ở trình độ đại học/cao đẳng.

**Bảng 5.3: (a) Nhu cầu lao động và kỹ năng
(trình độ cao đẳng/đại học)**

	2009		2010		2013	
	Số doanh nghiệp	Tổng nhu cầu	Số doanh nghiệp	Tổng nhu cầu	Số doanh nghiệp	Tổng nhu cầu
Gia công kim loại	29	522	17	259	15	316
Rèn	3	9	2	13	2	10
Đúc	4	68	3	19	2	37
Khuôn mẫu	7	68	4	82	4	32
Ép nhựa	3	45	5	76	4	51
Quản lý sản xuất	16	308	10	38	11	82
Quản lý chất lượng	15	277	10	89	9	103

(b) Nhu cầu lao động và kỹ năng (trung cấp trở xuống)

	2009		2010		2013	
	Số doanh nghiệp	Tổng nhu cầu	Số doanh nghiệp	Tổng nhu cầu	Số doanh nghiệp	Tổng nhu cầu
Gia công kim loại	21	684	14	485	16	865
Rèn	1	2	1	3	3	18
Đúc	1	2	2	5	2	55
Khuôn mẫu	4	18	3	14	6	25
Ép nhựa	4	208	3	221	4	233
Quản lý sản xuất	8	134	6	83	4	109
Quản lý chất lượng	3	506	5	533	5	528

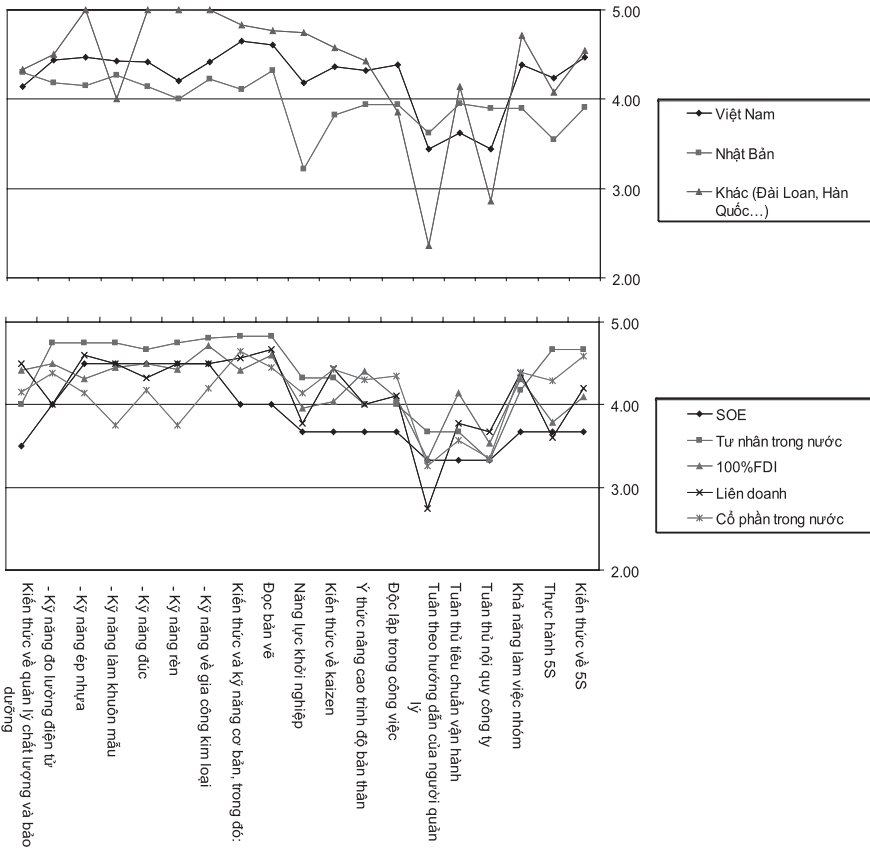
Nguồn: Các tác giả tính toán dựa trên kết quả điều tra.

Vai trò của TVET và doanh nghiệp trong đào tạo nghề

Đào tạo nghề bao gồm cả đào tạo tại trường và đào tạo tại doanh nghiệp. Quá trình đào tạo lại và đào tạo tại chỗ được diễn ra phổ biến ở nhiều doanh nghiệp và được xem là quá trình bắt buộc tại doanh nghiệp, bất kể lao động đã được học gì ở trường. Việc này dẫn tới một vấn đề là trong khi cơ sở đào tạo không thể đào tạo hoàn chỉnh tất cả các kỹ năng theo yêu cầu của tất cả từng doanh nghiệp thì đôi khi lại có sự lãng phí trong đào tạo khi cả cơ sở đào tạo và doanh nghiệp cùng đào tạo một kỹ năng. Vậy đâu sẽ là những kỹ năng cơ sở đào tạo TVET nên tập trung cung cấp cho học viên và đâu là những kỹ năng các doanh nghiệp có thể tự thực hiện đào tạo.

Kết quả điều tra cho thấy nhu cầu đào tạo giữa các doanh nghiệp và ngành nghề rất khác nhau nên khó có thể khái quát hóa. Nhìn chung, các doanh nghiệp cho rằng các cơ sở đào tạo cần tập trung vào đào tạo kỹ năng cứng, còn các kỹ năng mềm thì doanh nghiệp có thể tự đào tạo được. Tuy vậy trong khi các doanh nghiệp Nhật Bản sẵn sàng tự đào tạo 5S, kaizen thì các doanh nghiệp Việt Nam và doanh nghiệp nước ngoài khác lại mong muốn những kỹ năng này phải được đào tạo tại trường. Tương tự như vậy, trong khi doanh nghiệp cổ phần sẵn sàng đào tạo kỹ năng cứng, thì các doanh nghiệp tư nhân dường như muốn phụ thuộc hoàn toàn vào các cơ sở đào tạo. Đối với kỹ năng 5S và kaizen, doanh nghiệp nước ngoài sẵn sàng tự đào tạo hơn so với doanh nghiệp trong nước.

Hình 5.7. Vai trò của TVET và doanh nghiệp trong đào tạo nghề, theo quốc tịch doanh nghiệp và hình thức sở hữu



Nguồn: Các tác giả tính toán dựa trên kết quả điều tra.

Ngoài ra, phỏng vấn chuyên sâu các doanh nghiệp cũng bổ sung những ý kiến cho rằng tuy doanh nghiệp có thể tự đào tạo được các kỹ năng mềm nhưng nhà trường vẫn cần chủ động trong việc hình thành tác phong làm việc chuyên nghiệp cho sinh viên ngay từ khi còn đang đi học, trang bị cho họ những kiến thức cơ bản về 5S và kaizen, như giữ vệ sinh phòng học, ký túc xá, sắp xếp dụng cụ thực hành gọn gàng, đúng nơi quy định, nhận thức được tầm quan trọng của việc giảm thời gian sản xuất. Toán học và ngoại ngữ cũng là những kiến thức mà doanh nghiệp mong muốn nhà trường trang bị cho sinh viên trước khi ra trường. Về kỹ thuật, ngoài các kỹ năng cơ bản, các doanh nghiệp kỳ vọng nhà trường đào tạo các kỹ năng về đọc và soạn bản vẽ, quản lý

chất lượng, bảo dưỡng thiết bị, an toàn lao động, gia công khuôn mẫu, sơn điện, gia công nhiệt và kiểm soát liên tục. Ngoài ra, các doanh nghiệp cũng cho rằng nhà trường nên đẩy mạnh các chương trình thực tập hơn nữa, cần quản lý các chương trình thực tập chặt chẽ hơn và chính phủ nên hỗ trợ cho các hoạt động này. Doanh nghiệp cũng khuyến khích giảng viên các cơ sở TVET thường xuyên đến tham quan doanh nghiệp để cập nhật kỹ thuật và kỹ năng mới.

5.3. Kết luận và những gợi ý chính sách

Nguồn nhân lực công nghiệp đang đứng trước những đòi hỏi mới về đào tạo, đáp ứng một thời kỳ mới của công nghiệp hóa tại Việt Nam. Bài viết này tổng hợp ý kiến của doanh nghiệp công nghiệp về chất lượng lao động, chất lượng các cơ sở TVET, và nhu cầu của doanh nghiệp đối với những kỹ năng cụ thể, nhằm gợi ý cho các cơ sở đào tạo nghề chuyển đổi phương thức đào tạo từ hướng cung sang hướng cầu. Đây là một trong số ít những điều tra đi sâu vào chất lượng đào tạo nguồn nhân lực và khả năng đáp ứng với yêu cầu của các doanh nghiệp. Sử dụng số liệu thu thập được trong cuộc điều tra đầu năm 2009 đối với các doanh nghiệp hoạt động trong công nghiệp chế tạo, bài viết cho thấy một số kết quả đáng lưu ý về hiện trạng đào tạo nguồn nhân lực cũng như những đòi hỏi của ngành công nghiệp nguồn nhân lực trên cả khía cạnh số lượng và chất lượng.

Trước hết, có thể thấy hầu hết các doanh nghiệp không đánh giá cao chất lượng lao động mới ra trường, đặc biệt đối với nhóm kỹ năng kỹ thuật, là những kỹ năng đã được đào tạo tại trường. Hầu hết các doanh nghiệp đều phải dành khá nhiều thời gian để đào tạo lại nhóm kỹ năng này sau khi tuyển dụng lao động mới tốt nghiệp. Hệ thống đào tạo TVET của Việt Nam hiện chưa đáp ứng tốt những đòi hỏi của ngành công nghiệp. Tuy nhiên, kết quả điều tra cũng cho thấy, một số cơ sở đào tạo TVET được giới doanh nghiệp đánh giá khá cao về cơ sở vật chất kỹ thuật phục vụ đào tạo, đội ngũ giáo viên, chương trình đào tạo... của một số cơ sở đào tạo TVET. Điều này cho thấy một số cơ sở đào tạo đã có thể đáp ứng được những đòi hỏi về đào tạo của các doanh nghiệp. Đây có thể coi là những hạt nhân, những mô hình trong đào tạo TVET có thể làm mẫu, nhân rộng ra hệ thống đào tạo TVET chung của Việt Nam. Tuy vậy, bản thân các cơ sở này cũng cần chủ động tăng cường khả năng tiếp cận các doanh nghiệp, nắm bắt các nhu cầu đào tạo.

Thứ hai, các ngành công nghiệp Việt Nam đang có những chuyển dịch về cơ cấu dẫn tới những thay đổi về nhu cầu lao động trong các ngành các chuyên môn. Kết quả điều tra cũng cho thấy các kỹ năng doanh nghiệp có nhu cầu lớn là gia công kim loại, quản lý sản xuất, và quản lý chất lượng, trong đó kỹ năng gia công kim loại có nhu cầu cao ở cả hai cấp trình độ cao đẳng/đại học và trung cấp. Trong khi đó quản lý sản xuất có nhu cầu cao ở trình độ cao đẳng/đại học, còn quản lý chất lượng có nhu cầu cao ở trình độ trung cấp. Kết quả điều tra phản ánh rất rõ ràng xu hướng phát triển theo chiều sâu của sản xuất công nghiệp Việt Nam đi kèm theo là nhu cầu về lao động mang tính chất quản lý. Đây là nhu cầu cần được quan tâm, đáp ứng đối với các cơ sở đào tạo.

Thứ ba, các cơ sở đào tạo TVET cần có những tiếp cận với các doanh nghiệp nhằm xác định chính xác nội dung đào tạo, cân đối với nhu cầu thực tế của doanh nghiệp cũng như khả năng đào tạo lại, đào tạo tại cơ sở của các doanh nghiệp. Kết quả điều tra cho thấy nhìn chung các doanh nghiệp đều cho rằng nhà trường cần tập trung đào tạo các kỹ năng cứng, còn kỹ năng mềm thì doanh nghiệp có thể đào tạo bổ sung sau khi tuyển dụng. Tuy nhiên, nhà trường cũng nên tạo môi trường để sinh viên làm quen với tác phong, thói quen làm việc tại các cơ sở sản xuất ngay từ khi còn đi học. Mối liên kết giữa nhà trường và doanh nghiệp là yếu tố cơ bản đảm bảo chương trình đào tạo hướng cung có thể thực hiện được, nhưng theo đánh giá của các doanh nghiệp, nhà trường chưa thực sự năng động trong việc phát triển mối liên kết này. Kết quả điều tra của nhóm nghiên cứu là những gợi ý bước đầu cho các cơ sở đào tạo TVET có hướng nghiên cứu, tiếp xúc trực tiếp các doanh nghiệp tìm hiểu và xác định chính xác nhu cầu nhằm xây dựng hệ thống đào tạo thích hợp với từng ngành, từng lĩnh vực cụ thể.

Lĩnh vực sản xuất công nghiệp Việt Nam đang tiếp tục phát triển với quy mô lớn hơn và đặc biệt theo hướng nâng cao giá trị gia tăng mà trong đó, lao động chất lượng cao đóng một vai trò quan trọng. Xác định nhu cầu về lao động của doanh nghiệp là một trong những hướng tiếp cận quan trọng nhằm xây dựng hệ thống đào tạo nói chung và đào tạo TVET nói riêng phát triển hiệu quả. Những điều tra, nghiên cứu tiếp theo về khía cạnh này có thể đi sâu hơn vào đặc điểm của từng ngành cũng như từng vấn đề của hệ thống đào tạo (cơ sở vật chất kỹ thuật, giảng viên, chương trình...). Thêm vào đó, những điều tra có quy mô

rộng lớn hơn, được thực hiện thường xuyên sẽ cho phép xác định được không chỉ thực trạng mà cả xu hướng của nhu cầu lao động. Đây sẽ là những cơ sở quan trọng trong những chiến lược phát triển nguồn nhân lực công nghiệp nói chung và những mô hình đào tạo cụ thể của các cơ sở đào tạo TVET nói riêng.

Tài liệu tham khảo

Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội. (MOLISA). (2005). Điều tra về sự phù hợp của lao động trẻ trong thị trường lao động. MOLISA.

Japan External Trade Organization (JETRO). (2003–2008). Japanese Affiliated Manufacturer in Asia. Truy cập tại trang web của JETRO www.jetro.go.jp.

Mori, J., Phạm, T. H. and Nguyen, T. X. T. (2009). “Quality of technical and vocational education and training: Perceptions of enterprises in Hanoi and surrounding provinces”. (Mimeo).

CHƯƠNG 6

GIÀ HÓA DÂN SỐ Ở VIỆT NAM: NHỮNG THÁCH THỨC VỚI MỘT NƯỚC CÓ THU NHẬP TRUNG BÌNH

TS. Giang Thanh Long

Bài viết này mô tả biến động dân số Việt Nam theo hướng già hóa đang diễn ra trong thời gian gần đây và nhấn mạnh rằng tốc độ già hóa sẽ tăng lên theo thời gian. Trong hoàn cảnh đó, những thách thức từ chăm sóc y tế, đảm bảo đời sống kinh tế... cho người cao tuổi sẽ ngày càng lớn và đòi hỏi phải có một hệ thống an sinh xã hội phù hợp. Bài viết tập trung vào phân tích tác động của già hóa dân số đến hệ thống hưu trí cũng như đòi hỏi về một hệ thống trợ cấp xã hội nhằm giúp người cao tuổi chống lại đói nghèo. Dân số cao tuổi không phải là gánh nặng mà chính thiết kế hệ thống an sinh xã hội, đặc biệt là hệ thống hưu trí, không phù hợp sẽ tạo ra gánh nặng lớn cho toàn xã hội.

6.1. Biến động dân số Việt Nam trong thời gian gần đây

Trong ba thập kỷ trở lại đây, dân số Việt Nam đã có những biến động mạnh mẽ về quy mô, tốc độ và đặc biệt là cơ cấu tuổi. Tổng tỷ suất sinh (TFR) giảm từ 5,25 vào năm 1975 xuống 3,8 vào năm 1989 và 2,08 năm 2008. Tốc độ tăng dân số giảm từ mức trung bình 2,4%/năm giai đoạn 1975-1989 xuống mức 1,31% năm 2005 và 1,2% vào năm 2008. Kết quả là, cơ cấu tuổi dân số Việt Nam biến động mạnh theo hướng tỷ lệ trẻ em (0-14 tuổi) ngày càng giảm; tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động (15-59) tăng và tỷ lệ người cao tuổi (từ 60 trở lên) cũng tăng (Bảng 6.1).

Bảng 6.1: Cơ cấu tuổi dân số Việt Nam, 1979-2007

Năm	Số người (triệu người)				Tỷ lệ (% tổng dân số)		
	Tổng	0-14	15-59	60+	0-14	15-59	60+
1979	53,74	23,40	26,63	3,71	41,8	51,3	6,9
1989	64,38	24,98	34,76	4,64	39,2	53,6	7,2
1999	76,33	25,56	44,58	6,19	33,0	58,9	8,1
2006	83,89	22,06	54,11	7,72	26,3	64,5	9,2
2007	85,15	21,73	55,38	8,04	25,0	65,5	9,5

Nguồn: Tổng Điều tra dân số 1979, 1989, 1999 và Tổng cục thống kê (2007, 2008).

Nhiều dự báo dân số gần đây (ví dụ, Tổng cục Thống kê, 1999; Liên hợp quốc, 2008) đều cho thấy xu hướng dân số này sẽ được duy trì ở Việt Nam trong những thập kỷ tới.

Bảng 6.2: Dự báo dân số Việt Nam theo cơ cấu tuổi, 2010-2050

Nhóm dân số	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Trẻ em (0-14)	26,3	25	23,4	21,9	20,4	19,2	18,3	17,7	17,2
Tuổi lao động (15-59)	65,8	65,9	65,6	64,7	63,8	62,5	60,9	59,0	56,7
Cao tuổi (60+)	7,9	9,1	11	13,4	15,8	18,3	20,8	23,3	26,1

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Liên hợp quốc (2008).

Bảng 6.2 mô tả biến động dân số Việt Nam theo cơ cấu tuổi trong giai đoạn 2010-2050 theo dự báo của Liên hợp quốc (2008). Theo dự báo này, dân số trong tuổi lao động ở Việt Nam sẽ tăng lên mạnh mẽ, đạt mức xấp xỉ 65% tổng dân số trong giai đoạn 2015-2025; sau đó, tỷ lệ dân số này giảm dần và đạt mức 57% vào năm 2050. Cùng lúc đó, tỷ lệ trẻ em sẽ giảm từ gần 30% năm 2005 xuống khoảng 23% vào năm 2020 và 17% vào năm 2050. Ngược lại, tỷ lệ dân số cao tuổi sẽ bắt đầu tăng mạnh từ năm 2015 và đạt mức 26,1% tổng dân số năm 2050. Nói cách khác, dân số Việt Nam sẽ trải nghiệm hai xu hướng rõ rệt và diễn ra cùng lúc, đó là cơ cấu dân số vàng và già hóa dân số. Nghiên cứu gần

đây của Giang Thanh Long (2009) cho thấy, nếu tận dụng tốt cơ cấu dân số vàng, Việt Nam sẽ có nhiều cơ hội để chuẩn bị cho một dân số già hóa nhanh trong những năm tới.

Mục đích của bài viết này là phân tích xu hướng biến động, thực trạng và thách thức đối với dân số cao tuổi ở Việt Nam hiện nay dưới nhiều góc độ khác nhau. Đồng thời, bài viết sẽ đưa ra một số kiến nghị về chính sách trong thời gian tới nhằm giải quyết những thách thức đó và bảo vệ người cao tuổi trước nhiều rủi ro.

6.2. Dân số cao tuổi ở Việt Nam: Xu hướng biến đổi và những thách thức về chính sách

Như đã trình bày ở trên, dự báo dân số của Liên hợp quốc (2008) cho thấy dân số Việt Nam sẽ chính thức bước vào giai đoạn già hóa dân số (aging phase) từ năm 2010 khi tỷ lệ người cao tuổi chiếm khoảng 10% tổng dân số. Rõ ràng, để thích ứng với điều kiện dân số như vậy, Việt Nam cần phải chuẩn bị ngay những chiến lược, chính sách phù hợp. Dưới đây là những đặc trưng cơ bản của dân số cao tuổi hiện nay cũng như thách thức chính sách mà Việt Nam cần phải giải quyết trong những năm tới.

Thứ nhất, dân số cao tuổi Việt Nam tăng nhanh cả về số tương đối và tuyệt đối, cũng như tăng nhanh hơn các nhóm dân số khác. Năm 1979, dân số cao tuổi là 3,71 triệu người, chiếm 6,9% tổng dân số thì năm 2007, các con số tương ứng là 8,04 triệu người và 9,9% (Tổng cục Thống kê, nhiều năm). Cũng trong giai đoạn này, tổng dân số tăng 1,61 lần và dân số trong tuổi lao động tăng 2,08 lần thì dân số cao tuổi tăng 2,71 lần. So với năm 1979, dự báo cho năm 2020 chỉ ra rằng các con số này lần lượt là 1,88 lần; 2,42 lần và 3 lần (Nguyễn Đình Cử, 2009). Chỉ số già hóa (tính bằng tỷ số giữa tỷ lệ người cao tuổi với tỷ lệ trẻ em) tăng nhanh từ 16 vào năm 1979 lên 37 vào năm 2007 và lên 56 vào năm 2020.

Số liệu thống kê cũng cho thấy, tuổi thọ dân số Việt Nam tăng lên nhanh, từ 62,9 giai đoạn 2000-2005 lên 74,3 năm giai đoạn 2005-2010 (Liên hợp quốc, 2008) (Bảng 3). Hơn nữa, dân số cao tuổi có xu hướng “già ở nhóm già nhất”, tức là tỷ lệ người cao tuổi ở nhóm lớn tuổi nhất (từ 75 trở lên) sẽ tăng lên nhanh trong thời gian tới. Tuy nhiên, Báo cáo phát triển con người (HDR) năm 2009 của UNDP cho thấy thời gian ốm

đầu trung bình của một người Việt Nam là 8,9 năm nên tuổi thọ khỏe mạnh của thực tế chỉ xấp xỉ 66 tuổi.

Bảng 6.3: Tuổi thọ khi sinh của dân số Việt Nam, 2010-2050

Năm	Chung	Nam	Nữ
1985-1990	62,9	61,1	64,9
1990-1995	67,8	66,1	69,6
1995-2000	70,8	69,0	72,4
2000-2005	73,1	71,2	74,9
2005-2010	74,3	72,3	76,2
2010-2015	75,4	73,3	77,4
2015-2020	76,4	74,2	78,4
2020-2025	77,2	75,1	79,3
2025-2030	78,0	75,8	80,0

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Liên hợp quốc (2008)

Với tốc độ tăng nhanh chóng của dân số cao tuổi, tính toán của nhiều nghiên cứu cho thấy thời gian để Việt Nam chuẩn bị thích ứng với dân số già hóa ngắn hơn rất nhiều so với các nước khác. Ví dụ, để tăng tỷ lệ dân số cao tuổi từ 7% lên 10%, Pháp mất 70 năm, Mỹ mất 35 năm, Nhật Bản mất 15 năm, trong khi Việt Nam mất khoảng 20 năm.

Bảng 6.4: Người cao tuổi sống cô đơn phân theo giới tính và khu vực

Năm	1993	1998	2002	2004
Nam	15,49%	18,4%	24,32%	18,84%
Nữ	84,51%	81,6%	75,68%	81,16%
Nông thôn	80%	82,91%	82,85%	77,94%
Thành thị	20%	17,09%	17,15%	22,06%

Nguồn: Giang Thanh Long và Wade Pfau (2007)

Thứ hai, dân số cao tuổi phân bố không đồng đều và rất khác biệt giữa các vùng, một phần là do di cư và thay đổi kết cấu hộ gia đình. Nghiên cứu của Giang Thanh Long và Wade Pfau (2007) cho thấy phần

lớn người cao tuổi sống ở Đồng bằng sông Hồng, Đông Bắc Bộ, Nam Trung Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long. Tỷ lệ hộ gia đình chỉ có người cao tuổi, đặc biệt người cao tuổi sống cô đơn, tăng lên trong thời gian qua. Trong số người sống cô đơn, phụ nữ cao tuổi và người cao tuổi ở nông thôn chiếm tỷ lệ lớn (khoảng 80%) (Bảng 4). Tỷ lệ hộ gia đình người cao tuổi “khuyết thế hệ” (chỉ có ông bà sống với cháu) tăng lên rõ rệt và một phần của hệ quả này là do thế hệ ở giữa di cư. Và cũng chính lý do di cư làm cho tốc độ già hóa dân số ở các tỉnh/thành phố hết sức khác nhau, trong đó tỉnh có thu nhập thấp hơn lại có tỷ lệ người cao tuổi cao hơn. Với mục đích di cư là tăng thu nhập thì rõ ràng với những thay đổi về kết cấu hộ gia đình cao tuổi như trên, người cao tuổi rất dễ tổn thương với những rủi ro kinh tế, xã hội khi người di cư (thường là con cái của người cao tuổi) không có việc làm và cuộc sống ổn định.

Bảng 6.5. Tỷ số phụ nữ/nam giới càng cao khi tuổi càng cao

Nhóm tuổi	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85+
Số cụ bà so với 100 cụ ông	129	126	141	167	190	238

Nguồn: Phạm Thăng và Đỗ Thị Khánh Hỷ (2009)

Một vấn đề cũng rất đáng quan tâm là khi tuổi càng cao thì tỷ lệ phụ nữ sống cô đơn càng nhiều. Với những tổn thương tiềm ẩn với phụ nữ thì rõ ràng chúng ta cần phải có chính sách quan tâm đặc biệt với nhóm dân số này (Bảng 6.5).

Hộp 6.1. Xu hướng thay đổi bệnh tật của người cao tuổi Việt Nam

Theo kết quả điều tra toàn quốc, trong khoảng 82 triệu người Việt Nam thì có tới 6,7 triệu người bị tăng huyết áp. Tỷ lệ người mắc bệnh đái tháo đường là 2,7%, tại các thành phố lớn là 4,4%. Trong đó, 64% người mắc bệnh đái tháo đường không được phát hiện. Với bệnh ung thư, mỗi năm có khoảng 100.000-150.000 bệnh nhân ung thư mới mắc và 75.000 người chết vì ung thư và con số này có xu hướng ngày càng gia tăng. Về bệnh tâm thần, tỷ lệ mắc bệnh động kinh trong cộng đồng chiếm khoảng 0,33% dân số và tỷ lệ trầm cảm là 2,8% dân số.

Nguồn: Phạm Thăng và Đỗ Thị Khánh Hỷ (2009)

Bảng 6.6: Lựa chọn và sử dụng các cơ sở khám chữa bệnh của người cao tuổi (% theo các nhóm dân số)

Các đặc điểm	Trong năm có ít nhất một lần đến cơ sở y tế	Loại cơ sở y tế			Số lần khám chữa bệnh trung bình trong năm (cả nội trú và ngoại trú)
		Bệnh viện nhà nước	Bệnh viện tư nhân	Trung tâm y tế và các loại hình khác*	
<i>Khu vực cư trú</i>					
Thành thị	84,7	50,3	34,5	15,2	3,8 (11,8%)
Nông thôn	81,3	39,0	26,0	35,0	2,8 (12,4%)
<i>Có BHXH hoặc trợ cấp XH</i>					
Không	82,1	38,2	33,3	28,5	3,3 (12,5%)
Có	82,5	49,0	19,5	31,5	2,7 (11,7%)
<i>Theo nhóm thu nhập</i>					
Nhóm 1 (nghèo nhất)	78,4	30,5	22,4	47,1	2,2 (8,7%)
Nhóm 2	78,4	36,6	24,6	38,8	2,6 (9,3%)
Nhóm 3	82,1	38,9	30,0	31,1	3,1 (12,6%)
Nhóm 4	85,5	49,4	26,5	24,1	2,8 (14,0%)
Nhóm 5 (giàu nhất)	86,7	51,4	36,3	12,3	4,5 (15,7%)

Chú thích: * Loại hình khám chữa bệnh khác bao gồm cả lang y.

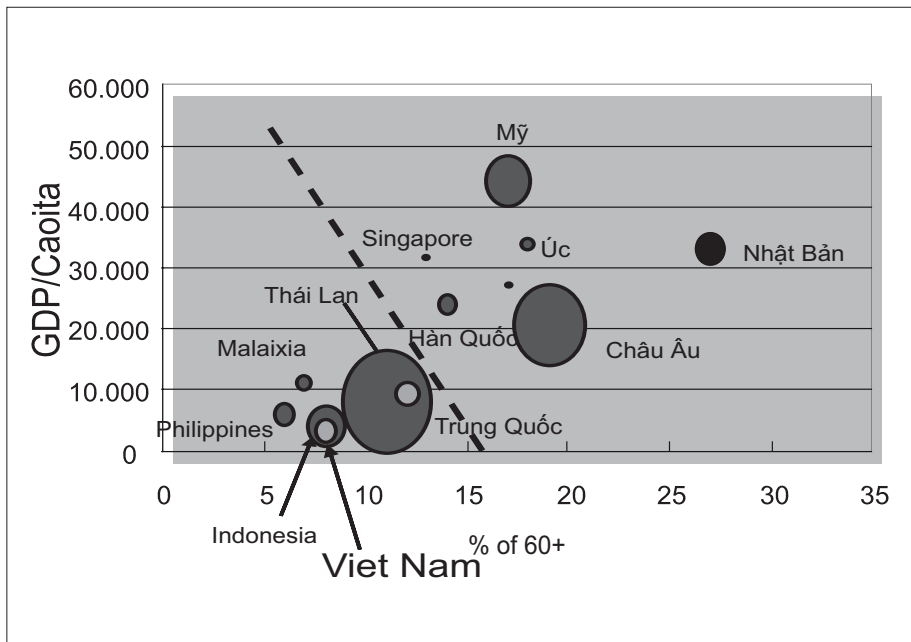
Nguồn: Giang Thanh Long (2008).

Thứ ba, mô hình và nguyên nhân bệnh tật của người cao tuổi đang thay đổi nhanh chóng, từ bệnh lây nhiễm sang những bệnh không lây nhiễm mang tính chất của một xã hội hiện đại. Báo cáo của Phạm Thắng và Đỗ Khánh Hỷ (2009) cho thấy, tăng huyết áp, suy tim, sa sút tâm thần

và trầm cảm... là những căn bệnh khá phổ biến hiện nay của người cao tuổi và xu hướng các căn bệnh này cũng theo xu hướng chung của xã hội (Hộp 6.1). Nghiên cứu của Giang Thanh Long (2008) còn cho thấy tỷ lệ nam giới cao tuổi bị bệnh thấp hơn nữ giới cao tuổi, nhưng khi đã bị bệnh thì nam giới cao tuổi có thời gian điều trị dài hơn, thậm chí thời gian nằm liệt giường cao hơn nhiều so với nữ giới. Tương tự, người càng cao tuổi thì thời gian trung bình cần nghỉ ngơi hoặc nằm liệt giường càng dài.

Tuy vậy, mức tiếp cận với các dịch vụ y tế giữa các nhóm dân số cao tuổi theo khu vực và thu nhập lại rất khác nhau, trong đó người cao tuổi ở thành thị và có thu nhập cao hơn lại sử dụng các dịch vụ y tế nhiều hơn và có chất lượng hơn người cao tuổi ở nông thôn và có thu nhập thấp, mặc dù họ có cùng tỷ lệ chi tiêu cho y tế (so với tổng chi tiêu hộ gia đình) (Giang Thanh Long, 2008). Gánh nặng chi tiêu y tế “đè nặng” lên nhóm người cao tuổi dễ tổn thương hơn khiến họ càng rủi ro với sức khỏe (Bảng 6.6).

Hình 6.1. Việt Nam – Già trước khi giàu?



Nguồn: Thống kê Y tế quốc tế 2008

Thứ tư, rủi ro về kinh tế đối với người cao tuổi cũng lớn khi Việt Nam có thể rơi vào tình trạng “già trước khi giàu” (Hình 6.1) So với một số nước trong khu vực có thu nhập bình quân đầu người cao hơn (như Malaixia, Philippine và Ấn Độ), Việt Nam có tỷ lệ dân số cao tuổi cao hơn. Đây là thách thức lớn khi bàn về rủi ro kinh tế đối với người cao tuổi ở Việt Nam bởi có thể mức tích lũy (tiết kiệm) không đáp ứng kịp thời tốc độ già hóa. Bên cạnh đó, dự báo của Liên hợp quốc (2008) cũng chỉ ra rằng tỷ số hỗ trợ tiềm năng (tính bằng tỷ số giữa nhóm dân số 15-59 với số người cao tuổi) sẽ giảm nhanh chóng trong thời gian tới, từ 6,89 năm 2007 xuống 5,8 năm 2020 nên nếu không có những bước chuẩn bị chính sách ngay từ bây giờ, đặc biệt là việc tận dụng “cơ cấu dân số vàng” trong việc xây dựng một hệ thống an sinh xã hội bền vững, thì rõ ràng nguy cơ rủi ro kinh tế với người cao tuổi là rất lớn.

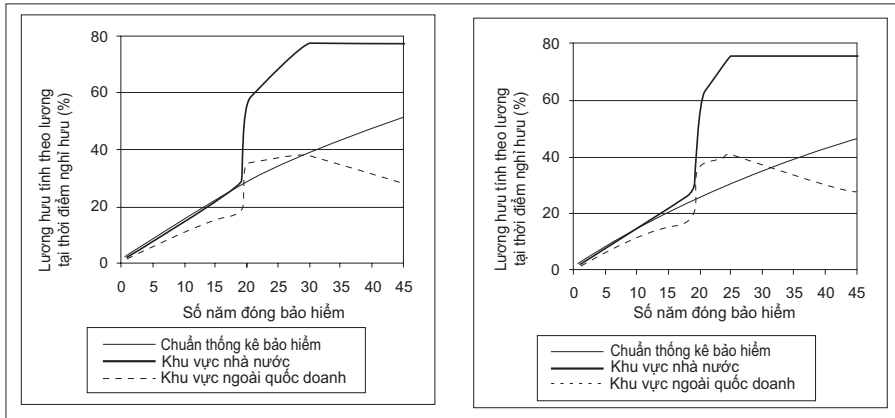
Hiện nay có khoảng 44% người cao tuổi đang làm việc, nhưng phần lớn (hơn 70%) là làm nông nghiệp hoặc làm việc trong hộ gia đình không được trả công nên thu nhập rất thấp và bấp bênh. Khoản lương hưu hoặc trợ cấp xã hội cho người cao tuổi chiếm tỷ lệ không đáng kể trong tổng thu nhập của hộ gia đình. Hơn thế, hầu hết thu nhập hộ gia đình người cao tuổi là từ hoạt động nông nghiệp hoặc kinh doanh hộ gia đình nên với những rủi ro thiên tai hoặc kinh tế như hiện nay thì rõ ràng người cao tuổi và gia đình họ rất dễ tổn thương.

Nghiên cứu gần đây của Giang Thanh Long và Wade Pfau (2009a) cho thấy tỷ lệ nghèo của người cao tuổi là 17,9% (năm 2004) và tỷ lệ người cao tuổi dễ tổn thương với nghèo (hay cận nghèo) tương đối cao. Bên cạnh đó, người càng cao tuổi thì có xác suất rơi vào tình trạng nghèo càng cao; người cao tuổi sống ở nông thôn, là phụ nữ hoặc là người dân tộc thì có khả năng nghèo nhiều hơn là người cao tuổi sống ở thành thị, là nam giới và là người Kinh. Một phát hiện cũng rất quan trọng của nghiên cứu này là hộ gia đình cao tuổi được hưởng bất kỳ một chế độ an sinh xã hội nào có xác suất nghèo thấp hơn hộ không được hưởng gì. Nghiên cứu của Evans và cộng sự (2007) cũng tìm thấy kết quả tương tự.

Thứ năm, tốc độ già hóa dân số nhanh sẽ khiến cho việc cân bằng quỹ bảo hiểm xã hội, đặc biệt là quỹ hưu trí, khó có thể tồn tại lâu nếu thiết kế hệ thống như hiện nay vẫn được áp dụng dù rằng số lượng lao động tham gia hệ thống tăng lên hàng năm và tính đến năm 2008 đã có

khoảng 8,7 triệu lao động tham gia (bằng 20% lực lượng lao động và khoảng 10% dân số năm 2008). Bên cạnh đó, số lượng người hưởng hưu trí hiện nay là xấp xỉ 2 triệu người, chiếm khoảng 25% số người cao tuổi ở Việt Nam.

Hình 6.2: Bất công bằng trong hưởng thụ hưu trí giữa lao động khu vực nhà nước và tư nhân



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2007)

Với cách thiết kế và vận hành như hiện nay, hệ thống hưu trí này sẽ đối mặt với vấn đề công bằng. Ở đây, công bằng được hiểu là sự tương thích về mức đóng – mức hưởng giữa những người lao động trong cùng thể hệ và giữa các thể hệ khác nhau.

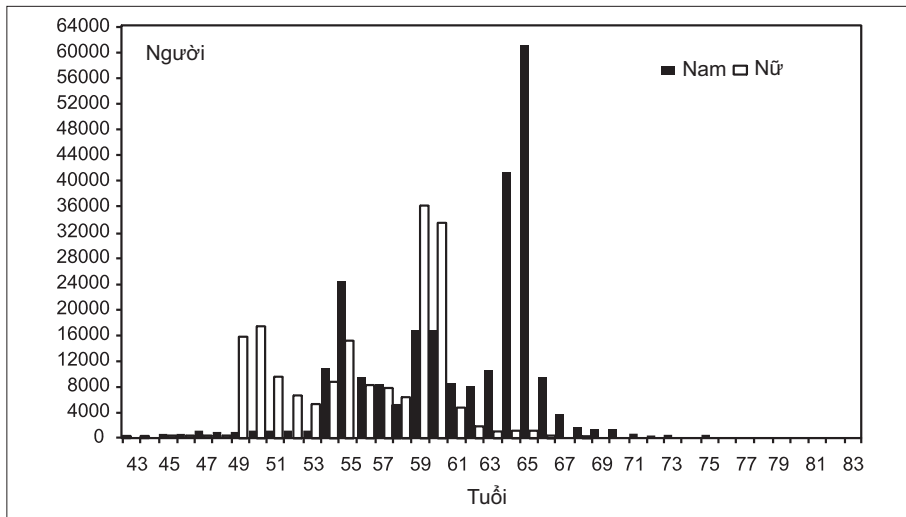
- Công thức tính hệ số hưởng như hiện nay không đảm bảo sự công bằng cho lao động nam và lao động nữ. Từ năm đóng góp thứ 16 trở đi, cho mỗi năm đóng góp thêm thì hệ số hưởng của lao động nam tăng thêm 2% còn lao động nữ hưởng thêm 3%. Công thức này được áp dụng cho mọi lao động trong mọi ngành kinh tế nên vô hình chung sẽ làm cho lao động nam sẽ có mức hưởng thấp hơn lao động nữ nếu họ có cùng các điều kiện như nhau (thời gian đóng góp, ngành nghề...). Không phải trong mọi trường hợp nam giới đều có lợi thế hơn nữ giới nên việc tính toán hệ số hưởng như hiện nay là không hợp lý và công bằng.
- Việc xác định mức bình quân tiền lương, tiền công làm căn cứ đóng bảo hiểm có sự khác biệt giữa lao động làm việc suốt đời cho nhà nước với lao động làm việc suốt đời cho khu vực tư nhân.

Nói cách khác, mức hưởng của họ sẽ rất khác nhau. Tính toán của Báo cáo Phát triển Việt Nam cho thấy, tính bình quân, người lao động trong khu vực nhà nước sẽ được hưởng cao hơn người lao động ngoài khu vực nhà nước, kể cả khi những người này có cùng điều kiện về thời gian đóng góp, ngành nghề... (Hình 6.2).

Hình 6.2 cho thấy, đối với cả nam và nữ, lao động khu vực nhà nước có mức hưởng cao hơn mức chuẩn thống kê bảo hiểm (actuarial benefits) rất nhiều và chênh lệch với mức hưởng của lao động làm việc trong khu vực tư nhân càng lớn khi thời gian đóng càng dài. Bản thân lao động nam cũng thiệt thòi hơn lao động nữ vì tiền lương của họ tích lũy nhanh hơn sau 15 năm đóng góp và nữ giới thường hưởng lâu hơn nam giới do họ có tuổi thọ cao hơn. Cùng giả định cho tính toán trên, phân tích của Castel và Rama (2005) cho thấy lao động nam chỉ nên đóng khoảng 28 năm, trong khi lao động nữ chỉ nên đóng 22 năm thì có thể hưởng ở mức cao nhất vì những năm đóng góp sau đó sẽ mang lại phần hưởng tăng thêm ngày càng thấp.

- Nghỉ hưu sớm vẫn còn là hiện tượng phổ biến hiện nay và với cách tính toán mức hưởng như trên thì càng nghỉ hưu sớm, người hưởng có thời gian hưởng dài hơn do tuổi thọ ngày càng tăng. Nếu tốc độ tăng của người đóng góp chậm hơn tốc độ tăng người thụ hưởng thì rõ ràng dân số già hóa sẽ tăng thêm gánh nặng cho người đóng góp.

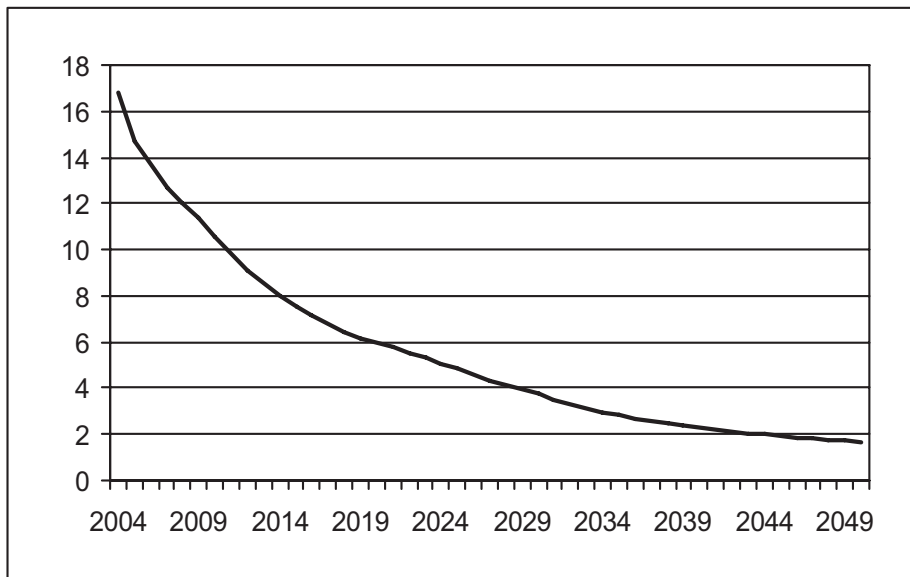
Hình 6.3: Nghỉ hưu sớm vẫn còn phổ biến



Nguồn: Giang và Pfau (2009a)

Tính toán của Giang và Pfau (2009a) từ báo cáo của Bảo hiểm Xã hội Việt Nam cho thấy, tuổi về hưu bình quân hiện nay là 53 tuổi, trong đó nam giới là 55 tuổi (sớm 5 tuổi so với quy định) và nữ giới là 51 tuổi (sớm 4 tuổi so với quy định) (Hình 3). Trong khi đó, tuổi thọ trung bình của người về hưu là 72,5 tuổi, trong đó nam giới là 71,1 tuổi và nữ giới là 73,9 tuổi (Nguyễn Anh Minh, 2009). Như vậy, tuổi hưởng bình quân sẽ là 19,5 năm, trong đó nam giới là 16,1 năm và nữ giới là 22,9 năm. Tuy nhiên, tính trung bình, tiền đóng bảo hiểm của một người trong 28 năm chỉ đủ trả cho chính người đó trong vòng 10 năm nên rõ ràng thời gian hưởng còn lại (khoảng 9,5 năm) sẽ phải lấy từ các nguồn khác, trong đó nguồn đóng góp phải là chủ yếu. Hệ quả là người đóng góp phải tăng tỷ lệ đóng thì mới có thể đảm bảo cân đối quỹ hưu trí. Rõ ràng đây là sự bất công bằng giữa các thế hệ.

Hình 6.4: Tỷ lệ phụ thuộc hệ thống sẽ giảm nhanh chóng



Nguồn: Castel và Rama (2005)

Sự bất công bằng này sẽ rơi vào vòng luẩn quẩn khi số lượng người đóng góp giảm (do dân số trong tuổi lao động giảm sau thời kỳ “vàng”) và số người hưởng ngày càng tăng (do dân số ngày càng già). Hệ quả là tỷ số phụ thuộc hệ thống – được đo bằng tỷ số giữa tổng số người đóng và tổng số người hưởng – sẽ ngày càng giảm; nói cách khác, gánh nặng đóng góp cho hệ thống của các thế hệ lao động sau này ngày càng cao. Báo cáo của Nguyễn Thanh Trà (2009) cho thấy, tỷ số phụ thuộc hệ thống giảm từ 34 vào năm 2000 xuống 19 vào năm 2004 và 6 vào năm 2020 với hệ thống như hiện nay. Nói cách khác, người đóng góp sẽ càng ngày càng phải “gánh” thêm người thụ hưởng trong bối cảnh dân số biến đổi như đã nêu. Tính toán của Castel và Rama (2005) cũng cho kết quả tương tự (Hình 6.4).

Bảng 6.7. Mức đóng góp cần thiết để duy trì quỹ cân bằng

Năm	Tỷ lệ đóng góp cần thiết để duy trì quỹ cân bằng
2010	7,7
2020	11,8
2030	14,7
2040	21,8
2050	26,5

Nguồn: Giang Thanh Long (2008)

Tính toán của Giang Thanh Long (2008) cho thấy, tỷ lệ đóng góp hiện nay chỉ có thể duy trì quỹ hưu trí trong vòng 30 năm (quỹ sẽ hoàn toàn cạn kiệt, kể cả khi tính đến đầu tư quỹ), hoặc mức đóng dự kiến theo Luật BHXH (22% vào năm 2014) thì cũng chỉ có thể duy trì quỹ đến 2040 (Bảng 6.7). Tuy nhiên, việc tăng tỷ lệ đóng góp chỉ là giải pháp tình thế vì không thể tăng tỷ lệ này mãi mãi bởi khi gánh nặng quá cao thì người đóng góp sẽ “chạy trốn” khỏi hệ thống.

Bảng 6.8: Người nghèo hưởng ít hơn người giàu từ hệ thống ASXH

	ĐB sông Hồng	Miền núi Đông bắc	Miền núi Tây bắc	Duyên hải bắc trung bộ	Duyên hải nam trung bộ	Tây nguyên	Đông nam bộ	ĐB sông Cửu Long
Các mức thu nhập hộ gia đình theo vùng								
Thu nhập trung bình/người (triệu đồng/năm)	6,2	4,7	3,2	3,9	5,4	4,7	10,2	6,0
So với mức lương trung bình ở Việt Nam (%)	102%	77%	52,2%	63,7%	88,8%	77,0%	167,4%	98,9%
Thu nhập từ an sinh xã hội/người/năm (triệu đồng/năm)	0,46	0,34	0,16	0,30	0,19	0,13	0,29	0,09
Cấu phần thu nhập hộ gia đình %								
Tiền cho thuê và các thu nhập khác	4,2	3,0	5,0	2,9	4,2	2,2	8,3	3,8
Thu nhập từ an sinh xã hội	7,3	7,2	4,9	7,8	3,5	2,8	2,9	1,5
Tiền gửi về	10,2	6,6	4,4	11,1	11,1	5,1	11,1	10,4
Lương	35,1	27,1	21,2	25,7	34,2	21,7	39,4	24,0
Kinh doanh và buôn bán của hộ	20,6	18,7	8,0	17,1	25,7	19,5	26,3	22,7
Sản xuất nông nghiệp của hộ	22,7	37,4	56,5	35,4	24,4	48,8	12,0	37,6
Tổng	100	100	100	100	100	100	100	100

Nguồn: Evans và cộng sự (2007)

Thứ sáu, bên cạnh hệ thống bảo hiểm xã hội bắt buộc, thiết kế và quy định hiện nay của bảo hiểm xã hội tự nguyện không thực sự thu hút sự tham gia của người lao động bởi chưa có khả năng liên thông với bảo hiểm xã hội bắt buộc và điều kiện tham gia chưa đủ linh hoạt và hấp dẫn người có khả năng tham gia.

Hệ thống trợ cấp xã hội cho người cao tuổi đã được mở rộng về quy mô và mức hưởng, nhưng tỷ lệ rò rỉ và tác động giảm nghèo chưa thực sự cao. Tính toán của Evans và cộng sự (2007) cho thấy nhóm dân số có thu nhập cao hơn lại có tỷ lệ hưởng và mức hưởng trung bình từ hệ thống an sinh xã hội cao hơn nhóm có thu nhập thấp [Bảng 8]. Nhóm nghèo nhất chỉ được hưởng khoảng 15% mức chi tiêu của chính phủ cho chăm sóc y tế (Lieberman và Wagstaff, 2008).

Như vậy, Việt Nam sẽ đối mặt với nhiều thách thức trong điều kiện dân số già hóa, trong đó thách thức lớn nhất là đảm bảo công bằng giữa người đóng và người thụ hưởng trong cùng một thể hệ hoặc giữa các thể hệ trong hệ thống hưu trí cũng như đảm bảo mức sống cho người cao tuổi. Như trong nhiều nghiên cứu đã khẳng định, già hóa dân số không phải là mối đe dọa và nguyên nhân của sự bất ổn hệ thống hưu trí mà, ngược lại, nó chỉ là một nhân tố khiến cho sự bất ổn đó trở nên

ng nghiêm trọng hơn mà thôi. Bản chất của hệ thống hưu trí PAYG DB mới là nguyên nhân chính. Để tránh được tình trạng bất ổn đó, rõ ràng Việt Nam cần phải thực hiện cải cách hệ thống với một thiết kế phù hợp với biến đổi dân số theo hướng già hóa như dự báo. Chúng tôi xin nêu một số đề xuất cải cách chính sách như sau:

Thứ nhất, cần xây dựng lộ trình phù hợp và thích hợp để chuyển đổi hệ thống PAYG DB hiện nay sang hệ thống tài khoản cá nhân, trong đó “bước đệm” là tài khoản cá nhân tượng trưng (NDC – Notional Defined-Contribution). Giang Thanh Long (2004) đã trình bày những đặc điểm nổi bật của hệ thống NDC so với PAYG DB: đảm bảo quan hệ đóng – hưởng chặt chẽ; giảm “sốc” tài chính (nợ lương hưu tiềm ẩn) khi chuyển trực tiếp từ hệ thống hiện nay sang tài khoản cá nhân; và chuyển đổi hệ thống thích ứng với sự phát triển của nền tài chính quốc gia.

Thứ hai, trong quá trình chuyển đổi, nhà nước cũng cần hỗ trợ những người có mức thu nhập thấp để có thể mở rộng tỷ lệ bao phủ của hệ thống và hỗ trợ những người này giảm thiểu rủi ro về kinh tế. Nghiên cứu của Castel (2007) cho thấy, tùy thuộc vào đối tượng được hỗ trợ mà chi phí sẽ khác nhưng mức chi phí này sẽ giảm nhanh chóng trong tương lai do khoảng cách nghèo được xóa bỏ. Ví dụ, nếu hỗ trợ toàn bộ người nghèo thì chi phí ban đầu sẽ là 0,2% GDP (năm 2008) nhưng sau đó sẽ giảm xuống còn 0,03% GDP và thấp hơn từ năm 2028.

Thứ ba, hệ thống hưu trí tự nguyện cũng cần phải thiết kế lại để thu hút người dân tham gia. Việc khống chế mức đóng tối thiểu như hiện nay là không phù hợp vì thu nhập của những người không tham gia hệ thống hưu trí bắt buộc hiện nay – những người lao động tự do, người dân ở nông thôn... – vẫn còn rất thấp nên dù có nhu cầu tham gia nhưng với mức đóng cao thì động cơ tham gia của họ sẽ giảm, thậm chí mất đi.

Thứ tư, như đã gợi ý ở nhiều nghiên cứu (ví dụ Weeks và cộng sự 2004; Giang và Pfau 2009b), bên cạnh hệ thống hưu trí đóng góp (bắt buộc và tự nguyện), để giảm khoảng cách nghèo và tình trạng nghèo của người cao tuổi nói riêng và dân cư nói chung, việc mở rộng hệ thống trợ cấp hưu trí (hưu trí không dựa trên đóng góp) sẽ là một giải pháp hữu hiệu trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam. Cụ thể, với mức chi 0,6% GDP năm 2004, Việt Nam có thể cung cấp mức hưởng bằng 50% đường nghèo năm 2004 (tương đương 1,035 triệu đồng/người/năm) cho tất cả

người cao tuổi từ 70 tuổi trở lên. Nếu cung cấp mức hưởng tương đương cho tất cả người cao tuổi (từ 60 trở lên) thì chi phí cũng chỉ là 1,2% GDP. Quan trọng hơn cả là các hệ thống này có thể cải thiện sự bất bình đẳng (đo lường bằng hệ số Gini cho chỉ tiêu hộ gia đình người cao tuổi) và giảm nghèo cho một bộ phận không nhỏ người cao tuổi.

Cuối cùng (nhưng không phải là không quan trọng), chúng ta cần tuyên truyền, phổ biến để cho người lao động thực sự hiểu được sự cần thiết của bảo hiểm xã hội nói chung và hưu trí nói riêng đối với đời sống hiện tại và tương lai của họ để từ đó họ tự giác tham gia hệ thống. Nghiên cứu của Mai Ngọc Cường và cộng sự (2008) cho thấy nguyên nhân chủ yếu thứ hai (sau nguyên nhân đầu tiên là thu nhập thấp) của tỷ lệ tham gia hệ thống bảo hiểm xã hội (cả bắt buộc và tự nguyện) vẫn còn thấp là người dân không có đầy đủ thông tin và vì thế chưa tin tưởng những lợi ích mà hệ thống bảo hiểm xã hội mang lại. Bên cạnh đó, việc xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá (M&E) về hoạt động của hệ thống cũng hết sức cần thiết nhằm tăng cường chất lượng và hiệu quả của hệ thống.

6.7. Một vài kết luận

Bài viết này mô tả xu hướng biến động của dân số Việt Nam trong quá khứ cũng như kết quả dự báo cho những thập kỷ tới và cho thấy Việt Nam sẽ bước vào giai đoạn già hóa nhanh với thời gian chuẩn bị rất ngắn. Trong xu hướng đó, bài viết đề cập đến dân số cao tuổi dưới nhiều góc độ khác nhau như cơ cấu tuổi, tốc độ già hóa, kết cấu hộ gia đình, kinh tế... để chỉ ra những thách thức đối với chính sách hiện nay và những năm tiếp theo. Các thách thức đó đòi hỏi chúng ta phải có chính sách thích ứng với biến động dân số, trong đó xu hướng già hóa ngày càng mạnh. Bài viết này chỉ ra rằng, nếu tiếp tục duy trì hệ thống hưu trí hiện nay trong điều kiện dân số già nhanh, Việt Nam sẽ đối mặt với nhiều thách thức, trong đó lớn nhất là đảm bảo sự công bằng cho người đóng và người hưởng. Từ đó, chúng tôi đề xuất phải cải cách ngay hệ thống hưu trí hiện nay cùng với việc mở rộng hệ thống trợ cấp cho người cao tuổi thì mới có thể nhân rộng tác động của hệ thống hưu trí với tư cách là trụ cột an sinh xã hội quan trọng nhằm giảm thiểu rủi ro, đặc biệt là rủi ro kinh tế, cho người nghỉ hưu hiện tại và người lao động hiện nay trong tương lai. Việc trì hoãn cải cách một cách toàn diện hoặc chỉ thực hiện cải cách nhất thời sẽ khiến chúng ta luôn phải đối mặt với

“những cuộc cải cách không bao giờ có hồi kết” với những thách thức trong việc duy trì sự bền vững tài chính và công bằng cho đối tượng tham gia hệ thống hưu trí.

Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

Giang, Thanh Long. 2004. “Áp dụng tài khoản cá nhân tương trung cho hệ thống hưu trí ở Việt Nam”, Tạp chí Bảo hiểm Xã hội, số 68 (tháng 8/2004): trang 24-26.

_____. 2009. “Cơ cấu dân số vàng ở Việt Nam: Cơ hội, thách thức và những đề xuất chính sách”. Báo cáo nghiên cứu Dự án VNM7PG0009 của Tổng cục Dân số-Kế hoạch hóa gia đình và Quỹ dân số Liên hợp quốc.

Mai Ngọc Cường và cộng sự (2008). Chính sách an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường. Đề tài cấp Nhà nước KX 02.02/06-10.

Nguyễn Đình Cử. 2009. “Những đặc điểm dân số cao tuổi ở Việt Nam” (bài trình bày không xuất bản).

Nguyễn Thanh Trà. 2009. “Cải cách bảo hiểm hưu trí: Nhìn từ góc độ lập pháp” (báo cáo không xuất bản).

Phạm Thắng và Đỗ Thị Khánh Hỷ. 2009. “Báo cáo tổng quan về chính sách chăm sóc người già thích ứng với thay đổi cơ cấu tuổi ở Việt Nam” (bản thảo).

Tiếng Anh

Castel, P. and M. Rama. 2005. “Comments on the New Social Insurance Law”, mimeo. Hanoi: World Bank Vietnam.

Evans, M., I. Gough, S. Harkness, A. McKay, T. H. Dao, and L. T. N. Do, 2007, “The Relationship between Old Age and Poverty in Viet Nam”. United Nations Development Program (UNDP) Vietnam Policy Dialogue Paper No. 2007-08. Hanoi: UNDP Vietnam.

General Statistics Office (GSO). 1999. Report: Population Projections of Vietnam, 1999-2024. Hanoi: GSO.

_____. 2007. The 2006 Population Change, Labour Force and Family Planning Survey: Major Findings. Hanoi: Statistical Publishing House.

_____. 2008. The 2007 Population Change, Labour Force and Family Planning Survey: Major Findings. Hanoi: Statistical Publishing House.

Giang, Thanh Long. 2008. "Aging Population and the Public Pension Scheme in Vietnam: A Long-term Financial Assessment", East & West Studies, Vol. 20, Issue 1 (June 2008): 171-193.

Giang, T. L., and W. D. Pfau. 2007. "The Elderly Population in Vietnam during Economic Transformation: An Overview". Chapter 7 in Giang, T. L., and K. H. Duong (eds.) Social Issues under Economic Integration and Transformation in Vietnam, Volume 1: 185-210. Hanoi: Vietnam Development Forum (VDF).

_____. 2009a. "The Vulnerability of the Elderly to Poverty: Determinants and Policy Implications for Vietnam", Asian Economic Journal, Vol. 23, No.4: 419-437

_____. 2009b. "Demographic Changes and the Long-term Pension Finances in Vietnam: A Stochastic Actuarial Assessment", Journal of Population Ageing, Vol. 1, No. 2: 125-151.

Lieberman, S. S., and Wagstaff, A. 2008. Health Financing and Delivery in Vietnam: Looking Forward. Washington D. C: World Bank.

Mai Ngọc Cường và cộng sự (2008). Chính sách an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường. Đề tài cấp Nhà nước KX 02.02/06-10.

United Nations. 2008. World Population Prospects. The 2008 Revision Population Database. New York: United Nations. <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>, access 10 Nov. 2009.

