

**VĂN PHÒNG ĐÁNH GIÁ ĐỘC LẬP
QUỸ TIỀN TỆ QUỐC TẾ**

VIỆT NAM

**ĐÁNH GIÁ VỀ QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN
VĂN BẢN CHIẾN LƯỢC XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO (PRSP)
VÀ CÁC THỎA THUẬN TRONG CHƯƠNG TRÌNH
TĂNG TRƯỞNG VÀ XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO (PRGF)**

MỤC LỤC

Các chữ viết tắt	4
Tóm tắt.....	6
I. Giới thiệu và tổng quan	10
II. Sơ lược về quốc gia	11
III. PRSP (CPRGS)	12
A. Sự hưởng ứng của Chính phủ đối với PRSP	12
B. Quá trình tham gia.....	13
C. Đánh giá chung của cán bộ Quỹ và Ngân hàng Thế giới về CPRGS (Đánh giá chung).....	21
D. Thực hiện và giám sát	22
E. Nội dung của CPRGS.....	23
F. Những nguyên tắc chủ đạo trong Sáng kiến PRSP	25
IV. Các chương trình do IMF hỗ trợ và tư vấn chính sách.....	29
A. Đánh giá tổng quan về các chương trình do IMF hỗ trợ và tư vấn chính sách.	29
B. Chương trình PRGF 3 năm mới.....	31
V. Đánh giá về sự tuân thủ các điều kiện chủ chốt của chương trình PRGF	32
A. Việc gắn kết chương trình PRGF trong Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo - Sự nhất quán giữa PRGF và CPRGS (và I-PRSP).....	32
B. Gia tăng quyền làm chủ các chương trình cải cách được hỗ trợ bởi PRGF	41
C. Sự tham gia rộng rãi vào quá trình xây dựng các chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF....	42
D. Đảm bảo các mục tiêu ngân sách mang tính linh hoạt thích hợp	43
E. Ngân sách tăng trưởng và giảm nghèo	45
F. Một số điều kiện chọn lọc về cơ cấu	47
G. Phân tích tác động xã hội và nghèo đói của các chương trình cải cách cơ cấu và kinh tế vĩ mô chủ yếu	51
H. Các biện pháp để cải thiện quản lý/sự chịu trách nhiệm đối với các nguồn lực công.....	53
I. Sự phối hợp giữa IMF và NHTG	54
VI. Giá trị gia tăng của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF	55
VII. Kết luận và các bài học.....	57
A. Mối quan hệ với quá trình lập kế hoạch trong nước	57
B. Đánh giá chung của cán bộ IMF - NHTG (JSA).....	58
C. Khuôn khổ kinh tế vĩ mô.....	58
D. Hợp lý hoá các điều kiện.....	59
E. Phân chia công việc giữa Ngân hàng Thế giới và Quỹ về Tính điều kiện	60
F. Cơ sở của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF.....	60
G. Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói	61
H. Mối quan hệ giữa Quỹ và xã hội dân sự.....	61
I. Vai trò của Đại diện Thường trú	62
Các hộp	
1. Xã hội dân sự ở Việt nam.....	16
2. Điều khoản tham chiếu về Đại diện thường trú cao cấp tại Việt nam.....	20
3. Quá trình xây dựng ngân sách ở Việt nam.....	34

Các bảng

1. Các chỉ số kinh tế vĩ mô chủ chốt, 1995-2002	11
2. So sánh Trọng tâm ngành trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm với CPRGS.....	24
3. Phân bổ vốn đầu tư công cộng trong CPRGS	25
4. Tăng trưởng GDP thực tế.....	33
5. Cán cân ngân sách tổng thể.....	33
6. Tính điều kiện về cơ cấu theo loại hình	48
7. Tính điều kiện về cơ cấu theo lĩnh vực chính sách	48

Các biểu và đồ thị

1. Các sự kiện chính của quá trình tham gia	14
2. Khuôn khổ xây dựng Kế hoạch chiến lược ở Việt nam	23
3. Thâm hụt ngân sách	31
4. Đầu tư trực tiếp nước ngoài.....	31
5. Thâm hụt ngân sách tổng thể	44
6. Thu ngân sách	44
7. Viện trợ phát triển chính thức	45
8. Chi cho xóa đói giảm nghèo.....	46

Phụ lục

I. Các vấn đề chính sách chủ yếu.....	63
II. Tổng quan về ma trận chính sách CPRGS của Việt nam.....	64
III. Các kết quả điều tra về Việt nam	66
IV. Các đánh giá khác về kinh nghiệm PRSP của Việt nam	73
V. Danh sách những người đã tham khảo ý kiến	78
VI.1 Tính điều kiện của IMF về Việt nam - ESAF (1994-97), và PRGF (2001-03).....	81
VI.2 Tính điều kiện của Ngân hàng Thế giới đối với Việt nam, 1994-2003.....	82

Tài liệu tham khảo	83
---------------------------------	-----------

CÁC CHỮ VIẾT TẮT

AFTA	Thoả thuận mậu dịch tự do ASEAN
AUSAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Úc
BWIs	Các Tổ chức Bretton Woods
CBOs	Các Tổ chức Cộng đồng
CDF	Khuôn khổ Phát triển Tổng hợp
CG	Nhóm Tư vấn
CIDSE	Cơ quan hợp tác quốc tế về đoàn kết và phát triển (Bi)
CPRGS	Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo
DfID	Cơ quan Phát triển Quốc tế (Anh)
ESAF	Thế thức Điều chỉnh Cơ cấu Mở rộng
FGS	Tổ chức Phát triển Nam bán cầu
GoV	Chính phủ Việt nam (Chính phủ)
GSO	Tổng cục Thống kê
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh
IDA	Hiệp hội Phát triển Quốc tế
IEO	Văn phòng Đánh giá Độc lập của IMF
IFS	Thống kê Tài chính Quốc tế
INGO	Tổ chức phi Chính phủ quốc tế
I-PRSP	Văn bản Tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo
JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật bản
JSA	Đánh giá chung của cán bộ Quỹ và Ngân hàng Thế giới (Đánh giá chung)
MD	Tổng Giám đốc
MOLISA	Bộ Lao động Thương binh Xã hội (Bộ LĐ-TB-XH)
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH-ĐT)
MTEF	Khuôn khổ chi ngân sách trung hạn
NDA	Tài sản có trong nước ròng
NGO	Tổ chức phi Chính phủ
NPL	Nợ khê đọng
NTB	Hàng rào phi thuế quan
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
PC	Các tiêu chí thực hiện
PEM	Quản lý chi công cộng
PIP	Chương trình đầu tư công cộng
PPA	Đánh giá sự tham gia vào giảm nghèo
PRGF	Thế thức Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo
PRSC	Tín dụng Hỗ trợ giảm nghèo
PRSP	Văn bản Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo
PSIA	Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói
PTF	Nhóm hành động chống nghèo đói
PWG	Tổ công tác liên ngành
SAC	Tín dụng điều chỉnh cơ cấu
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt nam (NHNN)
SDC	Cơ quan Nhà nước về Phát triển và Hợp tác
SEDP	Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội
SME	Doanh nghiệp nhỏ và vừa
SOCB	Ngân hàng Thương mại Nhà nước (NHTMNN)

SOE	Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN)
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc
USAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế của Mỹ
USBTA	Hiệp định Thương mại song phương Việt - Mỹ
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VDGs	Mục tiêu phát triển của Việt nam
VLSS	Điều tra mức sống của Việt nam
VND	Đồng Việt nam
WEO	Triển vọng kinh tế Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

TÓM TẮT

Vào giữa năm 2000, Chính phủ Việt nam bắt đầu xây dựng I-PRSP, đúng vào giai đoạn cao điểm của chu kỳ lập kế hoạch của quốc gia để hình thành nên Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Tháng 3/2001, I-PRSP được đệ trình lên Ban Giám đốc điều hành Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF, “Quỹ”) và Ngân hàng Thế giới (NHTG) cùng với yêu cầu về một chương trình 3 năm được hỗ trợ bởi thể thức PRGF của IMF và khoản Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo I do NHTG tài trợ. Bản CPRGS toàn diện (theo như cách gọi của Việt nam về PRSP) được hoàn chỉnh một năm sau đó, vào khoảng thời gian hoàn thành đợt kiểm điểm lần thứ hai chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF.

CPRGS được Bộ Kế hoạch - Đầu tư phối hợp với các Bộ ngành liên quan xây dựng. Một ủy ban gồm 52 thành viên từ 16 Bộ ngành đã tiến hành soạn thảo văn bản này. Công tác tổ chức tiến trình tham gia hỗ trợ do Nhóm hành động chống nghèo đói đảm nhiệm, Nhóm này bao gồm các Bộ ngành thuộc Chính phủ, các nhà tài trợ đa phương và song phương, và các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế. Nhóm hành động chống nghèo đói được hình thành từ một tổ công tác giảm nghèo, một diễn đàn do Chính phủ thiết lập để xúc tiến hợp tác về các vấn đề xóa đói giảm nghèo với cộng đồng tài trợ và các tổ chức phi chính phủ.

Nội dung của CPRGS nhìn chung được đánh giá là do chính quốc gia tự xây dựng nên. Chính phủ quản lý chặt chẽ toàn bộ quá trình soạn thảo, phần lớn quá trình này được viết bằng tiếng Việt và chỉ có một số ít bản thảo là được dịch sang tiếng Anh. Chiến lược này nhấn mạnh đến nguồn nhân lực và giảm nghèo hơn là những mối quan tâm khác về tăng trưởng, điều này đã cho thấy văn bản này nhằm đến đối tượng độc giả là cộng đồng tài trợ. Một ngoại lệ đáng chú ý là có vẻ như cách phân bổ nguồn lực cho kế hoạch đầu tư công cộng không liên quan gì đến định hướng giảm nghèo của CPRGS, và không tập trung nhiều hơn vào công nghiệp hóa và cơ sở hạ tầng. Với sự khích lệ của các nhà tài trợ Nhật bản, sau đó Chính phủ đã chỉnh sửa CPRGS bổ sung thêm một phần về sự đóng góp của cơ sở hạ tầng quy mô lớn đến giảm nghèo.

Tiến trình tham gia ý kiến khi xây dựng CPRGS thiếu tính chủ động của nước hội viên, ban đầu các đối tác quốc tế (đặc biệt là NHTG và một nhóm các tổ chức phi chính phủ quốc tế) đóng vai trò đi đầu trong việc tổ chức và tài trợ cho các cuộc tham khảo ý kiến công chúng. Điều đó phần nào phản ánh sự thiếu kinh nghiệm, và cả sự ngần ngại ban đầu, của nhà chức trách trong việc tổ chức các hoạt động tham gia ý kiến theo yêu cầu của Sáng kiến PRSP. Sự tham gia của Chính phủ vào tiến trình tham gia ý kiến càng ngày càng tăng lên trong quá trình xây dựng, nhưng mức độ sở hữu thực sự và cam kết của nhà chức trách đối với phương pháp tham gia ý kiến trong quá trình lập chính sách chỉ có thể đánh giá được khi nhà chức trách đóng vai trò là người cầm lái trong các đợt tham khảo ý kiến trong tương lai.

Đặc biệt, **các cuộc thảo luận về khuôn khổ kinh tế vĩ mô và nhiều chương trình cải cách cơ cấu liên quan** làm nền tảng cho chiến lược **chưa được đưa vào tiến trình tham gia ý kiến.** Tình trạng này có thể có nhiều lý do, kể cả việc thiếu quan tâm và/hoặc trình độ chuyên môn yếu khi thảo luận khuôn khổ kinh tế vĩ mô với tư cách là nhà tổ chức các hoạt động tham gia ý kiến, việc IMF thiếu các nỗ lực có tính hệ thống nhằm khuyến khích thảo luận chung về các vấn đề này, và việc Việt nam không gặp phải các vấn đề kinh tế vĩ mô cấp thiết đòi hỏi phải dành thời gian quý báu tại các cuộc hội thảo tham gia ý kiến.

Mối quan hệ giữa CPRGS và các văn bản (Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội) cũng như quá trình lập kế hoạch hiện tại trong nước vẫn chưa rõ ràng. Các nhà tài trợ và các tổ chức tài chính quốc tế xem CPRGS như là một tài liệu chính sách chủ chốt, trong khi đó nhà chức trách lại xem văn bản này có vai trò như các Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Nhà chức trách mô tả CPRGS như là một “kế hoạch hành động” nhằm triển khai thực hiện các Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của mình. Tuy nhiên, việc thiếu các ưu tiên rõ ràng giữa các nhu cầu chi tiêu phải chọn lựa và việc thiếu một khuôn khổ chi tiêu trung hạn minh bạch (hay thực ra là một tiến trình lập ngân sách minh bạch) đã làm giảm đi giá trị thực tiễn của các Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Tổng quát hơn, bất kể các nỗ lực chủ động của Đại diện thường trú cao cấp của IMF, **vai trò được mong đợi của cán bộ IMF trong quá trình xây dựng CPRGS vẫn còn chưa rõ ràng.** Đồng thời, người ta mong đợi IMF đóng vai trò lớn hơn trong các cuộc thảo luận chính sách (nghĩa là vượt quá vai trò là người đối thoại chính thức truyền thống). Mặc dù chưa phải là vấn đề ở Việt nam, nhưng có cảm giác rằng điều đó đòi hỏi các bộ Quý phải thường xuyên nâng cao năng lực để thảo luận các vấn đề kinh tế vĩ mô phức tạp với những người không phải là những nhà kinh tế. Hơn nữa, các nguồn lực hạn chế hiện tại của Văn phòng Đại diện thường trú sẽ không cho phép cán bộ Quý tham gia liên tục và hiệu quả vào một cuộc đối thoại chính sách có quy mô rộng hơn.

Sự hợp tác giữa các nhà tài trợ đã đạt được một vài tiến bộ, đáng kể nhất là đã thành lập Nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm, một số nhà tài trợ trong Nhóm này đã tham gia đồng tài trợ cho các khoản vay PRSC. Tuy nhiên, vẫn còn có thể cải thiện sự hợp tác và một số nhà tài trợ chính (vì nhiều lý do khác nhau) vẫn còn ngần ngại khi điều chỉnh các chương trình của mình cho phù hợp với chiến lược. Điều này cho thấy rằng, tính tổng quát và qui mô rộng lớn của CPRGS làm cho văn bản này điều chỉnh tương đối dễ dàng hầu hết các hoạt động đã có từ trước của các nhà tài trợ, và do đó không bắt buộc các nhà tài trợ phải theo đuổi các ưu tiên đã có từ trước.

Nói chung, PRSP (CPRGS) đã có đóng góp tích cực vào tiến trình lập chính sách ở Việt nam. Nhìn chung, văn bản này đã giúp cải thiện sự phối hợp giữa các Bộ ngành và gia tăng sự tham gia cũng như tăng cường tính minh bạch. CPRGS đã giúp cải thiện quyền hạn cũng như năng lực của các cơ quan cung cấp thông tin như Tổng cục Thống kê. Tuy nhiên, khuôn khổ đánh giá và giám sát trong CPRGS có vẻ như hơi quá tham vọng và cần được hợp lý hóa và xác định ưu tiên nhằm phản ánh tốt hơn năng lực quản lý.

Không có sự tách bạch trong kết quả thực hiện các chương trình được IMF hỗ trợ theo thể thức PRGF để phản ánh các nguyên tắc của PRSP và các “đặc trưng chính” của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF.

Mới chỉ kết hợp được một phần các chính sách của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF với các chính sách của CPRGS, dù đã dần được cải thiện. Trường hợp điển hình là trong cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN), sự không rõ ràng trong các ưu tiên của nhà chức trách an đầu đã không cho thấy sự khác biệt giữa các cam kết trong chương trình PRGF với mong muốn duy trì vai trò to lớn của khu vực nhà nước trong nền kinh tế của nhà chức trách. Mặc dù giữa các nhà chức trách còn có những ý kiến khác nhau, nhưng quyết định duy trì vai trò to lớn của khu vực nhà nước là dựa trên chính sách sở hữu chung của Chính phủ hình thành từ nhiều cuộc thảo luận lâu dài trong nội bộ Đảng. Mặc dù cuối cùng IMF cũng đồng ý với phương pháp này, nhưng Quý cũng còn quan ngại về hệ quả ngân sách lâu dài của các DNNN lớn, và sự căng thẳng giữa Quý với nhà chức trách trong lĩnh vực này vẫn chưa hoàn toàn được giải tỏa.

Ở cấp độ khuôn khổ kinh tế vĩ mô, vẫn còn có khác biệt quan điểm giữa Chính phủ và cán bộ Quỹ về cách tính GDP và triển vọng kinh tế vĩ mô. Điều đó đã dẫn đến hai dự báo trung hạn khác nhau, dự báo của Chính phủ làm cơ sở cho PRSP còn sự báo của cán bộ Quỹ làm cơ sở cho chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF. Tuy nhiên, báo cáo của cán bộ Quỹ và CPRGS đều nêu rõ sự khác biệt quan điểm này.

Mặc dù **điều kiện của chương trình ngày càng tập trung vào các lĩnh vực chuyên môn truyền thống của IMF, nhưng vẫn có ít dấu hiệu cho thấy số lượng các điều kiện cơ cấu thực sự giảm bớt.** Đây là điều đáng ngạc nhiên trong bối cảnh quyền quyết định về chiến lược đã được công bố của nước hội viên đã được công nhận rộng rãi, nhưng dường như điều đó phản ánh các quan ngại của cán bộ Quỹ về sức mạnh của các cam kết chính trị trong các lĩnh vực như cải cách ngân hàng thương mại nhà nước cũng như tính đầy đủ của lịch trình cải cách đã được thỏa thuận.

Sự phân công lao động rõ ràng hơn giữa Quỹ và NHTG trong các lĩnh vực có chung lợi ích **làm cho việc thiết kế các điều kiện của chương trình phức tạp hơn.** Ví dụ về tính điều kiện của Quỹ và NHTG trong lĩnh vực cải cách DNNN cho thấy hai điều. Thứ nhất, cần có thảo luận về định hướng chính sách tổng thể trong PRSP hay các văn bản chiến lược tương tự; tính điều kiện của Quỹ không phù hợp với chiến lược của bản thân nước hội viên sẽ ít có khả năng đạt được kết quả. Thứ hai, trong các lĩnh vực thuộc trách nhiệm của NHTG thì NHTG có thể có các ưu tiên của riêng mình về phân tích và thiết kế các điều kiện, các ưu tiên đó có thể gây ra các vấn đề trong quan hệ giữa “chủ và đại lý” khi thiết lập các điều kiện. Đây là trường hợp của Việt nam, là trường hợp mà trọng tâm của các hoạt động cho vay của NHTG cho khu vực DNNN là nhằm tăng cường hiệu quả và tư nhân hóa các DNNN nhỏ hơn theo chiến lược cải cách từng bước của Chính phủ. Trong trường hợp này, hiệu quả của tính điều kiện của IMF có thể phần nào bị giảm đi do các nỗ lực sử dụng các điều kiện định lượng đối với tăng trưởng tín dụng của cán bộ Quỹ, điều này - mặc dù có thể chứng minh cho quan điểm theo đuổi các mục tiêu kinh tế vĩ mô của Quỹ - nhưng không hẳn đã thích hợp để tiếp tục các chương trình cải cách trong khu vực DNNN.

Có lẽ để phản ánh thành tích điều hành chính sách tài khóa đúng định hướng của nhà chức trách, **mức độ linh hoạt đáng kể trong ngân sách đã được đưa vào trong chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF.** Mức chi tiêu cho các khu vực xã hội ưu tiên đã cao hơn và các khoản chi này không bị hạn chế bởi các dự báo quá bi quan về nguồn vốn ODA. Nhà chức trách được tự do quyết định cách thức sử dụng các khoản thu ngân sách vượt mức dự kiến. Có lẽ điều đáng lưu ý nhất là chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF chưa có các điều kiện định lượng (nghĩa là các chỉ tiêu thực hiện hoặc các tiêu chí) áp dụng đối với các chỉ số tài khóa chủ yếu.

Theo chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF, ngân sách phần nào trở nên mang tính “hướng tới người nghèo” nhiều hơn, vì tổng chi cho giảm nghèo trong GDP và trong tổng chi ngân sách đều tăng. Tuy nhiên, chưa rõ chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF đóng góp đến xu hướng này ở mức độ nào do xu hướng đó đã bắt đầu ngay trước khi thực hiện chương trình. Sự tiến bộ của hệ thống thuế không được coi là một phần của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF mặc dù có các kế hoạch tiến hành Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói (PSIA) để đánh giá tác động của các cải cách thuế trong tương lai.

Đã có một vài nỗ lực nhằm đánh giá tác động đến người nghèo và những người dễ bị tổn thương nhất của các giải pháp chương trình đã được đề xuất. Đặc biệt lưu ý là các nỗ lực nhằm xây dựng và tài trợ về an sinh xã hội cho người lao động dôi dư từ chương trình cải cách DNNN. Các công việc bước đầu đã được thực hiện nhằm đánh giá tác động xã hội và nghèo đói

của quá trình tự do hóa thương mại, nhưng phân tích này chỉ có giá trị hạn chế trong việc cung cấp thông tin cho quá trình xây dựng chính sách. Các ví dụ trên cho thấy Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói chưa đưa ra được những phát họa nổi bật làm yếu tố đầu vào cho việc xây dựng chương trình PRGF, phần nào phản ánh cảm giác của cán bộ Quỹ rằng các chương trình cải cách được đề xuất sẽ không gây ra tác động tiêu cực nghiêm trọng nào tới người nghèo. Một chương trình làm việc cho công tác Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói đã được thông qua, bao gồm cả cải cách thương mại và cải cách thuế.

Sự hợp tác giữa Quỹ và NHTG đã có bước tiến bộ, đáng kể nhất là mức độ chia sẻ thông tin và đây là kết quả của việc Chính phủ kiên quyết yêu cầu phải có các đoàn công tác chung giữa Quỹ và NHTG. Tuy nhiên, khả năng cải thiện hơn nữa quan hệ này có thể bị hạn chế bởi sự căng thẳng giữa mức độ phân quyền trong cơ cấu tổ chức của hai tổ chức này.

Ở cấp độ cơ bản hơn, trường hợp của Việt nam đã đặt ra nhiều câu hỏi quan trọng về **giá trị gia tăng của chương trình do IMF hỗ trợ trong một nước có thu nhập thấp với nền kinh tế vĩ mô ổn định và không bị thiếu hụt tài chính cấp thiết**. Mặc dù rõ ràng là khoản tài trợ của chương trình được đánh giá cao, nhưng không chắc chắn là một chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF với số vốn được vay cao hơn mức trung bình đã là cơ chế phù hợp nhất để hỗ trợ cho hoạt động kinh tế vĩ mô lành mạnh. Có vẻ như hầu hết các nhà tài trợ cơ bản đều đánh giá cao vai trò “phát tín hiệu” của chương trình, nhưng các cuộc thảo luận với đại diện của các nhà tài trợ song phương cho thấy quyết định tài trợ của họ cũng không bị ảnh hưởng đáng kể nếu không có một chương trình như vậy.

I. GIỚI THIỆU VÀ TỔNG QUAN¹

1. Bản báo cáo này xem xét kinh nghiệm của Việt nam trong việc thực hiện sáng kiến PRSP và chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF. Phân tích của chúng tôi dựa trên các báo cáo của cán bộ Quỹ đã được và không được xuất bản, các biên bản ghi nhớ nội bộ của IMF, các tài liệu liên quan của NHTG, các tài liệu của Chính phủ Việt nam, các đánh giá do nhiều bên tham gia quốc tế tiến hành, và các cuộc phỏng vấn các quan chức Chính phủ Việt nam tại Washington, Hà nội, TP Hồ Chí Minh, hàng loạt tổ chức dân sự của Việt nam, cộng đồng các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ quốc tế, và các cán bộ Quỹ và NHTG tham gia vào quá trình làm việc với Việt nam trong thời gian 1995-2003.

2. Phần II của báo cáo mô tả tóm tắt tình hình kinh tế xã hội khi ứng dụng các sáng kiến PRSP/PRGF. Phần III trình bày về quá trình hình thành Văn bản toàn diện về Chiến lược Xóa đói - Giảm nghèo CPRGS (theo như cách gọi của Việt nam về PRSP) và đánh giá về mức độ tuân thủ của CPRGS đối với các nguyên tắc chính của sáng kiến PRSP. Phần IV đánh giá kinh nghiệm của Việt nam trong việc thực hiện các chương trình được hỗ trợ bởi IMF trong đó có PRGF, và Phần V đánh giá sự phù hợp của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF của Việt nam với các đặc tính chính của các chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF. Giá trị gia tăng của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF của Việt nam được đề cập đến ở Phần VI. Phần VII đưa ra một loạt các kết luận và bài học rút ra từ kinh nghiệm của Việt nam liên quan đến sáng kiến PRSP/PRGF một cách tổng quát hơn.

¹ Đoàn cán bộ của Văn phòng Đánh giá Độc lập (IEO) vào công tác tại Hà nội và TP Hồ Chí Minh từ 30/6/2003 đến 12/7/2003 và đã gặp các bên khác nhau tham gia vào quá trình xây dựng PRSP - Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS) của Việt nam. Đoàn IEO gồm có các ông Jeffrey Allen Chelsky (Chuyên viên kinh tế IEO) và Soren Kirk Jensen (tư vấn). Danh sách các nhân vật mà đoàn đã phỏng vấn được đính kèm theo báo cáo này. Đoàn đánh giá xin chân thành cảm ơn cán bộ Văn phòng Đại diện Thường trú Cao cấp của IMF tại Hà nội về việc hỗ trợ tổ chức và tiến hành các công việc trong thời gian đoàn công tác tại Việt nam, và xin cảm ơn các ông bà Patricia Yang Yang Chen và Daouda Sembene về việc hỗ trợ nghiên cứu. Quan điểm của các bên tham gia được thu thập qua đợt điều tra quan điểm do công ty tư vấn Việt nam CONCETTI tiến hành riêng biệt. Quá trình xem xét các đánh giá tiếp diễn đến tháng 12/2003.

II. SƠ LƯỢC VỀ QUỐC GIA

3. Việt nam là một trong những nước Châu Á đầu tiên xây dựng PRSP. Truyền thống chính sách công được xây dựng dựa trên các văn bản kế hoạch kinh tế xã hội trung hạn và danh tiếng của Việt nam về việc ra quyết định dựa trên cơ sở đồng thuận (mặc dù trong khuôn khổ là nước có một Đảng lãnh đạo duy nhất) đã khiến Việt nam là một trường hợp nghiên cứu thú vị cho việc đánh giá của IEO. Việt nam được coi là “một điển hình phát triển thành công”, với mức giảm nghèo trong thập kỷ qua nhanh hơn rất nhiều so với hầu hết các nước thu nhập thấp khác.

4. Trong thập kỷ vừa qua, nền kinh tế Việt nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng cao, bình quân 6%/năm từ năm 1996. Trong thời kỳ khủng hoảng Châu Á, tăng trưởng kinh tế chậm lại ở mức 3,5% năm, nhưng đã phục hồi sau đó.² Lạm phát ở mức 1 con số từ năm 1996, và giảm xuống đến mức không đáng kể vào các năm 1999 và 2001. Thâm hụt ngân sách của Chính phủ trung ương ở mức vừa phải trong hầu hết thời gian qua, trung bình là dưới 1% GDP/năm trong giai đoạn 1996-1999. Thâm hụt ngân sách tăng lên mức 3% trong năm 2000 và 2001, phản ánh mức tăng chi Chính phủ (kể cả chi xoá đói giảm nghèo).

Bảng 1. Việt nam: các chỉ số kinh tế vĩ mô chủ chốt, 1995-2002
(phần trăm GDP)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tăng trưởng GDP thực tế	9,5	9,3	8,2	3,5	4,2	5,5	5,0 ^c	5,8 ^c
Lạm phát (cuối kỳ), thay đổi % năm	12,9	4,5	3,6	8,6	0,1	-0,5	0,7 ^e	4,0 ^e
Cán cân ngân sách (trừ viện trợ cho không, kể toán tiền mặt)	-1,4	-1,3	-2,7	-2,9	-1,4	-3,3	-3,3	-2,3 ^c
Cán cân ngân sách (kể cả viện trợ cho không, không kể cho vay lại, kể toán tiền mặt)	-0,5	-0,2	-1,7	-0,1	-0,8	-2,8	-2,9	-1,9 ^e
Tổng thu ngân sách và viện trợ không hoàn lại	23,3	22,9	20,8	20,2	19,8	21,1	22,7	22,9 ^e
Tổng thu ngân sách không kể viện trợ không hoàn lại	22,4	23,5	21,5	20,1	19,2	20,6	21,3	
Tổng chi ngân sách	23,8	24,9	24,8	22,2	20,6	23,9	25,6 ^c	24,8 ^e
Tổng chi y tế và giáo dục của Chính phủ				5,0	4,9	5,2 ^e	5,8 ^c	
Số dư tài khoản vãng lai, không kể viện trợ không hoàn lại 1/	-12,8	-9,9	-6,2	-3,9	-4,5	-2,1	-2,2	-1,1 ^e
Cơ cấu tổng vốn 2/	25,4	28,1	28,3	23,7	22,4	25,3	25,6	27,2 ^c
Tổng chi giảm nghèo 3/					5,1	5,4	6,0	6,1

Nguồn: Cán bộ Quỹ

1/ Kể cả chuyển tiền chính thức.

2/ Tổng đầu tư.

3/ Ước tính của cán bộ Quỹ dựa trên (i) chi thường xuyên cho giáo dục, đào tạo, y tế và kế hoạch hoá gia đình, và (ii) chi đầu tư phát triển cho giáo dục, đào tạo, y tế và các dự án liên quan đến xoá đói giảm nghèo trong lĩnh vực nông nghiệp, giao thông vận tải, điện và nước.

5. Thu nhập bình quân đầu người tăng ổn định từ 272 USD năm 1996 lên 428 USD năm 2002. Đợt điều tra mức sống Việt nam năm 1997/98 (VLSS) ước tính 90% số hộ nghèo sinh sống

² Dựa trên số liệu của IMF. IMF và Chính phủ Việt nam không nhất trí được về số liệu GDP từ năm 1998. Do đó số liệu chính thức khác với số liệu của IMF. Ý nghĩa của sự khác biệt này đối với CPRGS và PRGF sẽ được trình bày ở phần sau.

ở khu vực nông thôn. Với việc tăng trưởng chủ yếu tập trung ở các trung tâm lớn như TP. Hồ Chí Minh đã dẫn đến khoảng cách giàu nghèo ngày càng tăng trong cả nước. Tỷ lệ biết chữ, vào khoảng hơn 90% dân số vào năm 1998, cao hơn so với các nước thu nhập thấp khác.

6. Việt nam là một trong số các nước nhận viện trợ lớn nhất trên thế giới, và Nhật bản là nhà tài trợ song phương lớn nhất của Việt nam, cung cấp trên một nửa tổng số vốn ODA. Việt nam là một trong số những nước áp dụng thử nghiệm Khuôn khổ phát triển tổng hợp (CDF) của NHTG và cũng là nước nằm trong diện đánh giá về CDF năm 2002 của NHTG (xem Phụ lục 2). Năm 1998, Việt nam còn là một trong 6 nước được lựa chọn thử nghiệm để tăng cường sự hợp tác giữa IMF và NHTG.

7. Chính phủ đã thể hiện cam kết rõ ràng về phát triển và giảm nghèo, và nhờ tăng trưởng cao nên Chính phủ đã làm tốt vai trò lãnh đạo trong việc xây dựng kế hoạch cải cách. Tuy nhiên, đôi lúc phương pháp của Chính phủ mâu thuẫn với phương pháp của cộng đồng các nhà tài trợ và của IMF, dẫn đến sự chậm trễ kéo dài trong việc đạt được thoả thuận về chương trình được IMF hỗ trợ. Nhìn chung, hai bên đã đạt được thoả thuận về *các mục tiêu* cải cách tổng quát, ví dụ như giảm nghèo và phát triển khu vực tư nhân, nhưng vẫn còn những bất đồng về việc làm như thế nào và với tốc độ nào để đạt được các mục tiêu đó.

III. PRSP (CPRGS)

A. Sự hưởng ứng của Chính phủ đối với PRSP

8. Chính phủ Việt nam bắt đầu xây dựng Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo (I-PRSP) vào tháng 7/2000. Việc này diễn ra đúng vào giai đoạn cao điểm của chu kỳ lập kế hoạch của quốc gia. Đại hội Đảng toàn quốc được tiến hành 5 năm một lần để vạch ra định hướng chính sách chung của đất nước. Chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (SEDP) là kết quả của Đại hội này. Trong số đó, quan trọng nhất là Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm, ngoài ra còn có một số kế hoạch cho từng lĩnh vực và kế hoạch hàng năm. Tháng 4/2001, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã thông qua Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm cho giai đoạn 2001-2010. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm cho giai đoạn 2001-2005 đã được Quốc hội thông qua sau đó.

9. Dựa trên nền tảng này, Sáng kiến PRSP đã ra đời. Nhận thức được rằng cần phải có thời gian để xây dựng một văn bản PRSP hoàn chỉnh và dự đoán được yêu cầu cuối cùng về hỗ trợ ưu đãi từ các Tổ chức Bretton Woods, bước đầu Chính phủ đã xây dựng Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo. Văn bản này đã được đệ trình đồng thời lên Ban Giám đốc điều hành Quỹ và NHTG với tư cách là một chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF của IMF và khoản Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo (PRSC) của NHTG.

10. Một chiến lược giảm nghèo được đưa vào Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm của quốc gia đã được Bộ Lao động Thương binh - Xã hội (Bộ LĐTB-XH) xây dựng với sự hỗ trợ của NHTG khi Chính phủ quyết định tham gia vào sáng kiến CPRGS. Quyết định tham gia vào việc xây dựng CPRGS đã vượt quá nỗ lực hơi thiếu tham vọng của Bộ LĐTB-XH, và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH-ĐT, cơ quan đầu mối của Chính phủ về điều phối và quản lý vốn ODA) đã được Thủ tướng giao nhiệm vụ điều phối CPRGS. Mặc dù ban đầu còn sự hoài nghi về việc chuyển đổi vai trò đầu tàu trong lĩnh vực giảm nghèo, nhưng một đại diện của NHTG đã kết luận rằng trong dài hạn thì điều này sẽ rất có lợi cho tiến trình CPRGS do Bộ KH - ĐT là cơ quan tốt nhất đứng ở vị trí trọng tâm thực hiện chương trình chính sách của Việt nam.

11. Thủ tướng Chính phủ đã chỉ thị rõ rằng Bộ KH-ĐT cần phối hợp với các bộ ngành hữu quan trong việc xây dựng CPRGS. Do đó, Ban soạn thảo đã được thành lập gồm 52 thành viên từ 16 Bộ ngành và cơ quan khác nhau. Một số thành viên sau đó đã thành lập các nhóm công tác nội bộ hoặc tổ chức các cuộc hội thảo trong Bộ ngành hoặc trong cơ quan mình để thảo luận chi tiết hơn về các khía cạnh cụ thể của CPRGS. Những nhóm nhỏ này thường bao gồm cả các bên nước ngoài, kể cả các tổ chức quốc tế để hỗ trợ Bộ KH-ĐT trong việc xây dựng CPRGS.³ Dưới sự chỉ đạo của Bộ KH-ĐT, Ban soạn thảo đã đóng vai trò quan trọng trong suốt quá trình xây dựng PRSP và sau đó là hoàn tất CPRGS vào tháng 5/2002. Các sự kiện chính trong quá trình xây dựng CPRGS được thể hiện ở Biểu 1.

B. Quá trình tham gia

12. Trước khi bắt đầu thực thi Sáng kiến PRSP và để thực hiện khuyến nghị của NHTG, năm 1999 Chính phủ đã thành lập một diễn đàn nhằm thúc đẩy sự hợp tác về vấn đề nghèo đói giữa cộng đồng các nhà tài trợ, Chính phủ, và các tổ chức phi chính phủ.⁴

13. Lúc đầu diễn đàn có tên gọi là Tổ công tác liên ngành về xóa đói - giảm nghèo. Khi số thành viên tăng lên, Tổ công tác liên ngành đã phát triển thành diễn đàn chia sẻ thông tin (hiện nay nó đại diện cho toàn bộ cộng đồng các tổ chức phi Chính phủ/các nhà tài trợ). Nhiệm vụ của Tổ công tác sau đó được chuyển giao cho Nhóm hành động chống nghèo đói, là đơn vị được thành lập để duy trì các trọng tâm hoạt động.⁵ Nhóm này bắt đầu đưa ra các phương pháp tham gia nhằm làm cho các cuộc thảo luận chính sách về xóa đói giảm nghèo dựa trên cơ sở thông tin đầy đủ hơn. Với sự hỗ trợ của Nhóm hành động chống nghèo đói và một nhóm các tổ chức phi chính phủ quốc tế, NHTG đã tiến hành 4 đợt Đánh giá sự tham gia vào giảm nghèo (PPA).⁶ Các tổ chức phi chính phủ quốc tế đã giao lại một số công việc cho các tổ chức phi chính phủ trong nước hoặc tranh thủ được sự hỗ trợ từ các cơ quan nghiên cứu trong nước. Đỉnh cao của quá trình này là việc xuất bản tài liệu *Việt nam - Cuộc tấn công chống đói nghèo*,⁷ được trình bày tại Hội nghị Nhóm tư vấn (CG) tháng 12/1999.

³ Ví dụ, Bộ Y tế nhận được hỗ trợ từ Tổ chức Y tế Thế giới để chuẩn bị các dữ liệu cho Nhóm hành động chống nghèo đói.

⁴ Các hoạt động xuất phát từ quyết định này được mô tả chi tiết trong "Trường hợp nghiên cứu số 3: Tài liệu về kinh nghiệm quốc gia của Việt nam - Bản dự thảo để thảo luận", Tổ Công tác của Nhóm tham gia theo chủ đề thuộc Vụ Phát triển Xã hội thuộc Mạng lưới Phát triển xã hội và môi trường bền vững (ESSD), NHTG, Tháng 11/2000. Có thể xem tại địa chỉ:

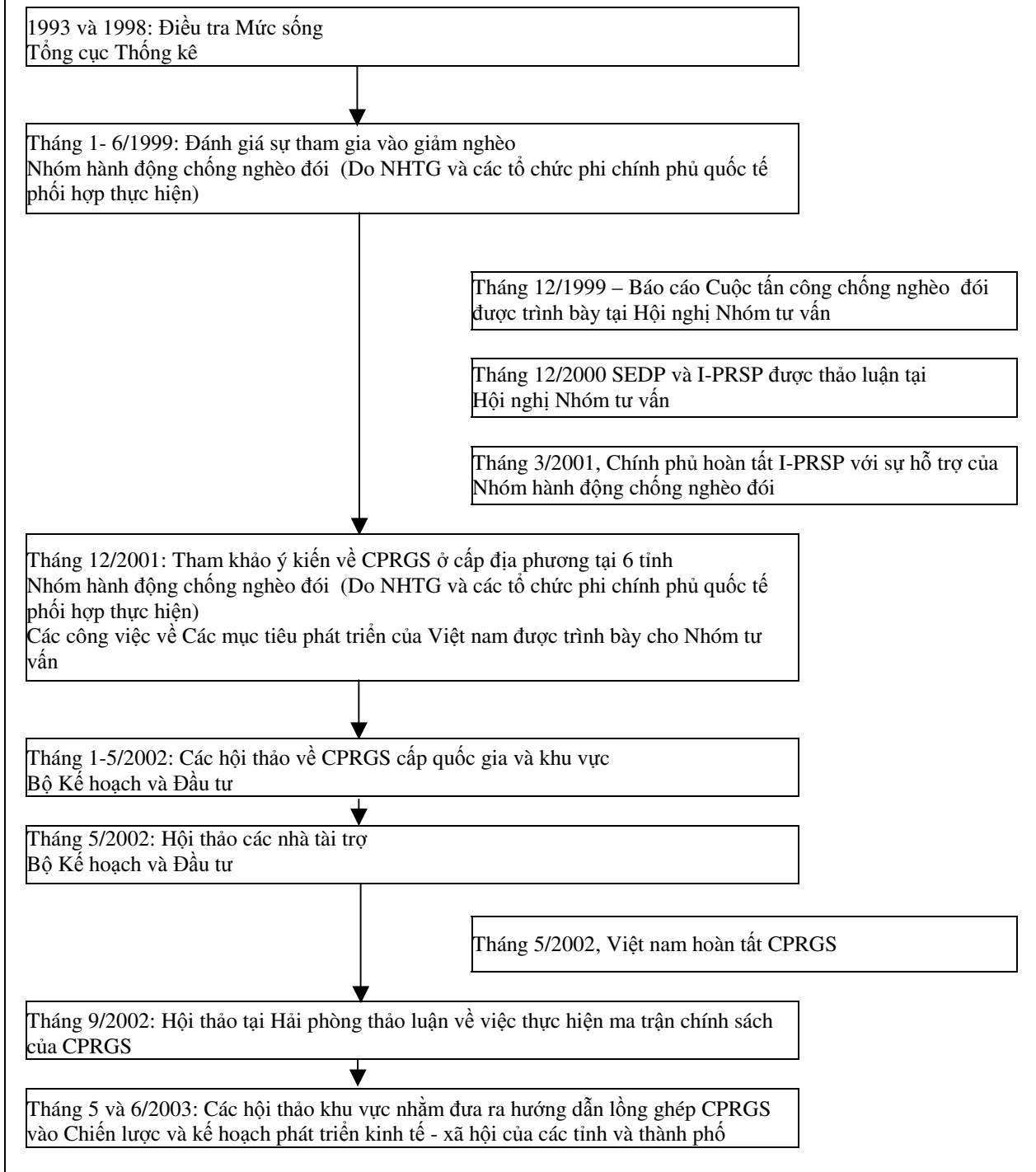
<http://www.worldbank.org/paticipation/web/webfiles/reference.htm#processcase>

⁵ Nhóm hành động chống nghèo đói là động lực chính thúc đẩy quá trình tham gia ở Việt nam. Xin xem chú thích 3 và SGTS (2000) để biết thêm thông tin chi tiết về diễn đàn này. Trong năm 2001, Nhóm hành động chống nghèo đói gồm có 16 Bộ ngành của Chính phủ, 6 nhà tài trợ (3 đa phương và 3 song phương), 4 tổ chức phi chính phủ quốc tế và 4 tổ chức phi chính phủ trong nước.

⁶ Để có thêm thông tin về PPA tại Việt nam, xin xem: http://www.vdic.org.vn/eng/cprs/pov_ana1001.htm

⁷ Có thể xem trên mạng tại địa chỉ: <http://www.vdic.org.vn/eng/attpov.pdf>

Biểu 1. Việt nam: Các sự kiện chính của quá trình tham gia



14. Trong sự tham gia của xã hội dân sự thì các đoàn thể và tổ chức quần chúng chiếm vai trò chủ chốt như là sự mở rộng vai trò truyền thống của họ trong quá trình hoạch định chính sách (Xin xem Hộp 1 về xã hội dân sự ở Việt nam). Tuy nhiên, kết quả phỏng vấn một số tổ chức này (ví dụ như Hội Nông dân và Tổng Liên đoàn Lao động) cho thấy rằng các tổ chức này chú trọng nhiều hơn đến các chương trình phát triển *đã có từ trước* của mình mà ít quan tâm đến việc xây dựng và thực hiện một chiến lược mới và rộng lớn hơn như CPRGS. Nhận định này của chúng tôi

một phần dựa trên cảm nhận là: mặc dù khẳng định tầm quan trọng của CPRGS và tính nhất quán giữa các chương trình của các tổ chức này với CPRGS, nhưng nhận thức của họ về nội dung của CPRGS còn có phần hạn chế.⁸

15. Các tổ chức phi Chính phủ trong nước và các tổ chức trên cơ sở cộng đồng nhìn chung được coi là hoạt động độc lập hơn so với các đoàn thể và tổ chức quần chúng. Tuy nhiên, các tổ chức này đóng một vai trò tương đối hạn chế trong việc xây dựng CPRGS, chủ yếu do nhiều hạn chế được nêu dưới đây, cũng như việc thiếu một tổ chức bảo trợ để tạo mối liên hệ với các tổ chức phi Chính phủ có thể quan tâm tham gia. Do đó, không có tổ chức phi Chính phủ trong nước nào chính thức được mời tham gia trong quá trình tham khảo ý kiến. Trong một mức độ nhất định, lợi ích của các tổ chức phi Chính phủ trong nước được các tổ chức phi Chính phủ quốc tế khuyến khích, các tổ chức này không phải chịu nhiều hạn chế như các tổ chức phi Chính phủ trong nước.⁹ Điều này cho thấy rằng, các tổ chức phi Chính phủ trong nước, kể cả các tổ chức đang hoạt động trong các lĩnh vực phát triển nông thôn, sức khỏe sinh sản, quyền pháp lý, các vấn đề về giới tính và môi trường, đã tham dự và tham gia vào một số cuộc hội thảo khu vực và tham gia vào các cuộc nghiên cứu liên quan đến việc Đánh giá sự tham gia vào giảm nghèo. Có vẻ như các tổ chức này không được tham khảo ý kiến trong quá trình xây dựng chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF.

Sự tham gia của chính phủ vào tiến trình tham gia ý kiến

16. Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo được xây dựng nhằm tránh sự chậm trễ trong việc nhận các hỗ trợ tài chính.¹⁰ Các văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo không chủ định dựa vào tiến trình tham gia ý kiến rộng rãi và đó chính là thực tế tại Việt Nam. Tuy nhiên, các văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo này được xem là thể hiện cam kết thực hiện theo tiến trình định sẵn có sử dụng tư vấn, từ đó hình thành Văn bản toàn diện về Chiến lược Giảm nghèo.¹¹ Đánh giá chung của cán bộ IMF và NHTG về I-PRSP cho rằng Văn bản này không phác thảo "bất kỳ chi tiết nào về tiến trình tham gia ý kiến xây dựng Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo".¹²

⁸ Điều này phù hợp với một nghiên cứu của Cơ quan Phát triển Quốc tế (Anh) về sự tham gia của xã hội dân sự của Việt nam, trong đó công việc của các đoàn thể và tổ chức quần chúng được mô tả như sau: "Trọng tâm chính trong cơ cấu của các tổ chức này không phải là phát triển và khớp nối các lựa chọn chính sách, mà là đáp ứng các yêu cầu thực tế của các hội viên", *"Sự tham gia của xã hội dân sự vào PRSP, trường hợp của Việt nam"*, SGTS và Associates: (Hà nội, tháng 6/2000).

⁹ Để minh họa cho vấn đề này trong lĩnh vực giáo dục, xin xem *Xóa bỏ tác động của giáo dục tiểu học đối với người nghèo ở Việt nam - Nghiên cứu điển hình về kinh tế chính trị của các chính sách vì người nghèo*, R.A Terme (2003), Phần C.

¹⁰ Điều này phù hợp với báo cáo của CIDSE/Caritas International tổng kết kinh nghiệm tại Việt Nam, trong đó cho rằng "Có vẻ như Chính phủ Việt Nam nhìn nhận tiến trình PRSP là một phương tiện để nhận tài trợ hơn là một tiến trình có giá trị thực sự". Các tác giả kết luận như vậy dựa trên ý kiến chủ quan cho rằng những tiến trình tham gia ý kiến được xây dựng trong lần tham vấn ban đầu vẫn chưa được thực hiện.

¹¹ IDA/IMF (1999): Văn bản Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo- Những vấn đề hoạt động. Có thể xem tại địa chỉ: http://poverty.worldbank.org/files/operational_issues.pdf

¹² IDA/IMF (2001): Việt nam, Đánh giá chung của cán bộ IMF và NHTG về Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo. <http://www.imf.org/external/np/jsa/2001/vnm/eng/032201.pdf>

Hộp 1. Xã hội dân sự ở Việt Nam 1/

Xã hội dân sự có tổ chức ở Việt Nam bao gồm các đoàn thể và các tổ chức quần chúng, các tổ chức phi chính phủ, và các tổ chức cộng đồng. Mức độ độc lập với Chính phủ trong hoạt động của các tổ chức này bị giới hạn bởi chính sách hạn chế các cuộc thảo luận tiến hành ngoài những nơi được phép chính thức. Tuy nhiên, chính phủ đã thể hiện quyết tâm củng cố vai trò của các tổ chức địa phương thông qua việc thực hiện Nghị định dân chủ ở cơ sở.

Các đoàn thể và tổ chức quần chúng là những tổ chức thành viên liên kết chặt chẽ với cơ cấu tổ chức của Nhà nước và được Đảng Cộng sản đỡ đầu. Các tổ chức quan trọng nhất là Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Nông dân, Liên đoàn Lao động, và Đoàn Thanh niên. Những tổ chức này thực hiện những chương trình phát triển riêng và có một mạng lưới rộng lớn tới các cấp cơ sở. Họ đóng vai trò tư vấn cho Chính phủ thông qua các đại biểu trong uỷ ban Quốc hội và các diễn đàn khác nơi bàn bạc những chính sách liên quan đến các tổ chức thành viên của mình.

Các tổ chức phi chính phủ độc lập là một hiện tượng tương đối mới ở Việt Nam, với số lượng khá ít, các tổ chức này chỉ đóng vai trò khiêm tốn trong quá trình chính sách. Hoạt động của họ chịu nhiều hạn chế. Các nhà tài trợ đã có nhiều nỗ lực để các tổ chức phi chính phủ độc lập được tham dự vào cuộc họp CG năm 1999 nhưng chính phủ không cảm thấy thoải mái lắm, và đã mời các đoàn thể và các tổ chức quần chúng thay vào đó. Tuy nhiên, cũng có nhiều bằng chứng về sự hợp tác giữa chính phủ và NGOs, đặc biệt ở cấp cơ sở.

Các tổ chức cộng đồng tạo nên một thành tố khác của xã hội dân sự có tổ chức. Đó có thể là các hợp tác xã có mục đích chuyên biệt, các hiệp hội tín dụng và tiết kiệm, tình nguyện viên y tế, ban phát triển thôn/làng, v.v... Mức độ độc lập của các tổ chức này là khác nhau tùy từng trường hợp. Họ không có vai trò chính thức trong việc hoạch định chính sách nhưng có thể nêu lên các quan ngại của mình thông qua việc tham gia ý kiến.

1/ Bảng này một phần dựa trên kết quả phỏng vấn của nhóm đánh giá và theo " *Sự tham gia của xã hội dân sự vào Văn bản Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo, Nghiên cứu trường hợp của Việt Nam*", SGTS and Associates (Hà Nội, tháng 6/2000)

17. Chính phủ tham gia ngày càng nhiều hơn vào tiến trình soạn thảo CPRGS. Điều này được minh chứng dần dần qua thời gian qua việc Bộ KH-ĐT tham gia tích cực hơn vào Nhóm hành động chống nghèo đói và qua vai trò lãnh đạo của Nhóm này. Nhằm thể hiện vai trò ngày càng quan trọng của Chính phủ, Bộ KH-ĐT tổ chức 4 cuộc hội thảo khu vực ngay trước khi hoàn tất CPRGS. Thành phần của hội thảo chủ yếu là các đại biểu tại các phòng ban cấp tỉnh/thành, quận/huyện, tổng cộng có khoảng 500 quan chức từ hầu hết 61 tỉnh/thành trong cả nước. Cộng đồng các nhà tài trợ có nhiều cách nhìn nhận khác nhau về các cuộc hội thảo này, có một số đại biểu cho rằng Bộ Kế hoạch Đầu tư thiếu khả năng thực hiện hoặc không sẵn sàng tham gia đối thoại hai chiều, trong khi đó một số đại biểu khác cho rằng việc tranh luận đã diễn ra "rất sôi nổi".¹³

18. Xét cho cùng thì bức tranh toàn cảnh tiến trình tham gia ý kiến trong nước là do các tổ chức quốc tế khởi xướng, tài trợ, tổ chức và thực hiện (ít nhất là trong giai đoạn đầu). Các tổ chức trong nước không thuộc chính phủ chỉ đóng vai trò hạn chế, trong khi chính phủ chuyển dần từ

¹³ CIDSE và Caritas International cũng đưa ra những đánh giá tương tự. Hai tổ chức này phê phán tiến trình tham gia ý kiến tại Việt Nam được tiến hành "dưới sức ép của các nhà tài trợ" bởi một Chính phủ "luôn khẳng định rằng họ biết trước câu trả lời cho các vấn đề được nêu lên". Tổng quát hơn, họ còn lập luận rằng "cách nhìn nhận của Chính phủ về việc tham gia ý kiến chỉ dừng lại ở mức tham vấn và trao đổi thông tin".

thái độ tham gia thụ động sang chủ động - điều này có lẽ phản ánh sự nghi ngại ban đầu về tiến trình này, và giá trị gia tăng của tiến trình đó so với quá trình lập kế hoạch cũng như sự mới mẻ của phương pháp này. Sự liên quan của tiến trình này sẽ được bàn tới một cách tổng quát hơn tại Phần F, khi đánh giá mức độ xây dựng CPRGS dựa trên một tiến trình do “bản thân quốc gia chỉ đạo là chủ yếu”.

Bàn về khuôn khổ kinh tế vĩ mô hoặc các chính sách cơ cấu có liên quan

19. Trong một cuộc hội thảo lập kế hoạch tại Sa Pa vào tháng 7 năm 2000 (một phần của tiến trình ban đầu do Bộ LĐTĐ-XH chủ trì), người ta đã cố gắng "bắt đầu xem xét những mối liên hệ giữa các công việc đang tiến hành về kinh tế vĩ mô và các chính sách cơ cấu với các công việc đang tiến hành về các chiến lược đối với từng khu vực".¹⁴ Tuy nhiên, lại không tổ chức một cuộc thảo luận tham gia ý kiến nào về khuôn khổ kinh tế vĩ mô hay chính sách điều chỉnh cơ cấu liên quan. Qua các cuộc phỏng vấn¹⁵ có tham khảo ý kiến của Chính phủ, chúng tôi nhận thấy các nhà tổ chức các cuộc thảo luận để đóng góp ý kiến đã quyết định không đưa các vấn đề chính sách chủ chốt liên quan đến quản lý kinh tế vĩ mô và cải cách cơ cấu (ví dụ như cải cách lĩnh vực ngân hàng và khuôn khổ kinh tế vĩ mô) vào chương trình nghị sự của các đợt thảo luận đóng góp ý kiến cho CPRGS. Mặc dù không là thành viên của nhóm tổ chức quá trình tham gia ý kiến nhưng rõ ràng là các cán bộ Quỹ có biết về quyết định này. Tuy nhiên, có vẻ như Quỹ - hoặc bất kỳ nhóm hữu quan chủ chốt nào - không bày tỏ bất kỳ mối quan ngại đặc biệt nào về quyết định này với các nhà chức trách hay các nhà tổ chức quá trình tham gia ý kiến.¹⁶ Kết quả là, các chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách cơ cấu cơ bản góp phần làm nên CPRGS và PRGF đã không được thảo luận với các bên tham gia bên ngoài chính phủ và các định chế tài chính quốc tế (IFIs).

20. Giải thích động cơ của việc không đưa các vấn đề kinh tế vĩ mô vào chương trình nghị sự của các đợt thảo luận tham gia ý kiến, một đại diện của NHTG cho rằng quyết định này được đưa ra phần nào dựa trên cảm nhận rằng các nhà tổ chức không có những kỹ năng để tổ chức một cuộc thảo luận như vậy. Tổng quát hơn, đó là thiếu kỹ năng chuyên tài những vấn đề kinh tế vĩ mô cơ bản theo cách diễn đạt phù hợp với đông đảo các bên tham gia (mà chắc chắn không phải là các nhà kinh tế). Nhiều người mà chúng tôi đã trao đổi nhấn mạnh sự cần thiết phải có một hình thức tham gia “gần với người nghèo” hơn nữa trong đó các vấn đề kinh tế vĩ mô được trình bày một cách đơn giản và chính xác, và bằng các thuật ngữ liên quan trực tiếp đến lợi ích của các đối tượng được hỏi ý kiến (ví dụ như vấn đề tạo công ăn việc làm). Trên thực tế, cái cần thiết ở đây là một ai đó có thể “kết nối” những vấn đề kinh tế vĩ mô phức tạp với việc giảm nghèo. Mặc dù bên ngoài khuôn khổ CPRGS chính thức, Đại diện Thường trú cao cấp của IMF đã có những

¹⁴ "Trường hợp nghiên cứu số 3: Tài liệu về kinh nghiệm quốc gia của Việt nam - Bản dự thảo để thảo luận", Tổ Công tác của Nhóm tham gia theo chủ đề thuộc Vụ Phát triển Xã hội thuộc Mạng lưới Phát triển xã hội và môi trường bền vững (ESSD), NHTG, tháng 9/2000.

¹⁵ Xin xem thêm Shanks và Turk (2003), trang 16.

¹⁶ Mặc dù một số bên tham gia trong nước mà chúng tôi đã cùng thảo luận có bày tỏ mối quan ngại đặc biệt về các vấn đề kinh tế vĩ mô chung, nhưng rất ít người đề cập đến vấn đề cải cách thương mại. Chẳng hạn, Hội Nông dân bày tỏ mối quan ngại về khả năng tiếp cận hạn chế của các sản phẩm nông nghiệp đến thị trường của các nước phát triển và biến động giá cả của những sản phẩm cơ bản. Các quan chức chính phủ đưa ra các vấn đề về thương mại một cách thường xuyên hơn, kể cả liên quan đến những hành động về thương mại của phía Hoa Kỳ đối với các nhà sản xuất cá da trơn Việt nam.

nỗ lực (được đánh giá cao) trong lĩnh vực này, nhưng có vẻ như các nỗ lực đó chưa được kết hợp một cách có hệ thống vào quá trình tham gia xây dựng CPRGS.¹⁷

21. Bên cạnh “khoảng cách về kỹ năng” trong việc trao đổi ý kiến, chúng tôi cũng được nghe một số lời giải thích khác về việc các bên tham gia rõ ràng là không quan tâm tới việc thảo luận trên diện rộng về khuôn khổ kinh tế vĩ mô. Một đại diện của Bộ Tài chính cho rằng nguyên nhân của sự thiếu quan tâm này là việc để Bộ KH-ĐT (cơ quan không chịu trách nhiệm chính trong Chính phủ đối với khuôn khổ chính sách kinh tế vĩ mô) làm cơ quan đầu mối tập hợp những nỗ lực của Chính phủ trong việc xây dựng và thực hiện CPRGS. Một số cán bộ của IMF cũng chia sẻ quan ngại này, lưu ý rằng Bộ KH-ĐT có thể thiếu khả năng tham gia vào một cuộc thảo luận thực sự hiệu quả về khuôn khổ kinh tế vĩ mô và cũng không có cái nhìn thật tích cực đối với quan điểm về vấn đề này của các cơ quan khác, ngay cả khi cơ quan đó thuộc chính phủ và có chuyên môn ngang bằng hoặc cao hơn. Một điều cũng được đề cập tới là do thời gian dành cho việc thảo luận ở cấp vùng còn hạn chế, các nhà tổ chức muốn tập trung vào những vấn đề gắn trực tiếp với các vùng hơn (chứ không phải mang tính quốc gia).

22. Một trong những lời giải thích phổ biến nhất cho việc thiếu sự quan tâm đến việc thảo luận các chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách cơ cấu liên quan là Việt nam không gặp phải những vấn đề kinh tế vĩ mô cấp bách và các nhà chức trách đã cam kết chắc chắn sẽ duy trì sự ổn định, nên không nhất thiết phải thảo luận với nhiều bên tham gia về khuôn khổ kinh tế vĩ mô khi xây dựng CPRGS. Mặc dù đúng là Việt nam đang duy trì được sự ổn định kinh tế vĩ mô và mức tăng trưởng cao, nhưng trong các cuộc đàm phán giữa Quỹ và Chính phủ về khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn không phải không có sự tranh luận và, theo ít nhất là một nguồn tin trong Chính phủ, các cuộc tranh luận này thường “rất căng thẳng”. Ví dụ như, do cán bộ Quỹ và các nhà chức trách không thể thống nhất những đánh giá của mình, nên trong tài liệu CPRGS đã thể hiện hai dự báo kinh tế vĩ mô trung hạn khác nhau (dự báo của các nhà chức trách và của cán bộ Quỹ theo chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF).¹⁸ Mặc dù sự không thống nhất này có thể làm cho việc tham gia rộng rãi vào quá trình thảo luận các vấn đề này trở nên phức tạp, nhưng cũng không nhất thiết phải loại trừ sự không thống nhất này.

23. Trong điều kiện thiếu một bên tham gia chủ trương việc tiến hành các cuộc thảo luận rộng rãi và có tính tham gia về khuôn khổ kinh tế vĩ mô, cũng là hợp lý khi đặt câu hỏi liệu sự thiếu vắng này có tạo ra những khác biệt lớn không. Nếu chỉ nhìn nhận CPRGS như một văn bản chỉ được viết ra “một lần duy nhất”, thì chưa chắc chắn rằng liệu sự thiếu vắng này sẽ làm giảm nghiêm trọng chất lượng của CPRGS. Như đã nêu, còn có nhiều vấn đề ưu tiên khác cần phải thảo luận và thời gian dành cho việc thảo luận khuôn khổ kinh tế vĩ mô không phải là không có chi phí cơ hội.

24. Tuy nhiên, nếu chúng ta nhìn nhận tiến trình PRSP với cảm quan năng động hơn, thì việc thảo luận rộng rãi về chính sách kinh tế vĩ mô sẽ trở nên có giá trị. Nhất là khi có nhiều bên tham

¹⁷ Xin xem, ví dụ như “Thành tựu của IMF ở Việt nam: Cải cách vĩ mô có mối quan hệ như thế nào với phát triển nguồn nhân lực và giảm nghèo”, bài viết do Susan J. Adams, Đại diện thường trú cao cấp của IMF tại Việt nam trình bày trước Ủy ban Hợp tác phát triển, Hà nội <http://www.imf.org/external/country/VNM/rr/sp/031203.pdf>

¹⁸ Việc thảo luận về những khác biệt này nên được tiến hành rộng rãi, dưới một hình thức giúp cho những người không phải là chuyên gia kinh tế có thể hiểu được, nhằm làm rõ bản chất của sự bất đồng ý kiến và những giả thiết chính đưa đến những khuôn khổ khác nhau này. Để biết thêm chi tiết về vấn đề này, xin xem Phần 5A về Thống nhất khuôn khổ kinh tế vĩ mô.

gia quan trọng không quen thuộc với các vấn đề kinh tế vĩ mô và quan hệ của chúng với giảm nghèo, một quá trình thảo luận có tổ chức có thể giúp tăng cường năng lực trong dài hạn và nâng cao sự hiểu biết về những cái được - mất tiềm tàng về mặt chính sách cũng như những mối liên hệ giữa chính sách kinh tế vĩ mô và giảm nghèo. Chắc chắn là kỳ vọng về những kết quả đạt được trong ngắn hạn từ một quá trình như vậy cần phải phù hợp với nhận thức về điều kiện chính trị ở Việt nam, nhưng điều này cũng đúng với các vấn đề chính sách khác. Rõ ràng là các nhà chức trách sẽ là những người chịu trách nhiệm cuối cùng về cơ cấu và nội dung của quá trình tham gia. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là các bên tham gia chính khác, và cụ thể là IMF, không có vai trò gì trong việc chỉ ra những chi phí cũng như lợi ích của việc bỏ qua những vấn đề như vậy.

Chức năng của Quỹ trong quá trình tham gia

25. Các bên tham gia chính mà chúng tôi đã gặp đều nhất trí là nhìn chung, Văn phòng Đại diện Thường trú cao cấp IMF đã có sự liên hệ rộng rãi và đã tham gia tích cực vào các cuộc họp của Tổ công tác liên ngành¹⁹ và các cuộc họp Nhóm Tư vấn (CG). Mặc dù Văn phòng có quy mô nhỏ và nguồn lực hạn hẹp²⁰, nhưng điều đáng ghi nhận là hầu hết mọi người đều thể hiện sự đánh giá cao những nỗ lực hợp tác của Văn phòng đại diện (ngoài quá trình tham gia xây dựng CPRGS), và những nỗ lực của Văn phòng đại diện trong việc giải thích những mối liên hệ giữa các vấn đề kinh tế vĩ mô và giảm nghèo. Cần lưu ý rằng mặc dù mối quan hệ này *phù hợp* với Điều khoản Tham chiếu đối với Đại diện Thường trú cao cấp, mức độ nỗ lực có thể dễ dàng được xem là sự thể hiện tích cực của các Điều khoản Tham chiếu (xem Hộp 2).

26. Việc tham gia vào khuôn khổ CPRGS vẫn còn nhiều hạn chế. Cán bộ của Văn phòng Đại diện Thường trú đã tham dự một số sự kiện chung và đã được mời tham dự một số nhóm công tác “giới thiệu CPRGS” khu vực mặc dù chính *bản thân* khuôn khổ kinh tế vĩ mô không được đưa vào trong chương trình nghị sự của những hoạt động này. Đối với công tác “giới thiệu CPRGS”, do Quỹ chú trọng đến các chỉ tiêu và mục tiêu ở cấp vĩ mô/quốc gia nên Văn phòng đại diện thường trú chưa chủ động tham gia vào hoạt động ở cấp tỉnh thành và địa phương.

¹⁹ IMF không phải là thành viên của Nhóm Công tác giảm nghèo có quy mô nhỏ.

²⁰ Văn phòng đại diện IMF tại Hà Nội bao gồm một Đại diện Thường trú Cao cấp và bốn cán bộ trong nước. Một nội dung được lặp lại nhiều lần tại các cuộc gặp với các nhà tài trợ và các nhà chức trách là giá trị của việc tăng cường sự có mặt “tại chỗ” của IMF với tư cách một nguồn lực đối với các nhà tài trợ và chính phủ trong việc cung cấp hỗ trợ kỹ thuật trong tương lai lâu dài, và là đối trọng trước sự đại diện đông đảo của NHTG tại Việt nam. Đây cũng là một trong những khuyến nghị nêu trong tài liệu đánh giá của khu vực Bắc Âu về CPRGS ở Việt nam (xem Phụ lục II)

Hộp 2. Điều khoản tham chiếu về Đại diện thường trú cao cấp tại Việt nam

Theo Điều khoản Tham chiếu, một số nhiệm vụ và trách nhiệm chủ yếu của Đại diện Thường trú Cao cấp tại Việt nam là: 1/

- Tạo điều kiện thuận lợi cho công việc của Quỹ với Việt nam trên “mọi lĩnh vực”;
- Giải thích về các chính sách và công việc của Quỹ cho Chính quyền Việt nam và cộng đồng những người Việt nam có quan tâm đến vấn đề này;
- Làm đầu mối trong quan hệ hợp tác và trao đổi công việc với các tổ chức quốc tế khác tại Việt nam;
- Tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung cấp trợ giúp kỹ thuật của Quỹ cho Việt nam và thúc đẩy quá trình xây dựng thể chế;
- Duy trì các mối liên hệ không chính thức với “đại diện của các ngân hàng thương mại và các định chế tài chính khác và với các thành viên của cộng đồng doanh nghiệp và các NGO”.

1/ dự thảo tháng 6/2001

27. Các bên tham gia trong nước, các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các nhà tài trợ có cách nhìn nhận không thật tích cực về đóng góp của các đoàn cán bộ IMF từ trụ sở chính sang công tác, thể hiện ở việc hầu hết các nhóm tham gia chính mà chúng tôi đã đối thoại không cho rằng “cách thức làm việc” của Quỹ có nhiều thay đổi. Các đoàn bị đánh giá là không dễ tiếp cận và cũng chưa có sự thông hiểu đầy đủ về tình hình Việt nam (mặc dù một số người mà chúng tôi đã gặp cho rằng trong những năm gần đây đã có bước cải thiện). Theo đánh giá thì các đoàn thường bị chi phối bởi mục đích đàm phán các chương trình “thật khó khăn” hơn là tăng cường quyền sở hữu và sự đối thoại. Tất nhiên những khác biệt về quan điểm phần nào phản ánh các vai trò khác nhau của các đoàn cán bộ đến từ trụ sở chính và đại diện thường trú. Những nỗ lực hợp tác của các đoàn cán bộ chắc chắn bị hạn chế bởi áp lực thời gian. Ngoài ra, trưởng đoàn đàm phán, chứ không phải Đại diện thường trú, là người chịu trách nhiệm đưa ra những quyết định khó khăn về các điều kiện của chương trình. Tuy nhiên, điều đáng ghi nhận là hầu hết các bên tham gia đều có cùng nhận định này và mong muốn được thấy Đại diện Thường trú Cao cấp đóng một vai trò lớn hơn trong quá trình ra quyết định của Quỹ.

28. Nhìn chung, như đã nêu ở trên, Quỹ không thực sự đóng vai trò tiên phong trong việc khuyến khích tiến hành các cuộc thảo luận có tổ chức về khuôn khổ kinh tế vĩ mô trong quá trình tham gia xây dựng CPRGS. Cho dù như vậy thì ở Việt nam việc thảo luận công khai rộng rãi vẫn còn hạn chế. Đồng thời, những nỗ lực (ngoài khuôn khổ CPRGS) nêu ra các vấn đề kinh tế vĩ mô với các bên tham gia không phải các cơ quan chính phủ trung ương có vẻ như được đánh giá cao.

29. Khó có thể dự đoán được tác động mà việc IMF đóng vai trò tiên phong hơn trong quá trình xây dựng CPRGS có thể đem lại. Như đã phân tích, khả năng có đông đảo xã hội dân sự tham gia vào quá trình thảo luận các vấn đề kinh tế vĩ mô cũng bị hạn chế vì thiếu năng lực về mặt kỹ thuật. Các cuộc phỏng vấn của chúng tôi cho thấy cả khu vực trong và ngoài chính phủ đều có nhu cầu rất lớn về trợ giúp kỹ thuật để tăng cường hiểu biết cũng như sự quan tâm đến các vấn đề kinh tế vĩ mô. Điều này cho thấy rằng (trong một mức độ nào đó) có nhu cầu được tham gia vào các cuộc thảo luận về các vấn đề kinh tế vĩ mô mà trong đó sự đóng góp của IMF luôn được hoan nghênh. Nhưng dù thế nào thì hiện tại cán bộ Quỹ cũng không thấy có hướng dẫn rõ ràng nào khuyến khích các cuộc thảo luận có đông đảo đối tượng tham gia về các vấn đề kinh tế vĩ mô có liên quan.

30. Một ví dụ về đóng góp của Quỹ vào các cuộc đối thoại trên diện rộng của công chúng về cải cách kinh tế là việc các nhà chức trách quyết định xoá bỏ thông lệ cũ và công bố báo cáo của cán bộ Quỹ về chương trình do IMF hỗ trợ trong năm 2001. Sau đó, các nhà chức trách đã nhất trí sẽ công bố các báo cáo kiểm điểm tiếp sau và báo cáo Tham khảo Điều IV của năm 2002.

C. Đánh giá chung của cán bộ Quỹ và Ngân hàng Thế giới về CPRGS (Đánh giá chung)

31. Một trong những mục tiêu dự định của Đánh giá chung là nhằm cung cấp cho Ban Giám đốc điều hành Quỹ và NHTG một đánh giá về việc liệu PRSP có là một nền tảng phù hợp làm cơ sở cho hỗ trợ ưu đãi cho một nước hội viên hay không. Đồng thời, Đánh giá chung đưa ra khuyến nghị về cách thức cải thiện chiến lược quốc gia. Bốn yếu tố cơ bản mà một PRSP cần đề cập đến là: (i) mô tả quá trình tham gia; (ii) phân tích nghèo đói; (iii) các mục tiêu, các chỉ số và hệ thống giám sát; và (iv) các hành động công cộng cần ưu tiên. Tại một cuộc họp mở rộng, các thành viên của Tổ công tác liên ngành là các tổ chức phi chính phủ, tổ chức song phương và đa phương đã đóng góp ý kiến ủng hộ Bản dự thảo Đánh giá chung.

32. Đánh giá chung đề cập đến hầu hết các yếu tố chủ yếu này mặc dù không mô tả những vấn đề lớn nào đã được đưa ra trong quá trình tham gia ý kiến. Tài liệu này đã mô tả chi tiết quá trình tham gia, từ đó đi đến một đánh giá tích cực về quyền sở hữu quốc gia, đánh giá này không chỉ là sự *mô tả* đơn thuần theo yêu cầu của các hướng dẫn về Đánh giá chung. Tuy nhiên, đánh giá này không đánh giá hết vai trò chủ đạo của các bên tham gia quốc tế trong việc tổ chức và tài trợ cho quá trình tham gia, tạo ra ấn tượng rằng quá trình tham gia này là do Việt nam tự thực hiện trong khi trong thực tế thì không được như vậy. Một số người mà chúng tôi đã trao đổi, trong khi lưu ý rằng chính phủ bị hạn chế về năng lực và thiếu kinh nghiệm trong việc tổ chức một quá trình tham gia trên diện rộng, đã mô tả rằng quá trình này chủ yếu là do NHTG chủ trì, cho dù là theo yêu cầu hoặc với sự hỗ trợ của các nhà chức trách. Theo một số quan sát viên của NHTG thì “Bộ KH-ĐT thiếu thời gian và nguồn lực để khái niệm hóa và quản lý công tác này... NHTG có một số kinh nghiệm về công tác này và có cả nguồn lực (về tài chính và nhân lực) để hỗ trợ”.²¹ Mặc dù có những lý do chính đáng để các bên tham gia quốc tế đóng vai trò đầu tàu trong công tác này, nhưng sự công nhận thẳng thắn hơn vai trò của Chính phủ trong Đánh giá chung là phù hợp.

33. Đánh giá Chung trình bày súc tích về những rủi ro trong quá trình thực hiện chiến lược. Đó là khả năng phải chịu những cú sốc kinh tế từ bên trong và bên ngoài đất nước, việc không hoàn tất đúng lịch trình những chương trình cải cách cơ bản, và quan trọng hơn cả, là rủi ro về việc CPRGS sẽ không trở thành một tài liệu hướng dẫn chính cho các bên tham gia trong nước về các hoạt động xoá đói giảm nghèo xét trong điều kiện đã có các kế hoạch quốc gia như Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội 10 năm và Kế hoạch Phát triển Kinh tế - xã hội 5 năm.²²

34. Cần lưu ý rằng có rất ít các bên tham gia đã đề cập đến Đánh giá chung trong các cuộc trao đổi với chúng tôi. Những người này đã cho rằng Đánh giá chung có vai trò không mấy quan trọng. Mặc dù như đã nêu ở trên, Đánh giá chung về I-PRSP có thể đưa ra hướng dẫn cho các nhà chức trách về cách thức cải tiến I-PRSP (ví dụ như có thể nhấn mạnh hơn đến các vấn đề về quản

²¹ Shanks và Turk (2003)

²² Trong các cuộc trao đổi, một số cán bộ IMF cho biết rằng họ không coi các Chiến lược và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội là những tài liệu lập kế hoạch trung hạn khả thi (ít nhất là trên góc độ chính sách kinh tế) và do đó chưa bao giờ xem xét nhiều đến các tài liệu này khi xây dựng chương trình hay tiến hành tư vấn chính sách trong thời gian trước đây.

lý và giới tính trong CPRGS), nhưng có vẻ như tài liệu này ít có tầm quan trọng đối với Việt nam cũng như các nhà tài trợ.²³ Có thể có một số lý do giải thích điều này. Các nhà tài trợ có thể dễ dàng nêu ra mọi mối quan ngại lớn về chương trình chính sách trung hạn của Chính phủ theo các kênh được tổ chức rất quy củ (chẳng hạn như Nhóm hành động chống nghèo đói và các tổ công tác) trong đó, các nhà tài trợ, Chính phủ và xã hội dân sự đều có đại diện. Bản thân điều này đã làm giảm giá trị gia tăng của Đánh giá chung. Ngoài ra, quyền làm chủ mạnh mẽ và được nhận thức rộng rãi của Chính phủ đối với tiến trình cải cách cũng như những thành tựu to lớn của đất nước trong việc xoá đói giảm nghèo có thể đã làm giảm tính xác đáng của một đánh giá từ bên ngoài về CPRGS. Cuối cùng, một số ít quan sát viên cho rằng những mối quan ngại nêu trong Đánh giá chung có tầm quan trọng thứ yếu đối với cộng đồng tài trợ vì họ tập trung nhiều hơn vào việc duy trì sự tham gia tích cực vào việc viết nên một “câu chuyện về sự thành công”.

D. Thực hiện và giám sát

35. Chính phủ đã tiến hành nhiều thay đổi về thể chế nhằm tạo điều kiện cho việc thực hiện và giám sát CPRGS.²⁴ Chính phủ đã thành lập một Ban chỉ đạo liên bộ do một Phó Thủ tướng đứng đầu để giám sát quá trình thực hiện. Từng Bộ chịu trách nhiệm giám sát quá trình thực hiện trong lĩnh vực thuộc trách nhiệm của Bộ mình và báo cáo lên Ban chỉ đạo theo nhóm các chỉ tiêu được nêu cụ thể tại Phụ lục I của CPRGS. Luật Thống kê mới sẽ được thông qua để khuyến khích việc lập và công bố số liệu nhằm nâng cao chất lượng công tác phân tích chính sách.

36. Vào thời điểm Đoàn Đánh giá độc lập vào công tác, Chính phủ đang tiến hành cái gọi là một “đợt tuyên truyền” với nỗ lực nhằm truyền đạt các nội dung của CPRGS và khởi động quá trình lồng ghép các nội dung này vào kế hoạch của các tỉnh thành. Các nhà tài trợ và NHTG đã đánh giá các lợi ích gia tăng chủ yếu của đợt tuyên truyền này là giúp mở rộng quá trình thực hiện CPRGS và nhấn mạnh sự cần thiết phải củng cố công tác thu thập và phân tích số liệu ở cấp tỉnh. Tuy nhiên, việc thể chế hoá quá trình giám sát và đánh giá thực hiện mới ở bước đầu. UNDP và NHTG đang hỗ trợ cho các công việc thuộc lĩnh vực này và NHTG đang lập kế hoạch phân tích hệ thống giám sát nghèo đói truyền thống của Việt nam.

37. CPRGS đưa ra một hệ thống tổng quát gồm 136 chỉ tiêu giám sát các yếu tố đầu vào và đầu ra ở cả 2 cấp độ chương trình và tổng thể. Các chỉ tiêu này, không kể những chỉ tiêu khác, dựa trên thông tin do Tổng cục Thống kê thu thập từ các đợt điều tra mức sống hộ gia đình tiến hành 2 năm một lần cũng như các cuộc tham vấn do các tổ chức nghiên cứu độc lập tổ chức để thu thập và phân tích số liệu. Việc phát triển hệ thống giám sát đã có những tiến bộ (kể cả thay đổi về mặt pháp lý trong chức năng của Tổng cục Thống kê và quyết định tham gia vào Hệ thống công bố số liệu chung của IMF (GDDS)). Tuy nhiên, cho tới cuối năm 2003 vẫn chưa có khuôn khổ sử dụng các chỉ tiêu này để giám sát các mối liên hệ giữa các giải pháp chính sách và hiệu quả của các giải pháp này. Mặc dù một lượng khá lớn thông tin đã được thu thập và đã hoàn thành một cơ sở dữ liệu sơ bộ, nhưng chỉ thu thập được có hai phần ba (2/3) trong số 136 chỉ tiêu. Đối với các chỉ tiêu còn lại, hoặc là thông tin không có sẵn hoặc chất lượng của các thông tin sẵn có thì chưa đáp ứng được yêu cầu sử dụng.

²³ Còn quá sớm để có thể đánh giá được mức độ ảnh hưởng của những thiếu sót trong CPRGS mà Đánh giá chung đã phát hiện ra đối với những thay đổi ở các bản CPRGS sau này.

²⁴ Các vấn đề này được trình bày chi tiết ở Phần VI của CPRGS.

38. Việc chậm triển khai hệ thống chỉ tiêu cho thấy trong công tác giám sát và đánh giá việc thực hiện PRSP/CPRGS có sự đánh đổi giữa tính toàn diện và yêu cầu phải có một nhóm chính các chỉ tiêu ưu tiên mà có thể quản lý được cũng như sẵn có kịp thời. Việc trong hơn một năm sau khi thông qua CPRGS mà gần một phần ba (1/3) chỉ tiêu không có thông tin cho thấy khuôn khổ ban đầu có thể hơi quá tham vọng.

39. Điều đó có thể là do các nhà chức trách và/hoặc các đối tác của họ đã không đánh giá đúng thực tế các hạn chế về năng lực quản lý hành chính và những gì mà hỗ trợ kỹ thuật có thể cung cấp trong thời gian gần. Mặt khác, sự đa dạng của các chỉ tiêu có thể là kết quả của nỗ lực nhằm đáp ứng lại nhiều mức độ ưu tiên của nhiều bên tham gia trong và ngoài nước.

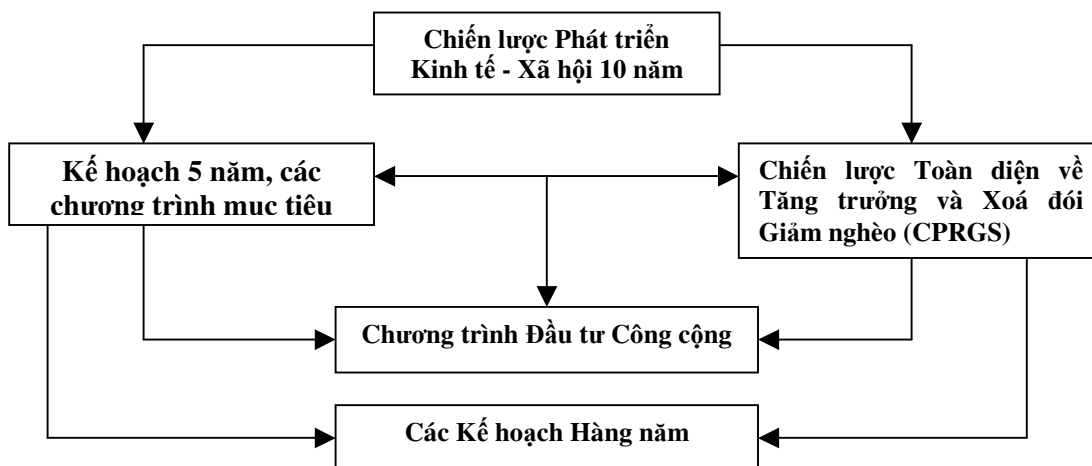
40. Không tính đến điều này, thì tính chất dựa trên kết quả của PRSP/CPRGS, và tầm quan trọng của việc xây dựng lòng tin vào công việc trước đó đã cho thấy sự mong muốn có một bộ chỉ tiêu dễ quản lý hơn, có thể giám sát và trình bày nhanh gọn và minh bạch. Do một nhóm ít chỉ tiêu hơn có thể không đáp ứng được tất cả các ưu tiên quan trọng, phạm vi các chỉ tiêu luôn luôn có thể được nói rộng khi khuôn khổ ban đầu và năng lực quản lý phát triển.

E. Nội dung của CPRGS

Các mối quan hệ giữa CPRGS với các Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội

41. Các quan chức Chính phủ và tài liệu CPRGS mô tả CPRGS như một “kế hoạch hành động” cho việc thực hiện các Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001-2010 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2001-2005. Như đã nêu, các Chiến lược và Kế hoạch này được xây dựng trên cơ sở lập kế hoạch trong nước của Việt nam (Biểu 2). Do đó, các tài liệu này là tài liệu chuẩn quan trọng làm cơ sở để có thể đánh giá quyền sở hữu đối với CPRGS. Mặc dù có những mối liên hệ rõ ràng giữa nội dung của 3 tài liệu này, qua đánh giá cho thấy rằng, với vai trò là kế hoạch hành động thì CPRGS vẫn còn chưa đầy đủ vì có một số lĩnh vực quan trọng mà chiến lược chưa nêu cụ thể đúng mức để đảm bảo có thể thực hiện thành công (một ví dụ quan trọng là việc cải cách DNNN).

Biểu 2. Khuôn khổ xây dựng Kế hoạch chiến lược ở Việt nam



Nguồn: Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo, CHXHCN Việt nam (2002)

42. Nhìn chung, các tài liệu này xử lý cùng những vấn đề như nhau nhưng có sự khác nhau rõ ràng trong trọng tâm của các tài liệu này. Trong khi CPRGS nhấn mạnh hơn vào các chính sách mà cộng đồng quốc tế cho là “hỗ trợ người nghèo”²⁵, thì Chiến lược và Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội lại tập trung vào việc phát triển kinh tế dựa trực tiếp hơn vào công nghiệp hoá và hiện đại hoá. CPRGS có đề cập đến sự phát triển trong lĩnh vực nông nghiệp/nông thôn và phát triển công nghiệp/đô thị nhưng không bao gồm những nội dung chẳng hạn như những mục tiêu cụ thể cho lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ như được nêu trong các Chiến lược và Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Mặc dù giáo dục, y tế, văn hoá, môi trường và khoa học công nghệ được coi là những cấu phần quan trọng trong quá trình phát triển đất nước như đã nêu trong các Chiến lược và Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, nhưng những nội dung này lại có tầm quan trọng thứ yếu so với trong CPRGS (xem Bảng 2).

Bảng 2. So sánh Trọng tâm ngành trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm với CPRGS

Chiến lược Phát triển KTXH 10 năm: phát triển kinh tế ngành	CPRGS: Các chính sách và biện pháp chủ yếu để phát triển khu vực và ngành
<ul style="list-style-type: none"> • Nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, và kinh tế nông thôn • Công nghiệp và xây dựng • Cơ sở hạ tầng (hệ thống năng lượng và đường quốc lộ) • Dịch vụ (thương mại, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, và du lịch) • Phát triển khu vực xã hội 	<ul style="list-style-type: none"> • Nông nghiệp và kinh tế nông thôn • Công nghiệp và phát triển đô thị • Cơ sở hạ tầng (tạo cơ hội cho khu vực nghèo) • Hệ thống giáo dục • Dịch vụ y tế và kế hoạch hoá gia đình • Văn hoá • Môi trường • Hệ thống an sinh xã hội • Các vấn đề liên ngành: giới tính và dân tộc thiểu số

Nguồn: Chiến lược Phát triển Kinh tế-Xã hội 10 năm và Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo.

Các ưu tiên đầu tư công cộng và CPRGS

43. Kế hoạch đầu tư công cộng (PIP) trong CPRGS (Bảng 3) đưa ra một loạt các phương án dự kiến cho giai đoạn 2001-2005: phương án thứ nhất phản ánh nhu cầu đầu tư tối thiểu; phương án thứ hai phản ánh việc phân bổ với nguồn vốn huy động nhiều hơn. Có vẻ như kế hoạch này phản ánh sát thực hơn các ưu tiên trong các Chiến lược và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội so với các ưu tiên trong CPRGS, đó là quan điểm của nhiều nhà tài trợ mà chúng tôi đã tiếp xúc. Đáng ghi nhận nhất là khu vực *công nghiệp và xây dựng*, chiếm phần chi phối trong các Chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, nhận trên 40% tổng đầu tư công cộng. Tổng đầu tư cho lĩnh vực chăm sóc sức khỏe, giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ chiếm dưới 10%. Trong khi đó, các ưu tiên ngành của CPRGS lại là *nông nghiệp và phát triển nông thôn, chăm sóc sức khỏe, giáo dục và đào tạo, giao thông vận tải, khoa học và công nghệ, và các dự án có mục tiêu trực tiếp là xoá đói giảm nghèo*. Có một chuyển biến nhỏ trong cân đối ngành của Kế hoạch đầu tư công cộng giữa 2 phương án, trong đó phương án 2 hơi ưu tiên phân bổ cho giáo dục, y tế và mạng lưới an sinh xã hội. Mặc dù điều này phù hợp với mong muốn phân phối các nguồn tăng thêm cho chi tiêu trong các khu vực xã hội ưu tiên, nhưng điều đó cũng không làm thay đổi đáng kể trật tự ưu tiên chung trong Kế hoạch đầu tư công cộng.

²⁵ Ví dụ, thông qua sự tập trung rõ rệt hơn vào các lĩnh vực như giáo dục, y tế, và hệ thống an sinh xã hội

Bảng 3. Phân bổ vốn đầu tư công cộng trong CPRGS

	1996 - 2000		Kế hoạch 2001 – 2005			
	(thực tế)		Mức tối thiểu		Có nguồn bổ sung	
	Ngàn tỷ VND	Phần trăm	Ngàn tỷ VND	Phần trăm	Ngàn tỷ VND	Phần trăm
Tổng cộng	555,0	100	840,0	100	980,0	100
Nông, lâm, ngư nghiệp và thủy lợi	63,0	11,4	109,2	13,0	133,0	13,5
Công nghiệp và xây dựng	238,0	43,0	369,6	44,0	406,0	41,4
Giao thông vận tải và bưu chính	85,4	15,4	126,0	15,0	147,0	15,0
Nhà cửa, dịch vụ công, cấp nước	82,6	15,0	117,6	14,0	126,0	12,9
Công nghệ, khoa học, môi trường, các cuộc điều tra	2,8	0,4	5,6	0,6	14,0	1,4
Giáo dục và đào tạo	15,4	2,7	30,8	3,7	42,0	4,3
Y tế và công tác xã hội	8,4	1,5	16,8	2,0	28,0	2,9
Văn hoá, thông tin và thể thao	7,0	1,3	14,0	1,7	21,0	2,1
Quản lý Nhà nước	18,2	3,2	26,6	3,2	28,0	2,9
Các lĩnh vực và hoạt động khác	33,6	6,1	23,8	2,8	35,0	3,6

Nguồn: Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo của Việt nam

44. Đánh giá chung đã phản ánh sự nhận thức về vấn đề này khi ghi nhận rằng “các nhà tài trợ, với hy vọng thống nhất các chiến lược trợ giúp của họ với CPRGS, mong muốn được nhìn thấy trong tương lai sự kết hợp chặt chẽ hơn giữa các kế hoạch 5 năm và 10 năm của chính phủ, các kế hoạch ngân sách hàng năm và các năm, và chương trình đầu tư công cộng”. Tuy nhiên, chưa có kế hoạch cụ thể cho những dự kiến này, và cũng không rõ các ưu tiên chính sách nào sẽ hướng dẫn sự kết hợp này.

F. Những nguyên tắc chủ đạo trong Sáng kiến PRSP

45. Phần này đưa ra đánh giá của Văn phòng Đánh giá độc lập (IEO) về sự tuân thủ của CPRGS theo những nguyên tắc chủ đạo trong sáng kiến CPRGS.²⁶

Liệu CPRGS có phải là kết quả của một tiến trình do quốc gia xây dựng?

46. Như đã nêu, Sáng kiến CPRGS bước đầu đã được Chính phủ Việt Nam thực hiện phần nào trong nỗ lực nhằm nhận được những nguồn ưu đãi từ NHTG và IMF.²⁷ Việc thực hiện Sáng kiến này diễn ra trong bối cảnh hoạch định chính sách trong nước truyền thống. Mặc dù điều này tạo cơ hội để kết hợp CPRGS vào một tiến trình lập kế hoạch sẵn có, điều đó cũng làm xuất hiện nguy cơ trùng lặp trong hoạch định chính sách. Tuy nhiên, hầu hết các đối tác được IEO phỏng vấn đều cho rằng tiến trình tham gia ý kiến là một kinh nghiệm đáng giá.²⁸

²⁶ IDA/IMF (1999): Văn bản Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo- Những vấn đề nghiệp vụ, Hộp 1. Xin xem http://poverty.worldbank.org/files/operational_issues.pdf. Các đặc điểm chính là chiến lược này do quốc gia xây dựng với sự tham gia ý kiến trên diện rộng, hướng tới kết quả và sự hợp tác, mang tính toàn diện và trên cơ sở mục tiêu dài hạn về xóa đói giảm nghèo.

²⁷ Đánh giá này thống nhất với kết quả điều tra của chúng tôi, đó là điều làm các nhà tài trợ hài lòng nhất là mức độ mà CPRGS đã được chỉnh sửa theo ý kiến của họ.

²⁸ Chỉ có hơn một nửa số người được phỏng vấn cho rằng CPRGS tiến bộ hơn so với thể thức trước đó.

47. Trong giai đoạn đầu chính phủ đã không đóng vai trò quan trọng trong tiến trình này, mà phần lớn là do NHTG và một nhóm các tổ chức phi chính phủ quốc tế tài trợ và tổ chức. Như đã nêu, điều đó cũng không hẳn là do Chính phủ không đồng ý với tiến trình tham gia ý kiến mà đó là kết quả của sự hạn chế về kỹ năng và nguồn lực để tham gia, quan điểm này được nhà chức trách ủng hộ, những nhà chức trách này lập luận rằng họ cần phải học hỏi kinh nghiệm từ bên ngoài trước khi có thể đóng một vai trò tích cực hơn. Một số cán bộ NHTG và IMF cũng quan ngại rằng thông tin về CPRGS chưa phản ánh đầy đủ các quan điểm của các bên tham gia liên quan khi không có sự hỗ trợ cho tiến trình tham gia ý kiến của NHTG. Các quan sát viên của NHTG bảo lưu một số ý kiến về vai trò tiên phong do NHTG đảm trách nhưng có quan điểm rằng các quan ngại này “sẽ không còn là một vấn đề nữa” khi Chính phủ ngày càng tham gia nhiều hơn vào những giai đoạn sau. Mặc dù kết quả tìm hiểu của chúng tôi cho thấy ít ra còn có một vài quan ngại về việc làm thế nào để cân đối sự đánh đổi giữa một văn bản PRSP/CPRGS “tốt hơn” với các mối quan tâm về quyền sở hữu cũng như việc vừa làm vừa học nhằm tạo ra cơ hội cho nhà chức trách đóng vai trò chủ trì tiến trình tham gia ý kiến (và được nhận thấy là đang đóng vai trò chủ trì).

48. Như đã nêu, Chính phủ (và đặc biệt là Bộ KH-ĐT) đã dần dần đóng vai trò tích cực hơn. Vào giai đoạn cuối của quá trình xây dựng CPRGS, Bộ KH-ĐT đã tổ chức một số cuộc hội thảo khu vực. Một số nhà tài trợ chúng tôi gặp cho rằng điều này thể hiện việc các nhà chức trách đã nhận ra giá trị của tiến trình tham gia ý kiến đối với những nỗ lực lập kế hoạch của họ. Đồng thời, cho dù đã có một Ban dự thảo thuộc Chính phủ với nhiều thành viên tham gia, thì một vài tổ chức phi Chính phủ quốc tế vẫn quan ngại rằng quyền sở hữu CPRGS tập trung quá nhiều vào Bộ KH-ĐT và chỉ có một số ít các bộ khác tham gia *tích cực* vào tiến trình xây dựng chiến lược này. Trong khi có bằng chứng rằng điều này có thể là sự thật, nhiều người mà chúng tôi gặp cho rằng cần phải ghi nhận rằng tiến trình CPRGS đã thúc đẩy sự hợp tác liên bộ, từ đó mở rộng phạm vi tiếp cận của Chính phủ đối với quá trình hoạch định chính sách. Điều tra của IEO/OED về các bên tham gia CPRGS (xem Phụ lục II) cho thấy các bên tham gia trong nước (kể cả Chính phủ) cho rằng tiến trình CPRGS chủ yếu là do quốc gia tự xây dựng, với gần ¾ số người được hỏi nói rằng họ thấy mình có liên quan tới tiến trình này.

49. Sáng kiến PRSP dựa trên nguyên tắc là để duy trì việc thực hiện chiến lược, PRSP phải được xây dựng dựa trên cơ sở sự tham gia ý kiến trên diện rộng của xã hội dân sự. Tuy nhiên, sự đóng góp của các bên tham gia trong nước độc lập vào việc xây dựng CPRGS vẫn còn hạn chế, phần nào phản ánh vai trò hạn chế của các tổ chức này trong xã hội dân sự Việt Nam. Điều này được thể hiện qua kết quả điều tra của chúng tôi, theo đó xã hội dân sự cảm thấy ít hài lòng nhất với mức độ được tham vấn so với các đối tác khác.²⁹ Hơn nữa, Đánh giá chung còn đề cập tới một mối quan ngại khác là CPRGS không được thảo luận tại Quốc hội mặc dù bản dự thảo CPRGS đã được chuyển đến Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội và Quốc hội đã yêu cầu cung cấp các bản sao của CPRGS.

50. Một số quan chức chính phủ cho rằng nếu như không có sáng kiến CPRGS thì các Chiến lược và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hiện tại vẫn phải được thực hiện bằng cách xây dựng một “kế hoạch hành động” giống như CPRGS (mặc dù ít có khả năng là kế hoạch này sẽ gồm cả tiến trình tham gia ý kiến). Việc CPRGS được xây dựng bởi một Ban gồm các đại diện của nhiều bộ ngành và cơ quan chính phủ và ban đầu được dự thảo bằng tiếng Việt (các bản sau đó được

²⁹ Cộng đồng các nhà tài trợ cho điểm cao nhất, thể hiện việc họ đánh giá hoàn toàn tích cực về mức độ được tham vấn và (mặc dù với mức độ ít hơn) mức độ CPRGS được chỉnh sửa theo ý kiến của họ.

dịch sang tiếng Anh) cũng thể hiện mức độ sở hữu của Chính phủ.³⁰ Cũng cần lưu ý rằng đối với những lĩnh vực có bất đồng quan điểm giữa cán bộ Quỹ và NHTG, chẳng hạn như các dự báo kinh tế vĩ mô và những mục tiêu cải cách DNNN, Chính phủ đã không ngần ngại thể hiện ý kiến của mình trong CPRGS.

Liệu CPRGS có hướng tới kết quả?

51. Như đã nêu, CPRGS đưa ra một bộ 136 chỉ tiêu giám sát và bao gồm lịch trình cho việc thực hiện chính sách trong giai đoạn 2003-2005. Bộ các chỉ số giám sát trên thường được đề cập tới, nhất là bởi các quan chức chính phủ, như là giá trị tăng thêm chủ yếu của sáng kiến CPRGS. Với số lượng các chỉ số nhiều như vậy, người ta không rõ là chính phủ sẽ xác định ưu tiên như thế nào khi thực hiện các mục tiêu và các biện pháp phát triển. Hơn nữa, còn có quan ngại rằng chính quyền địa phương và cấp vùng không đủ năng lực để giám sát nhiều chỉ số như vậy, đây là quan ngại nảy sinh khi Báo cáo tiến độ thực hiện CPRGS cho thấy việc thu thập thông tin cho nhiều chỉ tiêu có bước tiến chậm. Nhiều nhà tài trợ đã nhận thấy hạn chế này, và NHTG đang triển khai một dự án thí điểm nhằm áp dụng các chỉ số trong CPRGS. Kết quả điều tra của chúng tôi cho thấy các đối tác trong nước (cả chính phủ và xã hội dân sự) không mấy tin tưởng là sẽ có một cơ cấu hữu hiệu để giám sát các kết quả đạt được, và các đối tác quốc tế còn tỏ ra bi quan hơn nhiều.

Tính toàn diện của CPRGS

52. CPRGS cho rằng nguyên nhân gây ra đói nghèo ở Việt Nam là các yếu tố liên quan đến nhân khẩu học, dân tộc, giới và trình độ giáo dục. Đói nghèo cũng được nhìn nhận là mặt trái của tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng mà đất nước đã đạt được trong suốt thập kỷ qua vì chính nó đã gây ảnh hưởng tiêu cực đến người nghèo ở một số khu vực. Vì vậy, CPRGS thừa nhận rằng tuy tăng trưởng kinh tế đã đóng góp rất nhiều vào công cuộc xóa đói giảm nghèo, nhưng việc phân bổ lợi ích của tăng trưởng cho các nhóm dân số khác nhau lại phụ thuộc vào “đặc điểm” của tăng trưởng.

53. Một phương pháp khác để đánh giá tính toàn diện là so sánh những vấn đề CPRGS nêu ra với các vấn đề trong các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Theo đánh giá của chúng tôi, mặc dù CPRGS và các Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có những trọng tâm khác nhau, nhưng những vấn đề nêu ra về cơ bản là giống nhau (tuy nhiên, như đã nêu trên, đều thiếu sự gắn kết với các kế hoạch đầu tư công cộng).

54. Các tổ chức tài trợ Nhật Bản - tính đến nay là những nhà cung cấp ODA lớn nhất cho Việt Nam - đã bày tỏ mối quan ngại rằng CPRGS chưa đề cập một cách thỏa đáng tới cơ sở hạ tầng “quy mô lớn”, mặc dù chính phủ muốn nâng cao vai trò của khía cạnh “tăng trưởng” trong chiến lược của mình. Họ cho rằng CPRGS quá chú trọng vào khía cạnh giảm nghèo của chiến lược, mà bỏ qua khía cạnh tăng trưởng.³¹ Theo họ, nguyên nhân của thiếu sót này là do đây là văn bản PRSP đầu tiên trong khu vực, và chưa có một mô hình mẫu cụ thể nào để học tập, nên CPRGS vẫn đang trong quá trình “hoàn thiện”. Mặc khác, các đối tác quốc tế khác nhận thấy rằng việc

³⁰ Bộ KH-ĐT (2002), *Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam*. Xin xem http://www.mpi.gov.vn/website_oda/english/QuanheDT/quanhe.asp

³¹ Tầm quan trọng của cơ sở hạ tầng quy mô lớn được bàn tới đầy đủ hơn trong “Liên hệ tăng trưởng kinh tế với Xóa đói giảm nghèo- Cơ sở hạ tầng quy mô lớn trong CPRGS của Việt Nam”, Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JBIC), Tháng 6/2003

chính phủ quyết định soạn riêng một phần về cơ sở hạ tầng “quy mô lớn” là vì muốn tăng cường sự phối kết hợp giữa hoạt động tài trợ của Nhật Bản với nội dung của CPRGS hơn là do sự thiếu toàn diện của văn bản gốc.

55. CPRGS có đề cập tới tầm quan trọng của cơ sở hạ tầng đối với tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo (bao gồm việc cung cấp điện, đường sá và cầu cống (đặc biệt ở nông thôn), thủy lợi quy mô nhỏ, mạng lưới thông tin nông thôn, nhà trẻ/ mẫu giáo).³² Tuy nhiên, Chiến lược không đề cập rõ ràng đến cơ sở hạ tầng “quy mô lớn” cho dù được xây dựng chủ yếu theo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và tính toán cụ thể các chi phí cho việc phát triển cơ sở hạ tầng, chẳng hạn như nâng cấp đường sá, xây dựng cơ sở hạ tầng công nghiệp nặng đối với ngành dầu khí và viễn thông. Tuy nhiên, không phải tất cả các kế hoạch trên đều được CPRGS coi là “Định hướng ưu tiên” cho giai đoạn 2001-2005.³³

Hướng tới sự hợp tác?

56. Sáng kiến CPRGS hướng trọng tâm vào một nhóm các nhà tài trợ “đồng quan điểm” gặp gỡ thường xuyên để trao đổi thông tin và phối hợp hành động.³⁴ Nhóm này được hình thành một phần dựa trên thiện ý và sự quan tâm (theo các mức độ khác nhau) của các thành viên đối với việc liên kết các hoạt động của họ với CPRGS (mặc dù các thành viên bảo lưu quyền tách khỏi khuôn khổ CPRGS nếu có các mối quan ngại về chính trị hoặc nhân quyền). Nói một cách chính xác, họ cố gắng làm hài hòa các thủ tục chuyển giao viện trợ, và một số nhà tài trợ đã giải ngân phần lớn trong tổng số tiền viện trợ của mình thông qua phương thức đồng tài trợ cho các khoản vay PRSC của NHTG.³⁵

57. Không phải tất cả các nhà tài trợ chính đều liên kết các chương trình viện trợ của họ với CPRGS. Chẳng hạn như các nhà tài trợ Pháp nêu rõ rằng - dù họ nhắm đến mục tiêu đồng bộ hóa các thủ tục - bản thân việc liên kết chiến lược với CPRGS không thuộc mục tiêu của họ. Một đại

³² *Tăng cường tiếp cận cơ sở hạ tầng cơ bản* là một tài liệu do Văn phòng Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC) tại Hà Nội soạn thảo tháng 6/2002 trong khuôn khổ bộ tài liệu *Cụ thể hoá các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ nhằm Xóa đói Giảm Nghèo ở Việt Nam* của Nhóm Hành động Giảm Nghèo. Tài liệu này tập trung phân tích “xây dựng cơ sở hạ tầng vì người nghèo là mục tiêu quốc gia”, trong đó xác định các mục tiêu và chỉ số cũng như các chi phí liên quan tới việc cung cấp cơ sở hạ tầng cho người nghèo ở những xã kém phát triển ở Việt Nam, bao gồm các nhu cầu về cơ sở hạ tầng điện, giao thông, thủy lợi và tiếp cận thông tin.

³³ Trên cơ sở nhận biết được việc “nguồn lực còn hạn chế so với cầu”, CPRGS đã đề ra những lĩnh vực đầu tư ưu tiên, chủ yếu là trong các lĩnh vực xã hội (y tế, giáo dục, các chương trình hỗ trợ trọng điểm), phát triển nông nghiệp/nông thôn, giao thông, môi trường và khoa học công nghệ.

³⁴ Hiện nay, nhóm này bao gồm đại diện các tổ chức tài trợ từ Canada, Đan Mạch, Phần Lan, Hà Lan, Na Uy, Thụy Điển, Thụy Sĩ và Anh với Đức và Úc là các thành viên tham dự thường xuyên. Nhóm các nhà tài trợ “đồng quan điểm” có tiền thân từ nhóm “Utstein” gồm Na Uy, Hà Lan, Đức và Anh. Đại diện của các nước này tại Việt Nam bắt đầu tiến hành các cuộc họp không chính thức vào năm 2000 với nỗ lực nhằm thúc đẩy việc đạt được “những mục tiêu chung nhằm xóa đói giảm nghèo, tăng cường hiệu quả viện trợ và sự phối hợp trong công việc”. Nhóm này trở thành một diễn đàn tự nhiên để thảo luận về các vấn đề của CPRGS.

³⁵ Khoản đồng tài trợ cho PRGS I (Tháng 5/2001) trị giá xấp xỉ 50 triệu USD là do Đan Mạch, Thụy Điển, Hà Lan và Anh cung cấp. Hà Lan và Anh đã đồng tài trợ 33.7 triệu USD cho PRGS II (tháng 6/2003). Trong khi theo dự định, phải đến đầu năm 2004 việc chuẩn bị chính thức cho chương trình PRSC III mới được bắt đầu, NHTG vẫn quan tâm đến việc có nhiều nhà tài trợ hơn cung cấp đồng tài trợ.

diện của USAID, mặc dù ủng hộ nguyên tắc liên kết, đã giải thích rằng USAID chỉ hỗ trợ trực tiếp cho ngân sách trong một số trường hợp ngoại lệ. Đối với các ưu tiên chính sách trong CPRGS, đại diện này cho rằng việc thực hiện chúng một cách phù hợp với khuôn khổ CPRGS là tương đối dễ, vì Chiến lược đã khá toàn diện. Chẳng hạn, USAID tập trung nguồn lực vào các vấn đề HIV/AIDS, hỗ trợ người khuyết tật, phát triển khu vực tư nhân, và hỗ trợ việc thực hiện Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa kỳ, mà không phải tất cả các nội dung này đều là những ưu tiên được nêu rõ trong CPRGS. Các nhà tài trợ Nhật Bản đã tham gia nhiều hơn vào sáng kiến CPRGS sau khi nhà chức trách quyết định đưa thêm một phần về cơ sở hạ tầng “quy mô lớn” vào văn bản này.

58. Điều thú vị là theo điều tra của chúng tôi, khi được đề nghị đánh giá về mức độ liên kết giữa các ưu tiên của các nhà tài trợ với PRSP, các bên tham gia *trong nước* đã cho điểm cao hơn nhiều so với các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Tình trạng tương tự cũng xảy ra khi hỏi về sự cải thiện trong hoạt động phối hợp giữa các nhà tài trợ. Sự khác biệt này có thể liên quan đến sự thất vọng của một số nhà tài trợ khi thấy các nhà tài trợ khác quyết định đứng ngoài tiến trình CPRGS.

IV. CÁC CHƯƠNG TRÌNH DO IMF HỖ TRỢ VÀ TƯ VẤN CHÍNH SÁCH

A. Đánh giá tổng quan về các chương trình do IMF hỗ trợ và tư vấn chính sách.

59. Thỏa thuận ESAF 3 năm đầu tiên của Việt Nam đã được thông qua vào năm 1994 sau khi bình thường hoá quan hệ với IMF. Các mối quan ngại chính sách chung thuộc về lĩnh vực cơ cấu, là lĩnh vực đã có vài tiến bộ được ghi nhận, nhưng Việt Nam vẫn bị các cán bộ IMF chỉ trích về tốc độ cải cách, đặc biệt là trong tự do hoá thương mại và cải cách DNNN. Thỏa thuận hàng năm cho năm thứ hai đã hoàn tất, nhưng lại không đạt được thỏa thuận hàng năm cho năm thứ ba. Chương trình đã kết thúc vào tháng 11 năm 1997, từ đó không có chương trình nào khác cho đến năm 2001.

60. Mặc dù có sự khác biệt về quan điểm với Quỹ về khuôn khổ kinh tế vĩ mô (bao gồm cả mức vay nợ thương mại chính thức), điều thực sự ngăn cản việc đạt được thỏa thuận cho một chương trình tiếp theo chính là vấn đề cơ cấu. Trong nội bộ Chính phủ và Đảng Cộng sản có nhiều quan điểm khác nhau, và đã có một cuộc tranh luận tích cực về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường và tốc độ chuyển đổi cần có của nền kinh tế. Do không đạt được sự nhất trí trong nước về nội dung và tốc độ của lịch trình cải cách cơ cấu trong những lĩnh vực chính như khu vực tài chính, DNNN và tự do hoá thương mại, nên trong một thời gian chính phủ đã không thể đi đến thỏa thuận về một chương trình mới, ngay cả khi nội các Chính phủ được bổ nhiệm tháng 9/1997 đã theo hướng cải cách hơn và Thủ tướng tuyên bố rộng rãi về việc tổng cải cách khu vực DNNN thông qua sáp nhập, tư nhân hoá từng phần, bán hoặc đóng cửa.³⁶

61. Sự bùng nổ của cuộc khủng hoảng Châu Á vào nửa cuối năm 1997 có tác động bất lợi đến Việt nam và hoạt động kinh tế Việt nam cũng suy giảm đôi chút, chủ yếu là do các quan hệ

³⁶ Đặc trưng đáng lưu ý của quá trình lập chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam là tầm quan trọng của việc đạt được sự đồng thuận về các thay đổi lớn trong lịch trình cải cách. Nếu không có sự đồng thuận này cũng như sự hỗ trợ thực hiện các chính sách cụ thể, thì thông thường các nhà chức trách sẽ ngần ngại khi chấp thuận các cam kết, kể cả với IMF. Mặc dù quá trình lập chính sách này thường tự thân nó thể hiện ở tốc độ cải cách chậm, nhưng cũng cho thấy rằng các cam kết sẽ được thực hiện một khi được các nhà chức trách chấp thuận.

thương mại và đầu tư của Việt nam với khu vực. Tuy nhiên, các cán bộ Quỹ đã đánh giá quá mức tác động của cuộc khủng hoảng, họ cho rằng họ đã không nhận thức sâu sắc được mức độ đóng cửa của nền kinh tế Việt nam như thế nào và do vậy đã tránh được khủng hoảng khu vực ra sao. Tuy nhiên, tăng trưởng đã giảm từ hơn 8% năm 1997 xuống 3,5% vào năm 1998 và 4,2% vào năm 1999.³⁷

62. Phần nào quan ngại về gánh nặng ngân sách tiềm tàng đi kèm với các DNNN (DNNN) và các ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN), cán bộ Quỹ phản ứng với khủng hoảng khu vực bằng cách trong các cuộc đàm phán chương trình đã cố gắng đưa ra một chương trình cải cách tham vọng hơn, bao gồm cả việc tư nhân hóa (hay ở Việt nam được biết đến là “cổ phần hóa”), và thành lập hệ thống an sinh xã hội cho người lao động tại DNNN. Mặc dù có cùng nhiều mối quan ngại với Quỹ nhưng Chính phủ vẫn cam kết thực hiện một phương thức cải cách từng bước, đặc biệt đối với DNNN, với nỗ lực nhằm duy trì ổn định chính trị - xã hội và xây dựng sự đồng thuận trong nước.

63. Nền kinh tế bắt đầu hồi phục vào giữa năm 1999, một phần do chính sách ngân sách và tiền tệ ngày càng phù hợp hơn. Với sự ủng hộ của cán bộ Quỹ, Chính phủ đã cho phép mức thâm hụt ngân sách (bao gồm cả viện trợ) tăng (Đồ thị 3) để tăng chi đầu tư xây dựng cơ bản cho các dự án nông nghiệp nông thôn và tăng chi cho khu vực xã hội.³⁸ Tuy nhiên, cán bộ Quỹ có nhận định rằng mức độ phục hồi bị ảnh hưởng bởi những yếu kém về mặt cơ cấu đang diễn ra, bao gồm cả trong khu vực DNNN.³⁹ Theo quan điểm của cán bộ Quỹ, điều này làm giảm đầu tư trực tiếp nước ngoài, mà mức đầu tư nước ngoài cho đến tận năm 2001 vẫn thấp hơn nhiều so với trước khủng hoảng Châu Á (Đồ thị 4). Tuy nhiên, ít nhất thì đối với các DNNN, Chính phủ vẫn giữ chính sách của họ trong việc “duy trì các DNNN lớn và xử lý các doanh nghiệp có quy mô nhỏ”, và tranh luận rằng bước cải cách tham vọng hơn sẽ không giúp đạt được sự hỗ trợ về mặt chính trị cần thiết cho việc thực hiện thành công⁴⁰. Cán bộ Quỹ dường như đã công nhận điều này trong Báo cáo của đợt Tham khảo Điều IV năm 2000, trong đó họ chỉ ra rằng “mặc dù kế hoạch này có thể không tham vọng bằng mức cần thiết để có được những hỗ trợ về mặt tài chính, nhưng đây là bước tiến lớn và được hỗ trợ bởi những nỗ lực to lớn nhằm xây dựng sự đồng thuận...” Tuy nhiên, các mối quan ngại về DNNN và NHTMNN dường như cũng là một nguyên nhân lớn làm cho các cuộc đàm phán chương trình (hiện theo thể thức PRGF) tiến triển chậm chạp.

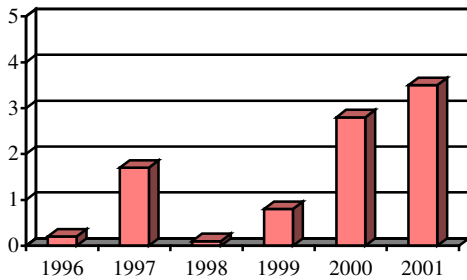
³⁷ Tất cả số liệu GDP đều là số liệu của IMF nếu như không có ghi chú gì khác.

³⁸ Chi chính phủ chung cho y tế và giáo dục tăng từ khoảng 4,6% GDP vào năm 1998 và 1999 lên gần 5,4% GDP vào năm 2001.

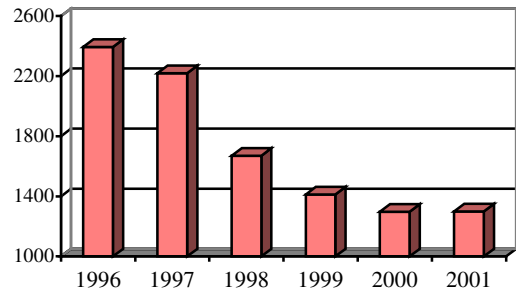
³⁹ Xin xem Báo cáo của cán bộ Quỹ về đợt Tham khảo Điều IV cho năm 2000, tháng 7/2000.

⁴⁰ Trong các cuộc phỏng vấn, Chính phủ gợi ý rằng họ có thể đẩy nhanh hơn nữa cải cách DNNN, nhưng điều này lại không “khả thi về mặt chính trị”.

Đồ thị 3. Thâm hụt ngân sách
(kể cả viện trợ)
(Phần trăm GDP)



Đồ thị 4. Đầu tư trực tiếp nước ngoài
(Triệu USD)



B. Chương trình PRGF 3 năm mới

64. Chỉ trong tháng 3/2001, một yêu cầu về một thỏa thuận 3 năm được hỗ trợ bởi chương trình PRGF mới được trình lên Ban Giám đốc điều hành.⁴¹ Trước giai đoạn này, Nhóm chịu trách nhiệm về cải cách trong Chính phủ Việt nam đã được tăng cường và đã tạo được sự đồng nhất quan điểm với IMF. Một số cán bộ Quỹ và nhà tài trợ cho rằng một nhân tố đóng góp vào bước đột phá này là Hiệp định thương mại song phương (USBTA) với Hoa Kỳ, được đàm phán năm 2000 (và có hiệu lực vào tháng 12/2001), cũng như việc Việt nam chấp thuận các nghĩa vụ theo Hiệp định thương mại tự do ASEAN (AFTA). Các sáng kiến này đã tạo động lực chính cho chương trình tự do hóa thương mại và được nhiều người coi là bước ngoặt trong chương trình cải cách cơ cấu của Việt nam. Kết quả trực tiếp của các thỏa thuận thương mại này là việc Chính phủ đã thực hiện các biện pháp cải cách thương mại vượt xa biện pháp Quỹ yêu cầu.

65. Cán bộ Quỹ dự kiến rằng việc thực hiện các hiệp định thương mại sẽ giúp tạo sân chơi bình đẳng giữa các DNNN và doanh nghiệp tư nhân và rằng điều này theo thời gian sẽ tạo áp lực cho khu vực DNNN phải thực hiện cải cách.⁴² Cùng với việc diễn ra các cuộc thảo luận nội bộ của IMF về giá trị tiềm tàng của việc đơn giản hóa điều kiện⁴³, điều này đã làm cho cán bộ Quỹ phải định hướng lại phương pháp của Quỹ theo hướng mà Chính phủ dễ dàng chấp thuận hơn (chẳng hạn như chấp thuận nguyên tắc “duy trì các DNNN lớn và xử lý các doanh nghiệp có quy mô nhỏ”).

66. Đến cuối năm 2003, chương trình PRGF vẫn bị dừng do các vấn đề liên quan đến sự chấp thuận của Việt nam đối với những yêu cầu trong chính sách an toàn của Quỹ. Vấn đề này vẫn chưa được xử lý xong, và theo điều khoản tham chiếu của Đoàn Đánh giá độc lập thì điều này sẽ không được thảo luận ở đây.

⁴¹ Cùng với I-PRSP; đến tận mùa xuân năm sau, PRSP đầy đủ mới được hoàn tất.

⁴² Báo cáo PRGF của cán bộ Quỹ tháng 3/2001 ghi nhận rằng “các DNNN làm ăn thua lỗ giữ vai trò chủ đạo trong khu vực sản xuất hiện đang nỗ lực tăng cường khả năng cạnh tranh do cam kết AFTA...Sức ép cạnh tranh có thể giúp hoàn thiện các DNNN bị ảnh hưởng này thông qua việc phải tái cơ cấu...”

⁴³ Bản hướng dẫn tạm thời của Tổng giám đốc Quỹ về đơn giản hóa tính điều kiện được cung cấp cho cán bộ Quỹ vào tháng 9/2000 và Bản chính thức của Ban Giám đốc Điều hành được cung cấp sau đó vào tháng 4/2001. Các cuộc thảo luận về chương trình PRGF được nối lại vào tháng 8/2000 và kéo dài đến tháng 2/2001.

V. ĐÁNH GIÁ VỀ SỰ TUÂN THỦ CÁC ĐIỀU KIỆN CHỦ CHỐT CỦA CHƯƠNG TRÌNH PRGF

67. Việc thay thế Thể thức Điều chỉnh cơ cấu mở rộng (ESAF) bằng Thể thức Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo (PRGF) là để tạo cho thể thức này những thay đổi nhất định theo phương thức hình thành các chương trình do IMF hỗ trợ tại các nước có thu nhập thấp. Trong bối cảnh một chiến lược nhằm tăng cường quyền hơn nữa sở hữu quốc gia trong chương trình cải cách, thì mục đích của việc thay thế này là nhằm cải thiện sự gắn kết giữa các yếu tố kinh tế vĩ mô của chương trình với mục tiêu xóa đói giảm nghèo. Một số đặc điểm chủ yếu của chương trình PRGF đã được kết hợp để tạo điều kiện cho việc đạt được các mục tiêu này.⁴⁴ Dưới đây là các đánh giá về việc áp dụng tại Việt nam.

A. Việc gắn kết chương trình PRGF trong Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo - Sự nhất quán giữa PRGF và CPRGS (và I-PRSP)

68. Văn bản tạm thời về Chiến lược Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo (I-PRSP) được trình lên Ban Giám đốc điều hành NHTG và IMF vào tháng 3/2001, cùng với yêu cầu về một thỏa thuận 3 năm theo chương trình PRGF. Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo (CPRGS) hoàn tất và được Thủ tướng Chính phủ ký vào tháng 5/2002, gần thời điểm hoàn tất đợt kiểm điểm lần hai chương trình PRGF. Vì vào thời điểm đàm phán chương trình PRGF, CPRGS còn chưa có nên chúng tôi thoạt đầu xem xét mức độ thống nhất của chương trình ban đầu với I-PRSP, và sau đó là mức độ thống nhất của chương trình đã được phát triển với CPRGS.

69. Sự nhất quán được đánh giá từ hai quan điểm - đó là “nhất quán tạm thời”, đề cập đến sự thống nhất của dự báo kinh tế vĩ mô với mối quan hệ giữa việc xây dựng CPRGS với diễn biến ngân sách quốc gia, và “nhất quán chính sách”, đề cập đến sự thống nhất giữa các chính sách và ưu tiên được xây dựng trong CPRGS với các chính sách và ưu tiên trong chương trình PRGF. “Nhất quán chính sách” hàm ý rằng chương trình PRGF không bao gồm các sáng kiến chính sách lớn không nằm trong chiến lược của bản thân quốc gia.

Sự nhất quán của khuôn khổ kinh tế vĩ mô

70. Ngay từ đầu các yếu tố của dự báo kinh tế vĩ mô trung hạn liên quan được IMF và Chính phủ thông qua đã không có được sự nhất quán (Bảng 4). Cuối năm 1998, sự bất đồng ý kiến nảy sinh giữa cán bộ Quỹ và nhà chức trách về phương pháp luận tính toán GDP; việc thiếu sự đồng thuận về một số yếu tố trong dự báo tăng trưởng trung hạn của Việt nam đã làm tăng thêm sự bất đồng này. Kết quả là IMF ước tính và dự báo số liệu GDP trong I-PRSP và chương trình PRGF thấp hơn so với số liệu GDP của Chính phủ. Các chỉ số kinh tế chủ chốt khác (lạm phát, cán cân vãng lai, thu chi của chính phủ, cán cân ngân sách tổng thể, tổng dự trữ chính thức, nhập khẩu) hoàn toàn giống nhau. Trường hợp ngoại lệ là xuất khẩu, lĩnh vực mà dự báo trong trung hạn của Chính phủ lớn hơn nhiều so với dự báo của cán bộ Quỹ (khoảng từ 4 đến 9 điểm phần trăm một năm).

⁴⁴ Được nêu trong Báo cáo về “các đặc điểm chính của chương trình theo Thể thức Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (PRGF)”, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, ngày 16/8/2000.

**Bảng 4. Tăng trưởng GDP thực tế
(phần trăm)**

	1999	2000	Ước tính		Dự báo	
			2001	2002	2003	2004
I-PRSP (tháng 3/2001)	4,8	6,7	7,5	>7,0	>7,0	
Cán bộ IMF 1/	4,2	5,5	5,0	6,0	7,0	7,0
CPRGS (tháng 5/2002)	4,8	6,8	6,8	7,0	>7	7,5
Cán bộ IMF 2/	4,2	5,5	5,0	5,3	6,5	7,0

Nguồn: CPRGS, Chính phủ Việt nam, Phụ đính 2, trang 125, tháng 5/2002; I-PRSP, Bảng 1, tháng 3/2001; Các báo cáo của cán bộ IMF (Yêu cầu một thỏa thuận ba năm theo Chương trình PRGF (tháng 3/2001) và Kiểm điểm lần hai chương trình PRGF (tháng 6/2002)

1/ Từ Yêu cầu một thỏa thuận ba năm theo chương trình PRGF (tháng 3/2001) và như đã nêu trong I-PRSP.

2/ Từ đợt kiểm điểm lần hai chương trình PRGF (tháng 6/2002) và như đã nêu trong CPRGS.

71. Những chênh lệch này còn rõ hơn khi so sánh CPRGS với đợt kiểm điểm lần hai chương trình PRGF, cả hai số liệu này đã được trình lên Ban Giám đốc điều hành IMF vào tháng 5/2002. Điều này có nghĩa là trong giai đoạn 1999-2004, những ước tính về GDP trong dự báo trung hạn của Chính phủ đã tăng thêm gần 9 điểm phần trăm so với ước tính của cán bộ IMF. Giống như I-PRSP, cũng có những khác biệt về dự báo xuất khẩu nhưng hiện nay còn có cả những chênh lệch lớn về số liệu ngân sách - khoảng 1,4 điểm phần trăm của GDP đối với số liệu cán cân ngân sách tổng thể năm 2002 – trong đó IMF dự kiến một mức thâm hụt ngân sách cao hơn (bảng 5).

**Bảng 5. Cán cân ngân sách tổng thể (không kể cho vay lại)
(phần trăm GDP)**

	2000	Ước tính		Dự báo	
		2001	2002	2003	2004
CPRGS (tháng 5/2002)	- 2,8	- 2,9	- 2,5	- 2,9	- 2,9
Cán bộ IMF	- 2,8	- 3,5	- 3,9	- 3,7	- 3,2

Nguồn: CPRGS, Chính phủ Việt nam, Phụ lục 2, trang 125, tháng 5/2002; Báo cáo của Đoàn kiểm điểm lần thứ hai chương trình PRGF của IMF (tháng 6/2002)

72. Theo cán bộ IMF, những khác biệt này một phần bắt nguồn từ việc IMF đưa vào dự báo cả các khoản chi thường xuyên cho cải cách cơ cấu (được trình bày trong một ghi chú của CPRGS)⁴⁵. Ngoài ra còn có những khác biệt về hạch toán kế toán các khoản tiền gửi của chính phủ tại ngân hàng (phương pháp của chính phủ không theo thông lệ quốc tế) và việc cán bộ Quỹ đưa khoản thanh toán một lần cho những người có công với cách mạng vào dự báo của mình.

⁴⁵ Cán bộ Quỹ không coi quyết định của chính phủ về việc tách khối lượng này khỏi dự báo ngân sách trung hạn của họ là dấu hiệu cho thấy Chính phủ miễn cưỡng thực hiện những cải cách của chương trình vì khối lượng này đã được đưa vào mục khác trong ước tính về chi phí cải cách của Bộ Tài chính. Cán bộ Quỹ tin rằng việc không đưa khoản chi phí này vào việc tính toán dường như là một phần quyết định của chính phủ để xử lý các khoản chi phí cải cách này như thế nào trong các tài khoản của riêng mình.

73. Việc có sự chênh lệch về dự báo đã được trình bày rất rõ ràng trong I-PRSP, CPRGS và các báo cáo của Đoàn PRGF, trong đó có các bảng số liệu so sánh dự báo GDP và xuất khẩu và dự báo ngân sách (trong CPRGS). Cán bộ IMF chỉ ra rằng chương trình được hỗ trợ bởi PRGF không dự báo trên cơ sở CPRGS và rằng cả hai đều không hoàn toàn tương thích. Việc thiếu sự nhất quán này đã được nêu trong các biên bản ghi nhớ nội bộ của IMF về yêu cầu một thể thức ba năm theo chương trình PRGF nhưng vẫn chưa được chú trọng trong Đánh giá chung của cán bộ Quỹ và NHTG.

74. Nói một cách tổng quát hơn về các vấn đề ngân sách, tiến trình ngân sách không rõ ràng của Việt nam (Hộp 3) gây khó khăn cho việc đánh giá mức độ nhất quán giữa CPGGS và ngân sách nhà nước hoặc với tiến trình ngân sách. Trên thực tế, Đánh giá chung của cán bộ Quỹ và NHTG về CPRGS ghi nhận rằng chưa có Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) mà trong đó các chiến lược ngành được tính toán chi phí và được đánh giá mức độ ưu tiên một cách đầy đủ. Cái được thể hiện ở đây là các giả thiết tương đối cao về đầu tư công cộng được lấy từ Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm, phản ánh việc những ưu tiên sẽ được thay đổi như thế nào theo các mức độ tài trợ khác nhau của các nhà tài trợ. Số liệu chi thường xuyên được phân chia thành 6 hạng mục theo ngành, nhưng sự phân chia này là cho toàn bộ giai đoạn 5 năm từ 2001 đến 2005 chứ không theo hàng năm. Số liệu chi tiết về chi tiêu cho từng năm chỉ được xây dựng cho các mục tiêu xã hội và xóa đói giảm nghèo trong 8 lĩnh vực. Tuy nhiên, giá trị của thông tin này còn bị ảnh hưởng do việc thiếu các số liệu ngân sách ở diện rộng hơn phản ánh các sức ép về chi tiêu khác.

Hộp 3. Quá trình xây dựng ngân sách ở Việt nam

Việc xây dựng số liệu ngân sách hàng năm (năm dương lịch) bắt đầu vào mỗi mùa hè. Bộ Tài chính xây dựng số liệu ngân sách thường xuyên trong khi Bộ KH-ĐT xây dựng số liệu ngân sách đầu tư xây dựng cơ bản. Số liệu ngân sách tổng thể sẽ được BTC xem xét trước khi trình lên Văn phòng Chính phủ. Quốc hội sẽ thông qua số liệu ngân sách trong kỳ họp cuối cùng của năm dương lịch, thường là vào tháng 10 hoặc tháng 11, trong đó Ủy ban Tài chính Ngân sách chịu trách nhiệm cơ bản trong việc xem xét các số liệu. Tổng cục Thống kê (TCTK) hiện công bố một số số liệu ngân sách trên cơ sở hàng năm (bằng cả tiếng Việt và tiếng Anh). Các số liệu sơ bộ của năm trước (số liệu cuối cùng có độ trễ một năm) và các số liệu ước tính cho năm sau luôn sẵn có. Các số liệu phản ánh việc phân bổ chi ngân sách theo chức năng (kể cả chi cho giáo dục và đào tạo, kế hoạch hóa gia đình, lương hưu và chi xã hội) và phân bổ thu ngân sách theo các nguồn chính (DNNN, thuế thu nhập, thuế xăng dầu, chi xây dựng cơ bản v.v.) cũng sẵn có với độ trễ 2 năm. Các số liệu tương tự (một số là số liệu hàng quý) được đăng tải trên website của Bộ Tài chính

Hầu như không có việc lập kế hoạch trung hạn, và theo Đánh giá chung của cán bộ Quỹ và NHTG, khuôn khổ ngân sách vẫn không được tổng hợp đầy đủ. Mặt tích cực là một số Bộ (như Bộ Giáo dục) đang thử nghiệm Khuôn khổ Chi tiêu trung hạn với sự trợ giúp của NHTG. Chương trình Đầu tư công cộng (PIP) vẫn chưa được gắn kết với ngân sách tổng thể về chi thường xuyên/xây dựng cơ bản hoặc với CPRGS, mặc dù các nhà tài trợ liên tục kêu gọi thực hiện điều này.

75. Mặc dù còn có những thiếu sót, các cán bộ của Quỹ và NHTG vẫn coi việc tính toán chi phí sơ bộ cho các hành động chính sách trong CPRGS là dấu hiệu tiến bộ đáng kể cho dù là Việt nam vẫn chưa tính toán chi phí và đặt ưu tiên đầy đủ cho Khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Tuy nhiên, để đạt được sự nhất quán cần có theo Sáng kiến PRSP, cán bộ Quỹ chỉ ra rằng cần có những tiến bộ hơn nữa trong quản lý ngân sách. Điều này đã được cải thiện vào cuối những năm 1990 khi ngân sách vẫn được coi là bí mật quốc gia, nhưng vẫn cần tiếp tục cải thiện đáng kể hơn nữa. Hiện nay trợ giúp kỹ thuật cho lĩnh vực này đang được cung cấp.

Sự nhất quán chính sách

76. Ngay từ đầu, cần công nhận rằng sự nhất quán chính sách không nhất thiết ngụ ý rằng chương trình do Quỹ hỗ trợ phải tự điều chỉnh cho nhất quán với CPRGS vì chương trình được hỗ trợ bởi PRGF đã được thông qua vào tháng 3/2001 trong khi đến tận tháng 5/2002 CPRGS mới được thông qua. Đây không hẳn là trường hợp mà các cam kết PRGF được xây dựng theo nội dung của CPRGS (hoặc tiền thân của nó là I-PRSP) mà có lẽ là ngược lại. Tuy nhiên, điều quan trọng là cần nắm bắt được mức độ nhất quán giữa các chiến lược, cũng như cần đánh giá mức độ giảm dần của các khác biệt theo thời gian. Chúng tôi đánh giá các vấn đề này bằng cách phân tích sâu hơn một loạt các lĩnh vực chính sách cụ thể.

77. Các vấn đề chính sách lớn được giải quyết trong chương trình PRGF (xem Phụ lục 1) là cải cách DNNN, cải cách NHTMNN và tự do hóa thương mại, tất cả các vấn đề này đã được giải quyết trong CPRGS. Các cam kết trong CPRGS về cải cách DNNN dựa trên kế hoạch cải cách DNNN 5 năm (với các mục tiêu hàng năm từ 2001 đến 2003, bao gồm cổ phần hóa và đa dạng hóa hình thức sở hữu) được chính phủ thông qua vào tháng 3/2001. Đồng thời, cam kết với Quỹ và NHTG về các mục tiêu hàng năm về cổ phần hóa, đa dạng hóa hình thức sở hữu và giải thể là một hành động tiên quyết để thông qua chương trình PRGF. Như vậy, vẫn không rõ là chương trình cải cách DNNN trong CPRGS bắt nguồn từ chương trình do IMF hỗ trợ hay là ngược lại. Tuy nhiên, các mục tiêu lớn của hai chiến lược này là như nhau, đều tập trung vào việc cải thiện tính hiệu quả của các DNNN và thúc đẩy “cổ phần hóa” các DNNN mà Nhà nước không cần phải nắm giữ 100% quyền sở hữu.⁴⁶

78. Chương trình *cải cách NHTMNN* dựa trên một khuôn khổ tái cơ cấu được Ngân hàng Nhà nước Việt nam (NHNN) thông qua tháng 3/2001. Trọng tâm chính của chương trình (tương tự như trọng tâm trong chương trình PRGF) là “nhằm hạn chế sự gia tăng của nợ xấu và đảm bảo rằng các hoạt động thương mại của hệ thống ngân hàng sẽ được thực hiện an toàn và hiệu quả”. Chiến lược này cũng nhằm tách các hoạt động tính dụng ưu đãi và tín dụng chính sách ra khỏi các NHTMNN, đồng thời tăng tỷ trọng tín dụng cấp cho các doanh nghiệp tư nhân có quy mô nhỏ và vừa và các doanh nghiệp hoạt động ở khu vực nông thôn và các khu vực chịu thiệt thòi.

79. Về *cải cách thương mại*, chính phủ cam kết thực hiện hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ, tạo tiền đề cho việc gia nhập WTO, và chuẩn bị tham gia vào các cơ chế hợp tác đa biên và song phương và tiếp tục bãi bỏ các hàng rào phi thuế quan đối với một số mặt hàng.

80. Một số trong các lĩnh vực này (ví dụ như tính toán chi phí cải cách DNNN và NHTMNN), nội dung của chương trình PRGF bao gồm nhiều chi tiết hoạt động hơn so với CPRGS. Trong khi nhìn chung, các mục tiêu chính sách trong hai văn bản này đã đồng nhất, thì vẫn có những khác biệt quan trọng. Ví dụ, không giống như CPRGS, chương trình PRGF đưa ra các mối quan hệ chặt chẽ hơn giữa cải cách DNNN và NHTMNN và chính sách tín dụng, một nội dung mà cán bộ Quỹ và Chính phủ không thống nhất được quan điểm trong phần lớn thời gian của chương trình PRGF. Phương pháp cải cách DNNN của Quỹ (và NHTG) (thảo luận chi tiết ở Phần V) – ban đầu tập trung nhiều hơn vào “cổ phần hóa”. Tuy nhiên, phương thức này đã thay đổi dần theo thời gian và, vào giữa năm 2003, đã được gắn kết một cách chặt chẽ hơn với chiến lược trong CPRGS. Đặc biệt, Quỹ (và NHTG) cũng dần chấp nhận mong muốn của chính phủ

⁴⁶ “Cổ phần hóa” là biện pháp mà Chính phủ Việt nam lựa chọn để thực hiện “tư nhân hóa”. Cổ phần hóa liên quan đến việc chuyển vốn trong một DNNN thành cổ phần mà sau đó sẽ được bán rộng rãi cho lãnh đạo và người lao động của DNNN đó.

trong việc giữ lại cho khu vực nhà nước một tỷ trọng tương đối lớn của nền kinh tế và tái cơ cấu (thay vì cổ phần hóa) các DNNN lớn.⁴⁷ Sự thay đổi này cho thấy kết luận của cán bộ Quỹ rằng, với phương thức như vậy, hoạt động kinh tế Việt nam “đã mạnh mẽ hơn so với hoạt động của các nền kinh tế chuyển đổi áp dụng “liệu pháp sốc”, ít nhất thì cũng phản ánh phần nào mức độ công nghiệp hóa còn hạn chế và mức thu nhập còn thấp của Việt nam trước thời kỳ chuyển đổi”.⁴⁸

Trường hợp cải cách DNNN

81. Cải cách DNNN – có lẽ là thách thức gây nhiều tranh cãi nhất trong các thách thức chính sách cơ cấu đối với Việt nam - tạo một hình ảnh thú vị mà qua đó có thể đánh giá sự gắn kết giữa CPRGS và chương trình PRGF. Cải cách DNNN cũng tạo cơ sở hữu ích để phản ánh mức độ mà các đặc điểm chủ chốt khác của Khuôn khổ PRSP và PRGF được thể hiện trong chương trình PRGF. Trong khi đây là lĩnh vực mà NHTG thường giữ vai trò chủ đạo, thì ý nghĩa kinh tế vĩ mô to lớn của khu vực DNNN ở Việt nam đòi hỏi Quỹ phải quan tâm hơn. Có thể nhận thấy rõ ràng theo thời gian các cuộc đối thoại chính sách giữa nhà chức trách với các tổ chức Bretton Woods về cải cách DNNN đã đạt được sự nhất trí, khi các chương trình và hoạt động mới được đàm phán và khi quyền sở hữu và sự lãnh đạo của chính phủ đối với phương pháp tiếp cận được nêu trong CPRGS đã được công nhận. Tuy nhiên, trong giai đoạn đầu của sáng kiến CPRGS và chương trình PRGF, vẫn có sự khác biệt quan điểm đáng kể giữa chính phủ với Quỹ/NHTG về việc làm thế nào, và trong bao lâu, để đạt được các mục tiêu này.

Cải cách DNNN là một trở ngại lớn trong các cuộc đàm phán ban đầu về chương trình

82. Trước khi xây dựng CPRGS, việc thiếu sự nhất trí giữa các cán bộ Quỹ và chính phủ về cải cách DNNN là một trở ngại lớn để đạt được một chương trình được hỗ trợ bởi PRGF. Ban đầu, với sự hỗ trợ từ phía Ban Giám đốc điều hành, cán bộ Quỹ ủng hộ một chương trình cải cách DNNN trực tiếp và mạnh mẽ hơn.⁴⁹ Các Biên bản ghi nhớ tóm tắt của Quỹ trong giai đoạn trước khi thông qua chương trình PRGF thể hiện mối quan ngại đối với các DNNN Việt nam do các tác động tiềm ẩn đối với ngân sách của việc có thể không cải cách được khu vực này và các khoản chi phí cuối cùng cho trích lập dự phòng lỗ đối với các khoản nợ khê đọng của DNNN (khoảng 12% GDP).⁵⁰

83. Do thiếu văn bản CPRGS khi đàm phán chương trình PRGF, cán bộ IMF đã sử dụng I – PRSP để xây dựng nội dung về cải cách DNNN nhưng I – PRSP chỉ cung cấp các hướng dẫn có

⁴⁷ Theo các cuộc phỏng vấn của chúng tôi, nhà chức trách cho rằng sự khác biệt quan điểm với cán bộ Quỹ và NHTG là do cách đánh giá hơi có phần thận trọng của họ về tốc độ phát triển khu vực tư nhân nhằm thu hút nguồn nhân lực dồi dư do sự thu hẹp nhanh chóng khu vực công. Thay vào đó, chiến lược của họ nhằm giảm thiểu sự xáo động xã hội bằng cách phát triển khu vực tư nhân đồng thời với cải cách khu vực công nhằm đảm bảo rằng khu vực tư nhân phải tạo ra công ăn việc làm trước khi khu vực công giảm số lượng lớn lao động.

⁴⁸ IMF, *Báo cáo của cán bộ Quỹ về đợt Tham khảo Điều IV*, tháng 8/2003

⁴⁹ Các GĐĐH “nhấn mạnh rằng quá trình cải cách cần đặt trọng tâm vào các cải cách NHTMNN, các DNNN lớn và hệ thống thương mại, và các cải cách này phải được đẩy mạnh đáng kể”, Kết luận của Quyền Chủ tịch tại cuộc họp kết luận đợt tham khảo điều IV năm 1999 với Việt Nam, tháng 5/1999.

⁵⁰ Các cuộc phỏng vấn cán bộ Quỹ gần đây nhất cho thấy rằng quan ngại về DNNN tại thời điểm đó chủ yếu liên quan đến tác động của khu vực DNNN lớn và chưa được cải cách đến triển vọng tăng trưởng hơn là gánh nặng ngân sách của khu vực DNNN được khuyến nghị trong Báo cáo của cán bộ Quỹ và các biên bản ghi nhớ nội bộ của cán bộ Quỹ tại thời điểm đó.

phần hạn chế. Mặc dù tập trung vào yêu cầu tăng cường tính minh bạch và sự lành mạnh tài chính của các DNNN, I-PRSP cũng đưa ra một số mục tiêu khác bao gồm yêu cầu “phải thúc đẩy mạnh mẽ cổ phần hóa DNNN” và phải “đa dạng hóa hình thức sở hữu của các DNNN khi nhà nước không yêu cầu sở hữu 100%”. Tuy nhiên, việc có quá nhiều mục tiêu và thiếu các tiêu chí rõ ràng cho việc đặt ra các ưu tiên đã khiến cho phạm vi và mục đích của chương trình cải cách DNNN không rõ ràng và do vậy hạn chế giá trị thực tiễn của I-PRSP.

84. CPRGS (được đưa ra vào giữa năm 2002 cùng với đợt kiểm điểm lần hai chương trình PRGF) chỉ đưa thêm một vài hướng dẫn. Mục dù văn bản này yêu cầu ban hành “các tiêu chí phân loại chi tiết các DNNN thành các hình thức khác nhau theo khối lượng và bản chất của phần vốn do nhà nước nắm giữ”, nhưng các tiêu chí này lại không rõ ràng, gây khó khăn cho việc chuyển yêu cầu “phải thúc đẩy cổ phần hóa DNNN mà trong đó nhà nước không cần nắm giữ 100% sở hữu” thành hướng dẫn cụ thể và gây khó khăn cho việc đánh giá mức độ nhất trí giữa chính phủ và các tổ chức Bretton Woods về mục tiêu cải cách DNNN. Việc thiếu rõ ràng về các ưu tiên có lẽ cũng phản ánh việc thiếu nhất trí trong nội bộ chính phủ Việt nam về việc làm thế nào để thực thi các mục tiêu trong CPRGS.

85. Trọng tâm trong chiến lược của chính phủ như được mô tả trong CPRGS là cải thiện hiệu quả hoạt động của DNNN, tạo quyền tự chủ và khả năng tự chịu trách nhiệm lớn hơn cho các DNNN, và tạo sân chơi bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân hoạt động cùng với các DNNN. Điều này được phản ánh trong chương trình chính sách của các chương trình của IMF và NHTG. Tuy nhiên, ngay từ đầu, các chương trình do Quỹ và NHTG hỗ trợ ít theo xu hướng “tiệm tiến” và đã xem “cổ phần hóa” có vai trò chủ đạo hơn. Ngược lại, chính phủ công khai ủng hộ việc duy trì vai trò chủ đạo và lâu dài của DNNN trong nền kinh tế, mà đây không phải là một mục tiêu công khai trong PRGF hay PRSC I.⁵¹

Việc đi đến thống nhất chương trình

86. Mặc dù chiến lược có phần thiếu rõ ràng như vậy, cuối cùng Chính phủ và Quỹ, NHTG cũng đã thống nhất được mục tiêu về *số lượng* cụ thể các DNNN được sáp nhập, cổ phần hóa, bán và chuyển đổi (đây là hành động tiên quyết để thông qua chương trình PRGF).⁵² Một điều còn gây tranh cãi là quyết định tập trung vào *số lượng* công ty thay vì tập trung vào các doanh nghiệp có gánh nặng ngân sách tiềm ẩn lớn nhất là hoàn toàn không nhất quán với động lực ban đầu khiến IMF theo đuổi cải cách DNNN (chẳng hạn như các mối quan ngại về tài chính), bao gồm cả tính dễ tổn thương tiềm ẩn do rủi ro qua hệ thống NHTMNN. Quả thực là báo cáo của cán bộ Quỹ về chương trình PRGF chỉ ra rằng, theo quan điểm của cán bộ Quỹ, chính phủ đã áp dụng một chiến lược “chưa phải là tối ưu” một phần là do khó khăn trong việc đặt mục tiêu vào “các DNNN có sức mạnh tài chính lớn” đã quyết định phương thức mà theo đó chiến lược về DNNN đã được xây dựng (như chiến lược tập trung vào số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa thay vì cổ phần hóa các DNNN lớn nhất).

⁵¹ Các nguyên tắc và cam kết về phạm vi cổ phần hoá thiếu rõ ràng là nguyên nhân tiếp tục làm đau đầu các nhà tài trợ, Quỹ và NHTG, và việc thực hiện chương trình trong lĩnh vực này tiến triển chậm hơn dự kiến, cuối cùng phải điều chỉnh lộ trình đã được nhất trí nhằm đạt được các mục tiêu đã thương lượng.

⁵² Tình hình phần nào trở nên sáng sủa hơn khi vào tháng 9/2001 Chính phủ thông qua một giải pháp bao gồm một danh sách chi tiết các khu vực phải được nắm giữ bằng sở hữu nhà nước.

87. Đường như có ba nhân tố để Quỹ chấp nhận một chiến lược “chưa phải là tối ưu”. Sự thay đổi mà nhờ đó cán bộ Quỹ bằng lòng chấp thuận chính sách của chính phủ là “duy trì các DNNN lớn và xử lý các doanh nghiệp có quy mô nhỏ” dường như bắt nguồn từ sự thay đổi về phương thức đàm phán chương trình liên quan đến những nguyên tắc của công cụ PRGF. Các cuộc đàm phán bắt đầu vào năm 1998 và tiếp tục đến năm 2000 bị bế tắc không thể thu hẹp khoảng cách về chương trình chính sách do Quỹ đưa ra với đề xuất của chính phủ. Tuy nhiên, từ giữa năm 2000, biên bản ghi nhớ nội bộ của Quỹ đã yêu cầu cán bộ Quỹ “nhượng bộ” và nỗ lực xác định hàng loạt các biện pháp chính sách mà chính phủ có thể “chấp thuận” về nguyên tắc (được gọi là “điều tối thiểu” mà chính phủ có thể cam kết) và đánh giá liệu điều này có đủ để đảm bảo có được chương trình do Quỹ hỗ trợ hay không.

88. Hai là, sự thay đổi phương pháp tiếp cận của Quỹ diễn ra trong điều kiện các cuộc tranh luận chính sách trong nội bộ IMF về mối quan hệ giữa việc sở hữu chương trình và giảm thiểu điều kiện. Phần nào nhờ đó mà một số cán bộ Quỹ đã bảo vệ thành công việc kêu gọi Quỹ tập trung điều kiện vào lĩnh vực “kinh tế vĩ mô”, dành cho NHTG và nhà chức trách nhiệm vụ xây dựng các mục tiêu cụ thể về DNNN. Điều này cho phép Quỹ không phải đặt ra các điều kiện về các DNNN cụ thể (ví dụ các DNNN có tác động lớn đến ngân sách) và tập trung vào các yếu tố như tổng khối lượng nợ của DNNN và giảm lỗ cho các DNNN. Tuy nhiên, trong khi đây là một phương thức theo lý thuyết, thì nó lại không hoàn toàn thực thi trên thực tế khi cuối cùng các mục tiêu được nhất trí là xử lý chỉ 2,5% nợ của DNNN. Không thể nói rằng Quỹ đã bỏ qua mọi nỗ lực trực tiếp để tạo sức ép với chính phủ nhằm thúc đẩy chương trình cải cách DNNN. Ví dụ, trong đợt kiểm điểm lần thứ nhất chương trình PRGF, cán bộ Quỹ tiếp tục tạo sức ép cho việc tăng cường khuôn khổ cổ phần hóa DNNN. Trong đợt kiểm điểm lần thứ hai, cán bộ Quỹ đề nghị chính phủ đáp ứng các mục tiêu cổ phần hóa theo chương trình PRSC1 của NHTG.⁵³

89. Ba là, phương pháp tiếp cận của NHTG đối với cải cách DNNN cũng đã được xây dựng để tạo điều kiện cho nhà chức trách linh hoạt hơn trong việc xác định doanh nghiệp nào sẽ được cổ phần hóa. Cơ sở cho chiến lược của NHTG là sự tập trung vào phát triển khu vực tư nhân và tác động biểu trưng gắn với việc tư nhân hóa một số doanh nghiệp nhỏ và vừa (thay vì tập trung vào quy mô của các DNNN).⁵⁴ Chương trình PRSC1 của NHTG, cùng với sự thông qua chương trình PRGF cũng nhằm tăng cường tính minh bạch trong hoạt động của DNNN, và tính hiệu quả của quá trình cổ phần hóa để thu hút các nhà đầu tư, thu hút vốn và nâng cao chất lượng quản lý. Những thay đổi cụ thể được đề xuất bao gồm việc tăng khối lượng cổ phần tối đa mà một cá nhân có thể nắm giữ trong các doanh nghiệp cổ phần hóa, công bố danh sách doanh nghiệp cổ phần hóa và chuyên trách nhiệm cổ phần hóa khỏi bản thân các DNNN.⁵⁵

⁵³ Cần lưu ý rằng, nhiều quan chức Chính phủ mà Đoàn đánh giá độc lập gặp đã hoan nghênh áp lực này như là một đóng góp hữu ích đối với các cuộc thảo luận nội bộ trong Chính phủ về tốc độ cải cách.

⁵⁴ Các chỉ tiêu cải cách DNNN được theo dõi trong PRSC tập trung chủ yếu vào số lượng DNNN không kê quy mô hay tình hình tài chính của DNNN. Chương trình cải cách đã xử lý được 32% DNNN, chiếm 18% lực lượng lao động nhưng chỉ chiếm 10% tổng dư nợ DNNN. Kết quả đó chưa cho thấy các biện pháp được đề xuất sẽ làm giảm đáng kể quy mô khu vực DNNN.

⁵⁵ Phương pháp của NHTG tiếp tục thay đổi theo PRSC II (được phê chuẩn trong tháng 5/2003), một phần là do nhận thức được sự không nhất trí trong nội bộ Chính phủ về công tác cổ phần hoá và khó khăn trong việc tiến hành các giải pháp cho từng doanh nghiệp cụ thể theo đúng thời hạn. PRSC II nêu rõ rằng chiến lược đối với DNNN của Việt Nam không dựa trên việc tư nhân hoá ô ạt mà tạo ra một sân chơi bình đẳng cho các DNNN và thắt chặt các hạn chế ngân sách. Theo hướng dẫn tại Quyết định 58 của Chính phủ (phân loại tất cả các khu vực hoạt động theo mức độ can thiệp của Chính phủ), PRSC II ủng hộ chiến lược

90. Với việc áp dụng một chế độ phân công lao động rõ ràng hơn trong cải cách DNNN và chấp thuận một phương pháp tiếp cận gián tiếp hơn để giải quyết các vấn đề ngân sách của khu vực DNNN, Quỹ đã thông qua chiến lược này, mặc dù Quỹ hiểu rõ rằng kế hoạch của Chính phủ Việt nam ít tham vọng hơn những gì họ đề xuất. Tuy nhiên, Quỹ coi đây là “bước đi đầu tiên” đầy ý nghĩa mà nếu được kèm theo các biện pháp đảm bảo an toàn nhằm tăng cường kỷ luật tài chính của DNNN thì sẽ là một sự bắt đầu đáng tin cậy cho quá trình cải cách DNNN trung hạn. Đây là sự thay đổi rõ ràng so với lập trường của Quỹ trong đợt Tham khảo Điều IV, Điều lệ IMF tháng 5/1999, khi cán bộ Quỹ yêu cầu rằng cần mau chóng có một khuôn khổ cải cách toàn diện áp dụng cho các DNNN lớn.

Điều kiện ở tầm vĩ mô là một hình thức thay thế không hoàn hảo cho điều kiện cơ cấu

91. Có lẽ điều thú vị nhất từ quan điểm quyền sở hữu chương trình là phương thức mà cán bộ IMF lựa chọn theo đuổi các mục tiêu của mình trong lĩnh vực DNNN. Cán bộ Quỹ quan ngại về chất lượng tín dụng cấp cho DNNN (và các khoản chi ngân sách đi kèm) vì gần hai phần ba mức tăng tín dụng đều dành cho các DNNN và tín dụng tăng trưởng với tốc độ rất nhanh.⁵⁶ Do vậy, cán bộ Quỹ đã nỗ lực hạn chế tăng trưởng tín dụng thông qua điều kiện định lượng về Tài sản có trong nước ròng (NDA) của hệ thống ngân hàng nhằm tăng sức ép đối với cải cách DNNN.⁵⁷ Trong khi đó, Chính phủ lại xem tăng trưởng tín dụng là một nhân tố chủ chốt trong chiến lược tăng trưởng tổng thể của mình (cả trên khía cạnh phát triển DNNN và khu vực tư nhân) và luôn mong muốn một tỷ lệ cao hơn so với đề xuất của Quỹ.

92. Kết thúc đợt làm việc của đoàn đàm phán về các mục tiêu cho năm thứ hai chương trình PRGF, chênh lệch giữa mức tăng tín dụng mà nhà chức trách có thể chấp thuận với mức mà IMF yêu cầu vẫn là 2 điểm phần trăm. Vì đây là vấn đề công khai duy nhất còn tồn tại, đoàn cán bộ IMF đã quay lại Washington mà không hoàn tất được đợt kiểm điểm và chỉ chấp thuận về khuôn khổ kinh tế vĩ mô cho năm thứ hai của chương trình. Cán bộ Quỹ giữ lập trường rằng tăng trưởng tín dụng cần giảm xuống dưới 20% vì sự yếu kém của hệ thống ngân hàng, dự trữ ngoại hối yếu kém hơn dự kiến, những rủi ro ngân sách trung hạn đi kèm với khối lượng nợ xấu và cảm nhận rằng đây nhanh tăng tín dụng dành cho DNNN làm giảm tín dụng cấp cho các khu vực khác. Hơn nữa, cán bộ IMF cảm thấy rằng họ đã nhất trí với một mức tăng trưởng tín dụng tương đối cao (cao hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực). Theo cán bộ IMF được IEO phỏng vấn, thì tăng trưởng tín dụng là một trong số những đòn bẩy cho cải cách DNNN mà Quỹ có thể dựa vào, mặc dù đã có các quyết định trước đây về việc chuyển việc xây dựng điều kiện cho cải cách DNNN sang NHTG. Vài tuần sau, hai bên đã đạt được sự thỏa hiệp, nhưng thông điệp chính được đưa ra dường như cho thấy cán bộ Quỹ buộc phải thỏa hiệp về tăng trưởng tín dụng phần

cải cách của Chính phủ nhằm phân loại từng DNNN và yêu cầu tất cả các cơ quan ban ngành chịu trách nhiệm quản lý DNNN xây dựng kế hoạch chuyển đổi hình thức sở hữu hướng đến bán khoán các DNNN không còn hoạt động trong các khu vực mà sự can thiệp của Chính phủ là hợp lý. Mặc dù phương pháp định hướng mục tiêu hơn này dễ giám sát và thực hiện, vẫn còn quá sớm để cho rằng phương pháp này sẽ xử lý tốt hơn các quan ngại về ngân sách đã thu hút sự quan tâm của Quỹ vào cải cách DNNN.

⁵⁶ Cả cán bộ Quỹ và nhà chức trách đều xác nhận rằng việc thảo luận tăng trưởng tín dụng không phải xuất phát từ quan ngại về lạm phát.

⁵⁷ Quan ngại về tăng trưởng tín dụng của cán bộ Quỹ còn xuất phát từ các quan ngại kinh tế vĩ mô lớn hơn kể cả các quan ngại gắn liền với khu vực NHTMNN và tính bền vững của các tài khoản ngân sách trung hạn.

nào là do sự bất lực của họ trong việc giải quyết các mối quan ngại về ngân sách trung hạn liên quan trực tiếp hơn đến khu vực DNNN.⁵⁸

Các chiến lược bắt đầu hội tụ

93. Cán bộ Quỹ đã chấp nhận phương thức cổ phần hóa của chính phủ, như nêu trong Báo cáo Kết luận của Chủ tọa phiên họp về đợt Tham khảo Điều IV năm 2003, khi các Giám đốc điều hành kêu gọi “việc thực hiện mạnh mẽ chương trình cổ phần hóa *đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa...*”. Mối quan ngại của Quỹ về khía cạnh ngân sách dành cho cải cách DNNN cũng đã được giải tỏa phần lớn với việc kêu gọi chính phủ “phát triển chiến lược một cách đầy đủ hơn đối với khu vực DNNN lớn” hoặc do mối quan ngại đã được mở rộng trực tiếp sang các NHTMNN. Sự tách biệt chương trình cổ phần hóa khỏi các khía cạnh ngân sách của cải cách DNNN cho thấy rằng Quỹ đã điều chỉnh mình một cách rõ ràng hơn theo chiến lược của chính phủ đối với khu vực DNNN, ít nhất trong việc tư vấn chính sách của mình (chương trình PRGF vào thời gian đó vẫn tiếp tục). Điều này có nghĩa là xuất phát từ các mối quan ngại về cơ cấu quản trị ở nhiều DNNN lớn và việc thiếu các số liệu đáng tin cậy về tình hình hoạt động của các doanh nghiệp, cán bộ Quỹ tiếp tục ủng hộ một chương trình cải cách DNNN mở rộng (mặc dù được thực hiện dần dần từng bước).

94. Kinh nghiệm này đưa ra một số thông điệp thú vị về vai trò các điều kiện của IMF – và sáng kiến “hợp lý hóa” - đối với phương thức PRSP:

- Ngay cả trong các trường hợp nước hội viên tự xây dựng chiến lược, như đối với Việt nam, thì cũng không nhất thiết chỉ có một mô hình đơn giản cho sự thống nhất chương trình PRGF (và các công cụ cho vay khác) với chiến lược nêu trong PRSP. Trong một số trường hợp, PRSP có thể không đưa ra hướng dẫn hoạt động đầy đủ.
- Việc có thể đạt được hoặc cần đạt được điều kiện của IMF có những hạn chế nhất định. Trong khi điều kiện về mặt định lượng đối với Tài sản có trong nước ròng của hệ thống ngân hàng có thể được xác định trên cơ sở khuôn khổ kinh tế vĩ mô, thì đây chắc hẳn sẽ là một công cụ kém hoàn hảo để tác động đến cải cách cơ cấu (phần vì điều này rõ ràng sẽ tác động đến khả năng cấp tín dụng cho các doanh nghiệp có khả năng tồn tại xét về mặt thương mại). Hơn nữa, điều kiện tương đối ngắn hạn không hẳn là phương tiện tốt nhất để giải quyết các vấn đề cơ cấu dài hạn hơn.
- Việc đơn giản hóa điều kiện cơ cấu - với việc NHTG giữ vai trò chủ đạo trong nội dung đàm phán cải cách DNNN – gây ra những thách thức đến việc hợp tác giữa Quỹ với NHTG, là mối quan hệ ngay từ đầu vốn không phải lúc nào cũng rõ ràng. Mối quan ngại chính của Quỹ đối với lĩnh vực DNNN là đối phó với tính dễ tổn thương kinh tế vĩ mô của các DNNN lớn nhất và có tác động lớn nhất đến ngân sách. NHTG cũng có các mục tiêu cơ bản khác, kể cả việc nâng cao tính hiệu quả trong một bối cảnh không rõ là chính phủ có sẵn sàng chấp nhận một phương thức với các mục tiêu được xác định cụ thể không. Trong bối cảnh này, điều kiện được đàm phán theo chương trình PRSC I không hoàn toàn giải quyết được các mối quan

⁵⁸ Theo quan điểm của một số cán bộ Quỹ, chiến lược của NHTG tập trung vào phát triển khu vực tư nhân và hiệu ứng minh chứng của việc cổ phần hoá ngay cả đối với các DNNN nhỏ. Điều đó có nghĩa là các DNNN lớn nhất và tài chính lành mạnh nhất không phải là mục tiêu. Tính điều kiện DNNN trong PRSC I cho thấy phần nào tập trung vào 200 DNNN “lớn”, nhưng không có nghĩa là các DNNN lớn nhất và, như đã lưu ý, các DNNN này không chiếm phần lớn nợ của khu vực DNNN.

ngại về kinh tế vĩ mô của Quỹ. Điều này trước đây cũng không đáng ngạc nhiên vì không có lý do gì mà NHTG lại chịu đóng vai trò là “đại lý” cho IMF trong việc xây dựng điều kiện.

B. Gia tăng quyền làm chủ các chương trình cải cách được hỗ trợ bởi PRGF

95. Như Quỹ đã nhận ra, “quyền làm chủ lớn hơn thường xuyên được trích dẫn nhưng lại là khái niệm mơ hồ nhất, khái niệm này thay đổi theo các chương trình được hỗ trợ bởi PRGF. Không có một yếu tố riêng lẻ nào của quá trình thiết kế chương trình hay các tài liệu cho thấy sự thay đổi này.”⁵⁹ Dường như có một sự nhất trí gần như tuyệt đối giữa các nhóm tham gia chính là Chính phủ có quyền làm chủ mạnh mẽ đối với cả CPRGS và chương trình được hỗ trợ bởi PRGF. Điều đó thể hiện bản chất thống nhất ý kiến trong quá trình ra quyết định ở Việt Nam, ít nhất là giữa các bên hữu quan tham gia vào quá trình này.

96. Một cách giải thích khác – cách này được nhiều bên mà chúng tôi gặp hay nêu ra – là các nhà chức trách Việt Nam có khả năng thương lượng với IMF trên vị thế mạnh. Trong thực tế, sự ổn định kinh tế vĩ mô và tăng trưởng mạnh của Việt Nam, cùng với việc các nhà tài trợ sẵn sàng cung cấp các nguồn lực (ngày càng gia tăng) khi không có chương trình trợ giúp của IMF, đã cho thấy các nhà chức trách Việt Nam không phải chịu áp lực buộc phải chấp thuận một chương trình mà họ không cảm thấy thoải mái hoàn toàn. Việc Việt Nam có thể đạt được tốc độ tăng trưởng hợp lý và sự tham gia của các nhà tài trợ khi không có chương trình trong giai đoạn 1997 và 2001 – giai đoạn có nhiều biến động lớn trong khu vực – là minh chứng cho điều đó. Dường như hiệu ứng cuối cùng sẽ là - mặc dù các nhà chức trách đánh giá cao các nguồn lực và vai trò phát tín hiệu của chương trình được hỗ trợ bởi PRGF, thì để Việt Nam tự nguyện chấp thuận điều kiện liên quan đòi hỏi các biện pháp của chương trình phải nhất quán với lịch trình cải cách của riêng họ.

97. Sự giải thích này nhất quán với cách thức đạt được thoả thuận chương trình được hỗ trợ bởi PRGF. Trong bối cảnh các cuộc thảo luận trong năm 1997 về việc tiếp tục thoả thuận năm thứ 3 của khoản vay ESAF, các cơ quan hữu quan chịu áp lực phải bảo đảm rằng “thoả thuận 3 năm tiếp theo sẽ đòi hỏi nhiều việc hơn là chỉ tiếp tục phương pháp cải cách từng phần”. Tuy nhiên, xét trên diện rộng, “phương pháp từng phần” phản ánh sự thiếu đồng thuận chính trị trong nội bộ quốc gia về nội dung và tốc độ của lịch trình cải cách. Do các nhà chức trách quan ngại về tác động của tiến trình tái cơ cấu nhanh chóng đến sự ổn định chính trị xã hội, và do không đạt được sự đồng thuận trong nội bộ quốc gia về việc ủng hộ cải cách nhanh chóng, đã dẫn đến việc không đạt được sự thống nhất và chương trình ESAF được cho phép kết thúc.

98. Bước ngoặt diễn ra vào mùa hè 2000, ngay trước khi Tổng giám đốc IMF đưa ra Lưu ý hướng dẫn về việc hợp lý hoá điều kiện. Với sự lưu ý về việc Quỹ không thành công khi thương lượng với nhà chức trách Việt Nam gần 2 năm trước, một Vụ tham gia kiểm điểm đã khuyến nghị các cán bộ Quỹ nên mềm mỏng hơn và xác định các biện pháp chính sách mà các nhà chức trách Việt Nam có thể chấp nhận được và sau đó tiến hành đánh giá xem liệu IMF có thể chấp thuận các giải pháp đó không. Họ cũng kêu gọi làm rõ hơn luận điểm phân chia điều kiện giữa Quỹ và NHTG. Việc chấp thuận phương pháp này đã dẫn đến việc cán bộ Quỹ tập trung vào điều kiện cơ cấu đối với các khía cạnh tài chính rộng lớn của các chính sách, và NHTG thực hiện giám sát các mục tiêu cụ thể liên quan đến DNNN (nghĩa là ở cấp độ doanh nghiệp).

⁵⁹ Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2000)

99. Việc thông qua phương pháp này – trong đó cán bộ Quỹ giảm bớt các yêu cầu trong một số lĩnh vực chủ chốt, kể cả việc chấp thuận một phương pháp cải cách DNNN và NHTMNN chậm hơn với mục tiêu thấp hơn (xem Phần V), và rút bớt các yêu cầu đối với cải cách thương mại - đã giúp đạt được thỏa thuận về một chương trình được hỗ trợ bởi thỏa thuận PRGF trong năm đó. Trong khi các công việc mà Chính phủ sẵn sàng tiến hành trong một loạt lĩnh vực nêu trên đã đạt được một vài tiến triển nhất định, thì phía Quỹ lại có sự thay đổi quan trọng về vị thế đàm phán phù hợp với mục tiêu cho phép mở rộng phạm vi chính sách và khuyến khích tính sở hữu đối với chương trình.

C. Sự tham gia rộng rãi vào quá trình xây dựng các chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF⁶⁰

100. Các yếu tố chính của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF sẽ được rút từ Văn bản chiến lược quốc gia về xoá đói giảm nghèo (PRSP), mà văn bản này lại được xây dựng theo một tiến trình minh bạch có sự tham gia rộng rãi của nhiều đối tượng. Tuy nhiên, trong trường hợp của Việt Nam, do việc đàm phán chương trình được trợ giúp bởi thể thức PRGF được tiến hành trước khi hoàn thành Văn bản chiến lược xoá đói giảm nghèo CPRGS hơn 1 năm, nên Văn bản tạm thời về chiến lược xoá đói giảm nghèo I-PRSP (vốn không được xây dựng theo một tiến trình có sự tham gia chính thức) đóng vai trò hướng dẫn việc lập chương trình. Mặc dù có những hạn chế về mặt tham gia ý kiến của I-PRSP, và với yêu cầu đặt ra là chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF phải được rút ra từ một chiến lược về cơ bản là của chính bản thân quốc gia đó, thì việc cán bộ Quỹ dựa vào các chính sách và các ưu tiên trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (SEDP) hiện hành có thể được coi là việc làm phù hợp. Tuy nhiên, trường hợp của Việt Nam thì dường như không phải như vậy. Trong thực tế, qua các cuộc phỏng vấn chúng tôi nhận thấy cả cán bộ Quỹ và nhiều thành viên khác trong cộng đồng các nhà tài trợ đều không cho rằng SEDP - mà họ coi là một điển hình của văn bản kế hoạch hoá tập trung theo “kiểu cũ” - là một chiến lược quốc gia về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đáng tin cậy.

101. Trong mọi trường hợp, dường như ít có động lực để đoàn cán bộ Quỹ lồng ghép khía cạnh “tham gia” vào quá trình đàm phán chương trình trong khi không có một Văn bản toàn diện về chiến lược xoá đói giảm nghèo (Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo - CPRGS).⁶¹ Mặc dù Đoàn thường xuyên làm việc với các nhà tài trợ, nhiều cơ quan không thuộc trung ương, và các bộ ngành thuộc Chính phủ, nhưng vẫn ít có dấu hiệu cho thấy các buổi làm việc này có tác động lớn đến các cuộc thảo luận chương trình. Dấu hiệu duy nhất cho thấy sự không thống nhất quan điểm về các vấn đề chính sách chủ chốt là việc cán bộ Quỹ bày tỏ sự quan ngại về tính bấp bênh trong sự đồng thuận chính trị đối với việc ủng hộ chương trình cải cách. Cần lưu ý rằng – ngoài yêu cầu là chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF phải được thiết lập theo cách “tham gia” – vào thời điểm đó, cán bộ Quỹ ít được hướng dẫn về các tham số và yêu cầu của quá trình tham gia vào chương trình PRGF mà không có Văn bản chiến lược xoá đói giảm nghèo.

⁶⁰ Phần III (b) xem xét vai trò của IMF trong quá trình xây dựng Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo. Phần này chỉ xem xét khía cạnh tham gia ý kiến của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF khi phải tới tận năm thứ 2 của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF mới có chiến lược tham gia.

⁶¹ Tài liệu tóm tắt về đợt kiểm điểm chương trình PRGF lần thứ 1 cho thấy “về phía mình, cán bộ Quỹ sẽ tiếp tục theo đuổi phương pháp trao đổi thông tin hạn chế”

102. Từ quan điểm của cộng đồng tài trợ, nhiều đại diện đã thể hiện sự thất vọng rằng, mặc dù các đoàn cán bộ của Quỹ là một nguồn thông tin dồi dào, thì sự phối hợp qua lại giữa cán bộ Quỹ với cộng đồng các nhà tài trợ chưa mang tính tư vấn và các nhà tài trợ cũng chưa cảm thấy mình là “đồng tác” khi đối thoại với các đoàn cán bộ Quỹ (nghĩa là, ý kiến của họ không được cán bộ Quỹ cân nhắc như là yếu tố đầu vào cho quá trình xây dựng chương trình chính sách).

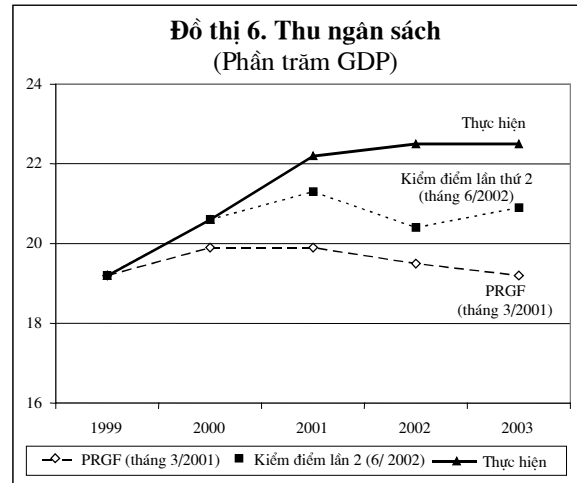
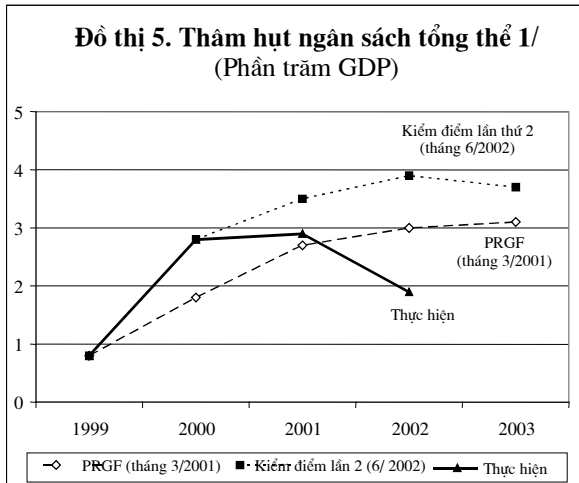
D. Đảm bảo các mục tiêu ngân sách mang tính linh hoạt thích hợp

103. Theo thể thức PRGF, việc thiết kế chương trình dự định sẽ tạo tính linh hoạt hơn cho ngân sách để đáp ứng mức chi phí cao hơn cho xóa đói giảm nghèo tại các quốc gia có tình hình kinh tế vĩ mô và vị thế nợ nước ngoài ổn định, khi chi phí đó có thể được tài trợ bằng các điều khoản ưu đãi thích hợp và khi có các lĩnh vực phù hợp để chi ngân sách hiệu quả hơn. Môi trường như vậy có thể tạo ra phạm vi chính sách rộng hơn cho phép Chính phủ, chẳng hạn như, quyết định phân bổ như thế nào khoản tài trợ của các nhà tài trợ vượt mức dự kiến. Cán bộ Quỹ cũng được yêu cầu cho biết các mục tiêu ngân sách bị ảnh hưởng như thế nào bởi các biến động có thể xảy ra (kể cả đối với các nguồn tài chính). Trong trường hợp của Việt Nam, rõ ràng là cán bộ Quỹ đã lồng ghép tính linh hoạt ngân sách cao hơn vào quá trình thảo luận chính sách và đàm phán chương trình.

104. Qua các cuộc phỏng vấn, chúng tôi thấy có một quan điểm chung là trong các cuộc đàm phán chương trình, Quỹ sẵn sàng đưa các mức chi ngân sách cao hơn đối với các khoản chi có hiệu quả (và kèm theo đó là mức thâm hụt ngân sách cao hơn) vào khuôn khổ kinh tế vĩ mô trong toàn bộ chương trình. Đó là, các mức chi ngân sách cao hơn cho lĩnh vực xã hội và hạ tầng cơ sở, kể cả mạng lưới an sinh xã hội dành cho người lao động trong các DNNN bị giảm biên chế. Ngay từ đợt tham khảo điều IV năm 1999, và trước khi khuôn khổ PRSP/PRGF được thông qua, cán bộ Quỹ đã lập luận rằng “một số điều chỉnh trong nhóm các chính sách kinh tế vĩ mô có thể được coi là phù hợp, thể hiện ở việc nói lỏng vị thế ngân sách và thắt chặt và điều chỉnh chính sách tín dụng ... [và] nên cho phép tăng thâm hụt ngân sách để đáp ứng các khoản chi tạm thời cho mạng lưới an sinh xã hội phù hợp dành cho người lao động bị giảm biên chế”.⁶² Mặc dù lập luận như vậy, khuôn khổ kinh tế vĩ mô trung hạn trong Báo cáo điều IV năm 1999 vẫn đưa ra ước tính mức thâm hụt ngân sách chung chỉ là 1% GDP cho từng năm 2000 và 2001, hầu như bằng năm 1999.

105. Trong đợt tham khảo Điều IV năm 2000 (đợt tham khảo Điều IV đầu tiên sau khi đưa ra khuôn khổ PRSP/PRGF), Quỹ vẫn tiếp tục ủng hộ một cách thận trọng việc thay đổi nhóm các chính sách kinh tế vĩ mô (kể cả việc nói lỏng chính sách ngân sách), thể hiện ở việc Quỹ thừa nhận rằng “Chính phủ cần tăng tỷ lệ chi cho các mục đích xã hội”. Đồng thời, Quỹ cũng cố gắng giảm rủi ro đối với ngân sách trung hạn thông qua các nỗ lực liên tục trong thu ngân sách và việc thắt chặt chi lương. Trái với đợt tham khảo Điều IV năm 1999, khuôn khổ ngân sách trung hạn đã tính đến một mức thâm hụt ngân sách tổng quát cao hơn đáng kể, từ dưới 1% GDP năm 1999 lên trên 3% trong năm 2000 và 2001. Sự gia tăng này chủ yếu là do các dự báo thu ngân sách dè dặt hơn và một phần là do tính cả chi phí thường xuyên của quá trình cải cách (Đồ thị 5 và 6).

⁶² Kết luận của Quyền Chủ tịch tại cuộc họp tổng kết đợt tham khảo Điều IV với Việt Nam năm 1999, tháng 5/99.



1/ Không kể cho vay lại và chi phí vốn cho cải cách

106. Những nội dung trên phản ánh một nhận định chung mà nhiều nhà tài trợ và cán bộ Quỹ cũng như NHTG mà chúng tôi gặp gỡ đã bày tỏ, đó là ngân sách không phải là vấn đề chủ yếu trong thảo luận chính sách, vì Chính phủ đã thể hiện sự quản lý ngân sách thận trọng và do đó Quỹ có thể tin tưởng rằng Chính phủ sẽ thực hiện một chính sách ngân sách thích hợp mà không cần có sự giám sát và can thiệp quá mức. Có thể thấy điều đó thông qua sự thận trọng của Chính phủ đối với các khoản vay ưu đãi từ các nhà tài trợ. Nhiều bên hữu quan cho rằng Chính phủ làm như vậy với mong muốn đảm bảo rằng các nguồn lực đã được sử dụng một cách hiệu quả (hoặc ít nhất là theo cách nhất quán với chương trình chính sách của Chính phủ), và nhờ đó gánh nặng nợ của Việt Nam sẽ không tăng đến mức khiến cộng đồng quốc tế chú trọng quá mức đến chương trình cải cách trong nước.

107. Có lẽ minh chứng thuyết phục nhất cho tính linh hoạt về ngân sách trong chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF là việc không có điều kiện về ngân sách dưới hình thức các chỉ tiêu thực hiện định lượng. Thay vào đó, các chỉ tiêu thực hiện định lượng của chương trình nhấn mạnh đến các vấn đề tín dụng như tài sản có trong nước ròng của hệ thống ngân hàng và tín dụng của các ngân hàng trong nước cấp cho Chính phủ và các DNNN.⁶³

108. Mặc dù không qui định tại điều kiện cụ thể nào, vào tháng 8/2002 cán bộ Quỹ và Chính phủ đã thảo luận về cách xử lý nguồn thu ngân sách vượt mức (xem Biểu 6).⁶⁴ Mặc dù ban đầu đoàn cán bộ đòi hỏi Chính phủ phải tiết kiệm phần lớn trong khoản thu vượt mức này,⁶⁵ nhưng

⁶³ Cũng có một chỉ tiêu thực hiện riêng đối với tín dụng từ hệ thống ngân hàng và cho vay và hỗ trợ ngân sách đối với 200 DNNN lớn. Các chỉ tiêu thực hiện định lượng khác liên quan đến các khoản vay bằng ngoại tệ không ưu đãi do khu vực công ký hoặc bảo lãnh, nợ nước ngoài quá hạn, và dự trữ chính thức ròng.

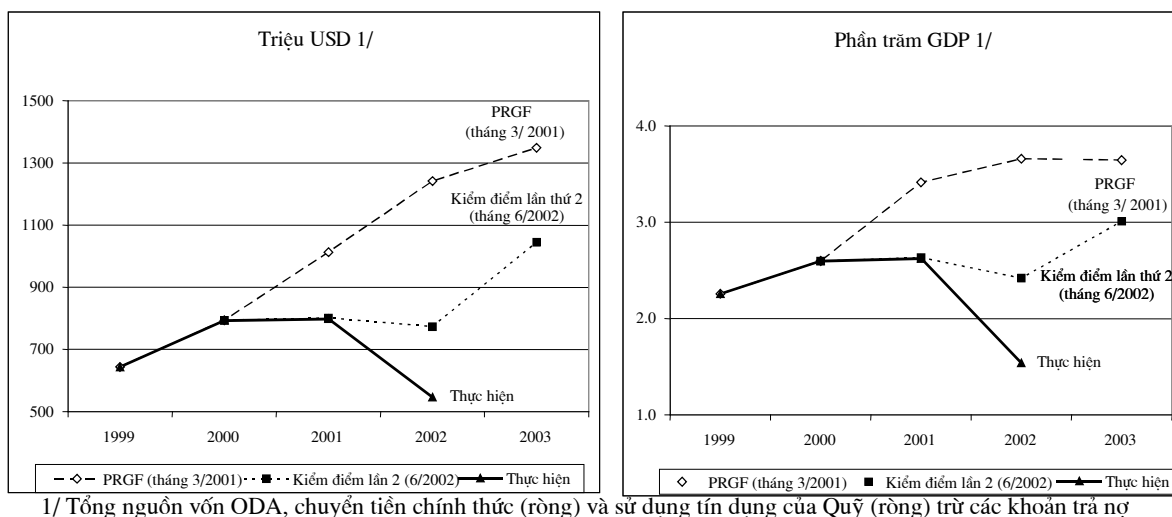
⁶⁴ So với dự kiến thu ngân sách theo thể thức ESAF – kế hoạch của chương trình PRGF vừa thận trọng vừa thực tế hơn. Trong giai đoạn 1994-1996, cán bộ Quỹ dự tính tỷ lệ thu ngân sách trên GDP tăng hơn 25%. Tỷ lệ này chưa bao giờ tăng quá 23.6%. Theo dự báo của chương trình PRGF năm 2001 tỷ lệ này sẽ tăng xấp xỉ 20% thì thực tế thực hiện đạt cao hơn khoảng từ 1-2 điểm phần trăm. Việc dự tính chi ngân sách cũng tương tự như thế, dù chi thực tế trong giai đoạn gần đây nhất vượt dự báo khoảng 1 điểm phần trăm.

⁶⁵ Cán bộ Quỹ quan ngại rằng nguồn thu ngân sách do giá dầu tăng cao hơn ước tính này chỉ có tính chất tạm thời.

cuối cùng họ cũng ủng hộ dự định của Chính phủ là tiết kiệm một nửa nguồn thu ngân sách vượt mức trong năm 2002, và chi phần còn lại cho cải cách hành chính, kể cả đáp ứng yêu cầu cấp bách về tăng lương. Theo cả hai phía cán bộ Quỹ và Chính phủ, hai bên đã dễ dàng đạt được thỏa hiệp và công thức này đã được Chính phủ tự nguyện chấp nhận để áp dụng đối với khoản thu ngân sách vượt mức trong năm tới.

109. Có thể đánh giá thêm về mức độ “tự do” mà khuôn khổ ngân sách cho phép Chính phủ điều chỉnh các ưu tiên chi ngân sách hiệu quả bằng cách so sánh mức độ lạc quan khi lập kế hoạch giải ngân nguồn vốn ODA.⁶⁶ Đồ thị 7 cho thấy, *trước khi thực tế diễn ra*, các dự toán của cán bộ Quỹ về nguồn vốn ODA, cả giá trị tuyệt đối và theo tỷ lệ % GDP, đều hơi lạc quan cho thấy sự mong đợi quá thận trọng vào nguồn vốn ODA (nghĩa là, cái gọi là “tính bi quan viện trợ”) không phải là yếu tố cản trở các khoản chi tiêu có tính hiệu quả. Hơn nữa, dường như không có giả định về việc giảm phụ thuộc vào nguồn viện trợ do chương trình không đề cập đến việc giảm mạnh tỷ lệ tài trợ bằng nguồn ODA trong GDP.

Đồ thị 7. Viện trợ phát triển chính thức



E. Ngân sách hướng tới tăng trưởng và giảm nghèo

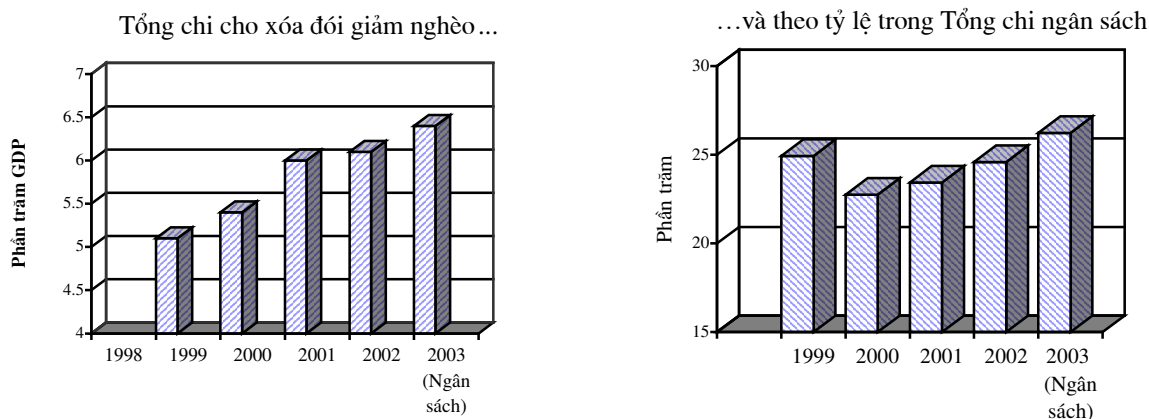
110. Tuỳ theo từng quốc gia mà các nội dung cấu thành một ngân sách “hướng tới tăng trưởng và giảm nghèo” sẽ khác nhau, nhưng theo các đặc trưng chính của chương trình PRGF, thì ngân sách đó sẽ bao gồm 3 yếu tố sau: (1) sự chuyển hướng chi tiêu của Chính phủ sang khu vực xã hội, cơ sở hạ tầng cơ bản, và các hoạt động khác mang lại lợi ích cho người nghèo; (2) cải thiện hiệu quả và mục tiêu chi tiêu trong các khu vực liên quan đến tăng trưởng và giảm nghèo; và (3) cải cách thuế nhằm tăng cường cả hiệu quả và sự công bằng hợp lý.

111. Từ năm 1999 (nghĩa là, trước khi thông qua chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF 3 năm), dường như đã có những bước tiến vững chắc (theo tỷ lệ %GDP) trong việc thay đổi định hướng chi tiêu của Chính phủ cùng với sự gia tăng đáng kể tổng chi cho xóa đói giảm nghèo

⁶⁶ Đây là vấn đề thu hút sự quan tâm đáng kể từ, ví dụ như, OXFAM Anh và EURODAD (xin xem <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=460>)

trong năm đầu tiên của chương trình (Đồ thị 8).⁶⁷ Trong giai đoạn 1999-2002, tỷ lệ tổng chi cho xoá đói giảm nghèo trong GDP tăng từ 5.1% lên 6.1%, và dự tính sẽ tăng thêm 0.3 điểm phần trăm GDP theo Dự toán ngân sách 2003. Tuy nhiên, do xu hướng này diễn ra trước khi khuôn khổ PRGF/PRSP và CPRGS được thông qua, nên ít nhất là ngay từ ban đầu, động lực thúc đẩy việc dành nhiều nguồn lực hơn cho chi xoá đói giảm nghèo phải là từ các yếu tố khác. Tuy nhiên, khi xem xét *tỷ lệ chi cho các sáng kiến xoá đói giảm nghèo trong tổng chi* sẽ thấy rằng sự thay đổi trong cơ cấu chi ngân sách diễn ra đồng thời với việc bắt đầu thực hiện chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF.

Đồ thị 8. Chi cho xoá đói giảm nghèo



112. Cũng có một số bằng chứng cho thấy việc xác định các mục tiêu trợ giúp đối với khu vực xã hội đã được cải thiện. Lấy lĩnh vực giáo dục làm ví dụ, việc tham khảo ý kiến trong nước liên quan đến CPRGS cho thấy các quan ngại về chi phí giáo dục tiểu học (và đặc biệt là học phí). Theo một số nhà bình luận, đó chính là động lực thúc đẩy việc tiến hành một công trình nghiên cứu trước đó đã nhận định rằng học phí và các khoản đóng góp khác là trở ngại lớn nhất ngăn cản người nghèo tiếp cận với giáo dục tiểu học.⁶⁸ Với sự khuyến nghị từ nhiều bên tham gia, cam kết giảm học phí cho các hộ nghèo đã được đưa vào CPRGS. Tuy nhiên, việc đó cũng vẫn chưa đáp ứng được mong muốn xoá bỏ hoàn toàn học phí và các khoản đóng góp khác nêu trên và cũng chưa rõ là các nguồn vốn có được dùng để hiện thực hoá mục tiêu này ở cấp địa phương không, và thời gian nào thì sẽ tiến hành.

113. Hiệu quả của hệ thống thuế không thu hút được sự quan tâm đặc biệt trong chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF, mặc dù đã có những nỗ lực để cải thiện tính bền vững của nguồn thu ngân sách bằng nhiều cách, trong đó có việc giảm sự phụ thuộc của Chính phủ vào nguồn thu từ dầu mỏ. Điều kiện được giới hạn ở một số chỉ tiêu cơ cấu và chỉ tiêu thực hiện trong năm thứ 2 của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF liên quan đến việc cải thiện khuôn khổ tiến hành đánh giá thuế, và Quỹ đã cung cấp trợ giúp kỹ thuật trong lĩnh vực này. Mặc dù không phải là một phần trong điều kiện của chương trình, cán bộ Quỹ vẫn ủng hộ các nỗ lực để hợp lý hoá quản lý thuế giá trị gia tăng và thuế nhập khẩu, kể cả việc giảm số mức thuế suất và phạm vi miễn thuế giá trị gia tăng và thuế nhập khẩu (IMF đã cung cấp trợ giúp kỹ thuật cho mục tiêu này vào giữa

⁶⁷ Dựa trên ước tính của cán bộ Quỹ, trong đó có tính đến chi thường xuyên cho giáo dục, đào tạo, y tế, và kế hoạch hoá gia đình và chi đầu tư cho giáo dục, đào tạo, y tế, và các dự án liên quan đến giảm nghèo trong lĩnh vực nông nghiệp, giao thông, điện lực và cấp thoát nước.

⁶⁸ Xin xem thêm Terme (2003), phần D, E và F.

năm 2001). Sự thiếu quan tâm đến cải cách trong lĩnh vực này có thể là do việc không phải chịu áp lực có thể xảy ra đối với ngân sách và việc không có cam kết rõ ràng từ phía Chính phủ về các biện pháp cần thực hiện.

114. Tính công bằng “theo chiều dọc” của cải cách thuế hầu như không được thảo luận trong các văn bản của chương trình, mặc dù các ý kiến nội bộ của các Vụ kiểm điểm đều tỏ ra quan ngại hơn về mức thu ngân sách thấp và sự không tương xứng của thu ngân sách so với các nguồn vốn cần có để tăng chi cho khu vực xã hội. Cán bộ Quỹ đưa ra một loạt lý do để giải thích cho mức thu ngân sách thấp, như những hạn chế về quản lý (kể cả những hạn chế liên quan đến hệ thống thuế lũy tiến), tỷ trọng cao của nông nghiệp trong nền kinh tế, và hoạt động đáng kể của khu vực phi chính thức. Tính công bằng “theo chiều ngang” lại thu hút được nhiều sự quan tâm, chẳng hạn, như việc đảm bảo sự đối xử bình đẳng về thuế giữa người nước ngoài và người dân trong nước, nhưng dường như việc này cũng không hẳn xuất phát từ các quan ngại về xoá đói giảm nghèo. Cán bộ Quỹ cũng quan ngại về sự gia tăng việc miễn giảm thuế *mang tính ngoại lệ* đối với những loại hình kinh doanh riêng lẻ, nhưng ảnh hưởng về mặt phân phối của việc miễn giảm thuế như vậy lại vẫn chưa được cân nhắc đến. Tuy nhiên, như sẽ bàn đến dưới đây, kế hoạch dự kiến về Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói cho thấy có khả năng trong năm 2004 cán bộ Quỹ sẽ tiến hành Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói của các cải cách về thuế.

F. Một số điều kiện chọn lọc về cơ cấu

115. Phù hợp với CPRGS, chương trình cải cách đặt trọng tâm vào cải cách cơ cấu, mà nổi bật nhất là cải cách DNNN, phát triển khu vực tư nhân và huy động các nguồn lực (kể cả thông qua khu vực tài chính). Tình hình kinh tế vĩ mô tương đối ổn định đồng nghĩa với việc chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF đã tập trung vào cải cách cơ cấu, mà nổi bật là các tác động ngân sách trung hạn, tự do hoá thương mại, cải cách DNNN và NHTMNN.

116. NHTG đóng vai trò chủ trì trong nhiều lĩnh vực nêu trên (đặc biệt sau khi Quỹ thông qua Hướng dẫn về hợp lý hoá điều kiện về cơ cấu vào tháng 2/2001). Do đó, người ta có thể hy vọng rằng trong khoảng thời gian giữa hai chương trình ESAF năm 1994 và PRGF năm 2001, tính chọn lọc và tập trung trong điều kiện của IMF chắc hẳn đã gia tăng. Về tự do hoá thương mại, người ta cũng có thể hy vọng rằng việc thông qua các sáng kiến song phương và khu vực trong khoảng thời gian giữa 2 chương trình sẽ tác động đến tính điều kiện. Cả hai sự mong đợi này đã phần nào trở thành hiện thực.

117. Khoản ESAF năm thứ nhất bao gồm 11 điều kiện về cơ cấu, mà trong đó ngoài 4 điều kiện về tự do hoá thương mại thì còn lại đều nằm trong các lĩnh vực thuộc chuyên môn truyền thống của Quỹ (Bảng 6 và 7).⁶⁹ Trong khi thực hiện chương trình được hỗ trợ bởi thoả thuận ESAF, các biên bản họp nội bộ và các ý kiến đóng góp của các Vụ tham gia kiểm điểm cho thấy một vấn đề nhạy cảm là Quỹ không nên quá “linh động” trước những hạn chế về chính trị đã nhận thấy trong tiến trình cải cách. Do đó, áp lực đặt ra là phải dựa vào một số lượng đáng kể các hành động tiên quyết, đặc biệt là trong năm thứ 2. Gần một nửa trong 9 hành động tiên quyết là thuộc về lĩnh vực tự do hoá thương mại và cải cách DNNN, và tổng số điều kiện gần gấp đôi so với số điều kiện trong năm thứ nhất.

⁶⁹ Rõ ràng là việc đếm số điều kiện không phải là cách đánh giá chuẩn xác nhất về mức độ của tính điều kiện, do có những điều kiện cụ thể nhưng lại có thể là một loạt những cam kết chính sách rất phức tạp. Tuy vậy, đây là điểm khởi đầu hữu ích cho việc đánh giá về hợp lý hoá.

Bảng 6. Tính điều kiện về cơ cấu theo loại hình

	Các hành động tiên quyết	Chỉ tiêu thực hiện cơ cấu	Tiêu chí cơ cấu	Tổng
ESAF				
Năm thứ 1 (11/1994)	0	3	8	11
Năm thứ 2 (02/1996)	9	0	12	21
PRGF				
Yêu cầu ban đầu (04/2001)	7	2	2	11
Đợt kiểm điểm lần thứ 1 (11/2001)	5	2	4	11
Tổng số điều kiện cho năm đầu của chương trình	12	4	6	22
Đợt kiểm điểm lần thứ 2 (06/2002)	6	2	9	17

Bảng 7. Tính điều kiện về cơ cấu theo lĩnh vực chính sách

	Cải cách khu vực tài chính	Cải cách/quản lý ngân sách	Cải cách DNNN (cổ phần hoá/Tư nhân hoá)	Tự do hoá thương mại	Ngoại hối	Chính sách Tiền tệ
ESAF						
Năm thứ 1 (11/1994)	3	2	0	4	0	2
Năm thứ 2 (02/1996)	5	5	3	5	0	3
PRGF						
Yêu cầu ban đầu (04/2001)	6	0	1	2	2	0
Đợt kiểm điểm lần thứ 1 (11/2001)	7	0	3	0	1	0
Tổng số điều kiện cho năm đầu của chương trình	13	0	4	2	3	0
Đợt kiểm điểm lần thứ 2 (06/2002)	9	3	4	0	1	0

118. Cuối cùng, số lượng điều kiện trong năm đầu của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF (kể cả yêu cầu ban đầu của chương trình và các điều kiện mới được đưa ra tại đợt kiểm điểm lần thứ 1) đã sát với mức độ yêu cầu trong khoản ESAF năm thứ 2. Các điều kiện đó bao gồm 12 hành động tiên quyết mà phần lớn gắn liền với cải cách NHTMNN. 4 trong số các hành động tiên quyết thuộc về lĩnh vực cải cách DNNN và tự do hoá thương mại, xuất phát từ đánh giá của cán bộ Quỹ rằng những hành động này có vai trò then chốt trong việc giữ gìn ổn định kinh tế vĩ mô. Đồng thời, mặc dù công khai thừa nhận tác động kinh tế vĩ mô trung hạn của các sản phẩm dầu mỏ và đường, điều kiện liên quan đến hai loại sản phẩm này vẫn được bỏ qua do các lĩnh vực này được xem là “không thuộc phạm vi chuyên môn của cán bộ Quỹ”.⁷⁰

119. Trong năm đầu của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF có 10 tiêu chí cơ cấu và chỉ tiêu thực hiện, mà phần lớn cũng liên quan đến NHTMNN. Điều kiện đối với các kế hoạch cơ

⁷⁰ Báo cáo của cán bộ Quỹ về Đợt tham khảo Điều IV năm 2001 và Đợt kiểm điểm lần thứ 1 chương trình PRGF 3 năm, Hộp 5, Tháng 11/2001.

cấu lại của từng ngân hàng vẫn được đưa vào mặc dù nó cũng là một phần của tính điều kiện trong Khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu SAC của NHTG, do cán bộ Quỹ cho rằng các điều kiện đó có ý nghĩa quan trọng đối với các lĩnh vực thuộc phạm vi trách nhiệm của Quỹ.⁷¹ Cán bộ Quỹ giải thích trong các tài liệu tóm tắt nội bộ rằng mặc dù tiếp tục dựa vào NHTG về *thiết kế* và *giám sát* quá trình thực hiện các kế hoạch này, khoảng thời gian 1 năm giữa các đợt giải ngân của khoản vay SAC vẫn không thể đáp ứng yêu cầu của các đợt kiểm điểm của Quỹ được tiến hành 6 tháng một lần.

120. Không như năm thứ nhất của chương trình (gồm cả các yêu cầu ban đầu và các yêu cầu của đợt kiểm điểm lần thứ 1), năm thứ 2 của chương trình vẫn chưa kết thúc và không có tiến triển gì kể từ đợt kiểm điểm dự định tiến hành cho 6 tháng cuối năm 2002. Cho dù thời gian ngắn hơn, năm thứ 2 vẫn bao gồm số lượng các điều kiện như số điều kiện trong năm đầu của chương trình. Cải cách NHTMNN vẫn là mối bận tâm chính của Quỹ, và chương trình đã bao gồm nhiều điều kiện hơn. Sự gia tăng này vẫn diễn ra mặc dù cán bộ Quỹ khẳng định rằng “mặc dù hơi muộn một chút, nhưng cải cách NHTMNN đã được tiến hành đúng hướng, các chỉ tiêu và tiêu chí thực hiện cơ cấu đã được tuân thủ”.⁷² Điều kiện về tự do hoá thương mại được bãi bỏ phù hợp với đánh giá của cán bộ Quỹ rằng tự do hoá cơ chế thương mại tiến triển khá hơn so với kế hoạch.

121. Việc tiếp tục duy trì nhiều điều kiện đối với NHTMNN phần nào phản ánh quan điểm của cán bộ Quỹ rằng các mục tiêu đã được hai bên thỏa thuận trước đây chưa đủ mức khẩn trương. Hơn nữa, cán bộ Quỹ còn lưu ý rằng, mặc dù Chính phủ cam kết về chiến lược cải cách, vẫn còn có nhiều rủi ro liên quan đến việc “tiếp tục phản đối việc giảm vai trò của DNNN xuất phát từ việc muốn duy trì các quyền lợi đang được hưởng và do năng lực quản lý yếu kém của Việt Nam, đặc biệt là trong việc cải cách các NHTMNN”. Để đối phó với các rủi ro này, có vẻ như cán bộ Quỹ đã quyết định tiếp tục duy trì một số lượng tương đối nhiều các hành động tiên quyết trong chương trình.

122. Trong bối cảnh vẫn còn những quan ngại chính đáng liên quan đến cam kết chính trị và các quyền lợi đang được hưởng, thì các hành động tiên quyết có thể là các đối sách thích hợp, mặc dù người ta sẽ đặt câu hỏi về niềm tin rộng rãi rằng nước hội viên hoàn toàn làm chủ chương trình cải cách. Về cải cách NHTMNN, cán bộ Quỹ cũng lưu ý mặt hạn chế về năng lực thực hiện. Tuy nhiên, nếu hạn chế về năng lực thực hiện là yếu tố cơ bản góp phần dẫn đến việc không tuân thủ, thì việc cung cấp thêm trợ giúp kỹ thuật sẽ là đối sách thích hợp hơn so với việc bổ sung thêm điều kiện, và thực tế Việt Nam đã nhận được nhiều trợ giúp kỹ thuật từ phía Quỹ cho cải cách NHTMNN trong năm trước thời điểm hoàn tất đợt kiểm điểm lần thứ 2 vào tháng 6/2002. Ít nhất thì phần nào nguyên nhân khiến cho quá trình cải cách NHTMNN diễn ra chậm hơn dự kiến có thể là do không đạt được tiến triển trong việc cải thiện tính minh bạch và quản lý của nhiều DNNN lớn.

123. Nhìn chung, chúng tôi nhận thấy tính điều kiện của Quỹ có dấu hiệu đang hướng vào các lĩnh vực chuyên môn truyền thống (cũng như các lĩnh vực cơ cấu có ý nghĩa về mặt kinh tế vĩ

⁷¹ Các lĩnh vực bị trùng lặp khác gồm có cải cách DNNN và hệ thống thương mại. Về lĩnh vực cải cách DNNN, tính điều kiện của chương trình PRGF được xây dựng dưới dạng “các điều kiện tổng hợp”, còn các điều kiện trong chương trình PRSC của NHTG được hình thành ở “mức độ thực hiện chi tiết hơn”.

⁷² “Đợt kiểm điểm lần thứ 2 thỏa thuận 3 năm theo thể thức PRGF và Đề nghị chậm chước các chỉ tiêu thực hiện”, tháng 6/2002, trang 4.

mô). Tuy nhiên, ít có dấu hiệu cho thấy việc giảm hơn nữa số lượng các điều kiện cơ cấu trong quá trình thực hiện chương trình PRGF hay so với chương trình ESAF trước đó.

Tính điều kiện cơ cấu chung của các tổ chức Bretton Woods

124. Phần này đánh giá những sự thay đổi trong tính điều kiện của Quỹ và NHTG bằng cách trả lời 3 câu hỏi: (i) mức độ và trọng tâm của tính điều kiện chung của Quỹ và NHTG thay đổi như thế nào; (ii) trong các lĩnh vực có chung lợi ích, tính điều kiện và sự phân chia công việc giữa Quỹ và NHTG thay đổi đến mức nào; và (iii) liệu tính điều kiện của Quỹ và NHTG có được thiết kế để góp phần đáng kể vào các mục tiêu chính được đưa ra trong PRSP không. Không có một phương pháp đơn giản nào cho tính điều kiện chung nên khó so sánh tại các thời điểm cụ thể. Các điều kiện của từng tổ chức có bản chất, thời điểm và xuất phát điểm khác nhau giữa các chương trình và qua từng năm, một phần tùy thuộc vào cơ cấu của chương trình đang thực hiện.

125. Phân tích này bao gồm các điều kiện cơ cấu của Quỹ và NHTG áp dụng đối với các khoản cho vay từ tháng 10/1994 đến tháng 6/2001.⁷³ Dựa vào các tài liệu chương trình và hồ sơ cho vay gốc, các điều kiện được chia là 21 loại (xem Bảng 1 và 2 trong Phụ lục VI). Đối với IMF, các điều kiện được trích ra từ các thỏa thuận thường niên theo ESAF và các yêu cầu cũng như các đợt kiểm điểm chương trình PRGF. Các điều kiện của NHTG được rút ra từ các hồ sơ cho vay đối với các khoản vay điều chỉnh, cả điều chỉnh cơ cấu và lĩnh vực. Đối với Việt nam, các chương trình điều chỉnh là Khoản vay điều chỉnh cơ cấu (1994), Khoản vay để giảm nợ vay và lãi vay (1998), PRSC I (2001) và PRSC II (2002).⁷⁴

Mức độ và trọng tâm của tính điều kiện chung của Quỹ và NHTG đã thay đổi như thế nào?

126. Khó so sánh được mức độ của tính điều kiện cơ cấu chung trước và sau Sáng kiến PRSP do khoảng cách thời gian gần 7 năm giữa các khoản tín dụng điều chỉnh của NHTG và khoảng cách 4 năm giữa các chương trình do IMF hỗ trợ. Điều rõ ràng hơn là thay đổi về trọng tâm của tính điều kiện, trong đó cải cách DNNN và khu vực tài chính ngày càng có vị trí quan trọng trong khi số lượng các điều kiện ngân sách giảm đi.

127. Về lĩnh vực thương mại, so với các chương trình và khoản vay trước đó thì tính điều kiện tăng lên đáng kể khi bắt đầu chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF và trong khoản vay PRSC I (giữa năm 2001) nhưng giảm nhanh vào năm thứ 2 của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF và trong khoản vay PRSC II. Điều đó có thể phản ánh việc Hiệp định thương mại song phương Việt nam – Hoa kỳ bắt đầu có hiệu lực vào tháng 12/2001 cũng như việc chấp thuận các nghĩa vụ AFTA, cả hai sự kiện này cho thấy chính sách thương mại của Việt nam có bước chuyển biến đáng kể.

⁷³ Chúng tôi chọn khoảng thời gian này để phản ánh khoảng thời gian đủ dài trước và sau khi có PRSP trong khi đó các hoạt động của Quỹ và NHTG khá sôi nổi và nếu có thể, để kết hợp một chương trình ESAF đầy đủ hoặc chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF với hoạt động điều chỉnh được NHTG chấp thuận.

⁷⁴ Tính điều kiện của NHTG được lưu vào hồ sơ trong năm tài chính khi khoản vay điều chỉnh được chấp thuận. Chính phủ thực sự có thể cảm thấy gánh nặng điều kiện liên quan đến đợt rút vốn thứ hai hoặc sau đó tại thời điểm khác với thời điểm chấp thuận khoản vay. Vì các lý do này - và các lý do khác nữa - nên việc cộng đơn thuần số lượng điều kiện của IMF và NHTG có thể gây nhầm lẫn.

128. Điều được đặc biệt quan tâm là số lượng các điều kiện giảm đi đáng kể từ khi xây dựng chương trình ban đầu của Quỹ-NHTG vào thời điểm bắt đầu chương trình PRGF (2001) đến năm thứ 2 của chương trình PRGF (2002) và PRSC II (2003). Phần lớn các điều kiện được cắt giảm này là do NHTG giảm một phần ba (1/3) điều kiện, đặc biệt là trong các lĩnh vực cải cách thương mại, DNNN và khu vực tài chính. Như đã bàn ở Phần V (f), số lượng các điều kiện cơ cấu của IMF không giảm, bất kể có sáng kiến hợp lý hóa của IMF.

Trong các lĩnh vực có chung lợi ích, tính điều kiện và sự phân chia công việc giữa Quỹ và NHTG thay đổi đến mức nào?

129. Việc phân chia công việc giữa Quỹ và NHTG về cải cách DNNN và khu vực tài chính đã có bước chuyển biến đáng kể từ năm thứ nhất đến năm thứ hai của chương trình PRGF và từ PRSC I tới PRSC II. Dần dần Quỹ đã đóng vai trò đầu tàu trong lĩnh vực cải cách khu vực tài chính. Về cải cách DNNN, việc NHTG giảm số lượng điều kiện đã làm cân bằng hơn sự phân chia công việc giữa Quỹ và NHTG. Tuy nhiên, điều đó không hàm ý rằng hai tổ chức này tham gia như nhau vào việc *thiết kế và giám sát* các điều kiện liên quan đến DNNN. Đúng hơn, các cuộc phỏng vấn cho thấy NHTG vẫn giữ vai trò chủ đạo và các điều kiện về DNNN giảm đi đáng kể trong các khoản cho vay của NHTG có vẻ như là nhằm cho phép Chính phủ có nhiều “sự tự do về chính sách” hơn là do tái phân bổ trách nhiệm của các tổ chức. Quỹ vẫn giữ nguyên mức độ các điều kiện trong lĩnh vực DNNN, nhưng để phù hợp với chiến lược cải cách rộng hơn đã được Quỹ, NHTG và Chính phủ thống nhất, các điều kiện không nhằm vào các DNNN có tác động lớn nhất đến kinh tế vĩ mô.

Liệu điều kiện của Quỹ và NHTG (ít nhất là sau PRSP) có phù hợp với các ưu tiên chính sách được đưa ra trong PRSP và các điều kiện đó có được thiết kế để góp phần đáng kể vào các mục tiêu chính được đưa ra trong PRSP không?

130. Các điều kiện chung và các ưu tiên của CPRGS nhìn chung phù hợp với trọng tâm về cải cách DNNN, hỗ trợ cho một hệ thống tài chính trong nước vững mạnh, và xây dựng thể chế và tính minh bạch. Việc kết hợp các hành động tiên quyết và xuất phát điểm vào các lĩnh vực xã hội, đất đai và môi trường cùng với các điều kiện cụ thể nhằm củng cố quá trình CPRGS cũng cho thấy sự hòa hợp với CPRGS. Mặc khác, các điều kiện về ngân sách được tập trung vào lĩnh vực thu ngân sách, với ít điều kiện liên quan đến quản lý chi ngân sách hoặc hệ thống kho bạc - cả hai lĩnh vực đều yếu kém xét trên quan điểm cải thiện tính minh bạch về phân bổ ngân sách, đây là tiền đề để tăng cường sự hòa hợp giữa PRSP với chu kỳ ngân sách và các ưu tiên chi ngân sách của Việt nam.

G. Phân tích tác động xã hội và nghèo đói của các chương trình cải cách cơ cấu và kinh tế vĩ mô chủ yếu

131. Các báo cáo tóm tắt nội bộ cho thấy rằng các mối quan ngại về sự cần thiết phải đảm bảo và tăng cường các khoản chi ưu tiên cho mục đích xã hội đã xuất hiện trước khi đưa ra Sáng kiến PRSP, mặc dù khó có thể đánh giá tác động cụ thể của các quan ngại này đối với tư vấn chính sách của Quỹ.⁷⁵ Nỗ lực *tiên nghiệm* đáng kể nhất nhằm giảm nhẹ tác động của các biện pháp cải

⁷⁵ Là một trong những trường hợp nghiên cứu điển hình trong chương trình thí điểm tăng cường sự phối hợp giữa Quỹ và NHTG năm 1998 (được tiến hành theo các khuyến nghị của Đợt đánh giá chương trình ESAF từ bên ngoài do Quỹ hỗ trợ), các đoàn cán bộ Quỹ và NHTG được yêu cầu “xác định lịch trình cho cải cách các hệ thống bảo vệ an sinh xã hội và phân phối các dịch vụ xã hội... họ phải chuẩn bị các đánh

cách đến các nhóm dễ bị thương tổn là trong lĩnh vực DNNN, trong đó mạng lưới an sinh xã hội được áp dụng cho người lao động dôi dư. Dựa trên công trình nghiên cứu do Belser và Rama (2000) của NHTG tiến hành, Quỹ tái cơ cấu doanh nghiệp của Chính phủ Việt nam đã được điều chỉnh.⁷⁶ Các thay đổi này được mô tả rõ ràng trong PRSC I của NHTG và chi phí của các điều chỉnh này được đưa vào ngân sách và chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF.

132. Trong khoản thời gian đó, các Vụ tiến hành kiểm điểm của Quỹ đã chỉ ra tác động về mặt phân phối của cải cách DNNN và NHTMNN nhằm khuyến khích đoàn cán bộ Quỹ phối hợp với NHTG tiến hành phân tích tác động xã hội để đảm bảo rằng các biện pháp bù đắp cần thiết đã được đưa vào chương trình, (*bổ sung* cho hệ thống an sinh được thiết lập cho người lao động bị giảm biên chế từ các DNNN). NHTG đã sử dụng mô hình cân bằng tổng quát có thể ước tính được để đánh giá các tác động của tự do hóa thương mại.⁷⁷ Tuy nhiên, mặc dù việc phân tích này đưa ra kết luận rằng tự do hóa sẽ có lợi cho tất cả các nhóm thu nhập, các khiếm khuyết về phương pháp luận do cán bộ NHTG phát hiện ra làm cho khó sử dụng kết quả nghiên cứu để xác định các tác động về mặt phân phối của các chương trình cải cách được đề xuất. (Hiện NHTG đang tiến hành đánh giá tác động của việc gia nhập WTO bằng cách kết hợp mô hình tổng quát với các mô phỏng kinh tế vi mô).

133. Dựa trên thành quả của các công việc đã được tiến hành nhằm thiết lập hệ thống an sinh xã hội dành cho người lao động bị giảm biên chế trong các DNNN, vào mùa xuân năm 2003 đã có các kế hoạch tiến hành điều tra những người lao động bị giảm biên chế để đánh giá mức độ thỏa đáng của khoản trợ cấp. Dựa vào đó, ít thấy các kết quả của đợt Phân tích tác động xã hội và nghèo đói được kết hợp trực tiếp vào việc thiết lập chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF. Thay vào đó, báo cáo của cán bộ Quỹ vào tháng 6/2002 về đợt kiểm điểm lần 2 Chương trình PRGF đã mô tả tác động xã hội của các cải cách là “có thể quản lý, nhưng khó định lượng”. Báo cáo thừa nhận vấn đề lao động dôi dư phát sinh từ cải cách DNNN nhưng dự báo các biện pháp mở cửa thương mại và giảm giá trong nước sẽ có những tác động khá tích cực. Cán bộ Quỹ cũng cho rằng nguyên nhân của việc ít chú trọng vào các vấn đề về phân phối trong chương trình PRGF là do chiến lược phát triển chung đang được thực hiện đã đem đến các kết quả vững chắc trên mặt trận xóa đói giảm nghèo.

134. Tuy nhiên, trong các cuộc phỏng vấn của chúng tôi, nhà chức trách đã nhiều lần thể hiện mong muốn được nhận thêm hỗ trợ phân tích để đánh giá tác động nhiều mặt của chương trình cải cách kinh tế, đặc biệt là tác động của tự do hoá thương mại đối với các nhóm dễ bị tổn thương và tác động gây phân hóa thu nhập của tầng trưởng kinh tế không đồng đều. Đáp ứng nguyện vọng đó, vào mùa xuân năm 2003 cán bộ Quỹ và NHTG đã nhất trí một chương trình về Phân tích tác động xã hội và nghèo đói. Bên cạnh công việc phân tích đang được tiến hành trong lĩnh

giá công khai *trước khi áp dụng* về các tác động của điều chỉnh cơ cấu và kinh tế vĩ mô đến các nhóm dễ bị thương tổn và tác động do sự thay đổi giá cả liên quan đến khối lượng chi tiêu xã hội. Các tác động chính sách của các đánh giá này và các biện pháp cần thiết nhằm củng cố các hệ thống an sinh xã hội được lồng ghép trong thiết kế chương trình”. Mặc dù công nhận rằng sự sẵn có và tính toàn diện của số liệu có thể chưa đủ để xác định các nhóm dễ bị thương tổn, hướng dẫn cho cán bộ lập luận rằng có thể bắt đầu công việc ngay lập tức tại các nước thí điểm được chọn *một phần là do các số liệu khảo sát sẵn có có thể sử dụng cho việc phân tích theo yêu cầu*. Cũng có thể hy vọng rằng bản thân các đánh giá tác động về mặt xã hội sẽ thúc đẩy cải thiện chất lượng và sự sẵn có của số liệu. Sự ra đời của PRGF đã lần đầu tiên kiến này mà không có bất kỳ đánh giá có tính hệ thống nào về sự tiến triển.

⁷⁶ Rama (2002) cũng cố gắng đánh giá tác động về giới của việc thu hẹp khu vực công.

⁷⁷ Trung tâm kinh tế quốc tế, “Hội nhập và nghèo đói: Phân tích toàn nền kinh tế”, tháng 11/2002.

vực cải cách DNNN, cán bộ Quỹ và NHTG đã xác định tác động của tự do hoá thương mại lên nghèo đói sẽ là ưu tiên của Phân tích tác động xã hội và nghèo đói trong vòng từ 6-18 tháng tới. (Phân tích tác động xã hội và nghèo đói của việc gia nhập WTO đang được thực hiện từ tháng 9/2003, dựa trên cơ sở của nghiên cứu trước đó được tiến hành với sự hợp tác của một viện nghiên cứu kinh tế của Việt Nam). Cán bộ Quỹ coi Phân tích tác động xã hội và nghèo đói của các cải cách thuế trong tương lai là ưu tiên tiếp theo.

135. Sự chậm trễ trong việc xây dựng lịch trình và chương trình nghị sự của đợt Phân tích tác động xã hội và nghèo đói có thể phản ánh đánh giá chung của các cán bộ Quỹ là do chương trình PRGF không đưa ra các điều kiện “khắt khe”, nên không có nhu cầu cấp thiết phải đánh giá mức độ tác động nghiêm trọng của chương trình về mặt xã hội và phân phối. Hơn nữa, một số cán bộ Quỹ cho rằng các vấn đề phân phối không phải là trọng tâm trong nhiệm vụ của Quỹ. Một yếu tố khác đã được cán bộ Quỹ lưu ý là sự hạn chế về nguồn nhân lực do sự thay đổi đáng kể các cán bộ chủ chốt của NHTG tại Việt Nam trong năm 2002.

136. Các nhà tài trợ mà chúng tôi gặp cho rằng bản thân họ đã không tham gia hoàn toàn vào quá trình Phân tích tác động xã hội và nghèo đói, nhưng nhiều nhà tài trợ bày tỏ mối quan tâm tới việc hỗ trợ các nỗ lực này. Theo ý kiến của các nhà tài trợ này, việc cung cấp hỗ trợ của họ đòi hỏi các đoàn cán bộ Quỹ phải cởi mở hơn và cộng tác với họ trong việc xác định các yêu cầu Phân tích tác động xã hội và nghèo đói.

H. Các biện pháp để cải thiện quản lý/sự chịu trách nhiệm đối với các nguồn lực công

137. Một trong những đóng góp trực tiếp của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF đối với việc cải thiện tính minh bạch trong quản lý các nguồn lực công là trong lĩnh vực NHTMNN, trong đó có những điều kiện về kiểm toán các NHTMNN lớn nhất.⁷⁸ Chương trình cũng cố gắng thiết lập một hệ thống giám sát nợ và hỗ trợ ngân sách đối với 200 DNNN lớn. Các nỗ lực này hỗ trợ và bổ sung cho công việc của NHTG và các nhà tài trợ nhằm cải thiện một cách tổng quát hơn công tác quản lý chi tiêu công.⁷⁹ Điều đặc biệt đáng lưu ý là quyết định của Chính phủ trong năm 2001 cho phép công bố các báo cáo về tham khảo Điều IV của cán bộ Quỹ và thiết lập trang Việt Nam trong ấn phẩm Thống kê tài chính quốc tế của Quỹ (IFS).

138. Bước chuyển biến theo hướng này đã được bắt đầu khá lâu trước khi có chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF. Ví dụ, chương trình ESAF năm 1994 đã nhằm mục tiêu cải thiện tiến trình ngân sách thông qua nhiều biện pháp trong đó có việc yêu cầu Dự thảo luật ngân sách phải được trình lên Quốc hội. Tuy nhiên, Đánh giá chung của cán bộ Quỹ và cán bộ NHTG về CPRGS cho thấy rằng công tác quản lý các nguồn lực công của Việt Nam bị tụt hậu khá xa so với thông lệ quốc tế. Cụ thể hơn, và bất kể những nỗ lực gần đây ở cấp ngành, Chính phủ vẫn còn thiếu một Khuôn khổ chi tiêu trung hạn minh bạch và chặt chẽ. Quỹ cũng nhận thấy những bất cập trong cách quản lý các nguồn lực của Ngân hàng Trung ương.

⁷⁸ Mặc dù không nằm trong điều kiện của Quỹ, chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF cũng khuyến nghị Chính phủ đưa các nguồn ngoài ngân sách vào trong khuôn khổ ngân sách.

⁷⁹ Theo báo cáo về Đợt đánh giá chi tiêu công do NHTG và các nhà tài trợ tiến hành năm 2000, phần lớn công việc này được thực hiện thông qua thể thức PRSC của NHTG. Vào tháng 3/2003, NHTG cũng bắt đầu thực hiện Dự án Cải cách quản lý tài chính công để xử lý các yếu kém trong kế hoạch ngân sách nhiều năm, việc giám sát hành vi chi tiêu thực tế và các yếu kém khác về tính minh bạch và sự chịu trách nhiệm.

I. Sự phối hợp giữa IMF và NHTG

139. Bước tiến mới nổi bật nhất trong sự phối hợp giữa Quỹ và NHTG là IMF/WB ít quan ngại về kinh tế vĩ mô ngắn hạn và các cán bộ Quỹ chủ yếu quan tâm đến các vấn đề cơ cấu có ảnh hưởng đến triển vọng kinh tế vĩ mô trung và dài hạn, kể cả tính bền vững ngân sách. Trọng tâm mang tính cơ cấu này đã hướng chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF vào các lĩnh vực mà NHTG vẫn thường được coi là đóng vai trò chủ đạo, điều này đã đánh dấu bước tiến mới trong sự phối hợp giữa Quỹ và NHTG.

140. Trong lĩnh vực này, chất lượng hợp tác giữa Quỹ và NHTG được cải thiện nhờ một quyết định được đưa ra theo yêu cầu của Chính phủ về cơ cấu đàm phán ba bên (nghĩa là theo đó các vấn đề chủ chốt sẽ được thảo luận tại các cuộc họp chung giữa nhà chức trách với cán bộ Quỹ và NHTG). Qua các cuộc thảo luận với cán bộ Quỹ cho thấy rằng quyết định này xuất phát từ những bất cập đã được phát hiện liên quan đến sự thiếu thống nhất về các ưu tiên và quan điểm đàm phán của Quỹ và NHTG. Tuy nhiên, chúng tôi không thể khẳng định hay phủ nhận quan điểm này.

141. Mặc dù sự hợp tác ở cấp độ làm việc nhìn chung là tốt, một số cán bộ của Quỹ và NHTG và các nhà tài trợ vẫn lo ngại về tác động của sự khác biệt về cơ cấu tổ chức giữa Quỹ và NHTG đến chất lượng hợp tác giữa hai bên. Đặc biệt, NHTG đã giao quyền được đưa ra phần lớn các quyết định cho Giám đốc Quốc gia tại Hà nội với một lực lượng cán bộ tại Hà nội khá đông đảo, trong khi đó Lãnh đạo Quỹ tại Washington lại chỉ dựa vào một lực lượng cán bộ Quỹ ít ỏi tại Hà nội. Một số người cho rằng sự khác biệt đó đôi khi gây ra hiểu nhầm hay làm giảm hiệu quả của các cuộc thảo luận giữa Quỹ và NHTG. Trong một chừng mực nào đó, việc Quỹ chỉ định một Đại diện Cao cấp (cán bộ cấp B) đã giảm thiểu những vấn đề này, nhưng qua thảo luận với một số bên liên quan (cả thuộc Chính phủ và trong cộng đồng các nhà tài trợ) chúng tôi hiểu rằng quyền hạn mà lãnh đạo Quỹ trao cho Đại diện Thường trú cao cấp là quá hạn chế và những quyết định chủ chốt vẫn do Washington đưa ra không dựa trên cơ sở xem xét thích đáng hoàn cảnh cụ thể của quốc gia. Điều đó cũng cho thấy những khó khăn trong việc trao đổi thông tin có thể xuất phát từ cơ cấu quyền lực phức tạp của NHTG cũng như đội ngũ cán bộ làm việc về Việt nam khá ít - cả tại trụ sở chính và tại Hà nội.

142. Như đã nêu, về nội dung thì các mục tiêu tương ứng của Quỹ và NHTG về cải cách DNNN không hoàn toàn hài hòa với nhau. Các cuộc phỏng vấn cán bộ Quỹ và các nhận xét của các Vụ tiến hành kiểm điểm đã chứng minh rằng mỗi quan tâm của Quỹ trong lĩnh vực cải cách DNNN là trên khía cạnh ngân sách.⁸⁰ Trong khi đó, chiến lược của NHTG - mặc dầu công nhận tầm quan trọng của vấn đề ngân sách - lại tập trung vào nội dung khác (đó là: tăng cường sự phát triển của khu vực tư nhân), chủ yếu trên cơ sở các tác động và hiệu quả dài hạn có thể đạt được từ quá trình cổ phần hoá hàng loạt các doanh nghiệp (chủ yếu là các DNNN vừa và nhỏ). Trong các báo cáo của cán bộ Quỹ, chúng tôi chưa thấy sự công nhận rõ ràng về sự khác biệt này hay những tác động của nó đối với sự phối hợp. Phần nội dung về sự hợp tác giữa Quỹ và NHTG trong các báo cáo của cán bộ đều khá hời hợt, chủ yếu đưa ra mô tả về sự phân công nhân sự, trong khi lẽ ra sẽ hữu ích hơn nếu có sự đánh giá cụ thể và thẳng thắn về sự phối hợp của những nỗ lực và mục tiêu chương trình. Các tài liệu nội bộ có vẻ thẳng thắn hơn, nhưng vẫn chưa thể giải quyết một cách toàn diện những vấn đề tiềm tàng về hợp tác phát sinh từ việc đơn giản hoá tính điều kiện cơ cấu trong khu vực DNNN.

⁸⁰ Trong số các ý kiến nêu ra trong đợt kiểm điểm do Quỹ tiến hành tháng 8/2000, có ý kiến cho rằng số lượng các DNNN được cổ phần hoá không thuộc phạm vi trách nhiệm của Quỹ.

143. Việc thiếu sự tranh luận sâu sắc về mức độ tương đồng giữa các mục tiêu của NHTG trong một lĩnh vực mà NHTG được cho rằng vốn có vai trò chủ đạo với các mục tiêu về ngân sách của Quỹ thể hiện những khó khăn tiềm tàng để tiến tới một sự phân công nhân sự rõ ràng trong những lĩnh vực có sự chông chéo về nhiệm vụ. Trong điều kiện có những hạn chế về phương pháp tiếp cận do sự thỏa hiệp với các nhà chức trách về những hành động có thể thực hiện (như được nêu trong các báo cáo của cán bộ), người ta vẫn chờ đợi một sự đánh giá rõ ràng hơn về tác động của phương pháp tiếp cận được chấp thuận. Trên một phương diện nào đó, các báo cáo của cán bộ và biên bản ghi nhớ nội bộ đã đi theo hướng này, trong đó nêu rõ chỉ một số lượng nợ rất nhỏ của các DNNN đang được xử lý theo phương pháp được chấp thuận.⁸¹ Cuối cùng, các cán bộ Quỹ đã tìm cách bù đắp những thiếu sót đã nhận thức được trong chương trình cải cách cơ cấu bằng các điều kiện mang tính định lượng về tăng trưởng tín dụng. Như đã nêu, đây có thể không phải là cách tốt nhất để giải quyết vấn đề và nó đã dẫn tới những bất đồng với các nhà chức trách.

144. Một lĩnh vực khác mà sự hợp tác giữa Quỹ và NHTG dường như mới chỉ đem lại những kết quả dưới mức mong đợi là cải cách NHTMNN. Trong lĩnh vực này, cán bộ Quỹ đã phát hiện ra nguy cơ “có sự hiểu lầm và có thể trùng lặp” trong lĩnh vực cải cách NHTMNN và thể hiện quan ngại về mức độ đầy đủ của những mục tiêu đã được nhất trí với NHTG, vì cho rằng chất lượng của những mục tiêu này đã bị hy sinh để nhằm đạt được “sự hợp tác giữa Quỹ và NHTG”. Điều này đã dẫn tới tình trạng là các biên bản ghi nhớ nội bộ của cán bộ Quỹ đã đưa ra cảnh báo về cam kết và việc thực hiện cam kết tiếp tục cải cách NHTMNN của nhà chức trách.⁸²

145. Nhìn chung, vẫn còn có thể cải thiện sự phối hợp giữa Quỹ và NHTG theo phương thức vừa giải quyết được những khác biệt trong quyền hạn và mục tiêu của hai tổ chức vừa thể hiện điều này trong việc xây dựng các điều kiện chương trình và trong báo cáo gửi lên Ban giám đốc điều hành về những hành động cải cách trong các lĩnh vực mà 2 tổ chức có cùng mối quan tâm. Ngoài ra, có thể cần phải đảm bảo sự tương đồng hơn về cơ chế đưa ra quyết định của hai tổ chức này.

VI. GIÁ TRỊ GIA TĂNG CỦA CHƯƠNG TRÌNH ĐƯỢC HỖ TRỢ BỞI THỂ THỨC PRGF

146. Ngay khi chưa có chương trình được Quỹ hỗ trợ, Việt nam đã đạt được những kết quả to lớn và ổn định về kinh tế vĩ mô (ngay cả trong giai đoạn khủng hoảng Châu Á).⁸³ Sự hỗ trợ của các nhà tài trợ tiếp tục diễn ra mạnh mẽ và nền kinh tế chưa phải đối mặt với áp lực thiếu vốn tài trợ. Điều này đã đặt ra những câu hỏi thú vị về giá trị gia tăng của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF. Trong các cuộc thảo luận của chúng tôi, đã có nhiều quan điểm khác nhau về vấn đề này. Rõ ràng là nhà chức trách hoan nghênh khoản tài trợ đi kèm với chương trình (nhưng vẫn khẳng định rằng họ không phụ thuộc vào nguồn tài trợ này) và khẳng định giá trị phát tín hiệu

⁸¹ Việt nam - Yêu cầu về Chương trình 3 năm trong khuôn khổ PRGF, Quỹ Tiền tệ quốc tế, tháng 3/2001, đoạn 47.

⁸² Đồng thời, các báo cáo của cán bộ Quỹ trình lên Ban Giám đốc điều hành - phản ánh sự tuân thủ các mục tiêu đã thỏa thuận của nhà chức trách – đã mô tả một hình ảnh thuận lợi hơn.

⁸³ Trong suốt giai đoạn này, Việt nam đã nhận được tư vấn chính sách của Quỹ thông qua các đợt giám sát định kỳ và sử dụng trợ giúp kỹ thuật của Quỹ, bao gồm trợ giúp kỹ thuật do Vụ các vấn đề ngân sách và Vụ Tiền tệ và ngoại hối (nay là Vụ Các hệ thống tài chính - tiền tệ) cung cấp, và gần đây nhất là trợ giúp kỹ thuật do Vụ Thống kê cung cấp.

của khuôn khổ chương trình đối với các nhà tài trợ và, có lẽ quan trọng hơn cả là đối với các nhà đầu tư tư nhân. Cùng với hầu hết các nhà tài trợ, nhiều quan chức chính phủ cho rằng thời gian biểu và khuôn khổ giám sát gắn với chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF là có giá trị và có một cảm giác chung là chương trình này giúp tạo chất xúc tác cho sự ủng hộ nội bộ và duy trì động lực cho việc thực hiện chương trình cải cách của chính phủ. Có một sự nhất trí chung về giá trị của các hoạt động trợ giúp kỹ thuật và tư vấn chính sách của Quỹ trong các lĩnh vực có nhiều khả năng phát sinh những thách thức về kinh tế vĩ mô, nhưng người ta không cho rằng điều này nhất thiết phải gắn liền với chương trình do Quỹ hỗ trợ.

147. Nhiều nhà tài trợ cho rằng việc tài trợ của Quỹ sẽ trở nên quan trọng nếu Quỹ muốn giữ "một chân trong các cuộc thảo luận" (tức là được tin cậy để tham gia vào các cuộc thảo luận về chương trình cải cách). Một số nhà tài trợ cho biết họ nhìn nhận chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF như một sự bổ sung hợp lý cho Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo CPRGS và khoản Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo PRSC của NHTG. Mặt khác, hầu hết các nhà tài trợ và các quan chức chính phủ không coi chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF là thiết yếu đối với việc thiết lập hay duy trì sự ổn định kinh tế vĩ mô và cán cân thanh toán trong điều kiện Chính phủ duy trì chính sách ngân sách thận trọng. Nhưng đồng thời, nhiều người đánh giá cao vai trò đòn bẩy mà chương trình đã tạo ra đối với các cơ quan có xu hướng cải cách trong nội bộ Chính phủ. Cụ thể hơn, rất ít nhà tài trợ cho rằng mức độ hỗ trợ của họ đối với Việt nam sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng nếu thiếu chương trình do Quỹ hỗ trợ.⁸⁴ Một ngoại lệ đáng lưu ý là NHTG khi họ cho rằng sự tồn tại của một chương trình được thể thức PRGF hỗ trợ đã tác động một cách tích cực tới mức cho vay của họ. Như đã đề cập, tác động phát tín hiệu cho các nhà tài trợ của chương trình được Quỹ hỗ trợ luôn được đánh giá cao, nhưng không được xem là có vai trò thiết yếu đối với những cam kết đang được thực hiện của các nhà tài trợ khác.

148. Nhận định của các nhà tài trợ đã khiến cho chúng tôi nghĩ rằng nguồn vốn mà Quỹ cung cấp trong khuôn khổ chương trình được thể thức PRGF hỗ trợ chỉ được coi là sự "chia sẻ gánh nặng" với cộng đồng các nhà tài trợ chứ không gắn kết rõ ràng với các mục tiêu kinh tế vĩ mô (và cơ cấu có liên quan) trong nhiệm vụ của Quỹ. Cách thức xác định mức vay từ Quỹ của Việt nam căn cứ vào khái niệm rằng nguồn lực của IMF là phương thức "chia sẻ gánh nặng" (dù đây không phải là mục tiêu ban đầu của IMF hay của chương trình PRGF). Trong quá trình xây dựng chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF, trong nội bộ các cán bộ Quỹ đã có những tranh luận về mức vay thích hợp của Việt nam. Một số cán bộ Quỹ khuyến nghị mức cho vay cao hơn mức trung bình dành cho nước sử dụng lần thứ hai các nguồn vốn ưu đãi của Quỹ. Một số khác lại đề nghị mức cho vay thấp hơn (tương đương với mức dành cho nước sử dụng vốn lần thứ hai), với lý do là thiếu nhu cầu tài trợ cụ thể và việc Ban giám đốc điều hành Quỹ đòi hỏi có sự khác biệt rõ hơn đối với các đề nghị vay vốn nhằm phản ánh hiệu quả của chương trình.⁸⁵ Cuối cùng, báo cáo của cán bộ Quỹ về chương trình đã đề nghị mức cho vay bằng 88% cổ phần tại Quỹ mà không giải thích rõ ràng lý do cụ thể hay liên hệ đến trường hợp của các nước thu nhập thấp khác với những điều kiện tương tự.

149. Một vấn đề khác nổi lên trong các cuộc thảo luận của chúng tôi là sự căng thẳng không thể tránh được giữa một phương pháp mà trong đó quốc gia được sở hữu và chủ động trong quá

⁸⁴ Dù điều này nhất quán với thực tế là hiện tại các cán bộ Quỹ đã không thể hoàn tất đợt kiểm điểm chương trình gần đây nhất nhưng điều này chưa dẫn tới việc các nhà tài trợ rút lui hay giảm hỗ trợ.

⁸⁵ Có thể thấy là mức cho vay 88% đã được đưa ra từ năm 1998 trong bối cảnh không đàm phán thành công chương trình được xem là có hiệu quả hơn chương trình được xem xét vào thời điểm cuối năm 2000.

trình xây dựng chương trình PRGF với khái niệm là Quỹ có vai trò tác nhân thúc đẩy quá trình cải cách của quốc gia. Có một nhận định rằng ở những mức độ khác nhau Quỹ đã sử dụng các nguồn vốn gắn liền với chương trình để hỗ trợ hoặc "thiên về các nhân tố cải cách trong nội bộ Chính phủ. Đây chính là trường hợp của Việt nam, là trường hợp mà một số cán bộ nhận xét rằng hỗ trợ tài chính của Quỹ có tác dụng tạo ra động lực nhằm thúc đẩy chính phủ tiến hành các hoạt động cải cách cơ cấu vĩ mô, như cải cách khu vực NHTMNN và DNNN. Trong một quốc gia, việc thống nhất các nguyên tắc PRSP/PRGF với vai trò tác nhân thúc đẩy cải cách của Quỹ - tức là vai trò của một nhân tố làm thay đổi - không phải là một vấn đề đơn giản bởi vì hiếm có trường hợp các cơ quan trong Chính phủ, chứ chưa nói đến toàn bộ cộng đồng lại hoàn toàn ủng hộ chương trình cải cách. Như vậy, sáng kiến PRSP/PRGF có thể sẽ phải chấp nhận một thực tế rằng những khái niệm như "thuộc sở hữu quốc gia" và "do quốc gia xây dựng" đã đặt ra những vấn đề về mức độ. Vì vậy, thách thức đối với các cán bộ Quỹ là làm thế nào để đưa ra những đánh giá hợp lý nhằm xác định xem liệu khi nào thì quốc gia có đủ quyền sở hữu về chương trình cải cách trong khi vẫn tiếp tục biện hộ cho quan điểm của mình tại các cuộc thảo luận chính sách trên diện rộng.

150. Một vấn đề khác nổi lên từ kinh nghiệm của Việt nam là liệu sáng kiến PRGF/PRSC có thể tạo ra kỳ vọng là một quốc gia khi đã có PRSP - kể cả khi quốc gia này không có nhu cầu rõ ràng về tài trợ của IMF - sẽ có thể được nhận một chương trình do thể thức PRGF hỗ trợ hay không. Nếu đúng như vậy, nó sẽ cho thấy nhiều điều về vai trò của Quỹ tại các nước thu nhập thấp, kể cả đối với cách thức mà Quỹ xử lý các vấn đề liên quan đến việc sử dụng lâu dài các nguồn vốn của Quỹ ở các nước này.

VII. KẾT LUẬN VÀ CÁC BÀI HỌC

151. Theo nhiều cách khác nhau, Việt nam không giống như nhiều quốc gia có thu nhập thấp khác, nhất là xét trên các khía cạnh như quyền sở hữu của quốc gia đối với quá trình cải cách, quy mô và mức độ hỗ trợ của nhà tài trợ, thông lệ ra quyết định trên cơ sở phải có sự đồng thuận cao và tỷ lệ biết chữ cao. Trên nhiều khía cạnh, điều này hạn chế mức độ áp dụng bài học của Việt nam ở các nước khác. Dù vậy, vẫn rút ra được một số bài học như sau.

A. Mối quan hệ với quá trình lập kế hoạch trong nước

152. Trong khi Việt nam có những quy trình lập các kế hoạch trung hạn riêng, thì hầu hết những người chúng tôi đã gặp đã nhận rõ giá trị gia tăng của CPRGS. Tuy nhiên, Chính phủ tiếp tục cam kết sử dụng các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (SEDPs) như một cơ chế hữu hiệu nhất để hoạch định chương trình chính sách. Mặt khác, các khuyến nghị của các nhà tài trợ và các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods lại cho thấy rằng CPRGS nên được coi là tài liệu trung tâm. Tương ứng với những khác biệt trong quan điểm này là tình trạng mà các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội chủ yếu được biết đến trong cộng đồng người Việt nam còn CPRGS thì lại phổ biến trong cộng đồng quốc tế.

153. Đã có một số cuộc thảo luận về việc kết hợp các quy trình lại, nhưng chưa có quyết định cuối cùng hay thời gian biểu cụ thể để đạt được điều này. Có lẽ vấn đề khó khăn hơn cả chính là làm thế nào để xác định các ưu tiên cải cách khi kết hợp các tài liệu khác nhau khi mà trọng tâm của các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội là tăng trưởng và công nghiệp hóa còn trọng tâm chủ yếu của CPRGS là xoá đói giảm nghèo. Ngoài ra, các Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội được soạn thảo dựa trên các Nghị quyết của Đảng Cộng sản; và Chính phủ có nhiệm vụ xây dựng các cơ chế thực hiện các kế hoạch này. Mặc dù trong thực tế, các Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

và CPRGS đều nhất quán với nhau, các bên tham gia xây dựng các Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (ví dụ các thành viên trong Đảng) là nhóm nhỏ những người đã tham gia vào việc xây dựng CPRGS. Dù vậy, việc kết hợp hai quá trình này sẽ là một phần quan trọng của mọi nỗ lực nhằm làm rõ các ưu tiên chính sách và hướng dẫn việc phân bổ ngân sách.

154. Sẽ hữu ích khi Chính phủ - thông qua việc tham khảo ý kiến với tất cả các bên liên quan - sớm thảo luận về cách tốt nhất để kết hợp các quá trình xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và CPRGS theo cách thức nhằm đảm bảo và khuyến khích quyền sở hữu quốc gia và đồng thời giải quyết thoả đáng các yêu cầu cũng như kỳ vọng của các đối tác quốc tế. Kết quả thu được cũng cần được gắn kết rõ ràng hơn với quy trình xây dựng ngân sách nội bộ và phân bổ nguồn lực. Trong thập kỷ qua, công cuộc xóa đói giảm nghèo ở Việt nam đã đạt được nhiều tiến bộ đáng kể cho thấy nhà chức trách – như một đại diện của nhà tài trợ thừa nhận – “đang làm những việc đúng” và điều đó sẽ làm cho cộng đồng quốc tế tin cậy hơn vào một chiến lược xóa đói giảm nghèo thực sự do nước hội viên chủ động xây dựng.

B. Đánh giá chung của cán bộ IMF - NHTG (JSA)

155. Xem xét những cải tiến của CPRGS trong các lĩnh vực đã được Đánh giá chung của cán bộ IMF-NHTG (JSA) về I-PRSP xác định là còn yếu kém (ví dụ quản trị điều hành, vấn đề giới tính...), có vẻ như ít nhất JSA có ảnh hưởng phần nào tới các nhà chức trách. Đồng thời, có vẻ như các đối tác bên ngoài chính phủ và các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods chưa mấy quan tâm đến JSA. Trong điều kiện còn có một số kênh rất hiệu quả mà qua đó các nhà tài trợ có thể bày tỏ quan ngại của mình với các nhà chức trách, thì điều này không phải là một thiếu sót nghiêm trọng.

156. Có thể nói rằng, nếu Đánh giá chung là nhằm phục vụ cho mục đích cung cấp thông tin cho Ban giám đốc điều hành của Quỹ và NHTG, thì nó cần phải đưa ra được một đánh giá thẳng thắn và rõ ràng về CPRGS. Bên cạnh đó, vẫn còn hai thiếu sót. Đầu tiên là chưa có sự công nhận rõ ràng rằng do những bất đồng ý kiến với Chính phủ về số liệu GDP, khuôn khổ kinh tế vĩ mô trong CPRGS có sự khác biệt so với khuôn khổ được đưa ra trong chương trình PRGF. Thiếu sót thứ hai là việc Đánh giá chung đã không thể miêu tả chính xác về vai trò tương đối của các cơ quan bên ngoài và Chính phủ trong quá trình thực hiện. Trong điều kiện phía cơ quan Chính phủ còn có những hạn chế về năng lực, thì không hẳn có thể đánh giá rằng mức độ tham gia của các đối tác bên ngoài là chưa phù hợp, nhưng mức độ này cần phải được mô tả một cách chính xác hơn trong Đánh giá chung.⁸⁶

C. Khuôn khổ kinh tế vĩ mô

157. Mặc dù việc xây dựng khuôn khổ kinh tế vĩ mô trong CPRGS là "do quốc gia chủ động thực hiện", vẫn chưa có sự tham gia rộng rãi vào các cuộc thảo luận xây dựng khuôn khổ này. Có nhiều lý do giải thích cho tình trạng này, trong đó có sự thiếu quan tâm của các nhà chức trách,

⁸⁶ Theo quan điểm của các cán bộ Quỹ và NHTG, một vấn đề lớn hơn là mức độ chính xác của nhận định được đưa vào cuối các Đánh giá chung, đó là PRSP "tạo ra một cơ sở lành mạnh cho các trợ giúp ưu đãi của Quỹ và NHTG". Cho dù mong muốn của các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods là không làm suy giảm quyền sở hữu, cũng không có vẻ là JSA có thể kết luận rằng văn bản PRSP đã *không tạo ra* "một cơ sở lành mạnh cho các trợ giúp ưu đãi của Quỹ và NHTG". Nếu như vậy, sẽ không nên tiếp tục thực hiện PRSP. Điều đó cho thấy rằng, kết luận của cán bộ Quỹ đã gây ra những quan ngại về tác động đến quyền sở hữu quốc gia của những gì đã được coi là sự phê duyệt PRSP của các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods. Cần phải quan tâm đến việc xử lý kết luận này.

xã hội dân sự và các nhà tài trợ đối với việc tham gia vào quá trình thảo luận (một phần bắt nguồn từ sự ổn định kinh tế vĩ mô của Việt nam) và năng lực hạn chế của xã hội dân sự không cho phép tham gia vào việc thảo luận như vậy. Điều đó cho thấy rằng, Việt nam chắc chắn phải đối mặt với những thách thức kinh tế vĩ mô trong trung và dài hạn, những thách thức này sẽ ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế xã hội trên diện rộng.

158. Muốn đạt được những mục tiêu về quá trình tham gia của sáng kiến PRSP, cần có một nỗ lực lâu dài nhằm tăng cường năng lực trong nước để có được sự tham gia thực sự vào việc thảo luận khuôn khổ kinh tế vĩ mô. Một chiến lược như vậy sẽ cần phải tăng cường sự hiểu biết về sự liên quan của kinh tế vĩ mô với xoá đói giảm nghèo. Tuy nhiên, trong bối cảnh chính trị hiện tại, vẫn có những rào cản để có thể đạt được các mục tiêu này.

159. Quỹ Tiền tệ Quốc tế có khả năng hỗ trợ cho những nỗ lực này nhưng phạm vi của sự tham gia của Quỹ cần phải được xem xét trong khuôn khổ các cuộc thảo luận rộng rãi hơn về vai trò của Quỹ tại các nước có thu nhập thấp và điều này đòi hỏi phải có sự hỗ trợ của Chính phủ liên quan.⁸⁷ Các cán bộ Quỹ (bao gồm cả Đại diện thường trú) đang làm việc về Việt nam ít được hướng dẫn về vai trò của họ (nếu có) trong việc củng cố các điều kiện để tăng cường năng lực về dài hạn mặc dù Báo cáo tóm tắt về cuộc thảo luận của Ban Giám đốc điều hành tháng 12/1999 về "PRSP - Những vấn đề nghiệp vụ" đã nhấn mạnh rằng " Các cán bộ Quỹ cần phải tham gia vào quá trình tham khảo ý kiến trên diện rộng về khuôn khổ chính sách, và hy vọng rằng điều này sẽ giúp tăng cường quyền sở hữu của quốc gia đối với những chính sách kinh tế vĩ mô thận trọng". Trong giai đoạn trước mắt, các hướng dẫn cần được xem xét lại và có thể phải được cải thiện hơn so với "Hướng dẫn về Quan hệ của cán bộ Quỹ với các xã hội dân sự" được thông qua tháng 10/2003.

D. Hợp lý hoá các điều kiện

160. Vì Việt nam vẫn được biết đến là làm chủ được chương trình cải cách của mình, có thể cho rằng Việt nam là một ứng cử viên lý tưởng để thực hiện đơn giản hoá tính điều kiện. Do đó, điều đáng lưu ý là sự phụ thuộc quá nhiều vào các hành động trước và sự tăng lên đáng kể số lượng các điều kiện cơ cấu (từ 11 tăng lên 17) vào thời điểm của đợt kiểm điểm lần thứ 2, và việc sử dụng các điều kiện định tính để theo đuổi các mục tiêu cơ cấu. Điều này có vẻ như không nhất quán với tinh thần của sáng kiến PRSP, với bản chất là quốc gia đóng vai trò làm chủ, và sự khẳng định của cán bộ Quỹ rằng hoạt động cải cách trong những lĩnh vực ngày càng có thêm nhiều tính điều kiện là "đúng hướng". Do đó, có thể là hợp lý khi đòi hỏi cán bộ Quỹ phải giải thích rõ ràng hơn về lý do để tăng thêm một cách đáng kể tính điều kiện trong quá trình thực hiện chương trình PRGF. Tổng quát hơn, trường hợp của Việt nam đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của PRSP trong việc đưa ra một lộ trình hành động rõ ràng cho tất cả các chương trình cải cách chính sách chủ chốt nếu muốn làm trở thành nền tảng để hợp lý hóa các điều kiện (và, như sẽ bàn đến dưới đây, phân chia công việc một cách hiệu quả giữa các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods).

⁸⁷ Ban Giám đốc điều hành của Quỹ đã đi đến kết luận tương tự khi thực hiện đợt kiểm điểm về tiến trình triển khai sáng kiến PRSP (tháng 9/2003) theo đó "Các Giám đốc điều hành thấy được vai trò quan trọng của việc Quỹ thông báo về các cuộc đối thoại này [ví dụ: thảo luận trong khu vực công về khuôn khổ kinh tế vĩ mô] thông qua việc tiếp tục các nỗ lực tác động tới Chính phủ, cộng đồng xã hội và các nhà tài trợ".

E. Phân chia công việc giữa Ngân hàng Thế giới và Quỹ về Tính điều kiện

161. Mặc dù đã có sự phân chia công việc khá rõ ràng giữa Quỹ và NHTG liên quan tới các điều kiện về cơ cấu, vẫn còn những thiếu sót liên quan tới tính chặt chẽ của chiến lược tổng thể và sự nhất quán của nó với các mục tiêu thể chế. Đặc biệt, cấu trúc của các điều kiện trong khu vực DNNN, với trọng tâm là cổ phần hoá một số lượng lớn các DNNN vừa và nhỏ, là phù hợp với các mục tiêu của NHTG về thúc đẩy phát triển khu vực tư nhân. Tuy nhiên, mục tiêu này chưa giải tỏa được các quan ngại về ngân sách trung hạn của Quỹ. Cho dù điều này phản ánh được phần nào sự lưỡng lự của Chính phủ trong việc xử lý sự kém hiệu quả của hầu hết các DNNN sử dụng vốn ngân sách nhiều nhất, nhưng nó đã khiến các cán bộ Quỹ phải cố gắng giải quyết khó khăn tại các DNNN lớn nhất thông qua một ít trực tiếp là tính điều kiện định lượng về tăng trưởng tín dụng.

162. Điều này cho thấy trong các lĩnh vực cơ cấu liên quan tới Quỹ nhưng lại là lĩnh vực mà NHTG giữ vai trò chủ chốt, thì tính điều kiện cần được hình thành và thể hiện một cách tổng hợp hơn. Điều này không phải đơn thuần chỉ là sự mô tả sơ lược về việc phân chia công việc nhằm có sự thảo luận kỹ càng về tính nhất quán giữa các mục tiêu của Quỹ và NHTG cũng như mức độ mà chiến lược được thông qua có thể xử lý các quan ngại về kinh tế vĩ mô. Khi cần, mối quan hệ giữa tính điều kiện mang tính định lượng với các mục tiêu cơ cấu cần phải được trình bày cụ thể, đặc biệt khi tính điều kiện định lượng được sử dụng nhằm đạt được (hay thay cho) các mục tiêu cơ cấu. Trong nỗ lực nhằm đơn giản hoá tính điều kiện, không nên giả định rằng (mà giả định này không phải lúc nào cũng phù hợp) các mục tiêu của Quỹ và NHTG là hoàn toàn giống nhau. Khi có những sự khác biệt về phương pháp tiếp cận hay mức độ ưu tiên, thì điều này cần phải được thảo luận cụ thể hơn trong các báo cáo của cán bộ Quỹ.

F. Cơ sở của chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF

163. Trường hợp của Việt nam đã đặt ra những câu hỏi thú vị về giá trị gia tăng của sự tham gia của IMF tại các nước có thu nhập thấp khi các nước này đã đạt được sự ổn định về kinh tế vĩ mô và tăng trưởng mạnh. Một mặt, sự tham gia của IMF thông qua chương trình PRGF - đặc biệt bằng cách cung cấp nguồn tài trợ ưu đãi - được hầu hết các tập thể và cá nhân mà chúng tôi đã gặp đánh giá cao. Mặt khác, quy mô nguồn vốn cung cấp đã vượt quá mức trung bình dành cho nước sử dụng vốn lần thứ hai, mà không có minh chứng rõ ràng nào về sự chệch hướng hay việc thiếu hụt nguồn vốn cấp thiết. Mặc dù khó khẳng định dứt khoát, nhưng có thể nói rằng phạm vi tham gia tài chính của Quỹ vẫn chủ yếu nhằm "chia sẻ gánh nặng" và với mong muốn cung cấp đủ nguồn vốn để có thể "có một chân trong quá trình thảo luận chương trình cải cách".

164. Trong cộng đồng các nhà tài trợ, chúng tôi nhận thấy một số người có cảm giác rằng chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF là đối tác hợp lý với khoản tín dụng PRSC. Nếu đây là lý do được công nhận rộng rãi, khuôn khổ PRSP có thể đã tạo ra một suy đoán là chương trình của Quỹ không gắn chặt với những vấn đề đi liền với nhiệm vụ của nó.⁸⁸ Với nguồn vốn có hạn trong tài khoản tài trợ cho thể thức PRGF, một lý do để cung cấp tài trợ như vậy - nếu được chứng minh - sẽ chắc chắn gây chi phí cơ hội cho những nước sử dụng PRGF. Điều này cho thấy rằng cần có sự giải thích rõ ràng hơn về chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF, kể cả các mức độ cho vay của thể thức này.

⁸⁸ Điều này cũng góp phần dẫn tới việc sử dụng vốn kéo dài không có sự đảm bảo của một số thành viên của Quỹ. Xem Báo cáo đánh giá của IEI về Việc sử dụng kéo dài các nguồn vốn của Quỹ tại các địa chỉ www.imf.org/external/NP/ieo/2002/pu/index.htm và www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn0349.htm

G. Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói

165. Đã có một đợt Đánh giá hữu ích về tác động xã hội và nghèo đói được tiến hành trước khi thông qua chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF và khoản vay PRSC I, đặc biệt là đánh giá tác động của chương trình cải cách DNNN đối với người lao động dôi dư. Tuy nhiên, việc xây dựng chương trình Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói trung hạn đã diễn ra hai năm sau khi xây dựng và thông qua chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF. Sự chậm trễ này phần nào là do hạn chế về nhân lực và sự thay đổi cán bộ của cả Quỹ và NHTG.

166. Với mục tiêu cuối cùng là các kết quả của đợt Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói sẽ được sử dụng khi xây dựng chương trình, ngay từ giai đoạn đầu và trong quá trình tham khảo ý kiến của các bên tham gia (và đặc biệt là NHTG), cán bộ Quỹ nên dựa vào PRSP để xác định các lĩnh vực cần Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói (ngay cả khi tại thời điểm đó chưa có các nguồn lực để đánh giá). Dựa trên cơ sở xác định các yêu cầu, cán bộ của các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods cần xây dựng chương trình và lịch trình Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói. Nếu Quỹ và NHTG không có đủ nguồn lực để thực hiện Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói đúng hạn, cần khuyến khích các cán bộ Quỹ và NHTG tiếp cận với các bên liên quan khác (ví dụ các nhà tài trợ song phương) để chuẩn bị các đánh giá hay làm việc với các đối tác trong nước nhằm xác định và đáp ứng các yêu cầu Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói. Công việc này cần được thực hiện nhất quán với việc mở rộng phương pháp "dựa trên kết quả" của khuôn khổ PRSP nhằm bao gồm cả một mô tả rõ ràng hơn về những gì mà các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods hy vọng mang lại.

H. Môi quan hệ giữa Quỹ và xã hội dân sự

167. Xét tầm quan trọng của vấn đề đảm bảo quyền sở hữu quốc gia và sự tham gia rộng rãi của các bên vào quá trình xây dựng PRSP và yêu cầu của PRGF về việc cần có sự tham gia rộng rãi trong quá trình xây dựng các chương trình được thể thức PRGF hỗ trợ, thì một điều ngày càng trở nên quan trọng đối với Quỹ là phải có sự hiểu biết và thiết lập được mối quan hệ công việc với các bên liên quan ngoài các cơ quan trung ương. Mặc dù các cán bộ của Quỹ gặp gỡ các bên không phải đối tác truyền thống của Quỹ một cách thường xuyên hơn so với trước đây, vẫn không rõ các cán bộ Quỹ hy vọng giải quyết được gì thông qua những liên hệ như vậy, và liệu các bên được đối thoại có hiểu rõ mục tiêu mà Quỹ hy vọng đạt được thông qua việc làm việc với cộng đồng xã hội dân sự. Điều này đã gây hoài nghi trong một bộ phận của xã hội dân sự về mức độ tác động của những quan điểm của họ đến công việc của các đoàn cán bộ Quỹ và liệu các buổi làm việc này có diễn ra chủ yếu vì mục tiêu thấu hiểu hay không.

168. Các cán bộ đoàn công tác cần được giải thích rõ ràng hơn về mục tiêu, và động cơ của việc liên hệ với xã hội dân sự.⁸⁹ Cần có sự giải thích rõ ràng với các đại diện của xã hội dân sự. Nói một cách tổng quát hơn, nếu những nỗ lực này là nhằm đạt được những kết quả thực sự thì các cán bộ Quỹ cần được khuyến khích, với những động cơ phù hợp, nhằm phát triển các kỹ năng cần có để liên hệ và thảo luận các vấn đề kinh tế vĩ mô theo cách thức mà những người không phải là chuyên gia kinh tế có thể dễ dàng hiểu được.

⁸⁹ Mới đây, Ban lãnh đạo IMF đã đưa ra *Hướng dẫn về quan hệ của các cán bộ Quỹ với các tổ chức xã hội dân sự*, trong đó giải quyết một số quan ngại nêu trên.

I. Vai trò của Đại diện Thường trú

169. Tầm quan trọng của quyền sở hữu và sự tham gia trên diện rộng ngụ ý tập trung nhiều hơn vào việc xây dựng mối quan hệ lâu dài giữa Quỹ với các đối tác trong nước. Đại diện Thường trú của Quỹ tại các quốc gia có nhiệm vụ duy nhất là xây dựng những mối quan hệ như vậy, và lợi ích của việc này được thể hiện rõ nhất trong trường hợp của Việt nam, khi mà mối quan hệ chặt chẽ giữa Chính phủ và các Đại diện Thường trú IMF đã góp phần tạo cho các cuộc đối thoại một bầu không khí tin tưởng và vì lợi ích của đôi bên. Mối quan hệ giữa Trưởng đoàn cán bộ IMF tại Washington và Đại diện Thường trú của IMF có vẻ rất chặt chẽ và hiệu quả trong suốt giai đoạn được nghiên cứu. Với những mối quan hệ hữu hiệu như vậy, sự hợp tác và trao đổi chủ yếu được thực hiện một cách không chính thức. Tuy nhiên, không phải lúc nào cũng có được sự kết hợp may mắn đến như vậy của các phong cách và cá tính. Trong trường hợp đó, và đặc biệt tại một quốc gia có PRSP/PRGF, điều này có thể gây ra nhiều vấn đề và làm ảnh hưởng tới mức độ phản ánh những hiểu biết về các vấn đề liên quan tới quyền sở hữu và các động cơ chính trị nội bộ trong nội dung của chương trình.

170. Để có thể tận dụng tốt nhất mối quan hệ này, cần có các nỗ lực nhằm đảm bảo rằng trụ sở chính của Quỹ và Đại diện Thường trú sẽ phối hợp một cách có hệ thống trong quá trình đàm phán và giám sát chương trình. Điều này đòi hỏi sự tham gia một cách có tổ chức hơn của Đại diện Thường trú vào các giai đoạn đầu của quá trình chuẩn bị biên bản ghi nhớ tóm tắt trước khi có các đoàn vào công tác. Một phương pháp khác có thể áp dụng nhằm đảm bảo việc Quỹ đạt được lợi ích tối đa từ hoạt động của một Đại diện Thường trú là việc truyền bá các khuyến nghị của Đại diện Thường trú và đưa các khuyến nghị này vào quá trình chuẩn bị các báo cáo tóm tắt của các phái đoàn dưới hình thức tương tự như cách được sử dụng để lấy khuyến nghị từ các Vụ khác ngoài Vụ khu vực.

171. Một điều cũng cần lưu ý là khả năng Đại diện Thường trú - khi được trang bị các điều kiện cần thiết - phải tạo điều kiện tiên quyết cho các cuộc đối thoại hữu ích với nhiều bên tham gia về khuôn khổ kinh tế vĩ mô. Một lần nữa, trường hợp của Việt nam lại là một ví dụ hay về những cái có thể thực hiện (ngay cả trong một xã hội mà tranh luận công cộng là điều không được khuyến khích). Đối với các cán bộ Quỹ, nói chung điều này cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc đảm bảo rằng các Đại diện Thường trú có những kỹ năng cần thiết để chuyển tải những vấn đề kinh tế sang thứ ngôn ngữ mà đông đảo các bên tham gia có thể hiểu được (kể cả những người không phải là chuyên gia kinh tế) và rằng họ sẵn sàng làm việc với nhiều đối tác khác ngoài các đối tác truyền thống của Quỹ.⁹⁰

⁹⁰ Vào thời điểm của đợt đánh giá này, vai trò của Đại diện Thường trú IMF là do Ban lãnh đạo IMF xem xét. Điều này một phần bắt nguồn từ đòi hỏi của PRSP/PRGF đối với Quỹ và từ nhận thức rằng điều này đã tạo ra "trách nhiệm đáng kể" đối với các Đại diện Thường trú tại các nước có PRGF, những người được trang bị đầy đủ các điều kiện cần và sẵn sàng, vào bất cứ khi nào mà Chính phủ yêu cầu, đóng vai trò chủ động trong quá trình xây dựng và thực hiện PRSP, trên cả lĩnh vực tư vấn và tham gia".

CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH CHỦ YẾU

Tài liệu	Các vấn đề chính
Yêu cầu khoản ESAF năm thứ hai, tháng 2/1996	Cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) Chính sách đất đai Cải cách các NHTM
Kiểm điểm giữa kỳ và Tham khảo theo điều IV năm 1996 trong khuôn khổ ESAF năm thứ hai, tháng 11/1996	
Tham khảo theo Điều IV năm 1997, tháng 12/1997	Cải cách DNNN Cải cách khu vực tài chính Cải cách thương mại
Tham khảo theo Điều IV năm 1999, tháng 5/1999	Cải cách DNNN Cải cách hệ thống ngân hàng Cải cách thương mại
Tham khảo theo Điều IV năm 2000, tháng 7/2000	Cải cách DNNN Cải cách ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) Phát triển khu vực tư nhân
Yêu cầu một thoả thuận 3 năm trong khuôn khổ chương trình PRGF, tháng 3/2001	Cải cách DNNN Cải cách NHTMNN Cải cách thương mại
Tham khảo điều IV năm 2001 và Kiểm điểm lần thứ nhất chương trình PRGF, và yêu cầu cam chước và điều chỉnh các Chỉ tiêu thực hiện, tháng 11/2001	Cải cách DNNN Cải cách NHTMNN Cải cách thương mại
Kiểm điểm lần thứ 2 thoả thuận 3 năm thuộc chương trình PRGF và yêu cầu được cam chước các chỉ tiêu thực hiện, tháng 6/2002	Cải cách DNNN Cải cách NHTMNN Đánh giá an toàn

Chính sách đất đai: Xác định cụ thể quyền sử dụng đất thổ cư.

Cải cách khu vực tài chính hay cải cách ngân hàng: xử lý các khó khăn của các NHTMNN (nợ khê đọng) và các ngân hàng cổ phần (vị thế tài chính yếu kém).

Các cán bộ Quỹ hối thúc việc thông qua Luật ngân hàng nhà nước và Luật ngân hàng thương mại.

PHỤ LỤC II

TỔNG QUAN VỀ MA TRẬN CHÍNH SÁCH CPRGS CỦA VIỆT NAM 1/

A. Các chính sách cơ cấu và kinh tế vĩ mô nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tăng thu nhập và tạo công ăn việc làm cho người nghèo

I. Tạo môi trường pháp lý cho kinh doanh bình đẳng và mang tính cạnh tranh

1. Tạo môi trường kinh doanh bình đẳng cho các loại hình doanh nghiệp khác nhau và tăng cường tính minh bạch của các chính sách và qui định.
2. Cải cách DNNN để tăng cường sức cạnh tranh và hiệu quả.

II. Tạo môi trường kinh tế vĩ mô ổn định

- | | |
|---|--|
| 1. Chính sách ngân sách và Quản lý chi tiêu công | Thực hiện các chính sách ngân sách phù hợp để giữ gìn sự ổn định trung hạn
Tăng cường sự minh bạch ngân sách để cải thiện cơ sở thông tin cho quá trình ra quyết định và xác định mục tiêu. |
| 2. Chính sách tiền tệ | Điều hành chính sách tiền tệ thận trọng nhằm kiểm soát lạm phát
Cải cách khu vực ngân hàng và các tổ chức tài chính để huy động các nguồn lực trong nước
Các chính sách ngoại hối nhằm nâng cao sức cạnh tranh, tự do hóa tài khoản vãng lai |
| 3. Các chính sách nợ nước ngoài nhằm giữ cho gánh nặng nợ ở mức có thể trả được | |
| 4. Chính sách thương mại | Cải biện pháp để mở cửa thương mại, khuyến khích xuất khẩu và hội nhập quốc tế, và nâng cao sức cạnh tranh của quốc gia.
Bảo vệ người nghèo khỏi những tác động tiêu cực của tự do hóa thương mại |

III. Cải cách hành chính công: khuyến khích dân chủ ở cơ sở và hỗ trợ pháp lý cho người nghèo

Thúc đẩy quá trình cải cách hành chính công, trang bị kiến thức Pháp luật và các quyền lợi cũng như nghĩa vụ pháp lý cho người nghèo

B. Các chính sách và giải pháp nhằm phát triển các khu vực và lĩnh vực chủ chốt nhằm đảm bảo phát triển bền vững và xóa đói giảm nghèo

I. Các chính sách và giải pháp nhằm phát triển các khu vực và lĩnh vực đồng thời tạo công ăn việc làm cho người nghèo

1. Phát triển khu vực nông nghiệp và kinh tế nông thôn để giảm nghèo trên diện rộng
2. Phát triển nền công nghiệp và khu vực thành thị nhằm tạo thêm công ăn việc làm và nâng cao mức sống cho người nghèo.
3. Phát triển cơ sở hạ tầng và tạo công ăn việc làm cho người nghèo có thể tiếp cận các dịch vụ công.

TỔNG QUAN VỀ MA TRẬN CHÍNH SÁCH CPRGS CỦA VIỆT NAM (PHẦN KẾT) 1/

4. Đào tạo và giáo dục:	Xây dựng một nền giáo dục chất lượng cao và công bằng cho mọi người. Tiến tới hoàn chỉnh phổ cập giáo dục trung học cơ sở và xóa nạn mù chữ.
5. Y tế: Cải thiện chất lượng dịch vụ y tế; tăng tính công bằng và hiệu quả của hệ thống chăm sóc sức khỏe: tập trung vào việc phát triển dịch vụ y tế cơ bản và chăm sóc sức khỏe cộng đồng.	
6. Phát triển một nền văn hóa tiên tiến đậm đà bản sắc văn hóa dân tộc và cải tiến việc cung cấp thông tin để giúp mọi người mở rộng năng lực thực hiện các chọn lựa.	
7. Tăng cường bảo vệ môi trường và đảm bảo môi trường sức khỏe cho người nghèo.	Tăng cường tính ổn định trong việc sử dụng các nguồn lực tự nhiên ở nông thôn.

II. Đảm bảo phát triển cân bằng, tăng cường bình đẳng giới và sự tiến bộ của phụ nữ

1. Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế cân bằng và bền vững giữa các vùng.
2. Thúc đẩy sự bình đẳng giới, mở rộng sự tham gia của phụ nữ tại tất cả các cấp lãnh đạo.
3. Tạo điều kiện để cho phép tất cả các tầng lớp xã hội tham gia hoàn toàn vào quá trình phát triển kinh tế.

III. Phát triển mạng lưới an sinh xã hội để hỗ trợ cho người nghèo và những người dễ bị thương tổn

1. Giảm thiểu các tác động xã hội đối với người nghèo trong quá trình điều chỉnh.
2. Giảm thiểu các tác động của thiên tai đối với người nghèo.
3. Bảo vệ quyền của người lao động và các điều kiện làm việc trong nền kinh tế thị trường
4. Trợ giúp có mục tiêu cho các nhóm người dễ bị thương tổn

C. Giám sát và Đánh giá

1. Cải thiện công tác thống kê kinh tế vĩ mô
2. Giám sát nghèo đói

Nguồn: CPRGS, Phụ lục 3. Ma trận đầy đủ bao gồm một danh sách các giải pháp chi tiết và lịch trình thực hiện.

CÁC KẾT QUẢ ĐIỀU TRA VỀ VIỆT NAM

Là một nội dung trong hoạt động đánh giá của văn phòng IEO và OED về quá trình PRSP và PRGF, một cuộc điều tra về các bên liên quan tới PRSP đã được thực hiện tại 10 quốc gia được lựa chọn để tiến hành nghiên cứu. Mục tiêu của cuộc điều tra là nhằm tìm hiểu về quá trình PRSP và vai trò của NHTG và IMF trong việc hỗ trợ sáng kiến này.

Một cuộc điều tra tiêu chuẩn với 39 câu hỏi đã được thực hiện ở từng quốc gia. Bảng câu hỏi đầy đủ có thể tìm thấy trên 2 trang mạng về đánh giá là www.worldbank.org/oed/prsp và <http://www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp/index.htm>. Cuộc điều tra bao gồm 4 nội dung chính: thông tin về người được hỏi; quá trình PRSP (gồm các nội dung về quyền sở hữu, định hướng kết quả, tính toàn diện, định hướng đối tác và triển vọng dài hạn); hiệu quả hoạt động của NHTG; và vai trò của IMF. Trong hầu hết các trường hợp, các bên liên quan sẽ được phỏng vấn nhằm xác định mức độ mà họ nhất trí với các đánh giá theo 5 cấp độ.⁹¹ Khi cần thiết, bản điều tra được dịch sang ngôn ngữ của nước thực hiện điều tra và được tiến hành thử nghiệm trước. Một cán bộ tư vấn trong nước có những kinh nghiệm thực hiện điều tra sẽ tham gia vào cuộc điều tra nhằm hỗ trợ việc tổ chức điều tra. Các kết quả điều tra sẽ được cán bộ tư vấn trong nước mã hoá và gửi về Washington và bên tham gia hợp đồng, Cơ quan phân tích Fusion Analytic, được thuê để phân tích số liệu.

Đối tượng hướng tới của cuộc điều tra là các nhóm chính trong ba nhóm tham gia chủ yếu vào PRSP: đó là Chính phủ, Xã hội dân sự, và Các đối tác quốc tế.⁹² Trong từng nhóm, cuộc điều tra nhằm tìm kiếm một *quan điểm thể chế* và hướng tới các cá nhân có nhiều hiểu biết. Các đối tượng đã được đề nghị xác định bản chất của sự tham gia của họ vào quá trình PRSP, và mức độ quen thuộc của họ đối với các tài liệu PRSP, Quỹ và NHTG. Với bản chất của cuộc điều tra là hướng tới đối tượng, các đối tượng "không biết gì" về quá trình PRSP đã được loại trừ khỏi các kết quả điều tra. Các mẫu cụ thể được lựa chọn thông qua việc sử dụng 3 nhân tố: các thông tin có được qua các đoàn nghiên cứu về từng quốc gia, danh sách các thành viên tham gia được liệt kê trong tài liệu PRSP; và những thông tin do cán bộ tư vấn trong nước cung cấp. Trong một số trường hợp, các mẫu được luân chuyển nhằm tập hợp thêm các thông tin về cấu phần của nó. Nhóm nghiên cứu cũng xác định một danh sách những đối tượng phù hợp nhất tại từng quốc gia để đặt câu hỏi cho những người này đưa ra phản hồi. Danh sách này bao gồm các Bộ ngành chủ chốt (Bộ Tài chính, Bộ Kinh tế và Ngân hàng Trung ương), các Bộ chính liên quan tới PRSP (Bộ y tế, Bộ Giáo dục, Bộ Nông nghiệp, v.v...), và các nhà tài trợ chính. Bảng câu hỏi điều tra được xây dựng nhằm đảm bảo có được các phản hồi từ các nhóm chính, tuy nhiên, từng đối tượng tham gia có thể chọn phương thức trả lời vô danh.

Phần dưới đây trình bày các kết quả của cuộc điều tra thực hiện tại Việt nam. Phần A đưa ra các đánh giá tổng quan về các đối tượng tham gia điều tra, kể cả bản chất của sự tham gia và mức độ

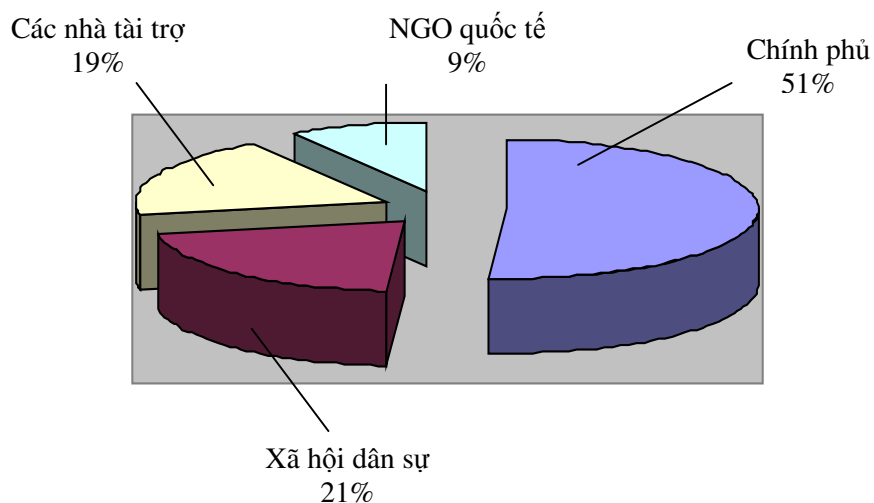
⁹¹ Cơ sở 5 mức sử dụng trong hầu hết các câu hỏi đưa ra 5 cấp độ từ 1 - phủ nhận hoàn toàn đến 5 - hoàn toàn đồng ý. Người được hỏi có thể đưa ra câu trả lời 0 khi Không biết hoặc Không chắc chắn.

⁹² 14 nhóm tham gia được xác định là: Chính phủ - chính phủ trung ương, các bộ chủ quản và cơ quan phụ trách, chính quyền địa phương, Quốc hội - Xã hội dân sự - các tổ chức phi chính phủ trong nước, giới kinh doanh, công đoàn, giới trí thức, truyền thông, các tổ chức tôn giáo, đảng phái chính trị, các bên khác - Đối tác quốc tế - các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Kết quả theo từng nhóm sẽ được trình bày trong phần phân tích tổng hợp cho tất cả các nước.

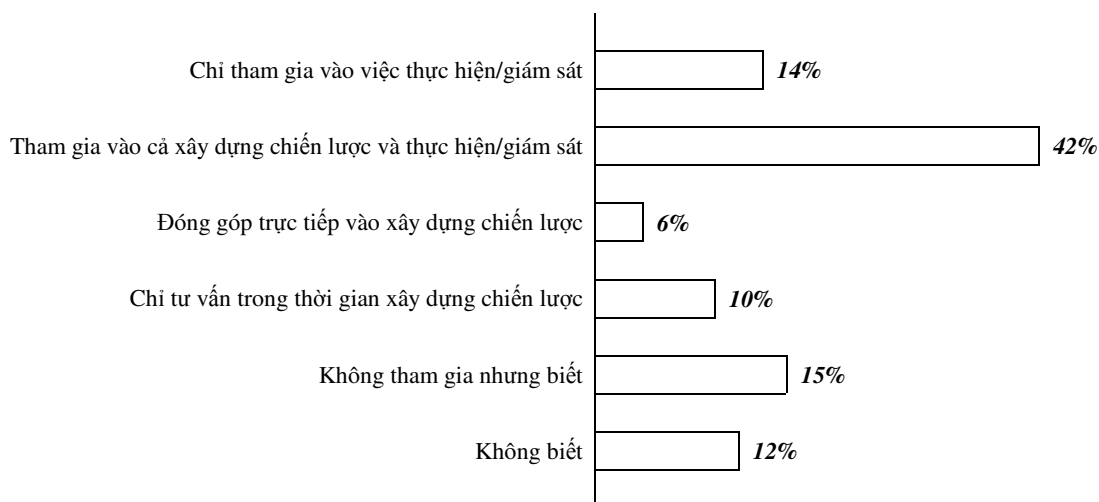
quen thuộc với quá trình. Phần B đưa ra đánh giá chung về nhận thức của các bên tham gia về quá trình PRSP theo cả 5 tiêu chí nhỏ. Phần C1 trình bày những kết quả trung bình của tất cả các câu hỏi liên quan tới vai trò và hiệu quả của sự hỗ trợ của Quỹ và NHTG. Phần C2 đưa ra các kết quả trung bình của từng nhóm tham gia. Phần D trình bày các kết quả của các câu hỏi có những câu trả lời tích cực và tiêu cực nhất và những câu hỏi đạt được sự đồng thuận hoặc phản đối cao nhất với các vấn đề đưa ra.

A. THÔNG TIN CỦA CÁC BÊN THAM GIA TRẢ LỜI ĐIỀU TRA

1. Cấu phần các bên tham gia (n=78)



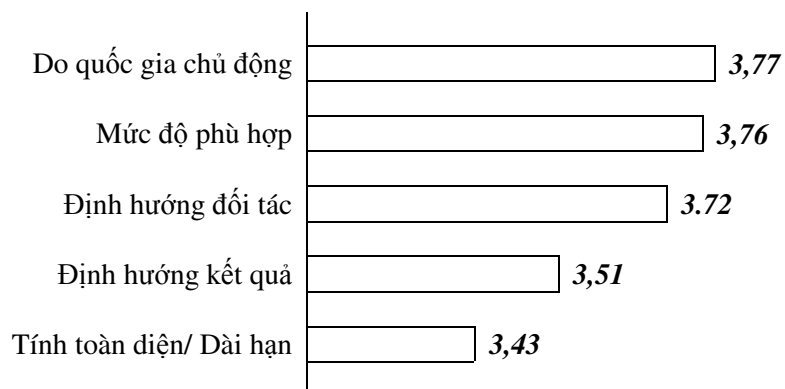
2. Bản chất của việc tham gia (%)



3. Mức độ quen thuộc với

Tài liệu PRSP	67%
Ngân hàng Thế giới	68%
Quỹ Tiền tệ Quốc tế	37%

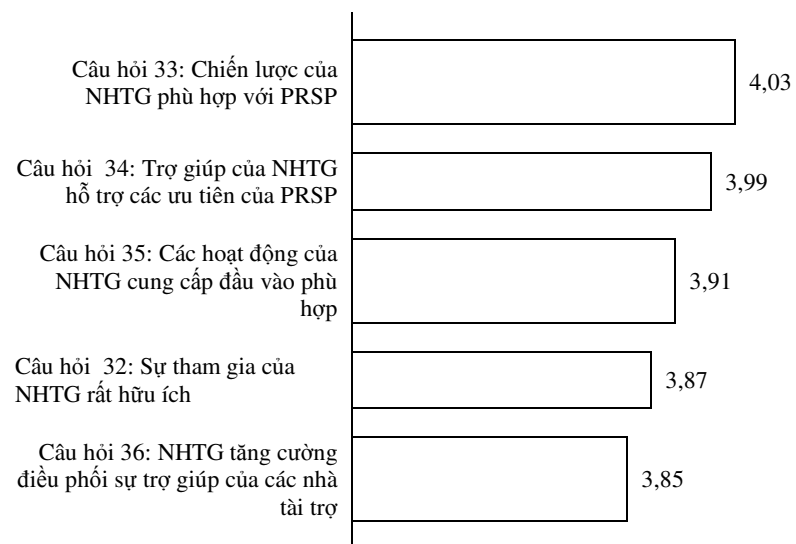
B. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN PRSP



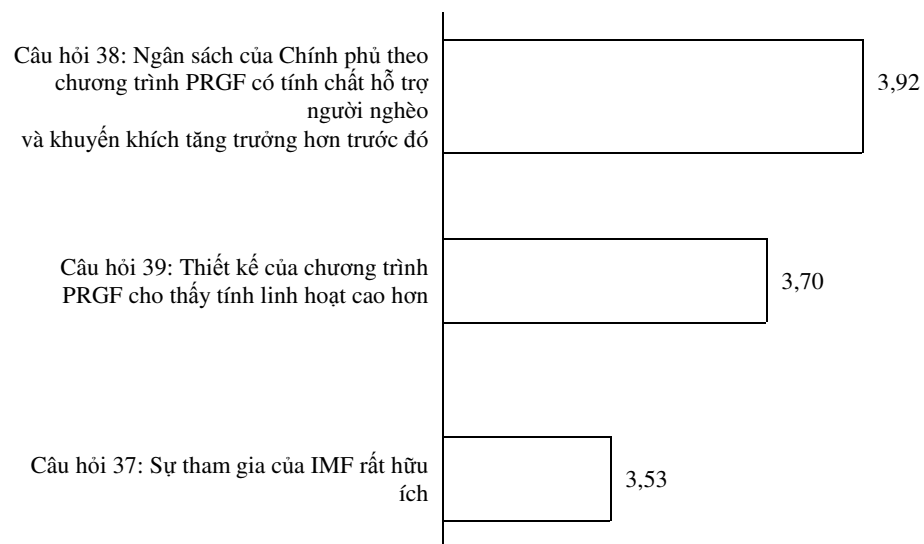
Dựa theo thang điểm 5, trong đó điểm 1 là Hoàn toàn không đồng ý đến điểm 5 là Hoàn toàn đồng ý. Các bên tham gia cũng có thể chấm điểm 0 cho câu trả lời Không biết hoặc Không chắc chắn.

C1. NGÂN HÀNG THẾ GIỚI VÀ QUỸ TIỀN TỆ QUỐC TẾ

Ngân hàng Thế giới



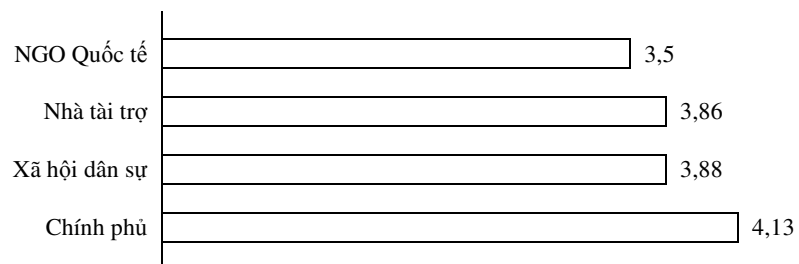
Quỹ Tiền tệ Quốc tế



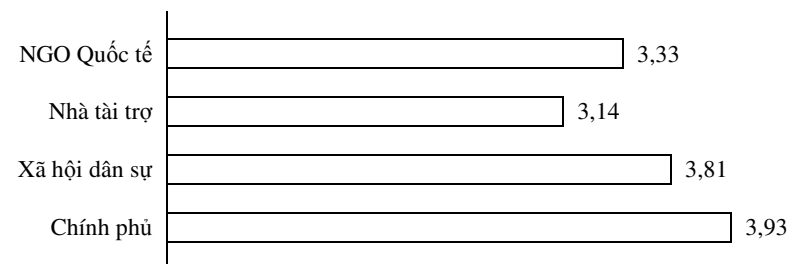
Dựa theo thang điểm 5, trong đó điểm 1 là Hoàn toàn không đồng ý đến điểm 5 là Hoàn toàn đồng ý. Các bên tham gia cũng có thể chấm điểm 0 cho câu trả lời Không biết hoặc Không chắc chắn.

C2. CÁC KẾT QUẢ TRUNG BÌNH THEO TỪNG NHÓM THAM GIA

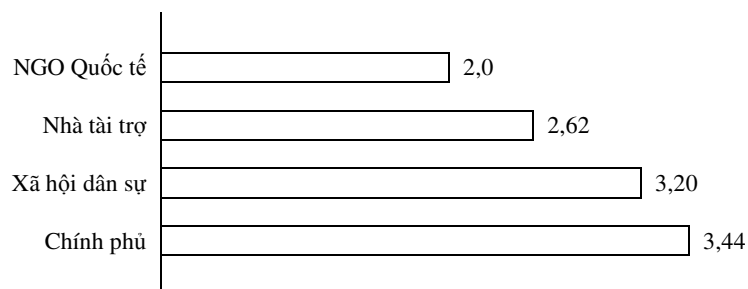
Câu hỏi 9: Khái niệm có giá trị tăng thêm



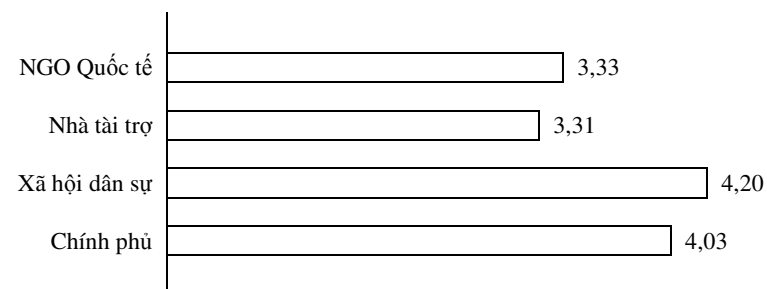
Câu hỏi 12: Khái niệm do các bên tham gia quyết định



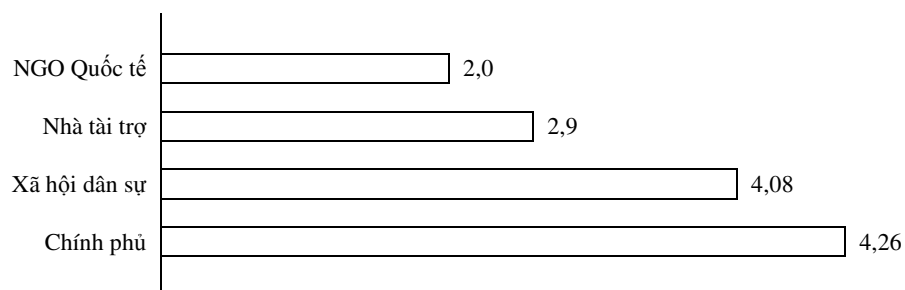
Câu hỏi 18: Đã thiết lập cơ cấu hữu hiệu để giám sát kết quả đạt được



Câu hỏi 26: Các nhà tài trợ đã phối hợp hoạt động trợ giúp



Câu hỏi 38: Ngân sách của Chính phủ theo PRGF hỗ trợ người nghèo và tăng trưởng hơn



D. BẢNG KẾT QUẢ TỔNG HỢP

Câu hỏi –Việt nam	% đồng ý	% không đồng ý	Bình quân Độ lệch tiêu chuẩn cao nhất	Bình quân độ lệch tiêu chuẩn thấp nhất	% không biết
Các câu trả lời tích cực nhất					
Câu hỏi 8 - Sự phù hợp : PRSP là mô hình tốt	74,4%				
Câu hỏi 15 - Do quốc gia chủ động: Chính phủ tiếp tục kêu gọi các đối tượng tham gia	74,4%				
Câu hỏi 9 - Sự phù hợp: PRSP tạo giá trị gia tăng	71,8%				
Câu hỏi 16 - Định hướng kết quả : Các kết quả phục vụ người nghèo	71,8%				
Câu hỏi 20 - Tính toàn diện: Phân tích đầy đủ nguyên nhân gây nghèo đói	65,4%				
Các câu trả lời tiêu cực nhất					
Câu hỏi 18 - Định hướng kết quả: Cơ cấu giám sát các kết quả		28,8%			
Câu hỏi 17 - Định hướng kết quả: Các mục tiêu và các kế hoạch thực tế		24,4%			
Câu hỏi 19 - Định hướng kết quả: Phản hồi từ các kết quả		24,4%			
Câu hỏi 22 - Tính toàn diện: Sự tham gia vào khuôn khổ kinh tế vĩ mô		24,4%			
Câu hỏi 21 - Tính toàn diện: các phương án được khai thác đầy đủ		21,8%			
Các câu trả lời phân tán nhất					
Câu hỏi 29 - Định hướng đối tác: sự phối hợp giữa NHTG và IMF đã được cải thiện			3,67		
Câu hỏi 30 - Định hướng đối tác : Chất lượng sự hợp tác giữa NHTG và IMF			3,81		
Câu hỏi 13 - Do quốc gia chủ động: Các đối tác đã được tham khảo ý kiến			3,72		
Câu hỏi 14 - Do quốc gia chủ động: Tài liệu cuối cùng được chỉnh sửa để phù hợp với các quan điểm			3,67		
Câu hỏi 19 - Định hướng kết quả: phản hồi từ các kết quả			3,15		
Các lĩnh vực đạt được nhất trí cao nhất					
Câu hỏi 12 - Do quốc gia chủ động: PRSP do các bên tham gia trong nước làm chủ đạo				3,71	
Câu hỏi 23 - Tính toàn diện: Cân đối giữa tăng trưởng và giảm nghèo				3,47	
Câu hỏi 8 - Tính phù hợp: PRSP là một mô hình tốt				4,11	
Câu hỏi 16 - Định hướng kết quả: Các kết quả phục vụ người nghèo				4,05	
Câu hỏi 9 - Tính phù hợp: PRSP tạo giá trị gia tăng				3,97	
Các lĩnh vực ít được biết đến nhất					
Câu hỏi 29 - Định hướng đối tác: Sự hợp tác giữa NHTG và IMF đã được cải thiện					44,9%
Câu hỏi 30 - Định hướng đối tác: Chất lượng hợp tác giữa NHTG và IMF					32,1%
Câu hỏi 19 - Định hướng kết quả: phản hồi các kết quả					23,1%
Câu hỏi 14 - Do Quốc gia chủ động: Tài liệu cuối cùng được chỉnh sửa để phù hợp với các quan điểm					17,9%
Câu hỏi 13 - Do Quốc gia chủ động: Các đối tác đã được tham khảo ý kiến					16,7%

Ghi chú: Bình quân câu hỏi điều tra có câu trả lời phân tán nhất và đồng nhất nhất được phân loại theo độ lệch tiêu chuẩn. Độ lệch tiêu chuẩn đo mức phân tán của các câu trả lời cho cùng một câu hỏi. Nếu độ lệch tiêu chuẩn cao thì các mẫu được chọn có mức tán thành thấp (phân tán). Nếu độ lệch tiêu chuẩn thấp thì các mẫu được chọn có một mức tán thành cao (nhất trí).

CÁC ĐÁNH GIÁ KHÁC VỀ KINH NGHIỆM PRSP CỦA VIỆT NAM

Đánh giá Khuôn khổ phát triển toàn diện của Vụ Đánh giá hoạt động

"Đánh giá Khuôn khổ phát triển toàn diện: Nghiên cứu trường hợp Việt nam"⁹³ (tháng 6/2003) là một trong 6 trường hợp nghiên cứu quốc gia nhằm đánh giá việc thực hiện Khuôn khổ phát triển toàn diện do Vụ Đánh giá hoạt động và Vụ Chiến lược công ty và chính sách hoạt động của NHTG tiến hành. Việc đánh giá được một Ban chỉ đạo đa đối tác giám sát và do các nhóm Bắc-Nam thực hiện. Nghiên cứu này đánh giá mức độ phù hợp của việc quản lý công cuộc phát triển ở Việt nam với các nguyên tắc của Khuôn khổ phát triển toàn diện về việc sử dụng có hiệu quả nguồn viện trợ và đánh giá liệu việc theo đuổi các nguyên tắc này có giúp cải thiện chất lượng trợ giúp của nước ngoài hay không.

- *Khuôn khổ phát triển chính thống và dài hạn:* Chương trình cải cách của Chính phủ đã được phát triển từ từ thành một cấu trúc toàn diện hơn nhờ các nỗ lực gần đây nhằm tham khảo ý kiến nhiều đối tượng ngoài chính phủ. Tuy nhiên, chất lượng của việc lập kế hoạch có thể được cải thiện bằng việc xác định rõ các cách lựa chọn mang tính chính trị, hoạch định các mục tiêu chính sách rõ ràng hơn và kết nối một cách chặt chẽ hơn các hoạt động cải cách ngành với các mục tiêu phát triển tổng thể của quốc gia.
- *Quyền sở hữu quốc gia:* Một điều được công nhận rộng rãi là quyền sở hữu của chính phủ đối với chương trình là mạnh mẽ ở cấp độ chính sách. Tuy nhiên, quyền sở hữu đối với từng dự án vẫn còn yếu, đặc biệt đối với các dự án trợ giúp kỹ thuật mà các nhà tài trợ nắm nhiều quyền chủ động.
- *Sự tham gia do quốc gia chủ trì:* Mô hình cộng tác đã mang lại sự chia sẻ thông tin, tính minh bạch và đối thoại nhiều hơn trong cộng đồng các nhà tài trợ dẫn đến việc các nhà tài trợ cùng tiến hành hợp tác phân tích nhiều hơn và đồng tài trợ nhiều hơn. Mặt khác, điều đó cũng đặt ra các yêu cầu lớn hơn về nguồn nhân lực và quản lý hành chính còn đang hạn chế, nhất là với các nhà tài trợ nhỏ.
- *Định hướng kết quả:* Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ đã được Chính phủ chuyển tải thành các Mục tiêu Phát triển của Việt nam, và đang được đưa vào CPRGS. Trong khi các mục tiêu rõ ràng đã được nêu trong CPRGS, vẫn còn một số mục tiêu quá tham vọng. Các mục tiêu này sẽ phải được cải thiện để tạo sự tin cậy về mặt thể chế.

Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP)

Từ tháng 8/2002 đến tháng 3/2003, Văn phòng đánh giá của UNDP đã tiến hành đánh giá vai trò của UNDP trong quá trình xây dựng và thực hiện PRSP. Việt nam đã được chọn là một trong 7 quốc gia để nghiên cứu. Việc nghiên cứu tập trung vào 6 kết quả chính của PRSP:

⁹³ <http://www.worldbank.org/evaluation/KKPTTD/vietnam.pdf>

1. *Quyền sở hữu quốc gia nhằm đảm bảo một quá trình do quốc gia chủ động trong đó có sự tham gia của tất cả các cơ quan chính phủ cũng như xã hội dân sự:* Văn phòng UNDP ở Việt nam đã thành công trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho việc điều phối các nhà tài trợ nhưng cần đảm bảo sự tham gia của tất cả các cơ quan của chính phủ.
2. Sự tham gia trên diện rộng của xã hội dân sự và khu vực tư nhân nhằm chuyển quyền sở hữu của chính phủ thành quyền sở hữu quốc gia: Quá trình tham khảo ý kiến khi xây dựng PRSP ở Việt nam đã dần dần dẫn đến thu hút được sự tham gia của đông đảo các tổ chức phi chính phủ.
3. Bản chất nhiều mặt của nghèo đói và tăng trưởng vì người nghèo: Việc giám sát các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ đã giúp tăng cường sự hiểu biết về bản chất phức tạp của nghèo đói.
4. Sự thống nhất giữa PRSP và các công cụ lập kế hoạch quốc gia dài hạn khác: PRSP được xây dựng trên cơ sở Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội 10 năm, biến các chiến lược quốc gia thành các kế hoạch hành động.
5. Các đối tác phát triển kể cả UNDP và các chính phủ, các nhà tài trợ và xã hội dân sự khác: UNDP thực hiện tốt vai trò lãnh đạo trong Nhóm tư vấn.
6. *Năng lực giám sát nghèo đói, điều mà UNDP có thể giúp các chính phủ đạt được một cách hữu hiệu hơn:* Vì PRSP của Việt nam mới được xây dựng gần đây nên các thủ tục về giám sát đã không được xây dựng đầy đủ.

Cơ quan Phát triển và Hợp tác Thụy sỹ (SDC)

"Đánh giá độc lập về cam kết tham gia song phương của SDC vào quá trình xây dựng và thực hiện PRSP"⁹⁴ đã được tiến hành vào tháng 4/2003, đưa ra một đánh giá của các nhà tài trợ về kinh nghiệm xây dựng và thực hiện PRSP ở Việt nam. Thụy sỹ là nhà tài trợ lớn thứ 7 trong Nhóm các nhà tài trợ đồng quan điểm. Nghiên cứu cho thấy rằng những giai đoạn dễ gặt hái thành công trong công cuộc xoá đói giảm nghèo ở Việt nam đã qua, vì sự mất cân đối về thu nhập tiếp tục gia tăng nhanh hơn dự kiến. Một vài bộ phận nhất định trong xã hội Việt nam, như các dân tộc thiểu số và người dân ở các vùng xa xôi hẻo lánh và thiếu nguồn lực đang phải đối mặt với thời kỳ đặc biệt khó khăn. Vì vậy, nếu tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ và ổn định là một yếu tố cốt lõi trong chiến lược xoá đói giảm nghèo của quốc gia, thì tăng trưởng đó phải trên diện rộng và vì người nghèo. Một số mục tiêu mà cộng đồng các nhà tài trợ phải đạt được trong tương lai, bao gồm:

- *Tăng vị thế của CPRGS trong các kế hoạch và ngân sách khác của chính phủ:* Cần có các mối liên kết rõ ràng và mạnh mẽ hơn giữa CPRGS và các chiến lược khác của chính phủ.
- *Thống nhất công việc và các mục tiêu của chính phủ và các nhà tài trợ:* CPRGS được xây dựng sau Chiến lược Phát triển Kinh tế xã hội 10 năm của Chính phủ cho phép CPRGS trở thành một công cụ quản lý hữu hiệu giúp các nhà tài trợ điều phối và làm hài hoà không chỉ giữa các nhà tài trợ với nhau mà cả với chính phủ. Khuôn khổ CPRGS có thể

⁹⁴ http://www.deza.ch/resources/deza_product_e_620.pdf

đóng vai trò định hướng chi tiêu, cũng như chính sách nhờ việc giúp lập kế hoạch và phân bổ viện trợ nước ngoài tốt hơn và việc cải thiện chất lượng khoản viện trợ đó.

Đánh giá của các nước Bắc Âu

"Đánh giá của cơ quan giám sát Bắc Âu về sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế đối với tiến trình PRSP" là đánh giá thí điểm tập trung vào vai trò của các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods ở cấp độ quốc gia. Đợt giám sát được bắt đầu vào tháng 11/2002 và Việt nam được chọn là một trường hợp nghiên cứu vì ít nhất 2 nước Bắc Âu có các chương trình viện trợ với quy mô lớn ở đây. Mặc dù các kết quả từ 7 nước nghiên cứu thí điểm được tóm tắt chung trong một báo cáo, nhưng nhiều khuyến nghị có thể được áp dụng với Việt nam như sau:

- *Tính thống nhất:* Cần chú ý đến mức độ thống nhất của các chiến lược và các công cụ cho vay của IMF với các chính sách của chính phủ và nhất là với PRSP. Ở Việt nam, Chiến lược Hỗ trợ quốc gia của NHTG được xây dựng phù hợp với PRSP nhưng cần có thêm hỗ trợ ngân sách.
- *Tính hài hoà:* Khi mà danh mục đầu tư chủ yếu là các dự án kiểu cũ, NHTG nên đóng vai trò chủ đạo trong việc chuyển từ phụ thuộc vào các đơn vị thực hiện dự án và các dự án ngoài ngân sách sang hợp tác thực hiện.
- *Quản lý chi tiêu công cộng:* NHTG và IMF cần cởi mở hơn với Quản lý chi tiêu công cộng kể cả bằng cách công bố rõ ràng hơn các kết quả đánh giá.
- *Các hành động công cộng được ưu tiên:* Các mối liên kết giữa các chính sách kinh tế vĩ mô/ cơ cấu và xoá đói giảm nghèo được đánh giá là mang tính cơ học nhiều hơn và cần được phân tích sâu hơn nữa. Quỹ và NHTG nên hoan nghênh và thúc đẩy việc hoạch định các phương án chính sách khác nhau bằng cách giúp mở rộng sự tranh luận của công chúng và các đối tác phi chính phủ về các vấn đề chính sách.
- *Phân tích chẩn đoán hiện trạng nghèo đói:* Về lý thuyết, Quỹ Tiền tệ Quốc tế ủng hộ việc Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói, vốn được coi là cơ sở xây dựng nên các PRSP. Nhưng vẫn chưa biết được liệu các Đánh giá tác động xã hội và nghèo đói sẽ được áp dụng một cách có hệ thống vào việc xác định các ưu tiên chính sách hay không.
- *Sự hiện diện ở cấp quốc gia:* Việc đảm bảo sự hiện diện lâu dài và duy trì sự tập trung có định hướng cụ thể đóng vai trò chủ chốt trong hoạt động của các tổ chức thuộc hệ thống Bretton Woods ở các quốc gia. IMF nên có những nỗ lực như NHTG để hiểu rõ hơn hoàn cảnh của nước sở tại và có các cuộc đối thoại chính sách cởi mở hơn nữa với chính phủ và các đối tác tài trợ khác.

Tổ chức phát triển Nam bán cầu

Tổ chức phát triển Nam bán cầu (FGS), một tổ chức phi Chính phủ đóng tại Băng cốc, Thái lan, hoạt động nhằm mục tiêu tạo các mối liên kết giữa sự phát triển ở tầng lớp dân thường và các cấp "vĩ mô". Tháng 1 năm 2002, FGS đã phát hành tài liệu " Điều chỉnh cơ cấu nhân danh người

nghèo: Kinh nghiệm xây dựng và thực hiện PRSP của Cộng hoà Dân chủ nhân dân Lào, Campuchia và Việt nam"⁹⁵

FGS đã xem xét các vấn đề về quyền sở hữu quốc gia, xây dựng thể chế và hoạch định chính sách khi mỗi quốc gia đã trải qua giai đoạn đầu của tiến trình xây dựng và thực hiện PRSP. Nghiên cứu này đánh giá rằng Chính phủ Việt nam đã duy trì kiểm soát việc hoạch định Chiến lược xóa đói giảm nghèo và đưa việc xây dựng chính sách ra tranh luận. Nhưng FGS cho rằng chính phủ cần quan tâm hơn đến những người sẽ chịu ảnh hưởng lớn nhất bởi PRSP, là người nghèo và những người dễ bị tổn thương, khi PRSP trở thành văn bản hướng dẫn xoá đói giảm nghèo hiệu quả. Báo cáo đưa ra những khuyến nghị sau đây cho Chiến lược xoá đói giảm nghèo của Việt nam:

- *Tăng trưởng kinh tế:* nên tập trung ưu tiên vào xoá đói giảm nghèo và tăng cường bình đẳng hơn là tăng tốc độ tăng trưởng kinh tế.
- *Chính sách tiền tệ:* Trong khi cần loại bỏ những sai lệch trong lĩnh vực tiền tệ của một nền kinh tế chuyển đổi như Việt nam, thì các nhà hoạch định chính sách cũng cần tập trung hơn nữa vào các vấn đề như thời hạn, tính hệ quả và mức độ nhạy cảm của các cải cách tiền tệ đối với các điều kiện của quốc gia.
- *Cơ cấu lại DNNN:* Mặc dù Ma trận chính sách của Việt nam trình bày khá rõ ràng về các biện pháp hỗ trợ cho những đối tượng bị tác động bởi việc cơ cấu lại, bán hoặc thanh lý các DNNN, nhưng tài liệu này vẫn chưa đưa ra hết các hình thức hỗ trợ cho người lao động bị dôi dư.
- *Tự do hoá thương mại:* Do Việt nam mở cửa thị trường để hội nhập vào môi trường toàn cầu, nên các nhà hoạch định chính sách cần tính đến việc Việt nam sẽ xử lý như thế nào với các luồng nhập khẩu.

Học viện Phát triển Hải ngoại (ODI)

"Tài liệu chính trị và PRSP: các vấn đề về sự bền vững dài hạn" của Tim Conway thuộc Học viện Phát triển hải ngoại (tháng 8/2003) đã đánh giá các khía cạnh về chính trị của quá trình xây dựng và thực hiện Chiến lược xoá đói giảm nghèo. Tài liệu về kinh nghiệm của Việt nam này là một trong 4 trường hợp nghiên cứu, trong đó phân tích mối quan hệ giữa PRSP và môi trường chính trị khi xây dựng PRSP. Nghiên cứu cho thấy Việt nam không phải là điển hình cho các quốc gia thực hiện PRSP vì Việt nam không phải là nước có mức vay nợ cao hoặc phụ thuộc quá nhiều vào viện trợ, và hệ thống chính trị của Việt nam thể hiện sự cam kết mạnh hơn về xoá đói giảm nghèo và khả năng thực hiện mục tiêu này. Tài liệu này phân tích các tác động về mặt chính trị của PRSP ở Việt nam như sau:

- *Khả năng chịu trách nhiệm:* CPRGS tái khẳng định nguyên tắc cơ bản là chính phủ phải chịu trách nhiệm trước nhân dân đối với các chính sách chung, tình hình thực hiện và việc quản lý chi tiêu công cộng của chính phủ. Quy tắc quản lý điều hành của chính phủ bao gồm việc áp dụng Quy chế Dân chủ ở cấp cơ sở để tăng cường tính minh bạch, sự tham

⁹⁵ www.focusweb.org/publications/Research%20and%20Policy%20papers/2002/PRSP.pdf

gia và khả năng chịu trách nhiệm tại các cấp cơ sở. Mặc dù Chính phủ đã tăng cường nỗ lực để tăng uy tín trước nhân dân thì Việt nam vẫn thiếu một số mô hình về sự chịu trách nhiệm ở cấp địa phương, nhất là trong những lĩnh vực còn phổ biến hiện tượng tham nhũng của cán bộ.

- *Phạm vi chính sách:* CPRGS đã mở ra cho xã hội Việt nam một phạm vi ảnh hưởng lớn hơn bằng cách mở rộng phương pháp xoá đói giảm nghèo của Chính phủ, thông qua việc tạo các liên kết mạnh hơn giữa các đầu ra và đầu vào về chính sách nhằm đạt được mục tiêu xoá đói giảm nghèo, và bằng cách cho phép các đối tác bên ngoài tham gia vào các cuộc đối thoại chính sách. Tuy nhiên, vẫn chưa khẳng định được liệu những thành tựu này có bền vững hay không.
- *Sự tham gia của các công dân:* Việc thay đổi chính sách trong chính phủ Việt nam từ trước đến nay luôn được tiến hành dưới hình thức đáp ứng ngày càng nhiều ý kiến phản hồi từ dân chúng. CPRGS đã giúp tăng tốc độ và hiệu quả phản hồi bằng việc chính thức mở ra diễn đàn về chính sách cho công chúng tham gia.
- *Sự cạnh tranh về chính trị:* Vì Việt nam là quốc gia do một Đảng lãnh đạo nên sự cạnh tranh chính trị ở Việt nam chủ yếu là giữa các bè phái trong cơ cấu hiện hành của Đảng Cộng sản và Chính phủ. Nhờ việc thông qua các sáng kiến hiện tại, PRSP đã giúp mở rộng sự cạnh tranh về chính trị này.
- *Các nhà tài trợ là các diễn viên chính trị:* Luôn luôn có sự hiểu ngầm rằng CPRGS phải được các nhà tài trợ chấp thuận nhằm đảm bảo tiếp cận nguồn cho vay ưu đãi và các hình thức tài trợ quốc tế khác. Cộng đồng tài trợ không chỉ là động lực chủ đạo thúc đẩy việc tham khảo ý kiến của dân chúng và ở cấp khu vực mà còn chịu trách nhiệm chính về nhiều đổi mới được các Bộ ngành hữu quan chấp thuận trong CPRGS. Các nhà tài trợ đã giúp Chính phủ nhận thức được rằng Bộ Tài chính và/hoặc Bộ Kế hoạch - Đầu tư nên làm đầu mối trong việc kết hợp việc hoạch định chính sách quốc gia với tính toán chi tiêu công cộng phục vụ xoá đói giảm nghèo.
- *Quyền sở hữu về chính trị:* Rất khó xác định được mức độ mà PRSP được đánh giá là thuộc sở hữu của Chính phủ Việt nam. Một mặt, văn bản này chưa được Quốc hội thảo luận; sự hiểu biết của đông đảo quần chúng về CPRGS còn chưa thấu đáo; và cách phân bổ nguồn lực trong Chương trình đầu tư công cộng khác về cơ bản. Dù vậy, Việt nam đã lựa chọn thực hiện PRSP bởi chính bản thân mình, và đã tạo thêm nhiều giá trị cho các tài liệu chiến lược hiện hành của chính phủ. Một điều cần xem xét là các tỉnh thành sẽ theo đuổi việc thực hiện CPRGS như thế nào vì đây là những đối tượng có quyền quyết định đáng kể đối với các ưu tiên chính sách và chi tiêu công cộng.

DANH SÁCH NHỮNG NGƯỜI ĐÃ THAM KHẢO Ý KIẾN

Tên	Chức danh	Cơ quan - Tổ chức
I. Chính phủ		
Nguyễn Hoàng Long		Bộ Y tế
Đặng Bội Hương		Bộ Y tế
Tiến sỹ Lê Hồng Lam	Phó Vụ trưởng	Văn phòng Chính phủ
Tiến sỹ Nguyễn Hải Hữu	Vụ trưởng Vụ Bảo trợ Xã hội	Bộ Lao động TB và XH
Nguyễn Văn Xê	Phó Giám đốc Sở	Sở Lao động TB và XH (Tp HCM)
Trương Thanh Hải	Chuyên viên cao cấp, Vụ Kế hoạch và Tài chính	Bộ Giáo dục và Đào tạo
Tiến sỹ Lê Văn Châu	Thành viên	Nhóm nghiên cứu về quan hệ kinh tế quốc tế của Thủ tướng Chính phủ
Tiến sỹ Lê Đăng Doanh	Trợ lý Bộ trưởng Bộ KH-ĐT	Viện quản lý kinh tế Trung ương
Tiến sỹ Trần Nguyên Tuyên	Vụ phó Vụ Kinh tế	Ban Kinh tế TƯ
Nguyễn Bá Khoáng	Phó Vụ trưởng	Tổng Cục Thống kê
Nguyễn Trọng Dũng	Phó Vụ trưởng	Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp
Thạc sỹ Lê Phú Cường	Trưởng Phòng ngoại hối, Vụ Kế hoạch và Thống kê	Bộ Thương mại
Tiến sỹ Trương Thái Phương	Vụ trưởng Vụ Tài chính đối ngoại	Bộ Tài chính
Tiến sỹ Phùng Khắc Kế	Phó Thống đốc	Ngân hàng Nhà nước
Nguyễn Thị K. Thanh	Phó Vụ trưởng Vụ CSTT	Ngân hàng Nhà nước
Nguyễn Khắc Thực	Phó Vụ trưởng Vụ QHQT	Ngân hàng Nhà nước
Hồ Hữu Hạnh	Phó Vụ trưởng	Ngân hàng Nhà nước
Tiến sỹ Nguyễn Thiện Nhân	Phó Chủ tịch thường trực	Ủy ban nhân dân Thành phố HCM
Đặng Hữu Pháp	Phó Vụ trưởng, Vụ Ngân sách Nhà nước	Bộ Tài chính
Trịnh Kim Hiền	Trưởng phòng, Vụ Ngân sách Nhà nước	Bộ Tài chính
Dương Thanh Hiền	Phó trưởng phòng, Vụ Ngân sách Nhà nước	Bộ Tài chính
Nguyễn Thị Hồng Yến	Trưởng phòng, Vụ Ngân sách Nhà nước	Bộ Tài chính
Nguyễn Xuân Thảo	Chuyên viên, Vụ Ngân sách Nhà nước	Bộ Tài chính
II. Các nhà tài trợ song phương		
Bella Bird	Trưởng Đại diện	Văn phòng Phát triển Quốc tế Anh tại Việt nam (DFID-UK)
Simon Lucas	Cố vấn về Hạ tầng cơ sở	DFID-UK
Võ Thanh Sơn	Cán bộ chương trình Cao cấp	DFID-UK
Alain Fontanel	Giám đốc dự án, Điều phối diễn đàn	Adetef (Pháp)
Philippe Orliange		Đại sứ quán Pháp
Luc Bonnamour	Giám đốc	Cơ quan Phát triển Pháp
Hiroshi Suzuki	Đại diện trưởng	Ngân hàng hợp tác quốc tế Nhật bản
Mitsuru Kitano	Công sứ	Đại sứ quán Nhật bản
Yasukata Fukahori	Bí thư thứ nhất, Trưởng phòng	Đại sứ quán Nhật bản

Frans Makken	kinh tế	Đại sứ quán Vương quốc Hà lan
Jessica Levine Adkins	Tham tán	Đại sứ quán Mỹ
Jennifer L. Bachus Carleton	Phó phòng kinh tế	Đại sứ quán Mỹ
Michael F. Cavanaugh	Cán bộ kinh tế và lao động	Tổng Lãnh sự quán Mỹ (TP HCM)
Jean Gilson	Cán bộ kinh tế	USAID
Laura H. Kirkpatrick	Giám đốc quốc gia tại Việt nam	Tổng Lãnh sự quán Mỹ (TP HCM)
Anders Baltzer Jorgensen	Cán bộ kinh tế	Đại sứ quán Vương quốc Đan Mạch
Karl-Anders Iarsson	Công sứ về Hợp tác phát triển	Đại sứ quán Thụy Điển
Amatsu Kuniaki	Công sứ	Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật bản
	Cố vấn hoạch định dự án cao cấp	
Paul Kelly	Bí thư thứ nhất	AUSAID (TP HCM)
Claude Goulet	Bí thư thứ nhất (về Phát triển)	Đại sứ quán Canada
Kathrin Oellers	Bí thư thứ nhất về hợp tác phát triển	Đại sứ quán Cộng hòa Liên bang Đức
Ngô Huy Liêm	Cố vấn trưởng về kỹ thuật	Cơ quan Hợp tác kỹ thuật Đức
III. Các Tổ chức phi Chính phủ quốc tế		
Lê Quang Duật	Quản lý Hỗ trợ chương trình	Plan International
Jane C. Hughles	Đại diện quốc gia	Ủy ban dân số
Ramesh Khadka	Giám đốc quốc gia	Action Aid
Charles R. Bailey	Đại diện cho Việt nam và Thái lan	Quỹ Ford
Nguyễn Diệu Anh	Cán bộ dự án chương trình giáo dục	Catholic Relief Services
David Payne	Đồng Giám đốc	VUFO-NGO
Chitose Noguchi	Trợ lý Giám đốc phụ trách quốc gia	CARE
Nguyễn Thanh Tùng	Điều phối viên chương trình	CARE
Trịnh Hồ Hà Nghị	Cán bộ Dự án cao cấp	Save the Children, Anh quốc (TP HCM)
Phạm Thị Lan	Điều phối viên quốc gia	Save the Children, Anh quốc
Nick Freeman	Giám đốc	Mekong Capital (TP HCM)
Michael Mann	Chủ tịch sáng lập	Đại học Quốc tế RMIT (TP HCM)
IV. Các cơ quan đoàn thể, tổ chức quần chúng		
Trần Du Lịch	Viện trưởng	Viện Nghiên cứu Kinh tế, HCM
Lê Nguyễn Hải Đăng		Viện Nghiên cứu Kinh tế, HCM
Lê Minh Thanh		Viện Nghiên cứu Kinh tế, HCM
Nguyễn Xuân Nga	Phó Vụ trưởng Vụ Chính sách kinh tế và xã hội	Tổng Liên đoàn Lao động Việt nam
Trần Thị Vân Anh	Giám đốc	Trung tâm Quốc gia khoa học xã hội và nhân văn Việt nam
Nguyễn Quốc An	Thành viên, Ủy ban thường trực Quốc gia và Vụ trưởng Vụ Xã hội	Hội Nông dân Việt nam
Nguyễn Mạnh Hùng	Phó Vụ trưởng	Hội Nông dân Việt nam
Trần Thị Mai Hương	Thư ký thường trực và Vụ trưởng	Ủy ban Quốc gia về sự tiến bộ của Phụ nữ Việt nam
Tạ Thanh Hằng	Phó Vụ trưởng	Ủy ban Dân số, gia đình và trẻ em
Nguyễn Thị Tuyết Minh	Trưởng phòng	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt nam (VCCI)
Phạm Thị Thu Hằng	Tổng Giám đốc	VCCI
Nguyễn Thanh Bình	Phó Giám đốc	VCCI (TP HCM)

Nguyễn Thế Hùng	Phó Tổng giám đốc	VCCI (TP HCM)
Tiền sỹ Dương Thu Hương	Phó Chủ tịch Ủy ban kinh tế và ngân sách	Quốc hội

V. Các phương tiện thông tin đại chúng (trong và ngoài nước)

Jason Folkmanis	Phóng viên	Bloomberg
Christina Pantin	Phóng viên cao cấp, tin tức và truyền hình	Reuters
Margie Mason		Associated Press
Nguyễn Phạm Mười	Trợ lý tin tức	DowJones
Clare Arthurs	Phóng viên tin tức	BBC
Nguyễn Quý Lâm	Tổng biên tập	Thời báo kinh tế Việt nam
Tô Lệ Minh	Phóng viên	Báo Nhân dân
Nguyễn Khắc Hợp	Phóng viên	Báo Pháp luật
Nguyễn Mạnh Hùng	Phóng viên	Đài Tiếng nói Việt nam
Bùi Cẩm Hà	Phóng viên	Báo Tuổi trẻ
Phạm Đức Luân	Phóng viên	Thời báo Sài gòn

VI. Các Tổ chức đa phương

Andrew Jacobs	Bí thư thứ nhất, Phụ trách mảng hợp tác	Liên minh Châu Âu
Ramesh Adhikari	Chuyên gia chính về quản trị	Ngân hàng Phát triển Châu Á
Nguyễn Tiên Phong	Phụ trách mảng phát triển XH và nghèo đói	UNDP
Kanni Wignaraja	Phó Trưởng Đại diện	UNDP
Daniel Musson	Chuyên gia về DNNN	Ngân hàng Thế giới
Nguyễn Nguyệt Nga	Chuyên gia kinh tế cao cấp	Ngân hàng Thế giới
Carrie Turk	Chuyên gia về giảm đói nghèo	Ngân hàng Thế giới
Klaus Rohland	Giám đốc Văn phòng NHTG tại VN	Ngân hàng Thế giới
Soe Lin	Chuyên gia tư vấn về Chính sách hoạt động và dịch vụ quốc gia	Ngân hàng Thế giới

VII. Cán bộ IMF

Susan J. Adams	Đại diện thường trú cao cấp tại Việt nam	Từ 2001 đến nay
Hà Thị Kim Nga	Chuyên gia kinh tế	
Champen Puckahtikom	Nguyên Trưởng đoàn Đàm phán với Việt nam	1999-2002
Erik Offerdal	Nguyên Đại diện thường trú cao cấp tại Việt nam	1997-1999
David Cowen	Nguyên Chuyên gia kinh tế phụ trách Việt nam	2000-2001
Sean Nolan	Trưởng đoàn đàm phán với Việt nam	Từ 2003 đến nay
Anthony Elson	Nguyên Trưởng đoàn đàm phán với Việt nam	1999
Dennis de Tray	Nguyên Đại diện thường trú cao cấp tại Việt nam	2000-2001

PHỤ LỤC VI

Bảng 1. Tính điều kiện của IMF về Việt nam - ESAF (1994-97), và PRGF (2001-03) 1/

Phân loại tính điều kiện	Chương trình được hỗ trợ bởi thể thức ESAF(1994-1997) 2/			Chương trình được hỗ trợ bởi thể thức PRGF (2001-03)		
	Khoản vay năm thứ nhất (11/04)	Khoản vay năm thứ hai (02/96)	Tổng số điều kiện cho toàn chương trình ESAF	Yêu cầu Đợt kiểm điểm lần thứ 1 (03/01, 11/01)	Đợt kiểm điểm lần thứ 2 và 3 3/ (06/02)	Tổng số điều kiện cho toàn chương trình PRGF
Cơ chế hối đoái		1	1	2	1	3
Cải cách NHTW	1		1			
Cơ chế thương mại	4	5	9	2		2
DNNN		3	3	4	4	8
<i>Cải cách/ Cơ cấu lại/ tư nhân hóa</i>						
Ngân sách - <i>Cải cách thuế/thu ngân sách của Chính phủ tổng thể</i>	1	2	3	0	3	3
Ngân sách - <i>Cải cách chi của chính phủ tổng thể</i>	0	1	1	0	0	0
Các nội dung khác về ngân sách	1	2	3			
Khu vực tài chính	4	7	11	12	9	21
Tổng	11	21	32	20	17 4/	37

1/ Lưu ý rằng PRSP được Ban Giám đốc điều hành của Quỹ và NHTG thông qua vào tháng 6/2002. Trong thời gian thực hiện chương trình ESAF, 2 điều kiện chưa được đáp ứng đã được áp dụng lại. Đó là trong các lĩnh vực tài chính và thương mại.

2/ Thỏa thuận hàng năm cho năm thứ 3 đã không đạt được kết quả và chương trình được hỗ trợ bởi thể thức ESAF hết hạn vào năm 1997.

3/ Không hoàn tất được đợt kiểm điểm lần thứ 3.

4/ Gồm 2 điều kiện còn tồn tại từ đợt kiểm điểm lần thứ nhất.

PHỤ LỤC VI

Bảng 2. Tính điều kiện của Ngân hàng Thế giới đối với Việt nam, 1994-2003

Hạng mục	SAC I (10/94)	Giảm nợ (01/98)	PRSC1 (06/01)	PRSC2 (06/03)
Cơ chế hối đoái	1			
Cải cách Ngân hàng trung ương	1			
Cơ chế thương mại	4		11	3
Giá cả và Tiếp thị	1		1	
DNNN:				
Cải cách/ Cơ cấu lại/ Tư nhân hóa	7		13	5
Ngân sách - Cải cách hệ thống thuế/ nguồn thu của chính phủ tổng thể	4			
Ngân sách - Cải cách chi ngân sách của chính phủ tổng thể	5		2	
Ngân sách - Các hệ thống kho bạc				1
Ngân sách - Quản lý nợ	2			
Ngân sách - Các nội dung khác	1		1	1
Cải cách hành chính	1			
Hệ thống an sinh xã hội/ Mạng lưới an sinh xã hội (lĩnh vực xã hội)	2		3	4
Khu vực tài chính	6		17	5
Khu vực nông nghiệp				2
Xây dựng thể chế, khuôn khổ luật pháp và quản lý, tính minh bạch	5		7	7
Xây dựng và thực thi PRSP				3
Các nội dung khác	5	3	1	2
Tổng cộng	45	3	56	33

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Achieving the Vietnam Development Goals: An Overview of Progress and Challenges* (2002), Báo cáo của Nhóm hành động chống nghèo đói, Hà nội (Việt nam)
- Susan Adams, 2003, “The IMF Program in Vietnam: Partners in Transition,” Bài thuyết trình tại trường Đại học RMIT, Thành phố Hồ Chí Minh.
- _____, 2002, “PRGF Experience in Vietnam,” Bài tham luận tại hội thảo AIM/IMF-OAP, Manila.
- Baulch, Bob, Mick Moore, Anuradha Joshi, và Jan Rudengren, 2002, “Implementation of the 1999-2003 Country Strategy for Swedish Development Cooperation with Vietnam,” Đánh giá của SIDA, 02/35.
- Belser, Patrick và Martin Rama, “State Ownership and Labor Redundancy: Estimates from Vietnam’s Enterprise Level Data”, NHTG, tháng 11/2000.
- Civil Society Participation in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*, 2002, Báo cáo trình Vụ phát triển quốc tế, Quyển III: Nghiên cứu về Việt nam, (Hà nội).
- Dodsworth, John R, và cộng sự, 1996, *Vietnam: Transition to a Market Economy*, Tài liệu không thường xuyên của IMF số 135 (Washington, IMF).
- Dollar, David, 2001, “Reform, Growth and Poverty in Vietnam,” Tài liệu được trình bày ở Hội thảo về “Tăng trưởng kinh tế và Hỗ trợ gia đình: Các bài học chính sách cho Việt nam,” Hà nội, 16-18/5.
- Ngân hàng Thế giới, 2003, *Evaluation of the Comprehensive Development Framework (CDF)*.
- Fritzen, Scott, 2002, “Growth, inequality and the future of poverty reduction in Vietnam,” Tạp chí Kinh tế Châu Á (*Journal of Asian Economics*) Quyển 13, trang 635-657.
- Cơ quan hợp tác quốc tế về đoàn kết và phát triển (CIDSE), 2003, *CIDSE/CI Input to the IEO/OED Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers*. Tài liệu của Caoimhe de Barra of Trócaire.
- Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật bản (JBIC), 2003, *JBIC Country Operational Policy to Vietnam* (Hà nội, Việt nam).
- _____, 2003, *Linking Economic Growth and Poverty Reduction* (Hà nội, Việt nam).
- Lê Thu Hương, và Paul Winters, 2001, “Aid Policies and Poverty Alleviation: The Case of Viet Nam,” *Tạp chí Phát triển khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (Asia-Pacific Development Journal)*, Quyển 8, Số 2 (tháng 12), trang 27-44.
- Localizing MDGs for Poverty Reduction in Viet Nam: Enhancing Access to Basic Infrastructure* (2002), Báo cáo của Nhóm hành động chống nghèo đói (Hà nội, Việt nam).
- Vũ Mạnh Lợi, Trần Thị Vân Anh, và Trần Thị Quế, 2003, “Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo đói (CPRGS): Phân tích về giới tính,” (“The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRGS): A Gender Analysis,”) Hà nội.
- Ohno, Izumi, 2002, “Diversifying PRSP: The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction,” Tài liệu chuẩn bị cho các cuộc hội thảo tại Hội nghị thượng đỉnh về sự phát triển bền vững (Johannesburg).

- Rama, Martin, “The Gender Implications of Public Sector Downsizing: The Reform Program of Vietnam”, Ngân hàng Thế giới, Tháng 2/2001.
- Shanks, Edwin, và Carrie Turk, 2002, “Policy Recommendations from the Poor,” Quyển II: Tổng hợp các kết quả và điều tra, báo cáo chuẩn bị cho Nhóm hành động chống nghèo đói.
- _____, 2003, “Refining Policy with the Poor: Local consultations on the draft comprehensive poverty reduction and growth strategy in Vietnam.”
- Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt nam, 2001, *Văn bản tạm thời về Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo (I- PRSP)*, (Hà nội).
- _____, 2002, *Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo(CPRGS)*, (Hà nội).
- _____, 2002, *Chương trình đầu tư công cộng cho giai đoạn 2001-2005*, (Hà nội).
- Swinkels, Rob, và Carrie Turk, 2003, “Strategic Planning for Poverty Reduction in Vietnam—Progress and Challenges for Meeting the Localized Millennium Development Goals,” Tài liệu nghiên cứu chính sách số 2961 (Ngân hàng Thế giới: Washington).
- Terme, Rosa Alonso I, “The Elimination of Primary Education Contributions for the Poor in Vietnam—A Case Study in the Political Economy of Pro-Poor Policies.”
- Đảng Cộng sản Việt nam, 2001, Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương tại Đại hội Đảng lần thứ IX.
- _____, *Chiến lược phát triển Kinh tế - Xã hội giai đoạn 2001-2010*.
- Cơ quan Tình báo Kinh tế, 2002, *Vietnam Country Profile 2002* (Anh Quốc).
- _____, 2003, *Vietnam Country Report* (Anh Quốc).
- Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), 2001, *UNDP Review of the Poverty Reduction Strategy Paper* (New York).
- _____, 2003, *Viet Nam Development Cooperation Report 2002* (Hà nội).
- Vietnam: The Drive to Partnership: bản cập nhật*, 2003, Báo cáo không chính thức chuẩn bị cho Cuộc họp giữa năm của Nhóm tư vấn các nhà tài trợ về Việt nam, Sapa (Hà nội).
- Ngân hàng Thế giới, Tổ Công tác của Nhóm tham gia theo chủ đề thuộc Vụ Phát triển Xã hội thuộc Mạng lưới Phát triển xã hội và môi trường bền vững (ESSD), 2000, Trường hợp Nghiên cứu số 3, “Vietnam Process Document of the Country Experience - Dự thảo để thảo luận (Washington: Ngân hàng Thế giới).
- _____, Cơ quan Quản lý Kinh tế và Xóa đói Giảm nghèo, 2002, “Vietnam Delivering on its Promise,” Báo cáo phát triển năm 2003, Báo cáo số 25050-VN (Washington: Ngân hàng Thế giới).