

Ngày 12.12.2002, Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam lần thứ 10 đã kết thúc tại Hà Nội sau hai ngày làm việc. Các nhà tài trợ quốc tế đã cam kết hỗ trợ 2,5 tỷ USD cho Việt Nam, tăng 100 triệu USD (4,5%) so với mức cam kết hỗ trợ năm 2001. Như vậy từ 1993 đến nay, các nhà tài trợ quốc tế đã cam kết cho Việt Nam vay 22,4 tỷ USD, trong đó đã giải ngân được khoảng trên 10 tỷ USD. Cũng trong dịp này, Ngân hàng Thế giới đã phát hành *Báo cáo phát triển 2003: VN tiếp tục thực hiện những cam kết của mình*. Tạp chí Phát triển kinh tế trích dịch phần dẫn nhập của báo cáo này.

Tháng 5. 2002, Việt Nam đã hoàn tất Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo (CLTT) nhằm biến tầm nhìn được vạch ra trong Chiến lược 10 năm phát triển kinh tế - xã hội thành hiện thực. CLTT thừa nhận rằng tuy có những thành tựu trong thập niên qua, nhưng vấn đề đói nghèo vẫn còn rất sâu sắc và phổ biến tại VN. Nó cũng nêu những mục tiêu cụ thể qua phần Các mục tiêu phát triển VN. Để đạt những mục tiêu đó trong thập niên tới thì điều quan trọng là mức độ và mô thức phát triển.

Bản báo cáo về phát triển tại VN này cho rằng VN có thể bước vào một giai đoạn tăng trưởng kinh tế nhanh hơn, giống như thập niên 1990, sau đổi mới. Nhưng mô thức phát triển sẽ tùy thuộc rất nhiều vào cách đối phó với ba thách thức chính sau. Thứ nhất là hoàn tất chương trình cải tổ cấu trúc kinh tế. Tiến độ nhanh của việc tự do hóa thương mại sẽ mâu thuẫn với cải cách chậm chạp trong các DNNN và các ngân

hàng thương mại quốc doanh.

Bảo đảm sự phát triển đem lại lợi ích cho người nghèo như trong thập niên 1990 là thách thức thứ hai. Việc hội nhập vào kinh tế thế giới có thể sẽ làm tăng cách biệt thành thị với nông thôn, có tay nghề và không tay nghề. Để hoàn tất công cuộc cải cách và cải thiện những kết quả giáo dục và y tế, VN cần một guồng máy quản lý tốt hơn. Thách thức thứ ba này có lẽ là khó khăn nhất trong ba thách thức.

Lợi thế

VN có khả năng trở thành một điển hình thành công trong phát triển. So với trình độ phát triển như hiện nay thì dân số VN có trình độ học vấn cao. Lực lượng lao động được công nhận rộng rãi là cần cù và tiếp thu mau. Nền kinh tế đã hoàn toàn mở cửa để giao lưu với toàn thế giới, ngoại thương đang đạt giá trị ngang với tổng sản phẩm quốc nội. Và tuy có những lợi thế đó, GDP tính trên đầu người vẫn còn

Việt Nam tiếp tục thực hiện những cam kết của mình



Ảnh Hòa Tân

thấp, điều đó nghĩa là vẫn còn nhiều khả năng cho những bước rượt đuổi hay thậm chí nhảy vọt. Theo nghiên cứu gần đây về phát triển thì trình độ học vấn khá, mở cửa giao thương và xuất phát điểm thấp là những dấu hiệu tiên báo rõ nhất cho một sự tăng trưởng dài hạn. Và VN có cả ba yếu tố đó.

Theo đuổi sự phát triển xã hội toàn diện và nguyên tắc nhà nước sở hữu là những yếu tố ít được nghiên cứu hơn nhưng chắc chắn chúng cũng quan trọng không kém những yếu tố kể trên, nếu không muốn nói là quan trọng hơn. VN cũng rất đáng chú ý ở khía cạnh này.

CLTT gần đây của VN muốn biến cái nhìn về bước quá độ chuyển sang nền kinh tế thị trường với định hướng xã hội chủ nghĩa thành những hành động cụ thể. Nó cam kết mở cửa trọn vẹn cho kinh tế toàn cầu trong thập niên tới, và tạo lập sân chơi bình đẳng cho khu vực quốc doanh và tư nhân. Nó nhấn mạnh rằng bước quá độ này phải vì người nghèo, và ghi nhận rằng chủ trương này sẽ đòi hỏi đầu tư mạnh hơn vào khu vực nông thôn và những khu vực bị tụt hậu, và đi theo một tiến trình cải cách dần từng bước thay vì cải cách nhanh như các nhà tư vấn quốc tế thường khuyến cáo. Chiến lược này nhấn mạnh vào việc giảm nghèo và công bằng xã hội, với một hệ thống quản lý hiện đại hơn. CLTT là công trình của chính phủ VN có sự tham gia soạn thảo của mọi bộ ngành và thành phần kinh tế. Sự quyết tâm và tính sở hữu như thế cũng là những tín hiệu tốt cho VN.

Tình hình kinh tế chung là khá khích lệ. Sau một giai đoạn chững lại do cuộc khủng hoảng Đông Á, nền kinh tế VN đang bắt đầu mạnh mẽ trở lại. Các nhà đầu tư đang phản ứng thuận lợi trước những cam kết cải cách của VN. VN đang được các công ty đánh giá rủi ro chủ quyền cho điểm ngày càng cao và tình hình kinh tế vĩ mô đang ổn định. Tuy có môi trường đối ngoại không thuận lợi, xét về giá cả và sức cầu, nhưng xuất khẩu của VN có triển vọng tăng mạnh nhờ Hiệp định thương mại Việt Mỹ. Mức tăng trưởng GDP

vào khoảng 7% mỗi năm có triển vọng tồn tại trong vòng vài năm nữa.

Thách thức

Tuy nhiên, đừng thỏa mãn với hình ảnh tích cực này vì các thách thức vẫn còn nguyên ở đó. Thách thức đầu tiên là việc thực thi cải cách. Trong ba năm qua, chính phủ VN đã đưa ra một loạt những cam kết rất ấn tượng, và phê chuẩn rất nhiều đề xuất nhằm thúc đẩy bước chuyển sang kinh tế thị trường. Thực thi các cam kết và quyết định này cũng đã là khó khăn cho một nước ở trình độ phát triển cao hơn VN. Nên tại VN, nó sẽ là một công việc gay go. Khả năng điều hành chỉ đạo vẫn còn giới hạn. Các qui trình kế thừa từ thời kế hoạch hóa tập trung thì chậm lụt và rườm rà. Những nỗ lực đạt tới nhất trí cao trong việc đề ra các chính sách chắc chắn là rất có giá trị nhưng cũng rất tốn thời gian. Quan trọng hơn, những quyết định này ngày càng trông vào sự thực thi của chính quyền địa phương. Việc phân quyền là một trong những đặc điểm của đường lối đổi mới, và xu hướng này ngày càng mạnh theo thời gian. Làm cách nào phối hợp việc hoạch định chính sách cụ thể ở cấp địa phương, tỉnh và khu vực với những cam kết và định hướng của chính phủ là một trong những vấn đề bức xúc nhất mà VN phải đối mặt hiện nay.

Tiến hành cải cách ở một nhịp độ khác cũng là một chuyện cần quan tâm. Tình hình hiện nay có đặc trưng là bước tiến không đồng bộ. Trong khi cải cách ở một số địa phương tiến triển đều đặn, thậm chí nhanh hơn dự kiến, thì tại những nơi khác, tiến độ đạt rất chậm, nếu không muốn nói là trì trệ.

Sự tương phản này rất rõ trong những cải cách cấu trúc, nơi công cuộc cải tổ các DNNN có vẻ xung đột với việc tự do hóa thương mại. Những cam kết của Nhà nước hàm ý rằng nhiều lãnh vực hoạt động hiện đang được bảo hộ sẽ phải đối mặt với cạnh tranh của nước ngoài. Nhưng một số trong những lãnh vực

này vẫn nằm dưới sự khống chế của các DNNN chưa được tái cấu trúc. Trong khi chương trình cổ phần hóa, bán hoặc giải thể các DNNN còn đang cố đạt tới các mục tiêu thì nó tiếp tục gặp phải những khó khăn ngày càng tăng trong việc thực hiện. Mức độ nợ nần cao khiến chương trình khó thu hút các nhà đầu tư. Thủ tục rườm rà và những bất trắc trong việc chuyển quyền sở hữu cũng làm hạn chế nhiệt tình của các giám đốc DNNN. Với người ngoài, cũng khó phân biệt thái độ ngăn ngại chính đáng với dứt khoát chống đối. Quả thực có một rủi ro rằng những DNNN chưa cải tổ sẽ gây áp lực đòi chính phủ phải trực tiếp hay gián tiếp hỗ trợ nhằm đối phó với sự cạnh tranh từ nước ngoài. Khối lượng ngày càng tăng của những món nợ khó đòi không thể xóa bỏ được. Một diễn biến như vậy sau cùng sẽ phung phí đến sự ổn định kinh tế vĩ mô vốn rất cần cho sự tăng trưởng tiếp tục. Giữ cho mọi bộ phận của công cuộc cải tổ đi đúng hướng, do đó, là rất thiết yếu để duy trì tăng trưởng. Ngoài ra cũng cần phải xác định các cơ chế để đem lại sinh khí mới cho chương trình tái cấu trúc các DNNN, xử lý các vấn đề nảy sinh từ công nợ chồng chất và sự ngăn ngại (hoặc chống đối) của giới lãnh đạo các DNNN.

Thách thức lớn thứ nhì đối với VN là việc giảm nghèo. Giai đoạn phát triển sau đổi mới rất đáng chú ý ở chỗ nó không đi kèm với tình trạng bất công tăng cao. Những chỉ số về sự bất công như Gini về cơ bản vẫn không đổi trong thập niên 1990. Nhiều phân tích mổ xẻ sâu hơn cho thấy người nghèo có tốc độ cải thiện nhanh hơn người giàu, nếu tính về trị số tương đối. Tính gắn chặt giữa tăng trưởng nhanh và bất công triển miên cho thấy những thành quả đáng kể của VN trong lãnh vực giảm nghèo. Tuy nhiên nếu không có hành động tích cực thì sự bất công có thể sẽ tăng lên đáng kể trong giai đoạn phát triển mới. Điều này là do ảnh hưởng của việc phân chia đất đai manh mún ở vùng nông thôn bây giờ có lẽ mới lộ ra.

Đất đai là tài sản quý giá nhất ở

VN. Phân chia quyền sử dụng đất cho các hộ ở nông thôn, nơi sinh sống của những người nghèo nhất, đã đem đến sự phân tán lớn về của cải. Nhưng đây là sự can thiệp trong quá khứ đã dẫn đến gia tăng trong mức độ tiêu dùng của mỗi hộ chứ không chắc dẫn đến sự gia tăng bền vững của tăng trưởng. Sự thực, các gia đình nông thôn sống nhờ nông nghiệp chính là những người nghèo nhất; còn những ai xoay xở đi vào những nghề phi nông nghiệp thì đều khá hơn. Ngày nay chính phủ VN không còn tài sản nào đáng kể nào để phân phối nữa.

Trong khi đó, việc hội nhập vào nền kinh tế thế giới sẽ làm tăng cách biệt giữa thành thị và nông thôn. Khoảng cách giữa những người có tay nghề để hưởng lợi từ toàn cầu hoá với những người thiếu tay nghề cũng sẽ gia tăng. Nhiều gia đình thành thị giàu lên về mặt tuyệt đối và không chỉ là giàu theo tiêu chuẩn VN. Xu thế này đang trở nên rõ ràng tại Hà Nội và TP.HCM. Lần này, do không có hành động kiên quyết, nên người giàu đã giàu thêm.

Một khu vực tư nhân năng động tạo được việc làm cho thị trường lao động mới hình thành, là một trong những mấu chốt để tăng lợi tức cho người nghèo trong thập niên tới. Hàng năm, có khoảng 1,2 triệu dân VN đến tuổi lao động. Khu vực quốc doanh không thể thu hút hết lực lượng lao động đông đảo mới gia nhập thị trường này. Do tính chất thâm dụng tư bản của các DNNN so với các doanh nghiệp tư nhân nên các DNNN không đủ sức mở rộng khả năng thu nhận lao động. Thậm chí lực lượng lao động tại các DNNN sẽ còn thu nhỏ trong vài năm sắp tới do việc mất dần thế mạnh độc quyền và tính cạnh tranh ngày càng cao trong thị trường hàng hóa. Sự phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ là giải pháp duy nhất hợp lý để tạo việc làm phi nông nghiệp tại nông thôn và đem lại cơ hội kiếm tiền cho những dân nhập cư vào thành thị.

Các chính sách về các vấn đề xã hội, nhất là về giáo dục và y tế, là một yếu tố then chốt khác để ngăn không cho tình trạng bất công gia

tăng, hay ít nhất là không để nó tăng thái quá. Đạt được những mục tiêu của CLTT về mặt mở rộng độ phổ cập và cải thiện chất lượng giáo dục, và hạ thấp chi phí giáo dục và y tế cho người nghèo, là rất cần thiết cho việc giữ cho khoảng cách giàu nghèo đừng tăng quá độ trong giai đoạn tăng trưởng mới. Nhưng việc thực thi CLTT lại đòi hỏi những thay đổi sâu rộng trong quản lý chi tiêu và đầu tư của nhà nước, kể cả việc phân bổ các tài nguyên giữa các khu vực kinh tế và trong từng khu vực một.

Việc phân quyền hoạch định chính sách có thể làm tăng thêm khó khăn. Chính quyền địa phương càng sâu sát với dân chúng nào thì càng có cơ hội nhận diện rõ hơn các biện pháp cần tiến hành, và phục vụ đối tượng được chính xác hơn. Nhưng các ưu điểm của việc phân quyền không phải tự nhiên mà đạt được. Nhất thiết phải có biện pháp để khiến chính quyền địa phương trở nên uyển chuyển và đáng tin cậy hơn trong việc phân bổ và sử dụng các tài nguyên. Phát huy các cơ chế cho người dân lên tiếng về các quan tâm và đòi hỏi của họ, thông qua sự can dự của xã hội dân sự, cũng là điều quan trọng. Nếu không đạt được sự đáng tin cậy thì việc phân quyền chỉ dẫn đến lạm dụng hoặc sử dụng tài nguyên sai mục đích.

Thách thức thứ ba với VN, và chắc chắn không phải thách thức nhỏ nhất, là việc cải thiện chất lượng guồng máy quản lý. Ta không thể đối phó với hai thách thức trên nếu thiếu một guồng máy hành chính hữu hiệu và được trang bị bằng những công cụ quản lý tài chính thích hợp. Việc tiến hành những cuộc cải tổ cấu trúc, giữ vững tiến độ cải cách DNNN, tạo sân chơi bình đẳng cho khu vực tư nhân phát triển và cải thiện hiệu quả trong các lãnh vực xã hội đều là những công cuộc đòi hỏi một chính quyền hữu hiệu.

Tuy nhiên, về mặt này, VN gặp phải một tình thế khó khăn. VN vẫn có đặc trưng là một bộ khung định chế và pháp lý kế thừa từ thời kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Bộ khung này chưa được thích nghi theo những yêu cầu phát triển hiện nay.

Nếu xét tới những cơ hội kiếm tiền do kinh tế thị trường mang lại thì có nguy cơ tham nhũng rất lớn.

Sự kết hợp giữa tình trạng bất công có khả năng gia tăng và tệ tham nhũng (hay thậm chí chỉ là thái độ đối với tham nhũng) có thể đưa tới những hậu quả tai hại. Nếu sự sung túc hơn của bộ phận dân cư thành thị trong giai đoạn này được xem như kết quả của lao động cật lực và khả năng sáng tạo, thì việc giàu có là hợp pháp và hợp lý. Nhưng nếu đó là kết quả của những mối quan hệ và có người quen nắm quyền chức cao thì sẽ không hợp lý chút nào.

Trước ngã ba đường

Tuy có những triển vọng tăng trưởng đáng phấn khởi trong những năm tới, VN vẫn đứng trước một ngã ba đường. VN có thể thành công trong nỗ lực trở thành một nền kinh tế mang định hướng xã hội chủ nghĩa. Tăng trưởng cao, gồm cả sự phát triển và một chính phủ chất lượng toàn diện, lúc đó sẽ là những đặc điểm nổi bật của quốc gia này. Hoặc VN sẽ không khác phục nổi những trở ngại trên con đường cải cách, để cho các thế lực đặc quyền giành được những khoản bao cấp của nhà nước bù đắp cho sự bất tài của chúng, và phải chứng kiến sự lan tràn của một mối quan hệ không lành mạnh giữa các doanh nghiệp (tư nhân cũng như quốc doanh) với các viên chức chính quyền. Một tình hình kinh tế vĩ mô kém cỏi, tăng trưởng chậm, bất công gia tăng và tham nhũng tràn lan sẽ là kết quả của viễn tượng đầy bi quan này.

Trong vòng vài năm tới VN phải có những quyết định then chốt có tác động làm nghiêng cán cân về phía này hoặc phía kia. Một khi sự bất công đã tràn lan và các thế lực đặc quyền đã nắm chắc được quyền lực, thì việc đảo ngược tình hình sẽ rất khó khăn. Việt Nam có thực thi được những cam kết của mình hay không là tùy thuộc ở những quyết định này■

PHẠM VIÊM dịch