HARVARD UNIVERSITY JOHN F. KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT

Chương trình Việt Nam
TRUNG TÂM DOANH NGHIỆP VÀ CHÍNH PHỦ
79 John F. Kennedy Street, Cambridge, MA 02138

ĐT: 617-495-1134
Fax: 617-496-5245
david_dapice@harvard.edu

Chính sách kinh tế của Việt Nam kể từ năm 2001

David O. Dapice

Chuẩn bị cho
Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ

Tháng 6 năm 2003

HARVARD UNIVERSITY

Chính sách kinh tế của Việt Nam kể từ năm 2001

David Dapice, Giáo sư Đại học Tufts, Học giả cao cấp, Chương trình Việt Nam, Trường Kennedy, Đại học Harvard[1]

Nền kinh tế Việt Nam đã vận hành với kết quả ra sao kể từ năm 2001 và trong kết quả đó bao nhiêu phần là có liên hệ đến chính sách kinh tế của đất nước? Câu trả lời ngắn gọn là, nền kinh tế vận hành khá tốt nhưng còn cần phải tiến hành nhiều cải thiện then chốt. Đồng thời, chính sách có tầm quan trọng vô cùng lớn, và sẽ ngày càng trở nên quan trọng hơn theo thời gian. Bài viết ngắn này có thể được sử dụng cùng với bài viết khác: "Nền kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường? Một phân tích các điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và nguy cơ" của cùng tác giả. Bài viết này sẽ tập trung vào các chính sách và thành quả đạt được của nền kinh tế trong hai năm vừa qua, chứ không phải là năm năm. Bài viết sẽ bắt đầu với phần phân tích chính tắc về tăng trưởng, ngoại thương, đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI), ổn định vĩ mô và các chỉ số về xã hội và nghèo khổ, rồi sau đó đưa ra một số nhận định về những mặt thành công và thất bại của chính sách trong một vài năm qua.

Kết quả của nền kinh tế

1. Tăng trưởng GDP thực

Thành quả kinh tế của Việt Nam có thể được đo lường bằng nhiều cách. Cách cơ bản nhất là dựa vào tăng trưởng thực. Có ba thước đo cơ bản để tính theo cách này - số liệu chính chức của chính phủ, các ước tính của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và các ước tính của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF). Các số liệu được thể hiện sau đây.

Tăng trưởng GDP thực của Việt Nam

	2000	2001	2002	2003*	2001-03
Chính thức	6,8%	6,8%	7,0%	7,0%	6,9%
ADB	6,1%	5,8%	6,4%	6,9%	6,4%
IMF	5,5%	5,0%	5,8%	6,2%	5,7%
Ghi nhớ:					
Bình quân các nước đang phát triển ở châu Á (IMF)	6,8%	5,7%	6,5%	6,3%	6,2%

* Dự báo; các năm khác là số liệu thực tế hoặc thực tế sơ bộ. Nguồn của ADB và IMF lấy từ trang web của các tổ chức này. Số liệu IMF lấy từ Viễn cảnh Kinh tế Thế giới, 4/2003; số liệu ADB được lấy từ Viễn cảnh Phát triển châu Á 2003. Số liệu chính thức lấy từ Báo cáo Phát triển 2003 của Ngân hàng Thế giới và các nguồn chính thức của Việt Nam. 2001-2003 tính theo tốc độ tăng trưởng trung bình.

Thật khó có thể biết được số liệu nào trong ba nguồn trên có khả năng cho kết quả chính xác nhất. Điều này rất quan trọng, bởi vì tốc độ tăng trưởng 5,7%, mặc dù vẫn tốt trong bối cảnh nền kinh tế toàn cầu trì trệ hiện nay, nhưng khá thấp so với mức gần 7%. Thậm chí, tốc độ tăng trưởng chính thức cũng phần nào thấp hơn chỉ tiêu đề ra trong Đại hội Đảng năm 2001, nhưng các ước tính của ADB/IMF còn thấp hơn nhiều

[1] Bài viết này được thực hiện theo yêu cầu của Nhóm Tư vấn của Thủ tướng Chính phủ.

so với chỉ tiêu 7-7,5% trong giai đoạn 2001-05. Nói chung, các ước tính của ADB sẽ được sử dụng. Các ước tính đó không hẳn đã là tốt nhất, nhưng chúng sẽ giảm thiểu những sai sót nảy sinh nếu bất cứ nguồn nào trong ba nguồn trên đều có thể đúng. Nếu sử dụng các số liệu của ADB thì Việt Nam tăng trưởng gần như ngang bằng với mức trung bình của các nền kinh tế châu Á đang phát triển – mà mức trung bình này chịu ảnh hưởng lớn bởi Trung Quốc. Không tính Trung Quốc, Việt Nam là nền kinh tế lớn có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất tại châu Á trong giai đoạn này - nếu ta loại bỏ những số liệu không mấy thực tế của Miến Điện. Vậy, Việt Nam đã có thành quả tăng trưởng tốt so với các nước ASEAN khác, nhưng lại không tốt so với Trung Quốc, so với chỉ tiêu của chính mình hay so với giai đoạn 1990-97.

Khi so sánh với nền kinh tế thế giới và nhiều nền kinh tế trong khu vực đang tăng trưởng chậm lại, thì tốc độ tăng trưởng 6-7% của Việt Nam là rất tốt. Thật vậy, mức tăng trưởng này đã đem đến sự hài lòng ở mức độ nhất định. Tuy nhiên, do Việt Nam có xuất phát điểm tương đối thấp, nên việc tăng gấp đôi mức thu nhập thực bình quân đầu người trong khoảng 15 năm cũng không cho phép Việt Nam đuổi kịp hoặc thậm chí thu hẹp khoảng cách tuyệt đối với các nước láng giềng. Trong năm 2001, Trung Quốc và Thái Lan lần lượt có thu nhập bình quân đầu người tính theo PPP gấp hai lần và ba lần so với Việt Nam. Ngay cả khi thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam tăng thêm $2000 trong 15 năm tới thì Thái Lan với tốc độ tăng trưởng 3% trên đầu người sẽ có thêm $3600 và Trung Quốc có thêm $5000 nếu GDP Trung Quốc tăng trưởng không nhanh GDP hơn Việt Nam. Do đó, về mặt tương đối, Việt Nam cần phải nỗ lực hết sức, chứ không chỉ là gần bằng so với chỉ tiêu của chính mình.

2. Ngoại thương

Một khía cạnh quan trọng khác của thành quả kinh tế là ngoại thương. Tăng xuất khẩu, đặc biệt trong môi trường tăng trưởng trì trệ, đồng nghĩa với việc Việt Nam tăng thị phần của mình - một dấu hiệu tốt cho thấy khả năng cạnh tranh được đẩy mạnh. Nhập khẩu tăng phản ánh thu nhập thực của người tiêu dùng cao hơn cũng như phản ánh sự gia tăng nhập khẩu nguyên liệu và máy móc, thiết bị để hỗ trợ cho hoạt động sản xuất trong hiện tại và tương lai. Mặc dù đôi khi nhập khẩu tăng được nhìn nhận như là một sự yếu kém, nhưng *khả năng* nhập khẩu máy móc, thiết bị (nếu tạo ra lợi nhuận khi sử dụng) lại là một dấu hiệu cho thấy sức mạnh. Việt Nam đã tăng nhanh cả xuất khẩu lẫn nhập khẩu. Bảng dưới đây được tính theo tỉ USD, ngoại trừ số liệu 2001-03 là tốc độ tăng trưởng bình quân năm của kim ngạch tính theo USD.

Xuất khẩu và nhập khẩu của Việt Nam, 2000-2003

	2000	2001	2002	2003*	2001-03
Xuất khẩu	$14,4	$15,1	$16,5	$18,5	10,7%
Nhập khẩu (cif)	$15,6	$16,2	$19,3	$24,0	21,7%

* Xuất khẩu là ước tính gần đây của Chính phủ. Nhập khẩu bằng 12/5 lần kim ngạch 5 tháng đầu năm.

Dự tính xuất khẩu hàng may mặc sẽ tăng khoảng gấp đôi từ 2001 đến 2003 (2 tỉ USD), trong khi giầy dép sẽ tăng mạnh ở mức 40% trong hai năm. Hàng thủ công mỹ nghệ, một hạng mục tương đối nhỏ, cũng tăng trưởng nhanh trong năm 2002. Đây là những sản phẩm đang gặp phải sự cạnh tranh mạnh mẽ trên toàn cầu, mặc dù hàng may mặc chịu ảnh hưởng nặng nề của hạn ngạch. (Điều này sẽ kết thúc đối với các

thành viên của WTO trong khoảng 18 tháng). Tốc độ tăng xuất khẩu 11,3%/năm của Việt Nam là khá cao so với mức tăng 8,7%/năm của xuất khẩu toàn cầu tính theo USD. Có thể nhiều loại hàng công nghiệp chế biến khác cũng đang tăng nhanh – như máy móc, phụ tùng, đồ nội thất hay thực phẩm. Tuy nhiên, các số liệu công bố thông thường không phân biệt rạch ròi những loại hàng hóa trên. Sẽ vô cùng hữu ích cho các doanh nghiệp nếu có được các số liệu chi tiết và cũng chẳng tốn kém bao nhiêu để cung cấp thông tin nhiều hơn, đầy đủ hơn trong các báo cáo thương mại hàng tháng.

Một cách để giải quyết vấn đề số liệu là sử dụng số liệu nhập khẩu của Hoa Kỳ. Cục Điều tra Thống kê Hoa Kỳ cung cấp số liệu thương mại trực tuyến thể hiện hàng hóa nhập khẩu vào Hoa Kỳ từ Việt Nam tính theo triệu USD đối với hàng chục mặt hàng từ năm 1998 đến 2002. Bảng dưới đây thể hiện sự gia tăng từ 2000 đến 2002 đối với 12 nhóm sản phẩm hàng đầu. Tổng kim ngạch nhập khẩu của Hoa Kỳ từ Việt Nam tăng từ 821 triệu USD năm 2000 lên đến 2.395 triệu USD năm 2002.

Các mặt hàng xuất khẩu chính của Việt Nam sang Hoa Kỳ, 2000 và 2002, triệu USD

	2000	2002		2000	2002
Thủy sản	$301	$616	Hạt các loại	$ 51	$71
Quần áo cotton	$ 34	$547	Giầy dép	$ 39	$65
Quần áo khác	$ 12	$349	Cà phê	$112	$52
Đồ may mặc dã ngoại	$ 89	$189	Đồ chơi	$ 3	$32
Dầu thô	$ 88	$181	Thực phẩm khác	$ 5	$24
Đồ nội thất	$ 10	$ 80	Linh kiện máy tính	--	$16

Bức tranh lớn đối với xuất khẩu là *Việt Nam có thể cạnh tranh*. Bất chấp sự cạnh tranh khốc liệt từ Trung Quốc và sự trì trệ của nền kinh tế toàn cầu, Việt Nam đã có khả năng tiếp tục duy trì mức tăng trưởng mạnh. Với GDP năm 2003 có lẽ vào khoảng 38-39 tỉ USD,[2] tổng kim ngạch xuất nhập khẩu dự kiến sẽ vượt GDP. Đây là tỉ lệ chỉ có ở các nền kinh tế mở. Với kim ngạch nhập khẩu lớn như thế thì thậm chí những doanh nghiệp trong nước sản xuất cho thị trường nội địa cũng cần phải có tính cạnh tranh. Ngoại thương đang tạo tác động tích cực cho Việt Nam.

Việc ngoại thương mại đang có thành quả tích cực không có nghĩa tất cả mọi chuyện đều tốt đẹp. Thâm hụt cán cân thương mại ngày một tăng, và có xu thế lên tới 4-6 tỉ USD trong năm nay, tức 10%-15% GDP. Mặc dù thâm hụt có thể được bù đắp đầy đủ bởi FDI, ODA và tiền chuyển về của Việt Kiều, nhưng mức thâm hụt này là ***khá*** lớn.[3] Trước đây, các biện pháp quản lý hành chính được sử dụng để hạn chế nhập khẩu – như giai đoạn 1996-99, trong đó nhập khẩu hầu như không tăng. Hiện nay, yêu cầu mở cửa thị trường cho thấy cần phải có một cách tiếp cận khác – đó là tăng cường tính hiệu quả của các dự án đầu tư công, đặc biệt những dự án sử dụng ngoại tệ. Chừng nào có thể tạo ra thu nhập ngoại tệ hay tiết kiệm ngoại tệ một cách hiệu quả từ các hoạt động đầu tư thì thâm hụt cán cân thương mại lớn cũng không vấn đề gì. Thu nhập hay tiết kiệm từ dự án sẽ trang trải khoản nợ phát sinh. Tuy nhiên, nếu thâm hụt phản ánh những lựa chọn đầu tư kém hiệu quả thì về lâu về dài khoản nợ sẽ trở thành gánh nặng, làm chậm tăng trưởng và hạn chế các lựa chọn.

[2] Giả định GDP vào khoảng 600 ngàn tỉ đồng với tỉ giá hối đoái là 15.500 VND = 1 USD năm 2003.
[3] Thông thường, thâm hụt tài khoản vãng lai cao hơn 5% GDP được coi là không bền vững. Thâm hụt cán cân thương mại trên 10% thường ngầm chỉ ra rằng thâm hụt tài khoản vãng lai trên 5%.

Quyết định mang tính chiến lược để mở cửa thị trường cũng thúc đẩy nhiều đầu tư nước ngoài hơn, từ đó thúc đẩy xuất khẩu và việc làm. Hầu như không thể có chuyện đi ngược lại với những cam kết AFTA và Hiệp định Thương mại Song phương Việt Nam – Hoa Kỳ (BTA), mặc dù có dấu hiệu đáng thất vọng của chính sách bảo hộ từ chính quyền Mỹ. (Bất chấp chính sách bảo hộ này, kim ngạch thương mại đã tăng gấp ba lần từ 2000 đến 2002 và có khả năng tăng hơn nữa khi những mặt hàng như đồ nội thất, giày dép, linh kiện máy tính, đồ chơi và máy móc công nghiệp ngày càng chiếm phần quan trọng). Điều cũng hết sức thiết yếu là phải đẩy nhanh quá trình gia nhập WTO. Nếu không sớm gia nhập WTO thì việc duy trì các mức tuyệt đối – chứ chưa nói đến tăng trưởng – về xuất khẩu hàng may mặc sẽ khó khăn hơn rất nhiều. Hạn ngạch vẫn sẽ tiếp tục áp dụng cho các nước không phải thành viên WTO, trong khi các thành viên sẽ tự do buôn bán dựa vào khả năng cạnh tranh của mình.

3. Đầu tư trực tiếp nước ngoài

Khả năng thu hút FDI có tầm quan trọng vì nhiều lý do. Lý do ít quan trọng nhất là FDI cung cấp vốn – Việt Nam có nhiều vốn hơn nhiều người nghĩ. Lý do quan trọng hơn là FDI mang lại các mối liên hệ về công nghệ, quản lý và tiếp thị. FDI có thể chảy vào nhiều lĩnh vực, ví dụ, xuất khẩu, thay thế nhập khẩu và các dịch vụ nội địa như du lịch, bất động sản hay thương mại. Trong quá khứ, phần lớn FDI tại Việt Nam được dùng để sản xuất thay thế nhập khẩu với chi phí tương đối cao (hãy so sánh xe gắn máy Honda giá 2000 USD so với xe Trung Quốc chỉ có 500 USD), mặc dù có một số dự án FDI là trong lĩnh vực dầu khí hay xuất khẩu công nghiệp chế biến. FDI chi phí cao làm tổn hại đến khả năng cạnh tranh của nền kinh tế trừ khi doanh nghiệp có khả năng hạ thấp chi phí một cách nhanh chóng. FDI hướng về xuất khẩu thường hiệu quả, và có thể giúp hình thành "cụm" các nhà cung cấp nội địa, từ đó nâng cao hơn nữa lợi thế cạnh tranh, ít nhất là khi chính sách trong nước cho phép các doanh nghiệp nội địa tăng trưởng. Một phần FDI thay thế nhập khẩu cũng đem lại hiệu quả, và có tác động tương tự như FDI hướng về xuất khẩu. Xem xét FDI để đánh giá loại hình và tác động của nó đối với tính cạnh tranh của nền kinh tế là một phân tích rất hữu ích. Việc có ít FDI hơn nhưng tất cả đều làm tăng hiệu quả thực ra lại tốt hơn là có nhiều FDI nhưng với chi phí cao trong thời gian dài. Một điểm khác nữa về FDI là nó chỉ chiếm một phần nhỏ – khoảng 1/5 hoặc ít hơn – trong tổng đầu tư. Việc đảm bảo hiệu quả cho phần 80-90% còn lại của tổng đầu tư quan trọng hơn là thu hút FDI.

FDI tại Việt Nam cao so với hầu hết các quốc gia đang phát triển nhưng lại thấp so với các tỉnh ở Trung Quốc như Quảng Đông. Thông thường, Quảng Đông một năm thu hút từ 12 đến 15 tỉ USD so với khoảng 1 tỷ USD vốn FDI gần đây chảy vào Việt Nam. (Quảng Đông và Việt Nam có số dân và trình độ học vấn tương tự nhau). Hầu hết các số liệu tham khảo về FDI là vốn đăng ký (hay cam kết). Trong năm 2001, tổng FDI mới đăng ký là 2,5 tỉ USD, cộng với 0,6 tỉ USD vốn tăng thêm của các dự án hiện hữu, đã đẩy tổng vốn đăng ký lên hơn 3 tỉ USD, mặc dù con số này đã giảm xuống còn 2,3 tỉ USD năm 2002. (Căn cứ vào năm tháng đầu năm 2003 để suy tính cho cả năm thì FDI đăng ký mới trong cả năm 2003 sẽ ở mức 1,6 tỉ USD). Về vốn thực hiện, Việt Nam hiện có hơn 1.800 dự án FDI trị giá gần 25 tỉ USD và sử dụng khoảng một nửa triệu người.[4] Giá trị đầu tư của các dự án liên doanh bao gồm vốn đối

[4] Một câu hỏi ít được thảo luận là tỉ lệ khấu hao đối với trữ lượng vốn FDI bằng bao nhiêu. Nếu FDI có vòng đời kỳ vọng từ 10 đến 20 năm thì điều đó có nghĩa là mỗi năm cần phải đầu tư 1,3 đến 2,5 tỉ USD để duy trì giá trị trữ lượng vốn hiện tại. Một chỉ số về hoạt động đáng tin cậy hơn có thể là tốc độ tăng trưởng sản lượng thực của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

tác cả trong và ngoài nước, mặc dù vốn đối tác trong nước thường là đất đai được định giá ở mức phi thực tế. Tổng giá trị đầu tư thực hiện của các dự án FDI ở vào mức 2-2,5 tỉ USD/năm, như vậy vẫn còn thấp hơn mức bình quân trong giai đoạn 1995-97.

Nếu gia nhập WTO thì Việt Nam rất có thể trở thành một nơi quan trọng trong việc thu hút FDI hướng về xuất khẩu. Nhận định của các nhà đầu tư lớn cho thấy lao động Việt Nam học hỏi nhanh, có năng suất cao và chi phí thấp. Ở đâu có môi trường quản lý nhà nước hỗ trợ tốt cho doanh nghiệp thì họ đầu tư nhiều vào nơi đó. Các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài chiếm 52% kim ngạch xuất khẩu trong 5 tháng đầu năm 2003. So với cùng kỳ năm 2002, kim ngạch xuất khẩu không kể dầu thô của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tăng 45% so với tốc độ 20% của các doanh nghiệp trong nước. Rõ ràng, đây là một nguồn tiềm năng để thúc đẩy tăng trưởng và việc làm nhanh chóng. Điều quan trọng là thậm chí với vị trí tương đối thấp trong các xếp hạng về khả năng cạnh tranh, nhưng Việt Nam vẫn thu hút được một lượng đáng kể FDI. *Điều này có thể là do sự khác biệt quá lớn giữa các tỉnh trong cách đối xử với nhà đầu tư cho nên Việt Nam không cần cách xếp hạng của quốc gia mà cần xếp hạng theo tỉnh*. Nếu tất cả các địa phương ở Việt Nam đều đạt mức FDI thực hiện như tỉnh Bình Dương trong năm 2002, thì đầu tư đã có thể vượt 26 tỉ USD! Tất nhiên điều này là không thực tế. Nhưng rõ ràng có thể tăng gấp đôi hoặc gấp ba mức FDI hiện tại nếu hội đủ điều kiện.

4. Cân đối kinh tế vĩ mô

Một yếu tố quan trọng trong sự thành công của Việt Nam cho đến hiện nay là khả năng giảm thâm hụt ngân sách, duy trì lạm phát thấp và giữ lãi suất, tỉ giá hối đoái gần với mức hợp lý về mặt kinh tế. Như thế vẫn chưa đủ – hệ thống tài chính cần thực hiện các khoản cho vay tốt đối với những doanh nghiệp đầu tư vào dự án cho phép họ trả nợ mà không cần bảo hộ đặc biệt, trợ giá hay độc quyền (hiện nay nợ xấu cao hơn nhiều so với báo cáo). Ổn định kinh tế vĩ mô chắc chắn là cần thiết. Nhưng điều này đã được bảo đảm ở mức độ nào? Nếu căn cứ vào bài trình bày của Susan Adams, thì câu trả lời – ở cấp độ của IMF – thì không có vấn đề gì về ổn định kinh tế vĩ mô.[5]

Về lạm phát, dường như đó không phải là vấn đề. Các mức tăng giá được báo cáo gần bằng 0 hoặc chỉ có một chữ số và khá thấp. Thâm hụt của chính phủ theo báo cáo khoảng 2,5% GDP – nhưng thâm hụt này không tính chi phí cho vay lại và cải cách từ nguồn viện trợ. Thâm hụt thực tế cao hơn khoảng 1% đến 1,5% GDP, và điều này có thể đang tạo áp lực đối với lãi suất, khi phải thực hiện các đợt phát hành trái phiếu lớn để tài trợ cho các khoản chi phí này. Nếu chương trình cải cách và cho vay lại từ viện trợ được thiết kế và thực hiện tốt thì thậm chí thâm hụt ở mức 4% cũng là tốt. Nếu lựa chọn không đúng đắn các khoản đầu tư hoặc nếu các biện pháp cải cách mang tính nửa vời và không tạo ra thay đổi nhiều, thì khi đó mức thâm hụt sẽ gây ra rắc rối trong giai đoạn sau.[6] Thâm hụt cán cân thương mại, nếu đạt đến mức 10% GDP – mà điều này có thể xảy ra – thì chắc chắn sẽ là tình thế nguy hiểm. Các giải pháp rõ ràng là phải làm chậm lại mức tăng trưởng tín dụng hiện ở vào khoảng 20%/năm; điều chỉnh lại tín dụng vào các hoạt động hiệu quả hơn để nhanh chóng tạo ra nguồn thu hay tiết

[5] Bài trình bày buổi trưa của Ủy ban Điều phối Phát triển, "Tiến triển của IMF tại Việt Nam", ngày 12/3/2003 hiện có trên trang Web Việt Nam của IMF. Bà Adams đánh giá cao sự ổn định vĩ mô này.
[6] Đúng là nhiều nước giàu đang thâm hụt 3-4% GDP, nhưng những nước này thường có thị trường tài chính sâu, có thể dễ dàng tài trợ các khoản thâm hụt mà không gây tác động nâng lãi suất và kìm kãm đầu tư tư nhân. Dù gì đi nữa, chính sách ngân sách tại các nước này thường mang tính đi ngược chu kỳ.

kiệm ngoại tệ; hoặc cho phép tỉ giá hối đoái giảm giá. Giảm thâm hụt ngân sách cũng là một khả năng. Bởi vì tăng trưởng nhanh là điều mong muốn và cần thiết để tạo ra nhiều việc làm hơn nên giải pháp tốt nhất là tiếp tục cải cách một cách hiệu quả, bảo đảm rằng các khoản cho vay và chi tiêu chính phủ không phải giảm quá nhiều, mà là phải được sử dụng một cách hiệu quả hơn. Do vậy, quan điểm của một người ngoài cuộc về sự ổn định vĩ mô là mang tính cảnh báo thay vì khen ngợi.

5. Các chỉ số xã hội và nghèo khổ

Nếu sử dụng mức nghèo khổ quốc tế thì tỉ lệ nghèo đã giảm mạnh từ khoảng 75% vào khoảng thời gian bắt đầu *Đổi mới* xuống 37% năm 1998 và có lẽ còn 32% năm 2001. Việc công bố kết quả điều tra 2001-02 sẽ cho phép phân tích chi tiết hơn theo các nhóm thu nhập và vùng địa lý. Tuy nhiên, dường như quá trình giảm nghèo đã chậm hẳn lại vào lúc các ước tính chính thức về tăng trưởng tỏ ra khá tốt.

Câu hỏi đặt ra là điều gì đã thay đổi. Câu trả lời có thể là mức suy giảm thực tế về tốc độ tăng trưởng GDP cao hơn những gì thể hiện qua số liệu chính thức. Tăng trưởng ít hơn có nghĩa là tiến bộ ít hơn trong việc nâng cao thu nhập của người dân sống trong tình trạng nghèo khổ hay mấp mé mức nghèo. Một khả năng khác là giá một số mặt hàng nông sản giảm đã ảnh hưởng đến nông dân nghèo – cà phê, gạo và cao su là những mặt hàng trong diện này. Khả năng thứ ba là tăng trưởng đã thâm dụng vốn nhiều hơn và thâm dụng lao động ít hơn so với trước đây – hoặc lợi nhuận từ nông nghiệp đã giảm, nhưng thu nhập của lao động nghèo đã không được bù đắp một cách đầy đủ bởi các nguồn khác. Cho dù với bất kỳ lý do gì thì số lượng học sinh đi học gia tăng cho thấy rằng nguyên nhân không phải là người lao động không được đào tạo tốt. Tỷ lệ đi học tiểu học đạt gần 100%, còn tỷ lệ đi học trung học cơ sở và trung học phổ thông cũng gần 2/3 và 1/3, cao hơn mức tương ứng chỉ cách đây một vài năm.

Vấn đề thiếu rõ ràng hơn là liệu chất lượng giáo dục có được bảo đảm hay không. Chưa có bất kỳ bài kiểm tra tương đương với trình độ quốc tế nào được tiến hành đối với học sinh cho nên bất kỳ nhận định nào đưa ra cũng đều mang tính phỏng đoán. Tuy nhiên, rõ ràng đó là phụ huynh học sinh rất quan tâm đến việc tìm kiếm trường tốt hơn, từ các trường quốc tế chi phí cao tại Hà Nội hay TP.HCM cho đến Trường Amsterdam, Trường Lê Hồng Phong và cả đến việc gửi con đi du học. Những quy định cứng nhắc về chương trình học của Bộ Giáo dục làm hạn chế tính đổi mới, thí điểm vốn rất cần thiết. Việc tiến hành thi kiểm tra chất lượng – một việc làm cấp thiết – sẽ cho phép quan sát những gì có hiệu quả và những gì không tại các trường khác nhau. Vấn đề chất lượng thậm chí quan trọng hơn ở bậc đại học, và các khoản chi lớn hiện nay cần được tái điều chỉnh cho các chương trình mang lại kết quả – một điều mà bây giờ hầu như không thể biết được. Với các khoản chi của ngân sách và tư nhân cho giáo dục ngày càng tăng, và với tầm quan trọng của giáo dục đối với năng lực quốc gia về công nghệ và khả năng cạnh tranh thì chính phủ ở cấp cao cần đòi hỏi hệ thống giáo dục phải chịu trách nhiệm cao. Yêu cầu trách nhiệm này cần xuất phát từ Bộ Giáo dục. Bộ Giáo dục phải được khuyến khích tham gia các chương trình kiểm tra quốc tế và công bố các bản báo cáo có ý nghĩa hơn về mức độ hiệu quả của giáo dục.

Các chỉ số y tế thì có cái tốt, có cái không tốt. Dường như tuổi thọ đang tăng lên (68 tuổi năm 1997; 69,4 tuổi năm 2001), nhưng tỉ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và trẻ em lại không được cải thiện. Mức 34‰ đối với tỉ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi là tốt - tốt hơn so với cả Trung Quốc (39) và xấp xỉ bằng với Thái Lan (33), nhưng vẫn còn cao hơn

các nước như Sri Lanka (18) và Malaysia (11). Suy dinh dưỡng ở trẻ em giảm từ hơn 50% năm 1993 xuống còn 34% năm 1997, nhưng dường như chẳng thay đổi gì mấy kể từ đó. Sự chững lại của một số xu thế tích cực cho thấy rằng, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ "dễ dàng" đối với nhóm thu nhập trung bình hoặc cao. Những nhóm này có thể tự tăng chi tiêu và mua thực phẩm, chăm sóc y tế hoặc đạt điều kiện vệ sinh tốt hơn cho gia đình mình. Nhóm những người nghèo hơn cần có sự cung cấp các dịch vụ công rộng hơn hoặc có bảo hiểm y tế với trợ cấp để được chăm sóc đầy đủ. Những tiến bộ tiếp theo đòi hỏi hoặc các cơ hội dàn trải rộng hơn để giảm nghèo hơn nữa hoặc có các chương trình tập trung để đưa dịch vụ đến cho những người hiện nay không thể chi trả dễ dàng. Cả hai phương pháp đều đem lại kết quả, trong đó các dân tộc thiểu số và người tàn tật cần trợ cấp ở mức độ lớn hơn, còn những nhóm khác có thể có khả năng tốt hơn hơn trong việc nắm bắt cơ hội làm việc mới.

Lướt qua tất cả những con số trên thì một câu hỏi đặt ra là thế hệ người lao động mới sẽ chọn nơi đâu để sinh sống. Thu nhập đô thị hiện cao gấp ba, bốn lần thu nhập nông thôn, và các dịch vụ đô thị cũng thường tốt hơn cho dù đắt hơn. Ta có thể lường trước được việc giới trẻ với trình độ học vấn cao hơn sẽ thích ra thành phố thay vì ở nông thôn. Xã hội rất cần phải phân tán họ ra nhiều nơi khác nhau, thay vì tập trung vào một số ít địa phương. Tuy vậy, điều này cần được khuyến khích chứ không phải bằng biện pháp hành chính. Nếu hệ thống giáo dục và y tế được hiện đại hóa thì hiệu suất của chúng sẽ được cải thiện và dịch vụ sẽ được cung cấp tại nhiều nơi, chứ không phải một số ít nơi như hiện nay. Muốn vậy cần phải cải cách thể chế trong các lĩnh vực xã hội, cũng như cải cách kinh tế ở cấp địa phương. Cần khuyến khích việc thu thập *và công bố* số liệu về chất lượng giáo dục, y tế. Cách làm này lúc đầu sẽ gây khó chịu, nhưng dần dần công tác tổ chức và cung cấp dịch vụ sẽ tốt lên. Điều này đặc biệt đúng nếu cho phép thử nghiệm, rồi theo dõi kết quả, và thành công được nhân rộng.

Hướng đến một nền kinh tế chính trị hiệu quả

Chính sách ngoại thương của Việt Nam đang theo đuổi chiến lược hội nhập với nền kinh tế thế giới. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu nhanh và sự sẵn có của hàng nhập khẩu cho phép nhập khẩu tư liệu sản xuất và hàng tiêu dùng chất lượng cao, từ đó tạo sức ép đối với các nhà sản xuất nội địa hoạt động kém hiệu quả. Xuất khẩu cũng tạo ra nhu cầu đối với các dịch vụ chất lượng cao trong thương mại, truyền thông, tiếp thị, tài chính và các lĩnh vực khác. Nếu theo đuổi chiến lược này, Việt Nam sẽ tăng trưởng nhanh hơn và trở nên giàu có. Tuy nhiên, còn ít tỉnh tăng trưởng dựa vào xuất khẩu công nghiệp chế biến, cho nên hệ thống chính trị chịu ảnh hưởng nặng nề của các tỉnh "phụ thuộc" – những tỉnh cần đầu tư và vốn nhà nước – hoặc chịu ảnh hưởng của các doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả. Kết quả là một tập hợp các chính sách thường làm chậm tăng trưởng và không những thế lại không làm được gì để cải thiện tính công bằng. Những chính sách này cũng có thể góp phần tạo ra tham nhũng – một vấn đề rất đáng quan ngại. Chính sách công nghiệp – hay được lập luận trên quan điểm tự cung tự cấp – thường đi ngược lại chính sách thương mại. Có ít người ủng hộ tự cung tự cấp nhận ra rằng hiện đại hóa cần phải hiệu quả mới có thể hiện đại. Công nghiệp hóa chi phí cao vừa không phải phát triển, vừa không phải hiện đại.

Quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước đang diễn ra chậm chạp; cải cách tài chính cũng rất chậm; cộng với vấn đề khó khăn trong lựa chọn các dự án đầu tư công cộng có hiệu quả về mặt kinh tế. Chừng nào còn nằm trong "vùng tranh sáng, tranh tối" giữa kế hoạch với cải cách thực sự thì chừng đó nền kinh tế còn đạt kết quả thấp

hơn tiềm năng của mình. Thành công trong những năm gần đây là số lượng doanh nghiệp tư nhân mới thành lập tăng lên nhanh chóng và tốc độ tăng trưởng chung đạt mức khá cao. Sự thất bại nằm ở chỗ thiếu cải cách thể chế và do vậy, hệ thống vẫn có khuynh hướng tạo ra nhiều quyết định tồi (cho tăng trưởng và công bằng). Ngay cả đối với những quyết định rất tệ hại, cũng cần phải có nhiều cuộc đấu tranh hành chính mới có thể ngăn chặn được. Có một đỉnh điểm,[7] tại đó một số lượng tới hạn các tỉnh và doanh nghiệp làm ăn hiệu quả nhận thấy được quyền lợi của mình và vận động để có thể đạt được – và quyền lợi này sẽ tương tự như lợi ích toàn quốc gia. Bất kỳ điều gì có thể làm để tiến nhanh hơn đến đỉnh điểm này sẽ cho phép các cuộc đấu tranh hành chính trong tương lai diễn ra với trọng lực của các quyền lợi được kéo về hướng đi đúng đắn. Lập luận này ủng hộ cho việc đẩy mạnh cải cách ở địa phương, có lẽ bằng cách bắt đầu tưởng thưởng cho các tỉnh thành công với nhiều đầu tư công hơn.

Để làm rõ hơn các vấn đề, có thể thực hiện những hoạt động nghiên cứu sau đây:

1. Nghiên cứu giá trị gia tăng của các ngành khác nhau theo mức giá thế giới. Nếu một ngành tốn kém nhiều nguồn lực hơn để sản xuất ra một sản phẩm cụ thể so với chi phí nhập khẩu sản phẩm tương tự thì đó thật sự là một gánh nặng đối với đất nước và nền kinh tế. Có thể nhận thấy nhiều kiểu hình khác nhau theo vùng, sản phẩm hay theo hình thức sở hữu.

2. Tìm cách xếp hạng các tỉnh theo mức độ hỗ trợ doanh nghiệp. Công bố các kiểu hình đầu tư tư nhân nội địa chính thức so với các tỉnh khác trong vùng. Không phải tỉnh nào cũng có thể giống như các tỉnh gần với TP.HCM, nhưng một tỉnh ở khu vực ven biển bắc trung bộ sẽ gặp khó khăn trong việc giải thích vì sao tỉnh mình hoạt động kém hiệu quả hơn nhiều so với tỉnh ngay sát bên với cùng vị trí, đất đai và khí hậu.

3. Đánh giá lại các ngành hiện nay đang sản xuất với chi phí cao hơn giá thế giới và đặt ra những vấn đề về tái cơ cấu. Liệu có thể nhanh chóng giảm chi phí sản xuất xuống tới mức giá cạnh tranh? Có nên đóng cửa một số nhà máy? Có thể bán cái nào trong số nhà máy chi phí cao và gây dựng lại bằng đầu tư mới?

4. Xây dựng các chỉ số về giáo dục và xã hội thể hiện rõ tới cấp độ địa phương hoặc thậm chí từng tổ chức. Đảm bảo các chỉ số này có thể dùng để so sánh với các quốc gia lân cận (có thể một phần trong sáng kiến ASEAN hoặc ESCAP) và công bố kết quả.

5. Tiến hành thử nghiệm với các loại chương trình giáo dục hay y tế khác nhau và rút ra những bài học từ thành công hay thất bại.

Việc phát triển các phương thức qua đó người dân có thể có việc làm tốt hơn và mức sống khá hơn ngay gần nhà mình sẽ tạo ra tự do hơn mà không hỗn loạn, công bằng về xã hội và về địa lý tốt hơn, và một xã hội vững mạnh hơn. Đó là những cải cách sẽ có được sự ủng hộ rộng rãi và tạo ra tác động duy trì ổn định. Điều này sẽ làm cho các chính sách này hấp dẫn hơn đối với những ai quan ngại về vấn đề ổn định.

[7] "Đỉnh điểm" (tipping point) là một khái niệm khoa học xã hội lấy từ vật lý học. Có thể làm dịch chuyển một đống cát từng chút một cho tới khi thình lình nó dịch chuyển mạnh. Trong khoa học xã hội, một số nhỏ người hoặc địa phương đi theo một con đường sẽ không tạo ít tác động cho tới khi số lượng của họ đạt tới một mức đáng kể nhất định, từ đó họ làm cho toàn bộ nhóm thay đổi hành vi của mình.