

VL00003210

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM



VIỆT NAM QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG ĐỂ TĂNG TRƯỞNG VÀ GIẢM NGHÈO

ĐÁNH GIÁ TỔNG HỢP CHI TIÊU CÔNG
ĐẤU THẦU MUA SẮM CÔNG VÀ TRÁCH NHIỆM TÀI CHÍNH 2004

TẬP 2: CÁC VẤN ĐỀ CHUYÊN NGÀNH

V308n
T.2 - 2005
VL00003210

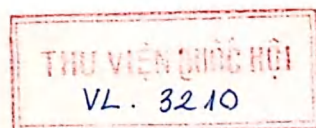
BÁO CÁO CHUNG CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM VÀ NGÂN HÀNG THẾ GIỚI
VỚI SỰ HỖ TRỢ CỦA NHÓM CÁC NHÀ TÀI TRỢ CÙNG MỤC ĐÍCH

Nhà xuất bản Tài chính

VIỆT NAM
QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG
ĐỂ TĂNG TRƯỞNG VÀ GIẢM NGHÈO

ĐÁNH GIÁ TỔNG HỢP CHI TIÊU CÔNG,
ĐÁU THẦU MUA SẴM CÔNG VÀ TRÁCH NHIỆM TÀI CHÍNH 2004.

Tập 2: CÁC VẤN ĐỀ CHUYÊN NGÀNH



Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới
với sự hỗ trợ của Nhóm các nhà tài trợ cùng mục đích

Tháng 4 năm 2005

Các từ viết tắt

| | |
|---------------|---|
| AGRMM | Nhóm Tư vấn về Quản lý và Bảo trì đường bộ |
| ASEAN | Hiệp hội các nước Đông Nam Á |
| BHXXH | Bảo hiểm Xã hội |
| BHYT | Bảo hiểm Y tế |
| Bộ NNPTNT | Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn |
| Bộ GDĐT | Bộ Giáo dục và Đào tạo |
| Bộ GT(VT) | Bộ Giao thông (Vận tải) |
| Bộ KHCN | Bộ Khoa học Công nghệ |
| Bộ KHĐT | Bộ Kế hoạch và Đầu tư |
| Bộ LĐTBXH | Bộ Lao động – Thương binh – Xã hội |
| BOT | Xây dựng – Vận hành – Chuyển giao |
| CIENCO | Tổng công ty Công trình Giao thông |
| CLTD TT&XDGN | Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo |
| CT 135 | Chương trình 135 |
| CTMT(QG) | Chương trình mục tiêu (Quốc gia) |
| Cty QLTL | Công ty Quản lý công trình thủy lợi |
| CTYTQG | Chương trình y tế quốc gia |
| Cục HKDD | Cục Hàng không dân dụng |
| EGCTC | Đánh giá chi tiêu công |
| EGTHCTC | Đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm tài chính |
| DH&CD | Đại học và Cao đẳng |
| Điều tra MSDC | Điều tra mức sống dân cư |
| DNKT | Dạy nghề kỹ thuật |
| DNNN | Doanh nghiệp nhà nước |
| ĐSVN | Đường sắt Việt Nam |
| ĐTDS&SK | Điều tra dân số và sức khỏe |
| ĐTMSHGĐ | Điều tra mức sống hộ gia đình |
| ĐTСКQG | Điều tra sức khỏe quốc gia |
| FDI | Đầu tư trực tiếp nước ngoài |
| FIR | Vùng thông báo bay |
| GDP | Tổng sản phẩm quốc dân |
| HĐND | Hội đồng nhân dân |
| HS/GV | Tỷ lệ Học sinh/Giáo viên |
| IBRD | Ngân hàng Tái thiết và phát triển quốc tế |
| IDA | Hiệp hội Phát triển quốc tế |
| IMF | Quỹ Tiền tệ Quốc tế |
| JBIC | Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật bản |
| MCLTHTT | Mức chất lượng trường học tối thiểu |
| MIS | Hệ thống thông tin quản lý |
| MTEF | Khuôn khổ chi tiêu trung hạn |
| NGO | Tổ chức phi chính phủ |
| NHTG | Ngân hàng Thế giới |
| NHTMQĐ | Ngân hàng Thương mại quốc doanh |
| NS GD | Ngân sách cho giáo dục |
| NSĐP | Ngân sách địa phương |
| NSNN(TW) | Ngân sách nhà nước (Trung ương) |

| | |
|------------|---|
| ODA | Hỗ trợ Phát triển chính thức |
| Quỹ KCB | Quỹ Khám chữa bệnh |
| SARS | Bệnh Viêm đường hô hấp cấp |
| TABMIS | Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách |
| TE | Trẻ em |
| THCN | Trung học công nghiệp |
| THCS | Trung học cơ sở |
| THPT/PTTH | Trung học phổ thông/ Phổ thông trung học |
| TNSNT | Tổng năng suất nhân tố |
| TSCĐ | Tài sản cố định |
| TX | (Tổng chi) thường xuyên |
| UBND | Ủy ban nhân dân |
| UNDP | Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc |
| UNESCO | Tổ chức Văn hoá, Khoa học và Giáo dục Liên hợp quốc |
| VH&BD | Vận hành và bảo dưỡng |
| VITRANSS | Chiến lược Phát triển Giao thông quốc gia |
| VIWA | Cục đường sông Việt Nam |
| VRA | Cục đường bộ Việt Nam |
| WHO | Tổ chức Y tế Thế giới |
| XDCB | Xây dựng cơ bản |
| XĐGN - TVL | Xóa đói giảm nghèo - Tạo việc làm |

MỤC LỤC

| | |
|---|------------|
| 10. CHI TIÊU CÔNG TRONG NGÀNH GIÁO DỤC | 1 |
| Giới thiệu và tổng quan | 1 |
| Bối cảnh và các chính sách trong ngành giáo dục | 1 |
| Đầu tư phát triển giáo dục | 3 |
| Kết quả hoạt động của ngành | 9 |
| Hoạch định và thực thi các ưu tiên trong ngành | 27 |
| Kết luận và khuyến nghị | 30 |
| 11. CHI TIÊU CÔNG TRONG NGÀNH GIAO THÔNG | 33 |
| Giới thiệu và tổng quan | 33 |
| Tổng quan và tình hình hoạt động trong ngành giao thông | 33 |
| Chi tiêu công chung trong ngành giao thông | 41 |
| Nhu cầu chi tiêu trong tương lai..... | 55 |
| Kết luận và khuyến nghị..... | 57 |
| 12. CHI TIÊU CÔNG TRONG NGÀNH Y TẾ..... | 61 |
| Giới thiệu chung và tổng quan | 61 |
| Thành tựu và thách thức | 62 |
| Tổng quan về chi tiêu y tế giai đoạn 1991-2002 | 66 |
| Quá trình phát triển chính sách y tế và công cụ chính sách | 69 |
| Sự cần thiết phải tập trung vào các chức năng chính của nhà nước trong y tế .. | 80 |
| Thực hiện các chức năng chính của nhà nước trong y tế | 83 |
| Khuyến nghị | 86 |
| 13. CHI TIÊU CÔNG TRONG NGÀNH NÔNG NGHIỆP | 91 |
| Giới thiệu và tổng quan | 91 |
| Bối cảnh của ngành | 92 |
| Những tác động chính và tồn tại cần cải tiến | 100 |
| Những vấn đề chi tiêu công cho các tiểu ngành..... | 105 |
| Khuyến nghị | 114 |
| 14. CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA | 117 |
| Giới thiệu và tổng quan | 117 |
| Quản lý và điều tiết | 118 |
| Chi ngân sách nhà nước cho các CTMTQG | 121 |
| Rủi ro mua sắm, trách nhiệm tài chính của Chương trình XĐGN và Chương trình 135..... | 124 |
| Tác động và hiệu quả của các CTMTQG..... | 129 |
| Khuyến nghị | 134 |

Hộp:

| | |
|---|----|
| Hộp 10.1: Các mục tiêu chính trong ngành giáo dục..... | 2 |
| Hộp 10.2: Những mục tiêu mang tính hoạt động chính trong ngành giáo dục | 3 |
| Hộp 12.1: Các kinh nghiệm ban đầu với Nghị định 10/2002/NĐ-CP | 80 |

| | |
|---|-----|
| Hộp 12.2: Ngân sách cho các bệnh viện tuyến trung ương | 85 |
| Hộp 13.1: Xóa đói giảm nghèo và tác động tăng trưởng của chi tiêu cho khu vực nông thôn | 101 |
| Hộp 14.1: Hiệu quả Chương trình Xóa đói giảm nghèo và tạo việc làm.... | 131 |
| Hộp 14.2: Tác động của Chương trình 135 đối với giảm đói nghèo | 132 |
| Hộp 14.3: Hiệu quả của các chương trình mục tiêu phòng chống một số bệnh xã hội, bệnh dịch nguy hiểm và HIV/AIDS | 132 |

Biểu đồ:

| | |
|--|-----|
| Biểu đồ 11.1: Đánh giá về sự tiếp cận của đường giao thông nông thôn | 36 |
| Biểu đồ 11.2: Chi phí vận chuyển container 40 feet, qua cảng gần nhất, đến Nhật bản | 38 |
| Biểu đồ 11.3: So sánh tình hình hư hỏng của hệ thống đường tương ứng với những tình huống chi ngân sách khác nhau | 47 |
| Biểu đồ 12.1: Thu nhập bình quân đầu người theo khu vực và chi y tế theo đầu người | 63 |
| Biểu đồ 12.2: Sơ đồ Lorenz về phân bố chi ngân sách nhà nước trong ngành y tế (1997 và 2002) và GDP theo đầu người (2000) giữa các địa phương | 64 |
| Biểu đồ 12.3: Chi y tế theo khu vực và nguồn vốn | 65 |
| Biểu đồ 12.4: Tỷ lệ phân chia ngân sách trung ương – địa phương trong tổng ngân sách y tế của nhà nước, 1991-2002 | 67 |
| Biểu đồ 12.5: Cơ cấu trong tổng chi ngân sách nhà nước cho y tế, 1991-2002 (%) | 68 |
| Biểu đồ 12.6: Chi ngân sách trung ương cho y tế theo chức năng, 1991-2002 (%) | 68 |
| Biểu đồ 12.7: Chi ngân sách địa phương cho y tế theo chức năng, 1991-2002 (%) | 69 |
| Biểu đồ 12.8: Chi chăm sóc sức khỏe từ tiền túi của hộ gia đình tính trên đầu người trong một năm (2002 là năm gốc), xếp theo nhóm thu nhập | 70 |
| Biểu đồ 12.9: Tỷ lệ chi ngân sách nhà nước cho các chương trình y tế quốc gia trong tổng chi ngân sách thường xuyên cho ngành y tế, 1993- 2002 | 73 |
| Biểu đồ 14.1: Tỷ trọng của các chương trình riêng rẽ trong tổng chi tiêu cho các CTMTQG, giai đoạn 1999-2003 | 122 |

Bảng:

| | |
|--|---|
| Bảng 10.1: Tỷ lệ chi tiêu cho giáo dục trong GDP và tổng chi tiêu công | 3 |
| Bảng 10.2: Chi tiêu cho giáo dục tại một số quốc gia thời kỳ 1999-2001 | 4 |
| Bảng 10.3: Tỷ lệ chi NSNN cho giáo dục | 5 |

| | |
|---|----|
| Bảng 10.4: Cơ cấu chi NS cho ngành giáo dục theo nội dung kinh tế của các cấp, bậc học (%) | 5 |
| Bảng 10.5: Chi đầu tư xây dựng cơ bản cho giáo dục | 6 |
| Bảng 10.6: Chi lương giáo viên từ nguồn ngân sách cho giáo dục công lập tính trên một đầu học sinh trong một năm (đồng) | 6 |
| Bảng 10.7: Chi tiêu cho giáo dục chia theo cấp ngân sách,(%)..... | 6 |
| Bảng 10.8: Nguồn tài chính cho chi giáo dục (%)..... | 7 |
| Bảng 10.9: Số lượng học sinh các cấp học (nghìn) | 9 |
| Bảng 10.10: Số lượng trường học mầm non và phổ thông..... | 9 |
| Bảng 10.11: Số lượng giáo viên ở các cấp bậc học | 10 |
| Bảng 10.12: Tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi được đi học, (%) | 11 |
| Bảng 10.13: Sự khác biệt trong tỷ lệ HS/GV năm 2002 | 12 |
| Bảng 10.14: Khác biệt về tỷ lệ nhập học theo điều kiện kinh tế xã hội | 13 |
| Bảng 10.15: Tỷ lệ học sinh theo giới tính..... | 14 |
| Bảng 10.16: Phạm vi lợi ích có được từ chi cho giáo dục..... | 14 |
| Bảng 10.17: Thành phần chi của hộ gia đình ở bậc giáo dục tiểu học và THCS..... | 15 |
| Bảng 10.18: Miễn giảm học phí phân theo nhóm thu nhập..... | 16 |
| Bảng 10.19: Chi tiêu của các chương trình mục tiêu quốc gia sử dụng ngân sách nhà nước phân theo vùng | 17 |
| Bảng 10.20: Chi phí trên đầu học sinh (Nghìn đồng) | 17 |
| Bảng 10.21: Tỷ lệ học sinh/giáo viên..... | 18 |
| Bảng 10.22: Chi phí đào tạo trên đầu sinh viên ở các cơ sở đào tạo đại học | 18 |
| Bảng 10.23: Giờ giảng trên lớp của giáo viên | 19 |
| Bảng 10.24: Tỷ lệ người lao động biết chữ | 21 |
| Bảng 10.25: Tỷ lệ lên lớp và tốt nghiệp | 21 |
| Bảng 10.26: Tỷ lệ lưu ban và bỏ học theo vùng..... | 22 |
| Bảng 10.27: Tiếp thu kiến thức toán và tập đọc ở lớp 5 | 22 |
| Bảng 10.28: Số năm học trung bình..... | 23 |
| Bảng 10.29: So sánh về tỷ lệ HS/GV trên bình diện quốc tế..... | 24 |
| Bảng 10.30: Trình độ giáo viên ở đào tạo đại học..... | 25 |
| Bảng 10.31: Lương và tiền công của giáo viên so với GDP đầu người | 25 |
| Bảng 10.32: So sánh về kết quả tiếp thu giữa học cả ngày và học nửa ngày | 26 |
| Bảng 11.1: Khối lượng vận tải trong nước giai đoạn 1999-2003 | 34 |
| Bảng 11.2: Chiều dài đường (km) phân theo loại đường và mặt đường | 35 |
| Bảng 11.3: Phương tiện vận tải | 36 |
| Bảng 11.4: Tỷ lệ chiếm chỗ của hãng Hàng không quốc gia Việt Nam trong tổng số chỗ được cung cấp | 39 |
| Bảng 11.5: So sánh với các nước khác..... | 40 |
| Bảng 11.6: Tổng quan về chi tiêu công trong ngành giao thông dựa trên số liệu của Bộ Tài chính (tỷ đồng)..... | 41 |
| Bảng 11.7: Tổng quan chi giao thông (tỷ đồng)..... | 42 |
| Bảng 11.8: Mức chi tiêu của ngân sách trung ương và các nguồn tài chính (tỷ đồng) | 44 |
| Bảng 11.9: So sánh mức chi cho giao thông với các nước..... | 44 |

| | |
|---|-----|
| Bảng 11.10: So sánh số liệu về chi thường xuyên của Cục đường bộ và Bộ Tài chính | 45 |
| Bảng 11.11: Nguồn thu trong năm 2001 từ những khoản thu do người sử dụng đường đóng | 48 |
| Bảng 11.12: Mức chi cho đường bộ cấp tỉnh | 49 |
| Bảng 11.13: Sự khác nhau giữa các vùng về mức chi cho đường bộ..... | 50 |
| Bảng 11.14: Chi ngân sách phân theo loại hình giao thông (tỷ đồng) | 51 |
| Bảng 11.15: Phân bổ của ngân sách nhà nước và nguồn thu của Đường sắt Việt nam | 52 |
| Bảng 11.16: Nhu cầu đầu tư cho cơ sở hạ tầng trong ngành giao thông (nghìn tỷ đồng)..... | 55 |
| Bảng 12.1: Một số chỉ số về sức khỏe trong giai đoạn 1990-2002 và mục tiêu 2010..... | 62 |
| Bảng 12.2: Dân số, tổng chi ngân sách, chi ngân sách cho y tế và GDP, 1991-2002..... | 66 |
| Bảng 12.3: Chi tiêu công và tổng chi y tế so với GDP ở một số nước châu Á đang phát triển, 2001 | 67 |
| Bảng 13.1: Nghèo đói, tăng trưởng và cơ cấu kinh tế, 1998-2003, (%)..... | 92 |
| Bảng 13.2: Chi ngân sách cho nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp..... | 95 |
| Bảng 13.3: Chi của Nhà nước cho nông nghiệp, 1997-2002, | 95 |
| Bảng 13.4: Chi đầu tư và chi thường xuyên trong nông nghiệp, % trong tổng chi tiêu, | 96 |
| Bảng 13.5: Chi tiêu của Nhà nước cho lương, tiền công và VH&BD trong nông nghiệp, | 96 |
| Bảng 13.6: Ngân sách nông nghiệp theo lĩnh vực, tỷ đồng Việt Nam | 97 |
| Bảng 13.7: Thông kê tài chính của các doanh nghiệp nhà nước do trung ương quản lý | 98 |
| Bảng 13.8: ODA trong ngành nông nghiệp, 1997-2002 | 100 |
| Bảng 13.9: Vốn đầu tư phân theo hình thức sở hữu năm 1999 | 104 |
| Bảng 13.10: Việt Nam – Chi tiêu công cho thủy lợi (tỷ đồng)..... | 106 |
| Bảng 13.11: Việt Nam: Nợ của Bộ NNPTNT ở các công ty xây dựng thủy lợi, (tỷ đồng) ¹ | 107 |
| Bảng 13.12: Chi tiêu công dành cho nghiên cứu nông nghiệp từ các nguồn vốn của Trung ương, giai đoạn 2000-2003 (tỷ VND) | 110 |
| Bảng 13.13: Nguồn ngân sách cho khuyến nông (tỷ VND)..... | 112 |
| Bảng 13.14: Chi tiêu công dành cho lâm nghiệp và các dịch vụ có liên quan (tỷ đồng) | 113 |
| Bảng 14.1: Tỷ lệ chi cho các CTMTQG trong tổng chi ngân sách nhà nước, giai đoạn 1998-2002 | 122 |

10. CHI TIÊU CÔNG TRONG NGÀNH GIÁO DỤC

Giới thiệu và tổng quan

10.1 Nhờ tác động của cải cách kinh tế, Việt Nam đã có tiến bộ nhanh chóng trong tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Khi bắt đầu quá trình đổi mới, Việt Nam có tỷ lệ dân số biết chữ cao cũng như trình độ giáo dục trung học và đại học cao hơn hầu hết các quốc gia có thu nhập đầu người tương đương. Để duy trì tốc độ phát triển kinh tế nhanh như hiện nay, chính sách phát triển giáo dục và đào tạo phải thực sự là quốc sách hàng đầu với mục tiêu nâng cao dân trí, đào tạo nguồn nhân lực và bồi dưỡng nhân tài cho quốc gia.

10.2 Chương này phản ánh những tiến bộ đạt được trong chi tiêu công cho giáo dục kể từ lần đánh giá chi tiêu công năm 2000. Nhìn chung, việc cấp vốn cho ngành đã được cải thiện nhiều, tỷ lệ xã hội hóa tăng và cơ sở vật chất được nâng cấp. Khoảng cách giữa lợi ích người dân được hưởng và chi phí họ phải bỏ ra đã thu hẹp dù vẫn còn là một vấn đề đáng quan tâm. Bên cạnh đó, vẫn còn nhiều thách thức lớn đối với việc nâng cao chất lượng và hiệu quả của giáo dục.

10.3 Phần đầu của chương này xem xét bối cảnh và chính sách trong ngành giáo dục. Phần hai xem xét vấn đề cấp kinh phí cho ngành giáo dục. Phần ba đánh giá kết quả hoạt động của ngành. Phần bốn nghiên cứu cách thức tiếp cận đối với công tác lập kế hoạch và thực hiện các ưu tiên của ngành. Phần năm đưa ra kết luận và kiến nghị.

Bối cảnh và các chính sách trong ngành giáo dục

10.4 Hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam hiện có bốn cấp: mầm non, tiểu học (kéo dài 5 năm, bắt đầu từ 6 tuổi), trung học cơ sở (THCS – 4 năm) và trung học phổ thông (THPT – 3 năm). Giáo dục chủ yếu do các trường công lập đảm nhiệm. Cũng có các trường bán công theo hình thức Nhà nước cung cấp cơ sở vật chất còn cha mẹ học sinh trang trải chi phí hoạt động, kể cả lương giáo viên. Sau bậc tiểu học và trung học cơ sở và trung học phổ thông còn có Đào tạo và Dạy nghề kỹ thuật (DNKT). Đào tạo đại học được thực hiện tại các trường đại học và cao đẳng. Bên cạnh đó, còn có một hệ thống bổ túc văn hoá với nhiều hình thức đào tạo khác nhau. Toàn bộ hệ thống trên bao gồm cả giáo dục và đào tạo trong đánh giá này được gọi chung là giáo dục.

10.5 Bộ Giáo dục và Đào tạo (Bộ GDĐT) chịu trách nhiệm chung về hoạch định chính sách giáo dục. Nhìn chung, Bộ quản lý các trường đại học, cấp tỉnh quản lý trường trung học, cấp huyện và xã quản lý tiểu học và mầm non. Tuy nhiên, trên thực tế, mô hình này có sự khác biệt theo từng vùng lãnh thổ. Phân cấp trong

ngành giáo dục đang được đẩy mạnh thông qua việc thu hẹp sự kiểm soát của cấp trung ương kết hợp với việc tăng quyền tạo nguồn thu và các khuyến khích khác ở cấp địa phương. Bộ Lao động – Thương binh – Xã hội có trách nhiệm quản lý DNKT.

10.6 Những mục tiêu chính trong chính sách giáo dục của Chính phủ được nêu trong các văn bản sau: Chiến lược toàn diện về giảm nghèo và tăng trưởng (2002), Chiến lược phát triển ngành giáo dục giai đoạn 2001-2010, Kế hoạch giáo dục cho mọi người và Quy hoạch tổng thể giáo dục trung học phổ thông. Mục tiêu tổng thể là nhằm tăng tỷ lệ đến trường của trẻ em trong độ tuổi ở mọi cấp học, đặc biệt là trong các cộng đồng bị thiệt thòi. Đối với giáo dục tiểu học, mục tiêu này là đến cuối thập kỷ này, mọi trẻ em trong độ tuổi sẽ được đến trường. Mục tiêu tiếp theo là nâng cao chất lượng và mức độ phù hợp của hoạt động giáo dục nhằm phát triển quyền công dân và tạo cơ sở cho tăng trưởng kinh tế trong nền kinh tế mở toàn cầu. Một mục tiêu nữa là nâng cao chất lượng quản lý giáo dục ở mọi cấp học, đặc biệt là thông qua phân cấp quản lý cho địa phương và cơ sở trong khuôn khổ các tiêu chuẩn quốc gia.

10.7 Các mục tiêu và nhiệm vụ quan trọng được nêu trong Hộp 10.1 và hộp 10.2.

Hộp 10.1: Các mục tiêu chính trong ngành giáo dục

Mầm non:

- Tỷ lệ trẻ dưới 3 tuổi đi nhà trẻ: 15% năm 2005 và 18% năm 2010. Tỷ lệ trẻ từ 3 đến 5 tuổi đi mẫu giáo: 58% năm 2005 và 67% năm 2010.
- Tỷ lệ trẻ em 5 tuổi học mẫu giáo chuẩn bị cho lớp 1: 85% năm 2005 và 95% năm 2010.

Giáo dục phổ thông:

- Tới năm 2005, 97% trẻ em trong độ tuổi tham gia tiểu học và 99% năm 2010.
- Tới năm 2005, 80% trẻ em trong độ tuổi tham gia trung học cơ sở và 90% năm 2010.
- Tới năm 2005, 45% trẻ trong độ tuổi tham gia trung học phổ thông và 50% năm 2010.

THCN, dạy nghề:

- Tới năm 2005, thu hút 10% dân số trong độ tuổi vào các trường THCN và tỷ lệ này tăng lên 15% năm 2010. Thu hút học sinh sau THCS và học các trường dạy nghề đạt 10% vào năm 2005 và 15% vào năm 2010.
- Các chương trình dạy nghề kỹ năng cao sẽ được đưa vào hoạt động, thu hút 5% (vào năm 2005) và 10% (vào năm 2010) học sinh tốt nghiệp THPT và trường dạy nghề.

Cao đẳng, đại học và sau đại học:

- Tới năm 2010, đạt tỷ lệ 200 sinh viên trên 10.000 dân, 38 nghìn người theo học chương trình cao học và 15 nghìn người theo học chương trình tiến sĩ.

Giáo dục cho trẻ em tàn tật:

- Tới năm 2005, đạt tỷ lệ 50% trẻ em tàn tật được đi học và 70% năm 2010.

Hộp 10.2: Những mục tiêu mang tính hoạt động chính trong ngành giáo dục

Giáo viên:

- Tới 2010, 40% giáo viên tiểu học tốt nghiệp cao đẳng.
- Tới 2005, 100 % giáo viên THCS tốt nghiệp từ cao đẳng trở lên, tổ trưởng và tổ phó bộ môn tốt nghiệp đại học.
- Tới 2010, 10 % giáo viên THPT có bằng cao học.

Cơ sở vật chất:

- Đối với giáo dục cơ bản (từ mầm non, tiểu học, THCS, THPT), tại mỗi xã (hay nhóm xã tại những nơi thưa dân) sẽ có ít nhất một trường THCS và một trường THPT đạt chuẩn quốc gia.
- Mỗi tỉnh xây dựng ít nhất một trường THPT trọng điểm.
- Củng cố và mở rộng Hệ thống trường dân tộc nội trú .

Tài chính

- Tổng chi ngân sách cho giáo dục đạt 6% GDP năm 2005 và 7% năm 2010.
- Chi tiêu dành cho giáo dục trong tổng chi tiêu công tăng từ 15% năm 2000 lên 18 % năm 2005 và 20% năm 2010, với trọng tâm ưu tiên giáo dục phổ cập, giáo dục vùng dân tộc, vùng khó khăn, các lĩnh vực mà tư nhân ít tham gia; nhằm đảm bảo điều kiện học tập tốt ngang với mức trung bình của cả nước cũng như mang lại cơ hội học tập cho trẻ bị thiệt thòi (trẻ em tại các gia đình thu nhập thấp).

Đầu tư phát triển giáo dục

Tỷ trọng chi tiêu công cho giáo dục trong tổng chi tiêu công

10.8 Chính phủ Việt Nam đã dành ưu tiên về chi tiêu cho ngành giáo dục trong cả chính sách và trên thực tế. Bảng 10.1 thể hiện chi tiêu cho giáo dục trong tổng chi tiêu công và tỷ lệ chi tiêu công cho giáo dục trong tổng chi tiêu công và tổng GDP.

Bảng 10.1: Tỷ lệ chi tiêu cho giáo dục trong GDP và tổng chi tiêu công

| Tổng số | Cơ sở giá | Tỷ VND | | | |
|------------------------------------|-----------|--------|-------|-------|-------|
| | | 1994 | 1998 | 2000 | 2002 |
| GDP | Hiện hành | 170,3 | 361,5 | 441,6 | 536,1 |
| | 1994 | 170,3 | 244,7 | 274,3 | 312,9 |
| Chi tiêu công | Hiện hành | 42,8 | 73,4 | 103,2 | 133,4 |
| | 1994 | 42,8 | 49,7 | 64,1 | 78,0 |
| Ngành giáo dục | Hiện hành | 6,0 | 12,8 | 15,6 | 22,6 |
| | 1994 | 6,0 | 8,6 | 9,7 | 13,3 |
| % của giáo dục trong GDP | | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 4,2 |
| % của giáo dục trong chi tiêu công | | 14,0 | 17,4 | 15,1 | 16,9 |

Nguồn : Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT, Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính.

10.9 Trong những năm gần đây, Việt Nam đạt tỷ lệ tăng trưởng GDP cao và ổn định. Trong thời kỳ 2000-2003, tỷ lệ trung bình hàng năm là 7%. Hơn nữa, chi tiêu cho giáo dục trong GDP đã tăng từ 3,5% năm 1994 lên 4,6% năm 2004. So với các ngành khác, giáo dục đã được ưu tiên, theo đó chi tiêu cho giáo dục trong tổng chi tiêu công tăng từ 14% lên 18.6%. So với các nước trong khu vực, Việt Nam đã vượt qua những nước như In-đô-nê-xia, Ấn độ, Pa-kis-tan. Tuy nhiên xét về tỷ trọng trong GDP, chi tiêu công của Việt Nam thấp hơn Thái lan và Ma-lay-si-a. Với mục tiêu tiếp tục tăng chi cho giáo dục đến trước năm 2010 tỷ trọng chi cho giáo dục trong chi tiêu công đạt 20% sẽ cho phép tiếp tục tăng cường chất lượng và hiệu quả giáo dục, qua đó đóng góp vào việc thực hiện các mục tiêu quốc gia.

Bảng 10.2: Chi tiêu cho giáo dục tại một số quốc gia thời kỳ 1999-2001

| Quốc gia | % của chi cho giáo dục trong GDP | % của chi cho giáo dục trong tổng chi tiêu |
|----------------------|----------------------------------|--|
| Nhật Bản | 3,6 | 10,5 |
| Singapore | 3,6 | 17,4 |
| Ấn độ | 4,1 | 12,7 |
| Indonesia | 1,3 | 9,8 |
| Malaysia | 7,9 | 20,0 |
| Pakistan | 1,8 | 7,8 |
| Thailand | 5,0 | 31,0 |
| Việt Nam (1999-2001) | 3,4 | 14,8 |
| 2004 | 4,6 | 17,1 |

Nguồn: Các nước khác: UNDP. Báo cáo Phát triển con người, Việt Nam: Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính.

Cơ cấu chi tiêu công cho giáo dục theo cấp bậc học

10.10 Cơ cấu chi NSNN cho các cấp, bậc học đã có sự thay đổi theo hướng tăng chi ở giáo dục và giảm ở đào tạo. Điều này phản ánh quan điểm ưu tiên đầu tư cho giáo dục cơ bản và giáo dục ở khu vực khó khăn, vùng dân tộc thiểu số của Việt Nam. Năm 1998, cơ cấu chi NSNN cho giáo dục là 73,3% và cho đào tạo là 26,7% đến năm 2002 chi cho giáo dục tăng lên chiếm tỷ lệ 77,7% và chi cho đào tạo giảm chỉ còn chiếm 22,3% do quá trình xã hội hoá diễn ra trong lĩnh vực đào tạo nhanh hơn trong lĩnh vực giáo dục. Trong lĩnh vực giáo dục, tỷ trọng chi cho giáo dục tiểu học giảm (do số lượng học sinh tiểu học giảm mỗi năm gần nửa triệu học sinh) trong khi chi cho trung học cơ sở và trung học phổ thông đã tăng lên (do qui mô học sinh THCS và THPT tăng nhanh trong những năm gần đây). Trong tương lai, cấp trung học cơ sở sẽ là cấp ngày càng cần nhiều nguồn lực lớn hơn để thực hiện mục tiêu phổ cập. Tỷ lệ chi cho ĐH&CD giảm từ 12,4% năm 1998 xuống còn 9,7% năm 2002, thể hiện sự giảm chi tiêu ngân sách cho cấp học có thể dựa nhiều hơn vào học phí (bảng 10.3).

Bảng 10.3: Tỷ lệ chi NSNN cho giáo dục

| | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Tổng chi NSNN cho giáo dục | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Chi giáo dục: | 73,30 | 75,86 | 76,01 | 77,68 |
| - Mầm non | 5,40 | 6,71 | 6,97 | 6,97 |
| - Tiểu học | 35,27 | 32,17 | 32,71 | 31,61 |
| - THCS | 19,38 | 20,44 | 20,32 | 21,32 |
| - THPT | 8,33 | 10,02 | 11,02 | 10,40 |
| - Giáo dục khác | 4,92 | 6,52 | 4,99 | 7,39 |
| Chi Đào tạo: | 26,29 | 24,14 | 23,99 | 22,32 |
| - Dạy nghề | 3,79 | 3,06 | 3,30 | 3,24 |
| - THCN | 4,80 | 3,54 | 3,22 | 2,86 |
| - Đại học – Cao đẳng | 12,43 | 9,27 | 9,58 | 9,71 |
| - Sau đại học | 0,81 | 0,45 | 0,48 | 0,46 |
| - Đào tạo khác | 4,86 | 7,82 | 7,40 | 6,05 |

Nguồn: Bộ Tài chính.

Cơ cấu chi tiêu công cho ngành giáo dục theo nội dung kinh tế

10.11 Chi NSNN cho giáo dục theo chức năng chi bao gồm 2 thành phần chủ yếu là chi thường xuyên và chi đầu tư xây dựng cơ bản. Trong thời kỳ 1999-2002, cơ cấu chi NSNN theo nội dung kinh tế cho giáo dục không có sự thay đổi lớn: chi thường xuyên dao động ở mức 73%, chi đầu tư ở mức 27% (bảng 10.4). Tuy nhiên, về số tuyệt đối, trong giai đoạn này chi đầu tư XDCB cho giáo dục đã tăng gần gấp đôi: từ 2.418 nghìn tỷ đồng năm 1999 lên 4.375 nghìn tỷ đồng năm 2002. Trong đó phần lớn là chi xây dựng cơ bản. Chi mua sắm tài sản cố định và sửa chữa chiếm tỷ lệ thấp, năm 2001 tỷ lệ này chỉ ở mức 10%. Cùng trong thời gian này, tốc độ tăng chi đầu tư XDCB nhanh nhất là ở giáo dục mầm non và trung học cơ sở (khoảng 2 lần), THPT 1,8 lần, bậc tiểu học là 1,5 lần (bảng 10.5)

Bảng 10.4: Cơ cấu chi NS cho ngành giáo dục theo nội dung kinh tế của các cấp, bậc học (%)

| | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
|------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| | Chi đầu tư XDCB | Chi thường xuyên | Chi đầu tư XDCB | Chi thường xuyên | Chi đầu tư XDCB | Chi thường xuyên | Chi đầu tư XDCB | Chi thường xuyên |
| Tổng chi | 25,9 | 74,1 | 26,7 | 73,3 | 27,5 | 72,5 | 26,8 | 73,2 |
| Giáo dục | 23,9 | 76,1 | 23,5 | 76,5 | 23,0 | 77,0 | 24,9 | 75,1 |
| - Mầm non | 22,1 | 77,9 | 19,7 | 80,3 | 22,7 | 77,3 | 27,2 | 72,8 |
| - Tiểu học | 19,8 | 80,2 | 18,5 | 81,5 | 18,7 | 81,3 | 18,4 | 81,6 |
| - THCS | 21,0 | 79,0 | 19,9 | 80,0 | 20,2 | 79,8 | 22,0 | 78,0 |
| - THPT | 35,8 | 64,2 | 31,8 | 68,2 | 35,9 | 64,1 | 33,5 | 66,5 |
| Đào tạo | 32,3 | 67,7 | 36,6 | 63,4 | 41,6 | 58,4 | 33,2 | 66,9 |
| - TNCN | 35,1 | 64,9 | 27,4 | 72,6 | 38,0 | 62,0 | 37,0 | 63,0 |
| - ĐH, CĐ | 32,8 | 67,2 | 29,3 | 70,7 | 35,0 | 65,0 | 31,4 | 68,6 |

Nguồn: Bộ Tài chính.

Bảng 10.5: Chi đầu tư xây dựng cơ bản cho giáo dục

| | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-----------|-------|-------|-------|-------|
| Phân theo nội dung chi | | | | | |
| Tổng chi về vốn | (tỷ đồng) | 2.418 | 2.918 | 3.409 | 4.375 |
| - Tỷ lệ chi XDCB (%) | | 66,9 | 80,3 | 89,8 | 62,0 |
| - Tỷ lệ chi mua sắm TSCĐ và sửa chữa (%) | | 33,1 | 19,7 | 10,2 | 38,0 |
| Phân theo cấp bậc học | | | | | |
| | (tỷ đồng) | | | | |
| 1. Giáo dục mầm non | | 217 | 217 | 308 | 428 |
| 2. Tiểu học | | 830 | 976 | 1.195 | 1.312 |
| 3. Trung học cơ sở | | 544 | 667 | 802 | 1.058 |
| 4. Trung học phổ thông | | 438 | 520 | 771 | 786 |
| 5. Giáo dục khác ¹ | | 389 | 538 | 334 | 791 |

Nguồn: Bộ Tài chính.

10.12 Cơ cấu chi thường xuyên rất khác nhau giữa giáo dục và đào tạo. Ở khối giáo dục, năm 2002, chi lương và phụ cấp lương chiếm 71,3% tổng chi thường xuyên, trong khi đó ở khối đào tạo, chi lương chỉ chiếm 27,4%. Từ 1999 đến nay, chi lương giáo viên trên một đầu học sinh tăng ở tất cả các cấp học của khối giáo dục. Tỷ lệ này tăng nhanh nhất là ở bậc tiểu học- gần gấp đôi trong vòng 4 năm (từ 263.896 đồng/HS năm 1999 lên 516.023 đồng/HS năm 2002), tiếp đến là THPT gấp 1,62 lần, THCS tăng 1,6 lần, bậc học mầm non là 1,52 lần (bảng 10.6).

Bảng 10.6: Chi lương giáo viên từ nguồn ngân sách cho giáo dục công lập tính trên một đầu học sinh trong một năm (đồng)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------|---------|---------|---------|---------|
| Mầm non | 432.266 | 500.710 | 755.033 | 813.106 |
| Tiểu học | 263.896 | 349.284 | 448.775 | 516.023 |
| THCS | 272.991 | 350.064 | 395.410 | 436.714 |
| THPT | 398.028 | 486.594 | 586.447 | 636.446 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch - Tài chính, Bộ GDĐT và Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính.

Phân cấp quản lý ngân sách giáo dục

Bảng 10.7: Chi tiêu cho giáo dục chia theo cấp ngân sách, (%)

| | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
|----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Trung ương | Địa phương | Trung ương | Địa phương | Trung ương | Địa phương | Trung ương | Địa phương |
| Tổng | 19,34 | 80,67 | 17,13 | 82,87 | 16,2 | 83,8 | 14,65 | 85,35 |
| Giáo dục | 6,58 | 93,42 | 3,58 | 96,42 | 2,24 | 97,76 | 2,07 | 97,93 |
| Đào tạo | 60,46 | 39,54 | 59,70 | 40,30 | 60,42 | 39,58 | 58,45 | 41,55 |

Nguồn: Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính.

10.13 Quản lý ngân sách nhà nước trong giáo dục đang ngày càng được phân cấp, mang lại nhiều quyền tự chủ hơn cho chính quyền địa phương cũng như cho các

¹ Giáo dục khác gồm các trường dân tộc nội trú, các trường giáo dưỡng, học sinh năng khiếu, v.v.

cơ sở giáo dục. Chính quyền địa phương có nhiệm vụ phân bổ ngân sách cho công tác giáo dục cơ sở tại địa phương và hoạt động của các cơ sở giáo dục do địa phương quản lý.

Đóng góp của gia đình học sinh

10.14 Từ năm 1994, giáo dục ngoài công lập đã tăng đáng kể. Lĩnh vực được tập trung nhất là THPT, trong đó giáo dục phi công lập từ chỗ chiếm 20% năm 1994 đã chiếm 32% năm 2004 và mầm non tăng từ 30% lên 58% trong cùng thời kỳ.

10.15 Có hai loại hình đóng góp của cha mẹ học sinh: bắt buộc và tự nguyện. Theo quy định của Chính phủ, đóng góp chính của cha mẹ học sinh gồm học phí, lệ phí tuyển sinh và đóng góp xây dựng trường sở. Những khoản đóng góp này, được coi là nguồn thu của ngân sách nhà nước, do các cơ sở giáo dục thu và giữ lại để trang trải cho hoạt động giáo dục.

10.16 Cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002 (ĐTMSHGĐ) cho thấy chi của cha mẹ cho học tập của mỗi học sinh là 627.000 đồng Việt Nam, cao hơn 14,6% so với thời kỳ 1997-1998. Chi tiêu cho giáo dục tăng ở mọi vùng và mọi nhóm thu nhập. Tuy nhiên, mức chi của các hộ gia đình cho giáo dục dao động đáng kể. Ở thành thị, chi trung bình cho học tập của mỗi học sinh là 1.255.000 đồng Việt Nam, cao hơn vùng nông thôn 3 lần. Chi của nhóm hộ giàu nhất là 1.418.000 đồng, cao hơn 6 lần mức của các hộ nghèo nhất. Chi cho giáo dục của hộ gia đình cao nhất ở Đông Nam bộ (1.139.000 đồng) và thấp nhất ở vùng Tây Bắc (278.000 đồng). Bảng 10.8 cho thấy tương quan giữa chi ngân sách nhà nước và chi của cha mẹ học sinh (bằng học phí và các khoản chi trực tiếp cho con em mình) trong giáo dục. Mặc dù chi về giá trị tuyệt đối của cha mẹ học sinh tăng ở mọi cấp học, nhưng tỷ lệ chi từ ngân sách nhà nước đã tăng lên, phản ánh quan điểm coi giáo dục là ưu tiên hàng đầu trong chi tiêu công. Tuy nhiên, những khác biệt nêu trên tiếp tục góp phần làm cho tổng chi tiêu trên mỗi đầu học sinh và chất lượng giáo dục có sự khác biệt.

Bảng 10.8: Nguồn tài chính cho chi giáo dục (%)

| Cấp học | 1993 | 1998 | 2002 |
|---|------|------|------|
| Tiểu học: | | | |
| Ngân sách nhà nước | 45 | 55 | 73 |
| Đóng góp và chi phí trực tiếp của cha mẹ học sinh | 55 | 45 | 27 |
| THCS: | | | |
| Ngân sách nhà nước | 34 | 62 | 59 |
| Đóng góp và chi phí trực tiếp của cha mẹ học sinh | 66 | 38 | 41 |
| THPT: | | | |
| Ngân sách nhà nước | 40 | 47 | 52 |
| Đóng góp và chi phí trực tiếp của cha mẹ học sinh | 60 | 53 | 48 |

Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002.

10.17 Nhằm tăng quyền tự chủ của các đơn vị sự nghiệp có thu, Chính phủ ban hành Nghị định 10/2002/NĐ-CP. Theo đó phân cấp nhiều hơn cho các đơn vị sử dụng ngân sách (như trường học) để những đơn vị này có trách nhiệm nhiều hơn trong quản lý ngân sách một cách tiết kiệm và có hiệu quả hơn. Cho đến nay, chưa có nghiên cứu đầy đủ về tác động của Nghị định 10/2002/NĐ-CP trong quá trình thực hiện đánh giá chi tiêu công. Tuy nhiên, phản hồi từ các trường tới Bộ GDĐT cho thấy:

- Hiện nay, một số địa phương chưa triển khai thực hiện tự chủ về tài chính đối với các trường học (mầm non, tiểu học và THCS).
- Những địa phương triển khai Nghị định 10/2002/CP ở các trường dạy nghề, cao đẳng và đại học tại các vùng kinh tế phát triển thì đây là những cơ hội rất tốt để nâng cao chất lượng đào tạo với việc tăng cường tự chủ về tài chính.
- Tại những vùng khó khăn thu nhập thấp, thực hiện Nghị định 10/2002/CP là một thách thức lớn. Do hạn chế về nguồn thu, các cơ sở giáo dục lại phải đảm bảo một phần chi lương cho cán bộ và nhân viên khi có điều chỉnh tăng lương tối thiểu, tỷ trọng chi lương hầu như choán hết các khoản chi khác cho nâng cao chất lượng dạy học. Đặc biệt tại các địa bàn miền núi, nghèo và khó khăn, thách thức là rất lớn do tại đây không có nhiều đóng góp của cha mẹ học sinh và của cộng đồng.

10.18 Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo của Chính phủ và các chiến lược cấp ngành đặt ra mục tiêu xóa bỏ phí và lệ phí trong giáo dục tiểu học và THCS. Mặt khác, việc đưa Nghị định 10/2002/NĐ-CP vào thực hiện gần đây tạo thêm động cơ cho việc thu lệ phí ở cấp thực hiện. Theo đó, đóng góp của cha mẹ học sinh được coi là một nguồn tài chính của ngành và chính sách này có khả năng dẫn tới những hướng đi khác nhau. Hiện đã đến lúc cần xem xét vai trò của thu phí và các khoản đóng góp của cha mẹ học sinh đối với ngành một cách chiến lược và tổng thể hơn. Những xem xét như vậy sẽ đánh giá nguồn lực do thu phí tạo ra theo những biến số chiến lược khác như đầu tư để nâng cao chất lượng giáo dục. Chẳng hạn, khả năng tăng chi tiêu cho một số lĩnh vực thì quan trọng hơn đối với mục tiêu của ngành hay tác động tiêu cực có thể phát sinh do tăng thu phí (để phần nào bù đắp tăng chi) là việc đáng quan tâm hơn? Chi bằng cách kết hợp phân tích các chính sách huy động nguồn thu nêu trên với việc xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn đang thực hiện thí điểm trong ngành, mới có thể lựa chọn được giải pháp thích hợp để tăng hiệu quả chung của toàn ngành.

Kết quả hoạt động của ngành

Khả năng tiếp cận giáo dục và cơ sở vật chất

10.19 Những tiến bộ nhanh chóng đã được ghi nhận trong việc đạt được mục tiêu của Chính phủ về tăng số học sinh đến lớp. Xu hướng này trong những năm gần đây đã bị tác động bởi thay đổi lớn về nhân khẩu theo đó số lượng nhóm dân cư trong độ tuổi đi học giảm. Các xu hướng được trình bày trong Bảng 10.9. Số lượng học sinh tiểu học đạt mức cao nhất vào năm 1998 vào thời điểm tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi được đi học lên đến trên 90%. Dù tỷ lệ trẻ đến trường tiếp tục tăng tiếp cận với mục tiêu quốc gia về cấp tiểu học, số lượng học sinh bắt đầu giảm từ năm 2000 và đến năm 2004 đã giảm so với năm 1998 là 18%. Dù hiện tượng dân số trong độ tuổi đi học giảm xuống đã bắt đầu tác động đến THPT, số lượng học sinh vẫn tăng do tăng tỷ lệ trẻ em đến trường. Nhưng sẽ tới một thời điểm mà thay đổi về nhân khẩu học cuối cùng sẽ làm giảm số học sinh ở cấp học này.

Bảng 10.9: Số lượng học sinh các cấp học (nghìn)

| | 1994-95 | 1998-99 | 2000-01 | 2002-03 | 2003-04 |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Mầm non | 1.777 | 2.171 | 2.114 | 2.144 | 2.173 |
| Tiểu học | 10.048 | 10.250 | 9.751 | 8.841 | 8.350 |
| THCS | 3.679 | 5.565 | 5.918 | 6.497 | 6.612 |
| THPT | 863 | 1.658 | 2.200 | 2.453 | 2.616 |
| Dạy nghề | 146 | 217 | 255 | 310 | 360 |
| Cao đẳng | 57 | 158 | 186 | 214 | 231 |
| Đại học | 260 | 602 | 689 | 747 | 801 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.20 Đến năm học 2003-2004 số trường học được xây dựng đã tăng lên như trình bày trong Bảng 10.10.

Bảng 10.10: Số lượng trường học mầm non và phổ thông

| Cấp học | Số lượng trường | Đạt chuẩn quốc gia |
|----------|-----------------|--------------------|
| Mầm non | 10.104 | 3% |
| Tiểu học | 14.346 | 20% |
| THCS | 9.873 | 2% |
| THPT | 2.140 | 1% |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.21 Ở các huyện và tỉnh miền núi, hệ thống trường dân tộc nội trú và bán trú dân nuôi đang được củng cố và phát triển. Những trường này hiện đang chuyển sang đào tạo cán bộ người dân tộc thiểu số.

10.22 Hệ thống các trường dạy nghề, trung học chuyên nghiệp, cao đẳng và đại học cũng được mở rộng nhanh chóng. Năm học 2003-2004, có 546 trường dạy nghề (gồm 226 trường dạy nghề và 320 trung tâm dạy nghề), 286 trường trung học chuyên nghiệp, 214 trường cao đẳng và đại học (không kể những trường do Bộ Công an và Bộ Quốc phòng quản lý). Cả nước có 147 cơ sở đào tạo sau đại học (trong đó có 116 cơ sở đào tạo thạc sĩ, 95 cơ sở đào tạo tiến sĩ).

10.23 Hệ thống giáo dục không chính quy phát triển mạnh: đến nay có 556 trung tâm giáo dục thường xuyên cấp huyện và tỉnh (57 cấp tỉnh, 499 cấp huyện), 86 trường bổ túc văn hoá và gần 4.000 trung tâm học tập cộng đồng.

10.24 Dù có sự mở rộng nêu trên, vẫn có một số thách thức mà Chính phủ thấy cần giải quyết:

- Mở rộng các nhà trẻ và mẫu giáo ở miền núi;
- Xây dựng và phát triển các trường học bán trú tư thục và các trường trung học cơ sở ở miền núi, vùng xa và hải đảo;
- Xây dựng một mô hình trường trung học kỹ thuật;
- Sự phát triển bền vững của các trung tâm đào tạo cộng đồng và đào tạo từ xa;
- Mở rộng các trường dạy nghề ở Tây nguyên và đồng bằng sông Cửu long;
- Huy động vốn đầu tư vào các trường đại học địa phương, quốc gia và đại học đa ngành được chuẩn hoá, hiện đại hóa và xã hội hóa.
- Nâng cấp các trường học để đạt chuẩn quốc gia trong khi vẫn xây thêm phòng học mới để giảm học nhiều ca đòi hỏi quy hoạch và lập thứ tự ưu tiên kỹ lưỡng cũng như các kỹ năng quản lý thích hợp. Đây vẫn còn là những thách thức về quản lý ở tất cả các cấp.

10.25 Số lượng giáo viên đã tăng nhanh, đến năm học 2003-2004 tổng số giáo viên, giảng viên toàn ngành vào khoảng trên 950.800 người, trong đó số giảng dạy ở các trường ngoài công lập chiếm khoảng 13,6% (Bảng 10.11).

Bảng 10.11: Số lượng giáo viên ở các cấp bậc học

| Số lượng giáo viên | 1998-1999 | 2000-2001 | 2003-2004 | Năm học 2003-2004 so với năm học 1998-1999 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|--|
| Tổng số | 772.960 | 836.136 | 950.725 | 177.765 |
| Mầm non | 144.580 | 146.871 | 150.335 | 7.314 |
| Tiểu học | 336.792 | 347.833 | 362.627 | 25.835 |
| THCS | 194.237 | 224.840 | 280.943 | 86.706 |
| THPT | 54.324 | 74.189 | 98.714 | 44.390 |
| Dạy nghề | 5.849 | 5.500 | 7.056 | 1.207 |
| THCN | 9.732 | 10.189 | 11.121 | 1.389 |
| Cao đẳng | 6.806 | 7.843 | 11.551 | 4.745 |
| Đại học | 21.229 | 24.362 | 28.434 | 7.205 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.26 Một điều đáng chú ý là số lượng giáo viên tiếp tục tăng ở cấp tiểu học trong khi số lượng học sinh bắt đầu giảm. Hiện tượng này cũng bắt đầu diễn ra ở cấp THCS. Điều này vừa là cơ hội lẫn thách thức đối với Việt Nam khi sẽ phải tập trung vào nâng cao chất lượng và hiệu quả của giáo dục, chứ không còn phải cố gắng đối phó với áp lực về số lượng học sinh tăng lên trước đây. Những lựa chọn ưu tiên hiện đang rộng mở. Tuy nhiên, việc đạt được những thành tựu tiềm năng lại đặt ra nhiều thách thức mới cho công tác quản lý cũng như đòi hỏi phải sử dụng và phân bổ lại các nguồn lực nhằm tối đa hóa tác động của chúng.

10.27 Từ năm 1994 đến nay, tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi được đến trường đã tăng ở mọi cấp học: đến năm 2003, tỷ lệ này đạt 97,5% ở bậc tiểu học ; 80,6% ở bậc THCS, 36,6% bậc THPT (bảng 10.12). Tuy nhiên, để đạt được những bước tiến xa hơn, rõ ràng việc chú ý đầu tư vào những vùng khó khăn, miền núi, nghèo như Tây Nguyên, miền núi phía Bắc và đồng bằng sông Cửu Long (những nơi có nhiều người dân tộc thiểu số) là rất quan trọng. Cần quan tâm hơn nữa tới việc thu hút thêm trẻ em khuyết tật tới các cơ sở giáo dục.

Bảng 10.12: Tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi được đi học, (%)

| Cấp học | 1994 | 1998 | 2003 |
|----------|------|------|------|
| Tiểu học | 91,4 | 88,2 | 97,5 |
| THCS | 41,9 | 57,6 | 80,6 |
| THPT | 12,7 | 25,7 | 36,6 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.28 Một nghiên cứu lập bản đồ nghèo đói thực hiện năm 2002 đã đưa ra một cái nhìn tổng thể hơn về các mô hình về giàu có theo không gian. Dữ liệu từ nghiên cứu này được sử dụng để thử nghiệm và đưa ra một số kết luận về mức độ vượt qua các rào cản kinh tế xã hội đối với kết quả hoạt động của ngành giáo dục. Các bảng được trình bày trong phần này sử dụng dữ liệu từ nghiên cứu trên nhưng được chuyển đổi thành chỉ số về mức độ nghèo đói tương đối ở vùng Đồng bằng sông Hồng (gồm cả Hà Nội) làm cơ sở (100).

10.29 Chính phủ đã thực hiện một số biện pháp để khắc phục tác động bất lợi về kinh tế và xã hội, đặc biệt là:

- Điều chỉnh các định mức phân bổ nguồn lực cho giáo dục để đáp ứng những nhu cầu đặc biệt - chẳng hạn, nhu cầu phát sinh từ tỷ lệ học sinh/giáo viên thấp ở những vùng thưa dân hay nhu cầu trả lương cao hơn để khuyến khích giáo viên chấp nhận làm việc ở vùng sâu vùng xa.
- Mạng lưới an sinh xã hội được áp dụng ở những tỉnh khó khăn, chẳng hạn như duy trì mức chi ngoài lương tối thiểu.

- Các chương trình mục tiêu đã được vận hành nhằm góp phần giải quyết nhu cầu cụ thể ở những vùng khó khăn, miền núi và vùng dân tộc thiểu số.

10.30 Mặt khác, có một số yếu tố có lợi cho những vùng giàu hơn - đặc biệt là khả năng thu và giữ lại số tăng thu qua hệ thống thuế và thu trực tiếp từ cha mẹ học sinh. Do đó, điều quan trọng là phải xem xét thực tế để hiểu được điều gì có ảnh hưởng lớn nhất: đó là tổng nguồn lực mỗi trường có được trên một đầu học sinh sau khi đã tính hết các yếu tố nói trên và nguồn lực cần thiết để giúp họ vượt qua các rào cản tới việc đi học và lĩnh hội kiến thức. Trước hết hãy xem xét những khác biệt về nguồn lực đầu vào, Bảng 10.13 chỉ ra những khác biệt trong tỷ lệ học sinh/giáo viên (HS/GV) năm 2002.

10.31 Bảng 10.13 cho thấy sự khác biệt không nhiều về tỷ lệ HS/GV giữa các vùng so với mức có thể mong đợi từ hệ số vùng trong định mức phân bổ ngân sách cho phép các vùng sâu vùng xa hưởng hệ số 1.7 nhằm bù đắp các điều kiện khó khăn. Điều này cho thấy các yếu tố khác như khả năng huy động thêm nguồn thu đóng một vai trò quan trọng và câu hỏi đặt ra liệu hệ số vùng đã đủ bù đắp mức độ khó khăn của các vùng này hay chưa. Có thể xem xét lại liệu hệ số vùng trong định mức phân bổ đã đủ để đảm bảo cho những vùng khó khăn, miền núi, vùng dân tộc có được dịch vụ ở mức chuẩn tối thiểu.

Bảng 10.13: Sự khác biệt trong tỷ lệ HS/GV năm 2002

| Khu vực | Cấp học | | | Chỉ số nghèo đói |
|--------------------|----------|-----------------|---------------------|------------------|
| | Tiểu học | Trung học cơ sở | Trung học phổ thông | |
| ĐB Sông Hồng | 23,9 | 21,7 | 24,2 | 185 |
| Đông Bắc | 19,9 | 22,2 | 28,1 | 293 |
| Tây Bắc | 17,9 | 20,1 | 25,1 | 437 |
| Bắc Trung bộ | 25,1 | 26,5 | 29,1 | 258 |
| Duyên hải Trung bộ | 27,5 | 26,4 | 27,5 | 201 |
| Tây Nguyên | 28,0 | 27,9 | 28,4 | 293 |
| Đông Nam Bộ | 28,4 | 27,1 | 28,2 | 95 |
| ĐB Sông Cửu long | 25,6 | 27,5 | 31,1 | 209 |
| TRUNG BÌNH | 24,6 | 24,7 | 27,5 | |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.32 Trong quá trình đánh giá lần này, chỉ có được một phần dữ liệu về tổng số chi ngoài lương cho cơ sở vật chất trường học và duy tu bảo dưỡng (gồm cả từ nguồn ngân sách lẫn đóng góp của cha mẹ học sinh). Nhìn chung có sự cải thiện nhất định trong chi ngoài lương. Tuy nhiên, những dữ liệu sẵn có cũng chỉ ra xu thế cho thấy chi tiêu ngoài lương tiếp tục giảm, nhất là ở những vùng nghèo và vùng khó khăn. Ở nhiều nơi như vậy, chi ngoài lương hầu như không đáng kể.

10.33 Sự chênh lệch nói trên có thể sẽ là một vấn đề ít nghiêm trọng hơn nếu chúng minh được là tất cả mọi học sinh trong hệ thống giáo dục đang nhận được

một mức chất lượng giáo dục chuẩn tối thiểu. Trong bối cảnh như vậy, cha mẹ học sinh ở những vùng thuận lợi sẽ đóng góp nhiều hơn để có được chất lượng giáo dục ở mức cao hơn trong khi mức tối thiểu được đảm bảo cho mọi vùng. Vì vậy, cần xây dựng mức chi ngân sách tối thiểu cho một học sinh với đầy đủ các yếu tố như: chi lương, chi ngoài lương, chi trang thiết bị, chi duy tu, bảo dưỡng trường sở.

10.34 Bảng 10.14 thể hiện tỷ lệ nhập học thuần thay đổi như thế nào theo sự giàu có. Có nhiều dấu hiệu cho thấy khoảng cách về giáo dục phần nào đang thu hẹp trong tiểu học, nhưng cũng vẫn có biểu hiện của việc tỷ lệ nhập học tiếp tục liên quan đến mức độ giàu có, rõ nhất ở cấp THCS và đặc biệt là THPT. Điều này có thể phần nào là do nhiều cha mẹ học sinh quan niệm rằng học thêm ở cấp trung học không mang lại ích lợi nhiều về kinh tế. Dĩ nhiên có nhiều yếu tố tác động lên tỷ lệ trẻ được đi học và một vài yếu tố trong số đó không thể được khắc phục chỉ bằng chính sách giáo dục, như khó khăn về giao thông, ngôn ngữ và rào cản văn hóa ở các vùng thiểu số, tảo hôn ở trẻ em gái và kể cả sự không phù hợp của chương trình học. Đối với trẻ em không được đăng ký khai sinh, những rào cản về hành chính làm giảm hơn nữa khả năng được đi học. Hạn chế về nguồn lực trong những vấn đề như vậy và ảnh hưởng của chính sách thu phí chính thức và không chính thức cũng góp phần không nhỏ làm trầm trọng khó khăn, cần được giải quyết bằng chính sách.

Bảng 10.14: Khác biệt về tỷ lệ nhập học theo điều kiện kinh tế xã hội

| | Tiểu học | | | THCS | | | THPT | | |
|-------------------------|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1993 | 1998 | 2002 | 1993 | 1998 | 2002 | 1993 | 1998 | 2002 |
| <i>Việt Nam</i> | 86,7 | 91,4 | 90,1 | 30,1 | 61,7 | 72,1 | 7,2 | 28,6 | 41,8 |
| Nghèo nhất | 72,0 | 81,9 | 84,5 | 12,0 | 33,6 | 53,8 | 1,1 | 4,5 | 17,1 |
| Gần nghèo nhất | 87,0 | 93,2 | 90,3 | 16,6 | 53,0 | 71,3 | 1,6 | 13,3 | 34,1 |
| Trung bình | 90,8 | 94,6 | 91,9 | 28,8 | 65,5 | 77,6 | 2,6 | 20,7 | 42,6 |
| Gần giàu nhất | 93,5 | 96,0 | 93,7 | 38,4 | 71,8 | 78,8 | 7,7 | 36,4 | 53,0 |
| Giàu nhất | 95,9 | 96,4 | 95,3 | 55,0 | 91,0 | 85,8 | 20,9 | 64,3 | 67,2 |
| <i>Kinh và Hoa</i> | 90,6 | 93,3 | 92,1 | 33,6 | 66,2 | 75,9 | 7,9 | 31,9 | 45,2 |
| <i>Dân tộc thiểu số</i> | 63,8 | 82,2 | 80,0 | 6,6 | 36,5 | 48,0 | 2,1 | 8,1 | 19,3 |
| Thành thị | 96,6 | 95,5 | 94,1 | 48,5 | 80,3 | 80,8 | 17,3 | 54,5 | 59,2 |
| Nông thôn | 84,8 | 90,6 | 89,2 | 26,3 | 57,9 | 69,9 | 4,7 | 22,6 | 37,7 |

Nguồn: Điều tra mức sống tại Việt Nam năm 2002.

10.35 Xét trên góc độ giới, Bảng 10.15 trình bày cơ cấu giới tính trong số lượng học sinh đến trường và cho thấy sự cải thiện vững chắc về số học sinh nữ đặc biệt ở cấp THCS (tỷ lệ trẻ em gái trong tổng số trẻ em trong độ tuổi đi học thực tế đã giảm kể từ năm 1994, điều này đặc biệt ảnh hưởng đến cấp tiểu học). Trong những năm gần đây, khoảng cách giới về tỷ lệ người lớn biết chữ cũng được thu hẹp. Theo số liệu từ các cuộc điều tra MSHGD năm 1993-1998 và 2002, số người biết chữ trong tổng dân số tăng từ 86,6% năm 1993 lên 92,1% năm 2002. Nếu tính riêng nữ giới, tỷ lệ này tăng từ 82,4 năm 1993 lên 89,3% năm 2002.

Bảng 10.15: Tỷ lệ học sinh theo giới tính

| Cấp học | 1994 | 1998 | 2000 | 2002 | 2003 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Tiểu học</i> | | | | | |
| Nam | 50,48 | 52,75 | 52,35 | 52,50 | 52,70 |
| Nữ | 49,52 | 47,25 | 47,65 | 47,50 | 47,30 |
| <i>THCS</i> | | | | | |
| Nam | 50,87 | 53,35 | 52,95 | 54,70 | 52,20 |
| Nữ | 49,13 | 46,65 | 47,05 | 47,30 | 47,80 |
| <i>THPT</i> | | | | | |
| Nam | 55,17 | 53,15 | 53,25 | 52,60 | 51,70 |
| Nữ | 44,83 | 46,85 | 46,75 | 47,40 | 48,30 |
| <i>Đại học</i> | | | | | |
| Nam | 59,00 | 56,50 | 56,50 | 55,60 | 55,00 |
| Nữ | 41,00 | 43,50 | 43,70 | 44,40 | 45,00 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.36 Một chỉ số về công bằng xã hội trong quản lý nguồn lực của ngành giáo dục là tỷ lệ lợi ích thu được từ chi tiêu công cho giáo dục giữa người giàu và người nghèo. Ở Việt Nam, sự chênh lệch trong tỷ lệ đến trường có xu hướng bù đắp các hỗ trợ bổ sung mà những người nghèo nhất được hưởng khi xem xét phạm vi ảnh hưởng chung của các lợi ích có được từ chi tiêu công cho giáo dục. Như bảng 10.16 cho thấy mặc dù phân bổ chi tiêu vẫn có thiên hướng có lợi cho người giàu đặc biệt là ở bậc PTTH nhưng người nghèo cũng đã được hưởng nhiều hơn từ giáo dục năm 2002 so với năm 1988.

Bảng 10.16: Phạm vi lợi ích có được từ chi cho giáo dục (%)

| | | Nghèo nhất | Cận nghèo | Trung lưu | Cận giàu | Giàu nhất | Tổng |
|----------|------|------------|-----------|-----------|----------|-----------|------|
| Tiểu học | 1998 | 26 | 25 | 21 | 16 | 12 | 100 |
| | 2002 | 31 | 23 | 18 | 15 | 13 | 100 |
| THCS | 1998 | 13 | 19 | 23 | 24 | 21 | 100 |
| | 2002 | 20 | 23 | 23 | 20 | 14 | 100 |
| THPT | 1998 | 4 | 11 | 17 | 30 | 38 | 100 |
| | 2002 | 9 | 16 | 22 | 28 | 26 | 100 |

Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình 1998 và 2002.

10.37 Trong vòng một thập kỷ vừa qua, thu phí và đóng góp khác ngày càng trở thành nguồn tài chính quan trọng đóng góp cho sự phát triển của giáo dục nhưng đồng thời cũng là một rào cản đối với người rất nghèo đến với giáo dục, nhất là trong lĩnh vực đào tạo. Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo và Chiến lược giáo dục cho mọi người đều coi xoá bỏ thu phí ở tiểu học và THCS là một mục tiêu chính sách. Dựa vào những nghiên cứu trước đây về ảnh hưởng của thu phí thì đây là những cam kết quan trọng. Cần làm rõ phí được miễn bao gồm những khoản gì. Việc huy động nguồn thu thông qua phí xây dựng trường học vẫn

còn phổ biến và đóng một vai trò quan trọng ở một số tỉnh. Thành phần chi của hộ gia đình cho giáo dục tiểu học và THCS được thể hiện dưới đây.

10.38 Kết luận từ Bảng 10.17 là chi của hộ gia đình cho giáo dục vẫn còn cao và là một bộ phận quan trọng của tổng chi. Hơn nữa, dù có trường hợp miễn phí, kết quả chung còn chưa tích cực. Ngoại trừ nhóm giàu nhất – là nhóm người chi tiêu nhiều hơn chút ít, thì gánh nặng chi tiêu cho giáo dục đo bằng tỷ lệ phần trăm của khoản chi này trong tổng chi tiêu ở các nhóm dân cư là xấp xỉ nhau. Nếu có khác biệt thì đó là do tỷ lệ đó cao hơn chút ít ở hai nhóm nghèo nhất. Từ Bảng 10.17 cũng có thể thấy người nghèo chi tiền cho học thêm ít hơn người giàu. Nếu học thêm có vai trò quan trọng trong quyết định chất lượng học tập thì trẻ em từ những gia đình nghèo đang thiệt thòi hơn trẻ em từ những gia đình giàu.

Bảng 10.17: Thành phần chi của hộ gia đình ở bậc giáo dục tiểu học và THCS

| Tiểu học | Nghìn đồng Việt Nam/năm | | | | | | | | % trong tổng chi tiêu của hộ gia đình |
|----------------|-------------------------|----------|-----------|----------------|-----------------|----------|------|-------|---------------------------------------|
| | Học phí | Đóng góp | Đồng phục | Sách giáo khoa | Công cụ học tập | Học thêm | Khác | Tổng | |
| Nghèo nhất | 4,7 | 41,9 | 17,0 | 27,6 | 26,5 | 7,4 | 4,8 | 130,7 | 1,9 |
| Gần nghèo nhất | 7,5 | 47,2 | 24,9 | 36,4 | 34,6 | 14,1 | 8,8 | 174,3 | 1,9 |
| Trung bình | 11,5 | 50,3 | 33,0 | 41,3 | 38,6 | 22,6 | 15,4 | 215,0 | 1,8 |
| Gần giàu nhất | 26,4 | 59,8 | 44,9 | 44,9 | 43,8 | 44,7 | 22,0 | 290,8 | 1,8 |
| Giàu nhất | 131,1 | 102,5 | 73,9 | 58,8 | 62,6 | 218,2 | 89,3 | 756,7 | 2,4 |
| Việt Nam | 27,8 | 56,0 | 34,4 | 39,5 | 38,6 | 47,2 | 22,3 | 270,3 | 1,9 |

| THCS | Nghìn VND/năm | | | | | | | | % trong tổng chi tiêu của hộ gia đình |
|----------------|---------------|----------|-----------|----------------|-----------------|----------|------|--------|---------------------------------------|
| | Học phí | Đóng góp | Đồng phục | Sách giáo khoa | Công cụ học tập | Học thêm | Khác | Tổng | |
| Nghèo nhất | 30,7 | 51,3 | 28,3 | 49,0 | 40,4 | 15,5 | 9,1 | 225,7 | 2,9 |
| Gần nghèo nhất | 45,9 | 56,4 | 39,1 | 56,3 | 49,3 | 28,9 | 16,0 | 293,2 | 2,9 |
| Trung bình | 55,0 | 60,5 | 44,5 | 62,7 | 54,7 | 45,6 | 18,0 | 343,1 | 2,7 |
| Gần giàu nhất | 70,0 | 68,8 | 60,7 | 70,1 | 63,3 | 89,9 | 31,0 | 457,5 | 2,7 |
| Giàu nhất | 180,1 | 103,4 | 100,8 | 90,6 | 79,3 | 425,7 | 89,4 | 1076,0 | 3,1 |
| Việt Nam | 72,2 | 66,7 | 53,1 | 65,0 | 56,8 | 107,5 | 30,3 | 454,8 | 2,9 |

Nguồn: Điều tra mức sống dân cư 2002.

10.39 Từ thập kỷ trước cho tới nay, Nhà nước áp dụng miễn học phí cho một số đối tượng nghèo, gia đình chính sách. Việc thực hiện miễn học phí được thể hiện trong bảng dưới đây.

Bảng 10.18: Miễn giảm học phí phân theo nhóm thu nhập

| Nhóm thu nhập | % trẻ em từ 6 đến 14 tuổi | | | | | Cả nước |
|---------------|---------------------------|-------|-------|-------|------|---------|
| | I | II | III | IV | V | |
| 1998 | | | | | | |
| Giảm một phần | 8,9 | 10,7 | 13,4 | 9,9 | 8,6 | 10,4 |
| Miễn toàn bộ | 11,6 | 6,5 | 3,6 | 3,6 | 0,9 | 5,8 |
| Tổng | 20,5 | 17,2 | 17 | 13,6 | 9,5 | 16,2 |
| 2002 | | | | | | |
| Giảm một phần | 2,21 | 1,77 | 1,42 | 1,34 | 0,89 | 1,52 |
| Miễn toàn bộ | 24,16 | 18,2 | 15,02 | 11,81 | 7,39 | 15,2 |
| Tổng | 26,37 | 19,97 | 16,44 | 13,15 | 8,28 | 16,72 |

Nguồn: Điều tra thu nhập hộ gia đình năm 1998, 2002.

10.40 Bảng 10.18 chỉ ra rằng trong khi miễn học phí quả thực nhằm hỗ trợ những người nghèo nhất, nhưng biện pháp này chưa phát huy được đầy đủ tác dụng như mong đợi. Nhiều người nghèo vẫn phải đóng đầy đủ học phí. Hơn nữa, ý nghĩa của bảng trên là cha mẹ học sinh phải chịu nhiều chi phí và không được miễn hay hỗ trợ. Có thể giải thích cho tình hình trên là do các tỉnh nghèo hơn phải chịu nhiều sức ép về nguồn lực hơn và những địa phương này thường miễn cưỡng trong việc từ bỏ những khoản có thể thu. Chưa rõ những biện pháp được đưa vào áp dụng kể từ cuộc điều tra MSHGD gần đây nhất (năm 2002), kể cả Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã làm thay đổi tình hình đến mức độ nào. Tuy nhiên, chúng cũng chỉ ra rằng thu phí vẫn là một rào cản đối với giáo dục ở những vùng nghèo và củng cố cho ý tưởng trước đây xem xét thu phí như một biến số chiến lược bên cạnh các ưu tiên khác như chất lượng đào tạo và tỷ lệ trẻ đến trường.

10.41 Để giải quyết những vấn đề cụ thể của ngành giáo dục trong đó có hỗ trợ các vùng khó khăn và miền núi phát triển giáo dục Việt Nam đã thực hiện các Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) với 7 mục tiêu cụ thể. Việc thực hiện các mục tiêu này rõ ràng đã mang lại nhiều kết quả, đặc biệt là tạo điều kiện tốt hơn cho các vùng nghèo. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy khi khoảng cách về tỷ lệ trẻ em đi học đã được thu hẹp đáng kể, việc thu hẹp những khoảng cách cuối cùng sẽ đòi hỏi phải tập trung nguồn lực vào vào những vùng còn khó khăn hết sức cụ thể.

10.42 Bảng 10.19 xem xét việc phân bổ các chi tiêu có mục tiêu. Chi tiêu được thực hiện có xét đến chỉ số nghèo đói nhưng có lẽ chưa được ở mức mong đợi và cần xem xét lại cơ chế xác định đối tượng mục tiêu. Vì càng ngày càng có nhiều nguồn lực hơn và cần phải tăng cường tập trung nỗ lực vào thực hiện các mục tiêu chính sách ở những nơi còn chưa đạt, nên cần sử dụng nhiều nguồn lực hơn cho nhiều chương trình mục tiêu hơn. Với những phân tích nêu trên đây, có thể triển khai thêm những hoạt động mục tiêu sau:

- Một chương trình hỗ trợ các tỉnh có các đề xuất cụ thể giải quyết vấn đề đảm bảo tất cả học sinh được đến trường.

- Dành một khoản ngân sách nhà nước để bù đắp phần miễn giảm học phí cho các tỉnh nghèo.
- Tăng ngân sách cho việc cung cấp sách giáo khoa và đồ dùng học tập miễn phí cho trẻ em nghèo.

Bảng 10.19: Chi tiêu của các chương trình mục tiêu quốc gia sử dụng ngân sách nhà nước phân theo vùng (1997-2004) (%)

| | Phân theo vùng | Xóa mù chữ, Phổ cập THCS | Tăng cường giáo dục miền núi | Bồi dưỡng giáo viên, tăng cường CSVC các trường sư phạm | Tăng cường CSVC trường phổ thông | Sách giáo khoa, đổi mới chương trình | Đào tạo cán bộ tin học, đưa tin học vào nhà trường |
|-------------------------|----------------|--------------------------|------------------------------|---|----------------------------------|--------------------------------------|--|
| Cả nước | 100 | 6,5 | 18,5 | 21,7 | 24,9 | 26,0 | 2,2 |
| Đồng bằng Sông Hồng | 14,8 | 11,8 | 7,4 | 18,2 | 17,1 | 15,8 | 15,4 |
| Đông Bắc | 21,7 | 21,3 | 22,2 | 18,0 | 21,7 | 24,7 | 19,2 |
| Tây Bắc | 7,1 | 8,9 | 7,7 | 6,1 | 6,7 | 7,6 | 6,1 |
| Bắc Trung Bộ | 15,0 | 9,8 | 12,4 | 12,2 | 15,3 | 20,5 | 12,7 |
| Duyên hải Nam Trung Bộ | 8,7 | 7,2 | 9,4 | 9,3 | 9,4 | 7,2 | 8,9 |
| Tây nguyên | 7,3 | 9,7 | 9,2 | 6,3 | 5,9 | 7,4 | 8,7 |
| Đông Nam Bộ | 8,7 | 10,8 | 8,7 | 11,7 | 10,2 | 3,9 | 1,3 |
| Đồng bằng sông Cửu long | 16,8 | 20,5 | 22,9 | 18,2 | 13,9 | 12,8 | 18,7 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

Hiệu suất của công tác giáo dục

10.43 Hiệu suất trong ngành giáo dục có thể hiểu là quan hệ giữa đầu vào và đầu ra liên quan đến số lượng học sinh và chất lượng giảng dạy họ được hưởng. Bảng 10.20 thể hiện xu hướng biến động chi phí trên đầu học sinh từ năm 1998 đến 2002.

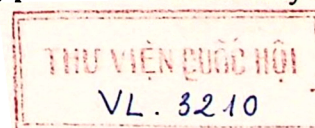
Bảng 10.20: Chi phí trên đầu học sinh (Nghìn đồng)

| Cấp học | 1998 | | 2002 | |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Giá hiện hành | Giá năm 1998* | Giá hiện hành | Giá năm 1998* |
| Tiểu học | 408 | 620 | 721 | 620 |
| THCS | 465 | 524 | 609 | 524 |
| THPT | 739 | 753 | 876 | 753 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT và Vụ Ngân sách nhà nước, Bộ Tài chính.

*Sử dụng chỉ số giảm phát GDP.

10.44 Rõ ràng trong thời kỳ trên, chi phí đơn vị trên đầu học sinh đã tăng mạnh. Điều này không nhất thiết thể hiện sự giảm hiệu suất. Vấn đề quan trọng là liệu tăng chi phí đầu người có mang lại sự cải thiện về chất lượng dạy học tương ứng với giá trị của chi phí tăng thêm hay không. Yếu tố quan trọng ở đây là cấu thành của phần chi phí tăng thêm. Rõ ràng ở đây chi phí tăng phần nhiều là do thay đổi trong tỷ lệ học sinh/giáo viên đã nêu trên.



10.45 Từ Bảng 10.21, có thể thấy giảm tỷ lệ học sinh/giáo viên tiêu tốn khá nhiều nguồn lực. Kể từ năm 1998 điều này đã xảy ra ở mọi cấp học. Ở cấp tiểu học, giảm tỷ lệ này đòi hỏi một khoản đầu tư lớn và điều này góp phần giải thích tại sao không có thêm nguồn lực để đầu tư vào các lĩnh vực khác trong cấp học này. Lớp học ít học sinh hơn có thể mang lại lợi ích cho học sinh, tuy nhiên trong điều kiện nguồn lực hạn chế sẽ dẫn đến kém hiệu quả. Ngoài ra còn có một số nguyên nhân khác về tỷ lệ HS/GV thấp là cơ chế quản lý nguồn lực giáo viên (tuyển mới và sắp xếp lao động chưa tính đến ngân sách). Hiện nay, các tiêu chí phân bổ ngân sách chưa tính đến tỷ lệ HS/GV. Việc tăng tỷ lệ HS/GV được coi là cần thiết nhằm giải phóng nguồn lực ngân sách để từ đó ngân sách được sử dụng nhiều cho học 2 buổi/ngày, tăng chi tiêu ngoài lương và qua đó đóng góp vào việc tăng chất lượng giảng dạy. Hiện chưa có giải pháp cho vấn đề này vì cơ chế quản lý lao động do nhiều cấp chính quyền quy định và vì những tồn tại trong tập quán sử dụng lao động trong ngành hiện nay. Những phần sau đây sẽ phân tích ý nghĩa của vấn đề này đối với chất lượng, hiệu quả và hiệu suất của công tác giáo dục đào tạo.

Bảng 10.21: Tỷ lệ học sinh/giáo viên

| Cấp học | Tỷ lệ học sinh/giáo viên | | | | |
|----------|--------------------------|------|------|------|------|
| | 1994 | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 |
| Tiểu học | 34,9 | 30,4 | 28,0 | 24,6 | 23,1 |
| THCS | 25,9 | 28,7 | 26,3 | 24,7 | 23,5 |
| THPT | 23,3 | 30,5 | 29,6 | 27,5 | 27,5 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.46 Trong đào tạo đại học, một đặc điểm của chi phí trên đầu sinh viên là chúng khác nhau theo cơ sở đào tạo và theo vùng lãnh thổ. Bảng 10.22 thể hiện điều này.

Bảng 10.22: Chi phí đào tạo trên đầu sinh viên ở các cơ sở đào tạo đại học

| Cơ sở đào tạo | Chi tiêu trên đầu sinh viên (triệu đồng Việt Nam) | | |
|-----------------------------|---|----------------------|------|
| | NS trang trải | Sinh viên trang trải | Tổng |
| Đại học quốc gia | 7,60 | 2,36 | 9,96 |
| Đại học thuộc các Bộ, ngành | 2,25 | 1,96 | 4,21 |
| Đại học vùng | 3,22 | 1,85 | 5,07 |
| Đại học thuộc tỉnh | 4,31 | 0,85 | 5,16 |

Nguồn: Khảo sát đào tạo và tài chính các trường đại học năm 2000. Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.47 Có thể giải thích những khác biệt trong chi phí trên đầu sinh viên một phần dựa vào loại hình và nội dung khoá học, nhưng đây không phải là toàn bộ vấn đề. Vai trò của thu phí cũng đang thay đổi hình thức của chi phí trên đầu người với sự ra đời của Nghị định 10. Đã đến lúc cần xem xét một cách cơ bản việc hỗ trợ của ngân sách cho các cơ sở đào tạo đại học và hợp lý hoá đầu tư từ các quỹ công cho các cơ sở này.

10.48 Nhìn chung, khác biệt theo vùng địa lý trong chi tiêu trên đầu học sinh tác động lớn đến hiệu năng của chi giáo dục. Nếu những khác biệt đó làm cho chất lượng giáo dục ở một số vùng thấp hơn chuẩn quốc gia, thì tác động của chi tiêu công cho giáo dục phần nào bị giảm đi. Chúng cũng có tác động đến công bằng xã hội liên quan đến khả năng tiếp cận một dịch vụ giáo dục với chuẩn tối thiểu chấp nhận được ở mọi vùng trong cả nước. Những nghiên cứu trước đây đã xem xét sự dao động đáng kể trong mức chi tiêu cuối cùng mà mỗi học sinh nhận được. Chúng cho thấy không phải chỉ có một nguyên nhân giải thích sự khác biệt nêu trên mà có nhiều nhân tố tác động đến nguồn lực ở mỗi cấp từ cao xuống thấp trong hệ thống ngân sách và ở khả năng thu trực tiếp của các địa phương nhằm hỗ trợ cho công tác giáo dục.

10.49 Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng sự khác biệt này có ở tất cả các cấp là kết quả của một quy trình phân bổ nguồn lực theo nhiều giai đoạn. Hiện nay cần có một cơ chế đảm bảo đủ nguồn vốn cho giáo dục, trong đó mỗi một học sinh tại một trường sẽ nhận được đủ nguồn lực để được đào tạo một cách hiệu quả cả về chất lượng lẫn chi phí. Dù chính sách xã hội hóa của Chính phủ khuyến khích tăng thu để cải thiện chất lượng giáo dục trên mức chuẩn bình quân, cũng cần nhận thức rằng để đạt được chuẩn tối thiểu về chất lượng giáo dục không chỉ phụ thuộc vào những nguồn thu như vậy. Cơ chế đảm bảo đủ nguồn vốn cho giáo dục đã được bàn tới trong Đánh giá chi tiêu công năm 2000. Những ý kiến về vấn đề này sẽ được phân tích sâu hơn trong phần *Hoạch định và thực hiện các ưu tiên trong ngành* của chương này.

Bảng 10.23: Giờ giảng trên lớp của giáo viên

| Quốc gia | Giờ giảng |
|---|-------------|
| Ví dụ từ những quốc gia thực hiện tốt: | |
| Nhật Bản | 17,0 |
| Cộng hòa Triều Tiên | 19,0 |
| Pháp | 22,0 |
| Đức | 19,5 |
| Úc | 21,2 |
| Việt Nam: | 16,7 |
| Đồng Bằng sông Hồng | 17,9 |
| Đông Bắc | 16,3 |
| Tây Bắc | 15,5 |
| Bắc Trung bộ | 16,8 |
| Duyên hải miền Trung | 16,4 |
| Tây Nguyên | 16,3 |
| Đông Nam Bộ | 16,5 |
| Đồng bằng Sông Cửu Long | 16,3 |

Nguồn: UNESCO năm 2000.

10.50 Chi phí nhân sự là một bộ phận nổi bật trong chi tiêu cho giáo dục. Giáo dục Việt Nam có một đặc điểm là số giờ giảng của một giáo viên còn khá thấp. Do

đó, tuyển dụng và sử dụng nhân sự một cách hiệu quả là những vấn đề quan trọng cần lưu tâm.

10.51 Ở một mức độ nào đó, số giờ giảng trên lớp thấp cho phép giáo viên có cơ hội kiếm thêm thu nhập (chẳng hạn từ dạy thêm) để phụ vào mức lương vẫn còn thấp của mình. Với việc tăng lương gần đây và sắp tới cho giáo viên, hiện nay có thể có cơ hội để xem xét lại quan hệ giữa giáo viên và nhà nước - với tư cách là nhà tuyển dụng.

10.52 Vấn đề là Nhà nước thu được gì từ việc tăng lương cho giáo viên? Có một số khả năng sau:

- Tăng số giờ giảng để hỗ trợ cho việc áp dụng dạy cả ngày và giảm học nhiều ca tại các trường. Cần nhận thức rằng thay đổi cơ cấu thời gian làm việc do ngày học kéo dài sẽ làm giảm cơ hội kiếm tiền bên ngoài của giáo viên, giảm tình trạng học thêm dạy thêm tràn lan tại các vùng đô thị.
- Cam kết mạnh mẽ hơn đối với những giáo viên phải làm việc ở vùng sâu, vùng xa. Vấn đề nảy sinh là liệu một phần nguồn lực dùng để khuyến khích có thể được sử dụng để phụ thêm vào những ưu đãi sẵn có và khuyến khích giáo viên chấp nhận công việc ở vùng xa hay không.
- Đưa vào áp dụng một số nhân tố về thu nhập liên quan đến kết quả công việc và tăng sự khác biệt về thu nhập dựa vào việc giáo viên có được những kỹ năng mới.

10.53 Một khó khăn tiềm ẩn là các biện pháp nhằm cải tiến tiền lương trong khu vực công đã được khởi động, nhưng lại chưa gắn với việc xác định lại viên chức cần phải làm những gì. Cũng chưa có sự đánh giá đầy đủ về lợi ích đặc thù của ngành giáo dục (phụ cấp ngành) so với các ngành khác. Cần nghiên cứu kỹ lưỡng những vấn đề này và xác định rõ tăng lương hoặc chính sách phụ cấp sẽ tạo ra những thay đổi gì về chất lượng giáo dục. Điều này sẽ tác động một cách cơ bản lên hiệu suất của công tác giáo dục đào tạo và việc thực hiện các mục tiêu chính sách trong ngành giáo dục.

Chất lượng và hiệu quả của công tác giáo dục

10.54 Phần xem xét về nguồn lực trong ngành giáo dục trên đây đưa ra kết luận rằng nỗ lực về tài chính đã tăng lên trên mức trung bình của các nước Châu Á và đạt mức của các nước phát triển, tạo điều kiện cho việc chú ý hơn đến chất lượng và hiệu quả của hoạt động giáo dục đào tạo.

10.55 Tỷ lệ người lớn biết chữ ở Việt Nam (một chỉ số chung thể hiện tác động của giáo dục) đang được cải thiện và hoàn toàn có thể so sánh với các nước trong khu vực.

Bảng 10.24: Tỷ lệ người lao động biết chữ
(trên 15 tuổi)

| Vùng/tỉnh/thành phố | 1999* | | 2002** | |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Thành thị | Nông thôn | Thành thị | Nông thôn |
| Cả nước | 90,3 | 96,26 | 99,03 | 95,39 |
| Đồng bằng Sông Hồng | 94,5 | 99,32 | 99,83 | 99,20 |
| Đông Bắc | 89,3 | 92,57 | 99,69 | 91,02 |
| Tây Bắc | 73,3 | 81,91 | 99,76 | 79,40 |
| Bắc Trung Bộ | 91,3 | 96,90 | 99,23 | 96,55 |
| Duyên hải Nam Trung Bộ | 90,6 | 97,21 | 99,25 | 96,43 |
| Tây nguyên | 83,0 | 90,24 | 98,53 | 87,20 |
| Đông Nam Bộ | 92,1 | 97,94 | 97,15 | 96,62 |
| Đồng bằng sông Cửu Long | 88,1 | 96,64 | 97,35 | 96,49 |

Nguồn: Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2001. Bộ LĐTBXH: thống kê về lao động và việc làm năm 2002.

10.56 Cũng có thể xem xét hiệu quả của giáo dục qua việc nghiên cứu tỷ lệ lên lớp trong các cấp học.

Bảng 10.25: Tỷ lệ lên lớp và tốt nghiệp

| Năm học | 1994 | 1998 | 2000 | 2002 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| <i>Tỷ lệ lên lớp (%)</i> | | | | |
| Tiểu học | 87,97 | 91,73 | 94,04 | 95,63 |
| THCS | 93,10 | 89,26 | 91,22 | 93,16 |
| THPT | 92,70 | 93,73 | 92,47 | 91,56 |
| <i>Tỷ lệ tốt nghiệp (%)</i> | | | | |
| Tiểu học | 95,66 | 98,81 | 99,32 | 99,58 |
| THCS | 94,36 | 91,95 | 95,13 | 96,11 |
| THPT | 90,94 | 94,98 | 93,35 | 92,14 |
| <i>Tỷ lệ hoàn thành các cấp học (%)</i> | | | | |
| Tiểu học | 57,38 | 69,64 | 74,42 | 80,51 |
| THCS | 59,12 | 69,36 | 70,01 | 73,44 |
| THPT | 82,95 | 86,01 | 83,16 | 79,65 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.57 Tỷ lệ lưu ban và bỏ học ở cấp tiểu học và THCS cũng khá thấp. Tuy nhiên, tỷ lệ này ở các trường tiểu học miền núi là khá cao, đặc biệt là tại Tây Nguyên và Đồng bằng Sông Cửu Long. Ở cấp THCS, tỷ lệ bỏ học cao nhất là ở Đồng bằng Sông Cửu Long (11%) và Đông Nam Bộ (9%).

Bảng 10.26: Tỷ lệ lưu ban và bỏ học theo vùng

| | Hoàn thành | | Học đúp | | Bỏ học | |
|-------------------------|------------|-------|----------|------|----------|-------|
| | Tiểu học | THCS | Tiểu học | THCS | Tiểu học | THCS |
| Cả nước | 95,63 | 93,16 | 1,24 | 0,94 | 3,13 | 5,90 |
| Đồng bằng Sông Hồng | 99,31 | 97,11 | 0,17 | 0,53 | 0,52 | 2,37 |
| Đông Bắc | 95,29 | 95,14 | 1,43 | 0,62 | 3,29 | 4,24 |
| Tây Bắc | 89,90 | 93,39 | 3,42 | 0,97 | 6,68 | 5,64 |
| Bắc Trung Bộ | 97,91 | 94,99 | 0,47 | 0,41 | 1,62 | 4,59 |
| Duyên hải Nam Trung Bộ | 97,77 | 93,42 | 1,00 | 0,99 | 1,23 | 5,58 |
| Tây nguyên | 91,10 | 91,11 | 4,28 | ,26 | 4,61 | 6,62 |
| Đông Nam Bộ | 95,82 | 90,02 | 1,37 | 1,84 | 2,81 | 8,14 |
| Đồng bằng sông Cửu Long | 92,69 | 87,96 | 1,09 | 1,03 | 6,22 | 11,02 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

10.58 Những tỷ lệ trên là đáng khích lệ và đang tiếp tục được cải thiện. Nhưng chúng có được dựa trên các kỳ thi nội bộ và có thể sai lệch do nhiều động cơ dẫn đến thiếu khách quan. Một cách thức khác để xem xét chất lượng đầu ra của giáo dục là kiểm tra bên ngoài đối với một số môn học chính. Bảng 10.27 cho thấy kết quả của hai cuộc kiểm tra như vậy được tiến hành năm 1998 và 2003. Chúng đo lường kết quả tiếp thu ở lớp 5 trong hai môn tập đọc và toán. Kết quả cho thấy tỷ lệ học sinh có đủ kiến thức để học tiếp lớp trên.

Bảng 10.27: Tiếp thu kiến thức toán và tập đọc ở lớp 5

| Vùng | Tỉnh được chọn làm mẫu | 1998 | | | | 2003 | | | |
|------------------|------------------------|---------|--------|------|--------|---------|--------|------|--------|
| | | Tập đọc | | Toán | | Tập đọc | | Toán | |
| | | Điểm | Chỉ số | Điểm | Chỉ số | Điểm | Chỉ số | Điểm | Chỉ số |
| ĐB sông Hồng | Hà Nội | 79 | 100 | 73 | 100 | 74 | 100 | 95 | 100 |
| Đông Bắc | Yên Bái | 54 | 68 | 36 | 49 | 39 | 53 | 65 | 68 |
| Tây Bắc | Sơn La | | | | | 46 | 62 | 75 | 79 |
| Bắc Trung bộ | Thanh Hoá | 28 | 35 | 17 | 23 | 51 | 69 | 84 | 88 |
| DH miền Trung | Quảng Nam | 20 | 25 | 20 | 27 | 50 | 68 | 83 | 87 |
| Tây Nguyên | Gia Lai | | | | | 53 | 70 | 84 | 88 |
| ĐB Sông Cửu long | Vĩnh Long | 24 | 30 | 16 | 22 | 47 | 63 | 77 | 81 |

10.59 Tuy nhiên hai cuộc kiểm tra nói trên lại được thiết kế khác nhau, do đó không thể so sánh chúng với nhau một cách trực tiếp. Nhưng chúng đều chỉ ra sự thiếu hụt trong kiến thức học sinh tiếp thu được và sự khác biệt lớn giữa các vùng. Nhận xét ở đây là một số lượng đáng kể học sinh đang tốt nghiệp nhưng chưa sẵn sàng để tốt nghiệp và chưa có cơ sở kiến thức vững chắc để tiếp thu hiệu quả các môn mà họ sẽ học ở các lớp trên. Điều này thể hiện việc sử dụng nguồn lực còn kém hiệu quả và giảm khả năng phát triển các năng lực cần thiết cho học sinh của hệ thống giáo dục để duy trì kinh tế Việt Nam.

10.60 Điều cần quan tâm là chưa có các cuộc kiểm tra nhất quán và khách quan được áp dụng trong toàn hệ thống để qua đó đo lường được thực tế tiếp thu kiến

thức của học sinh và xu thế biến đổi của nó theo thời gian và giữa các tỉnh. Với việc chất lượng giáo dục ngày càng được quan tâm và có điều kiện thực hiện, xây dựng các bài kiểm tra để áp dụng thống nhất và khách quan có ý nghĩa rất quan trọng.

10.61 Với tác động của những yếu tố nêu trên và những yếu tố khác, số năm học trung bình của một học sinh Việt Nam ở mức thấp so với các nước khác trong khu vực.

Bảng 10.28: Số năm học trung bình

| Quốc gia | Số năm học |
|--------------------------------|------------|
| <i>Các nước có kết quả cao</i> | |
| Nhật Bản | 13,7 |
| Cộng hòa Triều Tiên | 13,1 |
| Xin-ga-po | 11,1 |
| Đài Loan | 12,1 |
| <i>Các nước Châu Á khác</i> | |
| Trung quốc | 10,3 |
| Ấn Độ | 7,8 |
| Ín-đô -nê-xia | 9,9 |
| Ma-lay-xia | 12,8 |
| Pa-ki-xtan | 3,6 |
| Sri Lanka | 11,5 |
| Thái Lan | 13,1 |
| <i>Trung bình Châu Á</i> | |
| Việt Nam | |
| 2003 | |
| Thành thị | 8,4 |
| Nông thôn | 6,2 |

Nguồn: UNESCO năm 2002, Bộ GDĐT.

10.62 Tăng chất lượng đầu ra của hệ thống giáo dục phụ thuộc nhiều vào chất lượng đầu vào và tổng hợp các yếu tố giáo viên, chi phí hoạt động giảng dạy và chi phí xây dựng cơ sở vật chất và thiết bị dạy học. Điều này cũng phụ thuộc vào cường độ học tập của học sinh thể hiện ở chương trình học và độ dài của ngày học.

10.63 Hiện tượng tỷ lệ học sinh/giáo viên giảm nhanh đã được chú ý. Tỷ lệ này ở Việt Nam đã giảm xuống thấp hơn khá nhiều so với các nước khác trong khu vực như cho thấy trong Bảng 10.29 dưới đây. Nhiều nghiên cứu đã được tiến hành nhằm đo lường ảnh hưởng của tỷ lệ HS/GV thấp và quy mô lớp nhỏ lên tiếp thu kiến thức. Rõ ràng, khi tỷ lệ HS/GV rất cao và quy mô lớp lớn khả năng của giáo viên và cơ sở vật chất bị phân tán và sẽ làm giảm chất lượng giáo dục. Kết luận về tác động khi hai yếu tố trên không ở mức rất cao lại không thống nhất. Nhưng nhìn chung kết luận là dưới mức cao nhất thì hai yếu tố trên ảnh hưởng không lớn đến khả năng tiếp thu bài của học sinh.

Bảng 10.29: So sánh về tỷ lệ HS/GV trên bình diện quốc tế

| Quốc gia | 1994 | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| <i>Tiểu học</i> | | | | | |
| Hàn Quốc | 32 | 32 | 22 | | |
| Ma-lay-xia | 19 | 22 | 19 | | |
| Phi-líp-pin | 35 | 35 | 35 | | |
| Trung Quốc | 25 | 19 | 20 | | |
| Ấn Độ | 47 | 43 | 40 | | |
| Cam-pu-chia | 48 | 50 | 53 | | |
| Việt Nam | 35 | 30 | 28 | 25 | 23 |
| <i>Trung học</i> | | | | | |
| Hàn Quốc | 25 | 22 | 21 | | |
| Ma-lay-xia | 19 | 19 | 18 | | |
| Phi-líp-pin | 35 | 34 | 36 | | |
| Trung Quốc | 17 | 17 | 19 | | |
| Ấn Độ | 32 | 34 | 34 | | |
| Cam-pu-chia | 18 | 20 | 20 | | |
| Việt Nam | 24 | 29 | 28 | 26 | 25 |

Nguồn : UNESCO.

10.64 Mặt khác, ở Việt Nam cũng có nhu cầu cần giảm tỷ lệ HS/GV do các thay đổi về chương trình giảng dạy đòi hỏi một mức độ chuyên sâu nhất định. Cũng cần phát triển lực lượng giáo viên để đáp ứng thiếu hụt tại vùng sâu vùng xa. Nhưng điều còn chưa rõ là liệu giảm tỷ lệ HS/GV đến mức thấp như hiện nay có là sự sử dụng tối ưu các nguồn lực để tăng chất lượng giáo dục hay không. Chiến lược Giáo dục cho mọi người dự kiến nhu cầu giảm tỷ lệ HS/GV ở cấp tiểu học xuống 26, nhưng mức hiện nay đã thấp hơn thế và có dấu hiệu cho thấy tỷ lệ HS/GV còn tiếp tục giảm. Quy mô giảm có thể phần nào do sức ép tình thế như dân số trong độ tuổi đi học giảm và các trường sư phạm tiếp tục có sinh viên tốt nghiệp. Với tỷ lệ HS/GV ở cấp tiểu học ở mức 23 và đang giảm, khi tỷ lệ học sinh trên giáo viên giảm đi một đơn vị thì chỉ tiêu trung bình trên cả nước tiêu tốn thêm 228 tỷ đồng.

10.65 Cần đánh giá các phương thức sử dụng nguồn lực khác nhau và quyết định lựa chọn phương thức tối ưu để được kết quả giáo dục. Trong tình hình có những thay đổi nhanh về nhân khẩu học cần coi quản lý tỷ lệ HS/GV là một biến số chính sách đòi hỏi quyết định và quản lý biến số này một cách chủ động. Để thực hiện điều này, cần triển khai một số biện pháp như giới hạn tuyển dụng mới và để cho số lượng giáo viên giảm xuống một cách tự nhiên qua về hưu, khuyến khích về hưu sớm nếu có thể, thay thế các giáo viên không đủ trình độ và thực hiện các chính sách và khuyến khích chủ động để điều chuyển đội ngũ giáo viên đến những nơi cần họ nhất.

10.66 Kỹ năng, kinh nghiệm và động cơ làm việc của đội ngũ giáo viên ít nhất cũng quan trọng đối với chất lượng đầu ra như số lượng giáo viên. Hiện còn một số lượng đáng kể giáo viên không có đủ trình độ hay chỉ có trình độ cơ bản. Có rất

nhiều các chương trình đào tạo để nâng cao trình độ. Nhưng rõ ràng đào tạo nhanh là một ưu tiên. Trình độ giáo viên ở đào tạo đại học cũng khá thấp (Bảng 10.30).

Bảng 10.30: Trình độ giáo viên ở đào tạo đại học

| Giáo viên có trình độ cao học | Tỷ lệ có trình độ | | | |
|-------------------------------|-------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 |
| Đại học quốc gia | 47 | 53 | 56 | 52 |
| Đại học vùng | 39 | 50 | 57 | 56 |
| Đại học thuộc các Bộ, ngành | 31 | 41 | 45 | 48 |
| Cao đẳng | 16 | 20 | 23 | 22 |
| Đại học đa ngành | 38 | 35 | 40 | 39 |
| Công nghệ | 28 | 37 | 34 | 29 |
| Nông nghiệp v.v.. | 36 | 38 | 45 | 42 |
| Kinh tế và luật | 26 | 35 | 34 | 33 |
| Y và thể thao | 24 | 49 | 50 | 54 |
| Văn hóa và nghệ thuật | 14 | 20 | 20 | 26 |
| Sư phạm | 17 | 23 | 25 | 26 |
| Tổng | 23 | 30 | 32 | 33 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Tài chính, Bộ GDĐT.

Bảng 10.31: Lương và tiền công của giáo viên so với GDP đầu người

| Quốc gia | Tiểu học | THCS |
|-------------------|----------|------|
| Nhật Bản | 2,1 | 2,1 |
| Hàn Quốc | 3,2 | 3,3 |
| Xin-ga-po | 1,9 | 2,0 |
| Đài Loan | 2,8 | 3,0 |
| Trung Quốc | 1,5 | 2,7 |
| Ấn Độ | 2,9 | 3,1 |
| In-đô-nê-xia | 2,7 | 3,1 |
| Ma-lay-xia | 2,5 | 3,2 |
| Pa-ki-xtan | 3,4 | 3,4 |
| Sri Lanka | 1,3 | 1,6 |
| Thái Lan | 2,2 | 2,3 |
| Trung bình châu Á | 2,4 | 2,7 |
| Việt Nam | | |
| 1998 | 1,7 | 2,4 |
| 2003 | 2,4 | 2,2 |

Nguồn: UNESCO năm 2000.

10.67 Động lực của giáo viên và ảnh hưởng của lương thấp đã được coi là một vấn đề. Bảng 10.31 thể hiện lương của giáo viên trong quan hệ với GDP đầu người. Năm 1998, Việt Nam ở mức thấp hơn nhiều so với trung bình châu Á và mức của các quốc gia khác. Tình hình đã được cải thiện nhiều với việc tăng lương trong toàn khu vực công, tuy nhiên hãy còn sớm để biết rằng liệu tăng lương đang

có tác động như thế nào đến chất lượng giảng dạy, nhưng sự cần thiết phải thay đổi kỳ vọng về giáo viên đã được thảo luận ở phần trên.

10.68 Liên quan đến chi ngoài lương cho giảng dạy, trên đây đã nói đến sự thiếu thốn kinh phí cho loại hình chi này ở nhiều vùng trong cả nước. Chỉ khi chi tiêu cho loại hình này được nâng lên bởi đóng góp của cha mẹ học sinh tại các vùng giàu hơn thì chúng mới đạt mức đủ để các trường hoạt động bình thường. Trong quá khứ còn thiếu mốc để đánh giá mức độ chi ngoài lương trong một trường học như thế nào là đủ. Vấn đề hiện đã được giải quyết ở Việt Nam với việc Chính phủ đã đưa ra mức chất lượng trường học tối thiểu (MCLTHTT). Tuy hiện nay mức chuẩn này mới chỉ đang được sử dụng làm cơ sở thực hiện một dự án được quốc tế tài trợ tại một số ít trường học, nó có tiềm năng trở thành mốc so sánh cho tất cả các trường. Đến nay chuẩn này vẫn chưa được chuyển thành chi phí đơn vị trên mỗi đầu học sinh và cần thực hiện việc này.

10.69 Mức chi cần cho tối ưu hóa việc thực hiện các mục tiêu về giáo dục và độ dài của ngày học có liên quan chặt chẽ với nhau. Ở nhiều vùng hiện tượng học nhiều ca vẫn còn phổ biến làm thời gian học sinh ở trường ngắn lại trong khi nhiều cha mẹ học sinh không có khả năng hoặc không sẵn lòng trả thêm chi phí cho việc con em họ học thêm ở trường. Tuy nhiên, giải quyết vấn đề này đòi hỏi mở rộng quỹ phòng học và nâng cấp các phòng học hiện có.

10.70 Các nghiên cứu ở Việt Nam cho thấy dấu hiệu rõ ràng rằng kéo dài thời gian học ở trường có tác động lớn đến kết quả giáo dục. Bảng 10.32 thể hiện quy mô của sự chênh lệch dựa vào kết quả kiểm tra khả năng tiếp thu và tương đương với lợi ích một học sinh trung bình nhận được trong một năm học đầy đủ.

Bảng 10.32: So sánh về kết quả tiếp thu giữa học cả ngày và học nửa ngày

| Loại hình | Sự phân tán xung quanh mức trung bình* | |
|--------------|--|------|
| | Tập đọc | Toán |
| Học nửa ngày | 98 | 97 |
| Trung bình | 100 | 100 |
| Học cả ngày | 107 | 108 |

Nguồn: Bộ GDĐT.

10.71 Giảm số ca học trong ngày đòi hỏi đầu tư cơ sở vật chất lớn và gần khoản đầu tư đó với giáo viên và chi phí vận hành. Vẫn tồn tại một vấn đề từ trước đây là tách biệt giữa lập kế hoạch cho ngân sách đầu tư và thường xuyên ở các cấp chính quyền. Để thực hiện hiệu quả việc học cả ngày, cần hợp nhất hai loại ngân sách này. Các kỹ thuật của khuôn khổ chi tiêu trung hạn đang được đề xuất cần và có thể được tận dụng như một phương tiện để thực hiện sự hợp nhất này. Trong quá trình ĐGTHCTC lần này, đã có những nỗ lực nhằm đánh giá số vốn cần thiết cho việc giảm số ca học trong ngày cùng với những cải tiến cần làm để đạt được tiêu chuẩn cần thiết. Có lẽ những thông tin này còn chưa tính xong. Những tính toán như vậy thật không đơn giản, nhưng điều quan trọng là chúng được thực hiện

có sự kết hợp với nhiều yếu tố khác về chính sách giáo dục thông qua các kỹ thuật xây dựng một khuôn khổ chi tiêu trung hạn ngành đang được thí điểm cho lĩnh vực giáo dục.

Hoạch định và thực thi các ưu tiên trong ngành

10.72 Một phát hiện của nghiên cứu chi tiêu công trong giáo dục lần này là tình hình nguồn lực được cải thiện đang tạo cơ hội giải quyết các thách thức trong ngành, kể cả chất lượng giáo dục. Tuy nhiên, tận dụng những ưu thế này đòi hỏi phải chủ động trong quản lý:

- Đề gắn kết chiến lược với ngân sách trong một khuôn khổ dài hạn hơn.
- Đề các chiến lược quốc gia có ảnh hưởng lên tất cả các cơ sở giáo dục trong hệ thống hành chính mà không cần phải quản lý vi mô.
- Đề phát triển các kỹ năng quản lý chủ động trong một môi trường thường xuyên thay đổi.

Kết hợp chính sách và ngân sách trong một khuôn khổ trung hạn

10.73 Giáo dục là lĩnh vực được đầu tiên thí điểm xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn (lồng ghép lập kế hoạch và triển khai nguồn lực giữa tất cả các cơ quan). Đã có những tiến bộ ban đầu đầy hứa hẹn trong việc xây dựng một khuôn khổ chi tiêu trung hạn gắn kết các kế hoạch với chiến lược như mô tả ở phần trên. Ở giai đoạn hiện nay các kế hoạch mới chỉ xác định ý nghĩa của những hoạt động đang diễn ra mà chưa tính đến những biện pháp cần thiết tiếp theo để thực hiện các kế hoạch chiến lược này. Tuy nhiên, chúng cho thấy có thể đầu tư thêm cho những kế hoạch tiếp theo. Những dự báo này cho thấy sau khi tính hết khoản đang đầu tư, thì vẫn có khả năng đầu tư nâng cao dịch vụ. Điều này có được là do tác động kết hợp của tăng trưởng kinh tế nhanh và việc giải phóng nguồn lực nhờ giảm số trẻ em trong độ tuổi đi học. Tận dụng hiệu quả cơ hội này để nâng cao chất lượng giáo dục đào tạo hiện là một thách thức mà ĐGTHCTC 2004 nêu ra. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là một công cụ để tiếp nhận những khuyến nghị của ĐGTHCTC 2004 và tính toán thử nghiệm tác động tiềm tàng lên yêu cầu về nguồn lực trong trung hạn.

Tác động tới chiến lược thực thi ở mọi cấp

10.74 Hoạt động giáo dục đào tạo được phân cấp rộng rãi. Điều này là phù hợp đối với một dịch vụ rất cần đến tiếp xúc trực tiếp với địa phương. Nhưng phân cấp vẫn đòi hỏi phải có một khung chính sách quốc gia mạnh. Thực sự một khung chính sách như vậy có tầm quan trọng sống còn để quản lý các thay đổi trong một ngành đang gặp nhiều thách thức, bao gồm cả những thay đổi nhanh chóng về nhân khẩu học. Các thay đổi đó tạo cơ hội cho việc tập trung vào nâng cao chất lượng giáo dục. Nhưng kinh nghiệm cũng chỉ ra rằng cơ hội có thể không được tận

dụng nếu không có sự kết nối mạnh giữa chính sách quốc gia và thực hiện tại địa phương.

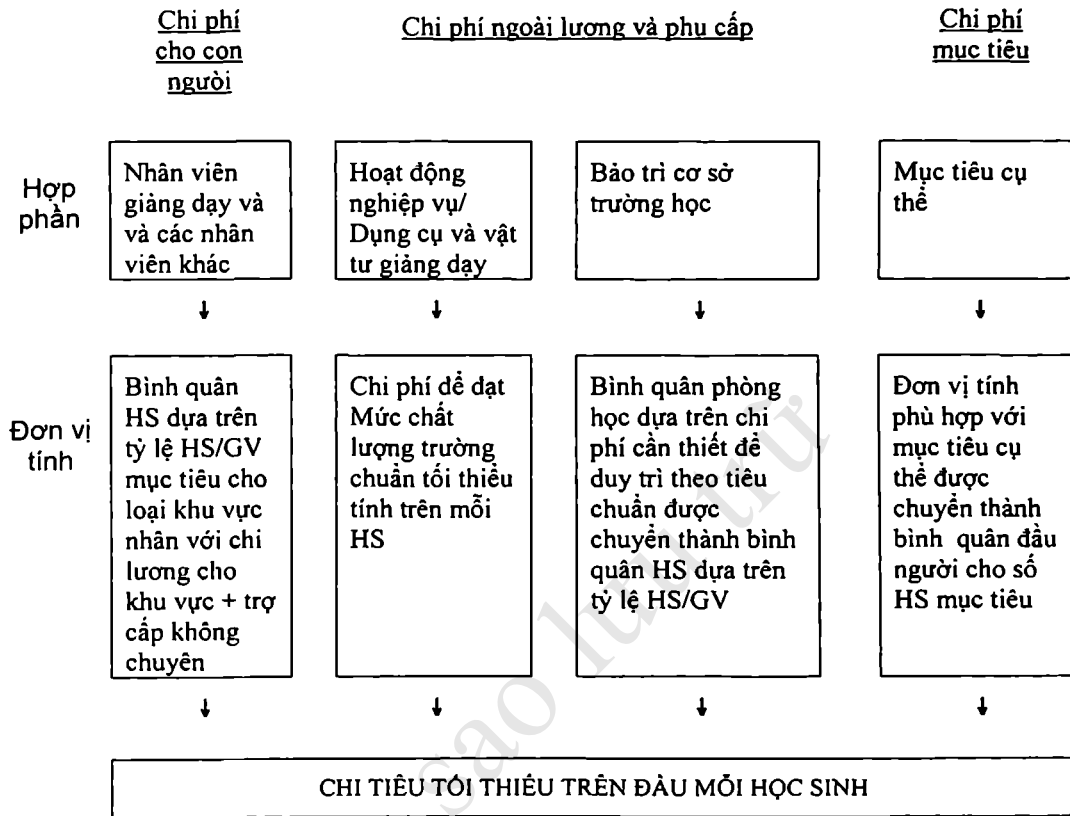
10.75 Một cơ chế để thực thi các chính sách quốc gia sao cho chúng có tác động rõ rệt hơn tới việc tổ chức thực hiện tại địa phương cần:

- Đơn giản, trực tiếp và có thông tin rõ ràng về các ưu tiên quốc gia;
- Không khuyến khích cấp trung ương thực hiện quản lý vi mô;
- Có chỗ cho việc ra quyết định tại địa phương về chi tiết đối với việc thực thi cụ thể;
- Tạo ra động cơ thích hợp cho quản lý tích cực ở địa phương;
- Thích hợp cho công tác giám sát (mang tính thực tế và tránh phải thu thập dữ liệu công kênh).

10.76 Cơ chế để đạt được mục tiêu trên đã được thảo luận trong Đánh giá chỉ tiêu công năm 2000 với việc đưa ra khái niệm mức “tối thiểu” về nguồn lực dành cho mỗi học sinh. Các cơ quan địa phương sẽ có quyền tự chủ trong việc cung cấp nhiều hơn, nhưng không được cung cấp ít hơn. Có thể giám sát được một cách công khai nếu họ dành ít nguồn lực hơn. Những thay đổi gần đây trong các định mức phân bổ ngân sách nhà nước giúp thực hiện cơ chế nêu trên dễ dàng hơn khi kết nối nó với các cơ chế phân bổ nguồn lực. Việc tính toán mức “tối thiểu” sẽ minh bạch và theo hướng truyền tải những tín hiệu và khuyến khích tới chính quyền địa phương giúp họ điều chỉnh việc phân bổ nguồn lực của mình theo các mục tiêu quốc gia. Bộ GDĐT hàng năm sẽ cập nhật các cơ sở để tính toán chi phí trên đầu học sinh (sẽ có nhiều định mức đầu người để đáp ứng nhu cầu của các địa phương). Bộ GDĐT sẽ thông báo mức chi trên đầu học sinh trước khi các cơ quan địa phương phân bổ ngân sách của mình và sẽ nhận thông tin từ các địa phương theo một mẫu chuẩn cho thấy việc phân bổ cụ thể tại địa phương theo cách có thể so sánh được với mức chi theo đầu học sinh. Sẽ có đối thoại dựa trên dữ liệu này và kết quả của đối thoại đó sẽ minh bạch và địa phương có thể dễ dàng tiếp cận.

10.77 Để thực hiện hiệu quả một cơ chế như vậy, cần cải thiện trao đổi dữ liệu giữa các cơ quan địa phương và Bộ GDĐT, nhưng cơ chế phải đơn giản. Trao đổi dữ liệu cần tập trung vào cung cấp các bằng chứng cho thấy mức độ mức chi tối thiểu đang được thực hiện và bản chất của bất kỳ một sự dao động so với mức này để cho phép có được đối thoại mang tính xây dựng giữa các cơ quan địa phương và Bộ GDĐT. Báo cáo không được thiếu các thông tin về những trường hợp có sự biến động so với mức chi tối thiểu. Một mẫu đơn giản sẽ cho phép cung cấp thông tin phản hồi về việc nguồn lực đang được triển khai ở cấp địa phương như thế nào. Dữ liệu về tài chính sẽ đi kèm với các thông tin về kết quả hoạt động và đo lường chất lượng kết quả đầu ra của công tác giáo dục. Mục tiêu của cơ chế được mô tả ở đây là nhằm tập trung vào các quyết định chủ động có ảnh hưởng đến chất lượng hơn là coi kết quả đầu ra chỉ là kết quả thụ động của những quyết định do cấp địa phương đưa ra trong bối cảnh thường chú trọng giải quyết các nhu cầu ngắn hạn.

Cơ chế xác định mức tối thiểu bình quân đầu học sinh



Xây dựng những kỹ năng quản lý năng động để thực hiện thay đổi

10.78 Quy mô của cơ hội và thách thức mà quản lý ngành gặp phải sẽ làm nảy sinh yêu cầu mới về kỹ năng ở tất cả các cấp: Bộ GDĐT cần căn cứ vào các mục tiêu quốc gia để xây dựng kế hoạch nguồn lực toàn ngành và tác động lên hoạt động quản lý ở cấp địa phương trong việc thực hiện các cải thiện trong khuôn khổ chiến lược quốc gia và cấp địa phương cần tư duy linh hoạt hơn trong huy động các nguồn lực và cần xây dựng các kỹ năng thiết kế và thực thi các biện pháp thay đổi và cải thiện.

10.79 Bộ GDĐT đã thực hiện các bước cần thiết nhằm xây dựng năng lực quản lý nguồn lực hiệu quả hơn thông qua các kỹ thuật của khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Cũng cần thiết phải tiếp tục nâng cấp các kỹ năng quản lý chiến lược trong phạm vi Bộ GDĐT. Ngoài ra, cần xem xét tăng cường khả năng của Bộ GDĐT trong việc tác động lên toàn ngành, kể cả các cơ sở giáo dục đào tạo do bộ ngành khác quản lý.

10.80 Ở cấp địa phương, một số khóa đào tạo ban đầu đã được thực hiện tại một vài huyện và tỉnh được chọn để khởi đầu cho việc thí điểm khuôn khổ chi tiêu trung hạn tại cấp địa phương. Những hình thức đào tạo như vậy cần được phát triển cả về chiều rộng và chiều sâu. Cũng có những vấn đề về năng lực triển khai ở các lĩnh vực khác như thiết kế và quản lý đầu tư phát triển cần được giải quyết.

Kết luận và khuyến nghị

10.81 Việc tăng chi cho giáo dục trong thời gian trước đây và hiện nay, cùng với những thay đổi về dân số trong độ tuổi đi học, sẽ mang lại cơ hội để tập trung hơn vào nâng cao chất lượng, sự bình đẳng và hiệu quả của giáo dục. Cần đánh giá các phương thức sử dụng nguồn lực được giải phóng nhờ dân số trong độ tuổi đi học giảm xuống và cần đưa ra quyết định triển khai nhằm tối ưu hóa kết quả đầu ra của giáo dục

10.82 Để đạt mục tiêu này, ĐGTHCTC 2004 đưa ra các khuyến nghị sau:

- Thay cho việc nâng tỷ lệ học sinh/giáo viên lên, cần ưu tiên áp dụng học cả ngày trên diện rộng hơn, tiếp tục thực hiện giảm học phí cho học sinh thuộc diện chính sách và nâng cao trình độ giáo viên và cơ sở vật chất trường lớp, đặc biệt là ở các địa phương nghèo.
- Cần tiến hành một đánh giá tổng thể về vai trò của thu phí trong ngành giáo dục. Đánh giá này nên được kết hợp với việc lập thứ tự ưu tiên kế hoạch đang được xây dựng trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn của ngành giáo dục.
- Cần đánh giá tính đầy đủ của các hệ số ưu tiên trong các định mức phân bổ ngân sách cho giáo dục nhằm đảm bảo cho các vùng nghèo và khó khăn có khả năng cung cấp một mức tiêu chuẩn về dịch vụ giáo dục.
- Cần xây dựng cơ chế để đảm bảo mỗi học sinh nhận được một mức kinh phí tối thiểu từ ngân sách để có thể được học tập ở mức chuẩn. Cần có cơ chế để tăng cường vai trò của Bộ GDĐT trong quản lý tài chính toàn ngành bao gồm cả chiến lược, kế hoạch, chế độ chính sách và sử dụng nguồn lực, song không làm giảm tính chủ động của các địa phương trong thực hiện cụ thể công tác giáo dục.
- Cần đảm bảo tăng chi ngân sách cho giáo dục để đạt mục tiêu chất lượng và cơ hội tiếp cận. Cần xem xét phân bổ một tỷ lệ lớn hơn trong tổng chi giáo dục cho một loạt các chương trình mục tiêu. Những chương trình mục tiêu có thể là chương trình hỗ trợ các tỉnh đề xuất các biện pháp tăng số học sinh đi học thông qua các giải pháp cụ thể; thành lập một quỹ để hỗ trợ cho các tỉnh ở những vùng nghèo hơn để miễn giảm học phí, hỗ trợ phát miễn phí sách giáo khoa và dụng cụ học tập.
- Cần xem xét tăng lương cho giáo viên trên cơ sở nội dung công việc và kết quả làm việc.

- Ngân hàng Thế giới khuyến nghị chưa nên thực hiện Nghị định 10 trong ngành giáo dục, ít nhất là ở cấp tiểu học và phổ thông cơ sở mà nên xem xét giao quyền linh hoạt cho các hiệu trưởng theo quyết định 192 hoặc một số quyền hạn khác.
- Cần ưu tiên xây dựng các bài kiểm tra chuẩn về mức độ tiếp thu kiến thức ở những giai đoạn quan trọng để áp dụng chúng một cách có hệ thống nhằm đánh giá khách quan chất lượng dạy học.
- Cần ưu tiên phát triển kỹ năng quản lý nguồn lực và hệ thống thông tin ở mọi cấp của ngành giáo dục.

Bản sao lưu trữ

11. CHI TIÊU CÔNG TRONG NGÀNH GIAO THÔNG

Giới thiệu và tổng quan

11.1 Cơ sở hạ tầng giao thông có đóng góp vô cùng quan trọng vào công cuộc tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo ở Việt Nam. Đầu tư vào đường giao thông nông thôn đến nay đạt kết quả tốt, trong số 10.602 chỉ còn 220 xã chưa có đường đến. Các nghiên cứu đã cho thấy những khoản đầu tư này đã có ảnh hưởng lớn đến xoá đói giảm nghèo ở nông thôn, đặc biệt là ở những vùng nghèo nhất. Sự tăng trưởng trong xuất khẩu là đầu tàu lôi kéo sự tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội. Các dịch vụ hậu cần với chi phí thấp hơn và có hiệu quả cao đang là nhân tố chủ yếu để thúc đẩy sự tăng trưởng dựa trên xuất khẩu này.

11.2 Ngành giao thông ở Việt Nam đã có những tiến bộ vượt bậc trong quãng thời gian xem xét trong báo cáo này. Quy mô và chất lượng của cơ sở hạ tầng giao thông đã được cải thiện, kích cỡ của các phương tiện vận tải cũng đã được tăng lên và quan trọng hơn cả là tính hiệu quả và chi phí của các dịch vụ giao thông vận tải đang được cải thiện. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề rất cần quan tâm là chi phí cho bảo trì của ngành không đầy đủ và cần có nhiều sự quan tâm hơn nữa để đảm bảo đầu tư vào những con đường vượt mới mức bền vững.

11.3 Chương này nghiên cứu tổng quan về ngành giao thông, nhưng tập trung chủ yếu vào đường bộ là chuyên ngành chiếm đến gần 90% tổng chi tiêu công trong ngành. Phần đầu tiên đưa ra đánh giá tổng quan về từng chuyên ngành trong ngành giao thông và các thông tin về tình trạng của cơ sở hạ tầng, tính hiệu quả của từng chuyên ngành, so sánh với các nước khác và nêu lên những tiến bộ đã đạt được trong quãng thời gian của báo cáo này. Phần thứ hai đề cập đến chi tiêu chung trong ngành, phân tích chiều hướng và đánh giá các vấn đề liên quan đến quản lý chi tiêu công để đưa ra một số kiến nghị. Phần thứ ba xem xét nhu cầu tài chính trong tương lai. Phần cuối cùng tóm tắt các kiến nghị.

Tổng quan và tình hình hoạt động trong ngành giao thông

11.4 Ngành giao thông đã có những tiến bộ đáng kể trong việc đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế tăng trưởng cao, một nền kinh tế ngày càng hướng vào xuất khẩu và nhu cầu nối liền với những vùng xa xôi hẻo lánh nhất. Đã có những thành tựu rất ấn tượng, đặc biệt là trong giao thông đường bộ, đường biển và đường hàng không. Mặc dù cùng có mức đầu tư thấp, đường sắt cũng đã cải thiện nhiều tình hình của mình, trong khi đó đường sông lại không có được những thành tựu tương tự. Phần dưới đây là những nét nổi bật trong thời kỳ này.

Nhu cầu giao thông ngày càng tăng lên

11.5 Từ năm 1999 đến năm 2003, nhu cầu về vận tải hàng hóa tăng cùng với tốc độ tăng trưởng của GDP, khoảng 9%/năm tính theo tấn-km. Vận tải hành khách tăng khoảng 8%/năm trong cùng kỳ. Vận tải đường bộ là phương thức nổi bật nhất, chiếm khoảng 60% về tấn vận chuyển và 12% về tấn-km. Đối với vận tải đường dài, vận chuyển dọc bờ biển chiếm 76% tính theo tấn-km vì là phương thức nổi trội trong vận tải đường dài (Bảng 11.1). Số lượng hàng hoá bốc dỡ tại các cảng biển cũng tăng nhanh chóng, gần gấp đôi trong 5 năm vừa qua, từ 56 triệu tấn năm 1998 lên đến 114 triệu tấn năm 2003. Hàng hóa vận chuyển qua các cảng phía nam đã vượt mức dự đoán đưa ra hai năm trước trong Chiến lược Phát triển giao thông quốc gia, còn gọi là VITRANSS, khoảng 50%.

11.6 Vận tải đường sắt có vai trò kém quan trọng hơn, mặc dù về số tấn-km tỷ trọng của nó trên thị trường đã tăng từ 3% lên đến 4%, chiếm thị phần của cả đường bộ và đường sông. Tính theo thị phần, giao thông đường sông đã giảm sút trong thời gian nghiên cứu, một phần do sự tăng cường nâng cấp ở các phương thức khác, nhưng một phần cũng do thiếu đầu tư trong chuyên ngành này. Mặc dầu thị phần giảm xuống nhưng vận tải hàng không đã có thị phần tăng lên với tốc độ ấn tượng trong thời kỳ này xét cả về lượng hành khách và hàng hóa.

Bảng 11.1: Khối lượng vận tải trong nước giai đoạn 1999-2003

| Loại hình vận tải | 1999 | | | | 2003 | | | | Tỷ lệ tăng hàng năm tấn-km % |
|--------------------|----------------|------------|---------------|------------|-----------------|------------|---------------|------------|------------------------------|
| | 1000 tấn | % | Triệu tấn-km | % | 1000 tấn | % | Triệu tấn-km | % | |
| Đường sắt | 5.033 | 3,6 | 1.397 | 3,1 | 8.133 | 4,2 | 2.664 | 4,2 | 17.5 |
| Đường bộ | 83.354 | 59,5 | 5.701 | 12,7 | 116.759 | 60,8 | 7.684 | 12,2 | 7.7 |
| Đường sông | 35.826 | 25,6 | 3.589 | 8,0 | 46.056 | 24,0 | 4.590 | 7,3 | 6.3 |
| Đường biển | 15.910 | 11,4 | 34.240 | 76,0 | 21.042 | 11,0 | 47.616 | 75,8 | 8.6 |
| Hàng không | 42 | 0 | 102 | 0,2 | 90 | 0 | 257 | 0,4 | 26.0 |
| Tổng | 140.166 | 100 | 45.028 | 100 | 192.080 | 100 | 62.810 | 100 | 8.7 |
| Vận tải hành khách | 1000 hk | % | Triệu hk-km | % | 1000 hành khách | % | Triệu hk-km | % | Tỷ lệ tăng hàng năm hk-km % |
| Đường sắt | 9.252 | 1,4 | 2.721 | 9,3 | 11.564 | 1,4 | 4.069 | 10,2 | 10.6 |
| Đường bộ | 554.523 | 84,4 | 19.671 | 67,2 | 727.286 | 85,1 | 25.827 | 64,9 | 7.0 |
| Đường sông | 89.745 | 13,7 | 2.702 | 9,2 | 110.255 | 12,9 | 2.781 | 7,0 | 0.7 |
| Đường biển | 800 | 0,1 | 84 | 0,3 | 870 | 0,1 | 70 | 0,2 | -4.5 |
| Đường hàng không | 2.731 | 0,4 | 4.116 | 14,1 | 4.503 | 0,5 | 7.021 | 17,7 | 14.3 |
| Tổng | 657.050 | 100 | 29.293 | 100 | 854.477 | 100 | 39.767 | 100 | 7.9 |

Nguồn: Vụ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông vận tải.

Tình hình hoạt động trong các chuyên ngành

Đường bộ

11.7 Giao thông đường bộ đã ở trong tình trạng yếu kém sau chiến tranh và những năm tiếp theo đó tăng trưởng kinh tế chậm, sự dồn ép lớn về nhu cầu đầu tư không được đáp ứng. Nhưng hiện nay tình hình đã được cải thiện với việc tăng cường đầu tư cho đường bộ.

11.8 *Đường quốc lộ* – VITRANSS công bố vào tháng 9 năm 1997 rằng Việt Nam có 15.100km đường quốc lộ, trong đó khoảng 61% đã được rải nhựa. Từ đó, hệ thống đường đã mở rộng ra đến nay là 17.300 km với 84% được rải nhựa, phần lớn là do việc hoàn thành 1.400km đường Hồ Chí Minh. Tình trạng của các tuyến đường bộ quốc gia cũng đã được cải thiện với tỷ trọng đường chất lượng tốt tăng từ 36,6% năm 1999 lên 44,8% năm 2002. Hệ thống đường quốc lộ 4 làn xe đã được nâng từ 2% lên 3,9%, đường 2-3 làn xe tăng từ 36% lên 66%. Hệ thống cầu vẫn còn rất yếu kém trong toàn hệ thống, với 30% trong số 4.100 cây cầu bị giới hạn về tải trọng và 20% hạn chế về kích thước chiều ngang.

Bảng 11.2: Chiều dài đường (km) phân theo loại đường và mặt đường

| Hệ thống đường | Đã rải mặt | Đá dăm | Đường đất | Tổng số | % rải mặt |
|----------------|------------|--------|-----------|---------|-----------|
| Quốc lộ | 14.441 | 600 | 2.254 | 17.295 | 83,5 |
| Đường tỉnh | 11.657 | 553 | 9.552 | 21.762 | 53,6 |
| Đường huyện | 9.106 | 2.077 | 33.830 | 45.013 | 20,2 |
| Đường đô thị | 4.041 | 68 | 2.543 | 6.654 | 60,7 |
| Đường xã | 2.922 | 52.446 | 76.087 | 131.455 | 2,2 |
| Tổng số | 42.167 | 55.744 | 124.268 | 222.179 | 19,0 |

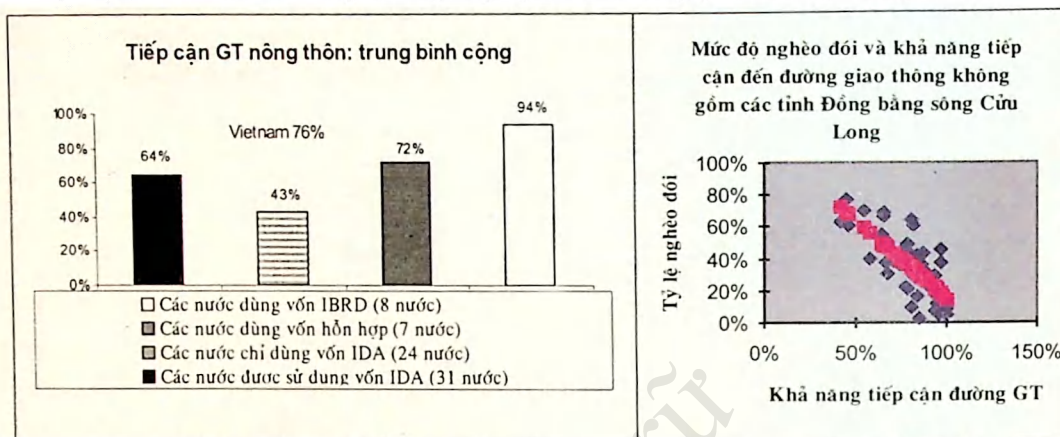
Nguồn: Cục đường bộ Việt Nam 2004.

11.9 Sự nâng cấp trong hệ thống đường đã cho phép tốc độ xe tải tăng trung bình từ 40km/h lên 50km/h, xe buýt tăng từ 50km/h lên 60km/h và thậm chí đạt 70-80km/h trên một số tuyến. Chi phí vận tải bằng xe tải tương đương với Thái Lan và thấp hơn Philippine 40%. Tương tự, giá vé xe buýt nội thành thấp hơn Thái Lan 25% và thấp hơn Philippine 37%. Tuy vậy, những đánh giá vừa qua về Đường quốc lộ 1 và khảo sát ở những nhà cung cấp dịch vụ xe buýt cho thấy những khoản tiết kiệm trong chi phí vận hành này không đến được với khách hàng dưới dạng giá vé rẻ hơn (Diễn đàn phát triển GRIPS, 11/2003).

11.10 *Đường tỉnh và đường nông thôn* – Số lượng xã chưa có đường đến trung tâm huyện đã giảm hơn một nửa, từ hơn 600 năm 1999 xuống đến nay là 220 xã. Số này chỉ chiếm 2,1% trong tổng số 10.500 xã. Trong thời gian nghiên cứu, mức độ về khả năng tiếp cận được đến đường giao thông đã tăng từ 73% dân số tiếp cận được với đường giao thông trong mọi điều kiện thời tiết lên 76% (cao hơn nhiều so với các nước có cùng mức thu nhập) (Biểu đồ 11.1- hình trái). Điều này cho thấy khả năng tiếp cận được thêm với 2,5 triệu người nữa. Mọi nghiên cứu

đều chỉ ra mối quan hệ chặt chẽ giữa tỷ lệ đói nghèo và khả năng tiếp cận được với đường giao thông (Biểu đồ 11.1 – hình phải).

Biểu đồ 11.1: Đánh giá về sự tiếp cận của đường giao thông nông thôn



11.11 Cả Chính phủ và các nhà tài trợ đều quan tâm đến khả năng tiếp cận giao thông ở nông thôn và về mặt này đã có những thành tựu đáng kể. Tuy nhiên, tình lộ vẫn chưa được đầu tư đúng mức và vẫn trong tình trạng tồi tệ với khoảng 50% được rải mặt.

11.12 *Phương tiện vận tải* – Số lượng xe 4 bánh tăng nhanh hơn tốc độ tăng GDP một chút, từ 400.000 xe năm 1997 lên 600.000 xe năm 2002, hay 7,5 xe trên 1000 dân. Xe tải chiếm 30% số phương tiện, nhưng 80% trong số này là cỡ nhỏ và vừa, chỉ có 10% là xe tải có rơ móc hiện đại. Số lượng xe máy tăng lên với tốc độ 20%/năm, với tổng số 11 triệu xe năm 2003 hoặc 140 xe trên 1.000 dân (Bảng 11.3). Nếu tính cả xe máy, tỷ lệ cơ giới hoá của Việt nam rất cao so với mức thu nhập. Con số này ở Phillipine, tính cả xe máy, là 73 xe trên 1.000 dân.

Bảng 11.3: Phương tiện vận tải

| Phương tiện | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------------|-----------------|-----------------|------------|------------|
| Xe con | 285.000 | 303.627 | 346.218 | |
| Xe tải | 130.800 | 144.526 | 162.552 | 675.000 |
| Xe tải có rơ móc | 12.500 | 13.317 | 15.185 | |
| Xe buýt | 65.000 | 69.250 | 78.962 | |
| Tổng (không kể xe máy) | 500.000/483.917 | 532.681/557.092 | 607.400 | 675.000 |
| Xe máy | 6.478.000 | 8.395.835 | 10.273.000 | 11.379.000 |

Đường sắt

11.13 Hệ thống đường sắt bao gồm 7 tuyến có tổng độ dài là 3.134 km. Mọi tuyến đều là đường đơn, chủ yếu là khổ 01 mét, với một vài tuyến có khổ đường tiêu chuẩn và khổ đường lồng về phía biên giới Trung quốc. Trên toàn hệ thống có hơn 1.767 cây cầu (52.162m), 39 đường hầm (11.468 m) và 265 nhà ga. Các phương

tiện thông tin liên lạc đã lạc hậu và chỉ 40% trong số các nhà ga được trang bị hệ thống đèn tín hiệu bán tự động.

11.14 Chất lượng của đường và cầu còn kém và nhiều tuyến đường không đáp ứng tiêu chuẩn kỹ thuật hiện đại. Phần lớn số tiền đầu tư trong ngành được dành cho việc gia cố các cây cầu và giữ cho hệ thống không bị xuống cấp hơn nữa. Kết quả là tốc độ vận hành của tàu hoả chỉ ở mức 40km/h đối với tàu chở khách và 22km/h đối với tàu chở hàng. Tuy vậy, tốc độ chạy tàu đã được cải thiện ở một số nơi, ví dụ như thời gian chạy tàu từ Hà nội đến thành phố Hồ Chí Minh đã giảm từ 34 giờ xuống 30 giờ.

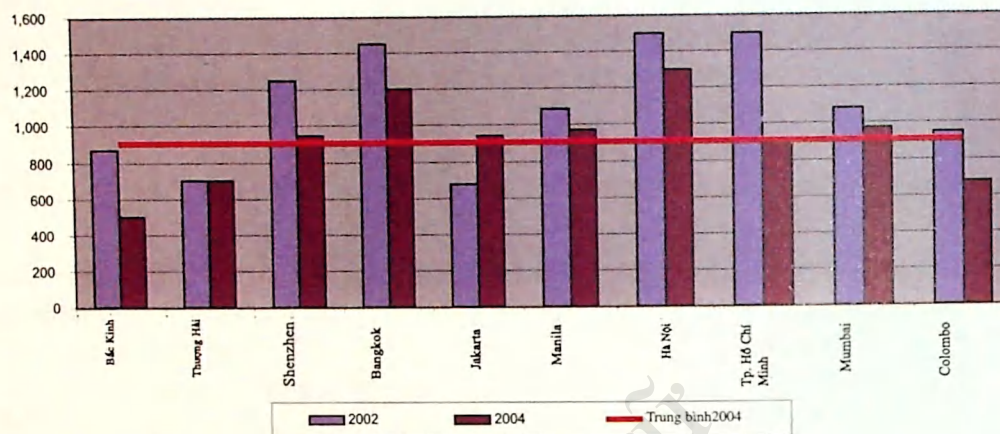
11.15 Doanh thu từ dịch vụ đường sắt hiện đang tăng với tốc độ 15%/năm từ năm 1999 đến năm 2003 và có vẻ như là Đường sắt Việt Nam về cơ bản trang trải được các chi phí khai thác, trong đó có cả khoản đóng góp 10% thu nhập cho việc bảo dưỡng cơ sở hạ tầng. Mặc dù tình trạng của đường ray, thiết bị kéo và đầu máy rất kém, khả năng hoạt động của Đường sắt Việt Nam vẫn được xếp ở mức trung bình trong số 8 nước trong khu vực. Thực ra, khả năng vận chuyển hàng hóa đứng thứ 3 chỉ sau Hàn Quốc và Ấn Độ. Khả năng về đội ngũ nhân viên thấp hơn, xếp thứ 6 trong số 8 nước.

11.16 Hệ thống đầu máy và toa xe do Đường sắt Việt Nam khai thác đã rất cũ. Chỉ có 120 trong số 397 đầu máy là có công suất cao (trên 1.000 sức ngựa) và có chất lượng tốt. Hơn một nửa trong số các toa xe chở khách là trên 20 năm tuổi và 90% toa xe chở hàng được chế tạo từ trước năm 1980. Mặc dù vậy, khả năng vận tải của Đường sắt Việt Nam vẫn đang tăng lên trên cả phương diện hàng hoá và số hành khách.

Cảng và vận tải biển

11.17 Việt Nam có hơn 80 cảng biển, tổng số 22.000m cầu tàu với 2,2 triệu m² bến cảng và 1 triệu m² bến tàu. Mặc dầu vẫn còn thấp so với các cảng hiện đại hơn trong khu vực, hiệu quả hoạt động của các bến cảng đã tăng lên và chi phí tại cảng đã giảm xuống (Biểu đồ 11.2). Năng suất của cảng đã được cải thiện từ trung bình 1.800 tấn/m trong năm 1995 lên đến 2.800 tấn/m vào năm 2000, dù các cảng ở Sài Gòn và Hải Phòng đã đạt mức 3.500 tấn/m. Theo Vinalines, khả năng bốc xếp container ở cảng Sài Gòn là 20 đến 25 container mỗi giờ, ở cảng mới Cái Lân (Quảng Ninh) là 30 container và bốc xếp hàng hoá thông thường là 1.500 tấn/ca/ngày. Con số này tương đương với khả năng hoạt động của các cảng khác trong khu vực.

Biểu đồ 11.2: Chi phí vận chuyển container 40 feet, qua cảng gần nhất, đến Nhật Bản (USD)



Nguồn: Khảo sát lần thứ 12 và 14 về so sánh chi phí liên quan đến đầu tư tại các thành phố và khu vực lớn ở châu Á do JETRO thực hiện năm 2002 và 2004.

11.18 Chi phí tại cảng Hải Phòng và Sài Gòn giảm phần lớn là do giảm phí tại cảng, giảm chi phí vận chuyển bằng xe tải và những chuyển biến tích cực trong hoạt động của hải quan. Nói chung, các cảng ở phía bắc không có tính cạnh tranh bằng các cảng ở phía Nam và ít chiết khấu cho khách hàng hơn. Nhân tố chủ yếu trong chi phí hậu cần ở Việt Nam hiện nay là chi phí vận tải biển, hiện đang gấp đôi so với Malaysia và Indonesia. Mức chi phí vận tải biển cao này một phần là do nhu cầu vận chuyển quá cảnh container ra và vào Việt Nam phải qua các cảng trung tâm, do khả năng tiếp cận rất hạn chế của các tàu chở container lớn vào các cảng nước nông hiện nay tại Việt Nam.

11.19 Các loại tàu lớn cũng đã được phát triển từ số lượng 679 chiếc và công suất 1,6 triệu DWT vào năm 2000 lên 928 chiếc với công suất 1,79 triệu DWT vào năm 2003. Hàng năm, số lượng tàu tăng 12% và tổng công suất tăng 4% trong thời kỳ 2000-2003.

Vận tải đường sông

11.20 Việt Nam có 41.000 km đường sông tự nhiên, trong đó 8.000 km được sử dụng cho mục đích thương mại. Cục đường sông Việt Nam (VIWA) quản lý khoảng 6.000 km, phần còn lại do chính quyền địa phương quản lý. Cục cũng quản lý cả các cảng sông chính. Chi tiêu công dành cho chuyên ngành đường sông cho phép bảo dưỡng thường xuyên hệ thống hoa tiêu, nạo vét ở quy mô nhỏ và nâng cấp một chút các cảng sông. Tiền được dành cho đầu tư cơ bản rất ít trừ việc nâng cấp hai kênh dẫn nước chính của Vùng đồng bằng sông Cửu Long bằng nguồn vốn ODA.

11.21 Mặc dù được đầu tư ít, đường sông vẫn rất hấp dẫn trong việc vận chuyển than, gạo, cát, đá, sỏi và những hàng hoá khác, là những thứ có khối lượng lớn nhưng giá trị thấp. Thuyền và xà lan trên sông đã nhanh chóng phát triển. Năm 1999, có 63.600 chiếc với công suất 1,7 triệu DWT và 197.000 chỗ ngồi dành cho hành khách. Năm 2003, con số này đã tăng lên 83.000 chiếc tàu với công suất 3,7 triệu DWT, 280.000 chỗ ngồi dành cho hành khách và 3,4 triệu sức ngựa. Ngoài ra còn có hàng chục ngàn thuyền và phà. Tuy nhiên, hiệu suất sử dụng những phương tiện này rất thấp, với mỗi tàu lớn chỉ vận hành 223km mỗi tháng hay 7,4km mỗi ngày. Theo Cục đường sông Việt Nam (VIWA) lý do của hiệu suất sử dụng thấp này là do các phương tiện bốc xếp còn yếu kém ở dọc các con sông và kênh và do đó dẫn đến khả năng bốc dỡ đối với các tàu thuyền bị chậm.

Hàng không

11.22 Chi tiêu công cho ngành hàng không rất ít ngoài việc nâng cấp một số sân bay và đường băng. Tính đến tháng 1/2004, trên cả nước có 22 cảng hàng không, trong đó có 3 cảng hàng không quốc tế, đang được Cục hàng không dân dụng Việt Nam (Cục HKDD) quản lý và khai thác. Tuy nhiên, các cảng hàng không có quy mô tương đối nhỏ và thiết bị chưa được hiện đại hoá hoàn toàn.

Bảng 11.4: Tỷ lệ chiếm chỗ của hãng Hàng không quốc gia Việt Nam trong tổng số chỗ được cung cấp

| | Quốc tế | Nội địa | Bình quân gia quyền |
|------|---------|---------|---------------------|
| 2001 | 72 | 83 | 74,5 |
| 2002 | 72 | 82 | 76,4 |
| 2003 | 64 | 81 | 67,7 |

11.23 Việt Nam đang quản lý và điều hành các hoạt động bay trong vùng trời có diện tích khoảng 1.200.000km² thuộc 02 vùng thông báo bay là FIR Hà Nội và FIR Hồ Chí Minh. Đây là 2 vùng FIR có các đường bay với mật độ bay khá cao, chiếm vị trí quan trọng đối với các hoạt động bay trong khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, hàng ngày có trên 600 chuyến bay đến và quá cảnh của vùng trời Việt Nam.

11.24 Vận tải hành khách và hàng hoá bằng đường hàng không đang tăng lên nhanh chóng. Tốc độ tăng trưởng bình quân 1999-2003 về hành khách là 12,5%, hàng hóa là 17,7%, lần cất hạ cánh là 10,8%. Vận tải hàng không quốc tế tăng gấp đôi về số hành khách từ 2,3 triệu lượt năm 1998 lên đến 4,2 triệu lượt năm 2002, về số hàng hóa tăng từ 60.000 tấn lên 110.000 tấn. Số máy bay đã tăng từ 20 chiếc năm 1999 lên 34 chiếc năm 2003. Tỷ lệ chiếm chỗ bị đại dịch SARS làm ảnh hưởng vào năm 2003 nhưng sau đó đã phục hồi vào năm 2004 (Bảng 11.4).

11.25 Thu nhập từ các dịch vụ hàng không và phi hàng không đã tăng nhanh trong 6 năm qua (1998-2003), tốc độ tăng doanh thu trung bình là 17%/năm, tổng lợi nhuận trước thuế bình quân tăng 20%/năm trong cùng kỳ. Do đó các cụm cảng

hàng không đã được đầu tư một nguồn vốn đáng kể để cải tạo, nâng cấp cơ sở hạ tầng kỹ thuật và đầu tư xây dựng các nhà ga hành khách mới, hiện đại nhằm đáp ứng khối lượng vận tải và lưu lượng hành khách đang tăng lên nhanh chóng.

An toàn giao thông

11.26 Vấn đề nghiêm trọng nhất nảy sinh từ tốc độ tăng trưởng nhanh chóng trong ngành giao thông là số lượng lớn tai nạn tăng lên đối với mọi loại hình giao thông, đặc biệt là giao thông đường bộ.

11.27 *Tai nạn giao thông đường bộ* – Tai nạn giao thông tăng mạnh từ năm 1999 đến năm 2002, nhưng tỏ ra có sự giảm từ năm 2002 đến năm 2003. Sự tiến bộ này là do việc thực hiện Nghị quyết 13/2002/NQ-CP ngày 19/11/2002 của Chính phủ nhằm cải thiện an toàn giao thông thông qua giáo dục, truyền thông, thi lấy bằng lái xe, kiểm tra chất lượng xe, điều hành và thực hiện luật giao thông, cải thiện các điểm đen, v.v. Tuy nhiên, tỷ lệ chết 11,76 người trên 10.000 xe cơ giới vào năm 2003 vẫn còn cao. Thêm nữa, việc thu thập các dữ liệu tai nạn giao thông vẫn chưa đầy đủ, nên số thương vong thực tế có thể còn cao hơn nữa. Bảng 11.5 cho thấy tỷ lệ tử vong do tai nạn giao thông ở một số nước trong khu vực.

Bảng 11.5: So sánh với các nước khác

| | Tỷ lệ chết trên 100.000 dân | Tỷ lệ chết trên 100.000 xe |
|--------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Việt Nam | 16,01++ | 11,76 ++ |
| Ma-lay-xia | 26,01 | 5,69 |
| In-đô-nê-xia | 4,49 | 4,22 |
| Phi-líp-pin | - | - |
| Lào | 6,92 | 13,98 |
| Cam-pu-chia | 3,73 | 11,95 |

Nguồn: UBATGTQG, 2004 (số liệu so sánh năm 2002).

11.28 Tỷ lệ tai nạn giao thông cao chủ yếu do lỗi của người tham gia giao thông (lái xe, người đi bộ). Năm 2003, theo số liệu của Ủy ban An toàn giao thông cho thấy 80% số vụ tai nạn gây ra do nguyên nhân này, trong đó 33% là tốc độ vượt mức cho phép, 17% là tránh vượt sai qui định, 16% là lái xe thiếu chú ý quan sát và 6,5% là lái xe say rượu bia. Điều kiện của đường xá và phương tiện là nguyên nhân nhỏ. Phần lớn các vụ tai nạn, 48%, xảy ra trên đường quốc lộ, đặc biệt là tại những khu vực đi qua vùng đông dân cư. 24% các vụ tai nạn xảy ra trên đường đô thị. Quá trình “đô thị hóa” các con đường ở Việt Nam là tác nhân chủ yếu gây ra tỷ lệ tai nạn cao do có quá nhiều người xây dựng nhà và sinh sống kề hai bên đường.

11.29 *Tai nạn đối với các loại hình giao thông khác* – Đối với các loại hình giao thông khác, tỷ lệ tai nạn không tăng cao đến như vậy. Với đường sắt, đường thủy nội địa và vận tải ven biển, trong năm 2003 có 920 tai nạn, trong đó 545 tai nạn có người chết. Con số này tăng khoảng 10% so với năm 2000 song lại giảm so với tỷ lệ tai nạn tính trên số km đi lại.

Chi tiêu công chung trong ngành giao thông

11.30 Đánh giá về chi tiêu công trong ngành giao thông chủ yếu dựa vào số liệu về chi ngân sách nhà nước dành cho giao thông của Bộ Tài chính cho giai đoạn 1999-2002, trong đó chi tiết đến chi ngân sách trung ương và địa phương và số liệu của Bộ Giao thông cho giai đoạn 1999-2003. Nghiên cứu thực tế tại tỉnh được thực hiện tại Vĩnh Long và Phú Thọ, cung cấp một ví dụ mẫu về chi ngân sách tại cấp địa phương.

Tổng quan về chi tiêu công trong ngành giao thông

11.31 Theo số liệu của Bộ Tài chính, chi cho giao thông tăng khoảng 21% mỗi năm trong giai đoạn từ 1999 đến 2002, phản ánh cam kết mạnh mẽ của Chính phủ nhằm cải thiện hệ thống giao thông để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Kết quả là, chi cho giao thông đạt 3,5% GDP trong năm 2002, so với mức trung bình 2% vào những năm cuối thập kỷ 90. Chi tiêu công cho giao thông đã vượt mức 1,2 tỷ USD vào năm 2002, đạt mức đề ra trong những kế hoạch trước đó. Số liệu cho thấy tỷ trọng của ngân sách đi trực tiếp đến các tỉnh đã tăng lên đáng kể từ 44% năm 1999 lên 56% năm 2002 và chi thường xuyên kể từ sau khi đạt mức tăng đáng kể vào năm 2000 đã bị giảm xuống gần bằng mức năm 1999.

Bảng 11.6: Tổng quan về chi tiêu công trong ngành giao thông dựa trên số liệu của Bộ Tài chính (tỷ đồng)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Tốc độ tăng hàng năm (%) |
|---|--------|--------|--------|--------|--------------------------|
| Tổng chi ngân sách cho giao thông | 10.616 | 11.375 | 14.985 | 18.721 | 20,8 |
| - Tổng chi cho giao thông tại TW | 5.901 | 6.391 | 6.582 | 8.305 | 12,1 |
| - Tổng chi cho giao thông tại ĐP | 4.715 | 4.984 | 8.403 | 10.416 | 30,2 |
| Tỷ trọng của chi cho giao thông trong GDP | 2,7 | 2,6 | 3,1 | 3,5 | |
| Tỷ trọng của chi cho giao thông trong Tổng chi NS | 12,5 | 11 | 12,5 | 13,8 | |
| Tỷ trọng chi cho NS địa phương trong Tổng chi NS cho giao thông | 44,4 | 43,8 | 56,1 | 55,6 | |
| Tổng chi thường xuyên | 723 | 1.319 | 1.404 | 1.331 | 22,6 |
| - Tổng chi TX tại TW | 331 | 792 | 799 | 580 | 20,6 |
| - Tổng chi TX tại ĐP | 392 | 527 | 605 | 751 | 24,2 |
| Tỷ trọng của chi TX trong tổng chi NS cho giao thông | 6,8 | 11,6 | 9,4 | 7,1 | |

11.32 Tuy nhiên, như ĐGCTC 2000 đã chỉ ra, vẫn còn có sự không nhất quán giữa số liệu của Bộ Tài chính và Bộ Giao thông.² Trong khi số liệu của Bộ Tài chính dựa trên số thực chi qua kho bạc thì số liệu của Bộ Giao thông lại dựa trên giá trị khối lượng thực hiện của các công trình đã được duyệt.³ Đã có sự không đồng nhất giữa khâu duyệt dự án với việc phân bổ ngân sách dẫn đến không phải tất cả mọi chi phí đều được Ngân sách chi trước và do vậy vẫn còn một số lượng lớn cần phải thanh toán bằng ngân sách nhà nước để giải quyết một số khoản nợ tồn đọng. Với mục đích phân tích đầy đủ chi tiêu công cho ngành giao thông trong ĐGTHCTC 2004 này, chúng tôi đã sử dụng số liệu do Bộ Giao thông cung cấp về chi ngân sách trung ương và số liệu của Bộ Tài chính về chi ngân sách địa phương.

Bảng 11.7: Tổng quan chi giao thông (tỷ đồng)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Tăng trưởng hàng năm (%) |
|--|--------|--------|--------|--------|-----------------------------------|
| Tổng chi ngân sách cho giao thông | 12.795 | 13.381 | 19.996 | 23.910 | 23,2 |
| - Tổng chi NS trung ương | 8.080 | 8.397 | 11.593 | 13.494 | 18,6 |
| - Tổng chi NS địa phương | 4.715 | 4.984 | 8.403 | 10.416 | 30,2 |
| Chi giao thông so với GDP (%) | 3,2 | 3,0 | 4,2 | 4,5 | |
| Chi giao thông so với tổng chi NS (%) | 15,1 | 13,0 | 16,7 | 17,6 | |
| Chi NS địa phương so với tổng chi giao thông (%) | 36,9 | 37,2 | 42,0 | 43,6 | |
| Tổng chi thường xuyên | 1.576 | 1.721 | 2.125 | 2.334 | 14,0 |
| - Tổng chi NS trung ương | 1.183 | 1.194 | 1.520 | 1.600 | 10,6 |
| - Tổng chi NS địa phương | 393 | 527 | 605 | 734 | 23,2 |
| Chi thường xuyên so với tổng chi NS (%) | 12,3 | 12,9 | 10,6 | 9,8 | |

Nguồn: Số liệu chi trung ương do Bộ Giao thông cung cấp, các số liệu khác do Bộ Tài chính cung cấp.

11.33 Dựa trên các dữ liệu ở bảng 11.7, ta thấy mức chi tiêu cho ngành giao thông đã tăng hơn 23% trong thời kỳ 1999-2002. Kết quả là, chi ngân sách cho giao thông đã đạt mức 4,5% GDP vào năm 2002, so với mức 3,2% năm 1999. Số liệu cũng cho thấy chi cho giao thông tăng tương xứng với tổng chi ngân sách, tỷ trọng chi cho ngân sách địa phương đang tăng lên và chi thường xuyên cũng đã được nâng lên. Tuy vậy, những con số này cũng cho thấy chi thường xuyên không tăng cùng tốc độ với chi đầu tư, do đó tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi cho giao thông đã giảm từ 12,3% năm 1999 xuống 9,8 % năm 2002.

² Ngoài nguyên nhân chênh lệch về khối lượng thực hiện và thực thanh toán qua Kho bạc như đã nêu, còn do một số nguyên nhân khác về chế độ hạch toán. Số của Bộ Giao thông còn bao gồm: chi ứng trước dự toán, chi từ nguồn thu để lại quản lý qua ngân sách nhà nước, các khoản chi cho Bộ Giao thông vận tải nhưng không thuộc lĩnh vực giao thông như chi quản lý nhà nước, chi đào tạo- dạy nghề, y tế. v.v.

³ Ví dụ, theo quyết toán ngân sách 2001 được công bố thì chi ngân sách cho ngành giao thông là 11,4 nghìn tỷ đồng. Con số này sát với con số do Bộ Giao thông cung cấp nhưng lại cao hơn số liệu quyết toán ngân sách trong Thống kê tài chính quốc gia về chi ngân sách trung ương cho ngành giao thông do Bộ Tài chính cung cấp cho báo cáo Tổng hợp đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm tài chính là 73%.

11.34 Có khả năng là số liệu của Bộ Tài chính về chi ngân sách địa phương thấp hơn số chi thực của các tỉnh. Báo cáo Đánh giá chi tiêu công tại tỉnh đã được thực hiện tại Vĩnh Long và Phú Thọ cho thấy số liệu của Bộ Tài chính về chi tiền mặt của mỗi tỉnh chỉ bằng 33% (ở Vĩnh Long) và bằng 40% (ở Phú Thọ) tổng chi ngân sách do tỉnh báo cáo. Sự khác nhau này một phần là do tính trùng (với chi từ ngân sách của các bộ và các chương trình mục tiêu nhưng uỷ quyền cho chính quyền địa phương chi), nhưng cũng có thể là có khoản chi đáng kể từ nguồn thu riêng của tỉnh và cũng có một số khoản nợ hiện hành do tỉnh bảo lãnh đối với một số dự án xây dựng.

11.35 Đánh giá này có thể sẽ được minh chứng bằng các số liệu trong Chương trình Đầu tư công cộng (số liệu của Bộ KHĐT) cho thấy tổng chi giao thông là 18,1 nghìn tỷ đồng và 18,5 nghìn tỷ đồng cho các năm 1999 và 2000. Nếu những con số này đúng thì chi ngân sách trung ương và chi ngân sách địa phương sẽ chiếm 4,5% GDP năm 1999. Giả sử từ năm 2000 mức chi trung bình tăng 23% mỗi năm (dự tính trong bảng 11.7) thì chi cho giao thông sẽ ở mức 5,4% GDP năm 2002.

Nguồn tài chính cho chi ngân sách trung ương trong ngành giao thông

11.36 Mức chi cao trong ngành giao thông được tài trợ hàng năm không hoàn toàn bằng ngân sách nhà nước. Bảng 11.8 cho thấy, trong quãng thời gian đánh giá, ngân sách nhà nước trang trải khoảng 65% tổng số cam kết trong ngành thông qua chu trình ngân sách hàng năm. Khoảng 35% còn lại được Thủ tướng Chính phủ thông qua nhưng không được đưa vào ngân sách hàng năm. Giá trị những khoản nợ chưa được thanh toán đã lên tới 14,4 nghìn tỷ đồng trong quãng thời gian này. Báo cáo Đánh giá chi tiêu công năm 2000 đã chỉ ra mức chi tiêu tăng thêm đáng kể khoảng 40% trong năm 1997 và 65% trong năm 1998, so với mức mà Bộ Tài chính phân bổ. Trong quãng thời gian này, Bộ Giao thông đã dựa vào các nhà thầu để thực hiện các công trình, với giả thiết là sau này sẽ nhận được khoản tiền phát sinh thêm đã được thông qua. Điều này đã đặt gánh nặng nợ nần lên vai các nhà thầu và các ngân hàng đã cho họ vay tiền.

11.37 Nợ tồn đọng của các nhà thầu đang được trả dần bằng tiền ngân sách. Tháng 8/2004, Thủ tướng Chính phủ đã phân bổ 1.762 nghìn tỷ đồng (theo Quyết định 910/2004/QĐ-TTg) và 6 nghìn tỷ đồng đã được phân bổ để trả các khoản nợ của các hợp đồng xây dựng trước đây.

Bảng 11.8: Mức chi tiêu của ngân sách trung ương và các nguồn tài chính (tỷ đồng)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Tổng | % trong tổng chi |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|---------------------------|
| Tổng chi | 8.080 | 8.397 | 11.593 | 13.494 | 41.564 | |
| Tổng ngân sách được Bộ Tài chính phân bổ: | 5.901 | 6.391 | 6.582 | 8.305 | 27.179 | 65,4 |
| <i>Ngân sách nhà nước</i> | 2.373 | 2.797 | 2.293 | 4.504 | 11.967 | 28,8 |
| <i>ODA</i> | 3.528 | 3.594 | 4.289 | 3.801 | 15.212 | 36,6 |
| Tổng nợ chưa thanh toán | 2.179 | 2.006 | 5.011 | 5.189 | 14.385 | 34,6 |

11.38 Mức chi tiêu này cho giao thông ở Việt Nam cao hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực (Bảng 11.9), mặc dù các nước này đang ở những giai đoạn phát triển kinh tế cao hơn và có cơ sở hạ tầng giao thông phát triển hơn. Một số nước như In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin đang đầu tư rất ít cho giao thông. Ngoài ra, khi xem xét đầu tư của Việt Nam cho ngành giao thông trong giai đoạn 1994-2002, thì con số này vào khoảng 3,2 – 3,5%, gần bằng đầu tư của Nhật Bản trong giai đoạn 1964 – 1973 và Trung Quốc trong 10 năm qua.

Bảng 11.9: So sánh mức chi cho giao thông với các nước

| Nước | Tỷ trọng đầu tư cho giao thông tính theo % của GDP | Tốc độ phát triển kinh tế hàng năm (2000-2002) (%) |
|---------------------|--|--|
| Ma-lay-xia | 1,9 | 4,3 |
| Hàn Quốc | 1,8 | 6,3 |
| Thái Lan | 1,7 | 4,1 |
| Xin-ga-po | 1,3 | 3,1 |
| Nhật Bản (1964- 73) | 3,5-3,8 | |
| Việt Nam | 3,4-5,1 | 7,5 |

Nguồn: Số liệu thống kê của IMF, Bộ Tài chính, Bộ Giao thông.

11.39 Việt Nam đang phải đối mặt với một khó khăn riêng do nhiều thập kỷ không được đầu tư đúng mức vì chiến tranh và hạn chế thương mại. Tuy nhiên mức chi tiêu ngân sách này có lẽ đã đạt mức giới hạn cao nhất có thể chi nếu tính đến các nhu cầu chi tiêu ngân sách khác của nền kinh tế và chỉ bền vững nếu có các biện pháp quản lý tốt nợ công và thu hút thêm đầu tư của tư nhân để bổ trợ cho nguồn lực của nhà nước.

Nợ ngành xây dựng

11.40 Tình hình nêu ở trên đã có những tác động tiêu cực lớn đối với các đơn vị xây dựng. Các nhà thầu đã vay các ngân hàng quốc doanh để dùng làm vốn xây dựng các công trình với hy vọng sẽ được thanh toán trong tương lai. Hiện các

ngân hàng quốc doanh đang buộc phải gia hạn nợ khi mà trong nhiều trường hợp khoản thanh toán lãi đến hạn trả vượt quá khả năng chi trả. Số liệu của công ty kiểm toán Price Waterhouse Coopers (2001) về các năm 1997-2000 cho thấy vấn đề này ngày càng lớn. Mười bốn DNNN thuộc ngành giao thông được đánh giá là không có khả năng thanh toán nợ cơ bản, thâm hụt chồng chất và không có đủ tài sản để thanh lý và trả nợ.

11.41 Hiện nay các doanh nghiệp này rất khó được cổ phần hóa vì thậm chí có đơn vị không đủ tiền để trả lương và bảo hiểm xã hội. Vừa qua, Bộ Giao thông đã báo cáo rằng các DNNN xây dựng thuộc Bộ đã bị nợ lên đến 6.223 nghìn tỷ đồng (Theo báo "Người Lao động" số ra ngày 20/08/04). Bộ GTVT vẫn còn nợ các Tổng công ty công trình giao thông (CIENCO) 3 nghìn tỷ đồng (mới trả được hơn 1.700 tỷ đồng) và các tỉnh nợ 3,5 nghìn tỷ đồng.

11.42 Điều cơ bản là Bộ Giao thông phải cùng với các bộ và địa phương liên quan khác phải đi đến những quyết định cần thiết để cơ cấu lại các công ty xây dựng trong phạm vi quản lý của mình. Nơi nào có thể, cần tiến hành ngay việc cổ phần hoá các doanh nghiệp. Trong những trường hợp khác, có thể cần phải xóa những khoản nợ không có khả năng trả và trong một số tình huống phải cho phép doanh nghiệp phá sản. Một ngành công nghiệp đấu thầu mạnh mẽ, chuyên nghiệp và đảm bảo về tài chính là yếu tố cốt yếu để đáp ứng nhu cầu xây dựng đang ngày càng tăng nhanh.

Chi thường xuyên

11.43 Dựa trên hệ thống số liệu ghép, chi thường xuyên trong ngành giao thông tăng trung bình trên 14%/năm trong thời gian nghiên cứu của báo cáo này. Tuy vậy, mức chi này không theo kịp với mức chi đầu tư mới trong ngành và tỷ trọng của tổng chi thường xuyên giảm từ 12,3% năm 1999 xuống 9,8% năm 2002.

Bảng 11.10: So sánh số liệu về chi thường xuyên của Cục đường bộ và Bộ Tài chính

| | Tỷ đồng |
|---|---------|
| Số tiền chi thường xuyên từ NSTW do Bộ Tài chính cung cấp | 471 |
| Ngân sách bảo dưỡng đã nhận được theo Cục đường bộ | 601 |
| Chi thực tế theo Cục đường bộ | 829 |

Nguồn: Bộ Tài chính, chi ngân sách trung ương cho giao thông. Số liệu của Cục đường bộ thu thập được qua cuộc gặp gỡ với Cục ngày 24/04/04.

11.44 Như đã nêu ở trên, rõ ràng là chi thường xuyên không theo kịp tốc độ với chi đầu tư và nếu tình trạng này tiếp tục, thì các dự án mới sẽ giảm chất lượng và đầu tư sẽ bị lãng phí. Theo Chương trình Đầu tư công cộng 2001-2005, chi thường xuyên cho ngành giao thông trong 2 năm 2001 và 2002 đáng lẽ ra phải là 2,8 và 3 nghìn tỷ đồng. Nhưng con số thực tế của những năm này, như trong bảng 11.7 đã nêu là 2,1 và 2,3 nghìn tỷ đồng, mặc dù con số này đã bao gồm chi cho tiền công và tiền lương và các chi phí vận hành ngoài lương. Bộ Giao thông đã chi thường

xuyên nhiều hơn số do Bộ Tài chính cung cấp và như vậy đã lại gây ra các khoản nợ.

Bảo trì các quốc lộ

11.45 Một trong những vấn đề quan trọng nhất của ngành giao thông là đảm bảo nguồn tài chính đầy đủ và đáng tin cậy cho việc bảo trì toàn bộ mạng lưới đường bộ. Ở cấp quốc gia, Cục đường bộ Việt Nam (VRA) chịu trách nhiệm quản lý toàn bộ hệ thống quốc lộ, trực tiếp quản lý, bảo trì 56% hệ thống quốc lộ, đồng thời có nhiệm vụ kiểm tra, tư vấn và kiểm soát chất lượng của phần quốc lộ còn lại mà Bộ GTVT đã ủy thác cho các tỉnh/ thành phố quản lý.

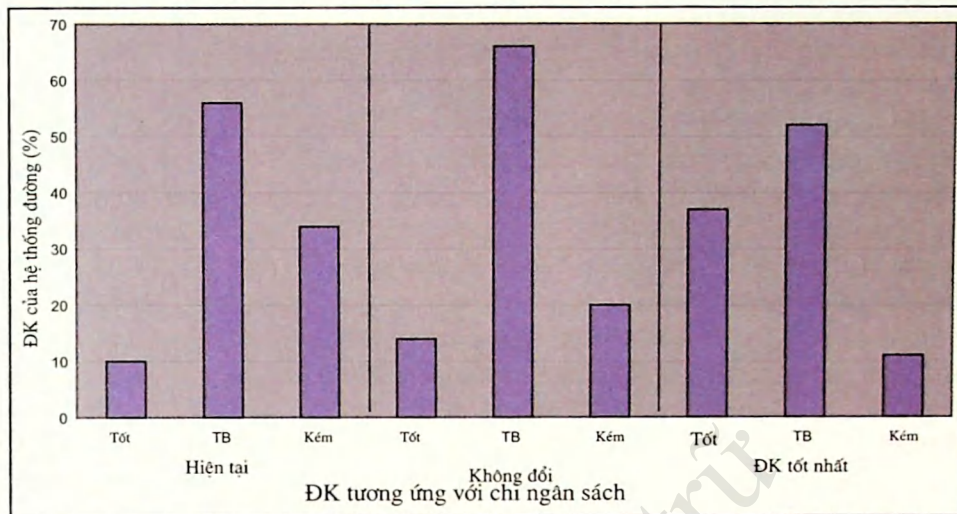
11.46 Một nghiên cứu mới đây của NHTG tài trợ cho Dự án Nâng cấp hệ thống đường bộ do NHTG tài trợ, sử dụng mô hình để dự đoán mức độ hư hỏng của hệ thống đường với chiến lược bảo dưỡng hiện tại, đã nhấn mạnh nhu cầu tăng đáng kể quỹ dành cho bảo dưỡng. Biểu đồ 11.3 cho thấy nếu chi cho bảo trì vẫn ở mức "hiện tại", trong vòng 10 năm tới, hệ thống đường sẽ bị hư hỏng nghiêm trọng với 34% trong đó có 55% nằm trong hệ thống có mật độ giao thông cao. Tỷ lệ đường tốt sẽ giảm xuống chỉ còn 10%. Nghiên cứu này đã tính toán rằng để duy trì tình trạng hiện tại "không đổi", hàng năm sẽ cần khoảng 1,15 nghìn tỷ đồng. Để đạt được giải pháp tối ưu nhất, sẽ cần 1,5 nghìn tỷ đồng mỗi năm và số tiền này không bao gồm nhu cầu chi cho bảo dưỡng cầu.

11.47 Cục đường bộ Việt Nam đã trình lên Thủ tướng Chính phủ đề án nhu cầu vốn bảo trì hệ thống quốc lộ, đề nghị cung cấp nguồn tài chính hàng năm là 2.060 tỷ đồng và cho tới năm 2005 sẽ tăng lên 2.960 tỷ đồng để trang trải cho mọi nhu cầu bảo trì các quốc lộ. Dự tính các khoản chi chi tiết đối với giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2005, như sau:

| | |
|---|------------------------|
| • Bảo dưỡng thường xuyên | – 692 tỷ đồng |
| • Bảo dưỡng định kỳ | – 1.065 tỷ đồng |
| • Bảo dưỡng cầu | – 75 tỷ đồng |
| • Bảo dưỡng khác (biển báo giao thông, đèn tín hiệu...) | – 190 tỷ đồng |
| • Sửa chữa đột xuất | – 40 tỷ đồng |
| ➤ Tổng | – 2.062 tỷ đồng |

11.48 Trong những năm vừa qua, nguồn tài chính phân bổ cho bảo trì quốc lộ đã tăng đáng kể từ 592 tỷ đồng năm 2002 lên 946 tỷ đồng năm 2004. Tuy nhiên, những con số này chỉ bằng 50% ước tính của Cục đường bộ. Tình hình còn trở nên tồi tệ hơn do những khoản nợ chưa thanh toán của Cục vì đã chi nhiều hơn số được phân bổ bằng cách vay nợ hoặc nợ lại các nhà thầu, mà sẽ phải hoàn trả trong các năm tiếp theo. Hiện nay số nợ đã lên đến 800 tỷ đồng (51 triệu USD) và họ dự định sẽ phải hoàn trả khoảng 150 tỷ đồng vào năm 2004.

Biểu đồ 11.3: So sánh tình hình hư hỏng của hệ thống đường tương ứng với những tình huống chi ngân sách khác nhau



Nguồn: Số liệu từ kế hoạch chiến lược 10 năm của hệ thống đường bộ, do Nhóm Louis Berger Group chuẩn bị cho Cục đường bộ Việt Nam, Tháng 12/2003.

Bảo trì các đường tỉnh

11.49 Tình hình còn tồi tệ hơn với hệ thống đường do các tỉnh quản lý. Các tỉnh đường như chỉ chi 4-5% ngân sách cho hoạt động bảo trì (tại Vĩnh Long chi bảo trì chiếm 4% tổng chi cho giao thông, so với con số 5% của Phú Thọ). Tỉnh chủ yếu dựa vào các khoản đóng góp của nhân dân và ngày công lao động để thực hiện bảo trì hệ thống đường làng và xã. Tại những vùng kinh tế khá hơn, chiến lược này có thể duy trì được do gánh nặng chi cho bảo trì tính theo đầu người dân không cao lắm. Tuy nhiên, tại những vùng nghèo xa xôi hẻo lánh, chiến lược này không thể bền vững trong thời gian dài. Đối với hệ thống đường cấp cao hơn như đường tỉnh và đường huyện, nhìn chung quỹ bảo trì được phân bổ đủ để trang trải các hoạt động bảo dưỡng thường xuyên nhưng không đủ để sửa chữa định kỳ.

11.50 Từ cuộc khảo sát thực tế tại các tỉnh và từ các dự án đang tiến hành, đã có những bằng chứng rõ ràng cho thấy tình hình thiếu nguồn chi bảo trì đường đặc biệt nghiêm trọng tại cấp tỉnh. Chiến lược bảo trì của tỉnh là rải nhựa đường để tránh phải bảo trì. Trong ngắn hạn, chiến lược này sẽ làm giảm gánh nặng bảo trì, nhưng trong trung và dài hạn, các tỉnh sẽ phải đối mặt với hệ thống đường ngày càng xuống cấp và phải chi những những khoản tiền lớn cho sửa chữa định kỳ. Đặc biệt tại cấp tỉnh, vấn đề cấp bách là phải tăng quỹ bảo trì đường.

Những sự lựa chọn khác nhau cho quỹ bảo trì đường bộ

11.51 Dự án nâng cấp hệ thống đường bộ do NHTG tài trợ vừa qua của Chính phủ sẽ cung cấp 110 triệu USD trong vòng 5-6 năm tới cho hoạt động sửa chữa định kỳ: khoảng 20 triệu USD/năm hay 315 tỷ đồng. Con số này giảm dần qua thời gian và vẫn cần có những nguồn khác để đáp ứng đầy đủ nhu cầu bảo trì.

11.52 Đề giải quyết vấn đề thiếu nguồn chi cho đường bộ, một khoản phí giao thông đặc biệt 300 đồng tính vào giá xăng và dầu diesel được áp dụng từ năm 1994 với mục tiêu là “tạo nguồn thu cho sửa chữa và bảo dưỡng thường xuyên hệ thống giao thông”. Khoản phí này tăng lên 500 đồng vào năm 1996 đối với xăng, không đối với dầu diesel, nhưng số tiền thu thêm từ xăng dầu đã trở thành một nguồn thu ngân sách chung. Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt về nguyên tắc việc thiết lập một quỹ đường bộ, nhưng ý tưởng một quỹ đường bộ do hiệp hội những người sử dụng đường quản lý lại vi phạm Luật Ngân sách hiện hành. Bộ Giao thông vận tải được giao nhiệm vụ lập đề án cụ thể về thành lập Quỹ Bảo trì đường bộ. Tuy nhiên có hai mối lo ngại: (1) việc này tạo tiền lệ cho việc lập thêm các quỹ ngoài ngân sách khác và (2) nếu số tiền thu được quá lớn sẽ làm giảm áp lực đối với Bộ Giao thông trong việc chứng minh cho yêu cầu chi đối với ngân sách.

Bảng 11.11: Nguồn thu trong năm 2001 từ những khoản thu do người sử dụng đường đóng

| | Tỷ đồng |
|-------------------------------------|---------|
| Phụ thu từ xăng | 2.537 |
| Phí cấp phép/kiểm tra chất lượng xe | 2.583 |
| Phí cầu đường | 551 |
| Tổng | 5.671 |

Nguồn: Bộ Tài chính.

11.53 Cuối cùng, nếu không có một sự cam kết nhằm tăng quỹ dành cho bảo trì đường bộ thì sẽ không cần thiết phải thiết lập một quỹ riêng cho đường bộ. Tuy nhiên, những nhà ra quyết định vẫn còn đang cố gắng để xác định nhu cầu thực sự của hoạt động bảo trì đường bộ vì hệ thống thông tin và quản lý đang hoạt động trong Bộ Giao thông, Cục đường bộ và các tỉnh chưa đầy đủ để quản lý một hệ thống hơn 200.000 km đường. Cần phải có sự thu thập thông tin và theo dõi, kiểm tra có hiệu quả hơn và nếu các quyết định đầu tư và bảo trì được xác định ưu tiên theo một cách có hệ thống có sử dụng các công cụ quản lý hiện đại.

Chi ngân sách địa phương

11.54 Tỷ trọng ngân sách dành trực tiếp cho các tỉnh đang ngày càng tăng lên. Dựa trên hệ thống số liệu ghép, tỷ trọng chi cho giao thông dành cho địa phương tăng từ 37% trong tổng chi ngân sách cho giao thông năm 1999 lên khoảng 44% năm 2002, phản ánh cam kết phân cấp quá trình ra quyết định trong ngành và nhấn mạnh sự phát triển đường giao thông tới vùng nông thôn. Nếu chỉ dựa trên số liệu của Bộ Tài chính, những con số này phải là 44% năm 1999 và 56% năm 2002.

11.55 Những con số này chỉ liên quan đến nguồn phân bổ từ ngân sách nhà nước và các tỉnh có thể huy động nguồn của riêng mình cho ngành giao thông. Mặc dù ĐGTHCTC 2004 này không thu thập thông tin chi tiết từ các tỉnh, nhưng cũng đã thực hiện những nghiên cứu mẫu về chi tiêu công tại Phú Thọ, Vĩnh Long và Hà

Nội. Ví dụ tại Vĩnh Long, nguồn của ngân sách nhà nước phân bổ chỉ chiếm 33% tổng chi ngân sách cho giao thông và tại Phú Thọ là 40%. Đóng góp của nhân dân vào khoảng 7% tại Vĩnh Long và 20% tại Phú Thọ.

Xu hướng chi cho giao thông trong vùng

11.56 Một báo cáo phân tích về xu hướng chi cho giao thông trong tỉnh và vùng chỉ ra rằng mặc dù đã có những cố gắng để một lần nữa hướng những khoản chi cho những vùng nghèo nhất, vẫn còn phải phân bổ lại hơn nữa. Bảng 11.13 cho thấy mặc dù mức chi tính theo đầu người tại vùng nghèo nhất cao hơn vùng có thu nhập cao nhất 84%, nhưng điều này vẫn không bù đắp được gánh nặng lớn hơn về đường xá tại những vùng nghèo nhất. Do có mật độ dân cư thấp hơn, chiều dài đường tính theo đầu người tại vùng nghèo nhất cao hơn gấp 3 lần và mức chi cho mỗi km đường chỉ bằng 2/3 mức chi của vùng có thu nhập cao nhất. Cũng có sự khác nhau đáng kể nếu tính đến nhu cầu tại những tỉnh nghèo nhất chỉ có 61% dân số đến được với đường giao thông trong mọi điều kiện thời tiết so với con số 95% tại tỉnh có thu nhập cao nhất.

Bảng 11.12: Mức chi cho đường bộ cấp tỉnh

| | 10 tỉnh giàu nhất | 10 tỉnh nghèo nhất |
|---|-------------------|--------------------|
| Mức chi trung bình/km (triệu đồng) | 76,2 | 49 |
| Độ dài đường/1000 dân (km) | 1,17 | 3,6 |
| Mức chi/người (đồng) | 85.600 | 157.500 |
| Khả năng tiếp cận trung bình đến đường giao thông nông thôn (%) | 94,2 | 61,3 |

11.57 Bảng 11.13 cho thấy có những vùng nhất định phải có sự quan tâm đặc biệt hơn, đặc biệt tại vùng Tây Bắc. Vùng Đồng bằng sông Cửu Long là trường hợp đặc biệt vì mặc dù có độ tiếp cận thấp nếu tính theo khả năng tiếp cận đến đường bộ, nhưng phần lớn người dân đều có thể đến bằng đường kênh rạch. Tuy vậy, vì hiện đang có 18 triệu người đang sống trong vùng Đồng bằng sông Cửu Long, đây dường như là một trường hợp tốt để mở rộng hệ thống đường ra một bộ phận dân số lớn hơn.

11.58 Số liệu cụ thể của tỉnh cho thấy có những tỉnh đặc biệt ở các vùng khác cũng cần giúp đỡ thêm như Tây nguyên và Đông bắc. Các khoản đóng góp hàng năm cho cơ sở hạ tầng đường giao thông được ước tính bằng 9,8% thu nhập hàng năm của ngưỡng nghèo tại vùng Miền núi phía Bắc so với mức 4,6% trong cả nước nói chung (Foster and Vo, 2003).

Bảng 11.13: Sự khác nhau giữa các vùng về mức chi cho đường bộ

| Vùng | Khả năng tiếp cận đến đường giao thông nông thôn (%) | Mức chi/người | Mức chi trung bình/km (triệu đồng) |
|-------------------------------------|--|---------------|------------------------------------|
| Đông bắc | 74 | 89.714 | 56 |
| Tây bắc | 52 | 115.245 | 56 |
| Đồng bằng sông Hồng không kể Hà Nội | 92 | 63.284 | 146 |
| Bắc trung bộ | 78 | 46.900 | 35 |
| Nam trung bộ | 78 | 123.500 | 124 |
| Đông bắc nam bộ không kể TP HCM | 93 | 176.522 | 250 |
| Cao nguyên trung bộ | 73 | 72.061 | 55 |
| Đồng bằng sông Cửu Long | 57 | 72.463 | 89 |

11.59 Nhìn chung, hiện đang thiếu một phương pháp rõ ràng để xác định nhu cầu chi giữa các tỉnh. Các tỉnh có quyền tự chủ cao về việc quyết định mức chi cho giao thông, nhưng cần phải có sự hỗ trợ thêm từ trung ương để phát triển đường tại những vùng hoặc tỉnh nhất định. Nếu không có những thông tin cần thiết về mức chi và hoạt động quản lý đường, sẽ rất khó ra quyết định.

Chi tiêu công trong chuyên ngành

11.60 Tỷ trọng của chi tiêu công cho đường bộ cao hơn hẳn các chuyên ngành khác và thậm chí còn tăng lên trong quãng thời gian nghiên cứu của báo cáo này, đến mức trung bình là 87% trong tổng chi trong giai đoạn 1999-2002 (Bảng 11.14). Với tỷ lệ hàng hóa và hành khách vận chuyển trên các tuyến đường bộ so với các chuyên ngành khác, mức chi này dường như tạo ra tỷ trọng quá thiên về đường bộ. Nguyên nhân một phần là do hàng hải, hàng không, đường sắt đều có nguồn thu trực tiếp và do vậy ít phụ thuộc hơn vào chi ngân sách để phát triển. Có khả năng là giao thông hàng hải và hàng không có thể tự trang trải chi phí và tài trợ cho sự phát triển của riêng mình, nhưng đường sắt hiếm khi được như vậy và nhiều chính phủ vẫn đang hỗ trợ đường sắt trên cơ sở xã hội và môi trường. Những con số này cũng cho thấy đường sông cũng phụ thuộc vào chi ngân sách, có mức chi thấp hơn mức đề nghị trong Chương trình Đầu tư công và các mức chi này cũng hợp lý nếu tính đến dung lượng đang được vận chuyển bằng đường sông.

11.61 Trong 2 năm kế hoạch đầu tiên (2001 và 2002), mức chi thực tế không phản ánh sự phân bổ mẫu trong Chương trình Đầu tư công. Kế hoạch phân bổ cho đường bộ là 72% trong khi mức chi thực vẫn khoảng 87%. Sự tập trung vào đường bộ đã đưa đến những tác động tích cực về tình hình hoạt động của chuyên ngành này. Tuy nhiên, sự tiến triển của đường sắt và đường thủy nội địa bị ảnh hưởng đặc biệt xấu do thiếu đầu tư.

Bảng 11.14: Chi ngân sách phân theo loại hình giao thông (tỷ đồng)

| | 1999 | 2002 | Tỷ trọng trung bình % | Kế hoạch trong Chương trình Đầu tư công 2002 | Tỷ trọng được đề nghị % |
|------------------|--------|--------|-----------------------|--|-------------------------|
| Tổng | 12.795 | 23.909 | | 20.400 | |
| Đường sắt | 762 | 1.393 | 6 | 2.000 | 9,8 |
| Đường bộ | 10.784 | 20.982 | 87 | 14.700 | 72 |
| Đường biển | 539 | 489 | 3 | 1.700 | 8,3 |
| Đường sông | 215 | 386 | 2 | 1.700 | 8,3 |
| Đường hàng không | 171 | 184 | 1 | 2.000 | 9,8 |
| Đường ống dẫn | 0 | 8 | 0 | - | - |
| Khác | 324 | 467 | 2 | - | - |

Nguồn: Số kế hoạch lấy từ Chương trình Đầu tư công 2001-2005 (Bảng trang 39). Số thực tế lấy từ Bộ Tài chính về mức chi ngân sách địa phương và Bộ Giao thông về mức chi ngân sách trung ương.

Đường sông nội địa

11.62 Ngành đường thủy nội địa có 2 nguồn thu chính: phụ phí thu trên dầu diesel 300 đồng/lít và một khoản phí đăng ký nhỏ thu một lần (2 USD/tàu). Khoản phí hàng năm trước đây 800 đồng/dwt đã bị bãi bỏ. Phí hàng hải được thu trên một đoạn nhỏ của Đòng bằng sông Hồng. Khoản này chỉ đem lại 1 tỷ đồng/năm và chỉ đủ để chi phí cho bộ máy thu và một trạm quản lý đường sông. Người sử dụng các cảng sông chính thức phải trả phí cảng dựa trên số tấn vận chuyển. Nguồn này đem lại 13 tỷ đồng/năm, ngoài 20% nộp ngân sách, 80% còn lại chưa đủ chi cho bộ máy Cảng vụ đường thủy nội địa.

11.63 Do vậy, Cục đường sông Việt Nam phụ thuộc vào ngân sách nhà nước để phát triển và bảo dưỡng đường sông. Chi ngân sách hàng năm hiện chỉ bằng 2% chi ngân sách cho đường bộ. Trong khi phần lớn đường sông nội địa là những con sông tự nhiên và không đòi hỏi phải đầu tư nhiều, chi cho bảo dưỡng thường xuyên được ước tính là chỉ đạt 65% nhu cầu. Khối lượng đất đá nạo vét của đường sông thuộc Nhóm A thực ra đã giảm từ 1,1 triệu m³ vào năm 1999-2001 xuống đến 700.000 m³ năm 2002 và 820.000m³ năm 2003.

11.64 Chi cho bảo trì đường sông cần được tăng hơn mức 15,5 triệu đồng/km hiện nay. Hơn nữa, phần lớn các cảng đang nằm dưới sự quản lý của trung ương và địa phương đều nhỏ và đang xuống cấp. Các cảng này đều thiếu thiết bị và hệ thống đường giao thông nối với mạng lưới giao thông chung và điều này đang làm ảnh hưởng tăng thêm để hiện đại hóa chuyên dụng. Đối với năng suất của các cảng

sông nội địa. Thành phần kinh tế tư nhân cần được khuyến khích một cách tích cực vào tham gia quản lý những hoạt động này.

Giao thông đường sắt

11.65 Theo tiêu chuẩn quốc tế, Đường sắt Việt Nam đang hoạt động rất tốt để trang trải các chi phí hoạt động cộng với đóng góp 10% thu nhập vào việc bảo trì cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, ngoại trừ khoản đóng góp nhỏ nhoi này, Đường sắt Việt Nam phụ thuộc vào ngân sách nhà nước để bảo trì cơ sở hạ tầng của mình và toàn bộ đầu tư cơ bản. Sự hỗ trợ của ngân sách có vẻ như đạt mức đỉnh điểm vào năm 2002, khi đó nguồn ngân sách phân bổ chiếm đến 96% nguồn thu của Đường sắt Việt Nam (Bảng 11.15).

Bảng 11.15: Phân bổ của ngân sách nhà nước và nguồn thu của Đường sắt Việt Nam

| Năm | Ngân sách trung ương dành cho giao thông đường sắt | | | | |
|------|--|------------|------------------|------|-------------|
| | Nguồn thu của ĐSVN | Chi đầu tư | Chi thường xuyên | Tổng | % nguồn thu |
| 1999 | 927 | 408 | 352 | 760 | 82 |
| 2000 | 1197 | 423 | 417 | 840 | 70 |
| 2001 | 1282 | 490 | 609 | 1099 | 86 |
| 2002 | 1450 | 737 | 650 | 1387 | 96 |
| 2003 | 1600 | 497 | 678 | 1175 | 73 |

Nguồn: Nguồn thu 1999-2001 lấy từ JBIC, Nguồn thu và phân bổ ngân sách năm 2003 lấy từ Đường sắt Việt Nam và phân bổ ngân sách năm 1999-2002 lấy từ Bộ Tài chính.

11.66 Chi cho bảo trì chỉ đạt 60% nhu cầu. Nếu đường ray bị dẽ hư hỏng hơn nữa, những hạn chế về tốc độ tàu chạy tăng lên sẽ gây ảnh hưởng đến giao thông. Hiện tốc độ chạy tàu thương mại đã rất thấp, 40km/h đối với tàu chở khách và 22km/h đối với tàu chở hàng.

11.67 Vai trò của đường sắt trong ngành giao thông chưa được xác định một cách thấu đáo. Mặc dù hình dạng của đất nước có vẻ thuận lợi cho đường sắt hơn đường bộ, sự kết hợp quyền tự chủ tương đối về kinh tế của 3 khu kinh tế trọng điểm làm hạn chế thông thương giữa các vùng, cùng với sự cạnh tranh của vận tải dọc bờ biển giữa 3 vùng này đang đặt ra dấu hỏi lớn về vai trò của đường sắt. Chiến lược phát triển đường sắt đến năm 2020 đã được thông qua có vẻ như là quá lạc quan, đặc biệt là đối với những năm xa hơn.

11.68 Mặc dù ngành đường sắt thật sự cần thêm đầu tư cơ bản và bảo trì, trong ngắn hạn, Đường sắt Việt Nam cần chuẩn bị một kế hoạch bảo trì và phát triển được đảm bảo về kinh tế trong một kỳ hạn dài hơn, dựa trên nhu cầu kinh tế đối với các dịch vụ đường sắt. Nếu cần có sự hỗ trợ của Chính phủ hoặc cần được bảo đảm trên nền tảng xã hội, thì nên đặt dưới dạng các nhiệm vụ cung cấp công được đàm phán với ngành đường sắt trên cơ sở chi phí thỏa thuận về việc cung cấp các dịch vụ phi thương mại.

Những vấn đề về thực hiện dự án

11.69 Quản lý xây dựng cơ bản nói chung và quản lý dự án nói riêng đã đạt được những tiến bộ lớn trong những năm qua và đã được cải thiện cho phù hợp hơn với luật pháp quốc tế và chính sách của các nhà tài trợ. Ngành giao thông đã thực hiện thành công nhiều dự án lớn, thời gian thực hiện cũng như là chất lượng công trình đã được nâng lên. Mặc dù vậy, có một số vấn đề cần giải quyết để tối đa hóa hiệu quả của chi ngân sách trong ngành giao thông.

Công tác lập kế hoạch, thiết kế dự án và chuẩn bị hồ sơ thầu

11.70 Quá trình lập kế hoạch, thiết kế dự án và chuẩn bị hồ sơ thầu không tốt thường dẫn đến chi phí vượt quá dự tính. Khi chuẩn bị không đủ ngân sách cho dự án, điều này sẽ ảnh hưởng xấu đến tiến độ thực hiện và cuối cùng là đến chất lượng công trình. Chi phí ước tính quá thấp cũng sẽ bóp méo quá trình thẩm định dự án, làm cho hoạt động đầu tư dường như có lợi về kinh tế và xã hội lúc ban đầu hơn là hiệu quả thực sự sau đó.

11.71 Cần nhanh chóng nâng cao chất lượng của công tác lập kế hoạch, thẩm định dự án và chuẩn bị hồ sơ thầu. Cần cẩn thận hơn khi lựa chọn những tư vấn có kinh nghiệm phù hợp cũng như cần phải hỗ trợ cho sự phát triển của ngành tư vấn tại Việt Nam. Các dự án cần được thẩm định chặt chẽ, sử dụng các chuyên gia có khả năng và kinh nghiệm thẩm định kỹ trước khi được thông qua.

Đấu thầu

11.72 Có một số vấn đề cần được giải quyết liên quan đến hoạt động đấu thầu các công trình xây dựng cơ bản:

- *Đấu thầu vì mục đích tồn tại của doanh nghiệp* - đối với các gói thầu lớn và cạnh tranh công khai, thường là các dự án ODA, các nhà thầu có xu hướng đặt những mức thầu không thể đem lại lợi nhuận, mà chỉ dùng để bù đắp cho vấn đề nợ nần của các nhà thầu lớn. Tuy vậy, tình hình giá thầu thấp gây nên việc thực hiện dự án chậm, quản lý chất lượng kém (do nhà thầu cố gắng giảm khối lượng để hạn chế thua lỗ) và điều kiện làm việc của công nhân ở mức tối thiểu.
- *Đấu thầu không cạnh tranh* - một số đấu thầu dự án trong nước do sức ép về tiến độ nên còn tiến hành theo cách đấu thầu hạn chế, do đó đã dẫn đến tính cạnh tranh không cao. Đấu thầu không cạnh tranh có thể dẫn đến chi phí cao và chất lượng công trình kém, đặc biệt là tại nơi nào mà công tác giám sát các công trình xây dựng không được giữ vững. Lợi ích của đấu thầu cạnh tranh rõ ràng là mang lại một mức giá thấp hơn, nhưng nó cũng thúc đẩy sự hình thành của một ngành công nghiệp đấu thầu chuyên nghiệp hơn và nâng cao chất lượng xây dựng. Từ năm 2003, Bộ GTVT đã chỉ đạo không cho phép đấu thầu hạn chế đối với tất cả các gói thầu.

11.73 Bộ Giao Thông nên phối hợp với Bộ KHĐT để tăng cường công tác mua sắm công. Các biện pháp chính là bãi bỏ sự kiểm soát nhà nước đối với giá cả hoặc sử dụng "giá sàn"; lôi cuốn cộng đồng người dân tham gia nhiều hơn vào việc lập kế hoạch và đánh giá thầu và có những qui định chặt chẽ hơn để hạn chế tối thiểu chỉ định thầu hoặc hợp đồng trực tiếp.

Giám sát thực hiện

11.74 Đối với các dự án ODA, các chuyên gia tư vấn được lựa chọn một cách cạnh tranh để kiểm tra hoạt động chuẩn bị, thực hiện và hoàn thành công trình xây dựng. Chi phí tư vấn thường chiếm 5-6% giá trị hợp đồng xây dựng dân dụng. Nói chung, các dự án ODA có chất lượng cao hơn các dự án do nguồn vốn trong nước tài trợ. Các dự án trong nước không đầu tư nhiều như vậy vào hoạt động giám sát chất lượng công trình và thiếu những người có kinh nghiệm thích hợp để kiểm tra một cách có hiệu quả quá trình này.

11.75 Kinh phí đầu tư vào hoạt động giám sát trong suốt quá trình chuẩn bị và xây dựng sẽ được lợi nhiều hơn do chất lượng công trình được bảo đảm. Do đó, đặc biệt với các dự án trong nước, công tác tư vấn cần được ưu tiên hơn nữa.

Thu hồi đất đai/ Giải phóng mặt bằng

11.76 Công tác thu hồi đất đai là nguyên nhân gây ra sự chậm trễ kéo dài và làm tăng chi phí trong ngành giao thông. Có một số giải pháp sau cần áp dụng để cải thiện hoạt động lập kế hoạch trong vấn đề quan trọng này:

- *Một kế hoạch tổng thể về thu hồi đất đai* – kế hoạch này bao gồm chính sách đền bù, xác định những người bị ảnh hưởng, mức đền bù, kế hoạch tái định cư, nguồn vốn để tái định cư, xác định các đơn vị thực hiện và kế hoạch thực hiện để công tác thu hồi đất đai diễn ra nhanh chóng và hiệu quả.
- *Mức đền bù thỏa thuận* – mức đền bù cần phải thực tế, công bằng và hợp lý và được công bố công khai để tránh sự không chắc chắn, rõ ràng trong những người bị ảnh hưởng bởi dự án.
- *Huy động nguồn vốn để thu hồi đất đai* – những nguồn tài chính cần được huy động một cách phù hợp để phục vụ công tác thu hồi đất đai. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các thành phố lớn nơi mức đền bù rất cao. Do đó, cần nghiên cứu thành lập một Quỹ thu hồi đất đai được tài trợ bằng việc bán nhà và đất tại những khu đô thị mới.
- *Quy trình thu hồi đất đai chuyên nghiệp* – Cần có những tổ chức riêng tập trung vào hoạt động thu hồi đất đai tại cấp trung ương và địa phương. Những tổ chức này có thể thay thế những hội đồng thu hồi đất đai tạm thời hiện nay. Lợi ích của việc này sẽ là dịch vụ thu hồi đất đai sẽ được thực hiện nhanh chóng và có tính chuyên nghiệp hơn.

Nhu cầu chi tiêu trong tương lai

11.77 Chiến lược giao thông Việt Nam đến năm 2020 đã được Bộ Giao thông trình Thủ tướng Chính phủ vào 31/12/2002, ước tính nhu cầu đầu tư trung bình hàng năm trong giai đoạn từ 2002 đến 2020 vào khoảng 117,7 nghìn tỷ đồng (7,5 tỷ USD), trong đó 60% là dành cho đường sắt và giao thông đô thị. Số tiền này gấp 6 lần mức chi cho giao thông trong năm 2002 và bằng hơn 20% GDP, tuy vẫn biết rằng có một số hạng mục đầu tư (ví dụ như đường cao tốc) không chỉ đơn thuần được đầu tư từ ngân sách nhà nước mà còn do từ các nguồn và cơ chế khác. Chi tiết ước tính về nhu cầu đầu tư được trình bày trong bảng 11.16.

Bảng 11.16: Nhu cầu đầu tư cho cơ sở hạ tầng trong ngành giao thông (nghìn tỷ đồng)

| | Giai đoạn 2002-2010 | Giai đoạn 2011-2020 | Tổng giai đoạn 2002-2020 | Trung bình hàng năm |
|---|------------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Đường bộ: | 245.990 | 328.530 | 574.520 | 31.918 |
| Trong đó: Đường cao tốc | 56.570 | 158.530 | 215.100 | 11.950 |
| Quốc lộ | 139.420 | 125.000 | 264.420 | 14.690 |
| Tỉnh lộ | 50.000 | 45.000 | 95.000 | 5.278 |
| Đường sắt: | 218.661 | 393.576 | 612.237 | 34.013 |
| Trong đó: Đường sắt tốc độ cao | 204.000 | 361.500 | 565.500 | 31.417 |
| Đường sắt tốc độ trung bình | 14.661 | 32.076 | 46.737 | 2.596 |
| Hàng hải | 20.387 | 65.000 | 85.387 | 4.744 |
| Đường sông nội địa | 4.673 | 4.507 | 9.180 | 510 |
| Hàng không dân dụng | 17.880 | 36.330 | 54.210 | 3.012 |
| Giao thông đô thị (ở Hà nội và TP HCM) | 195.886 | 423.595 | 619.481 | 34.416 |
| Trong đó: Đường bộ | 129.385 | 221.448 | 350.833 | 19.491 |
| Đường sắt | 56.501 | 193.147 | 249.648 | 13.869 |
| Hỗ trợ giao thông công cộng | 10.000 | 9.000 | 19.000 | 1.056 |
| Giao thông nông thôn | 86.500 | 77.850 | 164.350 | 9.131 |
| Tổng | 789.977 | 1.329.388 | 2.119.364 | 117.744 |

Nguồn: Báo cáo của Bộ Giao thông trình Thủ tướng Chính phủ, 12/2002.

11.78 Con số trong báo cáo trình Thủ tướng Chính phủ gần gấp 5 lần nhu cầu đầu tư dự tính trong báo cáo VITRANSS vì nghiên cứu của VITRANSS tính đủ chi phí cho giao thông đô thị, giao thông địa phương, đường bộ cao tốc, đường sắt cao tốc.

Công tác lập kế hoạch cho tương lai cần được cải thiện hơn

11.79 Kế hoạch được trình lên Thủ tướng Chính phủ chưa phải là đã sát thực tiễn cần được rà soát, cân nhắc thêm vì khả năng khó có thể có đủ nguồn lực theo yêu cầu để thực hiện. Mặt khác cũng cần được làm rõ thêm để các nhà tài trợ và các nhà đầu tư tư nhân trong việc đầu tư vào ngành tìm thấy các ưu tiên thực sự của

ngành. Rõ ràng là trong Bộ Giao thông cần có một khuôn khổ lập kế hoạch cho tương lai tốt hơn, trong đó đề cập được những yêu cầu đầu tư cơ bản và bảo trì trong một giới hạn ngân sách bền vững.

11.80 Có một vấn đề là hiện nay việc lập kế hoạch nhu cầu đầu tư xây dựng cơ bản còn tách rời khỏi lập kế hoạch nhu cầu bảo trì. Cần nghiên cứu cải tiến để có thể có được một hoạt động lập kế hoạch cho tương lai tốt hơn, trong đó phân cấp quyền hạn cho các Cục chuyên ngành để chủ động cân đối và sử dụng những công cụ quản lý và lập kế hoạch đường bộ hiện đại để xây dựng các chương trình đầu tư và bảo dưỡng hàng năm và nhiều năm một cách hợp lý.

11.81 Giao thông được xác định là một trong những ngành thử nghiệm xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn. Phát triển theo hướng này sẽ tạo ra một quy tắc là tính đến toàn bộ nhu cầu đầu tư và bảo trì, kết nối mức chi tiêu với các chỉ số đánh giá mức độ thực hiện và lập kế hoạch trong khuôn khổ ngân sách thực tế của ngành. Điều này sẽ giúp nâng cao hoạt động quản lý chi tiêu công và tăng cường tính tin cậy của các kế hoạch giao thông tương lai.

Nguồn tài chính

11.82 Để đáp ứng được các nhu cầu đầu tư trong tương lai của mình, Việt Nam sẽ phải tận dụng không chỉ ngân sách nhà nước của mình mà còn các nguồn tài trợ khác. Trong những năm tới, ngoài nguồn vốn ODA, còn cần huy động các nguồn lực khác cả trong và ngoài nước.

Phát hành trái phiếu cơ sở hạ tầng

11.83 Chính phủ hiện đang phát hành trái phiếu với kỳ hạn 5-10 năm để bổ sung vốn đầu tư cho các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng quan trọng như đường Hồ Chí Minh Bắc – Nam, những con đường dọc biên giới với Trung Quốc và Campuchia và các dự án thủy lợi tại các tỉnh chịu nhiều thiên tai ở miền Trung. Dự kiến kế hoạch của Chính phủ là sẽ huy động khoảng 63 nghìn tỷ đồng (4 tỷ USD) từ nay đến năm 2010. Lý do để giữ các trái phiếu này ngoài cân đối ngân sách là để tuân thủ giới hạn về thâm hụt ngân sách (bao gồm cả chi trả nợ gốc) trong khoảng 5%GDP (tương đương khoảng 2-3% theo tiêu chuẩn quốc tế). Tuy nhiên, như đã nêu trong các chương đầu của ĐGTHCTC 2004 này, cần phải tiến hành minh bạch tài chính để những trái phiếu này nhanh chóng được đưa vào cân đối ngân sách.

11.84 Mặc dù các trái phiếu này là nằm ngoài ngân sách, việc phát hành chúng vẫn được Quốc hội xem xét cẩn thận. Khoản lãi trả cho các trái phiếu này sẽ nằm trong ngân sách. Trong năm 2004, theo kế hoạch dự định bán khoảng 8,2 nghìn tỷ đồng trái phiếu để xây dựng cơ sở hạ tầng. Trái phiếu có kỳ hạn 2 và 5 năm có lãi suất tương ứng vào khoảng 7,7% và 8,4%. Khi đến hạn, trái phiếu có kỳ hạn 5 năm sẽ được gia hạn thêm một kỳ hạn 5 năm nữa. Người mua những trái phiếu chính phủ này chủ yếu là các ngân hàng thương mại quốc doanh và các công ty

bảo hiểm. Mức lãi suất này cao hơn một chút so với lãi suất tiết kiệm cùng kỳ hạn của các ngân hàng.

Sự tham gia của khu vực tư nhân vào xây dựng cơ sở hạ tầng

11.85 Chính phủ đã nhấn mạnh việc huy động thành phần kinh tế ngoài quốc doanh vào tài trợ cho việc làm đường trong một vài năm qua. Nhưng vẫn chưa có đầu tư nước ngoài và rất ít nguồn vốn trong nước chảy vào ngành này. Việc thiếu các dự án bền vững về tài chính và môi trường đầu tư trực tiếp nước ngoài nói chung là nguyên nhân chủ yếu gây ra sự ít hứng thú của các nhà đầu tư. Từ khi các quy định về BOT (Xây dựng – Vận hành – Chuyển giao) được thông qua, các nhà đầu tư nước ngoài mới chỉ cân nhắc 2 hoạt động, nhưng vẫn chưa có hoạt động nào được thực hiện. Bộ Giao thông đã tham gia vào một số dự án BOT nhỏ trong nước, được giao cho các DNNN trong Bộ. Các hợp đồng thường có kỳ hạn ngắn, dưới 10 năm và không phải hoàn toàn là BOT. Các dự án BOT trong nước được hưởng sự đối xử ưu đãi và hỗ trợ tài chính của Nhà nước dưới nhiều dạng.

11.86 Kinh nghiệm của các nước khác về mô hình xây dựng đường hoàn toàn theo phương thức BOT không thành công lắm. Mô hình này hoạt động có hiệu quả hơn đối với các khoản đầu tư được đưa về địa phương như các cây cầu hoặc đường hầm hơn là đối với đường xá. Nhiều nước đã cố gắng thử cách này mà không phải đóng các gói thầu (Thổ Nhĩ Kỳ, Ru-ma-ni) và đối với một số hợp đồng đã cố gắng đi vào thực hiện một phần nào đó thì thường thất bại (Hung-ga-ry, Mê-hê-cô) và dẫn đến các bất đồng với những người được nhượng quyền (Thái Lan).

11.87 Nhật Bản và Hàn Quốc đi theo một cách tiếp cận khác, sử dụng Công ty đường cao tốc quốc gia, ban đầu tài trợ bằng cách phát hành trái phiếu và sau đó bằng thu nhập từ các dự án thực hiện trước đó. Trung Quốc sử dụng phương pháp xây dựng và chuyển giao (BOT), nhượng quyền sử dụng những con đường cao tốc hoàn chỉnh theo phương pháp vận hành và bảo trì (VH&BT) và thu phí để thu hồi một phần chi phí đầu tư. Việt Nam cần quyết định lựa chọn mô hình phù hợp nhất với điều kiện của mình.

Kết luận và khuyến nghị

11.88 Kết quả hoạt động trong ngành giao thông đã đạt được những thành công với những tiến bộ quan trọng về quy mô và chất lượng của khả năng tiếp cận đến đường giao thông, hiệu quả ngày càng được nâng cao đối với các loại hình giao thông và cơ chế giá cạnh tranh hơn. Có những tiến bộ đặc biệt đã đạt được xét về khía cạnh tính cạnh tranh hướng tới xuất khẩu và khả năng tiếp cận đến các phương tiện giao thông tại nông thôn và các địa phương miền núi. Sự phát triển có hiệu quả các loại hình giao thông, các thành phần kinh tế tham gia hoạt động giao thông ngày càng tốt hơn trong một chiến lược chung đang dần được hoàn thiện, bảo đảm cơ sở hạ tầng quan trọng phục vụ sản xuất, lưu thông hàng hóa, khuyến khích đầu tư. Tuy nhiên, vẫn còn những thách thức cần được giải quyết trong các năm tới.

11.89 Đầu tư nói chung trong ngành giao thông là lớn, đặc biệt khi chi tiêu bao gồm các khoản nợ. Nếu tính cả các khoản chi của các tỉnh, tổng chi (cho cam kết và nợ) trong ngành giao thông ước tính vào khoảng 5% GDP. Những yêu cầu hiện tại về chi cho giao thông trong tương lai là cần thiết song chỉ có thể thực hiện được bằng cách phối hợp nguồn lực của ngân sách với các nguồn lực tài chính khác của xã hội. Trong quá trình xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn của ngành giao thông, ước tính yêu cầu chi trong tương lai cần phải được đánh giá lại dựa trên một khung kế hoạch dài hạn tốt hơn để giải quyết các yêu cầu chi đầu tư và chi thường xuyên phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế-xã hội và trong phạm vi giới hạn ngân sách bền vững.

11.90 Trong thời gian tiến hành đánh giá này, chi cho giao thông đường sông và đường sắt còn tương đối nhỏ và điều này đã ảnh hưởng đến kết quả hoạt động của các chuyên ngành này. Các chuyên ngành này rất đáng được đầu tư. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị cần xem xét chuyển đổi nguồn lực sang cho các chuyên ngành khi xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn để các chuyên ngành này có thể phát triển hơn nữa.

11.91 Vấn đề chi trả nợ tồn đọng của các DNNN trong ngành giao thông đòi hỏi phải có hành động khẩn cấp. Cần phải kiểm soát chặt chẽ hơn các cam kết chi tiêu trong lĩnh vực giao thông, để đảm bảo không phát sinh thêm nợ. Cần có một đánh giá ngay đối với tất cả các dự án đã được thông qua trong ngành giao thông để xem xét xem liệu có đủ ngân sách để thực hiện chúng hay không. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị Bộ Giao thông và Bộ Tài chính cần phối hợp tốt với nhau để lập ra chiến lược giải quyết hết nợ tồn đọng của ngành giao thông và đẩy mạnh cổ phần hoá các DNNN trong ngành giao thông.

11.92 Chi bảo trì không tiến kịp với chi đầu tư và mức chi hiện tại sẽ dẫn đến sự hư hỏng của các hệ thống đường trong vòng 10 năm tới. Vừa qua chi bảo trì đã được nâng lên nhưng vẫn còn thiếu một cơ chế tài chính an toàn và ổn định. Nhu cầu chi bảo trì cho hệ thống đường của địa phương rất lớn với đóng góp cho bảo trì đường là một gánh nặng đối với người nghèo và cần được tính tới khi bàn đến vấn đề tài trợ cho đường bộ. Cục đường bộ Việt Nam cần đóng vai trò then chốt hơn trong việc xây dựng các chiến lược bảo trì và xác định nhu cầu bảo trì đối với tất cả các hệ thống đường trong mạng lưới đường bộ, xây dựng các chương trình hoạt động hàng năm và nhiều năm dùng để thuyết phục các nhà ra quyết định về nhu cầu cần có một nguồn vốn bảo trì đường bộ đầy đủ và ổn định. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị các nguồn vốn cần được chuyển từ chi đầu tư mới sang cho chi vận hành và bảo trì trong ngành giao thông, đặc biệt là đối với đường bộ. Nhóm Tư vấn về Quản lý và Bảo trì đường bộ (AGRMM) vừa được thành lập cần đưa ra các khuyến nghị cho Bộ trưởng Bộ GTVT về các giải pháp dài hạn trong vấn đề quản lý và bảo trì đường bộ.

11.93 Rõ ràng là ngành giao thông cũng cần thu hút nguồn tài trợ quan trọng từ khu vực ngoài quốc doanh để hỗ trợ cho các khoản chi của ngân sách, ODA và

phát hành trái phiếu. Cũng cần phát triển các hình thức bán hoặc cho thuê quyền khai thác các công trình hạ tầng công cộng để có vốn đầu tư. Cho đến nay việc thu hút các nguồn vốn nói trên còn chưa nhiều và chưa xứng với tiềm năng của nó. ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị Bộ Giao thông và các cơ quan liên quan khác cần hành động để giải quyết các vấn đề cốt yếu hiện đang ngăn cản đầu tư tư nhân như là các khuôn khổ pháp lý và quy định; môi trường kinh doanh nói chung; việc thiếu khả năng thực hiện và xác định các dự án mà có thể mời thành phần kinh tế ngoài quốc doanh tham gia; vấn đề về các công cụ tài chính cũng như các nguồn vốn trong nước được huy động không đủ.

11.94 Cần có những thay đổi về cơ chế chính sách trong ngành giao thông để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng nhanh trong hệ thống giao thông. Cần nhanh chóng xác định ranh giới về nhiệm vụ giữa các tổ chức quản lý nhà nước, quản lý sự nghiệp và kinh doanh trong ngành theo hướng chuyển dần về sự nghiệp sang hình thức tự bù đắp chi phí hoặc Nhà nước chỉ hỗ trợ cho các mục tiêu xác định như cơ sở hạ tầng. Đi đôi với việc quản lý đầu tư cần nghiên cứu nâng cao năng lực các cơ quan chuyên ngành, song song với việc giảm dần các Ban quản lý dự án trực thuộc Bộ. Cần nghiên cứu đánh giá công tác này có thể đạt được ở mức nào và xác định những lợi thế có thể của việc sáp nhập Vụ KHĐT với Vụ Tài chính của Bộ Giao thông lại với nhau để kết hợp được dự toán đầu tư với chi thường xuyên.

12. CHI TIÊU CÔNG TRONG NGÀNH Y TẾ

Giới thiệu chung và tổng quan

12.1 Công cuộc giảm nghèo và tăng trưởng của Việt Nam đã đạt được những kết quả đáng khích lệ và đi kèm với nó là các thành tựu đáng kể cả trong lĩnh vực y tế. Các chỉ số sức khỏe tiếp tục được cải thiện trên toàn quốc từ đầu những năm 1990, trong khi tỷ lệ sinh rất cao trước đây đến nay nhìn chung đã được kiểm soát. Những thành tựu này và các thành tựu khác, còn trở nên ấn tượng hơn khi đánh giá từ vị thế tương đối của Việt Nam trong đầu thập kỷ 90. Song vẫn còn một số tồn tại, đó là những hạn chế dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các vùng, giữa các nhóm thu nhập và các nhóm dân tộc về mức độ sử dụng các dịch vụ y tế và về các chỉ số quan trọng về thực trạng y tế. Những thách thức mới trong lĩnh vực y tế đã xuất hiện, đó là HIV/AIDS và gần đây là dịch SARS và cúm gia cầm, trong khi mô hình bệnh tật của Việt Nam đang thay đổi nhanh chóng, nhờ những thành công trước đây trong việc kiểm soát các loại truyền nhiễm nghiêm trọng.

12.2 Đánh giá chi tiêu công 2000 đã đề xuất một "danh mục các giải pháp cải cách" cho lĩnh vực y tế. Trong 4 năm vừa qua, Chính phủ đã thực hiện một số giải pháp trong danh mục này. Đáng kể nhất là đã xây dựng được chiến lược quốc gia hỗ trợ chi phí y tế cho người nghèo (Quyết định 139/2002/QĐ-TTg), người nghèo đã được khám chữa bệnh qua bảo hiểm y tế hoặc được quỹ Khám chữa bệnh người nghèo thanh toán, kết quả đã tăng diện được bảo hiểm y tế. Tuy có thành công trong các giải pháp này nhưng chỉ đạt được những thành tựu hạn chế ở các giải pháp cải cách khác nêu trong ĐGCTC 2000, đó là việc sửa đổi mức giá viện phí từ 1995, xây dựng cơ chế đảm bảo thống nhất các hình thức chi y tế của tỉnh với các chiến lược y tế quốc gia, và xem xét lại vai trò của Chính phủ trong lĩnh vực y tế.

12.3 Phần đầu của chương này sẽ đề cập đến các thành tựu của ngành y tế và một số vấn đề còn tồn tại cũng như các thách thức mới đối với ngành. Phần hai đánh giá tổng quan xu hướng chi tiêu công và tư cho y tế trong giai đoạn 1991-2002. Phần ba đưa ra đánh giá về quá trình xây dựng chính sách của ngành y tế, đặc biệt tập trung vào những bước tiến mới kể từ đợt đánh giá chi tiêu công 2000. Phần bốn đề xuất sự cần thiết phải tập trung vào các chức năng chính của ngành y tế trong bối cảnh mới dựa trên nền tảng cơ sở của các chính sách y tế đã được quán triệt trong các văn bản chính sách của nhà nước. Phần năm tập trung vào việc sắp xếp lại các hành động của Chính phủ và phân bổ chi ngân sách phù hợp với cơ

chế can thiệp của Chính phủ trong ngành y tế. Phân sáu đưa ra bản cập nhật “danh mục các giải pháp cải cách”.

Thành tựu và thách thức

12.4 Ngành y tế Việt Nam đã đạt được một số thành tựu quan trọng trong thập kỷ 90 và sau đó. Các chỉ số sức khỏe chính tiếp tục được cải thiện trên toàn quốc và tỷ lệ sinh nở rất cao trước đây đến nay nhìn chung cũng đã được kiểm soát. Việt Nam cũng đã đạt được những bước tiến nhanh chóng trong kiểm soát các bệnh dịch có thể phòng chống bằng vắc-xin như: sởi, bạch hầu, ho gà, uốn ván; triển khai tiêm chủng một số vắc xin mới như viêm gan B, viêm não Nhật Bản và thương hàn. Bệnh bại liệt đã được thanh toán và uốn ván sơ sinh đã bị loại trừ. Việt Nam cũng đã có những thành công đáng kể trong kiểm soát tình trạng thiếu một số nguyên tố vi lượng như bướu cổ; trong khi tỷ lệ sinh đẻ đã giảm từ 3,8% giai đoạn 1988-1992 xuống còn 2,67% giai đoạn 1992-1996 và xuống 1,87% giai đoạn 1998-2002. Những thành tựu mới đây về tuổi thọ trung bình của Việt Nam đặc biệt gây ấn tượng (từ 65,2 tuổi năm 1989 tăng lên 68,3 năm 1999 và 71,3 năm 2002) và là một thành tựu phúc lợi xã hội quan trọng cho người dân. Trên thực tế vào năm 2003, Việt Nam đã đạt được mục tiêu cho đến năm 2010 về tuổi thọ và một số chỉ tiêu quan trọng khác. Những thành tựu này và các thành tựu khác, còn trở nên ấn tượng hơn khi đánh giá các thành tựu này nhìn từ vị thế tương đối của Việt Nam trong đầu thập kỷ 90, tiếp theo những tiến bộ của thời kỳ trước đó.

Bảng 12.1: Một số chỉ số về sức khỏe trong giai đoạn 1990-2003 và mục tiêu 2010

| Chỉ số | 1990-1991 | 1992-2000 | 2002 | 2003 | Mục tiêu 2010 |
|--|-----------|-----------|------|------|---------------|
| Tuổi thọ trung bình (tuổi) | 65 | 68 | 71 | 71,3 | 71 |
| Tỷ lệ chết TE < 1 tuổi/1.000 trẻ đẻ sống | 45 | 37 | 26 | 21 | 25 |
| Tỷ lệ chết TE < 5 tuổi/1.000 trẻ đẻ sống | 62 | 42 | 35 | 32,8 | 32 |
| Tỷ suất chết mẹ/100.000 trẻ đẻ sống | 160 | 100 | 91 | 85 | 70 |

Nguồn: Bộ Y tế, Niên giám Thống kê y tế 2003.

12.5 Việc khống chế và quản lý các bệnh xã hội và bệnh dịch nguy hiểm khác bước đầu cũng đã thu được những kết quả quan trọng, tuy nhiên độ vững chắc còn chưa cao, ví dụ như tiêu chảy, sốt xuất huyết, sốt rét và bệnh lao vẫn là 4 trong 10 nguyên nhân nhập viện hàng đầu tại các bệnh viện công trong năm 1998 (Bộ Y tế 2002). HIV/AIDS đã có dấu hiệu lan rộng từ các nhóm có lo ngại lây nhiễm cao sang cộng đồng dân cư và suy dinh dưỡng trẻ em vẫn là một vấn đề sức khỏe lớn. Đó là một số thách thức lớn mà ngành y tế vẫn cần phải quan tâm, ưu tiên để giải quyết.

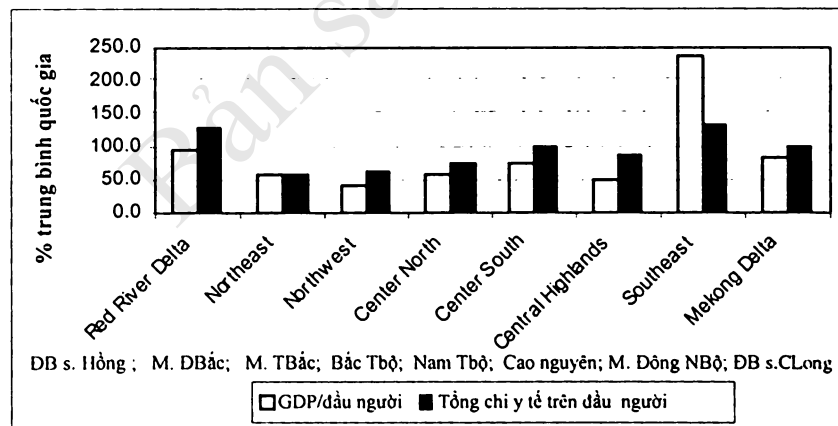
12.6 Ngoài ra, theo các số liệu từ cuộc điều tra Sức khỏe quốc gia 2001-2002 (ĐTĐSKQG) và cuộc điều tra Dân số và Sức khỏe (ĐTĐS&SK), vẫn còn sự chênh lệch đáng kể về chỉ số sức khỏe giữa các vùng, các nhóm thu nhập và các dân tộc.

Ví dụ, số liệu từ cuộc ĐTDS&SK cho thấy tỷ lệ tử vong trẻ em ở Miền núi phía bắc (40,9%) cao gấp bốn lần miền Đông nam bộ (11,3%) và sự chênh lệch tương tự giữa nhóm không đi học (58,6%) và nhóm đã học hết trung học phổ thông (13,2%).⁴ Số liệu ĐTSKQG cho thấy sự khác biệt rất lớn giữa mức sống hộ gia đình và tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em cũng như các chỉ tiêu sức khỏe quan trọng khác.

12.7 Bên cạnh đó, các thách thức mới về sức khỏe cũng đang xuất hiện, trong đó có dịch SARS, cúm gia cầm và tình trạng kháng thuốc đối với một số loại bệnh, trong khi mô hình bệnh tật của Việt Nam đang thay đổi nhanh chóng nhờ những thành công trước đây trong việc kiểm soát các loại bệnh truyền nhiễm. Ví dụ, tỷ lệ tử vong do các bệnh truyền nhiễm đã giảm từ 53% trong năm 1976 xuống 34% năm 1999, trong khi tỷ lệ tử vong do các bệnh không truyền nhiễm, tai nạn, thương tật và nhiễm độc lại tăng từ 47% năm 1976 lên 66% năm 1999. Đối với nhóm bệnh này, chi phí điều trị và phòng chống đều cao hơn so với nhóm bệnh truyền nhiễm. Do đó, thành công trước đây của Việt Nam - một nước thu nhập thấp- trong kiểm soát các bệnh truyền nhiễm đồng nghĩa với việc trong những năm tới, Việt Nam sẽ phải đương đầu với một nhiệm vụ rất khó khăn là kiểm soát các loại bệnh dễ truyền nhiễm và không truyền nhiễm trong khi nguồn lực còn hạn chế.

Biểu đồ 12.1: Thu nhập bình quân đầu người theo khu vực và chi y tế theo đầu người

(tỷ lệ phần trăm trong trung bình quốc gia, năm 2000)

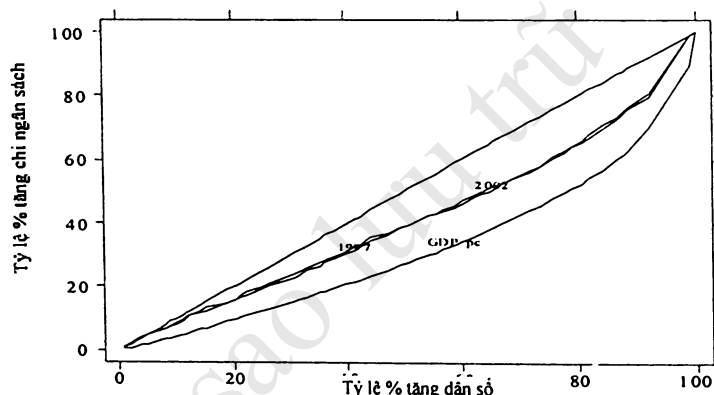


Nguồn: Tài khoản y tế quốc gia.

⁴ Báo cáo ĐTDS&SK 2002 đã cho biết, cần phải thận trọng trong việc giải thích tỷ lệ tử vong ước tính ở mức thấp như vậy là do trong quá trình tính toán các tỷ lệ này, còn có sai số tương đối lớn khi lấy mẫu, đặc biệt là ở cấp độ vùng. Ngay ở cấp quốc gia, với độ tin cậy 95% thì tỷ lệ tử vong trẻ em với 18 trẻ em tử vong trong 1,000 ca sinh sống ước tính dao động trong khoảng 9 và 27.

12.8 Mặc dù có rất nhiều yếu tố giải thích cho sự khác biệt về chi số sức khỏe chính như khác nhau về thu nhập, về trình độ giáo dục, về kiến thức y tế, do các rào cản địa lý, ngôn ngữ và văn hoá trong việc sử dụng các dịch vụ chăm sóc sức khỏe, thì sự khác biệt trong chi y tế cũng là một yếu tố quan trọng (Biểu đồ 12.1). Cho dù quá trình lập ngân sách nhà nước được thực hiện theo các quy trình tương đối bình đẳng, công bằng, (như việc sử dụng các định mức theo đầu người trong phân bổ ngân sách y tế của nhà nước giữa các địa phương) song việc phân bổ ngân sách địa phương cho y tế vẫn có sự ưu đãi đối với các tỉnh tương đối giàu (mặc dù chi cho y tế của Chính phủ bình đẳng hơn GDP). Ít có dấu hiệu thay đổi trong thời kỳ 1997-2002 (Biểu đồ 12.2).

Biểu đồ 12.2: Sơ đồ Lorenz về phân bổ chi ngân sách nhà nước trong ngành y tế (1997 và 2002) và GDP theo đầu người (2000) giữa các địa phương



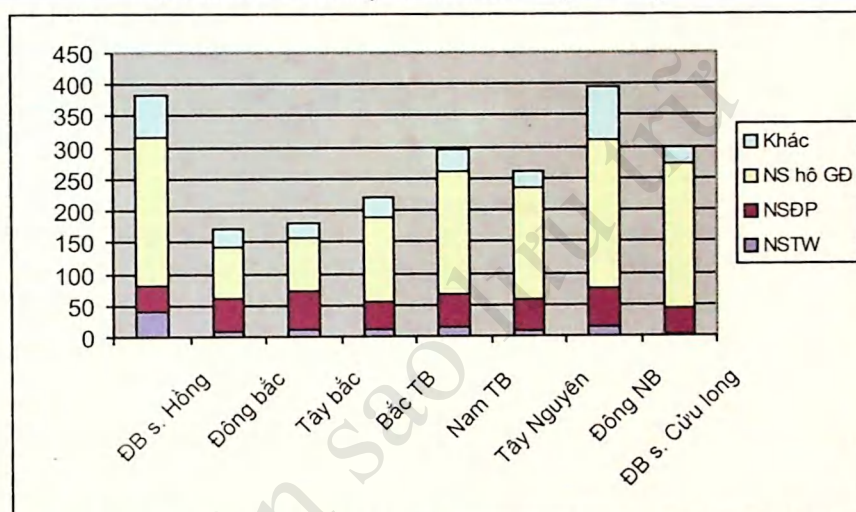
Nguồn: Bộ Tài chính.

12.9 Có một số lý do giải thích tại sao việc phân bổ ngân sách y tế địa phương vẫn chưa thực sự hướng về người nghèo (nói cách khác, mặc dù chi ngân sách y tế địa phương bình đẳng hơn phân phối thu nhập bình quân song không tỷ lệ với quy mô dân số):

- Các tỉnh giàu hơn nhìn chung có nguồn thu ngân sách từ thuế cao hơn mức giao theo kế hoạch và được toàn quyền phân bổ phần tăng thu này cho các ngành, trong đó có ngành y tế trong thời kỳ ổn định ngân sách (từ 3 đến 5 năm)
- Đối với những địa phương có nguồn thu ngân sách thực tế từ thuế cao hơn mức ước tính và các khoản thu này được chia sẻ giữa cấp trung ương và địa phương thì còn được nhận ngân sách bổ sung dưới hình thức thưởng ngân sách và một phần trong số ngân sách bổ sung này có thể được phân bổ cho chi y tế ở địa phương.
- Các tỉnh giàu có thể sử dụng tỷ lệ phân bổ ngân sách y tế cao hơn.

12.10 Như trình bày trong Chương 6, các phương thức phân bổ ngân sách trong nội bộ các địa phương (giữa các quận/huyện, các phường/xã) cũng chưa được công bố rộng rãi. Luật Ngân sách nhà nước 2002 tạo cho các tỉnh có thẩm quyền tương đối rộng trong phân bổ ngân sách cho các cấp thấp hơn, kể cả ngân sách được cấp cho các chương trình mục tiêu quốc gia (sẽ trình bày chi tiết hơn dưới đây và Chương 14). Do đó, khi tính công bằng trong phân bổ ngân sách giữa các tỉnh được cải thiện, cũng chưa phải hoàn toàn đảm bảo là sẽ khắc phục tình trạng phân bổ không đồng đều ngân sách y tế giữa các cấp huyện và xã, nếu cấp tỉnh không chú trọng đến tính công bằng trong phân bổ nguồn lực cho các cấp chính quyền thấp hơn của mình.

Biểu đồ 12.3: Chi y tế theo khu vực và nguồn vốn



Nguồn: Bộ Tài chính.

12.11 Cho dù có sự khác biệt trong chi ngân sách nhà nước cho lĩnh vực y tế giữa các tỉnh và trong nội bộ các tỉnh song sự chênh lệch đáng kể về chi y tế từ các nguồn ngoài ngân sách, đặc biệt là chi y tế từ tiền túi của hộ gia đình mới là nguyên nhân chính dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các vùng địa lý về tổng chi tiêu cho y tế (chi chính phủ và chi tư nhân). Sự chênh lệch về chi y tế từ tiền túi của hộ gia đình đã gia tăng đáng kể theo thời gian do tốc độ tăng trưởng kinh tế khác nhau giữa các vùng và khu vực (kể cả giữa đô thị và nông thôn). Sự khác nhau về chi từ tiền túi của hộ gia đình giữa các vùng địa lý ngày càng tăng lên đã góp phần làm khoảng cách giữa các cơ sở y tế công cộng ngày càng tăng (vì viện phí là một nguồn tài chính để các cơ sở y tế nâng cấp chất lượng). Có thể điều chỉnh, bù đắp những biến động này bằng việc phân bổ ngân sách hướng về người nghèo nhiều hơn, như Biểu đồ 12.3 đã chỉ ra, sự điều chỉnh chính sách này đã không diễn ra trong giai đoạn 1997-2002.⁵ Tuy nhiên, có thể hy vọng rằng, việc triển khai thực

⁵ Theo đề xuất của Báo cáo Đánh giá chi tiêu công năm 2000, "nên sử dụng chi tiêu của Chính phủ như một công cụ chính sách để giảm thiểu sự chênh lệch giữa các địa phương về mức chi y tế tư nhân và khả

hiện Quyết định 139/2003/QĐ-TTg 139 từ năm 2003 sẽ giúp cho việc phân bổ chi ngân sách nhà nước cho y tế giữa các tỉnh sẽ vì người nghèo hơn nữa trong tương lai.

Tổng quan về chi tiêu y tế giai đoạn 1991-2002

12.12 Chi ngân sách cho y tế đã tăng đáng kể trong giai đoạn 1991-2002, từ gần 1%GDP và gần 6% tổng chi ngân sách năm 1991 lên khoảng 1,6%GDP và 6,5% tổng chi ngân sách năm 2002. Theo chỉ số cố định (1994), chi y tế theo đầu người của ngân sách đã tăng từ 20.000 đồng năm 1991 lên khoảng 64.000 đồng năm 2002. Tuy nhiên, mức tăng nhanh so với tỷ lệ chi này chỉ xảy ra vào đầu các năm 1990. Giai đoạn 1997 đến 2002, tỷ lệ chi cho y tế dao động không theo một xu thế cụ thể nào giữa các mức từ 6,1% đến 7,1% tổng chi.

Bảng 12.2. Dân số, tổng chi ngân sách, chi ngân sách cho y tế và GDP, 1991-2002
(giá hiện hành)

| Năm | Dân số (nghìn người) | Tổng chi NSNN (tỷ đồng) | GDP (tỷ đồng) | Tổng chi NSNN cho y tế (tỷ đồng) | Tỷ lệ chi NSNN cho y tế so GDP (%) | Tỷ lệ chi NSNN cho y tế so tổng chi NSNN (%) |
|-----------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|------------------|--|---|---|
| 1991 | 67.242 | 12.081 | 76.707 | 732 | 0,95 | 6,06 |
| 1992 | 68.450 | 23.711 | 110.532 | 1.179 | 1,07 | 4,97 |
| 1993 | 69.645 | 39.063 | 140.258 | 1.950 | 1,39 | 4,99 |
| 1994 | 70.825 | 44.655 | 178.534 | 2.499 | 1,40 | 5,60 |
| 1995 | 71.996 | 54.589 | 228.892 | 3.185 | 1,39 | 5,83 |
| 1996 | 73.157 | 62.889 | 272.623 | 3.591 | 1,32 | 5,71 |
| 1997 | 74.037 | 70.749 | 313.623 | 4.329 | 1,38 | 6,12 |
| 1998 | 75.456 | 73.419 | 361.016 | 5.207 | 1,44 | 7,09 |
| 1999 | 76.597 | 84.817 | 399.942 | 5.912 | 1,48 | 6,97 |
| 2000 | 77.635 | 103.151 | 441.646 | 6.549 | 1,48 | 6,35 |
| 2001 | 78.686 | 119.430 | 484.523 | 8.475 | 1,75 | 7,10 |
| 2002 | 79.727 | 133.877 | 536.099 | 8.616 | 1,61 | 6,44 |
| % thay đổi, 1991-2002 | 118,6 | 1.108,21 | 698,9 | 1.177,5 | | |
| Tỷ lệ tăng trung bình hàng năm | 1,6 | 24,4 | 19,3 | 25,1 | | |

Nguồn: Bộ Tài chính.

12.13 Năm 2001, các mức chi tiêu công và tổng chi y tế so với GDP ở Việt Nam tương đương với hầu hết các nước phát triển có thu nhập thấp (Bảng 12.3). Tuy nhiên, chi y tế công của Việt Nam so với GDP năm 2001 có thể thấy là khá thấp so với chuẩn quốc tế là 1,75% và còn ở mức thấp hơn khi tỷ lệ này năm 2002 giảm xuống còn 1,61% GDP. Mức này cũng thấp hơn cả mức chi trung bình ở Đông Á

năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe". Tuy nhiên, một điều quan trọng là, Báo cáo chưa đặt ra vấn đề chênh lệch trong nội bộ các tỉnh về chi ngân sách y tế.

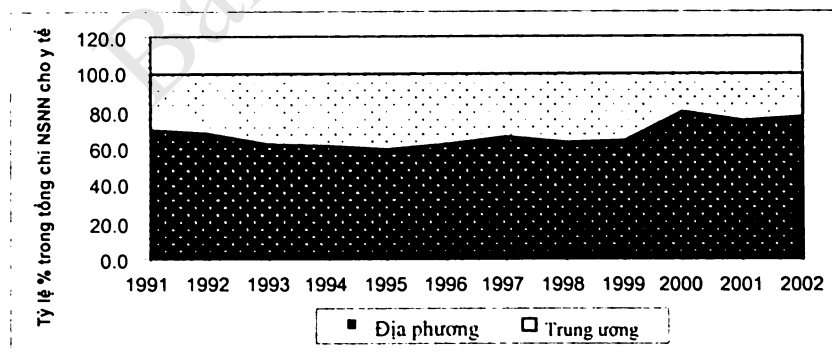
(1,86%) và chỉ bằng khoảng hơn một nửa mức chi trung bình (2,98%) của nhóm các nước có thu nhập vừa mà chẳng bao lâu nữa Việt Nam sẽ tham gia.

Bảng 12.3: Chi tiêu công và tổng chi y tế so với GDP ở một số nước châu Á đang phát triển, 2001

| Nước | GDP trên đầu người theo sức mua tương đương (hiện tại) | Tỷ lệ chi NSNN cho y tế so với GDP | Tỷ lệ tổng chi y tế của toàn xã hội so GDP |
|----------------------|--|------------------------------------|--|
| Bang-la-desh | 1.650 | 1,5 | 3,5 |
| Cam-pu-chia | 1.899 | 1,7 | 11,8 |
| Trung Quốc | 4.237 | 2,0 | 5,5 |
| Ấn Độ | 2.567 | 0,9 | 5,1 |
| In-dô-nê-si-a | 3.089 | 0,6 | 2,4 |
| CHDCND Lào | 1.679 | 1,7 | 3,1 |
| Ma-lay-si-a | 8.918 | 2,0 | 3,8 |
| Mông Cổ | 1.674 | 4,6 | 6,4 |
| Nepal | 1.398 | 1,5 | 5,2 |
| Phi-lip-pines | 4.098 | 1,5 | 3,3 |
| Sri Lan-ka | 3.441 | 1,8 | 3,6 |
| Thái Lan | 6.620 | 2,1 | 3,7 |
| Việt Nam | 2.182 | 1,75 | 5,1 |
| Thu nhập thấp | 2.000 | 1,22 | 4,78 |
| Thu nhập thấp và vừa | 3.950 | 2,73 | 5,75 |
| Thu nhập vừa | 5.450 | 2,98 | 5,91 |
| Đông Á và TBD | 4.060 | 1,86 | 4,92 |

Nguồn: Chi số phát triển Thế giới.

Biểu đồ 12.4: Tỷ lệ phân chia ngân sách trung ương – địa phương trong tổng ngân sách y tế của Nhà nước, 1991-2002



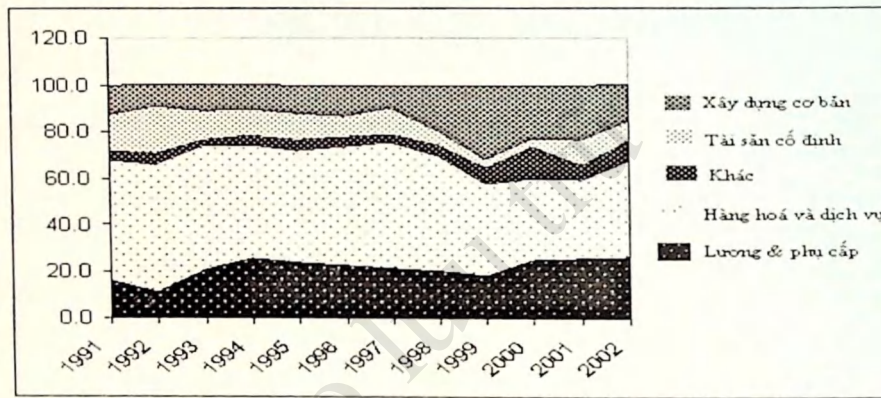
Nguồn: Bộ Tài chính.

12.14 Trong tổng chi ngân sách cho y tế thì chi cho y tế địa phương tăng nhanh hơn so với chi y tế ở tuyến trung ương. Đặc biệt tỷ trọng chi ngân sách cho y tế địa phương thể hiện xu thế tăng hơn nhiều từ những năm 2000 (Biểu đồ 12.4). Điều này cho thấy sự phân cấp mạnh mẽ về tài chính trong y tế những năm gần đây.

Năm 2002, chi ngân sách y tế ở tuyến trung ương chỉ chiếm dưới 25% tổng chi ngân sách nhà nước cho y tế.

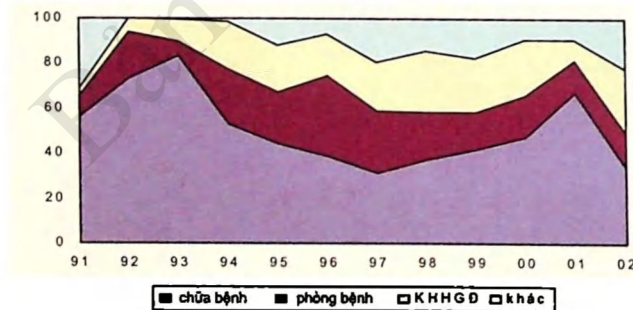
12.15 Khoảng 70-75% tổng chi ngân sách nhà nước cho y tế dành cho chi thường xuyên, trong khi chi đầu tư phát triển chiếm khoảng 25-30% (Biểu đồ 12.5). Tỷ lệ này dao động mạnh trong những năm 1998-2001, với chi cho xây dựng cơ bản chiếm 32% vào năm 1999, một phần do chuyển mục tiêu nâng cấp trang thiết bị y tế sang chi thường xuyên. Trong số các mục chi thường xuyên, tỷ trọng chi lương và các khoản chi khác tăng trong khi chi cho hàng hoá và dịch vụ giảm.

Biểu đồ 12.5: Cơ cấu trong tổng chi ngân sách nhà nước cho y tế, 1991-2002 (%)



K Nguồn: Bộ Tài chính.

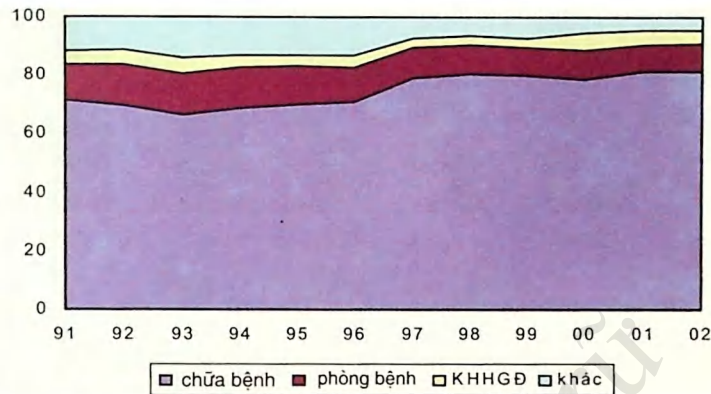
Biểu đồ 12.6: Chi ngân sách trung ương cho y tế theo chức năng, 1991 - 2002 (%)



12.16 Tỷ lệ chi cho công tác y tế dự phòng tính trên tổng chi từ ngân sách trung ương tăng từ năm 1993 (năm bắt đầu thực hiện các CTYTQG), nhưng từ sau năm 1996, tỷ lệ này lại có xu hướng giảm. Tỷ trọng ngân sách y tế chi cho dự phòng ở trung ương lớn hơn nhiều so với địa phương (Biểu đồ 12.6 và 12.7). Số liệu này phần nào đã khẳng định sự lo ngại rằng địa phương có xu hướng tập trung chi tiêu cho chữa bệnh hơn phòng bệnh. Tuy nhiên, có một điều cần chú ý là một phần chi cho các CTYTQG nằm trong NSTW nhưng phần lớn ngân sách này sau đó lại được chuyển về địa phương để hỗ trợ việc thực hiện chương trình tại địa phương.

Do đó, nguồn lực thực tế cho phòng bệnh tại địa phương sẽ cao hơn là con số ở Biểu đồ 12.7.

Biểu đồ 12.7: Chi ngân sách địa phương cho y tế theo chức năng, 1991 - 2002 (%)



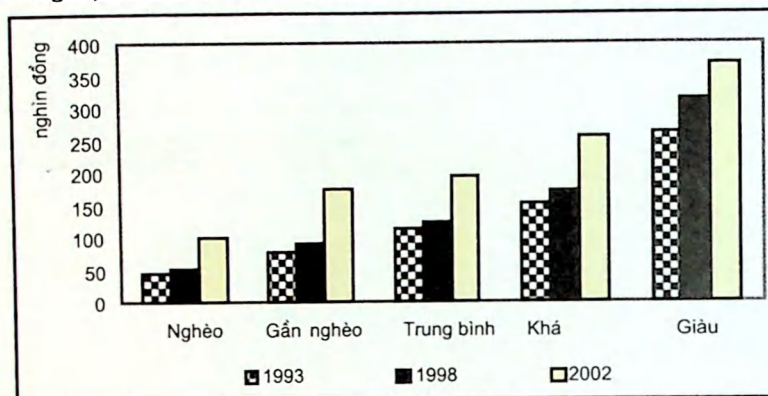
Nguồn: Bộ Tài chính.

Quá trình phát triển chính sách y tế và công cụ chính sách

12.17 Mục tiêu của ngành y tế được xác định là tập trung vào bảo vệ sức khỏe người dân thông qua các hoạt động phòng chống và kiểm soát hữu hiệu các bệnh không truyền nhiễm cũng như các bệnh truyền nhiễm đồng thời đảm bảo sự công bằng trong việc tiếp cận các dịch vụ y tế chất lượng cao (đặc biệt là đối với các nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em, người nghèo và đồng bào các dân tộc thiểu số).⁶ Gần đây nhất, chiến lược chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân đến 2010 cũng nêu rõ mục tiêu là giảm tỷ lệ mắc bệnh, nâng cao thể lực, tăng tuổi thọ, đảm bảo công bằng, nâng cao chất lượng và hiệu quả chăm sóc sức khỏe đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của các tầng lớp nhân dân. Mục tiêu này không thay đổi trong nhiều năm qua trong khi những công cụ chính sách mà Bộ Y tế và các cơ quan khác có trong tay để hướng dẫn và định hướng các hoạt động của ngành y tế để đạt được các mục tiêu này đã giảm đáng kể. Một trong các nguyên nhân chính là sự phát triển của khu vực tư nhân, do chi y tế của tư nhân ngày càng tăng lên (chi từ tiền túi của hộ gia đình), thậm chí ngay cả chi y tế của người nghèo (Biểu đồ 12.8) và quá trình phân quyền tài chính hiện đang diễn ra.

⁶ Các văn bản chính sách chính cho lĩnh vực y tế: Hiến pháp 1992, Luật Chăm sóc và Bảo vệ sức khỏe nhân dân năm 1989, các nghị quyết của Đại hội Đảng toàn quốc và các phiên họp của Đảng (như Nghị quyết tháng 1/1993 của Ủy ban Trung ương Đảng về các vấn đề chăm sóc sức khỏe đô thị đối với người dân và Nghị quyết 2001 của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 9), các nghị quyết của Chính phủ (như Nghị quyết số 37/1996/NQ-CP đề ra định hướng chiến lược về chăm sóc sức khỏe trong giai đoạn 1996-2000 và tầm nhìn đến năm 2020) và các bản chiến lược y tế quốc gia cũng như kế hoạch có liên quan (như Chiến lược Quốc gia về Chăm sóc và Bảo vệ sức khỏe nhân dân năm 2001-2010 và Kế hoạch Phát triển ngành Y tế 2001-2005). Gần đây nhất, các mục tiêu và giải pháp cho ngành y tế đã được trình bày trong Quyết định số 35/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành "Chiến lược Chăm sóc và Bảo vệ sức khỏe người dân."

Biểu đồ 12.8: Chi chăm sóc sức khỏe từ tiền túi của hộ gia đình tính trên đầu người trong một năm (2002 là năm gốc), xếp theo nhóm thu nhập (đơn vị: đồng)



Nguồn: 1993 và 1998: Điều tra MSDC 2002; Điều tra SKQG Việt Nam.

12.18 Tương tự như vậy, chiến lược y tế của Việt Nam được nhất quán trong suốt thời gian qua. Chiến lược này nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc chủ động phòng bệnh, cung cấp dịch vụ công phổ cập ở tuyến y tế cơ sở, sự cần thiết phải huy động toàn bộ xã hội trong chăm sóc sức khỏe, mở rộng diện bảo hiểm y tế, giá trị của y học cổ truyền, sự tham gia tích cực của khu vực tư nhân dưới sự điều tiết của Chính phủ và tính cấp thiết phải tăng tỷ lệ ngân sách dành cho y tế để thực hiện các chiến lược và chính sách quốc gia đã được Chính phủ phê duyệt.

12.19 Trong 15 năm qua, đã có một số công cụ chính sách mới được đưa ra như quá trình phân cấp ngân sách, viện phí và hệ thống viện phí, bảo hiểm Y tế, các chương trình y tế quốc gia đã giải quyết những vấn đề sức khỏe nghiêm trọng (như Chương trình phòng chống sốt rét, sốt xuất huyết, phòng chống lao và HIV/AIDS), khuôn khổ pháp lý điều tiết hoạt động của khu vực kinh tế tư nhân, đăng ký dược phẩm, mỹ phẩm và kiểm tra chất lượng, bước đầu đã thực hiện cơ chế cung cấp tài chính cho các đối tượng mục tiêu hưởng dịch vụ (người nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi) và tự chủ về quản lý tài chính. Gần đây nhất, Quyết định 139/2002/QĐ-TTg đã tiếp tục tăng cường tài chính cho các đối tượng mục tiêu bằng cách thành lập Quỹ Khám chữa bệnh cho người nghèo cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã tạo ra cơ chế tự quản lý của các đơn vị sự nghiệp có thu (trong đó có các bệnh viện công). Tuy nhiên, các công cụ này, cũng như các công cụ chính sách khác đòi hỏi phải được phát triển hơn nữa để có thể phát huy tác dụng hiệu quả để đạt được các mục tiêu chính sách y tế không đổi của Việt Nam trong bối cảnh một nền kinh tế thị trường đang nhanh chóng phân cấp.

Quá trình phân cấp

12.20 Phân cấp ngân sách trong lĩnh vực y tế là hệ quả của quá trình phân cấp ngân sách nhà nước nói chung. Quá trình này đã dẫn đến tỷ lệ chi ngân sách nhà

nước cho lĩnh vực y tế ở cấp địa phương (cấp tỉnh và các cấp thấp hơn) đã tăng lên như thể hiện trong Biểu đồ 12.4. Gần đây nhất, Luật Ngân sách nhà nước đã được Quốc hội thông qua vào tháng 12 năm 2002 và có hiệu lực từ ngày 1/1/2004 đã tăng thêm thẩm quyền ngân sách cho các tỉnh bằng cách giao cho tỉnh quyền quyết định phân bổ ngân sách cho các ngành (trừ giáo dục đào tạo và khoa học). Luật Ngân sách nhà nước 2002 cũng cho các địa phương được linh hoạt nhiều hơn trong việc phân bổ ngân sách giữa các huyện và các xã. Trước quá trình phân cấp ngân sách đang diễn ra trong ngành y tế, chương trình mục tiêu quốc gia đã trở thành công cụ quan trọng nhằm đảm bảo thực hiện một số mục tiêu ngành và khả năng điều tiết quốc gia của Bộ Y tế.

Viện phí

12.21 Chế độ viện phí được bắt đầu áp dụng tại các bệnh viện nhà nước trong năm 1989, cho phép các cơ sở y tế công thu một phần chi phí để giải quyết bớt khó khăn về tài chính. Đến năm 2003, theo số liệu đánh giá tình hình thu viện phí của Bộ Y tế, tỷ lệ viện phí và BHYT chi trả chiếm 43% tổng chi của các bệnh viện trong toàn quốc. Tuy nhiên, số liệu về tổng thu viện phí được ghi lại vẫn chưa phản ánh hết chi tiêu y tế của người dân, một phần vì người dân còn phải trả tiền đi lại, mua thuốc tại các cửa hàng thuốc tư nhân và các khoản chi phí khác.⁷ Ngày 28/7/1994, Chính phủ đã thống nhất ban hành Nghị định số 95/CP về thu một phần viện phí trong đó có quy định khung giá viện phí cho các loại dịch vụ khác nhau của các bệnh viện ở các cấp khác nhau và khung viện phí này vẫn chưa được điều chỉnh kể từ đó đến nay⁸. Với mức viện phí như hiện nay, thu từ nguồn viện phí (cũng như BHYT thanh toán) chỉ có thể bù đắp khoảng 30% chi phí dịch vụ (không kể chi phí vốn). Sự khác biệt giữa các mức viện phí cũng quá nhỏ khiến cho người dân sẵn sàng vượt tuyến lên các bệnh viện cấp cao nhất mà họ có thể dễ dàng tiếp cận. Hiện nay, mức giá viện phí đang được xem xét lại trong chương trình nghị sự trình Chính phủ của ngành y tế.⁹ Trong thời gian chờ Chính phủ quyết định, mức giá viện phí cũ vẫn còn giá trị áp dụng.

12.22 Viện phí là một nguồn thu quan trọng bổ sung cho ngân sách của các bệnh viện nhà nước. Nguồn thu bổ sung này đã tạo điều kiện cho rất nhiều bệnh viện nhà nước nâng cao chất lượng và mở rộng các loại hình dịch vụ. Tuy nhiên, việc nâng cấp chất lượng của các bệnh viện nhờ nguồn thu viện phí lại không được phân phối công bằng. Các bệnh viện ở những khu vực có điều kiện kinh tế-xã hội phát triển thu được nhiều viện phí hơn những bệnh viện của các vùng nghèo. Tỷ lệ phần trăm nguồn thu từ viện phí trong tổng thu-chi bệnh viện ở các bệnh viện đa

⁷ Ví dụ, trong cuộc điều tra SKQG năm 2001-2002, các hộ gia đình đã chi trung bình 91.560 đồng/người cho các bệnh viện nhà nước, song theo số liệu ghi lại của các bệnh viện, mức thu viện phí trung bình chỉ đạt 19.000 đồng/người trong cùng kỳ.

⁸ Báo cáo Đánh giá chỉ tiêu công 2000 khuyến nghị "một khi người nghèo đã được bảo vệ thì Chính phủ nên tăng viện phí để giảm mức trợ cấp cho các bệnh viện".

⁹ Bộ Y tế đã đề xuất tăng viện phí lên 25% ở các thành phố lớn và 30% ở các thành phố nhỏ và 25% ở miền núi và vùng sâu vùng xa

khoa trung ương và cấp tỉnh cũng cao hơn một cách đáng kể so với các bệnh viện tuyến huyện hay một số bệnh viện chuyên khoa (như bệnh viện nhi hay bệnh viện lao). Kết quả, việc nâng cấp chất lượng nhờ vào nguồn viện phí đã làm tăng sự khác biệt trước đây trong việc tiếp cận các dịch vụ chăm sóc sức khỏe chất lượng tốt.

Bảo hiểm y tế

12.23 Hệ thống bảo hiểm y tế được triển khai trong toàn quốc từ năm 1993. Hiện nay có hai chương trình bảo hiểm y tế khác nhau: một là chương trình bắt buộc áp dụng cho các công chức viên chức nhà nước, người về hưu nhận lương hưu nhà nước và người lao động trong các doanh nghiệp (nhưng không bao gồm gia đình của các đối tượng này) và chương trình BHYT tự nguyện áp dụng cho các đối tượng khác chủ yếu cho sinh viên, học sinh (bảo hiểm y tế học đường). Năm 1998, Chính phủ quản lý tập trung hệ thống bảo hiểm y tế xã hội (trước đây do các địa phương thực hiện) và quy định tỷ lệ đồng chi trả 20% nhưng mức tối đa trong năm không quá sáu tháng lương tối thiểu nhằm kiểm soát chi bảo hiểm y tế khi đó đang gia tăng nhanh chóng.¹⁰ Năm 2002, hệ thống bảo hiểm y tế được chuyển từ Bộ Y tế sang BHXH Việt Nam quản lý, do đó đã tách bạch hai chức năng: người mua và người cung cấp dịch vụ. Gần đây nhất (năm 2003), đã có quy định (Thông tư 77/2003/TTLT-BTC-BYT hướng dẫn bảo hiểm tự nguyện) nhằm mở rộng diện bảo hiểm gia đình tự nguyện tới một tỷ lệ lớn dân cư nông thôn và những người làm việc không chính thức trong các ngành.¹¹ Chính phủ đã đặt ra mục tiêu tiên tới bảo hiểm y tế toàn dân vào năm 2010.

12.24 Phạm vi quyền lợi từ bảo hiểm y tế bao gồm cả nội trú, ngoại trú và thuốc (chủ yếu là thuốc thiết yếu). Một số nhóm đối tượng hưởng lợi (ngoại trừ đối tượng hưu trí mất sức, chính sách xã hội và người nghèo) phải thanh toán 20% mức chi phí được bảo hiểm với mức thanh toán tối đa trong năm không quá 6 tháng lương tối thiểu. Về nguyên tắc, các bệnh viện nhà nước cũng như các bệnh viện tư nhân đều có thể cung cấp các dịch vụ y tế cho người tham gia bảo hiểm. Tuy nhiên, trong thực tế, mức thanh toán của BHXH cho các cơ sở khám chữa bệnh dựa trên mức viện phí chính thức theo quy định của nhà nước (hiện chưa đủ để trang trải đầy đủ chi phí), điều này đồng nghĩa với việc tham gia bảo hiểm y tế không hấp dẫn các cơ sở y tế tư nhân về mặt tài chính.

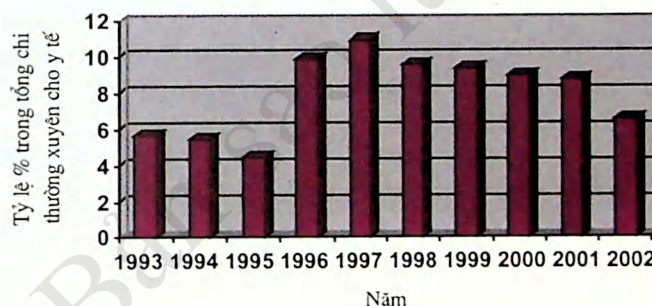
¹⁰ Chương trình Bảo hiểm y tế ban đầu thanh toán cho các bệnh viện các khoản chi nội trú với mức chi cố định theo ngày. Sau đó, việc thanh toán của bảo hiểm y tế được chuyển sang thanh toán phí dịch vụ khi các bệnh viện kêu ca rằng cách thanh toán cho bệnh nhân nội trú là không công bằng. Chi phí tăng lên rất nhanh và đến năm 1997-1998, ngân sách y tế của một số tỉnh đã rơi vào tình trạng thâm hụt đáng kể (Dong và cộng sự, 2002).

¹¹ Bộ Tài chính và Bộ Y tế đã có thông tư liên bộ số 77/2003/TTLT-BTC-BYT về Bảo hiểm Y tế tự nguyện phù hợp với một đề xuất trong Báo cáo Đánh giá chi tiêu công năm 2000, theo đó "nên mở rộng diện bảo hiểm y tế, đặc biệt là chương trình bảo hiểm tự nguyện"

12.25 Ngay trong phương thức quản lý bảo hiểm y tế hiện nay cũng có sự bất bình đẳng. Quỹ bảo hiểm y tế được quản lý theo cơ chế quỹ thành phần giữa bảo hiểm y tế bắt buộc và bảo hiểm tự nguyện. Do dựa trên mức giá viện phí hiện tại để thanh toán bảo hiểm nên có sự khác nhau trong hưởng thụ quyền lợi BHYT, vì ở những vùng núi, vùng nghèo, giá viện phí được quyết định rất thấp nên cả bệnh viện và người bệnh BHYT đều hưởng lợi thấp trong khi mức đóng BHYT là như nhau giữa các vùng. Hơn nữa, vì phí đóng góp hàng năm thấp và có sự khác biệt lớn giữa đối tượng BHYT bắt buộc và BHYT tự nguyện nhưng quy định các quỹ được hạch toán độc lập nên rất khó khăn trong việc mở rộng và phát triển BHYT. Một nguyên nhân khác dẫn đến tình trạng bất bình đẳng xuất phát từ việc mức thanh toán khám chữa bệnh ngoại trú của bảo hiểm đối với cơ sở y tế dựa trên phí bảo hiểm thu được của người mua bảo hiểm đăng ký tại từng cơ sở y tế cụ thể cũng dẫn đến những tồn tại bất cập hiện nay làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người bệnh.

Chương trình mục tiêu quốc gia

Biểu đồ 12.9: Tỷ lệ chi ngân sách nhà nước cho các chương trình y tế quốc gia trong tổng chi ngân sách thường xuyên cho ngành y tế, 1993-2002.



Nguồn: Bộ Tài chính.

12.26 Bắt đầu từ Kế hoạch phát triển 5 năm 1991-1995, Chính phủ đã sử dụng các chương trình mục tiêu quốc gia để giải quyết các vấn đề quan trọng và cấp thiết nhất trong phòng chống bệnh tật.¹² Ban đầu, có năm chương trình mục tiêu quốc gia. Số lượng này sau đó đã tăng lên thành 10 và được kết hợp, lồng ghép trong một chương trình mục tiêu y tế chung của ngành y tế, đó là Chương trình phòng chống một số bệnh xã hội, bệnh dịch nguy hiểm và HIV/AIDS, bao gồm: phòng chống sốt rét, lao, sốt xuất huyết, phong, bứu cổ, suy dinh dưỡng trẻ em, tiêm chủng mở rộng, phòng chống các bệnh tâm thần trong cộng đồng, an toàn

¹² Tính mục tiêu của các chương trình này được thể hiện qua việc chương trình hướng đến một số loại bệnh nhất định và qua việc phân bổ nguồn lực với kỳ vọng rằng các mục tiêu đặt ra sẽ được thực hiện.

thực phẩm và phòng chống HIV/AIDS.¹³ Chi ngân sách dành cho chương trình mục tiêu quốc gia được duy trì tương đối ổn định. Tỷ lệ chi ngân sách dành cho chương trình mục tiêu quốc gia trong chi thường xuyên của ngân sách nhà nước cho lĩnh vực y tế được giữ ổn định trong giai đoạn 1991-1995, tăng mạnh vào năm 1996 và sau đó giảm dần từ năm 1997 (do chuyển mục tiêu nâng cấp trang thiết bị y tế sang chi thường xuyên) (Biểu đồ 12.9).

12.27 Trước năm 1997, Bộ Y tế là cơ quan chịu trách nhiệm cấp ngân sách để thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Từ năm 1997-2000 thực hiện theo phương thức kinh phí ủy quyền (cấp kinh phí ủy quyền từ NSTW cho các địa phương thực hiện theo mục tiêu của TW). Tuy nhiên, bắt đầu từ năm 2001, các khoản kinh phí thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia ở cấp tỉnh được phân cho các tỉnh theo hình thức trợ cấp bổ sung có mục tiêu. Với xu thế phân cấp đang diễn ra trong lĩnh vực y tế, các chương trình mục tiêu quốc gia trở thành một công cụ quan trọng để đảm bảo thực hiện các mục tiêu ngành và vai trò quản lý ngành của Bộ Y tế. Phân cấp chi có nhiều lợi thế, cho phép cấp chính quyền địa phương linh hoạt hơn và có thể đáp ứng nhu cầu của địa phương tốt hơn. Tuy nhiên, Bộ Y tế cũng lo ngại rằng sẽ không còn đủ các công cụ để kiểm soát việc triển khai các chương trình mục tiêu quốc gia khác nhau ở cấp tỉnh. Một nỗi lo lắng khác là một số tỉnh không quan tâm, chú ý đầy đủ đến các dịch vụ phòng chống bệnh tật và dịch vụ y tế công cộng. Đáng tiếc là cho đến nay vẫn chưa có cơ chế nào để bảo vệ lợi ích quốc gia về sức khỏe trong các lĩnh vực này.¹⁴ Chưa có một đánh giá hoàn chỉnh nào về hiệu suất và hiệu quả của các chương trình y tế quốc gia.

Chính sách và sự điều tiết đối với khu vực kinh tế tư nhân

12.28 Khu vực y tế tư nhân chính thức được phép cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe từ năm 1993.¹⁵ Vào thời điểm đó, các sở y tế cấp tỉnh có trách nhiệm giám sát việc hành nghề y của khu vực tư nhân, kể cả việc cấp giấy phép hoặc chứng nhận hoạt động. Tuy nhiên, các tỉnh không có đủ nhân lực để thực hiện giám sát các cơ sở y tế tư nhân cũng như các cửa hàng thuốc tư nhân.¹⁶ Năm 2003, Pháp lệnh mới về Hành nghề Y Dược đã được thông qua. Pháp lệnh này tạo điều kiện

¹³ Các chương trình này hiện được gọi chung là Chương trình Quốc gia về xóa bỏ các căn bệnh xã hội, bệnh dịch nguy hiểm và HIV/AIDS. Ngoài ra, còn có một số chương trình y tế công khác như phòng chống đau mắt đỏ, nước sạch và vệ sinh dịch tễ, sử dụng an toàn hóa chất bảo vệ thực vật, phòng chống lây nhiễm đường hô hấp cấp, ia chảy, kiểm soát thuốc lá, phòng chống tai nạn và thương tật.

¹⁴ Báo cáo Đánh giá chi tiêu công 2000 đã đề xuất “cần xây dựng một cơ chế đảm bảo rằng các địa phương phân bổ ngân sách y tế phù hợp với các ưu tiên và chiến lược y tế quốc gia (như, phân bổ nhiều nguồn lực hơn cho các dịch vụ phòng bệnh).”

¹⁵ Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh 07/2003/PL-UBTVQH11 ngày 25/2/2003 “Pháp lệnh về Hành nghề y và nghề dược tư nhân”. Theo Pháp lệnh này, Chính phủ có trách nhiệm điều tiết hoạt động hành nghề y và nghề dược của khu vực kinh tế tư nhân.

¹⁶ Ví dụ, tại Tp. Hồ Chí Minh, chỉ có 5 cán bộ của sở y tế thành phố chịu trách nhiệm giám sát trên giấy tờ hàng ngàn cơ sở y tế tư nhân.

cho sự phát triển tiếp theo của khu vực tư nhân trong lĩnh vực y tế, đồng thời củng cố vai trò điều tiết của Bộ Y tế đối với lĩnh vực y tế tư nhân này.

12.29 Hiện nay, khu vực tư nhân chiếm khoảng 50% số lượt bệnh nhân ngoại trú (con số này là 80% nếu tính cả việc bệnh nhân đi mua thuốc để tự chữa bệnh). Có rất nhiều cơ sở y tế tư nhân là cán bộ, nhân viên của hệ thống y tế nhà nước làm việc ngoài giờ. Các cán bộ y tế đã nghỉ hưu cũng là một nhóm quan trọng các nhà cung cấp tư nhân. Bên cạnh những người hành nghề có giấy phép, nhiều y tá, y sỹ đang tại chức hoặc đã nghỉ hưu hành nghề y không có giấy phép, đặc biệt ở các vùng nông thôn. Các cơ sở y tế tư nhân đang bước đầu cạnh tranh với hệ thống y tế nhà nước trong cung cấp các dịch vụ ngoại trú, mặc dù khu vực tư nhân không được bao cấp. Các cuộc điều tra hộ gia đình cho thấy rằng, chi phí cho các dịch vụ chăm sóc sức khỏe ngoại trú ở tư nhân gần như tương đương với khu vực công. Tuy nhiên, dịch vụ y tế do khu vực tư nhân cung cấp chủ yếu là khám, bán thuốc thường thuận tiện hơn về giờ giấc và cơ chế thanh toán cũng linh hoạt hơn.

12.30 Hiện nay, ở Việt Nam còn có ít bệnh viện tư nhân hoạt động. Tại các thành phố lớn, các bệnh viện tư nhân phục vụ chủ yếu người nước ngoài và người lao động trong các công ty đa quốc gia và một phần nào đó phục vụ người có thu nhập cao. Xét trên nhiều khía cạnh, Chính phủ hiện đang là người chủ yếu cung cấp dịch vụ y tế bệnh viện đối với người dân Việt Nam. Hiện nay, chính sách tài chính của Chính phủ trợ cấp cho các bệnh viện công thông qua cấp kinh chi thường xuyên và chi đầu tư trực tiếp cho các cơ sở y tế đã khiến cho các bệnh viện tư nhân khó có thể cạnh tranh hiệu quả với các bệnh viện công.¹⁷ Tình trạng ít các bệnh viện tư ở Việt Nam khác biệt hoàn toàn với các nước trong khu vực (như Ma-lay-xia, Thái Lan, Phi-líp-pin và In-đô-nê-xia). Các rào cản cơ bản đối với bệnh viện tư nhân tham gia thị trường đã tạo ra cơ hội cho bệnh viện công có khả năng thâm nhập vào thị trường các dịch vụ chất lượng cao áp dụng công nghệ hiện đại - một phân đoạn thị trường hiện đang tăng trưởng mạnh do các nhóm dân cư sẵn sàng và có khả năng chi trả cho các dịch vụ loại này (xem phần phân tích về Nghị định 10).

Chính sách thuốc và điều tiết hệ thống thuốc

12.31 Khoảng 10 đến 15 năm trước đây, ở Việt Nam, dược phẩm không được cung cấp đầy đủ và các loại dược phẩm sản xuất trong nước chất lượng chưa cao. Tuy nhiên, việc mở cửa hệ thống thương mại bán lẻ dược phẩm cho khu vực tư nhân và sự kiểm soát chặt chẽ đối với chất lượng dược phẩm sản xuất ở nước ngoài cũng như nhập khẩu đã dẫn đến sự xuất hiện phổ biến các loại thuốc dược

¹⁷ Các bệnh viện nhà nước còn có lợi thế quan trọng khi được nhà nước giao đất để xây dựng bệnh viện, do đó, các bệnh viện này không phải trả tiền thuê đất, lợi thế trong việc tiếp nhận viện trợ nước ngoài và lợi thế trong việc trả lương tương đối thấp cho cán bộ, nhân viên. Ngược lại, các bệnh viện tư phải áp dụng mức viện phí để có thể bù đắp mọi chi phí của mình.

phẩm chất lượng cao trong toàn ngành y tế.¹⁸ Tuy nhiên, trên thị trường thuốc đã xuất hiện một số vấn đề, bao gồm:

- Vẫn chưa kiểm soát hữu hiệu giá cả các loại thuốc nhập ngoại của các hãng nổi tiếng, đặc biệt là các loại thuốc đặc dụng và hiện nay đã có sự phản nản từ phía người bệnh về giá thuốc leo thang.
- Công chúng vẫn ưa thích một cách vô lý các loại thuốc nhập ngoại hơn là thuốc sản xuất trong nước (do chất lượng bao bì và quảng cáo).
- Với nhiều loại thuốc phải có đơn bác sĩ, nhưng các cửa hàng bán lẻ vẫn bán thuốc trực tiếp cho khách hàng mà không cần đơn thuốc, dẫn đến việc sử dụng quá mức thuốc, gây ra tình trạng kháng thuốc và các nguy cơ sức khỏe khác.
- Các cơ sở y tế tư nhân thường bán thuốc của các hãng nổi tiếng, rất đắt tiền cho bệnh nhân của mình thay vì các loại thuốc phổ thông thông thường, mặc dù đã có quy định cấm các cơ sở khám bệnh tư nhân phân phối thuốc cho bệnh nhân của mình.

12.32 Những vấn đề này đã làm giảm khả năng tiếp cận của người nghèo với các loại thuốc cần thiết và đã làm tăng chi phí chăm sóc sức khỏe cho rất nhiều người. Những vấn đề này còn góp phần làm trầm trọng tình trạng kháng thuốc và các nguy cơ trầm trọng khác về sức khỏe.

12.33 Việt Nam duy trì danh mục thuốc thiết yếu được phân phối trong các bệnh viện công và các trạm y tế xã. Hiện tại, danh mục thuốc thiết yếu có 600 loại (chủ yếu dựa trên danh mục thuốc của Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) và một số loại thuốc cổ truyền khác. Các bệnh viện và trung tâm y tế tuyến huyện chịu trách nhiệm mua các loại thuốc thiết yếu và không thiết yếu. BHXH chỉ thanh toán cho các cơ sở y tế các loại thuốc thiết yếu được nhận tại các cơ sở y tế công (hoặc từ các cơ sở y tế tư nhân theo hợp đồng với BHXH và trong một số ít trường hợp từ các cửa hàng thuốc mà loại thuốc đó không có tại một cơ sở y tế nhà nước). Trong khi đó, những người không có bảo hiểm y tế phải tự thanh toán tiền thuốc (thuốc thiết yếu và không thiết yếu) và viện phí tại các cơ sở y tế nhà nước. Ngoài ra, các loại thuốc sử dụng trong các chương trình quốc gia (như thuốc được dùng để điều trị bệnh lao) được mua tập trung và phân phối miễn phí cho bệnh nhân.

Cấp tài chính cho các đối tượng ưu tiên trong sử dụng dịch vụ y tế (Quyết định 139/2002/QĐ-TTg)

12.34 Việc áp dụng hệ thống viện phí đã dẫn đến việc sử dụng dịch vụ y tế nhà nước giảm trong những năm đầu thập kỷ 90. Điều này dẫn đến sự lo ngại rằng, viện phí đã trở thành một rào cản cản trở người nghèo sử dụng các dịch vụ y tế

¹⁸ Hiện nay có khoảng 200 nhà sản xuất thuốc trong nước, trong đó có 41 nhà sản xuất đã được chứng nhận tuân thủ tiêu chuẩn về Thực tiễn sản xuất tốt của ASEAN (Rietveld 2004). Hiện nay, thuốc nhập khẩu chiếm 30% lượng thuốc tiêu thụ tính theo số lượng và khoảng 70-80% tính theo giá trị.

công.¹⁹ Năm 1995, Chính phủ đã giải quyết vấn đề này bằng cách miễn giảm viện phí cho người nghèo. Tuy nhiên, trong thực tế, rất khó thực hiện cơ chế tài chính cho các dịch vụ y tế miễn phí dành cho người nghèo theo quy trình ngân sách thông thường. Việc miễn viện phí rất ít khi được thực hiện. Năm 1999, Chính phủ đã xử lý vấn đề này bằng cách, thiết lập chương trình Thẻ bảo hiểm y tế miễn phí cho người nghèo - một cơ chế tài chính cho các dịch vụ y tế chăm sóc sức khỏe cho bốn triệu người nghèo nhất Việt Nam. Chương trình này tiến hành mua thẻ bảo hiểm y tế cho người thuộc diện quá nghèo với chi phí 30.000 đồng/người (Thông tư số 05). Đây là chương trình đầu tiên được thực hiện trên toàn quốc nhằm cấp tài chính cho các đối tượng mục tiêu sử dụng dịch vụ chăm sóc sức khỏe.²⁰ Tuy nhiên, chương trình này lại phụ thuộc vào ngân sách của các tỉnh, thành phố và rất nhiều tỉnh nghèo đã không thể mua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo theo chương trình này. Đến năm 2002, mới có gần hai triệu người nghèo đã được bảo hiểm theo chương trình (so với mục tiêu ban đầu là 4 triệu người). Một vấn đề nữa là, mức hỗ trợ chi phí cho một người hưởng lợi (30.000 đồng) tỏ ra không đủ.

12.35 Năm 2002, Chính phủ đã xử lý vấn đề tồn tại nêu trên bằng Quyết định 139/2002/NĐ-CP với sự ra đời của Quỹ khám chữa bệnh (KCB) cho người nghèo ở mỗi địa phương.²¹ Quỹ KCB cho người nghèo được sử dụng để mua thẻ bảo hiểm y tế với mức 50.000 đồng/người hoặc thanh toán trực tiếp cho cơ sở y tế cung cấp dịch vụ y tế cho đối tượng 139.²² 25% kinh phí còn lại sẽ được huy động từ các nguồn đóng góp của cá nhân, tổ chức trong nước và quốc tế.

12.36 Trong những năm đầu triển khai Quyết định 139/2002/QĐ-TTg, ngân sách nhà nước phân bổ cho Quỹ Khám chữa bệnh cho người nghèo 520 tỷ đồng trong tổng số 718 tỷ đồng dự kiến nhằm hỗ trợ cho khoảng 14,3 triệu người được hưởng lợi từ chương trình này. Đến tháng 12/2003, đã có 31 tỉnh áp dụng phương thức thanh toán trực tiếp, 24 tỉnh áp dụng phương thức mua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo và 9 tỉnh áp dụng cả hai phương thức nêu trên. Năm 2003, Quỹ khám chữa bệnh cho người nghèo đã giải ngân được 302 tỷ đồng trong tổng số 520 tỷ đồng (chiếm 58%), trong đó 114 tỷ đồng (chiếm 38%) được sử dụng để mua thẻ

¹⁹ Do đó, có vẻ như việc sử dụng dịch vụ y tế nhà nước bị sụt giảm có thể là do chất lượng dịch vụ của các cơ sở y tế nhà nước giảm xuống và do sự phát triển nhanh chóng của khu vực tư nhân (đặc biệt kể cả sự phát triển của các nhà cung cấp thuốc tư nhân). Trong giai đoạn 1993-1998, việc sử dụng các dịch vụ y tế nhà nước, kể cả người nghèo, đã tăng mạnh mặc dù trong thời kỳ này không có các chính sách miễn giảm hữu hiệu cho người nghèo (Bhushan và cộng sự, 2001).

²⁰ Chương trình này được xây dựng dựa trên một số chương trình hỗ trợ cho người sử dụng dịch vụ đã được triển khai thử nghiệm ở một số địa phương, như Hà Nội và Hải Phòng (Đông và cộng sự, 2002).

²¹ Biện pháp chính sách quan trọng này phù hợp với một đề xuất của Báo cáo Đánh giá chỉ tiêu công 2000: "cần phải xây dựng chiến lược quốc gia đã hỗ trợ người nghèo chi trả các chi phí y tế của mình." Biện pháp này cũng phù hợp với các đề xuất được đưa ra trong một số báo cáo đánh giá do Chính phủ tài trợ thực hiện về Quỹ Chăm sóc sức khỏe cho người nghèo

²² Theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ (ngày 29/9/2004), trị giá của thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo đã tăng từ 50.000 đồng lên 75.000 đồng. Cũng theo quyết định này, diện được hưởng thẻ bảo hiểm y tế miễn phí sẽ được mở rộng cho trẻ em dưới 6 tuổi.

bảo hiểm y tế và 188 tỷ đồng (chiếm 62%) được dùng để thanh toán trực tiếp cho các cơ sở y tế. Trong năm đầu tiên thực hiện, công tác giải ngân còn hạn chế, chủ yếu do chậm trễ trong công tác chuẩn bị. Mất quá nhiều thời gian để xác định đối tượng hưởng lợi, phương pháp thực hiện và cung cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo. Hơn nữa, các đối tượng hưởng lợi chưa quen với chính sách này do bị hạn chế về thông tin. Các địa phương nghèo và miền núi có xu hướng thanh toán trực tiếp trong khi các địa phương giàu, đông dân cư lại có xu hướng mua thẻ bảo hiểm y tế cho đối tượng hưởng lợi.²³ Vẫn còn trên 11 triệu người nghèo là đối tượng của chương trình, trong đó 1/3 (khoảng 3,6 triệu người) đã nhận được thẻ bảo hiểm y tế và 2/3 (khoảng 7,4 triệu người) được thanh toán trực tiếp. Bộ Y tế khuyến khích các tỉnh chuyển dần sang mua thẻ BHYT cho người nghèo để đạt được mục tiêu BHYT toàn dân vào năm 2010, giảm bớt gánh nặng quản lý ngân sách ở các sở y tế, tạo điều kiện cho bệnh nhân và các cơ sở y tế cũng như tăng cường hiệu quả hoạt động của Quỹ KCB cho người nghèo.

12.37 Việc có nhiều địa phương chọn phương án thanh toán trực tiếp với cơ sở KCB là một tính toán chưa phù hợp. Có lo ngại rằng, những tỉnh lựa chọn phương thức thanh toán trực tiếp không có đủ năng lực cũng như tài lực để làm khách hàng mua dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo và những nỗ lực nhằm tăng cường năng lực sẽ trùng lặp một cách lãng phí với năng lực của các cơ quan bảo hiểm xã hội ở cấp tỉnh.²⁴

12.38 Quyết định 139/2002/QĐ-TTg đã gia tăng đáng kể ngân sách y tế nhà nước cho người nghèo và các vùng nghèo (như các khu vực miền núi và các xã nghèo đặc biệt khó khăn). Tuy nhiên, vẫn còn một số tồn tại, như việc các địa phương có xu hướng thanh toán trực tiếp cho các cơ sở y tế thay vì mua thẻ bảo hiểm y tế (như nêu trên), mức trợ cấp cho các đối tượng hưởng lợi từ Quyết định 139 còn thấp và sự thiếu vắng cơ chế hỗ trợ tài chính bổ sung để chi trả phần chi phí của cơ sở y tế chưa được bù đắp khi cung cấp dịch vụ cho các đối tượng 139. Do đó, gánh nặng tài chính của các địa phương (để đóng góp 25% kinh phí cho quỹ KCB cho người nghèo không được ngân sách trung ương cấp và gánh nặng tài chính để bù đắp phần chi phí của các cơ sở y tế cho các đối tượng 139 chưa được thanh toán) đã rơi nhiều hơn vào các tỉnh và huyện nghèo với số lượng tương đối lớn các đối

²³ Động thái của các tỉnh gây ấn tượng rằng, các tỉnh muốn bảo tồn quỹ KCB của mình, mặc dù Bộ Y tế đã có hướng dẫn thực hiện, theo đó, bất kỳ khoản ngân sách nào của quỹ chưa được chi tiêu sẽ phải được giữ lại trong Quỹ để sử dụng trong các năm tiếp theo và việc cấp ngân sách cho quỹ từ ngân sách trung ương có thể sẽ bị cắt giảm tùy theo số ngân sách của Quỹ chưa được sử dụng đến.

²⁴ Vẫn còn một thắc mắc là liệu địa phương có thể thực hiện chương trình thanh toán trực tiếp hiệu quả, trên cơ sở những kinh nghiệm trước đây với hệ thống BHYT khi do địa phương quản lý, như thảo luận ở trên.

tượng 139 (có nghĩa là, đối với các địa phương, gánh nặng ngân sách tính theo đầu đối tượng 139 tỷ lệ thuận với tỷ lệ đối tượng 139 trong dân số địa phương).

12.39 Do không có đủ ngân sách nên có một lo lắng là người nghèo (đặc biệt là người nghèo ở các tỉnh nghèo hơn), sẽ bị yêu cầu trả các khoản phí không chính thức hoặc sẽ chỉ được nhận những dịch vụ ở cấp cơ sở với chất lượng không cao. Có thể xảy ra tình trạng bệnh nhân ít được chuyển lên tuyến trên điều trị. Cho đến nay, chưa có cơ chế giám sát một cách hiệu quả chất lượng của các dịch vụ y tế mà người hưởng lợi theo Quyết định 139/2002/QĐ-TTg nhận được. Ngoài ra, cần phải có các biện pháp hỗ trợ mạnh mẽ hơn cho các đối tượng mục tiêu sử dụng dịch vụ để đảm bảo cho người nghèo phát huy tác dụng của Quyết định 139/2002/QĐ-TTg (ví dụ, các chiến dịch tuyên truyền xã hội để thông báo cho các đối tượng có đủ tiêu chuẩn về chương trình này). Chính phủ đang xem xét thanh toán chi phí cơ hội như chi phí đi lại, chi phí ăn uống đối với người nghèo.

Tự chủ quản lý (Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002)

12.40 Các đơn vị sự nghiệp có thu của hầu hết các lĩnh vực đã được giao quyền tự chủ đáng kể trong quản lý theo quy định của Nghị định 10/2002/NĐ-CP. Vì ngành y tế có đặc thù với tính nhạy cảm cao, nguồn thu viện phí hạn chế (chỉ là thu một phần viện phí) nên việc triển khai Nghị định 10 trong ngành chậm hơn so với các ngành khác. Ngành y tế đang triển khai Nghị định 10 tới các cơ sở y tế tuyến TW, tuyến tỉnh và huyện. Dự kiến cơ chế tự chủ quản lý theo Nghị định 10 sẽ được mở rộng áp dụng ở tất cả các bệnh viện nhà nước, kể cả các bệnh viện tuyến trung ương. Các đơn vị sự nghiệp có thu tự đảm bảo một phần chi phí thường xuyên thực hiện theo Nghị định 10 được giao ngân sách chi thường xuyên trong thời kỳ ổn định ba năm và hàng năm được tăng tỷ lệ do cấp có thẩm quyền quyết định. Theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP, các nhà quản lý được giao thẩm quyền rộng hơn trong quản lý tài chính đơn vị và các khoản tiết kiệm chi phí được phép dùng để tái đầu tư và tăng thêm thu nhập theo quy định cho cán bộ, nhân viên (trong phạm vi cho phép). Các đơn vị theo Nghị định 10 còn có thẩm quyền lớn hơn trong việc quyết định mức phí đối với các dịch vụ KCB theo yêu cầu và dịch vụ không cơ bản như (như phí đỗ xe và phí dịch vụ giặt là của bệnh viện). Các đơn vị này cũng được phép đi vay ngân hàng hoặc Quỹ Hỗ trợ phát triển để mở rộng phạm vi hoạt động và nâng cao chất lượng dịch vụ của mình. Các đơn vị này cũng có thể thuê thêm lao động hợp đồng.

Hộp 12.1: Các kinh nghiệm ban đầu với Nghị định 10/2002/NĐ-CP

Mặc dù Nghị định 10 mới được triển khai hơn một năm ở một số cơ sở y tế phòng bệnh ở tuyến TW, bệnh viện tuyến tỉnh, huyện và một số các cơ sở y tế cấp tỉnh có thu phí, song đã có thể thu thập một số thông tin về các tác động của Nghị định tới hoạt động của các bệnh viện (mặc dù chưa có thông tin về tác động của Nghị định tới bệnh nhân). Ví dụ, Bệnh viện Saint Paul Hà Nội (460 giường bệnh) đã triển khai thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP từ cuối năm 2002. Mặc dù ngân sách nhà nước cấp cho bệnh viện không thay đổi kể từ năm 2001 song nguồn thu của bệnh viện đã tăng thêm 27 tỷ đồng (86%) trong hai năm. Một phần trong khoản tăng này (khoảng 4 tỷ đồng) là do tăng thu từ viện phí thông thường và từ tiền thanh toán bảo hiểm y tế, số còn lại là do tăng 350% thu từ các dịch vụ đặc biệt, chiếm trên ½ tổng thu của toàn bệnh viện trong năm 2003.

Các dịch vụ đặc biệt này đều được thực hiện theo yêu cầu và có chất lượng cao hơn rất nhiều so với các dịch vụ thông thường của bệnh viện. Được sự đồng ý của Ủy ban nhân dân Thành phố, bệnh viện có thể quy định mức viện phí cho các dịch vụ này cao hơn so với các mức viện phí thông thường. Theo báo cáo của bệnh viện, các khoản đầu tư cần thiết để chuẩn bị cho bệnh viện cung cấp các dịch vụ đặc biệt này được huy động từ nhiều nguồn khác nhau, như từ đóng góp của cán bộ, nhân viên bệnh viện và các cá nhân khác, từ nguồn thu của chính bệnh viện, từ ODA và các quỹ đầu tư từ ngân sách nhà nước. Ví dụ, năm 2003, bệnh viện đã chi 2,9 tỷ đồng cho các thiết bị từ những nguồn sau: ODA (74%), thu của bệnh viện (24%) và ngân sách nhà nước (2%). Trong cùng năm đó, bệnh viện đã cung cấp các dịch vụ y tế miễn giảm phí cho trẻ em dưới 6 tuổi và cho người nghèo không có thẻ bảo hiểm y tế với số chi phí lên tới 3,5 tỷ đồng, xấp xỉ mức chi của năm 2000 trong khi tổng thu của bệnh viện năm 2000 chỉ bằng 37% tổng thu năm 2003.

Bệnh viện đa khoa Bình Dương (600 giường bệnh) cũng đã tăng thu đáng kể trong năm đầu tiên thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP. Thu thực tế của bệnh viện này trong năm 2003 cao hơn mục tiêu đề ra là 25%, với toàn bộ khoản tăng thu là từ tăng viện phí và bảo hiểm y tế (tăng tới 35% so với mục tiêu đề ra). Tỷ lệ bệnh nhân nội trú tăng thêm 15% so với năm 2002, trong khi thời gian nằm viện trung bình giảm 6% và tỷ lệ chuyển đến tăng từ 5,35 lên 6,23%. Trong năm 2003, lương trung bình của cán bộ bệnh viện tăng thêm khoảng 485.000 đồng/tháng (khoảng 31 đô la Mỹ). Theo Báo cáo của Giám đốc bệnh viện, bệnh viện hiện nay hoạt động hiệu quả hơn nhiều nhờ có Nghị định 10/2002/NĐ-CP. Tuy nhiên, bệnh viện này vẫn phàn nàn về mức thu viện phí được áp dụng từ năm 1995, về mức trợ cấp thấp từ ngân sách nhà nước (chỉ có 17 triệu đồng/giường so với mức 27-28 triệu đồng/giường áp dụng ở các bệnh viện các tỉnh lân cận và về việc thiếu các thiết bị theo yêu cầu của Bộ Y tế.

Nguồn: Khảo sát thực địa của đoàn công tác ĐGCTC.

12.41 Nghị định 10/2002/NĐ-CP tạo ra cơ chế khuyến khích mạnh mẽ các bệnh viện nhà nước mở rộng dịch vụ đối với nhóm khách hàng có khả năng thanh toán và giảm chi phí của bệnh viện (Hộp 12.1). Tuy nhiên, các bệnh viện thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP vẫn tiếp tục được nhận trợ cấp của chính phủ về đầu tư xây dựng cơ sở vật chất và một phần chi phí thường xuyên (đối với các đơn vị không bù đắp được chi phí). Khoản trợ cấp của NSNN này dùng để chi lương và các khoản có tính chất lương (60-80%); chi nghiệp vụ chuyên môn (15-30%); chi mua sắm sửa chữa (5-10%). Mặc dù các khoản trợ cấp chủ yếu là để hỗ trợ thực hiện các chức năng y tế công cộng chính (như bảo vệ sức khỏe người dân và đảm

bảo sự công bằng, bình đẳng trong việc tiếp cận dịch vụ y tế), song có ý kiến lo ngại là các khoản trợ cấp này được sử dụng không phải để thực hiện các chức năng nói trên mà nhằm nâng cao chất lượng của các dịch vụ phục vụ khách hàng có khả năng chi trả. Hiện nay, vẫn chưa có cơ chế giám sát một cách hiệu quả chất lượng của các dịch vụ y tế cung cấp cho các nhóm đối tượng bệnh nhân khác nhau (ví dụ: nhóm được bảo hiểm y tế, nhóm nghèo, các nhóm được miễn giảm viện phí khác và nhóm khách hàng có khả năng thanh toán viện phí). Lo ngại ở đây là chất lượng của các dịch vụ dành cho các đối tượng bệnh nhân được miễn giảm viện phí sẽ bị suy giảm do các khoản trợ cấp của nhà nước (khoản ngân sách cho cơ sở y tế công) nhằm hỗ trợ cho các dịch vụ này bị chuyển sang cho các dịch vụ phục vụ khách hàng đóng viện phí.²⁵ Một rủi ro khác nữa là, các bệnh nhân được miễn giảm viện phí thường hay mắc các căn bệnh nghiêm trọng và tốn kém sẽ bị chuyển lên các bệnh viện tuyến trên một cách không cần thiết. Cho dù xu hướng này hiện nay có diễn ra hay không thì các cơ chế khuyến khích do Nghị định 10/2002/NĐ-CP tạo ra chắc chắn sẽ củng cố cho xu hướng này. Còn một lo ngại nữa là liệu đây có phải là chính sách kinh tế hợp lý nhằm khuyến khích các bệnh viện công thâm nhập vào các thị trường dịch vụ y tế mà theo thực tiễn ở các nước khác, là thị trường do khu vực tư nhân phục vụ. Rõ ràng, xuất hiện một lo ngại là các bệnh viện công hoạt động kém hiệu quả sẽ trở thành một gánh nặng cho nền kinh tế nếu như các bệnh viện này được phép hoạt động như doanh nghiệp nhà nước, được ưu đãi tiếp cận các khoản trợ cấp của Chính phủ, các nguồn tín dụng ưu đãi và các lợi thế phi cạnh tranh khác.

Sự cần thiết phải tập trung vào các chức năng chính của nhà nước trong y tế

12.42 Hiện đã có ý kiến thống nhất về sự cần thiết phải có một cách tiếp cận có định hướng tập trung hơn cho các hành động của Nhà nước trong lĩnh vực y tế.²⁶ Định hướng này sẽ tập trung vào hai chức năng y tế chính của Nhà nước đã được ghi nhận rõ ràng và thống nhất trong các văn bản chính sách chính thức trong nhiều năm: (1) bảo vệ sức khỏe cộng đồng; (2) đảm bảo công bằng về y tế.

12.43 *Bảo vệ sức khỏe cộng đồng* là làm thế nào đảm bảo rằng, cộng đồng dân cư được bảo vệ trước các bệnh tật và được thông báo đầy đủ về các lo ngại sức khỏe,

²⁵ Một số bệnh viện cho biết, họ phải “trợ cấp chéo” cho các dịch vụ dành cho bệnh nhân không phải đóng viện phí bằng cách chuyển một tỷ lệ nhất định các khoản thu viện phí có được để hỗ trợ cho các dịch vụ này. Tuy nhiên, vấn đề mấu chốt là ở tỷ lệ trợ cấp ngân sách (không phải là tỷ lệ thu ngân sách) mà các nhóm đối tượng bệnh nhân khác nhau được hưởng gián tiếp.

²⁶ Báo cáo Đánh giá chi tiêu công 2000 đưa ra đề xuất: “trong dài hạn (5 đến 10 năm tới), Chính phủ có thể phải cân nhắc lại vai trò của mình trong ngành y tế (ví dụ như giảm vai trò nhà cung cấp trực tiếp các dịch vụ y tế khám chữa bệnh ở bệnh viện và thay vào đó, nên tập trung cung cấp các dịch vụ phòng bệnh chất lượng cao vào việc tạo ngân sách cho các dịch vụ y tế, đặc biệt là cho người nghèo và tập trung vào cơ chế điều tiết và giám sát khu vực kinh tế tư nhân hiện đang phát triển rất nhanh).”

các chương trình và các giải pháp, về cách sử dụng hữu hiệu các dịch vụ y tế và đầu vào y tế (kể cả thuốc). Chức năng chính này đòi hỏi sự đảm bảo rằng, các dịch vụ y tế và đầu vào y tế phải trong khả năng chi trả của người dân và phải có chất lượng.

12.44 Mặc dù so với người dân các nước có thu nhập thấp, người Việt Nam có kiến thức và hiểu biết nhiều hơn về các vấn đề sức khỏe song số liệu từ cuộc điều tra y tế quốc gia 2001-2002 vẫn cho thấy những thiếu hụt trong kiến thức sức khỏe của người dân (như kiến thức về tiêm chủng, về cách cho trẻ ăn đúng phương pháp, tác dụng của vitamin A và các phương pháp hữu hiệu để phòng chống các bệnh không truyền nhiễm). Kiến thức sức khỏe thường gắn liền với các đặc điểm kinh tế, xã hội như mức sống, trình độ giáo dục và dân tộc (Điều tra Y tế quốc gia 2002). Điều đáng ngạc nhiên là, mặc dù Chính phủ đề ra mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân vào năm 2010, song có đến 58% những người chưa được bảo hiểm trả lời cuộc điều tra SKQG 2001-2002 cho biết, họ không biết bảo hiểm y tế là gì, 25% khác thì không biết mua bảo hiểm y tế ở đâu. Ngoài ra, người nghèo cũng chưa được thông báo đầy đủ về quyền lợi của họ theo Quyết định 139/2002/QĐ-TTg và không biết làm thế nào để sử dụng một cách hiệu quả các dịch vụ y tế theo Quyết định 139/2002/QĐ-TTg và các hỗ trợ y tế.

12.45 Người Việt Nam nói chung vẫn ưa dùng các loại thuốc nhập khẩu và của các hãng nổi tiếng hơn thuốc phổ thông sản xuất trong nước, mặc dù thuốc sản xuất trong nước hiện nay đã có chất lượng tương đối tốt. Các hiệu thuốc bán lẻ bán rất nhiều loại thuốc (đặc biệt là các loại thuốc nhập khẩu từ các hãng nổi tiếng) trực tiếp cho khách hàng không cần đơn kê, dẫn đến tình trạng sử dụng thuốc quá mức, kháng thuốc cao và các lo ngại sức khỏe khác. Mặc dù đã có quy định nghiêm cấm các cơ sở y tế tư nhân vừa khám bệnh vừa bán thuốc cho bệnh nhân, song nhiều cơ sở vẫn bán thuốc đắt tiền trực tiếp cho người bệnh. Điều này đã làm tăng chi phí y tế đối với nhiều người.

12.46 *Đảm bảo công bằng về y tế* là giảm thiểu sự chênh lệch trong sử dụng dịch vụ y tế cơ bản cũng như tình trạng sức khỏe của người dân giữa các khu vực địa lý, trình độ giáo dục, thu nhập, dân tộc và giới tính. Chức năng này còn đòi hỏi phải có các cơ chế để chia sẻ gánh nặng tài chính y tế một cách bình đẳng giữa người giàu và người nghèo, giữa người khỏe mạnh và người không khỏe mạnh. Việt Nam hiện nay vẫn chưa đạt được các mục tiêu này. Như đã trình bày ở trên, sự khác biệt lớn về nhiều chỉ số sức khỏe vẫn còn tồn tại, trong khi tỷ lệ chi cho y tế từ tiền túi của hộ gia đình vẫn còn quá cao (khoảng 60- 65%) và đây cũng là một nguyên nhân của sự bất bình đẳng. Đồng thời, thực tế là, rất khó có thể tránh được sự bất bình đẳng trong tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe trong một nền kinh tế thị trường.

12.47 Giải pháp chính để giải quyết mất công bằng trong y tế là mở rộng một cách công bằng bảo hiểm y tế, như Chính phủ đã cam kết thực hiện. Khi đạt được mục tiêu về bảo hiểm y tế toàn dân vào năm 2010 sẽ đảm bảo rằng, gánh nặng tài

chính cho chăm sóc sức khỏe sẽ được chia sẻ một cách bình đẳng giữa những người bị bệnh nặng, người bị thương tật và một nhóm lớn hơn những người khỏe mạnh. Sự ra đời của Thông tư 77/2003/TTLB-BTC-BYT năm 2003 về bảo hiểm y tế tự nguyện là bước quan trọng ban đầu tiến tới mục tiêu này.²⁷ Tuy nhiên, chỉ có thể gắn kết vấn đề tài chính cho y tế với khả năng thanh toán khi phí bảo hiểm và các khoản đóng bảo hiểm gắn liền với thu nhập (như đang thực hiện trong chương trình bảo hiểm y tế bắt buộc áp dụng cho công chức nhà nước và những người lao động trong các cơ quan, doanh nghiệp). Gắn phí bảo hiểm y tế tự nguyện với thu nhập là một việc rất khó nên để đảm bảo sự bình đẳng trong đóng góp tài chính cho y tế, bảo hiểm y tế sẽ phải được mở rộng và phát triển thành bảo hiểm y tế toàn dân bắt buộc. Tuy nhiên, rất nên bắt đầu mở rộng bảo hiểm y tế bắt buộc đối với các nhóm đối tượng dân cư có tiềm năng hoặc các địa bàn tương đối giàu có hơn với mức đóng góp bảo hiểm được tính theo mức thu nhập.

Thực hiện các chức năng chính của Nhà nước trong y tế

12.48 Việc xây dựng, phát triển và áp dụng một quan điểm mới sắc bén hơn về vai trò của Chính phủ trong ngành y tế đòi hỏi việc đầu tiên là Nhà nước phải hoạch định một cách rõ ràng những hành động cần thiết để thực hiện được các chức năng y tế chính. Hai là, cần giao nhiệm vụ thực hiện các hành động đã đề ra cho các cơ quan trung ương và địa phương theo đúng chức năng, nhiệm vụ. Ba là, cần tính toán và đảm bảo đủ các nguồn lực cần thiết để thực hiện các hành động đã đề ra. Bốn là, cần áp dụng các công cụ chính sách cần thiết để thực hiện, giám sát và đánh giá các hành động đã vạch ra.

Xác định hành động để thực hiện các chức năng y tế chính của Chính phủ

12.49 Hiện nay, các ưu tiên hành động của Chính phủ trong ngành y tế chậm được thực hiện. Các nhà hoạch định chính sách và lập kế hoạch của ngành y tế cần đánh giá lại toàn bộ các hành động của Chính phủ hiện nay và xác định những hành động nào có ý nghĩa quan trọng cho việc thực hiện hai chức năng y tế chính. Ví dụ, có thể phải mở rộng phạm vi của các chương trình mục tiêu quốc gia sang các loại bệnh dịch mới (như SARS và cúm gia cầm) và một số các bệnh không truyền nhiễm đang ngày càng phát triển cũng như các lo ngại sức khỏe khác như chấn thương, bệnh do thuốc lá và rượu, do ô nhiễm môi trường và bệnh béo phì. Ngoài ra, các hình thức trợ cấp của Chính phủ cho các dịch vụ khám chữa bệnh cần phải hướng nhiều hơn nữa và hiệu quả hơn nữa đến các đối tượng mục tiêu là người nghèo và các nhóm người dân dễ bị tổn thương, người cận nghèo.

12.50 Chính sách và kế hoạch sắc bén hơn như trên có thể dẫn đến sự phân bổ lại nguồn lực y tế ở cả hai cấp trung ương và địa phương. Ví dụ, số tiền từ NSNN hiện cấp cho các bệnh viện tuyến trung ương có thể tập trung cho các hoạt động

²⁷ Điều này cũng thống nhất với một khuyến nghị trong Đánh giá Chi tiêu công 2000 là “Bảo hiểm y tế cần được mở rộng, đặc biệt là các chương trình bảo hiểm tự nguyện”.

gắn liền với việc bảo vệ sức khỏe cộng đồng (như các hoạt động nghiên cứu, đào tạo, giám sát hệ thống y tế nhà nước). Có thể điều chuyển các khoản NSNN cấp cho các bệnh viện tuyến tỉnh (đặc biệt là những bệnh viện hoạt động theo cơ chế của Nghị định 10/2002/NĐ-CP) sang các chương trình hỗ trợ người sử dụng dịch vụ như người nghèo và cận nghèo, nhằm ngăn không để các khoản trợ cấp này bị chuyển sang cho các dịch vụ dành cho những khách hàng có khả năng chi trả cao. Một phương án khác có thể phân tích và cân nhắc là tăng cường vai trò của các cơ sở y tế tư nhân trong cung cấp các dịch vụ này cho nhóm dân cư có thu nhập cao hơn.

Phân công trách nhiệm thực hiện các hành động cần thiết của Chính phủ

12.51 Dịch vụ y tế nhà nước nên cung cấp ở tuyến thấp nhất có thể (xem Chương 6). Để xác định xem cấp nào nên thực hiện một dịch vụ nhất định nào đó, cần cân nhắc một số yếu tố, như hiệu quả kinh tế do quy mô lớn của dịch vụ và ở cấp nào thì có thể đạt được hiệu quả này; liệu dịch vụ đó có đem lại các tác động bổ sung lan toả sang các khu vực địa lý khác hay không và ở cấp nào thì có thể giảm tối đa hay khắc phục các tác động đó theo hình thức trợ cấp có mục tiêu; và liệu dịch vụ đó có gắn liền với các mục tiêu quốc gia và do đó cần phải được Chính phủ ở cấp trung ương thực hiện trực tiếp, nếu không thì không đạt được mục tiêu quốc gia. Để phân công trách nhiệm cung cấp dịch vụ cho các cấp khác nhau, Việt Nam hiện đang bị hạn chế do không có các cơ quan hành chính cấp vùng nằm giữa cấp trung ương và cấp tỉnh. Ở một số vùng, ngành y tế đã thiết lập các trung tâm khu vực của mình, ví dụ như các cơ sở được thành lập để chăm sóc sức khỏe chuyên khoa cấp ba, nghiên cứu, đào tạo chuyên khoa và chẩn đoán xét nghiệm chuyên khoa.

Yêu cầu về nguồn lực

12.52 Sau khi đã xác định được các hành động cần thực hiện và phân công các hành động này cho cấp chính quyền phù hợp, cần phải tính toán đầy đủ các nguồn lực cần thiết. Hiện nay, công tác này là một điểm tương đối yếu trong quy trình lập kế hoạch ở Việt Nam. Nhu cầu ngân sách chung có xu hướng dựa trên cơ sở ngoại suy từ tình hình thực hiện ngân sách của kỳ trước hoặc ý niệm về mức trợ cấp y tế phù hợp với mục tiêu đề ra, ví dụ như 8% của tổng chi thường xuyên hay 1,5% của GDP (đôi khi có thể tính bằng cách tham khảo mức chi ở các nước khác). Ngân sách cho các cơ sở y tế và các hoạt động cụ thể được cấp dựa trên hệ thống định mức và theo nguyên tắc, hệ thống định mức này phải phản ánh chi phí thực tế. Tuy nhiên, các định mức này hiện nay mới chỉ thể hiện số nguồn lực khả dụng mà thôi. Ngoại trừ các chương trình mục tiêu quốc gia đã có mục tiêu kết quả cụ thể, rõ ràng, hệ thống định mức hiện đang được áp dụng không thể phản ánh được các mục đích khác nhau mà khoản hỗ trợ ngân sách hướng tới, khiến cho quá trình giám sát xem các nguồn lực này có được sử dụng đúng mục đích và có đem lại kết quả như mong muốn hay không trở nên khó khăn (xem Hộp 12.2).

Hộp 12.2: Ngân sách cho các bệnh viện tuyến trung ương

Với việc thực hiện Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 (từ tháng 1/2004), Bộ Y tế có đầy đủ thẩm quyền trong việc quyết định các định mức có thể áp dụng để phân bổ nguồn lực giữa các bệnh viện trung ương. Quy trình được Bộ Y tế sử dụng như sau: tất cả các bệnh viện trung ương là (1) bệnh viện đa khoa, (2) bệnh viện chuyên khoa, hoặc (3) bệnh viện các bệnh xã hội như lao, phong, tâm thần. Đối với từng loại bệnh viện lại áp dụng các định mức ngân sách khác nhau, như: bệnh viện đa khoa (30-40 triệu đồng Việt Nam/giường), bệnh viện chuyên khoa (25-35 triệu đồng Việt Nam/giường) và bệnh viện các bệnh xã hội (25-30 triệu đồng Việt Nam/giường). Việc phân bổ ngân sách cho từng bệnh viện thể hiện: (1) mức chi tiêu theo báo cáo của năm trước, (2) số lượng cán bộ/giường bệnh, (3) vị trí địa lý và (4) nguồn thu dự kiến từ viện phí và thanh toán bảo hiểm y tế. Tuy nhiên, quy trình ngân sách hiện nay không phản ánh mục đích của các khoản hỗ trợ của ngân sách nhà nước cho các bệnh viện trung ương, ví dụ như để đào tạo hoặc nghiên cứu hoặc thanh toán viện phí cho người nghèo, cận nghèo và trẻ em dưới 6 tuổi. Theo đó, không có cơ sở để giám sát xem các khoản ngân sách cấp cho các bệnh viện trung ương có được sử dụng đúng mục đích, có đủ để thực hiện các mục đích đề ra và có đạt được kết quả mong muốn hay không.

Nguồn: Bộ Y tế.

12.53 Có thể giải phóng một số nguồn lực ngân sách thông qua việc tập trung hơn, sắp xếp lại thứ tự ưu tiên và tính toán cần trọng hơn các hành động cần thực hiện. Tuy nhiên, có vẻ như vẫn cần phải có các khoản ngân sách nhà nước quan trọng cho ngành y tế để thực hiện đúng các chức năng y tế chính là bảo vệ sức khỏe người dân và đảm bảo sự bình đẳng trong y tế. Ví dụ, có thể phải tăng mạnh nguồn lực để thực hiện chức năng bình đẳng trong y tế bằng cách trợ cấp bảo hiểm y tế cho các đối tượng là người nghèo và cận nghèo. Có thể phải tăng ngân sách cho các chương trình mục tiêu quốc gia để có thể xử lý được nhiều hơn nữa các bệnh truyền nhiễm và không truyền nhiễm.

Các công cụ chính sách

12.54 Sau khi xác định trách nhiệm, hành động và ngân sách, cần phải củng cố các chính sách hiện thời và phát triển các chính sách mới để hỗ trợ, bổ sung hay thay thế những công cụ chính sách không còn phù hợp, hiệu quả trong nền kinh tế thị trường phi tập trung đang phát triển nhanh chóng. Ví dụ, việc phân công trách nhiệm thực hiện các hành động cần thiết cho các cấp trong hệ thống nhà nước đòi hỏi phải có các hình thức trợ cấp ngân sách mới giữa các cấp, kể cả các khoản trợ cấp vô điều kiện (khoán), trợ cấp theo hạng mục hoặc trợ cấp có điều kiện (các khoản trợ cấp đóng hoặc mở v.v.) hoặc thanh toán chi phí trực tiếp. Cần điều chỉnh các quy trình mua sắm đầu thầu hiện thời của Chính phủ theo các điều kiện, bối cảnh mới vì hệ thống quy trình mua sắm hiện thời chỉ thích hợp cho một ngành y tế giản đơn trên cả phương diện công nghệ và thể chế, trong khi ngày nay, các cơ quan có thẩm quyền ở cấp địa phương và trung ương ngày càng mua nhiều hàng hoá và dịch vụ từ các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân. Công tác giám sát và đánh giá cũng cần phải được củng cố trên nhiều phương diện.

Khuyến nghị

12.55 Mặc dù Chính phủ đã có nhiều bước tiến đáng kể trong việc thực hiện một số phương án cải cách được đưa ra trong Báo cáo Đánh giá chi tiêu công năm 2000. Tuy nhiên một số đề xuất vẫn chưa được thực hiện, như sửa đổi khung giá viện phí ban hành từ năm 1995, hình thành cơ chế đảm bảo sự đồng bộ giữa cơ cấu chi ngân sách y tế của các tỉnh và các mục tiêu đề ra trong chiến lược y tế quốc gia, và đánh giá lại vai trò của nhà nước trong cung cấp dịch vụ y tế. Phân tích và đề xuất được trình bày dưới đây nhằm thúc đẩy các bước tiến trên những lĩnh vực này và tập trung giải quyết một số nhiệm vụ mới bằng cách đưa ra các khuyến nghị cụ thể về phương hướng cải cách cần thiết.

Đảm bảo đủ ngân sách nhà nước dành cho y tế để thực hiện các chức năng y tế chủ đạo

12.56 Hiện nay, ngân sách nhà nước dành cho y tế còn eo hẹp, phải dàn trải cho quá nhiều hoạt động khác nhau. Trong bối cảnh đó sẽ xuất hiện rủi ro là không có hoạt động nào được thực hiện một cách hiệu quả. Do đó, Chính phủ cần tính toán đầy đủ nguồn lực cần có để triển khai những hoạt động quan trọng và thực hiện các chức năng y tế chính và đảm bảo có được các nguồn lực này. Bộ Y tế cần chủ động thực hiện các chức năng điều phối và hướng dẫn trong lĩnh vực y tế, ví dụ dần dần chuyển việc cung cấp các dịch vụ y tế thông thường cho khu vực tư nhân và chuyển từng bước việc cấp kinh phí trực tiếp cho các cơ sở y tế sang cho các đối tượng hưởng lợi. Có thể khi tính toán nguồn lực sẽ cho thấy cần phải tăng mức chi ngân sách nhà nước cho y tế. Nếu phải tăng chi ngân sách thì đó sẽ là một khoản đầu tư thích đáng cho tương lai của Việt Nam, không chỉ vì những bằng chứng chứng tỏ đầu tư vào y tế và dinh dưỡng có thể đẩy nhanh tốc độ phát triển kinh tế mà còn vì những đánh giá cao của người dân trước những cải thiện về tình trạng sức khỏe và tuổi thọ (tương tự như những thành tựu Việt Nam đạt được gần đây).²⁸ Bước tiếp theo trong kế hoạch xây dựng khuôn khổ chi tiêu trung hạn cho y tế là phải xây dựng các công cụ và qui trình dự toán ngân sách dựa trên một loạt kết quả đầu ra được xác định rõ ràng và lập ưu tiên cẩn thận, thay vì dựa trên các định mức đầu vào đã sử dụng trước đây.

Phân chia ngân sách phải bình đẳng hơn nữa theo khu vực địa lý và giữa các nhóm thu nhập

12.57 Cách phân bổ và cơ cấu chi ngân sách y tế ở cả cấp trung ương và địa phương hiện nay chưa thực sự hướng mạnh đến các đối tượng là người nghèo

²⁸ Ví dụ, hiện nay có bằng chứng vĩ mô chứng tỏ rằng, khi tuổi thọ trung bình tăng lên đã dẫn đến tiết kiệm của hộ gia đình cao hơn, đầu tư cho việc đi học của trẻ em cũng tăng lên và tốc độ phát triển kinh tế nhanh hơn (Ủy ban Kinh tế Vĩ mô và Y tế 2001, Bloom và nnk. 2001). Bên cạnh đó, cũng có các bằng chứng kinh tế vĩ mô chứng tỏ lợi nhuận kinh tế từ đầu tư cho sức khỏe và dinh dưỡng cũng rất cao (Strauss và Thomas 1998, Hoddinott và Quisumbing 2003). Những bằng chứng còn cho thấy, mức độ thu nhập bình quân đầu người là một ước lượng về giá trị mà người dân gán cho một năm tuổi thọ tăng lên (Belli và nnk. 1998, Ashenfelter và Greenstone 2004).

(Biểu đồ 12.2). Trong khi đó, tỷ lệ chi y tế từ nguồn phi ngân sách (chủ yếu là chi từ tiền túi của các hộ gia đình) trong tổng chi y tế lại cao hơn rất nhiều và chủ yếu là vì người giàu. Việc phân bổ ngân sách nhà nước cho y tế cần phải chú ý đến người nghèo nhiều hơn nữa ở tất cả các cấp chính quyền (trung ương, tỉnh, huyện và xã) để khắc phục sự bất bình đẳng do tỷ lệ chi y tế tư nhân (ví dụ như viện phí và thanh toán bảo hiểm y tế) trong tổng chi y tế tăng nhanh gây ra. Cách hiệu quả nhất để cho ngân sách y tế của Nhà nước hướng về người nghèo nhiều hơn nữa trong bối cảnh phân cấp tài khoá hiện nay là sự chuyển đổi theo từng giai đoạn từ hỗ trợ ngân sách trực tiếp (trợ cấp cho các cơ sở y tế) cho khám chữa bệnh sang hỗ trợ ngân sách cho các đối tượng mục tiêu sử dụng dịch vụ y tế (như hỗ trợ bảo hiểm y tế cho người nghèo và cận nghèo như quy định trong Quyết định 139/2002/QĐ-TTg). Mở rộng diện bảo hiểm y tế bắt buộc trong đó các khoản đóng góp bảo hiểm được tính theo thu nhập của hộ gia đình và các nguồn thu được quản lý trong cùng một đầu mối là chiến lược hiệu quả nhất và công bằng nhất để thay thế các khoản chi y tế không bình đẳng bằng thu nhập của các hộ gia đình. Bước tiếp theo cần phải xây dựng (trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn) một hệ thống định mức phân bổ ngân sách mới phản ánh được cả qui mô dân số và nhu cầu y tế địa phương và khả năng huy động các nguồn chi cho y tế địa phương (ví dụ như thông qua viện phí và bảo hiểm y tế).²⁹

Đẩy mạnh triển khai Quyết định 139/2002/QĐ-TTg

12.58 Tăng cường đẩy mạnh việc thực hiện Quyết định 139/2002/QĐ-TTg, Quỹ KCB người nghèo cần chuyển mua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo, thay vì thanh toán trực tiếp cho các cơ sở y tế. Cần phải xem xét lại định mức chi và mức hỗ trợ ngân sách nhà nước cho Quỹ KCB cho người nghèo và tăng mức hỗ trợ từ ngân sách cho Quỹ nhằm đảm bảo đủ kinh phí để trang trải cho chi phí cao hơn về chữa bệnh của những người nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương khác. Biện pháp này sẽ giúp cho hoạt động tài chính theo Quyết định 139/2002/QĐ-TTg hướng về đối tượng nghèo nhiều hơn nữa thông qua giảm gánh nặng tài chính cho các tỉnh nghèo hơn. Ngoài ra, cần giám sát và đánh giá chặt chẽ hơn nữa việc thực hiện Quyết định 139/2002/QĐ-TTg (kể cả các phương thức được áp dụng để xác định các đối tượng nghèo), có các biện pháp thích hợp để khắc phục các khó khăn phát sinh trong quá trình thực hiện.

Thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP một cách thận trọng

12.59 Mặc dù Nghị định 10/2002/NĐ-CP tạo ra cơ hội tiềm năng để nâng cao hiệu quả và tính bền vững của các bệnh viện công song nó cũng tạo ra rủi ro là các bệnh viện này có thể lơ là các nhiệm vụ quan trọng để tăng “lợi nhuận” cho mình. Đặc biệt, hiện nay rất cần phải có cơ chế giám sát chặt chẽ việc sử dụng các khoản ngân sách nhà nước (ngân sách thường xuyên và đầu tư phát triển) cấp trực tiếp

²⁹ Theo đề xuất mới đây, định mức phân bổ ngân sách nhà nước cho các vùng và địa phương cần phải sửa đổi bằng cách tăng định mức theo đầu người cho các vùng miền núi và vùng sâu, vùng xa từ 1,6 lần lên 2,5 lần hoặc 3,0 lần là các định mức phân bổ cho các vùng đồng bằng.

cho các bệnh viện thực hiện Nghị định 10 để đảm bảo không ảnh hưởng tiêu cực đến các nhiệm vụ chung lớn hơn của một số bệnh viện (như đào tạo nghiên cứu và chỉ đạo chuyên môn kỹ thuật cho các tuyến dưới) và các khoản trợ cấp ngân sách này không được dùng để mở rộng dịch vụ cho nhóm người thu nhập cao có khả năng chi trả. Một cách để khắc phục khả năng này là chuyển trợ cấp ngân sách cho khám chữa bệnh sang cho các đối tượng được trợ cấp bảo hiểm y tế như đã nêu ở trên. Về đối tượng thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP, phía các cơ quan của Chính phủ cho rằng cần tiếp tục thực hiện ở các bệnh viện thuộc trung ương và tuyến tỉnh, đối với tuyến huyện và tuyến xã, trước mắt thực hiện thí điểm. Phía các chuyên gia của NHTG khuyến nghị chưa nên thực hiện ở các bệnh viện trung ương cho đến khi có cơ chế giám sát thích hợp để đảm bảo không gây ảnh hưởng đến các nhiệm vụ chung lớn hơn của các đơn vị này; Riêng các cơ sở y tế tuyến xã, không nên thực hiện Nghị định này. Việc chuyển phân bổ ngân sách từ dựa trên đầu vào (ví dụ như định mức giường bệnh) sang dựa trên đầu ra bằng cách cẩn thận lập ra các chỉ số kết quả hoạt động (trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn) sẽ là biện pháp quan trọng thực hiện cơ chế giám sát hiệu quả ở các bệnh viện áp dụng Nghị định 10/2002/NĐ-CP.

Tăng cường thông tin y tế

12.60 Cần ưu tiên hơn nữa cho phổ biến thông tin y tế - là một biện pháp đầu tư đạt hiệu quả về chi phí. Thực tế cho thấy, những người có trình độ cao hơn thường hiểu và áp dụng các biện pháp phòng chống hữu hiệu hơn (như bỏ thuốc lá, đội mũ bảo hiểm khi đi xe máy). Điều này cho thấy rằng giáo dục y tế cũng rất cần thiết để trang bị cho mọi người kiến thức tốt hơn về sử dụng thuốc đúng cách và an toàn và phổ biến cho người dân đầy đủ hơn về lợi ích của BHYT.

Xây dựng hệ thống đảm bảo chất lượng hiệu quả ở các cơ sở y tế nhà nước và tư nhân

12.61 Bộ Y tế cần giữ vai trò chủ đạo trong việc xây dựng cơ chế đảm bảo chất lượng lành mạnh đối với cả cơ sở y tế nhà nước và tư nhân. Đây là điều kiện tiên đề để BHXH linh hoạt hơn trong cơ chế thanh toán, như thu theo đầu người và đó cũng có thể là điều kiện cần thiết cho sự tham gia hiệu quả của khu vực tư nhân trong hệ thống bảo hiểm y tế. Giám sát chất lượng dịch vụ hiệu quả cũng rất cần thiết để đảm bảo chất lượng dịch vụ thống nhất cho các đối tượng bệnh nhân khác nhau (ví dụ, Quyết định 139/2002/QĐ-TTg và các bệnh nhân có bảo hiểm với các bệnh nhân trả viện phí). BHXH có thể tiếp cận với các dữ liệu về dịch vụ y tế trên toàn quốc để cung cấp cơ sở giám sát chất lượng và hiệu quả chi phí của chăm sóc sức khỏe ở mọi cấp. Thông tin này cần được đưa vào máy tính càng sớm càng tốt để những người muốn giám sát dịch vụ y tế có thể tiếp cận được, bao gồm cả các đơn thuốc của các cơ sở y tế để kiểm soát chi phí thuốc men. Hiện nay, rất khó có thể có được các thông tin tin cậy về chất lượng và hiệu quả chi phí của các dịch vụ do các cơ sở y tế cung cấp. Tuy nhiên, diện có bảo hiểm y tế sẽ được mở rộng và sẽ có nhiều cơ sở y tế tư nhân tham gia vào chương trình bảo hiểm y tế này.

BHXXH nên tiếp cận với các thông tin cần thiết để giám sát chất lượng và hiệu quả chi phí của các dịch vụ y tế do cả nhà nước và tư nhân cung cấp. Bước tiếp theo là xây dựng và thực hiện cơ chế cấp chứng chỉ kiểm định cho các bệnh viện nhà nước và tư nhân. Các bệnh viện không đủ tiêu chuẩn để được cấp chứng chỉ sau thời gian cho phép sẽ không được tham gia cung cấp dịch vụ cho các đối tượng được bảo hiểm.

Tăng cường vai trò của khu vực tư nhân, đặc biệt trong cung cấp dịch vụ bệnh viện

12.62 Hiện nay, Việt Nam đang đi sau hầu hết các nước trong khu vực về tỷ lệ dịch vụ y tế do khu vực tư nhân đảm nhiệm và đặc biệt chậm so với các nước như Nhật Bản và Hàn Quốc là những nước có bảo hiểm y tế toàn dân, trong khi Việt Nam dự kiến đạt được vào 2010. Đã xuất hiện nhu cầu ngày càng tăng của nhóm dân cư đô thị có thu nhập cao đối với các dịch vụ phục vụ chất lượng cao hơn. Với sự thiếu vắng của khối bệnh viện tư nhân mạnh, nhiều bệnh viện lớn của Nhà nước đã phải đa dạng hóa các loại hình dịch vụ để phục vụ nhu cầu này. Xu thế này lại được thúc đẩy bởi sự ra đời của Nghị định 10/2002/NĐ-CP. Tuy nhiên, trong tương lai nên để các bệnh viện tư nhân cung cấp dịch vụ phục vụ chất lượng cao để đáp ứng nhu cầu này của người dân, song phải có các cơ chế thích hợp giám sát chất lượng dịch vụ. Ngoài ra, cần ngăn ngừa việc các bệnh viện nhà nước chạy theo phục vụ nhu cầu dịch vụ cao dẫn đến các bệnh viện này không thực hiện nhiệm vụ cơ bản của mình. Một rào cản lớn đối với sự phát triển một khu vực bệnh viện tư nhân mạnh ở Việt Nam là việc tiếp tục trợ cấp cho khám chữa bệnh qua con đường hỗ trợ trực tiếp bằng ngân sách. Từng bước chuyển các khoản trợ cấp ngân sách trực tiếp cho các bệnh viện nhà nước sang hỗ trợ tài chính cho người sử dụng dịch vụ y tế như người nghèo và người cận nghèo (thông qua bảo hiểm y tế có trợ cấp) có thể góp phần thúc đẩy sự phát triển của khu vực y tế tư nhân thông qua tạo ra sân chơi bình đẳng giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân trong ngành y tế. Bước tiếp là đưa các bệnh viện tư đã được cấp chứng chỉ kiểm định vào hệ thống các cơ sở y tế cung cấp dịch vụ cho người có bảo hiểm đồng thời chuyển trợ cấp nhà nước cho khám chữa bệnh từ trợ cấp (khoán cho các bệnh viện công) sang hỗ trợ tài chính cho người sử dụng dịch vụ y tế (bảo hiểm y tế trợ cấp cho các nhóm dễ bị tổn thương).

Củng cố phương thức mua sắm công cho lĩnh vực y tế

12.63 Cần triển khai một quá trình qua hai giai đoạn để nâng cao hiệu quả công tác mua sắm Chính phủ trong hệ thống y tế nhà nước. Giai đoạn đầu tiên tập trung đảm bảo sự tuân thủ các quy định mua sắm chính thức trong toàn bộ hệ thống. Trong giai đoạn này, các cơ quan địa phương, tỉnh và trung ương cần tiến hành việc kê khai và đăng ký tài sản thuộc thẩm quyền quản lý, sở hữu của các cơ quan này nhằm đảm bảo tài sản nhà nước được kê khai và bảo trì. Giai đoạn hai tập trung vào việc đưa vào áp dụng các thông lệ có thể làm tăng hiệu quả của việc mua sắm Chính phủ trong ngành y tế. Trong giai đoạn này, Việt Nam cần dựa vào

kinh nghiệm quốc tế trong mua sắm y tế (như sử dụng các hợp đồng lớn, thỏa thuận khung, các sáng kiến và kinh nghiệm mua thuốc để điều trị HIV/AIDS).

Giám sát và kiểm soát giá cả dịch vụ y tế nếu cần thiết

12.64 Chính phủ có nhiệm vụ giám sát giá cả và quản lý dịch vụ y tế, khi có biểu hiện của thất bại thị trường phải can thiệp ngay nếu cần để giải quyết các vấn đề phát sinh. Ở Việt Nam, có hai thị trường cần đến sự can thiệp của Chính phủ nhiều nhất trong việc giám sát và kiểm soát giá cả là thị trường dịch vụ bệnh viện và thị trường dược phẩm đang trong thời hạn bảo hộ bản quyền. Cần phải nhanh chóng điều chỉnh khung giá viện phí hiện thời để đảm bảo theo kịp biến động về chi phí và việc sử dụng các công nghệ y tế mới. Như đã nêu ở trên, khung giá viện phí hiện nay đã quá lạc hậu kể từ khi được đưa ra áp dụng lần đầu tiên vào năm 1995. Chính phủ đang có các cải cách, trong đó khung giá viện phí đang được xem xét điều chỉnh và viện phí có thể được kiểm soát một cách hiệu quả hơn thông qua sử dụng một công thức cho phép điều chỉnh phí thường xuyên theo lạm phát, đồng thời tạo sự linh hoạt cho giám đốc các bệnh viện để họ có thể hoạt động hữu hiệu. Có thể kiểm soát giá cả các loại dược phẩm tên tuổi bằng cách gắn giá cả và thay đổi giá cả trên thị trường trong nước với những biến đổi tương tự trên một số nhất định các thị trường tham chiếu ở các nước khác. Mặt khác cần mở rộng cung cấp thuốc theo hình thức cạnh tranh, đẩy mạnh chống độc quyền và tiến tới thành lập Quỹ dự trữ lưu thông đối với một số loại thuốc thiết yếu. Bước tiếp theo là Bộ Y tế cần nghiên cứu một cách hệ thống kinh nghiệm của các nước khác trong việc kiểm soát giá cả dịch vụ bệnh viện và dược phẩm, trên cơ sở đó đề xuất cơ chế hữu hiệu để kiểm soát giá cả các hàng hóa và dịch vụ chính của ngành y tế.

13. CHI TIÊU CÔNG TRONG NGÀNH NÔNG NGHIỆP

Giới thiệu và tổng quan

13.1 Nông nghiệp đóng vai trò hết sức quan trọng trong đời sống kinh tế- xã hội của Việt Nam. Trong thời kỳ đánh giá chi tiêu công, nông nghiệp vẫn tiếp tục duy trì được sự phát triển tích cực, đặc biệt là sự chuyển dịch từ một nền kinh tế tự cấp sang nền kinh tế hàng hóa, hướng mạnh về xuất khẩu. Chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp là một bộ phận rất quan trọng trong tăng trưởng vì người nghèo của Việt Nam. Sử dụng cơ chế thị trường để mang lại động cơ cho nông dân, bắt đầu bằng quá trình đổi mới trong những năm 80 của thế kỷ trước, mang lại tăng trưởng lớn trong ngành nông nghiệp. Đặc biệt phần nhiều của sự tăng trưởng này là dựa vào sản xuất trong hộ gia đình, một nhân tố quan trọng trong giảm nghèo nông thôn. Tăng trưởng nhanh của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tạo ra các cơ hội rộng mở cho tạo thu nhập. Nghèo đói tại nông thôn đã giảm một nửa từ năm 1993 đến 2002 (từ 66% xuống 36%).

13.2 Cần nhận thức rằng tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo trong thập kỷ 90 không chỉ là kết quả của tự do hóa ngành nông nghiệp. Chi tiêu công, trực tiếp lẫn gián tiếp, cho nông nghiệp đã đóng vai trò quan trọng. Thị trường ngày càng cạnh tranh được hỗ trợ bởi các cơ sở hạ tầng do nhà nước xây dựng, bởi những tiến bộ lớn trong phát triển con người và bởi các hoạt động nghiên cứu và khuyến nông do Nhà nước tài trợ. Hơn nữa, cũng cần nhận thức rằng những kết quả để đạt được nhất trong tự do hóa nông nghiệp thì đã được thực hiện. Trong những năm tới, cung cấp và quản lý các dịch vụ công ở nông thôn một cách hiệu quả, công bằng và hiệu suất cao sẽ đóng một vai trò còn quan trọng hơn trong việc duy trì tăng trưởng nông nghiệp và phát triển nông thôn của Việt Nam

13.3 Chương này xem xét chi tiêu công trong ngành nông nghiệp³⁰ ở Việt Nam. Phần đầu mô tả bối cảnh của ngành và những xu hướng gần đây trong chi tiêu của ngành. Phần hai đánh giá những tác động cơ bản của chi tiêu và phạm vi cải thiện quản lý và phân bổ chi tiêu. Phần ba xem xét các vấn đề chi tiêu trong từng tiểu ngành. Phần bốn trình bày các khuyến nghị.

³⁰ Kể cả ngành thủy sản, trừ phi có đề cập cụ thể khác.

Bối cảnh của ngành

Chiến lược và ưu tiên trong ngành

13.4 Mục tiêu của ngành nông nghiệp được nêu trong Chiến lược 10 năm và Kế hoạch 5 năm và được thống nhất trong Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo năm 2002 (CLTDTT&XĐGN). Tóm lại, mục tiêu chung của ngành là phát triển nền nông nghiệp hàng hóa đa dạng, hiệu quả, cạnh tranh và bền vững. Nông nghiệp sẽ đáp ứng nhu cầu trong nước và xuất khẩu thực phẩm và đầu vào cho công nghiệp, tạo việc làm và góp phần xóa đói giảm nghèo. Trọng tâm chiến lược là hướng vào chất lượng sản phẩm, sức cạnh tranh, mối gắn kết với thị trường, phát triển nguồn lực thiên nhiên và con người. Những mục tiêu cụ thể là đạt tăng trưởng cao hơn thời kỳ kế hoạch trước (4,5%) và đạt diện tích trồng trọt và sản xuất hàng hóa.

Tăng trưởng và nguồn gốc của tăng trưởng

Bảng 13.1: Nghèo đói, tăng trưởng và cơ cấu kinh tế, 1998-2003, (%)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| <i>Tỷ lệ nghèo đói (IS)</i> | | | | | | |
| Cả nước | 37,4 | n.a | 32,0 | n.a | 28,9 | n.a |
| Thành thị | 9,2 | n.a | n.a | n.a | 6,6 | n.a |
| Nông thôn | 45,5 | n.a | n.a | n.a | 35,6 | n.a |
| <i>Tăng trưởng</i> | | | | | | |
| GDP | 5,8 | 4,8 | 6,8 | 6,9 | 7,1 | 7,3 |
| Nông nghiệp | 3,5 | 5,2 | 4,6 | 3,0 | 4,2 | 3,2 |
| Tỷ trọng nông nghiệp trong tăng trưởng GDP | 0,9 | 1,2 | 1,1 | 0,7 | 0,9 | 0,7 |
| <i>Cơ cấu kinh tế</i> | | | | | | |
| Tỷ trọng nông nghiệp trong tổng GDP | 25,8 | 25,4 | 24,5 | 23,2 | 23,0 | 21,8 |
| Tỷ trọng nông nghiệp trong tổng lao động | 69,6 | 68,9 | 66,3 | 65,1 | 60,9 | 59,6 |

Nguồn: Báo cáo về kinh tế Việt Nam năm 2001, 2003 và dự báo năm 2003 của Viện Quản lý kinh tế Trung ương; Báo cáo của Ban chỉ đạo CLTDTT&XĐGN năm 2003; Tổng cục Thống kê năm 2002. Niên giám thống kê năm 2002-2004. n.a: chưa có

13.5 Tăng trưởng dài hạn của ngành nông nghiệp tiếp tục ở mức 3-4%, khá cao so với tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với một thập kỷ trước đây và chỉ bằng 1/2 tăng trưởng GDP vốn ở mức 7,3% năm 2003 (Bảng 13.1) và do đó sẽ không đạt mục tiêu theo kế hoạch đặt ra trước đây là 5%. Nông nghiệp đóng góp 1/7 vào tăng trưởng GDP chung hàng năm (hiện đạt trung bình 7%). Phân tích về nguồn gốc của tăng trưởng trong nông nghiệp³¹ chỉ ra rằng tăng trưởng trước đây chủ yếu là do tích lũy nhân tố - nhiều đất đai, thủy lợi, phân bón, giống tốt hơn và cải cách thể chế thực hiện một lần như trở lại với kinh tế hộ và

³¹ Theo Prota và Smith. (2004); Fan và nnk, (2004).

phân bổ, giao đất sản xuất tương ứng và tự do hóa buôn bán sản phẩm nông nghiệp.

13.6 Tích lũy yếu tố sản xuất được thực hiện chủ yếu là do chi tiêu của nhà nước cho thủy lợi trong khi cải cách thể chế là kết quả trực tiếp của thay đổi chính sách. Năng suất tăng cũng là một nguồn gốc của tăng trưởng. Quan điểm này cũng được chia sẻ khi khảo sát thay đổi về năng suất trong nông nghiệp tại Việt Nam trong thời kỳ từ 1985 đến 1999 và bởi một số chuyên gia quốc tế.³² Những nghiên cứu của họ cho thấy tổng năng suất nhân tố (TNSNT) tăng chủ yếu nhờ đáp ứng các cải cách thể chế và công tác nghiên cứu chỉ đóng một vai trò nhỏ bởi chi tiêu cho nghiên cứu là tương đối nhỏ. Khi khả năng mở rộng quy mô sản xuất giảm đi, cần tăng năng suất một cách bền vững để phục vụ cho sức cạnh tranh trong nước và quốc tế và chi tiêu sẽ phải mang tính lựa chọn cao hơn. Chẳng hạn, trong khi tổng đầu tư công cho thủy lợi là nguồn quan trọng nhất của tăng trưởng nông nghiệp, thì lợi ích thu được trên một đồng chi tiêu cho nghiên cứu là cao nhất.

Chi tiêu và kết quả hoạt động nông nghiệp

13.7 Đã có tiến triển trong việc thực hiện các khuyến nghị nêu trong Đánh giá chi tiêu công 2000. Theo Kế hoạch 5 năm của ngành nông nghiệp 2001-2005, ưu tiên cho chi ngân sách được sử dụng để xây dựng và nâng cấp cơ sở hạ tầng nông thôn (thủy lợi, đường nông thôn và cung cấp điện), trồng, bảo vệ rừng và nghiên cứu nông nghiệp, khuyến nông và phát triển nguồn nhân lực, chế biến sau thu hoạch và tiếp thị. Đặc biệt, từ năm 2001 do chi ngân sách cho nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông tính theo giá cả năm 1994 đã tăng lên trung bình khoảng 13,2% một năm. Tỷ trọng của chi ngân sách cho lĩnh vực này đã tăng lên đôi chút ở mức 4,9% năm 2003 so với tổng chi ngân sách cho nông nghiệp - một mức thấp so với các nước trong cùng khu vực. Một số biện pháp quan trọng đã được thực hiện để thúc đẩy cải cách hệ thống nghiên cứu nông nghiệp, phân cấp dịch vụ khuyến nông, phát triển các hội những người sử dụng nước và nâng cao tỷ lệ bù đắp chi phí cho thủy lợi. Tuy nhiên, những biện pháp này cần phải được thực hiện theo hướng giảm nghèo. Hơn nữa, dù trợ cấp cho ngành đường và phân bón giảm, nhưng việc phân bổ lại nguồn lực cho các ngành này vẫn được cải thiện vì các DNN, kể cả các DNNN thua lỗ, vẫn tiếp tục nhận được một tỷ lệ đáng kể trong nguồn lực khan hiếm đó và tăng khoản nợ ngân sách của họ lên gấp đôi.

13.8 Tuy nhiên, vẫn còn khả năng đạt thêm những thành tựu mới nhờ sử dụng tốt hơn mức chi tiêu công hiện nay. Trong trung hạn, chi tiêu công gặp phải thách thức về việc tìm ra con đường chuyển đổi phù hợp liên quan đến:

- Chuyển đổi vai trò tương đối của chi tiêu và đầu tư công (gồm cả doanh nghiệp nhà nước) và chi tiêu và đầu tư của khối tư nhân;
- Phân cấp quyền lực đối với quyết định chi tiêu;

³² Barker và nkk. IFPRI. (2002); Prota và Smith. (2004).

- Giảm dần tỷ lệ chi cho thủy lợi và các công trình liên quan đến nước trong chi ngân sách cho ngành nông nghiệp.

13.9 Những mục tiêu cụ thể trong chi tiêu công đang xuất hiện và sẽ có những tác động rất lớn bao gồm:

- Hoàn thiện các hệ thống thủy lợi để cải thiện hệ số sử dụng các công trình hiện có lên trên mức dự tính hiện nay là 50-60%.
- Phục hồi và duy trì các công trình thủy lợi. Do hệ thống thủy lợi hiện tại kém hiệu quả nên người nông dân không thể trả phí cao cho dịch vụ thủy lợi, đặc biệt là tại miền Bắc.
- Hợp lý hóa, hiện đại hóa và nâng cấp các nghiên cứu để tạo điều kiện tăng năng suất. Trong bối cảnh có sẵn vốn đầu tư, có quá nhiều các cơ sở nghiên cứu.
- Cung cấp các dịch vụ khuyến nông chuyên nghiệp cho cấp xã. Các dịch vụ khuyến nông ở cấp dưới huyện đang được thực hiện bởi những cán bộ nông nghiệp không chuyên sâu và qua các tổ chức quần chúng đa chức năng.
- Cung cấp thông tin thị trường để tăng khả năng đáp ứng tín hiệu thị trường. Các hệ thống thông tin thị trường hiện nay thiếu chuyên nghiệp còn chưa đầy đủ và chưa chính xác.
- Nâng cấp các tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm. Nâng cấp các khuôn khổ pháp lý là thiết yếu trong tuân thủ và bảo vệ các động cơ khuyến khích nâng cao chất lượng.
- Cung cấp các khuyến khích về ngân sách để khuyến khích việc cung cấp dịch vụ tốt hơn mức trung bình tại các tỉnh.

Mức độ và xu hướng

13.10 Ngành nông nghiệp đã duy trì tỷ trọng ổn định trong tổng chi tiêu, ở mức khoảng 5-6% trong thời kỳ 1997-2002 (Bảng 13.2), là mức thấp so với mặt bằng khu vực và quốc tế. Tổng chi ngân sách cho tất cả các ngành tăng 91% trong cùng thời kỳ, trong khi chi cho nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp (gọi chung là nông nghiệp) tăng 96% về con số tuyệt đối (88% nếu tính theo giá cố định năm 1997). Điều này đã duy trì thứ hạng của ngành sau giáo dục, giao thông vận tải và y tế và trước công nghiệp (ngành có nhiều FDI hơn). Chi tiêu cho ngư nghiệp tăng nhanh hơn chi cho nông nghiệp và lâm nghiệp nhưng chỉ chiếm 5% tổng chi trong toàn ngành.

**Bảng 13.2: Chi ngân sách cho nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp
1997 – 2002 (giá hiện hành, đồng Việt Nam)**

| Năm | Tổng ngân sách (tỷ đồng) | Ngân sách cho nông nghiệp (tỷ đồng) | Riêng nông nghiệp và lâm nghiệp (tỷ đồng) | Tỷ trọng chi cho nông nghiệp trong tổng ngân sách (%) |
|-----------------------|-----------------------------|---|--|---|
| 1997 | 70.749 | 3.815 | 3.712 | 5,4 |
| 1998 | 73.419 | 5.075 | 4.591 | 6,9 |
| 1999 | 84.817 | 5.326 | 5.051 | 6,3 |
| 2000 | 103.151 | 5.804 | 5.647 | 5,6 |
| 2001 | 119.403 | 7.420 | 7.044 | 6,2 |
| 2002 | 135.490 | 7.471 | 6.993 | 5,5 |
| <i>Trung bình</i> | | | | 6,0 |

Nguồn: Bộ Tài chính (2004).

Cơ cấu chi tiêu

13.11 Xu hướng chính là tăng trưởng diễn ra nhanh hơn trong chi đầu tư cho cơ sở hạ tầng, 107% kể từ năm 1997 so với 66% của chi thường xuyên (Bảng 13.3). Chi đầu tư chiếm 75 đến 80% tổng chi trong thời kỳ nghiên cứu, tăng nhẹ so với trước và đáp ứng sự có sẵn nguồn thu một cách bất ngờ trong năm 2001 (Bảng 13.4). Ngân sách cho chi thường xuyên chiếm 20-25% còn lại, giảm so với tỷ lệ 25% ổn định trong thời kỳ 1992–1998. Trong chi thường xuyên, lương và tiền công đã tăng từ 14% lên 17-20%

**Bảng 13.3: Chi của Nhà nước cho nông nghiệp, 1997–2002,
(tỷ đồng Việt Nam, giá hiện hành)**

| Năm | Tổng | Đầu tư | Thường xuyên |
|-----------------|------------|-------------|-----------------|
| 1997 | 3.815 | 2.767 | 1.048 |
| 1998 | 5.075 | 3.946 | 1.129 |
| 1999 | 5.326 | 4.300 | 1.027 |
| 2000 | 5.804 | 4.542 | 1.263 |
| 2001 | 7.420 | 5.953 | 1.466 |
| 2002 | 7.471 | 5.736 | 1.735 |
| Thay đổi | 96% | 107% | 66% |

Nguồn: Bộ Tài chính (2004).

13.12 Xu hướng chính trong chi đầu tư là tỷ lệ vốn do chính quyền địa phương quản lý tăng từ 48% lên 67% trong thời kỳ 1997–2002, chủ yếu do phân cấp quản lý đầu tư trong đó các cơ quan trung ương tập trung vào các dự án lớn. Một xu hướng quan trọng nữa là sự suy giảm trong tỷ trọng của đầu tư vào xây dựng các công trình thủy lợi (từ 78% xuống 60% trong cùng thời kỳ). Phần còn lại trong đầu tư công được hướng vào trồng trọt, giống cây trồng, thú y, lâm nghiệp, tái

định cư (định canh định cư) và các chương trình cơ sở hạ tầng như cung cấp nước sạch nông thôn. Trong số đó, lâm nghiệp chiếm nhiều chi tiêu nhất.

Bảng 13.4: Chi đầu tư và chi thường xuyên trong nông nghiệp, % trong tổng chi tiêu, 1997 – 2002

| | Đầu tư % | Thường xuyên % | Tiền lương và công % |
|------|-------------|----------------------|-------------------------------|
| 1997 | 72,6 | 27,4 | 14,3 |
| 1998 | 77,8 | 22,2 | 15,4 |
| 1999 | 80,7 | 19,3 | 17,5 |
| 2000 | 78,3 | 21,7 | 20,7 |
| 2001 | 80,2 | 19,8 | 20,9 |
| 2002 | 76,8 | 23,2 | 17,8 |

Nguồn: Bộ Tài chính (2004).

13.13 Thiếu kinh phí cho chi thường xuyên, đặc biệt là chi phí cho vận hành và duy tu bảo dưỡng được nêu trong Đánh giá chi tiêu công 2000 là một vấn đề tồn tại và tiếp tục trầm trọng thêm. Mất cân đối trong chi tiêu của ngành cho vận hành và bảo dưỡng (VH&BD) các tài sản vốn vẫn tiếp tục tăng do nội dung đầu tư mới được chú trọng (Bảng 13.5). Trong 5 năm từ 1997 đến 2002, chi tiêu trong ngành cho VH&BD chỉ tăng 31% bởi phần tăng chủ yếu trong chi thường xuyên, tăng 107% là ở những khoản mục cố định như chi cho lương và tiền công. Chính quyền địa phương đang có vai trò ngày càng lớn trong quản lý chi thường xuyên. Tổng chi thường xuyên trong nông nghiệp (không kể ngư nghiệp) là 1.641 tỷ đồng năm 2002, trong đó Bộ NNPTNT quản lý 38%, phần còn lại do địa phương quản lý. Những chi phí này được sử dụng trong nghiên cứu, khuyến nông, các chương trình mục tiêu quốc gia và quản lý hành chính. Chi thường xuyên do bộ quản lý đã tăng gấp đôi từ năm 1999 đến 2003 (từ 310 tỷ lên 748,3 tỉ).

Bảng 13.5: Chi tiêu của Nhà nước cho lương, tiền công và VH&BD trong nông nghiệp, 1997 – 2002, (tỷ VNĐ)

| Năm | Lương và tiền công | VH&BD |
|-----------------|--------------------|------------|
| 1997 | 149 | 727 |
| 1998 | 174 | 727 |
| 1999 | 180 | 610 |
| 2000 | 261 | 699 |
| 2001 | 307 | 752 |
| 2002 | 308 | 952 |
| <i>Thay đổi</i> | <i>107%</i> | <i>31%</i> |

Nguồn: Bộ Tài chính (2004).

Chi tiêu trong các lĩnh vực

13.14 Chi tiêu và hoạt động trong các lĩnh vực rất khó để phân tích bởi những vấn đề như không có số liệu, số liệu cũ và không đáng tin cậy. Các dữ liệu chính thức về chi tiêu công được trình bày dưới dạng tổng hợp không phù hợp cho phân tích hoạt động chi tiết. Chẳng hạn, phân loại chi tiêu công trong nông nghiệp là theo loại chương trình chứ không theo chức năng. Hạng mục ngân sách cho “trồng trọt” bao gồm một phần nghiên cứu, khuyến nông và các khoản mục khác cũng giống như các hạng mục khác. Cách phân chia hiệu quả hơn được trình bày trong Bảng 13.6, với mục “khác” không được tổng hợp. Các con số trong bảng không được công bố nhưng có thể lấy được từ Bộ NNPTNT. Có một số chênh lệch về số liệu của Bộ NNPTNT và Bộ Tài chính và khó mà điều hòa được. Một kết quả của việc không tiếp cận được dữ liệu là sự ít ỏi của các nghiên cứu được xuất bản, đặc biệt đánh giá tác động của các chương trình chi tiêu còn chung chung. Trong khi có một số nghiên cứu điều tra thực địa được thực hiện rất tốt, nghiên cứu về chi tiêu công trong ngành nông nghiệp thường giới hạn cả về lượng và chất.

13.15 Theo số liệu của Bộ NNPTNT, thủy lợi (kể cả chống úng lụt) vẫn là lĩnh vực lớn nhất, chiếm trung bình 60% tổng chi tiêu dù đã giảm kể từ năm 2002. Khoản mục “khác” đã tăng nhanh và là nhóm lớn thứ hai, tiếp theo là lâm nghiệp với Chương trình 5 triệu hecta rừng là chương trình lớn nhất. Nghiên cứu và khuyến nông vẫn là 2 khoản mục quan trọng, mặc dù nhỏ hơn nhiều và mặc dù đã tăng trưởng mạnh về con số tuyệt đối, vẫn ở mức dưới 5% tổng chi tiêu.

Bảng 13.6: Ngân sách nông nghiệp theo lĩnh vực, tỷ đồng Việt Nam

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------|
| Thủy lợi | 3.241 | 3.620 | 4.678 | 4.211 | chưa có |
| Lâm nghiệp | 444 | 546 | 576 | 678 | chưa có |
| Nghiên cứu | n.a. | 150 | 162 | 168 | 197 |
| Khuyến nông | 85 | 108 | 155 | 196 | 185 |
| Khác | chưa có | 1.380 | 1.849 | 2.218 | chưa có |
| Tổng | 5.326 | 5.804 | 7.420 | 7.471 | |

Nguồn: Bộ NNPTNT (2004).

Tác động của tự chủ về tài chính trong chi tiêu cho nông nghiệp

13.16 Ngành nông nghiệp đã trải qua sự phân cấp nhanh và mạnh trong chi tiêu công. Tỷ trọng của chi tiêu công do địa phương thực hiện đã tăng gần gấp đôi từ 43% năm 1997 lên 79% năm 2002. Luật Ngân sách 2002 được thực hiện từ năm 2004 tiếp tục mở rộng sự uỷ quyền và tự chủ xuống cho cấp tỉnh và xã. Những thay đổi này thể hiện một thay đổi quan trọng trong vai trò của Bộ NNPTNT, mà Bộ này mới đang dần dần thích ứng với.

13.17 Vẫn còn chưa đủ thời gian để đánh giá tác động của các thay đổi trong phân cấp tới cơ cấu chi cho nông nghiệp. Việc thực hiện Luật Ngân sách sửa đổi và các

ơ chế trao quyền tự chủ theo Nghị định 10/CP dự kiến là sẽ tăng quyền tự chủ cho các địa phương và các đơn vị sử dụng ngân sách và do đó tác động tích cực tới cơ cấu chi nông nghiệp. Tuy nhiên điều này phụ thuộc nhiều vào mức độ ưu tiên mà địa phương dành cho nông nghiệp. Các khảo sát thực địa cho thấy chính quyền các địa phương còn chưa quan tâm nhiều đến tăng chi cho nông nghiệp từ các nguồn thu vượt kế hoạch.

Chi tiêu công trong các doanh nghiệp nhà nước về nông nghiệp

13.18 Có 319 doanh nghiệp nhà nước được cấp trung ương coi là thuộc ngành nông nghiệp (ước tính năm 2003, Bảng 13.7). Con số này không bao gồm các công ty quản lý công trình thủy lợi (Cty QLTL) và các doanh nghiệp lâm nghiệp nhà nước do các tỉnh quản lý. Trong đó, 28 doanh nghiệp là các doanh nghiệp công ích cung cấp các hàng hóa công cộng. Phần còn lại cung cấp dịch vụ, trong số đó 171 doanh nghiệp được coi là làm ăn có lãi, 43 hòa vốn và 105 lỗ. Nguồn vốn chính là các khoản vay từ các ngân hàng thương mại nhà nước (15.203 tỷ đồng) và phân bổ từ ngân sách nhà nước (6.035 tỷ). Tổng doanh thu năm 2003 ước ở mức 42.074 tỷ với số lãi 1.456 tỷ và lỗ là 387 tỷ. Đóng góp vào ngân sách nhà nước ước tính là 1.266 tỷ trong năm 2003. Các doanh nghiệp nhà nước nợ Nhà nước 515 tỉ, nợ ngân hàng 15.203 tỷ và nợ doanh nghiệp khác 3.700 tỷ.

Bảng 13.7: Thống kê tài chính của các doanh nghiệp nhà nước do trung ương quản lý (Tỷ đồng)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 Ước |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|----------|
| <i>Số lượng doanh nghiệp NN</i> | 494 | 462 | 448 | 387 | 319 |
| Vốn | | | | | |
| Ngân sách NN | 5.120 | 5.161 | 5.463 | 6.028 | 6.035 |
| Tự có | 2.211 | 2.459 | 2.575 | 2.583 | 2.590 |
| Vốn vay | 6.951 | 9.515 | 11.832 | 14.714 | 15.203 |
| Khác | 200 | 206 | 265 | 241 | 250 |
| Lãi và lỗ | | | | | |
| Doanh thu | 25.377 | 25.917 | 31.869 | 34.773 | 42.074 |
| Lãi | 360 | 617 | 609 | 831 | 1.456 |
| Lỗ | 462 | 555 | 681 | 356 | 387 |
| Đóng góp vào NSNN | | | | | |
| Thuế doanh thu | 388 | 476 | 401 | 425 | 652 |
| Thuế lợi nhuận | 100 | 172 | 170 | 232 | 407 |
| Thuế xuất nhập khẩu | 134 | 177 | 150 | 155 | 195 |
| Thuế tiêu thụ | 12 | 10 | 10 | 11 | 12 |
| Thuế vốn | 47 | 57 | 62 | n.a | n.a |
| Phải trả | | | | | |
| Cho Ngân sách | 605 | 760 | 1.039 | 317 | 515 |
| Cho Ngân hàng | 6.951 | 9.515 | 11.832 | 14.714 | 15.203 |
| Cho doanh nghiệp khác | 3.123 | 3.023 | 2.014 | 3.523 | 3.700 |

Nguồn: Bộ Tài chính (2004).

13.19 Trong bốn năm từ 1999 đến 2003, nợ của doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành nông nghiệp đối với ngân sách và ngân hàng thương mại quốc doanh tăng gấp đôi từ 7.556 tỷ lên 15.718 tỷ tức là gấp đôi chỉ ngân sách cho nông nghiệp năm 2003. Một bộ phận tín dụng này thực hiện theo mệnh lệnh hành chính làm các ngân hàng thương mại quốc doanh phải chịu rủi ro cao, đồng thời gây áp lực nợ cho ngân sách. Con số nợ trên có thể không tính hết chi phí thực tế bởi chúng được bao cấp về lãi suất. Một số doanh nghiệp nhà nước cung cấp những dịch vụ công quan trọng đặc biệt tại vùng sâu vùng xa, nhưng nhiều DNNN đang cung cấp các dịch vụ như tiếp thị, chế biến v.v là các dịch vụ mà các doanh nghiệp tư nhân có thể đảm nhận hiệu quả hơn. Do đó, có cơ hội tiết kiệm ngân sách để tăng kinh phí cho những dịch vụ nông nghiệp mà tư nhân không thể đảm đương như phục hồi các công trình thủy lợi quy mô nhỏ hay cho nghiên cứu khoa học. Chỉ cần giảm 2,5% nợ của doanh nghiệp nhà nước cũng có thể tiết kiệm đủ ngân sách để tăng gấp đôi ngân sách hàng năm cho nghiên cứu và khuyến nông.

Các tác động khác của NSNN tới nông nghiệp

13.20 Sẽ là không đầy đủ khi đánh giá chi tiêu công cho ngành nông nghiệp mà không tính đến tác động của việc miễn giảm thuế cho ngành nông nghiệp. Bắt đầu từ năm 2002, Nhà nước đã miễn 50% thuế sử dụng đất nông nghiệp và từ năm 2003 đã miễn 100% khoản thuế này, tương đương khoảng 1600 tỷ đồng. Đây có thể coi là các khoản chi đầu tư trực tiếp của ngân sách cho nông nghiệp để phát triển sản xuất và xóa đói giảm nghèo cho tầng lớp nông dân đang chiếm khoảng 75% dân số Việt Nam.

13.21 Cũng tương tự như khoản miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp, các chương trình mới của Chính phủ (như chương trình dành cho các xã đặc biệt khó khăn, chương trình kiên cố hoá kênh mương, chương trình dành cho vùng ngập lũ đồng bằng sông Cửu Long và mới đây là chương trình nhà ở, đất ở) thực chất đã đầu tư các khoản kinh phí rất lớn cho sản xuất nông, lâm nghiệp từ đó góp phần cải thiện đời sống nhân dân. Mặc dù chưa có con số đầy đủ và chính xác nhưng sơ bộ đánh giá các khoản chi không trực tiếp bố trí trong ngân sách của ngành và các khoản miễn giảm thuế sẽ cao hơn số chi trực tiếp từ 20-30%. Như vậy, nếu tính cả chi trực tiếp lẫn gián tiếp, chi ngân sách cho nông nghiệp sẽ trên mức 6% trong tổng chi ngân sách.

Tác động của ODA đối với nguồn lực ngân sách

13.22 Giải ngân ODA thực tế từ năm 1997 đến 2001 ổn định ở mức khoảng 3.300 tỷ đồng một năm, nhưng giảm từ 88% xuống 46% tổng chi tiêu cho nông nghiệp vốn tăng nhanh hơn. (Bảng 13.8). Hai bộ số không thể so sánh được với nhau bởi giải ngân ODA phần nào liên quan đến phát triển nông thôn hơn là nông nghiệp (chẳng hạn, lập bản đồ nghèo đói, giao thông nông thôn, phát triển doanh nghiệp nhỏ được tính toán trong số liệu về ODA, cũng như giải ngân dự án cho tín dụng nông thôn – không được thanh toán qua ngân sách nhà nước). Phần lớn trong số

564 dự án phát triển nông thôn trong cơ sở dữ liệu về ODA của UNDP là về canh tác, lâm nghiệp và ngư nghiệp. Trong số đó 37 dự án được coi là những dự án đầu tư, phần còn lại là hỗ trợ kỹ thuật và những hoạt động cho vay không hoàn lại quy mô nhỏ. Tuy nhiên, dữ liệu về ODA thực sự đã chỉ ra thứ tự quan trọng của ODA cho khu vực nông thôn so với ngân sách ngành và rõ ràng là ODA đóng một vai trò quan trọng dù đang giảm dần trong chương trình chi tiêu công cho nông nghiệp của Việt Nam. Lâm nghiệp rất phụ thuộc vào ODA: Bộ NNPTNT (Vụ Tài chính năm 2004) báo cáo rằng trong giai đoạn 1996–2003, ODA chiếm 61% nguồn đầu tư (2.043 tỉ) mà lĩnh vực lâm nghiệp nhận từ ngân sách nhà nước. Nhìn chung, vì các dự án ODA lớn nhất tập trung vào phát triển cơ sở hạ tầng, tự chúng có thể giải thích cho sự mất cân đối giữa chi đầu tư và chi thường xuyên trong phân bổ của ngân sách.

Bảng 13.8: ODA trong ngành nông nghiệp, 1997-2002

| | Tổng ODA giải ngân cho ngành nông nghiệp (triệu USD) | Tổng ODA giải ngân cho ngành nông nghiệp (tỷ đồng) | Tổng ngân sách nông nghiệp (tỷ đồng) | Tỷ trọng của ODA trong tổng ngân sách nông nghiệp % |
|------|--|---|---|---|
| 1997 | 215 | 3,345 | 3,815 | 87.7 |
| 1998 | 215 | 3,339 | 5,075 | 65.8 |
| 1999 | 192 | 2,982 | 5,326 | 56.0 |
| 2000 | 216 | 3,360 | 5,804 | 57.9 |
| 2001 | 218 | 3,397 | 7,420 | 45.8 |

Lưu ý: Gồm cả chi tiêu cho phát triển vùng.

Nguồn: Báo cáo Hợp tác phát triển Việt Nam năm 2003 của UNDP.

Những tác động chính và tồn tại cần cải tiến

Tính đầy đủ về ngân sách

13.23 Mặc dù tổng chi ngân sách cho nông nghiệp (cả trực tiếp lẫn gián tiếp) cao hơn mức 6% trong tổng ngân sách nhà nước như đã nói trên, song tổng chi ngân sách dành cho ngành nông nghiệp là khá thấp so với vai trò, tầm quan trọng của ngành đã được ghi trong Chiến lược Xóa đói giảm nghèo và tăng trưởng toàn diện và trong một số văn kiện khác của Chính phủ. Bởi vì có tới 90% số người nghèo sống ở khu vực nông thôn và 70% thu nhập của người nông dân (13,9 triệu trang trại, hộ gia đình hoạt động nông, lâm và ngư nghiệp) từ các hoạt động nông nghiệp, do đó tỷ trọng chi ngân sách lớn hơn cho ngành nông nghiệp để hỗ trợ những hoạt động này là hoàn toàn có thể dự đoán được. Hơn nữa, mức chi này cũng là thấp so với các nước trong khu vực như Trung Quốc, Ấn Độ và Thái Lan trong đó tỷ trọng chi ngân sách cho nông nghiệp từ 8% đến 16% (Kherallah và Golleti 2000). Điều đó cho thấy thiếu ngân sách dành cho các hoạt động dịch vụ và cho bảo dưỡng cơ sở hạ tầng nông thôn.

Hộp 13.1: Xóa đói giảm nghèo và tác động tăng trưởng của chi tiêu cho khu vực nông thôn

Chi tiêu của ngân sách nhà nước có vai trò quyết định đối với tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam. Hai nghiên cứu mới đây đã đo lường tác động của chi tiêu này. Nghiên cứu thứ nhất do Fan và cộng sự thực hiện (2004), phát hiện chi tiêu Chính phủ cho thủy lợi, đường bộ và nghiên cứu nông nghiệp đã đóng góp cho cả tăng trưởng ngành nông nghiệp và xóa đói giảm nghèo trong thời gian.

Trong số các hình thức chi tiêu Chính phủ, nghiên cứu nông nghiệp đem lại thu nhập cận biên lớn nhất cho sản xuất nông nghiệp. Mỗi 1 đồng được chi có thể tạo ra 12.22 đồng giá trị sản xuất nông nghiệp hàng năm tăng thêm. Đầu tư vào đường bộ đem lại thu nhập lớn thứ hai (có thể tạo ra 3,01 đồng đối với mỗi 1 đồng được đầu tư), tiếp theo đó là đầu tư cho giáo dục (có thể tạo ra 2,06 đồng đối với mỗi 1 đồng được đầu tư). Trái ngược với các hình thức chi tiêu khác, nguồn thu nhập tăng thêm từ 1 đồng đầu tư thêm vào thủy lợi ít hơn 1, có nghĩa là nếu không kể các lợi ích khác chưa tính được hết như giảm thiểu tác động thiên tai, cấp nước sạch và an ninh lương thực, thì thu nhập hàng năm tăng thêm do đầu tư vào thủy lợi nhỏ hơn chi phí đầu tư bỏ ra.

Điều thú vị là, xếp hạng những hình thức đầu tư này theo hiệu quả xóa đói giảm nghèo có cùng kết quả như xếp hạng các hình thức đầu tư theo tốc độ tăng trưởng nông nghiệp. Trong số các hình thức chi tiêu Chính phủ, nghiên cứu nông nghiệp đem lại kết quả xóa đói giảm nghèo lớn nhất. Với mỗi 1 tỷ đồng được chi cho nghiên cứu, sẽ giúp 339 người nghèo thoát khỏi đói nghèo. Đầu tư vào đường bộ tạo ra tác động xóa đói giảm nghèo lớn thứ hai, với mỗi 1 tỷ đồng được đầu tư cho đường bộ, sẽ giúp 132 người nghèo thoát khỏi đói nghèo. Đầu tư cho giáo dục đồng thời cũng tạo ra kết quả thuận lợi cho xóa đói giảm nghèo (với mỗi 1 tỷ đồng được đầu tư, sẽ giúp 76 người nghèo thoát khỏi đói nghèo). Trong số các hình thức chi tiêu, chi tiêu cho thủy lợi có tác động giảm đói nghèo ít nhất; với mỗi 1 tỷ đồng được đầu tư, chỉ giúp 13 người nghèo thoát khỏi đói nghèo.

Điều đó có nghĩa là không có sự đánh đổi giữa tăng trưởng nông nghiệp và xóa đói giảm nghèo khi lựa chọn các ưu tiên đầu tư. Tuy nhiên, quan sát cho thấy giữa các vùng có sự biến động lớn về tác động của đầu tư công trong sản xuất nông nghiệp và xóa đói giảm nghèo. Ví dụ, tác động xóa đói giảm nghèo lớn nhất ở miền Bắc Trung bộ Việt Nam xuất phát từ đầu tư vào đường bộ, trong khi đó ở vùng Đông Nam bộ lại xuất phát từ đầu tư cho giáo dục.

Nghiên cứu thứ hai, do Baker và cộng sự thực hiện (2002), ước tính các nhân tố quyết định tới tăng trưởng nông nghiệp trong cùng thời kỳ này và đã phát hiện rằng đầu tư công cho thủy lợi là nguồn lực quan trọng nhất cho tăng trưởng nông nghiệp (chiếm tới 28% tốc độ tăng trưởng), tiếp theo đó là nghiên cứu nông nghiệp (27%). Đầu tư cho đường bộ chiếm 11% tăng trưởng sản lượng nông nghiệp và giáo dục chiếm 8%.

Một phát hiện quan trọng từ hai nghiên cứu này là trong khi thủy lợi là nguồn lực lớn nhất cho tăng trưởng, gộp tổng các chương trình đầu tư thủy lợi thì cho thấy không kinh tế. Kết luận là chương trình chi tiêu của ngành chỉ nên chọn những đầu tư cho thủy lợi có khả năng thu hồi vốn ở mức chấp nhận được và khoản tiết kiệm nên tái phân bổ cho những hoạt động có thu nhập cao, đặc biệt là nghiên cứu nông nghiệp.

Nguồn: Fan, Shenggen, Phạm Lan Hương và Trịnh Quang Long, 2004. Chi tiêu Chính phủ và Xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam, Dự thảo báo chuẩn bị cho Dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ "Chi tiêu vì người nghèo ở Việt Nam", do Viện Nghiên cứu chính sách lương thực Quốc tế, Washington D.C. và Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Hà Nội. Barker, R., Ringler, C., Nguyễn Minh Tiến và Rosegrant, M., 2002. VN-4: Các chính sách vĩ mô và ưu tiên đầu tư cho nền nông nghiệp được tưới tiêu ở Việt Nam, Báo cáo Hợp phần quốc gia cho dự án "Đầu tư cho thủy lợi, Chính sách tài khóa và phân bổ nguồn nước ở Indonesia và Việt Nam", IFPRI Dự án No. 2635-000, Báo cáo quốc gia, Việt Nam, Tập 1, Ngân hàng Phát triển Châu Á.

13.24 Bản thân tỷ trọng chi ngân sách thấp cho ngành nông nghiệp không phải là một lý do để yêu cầu tăng tỷ trọng chi. Tăng tỷ trọng chi ngân sách chỉ có thể lý giải được nếu mức chi ngân sách hiện nay không đủ để đáp ứng nhu cầu tăng trưởng của ngành và yêu cầu về công bằng theo như kế hoạch đã vạch ra, nếu như mức chi ngân sách hiện nay là chưa đủ để duy trì cơ sở hạ tầng sản xuất có hiệu quả và nếu thu được từ khoản chi bổ sung cho ngành nông nghiệp lớn hơn lợi ích thu được từ việc phân bổ khoản chi bổ sung cho các ngành khác, đây chính là trường hợp chi tiêu cho nghiên cứu nông nghiệp. Hơn nữa, tốc độ tăng trưởng sản xuất tương đối cao của ngành trong một thời gian dài vừa qua không cho thấy ngành đang đối mặt với vấn đề thiếu vốn đầu tư dài hạn. Đóng góp của ngành vào tổng sản phẩm quốc nội (GDP) còn đồng thời là kết quả của đầu tư vào giao thông vận tải, công nghiệp, giáo dục, y tế và các hoạt động khác không được phản ánh trong ước tính đầu tư trong Hộp 13.1. Ưu tiên đầu tư cho các ngành này trong chiến lược tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo sẽ giúp tăng thu nhập của người dân từ các hoạt động kinh tế khác nhau nhưng những đầu tư này không hẳn sẽ giải quyết được vấn đề năng suất lao động trong nông nghiệp đang giảm. Mục lục ngân sách hiện nay chưa đủ chi tiết để có thể theo dõi và đánh giá việc sử dụng và chi tiêu ngân sách cho các tiểu ngành nông nghiệp (ví dụ như khuyến nông, thú y). Ngân sách “chi tiêu ngành nông nghiệp” không thể hiện được sự đóng góp đáng kể của các lĩnh vực, ngành khác, các cơ quan không hưởng ngân sách và lĩnh vực tư nhân cho dịch vụ công trong nông nghiệp.

Tác động của chi tiêu ngân sách lên xóa đói giảm nghèo và an ninh lương thực

13.25 Trước khi có cải cách đất đai những năm 1980, hàng năm Việt Nam nhập khẩu khoảng 500.000 tấn gạo và đói giáp hạt xảy ra trên diện rộng. Hiện nay, hàng năm Việt Nam xuất khẩu 3–4 triệu tấn gạo. Mặc dù có nhiều nhân tố góp phần tạo nên sự xoay chuyển này, điều này sẽ không xảy ra nếu không có chương trình đầu tư lớn cho thủy lợi. An ninh lương thực quốc gia đã được đảm bảo và hầu hết các hộ gia đình thoát khỏi đói nghèo, mặc dù an ninh lương thực vẫn là một vấn đề ở cấp hộ gia đình. Chiến lược chung phát triển nông thôn tập trung vào thủy lợi cho sản xuất lúa nay đã được bổ sung bởi các Chương trình Xóa đói giảm nghèo định hướng vào những hộ gia đình vẫn còn “rớt lại đằng sau”. Tương tự, chương trình phát triển cà phê ở Tây Nguyên đã giảm sức ép lên nguồn lực ở vùng đồng bằng rộng lớn và đã giúp nhiều hộ gia đình thoát khỏi đói nghèo thông qua các chương trình tái định cư. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, tăng sản lượng hàng hóa nông nghiệp sản xuất ra có ảnh hưởng đến giá xuất khẩu và thu nhập của nông dân, nếu không thì kết quả tăng trưởng của ngành và tốc độ xóa đói giảm nghèo còn khả quan hơn. Trước tình hình đó, các chiến lược phát triển nông nghiệp và xóa đói giảm nghèo cho khu vực nông thôn đang chuyển hướng sang chú trọng vào đa dạng hóa sản phẩm và định hướng tốt hơn các can thiệp.

13.26 Có 3 vấn đề mấu chốt trong chính sách chi tiêu cần phải giải quyết là: (1) tiếp tục hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp Nhà nước và tự do hóa thị trường hàng hóa, (2) mức độ cung cấp vốn cho các dịch vụ nông nghiệp, đặc biệt là cho nghiên cứu và khuyến nông và, (3) định hướng, địa điểm và nội dung chi tiêu cho thùy lợi (được thảo luận dưới đây). Nếu không có giải pháp cho những vấn đề này, người nghèo sẽ tiếp tục là người bị gánh nặng chi phí bất hợp lý nhiều nhất.

Tác động của Ngân sách lên đầu tư tư nhân

13.27 Nông nghiệp phụ thuộc rất nhiều vào ngân sách nhà nước, chiếm 57% tổng đầu tư cho lĩnh vực này giai đoạn 1999 - 2002 do qui mô đầu tư tư nhân (phi hộ gia đình) khá nhỏ bé (ước tính mức trung bình là 6.025 tỷ đồng năm 2002, hay 40% tổng đầu tư). Mặc dù nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) trong ngành đã đóng góp khoảng 98 triệu USD (hay gần 35% tổng mức cam kết) trong giai đoạn 1999-2002, con số thống kê từ cuộc điều tra mới đây cho thấy FDI trong ngành nông nghiệp chỉ chiếm khoảng 3% tổng vốn đầu tư trong giai đoạn trên, nhỏ hơn nhiều so với mức 17,3% của toàn nền kinh tế. Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh địa phương cũng chỉ chiếm phần nhỏ bé.

13.28 Có một số lý do giải thích cho hiện tượng này. Thứ nhất, là do mức độ bảo hộ nông nghiệp thấp dẫn đến ít cơ hội tạo ra lợi nhuận. Lý do khác là ở khu vực nông thôn chi phí giao dịch cao và thiếu kỹ năng. Một lý do khác nữa có thể là phần lớn đầu tư nước ngoài cho nông nghiệp trên thế giới dùng để mua hoặc cho thuê các vùng đất lớn để canh tác gắn liền với chế biến và xuất khẩu. Điều này thì chưa thể có ở Việt Nam hiện nay. Sự có mặt của các doanh nghiệp Nhà nước trong lĩnh vực tiếp cận thị trường, chế biến và sản xuất dường như chiếm chỗ của đầu tư tư nhân. Các doanh nghiệp Nhà nước chiếm lĩnh lĩnh vực mà đáng lẽ ra khu vực tư nhân chiếm lĩnh và việc tiếp tục hỗ trợ ngân sách cho các doanh nghiệp Nhà nước dường như chắc chắn rằng sẽ đẩy đầu tư tư nhân di chuyển sang lĩnh vực khác. Ví dụ là các công ty cao su, mía đường và cà phê. Những công ty này cung cấp dịch vụ tiếp cận thị trường và chế biến cho người sản xuất những dịch vụ mà khu vực tư nhân có thể cung cấp. Chính phủ đang triển khai một chương trình cải cách nhằm cổ phần hóa và hợp lý hóa các doanh nghiệp Nhà nước trong khi hiện nay các doanh nghiệp này đang bòn rút ngân sách nhà nước nặng nề, trực tiếp hay gián tiếp thông qua các ngân hàng thương mại quốc doanh, ví dụ Ngân hàng NNPTNT và Ngân hàng chính sách và Quỹ Hỗ trợ phát triển.

Bảng 13.9: Vốn đầu tư phân theo hình thức sở hữu năm 1999

| Loại hình sở hữu | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Tính bằng tỷ đồng: | | | | |
| Nhà nước 1 | 8.579 | 9.227 | 8.253 | 8.504 |
| DN ngoài quốc doanh và hộ GD | 6.437 | 7.146 | 5.266 | 5.508 |
| Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)2 | 570 | 411 | 226 | 214 |
| Tổng số | 15.643 | 17.218 | 13.629 | 14.529 |
| Tính theo tỷ lệ: | | | | |
| Nhà nước | 55 | 54 | 60 | 58 |
| DN ngoài quốc doanh và hộ GD | 41 | 44 | 38 | 40 |
| Đầu tư nước ngoài trực tiếp (FDI) | 4 | 2 | 2 | 2 |
| Tổng số | 100 | 100 | 100 | 100 |

Nguồn: 1. Bao gồm cả nợ các NHTMQD; Tổng cục Thống kê, 2003 và 2004, Niên giám thống kê 2002 (trang 323, 329) và 2003 (trang 289, 293).

2. Số liệu đầu tư trực tiếp nước ngoài thực tế tính đến ngày 31/12/2002 của Bộ KHĐT.

Quy trình lập kế hoạch và lập ngân sách và vai trò của thể chế

13.29 Để chuẩn bị kế hoạch 5 năm của ngành Bộ NNPTNT tiến hành soạn thảo các chiến lược, mục tiêu phát triển ngành và tham gia thẩm định các kế hoạch liên quan, bao gồm kế hoạch do các đơn vị trực thuộc và các tỉnh chuẩn bị. Tuy nhiên, Bộ NNPTNT không có thẩm quyền phân bổ ngân sách chi tiêu công NNPTNT cho các địa phương. Các kế hoạch này sau đó được tổng hợp và trình Chính phủ và Quốc hội để xem xét và phê duyệt. Sau khi phê duyệt, kế hoạch cùng với ngân sách được phê duyệt được Bộ Kế hoạch Đầu tư và Bộ Tài chính giao cho các cơ quan trung ương và tỉnh. Kế hoạch hàng năm cũng được xây dựng trên cơ sở kế hoạch 5 năm và ngân sách hàng năm được xây dựng trên cơ sở nhu cầu của kế hoạch hàng năm và nguồn vốn sẵn có. Quy trình này được lặp lại ở cấp tỉnh và cấp tiếp theo, trừ phi chính quyền địa phương phải tuân thủ chỉ thị từ cấp trên. Các kế hoạch hàng năm thường thiếu mối liên kết với kế hoạch 5 năm do thường xuyên có những khó khăn về ngân sách. Các kế hoạch có nội dung chính sách và chiến lược (mặc dù không đủ chi tiết), chúng giống như một danh mục các mục tiêu sản xuất hàng hoá tương tự như cân đối hàng hoá trong lập kế hoạch ở cấp Trung ương. Kế hoạch có điểm thiếu sót là không có một khung phân tích toàn diện nhằm gắn kết kế hoạch sản xuất với phân tích và khuyến khích của thị trường, xác định rõ ràng vai trò của lĩnh vực công và tư nhân và phân bổ nguồn lực phù hợp trong trung hạn. Hơn nữa, những cán bộ ngành nông nghiệp không được tiếp cận thường xuyên với dữ liệu thực hiện ngân sách của ngành, đặc biệt là số liệu của cấp địa phương.

13.30 Kết quả là không có sự thống nhất chặt chẽ giữa các bước lập kế hoạch và thực thi. Ví dụ, kế hoạch đề cập vấn đề đáp ứng nhu cầu của thị trường trong khi

đó lại không có biện pháp xử lý những lệch lạc cản trở thị trường hoạt động đúng đắn. Một ví dụ khác là Kế hoạch 5 năm cho giai đoạn 2001–2005 nhấn mạnh vào trồng cây ăn quả và rau quả và nhu cầu phát triển năng lực chế biến. Tuy vậy, kế hoạch này lại thiếu biện pháp giải quyết tận gốc những cản trở thực tế trong lĩnh vực này như thiếu một khuôn khổ pháp lý, việc thực thi các qui định rất yếu, thiếu cơ sở hạ tầng như kho lạnh bảo quản sản phẩm quá cảnh, thiếu hỗ trợ tín dụng và kỹ thuật cho các nhà sản xuất và thiếu hệ thống thông tin thị trường kịp thời. Nếu không giải quyết những vấn đề mấu chốt này (trong khi vẫn thúc đẩy phát triển diện tích cây ăn quả cụ thể) thì chính sách công và chi tiêu công không hướng đúng mục tiêu; lựa chọn sản phẩm sản xuất và người sản xuất và chế biến chứ không phải là chính sách công phải gánh chịu rủi ro của thị trường. Điểm yếu của lập kế hoạch hiện nay là việc quyết định mục tiêu và phân bổ nguồn lực còn chưa tính toán đầy đủ đến những nhân tố không kém phần quan trọng khác đối với nền nông nghiệp hiện đại. Một kế hoạch thể hiện đầy đủ các nhân tố trên sẽ là cơ sở vững chắc để xây dựng chương trình chi tiêu của ngành.

Những vấn đề chi tiêu công cho các tiểu ngành

Thủy lợi

13.31 Tổng chi tiêu của Nhà nước cho thủy lợi và các dịch vụ có liên quan chiếm phần lớn nhất trong tổng chi ngân sách cho nông nghiệp. Trong năm 2002, 4.211 tỷ đồng trong tổng số ngân sách phân bổ cho ngành là 7.471 tỷ đồng đã được chi cho thủy lợi, tăng so với 3.241 tỷ đồng chi cho thủy lợi trong năm 1999 (Bảng 13.10). Tỷ lệ chi cho thủy lợi/thoát nước và xây dựng/bảo trì đê điều là 88% và 12%. Khoảng 94% tổng số trên là chi đầu tư trong năm 2002, tương tự cho năm 1999. Tỷ trọng chi tiêu công do Bộ NNPTNT thực hiện đã giảm từ gần 50% trong năm 1999 xuống chỉ còn 21% năm 2002 và tỷ trọng chi tiêu ngân sách do tỉnh thực hiện tăng tương ứng từ 50% lên 79%. Một phần do sự phân cấp tài chính nhưng phần lớn do tập trung vào nâng cấp và hoàn thiện các công trình hiện có thay vì là xây mới. Điều này làm giảm qui mô của dự án mà tỉnh có thể thực hiện. Bộ NNPTNT cho biết chi tiêu nâng cấp hệ thống thủy lợi (bao gồm hoàn thiện, cải tạo và nâng cấp khác với xây dựng mới các công trình thủy lợi mới) tăng từ 28% trong tổng đầu tư cho thủy lợi năm 1996, lên 48% năm 2000 và 64% năm 2003. Ưu tiên đầu tư cho thủy lợi hiện nay chuyển từ các dự án thủy lợi lớn ở hai vùng đồng bằng lớn sang hệ thống thủy lợi qui mô vừa ở vùng ven biển miền Trung và vùng miền núi cũng như hệ thống đê điều ngăn lũ ở đồng bằng sông Cửu Long. Sự chuyển hướng ưu tiên không chỉ làm giảm qui mô công trình thủy lợi được tài trợ mà còn tăng tác động xoá đói giảm nghèo.

Bảng 13.10: Việt Nam – Chi tiêu công cho thủy lợi (tỷ đồng)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Tỷ trọng trong ngân sách nhà nước |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|---|
| Tổng ngân sách nhà nước | 3.241 | 3.620 | 4.678 | 4.211 | 100% |
| Chi đầu tư | 3.063 | 3.388 | 4.411 | 3.959 | |
| Chi thường xuyên | 178 | 232 | 267 | 252 | |
| | | | | | |
| Chi tiêu của Bộ NNPTNT | 1.612 | 1.364 | 1.273 | 920 | 21% |
| Chi đầu tư | 1.600 | 1.317 | 1.227 | 871 | |
| Chi thường xuyên | 12 | 47 | 46 | 49 | |
| | | | | | |
| Chi tiêu của Tỉnh | 1.628 | 2.255 | 3.404 | 3.291 | 79% |
| Chi đầu tư | 1.463 | 2.070 | 3.184 | 3.087 | |
| Chi thường xuyên | 165 | 185 | 220 | 204 | |

Nguồn: Bộ Tài chính, các bảng chi tiêu.

Thủy lợi- Cấp vốn cho các công trình đầu tư

13.32 Hệ thống thủy lợi quốc gia tưới tiêu khoảng 80% diện tích trong tổng số 7 triệu ha canh tác, chủ yếu là cho lúa. Tuy nhiên, diện tích thực sự được tưới tiêu theo báo cáo chỉ bằng 50%-60% công suất thiết kế bởi vì những công trình này chưa được hoàn thành hoặc không được duy tu bảo trì (Bộ NNPTNT, 2004). Đối với công trình thủy lợi lớn, diện tích tưới tiêu có cao hơn nhưng phải sử dụng hệ thống bơm bổ sung để giải quyết vấn đề phân phối nước nên làm tăng chi phí. Đối với công trình thủy lợi nhỏ, diện tích tưới tiêu thực tế chỉ bằng 25-30%. Lý do là hầu hết các hệ thống thủy lợi vẫn chưa được hoàn thành. Một phần là do Bộ NNPTNT chỉ cấp vốn và xây dựng các công trình đầu mối và hệ thống kênh chính trong khi tỉnh cung cấp vốn và xây dựng các kênh nhánh phân phối và các tỉnh nghèo thường thiếu vốn hoàn thiện những công trình này. Bộ NNPTNT và tỉnh có các công ty thiết kế và xây dựng với chuyên môn và năng lực khác nhau dẫn tới sự mất cân đối khi thực thi. Hơn nữa, nguồn vốn cho hệ thống kênh mương được phân bổ trên cơ sở định mức (ví dụ, theo mét độ dài tiêu chuẩn kỹ thuật chuẩn của kênh) có thể không đủ để hoàn thành công trình, hoặc các định mức chi tiêu có thể không phù hợp với định mức thiết kế. Chính phủ đã nhận ra tầm quan trọng của vấn đề này và đang dành ưu tiên để nâng cấp và hoàn thiện hệ thống thủy lợi.

13.33 Mặc dù ngân sách cấp cho các công trình đầu tư bị kêu ca là chưa đủ, nhưng cũng như trong ngành giao thông (xem Chương 11), có bằng chứng cho thấy rằng nếu tính tất cả các khoản chi có liên quan đến hệ thống thủy nông, ví dụ như chi cho thủy lợi nhỏ trong chương trình 135, thì chi ngân sách cho thủy lợi cộng dồn lại có thể còn lớn hơn rất nhiều so với con số chi cho thủy lợi chính thức của Kho bạc nhà nước.

13.34 Rõ ràng, quản lý vốn kém hiệu quả là một vấn đề nghiêm trọng ở cả cấp trung ương và địa phương. Chỉ tính các công trình được hoàn thành và chuyển

giao cho người sử dụng thì nợ tồn đọng của Bộ NNPTNT chỉ với các công ty xây dựng thủy lợi đã tăng từ 23 tỷ đồng năm 2000 lên 1.241 tỷ đồng tính đến tháng 6/2004 hay một phần tư đầu tư hàng năm cho nông nghiệp. Đó là còn chưa kể đến khoản nợ hơn 260 tỷ đồng đã được giải quyết đầu năm 2004 từ nguồn phát hành trái phiếu Chính phủ. Rõ ràng là, điều này không chỉ ảnh hưởng xấu đến các công ty xây dựng và công nhân của các công ty này mà còn ảnh hưởng xấu đến cả các ngành liên quan, như ngân hàng và các nhà cung cấp. Nguyên nhân của vấn đề này là do thực tế ra quyết định đầu tư không phù hợp với kế hoạch tổng thể đã được thông qua và nhu cầu được ưu tiên thực tế và do tiến hành công việc không tuân theo trình tự và hồ sơ thông thường hoặc không đảm bảo cấp vốn cần thiết. Việc thiếu giám sát hiệu quả cũng là một nguyên nhân. Kiểm soát các cam kết sẽ được tăng cường nhiều hơn ở các cấp chính quyền trong các năm tới, như là một phần trong thực hiện Hệ thống Quản lý thông tin kho bạc và ngân sách (TABMIS). Đồng thời, cần tiến hành các biện pháp cần thiết để giải quyết dứt điểm nợ xây dựng cơ bản và ngăn chặn không cho cam kết chi trong tương lai vượt mức ngân sách đã duyệt.

Bảng 13.11: Việt Nam: Nợ của Bộ NNPTNT ở các công ty xây dựng thủy lợi, (tỷ đồng)¹

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Tháng 6/ 2004 |
|-------------|------|------|------|-------|------------------|
| Nợ | 22 | 229 | 484 | 282 | 223 |
| Nợ tích lũy | 23 | 252 | 736 | 1.018 | 1.241 |

Lưu ý: 1. bao gồm các dự án và công trình đã hoàn thành và chuyển giao cho người sử dụng

Nguồn: Bộ NNPTNT.

Thủy lợi- Cấp kinh phí cho vận hành và bảo dưỡng

13.35 Về mặt lý thuyết thu thủy lợi phí từ phía người sử dụng có thể bù đắp đầy đủ chi phí vận hành và bảo dưỡng (VH&BD) nhưng trên thực tế thì lại không diễn ra như vậy, trợ cấp từ ngân sách vẫn đang chiếm phần lớn nguồn vốn cho vận hành và bảo dưỡng. Nguồn trợ cấp vẫn không đủ để bù đắp sự thiếu hụt và Bộ NNPTNT ước tính phân bổ ngân sách nhà nước dành cho bảo dưỡng và nâng cấp cơ sở thủy lợi hiện có mới chỉ đáp ứng được khoảng 60% nhu cầu cần thiết. Nguồn vốn cho vận hành và bảo dưỡng hệ thống kênh mương phân phối từ các công trình đầu mối tới thôn bản do tỉnh chịu trách nhiệm theo Pháp lệnh 32/2001/PL-UBTVQH10 ngày 4/4/2001) và Nghị định 143/2003/NĐ-CP ngày 28/11/2003 về Khai thác và bảo vệ các công trình thủy lợi. Nghị định 143 buộc tỉnh qui định mức phí để bù đắp chi phí vận hành bình thường cho các công ty quản lý thủy lợi của họ (Cty QLTL). Nghị định cũng miễn hoặc giảm phí đối với địa phương có tỷ lệ đói nghèo cao hoặc bị ảnh hưởng bởi thiên tai. Tuy nhiên, Nghị định lại không xác định nguồn cung cấp vốn để bù đắp phần thiếu hụt và nguồn vốn và công thức cụ thể để xác định mức độ trợ cấp. Đưa ra những qui định

quan trọng này vẫn còn là việc mà các UBND tỉnh và các cơ quan trung ương liên quan cần phải làm.

13.36 Hai vấn đề khác là phí thủy lợi và tỷ lệ thu phí đạt thấp. Mức phí do UBND tỉnh qui định có sự phê duyệt của HĐND tỉnh và thường ở mức thỏa hiệp và thấp hơn chi phí thực tế của các công ty quản lý công trình thủy lợi. Đối với các công trình kênh mương tự chảy chi phí thấp, tỷ lệ thu thủy lợi phí thường đạt cao (đồng bằng sông Cửu Long), ở mức 80-90%, tuy nhiên đối với các công trình thủy lợi bơm vận hành chi phí cao (đồng bằng sông Hồng) và ở các địa phương có tỷ lệ đói nghèo cao, tỷ lệ thu là 50-70%. Kết quả là, nguồn lực công chi có thể đáp ứng được khoảng một nửa nhu cầu bảo trì cần thiết hàng năm, với ngân sách tập trung cho sửa chữa khẩn cấp thay cho tập trung vào các chương trình có chi phí hiệu quả và sửa chữa thường xuyên.

13.37 Về mặt lý thuyết để cải cách thì đơn giản nhưng khó thực hiện trên thực tế. Tăng thủy lợi phí tới mức đủ bù đắp chi phí thực tế và đảm bảo thu được 100% phí cần thu là điều phi thực tế, ít nhất là trong trung và ngắn hạn ở cả khía cạnh xoá đói giảm nghèo và ở khía cạnh người sử dụng buộc phải trả cho sự thiếu hiệu quả của hệ thống thủy lợi chính. Ba bước hướng tới mục tiêu dài hạn nhằm đảm bảo thu đủ bù chi thủy lợi phí là: (1) tính toán một cách chính xác chi phí thực tế cho Vận hành và Bảo dưỡng để định lượng được mức độ thâm hụt; (2) dùng vốn lấy từ phần tăng tỷ lệ chi cho vận hành và bảo dưỡng trong tổng chi tiêu công cho thủy lợi để bù đắp khoản thâm hụt, theo một lịch trình được thỏa thuận là sẽ chấm dứt trợ cấp khi hiệu quả dịch vụ được cải thiện, (3) giao trực tiếp các khoản thanh toán từ Chính phủ cho các xã nghèo để trả thủy lợi phí cho các công ty quản lý thủy lợi thay vì miễn thủy lợi phí cho các xã nghèo này. Hệ thống hiện nay thanh toán trợ cấp thủy lợi cho tỉnh không đảm bảo rằng khoản trợ cấp này được chuyển cho công ty quản lý công trình thủy lợi. Điều này dẫn tới sự xuống cấp dịch vụ và tác động tới hiệu quả hoạt động của các công ty quản lý thủy lợi. Bước thứ tư sẽ là đưa ra một phương án thu phí đủ bù chi trọn gói cho khôi phục và cải tiến cung cấp dịch vụ. Thí điểm ở Việt Nam chỉ ra cho thấy người nông dân không chấp nhận phương án quản lý thủy lợi có sự tham gia của người dân vì phần chuyển giao cho người dân không ở trong điều kiện tốt (theo Nguyễn Xuân Tiếp, 2002 và Svendsen, M., 2003).

Tác động chi cho thủy lợi tới đói nghèo

13.38 Chi cho thủy lợi đã có tác động rất lớn tới đói nghèo ở nông thôn bằng cách tăng thu nhập và giảm rủi ro, đặc biệt trong việc cung cấp lương thực gia đình. Cho tới nay, Chính phủ đã dành nhiều kinh phí thủy lợi cho khu vực đồng bằng của hai con sông lớn và miền Bắc Trung bộ Việt Nam nơi đã và đang tập trung phần lớn người nghèo. Tuy nhiên, vì qui mô nông trại rất nhỏ đã hạn chế mức độ giảm nghèo do chi bằng thủy lợi. Đồng thời cũng hạn chế mức độ giảm nghèo trong việc sản xuất lúa gạo, đặc biệt khi tăng lượng xuất khẩu của Việt Nam lại làm giảm giá bán. Bước tiếp theo cho giảm nghèo ở những vùng này, như đã đưa

ra trong kế hoạch, sẽ bắt đầu từ chi tiêu một cách có hiệu quả cho hệ thống thủy lợi và đa dạng hoá cây trồng đòi hỏi hệ thống hiện nay phải điều chỉnh theo hướng hỗ trợ cho những cây trồng có giá trị cao (đặc biệt là cây lâu năm), cũng như thúc đẩy các cơ hội phát triển nghề phi nông nghiệp.

13.39 Hiện nay, Bộ NNPTNT và các cơ quan thẩm quyền cấp tỉnh chưa thực hiện việc phân tích kinh tế và tài chính toàn diện cho các dự án thủy lợi trước khi và đặc biệt là sau khi đầu tư để hướng dẫn việc ra quyết định và rút ra bài học kinh nghiệm. Đầu tư thủy lợi chủ yếu là xây dựng cho các công trình cần thiết để phục vụ cho canh tác một loại cây trồng theo hướng sản xuất hàng hoá, thường là lúa. Trong khi đó các dự án do các nhà tài trợ cấp vốn đều có phân tích đầu tư dựa trên công việc của tư vấn và không nằm trong quy trình lựa chọn và đánh giá đầu tư của Bộ NNPTNT. Để Việt Nam phát triển một nền nông nghiệp có tính cạnh tranh quốc tế, đầu tư cơ sở hạ tầng cho thủy lợi phải có tính khả thi và đủ năng lực đáp ứng những thay đổi về cơ cấu cây trồng. Tính khả thi của hệ thống là một nhân tố quyết định tới thu nhập ròng của nông trại và mức độ giảm nghèo đói.

Qui mô công trình thủy lợi

13.40 Chính phủ hiện nay đang ưu tiên các nguồn đầu tư thủy lợi cho vùng miền núi nơi có tỷ lệ đói nghèo và hộ gia đình thiếu ăn cao nhất. Qui mô hệ thống thủy lợi ở những vùng này nhỏ hơn nhiều. Qui mô công trình là một nhân tố quan trọng về tính khả thi của đầu tư và tác động giảm đói nghèo vì tính có khả năng hoàn thành công trình qui mô nhỏ chứ không có khả năng thực hiện công trình qui mô lớn. Tuy nhiên, Bộ NNPTNT cũng báo cáo về tình trạng sử dụng dưới công suất thiết kế của các công trình qui mô nhỏ (25-30%), so với mức độ sử dụng cao hơn ở các công trình có qui mô lớn. Những công trình rất nhỏ có diện tích tưới tiêu cho 100 ha hoặc ít hơn được các tổ chức phi Chính phủ (NGO) xúc tiến như là những thí điểm về giảm đói nghèo. Ví dụ: Oxfam Hồng Kông đã đánh giá tác động của 6 công trình loại này ở 2 xã của tỉnh Hà Tĩnh, miền Trung Việt Nam trong tổng số 25 xã mà tổ chức này hỗ trợ trong toàn quốc (Oxfam, “Tác động của Hệ thống Thủy lợi qui mô nhỏ ở 2 xã tại tỉnh Hà Tĩnh”, 2002). Những hệ thống thủy lợi qui mô nhỏ có tiềm năng đáng kể song chi phí cao do bản chất thử nghiệm và rủi ro bởi những tác động lớn bên ngoài lên công trình thủy lợi nhỏ. Những công trình này thường dễ bị tổn thương bởi những đặc điểm gắn liền với những công trình qui mô nhỏ: dễ bị lũ lụt ở địa phương tàn phá, thiết kế kém, thiếu sự hỗ trợ từ cán bộ địa phương, trợ giúp kỹ thuật và chi phí giám sát cao, bên cạnh những yếu tố khác. Một bước quan trọng cần làm là thiết lập và duy trì một hệ thống cơ sở dữ liệu về kinh tế và kỹ thuật tổng hợp nhằm giám sát và đánh giá một cách có hệ thống các nhân tố ảnh hưởng tới hoạt động của các công trình thủy lợi, gồm cả những công trình thủy lợi nhỏ.

Nghiên cứu khoa học

13.41 Khó giám sát chi tiêu công dành cho nghiên cứu nông nghiệp và các nghiên cứu có liên quan bởi vì phân loại ngân sách không ghi rõ nghiên cứu và khuyến nông thành những mục riêng rẽ mà lại ghi chung vào các hạng mục cho trồng trọt và nhân giống. Nguồn vốn cấp qua một số lượng lớn các viện và cơ quan nghiên cứu và do các cơ quan khác nhau của Chính phủ quản lí, ví dụ như Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ NNPTNT, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các tỉnh làm cho công tác tổng hợp và theo dõi giám sát chi tiêu thêm khó khăn. Số liệu từ bộ NNPTNT cho thấy nguồn vốn thông qua Bộ NNPTNT và Bộ Khoa học và Công nghệ đã tăng từ 150,5 tỷ đồng năm 2000 lên 197,5 tỷ đồng giai đoạn năm 2000-2003 (Bảng 13.12), tập trung vào sản xuất hạt giống (42%), chăn nuôi gia cầm/thú y, trồng rừng và thủy lợi (khoảng 4% mỗi hạng mục). Tuy nhiên, tỷ trọng chi tiêu dành cho nghiên cứu trong tổng chi tiêu của ngành vẫn không đổi, khoảng 2–2,5%, cho thấy không có sự thay đổi trong ưu tiên dành cho nghiên cứu. Tỷ trọng này thấp hơn nhiều so với Thái Lan (10%) và Trung Quốc (6%) trong thập kỉ vừa qua (Fan và Pardey 1998). Nguồn vốn thông qua Bộ NNPTNT chiếm một tỷ lệ không đổi khoảng 85%, phần còn lại là nguồn vốn từ Bộ Khoa học và Công nghệ dùng cho các nghiên cứu về môi trường. Tình đồng thời cũng tiếp nhận nguồn vốn để phân bổ cho các viện nghiên cứu cho các nhu cầu ưu tiên của địa phương.

Bảng 13.12: Chi tiêu công dành cho nghiên cứu nông nghiệp từ các nguồn vốn của Trung ương, giai đoạn 2000–2003 (tỷ đồng)

| Nguồn vốn | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bộ NNPTNT | 122,7 | 142,7 | 148,3 | 175,6 |
| Bộ Khoa học và Công nghệ (Bộ KHCN) | 27,8 | 19,6 | 20,2 | 21,9 |
| <i>Tổng số</i> | <i>150,5</i> | <i>162,3</i> | <i>168,5</i> | <i>197,5</i> |
| Các khoản lương % | 31,5 | 35,8 | 37,5 | 31,0 |

Nguồn: Bộ Tài chính (2004).

Nghiên cứu khoa học - Sự đầy đủ về kinh phí và hiệu quả của chi tiêu

13.42 Việc phân bổ vốn thấp cho nghiên cứu khoa học một cách không bình thường có lẽ đã giải thích mức độ đóng góp thấp vào tăng năng suất và tốc độ tăng trưởng của ngành nông nghiệp. Cho tới nay, một số lượng lớn các cơ quan nghiên cứu đã sử dụng một khoản ngân sách lớn mà không chú ý tới đầu ra và tác động. Hiện nay, có khoảng 25 viện Nghiên cứu quốc gia và 120 trung tâm nghiên cứu. Có 17 viện nghiên cứu tập trung ở đồng bằng sông Hồng, gần Hà Nội và chỉ có 2 viện ở đồng bằng sông Cửu Long; sự phân bổ theo địa lý của nguồn lực nghiên cứu trên không phù hợp với thực trạng và tiềm năng của ngành nông nghiệp ở cả 2 nơi này. Hệ thống cơ sở nghiên cứu đã được các chuyên gia trong nước và quốc tế cùng đánh giá và Chính phủ Việt Nam xem xét những biện pháp để hợp lý hoá hệ thống này.

13.43 Tuy nhiên những cải cách lớn đang được thực hiện trong quản lý và chi tiêu dành cho nghiên cứu đã thu được những kết quả đáng khích lệ. Những cải cách đó là: (1) phân bổ nghiên cứu được thực hiện trên cơ sở các chương trình ưu tiên; (2) nguồn vốn dành cho nghiên cứu được phân bổ ngày càng dựa trên phương thức đấu thầu theo đó các cơ sở nghiên cứu có năng lực và quan tâm tới nghiên cứu đệ trình những gói thầu cạnh tranh cho từng phần của chương trình nghiên cứu; (3) giảm tỷ lệ vốn giữ lại để phân bổ cho các cơ sở nghiên cứu không thắng thầu trong khi xây dựng một chiến lược phát triển trong tương lai cho các cơ sở này và (4) tăng sự đa dạng của những cơ sở nghiên cứu thắng thầu. Cách tiếp cận này tạo ra một khuôn khổ phù hợp nhằm lồng ghép các cơ sở nghiên cứu của tư nhân vào hệ thống nghiên cứu quốc gia cho phép diện bao phủ rộng lớn hơn và tăng vai trò đòn bẩy của chi ngân sách nhà nước cho nghiên cứu.

13.44 Tuy nhiên, quy trình cấp ngân sách cho nghiên cứu cũng cần phải được chú ý. Hiện nay nhìn chung không phép chuyển ngân sách từ năm trước sang năm sau dẫn đến những khó khăn trong triển khai các nghiên cứu dài hạn. Các qui trình xét duyệt nội bộ của Bộ NNPTNT gồm điều chỉnh khoản mục kế toán gây ra sự chậm trễ trong giải ngân những khoản vốn đã được phê duyệt. Không chắc chắn về thời gian tiếp cận vốn và không cho phép chuyển ngân sách kết dư sang năm sau ảnh hưởng không tốt đến các dự án nghiên cứu dài hạn, là loại dự án có thể tạo ra lợi nhuận cao hơn.

Khuyến nông

13.45 Hầu hết các dịch vụ khuyến nông do tỉnh cung cấp và chi trả. Ngân sách hàng năm của Bộ NNPTNT dành cho khuyến nông khoảng 68 tỷ đồng (Bảng 13.13), một phần được sử dụng để chi cho dịch vụ thuộc các chương trình quốc gia và một phần hỗ trợ cho chính sách khuyến nông và đào tạo chung. 64 tỉnh chỉ khoảng 117 tỷ đồng cho việc cung cấp dịch vụ khuyến nông. Nhưng hầu hết ngân sách này dùng để chi trả lương cán bộ chỉ còn rất ít dành cho các hoạt động chuyên môn tại hiện trường. Ngoài ra, những người hưởng lợi đóng góp khoảng 17 tỷ đồng.

13.46 Năm 2002 Trung tâm Khuyến nông quốc gia đã được thành lập, đây là một phần trong quá trình cơ cấu lại tổ chức của Bộ NNPTNT theo Chương trình Cải cách hành chính công, đồng thời là một cơ quan cao nhất phụ trách công tác khuyến nông và là một cơ quan độc lập báo cáo trực tiếp lên Bộ trưởng Bộ NNPTNT. Trung tâm Khuyến nông Quốc gia chịu trách nhiệm về chính sách khuyến nông và hỗ trợ các trung tâm khuyến nông địa phương thực thi chính sách khuyến nông. Cơ quan này hiện nay chỉ có khoảng 30 cán bộ hỗ trợ cho các trung tâm khuyến nông tỉnh ở 64 tỉnh.

13.47 Mỗi tỉnh có 15-20 cán bộ khuyến nông chuyên trách hỗ trợ cho khoảng 6-10 huyện. Khoảng 420 huyện trong tổng số 600 huyện trong cả nước có 5-10 cán bộ khuyến nông phụ trách khoảng 14 xã với khoảng 2.000 nông dân mỗi xã.

Thông thường xã thuê cán bộ khuyến nông có chuyên môn không đồng đều làm việc bán thời gian. Nhiều cán bộ khuyến nông làm công tác kiêm nhiệm tham gia quản lý hành chính trong lĩnh vực nông nghiệp ở xã nhiều hơn là công tác khuyến nông và nhiều cán bộ không đủ năng lực đáp ứng yêu cầu của khuyến nông chuyên nghiệp. Tình trạng này có thể giải thích phần nào là do xã miễn cưỡng phân bổ ngân sách cho các hoạt động khuyến nông. Hoạt động khuyến nông còn được cung cấp bởi các doanh nghiệp nhà nước, trường đại học, các nhà sản xuất trong và ngoài nước và nhà cung cấp đầu vào và các tổ chức phi Chính phủ (NGO).

Bảng 13.13: Nguồn ngân sách cho khuyến nông (tỷ đồng)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| Tổng Ngân sách quốc gia | 85 | 108 | 155 | 196 | 185 |
| Trung ương | 26 | 29 | 43 | 66 | 68 |
| Địa phương | 59 | 79 | 112 | 130 | 117 |

Nguồn: Bộ Tài chính (2004), Bộ NNPTNT.

13.48 Công tác khuyến nông ở Việt Nam được coi là một bộ phận của chương trình xã hội hoá và giáo dục cộng đồng chung ở cấp cơ sở. Tại cấp xã và cấp thấp hơn, chương trình xã hội hoá do các tổ chức đoàn thể quần chúng tiến hành như Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên. Kết quả là không có một bộ máy khuyến nông chuyên nghiệp ở cấp xã. Cấp huyện cung cấp dịch vụ khuyến nông cho các tổ chức đoàn thể quần chúng và được trung tâm khuyến nông tỉnh và trung tâm khuyến nông quốc gia thuộc Bộ NNPTNT hỗ trợ. Báo cáo của Bộ NNPTNT cho thấy có 46.272 câu lạc bộ khuyến nông tự nguyện trên toàn quốc. Đây là một cách tiếp cận chi phí thấp và có thể giải thích tại sao ngành nông nghiệp Việt Nam vẫn phát triển mạnh mẽ dù không có một hệ thống cung cấp dịch vụ khuyến nông hoàn chỉnh. Cách tiếp cận này đã chứng tỏ thành công trong thời kì tích tụ nhân tố sản xuất và thời kì kế hoạch sản xuất hàng hoá trong nền kinh tế chỉ huy. Tuy nhiên để nâng nền nông nghiệp Việt Nam ngang tầm với mức độ cạnh tranh quốc tế trong một nền kinh tế thị trường mở, cần phải có sự hỗ trợ mang tính chuyên nghiệp tốt hơn cho những nhà cung cấp dịch vụ khuyến nông hiện nay.

13.49 Hai vấn đề mấu chốt trong việc nâng cấp công tác khuyến nông hiện nay là mức độ ngân sách mà Việt Nam có thể dành cho cung cấp dịch vụ khuyến nông công cộng và thái độ của tỉnh và xã đối với việc dành thêm chi tiêu cho công tác khuyến nông. Để giữ chi tiêu ở mức có thể kiểm soát được, quan trọng là cần đảm bảo rằng tiếp tục sử dụng những nhà cung cấp dịch vụ khuyến nông hiện nay và khuyến khích các nhà cung cấp dịch vụ mới tham gia – đặc biệt từ phía những nhà cung cấp dịch vụ tư nhân và trong các hoạt động có khả năng sinh lợi cao như chăn nuôi, hoạt động mà việc thu phí của người sử dụng hoàn toàn mang tính thực tế. Nên ưu tiên tăng nguồn vốn cho các hoạt động của các cán bộ khuyến nông chuyên nghiệp cấp huyện hiện có thay vì tăng số lượng biên chế. Các định mức hoạt động, cụ thể như công tác phí, đang ở mức quá thấp để có thể có hoạt động

khuyến nông có chất lượng. Việt Nam may mắn là không phải duy trì một hệ thống khuyến nông năng suất thấp và dư thừa cán bộ. Tỉnh và xã hiện nay có khả năng tăng phân bổ ngân sách cho khuyến nông nhưng thực tế rõ ràng họ miễn cưỡng phải làm điều này. Bên cạnh đó, đặc biệt đối với những vùng nghèo, ngân sách của xã cũng không có nhiều sự lựa chọn. Đánh giá Đói nghèo có sự tham gia được tiến hành cho Báo cáo Đói nghèo năm 2003 đã chỉ ra cho thấy hoạt động cung cấp dịch vụ khuyến nông nhìn chung không đáp ứng được nhu cầu. Nguyên nhân này cần phải được hiểu và giải quyết như là một bộ phận cấu thành của cải cách hệ thống khuyến nông.

Lâm nghiệp

13.50 Chi cho lâm nghiệp và các dịch vụ có liên quan đứng vị trí thứ hai (678 triệu VND, Bảng 13.14) nhưng chỉ bằng 15 % chi tiêu dành cho thủy lợi xét về mặt tỷ trọng chi tiêu trong tổng ngân sách của ngành. Phần ngân sách lớn nhất của ngân sách phân bổ cho lâm nghiệp lại dành cho hợp phần của Chương trình trồng 5 triệu ha rừng với mục tiêu nhằm tạo việc làm và thu nhập trong khi phủ xanh đất trống đồi trọc có tiềm năng nông nghiệp thấp trên toàn quốc. Chương trình này được xếp vào loại CTMTQG trong đó Bộ NNPTNT đóng vai trò chủ đạo. Chương trình do các lâm trường quốc doanh thực hiện với sự hợp tác của các cơ quan khác như Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ngân hàng Chính sách và các hộ gia đình. Đây là một dự án rất lớn và đa dạng với chi phí cho 12 năm hoạt động tới năm 2010 được trình bày ở trong tài liệu dự án là 8.645 tỷ đồng từ ngân sách nhà nước và 28.975 tỷ đồng từ Quỹ đầu tư của Nhà nước (bên cạnh những nguồn lực khác chưa được xác định) như tín dụng ưu đãi. Chương trình sẽ bảo vệ 2 triệu ha rừng hiện tại, trồng mới 2 triệu ha rừng sản xuất và trồng 1 triệu ha cây công nghiệp và cây ăn quả.

Bảng 13.14: Chi tiêu công dành cho lâm nghiệp và các dịch vụ có liên quan (tỷ đồng)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------|------|------|------|------|
| Ngân sách nhà nước | 444 | 546 | 576 | 678 |
| Trung ương | 100 | 99 | 113 | 150 |
| Địa phương | 343 | 447 | 463 | 528 |

Nguồn: Bộ Tài Chính (2004).

13.51 Chương trình 5 triệu ha rừng đã đóng góp vào việc nâng cao diện tích che phủ rừng từ 33,2% năm 1999 lên 36,1% năm 2003. Cùng với một số chương trình phát triển sản xuất khác, chương trình hỗ trợ xây dựng một số nhà máy chế biến gỗ, nông sản cao su và chè cũng như nhiều hoạt động phi lâm nghiệp khác như xây dựng cơ sở hạ tầng. Trong khi dường như đây là một cách tạo việc làm và phát triển công nghiệp ở khu vực nông thôn nhưng tính kinh tế của các khoản đầu tư này vẫn còn là một dấu hỏi. Thiết kế dự án thiếu phân tích thị trường đầy đủ và

thiếu tham vấn với người nông dân và các đối tượng liên quan khác. Bên cạnh đó việc cấp giấy phép sử dụng đất và quy hoạch sử dụng đất còn chưa hiệu quả. Đối với những dự án nhỏ của chương trình không yêu cầu có phân tích chi phí và lợi ích khi cấp vốn. Lợi ích dự kiến thường được thể hiện ở chỉ tiêu cố lượng sản phẩm sản xuất ra. Thêm nữa tài liệu dự án đã xác định các doanh nghiệp Nhà nước là những đối tượng hưởng lợi chính của Chương trình. Với những khó khăn mà các doanh nghiệp nhà nước đang phải đối mặt và tương lai không chắc chắn của các doanh nghiệp này, điều này dường như đi ngược lại đối với chương trình cải cách các doanh nghiệp Nhà nước. Bên cạnh đó, dự án là một chương trình khung qui định những nguyên tắc linh hoạt theo đó hàng trăm cơ quan và các dự án nhỏ do địa phương đề xuất hoạt động. Điều này làm cho việc quản lý dự án, kiểm soát tài chính, theo dõi chi tiêu và đánh giá tác động gặp rất nhiều khó khăn.

Khuyến nghị

Tỷ trọng ngân sách nhà nước dành cho ngành

13.52 Từ đánh giá trên, cho thấy mặc dù đã được đầu tư tốt hơn song nguồn vốn dành cho nền nông nghiệp Việt Nam vẫn chưa đủ để đạt được những mục tiêu chính sách đề ra. Tuy nhiên, kết quả phát triển và sự chuyển dịch cơ cấu đi đôi với việc xoá đói giảm nghèo đã cho thấy tác động to lớn của chi tiêu công đối với ngành này. Để cải thiện tình hình, đánh giá tác động của chi tiêu hiện nay tới ngành cần được cải thiện, đặc biệt là việc đánh giá khả năng hấp thụ nguồn vốn ngân sách và hiệu quả của chúng. Vì vậy, tăng cường năng lực trong quản lý chi tiêu công sẽ phải được coi như là một ưu tiên hàng đầu và cần phải giải quyết khẩn cấp khi quá trình phân cấp ngân sách sẽ đưa quản lý chi tiêu xuống các cấp địa phương nơi mà năng lực quản lý thậm chí lại còn là một vấn đề lớn hơn.

Phân bổ ngân sách trong nội bộ ngành

13.53 Rõ ràng cần phải cơ cấu lại ưu tiên chi tiêu trong nội bộ ngành trước khi xem xét tăng tỷ trọng ngân sách dành cho ngành. Quan trọng nhất là:

- *Cân bằng giữa vốn đầu tư và chi thường xuyên*, đặc biệt là chi tiêu cho thủy lợi cần phải điều chỉnh hơn nữa với ưu tiên đáp ứng tốt nhu cầu duy tu bảo dưỡng các công trình bị trì hoãn, hoàn thiện hệ thống, phục hồi lại hệ thống thủy lợi và điều chỉnh hệ thống thủy lợi nhằm hỗ trợ đa dạng hoá mùa vụ và cây trồng.
- *Tăng nguồn lực nghiên cứu* để hỗ trợ cho một nền nông nghiệp hiện đại và đa dạng nhạy cảm với thị trường mở và thay đổi kỹ thuật nhanh chóng. Cần xem xét lại số lượng các cơ quan nghiên cứu để tập trung nguồn lực và một số quyền tự chủ trong chi tiêu nên được giao cho các cơ quan này nhằm loại bỏ những định kiến đối với những dự án nghiên

cứu dài hạn và tránh gián đoạn công việc nghiên cứu vào cuối năm tài chính.

- *Tăng nguồn vốn cho Khuyến nông.* Hỗ trợ từ Trung ương cho các dịch vụ khuyến nông của tỉnh là chưa đủ và cần phải tăng hỗ trợ này lên nếu có đủ vốn. Nguồn vốn của tỉnh cho hoạt động khuyến nông cũng không đủ nhưng tỉnh cần phải được thuyết phục rằng khi giảm chi tiêu cho các hoạt động khác sẽ tạo ra lợi ích lớn hơn từ hoạt động khuyến nông. Tuy nhiên cần thay đổi cơ chế khuyến nông theo hướng hỗ trợ các dịch vụ theo sản phẩm. Không khuyến khích thiết lập dịch vụ khuyến nông lớn không có khả năng hỗ trợ.
- *Nguồn vốn cho lâm nghiệp dường như đủ.* Tuy nhiên khó có thể khẳng định bởi vì nhiều hoạt động được thực hiện dưới Chương trình 5 triệu ha rừng.
- *Giảm gánh nặng chi tiêu của các doanh nghiệp nhà nước lên chi tiêu công.* Các doanh nghiệp Nhà nước tiêu tốn ngân sách nhà nước trong khi nhiều hoạt động của các doanh nghiệp này có thể do khu vực tư nhân đảm nhiệm. Cải tiến quản lý tài chính của các doanh nghiệp nhà nước sẽ tạo ra một nguồn tiết kiệm ngân quỹ lớn nhất cho Ngân sách để tái phân bổ trong ngành. Giảm hỗ trợ của Nhà nước cho những doanh nghiệp làm ăn thua lỗ sẽ tạo ra số vốn thừa đủ để dành cho nghiên cứu, khuyến nông và duy tu hệ thống thủy lợi.

Quản lý chi tiêu của ngành

13.54 Cần phải tăng cường quản lý chi tiêu công của ngành trước khi tăng tỷ trọng ngân sách ngành cho ngành:

- *Yêu cầu đánh giá dự án kỹ hơn* bao gồm phân tích tài chính và kinh tế, là điều kiện để cấp vốn cho các khoản đầu tư lớn trong lĩnh vực nông nghiệp. Điều này sẽ không chỉ cải tiến việc thiết kế các chương trình mà còn tạo ra một cơ sở cho lập ngân sách và yêu cầu tăng tỷ trọng ngân sách dành cho ngành trong tổng ngân sách. Tài liệu đánh giá hiện nay còn nặng về kể lể mang tính chủ quan mà ít có các phân tích sâu và dựa vào các bằng chứng thực tế.
- *Xây dựng phân tích kết quả và tác động* của chi tiêu công như là một hoạt động thường xuyên và là điều kiện cần thiết để tiếp tục cấp vốn cho chương trình. Thực tế hiện nay đánh giá hoạt động của chương trình thông qua số lượng vốn được giải ngân, số nhà máy chế biến được xây dựng và số lượng đầu vào được phân bổ. Thiếu thông tin chưa được tổng hợp về tác động của các chương trình gây khó khăn cho việc tách biệt tác động của chương trình với tác động của các hoạt động kinh tế chung.

- *Thiết lập kiểm soát cam kết chặt chẽ hơn nữa* trong lĩnh vực nông nghiệp và tiến hành nhanh một đánh giá ngược về trước đây cho tất cả các dự án lớn đã được phê chuẩn cho ngành nông nghiệp để xác định nguồn ngân sách phục vụ cho việc thực hiện dự án. Xây dựng kế hoạch để giải quyết nợ tồn đọng và có các biện pháp ngăn không cho phát sinh nợ mới.
- *Điều chỉnh các quy trình và chức năng thể chế* nhằm hỗ trợ những thay đổi của Cải cách hành chính công. Đối với các cơ quan trung ương, không cần chú ý nhiều tới việc xây dựng các mục tiêu sản xuất hàng hoá mà nên chú ý nhiều tới việc xây dựng các qui định, chuẩn hoá chất lượng, hệ thống thông tin thị trường, giám sát và đánh giá tác động. Đối với các cơ quan địa phương, thiết lập quản lý tài chính hiện đại và hệ thống thông tin quản lý (MIS) và xây dựng năng lực là một yêu cầu cấp thiết.

13.55 Sẽ có giá trị đối với Bộ NNPTNT khi sử dụng kết quả từ việc tham gia Báo cáo ĐGTHCTC 2004 và bắt đầu thử nghiệm Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) của ngành. Với sự phức tạp và năng lực hiện nay của ngành, khuôn khổ chi tiêu trung hạn của nông nghiệp/nông thôn sẽ phát triển từ hệ thống lập kế hoạch và ngân sách hiện nay nhưng đảm bảo có mối liên kết rõ ràng hơn với các mục tiêu được đặt ra trong các chiến lược phát triển của Chính phủ và Chương trình Xóa đói giảm nghèo toàn diện, các chỉ số hoạt động và các nguồn lực tài chính hiện có trong vòng 3 năm tới. Điều này đòi hỏi phải có sự hợp tác và phối hợp chặt chẽ hơn không chỉ giữa các Vụ, Cục của Bộ NNPTNT (cụ thể là Vụ Tài chính, Vụ Kế hoạch và Viện Thiết kế và Qui hoạch nông nghiệp) mà đồng thời giữa Bộ NNPTNT, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư và sự trợ giúp kĩ thuật lớn (thông qua Dự án Cải cách quản lý tài chính công của Việt Nam).

14. CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA

Giới thiệu và tổng quan

14.1 Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) đóng vai trò quan trọng trong hệ thống phân cấp quản lý ngân sách giữa các cấp chính quyền ở Việt Nam. Các khoản bổ sung ngân sách có mục tiêu là công cụ chính để Chính phủ hỗ trợ và tác động tới việc thực hiện các mục tiêu quốc gia quan trọng ở cấp địa phương cùng với nguồn bổ sung cân đối ngân sách hàng năm đã phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương thực hiện. Do xoá đói giảm nghèo là một trong những mục tiêu quốc gia quan trọng, nên các CTMTQG cũng được sử dụng để giải quyết nhu cầu của những khu vực nghèo nhất – thông qua hỗ trợ cho trực tiếp công tác giảm nghèo hoặc giúp đạt được các mục tiêu quốc gia ở các vùng nghèo và vùng sâu vùng xa, là những nơi có thể sẽ bị tụt hậu nếu như không có những CTMTQG này. Các CTMTQG đồng thời cũng đặt ra những thách thức lớn, về mặt quản lý, điều phối, kiểm soát trách nhiệm tài chính và giám sát; lợi ích của việc cấp ngân sách thông qua cơ chế CTMTQG cần phải được cân nhắc với lợi ích thu được thông qua kênh bổ sung cân đối ngân sách và tạo ra các biện pháp khuyến khích và đưa ra các yêu cầu mạnh mẽ hơn đối với chính quyền địa phương trong việc phân bổ ngân sách nhằm đạt được các mục tiêu quốc gia đã đề ra.

14.2 Vào đầu những năm 1990, bên cạnh việc hỗ trợ từ ngân sách trung ương thông qua bổ sung cân đối ngân sách, Chính phủ đã thiết lập một số chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) để hỗ trợ chính quyền địa phương và các bộ ngành thúc đẩy phát triển kinh tế- xã hội. Từ năm 2001 đến nay đã thực hiện các chương trình sau: Chương trình Xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm (XĐGN-TVL), Chương trình 135 và các chương trình trong lĩnh vực y tế, dân số và kế hoạch hoá gia đình, nước sạch, văn hoá và giáo dục.³³ Các CTMTQG đã trở thành một công cụ quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Chi ngân sách cho các CTMTQG tăng lên nhanh chóng. Chúng thực sự đã đóng góp quan trọng vào việc đạt được các mục tiêu phát triển và XĐGN. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều thách thức về tăng mức độ tập trung và cơ chế quản lý của các CTMTQG, cải tiến quy trình và hoạt động mua sắm, tăng cường chế độ giám sát và báo cáo của CTMTQG.

14.3 Chương này đánh giá chi ngân sách cho các CTMTQG và được viết trên cơ sở tổng hợp các nghiên cứu của Chính phủ, cũng như kết quả đánh giá trước đó về Chương trình XĐGN-TVL và Chương trình 135 do UNDP tài trợ. Phần đầu của

³³ Chương trình 135 không chính thức là CTMTQG, nhưng vẫn được thảo luận trong chương này.

chương này đánh giá cơ chế quản lý và điều tiết các CTMTQG. Phần thứ hai của Chương này xem xét việc cấp tài chính cho các CTMTQG và tỷ trọng chi cho các CTMTQG trong tổng chi ngân sách và tỷ trọng của từng CTMTQG trong tổng chi cho tất cả các CTMTQG. Phần thứ ba xem xét các vấn đề quản lý tài chính trong khuôn khổ Chương trình Xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm và Chương trình 135. Phần thứ tư xem xét tác động và hiệu quả của các CTMTQG. Phần cuối cùng của chương này đưa ra một số kiến nghị.

Quản lý và điều tiết

Khuôn khổ điều tiết

14.4 Khuôn khổ điều tiết hiện hành cho các CTMTQG chủ yếu là hai quyết định: Quyết định 42/2002/QĐ-TTg ngày 19/3/2002 và Quyết định 71/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng ngày 4/5/2001 về CTMTQG giai đoạn 2001-2005. Quyết định 42 qui định việc quản lý và điều hành các CTMTQG.

14.5 Nguyên tắc cơ bản của các CTMTQG ở Việt Nam, đặc biệt là hai chương trình giảm nghèo ở nông thôn (XDGN và CT135), là thực hiện các CTMTQG cần được tiến hành ở cấp chính quyền càng thấp có thể. Tuy nhiên, việc này cần phải có sự điều phối chặt chẽ với các cơ quan trung ương vì mục tiêu của các CTMTQG là đảm bảo thực hiện các mục tiêu quốc gia ở cấp địa phương. Các mục tiêu quốc gia được xây dựng trong qui trình lập kế hoạch quốc gia bởi các bộ ngành và các tỉnh sau khi tham vấn với Bộ KHĐT và Bộ Tài chính.

Cơ chế quản lý chung

14.6 Quyết định 42 quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư làm đầu mối giúp Chính phủ quản lý và điều hành các CTMTQG, tổng hợp tổng mức vốn cho các CTMTQG, Bộ Tài chính phối hợp đề xuất tổng mức kinh phí sự nghiệp, cấp phát kinh phí và giám sát tình hình thực hiện kinh phí của các CTMTQG.

14.7 Vai trò chủ đạo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư là tổng hợp đề xuất của các bộ, ngành và trình Chính phủ phê duyệt các CTMTQG trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm và kế hoạch 5 năm và căn cứ vào các đề xuất của các bộ, ngành và địa phương. Chủ trì đề xuất tổng mức vốn đầu tư và vốn sự nghiệp cho các CTMTQG. Bộ KHĐT chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương xây dựng cơ chế về quản lý và điều hành các CTMTQG. Bộ còn chịu trách nhiệm đánh giá hiệu quả của các CTMTQG.

14.8 Bộ Tài chính phối hợp với Bộ KHĐT đề xuất tổng mức kinh phí phân bổ cho từng chương trình, cấp phát kinh phí cho các bộ, ngành và địa phương sau khi ngân sách đã Quốc hội quyết định và Thủ tướng phân bổ. Bộ Tài chính cũng chịu trách nhiệm trong việc kiểm soát chi và giám sát việc giải ngân của các chương trình.

14.9 Các bộ chuyên ngành quản lý các CTMTQG chịu trách nhiệm xây dựng nội dung chương trình, các dự án cụ thể thuộc chương trình; lập kế hoạch về mục tiêu, nhiệm vụ và nhu cầu kinh phí hàng năm; xây dựng phương án phân bổ vốn theo các mục tiêu dự án cho các Bộ ngành và địa phương, quản lý chương trình thông qua một Ban chủ nhiệm chương trình. Ban này giúp Thủ trưởng cơ quan quản lý và tổ chức thực hiện chương trình.

14.10 Chính quyền tỉnh có trách nhiệm quản lý nguồn lực cũng như vận hành và điều phối việc thực hiện các CTMTQG tại tỉnh/thành phố đó thông qua Ban Chỉ đạo các CTMTQG của tỉnh. Lãnh đạo Sở KHĐT của tỉnh là ủy viên thường trực của Ban chỉ đạo và các thành viên khác là đại diện lãnh đạo của các sở và ban ngành liên quan của tỉnh/thành phố đó. Chủ tịch UBND tỉnh chịu trách nhiệm điều phối và chỉ đạo CTMTQG và các dự án cấp tỉnh khác của tỉnh/thành phố đó và chịu trách nhiệm pháp lý về quản lý tài chính, về giám sát và báo cáo các dự án thuộc CTMTQG.

14.11 Các ban quản lý chương trình ở tỉnh và huyện giao cho nhiều tổ chức khác nhau quản lý các hợp phần khác nhau của CTMTQG. Chẳng hạn, nhìn chung, hợp phần đào tạo cho người nghèo trong Chương trình Xóa đói giảm nghèo được giao cho Sở LĐTBXH; định canh định cư giao cho Chi cục Định canh định cư và khuyến nông được giao cho Sở NNPTNT. Ngoài sự phân bổ trách nhiệm chung này, nhiều cơ quan, tổ chức và người dân vẫn tham gia vào quá trình thảo luận và phê chuẩn dự án ở cấp địa phương (cấp huyện hoặc xã). Điều này đặt ra thách thức về điều phối chéo giữa các lĩnh vực.

14.12 Cho đến nay, việc phân cấp trách nhiệm quản lý và thực hiện đầu tư còn hạn chế. Nhiều tỉnh dường như còn chưa giao việc thực hiện cho các xã mặc dù được khuyến khích chính thức nên làm như vậy và do đó các huyện vẫn giữ quyền kiểm soát. Ví dụ như ở CT135 sau 5 năm hoạt động, chỉ có 385 xã ở 20 tỉnh được giao quyền trở thành chủ dự án đầu tư, trong tổng số 2.374 xã mục tiêu của chương trình này.³⁴

14.13 Về nguyên tắc, các tỉnh được khuyến khích phân cấp trách nhiệm cho cấp huyện và xã nhưng trên thực tế các tỉnh thường giữ lại quyền quản lý các bộ phận quan trọng của các chương trình có thể phân cấp được. Thậm chí ngay cả trong Chương trình 135, là chương trình có yêu cầu phân cấp rất rõ ràng, hầu hết các tỉnh được khảo sát trong nghiên cứu của UNDP về CTXĐGN và CT135 (Sơn La, Sóc Trăng và Quảng Ngãi) đều chỉ phân cấp triển khai chương trình đến cấp huyện và chỉ có một số dự án được thí điểm tại những xã mà cấp tỉnh cho là có đủ năng lực quản lý. Như vậy vai trò của các xã trong quản lý các dự án còn hạn chế.

³⁴ Báo cáo đánh giá việc thực hiện các quy định tài chính áp dụng cho CTMTQG và các dự án lớn cùng các chương trình được cấp ngân sách trong giai đoạn 2001-2004. Quỹ Tiền tệ quốc tế, Bộ KHĐT, tháng 7/2004.

14.14 Một ví dụ nữa là trường hợp của CTMTQG về nước sạch và vệ sinh nông thôn với nguyên tắc xây dựng kế hoạch ở cấp địa phương. Trên lý thuyết, người dân được thông báo về số tiền đã có từ các nguồn khác nhau và trên cơ sở đó xác định mức đóng góp của người dân địa phương. Các đề xuất được chuyển cho chính quyền huyện/xã và một uỷ ban nước được bổ nhiệm ở cấp xã, uỷ ban này sẽ lập kế hoạch và đưa ra các giải pháp kỹ thuật (chẳng hạn hệ thống nước tự chảy). Các nhà tài trợ và cơ quan nhà nước sẽ điều chỉnh kế hoạch (mặc dù việc này sẽ có rủi ro là sẽ không trao quyền hoặc giảm quyền của những giám sát viên tại chỗ). Do đó trên lý thuyết chủ đầu tư đồng thời là người hưởng lợi từ dự án (nghĩa là cấp xã) nhưng trên thực tế, do hạn chế về vốn nên tất cả các kế hoạch xây dựng ở cấp xã không thể thực hiện được và cấp tỉnh quyết định xã nào sẽ được hưởng lợi và vốn sẽ được phân bổ như thế nào giữa các xã.

14.15 Sự tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định và giám sát trong các CTMTQG đôi khi ít hơn so với những nguyên tắc nêu trong văn bản hướng dẫn. Mặc dù trong một số trường hợp (ví dụ tại Quảng Ngãi với Chương trình 135), hộ gia đình thực sự tích cực tham gia quyết định nội dung của các CTMTQG, các loại hình dự án, v.v như trong nhiều trường hợp khác, các quyết định do chính quyền địa phương đưa ra gần như chưa có sự tham vấn trực tiếp với và tham gia của các đối tượng hưởng lợi từ dự án.

14.16 Trên lý thuyết tất cả các tỉnh báo cáo về Trung ương hoạt động của CTMTQG trên địa bàn của mình. Tuy nhiên, văn phòng quản lý Chương trình Xóa đói giảm nghèo và tạo việc làm của Bộ LĐTBXH cho biết họ chỉ nhận được một số ít trong những báo cáo mà theo quy định của pháp luật tỉnh phải nộp, trong khi đó báo cáo lại hết sức chung chung và do đó không mấy hữu ích trong giám sát chương trình. Hầu hết các bộ quản lý chương trình không thể báo cáo được các tỉnh đang chi tiêu bao nhiêu tiền để thực hiện mục tiêu chương trình mình. Trên thực tế việc quản lý vốn hiệu quả và có hiệu suất phụ thuộc rất nhiều vào các tỉnh.

Quản lý chi tiêu của các chương trình mục tiêu quốc gia

14.17 Trước năm 2000, các cơ quan trung ương (Bộ KHĐT, Bộ Tài chính và các bộ ngành) có vai trò quan trọng trong việc quyết định nội dung chi tiêu của các CTMTQG. Sau khi ngân sách được phê chuẩn, Bộ quản lý chương trình sẽ được giao tổng mức kinh phí, mục tiêu và các yêu cầu về giám sát có liên quan và ngân sách để thực hiện các dự án của chương trình do Bộ quản lý. Bộ hoặc cơ quan quản lý chương trình sau đó sẽ chịu trách nhiệm dự kiến phân bổ kinh phí CTMTQG cho các bộ, ngành cơ quan trung ương và địa phương thực hiện, bao gồm phân bổ ngân sách cho từng dự án cụ thể. Phân bổ vốn cho các bộ phận hợp thành của CTMTQG được dựa trên đề xuất của cơ quan quản lý chương trình và kế hoạch ngân sách cấp tỉnh được báo cáo lên Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính.

14.18 Sau năm 2000, Quyết định số 38/2000/QĐ-TTg đã thay đổi cách thức quản lý vốn của CTMTQG. Thay đổi cơ bản nhất là thẩm quyền lập kế hoạch, phân bổ

và quản lý kinh phí cho từng dự án trong chương trình được chuyển từ trung ương xuống tỉnh. Trong giai đoạn từ 2001 đến 2003, tỉnh được giao tổng kinh phí cho tất cả các CTMTQG thực hiện tại địa phương và được quyền phân bổ vốn cho từng chương trình cụ thể. Mục đích là giúp địa phương đáp ứng tốt hơn các nhu cầu tại chỗ và lồng ghép giữa các chương trình tại địa phương để có kết quả tốt hơn. Tuy nhiên, cơ chế này lại gây khó khăn cho các Bộ chuyên ngành theo dõi việc phân bổ kinh phí cho các chương trình mình quản lý và mức độ hoàn thành các mục tiêu của từng chương trình. Để khắc phục nhược điểm này, từ năm 2004, Chính phủ đã quyết định giao cụ thể mức vốn cho từng chương trình cụ thể và các mục tiêu cần thực hiện cho từng địa phương. Tuy nhiên các tỉnh vẫn được quyền phân bổ kinh phí cho từng dự án cụ thể trong từng chương trình, theo sự hướng dẫn của cơ quan quản lý có liên quan và tuân theo các thông tư của Bộ Tài chính, những qui định khác về chi tiêu. Theo cơ chế mới, các tỉnh phải phân bổ mức vốn cho từng chương trình tối thiểu bằng mức ngân sách trung ương thông báo, nhưng có quyền điều chỉnh tăng mức vốn này bằng các nguồn vốn khác của địa phương.

14.19 Liên quan đến cấp phát ngân sách, trước đây kinh phí để thực hiện CTMTQG ở cấp địa phương là kinh phí ủy quyền từ các chủ quản chương trình, nhưng từ năm 2001, kinh phí ngân sách nhà nước phân bổ cho thực hiện các CTMTQG tại địa phương được đưa vào cân đối ngân sách địa phương dưới hình thức bổ sung có mục tiêu.

14.20 Định mức ngân sách để phân bổ tài chính theo các CTMTQG còn chung chung hoặc đã quá cũ (như Thông tư 33/1999/TT-BTC của Bộ Tài chính ngày 29/3/1999, đưa ra hướng dẫn về quản lý và giải ngân nguồn chi thường xuyên của chương trình XĐGN và Thông tư 06/2000/TT-BKH của Bộ KHĐT ngày 27/6/2000).

14.21 Theo lý thuyết, các tỉnh được giả định cùng tham gia đóng góp với trung ương, địa phương, tổ chức quần chúng, DNNN và hộ gia đình để đạt được các mục tiêu của CTMTQG. Trong thực tế, phạm vi các cơ quan địa phương có thể tăng nguồn vốn lên rất khác nhau, nói chung những tỉnh giàu hơn có thể tăng đóng góp của địa phương nhiều hơn các tỉnh nghèo. Nghiên cứu đánh giá rà soát gần đây do UNDP tài trợ cho thấy rõ mức độ đa dạng về đóng góp của các cấp dưới trung ương cho chương trình XĐGN và CT135 ở các tỉnh. Nghiên cứu cho thấy là phần lớn đóng góp của các tổ chức quần chúng và cá nhân là để làm nhà cho các hộ nghèo và xây dựng cơ sở hạ tầng, còn các chương trình nhỏ khác chỉ nhận được rất ít sự đóng góp của cá nhân và tập thể.

Chi ngân sách nhà nước cho các CTMTQG

14.22 Bảng 14.1 và Biểu đồ 14.1 dưới đây cho thấy tỷ trọng của các CTMTQG trong tổng chi ngân sách nhà nước và tỷ trọng của từng CTMTQG riêng rẽ trong tổng số chi tiêu cho các CTMTQG. Bảng 14.1 cho thấy tỷ trọng chi các CTMTQG trong tổng chi ngân sách nhà nước đã tăng đáng kể, mặc dù với xuất phát điểm rất

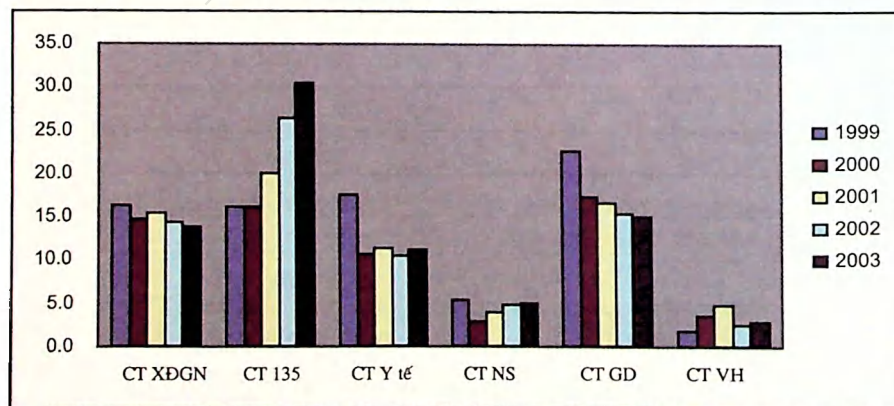
thấp: từ 2,0% lên 3,4% trong giai đoạn 1998 và 2002. Tổng chi cho các CTMTQG đã tăng gấp 3 lần về giá trị tuyệt đối, phản ánh không chỉ tăng cam kết chi tiêu cho các chương trình mục tiêu mà còn cho thấy tốc độ tăng trưởng nhanh chóng của ngân sách nhà nước.

Bảng 14.1: Tỷ lệ chi cho các CTMTQG trong tổng chi ngân sách nhà nước, giai đoạn 1998-2002

| Năm | Tổng chi tiêu cho các CTMTQG (tỷ đồng) | Tổng chi tiêu của Nhà nước (tỷ đồng) | CTMTQG/Tổng chi tiêu (%) |
|------|--|--------------------------------------|--------------------------|
| 1998 | 1.495 | 73.419 | 2,0 |
| 1999 | 2.484 | 84.817 | 2,9 |
| 2000 | 2.988 | 103.151 | 2,9 |
| 2001 | 3.405 | 119.403 | 2,9 |
| 2002 | 4.575 | 135.490 | 3,4 |

14.23 Tuy nhiên biểu đồ 14.1 cho thấy trong xu hướng chung là tăng ngân sách cho các CTMTQG, từng CTMTQG lại được phân bổ vốn khác nhau trong giai đoạn đánh giá chi tiêu công. Tỷ trọng của Chương trình Xóa đói giảm nghèo và tạo việc làm và Chương trình Giáo dục lại giảm so với tổng chi cho các CTMTQG. Tỷ trọng chi tiêu dành cho Chương trình Xóa đói giảm nghèo và tạo việc làm đã giảm từ 16,2% xuống còn 13,7% trong thời kỳ này và tỷ trọng dành cho Giáo dục cũng đã giảm từ 22,5% xuống còn 15% trong tổng chi tiêu cho các CTMTQG. Tuy nhiên, điều này cũng có thể giải thích được bởi việc chuyển một số nhiệm vụ đầu tư hạ tầng từ chương trình này sang cho CT135.

Biểu đồ 14.1: Tỷ trọng của các chương trình riêng rẽ trong tổng chi tiêu cho các CTMTQG, giai đoạn 1999 - 2003



14.24 Tỷ trọng chi tiêu dành cho y tế, nước sạch và văn hoá (chương trình văn hoá bắt đầu từ năm 2000) vẫn giữ tỷ lệ không đổi ở mức 10%, 5% và 2-3% tương ứng trong giai đoạn 1999 và 2003. Chương trình có tỷ trọng chi tiêu được tăng lên là Chương trình 135, tỷ trọng của chương trình này gần tăng lên gấp đôi từ hơn 15% lên hơn 30% tổng chi tiêu trong năm 2003. Số liệu sơ cấp của năm 2004 cho thấy tỷ trọng chi tiêu dành cho giáo dục có thể tăng đáng kể trong năm 2004, trong khi tỷ trọng của các chương trình khác sẽ giảm đi, còn tỷ trọng của Chương trình 135 giảm xuống dưới 30% tổng chi tiêu.

Vốn thực hiện từng chương trình trong thời gian qua

14.25 Tổng số vốn đã được phân bổ cho Chương trình Xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm trong 4 năm đầu tiên của kì lập kế hoạch hiện nay giai đoạn 2001-2005 là 3.780 tỷ đồng. Bên cạnh đó, nhiều tài trợ đã đầu tư cho các dự án xoá đói giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía Bắc, các tỉnh miền Trung và một số nơi khác, bổ sung thêm nguồn lực để đáp ứng nhu cầu về vốn. Số vốn được tài trợ lên tới 320 triệu USD vào năm 2005 (tương đương với 5.000 tỷ đồng).

14.26 Theo Chương trình 135, trong năm 2003 khoảng 1.200 tỷ đồng đã được phân bổ cho 2.342 xã và trong giai đoạn 2001-2004 khoảng 4.910 tỷ đồng được phân bổ. Ngân sách trung ương được phân bổ xuống các huyện và tiếp theo là xuống các xã dự kiến trên cơ sở một số tiền cố định trên một xã thuộc diện đặc biệt khó khăn được Chính phủ phân cho các tỉnh (500 triệu đồng). Phương pháp phân bổ vốn – một số tiền cố định cho một xã thuộc diện đặc biệt khó khăn – có lợi ích là rõ ràng và minh bạch. Trong quá trình thực hiện CT135 hàng năm, tỉnh và huyện hiện nay có thể phân bổ cho một xã lớn hơn 500 triệu đồng và giảm số tiền phân bổ của các xã khác trên cơ sở đánh giá sử dụng vốn. Tuy nhiên, các tỉnh phải đảm bảo trong thời gian thực hiện chương trình, trung bình mỗi xã mỗi năm phải nhận được 500 triệu đồng. Và với các CTMTQG khác, những tỉnh có nguồn vốn phân bổ lớn từ trung ương có xu hướng phân bổ một lượng nguồn lực địa phương (cấp tỉnh) lớn hơn.

14.27 Khoản đầu tư 1.650 tỷ đồng cho CTMTQG về y tế trong giai đoạn 2001-2004 so với con số 2.155 tỷ đồng trong nguồn ngân sách nhà nước toàn bộ giai đoạn 1990-2000. Phân bổ ngân sách của Chính phủ cho chương trình này đã tăng 46% về giá trị danh nghĩa và tăng khoảng 25% về giá trị thực trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2004 cho thấy ưu tiên của Chính phủ cho chương trình này. Tuy nhiên, mặc dù chi cho các CTMTQG về y tế đã tăng về lượng tiền nhưng tỷ trọng của chi tiêu cho y tế hiện nay của Chính phủ đã giảm từ năm 1999: tổng chi dành cho y tế đã tăng khoảng 31,5% giai đoạn 2000-2002, trong khi chi cho các CTMTQG chỉ tăng 22,1%. Những con số này không tính đến nguồn vốn được tài trợ, ví dụ nguồn vốn do Ngân hàng thế giới tài trợ 100 tỷ đồng cho các chương trình sốt rét và lao phổi.

14.28 Ngân sách nhà nước dành cho CTMTQG về nước sạch và vệ sinh nông thôn trong giai đoạn 2001-2004 là 880 tỷ đồng, với tổng số vốn từ trung ương, địa

phương và nhân dân đóng góp trong giai đoạn 1999-2003 lên đến 4.795 tỷ đồng. Trong thời kì 1999-2003, hơn 850 tỷ đồng đã được đầu tư so với 318 tỷ đồng đầu tư trong thời kì 1996-2000 và bên cạnh đó các nhà tài trợ quốc tế đã cam kết tài trợ một số tiền rất lớn (3.000 tỷ VND) trong thời kì này.

14.29 Ngân sách nhà nước dành cho CTMTQG về giáo dục và đào tạo từ năm 2001-2004 là 3.760 tỷ đồng so với 5.000 tỷ đồng đã được đầu tư trong toàn bộ thời kì từ 1991 đến 2000. Ngân sách dành cho các chương trình mục tiêu giáo dục trong năm 2004 (1.250 tỷ VND) gấp đôi so với ngân sách dành cho năm 2000.

14.30 Ngân sách nhà nước cũng đã dành 540 tỷ đồng cho các CTMTQG về Văn hoá trong thời kì 2001-2004, trong số đó một phần lớn (230 tỷ VND) được phân bổ cho năm 2004. Các nhà tài trợ, chính quyền địa phương và người dân cũng đã có kế hoạch đóng góp thêm khoảng 400 tỷ đồng trong giai đoạn từ năm 2001 đến năm 2004. Mức đóng góp này có thể so sánh được với nguồn vốn từ ngân sách là 475 tỷ đồng - chiếm hơn một nửa tổng số - trong giai đoạn 1994-2000, với nguồn vốn đóng góp của các nhà tài trợ quốc tế trong giai đoạn này là 300 tỷ đồng (chiếm 30% tổng số) và nguồn vốn từ cộng đồng là 215 tỷ đồng (chiếm 22% tổng số).

Rủi ro mua sắm, trách nhiệm tài chính của Chương trình XĐGN và Chương trình 135

14.31 Phần này xem xét tới rủi ro về liên quan đến mua sắm và trách nhiệm tài chính trong các CTMTQG về Xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm và Chương trình 135. Tuy nhiên, có thể rút ra một số kinh nghiệm từ đây cho một số CTMTQG khác. Các thảo luận trong phần này dựa vào kết quả nghiên cứu theo dõi chi tiêu công do UNDP tài trợ tiến hành năm 2003-2004, xem xét các rủi ro về trách nhiệm tài chính của 2 chương trình này ở 4 tỉnh (Tuyên Quang, Sơn La, Quảng Ngãi và Sóc Trăng) cũng như các nghiên cứu tình huống chi tiết về các CTMTQG ở Sóc Trăng. Nghiên cứu này của UNDP có tham khảo nghiên cứu của Chính phủ trước đó về phân bổ ngân sách cho các CTMTQG.

Những phát hiện của Nghiên cứu theo dõi chi tiêu công

14.32 Nghiên cứu theo dõi phát hiện thấy vốn của các Chương trình 135 và Chương trình Xoá đói giảm nghèo có thể được lần tìm từ trung ương xuống tỉnh và sau đó từ tỉnh xuống huyện với sự chênh lệch khá nhỏ. Chương trình 135 đặc biệt rõ ràng về mặt này. Về kinh phí Chương trình được quản lý và giải ngân thông qua hệ thống kho bạc, nguồn vốn được dựa trên cơ sở tiến độ đạt được trong khi triển khai dự án (chứng nhận có chữ kí là yêu cầu để chứng tỏ dự án đã hoàn tất mặc dù trong một số trường hợp, dự án được công nhận đã trả xong vốn vay từ cơ quan tài chính trên cơ sở dự toán và không dựa trên các yêu cầu thực tế về vốn).

14.33 Tuy nhiên, nghiên cứu khẳng định lại những phát hiện từ nghiên cứu phân bổ ngân sách trước đó cho thấy nguồn vốn do trung ương phân bổ không phải lúc nào cũng có mối liên hệ rõ ràng với những kế hoạch đã được lập với nguồn vốn được yêu cầu ở cấp tỉnh và cấp thấp hơn. Ví dụ, phân bổ vốn cho tạo việc làm và đào tạo không phải lúc nào cũng đáp ứng được nhu cầu của địa phương. Trái lại, phân bổ vốn trung ương từ Chương trình 135 thì rõ ràng và minh bạch hơn và làm tăng tính hiện hữu và tính sở hữu của Chương trình ở cấp địa phương. Theo Chương trình 135, nguồn vốn của trung ương được phân bổ cho huyện và xã trên cơ sở các định mức cho dự án xây dựng cơ sở hạ tầng (hiện nay là 500 triệu VND/xã). Nếu xã nào có năng lực còn hạn chế thì nguồn vốn sẽ được tạm thời chuyển cho xã khác.

14.34 Việc phân bổ ngân sách, quy trình giải ngân vốn và trách nhiệm quản lý/thực hiện Chương trình Xoá đói giảm nghèo giữa các tỉnh có sự khác biệt lớn cũng như trong cùng một tỉnh nhưng giữa những thời kì khác nhau. Sự khác biệt trong phân bổ vốn của Chương trình Xoá đói giảm nghèo có thể phản ánh sự đánh giá của trung ương về nhu cầu ưu tiên vốn của địa phương qua các năm. Thay vì dựa vào các định mức, việc phân bổ nguồn vốn của trung ương tiếp xuống cấp thấp hơn như cấp huyện dường như được tỉnh tự quyết định trên cơ sở kế hoạch của tỉnh và những nhu cầu ưu tiên về vốn. Nghiên cứu cũng phát hiện rằng các tỉnh sử dụng những định mức kinh tế kỹ thuật khác nhau để phân bổ nguồn lực thuộc các tiêu chương trình và những định mức này còn phức tạp và khó hiểu.

14.35 Trong khi vốn đầu tư của các CTMTQG được quản lý và theo dõi rõ ràng và minh bạch thông qua hệ thống kho bạc nhà nước, nguồn vốn chi thường xuyên không thể tách ra để theo dõi riêng được vì ghi chép trong hệ thống kho bạc nó được gộp với chi từ bổ sung cân đối ngân sách và không được “gắn” mã chương trình hoặc mã dự án nào cả. Nghiên cứu khuyến nghị rằng nên xác định rõ ràng chi tiêu ngân sách trong các CTMTQG và lập thành những mục ngân sách riêng rẽ, do đó có thể xác định và theo dõi nguồn vốn. Một số đóng góp trực tiếp của các doanh nghiệp và các nhà tài trợ nước ngoài thường không được phản ánh trong sổ sách của cấp huyện và xã và do đó sử dụng những nguồn ngân sách này không được “lồng ghép” vào những nguồn vốn do nhà nước tài trợ. Lồng ghép nguồn vốn của các nhà tài trợ vào ngân sách nhà nước tại cấp tỉnh có tác dụng làm tăng qui mô nguồn lực hiện có cho các ưu tiên chi tiêu của địa phương.

14.36 Với thời gian và nguồn lực hiện có, nghiên cứu theo dõi không thể lượng hoá một cách chính xác rủi ro tín dụng hay sự chi sai đối tượng từ Chương trình Xoá đói giảm nghèo. Với việc chưa có một đánh giá nào của Chương trình Xoá đói giảm nghèo trong một vài năm qua trước khi có đánh giá năm 2004, có ít bằng chứng để kết luận về rủi ro tài chính. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng đã tìm thấy ít bằng chứng cho thấy có sự chi sai đối tượng đáng kể nguồn vốn thuộc Chương trình 135 và Chương trình Xoá đói giảm nghèo, mặc dù không thể đánh giá liệu chi tiêu ở cấp dự án có thực sự tới được những hộ nghèo không. Nhìn chung, cơ chế quản lý và lập kế hoạch CTMTQG dựa trên lập kế hoạch từ trên xuống và

cung cấp thông tin từ dưới lên dường như hoạt động khá hợp lí. Sự rõ ràng trong quản lý và cơ cấu tài trợ và hệ thống báo cáo chính thức từ tỉnh xuống huyện và xã đã giúp thu hút ngày càng nhiều nguồn vốn và hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế trong việc triển khai các CTMTQG.

14.37 Mặc dù hệ thống kiểm soát tài chính khá mạnh, việc có nhiều dự án trong một CTMTQG đã gây khó khăn cho trung ương trong việc kiểm soát và giám sát vốn của các Chương trình. Chất lượng quản lý chi tiêu cũng bị hạn chế do: (1) thay đổi cán bộ thường xuyên, đặc biệt ở cấp xã (2) có quá nhiều cấp quản lý và (3) có nhiều nguồn tài trợ khác nhau cho Chương trình, cả bằng hiện vật và tiền mặt. Dòng vốn thông qua hệ thống kho bạc từ trung ương, xuống tỉnh và huyện có nghĩa là tương đối dễ kiểm soát và đánh giá việc sử dụng vốn và ngăn ngừa rò rỉ của Chương trình. Tuy nhiên, chưa có cơ chế kế toán, kiểm toán và đánh giá phù hợp – hệ thống quá phụ thuộc vào những báo cáo chung chung hoặc chỉ kiểm soát trên giấy tờ hay kiểm toán một lần, dù hữu ích những chỉ là kiểm tra “mang tính thời điểm”.

14.38 Nghiên cứu phát hiện rằng nguy cơ chi sai mục tiêu chủ yếu tiềm tàng ở cấp xã, nơi mà ghi chép và các tài khoản không đầy đủ hoặc không được lưu trữ. Trong những trường hợp mà xã chỉ đóng vai trò thụ hưởng lợi ích một cách thụ động hoặc các hộ gia đình chủ yếu nhận hỗ trợ bằng hiện vật, khả năng chi sai mục tiêu của nguồn vốn là rất cao do thiếu sự tham gia của người dân địa phương trong các hoạt động giám sát và khó khăn trong việc yêu cầu nhà thầu có trách nhiệm cao hơn. Nghiên cứu khuyến nghị cần có những nỗ lực phân cấp thực thi Chương trình 135 và Chương trình Xoá đói giảm nghèo mạnh mẽ hơn nữa, bắt đầu từ những xã có kĩ năng quản lý và kế toán mạnh. Tuy nhiên, giao trách nhiệm thực hiện cho cấp xã không nên dẫn đến làm yếu kiểm soát có hiệu quả. Do đó, cần phải tăng cường kĩ năng quản lý tài chính cho cấp xã và các nỗ lực tạo ra phải đảm bảo rằng tất cả mọi nguồn vốn của chương trình, bao gồm cả đóng góp của hộ gia đình và các tổ chức đoàn thể cho các hợp phần của Chương trình Xoá đói giảm nghèo và Chương trình 135 được theo dõi và báo cáo.

14.39 Nghiên cứu phát hiện rằng các cơ quan thực thi dự án phải chuẩn bị nhiều loại báo cáo khác nhau (báo cáo tháng, báo cáo quý, báo cáo hàng năm, báo cáo kết thúc dự án, báo cáo bất thường, v.v) cho các cơ quan quản lý và tài chính cấp cao hơn, cho kho bạc và các cơ quan có liên quan. Trong khi có sự kiểm tra thường xuyên ở nhiều cấp, sự thiếu phân công trách nhiệm dẫn đến kiểm tra chỉ là hình thức và nhìn chung chỉ có một số lỗi được báo cáo. Bên cạnh đó, các báo cáo chuyển lên trung ương thường là dạng tóm tắt, rất khó theo dõi kết quả chi tiết. Đồng thời thiếu sự trao đổi thông tin kinh nghiệm có thể nâng cao tính hiệu quả của dịch vụ được cung cấp. Nghiên cứu những báo cáo hiện có và phổ biến những

bài học kinh nghiệm từ những báo cáo này cho các địa phương có thể tạo ra những lợi ích đáng kể.

14.40 Một số nhân tố khác làm ảnh hưởng tới hiệu quả của Chương trình:

- Mức độ cấp vốn của trung ương không đủ để đạt được tác động bền vững về cơ sở hạ tầng, tạo việc làm hay tăng năng suất lao động trong ngắn hạn hay thậm chí trong trung hạn và đôi khi cần phải ứng vốn trước cho năm kế hoạch tới.
- Có thiên hướng chú trọng chi đầu tư trong các chương trình này nên có thể dẫn đến tình trạng các cơ sở hạ tầng được đầu tư sẽ không được duy tu bảo trì đầy đủ do đó sẽ bị giảm giá trị và giá trị sử dụng nhanh chóng và tình trạng này có thể đặt gánh nặng lên người dân địa phương sau này phải đóng góp để bảo dưỡng các tài sản đã được đầu tư.
- Có những vấn đề về thời điểm cả trong giải ngân lẫn cấp phát kinh phí. Ví dụ, có khoản phân bổ trong năm không được chi do chậm giải ngân vốn cho tiểu chương trình hỗ trợ sản xuất hay chậm giải ngân kinh phí mua thẻ bảo hiểm y tế.
- Chương trình không phải lúc nào cũng được phối hợp, điều phối tốt ở cấp cơ sở dẫn đến khó khăn trong quản lý.

Nghiên cứu trường hợp Sóc Trăng

14.41 Một nghiên cứu sâu về tỉnh Sóc Trăng nói chung đã khẳng định lại những phát hiện của Nghiên cứu theo dõi chi tiêu công. Nghiên cứu sâu khẳng định rằng mức độ chi sai mục tiêu vốn của CTMTQG là thấp, nhưng hiệu quả và hiệu lực vốn đầu tư của Chương trình Xoá đói giảm nghèo và Chương trình 135 còn có thể nâng cao hơn nữa. Việc chi tiêu lãng phí được quan sát thấy dưới hình thức cung cấp hàng hoá dưới dạng hiện vật, không được kiểm toán, các công trình, thiết bị cơ sở hạ tầng không sử dụng được hoặc sử dụng dưới công suất thiết kế (ví dụ đường xá, chợ hoặc đập thủy lợi không đủ nước tưới).

14.42 Nghiên cứu thực địa tại Sóc Trăng được tiến hành như một phần của Đánh giá tổng hợp Chi tiêu công, Mua sắm công và Trách nhiệm tài chính năm 2004, nghiên cứu thực địa này đã phát hiện ra là các chương trình được triển khai một cách thích hợp và tuân thủ những qui định hiện hành. Tuy nhiên chuyến khảo sát thực địa đồng thời cũng xác nhận những yếu kém được nêu ra trong Nghiên cứu theo dõi chi tiêu công của các CTMTQG vừa mới được hoàn thành trước đó, bao gồm: (1) thiếu sự kết nối giữa phân bổ nguồn vốn và đề xuất kế hoạch; (2) khó tách bạch chi tiêu thường xuyên của đơn vị với chi sự nghiệp của CTMT; (3) tiến độ giải ngân chậm chạp; (4) thiếu những định mức rõ ràng và giám sát chi tiết chi tiêu ở cả cấp trung ương và cấp tỉnh. Nghiên cứu khẳng định phát hiện của nghiên cứu theo dõi trước đó về Chương trình 135: vốn cho thấy là được quản lý rất tốt ở

những xã đã khảo sát, chỉ tiêu đáp ứng tốt nhu cầu địa phương, phân bổ và sử dụng nguồn vốn được công khai và minh bạch. Không có phát hiện thất thoát hoặc phân bổ và sử dụng vốn không đúng. Tổ chức quản lý Chương trình Xoá đói giảm nghèo còn chưa hợp lý và hiệu quả thấp, có nhiều cơ quan quản lý tham gia, sử dụng những định mức không còn phù hợp và thiếu sự tham gia của người dân địa phương trong giám sát chỉ tiêu. Rủi ro quản lý tài chính chủ yếu nằm ở trong quá trình kí kết hợp đồng, tiềm tàng khả năng nguồn vốn bị sử dụng sai mục đích khi chúng được chuyển từ trên xuống các cấp thấp hơn và do việc báo cáo lên cấp trên còn nghèo nàn.

14.43 Phân tích số liệu phân bổ và chỉ tiêu ở Sóc Trăng cho thấy chỉ tiêu cho Chương trình 135 chiếm 97% hoặc hơn phân bổ dành cho cấp tỉnh năm 2002 và 2003 và chiếm 109% số phân bổ trong năm 2001. Chương trình Xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm chiếm 97% tổng phân bổ năm 2001, nhưng chỉ chiếm 68% và 62% tổng phân bổ trong năm 2002 và năm 2003. Thực tế cho thấy kết quả của Chương trình Xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm thấp hơn mức phân bổ của năm 2003 và năm 2004 do một số nhân tố bao gồm việc thiết kế cho xây dựng cơ sở hạ tầng mất nhiều thời gian hơn dự kiến, dẫn đến chậm trễ trong hoàn thành công việc và giải ngân; chậm tiến độ giải ngân cho tái định cư và yếu kém trong khâu lập kế hoạch ở cấp địa phương (đặc biệt ở cấp xã), dẫn đến chậm tiến độ giải ngân và chậm nhận phân bổ vốn.

14.44 Còn nhiều yếu kém trong công tác mua sắm ở Sóc Trăng và cần được cải thiện. Lựa chọn các doanh nghiệp địa phương thực hiện các dự án được phát hiện là nhìn chung phù hợp với mục tiêu của chương trình, mặc dù thường không có hoặc có ít sự cạnh tranh trong lựa chọn nhà thầu và do đó có rủi ro là các nhà thầu có thể thông đồng với các nhà quản lý CTMTQG. Tại tỉnh Sóc Trăng, các nhà tư vấn thiết kế và một số nhà thầu được cấp tỉnh chỉ định, nhưng các nhà thầu và các hợp đồng lại do cấp huyện giám sát, ngay cả đối với các công trình xây dựng bằng vốn đóng góp của người dân địa phương. Việc cấp xã không thể tham gia lựa chọn nhà thầu (và do đó quá trình mua sắm cũng nằm ngoài tầm kiểm soát của họ) có thể dẫn tới kết quả mua sắm chưa tương ứng với đồng tiền bỏ ra).

14.45 Đấu thầu cạnh tranh hoàn toàn chỉ được áp dụng cho các chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng cơ bản có giá trị trên 1 tỷ đồng (65.000 USD). Gần như toàn bộ công việc được tiến hành thông qua Chương trình Xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm và Chương trình 135 đều thấp hơn mức trần này, hoặc là được chia nhỏ thành những dự án có giá trị thấp hơn 1 tỷ đồng. Sự thiếu cạnh tranh - 4 doanh nghiệp trong huyện được nghiên cứu ở tỉnh Sóc Trăng thắng tất cả các hợp đồng - dường như cho thấy chi phí mua sắm sẽ cao hơn nếu có mua sắm không có cạnh tranh. Chỉ với một vài nhà thầu được biết đến, đương nhiên tồn tại rủi ro thông đồng giữa các doanh nghiệp và các nhà đầu tư, có thể dẫn đến chi phí tăng lên quá mức. Dự toán thường dựa trên những định mức cũ và các hoá đơn không khớp với tổng số tiền đã thanh toán.

Tác động và hiệu quả của các CTMTQG

14.46 Về tổng thể, dường như là thành công của các CTMTQG đã tạo điều kiện cho các thay đổi quan trọng diễn ra ở nông thôn và miền núi và trở thành một cầu phân quan trọng trong nỗ lực XĐGN của Chính phủ ở những vùng nghèo nhất. Những tiến bộ đáng kể ở một số địa phương đã diễn ra thông qua CTMTQG. Các CTMTQG đã góp phần đạt được các mục tiêu quốc gia ở cấp địa phương.

14.47 Số liệu thống kê chính thức cho thấy rằng mục tiêu của từng chương trình được CTMTQG hỗ trợ đã đạt được những kết quả sau:

- Các mục tiêu của CT135 về khả năng tiếp cận với trường học, nước sạch, đường giao thông đã được hoàn thành.
- Các chỉ số chính cho thấy rằng đã có tiến triển trong việc thực hiện các mục tiêu y tế ở các vùng nghèo và vùng sâu vùng xa. Tổng tỷ lệ tử vong đã giảm xuống một nửa và tình hình sức khỏe của người dân đã được cải thiện đáng kể với tuổi thọ tăng từ 65,2 lên 71,3 trong giai đoạn 1989- 2002.
- CTMTQG về nước sạch được đánh giá là phương thức có hiệu quả để huy động nguồn lực cho các xã đặc biệt khó khăn. Năm 2003, 14 triệu hộ nghèo nông thôn đã được dùng nước sạch so với năm 1998 đã tăng ở mức 4,4% mỗi năm. Điều này thể hiện mức tăng từ 32% lên 54% dân số nông thôn được sử dụng nước sạch.
- Tất cả các tỉnh, thành phố đã đáp ứng các tiêu chuẩn quốc gia về giáo dục tiểu học và xoá nạn mù chữ. Chương trình giáo dục tiểu học và xoá mù chữ đã tạo điều kiện cho trẻ em được đến trường đúng tuổi. Các nỗ lực tăng cường giáo dục ở vùng núi mang lại kết quả là hơn 300 trường dân tộc nội trú đã được xây ở các vùng xa xôi hẻo lánh, tăng tỷ lệ biết chữ.
- Trong giai đoạn 2001-2004, các thành tựu của CTMTQG về văn hoá bao gồm: bảo tồn di vật; tu bổ lại các làng truyền thống, nâng cao chất lượng ngành điện ảnh và những lợi ích trực tiếp như tạo việc làm và thu nhập cho người dân địa phương là kết quả ở các làng, vùng được khôi phục trở thành điểm thu hút khách du lịch.

Những thách thức và điểm yếu nội tại của các CTMTQG

14.48 Mặc dù đạt được những thành tựu đáng kể nêu trên, vẫn còn nhiều thách thức lớn đối với các CTMTQG:

- Một vấn đề hết sức quan trọng là *khả năng tài chính*. Trong khi các CTMTQG tạo ra những lợi ích thực tế, mức cấp vốn từ ngân sách trung ương là quá thấp để tạo ra những thay đổi cơ bản về cơ sở hạ tầng, việc

làm và năng suất trong trung hạn. Mặt khác chi tiêu thường tập trung vào đầu tư, do đó các công trình xây dựng lên thường không được duy tu bảo dưỡng, nhanh chóng bị xuống cấp.

- *Hướng mục tiêu đến các đối tượng nghèo nhất:* Như chương 3 đã thảo luận và minh họa tại các Hộp 14.1, 14.2 và 14.3, vẫn có thể cải thiện việc hướng mục tiêu đến đối tượng nghèo nhất thông qua CTMTQG. Điều này có thể đạt được thông qua việc tăng định mức phân bổ ngân sách và thông qua việc sử dụng các số liệu nghèo đói tốt hơn để phân bổ đúng đối tượng.
- *Xây dựng năng lực* là một thách thức lớn: các xã gần như không tham gia vào quản lý dự án và quản lý vốn ở cấp địa phương. Cần đưa các hộ nghèo và đại diện của họ vào quá trình thực thi và giám sát các chương trình để các CTMTQG có thể mang lại đầy đủ lợi ích mong muốn.
- *Việc lập chứng từ và ghi chép tài chính* tại cấp xã thường yếu. Nhiều hoạt động của chương trình tại địa phương không được phản ánh trên tài khoản và các cán bộ tài chính xã thường không có kiến thức và không được đào tạo về kế toán và quản lý tài chính.
- *Các qui chế điều hành và quản lý tài chính* cần được cải tiến. Chưa có các cơ chế báo cáo, đánh giá, kiểm toán và kế toán phù hợp. Hệ thống phụ thuộc nhiều vào các báo cáo chính thức hàng năm. Theo dõi, giám sát và đánh giá chương trình chưa được tiến hành tốt do thiếu những qui định rõ ràng và phù hợp liên quan đến sự phối hợp giữa các bộ ngành và chính quyền địa phương và các sở ban ngành khác của tỉnh.
- Có những vấn đề về *thời điểm cả trong giải ngân lẫn trong cấp phát vốn*. Các chuyến đi khảo sát thực tế cho thấy có các khoản phân bổ trong năm không được chi do giải ngân và cấp phát vốn chậm, do chậm mua thẻ bảo hiểm y tế, v.v. Ngược lại, còn có tình trạng thiếu vốn cho các dự án kết cấu hạ tầng dẫn đến cần phải ứng trước vốn của kế hoạch năm tiếp theo và thiếu vốn cho nhiều Chương trình như các chương trình khuyến nông.
- Tuy có chủ trương, nhưng *việc huy động đóng góp của các tổ chức và cá nhân* còn rất hạn chế. Hầu hết đóng góp của đoàn thể, cá nhân là dành cho việc xây dựng nhà ở cho các hộ nghèo và xây dựng kết cấu hạ tầng cho các xã thuộc Chương trình 135, trong khi các tiểu chương trình khác nhận được đóng góp rất ít của cá nhân hoặc tập thể, điều này hạn chế ảnh hưởng của các tiểu chương trình.
- Vẫn tồn tại *những vấn đề cấp thiết về xã hội, giáo dục và y tế*, đặc biệt ở các xã vùng sâu vùng xa: suy dinh dưỡng trẻ em vẫn là một vấn đề nghiêm trọng tại Việt Nam tác động đến một phần ba số trẻ em, đây là một trong những tỷ lệ suy dinh dưỡng cao nhất trong khu vực; sốt xuất

huyết, lao phổi và HIV/AIDS đang xuất hiện trở lại và trở nên trầm trọng hơn dưới tác động của kháng thuốc, di dân, quá đông dân và ô nhiễm không khí và gần một nửa các hộ gia đình nông thôn không được sử dụng nước sạch.

Hộp 14.1: Hiệu quả Chương trình Xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm

Khó tách biệt tác động của Chương trình Xoá đói giảm nghèo với tác động của chi từ nguồn ngân sách chung, bổ sung cân đối ngân sách tỉnh và các nguồn vốn khác đối với kết quả xoá đói giảm nghèo ở mỗi địa phương. Xem xét các số liệu về nguồn vốn cho thấy chưa có mối liên quan chặt chẽ giữa phân bổ vốn Chương trình Xoá đói giảm nghèo cấp tỉnh với mức độ giảm đói nghèo được ghi nhận. Bảng dưới đây chỉ cho thấy mối liên hệ giữa nguồn vốn Chương trình Xoá đói giảm nghèo của trung ương và tỷ lệ giảm đói nghèo là không trực tiếp ví dụ, trong giai đoạn 2001-2003, tỉnh Tuyên Quang đã nhận được số vốn bằng 80% số vốn mà tỉnh Sơn La và Quảng Ngãi nhận được nhưng tỷ lệ đói nghèo của Sơn La chỉ bằng 1/3 trong năm 2003.

Bảng 14.2: Mối liên quan giữa cấp vốn từ trung ương cho XĐGN và tỷ lệ nghèo

| Tỉnh | 2001 | | 2002 | | 2003 | |
|-------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|
| | Tỷ lệ nghèo (%) ¹ | Phân bổ vốn CTMT (trđ) | Tỷ lệ nghèo (%) ² | Phân bổ vốn CTMT (trđ) | Tỷ lệ nghèo (%) ³ | Phân bổ vốn CTMT (trđ) |
| Tuyên Quang | 12,4 | 38.805 | 8,2 | 34.259 | 6,5 | 14.471 |
| Sơn La | 27,1 | 37.433 | 22,8 | 24.247 | 18,3 | 38.750 |
| Quảng Ngãi | 24,6 | 49.988 | 22,0 | 27.072 | 18,3 | 27.414 |
| Sóc Trăng | 34,3 | 16.870 | 30,2 | 52.594 | 26,9 | 98.116 |
| Việt Nam | 17,2 | - | 14,4 | - | 11,6 | - |

Mặt khác, cũng cần phải nói thêm rằng, việc giảm tỷ lệ hộ nghèo còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác như trình độ phát triển, điều kiện khí hậu và tự nhiên.

Nguồn: Số liệu đói nghèo do Bộ LĐTBXH, phân bổ ngân sách do Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở LĐTBXH ở các tỉnh khác nhau cung cấp.

Lưu ý: (1) Bắt đầu từ đầu năm 2001 (với mức đói nghèo mới); (2) vào tháng 12/2001, (3) vào ngày 31/12/ 2002.

Hộp 14.2: Tác động của Chương trình 135 đối với giảm đói nghèo

Mục tiêu của Chương trình 135 – xét về khía cạnh tiếp cận với trường học, nước sạch, đường xá, v.v – đang được hoàn thành. Kết quả là những dự án thuộc Chương trình 135 kết hợp với các Chương trình và dự án khác, sau 5 năm, hầu hết tất cả các xã thuộc Chương trình đã nhận được đầu tư vào dự án giao thông, xây dựng trường học, đường điện và nước sạch, chợ, trạm y tế và các cơ sở vật chất bị khác. Những thành tựu cụ thể của chương trình bao gồm:

- Gần 3/4 số xã nhận được ít nhất 5 dự án lớn như, đường giao thông, đường điện, trường học, cung cấp nước sạch và trạm y tế;
- 84% số xã và 65% số hộ gia đình tiếp cận được điện; 86% số xã hiện nay có trường tiểu học và 73% số xã có trường cấp 2 kiên cố và 96% số xã có trạm y tế;
- Nhiều dự án thủy lợi đã được triển khai, nâng cao mức lương thực bình quân đầu người từ 290kg lên 384kg/người/năm và ở một số nơi là 500 kg/người/năm.

Về tổng thể, rõ ràng thành quả trên đã góp phần mang lại một số đổi thay quan trọng tại khu vực nông thôn và miền núi và là cầu phân vật chất trong nỗ lực của Chính phủ nhằm giảm đói nghèo tại những vùng nghèo nhất.

Việc định một số vốn cố định phân bổ trên một đầu xã cho phép nguồn vốn được hướng trực tiếp cho các xã nghèo - là những xã có tới ít nhất 40% dân số có mức sống dưới mức chuẩn nghèo đói quốc gia. Tuy nhiên, cơ chế phân bổ - một số vốn cố định cho 1 xã - không tính sự khác biệt về số hộ gia đình của xã thuộc chương trình, điều kiện địa lí, địa hình và các nhân tố địa phương và những khó khăn. Do đó, nguồn vốn có lẽ nên được xem xét là đáp ứng những nhu cầu cơ bản (liên quan đến cơ sở hạ tầng). Trong khi các tỉnh và huyện có toàn quyền bổ sung thêm vào vốn của trung ương cấp nhưng thực tế dường như việc bổ sung vốn của địa phương chỉ ở mức hạn chế và cũng không rõ nguồn vốn bổ sung này có đang được hướng trực tiếp cho các xã có nhiều người nghèo hay là nhiều hộ nghèo.

Hộp 14.3: Hiệu quả của các chương trình mục tiêu phòng chống một số bệnh xã hội, bệnh dịch nguy hiểm và HIV/AIDS

Các chỉ báo tình hình sức khỏe của Việt Nam đã được cải thiện và tỷ lệ tử vong đã giảm một nửa. Các dự án (chống sốt rét, bệnh phong, lao phổi, v.v.) thuộc chương trình MTQG về y tế đã giúp Chính phủ và các nhà tài trợ định hướng chi tiêu hiệu quả hơn, nâng cao đáng kể sức khỏe của người dân trong những năm gần đây: tuổi thọ trung bình đã tăng từ 65,2 tuổi năm 1989 lên 71,3 tuổi năm 2002. Hiệu quả của CTMTQG về Y tế được đánh giá dựa trên những chỉ số cụ thể của từng tiểu chương trình. Nhìn chung tất cả các dự án của chương trình đều đạt được mục tiêu đề ra. Một số đã tăng hoặc duy trì được hiệu quả của mình:

- Tỷ lệ tiêm chủng trẻ em sơ sinh được duy trì ở mức hơn 90%, dẫn đến thành công trong việc loại trừ bệnh bại liệt;
- Chương trình chống suy dinh dưỡng đã giảm số trẻ suy dinh dưỡng được 2,2%/năm so với 0,6%/năm trong thời kì 1985-1995, mặc dù có ý kiến cho rằng tỷ lệ giảm này vẫn còn rất thấp (và thấp hơn mức tăng trưởng GDP), mặc dù mức sống chung của người dân đã được nâng lên.

CTMTQG cho phép hướng nguồn lực trực tiếp vào người dân ở cấp xã, ví dụ thông qua các trạm y tế xã. Trọng tâm của giai đoạn 2006- 2010 sẽ tập trung vào tính bền vững của Chương trình và tiếp tục giảm tỷ lệ mắc bệnh. Đối với Chính phủ điều quan trọng là phải duy trì và nếu có thể tăng nguồn vốn cho dự phòng thay vì cho điều trị, bởi vì đầu tư cho dự phòng có hiệu quả kinh tế hơn trong dài hạn. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy hầu hết các hệ thống y tế khó khăn khi thực hiện điều này. Thất chặt tiếp cận với thuốc bắt buộc phải có bác sỹ kê đơn, tăng cường các chương trình phòng dịch (và tạo những khuyến khích về kinh tế cho các bác sỹ khi tham gia vào những chương trình này) và đầu tư chăm sóc sức khỏe cấp xã sẽ giúp cho vấn đề chăm sóc sức khỏe có hiệu quả hơn và có thể trang trải được.

Tuy nhiên vẫn còn một số mục tiêu của chương trình chưa đạt được hoặc đạt được nhưng không ổn định và không bền vững. Ví dụ:

- Không phải tất cả các ca mắc bệnh phong đều được phát hiện;
- Tỷ lệ ngộ độc thực phẩm và chết do ngộ độc thức ăn/100.000 người vẫn còn cao;
- Mặc dù đây là một lĩnh vực khó, số lượng bệnh nhân tâm thần phân liệt được phát hiện và quản lý bởi cộng đồng vẫn còn thấp so với mục tiêu đề ra.

Có sự khác biệt rõ ràng về hiệu quả của chương trình theo vùng. Sự khác biệt lớn có thể quan sát được về các chỉ số liên quan đến các CTMTQG giữa các vùng, chỉ số đạt thấp ở vùng miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Để đạt được những mục tiêu quốc gia, cần có một ưu tiên rõ ràng trong các CTMTQG để triển khai các dự án ở những tỉnh và vùng khó khăn. Tuy nhiên, Chính phủ cần tiếp tục trao quyền tự chủ cho tỉnh và giải quyết khó khăn trong việc tiếp cận với những hộ nghèo ở vùng sâu vùng xa. Một biện pháp đảm bảo tập trung lớn hơn vào nhu cầu của các hộ nghèo, những người dễ bị tổn thương nhất đối với những dịch bệnh của cộng đồng, v.v là cụ thể hoá phân bổ nguồn vốn tới những vùng/xã đó trong một văn bản thỏa thuận giữa Bộ Y tế và UBND tỉnh trong việc sử dụng nguồn vốn.

Khuyến nghị

14.49 CTMTQG đóng một vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ và giúp đảm bảo thực hiện các ưu tiên quốc gia ở cấp địa phương và giải quyết vấn đề của nhóm nghèo nhất. Tuy nhiên việc chi ngân sách thông qua các chương trình này còn nhỏ so với chi bằng nguồn ngân sách chính và tác động của nó do vậy còn rất hạn chế. So với các chương trình tài trợ có điều kiện ở các nước được phân cấp mạnh hơn, CTMTQG ở Việt Nam còn nhỏ đáng kể so với tỷ trọng chi ngân sách và có thể sẽ được tăng lên theo thời gian. Sự tồn tại của các CTMTQG đồng thời không thay thế cho nhu cầu đảm bảo việc chi tiêu bằng nguồn ngân sách chính đóng góp vào việc thực hiện các mục tiêu quốc gia bao gồm cả mục tiêu giảm nghèo.

14.50 ĐGTHCTC 2004 khuyến nghị cần tiếp tục thực hiện các CTMTQG và có thể cần tăng hơn nữa tỷ lệ chi cho các chương trình này, vì chúng đang đóng vai trò quan trọng để giúp đạt được các mục tiêu quốc gia ở cấp địa phương như giảm nghèo. Cách tiếp cận bổ sung thông qua điều chỉnh việc chi tiêu bằng nguồn ngân sách chính hướng vào người nghèo có thể là một công cụ mạnh mẽ để giảm nghèo và giảm bất bình đẳng theo khía cạnh số lượng người thoát khỏi đói nghèo. Tuy nhiên, phương pháp này có thể không phải lúc nào cũng là một công cụ hiệu quả để tiếp cận được những người nghèo nhất ở những vùng sâu, vùng xa. Hay nói một cách khác, cả hai công cụ điều chỉnh chi tiêu bằng nguồn ngân sách chính và CTMTQG là cần thiết và nếu chỉ có một trong hai công cụ này thì chưa đủ.

14.51 Một lập luận khác ủng hộ việc tiếp tục thực hiện các CTMTQG là có các bằng chứng (mà phân tích này là một trong số đó) cho thấy các CTMTQG không yếu kém lắm về mặt quản lý tài chính như một số ý kiến cho là như vậy và các chương trình này tạo ra những giá trị tương xứng với đồng vốn bỏ ra. Do đó, trong khuôn khổ nguồn lực vĩ mô cho phép, có luận cứ để định hướng việc chi tiêu bằng nguồn ngân sách chính nhiều hơn nữa vào những người nghèo cũng như đầu tư nhiều nguồn lực hơn cho CTMTQG, đặc biệt là những chương trình tương đối hiệu quả như Chương trình 135, chương trình y tế và chương trình nước sạch.

14.52 Các khuyến nghị khác bao gồm:

- Các CTMTQG cần được hợp lý hoá và điều phối tốt hơn với nhau và với chương trình chi tiêu bằng nguồn ngân sách chính. Có thể bỏ một số hoạt động hay chuyển một số hoạt động khác vào các chương trình chi tiêu bằng ngân sách thường xuyên của các bộ ngành chủ quản.
- Cần có các cơ chế mạnh mẽ hơn để đảm bảo rằng các CTMTQG hỗ trợ cho các mục tiêu quốc gia. Cần có một thỏa thuận hoạt động hàng năm giữa các bộ, ngành trung ương quản lý CTMTQG và chủ tịch UBND các tỉnh có liên quan - trên cơ sở một chiến lược dài hạn đã được thống nhất- trong đó qui định chi tiết mục tiêu của nguồn vốn, phân bổ vốn, các qui định chi tiêu và đầu ra tương ứng và các chỉ số đo lường tác động và kết quả đầu ra và tác động.

- Cần xây dựng một cơ chế khuyến khích sử dụng vốn có hiệu quả và nâng cao tính bền vững của các công trình đầu tư. Cụ thể là vấn đề duy tu bảo dưỡng không đầy đủ các công trình cơ sở hạ tầng và thiết bị hiện nay. Khi lập kế hoạch nếu không có đủ vốn để phân bổ cho Vận hành và Bảo dưỡng, cần cắt phân bổ vốn cho đầu tư xây mới để phân bổ cho vận hành và bảo dưỡng.
- Cần có các nỗ lực nâng cao kỹ năng và năng lực cán bộ cấp xã. Cán bộ xã cần được đào tạo về kế toán và các kỹ năng quản lý dự án và tài chính.
- Cần tăng cường sự tham vấn và tham gia của người dân địa phương trong quản lý và lập kế hoạch của các CTMTQG. Có tiềm năng trong việc thông tin rõ ràng và thường xuyên hơn từ trên xuống cấp thôn bản và tìm kiếm sự tham gia của những hộ gia đình nghèo trong quá trình giám sát dự án. Điều đó sẽ có lợi cho dự án vì dự án sẽ đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người nghèo.
- Khắc phục các yếu kém trong hệ thống mua sắm. Vấn đề đấu thầu thiếu cạnh tranh và cung cấp hàng hoá bằng hiện vật thay cho tiền mặt cần được giải quyết thông qua cải tổ bản thân quá trình mua sắm.
- Cải thiện công tác giám sát và báo cáo trong các CTMTQG. Các tỉnh phải có trách nhiệm báo cáo và ghi chép các đóng góp của cộng đồng và cần nêu rõ dòng vốn và chi tiêu được xác định như thế nào (sử dụng mục lục ngân sách nhà nước) vì điều này sẽ giúp tăng tính minh bạch của chi tiêu. Mã chương trình/dự án và mã nguồn vốn trong Hệ thống Thông tin quản lý kho bạc và ngân sách sẽ hỗ trợ cho vấn đề này. Cần nâng cao chất lượng các chỉ báo của CTMTQG bằng cách cụ thể hóa chúng ở mức cao nhất có thể và công tác đánh giá dự án cũng cần được cải thiện thông qua việc sử dụng các kỹ thuật đánh giá dự án và đánh giá kinh tế đã được chuẩn hoá.
- Cần tiến hành đánh giá định kì các CTMTQG. Cần xây dựng một kế hoạch thanh tra và kiểm toán trong đó có nêu rõ phương pháp chọn mẫu và báo cáo. Cần xác định một cơ quan chuyên về báo cáo trong Chính phủ để xem xét và báo cáo cho mọi đối tượng có liên quan đến tiến độ giải ngân, theo dõi chi tiêu.
- Nên xây dựng cơ chế thu thập những bài học từ những sáng kiến, cải tiến của địa phương về thực hiện các CTMTQG và đảm bảo có cơ chế để phân tích và phổ biến những bài học kinh nghiệm ở cấp quốc gia và giữa các tỉnh. Điều này gắn với những điểm đã nêu ở trên về nâng cao chất lượng báo cáo và đánh giá. Hiện nay, những bài học rút ra từ một địa phương (ví dụ từ Chương trình 135 của tỉnh Tuyên Quang) chưa được áp dụng nhiều các địa phương khác. Đồng thời cũng có thể áp dụng những bài học kinh nghiệm tích lũy được từ các CTMTQG vào thực hiện các chương trình chi tiêu bằng vốn ngân sách chung.

Bản sao lưu trữ

In 520 cuốn, khổ sách: 21x28cm tại Công ty In Tài chính.

Giấy phép xuất bản số: 04B/747/XB-QLXB. Nhà Xuất bản Tài chính cấp ngày 04/5/2005

Giá: 55.000đ