



UNITED  
NATIONS



VIETNAM

Liên Hợp Quốc  
tại Việt Nam

Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ  
***Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ***

## **Sứ mệnh của Liên Hợp Quốc tại Việt Nam**

Liên Hợp Quốc phối hợp với Chính phủ và nhân dân Việt Nam phấn đấu đảm bảo rằng mọi người dân Việt Nam được hưởng một cuộc sống ngày càng thịnh vượng với nhân phẩm, sức khỏe không ngừng được nâng cao và phạm vi lựa chọn được mở rộng hơn. Thông qua nỗ lực chung của toàn hệ thống và từng tổ chức thành viên, Liên Hợp Quốc quan tâm và tạo cơ hội cho những người nghèo và dễ bị tổn thương nhất cũng như cho thanh niên - những chủ nhân của tương lai.

Theo tinh thần Hiến chương Liên Hợp Quốc và Tuyên bố Thiên niên kỷ, Liên Hợp Quốc tăng cường áp dụng nguyên tắc bình đẳng và công bằng xã hội, đồng thời cung cấp ý kiến tư vấn vô tư và chuyên gia kỹ thuật cũng như tạo điều kiện tiếp cận với tri thức toàn cầu và kinh nghiệm trong nước để giải quyết những thách thức phát triển của Việt Nam.



## Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ

*Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ*

Hà Nội, tháng 11 năm 2003





# Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ

## Lời nói đầu

Kể từ khi phê chuẩn Tuyên bố Thiên niên kỷ cùng với 188 quốc gia khác tại Hội nghị Thượng đỉnh Thiên niên kỷ của Liên Hợp Quốc vào tháng 9 năm 2000 cho đến nay, Việt Nam tiếp tục đạt được những kết quả đầy ấn tượng trong quá trình tiến tới thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG).

Từ năm 1990 đến nay, tỷ lệ nghèo ở Việt Nam đã giảm một nửa, vượt trước nhiều so với kế hoạch thực hiện MDG này. Việt Nam cũng đạt được những kết quả đáng kể về rất nhiều chỉ số MDG khác. Điều đó cho thấy đời sống của người dân đã có những bước cải thiện to lớn. Trong khi đó, như đã được nêu trong Báo cáo MDG năm ngoái với tiêu đề “*Đưa các MDG đến với người dân*”, hiện vẫn còn tồn tại một loạt khoảng cách và chênh lệch lớn và, trong một số trường hợp, rất lớn về kinh tế - xã hội giữa 61 tỉnh/thành trong cả nước.<sup>1</sup> Ngoài ra, những số liệu sơ bộ mới đây cho thấy dường như tình trạng nghèo về lương thực và thiếu đói của nhiều người nghèo nhất trong số những người nghèo đã gia tăng trong bốn năm qua, và điều đó cho thấy quá trình phát triển chưa thực sự phục vụ cho mọi đối tượng mà còn có những khiếm khuyết và khoảng trống lớn.

Báo cáo năm nay với tiêu đề “*Xóa bỏ Khoảng cách Thiên niên kỷ*” đề cập tới việc phát huy những kết quả đầy ấn tượng mà Việt Nam đã đạt được trong việc cải thiện cuộc sống của người dân trong thập kỷ qua, đồng thời mở rộng quá trình phát triển để mang lại lợi ích cho cả những đối tượng bị bỏ lại phía sau cũng như đảo ngược những khoảng cách về kinh tế - xã hội đang gia tăng. Nói tóm lại, báo cáo này đề cập tới việc đạt được các MDG cho mọi người dân Việt Nam, trẻ em gái cũng như trẻ em trai, phụ nữ cũng như nam giới, các dân tộc thiểu số cũng như dân tộc Kinh, và người dân thành thị cũng như người dân nông thôn.

Để xóa bỏ những khoảng cách thiên niên kỷ đòi hỏi phải đầu tư đáng kể cho việc tăng cường năng lực cho cấp tỉnh và các cấp ở dưới để có thể thực hiện phân cấp có hiệu quả về tài chính và thẩm quyền ra quyết định. Việc tăng cường năng lực cho các địa phương để họ tự đưa ra các giải pháp của mình có ý nghĩa quan trọng nhằm đáp ứng một cách bền vững những ưu tiên thực sự của các cộng đồng địa phương, đồng thời tiếp cận với những đối tượng có hoàn cảnh khó khăn nhất. Đối với một số tỉnh nghèo bị cách biệt nhiều nhất, trong thời gian tới rất cần phải hỗ trợ thêm cho những nỗ lực của địa phương bằng cách tăng đáng kể việc điều chuyển các khoản ngân sách một cách công bằng và có hiệu quả giữa các tỉnh từ ngân sách Trung ương.

Trong bối cảnh đó, việc áp dụng công thức điều chuyển ngân sách giữa các tỉnh gắn với các tiêu chí được xây dựng dựa trên nhu cầu khách quan sẽ có tác dụng hỗ trợ to lớn để mang lại tính công bằng và hiệu quả cho các khoản ngân sách được điều chuyển như vậy. Để đảm bảo hiệu quả của các khoản ngân sách này cần phải áp dụng những biện pháp khuyến khích hợp lý. Những biện pháp này cũng có tác dụng thúc đẩy mạnh mẽ các sáng kiến ở địa phương nhằm phát triển các hoạt động tạo thu nhập, việc làm và nguồn thu thuế của địa phương.

Giống như báo cáo MDG năm ngoái, báo cáo năm nay cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách và các cán bộ ra quyết định một loạt chỉ tiêu và chỉ số về tiến độ thực hiện các MDG theo cấp tỉnh. Việc đưa ra các chỉ tiêu và chỉ số như vậy nhằm tạo thuận lợi cho việc

<sup>1</sup> Báo cáo này được xây dựng dựa trên báo cáo MDG năm 2002 “*Đưa các MDG đến với người dân*”, tháng 11 năm 2002 của tập thể các cơ quan Liên Hợp Quốc tại Việt Nam (UNCT); Báo cáo của Nhóm Công tác về Xóa đói giảm nghèo “*Đạt được các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam*”, tháng 6 năm 2002; và báo cáo MDG năm 2001 “*Tiến độ thực hiện các Chỉ tiêu Phát triển quốc tế/các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (IDT/MDG)*”, tháng 7 năm 2001, UNCT - là báo cáo đầu tiên đánh giá về tình hình thực hiện các MDG tại Việt Nam.

phân tích và so sánh giữa các tỉnh cũng như giúp ích cho việc xác định tốt hơn mục tiêu phân bổ nguồn lực. Do các số liệu hiện có sẽ tiếp tục được cải thiện thêm nên mục đích đặt ra là phải phát triển và hoàn thiện hơn nữa những chỉ số này để góp phần định hướng cho quá trình tiến tới thực hiện đầy đủ các MDG.

Báo cáo MDG năm nay còn đề cập tới vấn đề bền vững. Kinh nghiệm đáng buồn của 50 năm qua là nhiều nước đang phát triển đã duy trì tốc độ tăng trưởng GDP cao trong một thời gian dài do có khả năng tiếp cận dễ dàng với các khoản tài chính. Những khoản tài chính này được cung cấp nhằm cải thiện tạm thời các chỉ số xã hội để rồi bất thành linh đẫy các nước này rơi vào tình trạng bất ổn định và khủng hoảng kinh tế - xã hội làm cho đời sống của người dân bị sa sút nghiêm trọng.

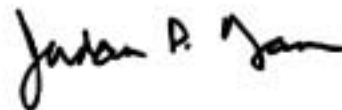
Trong bối cảnh đó, những số liệu thống kê về kinh tế - xã hội gần đây cũng cho thấy rõ những thách thức mới đối với tính bền vững của quá trình phát triển của Việt Nam. Mặc dù tốc độ tăng trưởng kinh tế dường như đang tăng lên về mặt định lượng, song chất lượng của kết quả tăng trưởng đó là vấn đề cần xem xét vì những số liệu và kết quả phân tích gần đây cho thấy chất lượng của các khoản đầu tư công cộng đang bị giảm sút.

Tất cả những điều nêu trên cũng có liên quan trực tiếp tới hiệu quả của nguồn vốn ODA, đặc biệt trong bối cảnh nguồn vốn mang tính có thể hoán đổi mục đích sử dụng. Sự quan tâm và những nỗ lực hiện nay nhằm hài hoà các thủ tục ODA là rất đáng hoan nghênh và điều đó sẽ góp phần hợp lý hoá và nâng cao hiệu quả về mặt hành chính cho các thủ tục của nhiều nhà tài trợ. Tuy nhiên, như được nêu trong báo cáo này, cần quan tâm nhiều hơn nữa tới hiệu quả phân bổ nguồn vốn trong tình hình chất lượng của các khoản đầu tư công cộng đang bị giảm sút như hiện nay, mà hầu hết nguồn vốn ODA cuối cùng sẽ được tập trung vào những khoản đầu tư này một cách trực tiếp hay gián tiếp.

Tóm lại, Việt Nam đã đạt được những kết quả thực sự ấn tượng, nếu xét theo hầu hết các tiêu chuẩn, nhằm tiến tới thực hiện các MDG trong thập kỷ qua. Nhưng hiện nay có một số thách thức mới nảy sinh cần phải giải quyết. Căn cứ vào thành tích đã đạt được, Việt Nam hoàn toàn có khả năng giải quyết tốt những thách thức này để Việt Nam có được một tương lai tốt đẹp hơn mà ở đó cuộc sống của mọi người dân Việt Nam sẽ tiếp tục được cải thiện rất nhiều.

Cuối cùng, báo cáo này được phát hành như một *tài liệu thảo luận* vì những lý do sau đây. Thứ nhất, nó góp phần tạo ra cuộc thảo luận bổ ích tại Hội nghị thường niên của Nhóm tư vấn (CG) sắp tới vào tháng 12 năm 2003. Thứ hai, những ý nghĩa và khuyến nghị về chính sách nêu trong báo cáo sẽ được làm phong phú thêm tại một hội thảo chính sách cấp cao vào tháng 1 năm 2004. Thứ ba, một vài số liệu cơ bản thu được từ cuộc Điều tra Mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2002 chưa được Tổng cục Thống kê hoàn chỉnh và như vậy có thể tiếp tục được điều chỉnh trong những tháng tới.

Tóm lại, quá trình tham vấn cho báo cáo này sẽ tiếp tục được triển khai ở mức độ sâu sắc hơn. Vì vậy, chúng tôi hết sức hoan nghênh mọi ý kiến đóng góp và gợi ý để làm phong phú thêm những khuyến nghị về chính sách trong báo cáo này nhằm hỗ trợ Việt Nam tốt hơn trong quá trình thực hiện đầy đủ tất cả các MDG cũng như nâng cao hơn nữa cuộc sống của người dân Việt Nam.



**Jordan D. Ryan**  
Điều phối viên Thường trú LHQ  
Hà Nội, Việt Nam  
Tháng 11 năm 2003



# Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ *Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ*

## Lời cảm ơn

Các tổ chức Liên Hợp Quốc tại Việt Nam xin chân thành cảm ơn toàn thể các đồng nghiệp và các đối tác phía Chính phủ Việt Nam, các viện nghiên cứu và cộng đồng phát triển đã đóng góp ý kiến tư vấn và gợi ý cho những bản thảo trước đây của báo cáo này. Các tổ chức Liên Hợp Quốc tại Việt Nam xin bày tỏ lời cảm ơn đặc biệt đối với Ông Cao Viết Sinh (Bộ KH&ĐT) đã hỗ trợ và đóng góp những ý kiến tư vấn quý báu về các MDG ở Việt Nam và Ông Nguyễn Phong (TCTK) đã hỗ trợ và đóng góp ý kiến quý báu về những số liệu căn bản.

Robert Glofcheski (UNDP) và Juan Luis Gomez (UNDP) đã tham gia điều phối hoạt động của một nhóm công tác nhiều thành phần trong việc nghiên cứu và soạn thảo các phần nội dung của báo cáo.

Phần về MDG số 1 phân tích tình hình nghèo đói ở Việt Nam do Juan Luis Gomez (UNDP) soạn thảo với ý kiến đóng góp và tư vấn về chuyên môn của Guillemette Jaffrin (ILO), Jojanneke Kraan (UNFPA) và tham khảo ý kiến của Trương Thị Thuý Hằng (Viện Nghiên cứu con người), Nguyễn Cao Đức (Viện Kinh tế học), Nguyễn Văn Huân (Viện Kinh tế học), Vũ Quốc Huy (Viện Kinh tế học), Phạm Văn Sở (Bộ KH&ĐT), Nguyễn Tiên Phong (UNDP) và Phạm Thu Lan (UNDP).

Nalinee Nippita (UNICEF) và Erik Bentzen (UNICEF) soạn thảo phần về MDG số 2 phân tích tình hình phổ cập giáo dục tiểu học với ý kiến đóng góp về chuyên môn của Yayoi Segi-Vitcheck (UNESCO) và tham khảo ý kiến của Trương Thị Thuý Hằng (Viện Nghiên cứu con người), Phạm Văn Sở (Bộ KH&ĐT), Trần Thị Thanh (Bộ GD&ĐT), Nguyễn Quốc Chí (Bộ GD&ĐT), Hoàng Văn Sít (UNICEF), Ngô Kiều Lan (UNICEF), và Nguyễn Cao Đức (Viện Kinh tế học).

Phần về bình đẳng giới (MDG số 3) do Lisa Bow (UNDP) soạn thảo với ý kiến đóng góp về chuyên môn của các thành viên trong Nhóm Công tác về Giới của LHQ, đặc biệt là Aida Magrit Olkkonen (UNFPA), Yayoi Segi-Vitcheck (UNESCO), Vũ Ngọc Bình (UNICEF), Magali Romedenne (UNFPA), Kristen Pratt (dự án NCFAW - UNDP 01-015), Maaïke Van Vliet (Sứ quán Hà Lan) và tham khảo ý kiến của Trương Thị Thuý Hằng (Viện Nghiên cứu con người), Trần Thị Thanh (Bộ GD&ĐT), Đỗ Thị Bích Loan (Bộ GD&ĐT), Phạm Văn Sở (Bộ KH&ĐT) và Nguyễn Cao Đức (Viện Kinh tế học).

Helenlouise Taylor (WHO) soạn thảo phần về MDG số 4 phân tích tình trạng tử vong ở trẻ em với ý kiến đóng góp về chuyên môn của Heather O'Donnell (WHO), Nguyễn Anh Dũng (IMCI), Nguyễn Duy Khê (Vụ Sức khỏe sinh sản), Nguyễn Thị Mai (Ngân hàng Thế giới), Maaïke Van Vliet (Sứ quán Hà Lan) và Bruce Rasmussen (Quỹ nhi đồng Hoa Kỳ).

Aida Olkkonen (UNFPA) và Jojanneke Kraan (UNFPA) soạn thảo phần về MDG số 5 phân tích tình hình sức khỏe bà mẹ với ý kiến đóng góp về chuyên môn của Heather O'Donnell và Helenlouise Taylor (WHO) và tham khảo ý kiến của Seija Kasvi (UNICEF), Nguyễn Thị Mai (Ngân hàng Thế giới), Nguyễn Anh Dũng (IMCI), Nguyễn Duy Khê, Maaïke Van Vliet và Bruce Rasmussen.

Nancy Fee (UNAIDS), Dương Hoàng Quyên (UNAIDS), Pascal Brudon (WHO) và Dominic Ricard (WHO) soạn thảo phần về MDG số 6 phân tích tình hình HIV/AIDS với ý kiến đóng góp chuyên môn của Marteen Bossman (WHO) về bệnh lao và Trần Công Đại (WHO) về bệnh sốt rét và tham khảo ý kiến của Aida Magrit Olkkonen (UNFPA), Jojanneke Evan Kraan (UNFPA), Lê Đức Chính (Sucecon against HIV/AIDS), Đỗ Thanh Nhân (Hội LHPNVN), Đặng Thị Khao Trang (Đoàn TNCSHCM), Nguyễn Thiên Hương (Chương trình quốc gia phòng chống lao),

Quý Vinh (APP.USA), Nguyễn Cường Quốc (NIHE), Mai Huy Bồng (Bộ GD&ĐT), Trần Minh Giới (Trường Y tế cộng đồng Hà Nội), Trần Tiến Đức (Dự án Chính sách/Future Group International), David Stephens (Dự án Chính sách/Future Group International), Nguyễn Thị Mai (Ngân hàng Thế giới), Seija Kasvi (UNICEF), Heather O'Donnell (WHO), Trần Công Đại (WHO), Trần Quốc Tuy (NIMPE), Vũ Huy Nam (NIMPE), Nguyễn Phú Trọng (CEPHAD), Nguyễn Thị Minh Châu (COHED), Đàm Viết Cương (Ban Khoa Giáo TU), Lý Ngọc Hà (Bộ Y tế), Trần Thị Nga (SHAPC), Lê Diên Hồng (VICOMC), Nguyễn Phương Mai (UNDP), Jerome Bouyjou (UNDP) và Phạm Thu Lan (UNDP).

Chanderpersad Badloe (UNICEF) và Đào Xuân Lai (UNDP) soạn thảo phần về MDG số 7 phân tích tính bền vững về môi trường trên cơ sở tham khảo ý kiến của Phạm Văn Sở (Bộ KH&ĐT), Nguyễn Cao Đức (Viện Kinh tế học), Phạm Đức Nam (Bộ NN&PTNT), Hà Huy Kỳ (Viện Sức khỏe nghề nghiệp và môi trường), Lê Kim Dung (Bộ GD&ĐT), Trần Minh Hiền và Nguyễn Thị Đào (WWF Indochina), Hoàng Thanh Nhân (VEPA), Đặng Huy Rằm (Bộ TN&MT), Guillemette Jaffrin (ILO) và Phạm Thanh Hằng (UNDP).

Juan Luis Gomez soạn thảo phần về MDG số 8 đề cập tới việc xây dựng quan hệ đối tác vì mục đích phát triển với ý kiến đóng góp chuyên môn của Guillemette Jaffrin (ILO), Sara Spant (ILO) và Elizabeth Morris (ILO) về vấn đề việc làm cho thanh niên, Lars Bestle (UNDP) về vấn đề CNTT&TT và Swarnim Waggle (UNDP) về lĩnh vực thương mại. Tác giả phần này cũng tham khảo ý kiến của Võ Văn Nhật (Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam), Trương Văn Phúc (Trung tâm thông tin thống kê về các vấn đề lao động và xã hội Trương Thị Thuý Hằng (Viện Nghiên cứu con người), Nguyễn Hải Anh (Ban đối ngoại Trung ương đoàn TNCSHCM), Phan Minh Hiền (Tổng cục Dạy nghề), Trần Lan Anh (SIYB/Bureau for Employees Activities), Phạm Thị Thu Hằng (SMEPC/VCCP), Nguyễn Hoàng Hà (ILO), Murrey Gibbs (UNDP) và Swarnim Waggle (UNDP).

Phần phân tích những thách thức trong công tác quản lý ở cấp địa phương để đạt được các MDG do Juan Luis Gomez soạn thảo sử dụng rất nhiều ý kiến đóng góp của Nguyễn Thục Quyên, Nguyễn Tiến Dũng, Trịnh Tiến Dũng, Rab Nawaz và Nhóm Công tác về Quản lý và Phân cấp ở địa phương của UNDP.





# Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ

## Mục lục

Tóm tắt các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ.....	i
Tổng quan và tóm tắt báo cáo.....	iii
Bản đồ MDG .....	xiv
<b>Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ: Kết quả đạt được cho đến nay và khuôn khổ để đạt được kết quả tiếp theo</b>	
<i>Mục tiêu 1. Xóa bỏ tình trạng nghèo cùng cực và thiếu đói</i> .....	1
<i>Mục tiêu 2. Đạt phổ cập giáo dục tiểu học</i> .....	10
<i>Mục tiêu 3. Tăng cường bình đẳng giới và nâng cao vị thế, năng lực cho phụ nữ</i> .....	17
<i>Mục tiêu 4. Giảm tử vong trẻ em</i> .....	24
<i>Mục tiêu 5. Tăng cường sức khỏe bà mẹ</i> .....	30
<i>Mục tiêu 6. Phòng chống HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh khác</i> .....	37
<i>Mục tiêu 7. Đảm bảo bền vững môi trường</i> .....	45
<i>Mục tiêu 8. Thiết lập quan hệ đối tác toàn cầu vì mục đích phát triển</i> .....	52
<b>Những thách thức về quản lý nhà nước ở cấp địa phương trong việc thực hiện các MDG</b> .....	60
<b>Phụ lục 1: Đo lường nghèo đói ở Việt Nam</b> .....	69
<b>Phụ lục 2: Cách tính chỉ số MDG tổng hợp và các chỉ tiêu sử dụng</b> .....	70
<b>Tài liệu tham khảo</b> .....	72
<b>Các mục tiêu phát triển Việt Nam chủ yếu đến năm 2010</b> .....	74
<b>Các từ viết tắt chính</b> .....	76
<b>Các biểu đồ</b>	
1. Giảm nghèo của Việt Nam .....	1
2. Tỷ lệ nghèo theo quy mô hộ gia đình .....	2
3. Phân bố người nghèo theo vùng.....	3
4. Tỷ lệ nghèo theo nhóm dân tộc .....	3
5. Tỷ lệ nhập học tiểu học và tỷ lệ tốt nghiệp .....	10
6. Tỷ lệ phụ nữ và nam giới trong các uỷ ban Nhân dân nhiệm kỳ 1999-2004 .....	18
7. Tỷ lệ tham gia vay vốn theo giới của người vay và nguồn vốn, 97-98 .....	19
8. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 1 tuổi và dưới 5 tuổi .....	24
9. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 1 tuổi so với dưới 5 tuổi .....	24
10. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 1 tuổi so với dưới 5 tuổi theo trình độ học vấn .....	25
11. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 1 tuổi theo nhóm các bà mẹ dân tộc thiểu số .....	25
12. Tổng số nhiễm HIV tại Việt Nam theo báo cáo .....	37
13. Các ca nhiễm theo báo cáo .....	37
14. Xu hướng nhiễm HIV .....	37
15. Nhiễm HIV trong nhóm tuổi 15-24 .....	38
16. HIV+Lao .....	39
17. Phục hồi độ che phủ rừng tuy nhiên chất lượng suy giảm .....	45
18. Phần trăm của các trạm theo dõi chất lượng nước và không khí báo cáo kết quả tốt hoặc xấu hơn so với số liệu cơ sở năm 1995 .....	46
19. Giải ngân ODA hàng năm (Triệu USD) ở Việt Nam .....	52
20. Tỷ lệ thất nghiệp thành thị theo tuổi và giới tính .....	58

## Các bảng

1. Tỷ lệ nghèo: Khoảng cách thành thị và nông thôn .....	1
2. Hình thái không đồng đều giữa các vùng .....	2
3. Chênh lệch về tỷ lệ nghèo giữa các tỉnh .....	3
4. Tính bất bình đẳng đang tăng lên .....	5
5. Khác biệt giữa các tỉnh về tỷ lệ nhập học đúng tuổi .....	12
6. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi theo cấp học và giới tính: 1993 – 2002 (%) .....	17
7. Tỷ lệ đại diện phụ nữ trong các cơ quan công quyền .....	18
8. Tỷ lệ nữ đại biểu quốc hội một số tỉnh, 2002-2007 .....	20
9. Các chỉ số về sức khỏe bà mẹ .....	30
10. Tử vong mẹ và nguy cơ sống còn theo tỉnh .....	31
11. Phụ nữ sinh nở tại nhà không có sự hỗ trợ của cán bộ y tế có chuyên môn .....	32
12. Chênh lệch giữa các tỉnh về tỷ lệ nhiễm HIV/AIDS, Lao và sốt rét .....	40
13. Thành công của chương trình phòng chống sốt rét của Việt Nam từ 1991-2000 .....	42
14. Chỉ số môi trường .....	46
15. Tiếp cận với nước ở các khu vực nông thôn .....	47
16. Tiếp cận tới các phương tiện vệ sinh đạt tiêu chuẩn .....	47
17. Chỉ số cam kết phát triển .....	54
18. Tiếp cận ICT theo vùng .....	58
19. Phổ cập Internet .....	59
20. So sánh chuẩn nghèo quốc gia và quốc tế .....	69

## Các hộp

1. Đóng góp của cộng đồng vào cơ sở hạ tầng nông thôn: Quyền sở hữu hay là Gánh nặng đối với người nghèo .....	6
2. Tín dụng cho người nghèo? Ngân hàng chính sách xã hội mới .....	7
3. Những đặc điểm giáo dục tiểu học nổi bật .....	10
4. Hệ thống giám sát và đánh giá Bạn hữu với trẻ em .....	14
5. Tử vong ở trẻ em: Bằng chứng qua các trường hợp báo cáo không đầy đủ và năng lực địa phương thấp .....	29
6. Làm việc thông qua bà mẹ tại tuyến cơ sở .....	31
7. Hoạt động với năng lực tối thiểu .....	33
8. Thống kê các trường hợp tử vong bà mẹ ở Việt Nam – Nhìn đằng sau các con số thống kê .....	36
9. Các kiểu hành vi nguy cơ .....	38
10. Phòng chống HIV trong nhóm nghiện chích ma túy .....	44
11. Nước an toàn và nước sạch .....	51
12. Đánh giá mối quan hệ đối tác toàn cầu: Chỉ số phát triển cam kết phát triển .....	53
13. Bài học về cá .....	57
14. Những mâu thuẫn phát sinh từ hệ thống giám sát chồng chéo .....	62
15. Thành phố Hồ Chí Minh: Thí điểm phân cấp .....	63
16. Liệu các xã có thể trở thành các chủ đầu tư trong các chương trình quốc gia hay không? Ví dụ ở Tuyên Quang .....	65



# Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ *Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ*

## Tóm tắt các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ

### Tổng quan về Tuyên Bố Thiên Niên Kỷ và Các Mục Tiêu Phát Triển Thiên Niên Kỷ

Tuyên bố thiên niên kỷ được 189 nguyên thủ quốc gia thông qua tại hội nghị thượng đỉnh của Liên Hợp Quốc vào tháng 9 năm 2000. Tuyên bố này đưa ra một nhóm chương trình nghị sự mang tính toàn cầu cho thế kỷ 21 để đảm bảo rằng việc toàn cầu hoá sẽ trở thành một lực lượng tích cực cho mọi người dân trên trái đất. Tuyên bố này gồm 8 mục tiêu phát triển thiên niên kỷ quan trọng (MDG). Các MDG này thể hiện cam kết toàn cầu của tất cả các quốc gia ký tên trong bản Tuyên bố đó. Toàn bộ khuôn khổ MDG bao gồm 8 mục tiêu, 18 chỉ tiêu và 48 chỉ số.

### Các Mục Tiêu Phát Triển Thiên Niên Kỷ

#### **Mục tiêu 1: Xóa bỏ tình trạng nghèo cùng cực và thiếu đói**

Trong giai đoạn 1990-2015, giảm một nửa số người có thu nhập dưới 1 đô la một ngày và số người bị thiếu đói

#### **Mục tiêu 2: Đạt phổ cập giáo dục tiểu học**

Đảm bảo rằng muộn nhất là năm 2015, trẻ em ở mọi nơi, cả nam lẫn nữ, đều được học hết chương trình tiểu học

#### **Mục tiêu 3: Tăng cường bình đẳng nam nữ và nâng cao vị thế cho phụ nữ**

Xóa bỏ chênh lệch giới ở cấp học tiểu học và trung học không muộn hơn 2005 và ở tất cả các cấp học không muộn hơn 2015

#### **Mục tiêu 4: Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em**

Trong giai đoạn 1990-2015, giảm hai phần ba tỷ lệ trẻ tử vong dưới năm tuổi

#### **Mục tiêu 5: Tăng cường sức khoẻ bà mẹ**

Trong giai đoạn 1990-2015, giảm ba phần tư tỷ lệ tử vong ở các bà mẹ

#### **Mục tiêu 6: Phòng chống HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh khác**

Chặn đứng và đẩy lùi lây nhiễm HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh khác

#### **Mục tiêu 7: Đảm bảo bền vững về môi trường**

Lồng ghép các nguyên tắc phát triển bền vững vào trong các chính sách và chương trình quốc gia và đẩy lùi các tổn thất về tài nguyên môi trường

#### **Mục tiêu 8: Thiết lập quan hệ đối tác toàn cầu vì mục đích phát triển**

Tăng cường hơn nữa một hệ thống thương mại, tài chính mở, hoạt động theo quy tắc, không phân biệt đối xử, bao gồm cả cam kết có một hệ thống quản trị hữu hiệu, phát triển, và giảm nghèo – cả ở cấp quốc gia và quốc tế.





# Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ

## Tổng quan và tóm tắt báo cáo

*“Chính phủ Việt Nam đảm bảo sẽ làm hết sức mình để sử dụng tốt nhất viện trợ [ODA] của các quý vị vì lợi ích của nhân dân Việt Nam và thực hiện cam kết của Việt Nam là đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ [MDG]”<sup>12</sup>*

### **Những kết quả đáng kể đã đạt được**

Những số liệu điều tra mới đây khẳng định rằng Việt Nam tiếp tục đạt được những kết quả đầy ấn tượng trong quá trình tiến tới thực hiện các MDG vào năm 2015. Tương tự, Việt Nam cũng đạt được những kết quả đáng kể trong việc thực hiện một loạt Mục tiêu Phát triển Việt Nam (VDG) đến năm 2005 và 2010 có tác dụng định hướng cho Việt Nam xây dựng kế hoạch thực hiện các MDG. Những kết quả này giúp Việt Nam tiến gần hơn tới việc thực hiện đầy đủ các MDG vào năm 2015.

Điều đặc biệt đáng lưu ý là từ năm 1990 đến nay, tỷ lệ nghèo ở Việt Nam đã giảm hơn một nửa và tiếp tục giảm nữa, và tỷ lệ tử vong ở bà mẹ và trẻ em cũng vậy. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học đã vượt quá mức 90% và tiếp tục tăng lên. Tỷ lệ nhập học ở bậc phổ thông trung học cơ sở và phổ thông trung học cũng tăng mạnh trong những năm gần đây. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học và bậc phổ thông trung học cơ sở hầu như đã hoàn toàn mang tính cân bằng về giới. Một số chính sách và bộ luật mới đã được xây dựng trong những năm qua và khi được triển khai thực hiện có hiệu quả sẽ tạo điều kiện đáng kể để tiếp tục đạt được tiến bộ về bình đẳng giới. Trong lĩnh vực môi trường, phạm vi tiếp cận với nước sạch tiếp tục được mở rộng, và diện tích che phủ của rừng cũng vậy. Trong lĩnh vực quản lý, điều hành hiệu quả của Nhà nước, vốn có ý nghĩa hết sức quan trọng để đạt được tất cả các MDG, những quy định luật ban hành gần đây nhằm nâng cao vai trò giám sát ngân sách của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân có khả năng là bước tiến quan trọng nhằm tăng cường tính minh bạch và sự tham gia của người dân trong quá trình phát triển và góp phần đảm bảo sử dụng có hiệu quả những nguồn lực hiện có.

### **Các yếu tố căn bản của *đổi mới* là cơ sở cho thành công**

Như được phân tích đầy đủ hơn trong báo cáo MDG 2002 “*Đưa các MDG đến với người dân*”, nhân tố chính để đạt được những kết quả ấn tượng như vậy trong việc cải thiện cuộc sống của người dân trong 15 năm qua là quá trình cải cách thể chế và chính sách rộng rãi hay còn gọi là công cuộc *đổi mới* được khởi xướng vào năm 1986.<sup>3</sup> Những kết quả phát triển kinh tế - xã hội ấn tượng nhất đạt được từ trước đến nay là nhờ có các biện pháp *đổi mới* mang tính căn bản hơn trong cuối thập kỷ 80 và đầu thập kỷ 90 như cải cách đất đai, tự do hoá giá cả, giải quy chế trong ngành nông nghiệp và, trong những năm gần đây, Luật Doanh nghiệp. Kết quả tăng trưởng trong ngành nông nghiệp và những lĩnh vực khác ở nông thôn trong thập kỷ 90 được tiếp sức bởi những biện pháp cải cách căn bản như vậy thực sự mang lại tác động lớn nhất đối với công cuộc xoá đói giảm nghèo cho đến nay và rõ ràng là nhân tố chính góp phần giảm mạnh tỷ lệ nghèo từ trên 70% vào giữa thập kỷ 80 xuống còn khoảng 29% ngày nay. Công cuộc *đổi mới* đã thành công trong việc mở rộng phạm vi lựa chọn của người dân, tiếp tục giải phóng sức sáng tạo của họ cũng như tăng đáng kể các nguồn ngân sách và thu nhập trong nước cần thiết để hỗ trợ đạt được những thành tựu kinh tế - xã hội và tiến độ thực hiện các MDG.

### **Một số bước thụt lùi có thể xảy ra và một số thách thức mới nảy sinh**

Trong khi đó, những số liệu sơ bộ mới đây cũng chỉ ra một số bước thụt lùi có thể xảy ra, những khoảng cách ngày càng gia tăng về mức độ phúc lợi của người dân và một số thách thức

<sup>2</sup> Phó Thủ tướng Vũ Khoan, Trưởng Đoàn đại biểu Chính phủ tại Hội nghị thường niên của Nhóm tư vấn (CG) vào tháng 12 năm 2002.

<sup>3</sup> *Đưa các MDG đến với người dân*, tháng 11 năm 2002, tập thể các cơ quan Liên Hợp Quốc tại Việt Nam.

mới nảy sinh đối với việc đạt được những kết quả tiếp theo. Điều đặc biệt đáng lưu ý là sau khi được cải thiện liên tục trong giai đoạn 1993 - 1998, tình trạng nghèo về lương thực và thiếu đói của những người nghèo nhất trong số những người nghèo, chủ yếu là các dân tộc thiểu số, dường như đã trở nên tồi tệ hơn ở hầu hết các vùng của Việt Nam trong 4 năm qua. Tình trạng này đặc biệt xảy ra ở miền duyên hải Bắc Trung bộ cũng như ở miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, duyên hải Nam Trung bộ và thậm chí ở đồng bằng sông Hồng. Ở miền Đông Nam bộ, tình trạng nghèo về lương thực của các dân tộc thiểu số sau giai đoạn tồi tệ (1993 - 1998) đã được cải thiện trong 4 năm qua, tuy nhiên vẫn ở mức cao hơn so với năm 1993. Những nỗ lực nhằm giảm mức độ nghèo về lương thực cho người dân ở Tây Nguyên trong suốt 10 năm qua hầu như không đạt được kết quả gì, và điều đó cho thấy quá trình phát triển chưa thực sự phục vụ cho mọi đối tượng mà còn có những khiếm khuyết và khoảng trống nghiêm trọng. Để phân định liệu đây chỉ là những bước thụt lùi tạm thời hay là những vấn đề có tính chất căn bản, cần phải có thêm số liệu và tiến hành phân tích sâu hơn, nhưng dù sao đó cũng là vấn đề cần được giải quyết gấp.

#### ***Những khoảng cách đang gia tăng về mức độ phúc lợi của người dân***

Ngoài ra, những số liệu mới nhất cho thấy rằng một loạt khoảng cách về kinh tế - xã hội phát hiện được trong quá trình nghiên cứu xây dựng báo cáo MDG năm ngoái hiện nay có mức độ lớn hơn đáng kể so với dự tính trước đây và trong một số trường hợp vẫn tiếp tục gia tăng. Các kết quả tính toán tình trạng bất bình đẳng về chi tiêu và thu nhập được thể hiện qua hệ số Gini của Việt Nam cho thấy khoảng cách giàu nghèo, đặc biệt là khoảng cách giữa thành thị và nông thôn, đang gia tăng trong khi đó nông thôn là nơi đại đa số người dân Việt Nam sinh sống và lao động. Điều đáng lưu ý là hệ số Gini khi được tính theo mức chi tiêu tiếp tục tăng từ 0,33 năm 1993 và 0,35 năm 1998 lên tới 0,37 năm 2002.<sup>4</sup> Hệ số Gini khi được tính theo mức thu nhập tăng tới khoảng 0,42, gần bằng hệ số Gini tính theo mức thu nhập của Trung Quốc, trong khi mức thu nhập bình quân đầu người ở Việt Nam thấp hơn nhiều. Điều đáng lưu ý nữa là hệ số Gini khi được tính theo mức chi tiêu cho các khoản phi lương thực tăng tới khoảng 0,49, thể hiện mức độ bất bình đẳng lớn hơn nhiều.

<sup>4</sup> Hệ số Gini bằng 0 thể hiện sự bình đẳng tuyệt đối còn bằng 1 thể hiện sự bất bình đẳng tuyệt đối.

Ngoài ra, những chỉ số cấp tính mới được tính toán và cập nhật, trong đó bao gồm một loạt chỉ tiêu về mặt xã hội liên quan tới các MDG, khẳng định rằng những chênh lệch về mức độ phúc lợi của người dân giữa 61 tỉnh/thành vẫn còn lớn và, ở những tỉnh thuần nông bị cách biệt, còn rất lớn. Trong trường hợp cá biệt, tỷ lệ nghèo ở một tỉnh bị cách biệt như Lai Châu là trên 75% trong khi đó tỷ lệ nghèo ở một khu đô thị như Thành phố Hồ Chí Minh là dưới 2%. Hơn 40% người dân ở các tỉnh như Sơn La, Bắc Cạn hay Gia Lai có khả năng bị nghèo về lương thực và thiếu đói trong một thời gian nhất định trong năm trong khi tỷ lệ này chỉ là 1,6% đối với những ai may mắn được sống trong số 1/5 những tỉnh khá hơn như Đồng Nai, Bắc Ninh hay Quảng Ninh.

Số liệu hiện có về tỷ lệ tử vong ở bà mẹ và trẻ sơ sinh cũng phản ánh những chênh lệch lớn về điều kiện chăm sóc sức khỏe cơ bản giữa các địa phương trong cả nước. Xác suất trẻ em tử vong dưới một tuổi ở một tỉnh như Kon Tum thuộc Tây Nguyên cao hơn ít nhất 8 lần so với một khu đô thị như Thành phố Hồ Chí Minh. Ngay cả ở những tỉnh như Cao Bằng, Gia Lai hay Hà Giang, xác suất trẻ em bị chết yểu như vậy cao hơn ít nhất 4 lần so với những tỉnh khá hơn như Vĩnh Phúc, Tây Ninh hay Bình Phước.<sup>5</sup> Tương tự, khả năng tử vong ở bà mẹ do những tai biến thai sản ở một tỉnh như Cao Bằng cao hơn 10 lần so với một tỉnh như Bình Dương.

Những khoảng cách và chênh lệch lớn về mức độ phúc lợi của người dân vẫn còn tồn tại ở những lĩnh vực khác như dinh dưỡng trẻ em, sức khỏe bà mẹ và khả năng tiếp cận với nước sạch, mặc dù Việt Nam đã đạt được tiến bộ đáng kể về hầu hết những mặt này ở cấp độ quốc gia. Chỉ số MDG tổng hợp cho thấy rõ cảnh nghèo khổ vẫn tiếp tục diễn ra trong số 1/5 những tỉnh kém nhất như Bạc Liêu, Lào Cai, Đak Lak, Ninh Thuận, Bình Phước, Trà Vinh, Kon Tum, Hà Giang, Gia Lai, Sóc Trăng, Cao Bằng, Sơn La và Lai Châu.

Nói chung, tốc độ giảm nghèo chung chậm hơn trong 4 năm qua so với giai đoạn 1993 - 1998 cho thấy rõ thách thức trong nỗ lực tiếp cận với nhiều người nghèo còn lại hiện nay, đặc biệt là những người nghèo nhất trong số những người nghèo, thường sống ở những vùng xa

<sup>5</sup> Những số liệu hiện có cho thấy xác suất này cao gấp 4 lần, nhưng nếu xét tình trạng trẻ sinh ra không có giấy khai sinh và tử vong không có giấy chứng tử diễn ra thường xuyên hơn ở những tỉnh bị cách biệt và nghèo hơn thì xác suất đó có thể còn cao hơn.

xôi nhất của Việt Nam. Những người nghèo nhất này đang bị cô lập về nhiều mặt, không chỉ bị cô lập về địa lý mà còn về ngôn ngữ và xã hội cũng như bị cách biệt với những thông tin và kiến thức cơ bản mà họ cần phải có để cải thiện cuộc sống của mình.

### ***Khoảng cách để đạt được một số MDG trở nên xa hơn***

Trong một số trường hợp, những số liệu gần đây cũng cho thấy rằng khoảng cách để đạt được một số MDG lại trở nên xa hơn so với dự tính trước đây. Ví dụ, những số liệu được công bố gần đây cho thấy tỷ lệ tử vong ở bà mẹ là 65% cao hơn so với dự tính trước đây, và như vậy để đạt được MDG về giảm tỷ lệ tử vong ở bà mẹ, tuy vẫn có tính khả thi, giờ đây đòi hỏi phải nỗ lực hơn rất nhiều.<sup>6</sup> Tuy nhiên, những VDG liên quan cho đến năm 2005 và 2010 có thể không còn mang tính thực tiễn nữa nếu những số liệu gần đây được khẳng định.

Ngoài ra, tuy những nỗ lực giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và ở trẻ em dưới 5 tuổi dường như đang đạt được tiến bộ đáng kể, song kết quả nghiên cứu ở cơ sở tiến hành gần đây cho thấy rõ vẫn còn nhiều trường hợp trẻ sinh ra không có giấy khai sinh và tử vong không có giấy chứng tử, và vì vậy không được báo cáo. Điều đó có nghĩa là tỷ lệ tử vong tổng thể ở trẻ sơ sinh và trẻ em dưới 5 tuổi trên thực tế có thể cao hơn nhiều so với dự tính trước đây. Mặc dù việc cấp giấy khai sinh và chứng tử là một yêu cầu theo quy định của luật pháp, song theo báo cáo lệ phí đăng ký là nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng người dân không tuân thủ quy định này, đặc biệt ở những vùng nghèo nhất của Việt Nam. Trong bối cảnh việc cấp giấy khai sinh và chứng tử có ý nghĩa quan trọng vì nhiều lý do, cần nghiêm túc xem xét việc miễn thu lệ phí cấp giấy khai sinh và giấy chứng tử cho những người nghèo nhất và đảm bảo cho người dân tuân thủ chặt chẽ hơn quy định pháp lý về việc đăng ký này.

### ***Những thành tựu đạt được về mặt số lượng che lấp những yếu kém về mặt chất lượng***

Như các báo cáo MDG trước đây đã nêu, một số thành tựu về mặt số lượng tiếp tục che lấp những thiếu sót đáng kể về mặt chất lượng. Ví dụ, thời gian học trên lớp của học sinh tiểu học chưa đến nửa ngày, như vậy là ít hơn so với nhiều nước khác trong khu vực và trên thế

giới. Ngoài ra, một tỷ lệ khá lớn giáo viên ở những vùng sâu vùng xa của Việt Nam còn chưa đủ trình độ và chưa được đào tạo đầy đủ. Mặc dù tỷ lệ nhập học ở bậc tiểu học đạt khá cao, nhưng còn khoảng 23% số học sinh vẫn không học hết lớp 5. Tương tự, trong lĩnh vực y tế, một tỷ lệ lớn nhân viên ở các trạm y tế xã chưa được đào tạo đầy đủ và thiếu trang thiết bị điều trị cho bệnh nhân. Trong lĩnh vực môi trường, diện tích che phủ của rừng tiếp tục được mở rộng, nhưng chất lượng của những diện tích rừng mới trồng dường như bị giảm xuống vì sử dụng những loại cây phi bản địa và do vậy làm suy giảm mức độ đa dạng sinh học.

### ***Những khoảng cách về giới vẫn còn tồn tại***

Vẫn còn tồn tại những khoảng cách khá lớn về giới trong một số lĩnh vực quan trọng. Luật Hôn nhân và Gia đình (năm 2000) quy định rằng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cần phải ghi tên của cả vợ và chồng đối với đất chung của hai người. Việc đưa tên người vợ vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như vậy có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để đảm bảo bình đẳng giới vì điều đó có liên quan tới sản xuất, thu nhập, khả năng vay vốn từ những cơ sở tín dụng chính thức, quyền sở hữu tài sản chung cũng như an ninh cho phụ nữ và trẻ em. Theo báo cáo, chi phí cho việc cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với tên của cả hai vợ chồng chỉ vào khoảng 20.000 đến 30.000 đồng.<sup>7</sup> Tuy nhiên, ba năm sau khi bộ luật này được thông qua, Tổng cục Thống kê thông báo rằng mới chỉ có 2,3% số giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mang tên cả vợ và chồng. Luật Đất đai sửa đổi gần đây có thể tăng tốc độ cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, song rõ ràng đây là một lĩnh vực có rất nhiều khả năng nhanh chóng góp phần mang lại vị trí bình đẳng cho phụ nữ Việt Nam.

Có một vấn đề quan trọng khác liên quan tới tỷ lệ nữ trong các cơ quan nhà nước. Mặc dù tỷ lệ tham gia của phụ nữ trong các cơ quan lập pháp ở mức cao, song tỷ lệ nữ trong các cơ quan hành pháp ở Việt Nam lại thấp hơn nhiều. Tỷ lệ nữ trong các cơ quan dân cử là khá cao (ít ra cũng theo tiêu chuẩn trong khu vực) ví dụ như tỷ lệ đại biểu nữ trong Quốc hội là 27%. Tuy nhiên, trong số 30 thành viên của Chính phủ mới, chỉ có 3 phụ nữ. Tương tự, tỷ lệ đại biểu nữ trung bình trong Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh, huyện và xã vào khoảng 20%. Ngược lại, tỷ lệ nữ trong Ủy ban Nhân dân cấp

<sup>6</sup> Kết quả nghiên cứu về tỷ lệ tử vong ở bà mẹ tại Việt Nam, Bộ Y tế năm 2002.

<sup>7</sup> Bà Hà Thị Khiết tại cuộc tọa đàm hàng tháng của Nhóm các nhà tài trợ, UNDP, tháng 11 năm 2003.

tỉnh, huyện và xã vốn là những cơ quan có vai trò rất quan trọng, lại thấp hơn nhiều (chỉ vào khoảng 5%). Vì vậy, việc thực hiện cải cách hành chính với mục tiêu rõ rệt hơn có lẽ là một yêu cầu rất cấp bách để khắc phục những bất cân đối như vậy và để đảm bảo cho phụ nữ cũng được tham gia vào quá trình ra quyết định trong các cơ quan hành pháp đó.

## **Những nguy cơ mới nảy sinh ảnh hưởng tới tính bền vững**

Những số liệu và kết quả phân tích gần đây cũng cho thấy rõ một số nguy cơ mới nảy sinh có khả năng gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới tính bền vững của quá trình phát triển ở Việt Nam. Có những thách thức đang xuất hiện trong lĩnh vực kinh tế và tài chính cũng như trong các lĩnh vực xã hội và môi trường.

### **Tính bền vững về kinh tế và tài chính**

Tăng trưởng kinh tế có chất lượng là yếu tố quan trọng để tạo ra các nguồn lực và tài chính cần thiết một cách bền vững và không gây ra bất ổn định nhằm góp phần đạt được những kết quả bền vững trong quá trình thực hiện các MDG. Trong tình hình như vậy, một phát hiện gần đây đặc biệt đáng lo ngại rút ra từ những số liệu và kết quả phân tích hiện có là những nguồn lực của Việt Nam ngày càng được tập trung nhiều hơn cho những công trình đầu tư chi phí cao, kém hiệu quả và mức độ thu lợi thấp chứ không phải cho những công trình đầu tư chi phí thấp, hiệu quả hơn và mức độ thu lợi cao.<sup>8</sup> Hậu quả là dường như giá trị đầu tư về mặt tài chính cần thiết để tạo ra một mức tăng trưởng nhất định ở Việt Nam mỗi năm lại tăng lên một cách không tương xứng. Điều này rõ ràng là không bền vững và có nguy cơ gây ra bất ổn định về lâu dài, như đã được thấy qua kinh nghiệm cay đắng của rất nhiều nước đang phát triển khác trong 40 năm qua. Vì vậy, các nhà hoạch định chính sách và các cán bộ ra quyết định cần xem xét kỹ lưỡng chất lượng tăng trưởng trong những năm gần đây, nếu không chính họ có thể tự mãn trước những thành tựu kinh tế rõ rệt về mặt số lượng đạt được vừa qua.

Đặc biệt đáng lưu ý, trong ba loại hình đầu tư là đầu tư công cộng, đầu tư trực tiếp của nước ngoài và đầu tư tư nhân trong nước thì loại hình

<sup>8</sup> *Nền kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường?* Báo cáo đặc biệt được xây dựng cho UNDP và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng, tháng 6 năm 2003.

thứ ba dường như thực sự mang lại lợi ích lớn nhất về phương diện tạo việc làm, xoá đói giảm nghèo và hạn chế bất bình đẳng. Vì đầu tư tư nhân trong nước còn là nguồn đầu tư có tiềm năng lớn nhất trong tương lai ở Việt Nam và có xu hướng lan rộng trong toàn quốc, nên nó thực sự mở ra cơ hội lớn nhất để tạo thu nhập, cơ sở thu thuế và nguồn tài chính bền vững cần thiết làm cơ sở đạt được các MDG một cách bền vững, trong đó có kết quả tăng trưởng và phát triển cân đối và công bằng hơn giữa các địa phương trên toàn quốc.

Những số liệu và kết quả phân tích hiện có cũng cho thấy nhu cầu cấp bách hiện nay là phải chủ động chuyển đổi mạnh hơn nữa về mặt chính sách theo hướng giải phóng các nguồn lực, đặc biệt từ các ngân hàng quốc doanh và doanh nghiệp Nhà nước, nhằm phục vụ cho những ngành nghề có hàm lượng vốn thấp hơn nhưng lại tạo ra nhiều việc làm hơn như chế biến nông sản, may mặc, giầy dép và chế tạo công nghiệp nhẹ, chứ không tăng cường thêm cho ngành sản xuất xi măng, sắt thép, phân bón và đường vì có thể nhập khẩu những mặt hàng này với chi phí rẻ hơn nhiều so với giá thành sản xuất trong nước hiện nay. Tương tự, có lẽ cũng cần phải xem xét kỹ lưỡng hơn giá trị thực tế của một số công trình lớn mang tính chất khuếch trương trong khu vực Nhà nước, cụ thể là tác dụng của những công trình này trong việc tạo ra phúc lợi bền vững cho đất nước và nhân dân Việt Nam.

### **Giữ vững tính bền vững về mặt xã hội**

Để đảm bảo tính bền vững lâu dài về mặt xã hội đòi hỏi phải duy trì sự công bằng và cân đối hợp lý giữa các vùng và các nhóm xã hội khác nhau, đồng thời đảo ngược một số chênh lệch về kinh tế - xã hội đang gia tăng mới xuất hiện trong những năm gần đây. Những chênh lệch về kinh tế - xã hội giữa khu vực thành thị và khu vực nông thôn là đặc biệt nghiêm trọng. Lực lượng lao động đang gia tăng và mỗi năm có khoảng 1,4 triệu thanh niên tham gia vào lực lượng này, chủ yếu ở các vùng nông thôn, trong khi đó tỷ lệ thiếu việc làm vốn đã ở mức cao lại đang gia tăng vì diện tích đất nông nghiệp hiện có không thể tiếp nhận thêm lao động một cách hiệu quả. Những số liệu gần đây cho thấy tỷ lệ thiếu việc làm ở các vùng nông thôn đã lên tới 56% vào năm 2002 (Bộ LĐTB&XH năm 2003). Điều đó đặc biệt đáng lo ngại trong bối cảnh số lao động trẻ mới tham gia vào lực lượng lao động tiếp tục tăng lên nhanh chóng như dự tính trong 5 - 10 năm tới.

Vì vậy, để chặn đứng và đẩy lùi những chênh lệch về kinh tế - xã hội đang ngày càng gia



tăng đòi hỏi phải qua tâm nhiều hơn tới việc phát triển các vùng nông thôn cũng như cải thiện hơn nữa môi trường kinh doanh ở các địa phương để tạo thuận lợi cho việc đầu tư và kinh doanh của khu vực tư nhân trong nước. Điều này là hết sức cần thiết để tạo ra công ăn việc làm có ý nghĩa cho lực lượng lao động trẻ đang tăng lên nhanh chóng ở Việt Nam và cũng để đảm bảo kiểm soát được tình hình di cư tới các khu đô thị.

### ***Khoảng cách về mặt xã hội và dân nghèo di cư***

Những tác động về mặt xã hội của tình trạng di cư tới các khu đô thị và các khu công nghiệp ngày càng gia tăng là một trong những thách thức phát triển lớn nhất đối với các thành phố như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, cũng như đối với các tỉnh có tốc độ tăng trưởng ngày càng cao như Bình Dương. Theo dự báo chính thức dựa trên những chiều hướng hiện nay, vào năm 2020 chỉ có 45% dân số của Việt Nam sống ở các vùng nông thôn, như vậy là giảm đi rất nhiều so với tỷ lệ hơn 75% hiện nay, và điều đó phản ánh xu thế di cư lớn trong những năm tới và việc Việt Nam chuyển sang giai đoạn đô thị hoá với tốc độ cao hơn.

Tuy còn phải thu thập những số liệu có chất lượng tốt hơn và kịp thời hơn trong lĩnh vực này, song mọi bằng chứng hiện có cho thấy rằng hầu hết tình trạng di cư nội địa trong những năm gần đây được thúc đẩy bởi mong muốn thoát khỏi cảnh nghèo và mưu cầu một cuộc sống tốt đẹp hơn. Trong tình hình đó, các cấp chính quyền và các doanh nghiệp tư nhân thu hút và đang hưởng lợi từ những người lao động di cư cần phải quan tâm nhiều hơn nữa tới tình cảnh của họ và gia đình họ.

Khi rời bỏ quê hương, nhiều người dân di cư thường không được tiếp cận với các dịch vụ xã hội cơ bản vì không có giấy phép cư trú. Các tỉnh như Bình Dương thu hút số lượng lớn lao động di cư thường bị quá tải trong việc cung cấp nhà ở cơ bản, các dịch vụ y tế, giáo dục và các dịch vụ công cộng khác. Tình trạng tội phạm gia tăng và tình hình an ninh, trật tự công cộng cũng là mối lo ngại lớn đối với chính quyền địa phương, đặc biệt ở những nơi mà người dân di cư bị thất nghiệp trong thời gian dài. Tình trạng đó cũng gây tác động lớn về mặt môi trường như nạn phá rừng ở một số tỉnh như Bình Phước.

Vì vậy, cần phải có những biện pháp sáng tạo và công bằng để giải quyết những thách thức mang tính quá độ này đối với cả Chính phủ và các doanh nghiệp tư nhân. Việc điều chuyển

ngân sách giữa các tỉnh cần lưu ý hơn tới thách thức ngày càng gia tăng này. Việc cho phép những tỉnh tiếp nhận dân di cư với số lượng lớn được giữ lại tỷ lệ lớn hơn trong nguồn thu từ thuế của tỉnh sẽ góp phần giảm nhẹ gánh nặng cho chính quyền địa phương trong việc cung cấp đủ nhà ở và các dịch vụ xã hội cơ bản như các dịch vụ y tế và giáo dục cơ sở cho trẻ em di cư. Tương tự, việc cho phép các doanh nghiệp tư nhân không phải nộp thuế hoặc cho họ hưởng các hình thức khuyến khích khác đối với việc xây dựng nhà ở có chất lượng cho dân di cư và góp phần cải thiện dịch vụ xã hội cho các gia đình di cư cũng có tác dụng hỗ trợ bổ sung. Cần cấp giấy phép cư trú cho những lao động di cư xây dựng nhà ở cũng như cho phép trẻ em di cư được vào học ở các trường công lập (thậm chí trước khi cấp giấy phép cư trú).

### ***Nguy cơ HIV/AIDS đang gia tăng***

Diễn biến và các kiểu hành vi nguy cơ cao thường gặp hiện nay của HIV/AIDS ở Việt Nam ngày càng đáng lo ngại và cho thấy khả năng bùng nổ của căn bệnh này trong thời gian tới, đe dọa tính bền vững về kinh tế - xã hội. Mặc dù tỷ lệ nhiễm HIV theo báo cáo chính thức có vẻ còn thấp (0,28%), song HIV/AIDS đang lan nhanh và số trường hợp lây nhiễm được báo cáo tính tới thời điểm này cho thấy tốc độ gia tăng trong năm 2003 có thể lên tới 25%. Hiện nay, HIV/AIDS đã xuất hiện ở tất cả 61 tỉnh/thành, trong khi mới chỉ cách đây vài năm các trường hợp nhiễm HIV chủ yếu tập trung ở những khu đô thị lớn hay ở một số ít khu vực biên giới và điểm du lịch. Ngoài ra, từ năm 1990 đến nay, hơn 40% số trường hợp mới bị nhiễm được báo cáo nằm trong độ tuổi 15 - 24, cao hơn nhiều so với tỷ lệ hơn 10% vào năm 1994. Tất cả những điều này cho thấy HIV/AIDS đang xâm nhập nhanh vào dân chúng, có khả năng gây ra những hậu quả nghiêm trọng cũng như làm tăng thêm nỗi bất hạnh của người dân và nguy cơ ảnh hưởng tới tính bền vững về kinh tế - xã hội, nếu không sớm triển khai các biện pháp cấp bách trên phạm vi rộng.

### ***Kho báu môi trường sinh thái bị đe dọa***

Về lĩnh vực môi trường, những mối đe dọa đối với kho báu môi trường sinh thái của Việt Nam vẫn là mối quan ngại hiện nay. Diện tích che phủ của rừng đang được mở rộng, nhưng theo báo cáo chất lượng rừng mới trồng còn kém. Số loài sinh vật quý hiếm và có nguy cơ tuyệt chủng đã tăng từ 721 lên tới 857 trong những năm gần đây. Quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng và tình trạng ô nhiễm công nghiệp đe dọa ảnh hưởng tới chất lượng không khí và nước ở các khu đô thị. Vì vậy, việc lồng ghép hiệu

quả hơn các tiêu chí và biện pháp đảm bảo bền vững về môi trường vào quá trình lập kế hoạch đầu tư đã trở thành một vấn đề hết sức quan trọng. Việc tăng cường tính minh bạch và cuộc thảo luận của công chúng về các công trình lớn cũng như việc tham gia vào quá trình ra quyết định của các cộng đồng địa phương chịu tác động của những công trình đó có thể đảm bảo cho các vấn đề môi trường quan trọng được tính đến trong quá trình ra quyết định đầu tư. Trong tình hình đó, một nhu cầu ngày càng tăng được đặt ra là phải quy hoạch có hiệu quả việc xây dựng và phát triển các thành phố cấp hai để đáp ứng quá trình đô thị hoá nhanh chóng và những áp lực gây ra đối với môi trường.

### **Giảm thiểu tệ tham nhũng**

Tất cả các nhà lãnh đạo cấp cao của Việt Nam đã bày tỏ mối lo ngại sâu sắc về tệ tham nhũng đang gia tăng. Trong bối cảnh đó, điều đặc biệt đáng lo ngại là những báo cáo gần đây cho biết các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng bị thất thoát 30% do lãng phí và “quản lý hành chính kém hiệu quả”. Những biện pháp phòng vệ tốt nhất là tăng cường tính minh bạch, hạn chế tệ quan liêu, cho phép dân chúng thảo luận công khai và xây dựng Nhà nước pháp quyền có hiệu quả từ Trung ương đến địa phương. Có lẽ nhu cầu cấp bách đặt ra là đảm bảo năng lực kiểm toán độc lập và đáng tin cậy để hỗ trợ cho chức năng giám sát của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân kết hợp với vai trò được tăng cường của các cơ quan thông tấn báo chí Việt Nam trong việc đưa tin và bài về các vụ tham nhũng cũng như khuyến khích nâng cao trách nhiệm giải trình. Những biện pháp phòng vệ như vậy cũng góp phần đảm bảo tốt hơn rằng những khoản đầu tư do Nhà nước chỉ định, gồm cả các khoản từ Quỹ Hỗ trợ phát triển rất lớn hiện nay, mang lại hiệu quả cao nhất về phương diện bền vững và ổn định.

Một vấn đề khác có liên quan là việc phát triển khu vực kinh tế tư nhân trong nước ở Việt Nam có ý nghĩa quan trọng để đạt được và duy trì hầu hết các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam, trong đó có các MDG. Tuy nhiên, khi khu vực tư nhân phát triển, Việt Nam cần tránh sai lầm nghiêm trọng mà một số nước đang phát triển khác đã mắc phải, đó là những lợi ích của khu vực Nhà nước và khu vực tư nhân, ở cấp độ thể chế cũng như cá nhân, bị lu mờ để rồi cuối cùng làm cho quá trình phát triển trở nên lệch lạc và mất ổn định. Những biện pháp cải cách hành chính đảm bảo cung cấp mức lương thỏa đáng dựa trên nguyên tắc thù lao theo hiệu quả công việc và kết hợp với các biện pháp khác nêu trên sẽ có tác dụng to lớn trong việc giảm thiểu nguy cơ này.

## **Khuôn khổ để đạt được những tiến bộ tiếp theo và tăng cường năng lực của địa phương**

Báo cáo MDG năm ngoái tạo ra khuôn khổ để đạt được những tiến bộ tiếp theo trong quá trình thực hiện các MDG dựa trên kết quả của công cuộc *đổi mới* mà Việt Nam đã triển khai rất thành công từ trước đến nay, và khuôn khổ này được hỗ trợ bởi những nỗ lực to lớn hơn nhằm giảm tình trạng bị cô lập dưới nhiều hình thức và tiếp cận với những đối tượng khó khăn nhất.<sup>9</sup> Trong khuôn khổ của công cuộc *đổi mới*, báo cáo kêu gọi tiến hành điều chỉnh có mục tiêu rõ ràng đối với các chính sách, thể chế, chương trình và hoạt động phân bổ nguồn lực ở các cấp địa phương. Việc này cần phải đi đôi với việc tiếp tục phân cấp lượng tài chính cần thiết và thẩm quyền ra quyết định để các cộng đồng có thể đáp ứng những nhu cầu ưu tiên của địa phương mình, đồng thời xác định và tiếp cận với những người nghèo nhất trong số những người nghèo.

Để phân cấp có hiệu quả cần phải đầu tư nhiều hơn nữa cho việc nâng cao năng lực về nhiều mặt cho các địa phương cấp tỉnh và các cấp ở dưới, như năng lực lãnh đạo, quản lý, tài chính và kỹ thuật. Điều này là rất cần thiết để đảm bảo cho những nguồn kinh phí hiện có được đầu tư có hiệu quả nhằm nâng cao chất lượng của các dịch vụ xã hội và tiếp cận với những đối tượng khó khăn nhất.

Trong khuôn khổ đó, những số liệu và kết quả phân tích gần đây hỗ trợ rất nhiều cho việc tiếp tục xác định những ưu tiên *đổi mới* để mang lại nhiều kết quả cải thiện to lớn hơn nữa về phúc lợi của người dân.

### **Năng lực sản xuất và tài chính của địa phương cần phải tăng nhiều hơn nữa**

Để đạt được các MDG đòi hỏi phải tạo lập và phân bổ có hiệu quả các nguồn tài chính và đầu tư mang tính bền vững. Những số liệu và kết quả nghiên cứu gần đây cho thấy nhiều tỉnh cần phát triển mạnh mẽ hơn nữa các nguồn cung cấp việc làm, tạo thu nhập và cơ sở thu thuế thông qua việc cải thiện có hiệu quả môi trường kinh doanh và đầu tư ở địa phương mình.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Đưa các MDG đến với người dân*, tháng 11 năm 2002, tập thể các cơ quan Liên Hợp Quốc tại Việt Nam.

<sup>10</sup> *Nền kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường?* Báo cáo đặc biệt được xây dựng cho UNDP và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng, tháng 6 năm 2003.

Đáng lưu ý là một số ít tỉnh như Bình Dương vừa qua đã thực hiện có hiệu quả các hoạt động cải cách hành chính công để xây dựng một môi trường địa phương thuận lợi hơn cho các doanh nghiệp, triển khai cơ chế “một cửa” để phục vụ cho các nhà đầu tư và thực hiện tốt Luật Doanh nghiệp. Kết quả là những tỉnh này hiện có tỷ lệ đầu tư tư nhân trong nước và số doanh nghiệp mới đăng ký thành lập cao hơn cũng như tốc độ tạo việc làm và xoá đói giảm nghèo nhanh hơn. Ngoài ra, các doanh nghiệp tư nhân và hoạt động đầu tư của khu vực tư nhân trong nước có xu thế phân bố rộng hơn về địa lý so với các nguồn đầu tư khác nên có tiềm năng lớn nhất trong việc hỗ trợ quá trình phát triển cân đối hơn giữa 61 tỉnh/thành trong cả nước cũng như tạo ra cơ hội lớn nhất để hạn chế bớt rất nhiều chênh lệch về kinh tế - xã hội mới nảy sinh ở Việt Nam.

Tóm lại, cần phải tăng cường nỗ lực và hỗ trợ nhiều hơn nữa để thực hiện có hiệu quả những biện pháp cải cách mang lại lợi ích lớn lao như vậy ở hầu hết các tỉnh khác của Việt Nam. Việc cải thiện các biện pháp khuyến khích giữ lại một phần khoản thu từ thuế mà chính quyền các tỉnh sử dụng để phát triển kinh tế địa phương và tăng cường diện thu thuế có thể góp phần rất lớn thúc đẩy chính quyền các tỉnh có quyết tâm cao hơn trong việc phát triển tốt hơn kinh tế và môi trường kinh doanh của địa phương. Những biện pháp khuyến khích về thuế được cơ cấu kỹ lưỡng có thể phù hợp với việc các tỉnh khá hơn giữ lại một tỷ lệ thuế cao hơn cũng như với việc điều chuyển các khoản ngân sách lớn hơn tới các tỉnh nghèo.

### ***Năng lực để đảm bảo cho tài chính công mang tính minh bạch, hiệu quả và công bằng***

Trong tương lai, một số tỉnh nghèo bị cách biệt nhiều nhất rất cần được hỗ trợ bằng cách tăng đáng kể các khoản ngân sách được điều chuyển một cách hiệu quả và công bằng giữa các tỉnh thông qua Trung ương. Trong bối cảnh đó, việc áp dụng công thức điều chuyển ngân sách giữa các tỉnh gắn với những tiêu chí được xây dựng dựa trên nhu cầu khách quan của từng tỉnh có thể giúp ích rất nhiều để đảm bảo tính hiệu quả và công bằng của các khoản ngân sách như vậy. Để đảm bảo hiệu quả của các khoản ngân sách được điều chuyển này cũng cần phải áp dụng những biện pháp khuyến khích hợp lý có tác dụng khuyến khích mạnh mẽ những sáng kiến của các địa phương nhằm phát triển các hoạt động tạo thu nhập và nguồn thu thuế ở địa phương mình.

Để tạo lập và đầu tư có hiệu quả các nguồn tài chính công nhằm tiếp tục xoá đói giảm nghèo và đạt được các MDG đòi hỏi phải tăng cường năng lực của các địa phương về nhiều mặt, như năng lực lãnh đạo một cách sáng tạo và linh hoạt cũng như năng lực quản lý, tài chính và kỹ thuật. Để đảm bảo sử dụng có hiệu quả các nguồn kinh phí đòi hỏi phải tăng cường tính minh bạch trong lĩnh vực tài chính công ở cấp tỉnh và các cấp ở dưới cũng như sự tham gia của các cộng đồng địa phương trong quá trình xác định những vấn đề cần ưu tiên. Trong bối cảnh đó, việc tăng cường năng lực cho Hội đồng Nhân dân ở các địa phương để họ có thể thực hiện tốt vai trò giám sát ngân sách và đại diện cho quyền lợi của các cử tri ở địa phương mình có ý nghĩa hết sức quan trọng. Để tạo cơ sở cho công việc này cần phải thực hiện tốt công tác lập kế hoạch và quản lý tài chính cũng như nâng cao năng lực kế toán, và ngược trở lại các công tác này được cơ quan kiểm toán độc lập, đáng tin cậy đánh giá.

Trong bối cảnh đó, cần phải thực hiện nghiêm túc hơn Nghị định Dân chủ ở cơ sở góp phần đảm bảo tăng cường tính minh bạch, sự tham gia và ý thức trách nhiệm ở cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Những nỗ lực cải cách hành chính ở mức độ sâu sắc hơn cũng như việc tăng cường năng lực cho các cơ quan chính quyền và cơ quan chuyên môn ở cấp địa phương để các cơ quan này hoạt động có hiệu lực và hiệu quả cao hơn là yếu tố quan trọng để đảm bảo cho những nguồn kinh phí hiện có được đầu tư một cách hiệu quả và đến được với những đối tượng khó khăn nhất. Một trong những lĩnh vực cần ưu tiên là tiến hành đào tạo về quản lý tài chính, kế toán và kiểm toán.

### ***Năng lực địa phương để đảm bảo cung cấp các dịch vụ xã hội có chất lượng cao hơn***

Để cung cấp nhiều dịch vụ xã hội hơn với chất lượng cao hơn và tiến tới đạt được các MDG, một điều cũng rất quan trọng là nâng cao nhiều hơn nữa năng lực chuyên môn và kỹ thuật về nhiều lĩnh vực.

Đối với nhiều người nghèo, sức khoẻ là tài sản duy nhất của họ. Việc duy trì và làm giàu thêm tài sản này có ý nghĩa hết sức quan trọng để nâng cao cuộc sống của người dân và phát triển kinh tế ở các vùng nông thôn. Việc tăng cường số lượng và chất lượng của các cơ sở y tế cũng như xây dựng một đội ngũ cán bộ được đào tạo tốt với các cơ chế khuyến khích thoả đáng cho việc cung cấp các dịch vụ có chất lượng cũng là yếu tố quan trọng để tiếp tục đạt được tiến bộ.

Giáo dục tiểu học, giáo dục trung học và dạy nghề đáp ứng nhu cầu thực tiễn của người dân, đặc biệt ở các vùng nông thôn, là điều kiện tiên quyết để mang lại kết quả tăng trưởng và phát triển cân đối hơn và công bằng hơn ở nông thôn. Giáo dục không những cần phải trở thành một lối thoát cho người dân nông thôn, mà quan trọng hơn, một con đường đi lên trong các cộng đồng nông thôn. Việc đào tạo giáo viên có chất lượng, kể cả bằng tiếng dân tộc, và áp dụng các biện pháp khuyến khích thỏa đáng có ý nghĩa rất quan trọng. Chiến lược *giáo dục cho mọi người* tạo ra một khuôn khổ toàn diện để đạt được tiến bộ trong lĩnh vực này.

Tóm lại, cần phải đầu tư rất lớn cho lĩnh vực phát triển nguồn nhân lực. Điều này cũng có ý nghĩa quan trọng để nâng cao sức cạnh tranh quốc tế của Việt Nam và cho phép Việt Nam vượt tới những thị trường xuất khẩu và một nền sản xuất có giá trị gia tăng cao hơn.

### ***Nhu cầu cấp bách về số liệu với chất lượng tốt hơn***

Ngoài ra, mặc dù đã đạt được những kết quả đáng kể trong việc cải thiện tình hình số liệu ở Việt Nam trong 10 năm qua, song rõ ràng yêu cầu cấp bách hiện nay vẫn là cung cấp những số liệu tốt hơn và đáng tin cậy hơn về nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội và quản trị quốc gia để hiểu rõ hơn những thách thức kinh tế - xã hội ở các địa phương và hướng mục tiêu hỗ trợ vào những đối tượng có hoàn cảnh khó khăn nhất. Trong bối cảnh đó, một yêu cầu hết sức cấp bách đặt ra là phải có những số liệu tốt hơn về HIV/AIDS, tỷ lệ tử vong ở bà mẹ và trẻ sơ sinh, khả năng tiếp cận với nước sạch, tình trạng nghèo của những người di cư và các vấn đề khác (tốt nhất là phân tách những số liệu này theo yếu tố giới). Việc tăng cường năng lực cho các cơ quan thống kê địa phương là rất cần thiết để hỗ trợ công tác thu thập những thông tin và số liệu căn bản như vậy.

Về lĩnh vực kinh tế và tài chính, rõ ràng cũng cần có những số liệu tốt hơn về hiệu quả hoạt động của các công trình đầu tư công cộng, các ngân hàng quốc doanh và doanh nghiệp Nhà nước đã được kiểm toán độc lập, có chất lượng và đáng tin cậy để định hướng tốt hơn cho các hoạt động phân bổ nguồn lực và đầu tư công cộng.

## **Kết quả thực hiện và thách thức theo từng mục tiêu**

### ***Xoá đói giảm nghèo***

- Những số liệu mới nhất cho thấy tỷ lệ nghèo ở Việt Nam đã giảm từ hơn 60% năm 1990 xuống còn khoảng 29% năm 2002. Trong 4 năm qua, số gia đình không có được khẩu phần lương thực tối thiểu tính theo calo cũng tiếp tục giảm xuống từ 30% theo ước tính năm 1990 xuống còn khoảng 11%.
- Độ sâu của tình trạng nghèo ở Việt Nam đã giảm từ 18,5% chuẩn nghèo năm 1993 xuống còn 7% năm 2002. Tuy nhiên, độ sâu của tình trạng nghèo ở khu vực nông thôn cao gấp 6 lần so với khu vực thành thị. Độ sâu của tình trạng nghèo ở các dân tộc thiểu số cao gấp 7 lần so với dân tộc đa số người Kinh/người Hoa.
- Tỷ lệ suy dinh dưỡng - một chỉ số quan trọng liên quan tới nghèo đói - cũng giảm đáng kể từ 50% năm 1990 xuống còn khoảng 30% năm 2002.
- Khoảng 95% số người nghèo còn lại hiện nay ở Việt Nam sống ở nông thôn.
- Có mức chênh lệch rất lớn về tỷ lệ nghèo giữa 61 tỉnh/thành, ví dụ như tỷ lệ nghèo ở Thành phố Hồ Chí Minh là 1,8% trong khi ở Lai Châu là hơn 76%.
- Tỷ lệ nghèo về lương thực trung bình ở 12 tỉnh nghèo nhất là 35% còn ở 12 tỉnh giàu nhất là 1,6%.
- Tỷ lệ nghèo của các dân tộc thiểu số trong giai đoạn 1998 - 2002 giảm với tốc độ chậm hơn nhiều so với 1993 - 1998 và vẫn còn ở mức rất cao là 70% năm 2002 so với 75% năm 1998.
- Đáng lo ngại hơn, các số liệu hiện có cho thấy tỷ lệ nghèo về lương thực của các dân tộc thiểu số dường như đã tăng lên ở hầu hết các vùng.
- Điều quan trọng là tất cả các chỉ số thường dùng để phản ánh tình trạng bất bình đẳng tính theo chi tiêu và thu nhập cho thấy mức chênh lệch theo cả hai cách tính này đang gia tăng, điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với một quốc gia có mức thu nhập bình quân đầu người thấp như Việt Nam. Những số liệu sơ bộ của cuộc Điều tra mức sống Việt Nam năm 2002 cho thấy hệ số Gini tính theo chi tiêu đã tăng từ 0,33 năm 1993 lên tới 0,37 năm 2002. Trong khi đó, mức chi tiêu của 1/5 dân số giàu nhất lớn gấp 4,6 lần so với 1/5 dân số nghèo nhất vào năm 1993 và gấp khoảng 6 lần vào năm 2002.

- Một số lượng đáng kể hộ gia đình vẫn có nguy cơ bị tái nghèo. Nếu chuẩn nghèo chỉ tăng rất ít ví dụ như 10% (tương đương với 1 Đôla/người/tháng) thì tỷ lệ nghèo tổng thể sẽ lên tới khoảng 36% (tức là tăng thêm gần 25%).

### **Đạt phổ cập giáo dục tiểu học**

- Bên cạnh tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học rất ấn tượng (trên 90%), Việt Nam còn đạt được tiến bộ quan trọng về tỷ lệ học hết cấp, vào khoảng 77% hiện nay. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc trung học cơ sở tiếp tục tăng lên và đạt khoảng 67% vào thời điểm hiện nay. Nhờ có những đầu tư sớm trong lĩnh vực xoá mù chữ và giáo dục cơ sở, trong đó có nhiều hoạt động đầu tư được thực hiện từ trước khi công cuộc đổi mới bắt đầu, ngày nay Việt Nam có thể tự hào vì đã đạt được tỷ lệ biết chữ ở người lớn vào khoảng 91%, và điều đó thể hiện những bước cải thiện bền vững về phát triển con người.
- Để đạt được tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học ở mức 99% vào năm 2010 thì yêu cầu quan trọng là phải tiếp tục tạo điều kiện để cho trẻ em các dân tộc thiểu số và trẻ em khuyết tật được hoà nhập vào chu trình giáo dục chính thống. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học của trẻ em các dân tộc thiểu số rất khác nhau, xê dịch trong khoảng từ 41,5% (H'mông) đến 95% (Tày).
- Khoảng 33% số trẻ em khuyết tật chưa bao giờ đi học tiểu học, và tỷ lệ học hết cấp của trẻ em khuyết tật ước tính vào khoảng 15%.
- Việt Nam đã hầu như hoàn toàn đạt được cân bằng giới trong tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học và trung học cơ sở. Tuy nhiên, để đạt được bình đẳng giới trong giáo dục tiểu học đòi hỏi phải tiếp tục tăng tỷ lệ học hết cấp. Có bằng chứng cho thấy trẻ em gái vẫn chiếm tỷ lệ quá cao ở mức không tương xứng trong số trẻ em bỏ học.
- Tỷ lệ biết chữ ở phụ nữ dưới 40 tuổi đã đạt mức rất ấn tượng (94%), và điều đó phản ánh những bước cải thiện ngay cả với phụ nữ các dân tộc thiểu số, trong khi tỷ lệ biết chữ của các dân tộc này vẫn còn thấp (vào khoảng 75%).
- Ở cấp tỉnh, 12 tỉnh đứng cuối có tỷ lệ biết chữ trung bình ở phụ nữ vào khoảng 82% trong khi đó tỷ lệ này ở 12 đứng đầu là 97,5%.

### **Tăng cường bình đẳng giới và nâng cao vị thế, năng lực của phụ nữ**

- Bên cạnh những tiến bộ đáng kể đạt được để tiến tới bình đẳng giới trong lĩnh vực giáo dục tiểu học, Việt Nam đang vững bước tiến tới bình đẳng giới trong việc tiếp cận với giáo dục trung học và đại học. Tỷ lệ học sinh nữ so với học sinh nam trong các trường trung học đã tăng từ 86% lên tới 93% trong giai đoạn 1993 - 1998, trong khi đó tỷ lệ này ở các trường đại học thậm chí còn tăng rõ rệt hơn từ 56% lên tới hơn 80% trong cùng giai đoạn.
- Tỷ lệ đại biểu nữ trong Quốc hội vào khoảng 27%, đưa Việt Nam trở thành một trong số những nước đứng đầu về chỉ số này ở khu vực Châu Á - Thái Bình Dương. Tuy nhiên, tỷ lệ đại biểu nữ trong Hội đồng Nhân dân các cấp lại thấp hơn, cụ thể là 22,5% ở cấp tỉnh/thành phố, 20,7% ở cấp quận/huyện và 16,6% ở cấp phường/xã, và nếu tiến hành phân tích thì thấy tỷ lệ nữ trong các Ủy ban Nhân dân còn thấp hơn, trung bình chỉ vào khoảng 5% ở cả ba cấp này.
- Quy định của luật pháp về việc ghi tên cả vợ và chồng trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, có ý nghĩa hết sức quan trọng để đảm bảo khả năng tiếp cận bình đẳng với tín dụng và tăng cường an ninh cho phụ nữ, hầu như chưa được thực hiện. Tổng cục Thống kê thông báo rằng cho đến nay mới chỉ có 2,3% tổng số giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có ghi tên của cả vợ và chồng. Chính sách phân bổ đất đai dựa trên tuổi tác và lực lượng lao động hiện có cũng gây bất lợi cho phụ nữ. Kết quả là tổng diện tích đất nông nghiệp của các cơ sở sản xuất nông nghiệp do phụ nữ làm chủ trung bình chỉ bằng 54% diện tích của các cơ sở sản xuất nông nghiệp do nam giới làm chủ.
- Có một số bằng chứng sơ bộ cho thấy mối liên quan giữa bạo hành trong gia đình và sự thay đổi vai trò của phụ nữ trong thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Cần phải tiến hành một cuộc điều tra trên quy mô toàn quốc để tìm hiểu sâu hơn về tình trạng bạo hành trong gia đình ở Việt Nam nhằm cải thiện khung chính sách quốc gia.

### **Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em**

- Mặc dù những số liệu chính thức hiện có cho thấy tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và ở trẻ em dưới 5 tuổi không ngừng được cải thiện, song có khá nhiều trường hợp trẻ

sinh ra không có giấy khai sinh và tử vong không có giấy chứng tử, và vì vậy không được báo cáo, (đặc biệt trong tháng đầu tiên). Thực tế đó đòi hỏi cần phải thận trọng khi suy xét những số liệu hiện có liên quan tới những chỉ số này.

- Theo ước tính, tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh đã giảm đáng kể từ khoảng 44.4 trường hợp trên 1000 ca sinh sống năm 1990 xuống còn khoảng 35 - 30 trường hợp năm 2002, và tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi đã giảm từ khoảng 58 trường hợp trên 1000 ca sinh sống năm 1990 xuống còn khoảng 40 trường hợp.
- Những số liệu hiện có cho thấy khoảng 68% trường hợp tử vong ở trẻ em dưới một tuổi xảy ra trong tháng đầu tiên sau khi sinh (tử vong khi mới sinh). Tuy nhiên, tỷ lệ tử vong khi mới sinh chưa được sử dụng như một chỉ số quốc gia và số liệu còn nghèo nàn và chưa đầy đủ.
- Xác suất trẻ em tử vong dưới một tuổi ở 12 tỉnh đứng cuối cao hơn ít nhất 6 lần so với 12 tỉnh/thành có tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh thấp nhất.
- Điều quan trọng là tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh có mẹ đã học hết phổ thông trung học thấp hơn gần 5 lần so với trẻ sơ sinh có mẹ chưa bao giờ đi học. Tùy theo nguồn gốc dân tộc của người mẹ, tỷ lệ này xê dịch trong khoảng từ 30 trường hợp trên 1000 ca sinh sống (dân tộc Khơ-me) tới 70 trường hợp (dân tộc Gia-Rai).

#### **Tăng cường sức khoẻ bà mẹ**

- Những số liệu mới có được về tình hình tử vong ở bà mẹ cho thấy tỷ lệ tử vong ở bà mẹ trên toàn quốc vào khoảng 165 trường hợp trên 100.000 ca sinh sống. Mặc dù vậy, đây chỉ là con số ước tính tốt nhất hiện có như nêu trong Kế hoạch Quốc gia về An toàn bà mẹ.
- Ở cấp tỉnh, tỷ lệ tử vong ở bà mẹ ở những tỉnh bị cách biệt có thể cao hơn 10 lần so với các thành phố và khu công nghiệp. Theo báo cáo của Bộ Y tế, tỷ lệ tử vong ở bà mẹ ở tỉnh Cao Bằng là 411 trường hợp, trong khi đó tỷ lệ này ở Bình Dương, một tỉnh miền Đông Nam bộ là 45 trường hợp.
- Kết quả của cuộc Điều tra Y tế quốc gia năm 2002 cho thấy ở Hà Nội, Hà Tây, Hải Dương, Đà Nẵng và Vĩnh Long, mọi ca sinh đều có sự trợ giúp của các nhân viên hộ sinh có tay nghề. Trung bình số ca sinh có sự trợ giúp của các nhân viên hộ sinh có tay nghề ở 12 tỉnh đứng đầu là 74%, trong khi con số này ở 12 tỉnh đứng cuối

vào khoảng 43%. Ở ba tỉnh miền núi phía Bắc là Cao Bằng, Hà Giang và Lai Châu, hơn 70% số ca sinh tại nhà không có sự trợ giúp của các nhân viên hộ sinh có tay nghề. Lai Châu là trường hợp đặc biệt với tỷ lệ này là 86%.

- Mặc dù những sự khác biệt giữa nông thôn và thành thị đã giảm xuống trong 5 năm qua, song chỉ có 3/4 số trẻ em nông thôn được sinh ra ở các cơ sở y tế, trong khi hầu hết mọi trẻ em thành thị được sinh ra ở các cơ sở y tế.

#### **Phòng chống HIV/AIDS và các bệnh truyền nhiễm khác**

- Việt Nam khẳng định tình trạng lây nhiễm HIV có chiều hướng gia tăng trong 10 năm qua và chính thức thông báo rằng tổng số ca nhiễm HIV/AIDS tích lũy vào khoảng 70.000 năm 2003, tăng 25% so với năm trước. Tuy nhiên, con số này vẫn chưa bằng một nửa con số 160.000 mà Bộ Y tế ước tính. Như vậy, tỷ lệ nhiễm HIV/AIDS được thông báo chính thức của Việt Nam là 0,28%, thấp hơn so với nhiều nước láng giềng. Tuy nhiên, diễn biến và những kiểu hành vi nguy cơ cao thường gặp hiện nay của HIV/AIDS ở Việt Nam làm cho căn bệnh này trở thành một trong những mối đe dọa nghiêm trọng nhất đối với cuộc sống của người dân và sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.
- Ở Việt Nam, mỗi ngày có thêm khoảng 45 người bị nhiễm HIV/AIDS. Những trường hợp nhiễm được báo cáo cho thấy rõ xu hướng lây lan trong thanh niên. Năm 1994, chỉ có hơn 10% số trường hợp bị nhiễm mới nằm trong độ tuổi từ 15 đến 24. Tuy nhiên, từ năm 1999 đến nay, hơn 40% số trường hợp bị nhiễm mới phát hiện nằm trong độ tuổi này.
- Khác với vài năm trước đây, ngày nay tất cả các tỉnh/thành đều thông báo có các trường hợp nhiễm HIV. Tỷ lệ lây nhiễm ở một số tỉnh đã đạt tới mức 1%. Có tới 9 tỉnh/thành phố thông báo tỷ lệ nhiễm HIV ở mức hơn 100 ca trên 100.000 dân. Những số liệu hiện có cho thấy Quảng Ninh (572,5) và Hải Phòng (331,9) là hai địa phương xếp hàng đầu về số trường hợp nhiễm được báo cáo, trong khi đó Quảng Bình, Quảng Trị, Quảng Ngãi và Hà Giang dường như là những tỉnh bị ảnh hưởng ít nhất.

#### **Đảm bảo bền vững về môi trường**

- Những số liệu sơ bộ từ các nguồn khác nhau của Chính phủ đều khẳng định rằng

ở Việt Nam khả năng tiếp cận với nước sạch đã tăng đáng kể trong những năm gần đây, tuy những số liệu này còn dàn trải và khác nhau. Con số ước tính trung bình cho thấy có khoảng 50% số hộ gia đình ở Việt Nam được tiếp cận với nước sạch.

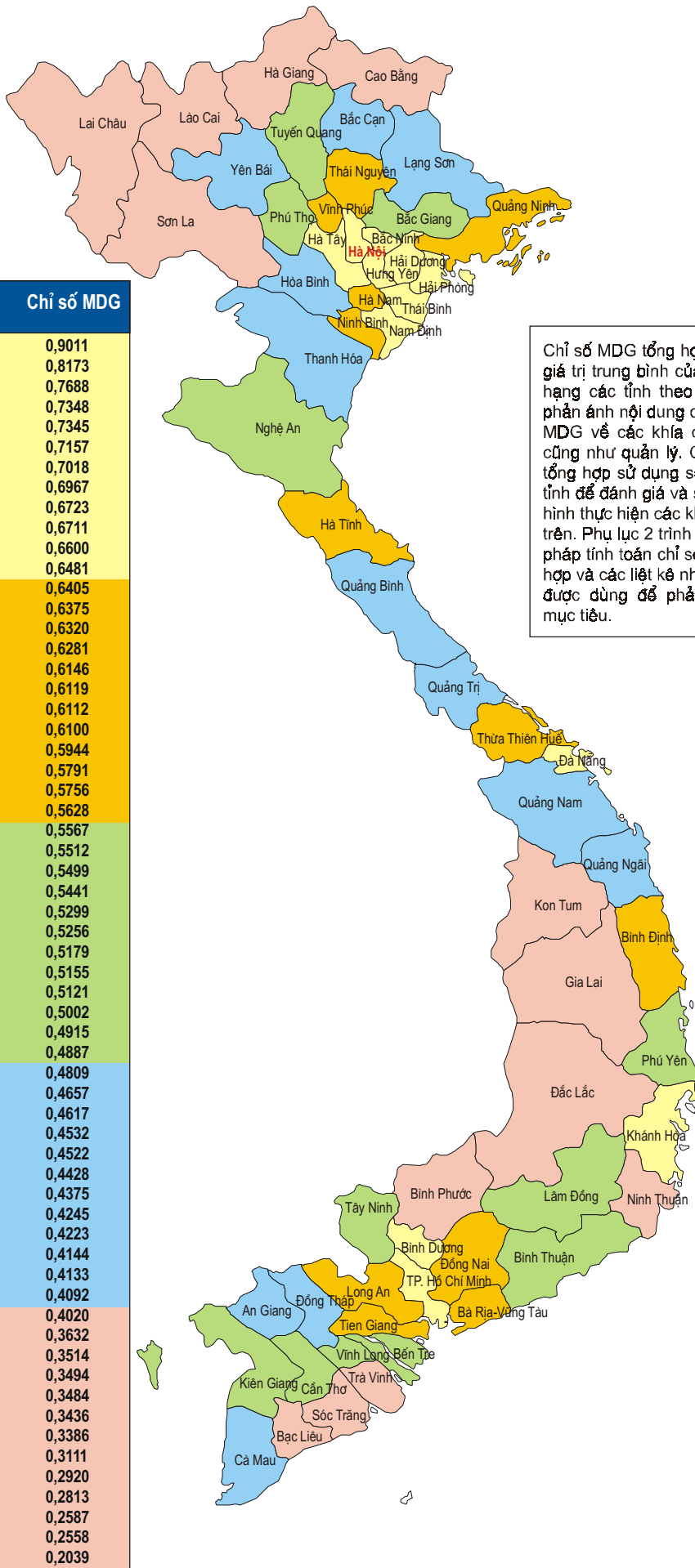
- Tuy nhiên, còn tồn tại chênh lệch lớn giữa các tỉnh, ví dụ tỷ lệ trung bình các hộ được tiếp cận với nước sạch ở 12 tỉnh đứng đầu là trên 97%, trong khi tỷ lệ này ở 12 tỉnh đứng cuối là 32%.
- Tỷ lệ trung bình các hộ được tiếp cận với các phương tiện vệ sinh phù hợp ở 12 tỉnh đứng cuối là 12,4%, trong khi tỷ lệ này ở 12 tỉnh đứng đầu là 75%.
- Năm 2002, chỉ có Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng có tỷ lệ tiếp cận với các dịch vụ thu gom rác thải trên 60%, trong khi tỷ lệ này ở 12 tỉnh đứng cuối chỉ ở mức 3,5%.
- Số liệu chính thức của Chính phủ cho thấy diện tích che phủ của rừng đã tăng tới khoảng 36% trong những năm gần đây, song có lẽ chất lượng tổng thể của rừng đang bị giảm sút do tình trạng các khu rừng tự nhiên bị tàn phá và mức độ đa dạng sinh học bị suy giảm liên quan tới việc sử dụng những loài cây phi bản địa. Tình trạng sinh cảnh bị suy giảm làm gia tăng số loài động, thực vật bị đe dọa tuyệt chủng trong 5 năm qua. Số loài động, thực vật có nguy cơ bị tuyệt chủng đã tăng từ 365 loài động vật và 356 loài thực vật năm 2000 lên tới 407 loài động vật và 450 loài thực vật năm 2002.
- Nói chung, không khí ở hầu hết mọi thành phố và khu công nghiệp trong cả nước bị ô nhiễm nghiêm trọng. Tình trạng ô nhiễm bụi vượt quá mức độ cho phép từ 1,3 đến 3 lần ở khu vực xung quanh các nhà máy và thậm chí vượt quá 10 lần dọc theo một số con đường. Có lẽ đã đạt được một số tiến bộ sau

giai đoạn chất lượng nước và không khí bị giảm sút vì có khoảng 64% số trạm theo dõi chất lượng nước và không khí thông báo kết quả tốt hơn so với năm khởi đầu (1995).

### ***Xây dựng quan hệ đối tác toàn cầu vì mục đích phát triển***

- MDG thứ 8 liên quan tới trách nhiệm hợp tác chung giữa các nước phát triển và các nước đang phát triển trong lĩnh vực thương mại, hiệu quả ODA, quản lý nợ bền vững và tiếp cận với công nghệ mới.
- Thất bại của Hội nghị Thượng đỉnh ở Cancun vào tháng 9 năm 2003 đã đẩy lùi những kết quả đạt được trong quá trình tiến tới mở cửa hơn nữa các thị trường nông nghiệp ở các nước phát triển, một việc làm có ý nghĩa hết sức quan trọng để cải thiện triển vọng phát triển cho nông dân ở các nước đang phát triển, vì lực lượng nông dân này chiếm phần lớn trong số những người nghèo trên thế giới.
- Chỉ số Cam kết phát triển - một chỉ số mới do Trung tâm Phát triển toàn cầu và Tạp chí *Chính sách đối ngoại* đề ra - xếp Hà Lan và Đan Mạch là những nhà tài trợ hàng đầu căn cứ vào một loạt tiêu chí.
- Việc hài hoà thủ tục ODA sẽ góp phần nâng cao hiệu quả về mặt hành chính của các thủ tục ODA. Tuy nhiên, yếu tố căn bản hơn để đảm bảo hiệu quả của nguồn vốn ODA là hiệu quả về mặt phân bổ. Về phương diện này, những số liệu và kết quả phân tích gần đây khiến cho người ta lo ngại về hiệu quả phân bổ và chất lượng của các khoản đầu tư công cộng ở Việt Nam. Đây là lĩnh vực hết sức quan trọng cần được Chính phủ khẩn trương xem xét.

# CHỈ SỐ MDG TỔNG HỢP



Chỉ số MDG tổng hợp phản ánh giá trị trung bình của thứ tự xếp hạng các tỉnh theo 23 chỉ tiêu phản ánh nội dung các mục tiêu MDG về các khía cạnh xã hội cũng như quản lý. Chỉ số MDG tổng hợp sử dụng số liệu ở cấp tỉnh để đánh giá và so sánh tình hình thực hiện các khía cạnh nói trên. Phụ lục 2 trình bày phương pháp tính toán chỉ số MDG tổng hợp và các liệt kê những chỉ tiêu được dùng để phản ánh từng mục tiêu.

Tỉnh	Chỉ số MDG
Hà Nội	0,9011
Đà Nẵng	0,8173
Hải Phòng	0,7688
Hà Tây	0,7348
TP. Hồ Chí Minh	0,7345
Hải Dương	0,7157
Thái Bình	0,7018
Bắc Ninh	0,6967
Hưng Yên	0,6723
Nam Định	0,6711
Bình Dương	0,6600
Khánh Hòa	0,6481
Quảng Ninh	0,6405
Ninh Bình	0,6375
Bà Rịa Vũng Tàu	0,6320
Đồng Nai	0,6281
Vinh Phúc	0,6146
Hà Nam	0,6119
Tiền Giang	0,6112
Long An	0,6100
Bình Định	0,5944
Thái Nguyên	0,5791
Thừa Thiên Huế	0,5756
Hà Tĩnh	0,5628
Bến Tre	0,5567
Bắc Giang	0,5512
Phú Thọ	0,5499
Nghệ An	0,5441
Tuyên Quang	0,5299
Phú Yên	0,5256
Tây Ninh	0,5179
Cần Thơ	0,5155
Bình Thuận	0,5121
Kiên Giang	0,5002
Lâm Đồng	0,4915
Vĩnh Long	0,4887
Quảng Bình	0,4809
Quảng Nam	0,4657
An Giang	0,4617
Lạng Sơn	0,4532
Quảng Trị	0,4522
Thanh Hóa	0,4428
Hòa Bình	0,4375
Bắc Cạn	0,4245
Yên Bái	0,4223
Cà Mau	0,4144
Quảng Ngãi	0,4133
Đông Tháp	0,4092
Bạc Liêu	0,4020
Đắc Lắc	0,3632
Lào Cai	0,3514
Ninh Thuận	0,3494
Bình Phước	0,3484
Sóc Trăng	0,3436
Trà Vinh	0,3386
Kon Tum	0,3111
Gia Lai	0,2920
Hà Giang	0,2813
Sơn La	0,2587
Cao Bằng	0,2558
Lai Châu	0,2039





# Millennium Development Goals Closing the Millennium Gaps

## Mục tiêu 1 - Xoá bỏ tình trạng nghèo cùng cực và thiếu đói

### I. Tiến độ thực hiện mục tiêu

#### Tỷ lệ nghèo

Tiếp theo xu hướng giảm mạnh trong những năm của thập kỷ 90, Việt Nam tiếp tục giảm đáng kể tỷ lệ nghèo trong 4 năm qua, tuy với tốc độ chậm hơn. Việt Nam đã vượt trước thời hạn thực hiện mục tiêu 1 là giảm 1/2 tỷ lệ nghèo trong giai đoạn từ 1990 đến 2015, và hoàn toàn có thể thực hiện được mục tiêu quốc gia là tiếp tục giảm tỷ lệ hộ gia đình sống dưới đường nghèo đói xuống khoảng 20% trước năm 2010. Mặc dù đạt được sự tiến bộ đáng kể ở mức độ quốc gia, số liệu sơ bộ từ cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2002 cho thấy, hình thái giảm nghèo diện rộng của giai đoạn 1993-1998 có lẽ đã trở nên kém bình đẳng hơn. Có sự bất bình đẳng đáng kể về mức độ giảm nghèo giữa các tỉnh, và giữa nhóm người Kinh và người dân tộc thiểu số, là nhóm người dường như ít được hưởng lợi từ các kết quả giảm nghèo chung trong 4 năm qua.

**Bảng 1. Tỷ lệ nghèo: Khoảng cách Thành thị và Nông thôn**

	1993	1998	2002
Tỷ lệ nghèo cả nước (%)	58	37	29
Tỷ lệ nghèo thành thị (%)	25	9	6
Tỷ lệ nghèo nông thôn (%)	66	45	35

Nguồn: GSO, VLSS 93, VLSS 98, số liệu sơ bộ từ VHLSS 2002

Số liệu ước tính từ VHLSS 2002 cho thấy tỷ lệ nghèo của Việt Nam đã giảm từ khoảng 37% năm 1998 xuống khoảng 29% năm 2002. Mức giảm 8 điểm phần trăm trong 4 năm, tuy là một thành tựu đáng kể, phản ánh các tiến bộ đang bị chậm lại, khi so với mức độ giảm mạnh hơn 20 điểm phần trăm trong giai đoạn 1993-1998.

Tốc độ chậm lại trong việc giảm nghèo kể từ 1998 trở nên rõ nét hơn khi phân tích tình trạng các hộ dễ bị tổn thương nhất. Tỷ lệ nghèo lương thực, ước khoảng 15% năm 1998, đã giảm

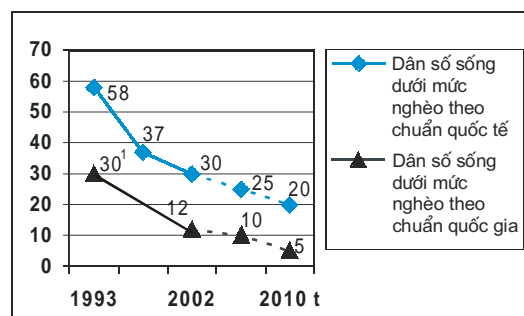
khoảng 4 điểm phần trăm trong 4 năm qua và hiện ở mức xấp xỉ 11% năm 2002.

Giống như các đặc điểm truyền thống về nghèo đói của Việt Nam, có những sự khác biệt đáng kể trong xu hướng phân bố và mức độ giảm nghèo giữa nông thôn và thành thị.

Số liệu sơ bộ cho thấy tỷ lệ nghèo ở thành thị đã giảm khoảng 30% (từ 9% xuống 6%), trong khi tỷ lệ hộ nông thôn sống dưới chuẩn nghèo đã giảm từ 45% xuống 35% (giảm 22% so với mức 1998).

Khoảng cách nghèo, phản ánh độ sâu của tình trạng nghèo đói, đã giảm nhẹ từ 9,5% xuống 7% trong giai đoạn 1998-2002. Chỉ số này phản ánh khoảng cách trung bình giữa mức chi tiêu của người nghèo so với chuẩn nghèo, đo bằng phần trăm so với chuẩn nghèo. Sự giảm sút về khoảng cách nghèo của Việt Nam sẽ làm tăng tác động tiềm năng đối với giảm nghèo của các chính sách có mục tiêu phù hợp và của các cơ chế phân bổ ngân sách vì người nghèo nhằm trợ giúp những người dễ bị tổn thương nhất. Mặc dù đạt được sự tiến bộ trong phạm vi cả nước, độ sâu của tình trạng nghèo đói ở vùng nông thôn vẫn cao hơn 6 lần so với các trung tâm thành thị, và là 7 lần nếu so các dân tộc thiểu số với người Kinh/Hoa.

**Biểu đồ 1. Giảm nghèo của Việt Nam**

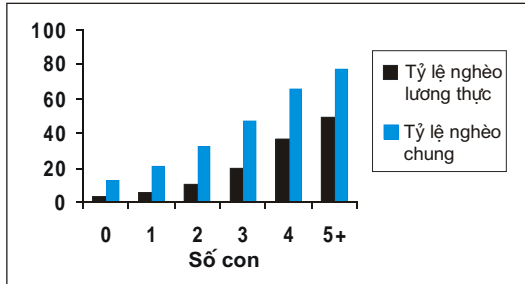


Nguồn: GSO, VLSS 93, VLSS 98, số liệu sơ bộ từ VHLSS 2002, MOLISA 2003

(1) Định nghĩa chuẩn nghèo theo chuẩn quốc gia cũ

Khoảng 95% người nghèo của Việt Nam sống ở khu vực nông thôn, một tỉ lệ cao hơn so với năm 1998, đúng như kết quả dự đoán từ quá trình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam, với việc các hoạt động chế tác và dịch vụ tập trung tại các khu vực thành thị lớn và các tỉnh phụ cận. Theo truyền thống, các hộ nghèo ở Việt Nam thường làm việc trong khu vực nông, lâm và ngư nghiệp, khu vực mà theo báo cáo là làm việc chủ yếu của 84% số hộ nghèo năm 2002.

**Biểu đồ 2. Tỷ lệ nghèo theo qui mô hộ gia đình**



Nguồn: GSO (2003), theo VHLSS 2002

Mức độ giáo dục thấp, điều có liên quan chặt chẽ với mức chi tiêu của hộ gia đình, là một yếu tố quan trọng của nghèo đói ở Việt Nam. Tỷ lệ nghèo của những người học hết phổ thông trung học chỉ bằng gần 1/2 so với những người không học hết phổ thông cơ sở. Đối với một

quốc gia có gần 25% trẻ em không học hết phổ thông cơ sở thì đây là một vấn đề rất đáng quan tâm. Liên quan đến vấn đề này, hiệu quả giảm nghèo của việc đầu tư vào đào tạo nghề có thể là một lựa chọn chính sách đầy hứa hẹn.

Một đặc điểm thường thấy khác của người nghèo ở Việt Nam là đông con. Năm 2002, tỉ lệ nghèo của những gia đình có từ 5 con trở lên là trên 70%. Quy mô gia đình trung bình của mọi nhóm hộ phân theo mức chi tiêu của Việt Nam đã giảm đáng kể từ năm 1993.

### Mức độ suy dinh dưỡng

Việt Nam công bố xu hướng giảm vững chắc về tỉ lệ suy dinh dưỡng của trẻ em dưới 5 tuổi. Viện dinh dưỡng quốc gia đưa ra tỉ lệ trẻ thiếu cân (thiếu cân so với tuổi) năm 2002 là khoảng 30%. Số liệu mới công bố gần đây từ cuộc Điều tra y tế quốc gia năm 2002 cho thấy một sự cải thiện lớn hơn với tỉ lệ 22,5%. Tình trạng trẻ thiếu cân có liên quan chặt chẽ với mức độ giáo dục của người mẹ, với tỉ lệ tới 40% đối với những trẻ có mẹ không biết chữ trong khi tỉ lệ này chỉ là 10% đối với những trẻ mà người mẹ có mức độ giáo dục cao hơn. Ngoài ra, mức chi tiêu và nguồn gốc dân tộc cũng là những yếu tố cốt yếu đối với tình trạng trẻ thiếu cân, với việc những hộ nghèo nhất có tỉ lệ trẻ thiếu cân cao hơn 3 lần so với những hộ giàu nhất.

## II. Khác biệt giữa các tỉnh và các nhóm xã hội

Tuy nhiên, tiến bộ về giảm nghèo là không đồng đều giữa các vùng và các tỉnh. Xu hướng giảm nghèo diện rộng giữa các vùng trong phạm vi cả nước trong thập kỷ qua dường như trở nên ít đồng đều hơn và có thể đã có các dấu hiệu đầu tiên về sự chững lại trong giảm nghèo ở một số vùng, những nơi mà mức độ nghèo đói dường như không cải thiện một chút nào.

**Bảng 2. Hình thái không đồng đều giữa các vùng**

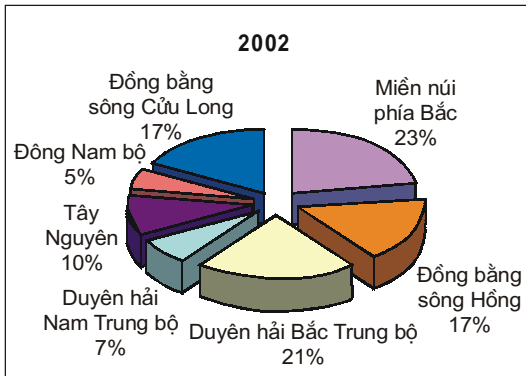
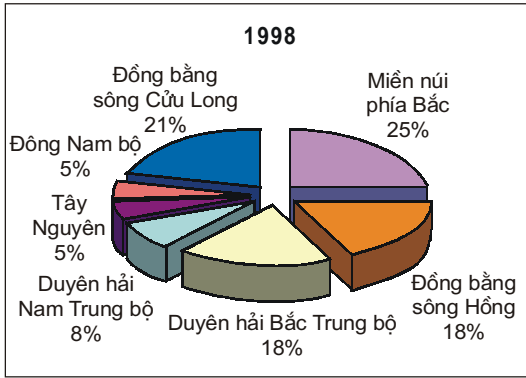
Vùng	1993	1998	2002
Miền núi phía Bắc	81,5	64,2	43,9
Đồng bằng sông Hồng	62,7	29,3	22,4
Duyên hải Bắc Trung bộ	74,5	48,1	43,9
Duyên hải Nam Trung bộ	47,2	34,5	25,2
Tây Nguyên	70,0	52,4	51,8
Đông Nam bộ	37,0	12,2	10,6
Đồng bằng sông Cửu Long	47,1	36,9	23,4

Nguồn: GSO (2003), theo VHLSS 2002

Vùng đồng bằng Sông Cửu Long dẫn đầu trong giảm nghèo ở Việt Nam trong 4 năm qua, giảm tỉ lệ nghèo tới 40%. Tuy nhiên, số liệu sơ bộ từ VHLSS 2002 có thể bị ảnh hưởng đáng kể bởi giá thóc tăng cao vào thời điểm điều tra. Sự tăng giá này lại do tác động của một số các yếu tố. Trước hết là việc đa dạng hoá hoạt động trồng lúa ở vùng sông Cửu Long đã nâng cao chất lượng gạo (điều mà lần đầu tiên đem lại mức giá bán gạo cao hơn so với gạo Thái Lan với cùng chất lượng). Thứ hai, giá gạo quốc tế cao hơn nhìn chung đã giúp làm tăng thu nhập. Khu vực phía Bắc Việt Nam đã không được hưởng lợi từ việc giá gạo quốc tế tăng lên do chất lượng đất canh tác thấp đã hạn chế sản lượng gạo chất lượng cao để xuất khẩu.

Tuy nhiên, việc giảm nghèo ở khu vực miền núi phía Bắc cũng đạt kết quả đáng kể, mặc dù kết quả dường như tập trung chủ yếu ở khu vực phía Tây-Bắc (khu vực Đông-Bắc có tỉ lệ nghèo vào khoảng 70%, gần như không có sự cải thiện nào ở khu vực nông thôn, nơi có tỉ lệ

**Biểu đồ 3. Phân bố người nghèo theo vùng**



nghèo vẫn ở mức gần 80%<sup>1</sup>). Hơn nữa, dễ dàng nhận thấy dường như không có sự tiến bộ nào trong giảm nghèo ở khu vực Tây Nguyên, nơi tỉ lệ hộ nghèo vẫn ở mức 52% và tỉ lệ nghèo lương thực dường như không được cải thiện kể từ 1993. Khu vực Tây Nguyên, với việc giá cả phê giảm mạnh đã ảnh hưởng to lớn đến thu nhập và chi tiêu, thể hiện một bức tranh trái ngược với vùng đồng bằng Sông Cửu Long.

**Bảng 3. Chênh lệch về tỷ lệ nghèo giữa các tỉnh**

12 tỉnh đứng đầu		12 tỉnh đứng cuối	
Chuẩn nghèo quốc tế			
TP. Hồ Chí Minh	1,8	Kon Tum	45,3
Đà Nẵng	3,5	Hà Tĩnh	48,0
Hà Nội	5,0	Thanh Hóa	48,8
Bà Rịa-Vũng Tàu	6,9	Đắk Lắk	54,3
Quảng Ninh	7,2	Lào Cai	59,4
Bình Dương	8,4	Cao Bằng	61,7
Khánh Hòa	9,1	Gia Lai	63,3
Đồng Nai	9,9	Sơn La	63,9
Bắc Ninh	11,5	Hòa Bình	66,1
Hải Phòng	12,0	Bắc Cạn	68,8
An Giang	14,4	Hà Giang	70,5
Bến Tre	14,7	Lai Châu	76,6

Nguồn: GSO (2003), theo VHLSS 2002

<sup>1</sup> Tuy nhiên, cần phải thận trọng khi phân tích số liệu do số quan sát nhỏ.

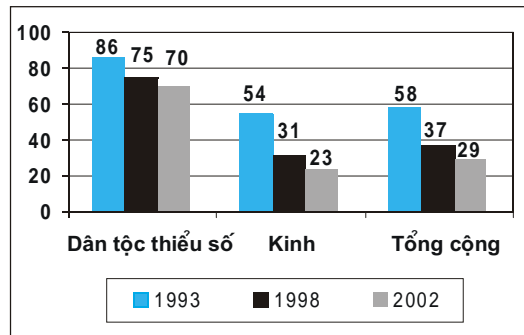
Ngoài ra, sự di cư của nông dân từ miền núi phía Bắc vào Tây Nguyên nhằm tìm kiếm đất canh tác có thể cũng là yếu tố gây ra sự chững lại về tỉ lệ giảm nghèo ở vùng này.

Sự chênh lệch giữa các tỉnh về tỉ lệ nghèo theo như số liệu sơ bộ VHLSS 2002 là đáng kể. Hà Nội, Hồ Chí Minh và Đà Nẵng có tỉ lệ nghèo ở mức 5% hoặc thấp hơn, trong khi tỉ lệ nghèo của Lai Châu, Hà Giang, và Bắc Cạn ở mức 70% hoặc cao hơn.

**Nghèo đói và dân tộc**

Đứng vị trí cao trong số các phát hiện đáng lo ngại rút ra từ số liệu sơ bộ của VLHSS 2002 là sự tiến triển chậm chạp về giảm nghèo trong các nhóm dân tộc thiểu số ở Việt Nam. Tỉ lệ nghèo của các nhóm dân tộc thiểu số giảm từ 75% năm 1998 xuống khoảng 70% năm 2002. Ngược lại, có 23% số hộ người Kinh/Hoa sống dưới chuẩn nghèo, thấp hơn 3 lần so với nhóm dân tộc thiểu số. Kết quả là, sự chênh lệch về tỉ lệ nghèo giữa nhóm người Kinh/Hoa chiếm đa số và nhóm thiểu số, đo bằng điểm phần trăm, tiếp tục tăng lên và hiện gần bằng 50 điểm phần trăm.

**Biểu đồ 4. Tỷ lệ nghèo theo nhóm dân tộc**



Nguồn: GSO (2003), theo VHLSS 2002

Đặc biệt đáng lo lắng sau những thành tựu trong giai đoạn 1993-98 là tình trạng nghèo lương thực và đói ăn của những người nghèo nhất trong số người nghèo, chủ yếu là nhóm dân tộc thiểu số, dường như đã xấu đi ở phần lớn các vùng trong cả nước trong 4 năm qua, đặc biệt là miền núi phía Bắc (từ 36,3% năm 1998 lên 37,3% năm 2002), Tây Nguyên (từ 58,4% lên 59,2%), vùng duyên hải Bắc Trung bộ (từ 22,7% lên 42,5% năm 2002), vùng duyên hải Nam Trung bộ (79,4% lên 82,2%) và thậm chí ngay cả vùng đồng bằng sông Hồng (từ 36,5% lên 44,4%). Đối với dân cư vùng Tây Nguyên, dường như không có sự tiến bộ trong giảm tỉ lệ nghèo lương thực và đói ăn trong 10 năm qua. Đối với hai vùng còn lại, vùng Đông Nam bộ có tỉ lệ nghèo lương thực của nhóm dân tộc

thiểu số<sup>2</sup> năm 2002 cao hơn so với năm 1993, trong khi tỉ lệ này của vùng sông Cửu Long giảm đi chút ít (từ 25,1% năm 1998 xuống 22,6% năm 2002). Tất cả điều này nêu bật sự thách thức trong việc tiếp cận tới những người nghèo, đặc biệt là những người nghèo nhất, những người thường sống ở vùng xa xôi nhất của đất nước. Những người nghèo nhất này đang phải chịu những vấn đề về biệt lập, không phải chỉ là biệt lập về địa lý, mà còn là sự biệt lập về ngôn ngữ và xã hội, cũng như sự biệt lập về thông tin và kiến thức cơ bản cần thiết để cải thiện cuộc sống của họ.

### ***Phân bố nghèo đói theo giới***

Cũng như năm 1998, các hộ gia đình có chủ hộ là nữ có tỉ lệ nghèo thấp hơn đáng kể so với các hộ có chủ hộ là nam. Cụ thể, hộ có chủ hộ là nữ có tỉ lệ nghèo năm 2002 ở mức 20% (giảm từ 28% năm 1998) trong khi các hộ có chủ hộ là nam giới có tỉ lệ nghèo là 31% (giảm từ 40% năm 1998). Tuy vậy, cần phải thận trọng khi giải thích hiện tượng này do có những khó khăn quan trọng trong việc xác định ai là người chủ gia đình, và số liệu không phân tách giữa hộ có chủ hộ là nữ đã lập gia đình và chưa lập gia đình, đây là vấn đề cần tiếp tục phát triển trong những cuộc điều tra sắp tới.

Hơn nữa, nhiều hộ có chủ hộ là nữ đã lập gia đình nhận được các khoản thu nhập lớn từ người chồng của họ đang làm việc ở đâu đó trong nước hoặc nước ngoài. Ngoài ra, các hộ mà chủ hộ là nữ có xu hướng có ít con hơn, một yếu tố quan trọng ảnh hưởng tới nghèo đói. Cần phải chi tiết hơn nữa về khía cạnh giới đối với số liệu của cuộc điều tra mức sống nhằm đánh giá sâu thêm tình trạng tương đối của phụ nữ ở Việt Nam.

### **Những thách thức để đạt tiến bộ hơn nữa trong giảm nghèo**

#### ***Tính dễ bị tổn thương***

Cần phải thận trọng khi xem xét các số liệu ước tính về nghèo đói ở Việt Nam. Định nghĩa về chuẩn nghèo là một quá trình kỹ thuật phức tạp và có phần chủ quan, và nên coi tỉ lệ nghèo có được dựa trên cơ sở này đơn giản là các ước tính tốt nhất có thể trong một phạm vi rộng hơn. Tính bền vững trong giảm nghèo ở một số

vùng vẫn đang bị đe dọa và nhiều hộ gia đình có thể vẫn có nguy cơ bị tái nghèo do các lý do khác nhau. Giả dụ, nếu tăng chuẩn nghèo lên 10% (tức là khoảng 200.000 đồng/năm, hay chỉ hơn 1 USD/người/tháng chút ít) thì tỉ lệ nghèo nói chung sẽ tăng lên mức 35,6%, tức tăng khoảng 25%.

Một cách khác để đánh giá mức độ dễ bị tổn thương của các hộ gia đình bị rơi trở lại nghèo đói là đo khoảng cách giữa giá trị trung bình chi tiêu đầu người so với chuẩn nghèo. Khi khoảng cách so với chuẩn nghèo tăng lên, tính dễ bị tổn thương nói chung của các hộ không nghèo sẽ giảm (World Bank 2002a), dù phương pháp này dựa vào giả định về sự phân bố tương đối đều của thu nhập. Đối với Việt Nam, giá trị chi tiêu trung bình đã tăng liên tục về giá trị tuyệt đối từ năm 1993, dù là với sự chênh lệch lớn giữa các nhóm phân theo mức chi tiêu và các nhóm dân tộc. Tuy nhiên, nếu tính theo tỉ lệ phần trăm so với chuẩn nghèo, thì mức chi tiêu trung bình chỉ tăng chút ít từ 167% năm 1993 lên 168,5% năm 2002 (sau khi giảm mạnh xuống 154% năm 1998). Điều này cho thấy khi đo theo chỉ số này, chỉ có một sự cải thiện nhỏ về tính dễ bị tổn thương của các hộ không nghèo trước nguy cơ bị rơi trở lại nghèo đói.

Về một vấn đề quan trọng khác có liên quan, ước tính cho thấy hàng năm có khoảng 1 triệu người ở Việt Nam cần cứu hộ khẩn cấp do thiên tai, điều làm tăng thêm nhiều hộ mới rơi xuống dưới chuẩn nghèo. Ngoài ra, một số lượng đáng kể các hộ gia đình vẫn dễ bị rơi trở lại nghèo đói do ốm đau dài ngày và chi phí chữa bệnh tương đối cao.

#### ***Gia tăng bất bình đẳng***

Số liệu sơ bộ từ VHLSS 2002 có thể khẳng định xu hướng gia tăng bất bình đẳng về chi tiêu đã phát hiện từ năm 1998. Tất cả các chỉ số truyền thống chủ yếu về bất bình đẳng đều cho thấy có sự gia tăng kể từ 1998, với hệ số Gini về mức chi tiêu ở Việt Nam năm 2002 là khoảng 0,37, tăng so với mức 0,35 năm 1998 và 0,33 năm 1993. Sự gia tăng về bất bình đẳng như phản ánh qua hệ số Gini là đặc biệt đáng lo ngại trong điều kiện mức thu nhập bình quân đầu người còn thấp của Việt Nam. Sự bất bình đẳng về chi tiêu hàng phi lương thực đã tăng đáng kể lên mức 0,49, khẳng định sự gia tăng bất bình đẳng trong hình thái tiêu dùng và thu nhập.

Tỉ trọng của các hộ nghèo nhất trong tổng chi tiêu cũng tiếp tục giảm trong giai đoạn 1998-2002. Năm 1993, 20% dân số nghèo nhất chiếm 8,8% tổng chi tiêu của Việt Nam, nhưng

<sup>2</sup> Vùng Đông Nam bộ báo cáo mức giảm 53% về tỉ lệ nghèo lương thực đối với nhóm dân tộc thiểu số, nhưng số liệu năm 1998 chỉ dựa vào 6 hộ dân tộc thiểu số và có lẽ không có tính đại diện.

tới 2002 tỉ trọng này đã giảm xuống mức 7,8%. Ngược lại, tỉ trọng trong tổng chi tiêu của 20% dân số giàu nhất đã tăng trong giai đoạn 1998-2002 từ 43,3% lên 45,9%. Kết quả là, 20% số hộ giàu nhất ở Việt Nam có mức chi tiêu đầu người thực tế năm 2002 cao gấp 6 lần so với các hộ nghèo nhất, tăng so với mức 4,6 lần vào năm 1993.

**Bảng 4. Tính bất bình đẳng đang tăng lên**

	1993	1998	2002
Hệ số Gini	0,33	0,35	0,37
Chi tiêu lương thực	0,256	0,256	0,274
Chi tiêu hàng phi lương thực	0,474	0,484	0,49

Nguồn: GSO, VLSS 93, VLSS 98, theo VHLSS 2002

### III. Tài chính, phân cấp và các vấn đề quản lý địa phương

#### Tài trợ phát triển ở cấp địa phương

Luật ngân sách sửa đổi đã được Quốc hội thông qua vào tháng 1/2003, sẽ giúp xác định rõ hơn vai trò và nghĩa vụ của các cơ quan chính phủ và cơ quan lập pháp trong việc dự thảo, phê duyệt, triển khai và giám sát ngân sách. Các sửa đổi này sẽ tác động tới việc dự thảo ngân sách trung ương và địa phương năm 2004.

Trong số những nội dung sửa đổi chính đã thông qua, trách nhiệm của Hội đồng nhân dân trong việc quyết định phân bổ ngân sách cấp quận, huyện đã được chính thức giao cho chính quyền tỉnh với quyền tự quyết trong sử dụng các quỹ công. Về lý thuyết, sự linh hoạt này sẽ cho phép chính quyền tỉnh phân bổ lại các quỹ cho các hoạt động vì người nghèo, tạo việc làm và các dịch vụ xã hội. Trong thực tế, các khoản phân bổ hàng năm của tỉnh hiếm khi đủ trang trải cho các nhu cầu xã hội cơ bản. Vì vậy, không hy vọng rằng sẽ có những thay đổi đáng kể trong phân bổ ngân sách cấp tỉnh có lợi cho người nghèo. Sẽ cần phải xác định các khoản ưu tiên chi dùng bắt buộc dưới dạng mức tiêu chuẩn tối thiểu, và hy vọng rằng việc xây dựng Khuôn khổ chi tiêu trung hạn cấp ngành sẽ giúp xác định các nguồn lực bổ sung cho các ngành ưu tiên. (Về vấn đề này, Kế hoạch “giáo dục cho mọi người” là một bước khởi đầu tốt, xác định một cách hiệu quả mục tiêu tối thiểu cả định lượng và định tính cho các tỉnh trong cả nước).

Ngoài vấn đề về năng lực quản lý thấp ở cấp địa phương, việc thiếu tính linh hoạt trong chi tiêu (kể cả thiếu quyền khai thác tăng nguồn thu) của các chính quyền địa phương là cản trở chính đối với các cơ quan cấp tỉnh và huyện trong việc lựa chọn các vấn đề phát triển địa phương một cách hiệu quả. Cần phải có sự cân đối giữa gia tăng phân cấp về chi tiêu và sự cần thiết phải tiếp tục đảm bảo ổn định về mặt tài khóa mà Việt Nam đã đạt được trong thập kỷ qua.

#### Tập trung vào người nghèo

Ngoài các chính sách phát triển kinh tế-xã hội trên diện rộng, Chính phủ Việt Nam đang giành một nguồn lực quan trọng cho việc giảm nghèo thông qua một loạt các cơ chế mục tiêu. Việc đánh giá mức độ thành công của các chương trình giảm nghèo quốc gia trong việc tiếp cận đến người nghèo có thể đem lại những hiểu biết bổ ích cho việc quản lý các chương trình này.

Một nghiên cứu của UNDP (2003b) về quá trình phân bổ ngân sách cho Chương trình xóa đói giảm nghèo và tạo việc làm (HEPR) và Chương trình 135 cho thấy, mặc dù đã cam kết một lượng nguồn vốn đáng kể cho 2 chương trình này (khoảng 60 triệu USD cho HEPR và gần 95 triệu USD cho Chương trình 135 năm 2003), các bất cập trong quản lý ngân sách đã hạn chế hiệu quả của các chương trình đối với người nghèo.

Thứ nhất, cần phải tăng cường tính minh bạch trong quá trình phân bổ ngân sách. Cụ thể, các cấp quản lý thấp hơn dường như ít được biết tổng nguồn vốn được phân bổ cho tỉnh thông qua các chương trình và lĩnh vực được xác định là ưu tiên. Về vấn đề này, cần phải đánh giá sâu hơn về góc độ hiệu quả giảm nghèo đối với các khoản phân bổ cho Bộ quốc phòng trong chương trình HEPR (có thể chiếm tới 20% tổng HEPR).

Mục tiêu tăng cường tính minh bạch có thể bao gồm việc dự thảo các hướng dẫn thống nhất cho cả 2 chương trình, điều sẽ làm giảm gánh nặng trong việc thực hiện ở cấp địa phương, và một tập hợp các khuyến khích rõ ràng nhằm kích thích nâng cao kết quả thực hiện của cấp tỉnh và ngành (có thể dưới dạng phân bổ ngân sách nhiều hơn cho kỳ tới).

Thứ hai, cùng với việc sửa đổi Luật ngân sách, việc tăng cường tính linh hoạt và quyền tự chủ

## Hộp 1. Đóng góp của cộng đồng vào cơ sở hạ tầng nông thôn: Quyền sở hữu hay là Gánh nặng đối với người nghèo?

Sự tham gia của cộng đồng trong phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội nông thôn là mục tiêu trung tâm trong cả các chương trình chính phủ và của các tổ chức tài trợ. Khía cạnh cốt yếu của việc tham gia hưởng lợi trong các chương trình của chính phủ là yêu cầu những người có thể hưởng lợi phải đóng góp một tỉ lệ phần trăm nhất định vào chi phí cơ sở hạ tầng (10-15%) dưới dạng lao động công ích hoặc nguyên vật liệu.

Cách thức khôn ngoan phổ biến là sự tham gia của cộng đồng giúp thực thi quyền sở hữu của những người hưởng lợi, do vậy tạo ra tính bền vững cho chương trình. Người ta cũng giả định rằng điều đó đem lại cơ hội tham gia lớn hơn cho những người hưởng lợi vào quá trình ra quyết định, điều sẽ tạo dựng năng lực cho họ, nhấn mạnh tính minh bạch và nuôi dưỡng tính hiệu quả và trao quyền.

Với tất cả các giả định và các ý kiến hợp lý nêu trên về ích lợi của sự tham gia của cộng đồng, ngày càng có nhiều ý kiến quan tâm của các nhà nghiên cứu và các nhóm giám sát trong thời gian qua về việc ứng dụng nguyên tắc này. Các ý kiến quan tâm liên quan đến:

- việc áp dụng nguyên tắc này ngay cả đối với các dự án đầu thầu thực hiện quy mô lớn ở nơi mà cộng đồng không phải là chủ đầu tư;
- việc tham gia, điều đã trở nên đồng nghĩa với lao động công ích hơn là được trao quyền;
- tỉ lệ tham gia bị ấn định một cách tính tùy tiện mà không tính đến tính chất và loại hình của dự án hoặc khả năng của người hưởng lợi;
- việc thực hiện nhiều dự án cùng lúc với cùng một yêu cầu thông qua các chương trình khác nhau, do đó tạo quá nhiều gánh nặng cho những người hưởng lợi;
- sự mâu thuẫn cố hữu trong mục tiêu tạo cơ hội tăng thu nhập cho người nghèo thông qua trả lương nhưng đồng thời đề nghị họ đóng góp dưới dạng lao động công ích;

Đã có một nghiên cứu được tiến hành nhằm đánh giá thực tế này đối với một số dự án tại 18 xã của 4 tỉnh và đưa ra các bài học/khuyến nghị cho các chương trình phát triển nông thôn của chính phủ và của các nhà tài trợ. Các tỉnh lựa chọn gồm Hà Giang, Tuyên Quang, Hà Tĩnh và Quảng Bình, và tất cả các xã lựa chọn có phạm vi tương đối rộng các dự án cơ sở hạ tầng được tài trợ thông qua một số chương trình của chính phủ và các nhà tài trợ. Nghiên cứu đã chỉ rõ sự đóng góp của cộng đồng chỉ là một phần trong quá trình tham gia tổng thể của cộng đồng.

Những người được phỏng vấn nêu nên rằng các vấn đề cốt yếu khác về phát triển cộng đồng cần phải thực hiện và hoàn tất trước khi có đóng góp của cộng đồng. Những vấn đề đó bao gồm sự tham gia tích cực của những người hưởng lợi vào toàn bộ chu trình triển khai dự án; sự kiểm soát hiệu quả đối với tài chính và ký hợp đồng; đào tạo và xây dựng năng lực; hỗ trợ kỹ thuật và giám sát thường xuyên; coi trọng dân chủ, trách nhiệm giải trình của địa phương và tính minh bạch trong quá trình ra quyết định, với sự giúp đỡ của các nhân viên hỗ trợ xã hội có trình độ và các nhân viên kỹ thuật có tâm huyết; và các động lực để tham gia và đóng góp.

Trong các tỉnh điều tra, vấn đề năng lực hạn chế của chính quyền xã và thôn đã được xử lý theo nhiều cách rất khác nhau. Đối với một số tỉnh, vấn đề này đủ để giải thích cho việc không xây dựng chiến lược cụ thể nhằm xây dựng năng lực cấp xã và tỉnh. Các tỉnh khác có khả năng tổ chức đào tạo tổng hợp cho cán bộ. Chẳng hạn, Tuyên Quang đã tổ chức đào tạo cho 700 kỹ sư và kỹ thuật viên cho các xã, và thường xuyên gửi các nhân viên chủ chốt của xã tại Trường đại học Nông nghiệp và các trường kỹ thuật để nâng cao trình độ.

Tuyên Quang đã đưa ra cam kết chính trị nhất quán đối với việc phân cấp các chương trình phát triển nông thôn như chương trình 135 cho cấp xã, cho thấy rằng các xã có đủ khả năng thực hiện các chương trình xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản nếu họ được hướng dẫn và đào tạo hợp lý, với việc đảm bảo sự giám sát và hỗ trợ kỹ thuật của cấp huyện. Ngoài ra, tỉnh này đã bắt đầu thực hiện một hệ thống Giám sát và Đánh giá mạnh ở cấp xã thông qua việc thành lập Hội đồng Giám sát chương trình 135 ở cấp xã.

Một tỉnh khác, Quảng Bình, đang loại bỏ việc yêu cầu sự đóng góp của cộng đồng dưới dạng lao động công ích và các quan chức của tỉnh đang chọn cách lao động có trợ cấp. Người lao động được trả một nửa lương (khoảng 15.000 đồng), phần còn lại được coi là phần đóng góp của họ. Đây có thể là một cách tốt hơn nhằm đảm bảo người nghèo nhận được sự hỗ trợ tài chính trực tiếp từ các dự án.

UNDP (2003a)

## Hộp 2. Tín dụng cho người nghèo? Ngân hàng chính sách xã hội mới

Ngân hàng chính sách mới được thành lập tháng 2/2003 theo Nghị định 131 của Chính phủ nhằm tách việc cho vay theo chính sách ra khỏi cho vay thương mại trong khuôn khổ cải cách khu vực ngân hàng nói chung. Phạm vi hoạt động của Ngân hàng Chính sách sẽ rộng hơn so với phạm vi hoạt động của Ngân hàng Người nghèo trước đây vì Ngân hàng Chính sách nhận lại các khoản cho vay theo chính sách trước đây của một số bộ, không kể các khoản cho vay đối với các doanh nghiệp Nhà nước.

Tổng vốn pháp định của Ngân hàng Chính sách là 5.000 tỉ đồng (tương đương 325 triệu USD), một lượng vốn về nguyên tắc cho phép ngân hàng huy động và cho vay với quy mô lớn hơn vài tỉ USD cho các khoản vay chính sách. Tuy nhiên, vốn huy động hiện ở mức dưới 5.000 tỉ. Chính phủ đã quy định các tổ chức tín dụng nhà nước phải gửi 2% nguồn vốn huy động của mình ở Ngân hàng Chính sách (được hưởng lãi suất đối với số tiền gửi), để cho vay. Ngân hàng Chính sách cũng sẽ nhận được nguồn phân bổ hàng năm của ngân sách cho các chương trình quốc gia như chương trình việc làm, nhà chống lũ, v.v., và được phép huy động tiết kiệm dân cư như các ngân hàng khác. Ngân hàng cũng có thể huy động nguồn vốn từ các nguồn trong và ngoài nước, các khoản viện trợ và vay nợ, có hoặc không có lãi suất.

Ngân hàng Người nghèo của Việt Nam trước đây nằm trong Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (VBA), dựa vào đội ngũ nhân viên, nguồn vốn và các trang thiết bị của ngân hàng này để hoạt động. Ban đầu, Ngân hàng Chính sách sẽ hình thành trên cơ sở Ngân hàng Người nghèo, nhưng phải đối mặt với một thách thức lớn trong việc thiết lập mạng lưới chi nhánh của mình. Một thách thức nữa và cũng quan trọng không kém là tuyển dụng nhân sự có kỹ năng để hoạt động, vì ngân hàng có thể không còn được sử dụng các nhân viên của VBA trước đây phục vụ cho hoạt động của Ngân hàng Người nghèo.

Việc tách bạch giữa cho vay theo chính sách ra khỏi cho vay thương mại được coi là bước đi cơ bản trong cải cách ngân hàng. Về nguyên tắc, việc thành lập Ngân hàng Chính sách sẽ cho phép làm tăng tính minh bạch, làm cho việc ước tính và lập kế hoạch trước các khoản tín dụng trợ cấp được chính xác nhằm tránh tình trạng bất ổn định tài chính trong hoạt động của chính phủ. Ngân hàng Chính sách sẽ đảm nhận việc cho vay theo chính sách với các điều kiện ưu đãi (ví dụ như lãi suất ưu đãi và không phải thế chấp), trong khi các tổ chức tài chính nhà nước khác sẽ có quyền tự chủ chỉ tập trung vào việc cho vay thương mại.

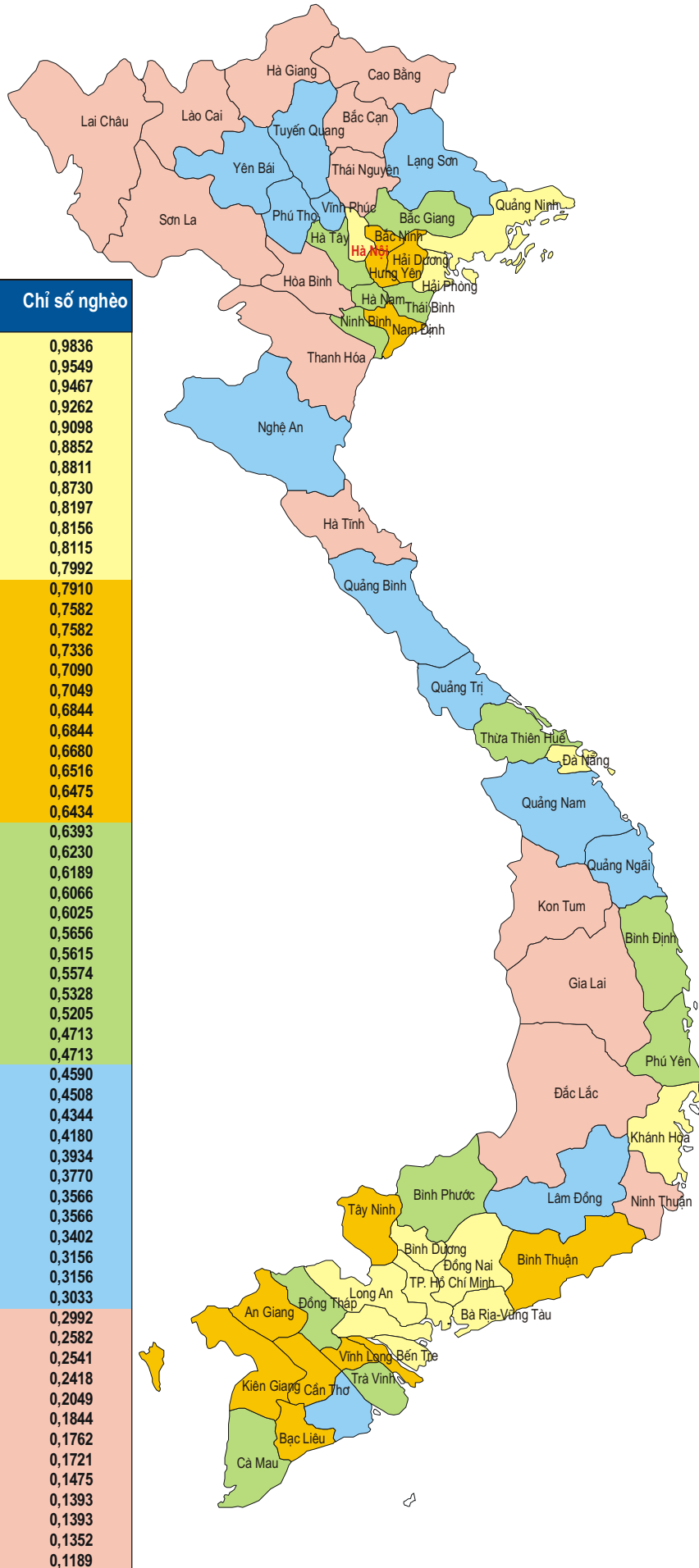
Quy mô cho vay theo chỉ định chính sách của Ngân hàng Chính sách sẽ được quyết định trên cơ sở các chỉ tiêu cụ thể, như tỉ lệ hộ nghèo, quy mô cho vay hàng năm, v.v., nhằm ước tính một cách chính xác giá trị trợ cấp cần thiết. Các chỉ tiêu rõ ràng sẽ được xác định khi lựa chọn những người hưởng lợi. Chẳng hạn, các hộ nghèo muốn kinh doanh nhưng thiếu tài sản thế chấp có thể được cho vay thông qua quỹ tạo việc làm. Ngoài các hộ nghèo, những người được coi là cận nghèo, và không có khả năng nhận được khoản vay thương mại, có thể được hỗ trợ thông qua tiếp cận nguồn vay chính sách. Giá trị vay tối đa có thể là 7 triệu đồng (hay 500 USD), và giá trị trung bình khoản vay sẽ là 200 USD. Ngân hàng cũng đang xem xét cung cấp các khoản cho vay có giá trị lớn hơn 7 triệu đồng thông qua chương trình tạo việc làm (lên tới 15 triệu đồng/hộ), và chương trình nhà chống lũ (lên tới 10 triệu đồng/hộ).

Việc lựa chọn của người hưởng lợi sẽ được tiến hành ở cấp xã, dựa trên cơ sở kết quả đánh giá nghèo đói do các phòng lao động và thương binh xã hội cấp huyện tiến hành. Một thách thức khác đối với sự thành công của Ngân hàng Chính sách là việc đảm bảo tính minh bạch trong quá trình lựa chọn của những người hưởng lợi. Bằng chứng đốn đạc cho thấy trong các sự kiện này, việc lựa chọn của các hộ nghèo không tuân thủ trình tự tham gia do phòng lao động và thương binh xã hội quy định ở cấp xã, và trưởng thôn có ảnh hưởng lớn đến quá trình ra quyết định.

Như đã nêu ở trên, việc tách bạch giữa cho vay thương mại và cho vay chính sách là một bước quan trọng trong cải cách ngân hàng. Tuy nhiên, không nên đánh giá thấp những thách thức mà Ngân hàng Chính sách đang gặp phải. Chính phủ cần xây dựng tất cả các cơ sở hạ tầng theo yêu cầu của một định chế đầy tham vọng như thế này (mạng lưới chi nhánh, nhân viên, quản lý, thủ tục tín dụng, MIS, v.v.). Đồng thời, cần xem xét các bài học có được từ kinh nghiệm của Ngân hàng Người nghèo, chẳng hạn như các méo mó gây ra bởi lãi suất trợ cấp hay các vấn đề liên quan đến quá trình lựa chọn các hộ gia đình bất lợi để được hưởng lợi từ các khoản vay.

*UNDP (2003), gặp gỡ giữa nhóm các nhà tài trợ với Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Lê Đức Thuý*

# NGHÈO ĐỐI



Tỉnh	Chỉ số nghèo
TP. Hồ Chí Minh	0,9836
Hà Nội	0,9549
Đà Nẵng	0,9467
Bà Rịa Vũng Tàu	0,9262
Đồng Nai	0,9098
Quảng Ninh	0,8852
Bình Dương	0,8811
Hải Phòng	0,8730
Long An	0,8197
Tiền Giang	0,8156
Khánh Hòa	0,8115
Bến Tre	0,7992
Bắc Ninh	0,7910
Tây Ninh	0,7582
An Giang	0,7582
Vĩnh Long	0,7336
Hải Dương	0,7090
Cần Thơ	0,7049
Bình Thuận	0,6844
Kiên Giang	0,6844
Bạc Liêu	0,6680
Nam Định	0,6516
Thái Nguyên	0,6475
Hưng Yên	0,6434
Hà Tây	0,6393
Đông Tháp	0,6230
Phú Yên	0,6189
Ninh Bình	0,6066
Bình Định	0,6025
Thái Bình	0,5656
Trà Vinh	0,5615
Thừa Thiên Huế	0,5574
Hà Nam	0,5328
Cà Mau	0,5205
Bắc Giang	0,4713
Bình Phước	0,4713
Sóc Trăng	0,4590
Lâm Đồng	0,4508
Vĩnh Phúc	0,4344
Tuyên Quang	0,4180
Lạng Sơn	0,3934
Phú Thọ	0,3770
Quảng Bình	0,3566
Quảng Nam	0,3566
Quảng Trị	0,3402
Yên Bái	0,3156
Nghệ An	0,3156
Quảng Ngãi	0,3033
Kon Tum	0,2992
Thanh Hóa	0,2582
Ninh Thuận	0,2541
Cao Bằng	0,2418
Hà Tĩnh	0,2049
Lào Cai	0,1844
Đắc Lắc	0,1762
Sơn La	0,1721
Hòa Bình	0,1475
Hà Giang	0,1393
Bắc Cạn	0,1393
Gia Lai	0,1352
Lai Châu	0,1189



của chính quyền tỉnh thông qua việc phân bổ ngân sách trọn gói (khoán chi) hàng năm có thể làm tăng hiệu quả hỗ trợ người nghèo của các chương trình. Hơn nữa, việc công bố sớm các chỉ tiêu kế hoạch hướng dẫn trong năm đối với các khoản phân bổ trọn gói cho tỉnh có thể giúp cho quá trình có sự ổn định cần thiết. Việc xác định quy mô các khoản phân bổ trọn gói cho cấp tỉnh trước đây là một vấn đề gây nhiều tranh cãi, điều này có thể được giải quyết thông qua việc đảm bảo rằng các khoản phân bổ trọn gói sẽ phụ thuộc vào tỉ lệ nghèo và quy mô dân số của tỉnh.

Cuối cùng, có lẽ cần phải tăng cường trách nhiệm giải trình trong việc sử dụng các nguồn vốn này. Việc triển khai hệ thống Giám sát và Đánh giá, kể cả đánh giá các tiêu chuẩn tối thiểu và kết quả hoạt động đơn giản, có thể giúp tăng cường hiệu quả. Việc này cần bao gồm cả việc soạn thảo các báo cáo hàng năm về tiến độ và tài chính trong năm trước đối với các hoạt động thuộc cả hai chương trình này.

#### **IV. Khuôn khổ để đạt được kết quả tiếp theo**

---

Việt Nam đã duy trì các nỗ lực đáng khen ngợi trong lĩnh vực giảm nghèo trong vài năm qua, và đã tăng đáng kể các nguồn lực giành cho cuộc chiến chống đói nghèo kể từ 1998. Một phần quan trọng trong khuôn khổ thể chế và chính sách góp phần vào các nỗ lực giảm nghèo của Việt Nam, Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo (CPRGS), đã tiếp tục được thực hiện trong năm 2003. Nhóm công tác về xoá đói giảm nghèo của Chính phủ và các tổ chức tài trợ đã tổ chức một loạt các cuộc hội thảo khu vực trong thời gian tháng 5 và 6 năm 2003 nhằm nâng cao nhận thức ở cấp tỉnh về quá trình hình thành và lựa chọn mục tiêu cần theo để phục vụ cho việc dự thảo văn bản này. Các cuộc hội thảo này là bước khởi đầu trong quá trình “đưa” chiến lược CPRGS

xuống các tỉnh của Việt Nam, và tiếp theo là kế hoạch hỗ trợ chuyên sâu cho một số tỉnh lựa chọn nhằm kết hợp quá trình lập kế hoạch và các tiêu chí đầu tư ở các cơ quan địa phương.

Tuy nhiên, việc triển khai CPRGS ở cấp địa phương đòi hỏi phải chỉnh sửa nội dung và cách tiếp cận của CPRGS nhằm thích ứng với nhu cầu của các cơ quan cấp tỉnh. Có thể tập trung ưu tiên các nguyên tắc mang tính xuyên suốt đối với việc lập kế hoạch kinh tế-xã hội, chẳng hạn như hỗ trợ sự tham gia của các bên liên quan phía chính phủ và phi chính phủ, và đảm bảo yếu tố về giới trong lập kế hoạch và phân bổ ngân sách, cũng như việc xác định các chương trình hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương nhất.

### Mục tiêu 2 – Phổ cập giáo dục tiểu học

#### I. Tiến độ thực hiện mục tiêu

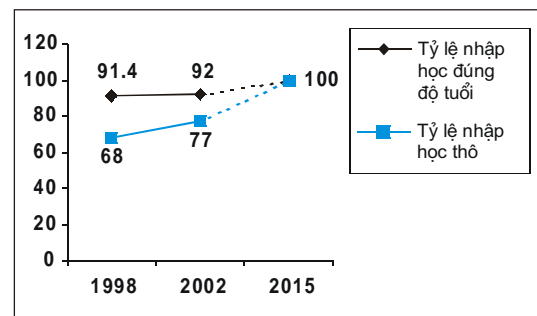
Theo những số liệu mới nhất của Điều tra y tế Quốc gia và mức sống hộ gia đình (VHLSS) 2002, do sớm đầu tư vào giáo dục, thậm chí từ trước khi bắt đầu chương trình Đổi Mới, hiện nay Việt Nam có thể tự hào với thành tích khoảng 91% người lớn biết đọc biết viết, một chỉ số quan trọng thể hiện sự tiến bộ rõ rệt trong phát triển con người tại Việt Nam. Tiến bộ trong việc nâng cao tỷ lệ biết đọc biết viết ở người lớn tương đối đồng đều tại các vùng thành thị và nông thôn, trong khi đó sự khác biệt về giới đã giảm rõ rệt. Các số liệu sơ bộ của VHLSS 2002 cũng đưa ra tỷ lệ phụ nữ biết đọc biết viết dưới 40 tuổi khoảng 94%, trong khi đó tỷ lệ tương tự cho nhóm phụ nữ dưới 40 tuổi tại các vùng dân tộc thiểu số khoảng 75%.

Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học<sup>3</sup> của Việt Nam hiện nay khoảng 92% (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2002). Với tỷ lệ này, Việt Nam đã gần đạt được mục tiêu quốc gia là 97% vào năm 2005. Các số liệu chính thức cũng đưa ra tỷ lệ nhập học thô ở bậc tiểu học (GER)<sup>4</sup> khoảng 106,8%, thể hiện sự chênh lệch khoảng 15% giữa học sinh đến trường tiểu học trong độ tuổi

và số học sinh ngoài độ tuổi đến trường muộn hoặc lưu ban. Mặc dù sự chênh lệch này là tương đối lớn, Việt Nam đã đạt tiến độ nhanh hơn so với phần lớn các nước có thu nhập thấp khác trên thế giới trong việc khắc phục sự chênh lệch này. Đây là một thành tựu quan trọng bởi vì tỷ lệ nhập học thô cao thể hiện sự kém hiệu quả của hệ thống giáo dục tiểu học.

Điều quan trọng hơn, các số liệu trên cũng chỉ ra rằng tỷ lệ học sinh hoàn thành bậc tiểu học ở Việt Nam đã tăng từ 68% vào năm 1998 lên 77% trong thời gian gần đây. Sự tiến bộ này góp phần làm tăng tỷ lệ nhập học ở các trường trung học cơ sở mà hiện nay đang ở vào khoảng 67%, tiến dần đến mục tiêu đạt 80% vào năm 2005.

**Biểu đồ 5. Tỷ lệ nhập học tiểu học và tỷ lệ tốt nghiệp**



Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình, Bộ Giáo dục và Đào tạo (2002)

Nâng cao chất lượng giáo dục tại Việt Nam được đề cập đến trong Kế hoạch hành động quốc gia về giáo dục cho mọi người của Bộ Giáo dục và Đào tạo như là thách thức lớn nhất đối với ngành giáo dục hiện nay. Việt Nam xem ra còn lâu mới đạt được chuẩn quốc tế trong giáo dục tiểu học và các chỉ tiêu đầy

#### Hộp 3. Những đặc điểm giáo dục tiểu học nổi bật

Tỷ lệ nhập học đúng tuổi	91,6%
Tỷ lệ nhập học thô	106,8%
Tỷ lệ học sinh tốt nghiệp	77%
Tỷ lệ học sinh lưu ban	2,3%
Tỷ lệ học sinh bỏ học	3,7%
Tỷ lệ học sinh/giáo viên	26,4%
Số học sinh tiểu học	8.927.000
Học sinh các dân tộc thiểu số	1.584.087
Học sinh khuyết tật*	200.900
Chi tiêu ngân sách (% tính trên GDP)	23,0%
Chi tiêu ngân sách cho giáo dục (% tính trên tổng chi tiêu xã hội)	13,9%
Chi tiêu ngân sách cho giáo dục tiểu học (% tính trên tổng chi tiêu cho giáo dục)	37,0%

Bộ LDTB-XH 2003 dự tính tỷ lệ học sinh khuyết tật chiếm khoảng 2,25% tổng số trẻ độ tuổi 6-11

Nguồn: Bộ GD-ĐT, Bộ LĐTĐ-XH (Trong một vài năm)

<sup>3</sup> Tỷ lệ nhập học đúng tuổi (NER) là tỷ lệ trẻ em nhập học ở các trường tiểu học theo đúng độ tuổi từ 6-10

<sup>4</sup> Tỷ lệ nhập học thô là số trẻ em ở bất kỳ độ tuổi nào đang học ở trường tiểu học cùng với trẻ em ở độ tuổi tiểu học

tham vọng đó được đưa ra trong vòng 12 năm tới. Việc Ngân sách dành cho các dịch vụ giáo dục tiểu học không đủ đã dẫn đến việc học sinh Việt Nam chỉ được đi học bằng 40% thời lượng học tại các trường tiểu học ở Thái Lan [Cơ quan phát triển quốc tế Vương quốc Anh (DFID) 2002]. Như kế hoạch hành động quốc gia về giáo dục cho mọi người đã viết “Sự phụ thuộc vào đóng góp của cộng đồng trong việc cung cấp giáo dục tiểu học đã dẫn đến khoảng cách ngày càng lớn về cơ hội và thành tích học tập”.

Việt Nam cũng ưu tiên đào tạo giáo viên nhằm nâng cao chất lượng giáo dục. Trong năm học 2001-2002, khoảng 8% tổng số giáo viên được đào tạo tại chức, trung bình khoảng 4 ngày/khoá (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2003). Mục tiêu của Bộ Giáo dục và Đào tạo là đảm bảo tới cuối năm học 2003-2004, 100% giáo viên sẽ được tham gia các khoá đào tạo tại chức (30 ngày), tiến tới đảm bảo tất cả các tỉnh đều có trung tâm đào tạo giáo viên nguồn vào năm 2015. Ngoài ra, chỉ khoảng 50% giáo viên bậc tiểu học (và 10% bậc trung học cơ sở) được nhận sách hướng dẫn. Chính phủ đã đặt mục tiêu 100% số giáo viên sẽ được nhận sách hướng dẫn vào năm 2015.

Về một chỉ số khác của chất lượng giáo dục là chỉ về vệ sinh 13,4% các trường tiểu học có phòng máy vi tính, và cũng khoảng chừng đó trường có thư viện hoạt động. Mục tiêu của Chính phủ là 100% các trường tiểu học trong cả nước có phòng máy vi tính và thư viện vào năm 2010.

Tuy đã đạt được một số thành tựu nhất định về cân bằng giới trong tỷ lệ nhập học, Việt Nam vẫn chưa đạt được mục tiêu bình đẳng giới trong giáo dục tiểu học. Nhìn chung có rất

ít sự chênh lệch về số lượng học sinh nam và học sinh nữ trong tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở tiểu học trong đó 91% là học sinh nữ và 91,7% là học sinh nam. Tuy nhiên có số liệu cho thấy tỷ lệ học sinh nữ bỏ học còn nhiều và khoảng 40% học sinh lưu ban là học sinh nữ.

Nhằm đạt được mục tiêu tỷ lệ học tinh là 99% vào năm 2010, điều quan trọng là Việt Nam cần nỗ lực hòa nhập học sinh các dân tộc thiểu số cũng như học sinh khuyết tật vào hệ thống giáo dục chính thống. Hai nhóm này chiếm khoảng 20% trong tổng số học sinh tiểu học ở Việt Nam (18% là học sinh dân tộc thiểu số và 2,25% là học sinh khuyết tật). Khoảng 33% trong tổng số các em tàn tật chưa bao giờ tới trường [UNICEF, 2003a], và trong số các em tới trường, chỉ có khoảng 15% tốt nghiệp bậc tiểu học.

Ở Việt Nam khoảng 65%<sup>5</sup> trẻ em đến nhà trẻ và lớp mẫu giáo, và số trẻ em gái tới trường nhiều hơn trẻ em trai, trong đó 69% là nữ và 59% là nam. Các nghiên cứu cũng chỉ ra rằng trẻ em nào tham gia vào các hoạt động được tổ chức tại nhà trẻ và lớp mẫu giáo sẽ học tốt hơn ở trường học, tiếp tục học cao hơn, cũng như sau này sẽ có thu nhập cao hơn. Những trẻ em này sẽ ít phạm tội hơn, cũng như ít bị ảnh hưởng hơn bởi ma túy và các vấn đề xã hội khác. Sự khởi đầu cuộc sống tốt đẹp hơn do hệ thống giáo dục nhà trẻ và mẫu giáo đem lại chính là lý do xác đáng nhất cho sự đầu tư vào lĩnh vực này, mặc dù chi phí cho một hệ thống hoàn chỉnh là tương đối lớn. Các nước đầu tư vào hệ thống này sẽ bù lại được chi phí thông qua sự tiết kiệm ở các lĩnh vực giáo dục khác, chẳng hạn như, việc giảm bớt trường hợp học sinh lưu ban ở bậc tiểu học (UNICEF, 2003b).

## II. Sự khác biệt giữa các tỉnh và các nhóm xã hội

### **Khác biệt giữa các dân tộc**

Tỷ lệ nhập học thô ở tiểu học vào khoảng 130% tại các tỉnh Tây Nguyên và Bắc Bộ. Điều đó đã thể hiện sự thiếu hiệu quả trong việc vận động trẻ em các dân tộc thiểu số đến trường. Các số liệu cũng cho thấy một số lượng lớn học sinh các dân tộc thiểu số đến trường muộn, hoặc phải học lưu ban, gây khó khăn cho các em trong việc hoàn thành bậc giáo dục tiểu học. Đối với một số dân tộc thiểu số ở các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở tiểu học dưới 70%. Các nguyên

nhân chính dẫn tới tình trạng trên là do đói nghèo, khó khăn về địa lý (khoảng cách xa trường học) và các rào cản ngôn ngữ. Tỷ lệ này là 41,5% đối với đồng bào H'mông, tỷ lệ thấp nhất trong các nhóm dân tộc thiểu số (Ngân hàng Thế giới, 2002b).

Một số lượng lớn học sinh các dân tộc thiểu số chỉ học chương trình 120 tuần (3 môn học)

<sup>5</sup> Kế hoạch Giáo dục cho mọi người, Phụ lục IV, trang 1

**Bảng 5. Khác biệt giữa các tỉnh về tỷ lệ nhập học đúng tuổi (NER)**

12 tỉnh đứng đầu	NER tiểu học	12 tỉnh đứng cuối	NER tiểu học
Thái Bình	99,59	Bình Phước	87,66
Hà Nội	99,07	Hà Giang	87,64
Bình Ninh	99,02	Trà Vinh	87,09
Ninh Bình	98,88	An Giang	85,10
Nam Định	98,82	Cao Bằng	84,84
Bắc Giang	98,59	Kiên Giang	84,42
Hải Phòng	98,49	Ninh Thuận	84,21
Hải Dương	98,43	Bạc Liêu	84,21
Hòa Bình	97,94	Sơn La	82,01
Vĩnh Phúc	97,91	Gia Lai	80,32
Phú Thọ	97,83	Sóc Trăng	78,98
Bình Định	97,79	Lai Châu	70,59
<b>Bình quân</b>	<b>98,53</b>	<b>Bình quân</b>	<b>83,09</b>

Nguồn: UNDP (2003), theo VHLSS 2002

so với chương trình mới 175 tuần (6 môn học ở lớp 1 năm học 2001-2002 và lớp 2 năm học 2002-2003). Chương trình 120 tuần là một trong những trở ngại lớn nhất cho việc tiếp nhận và chuyển tiếp trẻ em có hoàn cảnh khó khăn và trẻ em các dân tộc thiểu số vào học bậc trung học cơ sở. Lý do chính vì các em chưa được chuẩn bị tốt nhằm vượt qua kỳ kiểm tra đã được chuẩn hóa để vào bậc trung học cơ sở. Chính phủ đã có kế hoạch dần dần loại bỏ chương trình học 120 tuần trong các năm tới đây và sẽ thay thế hoàn toàn bằng chương trình 175 tuần vào năm 2007.

***Bình đẳng giới là một thách thức lớn với học sinh nữ dân tộc thiểu số***

Phân tích các nhóm dân tộc thiểu số các tộc người cũng thấy khác biệt lớn về giới của ba nhóm dân tộc Dao, Thái và H'mông. Tỷ lệ học sinh nữ đi học trong độ tuổi so với học sinh nam thấp hơn tương ứng là 4,9%, 6,7%, và 20% tại ba nhóm dân tộc thiểu số nói trên.

**III. Tài chính, phân cấp quản lý, và các vấn đề về quản lý nhà nước ở địa phương**

Cần tìm kiếm thêm nhiều nguồn tài chính nhằm đảm bảo đạt được các mục tiêu về chất lượng giáo dục, cũng như đảm bảo tất cả trẻ em bậc tiểu học đều được tới trường. Để hỗ trợ cho Chương trình hành động quốc gia về giáo dục cho mọi người, dự tính mỗi năm Việt Nam cần đầu tư cho giáo dục hơn 1 tỷ đô la, và số này sẽ tăng lên đến 2,5 tỷ đô la vào năm 2015. Nguồn tài chính còn thiếu hụt này được trông

trẻ em gái theo học tại các điểm trường lẻ hoặc các trường vệ tinh ở vùng sâu vùng xa cũng ít có khả năng tốt nghiệp tiểu học hơn do các em phải vào học tại các trường nội trú sau khi mới kết thúc năm học thứ hai bậc tiểu học, một giải pháp không mấy hấp dẫn do những lý do về văn hóa.

Chính sách với học sinh nữ ở bậc tiểu học nhằm đảm bảo cho các em được tiếp cận với giáo dục tiểu học, nguồn nước sạch và các công trình vệ sinh đảm bảo tiêu chuẩn tại trường học, rút ngắn khoảng cách tới trường, và khuyến khích khả năng lãnh đạo của các em cũng như giúp các em tham gia nhiều hơn vào các hoạt động tại trường.

***Khoảng cách giữa các tỉnh vẫn còn rõ rệt***

Mặc dù đã đạt được những thành tựu đáng kể xét trên góc độ quốc gia, vẫn còn sự cách biệt rõ rệt trong việc tiếp cận, cũng như chất lượng của các dịch vụ giáo dục giữa các tỉnh. Tỷ lệ nhập học trung bình ở bậc tiểu học tại 12 tỉnh đứng cuối trong cả nước là 83%, trong khi đó tỷ lệ này tại 12 tỉnh đứng đầu là trên 98%.

Thành tựu vững chắc trong việc tiếp cận các dịch vụ giáo dục khiến các nhà hoạch định chính sách chuyển mối quan tâm sang việc nâng cao chất lượng giáo dục. Điều này đã được đề cập đến trong Chương trình hành động quốc gia về giáo dục cho mọi người (EFA). Các tỉnh, thị trấn, các xã càng xa và khó khăn thì chất lượng giáo dục tiểu học càng thấp. Chất lượng giáo dục tại các trường làng hoặc các điểm trường lẻ cho trẻ em các dân tộc thiểu số là thấp nhất. Các yếu tố dẫn tới chất lượng thấp kém tại các tỉnh này gồm có cơ sở vật chất nghèo nàn, chuẩn bị của giáo viên chưa tốt, phương pháp giảng dạy và học tập thiếu hiệu quả, tài liệu học tập thiếu và kém chất lượng, thiếu nước sạch cũng như các nhà vệ sinh.

chờ vào sự đóng góp liên tục của cộng đồng cũng như các nhà tài trợ. Con số này sẽ vào khoảng 14% tổng nguồn lực cho năm 2003, gồm cả các nhu cầu tài chính cho các cấp tỉnh và huyện (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2003).

Gánh nặng tài chính của gia đình và cộng đồng để bù đắp các chi phí giáo dục như học phí và chi phí khác, văn phòng phẩm, sách giáo khoa,

đồng phục, xây dựng và bảo trì cơ sở hạ tầng chính là yếu tố quan trọng nhất quyết định liệu trẻ em có được đến trường hay không. Việt Nam đã đạt được những tiến bộ quan trọng trong việc mở rộng đối tượng được miễn giảm ở bậc tiểu học và trung học cơ sở. Mức độ miễn giảm (giảm toàn phần hoặc một phần) đã tăng từ 18% năm 1998 đến 58% năm 2002 cho học sinh lứa tuổi 6-14. Song phần lớn sự thay đổi này là kết quả của việc thực hiện quyết định chính sách năm học 2000-2001 về việc miễn học phí cho học sinh tại các trường tiểu học do Nhà nước quản lý. Việc miễn giảm hoàn toàn (gồm học phí và các khoản đóng góp khác) cho 20% các hộ gia đình (nhóm nghèo nhất), trên thực tế, giảm từ 14% năm 1998 xuống còn 11,5% năm 2002 (Tổng cục Thống kê 2003).

Theo kết quả nghiên cứu của Ủy ban Dân tộc<sup>6</sup> (CEM) về các chính sách y tế và giáo dục<sup>6</sup> (CEM 2003), Chương trình 135 cho phép trẻ em có hoàn cảnh khó khăn ở các xã được miễn học phí hàng năm, nhưng ở nhiều nơi, các em lại phải đóng góp những khoản đặc biệt cho việc xây dựng, mở rộng và bảo trì trường lớp. Nếu các em không nộp các khoản phí này, nhà trường có thể không cho phép các em tới lớp. Phụ huynh các em thường phải bán cả vật nuôi và những gì mình làm ra để có đủ tiền trang trải các khoản phí phụ trội này.

94% giáo viên tiểu học hưởng lương nhà nước. Mặc dù họ nhận lương đúng hạn nhưng số tiền đó, bao gồm cả tiền thưởng, cũng không đủ cho họ chi tiêu cho cuộc sống. Đối với giáo viên, nhất là những người công tác ở các tỉnh miền núi (5 năm đối với nam và 4 năm đối với nữ), do cơ sở hạ tầng giao thông nghèo nàn họ thường phải mất 3 tháng lương cho một chuyến về thăm nhà chứ đừng nói đến những chi phí thiết yếu khác.

Hệ thống quản lý giáo dục ở tất cả các cấp (trung ương, tỉnh, quận huyện, trường học) hiện chưa có đủ điều kiện để tiến hành cải cách giáo dục. Để tạo điều kiện thực hiện Kế hoạch EFA ở cấp tỉnh, cần phải lập kế hoạch phân cấp quản lý cũng như trợ giúp việc giám sát và kiểm soát chất lượng giáo dục.

Quản lý nguồn nhân lực trong ngành giáo dục còn đòi hỏi phải có các chính sách được cải tiến. Các cơ quan quản lý ở địa phương cần

phải linh hoạt hơn trong việc tuyển dụng và đào tạo giáo viên chuyên nghiệp. Việc chỉ thay đổi tài liệu dạy sẽ không đạt hiệu quả nếu đội ngũ giáo viên không được thay đổi và không được đào tạo tốt. Nghiên cứu của ủy ban Dân tộc cho thấy giáo viên ở các tỉnh miền núi trình độ không tốt bằng giáo viên ở miền xuôi và thường không được các trường ở miền xuôi chấp nhận. Theo đánh giá của ủy ban Dân tộc, ở một số khu vực khó khăn, tỷ lệ giáo viên chưa đạt trình độ còn chiếm tới 50%.

Để thực hiện kế hoạch “Giáo dục cho Mọi người” cần dành thêm ngân sách cho các trường tiểu học và trung học, đặc biệt là các trường ở những địa phương khó khăn. Tuy nhiên, trách nhiệm hỗ trợ tài chính cho các chương trình “Chăm sóc và Giáo dục Trẻ thơ” vẫn sẽ là trách nhiệm chung của nhà nước và nhân dân trong đó các bậc cha mẹ và toàn thể cộng đồng vẫn sẽ phải đóng góp phần lớn. Nếu các địa phương nghèo không được miễn kinh phí để thiết lập và tài trợ cho chương trình này, các gia đình nghèo sẽ không thể tiếp cận được các chương trình chăm sóc trẻ thơ và các chương trình tiểu học đường.

Giáo viên chưa có cơ hội phát triển nghề nghiệp và nhiều giáo viên chưa được đào tạo tốt. Họ thường không tận dụng hết thời gian của mình, đặc biệt là những giáo viên dạy theo chương trình 120 tuần. Thù lao cho họ thấp so với chuẩn quốc tế cũng như so với mức lương của những người công tác ở các ngành kinh tế khác.

Theo kế hoạch “Giáo dục cho mọi người”, 10% trong số 338.000 giáo viên tiểu học trong nước là người dân tộc thiểu số. Do thường xuyên thiếu giáo viên nên nhiều trường tuyển dụng giáo viên kém chất lượng, có giáo viên chỉ mới học xong lớp 5 và 2 năm đào tạo bổ sung về giáo dục tiểu học. Nghiên cứu của CEM về các chính sách giáo dục cho thấy chất lượng giáo viên ở các quận huyện có khác nhau, và các rào cản về ngôn ngữ góp phần làm cho chất lượng giáo dục ở những khu vực này kém. Những giáo viên nói tiếng Việt gặp nhất nhiều khó khăn trong giao tiếp với học sinh dân tộc thiểu số vì sách giáo khoa chỉ xuất bản bằng tiếng Việt.

<sup>6</sup> Cần thận trọng xử lý số liệu do số lượng quan sát nhỏ

#### Hộp 4. Hệ thống Giám sát và Đánh giá Bạn hữu với Trẻ em

Việt Nam là một trong những nước đầu tiên trên thế giới tham gia ký Công ước về Quyền Trẻ em (CRC) năm 1991, công nhận tất cả trẻ em đều có quyền được tiếp cận một nền giáo dục cơ bản và có chất lượng. Việc đi học chưa đủ để đảm bảo trẻ em được tiếp cận một nền giáo dục có chất lượng. Để quyền lợi này của trẻ em được đáp ứng, cần có những nỗ lực tổng hợp. Giáo viên được đào tạo tốt và có trách nhiệm là điều kiện tiên quyết đảm bảo chất lượng giáo dục trẻ em. Những quyển sách giáo khoa thú vị phù hợp cho từng lứa tuổi, những thiết bị trường học được thiết kế đẹp cũng như các bậc phụ huynh và các thành viên của cộng đồng - những người quan tâm một cách sâu sắc tới việc giáo dục con em mình - là những yếu tố khác quan trọng khác. Tuy nhiên, để thực hiện một cách đầy đủ và thực sự quyền lợi của trẻ em đối với một nền giáo dục có chất lượng, cần phải tạo ra một môi trường học tập tích cực giúp học sinh đạt được nhiều thành tích trong học tập cũng như thúc đẩy sự phát triển của các em về mặt thể chất, tâm lý, xã hội và tình cảm.

Liên hợp quốc ủng hộ tích cực Chính phủ Việt Nam trong việc tạo ra các môi trường học tập bạn hữu với trẻ em bằng cách sử dụng một hệ thống giám sát dựa vào trường học và cộng đồng có tên gọi *COMPAS* - đó là *Hệ thống Giám sát và Đánh giá Tiến bộ dựa vào Cộng đồng*. Đây là nỗ lực đầu tiên nhằm theo dõi hiện trạng và sự phát triển của môi trường học tập ở nhà trường. COMPAS hiện đang được áp dụng cho 500 trường tiểu học ở các vùng nông thôn khó khăn nhất, bao gồm cả các điểm trường lẻ, dựa trên các nguyên tắc về quyền trẻ em.

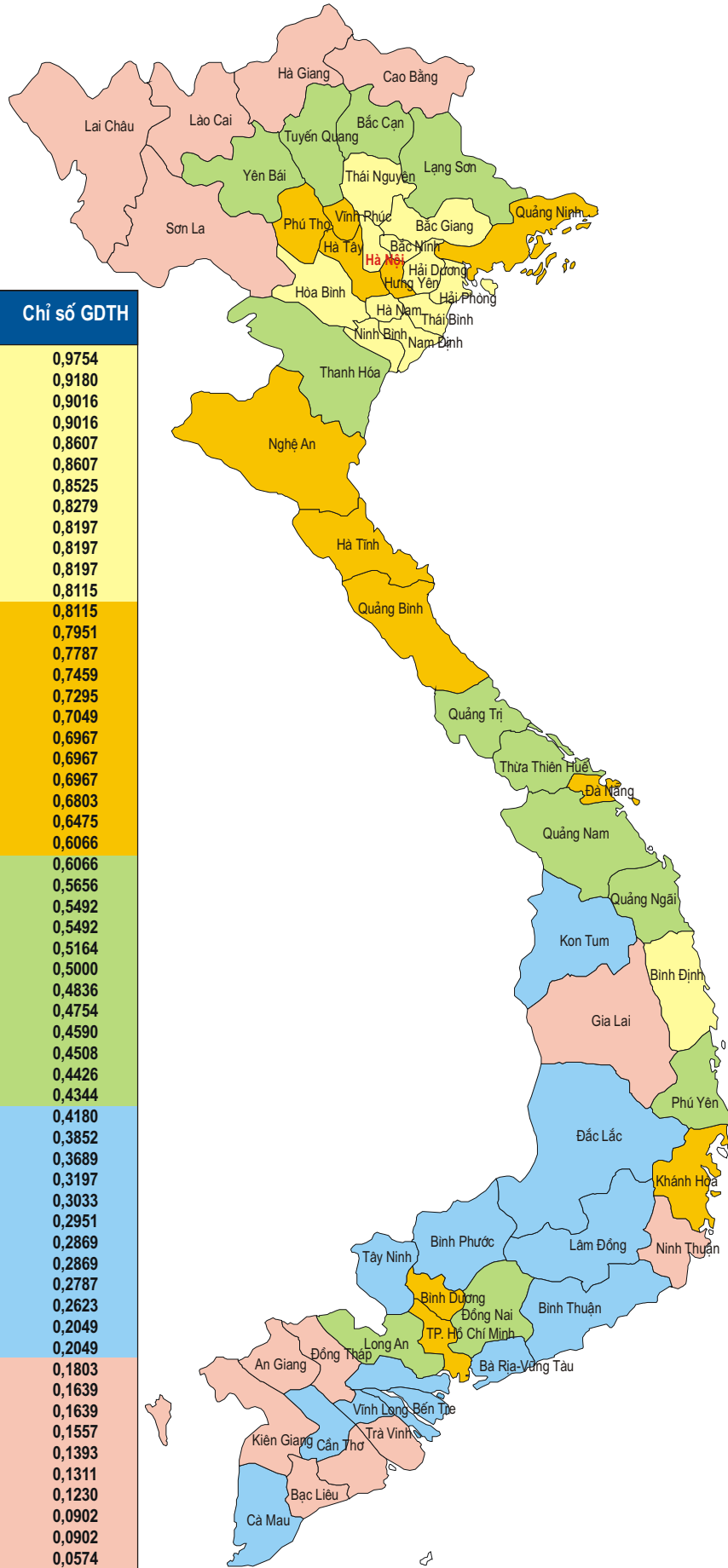
Các trường học bạn hữu với trẻ em mang đến cho các em một nền giáo dục chất lượng cùng một môi trường lành mạnh và hấp dẫn là nơi để các em có thể vui chơi, được bảo vệ, được bày tỏ những suy nghĩ và chính kiến của mình và tham gia một cách tích cực vào quá trình học tập. Dưới đây là 7 hoạt động làm cơ sở cho việc xây dựng một môi trường học tập hoàn toàn bạn hữu với trẻ em:

- 1) **Đảm bảo các không gian an toàn, lành mạnh, sạch sẽ và có tác dụng bảo vệ cho trẻ em**, bao gồm các ngôi trường chắc chắn, các không gian được thiết kế hợp lý và môi trường học tập sạch sẽ với đầy đủ trang thiết bị và ánh sáng cho lớp học. Nước uống sạch, khu vệ sinh riêng biệt cho các em học sinh nam và nữ, sân chơi an toàn và các dịch vụ chăm sóc sức khỏe như tiêm chủng và theo dõi về dinh dưỡng - đó cũng là những yếu tố cơ bản của một trường tiểu học bạn hữu trẻ em.
- 2) **Tạo điều kiện thuận lợi cho trẻ em phát triển về mặt tâm lý - xã hội, nhận thức và học thuật** trong một môi trường học tập bổ ích với chương trình phù hợp cho từng lứa tuổi, đảm bảo cho tất cả các em, đặc biệt là các em nữ, nắm vững các quy tắc cơ bản về đọc, viết và các kỹ năng sống. Hoạt động này sẽ đem lại hiệu quả cao nhất khi được thực hiện theo các quy trình dạy/học tương tác lấy trẻ em làm trung tâm. Các quy trình này đáp ứng nhu cầu của trẻ em về mặt thể chất, tinh thần và tri thức, đem lại cho các em cơ hội được thử nghiệm, vui chơi và học tập bằng thực hành.
- 3) **Đảm bảo việc nhập học, đi học đều và hoàn thành bậc học** của các em bằng cách theo dõi giám sát tỷ lệ nhập học cũng như sự có mặt trên lớp của tất cả trẻ em ở độ tuổi đi học, đặc biệt là các em nữ và những em có hoàn cảnh khó khăn; triển khai các kế hoạch huy động nhập học, thẩm định và tìm hiểu nguyên nhân tại sao các em không đến lớp. Hiệu trưởng các trường, các bậc phụ huynh, giáo viên và những người giữ vai trò lãnh đạo trong toàn thể cộng đồng có trách nhiệm phải làm việc cùng nhau để đảm bảo cho tất cả trẻ em được tiếp cận một nền giáo dục có chất lượng.
- 4) **Hỗ trợ hiệu trưởng các trường trong việc tạo ra môi trường học tập bạn hữu với trẻ em** bằng cách nâng cao năng lực lập kế hoạch và quản lý trường học một cách hiệu quả, tận dụng một cách tốt nhất các nguồn lực hiện có và sự ủng hộ của tập thể cán bộ nhà trường nhằm đem lại lợi ích cao nhất cho các em, tạo điều kiện để các em phát triển về mặt thể chất, xã hội, tình cảm và nhận thức cũng như năng lực học tập.
- 5) **Nâng cao tinh thần của giáo viên và khuyến khích họ** bằng cách tạo ra một môi trường hữu ích để họ có cơ hội phát triển chuyên môn, và có thu nhập một cách tương xứng với kinh nghiệm và trình độ chuyên môn của họ. Giáo viên phải có kỹ năng và biết cách giải quyết các vấn đề liên quan đến môn học, phải có phương pháp dạy/học tương tác; tiếp cận các tài liệu và phương pháp giảng dạy, thường xuyên gặp gỡ đồng nghiệp và những người làm công tác giám sát để thảo luận các vấn đề sư phạm và phương hướng giải quyết.
- 6) **Huy động sự ủng hộ của các bậc phụ huynh và toàn thể cộng đồng** cho sự nghiệp giáo dục trẻ em, chẳng hạn thành lập các Hội Cha mẹ học sinh. Các hội này sẽ tham gia tích cực vào việc lập kế hoạch và quản lý trường học cùng với tập thể lãnh đạo nhà trường và các Hội đồng Giáo dục, huy động kinh phí và các nguồn lực khác phục vụ cho giáo dục.
- 7) **Khuyến khích và tôn trọng sự có mặt của các em trên lớp học** thông qua nhiều hoạt động của nhà trường và cộng đồng trong việc hoạch định và giám sát các chính sách và thủ tục bạn hữu với trẻ em trên mọi lĩnh vực liên quan đến sự an toàn, sức khỏe, sự phát triển về trí tuệ, thể chất và tinh thần, nâng cao các chuẩn mực đạo đức làm cơ sở cho sự tôn trọng và thông cảm trong mối quan hệ tương tác giữa giáo viên và học sinh cũng như giữa các giáo viên và học sinh với nhau.

**Đưa các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDG) vào hoạch định các chương trình giáo dục là một chiến lược trọng tâm giúp thực hiện các quyền trẻ em.** Cần phải bồi dưỡng khả năng tiếp thu của toàn thể cộng đồng nhằm nâng cao các chuẩn mực và giám sát việc thực hiện các chuẩn mực đó, từ đó tạo điều kiện cho những người có liên quan chủ chốt xác định những trẻ em ở độ tuổi đến trường để đưa các em đến trường, tham gia lớp học và hoàn thành chương trình tiểu học năm năm, bất kể các em thuộc chủng tộc nào, giới tính, tôn giáo nào, có khuyết tật hay không và thuộc tầng lớp xã hội nào.

UNICEF (2003)

# GIÁO DỤC TIỂU HỌC



Tỉnh	Chỉ số GDTH
Hà Nội	0,9754
Hải Dương	0,9180
Nam Định	0,9016
Thái Bình	0,9016
Hải Phòng	0,8607
Bắc Ninh	0,8607
Bình Định	0,8525
Hà Nam	0,8279
Ninh Bình	0,8197
Thái Nguyên	0,8197
Hòa Bình	0,8197
Bắc Giang	0,8115
Hà Tĩnh	0,8115
Hưng Yên	0,7951
Phú Thọ	0,7787
Vĩnh Phúc	0,7459
TP. Hồ Chí Minh	0,7295
Đà Nẵng	0,7049
Hà Tây	0,6967
Nghệ An	0,6967
Bình Dương	0,6967
Khánh Hòa	0,6803
Quảng Bình	0,6475
Quảng Ninh	0,6066
Thanh Hóa	0,6066
Đông Nai	0,5656
Bắc Cạn	0,5492
Lạng Sơn	0,5492
Phú Yên	0,5164
Yên Bái	0,5000
Long An	0,4836
Quảng Ngãi	0,4754
Quảng Trị	0,4590
Tuyên Quang	0,4508
Quảng Nam	0,4426
Thừa Thiên Huế	0,4344
Tiền Giang	0,4180
Vĩnh Long	0,3852
Bến Tre	0,3689
Cà Mau	0,3197
Tây Ninh	0,3033
Lâm Đồng	0,2951
Bà Rịa-Vũng Tàu	0,2869
Cần Thơ	0,2869
Bình Thuận	0,2787
Đắc Lắc	0,2623
Kon Tum	0,2049
Bình Phước	0,2049
Đông Tháp	0,1803
Trà Vinh	0,1639
Bạc Liêu	0,1639
Kiên Giang	0,1557
Lào Cai	0,1393
An Giang	0,1311
Ninh Thuận	0,1230
Hà Giang	0,0902
Cao Bằng	0,0902
Gia Lai	0,0574
Sóc Trăng	0,0574
Sơn La	0,0410
Lai Châu	0,0000

## IV. Khuôn khổ để đạt được những kết quả tiếp theo

### Khuôn khổ chính sách ở cấp quốc gia và địa phương

Khuôn khổ của kế hoạch “Giáo dục cho Mọi người” (EFA) ở cấp quốc gia giai đoạn 2003-2015 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hồi tháng 7/2003. Kế hoạch EFA đưa ra các lộ trình phát triển 4 lĩnh vực chính (các nhóm mục tiêu) của hệ thống giáo dục giai đoạn 2003-2015: (1) chăm sóc và giáo dục trẻ thơ (ECCE) và trẻ tiền học đường, (2) giáo dục tiểu học, (3) giáo dục trung học cơ sở, và (4) giáo dục phi chính qui cho thanh thiếu niên và người lớn ngoài nhà trường. EFA đề ra các mục tiêu quốc gia mang tính tổng thể và xác định các Chương trình Hành động cần thực hiện, đặc biệt là ở cấp địa phương, nhằm thực hiện các mục tiêu này. Tất cả 61 tỉnh thành trong cả nước cùng tham gia chuẩn bị cho việc thực hiện Kế hoạch EFA góp phần xác định các mục đích, mục tiêu và các lĩnh vực then chốt của hệ thống giáo dục.

Việc phân cấp các chương trình hành động EFA và hệ thống phân bổ ngân sách mới sẽ đòi hỏi ngành giáo dục phải có một cách quản lý mới. Điều này có nghĩa các tỉnh thành phải đảm nhiệm các trách nhiệm mới, quyền hạn mới và trách nhiệm giải trình mới, còn ở cấp trung ương phải tăng cường các chức năng cố vấn trong việc hoạch định chính sách, bảo đảm chất lượng (đào tạo giáo viên, chương trình, tài liệu dạy và học, chất lượng tối thiểu trường học) và giám sát việc thực hiện chương trình.

Để đảm bảo thực hiện được các mục tiêu đề ra, các tỉnh thành phải trực tiếp tham gia vào việc thực hiện EFA. Một chương trình tăng cường trợ giúp đã được hoạch định nhằm củng cố kỹ năng chuyên môn của các nhà quản lý cấp tỉnh về lập kế hoạch, thực hiện, giám sát và phân tích. Việc đưa EFA tới các tỉnh thành sẽ chi phối mạnh mẽ và có thể đẩy nhanh việc cung cấp các dịch vụ giáo dục do có sự phân cấp trong quản lý và tài chính. Tuy nhiên, những thiếu hụt về năng lực và nguồn lực cùng các thách thức trong quá trình thực hiện, chẳng hạn như trong việc giám sát và đảm bảo chất lượng, có thể cản trở việc thực hiện các mục tiêu của EFA, đặc biệt là ở các tỉnh nghèo. Các chính sách về nguồn nhân lực phải làm cho các cơ quan quản lý ở địa phương linh hoạt hơn trong việc tuyển dụng và đào tạo giáo viên chuyên nghiệp. Việc thay đổi chương trình giảng dạy có thể sẽ không đạt hiệu quả nếu đội ngũ giáo viên không được thay đổi và không được đào tạo tốt.

Trong suốt quá trình triển khai kế hoạch EFA, vấn đề lồng ghép giới được ưu tiên. Để đạt được các mục tiêu của EFA, bao gồm cả các mục tiêu phổ cập giáo dục tiểu học (UPE), cần phải tập trung vào giáo dục có chất lượng đáp ứng cho nhu cầu của mỗi giới. Điều đó có nghĩa là phải sử dụng các chương trình, các quy trình dạy và học mang tính nhạy cảm về giới và đánh giá kết quả học tập dựa theo năng lực. Điều quan trọng là phải lưu ý rằng chiến lược phát triển giáo dục (EDS) giai đoạn 2000-2010, hiện đã được đưa vào khuôn khổ kế hoạch EFA, đề ra mục tiêu giúp 50% trẻ em khuyết tật tiếp cận hệ thống giáo dục vào năm 2005 và 70% vào năm 2010.

Ở lĩnh vực giáo dục phi chính qui trong khuôn khổ 4 nhóm mục tiêu của kế hoạch EFA, Chiến dịch Xoá mù chữ Quốc gia chú trọng đến các chương trình dành cho những người không biết chữ ở độ tuổi 15-34, khoảng 1,8 triệu người, đặc biệt là phụ nữ. Ngoài ra, mục tiêu chiến lược của kế hoạch EFA là tạo các cơ hội học tập suốt đời, theo đó, trong quá trình thực hiện kế hoạch này, phải thực hiện các chiến dịch xoá mù chữ, phát triển các trung tâm học tập cộng đồng đến 50% tất cả các xã vào năm 2005, đa dạng hoá các chương trình sau xoá mù chữ và kỹ năng cuộc sống. Các chương trình giáo dục tiểu học hoặc trung học cơ sở bổ sung sẽ được thiết lập để giúp đỡ các em nhỏ lứa tuổi 6-14 ngoài trường học.

Nhìn một cách tổng thể, Việt Nam đang trên đường tiến tới các Mục tiêu phát triển của thiên niên kỷ (MDGs) về phổ cập giáo dục tiểu học. Tuy nhiên, Chính phủ và cộng đồng quốc tế cần tiếp tục ủng hộ mạnh mẽ, đầu tư vì người nghèo và vì các dân tộc thiểu số, kể cả ở các lĩnh vực giáo dục tiểu học và trung học cơ sở.

Tăng cường năng lực thu thập các số liệu xác thực ở cấp địa phương là một việc làm cần thiết. Các hệ thống thông tin về giáo dục hiện tại cần được cải thiện cùng với việc trợ giúp các cuộc khảo sát và nghiên cứu đặc biệt nhằm tăng độ tin cậy, khả năng so sánh và tính chặt chẽ về phương pháp luận của việc thu thập dữ liệu và xác định các chỉ số. Việc áp dụng một cách tốt hơn các phương pháp tinh vi hơn trong việc đánh giá năng lực học tập thay vì tổ chức các cuộc thi và kiểm tra theo từng môn học sẽ tạo điều kiện cho Bộ Giáo dục và Đào tạo nhận được các thông tin phản hồi quý báu về chất lượng cũng như độ thích hợp của các chương trình cơ bản và các hoạt động giáo dục.





# Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ

## Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ

### Mục tiêu 3 – Tăng cường bình đẳng nam nữ và nâng cao vị thế cho phụ nữ

#### I. Tiến độ thực hiện mục tiêu

Trong số 8 Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, Mục Tiêu 3 về tăng cường bình đẳng giới và nâng cao vị thế cho phụ nữ là 1 mục tiêu đặc biệt vì kết quả thực hiện mục tiêu này liên quan chặt chẽ đến việc thực hiện tất cả các mục tiêu khác, cũng như đối với quá trình phát triển chung của đất nước. Trong khi mục tiêu toàn cầu này tập trung vào những sự khác biệt trong các cấp giáo dục, Việt Nam đã xác định thêm các ưu tiên quốc gia cụ thể và sẽ được đề cập đến trong chương này.

Việt Nam đang giảm dần những khác biệt về giới trong việc tiếp cận giáo dục và tăng tỷ lệ đại diện của nữ trong các cơ quan dân cử. Xét theo mặt ngược lại, việc tiếp cận bình đẳng của phụ nữ tới đất đai và tín dụng đang bị hạn chế bởi việc cấp lại Giấy Chứng nhận Quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) có ghi tên của cả người vợ lẫn người chồng đang diễn ra quá chậm chạp, cũng như không có mấy tiến triển trong việc đánh giá khả năng dễ bị tổn thương của phụ nữ trước bạo hành gia đình và việc xây dựng một khuôn khổ chính sách trợ giúp.

#### Giới và giáo dục

Trong khi Việt Nam đã gần như đạt được cân bằng về giới trong giáo dục tiểu học, các số liệu thống kê chính thức cho thấy sự mất cân bằng về giới trong giáo dục vẫn còn rõ nét. Nhìn chung, các học sinh nữ ít có khả năng theo hết các khoá học và thường có tỷ lệ bỏ học cao hơn. Ở một số khu vực nông thôn và

miền núi và đối với một số dân tộc thiểu số, tỷ lệ các em gái học tiểu học còn thấp hơn rất nhiều so với các em trai. Sự pha trộn các yếu tố địa lý và văn hoá-xã hội, ví dụ: theo quan niệm truyền thống, trách nhiệm tề gia nội trợ thuộc về phụ nữ, do vậy phụ nữ không cần học hành, chính là lý do của sự chênh lệch về giới như đã thấy.

Tỷ lệ các em gái học trung học cơ sở thấp nhất tại các khu vực có dân tộc thiểu số sinh sống và trong một số nhóm dân tộc thiểu số. Trong lĩnh vực giáo dục không chính thức, các em gái và phụ nữ là những người có ít khả năng tham gia và hưởng lợi từ các chương trình giáo dục đó nhất.

Tỷ lệ phụ nữ dưới 40 tuổi biết chữ đã tăng dần trong những năm 90 và hiện là 94.3%, gần với mục tiêu quốc gia là 95% vào năm 2005. Sự khác biệt giữa thành thị và nông thôn về chỉ tiêu này đang dần được giảm bớt nhưng vẫn còn tồn tại một khoảng cách khá lớn đối với một số nhóm dân tộc. Trong khi tỷ lệ biết chữ của phụ nữ người Kinh và người Hoa dưới 40 tuổi là trên 97% thì tỷ lệ này đối với phụ nữ các dân tộc thiểu số là chỉ khoảng trên 75%, và con số này chỉ tăng chút ít kể từ năm 1998.

Tỷ lệ phụ nữ biết chữ so với nam giới ở cùng độ tuổi 15-24 vẫn giữ ở mức ổn định, trong khi các tỷ lệ biết chữ chung đã tăng lên, và điều này đã duy trì được cân bằng về giới trong chỉ tiêu quan trọng này. Những khác biệt đáng kể

**Bảng 6. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi theo cấp học và giới tính: 1993 - 2002 (%)**

	1993		1998		2002	
	Phụ nữ	Nam giới	Phụ nữ	Nam giới	Phụ nữ	Nam giới
Tiểu học	87,1	86,3	90,7	92,1	91	91,7
Trung học cơ sở	29,0	31,2	62,1	61,3	67	67,2
Phổ thông trung học	6,1	8,4	27,4	30,0	N/A	N/A

Nguồn: VLSS 93, VLSS 98, NguBooj Giáo dục và Đào tạo (2002)

nhất được phát hiện trong các nhóm dân tộc thiểu số ở một số vùng nhất định như Duyên hải Nam Trung Bộ.

### **Đại diện chính trị - Phụ nữ trong các cơ quan có thẩm quyền ra quyết định**

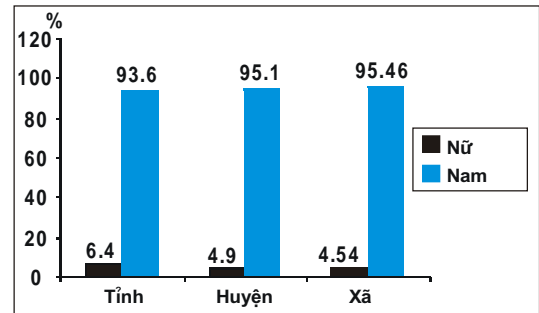
Hiện nay ở Việt Nam, 27,3% số đại biểu quốc hội (2002-2007) là phụ nữ - là tỷ lệ cao thứ 2 trong khu vực Châu Á-Thái Bình Dương, sau New Zealand. Đây là một thành tựu ấn tượng so với các tiêu chuẩn quốc tế.

Trong khi tỷ lệ phụ nữ tham gia các cơ quan lập pháp là cao thì tỷ lệ này ở các cơ quan hành pháp lại thấp. Chỉ có 3 trong số 30 thành viên nội các chính phủ là phụ nữ và phụ nữ chỉ chiếm 6,4% trong các Ủy ban Nhân dân tỉnh, và tỷ lệ này còn ít hơn nữa hơn ở các cấp chính quyền dưới đó.

Ngay trong các Ủy ban của Quốc hội và trong chính phủ cũng có sự phân chia công việc theo giới. Các công việc mang tính xã hội và thường “nhẹ hơn” theo truyền thống trong các Ủy ban Quốc hội (ví dụ: Ủy ban văn hoá, giáo dục thanh thiếu niên và nhi đồng) do phụ nữ đảm nhiệm. Cũng giống như vậy, ở cấp bộ, phụ nữ có xu hướng lãnh đạo các bộ có những đặc điểm mang tính chất “chăm sóc” (Ví dụ Bộ Lao động, Thương binh, Xã hội, Bộ Y tế, Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em), trong khi đó nam giới lãnh đạo các bộ có thẩm quyền đưa ra những quyết định quan trọng và chiến lược. (Ví dụ Bộ Quốc phòng, Bộ Thương mại, Bộ Ngoại giao và Bộ Công An) (UN 2002a). Nhìn chung,

tỷ lệ phụ nữ nắm cương vị lãnh đạo trong chính phủ trung ương vẫn còn thấp, chỉ chiếm 11% trong số các bộ trưởng, 7% trong số các thứ trưởng, 12% trong số các giám đốc và 13% trong số các phó giám đốc.

**Biểu đồ 6. Tỷ lệ phụ nữ và nam giới trong các Ủy ban Nhân dân nhiệm kỳ 1999-2004**



Nguồn: Thống kê về phụ nữ và nam giới tại Việt Nam, UNQGVSTBCPN, 2002

### **Tiếp cận của phụ nữ tới đất đai và tín dụng**

Việc phụ nữ được tiếp cận một cách bình đẳng tới đất đai và tín dụng đang bị cản trở bởi một thực tế là Giấy Chứng nhận Quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) thường không có tên của cả người vợ và người chồng. Chỉ có 2,3% số hộ gia đình trong cả nước có tên của cả 2 vợ chồng trong CNQSDĐ (TCTK 2003). Trong khi một số vùng ở Việt Nam đã làm tốt hơn các vùng khác trong việc đảm bảo có tên của cả 2 vợ chồng trong GCNQSDĐ, chẳng hạn như miền duyên hải Nam Trung Bộ với 7%, tỷ lệ này vẫn chỉ ở mức 1-2% ở hầu hết các vùng khác.

Những thông lệ và thái độ xã hội mang tính chất tập tục vẫn còn phổ biến đã cản trở phụ nữ tiếp cận một cách bình đẳng tới đất đai và tín dụng. Mặc dù Luật Đất Đai không quy định cụ thể là người nam giới trong gia đình cần phải đứng tên trong GCNQSDĐ nhưng trong thực tế, phần lớn các GCNQSDĐ đều được đăng ký theo tên của người đứng đầu trong gia đình - thường là người đàn ông cao tuổi nhất. Trong trường hợp ly dị hoặc thừa kế tài sản gia đình, người phụ nữ không có tên trong GCNQSDĐ không có cơ sở pháp lý để đòi phần đất mà họ có quyền được hưởng. Do vậy, phụ nữ bị tước đoạt đất đai, làm gia tăng khả năng tổn thương và sự lệ thuộc về kinh tế vào nam giới đối với các yếu tố đầu vào sản xuất như đất đai và tín dụng. Thực tế cho thấy là gần 2/3 số người đứng ra vay vốn là nam giới. Đây đang là một vấn đề lớn đối với Việt Nam khi các vụ kiện ngày càng tăng trong đó phụ nữ đòi quyền sử dụng đất trong trường hợp giải

**Bảng 7. Tỷ lệ đại diện phụ nữ trong các cơ quan công quyền**

Cơ quan công quyền	Nhiệm kỳ hiện tại	Chỉ tiêu trong lần bầu cử tới (Quyết định của Thủ tướng CP 19/2002/QĐ-TTg)
<b>Quốc hội (2002-2007)</b>	27,3%	33%
<b>Các cơ quan Đảng</b>	<b>2001-2005</b>	<b>2001-2005</b>
Trung ương	8,6%	15%
Tỉnh	11,3%	15%
Huyện	12,9%	15%
Xã	11,9%	15%
<b>Hội đồng Nhân dân</b>	<b>1999-2004</b>	<b>2004-2009</b>
Tỉnh	22,5%	28%
Huyện	20,7%	23%
Xã	16,6%	18%
<b>Ủy ban Nhân dân</b>	<b>1999-2004</b>	<b>2004-2009</b>
Tỉnh	6,4%	.
Huyện	4,9%	.
Xã	4,5%	.

Nguồn: Thống kê về phụ nữ và nam giới tại Việt Nam, UBQGVSTBCPN, 2002

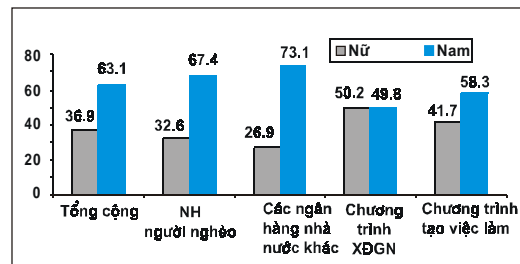
quyết ly dị và trong trường hợp người chồng qua đời.

Các quy định về phân bổ đất đai dựa trên cơ sở độ tuổi làm việc cũng đưa phụ nữ vào tình thế bất lợi. Trong khi người trong độ tuổi lao động được phân bổ một diện tích đất chuẩn thì những người không trong độ tuổi lao động chỉ được cấp một nửa số đất đó. Do phụ nữ ở Việt Nam nghỉ hưu ở độ tuổi 55 so với nam là 60 (sớm hơn 5 năm) theo quy định, đất cấp cho phụ nữ ở độ tuổi 55-60 chỉ bằng một nửa so với nam giới cùng độ tuổi. Ngoài ra, diện tích đất phân bổ cho các hộ gia đình do phụ nữ làm chủ cũng ít hơn do sự thiếu vắng người chồng, thiếu nhân lực lao động và quy định lỏng lẻo về độ tuổi lao động. Do vậy, tổng số đất nông nghiệp cho các hộ gia đình nông nghiệp do phụ nữ làm chủ tính trung bình chỉ bằng 54% so với các hộ gia đình nông nghiệp do nam giới làm chủ. Tỷ lệ phụ nữ tham gia ngành địa chính thấp cũng gây khó khăn cho giới nữ. Vì các cán bộ địa chính, phần lớn là nam giới, không thấu hiểu các vấn đề liên quan tới giới khi xử lý các tài liệu và các trường hợp có liên quan đến vấn đề đất đai.<sup>7</sup>

### Bạo hành gia đình liên quan tới giới

Ở Việt Nam, bạo hành gia đình nói chung được coi là vấn đề riêng tư mà bên ngoài không nên can thiệp. Hơn nữa, kết quả của một số nghiên cứu nhỏ cho thấy rằng dường như vấn đề này được chấp nhận trong hầu hết các gia đình và cộng đồng, chùng nào mà người phụ nữ chưa bị xúc phạm nghiêm trọng. Khái niệm bạo hành được giới hạn cho những trường hợp vi phạm thân thể nghiêm trọng, sau đó là các trường hợp hình sự (RaFH 2001). Chỉ khi người phụ nữ bị lạm dụng nghiêm trọng và có hệ thống, và việc này làm tổn hại nghiêm trọng đến quan hệ vợ chồng, thì đó mới được coi là mang tính bạo hành. Trong nhiều trường hợp, chính người

**Biểu đồ 7. Tỷ lệ tham gia vay vốn theo giới của người vay và nguồn vốn, 97-98**



Nguồn: Thống kê về phụ nữ và nam giới tại Việt Nam, UNQGVSTBCPN, 2002

phụ nữ được coi là phải chịu trách nhiệm về bạo hành gia đình vì đó được coi là dấu hiệu cho thấy chị ta không làm trọn nghĩa vụ của người vợ và không giữ gìn được hoà thuận trong nhà. Mặc dù chưa có một nghiên cứu toàn diện trên cả nước, các nghiên cứu quy mô nhỏ cho thấy bạo hành liên quan tới giới có thể rất phổ biến ở cả thành thị lẫn nông thôn và trong các gia đình ở mọi mức thu nhập. (UN 2002a).

Mặc dù bạo hành gia đình, theo truyền thống, bắt nguồn từ mối quan hệ bất bình đẳng về giới và định kiến về giới, các nghiên cứu cho thấy khó khăn về kinh tế và việc uống rượu cũng là những nhân tố gây nên tình trạng này. Các nhân tố khác bao gồm các vấn đề về tình dục, (Ví dụ: Ngoại tình, ghen tuông và không hoà hợp tình dục) và bất đồng quan điểm trong việc nuôi dưỡng con cái và các quan hệ với bạn bè và người thân. Một nghiên cứu của Hội Phụ nữ (2001) cho thấy những bằng chứng ban đầu về một mối liên hệ giữa bạo hành gia đình và vai trò ngày càng thay đổi của phụ nữ trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Bạo hành gia đình có xu hướng tăng trong các trường hợp khi người phụ nữ có một vị trí kinh tế mạnh trong gia đình và khi người chồng cảm thấy vai trò truyền thống của họ đang bị đe dọa.

## II. Những khác biệt xã hội giữa các tỉnh

Mặc dù các chỉ tiêu chính về bình đẳng giới trong khuôn khổ MDG/VDG cho thấy các kết quả xét trên toàn quốc là mang tính cân đối, vẫn còn có sự khác biệt lớn giữa các tỉnh trong nhiều lĩnh vực quan trọng trong quá trình đảm bảo sự tiến bộ của phụ nữ. Các số liệu về số đại biểu Quốc hội là nữ của các tỉnh cho thấy chỉ có 6 tỉnh là đạt được bình đẳng giới. Tính

trung bình trong 55 tỉnh còn lại, chỉ có một phần tư đại biểu Quốc hội trong mỗi tỉnh là phụ nữ.

Mặc dù Việt Nam hầu như đã đạt được cân bằng giới trong tiếp cận giáo dục tiểu học, tỷ lệ phụ nữ biết chữ ở các tỉnh Lào Cai, Hà Giang, Sơn La, Lai Châu năm 2002 vẫn dưới 70%. Tỷ lệ học sinh nữ so với học sinh nam trong các trường trung học cơ sở ở Tây Bắc thấp hơn nhiều so với tỷ lệ trung bình trên cả nước.

<sup>7</sup> Báo đại đoàn kết – số 54, ngày 8/7/2003.

**Bảng 8. Tỷ lệ nữ đại biểu Quốc hội một số tỉnh, 2002-2007**

12 tỉnh dẫn đầu	Số nữ đại biểu QH/ Tổng số đại biểu QH	Tỷ lệ nữ	12 tỉnh đứng cuối	Số nữ đại biểu QH/ Tổng số đại biểu QH	Tỷ lệ nữ
Phú Thọ	5/8	63%	Hà Giang	1/6	17%
Trà Vinh	4/7	57%	Lai Châu	1/6	17%
An Giang	5/10	50%	Lạng Sơn	1/6	17%
Cao Bằng	3/6	50%	Quảng Trị	1/6	17%
Long An	4/8	50%	Yên Bái	1/6	17%
Tuyên Quang	3/6	50%	Bình Thuận	1/7	14%
Tiền Giang	4/9	44%	Quảng Ninh	1/7	14%
Quảng Ngãi	3/7	43%	Sóc Trăng	1/7	14%
Sơn La	3/7	43%	Khánh Hòa	1/8	13%
Bến Tre	3/8	38%	Thừa Thiên – Huế	1/8	13%
Bà Rịa – Vũng Tàu	2/6	33%	Hải Dương	1/9	11%
Bắc Ninh	2/6	33%	Ninh Bình	0/6	0%

Nguồn: Đại biểu Quốc hội 2002-2007, Văn phòng Quốc hội, 2002

### III. Khuôn khổ để đạt được những kết quả tiếp theo

#### Các thách thức đối với vấn đề giới

Sự tồn tại dai dẳng của các quan niệm, thái độ và sự phân biệt đối xử truyền thống về vai trò của người phụ nữ và nam giới ở Việt Nam và việc thiếu một cơ chế quốc gia để thu thập các dữ liệu phân theo giới tính và các thông tin cụ thể về giới khác một cách tổng hợp và có hệ thống, chính là những thách thức cơ bản và đa ngành đối với việc hiểu rõ hơn và tiếp tục thực hiện bình đẳng giới ở Việt Nam.

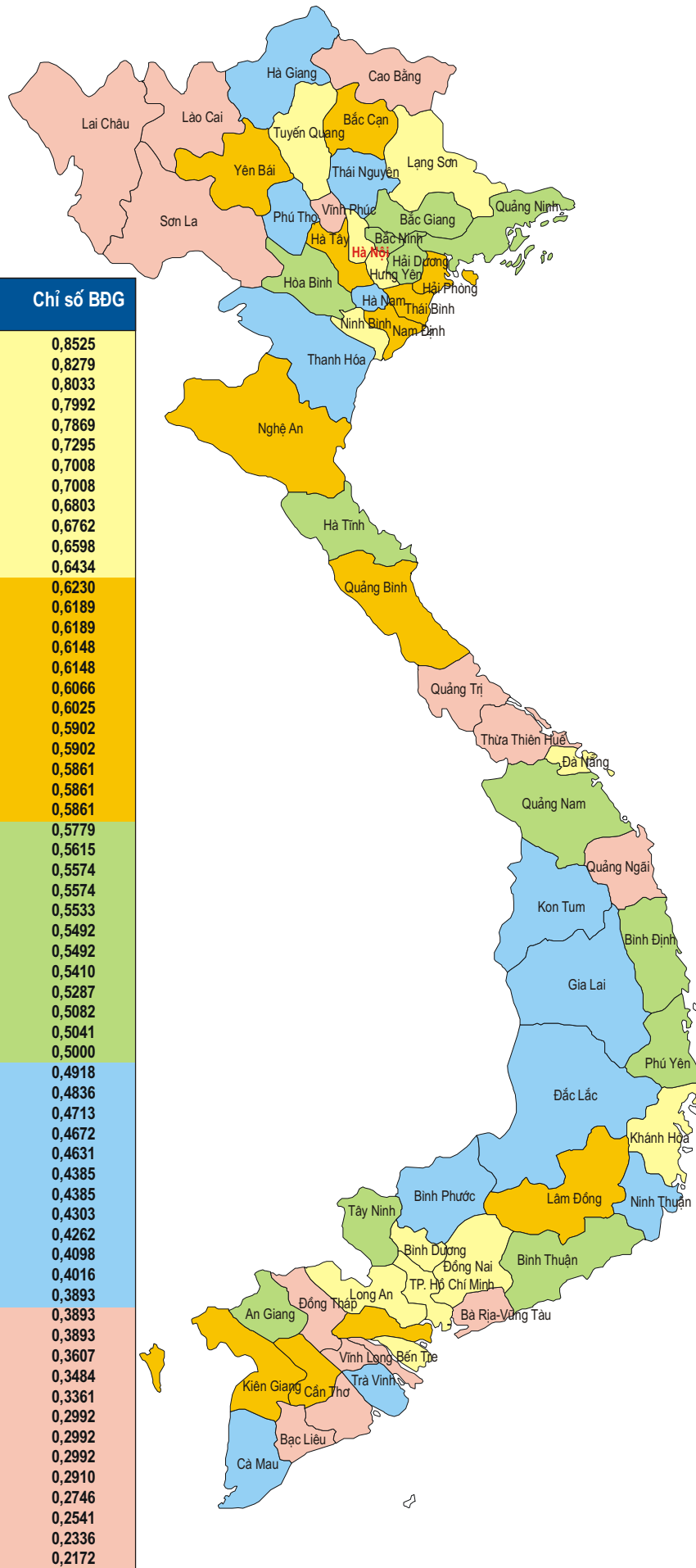
Mặc dù đã có một khuôn khổ chính sách quốc gia vững chắc về bình đẳng giới, việc thực thi các chính sách và quyết định tại địa phương vẫn còn yếu. Ngoài ra, trách nhiệm thực hiện các vấn đề về giới thường được giao cho các cơ quan chuyên trách về phụ nữ như Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam hoặc Ủy ban Quốc gia về sự tiến bộ của phụ nữ thay vì giao cho các cơ quan hoạch định chính sách quốc gia chung. Điều này đã hạn chế khả năng lồng ghép các phân tích và thực thi các vấn đề về giới vào các thể chế quốc gia và các quá trình đưa ra các chính sách công. Tư cách pháp nhân của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam gần đây đã được củng cố qua một nghị định mới của chính phủ (số. 19/2003/ND-CP, 3-2003) trong đó quy định rằng các cơ quan hành chính của các cấp chính quyền phải có trách nhiệm đảm bảo sự tham gia của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam

các cấp trong quản lý nhà nước. Đặc biệt, chính quyền các cấp phải tham vấn hội phụ nữ đồng cấp về các vấn đề có liên quan đến quyền và lợi ích của phụ nữ và trẻ em đồng thời đảm bảo sự tham gia của họ trong quản lý nhà nước về các vấn đề này. Điều này tạo nên một hệ thống bảo vệ hữu ích, tuy nhiên còn nhiều việc cần phải làm để đảm bảo rằng các vấn đề về bình đẳng giới được xem xét một cách đầy đủ trong các cơ quan chính phủ và trong quá trình thực thi luật pháp và các chính sách. Luật Bình đẳng Giới, hiện đang được đệ trình để Quốc Hội xem xét, đã đề xuất việc đảm bảo trách nhiệm giải trình lớn hơn về phía các cơ quan chính phủ trong việc lồng ghép bình đẳng giới vào các hệ thống hành chính chính thức của chính phủ.

Để theo dõi và hỗ trợ việc thực hiện chiến lược quốc gia về sự tiến bộ của phụ nữ và kế hoạch hành động quốc gia vào năm 2005, mỗi tỉnh và thành phố được yêu cầu phải xây dựng và thực hiện kế hoạch hành động của địa phương mình. Cho đến nay, 42 trong số 44 bộ, ngành đã hoàn tất việc xây dựng các kế hoạch hành động và 59 trong số 61 tỉnh đã hoàn thành các kế hoạch hành động này.<sup>8</sup> Do vậy, các tỉnh và

<sup>8</sup> Báo cáo sơ kết hoạt động của Ủy ban Quốc gia vì sự tiến bộ của Phụ nữ, 6 tháng đầu năm (8/7/2003).

# BÌNH ĐẲNG GIỚI



Tỉnh	Chỉ số ĐG
Hà Nội	0,8525
Bình Dương	0,8279
Hưng Yên	0,8033
Đà Nẵng	0,7992
Lạng Sơn	0,7869
Long An	0,7295
Ninh Bình	0,7008
Bến Tre	0,7008
Đồng Nai	0,6803
TP. Hồ Chí Minh	0,6762
Khánh Hòa	0,6598
Tuyên Quang	0,6434
Yên Bái	0,6230
Hải Phòng	0,6189
Nam Định	0,6189
Bắc Cạn	0,6148
Kiên Giang	0,6148
Lâm Đồng	0,6066
Nghệ An	0,6025
Thái Bình	0,5902
Tiền Giang	0,5902
Hà Tây	0,5861
Quảng Bình	0,5861
Cần Thơ	0,5861
Phú Yên	0,5779
Bắc Ninh	0,5615
Hà Tĩnh	0,5574
Bình Định	0,5574
Bắc Giang	0,5533
Hoà Bình	0,5492
Bình Thuận	0,5492
Hải Dương	0,5410
Quảng Ninh	0,5287
Tây Ninh	0,5082
An Giang	0,5041
Quảng Nam	0,5000
Thanh Hóa	0,4918
Phú Thọ	0,4836
Gia Lai	0,4713
Đắk Lắk	0,4672
Hà Giang	0,4631
Thái Nguyên	0,4385
Bình Phước	0,4385
Hà Nam	0,4303
Trà Vinh	0,4262
Cà Mau	0,4098
Ninh Thuận	0,4016
Kon Tum	0,3893
Bà Rịa-Vũng Tàu	0,3893
Bạc Liêu	0,3893
Đồng Tháp	0,3607
Cao Bằng	0,3484
Quảng Ngãi	0,3361
Vĩnh Phúc	0,2992
Sơn La	0,2992
Vĩnh Long	0,2992
Lào Cai	0,2910
Thừa Thiên Huế	0,2746
Sóc Trăng	0,2541
Quảng Trị	0,2336
Lai Châu	0,2172

các bộ đã đạt được tiến bộ đáng kể trong việc xây dựng các kế hoạch hành động. Tuy nhiên, kết quả sơ bộ của các chương trình theo dõi của ủy Ban Quốc gia về sự tiến bộ của phụ nữ cho thấy, trong khi đã có tiến bộ trong việc thực hiện các mục tiêu giáo dục và y tế, các tỉnh và bộ đang gặp khó khăn trong việc thực hiện các chỉ tiêu trong kế hoạch hành động về lao động, tạo việc làm và các vấn đề nhà nước. Đảm bảo phân bổ đầy đủ ngân sách để thực hiện các kế hoạch hành động ở địa phương cũng là vấn đề khó khăn.

Điều quan trọng nhất là các số liệu có phân theo giới tính ở Việt Nam chưa được thu thập một cách có hệ thống hoặc một cách toàn diện. Đặc biệt, vấn đề quan trọng là các số liệu về đói nghèo mới chỉ được phân theo mức hộ gia đình (tức là các hộ gia đình do nữ hoặc nam làm chủ) chứ chưa phân theo mức cá nhân. Nhằm thu thập và tập hợp các số liệu về bình đẳng giới một cách tốt hơn, Tổng cục Thống kê đang tiến hành thiết lập các chỉ tiêu CEDAW<sup>9</sup> (Công ước về xóa bỏ phân biệt đối xử với phụ nữ) và sẽ được áp dụng thường xuyên trong việc thu thập số liệu. Các chỉ tiêu dành cho các ngành dân số, lao động, giáo dục, y tế và cấp lãnh đạo là những chỉ tiêu đầu tiên có phân theo giới ở Việt Nam (NCFAW 2002).

### **Giáo dục**

Kế hoạch mới về “Giáo dục cho mọi người” đặc biệt nhấn mạnh đến việc hỗ trợ các em gái tiếp cận một cách bình đẳng với các dịch vụ giáo dục chính thức có chất lượng và có thể chi trả được. Hơn nữa, kế hoạch Giáo dục cho mọi người nhằm đảm bảo tất cả mọi người lớn, đặc biệt là phụ nữ được tiếp cận với các chương trình xóa mù chữ và hậu xóa mù chữ,<sup>10</sup> các chương trình giáo dục kỹ năng sống có chất lượng và có thể chi trả được cũng như các cơ hội học tập trong suốt cả cuộc đời.

Cần phải có các chính sách, khuyến khích và các chương trình hỗ trợ về giáo dục đặc biệt dành ưu tiên các em gái như cấp học bổng cho

học sinh nữ nhằm thay đổi những định kiến văn hóa hiện đang phổ biến đối với các em gái. Các chương trình như vậy cần khuyến khích các gia đình duy trì việc học hành cho con gái họ và giúp làm giảm tỷ lệ các học sinh nữ bỏ học, đặc biệt là ở bậc phổ thông trung học. Cũng cần phải có hành động cụ thể nhằm đảm bảo các cơ sở vật chất trường học thích hợp và cải thiện môi trường học tập cho cả học sinh nam và học sinh nữ, trong đó bao gồm các chương trình học, sách giáo khoa, quản lý giáo dục nhạy cảm với vấn đề giới, và đào tạo giáo viên sao cho những chương trình này không làm gia tăng những định kiến về giới.

### **Đại diện chính trị**

Nhiều quyết định và tài liệu của Chính phủ đã đưa ra các chỉ tiêu nhằm hỗ trợ sự tham gia bình đẳng của phụ nữ và nam giới trong các cơ quan dân cử, cơ quan chính phủ và hệ thống chính trị chung. Đặc biệt, Quyết định 19/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng năm 2002 đã yêu cầu phải đạt tỷ lệ lãnh đạo nữ là 50% trong các cơ quan nhà nước và tổ chức các cấp vào năm 2010. Do đó, mục tiêu phát triển Việt Nam (VDG) nhằm tăng cường sự tham gia của phụ nữ hàng năm từ 3-5% trong 10 năm tới có thể sẽ phải sửa đổi để tăng tốc tỷ lệ tham gia của phụ nữ cho phù hợp với quyết định của Thủ tướng.

### **Tiếp cận đất đai**

Ngoài Luật Hôn nhân và Gia đình (2000), trong đó quy định rằng GCNQSDĐ đối với đất chung phải có tên của cả người vợ và người chồng, kể từ tháng 5-2003, Chính phủ yêu cầu các cặp nam nữ đang chung sống với nhau như vợ chồng mà không có hôn thú phải nộp đơn vào trước 31-12-2004 và đăng ký kết hôn. Giấy đăng ký kết hôn bắt buộc nhằm bảo vệ quyền lợi về tài sản của phụ nữ và con cái của họ trong trường hợp họ chia tay với người đàn ông cùng chung sống với mình hoặc trong trường hợp người đó chết.

Cho đến nay, trung bình khoảng 97.7% GCNQSDĐ hiện tại không có tên của người phụ nữ và chương trình chính thức về việc cấp lại GCNQSDĐ vẫn chưa được xây dựng hay thực hiện. Chính phủ trung ương có thể cần xem xét đưa ra những hướng dẫn/quy định và chỉ đạo thực hiện cụ thể cho các cán bộ địa phương cấp tỉnh, thành phố và các cấp thấp hơn để họ có quyền hợp pháp trong việc thực thi Luật Hôn nhân và Gia đình nhằm đảm bảo GCNQSDĐ có tên của cả người vợ lẫn người chồng.

<sup>9</sup> Công ước về xóa bỏ Phân biệt đối xử với Phụ nữ (CEDAW).

<sup>10</sup> Trong bối cảnh thập kỷ xoá mù chữ của Liên hợp quốc, bộ Giáo dục và Đào tạo gần đây đã công bố Kế hoạch Xóa mù chữ Quốc gia nhằm tiếp tục công tác xã hội hoá đối với các hoạt động xoá mù chữ cho người lớn và thanh niên. Kế hoạch sẽ tập trung vào việc đưa ra các chương trình xoá mù chữ và hậu xoá mù chữ, có liên quan và phù hợp với nhu cầu của phụ nữ và cụ thể là các đối tượng là phụ nữ dân tộc thiểu số thông qua các chương trình dựa vào cộng đồng và phối hợp với Hội Phụ nữ Việt Nam.

Trách nhiệm về việc đảm bảo tên của cả 2 vợ chồng được ghi trong GCNQSDĐ cần phải được giao cho các công chức địa phương để họ có trách nhiệm đối với việc thực hiện luật này trong một khoảng thời gian ngắn và có hạn định. Cũng cần phải có một hệ thống theo dõi giám sát việc cấp lại GCNQSDĐ. Các cán bộ tư pháp và địa chính cần phải được đào tạo về quyền của phụ nữ và các cán bộ tòa án cũng cần phải chịu trách nhiệm trong việc đưa ra các phán quyết và diễn giải luật pháp một cách công bằng trong các trường hợp thừa kế, góa phụ, ly dị và ly thân. Ngoài ra, do chưa có các nguồn trợ giúp pháp lý dành cho phụ nữ nghèo, rất cần phải mở rộng các chương trình hỗ trợ pháp luật cho phụ nữ, đặc biệt cho phụ nữ dân tộc thiểu số, để giải quyết các khiếu nại về pháp luật.

Đồng thời cần phải nâng cao nhận thức của phụ nữ tại cộng đồng và giải thích bằng các thuật ngữ pháp luật đơn giản về lý do và sự cần thiết của việc cấp lại GCNQSDĐ theo luật Hôn nhân và Gia đình như một biện pháp bảo vệ quyền sử dụng đất của phụ nữ và tăng cường sự tiếp cận của họ với nguồn tín dụng chính thức. Việc này sẽ giúp cho phụ nữ có cả kiến thức lẫn khuyến khích để họ khởi xướng quy trình này tại địa phương. Các thông tin như vậy cần phải được dịch ra các tiếng dân tộc thiểu số khác nhau cần thiết để phụ nữ ở các cộng đồng này cũng được tiếp cận.

### **Bạo hành gia đình**

Khung pháp lý về bạo hành gia đình vẫn còn yếu tại Việt Nam và cần phải có ngay những cải thiện trong lĩnh vực lập pháp. Bộ Luật Hình sự (1999) và Luật Hôn nhân và Gia đình (2000) đưa ra những hình phạt nghiêm khắc hơn đối với các thủ phạm cũng như các điều khoản quy định về việc bảo vệ hơn nữa đối với phụ nữ và trẻ em. Tuy nhiên, dường như cần phải xây dựng và thông qua một luật và các quy

định cụ thể về bạo lực gia đình. Đặc biệt, cần phải đảm bảo rằng, tất cả các hình thức bạo hành đối với phụ nữ và các em gái là cấu thành tội phạm trong đó có việc hình sự hóa tội cưỡng dâm và các hình phạt nghiêm khắc hơn đối với việc lạm dụng tình dục trẻ em và bạo hành gia đình. Các nạn nhân cũng cần phải được bảo vệ, bồi thường, và cố vấn tại địa phương.

Các tổ chức quần chúng và xã hội có thể đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn chặn bạo hành gia đình. Ở cấp tỉnh và ở hầu hết các huyện, Hội phụ nữ là nguồn trợ giúp quan trọng đối với những phụ nữ đang tìm kiếm giúp đỡ trong các trường hợp bạo hành gia đình. Tuy nhiên, các nguồn lực hiện tại và năng lực của các hội phụ nữ và tổ chức xã hội địa phương, đặc biệt trong việc hỗ trợ pháp luật và cố vấn, vẫn còn chưa mang tính hệ thống và chưa đủ để giải quyết các nhu cầu hiện tại, đặc biệt đối với phụ nữ nghèo. Mỗi tỉnh đều có các phòng hỗ trợ pháp lý thuộc Bộ Tư pháp nhằm hỗ trợ pháp luật chung cho người nghèo. Tuy nhiên, cơ quan này chưa có những dịch vụ cụ thể cho phụ nữ. Trong một bước tiến tích cực, các Hội Phụ nữ tỉnh gần đây đã ký một thỏa thuận với các sở Tư pháp tỉnh cùng tiến hành đào tạo nhận thức pháp luật về các vấn đề liên quan đến hòa giải và các luật.

Một trong những ưu tiên cấp thiết trong lĩnh vực này là tiến hành một cuộc điều tra toàn quốc hoặc có quy mô lớn để thu thập các con số thống kê chính thức về bạo hành trong gia đình và để đạt được hiểu biết sâu sắc hơn về bạo hành trong gia đình trong bối cảnh Việt Nam. Cuộc điều tra này sẽ là cơ sở cho một khuôn khổ chính sách toàn diện để ngăn ngừa và giải quyết bạo hành trong gia đình tại Việt Nam. Cho đến nay mới chỉ có các nghiên cứu nhỏ, thường là nghiên cứu định tính trong lĩnh vực này.

## Mục tiêu 4 – Giảm tử vong ở trẻ em

### I. Tiến độ thực hiện mục tiêu

Các số liệu chính thức đã cho thấy những cải thiện nhất quán về tỷ lệ tử vong ở trẻ em từ đầu những năm 1990. Tuy nhiên việc đánh giá tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới một tuổi (IMR) và dưới năm tuổi (U5MR) theo khai báo ở Việt Nam đòi hỏi phải thận trọng.

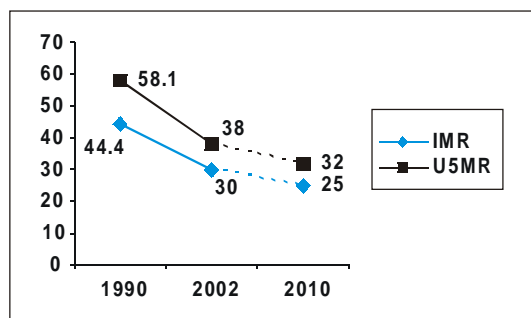
Theo những số liệu ước tính hiện có, tỷ lệ tử vong trẻ dưới một tuổi là 30 trên 1.000 trẻ đẻ sống<sup>11</sup> (UNICEF 2002a), giảm từ 44,4 trên 1.000 trẻ đẻ sống ước tính năm 1990 (Tổng cục Thống kê 1995, Tổng Điều tra dân số). Tỷ lệ tử vong trẻ dưới 5 tuổi cũng tương tự, giảm từ mức cơ sở ban đầu là 58 năm 1990 xuống còn ước 38 ca tử vong trên 1.000 trẻ đẻ sống năm 2002 (UNICEF 2002a). Các nguồn số liệu bổ sung sẵn có khác, bao gồm Điều tra Nhân khẩu và Y tế (VNDHS) 2003 và Điều tra Y tế Quốc gia và Mức sống Hộ Gia đình (VHLSS) 2002 đã khẳng định xu hướng giảm này. Tuy nhiên, theo như VNDHS 2003 “tỷ lệ thấp đặc biệt đó và xu hướng giảm nhanh phải được xem xét lại một cách thận trọng”.<sup>12</sup>

### Những gì chưa báo cáo là thách thức lớn nhất

Cải thiện chất lượng của các số liệu về tử vong ở trẻ dưới một tuổi và trẻ em ở Việt Nam là một thách thức trước mắt. Việc không báo cáo đầy đủ một cách có hệ thống về tử vong, xuất phát từ việc thiếu một hệ thống đăng ký có hiệu quả về sinh và tử; thiếu điều tra về tử vong trẻ và trẻ em sơ sinh; và sự bỏ sót trong việc xem xét các vấn đề về tử vong trẻ sơ sinh khi nghiên cứu về tỷ lệ tử vong mẹ và các nghiên cứu khác chính là nguyên nhân thiếu trầm trọng các số liệu có chất lượng trong lĩnh vực này.

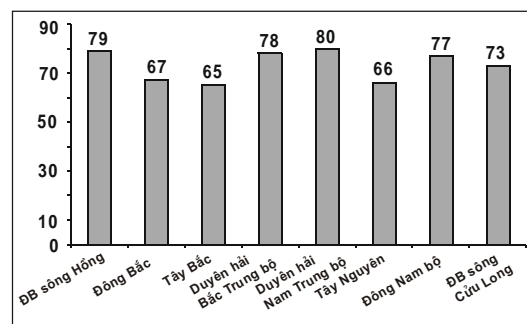
Có thể rút ra từ các số liệu hiện có về Tỷ lệ tử vong mẹ (MMR) như một chỉ báo về qui mô của mức độ tử vong trẻ em không được khai báo. Sau khi tiến hành nghiên cứu về tỷ lệ tử vong mẹ năm 2002, con số ước tính về tỷ lệ tử vong mẹ ở Việt Nam được điều chỉnh từ 90 lên 165 trường hợp trên 100.000 trẻ đẻ sống (Bộ Y tế 2002b). Theo nghiên cứu, 25,6% số trẻ chết ngay sau khi mẹ chết, và điều này cho thấy

**Biểu đồ 8. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới một tuổi (IMR) và dưới 5 tuổi (U5MR)**  
(Số ca tử vong/1000 trẻ đẻ sống)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, (1995), UNICEF (2002), Chính phủ (2002)

**Biểu đồ 9. Tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới một tuổi so với dưới 5 tuổi (U5MR)**



Nguồn: Tổng điều tra dân số 1999

<sup>11</sup> Do sai sót về số liệu trong lĩnh vực này, các ước đoán về tỷ lệ tử vong trẻ dưới một tuổi khác bao gồm 26 trẻ trên 1.000 trẻ đẻ sống theo Điều tra Biến động Dân số và Kế hoạch hóa Gia đình 2002, và 18 trẻ trên 1.000 trẻ đẻ sống theo Điều tra Nhân khẩu và Y tế Việt Nam 2003.

<sup>12</sup> Trong VNDHS 2003, khoảng tin cậy đối với Tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới một tuổi trong khoảng 9-27 trên 1000, khá đáng kể so với mức hiện có của chỉ số.



cần xem xét lại ước tính về tỷ lệ tử vong trẻ dưới một tuổi với những thông tin mới. Gần ba phần tư trẻ dưới một tuổi tử vong ở các khu vực miền núi, chủ yếu là các tỉnh Cao Bằng, Đắk Lắk và Quảng Trị.

Hơn nữa, các số liệu sẵn có cũng cho thấy 68% số tử vong dưới một tuổi xảy ra ngay trong tháng đầu sau khi sinh (Bộ Y tế 2001). Tuy nhiên tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh, chỉ số đo lường số ca tử vong ở trẻ xảy ra trong tháng đầu tiên sau khi sinh, vẫn chưa được coi là một chỉ số quốc gia. Chưa có nghiên cứu nào ở cấp độ quốc gia được thực hiện trong lĩnh vực này, làm cho số liệu kém chất lượng và chưa đầy đủ.

Một điều khá quan trọng là các số liệu của Điều tra Y tế Quốc gia của Việt Nam 2001-2002 (Bộ Y tế 2003b) ước đoán rằng gần một nửa số trẻ dưới năm tuổi tử vong đã nhận được

chăm sóc y tế trước khi chết. Các báo cáo thường xuyên về số liệu tử vong của trẻ dưới 5 tuổi là từ các cơ sở y tế, do đó với những số liệu mới này, con số tử vong xảy ra ở một số tỉnh cao hơn đáng kể so với mức độ báo cáo.

Việc triển khai các chiến dịch tiêm chủng phòng sởi trong hai năm vừa qua đã góp phần tăng độ bao phủ tiêm chủng phòng sởi lên 96,7%<sup>13</sup> ở trẻ dưới một tuổi trong diện tiêm chủng. Tỷ lệ bao phủ tiêm chủng phòng sởi có tính nhạy cảm cao đối với việc thực hiện các chiến dịch quốc gia, tuy nhiên chỉ số thay thế chung về tiêm chủng cho trẻ em, tỷ lệ tiêm phòng DTP3 cũng có thể là một chỉ số nhạy cảm hơn so với độ bao phủ tiêm chủng phòng sởi trong khi các chiến dịch tiêm chủng phòng sởi đang được thực hiện. Theo như báo cáo của Điều tra Y tế Quốc gia 2003, tỷ lệ tiêm phòng DTP3 ở Việt Nam là 77%, với tỷ lệ ở các tỉnh dao động từ 43-100%.

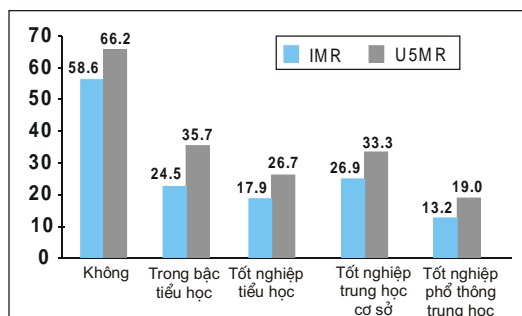
## II. Khác biệt giữa các tỉnh và các nhóm xã hội

Sự khác biệt về tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới một tuổi giữa các tỉnh được minh họa rõ ràng qua các số liệu của Tổng điều tra dân số 1999, đây vẫn là nguồn số liệu cấp tỉnh đáng tin cậy nhất về tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới một tuổi. Tỷ lệ trung bình của 12 tỉnh đứng cuối khoảng 60 ca tử vong trên 1.000 trẻ để sống trong khi tỷ lệ này ở các trung tâm đô thị ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh là khoảng 10 ca tử vong trên 1.000 trẻ để sống.

Điều tra Nhân khẩu và Y tế 2003 mới đây, với cỡ mẫu khoảng 7.000 hộ gia đình, khẳng định sự khác biệt đáng chú ý về tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới một tuổi giữa các địa phương trong cả nước. Tỷ lệ này ở khu vực nông thôn cao hơn hai lần so với khu vực thành thị và không thấy có sự khác biệt nào lớn về giới trong tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới một tuổi này. Nổi bật là sự khác biệt về tỷ lệ tử vong trẻ dưới một tuổi theo trình độ học vấn của các bà mẹ. Tỷ lệ tử vong trẻ dưới một tuổi vào khoảng 60 trên 1.000 trẻ để sống đối với các bà mẹ chưa bao giờ đến trường trong khi đó khả năng tử vong trong năm đầu sau khi sinh của trẻ sơ sinh của các bà mẹ đã hoàn thành giáo dục trung học phổ thông ít hơn khoảng năm lần.

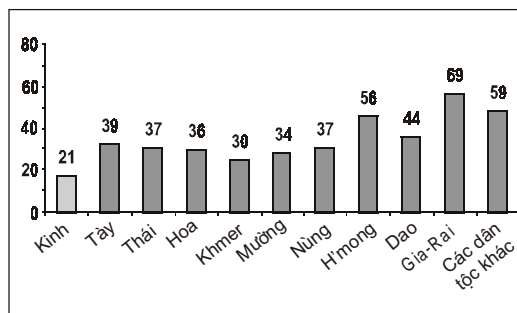
Ngoài ra, tỷ lệ tử vong trẻ dưới một tuổi dân tộc thiểu số nhìn chung cao hơn so với người Kinh/Hoa; có sự khác biệt quan trọng giữa các dân tộc thiểu số, tỷ lệ tử vong trẻ dưới một tuổi của dân tộc Gia-Rai gần 70/1.000 trẻ để sống

**Biểu đồ 10. Tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới một tuổi (IMR) và dưới 5 tuổi (U5MR) theo trình độ học vấn**



Nguồn: Điều tra nhân khẩu và y tế 2003

**Biểu đồ 11. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới một tuổi theo nhóm các bà mẹ dân tộc thiểu số**



Nguồn: Tổng điều tra dân số 1999

<sup>13</sup> Viện Vệ sinh Dịch tễ Trung ương

hoặc cao hơn hai lần so với mức bình quân của cả nước và ba lần so với người Kinh. Trong số các dân tộc thiểu số, tỷ lệ này ở người Khmer thấp nhất, tiếp theo là người Mường.

Mặc dù độ bao phủ của các chương trình tiêm chủng nhằm giảm tử vong ở trẻ nhỏ ở Việt Nam khá cao, vẫn còn có những khác biệt về độ bao phủ này giữa các tỉnh và nhóm dân tộc thiểu số. Trong khi 12 tỉnh đứng đầu cả nước

có tỷ lệ tiêm chủng DTP3 bình quân khoảng 94%, nhóm 12 tỉnh đứng cuối có tỷ lệ là 57%, hoặc thấp hơn nhóm đứng đầu 34%. Điều tra Nhân khẩu và Y tế mới đây cho thấy gần 45% số trẻ ở vùng miền núi phía Bắc được tiêm chủng phòng 6 bệnh có thể phòng ngừa bằng vắc-xin trong khi 88% trẻ ở khu vực Đồng bằng Sông Hồng được tiêm chủng phòng các bệnh này (Tổng cục Thống kê 2003b).

### III. Tài chính, phân cấp quản lý và tăng thẩm quyền, và các vấn đề về quản lý nhà nước ở địa phương

Khả năng tiếp cận tới các cơ sở y tế đã được tăng cường đáng kể ở Việt Nam từ năm 1998, và theo các số liệu ban đầu của Điều tra Y tế và Mức sống hộ gia đình, gần 27% số hộ gia đình đã tiếp cận các bệnh viện nhà nước trong thời gian 12 tháng trước khi điều tra, 11,5% hộ gia đình tiếp cận các Trạm Y tế xã. Số các hộ tiếp cận Trạm Y tế xã tăng lên 18,5% khi phân tích tình hình của 20% các hộ nghèo nhất, và đây là kết quả dự kiến của chủ trương hướng về nông thôn của các Trạm Y tế xã nơi hầu hết người nghèo sinh sống.

Lý do của những người không sử dụng các cơ sở y tế xã liên quan đến chất lượng thấp kém của các dịch vụ cung cấp, bao gồm năng lực của cán bộ y tế, thuốc và thiết bị, và sự so sánh với các dịch vụ công và tư. Chỉ có một phần nhỏ các câu trả lời liên quan tới mức phí dịch vụ.<sup>14</sup>

Cải thiện chất lượng các dịch vụ trạm y tế xã là một chiến lược hỗ trợ người nghèo, giúp giảm khoảng cách về tiếp cận tới các dịch vụ y tế cơ bản có chất lượng ở các tỉnh của Việt Nam. Tăng cường nguồn lực kết hợp với phân cấp quản lý và tăng thẩm quyền và nâng cao năng

lực địa phương ở các tỉnh có tỷ lệ tử vong trẻ dưới một tuổi và dưới 5 tuổi cao nhất nước để từ đó có thể đưa ra các can thiệp giúp cho các trẻ em đang có nguy cơ tử vong cao nhất.

Ví dụ, Chiến lược Quản lý Lồng ghép Chăm sóc Trẻ bệnh (IMCI) hiện đang được thực hiện ở 32 tỉnh của Việt Nam. Chiến lược này nhằm mục đích giảm tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi thông qua việc tập trung vào các nguyên nhân gây tử vong chính ở trẻ em (viêm đường hô hấp, tiêu chảy, sốt, v.v.) sử dụng cả biện pháp dự phòng và điều trị. Chiến lược tập trung vào công tác đào tạo cán bộ y tế về tiếp cận và chăm sóc trẻ ốm và nhanh chóng chuyển trẻ bệnh tới bác sĩ sau khi điều trị cấp cứu ban đầu ví dụ như truyền dịch và kháng sinh. Tuy nhiên ở một số tỉnh độ bao phủ còn thấp với một vài huyện triển khai các qui trình quản lý này. Ở tuyến xã, chỉ có một cán bộ trên một trạm y tế ở các huyện triển khai Chiến lược này được đào tạo và đôi khi cán bộ này không phải là người quản lý trẻ bệnh. Nhu cầu cấp bách hiện nay là tăng độ bao phủ của Chiến lược Quản lý Lồng ghép Chăm sóc Trẻ bệnh (IMCI) ở các vùng có tỷ lệ tử vong trẻ dưới 5 tuổi cao ở Việt Nam.

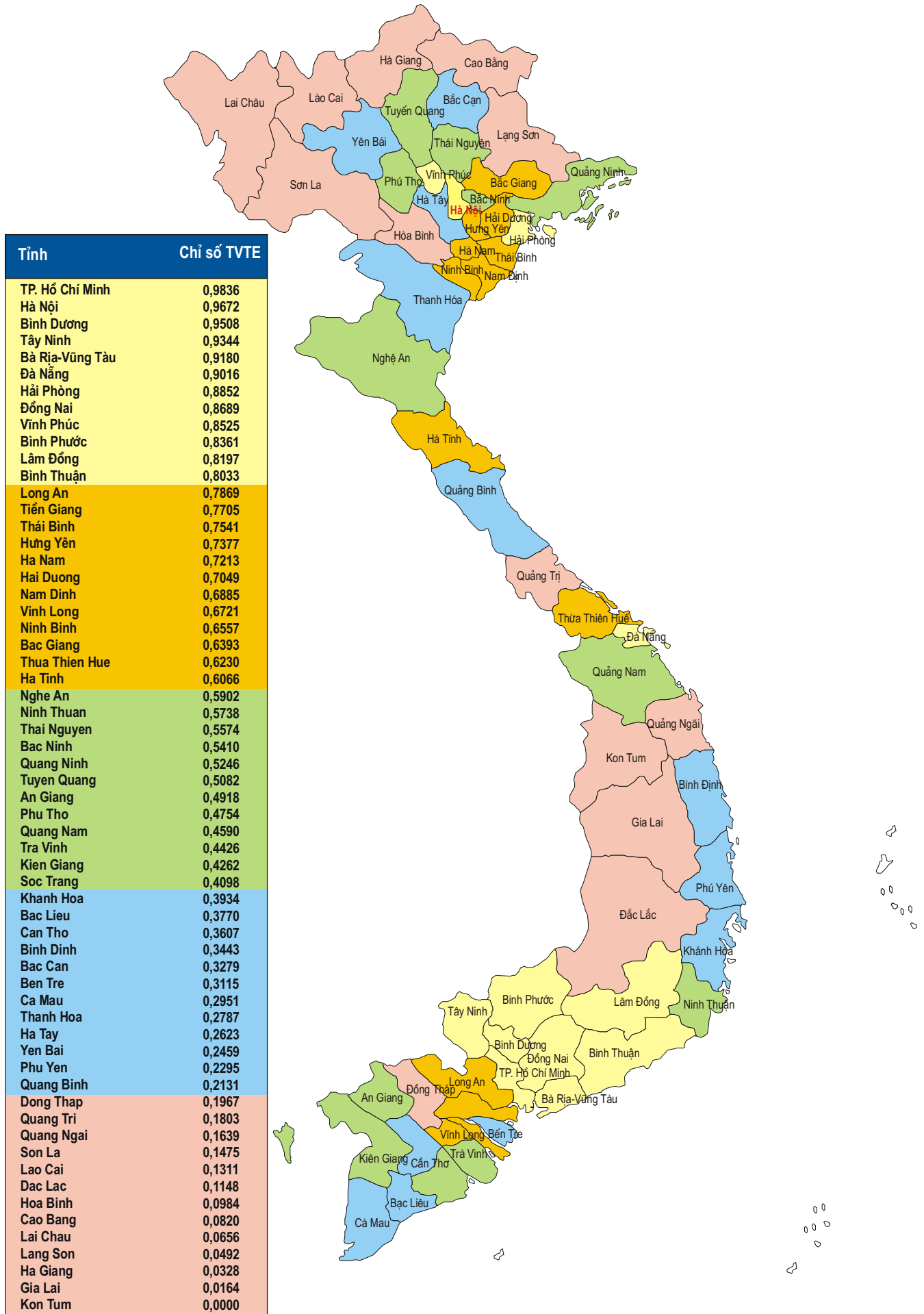
### IV. Khuôn khổ chính sách và thách thức đối với thành tựu mới

Khuôn khổ chính sách của Việt Nam về Sức khỏe Trẻ em gần đây đã được tăng cường với việc phê duyệt một số chính sách mới và hiện đang xây dựng những qui định mới trong lĩnh vực này.

Hiện nay, chưa có một chính sách quốc gia về sức khỏe trẻ sơ sinh ở Việt Nam. Tuy nhiên chăm sóc trẻ sơ sinh được coi là một phần của các dịch vụ làm mẹ an toàn. Một bước tiến tích cực trong lĩnh vực này là việc bổ nhiệm

<sup>14</sup> Theo một điều tra mới đây của Bộ Y tế tại 28 xã, khoảng 26% bệnh nhân nghèo phải ngừng điều trị y tế do chi phí dịch vụ cao. Cũng theo kết quả điều tra, khoảng 36% nông dân ở khu vực nông thôn và miền núi phải vay mượn khi một thành viên trong gia đình phải nằm viện (Bộ Y tế, Đánh giá Ba năm thực hiện Chương trình xoá đói, giảm nghèo và tạo việc làm, tháng 10/2003).

# TỬ VONG Ở TRẺ EM



Vụ trưởng Vụ Bà mẹ và Trẻ em (nay là Vụ Sức khỏe Sinh sản) vào tháng 4/2003 làm điều phối viên của công tác chăm sóc trẻ sơ sinh. Dự thảo Chỉ thị hiện nay đang thẩm định về chăm sóc trẻ sơ sinh và dự thảo này sẽ bao gồm hướng dẫn báo cáo số liệu tử vong, xác định rõ hơn vai trò và trách nhiệm của các cơ quan Chính phủ trong lĩnh vực này. Chỉ thị này ghi nhận gánh nặng to lớn của quốc gia đối với tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh và trẻ dưới một tuổi mà nguyên nhân, trong nhiều trường hợp là do các nguyên nhân có thể phòng ngừa được mà chưa được đề cập tới trong các hướng dẫn chính sách và đào tạo.

Một bộ tiêu chuẩn quốc gia và hướng dẫn về sức khỏe sinh sản mới được ban hành tháng 9/2002, bao gồm những hướng dẫn quan trọng về chăm sóc trẻ sơ sinh và nuôi con bằng sữa mẹ. Ngoài ra, Kế hoạch quốc gia tổng thể về làm mẹ an toàn 2003-2010 đưa ra các biện pháp cải thiện chăm sóc trước khi sinh, ghi nhận tầm quan trọng của cấp cứu sản khoa và đẻ sạch, an toàn. Mục tiêu quốc gia bao gồm giảm 90% tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh đến năm 2010. Muốn đạt được mục tiêu này vào năm 2010, trong quá trình triển khai kế hoạch này cần ưu tiên các tỉnh có tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh cao nhất và các tỉnh có tỷ lệ sinh nở tại nhà được thực hiện bởi những người không có chuyên môn cao.

Nuôi con bằng sữa mẹ là phương pháp dựa vào bằng chứng và hiệu quả chi phí nhằm giảm tử vong ở trẻ dưới một tuổi và trẻ nhỏ. Trẻ dưới 5 tháng tuổi không được bú mẹ có nguy cơ tử vong vì tiêu chảy và viêm phổi cao hơn gấp 7 lần và 5 lần so với trẻ được bú mẹ hoàn toàn.<sup>15</sup> Việt Nam chủ động khuyến khích việc nuôi con bằng sữa mẹ, và hầu hết các bà mẹ đều cho con bú trong một khoảng thời gian, mặc dù không cho bú hoàn toàn. Theo các số liệu giám sát quốc gia năm 2002, tỷ lệ nuôi con bằng sữa mẹ hoàn toàn chỉ có 25% (Viện Dinh dưỡng Quốc gia). Chỉ có 5% trẻ ở độ tuổi 4-6 tháng được bú mẹ hoàn toàn.

Tháng 4/2002, chính sách quốc gia về nuôi con bằng sữa mẹ thay đổi từ nuôi con bằng sữa mẹ hoàn toàn cho tới 4 tháng tuổi lên 6 tháng tuổi để cải thiện tình trạng dinh dưỡng và sức khỏe của trẻ dưới một tuổi và trẻ nhỏ. Cai sữa cho con sớm và cho ăn dặm sớm ở Việt Nam cũng góp phần vào tỷ lệ còi cọc cao ở Việt Nam, và có ảnh hưởng đáng kể tới tử vong.

<sup>15</sup> Victoria và cộng sự, 1989, Nuôi trẻ dưới một tuổi và tử vong do tiêu chảy

## ***Ưu tiên chính sách ở cấp độ quốc gia***

Nếu Việt Nam mong muốn đạt được tiến độ hướng tới thực hiện thành công Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ/Mục tiêu Phát triển Việt Nam về tỷ lệ tử vong trẻ dưới một tuổi và dưới 5 tuổi thì cần phải giải quyết tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi ngày càng tăng đặc biệt trong năm đầu tiên và tháng đầu tiên sau khi sinh, tập trung các can thiệp vì sự sống còn của trẻ vào các nhóm đối tượng có nguy cơ cao. Tăng cường sự sẵn có của các số liệu có chất lượng thông qua triển khai hệ thống ghi chép sinh tử hiệu quả làm cho việc đăng ký sinh, tử trở thành một ưu tiên chính sách hàng đầu trong lĩnh vực này. Giám sát tử vong có chất lượng phải bao gồm số liệu về tử vong trẻ sơ sinh nhằm theo dõi tiến độ thực hiện Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và tập trung vào các hoạt động.

Chính phủ vừa mới cập nhật các qui định về đăng ký dân sự. Tuy nhiên vẫn còn khó khăn trong việc ước tính tỷ lệ bao phủ của công tác khai sinh. Tỷ lệ này khá cao ở một số vùng (70-90%) và thấp hoặc chưa có ở một số vùng khác, với nhiều trẻ khai sinh muộn. UNICEF (2002b) đã đưa ra số liệu về sự khác biệt giữa các huyện có trẻ dưới 16 tuổi không được khai sinh ngay sau khi sinh, sự khác biệt đó từ 4,2 đến 91%. Tỷ lệ chung trẻ dưới 5 tuổi không được khai sinh là 24,4%.

Ngoài ra, vẫn chưa có đủ các nguồn lực tài chính cho công tác đầy khó khăn này. Lĩnh vực chăm sóc sức khỏe cho trẻ em còn thiếu thốn nhiều nguồn lực và trong những năm gần đây sự phụ thuộc vào tài trợ tăng lên, và việc duy trì bền vững những cải thiện về tỷ lệ chung của cả nước trong khi tập trung hỗ trợ cho các nhóm đối tượng có nguy cơ cao đòi hỏi mở rộng các can thiệp cần bổ sung thêm nguồn tài chính, tăng cường năng lực và kỹ năng cho các cán bộ y tế ở các tỉnh có tỷ lệ tử vong cao. Tuy nhiên, gần đây Bộ Y tế đã tuyên bố việc chăm sóc trẻ sơ sinh là một ưu tiên, và lần đầu tiên Chính phủ cam kết dành một phần ba ngân sách cho sức khỏe trẻ em của Tổ chức Y tế Thế giới cho lĩnh vực này.

Công tác điều phối cần thiết ở tất cả các cấp để có được tiến bộ hiệu quả trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe trẻ em gặp nhiều trở ngại hơn do hiện chưa có một vụ chăm sóc sức khỏe trẻ em hoặc điều phối các hoạt động chăm sóc sức khỏe trẻ em nào trong Bộ Y tế. Tất cả các hoạt động phân bổ giữa các Vụ và Viện.

#### **Hộp 5. Tử vong ở trẻ em: Bằng chứng qua các trường hợp báo cáo không đầy đủ và năng lực địa phương thấp**

Trong khi chọn mẫu ngẫu nhiên ở 12 xã ở Lai Châu, tình nguyện viên của Hội Phụ nữ hỏi các cán bộ y tế thôn bản và tình nguyện viên thôn bản về bất kỳ ca tử vong nào của trẻ dưới 5 tuổi mà họ đã được nghe trong năm trước. Có bảy ca tử vong được báo cáo và ghi chép ở trạm y tế xã và 26 ca không được báo cáo. Tất cả các trường hợp tử vong là trẻ dưới một tuổi và 65% trong số đó dưới một tháng tuổi.

Một phụ nữ có trình độ ở Hà Nội sinh một cậu bé trai khoẻ mạnh ở một bệnh viện danh tiếng ở Hà Nội. Chị không làm khai sinh cho con ngay sau khi sinh vì chị nghĩ rằng có thể làm việc đó sau. Bốn tuần sau khi sinh con chị bị ốm nặng và 4 ngày sau qua đời. Chị không thể khai tử cho con vì trước đó chị chưa khai sinh. Cậu bé được mai táng ở một nghĩa trang, ở đó không đòi hỏi giấy chứng tử.

Một bé gái bốn tuổi được nhận vào một trung tâm chuyên sâu quốc gia với chẩn đoán viêm não. Bệnh tình bé gái tiến triển nhanh và ba ngày sau bị ngừng tim phổi. Người ta cho cô bé về nhà vì các bác sĩ cho rằng không thể làm gì hơn được nữa. Cô bé mất ngay sau khi về nhà và dường như đây là những ca tử vong xảy ra ngoài bệnh viện bởi vì ca đó không được khai báo. Hồ sơ bệnh viện chỉ ghi kết quả cuối cùng là “trầm trọng”.

Tại một khoá đào tạo mới đây về chăm sóc và bóp bóng thổi ngạt cho trẻ sơ sinh ở một tỉnh Đồng bằng Sông Cửu Long cho các bác sĩ sản và nhi của các bệnh viện tỉnh và huyện, chỉ có 2 trong tổng số 30 học viên tham dự đã được học về chăm sóc trẻ sơ sinh một cách chính thống. Bệnh viện huyện không có túi và mặt nạ cho trẻ sơ sinh hoặc trẻ nhỏ và không một cán bộ nào có thể bóp bóng thổi ngạt thành công cho trẻ dưới một tuổi bị ngạt hoặc xoay sở thành công với trẻ dưới một tuổi bị biến chứng đường hô hấp.

*Nguồn:* Tổ chức Y tế Thế giới (2003)



# Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ

## Mục tiêu 5 – Cải thiện sức khỏe bà mẹ

*“Tỷ lệ tử vong bà mẹ và trẻ sơ sinh của Việt Nam cho tới thời điểm hiện tại vẫn chỉ được coi là con số ước đoán vì không chính xác và chưa đáng tin cậy. Tình trạng tử vong của phụ nữ Việt Nam nói chung và phụ nữ có thai và các bà mẹ nói riêng hầu như chưa được hiểu thấu, ngay cả đối với họ và gia đình của họ”*

(Trích Kế hoạch tổng thể Chương trình quốc gia làm mẹ an toàn 2003 - 2010 - Bộ Y tế)

### I. Tiến độ thực hiện mục tiêu

Dựa vào hệ thống giám sát thường xuyên của Bộ Y tế (16), Tỷ lệ tử vong mẹ (MMR) ở Việt Nam lấy mốc từ năm 1990 ước chừng 200/100.000 ca sinh sống, mặc dù nguồn thông tin khác từ Bộ Y tế cho rằng tỷ lệ này là 249/100.000 ca sinh sống (Bộ Y tế/UNICEF 1990). Một nghiên cứu gần đây về tỷ lệ tử vong bà mẹ do Bộ Y tế và Tổ chức Y tế thế giới tiến hành ở 7 tỉnh ước tính rằng tỷ suất tử vong bà mẹ vào khoảng 165/100.000 trẻ sinh sống cho năm 2002 (Bộ Y tế, 2002b). Những số liệu này cho thấy rằng mặc dù tiến bộ đáng kể nhưng còn chậm hơn dự kiến và chậm hơn so với những số liệu được báo cáo trước đây. Theo số liệu hiện tại, Việt Nam dường như có nhiều triển vọng giảm được 3/4 tỷ suất tử vong mẹ (MMR) so với mức năm 1990 vào năm 2015 (Mục tiêu

Phát triển Thiên niên kỷ - MDG), tức là giảm xuống còn 62/100.000 trẻ sinh sống. Tuy nhiên, sẽ khó khăn hơn để đạt Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDG) là giảm tỷ suất tử vong bà mẹ xuống còn 80/100.000 trẻ sinh sống vào năm 2005 và 70/100.000 trẻ sống vào năm 2010.

Theo ước tính của Điều tra y tế và nhân khẩu Quốc gia (Tổng cục thống kê 2003b), tỷ lệ ca sinh ra được đỡ bởi các nhân viên y tế lành nghề khoảng 85%. Theo quan niệm của cuộc Điều tra trên, nhân viên y tế lành nghề chỉ bao gồm bác sỹ, y tá và nữ hộ sinh được đào tạo. Trong khi đó, số liệu từ hệ thống giám sát của Bộ Y tế, nhân viên y tế lành nghề không chỉ bao gồm các bác sỹ, y tá, hộ lý/hộ sinh được đào tạo mà có cả những bà đỡ được Chính phủ đào tạo.

Tại Việt Nam, phần lớn (76%) số trường hợp tử vong ở bà mẹ do các nguyên nhân trực tiếp như băng huyết, tiền sản giật, nhiễm trùng và các biến chứng nạo phá thai, vỡ tử cung, vỡ thai do chữa ngoài tử cung. Nguyên nhân gián tiếp chiếm khoảng 24% tỷ lệ tử vong ở bà mẹ đặc biệt là các bệnh tim do thai nghén và sốt rét (Bộ Y tế, 2002b). Những nguyên nhân khác gây tử vong mẹ bao gồm suy dinh dưỡng, vệ sinh kém, khó khăn trong việc tiếp cận dịch vụ y tế và thiếu kiến thức sức khỏe sinh sản, thiếu thuốc và các dụng cụ thiết yếu.

**Bảng 9. các chỉ số về sức khỏe bà mẹ**

Chỉ số	Cơ sở (1990)	Hiện tại (2002)	Mục tiêu vào 2015
<b>Tỷ lệ tử vong mẹ (MMR)</b>			
Theo dõi thường xuyên	200	NA	50
Điều tra	249 (BYT/UNICEF)	165 (BYT)	62
<b>Tỷ suất các ca sinh có sự hỗ trợ của cán bộ co chuyên môn</b>			
Theo dõi thường xuyên	78,5%	94%	
Điều tra	NA	85% (2002 VDHS)	

## II. Sự khác biệt giữa các tỉnh và các nhóm xã hội

Như mọi nước khác, các nguyên nhân dẫn đến tử vong mẹ có thể được gói gọn trong “khung 3 chậm” bao gồm: 1) chậm trong việc tìm kiếm sự chăm sóc; 2) chậm tới cơ sở y tế; 3) chậm được chăm sóc đúng cách sau khi đã tới được cơ sở y tế. Tỷ suất và nguyên nhân tử vong mẹ ở Việt Nam rất khác nhau giữa các địa phương. Như được trình bày trong bảng 10, tỷ suất tử vong mẹ dao động trong khoảng 411/100.000 trẻ sinh sống như tại Cao Bằng, một tỉnh vùng núi phía Bắc, cho đến chỉ có 45/100.000 trẻ sinh sống như tại Bình Dương, một tỉnh miền Đông Nam bộ, tức là nhỏ hơn gần 10 lần.

Ngoài ra, nguy cơ sống còn của sức khỏe bà mẹ (nguy cơ một bà mẹ có thể chết do mang thai hay sinh nở tính trong thời gian suốt đời) có thể từ 1/1176 đến 1/101, một mức độ được coi là nguy cơ cao so với tiêu chuẩn quốc tế.

Trong khi các khác biệt giữa nông thôn và thành thị đã giảm trong vòng 5 năm qua, vẫn chỉ có 3/4 số trẻ ở nông thôn được sinh tại cơ sở y tế, so với gần như toàn bộ trẻ ở thành phố được sinh tại cơ sở y tế. Ở thành thị, nhân viên đỡ đẻ lành nghề chủ yếu là bác sỹ (92,3) trong

khi ở nông thôn, phần lớn là nữ hộ sinh (41,4%), các bà đỡ truyền thống (6,3%) và họ hàng (11,4%).

Mặc dù khuyến cáo chính thức là mỗi phụ nữ khi mang thai nên có ít nhất 5 lần khám thai (Bộ Y tế 2002c), song nhiều phụ nữ không hề khám thai lần nào, hoặc khám ít hơn số lần được khuyến cáo. Số liệu gần đây cũng xác nhận rằng phụ nữ vùng núi hoặc vùng sâu vùng

**Bảng 10. tử vong mẹ và nguy cơ sống còn theo tỉnh**

Tỉnh	Tỷ suất chết mẹ (/100 000 trẻ đẻ sống)	Tỷ suất chết mẹ (/100 000 phụ nữ độ tuổi 15-49)	Nguy cơ sống còn đối với bà mẹ (một trong..)
Cao Bằng	411	19,8	101
Quảng Ngãi	199	17,6	201
Đắc Lắc	178	20,0	148
Quảng Trị	162	6,9	220
Kiên Giang	143	5,8	332
Hà Tây	46	3,5	1086
Bình Dương	45	2,9	1176

Nguồn: Bộ Y tế (2002b)

### Hộp 6: Làm việc thông qua bà mẹ tại tuyến cơ sở

Dự án Việt – Úc Chăm sóc sức khỏe y tế ban đầu cho bà mẹ và trẻ em (VAPHC) đang được triển khai tại 5 huyện tại tỉnh Gia Lai và Quảng Ngãi nhằm đào tạo cho các bà đỡ (TBAs) (VAPHC, 2003). Các bà đỡ sẽ hình thành một nhóm đặc biệt không nằm trong hệ thống y tế chính thống mà vẫn tiếp tục là nguồn trợ giúp cho khoảng 8-11% số ca đẻ, đặc biệt là ở các vùng sâu vùng xa, miền núi (Bộ Y tế, 2003).

Trong 5 huyện dự án của VAPHC, khoảng cách từ các hộ gia đình tới trạm y tế xã là khá xa. Vì vậy có đến hơn 90% phụ nữ ở những địa phương này sinh đẻ tại nhà. Sự thiếu hụt các phương tiện tài chính và/hoặc giao thông để tới cơ sở y tế thường được coi là nguyên nhân chính của việc không sử dụng các dịch vụ tại các trạm y tế xã. Phụ nữ thích được sinh đẻ ở nhà bởi vì họ có thể được chồng giúp đỡ hoặc có ai đó trông giúp nhà cửa và con cái. Nói chung họ xấu hổ, và sợ bị tiêm.

Ở những vùng này, dân chúng ưa chuộng những bà đỡ truyền thống như những người trợ giúp sinh đẻ hàng đầu. Tuy nhiên, dự án đã phát hiện “Các bà đỡ thường không rửa tay trước khi làm các công việc trợ giúp sinh đẻ, cắt cuống rốn bằng tre và buộc bằng sợi chỉ xe hoặc chỉ khâu thường, và cuống rốn không được băng.”

Dự án đã căn bản sử dụng tại nhiều tỉnh phương pháp đào tạo CEMMA-UNICEF “3 sạch cho đỡ đẻ” đã được Bộ Y tế phê chuẩn. Chương trình và tài liệu giảng dạy được các bên liên quan xem xét sửa đổi cho phù hợp với nhu cầu của từng địa phương

Những đào tạo căn bản cho các bà đỡ gồm việc vệ sinh những dụng cụ đỡ đẻ đúng cách, rửa tay kỹ trước khi đỡ, chăm sóc cuống rốn đúng cách, xử trí những trường hợp cấp cứu trẻ sơ sinh thông thường (bao gồm chữa ngạt và hô hấp nhân tạo trẻ sơ sinh), và phát hiện, chuyển tuyến trên những trường hợp mang thai có nguy cơ cao hay cấp cứu. Việc tư vấn cho các phụ nữ mang thai cũng được chú trọng.

Mặc dù việc nâng cao kỹ năng cho các bà đỡ có nhiều tiến bộ nhưng vẫn còn có những thách thức đòi hỏi phải tiếp tục giải quyết, ví dụ như vai trò của các bà đỡ truyền thống không rõ ràng và chưa được ủng hộ như một đối tượng cung cấp dịch vụ y tế. Họ không được giám sát và có mối quan hệ lỏng lẻo với hệ thống y tế địa phương, và hiếm khi được đào tạo lại. Việc chính thức hóa địa vị của họ trong hệ thống y tế có thể được coi như một bước tiến bộ quan trọng.

Nguồn: VAPHC 2003

**Bảng 11. Phụ nữ sinh nở tại nhà không có sự hỗ trợ của cán bộ y tế có chuyên môn**

Tỉnh	Tỷ lệ phụ nữ sinh nở tại nhà không có sự hỗ trợ của cán bộ y tế có chuyên môn	Tỉnh	Tỷ lệ phụ nữ sinh nở tại nhà không có sự hỗ trợ của cán bộ y tế có chuyên môn
Hà Nội	0	Ninh Thuận	35,82
Hà Tây	0	Phú Yên	38,83
Hải Dương	0	Hòa Bình	42,83
Đà Nẵng	0	Lạng Sơn	46,19
Vĩnh Long	0	Kon Tum	52,54
TP. Hồ Chí Minh	0,42	Bắc Cạn	54,06
Tiền Giang	0,67	Lào Cai	59,60
Nam Định	0,68	Sơn La	62,66
Hải Phòng	1,39	Gia Lai	63,30
Hà Nam	1,49	Cao Bằng	71,02
Vĩnh Phúc	2,02	Hà Giang	76,34
Bình Dương	2,25	Lai Châu	86,28

Nguồn: Bộ Y tế (2003b)

xa có nguy cơ tử vong cao hơn khi mang thai hay khi sinh nở do nhiều nguyên nhân khác nhau. Một tỷ lệ lớn phụ nữ ở vùng núi không được chăm sóc trong suốt quá trình mang thai. Như đã được báo cáo trong Điều tra y tế và nhân khẩu quốc gia, khoảng 23,2% phụ nữ ở vùng núi phía Bắc và 27,2% phụ nữ vùng Tây Nguyên không được chăm sóc thai nghén, tỷ

lệ này ở vùng đồng bằng châu thổ sông Hồng chỉ có 2,3%.

Ngoài ra, ít hơn nửa số ca sinh tại vùng núi phía Bắc (43,7%) và 63,3% số ca sinh tại Tây Nguyên được thực hiện tại cơ sở y tế, trong khi con số này ở vùng châu thổ sông Hồng là 98,7% và 96% ở vùng Đông Nam bộ. Hơn 1/3 số ca sinh tại vùng núi phía Bắc (37,3%) được đỡ bởi một người họ hàng và chỉ có 56% được đỡ bởi bác sỹ hay y tá/hộ lý được đào tạo trong khi đó tại vùng đồng bằng, gần như 100% các ca sinh để đều được đỡ bởi một nhân viên y tế được đào tạo (Tổng cục thống kê, 2003b).

Theo các số liệu trong Điều tra y tế quốc gia năm 2003, trong khi ở 12 tỉnh đứng đầu chỉ có dưới 1% phụ nữ sinh tại nhà không có sự trợ giúp của những nhân viên được đào tạo thì tỷ lệ này trung bình khoảng 60% ở những tỉnh đứng dưới.

Một số chênh lệch có tính đặc thù đối với phụ nữ và các cặp vợ chồng thuộc các dân tộc thiểu số. Hơn 80% phụ nữ dân tộc thiểu số sinh tại nhà trong khi tỷ lệ này ở người Kinh ít hơn 30% (UNDP và FAO 2002). Trên 40% phụ nữ dân tộc thiểu số khi sinh để không được trợ giúp của các nhân viên được đào tạo (WHO 2003). Mặc dù tình hình thực tế là như vậy, song có rất ít tài liệu thông tin tuyên truyền sẵn có bằng tiếng dân tộc (Bộ Y tế, 2003).

### III. Các vấn đề tài chính, phân cấp và quản lý nhà nước ở địa phương

Theo số liệu Đánh giá thực trạng làm mẹ an toàn, hầu hết các trạm y tế xã, tuyến chăm sóc sức khỏe đầu tiên ở nông thôn, đều rất nghèo nàn trong công tác cung cấp dịch vụ thai sản dù đó là khám thai định kỳ, sinh đẻ hay tiếp nhận các ca cấp cứu sản khoa và cấp cứu trẻ sơ sinh (Bộ Y tế, 2003a).

Kết quả Đánh giá thực trạng làm mẹ an toàn (Bộ Y tế 2003a) cũng chỉ ra rằng 50% số trạm y tế xã không làm việc toàn bộ thời gian như được quy định và 36% các trang thiết bị y tế cho tuyến xã phải cung cấp nhiều lần hàng năm mà không có dự trữ sẵn. Thêm vào đó, 86% số bệnh viện tỉnh và huyện không có đủ các trang thiết bị và nhân lực để xử trí, điều trị biến chứng sản khoa. Do đó, chỉ có 68% bệnh viện huyện có khả năng cung cấp các dịch vụ chăm sóc sản khoa toàn diện, và hơn 30% các trung tâm chăm sóc sức khỏe sinh sản không có khả năng xử lý điều trị biến chứng nạo phá thai (Bộ Y tế, 2003a). Những số sách

cần thiết như sổ ghi chép sinh và tử chỉ có ở 50% các trạm y tế xã.

Theo truyền thống, việc sinh đẻ của phụ nữ nông thôn vẫn phụ thuộc vào các nữ hộ sinh nhưng kỹ chuyên môn của họ không đáp ứng được yêu cầu (Bộ Y tế, 2003a). Ước tính các nữ hộ sinh chẩn đoán sai khoảng 25% số trường hợp biến chứng sản khoa và điều trị không đúng cách khoảng 30%. Khoảng 8-11% các ca sinh được đỡ bởi các bà đỡ truyền thống. Tuy nhiên, nhiều bà đỡ truyền thống (75%) không nhận biết được những dấu hiệu nguy hiểm trong thời kỳ mang thai và khoảng 26% không sử dụng dụng cụ đỡ đẻ sạch.



### Hộp 7: Hoạt động với năng lực tối thiểu

Chất lượng dịch vụ thấp ở tuyến cơ sở bị chi phối bởi những yếu kém trong cơ sở hạ tầng và quản lý. Một đợt đánh giá năng lực địa phương tại 7 tỉnh phát hiện thấy sự thiếu hụt quan trọng về trang thiết bị cơ bản và các loại thuốc thiết yếu. Trong khi những thiết bị thông thường như cặp nhiệt độ, ống nghe và găng tay sẵn có, nhưng lại không có phóc-xép sản khoa tại 1/3 số bệnh viện tỉnh và 2/3 số bệnh viện huyện; không có lồng ấp tại 2/3 số bệnh viện tỉnh và bệnh viện huyện. Năng lực quản lý được đánh giá là tốt căn cứ vào kết quả giám sát tuyến theo quý để kiểm tra hồ sơ bệnh án và đôi khi trao đổi chuyên môn để nâng cao chất lượng dịch vụ. Tuy nhiên, khoảng một nửa các cơ sở y tế nói rằng những phản hồi từ cấp trên trong báo cáo là không đầy đủ.

Cùng với việc tăng phân cấp các dịch vụ y tế, cần phải có thêm các nguồn lực nhằm cải thiện chất lượng dịch vụ chăm sóc sức khỏe bà mẹ. Chỉ một phần nguồn lực là có thể được lấy từ nguồn đóng góp của bệnh nhân (hiện tại mức phí khám thai dao động từ 5.000VND ở tuyến xã đến 11.500VND ở tuyến tỉnh). Phần còn lại phải dựa vào các cam kết của những người lãnh đạo có trách nhiệm quản lý công tác chăm sóc sức khỏe bà mẹ và sáng kiến của những người cung cấp dịch vụ có mong muốn nâng cao chất lượng dịch vụ.

*Nguồn:* Ủy ban Dân số, 2000

## IV. Khuôn khổ cho những tiến bộ tiếp theo

Đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong việc kiện toàn khung chính sách về chăm sóc sức khỏe bà mẹ trong vòng 2 năm qua. Chiến lược Quốc gia về Sức khỏe sinh sản đầu tiên được thông qua vào năm 2000 đã đưa ra định hướng chiến lược cho các hoạt động chăm sóc trẻ sơ sinh và làm mẹ an toàn trong giai đoạn 2001-2010 và thể hiện cam kết mạnh mẽ của Chính phủ là cải thiện sức khỏe bà mẹ và trẻ em.

Chính phủ đã phê duyệt Chuẩn quốc gia và Hướng dẫn chăm sóc sức khỏe sinh sản lần thứ nhất vào năm 2002, bao gồm cả những quy trình chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ sơ sinh. Nỗ lực đầu tiên nhằm xây dựng những tiêu chuẩn kỹ thuật thống nhất cho toàn quốc đã huy động được sự đóng góp về chuyên môn của nhiều tổ chức trong nước và quốc tế và thiết lập một chuẩn căn bản để dựa vào đó đo lường chất lượng chăm sóc sức khỏe.

Chính phủ trong năm 2002 cũng áp dụng hệ thống thông tin quản lý y tế thống nhất (HMIS). Những biểu mẫu đơn giản đã chuẩn hóa thay thế một loạt các mẫu báo cáo của những chương trình dọc, cùng với một kế hoạch dài hạn thiết lập cơ sở dữ liệu trên máy tính được nối mạng cho cả tuyến tỉnh và tuyến huyện.

Cuối cùng, năm 2002, Bộ Y tế đã hoàn thành Kế hoạch tổng thể về làm mẹ an toàn để nâng cao chất lượng chăm sóc sản khoa thiết yếu và tăng cường sức khỏe bà mẹ và trẻ sơ sinh nhằm giảm tỷ suất tử vong ở bà mẹ và trẻ em. Kế hoạch này đã xác định được những vấn đề

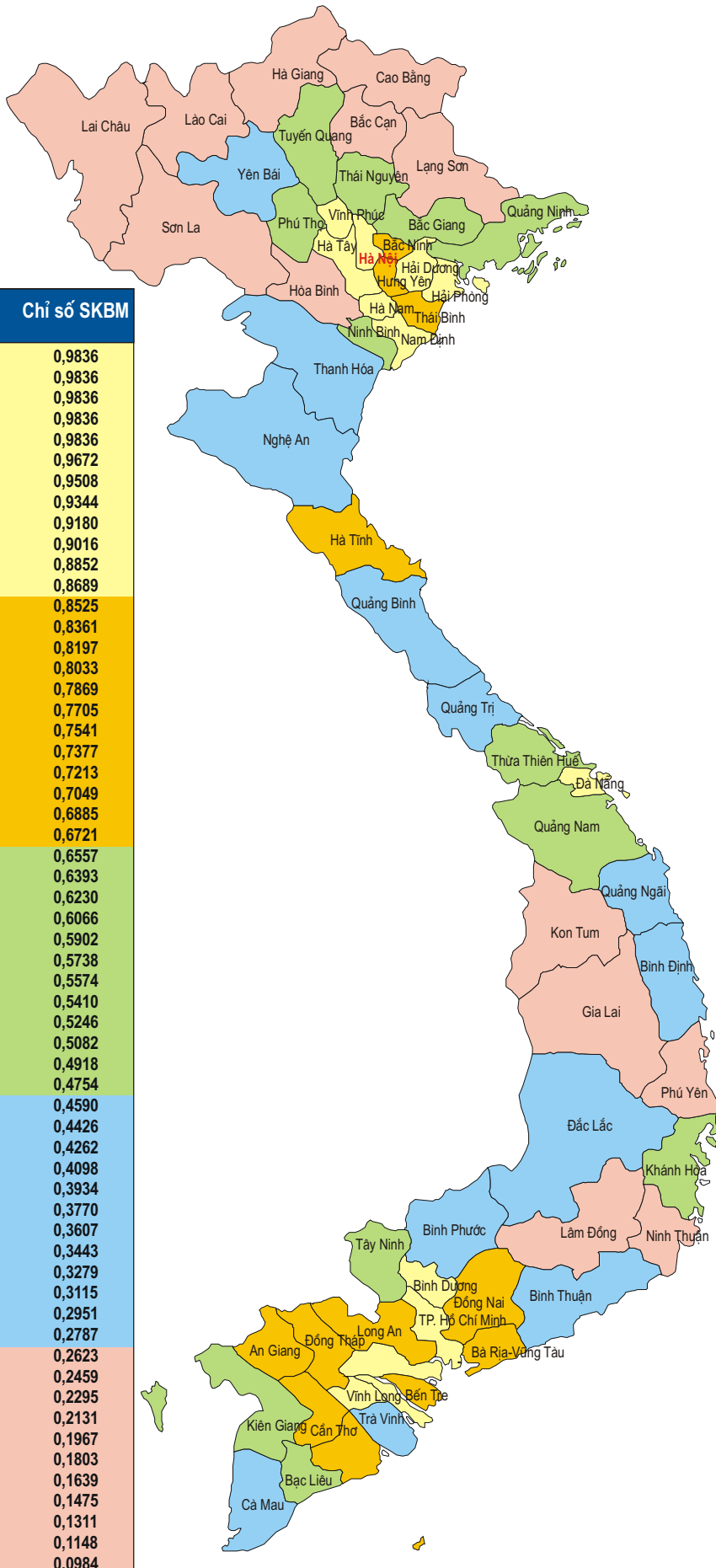
quan trọng thông qua việc xem xét chương trình và đánh giá thực trạng, và chỉ ra những biện pháp can thiệp cho những vùng khác nhau ở Việt Nam.

### **Phát hiện các biến chứng**

Tỷ lệ sinh đẻ tại nhà vẫn ở mức cao tại các vùng nông thôn, đặc biệt là trong các nhóm dân tộc thiểu số, đòi hỏi phải nâng cao nhận thức của cộng đồng về những nguy cơ tai biến thai nghén và sản khoa. Việc quản lý các dịch vụ liên quan đến thai nghén cần được thay đổi để nhấn mạnh rằng mọi phụ nữ mang thai đều có nguy cơ bị các tai biến thai nghén, sản khoa. Và như hiện nay, hầu hết các phụ nữ mang thai đều đi khám thai ít nhất 1 lần nên rõ ràng rằng việc tận dụng cơ hội để tư vấn về những dấu hiệu nguy hiểm chưa được tiến hành triệt để. Khi sinh nở được thực hiện tại nhà, một điều quan trọng là người phụ nữ mang thai hoặc cặp vợ chồng phải xác định trước các phương tiện sử dụng để di chuyển phòng khi phải đi cấp cứu.

Việc phát hiện các biến chứng có thể xảy ra khi sinh tại nhà và các phương tiện vận chuyển để chở sản phụ đến cơ sở y tế phù hợp có thể được cải thiện không chỉ qua đào tạo các cán bộ y tế mà còn thông qua việc nâng cao nhận thức cho cộng đồng về những nguy cơ thai nghén và có những biện pháp chuẩn bị thích hợp cho quá trình sinh nở. Những can thiệp cộng đồng không nhất thiết phải tốn kém nhưng đòi hỏi phải có sự đầu tư thích đáng về nhân

# SỨC KHỎE BÀ MẸ



Tỉnh	Chỉ số SKBM
Hà Nội	0,9836
Hà Tây	0,9836
Hải Dương	0,9836
Đà Nẵng	0,9836
Vinh Long	0,9836
TP. Hồ Chí Minh	0,9672
Tiền Giang	0,9508
Nam Định	0,9344
Hải Phòng	0,9180
Hà Nam	0,9016
Vinh Phúc	0,8852
Bình Dương	0,8689
Bà Rịa-Vũng Tàu	0,8525
Thái Bình	0,8361
Bến Tre	0,8197
Hưng Yên	0,8033
Cần Thơ	0,7869
Bắc Ninh	0,7705
Long An	0,7541
Đồng Tháp	0,7377
Sóc Trăng	0,7213
An Giang	0,7049
Đồng Nai	0,6885
Hà Tĩnh	0,6721
Quảng Nam	0,6557
Tây Ninh	0,6393
Ninh Bình	0,6230
Thừa Thiên Huế	0,6066
Kiên Giang	0,5902
Khánh Hòa	0,5738
Phú Thọ	0,5574
Thái Nguyên	0,5410
Tuyên Quang	0,5246
Bạc Liêu	0,5082
Bắc Giang	0,4918
Quảng Ninh	0,4754
Bình Phước	0,4590
Nghệ An	0,4426
Cà Mau	0,4262
Bình Định	0,4098
Quảng Bình	0,3934
Quảng Ngãi	0,3770
Bình Thuận	0,3607
Quảng Trị	0,3443
Trà Vinh	0,3279
Đắk Lắk	0,3115
Thanh Hóa	0,2951
Yên Bái	0,2787
Lâm Đồng	0,2623
Ninh Thuận	0,2459
Phú Yên	0,2295
Hòa Bình	0,2131
Lạng Sơn	0,1967
Kon Tum	0,1803
Bắc Cạn	0,1639
Lào Cai	0,1475
Sơn La	0,1311
Gia Lai	0,1148
Cao Bằng	0,0984
Hà Giang	0,0820
Lai Châu	0,0656

lực và những cách tiếp cận không theo tiêu chuẩn nào mà thích hợp với điều kiện tại chỗ, bao gồm kiến thức về văn hoá, tập quán của các nhóm dân tộc thiểu số và khả năng cung cấp thông tin cũng như tư vấn bằng ngôn ngữ của họ.

### **Điều trị biến chứng**

Hiện tại, những nguyên nhân trực tiếp gây ra 76% số ca tử vong ở bà mẹ tại Việt Nam vì vậy để giảm tỷ lệ tử vong do những biến chứng này, cần phải cải thiện số lượng và chất lượng của các dịch vụ cấp cứu sản khoa cơ bản cũng như cấp cứu sản khoa toàn diện.

Một trong những nhu cầu đầu tiên để giảm tỷ suất tử vong ở bà mẹ (MMR) một cách vững chắc là tăng số lượng cán bộ lành nghề ở những vùng núi, vùng sâu vùng xa. Các cán bộ lành nghề này phải có các kỹ năng thích hợp và cập nhật, và được đào tạo qua thực hành các phương thức điều trị biến chứng sản khoa và ở trẻ sơ sinh. Họ cũng cần được giám sát bởi các cán bộ y tế tuyến để đảm bảo duy trì được chất lượng hành nghề cao.

Việc thiếu thốn dụng cụ, vật liệu tiêu hao và những cơ sở hạ tầng căn bản như nước sạch, điện thoại cần phải được đề cập đến. Thách thức không chỉ là làm sao cấp đủ kinh phí để cải thiện tình hình mà còn làm sao đảm bảo được công tác hậu cần và kế hoạch bảo trì. Việc cải thiện công tác quản lý hệ thống y tế, bao gồm các hội đồng giám sát mang tính xây dựng và chủ động giải quyết vấn đề, là rất cần thiết để nâng cao chất lượng dịch vụ và thu hút “khách hàng” tới tất cả các tuyến, không chỉ ở tuyến tỉnh và tuyến huyện.

### **Giải quyết tỷ lệ nạo phá thai cao**

Biến chứng nạo phá thai chiếm đến 11,5% các ca tử vong ở bà mẹ. Tỷ lệ nạo phá thai ở Việt Nam thuộc hàng cao nhất thế giới. Nạo phá thai diễn ra phổ biến hơn ở các vùng nông thôn, nơi theo ước tính mỗi phụ nữ phá thai trung bình 0.65 lần trong suốt cuộc đời họ<sup>18</sup>

(con số này ở thành thị là 0,49) (Tổng cục thống kê 2003b). Ở thành thị, việc nạo phá thai chủ yếu rơi vào độ tuổi 25-29 trong khi ở nông thôn chủ yếu ở độ tuổi 30-34 (Tổng cục thống kê 2003b).

Điều tra y tế và nhân khẩu quốc gia 2003 phát hiện thấy khoảng một nửa phụ nữ nạo phá thai bị biến chứng. Mặc dù khó xác định các nguyên nhân cụ thể liên quan tới việc nạo phá thai gây ra tử vong ở bà mẹ, nhưng chất lượng tổng thể của dịch vụ nạo phá thai đặt ra nhiều vấn đề cần quan tâm. Mặt khác, cần phải chú ý hơn nữa đến việc tiết trùng dụng cụ và thiết bị, đặc biệt ở những cơ sở ngoại vi. Các thực hành cơ bản này có thể được cải thiện thông qua đào tạo và theo dõi giám sát thích hợp mà không cần phải có những giải pháp hay thiết bị đắt tiền hoặc khó kiếm [Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) 1999].

### **Cải thiện hệ thống báo cáo**

Việc thu thập số liệu về tử vong ở bà mẹ vẫn luôn là một thách thức. Kết quả cuộc điều tra sức khoẻ bà mẹ và trẻ em năm 2002 cho thấy rằng hệ thống theo dõi thường xuyên thường không báo cáo đủ các ca tử vong ở bà mẹ. Ví dụ trong nghiên cứu tại 7 tỉnh, hệ thống theo dõi thường xuyên chỉ ghi nhận được 22% số ca đã ghi nhận được trong quá trình nghiên cứu (Bộ Y tế, 2002b).

Việc cải thiện hệ thống theo dõi thường xuyên các trường hợp tử vong ở bà mẹ, nhất là ở tuyến xã, có ý nghĩa rất quan trọng để cho các biện pháp can thiệp được thực hiện và tác động được đo đếm một cách hệ thống. Cũng cần cân nhắc cải thiện Hệ thống cấp đăng ký sinh tử, bao gồm cả việc miễn phí để khuyến khích việc xin cấp đăng ký sinh và tử. Mặc dù hệ thống HMIS hiện nay là bước đi đúng hướng, song cần nỗ lực xây dựng thêm chiến lược thu thập thông tin từ tuyến xã cho các ca không sinh tại cơ sở y tế. Cũng cần xây dựng một phương pháp thu thập và báo cáo số liệu về tử vong ở bà mẹ do nạo phá thai hay tai biến do nạo phá thai.

<sup>18</sup> Trong lĩnh vực này số liệu phản ánh thiếu, giám sát thường xuyên của Bộ Y tế năm 2002 cho thấy 46% phụ nữ có thai bỏ thai

### **Hộp 8: Thống kê các trường hợp tử vong bà mẹ ở Việt Nam – Nhìn đằng sau các con số thống kê**

Một nghiên cứu của Tổ chức Cứu trợ Trẻ em Hoa Kỳ được thực hiện để rà soát chất lượng các số liệu thực tế về tỷ suất tử vong mẹ (Bramely, 2001). Một nhận xét quan trọng là người dân không hiểu biết gì về những nghĩa vụ pháp lý đối với việc khai báo chính thức một ca tử vong. Họ cũng có trở ngại vì thiếu ngân sách để có được một giấy chứng tử và có thể mất phần đất của người đã quá cố.

“Đối với việc khai tử, trong một số trường hợp, sau khi chúng tôi tới Phòng Pháp lý địa phương để mua một mẫu khai tử, chúng tôi đến một gia đình vừa có thân nhân qua đời và đề nghị họ khai tử. Người nhà nói rằng họ sẽ không có lòng dạ nào để làm điều đó và việc này lại làm cho họ mất tiền mua mẫu đơn. ‘Ai sẽ trả lại số tiền chúng tôi dùng để mua mẫu đơn này?’ Đây chính là vấn đề. Chúng tôi phản ánh những khó khăn trên để các bạn có thể giúp chúng tôi giải quyết những vấn đề có liên quan đến khai sinh, tử.” Theo lời công an huyện Quảng Xương.

“ ... Có được giấy chứng tử sẽ tốt hơn bởi vì điều đó đảm bảo quyền lợi của mọi người. Tuy nhiên, sống khổ thì vấn đề chết không quan trọng đối với người dân ở đây. Theo pháp luật, không đòi hỏi công bố cáo phó. Nhưng do phải chi 10.000 đồng để có được giấy chứng tử [đôi khi ít hơn], vì nghèo, người dân không muốn có giấy chứng tử đó. Do đó chính quyền địa phương nên cân nhắc tìm kiếm biện pháp khuyến khích người dân khai báo. Ví dụ, có thể cấp giấy chứng tử miễn phí.” theo lời một trưởng thôn Huyện Quảng Xương.

Hơn nữa, nghiên cứu cũng cho thấy những lỗ hổng về con số và việc sử dụng các số sách chính thức ở tuyến quản lý cấp dưới. Những người thu thập thông tin ở thôn bản không thể xác định được tử vong mẹ do thiếu đào tạo và không có công cụ chuẩn để thu thập những thông tin đó và chuyển về cơ sở y tế. Thông thường việc báo cáo được thực hiện bằng lời, tùy thuộc vào trí nhớ của người truyền đạt. Cán bộ thường không thể điền đúng các sổ sách và thu thập có hệ thống số liệu theo các chỉ số chuẩn, và không có sự kiểm tra thông tin chéo nào giữa công an, Ủy ban Nhân dân và trạm y tế xã.

*Nguồn: Tổ chức cứu trợ Trẻ em Mù (2001)*

## Mục tiêu 6 - Cuộc chiến với HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh khác

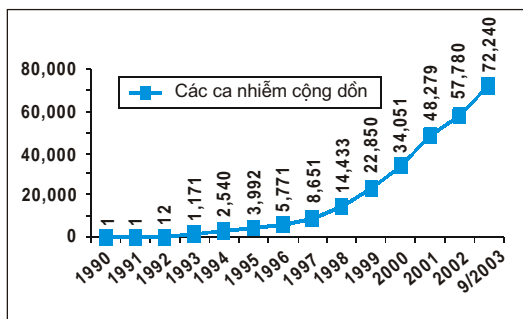
### I. Tiến độ thực hiện mục tiêu

#### HIV/AIDS

Số liệu dự báo chính thức về tỷ lệ nhiễm HIV ở độ tuổi 15-49 cả nam và nữ tại Việt Nam vào cuối năm 2002 là 0,28%. Theo báo cáo đến 30 tháng 9 năm 2003, tổng số nhiễm là 72.240 người, 11.020 trường hợp được chẩn đoán đã chuyển sang AIDS và 6.195 bệnh nhân AIDS đã tử vong. Theo ước tính của Bộ Y tế đến cuối năm 2002 số nhiễm cộng dồn là 160.000 và dự báo rằng đến cuối năm 2005, cả nước sẽ có 197.000 người nhiễm HIV.

Như minh họa ở Biểu đồ 12, số ca nhiễm HIV được báo cáo đang tiếp tục tăng lên và theo đường cong dịch thông thường. Tất cả 61 tỉnh thành của Việt Nam đều báo cáo có các ca nhiễm HIV. Tuy nhiên, số nhiễm chưa được phát hiện vẫn tiếp tục là vấn đề nan giải, vì phần đông người nhiễm đã không tìm đến các cơ sở y tế cho đến khi chuyển sang giai đoạn bệnh. Đa số các ca nhiễm được báo cáo từ các vùng đô thị, và dường như có những dấu hiệu cho thấy vẫn còn số lớn các ca nhiễm từ vùng nông thôn vẫn chưa được phát hiện và chẩn đoán sai.

**Biểu đồ 12. Tổng số nhiễm HIV tại Việt Nam theo báo cáo**

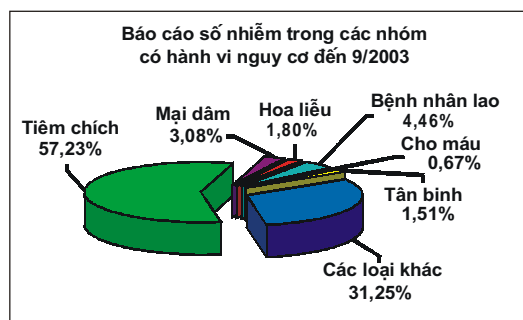


Nguồn: Bộ Y tế, tháng 10/2003

Rõ ràng, nhiễm HIV tại Việt Nam đang lây truyền nhanh chóng trong nhóm người nghiện chích ma túy do dùng chung bơm kim tiêm. Biểu đồ 13 cho thấy trong số 72.240 ca nhiễm

HIV được báo cáo đến 30/9/2003, gần 60% là người nghiện chích ma túy. Hiện tại, tỷ lệ được báo cáo về nhiễm HIV qua quan hệ tình dục còn thấp, Tuy nhiên, tương tự như các nước châu Á khác, số lượng các ca nhiễm HIV qua đường tình dục đang gia tăng và chắc chắn lây nhiễm HIV qua quan hệ tình dục sẽ trở thành chiều hướng vượt trội tại Việt Nam trong những năm tới.

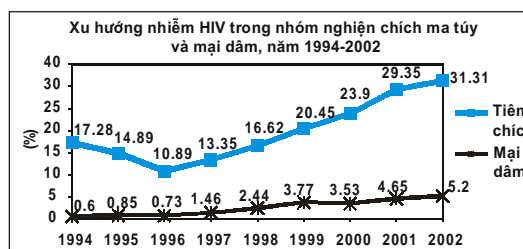
**Biểu đồ 13. Các ca nhiễm theo báo cáo**



Nguồn: Bộ Y tế, tháng 10/ 2003

Giám sát trọng điểm HIV được tiến hành hàng năm trong số phụ nữ mại dâm và nghiện chích ma túy tại các trung tâm Giáo dục Lao động Xã hội "05" và "06". Dựa vào hệ thống giám sát này Biểu đồ 14 cho thấy tỷ lệ nhiễm HIV trong nhóm nghiện chích ma túy tăng từ 18% năm 1996 lên 31,31% năm 2002. Tỷ lệ nhiễm HIV ở phụ nữ mại dâm tăng từ 0,6% năm 1994

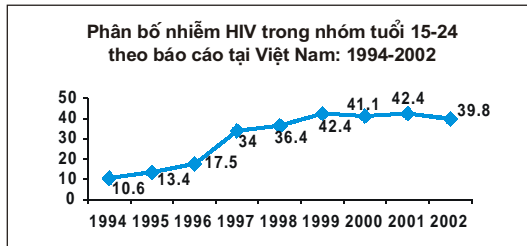
**Biểu đồ 14. Xu hướng nhiễm HIV**



Nguồn: Bộ Y tế, tháng 10/2003

lên 5,2% vào năm 2002. Quan sát cho thấy có sự chênh lệch đáng kể giữa các tỉnh về tỷ lệ nhiễm HIV ở nhóm phụ nữ mại dâm và nghiện chích ma túy.

**Biểu đồ 15. Nhiễm HIV trong nhóm tuổi 15-24**



Nguồn: Bộ Y tế, tháng 10/2003

Có một xu hướng rất đáng chú ý là số các ca nhiễm HIV được báo cáo có độ tuổi trung bình ngày càng trẻ hơn. Trong năm 1994, chỉ có hơn 10% số nhiễm theo báo cáo ở vào nhóm tuổi 15-24. Năm năm sau, hơn 40% số nhiễm theo báo cáo nằm trong nhóm tuổi này. Từ 1999, khoảng 40% tổng số nhiễm là thanh niên, càng thể hiện rõ thanh niên vẫn là đối tượng dễ bị nhiễm HIV.

Thanh niên ở độ tuổi 15-24 chiếm khoảng 20% tổng dân số, hơn 70% trong số họ đang sinh sống ở các vùng nông thôn hoặc ven đô (Tổng cục Thống kê 2001). Gần đây cuộc điều tra về hành vi nguy cơ lây nhiễm HIV tiến hành trong nhóm thanh niên chưa lập gia đình ở nhóm tuổi 15-24 tại năm tỉnh biên giới và miền núi (Lai Châu, Quảng Trị, An Giang, Đồng Tháp và Kiên Giang) đã cho thấy chỉ có 26,3% (24,2% nam và 32,2% nữ) trong số họ trả lời đúng hai câu hỏi có liên quan đến các phương pháp phòng

lây nhiễm HIV qua quan hệ tình dục (chung thủy, sử dụng bao cao su) và trả lời sai về những hiểu nhầm về con đường lây truyền HIV (muối đốt, ăn uống chung với người nhiễm HIV). Chỉ có một nửa số nam thanh niên và 1/3 nữ thanh niên (52,7% nam và 33,3% nữ) đã sử dụng bao cao su trong lần quan hệ tình dục gần nhất với bạn tình không thân quen.

Một trong các xu hướng đáng lo ngại nhất về nhiễm HIV là có bằng chứng cho thấy bệnh dịch cũng đã bắt đầu lây lan trong quần thể dân cư. Trên toàn quốc, tỷ lệ nhiễm HIV trong số thai phụ đến thăm khám thai tại các cơ sở y tế đã tăng lên hơn 10 lần trong 7 năm qua, từ 0,03% năm 1995 đến 0,39% năm 2002. Tuy nhiên, số liệu giám sát huyết thanh HIV tại 5 khu đô thị cho thấy tỷ lệ nhiễm HIV đã lên tới 1% trong số những thai phụ đến thăm khám thai tại các cơ sở y tế ở An Giang và Hải Phòng.

### Lao

Tổ chức Y tế Thế giới - WHO ước tính rằng mỗi năm có 140.000 ca nhiễm lao mới ở Việt Nam. Năm 1995, Chính phủ Việt Nam đã tuyên bố phòng chống lao là một trong những vấn đề ưu tiên của Quốc gia. Từ 1996, mỗi năm Chương trình phòng chống Lao Quốc gia đã phát hiện khoảng 80% các ca nhiễm lao. Mức độ bao phủ của phác đồ điều trị DOTS đầy đủ đã được thực hiện trong năm 1998.

Từ 1993 đến 2000, Chương trình phòng chống Lao Quốc gia đã điều trị cho 294.712 ca nhiễm mới theo phác đồ điều trị ngắn hạn do WHO khuyến cáo. Ngay từ khi mới triển khai, Chương trình phòng chống Lao Quốc gia đã đạt được

### Hộp 9. Các kiểu hành vi nguy cơ

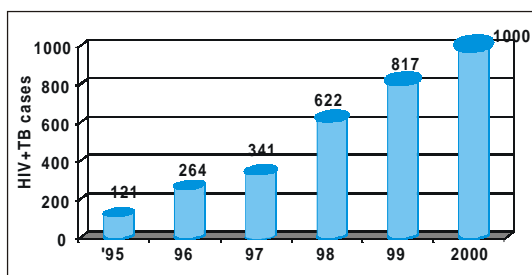
Phân tích cận kề các hành vi nguy cơ để có những hiểu biết về nguy cơ tiềm ẩn làm lây truyền HIV tại Việt Nam là rất cần thiết. Điều này bao gồm việc hiểu biết về các mối liên kết giữa các hành vi tiêm chích ma túy và mại dâm. Ví dụ có bao nhiêu phần trăm số phụ nữ mại dâm có tiêm chích ma túy và bao nhiêu phần trăm số người nghiện chích ma túy có quan hệ tình dục với mại dâm. Mới đây, một cuộc điều tra về đánh giá nguy cơ nhiễm HIV tiến hành tại 7 tỉnh thành (Thanh Hóa, Nghệ An, Bình Phước, Hà Tĩnh, Bình Dương, Long An và Sóc Trăng) đã cho biết trong số 2.000 người mại dâm bao gồm mại dâm đường phố và karaoke, trong vòng 12 tháng qua, tỷ lệ sử dụng bao cao su với khách mua dâm quen thuộc rất thấp, 43-61% ở mại dâm Karaoke và khoảng 16-70% ở nhóm mại dâm đường phố. Có một tỷ lệ cao mại dâm đường phố có tiêm chích ma túy (23,8% tại Nghệ An). Trong số mại dâm đường phố có tiêm chích ma túy, có tới 1/2 hoặc 3/4 trong số họ đã dùng chung bơm, kim tiêm trong tháng trước. Tỷ lệ người tiêm chích ma túy có quan hệ tình dục với mại dâm trong 12 tháng qua là 18,2% ở Thanh Hóa đến 59,4% ở Hà Tĩnh; trong khi chỉ có 28,6% và 60,5% (của hai tỉnh đó) được báo cáo có thường xuyên sử dụng bao cao su khi quan hệ tình dục với người mại dâm. Khoảng hơn một nửa số người tiêm chích ma túy đã nói đúng ba con đường phòng tránh lây nhiễm HIV (sử dụng bao cao su thường xuyên, không dùng chung bơm kim tiêm và chung thủy).

Nguồn: Ủy ban Quốc gia Dân số, Gia đình và Trẻ em (2002)

chỉ tiêu thứ hai do Tổ chức Y tế Thế giới đưa ra về điều trị 85% các ca nhiễm lao mới. Tổng số có tới 92% số ca nhiễm đã được điều trị thành công.

Các số liệu giám sát huyết thanh đã cho thấy nhiễm HIV trong số bệnh nhân lao đã gia tăng từ 0,57% năm 1995 lên 3,03% vào năm 2002 trên toàn quốc (Biểu đồ 16). Tuy nhiên, tại một số tỉnh được chọn, tỷ lệ nhiễm là từ 5 đến 15%. Mặc dù số liệu có thể bị sai lệch do cách đếm số lần bệnh nhân lao đến điều trị tại bệnh viện, nhưng rõ ràng số người nhiễm lao đang gia tăng tại tất cả các tỉnh thành. Thách thức lớn nhất đối với công tác phòng chống lao là càng sớm càng tốt, phải phát hiện và điều trị các ca nhiễm lao mới trong số những người HIV dương tính. Thách thức thứ hai là thực hiện được liệu pháp điều trị dự phòng bằng thuốc Isoniazid cho những người nhiễm HIV có mắc lao nhưng chưa chuyển sang giai đoạn AIDS. Chương trình phòng chống Lao Quốc gia hợp tác tích cực với chương trình phòng chống AIDS để hoàn thành được công việc này.

**Biểu đồ 16. HIV + Lao**



Nguồn: Bộ Y tế, tháng 4/ 2003

Tăng nhanh số lượng người nhiễm HIV và tiếp đến mắc lao thực sự là mối đe dọa nghiêm trọng đối với các nỗ lực của Chương trình phòng chống Lao Quốc gia nhằm giảm lây nhiễm lao tại cộng đồng. Nguy cơ phát bệnh lao là 60% ở người HIV dương tính kèm vi trùng lao; trong khi nguy cơ này là 10% ở những người HIV âm tính. Biểu đồ 16 cho thấy con số báo cáo các ca HIV mắc lao tăng gấp 10 lần kể từ 1995.

## Sốt rét

Triển khai công tác phòng chống sốt rét là những nỗ lực từ rất sớm của Chính phủ thể hiện ở “Chiến lược thanh toán bệnh sốt rét” tại Miền Bắc Việt Nam từ năm 1958 đến 1975 và mở rộng các hoạt động này trên toàn quốc sau khi thống nhất đất nước vào năm 1975. Tuy nhiên, trong thời gian từ 1980 đến đầu 1990, công tác phòng chống sốt rét ít được ưu tiên, để xảy ra hàng trăm trường hợp bùng phát. Hàng triệu trường sốt rét và hàng nghìn ca tử vong vì sốt rét đã xảy ra mỗi năm. Để đảo ngược lại tình hình này, năm 1991 Bộ Y tế đã đưa công tác phòng chống sốt rét thành một trong những mục tiêu của Chương trình Y tế Quốc gia.

Từ năm 1991 đến 2000, chương trình phòng chống sốt rét đã xây dựng và triển khai chiến lược với các can thiệp tại tuyến huyện nhằm duy trì những thành công đã đạt được. Ví dụ, cấp miễn phí màn có tẩm hóa chất chống muỗi cho tất cả các hộ gia đình thuộc mục tiêu chương trình, thường xuyên phun thuốc diệt muỗi xung quanh nơi ở tại các khu vực thuộc mục tiêu chương trình, và cấp phát thuốc phòng chống sốt rét miễn phí. Các bước làm này đã giúp chương trình phòng chống sốt rét hoàn thành vượt các mục tiêu của WHO/WPRO về hoạt động phòng chống sốt rét có hiệu quả.

Tuy nhiên, thành công của công tác phòng chống sốt rét còn phải đương đầu với nhiều thách thức đáng kể. Một tỷ lệ đáng kể các địa phương trong cả nước nằm trong vùng dịch sốt rét, chiếm 75,6% tổng số huyện, 64,7% tổng số xã và 72,6% tổng số thôn/bản. Gần 40% tổng số xã với dân số khoảng 15 triệu người nằm trong vùng có nguy cơ mắc sốt rét ở mức cao và trung bình.

Dân cư sống ở các tỉnh Tây nguyên, phần đông là các nhóm dân tộc thiểu số, đặc biệt có nguy cơ cao mắc sốt rét. Năm 2002, tỷ lệ mắc sốt rét ở khu vực Tây Nguyên cao gấp 5 lần so với tỷ lệ mắc trung bình trên toàn quốc. Tỷ lệ tử vong về sốt rét cao hơn gấp 10 lần so với tỷ lệ tử vong trung bình của toàn quốc.

**Bảng 12. Chênh lệch giữa các tỉnh về tỷ lệ nhiễm HIV/AIDS, Lao và Sốt rét**

12 tỉnh bị ảnh hưởng ít nhất	Số ca nhiễm HIV/100.000 dân (7/2003)	12 tỉnh bị ảnh hưởng nhiều nhất	Số ca nhiễm HIV/100.000 dân (7/2003)
Quảng Bình	4,27	Thái Nguyên	91,27
Quảng Trị	4,56	Đồng Nai	92,24
Quảng Ngãi	5,21	Bình Dương	94,75
Hà Giang	9,64	Khánh Hòa	101,51
Vĩnh Phúc	11,00	Cao Bằng	127,79
Phú Yên	11,07	Lạng Sơn	150,62
Hà Tĩnh	12,67	Hà Nội	175,40
Quảng Nam	12,73	An Giang	184,27
Cà Mau	12,73	Bà Rịa-Vũng Tàu	229,10
Thừa Thiên-Huế	14,64	TP. Hồ Chí Minh	248,05
Tuyên Quang	15,78	Hải Phòng	331,96
Phú Thọ	16,35	Quảng Ninh	572,56

Nguồn: UNAIDS 2003

12 tỉnh bị ảnh hưởng ít nhất	Số ca nhiễm lao được phát hiện/100,000 dân (2002)	12 tỉnh bị ảnh hưởng nhiều nhất	Số ca nhiễm lao được phát hiện/100,000 dân (2002)
Bắc Cạn	31,09	Trà Vinh	139,89
Lào cai	32,13	Sóc Trăng	149,13
Sơn La	36,33	Bình Định	150,88
Hà Giang	39,20	Long An	154,08
Lâm Đồng	39,27	Ninh Thuận	157,94
Tuyên Quang	44,24	Cần Thơ	161,73
Đắc Lắc	45,49	Kiên Giang	166,87
Lai Châu	48,17	Đồng Tháp	186,46
Gia Lai	51,48	Đà Nẵng	189,92
Hòa Bình	61,33	Tây Ninh	195,69
Vĩnh Phúc	62,79	TP. Hồ Chí Minh	196,70
Hà Tây	69,03	An Giang	279,83

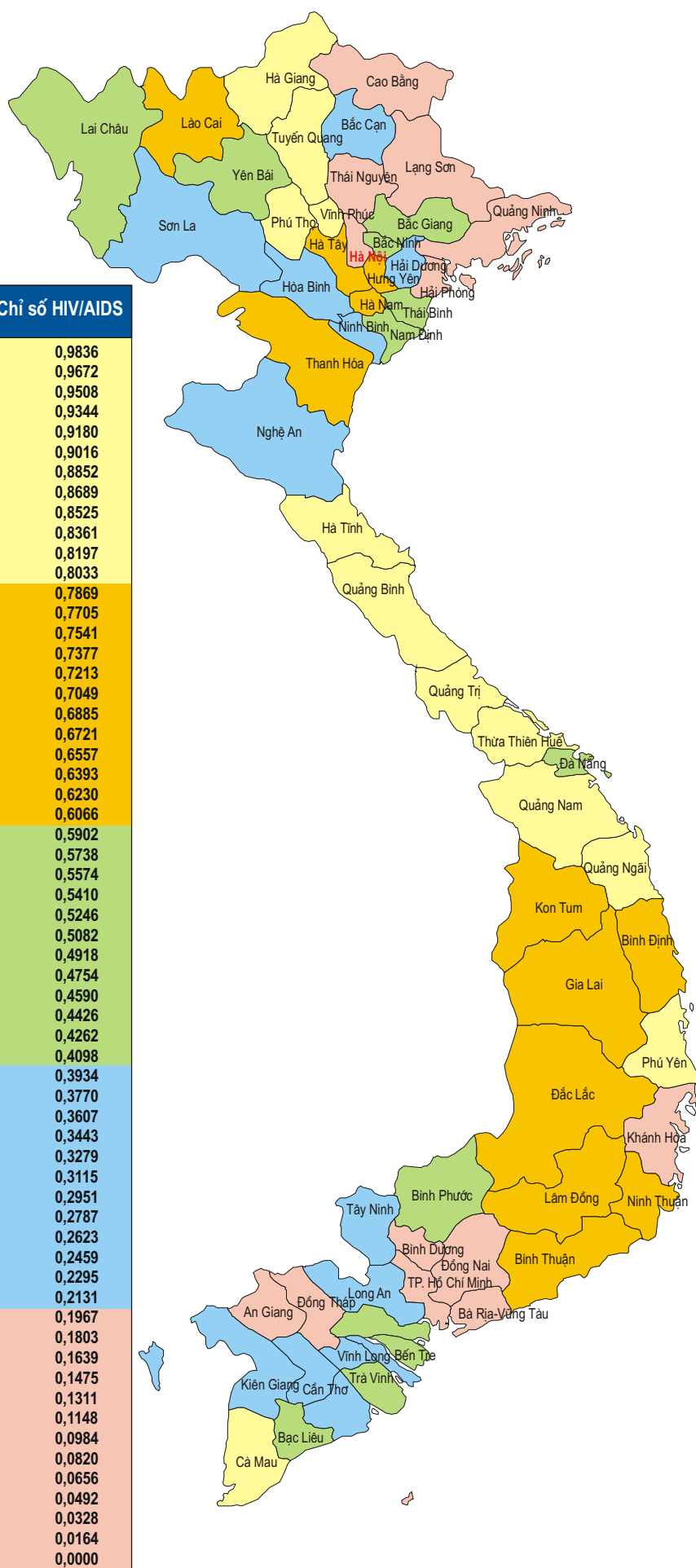
Nguồn: Viện Lao Trung ương (2003)

12 tỉnh bị ảnh hưởng ít nhất	Tỷ lệ mắc sốt rét /100,000 dân	12 tỉnh bị ảnh hưởng nhiều nhất	Tỷ lệ mắc sốt rét /100,000 dân
An Giang	1,22	Quảng Bình	670,41
Hà Nội	1,71	Lào Cai	695,28
Cần Thơ	2,98	Hà Giang	701,11
TP. Hồ Chí Minh	4,71	Cà Mau	733,76
Đồng Tháp	7,22	Cao Bằng	758,98
Long An	9,11	Quảng Trị	897,01
Tiền Giang	10,16	Đắc Lắc	955,20
Bến Tre	17,57	Bình Phước	1194,77
Hà Tây	18,20	Bắc Cạn	1227,51
Thái Bình	24,30	Gia Lai	1317,58
Vĩnh Long	25,07	Kon Tum	1400,00
Đà Nẵng	26,18	Lai Châu	1724,30

Nguồn: Bộ Y tế (2003)



# HIV/AIDS



Tỉnh	Chỉ số HIV/AIDS
Quảng Bình	0,9836
Quảng Trị	0,9672
Quảng Ngãi	0,9508
Hà Giang	0,9344
Vinh Phúc	0,9180
Phú Yên	0,9016
Hà Tĩnh	0,8852
Quảng Nam	0,8689
Cà Mau	0,8525
Thừa Thiên-Huế	0,8361
Tuyên Quang	0,8197
Phú Thọ	0,8033
Lào Cai	0,7869
Bình Định	0,7705
Hà Tây	0,7541
Kon Tum	0,7377
Ninh Thuận	0,7213
Thanh Hóa	0,7049
Gia Lai	0,6885
Lâm Đồng	0,6721
Đắc Lắc	0,6557
Hà Nam	0,6393
Hưng Yên	0,6230
Bình Thuận	0,6066
Bạc Liêu	0,5902
Tiền Giang	0,5738
Bắc Giang	0,5574
Bến Tre	0,5410
Bình Phước	0,5246
Bắc Ninh	0,5082
Thái Bình	0,4918
Trà Vinh	0,4754
Đà Nẵng	0,4590
Yên Bái	0,4426
Lai Châu	0,4262
Nam Định	0,4098
Hòa Bình	0,3934
Vĩnh Long	0,3770
Ninh Bình	0,3607
Long An	0,3443
Bắc Cạn	0,3279
Nhệ An	0,3115
Kiên Giang	0,2951
Sóc Trăng	0,2787
Tây Ninh	0,2623
Hải Dương	0,2459
Sơn La	0,2295
Cần Thơ	0,2131
Đông Tháp	0,1967
Thái Nguyên	0,1803
Đông Nai	0,1639
Bình Dương	0,1475
Khánh Hòa	0,1311
Cao Bằng	0,1148
Lạng Sơn	0,0984
Hà Nội	0,0820
An Giang	0,0656
Bà Rịa-Vũng Tàu	0,0492
TP. Hồ Chí Minh	0,0328
Hải Phòng	0,0164
Quảng Ninh	0,0000

**Bảng 13. Thành công của Chương trình phòng chống sốt rét của Việt Nam từ 1991-2000**

Chỉ số	1991	2002	Tỷ lệ giảm (%) 1991 - 2002
Các ca sốt rét	1.091.251	185.500	83
Tỷ lệ mắc/1000 người	16,5	2,8	83
Tử vong do sốt rét	4.646	50	98
Tỷ lệ tử vong/1000 người	7,3	0,078	98
Dịch bùng phát	144	0	100
Các xã có dịch bùng phát ở 31 tỉnh	2,167	709	67

*Nguồn:* Chương trình phòng chống sốt rét Quốc gia, Tổng kết hàng năm, Viện Sốt rét và ký sinh trùng

## II. Tình trạng chênh lệch giữa các tỉnh

Các tỉnh biên giới, các trung tâm đô thị lớn, khu công nghiệp và vùng du lịch tiếp tục báo cáo có tỷ lệ nhiễm HIV cao hơn. Trong khi đó 12 tỉnh thành bị ảnh hưởng ít nhất có số báo cáo trung bình là 10 ca nhiễm HIV/100.000 dân. Tỉnh thành bị ảnh hưởng nhiều hơn báo cáo số trung bình là 200 ca nhiễm HIV/100.000 dân. Với khoảng 572 ca nhiễm, Quảng Ninh, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh và Bà Rịa - Vũng Tàu là những vùng bị ảnh hưởng nặng nề nhất, xếp ở top các tỉnh kém nhất, trong khi đó các tỉnh miền Trung như Quảng Bình, Quảng Trị và Quảng Ngãi được xếp là các tỉnh có tỷ lệ nhiễm thấp nhất.

Các tỉnh phía Nam thuộc vùng đồng bằng sông Mê Kông, Đông Nam và khu vực ven biển Nam Trung Bộ có tỷ lệ báo cáo cao nhất về các ca nhiễm lao được phát hiện. Báo cáo trung bình có 117 ca nhiễm lao được phát hiện tại 12 tỉnh bị ảnh hưởng nặng nhất, đó là An Giang (280), thành phố Hồ Chí Minh và Tây Ninh, được xếp vào top cuối. Số này đem so sánh với trung bình 46 ca nhiễm lao được phát hiện tại 12 tỉnh bị ảnh hưởng ít nhất. Các tỉnh miền Núi phía Bắc được xếp vào các địa phương bị ảnh hưởng ít nhất.

## III. Khuôn khổ chính sách và những Thách thức ở cấp Địa phương

### HIV/AIDS

Dịch bệnh HIV/AIDS đang lan rộng nhanh chóng tại Việt Nam. Mỗi ngày có từ 40 đến 120 người Việt Nam bị nhiễm loại vi rút này. Dịch đang tiến triển thành bệnh dịch kép và bệnh nọ chồng chất lên bệnh kia do bị lây truyền từ nghiện chích ma túy và quan hệ tình dục không an toàn. Bệnh dịch phức tạp này đòi hỏi phải có một chính sách và chương trình toàn diện để đối phó.

Chính phủ đang ngày càng nhận ra các nhu cầu phải giải quyết vấn nạn HIV/AIDS. Chỉ thị của Thủ Tướng Chính phủ ban hành tháng 2 năm 2003 nhấn mạnh việc cần thiết có một phương án toàn diện và đa ngành trong công tác phòng chống HIV/AIDS. Chiến lược Quốc gia phòng chống HIV/AIDS 2004 - 2010 với viễn cảnh tới năm 2020 đang được hoàn tất. "Cộng đồng các Đối tác quan tâm" được ra đời

vào năm 2002 như một liên minh của các bên đối tác có liên quan tại Việt Nam cùng quan tâm đến hiểm họa ngày càng gia tăng của HIV/AIDS đối với người dân Việt Nam, đến sự nghiệp phát triển của cả dân tộc cũng như đến việc thực hiện các Mục Tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs)

Bệnh dịch HIV/AIDS đang lan rộng, đòi hỏi cách ứng phó đặc biệt từ các cấp lãnh đạo và toàn thể người dân Việt Nam. Để đạt được hiệu quả, ứng phó này phải thu hút sự tham gia của tất cả các ban ngành trên toàn quốc và phải được tiến hành tại tất cả các cấp. Ưu tiên số một là có sự tham gia từ phía Đảng, Quốc hội và Chính phủ trong việc chỉ đạo và đẩy mạnh các ứng phó của quốc gia đối với bệnh dịch này.

Các hoạt động can thiệp trong nhóm nghiện chích ma túy, phụ nữ mại dâm và khách mua dâm cần được tiến hành trên diện rộng nhằm

làm giảm số nhiễm HIV. HIV/AIDS là một dịch bệnh lớn đối với thanh niên, và họ cần được cung cấp các thông tin, trang bị các kỹ năng và các dịch vụ để bảo vệ chính mình khỏi bị lây nhiễm. Cần tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào công tác phòng chống HIV, chăm sóc và hỗ trợ, trong đó bao gồm việc chăm sóc trẻ em mồ côi và dễ bị tổn thương. Khẩn thiết có các hành động nhằm ngăn chặn sự kỳ thị và phân biệt đối xử với những người sống chung với HIV/AIDS và đẩy mạnh sự tham gia của họ vào các hoạt động phòng chống HIV/AIDS

## **Lao**

Chương trình phòng chống Lao Quốc gia đã đạt được những thành tựu đáng kể trong thập kỷ qua, nhưng cần có các nỗ lực để duy trì và thể chế hoá công tác phòng chống lao ở Việt Nam. Đặc biệt, Bộ Y tế, với sự hỗ trợ của Chương trình phòng chống Lao Quốc gia cần tiến hành xây dựng kế hoạch phát triển trung hạn tiếp theo cho giai đoạn 2006 - 2010, bao gồm cả chiến lược huy động nguồn lực cho công tác này. Cần thiết bảo đảm nguồn tài chính đầy đủ và dài hạn cho các hoạt động của Chương trình phòng chống Lao Quốc gia. Chi phí ước tính cho các hoạt động trong vòng 5 năm tới là 35 triệu đô la Mỹ, trong đó 9 triệu đô la Mỹ dành cho thuốc.

Về kỹ thuật, cần bàn bạc và thống nhất về việc đưa ra các hướng dẫn quốc gia về điều trị lao trong đó bao gồm trị liệu FDC cho phác đồ DOT ở cộng đồng. Điều quan trọng là cần tiếp tục các biện pháp nhằm quản lý tốt thuốc của Chương trình phòng chống Lao, bao gồm cả việc kiểm tra các lô thuốc do quốc tế và trong nước cung cấp. Cần thiết phải tăng cường công tác đào tạo và theo dõi việc điều trị của dịch vụ y tế tư nhân. Cần ban hành các quy chế cấm bán các chế phẩm loại I và loại II của các nhà thuốc tư nhân nhằm hạn chế sự gia tăng tình trạng kháng thuốc đối với các loại thuốc điều trị chính.

Tại tuyến huyện và tuyến tỉnh, các hoạt động phòng chống Lao cần được lồng ghép thành một chương trình lớn hơn phòng tránh các bệnh lây, đặt dưới sự chỉ đạo của Bộ Y tế. Cần thiết lập một cơ chế điều phối nhằm tập hợp được tất cả các đối tác có liên quan và bảo đảm được mối liên kết giữa các chương trình (ví dụ: phòng chống Lao và HIV).

## **Sốt rét**

Còn tồn tại nhiều thách thức quan trọng đối với công tác phòng chống sốt rét tại Việt Nam,

bao gồm cả nguy cơ sốt rét bùng phát trở lại. Do di dân nội địa, một số lớn người dân đang di chuyển đến các khu vực đang có sốt rét, và điều này có khả năng làm tăng số người có nguy cơ mắc sốt rét. Những nhóm người di dân có thể mang theo bệnh trở lại quê quán của mình gây ra lây truyền và bùng phát thành dịch. Hàng năm, có hàng nghìn người dân di chuyển đến các tỉnh Tây nguyên và miền Nam để tìm kiếm việc làm. Các báo cáo đã cho thấy có tới 880.000 người trong năm 2000 và 2,2 triệu người năm 2001 đã di cư đến các vùng đang có sốt rét lưu hành.

Thay đổi khí hậu và các hành động do con người gây đang làm rộng thêm các vùng có sốt rét lưu hành. Các thay đổi về khí hậu và môi trường như hạn hán, lụt lội và các hành động do con người gây ra như mở rộng vùng nước mặn nuôi tôm, xây dựng các nhà máy thủy điện, các dự án thủy lợi, xây dựng đường xá tại các vùng có sốt rét và có rừng vv... là các nguyên nhân chủ yếu làm cho sốt rét gia tăng và bùng phát dịch ở những nơi thiếu hệ thống giám sát tốt và các biện pháp phòng chống thích hợp.

Các biện pháp tự bảo vệ của người dân ở các vùng xa xôi hẻo lánh và có sốt rét lưu hành cao còn hạn chế. Phần lớn người dân (20-40% bệnh nhân sốt rét tại các vùng có sốt rét lưu hành, đặc biệt các tỉnh phía Nam) mua thuốc trị sốt rét ở các cửa hàng tư nhân để tự chữa trị. Theo một điều tra tại huyện Trà Mi tỉnh Quảng Nam (8/2001) chỉ có 16% số dân thường xuyên sử dụng màn, tỷ lệ người có màn là 73.9%. Tại huyện Hương hoá tỉnh Quảng trị, chỉ có 30% số dân thường xuyên sử dụng màn.

Cần củng cố mạng lưới y tế xã và thôn xóm trong công tác phòng chống sốt rét, đặc biệt tại miền núi và các vùng xa xôi hẻo lánh. Hiện tại, khoảng 62% nhân viên y tế thôn bản đang hoạt động, chỉ có 38,68 % trong số họ được đào tạo về phòng chống sốt rét. Các đội lưu động phòng chống sốt rét tại các huyện miền núi đang khó khăn về nhân lực, thiếu phương tiện giao thông và thiếu kinh phí để triển khai các hoạt động theo dõi và giám sát. Một số tỉnh thuộc các vùng có sốt rét lưu hành cao vẫn chưa trung tâm phòng chống sốt rét tuyến tỉnh và thiếu nhân sự, trang thiết bị và phương tiện làm việc.

Nguồn kinh phí ổn định cho công tác phòng chống sốt rét cũng bị thiếu. Ngân sách do Nhà nước và tỉnh cấp cho phòng chống sốt rét đã bị cắt giảm trong mấy năm gần đây bất chấp mối đe dọa lây truyền đang tăng thêm của sốt rét và đôi khi các khoản ngân sách cấp từ chương trình phòng chống sốt rét quốc gia được

sử dụng cho các hoạt động khác. Một số lãnh đạo địa phương vẫn chưa nhận thức một cách đầy đủ và chấp nhận nguy cơ nghiêm trọng về việc sốt rét có thể bùng phát trở lại.

Những ưu tiên về chính sách trong lĩnh vực này là duy trì các nguồn lực đầy đủ cho công cuộc phòng chống sốt rét, để làm việc đó cần tiếp tục các quan hệ hợp tác quốc tế. Việt Nam cần làm tốt hơn công tác giám sát dịch tễ sốt rét, quản lý các ca sốt rét và có các hoạt động can thiệp trong nhóm dân di cư, đặc biệt xây dựng các cụm kính hiển vi tại tuyến xã.

Các mô hình thành công về quân - dân kết hợp nhằm phát huy tính hiệu quả của công tác phòng chống sốt rét tại các vùng biên giới và xa xôi hẻo lánh cần được tăng cường, đồng thời cần tập trung tích cực vào các hoạt động giáo dục tuyên truyền cùng với mối quan tâm đặc biệt đến các nhóm nguy cơ cao. Cải tiến nội dung và phương pháp đào tạo, tập huấn ở tất cả các cấp, đặc biệt cho đội ngũ nhân viên y tế thôn/bản và các hoạt động của y tế tư nhân về phòng chống sốt rét.

### Hộp 10. Phòng chống HIV trong nhóm nghiện chích ma túy

Chích chung kim là hiện tượng rất phổ biến ở những người Việt Nam nghiện chích ma túy và là nguyên nhân chủ yếu làm lây truyền HIV trong cả nước. Để đối phó với việc gia tăng nhanh chóng các trường hợp nhiễm HIV tại các tỉnh phía Bắc, Chương trình Phòng chống Ma túy của Liên Hợp Quốc (UNODC) tại Việt Nam vào năm 1997 đã khởi xướng sáng kiến mới nhằm tăng cường công tác phòng chống HIV và giảm tác hại liên quan tới ma túy trong các nhóm đối tượng có nguy cơ cao.

Do đây một sáng kiến đầu tiên được thực hiện tại Việt Nam, dự án đã gây ra nhiều ý kiến tranh luận, vì rất nhiều người coi giảm thiểu tác hại là nhân nhượng và bỏ qua cho các tệ nạn xã hội, đi ngược lại với các biện pháp ngăn chặn cứng rắn truyền thống.

Sau các cuộc đàm phán rất tích cực, Chính phủ Việt Nam đã đồng ý triển khai một loạt các sáng kiến táo bạo tại 11 phường của 5 tỉnh và thành phố là Hà Nội, Hải Phòng, Lạng Sơn, Thái Nguyên và Nghệ An. Công việc triển khai dự án đã gặp rất nhiều khó khăn. Một số giáo dục viên đồng đảng đã bị bắt khi đang phân phát bơm kim tiêm sạch và bao cao su trên các đường phố và các vật dụng họ đang mang theo người đó lại bị coi là các bằng chứng hiển nhiên về các hoạt động “tệ nạn xã hội” của họ.

Đặc điểm nổi bật của các sáng kiến này là sự chấp nhận phương pháp “dựa vào cộng đồng” để áp dụng vào mô hình giảm thiểu tác hại và cung cấp một chương trình toàn diện các biện pháp can thiệp. Giáo dục đồng đảng là hoạt động can thiệp chính được tiến hành tại cấp phường có sự tham gia và giám sát trực tiếp của các nhà lãnh đạo cộng đồng. Các giáo dục viên đồng đảng đã được tập huấn, đặc biệt chú trọng về các kỹ năng sống để thực hiện việc thay đổi hành vi trong nhóm những người tiêm chích ma túy. Thêm nữa, một mạng lưới tình nguyện của những người sử dụng ma túy đã được xây dựng thông qua các nhóm giáo dục viên đồng đảng. Tính bền vững của phương pháp này đã được thể hiện qua thực tế là hơn 50% số giáo dục viên đồng đảng đã được dự án đào tạo hiện vẫn đang hoạt động tích cực cùng các tổ chức Phi Chính phủ trong nước và Quốc tế sau khi dự án đã kết thúc.

Các bài học kinh nghiệm tại Việt Nam đã chỉ ra rằng hoạt động giảm thiểu tác hại khó có thể thành công nếu thiếu vắng sự ủng hộ, hỗ trợ của lãnh đạo địa phương và chế tài luật pháp. Tổ chức các hội thảo khuyến cáo về chính sách nhằm nâng cao nhận thức trong các đối tượng thực thi luật pháp để tạo thuận lợi cho các hoạt động dự phòng tại cộng đồng là việc làm không thể thiếu.

Gia đình của người sử dụng ma túy và những người sử dụng ma túy có nhiễm HIV cũng phải được động viên giúp đỡ để chăm sóc con em mình. Ít nhất trong môi trường của dự án, những người sử dụng ma túy không còn bị kỳ thị và phân biệt đối xử; tạo ra cho họ và cả những người nhiễm HIV/AIDS các cơ hội để thể hiện vai trò tích cực trong cộng đồng.

*UNODC (2003) Tăng cường năng lực Quốc gia về Phòng chống sử dụng Ma túy và nhiễm HIV/AIDS trong các nhóm đối tượng có nguy cơ cao tại Việt Nam (AD/VIE/97/B07)*



# Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ

## Mục tiêu 7 – Đảm bảo bền vững về môi trường

### I. Tiến độ thực hiện mục tiêu

Việt Nam đang vận dụng một cách chậm chạp những nguyên tắc phát triển bền vững vào các chính sách và chương trình phát triển của mình. Tốc độ phát triển kinh tế nhanh cùng với tăng trưởng dân số và di cư trong những thập kỷ qua đã gây áp lực rất lớn lên chất lượng môi trường cũng như nguồn tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam, làm cho yếu tố bền vững môi trường trở thành một trong những thách thức lớn nhất đối với việc thực hiện thành công mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs).

Hơn nữa, Việt Nam là một nước phải hứng chịu nhiều thiên tai, đặc biệt là bão, lụt và hạn hán. Trung bình hơn một triệu người mỗi năm cần cứu trợ khẩn cấp vì chịu ảnh hưởng của thiên tai. Rất nhiều người trong số họ vừa mới vượt qua mức nghèo khổ song thiên tai bão lụt thường làm cho họ bị tái nghèo.

#### **Độ che phủ rừng và đa dạng sinh học**

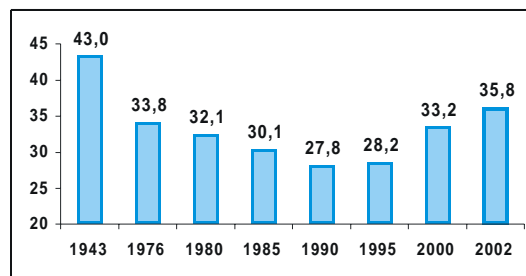
Độ che phủ rừng tự nhiên giảm từ 43% trên tổng diện tích đất những năm 1950 xuống 27% năm 1990. Mặc dù độ che phủ rừng đã lại tăng lên 35,8% năm 2002<sup>19</sup> nhưng chất lượng chung của rừng lại suy giảm do phá rừng tự nhiên và đa dạng sinh học mất đi kèm theo việc trồng các loài thực vật phi bản địa. Sự suy thoái của môi trường sinh thái dẫn đến việc số lượng các loài thực vật có nguy cơ bị tuyệt chủng không ngừng tăng lên trong 5 năm qua. Số lượng các loài động vật và thực vật có nguy cơ bị tuyệt chủng tăng từ 365 và 356 năm 2000 lên 407 và 450 năm 2002.

Để giải quyết nguy cơ này, Chính phủ khuyến khích phát triển hệ thống khu bảo tồn. Số lượng và tổng diện tích các khu bảo tồn hiện nay đã tăng từ 95 khu với diện tích 2.175.802ha, chiếm 6,7% tổng diện tích đất năm 2001 lên 121 khu với diện tích 2.478.293ha, chiếm 7,54% tổng diện tích đất năm 2003.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Quyết định 2490/QĐ-BML-KL của Bộ NN&PTNT, 30/7/2003, ấn phẩm về thông tin các khu vực rừng và đất rừng tính đến cuối 2002

<sup>20</sup> Vụ Kiểm lâm, Bộ NN&PTNT (2003)

**Biểu đồ 17. Phục hồi độ che phủ rừng tự nhiên chất lượng suy giảm (phần trăm trên tổng diện tích đất)**



Nguồn: Quyết định của Văn phòng Chính phủ (trong vài năm), Bộ NN&PTNT (2001)

#### **Cấp nước và vệ sinh**

Mặc dù nước rất phong phú ở một số vùng của Việt Nam nhưng nó lại không được phân bổ đều cho các vùng và thường bị ô nhiễm do điều kiện môi trường thấp kém. Mặc dù Chính phủ đã có quyết tâm rất cao và sự tham gia ngày càng nhiều của các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ cũng như bộ phận kinh tế tư nhân, nhưng hơn một nửa dân số nông thôn Việt Nam vẫn chưa được tiếp cận với nguồn nước sạch và hơn 70% dân số nông thôn không có nhà vệ sinh.

Việt Nam hiện nay đã cải thiện năng lực quan trọng về quản lý nước để đối phó với nạn thiếu nước trong mùa khô cũng như khí hậu gió mùa mà thường dẫn đến lũ lụt gây thiệt hại lớn, và để đáp ứng nhu cầu thâm canh sản xuất nông nghiệp. Việt Nam là một trong những nước trên thế giới dễ bị ảnh hưởng nhất bởi thiên tai: khoảng 70% dân số Việt Nam nằm trong nguy cơ bị ảnh hưởng do bão và mưa lớn cộng với gió xoáy và lũ lụt.

Về nguồn nước, gần 60% nguồn nước bắt nguồn từ các nước láng giềng. Người ta ước tính rằng một năm Việt Nam dùng khoảng 4,6 tỷ mét khối nước, trong đó hệ thống cấp nước đô thị chiếm 26%, hệ thống cấp nước công nghiệp từ các nguồn riêng (60%) và cấp nước nông thôn 14%.

**Bảng 14. Chỉ số môi trường**

Chỉ số	1990	1995	1999	Số liệu mới nhất	Mục tiêu hiện tại			Nguồn kiểm chứng
					2005	2010	2015	
Phần trăm dân số tiếp cận lâu dài tới nước sạch	48%	—	53%	56 % (2002)	60% cho NSNT	85% cho NSNT	100% cho NSNT	Số liệu về NSNT của Bộ NN&PTNT và Bộ Xây dựng
Phần trăm độ bao phủ rừng so với diện tích cả nước	27%	28%	-	35.8% (2002)	38%	43%	—	Quyết định của Chính phủ về độ bao phủ rừng hàng năm
Phần trăm trạm theo dõi chất lượng nước và không khí cho thấy cải thiện so với số liệu cơ sở	—	cơ sở	58%	64% (2001)	—	—	—	Báo cáo Môi trường hàng năm

Năm 2002, khoảng 48-56% dân số Việt Nam được tiếp cận với nước sạch. Tuy nhiên, con số thống kê quốc gia này vẫn không bộc lộ sự khác biệt giữa thành thị và nông thôn. Trong khi 78% số hộ thành thị được sử dụng nước sạch thì chỉ có 44% số hộ nông thôn tiếp cận với nước uống an toàn.

Trong giai đoạn từ năm 1998 đến năm 2000, Việt Nam đã tăng tiếp cận với nguồn nước an toàn lên 13%. Đây là một trong những mức tăng nhanh nhất trên thế giới. Theo báo cáo của UNICEF, Sri Lanka, Nepal và Paraguay là những nước có mức tăng cao nhất trong thập kỷ qua vậy mà những nước này cũng chỉ đạt mức tăng tiếp cận với nước an toàn trung bình khoảng 1,7% năm.

Để đạt được mục tiêu của Chính phủ là 85% dân số được dùng nước an toàn vào năm 2010 và 100% vào năm 2020, Việt Nam cần phải đạt mức tăng trưởng hàng năm là 3,3% trong giai đoạn 2000-2010 và 1,5% trong giai đoạn 2010-2020. Những mục tiêu này hoàn toàn có thể đạt được nếu Chính phủ luôn coi đây là một mục tiêu ưu tiên đầu tư vốn trong vòng 20 năm tới.

**Chất lượng không khí và nước**

Nhìn chung không khí ở hầu hết các thành phố và các vùng công nghiệp ở Việt Nam đều bị ô nhiễm nặng nề. Ô nhiễm bụi thường vượt 1,3 đến 3 lần mức cho phép ở vùng ven các nhà máy, và thậm chí là vượt 10 lần ở một số tuyến đường giao thông.

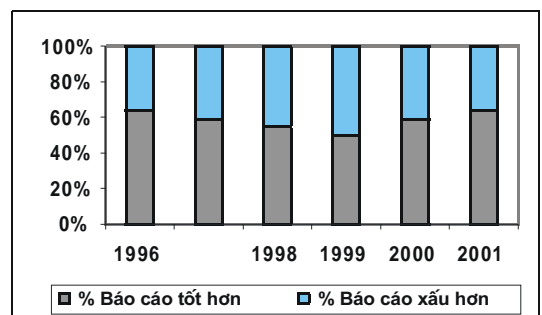
Tình trạng ô nhiễm nước thường thấy ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Huế, Nam Định và Hải Dương. Ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, hầu hết nước thải từ các hộ gia đình và các cơ sở công

ngiệp đều không được xử lý trước khi chảy ra các kênh rạch. Số liệu thống kê cho thấy khoảng 90% số doanh nghiệp đưa vào môi trường lượng nước thải vượt mức cho phép; khoảng 73% số doanh nghiệp này không có đủ thiết bị xử lý nước thải.<sup>21</sup>

Xu hướng về chất lượng nước và không khí là rất xấu trong thời kỳ 1996-1999 và sau đó được cải thiện dần dần trong giai đoạn 2000-2002. Điều này mang lại lợi ích cho người nghèo vì họ phải chịu đựng nhiều nhất trước tình trạng ô nhiễm nước và không khí, và họ là những người thường sống ở các vùng ven nơi có mức ô nhiễm cao nhất. Tuy nhiên, họ lại là những người có ít khả năng chi trả nhất cho các chi phí khám và chữa trị đối với những căn bệnh do ô nhiễm môi trường gây ra.

Những nỗ lực vượt bậc trong việc thi hành các luật cũng như qui định về môi trường, đặc biệt là việc thực hiện Quyết định 24/2000/CT-TTg

**Biểu đồ 18. Phần trăm của các trạm theo dõi chất lượng nước và không khí báo cáo kết quả tốt hoặc xấu hơn so với số liệu cơ sở năm 1995**



Nguồn: Báo cáo Môi trường 2002

<sup>21</sup> Trang 41, Báo cáo Môi trường của Chính phủ

ngày 23/11/2000 của Thủ tướng Chính phủ cấm sử dụng xăng pha chì cho các phương tiện đi lại phi quân sự có hiệu lực từ ngày 1/7/2001 đã có ảnh hưởng tốt đến chất lượng nước và không

khí trong vài năm gần đây. Việc thực hiện quyết định này đã làm cho nồng độ ô nhiễm chì ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh giảm từ 40% đến 50%.

## II. Sự khác biệt giữa các tỉnh

### Tiếp cận với nước sạch

Sự khác biệt giữa các tỉnh về khả năng tiếp cận với nguồn nước sạch đặc biệt thấy rõ khi so sánh các vùng nông thôn của các tỉnh với nhau. Các tỉnh như Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương và Trà Vinh báo cáo tỷ lệ tiếp cận với nước an toàn trên 70%. Trong khi đó tỷ lệ này chỉ là 29% ở Tây Ninh, 29% ở Đồng Tháp và 29% ở Bắc Cạn (thấp gần như 3 lần). Nếu so sánh theo vùng thì vùng Tây Nguyên bao gồm Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk và Lâm Đồng có tỷ lệ tiếp cận với nước sạch thấp nhất (khoảng 39% so với mức trung bình của cả nước là 51%). Vùng châu thổ sông Hồng, Bắc Trung bộ cũng như các tỉnh Đông Nam bộ và Đồng bằng sông Cửu Long đều đạt tỷ lệ trung bình gần bằng hoặc cao hơn mức trung bình của cả nước.

Ở Việt Nam, tỷ lệ số hộ có công trình phụ, nhà vệ sinh đạt tiêu chuẩn tăng đáng kể từ trên 10% năm 1993 lên khoảng 25% năm 2002 (theo số liệu của Tổng cục Thống kê năm 2003). Tuy nhiên, kết quả này chỉ tập trung ở những hộ khá giả nhất với 70% trong số hộ có hố xí vệ sinh trong khi đó chỉ có 2% số hộ nghèo nhất có những thiết bị vệ sinh tương tự. Sự khác biệt giữa các tỉnh được phản ánh ở bảng 16 là nghiêm trọng. Bảng này cũng chỉ ra rằng các trung tâm đô thị chính đạt tỷ lệ số hộ có nhà vệ sinh đạt tiêu chuẩn trên 85% trong khi đó tỷ lệ này ở các tỉnh Đồng bằng Sông Cửu Long như Trà Vinh và Đồng Tháp là dưới 10%.

Bảng 15. Tiếp cận với nước ở các khu vực nông thôn

12 tỉnh cao nhất	Độ bao phủ mục tiêu (%)		12 tỉnh thấp nhất	Độ bao phủ mục tiêu (%)	
	CNNT 2002			CNNT 2002	
	KH	TH		KH	TH
Bà Rịa-Vũng Tàu	83	86	Quảng Ngãi	36	42
Bình Dương	74	76	Kon Tum	43	41
Hà Nội	63	73	Lạng Sơn	38	40
TP. Hồ Chí Minh	70	70	Bắc Ninh	40	40
Long An	56	65	Bắc Cạn	29	39
Tiền Giang	64	65	Đắk Lắk	45	37
Trà Vinh	70	65	Yên Bái	40	36
Thái Bình	58	62	Phú Yên	38	36
Kiên Giang	61	62	Gia Lai	37	35
Hưng Yên	68	61	An Giang	34	33
Vĩnh Long	59	60	Tây Ninh	29	29
Sóc Trăng	55	60	Đồng Tháp	29	29

Nguồn: Chương trình mục tiêu quốc gia, Bộ NN&PTNT 2003

Bảng 16. Tiếp cận tới các phương tiện vệ sinh đạt tiêu chuẩn

12 tỉnh cao nhất	Có nhà xí hợp vệ sinh	12 tỉnh thấp nhất	Có nhà xí hợp vệ sinh
TP. Hồ Chí Minh	87,13	Tiền Giang	18,83
Đà Nẵng	85,91	Cà Mau	16,61
Hà Nội	85,63	Sơn La	16,53
Hải Dương	85,25	An Giang	15,69
Quảng Ninh	78,9	Kon Tum	15,33
Bắc Ninh	78,52	Vĩnh Long	13,33
Hải Phòng	75,68	Lai Châu	13,28
Bắc Giang	71,94	Hà Giang	12,38
Bà Rịa-Vũng Tàu	65,5	Bến Tre	11,92
Nam Định	63,18	Cao Bằng	10,13
Hà Tây	62,33	Đồng Tháp	9,29
Hưng Yên	62,29	Trà Vinh	7,45
Trung bình	75,2	Trung bình	13,4

Nguồn: Tổng cục thống kê (2003) theo VHLSS 2002

### III. Các vấn đề tài chính, phân cấp và quản lý nhà nước ở cấp địa phương

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, với tình hình sử dụng nước như hiện nay và các mục tiêu dân số đã đề ra, từ năm 1999 đến năm 2020 ngành này sẽ cần khoản vốn đầu tư khoảng 147 triệu đô la Mỹ mỗi năm (tương đương 2,2 ngàn tỷ đồng).

Trong những năm gần đây, một phần lớn nguồn tài chính đầu tư vào cơ sở hạ tầng mới cho cung cấp nước là vốn vay hoặc viện trợ của các nhà tài trợ song phương và đa phương. Luật Tài nguyên nước năm 1998 khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư vào ngành nước. Tuy nhiên, nhu cầu và sự mất cân đối lớn nhất lại thấy ở khu vực nông thôn nơi chỉ một số ít thành phần kinh tế theo quy mô là có khả năng và cũng chỉ có một chút tiềm năng để khu vực tư nhân có được lợi nhuận trong lĩnh vực kinh doanh về cấp nước. Khu vực thành thị gặt hái được nhiều thành công hơn trong việc thu hút đầu tư tư nhân vào lĩnh vực này. Ít ra cũng có một dự án cấp nước đô thị đang hoạt động dưới hình thức BOT (Xây dựng - Vận hành - Chuyển giao) - (đó là Nhà máy xử lý nước Bình An, Thành phố Hồ Chí Minh).

Mặc dù đã thu được những kinh nghiệm bước đầu trong việc tư nhân hoá, nước sạch tại các khu vực đô thị đến nay chủ yếu vẫn do các doanh nghiệp Nhà nước cung cấp. Tuy nhiên, các công ty này lại rơi vào tình trạng tài chính yếu kém và vấp phải những thử thách lớn về hiệu quả hoạt động. Việc cung cấp dịch vụ nước dưới giá thành theo qui định của các cơ

quan ở các cấp trung ương và địa phương đã gây ra áp lực tài chính cho các công ty này, buộc họ phải phụ thuộc vào bao cấp của Nhà nước. Cũng đã có một vài nhà máy nước liên doanh tại Thành phố Hồ Chí Minh, nhưng chúng vẫn chưa đi vào hoạt động vì các công ty này chưa được phép đưa ra đơn giá riêng.

Trong tương lai, việc ban hành nghị định<sup>23</sup> thu phí xả nước thải ra môi trường sẽ là một dấu mốc quan trọng trong việc áp dụng nguyên tắc người sử dụng trả tiền, tạo ra nguồn thu để thực hiện các chính sách môi trường. Mức phí đối với nước thải gia đình và nước thải công nghiệp sẽ khác nhau và mức phí nước thải công nghiệp sẽ tính theo mức độ ô nhiễm. Tuy nhiên, những thách thức đáng kể sẽ nảy sinh trong việc tính toán mức phí do số lượng lớn doanh nghiệp phải thu phí và tính chất khác biệt của các loại nước thải. Cam kết của khu vực tư nhân trong việc thực hiện sáng kiến này sẽ rất quan trọng, đặc biệt nếu tính đến khả năng giám sát viên còn thấp hiện nay của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Nghị định mới qui định rằng các công ty cấp nước sẽ được phép giữ lại không dưới 10% doanh thu từ phí và phân bổ 20% về cho Bộ Tài nguyên và Môi trường để bù đắp chi phí thu thập và xét nghiệm nước thải. Khoảng 35% tiền thu phí sẽ giao về cho chính quyền địa phương để chi cho các hoạt động bảo vệ môi trường. Điều này sẽ khích lệ chính quyền địa phương các cấp thực hiện thành công kế hoạch. 35% còn lại sẽ nộp về Kho bạc Nhà nước.<sup>24</sup>

### IV. Khuôn khổ cho những thành tựu tiếp theo

#### **Che phủ rừng**

Chính phủ đã ban hành một số luật và quy định liên quan đến việc bảo vệ và trồng rừng, bao gồm Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (năm 1991) và Luật Bảo vệ Môi trường (năm 1993). Hiện nay, Thủ tướng đang xem xét một Chiến lược Quốc gia về Bảo vệ Môi trường đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020. Trong khi đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường đang góp phần quan trọng vào việc sửa đổi Luật Đất đai.

Kế hoạch Hành động Rừng nhiệt đới và Chính sách Lâm nghiệp Quốc gia lần thứ nhất đã báo trước sự chuyển hướng từ lâm nghiệp do Nhà nước quản lý. Trong khuôn khổ chương trình

rừng gia đình, các hộ gia đình được quyền sử dụng lâu dài đất rừng, được các doanh nghiệp Nhà nước trợ giúp kỹ thuật và được vay vốn tín dụng từ hệ thống ngân hàng nông thôn mới được thành lập.

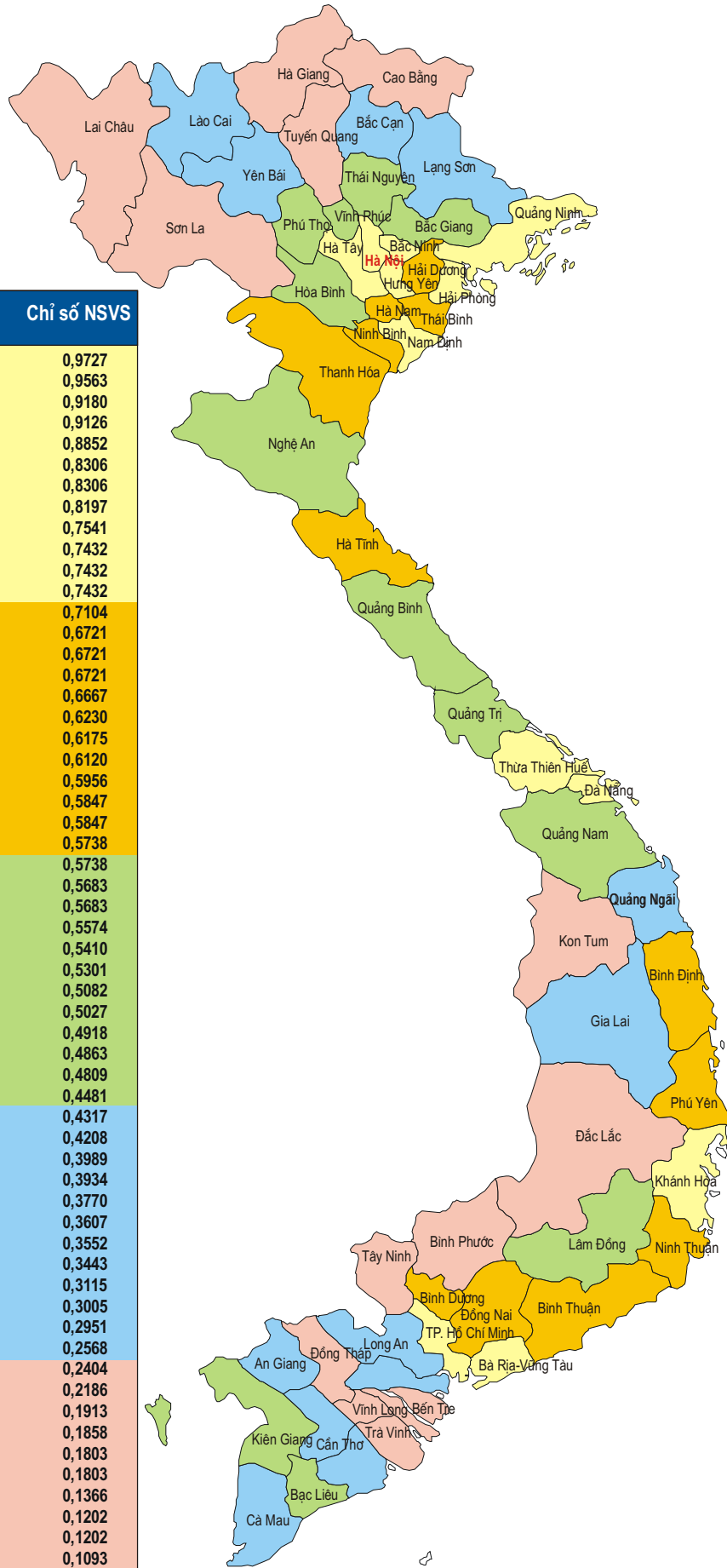
Việc quản lý rừng bền vững ở Việt Nam đòi hỏi phải tăng tốc độ tái giao đất rừng (bao gồm cả đất đã trồng rừng và đất mớ) cho các hộ gia đình và hợp tác xã, như vậy sẽ tạo ra một khuôn khổ chính sách hoàn chỉnh nhằm thu

<sup>23</sup> Nghị định 67/2003/ND-CP

<sup>24</sup> Tin kinh tế Việt Nam, 14/11/2003



# NƯỚC SẠCH VÀ VỆ SINH MÔI TRƯỜNG



Tỉnh	Chỉ số NSVS
Hà Nội	0,9727
TP. Hồ Chí Minh	0,9563
Đà Nẵng	0,9180
Bắc Ninh	0,9126
Hải Phòng	0,8852
Hà Tây	0,8306
Quảng Ninh	0,8306
Khánh Hòa	0,8197
Nam Định	0,7541
Hưng Yên	0,7432
Thừa Thiên-Huế	0,7432
Bà Rịa-Vũng Tàu	0,7432
Bình Định	0,7104
Hải Dương	0,6721
Phú Yên	0,6721
Ninh Thuận	0,6721
Bình Thuận	0,6667
Ninh Bình	0,6230
Đồng Nai	0,6175
Bình Dương	0,6120
Hà Nam	0,5956
Thái Bình	0,5847
Thanh Hóa	0,5847
Hà Tĩnh	0,5738
Quảng Bình	0,5738
Bắc Giang	0,5683
Quảng Trị	0,5683
Lâm Đồng	0,5574
Vĩnh Phúc	0,5410
Quảng Nam	0,5301
Thái Nguyên	0,5082
Bạc Liêu	0,5027
Nghệ An	0,4918
Phú Thọ	0,4863
Kiên Giang	0,4809
Hòa Bình	0,4481
Bắc Cạn	0,4317
Cần Thơ	0,4208
Lào Cai	0,3989
Tiền Giang	0,3934
Cà Mau	0,3770
Lạng Sơn	0,3607
Yên Bái	0,3552
Quảng Ngãi	0,3443
Long An	0,3115
Gia Lai	0,3005
Sóc Trăng	0,2951
An Giang	0,2568
Đắk Lắk	0,2404
Tây Ninh	0,2186
Tuyên Quang	0,1913
Vĩnh Long	0,1858
Sơn La	0,1803
Trà Vinh	0,1803
Bình Phước	0,1366
Hà Giang	0,1202
Kon Tum	0,1202
Bến Tre	0,1093
Đồng Tháp	0,0492
Lai Châu	0,0383
Cao Bằng	0,0328

hút đầu tư tư nhân vào rừng trung du và giúp người trồng rừng sử dụng hiệu quả đất và rừng đã được giao.

### **Cấp nước**

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ 8 đã xác định sự cần thiết phải cải thiện việc cấp, thoát nước và cung cấp nhiều nước an toàn hơn cho khu vực nông thôn. Chính phủ Việt Nam đã thông qua Luật Tài nguyên nước (năm 1998) và Chiến lược Quốc gia về Cung cấp Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn đến năm 2020 (năm 2000).

Ngày 23/7/2002, Thủ tướng Chính phủ cũng ra Quyết định số 99 về việc thành lập Ủy ban Thường trực Quốc gia về Cấp nước và Vệ sinh môi trường nông thôn trong Giai đoạn 2000-2005. Quyết định này cho phép Chương trình Mục tiêu Quốc gia trước đây về Cấp nước và Vệ sinh Nông thôn do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn quản lý và Chiến lược Quốc gia về Nước sạch và Vệ sinh Nông thôn đặt dưới sự quản lý của ủy ban Thường trực Chương trình mục tiêu Quốc gia về cung cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn.<sup>25</sup> Ủy ban này gồm có đại diện của các bộ và các tổ chức quần chúng, đứng đầu là Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Giám đốc Trung tâm Cấp nước và Vệ sinh môi trường nông thôn, thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, được chỉ định làm thư ký điều hành Văn phòng Thường trực, hiện vẫn chưa được thành lập. Quyết định này rất quan trọng đối với việc quản lý cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn trong tương lai; và việc xác định rõ vai trò và trách nhiệm của Trung tâm Cấp nước và Vệ sinh môi trường nông thôn cũng có ý nghĩa rất quan trọng.

Điểm bất cập nhất trong việc tăng khả năng tiếp cận nguồn nước an toàn ở Việt Nam là ở chỗ khoảng 35% dân số nông thôn dùng nước từ các nguồn nước mặt chưa được xử lý, do đó chất lượng rất khó đảm bảo. Cũng như nhiều nước khác, Việt Nam sử dụng nước mặt để tưới tiêu, xả chất thải và để uống. Tuy nhiên, nhiều nguồn nước mặt đã bị ô nhiễm. Đun sôi nước để diệt các vi khuẩn lây nhiễm là cách xử lý nước mặt phổ biến nhất hiện nay. Tuy nhiên, biện pháp này còn hạn chế là không khử được nhiều chất gây ô nhiễm môi trường như phân bón và thuốc trừ sâu, hiện đang trở thành vấn đề nhức nhối. Để đảm bảo chất lượng nước

sạch, cần chú trọng hơn vào việc khử các nguồn gây ô nhiễm (từ cả gia đình và sản xuất công nghiệp). Cần nâng cao năng lực của Cục Môi trường trong việc ra các qui định về ô nhiễm môi trường. Và việc tăng cường theo dõi và thực thi các qui định về nước hiện nay, đặc biệt là điÁu 18 Luật Tài nguyên nước, sẽ có tác động đáng kể đến chất lượng nước mặt.

Với việc phát hiện một số lượng lớn các giếng nước bị nhiễm thạch tín tại Băng-la-đét và điều kiện địa lý tương tự giữa nước này với vùng đồng bằng Sông Hồng and Sông Cửu Long, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và các bộ liên quan được khuyến khích xem xét vấn đề thạch tín trong nước uống. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã gửi Công văn số 755/TT.BNN-QLN tới Thủ tướng Chính phủ ngày 22/3/2002, đề nghị thành lập Ủy ban chỉ đạo liên bộ về ô nhiễm thạch tín. Ngày 4/4/2002, Thủ tướng đã ra Quyết định số 333/CP-NN về việc nhiễm thạch tín trong nước và các biện pháp khắc phục. Thủ tướng nhất trí thành lập một ủy ban chỉ đạo liên bộ thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và soạn thảo Kế hoạch Hành động Quốc gia. Hiện tại, kế hoạch này đang được Thủ tướng xem xét.

### **Chất lượng không khí**

Quyết định số 64/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ra ngày 22/4/2003 phê duyệt. Kế hoạch Xử lý các nguồn gây ô nhiễm nghiêm trọng đã mở đường cho việc giải quyết hàng loạt nguồn gây ô nhiễm lớn, đặc biệt là các nhà máy và doanh nghiệp đóng trong các thành phố và gần khu dân cư. Hơn nữa, một Quỹ Môi trường Quốc gia cũng được thành lập theo Quyết định số 82/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ra ngày 26/6/2002. Bộ Tài nguyên và Môi trường đang xây dựng một khung pháp lý cho Quỹ này. Chính phủ đã phê duyệt khoản quỹ ban đầu là 2 tỷ đồng sau đó sẽ tăng lên nhờ áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Quỹ này sẽ giúp các doanh nghiệp Nhà nước và tư nhân và các tổ chức phi chính phủ áp dụng công nghệ thân thiện với môi trường và tiến hành các hoạt động bảo vệ môi trường.

Cũng cần nỗ lực hơn nữa trong việc ban hành các quy định và tiêu chí nhằm đảm bảo không khí trong sạch tại các thành phố và khu công nghiệp, phát triển việc sản xuất sạch, nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng và tăng cường năng lực và thiết bị giám sát không khí.

<sup>25</sup> Do Thủ tướng phê duyệt tại Quyết định số 104/2000/QĐ-TTg, ngày 25/8/2000

#### **Hộp 11. “Nước an toàn” và “nước sạch”**

Nước sạch và các nguồn nước sạch là hai khái niệm khác nhau đôi chút. Không phải tất cả các mẫu nước lấy từ cái gọi là các nguồn nước an toàn đều là an toàn. Ví dụ, các giếng hoặc lỗ khoan sử dụng bơm thường được coi là nguồn nước an toàn theo cách nghĩ truyền thống, nhưng một số phân tích trong thời gian qua cho thấy chỉ 8 trong số 10 giếng là có nước sạch, vì vậy có hệ số điều chỉnh 0,8. Với 20,48% dân số năm 2000 sử dụng nước bơm từ giếng hoặc lỗ khoan và nếu áp dụng hệ số 0,8 thì tỷ lệ dân số tiếp cận với nguồn nước bơm từ giếng hoặc lỗ khoan lên sẽ chiếm khoảng 16%.

Chiến lược Quốc gia về Cung cấp Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn tới năm 2020 định nghĩa nước an toàn giống như nước sạch. Chiến lược này xác định nước sạch là loại nước đạt được 51 thông số trong Tiêu chuẩn 505 của Bộ Y tế.

## Mục tiêu 8 – Thiết lập quan hệ đối tác toàn cầu vì mục đích phát triển

*“UNDP coi các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ là một thoả thuận mang tính toàn cầu, dựa trên quan điểm cùng có trách nhiệm và giải trình. Sự tiến bộ chậm chạp trong lĩnh vực trọng yếu - thương mại - cuối cùng sẽ gây ra nghi ngờ về tính nghiêm túc mà các nước phát triển đang sử dụng để đạt được mục tiêu thiết lập quan hệ đối tác toàn cầu vì mục đích phát triển...”*

*Phát biểu của UNDP tại Hội nghị các bộ trưởng ở Cancun của WTO*

### I. Tiến độ thực hiện mục tiêu

Tại Hội nghị quốc tế Monterrey về tài trợ phát triển, các nước tài trợ và các nước đang phát triển đã đi đến một hiệp ước – “Thoả thuận toàn cầu” – xác định 7 Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ đầu tiên được xác định tại Hội nghị thượng đỉnh thiên niên kỷ của LHQ là nhiệm vụ chủ yếu của các nước đang phát triển, trong khi mục tiêu thứ 8 đề cập đến nghĩa vụ của các nước OECD phải cung cấp một “môi trường quốc tế thuận lợi” để cho các nước đang phát triển thực hiện 7 mục tiêu đầu tiên.

LHQ đang tích cực hối thúc các nước OECD nâng cao hiểu biết về trách nhiệm giải trình của các nước phát triển về việc thực hiện các mục tiêu MDG. Hơn nữa, các tổ chức phi chính phủ đang bắt đầu sử dụng Hiệp ước Monterrey và khuôn khổ MDG để yêu cầu các chính phủ của họ có hành động theo các nội dung ODA, nợ và thương mại của mục tiêu 8.

Hơn bất kỳ mục tiêu nào, mục tiêu MDG 8 về thiết lập quan hệ đối tác toàn cầu vì mục đích phát triển cần phải trở thành một khuôn khổ sống động được bổ sung liên tục thông qua sự

hợp tác giữa các nước phát triển và đang phát triển. Việc này có thể liên quan tới việc đưa vào các chỉ số và mục tiêu phát triển thích hợp hiện còn thiếu trong khuôn khổ, và quan trọng nhất là xác định cụ thể các mốc thời gian, đặc biệt là trong lĩnh vực thương mại và tài chính cho phát triển, đã được thảo luận ở Doha và Monterrey.

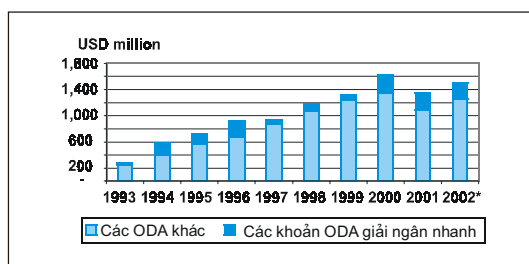
Các nước OECD phải đóng góp có tính quyết định vào trách nhiệm giải trình của khuôn khổ MDG bằng cách đưa các mục tiêu và chỉ tiêu theo thoả thuận quốc tế vào trong khuôn khổ lập kế hoạch quốc gia của mình, và phối hợp chặt chẽ với LHQ với tư cách là “người giám sát” quá trình thực hiện các mục tiêu MDGs. Ngoài ra, sẽ cần phải có các hành động kiên quyết của các nước OECD trong các lĩnh vực trọng yếu của thương mại và hệ thống tài chính quốc tế.

#### Tăng cường Hỗ trợ phát triển chính thức

Mặc dù có sự tăng trưởng đáng kể từ 2001 đến 2002, nguồn hỗ trợ phát triển chính thức toàn cầu chỉ chiếm 0,22% tổng thu nhập quốc gia năm 2001 của các nước tài trợ, giảm mạnh từ 0,33% trong những năm đầu thập kỷ 90 (UNDP 2003d). Nguồn ODA cho khu vực Đông Á đã giảm đáng kể trong thời kỳ này, giống như xu hướng toàn cầu. Trong bối cảnh này, điều đặc biệt đáng lưu ý là sự gia tăng liên tục nguồn cam kết và giải ngân ODA vào Việt Nam trong thập kỷ qua, từ khoảng 250 triệu USD năm 1993 lên trên 1 tỉ USD hàng năm kể từ 1998.

Giá trị ODA thực hiện ước tính năm 2002 là khoảng 1,4 tỉ USD, tăng so với mức 1,36 tỉ USD năm 2001, hay 4-5% so với GDP. Năm

**Biểu đồ 19. Giải ngân ODA hàng năm (triệu USD) ở Việt Nam**



Nguồn: UNDP (2002)

2001, phần ODA giành cho các dịch vụ xã hội cơ bản (bao gồm giáo dục cơ bản, y tế cơ sở, dinh dưỡng, nước sạch và vệ sinh) đạt mức khoảng 7,5% trong tổng ODA thực hiện, bằng với mức năm 2000. Tuy nhiên, sẽ cần phải tăng đáng kể các khoản giải ngân trong lĩnh vực dịch vụ xã hội cơ bản, nếu như muốn thu hẹp sự chênh lệch giữa các tỉnh trong việc tiếp cận và chất lượng của dịch vụ xã hội trong tương lai. Kế hoạch “giáo dục cho mọi người” vừa mới được phê duyệt ước tính rằng đến 2005, giá trị giải ngân ODA cho các lĩnh vực mục tiêu chiến lược của Kế hoạch sẽ phải tăng gấp đôi lên con số 150 triệu USD nếu muốn hoàn thành các mục tiêu.

### **Hài hoà thủ tục đối với các nhà tài trợ**

Tháng 2/2003, trong Bản tuyên ngôn về hài hoà thủ tục tại Rome, các nhà lãnh đạo các tổ chức phát triển song phương và đa phương đã đưa ra quyết tâm xử lý hiệu quả vấn đề gia tăng chi phí giao dịch phát sinh bởi các yêu cầu và thủ tục của nhà tài trợ đối với việc triển khai và giám sát các dự án phát triển, những yếu tố tác động nghiêm trọng đến năng lực của các chính phủ nhận viện trợ trong việc quản lý hiệu quả vốn giải ngân ODA.

Hà Nội là nơi diễn ra cuộc hội thảo khu vực Châu Á được tổ chức nhằm chuẩn bị cho Diễn đàn Rome. Việt Nam là đối tác đi đầu trong cộng đồng phát triển về các nỗ lực cho việc hài hoà thủ tục, với 3 chương trình lớn đang được đề cập tới.

Việc hài hoà thủ tục của 3 ngân hàng đa phương lớn hoạt động ở Việt Nam (WB, ADB và JBIC) đã tiếp tục được triển khai trong năm 2003 với việc Cơ quan phát triển Pháp (AFD) và KFW gia nhập nhóm thành viên ban đầu của chương trình. Tháng 5/2003, nhóm này đã tổ chức buổi hội thảo Đánh giá thực hiện danh mục hoạt động chung nhằm thảo luận các vấn đề liên quan đến mua sắm và kế hoạch giải ngân và hệ thống báo cáo, và xác định một lịch trình cho các bước tiếp theo.

Nhóm các nhà tài trợ song phương “đồng tư tưởng” là nhóm đi đầu trong quá trình tranh luận về hài hoà ở Việt Nam. Đóng góp của nhóm này, nhằm đạt được hiệu quả quản lý cao hơn đối với việc cung cấp viện trợ, chủ yếu tập trung vào việc ủng hộ sự tham gia của người Việt Nam trong quá trình hài hoà quốc tế - đặc biệt là Ủy ban hỗ trợ phát triển OECD và các chương trình của EU, khuyến khích thảo

### **Hộp 12. Đánh giá mối quan hệ đối tác toàn cầu: Chỉ số phát triển cam kết phát triển**

Chỉ số mới về Cam kết phát triển do Trung tâm Phát triển toàn cầu và Tạp chí chính sách đối ngoại cùng đưa ra là một chỉ số đầy tham vọng, nhưng đây vẫn đang còn là một nỗ lực sơ khai ban đầu nhằm đánh giá cam kết của các nước tài trợ đối với việc thiết lập mối quan hệ đối tác toàn cầu vì mục đích phát triển, như đã được tuyên bố trong mục tiêu 8 của khuôn khổ MDG.

Thông qua đo lường kết quả hoạt động của các nước tài trợ trong 6 lĩnh vực chính sách liên quan đến phát triển, chỉ số này nhằm mở rộng phạm vi tranh cãi về tính hiệu quả của viện trợ, từ chỉ số viện trợ so với GDP truyền thống đến các vấn đề rộng hơn bao gồm chính sách thương mại, đầu tư, di cư, gìn giữ hoà bình và môi trường. Tuy nhiên, điều này cũng gặp phải những vấn đề thông thường trong thiết kế chỉ số tổng hợp, đặc biệt là thời điểm áp dụng trọng số cho các chỉ tiêu sử dụng, tính phức tạp cao của việc xây dựng chỉ số, kể cả sự thiên lệch bất lợi cho các nước lớn, và việc thiếu số liệu thích hợp để đo lường các khía cạnh định tính của các chính sách phát triển.

Chỉ số này đưa ra một số kết quả đáng ngạc nhiên, chủ yếu do áp dụng cùng trọng số cho tất cả 6 lĩnh vực chính sách. Đáng lưu ý, Mỹ và Nhật được xếp hạng cuối, đạt điểm tương đối cao đặc biệt trong lĩnh vực thương mại (theo đó Mỹ đứng đầu), trong khi các nước như Bồ Đào Nha và New Zealand, kém xa về mức viện trợ so với hầu hết các nước có mức tài trợ cao truyền thống như Đan Mạch hay Hà Lan, lại được xếp trong nhóm 4 nước đứng đầu.

Tuy vậy, những kết quả đáng ngạc nhiên này không làm mất đi thông điệp chính đằng sau lần xếp hạng hàng năm đầu tiên này. Như các tác giả đã nói, “dù sao, kết quả quan trọng nhất của chỉ số này không nằm ở vị trí xếp hạng tương đối, mà ở chỗ ngay cả nước xếp hạng đầu cũng chưa đạt được một nửa so với số điểm cao nhất”. (Birdsall và Roodman, 2003)

Trong số những vấn đề quan trọng đối với một nước như Việt Nam là nỗ lực xếp hạng đề cập không chỉ số lượng viện trợ được giải ngân, mà còn cả chất lượng của các khoản giải ngân đó. Dưới giả định cho rằng viện trợ sẽ có hiệu quả hơn khi giải ngân trong một khuôn khổ thể chế minh bạch và có trách nhiệm giải trình, “mức điểm cao hơn được giành cho các nước có chất lượng quản lý tốt thay vì cho những nước có thể cần viện trợ hơn” (Birdsall và Roodman, 2003). Nghiên cứu này cũng loại trừ chi phí hành chính, các khoản thanh toán gốc và lãi, và chiết khấu 20% các khoản viện trợ có điều kiện.

UNDP (2003c)

**Bảng 17. Chỉ số cam kết phát triển**

Quốc gia	Viện trợ	Thương mại	Môi trường	Đầu tư	Di cư	Gìn giữ hòa bình	Trung bình
Hà Lan	6,9	7	5,7	6,1	4,5	3,5	<b>5,6</b>
Đan Mạch	9	6,8	5	1	4,4	7,1	<b>5,5</b>
Bồ Đào Nha	2,2	6,9	5,1	9	1	6,8	<b>5,2</b>
Niu-di-lân	1,7	7,2	3,4	2,3	9	6,9	<b>5,1</b>
Thụy Sĩ	3,3	4	7,2	6,3	9	0,1	<b>5,0</b>
Đức	2,1	6,8	6	1,4	8,1	3,8	<b>4,7</b>
Tây Ban Nha	2,4	6,8	6	8,2	1,8	2,9	<b>4,7</b>
Thụy Điển	7	6,9	6,1	1,8	3,9	1,3	<b>4,5</b>
Áo	2,8	6,8	5,4	2,6	6,5	2,6	<b>4,4</b>
Na-uy	6,6	1	2,8	3,5	4,6	7,4	<b>4,3</b>
Vương quốc Anh	3	6,9	5	3,4	3,1	3,6	<b>4,2</b>
Bỉ	3,5	6,7	4,5	1,4	4,5	3,5	<b>4,0</b>
Hi Lạp	1,5	6,7	4,6	0	1,6	9	<b>3,9</b>
Pháp	3,1	6,8	4,9	1,7	0,8	5,2	<b>3,8</b>
Ai-xơ-len	2,6	6,6	1,6	2,3	4,5	3,7	<b>3,6</b>
I-ta-lia	1,4	7	5,3	1,5	1,1	5,3	<b>3,6</b>
Phần Lan	3	6,8	5,4	1,7	1,3	2,9	<b>3,5</b>
Ca-na-đa	1,7	6,6	1,7	2,1	6,1	2,4	<b>3,4</b>
Ốt-xơ-rây-lia	1,7	7,2	1,8	1,6	3,7	2,8	<b>3,2</b>
Hoa Kỳ	0,8	7,7	1	2	2,3	1,5	<b>2,6</b>
Nhật	1,2	4,6	4	2,8	1,5	0,5	<b>2,4</b>

Nguồn: Trung tâm phát triển toàn cầu và tạp chí *Chính sách đối ngoại* (2003)

luận về các công cụ viện trợ mới cho Việt Nam và triển khai các thủ tục hài hoà cụ thể trên cơ sở chiến lược CPRGS với vai trò là khuôn khổ chung cho hoạch định, thực hiện và giám sát ODA. Nhóm tài trợ “đồng tư tưởng” đang hỗ trợ rất tích cực cho Chính phủ trong vấn đề phát triển năng lực quản lý ODA.

Hệ thống LHQ, với tư cách một phần trong kế hoạch cải cách của Tổng thư ký LHQ nhằm củng cố tính hiệu quả của các tổ chức LHQ tại các nước nhận viện trợ, đang tích cực làm việc về vấn đề đơn giản hoá và hài hoà các quy định và thủ tục của mình trong một số lĩnh vực ưu tiên, bao gồm quy định về tài chính, giám sát và báo cáo, chia sẻ dịch vụ và tuyển dụng, chế độ trả lương và đào tạo cán bộ dự án. Tại Việt Nam, đã có những thành tựu quan trọng trong việc xác định một khuôn khổ chương trình chiến lược của LHQ.

Sự gia tăng nguồn vốn giải ngân ODA và khả năng hấp thụ hạn chế của chính quyền Việt Nam trong quản lý một lượng vốn khổng lồ tuân theo rất nhiều luật lệ và thủ tục đã đặt vấn đề hài hoà vào trong các vấn đề ưu tiên của cộng đồng các nhà tài trợ ở Việt Nam. Sự gia tăng nhanh chóng nguồn vốn ODA trong khi không có các cơ chế giải ngân hiệu quả và thiếu năng

lực quốc gia thích hợp để giải ngân cho những nơi có nhu cầu có thể sẽ khuyến khích tệ tham nhũng, điều mà trên thực tế sẽ làm giảm đáng kể tính hiệu quả của ODA. Giải quyết nhiệm vụ chung này sẽ đòi hỏi sự lãnh đạo kiên quyết từ phía Việt Nam, nhưng cũng cần phải làm tăng trách nhiệm giải trình của cộng đồng các nhà tài trợ đối với hậu quả tràn lan của sự gia tăng viện trợ ngoài tầm kiểm soát.

### **Tăng cường khả năng tiếp cận thị trường cho các nước đang phát triển**

*“Thương mại là một động cơ không thể thiếu cho tăng trưởng kinh tế trên thế giới trong suốt lịch sử loài người. Nhưng mặc dù đã có nhiều trường hợp tăng trưởng đi liền với sự giảm nghèo một cách bền vững, thì mối liên hệ này không có tính tự động.” (Making Global Trade Work for the People, UNDP 2003)*

Sự đổ vỡ gần đây của Hội nghị các bộ trưởng WTO tại Cancun đã tạo ra mối nghi ngờ về những cơ hội thực sự của việc thực hiện cơ chế thương mại toàn cầu, một cơ chế coi lợi ích của các nước phát triển và đang phát triển là ngang nhau. Thất bại chung trong việc đáp ứng các thời hạn được xác định tại “vòng đàm phán” Doha đã làm cho Cancun trở thành một hội nghị

hoàn toàn khác so với kỳ vọng ban đầu, là gia tăng áp lực để đạt được thoả thuận trong một số lĩnh vực trọng yếu như giảm trợ cấp nông nghiệp và xem xét các vấn đề đầu tư.

Cancun là một cơ hội quan trọng đã bị bỏ lỡ nhằm tiến tới hoàn thành các mục tiêu MDGs. Chẳng hạn, không có tiến bộ nào đạt được ở Cancun trong lĩnh vực đảm bảo khả năng tiếp cận phi thuế quan và cô-ta cho hàng xuất khẩu từ các nước kém phát triển nhất, một mục tiêu đã được các nhà đứng đầu quốc gia thoả thuận tại Hội nghị thượng đỉnh thiên niên kỷ và được phê chuẩn ở Doha. Cần phải có các nỗ lực bổ sung, thông qua Khuôn khổ Hỗ trợ Kỹ thuật liên quan đến Thương mại Tổng hợp, nhằm tăng cường năng lực của các nước kém phát triển nhất trong thiết kế và triển khai các chính sách liên quan đến thương mại.

Hơn nữa, hiệp định cần thiết nhất trong lĩnh vực nông nghiệp đã không được đàm phán vì Hội nghị đã được kết thúc khi người ta thấy không có cơ hội đạt được một hiệp định nào trong lĩnh vực đầu tư. Tuy nhiên, việc cải thiện mức sống nói chung của nông dân, một mục tiêu trung tâm của các nước đang phát triển khi yêu cầu các nước phát triển giảm trợ cấp và thuế nông nghiệp, có vai trò trọng yếu trong việc duy trì xu hướng giảm tỉ lệ nghèo trên toàn cầu và để đạt được những tiến bộ vững chắc đối với các mục tiêu MDG. Có lẽ, vấn đề không thể thiếu đối với tương lai của các nước đang phát triển là có được một giải pháp nhanh chóng đối với sự chững lại trong đàm phán về lĩnh vực này.

Tác động tiêu cực của việc trợ cấp cao đối với các nước đang phát triển trong lĩnh vực này được minh hoạ một lần nữa trong ngành trồng bông, theo đó việc gia tăng các khoản trợ cấp cho nông dân Mỹ đã gây ra các tác hại to lớn cho tương lai kinh tế của một số nước vùng tiểu sa mạc Sahara. Vì thế, cần phải xem xét vấn đề tự do hoá hơn nữa khu vực nông nghiệp của các nước phát triển. Các khoản trợ cấp nông nghiệp của các nước OECD lên tới hơn 300 tỉ USD/năm (tức là cao hơn 6 lần so với nguồn hỗ trợ phát triển chính thức toàn cầu), và việc cải cách hệ thống này sẽ tạo ra sự cải thiện có tính quyết định đối với điều kiện sống của nông dân và đem lại lợi ích cho người tiêu dùng ở các nước đang phát triển. Việc cải cách Chính sách nông nghiệp chung của EU là bước đi đầu tiên theo hướng này, không gắn mức hỗ trợ tài chính cho nông dân với sản lượng sản xuất, do đó không khuyến khích sản xuất quá nhiều, điều sẽ phá hoại triển vọng của nông dân các nước đang phát triển thông qua tác động giảm giá.

Mặt khác, Cancun đã cho thấy sức mạnh hợp tác đàm phán của tập thể các nước đang phát triển, một sự thay đổi cơ bản so với các hội nghị bộ trưởng trước đây, khi mà các nước nghèo rất dễ bị chia rẽ bởi các lợi ích quốc gia riêng lẻ, và bởi các nhóm nước phương Tây có thế lực.

Trên cơ sở hành động hợp tác này, có thể tiến tới một lịch trình thương mại bao hàm các vấn đề thiết thực nhất đối với các nước đang phát triển. Các nội dung cốt yếu của một lịch trình như vậy có thể bao gồm việc tiếp tục đàm phán Hiệp định chung về Thương mại trong lĩnh vực Dịch vụ, sao cho hiệp định sẽ đề cập các vấn đề di chuyển của con người, kể cả các loại nghề nghiệp mà các nước đang phát triển có lợi thế so sánh. Ngoài ra, hiệp định về các Biện pháp Đối xử Ưu đãi và Đặc biệt,<sup>26</sup> có vai trò cốt yếu trong việc giải toả gánh nặng triển khai các nội dung cải cách thương mại cốt yếu ở các nước đang phát triển, sẽ có thể giúp tạo ra một hệ thống thương mại đa phương phù hợp hơn với thực tế mà các nước đang phát triển gặp phải (UNDP 2003e).

Kết quả Hội nghị thượng đỉnh Cancun là thất vọng, đặc biệt đối với Việt Nam, vì một số dự thảo hiệp định được đệ trình đáng ra có thể làm bớt đi rất nhiều gánh nặng trong các nỗ lực đàm phán của Việt Nam. Việc gia nhập WTO của Việt Nam đem lại một cơ hội to lớn để thúc đẩy khả năng cạnh tranh nội tại, phát triển thị trường trong nước, tiếp cận công nghệ mới và mạng lưới tri thức, hiệu quả tổng hợp giúp cải thiện đáng kể trình độ phát triển con người thông qua tăng cường tăng trưởng kinh tế.

Xuất khẩu của Việt Nam đã có bước nhảy vọt trong giai đoạn những năm 90, đạt giá trị hơn 16 tỉ USD vào năm 2002 (tức gần bằng 50% GDP) với tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm khoảng 19%. Hơn 50% giá trị xuất khẩu của Việt Nam là sang các nước Châu Á, trong

<sup>26</sup> Điều khoản đặc biệt có lợi cho các nước đang phát triển đã được đưa vào trong hiệp định, điều chỉnh hệ thống thương mại đa phương WTO. Các điều khoản bao gồm các quy định nhằm tăng cơ hội thương mại cho các nước đang phát triển; các quy định buộc các thành viên WTO phải bảo đảm lợi ích của các nước đang phát triển thành viên khi áp dụng các biện pháp bảo hộ thương mại; các quy định cho phép các nước đang phát triển được linh hoạt sử dụng các công cụ chính sách thương mại và kinh tế; cho phép áp dụng thời gian chuyển đổi dài hơn để các nước đang phát triển thực hiện một số các cam kết theo hiệp định này; và quy định về hỗ trợ kỹ thuật cho việc thực hiện các cam kết của mình cũng như những nỗ lực nhằm thu được đầy đủ lợi ích từ kết quả Vòng đàm phán Uruguay. (WTO website, 2003)

khi các nước Châu Âu chiếm hơn 23%. Nhật Bản vẫn là thị trường xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam, chiếm khoảng 15% tổng giá trị xuất khẩu. Tuy nhiên, xuất khẩu sang thị trường Mỹ cũng đã tăng với tốc độ cao kể từ khi triển khai hiệp định thương mại Việt-Mỹ, và Mỹ đã trở thành thị trường quan trọng thứ hai đối với các sản phẩm của Việt Nam, chiếm xuất khẩu 15%. Đứng sau Mỹ là Trung Quốc và Singapore, mỗi nước chiếm trên 9%.

Khi tiến hành quá trình đàm phán gia nhập WTO, Chính phủ Việt Nam phải quyết tâm thực hiện các bước đi cần thiết nhằm đảm bảo rằng lợi ích thu được do sự gia tăng dòng thương mại sẽ chuyển hoá thành các dịch vụ xã hội hiệu quả và tăng trưởng kinh tế có lợi cho người nghèo, yếu tố sẽ làm tăng khả năng lựa chọn cho người dân Việt Nam.

Đổi lại, các nước tài trợ có trách nhiệm lớn hơn trong việc phát triển một hệ thống thương mại không phân biệt đối xử. Vấn đề này sẽ liên quan đến việc phân tích cẩn thận các cam kết và nghĩa vụ đối với nước mới tham gia (thường cao hơn so với các thành viên ban đầu) và tác động của chúng đối với quá trình phát triển con người của các nước mới gia nhập.

Mặc dù việc áp dụng phụ thuộc nhiều vào đối tác thương mại, Hệ thống Ưu đãi chung<sup>27</sup> (GSP) đưa ra những cơ hội quan trọng để tăng khả năng cho các sản phẩm của Việt Nam tiếp cận thị trường các nước phát triển. Việt Nam đã tăng một cách vững chắc cả giá trị xuất khẩu hợp lệ và giá trị xuất khẩu thực tế sang EU theo điều khoản đối xử ưu đãi, với giá trị xuất khẩu ưu đãi đạt trên 2 tỉ USD năm 2001 (tăng so với mức 1,3 tỉ USD năm 1998). Điều này thể hiện công suất sử dụng hàng xuất khẩu hợp lệ theo GSP đạt khoảng 60%.

Mặc dù có sự tiến bộ đáng kể, những xung đột thương mại gần đây (cá basa chẳng hạn) đã bộc lộ những nguy cơ rủi ro của việc hoạt động ngoài khuôn khổ chung của WTO, và năng lực hạn chế của Chính phủ Việt Nam trong các lĩnh vực thương mại trọng yếu. Việt Nam cần có khả năng tiếp cận cơ chế giải quyết tranh chấp hoạt động trong khuôn khổ WTO để bảo vệ một cách hiệu quả quyền lợi của mình, trong khi tiếp tục nâng cao năng lực kỹ thuật trong các lĩnh vực như giải quyết tranh chấp, tiêu chuẩn chất lượng và y tế, v.v. Hộp 12 tóm tắt tiến trình vụ kiện thương mại cá ba sa.

<sup>27</sup> Một hệ thống thông qua đó các nước thu nhập cao giành ưu đãi cho các nước đang phát triển tiếp cận thị trường trong nước của họ.

Gần 6,2 triệu USD đã được giải ngân trong năm 2001 nhằm hỗ trợ trực tiếp cho Chính phủ Việt Nam xây dựng năng lực về thương mại quốc tế, tăng so với mức 4,4 triệu năm 2000. Phần lớn các nguồn này tập trung vào hỗ trợ việc xây dựng và triển khai các chính sách và kế hoạch ngành, và xây dựng năng lực về các chính sách và thủ tục thương mại quốc tế.

### **Việc làm cho giới trẻ**

Theo ước tính của ILO, có 74 triệu thanh niên<sup>28</sup> thất nghiệp trên thế giới hiện nay; con số này chiếm khoảng 41% tổng số 180 triệu người thất nghiệp trên thế giới. Ở một số nước, lượng thanh niên thất nghiệp cao gấp 2 hoặc 3 lần so với người trưởng thành. Thách thức về kinh tế ở nhiều nước đang phát triển không chỉ giới hạn ở tỉ lệ thất nghiệp cao của giới trẻ. Những vấn đề thường không được đề cập trong số liệu thống kê là mức độ thất nghiệp của nữ và nam thanh niên.<sup>29</sup> Một số người có số giờ làm việc ít hơn số họ muốn và một số khác phải làm việc nhiều giờ với mức thu nhập ít ỏi. Tình trạng thiếu việc làm đặc biệt cao đối với thanh niên, những người phần lớn làm việc ở khu vực không chính thức.

Dân số Việt Nam đã gần đạt ngưỡng 80 triệu, với tổng lực lượng lao động vào khoảng 40,7 triệu (MOLISA 2002). Trong giai đoạn 1999-2010, ước tính cần phải có thêm 11 triệu việc làm nhằm đáp ứng số lượng người mới gia nhập lực lượng lao động.<sup>30</sup> Do vậy, tạo việc làm có ý nghĩa, đặc biệt là cho thanh niên, là nhu cầu cấp bách. Số thanh niên tham gia vào các hoạt động kinh tế hiện chiếm khoảng 22% tổng lực lượng lao động.

Mặc dù kinh tế tăng trưởng liên tục, vấn đề tạo việc làm chính thức ở Việt Nam vẫn không đáp ứng được nhu cầu của lực lượng lao động ngày càng tăng. Tỉ lệ thất nghiệp có thể đã tăng lên phần nào trong giai đoạn 1996-1999 với nhóm thanh niên tuổi từ 15-24 có tỉ lệ thất nghiệp cao hơn so với nhóm người tuổi cao hơn. Năm 2002, tỉ lệ thất nghiệp thanh niên là 4,3% (MOLISA 2003). Tuy nhiên, số liệu tổng điều tra năm 1999 đưa ra tỉ lệ thất nghiệp của

<sup>28</sup> Định nghĩa của LHQ về thanh niên gồm những người từ 15 đến 24 tuổi.

<sup>29</sup> MOLISA xác định một người là thiếu việc làm nếu năm ngoài người đó làm việc ít hơn 300 ngày và sẵn sàng và có khả năng đảm nhận một công việc bổ sung.

<sup>30</sup> Kỹ yếu hội thảo Việt Nam, Báo cáo tóm tắt hội thảo quốc gia về việc làm cho thanh niên, Hà Nội, 4/12/2001



### Hộp 13. Bài học về cá

Nuôi cá là một nghề kiếm sống truyền thống, với quy mô nhỏ và phần lớn là thủ công, của hàng vạn người Việt Nam ở vùng đồng bằng sông Cửu Long qua nhiều thế hệ. Trước đây được nuôi để tiêu dùng trong nước, cá da trơn lần đầu tiên được xuất khẩu vào giữa những năm 80, là kết quả sau các nỗ lực của Việt Nam nhằm thúc đẩy tự do hoá, duy trì tăng trưởng và tìm kiếm thị trường nước ngoài. Cho đến cuối những năm 90, Mỹ trở thành thị trường chính, đem lại cho người nông dân nguồn thu nhập đáng kể ước khoảng 50 triệu USD hàng năm. Cho dù loại hàng nhập khẩu này chỉ chiếm một phần nhỏ thị trường Mỹ, các nhà sản xuất địa phương (với số lượng ít hơn 15.000) thuộc các bang phía nam như Mississippi và Arkansas, do Hiệp hội cá da trơn của Mỹ (CFA) làm đại diện, đã kiện rằng việc nhập khẩu này đã gây thiệt hại cho hoạt động kinh doanh của họ.

*Đầu tiên*, CFA tài trợ cho một chiến dịch khuyến khích người tiêu dùng chỉ mua cá da trơn của Mỹ, tuyên bố loài cá cùng họ từ vùng sông Cửu Long là không được sạch; một nhóm điều tra Mỹ đã bác bỏ sự vụ khống này sau khi đi kiểm tra thực địa. *Thứ hai*, CFA lập luận rằng cá da trơn Việt Nam không phải là cá da trơn. Họ vận động Quốc hội Mỹ đưa vào Luật Trợ cấp Nông nghiệp năm 2001 quy định đặc biệt cấm các nhà xuất khẩu Việt Nam dán nhãn cá da trơn lên cá của mình. Chỉ có cá da trơn loài *Ictalurus Punctatus* là được dán nhãn cá da trơn; Luật quy định, cá của Việt Nam thuộc họ *Pangasius*. Mặc dù là một sự xác nhận không đáng tin cậy vì tên tiếng Anh “catfish” dùng để chỉ tất cả 2500 loại trên thế giới thuộc họ *Siluriformes*, phía Việt Nam đã tuân theo bằng cách ghi lại nhãn cá của mình là “basa” hay “tra” và bỏ phần đuôi “catfish”. Sự thay đổi tên này ít tác động đến doanh số – cá basa và tra được tiêu thụ phổ biến vì mùi vị đặc biệt của chúng, đó cũng là do đặc điểm độ nghiêng dòng chảy sông Cửu Long, ngược lại với việc sinh trưởng trong các ao không có dòng chảy.

Rồi CFA dựa vào biện pháp thương mại cuối cùng bằng cách đệ đơn kiện chống phá giá, lập luận rằng cá Việt Nam được bán trên thị trường Mỹ với mức giá không công bằng – thấp hơn mức chi phí sản xuất, và với mức giá thấp hơn giá bán tại nước sản xuất. Phía Việt Nam cãi lại rằng giá xuất khẩu của họ là giá cạnh tranh do đặc điểm địa lý của đồng bằng sông Cửu Long, giá lao động và thức ăn thấp, và kiến thức tích lũy truyền thống; và cũng không có sự trợ cấp của nhà nước. Họ đã nỗ lực bảo vệ vụ kiện của mình trên cơ sở các lý do này, thậm chí phải thuê một công ty luật ở Washington D.C. với mức giá 469 USD/giờ. CFA đã kiến nghị khắc phục mức giá thấp bằng cách đánh thuế chống phá giá với mức 191%. Đây cũng là vụ kiện chống phá giá đầu tiên trong lịch sử chống lại Việt Nam.

Cho dù nhiều người Việt Nam ví đất nước mình là một “nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”, phía Mỹ khẳng định rằng Việt Nam là một nền kinh tế phi thị trường để điều tra chống phá giá, và sử dụng giá tại các thị trường thay thế (Bangladesh và Ấn Độ). Ngày 27/1/2003, Bộ thương mại Mỹ đã công bố quyết định sơ bộ cho rằng việc nhập khẩu cá basa và cá tra đông lạnh trên thực tế là có tính chất phá giá, và mức thuế chống lại việc nhập khẩu này phải tăng lên trong khoảng từ 37,94 đến 61,88%. Thuế đánh vào cá da trơn trước cuộc điều tra này là dưới 5%. Những mức thuế tạm thời này đã được Ủy ban thương mại quốc tế Mỹ ít nhiều khẳng định vào tháng 7, điều mà sau khi được thông báo cho Bộ thương mại đã chính thức có hiệu lực từ ngày 6 tháng 8. Các cam kết tự nguyện của các nhà xuất khẩu Việt Nam nhằm khôi phục xuất khẩu trong phạm vi hạn ngạch theo thoả thuận (năm 2003 là 90% khối lượng năm trước, năm 2004 là 95%, và năm 2005 là 100%) để đổi lại việc không áp dụng thuế chống phá giá, dường như không có tác dụng.

Kể từ đó, Việt Nam đã hết sức cố gắng tìm kiếm thị trường sang EU, Nhật, Úc và Nga, dù vậy mức thuế hà khắc của Mỹ đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam sẽ tác động đến đời sống hàng ngàn nông dân đồng bằng sông Cửu Long (ngành sử dụng hơn 300.000 lao động). Gần đây, vào tháng 8, họ đã thiết lập quan hệ với tập đoàn siêu thị Đức, Metro Cash and Carry để chào bán trên thị trường thế giới cá basa và cá tra.

Nhìn chung, vụ tranh chấp cá da trơn mang lại 3 bài học chủ yếu. *Thứ nhất*, nó nêu ra sự cần thiết có các điều luật đa phương chặt chẽ và các điều khoản đối xử ưu đãi dưới dạng các ngưỡng hợp lý để bảo vệ nhà xuất khẩu các nước đang phát triển và các thành viên mới tham gia thị trường thế giới trước sự sách nhiễu thương mại bởi quyền lợi của các nhóm bảo hộ số ít. *Thứ hai*, mặc dù bộ chủ quản – Bộ Thủy sản - đã tích cực phối hợp với các công ty chế biến và xuất khẩu thủy sản để bảo vệ lợi ích quốc gia, vẫn có những khoảng cách lớn về năng lực khi đối diện với việc vận động quốc tế và bảo vệ trước pháp luật. Điều này đề cao tính cần thiết của sự hỗ trợ quốc tế cho chính phủ về các vấn đề kỹ thuật thương mại. Và *Thứ ba*, vấn đề này có thể được giải quyết tại WTO nếu Việt Nam là một thành viên. Tiêu thức về nền kinh tế phi thị trường mà Mỹ sử dụng là không phù hợp với quy định của WTO, tương tự các kết luận về phá giá và gây thiệt hại, cũng như thiếu cơ sở khoa học cho việc phân loại cá da trơn. Những vấn đề này có thể bị phản bác theo thoả thuận giải quyết tranh chấp của WTO. WTO cũng có lẽ có tính thân thiện hơn đối với các vấn đề về quy định vệ sinh và sử dụng trợ cấp cho các mục đích phát triển con người ở các nước có thu nhập đầu người dưới 1000 USD. Điều này có thể sẽ thúc đẩy các quốc gia theo đuổi quá trình gia nhập một cách mạnh mẽ hơn, trong khi tránh được các quy định và điều khoản phân biệt đối xử, những vấn đề mà thường nổi lên một cách trơ trẽn hơn trong các hiệp định song phương.

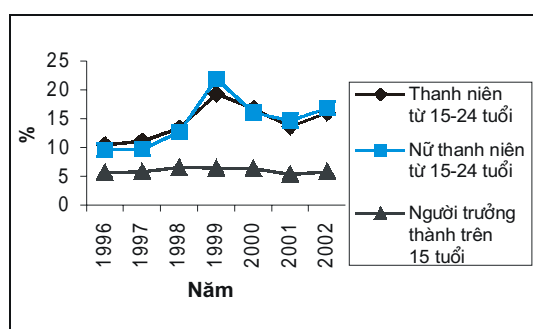
*Nguồn: UNDP Asia Trade Initiative research (2003)*

nhóm tuổi 15-19 là 11% và 6,6% đối với nhóm tuổi 20-24.<sup>31</sup> Số liệu tổng điều tra cũng cho thấy tỉ lệ thất nghiệp nam thanh niên cao hơn so với nữ thanh niên.

Những số liệu này gợi ý rằng thanh niên đang gặp phải khó khăn trong giai đoạn chuyển từ đi học sang đi làm.<sup>32</sup> Đặc biệt, những thanh niên tuổi 15-19 gặp khó khăn khi tìm việc làm đầu tiên, trong khi đối thủ cạnh tranh lớn tuổi hơn của họ có thể thích ứng được với thị trường lao động và có được một số kinh nghiệm làm việc. Nhìn chung, những thanh niên tham gia hoạt động kinh tế trong độ tuổi 15-19 có trình độ giáo dục thấp, do họ đi làm thay vì tiếp tục theo học và đào tạo.

Vấn đề thất nghiệp của thanh niên thành thị và thiếu việc làm của thanh niên nông thôn ngày càng trở nên nóng bỏng. Tỉ lệ thất nghiệp thanh niên thành thị (16,1%) cao hơn 8 lần so với nông thôn (2,1%) và gần 4 lần so với tỉ lệ thất nghiệp chung của Việt Nam (4,3%).

**Biểu đồ 20. Tỷ lệ thất nghiệp thành thị theo tuổi và giới tính**



Nguồn: MOLISA (2003)

Trong khi tỉ lệ thất nghiệp cao hơn ở khu vực thành thị, khu vực nông thôn Việt Nam chiếm 95% số người thiếu việc làm. Theo số liệu điều tra lao động và việc làm năm 2002, có gần 4,7

triệu thanh niên được coi là thiếu việc làm.<sup>33</sup> Tuy nhiên, cần thận trọng khi phân tích các số liệu này do bản chất mùa vụ của việc làm nông nghiệp.

### Tiếp cận công nghệ thông tin và viễn thông

Công nghệ thông tin và viễn thông (ICT) đã trở thành công cụ không thể thiếu trong cuộc chiến chống đói nghèo. ICT cung cấp cho các nước đang phát triển một cơ hội chưa từng có để đạt được một cách hiệu quả các mục tiêu phát triển thiết yếu như giảm nghèo, y tế cơ sở, và giáo dục tiểu học. Những nước đã thành công trong khai thác tiềm năng của ICT có thể đón nhận sự tăng trưởng kinh tế to lớn, cải thiện mạnh mẽ phúc lợi con người và các hình thức quản lý hiệu quả hơn đi liền với việc cải thiện cách thức cung ứng và tiếp cận các dịch vụ công cộng.

Tổng công ty Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT) báo cáo đã phát triển mới 695.703 thuê bao điện thoại trong vòng 8 tháng đầu năm 2003, tăng tổng số người sử dụng điện thoại lên trên 6,1 triệu. Trong số các thuê bao mới, có 254.703 thuê bao cố định, 271.854 thuê bao di động mạng Vinaphone và 117.849 thuê bao di động mạng MobiFone. **Mật độ điện thoại đạt 78 máy/1000 dân**, nếu so sánh thì vẫn kém Trung quốc nhưng cao hơn các nước láng giềng như Lào và Campuchia, và xấp xỉ với Thái Lan.

Mặc dù đã đạt được những tiến bộ quan trọng trong việc tăng khả năng tiếp cận công nghệ ICT trong thập kỷ qua, tỉ lệ hộ gia đình có các thiết bị ICT cơ bản, như TV hay máy vi tính, khác nhau rất lớn giữa các vùng và nhóm chi tiêu. Trong khi có hơn 90% số hộ giàu sở hữu TV, chỉ có khoảng 30% hộ nghèo nhất là có TV.

ICT đem đến cho khu vực tư nhân trong nước đang phát triển, và cả các doanh nghiệp Nhà nước một công cụ để nâng cao tính hiệu quả và khả năng cạnh tranh, cũng như cho phép họ tiếp cận thông tin thị trường trong nước, khu

**Bảng 18. Tiếp cận ICT theo vùng**

	1993		1998		2002	
	Radio	TV	Radio	TV	Radio	TV
Miền núi phía Bắc	19,3	8,7	36,8	46,9	20,9	60,1
Đồng bằng sông Hồng	19,4	25	34,6	61,8	19,5	73,1
Bắc Trung bộ	18,1	5,5	31,8	40,5	21,1	61,7
Duyên hải Nam Trung bộ	36,6	27	47	53	22,4	68,1
Tây Nguyên	21,7	6,7	43,1	40,3	30	61,6
Đông Nam bộ	43,3	41,6	56,6	72,4	32	81,4
Đồng bằng sông cửu Long	30	28,9	53,4	58,6	35,7	68,2
<b>Việt Nam</b>	<b>26,3</b>	<b>23,1</b>	<b>42,8</b>	<b>56,3</b>	<b>25,8</b>	<b>69,1</b>

Nguồn: GSO: VLSS93, VLSS 98, VHLSS 2002

<sup>31</sup> Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 1999 – Chuyên san tổng điều tra về lực lượng lao động và việc làm ở Việt Nam, 2002.

<sup>32</sup> Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 1999 – Chuyên san tổng điều tra về lực lượng lao động và việc làm ở Việt Nam, 2002.

<sup>33</sup> MOLISA xác định một người là thiếu việc làm nếu năm ngoái người đó làm việc ít hơn 300 ngày và sẵn sàng và có khả năng đảm nhận một công việc bổ sung.

vực và quốc tế; tăng cường năng lực của doanh nghiệp để hoạt động trong môi trường toàn cầu và đảm bảo khả năng tăng trưởng mạnh mẽ. Đồng thời, ICT đang hỗ trợ ngày càng nhiều cho Chính phủ Việt Nam trong việc cung ứng các dịch vụ công cộng và hỗ trợ mạnh mẽ cho các chương trình như Chương trình quản lý hành chính, điều này đang dần cải thiện khả năng cung cấp dịch vụ công của chính phủ, cũng như khả năng tiếp cận của người nghèo và doanh nghiệp đối với dịch vụ của Chính phủ. ICT ngày càng nâng cao năng lực của chính phủ và các cơ quan phát triển để hỗ trợ, ủng hộ và tăng cường việc đo lường, giám sát và đánh giá nghèo đói ở Việt Nam, tăng cường hơn nữa hỗ trợ cho người nghèo.

**Bảng 19. Phổ cập Internet**

Quốc gia (và năm ước tính)	Phần trăm dân số
Mỹ (2002)	53.00%
Hàn Quốc (2002)	34.90%
Xing-ga-po (2002)	30.20%
Đài Loan (TQ) (2002)	28.70%
Ma-lay-xia (2002)	9.00%
Thái Lan (2002)	5.64%
Phi-lip-pin (2002)	2.50%
In-do-ne-xia (2000)	1.0 — 1.75%
Việt Nam (2003)	2.50%
Cam-pu-chia (2000)	0.05%
Lào (2000)	0.04%

*Nguồn:* Học viện Bưu chính Viễn thông Quốc gia, 2003



## Những thách thức trong lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương đối với việc thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ

Trước những yêu cầu đảm bảo sự phát triển cân đối về kinh tế-xã hội trên phạm vi toàn quốc và nhằm đáp ứng tốt hơn các ưu tiên và nhu cầu của các cộng đồng địa phương trong quá trình phát triển của Việt Nam, trong thời gian gần đây vai trò quan trọng của chính quyền các địa phương ngày càng được chú trọng hơn. Mọi người nhận thấy rằng chiều hướng bất bình đẳng ngày càng tăng giữa đô thị và nông thôn và giữa các nhóm dân tộc thiểu số đang gây ra những chênh lệch rất lớn giữa các tỉnh thành. Do vậy, để đạt được các MDG mang tính cân đối trên phạm vi toàn quốc, ngày càng cần phải có các chính sách mang yếu tố “hướng về địa phương”.

Một khi Việt Nam hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu thì sự bảo hộ của Chính phủ đối với một số lĩnh vực công nghiệp nhất định dưới dạng thuế nhập khẩu cao và các rào cản thương mại mang tính kỹ thuật khác sẽ không còn là giải pháp khả thi để duy trì hoạt động kinh tế trong nhiều ngành. Những bất lợi do cạnh tranh quốc tế ngày càng gia tăng gây ra, được đo bằng khả năng gia tăng của tình trạng thất nghiệp hay sự thu hẹp trong hoạt động kinh tế ở một số vùng, có thể sẽ xảy ra với mức độ rất khác nhau trên toàn quốc.

Khoảng 95% số người nghèo Việt Nam sống ở vùng nông thôn, và cứ 10 hộ gia đình dân tộc thiểu số thì có 7 hộ không đủ khả năng đáp ứng các nhu cầu thiết yếu của mình. Trong khi đang tồn tại nhiều cơ hội cho phép tiếp tục thực hiện các chính sách phát triển kinh tế-xã hội trên diện rộng, thì rất cần có những biện pháp can thiệp mang tính hướng mục tiêu nhằm hỗ trợ các nhóm dân cư đang gặp khó khăn để giúp họ giải quyết những vấn đề cụ thể đang phải đối mặt ở địa phương. Dường như là càng xa trung tâm chính trị bao nhiêu thì các chính sách của nhà nước càng ít phản ánh những ưu tiên dành cho người dân ở các vùng xa bấy nhiêu. Việt Nam, với 70% diện tích là đồi núi, hai vùng đồng bằng châu thổ, một vùng duyên hải chịu nhiều thiên tai và một cao nguyên miền Trung với những đặc thù về kinh tế-xã hội, là một đất nước có những nhu cầu phát triển rất đa dạng.

Chính phủ Việt Nam hiện đang tiến hành các biện pháp mạnh mẽ nhằm cho phép chính

quyền các địa phương được linh hoạt hơn trong việc cung cấp các dịch vụ cơ bản. Năng lực về hành chính và chuyên môn của chính quyền địa phương, như đã nêu rõ trong báo cáo MDG năm 2003, vẫn còn là một hạn chế cơ bản đối với việc phân cấp hơn nữa các quyền hạn từ Trung ương. Và đây cũng là một trong những lĩnh vực ưu tiên cần được chú trọng trong các sáng kiến phát triển trong tương lai.

Những hạn chế về quyền tự chủ trong sử dụng ngân sách, sự phụ thuộc vào các khoản phân bổ từ ngân sách Trung ương, và những hạn chế trong phương án tạo nguồn thu cho địa phương, tất cả những vấn đề này đang hạn chế khả năng chính quyền các địa phương trong việc giải quyết các vấn đề phát triển cụ thể ngay tại địa phương. Nhu cầu cần có thêm nguồn tài chính ở các vùng nông thôn và vùng sâu vùng xa, những địa bàn mà chi phí đơn vị cho các dịch vụ giáo dục và y tế cao hơn các trung tâm đô thị, đang đặt ra yêu cầu phải thực hiện chính sách phân chia ngân sách giữa các tỉnh một cách công bằng và hiệu quả và chính sách tăng quyền hạn để chính quyền địa phương tạo thêm nguồn thu. Điều quan trọng là cần thực hiện có hiệu quả ở địa phương các chính sách cải cách quan trọng mang tính quốc gia như Cải cách Hành chính, Cải cách Doanh nghiệp Nhà nước và cải cách Khu vực Tài chính và Luật Doanh nghiệp. Việc thực hiện có hiệu quả những cải cách như vậy có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển khu vực tư nhân ở địa phương, và là một chiến lược có triển vọng nhất để tạo thêm việc làm và mở rộng nguồn thu tại địa phương.

Một điều quan trọng là nghiên cứu gần đây (của Dapice 2003) nêu sự suy giảm ngày càng gia tăng về tính hiệu quả phân bổ trong Đầu tư Công cộng. Sau mỗi năm thì dường như cần phải tăng thêm giá trị đầu tư để đạt được một mức độ tăng trưởng nhất định và rõ ràng đây là một động thái không mang tính bền vững. Các nhà hoạch định chính sách và các cán bộ ra quyết định cần phải có các phân tích sâu sắc về chất lượng tăng trưởng, và có lẽ cũng cần thắt chặt hơn các tiêu chí đầu tư công cộng nhằm đảm bảo tính bền vững cho các khoản đầu tư, đồng thời phát huy được tối đa tác động

của chúng trọng vấn đề tạo việc làm. Hiệu quả của các khoản đầu tư công cộng có thể phụ thuộc rất nhiều vào triển vọng phát triển của nhiều tỉnh thành ở Việt Nam. Nếu những khoản đầu tư đó tập trung vào những ngành nghề thuộc sở hữu nhà nước nhưng thiếu tính bền vững hoặc vào những công trình hạ tầng cơ sở lãng phí có mức sinh lợi thấp thì có thể sẽ làm mất đi cơ hội cho các tỉnh nghèo giảm bớt sự phụ thuộc vào các khoản phân bổ ngân sách của Chính phủ do việc phát triển một cách lành mạnh của khu vực tư nhân ở trong nước bị hạn chế.

### **Phân cấp ở Việt Nam - Những hạn chế và cơ hội**

Một trong những hạn chế quan trọng nhất về mặt thể chế đối với việc đẩy mạnh quá trình phân cấp ở Việt Nam là việc thiếu vắng một định hướng hay một kế hoạch ở cấp quốc gia thể hiện một khuôn khổ chính sách hay một cơ chế thực hiện mang tính thống nhất cho việc chuyển giao quyền kiểm soát của Trung ương cho các cấp chính quyền địa phương. Cũng vì lý do trên mà chính quyền cấp tỉnh và cấp huyện càng trở nên thiếu nhiệt tình trong việc tiếp tục quá trình phân cấp quyền hạn. Ví dụ, quyết định của Chính phủ cho phép các tỉnh được quyền tự quyết trong việc chỉ định các xã làm "chủ đầu tư" các chương trình trong Chương trình 135. Song kết quả là chỉ có một số tỉnh dám thực hiện phân cấp cho xã trong quá trình thực hiện Chương trình này.

Việc phân cấp quyền hạn về hành chính và chi tiêu nói chung được triển khai mà không có sự đánh giá thấu đáo về tình hình nhân sự ở địa phương. Các bước đi nhằm tăng cường năng lực hành chính cho các cơ quan chính quyền địa phương mang tính thụ động chứ không dựa trên cơ sở đánh giá nhu cầu một cách có hệ thống. Ngoài ra, sự mất cân đối đáng kể về mặt năng lực giữa các cấp hành chính tỉnh, huyện và cấp xã thường được coi là một trở ngại và từ đó hạn chế việc chuyển giao quyền hạn về hành chính và ngân sách từ cấp tỉnh xuống cấp huyện và cấp xã. Việc tập trung đầu tư các nguồn lực và xây dựng năng lực cho cấp tỉnh đang củng cố cái vòng luẩn quẩn này, tức là các cơ quan chính quyền cấp dưới khó có thể đủ năng lực để đảm bảo tính tự chủ trong hoạt động.

Vai trò của các tổ chức quần chúng như Hội Liên hiệp Phụ nữ, Đoàn Thanh niên và Hội Nông dân cần được bổ sung thêm các công việc của các tổ chức xã hội dân sự, thông qua đó tạo điều kiện tăng cường tính tham gia trong quản lý nhà nước, tính minh bạch và tính trách nhiệm trong hành chính. Trong lĩnh vực này, việc xây dựng một môi trường pháp lý cho sự

phát triển của xã hội dân sự là một ưu tiên quan trọng, trong đó việc ban hành Nghị định 88 về Hiệp hội trong năm 2003 là bước đi đầu tiên. Đây là kết quả đã được mong đợi từ lâu của một quá trình soạn thảo kéo dài 10 năm. Nghị định này cho phép Bộ Nội Vụ và Hội đồng Nhân dân các tỉnh thành được cấp giấy phép cho việc thành lập, chia, tách, hợp nhất, sáp nhập và giải thể các tổ chức hội.

Mặc dù đây là mốc quan trọng trong việc qui chế hoá và việc phát triển khu vực các tổ chức phi chính phủ còn non trẻ ở Việt Nam, song nếu có một phương pháp tiếp cận mang tính tham vấn nhiều hơn trong quá trình soạn thảo thì có lẽ Nghị định này sẽ phản ánh được thêm nhiều vấn đề mà các bên hữu quan quan tâm. Có những ý kiến quan ngại về quyền hạn rộng rãi của Bộ Nội vụ và Hội đồng Nhân dân các tỉnh/thành đối với hoạt động và các công việc hàng ngày của các hiệp hội, và điều quan trọng hơn là Nghị định này không thiết lập một cơ chế kháng nghị trong trường hợp đơn xin thành lập của một tổ chức phi chính phủ bị bác bỏ, hoặc trong trường hợp một cơ quan chính quyền ra quyết định giải thể một tổ chức hội. Có một cảm nhận chung rằng cách thức diễn giải và quản lý thực hiện Nghị định này của các cán bộ chính quyền địa phương sẽ ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện thành công Nghị định này.

Tuy có những hạn chế rõ ràng về mặt thể chế và năng lực trong phân cấp các chức năng chính quyền, Việt Nam đã cẩn trọng chọn lựa những bài học từ các nước, đồng thời cũng đã thử nghiệm những sáng kiến mới, và đã đạt được những kết quả tuyệt vời trong lĩnh vực này. Phân cấp có thể chứng tỏ là một giải pháp chính sách tốt nhằm tăng cường tính minh bạch của các quy trình quản lý trong bối cảnh nạn tham nhũng ngày càng trở thành một thách thức lớn đối với sự phát triển. Để quá trình phân cấp đảm bảo tăng cường được tính trách nhiệm và từ đó dẫn đến tăng cường tính hiệu quả của chính quyền, việc xây dựng chính quyền có sự tham gia của người dân mang một ý nghĩa hết sức quan trọng.

Như phân tích trong phần này, Chương trình Cải cách nền Hành chính Nhà nước biểu thị quyết tâm của Chính phủ nhằm giảm bớt các thủ tục công kênh, tăng cường các hệ thống lập pháp và tư pháp, và hợp lý hoá cán bộ ở tất cả các cấp. So với các quốc gia khác, hệ thống công chức của Việt Nam ở cấp địa phương đã tiết kiệm được khoản đầu tư khổng lồ cho đất nước trong việc xây dựng thể chế để tiến tới phân cấp có hiệu quả. Ngoài ra, sự phát triển nhanh của công nghệ thông tin và truyền thông cũng như sự phát triển của các phương tiện thông tin đại chúng, đã giúp các địa phương nhận thức tốt hơn về các chính sách của Chính phủ và về

những khác biệt giữa các tuyên bố chính sách và sự thực thi chính sách trên thực tế.

### **Di dân và quản lý nhà nước tại địa phương ở Việt Nam**

Các tác động về mặt xã hội của việc di dân hàng loạt đến các khu công nghiệp và điều kiện sống của dân di cư là một trong những thách thức tiềm tàng quan trọng nhất đối với quá trình phát triển mà hiện nay nhiều tỉnh có công nghiệp khá phát triển như Bình Dương và các trung tâm đô thị lớn như thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội đang phải đối mặt. Chính quyền địa phương và các công ty tư nhân ở các địa phương này sẽ phải có trách nhiệm tạo điều kiện cung cấp nơi ở tử tế cho những người lao động từ nơi khác đến và giúp cho dân di cư có được các điều kiện sống tử tế. Ngoài các khu đô thị quan trọng nhất, những tỉnh biên giới như Bình Phước và Tây Nguyên cũng là những nơi tiếp nhận nhiều dân di cư trong những năm gần đây.

Trước đây Chính phủ đã tích cực sử dụng các biện pháp hạn chế việc di dân từ nông thôn ra thành thị và đã tổ chức tái định cư ở nông thôn. Tuy nhiên, kể từ khi Việt Nam bắt đầu quá trình Đổi mới đã có nhiều người chuyển đến các trung tâm đô thị. Theo số liệu của cuộc tổng điều tra dân số năm 1999 thì trong khoảng thời gian 1994-1999 có khoảng 6,5% dân số từ 5 tuổi trở lên, tức là khoảng 4,5 triệu người, đã chuyển nơi sinh sống của mình (GSO/UNDP 2001). Theo dự báo chính thức thì vào năm 2020 sẽ chỉ còn khoảng 45% dân số của Việt Nam sống ở các vùng nông thôn.

Trong số những người dân di cư trong giai đoạn 1994-1999 thì có 55% chuyển đến những nơi ở mới trong cùng tỉnh, 45% chuyển đến các tỉnh/thành phố khác và 30% chuyển đến các vùng khác. Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và các

tỉnh công nghiệp hoá nhanh như Bình Dương vẫn là những nơi thu hút nhiều dân di cư nhất. Ngoài ra, chỉ có các khu vực Đông Nam Bộ và Tây Nguyên có số dân tăng lên (Tây Nguyên tăng dân số chủ yếu là do mở rộng trồng cây cà phê).

Từ trước tới nay, điều lo ngại chủ yếu của các cơ quan chính quyền địa phương đối với vấn đề dân di cư là sự gia tăng của tội phạm và tệ nạn xã hội đi cùng với sự gia tăng của dân di cư. Gần đây, áp lực do tình trạng di cư gây ra đối với việc cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản đã trở thành một thách thức hết sức nghiêm trọng đối với chính quyền cấp tỉnh/thành và quận/huyện, và có thể ảnh hưởng rất nhiều đến tình hình xoá đói giảm nghèo trên toàn quốc.

Bố trí đủ chỗ ở cho dân di cư là vấn đề khó khăn, khiến họ phải chịu đựng những điều kiện sống làm giảm sút năng suất lao động. Nói chung những người lao động di cư này gửi trên 60% lương của mình về quê nên số tiền họ giữ lại hầu như không đủ để chi tiêu gì ngoài tiền ăn và chỗ trọ. Hầu hết họ đều có mức lương tối thiểu là 400.000 đồng mặc dù có thể phải trích đến 100.000 đồng trong số đó để đóng bảo hiểm y tế và góp vào phúc lợi do công ty cung cấp. Vì thường được yêu cầu làm thêm giờ nên họ thường không dám đi khám bệnh khi có triệu chứng bị ốm đau vì sợ mất việc.

Những tỉnh/thành tiếp nhận dân di cư cần phải thêm số lượng nhà ở một cách đáng kể, và cần phải khuyến khích các công ty tư nhân xây dựng nhà ở đủ tiêu chuẩn cho những người lao động của họ. Những người lao động từ nơi khác đến và có xây nhà ở tại địa phương đó cần được cấp hộ khẩu và con cái họ được phép đi học ở các trường công lập thậm chí trước khi được cấp hộ khẩu. Tại huyện Bến Cát (tỉnh Bình Dương), chính quyền huyện đã khuyến khích nhân dân xây nhà khách bằng cách cung cấp cho mỗi hộ gia đình tự nguyện xây một nhà khách 10 bao xi măng. Huyện này cũng tích cực yêu cầu phải nâng cấp chất lượng của các nhà khách cũ để cung cấp chỗ ở tốt hơn cho những người lao động từ nơi khác đến.

Việc di dân tự do cũng dẫn đến nạn phá rừng nhanh chóng ở một số tỉnh. Ở Bình Phước, các cơ quan chính quyền xác nhận rằng có khoảng 60.000 dân di cư tự do chủ yếu đến từ các tỉnh phía Bắc. Những người dân di cư tự do này sống trong rừng, trước tiên họ phát quang khu đất đó, rồi sau đó đưa gia đình đến và nhanh chóng hình thành những thôn nhỏ. Việc định cư của những di dân tự do này thường dẫn đến những xung đột về đất đai với những người dân địa phương. Dân địa phương phàn nàn về tình hình an ninh công cộng xấu đi và “tệ nạn xã hội” gia tăng. Để có được tiến bộ hơn nữa

#### **Khung 14. Những mâu thuẫn phát sinh từ hệ thống giám sát song trùng**

Có những trường hợp các sáng kiến phân cấp của các chính quyền cấp tỉnh/thành lại mâu thuẫn rõ rệt với các chỉ thị của bộ có liên quan ở Trung ương. Một ví dụ cụ thể ở đây là trường hợp Ban Khuyến nông ở một tỉnh vùng núi phía Bắc. Sau khi người dân trong tỉnh đã khiếu nại nhiều lần về giống ngô lai không thích hợp mà Ban Khuyến nông bắt họ phải trồng, Ủy ban Nhân dân tỉnh đã ra chỉ thị cho Ban Khuyến nông tôn trọng sự lựa chọn của nông dân về giống cây trồng. Mặc dù đã có những chỉ thị này song Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã ban hành chỉ tiêu hàng năm về diện tích trồng các vụ khác nhau ở từng tỉnh, và tỉnh này cũng đã nhận chỉ tiêu về sản lượng ngô lai kèm theo chỉ tiêu về lượng hạt giống do một công ty cung ứng vật tư nông nghiệp cung cấp. Chẳng bao lâu sau thì chủ tịch xã bị thúc ép phải đảm bảo đủ diện tích ngô lai trong kế hoạch của xã mình.

UNDP (2003)

trong lĩnh vực này cần phải tăng cường hợp tác giữa các tỉnh nơi người dân ra đi và các tỉnh mà họ đến, dưới sự giám sát của các cơ quan hữu quan ở Trung ương.

Tác động đầy đủ của tình trạng di cư trong nước đối với khía cạnh phát triển ở Việt Nam trong những năm qua vẫn chưa được xác định một cách chính xác và vẫn là một lĩnh vực quan trọng cần có sự nghiên cứu trong tương lai. Tuy nhiên, với hậu quả rõ ràng ở các cấp tỉnh/thành và quận/huyện, xét trên góc độ áp lực ngày càng tăng đối với việc cung cấp các dịch vụ y tế và giáo dục, những thách thức về luật pháp và trật tự, về quản lý môi trường và về tình hình xoá đói giảm nghèo, ngày càng cần phải cho phép chính quyền các địa phương được linh hoạt hơn để giải quyết một cách hiệu quả những thách thức này nhằm đạt các MDG một cách bình đẳng trên toàn quốc.

### **Khuôn khổ chính sách trong phân cấp và trong quản lý nhà nước ở địa phương**

#### ***Phân cấp về ngân sách***

Mặc dù theo kết quả của đợt Đánh giá Chi tiêu Công cộng năm 2000 thì khoảng chừng 43% tổng chi tiêu ở Việt Nam được thực hiện ở cấp địa phương (cao hơn các nước khác như Philipin), Việt Nam không được coi là nước đạt sự phân cấp có hiệu quả. Luật Ngân sách Nhà nước được triển khai áp dụng năm 1996 lần đầu tiên chính thức qui định một số quyền tự chủ cho chính quyền cấp địa phương trong hoạt động thu chi ngân sách ở cấp địa phương. Tuy nhiên, trong năm 2003 chỉ có khoảng 10 trong số 61 tỉnh/thành có khả năng tự túc về mặt tài chính, còn những tỉnh/thành còn lại hoàn toàn phụ thuộc vào phân bổ ngân sách từ Trung ương.

Trong năm 1998, nhờ có quy định ổn định tỷ lệ điều tiết các khoản thu của cấp tỉnh trong vài năm, tính ổn định của hệ thống ngân sách ở địa phương đã được cải thiện đáng kể. Những sửa đổi gần đây trong Luật Ngân sách Nhà nước đã chính thức tăng cường hơn quyền hạn của Hội đồng Nhân dân các tỉnh/thành trong việc phân bổ các nguồn lực cho cấp quận/huyện và phường/xã. Đây là một bước thay đổi quan trọng so với các quy định trước đây, khi ngay cả việc phân bổ cho cấp quận/huyện cũng do Trung ương quyết định. Sự thay đổi về mặt pháp lý này về nguyên tắc cho phép tăng hiệu quả trong việc phân bổ các nguồn lực cho phù hợp với các ưu tiên phát triển ở cấp địa phương, song sự thay đổi này trên thực tế lại bị hạn chế bởi năng lực của Hội đồng Nhân dân trong việc phân tích các quy định về ngân sách và do phần lớn trong toàn bộ các khoản ngân sách của cấp địa phương vẫn do Trung ương phân bổ.

Luật Ngân sách Nhà nước giờ đây cho phép chính quyền cấp quận/huyện và các cơ quan chính quyền cấp phường/xã được giữ lại cho mình một tỷ lệ điều tiết cao hơn từ các nguồn thu phát sinh tại địa phương. Khó có thể khẳng định rằng quyết định này có tác động như thế nào đến việc tăng nguồn ngân sách của các tỉnh vốn từ trước tới nay vẫn phụ thuộc vào các khoản phân bổ từ Trung ương. Biện pháp này đã tạo động cơ tăng nguồn thu, và để luôn có được các khoản ngân sách vốn trước đây được chuyển trực tiếp lên Trung ương. Tuy nhiên, khi tăng đáng kể quyền tự quyết trong việc chi tiêu ở cấp địa phương, tác động của chính sách này vẫn còn chưa rõ ràng. Luật sửa đổi này khẳng định quyền hạn của các bộ ngành dọc trong việc xác định các tỷ lệ và các mức ngân sách phân bổ cho các tỉnh/thành.

Khuyến khích phát triển các hoạt động kinh tế ở địa phương là phương án bền vững nhất để

#### **Khung 15. Thành phố Hồ Chí Minh: Thí điểm phân cấp**

Một kinh nghiệm thí điểm quan trọng trong lĩnh vực này là Nghị định Phân cấp 93/2001/ND-CP cho phép Thành phố Hồ Chí Minh phân cấp trong các lĩnh vực: a) quản lý lập qui hoạch phát triển, đầu tư và phát triển kinh tế xã hội; b) quản lý nhà đất và cơ sở hạ tầng; c) quản lý ngân sách của thành phố; và d) tổ chức bộ máy hành chính và nhân sự của thành phố. Đi kèm với các năng lực phân cấp nêu trên, Thành phố thực hiện khoán biên chế và chi phí hành chính, qua đó đã tăng đáng kể quyền quyết định của thành phố trong các lĩnh vực như quản lý nhân sự và tài chính. Kể từ khi thực hiện Nghị định này, thành phố đã ban hành được hơn 40 văn bản pháp qui và hiện đang dự thảo tiếp 23 văn bản mới. Theo đánh giá sơ bộ thì sáng kiến này đã có tác dụng phân định rõ nhiều chức năng và trách nhiệm trong các sở và giữa các sở, và cũng đã phân quyền hạn nhiều hơn cho ủy ban nhân dân cấp quận huyện trong việc quản lý các công trình cơ sở hạ tầng công cộng. Ngoài ra, các qui trình đấu thầu và thủ tục đầu tư tại thành phố đã được thu gọn đáng kể trong khi quyền hạn cho thuê đất đang được tiếp tục phân cấp. Hiện nay, thành phố đang khuyến khích sự giám sát của nhân dân đối với quá trình Cải cách Hành chính thông qua việc thiết lập đường dây nóng về Cải cách Hành chính. Thông qua đó, công dân có điều kiện được tham gia đóng góp ý kiến về những cải tiến trong việc tổ chức các dịch vụ công.

Hiệu quả cung cấp các dịch vụ công được cải thiện rõ nét nhất trong các lĩnh vực cấp điện và xử lý rác thải. Những dịch vụ này được ký hợp đồng với bên ngoài và đã đạt được thành công. Và như đã tiên lượng, bộ máy hành chính ở Thành phố Hồ Chí Minh đã phải đối mặt với các vấn đề khó khăn trong quá trình thực hiện Nghị định 93. Chủ yếu trong đó là việc thiếu đội ngũ cán bộ có trình độ và kỹ năng cần thiết và những rào cản về văn hoá của bộ máy hành chính. Những yếu tố này đã hạn chế việc đổi mới tư duy để thực hiện thành công những sáng kiến phân cấp. Tuy đã đạt được những lợi ích rõ rệt từ kinh nghiệm thí điểm này, cần quyết tâm xây dựng năng lực hành chính công cho các cấp thấp hơn ở các tỉnh/thành khác để có thể giải quyết các nhiệm vụ khó khăn trong lĩnh vực quản lý nhà nước. Việc này cần phải đi kèm với quá trình phân cấp quyền hạn theo trình tự được tính toán cẩn thận để khuyến khích quá trình vừa học vừa làm.

*UNDP (2003)*

mở rộng nguồn thu tại địa phương, và nhằm tăng tính tự chủ về mặt tài chính của các tỉnh/thành trong cả nước. Việc thực hiện Luật Doanh nghiệp cho thấy tiềm năng tạo việc làm của khu vực tư nhân trong nước là rất lớn, là chiến lược phát triển hiện đang triển vọng đóng vai trò quan trọng nhất đối với các tỉnh thuần nông. Tuy nhiên việc thực hiện Luật Doanh nghiệp rất cần sự hỗ trợ của những tiến bộ trong các lĩnh vực chủ chốt như Cải cách Hành chính và cải cách Doanh nghiệp Nhà nước, bởi lẽ để phát triển tốt khu vực tư nhân cần phải có một nền hành chính công hiệu quả và mang tính hỗ trợ; đồng thời, khu vực này phải được tiếp cận một cách bình đẳng với tín dụng và các nguồn lực khác.

Ngoài ra, cần có sự phân bổ ngân sách mang tính công bằng giữa các tỉnh để các tỉnh đảm bảo được các tiêu chuẩn tối thiểu trong cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản. Các công thức áp dụng trong việc phân bổ các nguồn lực từ chính phủ Trung ương cho các tỉnh/thành cần phải tính đến sự chênh lệch về phát triển con người trên phạm vi toàn quốc. Chẳng hạn trong ngành giáo dục, yếu tố dân số được coi là tiêu chí chủ yếu quyết định việc phân bổ ngân sách từ Trung ương cũng cần phải được cân đối với việc đưa vào áp dụng các tiêu chí dựa trên các nhu cầu và tiêu chí khác về chất lượng như tỷ lệ biết chữ, tỷ lệ giáo viên lớp học,... Ngoài ra, các điều kiện khác nhau về địa lý trên toàn quốc cũng là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến chi phí cung cấp các dịch vụ cơ bản. Nếu tiếp tục lấy yếu tố dân số làm tiêu chí phân bổ ngân sách chủ yếu thì rất có thể vẫn dẫn đến việc duy trì mức độ chênh lệch đáng kể trong việc tiếp cận dịch vụ và chất lượng dịch vụ (Vu 2003).

Mặc dù phạm vi đối tượng được miễn giảm đã tăng lên sau khi có Nghị quyết của Chính phủ cho phép miễn giảm học phí đối với tất cả học sinh ở các trường công lập, song rất nhiều loại phí về xây dựng cơ sở hạ tầng và phí hội phụ huynh học sinh khác nhau vẫn là những rào cản lớn đối với việc học hành của trẻ em nghèo. Theo kết quả sơ bộ của cuộc điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam trong năm 2002 thì chỉ có 11,5% số hộ gia đình nghèo nhất ở Việt Nam được miễn hoàn toàn các loại phí giáo dục.

Trong lĩnh vực y tế, số lượng lớn các khoản quỹ dành cho các tỉnh/thành là qua các chương trình mục tiêu quốc gia. Tuy nhiên mỗi chương trình lại đặt ra tiêu chí phân bổ ngân sách của riêng mình, gồm một hệ thống tài chính phức tạp và do đó gây quá tải đối với năng lực của các cấp hành chính địa phương. Điều quan trọng là các khoản ngân sách của chính phủ Trung ương phân bổ cho các chương trình mục tiêu chưa được giải ngân lại không được chuyển tiếp sang năm sau mà phải chuyển trả lại cho

Trung ương vào tháng 12. Cách làm này như là một hình phạt đối với các tỉnh có năng lực thực hiện còn hạn chế mà thường chính các tỉnh này lại là nơi cần nguồn quỹ nhất. Ngoài ra, các mục tiêu được quy định ở cấp Trung ương cũng hạn chế mức độ linh hoạt trong việc giải quyết các vấn đề cụ thể tại địa phương.

Phần trong tổng ngân sách dành cho y tế từ các nguồn thu viện phí phụ thuộc rất nhiều vào tình hình kinh tế-xã hội nói chung của các tỉnh/thành, và có thể chỉ chiếm từ 5% đến 15% tổng chi tiêu cho y tế ở các tỉnh nghèo. Chất lượng các dịch vụ cũng bị ảnh hưởng vì hầu như ít có ngân sách dành cho đào tạo. Điều này gây nên những khó khăn trong việc duy trì cán bộ vì các cơ sở tại địa phương không tạo đủ cơ hội cho họ nâng cao tay nghề. Cuối cùng là việc phê duyệt và xây dựng các cơ sở hạ tầng y tế bị lệ thuộc vào các thủ tục hành chính rườm rà. Trường hợp một trung tâm y tế huyện phải mất đến ba năm từ lúc khởi công đến lúc hoàn tất xây dựng không phải là hiện tượng hiếm xảy ra.

### **Phân cấp về hành chính**

Trong thập niên 1990, Chính phủ Việt Nam đã từng bước chuyển giao nhiều hơn quyền hạn hành chính cho các cấp chính quyền địa phương thông qua nhiều sáng kiến khác nhau. Trong năm 2002, Quốc hội đã đề nghị rà soát và điều chỉnh việc phân chia các trách nhiệm cụ thể giữa các cấp hành chính ở từng khu vực cụ thể, bắt đầu với việc phân định trách nhiệm giữa Trung ương và chính quyền các tỉnh/thành. Sự kiểm soát song trùng về hành chính, trong đó các sở ngành địa phương đồng thời chịu sự giám sát của hai cơ quan là các Ủy ban Nhân dân và cơ quan quản lý ngành dọc từ Trung ương đến địa phương, là yếu tố hạn chế việc thực hiện thành công các sáng kiến phân cấp. Nhiều chức năng thường xuyên ở cấp tỉnh/thành hiện vẫn đang bị kiểm soát theo các Nghị định của Chính phủ. Nghị định 52 về thực hiện các Công trình Dân dụng và Nghị định 88 về Thực hiện Thủ tục không công nhận các Ban/Nhóm quản lý công trình của Làng xã hoặc các nhóm người sử dụng dịch vụ có tư cách pháp nhân đủ điều kiện thực hiện các công trình dân sự đơn giản. Như vậy, tất yếu dẫn đến một hạn chế là các cơ quan chính quyền cấp tỉnh/thành và quận/huyện không cho phép các bên hưởng lợi được trực tiếp tham gia thực hiện trên thực tế mà chỉ dừng ở mức độ đóng góp dưới hình thức lao động công ích.

Ở Việt Nam hiện đang tiến hành một số bước đi quan trọng theo hướng phân cấp ngày càng nhiều hơn quyền hạn hành chính cho chính quyền các cấp tỉnh/thành và quận/huyện. Tuy nhiên, khuôn khổ thể chế và chính sách hiện



nay phần nào vẫn còn thiếu tính đồng bộ, thể hiện ở một loạt sáng kiến thí điểm về tự quản lý của chính quyền địa phương và trong một số sáng kiến pháp lý khác.

Về vấn đề này, Chương trình Tổng thể Cải cách nền Hành chính Nhà nước giai đoạn 2001-2010 đã nhiều lần đề cập sự cần thiết phải xây dựng một khuôn khổ pháp lý toàn diện về phân định rõ chức năng của các cấp hành chính Trung ương và địa phương nhằm tăng cường chất lượng các dịch vụ xã hội cơ bản.

Trong tiến trình thực hiện Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính, Chính phủ Việt Nam hiện đang thảo luận về dự thảo nghị quyết về phân cấp do Bộ Nội vụ soạn thảo. Dự thảo này sẽ đưa ra một khuôn khổ pháp lý chung nhằm phân cấp quyền hạn mạnh hơn cho các cấp chính quyền địa phương. Điều căn bản là nghị quyết hiện đang thảo luận này đã đưa ra phương pháp tiếp cận về các nguyên tắc chung trong phân cấp và trong việc tổ chức lại Nhà nước, và coi đây là phương tiện để đạt các mục tiêu phát triển được ưu tiên của Việt Nam. Ngoài ra, việc tham gia rộng rãi của chính quyền các cấp và của đồng bào quần chúng vào quá trình xây dựng nghị quyết này có thể chúng ta là phương pháp quan trọng nhằm đảm bảo sự cân đối thích hợp giữa phương pháp tiếp cận “từ trên xuống” - là yếu tố cần thiết để đảm bảo đạt được các tiêu chuẩn tối thiểu của quốc gia trên phạm vi toàn quốc, và sự linh hoạt “từ dưới lên” - yếu tố cần thiết để đảm bảo cho các chính quyền địa phương có thể giải quyết được những thách thức phát triển cụ thể tại địa phương của mình. Trong lĩnh vực này, cần giải quyết tình trạng lâu nay các cơ quan sở ngành dọc vừa chịu trách nhiệm trước các Ủy ban Nhân dân lại vừa chịu trách nhiệm trước các cơ quan Trung ương để đảm bảo việc tổ chức cung cấp các dịch vụ công tại địa phương được phối hợp tốt.

Nghị quyết này cũng cần chú ý đến những khác biệt đáng kể về năng lực quản lý ở cấp địa phương. Xu hướng ODA cho thấy dường như có sự gia tăng về vai trò của chính quyền cấp tỉnh trong việc lập kế hoạch và thực hiện các sáng kiến phát triển được tài trợ. Để việc giải ngân nguồn vốn ODA được tăng lên, và nếu Việt Nam muốn tránh các động cơ sử dụng sai các nguồn vốn ODA cần phải xây dựng các cơ chế kế toán công khai và có sự quản lý hiệu quả nguồn vốn. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã đưa ra một sáng kiến quan trọng về tăng cường năng lực quản lý ODA, trong đó ưu tiên các lĩnh vực chung như quản lý qui trình; quản lý tài chính; quản lý hợp đồng và mua sắm; quản lý chất lượng; bảo đảm an toàn về mặt xã hội và môi trường; và giám sát, đánh giá. Mục tiêu căn bản của sáng kiến này là nhằm đảm

bảo các năng lực mới sẽ được triển khai rộng khắp trong phạm vi ODA, và nhằm tác động tích cực đến lĩnh vực đầu tư công cộng nói chung và việc thực hiện các dịch vụ xã hội.

Ngày 19-6-2003, Nghị định 71 CP về Phân cấp Quản lý Cán bộ trong các Cơ quan Hành chính và các Cơ quan Sự nghiệp được ban hành nhằm đảm bảo sự nhất quán trong việc quản lý biên chế phù hợp với những sửa đổi của Luật Ngân sách Nhà nước. Mặc dù đã có những quy định khẳng định việc tăng cường quyền hạn cho các Hội đồng Nhân dân trong việc phê duyệt và giám sát các kế hoạch và ngân sách hàng năm, song Nghị định này chưa cho phép có thêm thêm sự linh hoạt trong việc quản lý nhân sự ở cấp tỉnh/thành theo cách thức của Nghị định 93 tại Thành phố Hồ Chí Minh. Chính quyền cấp địa phương khó có thể giải quyết những thách thức phát triển cụ thể tại địa phương nếu hoạt động quản lý hành chính bị gò ép bởi các quy chế làm hạn chế khả năng tổ chức các nguồn nhân lực của mình. Việc xây dựng các vị trí chức danh trong cơ quan hành chính vẫn

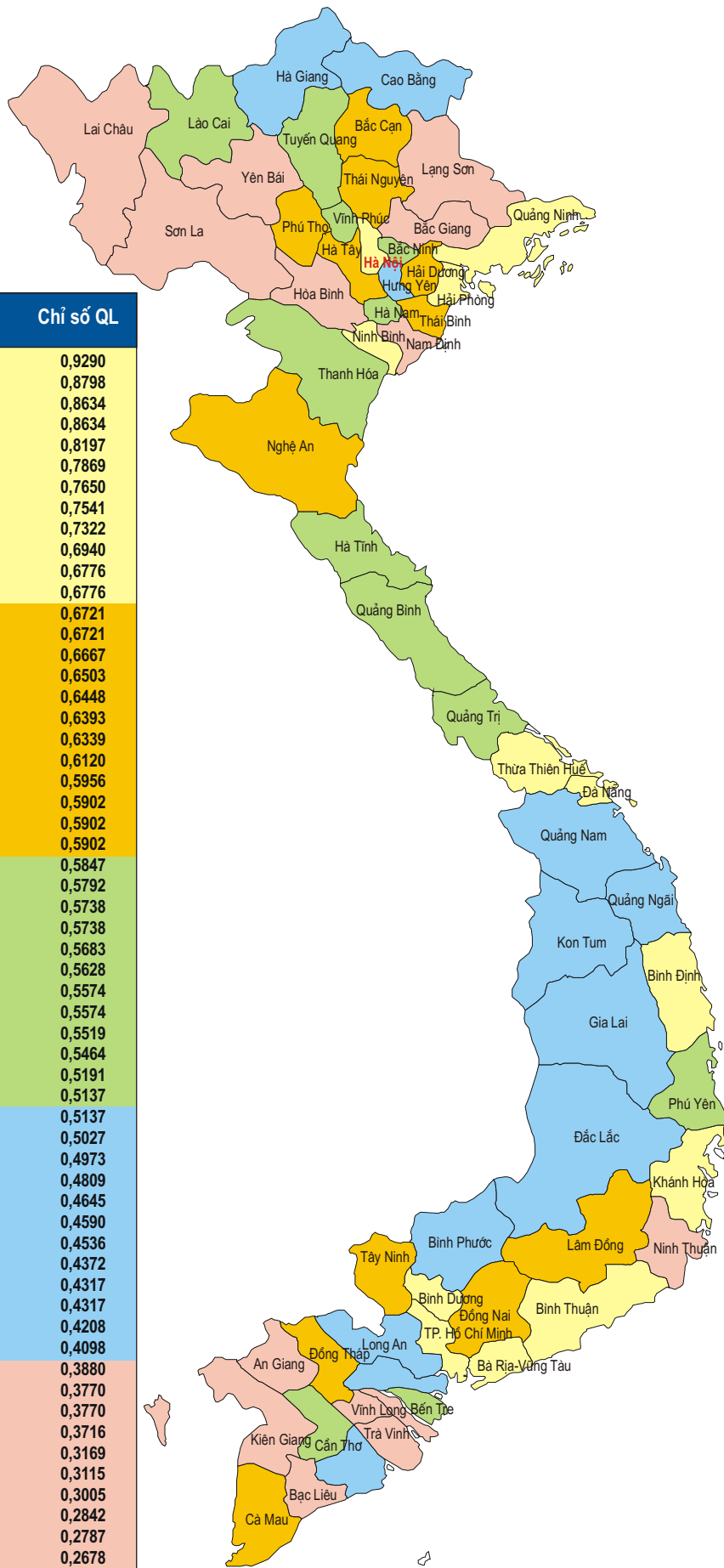
#### **Khung 16. Liệu các xã có thể trở thành các chủ đầu tư trong các chương trình quốc gia hay không? Ví dụ ở Tuyên Quang.**

Tỉnh Tuyên Quang thực hiện sáng kiến đầu tiên của mình về phân cấp các khoản kinh phí đầu tư công cho các huyện vào năm 1996. Vào thời điểm đó Ủy ban Nhân dân Tỉnh quyết định tập hợp tất cả các nguồn lực thường xuyên cho các công trình cơ sở hạ tầng thành một quỹ phát triển cơ sở hạ tầng duy nhất của tỉnh để sau đó hàng năm phân bổ ngân sách cho các huyện. Các cơ quan chính quyền cấp huyện chịu trách nhiệm ra quyết định về việc sử dụng nguồn quỹ cho cơ sở hạ tầng này trong địa phương của mình, và thực sự trở thành các chủ đầu tư, chứ không chỉ là các cơ quan chuyên môn ngành dọc và giảm sự phân tán các công trình cơ sở hạ tầng. Sự tham gia của các thôn/bản được thể chế hoá bằng việc thành lập các Ban Phát triển thôn/bản góp phần duy trì quá trình lập kế hoạch có sự tham gia của người dân địa phương ở cấp thôn/bản. Hàng năm, một huyện ở Tuyên Quang nhận được khoảng 3-5 tỷ đồng từ quỹ này của tỉnh, mà khoản kinh phí đó sau này được tăng gấp đôi nhờ thực hiện chương trình 135.

Vào thời điểm bắt đầu thực hiện Chương trình 135, Ban Phát triển thôn/bản đã được chính thức hoá ở Tuyên Quang được hơn hai năm và các cán bộ xã tích cực làm việc với các tổ chức và tập thể trong các thôn, bản. Các năng lực lập kế hoạch và thực hiện của Ban Phát triển thôn/bản được xây dựng dần dần trong khi năng lực giám sát của các cơ quan chính quyền cấp tỉnh và huyện được tăng cường. Điều quan trọng nhất là các vị lãnh đạo ở địa phương rất tin tưởng các tổ chức ở cấp thôn/bản và đã biến phương án tiếp tục chuyển nguồn lực xuống dưới cấp thấp hơn, cấp xã, thành phương án có tính thực tiễn và có thể quản lý được. Các xã đảm đương trách nhiệm thực hiện và quản lý tài chính và các phòng ban ở huyện chỉ hỗ trợ về mặt kỹ thuật. Tỉnh đã thu được hiệu quả đáng kể trong việc cung cấp các cơ sở hạ tầng và việc người dân địa phương giám sát chặt chẽ đã tăng độ minh bạch và tinh thần trách nhiệm của các chính quyền địa phương. Tinh thần làm chủ của địa phương được tăng cường và đã thu được động cơ mạnh mẽ trong hoạt động và quản lý.

*UNDP (2003)*

# TRÌNH ĐỘ QUẢN LÝ Ở ĐỊA PHƯƠNG



Tỉnh	Chỉ số QL
Đà Nẵng	0,9290
Hà Nội	0,8798
Hải Phòng	0,8634
Thừa Thiên-Huế	0,8634
Khánh Hòa	0,8197
Quảng Ninh	0,7869
TP. Hồ Chí Minh	0,7650
Bà Rịa-Vũng Tàu	0,7541
Bình Định	0,7322
Bình Dương	0,6940
Ninh Bình	0,6776
Bình Thuận	0,6776
Hải Dương	0,6721
Đồng Nai	0,6721
Hà Tây	0,6667
Đồng Tháp	0,6503
Tây Ninh	0,6448
Bắc Cạn	0,6393
Lâm Đồng	0,6339
Nghệ An	0,6120
Thái Bình	0,5956
Thái Nguyên	0,5902
Phú Thọ	0,5902
Cà Mau	0,5902
Phú Yên	0,5847
Quảng Bình	0,5792
Bắc Ninh	0,5738
Thanh Hóa	0,5738
Quảng Trị	0,5683
Cần Thơ	0,5628
Lào Cai	0,5574
Bến Tre	0,5574
Hà Tĩnh	0,5519
Hà Nam	0,5464
Tuyên Quang	0,5191
Vinh Phúc	0,5137
Tiền Giang	0,5137
Long An	0,5027
Hưng Yên	0,4973
Cao Bằng	0,4809
Đắc Lắc	0,4645
Gia Lai	0,4590
Hà Giang	0,4536
Kon Tum	0,4372
Quảng Nam	0,4317
Quảng Ngãi	0,4317
Sóc Trăng	0,4208
Bình Phước	0,4098
Kiên Giang	0,3880
Nam Định	0,3770
Hòa Bình	0,3770
Lạng Sơn	0,3716
Bắc Giang	0,3169
Yên Bái	0,3115
An Giang	0,3005
Vinh Long	0,2842
Lai Châu	0,2787
Sơn La	0,2678
Trà Vinh	0,2678
Ninh Thuận	0,2295
Bạc Liêu	0,2022

là quá trình mang tính tập trung và kéo dài, và lựa chọn giải pháp hợp đồng ngắn hạn không phải là phương án tốt để có thể thu hút nhân tài.

Ở một tỉnh như Bình Dương, số lượng doanh nghiệp mới đăng ký tăng lên rất nhiều kể từ khi thực hiện Luật Doanh nghiệp. Nhưng việc này lại không gắn với việc bổ sung nguồn nhân lực và vật lực để phục vụ cho công tác đăng ký kinh doanh, trong việc phục vụ và giám sát. Những hạn chế về nguồn nhân lực là trường hợp đặc biệt đáng tiếc ở một tỉnh đi tiên phong về thái độ tích cực đối với việc phát triển khu vực tư nhân như Bình Dương - địa phương thực hiện cách diễn giải luật dưới góc độ thân thiện với thị trường và có chính sách để các Hội đồng Nhân dân chịu trách nhiệm đại diện cho các công ty trước bộ máy hành chính Trung ương và cùng phối hợp với họ để hỗ trợ những nhu cầu của họ.

Trong một nỗ lực có ý nghĩa căn bản nhằm tạo điều kiện thực hiện thành công các chính sách phân cấp khác, năm 2003 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành qui định cho phép áp dụng trên toàn quốc các Trung tâm Dịch vụ Một Cửa (OSS). Cho tới điểm tháng 5-2003, các trung tâm này đã được mở tại 35 tỉnh/thành trên toàn quốc, trong đó có 15% tại các sở ngành cấp tỉnh, 25% ở cấp quận/huyện và 8,5% ở cấp xã. Các dịch vụ hành chính chủ yếu là dịch vụ nhà đất, đăng ký đầu tư và kinh doanh, giấy phép xây dựng, công chứng và giải quyết khiếu nại.

### **Phân cấp về chính trị**

Những sửa đổi trong Luật Tổ chức và Hoạt động của Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân và Luật Bầu cử Đại biểu Hội đồng Nhân dân đã được Quốc hội Việt Nam thông qua tháng 11-2003, và dự kiến sẽ có hiệu lực vào tháng 1-2004. Những sáng kiến được thực hiện song hành và có tính chất hỗ trợ lẫn nhau này nhằm mục đích tạo điều kiện thuận lợi và thúc đẩy mối quan hệ chặt chẽ hơn nữa giữa các cử tri và các đại biểu dân cử ở cấp địa phương. Năm 2004, Việt Nam sẽ tiến hành bầu Hội đồng Nhân dân các cấp nhiệm kỳ mới, và lần đầu tiên sẽ có các đại biểu chuyên trách trong Hội đồng Nhân dân các cấp. Như vậy, các hội đồng sẽ có thêm năng lực đáp ứng các nhu cầu của các cử tri và sẽ tham gia tích cực hơn vào những hoạt động tại khu vực bầu cử của mình. Điều này có ý nghĩa quan trọng để cung cấp thông tin cho việc ra quyết định của Hội đồng về phân bổ ngân sách cho các quận/huyện và phường/xã.

Việc tăng cường trách nhiệm của các đại biểu dân cử ở các cấp tỉnh/thành và quận/huyện sẽ dẫn đến các nhu cầu đào tạo cho nhóm

cán bộ này. Các nhu cầu đào tạo đó bao gồm: năng lực phân tích chính sách, các kỹ thuật soạn thảo quy chế, các kỹ năng giao tiếp và phát biểu trước công chúng, kỹ năng đặt câu hỏi và tranh luận, kiến thức lập kế hoạch phát triển địa phương, các kỹ năng tuyên truyền vận động đối với phụ nữ và đồng bào các dân tộc thiểu số, kỹ năng lãnh đạo của phụ nữ, kỹ năng lấy ý kiến nhân dân và kỹ năng điều tra, kỹ năng tiếp xúc và quan hệ với các cơ quan truyền thông, kỹ năng giám sát và trách nhiệm giải trình về ngân sách, các phương pháp nghiên cứu điều tra ....

Những chậm trễ nhất định trong việc thực hiện nghị định có ý nghĩa quan trọng như Nghị định Dân chủ Cơ sở<sup>34</sup> nói chung xuất phát từ lý do thiếu các hướng dẫn thực hiện cụ thể, và do chính quyền các cấp tỉnh/thành và quận/huyện không muốn trao quyền hạn cho cấp xã. Những sửa đổi gần đây trong Nghị định này đã tăng thêm tính độc lập cho cấp phường/xã đối với chính quyền cấp quận/huyện trong việc quản lý đất đai cũng như trong quản lý và trách nhiệm tài chính.

Theo kết quả cuộc Đánh giá Nghèo đói có sự tham gia của Người dân được thực hiện gần đây ở vùng Đồng bằng Sông Cửu Long (do AusAID và UNDP tiến hành năm 2003), người dân địa phương than phiền rằng họ ít có cơ hội được tiếp xúc với các đại biểu Hội đồng Nhân dân. Ngoài ra, kết quả đánh giá còn cho thấy các cán bộ chính quyền không có năng lực trong việc tạo điều kiện có hiệu quả cho sự tham gia của nhân dân và trong việc tổ chức các diễn đàn tham vấn. Và cũng có thực tế là các trưởng thôn/gia bản thường quá bận rộn với công việc tuy rằng họ chỉ nhận được một khoản thù lao khiêm tốn so với đóng góp của họ. Và tham nhũng cũng được liệt kê là một trở ngại lớn đối với việc thực hiện Nghị định Dân chủ Cơ sở, cụ thể trong đó là việc bưng bít thông tin hoặc cung cấp thông tin sai lệch. Trên thực tế, hầu hết các công trình cơ sở hạ tầng hiện nay đều do các cơ quan chính quyền cấp quận/huyện quyết định, gọi thầu và sở hữu, trong đó sự tham gia hoặc tham vấn ở địa phương chỉ mang tính hình thức. Với những người dân ở cơ sở, sự kém hiểu biết về quyền hạn, quyền lợi và nghĩa vụ của họ và sự thiếu tự tin trong việc bày tỏ những mối lo ngại và yêu cầu là lý do về sự tham gia ở mức độ hạn chế của người dân trong việc thực hiện các quyền công dân và quyền của người dân tham gia ra vào quá trình ra quyết định ở địa phương.

Ngoài ra, Nghị định sửa đổi về Pháp lệnh Cán bộ công chức<sup>35</sup> đã quy định rõ vai trò của cán

<sup>34</sup> Nghị định 29/CP

<sup>35</sup> Nghị định 114-117

bộ ở cấp xã. Theo đó, hiện nay cán bộ xã được coi là công chức. Quy định này sẽ dẫn đến yêu cầu phải cải thiện chế độ lương cho cán bộ xã - và vấn đề này hiện đang được Quốc hội thảo luận.

### **Các thách thức để phân cấp được thành công**

Do vậy, đẩy mạnh phân cấp là một phương án giải quyết tốt hơn việc gắn hoạt động phân bổ nguồn lực cho phù hợp hơn với các ưu tiên phát triển cụ thể ở địa phương, và tạo điều kiện cho tất cả các tỉnh/thành của Việt Nam đạt được các MDG vào năm 2015. Tuy nhiên, để đạt được thành công trong phân cấp với tính chất là một phương tiện để cải thiện mức sống ở Việt Nam, cần phải tăng cường toàn diện về năng lực quản lý hành chính và quản lý tài chính.

Trước hết, các yếu tố mang tính trụ cột cho các quá trình phát triển thành công tại địa phương, đó là năng lực kinh doanh ở địa phương và khuôn khổ thể chế mang tính hỗ trợ, bao gồm cả bộ máy hành chính hoạt động có hiệu quả, đang tồn tại rất không đồng đều giữa các địa phương vì những lý do lịch sử và kinh tế-xã hội. Do vậy, để phân cấp có hiệu quả cần phải xây dựng tốt trình tự các bước đi trong phân cấp quyền hạn. Quá trình này cần phải gắn chặt với nỗ lực xây dựng các năng lực quan trọng ở cấp địa phương.

Thứ hai, việc tiếp tục phân cấp các nguồn lực và quyền hạn không được gây ảnh hưởng xấu đến tính bền vững dài hạn về mặt ngân sách ở Việt Nam. Kinh nghiệm quốc tế đã cảnh báo những rủi ro có thể xảy ra về thâm hụt ngân sách không kiểm soát nổi ở các cấp chính quyền địa phương, mà trong đó trách nhiệm của Trung ương chỉ mang tính thứ yếu. Đồng thời, những kinh nghiệm này cũng chỉ ra những tác động hạn chế đối với sự phát triển trong việc phân bổ ngân sách mang tính khoanh vùng cho các cấp hành chính địa phương nhưng hầu hết lại do Trung ương quy định. Để đảm bảo cho cơ sở nguồn thu của cấp tỉnh/thành mang tính bền vững cần phải dựa vào việc tạo thu nhập từ sự phát triển của khu vực tư nhân và tạo việc làm. Đối với các tỉnh không thể thu hút được đầu tư trực tiếp nước ngoài thì việc tạo một môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp tư nhân, trong đó có việc thực hiện Luật Doanh nghiệp và thực hiện thành công Cải cách Hành chính, và việc đảm bảo tiếp cận một cách bình đẳng các nguồn vốn thông qua cải cách các doanh nghiệp Nhà nước, các ngân hàng thương mại của Nhà nước và luật đất đai có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Thứ ba, tính pháp lý của quá trình phân cấp phải bắt nguồn từ các cấp chính quyền địa phương. Nhu cầu phân cấp cần được phân tích cẩn thận trước khi xác định các sáng kiến về

chính sách. Một quá trình phân cấp quyền hạn về ngân sách và hành chính được áp đặt từ trung tâm chính trị có thể sẽ có nhiều khả năng không gắn với các nguồn tài lực và nhân lực cần thiết để các cấp chính quyền cấp dưới có thể đảm đương tốt các chức năng mới của họ.

Thứ tư, mặc dù đã thực hiện được một vài sáng kiến “phân cấp” trong vài năm qua ở Việt Nam (ví dụ như Cải cách Hành chính, Luật Doanh nghiệp, Nghị định 29 về Dân chủ Cơ sở,...), ý chí chính trị của các cơ quan chính quyền cấp tỉnh/thành trong việc thực hiện các qui chế quốc gia và trong việc phân cấp hơn nữa các chức năng cho các chính quyền cấp quận/huyện và phường/xã có ý nghĩa quyết định rất lớn tới mức độ tác động của các sáng kiến trên đối với quá trình phát triển.

Ví dụ, những sửa đổi trong Luật Ngân sách nhằm tăng cường ảnh hưởng của Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh/thành trong việc phân bổ nguồn lực có thể có tác động nhiều hơn đối với những tỉnh/thành đã có đủ năng lực về hành chính. Với các tỉnh/thành khác, nguồn tài lực hạn chế và chuyên môn thấp của các cấp hành chính địa phương sẽ hạn chế hiệu quả của việc tái phân bổ nguồn lực cho các lĩnh vực kinh tế hay xã hội, và qui trình lập ngân sách bổ sung theo kiểu truyền thống có thể sẽ tiếp tục diễn ra.

Để có thể giải quyết được những thách thức nêu trên và những thách thức khác, lẽ ra Chính phủ cần tiến hành việc sửa đổi Luật Ngân sách đi đôi với việc tăng cường mức độ linh hoạt trong quản lý và tuyển dụng nhân sự, bổ sung thêm kinh phí cho đào tạo và tăng thêm mức độ linh hoạt trong việc quyết định các ưu tiên, và các cơ chế trong thực hiện Nghị định Dân chủ Cơ sở. Những yếu tố này có thể đảm bảo cho đồng đảo quần chúng nhân dân biết về tiềm năng đóng góp của những sửa đổi trong Luật Ngân sách vào việc thay đổi chính sách. Tuy nhiên các cải cách trong những lĩnh vực này vẫn còn chậm.

Một quá trình phân cấp thiếu sự quản lý thoả đáng có thể sẽ làm tăng thêm sự chênh lệch về kinh tế-xã hội hiện nay, và sẽ gây ảnh hưởng đến việc đạt các MDG bởi vì chỉ một số ít tỉnh/thành có đủ những trình độ và năng lực cần bản về quản lý hành chính mới tranh thủ được lợi ích từ các quy trình chính sách mang tính linh hoạt hơn. Với những địa phương thiếu năng lực thực hiện các thí điểm trên cơ sở những nguồn lực thể chế của chính mình, Trung ương cần hỗ trợ họ để đảm bảo sự thống nhất đồng bộ giữa các vùng. Việc xác định các tiêu chí đối nghèo để làm cơ sở cho việc phân bổ các nguồn lực thông qua qui trình ngân sách ở cấp quốc gia là yếu tố quan trọng để đạt được quá trình phát triển cân đối như mong muốn.

# PHỤ LỤC 1:

## Đo lường mức nghèo đói ở Việt Nam

Để đo lường mức nghèo đói ở Việt Nam cần phải đánh giá rất nhiều chỉ số nghèo đói, từ các thước đo dựa trên mức thu nhập đến phương thức tiếp cận theo khái niệm “bản cùng hoá” rộng hơn được UNDP sử dụng trong Chỉ số Nghèo tổng hợp. Trong số các chỉ số nghèo đói dựa trên mức thu nhập hiện nay, việc so sánh tỷ lệ nghèo của Việt Nam được tính theo chuẩn nghèo quốc gia và chuẩn nghèo (về lương thực) được quốc tế công nhận dựa trên mức tiêu thụ calo dường như sẽ rắc rối. Lý do là các phương pháp khác nhau đã được sử dụng để tính toán chuẩn nghèo và phương pháp điều tra cũng khác nhau.

Trong năm 2002, Tổng cục Thống kê chủ trì thực hiện cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS 2002). Đây là cuộc điều tra đầu tiên kết hợp hai loại hình điều tra trước đây là điều tra mức sống Việt Nam và điều tra hộ gia đình đa mục tiêu. Tổng cộng 75.000 hộ gia đình đã được điều tra, và điều này làm cho VHLSS 2002 trở thành một ngân hàng số liệu toàn diện để đánh giá điều kiện sống của người dân Việt Nam nói chung và của những nhóm dân cư nói riêng. Chuẩn nghèo về lương thực được xây dựng dựa trên một nhóm các hàng thực phẩm được coi là cần thiết để đảm bảo đủ dinh dưỡng. Mức trung bình về dinh dưỡng được quốc tế công nhận là 2100 calo/người/ngày. Chuẩn nghèo được xác định bằng cách bổ sung chi tiêu cho các hàng phi thực phẩm trên cơ sở mức tiêu thụ thực tế của những hộ gia đình thuộc nhóm trung bình. Sau đó, các con số ước tính về nghèo đói thu được có thể so sánh được với nhau theo tỉnh, dân tộc, khu vực nông thôn - thành thị và giới.

Theo chuẩn nghèo quốc gia của Bộ LĐTB&XH, hộ gia đình có mức thu nhập trung bình dưới 80.000 đồng/người/tháng được coi là nghèo. Phương pháp Bộ LĐTB&XH áp dụng để tính chuẩn nghèo quốc gia được căn cứ vào mức thu nhập tương đương với một lượng thóc nhất định. Các con số ước tính về mức thu nhập do các sở LĐTB&XH các tỉnh cung cấp. Các tỉnh có thể thay đổi chuẩn nghèo của mình căn cứ vào những yếu tố như giá cả sinh hoạt hay việc phân loại các khu vực thành thị, nông thôn và miền núi, và điều đó gây khó khăn cho việc so sánh giữa các tỉnh với nhau. Hệ thống do Bộ LĐTB&XH thực hiện có một lợi thế quan trọng là nó đòi hỏi sự tham gia nhiều hơn của các hộ gia đình và các trưởng thôn/già bản. Về nguyên tắc, các cuộc họp hội đồng thôn bản được tổ chức nhằm quyết định những hộ gia đình nào được coi là nghèo, trên cơ sở tham khảo ý kiến của các gia đình hàng xóm trong thôn/bản, và các hộ gia đình nghèo này được đưa vào diện hỗ trợ của chương trình mục tiêu quốc gia.

**Bảng 20. So sánh các chuẩn nghèo quốc gia và quốc tế**

12 tỉnh đứng đầu		12 tỉnh đứng đầu		12 tỉnh đứng cuối		12 tỉnh đứng cuối	
Chuẩn nghèo quốc gia		Chuẩn nghèo quốc tế		Chuẩn nghèo quốc gia		Chuẩn nghèo quốc tế	
Bình Dương	3,23	TP. Hồ Chí Minh	2%	Quảng Ngãi	18,39	Ninh Thuận	45%
Hà Nội	4,10	Đà Nẵng	4%	Quảng Bình	18,60	Thanh Hóa	48%
Đà Nẵng	4,23	Hà Nội	5%	Trà Vinh	19,10	Hà Tĩnh	50%
Tiền Giang	4,39	Quảng Ninh	6%	Lào Cai	19,19	Đắc Lắc	55%
TP. Hồ Chí Minh	4,92	Bà Rịa-Vũng Tàu	8%	Gia Lai	19,46	Lào Cai	60%
Long An	5,76	Bình Dương	9%	Quảng Nam	19,54	Cao Bằng	60%
Tây Ninh	6,01	Khánh Hòa	10%	Hà Tĩnh	21,74	Sơn La	63%
Tuyên Quang	6,54	Đồng Nai	10%	Đắc Lắc	22,03	Gia Lai	64%
An Giang	6,70	Hải Phòng	12%	Kon Tum	23,48	Hòa Bình	66%
Vĩnh Long	6,83	Bắc Ninh	12%	Bắc Cạn	26,05	Bắc Cạn	69%
Cần Thơ	6,99	An Giang	15%	Sóc Trăng	27,08	Hà Giang	69%
Hà Tây	7,42	Bình Thuận	16%	Lai Châu	36,93	Lai Châu	77%

Nguồn: TCTK (2003), kết quả sơ bộ của cuộc điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam 2002, Bộ LĐTB&XH

## PHỤ LỤC 2: Cách tính Chỉ số MDG tổng hợp và các chỉ tiêu

Báo cáo MDG 2003 vẫn sử dụng phương pháp tính chỉ số MDG tổng hợp như đã được sử dụng cho Báo cáo MDG 2002. Chỉ số này nhằm so sánh kết quả tổng thể giữa các tỉnh và thành phố trong việc thực hiện các chỉ tiêu đại diện cho 8 MDG. Như đã nêu trong báo cáo năm ngoái, Chỉ số MDG tổng hợp sẽ được tiếp tục hoàn thiện khi có thêm những số liệu và chỉ tiêu mới. Vì vậy, ít ra trong những năm đầu xây dựng, Chỉ số MDG tổng hợp không hoàn toàn có thể dùng để so sánh theo thời gian mà chỉ phục vụ cho năm báo cáo cụ thể. Báo cáo năm nay sử dụng 23 chỉ tiêu đại diện cho 8 mục tiêu MDG. Những chỉ tiêu này được lựa chọn vì chúng phản ánh các MDG (và cả các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam - VDG) và số liệu của những chỉ tiêu này có cho tất cả 61 tỉnh/thành. Báo cáo năm nay vẫn sử dụng một số chỉ tiêu của báo cáo năm ngoái và có bổ sung những chỉ tiêu mới.

Số liệu của hầu hết các chỉ tiêu được tổng hợp từ một số nguồn số liệu chính thức cho năm 2002. Đối với một số chỉ tiêu như: số trường hợp nhiễm HIV trên 100.000 người, hay số doanh nghiệp mới đăng ký trung bình trên 1000 người, những số liệu gần đây hơn đã được sử dụng. Tất cả các số liệu đều được tổng hợp cho từng tỉnh/thành (61 tỉnh/thành) để cho phép xếp hạng và so sánh các tỉnh/thành với nhau.

Tất cả các tỉnh/thành được xếp hạng về từng chỉ tiêu theo kết quả thực hiện chỉ tiêu đó, từ những địa phương đạt kết quả xuất sắc nhất đến những địa phương đạt kết quả kém nhất, và căn cứ vào đó để đánh số các tỉnh/thành từ 1 đến 61. Quy trình này được áp dụng cho tất cả các chỉ tiêu trong từng mục tiêu MDG, và sau đó tính vị trí xếp hạng trung bình của từng tỉnh/thành về tất cả các chỉ tiêu trong từng mục tiêu MDG. Sau khi tính vị trí xếp hạng trung bình của từng tỉnh/thành về từng mục tiêu (trong 8 mục tiêu MDG) thì tiếp tục xác định vị trí xếp hạng cuối cùng của từng tỉnh/thành bằng cách tính giá trị trung bình vị trí xếp hạng của từng tỉnh/thành trong 8 mục tiêu MDG. Bước tiếp theo là chia vị trí xếp hạng trung bình xác định được cho mỗi tỉnh/thành (theo 8 mục tiêu MDG) cho 61 để đưa giá trị của chỉ số xuống khoảng từ 0 đến 1. Cuối cùng, Chỉ số MDG tổng hợp của từng tỉnh/thành được tính bằng cách lấy 1 trừ đi giá trị xếp hạng trung bình (trong khoảng từ 0 đến 1).

Dưới đây là những chỉ tiêu cụ thể được sử dụng cho từng mục tiêu (trong 8 mục tiêu MDG) để tính Chỉ số MDG tổng hợp trong Báo cáo MDG năm nay:

### Mục tiêu 1

- Tỷ lệ nghèo năm 2002
- Tỷ lệ nghèo về lương thực
- Chỉ số khoảng cách về nghèo đói
- Tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em dưới 5 tuổi tính theo cân nặng/tuổi

### Mục tiêu 2

- Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học
- Tỷ lệ biết chữ đối với những người trong độ tuổi từ 15 đến 24

### Mục tiêu 3

- Tỷ lệ trẻ em gái ở các trường tiểu học
- Tỷ lệ trẻ em gái ở các trường trung học
- Tỷ lệ biết chữ ở phụ nữ trên 15 tuổi
- Tỷ lệ đại biểu nữ trong Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh

### Mục tiêu 4

- Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh
- DPT 3
- Tỷ lệ trẻ em dưới 1 tuổi được tiêm phòng đầy đủ

### Mục tiêu 5

- Tỷ lệ phụ nữ sinh đẻ không có sự trợ giúp của cán bộ y tế có trình độ

### Mục tiêu 6

- Số trường hợp HIV trên 100.000 người
- Tỷ lệ bị bệnh sốt rét trên 100.000 người
- Số trường hợp bị lao trên 100.000 người

### Mục tiêu 7

- Tỷ lệ hộ gia đình được tiếp cận với nước sạch
- Tỷ lệ hộ gia đình có nhà vệ sinh phù hợp
- Tỷ lệ hộ gia đình được tiếp cận với các dịch vụ thu gom rác thải

### Mục tiêu 8

- Tỷ lệ đại biểu Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh có trình độ học vấn ít nhất là tốt nghiệp đại học
- Số doanh nghiệp mới đăng ký trung bình trên 1000 người
- Tỷ lệ đại biểu người dân tộc thiểu số trong Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh tương ứng với tỷ lệ dân tộc thiểu số trong dân số

**Bảng 21. Thứ tự xếp hạng các tỉnh/thành về MDG**

Thứ tự	Tỉnh/thành	Chỉ số MDG	Thứ tự	Tỉnh/thành	Chỉ số MDG
1	Hà Nội	0,9011	31	Tây Ninh	0,5179
2	Đà Nẵng	0,8173	32	Cần Thơ	0,5155
3	Hải Phòng	0,7688	33	Bình Thuận	0,5121
4	Hà Tây	0,7348	34	Kiên Giang	0,5002
5	TP. Hồ Chí Minh	0,7345	35	Lâm Đồng	0,4915
6	Hải Dương	0,7157	36	Vĩnh Long	0,4887
7	Thái Bình	0,7018	37	Quảng Bình	0,4809
8	Bắc Ninh	0,6967	38	Quảng Nam	0,4657
9	Hưng Yên	0,6723	39	An Giang	0,4617
10	Nam Định	0,6711	40	Lạng Sơn	0,4532
11	Bình Dương	0,6600	41	Quảng Trị	0,4522
12	Khánh Hòa	0,6481	42	Thanh Hóa	0,4428
13	Quảng Ninh	0,6405	43	Hòa Bình	0,4375
14	Ninh Bình	0,6375	44	Bắc Cạn	0,4245
15	Bà Rịa-Vũng Tàu	0,6320	45	Yên Bái	0,4223
16	Đồng Nai	0,6281	46	Cà Mau	0,4144
17	Vĩnh Phúc	0,6146	47	Quảng Ngãi	0,4133
18	Hà Nam	0,6119	48	Đông Tháp	0,4092
19	Tiền Giang	0,6112	49	Bạc Liêu	0,4020
20	Long An	0,6100	50	Đắc Lắc	0,3632
21	Bình Định	0,5944	51	Lào Cai	0,3514
22	Thái Nguyên	0,5791	52	Ninh Thuận	0,3494
23	Thừa Thiên-Huế	0,5756	53	Bình Phước	0,3484
24	Hà Tĩnh	0,5628	54	Sóc Trăng	0,3436
25	Bến Tre	0,5567	55	Trà Vinh	0,3386
26	Bắc Giang	0,5512	56	Kon Tum	0,3111
27	Phú Thọ	0,5499	57	Gia Lai	0,2920
28	Nghệ An	0,5441	58	Hà Giang	0,2813
29	Tuyên Quang	0,5299	59	Sơn La	0,2587
30	Phú Yên	0,5256	60	Cao Bằng	0,2558
			61	Lai Châu	0,2039

**Bảng 22. Đặc điểm của 12 tỉnh đứng cuối trong bảng xếp hạng về chỉ số MDG**

Vị trí xếp hạng MDG	Tỉnh	Tỷ lệ dân cư nông thôn (%) - 2002	Tỷ lệ đồng bào dân tộc thiểu số (%) - 2002	Khoảng cách tới các thành phố lớn (km)
50	Đắc Lắc	79,21	29,49	355*
51	Lào Cai	82,30	66,74	354
52	Ninh Thuận	71,53	21,49	334*
53	Bình Phước	84,38	18,05	104*
54	Sóc Trăng	81,14	28,88	230*
55	Trà Vinh	86,30	30,19	198*
56	Kon Tum	66,89	53,60	589*
57	Gia Lai	74,53	43,56	541*
58	Hà Giang	89,23	86,83	319
59	Sơn La	88,40	82,56	339
60	Cao Bằng	86,34	95,29	281
61	Lai Châu	87,46	82,65	522

Ghi chú: \*Khoảng cách tới TP. HCMC, còn lại là khoảng cách tới Hà Nội  
 Nguồn: TCTK 2002, Tổng điều tra dân số năm 1999

## Tài liệu tham khảo

- Bramley, Samantha (2001), "Maternal Mortality Reporting in Vietnam: Looking Behind the Statistics", Hà Nội: Save the Children/US.
- Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em (2002), "Các chỉ số về trẻ em ở Việt Nam 2001", Hà Nội.
- Dapice, D. (2003), "Success Story or Weird Dualism? A SWOT Analysis", Báo cáo đặc biệt được xây dựng phục vụ Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng.
- Department for International Development, DFID (2002), "Localising MDGs for Poverty Reduction in Viet Nam: Providing quality basic education for all. Strategies for achieving the Vietnam Development Goals", Nhóm Công tác về Nghèo đói, Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (1994), "Điều tra mức sống Việt Nam 1992/1993", với sự hỗ trợ của Thụy Điển, Ngân hàng Thế giới và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (1995), "Điều tra dân số giữa kỳ ở Việt Nam 1994: Những phát hiện chính", Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (1999a), "Điều tra mức sống Việt Nam 1997/1998", với sự hỗ trợ của Thụy Điển, Ngân hàng Thế giới và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc. Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (1999b), Điều tra dân số. Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (2003), Số liệu sơ bộ của cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam 2002
- Tổng cục Thống kê (2003b), Điều tra dân số và sức khỏe Việt Nam. Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê và UNICEF (2002), Điều tra MICS. Hà Nội.
- Chính phủ Việt Nam (2002), Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo 2001-2010, Hà Nội.
- Ha, Pham Bich, Vu, Nguyen Anh, Huong, Nguyen Thi, Xuan, Truong Thi, Marsh, David R. (2003), "Why Minority Women Do Not Practice Optimal Maternal, Newborn, and Child Health Behaviors in Quang Tri Province, Viet Nam: A Baseline Behavioral Determinants Study (Draft 6)", Save the Children Federation, US, Hà Nội.
- Bộ Giáo dục và Đào tạo (2003), "Kế hoạch Hành động Quốc gia về Giáo dục cho tất cả mọi người 2003-2015", Hà Nội.
- Bộ Y tế (2001), "Niên giám Chăm sóc bà mẹ và trẻ em - Kế hoạch hoá gia đình 2001", Hà Nội.
- Bộ Y tế (2002), Báo cáo sức khỏe Việt Nam. Hà Nội: Nhà xuất bản Y học.
- Bộ Y tế (2002b), Kết quả nghiên cứu về tình hình tử vong ở bà mẹ tại Việt Nam năm 2000-2003. Hà Nội.
- Bộ Y tế (2002c), Bài trình bày của Bộ Y tế tại Hội thảo thứ hai về Hệ thống theo dõi tử vong ở bà mẹ và trẻ em tại các cơ sở y tế công cộng, 2 - 5 tháng 12 năm 2002 tại Bắc Kinh, Trung Quốc.
- Bộ Y tế (2003a), Kế hoạch quốc gia về An toàn bà mẹ 2003 - 2010. Bản thảo thứ 6.
- Bộ Y tế (2003b), Điều tra sức khỏe Việt Nam. Hà Nội.
- Bộ Y tế (2003c), "Các tiêu chuẩn và hướng dẫn quốc gia về các dịch vụ chăm sóc sức khỏe sinh sản", Hà Nội.
- Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Số liệu thống kê về lao động (2002), Tình hình việc làm ở Việt Nam 2002, Hà Nội.
- Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2003), Số liệu thống kê về lao động - Tình hình việc làm ở Việt Nam từ 1996 đến 2002.
- Ủy ban Quốc gia vì sự Tiến bộ của Phụ nữ Việt Nam (2002), "Số liệu thống kê về phụ nữ", Hà Nội.
- Ủy ban Dân tộc (2003). "Tiếng nói thầm lặng: Đánh giá chất lượng các chính sách của Nhà nước về chăm sóc sức khỏe và giáo dục liên quan tới phụ nữ và trẻ em các dân tộc thiểu số". Hà Nội.
- Cục Môi trường (2002), Báo cáo tình trạng môi trường. Hà Nội



Hội đồng Dân số (2000), “Phân tích tình hình dịch vụ sức khoẻ sinh sản trong khu vực Nhà nước ở Việt Nam”, Hà Nội: Hội đồng Dân số.

RaFH/Sứ quán Niu-di-lân (2001), “Domestic Violence Against Women and Attitudes, Practices, of Health Workers. Case Studies in Hanoi and Ninh Binh Provinces”. Hà Nội.

Nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2003), “Kế hoạch Quốc gia về Giáo dục cho tất cả mọi người 2003 - 2015”, Hà Nội.

UNDP và FAO (2002). Gender differences in the transitional economy of Vietnam, Hà Nội.

UNDP (2002b), Overview of Official Development Assistance, Hà Nội.

UNDP (2003a), “Community Contributions in Rural Infrastructure: Ownership or burden for the poor?” Mimeo

UNDP (2003b), “Budget Allocations for the HEPR-JC and 135 Programmes. Findings and Recommendations”, Mimeo.

UNDP (2003c), Human Development Report, New York

UNDP (2003d), Making Global Trade Work for the People, New York.

UNDP (2003e), UNDP’s Statement to the WTO Ministerial Summit in Cancun, tháng 9 năm 2003.

UNICEF (2002), The State of the World’s Children. New York

UNICEF (2003a), “Draft Situation Analysis of Children with Disabilities”, Hà Nội.

UNICEF (2003b), “Towards a Region Fit for Children” an atlas prepared for the Sixth East Asia and Pacific Ministerial Consultation, Bangkok

United Nations Country Team (2002), Gender Briefing Kit, Hà Nội.

United Nations Country Team (2002), Bringing the MDGs Closer to the People, Hà Nội

Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam/Trung tâm Nghiên cứu phát triển thị trường (2001), “Bạo lực trong gia đình đối với phụ nữ ở Việt Nam: Những kết quả nghiên cứu ở các tỉnh Thái Bình, Lạng Sơn và Tiền Giang”, Hà Nội.

VAPHC (2003) Development of an Appropriate Model for SBT in Safe Motherhood for TBAs and Courses Commenced (Gia Lai and Quang Ngai). *Milestone Report 72*.

VU.QN (2003) Public Finance and Education (Background paper for National Human Development Report 2003”.

World Bank (2002a), “Localising MDGs for Poverty Reduction in Viet Nam: Reducing Vulnerability and Providing Social Protection. Strategies for Achieving the Viet Nam Development Goals”, Nhóm Công tác về Nghèo đói, Hà Nội.

World Bank (2002b), “Ethnic Minority Development in Vietnam: A Socioeconomic Perspective”. Baulch, Bob, Truong Thi Kim Chuyen, Haughton, Dominique, and Dominique Haughton. Hà Nội.

World Health Organization (2003), Health and Ethnic Minorities in Viet Nam. *Technical Series No.1*.

World Health Organization (1999), “Abortion in Viet Nam: An assessment of policy, programme and research issues”, Geneva, WHO.

# Các mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDG) trực tiếp dựa trên các MDG

Các VDG trực tiếp dựa trên các MDG	Mức độ ban đầu	Mức độ hiện nay
<b>1. Giảm tỷ lệ hộ nghèo đói</b>		
Chỉ tiêu 1. Giảm 40% tỷ lệ dân sống dưới chuẩn nghèo quốc tế trong giai đoạn 2001 - 2010	>60% (1990)	29% (2002)
Chỉ tiêu 2. Giảm 75% tỷ lệ dân sống dưới chuẩn nghèo về lương thực của quốc tế vào năm 2010	>30% (1990)	11% (2002)
<b>2. Phổ cập giáo dục và nâng cao chất lượng giáo dục</b>		
Chỉ tiêu 1. Tăng tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học lên tới 97% vào năm 2005 và tới 99% vào năm 2010	86% (1990)	92% (2001)
Chỉ tiêu 2. Tăng tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc trung học cơ sở lên tới 80% vào năm 2005 và tới 90% vào năm 2010	30% (1993)	67% (2001)
Chỉ tiêu 3. Xoá bỏ chênh lệch về giới ở bậc giáo dục tiểu học (tỷ lệ trẻ em gái so với trẻ em trai ở bậc tiểu học) và trung học cơ sở (tỷ lệ trẻ em gái so với trẻ em trai ở bậc trung học cơ sở) vào năm 2005 và chênh lệch của các dân tộc thiểu số vào năm 2010	99% (1993) 86.1% (1993) Không có số liệu	99% (2001) 93% (1998) Không có số liệu
Chỉ tiêu 4. Tăng tỷ lệ biết chữ ở phụ nữ dưới 40 tuổi lên tới 95% vào năm 2005 và tới 100% vào năm 2010	92,2% (1993)	94.3% (2002)
Chỉ tiêu 5. Nâng cao chất lượng giáo dục và tăng số giờ học trên lớp cả ngày ở cấp tiểu học (chỉ tiêu cụ thể phụ thuộc vào kinh phí) vào năm 2010	Không có số liệu	Không có số liệu
<b>3. Đảm bảo bình đẳng giới và nâng cao vị thế, năng lực cho phụ nữ</b>		
Chỉ tiêu 1. Tăng số đại biểu phụ nữ trong các cơ quan dân cử tất cả các cấp (đại biểu nữ trong Quốc hội)	18% (1992)	27% (2002)
Chỉ tiêu 2. Tăng thêm 3 - 5% số phụ nữ tham gia trong các cơ quan và các ngành (kể cả các Bộ, các cơ quan Trung ương và các doanh nghiệp) ở tất cả các cấp trong 10 năm tới	Không có số liệu	Không có số liệu
Chỉ tiêu 3. Thực hiện quy định ghi tên của cả chồng và vợ trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vào năm 2005		2,5% (2002)
Chỉ tiêu 4. Giảm mức độ dễ bị tổn thương của phụ nữ trước các hành vi bạo hành trong gia đình	Không có số liệu	Không có số liệu
<b>4. Giảm tỷ lệ tử vong và suy dinh dưỡng ở trẻ em và tỷ lệ sinh</b>		
Chỉ tiêu 1. Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh xuống còn 30/1000 ca sinh sống vào năm 2005 và còn 25/1000 ca sinh sống vào năm 2010 và với tốc độ nhanh hơn ở những vùng khó khăn	44 (1990)	31 (2002)
Chỉ tiêu 2. Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi xuống còn 36/1000 ca sinh sống vào năm 2005 và còn 32/1000 ca sinh sống vào năm 2010	58 (1990)	38 (2002)
Chỉ tiêu 3. Giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em dưới 5 tuổi xuống còn 25% vào năm 2005 và còn 20% vào năm 2010	50% (1990)	30% (2002)
<b>5. Tăng cường sức khoẻ bà mẹ</b>		
Chỉ tiêu 1. Giảm tỷ lệ tử vong ở các bà mẹ xuống còn 80/100.000 ca sinh sống vào năm 2005 và còn 70/100.000 ca sinh sống vào năm 2010, trong đó đặc biệt chú ý tới các vùng khó khăn	249 (1990)	165 (2002)
<b>6. Giảm tỷ lệ nhiễm HIV/AIDS và thanh toán các bệnh chủ yếu khác</b>		
Chỉ tiêu 1. Giảm tốc độ tăng lây nhiễm HIV/AIDS vào năm 2005 và giảm một nửa mức độ tăng vào năm 2010 (Số trường hợp nhiễm HIV được báo cáo)	1 (1990)	70.000 (2003)
<b>7. Đảm bảo bền vững về môi trường</b>		
Chỉ tiêu 1. Tăng diện tích che phủ của rừng (từ 33% năm 1999) lên tới 43% vào năm 2010	27% (1990)	35,8% (2000)
Chỉ tiêu 2. Đảm bảo cho 60% dân cư nông thôn và 80% dân cư thành thị được tiếp cận với nước sạch vào năm 2005 và 85% dân cư nông thôn được tiếp cận vào năm 2010.	48% (1990)	56% (2002)
Chỉ tiêu 3. Đảm bảo không còn những khu nhà ổ chuột hay nhà tạm ở tất cả các thị trấn và thành phố vào năm 2010 (Tỷ lệ hộ sống trong các ngôi nhà tạm - kể cả các hộ ở nông thôn)	36,5% (1993)	23,6% (2002)
Chỉ tiêu 4. Đảm bảo xử lý toàn bộ nước thải ở các thị trấn và thành phố vào năm 2010		
Chỉ tiêu 5. Đảm bảo thu gom và xử lý an toàn toàn bộ rác thải ở các thị trấn và thành phố vào năm 2010 (Tỷ lệ tiếp cận với dịch vụ thu gom rác thải)	59% (1999)	15% (2002)
Chỉ tiêu 6. Mức ô nhiễm không khí và nước được giới hạn trong phạm vi tiêu chuẩn quốc gia vào năm 2005 (Tỷ lệ các trạm theo dõi chất lượng nước và không khí báo cáo kết quả cải thiện hơn so với tình hình ban đầu vào năm 1995)		64% (2001)

## Các mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDG) không trực tiếp dựa trên các MDG

Các VDG không trực tiếp dựa trên các MDG	Mức độ ban đầu	Mức độ hiện nay
<p><b>8. Giảm mức độ dễ bị tổn thương</b></p> <p>Chỉ tiêu 1. Tăng mức thu nhập bình quân của 20% số dân có mức chi tiêu thấp nhất lên tới 140% so với mức của năm 2000 vào năm 2005 và tới 190% so với mức của năm 2000 vào năm 2010 (Tăng mức chi tiêu bình quân đầu người của 20% hộ nghèo nhất) (Mức chi tiêu bình quân đầu người theo tỷ lệ so với chuẩn nghèo)</p> <p>Chỉ tiêu 2. Giảm một nửa tỷ lệ người nghèo bị tái nghèo do thiên tai và các rủi ro khác vào năm 2010 (Số người cần cứu trợ khẩn cấp hàng năm do thiên tai)</p>	<p>28,7% (1993-1998) 167% (1993)</p> <p>Không có số liệu</p>	<p>8,9% (1998-2002) 168,5% (1998)</p> <p>1 triệu (2002)</p>
<p><b>9. Tăng cường công tác quản trị phục vụ xoá đói giảm nghèo</b></p> <p>Chỉ tiêu 1. Thực hiện tốt quy chế dân chủ cơ sở</p> <p>Chỉ tiêu 2. Đảm bảo tính minh bạch về ngân sách</p> <p>Chỉ tiêu 3. Thực hiện chương trình cải cách luật pháp</p>	<p>Nhiều hoạt động cải cách luật pháp và thể chế quan trọng (a)</p>	
<p><b>10. Giảm bất bình đẳng về dân tộc</b></p> <p>Chỉ tiêu 1. Bảo tồn và phát triển khả năng đọc và viết các ngôn ngữ dân tộc thiểu số (Khoảng tỷ lệ nhập học ở bậc tiểu học của các dân tộc thiểu số) (Tỷ lệ người dân tộc thiểu số biết chữ trong độ tuổi từ 15 đến 24)</p> <p>Chỉ tiêu 2. Đảm bảo cấp quyền sử dụng đất cho các cá nhân và tập thể ở các vùng núi và vùng dân tộc thiểu số (Tỷ lệ hộ gia đình dân tộc thiểu số có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ghi tên của cả chồng và vợ)</p> <p>Chỉ tiêu 3. Tăng tỷ lệ cán bộ người dân tộc thiểu số trong các cơ quan chính quyền các cấp (Tỷ lệ đại biểu người dân tộc thiểu số trong Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh so với tỷ lệ dân số của các dân tộc) (Tỷ lệ nghèo của các dân tộc thiểu số) (Tỷ lệ nghèo về lương thực của các dân tộc thiểu số)</p>	<p>41,5% (H'mông) 74,4% (1993)</p> <p>Không có số liệu</p> <p>75% (1998) 41% (1998)</p>	<p>94,9% (Tày) 84,1% (2002)</p> <p>1,2% (2002)</p> <p>70% (2002) 41% (2002)</p>
<p><b>11. Đảm bảo phát triển cơ sở hạ tầng theo hướng hỗ trợ người nghèo</b></p> <p>Chỉ tiêu 1. Xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng cơ bản cho 80% xã nghèo vào năm 2005 và 100% vào năm 2010 (Các xã được xác định trong Chương trình 135) (Các xã được xác định trong Chương trình Quốc gia về Xoá đói Giảm nghèo) (Các xã nghèo ven biển mới được xác định)</p> <p>Chỉ tiêu 2. Mở rộng mạng lưới điện quốc gia tới 900 trung tâm xã nghèo vào năm 2005</p>	<p>Hỗ trợ được 2362 xã nghèo 800 trong tổng số 987 xã nghèo 99 xã nghèo ven biển mới được xác định (2003)</p>	

*Nguồn:* Các tổ chức Liên Hợp Quốc tại Việt Nam 2003

Các nguồn tư liệu của Chính phủ Việt Nam

*Ghi chú:* Trên đây là bảng tóm tắt các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (VDG). Các mục tiêu này được trình bày đầy đủ hơn trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo. Các báo cáo về VDG giới thiệu nhiều chỉ tiêu và chỉ số hơn.

(a) Luật Tổ chức và Hoạt động của Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân sửa đổi được trình lên Quốc hội năm 2003. Các văn bản liên quan tới ngân sách quốc gia được công bố từ năm 2000 đến nay.

Chiến lược Phát triển Hệ thống luật pháp được trình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2003.

## Các từ viết tắt chính

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ADF	Cơ quan Phát triển Pháp
AIDS	Hội chứng suy giảm miễn dịch mắc phải
CPRGS	Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo
CEM	Ủy ban Dân tộc thiểu số
DFID	Cơ quan Phát triển Quốc tế (Vương quốc Anh)
ECCE	Chăm sóc và giáo dục mầm non
EFA	Kế hoạch Hành động về Giáo dục cho tất cả mọi người
FDI	Đầu tư trực tiếp của nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GSO	Tổng cục Thống kê
GSP	Hệ thống xác định ưu tiên chung
GoVN	Chính phủ Việt Nam
HEPR	Chương trình Quốc gia về Xoá đói Giảm nghèo
JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
ICT	Công nghệ thông tin và truyền thông
IDU	Người tiêm chích ma tuý
IMR	Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh
LUC	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
MCH-FP	Vụ Chăm sóc bà mẹ và trẻ em - Kế hoạch hoá gia đình
MDGs	Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ
MoH	Bộ Y tế
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
MOET	Bộ Giáo dục và Đào tạo
MMR	Tỷ lệ tử vong ở các bà mẹ
NCFWF	Ủy ban Quốc gia vì sự Tiến bộ của Phụ nữ Việt Nam
NEA	Cục Môi trường
NMR	Tỷ lệ tử vong ngay sau sinh
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
PIP	Chương trình đầu tư công cộng
RWSS	Cấp nước và vệ sinh môi trường nông thôn
SOE	Doanh nghiệp Nhà nước
SPB	Ngân hàng chính sách xã hội
SW	Những người hành nghề mại dâm
TB	Bệnh lao
TBA	Những người hộ sinh theo phương pháp truyền thống
U5MR	Tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
UNGASS	Phiên họp đặc biệt của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc
VDGs	Các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam
VDHS	Điều tra dân số và sức khoẻ Việt Nam
VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
VWU	Hội liên hiệp Phụ nữ Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WHO	Tổ chức Y tế Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

*Các tên gọi và cách trình bày tư liệu trên tất cả các bản đồ trong Báo cáo này không hàm ý thể hiện bất cứ quan điểm nào của Ban thư ký Liên Hợp Quốc hay của UNDP về tư cách pháp lý của bất kỳ quốc gia, lãnh thổ, thành phố, khu vực nào hoặc của các nhà chức trách ở những nơi đó hoặc về việc xác định biên giới, ranh giới của chúng.*

**Thiết kế mỹ thuật:**  
Đặng Hữu Cự

**Ảnh:**  
Hoàng Tuấn Dũng  
Nguyễn Văn Thành



Văn phòng Điều phối viên Thường trú Liên Hợp Quốc  
25-29 Phan Bội Châu  
Hà Nội - Việt Nam  
Tel: (84 4) 942 1495  
Fax: (84 4) 942 2267  
Email: [registry@undp.org.vn](mailto:registry@undp.org.vn)  
[www.un.org.vn](http://www.un.org.vn)