

Nghiên cứu phạm vi lồng ghép nghèo  
và bền vững trong lập kế hoạch phát triển quốc gia

# **BÁO CÁO QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM**

Vũ Xuân Nguyệt Hồng

Đặng Thị Thu Hoài

© **UNDP Viet Nam, 2015**

Ảnh bìa: UNDP Viet Nam/Shutterstock

Trình bày: UNDP Viet Nam, Phan Hương Giang

## Nội dung

Giới thiệu	1
1 Tương tác giữa nghèo và môi trường	4
1.1 Tổng quan về nghèo	4
1.1.1 Xu hướng nghèo theo thu nhập cấp quốc gia và vùng	4
1.1.2 Nghèo đa chiều	5
1.1.3 Thách thức đối với giảm nghèo	6
1.2 Vốn tài nguyên/ dịch vụ sinh thái và giảm nghèo	6
1.2.1 Tài nguyên rừng	6
1.2.2 Nông nghiệp / Đất đai (gồm cả chăn nuôi)	8
1.2.3 Nước mặt và nước ngầm	9
1.2.4 Thủy sản – Thủy và hải sản	10
1.2.5 Ngành khai khoáng	11
1.2.6 Những thách thức chính	13
2 Khung chính sách	13
2.1 Các luật lệ, chính sách, chiến lược và kế hoạch hiện hành	13
2.1.1 Các luật lệ, chính sách, chiến lược và kế hoạch có lồng ghép	13
2.1.2 Chính sách giảm nghèo/phát triển xã hội	14
2.1.3 Kinh tế xanh	16
2.1.4 Khu vực tư nhân	17
2.1.5 Chính sách tài khóa	18
2.2 Những hạn chế và thách thức	18
3 Quá trình lập và thực hiện kế hoạch phát triển cấp quốc gia	19
3.1 Tổng quan về qui trình lập và thực hiện kế hoạch/chính sách phát triển	19
3.2 Phối hợp và xác định tầm nhìn	23
3.3 Đánh giá – Công cụ và phương pháp	24
3.4 Soạn thảo và xây dựng kế hoạch/chính sách	26
3.5 Phê duyệt và thông qua	28
3.6 Tài chính và ngân sách	29
3.7 Thực hiện	32
3.8 Giám sát và đánh giá (M&E)	33
4 Những cơ hội và hành động tiếp theo	35
<a href="#">Tài liệu tham khảo</a>	<a href="#">42</a>
Phụ lục	40

# Danh mục chữ viết tắt

ADB	Ngân hàng phát triển châu Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
AusAid	Cơ quan hỗ trợ phát triển Úc
CGE	Mô hình cân bằng tổng thể khả tính
CIDA	Cơ quan hỗ trợ phát triển Quốc tế Canada
CIFOR	Trung tâm nghiên cứu lâm nghiệp Quốc tế
CIT	Thuế thu nhập doanh nghiệp
CODE	Trung tâm phát triển và kinh tế
CPC	Hội đồng nhân dân xã
CPRGS	Chiến lược tổng thể về tăng trưởng và giảm nghèo
DFAT	Bộ ngoại giao và thương mại Anh
DOF	Sở tài chính
DPC	Hội đồng nhân dân huyện
DPI	Sở kế hoạch và đầu tư
EIA	Đánh giá tác động môi trường
EITI	Sáng kiến minh bạch về công nghiệp khai khoáng
FAO	Cơ quan lương thực và nông nghiệp liên hợp quốc
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDI	Chỉ số phát triển giới
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GHG	Khí nhà kính
GINI	Hệ số bất bình đẳng
GIZ	Cơ quan hợp tác phát triển Đức
GSO	Tổng cục thống kê
HDI	Chỉ số phát triển con người
IEA	Cơ quan năng lượng quốc tế
ILO	Tổ chức lao động quốc tế
ISPONRE	Viện chính sách và chiến lược tài nguyên và môi trường
JICA	Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật bản
M&E	Giám sát và đánh giá
MARD	Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn
MOF	Bộ Tài chính
MOIT	Bộ công thương
MOLISA	Bộ Lao động, thương binh xã hội
MPI	Bộ Kế hoạch và đầu tư
NA	Quốc hội
NGGAP	Kế hoạch hành động tăng trưởng xanh quốc gia
NGGS	Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh
NGOs	Tổ chức phi chính phủ
NTFP	Sản phẩm rừng phi gỗ
NTP	Chương trình mục tiêu quốc gia
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
PEP	Dự án về giảm nghèo - môi trường
PFES	Chi trả cho dịch vụ môi trường rừng
PPC	Ủy ban nhân dân tỉnh
PPP	Sức mua tương đương
RIA	Đánh giá tác động luật pháp
SEA	Đánh giá tác động môi trường chiến lược
SEDP	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội
SEDS	Chiến lược phát triển kinh tế xã hội
SEEA	Hệ thống hạch toán môi trường và kinh tế
SMEs	Doanh nghiệp nhỏ và vừa
SNA	Hệ thống tài khoản quốc gia

SOE	Doanh nghiệp nhà nước
TCVN	Hệ thống tiêu chuẩn Việt Nam
TPP	Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương
UNDP	Chương trình phát triển Liên hợp quốc
VASEP	Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam
VBCSD	Hội đồng doanh nghiệp vì sự phát triển bền vững Việt Nam
VCCI	Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam
VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
WB	Ngân hàng thế giới
EU	Liên minh châu Âu
FTA	Hiệp định thương mại tự do
WAVES	Hạch toán phúc lợi và định giá dịch vụ hệ sinh thái



## Danh mục các hình

Hình 1: Xu hướng tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội của Việt Nam giai đoạn 2005-2013 .....	1
Hình 2: Cường độ CO2 của các nước ASEAN và một số nước châu Á giai đoạn 2005-2012.....	2
Hình 3: Tiêu dùng năng lượng cơ bản tổng hợp trên một Đô la.....	2
Hình 4- Tỷ lệ người nghèo của Việt Nam tính theo các chuẩn nghèo khác nhau .....	4
Hình 5. Biến động về diện tích và độ che phủ rừng giai đoạn 1943-2013 .....	7
Hình 6: Năng suất ngành nông nghiệp của một số nước châu Á giai đoạn 2006-2013.....	9
Hình 7: Sử dụng nguồn nước theo lĩnh vực .....	10
Hình 8: Kết quả sản lượng và xuất khẩu thủy sản trong giai đoạn 2000-2014 .....	11
Hình 9: Xu hướng khai thác khoáng sản giai đoạn 2005 – 2013 .....	12
Hình 10: Xu hướng dòng tài chính cho phát triển của Việt Nam thời kì 2006-2012.....	29
Hình 11: Xu hướng luồng vốn ODA vào Việt Nam giai đoạn 2007-2012 .....	30

## Danh mục các bảng biểu

Bảng 1 Tỷ lệ nghèo ở Việt Nam tính theo chuẩn nghèo tiêu dùng của GSO-WB, % .....	4
Bảng 2: Tỷ lệ người nghèo đa chiều của Việt Nam, % .....	5
Bảng 3. Mối liên hệ giữa độ che phủ rừng và nghèo: Bằng chứng nghèo và vùng có nhiều rừng.....	7
Bảng 4: Xu hướng chi ngân sách cho bảo vệ môi trường (2007-2014).....	31

## Danh mục các sơ đồ

Sơ đồ 1: Tổng hợp quá trình lập kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội.....	20
Sơ đồ 2: Quy trình lập kế hoạch quốc gia của Việt Nam .....	26

## Danh mục các hộp

Hộp 1: Nội dung Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2016-2020.....	27
Hộp 2: Danh mục các chương trình và quỹ hỗ trợ tài chính cho giảm nghèo và bảo vệ môi trường trong thời kì 2011-2015.....	31

## Lời cảm ơn

Nhóm nghiên cứu xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ, hướng dẫn tận tình và những đóng góp ý kiến xác đáng từ các chuyên gia của UNDP, gồm Camille Bann và Richard Marshall. Báo cáo này sẽ không thể hoàn thành nếu thiếu sự hỗ trợ, chia sẻ thông tin từ các đồng nghiệp đến từ các cơ quan: Viện Nghiên cứu Quản lí Kinh tế Trung ương, Tổng cục Thống kê (Bộ Kế hoạch và đầu tư), Viện Chiến lược và Chính sách Tài nguyên và môi trường (Bộ Tài nguyên và môi trường), Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Mặc dù đã hết sức cố gắng, nhưng do hạn chế về thời gian và nguồn lực, chắc chắn Báo cáo này không thể tránh sai sót. Tất cả những nhận định và kết quả trong Báo cáo không nhất thiết phản ánh quan điểm của UNDP hay của cơ quan mà nhóm nghiên cứu đang làm việc. Nhóm nghiên cứu xin chịu hoàn toàn trách nhiệm về những sai sót và hạn chế của Báo cáo này.

## Tóm tắt tổng quan

### Tương tác giữa nghèo đói và môi trường ở Việt Nam

1. Việt Nam đã đạt thành tựu ấn tượng về giảm nghèo trong 3 thập kỉ qua. Dù tính theo chuẩn nghèo nào thì kết quả cũng cho thấy tỷ lệ người nghèo cả nước liên tục giảm, giảm tới một nửa trong giai đoạn 2002-2008 (từ 28,9% xuống 14,5%) và tiếp đó tiếp tục giảm từ mức 20,7% năm 2010 xuống còn 17,2% năm 2012 (theo cách tính chuẩn nghèo của Tổng cục thống kê và Ngân hàng thế giới). Cùng với giảm nghèo về thu nhập, Việt Nam cũng đạt tiến bộ đáng ghi nhận trong giảm nghèo theo tiêu chí phi thu nhập, gồm tiêu chí về y tế, giáo dục, khả năng tiếp cận hạ tầng và tài sản lâu bền. Tỷ lệ nhập học cấp tiểu học (theo đúng độ tuổi) tăng lên mức 98,6% năm 2014. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở cấp trung học trong giai đoạn 1993-2014 tăng hết sức ấn tượng, từ mức 30% năm 1993 lên tới hơn 90,4% năm 2014 đối với cấp trung học cơ sở và từ khoảng 6-8% năm 1993 lên 70% năm 2014 đối với cấp trung học phổ thông.
2. Tuy nhiên, kết quả về giảm nghèo đã phải trả giá đáng kể về môi trường. Quá trình chuyển dịch nền kinh tế từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ có đóng góp vào giảm nghèo ở Việt Nam, song đã dẫn tới sự suy giảm chất lượng môi trường đáng kể. Tài nguyên thiên nhiên đã bị khai thác theo cách thiếu bền vững. Ví dụ, hầu hết nguồn lợi hải sản ven bờ đã bị khai thác quá mức và hiệu quả đánh bắt liên tục suy giảm, ảnh hưởng tới đời sống của cộng đồng dân cư sống ven bờ vốn có nguồn thu nhập chủ yếu từ đánh bắt hải sản. Đất nông nghiệp đang phải đối mặt với hiện tượng suy giảm chất đất, và chịu tác động của biến đổi khí hậu với những hiện tượng cực đoan (hạn hán, lụt lội).
3. Giảm nghèo ở Việt Nam thời gian qua chủ yếu do quá trình tăng cường khai thác tài nguyên thiên nhiên nhưng với hiệu quả sử dụng tài nguyên thấp. Phần lớn người nghèo đều phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp, với sản lượng tăng lên trong khi chất lượng vẫn thấp và kém cạnh tranh. Nhìn chung, năng suất nông nghiệp của Việt Nam có cải thiện nhưng còn thấp hơn nhiều nước trong khu vực như Trung Quốc, Thái Lan, Indonesia hay Campuchia. Các hộ gia đình ở nông thôn vẫn chủ yếu sử dụng công nghệ thấp để sản xuất nông nghiệp. Nguyên nhân chủ yếu là do sự manh mún đất nông nghiệp, sự rời rạc của chuỗi giá trị và thiếu sự gắn kết giữa những bên liên quan trong sản xuất nông nghiệp.
4. Tỷ lệ người cận nghèo ở Việt Nam còn cao. Nghiên cứu của Valerie và cộng sự (2013) cho thấy tỷ số dân cư dễ bị tổn thương với nghèo đói ở mức 1,7 của cả nước và 2,1 ở vùng đô thị trong thời kì 2004-2008. Điều này có nghĩa là tỷ lệ dân được coi là nghèo ít nhất trong một năm (vào năm 2004, hay 2006, hay 2008) cao hơn 1,7 lần tỷ lệ nghèo trung bình của cả nước trong suốt 3 năm. Tình trạng này là do các cú sốc khác nhau, trong đó có các cú sốc về sức khỏe, về thời tiết ngày một tăng và phổ biến dẫn đến những cú sốc về thu nhập khác. Điều này làm cho những nhóm người dễ bị tổn thương dễ bị rơi lại vào tình trạng nghèo chỉ sau một cú sốc bất ngờ hay do những tác động khác.
5. Mối quan hệ giữa nghèo đói và môi trường ở Việt Nam cho thấy nguy cơ về sự thiếu bền vững. Đời sống của phần lớn người nghèo phụ thuộc rất nhiều vào nguồn tài nguyên thiên nhiên và dịch vụ sinh thái. Việc khai thác tài nguyên thiếu bền vững hiện nay sẽ làm cho người nghèo và cận nghèo trở nên dễ bị tổn thương hơn trong tương lai. Hơn nữa, trong khi người cận nghèo rất dễ bị tổn thương trước các cú sốc do thời tiết thì những tổn phí môi trường hiện tại do tăng trưởng kinh tế sẽ làm cho họ càng dễ bị trở thành nghèo trong tương lai.
6. Vòng luẩn quẩn của nghèo đói và suy giảm môi trường sẽ trở nên trầm trọng hơn trong tương lai nếu thời điểm này không tiến hành ngay *sự can thiệp chính sách* để bảo đảm sự bền vững. Như đã nêu, trong thập kỉ qua, kết quả giảm nghèo đã đi kèm với suy giảm môi trường và tài nguyên thiên nhiên. Sự suy giảm này sẽ làm cho người dân rất dễ trở thành nghèo. Và, để thoát nghèo họ lại cố gắng khai

thác tiếp nguồn tài nguyên thiên nhiên với cách kém hiệu quả và thiếu bền vững. Cuối cùng, điều này rõ ràng làm cho tài nguyên và môi trường lại tiếp tục bị hủy hoại. Vòng luẩn quẩn này cần phải được phá vỡ bằng can thiệp chính sách bền vững, theo đó sẽ đồng thời cải thiện đời sống người nghèo và vẫn bảo vệ được môi trường sinh thái.

7. *Lồng ghép nghèo và môi trường trong lập kế hoạch phát triển* là cách tiếp cận tốt cho phép xây dựng chính sách bền vững một cách hiệu quả. Cách tiếp cận này bảo đảm việc xóa nghèo và bền vững môi trường đạt được song hành với quá trình tăng trưởng kinh tế (UNDP & UNEP, 2013). Cách tiếp cận này đòi hỏi quản lý nhà nước hiệu quả, sự phối hợp chính sách và thống nhất giữa các cơ quan chính phủ và các bên liên quan để thực sự hiểu rõ và quản trị hiệu quả mối tương tác giữa tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo và môi trường, đồng thời, bảo đảm các chính sách và kế hoạch được xây dựng và thực hiện sao cho kết quả của khía cạnh này không dẫn đến phải trả giá đắt cho khía cạnh khác.

### **Thực trạng về lồng ghép nghèo và bền vững trong lập kế hoạch phát triển quốc gia**

8. Trong thập kỉ vừa qua, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc lồng ghép yếu tố nghèo và bền vững môi trường trong quá trình lập kế hoạch phát triển quốc gia. Chủ trương chính sách của Nhà nước đã chuyển từ coi trọng yếu tố giảm nghèo đơn thuần sang thể hiện đồng thời yếu tố nghèo và môi trường trong những năm gần đây. Khuôn khổ pháp lý cho việc lồng ghép nội dung phát triển bền vững trong các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch phát triển ngành đã được xây dựng theo Quyết định về Kế hoạch hành động quốc gia về phát triển bền vững giai đoạn 2013-2015 và các văn bản có liên quan khác.
9. Việc thực hiện lồng ghép nghèo và bền vững hiện mới đang ở giai đoạn ban đầu. Các văn bản hướng dẫn cụ thể về lồng ghép phát triển bền vững trong lập kế hoạch đã có nhưng còn thiếu cơ chế lồng ghép và thực thi ở cấp ngành và địa phương, trong khi đó việc ban hành quá nhiều chính sách ngành có nội dung liên quan tạo ra sự chồng chéo, thiếu hiệu quả và chệch hướng khỏi nhiệm vụ cốt lõi của việc lồng ghép chính sách. Hiện còn thiếu hướng dẫn cụ thể có sự phân biệt về mục tiêu bền vững quốc gia với các mục tiêu của ngành và địa phương.
10. Nhiều chính sách như chiến lược phát triển bền vững, chiến lược tăng trưởng xanh và chiến lược về ứng phó biến đổi khí hậu đã được ban hành, phần nào hỗ trợ lồng ghép yếu tố bền vững trong quá trình phát triển. Tuy nhiên, những chính sách này cũng dẫn đến những chồng chéo nhất định và từ đó làm dần trải nguồn lực và những nỗ lực dành để đạt cùng mục tiêu đặt ra. Hơn nữa, thường mỗi chính sách lớn hay liên ngành được ban hành đều đi đôi với việc lập ra một Hội đồng/Ban chỉ đạo, trong khi đó sự phối hợp hành động giữa các hội đồng/ban này lại hạn chế. Thực trạng này dẫn đến thiếu thống nhất hành động giữa các chương trình, chính sách tương tự nhau, sử dụng kém hiệu quả nguồn vốn ngân sách dành để thực thi các chương trình và chính sách phát triển bền vững.
11. Vấn đề nghèo và bền vững về môi trường dường như còn đứng tách biệt nhau trong khuôn khổ chính sách hiện nay. Sự tương tác giữa hai yếu tố này vẫn chưa được thể hiện rõ trong các chương trình và chính sách phát triển do hai vấn đề này thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của các bộ khác nhau và các nhà hoạch định chính sách chưa thực sự lồng ghép hai yếu tố này trong quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách. Hiện tại, các bên tham gia quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách vẫn chưa thể hiện rõ mối liên hệ qua lại giữa nghèo và môi trường và chưa làm rõ mối liên hệ này trong quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách phát triển bền vững.
12. Thực thi chính sách một cách đúng đắn trên thực tế là một điểm yếu và đang rất hạn chế hiện nay do thiếu sự phối hợp trong khi hệ thống giám sát đánh giá kém hiệu quả. Mặc dù Việt Nam hiện đã hình thành hệ thống giám sát đánh giá việc thực thi các chính sách/kế hoạch và chiến lược phát triển kinh tế xã hội, nhưng hệ thống này vẫn hoạt động kém hiệu quả. Nhiều trường hợp, các mục tiêu đặt ra và được lồng ghép trong kế hoạch/chính sách nhưng không có hệ thống để bảo đảm chính sách được thực thi trên thực tế. Hệ thống giám sát đánh giá tồn tại, nhưng không phải lúc nào cũng hoạt động đúng cách và chất lượng giám sát đánh giá còn kém. Cách tiếp cận giám sát đánh giá dựa

trên kết quả chưa được áp dụng thường xuyên và đúng đắn ở mọi cấp và bởi tất cả các cơ quan có trách nhiệm giám sát đánh giá.

13. Xây dựng năng lực về lồng ghép phát triển bền vững đã được từng bước thực hiện ở Việt Nam, đặc biệt với sự hỗ trợ kĩ thuật của cộng đồng quốc tế. Tuy nhiên, vẫn cần tiếp tục nâng cao hơn nữa năng lực này, đặc biệt là đối với cán bộ cấp địa phương và nội địa hóa năng lực sử dụng các công cụ và phương pháp đánh giá tổng hợp trong quá trình xây dựng và thực thi kế hoạch/chính sách. Năng lực thực hiện đánh giá những đánh đổi giữa lợi ích và chi phí xã hội, môi trường và kinh tế đang thiếu. Vì vậy cho dù đã xác định được các mục tiêu về xã hội và môi trường cần đạt nhưng nếu thiếu năng lực cơ bản để đánh giá tác động của một chính sách hay dự án cụ thể thì rất khó có thể thực hiện được mục tiêu đặt ra.
14. Mặc dù việc chuẩn bị cơ sở dữ liệu để lồng ghép yếu tố bền vững đã bắt đầu hình thành ở Việt Nam, nhưng còn nhiều việc phải tiếp tục làm. Hệ thống chỉ tiêu thống kê quốc gia của Việt Nam gồm 21 nhóm với 350 chỉ tiêu. Trong đó, một số chỉ tiêu đã mang tính tổng hợp như GDP xanh, GINI, HDI là những chỉ tiêu tổng hợp phản ánh mối liên hệ nghèo-môi trường với phát triển kinh tế. Ngoài ra, có 18 chỉ tiêu phản ánh mức sống hộ gia đình và tình trạng nghèo đói, và 24 chỉ tiêu về bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, nhiều chỉ tiêu về nghèo đói và môi trường trong số này hiện vẫn chưa được thu thập số liệu.
15. Nguồn tài chính có vai trò rất quan trọng để thực thi các kế hoạch/chính sách. Hiện nay ở Việt Nam, mối liên hệ giữa kế hoạch phát triển quốc gia và ngân sách đã tương đối rõ ràng đối với trường hợp của kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm (kể từ năm 2016), kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm cũng như đối với các chương trình mục tiêu quốc gia và một số chương trình quốc gia khác. Tuy vậy, đối với nhiều trường hợp khác, quá trình xây dựng chính sách và lập kế hoạch phát triển dường như tách rời với kế hoạch ngân sách. Việc lồng ghép đầy đủ yếu tố nghèo và môi trường trong lập kế hoạch phát triển đi đôi với bảo đảm nguồn lực tài chính để thực hiện chúng trên thực tế sẽ hiện thực hóa được mối liên hệ này trong tương lai.

**Bảo đảm điều kiện cho việc lồng ghép (một cách đầy đủ) yếu tố nghèo và bền vững vào quá trình xây dựng kế hoạch phát triển quốc gia ở Việt Nam trong tương lai.**

**Hành động trước mắt (ngắn hạn): Chuẩn bị các bước để lồng ghép đầy đủ vấn đề bền vững**

16. *Yêu cầu cơ bản:* Lồng ghép đầy đủ yếu tố bền vững vào quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch ngân sách đòi hỏi phải thực hiện lồng ghép hiệu quả và nhận thức được sự liên kết/kết nối. Ở Việt Nam, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch ngân sách là cốt lõi của lập kế hoạch phát triển quốc gia, nơi các chủ trương và nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội được xác định và từ đó dẫn đến những nhiệm vụ, mục tiêu kế hoạch của các bộ ngành và địa phương. Nếu như vấn đề bền vững được lồng ghép đầy đủ vào quá trình lập kế hoạch này thì các yếu tố về nghèo, môi trường sẽ được xem xét cùng với yếu tố kinh tế và đó chính là vấn đề cơ bản của việc lồng ghép đầy đủ. Hơn nữa, cách tiếp cận tổng hợp đối với phát triển bền vững không chỉ hạn chế ở việc đưa các chỉ tiêu về giảm nghèo và môi trường vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Nó còn bao gồm việc bảo đảm cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế với nghèo đói và môi trường và để cập thấu đáo tầm quan trọng của mối tương quan giữa nghèo và môi trường. Cách tiếp cận này phải được quán triệt từ cấp cao nhất đến các đơn vị lập kế hoạch ở cấp địa phương.
17. *Hướng dẫn chi tiết để thực hiện:* Cần xây dựng hướng dẫn chi tiết cách thức gắn kết nghèo và môi trường vào quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và chính sách phát triển cũng như lập kế hoạch ngân sách ở cấp trung ương cũng như cấp ngành và địa phương. Hiện tại, ở cấp trung ương, vấn đề nghèo đói và môi trường chỉ được lồng ghép vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội thông qua việc đưa các chỉ số liên quan tới nghèo và môi trường vào quá trình lập kế hoạch. Vấn đề trọng tâm là bảo đảm quá trình minh bạch, và sự tham gia và phối hợp của các bộ ngành và các bên liên quan. Cần hướng dẫn cụ thể cho các địa phương và ngành và đảm bảo kế hoạch các cấp đóng góp vào việc hiện thực hóa mục tiêu quốc gia. Hướng dẫn thực hiện cần phải nắm bắt cách thức làm sao cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo và môi trường cũng như thể hiện mối liên kết giữa nghèo đói và môi trường.

18. *Thực hiện chính sách:* Tuy việc xây dựng kế hoạch/chính sách là quan trọng, nhưng Việt Nam cần đặc biệt hoàn thiện hệ thống giám sát và đánh giá tính bền vững (M&E) để bảo đảm sự nhất quán giữa kế hoạch và thực hiện kế hoạch. Khi thiếu sự hướng dẫn cụ thể cách thức lồng ghép phát triển bền vững trong lập kế hoạch (như đề cập ở trên) thì các bộ ngành và địa phương sẽ tự lồng ghép và hợp lý hóa theo cách hiểu của mình. Trong trường hợp này, hệ thống giám sát đánh giá lại càng có vai trò quan trọng vì nó sẽ giúp cho việc theo dõi thực hiện lồng ghép của ngành và địa phương nhất quán với cách hiểu của quốc gia.
19. *Xây dựng dữ liệu:* Có hai loại số liệu rất cần được xây dựng ở Việt Nam: (i) số liệu tổng hợp về môi trường và kinh tế - xã hội để đánh giá thực trạng và xác định lựa chọn chính sách phù hợp ở cấp quốc gia thông qua mở rộng hệ thống tài khoản quốc gia để bao trùm được cả lĩnh vực xã hội và môi trường, đồng thời mở rộng tài khoản hạch toán tương tự ở cấp độ ngành và địa phương. Năng lực của cán bộ thuộc cơ quan thống kê Việt Nam (GSO) ở Trung ương và các cấp địa phương cũng cần phải được nâng cao hơn để có thể đảm đương việc xây dựng các dữ liệu này; và (ii) số liệu cho hệ thống giám sát đánh giá bền vững có khả năng theo dõi những thay đổi theo thời gian cũng như có thể so sánh thực trạng trước và sau khi có can thiệp chính sách.
20. *Phát triển năng lực:* Phát triển năng lực cần tập trung vào các phương pháp để cân bằng các mục tiêu tăng trưởng kinh tế, nghèo đói và môi trường cũng như chuyển đổi và công bố các chính sách bền vững quốc gia và thực hiện trên thực tiễn ở cấp bộ ngành và địa phương. Hiện tại, đang có sự khác biệt giữa thực tiễn quốc tế và năng lực trong nước về đánh giá bền vững. Ngoài ra, năng lực đánh giá chính sách chưa được nội địa hóa cho những người thực hiện công việc, và rất nhiều người làm việc theo kiểu tùy nghi, và sản phẩm của họ không được hiệu chỉnh cho phù hợp với điều kiện ở Việt Nam.
21. *Sự tham gia của các bên:* Một trong những công cụ đảm bảo sự cân bằng giữa tăng trưởng, nghèo và môi trường là cần huy động cao nhất có thể sự tham gia của nhiều bên có liên quan ngay từ đầu quá trình lập kế hoạch/chính sách và ngân sách, và để họ được thông tin về quá trình này hơn là chỉ dùng họ như người góp ý kiến, phản biện cho bản thảo kế hoạch/chính sách liệu sau khi mọi thứ đã hoàn thành. Hiện nay, sự tham gia của các nhóm yếu thế chưa được quan tâm đầy đủ, do đó họ cần được tạo cơ hội tham gia vào quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách, luật pháp và thực hiện. Đã có một vài kênh chính thức về sự tham gia của công chúng, nhưng chủ yếu còn là quá trình không chính thức, như quá trình khiếu nại, phản ánh những tâm tư nguyện vọng của họ để được tham gia nhiều hơn. Hiện còn thiếu cơ chế cho sự tham gia của cộng đồng, nhất là của người nghèo và cũng đang thiếu những qui định yêu cầu phải chú ý tới người nghèo, những người bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi các kế hoạch/chính sách phát triển.
22. *Tăng cường phối hợp:* Với thể chế hiện hành, để thực hiện lồng ghép bền vững một cách thấu đáo thì cần sự phối hợp tốt giữa các cơ quan chính phủ có liên quan, nhất là giữa các bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), Bộ Tài chính (MOF), các bộ chuyên ngành, đặc biệt là phối hợp giữa bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE), Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (MOLISA) và các địa phương. Sự phối kết hợp này là hết sức cần thiết để đảm bảo sự nhất quán giữa quá trình lập kế hoạch ở cấp ngành và địa phương với cấp quốc gia, và bảo đảm để các hoạt động kế hoạch gắn với huy động nguồn lực. Sự phối hợp giữa các Ủy ban/hội đồng quốc gia/Văn phòng quốc gia cũng rất cần được duy trì tốt như Ủy ban quốc gia về biến đổi khí hậu, Ban điều phối liên ngành thực hiện Chiến lược tăng trưởng xanh, Hội đồng quốc gia về phát triển bền vững và năng lực cạnh tranh và giữa các cơ quan này với MPI (cơ quan chuyên trách về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội quốc gia). Sự phối hợp giữa các Bộ MOLISA và MONRE cũng cần để cải thiện mối liên hệ giữa dịch vụ sinh thái/ vốn tài nguyên và giảm nghèo trong quá trình lồng ghép các mục tiêu bền vững.
23. *Huy động nguồn lực.* Các hoạt động kế hoạch sẽ không thể thực hiện nếu thiếu nguồn lực cho nó. Vì vậy, phải bảo đảm sao cho việc lập kế hoạch phát triển bền vững phải đi đôi với kế hoạch ngân sách. Về vấn đề này, Bộ Kế hoạch và đầu tư MPI và Bộ Tài chính MOF giữ vai trò quan trọng trong quá trình lồng ghép bền vững. Như đã nêu, với vai trò của các bộ này thì việc phối hợp giữa hai bộ này với nhau cũng như việc phối hợp với các bộ ngành và địa phương khác cần được tăng cường. Bên cạnh nguồn lực từ nhà nước và vốn ODA, việc huy động nguồn lực của khu vực tư nhân cho phát triển

bền vững cũng rất quan trọng. Để huy động được các nguồn này, chính phủ cần tạo ra những chính sách khuyến khích phù hợp. Hiện một số công cụ chính sách như vậy đã được áp dụng ở Việt Nam nhưng cần phải được tiếp tục chỉnh sửa để đạt được kết quả đôi bên cùng có lợi và bảo đảm mức độ tuân thủ, ví dụ như chính sách về thuế, trợ cấp, thưởng phạt, cũng như có thể thử nghiệm một vài ý tưởng mới, như qui định về mua bán quyền ô nhiễm và/hay xếp hạng về “xanh”.

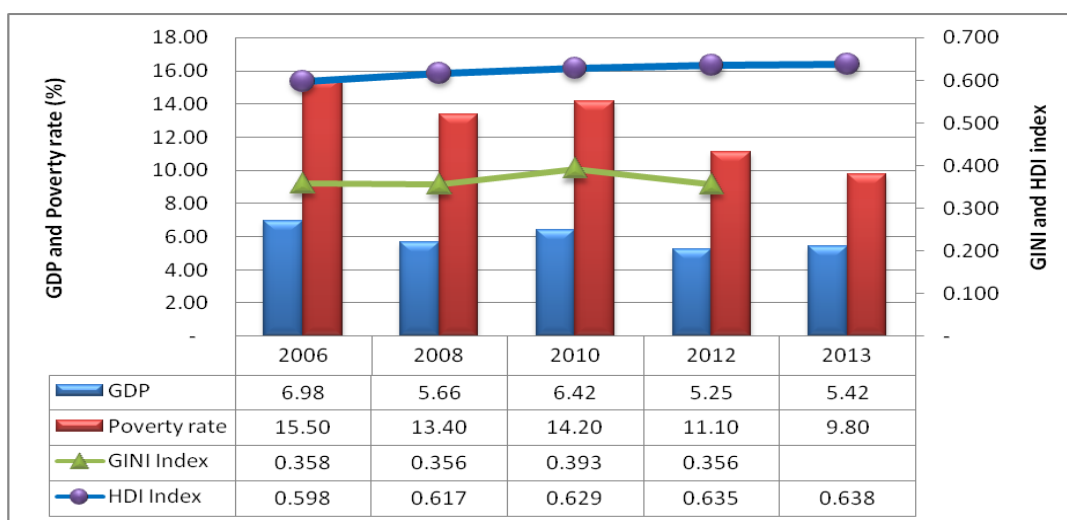
### **Hành động dài hạn: Lồng ghép đầy đủ yếu tố bền vững**

24. *Hoàn thiện thể chế:* Về dài hạn, một loạt những khó khăn, hạn chế về lồng ghép bền vững như sự tham gia, sự phối hợp, số liệu, thông tin, năng lực và huy động nguồn lực sẽ dần được giải quyết. Lúc này, điều kiện để thực hiện cách tiếp cận lồng ghép đầy đủ sẽ hình thành và nhiều thách thức cơ bản đối với cách thức tổ chức thể chế để đạt được phát triển bền vững sẽ cần được giải quyết. Ba cơ quan có liên quan như Hội đồng quốc gia về phát triển bền vững và năng lực cạnh tranh, Hội đồng quốc gia về biến đổi khí hậu và Ủy ban quốc gia về tăng trưởng xanh có thể cần gộp lại làm một, trở thành Ủy ban phát triển xanh. Và, đơn vị này sẽ có vai trò như cơ quan chỉ đạo, giám sát và đánh giá, bảo đảm để tất cả các hệ thống sẽ tuân thủ với cách tiếp cận lồng ghép đầy đủ và thực hiện được tiến hành hiệu quả trên thực tế.
25. *Vai trò của khu vực tư nhân:* Khu vực tư nhân, gồm cả các hộ gia đình cần đóng vai trò quan trọng hơn trong quá trình phát triển bền vững ở Việt Nam. Hành động của họ cần hướng tới các hoạt động xanh hơn thông qua các lực lượng thị trường và hệ thống khuyến khích của chính phủ. Hơn nữa, cần kết hợp nguồn lực tư nhân và nhà nước để tài trợ cho những nhu cầu vốn lớn cho phát triển và đang tăng lên cùng với quá trình phát triển bền vững. Vốn của cả tư nhân và nhà nước cần phải tăng để đầu tư cho các dịch vụ và hạ tầng cơ bản và xanh cần thiết cho phát triển con người cũng như để cải thiện cuộc sống và tạo việc làm cho tất cả mọi người (và đặc biệt là người nghèo).
26. *Đặt tên gọi cho các kế hoạch phát triển:* Các vấn đề về phát triển bền vững sẽ được đề cập đầy đủ trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Như vậy, tên gọi hiện nay của các kế hoạch/chiến lược phát triển quốc gia cũng cần thay đổi sao cho phản ánh được xu hướng toàn cầu hiện nay nhằm nhấn mạnh tới tính bền vững, tương ứng thành Chiến lược phát triển kinh tế xã hội bền vững và Kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội bền vững. Cùng với đó, hệ thống các chỉ số giám sát đánh giá thực hiện chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hiện nay cũng cần bổ sung các chỉ số giám sát đánh giá phát triển bền vững rõ ràng.

## Giới thiệu

Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể về phát triển kinh tế và xã hội trong thập kỉ vừa qua. Về lĩnh vực kinh tế, Việt Nam được biết đến là một trong những quốc gia đang phát triển có sự tiến bộ rõ rệt về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Ngay cả trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế sụt giảm và biến động do khủng hoảng tài chính toàn cầu, khó khăn vĩ mô và cơ cấu kinh tế trong những năm gần đây thì tỷ lệ nghèo vẫn tiếp tục giảm (xem hình 1). Như thể hiện ở Hình 1, Chỉ số phát triển con người (HDI) không có nhiều cải thiện trong khi Chỉ số bất bình đẳng về thu nhập (Gini) vẫn có xu hướng ổn định, và ở mức tốt hơn so với nhiều nước có cùng trình độ phát triển và mức thu nhập.

**Hình 1. Xu hướng tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội của Việt Nam giai đoạn 2005-2013**



*Chú thích:* Tỷ lệ nghèo trong hình này là số liệu công bố chính thức của MOLISA và chính phủ Việt Nam. Tỷ lệ này dùng để giám sát tình trạng nghèo trong ngắn hạn do chuẩn nghèo được điều chỉnh 5 năm một lần dựa theo năng lực tài chính và Chiến lược giảm nghèo của Chính phủ. Chỉ số HDI của năm 2006 trong hình vẽ là số liệu cho năm 2005.

*Nguồn:* Số liệu về tăng trưởng GDP và tỷ lệ nghèo từ GSO trên trang web:

[http://gso.gov.vn/Default\\_en.aspx?tabid=766](http://gso.gov.vn/Default_en.aspx?tabid=766); số liệu Gini từ nguồn của Ngân hàng thế giới:

<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>; và số liệu HDI từ nguồn của UNDP:

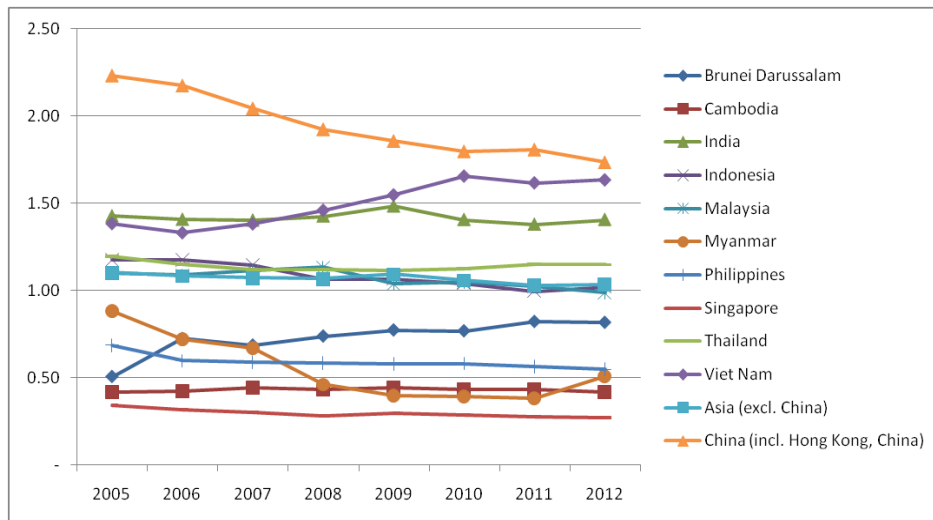
<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/VNM>.

Tuy nhiên, kết quả phát triển bền vững của Việt Nam hiện nay đang gặp nhiều thách thức và sẽ còn tiếp tục trong những năm tới. Tăng trưởng kinh tế thời gian qua dựa chủ yếu vào yếu tố lao động rẻ và tài nguyên có sẵn. Tăng trưởng kinh tế cao và bền vững sẽ khó tiếp tục duy trì trong giai đoạn tới nếu năng suất của nền kinh tế và hiệu quả sử dụng tài nguyên không được cải thiện và nếu quá trình tái cấu trúc nền kinh tế tiếp tục trì trệ, mặc dù Việt Nam đã nằm trong nhóm nước có thu nhập trung bình từ 2010. Tốc độ giảm nghèo đã có xu hướng chậm lại trong những năm gần đây, việc tiếp tục giảm tỷ lệ nghèo sẽ khó khăn hơn và đòi hỏi nhiều nỗ lực hơn trước. Quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa nhanh chóng trong thập kỉ qua đã dẫn đến tình trạng ô nhiễm môi trường nghiêm trọng ở các khu vực đông dân cư. Cường độ phát thải khí CO<sub>2</sub> có xu hướng tăng lên trong những năm qua và đang ở mức cao so với hầu hết các nước trong khu vực (Hình 2). Sử dụng năng lượng để tạo ra một đơn vị GDP của Việt Nam đã là cao nhất trong khối các nước ASEAN và có xu hướng tăng lên (Hình 3). Trong khi đó, Việt Nam là một trong số 30 nước trên thế giới đã và đang phải chịu tác động tiêu cực nhiều nhất của biến đổi khí hậu.



Những tác động của khí hậu sẽ ảnh hưởng tiêu cực trở lại tới tăng trưởng và giảm nghèo, đồng thời sẽ làm ảnh hưởng tới một số ngành kinh tế của Việt Nam<sup>1</sup>.

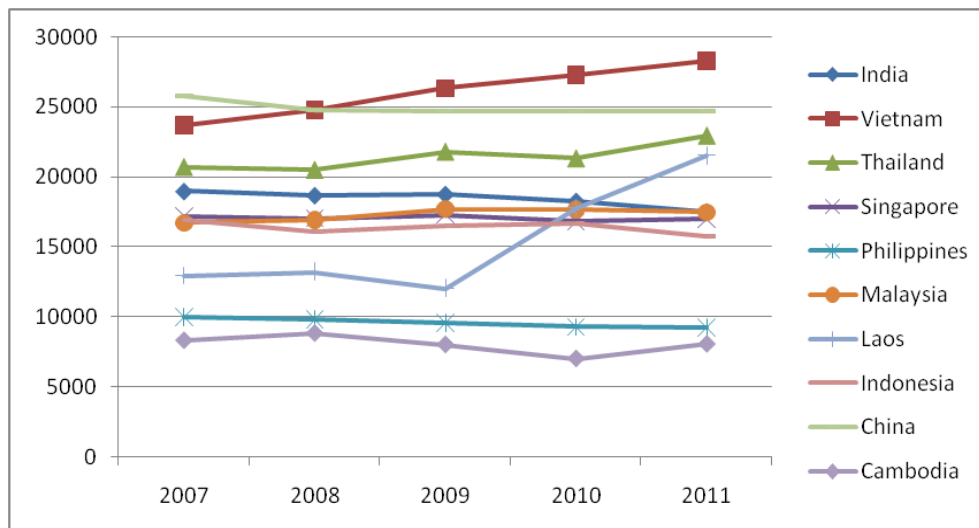
**Hình 2. Cường độ phát thải khí CO<sub>2</sub> của các nước ASEAN và một số nước châu Á giai đoạn 2005-2012**  
*kgCO<sub>2</sub>/USD GDP (theo giá 2005)*



Thống kê của Tổ chức năng lượng quốc tế IEA, 2014 – lấy từ:

<http://www.iea.org/statistics/statisticsearch/report/?country=VIETNAM&product=indicators&year>Select>

**Hình 3. Tổng tiêu dùng năng lượng sơ cấp trên một Đôla GDP**  
*(Btu /U.S. Dollars của năm 2005 (theo tỷ giá thị trường))*



Nguồn: EIA, 2015, lấy tại trang web:

<http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=92&pid=46&aid=2>

Rõ ràng, kết quả tăng trưởng kinh tế ấn tượng của Việt Nam thời gian qua đã đem tới giảm nghèo, nhưng đồng thời cũng dẫn đến những tổn phí đáng kể cho môi trường. Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng, quá

<sup>1</sup> MPI, World Bank và UNDP, 2015. "Tài chính cho ứng phó biến đổi khí hậu của Việt Nam: Đầu tư thông minh cho tương lai bền vững". Báo cáo đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho biến đổi khí hậu (CPEIR). Tháng 4, 2015

trình phát triển tại các nước đang phát triển thường phải trả giá sự bền vững môi trường trong dài hạn để có được lợi ích ngắn hạn về kinh tế và tạo việc làm. Tuy nhiên, bảo vệ môi trường có mối liên hệ chặt chẽ với nghèo đói bởi để duy trì hoạt động sinh kế của mình, người nghèo nông thôn thường phụ thuộc nhiều vào nguồn tài nguyên thiên nhiên và suy thoái môi trường có tác động nghiêm trọng đến chất lượng sống đô thị và sự sống động của các nền kinh tế thành phố. Bên cạnh đó, có bằng chứng toàn cầu chỉ ra rằng giữa môi trường và nghèo đói có mối liên hệ hai chiều. Những nỗ lực giảm ô nhiễm và bảo tồn nguồn tài nguyên thiên nhiên sẽ khó thành công nếu hạn chế cơ hội bình đẳng cho người nghèo được làm việc và nuôi sống gia đình của họ. Ngược lại, việc nỗ lực và thúc đẩy giảm nghèo mà không xét tới hệ sinh thái cũng sẽ làm tổn hại tới môi trường. Như vậy, với các mục tiêu phát triển bền vững, giảm nghèo và bảo vệ môi trường cần bổ sung cho nhau chứ không được cạnh tranh nhau. Và, việc lập kế hoạch và xây dựng chương trình có tính lồng ghép được coi là cần thiết nhằm cải thiện cuộc sống người nghèo và đồng thời vẫn bảo vệ được môi trường<sup>2</sup>. Cách tiếp cận lồng ghép trong phát triển sẽ đồng thời đạt được các lợi ích đa chiều của ba yếu tố của phát triển bền vững (xã hội, môi trường và kinh tế). Nó bảo đảm rằng xóa nghèo và bền vững môi trường cùng song hành với nhau (UNDP & UNEP, 2013). Điều này đòi hỏi sự hiệu quả trong quản lý nhà nước, phối hợp chính sách và hài hòa giữa các cơ quan chính phủ và các bên liên quan để nhận thức đầy đủ và quản lý các mối tương tác giữa tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo và môi trường, và bảo đảm các chính sách và kế hoạch được xây dựng và thực hiện sao cho kết quả của từng khía cạnh không dẫn đến phí tổn cao đối với yếu tố khác.

“Nghiên cứu phạm vi về lồng ghép nghèo và bền vững trong xây dựng kế hoạch phát triển quốc gia: Báo cáo quốc gia của Việt Nam” được xây dựng bởi một nhóm chuyên gia trong nước, gồm Vũ Xuân Nguyệt Hồng và Đặng Thị Thu Hoài, theo đơn đặt hàng của UNDP Việt Nam dựa theo Mẫu báo cáo chung do chuyên gia quốc tế của UNDP xây dựng. Đây là báo cáo quốc gia của Việt Nam, tổng hợp các bằng chứng về mức độ vận dụng cách tiếp cận lồng ghép cũng như quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế bao trùm và xanh ở Việt Nam cũng như những thách thức, hạn chế gặp phải. Và báo cáo này sẽ là nguồn tài liệu đầu vào để xây dựng Báo cáo khu vực của UNDP về “Nghiên cứu phạm vi về lồng ghép nghèo và bền vững trong xây dựng kế hoạch phát triển quốc gia” bao gồm 10 nước. Nhằm tạo nên giá trị gia tăng so với những nghiên cứu hiện hành, báo cáo này tập trung vào phân tích cơ chế được áp dụng trong suốt quá trình lập kế hoạch nhằm xây dựng và thực hiện cách tiếp cận lồng ghép, chỉ ra những thách thức, hạn chế đang gặp phải và cơ hội hướng tới một nền kinh tế xanh bao trùm (inclusive green economy).

Báo cáo nghiên cứu phạm vi này được xây dựng với các phần dưới đây:

Phần 1 trình bày tổng quan về nghèo đa chiều cũng như vốn tài nguyên của Việt Nam trong thập kỉ qua, xem xét mối liên hệ giữa phát triển, giảm nghèo và môi trường.

Phần 2 cung cấp tổng quan về những quy định, chiến lược phát triển, chính sách và kế hoạch tầm quốc gia liên quan tới phát triển bền vững ở Việt Nam. Mục này tập trung đề cập kinh nghiệm của Việt Nam trong việc chuyển dần sang các chính sách, kế hoạch phát triển và thực hiện có sự lồng ghép trong thập kỉ qua (bao gồm thành tựu, hạn chế và thách thức).

Phần 3 là phần có nhiều nội dung nhất của báo cáo bởi mục này sẽ mô tả một cách có hệ thống quá trình lập kế hoạch phát triển quốc gia và thực hiện kế hoạch, qui trình, các bước, các bên liên quan và cấu trúc. Mục này cũng phân tích về những thách thức, hạn chế và cơ hội cải thiện tình hình.

Phần 4 đưa ra những lĩnh vực ưu tiên cho các hành động cần thực hiện để thúc đẩy cách tiếp cận lồng ghép trong quá trình lập kế hoạch và xây dựng chính sách và cần có những điều kiện gì để thực hiện chúng.

---

<sup>2</sup> Nguồn: UNDP (2010): Đánh giá về đóng góp của UNDP cho quản lý môi trường để giảm nghèo: Mối liên hệ Nghèo đói và Môi trường.

## Tương tác giữa nghèo và môi trường

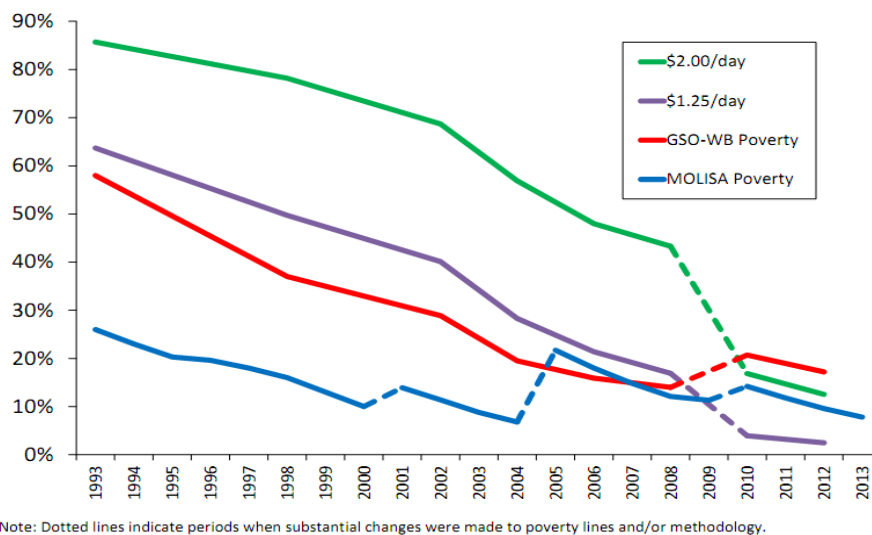
### 1.1 Tổng quan về nghèo

#### 1.1.1 Xu hướng nghèo theo thu nhập của cả nước và vùng

Ở Việt Nam hiện có 3 cách chính để xác định chuẩn nghèo: (i) Chuẩn nghèo quốc gia mang tính hành chính do MOLISA sử dụng để xác định mục tiêu cho các chương trình giảm nghèo của chính phủ; (ii) Chuẩn nghèo của Tổng cục thống kê và Ngân hàng thế giới (GSO-WB) và (iii) Chuẩn nghèo quốc tế, với hai cách tính phổ biến, nghèo thu nhập dưới 1,25 Đô la/ngày (theo sức mua tương đương năm 2005) và dưới 2 đô la/ngày (theo sức mua tương đương năm 2005). Trong số đó, chuẩn nghèo GSO-WB là cách tính chuẩn nghèo chính xác nhất để đánh giá tình hình giảm nghèo ở Việt Nam theo thời gian bởi phương pháp này giữ nguyên sức mua thực tế của hộ gia đình (xem Phụ lục 3)

Cho dù tính theo chuẩn nghèo nào thì kết quả cũng cho thấy Việt Nam đã đạt thành quả giảm nghèo ấn tượng trong những thập kỉ qua (xem Hình 4). Tỷ lệ người nghèo của quốc gia đã giảm một nửa trong sáu năm từ mức 28,9% của năm 2002 xuống còn 14,5% năm 2008 và sau đó tiếp tục giảm từ 20,7% năm 2010 xuống 17,2% vào năm 2012 tính theo chuẩn nghèo của GSO-WB.

**Hình 4. Tỷ lệ người nghèo của Việt Nam tính theo các chuẩn nghèo khác nhau**



Nguồn: Gabriel and Linh (2015)

Một trong những đặc trưng của quá trình giảm nghèo ở Việt Nam trong thời gian qua là tốc độ giảm nghèo của các nhóm dân cư đạt được là khác nhau, mặc dù xu hướng là khá tương đồng. Có thể thấy rõ từ Bảng 1 là nghèo hiện nay tập trung nhiều hơn ở vùng nông thôn, vùng dân tộc thiểu số và một số vùng như vùng núi và Tây Nguyên. Tại những nơi này, tỷ lệ nghèo giảm chậm trong 10 năm qua, thậm chí tại vùng miền núi Tây bắc, tỷ lệ nghèo còn nhích lên chút ít trong giai đoạn 2006-2008.

**Bảng 1. Tỷ lệ nghèo ở Việt Nam tính theo chuẩn nghèo chi tiêu của GSO-WB, %**

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
<b>Tỷ lệ người nghèo</b>	<b>28.9</b>	<b>19.5</b>	<b>15.9</b>	<b>14.5</b>	<b>20.7</b>	<b>17.2</b>
<i>Theo</i>						
Thành thị	7	4	4	2.5	6.0	5.4
Nông thôn	36	25	22	16	26.0	22.1

<i>Theo nhóm dân tộc</i>						
Đa số (Kinh)	26	14	11	7.4	12.9	9.9
Thiểu số	74	61	54	47.5	66.3	59.2
<i>Theo 8 vùng</i>						
Đông Bắc	38	29	27	19	37.7	33.5
Tây bắc	68	59	51	58.4	60.1	58.7
Đồng bằng sông Hồng	22	12	10	6.5	11.4	7.4
Duyên hải Bắc trung bộ	44	32	30	15.6	28.4	21.2
Duyên hải Nam Trung bộ	25	19	14	16	18.1	15.3
Tây nguyên	52	33	30	22.2	32.8	29.7
Đông Nam bộ	11	5	6	4.5	8.6	5.8
Đồng bằng sông Cửu Long	23	16	11	11.5	18.7	16.2

Nguồn: VASS (2007), Valerie và cộng sự (2013) và GSO (2014).

### 1.1.2 Nghèo đa chiều

Đi đôi với giảm nghèo theo thu nhập, số liệu thống kê quốc gia cũng cho thấy sự tiến bộ đáng ghi nhận về giảm nghèo phi thu nhập ở Việt Nam. Đã đạt được sự tiến bộ đáng kể trong giảm nghèo ở tất cả các khía cạnh, bao gồm y tế, giáo dục và tiếp cận với các điều kiện hạ tầng. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở cấp tiểu học đã đạt tới mức 92% vào năm 2010. Tỷ lệ nhập học cấp trung học trong giai đoạn 1993-2010 là hết sức ấn tượng, từ mức khoảng 30% của năm 1993 tới hơn 80% vào năm 2010 đối với cấp THCS và từ 6-8% của năm 1993 tới 50%-60% vào năm 2010 đối với cấp THPT. Đặc biệt, tỷ lệ nhập học cấp trung học của nữ giới cao hơn chút ít so với nam giới vào năm 2010. Xu hướng tương tự như vậy cũng diễn ra đối với những chỉ tiêu về y tế và khả năng tiếp cận điều kiện hạ tầng và vật dụng lâu bền (xem thông tin tại Phụ lục 3 (6)). Chỉ số nghèo đa chiều (MPI) của Việt Nam được tính toán trong Báo cáo Phát triển con người và sử dụng phương pháp tính của Alkire và Foster với ba khía cạnh, gồm y tế, giáo dục, và mức sống (UNDP, 2014). Kết quả cho thấy tỷ lệ người nghèo đa chiều của Việt Nam chỉ ở mức 6,4%, đưa Việt Nam thuộc nhóm nước có tỷ lệ người nghèo đa chiều thấp hơn so với tỷ lệ người nghèo tính theo thu nhập (chuẩn nghèo thu nhập \$1.25/ ngày). Tuy vậy, con số này chỉ được tính cho một năm (2010) và vì vậy không thể thấy được xu hướng chung<sup>3</sup>. Bên cạnh đó, Việt Nam đã xây dựng chuẩn nghèo đa chiều của mình dựa theo một số khía cạnh và tiêu chí và từ đó lại cho kết quả cao hơn. Phương pháp tính nghèo đa chiều này đã được nghiên cứu của Ha Le và cộng sự (2014) sử dụng, song với một số khía cạnh hơi khác và thêm một vài chỉ số mới đối với y tế và mức sống<sup>4</sup>. Kết quả của nghiên cứu này được biểu diễn ở bảng 2. Rõ ràng rằng tỷ lệ nghèo sẽ khác nhau tùy theo việc sử dụng ngưỡng nghèo nào (tương tự như chuẩn nghèo thu nhập). Mặc dù vậy, nghiên cứu này cũng chỉ ra có sự tiến bộ trong giai đoạn 2010-2012. Bảng 2 cũng mô tả sự khác biệt về tỷ lệ nghèo đa chiều theo vùng miền và dân tộc, nhưng không quá khác biệt như cách tính nghèo theo thu nhập như mô tả ở bảng 1.

**Bảng 2: Tỷ lệ nghèo đa chiều của Việt Nam, %**

	<b>Ngưỡng cắt 0,5</b>		<b>Ngưỡng cắt 0,4</b>		<b>Ngưỡng cắt 0,33</b>	
	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>
Chỉ số MPI toàn quốc	11,4	10,6	32,7	30	52	49
<i>Theo dân tộc</i>						
Đa số (Kinh)	9,2	8,9	29,9	27,1	49	45,8
Thiểu số	24,6	21,2	50,3	47,7	71	69,1
<i>Theo vùng</i>						
Nông thôn	13,3	12,4	36,6	33,5	57,4	54,5
Thành thị	7	6,6	23,7	21,7	39,8	36,3

Nguồn: Ha Le và cộng sự (2014)

<sup>3</sup> Chỉ số nghèo đa chiều có 3 thành tố: tỷ lệ đếm đầu (như được trích dẫn), độ sâu nghèo đói (mức độ trầm trọng) và chỉ số tổng hợp (của 2 chỉ tiêu đếm đầu và độ sâu)

<sup>4</sup> Việt Nam đã xây dựng chỉ số MPI của mình (do Bộ Lao động thương binh và xã hội chủ trì) dựa theo cách tiếp cận của Alkire và Foster. Chỉ số này sẽ bắt đầu áp dụng từ năm 2016

### 1.1.3 Thách thức đối với giảm nghèo

Mặc dù đạt được thành tựu giảm nghèo nhưng nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng<sup>5</sup> Việt Nam đang gặp phải nhiều thách thức về giảm nghèo. Trước hết, nghèo của Việt Nam tập trung ở những vùng có đồng bào thiểu số và một số vùng khác trong nhiều năm. Trong khi các khu vực của người Kinh và nhiều vùng miền có tỷ lệ giảm nghèo đáng kể, thì nhóm dân tộc thiểu số và khu vực miền núi vẫn có tỷ lệ nghèo cao hơn rất nhiều. Số người nghèo là người dân tộc thiểu số chiếm tới hơn một nửa tổng số người nghèo và chiếm 3/4 trong tổng số người cực nghèo của cả nước vào năm 2012 (World Bank, 2013). Quan trọng hơn, phần lớn người nghèo dân tộc thiểu số là nhóm nghèo kinh niên và cùng cực. Tỷ lệ nghèo tại vùng núi Tây bắc cao gấp 3 lần tỷ lệ nghèo của cả nước mặc dù chính phủ đã thực hiện nhiều chương trình hỗ trợ giảm nghèo (như chương trình 135 giai đoạn 1 và 2). Nhìn chung, tăng năng suất nông nghiệp chính là động lực chính dẫn đến giảm nghèo. Điều đó cho thấy cần có những nỗ lực mang tính sáng tạo hơn nữa để giải quyết vấn đề của nhóm dân tộc thiểu số, thông qua đẩy mạnh hơn nữa tăng trưởng kinh tế tại những vùng này, tăng cường các chương trình hỗ trợ xã hội cũng như các chương trình hỗ trợ phù hợp cho địa phương, theo đó rào cản văn hóa cần được xem xét một cách nghiêm túc.

Thứ hai, thành quả về giảm nghèo bền vững trong giai đoạn vừa qua hiện đang đặt ra vấn đề đáng lo ngại. Nghiên cứu của Valeria et al. (2013) chỉ ra rằng tỷ số người được coi là nghèo ít nhất trong một năm trong thời kì 2004-2008 (tức là trong năm 2004, hay 2006, hay 2008) cao hơn 1.7 lần tỷ lệ nghèo trung bình của cả nước trong suốt thời gian này như trình bày tại Phụ lục 3(4). Tình trạng này là do các cú sốc, trong đó có các cú sốc về sức khỏe, về thời tiết ngày một tăng và phổ biến, dẫn đến những cú sốc về thu nhập khác. Mức độ dễ bị tổn thương tăng lên tại khu đô thị, trong khi đó hệ thống bảo trợ xã hội, nhất là hỗ trợ xã hội ở Việt Nam còn kém phát triển. Điều này làm cho những nhóm người dễ bị tổn thương dễ bị rơi lại vào tình trạng nghèo chỉ sau một cú sốc bất ngờ hay do những những tác động khác.

Thứ ba, số liệu thống kê cho thấy xu hướng bất bình đẳng tăng lên. Cũng theo nghiên cứu của Valerie và cộng sự (2013), tỷ trọng thu nhập của 5% nhóm người giàu nhất đã tăng thêm khoảng 2% trong giai đoạn 2004-2010. Trong khi đó, tỷ trọng thu nhập của 10% nhóm nghèo nhất đã giảm 20% trong cùng thời kì. Bất bình đẳng về thu nhập ở mức độ nào đó cũng bắt nguồn từ bất bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ về giáo dục, đào tạo, y tế, tài sản, đặc biệt là tiếp cận đất đai và một công việc bền vững. Xu hướng bất bình đẳng gia tăng này có thể sẽ khiến Việt Nam khó khăn hơn nhiều trong việc giảm nghèo ngay cả khi duy trì được tốc độ tăng trưởng kinh tế.

## 1.2 Vốn tài nguyên/ dịch vụ sinh thái và giảm nghèo

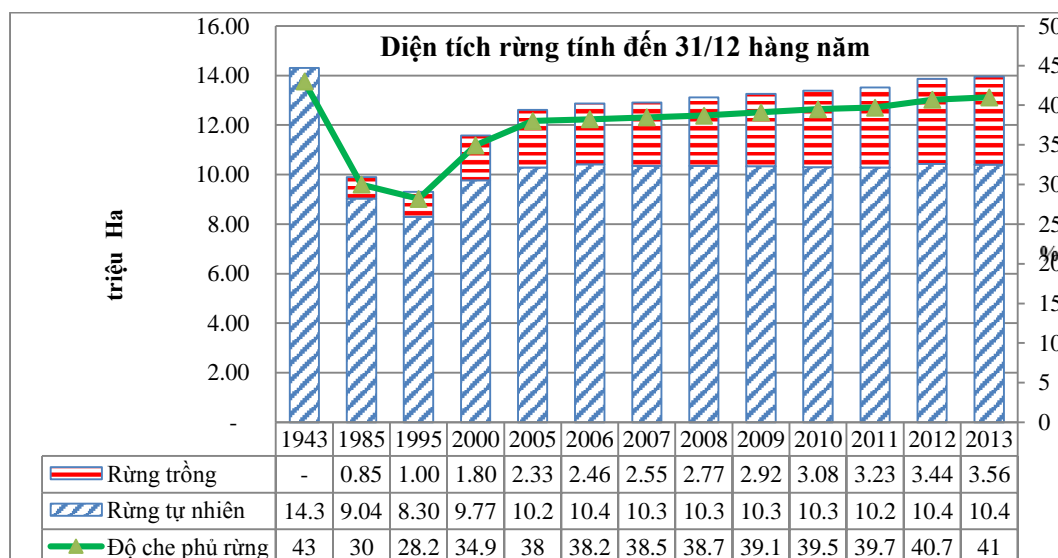
Thảo luận trong mục này của Báo cáo nhằm xem xét mối liên hệ giữa vốn tài nguyên và giảm nghèo. Với Việt Nam, những loại vốn tài nguyên được xem xét trong mục này sẽ gồm có tài nguyên rừng, nông nghiệp, tài nguyên nước mặt và nước ngầm, thủy hải sản và khoáng sản. Đây là những loại tài nguyên được coi đóng vai trò quan trọng đối với đời sống và thu nhập của người dân, đặc biệt là người nghèo.

### 1.2.1 Tài nguyên rừng

Việt Nam đã đạt kết quả đáng kể trong quản lý tài nguyên rừng trong thập kỉ qua. Sau khi độ che phủ rừng suy giảm nhanh chóng từ 43% xuống còn 27% trong giai đoạn 1943-1995, tình hình đã được cải thiện, đặc biệt từ khi Luật bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng ra đời (2004). Hình 5 cho thấy đến năm 2013, độ che phủ rừng đã đạt 41% và gần mức của năm 1943. Diện tích rừng tự nhiên dường như đã được duy trì từ năm 2005 và chiếm 74.5% diện tích rừng cả nước và đạt 10.4 triệu ha vào năm 2013.

<sup>5</sup> Ví dụ, Ngân hàng thế giới (2012), Valerie Kozel và cộng sự, 2013, Cộng hòa XHCN Việt Nam (2013).

**Hình 5. Biến động về diện tích và độ che phủ rừng giai đoạn 1943-2013**



Nguồn: Số liệu các năm từ 1943-2005 lấy từ FAO, 2009: Asia – Pacific Forestry Sector Outlook Study II: Vietnam Forestry Outlook Study, Working Paper No. APFSOS II/WP/2009/09. Page:16; Số liệu các năm từ 2006-2013: Niên giám thống kê các năm (2010-2015) của Tổng cục thống kê.

Tổng sản lượng ngành lâm nghiệp tăng trưởng ổn định ở mức trung bình 4%/ năm trong một thập kỷ qua. Đạt được điều này chủ yếu nhờ hoạt động khai thác gỗ và các sản phẩm từ rừng (chiếm 75-79% tổng sản lượng của ngành) trong khi dịch vụ ngành rừng chỉ đóng góp 5.3-5.8%; phần còn lại là từ các hoạt động khác như thu lượm các sản phẩm phi gỗ từ rừng (NTFP), trồng và chăm sóc rừng. Theo số liệu của Tổng cục thống kê (TCTK)<sup>6</sup>, đóng góp của ngành lâm nghiệp trong GDP không cao và có xu hướng giảm dần từ 0.67% vào năm 2010 xuống còn 0.64 % vào năm 2012. Tuy vậy, rừng và sản phẩm từ rừng đóng vai trò quan trọng đối với sinh kế của người dân, đặc biệt là dân nghèo ở nông thôn và vùng núi. Ít nhất 25 triệu người Việt Nam sống dựa vào nguồn thu từ rừng do 20% thu nhập của họ là từ các sản phẩm của rừng (CIFOR, 2012). Sản phẩm gỗ từ rừng trồng là nguồn thu nhập quan trọng của hộ dân sống ở nông thôn (FAO). Bảng 3 cho thấy có mối liên hệ chặt chẽ giữa vùng có độ che phủ rừng lớn với tỷ lệ nghèo cao tại đó. Một nghiên cứu do Trung tâm nghiên cứu về rừng quốc tế (CIFOR) thực hiện năm 2006 đã sử dụng số liệu quốc gia và cũng khẳng định bằng chứng rằng những người sống dưới chuẩn nghèo và đặc trưng của nghèo ở Việt Nam có mối liên hệ chặt chẽ với nơi có diện tích che phủ rừng cao<sup>7</sup>. Điều này cho thấy sinh kế của người nghèo đang bị thách thức trước mâu thuẫn giữa bảo tồn và phát triển.

**Bảng 3. Mối liên hệ giữa độ che phủ rừng và nghèo: Bằng chứng nghèo và vùng có nhiều rừng**

Vùng	2010			2012		
	Rừng Diện tích (ha)*	Độ che phủ (%)**	Tỷ lệ nghèo (%)	Rừng Diện tích (ha)*	Độ che phủ (%)**	Tỷ lệ nghèo (%)
Đông Bắc:	3093.4/2155.5	52.5	37.7	3253.6/2218.6	56.2	33.5
Tây Bắc	1581.6/1429.2	42.2	60.1	1671.6/1495.5	44.6	58.7
Đồng bằng sông Hồng	434.9/203.4	20.6	11.4	447/203	21.2	7.4

<sup>6</sup> Nguồn: Nghiên cứu về tài khoản rừng, 2014. Lưu ý rằng tỷ trọng này chỉ gồm những hoạt động như trồng và chăm sóc rừng; gỗ và sản phẩm rừng; thu lượm sản phẩm phi gỗ từ rừng; và các dịch vụ có liên quan khác. Nó không gồm các dịch vụ sinh thái khác của rừng như cho hoạt động thủy điện, du lịch, nông nghiệp (tức là thông qua dịch vụ điều tiết dòng chảy và nguồn nước, hay dịch vụ làm sạch không khí của rừng). Những dịch vụ này hoặc đã được tính vào các hoạt động khác hay chưa được tính tới trong Hệ thống tài khoản quốc gia SNA.

<sup>7</sup> Xem Daniel Muller và cộng sự. "Where Are the Poor and Where Are the Trees". Bài viết nghiên cứu số 34 của Trung tâm nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế (CIFOR), 2006.

Trung du Bắc bộ :	2807.2/2127.2	54.4	28.4	2879.3/2166.3	56.0	21.2
Ven biển Nam Trung bộ	1919.8/1428.8	43.3	18.1	1984.9/1440.3	44.7	15.3
Tây nguyên	2874/2654	52.5	32.8	2903/2594	53.1	29.7
Đông Nam bộ	408.0/246.1	17.2	8.6	471.8/246	20.0	5.8
Đồng bằng sông Cửu long	268.9/61.1	6.6	18.7	249.2/59.5	6.1	16.2
<b>Toàn quốc</b>	<b>13380/10300</b>	<b>39.5</b>	<b>20.7</b>	<b>13840/10400</b>	<b>40.7</b>	<b>17.2</b>

Chú thích: (\*) Diện tích rừng/ diện tích rừng tự nhiên. (\*\*) Tính toán của tác giả dựa theo số liệu của TCTK. Nguồn: Số liệu về rừng: Niên giám thống kê, TCTK, 2011& 2013; Số liệu về nghề: VHLSS 2010 & 2012 tại: [http://www.gso.gov.vn/default\\_en.aspx?tabid=483&idmid=4&ItemID=13888](http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=483&idmid=4&ItemID=13888)

## 1.2.2 Nông nghiệp / Đất đai (gồm cả chăn nuôi)

Tổng sản lượng nông nghiệp (gồm hoạt động trồng trọt, chăn nuôi và dịch vụ nông nghiệp) tăng trưởng ở mức 4,3% hàng năm trong thập kỉ qua. Trong nông nghiệp, hoạt động trồng trọt là tiểu ngành có đóng góp quan trọng chiếm 73,8% tổng sản lượng toàn ngành vào năm 2013, thấp hơn chút ít so với mức 76,4% của năm 2005 nhờ các hoạt động chăn nuôi được mở rộng, khiến cho tiểu ngành chăn nuôi chiếm tỷ trọng tăng từ 21,9% lên 24,9% trong cùng thời kì. Hoạt động trồng trọt chủ yếu tập trung ở hai vùng đồng bằng lớn nhất nước là đồng bằng sông Hồng và sông Cửu long<sup>8</sup>. Sản xuất nông nghiệp sử dụng 1/3 diện tích đất cả nước, trong đó 39,8% để trồng lúa, 37,4% trồng màu, 22,4% trồng cây lâu năm và chỉ có 0,4% diện tích đất cho chăn nuôi. Diện tích đất nông nghiệp tăng lên đáng kể trong thập kỉ qua là do việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất và do phá rừng để lấy đất làm nông nghiệp của người dân.

Hoạt động nông lâm ngư nghiệp sử dụng 46,3% số lao động cả nước năm 2014<sup>9</sup> so với 53,7% năm 2005, chủ yếu là hoạt động nông hộ với qui mô sản xuất diện tích nhỏ dưới 0,5 ha. Khu vực này đóng vai trò quan trọng đối với sinh kế hộ ở nông thôn, nhất là hộ nghèo ở nông thôn, nhưng thu nhập của hộ từ hoạt động thuần nông có xu hướng giảm dần trong những năm gần đây do quá trình chuyển dịch từ hoạt động nông nghiệp sang các hoạt động phi nông nghiệp. Năng suất trồng trọt đã liên tục được cải thiện nhờ áp dụng tiến bộ khoa học công nghệ và chuyển đổi giống cây trồng. Tuy nhiên, đóng góp của ngành trong tăng năng suất của cả nước thì rất nhỏ<sup>10</sup>.

*Thách thức:*

Mặc dù đạt những kết quả ấn tượng, nhưng nông nghiệp Việt Nam đang phải đối mặt nhiều thách thức và áp lực:

- Thứ nhất, sản xuất nông nghiệp tăng về số lượng nhưng chất lượng còn thấp và kém sức cạnh tranh. Chẳng hạn, giá cà phê xuất khẩu của Việt Nam chỉ bằng 89% mức giá trung bình của cà phê cùng loại thế giới. Tương tự, giá gạo và chè xuất khẩu chỉ ở mức tương ứng 79% và 54% của giá trung bình thế giới. Nguyên nhân chính là do sự gián đoạn của chuỗi giá trị nông sản và thiếu sự liên kết giữa các bên trong quá trình sản xuất nông nghiệp.
- Thứ hai, năng suất nông nghiệp có cải thiện nhưng còn thấp hơn nhiều nước trong khu vực. như mô tả ở hình 6, giá trị gia tăng do một lao động nông nghiệp tạo ra có tăng lên chút ít trong giai đoạn 2006-2013 nhưng vẫn thấp hơn so với các nước như Trung quốc, Thái lan, Inđô nê xia hay Cam pu chia.
- Thứ ba, hoạt động nông nghiệp của các hộ ở nông thôn đang phải đối mặt với thách thức trong nền kinh tế thị trường. Nguyên do là vì công nghệ kém, diện tích canh tác nhỏ lẻ; có quá ít các doanh nghiệp hoạt động nông nghiệp. Những vấn đề về chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp theo

<sup>8</sup> Nguồn: [http://svect.org.vn/uploads/tin-tuc/2014\\_11/hoang2.pdf](http://svect.org.vn/uploads/tin-tuc/2014_11/hoang2.pdf)

<sup>9</sup> TCTK, 2015. Theo đó, hoạt động của hộ nông thôn gồm nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi thủy sản, và các hoạt động nông nghiệp khác. Vì vậy số liệu chính thức không thể tách bạch được số lao động và cơ cấu lao động hoạt động trong từng ngành này.

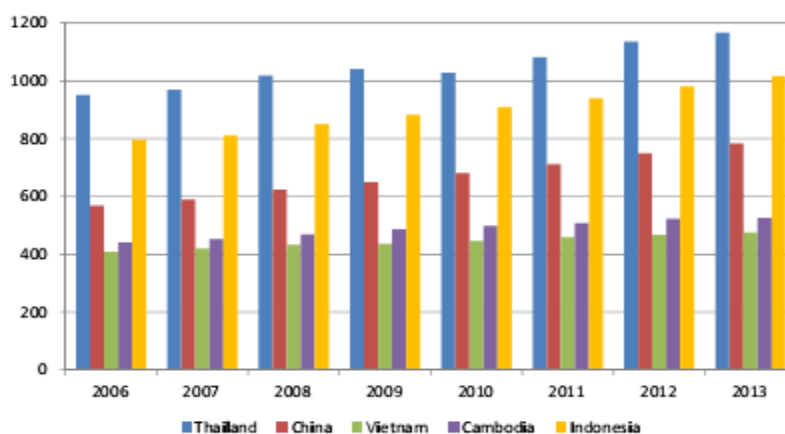
<sup>10</sup> Viện Quản lí kinh tế trung ương, 2015.



hướng sản xuất hàng hóa và tăng giá trị gia tăng cho nông sản đang rất cấp bách đối với tương lai phát triển và cải cách của ngành trong những năm tới.

- Thứ tư, diện tích đất nông nghiệp có tăng nhưng đã đến ngưỡng giới hạn, và chịu nhiều thách thức do các tác động của biến đổi khí hậu. Trong tương lai, với xu hướng chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp để phát triển công nghiệp và đô thị thì việc mở rộng đất sẽ khó.
- Thứ năm, nông nghiệp đang chịu tác động bởi quá trình thoái hóa đất, các hiện tượng khí hậu cực đoan do tác động của biến đổi khí hậu (lụt lội và hạn hán). Điều này tới đây sẽ ảnh hưởng đáng kể tới nguồn thu nhập và sinh kế của các hộ sống dựa vào hoạt động nông nghiệp.

**Hình 6. Năng suất ngành nông nghiệp của một số nước châu Á giai đoạn 2006-2013**



*Nguồn:* Chỉ số phát triển của Ngân hàng thế giới, lấy từ nghiên cứu của Finn Tarp và cộng sự, 2015. "Tăng trưởng, Chuyển dịch cơ cấu và Những thay đổi của Nông thôn Việt Nam". Báo cáo tổng hợp về điều tra hộ nông thôn Việt nam từ 2006 đến 2014. Tháng 8, 2015.

### 1.2.3 Nước mặt và nước ngầm

#### a) Nguồn nước hiện có:

Việt Nam có gần 3,000 con sông, hàng ngàn hồ, đầm, đập tự nhiên với mực nước khác nhau cũng như hàng ngàn đập nhân tạo (Ngân hàng thế giới, Báo cáo phát triển của Việt Nam 2011). Tuy nhiên nguồn nước phong phú này phân bố không đồng đều và cũng rất khác nhau theo mùa do lượng mưa thất thường trong năm và khác nhau theo vùng địa lý. Đặc điểm này của nguồn nước mặt dẫn đến có thể xảy ra những hiện tượng cực đoan khác nhau như lụt lội và hạn hán cùng xảy ra một thời điểm tại các vùng lãnh thổ khác nhau của đất nước. Dưới tác động của biến đổi khí hậu ngày càng nặng nề trong những năm gần đây, các hiện tượng cực đoan như lụt lội và hạn hán dường như xảy ra thường xuyên hơn và với mức độ trầm trọng hơn trước (Ngân hàng thế giới, 2012).

Việt Nam có lượng nước ngầm có chất lượng tốt được dùng cho sinh hoạt (nguồn nước ngầm chiếm 35-40% tổng lượng nước sinh hoạt) và các mục đích sử dụng khác (như cho sản xuất nông nghiệp và công nghiệp v.v.). Tuy vậy, một số nơi có lượng khai thác tập trung lớn thì nước ngầm lại không đảm bảo. Tại Hà nội và Thành phố Hồ Chí Minh, mực nước ngầm bị thấp đi đáng kể so với mực nước tự nhiên<sup>11</sup>. Việc khai thác nước ngầm quá mức cũng xảy ra tại vùng Tây nguyên và đồng bằng sông Cửu long. Hiện có rất ít thông tin về chất lượng và khối lượng nước ngầm để có thể bảo đảm việc sử dụng hợp lí. Nước ngầm hiện cũng đang bị ô nhiễm và một số nguồn nước ngầm bị ô nhiễm nặng tới mức không thể sử dụng.

Theo Báo cáo giám sát môi trường của Việt Nam năm 2012 (Bộ TNMT, 2012), nguồn nước của Việt Nam hiện khoảng 9.560 m<sup>3</sup>/người, thấp hơn một chút so với mức trung bình là 10.000 m<sup>3</sup>/người /năm của quốc

<sup>11</sup> Nguồn: [www2.hcmuaf.edu.vn/.../ Tai%20nguyen%20nuoc%20va%20hien%20trang%20su%20dung](http://www2.hcmuaf.edu.vn/.../Tai%20nguyen%20nuoc%20va%20hien%20trang%20su%20dung)

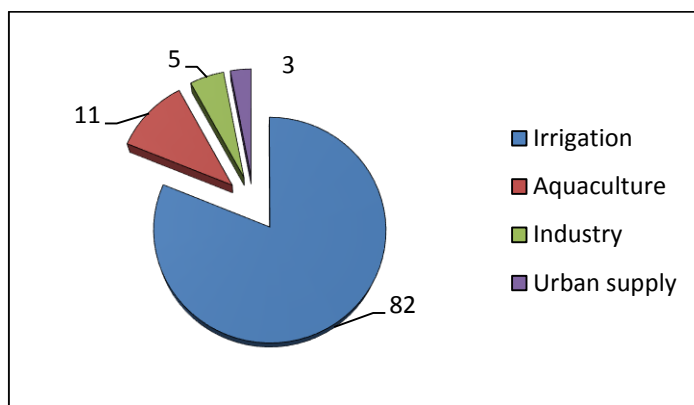


gia có nguồn nước ở mức trung bình. Báo cáo này cũng dự báo là trong tương lai gần, Việt Nam có thể phải đối mặt với tình trạng thiếu nước, thậm chí khủng hoảng về nước và điều đó sẽ đe dọa tới an ninh lương thực và phát triển kinh tế xã hội của quốc gia. Hơn nữa, tác động của biến đổi khí hậu sẽ dẫn tới nhiều hiện tượng cực đoan liên quan tới nước như hạn hán và lụt lội ở Việt Nam. Điều này sẽ gây tác động mạnh tới kết quả thực hiện mục tiêu phát triển bền vững và giảm nghèo trong những năm tới đây.

*b) Sử dụng nguồn nước:*

Cả nước sử dụng hơn 80 tỷ m<sup>3</sup> khối nước hàng năm (Ngân hàng thế giới 2012). Hình 7 cho thấy sự phân bổ nguồn nước sử dụng hiện nay, theo đó nguồn nước chủ yếu được dùng cho hoạt động nông nghiệp (chủ yếu dùng cho thủy lợi và nuôi trồng thủy sản). Đến năm 2020, lượng nước sử dụng sẽ tăng lên gần gấp rưỡi với nước dùng cho công nghiệp và đô thị sẽ tăng mạnh (Bộ MONRE, 2012).

**Hình 7. Sử dụng nguồn nước theo lĩnh vực (%)**



*Nguồn:* Ngân hàng thế giới 2012. “Báo cáo phát triển của Việt Nam 2011: Quản lí nguồn tài nguyên”

*Thách thức:*

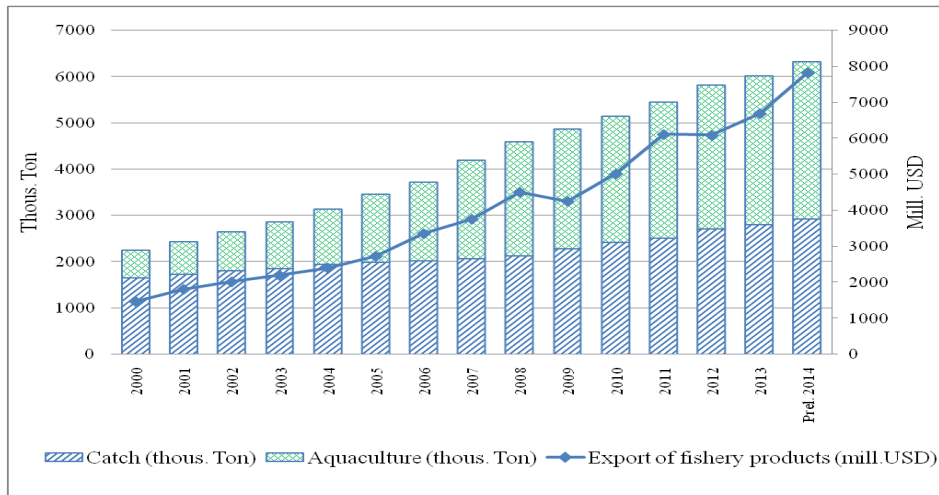
- Quản lí tổng hợp nguồn nước (IWRM) đã được Chính phủ thúc đẩy nhưng kết quả thực tế còn hạn chế do thiếu hướng dẫn cụ thể, thiếu nguồn đầu tư và năng lực quản lí, nhất là ở cấp địa phương. Thông tin về nguồn nước (cả nước mặt và nước ngầm) còn ít và điều này gây khó khăn cho công tác dự báo về nguồn nước.
- Thiếu sự lồng ghép yếu tố nguồn nước hiện có trong quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, trong qui hoạch những ngành có liên quan tới nguồn nước (như cấp nước, nông nghiệp, công nghiệp v.v.). Điều này dẫn đến việc khai thác quá mức nguồn nước cho sản xuất và sinh hoạt cũng như sử dụng nguồn nước lãng phí. Việt Nam có áp dụng thuế tài nguyên đối với khai thác nguồn nước nhưng điều này lại chưa dẫn đến sự thay đổi thái độ của người sử dụng nước. Hiện tại, giá nước đang ở mức thấp và được coi là chưa phản ánh đầy đủ giá trị thật của nguồn nước cấp.
- Ô nhiễm nguồn nước ngày càng trở nên đáng lo ngại do các hoạt động tại đô thị và khu công nghiệp phát triển nhanh chóng. Mặc dù nguồn nước đầu nguồn có chất lượng còn khá tốt nhưng chất lượng nước cuối nguồn đang xấu đi do sự gia tăng ô nhiễm đô thị và công nghiệp<sup>12</sup>.

**1.2.4 Thủy sản – Thủy và hải sản**

Ngành thủy sản hiện đóng vai trò ngày càng quan trọng ở Việt Nam. Ngành này, bao gồm các hoạt động đánh bắt và nuôi trồng thủy sản đã tăng trưởng nhanh chóng trong một thập kỉ qua. Sản lượng của ngành tăng trung bình trên 9% /năm và đạt gấp đôi trong giai đoạn 2005-2014 (xem hình 8). Hình 8 cũng cho thấy xu thế giảm tỷ trọng đánh bắt thủy hải sản trong tổng sản lượng thủy sản, từ mức 74% vào năm 2000 xuống 57% năm 2005 và 46% vào năm 2014.

<sup>12</sup> *Nguồn:* Ngân hàng thế giới và ISPONRE, 2015: “Viet Nam - Natural Capital Accounting Roadmap up to 2020”.

**Hình 8. Kết quả sản lượng và xuất khẩu thủy sản trong giai đoạn 2000-2014**



Nguồn: Tổng cục thống kê, TCTK 2015

Tăng trưởng nhanh chóng của ngành thủy sản Việt Nam còn được thể hiện qua giá trị xuất khẩu với mức tăng 5 lần sau 14 năm, từ 1.5 tỷ đô la vào năm 2000 lên tới 7.8 tỷ đô la năm 2014. Thành tích xuất khẩu này đã đưa Việt Nam trở thành một trong 5 quốc gia hàng đầu về xuất khẩu thủy sản<sup>13</sup>. Theo số liệu gần đây, ngành thủy sản đóng góp 3.67% GDP vào năm 2013 hay hơn 1/3 tổng giá trị gia tăng của toàn ngành nông lâm thủy sản<sup>14</sup>. Ngành chế biến thủy sản sử dụng hơn 4 triệu lao động trong các lĩnh vực chế biến, phân phối và marketing. Ngoài ra, ngành này đóng góp vào tăng thu nhập của hộ nông dân chủ yếu những hộ sống ở vùng ven biển và đồng bằng sông Cửu Long thông qua việc tạo thêm việc làm mùa vụ và bán thường xuyên cho họ. Tuy vậy, thu nhập từ hoạt động thủy sản trong tổng thu nhập của hộ dân cư nông nghiệp lại có xu hướng giảm từ 5.3% năm 2004 xuống còn 3.1% năm 2012. Tương tự, xu thế này cũng quan sát thấy ở nhóm hộ có thu nhập thấp nhất, giảm từ 3.2% năm 2004 xuống còn 2.8% vào năm 2012<sup>15</sup>.

Thách thức:

- Hầu hết nguồn thủy sản gần bờ đã bị khai thác quá mức và hiệu suất đánh bắt của ngư dân liên tục suy giảm khiến cho cuộc sống của cộng đồng ngư dân vùng ven biển dựa vào đánh bắt hải sản trở nên khó khăn trong khi họ bị hạn chế trong lựa chọn ngành nghề thay thế. Vùng biển ngoài khơi phía Bắc cũng bị đánh bắt quá mức khiến cho nguồn lợi hải sản bị suy giảm.
- Còn có những sức ép khác đối với nguồn lợi thủy hải sản như việc sử dụng các phương tiện bị cấm để khai thác hải sản, có quá nhiều tàu thuyền cùng khai thác một nơi hay thiếu năng lực quản lý nguồn hải sản<sup>16</sup>.

### 1.2.5 Ngành khai khoáng

Việt Nam có lợi thế về tài nguyên với gần 60 loại khoáng sản phong phú. Sản lượng ngành khai khoáng chiếm khoảng 10-15% tổng sản lượng ngành công nghiệp cả nước trong thập kỷ qua. Sản lượng khai thác ba loại khoáng sản chính là dầu thô, khí tự nhiên và than đá chiếm 87% tổng sản lượng ngành này và chiếm 71.6% tổng lượng cung năng lượng sơ cấp cả nước năm 2012 (Cơ quan năng lượng quốc tế IEA, 2015)<sup>17</sup>, và xu thế khai thác những loại khoáng sản này được mô tả ở Hình 9.

<sup>13</sup> VASEP, 2014: Tổng quan ngành thủy sản, tại trang web: <http://vasep.com.vn/1192/OneContent/tong-quan-nganh.htm>

<sup>14</sup> Như trên.

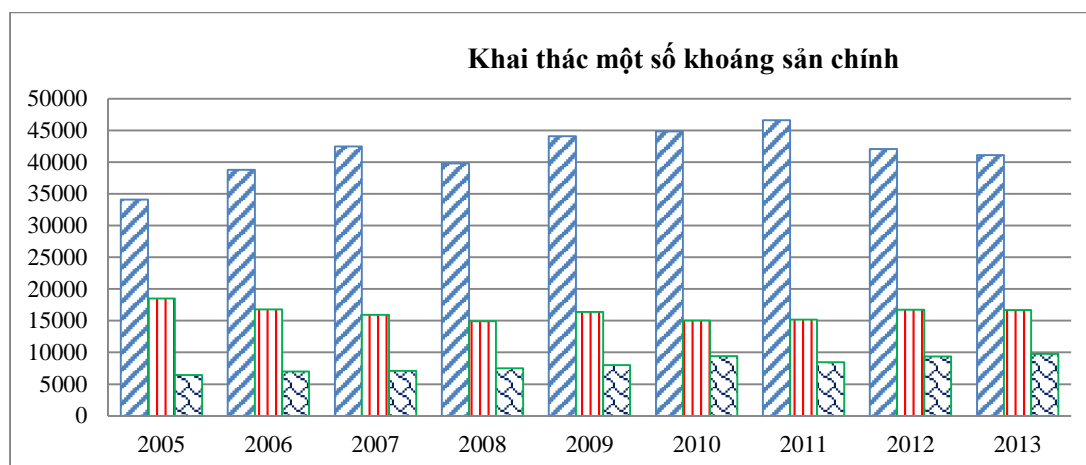
<sup>15</sup> Nguồn: số liệu của TCTK, từ trang web: [http://www.gso.gov.vn/default\\_en.aspx?tabid=483&idmid=4&ItemID=13888](http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=483&idmid=4&ItemID=13888)

<sup>16</sup> Nguồn: Ngân hàng thế giới và IISPNRE, 2015: "Viet Nam - Natural Capital Accounting Roadmap up to 2020"

<sup>17</sup> Nguồn: International Energy Organization's Statistics IEA, 2015. Tại:

[http://wds.iea.org/wds/pdf/Documentation\\_wedbes.pdf](http://wds.iea.org/wds/pdf/Documentation_wedbes.pdf)

**Hình 9. Xu hướng khai thác khoáng sản giai đoạn 2005 – 2013**



Nguồn: Tổng cục thống kê GSO, 2014

Công nghiệp khai khoáng đóng góp ngày càng tăng vào GDP, từ mức 9,73% năm 2005 lên 11,49% năm 2013 (GSO, 2014), 70-75% trong số đó là từ khai thác các loại khoáng sản chính như trên đã đề cập. Ngành này ước tính đóng góp khoảng 25% tổng thu ngân sách quốc gia và tạo ra 430.000 việc làm<sup>18</sup>. Tuy vậy, thiếu công khai minh bạch trong quản lý đã dẫn đến tình trạng hoạt động kém hiệu quả của ngành, gây tác động tiêu cực về mặt xã hội và môi trường và tạo nên sự bất bình đẳng trong chia sẻ lợi ích. Hầu hết các mỏ và hoạt động sản xuất của ngành khai khoáng ở Việt Nam là do các doanh nghiệp nhà nước và nước ngoài đảm nhiệm, mặc dù bên cạnh đó có hàng ngàn doanh nghiệp vừa và nhỏ cùng tham gia lĩnh vực này<sup>19</sup>. Thông tin về hoạt động và tính giải trình của các công ty khai khoáng còn hạn chế và thiếu minh bạch.

Việt Nam đã xác định tham gia vào Sáng kiến minh bạch ngành công nghiệp khai khoáng (EITI) vào năm 2015 như là một cách để cải thiện hiệu quả quản lý tài nguyên khoáng sản và bảo đảm hài hòa lợi ích giữa nhà nước, doanh nghiệp và người dân. Tuy nhiên, tại thời điểm hiện tại việc thực hiện sáng kiến này mới đang ở giai đoạn đầu với các hoạt động nhằm nâng cao nhận thức và một số thí điểm quy mô nhỏ. EITI vẫn chưa được triển khai và chưa được chính phủ Việt Nam thể chế hóa.

*Thách thức:*

- Nghiên cứu do Viện tư vấn về phát triển (CODE)20 thực hiện đã chỉ ra rằng tổn thất trong quá trình khai thác khoáng sản ở Việt Nam còn ở mức rất cao. Chẳng hạn, tổn thất trong quá trình khai thác than hầm lò ở mức 40-60%; khai thác a pa tit là từ 26-43%, khai thác kim loại là 15-30%. Tổn thất trong quá trình sơ chế cũng ở mức cao.
- Nguồn khoáng sản của Việt Nam không lớn về trữ lượng và các mỏ nằm rải rác khắp nước. Gần đây việc tăng cường khai thác nguồn khoáng sản đã được coi là một cách để thúc đẩy tăng trưởng, dẫn đến nguy cơ cạn kiệt nguồn khoáng sản dành cho thế hệ tương lai sử dụng<sup>21</sup>.
- Có hàng loạt các vấn đề về môi trường nảy sinh liên quan tới hoạt động khai khoáng. Nhiều mỏ khai thác làm ô nhiễm nguồn nước do thiếu sự quản lý nguồn nước thải ra; tất cả các công đoạn khai thác và chế biến khoáng sản đều gây ô nhiễm bụi quá mức cho phép, đặc biệt là tại các mỏ than và đá<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> <http://vietnamnews.vn/economy/245980/vn-pledges-to-adopt-global-mining-standard.html>

<sup>19</sup> Chẳng hạn, các công ty nhà nước như Petro Vietnam sản xuất ra 100% tổng sản lượng dầu thô; tương tự, VINACOMIN sản xuất ra 90% tổng sản lượng than của cả nước v.v.

<sup>20</sup>Nguồn: <http://baotintuc.vn/kinh-te/lang-phi-do-cong-nghe-khai-khoang-lac-hau-20150407230816879.htm>

<sup>21</sup> CIEM, 2013. "Fossil Fuel Fiscal Policies and Greenhouse Gas Emissions in Vietnam – Phase II": Developing a roadmap for fossil fuel fiscal policy reform". Báo cáo cho UNDP vào tháng 3/2013.

<sup>22</sup> Nguồn: Ngân hàng thế giới World Bank và Viện Chiến lược Chính sách Tài nguyên và Môi trường (ISPONRE), 2015: Xây dựng lộ trình cho hạch toán vốn tài nguyên tới năm 2020 ở Việt Nam

- Trách nhiệm xã hội và việc thực thi luật lệ của các công ty khai khoáng trên thực tế còn xa so với những gì họ cam kết và với những qui định của pháp luật. Nhìn chung, luật lệ liên quan tới hoạt động khai khoáng và kiểm soát ô nhiễm chưa được các công ty này tuân thủ nghiêm túc.

### 1.2.6 Những thách thức chính

Thông tin và phân tích trong các tiểu mục 1.2.1-1.2.5 cho phép rút ra một số nhận định như sau:

Thứ nhất, vốn tài nguyên đóng vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam. Tuy vậy, việc tập trung vào tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm và tăng thu nhập thời gian qua đã dẫn đến hệ lụy làm gia tăng thách thức đối với môi trường do sử dụng quá mức hoặc không hiệu quả vốn tài nguyên hiện có. Hiện trạng này là do giá trị của tài nguyên cũng như tổn phí của quá trình suy thoái tài nguyên chưa được tính hoặc được đánh giá ở mức thấp trong các hoạt động kinh tế và sinh hoạt của hộ dân. Gần đây Ngân hàng thế giới đã hỗ trợ Bộ TNMT (Viện Chiến lược Chính sách Tài nguyên và Môi trường) thực hiện một nghiên cứu “Việt Nam- Lộ trình cho hạch toán vốn tài nguyên tới năm 2020”<sup>23</sup>. Nghiên cứu này tập trung vào một số loại tài nguyên quan trọng nhất như đất đai, rừng, nước, thủy sản và khoáng sản. Dự kiến việc thực hiện trên thực tế lộ trình được kiến nghị này sẽ diễn ra trong tương lai khi Việt Nam đang xem xét tham gia Nhóm hợp tác về Hạch toán phúc lợi và Định giá dịch vụ sinh thái (WAVES). Tuy vậy, để các tài khoản tài nguyên này được lồng ghép trong Hệ thống tài khoản quốc gia SNA sẽ còn nhiều việc phải làm.

Thứ hai, đã có một số tiến bộ trong quản lý tài nguyên trong những năm gần đây, nhất là từ khi thành lập bộ TNMT và hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý tài nguyên. Song, sự phối hợp giữa các bên liên quan trong quản lý và sử dụng khai thác tài nguyên chưa được hình thành và vận hành tốt. Việc thực thi pháp luật về quản lý tài nguyên thiên nhiên còn hạn chế.

Thứ ba, vấn đề về xác định địa tô của vốn tài nguyên cũng như phân bổ chúng ra sao hiện chưa được thảo luận và nghiên cứu thấu đáo. Nguyên nhân là do: i) thiếu nguồn thông tin đầu vào; ii) những thông tin hiện có lại không được công bố; iii) năng lực quốc gia còn hạn chế. Hầu hết các nghiên cứu đã được thực hiện liên quan tới định giá và hạch toán tài nguyên đều có sự hỗ trợ của nhà tài trợ phát triển quốc tế. Vấn đề về phân bổ lợi địa tô của tài nguyên giữa các bên liên quan, đặc biệt đối với người nghèo, cũng như phân bổ lợi ích giữa thế hệ hiện tại và tương lai vẫn chưa được xem xét thấu đáo.

## Khung chính sách

### 1.3 Các luật lệ, chính sách, chiến lược và kế hoạch hiện hành

#### 1.3.1 Các luật lệ, chính sách, chiến lược và kế hoạch có lồng ghép

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội (SEDS) thời kì 2011-2020 và kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội (SEDP) giai đoạn 2011-2015 là những văn bản chính yếu để ra những mục tiêu phát triển tổng hợp và toàn diện cũng như các định hướng chính sách về con đường phát triển của Việt Nam trong thập niên đầu tiên của thế kỷ này. Chiến lược nhấn mạnh “phát triển kinh tế nhanh kết hợp với phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt của quá trình phát triển đất nước trong giai đoạn 2011-2020”. Kế hoạch 5 năm 2011-2015 cũng khẳng định “phải phát triển một cách nhanh chóng và bền vững đi đôi với đổi mới mô hình tăng trưởng và chuyển đổi cơ cấu kinh tế với nhất lượng tốt hơn và sức cạnh tranh cao hơn. Bên cạnh đó, phúc lợi và an sinh xã hội được bảo đảm cùng với cuộc sống vật chất và tinh thần của người dân được ngày một nâng cao”<sup>24</sup>. Những mục tiêu và định hướng chính sách phát triển được đề cập trong hai văn kiện quan trọng này điều bao quát ba trụ cột của phát triển bền vững gồm kinh tế, xã hội và môi trường.

Để triển khai thực hiện những mục tiêu phát triển bền vững, Chính phủ Việt Nam đã ban hành “Định hướng chiến lược phát triển bền vững giai đoạn 2011-2020” (còn gọi là Chương trình Nghị sự 21-(Agenda

<sup>23</sup> Như trên.

<sup>24</sup> Nguồn:

<http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/English/strategies/strategiesdetails%3FcategoryId%3D30%26articleId%3D10052505>

21) vào năm 2012<sup>25</sup>. Chiến lược này đặt ra mục tiêu phát triển là “bảo đảm tăng trưởng bền vững và hiệu quả đi đôi với tiến bộ và công bằng xã hội, bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường, ổn định chính trị xã hội, giữ gìn độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ đất nước”<sup>26</sup>.

Hội đồng quốc gia về Phát triển bền vững và Cạnh tranh quốc gia đã được thành lập và có nhiệm vụ chỉ đạo, điều hành, giám sát và đánh giá việc thực hiện Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam. Văn phòng PTBV quốc gia cũng được thành lập và đặt tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, có chức năng hỗ trợ Ủy ban này trong công việc hàng ngày.

Tiếp đó, Thủ tướng chính phủ ban hành Quyết định phê duyệt Kế hoạch hành động phát triển bền vững giai đoạn 2013-2015<sup>27</sup>. MPI cũng ra văn bản hướng dẫn cho các bộ ngành và địa phương về: i) xây dựng kế hoạch hành động PTBV của ngành và địa phương mình; ii) lồng ghép nội dung PTBV trong các kế hoạch phát triển KTXH của địa phương và qui hoạch ngành; iii) thực hiện kế hoạch hành động PTBV ( với việc thành lập ban chỉ đạo về PTBV tại các bộ ngành và địa phương); và iv) giám sát và đánh giá kết quả phát triển bền vững<sup>28</sup>.

Cho tới nay, những quan điểm và nội dung về PTBV đã được yêu cầu phải được lồng ghép trong chiến lược, qui hoạch và kế hoạch phát triển của ngành và địa phương. Điều này được thể hiện trong Kế hoạch hành động quốc gia về PTBV, trong đó yêu cầu các bộ ngành và địa phương phải gắn kết khía cạnh bền vững trong quá trình xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển 5 năm và hàng năm của mình. Ngoài ra, Luật Bảo vệ môi trường cũng yêu cầu phải tiến hành Đánh giá tác động môi trường chiến lược (SEA) đối với các chiến lược, qui hoạch và kế hoạch phát triển 5 năm cấp quốc gia, vùng và ngành. Tất cả các dự án lớn do Quốc hội và Thủ tướng phê duyệt cũng như những dự án đầu tư có thể gây tác động xấu tới môi trường đều phải tiến hành Đánh giá tác động môi trường (EIA)<sup>29</sup>.

Đến nay, đã có 3 bộ và 27/63 tỉnh thành phố ban hành Chiến lược PTBV của mình, trong đó các nguyên tắc và mục tiêu phát triển bền vững của quốc tế đã được địa phương hóa cho phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam. Ngoài ra, 4 ngành và 16 tỉnh thành phố đã ban hành Kế hoạch hành động để thực hiện Chương trình nghị sự 21<sup>30</sup>. Và như vậy, nội dung của PTBV sẽ được gắn kết trong các kế hoạch 5 năm và hàng năm của các ngành và địa phương này trong giai đoạn 2016-2020.

### 1.3.2 Chính sách giảm nghèo/phát triển xã hội

*Các chính sách và chương trình hỗ trợ giảm nghèo được thực hiện từ lâu ở Việt Nam.* Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo của Việt Nam (CPRGS) được thông qua từ năm 2002 và đã được triển khai có hiệu quả thông qua Chương trình mục tiêu quốc gia (NTP) về giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 và Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững giai đoạn 2012 - 2015. Chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn mới này nhằm thực hiện định hướng chính sách mới của chính phủ về giảm nghèo bền vững giai đoạn 2011-2020, đã được thể hiện tại Nghị quyết số 80/NQ-CP của chính phủ năm 2011. Nghị quyết 80 hướng tới tăng cường giảm nghèo tại những huyện, xã, bản nghèo nhất, với mục tiêu đặt ra là giảm tỷ lệ nghèo trung bình 4% / năm (so với mục tiêu cho cả nước chỉ là 2%), nhấn mạnh chủ trương ưu tiên huy động nguồn lực để hỗ trợ cho những vùng này. NTP này đề ra những chính sách và giải pháp gắn với 3 lĩnh vực toàn diện, gồm i) hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản/ dịch vụ công, đặc biệt là những dịch vụ về y tế, giáo dục, pháp luật, nhà ở, nước sạch; ii) giúp họ phát triển sản xuất thông qua chính sách bảo đảm đất sản xuất, vốn vay ưu đãi, học nghề, khuyến nông-lâm ngư, và phát triển tiểu thủ công nghiệp, thương nghiệp; và iii) phát triển hạ tầng cơ bản cho các xã, làng bản đặc biệt khó khăn

<sup>25</sup> Quyết định số 432/QĐ-TTg của thủ tướng chính phủ về phê duyệt Định hướng Chiến lược quốc gia về phát triển bền vững giai đoạn 2011-2020, ngày 12/4/2012.

<sup>26</sup> Nguồn:

<http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/English/strategies/strategiesdetails?categoryId=30&articleId=10050825>

<sup>27</sup> Quyết định của Thủ tướng chính phủ số 160/QĐ-TTg ngày 15/1/2013.

<sup>28</sup> Thông tư số 02/2013/TT-BKH ngày 27/3/2013

<sup>29</sup> Luật Bảo vệ môi trường 2014, Điều 13 và 18. Nguồn: <http://thuvienphapluat.vn/archive/Luat-bao-ve-moi-truong-2014-vb238636.aspx>

<sup>30</sup> Văn phòng Phát triển bền vững, 2015

<sup>31</sup>. Rõ ràng là chính sách hỗ trợ NTP đối với người nghèo gần đây đã chuyển từ mục tiêu giảm nghèo dựa theo thu nhập sang giảm nghèo đa chiều.

Cùng với chương trình hỗ trợ NTP giảm nghèo bền vững nói trên, chính phủ cũng thông qua một chương trình quốc gia về “phát triển kinh tế xã hội cho các xã đặc biệt khó khăn tại vùng núi và vùng dân tộc thiểu số” (còn gọi là chương trình 135). Chương trình này bắt đầu từ năm 1997 và đã trải qua ba giai đoạn (1998-2006, 2007-2010 và 2012-2020). Giai đoạn hiện tại của chương trình đã khởi động và năm 2013<sup>32</sup> với tên gọi là “Chương trình 135 về hỗ trợ đầu tư hạ tầng và thúc đẩy sản xuất cho các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, các làng bản vùng núi đặc biệt khó khăn” (Chương trình 135-III). Chương trình này đã được lồng ghép với chương trình NTP về giảm nghèo bền vững như một cấu phần thay vì đứng thành một chương trình riêng như trước đây nhằm tránh sự trùng lặp giữa chúng và bảo đảm sử dụng hiệu quả hơn nguồn vốn ngân sách dành cho người nghèo. Chương trình 135-III hiện nay tập trung vào i) hỗ trợ người nghèo trong phát triển sản xuất thông qua gói hỗ trợ về kĩ thuật, tín dụng, thị trường, dịch vụ nông nghiệp và chăn nuôi, xây dựng năng lực sản xuất cho các nhóm hộ nghèo mục tiêu; ii) hỗ trợ người nghèo về phát triển hạ tầng thông qua cải thiện giao thông nông thôn, điện, hệ thống thủy lợi, cũng như cải thiện dịch vụ y tế, trường học, nhà trẻ tại các xã, làng bản thuộc mục tiêu của chương trình.

### *Chính sách phát triển xã hội*

Hệ thống pháp luật về xã hội đã được chỉnh sửa và hoàn thiện dần trong thập kỉ qua, sau đó là hàng loạt chính sách đi kèm của chính phủ để thực hiện chúng. Những luật lệ cơ bản về lĩnh vực này được Quốc hội thông qua hoặc sửa đổi trong thời kì 2011-2015 bao gồm: Bộ luật lao động (sửa đổi năm 2012), Luật bảo hiểm y tế (sửa đổi năm 2014), Luật bảo hiểm xã hội (sửa đổi năm 2014), Luật bình đẳng giới (sửa đổi năm 2011), Luật việc làm (ban hành năm 2013). Những luật này đã tạo nên một hành lang pháp lí để hình thành và thực thi những chiến lược và chính sách toàn diện về phát triển xã hội ở Việt Nam trong 5 năm qua và những năm tiếp theo.

Từ năm 2011 đến nay, một loạt chiến lược về xã hội đã được Thủ tướng chính phủ ban hành và sẽ thực hiện trong giai đoạn 2011-2020. Những chiến lược này được coi là một bộ phận của Chiến lược phát triển kinh tế xã hội đã được đề cập ở mục 2.1.1, theo đó đưa ra những định hướng chính sách và giải pháp hỗ trợ nhằm đạt được mục tiêu về xã hội của Chiến lược SEDS. Những chiến lược quan trọng về lĩnh vực này có thể kể đến như, Chiến lược an sinh xã hội, Chiến lược việc làm, Chiến lược giáo dục, Chiến lược dạy nghề, Chiến lược dân số và sức khỏe sau sinh cho thời kì 2011-2020 v.v. Trong số đó, Chiến lược quốc gia về an sinh xã hội thời kì 2011-2020 là văn bản chính sách toàn diện đề ra những chính sách và giải pháp nhằm hỗ trợ và nâng cao khả năng của của cộng đồng, hộ gia đình và cá nhân trong ứng phó với những cú sốc không mong muốn như thất nghiệp, tuổi già, ốm đau, hay do quá trình chuyển đổi cơ cấu và suy thoái kinh tế dẫn đến tác động tiêu cực tới thu nhập và khả năng tiếp cận dịch vụ xã hội của họ.

Đi đôi với những chiến lược nói trên, hệ thống chính sách về thị trường lao động và tạo việc làm đã được chỉnh sửa và hoàn thiện với ba khía cạnh: i) Hỗ trợ đào tạo tái đào tạo nghề, tư vấn nghề, tìm việc làm và dịch chuyển lao động; ii) Hỗ trợ tiếp cận tín dụng ưu đãi để tự tạo việc làm, khuyến khích phát triển thông qua nhưng sáng kiến địa phương và hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân v.v; và iii) Hỗ trợ người lao động tìm việc hoặc tìm việc làm tốt hơn, kể cả việc làm ở nước ngoài .

Do tới 60% dân số Việt Nam, đặc biệt phần đông người nghèo sống ở vùng nông thôn nên chính sách xã hội với người dân sống ở nông thôn được chính phủ đặc biệt quan tâm và trở thành một bộ phận quan trọng của hệ thống chính sách xã hội quốc gia. Chương trình mục tiêu quốc gia về nông thôn mới giai đoạn 2010-2020 đã được Thủ tướng phê duyệt năm 2010<sup>33</sup>. Trọng tâm chính của Chương trình này là đẩy

<sup>31</sup> Nguồn: “Implementation of Sustainable Development in Vietnam: National Report at the UN Conference on Sustainable Development (RIO+20)”, May 2012

<sup>32</sup> Quyết định của Thủ tướng số 551/QĐ-TTg ngày 4/4/2013

<sup>33</sup> Prime Minister’s Decision No 800/QĐ-TTg dated 4/6/ 2010.



manh phát triển hạ tầng kinh tế xã hội cơ bản ở vùng nông thôn như điện, đường, thủy lợi, trường, trạm y tế, cấp nước và vệ sinh, thể thao, cơ sở vui chơi giải trí v.v. với mục tiêu cải thiện đời sống và điều kiện sinh hoạt của dân nông thôn.

### 1.3.3 Kinh tế xanh

Tăng trưởng xanh hay kinh tế xanh đã được chính phủ quan tâm trong những năm gần đây. Điều này được đánh dấu bởi việc chính phủ ban hành Chiến lược tăng trưởng xanh quốc gia (NGGS)<sup>34</sup> và sau đó là Kế hoạch hành động tăng trưởng xanh quốc gia (NGGAP) cho thời kì 2014-2020<sup>35</sup>. Trong khi NGGS được coi là một phần của Chương trình nghị sự 21 cho giai đoạn 2011-2020 và là một chương trình toàn diện để chuyển sang nền kinh tế xanh thì cũng cần lưu ý là trước khi có Chiến lược tăng trưởng xanh, chính phủ Việt Nam cũng đã ban hành và thực thi nhiều luật lệ và chính sách có liên quan tới tăng trưởng xanh. Ví dụ, Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả<sup>36</sup> đã được Quốc hội Việt Nam thông qua từ năm 2010 nhằm khuyến khích các doanh nghiệp, ngành, hộ gia đình và người dân sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả; Chiến lược sản xuất sạch hơn giai đoạn đến năm 2020<sup>37</sup> hay Chương trình mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (hai giai đoạn, 2008-2011 và 2012-2015). Ngoài ra, một số văn bản pháp qui khác như Chiến lược biến đổi khí hậu giai đoạn 2011-2020<sup>38</sup>, Chiến lược bảo vệ môi trường đến năm 2020 và tầm nhìn đến 2030<sup>39</sup> hay Chiến lược về sử dụng công nghệ sạch đến 2020 và tầm nhìn đến 2030<sup>40</sup> cũng đề cập các chính sách và giải pháp liên quan tới sử dụng nguồn tài nguyên và năng lượng hiệu quả cũng như giảm thiểu ô nhiễm môi trường do các hoạt động kinh tế xã hội gây ra. Do hầu hết các chính sách được ban hành gần đây nên tác động của chúng tới kết quả thực hiện tăng trưởng xanh sẽ cần có thêm thời gian để quan sát và đánh giá.

Mục tiêu tổng quát của Chiến lược tăng trưởng xanh quốc gia là “nền kinh tế các bon thấp và làm giàu vốn tự nhiên sẽ trở thành định hướng cơ bản trong phát triển bền vững; giảm phát thải khí nhà kính và tăng cường năng lực hấp thụ khí các bon dần trở thành những yếu tố cơ bản trong phát triển kinh tế xã hội”. Chiến lược đã đề ra 3 nhiệm vụ trọng tâm là tăng trưởng các bon thấp, xanh hóa sản xuất và xanh hóa lối sống và cũng đề ra những mục tiêu đầy tham vọng cần đạt được cho tới năm 2020.

Để hướng dẫn thực hiện Chiến lược, Chương trình hành động tăng trưởng xanh quốc gia - NGGAP đã chỉ ra 12 nhóm hoạt động với 66 hành động cụ thể cần thực hiện, tập trung vào bốn lĩnh vực chính: i) xây dựng thể chế cho tăng trưởng xanh ở cấp quốc gia và xây dựng chương trình hành động tăng trưởng xanh ở cấp địa phương; ii) giảm cường độ phát thải khí nhà kính GHG và thúc đẩy sử dụng năng lượng sạch và tái tạo; iii) xanh hóa sản xuất; và iv) xanh hóa lối sống và thúc đẩy tiêu dùng xanh. Cho tới nay, đã có 5 bộ ngành và 16 địa phương dự thảo chương trình hành động tăng trưởng xanh với sự hỗ trợ kĩ thuật của các nhà tài trợ và MPI. Ngoài hai bộ và hai địa phương đã thông qua chương trình hành động của mình, chương trình hành động của các ngành và địa phương khác sẽ được xem xét thông qua trong thời gian tới. Một hệ thống các chỉ số giám sát và đánh giá về tăng trưởng xanh đang trong quá trình soạn thảo với sự trợ giúp kĩ thuật của Chính phủ Bỉ.

Ủy ban điều phối liên ngành để thực hiện NGGS đã được thành lập đứng đầu là một Phó thủ tướng. Ủy ban này nằm trong Hội đồng quốc gia về biến đổi khí hậu do Thủ tướng là chủ tịch Hội đồng. Ủy ban điều phối gồm những thành viên là đại diện các bộ ngành liên quan, đại diện của địa phương và một số chuyên gia và đại diện các hiệp hội. Do Ủy ban này mới thành lập nên khó có thể đánh giá ngay hiệu quả hoạt

<sup>34</sup> Prime Minister's Decision No 1393/QĐ-TTg Dated 25/9/2012

<sup>35</sup> Prime Minister's Decision No 403/QĐ-TTg dated 20/3/2014

<sup>36</sup> Law No50/2010/QH12 issued by National Assembly on 17/6/2010

<sup>37</sup> Prime Minister's Decision No 1419/QĐ-TTg dated September 07, 2009

<sup>38</sup> Prime Minister's Decision No 2139/QĐ-TTg dated 5/12/2012

<sup>39</sup> Prime Minister's Decision No 1216/QĐ-TTg dated 5/9/2012

<sup>40</sup> Prime Minister's Decision No 2612/QĐ-TTg Dated 30/12/2013

động của Ủy ban. Tuy nhiên, có thể lường trước được một số khó khăn có thể nảy sinh khi đi vào hoạt động với mô hình tổ chức như hiện tại:

Thứ nhất, do tăng trưởng xanh có liên hệ chặt chẽ với chính sách phát triển kinh tế và được coi là một bộ phận của phát triển bền vững nên vấn đề đặt ra Ủy ban này sẽ phối hợp ra sao với thể chế hiện hành là Hội đồng quốc gia về phát triển bền vững và cạnh tranh quốc gia.

Thứ hai, là một bộ phận của Hội đồng quốc gia về biến đổi khí hậu, Ủy ban liên ngành về tăng trưởng xanh sẽ phải hài hòa hoạt động và nguồn lực dành cho vấn đề tăng trưởng xanh của mình với những vấn đề khác thuộc Chiến lược về biến đổi khí hậu.

Thứ ba, nhiều nội dung và nhiệm vụ của NNGS cũng có trong nội dung của Chương trình nghị sự Agenda 21 và các văn bản chính sách có liên quan khác như đã liệt kê ở phần trên. Điều này đòi hỏi sự hài hòa trong quá trình giám sát và đánh giá cũng như trong việc huy động và sử dụng nguồn lực để thực hiện cùng mục tiêu nhưng lại được nêu trong các chương trình khác nhau nhưng có liên quan tới nhau.

#### 1.3.4 Khu vực tư nhân

Chính sách thúc đẩy trách nhiệm xã hội và môi trường của doanh nghiệp có thể được thể hiện qua nhiều kênh khác nhau như: i) thông qua việc ban hành các luật lệ cũng như hệ thống tiêu chuẩn định mức về xã hội và môi trường, đòi hỏi các doanh nghiệp buộc phải tuân thủ pháp luật; ii) thông qua chính sách hỗ trợ để khuyến khích doanh nghiệp có thái độ thân thiện với môi trường và thúc đẩy tính đổi mới sáng tạo của khu vực tư nhân.

##### *Luật/qui định/tiêu chuẩn:*

Luật bảo vệ môi trường sửa đổi năm 2014 qui định các tổ chức hoạt động trong các ngành sản xuất kinh doanh và dịch vụ phải thực hiện các biện pháp kiểm soát chất thải do hoạt động sản xuất kinh doanh của mình tạo ra theo đúng tiêu chuẩn môi trường. Bên cạnh đó, các nhà đầu tư cũng phải thực hiện đánh giá tác động môi trường và tiến hành các biện pháp giảm thiểu tác động tiêu cực có thể gây ra cho môi trường sinh thái do dự án đầu tư đó gây ra. Kể từ khi Luật bảo vệ môi trường ra đời lần đầu tiên năm 1993 đến nay, một hệ thống các tiêu chuẩn môi trường đã được hình thành như một bộ phận của hệ thống tiêu chuẩn Việt Nam (TCVN), bao gồm những tiêu chuẩn về môi trường đất, nước, môi trường không khí cũng như các tiêu chuẩn về chất thải rắn nguy hại và tiêu chuẩn về ô nhiễm tiếng ồn.

Tuy nhiên hiệu lực của những qui định, luật pháp này còn yếu. Phần lớn doanh nghiệp Việt Nam có qui mô vừa và nhỏ, trong bối cảnh kinh tế khó khăn thì dường như mối quan tâm của họ tập trung vào kết quả sản xuất kinh doanh chứ chưa chú ý nhiều tới việc thực hiện những biện pháp bảo vệ môi trường và trách nhiệm xã hội.

*Chính sách hỗ trợ khu vực tư nhân trong phát triển bền vững, thân thiện với môi trường và đổi mới sáng tạo.*

Hiện có nhiều công cụ chính sách hỗ trợ khu vực tư nhân/ doanh nghiệp theo hướng phát triển bền vững. Đó là các khuyến khích về thuế, các chính sách hỗ trợ tài chính hay phi tài chính đối với họ. Ví dụ, công nghệ hiện đại khi nhập khẩu được miễn thuế, các dự án đầu tư thân thiện với môi trường được hưởng chính sách miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp. Tín dụng ưu đãi cũng được áp dụng đối với các dự án đầu tư đem lại hiệu quả năng lượng hoặc sử dụng năng lượng tái tạo hay các dự án đầu tư cho bảo vệ môi trường. Ngoài ra, có nhiều thể chế tài chính khác nhau cung cấp cho doanh nghiệp các khoản tài trợ, hỗ trợ kĩ thuật nhằm giải quyết những vấn đề về môi trường của họ như Quỹ Đổi mới công nghệ, Quỹ Bảo vệ môi trường hay Quỹ hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ v.v.

Hội đồng doanh nghiệp phát triển bền vững Việt (VBCSD) đã được thành lập năm 2010 với nhiệm vụ thúc đẩy thực thi Chiến lược phát triển bền vững và sử dụng tài nguyên hiệu quả thông qua khuyến khích các doanh nghiệp trong nước áp dụng công nghệ thân thiện với môi trường, góp phần hình thành ngành công nghiệp năng lượng tái tạo. Hội đồng này do VCCI đồng chủ tịch và có văn phòng đóng tại trụ sở cơ quan này. Hội đồng đóng vai trò là cầu nối giữa cộng đồng doanh nghiệp và chính phủ Việt Nam thông



qua góp ý và tham vấn cho các chính sách về phát triển bền vững. Đáng chú ý là Chủ tịch Hội đồng này đồng thời là thành viên của Hội đồng quốc gia về tăng năng lực cạnh tranh và phát triển bền vững.

### 1.3.5 Chính sách tài khóa

Chính sách tài khóa hướng tới tăng trưởng bao trùm (inclusive growth) bao gồm chính sách thuế và hỗ trợ ngân sách (thông qua công cụ trợ cấp và tài trợ). Chính sách này nhằm tạo cơ hội cho những nhóm người yếu thế trong xã hội (như người nghèo, người thiểu số, trẻ em, phụ nữ v.v.) được hưởng lợi từ những thành quả phát triển của đất nước, tiếp cận tốt hơn với các dịch vụ kinh tế xã hội và có khả năng chống chịu với những rủi ro không mong muốn. Trong thời kì 2011-2015, chính phủ đã thực hiện 16 chương trình mục tiêu quốc gia NTPs bao trùm các khía cạnh khác nhau của nghèo, bền vững môi trường và tăng trưởng xanh (xem mục 3.7 và phụ lục 4).

Với khía cạnh phát triển xã hội, nhiều chính sách tài khóa có thể kể đến như miễn phí bảo hiểm y tế cho người nghèo và trẻ em dưới 6 tuổi, trợ cấp giá điện cho hộ nghèo sử dụng ít hơn 30 KWh/tháng, miễn giảm học phí cho học sinh nghèo, hỗ trợ nhà ở cho hộ nghèo v.v.

Với khía cạnh bền vững môi trường, chính phủ đã triển khai cả thuế tài nguyên và thuế môi trường ở Việt Nam. Luật thuế tài nguyên<sup>41</sup> đã áp thuế đối với dầu thô, khí tự nhiên, kim loại, phi kim loại, sản phẩm (gỗ và phi gỗ) của rừng tự nhiên, hải sản, nguồn nước tự nhiên, và một số loại tài nguyên khác. Luật thuế môi trường được ban hành năm 2010<sup>42</sup> áp các mức thuế khác nhau đối với 8 nhóm hàng hóa. Một số công cụ liên quan tới thuế khác cũng được áp dụng nhằm khuyến khích cách ứng xử phát triển bền vững như phí ô nhiễm nước, phí dịch vụ môi trường rừng, tiền đặt cọc khi khai thác khoáng sản v.v. Tuy nhiên, mức thuế áp dụng còn tương đối thấp để có thể tạo sự thay đổi cách ứng xử<sup>43</sup>. Câu hỏi về tác động của các loại thuế này tới việc chuyển biến thái độ đối với môi trường của các bên liên quan và việc sử dụng nguồn thu từ thuế này ra sao vẫn chưa được nghiên cứu và phân tích đầy đủ.

Việt Nam là một trong số nước đang phát triển có mức trợ cấp đáng kể cho nhiên liệu hóa thạch. Mức trợ cấp này biến đổi từ 1.2 đến 4.49 tỷ đô la trong thời kì từ 2007 đến 2012<sup>44</sup>. Giá năng lượng ở Việt Nam được giữ ở mức thấp hơn so với một số nước trong khu vực. Việt Nam đang thúc đẩy một chương trình cải cách đồng bộ lĩnh vực năng lượng, tập trung vào việc xóa bỏ dần độc quyền trong thị trường năng lượng, tạo môi trường minh bạch với việc định giá năng lượng đầy đủ chi phí, cải cách doanh nghiệp nhà nước ngành năng lượng và thúc đẩy nguồn năng lượng tái tạo. Bên cạnh đó, chính sách tài khóa sẽ hướng tới hỗ trợ những đối tượng bị ảnh hưởng ngắn hạn bởi quá trình này như các hộ nghèo và doanh nghiệp vừa và nhỏ.<sup>45</sup>

## 1.4 Những hạn chế và thách thức

Việt Nam đã hình thành một khung chính sách khá toàn diện để giải quyết vấn đề nghèo và môi trường. Rõ ràng là khung chính sách này đã chuyển từ chỉ chú trọng tới vấn đề nghèo trong giai đoạn 2000-2010 sang dần bao trùm cả vấn đề nghèo và môi trường trong những năm gần đây. Tuy nhiên những thách thức hiện nay là việc thực thi và hiệu quả thực thi khung chính sách này trên thực tế.

*Một là*, hiện còn quá nhiều chính sách và chương trình hỗ trợ trong đó một số có nội dung chồng chéo nhau, dẫn đến nguồn vốn phân bổ bị tản nạm và hạn chế tác động của các chính sách có cùng một mục

<sup>41</sup> Luật số 45/2009/QH12 ngày 25/11/20: Luật về thuế tài nguyên.

<sup>42</sup> Luật số No /2010/QH12 ngày XXX: Luật thuế Môi trường

<sup>43</sup> Xem: <http://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu-trao-doi/trao-doi---binh-luan/chinh-sach-thue-bao-ve-moi-truong-kinh-nghiem-quoc-te-va-thuc-tien-viet-nam-65499.html>

<sup>44</sup> Xem nghiên cứu UNDP: "Green Growth and Fossil Fuel Fiscal Policies in Viet Nam - Recommendations for a Roadmap for Policy Reform" có tại:

<http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/presscenter/pressreleases/2014/06/18/fossil-fuel-subsidies-need-to-be-phased-out.html>

<sup>45</sup> Như trên.

tiêu chuẩn đạt<sup>46</sup>. Hơn nữa, cứ mỗi chương trình hay chính sách lớn thì lại có một Ủy ban hay Hội đồng được thành lập trong khi đó, sự phối kết hợp giữa các hội đồng hay ủy ban này còn hạn chế và kém hiệu quả. Điều này làm giảm sự hài hòa và thống nhất hành động giữa các chương trình hay chính sách có cùng nội dung cũng như sử dụng nguồn ngân sách cho các chương trình, chính sách phát triển bền vững kém hiệu quả.

*Hai là*, vấn đề giảm nghèo và bền vững môi trường dường như được đề cập tách rời nhau trong chính sách như được trình bày trong mục 2.1. Mỗi quan hệ tương tác giữa hai vấn đề này chưa được thể hiện thể hiện rõ trong các chương trình hay chính sách hiện hành do các bộ ngành phụ trách hai mảng vấn đề này là khác nhau và các nhà hoạch định chính sách chưa rõ làm thế nào để lồng ghép hai yếu tố này trong quá trình xây dựng chính sách.

*Ba là*, hiệu lực thực thi các chính sách đã được thông qua còn thấp là một vấn đề nổi cộm ở Việt Nam. Việc tổ chức thực thi chính sách thường bị chậm trễ và sự phối kết hợp giữa các bên liên quan trong tổ chức thực thi chính sách còn yếu. Ngoài ra, còn một thực trạng nữa là những đối tượng hưởng lợi của chính sách thường gặp khó khăn trong tiếp cận sự hỗ trợ của chính phủ do các thủ tục hành chính rườm rà hoặc do tình trạng tham nhũng. Điều này đã hạn chế đáng kể tác động của các chính sách hỗ trợ của chính phủ trên thực tế.

## Quá trình lập và thực hiện kế hoạch phát triển cấp quốc gia

### 1.5 Tổng quan về qui trình lập và thực hiện kế hoạch/chính sách phát triển

Hệ thống kế hoạch quốc dân ở Việt Nam có thể được nhóm thành chiến lược/kế hoạch dài hạn, kế hoạch trung hạn (5 năm) và kế hoạch ngắn hạn (hàng năm).

- Hệ thống kế hoạch dài hạn gồm: i) Chiến lược phát triển kinh tế xã hội (SEDS) cho giai đoạn 10 năm; ii) Quy hoạch tổng thể cho giai đoạn 10-20 năm hoặc lâu hơn, có thể là quy hoạch tổng thể vùng hay quy hoạch ngành/tiểu ngành.
- Kế hoạch trung hạn gồm: i) kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm (SEDP). Những kế hoạch này do các cơ quan chính phủ xây dựng ở cấp trung ương (quốc gia) và địa phương (tỉnh, thành phố); ii) Kế hoạch 5 năm phát triển ngành do các bộ ngành xây dựng ở cấp quốc gia.
- Kế hoạch ngắn hạn, bao gồm kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm (ở cấp quốc gia, tỉnh/thành, huyện và xã). Loại kế hoạch này bao gồm 3 nhóm kế hoạch riêng rẽ: i) kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm bao gồm mục đích, định hướng, giải pháp và trách nhiệm thực hiện; ii) kế hoạch đầu tư công hàng năm; và iii) kế hoạch ngân sách năm.

Theo Luật đầu tư công (2014) và Luật ngân sách sửa đổi (2015) mới ban hành, kể từ nay song song với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm, sẽ có cả kế hoạch đầu tư công và kế hoạch ngân sách 5 năm<sup>47</sup>. Những biến đổi này cho thấy từ năm 2016 trở đi, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm và hàng năm có thể được coi là những kế hoạch cơ bản quy định phát triển bền vững ở Việt Nam do chúng không chỉ chứa đựng những vấn đề của phát triển bền vững mà còn lồng ghép các mục tiêu phát triển với phân bổ nguồn lực ngân sách sẽ được trình bày rõ hơn trong mục này. Phạm vi của các quy hoạch tổng thể cũng sẽ được điều chỉnh theo hướng giảm trong tương lai khi Luật quy hoạch tổng thể được Quốc hội xem xét thông qua vào năm tới (2016). Số lượng quy hoạch cũng sẽ giảm đáng kể theo dự thảo hiện nay của luật này<sup>48</sup>.

Bên cạnh những chiến lược, quy hoạch/kế hoạch tổng thể nói trên, còn có thêm những kế hoạch hành động, chính sách ngành/lĩnh vực và/hoặc các chương trình mục tiêu quốc gia (NTPs) hay chương trình

<sup>46</sup> Ví dụ, các chiến lược như chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, chiến lược biến đổi khí hậu và chiến lược về PTBV đều có mục tiêu chung về giảm cường độ phát thải khí CO<sub>2</sub>.

<sup>47</sup> Trước đây, chỉ kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm là có sự gắn kết mục tiêu phát triển với nguồn lực ngân sách (gồm kế hoạch đầu tư công và kế hoạch chi tiêu thường xuyên)

<sup>48</sup> Nguồn: MPI, dự thảo luật có thể xem tại <http://www.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=26241&idcm=140>

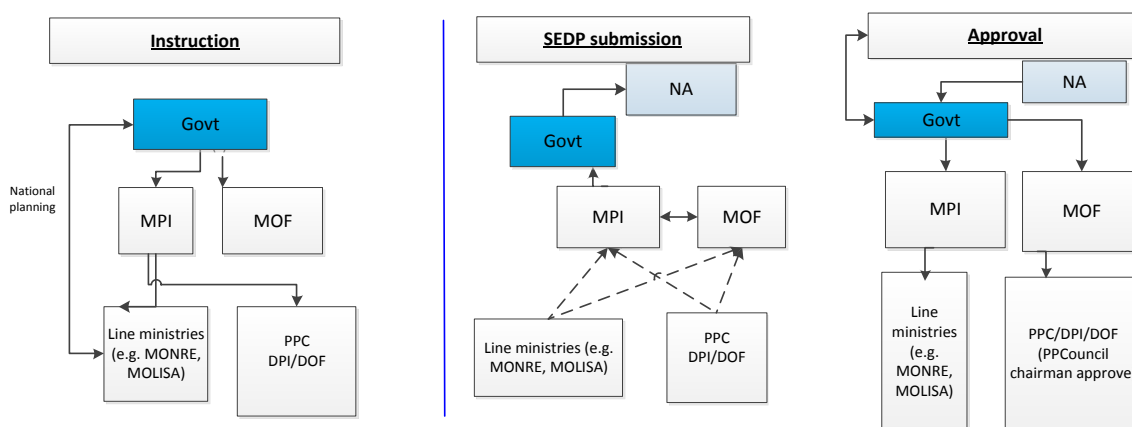
quốc gia (NPs), những văn bản này đưa ra những giải pháp, hướng dẫn cụ thể để thực hiện các chiến lược phát triển (xem mục 2.1. ở trên). Tất cả các văn bản liên quan tới phát triển này đều được các cơ quan chính phủ soạn thảo và thông qua ở cấp trung ương.

Cần lưu ý rằng, đối với chiến lược và kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội, định hướng và mục đích phát triển quốc gia ban đầu được Bộ Chính trị xem xét và thông qua trước khi thực sự được xây dựng. Tiếp đó, nội dung dự thảo các tài liệu này cũng được đưa vào văn kiện Đại hội Đảng với tên gọi: “Định hướng chiến lược” hay “định hướng kế hoạch 5 năm” rồi sau đó được thông qua tại Đại hội Đảng toàn quốc. Nội dung đầy đủ của chiến lược và kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội cũng được thông qua tại kì họp Quốc hội. Các loại kế hoạch phát triển quốc gia khác được xem xét và thông qua ở các cấp và cơ quan khác nhau ở trung ương.

Trong mục này, chúng ta sẽ tập trung mô tả qui trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm (giai đoạn 2016-20) và kế hoạch hàng năm năm 2016). Sở dĩ như vậy vì đây là hai công cụ lập kế hoạch và chính sách có tính lồng ghép về phát triển bền vững nhất, đưa ra đường hướng phát triển chung và chính sách phát triển bền vững của Việt Nam trong thời kỳ kế hoạch (tức là, chúng bao quát các khía cạnh về kinh tế, xã hội và môi trường – ba trụ cột của phát triển bền vững). Quan trọng hơn, những kế hoạch này cũng gắn kết với nguồn lực cần thiết để đạt được các mục tiêu phát triển quốc gia đặt ra trong kỳ kế hoạch.

Với cả kế hoạch 5 năm và hàng năm, nhìn chung quá trình lập kế hoạch đều trải qua qui trình như trình bày ở sơ đồ 1. Thường thì quá trình này được bắt đầu bởi giai đoạn hướng dẫn xây dựng nội dung kế hoạch (xem cột 1, sơ đồ 1) do Thủ tướng chính phủ ban hành và gửi tới tất cả các bộ ngành và địa phương<sup>49</sup>. Cùng với đó, MPI cũng có một bản hướng dẫn chi tiết lập kế hoạch SEDP cho các bộ ngành và địa phương cùng với những mẫu biểu về nội dung kế hoạch và số liệu báo cáo. Quá trình này nhằm bảo đảm nguyên tắc thống nhất và nhất quán của tất cả các kế hoạch được chuẩn bị ở tất cả các cấp hành chính từ trung ương xuống địa phương. Tuy nhiên quá trình này là cân đối và không làm hạn chế khả năng chủ động sáng tạo và linh hoạt của chính quyền địa phương trong xây dựng kế hoạch phát triển cho phù hợp với bối cảnh của địa phương mình

**Sơ đồ 1. Tổng hợp quá trình lập kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội**



Nguồn: Điều chỉnh từ tài liệu của Tran TH, 2014, “Chiến lược/Lộ trình lồng ghép CCA/DRR vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và ngành”. Chương trình hỗ trợ hành động biến đổi khí hậu (CCCGP) do DFAT và AusAid tài trợ

Sau một thời gian nhất định chuẩn bị kế hoạch của mình, các bộ ngành trung ương và địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) gửi báo cáo kế hoạch 5 năm cho MPI và Bộ Tài chính, (như ở cột 2, sơ

<sup>49</sup> Ví dụ, Quyết định của Thủ tướng số 22/CT-TTg về hướng dẫn xây dựng kế hoạch 5 năm cho thời kì 2016-2020 ngày 5/8/2014.

đồ 1). Ở Việt Nam, các bộ ngành có chức năng quản lý nhà nước về nghèo đói và môi trường tương ứng là Bộ Lao động thương binh và xã hội và Bộ Tài nguyên và môi trường. Dựa vào chức năng nhiệm vụ của mình, hai bộ này chuẩn bị các kế hoạch phát triển ngành 5 năm, trong đó có nội dung về kế hoạch giảm nghèo cũng như về bảo vệ môi trường và sau đó gửi cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính. Về phần mình, hai bộ này sẽ tổng hợp những thông tin nhận được từ các bộ ngành và địa phương cùng với những đóng góp từ những cuộc tham vấn và trao đổi nội bộ và bên ngoài để xây dựng ra dự thảo Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch ngân sách 5 năm. Những dự thảo kế hoạch này sau đó sẽ được trình lên Thủ tướng chính phủ (quá trình dưới lên – như mô tả ở cột 2 của sơ đồ 1) rồi được trình cho Quốc hội thông qua tại kì họp của mình. Sau khi được Quốc hội thông qua, nội dung kế hoạch 5 năm sẽ được truyền tải tới Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các bộ ngành, địa phương. Dựa vào tầm nhìn và định hướng phát triển trong kế hoạch 5 năm đã được thông qua này, các bộ ngành (tức là bộ MOLISA và Bộ MONRE) và Ủy ban nhân dân tỉnh/thành sẽ chính thức thông qua kế hoạch 5 năm của mình (qui trình từ trên xuống, mô tả ở cột 3, sơ đồ 1). Trước khi luật đầu tư công (2014) và Luật ngân sách sửa đổi (2015) được thông qua, Việt Nam chưa có kế hoạch đầu tư công và kế hoạch ngân sách trung hạn cho 5 năm. Do đó, kế hoạch 5 năm với mục tiêu phát triển ít có mối liên hệ chặt chẽ với kế hoạch đầu tư và ngân sách tầm trung hạn. Tuy vậy, việc hai luật này mới được thông qua sẽ bảo đảm sự thống nhất giữa nguồn lực với mục tiêu kế hoạch cần đạt trong trung hạn.

Tương tự với quá trình xây dựng kế hoạch 5 năm nói trên, qui trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm cũng theo trình tự tương tự. Thủ tướng chính phủ ban hành Chỉ thị và hướng dẫn các bộ ngành, địa phương chuẩn bị báo cáo kế hoạch năm trước khi năm kế hoạch bắt đầu; MPI cũng gửi công văn hướng dẫn cụ thể nội dung kế hoạch năm và các biểu mẫu. Tiếp đó, các bộ ngành và địa phương (trong đó, Bộ Lao động thương binh và xã hội xây dựng báo cáo kế hoạch giảm nghèo và Bộ Tài nguyên môi trường báo cáo kế hoạch bảo vệ môi trường) cũng như các địa phương chuẩn bị dự thảo kế hoạch SEDP cùng với kế hoạch đầu tư công và kế hoạch ngân sách để nộp cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính tổng hợp. Hai bộ này sau đó sẽ chuẩn bị dự thảo kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm và kế hoạch ngân sách năm để trình cho Thủ tướng chính phủ và tiếp đó là Quốc hội thông qua. Nội dung kế hoạch hàng năm SEDP cùng với những mục tiêu phát triển chính và ngân sách sẽ được thông qua tại kì họp Quốc hội. Sau khi được thông qua, kế hoạch SEDP cùng với kế hoạch phân bổ vốn đầu tư và ngân sách sẽ được MPI và Bộ Tài chính thông báo lại cho các bộ ngành và địa phương biết. Tới lúc này, Hội đồng nhân dân của các địa phương sẽ thông qua kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm của mình cũng như kế hoạch phân bổ ngân sách chi tiết tương ứng.

Sau khi các kế hoạch 5 năm và hàng năm được thông qua, việc thực hiện kế hoạch sẽ là nhiệm vụ của các bên liên quan, bao gồm các bộ ngành, các địa phương, các cơ quan nhà nước, khu vực tư nhân cũng như xã hội dân sự, tùy theo nhiệm vụ và chức năng của mình. Ở cấp trung ương, người chịu trách nhiệm về phối hợp, giám sát và theo dõi thực hiện kế hoạch SEDP là Bộ trưởng MPI trong khi ở các bộ ngành là Bộ trưởng các bộ liên quan còn ở cấp địa phương là Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh. Đối với nhiệm vụ liên quan tới giảm nghèo, cơ quan điều phối là Bộ Lao động thương binh và xã hội, còn việc thực hiện kế hoạch bảo vệ môi trường và biến đổi khí hậu thuộc trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và môi trường.

Quy trình lập kế hoạch SEDP như mô tả tóm lược trên đây chưa thực sự phản ánh rõ một số hoạt động xảy ra “sau” mỗi bước lập kế hoạch. Chẳng hạn, trong quá trình xây dựng kế hoạch quốc gia, còn có nhiều hoạt động diễn ra trong nội bộ của Bộ MPI cũng như quá trình tham vấn với các bên liên quan trước khi dự thảo kế hoạch được trình lên Chính phủ. Những hoạt động như vậy, nhất là việc xem xét lồng ghép vấn đề nghèo và phát triển bền vững diễn ra trong toàn bộ quá trình lập kế hoạch như các bước được đề cập ở sơ đồ 2 như mô tả dưới đây<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Dựa theo Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật được Quốc hội thông qua năm 2008 và sửa đổi năm 2015.

*Bước 1: Tập hợp các bên liên quan và xác định mục tiêu phối hợp* – Cơ quan được giao nhiệm vụ chủ trì soạn thảo kế hoạch/chính sách phát triển sẽ giữ vai trò chính ở bước này. Tùy theo chủ đề của kế hoạch/chính sách mà cơ quan này có thể là Bộ Kế hoạch và Đầu tư (đối với Kế hoạch/chính sách phát triển kinh tế xã hội), hay các bộ chuyên ngành (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đối với kế hoạch/chính sách về nghèo hay Bộ Tài nguyên và Môi trường đối với kế hoạch/chính sách về môi trường). Một Ban soạn thảo và Tổ biên tập có thể được cơ quan chủ trì soạn thảo lập ra, nhất là đối với những kế hoạch/chính sách có tính lồng ghép và liên quan tới nhiều lĩnh vực và nhiều bên (như SEDP). Một đề cương về nội dung chính của kế hoạch/chính sách cũng sẽ được đưa ra ở bước này.

*Bước 2: Phân tích lồng ghép – tìm hiểu mối liên hệ và những thay đổi.* Một số cơ quan sẽ tham gia ở bước này, gồm các viện nghiên cứu, hiệp hội, các tổ chức dân sự (tổ chức phi chính phủ trong và ngoài nước). Những tổ chức này có thể được cơ quan chủ trì soạn thảo yêu cầu hay giao nhiệm vụ hỗ trợ họ hoặc trực tiếp tiến hành các nghiên cứu phân tích.

*Bước 3: Xây dựng và soạn thảo nội dung kế hoạch/chính sách* – Cơ quan chủ trì soạn thảo, Ban soạn thảo và tổ biên tập đóng vai trò chính trong giai đoạn này. Họ sử dụng những đóng góp đầu vào của các cơ quan ngành và địa phương (dưới dạng dự thảo kế hoạch của mình) cùng với những nguồn đầu vào khác từ bước 2 để xây dựng dự thảo kế hoạch/chính sách. Khi bản dự thảo được xây dựng xong sẽ được tham vấn lấy ý kiến của các bộ ngành có liên quan và địa phương và sau đó bản thảo cuối cùng sẽ được hoàn thiện.

*Bước 4: Thẩm định và phê duyệt* – Khi dự thảo kế hoạch/chính sách đã được chỉnh sửa, bản thảo cuối cùng sẽ được trình lên Chính phủ. Văn bản này được Bộ tư pháp và Văn phòng chính phủ thẩm định về tính hợp hiến và hợp pháp. Văn bản này sau đó sẽ được Thủ tướng chính phủ hoặc Chính phủ kí ban hành tùy theo dạng văn bản pháp quy, hoặc sẽ được trình cho Quốc hội thống qua (sẽ được trình bày kĩ hơn ở mục 3.7).

*Bước 5: Tổ chức thực hiện kế hoạch/chính sách* - ở Việt Nam, việc triển khai và thực thi kế hoạch/chính sách đôi khi phải tốn thời gian. Ví dụ, sau khi văn bản được phê duyệt, các bộ ngành và địa phương còn phải tiếp tục giải thích và hướng dẫn cụ thể việc thực thi chúng (xem mục 3.8).

*Bước 6: Giám sát và đánh giá* – Vai trò giám sát và đánh giá kế hoạch/chính sách thường được giao cho cơ quan chính phủ chủ trì soạn thảo văn bản này thực hiện. Ví dụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan chịu trách nhiệm giám sát và đánh giá kết quả thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội quốc gia, trong khi đó, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội – đối với kế hoạch/chính sách về nghèo đói và Bộ Tài nguyên và Môi trường - về kế hoạch/chính sách môi trường. Để làm việc đó, các cơ quan này lập ra hệ thống giám sát (lưu ý, các cơ quan có thể giao cho một số vụ cấp dưới của mình xây dựng hệ thống chỉ tiêu giám sát đánh giá và thể chế hóa việc tổ chức thực hiện) và sẽ phối hợp với các cơ quan nhà nước khác thực hiện hoạt động giám sát đánh giá và báo cáo.

Các mục từ 3.2 đến 3.8 dưới đây sẽ mô tả kĩ hơn về các hoạt động của từng bước lập kế hoạch/chính sách và làm rõ mối liên hệ của các bước này với qui trình xây dựng kế hoạch phát triển. Các phần này sẽ chỉ tập trung phân tích qui trình lập kế hoạch/chính sách ở cấp quốc gia chứ không đề cập tới cấp ngành và địa phương.



**Sơ đồ 2. Quy trình lập kế hoạch/chính sách quốc gia ở Việt Nam**

## 1.6 Phối hợp và xác định tầm nhìn

Bước đầu tiên của quá trình lập kế hoạch được bắt đầu sau khi Thủ tướng chính phủ thông qua chương trình lập kế hoạch và hoạch định chính sách phát triển quốc gia. Bước này xác định các cơ quan chủ trì trong quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách. Thông thường, cơ quan chủ trì xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội là Bộ MPI trong khi đó các dự thảo kế hoạch/chính sách về nghèo do Bộ Lao động thương binh xã hội và kế hoạch/chính sách về môi trường do Bộ Tài nguyên và môi trường chủ trì soạn thảo. Đối với việc xây dựng các kế hoạch/chính sách phát triển có tính liên ngành và lồng ghép, cơ quan chủ trì soạn thảo sẽ thành lập một Ban soạn thảo, gồm cơ quan soạn thảo cùng đại diện từ các đơn vị có liên quan (bộ ngành liên quan, việc nghiên cứu, trường đại học, hiệp hội v.v). Một tổ biên tập cũng được lập ra để giúp Ban soạn thảo gồm các thành viên từ cơ quan chủ trì và đại diện của các cơ quan tham gia Ban soạn thảo<sup>51</sup>.

Đối với kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội, những quan điểm phát triển và kết cấu nội dung kế hoạch 5 năm được xây dựng, bao gồm các khía cạnh về kinh tế xã hội và môi trường, được thể hiện trong văn bản hướng dẫn của Bộ MPI gửi các bộ ngành và địa phương như trình bày tại mục 3.1. Trong giai đoạn đầu, bộ Chính trị thảo luận và cho ý kiến về các quan điểm, định hướng và mục tiêu phát triển.

Từ thảo luận ở trên, rõ ràng đã hình thành cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan ngay từ giai đoạn đầu của quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách phát triển bền vững ở Việt Nam. Hiệu quả của sự phối hợp và xác định tầm nhìn trong giai đoạn này sẽ phụ thuộc vào tính hiệu quả của cơ quan chủ trì soạn thảo

<sup>51</sup> Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 5/3/2009 về hướng dẫn thực hiện Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật(2008)

và chất lượng phối hợp trong Ban soạn thảo, cũng như khung thời gian cho phép để tổ chức tham vấn một cách thấu đáo. Trong nhiều trường hợp, cơ quan chủ quản phải lập ra một số nhóm chuyên trách gồm có cán bộ trong cơ quan mình, các chuyên gia từ các viện nghiên cứu và trường đại học để hỗ trợ và đóng góp vào dự thảo. Đây trở thành bộ phận đóng góp hiệu quả cho ban soạn thảo và tổ biên tập. Khi cần, cơ quan soạn thảo cũng có thể tổ chức họp tham vấn để góp ý cho đề cương chi tiết của kế hoạch/chính sách phát triển.

*Thách thức:*

- Mặc dù đã hình thành cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan ngay từ đầu quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách và tất cả các bộ ban ngành cung cấp đầu vào, nhưng trên thực tế cơ quan chủ trì vẫn đóng vai trò chính trong việc xây dựng kế hoạch/chính sách. Trong hầu hết các trường hợp, các thành viên của ban soạn thảo hầu hết là đại diện từ các cơ quan nhà nước. Sự tham gia của khu vực tư nhân và xã hội dân sự ở giai đoạn này còn hạn chế.
- Quá trình lập kế hoạch/chính sách nhìn chung vẫn theo cách tiếp cận từ trên xuống (theo chiều dọc) và thời gian chuẩn bị dự thảo còn hạn chế. Chính vì thế, có ít cơ hội để có thể phối hợp sự tham gia của các bên liên quan theo chiều ngang một cách thận trọng. Tiếng nói của tầng lớp dân cư (đặc biệt là người nghèo) còn rất hạn chế. Có một số ví dụ rất điển hình về đảm bảo sự tham gia của người dân, của các bên liên quan ngay từ giai đoạn đầu xây dựng kế hoạch/chính sách (ví dụ lập kế hoạch dựa vào cộng đồng), nhưng mới chỉ là vài trường hợp thí điểm và thường được các cơ quan tài trợ phát triển hỗ trợ. Kết quả từ những thực tiễn này thường chỉ được duy trì trong thời gian dự án và chưa bền vững, chưa được nhân rộng ra các địa phương khác hay cả nước.
- Những bên tham gia chính trong quá trình lập kế hoạch/chính sách phát triển quốc gia chưa thể hiện rõ mối tương quan chặt chẽ giữa nghèo đói và môi trường cũng như cách thức gắn kết với việc lập kế hoạch phát triển bền vững. Điều này thể hiện rõ nhất ở chỗ văn bản hướng dẫn kế hoạch 5 năm không đề cập chút nào tới mối tương tác này, mà thay vào đó chỉ yêu cầu các bộ ngành, địa phương đề cập tới 2 khía cạnh này một cách riêng biệt (ví dụ, Bộ Lao động thương binh và xã hội chịu trách nhiệm đánh giá nghèo đói còn Bộ Tài nguyên và môi trường phụ trách lĩnh vực môi trường), và cũng có các hệ thống chỉ số giám sát đánh giá riêng biệt (đề cập ở mục 3.8 dưới đây). Vì vậy, việc mối liên hệ giữa nghèo đói và môi trường có được đánh giá và lồng ghép đầy đủ trong đề cương kế hoạch của các cấp hay không sẽ tùy thuộc vào nhận thức của các bộ ngành và địa phương. Tuy vậy trên thực tế, các bộ ngành và địa phương thường chỉ dựa vào khung hướng dẫn lập kế hoạch do Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính đưa ra chứ ít khi có thêm những phân tích sáng tạo của mình.

## 1.7 Đánh giá – Công cụ và phương pháp

Đối với tất cả các kế hoạch/chính sách phát triển có tính qui phạm pháp luật, nhất là những văn bản dưới dạng Luật, Nghị quyết, Pháp lệnh, Nghị định thì theo luật định<sup>52</sup> sẽ phải tiến hành đánh giá tác động ở các khâu của chu kỳ lập kế hoạch/chính sách, cụ thể là khâu đánh giá trước (trước khi kế hoạch/chính sách được xây dựng), trong và sau khi thực hiện kế hoạch/chính sách được 3 năm. Đặc biệt, luật hiện hành cũng yêu cầu phải đánh giá tác động của luật không chỉ về khía cạnh kinh tế mà còn cả khía cạnh xã hội và môi trường. Những công cụ và phương pháp để đánh giá tác động được áp dụng có thể là khác nhau theo ba giai đoạn sau:

*Đánh giá trước khi xây dựng:* Ở giai đoạn này, cơ quan soạn thảo chịu trách nhiệm thực hiện đánh giá tác động của kế hoạch/chính sách một cách đơn giản nhằm minh chứng cho tính phù hợp hay hợp lí của việc thay đổi hay ban hành mới kế hoạch/chính sách. Việc này nhằm trả lời cho câu hỏi vì sao cần sửa đổi hay ban hành mới chính sách và vì sao cần có sự can thiệp của chính phủ. Để trả lời câu hỏi này, có thể dựa vào việc nghiên cứu thực trạng và thực tiễn thực hiện kế hoạch/chính sách (trong trường hợp cần sửa đổi, hoàn thiện chính sách hiện hành), qua đó chỉ ra những khoảng trống hay hạn chế của chính sách hiện hành, tác động thực tế của chúng so với tác động mong muốn, lí do vì sao lại như vậy v.v. Công cụ và phương pháp chủ yếu được sử dụng trong giai đoạn này thường là phương pháp định tính, phương

<sup>52</sup> Nghị định của Chính phủ số 24/2009/NĐ-CP ngày 5/3/2009 về hướng dẫn thực hiện Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật.



pháp định lượng được khuyến khích sử dụng nếu số liệu cho phép. Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể tự thực hiện đánh giá ở giai đoạn này hay có thể huy động sự tham gia của các chuyên gia/cơ quan khác như các viện nghiên cứu, các tổ chức phi chính phủ v.v. để thực hiện đánh giá.

*Đánh giá trong quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách:* ở giai đoạn này, việc đánh giá tác động theo quốc tế còn gọi là đánh giá tác động của luật pháp (RIA). Đây là khi cần sử dụng các công cụ và phương pháp phức tạp hơn để xác định phương án lựa chọn chính sách tốt nhất nhằm giải quyết vấn đề đặt ra. Ở đây, người ta sử dụng ở mức độ nhất định cả phương pháp/công cụ đánh giá tổng hợp như mô hình cân bằng tổng thể khả tính (CGE) lẫn phương pháp chuẩn đoán tổng hợp như Đánh giá tác động môi trường chiến lược (SEA), phân tích tác động xã hội, phân tích lợi ích chi phí, đánh giá tác động kinh tế v.v. Trong đó, phương pháp phân tích chi phí lợi ích được sử dụng phổ biến nhất, có khi dùng phương pháp định lượng và cũng có khi dùng phương pháp định tính.

Ví dụ gần đây nhất về việc dùng mô hình cân bằng tổng thể tính toán được CGE là để xác định tác động của thuế môi trường tới các khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường của nền kinh tế (Willenbockel và Simon, 2011). Đánh giá này do một nhóm chuyên gia độc lập thực hiện vào năm 2011 và được Chính phủ Đức (thông qua GIZ) hỗ trợ tài chính. Kết quả của nghiên cứu này đã hỗ trợ Bộ Tài chính trong việc ban hành chính sách thuế môi trường. Một ví dụ nữa về việc sử dụng công cụ tổng hợp để đánh giá tác động liên ngành về kinh tế xã hội và môi trường là nghiên cứu về tác động của các phương án phát thải các bon thấp của Việt Nam được thực hiện vào năm 2012 (Nguyen Manh Hai et al., 2013). Nghiên cứu này đã sử dụng mô hình cân bằng tổng thể động để xác định tác động về kinh tế và xã hội của các phương án phát thải các bon thấp theo mô hình từ dưới lên. Nghiên cứu này do một nhóm chuyên gia quốc tế và viện nghiên cứu thực hiện và do Ngân hàng thế giới tài trợ. Kết quả nghiên cứu nhằm hỗ trợ việc xây dựng kế hoạch hành động tăng trưởng xanh ở Việt Nam.

Một bằng chứng nữa về việc dùng mô hình CGE cho quá trình hoạch định chính sách là một nghiên cứu của Bộ Tài nguyên và Môi trường của Việt Nam về xác định mục tiêu giảm khí thải nhà kính GHG. Nghiên cứu này sử dụng kết hợp nhiều mô hình khác nhau, trong đó CGE được dùng như một công cụ tổng hợp để xác định tác động về kinh tế, xã hội và môi trường của từng mục tiêu đã xác định về giảm GHG khác nhau. Nghiên cứu do một nhóm chuyên gia quốc tế thực hiện và do JICA (Nhật bản) tài trợ. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn hiện đã từng nghiên cứu đánh giá chính sách về đầu tư phát triển hạ tầng và chi tiêu cho nghiên cứu và triển khai (R&D) trong nông nghiệp với việc sử dụng mô hình CGE (Lan Huong Pham et al, 2006).

Phương pháp chuẩn đoán cũng được sử dụng rộng rãi để đánh giá chính sách ở Việt Nam. Hầu hết các đánh giá này đều dùng phương pháp phân tích chi phí lợi ích. Bước đầu, một số đánh giá được thực hiện thông qua phân tích định lượng, còn lại là dựa vào phương pháp phân tích định tính. Một số phương pháp khác cũng đã được sử dụng như trường hợp phân tích thực chứng về tác động kinh tế xã hội, đánh giá môi trường chiến lược. Ví dụ, để xác định mức lương tối thiểu, Bộ Lao Động, Thương binh và Xã hội đã dùng cách đánh giá thực chứng thông qua sử dụng mô hình kinh tế lượng, số liệu tổng điều tra doanh nghiệp và hộ gia đình để đánh giá tác động của chính sách lương tối thiểu tới doanh nghiệp, việc làm và đời sống của hộ gia đình (Hansen et al., 2015a và 2015b). Nghiên cứu này do các chuyên gia quốc tế của ILO thực hiện.

*Đánh giá sau khi kế hoạch/chính sách được thực hiện:* Theo qui định, cứ sau 3 năm thực hiện chính sách thì cần tiến hành đánh giá kết quả thực hiện chúng và xem xét có cần thiết điều chỉnh chính sách hay không. Trên thực tế, cơ quan thực thi chính sách cấp trung ương (ví dụ, bộ ngành trung ương) thường yêu cầu các cơ quan thực thi chính sách ở cấp hành chính thấp hơn (tỉnh thành phố trực thuộc trung ương) báo cáo kết quả thực thi chính sách. Việc đánh giá chính sách kiểu này thường thông qua phương pháp định tính dựa vào kết quả thực hiện các chỉ số mục tiêu của chính sách để phân tích đánh giá. Đánh giá tác động ở giai đoạn này ít được áp dụng trong trường hợp này. Đôi khi, cơ quan thực thi ở cấp trung ương có thực hiện một số đánh giá độc lập và việc này thường do một nhóm chuyên gia tiến hành với việc sử dụng phương pháp phức tạp hơn như mô hình chứng thực để phân tích đánh giá tác động. Một ví dụ về việc này là công trình đánh giá tác động của việc thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia 135 giai đoạn III đã dùng số liệu điều tra trước và sau chương trình để phân tích tác động (IRC, 2012). Nghiên cứu này do một nhóm các chuyên gia trong nước và quốc tế thực hiện với sự tài trợ của Chính phủ Phần Lan.



*Những đặc điểm chủ yếu của việc đánh giá tác động của chính sách ở Việt Nam là:*

- Hoạt động đánh giá tác động chính sách do chính các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm thực thi chính sách thực hiện và họ thường sử dụng các phương pháp đánh giá định tính đơn giản để phân tích đánh giá như dựa vào các chỉ số đầu ra hay dựa vào các hoạt động đã được thực hiện. Có một số trường hợp dùng các phương pháp đánh giá phức tạp hơn, nhưng chủ yếu do các nhóm chuyên gia thuộc các viện nghiên cứu trong nước và nước ngoài thực hiện và với sự tài trợ và hỗ trợ kĩ thuật của quốc tế.
- Ở Việt Nam, các phân tích theo phương pháp chuẩn đoán tổng hợp được dùng thường xuyên hơn các phương pháp tổng hợp khác, đặc biệt là phương pháp phân tích chi phí lợi ích. Những công cụ và phương pháp phức tạp hơn để đánh giá tác động của chính sách chỉ được sử dụng ở một vài trường hợp đơn lẻ, với sự hỗ trợ về kĩ thuật và tài chính của cộng đồng quốc tế (nhà tài trợ).
- Hàng loạt công cụ và phương pháp đánh giá tác động của chính sách đã có mặt ở Việt Nam nhưng việc áp dụng chúng còn đang bị hạn chế bởi một số nguyên nhân: (i) Hạn chế về thời gian cho phép để thực hiện việc đánh giá tác động một cách thấu đáo, (ii) hạn chế về nguồn lực để thực hiện chúng, và (iii) hạn chế về số liệu sẵn có.
- Cộng đồng quốc tế đóng vai trò cực kì quan trọng cả về kĩ thuật và tài chính đối với hỗ trợ sử dụng công cụ và phương pháp đánh giá chính sách tổng hợp ở Việt Nam.

*Thách thức và hạn chế:* Việt Nam đang phải đối mặt với cùng lúc 3 thách thức về công cụ và phương pháp đánh giá tác động chính sách:

- Một là, tồn tại khoảng cách về sử dụng công cụ và phương pháp đánh giá tác động chính sách giữa trong nước và quốc tế: một số công cụ được dùng phổ biến ở quốc tế lại chưa được sử dụng ở Việt Nam như phương pháp mô phỏng mục tiêu phát triển thiên niên kỉ (MDG).
- Thứ hai, tồn tại khoảng cách giữa năng lực thực hiện trong nước và nguồn lực trong nước để thực hiện đánh giá tác động chính sách. Trong nhiều trường hợp, cơ quan trong nước có khả năng thực hiện các công cụ đánh giá tổng hợp nhưng lại thiếu các điều kiện để hỗ trợ họ làm việc đó và do vậy việc sử dụng các công cụ đánh giá tác động tổng hợp chỉ được sử dụng một cách đơn lẻ. Chẳng hạn, Ma trận hạch toán xã hội (SAM) là một bộ số liệu quan trọng cần thiết dùng cho đánh giá tổng hợp nhưng chỉ được xây dựng và có ở Việt Nam khi có sự hỗ trợ của nhà tài trợ quốc tế. Khi dự án kết thúc thì cũng không còn có số liệu cập nhật để tiếp tục phân tích đánh giá. Trong trường hợp này, Tổng cục thống kê phải là cơ quan tiếp tục công việc này trong tương lai.
- Thứ ba, còn có khoảng cách giữa cái qui định chính thức và thực tế. Như nêu ở trên, đã có qui định về việc phải thực hiện đánh giá tác động chính sách, nhưng thực tế là việc thực hiện đánh giá tác động này thường mang tính hình thức là đã tuân thủ qui định. Hiện còn thiếu sự cam kết thực hiện đánh giá tác động chính sách một cách nghiêm túc và thực chất do Việt Nam thiếu một hệ thống giám sát và đánh giá phù hợp và hiệu quả và chưa có biện pháp khuyến khích khi thực hiện hay xử lí trong trường hợp không thực hiện chúng.

## **1.8 Soạn thảo và xây dựng kế hoạch/chính sách**

Về nguyên tắc, cơ quan chủ trì soạn thảo sẽ chịu toàn bộ trách nhiệm để xây dựng và đưa ra bản thảo của kế hoạch/chính sách. Trong quá trình soạn thảo, ban soạn thảo và tổ biên soạn sẽ đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc cung cấp và đóng góp vào nội dung của dự thảo văn bản theo yêu cầu của cơ quan chủ trì soạn thảo. Kết cấu và nội dung của Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm giai đoạn 2016-2020 có thể thấy ở Hộp 1. Rõ ràng là bên cạnh các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển, nội dung của kế hoạch 5 năm còn bao gồm nội dung quan trọng về những giải pháp và công cụ chính sách sẽ được áp dụng trong kì kế hoạch. Những giải pháp chính sách này có thể khá chung chung đối với kế hoạch 5 năm, nhưng sẽ cụ thể hơn đối với kế hoạch hàng năm. Các vấn đề về phát triển bền vững được nêu trong nhiều mục của nội dung kế hoạch như: i) trong mục về nhiệm vụ trọng tâm, ii) giải pháp chính sách lớn; iii) Giải pháp chính sách xã hội; và iv) giải pháp chính sách lớn về bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu (xem Hộp 1).

Dự thảo kế hoạch/chính sách sẽ được tham vấn và chỉnh sửa nhiều vòng trong nội bộ, thông qua lấy ý kiến của Ban soạn thảo, của các bộ ngành và địa phương liên quan và sau đó được chỉnh sửa lại theo những ý kiến nhận được. Tới lúc này, dự thảo kế hoạch/chính sách sẽ được đưa ra để lấy ý kiến góp ý rộng rãi của các bên liên quan, những đối tượng sẽ có tiềm năng bị tác động bởi kế hoạch/chính sách sắp ban hành. Dự thảo văn bản này thường được công bố để lấy ý kiến qua các phương tiện thông tin đại chúng, internet, mạng xã hội v.v.<sup>53</sup>. Khi cần, một số cuộc họp tham vấn có thể được tổ chức để lấy ý kiến các bên liên quan về một số chủ đề nhất định nào đó của văn bản.

Theo luật hiện hành, cơ quan chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm xây dựng báo cáo đánh giá tác động chính sách/luật pháp (RIA)<sup>54</sup> cũng như báo cáo đánh giá môi trường chiến lược (SEA)<sup>55</sup>. Và, qui định này chỉ áp dụng đối với những văn bản qui phạm pháp luật, kế hoạch, chính sách do Quốc hội hay chính phủ thông qua. Bản thảo cuối cùng của kế hoạch/chính sách cùng với báo cáo đánh giá tác động của chính sách RIA và đánh giá tác động môi trường chiến lược SEA và các tài liệu liên quan khác sẽ được trình cho chính phủ xem xét.

### **Hộp 1. Nội dung Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2016-2020**

**Phần 1:** Tổng quan tình hình thực hiện kế hoạch 5 năm 2011-2015. Nội dung bao gồm:

- Tổng quan tình hình thực hiện các mục tiêu kế hoạch 5 năm phát triển KTXH giai đoạn 2011-15, bao gồm các chỉ tiêu về kinh tế, xã hội, môi trường.
- Tổng quan kết quả thực hiện những định hướng phát triển trọng tâm, bao gồm cải cách thể chế, phát triển nguồn nhân lực, và phát triển hạ tầng.
- Tổng quan kết quả thực hiện các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô cơ bản như tích lũy vốn, chi tiêu, tiết kiệm nội địa, đầu tư phát triển; kết quả thực hiện thu chi ngân sách, cán cân thanh toán, cân đối năng lượng, nợ chính phủ, nợ quốc gia, nợ của chính quyền địa phương trong thời kì 2011 – 2015.
- Tổng quan kết quả thực thi các nhiệm vụ phát triển chủ yếu, của các lĩnh vực như kinh tế, thực hiện qui hoạch được duyệt, về giáo dục đào tạo, các lĩnh vực phát triển xã hội, kết quả thực hiện bảo vệ môi trường và ứng phó biến đổi khí hậu, kết quả về phát triển vùng, cải cách hành chính, an ninh quốc phòng v.v..
- Tổng quan các chính sách được ban hành và triển khai trong thời kì 2011-15 để đạt những kết quả ở trên
- Đánh giá kết quả đạt được so với mục tiêu đề ra, chỉ ra nguyên nhân chưa đạt mục tiêu kế hoạch và bài học rút ra.

**Phần 2:** Dự kiến kế hoạch 5 năm giai đoạn 2016-2020

- Dự báo bối cảnh quốc tế và trong nước của giai đoạn SEDP 2016-2020 ;
- Quan điểm phát triển cho giai đoạn 2016-2020;
- Mục tiêu và các chỉ tiêu phát triển của giai đoạn 2016-2020;
- Dự báo những cân đối/kịch bản kinh tế vĩ mô cơ bản
- Định hướng phát triển, nhiệm vụ và biện pháp chính sách cho giai đoạn 2016-2020, gồm có: i) giải pháp cho mô hình tăng trưởng chuyển sang hướng phát triển bền vững và tăng trưởng xanh, cải thiện năng lực cạnh tranh, năng suất của nền kinh tế, hội nhập quốc tế hiệu quả ...; ii) giải pháp tái cơ cấu ngành, tập trung vào tái cơ cấu đầu tư (nhất là đầu tư công), tái cơ cấu thị trường tài chính (đặc biệt là tài cơ cấu các ngân hàng thương mại và tổ chức tín dụng) và tái cơ cấu doanh nghiệp (nhất là doanh nghiệp Nhà nước); iii) chính sách phát triển xã hội gồm chính sách giáo dục đào tạo và phát triển con người, y tế, việc làm, giảm nghèo bền vững, phát triển thị trường lao động, chính sách dân số, chính sách về giới và dân tộc...; iv) Các giải pháp chính sách về bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu ...
- Chìnhhs sách về phát triển ngành và vùng và phát triển bền vững.

*Nguồn:* Hướng dẫn xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2016-20. MPI, Tháng 8/2014

<sup>53</sup> Theo luật, yêu cầu này được áp dụng đối với mọi văn bản pháp qui do Quốc hội hay chính phủ thông qua.

<sup>54</sup> Theo luật, yêu cầu này áp dụng đối với những văn bản pháp qui do Quốc hội hay Chính phủ thông qua.

<sup>55</sup> Được áp dụng đối với Chiến lược phát triển kinh tế xã hội, qui hoạch, chiến lược phát triển vùng

Như thảo luận ở mục 3.1., qui trình lập kế hoạch ở Việt Nam thể hiện rất rõ mối liên hệ dọc từ trên xuống từ trung ương xuống địa phương. Điều này cho phép bảo đảm tính nhất quán của các chiến lược/kế hoạch chính sách cấp quốc gia và của ngành hay chính sách/kế hoạch và chiến lược ở cấp địa phương và phải tuân theo văn bản hướng dẫn từ phía cơ quan trung ương. Ngoài ra, dự thảo chiến lược/kế hoạch/chính sách còn được các bộ ngành và cơ quan trung ương xem xét và cho ý kiến trước khi chúng được trình lên cơ quan thẩm quyền để thông qua. Về phần mình, các bộ ngành địa phương cũng đóng góp vào văn kiện chiến lược/kế hoạch/chính sách có tính tổng hợp trong quá trình xây dựng kế hoạch kế hoạch của mình rồi trình lên cơ quan chủ trì soạn thảo kế hoạch để tổng hợp ở cấp trung ương cũng như đóng góp ý kiến cho dự thảo 5 năm phát triển kinh tế xã hội như nêu ở trên.

*Thách thức và hạn chế:*

- Như đã nêu, quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách do cơ quan chủ trì soạn thảo, ban soạn thảo và tổ biên tập làm là chính. Các bên liên quan khác, đặc biệt là xã hội dân sự và khu vực tư nhân chỉ tham gia quá trình này một cách thụ động, với vai trò như người góp ý kiến cho dự thảo văn bản, một số trường hợp như người cấp thông tin và thực hiện nghiên cứu đánh giá tác động khi được mời và yêu cầu, trừ trường hợp nếu cách tiếp cận lập kế hoạch có sự tham gia được áp dụng. Đã có một số trường hợp khi các bên liên quan này được tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng văn bản chính sách, nhưng đó chỉ là những trường hợp thử nghiệm, khi một số tổ chức phi chính phủ được tham gia với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ phát triển, và cũng chỉ thấy ở cấp địa phương (cấp xã).
- Mối tương quan giữa nghèo và môi trường chưa được xem xét rõ ràng trong giai đoạn xây dựng và soạn thảo văn bản kế hoạch/chính sách. Thực ra, đã có trường hợp một dự án có tên gọi "Nghèo và môi trường" (PEP) do UNDP hỗ trợ Việt Nam trong giai đoạn 2006-2009 đã đề cập tới mối tương tác này thông qua tăng cường năng lực cho chính phủ xem xét đồng thời khai khía cạnh này trong quá trình xây dựng khung khổ pháp luật và chính sách. Dự án đã đưa ra nhiều đề xuất cụ thể, trong đó có đề xuất lồng ghép mối liên hệ nghèo-môi trường quá trình hoạch định chính sách và xây dựng kế hoạch. Tuy nhiên, không rõ đề xuất của dự án này đã được xem xét ở mức độ nào đối với quá trình lập kế hoạch ở cấp trung ương và địa phương.

## 1.9 **Phê duyệt và thông qua**

Ở giai đoạn này, dự thảo kế hoạch/chính sách như nêu ở mục 3.4 được trình lên Chính phủ xem xét thông qua. Trước đó, dự thảo văn bản này đã được Bộ tư pháp thẩm định về tính phù hợp về luật pháp của nó cũng như sự nhất quán với các văn bản pháp luật khác. Đồng thời, báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được Bộ Tài nguyên và môi trường thẩm định thông qua.

Dự thảo kế hoạch/chính sách sẽ được thảo luận tại cuộc họp Chính phủ thường kì với sự chủ trì của Thủ tướng, tại đó các thành viên chính phủ sẽ cho ý kiến đối với dự thảo này. Tiếp đó, cơ quan chủ trì soạn thảo sẽ cùng với Văn phòng chính phủ hoàn tất lại nội dung của dự thảo văn bản lần cuối. Tới thời điểm này, sẽ có những trường hợp sau xảy ra:

- Với kế hoạch SEDP 5 năm và hàng năm, văn bản sẽ được trình lên Quốc hội xem xét thông qua tại kì họp quốc hội thường kì dưới dạng Nghị quyết của Quốc hội.
- Đối với các dạng văn bản kế hoạch/chính sách quốc gia khác (như chiến lược, kế hoạch hành động, chính sách mang tính tổng hợp v.v.), Chính phủ hay Thủ tướng chính phủ sẽ ban hành thông qua nhiều dạng văn bản pháp qui như Nghị định hay Nghị quyết của Chính phủ, Quyết định hay Chỉ thị của Thủ tướng chính phủ v.v.

Sau khi văn bản được thông qua, chúng sẽ phải được công bố rộng rãi cho các bên liên quan để thực hiện thông qua các kênh như internet, trang mạng của chính phủ, mạng của cơ quan chủ trì soạn thảo, và tại trang mạng chuyên về văn bản pháp luật (<http://thuvienphapluat.vn/van-ban-moi/Tieng-Anh>); và thông qua đường công văn gửi tới tất cả các bộ ngành, địa phương, hiệp hội, doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức xã hội dân sự v.v.

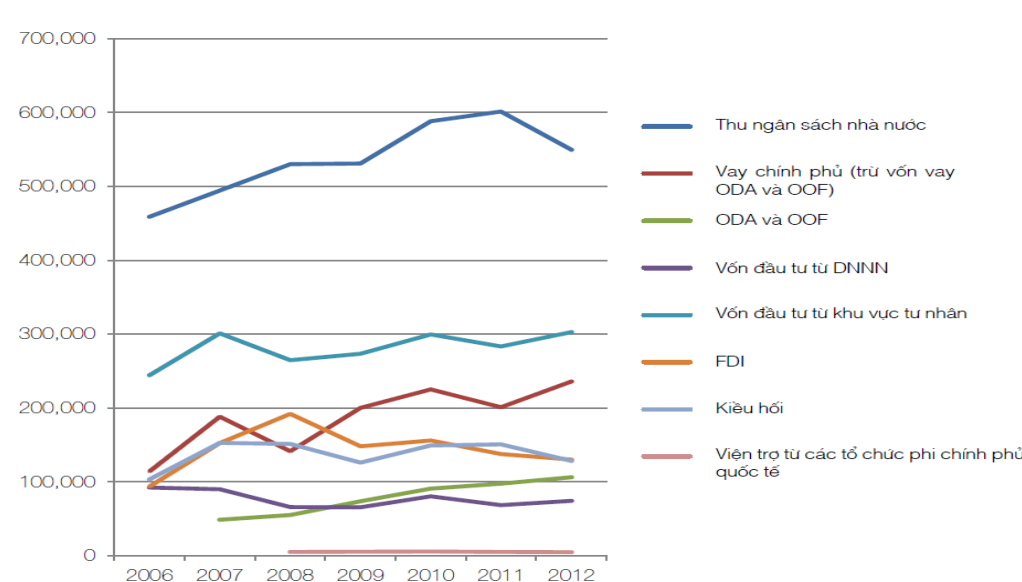
Cần nhấn mạnh rằng việc thực thi các văn bản kế hoạch/chính sách quốc gia nói trên trên thực tế chưa thể tiến hành ngay sau khi chúng được ban hành. Ở Việt Nam, sẽ còn mất một khoảng thời gian nhất định để triển khai chúng trên thực tế mặc dù các văn bản này đã có hiệu lực thi hành. Điều này sẽ được đề cập thêm tại mục 3.7.

### 1.10 Tài chính và ngân sách

Nguồn tài chính cơ bản để thực hiện các kế hoạch/chính sách phát triển ở Việt Nam gồm<sup>56</sup>) nguồn ngân sách (nguồn có được từ thu ngân sách, nợ công, ODA); ii) nguồn tư nhân trong nước (gồm tín dụng của ngân hàng thương mại, vốn đầu tư của tư nhân); iii) đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI); iv) các nguồn khác (từ các tổ chức phi chính phủ và từ vốn của Việt kiều). u hướng của các nguồn tài chính này trong thời kì 2006-12 được mô tả ở hình 10. Tuy nhiên, tài chính cho phát triển bền vững của Việt Nam trong tương lai sẽ gặp nhiều thách thức, cụ thể như sau:

- Tỷ trọng thu ngân sách trên GDP đã giảm đáng kể từ mức 30% vào giữa những năm 2000 xuống còn 22.8% vào năm 2012 do việc giảm thuế thu nhập doanh nghiệp và nguồn thu từ dầu thô. Trong bối cảnh Việt Nam ngày càng hội nhập sâu rộng và phải giảm thuế các hàng hóa nhập khẩu thì khả năng tăng thu ngân sách tính ở mức tương đối sẽ khó hơn trong tương lai.

**Hình 10. Xu hướng dòng tài chính phát triển của Việt Nam thời kì 2006-2012**



Nguồn: UNDP, Phái đoàn EU và MPI: "Tài chính cho phát triển vì mục tiêu phát triển bền vững ở nước thu nhập trung bình Việt Nam", tháng 12, 2014.

- Nợ công của Việt Nam tăng lên nhanh những năm gần đây và đạt tốc tăng hàng năm tới 30%, chủ yếu nhờ dùng phát hành trái phiếu chính phủ. Theo Bộ tài chính, nợ công của Việt Nam hiện là 59.3 % GDP<sup>57</sup>, là mức tương đối an toàn đối với an ninh tài chính quốc gia. Tuy vậy, khả năng để tiếp tục tăng nợ công không còn nhiều, nếu so sánh với mức tăng nợ công cao hàng năm trung bình tới 4-5 tỷ đô la. Nợ công của Việt Nam dự báo sẽ đạt mức 65% GDP vào năm 2016.
- ODA đóng vai trò quan trọng đối với phát triển bền vững của Việt Nam. Nguồn vốn này tăng liên tục những năm qua như mô tả ở Hình 11. ODA giải ngân duy trì ổn định ở mức 4 tỷ đô la/năm và dự kiến sẽ tiếp tục ở mức này tới năm 2020, nhưng tỷ lệ nguồn viện trợ đang giảm trong khi tỷ lệ

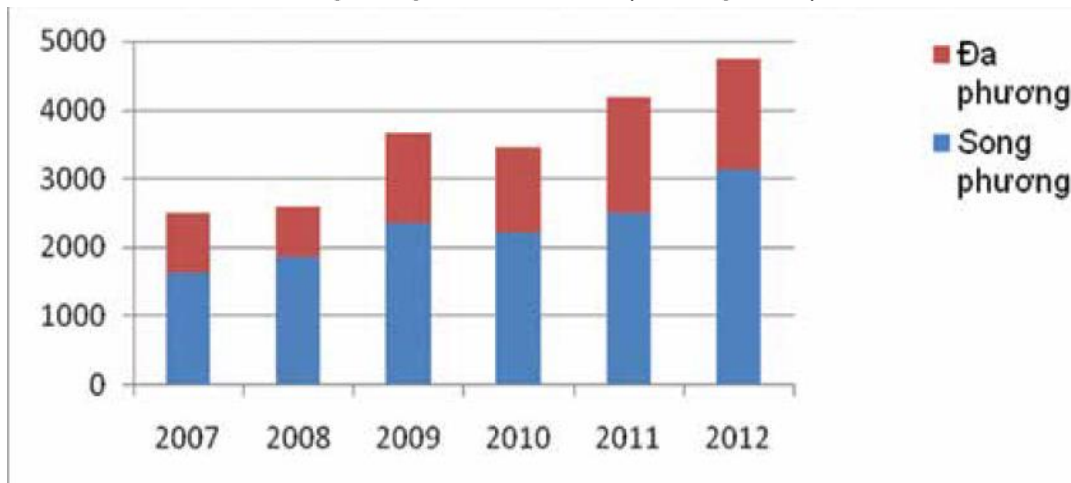
<sup>56</sup> Xem: UNDP, phái đoàn EU và MPI, " Tài chính phát triển phục vụ phát triển bền vững ở Việt Nam khi trở thành nước thu nhập trung bình: Tài chính phát triển ở Việt Nam: đáp ứng những thách thức mới", tháng 12, 2014

<sup>57</sup> Theo đồng hồ nợ của Báo Nhà kinh tế, tỷ lệ này ước tính chỉ là 45.2% hay chỉ là 97,35 tỷ Đô la vào tháng 5/2015. Nguồn: <http://baodatviet.vn/kinh-te/tai-chinh/moi-nguoi-viet-nam-dang-ganh-20-trieu-dong-no-cong-3268051/>

vốn vay trong tổng ODA tăng lên do Việt Nam đã trở thành nước đang phát triển có mức thu nhập trung bình. Theo Báo cáo của MPI (2013), gần 1/3 trong tổng vốn cam kết ODA giai đoạn 1993-2012 được dành cho lĩnh vực giảm nghèo và môi trường.

- Nguồn tài chính phi chính phủ đang ngày càng trở nên quan trọng cho phát triển bền vững ở Việt Nam. Tuy nhiên, khu vực tư nhân, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs) gặp phải khó khăn vay tín dụng trong khi các doanh nghiệp nhà nước lại tương đối được ưu tiên hơn, nhất là đối với những khoản vay tín dụng ưu đãi để thực hiện các dự án đầu tư công. Luồng vốn FDI cho thấy xu hướng tăng ấn tượng từ năm 2006 đến 2008, nhưng sau đó giảm mạnh do khủng hoảng kinh tế toàn cầu trong thời kì 2009-2012 và giờ đang phục hồi nhanh chóng. Các tổ chức phi chính phủ NGOs, nhất là các tổ chức phi chính phủ nước ngoài INGOs cũng cho thấy vai trò tăng lên trong việc cấp vốn hỗ trợ phát triển bền vững ở mức khoảng 800 triệu đô la hàng năm trong những năm gần đây. Đồng thời, hàng năm Việt Nam cũng tiếp nhận tới hơn 8 tỷ đô la từ Việt kiều gửi về nước, tương đương mức giải ngân của FDI và gấp đôi vốn giải ngân ODA. Tuy vậy, các chính sách khuyến khích và huy động nguồn vốn ngoài nhà nước cho phát triển bền vững cho tới nay chưa đem lại tác động như kì vọng.

**Hình 11. Xu hướng luồng vốn ODA vào Việt Nam giai đoạn 2007-2012**



*Nguồn: Số liệu về vốn tài trợ của OECD, lấy từ nguồn của MPI (2014).*

Mối liên hệ giữa lập kế hoạch phát triển và kế hoạch ngân sách là hết sức quan trọng nhằm bảo đảm sự thành công của việc thực hiện nhiệm vụ và mục tiêu phát triển đặt ra. Thực tế, ở Việt Nam chúng ta có thể thấy sự liên hệ này chủ yếu ở Kế hoạch 5 năm và hàng năm phát triển kinh tế xã hội cũng như tại các chương trình mục tiêu quốc gia (NTPs) và chương trình quốc gia. Với những trường hợp khác, việc xây dựng kế hoạch/chính sách phát triển dường như tách rời với kế hoạch ngân sách để thực hiện chúng. Thực ra thì các chiến lược, kế hoạch, kế hoạch hành động hay chính sách ngành và theo chủ đề đều có phần ghi nguồn lực tài chính để thực hiện chúng, nhưng thường chỉ đề cập dưới dạng chung chung, ví dụ như “nguồn tài chính để thực thi văn bản này lấy từ ngân sách nhà nước”, nhưng lại hiếm khi nêu rõ là được bao nhiêu tiền, sẽ được sử dụng hay phân bổ thế nào. Đó là lí do vì sao trong giai đoạn thực thi, không nhất thiết ngân sách nhà nước sẽ phân bổ đúng số vốn được ghi trong văn bản cũng như thậm chí không hề có vốn ngân sách được phân để thực hiện.

Trong kì kế hoạch 5 năm SEDP giai đoạn 2011-2015, đã có 16 chương trình mục tiêu quốc gia NTPs và 30 chương trình, quỹ quốc gia khác nhau khác được thực hiện nhằm hỗ trợ thực hiện Kế hoạch và các chính sách phát triển ở Việt Nam như nêu ở Phụ lục 5. Hầu hết trong số chương trình này đều có liên quan trực tiếp hay gián tiếp tới giảm nghèo và môi trường. Tuy nhiên, có thể kể tới 7 chương trình và 2 quỹ tài chính có liên quan trực tiếp tới hai chủ đề này và được liệt kê tại Hộp 2. Trong khung khổ kế hoạch ngân sách hàng năm đều có dòng ngân sách riêng cho 16 chương trình mục tiêu quốc gia này trong khi đó ngân

sách hỗ trợ một phần cho các chương trình quốc gia và các quỹ khác lại được ghi trong tổng ngân sách cấp cho các cơ quan nhà nước chủ trì quản lí các chương trình/quỹ đó.

Đáng chú ý là bên cạnh các chương trình mục tiêu quốc gia (NTPs) và quỹ liên quan tới giảm nghèo và môi trường như nêu ở Hộp 2, ngân sách không có dòng tài chính riêng cho giảm nghèo; trong khi đó từ năm 2006 ngân sách lại dành một dòng ngân sách riêng cho công tác bảo vệ môi trường. Đây là kết quả của Luật bảo vệ môi trường (2006) và Nghị quyết Chính phủ số 35 ngày 18/3/2013 theo đó qui định ngân sách dành ít nhất 1% tổng chi của mình cho công tác bảo vệ môi trường và con số này tăng lên ít nhất theo tốc độ tăng trưởng kinh tế. Từ đó tới nay, chi ngân sách cho bảo vệ môi trường luôn đạt mức trung bình 1% tổng chi ngân sách như mô tả ở bảng 4. Tuy vậy, con số này chưa phản ánh hết tổng chi ngân sách cho bảo vệ môi trường do chưa tính tới nguồn chi đầu tư cho công tác này cũng như các khoản chi ngân sách liên quan tới môi trường khác. Thực ra, nếu tính hết những khoản chi khác có liên quan thì tổng chi ngân sách cho bảo vệ môi trường sẽ cao hơn 1% (Hong VXN, 2013).

### Hộp 2: Danh mục các chương trình và quỹ hỗ trợ tài chính cho giảm nghèo và bảo vệ môi trường trong thời kì 2011-2015

#### 1. Danh mục các chương trình NTP về giảm nghèo và môi trường/biến đổi khí hậu:

- NTP về giảm nghèo bền vững
- NTP về nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn;
- NTP về tiết kiệm và sử dụng năng lượng hiệu quả;
- NTP về ứng phó với biến đổi khí hậu;
- NTP về đưa dịch vụ viễn thông và thông tin về các vùng sâu vùng xa và hải đảo;
- NTP về nông thôn mới
- NTP về bảo vệ môi trường và giảm ô nhiễm.

#### 2. Danh mục các quỹ về giảm nghèo và môi trường/biến đổi khí hậu

- Quỹ bảo vệ môi trường quốc gia Việt Nam
- Quỹ phòng chống và giảm nhẹ thiên tai

*Nguồn: Tác giả chọn lựa Tacsthoong tin tại Phụ lục 4*

**Bảng 4. Xu hướng chi ngân sách cho bảo vệ môi trường (2007-2014)**

Đơn vị		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014*
Chi ngân sách cho bảo vệ môi trường	Tỷ đồng	3425	4143	5264	5943	7491	9050	9772	9980
Theo tỷ lệ % trong tổng chi ngân sách nhà nước	%	0.96	1.03	1.07	1.02	1.03	1.00	1.00	0.99

Chú thích: (\*) Kế hoạch ngân sách. Nguồn: số liệu 2007-2012 là từ Hong VXN, 2013 "“Concept, Scope and Contents of Public Environmental Protection Expenditure Account: Experiences, practical lessons and recommendations for Vietnam”; Số liệu cho giai đoạn 2013-2014 từ [http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof\\_vn/1351583/2126549/2115685/2134514/115357518/115357694?p\\_folder\\_id=115358320&p\\_recurrent\\_news\\_id=154654829](http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/1351583/2126549/2115685/2134514/115357518/115357694?p_folder_id=115358320&p_recurrent_news_id=154654829)



Tới nay, Việt Nam chưa thực hiện một nghiên cứu toàn diện nào về chi tiêu công cho bảo vệ môi trường (PEER). Trên thực tế cũng đã có một số nghiên cứu đơn lẻ tổng quan về tài chính công cho môi trường và khí hậu được thực hiện trong khung khổ các dự án có sự tài trợ của tổ chức quốc tế<sup>58</sup>. Mặc dù vậy, chưa một nghiên cứu nào đưa ra bức tranh tổng quát về chi tiêu công cho môi trường như hướng dẫn của OECD.

## 1.11 Tổ chức thực hiện

Các bộ ngành, địa phương, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức phi chính phủ, và cá đối tượng liên quan khác đóng vai trò quan trọng trong giai đoạn thực hiện kế hoạch/chính sách phát triển quốc gia để bảo đảm đạt mục tiêu đề ra. Khi kế hoạch/chính sách đã được phê duyệt ở cấp trung ương thì nhiệm vụ thực thi của các bộ ngành, địa phương cũng được xác định rõ tương ứng. Tùy tính chất của từng kế hoạch/chính sách mà đôi khi nhiệm vụ cụ thể phân cho các bộ ngành địa phương lại được ghi trong kế hoạch hành động với thời hạn cần hoàn thành hay việc này chỉ được đề cập chung chung như các bộ ngành địa phương dựa theo chức năng nhiệm vụ của mình thực hiện kế hoạch/chính sách đã được duyệt.

Nhằm thực thi kế hoạch/chính sách, các bộ ngành liên quan nhiều khi sẽ phải ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện một số nội dung của kế hoạch/chính sách mà họ được phân công đảm nhiệm, hoặc giao cho cơ quan cấp dưới soạn thảo hướng dẫn. Với các bộ ngành, văn bản hướng dẫn thực thi thường dưới dạng Thông tư còn với địa phương thì đó sẽ là quyết định của Chủ tịch UBND hay Nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Những hoạt động thực thi kế hoạch/chính sách của các tổ chức nhà nước, chính quyền địa phương, khu vực tư nhân và cộng đồng sẽ đều phải tuân thủ những hướng dẫn này. Quá trình này thường mất một khoảng thời gian nhất định và do đó khiến cho hiệu lực thực thi của kế hoạch/chính sách thường bị chậm lại.

Tùy theo tính chất của văn bản kế hoạch/chính sách mà các tổ chức tư nhân có thể tham gia thực thi kế hoạch/chính sách như thông qua việc cung cấp dịch vụ. Các tổ chức phi chính phủ (NGOs) đóng vai trò theo dõi quá trình thực thi kế hoạch/chính sách; xã hội dân sự có vai trò thúc đẩy chính phủ thực hiện những cam kết chính sách và phát hiện những vướng mắc, hạn chế của chính sách trong quá trình thực thi. Tuy nhiên, nhìn chung thì các tổ chức phi chính phủ dường như chưa có đủ năng lực, nguồn lực và thậm chí chưa đủ thẩm quyền để đóng vai trò này hiệu quả.

Với vấn đề lồng ghép phát triển bền vững trong quá trình thực thi kế hoạch/chính sách, các bộ ngành và chính quyền địa phương có hai công cụ để thực hiện lồng ghép: thông qua Hội đồng quốc gia về phát triển bền vững và năng lực cạnh tranh hay thông qua lồng ghép trực tiếp hay kiểm tra việc lồng ghép yếu tố bền vững về xã hội và môi trường trong quá trình lập và thông qua kế hoạch/chính sách<sup>59</sup>. Theo Thông tư số 02/2013/TT-BKHĐT do Bộ trưởng KHĐT thông qua, các bộ ngành và chính quyền địa phương được phép thành lập ra các Ban chỉ đạo phát triển bền vững của mình để chủ trì xây dựng kế hoạch hành động của bộ ngành và địa phương mình nhằm thực hiện Định hướng chiến lược phát triển bền vững. Ban chỉ đạo này cũng có nhiệm vụ lồng ghép vấn đề bền vững vào quá trình xây dựng chính sách, qui hoạch, xây dựng các chỉ số giám sát đánh giá phát triển bền vững trong phạm vi bộ ngành và địa phương mình. Tuy nhiên, năng lực của địa phương trong việc lồng ghép vấn đề bền vững vào kế hoạch và qui hoạch của họ còn rất hạn chế, trong khi chưa có cơ chế khuyến khích hay xử lý nào được sử dụng trong trường hợp có hay không thực hiện lồng ghép. Văn bản hướng dẫn về vấn đề này trong Thông tư nói trên được

<sup>58</sup> Ví dụ, Nguyễn Danh Sơn: "The Environmental Expenditures in Vietnam: Actual status, problems and recommendations"; Vũ Xuân Nguyệt Hồng. "Concept, Scope and Contents of Public Environmental Protection Expenditure Account: Experiences, practical lessons and recommendations for Vietnam"; WB, UNDP và MPI "Climate Public Expenditure and Investment Review (CPEIR)".

<sup>59</sup> Xem Thông tư số 02/2013/TT-BKHĐT ngày 27/3/2013 do Bộ trưởng Bộ kế hoạch và đầu tư ban hành về "hướng dẫn thực hiện định hướng chiến lược phát triển bền vững"

thể hiện còn chung chung và khó thực hiện đối với các cơ quan bộ ngành ở trung ương và ở cấp địa phương. Trong trường hợp này, cần có những hướng dẫn cụ thể, dễ hiểu hơn và đây là một điều kiện để hiện thực hóa các mục tiêu và nhiệm vụ phát triển bền vững quốc gia đã đặt ra.

*Thách thức và hạn chế:*

- Còn thiếu sự hướng dẫn và hệ thống giám sát đánh giá tiến trình thực hiện phát triển bền vững được cụ thể hóa từ cấp độ trung ương tới cấp địa phương. Khi thiếu việc làm này thì các mục tiêu phát triển bền vững sẽ rất khó có thể hiện thực được trong tương lai. Ít nhất thì cần có những nỗ lực hơn để cụ thể hóa các mục tiêu quốc gia ở cấp thấp hơn cũng như hướng dẫn cụ thể để các bộ ngành và địa phương có thể tự mình xây dựng được các mục tiêu phát triển bền vững cho mình.
- Xây dựng năng lực về lồng ghép phát triển bền vững cũng cần thiết đối với chính quyền địa phương, đặc biệt xây dựng năng lực về sử dụng các công cụ đánh giá tổng hợp đối với các cán bộ trực tiếp thực hiện gắn kết phát triển bền vững trong quá trình xây dựng kế hoạch/chính sách. Hiện nay, việc lồng ghép phát triển bền vững mới chỉ được thực hiện dưới dạng đưa thêm một số chỉ số xã hội và môi trường vào quá trình lập kế hoạch/chính sách. Hiện còn thiếu năng lực để phân tích đánh giá chi phí lợi ích về kinh tế xã hội và môi trường của một số chủ trương kế hoạch/chính sách.
- Vấn đề về phối hợp và hợp tác cần được tăng cường để lồng ghép thành công phát triển bền vững trong quá trình hoạch định kế hoạch/chính sách phát triển. Sự phối hợp là cần thiết không chỉ giữa các cơ quan chính phủ theo chiều dọc (từ trung ương xuống đến địa phương và tiểu địa phương) mà cần tăng cường phối hợp theo chiều ngang (như giữa các bộ ngành với nhau).

## 1.12 Giám sát và đánh giá (M&E)

Theo qui định hiện hành, cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản về nguyên tắc sẽ chịu trách nhiệm tổ chức công tác giám sát và đánh giá việc thực hiện kế hoạch/chính sách. Tuy nhiên, đối với những kế hoạch/chính sách có tính tổng hợp (lồng ghép) thì Chính phủ thành lập Ban hay Hội đồng quốc gia chỉ đạo, giám sát và đánh giá việc thực thi kế hoạch/chính sách đã ban hành<sup>60</sup>. Đối với trường hợp kế hoạch 5 năm, kế hoạch hàng năm thì MPI là cơ quan tổ chức giám sát đánh giá việc thực hiện kế hoạch. Đối với Định hướng chiến lược phát triển bền vững thì Văn phòng phát triển bền vững quốc gia sẽ giúp cho Hội đồng quốc gia về Phát triển bền vững và Năng lực cạnh tranh thực hiện công tác giám sát đánh giá việc thực hiện chiến lược. Sẽ có hai cách, theo đó công tác giám sát đánh giá được tiến hành:

- Thứ nhất, cơ quan được giao chủ trì công tác giám sát đánh giá (M&E) thông qua con đường hành chính để tập hợp thông tin số liệu về tiến trình và kết quả thực hiện như trong trường hợp của kế hoạch 5 năm và hàng năm SEDP. Tức là, cơ quan này sẽ gửi công văn yêu cầu báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch/chính sách tới các cơ quan đơn vị có liên quan cả ở trung ương và địa phương với hướng dẫn mẫu báo cáo cụ thể. Sau đó, thông tin thu thập được sẽ được tổng hợp thành một báo cáo giám sát đánh giá chung.
- Thứ hai, cơ quan được giao chủ trì công tác M&E có thể đề nghị một cơ quan độc lập tiến hành công tác giám sát đánh giá với phương pháp và cách thức tổ chức quá trình giám sát đánh giá được xây dựng cẩn thận. Phương pháp này tuy vậy còn ít được áp dụng. Cho đến nay, đã có một số trường hợp đơn lẻ khi giám sát đánh giá được triển khai theo phương pháp này, song hầu hết đều do các nhà tài trợ nước ngoài hỗ trợ thực hiện.

Những thông tin và phát hiện từ các báo cáo giám sát đánh giá đều phải được công bố công khai và sử dụng để xem xét việc điều chỉnh hay xây dựng mới kế hoạch/chính sách. Tính hữu dụng và phù hợp của

<sup>60</sup> Ví dụ, Hội đồng quốc gia về phát triển bền vững và năng lực cạnh tranh chịu trách nhiệm về thực hiện Định hướng chiến lược phát triển bền vững giai đoạn 2012-2020; Hội đồng quốc gia về biến đổi khí hậu v.v.



các báo cáo này sẽ phụ thuộc vào chất lượng số liệu, thông tin thu thập được cũng như chất lượng công tác giám sát đánh giá có phản ánh đúng tình hình thực tiễn hay không.

Khung các chỉ số giám sát đánh giá là công cụ đóng vai trò quan trọng để cung cấp thông tin, tuyên truyền và đánh giá quá trình thực hiện chiến lược/kế hoạch/chính sách phát triển quốc gia. Như đã trình bày ở các mục trước, hiện có nhiều hệ thống chỉ số giám sát đánh giá được xây dựng cho kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và định hướng chiến lược phát triển bền vững và chúng được Tổng cục Thống kê (TCTK) hay Bộ Kế hoạch và Đầu tư thu thập. Tuy nhiên, TCTK – cơ quan nhà nước có trách nhiệm thu thập các số liệu về phát triển kinh tế xã hội quốc gia nhiều khi vẫn chưa thể cung cấp hết thông tin và số liệu để có thể đánh giá kết quả thực hiện phát triển bền vững ở Việt Nam, đặc biệt với những chỉ số phù hợp với Hệ thống tài khoản kinh tế-môi trường của Liên hợp quốc (SEEA), với Chỉ số nghèo đa chiều, các chỉ số về tăng trưởng xanh v.v. Ngoài ra, số liệu và thông tin cần thu thập cho công tác giám sát đánh giá không phải lúc nào cũng được công bố và sẵn có. Trong nhiều trường hợp, cùng một chỉ số nhưng được thu thập cho các hệ thống chỉ số giám sát đánh giá khác nhau lại không như nhau. Hơn nữa, mối liên hệ và nhất quán giữa các hệ thống chỉ số giám sát đánh giá dường như còn hạn chế, thậm chí cả khi chúng đều hướng tới cùng mục tiêu phát triển. Ví dụ, hệ thống chỉ số phát triển kinh tế xã hội để giám sát kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm lại không tương ứng với hệ thống chỉ số giám sát về phát triển bền vững như mô tả ở Phụ lục 5. Phụ lục này cho thấy trong khi bộ chỉ số phát triển bền vững có một loạt các chỉ số có tính lồng ghép như GDP xanh, chỉ số phát triển con người (HDI), chỉ số bất bình đẳng thu nhập (GINI), chỉ số bền vững môi trường (ESI), hệ số hiệu quả suất đầu tư ICOR v.v. thì bộ chỉ số cho kế hoạch 5 năm SEDP lại không có những chỉ số này. Thêm vào đó, nhiều vấn đề liên quan tới việc thu thập số liệu để tính toán các chỉ số phát triển bền vững còn tồn tại hiện nay một phần là do sự không nhất quán này (cả ở cấp trung ương lẫn địa phương).

Bộ Kế hoạch và Đầu tư được kì vọng sẽ chỉnh sửa lại hệ thống chỉ số kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2016-2020 vì hiện Bộ này đang xin ý kiến các bộ ngành, địa phương về vấn đề này. Ngoài ra, Luật thống kê cũng sẽ được Quốc hội sửa đổi theo đó một bộ chỉ số về phát triển kinh tế xã hội quốc gia mới sẽ được thay cho bộ chỉ số hiện hành.

#### *Thách thức và hạn chế:*

- Hệ thống giám sát đánh giá là có hoạt động nhưng không phải lúc nào các đánh giá phân tích cũng được tiến hành một cách thấu đáo và chất lượng giám sát đánh giá còn hạn chế, nhiều khi là hình thức. Cách tiếp cận giám sát đánh giá dựa vào kết quả<sup>61</sup> chưa được áp dụng chuẩn ở mọi khâu của quá trình giám sát đánh giá.
- Hệ thống chỉ số giám sát đánh giá cho kế hoạch SEDP hiện nay chưa thật phù hợp với hệ thống chỉ số giám sát đánh giá phát triển bền vững của UN. Bộ chỉ số phát triển bền vững hiện hành có phần nhất quán với hệ thống chỉ số của UN, nhưng hệ thống này lại chưa hoạt động ở Việt Nam. Hiện tại, quá trình giám sát thực hiện kế hoạch SEDP và giám sát đánh giá phát triển bền vững đang được thực hiện tách biệt nhau.
- Năng lực các cán bộ làm công tác giám sát đánh giá và phân tích là một hạn chế lớn, đặc biệt là năng lực thu thập và phân tích số liệu của các bộ ngành và địa phương.
- Về số liệu: hệ thống chỉ số thống kê quốc gia của Việt Nam gồm có 21 nhóm với 350 chỉ số, trong đó đã có một số chỉ số có tính lồng ghép như GDP, GINI, HDI phản ánh mối liên hệ giữa nghèo và môi trường với khía cạnh phát triển kinh tế. Ngoài ra, có tới 18 chỉ số khác trực tiếp phản ánh về nghèo và 24 chỉ số về môi trường<sup>62</sup>. Song, hiện Tổng cục thống kê mới có năng lực thu thập và cung cấp khoảng 2/3 trong số đó. Nhiều chỉ số về nghèo và môi trường hiện vẫn chưa thu thập được số liệu.

<sup>61</sup> Xem: Ngân hàng thế giới: “Ten Steps to a Result-based Monitoring and Evaluation System”. 2004

<sup>62</sup> Quyết định số 43/2010/QĐ-TTg ngày 02/6/2010 của Thủ tướng chính phủ.

## Những cơ hội và hành động tiếp theo

Thực trạng công tác kế hoạch và các văn bản chính sách ban hành thời gian qua cho thấy Việt Nam đã bước đầu hình thành các điều kiện thuận lợi để có thể áp dụng cách tiếp cận lồng ghép những vấn đề nghèo đói và bền vững vào qui trình kế hoạch, đồng thời đã ghi nhận mối liên hệ giữa môi trường và đói nghèo. Theo các phân tích ở các phần trước, trong những năm gần đây đã nổi lên ba nhóm điều kiện thuận lợi cho việc lồng ghép như sau:

- i. Khung pháp luật và thể chế đã bước đầu được hình thành và một số sáng kiến ban đầu đã được triển khai thực hiện;
- ii. Nhận thức của xã hội về vấn đề phát triển bền vững đã được nâng lên;
- iii. Một số kỹ năng và kiến thức chuyên môn liên quan đã dần dần được hình thành và phát triển.

Đây là những điều kiện thuận lợi để Việt Nam thúc đẩy quá trình lồng ghép một cách đầy đủ các vấn đề bền vững vào qui trình kế hoạch. Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, Việt Nam vẫn còn nhiều trở ngại và hạn chế trong việc thực hiện lồng ghép một cách toàn diện. Do đó, trong thời gian tới, nhiều biện pháp chính sách cần được tiếp tục triển khai thực hiện theo các định hướng trong ngắn hạn và dài hạn như sau:

### 1.13 Những hành động về ngắn hạn

#### (1) Làm rõ bản chất của cách tiếp cận lồng ghép

Thúc đẩy quá trình áp dụng cách tiếp cận lồng ghép ở Việt Nam trong thời gian tới cần chú trọng làm rõ hai điểm sau:

*Trước tiên*, bản chất của lồng ghép là đưa vấn đề phát triển bền vững vào qui trình kế hoạch kinh tế xã hội và quy trình ngân sách. Hiện nay, lồng ghép đã được qui định phải thực hiện qua nhiều hoạt động lập kế hoạch bền vững, đặc biệt là qua các kế hoạch hành động phát triển bền vững của các bộ ngành và địa phương. Tuy nhiên, kế hoạch hành động phát triển bền vững này lại do Ban chỉ đạo phát triển bền vững chủ trì soạn thảo và không cùng với xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội SEDP. Ở Việt Nam, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và xây dựng ngân sách là xương sống của việc hoạch định phát triển, xác định các mục tiêu phát triển kinh tế và xã hội của các bộ, ngành và địa phương. Nếu các vấn đề bền vững được lồng ghép vào quá trình này, vấn đề nghèo đói và môi trường sẽ được xem xét song hành với các vấn đề phát triển kinh tế, đó chính là điểm cốt lõi của cách tiếp cận lồng ghép.

Để thúc đẩy triển khai áp dụng cách tiếp cận này, sự ủng hộ rộng rãi, cam kết của hệ thống chính trị và các cơ quan nhà nước là hết sức cần thiết, đặc biệt tránh sự phản đối và sức ép chính trị (từ các nhóm lợi ích phản đối cách tiếp cận lồng ghép một cách hiệu quả hơn).

*Thứ hai*, cách tiếp cận lồng ghép phát triển bền vững không chỉ dừng lại ở việc đưa những chỉ tiêu về nghèo đói và môi trường vào trong các kế hoạch mà phải bao gồm cả quá trình đảm bảo sự cân đối giữa tăng trưởng kinh tế với nghèo đói và môi trường cũng như mối liên hệ giữa chúng. Cách tiếp cận này cần được áp dụng thống nhất từ cấp trung ương xuống địa phương.

#### (2) Hoàn thiện khung khổ luật pháp và thể chế

Xây dựng các hướng dẫn lồng ghép nghèo đói và môi trường trong công tác kế hoạch phát triển kinh tế xã hội/chính sách và xây dựng ngân sách ở cả trung ương và bộ ngành, địa phương: Hiện tại, ở cấp trung ương, việc lồng ghép vấn đề môi trường và đói nghèo vào kế hoạch mới dừng lại ở việc đưa các chỉ số môi trường và đói nghèo vào trong các văn bản kế hoạch. Như đã đề cập ở trên, bên cạnh đó, cần chú trọng hơn nữa đến việc bảo đảm sự cân bằng giữa mục tiêu tăng trưởng kinh tế và mục tiêu phát triển bền vững.

Đối với công tác kế hoạch ở các bộ ngành và địa phương, hiện nay vấn đề lồng ghép đang được hướng dẫn tại Thông tư số 02/2013/TT-BKHĐT, ngày 27/3/2013. Tuy nhiên, những hướng dẫn đó hiện còn quá chung, chưa đủ cụ thể để các bộ ngành có thể triển khai áp dụng. Vấn đề bền vững mới đang được lồng ghép theo hướng thêm các chỉ tiêu phát triển bền vững. Tuy nhiên, tất cả các chỉ tiêu trong Thông tư mới

đang ở tầm quốc gia, chưa cụ thể hóa ở mức độ chi tiết hơn cho ngành và khu vực. Do đó, các bộ ngành và địa phương còn lúng túng trong việc triển khai thực hiện lồng ghép ở cấp ngành và địa phương mình. Thậm chí, nếu các ngành và địa phương đã hình thành được các chỉ tiêu của mình thì cũng chưa có cơ chế để đảm bảo các mục tiêu đó thống nhất với các mục tiêu chung của quốc gia.

Để khắc phục vấn đề này, việc xây dựng các văn bản hướng dẫn lồng ghép vấn đề bền vững và đói nghèo vào quy trình kế hoạch là cần thiết. Điểm mấu chốt là đảm bảo tính minh bạch, rõ ràng trong quy trình kế hoạch và sự phối kết hợp giữa các bộ, ban ngành và các đối tượng liên quan. Đối với các bộ ngành và địa phương, các văn bản hướng dẫn cần đảm bảo khi các địa phương triển khai thực hiện phải thống nhất với các mục tiêu quốc gia. Những hướng dẫn này phải thể hiện được nội dung cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế, môi trường và đói nghèo cũng như mối liên hệ giữa nghèo đói và môi trường.

Mặc dù lập kế hoạch phát triển bền vững là quan trọng, việc triển khai thực hiện kế hoạch, trong đó có hệ thống theo dõi và đánh giá thực thi kế hoạch cần được chú trọng hơn nữa trong thời gian tới ở Việt Nam để đảm bảo các kế hoạch được triển khai thực hiện theo đúng dự định. Đặc biệt, khi chưa có hướng dẫn lập kế hoạch phát triển bền vững thông suốt từ trung ương đến ngành/địa phương và các ngành địa phương tự xác định mục tiêu phát triển bền vững của mình thì việc theo dõi, giám sát thực hiện phát triển bền vững càng đóng vai trò quan trọng hơn bởi nó sẽ bảo đảm tính thống nhất với các mục tiêu quốc gia.

### *(3) Cơ sở dữ liệu, thông tin và tăng cường năng lực*

Xây dựng cơ sở dữ liệu cho xây dựng và triển khai thực hiện kế hoạch lồng ghép bền vững đóng vai trò quan trọng. Có hai loại dữ liệu cần được xây dựng: (i) dữ liệu để đánh giá thực trạng và xác định các lựa chọn chính sách ở cấp trung ương thông qua mở rộng dữ liệu hệ thống tài khoản quốc gia bao gồm cả các khía cạnh môi trường và xã hội, và cả ở cấp địa phương và ngành thông qua mở rộng dữ liệu theo các lĩnh vực và theo vùng/địa phương. Cần nâng cao năng lực cho các cơ quan thống kê của Việt Nam và các cơ quan liên quan để có thể xây dựng được hệ thống cơ sở dữ liệu đó; (ii) dữ liệu để theo dõi và đánh giá bền vững: loại dữ liệu này cần theo chuỗi thời gian cũng như cần phải có khả năng so sánh trước và sau khi thực hiện chính sách.

Khuyến khích các hoạt động trao đổi, chia sẻ và phổ biến thông tin qua nhiều kênh đa dạng, bao gồm qua mạng, diễn đàn, đối thoại, hội thảo, sổ tay hướng dẫn, v.v.. Vấn đề lồng ghép còn khá mới mẻ ở Việt Nam và do đó cần phải giới thiệu một cách rộng rãi, đặc biệt chú trọng giới thiệu bản chất của việc lồng ghép như đã trình bày ở trên. Hiện nay, thông tin về chủ đề này còn rất hạn chế ở Việt Nam, do đó cần phải được tăng cường chia sẻ thông tin để nâng cao nhận thức cũng như năng lực lồng ghép.

Cần tiếp tục tăng cường, nâng cao năng lực để triển khai lồng ghép: Như đã đề cập ở mục trên, một số kỹ năng và phương pháp phục vụ cho việc lồng ghép đã xuất hiện ở Việt Nam, tuy nhiên vẫn còn khoảng trống giữa các phương pháp hiện có ở Việt Nam và quốc tế. Thêm vào đó, nhiều kỹ năng và phương pháp chưa được trang bị cho những cơ quan, đơn vị có liên quan trực tiếp đến triển khai lồng ghép; nhiều kỹ năng và phương pháp mới được triển khai dưới dạng tình huống, chưa thực sự có cơ chế điều chỉnh để phù hợp với thực tế ở Việt Nam. Tăng cường năng lực nên tập trung vào các phương pháp để cân bằng giữa ba khía cạnh tăng trưởng kinh tế, đói nghèo và môi trường cũng như kết nối từ mục tiêu và chính sách tầm quốc gia đến mục tiêu và thực hiện chính sách ở ngành và địa phương.

### *(4) Tham gia của các chủ thể*

Một trong những cách thức đảm bảo cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế, đói nghèo và môi trường là đảm bảo sự tham gia rộng rãi của các chủ thể liên quan vào quá trình lập kế hoạch ngay từ giai đoạn đầu và được cung cấp đầy đủ thông tin hơn là chỉ tham gia với vai trò bình luận vào dự thảo kế hoạch/chính sách cuối cùng.

Hiện nay, nhóm người yếu thế chưa có nhiều cơ hội tham gia vào hoạch định và giám sát thực thi chính sách. Hiện có rất ít kênh chính thức tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của các nhóm này trong quá trình hoạch định chính sách, chủ yếu thông qua các kênh không chính thức như qua khiếu nại. Đặc biệt, hiện vẫn còn đang thiếu kênh chính thức để thu hút sự tham gia của cộng đồng, đặc biệt là của đại diện người nghèo hoặc cơ chế chính thức yêu cầu phải quan tâm nhiều hơn đến tác động đói nghèo trong quá trình lập kế hoạch/chính sách.

Để có sự tham gia rộng rãi hơn của các chủ thể, vấn đề nâng cao nhận thức cũng như năng lực cần được chú trọng.

#### *(5) Tăng cường sự phối hợp*

Với việc phân công chức năng nhiệm vụ như hiện nay, để thực hiện việc lồng ghép đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan chính phủ liên quan, đặc biệt giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các bộ ngành, nhất là của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và các địa phương. Sự phối hợp này đặc biệt cần thiết để đảm bảo sự thống nhất giữa kế hoạch ngành và địa phương với kế hoạch chung của quốc gia và đảm bảo tương ứng với khả năng huy động nguồn lực.

Sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan cũng hết sức cần thiết, bao gồm Ủy ban quốc gia về biến đổi khí hậu, Ban điều phối liên ngành thực hiện Chiến lược tăng trưởng xanh, Hội đồng quốc gia về phát triển bền vững và năng lực cạnh tranh và sự phối hợp giữa các cơ quan này với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (cơ quan điều phối công tác kế hoạch).

Sự phối hợp giữa Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng cần thiết để đảm bảo mối liên kết giữa tài nguyên/dịch vụ sinh thái và giảm đói nghèo trong quá trình lồng ghép.

#### *(6) Huy động nguồn lực*

Không có nguồn lực tài chính, các hoạt động kế hoạch khó có thể được triển khai. Bởi vậy, kế hoạch phải đi đôi với ngân sách. Về khía cạnh này, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính đóng vai trò quan trọng, sự phối hợp giữa hai bộ và giữa hai bộ này với các ngành/địa phương cần được củng cố.

Bên cạnh nguồn lực từ ngân sách nhà nước và hỗ trợ phát triển (ODA), nguồn lực từ khu vực tư nhân đóng vai trò quan trọng. Nhà nước cần tạo ra các cơ chế để có thể huy động các nguồn lực từ khu vực này. Hiện nay, một số công cụ đã được triển khai nhưng cần được hoàn thiện thêm để đảm bảo tạo ra kết quả mà các bên cùng có lợi và mức tuân thủ cao ví dụ như thuế môi trường, trợ cấp năng lượng, các biện pháp phạt hoặc những công cụ mới như trao đổi phát thải hoặc xếp hạng xanh.

## **1.14 Những hành động về dài hạn**

Trong dài hạn, khi Việt Nam phát triển đến trình độ cao hơn, vấn đề nghèo đói sẽ bớt trầm trọng hơn và thay vào đó vấn đề môi trường có thể dần dần sẽ được đề cao hơn. Nhận thức về vấn đề môi trường được nâng cao, tiêu dùng xanh và sản xuất xanh sẽ phổ biến hơn. Nhiều hạn chế và bất cập đối với việc lồng ghép được gỡ bỏ như về sự phối hợp, dữ liệu thông tin, năng lực, huy động nguồn lực. Do vậy, trong dài hạn, Việt Nam đã hình thành những điều kiện cần thiết để sẵn sàng cho việc áp dụng cách tiếp cận lồng ghép một cách đầy đủ và cơ hội để thực hiện cải cách thể chế một cách căn bản hơn.

*Thứ nhất*, ba cơ quan liên quan là Ủy ban quốc gia về biến đổi khí hậu, Ban điều phối liên ngành thực hiện Chiến lược tăng trưởng xanh, và Văn phòng quốc gia về phát triển bền vững và năng lực cạnh tranh có thể được kết hợp thành một cơ quan như Ủy ban phát triển xanh. Vai trò cơ quan này nên tập trung hơn vào việc giám sát, theo dõi, đánh giá để đảm bảo cả hệ thống tuân thủ và thực hiện cách tiếp cận lồng ghép đầy đủ một cách hiệu quả.

*Thứ hai*, trong dài hạn khu vực tư nhân, bao gồm cả hộ gia đình nên đóng vai trò chủ đạo trong phát triển bền vững ở Việt Nam. Hành vi của khu vực này cần được điều chỉnh để hướng tới các hoạt động xanh hơn thông qua các tín hiệu thị trường và hệ thống động lực khuyến khích được tạo ra bởi các chính sách. Thêm vào đó, sự hợp tác công tư cũng cần thiết để đáp ứng nhu cầu tài chính ngày càng cao liên quan đến phát triển bền vững, bao gồm đầu tư cơ sở hạ tầng và dịch vụ xanh, cơ sở hạ tầng và dịch vụ nâng cao chất lượng sống và tạo việc làm cho người nghèo.

*Thứ ba*, trong dài hạn, các vấn đề phát triển bền vững sẽ được thể hiện đầy đủ trong Chiến lược và Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm và hàng năm. Do đó, tên của các văn bản này cũng có thể thay đổi tương ứng thành Chiến lược và Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội bền vững 5 năm và hàng năm. Tương ứng với đó, các chỉ số giám sát và đánh giá phát triển kinh tế xã hội hiện nay nên hoàn thiện thành các chỉ số giám sát và đánh giá phát triển bền vững.

## Tài liệu tham khảo

- Viện nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (CIEM), 2013. “Chính sách về nhiên liệu hóa thạch và giảm phát thải khí nhà kính ở Việt Nam – Giai đoạn II : Xây dựng lộ trình cải cách chính sách về nhiên liệu hóa thạch”. Báo cáo chuẩn bị cho UNDP tháng 3/ 2013
- Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế - CIFOR, 2012. “Bối cảnh của REDD+ ở Việt Nam: Dẫn dắt, các cơ quan và thể chế”. Bài viết số 75.
- Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế - CIFOR, 2013. “Trả phí cho dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam: Từ chính sách đến thực tiễn”. Bài viết số 93.
- MDRI (Viện nghiên cứu phát triển Mê công), 2013. Phân tích thực trạng nghèo của đồng bào dân tộc thiểu số ở Việt Nam giai đoạn 2007-2012. Báo cáo của dự án do UNDP hỗ trợ. –Tiểu dự án PRPP của CEMA
- Daniel Muller và cộng sự, 2006. “Người nghèo ở đâu và rừng ở đâu”. Bài viết số 34 của Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), 2006
- Finn Tarp và cộng sự, 2015. “Tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu và sự thay đổi của nông thôn Việt nam”. Báo cáo tổng hợp về các cuộc điều tra hộ gia đình nông nghiệp Việt Nam từ 2006 đến 2014”. Tháng 7, 2015. Trình bày tại Hội thảo công bố Báo cáo tại Hà nội, 5 tháng 8, 2015.
- GSO, IPSARD và VAFI 2015. “Xây dựng tài khoản tài nguyên rừng quốc gia cho Việt Nam”. Báo cáo cho Dự án của Ngân hàng thế giới.
- Gabriel Demombynes và Linh Hoang Vu, 2015. Giải thích về cách tính nghèo ở Việt Nam. Bài viết về kinh tế học phát triển Việt Nam số 1, Ngân hàng thế giới.
- GSO, 2014. Dữ liệu nghèo của Việt nam (Truy cập từ mạng [http://www.gso.gov.vn/Modules/Doc\\_Download.aspx?DocID=16773](http://www.gso.gov.vn/Modules/Doc_Download.aspx?DocID=16773))
- Ha Le, Nguyen Cuong, Phung Tung 2014. “Nghèo đa chiều: Bằng chứng lần đầu tiên ở Việt Nam ”.
- Linda Waldman và cộng sự, 2005. “Môi trường, chính trị và nghèo: Bài học từ tổng quan về quan điểm của các bên liên quan tới PRSP ”. Báo cáo tổng hợp. Viện nghiên cứu phát triển
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE), 2012. “Báo cáo Giám sát Môi trường Việt Nam 2012: Nguồn nước trong lục địa”.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE), 2014. “Báo cáo Giám sát Môi trường Việt Nam 2014”.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), 2013. “Báo cáo đánh giá tổng hợp về hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) cho Việt Nam 20 năm từ 1993 đến 2013”. Tháng 10. 2013
- MPI, World Bank và UNDP, 2015. Tài chính cho ứng phó với biến đổi khí hậu: Đầu tư thông minh cho tương lai bền vững. Báo cáo tổng quan về đầu tư và chi tiêu công cho khí (CPEIR). Tháng 4, 2015
- Nguyen Danh Son, 2012. “ Chi tiêu cho môi trường ở Việt Nam – Thực tiễn, vấn đề và kiến nghị”.
- IRC (Nghiên cứu và tư vấn Đông dương ), 2012. Tác động của Chương trình 135- giai đoạn II thông qua lăng kính điều tra phân tích trạng thái trước và sau
- Nguyen Manh Hai, Dang Thi Thu Hoai, Ho Cong Hoa, 2013. “Đánh giá vĩ mô đối với phát triển các bon thấp ở Việt Nam”. Báo cáo trình cho Ngân hàng thế giới.
- Lan Huong Pham, Tran Binh Minh, Nguyen Anh Duong, 2006. Tác động của chi tiêu công tới tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo ở Việt nam: Phân tích sử dụng mô hình cân bằng tổng thể”.
- Hansen, Henrik, John Rand, và Nina Torm. 2015a. Tác động của lương tối thiểu tới các doanh nghiệp công nghiệp ở Việt Nam”. Bài viết cho ILO sắp xuất bản.
- Hansen, Henrik, John Rand, và Nina Torm. 2015b. “Tác động của điều chỉnh mức lương tối thiểu tới công nhân nhận lương theo giờ ở Việt Nam Bài viết cho ILO sắp xuất bản.
- Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2012. Thực hiện phát triển bền vững ở Việt Nam: Báo cáo quốc gia tại Hội nghị về phát triển bền vững của Liên hợp quốc (RIO+20)”. Tháng 5, 2012

Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2013. "Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ". Báo cáo đầy đủ, 2013.

Ngân hàng thế giới. 2004. "Mười bước của hệ thống giám sát đánh giá dựa theo kết quả".

Tran Thi Hanh, 2014. Chiến lược/lộ trình lồng ghép CCA/DRR vào Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội SEDP và kế hoạch ngành" Chương trình tài trợ khí hậu dựa vào hành động thay đổi cộng đồng do . DFAT/AusAid tài trợ.

UNDP, 2014. "Báo cáo phát triển con người 2014"

UNDP, Phái đoàn EU và MPI, 2014. "Tài chính cho phát triển bền vững của Việt Nam khi trở thành nước thu nhập trung bình ". Tháng 12, 2014

UNDP, MONRE, 2007. "Chính sách, luật pháp về môi trường và nghèo đói". Dự án Hòa hòa mục tiêu giảm nghèo và môi trường trong chính sách và lập kế hoạch phát triển bền vững".

UNDP-UNEP, 2015. "Lồng ghép môi trường và khí hậu cho giảm nghèo và phát triển bền vững: Sách hướng dẫn nhằm củng cố quá trình lập kế hoạch và xây dựng ngân sách". Do Dự án Sáng kiến Nghèo và Môi trường của UNDP-UNEP xây dựng

Valerie Kozel và Nguyen Tam Giang và Nguyen Thang (2013) "Duy trì giảm nghèo trong thời kỳ thách thức".

VASEP, 2015. "Tổng quan ngành thủy sản của Việt Nam". Tải từ đường link: <http://vasep.com.vn/1192/OneContent/tong-quan-nganh.htm>

VASS (Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam), 2007. Báo cáo cập nhật về nghèo đói 2006: Nghèo và giảm nghèo ở Việt Nam giai đoạn 1993-2004. Có tại [http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAM/Resources/vietnam\\_poverty\\_update\\_report\\_2006\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAM/Resources/vietnam_poverty_update_report_2006_final.pdf).

Vu Xuan Nguyet Hong, 2013. "Khái niệm, phạm vi và nội dung của hạch toán chi tiêu cho bảo vệ môi trường: Kinh nghiệm, bài học thực tiễn và khuyến nghị cho Việt Nam". Dự án CIDA-MONRE về quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường ở cấp địa phương Việt Nam –VPEG". Tháng 3 2013

Ngân hàng thế giới, 2011. "Báo cáo phát triển Việt Nam: Quản lý tài nguyên thiên nhiên". Tháng 12, 2010.

Ngân hàng thế giới, 2012. "Khởi đầu thuận lợi nhưng chưa kết thúc: Những thành tựu đáng ghi nhận về giảm nghèo của Việt Nam và những thách thức đang nổi lên".

Ngân hàng thế giới, 2013. "Taking stock: Cập nhật về tình hình phát triển kinh tế gần đây ở Việt Nam"

Ngân hàng thế giới, 2015. "Giải thích về cách tính nghèo ở Việt Nam".

Ngân hàng thế giới và ISPONRE, 2015: Việt Nam: –Lộ trình hạch toán vốn tài nguyên đến năm 2020"

WWF-Greater Mekong, 2013. Giá trị kinh tế của dịch vụ hệ sinh thái tại lưu vực sông Mê công: Chúng ta biết điều gì và cần biết điều gì?"

Willenbockel, Dirk và Simon McCoy, 2010. Báo cáo Đánh giá Tác động của dự thảo Luật Thuế Môi trường đối với Việt Nam". Báo cáo GTZ và Danida.

## Phụ lục:

### Phụ lục 1. Số liệu và dự báo kinh tế vĩ mô hàng năm

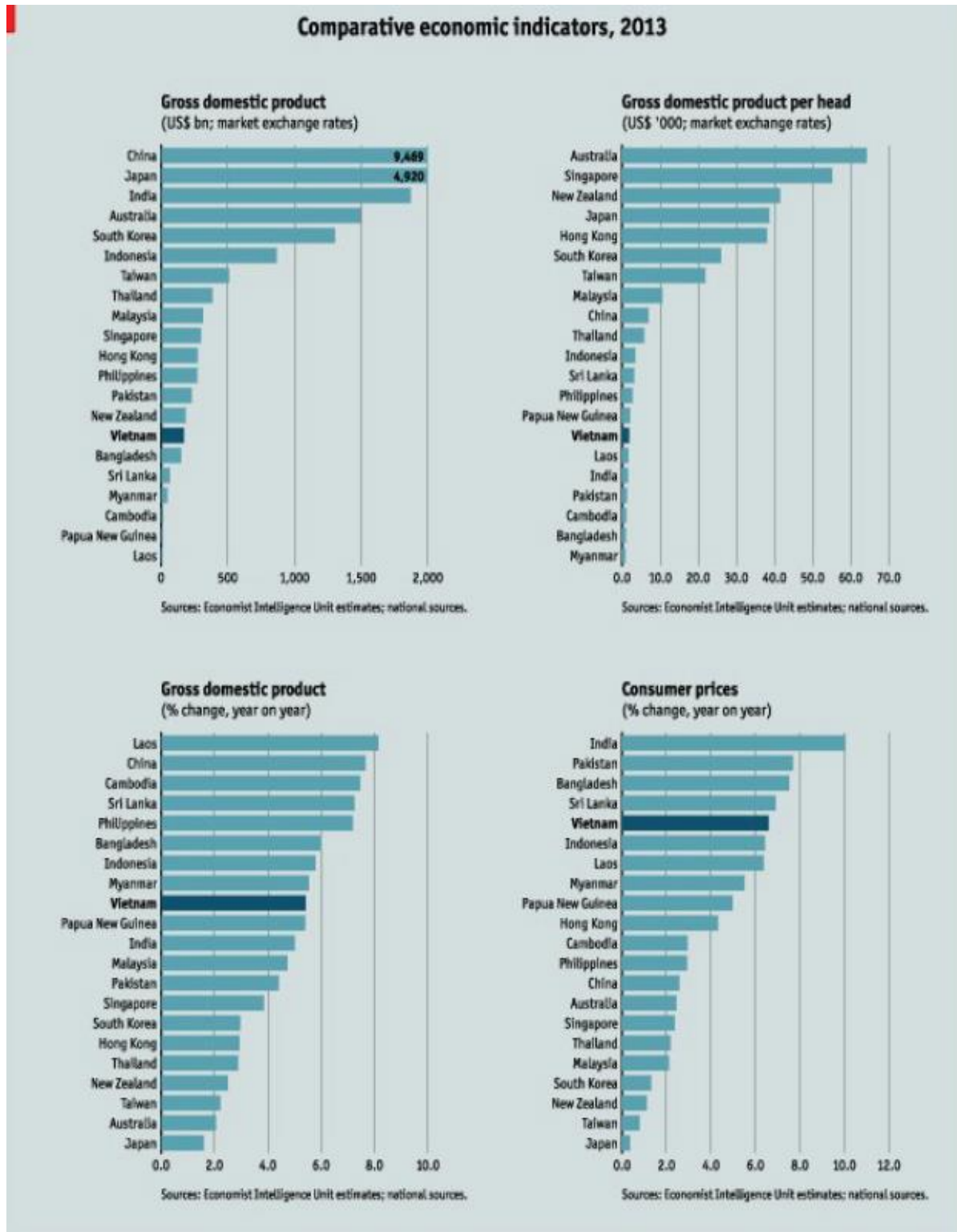
GDP	2010 <sup>a</sup>	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>a</sup>	2013 <sup>a</sup>	2014 <sup>b</sup>	2015 <sup>b</sup>	2016 <sup>c</sup>
GDP danh nghĩa (Tỷ đô la)	112.8	134.6	155.6	170.5	188.3	207.7	233.5
GDP danh nghĩa (nghìn tỷ đồng VN)	2157.8	2779.9	3245.4	3584.3	3989.2 <sup>a</sup>	4474.6	5108.4
Tăng trưởng GDP thực tế (%)	6.4	6.2	5.2	5.4	6	6.2	6.4
<b>Chỉ tiêu GDP (% thay đổi thực)</b>							
Chi tiêu tư nhân	8.2	4.1	4.9	5.2	5.9	6.7	7.1
Chi tiêu chính phủ	12.3	7.1	7.2	7.3	7.4	7.1	6.8
Tổng đầu tư tài sản cố định	10.9	-7.8	1.9	5.3	7.7	8.9	9.8
Xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ	8.4 <sup>b</sup>	10.8 <sup>b</sup>	15.7 <sup>b</sup>	17.2 <sup>b</sup>	13.6	13.9	14.1
Nhập khẩu hàng hóa, dịch vụ	8.2 <sup>b</sup>	4.1	9.1	17.3	14.7	15.3	15.6
<b>Nguồn tạo ra GDP (% thay đổi thực)</b>							
Nông nghiệp	3.3	4.0	2.7	2.6	3.5	3.8	3.5
Công nghiệp	7.2	6.7	5.7	5.4	7.1	7.3	7.5
Dịch vụ	7.2	6.8	5.9	6.6	5.9	6.2	6.4
<b>Dân số và thu nhập</b>							
Dân số (triệu người)	89.0	89.9	90.8	91.7	92.5	93.4	94.2
GDP bình quân đầu người (đô la PPP)	4291	4608	4889	5181	5516	5859	6264
Thất nghiệp (% trung bình)	4.3	3.6	3.2	3.6	3.1	2.8	2.4
<b>Chỉ tiêu về tài khóa (% GDP)</b>							
Cân đối chính phủ trung ương	-2.8	-1.1	-6.8	-5.5	-4.7	-4.4	-3.9
Nợ công thuần	49.8	44.5	45.7	46.8	46.7	46.1	43.0
<b>Giá cả và chỉ tiêu tài chính</b>							
Tỷ giá đô la-đồng VN (cuối kì)	19498	21024	20825	21095	21373	21562	22014
Tỷ giá EURO-đồng VN (cuối kì)	26053	27202	27477	29092	25948	22155	23445
Giá tiêu dùng (% cuối kì)	11.8	18.1	6.8	6	1.8	6.8	1.9
Dự trữ tiền M1	10.7	9.7	22.4	17.8	22.4	22.9	23.6
Dự trữ tiền M2	29.7	11.9	24.5	21.4	19.9	23.4	25.5
Lãi suất cho vay (% trung bình)	13.1	17.0	13.5	10.4	8.7	8	8.6
<b>Tài khoản vãng lai (triệu đô la)</b>							
Cán cân thương mại	-5136	-450	9885	8730	9818	7931	5740
Xuất khẩu hàng hóa, FOB	72237	96906	114573	132135	148694	157687	196064
Nhập khẩu hàng hóa, FOB	-77373	-97356	-104688	-123405	-138876	-149756	-190324
Cán cân dịch vụ	-2461	-2980	-2920	-1400	-2424	-2498	-2555
Cán cân thu nhập sơ cấp	-4564	-5019	-6115	-7336	-9415	-10011	-10596
Cán cân thu nhập cấp hai	7855	8685	8212	9477	9991	10709	11342
Cán cân vãng lai	-4276	236	9062	9471	7970	6131	3931
<b>Nợ nước ngoài (triệu đô la)</b>							
Tổng dư nợ	44923	53072	59119	65461	69970	70820	76825
Trả nợ	1873	4123	4491	5071	7120	6851	6871
Trả nợ gốc	1086	3115	3288	3851	5705	5171	4873
Lãi	787	1008	1203	1220	1415	1680	1999
<b>Dự trữ quốc tế (tỷ đô la)</b>							
Tổng dự trữ quốc tế	12926	14046	26133	26287	38036	43531	58041

Chú thích: a-Thực tế; b- EIU ước tính; c-EIU dự báo

Nguồn: IMF, Thống kê tài chính quốc tế



## Phụ lục 2. Các chỉ số kinh tế so sánh



Nguồn: Economic Intelligent Unit (EIU) 2015. Báo cáo quốc gia Việt Nam, tháng 3/ 2015



### Phụ lục 3. Số liệu về nghèo và phát triển xã hội của Việt Nam

Việt Nam hiện có ba chuẩn nghèo:

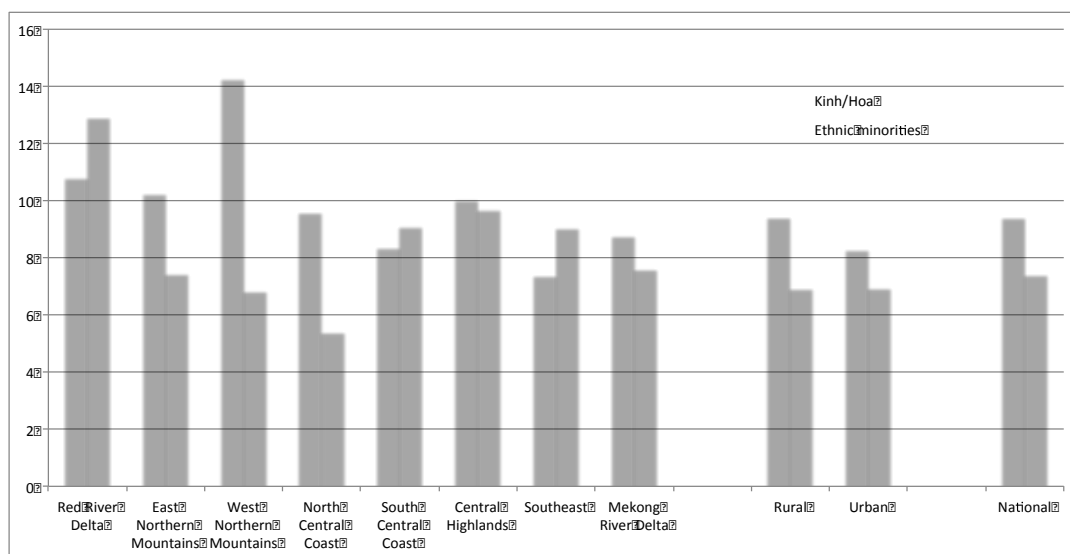
- (i) Chuẩn nghèo quốc gia được sử dụng cho các chương trình mục tiêu về xóa đói giảm nghèo của chính phủ. Chuẩn nghèo này do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội chủ trì xây dựng dựa vào thu nhập, có thể được gọi là chuẩn nghèo của chính phủ (Ngân hàng thế giới, 2015). Chuẩn nghèo này được điều chỉnh sau 5 năm dựa vào khả năng tài chính của Chính phủ cho công tác xóa đói giảm nghèo. Chuẩn nghèo loại này chủ yếu sử dụng cho mục tiêu xóa đói giảm nghèo của Chính phủ hơn là sử dụng để thảo luận về xu hướng giảm đói nghèo ở Việt Nam;
- (ii) Chuẩn nghèo của Tổng cục thống kê-Ngân hàng thế giới là chuẩn nghèo phù hợp nhất khi xem xét xu hướng biến động của đói nghèo bởi vì không thay đổi sức mua tương đương của hộ gia đình. Chuẩn này bắt đầu tính từ năm 1993 do Tổng cục Thống kê phối hợp với Ngân hàng thế giới thực hiện dựa vào tiêu dùng và nhu cầu cơ bản. Tuy nhiên, chuẩn nghèo năm 2010 trở đi không so sánh được với giai đoạn trước đó. Sự thay đổi này là do thay đổi trong việc thiết kế và lấy mẫu điều tra để tính toán chuẩn nghèo (điều tra mức sống dân cư) và thay đổi về tiến bộ phúc lợi xã hội phản ánh sự phát triển của Việt Nam trong thời gian qua;
- (iii) Chuẩn nghèo quốc tế có hai loại, bao gồm chuẩn nghèo dưới 1,25 Đô la một ngày (2005 PPP) và chuẩn nghèo 2 Đô la một ngày (2005 PPP). Chuẩn nghèo này thường được sử dụng để so sánh Việt Nam với quốc tế hơn là dùng để đánh giá về đói nghèo ở Việt Nam.

#### 1) Giảm nghèo theo các chuẩn nghèo

	Chuẩn nghèo GSO-WB			Chuẩn nghèo \$1,25/ngày 2005 PPP			Chuẩn nghèo \$2/ngày 2005 PPP		
	Tỷ lệ nghèo	Độ sâu nghèo	Mức độ trầm trọng nghèo	Tỷ lệ nghèo	Độ sâu nghèo	Mức độ trầm trọng nghèo	Tỷ lệ nghèo	Độ sâu nghèo	Mức độ trầm trọng nghèo
	(Tỷ trọng)	(Khoảng cách nghèo)	(Bình phương khoảng cách nghèo)	(Tỷ trọng)	(Khoảng cách nghèo)	(Bình phương khoảng cách nghèo)	(Tỷ trọng)	(Khoảng cách nghèo)	(Bình phương khoảng cách nghèo)
1993	58.1	18.5	7.9	63.7	23.6	11	85.7	43.5	25.7
1998	37.4	9.5	3.6	49.7	15.1	6	78.2	34.2	18
2002	28.9	7	2.4	40.1	11.2	4.1	68.7	28	14.1
2004	19.5	4.7	1.7	21.5	5.4	2	50.3	17.1	7.8
2006	15.9	3.8	1.4	16.8	4.2	1.5	42.4	13.9	6.2
2008	14.5	3.5	1.2	11.8	2.8	1	34.5	10.3	4.3
2010	20.7	5.9	2.4	3.93	0.84	0.33	16.8	4.23	1.6
2012	17.2	4.5	1.7	2.44	0.55	0.24	12.4	2.9	1.07

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới, 2013 (VASS, 2010 cho số liệu giai đoạn 1993–2008)- ước tính của GSO-WB; số liệu ước tính nghèo theo chuẩn \$1.25 và \$2.00 từ POVCALNET cho thời kì 1993–2008. Số liệu năm 2010 do Ngân hàng thế giới tính toán (theo mức tiêu dùng tổng hợp).

## 2. Tốc độ tăng bình quân hàng năm về tiêu dùng bình quân đầu người theo nhóm dân tộc, 1998–2010

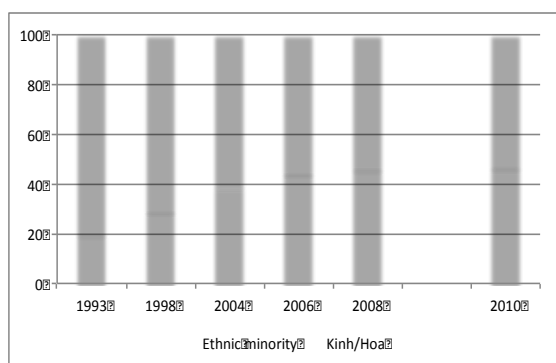


Nguồn: 1998 VLSS và 2010 VHLSS từ VASS (2012)

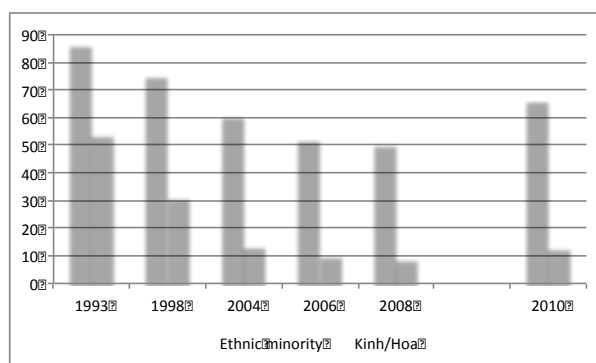
## 3) Tỷ trọng nghèo của người dân tộc thiểu số và thay đổi cơ cấu nghèo, 1993–2010

Cơ cấu nghèo theo nhóm dân tộc

Tỷ trọng nghèo theo nhóm dân tộc



Nguồn: VHLSS 1993, 1998 ; 2004, 2006, 2008, 2010



Nguồn: VHLSS 1993, 1998 ; 2004, 2006, 2008, 2010

## 4) Khả năng dễ bị rơi vào nghèo đói ở Việt Nam

(phần trăm)

<b>Nghèo tiêu dùng (TCTK-NHTG)</b>	<b>Nghèo trong cả 3 năm</b>	<b>Nghèo 2 trong 3 năm</b>	<b>Nghèo 1 trong 3 năm</b>	<b>Nghèo ít nhất trong 1 năm</b>	<b>Không nghèo trong bất cứ năm nào</b>	<b>Tỉ lệ nghèo theo đầu người, 2004</b>	<b>Tỉ lệ nghèo theo đầu người, 2006</b>	<b>Tỉ lệ nghèo theo đầu người 2008</b>	<b>Bình quân đầu người, 2004-2008</b>	<b>Tỉ lệ người dễ bị tổn thương trước nghèo đói</b>
Nhóm nhỏ	(1)	(2)	(3)	(4) = (1)+(2)+(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9) = [(6)+(7)+(8)]/3	(10) = (4)/(9)
Toàn quốc	7,0 (27)	6,7 (26)	12,3 (47)	26,0 (100)	74,0	20,0	13,7	13,0	15,6	1,7
ĐB Sông Hồng	2,1 (13)	5,0 (32)	8,5 (54)	15,7 (100)	84,3	10,9	7,5	6,5	8,3	1,9
Miền núi ĐBắc	10,4 (33)	10,3 (33)	10,8 (34)	31,5 (100)	68,5	26,3	17,3	19,0	20,9	1,5
Miền núi T.Bắc	40,5 (56)	15,8 (22)	16,2 (22)	72,5 (100)	27,5	59,5	51,4	58,4	56,5	1,3
Bắc Trung bộ	10,3 (25)	11,5 (28)	19,9 (48)	41,7 (100)	58,3	32,5	25,7	15,6	24,6	1,7
Nam Trung bộ	9,8 (35)	8,2 (29)	10,0 (36)	28,0 (100)	72,0	24,0	15,7	16,0	18,6	1,5
Tây Nguyên	19,1 (57)	10,3 (31)	3,9 (12)	33,3 (100)	66,7	31,8	27,9	22,2	27,3	1,2
Đông Nam bộ	3,1 (28)	1,6 (14)	6,3 (57)	11,0 (100)	89,0	8,2	6,2	4,5	6,3	1,8
ĐB sông C.Long	2,2 (8)	4,2 (16)	20,0 (76)	26,4 (100)	73,6	16,9	6,7	11,5	11,7	2,3
Nông thôn	8,8 (28)	8,2 (26)	14,3 (46)	31,3 (100)	68,7	24,4	16,6	16,0	19,0	1,6
Thành thị	0,7 (10)	1,6 (21)	5,3 (70)	7,5 (100)	92,5	4,4	3,6	2,5	3,5	2,1
DT thiểu số	34,0 (50)	19,4 (28)	15,3 (22)	68,7 (100)	31,3	59,7	49,0	47,5	52,1	1,3
Dân tộc đa số	2,6 (14)	4,6 (24)	11,8 (62)	19,1 (100)	80,9	13,6	8,0	7,4	9,7	2,0

*Nguồn:* Trích từ Valerie et al. (2012) (Điều tra Mức sống Hộ Gia đình Việt Nam sử dụng bảng dữ liệu điều tra lặp lại các hộ 2004, 2006 và 2008).

### 5) Độ bao phủ của bảo trợ xã hội và Giảm nghèo theo nhóm ngũ vị phân

Tỷ lệ người ở các hộ được hưởng:	Tổng	Nghèo cùng cực	Tất cả người nghèo	Nhóm 2	Nhóm 3	Nhóm 4	Nhóm 5
Tất cả chương trình và chính sách trợ giúp	72,6	88,8	77,2	68,1	67,8	70,6	74,5
Tất cả chương trình bảo hiểm xã hội	32,1	11,2	14,3	20,4	28,0	41,1	58,1
Trợ cấp nghề nghiệp	1,5	1,2	0,8	1,3	1,6	1,8	1,7
Lương hưu	9,2	2,9	2,2	5,4	7,0	11,6	19,5
Có bảo hiểm xã hội	26,7	7,5	11,9	15,6	23,4	34,1	50,0
Tất cả các chương trình thị trường lao động	0,1	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Đào tạo nghề	0,1	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Tất cả chương trình trợ cấp xã hội	56,6	87,4	72,0	60,6	54,7	47,9	41,0
Trợ cấp cho cựu chiến binh, gia đình có công	4,0	2,9	2,8	5,2	4,8	4,6	2,6
Trợ cấp cho gia đình chính sách	4,9	11,8	8,8	5,0	4,1	3,3	1,6
Trợ cấp y tế	32,7	29,6	31,3	34,3	34,9	29,8	33,7
Trợ cấp giáo dục	8,3	36,0	15,0	7,6	4,0	4,2	2,3
Trợ cấp phục hồi thiên tai, hỏa hoạn	4,9	7,4	6,7	7,4	5,7	3,8	1,0
Vốn vay từ Ngân hàng Chính sách Xã hội	13,1	33,7	25,6	14,2	10,3	8,6	3,2
Chương trình y tế	12,0	54,7	29,3	11,9	5,2	2,3	0,7
Miễn giảm học phí	5,5	25,8	14,9	5,4	1,9	0,7	0,1
Chương trình nhà ở	1,1	4,4	2,9	1,3	0,4	0,2	0,0
Đất canh tác cho đồng bào dân tộc thiểu số	0,1	0,1	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0
Khuyến nông	7,8	25,5	14,4	7,3	6,1	4,7	1,9
Nước sạch	1,9	9,1	4,5	2,1	0,6	0,5	0,2
Hỗ trợ lương thực	5,2	24,9	10,4	5,6	2,0	1,9	0,2
Hỗ trợ nhiên liệu	0,1	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1
Hỗ trợ sản xuất	9,0	27,9	14,5	9,0	8,0	5,6	2,1

Nguồn: Trích từ Valerie et al. (2012).

### 6) Tiến bộ về các khía cạnh nghèo phi thu nhập ở Việt Nam

	1993	1998	2010
<b>Giáo dục</b>			
% số người từ 15 tuổi trở lên chưa hoàn thành tiểu học	35,5	35,7	14,4
% số người trong độ tuổi 15-24 chưa hoàn thành tiểu học	23,3	25,4	4,1
Tỉ lệ nhập học bậc tiểu học (thuần)			
Nữ	87,1	90,7	92,8
Nam	86,3	92,1	92,5
Tỉ lệ nhập học bậc trung học cơ sở (thuần)			
Nữ	29,0	62,1	83,2
Nam	31,2	61,3	80,2
Tỉ lệ nhập học bậc trung học phổ thông (thuần)			
Nữ	6,1	27,4	60,1
Nam	8,4	30,0	53,9
<b>Y tế</b>			
Tiêm phòng, DPT1, % số trẻ em trong độ tuổi 12-23 tháng	91	94	93
Tiêm phòng, sởi, % số trẻ em trong độ tuổi 12-23 tháng	93	96	84

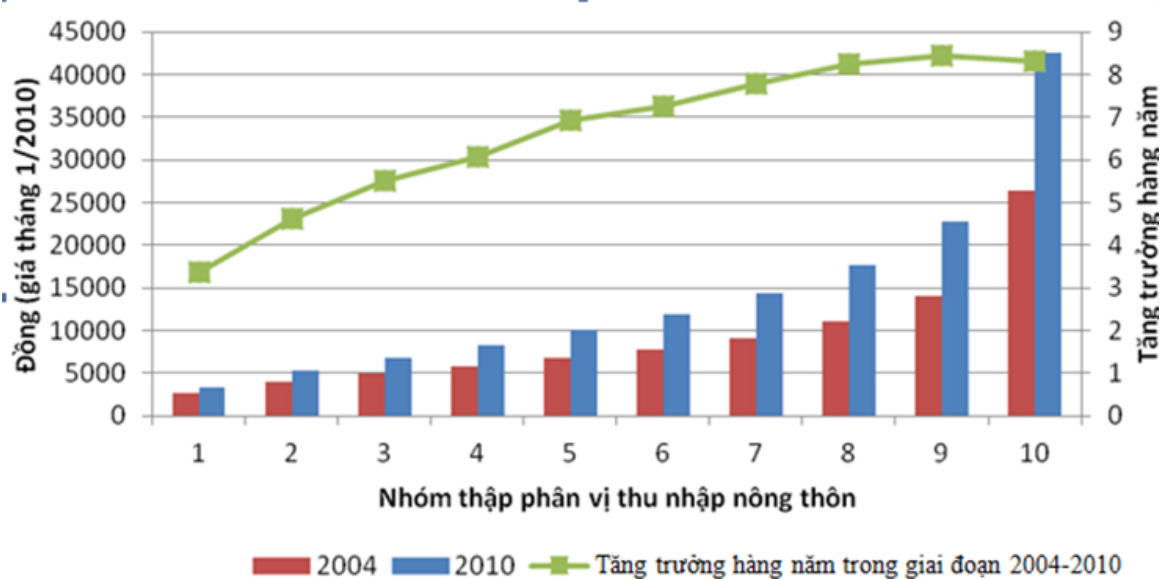
Tỉ lệ tử vong trẻ sơ sinh (trên 1.000 trẻ được sinh ra)	34	29	14
Tỉ lệ thấp còi (thấp so với tuổi), trẻ em dưới 5 tuổi	51	34	23
Tỉ lệ nhẹ cân (nhẹ cân so với tuổi), trẻ em dưới 5 tuổi	37	36	12
Tuổi thọ bình quân khi sinh (năm)	68,1	71,0	74,8
% số người nghèo có bảo hiểm y tế	n/a	7,8	71,6
<b>Tiếp cận hạ tầng cơ sở và hàng tiêu dùng lâu bền</b>			
% sử dụng điện là nguồn thấp sáng chủ yếu	48	77	98
% được tiếp cận với nguồn nước được cải thiện*			
Nông thôn	76	70	87
Thành thị	89	89	98
% được tiếp cận với nước sạch**			
Nông thôn	17	29	57
Thành thị	60	75	89
% có nhà tiêu hợp vệ sinh			
Nông thôn	10	14	59
Thành thị	53	68	92
% hộ gia đình có hàng tiêu dùng lâu bền			
TV	22	56	89
Quạt	31	68	85
Tủ lạnh	4	9	43
Ô tô	0	0	1
Xe máy	11	20	76

\*\* Nước sạch được định nghĩa bao gồm nước đường ống, nước đóng chai, nước từ giếng sâu có máy bơm và nước mưa.

\* Nguồn nước được cải thiện được định nghĩa là các nguồn nước sạch cộng với giếng đào, giếng xây gia cố và nguồn nước suối đã qua lọc.

*Nguồn:* Trích từ Valerie et al. (2012) (năm 2010: Số liệu thống kê về chủng ngừa, suy dinh dưỡng và tỉ lệ tử vong ở trẻ theo Điều tra theo Cụm Đa Chi số (MICS); tuổi thọ trung bình theo cơ sở dữ liệu Chỉ số Phát triển Thế giới của NHTG; số liệu còn lại theo NHTG năm 2000).

### 7) Tăng thu nhập trên đầu người theo nhóm thu nhập, 2004-10



*Nguồn:* Trích từ Valerie et al. (2012) (2004, 2010 VHLSS)

**Phục lục 4. Danh sách các Chương trình mục tiêu quốc gia và các quỹ hỗ trợ tài chính khác từ ngân sách nhà nước giai đoạn 2011-2015**

No		No	
<b>A. 16 Chương trình mục tiêu quốc gia (NTPs)</b>			
1	Chương trình mục tiêu quốc gia về tạo việc làm và dạy nghề	9	Chương trình mục tiêu quốc gia về phòng chống ma túy
2	Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững	10	Chương trình mục tiêu quốc gia về phòng chống tội phạm
3	Chương trình mục tiêu quốc gia về cung cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn	11	Chương trình mục tiêu quốc gia về tiết kiệm và sử dụng hiệu quả năng lượng
4	Chương trình mục tiêu quốc gia về y tế	12	Chương trình mục tiêu quốc gia về biến đổi khí hậu
5	Chương trình mục tiêu quốc gia về dân số và kế hoạch hóa gia đình	13	Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới
6	Chương trình mục tiêu quốc gia về an toàn thực phẩm	14	Chương trình mục tiêu quốc gia về phòng chống HIV/AIDS
7	Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa	15	Chương trình mục tiêu quốc gia về đưa thông tin tới vùng sâu vùng xa, miền núi và hải đảo
8	Chương trình mục tiêu quốc gia về giáo dục và đào tạo	16	Chương trình mục tiêu quốc gia về bảo vệ môi trường và giảm thiểu ô nhiễm
<b>B. Các quỹ hỗ trợ tài chính khác cấp quốc gia và địa phương</b>			
1	Quỹ bảo hiểm xã hội	16	Quỹ tích lũy trả nợ
2	Quỹ bảo hiểm y tế	17	Quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã
3	Quỹ bảo hiểm thất nghiệp	18	Quỹ bảo trì đường bộ
4	Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp	19	Quỹ đền ơn đáp nghĩa
5	Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia	20	Quỹ phát triển đất địa phương
6	Quỹ bảo vệ môi trường	21	Quỹ phát triển nhà ở địa phương
7	Quỹ quốc gia giải quyết việc làm	22	Quỹ bảo lãnh tín dụng địa phương
8	Quỹ dịch vụ viễn thông công ích	23	Quỹ phòng chống bão lụt
9	Quỹ bảo vệ trẻ em Việt Nam	24	Quỹ an ninh quốc phòng
10	Quỹ trợ giúp pháp lí	25	Quỹ đầu tư phát triển địa phương
11	Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước	26	Quỹ hỗ trợ nông dân địa phương
12	Quỹ phòng chống ma túy	27	Quỹ hỗ trợ nạn nhân nhiễm chất độc màu da cam
13	Quỹ bảo vệ và phát triển rừng trung ương	28	Quỹ giải quyết việc làm địa phương

14	Quĩ bình ổn giá xăng dầu	29	Quĩ bảo vệ môi trường địa phương
15	Quĩ hỗ trợ người nhiễm HIV/AIDS	30	Quĩ hỗ trợ phát triển hợp tác xã địa phương

*Nguồn:* Bộ tài chính. Lấy từ nguồn báo cáo của UNDP về “Tài chính phát triển vì mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam khi trở thành nước thu nhập trung bình”, 2014.

**Phụ lục 5. So sánh hệ thống chỉ số giám sát đánh giá phát triển kinh tế xã hội 5 năm và phát triển bền vững**

No	Các chỉ tiêu phát triển bền vững (2011-2020)	Các chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội chủ yếu (2011-2015)
<b>Các chỉ tiêu chung</b>		
1	GDP xanh	X
2	Chỉ số phát triển con người (HDI)	X
3	Chỉ số bền vững môi trường(ESI).	X
<b>Chỉ tiêu kinh tế</b>		
1	Chỉ số ICOR	Tăng trưởng GDP(%), trong đó: - tăng trưởng ngành nông lâm thủy sản; - Tăng trưởng ngành công nghiệp(%); - Tăng trưởng ngành dịch vụ(%)
2	Năng suất lao động	GDP (tỷ đồng và USD theo giá hiện hành); GDP đầu người (tỷ đồng và USD giá hiện hành)
3	Tỷ lệ đóng góp của các yếu tố tổng hợp TFP.	Cơ cấu kinh tế: - Nông, lâm ngư (% GDP); - Công nghiệp (% GDP); -Dịch vụ (% GDP)
4	Giảm tiêu thụ năng lượng trên một đơn vị GDP.	Xuất khẩu (triệu USD) và nhập khẩu (triệu USD); Tăng trưởng XK(%) và tăng NK (%); Cán cân thương mại (triệu USD) và nhập siêu/xuất siêu tính theo % tổng kim ngạch XK;
5	Tỷ lệ năng lượng tái tạo trong cơ cấu tiêu thụ năng lượng	Đầu tư phát triển (tỷ đồng và % GDP)
6	Chỉ số giá tiêu dùng (CPI).	Chỉ số giá tiêu dùng (CPI).
7	Cán cân vãng lai	Nợ công ( % of GDP)
8	Thâm hụt ngân sách	Thặng dư/thâm hụt ngân sách (% of GDP)
9	Nợ chính phủ ( % of GDP)	Nợ chính phủ ( % of GDP)
10	Nợ nước ngoài ( % of GDP)	Foreign debt (as % of GDP)
<b>Chỉ tiêu xã hội</b>		
1	Tỷ lệ nghèo (%)	Dân số (triệu người)
2	Tỷ lệ thất nghiệp (%)	Tăng dân số (%)
3	Tỷ lệ lao động được đào tạo trong nền kinh tế	Giảm tỷ lệ hộ nghèo (%) theo chuẩn nghèo giai đoạn 2011-2015
4	Hệ số Gini	Số việc làm mới
5	Hệ số giới khi sinh	Tỷ lệ lao động được đào tạo (% tổng số người độ tuổi lao động)
6	Số học sinh /10,000 dân	Tỷ lệ thất nghiệp (%)
7	Số thuê bao Internet/100 dân	Số thuê bao Internet/100 dân
8	Tỷ lệ người tham gia bảo hiểm y tế, Bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thất nghiệp	Số thuê bao điện thoại/100 dân
9	Số người chết do tai nạn giao thông/ 100,000 dân	Tuổi thọ trung bình
10	Tỷ lệ xã đạt chuẩn nông thôn mới	Diện tích nhà ở đầu người trung bình (m <sup>2</sup> /người) - trong đó, nông thôn, thành thị
<b>Chỉ tiêu môi trường và biến đổi khí hậu</b>		
1	Tỷ lệ diện tích có rừng (%)	Tỷ lệ diện tích có rừng (%)
2	Tỷ lệ đất và đa dạng sinh học được bảo tồn	Tỷ lệ dân đô thị được tiếp cận nước sạch (%)
3	Diện tích đất bị suy giảm	Tỷ lệ dân nông thôn tiếp cận nước hợp vệ sinh (%)
4	Tỷ lệ giảm mực nước mặt và nước ngầm	Tỷ lệ khu công nghiệp/khu chế xuất đang hoạt động có hệ thống xử lý nước thải đạt chuẩn(%)
5	Tỷ lệ ngày có mức ô nhiễm chất độc cao trong không khí vượt ngưỡng cho phép.	Tỷ lệ thu gom chất thải rắn ở đô thị (%)
6	Tỷ lệ khu đô thị, khu công nghiệp, chế xuất và cụm công nghiệp có hệ thống xử lý chất thải và nước thải đạt chuẩn môi trường hoặc tiêu chuẩn kĩ thuật	Tỷ lệ xử lý chất thải từ bệnh viện, trạm xá đạt chuẩn vệ sinh môi trường (%)
7	Tỷ lệ chất thải rắn được thu gom, xử lý đạt tiêu chuẩn môi trường hoặc tiêu chuẩn kĩ thuật	Tỷ lệ ccs nhà máy ô nhiễm nghiêm trọng được xử lý theo quyết định của Thủ tướng CP

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư





**Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc**

304 Kim Mã, Hà Nội, Việt Nam

Tel: + 844 38 500 136

Fax: + 844 37 265 520

[www.vn.undp.org](http://www.vn.undp.org)



*Empowered lives.  
Resilient nations.*