Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

CHƯƠNG TRÌNH ĐỐI TÁC CHIẾN LƯỢC ỐTXTRÂYLIA – NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Việt Nam 2035: Từ chiến lược đến hành động

Việt Nam năng động

Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao

Báo cáo tổng quan

Tháng 5/2020

WORLD BANK GROUP

Việt Nam năng động

Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao

Báo cáo tổng quan

Tháng 5/2020

Ngân hàng Thế giới 2020
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000, Internet: www.worldbank.org

Báo cáo là sản phẩm của đội ngũ chuyên gia Ngân hàng Thế giới và các chuyên gia tư vấn ngoài ngân hàng. Các kết quả tìm hiểu, các giải thích và kết luận đưa ra trong tập sách này không phản ánh quan điểm chính thức của Ngân hàng Thế giới, Ban Giám đốc điều hành Ngân hàng Thế giới hoặc các Chính phủ mà họ đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của các dữ liệu trong tập sách này. Không nội dung nào trong tài liệu này tạo nên hoặc được coi như là một sự hạn chế đối với hoặc sự từ bỏ đặc quyền và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới đã được bảo lưu riêng. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới về các đường biên giới đó.

Mọi câu hỏi về quyền và giấy phép xin gửi về Ban Xuất bản và Thông tin, Ngân hàng Thế giới, phố 1818 H. NW, Washington DC, 20433, USA, Fax: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.

Ảnh bìa: Đường phố nhộn nhịp về đêm ở vòng xoay Quách Thị Trang, Tp. Hồ Chí Minh – Nguồn: Huy Thoai/ shutterstock.com.

Mục lục

Từ viết tắt viii

Lời cảm ơn ix

BÁO CÁO TÓM TẮT xi

Doanh nghiệp năng động xiv

Cơ sở hạ tầng hiệu quả xvii

Lao động có kỹ năng và cơ hội cho tất cả mọi người xix

Nền kinh tế xanh xxi

Việt Nam năng động – Ma trận chính sách xxiii

BÁO CÁO TỔNG QUAN 1

Khởi đầu thành công, nhưng mới đi được nửa chặng đường 2

- Sự cần thiết phải đổi mới mô hình tăng trưởng 4
- Định hình chiến lược tăng trưởng mới: Tăng tích lũy nhờ sử dụng hiệu quả hơn tất cả các loại vốn 9
- Bốn lĩnh vực ưu tiên 12

Doanh nghiệp năng động 19

- Thực trạng doanh nghiệp tại Việt Nam 19
- Tại sao các doanh nghiệp năng động không tăng được năng suất? 23
- Khuyến nghị: Giải pháp thúc đẩy sự năng động của doanh nghiệp 25

Cơ sở hạ tầng hiệu quả 35

- Tại sao nâng cao hiệu quả lại là mục tiêu ưu tiên? 37
- Huy động các nguồn vốn mới 41
- Tóm tắt các khuyến nghị và các bước tiếp theo 45

Lao động có kỹ năng và cơ hội cho tất cả mọi người 50

- Những kỹ năng cần thiết trong tương lai 51
- Khuyến nghị 58

Nền kinh tế xanh 65
Tại sao mô hình tăng trưởng hiện tại không bền vững? 66
Thay đổi tư duy của cả các cá nhân và nhà nước 69
Khuyến nghị: Đặt môi trường ở vị trí trung tâm trong chương trình cải cách 71
Kết luận 79

Tài liệu tham khảo 81

Hình

Hình ES.1. Nhìn chung, các công ty Việt Nam có năng suất thấp theo tiêu chuẩn của khu vực và quốc tế xv
Hình ES.2. Thu phí người sử dụng thấp hơn chi phí cung ứng dịch vụ trong các ngành hạ tầng xviii
Hình ES.3. Chênh lệch về tỷ lệ nhập học giữa các nhóm dân tộc tăng theo cấp học xx
Hình ES.4. Một số thành phố ô nhiễm không khí nhất thế giới vào giữa năm 2019 xxii
Hình M.1. Việt Nam đang phát triển nhanh nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm để bắt kịp 2
Hình M.2. Nhân khẩu học và phân bổ lại lao động là hai động lực tăng trưởng chính ở Việt Nam 5
Hình M.3. Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam cao hơn thế giới nhưng đang giảm dần theo thời gian trong giai đoạn 1990 -2019 7
Hình M.4. Năng suất đã dần trở thành động lực tăng trưởng chính ở Hàn Quốc 10
Hình M.5. Năng suất chỉ chiếm 20% tăng trưởng GDP bình quân đầu người của Việt Nam trong những năm gần đây 10
Hình M.6. Việt Nam vẫn đang tụt hậu so với các nền kinh tế Đông Á phát triển hơn về tích lũy vốn vật chất và vốn nhân lực 12
Hình M.7. Khung tăng trưởng theo các loại vốn 13
Hình M.8. Cơ cấu vốn của Việt Nam, 1995-2014 14
Hình M.9. So sánh về cơ cấu vốn, năm 2014 14
Hình M.10. Tình hình doanh nghiệp tại Việt Nam, năm 2017 20
Hình M.11. Nhìn chung, doanh nghiệp của Việt Nam có năng suất thấp hơn khu vực và quốc tế 21
Hình M.12. Chênh lệch năng suất giữa các doanh nghiệp, theo hình thức sở hữu, năm 2017 (so với giá trị của doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước = 1) 22
Hình M.13. Tóm tắt những khuyến nghị chính 25
Hình M.14. Mối tương quan chặt chẽ và tích cực giữa chất lượng cơ sở hạ tầng và phát triển kinh tế, năm 2017 35
Hình M.15. Nhu cầu và nguồn vốn đầu tư, giai đoạn 2019 - 40 36
Hình M.16. Phí người dùng thấp hơn chi phí cung cấp dịch vụ trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng 42
Hình M.17. Chỉ số Vốn Nhân lực theo thứ tự xếp hạng các nước Đông Á và Thái Bình Dương 50
Hình M.18. Trình độ học vấn của lực lượng lao động ở Việt Nam vẫn còn tương đối thấp, mặc dù đã tăng lên qua các thế hệ 52
Hình M.19. Tỷ lệ nhập học (ròng) ở bậc đại học thuộc một trong những mức thấp nhất ở Đông Á 53
Hình M.20. Chỉ một trong sáu học sinh tham gia GDNN ở cấp trung học phổ thông 53

Hình M.21. Nghèo đói phân bố không đều ở Việt Nam, năm 2017 55
Hình M.22. Khó khăn tích tụ suốt vòng đời: Nhóm phân vị so với người Kinh của dân tộc thiểu số trung bình (một số chỉ số được lựa chọn) 56
Hình M.23. Tỷ lệ thấp còi cao hơn ở các nhóm dân tộc thiểu số 57
Hình M.24. Thói quen ăn uống ngày càng không lành mạnh trong các nhóm dân tộc thiểu số 57
Hình M.25. Chênh lệch về tỷ lệ nhập học giữa các nhóm dân tộc tăng theo cấp học 57
Hình M.26. Tỷ lệ sử dụng nhà tiêu hợp vệ sinh thấp 57
Hình M.27. Định hướng cơ chế tài chính dựa trên kết quả (và sau đó là dựa trên nhu cầu) 60
Hình M.28. Việt Nam đã dựa rất nhiều vào vốn tự nhiên để tạo ra của cải, giai đoạn 1990–2014 66
Hình M.29. Một số trong những thành phố ô nhiễm không khí nhất trên thế giới vào giữa năm 2019 68
Hình M.30. Tác động của nước biển dâng và biến đổi khí hậu 68

Hộp

Hộp M.1. Đảm bảo doanh nghiệp rời thị trường một cách hiệu lực và hiệu quả 26

Hộp M.2. Các chương trình mục tiêu quốc gia tại Việt Nam 62

Hộp M.3. Việt Nam: Đánh giá tóm tắt các giải pháp của Chính phủ nhằm thúc đẩy nền kinh tế xanh 71

Hộp M.4. Ví dụ về tác động liên ngành: Bảo vệ tài sản văn hóa và môi trường 75

Bảng

Bảng M.1. Tóm tắt các khuyến nghị từ các báo cáo chuyên đề 15

Bảng M.2. Các chỉ số quản trị: Việt Nam đang đứng sau các nước khác ở Đông Á, năm 2018 18

Bảng M.3. Gánh nặng tài chính ở bậc đại học chủ yếu trên vai sinh viên vì ngân sách công tương đối thấp tại Việt Nam 54

Từ viết tắt

ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
CPTPP	Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương
CTMTQG	Chương trình mục tiêu quốc gia
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
DTTS	Dân tộc thiểu số
EVFTA	Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU
EVN	Tập đoàn Điện lực Việt Nam
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GDNN	Đào tạo kỹ thuật và dạy nghề
GSO	Tổng cục Thống kê
IMF	Quỹ tiền tệ quốc tế
O&M	Vận hành và Bảo trì
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
NHTG	Ngân hàng Thế giới
PISA	Chương trình Đánh giá học sinh quốc tế
PPPs	Hợp tác công-tư
RONET	Công cụ đánh giá mạng lưới đường bộ
SEDP	Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội
SEDS	Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội
WTO	Tổ chức thương mại thế giới

Lời cảm ơn

Báo cáo này là sản phẩm của Chương trình Đối tác Chiến lược Ốtxtrâylia - Nhóm Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam giai đoạn 2 (ABP2), với một phần đóng góp tài chính từ Quỹ toàn cầu về tăng trưởng để phát triển (GFGD) của Hàn Quốc, và là hỗ trợ phân tích chính cho Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội năm (SEDS) giai đoạn 2021-30 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (SEDP) giai đoạn 2021-25 của Chính phủ Việt Nam. Báo cáo bao gồm báo cáo chính, do Jacques Morisset (Chuyên gia kinh tế trưởng/ Trưởng nhóm chương trình) soạn thảo; với ý kiến đóng góp của Sebastian Eckardt (Chuyên gia kinh tế trưởng), và Đoàn Hồng Quang (Chuyên gia kinh tế cao cấp); cùng 5 báo cáo phân tích chuyên đề.

Những người đã đóng góp cho các báo cáo phân tích chuyên đề gồm:

"Định hướng trong môi trường trong nước và quốc tế đang thay đổi" và "Doanh nghiệp năng động": Sebastian Eckardt - tác giả chính, với đóng góp của Đoàn Hồng Quang, Alwaleed Fareed Alatabani, Asya Akhlaque, Ketut Ariadi Kusuma, Katia D'Hulster Sylvia Solf, Trần Thu Trang, Đinh Tuấn Việt, Helle Buchave, Nguyễn Tam Giang, và Zsolt Bango.

"Cơ sở hạ tầng hiệu quả": Madhu Raghunath, Vivien Foster và Aditi Raina (các tác giả chính); với đóng góp của Alwaleed Fareed Alatabani, Anna L Wielogorska, Trần Trung Kiên, Jen JungEun Oh, Shigeyuki Sakaki, David Malcolm Giblett, Rahul Kitchlu, Zhiyu Jerry Chen và Victoria Hilda Rigby Delmon.

"Lao động có kỹ năng và cơ hội cho tất cả mọi người": Keiko Inoue - tác giả chính, với đóng góp của Kevin Macdonald, Lucas Arribas Layton, Nkosi Mbuya, Đào Lan Hương, Wendy Cickyham, Harry Moroz, Nguyễn Thị Nga, Caryn Bredenkamp, Hui Sin Tao, Dilip Paraj, Nguyễn Tam Giang, và Lê Thị Thanh Huyền. Lesley Miller (UNICEF) là người đã rà soát báo cáo. Báo cáo này cũng đã được Toby Linden, Giám đốc khu vực Ban Giáo dục, cho ý kiến chỉ đạo.

"Nền kinh tế xanh": Diji Chandrasekharan Behr và Uwe Deichmann - tác giả chính, với đóng góp của Cao Thăng Bình, Hardwick Tchale, Stephen Ling, Katelijn Van den Berg, Nguyễn Thị Lệ Thu, Nguyễn Thị Thu Lan, Chu Bá Thi, Rahul Kitchlu, Abedalrazq F. Khalil, Poonam Pillai, Nguyễn Huy Dũng, Kinda Kelm, Phạm Thị Mộng Hoa, Đặng Hùng Võ và Farah Imrana Hussain; và tham khảo những phân tích, báo cáo do Ngân hàng Thế giới thực hiện trong các lĩnh vực như nông nghiệp, biến đổi khí hậu, quản lý rủi ro thiên tai, năng lượng, thủy sản, lâm nghiệp, đất đai, đồng bằng sông Cửu Long, chất thải rắn, du lịch và nước.

Nhóm nghiên cứu đánh giá cao những ý kiến của các đồng nghiệp trong Nhóm Ngân hàng Thế giới đối với các dự thảo trước đây, bao gồm Andrew Mason (Chuyên gia kinh tế trưởng, EAPCE), Cecilia M. Briceno-Garmendia (Chuyên gia kinh tế trưởng, GTR04), Frederico Gil Sander (Chuyên gia kinh tế trưởng, GMTP2), Ivailo Izvorski (Chuyên gia kinh tế trưởng, GMTDR), Richard Record (Chuyên gia kinh tế trưởng, EEAM2), và Livia M. Benavides (Trưởng nhóm chương trình, LCC6C).

Phân tích sâu sắc trong báo cáo có được là nhờ các cuộc tham vấn với Chính phủ, các cơ quan nghiên cứu, đối tác phát triển và tổ chức nghiên cứu chính sách. Chúng tôi ghi nhận sự hỗ trợ và đóng góp tích cực của Viện Chiến lược Phát triển (VIDS) đã đồng tổ chức các sự kiện tham vấn này. Chúng tôi trân trọng cảm ơn Tiến sĩ Cao Viết Sinh (Nguyên Thứ trưởng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư), ông Vũ Viết Ngoạn (nguyên Tổ trưởng Tổ tư vấn Kinh tế của Thủ tướng), ông Bùi Tất Thắng (nguyên Viện trưởng, Viện Chiến lược Phát triển), ông Trần Hồng Quang (Viện trưởng, Viện Chiến lược Phát triển), ông Nguyễn Văn Vịnh (Phó Viện trưởng, Viện Chiến lược Phát triển), Tiến sĩ Bùi Quang Tuấn (Viện trưởng, Viện Kinh tế, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam), ông Nguyễn Đình Cung (nguyên Viện trưởng, Viện Quản lý kinh tế Trung ương), ông Lê Đỗ Mười (Phó Viện trưởng, Viện Chiến lược và phát triển giao thông vận tải), ông Nguyễn Bá Ân (Cố vấn cao cấp, thành viên thường trực của Tổ biên tập, Tiểu ban kinh tế-xã hội), ông Nguyễn Danh Sơn (nguyên Viện trưởng, Viện Nghiên cứu phát triển bền vững vùng), ông Nguyễn Thế Chinh (Viện trưởng, Viện Chính sách và chiến lược tài nguyên và môi trường), ông Đào Quang Vinh (Viện trưởng, Viện Khoa học xã hội và lao động), và ông Vũ Thành Tự Anh (Giám đốc Trường đại học Fulbright Việt Nam) đã cho ý kiến quý báu về dự thảo báo cáo.

Nhóm nghiên cứu chân thành cảm ơn ông Deepak Mishra (Giám đốc Ban Kinh tế Vĩ mô, Thương mại và Đầu tư, EEAM1), ông Hassan Zaman (Giám đốc vùng; Thực hành Tăng trưởng công bằng, Tài chính và Thể chế; khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, EEADR), và ông Ousmane Dione (Giám đốc quốc gia, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, EACVF) đã cho hướng dẫn chỉ đạo trong suốt quá trình thực hiện báo cáo.

Nhóm nghiên cứu bày tỏ lòng biết ơn tới Đại sứ quán Ốtxtrâylia và Chương trình Đối tác Chiến lược Ốtxtrâylia - Nhóm Ngân hàng Thế giới giai đoạn 2 (ABP2) tại Việt Nam, đặc biệt là Justin Baguley, Cain Roberts và Nguyễn Linh Hương, đã tài trợ nghiên cứu này cũng như hỗ trợ tích cực và cho những hướng dẫn quý báu. Chúng tôi cũng ghi nhận sâu sắc sự hỗ trợ tài chính từ Quỹ toàn cầu về tăng trưởng để phát triển (GFGD) của Hàn Quốc.

Báo cáo đã nhận được hỗ trợ hành chính của Lê Thị Khánh Linh, và hỗ trợ truyền thông của Nguyễn Hồng Ngân, Lê Thị Quỳnh Anh và Phạm Thị Huyền My thuộc Văn phòng Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.

BÁO CÁO TÓM TẮT

Mô hình tăng trưởng của Việt Nam giai đoạn 2021-2030 cần đặt trọng tâm vào tăng năng suất, dựa trên sự tích lũy cân bằng và phân bổ hiệu quả các nguồn vốn khác nhau – vốn tư nhân, vốn nhà nước, vốn nhân lực, vốn tự nhiên cũng như dựa vào đổi mới sáng tạo. Những cải cách toàn diện và sâu rộng về thể chế và thị trường sẽ thúc đẩy mạnh mẽ những động lực này.

Chiến lược phát triển của Việt Nam cần nhanh chóng được đổi mới. Những năm trước đây, tăng trưởng đã đạt được những kết quả rất ấn tượng. Nhưng khi môi trường thuận lợi trong nước và quốc tế đã thay đổi, tăng trưởng trong tương lai phải dựa trên năng suất lao động - các doanh nghiệp, cơ sở hạ tầng, lao động và tài nguyên thiên nhiên cần được sử dụng hiệu quả để cho sản lượng cao hơn và chất lượng tốt hơn. Báo cáo Việt Nam năng động của Ngân hàng Thế giới phân tích các ưu tiên trong mô hình tăng trưởng mới dựa trên những ý kiến tham vấn sâu rộng, kinh nghiệm quốc tế và các kết quả nghiên cứu gần đây. Báo cáo tóm tắt này sẽ tổng kết những thông tin quan trọng nhất.

Việt Nam là một câu chuyện thành công về phát triển. Trong hai thập kỷ qua, thu nhập bình quân của hộ gia đình tăng gấp bốn lần và tỷ lệ nghèo đói cùng cực đã giảm từ 50% xuống còn khoảng 2%. Việt Nam đã có nhiều nỗ lực vượt bậc để tăng tuổi thọ và tỷ lệ trẻ đến trường. Những thành tựu phát triển này là kết quả của các chính sách kinh tế và xã hội hiệu quả, bắt đầu từ công cuộc Đổi mới năm 1986. Nhưng các kết quả tích cực này cũng được hỗ trợ một phần bởi các xu hướng thuận lợi trong nước và trên thế giới. Công nghệ mới trong ngành nông nghiệp đã thúc đẩy quá trình chuyển đổi cơ cấu, dẫn đến 30% lực lượng lao động dịch chuyển từ khu vực nông thôn sang những công việc có năng suất cao hơn. Dân số trẻ đã làm gia tăng lực lượng lao động. Việt Nam cũng được hưởng lợi từ sự bùng nổ của thương mại toàn cầu. Đầu tiên là trong xuất khẩu hàng hóa tăng mạnh nhờ vào nguồn tài nguyên tương đối dồi dào với đất đai màu mỡ và nhiều nguồn nước, tiếp theo là các ngành sử dụng nhiều lao động như dệt may, và gần đây nhất là điện tử. Các nhà hoạch định chính sách, doanh nghiệp và người lao động của Việt Nam đã nhìn ra cơ hội và tận dụng được lợi thế.

Giờ đây, những điều kiện thuận lợi này có thể biến thành trở ngại. Lợi thế dân số sẽ giảm dần khi tỷ lệ sinh giảm và dân số già đi như ở các nước Đông Á khác. Tự động hóa và các công nghệ đột phá khác có thể bù đắp nguồn cung lao động giảm xuống nhưng cũng có thể loại bỏ chính những việc làm hiện nay của phần lớn lực lượng lao động của Việt Nam. Đồng thời, tình hình ô nhiễm gia tăng cùng với biến đổi khí hậu đang ảnh hưởng đến sức khỏe, chất lượng cuộc sống, và cả sản lượng sản xuất tại khu vực nông thôn và thành thị với mức độ ngày càng lớn. Bối cảnh quốc tế cũng đang thay đổi. Thương mại toàn cầu đã giảm trong 10 năm qua. Hoạt động xuất khẩu hàng hoá của Việt Nam tuy vẫn tăng trưởng tích cực hơn hầu hết các nước khác, nhưng gia tăng căng thẳng thương mại và những xu hướng như bảo hộ kinh tế có thể gây khó khăn cho các nhà xuất khẩu Việt Nam.

Cuộc khủng hoảng COVID-19 có thể gây ra một cơn địa chấn. Mặc dù hiện nay vẫn chỉ là những ngày đầu của cuộc khủng hoảng COVID 19, nhưng như chúng ta biết, một cuộc khủng hoảng toàn cầu thôi có thể thay đổi vĩnh viễn hệ thống quốc tế và cán cân quyền lực. Rất khó dự đoán những tác động trong ngắn, trung và dài hạn đối với Việt Nam. Đại dịch do virus corona chủng mới gây ra đã thay đổi cách sống của người dân ở Việt Nam và ở hầu hết các quốc gia trên thế giới do mối lo ngại về sức khỏe và những biện pháp hạn chế về di chuyển đang gia tăng. Dù mức độ khủng hoảng về y tế ở Việt Nam không nghiêm trọng, mới chỉ có 250 người nhiễm bệnh và không có ca tử vong nào (tính đến đầu tháng 4 năm 2020), những thiệt hại về kinh tế và xã hội đã rất lớn và dự kiến sẽ tăng lên tùy theo mức độ và thời gian đại dịch diễn ra ở trong nước và trên thế giới. Tốc độ tăng trưởng GDP được dự báo sẽ giảm 3-5% trong năm 2020 so với dự báo trước khủng hoảng, với áp lực ngày càng tăng lên ngân sách nhà nước và cán cân thanh toán do nguồn thu thuế, kim ngạch xuất khẩu và dòng vốn vào đều giảm. Tuy nhiên, nền kinh tế dự kiến sẽ tiếp tục tăng trưởng nhanh hơn trong hai quý còn lại

của năm 2020 và trong năm 2021 khi Việt Nam và các nước khác trên thế giới thoát khỏi cuộc khủng hoảng COVID 19.

Đại dịch do virus corona chủng mới gây ra có thể sẽ là một nhân tố thúc đẩy một số xu thế lớn được phân tích trong báo cáo này. Ví dụ, đại dịch có thể làm suy yếu thêm những nguyên lý cơ bản của toàn cầu hóa kinh tế. Trong những năm gần đây, sức mạnh kinh tế và quân sự ngày càng lớn của Trung Quốc đã thúc đẩy quyết tâm trong hai đảng ở Hoa Kỳ muốn ngăn cản Trung Quốc tiếp cận đến công nghệ cao và sở hữu trí tuệ của Hoa Kỳ. Áp lực chính trị và từ công chúng ngày càng tăng về việc đạt được các mục tiêu giảm phát thải carbon đã đặt ra câu hỏi về sự phụ thuộc của nhiều doanh nghiệp vào chuỗi cung ứng từ xa. Giờ đây, COVID-19 đang buộc các chính phủ, doanh nghiệp và xã hội tăng cường năng lực ứng phó của mình trong thời gian cách ly kinh tế kéo dài. Doanh nghiệp phải cân nhắc và thu hẹp chuỗi cung ứng đa cấp và đa quốc gia đang thống trị sản xuất ngày nay. Các chuỗi cung ứng toàn cầu đang bị đe doạ, về mặt kinh tế, do chi phí lao động Trung Quốc tăng, chiến tranh thương mại do Tổng thống Mỹ Donald Trump khởi xướng, và những tiến bộ về robot, tự động hóa và in 3D, cũng như về mặt chính trị, do mất việc làm thực sự và trong nhận thức, đặc biệt là tại những nền kinh tế phát triển. Một ví dụ khác là đại dịch cũng khuyến khích tận dụng tốt nhất thời đại kỹ thuật số bằng cách liên kết mọi người và doanh nghiệp qua mạng, chứ không cần gặp trực tiếp. Đối với Việt Nam, những tác động này có thể chuyển thành động cơ cải cách về tài chính bao trùm thông qua phát triển thanh toán điện tử, giáo dục bằng các công cụ học tập điện tử và cách chính phủ hoạt động bằng cách đẩy mạnh chính phủ điện tử.

Do đó, Việt Nam cần đổi mới mô hình phát triển nếu muốn đáp ứng khát vọng của người dân và Chính phủ. Quá trình chuyển từ tình trạng thu nhập thấp sang thu nhập trung bình diễn ra khá nhanh. Để Việt Nam vươn tới mục tiêu là nước có thu nhập cao vào năm 2045 và đi theo con đường của các nước khác trong khu vực như Hàn Quốc sẽ có nhiều khó khăn hơn. Lịch sử kinh tế đã cho thấy quá trình tích lũy nhân tố và gắn với đó là chuyển đổi cơ cấu từ nông nghiệp sang sản xuất công nghiệp có thể đưa một quốc gia lên thu nhập trung bình. Nhưng đến một lúc nào đó, nếu chỉ đầu tư xây dựng nhiều tuyến đường hơn hoặc tăng số lượng công nhân sẽ không còn thể giúp tăng mức thu nhập trung bình. Đầu tư thuần túy trở nên ít quan trọng hơn. Điều đáng quan tâm hơn nhiều là sử dụng có hiệu quả các yếu tố sản xuất. Giờ đây cần tập trung vào chất lượng thay vì tăng trưởng kinh tế nhờ quy mô.

Khi đổi mới mô hình phát triển, Việt Nam cần đặt mục tiêu tăng năng suất lên hàng đầu và ở vị trí trung tâm: *"Năng suất không phải là tất cả, nhưng về lâu dài, nó gần như là mọi thứ"*, theo quan điểm giáo sư Paul Krugman, người đã được trao giải Nobel. Xem xét mô hình phát triển từ góc nhìn của một quan điểm quản lý tài sản sẽ có ích trong trường hợp này. Sự giàu có của một quốc gia phụ thuộc vào cách quản lý danh mục tài sản của đất nước, đó là vốn sản xuất được đưa vào doanh nghiệp (vốn sản xuất) và cơ sở hạ tầng (vốn vật chất); vốn nhân lực được tạo ra từ giáo dục, kỹ năng, chăm sóc y tế và cơ hội; và vốn tự nhiên bao gồm đất, nước, rừng và các dịch vụ sinh thái mà sự sống phụ thuộc vào. Các quốc gia mà có thể gia tăng số lượng và liên tục nâng cao chất lượng các nguồn vốn của mình sẽ gặt hái được sự tăng trưởng dài hạn, và sự tăng trưởng này sẽ được chia sẻ rộng rãi và bền vững qua nhiều thế hệ.

Trên thực tế, chiến lược phát triển tập trung vào năng suất lao động sẽ như thế nào? Báo cáo *Việt Nam năng động* xác định các mục tiêu ưu tiên và đề xuất những chính sách cụ thể để củng cố vốn sản xuất của đất nước như sau:

a. ***Doanh nghiệp năng động.*** Khuyến khích cạnh tranh và tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp gia nhập hay rời khỏi thị trường để đảm bảo nguồn lực sẽ được đưa vào những công ty sáng tạo và hiệu quả nhất. Điều này chỉ có thể thực hiện được trong một môi trường kinh doanh thuận lợi, đảm bảo khả năng tiếp cận tài chính, quy định minh bạch và doanh nghiệp được pháp luật bảo vệ.

b. ***Cơ sở hạ tầng hiệu quả.*** Việt Nam đã xây dựng nhiều công trình cơ sở hạ tầng. Điều quan trọng bây giờ là nâng cao hiệu quả đầu tư và xây dựng thêm các công trình, và, có lẽ còn quan trọng hơn nữa là tăng cường công tác vận hành và bảo trì. Nhờ đó sẽ nâng cao chất lượng dịch vụ của các cơ sở hạ tầng này.

c. ***Lao động có kỹ năng và cơ hội cho tất cả mọi người.*** Việt Nam có thứ hạng cao về giáo dục phổ thông, nhưng lại thiếu lao động có trình độ đại học và trên đại học, cũng như lao động có kỹ năng nghề. Nâng cao kỹ năng sẽ giúp tăng lương cho người lao động và thúc đẩy nhu cầu tiêu dùng trong nước. Và những người phải đối mặt với các rào cản gia nhập thị trường lao động hoặc có thông tin hạn chế trong quá trình học tập và tìm kiếm việc làm, bao gồm cả người dân tộc thiểu số (DTTS), cần có cơ hội lớn hơn, không chỉ vì lý do công bằng mà còn vì hiệu quả kinh tế khi số người trong độ tuổi lao động giảm xuống.

d. ***Nền kinh tế xanh.*** Để phát triển bền vững, cần chuyển từ việc sử dụng tài sản tự nhiên nhằm mục tiêu tăng trưởng ngắn hạn sang sử dụng tài nguyên thiên nhiên, bao gồm đất đai, không khí và nước sạch, một cách hiệu quả hơn. Ở các nước giàu, vốn tự nhiên đang tăng lên chứ không phải giảm xuống. Có nhiều giải pháp để quản lý tài nguyên thiên nhiên hiệu quả hơn, kiểm soát ô nhiễm chặt chẽ hơn và chuẩn bị sẵn sàng ứng phó với những tác động không thể tránh khỏi của biến đổi khí hậu.

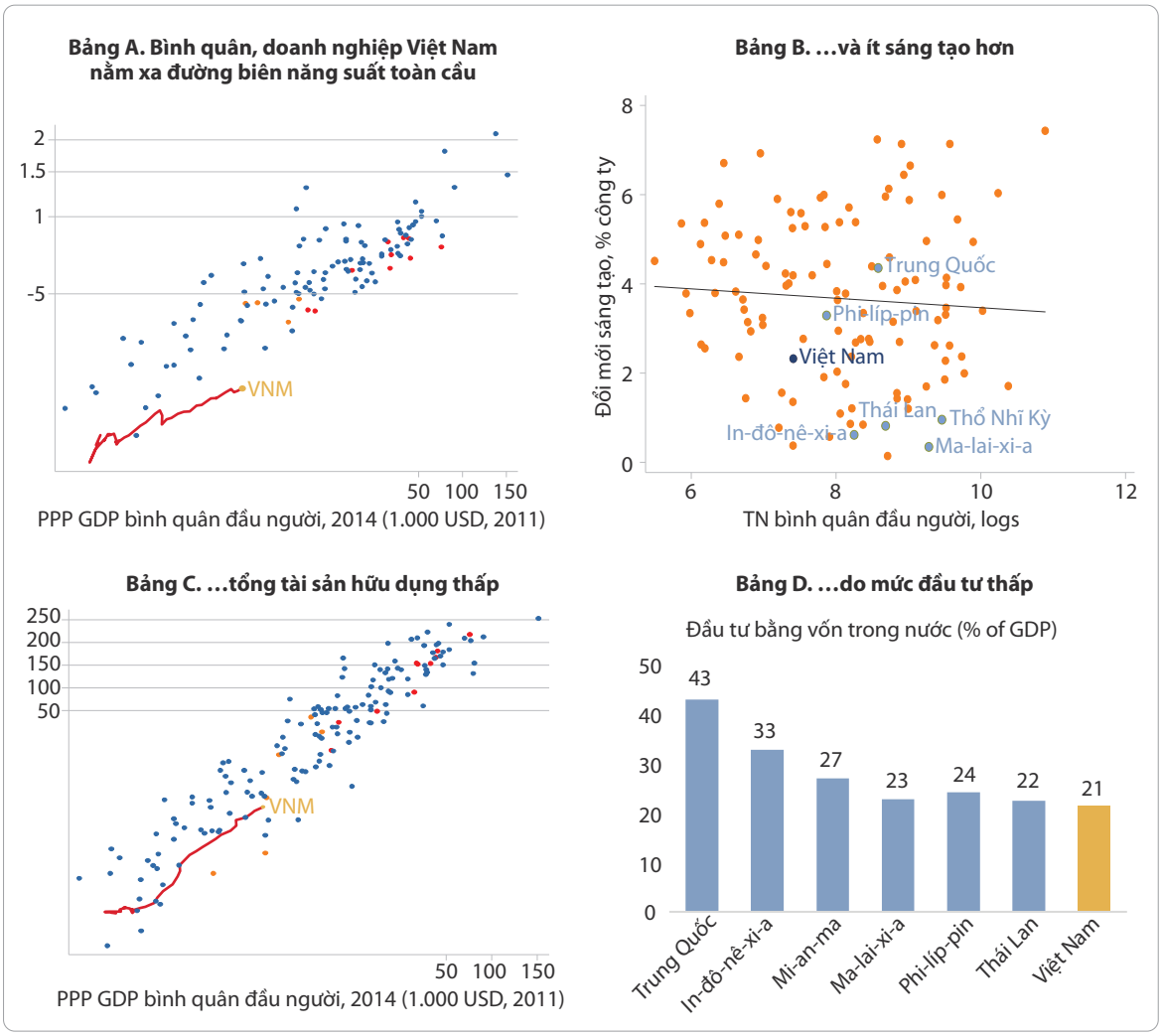
Chính phủ cần tiếp tục đóng vai trò trung tâm trong việc đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam. Mục tiêu là xây dựng một nền kinh tế thị trường có thu nhập cao trong hai thập kỷ tới. Chiến lược tăng trưởng mới phải ***thúc đẩy thị trường*** để đạt phân bổ nguồn lực hiệu quả nhất thông qua đẩy mạnh cạnh tranh và áp dụng thuế cùng với các công cụ về giá khác để điều chỉnh hành vi thị trường. Việt Nam cần ***hiện đại hóa thể chế,*** bao gồm những quy định pháp lý có hiệu lực để tránh phát sinh thêm nhiều hạn chế trong hệ thống hiện nay. Và Việt Nam có thể cần phải ***rà soát các chính sách ưu đãi*** để áp dụng những chính sách hỗ trợ và đầu tư công có hiệu quả trên cơ sở lợi ích xã hội. Để có thể làm được điều này, các cơ quan, ban ngành các cấp cần có kỹ năng toàn diện và được phân cấp mạnh mẽ hơn. Do đó, một nội dung quan trọng trong chiến lược phát triển trong tương lai là tăng cường xây dựng năng lực hành chính, bao gồm năng lực quản trị mà hiện nay vẫn chưa hiệu quả tại Việt Nam.

Doanh nghiệp năng động

Khu vực doanh nghiệp của Việt Nam đa phần là các công ty mới thành lập, năng động và đa dạng. Bất cứ ai đến đây đều có thể xác nhận Việt Nam có một khu vực doanh nghiệp sôi động,

với nhiều cửa hàng, cửa hiệu, xưởng sản xuất và trang trại nhỏ, dường như nằm ở khắp mọi nơi. Mỗi tháng có khoảng 10.000 doanh nghiệp phi nông nghiệp mới đăng ký thành lập tại Việt Nam. 90% các doanh nghiệp là công ty gia đình, hầu hết có từ 3 lao động trở xuống. Phần lớn các doanh nghiệp này có quy mô rất nhỏ, thiếu vốn và tập trung quá mức vào những ngành nghề truyền thống (hình ES.1). Các doanh nghiệp hiếm khi phát triển đến một quy mô đủ lớn để có thể hưởng lợi thế kinh tế của quy mô và tiếp cận dễ dàng đến các nguồn tài chính và công nghệ. Ở đầu kia của hàm phân phối doanh nghiệp theo quy mô, các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và một số tổng công ty lớn trong nước đang chiếm lĩnh thị trường. DNNN kiểm soát một số ngành hàng công ích và chiến lược, nhưng cũng có mặt trên cả những lĩnh vực mà các doanh nghiệp thuộc khối tư nhân hoạt động hiệu quả hơn như ngân hàng, nông nghiệp hoặc viễn thông. Phân khúc cuối cùng trong bức tranh doanh nghiệp của Việt Nam là các công ty nước ngoài hoặc có vốn đầu tư nước ngoài. Các doanh nghiệp này chủ yếu sản xuất phục vụ xuất khẩu và thường có năng suất cao hơn nhiều so với doanh nghiệp trong nước trên mọi lĩnh vực.

HÌNH ES.1. **Nhìn chung, các công ty Việt Nam có năng suất thấp theo tiêu chuẩn của khu vực và quốc tế**



Chính sách của chính phủ có thể thúc đẩy hiệu quả trên toàn bộ khu vực doanh nghiệp thông qua việc loại bỏ các trở ngại đối với cạnh tranh. Các doanh nghiệp nhỏ có thể hấp thụ rất nhiều lao động và tạo cơ hội cho nhiều người. Nhưng một nền kinh tế hiện đại cần một hệ thống doanh nghiệp cân bằng và mối liên kết mạnh mẽ hơn giữa các doanh nghiệp. Nhiều doanh nghiệp nhỏ cần phát triển đến quy mô trung bình để hoạt động được trên các thị trường trong vùng và thậm chí trên cả nước. Và một số doanh nghiệp đa ngành có thể phát triển đến quy mô lớn hơn và cạnh tranh trên toàn quốc cũng như quốc tế. Để làm điều được điều này, doanh nghiệp cần phải có khả năng cạnh tranh trong nước cũng như quốc tế, và cần thúc đẩy để gia tăng nguồn lực đổ vào những công ty có năng suất cao và thành công. Hiện nay, mục tiêu này chưa đạt được như mong muốn. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy động lực kinh doanh thấp thường là do tác động của những hạn chế trong khung pháp lý và môi trường kinh doanh nói chung hơn là do khả năng tiếp cận đến công nghệ hoặc thông tin.

Môi trường kinh doanh của Việt Nam vẫn còn nhiều hạn chế đáng kể. Còn tồn tại nhiều rào cản đối với cạnh tranh khiến cho một lượng lớn doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả vẫn còn hiện hữu trên thương trường, đồng thời kiềm chế sự phát triển của những công ty có năng suất cao. Việt Nam có rất ít mối liên kết có thể tạo ra hiệu ứng lan tỏa tích cực giữa các doanh nghiệp lớn và nhỏ và giữa các công ty trong nước và nước ngoài. Ngoài ra, môi trường kinh doanh còn có những trở ngại quan trọng gây cản trở khả năng tiếp cận đến nguồn lực tài chính, phức tạp hoá các thủ tục hành chính và hạn chế đổi mới, sáng tạo. Cần cải cách trên tất cả các lĩnh vực này.

- ***Thúc đẩy thị trường:*** Các cơ chế gia nhập và rời bỏ thị trường có trật tự đảm bảo những công ty có khả năng cạnh tranh kém sẽ bị đóng cửa và nguồn lực có thể chảy vào các doanh nghiệp có năng suất cao. Một bước đi cụ thể cần thực hiện là cải cách quy định pháp lý về phá sản. So với thông lệ tốt nhất toàn cầu, chi phí phá sản ở Việt Nam cao gấp ba lần và thời gian dài gấp 10 lần. Cam kết liên tục xây dựng một khung pháp lý cởi mở và có quy tắc cho các giao dịch và hội nhập kinh tế khu vực sẽ thúc đẩy cạnh tranh và dòng vốn kiến thức. Những doanh nghiệp hiệu quả nhất sẽ tìm đến các thị trường quốc tế khuyến khích họ liên tục đổi mới, tận dụng lợi thế kinh tế của quy mô và xây dựng mạng lưới các nhà cung cấp trong nước.
- ***Hiện đại hóa thể chế:*** Nhiều doanh nghiệp tại Việt Nam cho rằng các quyết định hành chính và pháp lý thường không minh bạch, dường như không dựa trên kết quả hoạt động, mà mang tính thiên vị hoặc do tham nhũng (gần 60% doanh nghiệp ở các tỉnh cho biết đã phải hối lộ trong năm 2017). Để có một môi trường kinh doanh, trong đó những công ty hiệu quả nhất, chứ không phải có mối liên hệ mật thiết nhất, sẽ hoạt động thành công đòi hỏi phải tạo ra một sân chơi bình đẳng với các quyền lợi, quy tắc và quy định rõ ràng và có thể thực thi về mặt pháp lý. Đơn giản hóa và số hóa các thủ tục hành chính sẽ tăng cường tính minh bạch và hiệu quả trong khu vực nhà nước. Một lĩnh vực cụ thể cần nhanh chóng cải cách là ngành tài chính để tiền tiết kiệm sẽ được đưa vào những hoạt động đầu tư có khả năng sinh lời cao nhất. Nhằm thúc đẩy cạnh tranh trong ngành ngân hàng, cần giảm bớt những biện pháp can thiệp trực tiếp của nhà nước và sự thiên vị trong định hướng nhu cầu tín dụng, đồng thời tăng cường khung pháp lý về giám sát và phá sản ngân hàng. Ngoài ra, ngân hàng số sáng tạo (chủ yếu qua điện thoại di động) và sự phát triển của thị trường vốn cũng là hai kênh giúp thúc đẩy một nền tài chính bao trùm. Mục tiêu là xây dựng một thị trường vốn linh hoạt hơn và theo định hướng thị trường với số lượng nhà đầu tư lớn.

- ***Rà soát các chính sách ưu đãi:*** Nếu thị trường thất bại, cần có sự tham gia trực tiếp hơn của chính phủ. Tăng cường cạnh tranh trên cơ sở thị trường có thể làm các doanh nghiệp khó hợp tác hiệu quả hơn. Trong khi đó, mối liên kết giữa các doanh nghiệp trong những hoạt động mang tính bổ sung, hoặc giữa các doanh nghiệp nước ngoài và trong nước, có thể nâng cao năng suất và khả năng cạnh tranh nói chung. Theo kinh nghiệm của các quốc gia như Costa Rica, Malaysia hay Hàn Quốc, các chương trình của nhà nước có thể hỗ trợ hình thành những mối liên kết đó thông qua các chương trình thông tin, hợp tác công-tư hoặc các khu công nghiệp và vườn ươm doanh nghiệp được quản lý tốt. Doanh nghiệp cũng có thể không đầu tư đúng mức vào đổi mới, sáng tạo, hoặc gặp khó khăn trong việc hấp thụ công nghệ, đặc biệt là khi gặp vấn đề về quyền sở hữu trí tuệ (SHTT) và năng lực quản lý còn kém. Việt Nam có thể học tập kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc tăng cường hiệu lực thực thi quyền SHTT thông qua các tòa án chuyên ngành, và có thể đầu tư trực tiếp hơn vào hỗ trợ đổi mới và đào tạo để nâng cao năng lực quản lý.

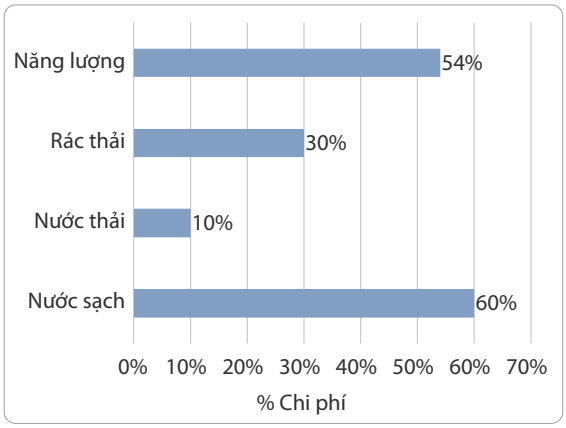
Cơ sở hạ tầng hiệu quả

Việt Nam đã đạt được những thành tựu lớn trong phát triển cơ sở hạ tầng nói chung, mặc dù có sự chênh lệch về kết quả giữa các ngành. Kết quả trong ngành năng lượng rất cao, với 98% hộ gia đình được sử dụng điện vào năm 2018. Việt Nam cũng đạt kết quả rất tích cực trong ngành giao thông, cho dù không phải lúc nào công tác quy hoạch các công trình xây dựng mới cũng được phối hợp chặt chẽ. Trong lĩnh vực nước sạch, kết quả kém hơn do độ tin cậy của dịch vụ cấp nước đã giảm trong những năm gần đây. Việt Nam cũng còn nhiều hạn chế trong lĩnh vực thu gom và xử lý nước thải, là ngành có kết quả thấp nhất trong khu vực. Nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng sẽ tiếp tục tăng cao, ước tính lên đến 25-30 tỷ đô la Mỹ mỗi năm, trong khi nguồn vốn hiện có chỉ đạt 15-18 tỷ đô la Mỹ. Việt Nam cần huy động thêm nhiều nguồn lực, nhưng quan trọng hơn cả là cần nâng cao hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng để đóng góp nhiều hơn vào tăng năng suất lao động.

Có nhiều nguyên nhân gây ra hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng thấp trong hầu hết các ngành, lĩnh vực. Phần lớn các chương trình đầu tư công thuộc trách nhiệm của chính quyền địa phương, nhưng các cơ quan, ban ngành ở đây lại thường không có đủ năng lực và đôi khi thiếu thẩm quyền rõ ràng để lập kế hoạch và thực hiện hiệu quả các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng. Hiện chưa áp dụng phổ biến phương pháp lập quy hoạch với chi phí thấp nhất, trong đó có xem xét các phương án như quản lý nhu cầu, ngoài việc mở rộng nguồn cung. Sự phối hợp trong công tác lập quy hoạch về cơ sở hạ tầng giữa các cấp, các ngành hoặc địa phương đã dẫn đến những trường hợp như các công trình cảng không có kết nối với đường giao thông hoặc các quận, huyện cùng cạnh tranh để khai thác một nguồn nước.

Một nguyên nhân khác làm giảm hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng là công tác bảo trì chưa được chú trọng đúng mức. Theo ước tính của OECD, mỗi đô la chi cho bảo trì sẽ tránh được 1,50 đô la đầu tư mới. Rất ít dự án cơ sở hạ tầng có tính đủ chi phí bảo trì trong tương lai. Trong lĩnh vực giao thông vận tải, chỉ có 10% chi đầu tư được phân bổ cho hoạt động bảo trì mạng lưới đường bộ rộng khắp Việt Nam, thấp hơn nhiều mức chi 30% ở các nước OECD hoặc 37% ở Indonesia. Ngoài ra, quỹ bảo trì lại được sử dụng cho các chi phí hành chính như trong lĩnh vực thủy lợi khiến cho chất lượng dịch vụ giảm xuống do thiếu kinh phí bảo trì..

HÌNH ES.2. **Thu phí người sử dụng thấp hơn chi phí cung ứng dịch vụ trong các ngành hạ tầng**



Nguồn lực tài chính bền vững là lĩnh vực quan trọng thứ ba cần quan tâm để nâng cao hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng. Việt Nam chủ yếu sử dụng nguồn thu thuế, vốn vay và tài trợ ưu đãi của các nhà tài trợ để đầu tư cơ sở hạ tầng. Nguồn thu từ phí sử dụng thấp hơn nhiều chi phí đầu tư công trình (Hình ES.2). Điều này giúp các hộ gia đình nghèo và doanh nghiệp nhỏ có thể tiếp cận dịch vụ, nhưng lại không khuyến khích các đơn vị cung cấp vì họ có thể phải hứng chịu khoản thua lỗ lớn trong hoạt động kinh doanh và khiến cho mọi người sử dụng các dịch vụ cơ sở hạ tầng quá mức cần thiết. Tình trạng nguồn thu và chi phí không gắn với nhau diễn ra ở tất cả các cấp chính quyền. Các địa phương chịu trách nhiệm cho 60% chi tiêu công, nhưng lại chỉ được hưởng 30% nguồn thu. Kinh nghiệm ở nơi khác cho thấy chi ngân sách ở các địa phương sẽ rất kém hiệu quả nếu không đi kèm với sự phân cấp về quyền và trách nhiệm, bao gồm cả nguồn thu ngân sách.

- ***Thúc đẩy thị trường:*** Việc sử dụng tích cực hơn tín hiệu giá và thị trường cả về phía cung và cầu sẽ giúp nâng cao hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng. Đấu thầu cạnh tranh phải là cơ chế chuẩn để trao hợp đồng. Muốn làm được điều này, cần nâng cao hiệu lực của công tác kiểm toán, kiểm tra, giám sát và cơ chế giải quyết tranh chấp có hiệu quả. Vì 90% cơ sở hạ tầng hiện do nhà nước đầu tư, các nhà đầu tư tư nhân còn nhiều cơ hội để tham gia, ví dụ như đã xảy ra trong lĩnh vực năng lượng. Có thể thực hiện dưới hình thức đầu tư tư nhân hoàn toàn nếu khả thi, hoặc hợp tác công-tư trên cơ sở luật pháp và thủ tục rõ ràng. Và khi các điều kiện ưu đãi về tài chính giảm dần, Việt Nam có thể khai thác nhiều hơn thị trường vốn trong nước cũng như thị trường quốc tế để huy động vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Có thể lấy ví dụ như ngành năng lượng, trong đó có năng lượng tái tạo. Về phía cầu, cần điều chỉnh phí sử dụng dịch vụ để đáp ứng một phần lớn hơn và cuối cùng là bù đắp toàn bộ chi phí cung ứng thông qua biểu phí tăng lũy tiến.
- ***Hiện đại hoá thể chế:*** Nâng cao năng lực lập kế hoạch, điều phối, cân đối vốn và thực hiện đầu tư cơ sở hạ tầng là một mục tiêu ưu tiên quan trọng. Trọng tâm phải là các cơ quan, ban ngành tại địa phương, vì chính họ mới có thể đánh giá chính xác nhất nhu cầu và gánh vác trách nhiệm chính trong quá trình thực hiện. Phân cấp trách nhiệm và tạo nguồn thu phải đi kèm với nâng cao năng lực. Các cơ quan trung ương vẫn đóng một vai trò lớn, đặc biệt là trong việc đảm bảo cơ chế phối hợp giữa các địa phương và ngành, lĩnh vực. Hệ thống thông tin tổng hợp tập trung như Hệ thống thống kê hậu cần của Bộ Giao thông rất hữu ích trong quá trình phối hợp và đưa ra những quyết định hợp lý.
- ***Rà soát các chính sách ưu đãi:*** Việc giải quyết các mục tiêu công bằng thông qua cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng với giá thấp hơn chi phí cung cấp dịch vụ không mang lại hiệu quả. Các chính sách hỗ trợ như vậy mang lại lợi ích nhiều hơn cho những người giàu. Giá dịch vụ cơ bản (lifeline tariffs), ví dụ như "giá tăng dần theo bậc thang" (block tariffs) trong đó áp dụng mức phí

dịch vụ thấp hơn cho mức tiêu thụ tối thiểu là một phương pháp bảo vệ các hộ nghèo, đồng thời giảm được việc những người giàu hưởng lợi. Các phương pháp khác bao gồm hỗ trợ người nghèo để giảm mức tiêu dùng, ví dụ như năng lượng hoặc nước sạch, bằng cách hỗ trợ họ được sử dụng những thiết bị hiệu quả hơn hoặc giúp nhà của họ cách nhiệt tốt hơn. Cách tiếp cận thứ ba là thông qua hệ thống bảo trợ xã hội trong đó trực tiếp hỗ trợ thanh toán các dịch vụ tiện ích cho người nghèo, mặc dù phương án này cần chi phí quản lý lớn nếu không gắn được vào các chương trình hiện có. Dù thực hiện bằng cách nào, chính phủ cũng cần xem xét các tác động phân phối của cải cách giá dịch vụ tiện ích và sử dụng các chính sách ưu đãi hoặc trợ cấp một cách hiệu quả để gia tăng tác động đến người nghèo.

Lao động có kỹ năng và cơ hội cho tất cả mọi người

Đầu tư vào nguồn vốn nhân lực có ý nghĩa quan trọng hơn khi nền kinh tế chuyển từ sản xuất hàng hóa và dịch vụ có sử dụng nhiều lao động với kỹ năng thấp sang các hoạt động có năng suất cao và phức tạp hơn. Việt Nam đã làm tốt việc cung cấp các kỹ năng cơ bản cho hầu hết người dân. Theo Ngân hàng Thế giới, Chỉ số vốn nhân lực của Việt Nam có xếp hạng cao hơn nhiều nước có mức thu nhập cao hơn. Giáo dục phổ thông và y tế giúp thúc đẩy chuyển đổi cơ cấu và đẩy mạnh hoạt động sản xuất công nghiệp, phần lớn là để xuất khẩu. Trong bước tiếp theo, khi chuyển sang một nền kinh tế có năng suất cao hơn, đổi mới và sáng tạo hơn, Việt Nam cần nhiều lao động có kỹ năng, và khi phải đối mặt với quá trình chuyển đổi nhân khẩu học nhanh chóng, cần thu hút thêm nhiều người vào lực lượng lao động cũng như cần một hệ thống giáo dục đáp ứng được nhu cầu về kỹ năng đang thay đổi. Hiện nay đã có một nửa số doanh nghiệp tại Việt Nam coi việc thiếu lao động có kỹ năng về nhận thức, kỹ thuật và hành vi xã hội ở bậc cao là một khó khăn chính khi mở rộng kinh doanh. Thế hệ trẻ được giáo dục tốt hơn, nhưng với tốc độ hiện tại, số năm giáo dục trung bình sẽ chỉ tăng 1,3 năm vào năm 2050 – còn cách xa so với những quốc gia đạt kết quả tốt nhất ở Đông Á.

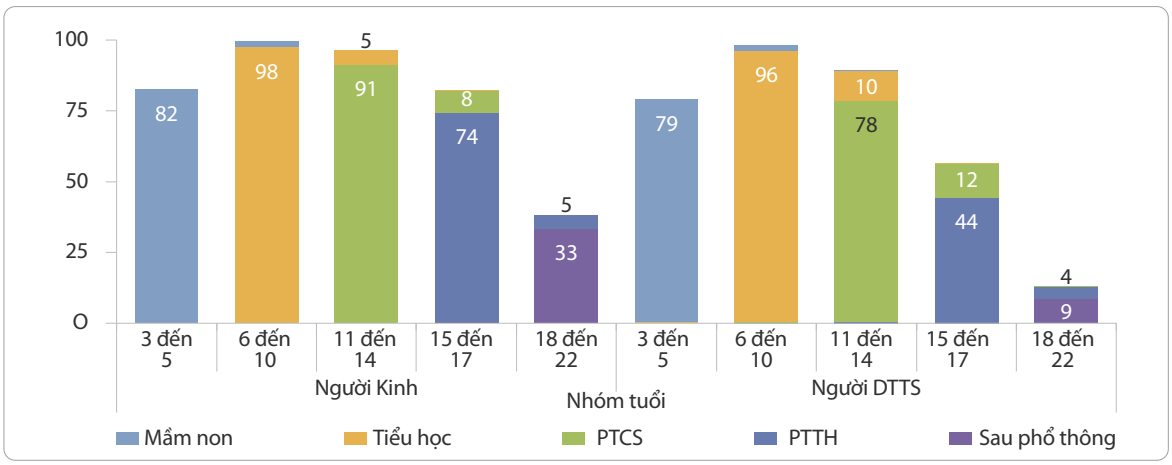
Phát triển nguồn nhân lực ở Việt Nam đang gặp phải hai mối quan ngại cấp bách nhất hiện nay. Thứ nhất, số lượng học sinh học lên phổ thông trung học và sau phổ thông hoặc hoàn thành chương trình đào tạo nghề chính thức còn quá ít. Lượng học sinh học lên đại học cũng rất ít, và nhiều sinh viên không tốt nghiệp được. Chi phí là một lý do. Ngân sách của Chính phủ cho các trường đại học chỉ chiếm 0,5% GDP, bằng khoảng một nửa so với Trung Quốc, Malaysia hoặc Hàn Quốc. Sinh viên phải tự trả khoảng 40% chi phí, cao hơn hầu hết các quốc gia khác. Chất lượng giảng dạy và cơ sở vật chất có thể là một lý do thậm chí còn quan trọng hơn số lượng học sinh học lên trình độ cao hơn. Tỷ lệ sinh viên trong trong các trường đào tạo kỹ thuật hoặc dạy nghề cũng thấp, ở mức 6% so với 27% ở Hàn Quốc và 50% ở một số quốc gia OECD khác. Việc trau dồi kỹ năng trong quá trình làm việc không bù đắp được thiếu hụt kỹ năng vì ít doanh nghiệp có các chương trình đào tạo lao động chính thức.

Mối quan ngại thứ hai là Việt Nam chưa thể huy động được một tỷ lệ lớn lực lượng lao động tiềm năng của mình. Nhiều người đang phải đối mặt với rào cản gia nhập thị trường lao động vì tìm việc làm không dễ khi họ không được đào tạo đầy đủ, không có nhiều thông tin về nhu cầu của doanh nghiệp và không đủ khả năng di chuyển đến nơi khác. Những trở ngại này bộc lộ rõ nhất ở nhóm

người dân tộc thiểu số, những người sống ở vùng sâu vùng xa và chiếm gần ba phần tư người nghèo tại Việt Nam, tương tự như với nhóm người đang trong hoàn cảnh khó khăn và nghèo đói khác. Khả năng tiếp cận của các đối tượng này đến những dịch vụ y tế và giáo dục cơ bản đã được cải thiện. Tuy nhiên, các chỉ số phúc lợi vẫn còn thấp đối với các nhóm này, đặc biệt là trẻ em gái và phụ nữ. Chỉ có một số ít là có thể học đến cấp phổ thông trung học hoặc đại học hoặc chuyển sang làm những việc đòi hỏi kỹ năng cao hơn (Hình ES.3). Về mặt đạo đức (ethical case), cần đổi mới các giải pháp để thu hẹp khoảng cách phúc lợi này. Ngoài ra, về mặt kinh tế, cần huy động thêm nhiều lao động hiện đang có sẵn khi dân số giảm xuống trong tương lai. Một số cải cách sau đây cần được ưu tiên để thúc đẩy lực lượng lao động hiệu quả hơn và bao trùm hơn.

- ***Thúc đẩy thị trường:*** Để thúc đẩy sự tham gia và khả năng ứng phó của bậc giáo dục sau phổ thông trung học, cần đa dạng hoá các loại hình giáo dục sau phổ thông trung học, trong đó có các chương trình đại học không cấp bằng (non-university program). Mục tiêu này sẽ đòi hỏi nhiều nguồn lực hơn cũng như sự tham gia tích cực của các đơn vị cung cấp dịch vụ giáo dục tư nhân. Có nhiều tổ chức tư nhân hoặc nhà nước hơn tham gia cung cấp sẽ tăng cơ hội giáo dục tiên tiến mà Việt Nam đang cần. Các trường đại học tư phải cạnh tranh để thu hút sinh viên và có xu hướng tập trung vào những môn học mà nhà tuyển dụng yêu cầu. Họ không thể thay thế các trường đại học công lập đào tạo toàn diện mà chỉ mang tính bổ sung. Ngoài ra, cần khuyến khích nhiều doanh nghiệp hơn tham gia vào các chương trình đào tạo kỹ thuật và dạy nghề chính thức. Các sáng kiến mà khu vực tư nhân dẫn dắt như Hội đồng kỹ năng nghề châu Âu hay Viện Giáo dục kỹ thuật Singapore có thể là những mô hình giúp Việt Nam kết nối tốt hơn cung cầu về kỹ năng.
- ***Hiện đại hóa thể chế:*** Các chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) là cơ chế chủ yếu hỗ trợ các dân tộc thiểu số ở Việt Nam. Các chương trình này có thể giúp thúc đẩy người lao động gia nhập thị trường việc làm thông qua giảm dòng di cư đến các khu vực phát triển năng động của đất nước. Những mục tiêu ưu tiên cho các dân tộc thiểu số bao gồm cải thiện kết quả phát triển từ mầm non của trẻ đặc biệt là mức độ thấp còi, tăng khả năng tiếp cận đến giáo dục trung học và sau phổ thông, và gỡ bỏ các rào cản ngăn cản sự tham gia vào thị trường lao động. Các giải pháp cụ thể bao gồm xây dựng hệ thống thông tin giúp tìm kiếm

HÌNH ES.3. **Chênh lệch về tỷ lệ nhập học giữa các nhóm dân tộc tăng theo cấp học**



và kết nối cung-cầu việc làm, hỗ trợ chi phí đi lại để bù đắp chi phí đi tìm cơ hội việc làm hoặc khuyến khích người lao động chấp nhận những công việc thời vụ như một khởi đầu cho công việc chính thức sau này. Sự tham gia của phụ nữ vào thị trường lao động cũng sẽ dễ dàng hơn nhờ có nhiều lựa chọn giúp họ chăm sóc trẻ em và người già cũng như khuyến khích sắp xếp công việc linh hoạt hơn. CTMTQG cũng có thể xem xét các cơ chế hỗ trợ bằng tiền có điều kiện, trong đó yêu cầu nhập học mới được nhận hỗ trợ. Nhiều trẻ em sẽ đến trường hơn và nhu cầu về chất lượng cao hơn và giáo dục thường xuyên cũng tăng lên. Tất cả những sáng kiến này phải được thiết kế trên cơ sở tham vấn chặt chẽ với cộng đồng các dân tộc thiểu số và cần đơn giản hóa các chương trình và chính sách đang rất phân tán (hiện có 23 chương trình giáo dục và 7 chương trình y tế).

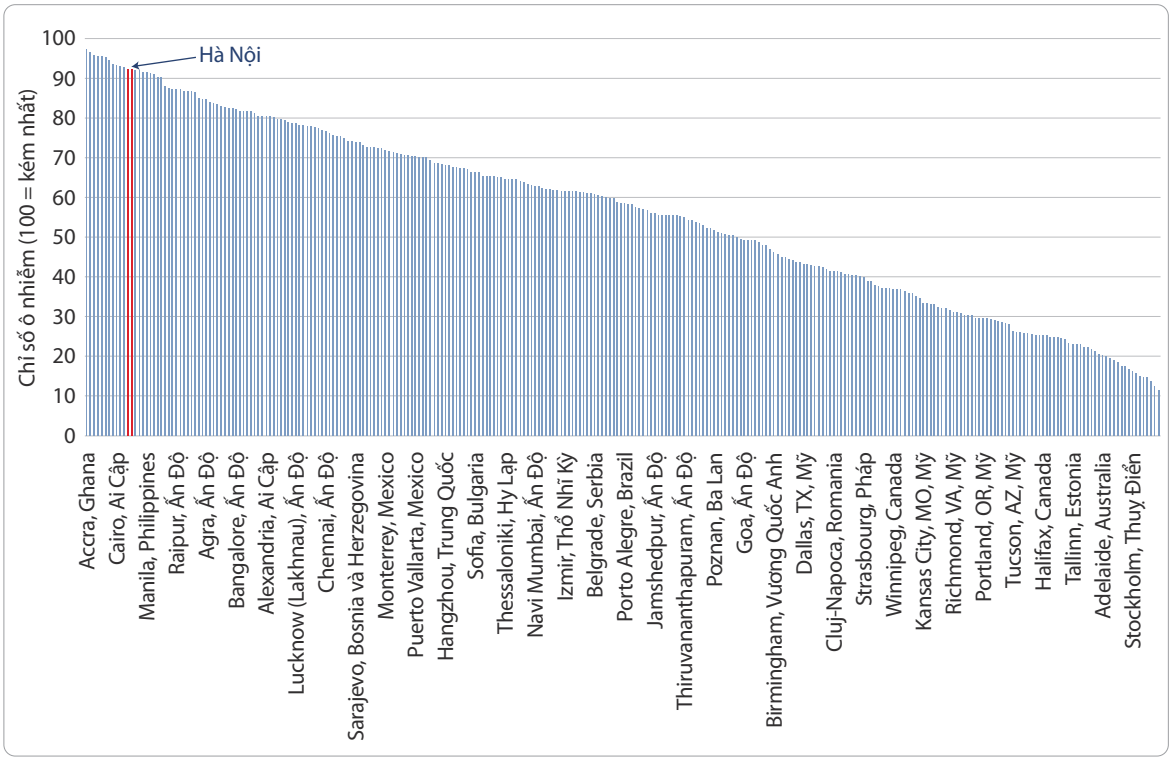
- ***Rà soát các chính sách ưu đãi:*** Để tăng nguồn lực và huy động sự tham gia của khu vực tư nhân trong giáo dục cần có sự phối hợp, theo dõi và giám sát chặt chẽ. Đặc biệt đối với giáo dục sau phổ thông, sẽ cần thay đổi cách xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách cho giáo dục. Hiện nay, ngân sách được lập trên cơ sở đầu vào cũng như chi tiêu trong các giai đoạn trước. Trong trung hạn, việc cấp ngân sách dựa trên đầu ra nhiều hơn có thể gắn nguồn lực với hiệu quả hoạt động theo những tiêu chí được xác định rõ ràng. Hơn nữa trong tương lai, có thể xem xét áp dụng các hệ thống dựa trên phiếu hỗ trợ đi học(voucher-based system), trong đó có nhiều ưu đãi hơn cho những ngành nghề được ưu tiên và hỗ trợ dựa trên nhu cầu.

Nền kinh tế xanh

Nền kinh tế Việt Nam đã chuyển từ nông nghiệp sang sản xuất và dịch vụ trong hai thập kỷ qua, nhưng tài nguyên thiên nhiên vẫn đóng vai trò quan trọng. Nông nghiệp, lâm nghiệp và thuỷ sản vẫn chiếm khoảng 15% trong toàn nền kinh tế, tài nguyên thiên nhiên là đầu vào quan trọng cho các ngành công nghiệp định hướng xuất khẩu như sản xuất đồ nội thất, cảnh quan thiên nhiên và bãi biển xinh đẹp thu hút ngày càng nhiều khách du lịch đến thăm. Hơn nữa, không khí và nguồn nước trong lành rất cần cho sức khỏe và hạnh phúc của con người. Để thiên nhiên tiếp tục cung cấp những dịch vụ quan trọng này, tài nguyên phải được sử dụng một cách cẩn thận và hiệu quả hơn.

Hiệu quả sử dụng môi trường hiện nay đang rất thấp. Ngành nông nghiệp sử dụng nhiều đất và nước hơn mức cần thiết, cùng với việc lạm dụng các hóa chất đầu vào trên phạm vi rộng. Nền kinh tế tiêu hao nhiều năng lượng, tiêu thụ gấp đôi lượng năng lượng trên một đơn vị GDP so với mức trung bình của Đông Á. Quá trình đô thị hóa đã làm lượng chất thải tăng mạnh, trong đó phần lớn chưa được xử lý và loại bỏ theo đúng cách. Hà Nội hiện là một trong những thành phố trên thế giới có mức độ ô nhiễm không khí cao nhất (Hình ES.4). Tất cả những vấn đề này bị trầm trọng hơn bởi tác động của biến đổi khí hậu. Lượng khí thải carbon của Việt Nam đang tăng nhanh, và Việt Nam cũng là một trong những nước chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của các rủi ro thiên tai liên quan đến khí hậu.

HÌNH ES.4. **Một số thành phố ô nhiễm không khí nhất thế giới vào giữa năm 2019**



Cả thất bại thị trường và hạn chế của chính phủ đều góp phần gia tăng những vấn đề này. Những người đang lạm dụng hoặc gây ô nhiễm nguồn tài nguyên thiên nhiên lại được hưởng lợi mà không phải trả giá cho hậu quả. Giảm thiểu biến đổi khí hậu đòi hỏi phát sinh chi phí ngay lập tức, nhưng trong tương lai mới thấy được lợi ích. Chính phủ đã ban hành nhiều quy định pháp lý, nhưng việc thực thi và hiệu lực thi hành còn yếu, một phần là do sự phân tán trong cơ chế ra quyết định về môi trường. Chính quyền địa phương thiếu các chính sách khuyến khích để nâng cao hiệu quả về môi trường và tính bền vững không được xem xét một cách có hệ thống trong các dự án đầu tư công. Việt Nam cần tăng cường quản trị môi trường để duy trì chất lượng và năng suất của tài nguyên thiên nhiên, nâng cao sức khỏe và chuẩn bị cho các tác động biến đổi khí hậu không thể tránh khỏi.

- ***Thúc đẩy thị trường:*** Thất bại thị trường là nguyên nhân của nhiều vấn đề môi trường, nhưng thị trường được thiết kế tốt và các công cụ về giá có thể giúp giải quyết các vấn đề đó tốt hơn so với chỉ cải cách các quy định pháp lý hoặc đầu tư công. Quan trọng nhất là tổng chi phí sử dụng tài nguyên thiên nhiên và các dịch vụ môi trường cần phải được phản ánh trong giá của các dịch vụ này. Giá này bao gồm chi phí cung cấp, trong đó bao gồm cả tác động ngoại ứng tiêu cực như chi phí y tế do ô nhiễm không khí vì sử dụng nhiên liệu hóa thạch. Giá sử dụng năng lượng, nước sạch hoặc đổ rác thải đều phải tăng dần để thúc đẩy sử dụng hiệu quả và bù đắp chi phí khắc phục. Một hệ thống mua bán hoặc tính giá carbon, có lẽ được mô phỏng theo cơ chế thuế đối với chất trợ nở Hydrochloroflurocarbons (HCFC) hiện nay, có thể giúp Việt Nam gia tăng đóng góp làm giảm thiểu biến đổi khí hậu toàn cầu. Việt Nam cũng cần những chính sách xã hội riêng để giải quyết gánh nặng quá mức do tăng giá đối với người nghèo.

- ***Hiện đại hóa thể chế:*** Vẫn cần có các quy định pháp lý về môi trường nhưng những quy định này phải được thiết kế tốt và thực thi minh bạch. Cần nâng cao năng lực quản lý môi trường và chính phủ phải đi đầu bằng cách làm gương trong việc làm cho các hoạt động của mình xanh hơn. Có thể khen thưởng cho những chính quyền địa phương có hiệu quả tốt về môi trường bằng những ưu đãi như hỗ trợ tài chính sinh thái. Với sự tham gia của nhiều bên liên quan hơn, bao gồm cả khả năng sử dụng các tòa án môi trường, những người gây ô nhiễm sẽ phải chịu trách nhiệm về những hành vi của mình. Tăng cường giáo dục về môi trường và thực hiện nhiều giải pháp thu thập và phổ biến thông tin về tài nguyên thiên nhiên sẽ hỗ trợ cho tất cả những hành động trên. Một mục tiêu cuối cùng có thể là đưa vốn tự nhiên vào tài khoản quốc gia như một số nước đã bắt đầu thực hiện.
- ***Rà soát các chính sách ưu đãi:*** Chính phủ nên đưa những nguồn lực khan hiếm của mình đến đâu để thúc đẩy các mục tiêu môi trường? Đầu tư vào mạng lưới an toàn xã hội sẽ giúp người nghèo có trợ giúp cần thiết chống các cú sốc giá do chính sách môi trường gây ra. Các chính sách ưu đãi hoặc trợ cấp cho đầu tư môi trường như năng lượng tái tạo hoặc giảm thiểu carbon đã được sử dụng ở nhiều quốc gia, nhưng các công cụ chính sách này cần có sự điều chỉnh nhỏ để nâng cao hiệu quả. Mặt khác, nhiều biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu cần số vốn đầu tư lớn của Chính phủ do môi trường là hàng hóa công cộng.

Việt Nam đã phát triển với tốc độ nhanh trong 20 năm qua. Nhưng đây không phải là lý do để chủ quan, vì cả các điều kiện trong nước để tiếp tục thúc đẩy tăng trưởng và môi trường bên ngoài chắc chắn sẽ thay đổi. Cần phải hành động một khoảng thời gian đáng kể trước khi động lực của mô hình tăng trưởng hiện tại hết tác động. Báo cáo Việt Nam năng động đề xuất cải cách trong bốn lĩnh vực cơ bản tương ứng với những tài sản chính của Việt Nam: khu vực tư nhân, cơ sở hạ tầng công cộng, con người và môi trường tự nhiên. Chính phủ có thể làm rất nhiều việc để chuẩn bị cho đất nước bước sang giai đoạn phát triển tiếp theo, giai đoạn phải làm sao để tăng nhanh năng suất của tất cả các tài sản. Các thị trường cần được tự do nhiều hơn để phân bổ nguồn lực hiệu quả nhất, với sự bổ trợ của các thể chế kiến tạo và kết hợp với các chính sách khuyến khích hợp lý cho các lĩnh vực có lợi ích xã hội cao.

Việt Nam năng động – Ma trận chính sách

	Thúc đẩy thị trường	Hiện đại hoá thể chế	Rà soát chính sách ưu đãi
Vốn tư nhân: Doanh nghiệp năng động	• Đảm bảo nguồn lực đến với những công ty có năng suất cao nhất bằng cách đổi mới khung pháp lý về phá sản để tạo điều kiện cho công ty gia nhập và rời thị trường; • Tái khẳng định cam kết trao đổi thương mại trên cơ sở luật pháp để thúc đẩy cạnh tranh và dòng kiến thức.	• Tạo ra một sân chơi bình đẳng với các quyền lợi, quy tắc và quy định minh bạch và có hiệu lực; • Cải cách khu vực tài chính bằng cách loại bỏ sự can thiệp trực tiếp và thiên vị của nhà nước và cải thiện khung giám sát và xử lý nợ của ngân hàng cũng như khuyến khích ngân hàng số và phát triển thị trường vốn.	• Sử dụng các chương trình thông tin, hợp tác công-tư và các công cụ tương tự để tăng cường mối liên kết giữa các doanh nghiệp trong nước, cũng như giữa doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp nước ngoài; • Thúc đẩy đổi mới thông qua tăng cường quyền SHTT và hỗ trợ xây dựng năng lực quản lý và nghiên cứu.

	Thúc đẩy thị trường	Hiện đại hoá thể chế	Rà soát chính sách ưu đãi
Vốn nhà nước: Cơ sở hạ tầng hiệu quả	• Tăng năng suất trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng bằng những chuẩn mực đấu thầu cạnh tranh, cho phép khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn và đa dạng hoá các phương án tài chính; • Về phía cầu, tăng giá và phí để thu hồi chi phí cung cấp dịch vụ.	• Tăng cường năng lực lập kế hoạch, điều phối, cân đối vốn và thực hiện, đặc biệt là ở cấp địa phương với những cơ quan, ban ngành được phân cấp nhiều hơn về trách nhiệm cũng như nguồn thu; • Xây dựng hệ thống thông tin toàn diện hơn để hỗ trợ công tác lập kế hoạch và giám sát.	• Hỗ trợ giảm nhẹ tác động của việc tăng giá và phí dịch vụ tiện ích đối với người nghèo, không phải bằng mức phí thấp mà thông qua các công cụ như giá dịch vụ cơ bản (lifeline tariff), trợ cấp những hoạt động đầu tư hiệu quả hoặc hỗ trợ tài chính trực tiếp thông qua các hệ thống bảo trợ xã hội.
Vốn nhân lực: Lao động có kỹ năng và cơ hội cho tất cả mọi người	• Huy động sự tham gia của khu vực tư nhân để đa dạng hoá các loại hình giáo dục sau phổ thông nhằm tăng tỷ lệ nhập học và đảm bảo hình thành các kỹ năng đáp ứng nhu cầu đang thay đổi.	• Thúc đẩy sự tham gia ngày càng tích cực của tư nhân trong lĩnh vực giáo dục với nâng cao hiệu quả kiểm tra, giám sát và phối hợp của nhà nước; • Hướng tới phân bổ vốn cho giáo dục dựa trên kết quả đầu ra, trong đó có các mô hình dựa trên phiếu hỗ trợ đi học (voucher-based model).	• Sử dụng CTMTQG để gỡ bỏ rào cản đối với các DTTS về vốn nhân lực, trong đó tập trung vào: - 1.000 ngày đầu đời của trẻ và đặc biệt là tình trạng thấp còi - nâng cao tăng khả năng tiếp cận đến giáo dục phổ thông và sau phổ thông có chất lượng tốt hơn - hội nhập vào thị trường lao động • Tăng cường chăm sóc trẻ em và người già để khuyến khích phụ nữ tham gia vào lực ượng lao động và xem xét hỗ trợ bằng tiền có điều kiện để tăng tỷ lệ nhập học.
Vốn tự nhiên: Nền kinh tế xanh	• Điều chỉnh giá sử dụng tài nguyên thiên nhiên để tính đến những ngoại ứng tiêu cực đối với môi trường và sức khỏe con người; • Sử dụng thuế môi trường, phí và giá carbon để giảm lượng khí thải carbon và ô nhiễm, thí điểm đấu giá điện mặt trời để thúc đẩy năng lượng tái tạo; • Bổ trợ cho việc áp dụng cơ chế giá thị trường với việc đưa ra các mục tiêu tham vọng, cùng với khung pháp quy và cơ chế giám sát.	• Nâng cấp hệ thống thông tin thông qua xây dựng Tài khoản Vốn tự nhiên và tăng cường hệ thống dữ liệu không gian địa lý; • Áp dụng các sáng kiến về dữ liệu mở để đẩy mạnh khả năng sử dụng dữ liệu và nhờ đó thúc đẩy đổi mới, sáng tạo và các quan hệ đối tác; • Tăng cường giáo dục về môi trường để khuyến khích những thói quen xanh hơn.	• Gắn các chính sách của ngành với tăng trưởng xanh; • Khuyến khích những người ra quyết định (ví dụ bằng cơ chế chuyển giao ngân sách có liên quan đến sinh thái); • Thúc đẩy những sáng kiến đổi mới, sáng tạo giúp tăng năng suất của tài sản tự nhiên và giảm chất thải (ví dụ như Internet vạn vật); • Khuyến khích cách tiếp cận nền kinh tế tuần hoàn (ví dụ như phát triển các khu công nghiệp sinh thái, đồng đốt rác thải, tái sử dụng nước thải, quản lý vật liệu).

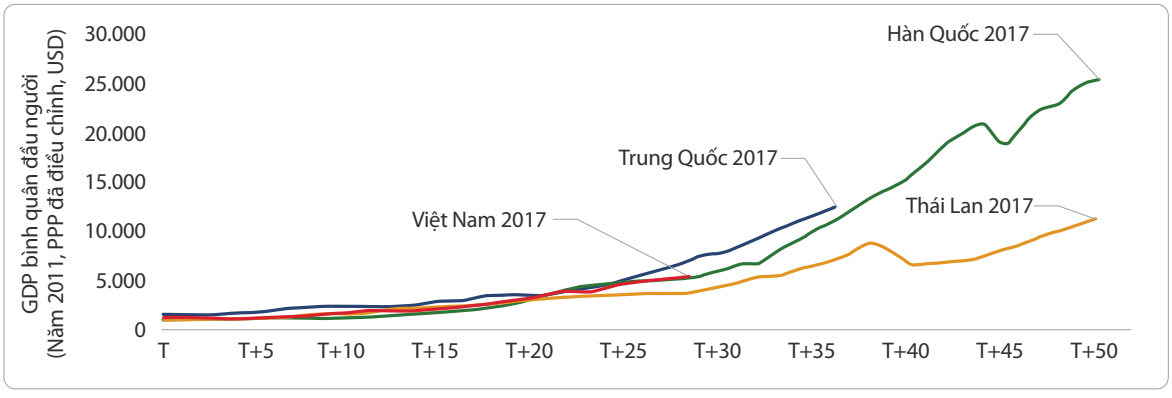
BÁO CÁO TỔNG QUAN

Khởi đầu thành công, nhưng mới đi được nửa chặng đường

Việt Nam, mặc dù vẫn là một quốc gia có thu nhập trung bình, được cho là một trong những câu chuyện thành công phát triển lớn nhất trong thời đại chúng ta. Ngày nay, hầu hết người Việt Nam đều được hưởng những điều kiện sống mà khó có thể tưởng tượng vào 30 năm trước khi đất nước đang trên bờ vực sụp đổ về kinh tế và xã hội. Công cuộc Đổi Mới bắt đầu vào năm 1986 đã đưa Việt Nam từ nhóm những quốc gia nghèo nhất thế giới trở thành một trong những câu chuyện thành công nổi tiếng nhất.[1] Thu nhập trung bình của các hộ gia đình tăng gấp bốn lần trong giai đoạn 1990 - 2018 và giúp giảm mạnh tỷ lệ nghèo đói cùng cực, từ 50% xuống còn khoảng 2% trong giai đoạn này. Những thành tựu về xã hội cũng ấn tượng không kém, với tuổi thọ trung bình đã tăng từ 61 tuổi năm 1975 lên 76 tuổi hiện nay, và số năm đi học trung bình đã tăng hơn gấp đôi.

Mặc dù đã đạt được thành công chưa từng có, hành trình phát triển của Việt Nam vẫn chưa hoàn thành. Thu nhập bình quân đầu người của người dân Việt Nam hiện nay chỉ bằng 40% mức trung bình toàn cầu, 20% mức trung bình của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và 5% mức trung bình của các nền kinh tế có thu nhập cao. Việt Nam sẽ mất khoảng 30 năm để đạt được tổng sản phẩm quốc nội (GDP) trên đầu người hiện nay của Hàn Quốc và 10 năm để đạt được như Trung Quốc (hình M.1). Do những thách thức ngày càng phức tạp (xã hội già hóa nhanh, mạng lưới sản xuất toàn cầu thay đổi nhanh chóng và tác động lâu dài của biến đổi khí hậu), Việt Nam cần hành động sớm để nâng cao năng lực đảm bảo tăng trưởng bền vững và bao trùm. Do vậy, các nhà hoạch định chính sách đã đặt mục tiêu kiên định là đưa Việt Nam thành một quốc gia hiện đại và công nghiệp hóa, tiến tới trở thành một xã hội thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ vào năm 2035.[2]

HÌNH M.1. **Việt Nam đang phát triển nhanh nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm để bắt kịp**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.
Ghi chú: PPP = Sức mua tương đương.

1 *Đổi mới* là tên được đặt cho các cải cách kinh tế khởi xướng năm 1986 với mục tiêu tạo ra một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.
2 Ngân hàng Thế giới 2017a.

Tầm nhìn tăng trưởng mới của Việt Nam dự kiến sẽ được công bố trong Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2021-30 sắp ban hành. Việt Nam thường xây dựng chiến lược 10 năm với Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội (SEDS), và kế hoạch 5 năm với Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội (SEDP), vào đầu mỗi thập kỷ. SEDS và SEDP xác định các mục tiêu phát triển chung và các nguyên tắc và đột phá chính (giải pháp). Đây cũng sẽ là nền tảng cho chiến lược 10 năm và kế hoạch 5 năm của tất cả các bộ ngành và địa phương. Mặc dù hầu hết các quốc gia đã phân cấp việc xây dựng những văn bản mang tính quy hoạch như vậy hoặc chỉ làm chiếu lệ, các nhà hoạch định chính sách Việt Nam vẫn rất coi trọng quy trình xây dựng và các sản phẩm liên quan đến chiến lược quốc gia. Công tác chuẩn bị các tài liệu này đã giảm tính chất tập trung và tăng tính tham vấn qua các năm. Ví dụ, tổ soạn thảo SEDS hiện nay, bao gồm các học giả, cựu bộ trưởng và các chuyên gia lỗi lạc khác, đã tổ chức hàng trăm cuộc họp tham vấn trong nước và ở nước ngoài, bao gồm trao đổi với các chuyên gia kinh tế tại Viện Brookings, Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), Trường Harvard Kennedy của Đại học Harvard, Đại học Quốc gia Singapore, Viện Phát triển Hàn Quốc, Đại học Stanford và Ngân hàng Thế giới,…. Vai trò xúc tác của SEDS và SEDP trong việc định hình quá trình tăng trưởng của Việt Nam rất được coi trọng.

Báo cáo ***Việt Nam năng động*** này bao gồm một báo cáo chính và năm báo cáo chuyên đề, dự kiến sẽ cung cấp thông tin đầu vào cho SEDS. Báo cáo này khác với các báo cáo khác được cung cấp cho Chính phủ trên ba khía cạnh. Thứ nhất, các chuyên gia kinh tế của Ngân hàng Thế giới đã tích cực phối hợp với tổ soạn thảo SEDS trong năm qua để trao đổi về các thông điệp cơ bản, những phát hiện chính và các khuyến nghị chính sách quan trọng, đưa Báo cáo này trở thành sản phẩm của một quá trình tham vấn chặt chẽ. Thứ hai, nhờ lợi thế so sánh của Ngân hàng Thế giới, Báo cáo chia sẻ kinh nghiệm quốc tế từ hơn 150 quốc gia, bao gồm cả những nước đã hoàn thành hoặc đang trong quá trình chuyển đổi từ tình trạng thu nhập trung bình thấp đến trung bình hoặc thậm chí trung bình cao. Cuối cùng, Báo cáo tập trung vào cả nguyên tắc chung và khuyến nghị chính sách cụ thể, để có thể làm đầu vào cho các chiến lược quốc gia và chiến lược ngành sẽ được xây dựng trong những tháng tới.

Báo cáo chính tổng hòa nội dung của các báo cáo chuyên đề, chứ không chỉ đơn thuần gộp chúng lại một cách cơ học. Năm báo cáo chuyên đề đi kèm với báo cáo chính mô tả bối cảnh toàn cầu và trong nước và đưa ra một loạt các khuyến nghị chính sách, trong đó đặc biệt quan tâm đến năng suất và đổi mới, sáng tạo, chất lượng cơ sở hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực và nền kinh tế xanh. Báo cáo chuyên đề đóng góp nhiều nội dung phân tích, chứ không chỉ thảo luận về những quy định chính sách cụ thể trong các lĩnh vực kinh tế. Có nhiều chủ đề bao quát và điểm chung cùng hướng tới một tầm nhìn tổng thể rõ ràng về chính sách kinh tế có thể giúp Việt Nam tiến gần hơn đến mục tiêu đầy tham vọng là trở thành nền kinh tế có thu nhập cao vào năm 2045.

Báo cáo này được xây dựng dựa trên một nghiên cứu toàn diện "Việt Nam 2035 - Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ"[3] do Chính phủ và Nhóm Ngân hàng Thế giới phối hợp soạn thảo vào năm 2016, và chọn lọc đào sâu thêm một số lĩnh vực. Báo cáo Việt Nam 2035 đã xác định một loạt các ưu tiên để Việt Nam sẽ thành công trong 15 năm tới, bao gồm cả việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo chiều rộng sang chú trọng về chất lượng. Tốc độ tăng trưởng sẽ được duy trì thông qua đổi mới môi trường kinh doanh, phát triển kỹ năng, áp dụng công nghệ mới và đổi mới, sáng tạo, thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu, và cải thiện thể chế. Báo cáo Việt Nam 2035 là tiền đề cho các nghiên cứu tiếp theo, cho thấy sự cần thiết phải có thêm

3 Ngân hàng Thế giới 2017a.

các báo cáo chính sách chuyên sâu như các chương trong báo cáo này. Các báo cáo chính sách này không hướng tới mục tiêu giải quyết tất cả các lĩnh vực được xác định trong báo cáo Việt Nam 2035, mà chỉ đề xuất một phân tích chi tiết hơn một nhóm các lĩnh vực liên quan đến vốn sản xuất, vốn con người và vốn tự nhiên. Báo cáo này nhằm giải quyết một số thách thức mang tính cơ cấu mà Việt Nam sẽ phải đối mặt (như đô thị hóa, cải cách thể chế, chính sách và quản lý tài khóa) gián tiếp thông qua ba lăng kính về vốn. Các báo cáo chính sách này bổ sung cho một số phân tích khác của Ngân hàng Thế giới như báo cáo giá đánh giá đô thị đang được thực hiện, nghiên cứu mới được công bố gần đây về cơ sở hạ tầng liên kết và chuỗi giá trị, báo cáo năm 2019 về chiến lược khoa học và đổi mới, sáng tạo quốc gia, Đánh giá chi tiêu công được hoàn thành năm 2017, Phân tích việc làm năm 2017 và một số báo cáo gần đây về hệ thống tài chính.[4] Do đó, tập hợp các báo cáo chính sách này phải được xem như là một phần trong các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật và phân tích của Ngân hàng Thế giới cho Chính phủ Việt Nam để soạn thảo SEDS giai đoạn 2021 - 30.

Phần còn lại của Báo cáo này có các nội dung sau. Trước hết, báo cáo phân tích chi tiết về sự cần thiết của nghiên cứu này và lý do Việt Nam cần thay đổi các chính sách hiện nay, ngay cả khi đã rất thành công trong 25 năm qua. Sau đó, báo cáo đi sâu vào những chủ đề lớn và các nội dung phân tích liên quan. Những chủ đề này bao gồm bối cảnh phát triển, hiệu quả cơ sở hạ tầng và nguồn vốn đầu tư, phát triển nguồn nhân lực, và hướng tới một nền kinh tế xanh.

Sự cần thiết phải đổi mới mô hình tăng trưởng

Việt Nam cần thay đổi vì những động lực tăng trưởng trước đây (lợi thế nhân khẩu học và chuyển đổi cơ cấu) đang suy giảm, khu vực xuất khẩu đang phải đối mặt với ngày càng nhiều biến động trong sản xuất và thương mại toàn cầu, và sự xuất hiện của các công nghệ đột phá. Tác động của biến đổi khí hậu toàn cầu có thể thấy rõ đối với vốn tự nhiên của đất nước. Tất cả những thay đổi này làm nhiệm vụ tìm kiếm một mô hình tăng trưởng mới cho Việt Nam càng thêm cấp bách.

Việt Nam đang ở bước ngoặt mà một số động lực tăng trưởng truyền thống đang dần suy yếu, trong khi các động lực mới chưa được hình thành đầy đủ. Đất nước đã chuyển đổi tương đối nhanh từ nền kinh tế thu nhập thấp sang thu nhập trung bình thấp. Tuy nhiên, cần có những thay đổi trong chiến lược để bắt kịp các nền kinh tế tiên tiến vì ít nhất hai lý do. Thứ nhất, động lực tăng trưởng nhìn chung không giống nhau giữa giai đoạn phát triển thứ nhất và giai đoạn thứ hai của đất nước, và thứ hai, xuất khẩu của Việt Nam có thể bị ảnh hưởng lâu dài do những thay đổi trong mô hình sản xuất của thế giới và tiến bộ công nghệ nhanh chóng.

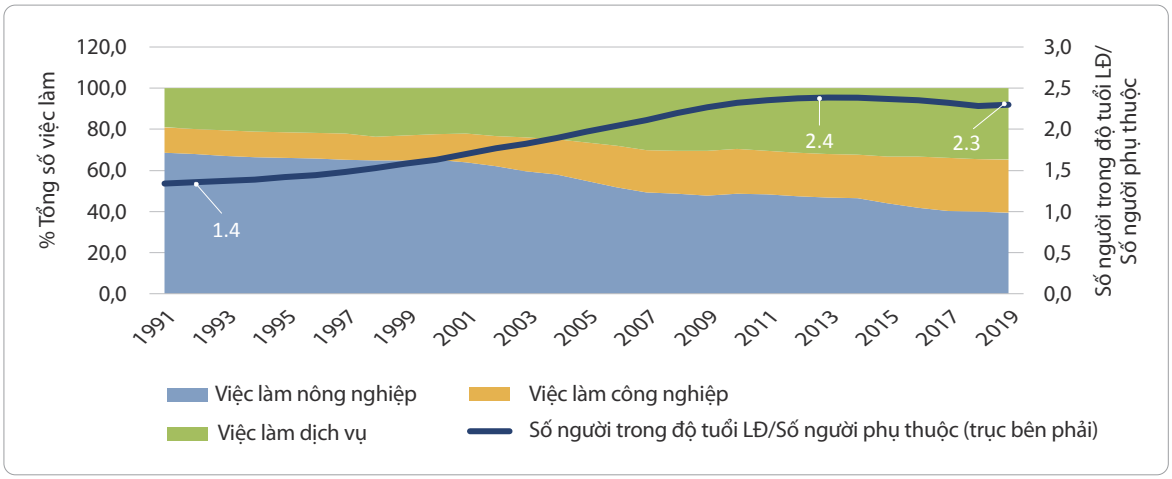
Động lực tăng trưởng truyền thống đang yếu dần

Quá trình chuyển đổi từ một quốc gia có thu nhập thấp lên trung bình thường kết hợp hai yếu tố chính: nhân khẩu học thuận lợi và chuyển dịch cơ cấu ngành. Chuyển dịch cơ cấu ngành

4 Có thể xem tất cả các tài liệu tham khảo quan trọng trong các báo cáo phân tích bối cảnh của báo cáo chính.

được định nghĩa là sự phân bổ lại lực lượng lao động từ các ngành năng suất thấp sang năng suất cao.[5] Đúng như dự đoán, Việt Nam đã phụ thuộc rất nhiều vào hai yếu tố này, chiếm trung bình tính khoảng 3/4 tăng trưởng sản lượng bình quân đầu người trong giai đoạn 1996-2012.[6] Tỷ lệ sinh giảm mạnh từ 5 xuống 2,5 trẻ em trên một phụ nữ làm tăng tỷ lệ người trong độ tuổi lao động so với người phụ thuộc từ 124% năm 1985 lên mức cao nhất 238% vào năm 2015 và 228% năm 2018 (hình M.2). Khi những người lao động mới này tìm được việc làm và việc số người trong độ tuổi lao động lớn hơn số người phụ thuộc đã tạo cơ hội thúc đẩy tăng trưởng cho đến khi quá trình già hóa người lao động bắt đầu, lợi thế nhân khẩu học này đóng góp trung bình 1,7 điểm phần trăm tăng trưởng GDP bình quân đầu người hàng năm trong 25 năm trước đây.

HÌNH M.2. **Nhân khẩu học và phân bổ lại lao động là hai động lực tăng trưởng chính ở Việt Nam**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Trong hai thập kỷ qua, Việt Nam cũng được hưởng lợi từ việc dịch chuyển lực lượng lao động ra khỏi ngành nông nghiệp, đây là một thực tế quan trọng thường thấy ở hầu hết các nước thu nhập thấp năng động.[7] Tại Việt Nam, khoảng 30% lực lượng lao động đã chuyển từ lĩnh vực nông nghiệp năng suất thấp sang các ngành sản xuất và dịch vụ tương đối hiệu quả hơn, tạo ra lợi ích tăng năng suất giữa các ngành tương đương với khoảng 3,4% GDP mỗi năm trong giai đoạn 1996-2012 (hình M.2). Quá trình dịch chuyển này được thúc đẩy bằng tăng năng suất ban đầu trong lĩnh vực nông nghiệp vì tỷ lệ lao động trên mỗi đơn vị sản lượng giảm – đây là nhân tố về phía cung lao động. Về mặt cầu, quá trình dịch chuyển cũng được đẩy mạnh nhờ vào quá trình công nghiệp hóa nhanh chóng, tuyển dụng thêm nhiều lao động trong các ngành sản xuất công nghiệp, vốn thường là nguồn tạo nhiều việc làm có mức lương tương đối cao.[8] Cơ cấu việc làm hiện nay ở Việt Nam khác trước rất nhiều; tỷ lệ của các ngành nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ trong tổng việc làm tương ứng là 39,5%, 25,8% và 34,7% so với 68,6%, 12,3% và 19,1% vào đầu những năm 1990.

5 Rodrick 2013; Diao, McMillan, và Rodrik 2017; Ngân hàng Thế giới, 2018.

6 Để biết thêm chi tiết, xem Byiers (2015). Những đóng góp của nhân khẩu học và tăng năng suất liên ngành đến tăng trưởng kinh tế bắt nguồn từ tiến trình phân rã Shapley về tăng trưởng GDP bình quân đầu người ở Việt Nam trong năm 1996.

7 Quá trình dịch chuyển từ hoạt động nông nghiệp sang phi nông nghiệp này được nhấn mạnh là bước đầu tiên hướng tới sự phát triển kinh tế của những người tiên phong, như S. Kuznets và A. Lewis, về lý thuyết thay đổi cấu trúc trong phát triển kinh tế vào cuối những năm 1950. Lý thuyết này đã được Rodrik (2013) và các nhà nghiên cứu khác khẳng định (lại) trong những bài viết gần đây.

8 Xem OECD (2019) để biết thêm các bằng chứng khác.

Tuy nhiên, hai động lực truyền thống của tăng trưởng kinh tế sẽ suy yếu khi một quốc gia vượt qua tình trạng thu nhập thấp. Theo một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới, khoảng 80% tăng năng suất lao động ở các nước thu nhập thấp đến từ việc tái phân bổ lao động, trong khi đóng góp này chỉ lần lượt là 36% và 32% ở các nước thu nhập trung bình thấp và trung bình cao.[9] Tương tự, lợi tức nhân khẩu học có xu hướng giảm dần ở các nền kinh tế phát triển hơn.[10]

Phù hợp với thực tế trên, cả lợi thế nhân khẩu học và tốc độ chuyển dịch cơ cấu dự kiến sẽ chậm lại ở Việt Nam. Do tuổi thọ tăng và tỷ lệ sinh giảm, dân số Việt Nam đang già đi nhanh chóng, làm tỷ lệ người trong độ tuổi lao động so với người phụ thuộc giảm từ khoảng 230% hiện nay xuống còn 200% vào năm 2030 và chỉ còn 165% vào năm 2050.[11] Tương tự, mặc dù quá trình dịch chuyển lao động sang ngành công nghiệp và dịch vụ vẫn cần phải tiếp tục, mức độ dịch chuyển lao động giữa các ngành này (và tăng năng suất tương ứng) sẽ giảm. Khả năng hấp thụ tất cả lao động được giải phóng của các lĩnh vực phi nông nghiệp sẽ giảm đi khi công nghệ thâm dụng kỹ năng được áp dụng nhiều hơn. Xu hướng năng suất giảm trong những lĩnh vực trong nước tiếp nhận lao động, chủ yếu là khu vực dịch vụ không chính thức ở các trung tâm đô thị, đã cho thấy rõ con đường này.[12]

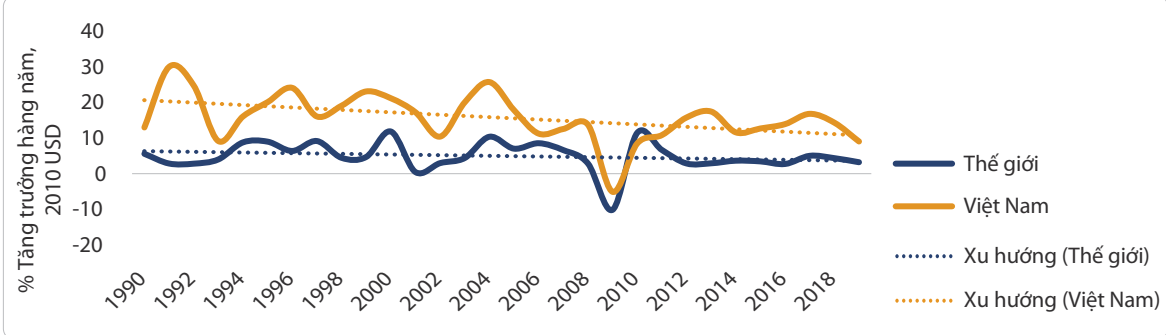
Xu hướng lớn trên toàn cầu mang lại cả cơ hội và rủi ro

Bên cạnh sự suy giảm dự kiến nhưng không thể đảo ngược về mức đóng góp của lợi thế nhân khẩu học và chuyển dịch lao động, một động lực tăng trưởng quan trọng khác cũng đang phải đối mặt với rủi ro. Trong ba thập kỷ qua, Việt Nam đã đi theo mô hình tăng trưởng dựa trên xuất khẩu đã được các nước Đông Á khác áp dụng với thành công lớn. Nhờ sử dụng hai trong số những lợi thế so sánh chính, nông nghiệp và lao động giá rẻ, kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam đã tăng trung bình khoảng 12% mỗi năm, đưa đất nước thành một trong những nền kinh tế mở nhất thế giới (nếu x tỷ lệ thương mại trên GDP) và tạo ra hàng triệu việc làm năng suất cao cho dân số đang tăng trưởng nhanh. Nói tóm lại, xuất khẩu là trung tâm của sự tăng trưởng nhanh chóng và toàn diện của Việt Nam, thông qua xuất khẩu nông sản (lúa gạo) trong những năm 1990, sản xuất hàng công nghiệp có yêu cầu chuyên môn thấp như dệt may và giày dép trong những năm 2000, và điện tử trong những năm 2010 nhờ sự xuất hiện của nhiều nhà đầu tư nước ngoài.

Thách thức đối với Việt Nam là tiếp tục mô hình dựa trên xuất khẩu này khi dòng thương mại và tài chính toàn cầu có dấu hiệu suy giảm từ năm 2010, và đang trở nên trầm trọng hơn do căng thẳng thương mại trên toàn thế giới.[13] Mặc dù kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam vẫn tăng nhanh so với các nước khác trên thế giới và khu vực Đông Á, nhưng cũng chỉ tăng 9% trong năm 2019 (và 3% ở các thị trường ngoài Mỹ), phù hợp với xu hướng giảm trên toàn thế giới (hình M.3).[14]

9 Ngân hàng Thế giới, 2018a.
10 Bloom và Luca 2016.
11 UNDP population database; https://population.un.org/wpp/DataQuery/.
12 Mặc dù các việc làm phi nông nghiệp vẫn có năng suất trung bình cao hơn các công việc trong nông nghiệp, chênh lệch giữa hai lĩnh vực này đã giảm dần theo thời gian (De Vries và cộng sự 2014). Điều này có nghĩa là động lực để người lao động rời khỏi nông nghiệp đang giảm dần theo thời gian (theo dự đoán của phương pháp Harris-Todaro), và mức tăng năng suất lao động tổng thể có được từ sự thay đổi này đang giảm dần theo thời gian.
13 Xem phân tích về các xu hướng gần đây trong nền kinh tế toàn cầu và tác động đối với các nền kinh tế Đông Á trong báo cáo Ngân hàng Thế giới (2019a).
14 Xuất khẩu của Việt Nam sang Hoa Kỳ đã bùng nổ gần 30% trong năm 2019 phần nhiều là nhờ hiệu ứng chuyển hướng từ hàng xuất khẩu của Trung Quốc do Hoa Kỳ quy định mức thuế nhập khẩu cao hơn.

HÌNH M.3. **Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam cao hơn thế giới nhưng đang giảm dần theo thời gian trong giai đoạn 1990 -2019**



Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới.

Có thể giả định rằng cơn gió thuận chiều toàn cầu, vốn đã thúc đẩy nền kinh tế Việt Nam trong ba thập kỷ qua, có thể sẽ yếu dần trong những năm 2020. Trong khi những bất ổn gia tăng có thể tiếp tục ảnh hưởng tiêu cực đến dòng thương mại và đầu tư, có thể xuất hiện một cơ hội khác nhờ đa dạng hóa sản phẩm và thị trường. Ví dụ, thương mại dịch vụ dự kiến sẽ tăng một phần nhờ vào công nghệ kỹ thuật số và dịch chuyển con người, khiến nhiều dịch vụ trở nên dễ thực hiện hơn, mặc dù rào cản đối với thương mại dịch vụ vẫn còn cao, đặc biệt là ở châu Á. Tốc độ tăng trưởng nhanh của dịch vụ du lịch là một minh họa rõ ràng về năng lực của Việt Nam trong việc điều chỉnh theo xu hướng mới. Về thị trường, Việt Nam có thể phát triển thương mại trong khu vực ASEAN, nơi có tổng giá trị GDP trên 2,7 nghìn tỷ USD. Trở thành trung tâm của khu vực năng động này có thể giúp bù đắp sự suy giảm chung, đặc biệt là ở những thị trường truyền thống hơn tại các nền kinh tế phát triển. Trong mọi trường hợp, nền kinh tế Việt Nam cũng không thể tách biệt hoàn toàn khỏi các cú sốc bên ngoài. Trên thực tế, tăng trưởng xuất khẩu (ròng) giảm 5% sẽ làm tăng trưởng GDP giảm khoảng 1,5% trong ngắn hạn.

Không chỉ khu vực xuất khẩu của Việt Nam dường như đang phải đối mặt với những bất ổn đang gia tăng trong nền kinh tế toàn cầu, việc thay đổi mô hình thương mại toàn cầu và công nghệ đột phá trong sản xuất công nghiệp cũng tạo ra những cơ hội và rủi ro mới. Hiện nay, xuất khẩu của Việt Nam tập trung nhiều vào sản xuất hàng công nghiệp (chiếm 2/3 tổng kim ngạch xuất khẩu) và một tiểu ngành (hàng điện tử, chiếm một nửa kim ngạch xuất khẩu của cả nước). Các ngành công nghiệp này đã chứng kiến sự ra đời của trí tuệ nhân tạo và các công nghệ tiên tiến như robot và in 3D, điều này sẽ làm giảm tầm quan trọng của lao động giá rẻ, vốn là lợi thế so sánh chính của Việt Nam, khi các công ty đa quốc gia quyết định đặt vị trí. Việt nam có lợi thế nhân công rẻ so với cả Trung Quốc, nước hiện đang có chi phí lao động gia tăng nhanh. Trong những năm gần đây, các công ty sản xuất hàng công nghiệp của các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đã bắt đầu chuyển các hoạt động trở về nước của mình (back-shoring) hoặc đến một quốc gia láng giềng (near-shoring), một phần do chi phí giảm nhờ tiến bộ công nghệ.[15] Ngoài ra còn có một số bằng chứng cho thấy các thị trường mới nổi đang bắt đầu giải công nghiệp hóa ở mức thu nhập thấp hơn và các giai đoạn phát triển sớm hơn so với trường hợp của các nền kinh tế có thu nhập cao hiện nay.[16] Nói cách khác, Việt Nam đang đứng trước nguy cơ ngày càng tăng là đầu tư trực tiếp

15 OECD 2019.
16 Rodrik 2016.

nước ngoài (FDI) vào sản xuất có thể giảm dần, dẫn đến quá trình giải công nghiệp hóa có thể xảy ra trừ khi có thể tăng năng lực sản xuất bằng cách thích ứng và áp dụng các công nghệ mới này.

Ngoài bất ổn ngày càng tăng trong thương mại toàn cầu và công nghệ mới là hai trong số những xu hướng lớn quan trọng nhất có thể tác động đến nền kinh tế Việt Nam, cũng cần xem xét các xu hướng lớn khác. Những thách thức khác bao gồm nợ toàn cầu gia tăng; ngân hàng trung ương ở các nền kinh tế có thu nhập cao mạnh tay nới lỏng tiền tệ (gây áp lực lên tiền tệ của các thị trường mới nổi) và căng thẳng xã hội ở nhiều quốc gia (bao gồm cả các nước thu nhập trung bình) trước những bất bình đẳng và thất vọng gia tăng ở tầng lớp trung lưu. Cho đến nay, Việt Nam nhìn chung đã tránh được những cú sốc này khi tỷ lệ nợ công giảm khoảng 8% GDP từ mức cao nhất trong năm 2016 nhờ những nỗ lực củng cố tài khóa của Chính phủ. Tương tự, thị trường vốn tại Việt Nam đã không đón được dòng vốn đầu tư nước ngoài lớn mặc dù đã phát triển tương đối mạnh trong những năm qua vì khuôn khổ pháp lý và thể chế vẫn còn nhiều hạn chế.[17] Nhờ kết quả ấn tượng đạt được trong xoá đói giảm nghèo trong hai thập kỷ qua, xã hội của Việt Nam tương đối ổn định trong những năm gần đây. Tuy nhiên, tình hình này không chắc chắn vì nền kinh tế Việt Nam vẫn có thể bị ảnh hưởng từ những cú sốc này (hoặc cú sốc khác) trong thời gian tới.

Tin tốt đối với Việt Nam là thị trường nội địa đang phát triển có thể bổ sung một phần hoặc thậm chí đối trọng với sự phụ thuộc vào xuất khẩu và thị trường nước ngoài. Đến nay, gần 1/6 dân số Việt Nam đã gia nhập tầng lớp trung lưu toàn cầu (với chi tiêu bình quân đầu người hơn 15 USD mỗi ngày). Với tốc độ hiện tại, mỗi năm sẽ có thêm 1 triệu người Việt Nam tham gia nhóm này. Tầng lớp trung lưu mới nổi này sẽ tiêu thụ các sản phẩm và dịch vụ hơn không chỉ nhiều hơn, mà còn chất lượng tốt hơn, đòi hỏi các doanh nghiệp trong nước phải nâng cao năng lực thông qua sử dụng các nguồn lực hiệu quả hơn và đổi mới, sáng tạo hơn. Vì nhu cầu này sẽ chủ yếu tập trung ở các thành phố, điều này có thể giúp tạo ra hiệu ứng tích tụ, vốn là một trong những nguồn tăng năng suất quan trọng cho các doanh nghiệp và lao động ở nhiều quốc gia qua các năm. Các thành phố có xu hướng có năng suất cao hơn do tính kinh tế của quy mô và cụm doanh nghiệp, cho phép lan tỏa kiến thức, đổi mới, sáng tạo và hệ sinh thái tập trung của các nhà cung cấp dịch vụ và hàng hoá, và thị trường lao động tập mà các doanh nghiệp có thể tận dụng. Tuy nhiên, nếu không quy hoạch đô thị hiệu quả và tổng hợp cùng với đầu tư đầy đủ vào cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ đô thị, Việt Nam có thể thấy quá trình đảo ngược của những tác động tích cực đến đô thị hóa. Các thành phố lớn của Việt Nam đang gặp phải tình trạng tắc nghẽn giao thông chưa từng có, và áp lực đối với các dịch vụ cốt lõi của thành phố và môi trường đô thị.

Trong tương lai, Việt Nam sẽ cần lựa chọn hướng đi trong một bối cảnh đang thay đổi trên thị trường toàn cầu và trong nước, nơi mà sẽ phải quản lý được những áp lực ngày càng tăng đối với môi trường. Việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên (đất, nước, mỏ, rừng) một cách lãng phí và quá trình công nghiệp hoá nhanh chóng đã tạo ra gánh nặng chi phí môi trường lớn cho nền kinh tế. Những chi phí này rất khó định lượng, nhưng một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới ước tính khoảng 6-10% GDP.[18] Những hậu quả khác là mức độ ô nhiễm không khí và nước cao, ảnh hưởng đến chất lượng cuộc sống của hàng triệu hộ gia đình.[19] Gần đây, tác động của biến đổi khí hậu

17 Xem thêm chi tiết trong báo cáo Ngân hàng Thế giới (2019b).
18 Ngân hàng Thế giới (2019b).
19 Một cuộc khảo sát gần đây tại Hà Nội đã cho thấy người dân quan tâm đến ô nhiễm không khí hơn là đảm bảo công ăn việc làm.

toàn cầu đã gia tăng áp lực đối với môi trường vì Việt Nam được xếp thứ chín trong số các quốc gia dễ bị tổn thương trên thế giới.[20] Nhiệt độ dự kiến tăng lên có thể có tác động tiêu cực đến độ phì nhiêu của đất và năng suất trong nông nghiệp. Tương tự như vậy, mực nước biển dâng đang là một mối quan ngại lớn, đặc biệt là ở miền nam, nơi gần 1/3 dân số đang sinh sống và khoảng 40% các hoạt động nông nghiệp đang diễn ra. Mặc dù chỉ một phần trong các chi phí này sẽ có thể thấy được trong dài hạn, vẫn cần có sự quan tâm ngay từ bây giờ, nếu không sẽ có nguy cơ là tăng trưởng kinh tế hiện tại sẽ phải trả bằng chi phí của các thế hệ tương lai.

Định hình chiến lược tăng trưởng mới: Tăng tích lũy nhờ sử dụng hiệu quả hơn tất cả các loại vốn

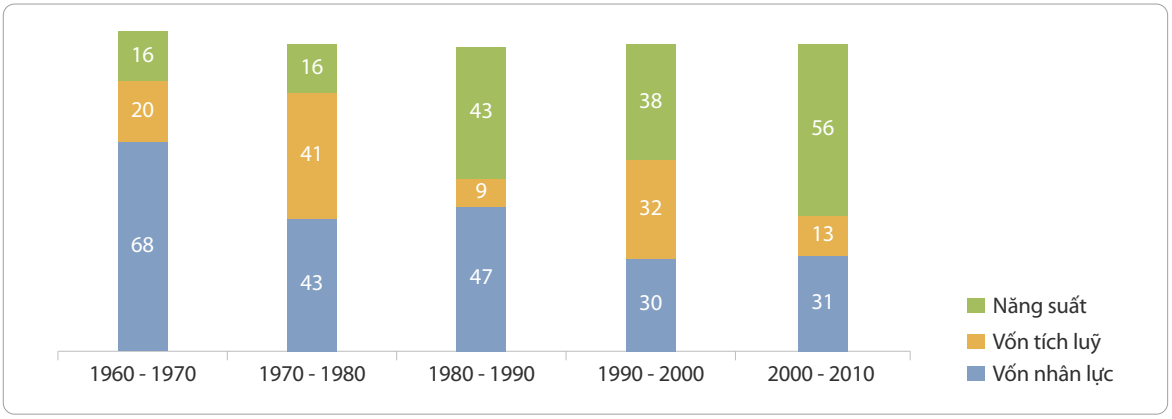
Để xây dựng nền tảng cho Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập cao, điều cốt lõi trong chiến lược cần hướng tới tăng trưởng chất lượng hơn là số lượng. Mục tiêu gia tăng tích lũy vốn vật chất và vốn nhân lực sẽ cần phải đi kèm với nhiệm vụ nâng cao hiệu quả. Cả lý thuyết kinh tế và bằng chứng thực nghiệm đã chứng minh một nền kinh tế sẽ chống chịu lại các cú sốc và năng động hơn khi học được cách quản lý tài nguyên hiệu quả hơn thay vì chỉ tích lũy vốn theo thời gian.

Trước những thay đổi đang hoặc sẽ diễn ra ở trong và ngoài nước, Chính phủ đã bắt đầu điều chỉnh chiến lược trong 10 năm tới với trọng tâm hướng tới chất lượng tăng trưởng hơn là số lượng. Ví dụ, mặc dù mở rộng xuất khẩu vẫn là một mục tiêu chiến lược, Chính phủ sẽ quan tâm hơn đến đa dạng hóa về cả thị trường mới và sản phẩm mới. Trọng tâm trong chương trình hoạt động của Chính phủ là phát triển các sản phẩm giá trị gia tăng cao trong các lĩnh vực nông nghiệp và sản xuất công nghiệp truyền thống, cũng như khuyến khích các hoạt động mới như du lịch và dịch vụ cá nhân (chăm sóc sức khỏe, giáo dục đại học,…). Cần đảm bảo chuyển dịch theo hướng nâng cao chất lượng bằng cách xây dựng một trụ cột cụ thể về môi trường, và tăng cường vốn sản xuất và vốn nhân lực thông qua phát triển kỹ năng và đổi mới, sáng tạo. Nói tóm lại, Chính phủ đã bắt đầu lồng ghép nhu cầu sản xuất không chỉ với sản lượng cao hơn mà còn chất lượng tốt hơn thông qua tối đa hóa hiệu quả.

Định hướng chuyển dịch từ mô hình tăng trưởng theo chiều rộng sang chú trọng chất lượng phù hợp với kinh nghiệm của các quốc gia đã thành công trong việc tránh bẫy thu nhập trung bình. Ví dụ điển hình nhất là Hàn Quốc, sau khi đạt được mức thu nhập bình quân đầu người như ở Việt Nam hiện nay vào năm 1972, đã có thể tăng gấp đôi thu nhập bình quân đầu người chỉ sau 10 năm và nhân lên gấp năm lần sau 20 năm. Thành tựu nhanh chóng như vậy là kết quả của sự kết hợp việc tăng đầu tư vào nguồn lực vật chất và nhân lực, và trên hết là nâng cao hiệu quả hoạt động. Điều này có thể được minh họa bằng mức đóng góp ngày càng lớn của năng suất (được đo bằng năng suất nhân tố tổng hợp) vào tăng trưởng sản lượng trên đầu người tăng từ 16% trong thập niên 1970 lên 43% trong thập niên 1980 và 56% trong thập niên 2000 (hình M.4). Do đó, có thể lập luận rằng Hàn Quốc đã thành công trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế có thu nhập trung bình sang thu nhập cao nhờ quản lý hiệu quả hơn các nguồn lực hiện có thay vì chỉ tích lũy thêm tài nguyên.

20 Ngân hàng Thế giới 2019b.

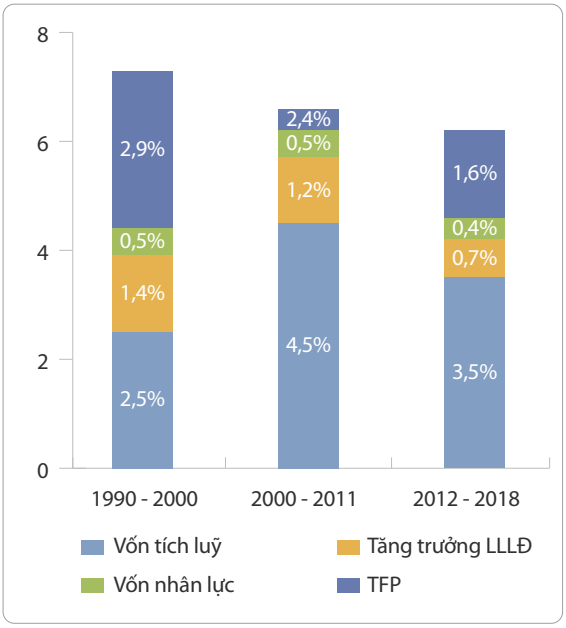
HÌNH M.4. **Năng suất đã dần trở thành động lực tăng trưởng chính ở Hàn Quốc**



Nguồn: Jeong 2017.

Khác với Hàn Quốc, Việt Nam vẫn chưa chuyển sang mô hình tăng trưởng mà đầu tư vào vốn nhân lực và vật chất đang mang lại tỷ lệ sinh lời tăng dần, chứ chưa nói đến mô hình tăng trưởng dựa vào năng suất. Phân rã tăng trưởng cho thấy đóng góp của năng suất nhân tố tổng hợp vào tăng trưởng sản lượng bình quân đầu người chỉ đạt 20% trong giai đoạn 2012-2017, cao hơn so với gia đoạn 2000-2011, nhưng thấp hơn đáng kể so với những năm 1990 khi cuộc cách mạng "xanh" giúp năng suất nông nghiệp tăng mạnh (hình M.5). Do đó, tăng trưởng kinh tế trong thời gian gần đây chủ yếu nhờ tích lũy các nguồn lực, nhưng ngay cả như vậy tốc độ tăng đầu tư đã chậm lại rõ rệt, một phần là do giảm nguồn vốn đầu tư công, từ đó giải thích tại sao mức đóng góp của vốn vật chất đã giảm từ 4,5% trong tăng trưởng sản lượng bình quân đầu người trong giai đoạn 2000-2011 xuống 3,4% trong giai đoạn 2012 - 2017. Mức đóng góp của lao động, bằng cả gia tăng lực lượng lao động và cải thiện chất lượng nguồn nhân lực, cũng đã giảm theo thời gian. Mặc dù đã đạt được tiến bộ đáng kể trong giai đoạn đầu của quá trình cải cách (đặc biệt là trong giáo dục tiểu học),[21] chất lượng của người lao động nói chung vẫn thấp vì trình độ kỹ năng chưa tương xứng với yêu cầu của một nền kinh tế đang phát triển nhanh chóng.

HÌNH M.5. **Năng suất chỉ chiếm 20% tăng trưởng GDP bình quân đầu người của Việt Nam trong những năm gần đây**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.
Lưu ý: TFP = Năng suất yếu tố tổng hợp.

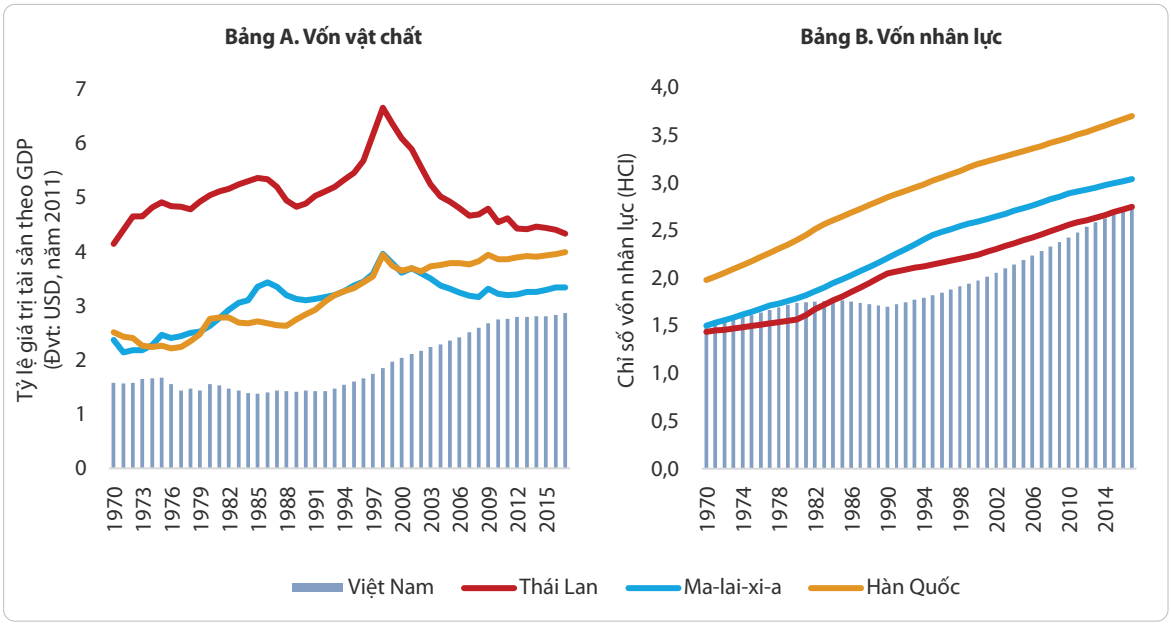
21 Việt Nam xếp thứ 48 trong số 157 quốc gia về Chỉ số vốn nhân lực của Ngân hàng Thế giới (HCI) trong những năm gần đây, cao hơn các quốc gia có thu nhập trung bình thấp khác và trên nhiều quốc gia có mức thu nhập cao hơn Việt Nam gấp nhiều lần.

Để bắt kịp tốc độ chuyển đổi của Hàn Quốc vào thập niên 1980, Việt Nam cần nhanh chóng hướng tới tăng trưởng dựa vào năng suất. Chỉ khi định hướng như vậy Việt Nam mới bắt kịp mức thu nhập bình quân trên mỗi lao động ở Hàn Quốc mà đã tăng 16 lần vào năm 2017. Sử dụng phương pháp do Jones (2016) đề xuất, có thể chỉ ra rằng chênh lệch trên mỗi lao động sẽ giảm 90% nếu Việt Nam có mức năng suất lao động tương đương với Hàn Quốc. Để minh họa thêm về tầm quan trọng của năng suất, chênh lệch về thu nhập trên mỗi lao động hiện nay giữa Việt Nam và Hàn Quốc sẽ giảm từ 16% xuống 14,3% nếu Việt Nam có tỷ lệ vốn vật chất so với GDP như Hàn Quốc hiện nay. Sự đóng góp của nguồn nhân lực sẽ lớn hơn, nhưng vẫn còn khiêm tốn, vì chênh lệch thu nhập trên mỗi lao động sẽ giảm xuống 12,7% (từ mức 16%) nếu hai quốc gia này có cùng số năm đi học trung bình.

Sắp tới, Việt Nam sẽ cần đạt được mức tăng năng suất chưa từng có trong quá trình phát triển của đất nước trong hai thập kỷ qua. Kinh nghiệm quốc tế, (Hàn Quốc lại là một ví dụ điển hình), cho thấy có thể tăng năng suất nếu quản lý tốt quá trình đô thị hóa thông qua tối ưu hóa các hiệu ứng tập trung. Quá trình này phải được hỗ trợ bởi sự chuyển dịch dần người lao động sang các ngành dịch vụ, sau cú hích ban đầu đưa họ từ việc làm trong nông nghiệp sang sản xuất công nghiệp. Sự thay đổi cơ cấu như vậy dường như có ý nghĩa quan trọng đối với cả Hàn Quốc và Malaysia, là những nước đã từng có cơ cấu việc làm vào đầu những năm 1980 giống như Việt Nam ngày nay, hướng tới mục tiêu trở thành nền kinh tế có thu nhập cao khi có 2/3 lực lượng lao động làm việc trong ngành dịch vụ vào 20 năm sau. Khi Việt Nam khao khát tiến lên trên chuỗi giá trị, nhu cầu đối với lao động có kỹ năng và các công nghệ phức tạp hơn có thể sẽ cao hơn. Chênh lệch tiền công đã đạt mức cao với những người có trình độ giáo dục cao, và số lượng người lao động có trình độ đại học đã tăng mạnh nhưng vẫn không đủ đáp ứng nhu cầu. Không phải lúc nào những lao động có trình độ đại học cũng sẵn sàng để tìm được việc làm, thể hiện qua tỷ lệ thất nghiệp gia tăng của những người này. Điều này cho thấy sự lệch pha về kỹ năng giữa yêu cầu của thị trường và khả năng cung cấp của hệ thống giáo dục. Việc xây dựng các chiến lược phát triển kỹ năng, công nghệ và đổi mới, sáng tạo có hiệu quả sẽ trở nên quan trọng hơn đối với Việt Nam so với giai đoạn phát triển trước.

Mặc dù định hướng chuyển sang tăng trưởng dựa vào năng suất có ý nghĩa to lớn trong thập kỷ tới, Việt Nam vẫn sẽ phải tiếp tục dựa vào tích lũy cả vốn nhân lực và vốn vật chất. Mặc dù đã đạt được nhiều thành tựu ấn tượng kể từ đầu những năm 1990, Việt Nam có lượng vốn vật chất và vốn nhân lực thấp hơn so với các nền kinh tế phát triển hơn ở Đông Á (hình M.6). Năm 2017, tỷ lệ vốn vật chất (so với GDP) mà Việt Nam tích lũy được xấp xỉ bằng tỷ lệ của Hàn Quốc và Malaysia vào giữa những năm 1980, trong khi phát triển vốn nhân lực tương ứng với mức mà Hàn Quốc đạt được vào đầu những năm 1980 và Malaysia vào cuối những năm 1990. Tất nhiên, việc tích lũy vốn tiếp theo sẽ phải thông minh, vì phải góp phần nâng cao hiệu quả trong đồng thời với bảo tồn nguồn vốn tự nhiên của đất nước.

HÌNH M.6. **Việt Nam vẫn đang tụt hậu so với các nền kinh tế Đông Á phát triển hơn về tích lũy vốn vật chất và vốn nhân lực**



Nguồn: World Penn Tables.

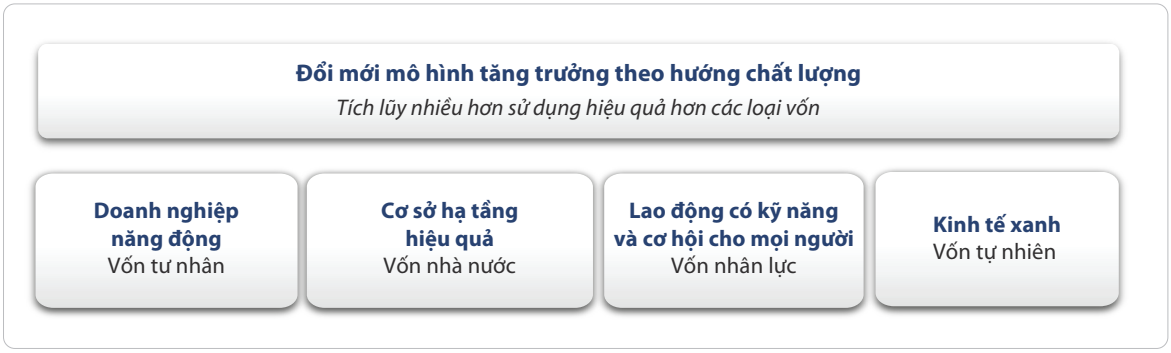
Thập kỷ tiếp theo mang đến cho Việt Nam một cơ hội quan trọng để tăng sản lượng, đồng thời đảm bảo sự bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường. Vì Việt Nam vẫn là một nền kinh tế tương đối khan hiếm vốn, tích lũy vốn tư nhân và nhà nước dự kiến sẽ vẫn là động lực tăng trưởng chính, nhưng cần tăng năng suất nhanh hơn để đảm bảo sử dụng tối ưu các nguồn lực hiện có. Kết hợp giữa tích lũy các yếu tố sản xuất và sử dụng vốn hiệu quả phải là trung tâm của chính sách phát triển của Việt Nam trong những năm tới. Tăng trưởng cũng sẽ phải tiếp tục mang tính bao trùm, để mọi người dân được đóng góp và hưởng lợi từ sự thịnh vượng ngày càng tăng của Việt Nam. Và cuối cùng, tăng trưởng không nên trả giá bằng sự cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam, đồng thời phải thích ứng với các tác động ngày càng tăng của biến đổi khí hậu. Tóm lại, điều này có nghĩa là phải chuyển từ chiến lược tập trung chủ yếu vào tốc độ tăng trưởng sang chiến lược đồng thời nâng cao chất lượng tăng trưởng.

Bốn lĩnh vực ưu tiên

Hướng tới tăng trưởng có chất lượng và nâng cao hiệu quả sẽ đòi hỏi Việt Nam phải tối ưu hóa tài sản của mình bằng việc tăng cường quản lý vốn vật chất, vốn nhân lực và vốn tự nhiên của đất nước. Với mục tiêu này, bốn phần phân tích chi tiết sau đây sẽ tìm hiểu và đưa ra các khuyến nghị để các loại vốn này, cũng như việc kết hợp các loại vốn hiệu quả, có thể góp phần đạt được mục tiêu trở thành quốc gia có thu nhập trung bình và thu nhập cao. Báo cáo nêu lên những khuyến nghị cụ thể cho từng loại vốn, nhưng cũng nhằm tối đa hóa sự phối hợp tiềm năng của các loại vốn.

Có nhiều cách để phân tích và đưa ra giải pháp để tăng hiệu quả trong nền kinh tế Việt Nam. Chúng tôi áp dụng lý thuyết về khung quản lý tài sản do Nhóm Ngân hàng Thế giới đề xuất gần đây trong báo cáo, Sự thay đổi của cải của các quốc gia (2018b). Thu nhập và phúc lợi quốc gia xuất phát từ tài sản hoặc sự giàu có của một quốc gia, thước đo tổng hợp bao gồm vốn tư nhân, vốn nhà nước, vốn nhân lực và vốn tự nhiên.[22] Việc tính đến cả vốn tự nhiên cho phép theo dõi sự bền vững của sự phát triển, mối quan tâm cấp bách hiện nay của mọi các quốc gia, bao gồm cả Việt Nam. Tất nhiên, tác động tổng hợp của bốn loại vốn này đến tăng trưởng GDP cũng sẽ phụ thuộc vào hiệu quả quản lý, tức là năng suất của các loại vốn (hình M.7).

HÌNH M.7. **Khung tăng trưởng theo các loại vốn**

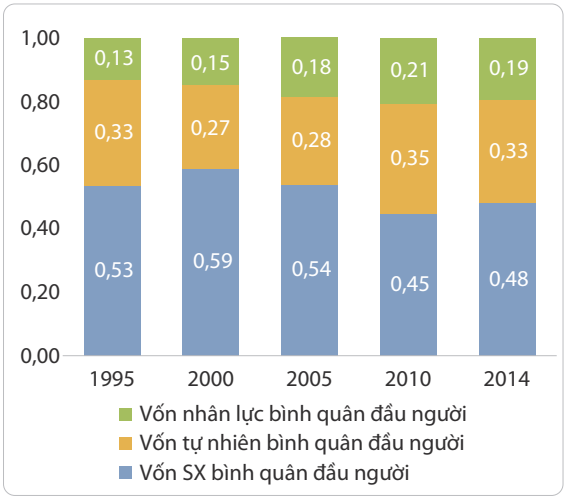


Theo khung này, mức độ phát triển kinh tế của một quốc gia có liên quan chặt chẽ đến cơ cấu của cải quốc gia đó. Đối với Việt Nam, vốn con người là thành phần lớn nhất và chiếm khoảng một nửa tài sản trong năm 2014, tiếp theo là vốn tự nhiên (33%) và vốn sản xuất (19%) (hình M.8). Cơ cấu này vẫn tương đối ổn định trong hai thập kỷ qua, giống thực tế ở hầu hết các nước thu nhập thấp và trung bình thấp, nhưng lại khác các nước ở Đông Á và có thu nhập trung bình cao (hình M.9). So sánh này cho thấy Việt Nam sẽ phải phụ thuộc nhiều hơn vào vốn sản xuất và vốn nhân lực, và phụ thuộc ít hơn vào vốn tự nhiên trong chiến lược phát triển kinh tế trong tương lai. Như đã nhấn mạnh ở phần trên, Việt Nam cũng sẽ phải sử dụng các nguồn lực hiện có hiệu quả hơn.

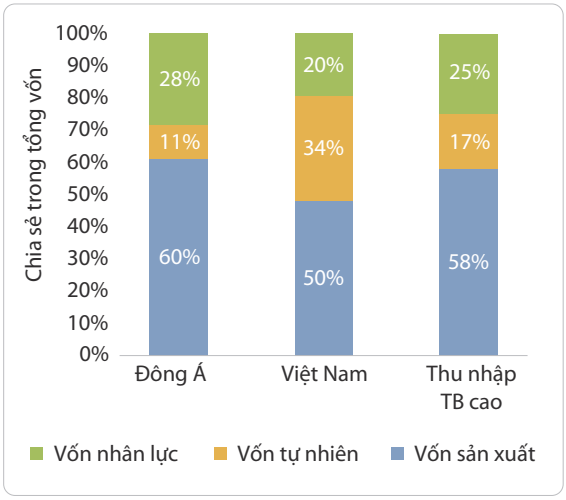
Tập hợp các báo cáo chuyên đề nhằm mục tiêu tìm ra giải pháp để nâng cao hiệu quả sử dụng từng loại vốn được nêu trong khung trên. Báo cáo thứ nhất xem xét vai trò của doanh nghiệp khi cải thiện môi trường kinh doanh và đổi mới, sáng tạo để tăng hiệu quả sử dụng vốn tư nhân. Báo cáo thứ hai phân tích lý do tại sao cần chú ý hơn đến chất lượng cơ sở hạ tầng của đất nước (vốn nhà nước) và sự cần thiết phải xác định các nguồn tài chính mới, đặc biệt là thông qua quan hệ đối tác với khu vực tư nhân. Nghiên cứu thứ ba liên quan đến phát triển nguồn nhân lực, trong đó tập trung vào đóng góp của vốn nhân lực đến chương trình tăng trưởng bao trùm với giải pháp khuyến khích mọi người dân đóng góp và tham gia vào sự thịnh vượng đang gia tăng của Việt Nam. Báo cáo thứ tư và cũng là cuối cùng nhấn mạnh không nên tăng trưởng kinh tế với cái giá là sự cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam, đồng thời thích ứng với các tác động của biến đổi khí hậu.

22 Ngân hàng Thế giới 2018b.

HÌNH M.8. **Cơ cấu vốn của Việt Nam, 1995-2014**



HÌNH M.9. **So sánh về cơ cấu vốn, năm 2014**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới

Nội dung của chiến lược phát triển tập trung vào năng suất sẽ như thế nào trong thực tế?
Báo cáo *Việt Nam năng động* xác định các mục tiêu ưu tiên và đề xuất các chính sách cụ thể để gia tăng tài sản sản xuất của đất nước như sau:

- ***Doanh nghiệp năng động.*** Khuyến khích cạnh tranh và tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp gia nhập và rời khỏi thị trường để đảm bảo nguồn lực sẽ được đưa vào những công ty sáng tạo và hiệu quả nhất. Điều này chỉ có thể thực hiện được trong một môi trường kinh doanh thuận lợi, đảm bảo khả năng tiếp cận tài chính, quy định minh bạch và doanh nghiệp được pháp luật bảo vệ.
- ***Cơ sở hạ tầng hiệu quả.*** Việt Nam đã xây dựng nhiều công trình cơ sở hạ tầng. Điều quan trọng bây giờ là nâng cao hiệu quả đầu tư và xây dựng thêm các công trình, và, có lẽ còn quan trọng hơn nữa là tăng cường công tác vận hành và bảo trì. Nhờ đó sẽ nâng cao chất lượng dịch vụ của các cơ sở hạ tầng này.
- ***Lao động có kỹ năng.*** Việt Nam có thứ hạng cao về giáo dục phổ thông, nhưng lại thiếu lao động có trình độ đại học và trên đại học, cũng như lao động có kỹ năng nghề. Nâng cao kỹ năng sẽ giúp tăng lương cho người lao động và thúc đẩy nhu cầu tiêu dùng trong nước. Và những đang người phải đối mặt với các rào cản gia nhập thị trường lao động hoặc có thông tin hạn chế trong quá trình học tập và tìm kiếm việc làm, bao gồm cả người dân tộc thiểu số (DTTS), cần tạo cơ hội lớn hơn cho họ, không chỉ vì lý do công bằng mà còn vì hiệu quả kinh tế khi số người trong độ tuổi lao động giảm xuống.
- ***Nền kinh tế xanh.*** Để phát triển bền vững, cần chuyển từ việc tận dụng tài sản tự nhiên nhằm mục tiêu tăng trưởng ngắn hạn sang sử dụng tài nguyên thiên nhiên, bao gồm đất đai, không khí và nước sạch, một cách hiệu quả và bền vững hơn. Ở các nước giàu, vốn tự nhiên đang tăng lên chứ không phải giảm xuống. Có nhiều giải pháp để quản lý tài nguyên thiên nhiên hiệu quả hơn, kiểm soát ô nhiễm chặt chẽ hơn và chuẩn bị sẵn sàng ứng phó với những tác động không thể tránh khỏi của biến đổi khí hậu.

Những khuyến nghị chính từ các báo cáo chuyên đề được tóm tắt trong bảng M.1. Tất cả các hành động được đề xuất nhằm giúp Việt Nam chuyển từ chiến lược tập trung chủ yếu vào tốc độ tăng trưởng sang chiến lược đồng thời cải thiện chất lượng tăng trưởng. Trong phần tiếp theo của báo cáo chính này và mỗi báo cáo chuyên đề sẽ đưa ra nội dung chi tiết hơn. Điều đáng nhấn mạnh là không phải tất cả các khuyến nghị đều mới. Tuy nhiên, những khuyến nghị này đã trở nên quan trọng hơn vì những thay đổi trong bối cảnh trong nước và trên thế giới được nêu ở trên. Ví dụ, nhu cầu đẩy mạnh sự phát triển của các doanh nghiệp trong nước hiện nay trở thành tâm điểm của tạo việc làm vì dòng vốn FDI khó có thể tạo ra nhiều việc làm như trước đây do xu hướng tự động hóa hiện nay trong lĩnh vực dệt may và điện tử (hai lĩnh vực sản xuất chính). Trước đây, Chính phủ đã quan tâm cải cách giáo dục nghề nghiệp (GDNN), nhưng nay phải quan tâm đặc biệt và cấp thiết hơn nếu Việt Nam muốn hướng tới các sản phẩm có giá trị gia tăng cao. Chúng tôi tin rằng nhiều khuyến nghị vẫn mới vì chưa nhận được sự quan tâm đúng mức từ các nhà hoạch định chính sách trước đây. Trong số các khuyến nghị này, có những khuyến nghị liên quan đến sự cần thiết phải điều chỉnh chính sách ưu đãi trong một số dịch vụ cơ sở hạ tầng, có tính đến các tác động đến môi trường và phân phối thu nhập. Khuyến nghị thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế kỹ thuật số cũng rất quan trọng vì Việt Nam hiện đang tụt hậu không chỉ sau các nước tiên tiến mà cả những nước có mức thu nhập bình quân đầu người tương đương. Trọng tâm của giải pháp này là đơn giản hóa mối quan hệ giữa chính phủ và doanh nghiệp, để cải thiện công tác báo cáo và minh bạch dữ liệu và thúc đẩy phát triển doanh nghiệp (chủ yếu là các doanh nghiệp vừa và nhỏ) thông qua tài chính bao trùm.

BẢNG M.1. **Tóm tắt các khuyến nghị từ các báo cáo chuyên đề**

Mục tiêu	Hành động
Chuyên đề 1: Năng suất và năng lực của doanh nghiệp	
Phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn từ các doanh nghiệp có năng suất thấp sang doanh nghiệp có năng suất cao	a. Xóa bỏ rào cản đối với doanh nghiệp khi gia nhập và rời thị trường thông qua (a) thiết lập một sân chơi bình đẳng trong các lĩnh vực hiện do các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) chi phối, và (b) cải thiện khung pháp lý để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp không thành công rời thị trường dễ dàng. b. Mở cửa đối với các dịch vụ để khuyến khích cạnh tranh nước ngoài thông qua các hiệp định thương mại quốc tế và khu vực. c. Khuyến khích các mối liên kết ngược và xuôi giữa các doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước thông qua (i) sử dụng thông minh các chính sách ưu đãi và xây dựng các chương trình hợp tác công-tư; và (ii) tăng cường bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ. d. Thúc đẩy quan hệ đối tác giữa các doanh nghiệp lớn và nhỏ và giữa các doanh nghiệp nhỏ bằng cách tăng cường chuỗi giá trị của nhà cung cấp và nhà phân phối.
Tháo gỡ khó khăn trong môi trường kinh doanh	a. Tăng khả năng tiếp cận vốn bằng việc phát triển hệ thống ngân hàng và thị trường vốn. b. Thúc đẩy một sân chơi bình đẳng bằng cách số hóa, đơn giản hóa và tăng hiệu quả thực thi pháp luật. c. Khuyến khích đổi mới, sáng tạo thông qua bảo vệ pháp lý và khuyến khích tài chính.

BẢNG M.1. **Tóm tắt các khuyến nghị từ các báo cáo chuyên đề (tiếp theo)**

Mục tiêu	Hành động
Chuyên đề 2: Chất lượng và nguồn vốn đầu tư cơ sở hạ tầng	
Nâng cao hiệu quả chi tiêu	a. Hoàn thiện công tác lập quy hoạch giữa các cấp, các ngành bằng cách tăng cường sự phối hợp giữa các bộ ở cấp trung ương (theo chiều ngang) và giữa chính quyền trung ương và địa phương (theo chiều dọc). b. Thúc đẩy áp dụng đấu thầu cạnh tranh trong các hợp đồng xây dựng cơ sở hạ tầng. c. Phân bổ đủ ngân sách cho bảo trì ở cả trung ương và địa phương. d. Củng cố "khía cạnh mềm" của cơ sở hạ tầng kết nối bằng cách đơn giản hoá hoạt động kiểm tra và kiểm soát.
Đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư	a. Cân đối lại gánh nặng tài chính của các dịch vụ cơ sở hạ tầng từ người nộp thuế sang người sử dụng bằng cách điều chỉnh biểu giá phí gắn với chi phí cung ứng dịch vụ (và cuối cùng là cả các tác động ngoại ứng). b. Tăng phân cấp nguồn thu ngân sách cho địa phương để gắn thu với chi ngân sách tại địa phương. c. Tăng cường quan hệ đối tác với khu vực tư nhân về tài chính và năng lực cũng như tính minh bạch bằng cách áp dụng các quy định hợp tác công-tư theo thông lệ quốc tế. d. Giải phóng tiềm năng của thị trường vốn bằng cách cho phép Chính phủ và DNNN tiếp cận tiền tiết kiệm của tư nhân.
Chuyên đề 3: Phát triển vốn nhân lực để mọi người đều có việc làm	
Nâng cao kỹ năng	a. Giảm gánh nặng tài chính cho sinh viên bậc đại học bằng cách tăng phân bổ ngân sách cho các trường đại học. b. Thúc đẩy nâng cao chất lượng thông qua hợp tác với khu vực tư nhân bằng cách điều chỉnh chương trình giảng dạy theo nhu cầu của thị trường việc làm. c. Tập trung vào đào tạo kỹ thuật và dạy nghề phù hợp với nhu cầu của khu vực tư nhân.
Thúc đẩy cơ hội cho tất cả mọi người	a. Nâng cao hiệu quả của các chương trình mục tiêu quốc gia bằng cách phối hợp chặt chẽ hơn, nâng cao năng lực cho các địa phương, giám sát và xác định mục tiêu. b. Tập trung vào các giải pháp dinh dưỡng và việc làm, đây là những lĩnh vực cơ bản đối với phúc lợi của các nhóm dân tộc thiểu số. c. Xem xét hỗ trợ bằng tiền có điều kiện như một giải pháp để khuyến khích thay đổi hành vi trong các hộ gia đình.
Chuyên đề 4: Hướng tới nền kinh tế sạch	
Cơ chế giá	a. Dần dần điều chỉnh giá dịch vụ công để thu hồi đủ chi phí cung ứng và ngoại ứng môi trường. b. Hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương bằng cách sử dụng biểu giá riêng và/hoặc hỗ trợ tài chính trực tiếp. c. Phân bổ nguồn thu tăng thêm từ tăng giá dịch vụ cho những dự án và sáng kiến đầu tư xanh nhất định.

BẢNG M.1. **Tóm tắt các khuyến nghị từ các báo cáo chuyên đề (tiếp theo)**

Mục tiêu	Hành động
Can thiệp trực tiếp của Chính phủ	a. Tác động đến các hành vi cá nhân và tập thể bằng cách phổ biến thông tin liên quan (nhãn hàng), áp dụng các định mức và chế tài thực thi pháp luật. b. Cải thiện các chiến lược môi trường thông qua sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các cấp, các ngành. c. Xây dựng các cơ chế khuyến khích trong khu vực công bằng cách áp dụng các quy tắc rõ ràng có lợi cho quản lý môi trường (đầu tư công, quản lý nguồn nhân lực, chuyển tiền).
Thông tin và sự tham gia	a. Xây dựng cơ sở dữ liệu tốt về môi trường để thúc đẩy hoạch định chính sách có đầy đủ thông tin. b. Cung cấp dữ liệu cho tất cả các bên liên quan để tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. c. Cho phép các bên liên quan tham gia vào các quy trình ra quyết định bằng cách cho phép họ tiếp cận đến các cơ chế và tổ chức báo cáo.

Bốn phân tích cơ sở này đều có tầm quan trọng riêng, nhưng chính sự kết hợp chúng mới định hình sự phát triển trong tương lai của đất nước. Ví dụ, việc nâng cao hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng sẽ thúc đẩy mở rộng kinh doanh chỉ khi doanh nghiệp có thể tìm được lao động lành nghề và có đủ vốn để mua các công nghệ mới. Tương tự như vậy, nhu cầu phát triển các loại cây trồng chống chịu khí hậu sẽ không chỉ đòi hỏi sự thay đổi về năng lực và hành vi của nông dân mà còn cả áp dụng các công nghệ tiên tiến. Làm thế nào để kết hợp hiệu quả các giải pháp này sẽ là mấu chốt của quá trình phát triển kinh tế, như Acemoglu và Zilibotti (2001) đã chứng minh sự khác biệt về năng suất giữa các quốc gia đến từ sự kết hợp giữa trình độ công nghệ và kỹ năng, chứ không chỉ bởi một trong những yếu tố này. Đó là lý do tại sao đóng góp quan trọng nhất của các báo cáo chuyên đề có lẽ nằm ở các khuyến nghị chính sách đa ngành, ví dụ như sau:

1. ***Chuyển từ phát triển dựa vào máy móc sang dựa vào trí tuệ.*** Từ trước đến nay, Việt Nam tạo điều kiện tiếp cận dễ dàng đến cơ sở hạ tầng bằng cách đưa ra biểu phí sử dụng thấp hơn nhiều chi phí cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, chi phí cho học tập sau trung học rất cao đối với các gia đình nghèo. Khi nhu cầu sử dụng dịch vụ cơ sở hạ tầng phải được điều chỉnh để tính đến các tác động tiêu cực đến môi trường và khi có nhu cầu cấp thiết về tăng cường kỹ năng của lực lượng lao động, Chính phủ có thể muốn thay đổi cơ cấu khuyến khích hiện nay bằng cách tăng phí sử dụng cơ sở hạ tầng và giảm học phí.

2. ***Khuyến khích các công nghệ thân thiện với môi trường.*** Vì Việt Nam muốn khuyến khích áp dụng các công nghệ sạch, nhà nước nên hỗ trợ những doanh nghiệp sẵn sàng sử dụng công nghệ này bằng các chính sách ưu đãi thông minh và nguồn tài trợ cho công nghệ xanh hơn.

3. ***Tăng cường liên kết xuôi để tạo việc làm.*** Hiện nay, các doanh nghiệp FDI tạo ra 20% tổng số việc làm trong các doanh nghiệp (chính thức) và khoảng 3/4 tổng sản lượng xuất khẩu của cả nước. Tuy nhiên, hầu như không có doanh nghiệp trong số này hiện đang phục vụ thị trường trong nước. Đây là một cơ hội bị mất tại thời điểm mà nhu cầu trong nước về các sản phẩm của các doanh nghiệp này đang tăng lên do tầng lớp trung lưu đang phát triển nhanh. Sự phát triển của các liên kết xuôi bằng cách cho phép bán một phần sản phẩm của các doanh nghiệp FDI trên thị trường nội địa sẽ giúp tạo ra các kênh phân phối trong nước và thúc đẩy nhu cầu thông qua sự xuất hiện của các hiệu ứng nhân rộng nổi tiếng đối với việc làm và các hoạt động kinh tế. Ví dụ, khi các sản phẩm điện tử và hàng hiệu sẵn có trong nước, Việt Nam có thể thúc đẩy du lịch, như đã được thực hiện một cách thông minh ở Mauritius và Singapore.

Trước khi tóm tắt các ý chính của các báo cáo chuyên đề, cần nhấn mạnh lại tầm quan trọng của các thể chế. Như đã giải thích ở phần trên, các nghiên cứu kinh tế từ lâu đã tranh luận về tầm quan trọng của các thể chế mạnh đối với con đường phát triển của đất nước, đây cũng là một trong những lĩnh vực ưu tiên được xác định trong báo cáo Việt Nam 2035.[23] Cần có các thể chế tốt để đảm bảo rằng các quyết định sẽ tiếp tục được thực hiện theo cách tối đa hóa tài sản của đất nước trong cả ngắn hạn và dài hạn. Mặc dù đã đạt được nhiều thành tựu trong thời gian gần đây và là một trong những nước có kết quả tốt nhất trong số các nước thu nhập thấp và trung bình thấp, Việt Nam không có xếp hạng tốt trong hầu hết các khía cạnh quản trị, đặc biệt là về kiểm soát tham nhũng, chất lượng pháp lý, tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình (bảng M.2). Câu hỏi về làm thế nào để xây dựng thể chế mạnh là một vấn đề phức tạp vì không có giải pháp duy nhất; thay vào đó, các giải pháp cần phải được điều chỉnh phù hợp với lịch sử và con người của mỗi quốc gia. Vì lý do đó, mỗi báo cáo chuyên đềsẽ phân tích vai trò của thể chế. Xây dựng các thể chế mạnh ở Việt Nam là một vấn đề đa ngành và đã được đưa vào trong phân tích và khuyến nghị của chúng tôi để (a) các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân năng động và đổi mới, sáng tạo hơn, (b) nâng cấp cơ sở hạ tầng, (c) đảm bảo cơ hội bình đẳng cho tất cả mọi người thông qua phát triển vốn nhân lực, và (d) phát triển nền kinh tế xanh. Cách tiếp cận này phù hợp hơn là xây dựng một báo cáo chính sách đặc biệt dành riêng cho thể chế ngay cả khi vấn đề này sẽ cần được quan tâm hơn trong tương lai như được giải thích trong phần kết luận.

Chính phủ sẽ tiếp tục đóng vai trò trung tâm trong việc định hình nâng cấp mô hình tăng trưởng Việt Nam. Mục tiêu là xây dựng một nền kinh tế có thu nhập cao và dựa vào thị trường trong hai thập kỷ tới. Chiến lược tăng trưởng mới phải thúc đẩy các thị trường nhằm phân bổ nguồn lực hiệu quả nhất thông qua thúc đẩy cạnh tranh đồng thời áp dụng các công cụ thuế và giá khác để định hướng hành vi thị trường. Chính phủ cần hiện đại hóa các thể chế, bao gồm cả việc tạo ra các quy định pháp lý có hiệu lực để tránh cho những hạn chế hiện nay càng thêm phức tạp. Và Chính phủ có thể rà soát các chính sách ưu đãi như hỗ trợ và đầu tư công thông minh, mà đã được chứng minh là mang lại lợi ích xã hội cao. Để có thể thực hiện những giải pháp này, chính quyền các cấp cần có năng lực toàn diện và có quyền tự quyết nhiều hơn. Do đó, xây dựng năng lực hành chính mạnh mẽ hơn, bao gồm cả tăng cường năng lực quản trị mà Việt Nam hiện đang kém, phải là một thành phần quan trọng trong chiến lược phát triển mới.

BẢNG M.2. **Các chỉ số quản trị: Việt Nam đang đứng sau các nước khác ở Đông Á, năm 2018**

Chỉ số	Việt Nam	Trung Quốc	Hàn Quốc	Malaysia	Nhật Bản	Thái Lan
Kiểm soát tham nhũng	38,0	45,7	72,1	63,9	89,4	40,9
Hiệu lực của Chính phủ	53,4	69,7	84,1	81,3	94,2	66,8
Ổn định chính trị	53,8	36,7	66,19	54,3	88,1	19,5
Chất lượng hành pháp	36,5	48,1	82,2	74,0	88,0	59,6
Nhà nước pháp quyền	54,3	48,1	86,1	74,5	90,4	54,8
Tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình	9,4	8,9	73,9	41,4	80,3	20,2

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

23 Xem các nghiên cứu, ví dụ như Acemoglu và Robinson (2008), để biết tóm tắt.

Doanh nghiệp năng động

Số lượng các doanh nghiệp phi nông nghiệp ở Việt Nam đang tăng lên rất nhanh, nhưng dường như hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp này còn cách xa các mức chuẩn năng suất của khu vực và trên toàn cầu. Hầu hết các doanh nghiệp đổi mới và đầu tư rất ít vì nhiều khó khăn như khó tiếp cận vốn, thủ tục hành chính rườm rà và mức hỗ trợ cho đổi mới sáng tạo thấp. Tuy nhiên, một số doanh nghiệp vẫn có khả năng cạnh tranh, đáng chú ý nhất là các công ty thuộc sở hữu nước ngoài được tiếp cận với cạnh tranh quốc tế và các công ty lớn hàng đầu trong nước được hưởng lợi từ lợi ích kinh tế của quy mô. Các khuyến nghị chính bao gồm: (a) cải thiện việc phân bổ nguồn lực hiện nay bằng cách loại bỏ các rào cản gia nhập thị trường, tăng cạnh tranh trong và ngoài nước, và xây dựng mối liên kết giữa những công ty có hiệu quả cao và thấp; và (b) loại bỏ những trở ngại đối với sự tăng trưởng của các doanh nghiệp năng động.

Các doanh nghiệp đang gia tăng nhanh chóng ở các thành phố của Việt Nam. Mỗi tháng, hơn 10.000 cửa hàng và doanh nghiệp mới được đăng ký kinh doanh, định hình lại bức tranh kinh tế của đất nước. Tuy nhiên, những ấn tượng đầu tiên có thể gây hiểu nhầm. Tìm hiểu kỹ hơn các số liệu thống kê chính thức cho thấy hầu hết các công ty này đều có quy mô nhỏ, thiếu vốn và hoạt động trong các lĩnh vực không hiện đại. Do đó, doanh nghiệp trong nước trung bình tại Việt Nam có năng suất thấp và tụt hậu xa so với các đối thủ cạnh tranh trong những nền kinh tế có thu nhập trung bình và phát triển hơn khác.

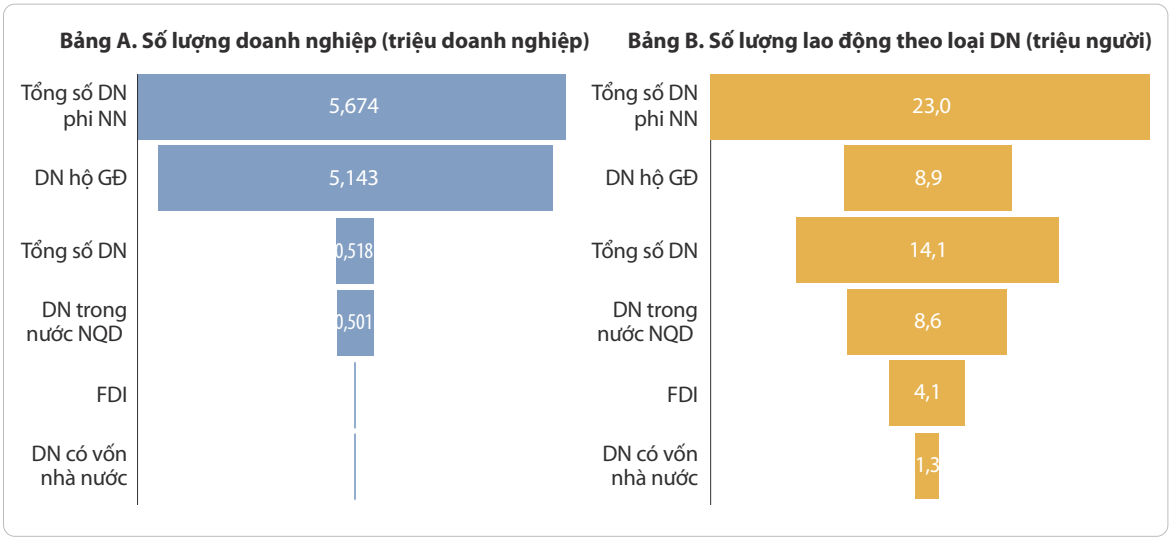
Như đã nêu trong báo cáo chuyên đề thứ nhất, thách thức đối với Chính phủ là thực hiện một loạt các hành động thông minh để hỗ trợ phát triển một khu vực phi nông nghiệp năng động và hiệu quả. Các báo cáo đề xuất hai nhóm khuyến nghị chính. Nhóm khuyến nghị đầu tiên nhấn mạnh sự phát triển mối liên kết giữa các doanh nghiệp có năng suất cao và tương đối thấp, vì có chênh lệch lớn về hiệu quả hoạt động trong tất cả các ngành sản xuất vật chất tại Việt Nam. Các công ty tụt hậu có thể bắt kịp với những doanh nghiệp tiên tiến hơn thông qua thúc đẩy chuyển giao kỹ năng và các chương trình tài trợ nhà cung cấp. Khuyến nghị thứ hai là loại bỏ những nút thắt quan trọng nhất hạn chế các doanh nghiệp nhỏ trong nước phát triển. Để có thể thực hiện hiệu quả, các khuyến nghị này không chỉ cần nhằm giải quyết các khó khăn cơ bản, mà còn phải điều chỉnh để phù hợp với tính chất của các ngành quan trọng, vì không phải tất cả các doanh nghiệp đều phải đối mặt với những hạn chế giống nhau hoặc, ít nhất, không phải với cùng một mức độ.

Thực trạng doanh nghiệp tại Việt Nam

Các hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ chiếm đa số trong khu vực kinh doanh phi nông nghiệp. Theo khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới năm 2017, hơn 5,7 triệu doanh nghiệp phi nông nghiệp đang hoạt động tại Việt Nam, sử dụng khoảng 23 triệu lao động (hình M.10).

Tương tự như thực tế tại các nước thu nhập thấp, gần 98% các doanh nghiệp này là công ty gia đình và công ty nhỏ hoạt động trong khu vực phi chính thức.[24] Một doanh nghiệp trung bình có ba lao động (nếu bao gồm các công ty gia đình) và phần lớn hoạt động trong các lĩnh vực truyền thống (như xây dựng, sửa chữa, chế biến thực phẩm,…). Các doanh nghiệp chủ yếu hướng nội, tức là phục vụ thị trường trong nước. Chỉ có khoảng 17% các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước trực tiếp tham gia vào các hoạt động xuất khẩu. Nhìn chung, các công ty ngoài quốc doanh trong nước đóng góp khoảng 1/4 giá trị gia tăng của Việt Nam với mức lợi nhuận và tỷ lệ sinh lời của tài sản cực thấp.

HÌNH M.10. **Tình hình doanh nghiệp tại Việt Nam, năm 2017**



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Do đó, không có gì đáng ngạc nhiên khi thấy doanh nghiệp trung bình ở Việt Nam vẫn còn cách rất xa đường biên năng suất mà hầu hết các nền kinh tế tiên tiến hoặc ngay cả ở các quốc gia có thu nhập bình quân đầu người tương đương đã đạt được (hình M.11). Hầu hết các doanh nghiệp Việt Nam không sử dụng công nghệ mới hoặc không đầu tư đủ vào vốn vật chất. Tỷ lệ các doanh nghiệp Việt Nam thương mại hóa sản phẩm sáng tạo chỉ bằng một nửa so với con số báo cáo tại Trung Quốc hiện nay. Tích luỹ tài sản gộp của Việt Nam, ở mức khoảng 26%, vẫn cao hơn mức trung bình của các nước thu nhập trung bình thấp, nhưng đã giảm xuống dưới mức trung bình dài hạn của Việt Nam. Tỷ lệ này cũng thấp hơn nhiều khi so với tỷ lệ đầu tư của nền kinh tế tăng trưởng nhanh có tham vọng đầu tư khoảng 31% GDP khi họ ở mức thu nhập như Việt Nam hiện nay. Hơn nữa, chất lượng đầu tư ở Việt Nam vẫn còn thấp, một phần phản ánh lợi nhuận giảm dần, nhưng cũng chỉ ra hiệu quả phân bổ vốn thấp. Điều này được chứng minh bằng hệ số sử dụng vốn (ICOR) còn cao ở Việt Nam, ngay cả khi đã có kết quả tích cực hơn theo báo cáo trong những năm gần đây.

Trái ngược với hầu hết các nước đang phát triển, Việt Nam có hai điểm đặc biệt. Thứ nhất là sự hiện diện quan trọng của các doanh nghiệp FDI và sự chi phối của các doanh nghiệp lớn trong nước, đáng chú ý nhất là (nhưng không chỉ giới hạn ở) các DNNN, trong một số lĩnh vực chiến lược. Theo Tổng cục Thống kê, có khoảng 15.000 doanh nghiệp thuộc sở hữu nước ngoài trong năm 2017.

24 Theo Tổng cục Thống kê, số lượng doanh nghiệp hộ gia đình đã đăng ký tại cơ quan thuế chỉ là 1,6 triệu trong năm 2017 (chỉ chiếm 30%).

Mặc dù chỉ chiếm 2% tổng số doanh nghiệp trong cả nước, các công ty này tuyển dụng hơn 4 triệu người, tương đương với 20% lao động trong các doanh nghiệp phi nông nghiệp.

HÌNH M.11. **Nhìn chung, doanh nghiệp của Việt Nam có năng suất thấp hơn khu vực và quốc tế**

Lưu ý: PPP = sức mua tương đương; TFP = Năng suất yếu tố tổng hợp.

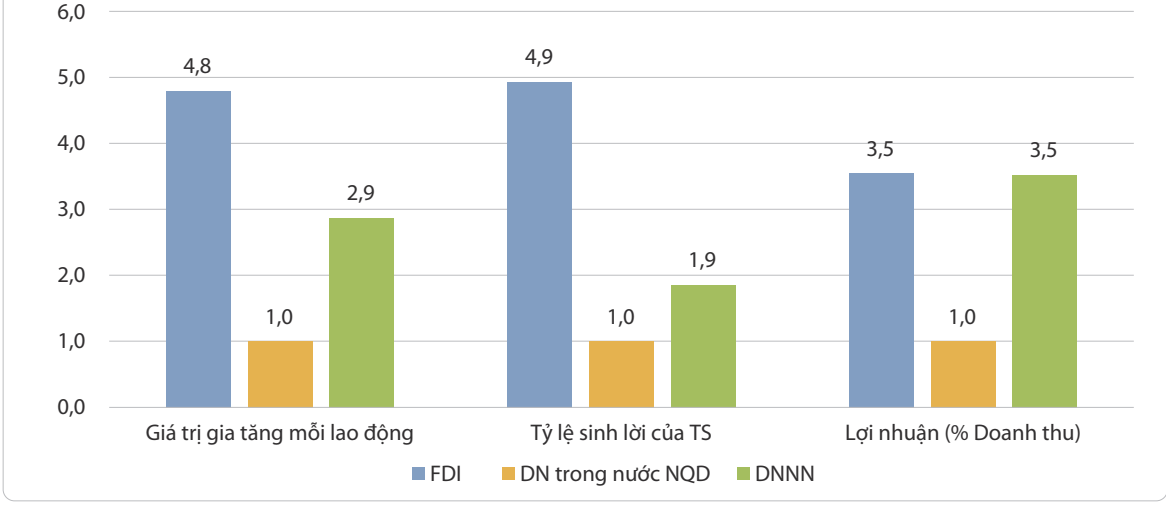
Điều đặc biệt thứ hai là các doanh nghiệp lớn trong nước đang chi phối nhiều lĩnh vực chiến lược. Với định hướng xây dựng chủ nghĩa xã hội, Việt Nam có hơn 2.600 DNNN trong năm 2017, bao gồm vận tải (64% tổng số các hoạt động), nước sạch (83%), năng lượng (81%), ngân hàng (50%), nông nghiệp (46%), và khai thác mỏ (46%).[25] Trong những năm gần đây, một hiện tượng mới đã xuất hiện

25 Một số DNNN hoạt động trong các lĩnh vực có thể được thương mại hóa và khả thi với khu vực tư nhân. Ví dụ, Viettel, 100% sở hữu của Bộ Quốc phòng, là nhà khai thác mạng di động lớn nhất Việt Nam. Vinalines, 100% sở hữu của Bộ Giao thông (hiện đang được phát hành công khai lần đầu), vận hành 14 cảng, vận chuyển 25% tổng lượng hàng hoá của thị trường vận tải và cung cấp dịch vụ hậu cần thông qua 9 công ty liên kết và chi nhánh. Tương tự, Vietnam Airlines, công ty trách nhiệm hữu hạn trong đó nhà nước nắm giữ cổ phần đa số, sở hữu 100% Công ty Dịch vụ Hàng không Việt Nam và 70% hãng hàng không giá rẻ Jetstar Pacific Airlines và 49% hãng hàng không quốc gia Campuchia - Cambodia Angkor Air. Tập đoàn Hóa chất Việt Nam (Vinachem), gồm 15 công ty, sản xuất và kinh doanh các hóa chất cơ bản, nguyên liệu thô để sản xuất phân bón và hóa chất, phân lân và thuốc trừ sâu. Tập đoàn Công nghiệp Xi măng Việt Nam sản xuất và bán xi măng thông qua mạng lưới đại lý tại Việt Nam. Công ty cổ phần dược phẩm Việt Nam, công ty mẹ có 3 đơn vị liên kết, 4 công ty con và 9 công ty liên doanh, chuyên sản xuất và bán dược phẩm.

với sự mở rộng nhanh chóng của các tập đoàn trong nước ngoài quốc doanh. Mặc dù không có nhiều thông tin về các doanh nghiệp này, một số được niêm yết trên sàn chứng khoán trong nước, bao gồm Vinamilk (kinh doanh sản phẩm sữa, có doanh thu hàng năm là 1,5 tỷ USD), Vingroup (kinh doanh bất động sản, xe hơi và bệnh viện, với doanh thu hàng năm hơn 3 tỷ USD) và Masan (kinh doanh sản phẩm thực phẩm và đồ uống, có doanh thu hàng năm khoảng 4,2 tỷ USD vào năm 2016).

Cả doanh nghiệp FDI và các doanh nghiệp lớn trong nước dường như hoạt động hiệu quả hơn các doanh nghiệp nhỏ ở Việt Nam. Các doanh nghiệp nước ngoài có năng suất lao động của họ cao hơn gần năm lần so với các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước (hình M.12). Họ cũng có lợi nhuận trên tài sản và tỷ lệ lợi nhuận (trước thuế) so với doanh thu cao hơn lần lượt là 4,9 và 3,5 lần so với các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước.

HÌNH M.12. **Chênh lệch năng suất giữa các doanh nghiệp, theo hình thức sở hữu, năm 2017 (so với giá trị của doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước = 1)**



Nguồn: Tổng cục thống kê và OECD (2019).

Mặc dù theo báo cáo, các DNNN có năng suất lao động trung bình cao hơn so với mức trung vị của các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân, lực lượng lao động của các doanh nghiệp này cho năng suất chỉ bằng một nửa so với các doanh nghiệp nước ngoài. Lợi nhuận của loại hình doanh nghiệp này trên tài sản cũng thấp. Cũng có thể lập luận rằng năng suất lao động tương đối cao của các DNNN bị sai lệch bởi thực tế là họ hoạt động chủ yếu trong các lĩnh vực thâm dụng vốn. Khi kiểm soát cường độ vốn, năng suất lao động trung bình của họ thấp hơn khoảng 40% so với khu vực tư nhân trong nước.

Trong số các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước, dường như quy mô có mối quan hệ tỷ lệ thuận với năng suất. Ví dụ, năng suất lao động của 100 công ty lớn nhất được niêm yết trên Sở giao dịch chứng khoán TP. Hồ Chí Minh cao hơn khoảng 10 lần so với mức trung bình và gần gấp đôi so với năng suất trong báo cáo của các doanh nghiệp FDI.[26] Hầu hết các doanh nghiệp trong nước chỉ đơn giản là quy mô chưa đủ để tiếp cận công nghệ và đầu tư vào vốn cố định, do đó năng suất vẫn thấp.

26 Binh 2018.

Chênh lệch hiệu quả hoạt động lớn giữa các doanh nghiệp cho thấy có cơ hội lớn để tăng năng suất thông qua việc phân bổ lại nguồn lực. Trong một thị trường hoạt động tốt, các nguồn lực kinh tế sẽ được phân bổ lại để sử dụng hiệu quả nhất. Quá trình này có xu hướng làm giảm chênh lệch về năng suất yếu tố tổng hợp cũng như lợi nhuận trên vốn và lao động. Việc giải quyết những nguyên nhân nhất định khiến phân bổ vốn kém hiệu quả không hề dễ dàng ở Việt Nam. Nghiên cứu gần đây của David và Venkateswaran (2019) so sánh Trung Quốc và Hoa Kỳ cho thấy rằng việc phân bổ kém hiệu quả xuất phát từ sự khác biệt về công nghệ và thiếu thông tin hơn là các hạn chế về thể chế hoặc chính sách, khiến các doanh nghiệp hoạt động hiệu quả không thấy được khuyến khích gia tăng đầu tư. Những cơ hội này sẽ được tìm hiểu thêm cho Việt Nam trong phần cuối của báo cáo.

Tại sao các doanh nghiệp năng động không tăng được năng suất?

Nhìn chung năng suất lao động của Việt Nam còn thấp và sự chênh lệch về năng suất giữa các doanh nghiệp phản ánh cả các yếu tố bên trong và bên ngoài. Ví dụ, năng suất của các doanh nghiệp FDI cao hơn có thể do áp dụng công nghệ mới và năng lực quản lý tốt hơn. Hầu hết các DNNN thường có nghĩa vụ cung cấp dịch vụ công, do đó không thể tối đa hóa lợi nhuận. Ngoài ra, trách nhiệm chồng chéo và năng lực quản trị doanh nghiệp yếu có thể làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực trong khu vực nhà nước. Các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước lại thường có quy mô nhỏ, khó có thể tận dụng lợi ích kinh tế của quy mô. Đồng thời, nhiều doanh nghiệp ngoài quốc doanh bị thiếu vốn và ít khi đầu tư vào các công nghệ mới.

Các doanh nghiệp cũng nhạy cảm với chất lượng của môi trường kinh doanh. Mặc dù Việt Nam đã cải thiện thứ hạng trong báo cáo Môi trường Kinh doanh của Ngân hàng Thế giới (từ xếp thứ 90 năm 2010 lên 70 năm 2020), nhưng vẫn bị tụt lại trong một số chỉ số phụ như thuế, thủ tục qua biên giới và công bố thông tin. Khảo sát doanh nghiệp năm 2016 cho thấy vẫn còn nhiều trở ngại lớn, bao gồm tiếp cận tín dụng, tham nhũng, khả năng kết nối và thuế. Ngoài việc hiệu quả hoạt động không đồng đều giữa các loại hình doanh nghiệp cho thấy không phải tất cả các doanh nghiệp đều bình đẳng trong môi trường kinh doanh, vì các doanh nghiệp nhỏ trong nước phải đối mặt với những thách thức lớn hơn so với các doanh nghiệp FDI lớn và DNNN, những đơn vị có nguồn nhân lực và tài chính để vượt qua những rào cản này.

Vì tầm quan trọng của vấn đề này nên báo cáo chuyên đề về vốn tư nhân đã tập trung vào một số rào cản được xem là quan trọng ở Việt Nam. Báo cáo cho rằng doanh nghiệp gặp khó khăn vì sân chơi không bình đẳng, tình trạng tham nhũng, khó tiếp cận tín dụng và hỗ trợ đổi mới sáng tạo còn hạn chế. Việc lựa chọn các rào cản để phân tích dựa trên kết quả của các chỉ số nêu trên và các nghiên cứu gần đây. Báo cáo không phân tích phát triển kỹ năng và cơ sở hạ tầng vì đây là chủ đề của các báo cáo chuyên đề khác.

Nhiều doanh nghiệp phản ánh không được hoạt động trên một sân chơi không bình đẳng. Ví dụ, theo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, chỉ có 30% doanh nghiệp coi các quyết định và nghị định pháp lý là minh bạch. Hơn 3/4 các doanh nghiệp được khảo sát đồng ý với ý kiến cho rằng "Hợp đồng, đất đai và các nguồn lực kinh tế khác chủ yếu nằm trong tay các doanh nghiệp có quan hệ

thân thiết với chính quyền địa phương".[27] Hàm hồi quy liên tỉnh trong giai đoạn 2013-2016 cho thấy hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp có mối liên hệ chặt chẽ với đảm bảo quyền sử dụng đất, tính minh bạch của các văn bản pháp lý và nhận thức về sự đối xử thiên vị của chính quyền tỉnh hoặc tòa án tỉnh. Nói cách khác, chất lượng của môi trường kinh doanh, bao gồm các quy trình thủ tục chính thức và cách thức thực hiện, dường như là yếu tố quyết định chính đến hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Các doanh nghiệp cũng quan ngại về tham nhũng trong hành chính công. Theo Khảo sát doanh nghiệp năm 2016, 9 trong số 10 doanh nghiệp dự kiến sẽ tặng quà cho các cán bộ nhà nước để công việc của họ được giải quyết, trong khi chỉ có 52% doanh nghiệp dự kiến làm tương tự ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương. Dữ liệu gần đây hơn cho thấy tỷ lệ tham nhũng đã giảm trong những năm qua, nhưng mức độ vẫn đặc biệt lớn. Theo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, 59% doanh nghiệp tiếp tục hối lộ trong năm 2017.

Tiếp cận vốn vẫn là khó khăn lớn nhất, đặc biệt đối với các doanh nghiệp tư nhân nhỏ tại Việt Nam. Theo Khảo sát Doanh nghiệp năm 2016, chỉ 29% các doanh nghiệp nhỏ nhất (có từ 1 đến 20 lao động) đang được cấp tín dụng so với 57% doanh nghiệp lớn (có trên 100 lao động). Điều nghịch lý là những khó khăn về vốn xuất hiện trong một môi trường tăng trưởng tín dụng cao và thanh khoản dồi dào, nhưng thị trường tín dụng bị phân mảng mạnh giống như ở nhiều nước đang phát triển khác. Một mặt, các doanh nghiệp lớn (bao gồm cả DNNN) và những doanh nghiệp có tài sản thế chấp (như công ty kinh doanh bất động sản) được tiếp cận vốn từ thị trường tương đối dễ dàng. Mặt khác, các doanh nghiệp không có lịch sử tín dụng hoặc không có tài sản thế chấp gần như không thể tiếp cận tín dụng. Khoảng 90% ngân hàng yêu cầu tài sản thế chấp với giá trị ước tính cao hơn 2,5 lần so với giá trị khoản vay. Do đó, tăng trưởng tín dụng cho khu vực doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN) chỉ khoảng 3% mỗi năm, thấp hơn 4-5 lần so với mức tăng trưởng tín dụng trung bình của cả nền kinh tế. Chính vì vậy, đầu tư của các DNVVN rất thấp và phần lớn bằng vốn tự có.

Cuối cùng, có bằng chứng cho thấy năng lực đổi mới, sáng tạo của Việt Nam vẫn còn hạn chế. Đầu tư vào nghiên cứu và phát triển (NC & PT) của Việt Nam vẫn còn thấp, chỉ khoảng 0,4% GDP, so với Úc (2,2%), Singapore (2,2%), Trung Quốc (2,1%) và Malaysia (1,3%). Quan trọng hơn nữa là đầu tư này vẫn phụ thuộc nhiều vào khu vực công (56%), so với Trung Quốc (22%) và Singapore (37%) là những nước chủ yếu dựa vào khu vực tư nhân. Tương tự, mặc dù số lượng đơn xin cấp bằng sáng chế đã tăng (từ 196 đến 560 trong một thập kỷ),[28] nhưng Việt Nam vẫn là nước có số bằng sáng chế được cấp thấp nhất so với số lượng đơn xin cấp bằng. Cho dù tình hình tăng năng suất trong doanh nghiệp, đặc biệt là trong các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân, đã đạt được kết quả tích cực, số lượng các sáng kiến đổi mới, sáng tạo tự báo cáo dường như cũng thấp hơn so với trình độ phát triển chung, đặc biệt là về đổi mới sản phẩm.[29]

27 Thống kê chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh chỉ có ở cấp tỉnh. Báo cáo này nêu số liệu trung bình của các tỉnh.

28 Ngoài các bằng sáng chế, các loại hợp đồng đặc biệt cho phép thực thi các bí mật công nghiệp thông qua các hợp đồng không tiết lộ và các hợp đồng không đầy đủ có thể hạn chế đổi mới, sáng tạo. Do bản chất của các hợp đồng này (nghĩa là hợp đồng bị che giấu), không có dữ liệu công khai để nắm bắt thông tin.

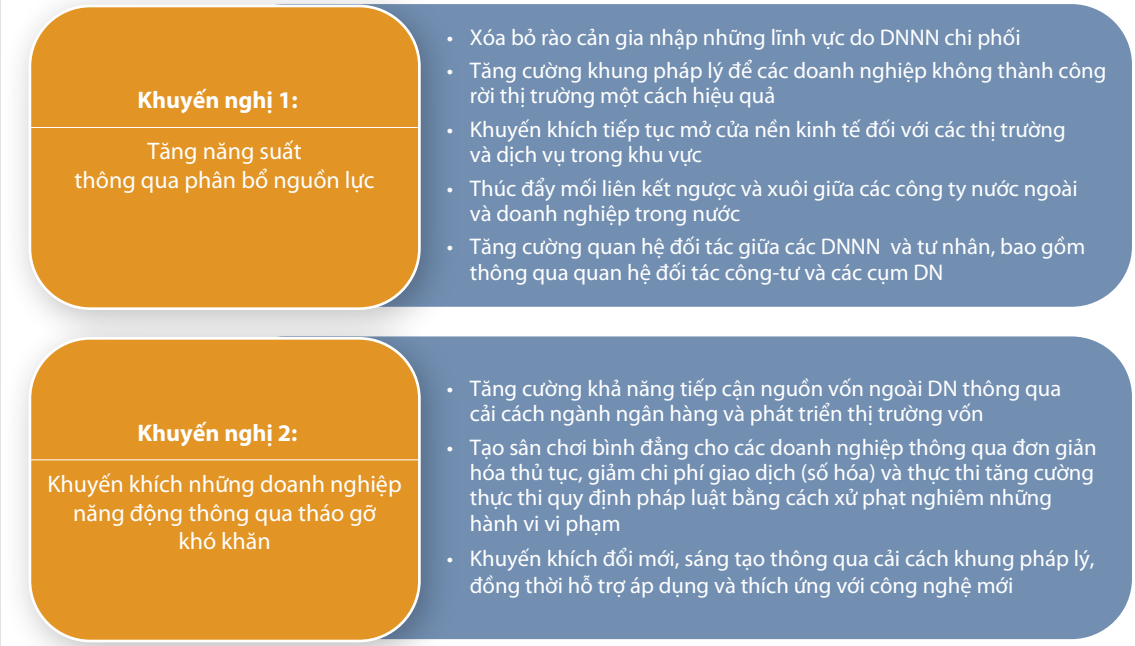
29 Các biện pháp đổi mới, sáng tạo được sử dụng trong báo cáo khoa học, công nghệ và đổi mới này lấy nguồn dữ liệu từ Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới và Dự án Đẩy mạnh đổi mới sáng tạo thông qua nghiên cứu, khoa học và Công nghệ của Cục Thông tin Khoa học và Công nghệ quốc gia (FIRST-NASATI), đều là tự báo cáo, và dữ liệu tự báo cáo có thể bị sai lệch khi đo lường. Ví dụ, các công ty khác nhau có thể có những cách hiểu khác nhau về khái niệm "đổi mới". Trên thực tế, doanh nghiệp ở các nước đang phát triển có xu hướng đánh giá quá cao tỷ lệ đổi mới (xem Cirera và Muzi 2016). Do vậy, cần thận trọng khi giải thích dữ liệu.

Khuyến nghị: Giải pháp thúc đẩy sự năng động của doanh nghiệp

Nhìn chung, doanh nghiệp Việt Nam đang tụt hậu so với các đối thủ cạnh tranh không chỉ ở các nước tiên tiến hơn, mà cả các nền kinh tế có mức thu nhập bình quân đầu người tương đương. Ngo, hiệu quả của các doanh nghiệp có sự chênh lệch lớn, trong đó khu vực FDI và một số tổng công ty, tập đoàn kinh tế lớn trong nước có năng suất cao hơn. Mặc dù có nhiều nguyên nhân dẫn đến hiệu quả hoạt động thấp trong các doanh nghiệp tại Việt Nam, nhiều công ty đang gặp khó khăn do thực thi các quy định pháp luật không nghiêm và thiếu công bằng, tham nhũng, khó tiếp cận vốn và môi trường đổi mới, sáng tạo không thuận lợi.

Trên cơ sở phân tích như trên, báo cáo đưa ra hai khuyến nghị chính. Thứ nhất, cần khuyến khích phân bổ nguồn lực phù hợp hơn giữa các doanh nghiệp có hiệu quả thấp và hiệu quả cao, và thứ hai là tháo gỡ những rào cản quan trọng nêu trên. Những chi tiết của những khuyến nghị này được tóm tắt trong hình M.13.

HÌNH M.13. **Tóm tắt những khuyến nghị chính**



Giải pháp 1: Phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn để nâng cao hiệu

Như đã trình bày ở trên, Việt Nam có thể tăng tốc độ hướng tới các nền kinh tế tiên tiến hơn bằng cách dựa vào tăng trưởng bắt kịp. Việt Nam vẫn còn khoảng cách xa đến đường biên năng suất toàn cầu, và ở trong nước, mức độ chênh lệch về năng suất vốn đã lớn, nay lại ngày càng gia tăng, giữa những doanh nghiệp hàng đầu và các công ty không thành công, giữa các ngành và trong mỗi ngành. Điều này cho thấy Việt Nam có thể tăng mạnh năng suất của mình nhờ tập trung vào chuyển giao công nghệ và áp dụng kiến thức hiện có, và phân bổ lại nguồn lực cho các công ty năng suất cao hơn.

Một loạt các biện pháp đầu tiên nên tập trung vào việc loại bỏ các rào cản gây khó khăn cho việc tái phân bổ các nguồn lực hiện có cho những doanh nghiệp hoạt động hiệu quả nhất. Một lĩnh vực ưu tiên sẽ là tăng cường cạnh tranh trên thị trường trong nước bằng cách loại bỏ các rào cản gia nhập vào những lĩnh vực nhất định, đặc biệt là những ngành mà DNNN chi phối. Mặc dù sở hữu nhà nước không nhất thiết làm giảm năng suất, nhưng thường hạn chế cạnh tranh. Trừ khi có các chính sách thể chế rõ ràng, sở hữu nhà nước có thể liên quan đến những thiên vị DNNN và gây thiệt hại cho các đối thủ cạnh tranh trong khu vực tư nhân, đặc biệt nếu nhà nước vừa là người tham gia thị trường trực tiếp vừa là cơ quan quản lý.[30] Điều này có thể không chỉ ngăn cản sự gia nhập và tăng trưởng hiệu quả của khu vực tư nhân, mà còn kìm hãm các động cơ của chính DNNN trong việc tối đa hóa hiệu quả. Ở trong nước, cạnh tranh mạnh mẽ có ý nghĩa rất quan trọng đến năng suất và hiệu quả kinh doanh của các doanh nghiệp. Điều này sẽ đòi hỏi những thay đổi chính sách và thể chế toàn diện để tạo điều kiện tái cơ cấu doanh nghiệp và khuyến khích những doanh nghiệp kém hiệu quả rời thị trường, đồng thời thúc đẩy các doanh nghiệp mới, hoạt động hiệu quả, gia nhập, và gỡ bỏ những rào cản lớn nhất về pháp lý, thể chế và tài chính để cho phép các công ty thành công đầu tư và mở rộng kinh doanh.

HỘP M.1. **Đảm bảo doanh nghiệp rời thị trường một cách hiệu lực và hiệu quả**

Khi tạo điều kiện cho các công ty hoạt động không hiệu quả đóng cửa và thanh lý doanh nghiệp, khung pháp lý về phá sản sẽ thúc đẩy phân bổ lại nguồn lực hiệu quả hơn trong toàn bộ nền kinh tế. Mặc dù đã đạt được nhiều kết quả tích cực, đặc biệt là xây dựng một khung pháp lý đầy đủ hơn và số lượng các trường hợp phá sản đã tăng lên, vẫn còn tồn tại một số hạn chế. Việt Nam đứng thứ 133 trong số 190 nền kinh tế theo bộ Chỉ số Môi trường kinh doanh về Giải quyết phá sản của Ngân hàng Thế giới. Mất 15,7% giá trị tài sản của doanh nghiệp mất khả năng thanh toán để giải quyết một trường hợp phá sản ở Trung Quốc, gần gấp 5 lần so với ở Hàn Quốc. Phải mất 5 năm để xử lý một trường hợp phá sản, dài hơn gần 10 lần so với nước hoạt động tốt nhất trên toàn cầu (Ireland).

Ước tính tỷ lệ thu hồi vốn của Việt Nam là 21,3%, chưa bằng 1/3 tỷ lệ thu hồi vốn ở Nhật Bản (hoạt động tốt nhất toàn cầu). Đây là một trong những lĩnh vực mà Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu nhờ cải cách, nhưng vẫn còn nhiều hạn chế cần giải quyết. Để hoàn thiện khung pháp lý về phá sản, Chính phủ có thể nới lỏng các quy định về mở thủ tục phá sản để khuyến khích mở thủ tục phá sản sớm; tăng quyền của các chủ nợ, bao gồm cả việc bổ nhiệm các quản tài viên và khi thoái vốn tài sản; ban hành các tiêu chuẩn chuyên môn quốc gia cao hơn đối với các quản tài viên; và nâng cao vai trò của tòa án thương mại.

Trên thị trường quốc tế, duy trì và tăng cường hội nhập trong các thị trường và chuỗi cung ứng toàn cầu sẽ đảm bảo cho các doanh nghiệp tại Việt Nam tiếp tục hướng tới đường biên năng suất toàn cầu thông qua cạnh tranh và dòng kiến thức mạnh mẽ hơn trong đầu tư và thương mại. Cho đến nay, Việt Nam đã hội nhập thành công vào thị trường toàn cầu và khu vực để thúc đẩy tăng trưởng và phát triển thông qua trao đổi sản phẩm, dịch vụ và ý tưởng. Nhờ đó, lĩnh vực

30 Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh có thể thấy mình ở thế bất lợi ngay cả trước khi tham gia cạnh tranh trên thị trường sản phẩm, ví dụ như khi đấu thầu hợp đồng, vì DNNN được cung cấp vốn chủ sở hữu mà không phải trả lãi theo lãi suất thị trường, giúp họ đánh bại đối thủ. Do đó, tính trung lập cạnh tranh đòi hỏi vốn của DNNN hoạt động trong môi trường thương mại và cạnh tranh phải có tỷ suất sinh lời nhuận như các doanh nghiệp tương tự. Theo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, 41% các doanh nghiệp cho rằng các tỉnh ưu tiên DNNN, gây khó khăn cho việc kinh doanh của họ. Các tỉnh có nhiều DNNN sẽ cấp tín dụng cho doanh nghiệp tư nhân ít hơn và mất nhiều thời gian để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hơn so với các tỉnh khác. Khi DNNN dễ dàng tiếp cận tín dụng, đất đai và hạn ngạch xuất khẩu trong lĩnh vực dệt may, khả năng sinh lời và tồn tại của doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân giảm xuống.

xuất khẩu, chủ yếu do các doanh nghiệp nước ngoài chi phối, cho đến nay vẫn có năng suất cao nhất vì được hưởng lợi từ chuyển giao công nghệ và năng lực. Các doanh nghiệp này cũng liên tục phải đối mặt với cạnh tranh trên thị trường quốc tế.

Trong tương lai, các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam nên kiềm chế các ý muốn leo thang xung đột thương mại hay áp dụng các biện pháp bảo hộ thương mại, vì có thể đơn giản hoá nhiều biện pháp và hàng rào phi thuế quan trong ba lĩnh vực sau:

- ***Duy trì cam kết thiết lập một hệ thống đầu tư và thương mại mở trên cơ sở pháp trị.*** Khi làm việc với các đối tác quốc tế, Việt Nam cần hỗ trợ việc tiếp tục thực thi các cam kết của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) thông qua hệ thống giải quyết tranh chấp của WTO. Các bước quyết định để đảm bảo mở cửa thương mại và đầu tư vào hàng hóa và đặc biệt là dịch vụ, cùng với Thỏa thuận toàn diện và tiến bộ về quan hệ đối tác xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) và các cam kết của Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Liên minh châu Âu (EVFTA), không chỉ giúp giảm thiểu rủi ro tranh chấp thương mại, mà còn góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của Việt Nam. Bên cạnh việc cắt giảm thuế và các biện pháp tăng cường khả năng tiếp cận thị trường và tính kết nối của cơ sở hạ tầng, Việt Nam có thể tập trung hơn vào các vấn đề đằng sau biên giới (như đơn vị cung cấp điện độc lập, thương mại dịch vụ, đấu thầu công và các biện pháp phi thuế quan). Tiếp tục xóa bỏ rào cản đối với đầu tư qua biên giới sẽ thúc đẩy tăng năng suất thông qua cạnh tranh và tiếp cận công nghệ nước ngoài nhiều hơn, đặc biệt là trong dịch vụ tài chính, dịch vụ chuyên nghiệp, và viễn thông, vốn vẫn phải chịu những quy định khắt khe hơn.
- ***Thúc đẩy hội nhập khu vực.*** Do tầm quan trọng kinh tế ngày càng tăng của châu Á, thúc đẩy hội nhập khu vực sâu rộng hơn mang lại có những lợi ích to lớn lâu dài. Ngoài ra, trong trường hợp mối quan hệ thương mại và đầu tư với các nước phương Tây có thể tiếp tục căng thẳng, hội nhập ở khu vực châu Á sẽ có giá trị chiến lược lớn đối với Việt Nam để ngăn chặn sự cô lập khỏi các thị trường quan trọng trên thế giới. Sự tham gia của Việt Nam vào CPTPP và Đối tác kinh tế toàn diện khu vực mang đến những cơ hội tuyệt vời để thúc đẩy chương trình này theo hướng gỡ bỏ dần hàng rào thuế quan và phi thuế quan đối với thương mại trong khu vực. Đầu tư chiến lược vào kết nối qua biên giới trong khu vực cũng có thể góp phần giảm chi phí hậu cần và thương mại.
- ***Tăng cường xúc tiến thương mại để tiếp tục giảm chi phí thương mại.*** Trong hai thập kỷ rưỡi qua, nhờ các hiệp định thương mại tự do đa phương và song phương mà Việt Nam đã ký kết và thực hiện, thuế nhập khẩu đối với thương mại quốc tế đã giảm. Điều này đã góp phần giảm đáng kể chi phí thương mại, và đã đẩy mạnh thương mại quốc tế, đưa Việt Nam trở thành một trong những nền kinh tế mở nhất trên thế giới. Tuy nhiên, do mức thuế đã xuống rất thấp làm cơ hội tiếp tục giảm thuế bị thu hẹp, do đó để tiếp tục giảm chi phí thương mại trong tương lai chỉ có thể giảm chi phí của các biện pháp phi thuế quan và chi phí hậu cần. Ngược lại, và mặc dù đã đạt được một số kết quả ban đầu, chi phí thương mại phi thuế quan của Việt Nam đối với cả nhập khẩu và xuất khẩu vẫn tương đối cao và trên mức trung bình của ASEAN-4.[31] Những chi phí này phụ thuộc vào việc tuân thủ các quy định, thủ tục thông quan tại biên giới, bốc dỡ

31 Các nước ASEAN-4 bao gồm Indonesia, Malaysia, Philippines và Thái Lan.

hàng tại cảng, vận chuyển và hậu cần. Vẫn còn nhiều cơ hội để tiếp tục giảm chi phí thương mại bằng cách đơn giản hoá các biện pháp và thủ tục liên quan đến giao dịch thương mại qua biên giới; tăng cường áp dụng quản lý dựa trên rủi ro, đặc biệt là trong các cơ quan kiểm tra chuyên ngành liên quan đến quản lý biên giới; và áp dụng các hệ thống dịch vụ điện tử, đặc biệt là Cơ chế một cửa quốc gia.

Ngoài việc gỡ bỏ các rào cản, nhóm giải pháp thứ hai sẽ là khuyến khích mối liên kết giữa các doanh nghiệp có hiệu quả hoạt động cao và thấp. Mọi người đều biết các doanh nghiệp tại Việt Nam đang hoạt động riêng rẽ. Ví dụ, các công ty nước ngoài chủ yếu hướng tới thị trường toàn cầu, ít có sự tương tác với các công ty trong nước.[32] Tương tự, các doanh nghiệp trong nước hiếm khi xuất khẩu. Lý thuyết kinh tế và bằng chứng thực nghiệm đã chứng minh việc phát triển mối liên kết giữa các doanh nghiệp nước ngoài và trong nước có thể có hiệu quả trong việc thúc đẩy chuyển giao các công nghệ và kỹ năng mới.[33] Các quốc gia như Costa Rica, Hàn Quốc và Malaysia đã phát triển các mối liên kết ngược thành công với những chương trình mà các công ty đa quốc gia đang hợp tác chặt chẽ với các nhà cung cấp trong nước. Ngoài ra, cần khuyến khích các mối liên kết xuôi bằng cách cho phép phân phối hàng hóa do các công ty nước ngoài sản xuất vào thị trường nội địa, như kinh nghiệm của Mauritius (các cửa hàng miễn thuế ở đây đang góp phần quảng bá du lịch khi du khách bị thu hút bởi các thiết bị điện tử giá rẻ và hàng may mặc có thương hiệu). Hiện nay, điều trớ trêu là người tiêu dùng Việt Nam phải đến Singapore hoặc Hoa Kỳ để mua điện thoại thông minh hoặc các sản phẩm điện tử khác được sản xuất tại Việt Nam.

Có thể phát triển các mối liên kết ngược và xuôi không chỉ giữa các doanh nghiệp nước ngoài và trong nước mà giữa chính các doanh nghiệp trong nước. Gần như không có mối quan hệ giữa các doanh nghiệp lớn và nhỏ trong nước, ngoại trừ trong một vài lĩnh vực như công nghiệp thực phẩm. Quan hệ đối tác công-tư là một công cụ được sử dụng trên toàn thế giới để nâng cấp công nghệ và xây dựng năng lực trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Một công cụ hiệu quả khác là khuyến khích sự hợp tác chéo giữa các công ty năng động thông qua việc hình thành cụm trong các hiệp hội hoặc khu công nghiệp. Cách tiếp cận này có thể giúp doanh nghiệp tận dụng được lợi thế kinh tế của quy mô và do đó sẽ đầu tư nhiều hơn vào công nghệ và thiết bị hiện đại. Các cơ sở ươm tạo doanh nghiệp cũng có thể tạo ra một môi trường được bảo vệ cho các công ty khởi nghiệp ở một địa điểm nhất định, và cung cấp quyền tiếp cận đến hỗ trợ tài chính, dịch vụ tư vấn, hỗ trợ không gian làm việc và hành chính được trợ cấp, và tiếp cận đến mạng lưới kinh doanh.

Giải pháp 2: Tháo gỡ khó khăn để tăng năng suất

Để thúc đẩy các công ty năng động, cần loại bỏ những trở ngại lớn cản trở sự phát triển của các doanh nghiệp Việt Nam. Đây là một cam kết không nhỏ, vì trong trường hợp Việt Nam, những trở ngại này rất lớn. Những trở ngại này, hoặc cách giải quyết chúng, có thể khác nhau giữa các loại

32 Theo khảo sát của Tổ chức Ngoại thương Nhật Bản (JETRO), các công ty Nhật Bản, một trong những nhà đầu tư nước ngoài lớn nhất tại Việt Nam, nhận 32,4% đầu vào từ các nhà cung cấp trong nước, trong đó chỉ có 13% là từ các công ty sở hữu trong nước. Sự phụ thuộc của họ vào các nhà cung cấp địa phương thấp hơn nhiều so với một số nước láng giềng (67,8% ở Trung Quốc, 57,1% ở Thái Lan và 40,5% ở Indonesia).

33 Markusen và Venables 1997; Javorcik 2004, 2018.

hình kinh doanh khác nhau. Ví dụ, các kỹ năng cần thiết cho các doanh nghiệp và đơn vị xuất khẩu phi nông nghiệp không giống nhau. Việc tiếp thu các kỹ năng cần thiết cũng khác nhau tùy thuộc vào vị trí, hoạt động và trình độ học vấn ban đầu của chủ doanh nghiệp và người lao động. Nguyên tắc này cũng áp dụng cho các yếu tố khác như tiếp cận cơ sở hạ tầng, đất đai và thiết bị. Khuyến nghị chính sách cần cụ thể đến một mức độ nhất định để đảm bảo có hiệu quả.

Mặc dù không thể giải quyết tất cả các khó khăn mà doanh nghiệp Việt Nam phải đối mặt, nhưng các giải pháp này cũng đưa ra các định hướng ưu tiên cần thiết. Các giải pháp nhằm mục đích cải thiện khả năng tiếp cận nguồn tài chính từ bên ngoài cho doanh nghiệp, đảm bảo một sân chơi bình đẳng hơn cho tất cả các công ty và tạo điều kiện đổi mới, sáng tạo và áp dụng khoa học và công nghệ.

Nâng cao hiệu quả của các trung gian tài chính

Một hệ thống tài chính ổn định và hiệu quả có ý nghĩa rất quan trọng để phân bổ hiệu quả nguồn tiền tiết kiệm quốc gia dồi dào, lên đến 31% GDP trong năm 2018, cho đầu tư. Trọng tâm trong những năm tới là thúc đẩy cải cách ngành ngân hàng.

Trong ngắn hạn và trung hạn, ngành ngân hàng sẽ vẫn là kênh chủ đạo để huy động tiết kiệm và đưa vốn vào hoạt động đầu tư và các mục đích sử dụng khác. Ngành ngân hàng đã khá thành công trong việc huy động tiết kiệm, nhưng chưa phân bổ tín dụng một cách hiệu quả cho những mục đích sử dụng vốn tạo ra lợi nhuận kinh tế và tài chính cao nhất. Trước đây, phần lớn vốn vay, đặc biệt là của các ngân hàng quốc doanh, đã được cấp cho DNNN. Điều này làm giảm tín dụng cho những phân khúc có năng suất cao hơn của khu vực tư nhân trong nước, vốn thường xuyên phải đối mặt với những thách thức liên quan đến khả năng tiếp cận và chi phí tài chính. Chính phủ nên tập trung vào (a) thúc đẩy cạnh tranh bằng cách gỡ bỏ dần các rào cản gia nhập và đảm bảo đối xử bình đẳng với các đơn vị kinh doanh không thuộc sở hữu nhà nước, và (b) giảm sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào hệ thống ngân hàng bằng cách không giao hạn mức tăng trưởng tín dụng cụ thể cho mỗi ngân hàng thương mại, mà thay vào đó là mục tiêu tăng trưởng tín dụng mang tính định hướng cho toàn bộ hệ thống ngân hàng. Cần xem xét để loại bỏ giới hạn lãi suất đối với tiền gửi ngắn hạn. Ngân hàng Nhà nước (NHNN) áp dụng mức trần lãi suất 5,5% đối với tiền gửi ngắn hạn từ một đến sáu tháng. Lãi suất của các kỳ hạn dài hơn do ngân hàng tự quyết định nhưng được so với lãi suất 6 tháng.[34] Lãi suất có thể được thiết lập thông qua các công cụ chính sách tiền tệ và trong quá trình tăng cường cơ chế truyền tải chính sách tiền tệ đến nền kinh tế.

Việc song song tăng cường giám sát và xử lý nợ xấu của ngân hàng sẽ tạo thuận lợi cho gia nhập và cạnh tranh nhiều hơn mà không tăng rủi ro cho ngành tài chính. Sự lành mạnh của ngành ngân hàng đã được cải thiện nhờ thành tích kinh tế vĩ mô tốt và những cải cách được thực hiện gần đây để giải quyết nợ xấu và tăng cường công tác giám sát. Tuy nhiên, ngành ngân hàng vẫn còn

34 Quy định trần lãi suất huy động được áp dụng vào năm 2010 khi các ngân hàng thương mại, đặc biệt là những ngân hàng có thanh khoản kém, tăng lãi suất để thu hút tiền gửi. Điều này làm lãi suất cho vay tăng mạnh và nhanh chóng đưa đến thời kỳ hỗn loạn trong năm 2012. Bây giờ, khi tình hình kinh tế vĩ mô ổn định, trần lãi suất này có thể được gỡ bỏ vì lạm phát vẫn ở mức thấp và thanh khoản trong hệ thống ngân hàng cao.

một số khó khăn, vì mức vốn vẫn còn thấp, ít nhất là ở một số ngân hàng. Các khuyến nghị sau đây nhằm cải thiện hiệu quả của ngành tài chính trong khi vẫn đảm bảo sự ổn định của hệ thống:

- ***Xây dựng khung pháp lý về thu hồi và giải quyết nợ xấu của ngân hàng*** dựa trên thông lệ quốc tế. Chính quyền nên hình thành một cơ chế có hiệu quả trong khuôn khổ pháp lý cho phép các tổ chức tài chính yếu kém hoặc mất khả năng thanh toán được rời thị trường một cách có trật tự. Việc giải quyết các trường hợp riêng lẻ thanh khoản kém hoặc mất khả năng thanh toán cần thực hiện theo cách đảm bảo chia sẻ gánh nặng và ngăn chặn được sự lây lan.
- ***Cải thiện an toàn vốn của các tổ chức tín dụng yếu kém.*** Vốn tự có hiện nay của nhiều ngân hàng còn thấp, trong khi dư nợ tín dụng đã tăng nhanh, đặc biệt trong bốn năm qua. Với kế hoạch áp dụng tiêu chuẩn Basel II vào năm 2020, nhiều ngân hàng sẽ cần huy động thêm vốn để đáp ứng các yêu cầu tối thiểu. Chính phủ cần xây dựng một chiến lược toàn diện để tái cấp vốn cho ngành ngân hàng.
- ***Đảm bảo các ngân hàng thương mại có vốn nhà nước có khả năng quản trị doanh nghiệp tốt*** sẽ giảm rủi ro cho vay các bên liên quan, chấp nhận rủi ro quá mức và phân bổ vốn sai. Các ngân hàng nên phân chia rõ ràng và thực thi các trách nhiệm quản trị doanh nghiệp, bao gồm cả các ủy ban hội đồng thích hợp, với sự giám sát có hiệu lực của NHNN.
- ***Áp dụng nhất quán các tiêu chuẩn quốc tế về kế toán và kiểm toán đối với báo cáo tài chính.*** Phương pháp kế toán hiện hành dựa trên Chuẩn mực kế toán Việt Nam chưa phù hợp với Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế, và báo cáo tài chính phải phản ánh giá trị tài sản ròng và tình hình kinh tế của ngân hàng. Bảng cân đối kế toán, báo cáo kết quả kinh doanh và công bố thông tin hàng năm của các ngân hàng thương mại nhà nước phải được kiểm toán độc lập theo Tiêu chuẩn kiểm toán quốc tế và được ngân hàng công bố rộng rãi.
- ***Thúc đẩy vai trò của thị trường và kỷ luật thị trường trong phân bổ nguồn lực.*** Cách tiếp cận này phù hợp với mục tiêu của Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025. Các ngân hàng phải chịu trách nhiệm hoàn toàn trong việc quản lý danh mục cho vay dựa trên rủi ro thay vì tuân thủ phân bổ tín dụng cho các lĩnh vực ưu tiên. Vai trò điều tiết và giám sát vẫn phải là nhiệm vụ cốt lõi của NHNN để đảm bảo hoạt động lành mạnh trong lĩnh vực ngân hàng và bảo vệ người tiêu dùng khi NHNN có quyền tự chủ lớn hơn theo nội dung của chiến lược phát triển trung hạn.

Trong thời gian tới, việc xây dựng một ngành tài chính định hướng thị trường dự kiến sẽ tăng cường khả năng huy động vốn, đa dạng hóa rủi ro và phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế, tất cả đều quan trọng đối với quỹ đạo tăng trưởng của Việt Nam trong tương lai. Bên cạnh các giải pháp củng cố sự lành mạnh của ngành ngân hàng, phát triển thị trường vốn trong nước sẽ tăng khả năng tài trợ dài hạn cho đầu tư, đồng thời cung cấp nhiều lựa chọn đa dạng hơn cho các hộ gia đình sử dụng tiền tiết kiệm. Thị trường vốn Việt Nam vẫn còn tương đối nhỏ so với các nước thành viên ASEAN khác. Các lĩnh vực sau cần quan tâm nhiều hơn trong những năm tới:

- ***Hiện đại hóa nền tảng pháp lý cho thị trường vốn.*** Tăng cường nền tảng pháp lý và hiệu lực thực thi, bao gồm Luật Chứng khoán và các văn bản thi hành luật, sẽ là giải pháp cơ bản. Cần cải cách nhiều lĩnh vực, bao gồm công bố thông tin và minh bạch thị trường, ứng xử của những người tham gia thị trường, tổ chức thể chế và hoạt động, và cấu trúc thị trường.

Đồng thời, cần nâng cao năng lực giám sát và thực thi để đảm bảo tính toàn vẹn và hiệu quả của thị trường.

- ***Mở rộng tập hợp các nhà đầu tư.*** Một số lượng nhà đầu tư lớn và đa dạng, đặc biệt là các nhà đầu tư phi ngân hàng, không chỉ quan trọng để duy trì tăng trưởng thị trường, mà còn tăng thanh khoản và giảm biến động. Về vấn đề này, Quỹ bảo hiểm xã hội cần được cho phép và khuyến khích tăng cường chuyên môn đầu tư và đa dạng hóa danh mục đầu tư ngoài trái phiếu chính phủ. Sự phát triển của các quỹ hưu trí tư nhân cũng sẽ rất quan trọng, vì đây là công cụ tiết kiệm dài hạn cho các cá nhân, đồng thời là một công cụ huy động vốn dài hạn cho thị trường vốn. Trong khi đó, các giải pháp hướng tới việc đưa Việt Nam tham gia vào chỉ số cổ phiếu và trái phiếu của các thị trường mới nổi trên toàn cầu sẽ thúc đẩy những cải cách cần thiết vì các nhà đầu tư nước ngoài có thể cung cấp thanh khoản lớn cho thị trường vốn ở Việt Nam.
- ***Cải thiện hoạt động quản trị, phổ biến thông tin và cơ sở hạ tầng thị trường.*** Một thách thức lớn ở Việt Nam là xây dựng văn hóa phổ biến về điểm tín dụng, trong đó rủi ro được đo lường và định giá một cách khách quan thông qua những tiêu chuẩn cao về công bố thông tin. Các báo cáo phân tích chất lượng cao, ví dụ như của các tổ chức xếp hạng tín dụng, rất cần thiết để đảm bảo thị trường tài chính có thể hoạt động một cách lành mạnh, và các đợt phát hành trái phiếu có thể được xếp hạng và định giá phù hợp. Đồng thời, thông tin liên quan đến thị trường và chứng khoán có thể dễ dàng tiếp cận và đáng tin cậy có ý nghĩa quan trọng để tăng niềm tin của nhà đầu tư.

Tăng cường cải cách hành chính và pháp lý để thúc đẩy cạnh tranh và tăng năng suất

Một môi trường pháp lý chất lượng cao rất quan trọng để thúc đẩy tăng năng suất ở Việt Nam. Nhìn chung, Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả tích cực trong việc đơn giản hóa bộ máy quản lý cồng kềnh của mình, mặc dù doanh nghiệp vẫn phải tuân thủ các thủ tục rườm rà trong một số lĩnh vực nhất định như đăng ký, nộp thuế và hải quan. Tiếp tục cải thiện môi trường pháp lý trong các lĩnh vực này sẽ rất quan trọng trong vài năm tới.

Trong những năm tới, chương trình cải cách mới sẽ phải giải quyết những hạn chế nhiều khó khăn, lâu dài hơn về chất lượng thể chế, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến thực thi pháp luật và quyền sở hữu. Để Việt Nam có thể tạo ra những tác động cụ thể thông qua tiếp tục cải cách môi trường kinh doanh, có thể cần thay đổi cơ bản cách tiếp cận trong những quy định đối với khu vực tư nhân.[35] Chính phủ có thể xem xét áp dụng một số nguyên tắc dựa trên kinh nghiệm quốc tế.

Nguyên tắc đầu tiên là đơn giản hóa nhiều thủ tục hành chính hiện có bằng cách loại bỏ những yêu cầu không cần thiết và đơn giản hóa các cơ chế đặc biệt. Ví dụ, sau khi được thực hiện qua nhiều năm, các chế độ ưu đãi thuế đặc biệt thườngtrở thành quy tắc chung vì hầu hết các doanh nghiệp đang sử dụng các chính sách này để tránh gánh nặng quá mức của luật thuế chung.

35 Trong một số lĩnh vực, ví dụ như quản lý đất đai hoặc chính phủ điện tử, đã có nhiều nỗ lực cải cách, bao gồm cả những hỗ trợ của Nhóm Ngân hàng Thế giới.

Giống như Malaysia vào một thập kỷ trước, Việt Nam có thể đơn giản hóa các chính sách đặc biệt của mình vì các công ty có xu hướng coi trọng sự đơn giản và dễ dự đoán khi đưa ra quyết định đầu tư hoặc mở rộng kinh doanh.

Nguyên tắc thứ hai là giảm chi phí giao dịch liên quan đến thủ tục hành chính. Các cải cách hiện nay nhằm thúc đẩy thanh toán thuế qua mạng cũng như xây dựng các hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quan trọng, và cung cấp dịch vụ công rất đáng hoan nghênh.[36] Xây dựng nền tảng cho chính phủ "một cửa" khi giao tiếp với doanh nghiệp và người dân bằng cách đầu tư vào cơ sở dữ liệu thống nhất về công dân và doanh nghiệp có thể là bước tiếp theo. Cơ sở dữ liệu thống nhất về công dân và doanh nghiệp cho phép giám sát hiệu quả hoạt động kinh tế và xây dựng chính sách có thực chứng, tăng khả năng dự đoán về các quy định pháp lý và giảm tình trạng quan liêu.[37] Doanh nghiệp không phải gửi thông tin tương tự theo các biểu mẫu khác nhau cho nhiều cơ quan. Cơ sở dữ liệu hợp nhất cũng tạo điều kiện giám sát tuân thủ và thực thi của các cơ quan chức năng thông qua kiểm tra chéo tự động giữa các cơ quan đăng ký được kết nối.

Nguyên tắc thứ ba là đảm bảo áp dụng hợp lý các quy tắc. Việc diễn giải và thực thi tùy ý các quy định của các cơ quan nhà nước, đặc biệt ở cấp địa phương, thường nghiêng về lợi ích của các DNNN và không khuyến khích gia nhập và mở rộng khu vực tư nhân. Do đó, cam kết của chính phủ đối với chính sách trung lập trong cạnh tranh, được quy định trong các cam kết của CPTPP, có tầm quan trọng hàng đầu. Những đánh giá về cạnh tranh công bằng có thể được thực hiện để xem xét không chỉ các quy định mới mà cả các quy định hiện hành, bao gồm các quy định về mua sắm và đấu thầu, sử dụng đất và thuế, để xác định những quy định mang lại lợi thế cạnh tranh không đáng có cho một số người tham gia thị trường. Với tầm nhìn đó, việc sử dụng các tiêu chí dựa trên rủi ro rõ ràng trong thiết kế và thực thi các quy định là rất quan trọng vì giúp đảm bảo các cơ quan có thẩm quyền phân bổ nguồn lực (thường là hạn chế) một cách hiệu quả ở những nơi cần thiết nhất. Nếu không có những quy định như vậy, cùng với các yêu cầu tuân thủ nặng nề và phức tạp, sẽ dẫn đến rủi ro và khả năng cao hơn là các quan chức sẽ xử lý một cách tùy ý. Cách tiếp cận này cũng đặc biệt phù hợp khi ban hành quy định trong những lĩnh vực mới và mới nổi như trong nền kinh tế chia sẻ hoặc công nghệ thông tin (CNTT). Một lĩnh vực khác cần có sự công bằng là thúc đẩy thực thi hợp đồng và thu hồi nợ thông qua hoàn thiện quy định pháp lý và đào tạo chuyên gia.

Nguyên tắc thứ tư là đảm bảo thực thi nhất quán các quy định pháp lý thông qua củng cố hệ thống tư pháp. Trên thực tế, khi tổ chức pháp lý không hiệu quả, tác động của những cải cách pháp luật rất hạn chế. Cần có các cơ chế thực thi hiệu quả để hỗ trợ môi trường kinh doanh cạnh tranh bằng cách cung cấp khả năng tiên liệu trong các giao dịch kinh tế, đảm bảo quyền sở hữu và tạo ra một sân chơi bình đẳng giữa các doanh nghiệp. Chất lượng của hệ thống tư pháp cũng quan trọng như khung pháp lý cho đầu tư. Thực thi hợp đồng hiệu quả có ý nghĩa quan trọng để phát triển kinh tế và tăng trưởng bền vững. Không thể đạt được những thành tựu về kinh tế và xã hội nếu không tôn trọng

36 Theo Quyết định số 714/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ ngày 22 tháng 5 năm 2015, về phát triển các cơ sở dữ liệu ưu tiên, bao gồm cơ sở dữ liệu đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường/Tổng cục Quản lý đất đai đã xây dựng một lộ trình có tiêu đề "Chương trình tổng thể về phát triển Hệ thống thông tin đất đai đa mục tiêu của Việt Nam" (tháng 2 năm 2016). Lộ trình này khuyến nghị phát triển Hệ thống thông tin đất đai đa mục tiêu (MPLIS) và Cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia theo mô hình tập trung để lưu trữ dữ liệu dựa trên công nghệ hiện đại và xây dựng năng lực thể chế để đáp ứng các yêu cầu trong dài hạn nhằm điều hành và quản lý đất đai tốt hơn.

37 Nhóm Ngân hàng Thế giới 2011.

nhà nước pháp quyền và bảo vệ quyền một cách hiệu quả, cả hai đều cần hệ thống tư pháp hoạt động tốt để giải quyết các vụ án trong một thời gian hợp lý, và công chúng có thể tiên liệu và tiếp cận được. Các nền kinh tế có hệ thống tư pháp hiệu quả hơn, trong đó tòa án có thể thực thi hiệu quả các nghĩa vụ hợp đồng, nói chung sẽ có thị trường tín dụng phát triển hơn và mức độ phát triển cao hơn. Một nền tư pháp mạnh mẽ hơn cũng có liên quan đến sự tăng trưởng nhanh hơn của các doanh nghiệp nhỏ. Nhìn chung, nâng cao hiệu quả của hệ thống tư pháp có thể cải thiện môi trường kinh doanh, thúc đẩy đổi mới, thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài và đảm bảo nguồn thu thuế. Thể chế pháp lý có chất lượng cao có tương quan với dòng vốn FDI mạnh mẽ,[38] trong khi thực thi hợp đồng yếu làm tăng chi phí vay.[39]

Thúc đẩy đổi mới, sáng tạo

Khi Việt Nam nổi lên như một quốc gia có thu nhập trung bình, năng lực đổi mới, sáng tạo sẽ trở thành động lực quan trọng hơn bao giờ hết để tăng năng suất. Việt Nam có thể tiếp tục gặt hái những thành quả đáng kể về tăng năng suất từ việc ưu tiên bắt kịp công nghệ thông qua việc áp dụng kho kiến thức toàn cầu hiện có thay vì cố gắng thúc đẩy đổi mới, sáng tạo để dịch chuyển đường biên, xem đó như một nhân tố chính trong chiến lược đổi mới lấy doanh nghiệp làm trung tâm. Tương tự, như đã nêu trong phần phân tích ở trên, Việt Nam cũng có tiềm năng gặt hái nhiều lợi ích khi cho phép tăng cường phổ biến kiến thức giữa các công ty có năng suất cao và những công ty kém hơn, đồng thời cho phép các nguồn lực sản xuất chảy vào những doanh nghiệp có năng suất cao và sáng tạo nhất. Sự hiện diện tích cực của FDI mang lại tiềm năng cho các doanh nghiệp trong nước tại Việt Nam được hội nhập và tiến lên trên chuỗi giá trị toàn cầu, từ đó tăng năng suất và tăng trưởng. Có thể thực hiện các giải pháp tiếp theo sau đây để thúc đẩy đổi mới và áp dụng công nghệ:

- ***Cải cách hỗ trợ đổi mới sáng tạo của nhà nước để tập trung vào xây dựng năng lực (quản lý) của doanh nghiệp:*** Các chương trình đổi mới và công nghệ hiện tại, bao gồm ưu đãi thuế và tài trợ nghiên cứu, tập trung quá nhiều vào việc thúc đẩy đổi mới công nghệ và NC & PT. Thay vào đó, cần có một cái nhìn rộng hơn về đổi mới, trong đó công nhận tầm quan trọng của tiếp tục đổi mới nhằm tăng năng suất, để làm nền tảng cho những hỗ trợ của nhà nước. Chính phủ cần ưu tiên thúc đẩy khả năng tiếp cận đến các công nghệ mới và phổ biến những quy trình sản xuất đã được hoàn thiện nhờ nâng cao năng lực quản lý. Đồng thời, cần quan tâm đến vai trò và tầm quan trọng của việc đầu tư nâng cao năng lực và quy trình của các cơ quan quản lý nhà nước để xây dựng những chính sách hiệu quả. Trong các năng lực và quy trình này, quan trọng nhất đối với năng lực đổi mới là hoạt động giám sát và đánh giá, học hỏi cách thức thiết kế và thực hiện các chính sách hiệu quả, cũng như hoàn thiện các biện pháp quản lý. Doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân phải là trung tâm của các chiến lược đổi mới, và các chương trình phải được thiết kế sao cho thúc đẩy mối quan hệ hợp tác và liên kết giữa các trường đại học với doanh nghiệp. Thực hiện cải cách như vậy trong các chính sách khoa học, công nghệ và đổi mới đòi hỏi phải chú ý đến trình tự những thay đổi này, đặc biệt là cho phép có thời gian để nâng cao năng lực hiện có của các tổ chức.

38 Bénassy-Quéré, Coupet, và Mayer 2007.
39 Bae và Goyal 2009.

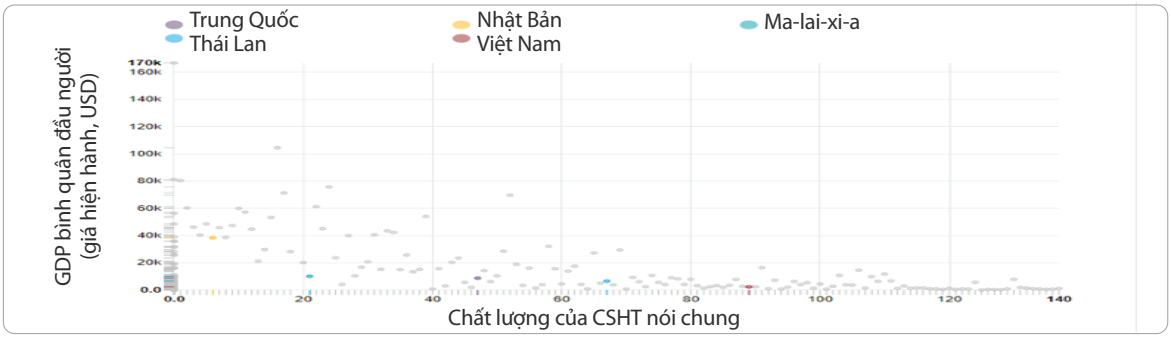
- ***Tăng cường quyền sở hữu trí tuệ:*** Bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ (SHTT) đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy đổi mới, sáng tạo và áp dụng công nghệ. Điều này đặc biệt quan trọng để khuyến khích các tập đoàn đa quốc gia chia sẻ công nghệ với các công ty địa phương và thực hiện NC & PT tại Việt Nam mà không sợ thiệt hại kinh tế do vi phạm quyền sở hữu. Việt Nam xếp hạng sau nhiều đối thủ cạnh tranh trong bảng xếp hạng về quyền SHTT; theo Báo cáo cạnh tranh toàn cầu năm 2018, Việt Nam xếp hạng 105 trong số 140 quốc gia, đứng sau Singapore (thứ 3), Malaysia (thứ 24), Indonesia (thứ 44), Trung Quốc (thứ 49) và Philippines (thứ 52). Đây là một mục tiêu ưu tiên vì Việt Nam đang tăng cường hội nhập khu vực thông qua các hiệp định thương mại mới như CPTPP, EVFTA và Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện khu vực, và đang nỗ lực thu hút các chuỗi cung ứng đang rời khỏi Trung Quốc. Tăng cường bảo vệ SHTT cũng sẽ giúp thu hút vốn đầu tư mạo hiểm và vốn cổ phần tư nhân, từ đó có thể giúp mở rộng quy mô khởi nghiệp tại Việt Nam.
- ***Mặc dù Luật quyền SHTT đã được ban hành, vấn đề chính là chưa bao phủ được đầy đủ việc thực thi bản quyền trên mạng và hiệu lực thực thi các quy định về SHTT chưa cao, dẫn đến nhiều vi phạm tràn lan về quyền SHTT.*** Luật pháp của Việt Nam cho phép khởi kiện hình sự về SHTT, nhưng việc thực thi gặp nhiều trở ngại do thiếu các quy định và quy trình thủ tục cụ thể để hướng dẫn điều tra, truy tố và xét xử tố tụng hình sự trong các vụ vi phạm quyền SHTT. Điều này đã đặt ra những thách thức cho việc thi hành án hình sự về quyền SHTT, và việc vi phạm bản quyền vẫn lan tràn. Việt Nam cần tăng cường hiệu lực thực thi quyền SHTT và các thủ tục liên quan cũng như giải quyết tranh chấp SHTT sao cho đơn giản và dễ tiếp cận hơn để khuyến khích doanh nghiệp áp dụng. Khi phải đối mặt với những thách thức tương tự, Trung Quốc đã tăng cường thực thi SHTT bằng việc thành lập các tòa án chuyên ngành về SHTT. Điều này đòi hỏi phải sửa đổi các thủ tục của tòa án SHTT, chẳng hạn như tăng cường các đơn vị thực thi chuyên ngành, và áp dụng các chế tài mạnh hơn đối với những hành vi vi phạm,…
- ***Tăng cường nguồn vốn cho khởi nghiệp:*** Cùng với những cải cách khu vực tài chính lớn hơn được nêu trong phần trước, có thể thực hiện các giải pháp cụ thể để tăng cường nguồn vốn để tài trợ cho doanh nghiệp khởi nghiệp hướng tới đổi mới sáng tạo. Doanh nghiệp cần những công cụ huy động tài chính khác nhau khi chuyển từ giai đoạn này sang giai đoạn tiếp theo trong vòng đời kinh doanh. Mặc dù thị trường mới nổi ở Việt Nam đang ngày càng trở thành một điểm đến hấp dẫn cho đầu tư mạo hiểm và vốn cổ phần tư nhân, còn rất lâu nữa thì phát huy hết tiềm năng này. Cải cách Luật Phá sản và các văn bản pháp luật về giao dịch bảo đảm cần quy định rõ ràng là DNVVN và các doanh nghiệp khởi nghiệp được sử dụng động sản làm tài sản thế chấp.

Cơ sở hạ tầng hiệu quả

Cơ sở hạ tầng tốt là trung tâm để phát triển kinh tế. Mặc dù đã có những tiến bộ ngoạn mục trong hai thập kỷ qua, Việt Nam vẫn sẽ cần đầu tư nhiều hơn và hiệu quả hơn để bắt kịp các nước tiên tiến về phát triển cơ sở hạ tầng. Để làm được điều này, cần sử dụng các nguồn lực hiện có hiệu quả hơn bằng cách cải thiện khâu lập kế hoạch và thực hiện dự án, bao gồm cả đấu thầu, và chú trọng hơn đến ngân sách cho bảo trì vốn đã bị bỏ qua trong những năm trước đây. Những thay đổi này cần được thực hiện cả ở các địa phương, hiện đang chịu trách nhiệm hơn 70% chương trình đầu tư công của đất nước. Một vấn đề khác cần làm là điều chỉnh biểu giá sao cho tiệm cận đến chi phí cung cấp để Chính phủ có thể phân bổ nhiều nguồn lực hơn cho các lĩnh vực ưu tiên khác và khách hàng có thể điều chỉnh hành vi của mình để sử dụng dịch vụ cơ sở hạ tầng hiệu quả hơn. Sự phát triển quan hệ đối tác với khu vực tư nhân có thể tăng cường chuyển giao công nghệ và năng lực, đồng thời bổ sung vốn cho đầu tư của nhà nước

Thành công của một quốc gia thường được đo lường bằng chất lượng cơ sở hạ tầng. Sự thịnh vượng đòi hỏi cơ sở hạ tầng (cả vật chất và ảo cũng sẽ ngày càng quan trọng hơn) có tính kết nối và tiếp cận tốt đến các dịch vụ như điện và nước. Tất cả các quốc gia có thu nhập cao đều nằm trong số các nền kinh tế có cơ sở hạ tầng tốt nhất (hình M.14). Mối tương quan chặt chẽ và tích cực giữa mức độ đầu tư cơ sở hạ tầng và tăng trưởng kinh tế (cũng như giảm nghèo) đã được chứng minh rõ ràng qua một số nghiên cứu thực nghiệm trên nhiều quốc gia, trong đó ước tính gia tăng 1% đầu tư cơ sở hạ tầng vật chất, trong khi các biến số khác không đổi, sẽ giúp GDP tăng thêm 1-2%, mặc dù tốc độ tăng trưởng sẽ giảm dần khi nền kinh tế tiếp cận mức thu nhập bình quân đầu người dài hạn.[40]

HÌNH M.14. **Mối tương quan chặt chẽ và tích cực giữa chất lượng cơ sở hạ tầng và phát triển kinh tế, năm 2017**



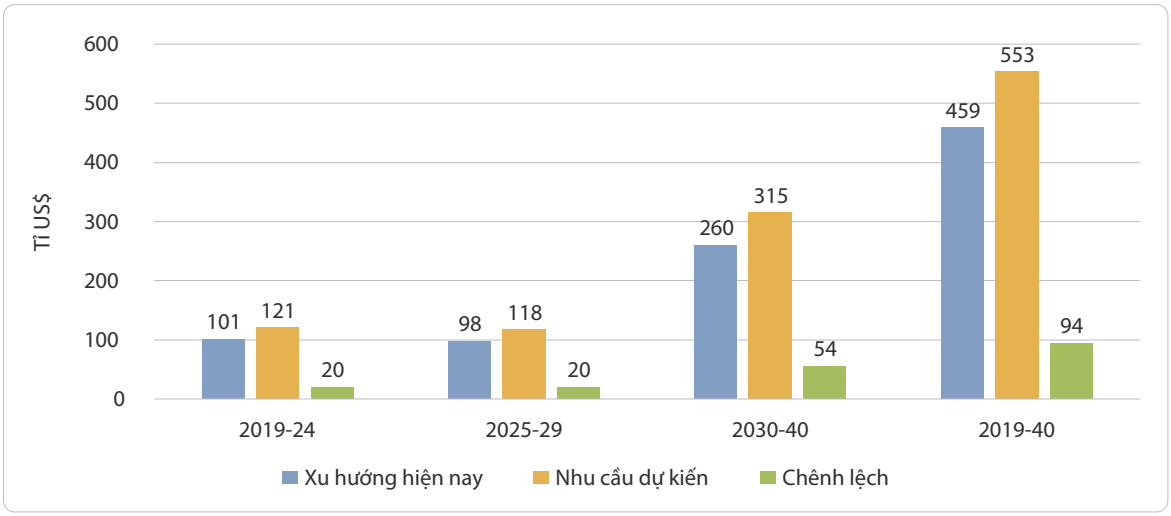
Nguồn: Diễn đàn kinh tế thế giới.

40 Calderón và Servén 2014.

Việt Nam đã đạt được những tiến bộ ngoạn mục trong hai thập kỷ qua trong xây dựng đường giao thông, bến cảng và gần như mọi người dân đều được sử dụng điện. Tuy nhiên, nhu cầu về các dịch vụ cơ sở hạ tầng ngày càng tăng do tăng trưởng kinh tế cao và quá trình chuyển đổi nhân khẩu học. Ví dụ, dự báo nhu cầu điện hiện nay cho thấy công suất lắp đặt sẽ tăng mạnh từ 47,9 gigawatt năm 2018 lên 60 gigawatt vào năm 2020 và 129,5 gigawatt vào năm 2030. Việt Nam cũng sẽ phải đầu tư nhiều hơn và hiệu quả hơn vì hầu hết các chỉ số cơ sở hạ tầng vẫn còn kém hơn các đối thủ cạnh tranh phát triển hơn. Theo Chỉ số cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn kinh tế thế giới, chất lượng cơ sở hạ tầng của Việt Nam đứng thứ 80 trong số 137 nền kinh tế trên toàn thế giới, trên một số nước láng giềng như Campuchia, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào và Philippines, nhưng đứng sau các nước khác trong khu vực như Trung Quốc, Indonesia và Thái Lan.

Để xây dựng cơ sở hạ tầng ngày càng tốt hơn, Việt Nam đang phải đối mặt với một số quyết định chiến lược. Trong một thế giới lý tưởng, cơ sở hạ tầng nên được cung cấp cho mọi người và ở mọi nơi. Tuy nhiên, các quốc gia đang phải đối mặt với ngân sách hạn chế, buộc họ phải đưa ra lựa chọn. Đối với Việt Nam, nhu cầu cơ sở hạ tầng ước tính khoảng 25 - 30 tỷ USD mỗi năm trong thập kỷ qua, cao hơn nguồn lực tài chính của Chính phủ, chỉ khoảng 15 - 18 tỷ USD mỗi năm trong những năm gần đây (hoặc khoảng 7% GDP, cao hơn 3% so với mức trung bình của thế giới). Mặc dù những số liệu dự kiến này còn gây tranh cãi, nhưng chúng đều chỉ ra rằng nâng cao hiệu quả chi ngân sách và đảm bảo nguồn tài chính đầy đủ có ý nghĩa rất quan trọng trong những năm tới (hình M.15).

HÌNH M.15. **Nhu cầu và nguồn vốn đầu tư, giai đoạn 2019 - 40**



Nguồn: Global Infrastructure Outlook, https://outlook.gihub.org/countries/Vietnam

Báo cáo này phân tích một số định hướng chiến lược cho các nhà hoạch định chính sách Việt Nam, tập trung vào hai câu hỏi chính: (1) làm thế nào để lựa chọn, thực hiện và duy trì các dự án đầu tư tốt nhất; và (2) làm thế nào để huy động tài chính cho các dự án này. Kinh nghiệm quốc tế đã chứng minh Việt Nam sẽ khó đạt được thành công trong phát triển cơ sở hạ tầng nếu không có mức độ hiệu quả phù hợp trong việc lập quy hoạch và thực hiện đầu tư, và nếu không có chiến lược tài chính rõ ràng. Tuy nhiên, hai câu hỏi này không toàn diện vì Chính phủ cũng cần xác định những lĩnh vực và địa bàn nên đầu tư nhiều nhất trong tương lai. Chính phủ cũng sẽ phải

quyết định vai trò của các DNNN trong các lĩnh vực này, theo hướng mở ra dần dần để thúc đẩy cạnh tranh. Khi đầu tư, Chính phủ cũng sẽ cần phải cân nhắc ngày càng nhiều hơn tác động của các dự án đối với môi trường và nguồn nhân lực.

Vì danh sách các câu hỏi rất dài và những thách thức lại phức tạp, báo cáo này nên được xem như là một phần trong chiến lược quốc gia về phát triển cơ sở hạ tầng.

Tại sao nâng cao hiệu quả lại là mục tiêu ưu tiên?

Hiệu quả được định nghĩa là *"khi một người, doanh nghiệp, nhà máy,... sử dụng tốt và triệt để các nguồn lực như thời gian, nguyên vật liệu hoặc lao động, mà không lãng phí chút nào."*[41] Trong thực tế, hiệu quả phụ thuộc vào một số mối yếu tố, và điều này cũng đúng với cơ sở hạ tầng. Khả năng đầu tư và cung cấp cơ sở hạ tầng của một quốc gia sẽ phụ thuộc vào một số thông số ở cả hai phía cung và cầu. Khả năng này cũng sẽ bị ảnh hưởng bởi tình hình kinh tế và đặc điểm kinh tế, xã hội và địa lý của quốc gia đó.

Có nhiều bằng chứng cho thấy đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam không hiệu quả như đáng ra có thể đạt được. Mặc dù Chính phủ đã dành một phần lớn ngân sách cho cơ sở hạ tầng, lên đến 10% GDP trong năm 2010 và trung bình 7% trong những năm gần đây, nhưng kết quả lại không khả quan trong tất cả các lĩnh vực. So sánh các tiện ích của Việt Nam với các nền kinh tế châu Á khác cho thấy Việt Nam đã làm tương đối tốt trong lĩnh vực năng lượng khi đã đáp ứng phần lớn nhu cầu trong nước, mặc dù ngân sách cho đầu tư và bảo trì mạng truyền tải vẫn còn thấp. Hiệu quả hoạt động của ngành giao thông cũng được xem là khá tốt, với nhiều đầu tư lớn để cải thiện các con đường, bến cảng và sân bay trong thập kỷ qua. Tuy nhiên, hoạt động lập kế hoạch chưa tốt và phối hợp chưa chặt chẽ giữa các cấp chính quyền đã làm giảm hiệu quả. Ví dụ, các dự án đường cao tốc kết nối với cảng nội địa, cảng biển và sân bay hiếm khi được quy hoạch và triển khai như một hệ thống tích hợp.[42] Ngược lại, độ tin cậy của dịch vụ cấp nước sạch đã giảm trong những năm gần đây khi nhiều khách hàng gặp phải sự cố mất nước (từ 3,2% đến gần 10%) và chất lượng giảm xuống. Hiệu quả của hệ thống thu gom, xử lý và tái sử dụng nước thải thấp nhất trong khu vực, chỉ có 4% hộ gia đình thành thị được kết nối với hệ thống thoát nước thải và chỉ 50% lượng nước thải được xử lý.

Hiệu quả hoạt động không đồng đều của hệ thống cơ sở hạ tầng ở Việt Nam bắt nguồn từ hai nguyên nhân chính. Nguyên nhân thứ nhất là việc lựa chọn và thực hiện các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng không phải lúc nào cũng được sàng lọc kỹ lưỡng, chuẩn bị tốt với phân tích các phương án thay thế, phối hợp để đảm bảo hiệu quả kinh tế hoặc thực hiện với chi phí thấp nhất. Nguyên nhân thứ hai là ngân sách bảo trì cơ sở hạ tầng không đủ, làm tăng chi phí vòng đời.

41 Từ điển Cambridge.
42 Blancas và các cộng sự 2014.

Hạn chế trong lựa chọn và thực hiện dự án đầu tư

Phương pháp lập kế hoạch có chi phí thấp nhất được áp dụng không đồng đều tại Việt Nam. Việc lựa chọn các dự án hiệu quả thường đạt được thông qua lập kế hoạch có chi phí thấp nhất - một quá trình ước tính nhu cầu và xác định một cách có hệ thống các giải pháp hiệu quả nhất về chi phí để đáp ứng nhu cầu đó. Lý tưởng nhất là xem xét thêm các phương pháp quản lý nhu cầu cùng với việc mở rộng nguồn cung ứng để để đạt được sự cân bằng cung - cầu. Lập kế hoạch có chi phí thấp nhất đòi hỏi chính quyền địa phương có năng lực cao để kiểm tra tất cả các phương án có sẵn một cách toàn diện và đồng đều. Dữ liệu ngành đầy đủ, chính xác và các công cụ mô hình hóa cung cấp một cơ sở vững chắc để lập kế hoạch có chi phí thấp nhất. Khi phân tích nên sử dụng số liệu tính toán chi phí trong toàn bộ vòng đời để đảm bảo tìm ra được những giải pháp có hiệu quả về chi phí để xây dựng và vận hành.

Mặc dù đã được áp dụng trong ngành điện, các phương pháp này không được sử dụng một cách thống nhất trong các lĩnh vực khác. Lý do chính dường như là sự phân tán khi ra quyết định giữa chính quyền trung ương và địa phương. Hiện nay, mặc dù đã có một số cải cách để đơn giản hóa quy trình, hệ thống quy hoạch ở Việt Nam vẫn tương đối phức tạp về mặt thể chế cùng với sự chồng chéo và việc ban hành quá nhiều quy hoạch, kế hoạch - có khoảng 20.000 quy hoạch, được hướng dẫn bởi hơn 70 văn bản pháp lý và 70 nghị định. Các quy hoạch này do nhiều bộ hoặc vụ/cục khác nhau xây dựng, thường có kế hoạch thời gian khác nhau, và sử dụng dữ liệu và dự báo không thống nhất để lập quy hoạch. Hầu như không có cơ chế hiệu quả để phối hợp liên tỉnh, liên thành phố hoặc liên huyện, dẫn đến cạnh tranh quá mức trong tiếp cận nguồn lực và đầu tư các cơ sở hạ tầng trùng lặp như cảng, sân bay và khu công nghiệp.[43]

Một lý do khác khiến việc đầu tư cơ sở hạ tầng kém hiệu quả là năng lực hạn chế của chính quyền địa phương và thiếu sự phối hợp giữa các cấp chính quyền. Chính quyền địa phương hiện chịu trách nhiệm thực hiện 60% tổng chi tiêu công, tăng từ mức 35% vào năm 1996 và cao hơn mức trung bình 25% ở các nền kinh tế đang phát triển. Mặc dù quyền tự chủ và cạnh tranh của các địa phương đóng góp rất lớn vào tiến bộ kinh tế và xã hội năng động ở cấp địa phương tại Việt Nam, nhưng điều này cũng dẫn đến nhu cầu phải nâng cao năng lực quy hoạch và quản lý ở cấp địa phương và tăng cường phối hợp giữa các khu vực và giữa địa phương với trung ương. Điều đáng tiếc, như các nhà lãnh đạo chính sách hàng đầu đã thừa nhận, là Việt Nam chưa đạt được nhiều tiến bộ ở mặt này.[44]

Sự phân mảnh về thể chế và năng lực hạn chế ở địa phương làm quá trình quy hoạch cơ sở hạ tầng thêm phức tạp, và sự thiếu phối hợp giữa các cấp, các vực ngành có thể dẫn đến những sai lầm tốn kém trong lựa chọn dự án. Vấn đề này đặc biệt nghiêm trọng khi đề cập đến mạng lưới giao thông, vì mặc dù mạng lưới giao thông cần hoạt động như một hệ thống tích hợp đa phương thức quốc gia, việc phân chia trách nhiệm thể chế đã tiếp tục ngăn cản các nhà ra quyết định liên quan thực hiện tối ưu hóa và hoạch định cơ sở hạ tầng phù hợp. Trong thời gian gần đây Việt Nam đã tăng cường phân cấp, tập trung vào công tác quy hoạch và xây dựng chương trình đầu tư cơ sở

43 Ngân hàng Thế giới 2019c.
44 Xem chi tiết trong Ngân hàng Thế giới (2016).
45 Ngân hàng Thế giới 2017b.

hạ tầng cho cấp tỉnh. Tuy nhiên, các nghiên cứu gần đây cho thấy hoạt động đầu tư trong quy hoạch không thực sự kết nối với nhu cầu hiệu quả.[45] Các tỉnh có xu hướng xác định và thực hiện các kế hoạch và dự án cơ sở hạ tầng của riêng mình, cuối cùng lại cạnh tranh với nhau thay vì phối hợp chiến lược. Tệ hơn nữa là hiếm khi có sự phối hợp chặt chẽ khi quy hoạch các hạ tầng cảng và cơ sở hạ tầng kết nối quan trọng như đường bộ và đường sắt. Trong hoạt động cấp nước, vốn cần có các giải pháp liên tỉnh, cũng chưa có khung pháp lý, quy định và thể chế về chia sẻ tài nguyên nước. Trong hoạt động quy hoạch cơ sở hạ tầng đô thị và thậm chí cả thủy lợi cũng phát sinh những thách thức tương tự như phân tích dưới đây.

Ngay cả khi chọn được các dự án phù hợp, quá trình thực hiện dự án cũng bị chậm và phát sinh nhiều chi phí. Có nhiều nguyên nhân làm giảm hiệu quả, nhưng đấu thầu dường như là một lĩnh vực có nhiều vấn đề.[46] Về mặt pháp lý, mặc định là đấu thầu cạnh tranh phải được áp dụng đối với đấu thầu công ở Việt Nam, nhưng quy định này thường không được tuân thủ. Chẳng hạn, năm 2017, gần 70% số hợp đồng công được ký trực tiếp, chiếm khoảng 13% tổng giá trị hợp đồng công. Kết quả sơ bộ trong một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới hiện nay trên một mẫu các hợp đồng cho thấy ngay cả khi sử dụng đấu thầu cạnh tranh, mức độ cạnh tranh vẫn thấp do số lượng hồ sơ dự thầu đủ điều kiện không nhiều.[47] Hơn nữa, một số văn bản pháp lý được ban hành cho những lĩnh vực nhất định vẫn cho phép chỉ định thầu được sử dụng rộng rãi, điều này giải thích tại sao chỉ định thầu chiếm 69,2% tổng số hợp đồng được trao, trong khi tỷ lệ tiết kiệm từ phương thức đấu thầu này chỉ 2,62%, thấp hơn nhiều so với trung bình 6,98%.[48] Một thực tiễn khác ảnh hưởng đến hiệu qủa đầu tư là sự thao túng các tiêu chí đánh giá hoặc lựa chọn các loại hợp đồng không phù hợp để cho phép điều chỉnh đơn giá. Mặc dù việc áp dụng đấu thầu điện tử đã mang lại một số khoản tiết kiệm (trung bình là 8.2%), khối lượng hợp đồng phải đấu thầu cạnh tranh chỉ là 28% trong năm 2018.

Kinh phí bảo trì của các dự án hiện nay không đủ

Cơ sở hạ tầng được vận hành hiệu quả khi chi phí hoạt động được duy trì gần bằng với mức tối thiểu khả thi về kỹ thuật. Khi thực hiện đầu tưvốn, các tài sản hình thành từ đầu tư được sử dụng để cung cấp nhiều dịch vụ cơ sở hạ tầng, thường phát sinh thêm chi phí để vận hành hệ thống. Trong trường hợp cơ sở hạ tầng, một thành phần chính trong chi phí vận hành là bảo trì tài sản. Bảo trì tốt giúp tiết kiệm một khoản chi phí đầu tư lớn, giảm hơn 50% tổng chi phí trong vòng đời của cơ sở hạ tầng giao thông, nước và vệ sinh, đồng thời cũng tăng tuổi thọ của tài sản.[49] Ví dụ, một nghiên cứu gần đây của OECD cho thấy rằng mỗi 1 USD chi thêm cho bảo trì đường bộ tiết kiệm 1,5 USD đầu tư mới, do đó tăng cường bảo trì là một lựa chọn rất hiệu quả.[50]

46 Những hạn chế khác là việc chuyển vốn được phân bổ từ trung ương đến các bộ và cơ quan thực hiện rất muộn, đây là lý do quan trọng gây chậm trễ trong việc thực hiện các dự án đầu tư. Quy định về mức trần phân bổ vốn một cách cứng nhắc đối với các dự án được tài trợ bằng vốn nước ngoài cũng đã góp phần thực hiện dự án chậm. Chính phủ đã sửa đổi Luật Đầu tư công vào tháng 6 năm 2019 (có hiệu lực vào tháng 1 năm 2020) để giải quyết những quan ngại này.

47 Nghiên cứu được thực hiện trong Chương trình Tư vấn và Phân tích của Ngân hàng Thế giới (ASA), với tiêu đề "Đánh giá tác động của đấu thầu đến công bố giá trần trong tài liệu đấu thầu của các gói thầu xây lắp tại Trung Quốc và Việt Nam". Bản thảo, cung cấp theo yêu cầu.

48 Trong năm 2017, 16,84 tỷ USD đã được trao hợp đồng thông qua đấu thầu cạnh tranh mở (bao gồm các hợp đồng được tài trợ bởi vốn ODA), chiếm khoảng 72,84% tổng giá trị hợp đồng được trao.

49 Rozenberg và Fay 2019.

50 Hallegatte, Maruyama Rentschler, và Rozenberg 2019.

Mặc dù Việt Nam chi nhiều vào đầu tư cơ sở hạ tầng, ngân sách bảo trì thường không được cấp đầy đủ. Mỗi khi xây dựng một tài sản cơ sở hạ tầng mới là phát sinh trách nhiệm bảo trì thường xuyên, nhưng kinh phí bảo trì lại không được đưa vào đấu thầu. Nguyên tắc chung là nhu cầu bảo trì bằng khoảng một nửa nhu cầu đầu tư trong lĩnh vực nước và giao thông, nhưng thực tế ở Việt Nam lại khác xa. Ví dụ:

- ***Nước.*** Trong lĩnh vực đường thủy nội địa, mặc dù trong thời gian gần đây Cục Đường thủy nội địa đã được nhà nước cấp ngân sách nhiều hơn cho vận hành và bảo trì (O & M),[51] nhưng vẫn còn thiếu rất nhiều và không đáp ứng được nhu cầu của ngành.[52,53] Tương tự, các công trình thủy lợi không đạt công suất được thiết kế một phần do không đủ ngân sách bảo trì. Trên thực tế, khoảng 70% tổng ngân sách O & M do chính phủ cung cấp hiện đang được sử dụng để trang trải chi phí hành chính của các đơn vị quản lý thủy lợi và chỉ 30% còn lại được sử dụng cho các hoạt động bảo trì, như vậy không đủ đáp ứng nhu cầu.[54]
- ***Giao thông.*** Mặc dù Việt Nam có mạng lưới đường bộ hoàn chỉnh với mật độ đường tương đối cao, khoảng 0,87 km đường trên mỗi km vuông, nhưng không khai thác hết được toàn bộ tiềm năng của mạng lưới do đường bị xuống cấp vì mức độ và ngân sách bảo trì không đủ. Chi ngân sách cho bảo trì hiện nay ước tính khoảng 10% vốn đầu tư phát triển trong lĩnh vực này, thấp hơn nhiều so với Bangladesh (22%), các nước OECD (30%) và Indonesia (37%).[55] Ngân sách cho bảo trì vẫn thiếu dù Quỹ bảo trì đường bộ đã được thành lập tại Việt Nam từ năm 2012.

Xây dựng môi trường pháp lý để nâng cao hiệu quả của mạng lưới cơ sở hạ tầng

Hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng thường phụ thuộc vào môi trường hỗ trợ và môi trường pháp lý, hành chính và thể chế. Không ở đâu thấy rõ điều này hơn lĩnh vực giao thông, là lĩnh vực mà dịch vụ không chỉ phụ thuộc vào cơ sở hạ tầng công cộng được cung cấp, mà còn ở cách các chủ thể khác cung cấp dịch vụ trên những cơ sở hạ tầng này. Việt Nam còn hạn chế vì hiệu quả hoạt động kém trong lĩnh vực hậu cần thương mại, xếp hạng thấp hơn các nước trong khu vực như Trung Quốc, Malaysia và Thái Lan.[56] Hơn nữa, chi phí hậu cần đặc biệt cao ở Việt Nam lên đến 20% GDP, cao gấp đôi so với nhiều quốc gia tương đương. Chi phí hậu cần cao hạn chế khả năng cạnh tranh thương mại và làm giảm giá trị tổng thể của khoản đầu tư cơ sở hạ tầng. Chi phí hậu cần cao là do hai nguyên nhân chính, đó là thủ tục hải quan và vận tải đường bộ:

- ***Hải quan.*** Hiện nay, Việt Nam có hệ thống hải quan hỗn hợp gồm hai mô hình hoạt động song song: hệ thống điện tử (hoàn thành hồ sơ và xin số tờ khai hải quan qua cổng thông tin điện tử của Tổng Cục Hải quan) và hệ thống thủ công (hồ sơ giấy được giao tận tay cán bộ hải quan để lấy chữ ký). Do đó, các cán bộ của cơ quan nhà nước và các tỉnh giải thích, thực hiện và

51 Đã tăng gần 80% trong giai đoạn 2013 – 2017.
52 Ngân hàng Thế giới 2018c.
53 Phân bổ vốn bình quân cho mạng lưới đường bộ cao hơn từ 15 - 20 lần mỗi tấn trên km so với đường thủy, mặc dù quy mô vận tải hàng hoá đường thủy bằng 80% đường bộ, đồng thời có chi phí ngoại ứng về tắc nghẽn giao thông, môi trường và tai nạn thấp hơn.
54 Ngân hàng Thế giới 2019d.
55 Những phát hiện này dựa trên các dự án thí điểm gần đây sử dụng Hệ thống quản lý tài sản đường bộ (RAM), như Công cụ đánh giá mạng lưới đường bộ cấp tỉnh (RONET) của Việt Nam, tại 5 tỉnh.
56 Ngân hàng Thế giới 2019e.

thực thi các quy định không thống nhất, khiến quy trình thông quan mất nhiều thời gian và không thể đoán trước, đặc biệt là đối với hàng nhập khẩu, và thúc đẩy chủ hàng phải chi thêm để xử lý nhanh nhằm giảm thời gian chậm trễ.[57]

- ***Vận tải đường bộ.*** Ở Việt Nam, hiệu quả thấp phần nhiều là do cấu trúc của ngành vận tải đường bộ. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ, mỗi doanh nghiệp chỉ sở hữu một vài xe tải, cũng như những người vừa làm chủ vừa lái một chiếc xe tải duy nhất, mọc lên như nấm sau mưa. Sự phân tán này không chỉ cản trở khả năng mở rộng và làm giảm chất lượng dịch vụ và hiệu quả hoạt động, mà còn làm giảm tỷ lệ xe tải nặng có thể vận chuyển nhiều hàng hóa hơn và giúp giảm tắc nghẽn, chi phí và khí thải.

Huy động các nguồn vốn mới

Việt Nam chủ yếu dựa vào nguồn lực của nhà nước để đầu tư mở rộng cơ sở hạ tầng, còn đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng còn thấp, chỉ dưới 1% GDP trong thập kỷ qua, hầu hết đổ vào ngành năng lượng. Chính phủ giải thích sự phụ thuộc vào đầu tư công với lý do cam kết mạnh mẽ để cải thiện cơ sở hạ tầng và từ đó đáp ứng nhu cầu cơ bản của người dân. Điều này cũng được dùng để lý giải sự phụ thuộc vào nguồn tài chính ưu đãi lớn của các đối tác phát triển, chiếm tới một nửa đầu tư công trong các lĩnh vực này trong thập kỷ qua.

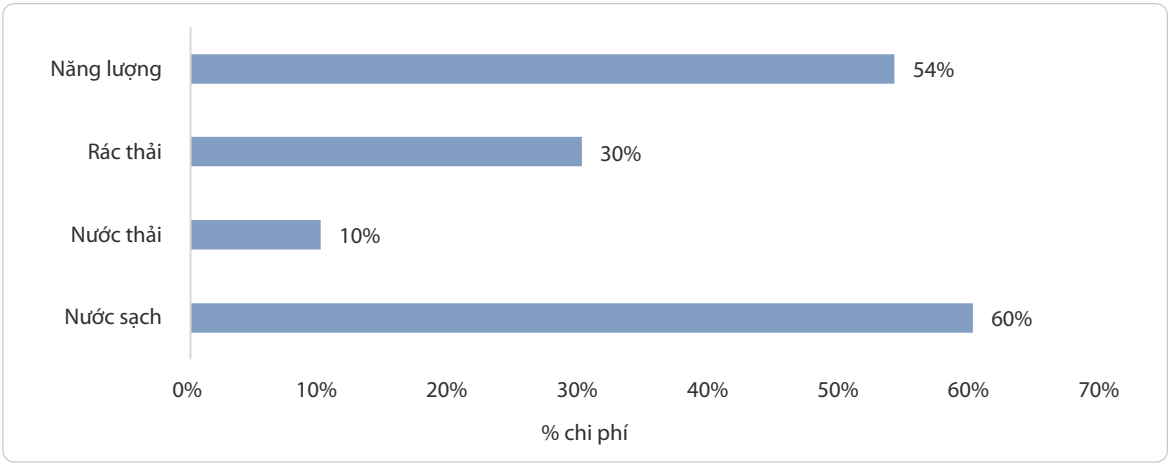
Tuy nhiên, sự phụ thuộc gần như duy nhất vào ngân sách nhà nước này có thể đã đạt đến giới hạn của nó, vì ít nhất hai lý do. Thứ nhất, Chính phủ đã chọn phương án ưu đãi một cách không tương xứng cho người sử dụng hiện nay với cái giá mà người nộp thuế và các thế hệ tương lai phải trả, bằng cách áp dụng biểu giá thấp và trợ cấp cho người sử dụng. Thứ hai, nguồn tài chính ưu đãi gần như không còn vì Việt Nam đã tốt nghiệp các chương trình cho vay ưu đãi của Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Châu Á. Trong tương lai, Chính phủ sẽ phải trả lãi suất thị trường để đầu tư phát triển.

Ai phải trả tiền?

Tại Việt Nam, Chính phủ dành sự ưu tiên lớn cho người nộp thuế bằng cách huy động vốn hoặc vay nhiều hơn mức phí sử dụng cơ sở hạ tầng. Do đó, chính quyền đã áp dụng biểu phí tương đối rẻ ở hầu hết các lĩnh vực (thấp hơn chi phí cung cấp dịch vụ) với mục đích tăng cường khả năng tiếp cận đến các dịch vụ cơ bản như điện và nước của các hộ nghèo và các doanh nghiệp nhỏ (hình M.16). Chiến lược phát triển bao trùm này đã hoạt động tốt vì hiện nay hầu hết các hộ gia đình ở Việt Nam đều có điện (98%), và hoạt động cấp nước sạch cũng đã được cải thiện nhiều. Tuy nhiên, hiệu quả quản lý rác thải và nước thải chưa cao.

57 Báo cáo dự báo thời gian phát sinh thêm liên quan đến thông quan các lô hàng quốc tế tại Việt Nam làm tăng chi phí của người chủ hưởng lợi (Beneficial Cargo Owner) khoảng 96 triệu USD vào năm 2012 và dự kiến 182 triệu USD vào năm 2020 trong chi phí hậu cần có thể tránh được. Ngoài ra, chi phí để xử lý hàng nhanh thêm khoảng 15% vào chi phí của một container 40 feet hàng nhập khẩu và khoảng 13% chi phí của một container hàng xuất khẩu nói chung.

HÌNH M.16. **Phí người dùng thấp hơn chi phí cung cấp dịch vụ trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng**



Nguồn: Ước tính của chuyên gia NHTG dựa trên dữ liệu của Chính phủ.

Tại Việt Nam, nhà nước chịu trách nhiệm quy định phí sử dụng cơ sở hạ tầng, nhằm đảm bảo khả năng chi trả và khả năng tiếp cận. Các ngành có mô hình tính phí người dùng khác nhau. Đối với cơ sở hạ tầng do các bộ ngành trung ương quy hoạch và quản lý, như giao thông và năng lượng, các cơ quan quản lý công trình quy định phí sử dụng, ví dụ như Cục Điều tiết điện lực thuộc Bộ Công Thương. Đối với các lĩnh vực như cấp nước và vệ sinh hay quản lý chất thải rắn, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quy định biểu phí sử dụng. Dù cơ quan quản lý là ai, hiện nay phí sử dụng thấp hơn một cách có hệ thống so với chi phí cung cấp dịch vụ trong mọi lĩnh vực cơ sở hạ tầng cơ bản tới 90% đối với thu gom nước thải và 70% thu gom rác thải.

Phí sử dụng thấp có nghĩa là nhà nước phải bù đắp phần ngân sách còn thiếu bằng trợ cấp. Nói cách khác, gánh nặng tài chính thuộc về người nộp thuế và/hoặc các thế hệ tương lai (nếu các dự án cơ sở hạ tầng được tài trợ bằng vốn vay). Một hệ thống như vậy cũng tạo ra nhiều tác động tiêu cực hơn đối với hành vi của cả nhà cung cấp và người tiêu dùng. Các nhà cung cấp cơ sở hạ tầng ít chịu trách nhiệm vì họ được hưởng lợi từ sự bảo đảm rõ ràng hoặc ngầm định của Kho bạc, điều này giải thích tại sao họ bị thâm hụt chi phí lớn. Về phía nhu cầu, khách hàng được khuyến khích sử dụng nhiều hơn, điều này có thể tạo ra áp lực không đáng có cho môi trường và nguồn dự trữ tài nguyên thiên nhiên.

Nguyên nhân thứ hai làm giảm hiệu quả khác của hệ thống hiện nay là sự mất cân bằng giữa các trách nhiệm được giao cho chính quyền địa phương về chi và thu ngân sách. Một nguyên tắc cơ bản của tài chính công là các đơn vị chi tiêu phải dựa vào nguồn tài chính của chính mình vì đó là cách tốt nhất để đảm bảo trách nhiệm giải trình của họ. Quy tắc này không áp dụng đối với cá chính quyền địa phương ở Việt Nam, khi mà trung bình họ phải chịu trách nhiệm thực hiện gần 60% tổng chi tiêu công, nhưng chỉ được hưởng 30% tổng thu ngân sách (có ít quyền tự chủ trong việc thiết kế cơ sở thuế của riêng địa phương). Do đó, các địa phương chủ yếu phụ thuộc vào cân đối ngân sách của trung ương, có nghĩa là nhiều dự án cơ sở hạ tầng địa phương được tài trợ bằng người nộp thuế quốc gia chứ không phải người nộp thuế địa phương (là những người có nhiều khả năng sẽ sử dụng các công trình này hơn). Trong những điều kiện này, chính quyền địa phương được cho là chịu ít áp lực hơn trong việc cung cấp hàng hóa công cộng với chi phí thấp. Một nghiên cứu gần đây kết luận

chi ngân sách tại địa phương có thể không hiệu quả nếu việc phân cấp trách nhiệm không phù hợp với thu ngân sách.[58] Các nhà hoạch định chính sách địa phương có thể không tính hết các khoản chi tại địa phương vào giá khi mà phần thiếu hụt trong chi ngân sách có thể tài trợ bằng cân đối ngân sách của trung ương hoặc thu ngân sách được chia sẻ từ người nộp thuế ở các địa phương khác.

Có phải không đủ nguồn vốn tư nhân?

Khoảng 90% các dự án cơ sở hạ tầng ở Việt Nam do nhà nước đầu tư. Nguồn vốn đầu tư đến từ hỗ trợ ngân sách trực tiếp, vốn của các DNNN, chính phủ trung ương bảo lãnh cho các DNNN vay, vốn hỗ trợ phát triển chính thức và Ngân hàng Phát triển Việt Nam do nhà nước sở hữu. Trong số các công cụ này, nguồn vốn ưu đãi đóng một vai trò quan trọng, vì đóng góp gần một nửa ngân sách đầu tư cơ sở hạ tầng trong giai đoạn 2010 - 2015.

Việt Nam tiếp cận tương đối dễ dàng đến nguồn vốn từ ngân sách nhà nước có chi phí thấp, chính vì thế khu vực tư nhân đã không tham gia nhiều vào đầu tư cơ sở hạ tầng. Kể từ năm 1990, theo cơ sở dữ liệu về Sự tham gia của tư nhân vào cơ sở hạ tầng (PPI) của Ngân hàng Thế giới, chỉ có 116 dự án hợp tác công tư (PPP) với tổng giá trị 19,4 tỷ USD đã được phê duyệt tại Việt Nam, bằng chưa đến 10% tổng vốn đầu tư cơ sở hạ tầng trong giai đoạn này. Khoảng 75% các dự án PPP thuộc lĩnh vực năng lượng, 6% khí đốt và 5% cảng. Trong lĩnh vực đường bộ, đã có một vài dự án PPP hoặc nhượng quyền thu phí đối với các quốc lộ dưới hình thức chỉ định thầu. Tuy nhiên, nhiều dự án đường bộ này đã phải đàm phán lại, và cuối cùng nhà nước vẫn phải chịu phần lớn rủi ro.

Bối cảnh rõ ràng đã thay đổi kể từ khi Việt Nam tốt nghiệp nguồn tài trợ ưu đãi vào cuối năm 2016. Kể từ đó, Chính phủ đã cố gắng khuyến khích sự tham gia nhiều hơn từ khu vực tư nhân bằng Nghị định số 15/2015/ND-CP, cải thiện rõ rệt khung pháp lý so với các quy định trước đây vì đây là khung pháp lý duy nhất cho đầu tư tư nhân trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng công cộng. Văn bản này quy định rõ hơn các thủ tục mà các cơ quan chức năng phải tuân thủ khi đấu thầu trong một dự án PPP và bỏ giới hạn 30% vốn hỗ trợ của Chính phủ cho một dự án PPP. Nghị định số 30/2015/ND-CP cũng được ban hành vào năm 2015 để hướng dẫn khung đấu thầu cho các dự án PPP. Tuy nhiên, những thay đổi này vẫn chưa mang lại kết quả như mong đợi vì không có dự án nào được đấu thầu có nhiều hơn một nhà đầu tư đủ điều kiện hoặc quan tâm, mặc dù theo báo cáo đã có 18 dự án PPP (trong số 53 dự án) đã được đấu thầu "cạnh tranh".[59] Các yêu cầu mới đã tạo ra quá nhiều gánh nặng vì phải chuẩn bị nghiên cứu khả thi và thực hiện đấu thầu cạnh tranh trong khi hầu hết các bộ và cơ quan chủ quản không đủ năng lực để làm việc này. Quan trọng hơn nữa là các nghị định không hỗ trợ một khung quản lý rủi ro chính phủ toàn diện, đặc biệt là Cam kết tài chính và Nợ tiềm ẩn phát sinh từ các dự án PPP.

Chính phủ đang thực hiện đánh giá toàn diện khung pháp lý về PPP hiện có và cũng đang soạn thảo Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) để giải quyết những hạn chế của Nghị định 63 và các quy định về PPP có liên quan khác. Khi xem xét khung pháp lý, chính quyền cần lưu ý nhiều dự án thường được đấu thầu như một phần của gói hỗ trợ lớn hơn, trong đó các nhà đầu tư được cung cấp đất để phát triển cơ sở hạ tầng. Các dự án như vậy sẽ đòi hỏi một cơ chế

58 Sow và Razafimahefa 2017.
59 Dũng 2018.

giám sát chặt chẽ hơn để tối đa hóa hiệu quả của các tài sản bao gồm định giá tài sản bị thu hồi (ví dụ như thu hồi đất để xây dựng các công trình cấp nước).

Một phương án khác để thu hút thêm vốn tư nhân vào các lĩnh vực cơ sở hạ tầng là khai thác thị trường tài chính cả trong nước và quốc tế. Chính phủ trung ương có thể thực hiện giải pháp này trong chiến lược tài chính tổng thể và cả những công ty cung cấp dịch vụ công ích có khả năng huy động cổ phiếu và trái phiếu. Trong những năm qua, Chính phủ trung ương đã sử dụng cách tiếp cận thứ nhất bằng cách huy động vốn trái phiếu trên thị trường trong nước nhờ các điều kiện thuận lợi. Do đó, tỷ lệ vay trong nước tăng từ 33% GDP năm 2014 lên 35,1% GDP năm 2018. Trọng tâm ở đây là tài chính doanh nghiệp hoặc khả năng của các công ty hiện tại trong việc tìm kiếm nguồn vốn thương mại bổ sung và đảm bảo đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư lớn. Ngành điện đang chuẩn bị chiến lược này, theo đó Fitch Ratings đã xếp hạng nhà phát hành công cụ nợ (IDR) dài hạn bằng ngoại tệ ở mức "BB" với "Triển vọng tích cực" cho Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN). EVN là doanh nghiệp phi tài chính có vốn nhà nước đầu tiên được Fitch đánh giá tại Việt Nam. Tương tự, vào tháng 4 năm 2019, Tổng công ty Truyền tải điện Quốc gia đã được Fitch xếp hạng BB/Ổn định. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) và các công ty phân phối điện của EVN cũng đã bắt đầu làm hồ sơ để được xếp hạng tín dụng. Xếp hạng tín dụng sẽ cho phép các công ty này phát hành trái phiếu doanh nghiệp trên thị trường quốc tế để thu hút các nhà tài trợ quốc tế.

Tuy nhiên, hiện nay không có đủ nguồn vốn hoặc sản phẩm phù hợp trong hệ thống tài chính trong nước để đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư cơ sở hạ tầng. Những hạn chế trong lĩnh vực ngân hàng đòi hỏi phải tìm giải pháp thay thế cho phương án tài trợ cơ sở hạ tầng bằng vốn vay. Các ngân hàng trong nước còn ít hạn mức để tăng dư nợ cho vay cơ sở hạ tầng do nguồn vốn đầu tư cơ sở hạ tầng cần có kỳ hạn dài và không sẵn sàng cho vay các nhà phát triển khu vực tư nhân mới và quy mô nhỏ. Các sản phẩm thị trường vốn để đầu tư cơ sở hạ tầng có thể bao gồm trái phiếu dự án, trái phiếu doanh nghiệp được bảo đảm một phần, hoặc quỹ đầu tư cơ sở hạ tầng. Thị trường trái phiếu doanh nghiệp vẫn còn tương đối nhỏ, khoảng 6,9% GDP. Thị trường này cũng không thanh khoản, yêu cầu tài sản đảm bảo cao, tập trung vào ngân hàng, và hoạt động chủ yếu gần như một thị trường tín dụng. Phát hành trái phiếu trên thị trường này còn nhiều khó khăn do các thủ tục phát hành trái phiếu rườm rà, chi phí giao dịch cao và thiếu minh bạch và thông tin cho các nhà đầu tư.[60] Hầu hết trái phiếu doanh nghiệp đã được phát hành riêng lẻ. Sau đó một số được mua bán lại giữa các nhà đầu tư bán lẻ (ngoài số 100 nhà đầu tư cá nhân), mang lại rủi ro cho cả ngân hàng và nhà đầu tư bán lẻ khi có sự bảo đảm ngầm. Thị trường vốn cổ phần và trái phiếu kém phát triển không khuyến khích các nhà đầu tư tổ chức tài trợ cho đầu tư cơ sở hạ tầng. Các nhà đầu tư tổ chức cũng bị hạn chế bởi các công cụ mà họ có thể đầu tư theo luật. Ví dụ, các nhà đầu tư tổ chức không thể mua các sản phẩm dành riêng cho cơ sở hạ tầng (như trái phiếu dự án) do các hạn chế về quy định và chênh lệch thuế. Các nhà đầu tư tổ chức rất cần thiết cho sự phát triển thị trường do tính chất dài hạn của các dự án cơ sở hạ tầng, phù hợp với nguồn vốn nợ dài hạn của các nhà đầu tư tổ chức, như quỹ hưu trí và các công ty bảo hiểm.[61]

60 Gerner và các cộng sự 2019.
61 Ngân hàng Thế giới 2018d.

Tóm tắt các khuyến nghị và các bước tiếp theo

Việt Nam đã hoạt động tương đối tốt trong hầu hết các lĩnh vực cơ sở hạ tầng trong hai thập kỷ qua, giúp phần lớn người dân được tiếp cận đến các dịch vụ cơ bản. Tuy nhiên, Chính phủ cần thay đổi chiến lược hiện nay vì nhu cầu tăng nhanh từ quá trình chuyển đổi kinh tế nhanh chóng và chuyển đổi nhân khẩu học, cùng với việc chấm dứt vốn ưu đãi dành cho Việt Nam.

Báo cáo này khuyến khích tăng hiệu quả trong đầu tư cơ sở hạ tầng, tức là một đồng vốn mang lại nhiều lợi ích hơn, hoặc ngược lại, chi phí ít hơn nhưng mang lại kết quả tương tự. Khuyến nghị thứ hai là nâng cao tính bền vững tài chính. Có thể đạt được hai mục tiêu này bằng 8 hành động sau đây.

Tăng cường quy hoạch liên ngành

Trong tương lai, cần tối đa hoá hiệu quả đầu tư cơ sở hạ tầng thông qua quy hoạch tốt hơn và phối hợp chặt chẽ hơn giữa các cấp, các ngành. Trên cơ sở kinh nghiệm thành công trong quy hoạch phát triển ngành điện, Việt Nam cần có năng lực lập kế hoạch tương tự cho các lĩnh vực cơ sở hạ tầng ưu tiên khác. Điều này đặc biệt đúng với các hệ thống nước thải, cần được coi là một phần trong một quy trình hoàn chỉnh, bao gồm đấu nối hộ gia đình, hệ thống thoát nước, trạm bơm, và các cơ sở xử lý nước thải và thu hồi tài nguyên. Nếu không thừa nhận tầm quan trọng của bất kỳ thành phần nào trong quy trình này, dự án không hiệu quả và kém bền vững.

Tương tự, lĩnh vực giao thông cần một khung quy hoạch tích hợp, quốc gia và đa phương thức để hợp lý hóa các quyết định đầu tư giữa các chính quyền cấp tỉnh và phối hợp hoạt động giữa các phương thức vận tải khác nhau. Chiến lược quy hoạch và đầu tư ngành giao thông cần dựa trên thông tin từ phân tích không gian, để thúc đẩy các chính sách và đầu tư kết nối mạnh mẽ và định hướng thương mại. Hiện nay, các mục tiêu nâng cao năng lực cạnh tranh thương mại không được gắn rõ ràng với các mục tiêu cải thiện tính kết nối. Thông tin thương mại, đặc biệt là về chuỗi giá trị, hiếm khi được sử dụng trong xây dựng chính sách. Do đó, cần phải thu thập có hệ thống các dữ liệu thương mại và vận tải có liên quan bên cạnh các số liệu thống kê kinh tế khác, một hệ thống mà những dữ liệu đó được hợp nhất và phân tích, và các quy trình thủ tục mà các kết quả phân tích có ảnh hưởng rõ rệt đến quá trình quy hoạch và ra quyết định đầu tư. Nên chia sẻ dữ liệu thương mại và vận tải có liên quan với khu vực tư nhân, để họ có thể đưa ra quyết định kinh doanh dựa trên xu hướng kinh tế chung và đầu tư của khu vực công, như định vị chiến lược dọc theo các liên kết chuỗi giá trị có liên quan hoặc tăng cường sự tham gia vào những chuỗi giá trị nhất định. Những nỗ lực không ngừng của Bộ Giao thông trong việc xây dựng Hệ thống thống kê hậu cần Việt Nam là một bước đi quan trọng đúng hướng.[62]

Khuyến khích sự phối hợp giữa các cấp chính quyền

Khi đã phân cấp, các cơ quan địa phương có liên quan nên tham gia vào quá trình quy hoạch. Cần phải khắc phục sự phân tán về thể chế (hoặc thiếu hệ thống phân cấp và phân công rõ ràng

62 Ngân hàng Thế giới 2019e.

về vai trò và trách nhiệm), cả trong các cơ quan ở trung ương và giữa trung ương với địa phương, dẫn đến chậm chễ và thiếu hiệu quả trong việc xây dựng và thực thi chính sách cùng với các quyết định không tối ưu theo quan điểm xã hội.[63] Đối với những thành phố lớn, nơi có thể thấy rõ các nền kinh tế tích tụ tích cực trong phạm vi không gian nhỏ, cần có cơ sở hạ tầng để tạo thuận lợi cho các giao dịch trên một khu vực rộng lớn giữa các cấp chính quyền. Các cực kinh tế lớn có nhu cầu cấp bách nhất, đặc biệt là khu vực đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ. Chính phủ đã thành lập các Ban chỉ đạo vùng để phối hợp các quy định và đầu tư, và các ban chỉ đạo đã tích cực giải quyết một số vấn đề liên tỉnh, ví dụ như tài nguyên nước. Các biện pháp giúp các ban chỉ đạo vùng hoạt động như một tập thể thực sự trong các vấn đề khu vực sẽ mang lại nhiều lợi ích. Do đó, các ban chỉ đạo có thể xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế hợp tác, để chuyển trọng tâm của quy hoạch và đầu tư kinh tế địa phương từ cạnh tranh với các tỉnh lân cận khi đầu tư các công trình tương tự nhau sang chuyên môn hóa và hợp tác liên tỉnh. Điều này sẽ cần một thoả thuận để chia sẻ một số nguồn thu địa phương.

Đấu thầu cạnh tranh phải là nguyên tắc, không phải ngoại lệ

Việc thực hiện hiệu quả các dự án thường đạt được thông qua đấu thầu cạnh tranh. Các nhà thầu được khuyến khích cung cấp chi phí thực sự của mình, làm cho đây thường là phương pháp hiệu quả nhất để đạt được giá trị đồng tiền. Do đó, Chính phủ nên áp dụng nhất quán cạnh tranh trên tất cả các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, bao gồm cả hợp đồng dịch vụ vận hành và bảo trì (O & M). Có thể cũng cấp các mẫu tài liệu để làm cho quá trình ký hợp đồng trở nên minh bạch hơn và ngăn các điều kiện kỹ thuật mời thầu được điều chỉnh để ưu tiên những nhà thầu nhất định. Đồng thời, cần xây dựng những quy trình thủ tục rõ ràng để xử lý các hồ sơ dự thầu trong bối cảnh có khu vực tư nhân tham gia. Chính phủ cũng cần có giải pháp để đảm bảo tính cạnh tranh của các hồ sơ dự thầu.[64] Ngoài ra, cần có một cơ chế độc lập hơn để giải quyết khiếu nại trong đấu thầu, cải thiện tính minh bạch của thông tin đấu thầu và tăng cường quản lý hợp đồng. Để thực hiện đúng các quy định đấu thầu, cần tăng cường kiểm tra, giám sát và kiểm toán kết quả đấu thầu và chia sẻ kết quả của các biện pháp kiểm soát này. Các bên sẽ có trách nhiệm giải trình hơn nếu các quy định về xử phạt trong đấu thầu được hợp nhất trong một công cụ duy nhất thay vì nằm rải rác trong các văn bản khác nhau như Bộ luật Hình sự, Luật Phòng chống tham nhũng, và nhiều quyết định và nghị định khác. Chính phủ cũng nên tổ chức các chiến dịch thông tin để đảm bảo người dùng hiểu đúng các quy định pháp luật.

Tính toán nhu cầu bảo trì và nguồn kinh phí

Trên tất cả các lĩnh vực, cần nỗ lực nhiều hơn để ước tính các yêu cầu bảo trì tài sản cơ sở hạ tầng và bố trí phân bổ ngân sách cần thiết ngay từ giai đoạn thiết kế. Có nhiều công cụ kỹ thuật để thực hiện các tính toán này, bao gồm mô hình Công cụ đánh giá mạng đường bộ (RONET) cho mạng lưới đường và các công cụ Hệ thống thông tin địa lý (GIS) khác. Những đổi mới công nghệ được thúc đẩy bởi số hóa mạng lưới cơ sở hạ tầng cũng đang ngày càng tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình bảo trì thông qua giám sát thời gian thực. Đối với các ngành có thể thu phí người dùng (như thủy lợi, cấp nước và đường thủy nội địa), điều quan trọng là phải đảm bảo các khoản phí đó

63 Ngân hàng Thế giới 2019e.

64 Trong một số dự án nước thải/y tế do NHTG tại Việt Nam tài trợ, đấu thầu cạnh tranh đã được thí điểm cho các dịch vụ O & M, và kết quả rất khả quan với việc giảm giá cho O & M.

tạo nguồn thu cần thiết để bảo trì đầy đủ, trong khi đối với các ngành không có phí người dùng, việc sử dụng quỹ bảo trì thường được chứng minh là cần thiết. Tuy nhiên, cần thiết kế cẩn trọng các quỹ này để đảm bảo các nguồn thu tương xứng với nhu cầu chi tiêu và có cơ chế quản trị tốt để các nguồn lực không bị chuyển hướng sang các mục đích tài chính khác.

Tăng cường "khía cạnh mềm" của cơ sở hạ tầng kết nối

Việt Nam nên nỗ lực nhiều hơn để tự động hóa hoàn toàn quy trình thông quan, nhờ đó làm giảm đáng kể sự can thiệp của con người và hồ sơ giấy tờ, đồng thời tạo ra một quy trình thông quan nhất quán, có thể dự đoán và minh bạch. Bước tiếp theo là kết nối điện tử không chỉ các đơn vị xuất nhập khẩu và hải quan, mà tất cả các cơ quan liên quan đến thương mại quốc tế thông qua hệ thống một cửa trực tuyến, cho phép các đơn vị xuất nhập khẩu nộp hồ sơ, tài liệu theo mẫu chuẩn thông qua một điểm nhập cảnh duy nhất để thực hiện tất cả các yêu cầu pháp lý về xuất nhập khẩu và liên quan đến vận chuyển, và cho phép chia sẻ dữ liệu với những bên tham gia tư nhân và nhà nước có liên quan như ngân hàng và công ty bảo hiểm, và với cơ quan di trú và đăng ký xe.

Việt Nam cũng cần có biện pháp củng cố và hiện đại hóa đội xe vận tải của mình. Một giải pháp khả thi để có sự hợp nhất lớn hơn có thể là đưa ra các quy định về vốn tối thiểu để thành lập công ty vận tải. Chính phủ cũng có thể hỗ trợ để hình thành các hợp tác xã cho những người vừa là chủ xe vừa là người vận hành để cho phép những người tham gia quy mô nhỏ tập hợp nguồn lực và đạt được hiệu quả nhờ quy mô. Đội xe vận tải cũng có thể được cải thiện thông qua các chương trình cho vay dựa trên tăng trưởng, cung cấp lãi suất cho vay ưu đãi cho các xe tải cỡ lớn và tiết kiệm nhiên liệu hơn. Ngoài ra, điều quan trọng là phải thực hiện chương trình hiện đại hóa đội xe tải với các chính sách ưu đãi cho chủ xe tải loại bỏ các phương tiện cũ (như miễn thuế đăng ký, giảm giá theo giá phế liệu và áp dụng phí sử dụng đường cao hơn cho xe tải cũ).

Tái cân bằng gánh nặng tài chính từ người nộp thuế sang người sử dụng

Việt Nam nên xem xét tái cân bằng gánh nặng tài chính từ người nộp thuế sang người sử dụng dịch vụ cơ sở hạ tầng. Để làm được điều này, cần gắn biểu phí dịch vụ với chi phí cung cấp, giảm hoặc thậm chí loại bỏ nhu cầu đối với hỗ trợ từ ngân sách. Điều này sẽ làm giảm áp lực lên ngân sách nhà nước để Chính phủ có thể phân bổ lại các nguồn lực cho các nhiệm vụ chi mang tính xã hội hoặc hiệu quả hơn. Ngoài ra, Chính phủ có thể giảm các loại thuế khác. Như phân tích trong báo cáo về nền kinh tế sạch, cũng có thể đưa các ngoại ứng như giảm ô nhiễm khi tác động đến nhu cầu năng lượng, vào tăng biểu phí.

Vì chênh lệch hiện nay giữa biểu phí và chi phí cung cấp dịch vụ rất cao trong hầu hết các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, việc gắn biểu phí với chi phí cung cấp dịch vụ nêu trên nên được thực hiện theo nhiều giai đoạn, thông qua tăng dần biểu phí lũy tiến. Điều quan trọng là phải đi kèm với chính sách này với một đánh giá chi tiết về những nơi thực sự có thể có vấn đề về khả năng chi trả để thực hiện hỗ trợ có mục tiêu cho những hộ gia đình khó khăn thông qua thiết kế hỗ trợ tài chính phù hợp. Chiến lược truyền thông cũng rất cần thiết để khuyến khích người dân chấp nhận biểu phí sử dụng dịch vụ cao hơn. Các cơ quan quản lý đóng một vai trò quan trọng trong việc ước tính nguồn thu cần có của các nhà cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng để xây dựng biểu phí. Hiện nay, UBND cấp tỉnh đang phải phụ thuộc vào quyết định về biểu phí do các cơ quan trung ương ban hành,

mà biểu phí này có thể không liên quan nhiều đến chi phí phát sinh tại địa phương và không cho phép chính quyền địa phương cân bằng giữa nguồn thu ngân sách và phí sử dụng.

Gắn trách nhiệm của chính quyền địa phương với thu và chi ngân sách

Nên ưu tiên giảm sự khác biệt về trách nhiệm giữa chi và thu ngân sách ở cấp tỉnh. Mặc dù phân cấp đầu tư giúp chính quyền địa phương đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người thụ hưởng, lợi ích này bị giảm một phần lớn do người nộp thuế quốc gia chứ không phải người nộp thuế tỉnh trả chi phí của nhiều dự án. Do đó, chính quyền địa phương có thể không được khuyến khích chọn những dự án hiệu quả nhất về chi phí và giám sát dự án một cách đúng đắn trong các năm qua. Họ cũng trở nên quá phụ thuộc vào các quyết định ở cấp trung ương về phân bổ vốn.

Do đó, có thể đưa ra khuyến nghị là tăng nguồn thu thuế của chính quyền địa phương. Điều này chỉ có thể được thực hiện từng bước vì phải đi kèm với việc tăng cường năng lực địa phương. Đồng thời, không nên áp dụng cho tất cả các loại thuế, vì một số loại thuế được thu ở cấp trung ương sẽ hiệu quả hơn, bao gồm cả thuế giá trị gia tăng. Tuy nhiên, vẫn có thể cải tiến bằng những phương pháp sau. Thứ nhất, chính quyền địa phương có thể được đặt ra tỷ lệ (trong một khoảng nhất định) đối với một danh sách có hạn các loại thuế và phí người dùng nhất định. Phụ phí, hoặc phần thu thêm ngoài thuế của trung ương, có thể gia tăng nguồn thu cho địa phương. Ví dụ, thuế phụ có thể được áp dụng cho thuế thu nhập cá nhân (hiện tại còn thấp nhưng có khả năng tăng trong tương lai) hoặc thuế tiêu thụ đặc biệt. Thứ hai, có thể xem xét ban hành thuế bất động sản hiện đại đầy đủ trong dài hạn. Chính quyền địa phương có lợi thế so sánh trong việc xác định và định giá tài sản vì hiểu rõ tình hình nhà ở và đất đai trên địa bàn.

Cũng có thể điều chỉnh cơ chế phân chia nguồn thu giữa chính quyền trung ương và địa phương bằng cách chuyển sang chia sẻ các loại thuế được thu tập trung theo công thức chứ không trên cơ sở tỷ lệ như hiện nay. Có thể thực hiện cách này với từng loại thuế riêng lẻ hoặc một nhóm thuế chung (bao gồm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân) ở cấp trung ương và áp dụng các nguyên tắc phân chia chung cho toàn bộ nhóm. Những cải cách này sẽ nâng cao trách nhiệm giải trình, hiệu quả chi tiêu, tính minh bạch và công bằng của các cơ chế thu ngân sách, đồng thời thúc đẩy trách nhiệm tài khóa, hiệu quả chi tiêu và cuối cùng là hiệu quả kinh tế và hiệu quả thu thuế tại địa phương.[65]

Xem xét quan hệ đối tác với khu vực tư nhân

Tăng cường quan hệ đối tác với khu vực tư nhân có khả năng làm đa dạng hóa các nguồn tài trợ. Dựa trên những cải cách gần đây, Chính phủ cần xây dựng một cơ sở pháp lý và thể chế minh bạch, có thể dự đoán và cạnh tranh để tất cả các nhà đầu tư đều cảm thấy an tâm. Để làm được điều này, cần thực hiện các bước sau: (a) áp dụng khung hợp đồng hợp lý và nhất quán cho tất cả các dự án nhà sản xuất điện độc lập/đối tác công-tư; (b) xây dựng hồ sơ theo dõi cho các dự án đối tác công-tư (PPP), có thể chính phủ cần hỗ trợ theo hợp đồng trong các giai đoạn đầu của chương trình để khuyến khích sự tham gia và xây dựng niềm tin của nhà đầu tư, có thể giảm dần khi thị trường tin tưởng hơn

65 Rab và cộng sự 2015.

vào đầu tư các dự án PPP; (c) đẩy nhanh việc soạn thảo Luật PPP, xác định vai trò và trách nhiệm rõ ràng của các thực thể về các vấn đề như phân bổ rủi ro, đấu thầu và trách nhiệm chia sẻ rủi ro; và (d) xác định kế hoạch đầu tư các dự án ưu tiên.

Giải phóng tiềm năng của thị trường vốn

Trong tương lai, Việt Nam có thể dựa nhiều hơn vào thị trường vốn để tài trợ cho chương trình cơ sở hạ tầng. Như đã được thực hiện trong những năm gần đây, Chính phủ trung ương có thể huy động vốn thông qua phát hành trái phiếu trên thị trường trong nước hoặc quốc tế, sau đó phân bổ lại cho các lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

Một lựa chọn khác là để các doanh nghiệp hoạt động trong những lĩnh vực này trực tiếp huy động từ thị trường vốn. Một số công ty trong lĩnh vực năng lượng đã đi theo hướng này thông qua xếp hạng tín nhiệm, bước đầu tiên để xây dựng uy tín tín dụng. Đồng thời, việc phát triển thị trường trái phiếu phi chính phủ đòi hỏi phải cải cách các quy định pháp lý, ưu đãi chính sách và xây dựng cơ sở hạ tầng thị trường. Cụ thể là ban hành Luật Chứng khoán mới, ưu đãi chính sách cho các nhà đầu tư dưới hình thức ưu đãi thuế, sửa đổi giới hạn đầu tư và quy tắc điều chỉnh đối với các ngân hàng nắm giữ trái phiếu doanh nghiệp niêm yết và hoàn thiện quy định về phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Ngoài ra, cần phải xác định một mô hình và cấu trúc vốn phù hợp của các tổ chức xếp hạng tín dụng, và mở rộng cơ sở của các nhà đầu tư cũng như phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Cuối cùng, Chính phủ có thể xem xét hình thành các công cụ mới trong thời gian ngắn hạn đến trung hạn, như trái phiếu xanh, công cụ thị trường vốn liên quan đến cơ sở hạ tầng và chứng khoán hóa.

Như đã đề cập trong phần giới thiệu, những khuyến nghị này chỉ giải quyết một số thách thức, mặc dù rất quan trọng, đối với các lĩnh vực cơ sở hạ tầng ở Việt Nam. Một số khuyến nghị sẽ cần phải suy nghĩ thêm về hiệu quả phân bổ của các chương trình đầu tư, trong đó cần xác định các dự án ưu tiên theo ngành và theo địa bàn. Vai trò tương lai của các DNNN hoạt động trong hầu hết các lĩnh vực này cũng cần được làm rõ, không chỉ là những người chơi quan trọng nhất mà còn có nhiều khả năng là đối tác của các nhà đầu tư tư nhân nếu Chính phủ muốn khuyến khích khu vực tư nhân tham gia tích cực hơn trong tương lai.

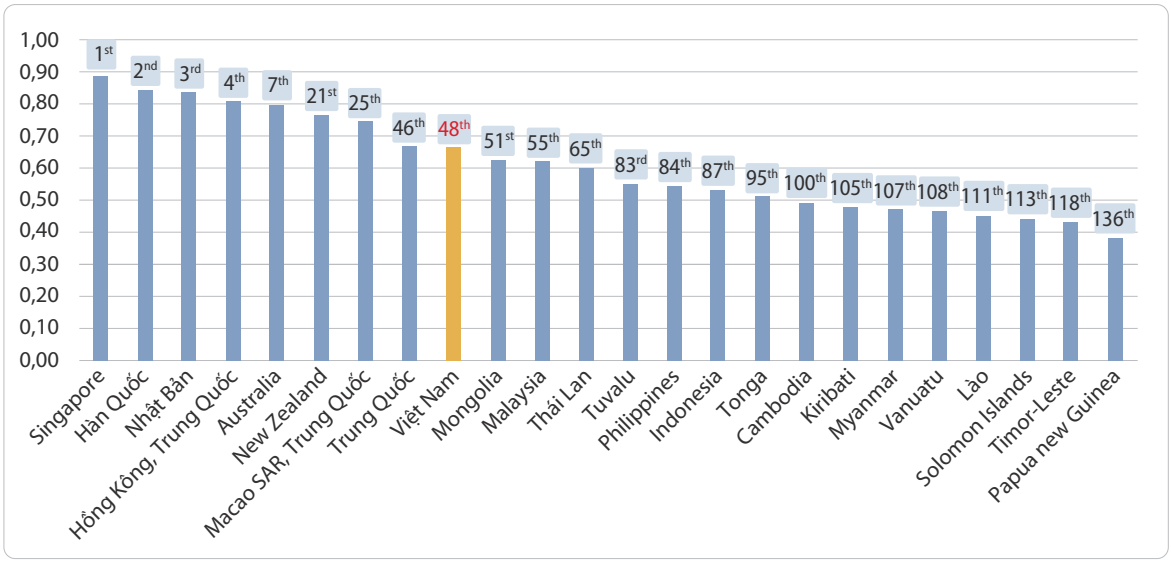
Lao động có kỹ năng và cơ hội cho tất cả mọi người

Việt Nam đã bắt đầu xây dựng nền tảng vốn nhân lực bằng cách cung cấp các dịch vụ giáo dục và y tế cơ bản cho đại đa số người dân. Tuy nhiên, để bước lên nấc thang của giá trị gia tăng cao cần lực lượng lao động có nhiều kỹ năng tinh xảo hơn. Vì lý do đó, cải cách cả giáo dục kỹ thuật và dạy nghề cũng như giáo dục đại học đã trở thành mục tiêu ưu tiên. Để đạt được hai mục tiêu công bằng và hiệu quả, điều quan trọng là những cơ hội đó phải được cung cấp cho tất cả mọi người một cách có hệ thống theo các giai đoạn trong vòng đời của họ, kể cả đối với nhóm dân tộc thiểu số bị thiệt thòi.

Phát triển vốn nhân lực không chỉ giúp củng cố tương lai của cá nhân mà còn là yếu tố quyết định sự thịnh vượng kinh tế của một quốc gia. Tinh thần của con người sẽ tốt hơn khi họ cảm thấy khỏe mạnh và được học hỏi, và các quốc gia có nhiều vốn nhân lực thường tăng trưởng nhanh hơn và toàn diện hơn, đặc biệt là trong dài hạn.[66]

Trên cả hai lĩnh vực này, Việt Nam đã làm xuất sắc. Việt Nam là một trong những nước ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương có điểm cao nhất về Chỉ số vốn nhân lực theo Ngân hàng Thế giới (hình M.17). Điều này phản ánh những thành tựu lớn trong giáo dục phổ thông và y tế trong hai thập kỷ qua. Do đó, phát triển vốn nhân lực được ước tính đóng góp khoảng 1/3 tăng trưởng GDP bình quân đầu người trong giai đoạn 2000 - 17.

HÌNH M.17. **Chỉ số Vốn Nhân lực theo thứ tự xếp hạng các nước Đông Á và Thái Bình Dương**



66 Barro và Lee 2013.

Tuy nhiên, thành công trong quá khứ không đảm bảo thành công trong tương lai. Trong những năm tới, như nêu trong phần giới thiệu của báo cáo chính này, Việt Nam đặt mục tiêu tiến lên nấc thang của giá trị gia tăng thông qua sản xuất hàng hóa và dịch vụ phức tạp hơn. Điều này sẽ đòi hỏi những kỹ năng mà lực lượng lao động trong nước hiện chưa có. Một nhân tố quan trọng tạo nên thành công của Việt Nam là khả năng mang đến cơ hội cho đại đa số dân chúng, vì những tiến bộ trong các chỉ số giáo dục và y tế đã gần như phổ cập. Tuy nhiên, khoảng 9 triệu người vẫn đang sống trong tình trạng nghèo cùng cực, chủ yếu là do khác biệt trong tiếp cận các dịch vụ giáo dục và y tế giữa các nhóm dân tộc.

Sau khi phân tích sự cần thiết phải tăng cường kỹ năng cho lực lượng lao động và làm rõ mức độ khác biệt hiện nay của các nhóm dân tộc thiểu số, báo cáo này đề xuất các khuyến nghị được tóm tắt dưới đây. Trọng tâm là cải thiện hệ thống giáo dục bằng cách tạo ra mối quan hệ đối tác thực sự giữa Chính phủ và khu vực tư nhân, bao gồm cả các doanh nghiệp nước ngoài, để thanh niên có thể dựa vào hệ thống giáo dục nghề nghiệp hiệu quả cũng như giáo dục đại học với chi phí nằm trong khả năng chi trả được nhằm đáp ứng được nhu cầu đang tăng lên của khu vực tư nhân. Đồng thời, để tránh nguy cơ các nhóm thiểu số có hoàn cảnh khó khăn bị gạt ra bên lề, cần có một cách tiếp cận toàn diện và đa chiều để hỗ trợ họ trong tất cả các giai đoạn của vòng đời, bắt đầu từ dinh dưỡng trong giai đoạn mới sinh cho đến khi trưởng thành.

Những kỹ năng cần thiết trong tương lai

Việt Nam đang ở vị trí thuận lợi để trở thành một trong những quốc gia thu nhập trung bình có mức phát triển nguồn nhân lực cao nhất. Theo Ngân hàng Thế giới, một trẻ em Việt Nam ngày nay có nhiều khả năng tốt nghiệp tiểu học với trình độ tiếng Việt và toán cao, và có 63% cơ hội đạt được tiềm năng của mình trong thị trường việc làm. Một trẻ em Việt Nam sẽ có tuổi thọ trung bình là khoảng 75 tuổi, nhiều hơn khoảng 15 năm so với bố mẹ các em hai thập kỷ trước. Điều này tạo ra một cơ sở vững chắc cho tương lai.

Bước tiếp theo của Việt Nam là thúc đẩy hơn nữa sự thịnh vượng của người dân bằng cách tăng thu nhập của người lao động. Việc làm tốt không chỉ là cách trực tiếp nhất để cải thiện thu nhập hộ gia đình, mà còn tạo ra cảm giác thân thuộc, bản sắc xã hội, lòng tự trọng và sự hài lòng cá nhân.[67] Để tăng thu nhập, người lao động sẽ phải tìm việc làm có năng suất cao và để đảm bảo giữ được việc làm có năng suất cao, họ cần có kỹ năng, hay thường được gọi là vốn nhân lực sản xuất. Ở Việt Nam, cũng như mọi nơi khác, các kỹ năng ngày càng quan trọng vì tính chất công việc đã phát triển để đáp ứng với các xu hướng lớn toàn cầu, bao gồm cả thay đổi công nghệ. Thiết lập hoặc duy trì lợi thế cạnh tranh quốc gia trên thị trường toàn cầu đòi hỏi người lao động phải có mức vốn nhân lực cao, bao gồm cả sức khỏe thể chất và tinh thần và các kỹ năng nhận thức, kỹ thuật và hành vi xã hội tiên tiến.

Ngày nay, các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam đã chuyển sang thế hệ việc làm mới này. Doanh nghiệp đang ngày càng đòi hỏi những công việc tinh vi hơn và sẵn sàng trả tiền công cao hơn nhiều để thu hút những người lao động có thể đáp ứng mong đợi của họ. Gần một nửa số nhà tuyển dụng trả lời Khảo sát doanh nghiệp năm 2015 đã xác định thiếu "kỹ năng" là một trở ngại đối với hiệu quả kinh doanh, cao hơn 20% so với các nước đang phát triển khác ở Đông Á và Thái Bình Dương. Tỷ lệ

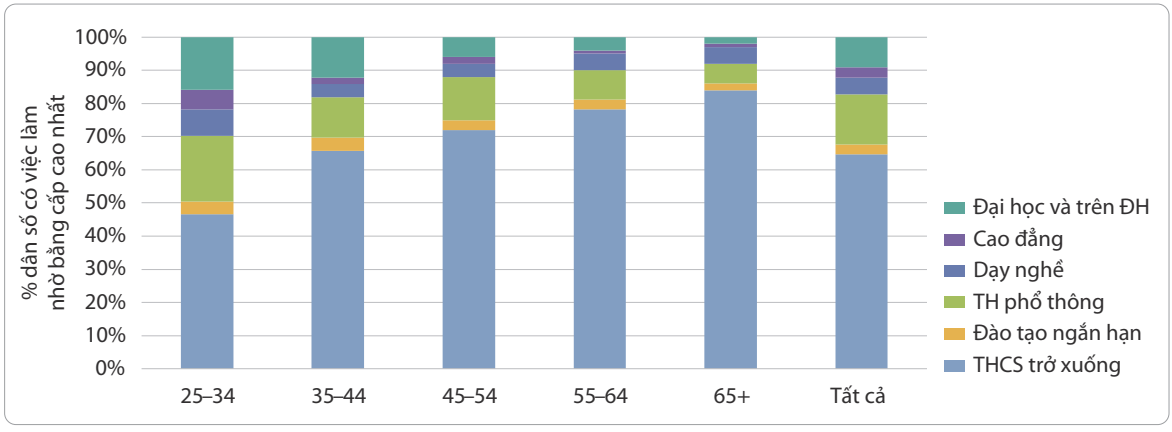
67 Ví dụ xem IFC (2013).

các công ty xuất khẩu cho rằng thiếu kỹ năng là một hạn chế cao hơn ba lần so với các công ty không xuất khẩu. Các khảo sát về lực lượng lao động giai đoạn 2014 - 2017 cho thấy xu hướng các công việc đòi hỏi các kỹ năng đơn giản đang giảm xuống (ví dụ sản xuất nông nghiệp tự cung tự cấp và bán hàng rong). Ngược lại, tám trong số 10 ngành nghề phát triển nhanh nhất đòi hỏi kiến thức cấp cao hơn và phạm vi kỹ năng rộng hơn, bao gồm các công việc trong sản xuất công nghiệp và các dịch vụ hiện đại (như viễn thông, tài chính và vận tải). Do đó, các nhà tuyển dụng đánh giá cao những người lao động được chuẩn bị tốt nhất, ví dụ như những người có khả năng thực hiện công việc phân tích không theo thông lệ được trả lương cao hơn 25% so với những người không thể làm được công việc này.[68]

Mặc dù không dễ xác định loại kỹ năng nào sẽ cần thiết cho tương lai, nhưng rõ ràng đó là những kỹ năng có được từ bậc giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học. Thực sự có một mối tương quan mạnh mẽ và tích cực giữa giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học với thu nhập của người lao động ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Thành công của nền kinh tế đang phát triển nhanh ở Đông Á, như Nhật Bản và Hàn Quốc, thường được giải thích bằng chất lượng giáo dục và kỹ năng sau phổ thông. Như ở nhiều nước khác, tỷ lệ sinh lợi liên quan đến giáo dục ở Việt Nam tăng theo cấp số nhân với số năm mà người lao động đi học ở trường. Thu nhập cho mỗi năm đi học tăng thêm ước tính khoảng 5%, có nghĩa là một người tốt nghiệp đại học kiếm được trung bình nhiều hơn 43 – 66% so với một người lao động có trình độ học vấn thấp hơn, và có nhiều khả năng đảm bảo được công việc có trả lương hơn.

So với mức bình quân của một quốc gia có thu nhập bình quân đầu người dưới 2.000 USD, trình độ học vấn của lực lượng lao động Việt Nam vẫn còn tương đối thấp (hình M.18). Theo Khảo sát lực lượng lao động Việt Nam năm 2017, hai trong ba lao động ở Việt Nam chưa tốt nghiệp trung học cơ sở. Việt Nam vẫn còn tụt hậu so với hầu hết các quốc gia khác ở Đông Á về giáo dục kỹ thuật và đại học. Tỷ lệ nhập học ở giáo dục đại học chỉ ở mức 28% trong năm 2016, thấp thứ ba trong khu vực và thấp hơn Thái Lan khoảng 15% (hình M.19). Một thách thức không kém là chỉ có một phần ba số sinh viên hoàn thành chương trình giáo dục sau phổ thông trung học tốt nghiệp trước tuổi 25.

HÌNH M.18. **Trình độ học vấn của lực lượng lao động ở Việt Nam vẫn còn tương đối thấp, mặc dù đã tăng lên qua các thế hệ**



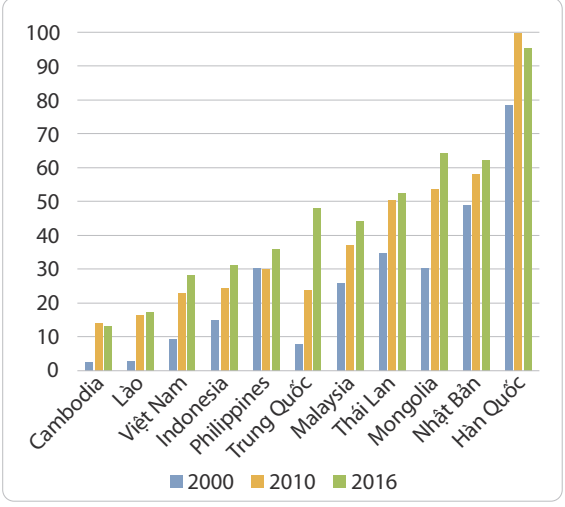
Nguồn: Tính toán dựa trên Khảo sát Lực lượng LĐ năm 2017. Lưu ý: Lấy mẫu dân số trong độ tuổi lao động. Những người trong nhóm tuổi 15-24 không tính vào mẫu, vì phần lớn có thể bỏ học, vì thế không đại diện chính xác cho hành vi của những người trong nhóm đó.

68 Bodewig và Badiani-Magnusson 2014.

Hệ thống giáo dục Việt Nam đang được cải thiện, vì mỗi thế hệ mới có nhiều khả năng đạt đến trình độ giáo dục tiên tiến hơn so với thế hệ trước. Nhìn chung chất lượng giáo dục đã được ghi nhận trên toàn thế giới sau khi Việt Nam đứng thứ sáu trên thế giới trong bài kiểm tra Chương trình Đánh giá học sinh quốc tế (PISA) năm 2016. Tuy nhiên, với tốc độ hiện nay, số năm đi học trung bình của lực lượng lao động sẽ chỉ tăng từ 8 năm hiện nay lên 9,3 năm vào năm 2050 và tỷ lệ lực lượng lao động tốt nghiệp đại học sẽ chỉ tăng từ 11% hiện nay đến 15% vào năm 2050. Để so sánh, số năm đi học trung bình hiện nay là 16,5 năm ở Hàn Quốc, 14,7 năm ở Thái Lan và 13,7 năm ở Malaysia.

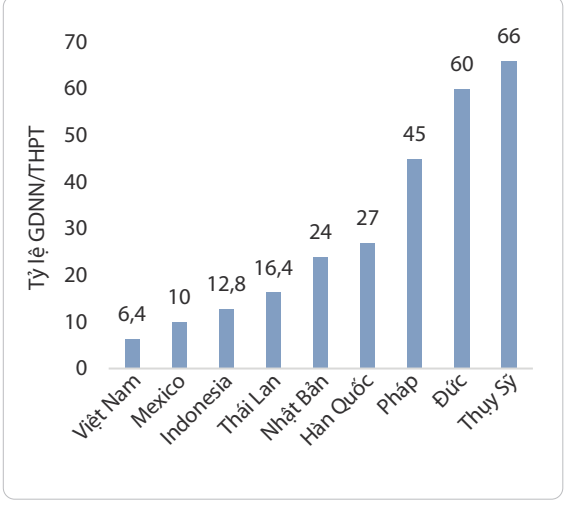
Dựa trên quan sát này, và công nhận rằng cần phải nỗ lực nhiều hơn nữa, báo cáo cũng đánh giá thực trạng phát triển giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệpvà đào tạo tại chỗ trong nước. Phân tích không nhằm mục đích đánh giá toàn diện mà chỉ nêu bật một số hạn chế chính. Ở cấp đại học, câu hỏi cơ bản là cần hiểu tại sao chỉ một số ít sinh viên chọn hoàn thành việc học của mình mặc dù thu nhập sẽ cao hơn. Một câu trả lời là Việt Nam đang đi đúng quỹ đạo, nhưng sẽ mất nhiều thời gian vì hiện nay chỉ có 60% học sinh có thể tốt nghiệp trung học cơ sở. Đoàn tàu giáo dục đang di chuyển tuần tự, nhưng đúng hướng.

HÌNH M.19. **Tỷ lệ nhập học (ròng) ở bậc đại học thuộc một trong những mức thấp nhất ở Đông Á**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

HÌNH M.20. **Chỉ một trong sáu học sinh tham gia GDNN ở cấp trung học phổ thông**



Nguồn: NHPT Châu Á và OECD.
Lưu ý: GDNN: Giáo dục nghề nghiệp.

Một câu trả lời khác, ít tích cực hơn, là nhiều sinh viên và gia đình họ không nhận được những gì mong đợi từ giáo dục đại học hiện nay. Chi phí học đại học cao, vì hỗ trợ tài chính của chính phủ còn tương đối thấp. Bảng M.3 nhấn mạnh học phí chiếm trên 40% chi phí đào tạo, trong khi ngân sách của chính phủ chỉ dưới 0,5% GDP (và dưới 0,25% nếu không tính học bổng). Do đó, gánh nặng tài chính thuộc về sinh viên, tương tự như ở Mông Cổ, nhưng lại khác xa mô hình được chọn ở Trung Quốc, Hàn Quốc và Malaysia. Những quốc gia đó phân bổ trên 1% GDP cho giáo dục đại học và sinh viên chỉ phải trả 20-40% chi phí đào tạo. Ở Argentina và Brazil, sinh viên phải trả dưới 20% chi phí đào tạo.

Chi phí không tương xứng chỉ là một trong nhiều vấn đề. Rốt cục thì sinh viên và gia đình họ ngày càng sẵn sàng trả tiền cho giáo dục sau phổ thông tại các trường đại học tư, vì chất lượng đào tạo cũng là một vấn đề cần chú trọng. Hầu hết các trường đại học (công lập) tại Việt Nam có chất lượng giảng dạy và tài liệu hạn chế, phản ánh qua thứ hạng tương đối kém theo các chỉ số quốc tế. Việc xem xét chi tiết các vấn đề này nằm ngoài phạm vi của báo cáo, nhưng đáng chú ý là chất lượng giáo dục thấp bắt nguồn từ việc thiếu phối hợp giữa các tổ chức, cơ quan quản lý giám sát không chặt chẽ và hợp tác với khu vực tư nhân còn ít.

BẢNG M.3. **Gánh nặng tài chính ở bậc đại học chủ yếu trên vai sinh viên vì ngân sách công tương đối thấp tại Việt Nam**

	Tỷ lệ ngân sách được nhà nước cấp so với GDP (%)			
Tỷ lệ học phí so với chi phí đạo tạo trong các trường công (%)		<0.5	0.5–1	>1
	>40	**Việt Nam,** Mông Cổ	Chile	
	20–40		Hàn Quốc, Thái Lan	Trung Quốc, Indonesia, Malaysia
	<20	Peru	Argentina, Brazil, Colombia, Mexico	

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Một lĩnh vực còn đang hạn chế khác là giáo dục nghề nghiệp (GDNN). Có thể lập luận rằng bước tiếp theo đối với Việt Nam là phát triển lực lượng lao động bán lành nghề, có khả năng thực hiện các công việc tinh xảo hơn nhưng không nhất thiết phải nắm chắc tất cả các công nghệ mới. Các quốc gia như Nhật Bản và Hàn Quốc, tập trung nỗ lực của mình trước hết vào GDNN và sau đó là giáo dục đại học, đã đi theo trình tự này. Trong những năm 1980 và 1990, Hàn Quốc đã thực hiện một chương trình GDNN đầy tham vọng phối hợp chặt chẽ với khu vực tư nhân, mà chính việc đó đã đóng góp tài chính cho sự phát triển này. Tập trung vào GDNN vẫn là ưu tiên ở các nước công nghiệp như Đức, Thụy Sĩ và các nước Bắc Âu. Đáng tiếc là hiện nay Việt Nam đang bị tụt hậu nghiêm trọng về khía cạnh học sinh trung học tham gia vào GDNN. Như thể hiện trong hình M.20, năm 2017, chỉ có 6,4% sinh viên tại Việt Nam đăng ký học GDNN, trong khi tỷ lệ này là 27% ở Hàn Quốc, 45% ở Pháp, 60% ở Đức và 66% ở Thụy Sĩ. Tỷ lệ ở Việt Nam thấp cho thấy mặc dù có nhiều sáng kiến quy mô nhỏ (hoặc thí điểm), nhưng không có một chương trình quốc gia toàn diện và đầy tham vọng của chính phủ và khu vực tư nhân.

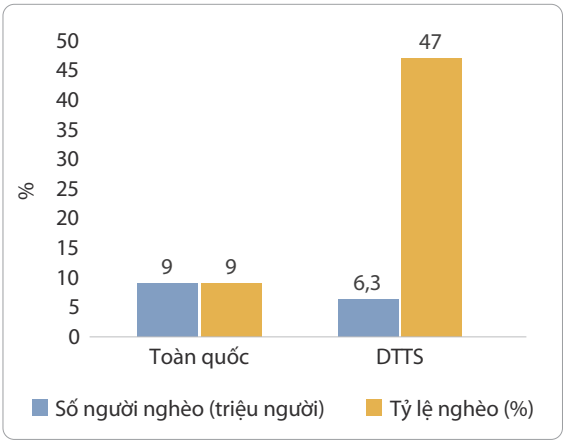
Việc tiếp thu các kỹ năng của lực lượng lao động không phải là một sự kiện diễn ra tại một thời điểm mà là một quá trình phát triển trong suốt cuộc đời của người lao động. Với tầm nhìn này, đào tạo tại chỗ trở nên rất quan trọng. Một lần nữa, Việt Nam lại tụt hậu vì năm 2015 chỉ có 22% doanh nghiệp báo cáo có đào tạo chính thức cho người lao động so với gần 40% ở các nước Đông Á.[69] Các doanh nghiệp được khảo sát cho biết khi tổ chức đào tạo, hầu hết các hướng dẫn chỉ giới hạn ở các kỹ năng kỹ thuật liên quan đến công việc. Tuy nhiên, sự thiếu hụt trong đào tạo chính quy thường được bù đắp bằng các hoạt động đào tạo không chính thức, vì học và thực hành trực tiếp thông qua công việc dường như là một nguồn phát triển kỹ năng lớn. Một cuộc khảo sát người lao động năm 2011 cho thấy 35% lao động tay nghề thấp đã học được những điều mới từ công việc trong ba tháng gần nhất, và hơn 90% lao động có tay nghề cao cho biết học hỏi được trong khi làm việc.[70]

69 Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới năm; https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2664.
70 Bodewig and Badiani-Magnusson 2014.

Các rào cản hình thành vốn nhân lực đối với các nhóm dân tộc thiểu số

Nâng cao kỹ năng của lực lượng lao động là một công cụ giúp thúc đẩy sự thịnh vượng kinh tế. Những người lao động có nhiều kỹ năng thường có nhiều khả năng hơn trong việc đảm bảo việc làm có năng suất cao và có thu nhập từ lao động nhiều hơn. Tuy nhiên, giải thích này giả định tất cả người lao động đều có thể có được kỹ năng và việc làm tốt hơn. Ngày nay, mặc dù Việt Nam đạt được tăng trưởng công bằng, vẫn còn chênh lệch khá lớn về tỷ lệ nghèo và vốn nhân lực. Tính đến năm 2016, các nhóm dân tộc thiểu số chiếm 73% số người nghèo trên toàn quốc (9 triệu người), mặc dù họ chỉ chiếm 14% tổng dân số (hình M.21).[71] Mức tiêu dùng trung bình trên đầu người của các nhóm dân tộc thiểu số ít hơn 45% của người Kinh và Hoa. Một trong những nguyên nhân những nhóm thiểu số này nghèo là họ đang phải chịu thiệt thòi trong phát triển vốn nhân lực và việc làm.

HÌNH M.21. **Nghèo đói phân bố không đều ở Việt Nam, năm 2017**

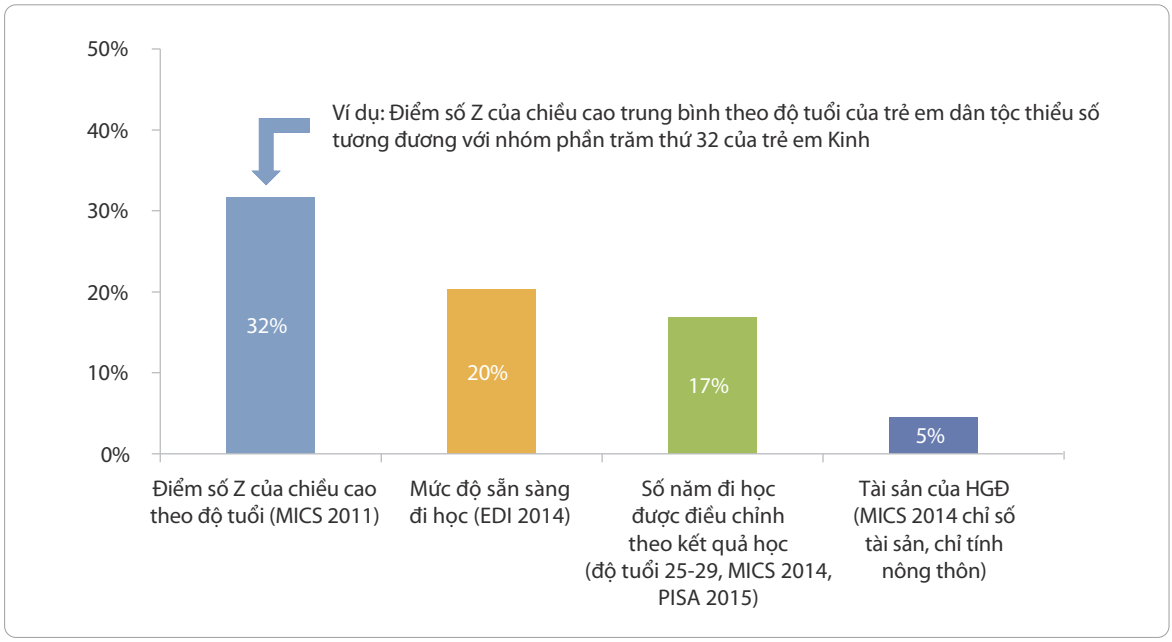


Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Lý do đầu tư vào vốn nhân lực là đảm bảo tất cả trẻ em đến trường được nuôi dưỡng tốt và sẵn sàng học hỏi, lớp học thực sự là nơi tạo điều kiện cho việc học, và các em có cơ hội trưởng thành để sống và làm việc một cách khỏe mạnh, có kỹ năng và năng suất. Hiệu quả tích lũy của sự phát triển vốn nhân lực suốt đời là khả năng duy trì năng suất và trưởng thành đầy đủ phù hợp trong "những năm hoàng kim". Hình M.22 minh họa những bất lợi mà các nhóm dân tộc thiểu số gặp phải so với nhóm người Kinh ở những thời điểm khác nhau trong cuộc đời. Chẳng hạn, trong cùng một nhóm tuổi, trẻ em dân tộc thiểu số trung bình thấp hơn 1/3 so với trẻ em người Kinh bình thường. Ở độ tuổi lên năm mức độ sẵn sàng đi học trung bình của trẻ em dân tộc thiểu số, được đo bằng sự phát triển về nhận thức, cảm xúc xã hội và thể chất, chỉ tương đương với nhóm phân vị thứ 20 của trẻ em dân tộc Kinh. Ở tuổi trưởng thành, số năm đi học trung bình hiệu chỉnh của trẻ em dân tộc thiểu số có được tương đương phân vị thứ 17 của trẻ em dân tộc Kinh. Cuối cùng, ở khu vực nông thôn, các chỉ số trung bình về kinh tế hộ gia đình của các nhóm dân tộc thiểu số tương đương với nhóm phân vị thứ 5 của dân tộc Kinh.

71 Có 53 dân tộc ở Việt Nam với văn hóa và ngôn ngữ riêng, trong đó 75% sống ở 13 tỉnh thuộc miền núi phía bắc và Tây nguyên. Các nhóm dân tộc có thể được chia thành năm họ ngôn ngữ của Đông Nam Á: Ngữ hệ Nam Á (Austroasiatic), Ngữ hệ Nam Đảo (Austronesian), H'mong-Dao, Hán Tạng (Sino- Tibetan), và Ngữ hệ Tai-Kadai (Thai-Kadai). Nhóm dân tộc lớn nhất là người Kinh, chiếm 86% dân số. Người H'mông, Hoa (dân tộc Trung Quốc), Khmer (dân tộc Campuchia), Mường, Tày và Thái chiếm 10% dân số, và các nhóm nhỏ còn lại chiếm khoảng 4% (Dang 2012).

HÌNH M.22. **Khó khăn tích tụ suốt vòng đời: Nhóm phân vị so với người Kinh của dân tộc thiểu số trung bình (một số chỉ số được lựa chọn)**



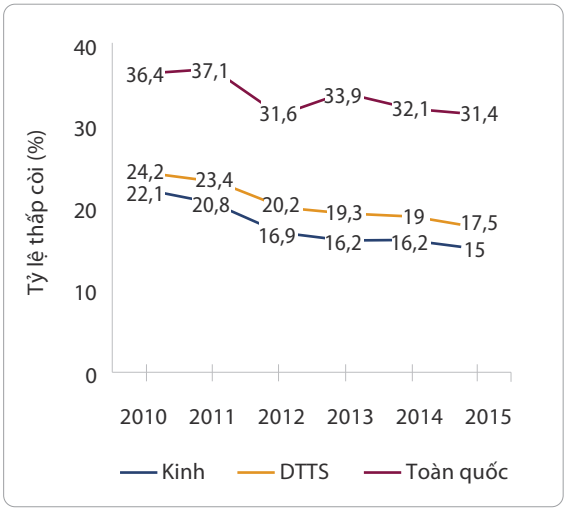
Nguồn: Ngân hàng Thế giới.
Lưu ý: EDI = Công cụ phát triển sớm; MICS = Khảo sát cụm đa chỉ tiêu; PISA = Chương trình Đánh giá học sinh quốc tế.

Những hạn chế và thiệt thòi của các nhóm thiểu số hiện nay có thể được chứng minh rõ hơn bằng cách xem xét chi tiết một số chỉ số phụ về phát triển vốn nhân lực. Trong số đó, thấp còi dường như là một trong những vấn đề nghiêm trọng nhất, vì tỷ lệ thấp còi dưới 5 tuổi là 35% ở các tỉnh miền núi so với 24% ở cấp quốc gia năm 2017 (hình M.23). Chỉ có 32,7% phụ nữ dân tộc thiểu số và 38,6% phụ nữ ở nhóm nghèo nhất có bốn lần khám thai trở lên so với 67% phụ nữ ở nhóm nghèo thứ hai và 96% ở nhóm giàu nhất.

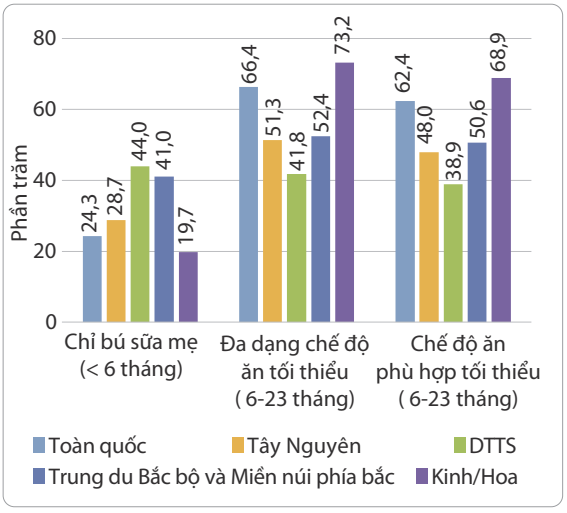
Mặc dù an ninh lương thực không phải là thách thức ở Việt Nam, trẻ mới tập đi người dân tộc thiểu số từ 6 đến 23 tháng tuổi ít có sự đa dạng về chế độ ăn tối thiểu và chế độ ăn phù hợp (acceptable diet) so với trẻ mới tập đi người Kinh (hình M.24). Các nguyên nhân cơ bản có thể dẫn đến sự chênh lệch như vậy bao gồm từ việc cung cấp và dự trữ thực phẩm cho đến thiếu kiến thức của người chăm sóc về thực hành nuôi dưỡng trẻ tối ưu, niềm tin văn hóa xã hội liên quan đến việc nuôi con và thiếu thời gian chăm sóc của cha mẹ/người chăm sóc để chăm sóc trẻ tối ưu. Một nguyên nhân quan trọng là hạn chế về tiếp cận với nước sạch, vệ sinh môi trường và vệ sinh cá nhân kém, vì tỷ lệ về khả năng tiếp cận với các điều kiện rửa tay hợp vệ sinh giữa các dân tộc thiểu số và người Kinh và Hoa chênh lệch khoảng 25%. Tỷ lệ về khả năng tiếp cận các thiết bị vệ sinh hợp vệ sinh chênh lệch đến 30%, trong đó điều kiện đặc biệt nghiêm trọng đối với người H'mông, chỉ có 3% được sử dụng các thiết bị vệ sinh và có tới 79% trong số đó không có nhà vệ sinh (hình M.26). Các điều kiện về nước sạch, vệ sinh môi trường và vệ sinh cá nhân kém có thể dẫn đến bệnh tiêu chảy mãn tính và hạn chế khả năng hấp thụ chất dinh dưỡng của trẻ em từ thực phẩm được tiêu thụ.

Các nhóm dân tộc thiểu số và những người sống ở các tỉnh nghèo, vùng sâu, vùng xa và miền núi cao có chỉ số sức khỏe và khả năng tiếp cận dịch vụ y tế kém hơn. Năm 2016, tỷ lệ tử vong ở trẻ em tại khu vực nông thôn (26 trên 1.000 trẻ sinh ra sống) cao hơn gấp đôi so với ở thành thị (12,7). Tỷ lệ sinh được đội ngũ nhân viên có đào tạo hỗ trợ là 68,3% ở phụ nữ dân tộc thiểu số và 73,4% ở nhóm nghèo nhất, so với hơn 95% ở phụ nữ thuộc các nhóm còn lại.

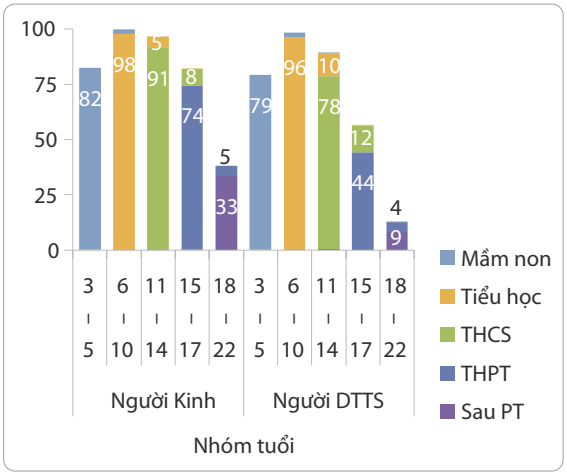
HÌNH M.23. **Tỷ lệ thấp còi cao hơn ở các nhóm dân tộc thiểu số**



HÌNH M.24. **Thói quen ăn uống ngày càng không lành mạnh trong các nhóm dân tộc thiểu số**



HÌNH M.25. **Chênh lệch về tỷ lệ nhập học giữa các nhóm dân tộc tăng theo cấp học**



Nguồn: Chuyên gia NHTG tính toán dựa trên dữ liệu chính thức.

HÌNH M.26. **Tỷ lệ sử dụng nhà tiêu hợp vệ sinh thấp**

%

Nhóm DTTS	Nhà tiêu hợp VS (%)	Nhà tiêu không hợp VS (%)	Không có nhà tiêu (%)
Toàn quốc	**53**	**39**	**8**
Kinh	59	36	5
Tày	21	67	12
Thái	11	75	14
Mường	15	76	8
Khmer	27	55	18
Hmong	3	27	70

Nguồn: UNFPA 2011.

Mặc dù khả năng tiếp cận giáo dục tiểu học và trung học cơ sở giữa các nhóm dân tộc tương đối ngang nhau, tỷ lệ nhập học giáo dục trung học phổ thông và sau phổ thông lại chênh nhau nhiều. Như mô tả trong hình M.25, tỷ lệ nhập học dựa trên dữ liệu khảo sát hộ gia đình năm 2014 có sự chênh lệch rõ rệt sau 15 tuổi, tương ứng với độ tuổi trung học phổ thông và sau khi tốt nghiệp phổ thông trung học. Ví dụ, 74% người Kinh đang theo học tại các trường trung học phổ thông và 29% đang theo học các trường sau phổ thông trung học, trong khi tỷ lệ nhập học chỉ lần lượt là 44 và 4,4% cho các nhóm dân tộc thiểu số. Trẻ em dân tộc thiểu số (được định nghĩa là trẻ không sử dụng tiếng Việt ở nhà) cũng có xu hướng học ít hơn, vì các em ít có khả năng đạt được trình độ tối thiểu theo PISA ở mỗi môn trong ba môn học do chất lượng giảng dạy thấp hơn. Cả hạn chế về phía cung và cầu đều giải thích tại sao tỷ lệ bỏ học của người dân tộc thiểu số cao hơn người Kinh khi chuyển cấp từ trung học cơ sở lên trung học phổ thông, nhưng một yếu tố quan trọng là học sinh có thể phải tham gia các công việc nông nghiệp.

Mức độ khác biệt trong tiếp cận vốn nhân lực lớn hơn đối với trẻ em gái, đặc biệt trong giáo dục. Một trong những lý do có thể là kết hôn sớm và mang thai ở tuổi vị thành niên, vì 23,1% phụ nữ dân tộc thiểu số từ 20 đến 49 tuổi đã kết hôn trước tuổi 18.[72] Họ cũng có nguy cơ bị chồng bạo hành cao hơn.[73] Không có gì đáng ngạc nhiên khi những em gái vị thành niên kết hôn sớm có trình độ học vấn thấp hơn và khả năng kiếm tiền ít hơn. Phụ nữ, đặc biệt là những người có con nhỏ, ít tham gia vào các việc làm phi nông nghiệp. Họ cũng có xu hướng chuyển sang các hoạt động nông nghiệp do giá cả nông sản gia tăng. Phụ nữ dân tộc thiểu số có việc làm được trả lương có thu nhập ít hơn 17% so với nam giới dân tộc thiểu số, 35% so với phụ nữ dân tộc Kinh hoặc Hoa và 50% so với nam giới dân tộc Kinh hoặc Hoa.[74]

Khuyến nghị

Tăng cường phát triển vốn nhân lực rất quan trọng đối với sự phát triển của cá nhân và tập thể. Để làm điều này, cần có nhiều can thiệp trong suốt vòng đời của mỗi cá nhân để họ có thể có việc làm và tăng thu nhập tiềm năng của mình. Những can thiệp này cần được thiết kế sao cho mang lại cơ hội bình đẳng cho phần lớn người dân. Hai điều kiện này phải được đáp ứng để đảm bảo tăng trưởng nhanh và bao trùm.

Việt Nam đã thành công trong việc nâng cao phúc lợi của đa số người dân trong hai thập kỷ qua. Các khuyến nghị được đề xuất dưới đây nhằm tăng cường khả năng tiếp thu các kỹ năng của lực lượng lao động và giảm thiểu thiệt thòihiện nay của các dân tộc thiểu số sẽ được giải quyết để đảm bảo tất cả mọi người đều có thể tiếp cận các cơ hội vốn nhân lực của mình.

Hệ thống phát triển lực lượng lao động đáp ứng nhu cầu

Để phát triển kỹ năng cho người lao động cho những công việc hôm nay và trong tương lai, cần cải cách triệt để hệ thống giáo dục và đào tạo, đặc biệt là ở cấp trung học phổ thông và

72 UNICEF và UNFPA 2018.
73 Le và cộng sự 2014.
74 Cunningham và Pimhidzai 2018.

sau phổ thông. Các cải cách cần được thiết kế xoay quanh hai mục tiêu chính: (a) tăng khả năng đáp ứng của hoạt động đào tạo sau phổ thông theo yêu cầu về kỹ năng, bao gồm số lượng sinh viên tốt nghiệp sau phổ thông và các loại kỹ năng được dạy, và (b) tăng cường sự bình đẳng về khả năng tiếp cận các chương trình sau phổ thông.

Thứ nhất, để đáp ứng nhu cầu về kỹ năng và tăng số lượng sinh viên tốt nghiệp sau phổ thông nói chung trong trong tương lai theo hướng công bằng, cần đa dạng hóa các loại hình giáo dục sau phổ thông. Để làm được điều này, cần phát triển nhiều lựa chọn đào tạo đại học không bằng cấp hiệu quả hơn về chi phí (các cơ sở GDNN); khuyến khích các đào tạo sau phổ thông tư nhân chất lượng cao tiếp cận bình đẳng đến các dịch vụ và/hoặc hợp đồng nghiên cứu dùng vốn ngân sách nhà nước; nhân rộng các phương thức thay thế hiệu quả về chi phí, bao gồm các trường đại học mở và các khóa học trực tuyến đại chúng mở (MOOC); tăng cường liên kết chặt chẽ hơn với thị trường việc làm; đẩy mạnh cải cách hành chính để nâng cao khả năng tiếp cận đến những chính sách ưu đãi hiện hành theo quy định của pháp luật nhằm khuyến khích kết nối giữa giáo dục sau phổ thông và khối doanh nghiệp tư nhân; và ban hành những chính sách về lộ trình liên kết và từ cơ sở GDNN lên đại học. Việc có nhiều lựa chọn về giáo dục và đào tạo sau phổ thông hơn không chỉ thúc đẩy phát triển kỹ năng đáp ứng nhu cầu thị trường mà còn tăng khả năng tiếp cận đến giáo dục đại học.

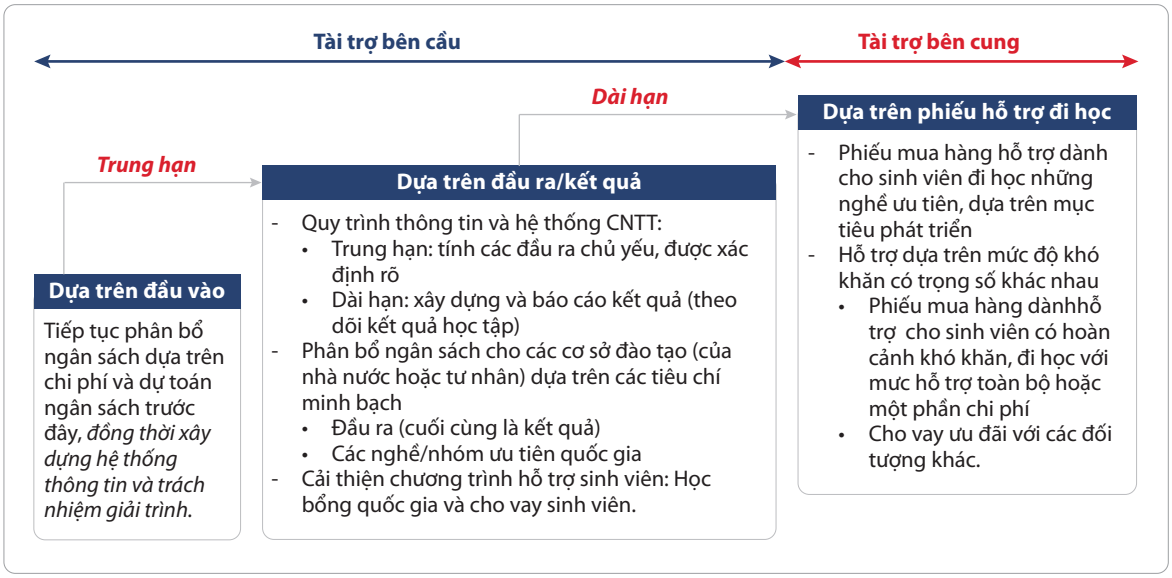
Thứ hai, một mình hệ thống giáo dục sau phổ thông công lập không thể giải quyết vấn đề này, mà sẽ cần phải huy động khu vực tư nhân và khuyến khích các đơn vị cung cấp giáo dục để giải quyết những hạn chế về kỹ năng của lực lượng lao động. Một hệ thống thành công đòi hỏi sự phối hợp và hợp tác chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước và khu vực tư nhân, cũng như cho phép doanh nghiệp được tham gia tích cực hơn khi xây dựng chính sách đào tạo. Chính phủ thực hiện giám sát bằng cách theo dõi dữ liệu về chất lượng chương trình, khuyến khích tự chủ và trách nhiệm giải trình, đảm bảo hiệu quả trong phân bổ ngân sách nhà nước dựa trên kết quả đầu ra. Khó khăn chính ở đây là huy động sự tham gia tích cực của các nhà tuyển dụng. Vương quốc Anh và một số quốc gia châu Âu khác có nhiều kinh nghiệm về việc thành lập Hội đồng kỹ năng nghề, còn các nước Đông Á đã thành lập các cơ quan đào tạo Apex độc lập, như Viện Giáo dục Kỹ thuật Singapore, trong đó có hợp tác chặt chẽ với doanh nghiệp và các bên liên quan khác. Chính phủ có thể ký hợp đồng với các cơ sở đào tạo tư nhân để cung cấp dịch vụ đào tạo cho người lao động trong quá trình chuyển đổi.

Sự hợp tác chặt chẽ hơn với khu vực tư nhân cũng có thể khuyến khích chuyển giao công nghệ, thông qua việc tăng ngân sách dành riêng cho nghiên cứu ứng dụng (ví dụ như tài trợ đối ứng), nâng cao năng lực để thành lập văn phòng chuyển giao công nghệ và xúc tiến hợp tác doanh nghiệp trong các cơ sở đào tạo sau phổ thông (và/hoặc trong các bộ ngành liên quan), và đưa ra định nghĩa rõ ràng về sở hữu trí tuệ và phân phối nguồn thu. Công nghệ cũng có thể được khai thác để hoàn thiện chính hoạt động phát triển kỹ năng, ví dụ như sử dụng phương pháp học thích ứng phức tạp hơn với dữ liệu lớn để tiến tới cá nhân hóa hoạt động học tập, đáp ứng nhu cầu của các sinh viên tại mỗi giai đoạn khác nhau trong quá trình học tập và sau đó tiến triển cùng với sinh viên khi năng lực sinh viên ngày càng cao hơn.

Thứ ba, cần đảm bảo quản trị dựa trên kết quả, bao gồm xây dựng mục tiêu và huy động nguồn tài chính để khuyến khích các cơ sở đào tạo sau phổ thông gắn với các mục tiêu phát triển kỹ năng. Xác định mục tiêu dựa trên kết quả rõ ràng trong 10 năm tới có ý nghĩa rất quan trọng.

Mong muốn dựa trên kết quả, vượt ra ngoài cách tiếp cận dựa trên đầu vào thông thường, có thể bao gồm (a) *tăng cường khả năng tiếp cận và bình đẳng:* nghĩa là cải thiện tỷ lệ nhập học thô và chỉ số bình đẳng (trình độ học vấn của nhóm thu nhập cao nhất so với các nhóm thu nhập thấp nhất, và đảm bảo các nhóm nhân khẩu học có khả năng tiếp cận đến giáo dục sau phổ thông trong bối cảnh xã hội già hóa); (b) *nâng cao chất lượng:* nghĩa là nâng cao tỷ lệ các chương trình được kiểm định trên phạm vi quốc tế và quốc gia, và sự hài lòng của sinh viên; (c) *mức độ phù hợp:* cải thiện khả năng được tuyển dụng của sinh viên, sự hài lòng của người sử dụng lao động, và sự sẵn có của các chương trình đào tạo theo mô-đun ngắn gọn hơn, đáp ứng nhu cầu đào tạo kỹ năng mới; (d) *nghiên cứu:* cải thiện số lượng và tác động của các ấn phẩm; và (e) *chuyển giao công nghệ đổi mới:* cải thiện số lượng bằng sáng chế và doanh nghiệp khởi nghiệp. Cấp ngân sách dựa trên kết quả đòi hỏi việc chuyển đổi từ cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên đầu vào sang đầu ra và sau đó sang hình thức phiếu hỗ trợ đi học (voucher) (hình M.27).

HÌNH M.27. **Định hướng cơ chế tài chính dựa trên kết quả (và sau đó là dựa trên nhu cầu)**



Để tăng trưởng bao trùm hơn: Cải thiện kết quả vốn nhân lực cho các nhóm dân tộc thiểu số

Bằng chứng quốc tế cho thấy cần có một cách tiếp cận đa chiều đối với các nhóm dân tộc thiểu số vì khái niệm không bao trùm (exclusive) có nhiều hình thức khác nhau và bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân. Cần có sự hợp tác chặt chẽ và tính làm chủ cao của các dân tộc thiểu số trong cả thiết kế và thực hiện chương trình để có được những chương trình hay. Ví dụ, nhiều nghiên cứu đã cho thấy tầm quan trọng của việc dạy học bằng tiếng mẹ đẻ, bao gồm kết quả đọc bằng ngôn ngữ quốc gia của trẻ được cải thiện sau này ở trường, khi học đọc vỡ lòng bằng ngôn ngữ mẹ đẻ.[75] Do đó, các khuyến nghị dưới đây áp dụng một cách tiếp cận toàn diện để thu hẹp khoảng cách chênh lệch về vốn nhân lực giữa các nhóm dân tộc thiểu số và dân tộc Kinh và Hoa. Các khuyến nghị này

75 Lopez và Küper 2000.

cũng hướng theo cách tiếp cận tích hợp không gian, vì chỉ một nửa các dân tộc thiểu số đang sống ở những khu vực mà họ chiếm đa số.

Tại Việt Nam, công cụ chính được Chính phủ sử dụng để giải quyết thách thức của các dân tộc thiểu số là Chương trình mục tiêu quốc gia (xem hộp 4.1). Do đó, đề xuất cơ bản là cải cách các chương trình này bằng cách (a) tăng cường phối hợp và lãnh đạo, (b) hoàn thiện các cơ chế khuyến khích để lập thứ tự ưu tiên chính xác hơn, (c) sử dụng nhiều chỉ số dựa trên kết quả và báo cáo hiệu quả, (d) tăng cường giám sát và kiểm soát, và (e) thu hút sự tham gia của người thụ hưởng trong các cơ chế quyết định. Cụ thể như sau:

1. ***Củng cố vai trò lãnh đạo tại tất cả các cấp và phối hợp giữa các chương trình.*** Hiện nay có 23 chính sách hỗ trợ phát triển giáo dục và đào tạo và 7 chính sách về y tế cho các dân tộc thiểu số. Sự rời rạc của các chính sách và chương trình có thể làm nguồn lực phân tán không hiệu quả. Một khuyến nghị cụ thể để cải thiện chương trình dinh dưỡng là tái lập ban chỉ đạo dinh dưỡng đa ngành quốc gia cấp cao với sự tham gia phù hợp của các tỉnh có tỷ lệ thấp còi cao và/hoặc giao những cơ quan cụ thể để theo dõi và đánh giá kết quả nhạy cảm về dinh dưỡng so với nguồn lực được phân bổ.

2. ***Tăng cường các cơ chế ưu đãi để chính quyền địa phương ưu tiên đầu tư vào các xã nghèo hơn.*** Hiện tại, các tỉnh phải đạt mục tiêu "không còn xã đạt dưới 5 tiêu chí"; đây không phải là chỉ tiêu quá tham vọng và hoàn toàn có thể đạt được. Thay vào đó, quy trình lập ngân sách nên tính đến đơn vị chi phí cao hơn cũng như năng lực thực hiện thấp hơn ở các xã vùng sâu vùng xa và xã nghèo, đồng thời đảm bảo hỗ trợ, bố trí đủ ngân sách cho các địa phương định hướng tập trung vào các xã khó khăn nhất. Các nhóm dân tộc thiểu số có kết quả thực hiện kém hơn và 16 nhóm dân tộc thiểu số có dân số dưới 10.000 người cần được bố trí thêm nguồn lực phát triển.

3. ***Nâng cao năng lực địa phương.*** Cùng với tăng cường các cơ chế khuyến khích và hoạt động giám sát và kiểm soát, cần thúc đẩy năng lực chính quyền địa phương thông qua các chương trình đào tạo về cả nội dung và quy trình.

4. ***Áp dụng cơ chế phân bổ ngân sách dựa trên kết quả, kết hợp với giám sát hiệu quả hơn, nhằm đảm bảo mối liên kết chặt chẽ giữa phân bổ ngân sách và kết quả đầu ra.*** Có thể tăng cường các yêu cầu báo cáo ngân sách và hạch toán kế toán ở cấp địa phương để đảm bảo phân phối nguồn lực công bằng và đánh giá hiệu lực và hiệu quả trong việc đạt được kết quả ở cấp hộ gia đình. Cần có những cơ chế mạnh hơn để đảm bảo báo cáo nhất quán về chi tiêu và đầu ra của chương trình giữa các tỉnh, huyện và xã, ví dụ như bằng cách gắn giải ngân với báo cáo. Sau này, trong phân bổ ngân sách cần có chính sách khuyến khích các tỉnh cải thiện việc sử dụng các biện pháp can thiệp dinh dưỡng đặc hiệu (nutrition-specific) và can thiệp định hướng dinh dưỡng (nutrition-sensitive), tuyển sinh nhiều hơn, cung cấp chương trình học cả ngày cho nhiều trẻ em hơn và hợp lý hóa lực lượng giáo viên/cán bộ y tế. Điều này sẽ tăng cường cả quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình ở cấp tỉnh trở xuống và gắn phân bổ ngân sách với kết quả đạt được.

5. ***Tăng cường khung giám sát và đánh giá cho các CTMTQG*** bằng cách sử dụng các cơ chế chặt chẽ hơn để đo lường không chỉ đầu ra mà cả tác động hay kết quả. Điều này có thể được thực hiện bằng cách áp dụng các cơ chế độc lập để đo lường các tác động kết quả, ví dụ, thông qua các cuộc khảo sát của Tổng cục thống kê, vốn rất quan trọng trong những năm gần đây.

6. ***Các cộng đồng dân tộc thiểu số phải được tham vấn để đảm bảo các chương trình đáp ứng được nhu cầu của họ về mặt văn hóa và ngôn ngữ.*** Việc thu hút các nhóm dân tộc thiểu số tham gia vào quá trình thiết kế các biện pháp can thiệp và có cơ chế để kết hợp các ý kiến phản hồi trong quá trình thực hiện sẽ giúp tăng cơ hội thành công. Đối với những can thiệp để tiếp cận các nhóm dân tộc thiểu số, cần xem xét các hạn chế về khả năng đọc viết, sở thích ngôn ngữ, chuẩn mực giới và giá trị văn hóa. Các cán bộ quản lý chương trình và cán bộ y tế, giáo dục và cung cấp trợ giúp xã hội sẽ cần nâng cao năng lực về văn hóa để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các nhóm dân tộc thiểu số.

HỘP M.2. **Các chương trình mục tiêu quốc gia tại Việt Nam**

Từ năm 2011, chiến lược cơ bản của Chính phủ để phát triển nông thôn, tập trung vào các dân tộc thiểu số và gia đình nghèo, là thông qua các Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG). Những CTMTQG đầu tiên bao gồm 16 chương trình tập trung vào các lĩnh vực nhất định thông qua các bộ ngành làm cho hoạt động bị phân tán. Năm 2015, Chính phủ đã hợp nhất các CTMTQG thành hai chương trình, bao gồm (a) CTMTQG Phát triển nông thôn mới, do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thực hiện; và (b) CTMTQG Xóa đói giảm nghèo bền vững do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội thực hiện.

Mặc dù cả hai CTMTQG đều có các mục tiêu đầy tham vọng về giảm nghèo và tăng thu nhập, việc tập trung vào việc đáp ứng các tiêu chí phát triển nông thôn mới (50% số xã vào năm 2020) có thể dồn nguồn lực ngân sách cho các xã đã gần đạt được mục tiêu. Ngoài ra các tỉnh còn có xu hướng phân bổ nhiều hơn cho cơ sở hạ tầng. Vì vậy, cần phải cân đối lại phân bổ vốn cho các can thiệp vào vốn nhân lực trong CTMTQG. Chính phủ đã phê duyệt Kế hoạch phát triển KT-XH vùng đồng bào dân tộc thiểu số và, Uỷ ban dân tộc cũng đã được yêu cầu trình kế hoạch thực hiện chi tiết cho CTMTQG mới tập trung vào các nhóm dân tộc thiểu số.

Ngoài việc cải cách cơ chế quản lý các CTMTQG, các biện pháp can thiệp nên hướng tới những lĩnh vực hiệu quả nhất đối với các nhóm dân tộc thiểu số. Ưu tiên hàng đầu là can thiệp dinh dưỡng trong 1.000 ngày đầu đời, từ ngày đầu tiên của thai kỳ cho đến khi sinh con thứ hai, vì thiếu dinh dưỡng trong giai đoạn này có thể dẫn đến thiệt hại lớn và không thể đảo ngược đối với sự phát triển về thể chất và nhận thức. Những can thiệp này cần bao gồm cải thiện khả năng tiếp cận chế độ ăn uống chất lượng cao, các dịch vụ chăm sóc bà mẹ và trẻ em hiệu quả, và tiếp cận đến nước sạch, vệ sinh môi trường và vệ sinh cá nhân. Một ưu tiên khác là khả năng được đi học cả ngày ở trường vì việc này giúp khuyến khích trẻ em đi học và có dinh dưỡng tốt hơn.[76]

Một lĩnh vực can thiệp nằm ở khía cạnh khác của vấn đề, đó là tạo điều kiện cho các nhóm thiểu số tham gia vào thị trường lao động. Hỗ trợ các nhóm dân tộc thiểu số chuyển sang mô hình kinh doanh hộ gia đình và tìm kiếm các công việc trả lương, coi đó là chìa khóa để đất nước phát triển thịnh vượng và bền vững, nhưng sẽ đòi hỏi phải giảm khoảng cách kinh tế của họ đến thị trường (require reducing their economic distance to markets). Có ba hướng đi chính để thu hẹp khoảng cách

76 Dang và Glewwe 2017.

kinh tế, đó là: (a) lồng ghép các khu vực đang tụt hậu vào nền kinh tế mạng để mở rộng tiềm năng thị trường của các khu vực này, (b) hình thành các ngành công nghiệp hỗ trợ dựa trên lợi thế riêng của từng vùng và (c) giảm chi phí di cư để thúc đẩy dòng người di cư liên tỉnh. Ba hướng đi này đều đòi hỏi cải thiện các kỹ năng lao động, phù hợp với các khuyến nghị được đưa ra trong phần trước.

Để cải thiện khả năng tiếp cận công việc tốt hơn cho các nhóm dân tộc thiểu số, cần xây dựng nhiều giải pháp can thiệp bổ sung vào quá trình phát triển kỹ năng. Một trong những giải pháp là xây dựng Hệ thống thông tin thị trường lao động bằng cách thực hiện các khảo sát đặc biệt để xác định nhu cầu lao động, tổng hợp và chia sẻ thông tin định hướng người dùng cho từng giới và khu vực. Một hướng đi khác là thiết kế chiến lược tìm kiếm việc làm tích hợp dựa trên các sáng kiến tư nhân, định hướng sử dụng các nguồn lực công để khuyến khích tuyển dụng những đối tượng khó kiếm việc làm, bao gồm người dân tộc thiểu số. Ví dụ như khuyến khích các ngành công nghiệp chế biến thực phẩm đầu tư gần địa điểm sản xuất nông nghiệp để có thể tạo nhiều việc làm hơn cho các nhóm dân tộc thiểu số.

Khuyến khích di cư liên tỉnh là giải pháp quan trọng để tăng khả năng tiếp cận các cơ hội việc làm phi nông nghiệp, đặc biệt là đối với các dân tộc thiểu số và người dân ở các địa phương kinh tế phát triển chậm hơn. Theo khảo sát lao động di cư ở Việt Nam năm 2015, khó khăn được nhắc đến nhiều nhất đối với lao động di cư là vấn đề nhà ở (43%), tiếp theo là không có thu nhập (38%) và không thể tìm được việc làm (34%).[77] Một số biện pháp can thiệp có thể hướng đến mục tiêu giải quyết các rào cản xã hội trong vấn đề di cư, cụ thể là giải quyết tính không bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ công cho lao động tạm cư và cải thiện các dịch vụ chăm sóc người cao tuổi ở khu vực nông thôn.[78] Cải thiện cơ sở hạ tầng bổ sung, bao gồm nâng cao khả năng kết nối, cả về băng thông internet và trong hệ thống giao thông. Phiếu hỗ trợ chi phí đi lại có thể tạo điều kiện để người lao động nhận việc làm có trả lương theo mùa vụ ở các tỉnh khác. Ngoài ra, cần cải cách các quy định pháp lý để thúc đẩy thương mại và giao dịch trực tuyến và đảm bảo quyền tiếp cận các dịch vụ cho người dân tạm trú như những người thường trú. Cuối cùng, với văn hóa gắn kết xã hội mạnh mẽ của một số nhóm dân tộc thiểu số, việc hỗ trợ theo các mạng lưới xã hội, chẳng hạn như cung cấp khoản vay phát triển kinh doanh cho một nhóm các cá nhân có trách nhiệm trả nợ chung, có thể phù hợp.

Một yếu tố quan trọng nhằm mang lại nhiều việc làm tốt hơn cho phụ nữ là giảm gánh nặng chăm sóc trẻ em và người già và tăng cơ hội việc làm được trả lương thông qua cơ chế linh hoạt. Những mục tiêu này có thể đạt được bằng cách (a) mở rộng các cơ sở chăm sóc trẻ em, (b) thúc đẩy sự tham gia vào thị trường kỹ thuật số, bao gồm dịch vụ cho thuê nhà ở trực tuyến, để lao động nữ có thể tiếp thị các hàng hóa sản xuất tại nhà như đồ thủ công và sản phẩm thêu thùa và (c) đảm bảo phụ nữ đứng tên đồng sở hữu trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở và đất canh tác. Đối với người cao tuổi, vốn dựa vào nông nghiệp là một trong những nguồn thu nhập chính, việc cải cách ruộng đất toàn diện cũng đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Những đổi mới, cải cách này cần tăng cường an ninh đất đai, nới lỏng hạn chế trong sử dụng đất nông nghiệp và mở rộng tích tụ đất đai ngoài diện tích canh tác lúa.

77 Tổng cục thống kê và UNFPA 2016.

78 Nhu cầu chăm sóc người già ngăn cản cả nam giới và phụ nữ di cư và góp phần vào di cư ngược. Trẻ em trưởng thành có cha mẹ già ở nông thôn Việt Nam ít có xu hướng di cư (Jiles và Huang 2018).

Để kích cầu và nâng cao chất lượng các dịch vụ phát triển vốn nhân lực, Chính phủ có thể xem xét một giải pháp chưa được sử dụng hiện nay, đó là hỗ trợ tiền mặt có điều kiện cho một số nhóm đối tượng nhất định.[79] Các chương trình như vậy đã được chứng minh là có hiệu quả ở nhiều quốc gia vì giúp cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ vốn nhân lực khi hạn chế chính là hành vi của các hộ gia đình (như kết hôn sớm và thói quen dinh dưỡng). Hỗ trợ tiền mặt có điều kiện có thể là một biện pháp bổ sung để giúp kích cầu, khuyến khích các hộ gia đình sử dụng cả dịch vụ giáo dục và y tế và cung cấp cho họ nguồn thu nhập đủ để đầu tư vào giáo dục và chăm sóc sức khỏe cho con cái họ. Trợ cấp tiền cho các gia đình khó khăn thuộc đối tượng được hỗ trợ kèm điều kiện đưa trẻ đến trường sẽ kích cầu cho các dịch vụ giáo dục chất lượng. Các chương trình kích cầu như hỗ trợ tiền mặt có điều kiện phải đi đôi với cải thiện nguồn cung và chất lượng dịch vụ trong khuôn khổ điều chỉnh của một chương trình mục tiêu quốc gia như đã thảo luận ở trên.

79 Tỷ lệ đăng ký và tham gia vào các chương trình trợ giúp xã hội, bao gồm các dịch vụ giáo dục và y tế, vẫn còn tương đối thấp với cộng đồng các dân tộc thiểu số, trong khi việc hỗ trợ tiền mặt được thực hiện không đi kèm điều kiện và không thường xuyên[79]. Cơ chế thanh toán điện tử hiện đang được thí điểm để nâng cao tính minh bạch, chính xác và kịp thời trong thanh toán.

Nền kinh tế xanh

Việt Nam đang trong tình trạng khẩn cấp khi xét đến thiệt hại đối với môi trường. Hiện đang có nhiều ý kiến cho rằng mô hình tăng trưởng hiện nay, chủ yếu dựa trên sự tích lũy đơn giản của các yếu tố sản xuất, phải được thay đổi. Vì những thất bại của thị trường, Chính phủ đóng một vai trò quan trọng trong việc tác động đến hành vi cá nhân và tập thể. Cần ưu tiên chính sách giá, quy định pháp lý, đầu tư trực tiếp, cơ chế chia sẻ thông tin và ra quyết định có sự tham gia của người dân.

"Việt Nam nhìn đẹp từ xa nhưng còn xa mới đẹp". Đánh giá khắc nghiệt này không có gì đáng ngạc nhiên ở một quốc gia nơi các thành phố lớn đang trở thành một trong những nơi ô nhiễm nhất thế giới và nơi mà mọi người có thể nhìn thấy thiệt hại do quản lý chất thải kém ở mọi nơi. Sau 25 năm tăng trưởng nhanh liên tục, người dân Việt Nam đã bắt đầu lo lắng về tương lai của mình. Một cuộc khảo sát gần đây tại Hà Nội cho thấy người dân quan tâm đến ô nhiễm hơn là đảm bảo việc làm.[80] Theo một số ước tính, việc phá rừng, khai thác quá mức đất đai, quản lý nước sai cách và ô nhiễm cùng gây thiệt hại lên đến 6 - 8% GDP mỗi năm.[81] Sự mất mát này không tính đến thiệt hại lâu dài không thể đảo ngược đối với nguồn tài nguyên thiên nhiên và thiệt hại có thể sẽ trầm trọng hơn do biến đổi khí hậu toàn cầu.

Chính phủ không vô cảm trước những quan ngại này. Ngày càng có nhiều chiến lược và kế hoạch được phê duyệt, giúp thúc đẩy đất nước đi theo con đường tăng trưởng xanh, bao gồm Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh và Đóng góp do quốc gia tự quyết định của Việt Nam. Có lẽ tín hiệu tốt nhất về cam kết của Chính phủ là việc đưa một trụ cột mới về môi trường vào thiết kế chiến lược phát triển quốc gia trong thập kỷ tới.

Báo cáo này được xây dựng dựa trên cả ý nghĩa cấp bách và sự tham gia của chính phủ để giải quyết sự xuống cấp của môi trường tại Việt Nam. Sau khi xem xét các nguyên nhân chính gây ra thiệt hại về môi trường của Việt Nam, báo cáo kết luận rằng việc tiến tới một nền kinh tế xanh sạch đòi hỏi một sự thay đổi lớn trong hoạch định chính sách do sự thất bại của cả thị trường và chính phủ. Một loạt các khuyến nghị được đưa ra để thúc đẩy sự thay đổi cần thiết trong tư duy của các bên liên quan chính, bao gồm Chính phủ, khu vực tư nhân và hộ gia đình.

80 https://www.google.com/amp/s/www.voanews.com/east-asia-pacific/food-safety-pollution-top-vietnams-latest-survey-public-concerns%3famp.

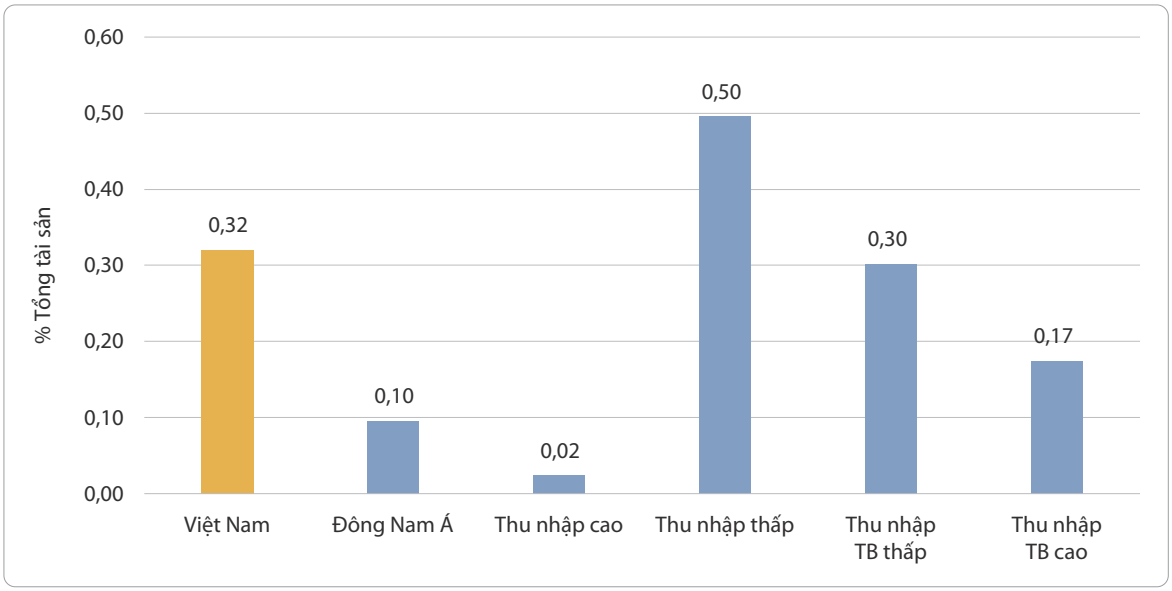
81 https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33916/files/viet-nam-environment-climate-change.pdf.

Tại sao mô hình tăng trưởng hiện tại không bền vững?

Các tài liệu kinh tế gần đây cho rằng sự giàu có của một quốc gia là sự kết hợp giữa vốn sản xuất, vốn nhân lực và vốn tự nhiên. Trong 25 năm qua, Việt Nam đã tăng giá trị của từng loại vốn này một cách hiệu quả. Vì hai loại vốn đầu tiên đã được phân tích trong các báo cáo trước, trọng tâm ở đây là vốn tự nhiên.

Giống như ở hầu hết các nước thu nhập thấp, Việt Nam đã phụ thuộc rất nhiều vào tài nguyên thiên nhiên, sử dụng nhiều tài nguyên nông nghiệp và khoáng sản để tăng cường phát triển kinh tế trong hai thập kỷ qua. Như mô tả trong hình M.28, giá trị ước tính của vốn tự nhiên chiếm khoảng 1/3 tài sản của đất nước trong giai đoạn 1990 - 2014, so với 10% ở Đông Á và 17% ở các nước thu nhập trung bình cao. So sánh này chỉ ra rằng Việt Nam sẽ phải chuyển sang tăng trưởng thâm dụng vốn và nhân lực hơn trong tương lai. Động thái này sẽ còn hợp lý hơn nữa trong bối cảnh suy thoái nhanh chóng của nguồn tài nguyên thiên nhiên của đất nước trong những năm gần đây.[82]

HÌNH M.28. **Việt Nam đã dựa rất nhiều vào vốn tự nhiên để tạo ra của cải, giai đoạn 1990–2014**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Không có gì sai khi Việt Nam sử dụng các lợi thế tự nhiên của mình để đẩy mạnh sự phát triển nhanh chóng và toàn diện trong giai đoạn phát triển đầu tiên. Trên hết là đất nước được thiên nhiên ưu đãi về đất nông nghiệp, tài nguyên nước và trữ lượng khoáng sản dồi dào. Tuy nhiên, mô hình này đã dần trở nên không bền vững theo thời gian. Một trong các nguyên nhân là việc mở rộng các ngành sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên này đã diễn ra vô cùng nhanh chóng. Ví dụ như sản lượng lúa gạo, lĩnh vực sử dụng 2/3 diện tích đất nông nghiệp, đã tăng từ 19 tấn vào năm 1990 lên 40 tấn vào năm 2010 và 44 tấn vào năm 2017. Một nguyên nhân khác là việc mở rộng này, mặc dù rất ngoạn mục, đã sử dụng tài nguyên tương đối lãng phí vì các nhà sản xuất thường sử dụng đất, nước, gỗ và các đầu vào khác tại Việt Nam nhiều hơn so với các nước khác để sản xuất cùng một lượng

82 Xem đánh giá này trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2017a).

đầu ra nhất định. Sản lượng thực phẩm gia tăng một phần lớn đạt được từ việc lạm dụng các yếu tố đầu vào như phân bón hoặc thuốc trừ sâu.

Kết quả là, mô hình tăng trưởng theo chiều rộng dựa trên một số ngành thâm dụng tài nguyên thiên nhiên đã dẫn đến việc khai thác quá mức đất và nước và làm môi trường suy thoái dần, như được minh họa bằng các ví dụ sau (được trình bày chi tiết hơn trong báo cáo chuyên đề). Mặc dù Việt Nam đã trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai và thủy sản lớn thứ ba trên thế giới, nhưng ngày nay người ta nhận ra rằng hoạt động sản xuất trong nước không bền vững, thể hiện qua sản lượng giảm và sản lượng khai thác thấp hơn trong những năm gần đây. Tính dễ bị tổn thương của các vùng trước những rủi ro sinh thái, như ở khu vực sông Mê Kông (nơi sản xuất hơn một nửa sản lượng lúa gạo của đất nước), có thể thấy thông qua tình hình suy thoái đất và ô nhiễm tài nguyên nước. Trên toàn quốc, cạnh tranh về nước đã tăng lên khi nhu cầu của dân số đô thị ngày càng tăng và xung đột với nhu cầu của những người làm nông nghiệp. Cát và sỏi là nguồn tài nguyên thiên nhiên lớn thứ hai được khai thác, nhưng với tốc độ hiện tại, nguồn cung cát tự nhiên trong nước sẽ sớm bị khai thác hết.

Đồng thời, các mối quan ngại về môi trường đã trở nên trầm trọng hơn do sự phát triển của các hoạt động công nghiệp tiêu thụ nhiều năng lượng và các nguồn gây ô nhiễm gia tăng. Ngày nay, các ngành công nghiệp chiếm 48% tổng lượng sử dụng năng lượng cuối cùng của đất nước. Thiếu quan tâm đúng mức và các công nghệ thường lỗi thời đã khiến Việt Nam trở thành một quốc gia sử dụng nhiều năng lượng. Hiện tại, nền kinh tế đòi hỏi gấp đôi năng lượng cho mỗi đơn vị GDP sản xuất so với mức trung bình ở Đông Á. Hơn nữa, năng lượng được sản xuất từ than chiếm khoảng 1/3 nguồn năng lượng chính cho thị trường nội địa, mặc dù đây là một trong những nguồn năng lượng gây ô nhiễm nhiều nhất. Mặc dù thủy điện (cung cấp 35% sản lượng năng lượng ở Việt Nam) về nguyên tắc là một nguồn năng lượng sạch, nhưng quy hoạch kém và thiếu sự phối hợp đã tạo ra những tác động lớn không ngờ đối với thủy văn của đồng bằng sông Cửu Long mà thậm chí còn chưa được hiểu rõ.

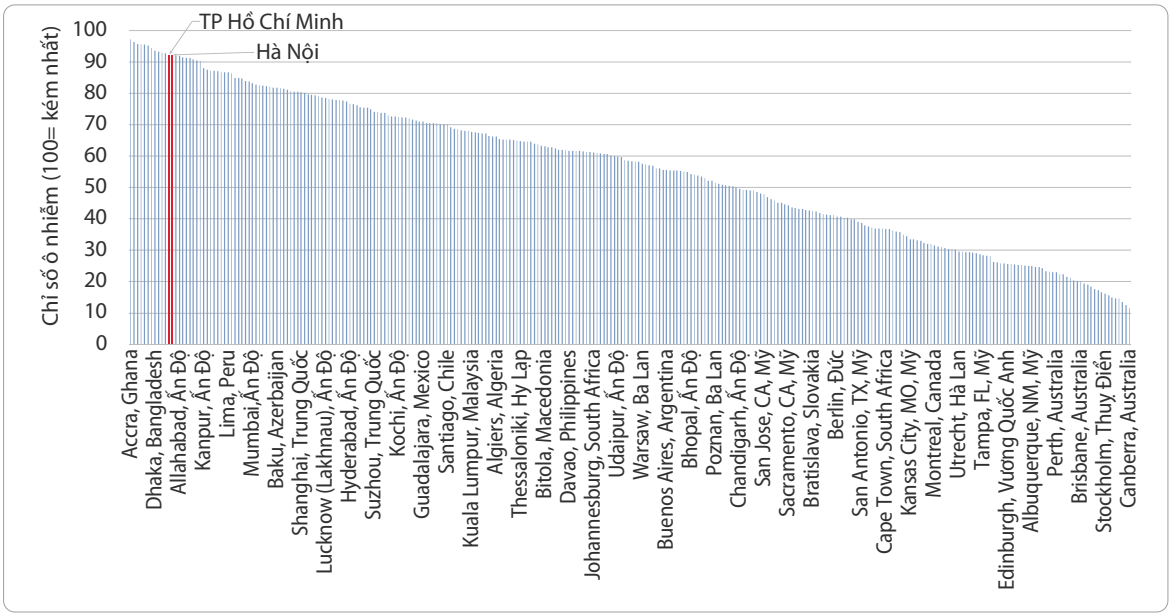
Các vấn đề môi trường của Việt Nam đang trở nên trầm trọng hơn bởi sự gia tăng tương đối nhanh chóng của dân số sống ở các thành phố, từ 15 triệu người vào đầu những năm 2000 lên 34 triệu người vào năm 2018 và có lẽ lên tới 50 triệu người vào năm 2035. Tổng lượng rác thải do các thành phố tạo ra ước tính đạt hơn 27 triệu tấn mỗi năm và dự kiến sẽ đạt 54 triệu tấn trên toàn quốc vào năm 2030.[83] Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, Việt Nam đã thải ra 12 triệu tấn rác thải vào năm 2014, và ước tính chỉ riêng khu vực đô thị sẽ thải 22 triệu tấn mỗi năm vào năm 2020.[84] Do vậy, Việt Nam đang vất vả để thu gom rác thải. Chỉ có 40 – 60% rác thải được thu gom vào bãi rác, trong khi phần còn lại được thải ra kênh mương và sông ngòi rồi chảy ra biển. Các thành phố đang phát triển đã tăng mức phát thải CO2 và Hà Nội, cũng như Thành phố Hồ Chí Minh, hiện là một trong những trung tâm đô thị trên thế giới chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của ô nhiễm không khí (hình M.29). Ô nhiễm nước đã dẫn đến những "dòng sông chết" trong và xung quanh các thành phố lớn.[85]

83 Ngân hàng thế giới 2018e. Không có số liệu về lượng rác thải thực tế từ các hộ gia đình và ngành công nghiệp. Mẫu rác thải không được lấy và phân tích thường xuyên và không có đủ thông tin chính xác về nguồn rác thải, phạm vi thu gom và xử lý chất thải ở các địa phương.

84 Theo Jambeck và cộng sự (2015), Việt Nam là quốc gia kém xếp thứ tư trên toàn cầu về vấn đề rác thải nhựa, dựa trên các chỉ số đo lường như lượng rác thải nhựa, tỷ lệ rác thải được xử lý sai cách, lượng rác thải xâm nhập vào môi trường biển,….

85 Chỉ 10% nước thải đô thị và công nghiệp được xử lý, và trên toàn quốc, hầu hết nước thải hộ gia đình, nước thải công nghiệp và chất thải rắn đều xâm nhập vào đường thủy. Trong khi chất lượng nước vẫn ở thượng nguồn vẫn tốt, khu vực hạ lưu và cửa sông có xu hướng bị ô nhiễm nặng.

HÌNH M.29. **Một số trong những thành phố ô nhiễm không khí nhất trên thế giới vào giữa năm 2019**



Nguồn: https://www.numbeo.com/pollution/rankings.jsp.

Biến đổi khí hậu sẽ làm gia tăng tác động của xuống cấp tài sản thiên nhiên và môi trường ở Việt Nam. Việt Nam rất dễ bị tổn thương bởi biến đổi khí hậu, bao gồm các tác động dài hạn như xâm nhập mặn ở vùng trũng thấp của đất nước (như đồng bằng sông Cửu Long), ảnh hưởng đến canh tác và nước ngầm. Với mực nước biển dâng cao dự kiến, hơn 50 triệu người phải đối mặt với rủi ro, đặc biệt là ở miền nam. Ước tính, Việt nam có thể mất 5,714 triệu ha đất nếu mực nước biển tăng 12 cm (hình M.30). Tổng thiệt hại có thể lên tới gần 20 triệu ha đất nếu mực nước biển tăng 17 cm. Nhiệt độ cao sẽ làm giảm độ phì nhiêu của đất, tăng tần suất cháy rừng và tạo ra nhiều nhu cầu năng lượng hơn để điều hòa không khí. Lượng mưa thay đổi và không thể đoán trước sẽ ảnh hưởng đến cả năng suất nông nghiệp và điều kiện sống ở các thành phố. Xét đến tất cả các yếu tố này, Việt Nam là quốc gia chịu rủi ro biến đổi khí hậu lớn thứ chín trên thế giới.

HÌNH M.30. **Tác động của nước biển dâng và biến đổi khí hậu**

Vùng ven biển	Mực nước dâng do bão cao nhất trong lịch sử đã quan sát được (cm)	Mực nước dâng do bão cao nhất có thể xảy ra (cm)
Quảng Ninh - Thanh Hóa	350	490
Nghệ An - Hà Tĩnh	440	500
Quảng Bình - Thừa Thiên Huế	390	420
Đà Nẵng - Bình Định	180	230
Phú Yên - Ninh Thuận	170	220
Bình Thuận - Bà Rịa-Vũng Tàu	120	200
Tp Hồ Chí Minh - Cà Mau	200	270
Cà Mau - Kiên Giang	120	210

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Thay đổi tư duy của cả các cá nhân và nhà nước

Việt Nam cần xác định liệu tăng trưởng trong tương lai có nên tiếp tục theo con đường hiện tại hay chuyển sang hướng tăng trưởng xanh hơn, thích ứng với biến đổi khí hậu. Phân tích ngắn gọn ở trên cho thấy nhu cầu cấp bách khi đất nước đang chứng kiến sự xuống cấp nhanh chóng của tài nguyên thiên nhiên, cùng với quản lý rác thải, ô nhiễm không khí, lũ lụt và nhiệt độ tăng. Điều này giải thích tại sao giá trị của tài sản tự nhiên của Việt Nam đã bị ảnh hưởng tiêu cực rất lớn, điều này sẽ làm giảm tăng trưởng kinh tế trong cả ngắn hạn và dài hạn.

Những thiệt hại này không tính đến tất cả các chi phí gián tiếp của môi trường xuống cấp đối với nền kinh tế, có thể có nhiều hình thức khác nhau. Vốn nhân lực có thể giảm vì chất lượng không khí kém và ô nhiễm sông và các vùng nước ven biển có tác động tiêu cực đến sức khỏe con người.[86] Theo một nghiên cứu toàn cầu về gánh nặng bệnh tật, ô nhiễm không khí là nguyên nhân gây tử vong đứng hàng thứ sáu ở Việt Nam vào năm 2017. Ngoài những ngày lao động bị mất do bệnh tật, sức khỏe giảm có thể đặt gánh nặng cao hơn cho hệ thống y tế và tài chính của Chính phủ.[87] Một phân tích kinh tế gần đây cho thấy nếu nước thải vẫn không được xử lý, năng suất lao động sẽ thấp hơn 7% vào năm 2035 so với năm 2012, điều này sẽ làm giảm 3,5% thu nhập quốc dân. Ô nhiễm cũng có tác động phức tạp hơn. Vì hậu quả của việc tiếp xúc với các chất độc hại có thể nghiêm trọng, mọi người có thể đầu tư hoặc thay đổi hành vi để tránh chúng. Mọi người ứng phó với ô nhiễm bằng cách đầu tư vào bảo vệ, chẳng hạn như bộ lọc không khí tốn kém hoặc làm lớp cách nhiệt nhà. Hoặc họ có thể thay đổi hành vi như tránh ra ngoài trong thời gian ô nhiễm cao. Về lâu dài, ô nhiễm có thể có những tác động dai dẳng hơn, bao gồm cả những ảnh hưởng do tiếp xúc với ô nhiễm sớm trong những năm đầu đời hoặc ảnh hưởng đến sức khỏe của bà mẹ khi sinh.

Vốn sản xuất của đất nước cũng bị ảnh hưởng lớn bởi sự xuống cấp của môi trường, cả trong các lĩnh vực như du lịch và giao thông. Một trong những ngành rủi ro nhiều nhất là nông nghiệp. Tăng trưởng sản lượng nông nghiệp đã giảm từ 57% mỗi năm trong giai đoạn 2001-2010 xuống còn khoảng 40% trong những năm gần đây. Tốc độ tăng trưởng này tương đối thấp so Trung Quốc, Malaysia và Thái Lan (trên 80%). Mặc dù nông dân cho rằng nguồn cung cấp nước đáng tin cậy vì chỉ có 8% gặp sự cố mất nước, chất lượng nước kém là vấn đề đáng quan tâm hơn. 14% các doanh nghiệp cho biết chất lượng nước kém là một trở ngại lớn hoặc rất nghiêm trọng đối với kinh doanh. Các nghiên cứu gần đây dự đoán tác động của ô nhiễm đến sản xuất lúa nước có thể làm giảm sản lượng khoảng 18% vào năm 2035.

Giờ đây ngày càng có sự đồng thuận hơn về chi phí hiện tại và tiềm năng liên quan đến những thiệt hại về môi trường đang gia tăng. Mọi người đều đồng ý rằng chính sách môi trường và tăng trưởng kinh tế không phải thay thế mà là bổ sung cho nhau. Tuy nhiên, chỉ có thể thay đổi dần dần các hành vi cá nhân do một số thất bại của thị trường. Đây là vấn đề được khá nhiều người biết đến nhưng là cốt lõi của tình trạng lưỡng nan chính sách ở Việt Nam và các nước khác.[88] Rõ ràng nhất là

86 Ngân hàng Thế giới và Viện Đo lường và đánh giá sức khỏe (IHME), 2016.

87 Các chất gây ô nhiễm từ nông nghiệp (nitơ, phốt pho và thuốc trừ sâu,…) và các chất gây ô nhiễm từ chất thải công nghiệp, bao gồm kim loại, asen và một loạt các chất độc khác, cũng là một mối đe dọa lớn, nhưng thiếu thông tin về rủi ro và xử lý các chất gây ô nhiễm này.

88 Để tìm hiểu thông tin tóm tắt chính xác, đầy đủ về tác động của những thất bại của thị trường đối với các chính sách môi trường, xem ĐÁNH GIÁ CỦA STERN: Kinh tế học về biến đổi khí hậu, N. Stern; http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1174614780539/SternReviewEng.pdf.

sự chênh lệch về thời gian vì lợi ích của các can thiệp sẽ tăng theo thời gian trong tương lai, trong khi chi phí môi trường lại phải trả ngay lập tức. Ví dụ, những người đang thực hiện các hoạt động không phải trả phần lớn các tác động của khí thải, mà lại là thế hệ tương lai và chi phí trong tương lai này không được phản ánh trong giá hiện tại. Do đó, những tác động bất lợi của khí nhà kính là "ngoại ứng" đối với thị trường, có nghĩa là thường chỉ có các động cơ về đạo đức, chứ không phải là kinh tế, khiến doanh nghiệp và người tiêu dùng giảm lượng khí thải. Do đó, thị trường thất bại vì phát thải quá nhiều khí nhà kính, và các cá nhân vẫn duy trì mức tiêu thụ như hiện tại hoặc trì hoãn các quyết định của mình, đặc biệt khi chi phí môi trường của việc không hành động gì chưa chắc chắn.[89] Ở một đất nước nghèo, nhiều cá nhân có thể không đầu tư vào các công nghệ mới và sạch vì gặp khó khăn về tài chính.

Một thất bại khác của thị trường là các cá nhân có thể sẽ đầu tư ít hơn mức cần thiết từ góc độ tập thể, vì lợi ích cá nhân thấp hơn so với lợi ích của xã hội. Ví dụ, một hộ gia đình sẽ không đầu tư vào năng lượng mặt trời vì lợi ích của chính gia đình đó thấp hơn lợi ích đối với mọi người. Ngoài ra, hộ gia đình đó có thể đợi nhà khác đầu tư trước vào các công nghệ mới này để họ cũng có thể hưởng lợi từ không khí sạch hơn. Vì những thách thức về môi trường không dừng lại ở biên giới quốc gia (ví dụ, rác nhựa đi qua các đại dương), phát triển nền kinh tế xanh mang tính chất toàn cầu. Một thất bại thị trường có liên quan rõ ràng là nhiều cá nhân có khả năng tiếp cận rất hạn chế đến thông tin công cộng hoặc không có khả năng phân tích thông tin. Nói tóm lại, tất cả những thất bại thị trường này đều cho thấy cần có sự can thiệp của chính phủ vì việc quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường vừa là vì lợi ích cộng đồng, vừa là lợi ích toàn cầu.

Những thất bại thị trường này cần một nhóm các giải pháp của nhà nước. Chính phủ không thể được tha thứ vì những thất bại của chính mình. Hiện nay, Việt Nam đã có hầu hết các khung pháp lý cần thiết để đảm bảo các nguồn tài nguyên không thể phục hồi được quản lý, bảo vệ, khai thác và sử dụng hợp lý, kinh tế và hiệu quả để đáp ứng các yêu cầu của công nghiệp hóa và hiện đại hóa của đất nước (xem hộp 5.1). Tuy nhiên, việc thực thi chính sách môi trường, do trung ương ban hành và địa phương thực hiện, còn chậm và những hành vi vi phạm hiếm khi bị xử phạt. Chính phủ không đánh giá một cách có hệ thống những tác động môi trường trong hầu hết các dự án đầu tư. Hơn nữa, việc sử dụng thuế và phí đối với tài nguyên thiên nhiên và các hàng hóa và dịch vụ môi trường khác không minh bạch, gây khó khăn cho việc đảm bảo nguồn thu được tái đầu tư vào vốn nhân lực, cơ sở hạ tầng và vốn tự nhiên.

Những thất bại này thường bắt nguồn từ vấn đề kém hiệu quả về thể chế lớn hơn cần được giải quyết. Các vấn đề đó bao gồm sự phân mảnh trong quá trình ra quyết định, vì các chính sách môi trường thường đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ giữa các bộ, ngành trung ương và giữa chính quyền trung ương và địa phương. Quá trình thực hiện cải cách chậm và không đồng đều có nguyên nhân từ hoạt động quản lý đầu tư công và kiểm soát (nội bộ cũng như độc lập) còn yếu. Cuối cùng, các quy định được thực thi chưa nghiêm một phần là do tham nhũng và những hạn chế trong hệ thống tư pháp.

89 Baranzini, Chesney, và Morisset 2003.

HỘP M.3. **Việt Nam: Đánh giá tóm tắt các giải pháp của Chính phủ nhằm thúc đẩy nền kinh tế xanh**

Trong những năm qua, Chính phủ đã ban hành một số chiến lược và kế hoạch hành động để hoàn thiện môi trường pháp lý và thể chế cho nền kinh tế xanh. Ngoài các chiến lược quốc gia và cam kết ở cấp quốc tế, 7 bộ và 34 tỉnh đã ban hành Kế hoạch hành động Tăng trưởng xanh. Ngoài ra, các ngành công nghiệp, nông nghiệp, giao thông vận tải và xây dựng đều đang có nhiều giải pháp để giảm cường độ phát thải khí nhà kính, và phát triển các nguồn năng lượng sạch thông qua các chính sách khuyến khích đầu tư vào năng lượng tái tạo. Các chính sách này bao gồm Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, và các chính sách ưu đãi về giá mua điện gió, thủy điện nhỏ, sinh khối, cũng như chính sách cho các nhà sản xuất năng lượng mặt trời và xử lý chất thải.

Chính phủ cũng khuyến khích các giải pháp sản xuất xanh thông qua rà soát và điều chỉnh các kế hoạch ngành hiện có, hỗ trợ tăng năng suất và giảm ô nhiễm, và đầu tư vào phát triển vốn tự nhiên. Song song với đó cũng có nhiều hoạt động thúc đẩy các thành phố xanh và tiêu dùng bền vững, thông qua Kế hoạch phát triển đô thị tăng trưởng xanh Việt Nam đến năm 2030, và 24 trong số 59 thành phố đã ban hành văn bản để chỉ đạo và xây dựng đô thị tăng trưởng xanh.

Chính phủ đã phân bổ vốn cho các dự án tăng trưởng xanh, bao gồm các chương trình đầu tư giao thông công cộng, và Ngân hàng Nhà nước đã tích hợp và xây dựng các giải pháp và chương trình tín dụng để tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức và cá nhân thực hiện những dự án góp phần bảo vệ môi trường có góp phần bảo vệ môi trường và hỗ trợ tăng trưởng xanh và phát triển bền vững.

Khuyến nghị: Đặt môi trường ở vị trí trung tâm trong chương trình cải cách

Có nhiều cách để hướng tới tăng trưởng xanh và thích ứng với khí hậu, nhưng tất cả sẽ đòi hỏi các cá nhân và Chính phủ thay đổi tư duy để khắc phục những thất bại của cả thị trường và Chính phủ được phân tích trong phần trước. Chuyển đổi sang nền kinh tế xanh cần nhiều hơn là những cải thiện nhỏ, mà phải đánh giá lại cách thức phát triển và thực hiện công nghệ, sản phẩm và dịch vụ, thực tiễn quản lý, quy định pháp lý và các nguyên tắc, quan hệ đối tác và mô hình kinh doanh. Con đường mới đến tăng trưởng xanh có thể thâm nhập vào các thị trường mới đang hoặc đã định hình cho các ngành kinh tế xanh chủ chốt như năng lượng tái tạo, bảo tồn năng lượng, cung cấp nước sạch, lâm nghiệp và thủy sản bền vững, tái chế rác thải rắn và rác thải nhựa, cơ sở hạ tầng xanh và các thành phố bền vững, biến các lĩnh vực này trở thành nguồn tăng trưởng công nghệ cao, có giá trị gia tăng lớn và tạo nhiều việc làm. Khi các mục tiêu chính sách và cơ hội thương mại củng cố lẫn nhau, quá trình chuyển đổi sang tăng trưởng xanh có thể diễn ra nhanh chóng.

Một ưu tiên là chuyển từ chỗ coi môi trường là một lĩnh vực tách rời đến chỗ đưa những mối quan tâm về tính bền vững vào mọi hoạt động của Chính phủ, khu vực tư nhân và các hộ gia đình. Các thực tiễn ngành, cho dù trong công nghiệp, nông nghiệp, quản lý chất thải hay cung cấp nước sạch, muốn bền vững đều phải gắn với các mục tiêu tăng trưởng kinh tế-xã hội quan trọng. Cách tiếp cận hệ thống trên toàn bộ nền kinh tế này phải là trung tâm của chương trình cải cách của Việt Nam vì các mối quan tâm trong ngắn hạn nên được cân bằng một cách thông minh với mục tiêu dài hạn để bảo tồn vốn tự nhiên của đất nước ở mức bền vững.

Chính phủ đóng vai trò trung tâm trong việc tối đa hóa tài sản của đất nước theo thời gian. Báo cáo này đề xuất ba công cụ chính sách bổ sung mà Chính phủ có thể sử dụng để tác động đến hành vi của cá nhân và tập thể, bao gồm: (1) chính sách giá, đã được chứng minh là có hiệu quả trong việc ảnh hưởng đến cung và cầu của các nguồn tài nguyên không thể tái tạo, (2) can thiệp trực tiếp của nhà nước thông qua các quy định pháp lý và đầu tư, và (3) sự cần thiết phải đảm bảo khả năng tiếp cận dễ dàng đến thông tin và quy trình ra quyết định cho tất cả các bên liên quan.

Chính sách giá

Nguyên tắc cơ bản là dựa vào các công cụ giá càng nhiều càng tốt, vì thế các doanh nghiệp và hộ gia đình sẽ tìm ra cách hiệu quả nhất để thực hiện được những hoạt động xanh hơn. Cho đến nay, Chính phủ đã sử dụng chính sách giá để cho phép các hộ gia đình và doanh nghiệp tiếp cận những nguồn tài nguyên cơ bản như năng lượng và nước. Chiến lược này hợp lý vì trước đây chỉ có một tỷ lệ nhỏ người dùng cuối cùng có thể tiếp cận đến những dịch vụ cơ bản này hoặc có tiền để trả cho dịch vụ. Do đó, mức giá thấp hiện nay làm tăng nhu cầu lên mức có thể không cần thiết. Giá cả cũng không phản ánh đúng chi phí cung ứng dịch vụ, từ đó giải thích tại sao các hệ thống hiện nay cũng tương đối kém hiệu quả, với những tổn thất kỹ thuật và thương mại lớn mà người nộp thuế phải trả.

Do đó, Chính phủ nên xem xét việc gắn biểu giá với chi phí cung cấp dịch vụ, và nếu cần có thể sử dụng giá có tính đến cả những ngoại ứng như tác động đến sức khỏe. Để tăng trưởng xanh hơn, điều quan trọng là phải gắn biểu giá với chi phí xã hội của khí thải carbon, ô nhiễm không khí và các tác động tiêu cực khác. Điều này được minh họa dưới đây bằng một số ví dụ về năng lượng, nước sạch và chất thải (trong báo cáo về đất đai, rừng và khu vực tài chính có các ví dụ khác).

- ***Năng lượng:*** Trong lĩnh vực năng lượng, có rất nhiều cơ hội sử dụng các công cụ thị trường nhằm tạo ra kết quả xã hội và môi trường tích cực hơn. Biểu phí hiện hành đã bao gồm chi phí cung ứng hiện tại nhưng có thể không đủ để chi trả cho hoạt động đầu tư trong tương lai của Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) và không phản ánh chi phí xã hội (ví dụ như chi phí do ô nhiễm). Việc thúc đẩy năng lượng tái tạo, như năng lượng mặt trời,[90] cũng sẽ mang lại kết quả tích cực về môi trường và xã hội. Để đạt được các mục tiêu đầy tham vọng về năng lượng tái tạo, Việt Nam sẽ phải tiến xa hơn giá bán điện năng vào lưới điện (feed-in tariff) đang được áp dụng để thu hút đầu tư tư nhân. Một phương án sẽ là sử dụng hệ thống đấu giá ngược, đã được chứng minh là có hiệu quả trong việc giảm chi phí ở các quốc gia khác.[91] Hạn mức tín dụng ưu đãi hoặc quỹ bảo lãnh có thể khuyến khích việc áp dụng các hệ thống năng lượng tái tạo, thúc đẩy khả năng tiếp cận nguồn tài chính rất cần thiết cho các doanh nghiệp công nghiệp.
- ***Giá carbon, như thuế carbon hoặc hệ thống giao dịch lượng phát thải, là một công cụ quan trọng để Chính phủ thúc đẩy giảm thiểu khí nhà kính hiệu quả.*** Định giá carbon một cách rõ ràng giúp đưa các chi phí xã hội của khí thải nhà kính vào giá, đồng thời tạo sân chơi bình đẳng giữa người gây ô nhiễm và người không gây ô nhiễm. Những doanh nghiệp

90 Năng lượng mặt trời đang ngày càng trở nên hấp dẫn vì gần đây chi phí đã giảm và tốc độ xây dựng nhanh hơn.

91 Đấu giá, với việc phân bổ rủi ro hợp lý trong các hợp đồng mua bán điện, thường là cách tốt nhất để thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường và giảm chi phí sản xuất năng lượng mặt trời. Chính phủ cần xây dựng và công bố lộ trình đấu giá năng lượng mặt trời, trong đó bao gồm các đợt đấu giá thường xuyên, bắt đầu với một loạt các thí điểm ban đầu, và nhân rộng trong những năm tới. Nếu đảm bảo tính chắc chắn của các mục tiêu về công suất trong ngắn và trung hạn, và thời điểm có thể đấu giá trong tương lai, các bài học ban đầu sẽ được đưa vào và giúp xây dựng niềm tin của nhà đầu tư.

có công nghệ carbon thấp được hưởng lợi từ hoạt động đầu tư giảm thiểu trước đây và hiện nay, còn các công ty phát thải cao được khuyến khích giảm phát thải hiệu quả để tránh những khoản thanh toán carbon, như thuế carbon hoặc tiền phạt của hệ thống giao dịch lượng phát thải. Đến tháng 4 năm 2019, 40 quốc gia và nền kinh tế đã áp dụng một số hình thức định giá carbon, dưới hình thức thuế trực tiếp đối với nhiên liệu hóa thạch hoặc các chương trình xác định mức trần và cho giao dịch lượng phát thải (cap-and-trade program).[92] Hiện nay, Việt Nam có một loại thuế tập trung riêng vào hydrochlorofluorocarbons (HCFC). Hình thức này có thể mở rộng để bao gồm các loại khí nhà kính flo hóa khác, mặc dù Việt Nam chưa bị buộc phải làm như vậy theo Nghị định thư Montreal. Việt Nam có thể học hỏi nhiều kinh nghiệm quý báu từ các quốc gia như Tây Ban Nha, nước đã áp dụng thuế rộng rãi đối với khí nhà kính flo hóa, trong đó mức thuế đối với mỗi loại khí được gắn theo chỉ số với tiềm năng nóng lên toàn cầu của từng loại khí. Một công cụ định giá carbon thành công có thể buộc các tác nhân giảm thiểu khí thải, kích thích đổi mới, sáng tạo sạch, tạo ra lợi ích kinh tế lớn hơn thông qua tăng nguồn thu và đầu tư, và giảm chi phí công nghệ khi các doanh nghiệp phân bổ các tài sản và tài nguyên của mình để tối ưu hóa đầu tư nhằm giảm thiểu phát thải.

- ***Nước sạch:*** Đối với nước sạch, việc định giá dựa trên các nguyên tắc thu hồi toàn bộ chi phí và "quản lý toàn bộ chu trình sản xuất nước sạch" có thể có hiệu quả nếu được thực hiện cùng với việc cải thiện cung cấp dịch vụ. Kinh nghiệm đã chỉ ra rằng việc người dùng sẵn sàng trả tiền và sử dụng nguồn nước có hạn một cách hiệu quả hơn có mối tương quan chặt chẽ với chất lượng dịch vụ. Năm 2017, Luật Thủy lợi quy định lại thu phí dịch vụ thủy lợi mà người dùng ở Việt Nam phải trả, dự kiến sẽ gắn với chi phí quản lý, chi phí vận hành bảo dưỡng, chi phí khấu hao và các chi phí thực tế hợp lý khác.
- ***Chất thải:*** Giá cả thường là cách hiệu quả nhất để khuyến khích sử dụng tài nguyên hiệu quả và tạo ra ít chất thải hơn. Hiện nay, mức giá mà các hộ gia đình phải trả cho chất thải rắn rất thấp (dưới 0,5% thu nhập khả dụng, trong khi thông lệ quốc tế là 1 đến 1,5%). Việt Nam hiện đã áp dụng thuế môi trường, mặc dù còn thấp, đối với các nhà nhập khẩu và sản xuất túi mua hàng. Thuế này tạo ra nguồn thu nhưng vẫn chưa khuyến khích những thay đổi hành vi quan trọng.

Mặc dù ít người phản đối hiệu quả của việc sử dụng các chính sách môi trường để thay đổi hành vi, việc tăng giá hoặc thuế có thể gặp khó khăn về chính trị và xã hội trong ngắn hạn. Trên khắp thế giới đôi khi có những phản ứng tiêu cực mạnh mẽ của người tiêu dùng chống lại việc áp dụng thuế carbon hoặc giảm trợ cấp, mà sẽ làm tăng giá nhiên liệu và xăng dầu đối với người tiêu dùng cuối cùng.[93] Vì lý do đó, các chính sách như vậy cần được áp dụng dần dần, với các chiến dịch truyền thông thông minh để giải thích về những lợi ích dài hạn. Chính phủ cũng có thể xem xét giảm các loại thuế khác, từ đó giảm bớt gánh nặng tài chính chung cho các doanh nghiệp và hộ gia đình. Việc sử dụng trợ cấp có mục tiêu cho hầu hết các nhóm dễ bị tổn thương, sử dụng một phần nguồn thu từ các khoản thu thuế môi trường của các nhóm giàu hơn, cũng là một phương án được các nước

92 Tại Vương quốc Anh, việc sử dụng than đã giảm mạnh sau khi áp dụng thuế carbon vào năm 2013. Tại Colombia, thuế carbon có hiệu lực vào năm 2017 và áp dụng đối với việc bán và nhập khẩu tất cả các nhiên liệu hóa thạch trừ than. Thuế bao phủ 16% tổng lượng khí thải của Colombia và 50% lượng khí thải từ nhiên liệu hóa thạch. Nguồn thu từ thuế được sử dụng để hỗ trợ Quỹ Colombia bền vững. Ở Mexico, thuế carbon được áp dụng đối với nhiên liệu hóa thạch (xăng, than cốc dầu mỏ, than cốc, propan, butan, dầu hỏa và các loại nhiên liệu máy bay phản lực khác, dầu nhiên liệu và than đá) và bao phủ 40% lượng khí thải của Mexico.

93 Những giải pháp cải cách giá nhiên liệu ở Indonesia, quốc gia dành 1-4% GDP hàng năm để hỗ trợ năng lượng trong 20 năm qua, cho thấy những cải cách như vậy cần được đưa vào một quá trình dài hạn, trong đó xây dựng sự hỗ trợ về chính trị và khắc phục những hậu quả xã hội do giá tăng cao.

Đức và Thụy Điển thực hiện để giảm giá năng lượng cho một số hộ gia đình.[94] Tương tự, trong lĩnh vực nước sạch, có một số ví dụ về cơ cấu biểu giá và hỗ trợ để tránh gánh nặng quá mức cho những người có hoàn cảnh khó khăn và thu nhập thấp. Singapore cấp hạn mức tín dụng cho các hộ nghèo có thể được dùng để trả hóa đơn nước sạch và nước thải. Khi triển khai các công cụ chính sách này, Chính phủ cũng nên xem xét mối liên hệ giữa giá cả và đầu tư công. Ví dụ, khi di chuyển bằng xe cơ giới cá nhân đắt hơn hoặc khó khăn hơn do thuế nhiên liệu, cần có sẵn các lựa chọn thay thế khả thi như hệ thống giao thông công cộng hiệu quả.

Quy định và chính sách đầu tư

Giá cả thị trường hiệu quả hơn khi được bổ sung bởi các quy định thông minh và đầu tư công chiến lược. Quy định cũng rất cần thiết khi một mình giá không mang lại hiệu quả mong muốn. Và trong một số trường hợp, chính phủ cần đầu tư trực tiếp hơn để đạt được các mục tiêu mong muốn, đặc biệt là các biện pháp thích ứng hoặc phòng ngừa.

Mục đích ở đây không phải là trình bày một danh sách dài các quy định và đầu tư tiềm năng mà Chính phủ có thể xem xét ở Việt Nam (báo cáo có đề xuất một số quy định), mà nhấn mạnh một vài nguyên tắc mang tính hướng dẫn dựa trên thông lệ quốc tế. Những nguyên tắc này cho thấy chính sách thông minh cần phải bao gồm (a) cân bằng việc sử dụng các ràng buộc mềm và cứng, (b) các hành động được phối hợp chặt chẽ hướng tới sự phát triển của nền kinh tế tuần hoàn, và (c) lồng ghép các vấn đề môi trường trong quản lý tài chính công.

- ***Cân bằng các ràng buộc mềm và cứng.*** Khi soạn thảo các quy định pháp lý, các cơ quan chức năng nên kết hợp cách tiếp cận cả mềm và cứng. Cách tiếp cận mềm tập trung vào việc chia sẻ thông tin như một kênh để điều chỉnh hành vi và khuyến khích đàm phán.[95] Việc dán nhãn có thông tin về hiệu quả năng lượng lên các thiết bị, xe hơi, tòa nhà và thực phẩm hữu cơ rất phổ biến ở các nước OECD. Các quốc gia như Úc, Israel và Hà Lan cũng đã dán nhãn trên các thiết bị sử dụng nước. Chính phủ cũng có thể sử dụng các biện pháp khó hơn bằng cách đưa ra các mục tiêu hoặc giới hạn trần, ví dụ đối với chất lượng nước hoặc xăng. Ngoài ra, Chính phủ có thể kiểm soát hoặc cấm sử dụng các sản phẩm gây bất lợi cho môi trường (ví dụ như yêu cầu giấy phép sử dụng thuốc trừ sâu và hóa chất). Về quản lý đất đai, phân vùng là một công cụ hữu hiệu, nếu được thi hành, để ngăn chặn sự phát triển nhà ở và công nghiệp ở những khu vực dễ bị ngập lụt. Điều quan trọng là tìm sự cân bằng phù hợp giữa quy định và các chính sách khuyến khích, và khi sử dụng quy định cần tăng cường năng lực giám sát và thực thi.
- ***Hành động phối hợp.*** Sự phối hợp giữa các ngành và các bên liên quan rất quan trọng vì hầu hết các quy định về môi trường đều có tác động đa ngành và đa chiều. Việc thực hiện quy định cũng thường không giới hạn trong một địa giới hành chính. Tuy nhiên, những lợi ích chung và sự đánh đổi này thường không được lồng ghép trong các quyết định liên quan đến quản lý tài sản tự nhiên, như được minh họa bằng một số ví dụ được nêu chi tiết hơn trong báo cáo (xem hộp M.4). Khi xem xét các quy định về lâm nghiệp, các cơ quan chức năng nên cân bằng giữa các mục đích sản xuất trong một lĩnh vực cụ thể (ví dụ như sản xuất gỗ xẻ hoặc gỗ vụn để sản xuất năng lượng) và lợi ích chung về giảm thiểu biến đổi khí hậu cho toàn bộ nền kinh tế.

94 http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2014/01/Environmental-taxes-and-equity-concerns_Definitive-Version.pdf.
95 Theo định lý Coase, đứng trước thị trường không hiệu quả do ngoại ứng, người dân hoặc doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân có thể đàm phán một giải pháp đôi bên cùng có lợi, phù hợp về mặt xã hội miễn là không có chi phí liên quan đến quá trình đàm phán.

HỘP M.4. **Ví dụ về tác động liên ngành: Bảo vệ tài sản văn hóa và môi trường**

Bảo tồn tài sản văn hóa và môi trường phải là một yếu tố chính trong chiến lược du lịch của Việt Nam. Về mặt chính sách, việc quyết định các địa điểm tự nhiên/văn hóa nhất định và các điểm tham quan là khu vực được bảo vệ hoặc di sản phải là một nguyên tắc chính. Bổ sung cho các chính sách này phải là những biện pháp giám sát, trong đó xác định hoặc thiết lập các tổ chức và hệ thống để theo dõi các rủi ro chính đối với các tài sản tự nhiên, văn hóa và xã hội tại những điểm đó, và xác định những vấn đề đang gây áp lực ngày càng tăng (ví dụ như đồ nhựa dùng một lần ngày càng phổ biến).

Nguồn tài chính để hỗ trợ bảo tồn các tài sản, quản lý khu vực được bảo vệ và thực thi đúng các quy định là chìa khóa để duy trì và, nếu có thể, tối ưu hóa các dịch vụ vốn tự nhiên. Áp dụng vé tham quan đối với khách là một cách tiếp cận nhằm đảm bảo nguồn thu dành cho bảo tồn tăng tương xứng với nhu cầu của khách, do đó góp phần tăng tính bền vững. Một cách tiếp cận khác là thiết lập quan hệ đối tác với các cơ sở hoặc doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân để giúp các hoạt động đồng quản lý và đồng tài trợ cho bảo tồn.

Những mối liên kết này cũng là trọng tâm trong nỗ lực tăng khả năng thích ứng với khí hậu của các thành phố, nơi chính quyền phải xem xét phát triển đô thị cùng với tác động tiềm năng của nó đối với các khu vực khó khăn, như vùng trũng thấp, vùng ven biển, bờ sông hoặc vùng đệm tự nhiên khác. Trong nông nghiệp, lợi ích chung phải là căn cứ để thúc đẩy các phương pháp tưới tiêu bền vững cùng với việc sử dụng rộng rãi các công nghệ tưới tiết kiệm nước (bao gồm việc dùng cảm biến) vì chúng sẽ vừa giảm chi phí sản xuất cho nông dân, vừa góp phần giải quyết các vấn đề môi trường toàn cầu, bao gồm giảm phát thải khí nhà kính và ô nhiễm nước. Tương tự, cô lập carbon trong đất thông qua quản lý đất tốt hơn là một cách tự nhiên để loại bỏ carbon dioxide khỏi khí quyển và tăng năng suất trong nông nghiệp. Sự phối hợp cũng phải là trọng tâm để quản lý các ngoại ứng hoặc đánh đổi lợi ích, chẳng hạn như các hoạt động bắt nguồn từ việc duy trì hệ thống sản xuất nông nghiệp nhạy cảm với lũ quanh năm ở vùng đồng bằng sông Cửu Long có ảnh hưởng ngập lụt ở hạ lưu. Việc duy trì hệ thống sản xuất nông nghiệp sử dụng nước ngọt ở các khu vực ven biển của đồng bằng sông Cửu Long đang gia tăng sự phụ thuộc vào nước ngầm, là nguyên nhân gây sụt lún đất (đất bị lún rất nhanh, lên tới 5 cm mỗi năm), làm tăng khả năng ngập lụt và xâm nhập mặn. Kết hợp với mực nước biển dâng và giảm lắng đọng trầm tích, ảnh hưởng của sụt lún liên tục có thể rất nghiêm trọng và cần có sự can thiệp phối hợp khẩn cấp không chỉ ở cấp trung ương và cấp vùng ở Việt Nam, mà còn giữa các nước láng giềng.

Việc thừa nhận một chính sách môi trường có liên quan tới nhiều mối quan hệ sẽ thúc đẩy Việt Nam đẩy nhanh quá trình chuyển đổi theo hướng tiếp cận kinh tế tuần hoàn, tích hợp khí hậu, tài nguyên thiên nhiên và các mối quan tâm về môi trường trong chiến lược của các ngành. Trong nền kinh tế tuần hoàn, nguyên liệu thô sử dụng trong các quy trình sản xuất được lựa chọn kỹ nhằm giảm chất thải không thể tái chế, và sẽ thu hồi năng lượng nếu có chất thải, để tránh việc chỉ xử lý chất thải đơn giản. Để hướng tới một nền kinh tế tuần hoàn toàn diện, Việt Nam có thể bắt đầu với các chính sách và kế hoạch tập trung vào quản lý chất thải và thúc đẩy thị trường mua bán các sản phẩm thứ cấp. Điều này sẽ giúp giải quyết một phần thách thức môi trường liên quan đến rác thải nhựa. Tiếp theo các biện pháp này là nhanh chóng ban hành các chính sách và kế hoạch thúc đẩy thiết kế sinh thái và xem xét các luồng vật chất, cũng như các chính sách tập trung vào tăng cường trách nhiệm của nhà sản xuất.[96] Việc chuyển đổi này sẽ đòi hỏi sự lãnh đạo và cam kết mạnh mẽ

96 Tăng cường trách nhiệm của nhà sản xuất là một cách tiếp cận chính sách, theo đó các nhà sản xuất được giao trách nhiệm tài chính và vật chất quan trọng trong việc xử lý và loại bỏ các sản phẩm chất thải sau tiêu dùng (https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm).

của Chính phủ để tiến tới con đường tăng trưởng xanh hơn, thúc đẩy sự hợp tác với và giữa các nhóm khác nhau (nghiên cứu, khu vực tư nhân, khu vực công) và thúc đẩy đổi mới, sáng tạo.

Lồng ghép những mối quan ngại về môi trường trong các quy trình của Chính phủ. Chính phủ cũng có thể đi trước bằng cách làm gương và lồng ghép những quan ngại về môi trường trong các quy trình quản lý của các cơ quan nhà nước. Như được thực hiện ở ngày càng nhiều quốc gia, tiêu chí môi trường có thể được đưa vào lựa chọn các dự án đầu tư (trong các ngành như du lịch, năng lượng, nông nghiệp,...). Quy định này bao gồm việc bắt buộc và thực hiện các đánh giá chính sách trước để đảm bảo dự án xanh, thích ứng với khí hậu và carbon thấp (ví dụ như mở rộng việc áp dụng đánh giá môi trường chiến lược cho cả các chính sách). Để làm được việc này cần nâng cao năng lực, đặc biệt là ở cấp địa phương, và áp dụng các chính sách ưu đãi phù hợp trong quản lý nguồn nhân lực để tăng cường khuyến khích công chức tư duy xanh hơn.[97]

Mặc dù nhiều lợi ích của tăng trưởng xanh đã được biết đến, cần có nhiều chính sách khuyến khích mạnh mẽ hơn đối với các nhà lãnh đạo địa phương để thúc đẩy tăng trưởng xanh và thích ứng với khí hậu. Việt Nam có thể điều chỉnh hỗ trợ tài chính dựa trên kết quả hoặc có mục đích cụ thể để khuyến khích các nhà lãnh đạo địa phương quản lý và sử dụng tốt hơn các tài sản tự nhiên và môi trường. Hỗ trợ tài chính dựa trên kết quả cần có các tham số phù hợp và dễ giám sát để có thể được theo dõi và dựa vào đó thực hiện thanh toán. Công cụ này đã được sử dụng ở Brazil, Pháp, Đức, Bồ Đào Nha và các quốc gia thuộc Liên minh Châu Âu khác. Ở Brazil, nơi bảo vệ rừng là một dịch vụ công quan trọng, hỗ trợ tài chính sinh thái đã được thực hiện cho các thành phố để bù đắp cho họ các chi phí cơ hội liên quan đến việc bị hạn chế về sử dụng đất.

Cuối cùng, Chính phủ cũng có thể điều chỉnh chiến lược tài chính bằng cách sử dụng các công cụ được thiết kế đặc biệt để hỗ trợ chương trình đầu tư thân thiện với môi trường. Một số quốc gia, bao gồm cả Việt Nam, đã phát hành thành công trái phiếu xanh (với số lượng đăng ký vượt số lượng chào bán).[98] Quan hệ đối tác với khu vực tư nhân có thể có hiệu quả khi ngày càng nhiều doanh nghiệp tư nhân sẵn sàng đầu tư vào các chương trình đầu tư xanh.

Nâng cao khả năng tiếp cận thông tin và quá trình ra quyết định

Chính phủ cũng cần tăng cường cơ sở thông tin để thiết kế các chính sách và đánh giá kết quả. Ở cấp độ vĩ mô, tài nguyên thiên nhiên có thể được xem xét trong các tài khoản quốc gia, như nhiều quốc gia đã làm. Điều này nhấn mạnh thực tế rằng vốn tự nhiên là một tài sản kinh tế ngang tầm với vốn nhân lực hoặc vốn vật chất. Thông tin sẽ cho phép Việt Nam giám sát tốt hơn để biết liệu cơ sở tài sản tự nhiên có đang bị cạn kiệt, không đổi hay đang tăng lên, như trường hợp ở nhiều nước thu nhập cao. Ở cấp độ kỹ thuật, các hệ thống thông tin cụ thể cần hỗ trợ lập quy hoạch ngành và hoạch định chính sách. Điều quan trọng là dữ liệu sẵn sàng để cung cấp cho nhiều bên liên quan, nhờ đó những khoản đầu tư lớn của họ vào các hoạt động nhiều sáng tạo sẽ mang lại lợi nhuận cao nhất có thể được.

97 Ví dụ, hiệu quả của các nhà quản lý tài sản tự nhiên (ví dụ như đất đai) trong các cơ quan chính phủ có thể được đánh giá rõ ràng về tính bền vững môi trường trong dài hạn.

98 Tập đoàn Ayala Corporation của Philippines, với sự hỗ trợ của Công ty Tài chính Quốc tế, gần đây đã phát hành trái phiếu xanh để tài trợ cho các khoản đầu tư năng lượng tái tạo tại Việt Nam.

Những người ra quyết định phải được tiếp cận đến dữ liệu hiện đại, cập nhật, được sử dụng nhất quán giữa các ngành. Thông tin đáng tin cậy phải bao gồm dữ liệu về các thông số chính về tăng trưởng xanh.[99] Dữ liệu và thông tin chất lượng cao và kịp thời phải làm nền tảng cho các kế hoạch, chính sách và đầu tư. Các hệ thống này cần bao gồm các quy trình thu thập dữ liệu, quản lý dữ liệu, trực quan hóa dữ liệu và chia sẻ dữ liệu mạnh mẽ, minh bạch và hiệu quả.

Hệ thống dữ liệu, chẳng hạn như Hệ thống tài khoản kinh tế và môi trường, sẽ giúp đưa ra quyết định tốt hơn về việc sử dụng tài sản tự nhiên. Hệ thống tài khoản kinh tế và môi trường mở rộng Hệ thống tài khoản quốc gia, bổ sung thêm việc hạch toán vốn tự nhiên, do vậy cung cấp một bức tranh chung về tài sản và tiến trình phát triển đầy đủ hơn so với các công cụ tiêu chuẩn như GDP. Có thể dễ dàng mở rộng Hệ thống Tài khoản Quốc gia thành Hệ thống Tài khoản Kinh tế và Môi trường bao gồm Tài khoản Vốn tự nhiên cho thủy sản, rừng, đất và nước, như đã được thực hiện ở một số quốc gia trong thời gian gần đây. Ví dụ, Ốtxtrâylia sử dụng các tài khoản nước để cung cấp thông tin cho các biện pháp chính sách phù hợp nhằm giải quyết hạn hán. Costa Rica có các tài khoản năng lượng cung cấp bằng chứng để lựa chọn những chiến lược hiệu quả có tác động lớn nhất đến con người, nền kinh tế và môi trường. Botswana báo cáo các chỉ số kinh tế vĩ mô, bao gồm cả nguồn thu từ khoáng sản và tài chính công. Công cụ này đã hỗ trợ các hoạt động của Botswana để đầu tư nguồn thu từ khoáng sản vào tài sản vốn vật chất và vốn nhân lực.

Chính phủ cũng cần đầu tư vào hệ thống thông tin của các ngành để hỗ trợ ban hành chính sách, kế hoạch, đầu tư cũng như quá trình thực hiện. Ví dụ, đầu tư vào hệ thống thông tin đất đai sẽ thúc đẩy quy hoạch sử dụng đất ở nông thôn bền vững với môi trường. Hoạt động tích tụ đất đai cần có thông tin đầy đủ, chính xác hơn về tài nguyên đất để hỗ trợ định giá thông qua thẩm định giá đất hàng loạt trên máy tính. Hệ thống thông tin đất đai toàn diện, cung cấp thông tin chi tiết theo không gian, cũng có thể phục vụ các mục đích khác. Thông tin làm tăng tính minh bạch, giúp giảm tham nhũng trong thị trường đất đai, tăng cường quản lý đất đai tổng hợp, đảm bảo quyền sử dụng đất, ví dụ như cho các nhóm dân số dễ bị tổn thương, và tạo cơ sở để quy hoạch nông thôn. Khi phát triển các hệ thống thông tin này, điều quan trọng là phải đảm bảo thông tin được tích hợp hoàn toàn vào Cơ sở hạ tầng dữ liệu không gian quốc gia, bao gồm thông tin toàn diện để đánh giá tác động của cải cách sử dụng đất đến môi trường và biến đổi khí hậu, và tất cả các bên liên quan đều có thể tiếp cận đến dữ liệu liên quan.

Các sáng kiến dữ liệu mở có thể đẩy nhanh khả năng sử dụng dữ liệu để thúc đẩy đổi mới, quan hệ đối tác và tăng trưởng xanh. Dữ liệu mở là dữ liệu có sẵn miễn phí trực tuyến, ở định dạng có thể đọc được bằng máy và có giấy phép hợp pháp cho phép mọi người sử dụng và tái sử dụng cho bất kỳ mục đích nào, kể cả mục đích thương mại.[100] Các chính phủ, bao gồm cả Chính phủ Việt Nam, đang thu thập và lưu trữ một lượng lớn dữ liệu, nếu được mở ra cho công chúng dưới dạng dữ liệu mở, có thể mang lại lợi ích kinh tế và xã hội đáng kể.[101] Bằng chứng cho thấy dữ liệu mở có thể mang lại

99 Các tham số phải bao gồm các thước đo liên quan đến ô nhiễm, sử dụng tài sản và lượng khí thải carbon dioxide hoặc các khí nhà kính khác. Dữ liệu về trữ lượng và dòng luân chuyển của tài sản tự nhiên, giá trị kinh tế của các tài sản này và tác động tiềm tàng của biến đổi khí hậu đối với các tài sản cũng rất quan trọng.

100 http://opendatatoolkit.worldbank.org/docs/world-bank-open-data-support.pdf.

101 Hầu hết các độc giả của chương này sử dụng các nền tảng dữ liệu mở để lấy thông tin về thời tiết, định tuyến nhanh nhất để tránh tắc nghẽn giao thông, chi phí vé máy bay thấp hoặc định giá tài sản.

những lợi ích sau: (a) lợi ích trực tiếp và gián tiếp cho nền kinh tế, (b) cải thiện hiệu lực và hiệu quả của các dịch vụ công, (c) tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính phủ, và (d) các cơ quan chính phủ chia sẻ thông tin và ra quyết định tốt hơn.[102] Việt Nam có thể đẩy mạnh hoạt động lập quy hoạch và hoạch định chính sách bằng cách đẩy nhanh các nỗ lực dữ liệu mở hiện đang được thực hiện và ưu tiên các sáng kiến cấp quyền truy cập dữ liệu về môi trường, tài sản tự nhiên và biến đổi khí hậu. Tại Philippines, Bộ Giao thông Vận tải đã xây dựng cơ sở dữ liệu vận tải tích hợp cho Metro Manila, và tận dụng các bộ dữ liệu mở từ đó để xây dựng một loạt các ứng dụng thông tin và soạn thảo kế hoạch hiệu quả vận tải có thể giảm 23% lượng khí thải nhà kính.

Chính phủ cũng nên xem xét tăng cường giáo dục môi trường để khuyến khích các thói quen xanh hơn và tạo cơ hội thúc đẩy nghiên cứu và phát triển về các chủ đề như công nghệ xanh. Giáo dục, ở nhiều cấp độ, về các chủ đề như thói quen xanh hơn, kỹ thuật xanh và công nghệ xanh rất quan trọng để tăng năng lực ngay tại địa phương nhằm hỗ trợ tăng trưởng xanh. Thông tin về thói quen xanh hơn, có thể giúp tăng nhận thức của người dân về quyền đối với không khí, nước và đất sạch, cũng như trách nhiệm của họ trong việc duy trì các tài nguyên này. Có thể mất nhiều thời gian để thay đổi thói quen ở cấp địa phương. Tuy nhiên, thay đổi từ địa phương sẽ giúp duy trì lâu hơn những thay đổi trong quản trị và thúc đẩy việc lồng ghép môi trường liên tục.

Tăng trưởng xanh cần sự tham gia của nhiều bên liên quan và doanh nghiệp đóng vai trò chính trong việc cung cấp các giải pháp để tăng trưởng xanh. Doanh nghiệp có thể đưa ra giải pháp để kiểm soát chi phí phát triển xanh bằng cách đổi mới và điều chỉnh quy trình sản xuất của mình. Tăng trưởng xanh cũng sẽ yêu cầu sự tham gia của người dân và các tổ chức phi chính phủ vì thay đổi hành vi là một yếu tố quan trọng của tăng trưởng xanh. Các bên liên quan có thể hỗ trợ thu thập và phổ biến thông tin về các hành động để tăng trưởng xanh, giúp theo dõi tiến độ và đo lường kết quả và giúp đảm bảo trách nhiệm giải trình khi thực hiện tăng trưởng xanh. Các bên liên quan tại địa phương cần có tiếng nói lớn hơn trong các quy trình lập kế hoạch tại địa phương. Người dân và các tổ chức dân sự thường khuyến khích quản lý tốt hơn các tài sản tự nhiên và môi trường vì các tài sản này bị ảnh hưởng trực tiếp bởi ô nhiễm, suy thoái tài nguyên và tác động của biến đổi khí hậu. Nhiều quốc gia thực hiện một giải pháp hiệu quả là thành lập tòa án môi trường để những người gây ô nhiễm phải chịu trách nhiệm về hành vi của mình. Ngoài các chính sách, quy định pháp lý và ưu đãi kinh tế, Chính phủ có một nhiệm vụ quan trọng là hỗ trợ sự hợp tác giữa tất cả các bên liên quan.[103]

102 http://opendatatoolkit.worldbank.org/docs/world-bank-open-data-support.pdf.

103 Một số sáng kiến tập thể đã cho thấy giá trị của những giải pháp này trong việc thúc đẩy kết quả về tăng trưởng xanh. Ví dụ như RE100, một sáng kiến hợp tác toàn cầu của các doanh nghiệp có ảnh hưởng cam kết sử dụng 100% điện tái tạo. RE100 cung cấp cho các nhà đổi mới thông tin về quy mô và xu hướng của thị trường năng lượng tái tạo và giúp tăng tốc chu kỳ đổi mới bằng cách giảm chi phí giao dịch để xác định khách hàng tiềm năng. Tương tự, Năng lượng bền vững cho mọi người có Chương trình gia tốc hiệu quả năng lượng, trong đó hỗ trợ các cơ hội khác nhau: thiết bị và máy móc, hiệu quả năng lượng công nghiệp, chiếu sáng, hiệu quả xây dựng, năng lượng trung tâm, và hiệu quả nhiên liệu của phương tiện giao thông và xe cơ giới. Mục tiêu là tăng gấp đôi tốc độ cải thiện hiệu quả năng lượng trên toàn thế giới vào năm 2030. Các chương trình gia tốc tập hợp các công ty và các tác nhân nhà nước, xây dựng và phổ biến thông tin, khuyến khích các mô hình kinh doanh mới và giúp phát triển các phân khúc thị trường mới (file:///C:/Users/wb277499/Downloads/World%20Green%20Economy%20Report%202018.pdf).

Kết luận

Hoạch định chính sách thông minh là học hỏi từ những thành công và thất bại của người khác và điều chỉnh các bài học theo bối cảnh riêng mình. Cho đến nay, Việt Nam đã sử dụng con đường mà một số quốc gia Đông Á khác đã đi rất thành công trong những năm 1980 và 1990, và gần đây là Trung Quốc. Thông điệp chính của các báo cáo này có lẽ là Việt Nam nên tiếp tục được truyền cảm hứng từ các quốc gia đã thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình thành công, đặc biệt là Hàn Quốc, và điều chỉnh những bài học này theo bối cảnh trong nước và toàn cầu, mà đã thay đổi nhanh chóng trong những năm gần đây.

Cả lý thuyết kinh tế và bằng chứng thực nghiệm đều cho thấy hiệu quả trở nên quan trọng hơn khi một quốc gia tiến lên nấc thang cao hơn trong phát triển kinh tế. Khi lợi tức giảm, không chỉ việc tích lũy vốn nhân lực và vốn vật chất trở nên khó khăn, mà tác động của việc tích lũy này có thể ảnh hưởng tiêu cực đến nguồn tài nguyên thiên nhiên của đất nước. Do đó, tăng trưởng kinh tế nên tập trung vào chất lượng hơn là số lượng. Trong trường hợp của Việt Nam, sự thay đổi chiến lược này còn quan trọng hơn vì các động lực tăng trưởng truyền thống (nhân khẩu học và chuyển dịch cơ cấu) đã suy yếu và những bất ổn trên thị trường toàn cầu và khu vực, có thể ảnh hưởng đến lĩnh vực xuất khẩu, cũng như các tác động dự kiến của biến đổi khí hậu.

Một số khuyến nghị cụ thể đã được rút ra từ bốn phân tích chuyên đề, từ đó sẽ giúp các doanh nghiệp trong nước năng động hơn, cải thiện chất lượng cơ sở hạ tầng, phát triển hơn kỹ năng và áp dụng các chính sách thân thiện với môi trường hơn. Những khuyến nghị này đã được tóm tắt trong phần giới thiệu và có ý nghĩa rất quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, toàn diện và bền vững ở Việt Nam.

Ngoài các khuyến nghị này, phương pháp của chúng tôi ủng hộ việc sử dụng các công cụ dựa trên thị trường để khuyến khích sự chuyển dịch cần thiết từ tiếp cận những tài nguyên không thể tái tạo với giá rẻ sang phát triển kỹ năng. Một thành công lớn của Việt Nam là sử dụng các công cụ dựa trên thị trường như vậy để khuyến khích những thay đổi cần thiết cho sự phát triển kinh tế và phân bổ nguồn lực tối ưu. Trong những năm 1980, cải cách giá trong nông nghiệp đã được thực hiện để khuyến khích nông dân tăng sản lượng vì họ có thể tăng thu nhập từ xuất khẩu nông sản. Tương tự, trong hai thập kỷ qua, nhu cầu về các dịch vụ cơ sở hạ tầng (như điện và nước) đã được đáp ứng nhờ phí người dùng thấp hơn nhiều chi phí cung cấp dịch vụ. Sự phụ thuộc vào các công cụ thị trường như vậy sẽ vẫn là ưu tiên của Chính phủ, nhưng các công cụ này phải gắn với những ưu tiên mới của đất nước. Một trong số những ưu tiên mới đó là phát huy hơn nữa kỹ năng của lực lượng lao động, đây là tiền đề để nâng cao năng lực sản xuất của đất nước. Đồng thời, cần kiểm soát tốt hơn việc sử dụng các tài nguyên không thể tái tạo để quản lý được những tổn thất tiềm tàng

đến môi trường. Do đó, khuyến nghị chính sách nên là giảm học phí của bậc giáo dục đại học (Việt Nam là một trong những nước có học phí cao nhất trong khu vực khi so với thu nhập bình quân đầu người), cùng với tăng giá sử dụng năng lượng và nước. Các chiến lược đa ngành như vậy cũng phải là trung tâm của việc cân bằng nhu cầu đổi mới, sáng tạo và đầu tư thân thiện với khí hậu.

Để sử dụng các công cụ dựa trên thị trường để tác động đến hành vi và tối ưu hóa việc phân bổ nguồn lực phù hợp với ưu tiên quốc gia, thị trường phải hoạt động tốt. Chính phủ cần đẩy nhanh quá trình chuyển đổi từ nhà cung cấp dịch vụ/hàng hóa trực tiếp (chủ yếu thông qua các DNNN) sang vai trò là cơ quan quản lý nhà nước để có thể đảm bảo tất cả những người chơi trên thị trường đều có đầy đủ thông tin và chơi đúng luật. Nếu không, thị trường sẽ không tồn tại hoặc hoạt động kém hiệu quả. Việt Nam cũng cần các thể chế mạnh hơn để có khả năng chống chịu tốt hơn trước các cú sốc và để tạo điều kiện chia sẻ gánh nặng được xã hội chấp nhận nhằm ứng phó với những cú sốc đó. Do đó, điều chỉnh khung thể chế hiện tại theo thực tế mới phát sinh phải là một lĩnh vực ưu tiên cần cải cách ở Việt Nam.

Mặc dù các báo cáo phân tích chuyên đề đã thảo luận về các thách thức trong xây dựng thể chế, vấn đề này vẫn chưa được phân tích một cách toàn diện. Thể chế này cần được nghiên cứu kỹ hơn trong tương lai vì Việt Nam vẫn còn một số hạn chế như sự phối hợp chưa chặt chẽ giữa các bộ, ngành ở cấp trung ương và giữa chính quyền địa phương với chính quyền trung ương. Ngoài ra còn có một số tồn tại trong quản lý việc phân bổ và thực hiện chi đầu tư phát triển. Vai trò của Chính phủ, đặc biệt trong những lĩnh vực ưu tiên do DNNN chi phối, cũng chưa mạnh do xung đột lợi ích và thiếu minh bạch. Những hạn chế này đã được tương đối nhiều người biết đến, vì đã được nêu rõ trong báo cáo Việt Nam 2035 của Ngân hàng Thế giới và báo cáo phân tích đa chiều của OECD gần đây, nhưng cho đến nay chưa có nhiều khuyến nghị cụ thể được đề xuất. Một câu hỏi quan trọng sẽ là xác định xem (và làm thế nào) những thay đổi thể chế này có thể xuất hiện nội sinh từ hệ thống hiện tại hay không, nếu liệu những thay đổi đó có cần được tăng cường bởi các cú sốc ngoại sinh hay không.

Tài liệu tham khảo

Acemoglu, D., và F. Zilibotti. 2001. "Productivity Differences." *Quarterly Journal of Economics* 116 (2) (May): 563–606.

Acemoglu, D., và J. Robinson. 2008. "The role of institutions in growth and development." Working Paper No. 10, Commission of Growth and Development, World Bank, Washington, DC.

Bae, Kee-Hong, và Vidhan K. Goyal. 2009. ''Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans.'' *Journal of Finance* 64 (2): 823–60.

Baranzini, A., M. Chesney, và J. Morisset. 2003. "The Impact of Possible Climate Catastrophes on Global Warming Policy." *Energy Policy* 31 (8) (June): 691–701.

Barro, R., và J. W. Lee. 2013. "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010." *Journal of Development Economics* 104 (September): 184–198.

Bénassy-Quéré, A., M. Coupet, và T., Mayer. 2007. "Institutional Determinants of Foreign Direct Investment." World Economy 30: 764–782.

Binh, Le Duy. 2018. "Vietnam Private Sector: Productivity and Prosperity." *Economica,* Hanoi.

Blancas, Luis C., John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan, và Wendy Tao. 2014. *Efficient Logistics: A Key to Vietnam's Competitiveness.* Washington, DC: World Bank Publications.

Bloom, David E., và Dara Lee Luca. 2016. "The Global Demography of Aging: Facts, Explanations, Future." IZA Discussion Papers 10163, Institute of Labor Economics, Bonn.

Bodewig, Christian, and Reena Badiani-Magnusson. 2014. *Skilling Up Vietnam: Preparing the Workforce for a Modern Market Economy.* Cùng với Kevin Macdonald, David Newhouse, và Jan Rutkowski. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank.

Byiers, Bruce, Tom Berliner, Francesca Guadagno, và Laura Rodríguez Takeuchi. 2015."Working for economic transformation." Dimension Paper 3, Overseas Development Institute, London, March.

Calderón, C., và L. Servén. 2014. "Infrastructure, Growth, and Inequality: An Overview." World Bank Policy Research Working Paper No. 7034, World Bank, Washington, DC.

Cirera, X., và S. Muzi. 2016. "Measuring Firm-Level Innovation Using Short Questionnaires: Evidence from an Experiment." World Bank Policy Research Working Paper No. 7696, World Bank, Washington, DC.

Cunningham, W., và O. Pimhidzai. 2018. "Vietnam's Future Jobs: Leveraging Mega-Trends for Greater Prosperity." World Bank, Washington, DC.

Dang, H. A. 2012. "Vietnam: A Widening Poverty Gap for Ethnic Minorities." In *Indigenous Peoples, Poverty and Development,* edited by G. H. Hall and H. A. Patrinos, 304–43. New York: Cambridge University Press, pp. 304–343.

Dang, H. A., và P. Glewwe. 2017. "Well Begun, but Aiming Higher: A Review of Vietnam's Education Trends in the Past 20 Years and Emerging Challenges." Policy Research Working Paper Series No. 8112, World Bank, Washington, DC.

David, J., và V. Nenkateswaran. 2019. "The Sources of Capital Misallocation." *American Economic Review* 109 (7) (July): 2531–2567.

de Vries, Gaaitzen, Marcel Timmer, và Klaas de Vries. 2015. "Structural Transformation in Africa: Static Gains, Dynamic Losses." *The Journal of Development Studies* 51: 674–688.

Diao, X., M. McMillan, và D. Rodrik. 2017. "The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural Change Perspective." NBER Working Papers 23132, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Dũng, Tuấn. 2018. "Nhiều vướng mắc trong lựa chọn nhà đầu tư PPP." *Báo Đấu thầu,* July 25. https://baodauthau.vn/dau-tu/nhieu-vuong-mac-trong-lua-chon-nha-dau-tu-ppp-75237.html. ("Many Problems in PPP Investor Selection." Bidding Newspaper, July 25.)

Gerner, Franz, Mark Alexander Giblett, Alwaleed Fareed Alatabani, Oliver Patrick Behrend, Sebastian Eckardt, và David John Santley. 2019. "Vietnam – Maximizing Finance for Development in the Energy Sector." Washington, DC: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/897271548259738578/Vietnam-Maximizing-Finance-for-Development-in-the-Energy-Sector.

Tổng cục thống kê và UNFPA (Tổng cục thống kê và and Quỹ dân số Liên Hợp Quốc). 2016. *The 2015 Internal Migration Survey: Major Findings.* Vietnam News Agency Publishing House, Ha Noi.

Hallegatte, Stephane, Jun Erik Maruyama Rentschler, và Julie Rozenberg. 2019. *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*. Washington, DC: World Bank.

IFC (Công ty tài chính quốc tế). 2013. "IFC Jobs Study, Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction." International Finance Corporation, Washington, DC, January.

Jambeck, Jenna R., Roland Geyer, Chris Wilcox, Theodore R. Siegler, Miriam Perryman, Anthony Andrady, Ramani Narayan, và Kara Lavender Law. 2015. "Plastic waste inputs from land into the ocean." *Science Magazine* 347 (6223) (February 13): 768–771. https://www.iswa.org/fileadmin/user_upload/Calendar_2011_03_AMERICANA/Science-2015-Jambeck-768-71__2_.pdf.

Javorcik, B. 2004. "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In search of Spillovers through backward linkages." *American Economic Review* 94 (3) (June): 605–627.

_____ 2018. "Climbing the Rungs of the Quality Ladder: FDI and Domestic Exporters in Romania." *Economic Journal* (forthcoming).

Jeong, Hyeok. 2017. "Korea's Growth Experience and Long-Term Growth Model." Policy Research Working Paper 8240, World Bank, Washington, DC.

Jones, C. 2016. *The Facts of Economic Growth, Handbook of Macroeconomics. Amsterdam:* Elsevier.

Le, Hong, M. T., T. D. Tran, H. T. Nguyen, và J. Fisher. 2014. "Early Marriage and Intimate Partner Violence among Adolescents and Young Adults in Vietnam." *Journal of Interpersonal Violence* 29 (5): 889–910.

Markusen, J., và A. Venables. 1997. "Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development." *European Economic Review* October. NBER Working Paper No. 6241, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

McMillan, M, và D. Rodrik, 2011. "Globalization, Structural Change and Productivity Growth," NBER Working Papers 17143, National Bureau of Economic Research, Inc.

OECD (Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế). 2019. "OECD, Vietnam: Multi-Dimensional Diagnostic." Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Rab, Habib Nasser, Jorge Martinez-Vasquez, Anwar M. Shah, Vũ Hoàng Quyên, Nguyễn Văn Minh,

Kamo Francoise Nara Monkam, Abha Prasad, Đoàn Hồng Quang, và Indira Iyer. 2015. "Fiscal Decentralization Review in Vietnam: Making the Whole Greater than the Sum the Parts." World Bank, Washington, DC. http://documents.worldbank.org/curated/en/389051468187138185/Summary-report.

Rodrik, D. 2016. "Premature deindustrialization." *Journal of Economic Growth* 21 (1) (March): 1–33.

Rozenberg, Julie, và Marianne Fay. 2019. *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need While Protecting the Planet*. Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291.

Sow, M., và I. Razafimahefa. 2017. "Decentralization and Fiscal Policy Performance. IMF Working Paper, WP/17/64, International Monetary Fund, Washington, DC.

Stern, N. "STERN REVIEW: The Economics of Climate Change." http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1174614780539/SternReviewEng.pdf.

UNDP (Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc) population database. https://population.un.org/wpp/DataQuery/.

UNICEF và UNFPA. 2018. *Understanding Child Marriage in Vietnam*. UNICEF và UNFPA, Hanoi. https://www.unicef.org/vietnam/media/2406/file/Ending%20child%20marriage,%20empowering%20girls%20.pdf.

World Bank. 2011. "Business Registration Reform Case Study Norway, Investment Climate." World Bank Group, Washington, DC.

_____ 2015. Enterprise Survey 2015. https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2664.

_____ 2016. "Country Performance Framework, 2016." World Bank, Washington, DC.

_____ 2017a. Vietnam 2035: *Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy*. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23724.

_____ 2017b. "Vietnam Public Expenditure Review: Fiscal Policies towards Sustainability, Efficiency and Equity." Washington, DC: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/156711508765460281/Summary-Report-published-2017.

_____ 2018a. "Lessons from Jobs Diagnostics." World Bank, Washington, DC.

_____ 2018b. *The Changing Wealth of Nations*. Washington, DC: World Bank.

_____ 2018c. "Sustainable Financing of Inland Waterways Transport in Vietnam." Washington, DC: World Bank.

_____ 2018d. "Aide Memoire. Vietnam – Joint Capital Markets Program (J-CAP) Mission." World Bank, Washington, DC.

_____ 2018e. "Solid and Industrial Hazardous Waste Management Assessment: Options and Action Areas to Implement the National Strategy." World Bank, Washington, DC.

_____ 2019a. *Weathering Growing Risks, East Asia Economic Update, October 2019*. Washington, DC: World Bank.

_____ 2019b. *Taking Stock 2019: Finance in Transition – Unlocking capital markets for Vietnam's future development*. World Bank, Washington, DC.

_____ 2019c. "Vietnam: Urbanization Review Shifting the GEAR: Putting Vietnam's Urbanization onto an Efficient, Inclusive, and Resilient Pathway (Draft)." World Bank, Washington, DC.

_____ 2019d. "Vietnam: Toward a Safe, Clean, and Resilient Water System." Washington, DC: World Bank.

_____ 019e. "Vietnam Development Report 2019: Connecting Vietnam for Growth and Shared Prosperity." Washington, DC: World Bank.

Nhà xuất bản Thanh Niên. Biên tập: Chu Quang Khánh. **Số XNĐKXB:** 1428-2020/CXBIPH/77-27/TN. **Số QĐXB của nhà xuất bản:** 665/QĐ-NXBTN. **Mã số tiêu chuẩn quốc tế - ISBN:** 978-604-9961-74-8. In 500 bản, khổ 20,5 x 28,5 cm tại Công ty TNHH MTV In và Thương mại Thông tấn xã Việt Nam (VINADATAXA), số 70/342 Khương Đình, Hạ Đình, Thanh Xuân, Hà Nội. In xong nộp lưu chiểu năm 2020.

Với sự hỗ trợ của:

Australian Aid

Số 8 Đào Tấn, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam
Điện thoại: +84 24 37740100
Fax: +84 24 37740111
Website: www.dfat.gov.au

WORLD BANK GROUP

Tầng 8, Số 63 Lý Thái Tổ, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam
Điện thoại: +84 24 39346600
Fax: +84 24 39346597
Website: www.worldbank.org/en/country/vietnam