



WORLD BANK GROUP

BÁO CÁO CHÍNH

Đô thị hóa Việt Nam trước ngã rẽ:

Khởi đầu Lộ trình Hiệu quả, Bao trùm,
và có Khả năng Thích ứng

Tháng 6 năm 2020

© 2020 Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế/Ngân hàng Thế giới

1818 H Street NW, Washington, DC 20433

Điện thoại: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Ấn phẩm này là sản phẩm của đội ngũ chuyên gia Ngân hàng Thế giới và các chuyên gia độc lập. Những phát hiện, diễn giải và kết luận trình bày trong báo cáo này không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới và Ban Giám đốc Điều hành Ngân hàng Thế giới. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của số liệu trong báo cáo này.

Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và thông tin khác thể hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý đưa ra nhận định của Ngân hàng Thế giới về tư cách pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện sự ủng hộ hay chấp nhận các đường biên giới đó.

Không nội dung nào trong tài liệu này tạo nên hoặc được coi như hạn chế đối với hoặc từ bỏ các đặc quyền và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, là các quyền được bảo lưu đặc biệt.

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

Ảnh bìa: Huy Thoại

Đô thị hóa Việt Nam trước ngã rẽ:

Khởi đầu Lộ trình Hiệu quả, Bao trùm,
và có Khả năng Thích ứng

Mục lục

Lời tựa	8
Lời cảm ơn	9
Từ viết tắt	11
Giới thiệu	12
Tổng quan về đô thị hóa Việt Nam	12
Bối cảnh phát triển đô thị	13
Khung nghiên cứu	16
Phạm vi và tài liệu nghiên cứu	18
Hướng dẫn đọc báo cáo	19
Phần I Quá trình đô thị hóa và chuyển đổi kinh tế về không gian ở Việt Nam	21
Chương 1 Các mô hình không gian của công nghiệp hóa và năng suất	22
Phát hiện chính	22
Giới thiệu	22
Tăng trưởng gắn đây của khu vực công nghiệp và dịch vụ	23
Liên kết ngành và phân cụm không gian	30
Khác biệt về không gian trong cơ cấu và tăng trưởng ngành	33
Hình thái không gian của năng suất, tính kinh tế nhờ tích tụ, và ảnh hưởng của tắc nghẽn	37
Tóm tắt	56
Phụ lục 1A Năng suất lao động bình quân của doanh nghiệp Việt Nam phân theo quy mô lao động trong sáu nhóm năng suất và các quận/huyện tập trung FDI	58
Chương 2 Mô hình thời gian và không gian của đô thị hóa dân số và vật chất	60
Phát hiện chính	60
Giới thiệu	60
Cơ cấu dân số và di cư	61
Tăng trưởng vật chất và không gian của khu vực đô thị	72
Chênh lệch giữa tăng trưởng dân số, vật chất, và kinh tế của không gian đô thị	76
Tóm tắt	79

Chương 3 Nới lỏng rào cản đối với dịch chuyển lao động 84

Phát hiện chính 84

Hành động chính sách quan trọng 84

Giới thiệu 84

Bằng chứng về dịch chuyển lao động hạn chế 85

Chi phí kinh tế xã hội mà người lao động nhập cư phải chịu 86

Rào cản về thể chế và cơ cấu đối với dịch chuyển lao động 89

Cải thiện tính kinh tế nhờ tích tụ thông qua tăng cường dịch chuyển lao động 94

Cải cách chính sách để tạo thuận lợi cho dịch chuyển lao động 95

Cải thiện lập kế hoạch tài chính – ngân sách và phân bổ ngân sách 98

Phụ lục 3A Hệ thống đăng ký hộ khẩu 100

Phụ lục 3B Đặc điểm nhân khẩu học của người di cư ở Việt Nam 103

Chương 4 Cải thiện quản lý đất đai và quy hoạch đô thị 107

Phát hiện chính 107

Hành động chính sách chính 107

Giới thiệu: Tại sao lại nói về đất đai và quy hoạch? 108

Các vấn đề chính 109

Kiến nghị Chính sách 116

Chương 5 Tăng cường các chính sách tài khóa và tài trợ để đô thị hóa hiệu quả hơn 123

Phát hiện chính 123

Hành động chính sách chính 123

Giới thiệu 124

Khung chính sách tài khóa và tác động của nguyên tắc bình đẳng 124

Nhu cầu đầu tư cho hạ tầng và hạn chế về tài trợ 130

Tác động của các chính sách tài khóa và tài trợ hiện hành 132

Kiến nghị Chính sách 134

Phụ lục 5A Thông tin cơ bản về môi trường tài khóa 137

Phụ lục 5B Tổng quan về thiếu hụt đầu tư hạ tầng đô thị và nguồn lực tài trợ địa phương 142

Hộp

- 2.1 Tại sao lại sử dụng định nghĩa chính thức về khu vực đô thị của Việt Nam?
- 2.2 Đo lường tăng trưởng không gian đô thị bằng ánh sáng ban đêm
- 3.1 Chương trình nhà ở xã hội cho người lao động
- 3.2 Thách thức trong cung cấp dịch vụ giáo dục và y tế tại các thành phố
- 3.3 Khía cạnh giới trong phát triển đô thị
- 3.4 Chương trình tái phát triển nhà ở cộng đồng ở thành phố Vinh
- 3.5 Nhà ở giá hợp lý tại thành phố Bình Dương
- 4.1 Khu đô thị mới
- 4.2 Các vấn đề về hiệu quả và môi trường trong các khu công nghiệp
- 4.3 Dự án xây dựng - chuyển giao tại Việt Nam
- 4.4 Quy định về không gian trong kế hoạch sử dụng đất ở Trung Quốc
- 4.5 Chương trình Điều chỉnh lại và Tái phát triển chung Đất đai ở Hàn Quốc
- 4.6 Liên kết vùng ở vùng Duyên hải miền Trung và Đồng bằng sông Cửu Long

Hình vẽ

- I.1 Tốc độ đô thị hóa: Việt Nam, 1990–2017
- I.2 Cơ cấu hành chính địa phương Việt Nam
- I.3 Tổ chức hành chính Việt Nam, thể hiện tình trạng hành chính đô thị (U) và nông thôn (R)
- I.4 Phân loại và chi tiết về dân số các đô thị Việt Nam, 2014
- I.5 Khung chính sách để duy trì tăng trưởng dài hạn, công bằng và bền vững
- 1.1 Việc làm theo ngành: Việt Nam, 2005–17
- 1.2 Cơ cấu việc làm ở thành thị và nông thôn: Việt Nam, 2009 và 2015
- 1.3 Mạng lưới của tám ngành quan trọng theo định hướng xuất khẩu, Việt Nam
- 1.4 Lợi nhuận bình quân trên mỗi quận/huyện theo loại đô thị và nhóm quận/huyện tập trung FDI: Việt Nam, 2016
- 1.5 Tỷ trọng việc làm và doanh thu theo ngành, loại đô thị, và quận/huyện tập trung FDI: Việt Nam, 2016
- 1.6 Tỷ trọng việc làm và doanh thu phi nông nghiệp quốc gia: Hà Nội, Đồng bằng sông Hồng, Thành phố Hồ Chí Minh và Đông Nam bộ, 2006–16
- 1.7 Biến động việc làm ở khu vực đô thị so với phi đô thị: các khu vực và quốc gia khác nhau, 2000-2016
- 1.8 Chi tiết năng suất lao động, hiệu quả chi phí lao động, và đầu tư ròng hàng năm vào tài sản cố định theo ngành và lĩnh vực: Việt Nam, 2006–16
- 1.9 Đầu tư ròng bình quân hàng năm vào vốn và tài sản cố định: Việt Nam, 2006–16
- 1.10 Năng suất lao động và xu hướng đầu tư hàng năm theo vùng: Việt Nam, 2006–16
- 1.11 Tổng lợi nhuận doanh nghiệp theo vùng và tỷ trọng lợi nhuận và doanh thu của đô thị và vùng lân cận: Việt Nam, 2006–16
- 1.12 Chênh lệch về hiệu quả trong khu vực dịch vụ và thương mại giữa Hà Nội và TP HCM, mặc dù có cải thiện hiệu quả sản xuất ở cả hai vùng: Việt Nam, 2006–16
- 1.13 Quan hệ giữa năng suất của cấp quận/huyện và quy mô lực lượng lao động: Vùng đô thị Thành phố Hồ Chí Minh, 2011 và 2016
- 1.14 Quan hệ giữa năng suất lao động và quy mô lực lượng lao động, ngành sản xuất: Vùng đô thị Thành phố Hồ Chí Minh, 2011 và 2016
- 2.1 Việt Nam vẫn có mức độ đô thị hóa thấp
- 2.2 Tốc độ đô thị hóa của Việt Nam tăng tốc sau Đổi Mới, nhưng đã chững lại từ năm 2010
- 2.3 Tốc độ đô thị hóa của Việt Nam đã bình thường hóa kể từ Đổi Mới
- 2.4 Tăng trưởng dân số đô thị: Việt Nam, 1956-2016
- 2.5 Tăng trưởng lực lượng lao động: Việt Nam, 1990 - 2030
- 2.6 Lợi tức dân số sụt giảm, số năm có tăng trưởng lực lượng lao động dương còn lại: một số nền kinh tế lựa chọn
- 2.7 Dòng di cư đến khu vực đô thị, tỷ trọng theo loại khu vực: Việt Nam, 2009 và 2014

- 2.8 Tổng diện tích đất thuộc khu vực đô thị: Việt Nam, 1996–2017
- 3.1 Tỷ lệ nhập học của người đăng ký thường trú và tạm trú: Việt Nam, 2015
- 5.1 Hiệu quả và tốc độ tăng thu ngân sách theo vùng, Việt Nam
- 5.2 Hiệu quả thu ngân sách vùng và mô hình phân bổ lại ngân sách: Việt Nam, 2015
- 5.3 Mức chi so với số thu ngân sách trên đầu người: Việt Nam, 2015
- 5.4 Mô hình đầu tư có chênh lệch lớn giữa các vùng, Việt Nam
- 5.5 Mô hình tăng trưởng dân số và ngân sách: Việt Nam, 2010–15
- 5.6 Mô hình chi tiêu và đầu tư: Việt Nam, 2011–15
- 5.7 Điểm nổi bật về ngân sách của năm thành phố trung ương Việt Nam, 2015
- 5.8 Mô hình tăng ngân sách của năm thành phố lớn nhất: Việt Nam, 2011–15
- 5.9 Tác động của chính sách bình đẳng trong sử dụng nguồn lực ngân sách, Việt Nam
- 5.10 Tăng ngân sách hàng năm của khu vực trung tâm đô thị: Việt Nam, 2011–15
- 5A.1 Mô hình tăng trưởng danh nghĩa của tất cả các tỉnh và các vùng: Việt Nam, 2011–15
- 5A.2 So sánh hình hình tài khóa trên đầu người của tỉnh với bình quân quốc gia: Việt Nam, 2015
- 5A.3 Các tỉnh/thành có nguồn thu ngân sách tốt nhất: Việt Nam, 2014–16
- 5A.4 So sánh giữa các tỉnh có năng lực ngân sách thấp hơn và ít đô thị hóa nhất, Việt Nam
- 5B.1 Nguồn vay nợ của các tỉnh, Việt Nam cuối năm 2012

Bản đồ

- I.1 Vùng kinh tế xã hội và đơn vị hành chính cấp tỉnh, Việt Nam
- 1.1 Phân bố việc làm trong các khu vực sơ cấp, cấp hai và cấp ba: Việt Nam, 2011–16
- 1.2 Phân bố doanh nghiệp sản xuất nước ngoài, Việt Nam
- 1.3 Các công ty nước ngoài phân theo việc làm nằm ở ngoại vi vùng đô thị lớn Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh
- 1.4 Phân bố việc làm theo không gian tại Hà Nội và vùng Đồng bằng sông Hồng và Thành phố Hồ Chí Minh và vùng Đông Nam Bộ, 2016
- 1.5 Phân loại mức độ việc làm - năng suất lao động ở các vùng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh: Việt Nam, 2016
- 1.6 So sánh mật độ mạng lưới đường bộ, Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, và ba vùng đô thị lớn ở châu Á
- 2.1 Mô hình không gian của tầng trưởng NTL (Night Time Light - ánh sáng ban đêm) thuần: Việt Nam, 1996–2017
- 2.2 Tỷ lệ diện tích đô thị tại các quận/huyện Việt Nam, 1996–2017
- B2.2.1 Khu vực đô thị và ranh giới quận/huyện: Việt Nam, 2017
- B2.2.2 Tỷ lệ diện tích đô thị ở cấp quận/huyện: Việt Nam, 2017
- 2.3 Mô hình không gian tập trung việc làm, Hà Nội – vùng Đồng bằng sông Hồng và Thành phố Hồ Chí Minh – vùng Đông Nam bộ
- 2.4 Mô hình không gian phát triển đô thị dựa trên dữ liệu NTL: Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, 2014

Bảng

- I.1 GDP bình quân đầu người theo vùng: Việt Nam, 1999 và 2009
- 1.1 Mức độ và tăng trưởng số lượng doanh nghiệp, việc làm, doanh thu, lợi nhuận và GDP bình quân đầu người: Việt Nam, 2006–16
- 1.2 Tỷ trọng trong tổng số doanh nghiệp, việc làm, doanh thu và lợi nhuận theo năm và loại hình sở hữu: Việt Nam, 2006, 2011, 2016
- 1.3 Quận/huyện tập trung FDI, Việt Nam
- 1.4 Mô hình năng suất lao động và hiệu quả chi phí lao động: Việt Nam, 2006–16
- 1.5 Năng suất lao động, hiệu quả chi phí lao động và xu hướng đầu tư theo năm và theo vùng, và tăng trưởng ròng và mô hình tăng trưởng hàng năm: Việt Nam, 2006–16
- 1.6 Chênh lệch năng suất lao động giữa các vùng cấp độ 1 và 2: Việt Nam, 2006–16
- 1.7 Năng suất lao động của từng vùng kinh tế xã hội: Việt Nam, 2006, 2011, 2016
- 2.1 Dân số theo vùng: Việt Nam, 2009 và 2014
- 2.2 Dân số từ 5 tuổi trở lên theo loại hình di cư: Việt Nam, 1999–2014
- 2.3 Dòng di cư, nông thôn và đô thị: Việt Nam, 1999–2014
- 2.4 Tỷ lệ di cư thuần: Việt Nam, 2010–17
- 2.5 Dòng di cư liên tỉnh phân theo vùng: Việt Nam, 2014
- 2.6 Tỷ lệ tăng NTL và tăng dân số theo loại đơn vị hành chính, 2012–17
- 3.1 Tỷ lệ di cư thuần: Việt Nam, 2010–17
- B3.2.1 Tỷ lệ nhập học ròng: Việt Nam, 2015
- B3.2.2 Điều trị bệnh nhân theo loại hình cơ sở y tế: Việt Nam, 2016
- 3A.1 Phân loại công dân theo tình trạng, quyền, trở ngại và hạn chế pháp lý, Việt Nam
- 3B.1 Lý do quyết định di cư đến các vùng và tỉnh, Việt Nam
- 4.1 Hệ thống quy hoạch tại Việt Nam (trước khi ban hành Luật Quy hoạch 2017)
- 5.1 Dân số, thu, chi ngân sách, và mức đầu tư theo vùng, Việt Nam
- 5.2 Năng lực đầu tư và vay vốn của 11 tỉnh/thành kết dư ngân sách trong nền kinh tế Việt Nam
- 5A.1 Cơ cấu ngân sách theo vùng: Việt Nam, 2015



Ảnh: Dirk Spijkers/Ngân hàng Thế giới





Lời tựa

Kể từ khi bắt tay vào cải cách kinh tế toàn diện (Đổi Mới) hơn 30 năm trước, Việt Nam đã trở thành một trong những câu chuyện phát triển thành công lớn trên thế giới. Được hỗ trợ bởi dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) mạnh mẽ, nền kinh tế quốc gia đã duy trì được tăng trưởng nhanh, ổn định và rộng khắp, cải thiện phúc lợi ấn tượng cho đại đa số người dân. Thành công này của Việt Nam có đóng góp không nhỏ của quá trình đô thị hóa mạnh mẽ với tỷ lệ dân số sống ở khu vực thành thị tăng từ dưới 20% năm 1986 lên trên 36% hiện nay. Thông qua tập trung về không gian của con người, kỹ năng và hoạt động kinh tế, đô thị hóa đã thúc đẩy thịnh vượng nhờ thị trường lao động có mật độ cao hơn và tính kinh tế nhờ tích tụ.

Nhờ thúc đẩy của một loạt các chính sách liên quan đến dịch chuyển lao động, quản lý và quy hoạch đất đai, và quan hệ ngân sách giữa các cấp, hệ thống đô thị hóa hai cấp đã xuất hiện ở Việt Nam. Trong hệ thống này, sự thống trị về kinh tế dựa trên FDI của các vùng kinh tế cấp 1 là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh song hành với tình trạng đô thị hóa và tăng trưởng rộng và phân tán về không gian ở các vùng cấp 2 còn lại của quốc gia. Tình trạng thiếu hiệu quả của hệ thống này trong những năm gần đây đã thể hiện ở chi phí tắc nghẽn ngày càng tăng và sụt giảm lợi ích của tính kinh tế nhờ tích tụ ở các vùng đô thị lớn.

Trong lộ trình phấn đấu gia nhập nhóm nước thu nhập trung bình cao, và tiếp tục lên thu nhập cao trong thế hệ tiếp theo, Việt Nam phải đảm bảo rằng hiệu quả và năng suất của nền kinh tế sẽ tiếp tục được cải thiện. Do đó, cấu trúc không gian và mô hình đô thị hóa của quốc gia sẽ đóng vai trò chính trong hiện thực hóa tiềm năng kinh tế dài hạn. Tuy nhiên, nghiên cứu này cho thấy các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam đang ở một ngã rẽ trong hoạch định chính sách về không gian và đô thị hóa của quốc gia.

Phần I của báo cáo này xem xét xu hướng đô thị hóa và quá trình chuyển đổi kinh tế về không gian của Việt Nam, bao gồm các mô hình không gian của công nghiệp hóa, năng suất, và đô thị hóa dân số và vật chất. Phần II đánh giá các chính sách không gian liên quan đến dịch chuyển lao động, quy hoạch đô thị và sử dụng đất, và các chính sách tài khóa và tài trợ đã định hình quá trình đô thị hóa của Việt Nam và kết quả đô thị hóa. Báo cáo cho rằng các nhà hoạch định chính sách Việt Nam có thể lựa chọn lộ trình duy trì những chính sách về không gian đã có hiệu quả tốt cho quốc gia cho đến nay, nhưng cái giá phải trả cho những chính sách này đang ngày càng trở nên rõ rệt. Hoặc theo cách khác, bài học từ quá trình đô thị hóa hiện tại có thể dẫn tới việc áp dụng những cải cách chính sách có thể tạo điều kiện chuyển đổi từ mô hình tăng trưởng thâm dụng lao động và hiệu quả thấp sang mô hình có thể sử dụng đô thị hóa làm động lực chính để thúc đẩy tăng năng suất và hiệu quả.

Để duy trì tăng trưởng kinh tế dài hạn nhờ tăng năng suất, đồng thời giảm thiểu tình trạng bất bình đẳng đáng kể giữa các vùng, Việt Nam phải sử dụng nguồn lực đất đai, lao động và ngân sách hiệu quả hơn. Để thực hiện được điều này, cần có nỗ lực chung ở các cấp chính quyền trung ương và địa phương để thúc đẩy tính kinh tế nhờ tích tụ và giải quyết ảnh hưởng của tắc nghẽn ở các trung tâm đô thị hàng đầu, đồng thời thúc đẩy liên kết vùng, kết nối người dân và doanh nghiệp ở những nơi nghèo hơn với người dân và doanh nghiệp ở những nơi thịnh vượng hơn. Báo cáo này kiến nghị ba lĩnh vực chính về cải cách thể chế nhằm đạt được các mục tiêu cấp cao này: (1) nới lỏng rào cản đối với dịch chuyển lao động; (2) cải thiện quy hoạch và quy định sử dụng đất; và (3) cải thiện tính đáp ứng trong phân bổ ngân sách đối với nhu cầu của các khu vực đô thị đang tăng trưởng nhanh chóng và có hiệu quả cao hơn.

Đô thị hóa sẽ tiếp tục là một đặc điểm quan trọng trong phát triển của Việt Nam, nhưng tại ngã rẽ quan trọng này, khi chính phủ Việt Nam hoàn thiện Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội giai đoạn 2021-2030, các nhà hoạch định chính sách có thể thực hiện những cải cách để đô thị hóa có thể hỗ trợ lộ trình phát triển hiệu quả và bền vững hơn. Báo cáo này hy vọng sẽ giúp các nhà hoạch định chính sách hiểu rõ quỹ đạo đô thị hóa và không gian hiện tại của quốc gia, và đưa ra khuyến nghị về các hành động toàn diện và có tính phối hợp để vạch ra lộ trình tốt hơn cho tương lai.

Ousmane Dione
Giám đốc Quốc gia, Việt Nam

Lời cảm ơn

Báo cáo này được thực hiện bởi nhóm nghiên cứu do ông Zhiyu “Jerry” Chen và ông Đặng Đức Cường làm trưởng nhóm. Nhóm chuyên gia nòng cốt bao gồm các ông/bà Mark Roberts, Mansha Chen, Songsu Choi, Lawrence Tang, SangHyun Cheon, Phan Công Đức và Fanny Quertamp. Tài liệu Tổng quan kèm theo báo cáo này do các ông Mark Roberts, Francis Ghesquiere và Zhiyu “Jerry” Chen soạn thảo, với đóng góp quan trọng từ các thành viên còn lại của nhóm chuyên gia nòng cốt. Chương 1 do các ông SangHyun Cheon, Songsu Choi và Mark Roberts thực hiện với đóng góp của bà Minjin Lee, Chương 2 do các ông Mark Roberts, SangHyun Cheon và Songsu Choi thực hiện với đóng góp của bà Minjin Lee, Chương 3 do ông Lawrence Tang và bà Mansha Chen soạn thảo với đóng góp từ bà Fanny Quertamp và ông Vũ Hoàng Linh, Chương 4 do bà Mansha Chen thực hiện với đóng góp của bà Trịnh Thị Hòa, và Chương 5 do ông Đặng Đức Cường thực hiện với đóng góp của ông Songsu Choi. Các ông Songsu Choi và Zhiyu “Jerry” Chen đã chỉ đạo và định hướng về bố cục tổng thể và nội dung chính của các chương báo cáo. Phân tích không gian địa lý của nghiên cứu này do ông SangHyun Cheon và ông Phan Công Đức chủ trì thực hiện, với đóng góp giai đoạn đầu của bà Katie L. McWilliams.

Những người sau đây đã có đóng góp quan trọng cho nghiên cứu: ông/bà Đặng Hùng Võ, Keiko Inoue, Dilip Parajuli, Caryn Bredenkamp, Harry Edmund Moroz, Elena Glinskaya, Nguyễn Thị Nga, Shigeyuki Sakaki, David Lord, Abedalrazq Khalil, Diji Chandrasekharan Behr, Trần Thị Vân Anh, Nguyễn Thị Lê Thu, Helle Buchhave, và Nguyễn Tam Giang. Nghiên cứu này được hưởng lợi rất nhiều từ các cuộc thảo luận và trao đổi với các đồng nghiệp sau: ông/bà Martin Rama, Peter Ellis, Dean Cira, Phan Thị Phương Huyền, Hoàng Thị Hoa, Nguyễn Huy Dũng, Obert Pimhidzai, Sebastian Eckardt, Madhu Raghunath, Jacques Morisset, Đỗ Việt Dũng, Vũ Hoàng Quyên, Đoàn Hồng Quang, Phạm Minh Đức, Hardwick Tchale, Kai Kaiser, Jen JungEun Oh, Aristeidis I. Panou, Steve Jaffee, và Sergiy Zorya.

Nghiên cứu này được thực hiện dưới sự chỉ đạo của bà Victoria Kwakwa (Phó Chủ tịch, khu vực Đông Á và Thái Bình Dương [EAP]), và chỉ đạo chung của ông Ousmane Dione (Giám đốc Quốc gia, Việt Nam) và ông Abhas Jha (Giám đốc Đô thị và Quản lý Rủi ro Thiên tai, khu vực EAP) ở giai đoạn khởi động, và ông Francis Ghesquiere (Giám đốc Đô thị và Quản lý Rủi ro Thiên tai, khu vực EAP) trong giai đoạn chuẩn bị và hoàn thiện.

Nhóm nghiên cứu trân trọng cảm ơn chỉ đạo khác của các ông/bà Sameh Naguib Wahba (Giám đốc Toàn cầu, Ngành Đô thị và Quản lý Rủi ro Thiên tai, Khả năng Thích ứng và Đất đai), Benoit Bosquet (Giám đốc Khu vực, Phát triển Bền vững, EAP), Achim Fock (nguyên Giám đốc Điều phối Danh mục và Hoạt động Dự án, Việt Nam), và Steffi Stallmeister (Giám đốc Điều phối Danh mục và Hoạt động Dự án, Việt Nam) và các lãnh đạo ngành khác trên toàn cầu.

Báo cáo này cũng sử dụng thông tin của một loạt nghiên cứu cơ sở. Tác giả và những người có đóng góp cho những nghiên cứu cơ sở này chưa được đề cập trên đây bao gồm Phòng Thí nghiệm Nghiên cứu Mạng lưới Hạ tầng và Phát triển Quốc tế tại Đại học Hongik, Hàn Quốc (nghiên cứu viên: Jung-a Kim, Ji-eun Kim và Haein Cho), ông/bà Vũ Hoàng Linh, Nguyễn Việt Cường, Minjin Lee, Trịnh Thị Hòa và Katie L. McWilliams.

Nhóm đã may mắn được sự cố vấn và hướng dẫn tuyệt vời của những chuyên gia bình duyệt sau đây ở các giai đoạn khác nhau trong quá trình chuẩn bị báo cáo: ông/bà Peter Ellis, Andre Bald, Yoonhee Kim, Javier Sanchez-Reaza, Soraya Goga, Uri Raich, Brian G. Mtonya, Jacques Morisset, và Nguyễn Đình Cung. Chúng tôi rất biết ơn vì đã được chỉ dẫn cho nghiên cứu, tuy nhiên các chuyên gia trên đây không chịu trách nhiệm về bất kỳ lỗi hoặc thiếu sót nào của báo cáo.

Khi chuẩn bị báo cáo, nhóm đã nhận được sự hợp tác và phản hồi tích cực trong một số hội thảo và phiên tham vấn được tổ chức và có sự tham gia của Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Bộ Xây dựng (Bộ XD), Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KHĐT), Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Đại học Kinh tế Quốc dân, và Thành phố Hồ Chí Minh, đặc biệt là các thành viên của Nhóm Tư vấn Kinh tế của Thủ tướng, bao gồm các ông Vũ Việt Ngoạn, Trần Du Lịch, và Vũ Thành Tự Anh. Chúng tôi trân trọng cảm ơn Cục Phát triển Đô thị (UDA) và Viện Quy hoạch Đô thị và Nông thôn Quốc gia (VIUP) thuộc Bộ Xây dựng, Viện Chiến lược Phát triển thuộc Bộ KHĐT và Sở Quy hoạch và Kiến trúc (Sở QHKT) TPHCM vì sự tham gia chặt chẽ và các ý kiến đề xuất trong suốt nghiên cứu này. Chúng tôi đặc biệt cảm ơn ông Nguyễn Đình Cung vì đã chỉ đạo và hỗ trợ tổ chức các hội thảo tham vấn và thảo luận với chính phủ và với vai trò đối tác chính trong nghiên cứu này.

Ông Bruce Ross-Larson chịu trách nhiệm chính về biên tập phần tổng quan, và bà Sabra Ledent đã biên tập báo cáo chính. Bà Đoàn Thanh Hà, phối hợp với bà Patricia Anne Janer tại bộ phận bản đồ của Ngân hàng Thế giới, chịu trách nhiệm thiết kế, sản xuất và phổ biến báo cáo. Ông Nguyễn Hồng Ngân đã có hướng dẫn tổng thể về việc phổ biến nghiên cứu. Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, chúng tôi trân trọng cảm ơn bà Nguyễn Thị Hương Giang và bà Trần Hải Yến vì đã có hỗ trợ tuyệt vời về hành chính cho nghiên cứu này.

Chúng tôi cũng đánh giá cao khoản tài trợ của Viện Nghiên cứu Định cư Con người Hàn Quốc (KRIHS) của Hàn Quốc.

Từ viết tắt

Bộ KHĐT	Xây dựng - Chuyển giao
NMXLNT	Nhà máy Xử lý Nước thải Tập trung
CGR	Tốc độ Tăng trưởng Kép
DMSP-OLS	Thiết bị Đo Bức xạ thuộc Chương trình Phòng thủ Vệ tinh Khí tượng
DN	Số kỹ thuật số
FDI	Đầu tư Trực tiếp Nước ngoài
GDP	Tổng Sản phẩm Quốc nội
TCTK	Tổng cục Thống kê Việt Nam
GVA	Tổng Giá trị Gia tăng
TPHCM	Thành phố Hồ Chí Minh
HERA	Chương trình Cải cách Giáo dục Đại học
KER	Vùng Kinh tế Trọng điểm
LDIF	Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương
Bộ NN-PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
Bộ XD	Bộ Xây dựng
Bộ TC	Bộ Tài chính
Bộ CT	Bộ Công thương
Bộ TNMT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
Bộ KHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
ĐBSCL	Đồng bằng Sông Cửu Long
NTL	Ánh sáng ban đêm
KĐTM	Khu đô thị mới
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
UBND Tỉnh	Ủy ban Nhân dân Tỉnh
PPP	Ngang bằng sức mua
ĐBSH	Đồng bằng sông Hồng
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SDI	Hạ tầng dữ liệu không gian
KHPT KTXH	Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội
CLPT KTXH	Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội
SOE	Doanh nghiệp Nhà nước
VDB	Ngân hàng Phát triển Việt Nam
VIIRS	Thiết bị Đo Bức xạ Hồng ngoại Có thể Nhìn thấy
VND	Đồng Việt Nam

Toàn bộ các số tiền đô la trong báo cáo này là đô la Mỹ trừ khi có quy định khác.



Giới thiệu

Tổng quan về đô thị hóa Việt Nam

Kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi Mới (đổi mới kinh tế) năm 1986, Việt Nam đã chuyển đổi thành công nền kinh tế. Tăng trưởng GDP thực bình quân đầu người đạt 5,5%/năm kể từ năm 1990, với kết quả là GDP thực bình quân đầu người đã tăng hơn bốn lần. Ngoài tăng trưởng nhanh, tốc độ tăng trưởng của Việt Nam còn ổn định, với biến động tăng trưởng GDP hàng năm trên đầu người trong giai đoạn 1991-2015 thuộc nhóm thấp nhất trên thế giới. Tác động đối với giảm nghèo ở Việt Nam thậm chí còn rõ rệt hơn. Thu nhập bình quân đầu người của 40% dân số có mức thu nhập thấp nhất đã tăng 9%/năm kể từ đầu những năm 1990. Xét theo chuẩn nghèo toàn cầu là 1,90 USD/ngày, tỷ lệ nghèo đã giảm mạnh, từ 50% vào đầu những năm 1990 xuống chỉ còn 3% vào năm 2012.¹

Những thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng ở Việt Nam song hành với quá trình đô thị hóa và chuyển đổi không gian. Năm 1986, có chưa tới 13 triệu dân, hay 20% dân số Việt Nam, sống ở các khu vực được phân loại chính thức là đô thị. Năm 2017, con số đó đã tăng lên 30 triệu, tương đương 35% dân số, với các khu vực đô thị đóng góp hơn một nửa GDP quốc gia (hình I.1). Từ năm 2009 đến 2014, tốc độ tăng dân số thành thị bình quân năm là 3,3% (Tổng cục Thống kê Việt Nam, 2016).

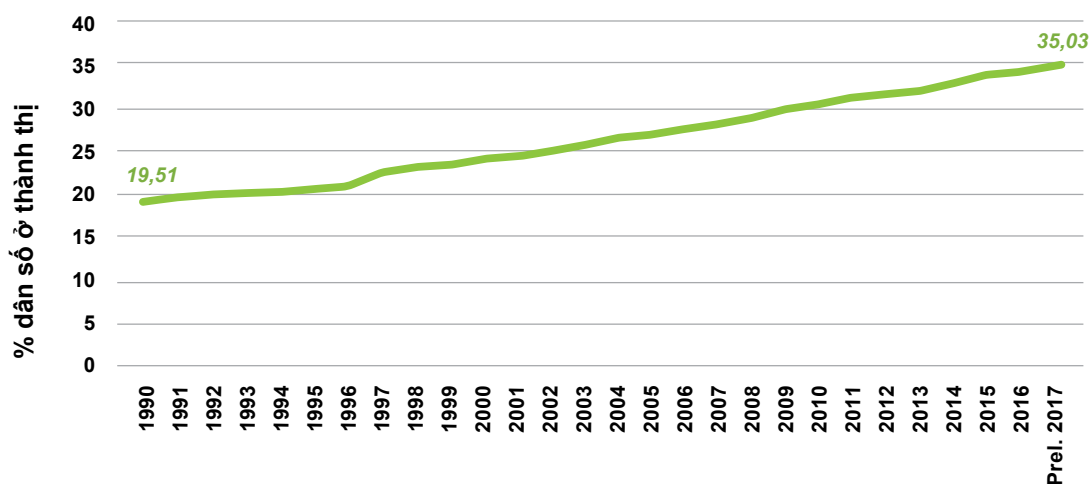
Quá trình đô thị hóa gắn liền với dịch chuyển của người lao động và gia đình họ từ nông thôn đến thành thị và dịch chuyển của người lao động từ khu vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp và dịch vụ ở các trung tâm đô thị. Quá trình đô thị hóa cũng gắn liền với gia tăng dân số tự nhiên ở khu vực đô thị. Để đối phó với quá trình đô thị hóa, Việt Nam đã có kỷ lục ấn tượng khi kiểm soát được tình trạng bất bình đẳng giữa đô thị và nông thôn và giữa các vùng thông qua thúc đẩy công nghiệp hóa nông thôn và phân bổ ngân sách từ trung ương cho những khu vực nghèo hơn. Những khoản phân bổ ngân sách này cho phép mở rộng hạ tầng và dịch vụ cơ bản.

Bối cảnh phát triển đô thị

Hệ thống các thành phố

Hệ thống chính thức các thành phố và thị xã Việt Nam bao gồm hai cấu phần chính: cơ cấu hành chính của chính quyền đô thị và hệ thống phân loại đô thị. Phần ngoài của hai cấu phần này đã tạo ra một tập hợp các không gian chưa được xác định rõ ràng ở Việt Nam, được gọi là đô thị cấp hai và đô thị loại vừa.

Hình I.1 Tốc độ đô thị hóa: Việt Nam, 1990-2017



Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam, 2017

Cơ cấu hành chính

Việt Nam là quốc gia duy nhất chia thành bốn cấp chính quyền (hình I.2):

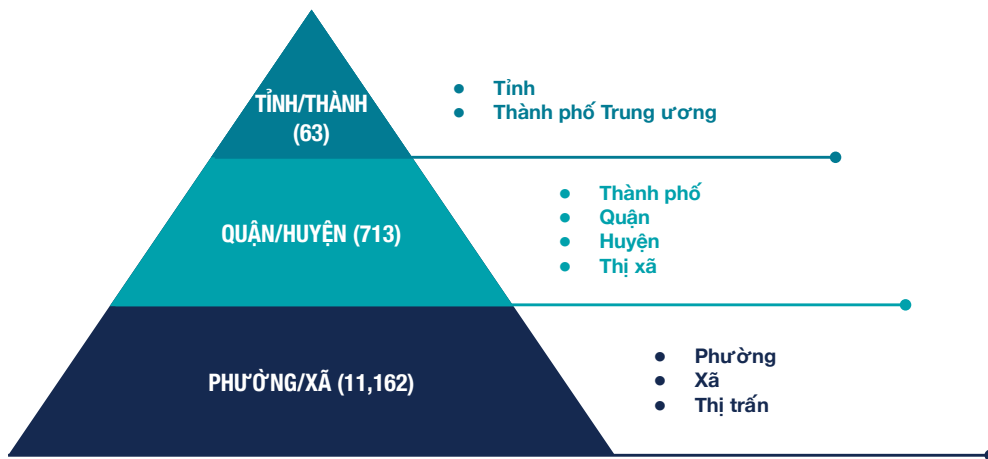
1. Chính quyền trung ương
2. 58 tỉnh và năm thành phố cấp tỉnh (thành phố trung ương)
3. 713 quận/huyện
4. 11.162 phường/xã.

Năm thành phố trực thuộc trung ương bao gồm hai thành phố lớn nhất là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM), được phân loại là “đô thị đặc biệt” vì vai trò to lớn về kinh tế và chính trị đối với quốc

gia. Ba đô thị bậc hai còn lại là Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ (theo thứ tự giảm dần về quy mô dân số). Các quận/huyện được phân loại là thành phố thuộc tỉnh, quận/huyện, và thị xã. Thuật ngữ thành phố ở Việt Nam thường dùng để chỉ thành phố trung ương hoặc thành phố thuộc tỉnh.

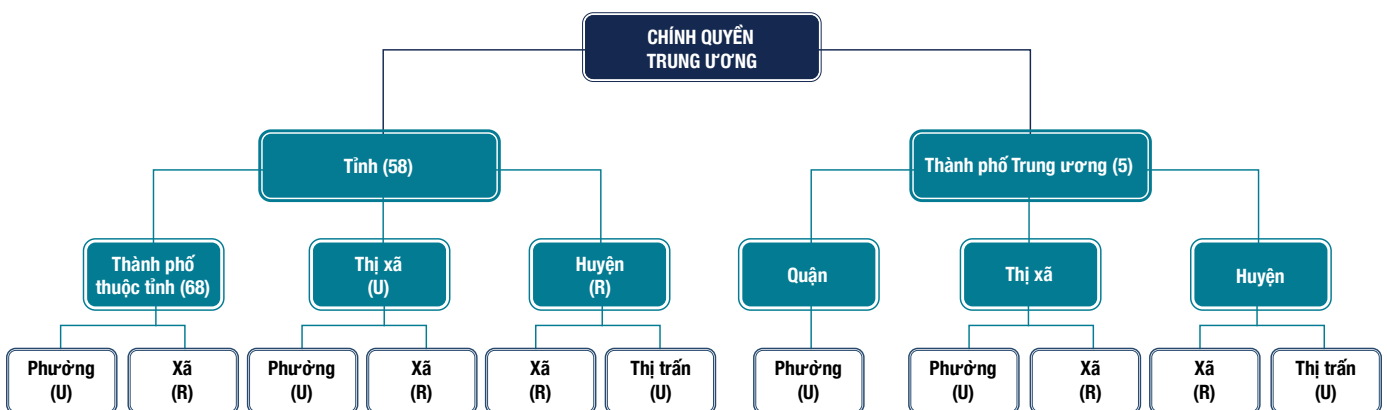
Về mặt hành chính, ngoại trừ năm thành phố trung ương có nhiều quận huyện, tất cả các thành phố còn lại là các đơn vị hành chính đơn lẻ. Vì tất cả các thành phố thuộc tỉnh là đơn vị hành chính như vậy, những thành phố này không có đơn vị cấp huyện khác bên dưới, bao gồm thị xã và huyện. Tuy nhiên, các thành phố trung ương có thể có các quận, huyện và thị xã (hình I.3).

Hình I.2 Cơ cấu hành chính địa phương Việt Nam



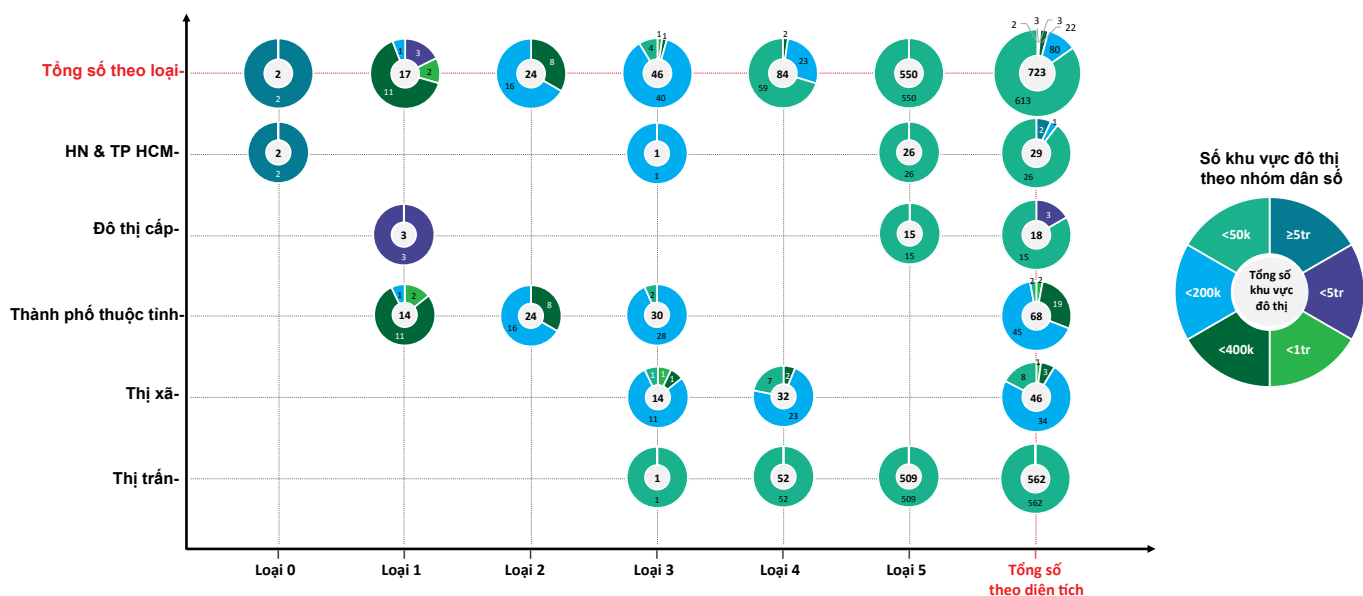
Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam, 2019.

Hình I.3 Tổ chức hành chính Việt Nam, thể hiện tình trạng hành chính đô thị (U) và nông thôn (R)



Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam, 2019.

Hình I.4 Phân loại và chi tiết về dân số các đô thị Việt Nam, 2014



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, theo Tổng Điều tra Dân số 2014, Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Hệ thống phân loại đô thị

Hệ thống phân loại đô thị Việt Nam là cấu phần nền tảng của chính sách phát triển đô thị.² Trong hệ thống phân cấp này, sáu loại đô thị được phân loại theo cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế, dân số, mật độ dân số, và trình độ phát triển cơ sở hạ tầng. Hệ thống này bao gồm hơn 800 “đô thị” được phân loại thành sáu loại, từ đô thị loại đặc biệt (loại 0), bao gồm Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (cấp tỉnh), đến loại 5 bao gồm thị trấn và phường.

Hình I.4 minh họa cách thức phân loại đô thị và sự tương ứng với cơ cấu hành chính của các thành phố, thị xã và thị trấn, bao gồm ước tính về dân số. Ngoài năm thành phố trung ương, 68 thành phố thuộc tỉnh được phân loại thành loại 1 (14, tương đối lớn), loại 2 (24, quy mô trung bình), hoặc loại 3 (30, nhỏ). Thị xã có thể thuộc loại 3 hoặc loại 4; thị trấn thuộc loại 4 hoặc loại 5.

Căn cứ vào hệ thống phân loại đô thị, chính phủ thực hiện phân bổ ngân sách cho các đô thị. Do đó, hệ thống này ảnh hưởng đến quyết định của chính quyền địa phương và cung cấp động lực mạnh mẽ để các đô thị nỗ lực dịch chuyển lên phía trên nấc thang đô thị. Công thức sử dụng để quyết định phân loại đô thị gán trọng số không cân xứng cho hạ tầng đô thị.³ Cách tiếp cận này tạo ra động cơ quá mức khiến các thành phố và thị xã đầu tư quá nhiều và không hiệu quả vào hạ tầng và nhanh chóng chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất nông thôn sang đất đô thị (Coulhart, Quang và Sharpe 2006).

Định nghĩa “đô thị”

Để hiểu rõ nỗ lực của nghiên cứu này trong phân tích lộ trình đô thị hóa và chuyển đổi không gian của Việt Nam, trước tiên cần hiểu đơn vị hành chính nào được chính thức coi là “đô thị” trong hệ thống chính phủ. Nhìn chung, định nghĩa *đô thị* được diễn giải hoặc tính toán hơi khác nhau giữa các cấp chính quyền khác nhau. Trong tổ chức hành chính Việt Nam, thuật ngữ *khu vực đô thị* được sử dụng để chỉ hơn 800 đơn vị được xác định theo hệ thống phân loại đô thị như mô tả trên đây. Theo hệ thống này, đô thị bao gồm từ các đơn vị cấp tỉnh (loại 0) đến cấp huyện (loại 1 và 2 và đa số của loại 3), đến cấp xã (một phần của loại 3 và 4, và toàn bộ loại 5). Trên thực tế, một đô thị là đơn vị hành chính cấp thấp hơn có thể thuộc một khu vực nông thôn là đơn vị hành chính cấp cao hơn. Ví dụ, nhiều thị trấn (xã thuộc đô thị loại 4 và 5) là đơn vị dưới huyện, và các huyện này lại thuộc một thành phố trung ương.

Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở lại có cách tính khác về “dân số đô thị”, dẫn tới cách tính khác về tỷ lệ dân số sống ở khu vực thành thị (nghĩa là tỷ lệ đô thị hóa). Trong điều tra dân số, “dân số đô thị” là những người cư trú ở “đô thị”, chỉ được xác định ở cấp xã, bao gồm các phường và thị trấn. Do đó, các nhóm dân số quan trọng được phân loại chính thức là “nông thôn” lại sống trong phạm vi các thành phố trung ương hoặc thành phố thuộc tỉnh (như các huyện ở Hà Nội và TP HCM). Ngược lại, các cụm dân cư lớn được phân loại chính thức là “đô

thị” lại đang sống ở các huyện. Tình huống này gây bối rối cho bất kỳ ai thực hiện phân tích thống kê và gây khó khăn cho việc xác định mức độ *đô thị* hoặc *đô thị hóa* thực sự, và có thể gây ảnh hưởng đối với việc nghiên cứu quá trình đô thị hóa của Việt Nam (đề cập chi tiết hơn tại chương 2).

Hệ thống quy hoạch vùng

Việt Nam không có chính quyền cấp vùng. Cho mục đích quy hoạch, quốc gia được chia thành sáu vùng kinh tế xã hội: (1) Trung du và Miền núi phía Bắc; (2) Đồng bằng sông Hồng; (3) Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung; (4) Tây Nguyên; (5) Đông Nam bộ; và (6) Đồng bằng sông Cửu Long (bản đồ I.1, a). Do tình trạng đặc biệt, Hà Nội và TP HCM được coi là các đơn vị quy hoạch riêng.

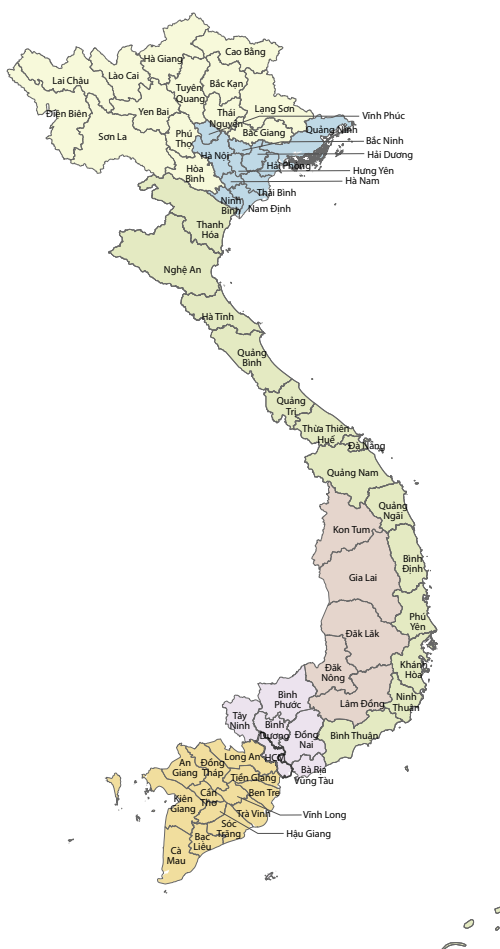
Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội (KHPT KTXH) và Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội (CLPT KTXH) được chuẩn bị cho quốc gia và từng tỉnh (bản đồ I.1, b) tương ứng cho giai đoạn 5 năm và 10 năm, với tầm nhìn lần lượt là 15-20 năm. Kế hoạch và chiến lược này được rà soát và cập nhật 5 năm một lần, và đóng vai trò quan trọng để hỗ trợ chính quyền trung ương quản lý tình trạng bất bình đẳng giữa các vùng. Phân bổ ngân sách ngày càng hướng đến các vùng và khu vực nghèo hơn, giúp giảm nhẹ chênh lệch về thu nhập giữa các vùng, mặc dù hoạt động kinh tế ngày càng tập trung về không gian tại Hà Nội và TP HCM và khu vực bao quanh. Trong giai đoạn 1999-2009, chênh lệch GDP bình quân đầu người giữa vùng giàu nhất và nghèo nhất đã giảm đáng kể, từ mức 427% năm 1999 xuống 304% năm 2009 (bảng I.1).

Bản đồ I.1 Vùng kinh tế xã hội và đơn vị hành chính cấp tỉnh, Việt Nam

a. Vùng kinh tế xã hội (6)



b. Đơn vị hành chính cấp tỉnh (63)



Miễn trừ trách nhiệm: Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và 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.

Bảng I.1 GDP bình quân đầu người theo vùng: Việt Nam, 1999 và 2009
VNĐ, triệu (giá không đổi 2016)

	Trung du và Miền núi Bắc bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam bộ	Đồng bằng sông Cửu Long	(Tối đa – tối thiểu)/ tối thiểu	Độ lệch chuẩn
1999	2,2	5,0	2,9	3,1	11,6	4,3	427%	0,53
2009	11,0	23,1	14,6	13,6	44,5	18,3	304%	0,46

Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Khung nghiên cứu

Chính phủ Việt Nam hy vọng sẽ tăng tỷ lệ đô thị hóa của quốc gia từ mức 35% hiện nay lên 50% vào năm 2025. Nếu quản lý tốt, quá trình đô thị hóa này sẽ mang đến cơ hội thúc đẩy Việt Nam tiến lên trên nấc thang thịnh vượng quốc tế. Để tận dụng được cơ hội này, cần đánh giá thận trọng quá trình đô thị hóa và chuyển đổi cơ cấu của Việt Nam đến nay và hiểu rõ các thách thức và vấn đề gắn với những quy trình này. Mục tiêu này là điểm khởi đầu của nghiên cứu, được thực hiện dựa trên các nghiên cứu phân tích quy mô lớn hiện có và các đối thoại chính sách trước đây và đang diễn ra với chính phủ Việt Nam.

Cấu trúc của báo cáo

Mọi công tác hoạch định chính sách và xây dựng chiến lược trong tương lai cần được thực hiện dựa trên hiểu biết thấu đáo về mô hình đô thị hóa, cũng như phân tích các hạn chế lớn về thể chế để đạt được hiệu quả cao nhất từ đô thị hóa về các khía cạnh thịnh vượng, công bằng, và bền vững. Cách tiếp cận như vậy quyết định cấu trúc tổng thể của báo cáo này, bao gồm hai phần.

Phần I xem xét xu hướng đô thị hóa của Việt Nam và các quá trình chuyển đổi kinh tế về không gian, bao gồm những thách thức chính liên quan đến mô hình không gian của công nghiệp hóa và năng suất (chương 1) và các mô hình không gian và thời gian của đô thị hóa dân số và vật chất (chương 2). Hai chương này cũng xác định các lĩnh vực cần cải thiện nếu Việt Nam muốn khai thác tốt hơn quá trình đô thị hóa.

Phần II xem xét các chính sách không gian và hạn chế về thể chế có tính ràng buộc đã định hình quá trình đô thị hóa của Việt Nam đến nay và kết quả của quá trình này. Ba yếu tố thể chế có vai trò trung tâm trong định

hình quá trình đô thị hóa là các chính sách có liên quan về dịch chuyển lao động (chương 3), quy hoạch đô thị và sử dụng đất (chương 4), và chính sách tài khóa và tài trợ (chương 5). Phần II cũng đề xuất những cải cách chính sách quan trọng và mô tả các hành động cần thiết.

Khung chính sách và phân tích

Nghiên cứu này sử dụng một khung chính sách để tổ chức và kết nối các nghiên cứu phân tích khác nhau và xây dựng các thông điệp và khuyến nghị chính sách quan trọng (hình I.5). Trong khung chính sách này, việc duy trì tăng trưởng kinh tế dài hạn dựa trên năng suất trong khi giảm thiểu tình trạng bất bình đẳng đáng kể về không gian giữa các vùng đòi hỏi phải tập trung hơn nữa vào việc sử dụng hiệu quả đất đai, lao động và nguồn lực tài chính. Tăng trưởng và hiệu quả giúp đóng khung những phân tích kinh tế và thể chế không gian thực hiện trong nghiên cứu này, từ đó nêu bật những đặc điểm chính của quá trình đô thị hóa và chuyển đổi không gian của Việt Nam.

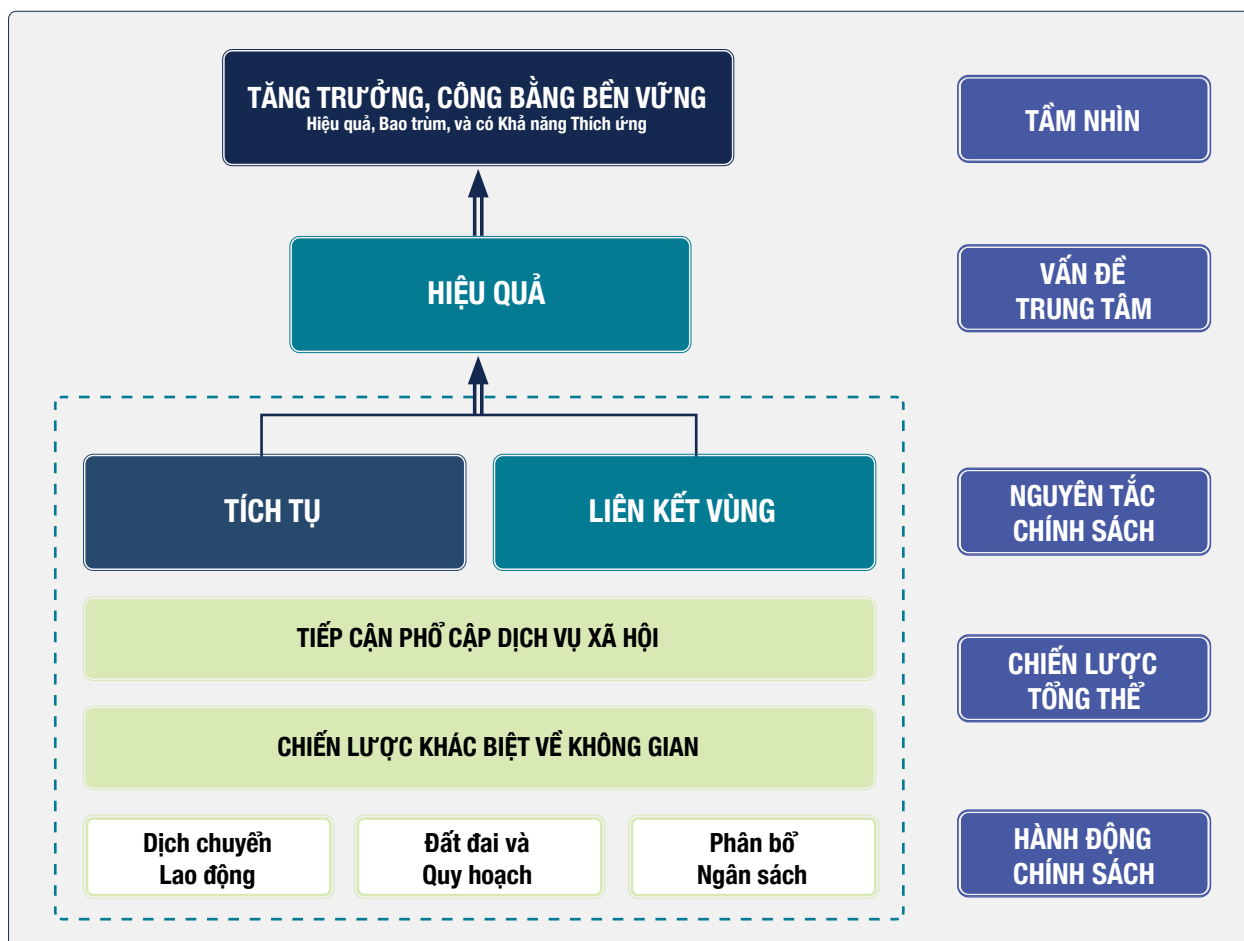
Những khuyến nghị trong báo cáo này được thiết kế theo ba lớp: hai nguyên tắc chính sách, hai chiến lược tổng thể, và ba lĩnh vực hành động chính sách. Hai nguyên tắc chính sách bao gồm (1) thúc đẩy tính kinh tế nhờ tích tụ tích cực và quản lý tốt hơn ảnh hưởng tiêu cực của tắc nghẽn ở các trung tâm đô thị hàng đầu và (2) thúc đẩy liên kết vùng để tăng cường dịch chuyển lao động và, rộng hơn là dịch chuyển của các yếu tố, từ đó thúc đẩy tích tụ ở nơi phù hợp (cả tổng thể và trong mỗi cấp độ). Hai nguyên tắc chính sách này cần có sự hỗ trợ của hai chiến lược tổng thể: (1) đảm bảo tiếp cận phổ cập đối với dịch vụ giáo dục, y tế có chất lượng và các dịch vụ cơ bản khác và (2) áp dụng chiến lược khác biệt theo không gian. Về lâu dài, liên kết vùng kết nối người dân và doanh nghiệp ở những nơi nghèo hơn với người dân và doanh nghiệp

ở những nơi thịnh vượng hơn thông qua luồng di cư và kết nối tốt hơn, chống lại tình trạng chênh lệch giữa các vùng. Trong khi đó, việc nỗ lực đạt được tiếp cận phổ cập đối với dịch vụ giáo dục, y tế có chất lượng và các dịch vụ cơ bản khác bảo đảm rằng khi người dân di cư tới các thành phố thì đó là vì cơ hội chứ không phải do khó khăn thúc đẩy.

Việc khởi đầu lộ trình đô thị hóa mới với việc áp dụng các nguyên tắc chính sách chủ yếu và chiến lược tổng thể này đòi hỏi phải xem xét lại toàn bộ ba chính sách không gian quan trọng của Việt Nam về dịch chuyển

lao động và kỹ năng, quy hoạch đô thị và sử dụng đất, và hệ thống phân bổ ngân sách giữa các cấp chính quyền. Lộ trình này cũng yêu cầu phải thiết lập ưu tiên về nhiệm vụ chi và đầu tư ở mỗi vùng cho phù hợp với lợi thế cạnh tranh và lợi thế so sánh riêng của mỗi vùng. Cũng cần quy hoạch không gian và đô thị tốt hơn và có tính tích hợp hơn trong phạm vi Hà Nội, TP HCM và các thành phố khác. Các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam phải lựa chọn và chấp nhận rằng không phải nơi nào cũng sẽ được hưởng lợi như nhau từ công nghiệp hóa.

Hình I.5 Khung chính sách để duy trì tăng trưởng dài hạn, công bằng và bền vững



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Phạm vi và tài liệu nghiên cứu

Nghiên cứu này phân tích các khía cạnh thể chế và kinh tế theo không gian của quá trình đô thị hóa Việt Nam, giúp phân tích các hạn chế có tính ràng buộc đối với việc thực hiện quá trình đó, và đối với các lộ trình chính sách khác nhau trong tương lai. Báo cáo này chỉ đề cập đến một vài lĩnh vực quan trọng khác liên quan đến quá trình đô thị hóa vì các nghiên cứu trước đây hoặc đang thực hiện của Ngân hàng Thế giới hoặc đối tác bên ngoài đã đề cập đến những lĩnh vực này. Báo cáo này dựa trên và bổ sung cho những lĩnh vực chủ đề và tài liệu nghiên cứu quan trọng sau đây:

- **Tổng quan về quốc gia và ngành:** *Đánh giá Đô thị hóa Việt Nam* (Ngân hàng Thế giới 2012); *Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ* (Ngân hàng Thế giới 2015c); “Kiến nghị Chính sách đối với Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội Việt Nam 2021-30” (Ngân hàng Thế giới, sắp công bố); “Kiến nghị Chính sách đối với Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội Việt Nam 2021-2025 (Ngân hàng Thế giới, sắp công bố)
- **Nhà ở:** *Nhà ở Giá hợp lý ở Việt Nam: Con đường Phía trước* (Ngân hàng Thế giới 2015b)
- **Kết nối và chuỗi giá trị toàn cầu:** *Xây dựng Chính sách Giao thông Đô thị: Lựa chọn giữa các phương án* (Ngân hàng Thế giới 2014); *Báo cáo Phát triển Việt Nam: Kết nối vì phát triển và thịnh vượng chung* (Ngân hàng Thế giới 2019b)
- **Phân tích hạ tầng và cung cấp dịch vụ:** *Việt Nam: Hướng tới một hệ thống nước có tính thích ứng, sạch và an toàn* (Ngân hàng Thế giới 2019c); *Hướng tới Mạng lưới đô thị khu vực: Tăng trưởng và khả năng thích ứng ở Đồng bằng sông Cửu Long Việt Nam* (Ngân hàng Thế giới, sắp công bố); “Kiến nghị Chính sách: Biến Hà Nội thành một Thành phố Không Ô nhiễm Nước và Ngập lụt vào năm 2050” (Ngân hàng Thế giới, sắp công bố)
- **Biến đổi khí hậu và khả năng thích ứng:** *Khả năng thích ứng ven biển: Rủi ro và Cơ hội tại Vùng Duyên hải Việt Nam* (Ngân hàng Thế giới, sắp công bố); *Hướng tới Mạng lưới Đô thị Khu vực: Tăng trưởng và khả năng thích ứng ở Đồng bằng sông Cửu Long Việt Nam* (Ngân hàng Thế giới, sắp công bố)
- **Nghèo đói và việc làm:** *Tương lai việc làm Việt Nam: Khai thác xu hướng lớn cho sự phát triển thịnh vượng hơn* (Ngân hàng Thế giới 2018); *Cơ hội tốt hơn cho tất cả: Báo cáo Cập nhật về Đói nghèo và Thịnh vượng Chung ở Việt Nam* (Ngân hàng Thế giới 2019a)
- **Di cư:** *Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu ở Việt Nam* (Ngân hàng Thế giới 2016)
- **Tài chính công và địa phương:** *Đánh giá Khung Tài trợ cho Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở Việt Nam* (Ngân hàng Thế giới 2013); *Để Tổng thể Lớn hơn Tổng các Bộ phận: Đánh giá Chính sách Phân cấp Ngân sách ở Việt Nam* (Ngân hàng Thế giới 2015a); *Phát triển Công cụ Tài trợ Hạ tầng đô thị* (Ngân hàng Thế giới 2017).

Hướng dẫn đọc báo cáo

Tại Việt Nam, đối tượng chính của báo cáo này là các nhà hoạch định chính sách cấp cao ở cấp quốc gia và cấp tỉnh và cán bộ chuyên môn của các bộ, ngành khác nhau. Báo cáo này cũng nhằm tăng cường thông tin trong quan hệ đối tác lâu dài của Ngân hàng Thế giới với chính phủ Việt Nam trong các lĩnh vực đô thị hóa, công nghiệp hóa, lập kế hoạch kinh tế xã hội, và phát triển bền vững. Các phát hiện của nghiên cứu này xuất hiện trong hai tài liệu: (1) báo cáo tổng quan tóm tắt những phát hiện chính và khuyến nghị chính sách chủ yếu cho các nhà hoạch định chính sách cấp cao và (2) báo cáo chính này, dành cho nhà chuyên môn kỹ thuật và chuyên gia các ngành đô thị hóa, tăng trưởng tổng thể, và bền vững.

Chú thích

- 1 Chuẩn nghèo toàn cầu được biểu thị bằng đô la quốc tế năm 2011 không đổi và dựa trên tỷ giá hối đoái ngang giá sức mua (PPP).
- 2 Hệ thống phân loại đô thị được thiết lập lần đầu năm 2001 và cập nhật năm 2009 với việc ban hành Nghị định số 42/2009/NĐ-CP.
- 3 Để đủ điều kiện được phân loại thành một trong sáu loại đô thị, các thành phố và thị xã phải đạt tối thiểu 70 điểm/tối đa 100 điểm dựa trên các tiêu chí sau: cơ sở hạ tầng đô thị (tối đa 55 điểm); chức năng đô thị (tối đa 15 điểm); quy mô dân số đô thị và kiến trúc cảnh quan đô thị (tối đa 10 điểm cho mỗi tiêu chí); và mật độ dân số đô thị và lao động phi nông nghiệp (tối đa 5 điểm cho mỗi tiêu chí).

Tài liệu tham khảo

- Coulthart, Alan, Nguyễn Quang và Henry Sharpe. 2006. “Việt Nam’s Infrastructure Challenge—Urban Development Strategy: Meeting the Challenges of Rapid Urbanization and the Transition to a Market Oriented Economy” [Thách thức Hạ tầng của Việt Nam —Chiến lược Phát triển Đô thị: Đối mặt với những thách thức về đô thị hoá nhanh chóng và chuyển đổi sang kinh tế thị trường]. Working paper 37188, World Bank, Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2012. *Việt Nam Urbanization Review [Tập chí Đô thị Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2013. *Assessment of the Financing Framework for Municipal Infrastructure in Việt Nam [Đánh giá Khung Tài trợ cho Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2014. *Formulating an Urban Transport Policy: Choosing between Options [Xây dựng Chính sách Giao thông Đô thị: Lựa chọn giữa các Phương án]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2015a. *Making the Whole Greater than the Sum of the Parts: A Review of Fiscal Decentralization in Việt Nam [Để Tổng thể Lớn hơn Tổng các Bộ phận: Đánh giá Chính sách Phân cấp Ngân sách ở Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2015b. *Vietnam Affordable Housing: A Way Forward [Nhà ở Giá hợp lý ở Việt Nam: Con đường Phía trước]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2015c. *Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy [Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2016. *Vietnam’s Household Registry System [Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu ở Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2017. *Development of a City Infrastructure Financing Facility [Phát triển Công cụ Tài trợ Hạ tầng đô thị]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2018. *Vietnam’s Future Jobs: Leveraging Mega-trends for Greater Prosperity [Tương lai việc làm Việt Nam: Khai thác xu hướng lớn cho sự phát triển thịnh vượng hơn]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2019a. *Better Opportunities for All: Vietnam Poverty and Shared Prosperity Update Report [Cơ hội tốt hơn cho tất cả: Báo cáo Cập nhật về Đói nghèo và Thịnh vượng Chung ở Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2019b. *Vietnam Development Report: Connecting Vietnam for Growth and Shared Prosperity [Báo cáo Phát triển Việt Nam: Kết nối vì phát triển và thịnh vượng chung]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2019c. *Vietnam: Towards a Safe, Clean and Resilient Water System [Việt Nam: Hướng tới một hệ thống nước có tính thích ứng, sạch và an toàn]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. Chuẩn bị công bố. *Coastal Resilience: Risk and Opportunity in Vietnam’s Coastal Regions [Khả năng thích ứng ven biển: Rủi ro và Cơ hội tại Vùng Duyên hải Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. Chuẩn bị công bố. “Policy Note for Vietnam Socio-Economic Development Plan 2021–2025” [Kiến nghị Chính sách đối với Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội Việt Nam 2021-2025]. Washington DC.
- _____. Chuẩn bị công bố. “Policy Note for Vietnam Socio-Economic Development Strategy 2021–30” [Kiến nghị Chính sách đối với Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội Việt Nam 2021-30]. Washington DC.
- _____. Chuẩn bị công bố. “Policy Note: Making Hanoi a Water Pollution and Flood-free City by 2050” [Kiến nghị Chính sách: Biến Hà Nội thành một Thành phố Không Ô nhiễm Nước và Ngập lụt vào năm 2050]. Washington DC.
- _____. Chuẩn bị công bố. *Towards Regional Urban Networks: Growth and Resilience in Vietnam’s Mekong Delta [Hướng tới Mạng lưới đô thị khu vực: Tăng trưởng và khả năng thích ứng ở Đồng bằng sông Cửu Long Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.





Phần I

Quá trình đô thị hóa và chuyển đổi kinh tế về không gian ở Việt Nam

K từ khi bắt đầu công cuộc Đổi Mới (đổi mới kinh tế) năm 1986, Việt Nam đã chuyển đổi thành công nền kinh tế, dẫn tới tăng trưởng kinh tế nhanh và ổn định và kết quả ấn tượng trong giảm nghèo. Quá trình đô thị hóa và chuyển đổi ở Việt Nam trong những thập kỷ gần đây gắn liền với quá trình chuyển đổi cơ cấu của quốc gia. Những quá trình năng động này đóng vai trò thiết yếu trong câu chuyện thành công của Việt Nam.

Chương 1 xem xét chuyển đổi ngành - không gian tổng thể của Việt Nam từ khi bắt đầu Đổi Mới và phân tích kết quả về năng suất đô thị. Chương này cũng mô tả các khía cạnh kinh tế không gian của các ngành và lĩnh vực khác nhau liên quan đến quá trình đô thị hóa. Khi phân tích nội dung này, báo cáo đề cập sâu đến lĩnh vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của quốc gia và cách lĩnh vực này kết nối với hệ thống các thành phố. Chương này cũng xem xét kỹ ảnh hưởng của tắc nghẽn (tính phi kinh tế do tích tụ) của các vùng đô thị lớn, chẩn đoán nguồn gốc nền tảng của những ảnh hưởng này. Chương 2 xem xét quá trình đô thị hóa của Việt Nam trong quá khứ, đặc biệt trong thập kỷ vừa qua. Chương này xem xét các khía cạnh khác nhau của tăng trưởng không gian đô thị và thay đổi về nhân khẩu và xác định các lĩnh vực mà các khía cạnh không gian, nhân khẩu, và kinh tế của tăng trưởng đô thị không hội tụ.

Chương 1:

Các mô hình không gian của công nghiệp hóa và năng suất

Phát hiện chính

- Phát triển kinh tế nhanh chóng của Việt Nam trong ba thập kỷ qua đã được thúc đẩy bởi tăng trưởng nhanh chóng của khu vực công nghiệp và dịch vụ, hiện đóng góp khoảng 85% GDP quốc gia.
- Nhìn chung, quá trình chuyển đổi cơ cấu được định hình bởi các chính sách về không gian của Việt Nam trong ba lĩnh vực chính: (1) dịch chuyển lao động; (2) quy hoạch đô thị và sử dụng đất; và (3) chính sách tài khóa và tài trợ. Các chính sách không gian đã có thành công đáng kể trong việc tạo điều kiện tăng trưởng kinh tế trên diện rộng với đặc trưng là không có bất bình đẳng lớn giữa các vùng.
- Một yếu tố quan trọng của thành công này là việc phân bổ lại lao động từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ trong nội bộ khu vực nông thôn. Mặc dù việc làm được tạo ra có thể không phải là hoạt động có giá trị gia tăng đặc biệt cao, năng suất của người lao động trong những việc làm này vẫn cao hơn nhiều so với việc làm nông nghiệp trước đó.
- Công nghiệp hóa được thực hiện theo hai cấp. Cấp độ 1 bao gồm vùng Đồng bằng Đông Nam bộ và Đồng bằng sông Hồng, bao gồm Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM) và khu vực bao quanh tương ứng. Kết hợp với nhau, hai vùng này đại diện cho khoảng 80% việc làm công nghiệp và dịch vụ, sản xuất và lợi nhuận ở Việt Nam. Cấp độ 2 bao gồm bốn vùng còn lại của Việt Nam.
- Đầu tư trực tiếp nước ngoài là động lực chính cho tăng trưởng kinh tế ở cả các vùng cấp độ 1 và toàn bộ Việt Nam nói chung. Mặc dù có đóng góp đáng kể cho nền kinh tế, doanh nghiệp nước ngoài chưa có liên kết đáng kể với nhau và với doanh nghiệp trong nước, cũng như với các vùng nơi doanh nghiệp nước ngoài đặt trụ sở.
- Việt Nam gặp phải cả tình trạng tính kinh tế nhờ tích tụ yếu và ảnh hưởng mạnh của tắc nghẽn ở Hà Nội và TP HCM. Tính kinh tế nhờ tích tụ yếu có liên quan đến tình trạng thiếu kết nối giữa các doanh nghiệp và thiếu liên kết giữa các thị trường lao động địa phương, hạn chế khả năng chuyển sang các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn của Việt Nam. Ảnh hưởng mạnh của tắc nghẽn là kết quả của đầu tư không đầy đủ để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của dân số đô thị. Đồng thời, do không dễ dàng thu hút lao động từ các vùng khác, hai động cơ kinh tế song song, Hà Nội và TP HCM, đang phải đối mặt với thiếu hụt lao động, ngày càng hạn chế hơn sự tăng trưởng của hai vùng này.

Giới thiệu

Với việc thực hiện Đổi Mới từ năm 1986, Việt Nam bắt đầu tự do hóa nền kinh tế trong nước và mở cửa với kinh tế thế giới, và trở thành một trong những câu chuyện phát triển thành công lớn trên thế giới. Được hỗ trợ của dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) mạnh mẽ, Việt Nam đã đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh, ổn định và trên diện rộng, với GDP thực trên đầu người tăng hơn 4,5 lần kể từ năm 1990. Đồng thời, tỷ lệ dân số có tình trạng nghèo cùng cực đã giảm đáng kể, từ xấp xỉ 53% năm 1992 xuống chỉ còn 2% năm 2016.⁴

Đô thị hóa và chuyển đổi cơ cấu ở Việt Nam là trung tâm của câu chuyện thành công của quốc gia. Để tạo điều kiện hiểu rõ hơn về quá trình đô thị hóa này và các động lực và mô hình tăng trưởng chung trong những thập kỷ gần đây, chương này đặt quá trình đô thị hóa và chuyển đổi trong bối cảnh mô hình công nghiệp hóa theo không gian. Việc đặt trong bối cảnh như vậy cho phép xác định chênh lệch giữa các quá trình khác nhau, nhờ đó có thể cung cấp thông tin cho công tác hoạch định chính sách và hoạch định chiến lược trong tương lai.

Chương này cũng xem xét các mô hình tăng trưởng khác nhau của sáu vùng kinh tế xã hội ở Việt Nam.⁵ cũng như kết quả về kinh tế và công nghiệp của các vùng. Phân tích này thực hiện xem xét tới cấp vùng và địa phương để đánh giá các khía cạnh không gian của công nghiệp hóa, và chương 2 sẽ tiếp tục với phân tích về quá trình đô thị hóa không gian và dân số.

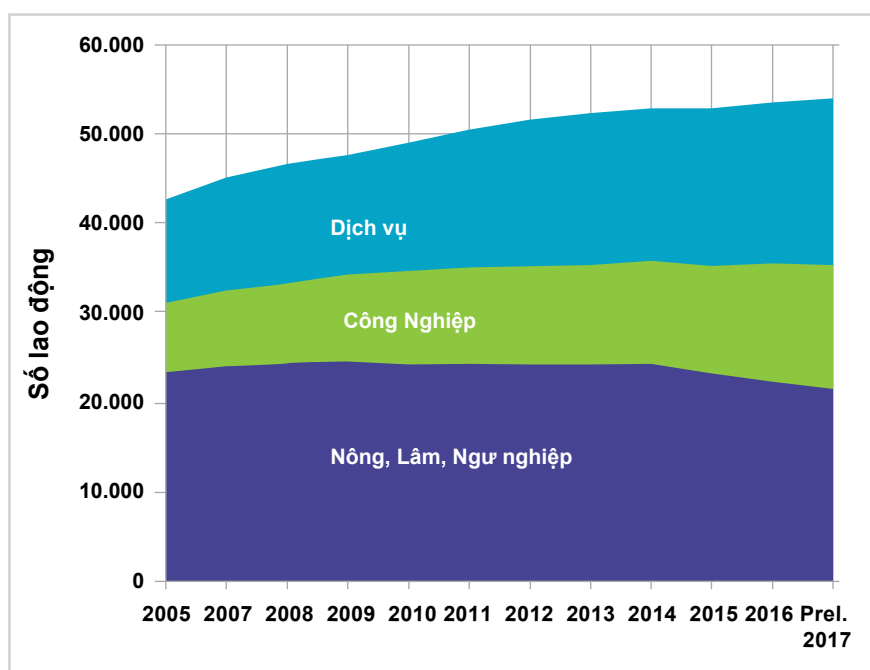
Tăng trưởng gần đây của khu vực công nghiệp và dịch vụ

Chuyển đổi cơ cấu và nền “kinh tế đô thị” mới nổi

Chuyển đổi cơ cấu ở Việt Nam từ năm 1986 đã thay đổi sâu sắc môi trường kinh tế xã hội quốc gia, bao gồm cả cảnh quan đô thị, từ đó hình thành “nền kinh tế đô thị” mới nổi. Quá trình này làm gia tăng tỷ lệ

người lao động trong các khu vực cấp hai và cấp ba, đồng thời giảm tỷ lệ trong khu vực sơ cấp (hình 1.1). Đến năm 2016, khoảng 60% tổng số việc làm của cả nước là trong các khu vực cấp hai và cấp ba (nghĩa là trong khu vực công nghiệp và dịch vụ), đóng góp khoảng 85% GDP. Phát hiện này cho thấy Việt Nam có giai đoạn chuyển đổi cơ cấu tốt hơn mức dự kiến nếu xét tỷ lệ đô thị hóa chính thức tương đối thấp là 35%.⁶ Từ năm 2006 đến 2016, tổng số doanh nghiệp, việc làm, doanh thu và lợi nhuận đã tăng từ 4% lên 14%/năm (bảng 1.1, cột D).⁷ Tỷ trọng việc làm trong các khu vực cấp hai và cấp ba so với việc làm trong các khu vực sơ cấp⁸ tăng liên tục từ năm 2011 đến 2016. Tuy nhiên, ở một số huyện thuộc vùng Trung du và Miền núi Bắc bộ, Tây Nguyên, và Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), số việc làm trong các khu vực cấp hai và cấp ba giảm đi kể từ năm 2011 (bản đồ 1.1).

Hình 1.1 Việc làm theo ngành: Việt Nam, 2005–17



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Bảng 1.1 Mức độ và tăng trưởng số lượng doanh nghiệp, việc làm, doanh thu, lợi nhuận và GDP bình quân đầu người: Việt Nam, 2006–16

				Tăng rông. 2006–16 (A)	Tốc độ tăng trưởng hàng năm. 2006–16 (%) (B)	Tốc độ tăng trưởng hàng năm. 2006–11 (%) (C)	Tốc độ tăng trưởng hàng năm. 2011–16 (%) (D)
	2006	2011	2016				
Tổng số doanh nghiệp	125.492	324.840	502.958	377.466	14,89	20,95	9,14
Tổng số việc làm	5.187.456	9.260.608	11.385.382	6.197.926	8,18	12,29	4,22
Tổng doanh thu của doanh nghiệp (VNĐ, triệu)	4.880.708.638	10.759.428.771	14.064.921.043	9.184.212.405	11,16	17,13	5,50
Tổng lợi nhuận của doanh nghiệp (VNĐ, triệu)	149.222.522	230.342.168	446.514.553	297.292.031	11,58	9,07	14,15
GDP bình quân đầu người (\$ quốc tế không đổi 2011)	3.630	4.662	5.895				

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016. GDP bình quân đầu người: Cơ sở dữ liệu Chỉ số Phát triển Thế giới (WDI) của Ngân hàng Thế giới (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>).

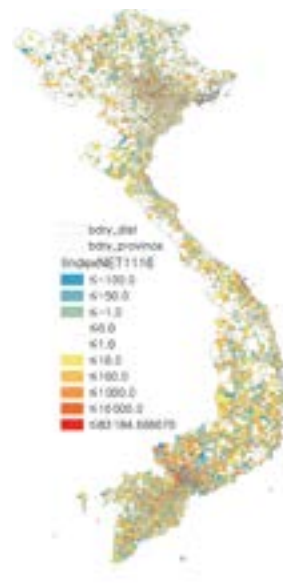
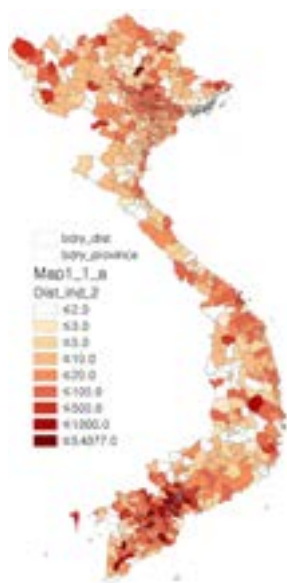
a. giá không đổi 2016.

Bản đồ 1.1 Phân bố việc làm trong các khu vực sơ cấp, cấp hai và cấp ba: Việt Nam, 2011–16

a. Tỷ trọng việc làm trong các khu vực cấp hai và cấp ba so với việc làm trong các khu vực sơ cấp, 2016

b. Tăng rông việc làm trong các khu vực cấp hai và cấp ba, 2011-16

c. Tăng rông tỷ lệ thể hiện trong hình a, 2011–16



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2011 và 2016.

Lưu ý: Các khu vực khoanh bằng nét đứt thể hiện các khu vực có giá trị cao ngoài Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh.

Miễn trừ trách nhiệm: Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và 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.

Sụt giảm việc làm nông nghiệp

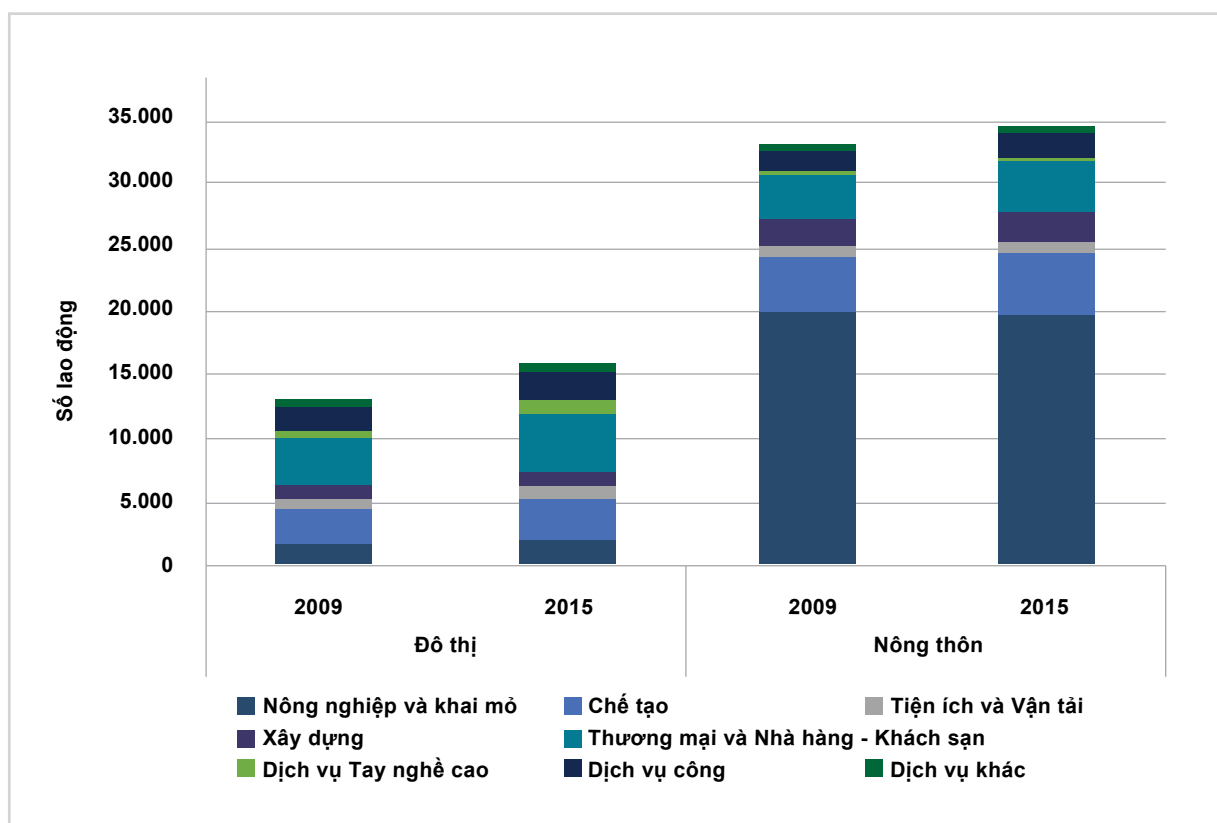
Việt Nam hiện đang ở giai đoạn chuyển tiếp trong quá trình chuyển đổi cơ cấu, khi việc làm nông nghiệp, tỷ trọng trong tổng số việc làm cũng đang suy giảm, cũng đình trệ về số lượng tuyệt đối (hình 1.1 và 1.2). Trong tương lai, tỷ trọng việc làm trong khu vực nông nghiệp sẽ nhỏ đi đáng kể. Tăng trưởng mạnh mẽ của việc làm trong khu vực dịch vụ và công nghiệp nói chung đã thu hút lao động ra khỏi nông nghiệp, vốn đã mất dần lực lượng lao động kể từ năm 2010. Năm 2015, lao động nông nghiệp chiếm 44% tổng số việc làm, giảm từ mức 80% năm 1986 (Ngân hàng Thế giới 2018).

Do tỷ lệ lớn việc làm trong khu vực công nghiệp và dịch vụ được tạo ra ở khu vực nông thôn, khoảng một phần năm lao động nông thôn có thể chuyển đổi việc làm mà không phải di chuyển đến các thành phố. Tuy nhiên, thu nhập bình quân đầu người ở nông thôn vẫn chỉ nhỉnh hơn

một nửa thu nhập bình quân đầu người ở đô thị. Mặc dù tỷ lệ này thể hiện chênh lệch đáng kể về thu nhập giữa nông thôn và thành thị, dịch chuyển lao động vẫn tương đối thấp, và dân số nông thôn gần như không đổi trong những năm gần đây, ở mức khoảng 62 triệu.⁹ Tình trạng ổn định này hạn chế tăng trưởng của nguồn cung lao động đô thị - một bộ phận cấu thành quan trọng làm tăng tính kinh tế nhờ tích tụ - giúp thúc đẩy mức lương ở đô thị.

Mô hình và tốc độ chuyển đổi cơ cấu này là nhờ tăng trưởng kinh tế. Việc tạo ra số lượng lớn việc làm trong khu vực công nghiệp và dịch vụ, kể cả việc làm có năng suất tương đối thấp ở khu vực nông thôn, đã giúp thu hút lao động ra khỏi khu vực sơ cấp và thúc đẩy tăng trưởng năng suất chung của quốc gia. Tuy nhiên, khi tiếp tục tăng trưởng, Việt Nam không thể tiếp tục dựa vào lực lượng lao động nông nghiệp đông đảo để thu hút lao động nhằm đạt được năng suất cao hơn nữa.

Hình 1.2 Cơ cấu việc làm ở thành thị và nông thôn: Việt Nam, 2009 và 2015



Source: World Bank 2018.

Tăng trưởng công nghiệp nhờ sản xuất theo định hướng xuất khẩu và khu vực FDI

Kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới năm 1986, Việt Nam đã trở thành “thỏi nam châm” thu hút dòng vốn FDI quy mô lớn, và dòng vốn này đã tăng trưởng nhanh chóng. Năm 2018, dòng vốn FDI chiếm gần 30% tổng hình thành vốn cố định, tăng từ mức 17% năm 1995.¹⁰ Dòng vốn này, có vai trò quan trọng trong thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong những thập kỷ gần đây, chủ yếu tập trung về không gian tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM) và khu vực bao quanh hai thành phố này, với các khu vực tập trung nhỏ hơn ở một số địa điểm nhất định thuộc cấp độ 2 như dọc theo bờ biển khu vực Đà Nẵng (bản đồ 1.2). Kết quả là Việt Nam có mô hình công nghiệp hóa với cấu trúc kinh tế không gian đặc biệt theo hai cấp. Cấp độ 1 bao gồm hai động cơ kinh tế song song là Hà Nội và TP HCM và các vùng kinh tế tương ứng - vùng Đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) bao quanh Hà Nội và vùng kinh tế Đông Nam bộ với trọng tâm là TP.HCM - và cấp độ 2 bao gồm bốn vùng còn lại.

Mặc dù chỉ có 3% tổng số doanh nghiệp ở Việt Nam thuộc sở hữu nước ngoài, những doanh nghiệp này tạo ra khoảng 30% tổng doanh thu và việc làm và 54% tổng lợi nhuận trong các khu vực cấp hai và cấp ba năm 2016 (bảng 1.2). Ngược lại, doanh nghiệp tư nhân trong nước chiếm 77% tổng số doanh nghiệp, nhưng chỉ tạo ra 12% tổng lợi nhuận năm 2016, tăng từ mức 3% năm 2011.¹¹ Một số lượng nhỏ doanh nghiệp nhà nước mang lại 16% tổng lợi nhuận, khoảng 6% việc làm và 11% doanh thu năm 2016 (bảng 1.2).

Hầu hết các doanh nghiệp nước ngoài lớn được đặt tại Hà Nội và TP HCM và khu vực bao quanh, thúc đẩy tăng trưởng của hai vùng cấp độ 1 bao gồm ĐBSH và Đông Nam bộ (bản đồ 1.2). Bảng 1.3 liệt kê 52 quận/huyện, nơi doanh nghiệp nước ngoài sử dụng trên 20.000 lao động (các quận/huyện tập trung FDI). Chỉ có sáu quận/huyện tập trung FDI - Thanh Hóa

(thành phố thuộc tỉnh Thanh Hóa) và Liên Chiêu (tỉnh Đà Nẵng) ở vùng duyên hải, và Châu Thành (tỉnh Tiền Giang), Châu Thành (tỉnh Bến Tre), Tiểu Cần (tỉnh Trà Vinh) và Long Hồ (tỉnh Vĩnh Long) ở vùng ĐBSCL - nằm ngoài hai vùng đô thị lớn. Trong số 46 quận/huyện tập trung FDI ở hai vùng đô thị lớn, 11 quận/huyện nằm ở Hà Nội (hai quận/huyện) và TP HCM (chín quận/huyện), trong khi 35 quận/huyện còn lại nằm liền kề Hà Nội và TP HCM. Tám trong số chín quận/huyện tập trung FDI của TP HCM là đô thị, trong khi nhiều quận/huyện liền kề Hà Nội và TP HCM là nông thôn (15). Đa số các quận/huyện tập trung FDI nằm ngoài Hà Nội và TP HCM là những quận/huyện mà công ty nước ngoài chiếm lĩnh các khu công nghiệp tập trung (bản đồ 1.3).

Cả doanh nghiệp trong nước và nước ngoài đều có số lượng, mức độ việc làm, và doanh thu tăng gấp ba hoặc thậm chí gấp bốn trong giai đoạn 2006-2016. Cũng trong giai đoạn này, lợi nhuận của doanh nghiệp trong nước tăng xấp xỉ 500%, trong khi lợi nhuận của doanh nghiệp nước ngoài tăng khoảng 600%. Tuy nhiên, nguồn tăng trưởng của hai loại hình doanh nghiệp này rất khác nhau. Công ty nước ngoài tăng lợi nhuận trong ngành sản xuất cùng với việc mở rộng đáng kể doanh thu, trong khi công ty tư nhân trong nước tăng lợi nhuận nhanh chóng trong thương mại.

Các ngành sản xuất theo định hướng xuất khẩu và chế biến thực phẩm duy trì nền kinh tế công nghiệp Việt Nam.¹² 10 ngành có định hướng xuất khẩu hàng đầu của Việt Nam bao gồm hàng may mặc, máy móc và thiết bị phát sóng, dầu thô, bột mì, thương mại (bán buôn, bán lẻ), giày dép, sản phẩm cá chế biến, thiết bị điện tử, sản phẩm kim loại bán thành phẩm, và nội thất. Mỗi trong các ngành theo định hướng xuất khẩu lớn nhất – hàng may mặc và máy móc và thiết bị phát sóng – tạo ra giá trị kinh tế cao gần gấp đôi các ngành dựa trên tiêu dùng trong nước như bất động sản và giáo dục.

Bản đồ 1.2 Phân bố doanh nghiệp sản xuất nước ngoài, Việt Nam



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Lưu ý: Một chấm đại diện cho năm công ty. Vòng tròn đỏ làm đánh dấu các cụm công ty nước ngoài.

Miễn trừ trách nhiệm: Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và 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 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.

Bảng 1.2 Tỷ trọng trong tổng số doanh nghiệp, việc làm, doanh thu và lợi nhuận theo năm và loại hình sở hữu: Việt Nam, 2006, 2011, 2016

%

	Tỷ trọng trong tổng số doanh nghiệp			Việc làm			Doanh thu			Lợi nhuận		
	2006	2011	2016	2006	2011	2016	2006	2011	2016	2006	2011	2016
Nước ngoài	3	3	3	22	23	31	20	19	29	24	31	54
Liên doanh	12	21	20	16	26	25	13	25	25	14	28	18
Tư nhân	82	75	77	38	38	38	32	29	34	7	3	12
Nhà nước	2	1	0	24	13	6	35	27	11	56	39	16
Tổng	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Bảng 1.3 Quận/huyện tập trung FDI, Việt Nam

	Vùng	Tỉnh	Huyện	Đô thị/thành phố/ nông thôn	Việc làm
Vùng đô thị lớn (phía Bắc)	Đồng bằng sông Hồng	Hà Nội	Đông Anh	Nông thôn	74.409
		Hà Nội	Mê Linh	Nông thôn	27.988
		Vĩnh Phúc	Vĩnh Yên	Thành phố	37.853
		Vĩnh Phúc	Bình Xuyên	Nông thôn	24.379
		Bắc Ninh	Yên Phong	Nông thôn	83.472
		Bắc Ninh	Bắc Ninh	Thành phố	44.205
		Bắc Ninh	Quế Võ	Nông thôn	25.140
		Bắc Ninh	Từ Sơn	Đô thị	23.243
		Hải Dương	Hải Dương	Thành phố	58.652
		Hải Dương	Cẩm Giàng	Nông thôn	36.057
		Hải Phòng	An Dương	Nông thôn	53.529
		Hải Phòng	Thủy Nguyên	Nông thôn	28.621
		Hưng Yên	Yên Mỹ	Nông thôn	23.971
		Hưng Yên	Văn Lâm	Nông thôn	20.214
		Thái Bình	Thái Bình	Thành phố	22.098
	Hà Nam	Duy Tiên	Đô thị	28.602	
	Đông Bắc bộ	Thái Nguyên	Phổ Yên	Đô thị	76.643
		Bắc Giang	Việt Yên	Nông thôn	54.193
		Phú Thọ	Việt Trì	Thành phố	26.484

Vùng đô thị lớn (phía Nam)	Đông Nam bộ	TP. Hồ Chí Minh	Bình Tân	Đô thị	121.899
		TP. Hồ Chí Minh	Thủ Đức	Đô thị	92.746
		TP. Hồ Chí Minh	Quận 7	Đô thị	76.794
		TP. Hồ Chí Minh	Quận 1	Đô thị	65.901
		TP. Hồ Chí Minh	Quận 12	Đô thị	39.699
		TP. Hồ Chí Minh	Quận 9	Đô thị	33.588
		TP. Hồ Chí Minh	Tân Bình	Đô thị	27.136
		TP. Hồ Chí Minh	Quận 2	Đô thị	21.096
		TP. Hồ Chí Minh	Củ Chi	Nông thôn	59.814
		Tây Ninh	Trảng Bàng	Đô thị	43.659
		Tây Ninh	Dương Minh Châu	Nông thôn	26.443
		Tây Ninh	Gò Dầu	Nông thôn	24.728
		Bình Dương	Thuận An	Thành phố	221.507
		Bình Dương	Bến Cát	Đô thị	119.540
		Bình Dương	Tân Uyên	Đô thị	107.454
		Bình Dương	Dĩ An	Thành phố	106.764
		Bình Dương	Thủ Dầu Một	Thành phố	68.182
		Đồng Nai	Biên Hòa	Thành phố	226.312
		Đồng Nai	Trảng Bom	Nông thôn	112.509
		Đồng Nai	Nhơn Trạch	Nông thôn	95.554
		Đồng Nai	Long Thành	Nông thôn	41.520
		Đồng Nai	Vĩnh Cửu	Nông thôn	28.182
		Bà Rịa - Vũng Tàu	Phú Mỹ	Đô thị	27.608
		Bà Rịa - Vũng Tàu	Vũng Tàu	Thành phố	25.350
		Đồng bằng sông Cửu Long	Long An	Đức Hòa	Nông thôn
Long An	Bến Lức		Nông thôn	46.550	
Long An	Cần Giuộc		Nông thôn	25.194	
Bên ngoài các vùng đô thị lớn	Duyên hải Bắc Trung bộ	Thanh Hóa	Thanh Hóa	Thành phố	46.019
	Duyên hải Nam Trung bộ	Đà Nẵng	Liên Chiểu	Đô thị	25.673
	Đồng bằng sông Cửu Long	Tiền Giang	Châu Thành	Nông thôn	55.677
		Bến Tre	Châu Thành	Nông thôn	24.479
		Trà Vinh	Tiểu Cần	Nông thôn	26.837
Vĩnh Long	Long Hồ	Nông thôn	25.013		

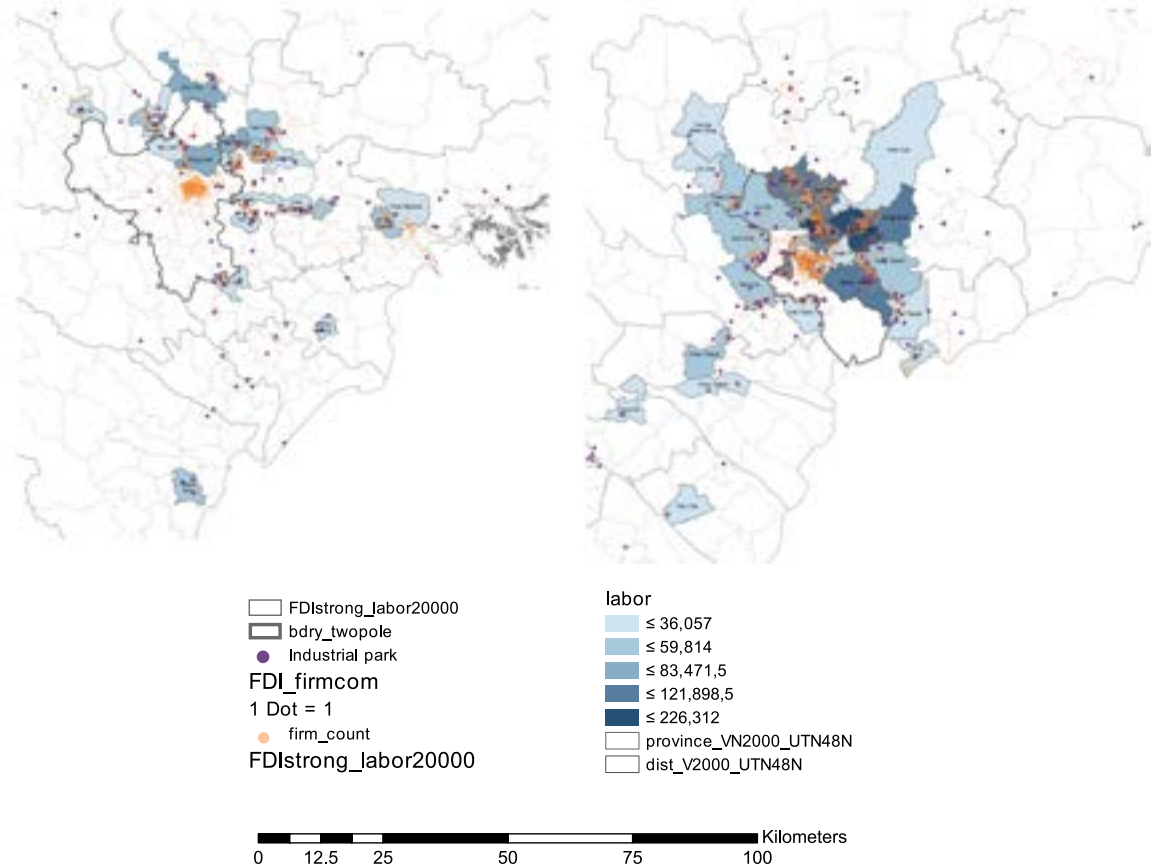
Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Lưu ý: Các quận/huyện có trên 20.000 việc làm trong các doanh nghiệp nước ngoài được coi là quận/huyện tập trung FDI. Các thành phố được định nghĩa là thành phố trung ương hoặc thành phố thuộc tỉnh. FDI = đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Bản đồ 1.3 Các công ty nước ngoài phân theo việc làm nằm ở ngoại vi vùng đô thị lớn Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh

a. Hà Nội

b. TP. Hồ Chí Minh



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Chú thích: Chấm màu cam thể hiện địa điểm của doanh nghiệp nước ngoài. Các quận/huyện màu sẫm hơn có mức độ việc làm FDI cao hơn. FDI = đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Liên kết ngành và phân cụm không gian

Ngành theo định hướng xuất khẩu

Dựa trên việc mua đầu vào và bán đầu ra giữa các ngành công nghiệp, trong số 10 ngành có định hướng xuất khẩu hàng đầu đề cập trên đây, có thể xác định bốn chuỗi giá trị công nghiệp chính (các nhóm ngành có kết nối theo chiều dọc):

- *Chuỗi giá trị sản phẩm cá chế biến*
- *Chuỗi giá trị dệt may:* chuỗi giá trị ngành may mặc, dệt may và giày dép
- *Chuỗi giá trị máy móc:* chuỗi giá trị ngành công nghiệp kim loại và máy móc thiết bị
- *Chuỗi giá trị bột mì:* chuỗi giá trị ngành chế biến bột mì.

Các mô hình địa điểm việc làm của các ngành cấu thành bốn chuỗi giá trị trên đây có tính tập trung cao về không gian. Mặc dù phần lớn các chuỗi được phát triển bao quanh hai vùng đô thị lớn là Hà Nội và TP HCM, có khác biệt về mô hình địa điểm giữa các chuỗi:

- *Chuỗi giá trị sản phẩm cá chế biến* chiếm ưu thế ở ĐBSCL và các vùng duyên hải.
- *Chuỗi giá trị dệt may* được phát triển mạnh mẽ ở hai vùng đô thị lớn. Tuy nhiên, Hà Nội và ĐBSH chuyên về ngành may mặc. trong khi nhiều ngành khác nhau tập trung thành cụm (như giày dép, sợi, da, may mặc và dệt) và tạo thành chuỗi giá trị ở TP HCM và Đông Nam Bộ. Một số lượng đáng kể việc làm trong chuỗi dệt may cũng tập trung tại Đà Nẵng.

- Việc làm trong *chuỗi giá trị máy móc* có xu hướng tập trung ở hai vùng đô thị lớn và Đà Nẵng. Hà Nội và ĐBSH có số lượng việc làm cao hơn liên quan đến thiết bị điện tử (cũng như máy móc và thiết bị phát sóng) so với TP HCM.
- *Chuỗi giá trị bột mì* tập trung tại TP HCM và ĐBSCL. Mặc dù Hà Nội và ĐBSH cũng đã phát triển chuỗi này, vùng này có số lượng việc làm dịch vụ nông nghiệp (chứ không phải sản xuất bột mì) lớn hơn. Việc làm trong ngành sản xuất bột mì tập trung ở khu vực tây bắc của vùng Đông Nam bộ.

Trong bốn chuỗi giá trị công nghiệp, doanh nghiệp nước ngoài chiếm ưu thế trong chuỗi giá trị máy móc (bao gồm các ngành máy móc và thiết bị phát sóng và thiết bị điện tử). Doanh nghiệp nước ngoài cũng chiếm tỷ trọng lớn trong các ngành giày dép, da, may mặc và dệt, mặc dù doanh nghiệp tư nhân trong nước trong những ngành này cũng đã đóng vai trò lớn hơn trong lĩnh vực máy móc và thiết bị phát sóng và thiết bị điện tử. Ngược lại, các chuỗi giá trị chế biến thực phẩm (chuỗi bột mì và cá chế biến) chủ yếu thuộc sở hữu và vận hành của các doanh nghiệp trong nước có liên kết chặt chẽ với nhau, thể hiện tình trạng phát triển bớt phụ thuộc vào FDI.

Trong chuỗi giá trị dệt may, dường như có liên kết giữa doanh nghiệp nước ngoài và trong nước. Các ngành may mặc và giày dép, trong đó doanh nghiệp nước ngoài chiếm tỷ trọng lớn hơn, có liên kết với các ngành sản xuất sợi, dệt may và cao su, trong đó doanh nghiệp trong nước tham gia nhiều hơn.

Doanh nghiệp nước ngoài

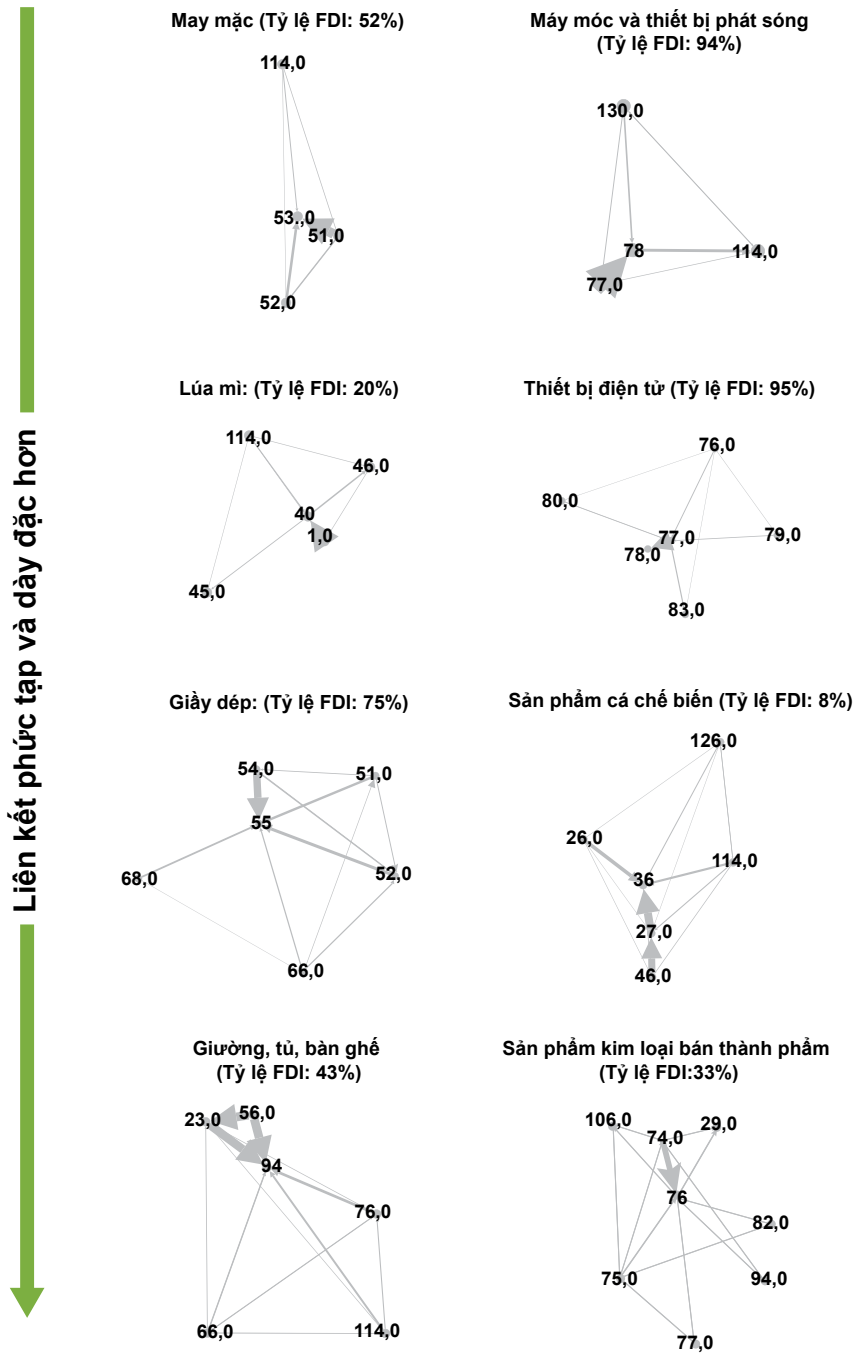
Doanh nghiệp nước ngoài có liên kết kinh tế tương đối yếu với nền kinh tế trong nước. Phần lớn doanh nghiệp nước ngoài lớn hoạt động tại các khu công nghiệp biệt lập ở các khu vực ngoại vi Hà Nội và TP HCM. Hình 1.3 cho thấy khu vực sản xuất FDI có liên kết kinh tế tương đối đơn giản với các ngành khác hoặc các chuỗi ngành phát triển theo chiều dọc. Ngược lại, các ngành bao gồm chủ yếu doanh nghiệp trong nước tạo nên các mạng lưới dày đặc và phức tạp hơn với khu vực cung cấp đầu vào và tiêu thụ sản phẩm. Phát hiện

này cho thấy, mặc dù các ngành dựa trên FDI đóng vai trò quan trọng trong chuyển đổi ngành và duy trì tăng trưởng kinh tế của quốc gia trong vài thập kỷ qua, phát triển công nghiệp phụ thuộc vào FDI của Việt Nam chưa tạo ra hiệu ứng liên kết kinh tế mạnh mẽ và bền vững, do đó hạn chế phát triển thị trường trong nước và nâng cấp hệ thống ngành công nghiệp.

Liên kết giữa các phân ngành sản xuất quan trọng trong các chuỗi giá trị thể hiện mô hình tương tự giữa khu vực FDI và trong nước. Nói cách khác, các phân ngành sản xuất mà doanh nghiệp nước ngoài chiếm ưu thế có liên kết chặt chẽ hơn với các ngành khác do FDI chi phối, trong khi các ngành mà doanh nghiệp trong nước chiếm ưu thế có liên kết tốt với các ngành nội địa khác. Ví dụ, trong chuỗi giá trị máy móc, ngành sản xuất máy móc và thiết bị phát sóng do FDI chiếm ưu thế có liên kết chặt chẽ nhất với các ngành do FDI chi phối khác như thiết bị điện tử và thiết bị gia dụng. Một ngành công nghiệp nội địa, như ngành sản phẩm kim loại bán thành phẩm, thường có liên kết với một ngành khác mà doanh nghiệp nội địa chiếm ưu thế, như ngành sắt thép.

Khu vực thương mại Việt Nam, trong đó 61% là doanh nghiệp trong nước, đã phát triển một loạt các liên kết ngành. Do đó, ngành này chủ yếu liên kết với doanh nghiệp liên quan đến chăn nuôi lợn, bột mì, trồng lúa, in ấn, đồ nội thất, dịch vụ thực phẩm, chăn nuôi cá, và sản phẩm cá chế biến, thường thuộc sở hữu trong nước, và doanh nghiệp máy móc và thiết bị phát sóng nước ngoài. Nhìn chung, liên kết giữa các ngành sản xuất và thương mại trong nước mạnh hơn nhiều so với liên kết giữa các ngành sản xuất dựa trên FDI và thương mại nội địa. Mô hình này phù hợp với sự tách biệt giữa các ngành dựa trên FDI và các ngành dựa trên doanh nghiệp trong nước trong sản xuất. Mặc dù tăng trưởng cả về việc làm và doanh thu của doanh nghiệp thương mại (bán buôn và bán lẻ) Việt Nam đã chậm lại trong giai đoạn 2011-2016, ngành này đã chuyển đổi thành một ngành có lợi nhuận cao hơn trong cùng kỳ. Tăng trưởng lợi nhuận này được thúc đẩy bởi vai trò của ngành trong cả xuất khẩu hàng chế tạo và đặc biệt là trong tiêu dùng trong nước.

Hình 1.3 Mạng lưới của tám ngành quan trọng theo định hướng xuất khẩu, Việt Nam



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK); Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016; và dữ liệu nguồn gốc – điểm đến của đầu vào-đầu ra của TCTK.

Chú thích: Các ngành ở phía dưới có liên kết dày đặc hơn và phức tạp hơn so với những ngành phía trên. Ví dụ, các mạng lưới ở trên cùng (may mặc và máy móc và thiết bị phát sóng) có mật độ thấp nhất trong số tám mạng lưới, trong khi các mạng lưới phía dưới cùng (ngành nội thất và kim loại bán thành phẩm) có mạng lưới phức tạp hoặc dày đặc nhất. Tỷ lệ đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) là tỷ trọng doanh nghiệp nước ngoài trong tổng số việc làm của từng ngành.

Khác biệt về không gian trong cơ cấu và tăng trưởng ngành

Tập trung mạnh mẽ của FDI ở hai vùng đô thị lớn đã góp phần tạo nên cơ cấu kinh tế và công nghiệp theo hai cấp của Việt Nam. Như mô tả trên đây, cấp độ 1 của cơ cấu này bao gồm hai động cơ kinh tế song song là Hà Nội và TP HCM và các vùng kinh tế tương ứng, ĐBSH và Đông Nam bộ. Năm 2014, hai vùng này có tổng số 35,2 triệu dân, tương đương 38,9% dân số Việt Nam, nhưng chiếm trên 70% sản lượng và việc làm phi nông nghiệp.¹³

Ngược lại, các vùng còn lại của Việt Nam, thuộc cấp độ 2, có mật độ dân số đô thị và việc làm phi nông nghiệp thấp hơn khá nhiều. Tuy nhiên, các vùng này vẫn có trên 55,3 triệu dân. Trong cấp độ 2 này, đặc điểm các khu định cư đô thị không đồng nhất, bao gồm từ các thành phố tương đối lớn như Đà Nẵng và Cần Thơ đến các thành phố thuộc tỉnh, thị xã và thị trấn nằm rải rác. Chính sách phát triển không gian trong ba lĩnh vực - lao động và di cư, quy hoạch đô thị và sử dụng đất, và chính sách tài khóa và tài trợ (được xem xét chi tiết hơn tương ứng trong các chương 3, 4 và 5) – đã định hình mô hình phát triển của các vùng thuộc cấp độ 2, đặc biệt là khu vực nông thôn. Tuy nhiên, các trung tâm thành phố của những vùng này chưa tăng trưởng về công nghiệp và do đó có thể thiếu động lực tăng trưởng bền vững trong tương lai.

Các vùng cấp độ 1

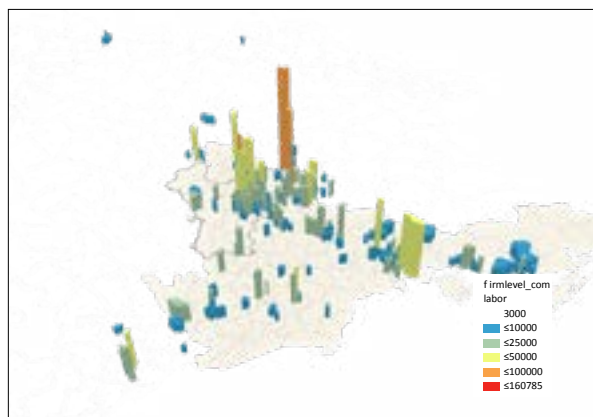
Tỷ lệ cao các huyện nông thôn trong số 52 quận/huyện tập trung FDI cho thấy xu hướng công nghiệp hóa nông thôn mạnh mẽ dựa trên FDI ở hai vùng đô thị lớn là Hà Nội và TP HCM. Hơn một nửa số việc làm mới được tạo ra trong giai đoạn 2011-2016 là ở các huyện nông thôn, một số huyện có các thị xã và thị trấn thuộc đô thị loại 4 hoặc 5.¹⁴ Trên 80% việc làm mới ở khu vực nông thôn là trong khu vực công nghiệp - đặc biệt là ngành sản xuất - trong khi phần lớn tăng trưởng việc làm ở các thành phố là trong khu vực dịch vụ. Tăng trưởng công nghiệp ở các thành phố lớn chủ yếu ở các huyện nông thôn của thành phố. Khu vực nông thôn ngoài hai vùng đô thị lớn cũng tăng trưởng mạnh mẽ - một phát hiện dựa trên thực tế là tỷ trọng của hai vùng đô thị lớn này trong việc làm và sản lượng quốc gia hầu như không đổi trong giai đoạn 2011 - 2016.

Hầu hết các quận/huyện tập trung FDI thể hiện chuyển đổi ngành mạnh mẽ trong khu vực cấp hai. Tuy nhiên, các quận/huyện ở Hà Nội và TP HCM thể hiện tăng trưởng mạnh mẽ hơn trong khu vực cấp ba, và sản xuất đã dịch chuyển sang các huyện ngoại thành lân cận. Tình trạng ngoại ô hóa sản xuất này đặc biệt dễ thấy ở vùng đô thị TP HCM.

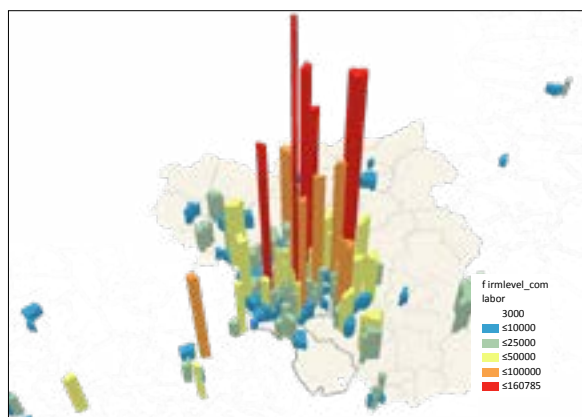
Tăng trưởng dân số diễn ra mạnh hơn nhiều trong phạm vi Hà Nội và TP HCM so với các vùng khác. Ngược lại, tăng trưởng việc làm lại mạnh hơn ở các huyện xung quanh so với các quận nội thành. TP HCM có tăng trưởng việc làm tập trung hơn nhiều ở các huyện vùng ven ở phía đông, và mặc dù dân số cũng tăng trưởng ở các huyện này, dân số cũng tăng trưởng ở các khu vực phía tây của thành phố. Tương tự, Hà Nội có tăng trưởng việc làm mạnh mẽ hơn ở các huyện vùng ven (phía đông Hà Nội), trong khi tăng trưởng dân số diễn ra mạnh mẽ hơn trong nội thành Hà Nội. Do đó, các vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM đã phát triển các mô hình không gian khác nhau về tập trung việc làm. Đồng thời, trong khi vùng đô thị TP HCM phát triển mức độ tập trung việc làm cao quanh thành phố, thị trường việc làm Hà Nội khá phân tán (bản đồ 1.4) và tình trạng này có thể ảnh hưởng đến năng suất lao động thông qua tích tụ lao động trong vùng.

Bản đồ 1.4 Phân bố việc làm theo không gian tại Hà Nội và vùng Đồng bằng sông Hồng và Thành phố Hồ Chí Minh và vùng Đông Nam Bộ, 2016

a. Hà Nội và vùng Đồng bằng sông Hồng



b. TP HCM và vùng Đông Nam bộ



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2016.

Các vùng cấp độ 2

Trong các vùng cấp độ 2, hiện trạng phát triển chung khá phân tán về địa lý, do ảnh hưởng của ba chính sách không gian quan trọng, kết hợp giữa hạn chế dịch chuyển lao động về địa lý với đất đai và trợ cấp khác để giúp thúc đẩy công nghiệp hóa nông thôn và một hệ thống phân bổ ngân sách dành ưu tiên mạnh mẽ cho bình đẳng không gian so với hiệu quả không gian. Những chính sách này không khuyến khích người dân dịch chuyển tới Hà Nội và TP HCM khi tăng chi phí kinh tế xã hội của việc di cư (xem chương 3), trong khi cố gắng mang lại nhiều việc làm công nghiệp hơn, cũng như cơ sở hạ tầng và dịch vụ cơ bản cho người dân. Đây là chiến lược cổ điển, thực hiện cung cấp việc làm và dịch vụ cho người dân thay vì khuyến khích người dân dịch chuyển tới nơi có việc làm và dịch vụ. Như được minh họa trên đây, kết quả là một số lượng lớn người lao động đã rời khu vực nông nghiệp mà không di cư đến khu vực đô thị, do đó bỏ lỡ “gia tăng” năng suất tiềm tàng gắn với tính kinh tế nhờ tích tụ ở các khu vực đô thị lớn.

Mặc dù không có định nghĩa chính thức về *đô thị cấp hai* ở Việt Nam, những đô thị này có thể được đặt trong “hệ thống thành phố” theo hệ thống phân loại đô thị và cơ cấu hành chính của các thành phố, thị xã, và thị trấn, như được mô tả trong phần giới thiệu của báo cáo. Trong báo cáo này, thuật ngữ *đô thị cấp hai* dùng để chỉ các thành phố có quy mô nhỏ hơn Hà Nội và TP HCM, bao gồm ba thành phố Hải Phòng, Đà Nẵng

và Cần Thơ, và 68 thành phố thuộc tỉnh khác. Về cơ cấu hành chính, có thể quan sát thấy tăng trưởng công nghiệp mạnh mẽ hơn ở các huyện ngoại vi thuộc Hà Nội và TP HCM hoặc chủ yếu các huyện nông thôn của các tỉnh lân cận ở hai vùng đô thị lớn. Liên quan đến hệ thống phân loại đô thị, tăng trưởng công nghiệp xuất hiện chủ yếu ở các quận/huyện thuộc đô thị loại 0 (loại đặc biệt) và loại 1 và ở các thị xã và thị trấn thuộc đô thị loại 4 và 5.

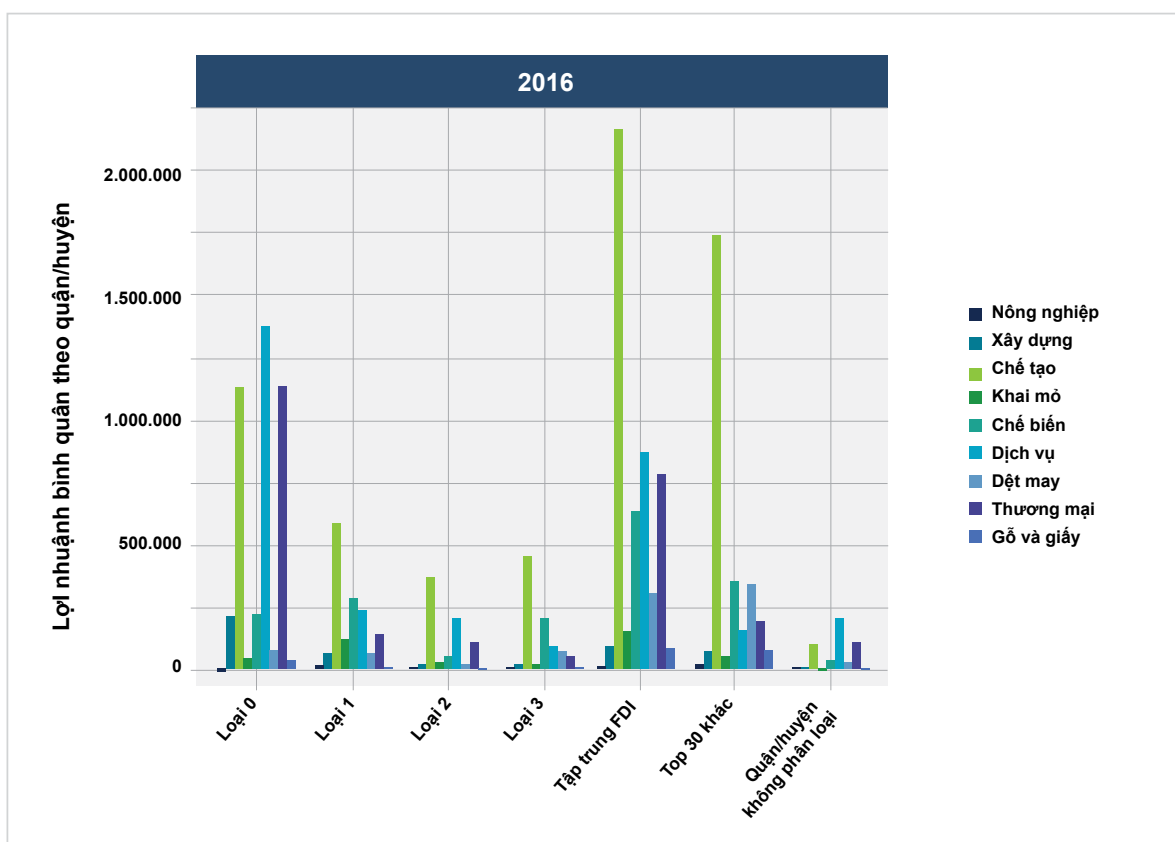
Ở các quận ngoài hai vùng đô thị lớn, khu vực cấp ba tăng trưởng mạnh hơn khu vực cấp hai - tức là các quận nằm cách hai vùng đô thị lớn từ 20 km trở lên có tốc độ tăng trưởng việc làm trong khu vực cấp ba cao gấp ba lần khu vực cấp hai. Xu hướng này phản ánh thực tế là hầu hết các thành phố thuộc tỉnh chỉ hỗ trợ hoạt động tiêu dùng và dịch vụ của vùng chứ không có nền tảng sản xuất mạnh mẽ. Nhìn chung, các thành phố thuộc tỉnh chưa trải qua chuyển đổi công nghiệp dựa trên sản xuất. Nói cách khác, các thành phố thuộc tỉnh ngoài hai vùng đô thị lớn có chức năng là “thành phố tiêu dùng” chứ không phải “thành phố sản xuất,” phản ánh quá trình đô thị hóa mà không có công nghiệp hóa.¹⁵ Do đó, nhiều quận/huyện nơi khu vực cấp ba chiếm ưu thế ở các thành phố thuộc tỉnh ngoài hai vùng đô thị lớn có mức độ công nghiệp hóa tương đối thấp. Tăng trưởng việc làm công nghiệp của các quận/huyện này cũng chậm, với mức tăng bình quân 2.097 việc làm/huyện trong giai đoạn 2011-2016. Ngược lại, hầu hết các quận/huyện trong hai vùng đô thị lớn có tăng trưởng việc làm cao cùng với

quá trình đô thị hóa liên tục. Hầu hết các quận/huyện này đều tập trung FDI.

Mô hình tăng trưởng dân số của các vùng không hẳn phản ánh mô hình tăng trưởng việc làm. Ví dụ, các quận/huyện ở Tây Nguyên và Tây Bắc có tăng trưởng dân số nhưng tăng trưởng việc làm rất chậm hoặc giảm đi. Các quận/huyện có tăng trưởng mạnh về công nghiệp chủ yếu thuộc Hà Nội và TP HCM hoặc các quận/huyện lân cận của hai thành phố. Tăng trưởng không chỉ trong việc làm, mà cả số lượng doanh nghiệp, doanh thu, và lợi nhuận, ở hai vùng đô thị lớn đều mạnh mẽ hơn.

Mức lợi nhuận của quận/huyện tập trung FDI cao hơn nhiều so với các quận/huyện thuộc các loại đô thị khác, và thậm chí cao hơn các quận/huyện trong các đô thị loại 0. Cụ thể, lợi nhuận từ sản xuất, dệt may, và chế biến ở các quận/huyện tập trung FDI cao hơn ở các quận/huyện thuộc đô thị loại 0, nhưng mức lợi nhuận trong dịch vụ và thương mại lại thấp hơn một chút – dấu hiệu cho thấy sự chuyên môn hóa mạnh mẽ trong khu vực cấp hai (hình 1.4 và 1.5). Trên thực tế, các quận/huyện tập trung FDI và dựa trên sản xuất đã chuyển đổi thành các nền kinh tế sản xuất, không như tình hình ở các thành phố thuộc tỉnh và thành phố loại vừa, nơi việc làm sản xuất còn hiếm.

Hình 1.4 Lợi nhuận bình quân trên mỗi quận/huyện theo loại đô thị và nhóm quận/huyện tập trung FDI: Việt Nam, 2016

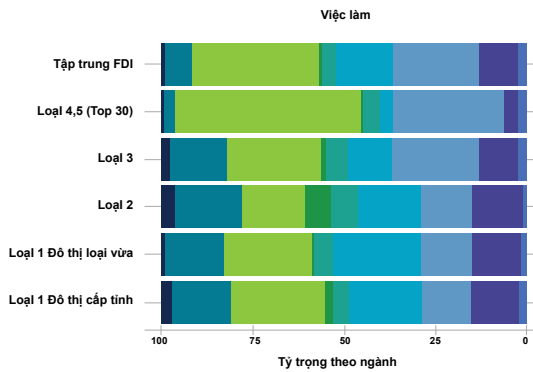


Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2016.

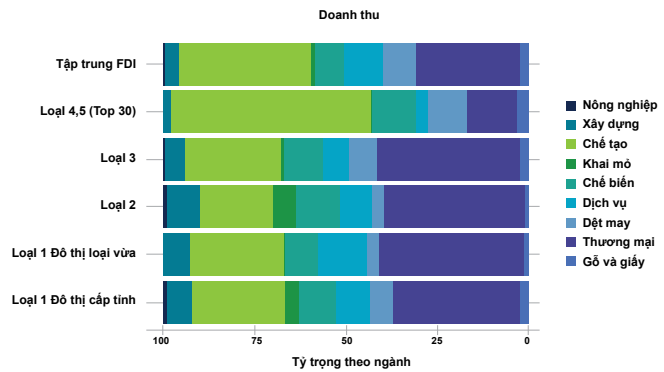
Chú thích: Các quận/huyện tập trung FDI là các quận/huyện nơi doanh nghiệp nước ngoài sử dụng trên 20.000 lao động. Các quận/huyện này được liệt kê trong bảng 1.3.

Hình 1.5 Tỷ trọng việc làm và doanh thu theo ngành, loại đô thị, và quận/huyện tập trung FDI: Việt Nam, 2016

a. Tỷ trọng việc làm



b. Tỷ trọng doanh thu



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2016.

Chú thích: Các quận/huyện tập trung FDI là các quận/huyện nơi doanh nghiệp nước ngoài sử dụng trên 20.000 lao động. Các quận/huyện này được liệt kê trong bảng 1.3.

Ba thành phố còn lại - Hải Phòng, Đà Nẵng, và Cần Thơ - có tăng trưởng việc làm trong khu vực cấp ba và sụt giảm việc làm trong khu vực cấp hai trong các

quận nội thành. Trong đó, Hải Phòng, thuộc vùng cấp độ 1 ĐBSH, có nền tảng công nghiệp và tăng trưởng mạnh hơn đáng kể.

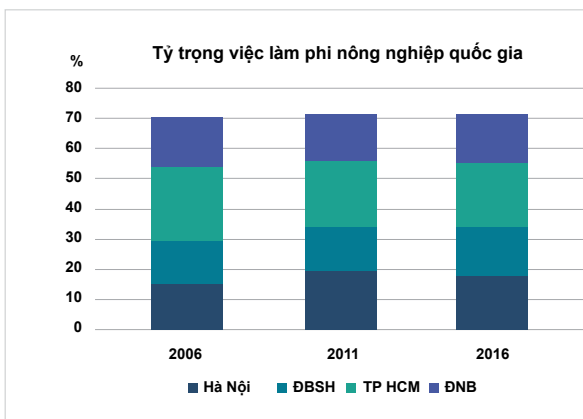
Kết quả chính sách

Do kết quả của các chính sách trọng yếu về không gian như vậy, các vùng cấp độ 1, mặc dù có mức độ đô thị hóa và công nghiệp hóa cao hơn, chỉ tăng trưởng với tốc độ tương đương với các vùng cấp độ 2 có mức độ đô thị hóa và công nghiệp hóa kém hơn. Vì vậy, tăng trưởng việc làm và doanh thu bị san bằng giữa các vùng ở cả hai cấp. Do đó, tỷ trọng việc làm và doanh thu

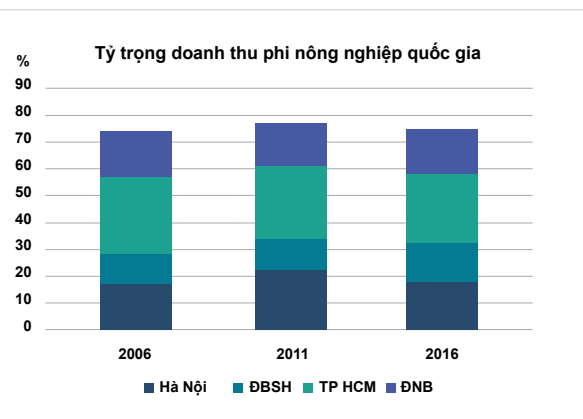
phi nông nghiệp quốc gia của Hà Nội và TP HCM, và các vùng bao quanh, ĐBSH và Đông Nam bộ, hầu như không đổi trong giai đoạn 2006-2016 (hình 1.6). Mô hình này khác với mô hình quan sát thấy ở hầu hết các khu vực trên thế giới trong những thập kỷ gần đây, nơi các vùng đô thị hóa hơn và có năng suất cao hơn thường có tốc độ tăng trưởng nhanh hơn nhiều (hình 1.7).

Hình 1.6 Tỷ trọng việc làm và doanh thu phi nông nghiệp quốc gia: Hà Nội, Đồng bằng sông Hồng, Thành phố Hồ Chí Minh và Đông Nam bộ, 2006-16

a. Việc làm phi nông nghiệp

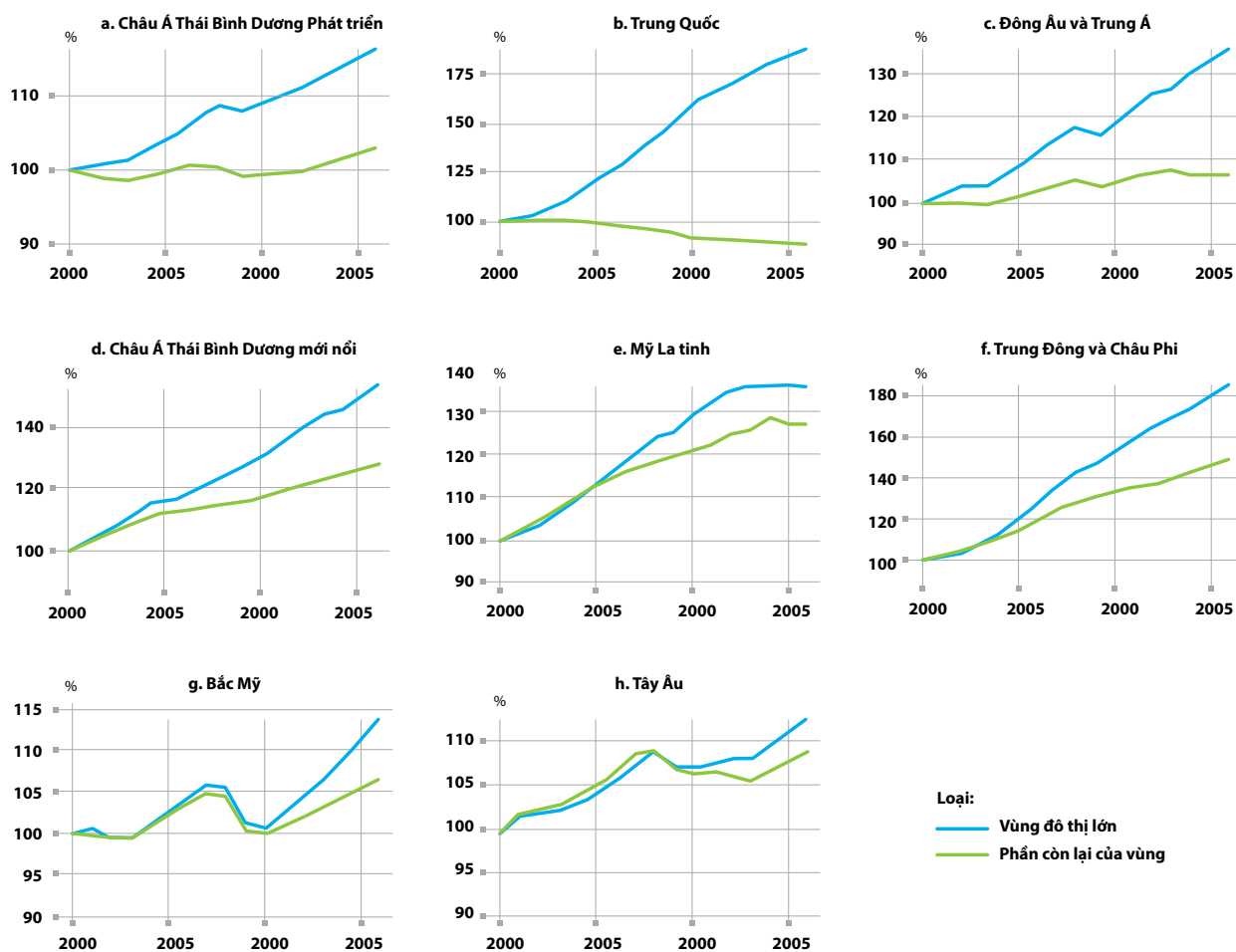


b. Doanh thu phi nông nghiệp



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Hình 1.7 Biến động việc làm ở khu vực đô thị so với phi đô thị: các khu vực và quốc gia khác nhau, 2000-2016



Nguồn: Viện Nghiên cứu Brookings (Brookings Institution) 2018.

Chú thích: 100 = mức việc làm năm 2000

Hình thái không gian của năng suất, tính kinh tế nhờ tích tụ, và ảnh hưởng của tắc nghẽn

Mô hình năng suất toàn quốc

Một trong những lợi ích chính của đô thị hóa là việc tập trung người dân và hoạt động kinh tế có thể dẫn tới năng suất cao hơn thông qua tính kinh tế nhờ tích tụ tích cực. Tuy nhiên, đi ngược lại tính kinh tế nhờ tích tụ này, và có xu hướng làm sụt giảm cả năng suất và an sinh, là ảnh hưởng tiêu cực của tắc nghẽn, phát sinh từ áp lực mà dân số đô thị gây ra đối với dịch vụ cơ bản, cơ sở hạ tầng, đất đai và nhà ở, và môi trường. Phần này phân tích bằng chứng liên quan đến năng suất lao động, tính kinh tế nhờ tích tụ, và ảnh hưởng của tắc nghẽn.

Năng suất lao động, được đo lường theo giá không đổi năm 2016, trong các ngành phi sơ cấp của Việt Nam đã tăng từ 941 triệu VNĐ lên 1,24 tỷ VNĐ/lao động từ năm 2006 đến 2016.¹⁶ Tuy nhiên, tốc độ tăng năng suất lao động có sụt giảm mạnh giữa hai giai đoạn 2006-11 và 2011-16, từ 4,31%/năm xuống 1,23%/năm (bảng 1.4). Cũng cần lưu ý là tỷ trọng doanh thu thể hiện qua mức lương tăng lên trong giai đoạn 2006-2016 (tăng 5,29%/năm), như thể hiện qua mức tăng trưởng âm của hiệu quả chi phí lao động - xem bảng 1.4 và hình 1.8.b.

Bảng 1.4 Mô hình năng suất lao động và hiệu quả chi phí lao động: Việt Nam, 2006–16

				Tăng ròng	Tốc độ tăng trưởng hàng năm	Tốc độ tăng trưởng hàng năm	Tốc độ tăng trưởng hàng năm
	2006	2011	2016	(2006–16)	(2006–16)	(2006–11)	(2011–16)
Năng suất lao động (triệu VNĐ)	941	1.162	1.235	294	2,76%	4,31%	1,23%
Hiệu quả chi phí lao động	17,91	14,7	10,55	-7,72	-5,29%	-3,88%	-6,68%

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Chú thích: Tất cả các giá trị tiền tệ được đo lường theo giá không đổi năm 2016. Số liệu thống kê không bao gồm khu vực sơ cấp. Năng suất lao động được xác định bằng là tổng doanh thu chia cho tổng số việc làm, và hiệu quả chi phí lao động được xác định bằng tổng doanh thu chia cho tổng chi phí lao động.

Nguyên nhân chính của việc tốc độ tăng năng suất lao động chậm lại là sự đình trệ trong cải thiện năng suất trong khu vực cấp ba (hình 1.8.a). Cải thiện năng suất trong khu vực thương mại đặc biệt đình trệ (hình 1.8.c). Ngoài ra, mặc dù sở hữu mức đầu tư cao nhất vào doanh nghiệp, khu vực dịch vụ đã có sụt giảm về năng suất và đầu tư (hình 1.8.c và d).

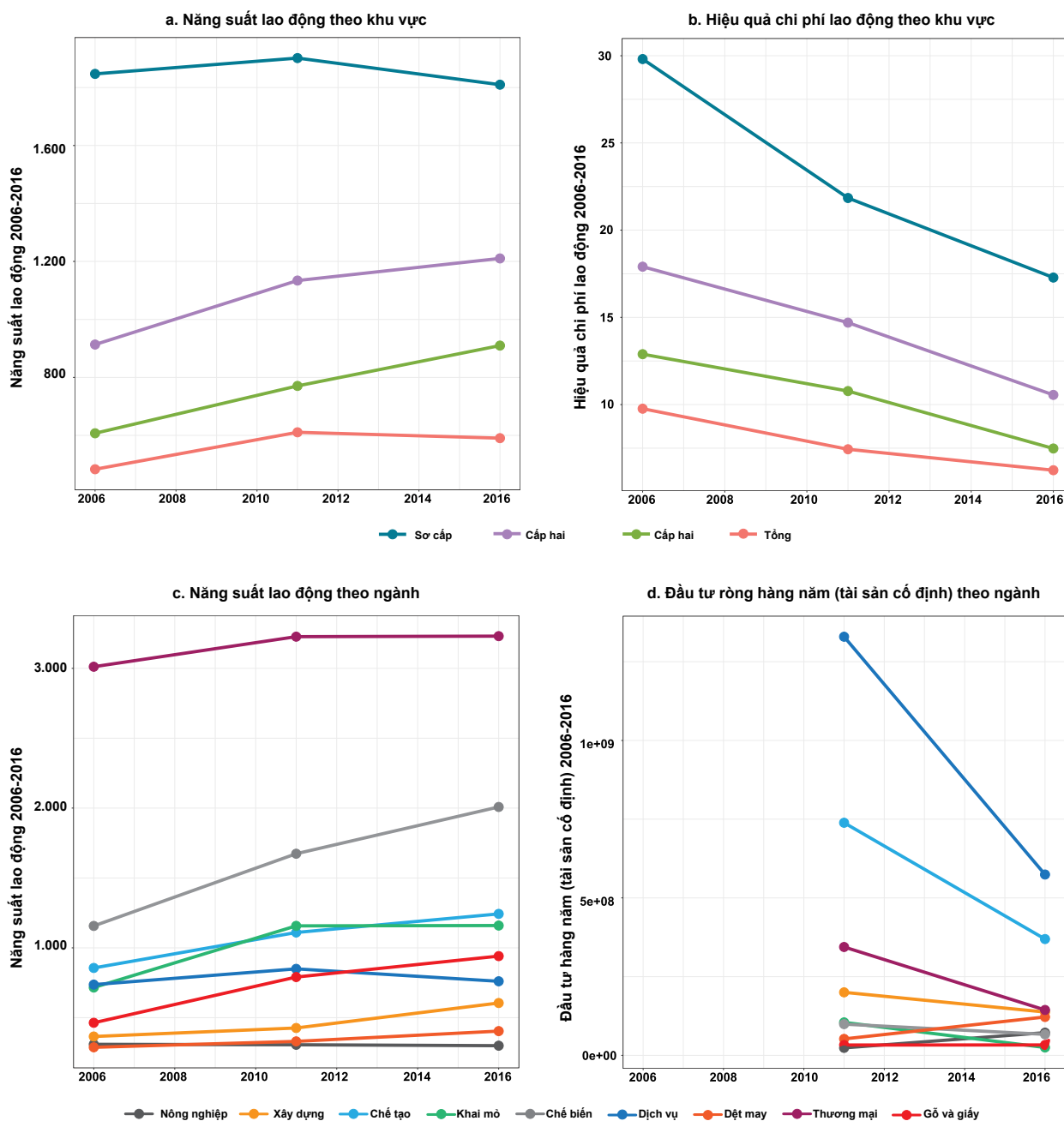
Sự sụt giảm trong tốc độ tăng năng suất gần đây xảy ra cùng với một loạt các xu hướng kinh tế quan trọng. Mặc dù những xu hướng này có thể không phải là nguyên nhân trực tiếp làm tốc độ tăng năng suất của Việt Nam chậm lại, nhưng có một số tín hiệu đáng lo ngại

- Tổng đầu tư ròng hàng năm theo doanh nghiệp giảm xấp xỉ 50% giữa giai đoạn 2006-2011 và 2011-2016 (hình 1.9). Đầu tư ròng vào tài sản cố định giảm trong hầu hết các ngành, nhưng đáng chú ý nhất là trong khu vực dịch vụ (hình 1.8.d).
- Trong giai đoạn 2006-2016, doanh nghiệp trong các lĩnh vực như thương mại, dịch vụ, và sản xuất có mức tăng tỷ lệ phần trăm của số lượng doanh nghiệp lớn hơn so với tổng doanh thu hoặc việc làm, hàm ý rằng quy mô trung bình của doanh nghiệp đã giảm đi, làm giảm tính kinh tế nhờ quy mô. Số lượng (và tỷ lệ) doanh nghiệp nhỏ (có năm

lao động trở xuống) tăng lên ở cả khu vực cấp hai và cấp ba trong giai đoạn 2011-2016, trong khi tăng trưởng ròng của số doanh nghiệp sử dụng từ 6 đến 720 lao động giảm hơn 50% so với mức tăng trưởng ròng giai đoạn 2006-2011. Số lượng doanh nghiệp lớn (có trên 720 lao động) chỉ tăng trong khu vực cấp hai. Nhìn chung, tăng trưởng số lượng doanh nghiệp trong từng nhóm quy mô gần đây đã chậm lại, ngoại trừ doanh nghiệp nhỏ.

- Sự sụt giảm tốc độ tăng năng suất lao động quốc gia phản ánh xu hướng gần đây của tình trạng thiếu cải thiện năng suất ở Hà Nội và TP HCM. Do đó, TP HCM trải qua tăng trưởng năng suất lao động rất chậm trong giai đoạn 2011-2016, trong khi Hà Nội trải qua sụt giảm nhẹ về năng suất lao động, cùng với vùng ĐBSCL (bảng 1.5; hình 1.10.a). Phù hợp với xu hướng của quốc gia, hai thành phố này nổi bật vì sụt giảm của đầu tư ròng hàng năm vào tài sản cố định (hình 1.10.b) và sự nở rộ của doanh nghiệp nhỏ, so với các vùng khác.

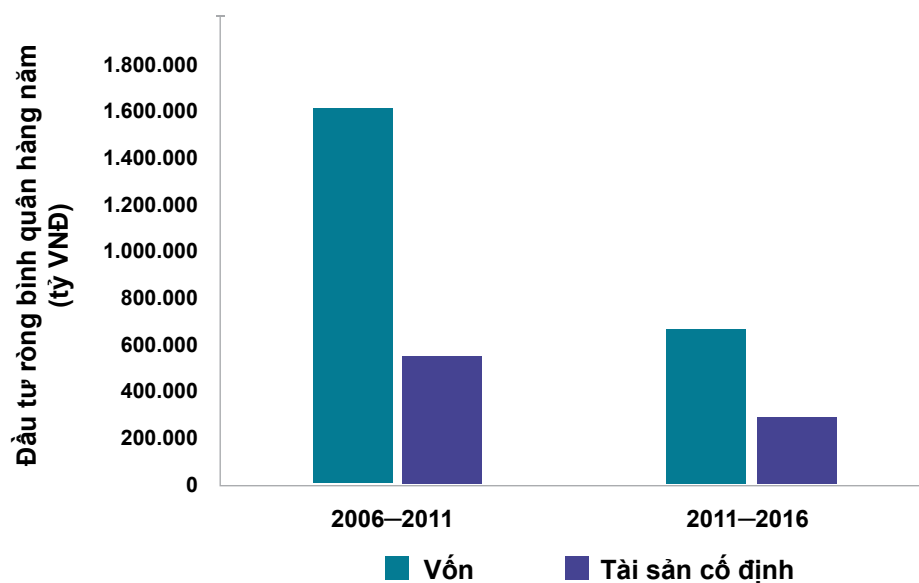
Hình 1.8 Chi tiết năng suất lao động, hiệu quả chi phí lao động, và đầu tư ròng hàng năm vào tài sản cố định theo ngành và lĩnh vực: Việt Nam, 2006–16



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Chú thích: Giá trị tiền tệ trong các hình a, c và d được đo theo giá không đổi năm 2016. Hiệu quả chi phí lao động trong hình b bằng tổng doanh thu chia cho tổng chi phí lao động. Đầu tư ròng hàng năm (tài sản cố định) theo ngành trong hình d được xác định bằng thay đổi về tổng giá trị của tổng tài sản cố định của ngành từ năm t đến năm $t - 5$ chia cho 5.

Hình 1.9 Đầu tư ròng bình quân hàng năm vào vốn và tài sản cố định: Việt Nam, 2006–16



Chú thích: Giá trị được đo theo giá không đổi năm 2016. Số liệu thống kê không bao gồm khu vực sơ cấp. *Đầu tư hàng năm (vốn)* được xác định bằng thay đổi giá trị tổng vốn từ năm t đến năm $t - 5$ chia cho 5, trong đó $t = 2016$ hoặc 2011. *Đầu tư hàng năm (tài sản cố định)* được xác định bằng thay đổi tổng giá trị của tổng tài sản cố định từ năm t đến năm $t - 5$ chia cho 5.

Bảng 1.5 Năng suất lao động, hiệu quả chi phí lao động và xu hướng đầu tư theo năm và theo vùng, và tăng trưởng ròng và mô hình tăng trưởng hàng năm: Việt Nam, 2006–16

a. Mức năng suất lao động, hiệu quả chi phí lao động và đầu tư ròng hàng năm (cố định)

	Năng suất lao động (triệu VNĐ)			Hiệu quả chi phí lao động			Đầu tư ròng hàng năm (cố định) (triệu VNĐ)	
	2006	2011	2016	2006	2011	2016	2006-2011	2011-2016
Hà Nội	1.051,12	1.298,21	1.293,20	18,25	13,97	11,94	178.595.074,63	28.495.750,48
TP HCM	1.080,64	1.385,64	1.457,65	17,17	15,43	11,11	159.039.524,14	60.935.485,72
Đồng bằng sông Hồng	667,58	902,49	1.039,98	16,98	14,34	7,57	53.148.184,33	48.789.196,70
Đông Nam Bộ	943,17	1.186,58	1.254,96	17,51	14,65	9,90	58.094.800,96	51.364.409,19
Duyên hải miền Trung	669,74	773,35	868,47	17,30	13,74	9,95	41.921.163,40	39.986.573,00
Đồng bằng sông Cửu Long	1.321,02	1.440,50	1.409,72	32,25	23,68	15,21	29.007.854,56	17.260.482,51
Bắc bộ	624,79	757,70	1.077,77	15,25	12,78	11,27	31.643.974,77	36.378.073,79
Tây Nguyên	1.182,30	1.284,98	1.598,94	27,39	20,01	22,66	7.931.408,37	6.195.068,59

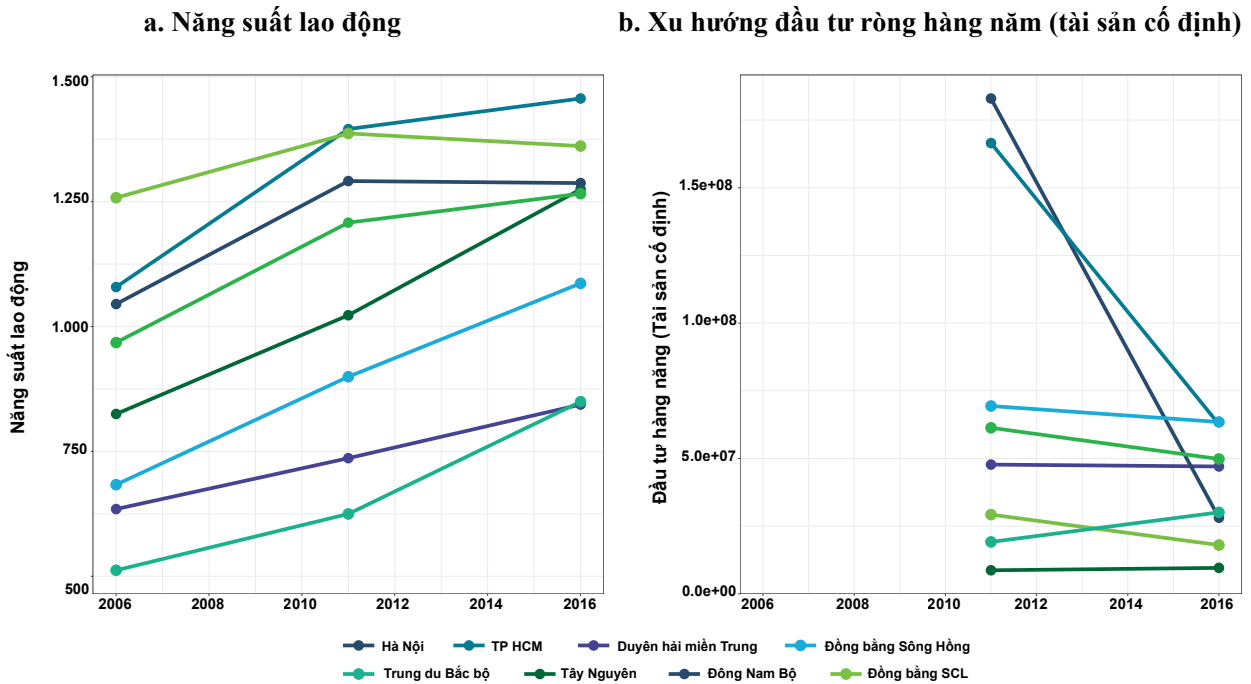
b. Tăng ròng và tốc độ tăng năng suất lao động, hiệu quả chi phí lao động và đầu tư ròng hàng năm

	Tăng ròng			Tốc độ tăng trưởng (%)		
	Năng suất lao động (triệu VNĐ)	Hiệu quả chi phí lao động	Đầu tư ròng hàng năm (cố định) (triệu VNĐ)	Năng suất lao động	Hiệu quả chi phí lao động	Đầu tư ròng hàng năm
	2011-2016	2011-2016	2011-2016	2011-2016	2011-2016	2011-2016
Hà Nội	-5,02	-2,03	-150099324,15	-0,08	-3,09	-30,72
TP HCM	72,01	-4,31	-98104038,42	1,02	-6,35	-17,46
Đồng bằng sông Hồng	137,49	-6,77	-4358987,63	2,88	-12,00	-1,70
Đông Nam Bộ	68,38	-4,75	-6730391,77	1,13	-7,54	-2,43
Duyên hải miền Trung	95,12	-3,79	-1934590,40	2,35	-6,25	-0,94
Đồng bằng sông Cửu Long	-30,78	-8,48	-11747372,05	-0,43	-8,48	-9,86
Bắc bộ	320,08	-1,51	4734099,02	7,30	-2,49	2,83
Tây Nguyên	313,96	2,66	-1736339,78	4,47	2,52	-4,82

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Chú thích: Giá trị tiền tệ được đo lường theo giá không đổi năm 2016. Hiệu quả chi phí lao động bằng tổng doanh thu chia cho tổng chi phí lao động. Đầu tư ròng hàng năm (cố định) được định nghĩa là thay đổi giá trị tổng hợp của tổng tài sản cố định của một ngành giữa năm t và năm $t - 5$ chia cho 5.

Hình 1.10 Năng suất lao động và xu hướng đầu tư hàng năm theo vùng: Việt Nam, 2006–16



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Chú thích: Giá trị tiền tệ được đo lường theo giá không đổi năm 2016.

Mô hình không gian của năng suất lao động

Ở các nước phát triển cũng như đang phát triển, các vùng hay thành phố hàng đầu của quốc gia thường thể hiện lợi thế năng suất đáng kể so với các vùng còn lại. Lợi thế năng suất như vậy có xu hướng là kết quả của ưu thế tích tụ phát sinh từ lợi ích gắn với quy mô và mật độ đô thị. Những lợi ích này có một số hình thức khác nhau, bao gồm lợi ích được tạo ra nhờ kết nối tốt hơn người lao động với việc làm ở các khu vực đô thị rộng lớn và có mật độ cao, sự xuất hiện của mạng lưới dày đặc các nhà cung cấp đầu vào trung gian trong nước cho khâu sản xuất cuối cùng của các doanh nghiệp khác, và lan tỏa kiến thức giữa người lao động và doanh nghiệp do kề cận về địa lý trong các khu vực đô thị có mật độ cao. Đầu tư và lao động tập trung ở các khu vực có năng suất cao hơn, dẫn đến tăng trưởng nhanh hơn.

Đáng tiếc là khó có thể đánh giá ưu thế tích tụ của Việt Nam do hạn chế về dữ liệu cản trở việc tính toán các mức giá trị gia tăng cho các vùng của quốc gia. Thay vào đó, như trong phân tích trên đây, tổng doanh thu theo đầu người của doanh nghiệp được sử dụng làm đại lượng thay thế không hoàn hảo cho năng suất lao động của một vùng.¹⁷

Các vùng cấp độ 1 của Việt Nam, ĐBSH và Đông Nam bộ, thể hiện ưu thế năng suất đáng kể so với phần còn lại của quốc gia vào năm 2016 - ở mức khoảng 15% giữa hai cấp độ nói chung. Tuy nhiên, ưu thế này thậm chí còn lớn hơn vào năm 2011, ở mức khoảng 25%. Sự sụt giảm về ưu thế năng suất trong giai đoạn 2011-2016 là do sụt giảm đáng kể về tốc độ tăng năng suất của các vùng cấp độ 1 trong giai đoạn đó (0,83%), so với giai đoạn trước đó, 2006-2011 (4,89%). Ngược lại, tốc độ tăng năng suất của các vùng cấp độ 2 vẫn ở mức tương tự trong cả hai giai đoạn (bảng 1.6).

Mặc dù năng suất lao động của Hà Nội và TP HCM vẫn cao hơn so với các vùng khác, năng suất bình quân ở ĐBSH và Đông Nam bộ nói chung xấp xỉ với một số vùng khác. Năm 2016, năng suất lao động ở Đông Nam bộ cao hơn khoảng 60% so với các vùng có năng suất thấp nhất là Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, trong khi cũng có chênh lệch ở các khu vực khác, như ĐBSCL và Tây Nguyên, có năng suất lao động bình quân rất cao trên toàn vùng (xem bảng 1.7).

Bảng 1.6 Chênh lệch năng suất lao động giữa các vùng cấp độ 1 và 2: Việt Nam, 2006–16

	Năng suất lao động (triệu VNĐ)			Tốc độ tăng (%)	
	2006	2011	2016	2006–11	2011–16
Các vùng cấp độ 1	969,7	1.231,4	1.283,4	4,89	0,83
Các vùng cấp độ 2	868,9	983,8	1.113,4	2,52	2,50

Nguồn: Nhóm Ngân hàng Thế giới phân tích dữ liệu từ Tổng Điều tra Doanh nghiệp Việt Nam, 2009, 2011 và 2016

Chú thích: Giá trị tiền tệ được đo lường theo giá không đổi năm 2016.

Bảng 1.7 Năng suất lao động của từng vùng kinh tế xã hội: Việt Nam, 2009, 2011, 2016

	Năng suất lao động (triệu VNĐ)			Tốc độ tăng (%)	
	2006	2011	2016	2006–11	2011–16
Trung du và Miền núi Bắc bộ	624,8	757,7	1.077,8	3,93	7,30
Đồng bằng sông Hồng (bao gồm Hà Nội)	883,6	1.144,8	1.180,8	5,32	0,62
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	669,7	773,3	868,5	2,92	2,35
Tây Nguyên	1.182,3	1.285,0	1.598,9	1,68	4,47
Đông Nam bộ (bao gồm Thành phố Hồ Chí Minh)	1.026,0	1.304,6	1.370,1	4,92	0,99
Đồng bằng sông Cửu Long	1.321,0	1.440,5	1.409,7	1,75	-0,43
Tổng	940,9	1.161,8	1.235,3	4,31	1,23

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Chú thích: Giá trị tiền tệ được đo lường theo giá không đổi năm 2016.

Mô hình không gian chênh lệch hơn của năng suất lao động ở cấp thành phố và cấp quận/huyện

Mặc dù năng suất lao động ở cấp quận/huyện có chênh lệch đáng kể, các quận/huyện có năng suất cao có xu hướng tập trung quanh hai vùng đô thị lớn. Để xem xét kỹ hơn phát hiện này, phần này phân loại các quận/huyện thành bốn loại dựa trên mức độ việc làm (quy mô lực lượng lao động) và năng suất lao động.¹⁸

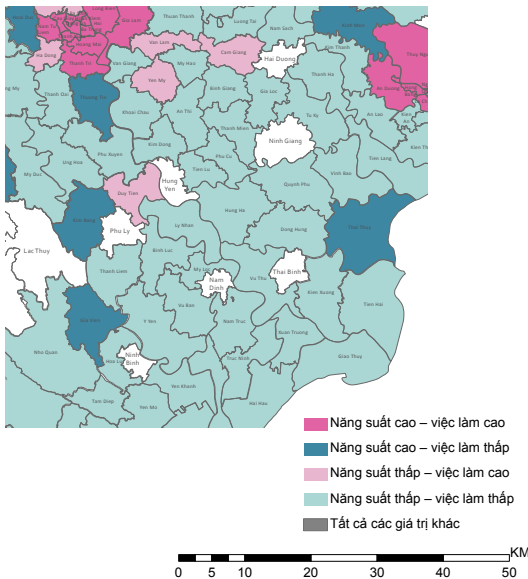
- **Quận/huyện cao-cao:** quận/huyện có số việc làm cao và năng suất cao
- **Quận/huyện thấp-cao:** quận/huyện có số việc làm thấp và năng suất cao

- **Quận/huyện cao-thấp:** quận/huyện có số việc làm cao và năng suất thấp
- **Quận/huyện thấp-thấp:** quận/huyện có số việc làm thấp và năng suất thấp.

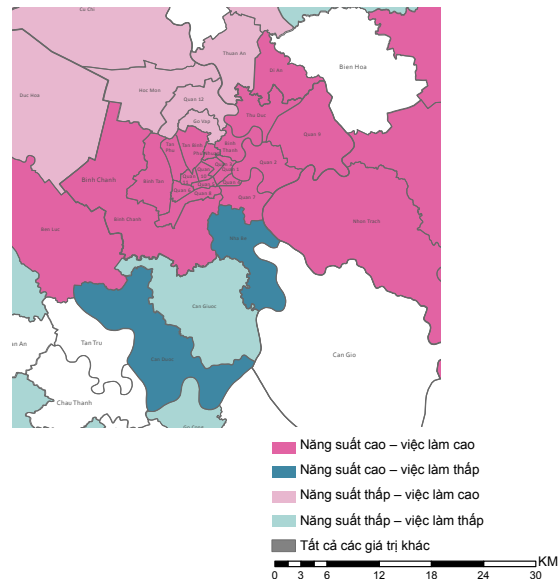
Như thể hiện trong bản đồ 1.5, các quận/huyện cao-cao (màu hồng đậm trên bản đồ) hoặc ở Hà Nội và TP HCM hoặc tiếp giáp với hai thành phố này. Tuy nhiên, trong số các quận/huyện cao-cao cũng có các quận/huyện cao-thấp (màu hồng nhạt) – nghĩa là các quận có số việc làm cao nhưng năng suất thấp.

Bản đồ 1.5 Phân loại mức độ việc làm - năng suất lao động ở các vùng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh: Việt Nam, 2016

a. Hà Nội



b. TP HCM



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2016.

Chú thích: Việc phân loại cao so với thấp dựa trên giá trị trung bình của năng suất lao động và việc làm ở quận/huyện.

Mức năng suất của các đô thị khác có chênh lệch. Một số quận/huyện của Hải Phòng có năng suất lao động cao hơn với mức độ việc làm tương đối cao. Đà Nẵng rơi vào nhóm thấp-thấp. Một số phần của Cần Thơ là các quận/huyện có số việc làm thấp-năng suất cao. Tuy nhiên, các quận/huyện ở ba thành phố này có lực lượng lao động hạn chế, dao động từ 30.000 đến 100.000 lao động mỗi quận/huyện, mặc dù đây là ba đô thị lớn nhất của quốc gia sau Hà Nội và TP HCM. Điều này cho thấy các đô thị này có thể thiếu thị trường lao động địa phương đủ sâu để tạo ra lợi ích tích tụ đáng kể.

Các quận/huyện có số việc làm thấp - năng suất cao nằm rải rác ở nhiều vùng khác nhau. Các quận/huyện này thuộc những vùng như ĐBSCL, tương đối xa Hà Nội và TP HCM. Ngược lại, hầu hết các quận/huyện ở vùng duyên hải được phân loại là quận/huyện có năng suất thấp, trừ thành phố Quảng Ngãi. Nhìn chung, mô hình việc làm và năng suất bên ngoài hai vùng đô thị lớn cho thấy nền kinh tế quận/huyện không có nhiều tích tụ.

Mô hình trong cấp độ 1

Mặc dù có chênh lệch cụ thể về mức năng suất theo quy mô doanh nghiệp giữa Hà Nội và TP HCM, các doanh nghiệp có năng suất cao trong cả hai ngành sản xuất và dịch vụ đều tập trung ở hai vùng đô thị lớn. Trên thực tế, các quận/huyện trong hai vùng này chiếm hơn một nửa số quận/huyện có năng suất cao trong cả hai ngành. Số lượng quận/huyện có năng suất cao ở vùng đô thị TP HCM cao hơn so với vùng đô thị Hà Nội là phù hợp với việc vùng đô thị TP HCM có năng suất chung cao hơn.

Trong ngành sản xuất, số lượng lớn hơn các quận/huyện lân cận của Hà Nội và TP HCM được phân loại thuộc nhóm có năng suất cao hơn so với các quận/huyện nằm trong hai thành phố. Các quận/huyện có năng suất cao trong khu vực dịch vụ tập trung nhiều ở các quận nội đô (chủ yếu là các quận trung tâm đô thị tại TP HCM). Phát hiện này là tín hiệu về chuyển đổi dựa trên khu vực cấp ba tại khu vực đô thị Hà Nội và TP HCM (chủ yếu là TP HCM) và tập trung sản xuất tại các huyện ngoại thành của các vùng đô thị lớn.

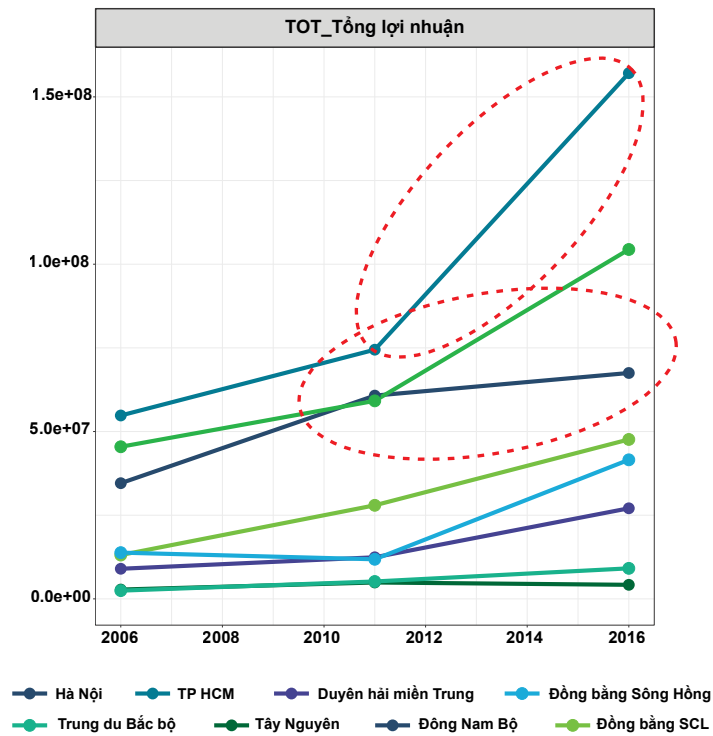
Hà Nội và TP HCM có chênh lệch về chuyển đổi công nghiệp chủ yếu do chênh lệch về hiệu quả trong các khu vực dịch vụ và thương mại, mặc dù đã có cải thiện về hiệu quả sản xuất ở cả hai vùng (hình 1.11). Mô hình tăng trưởng lợi nhuận của doanh nghiệp ở Hà Nội và TP HCM có khác biệt mạnh mẽ trong giai đoạn 2011-2016, cho thấy TP HCM đã thành công hơn trong chuyển đổi cơ cấu kinh tế sang các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn. Hình 1.11.a so sánh tăng trưởng lợi nhuận của Hà Nội và vùng đô thị lân cận. Tốc độ tăng trưởng lợi nhuận của vùng ĐBSH trong giai đoạn 2011 - 2016 cao hơn so với lợi nhuận đình trệ của doanh nghiệp tại Hà Nội. Ngược lại, tăng trưởng lợi nhuận TP HCM vẫn tốt hơn vùng lân cận là Đông Nam Bộ. Tỷ trọng doanh thu doanh nghiệp TP HCM trong doanh thu doanh nghiệp của toàn bộ vùng đô thị, bao gồm TP HCM và phần còn lại của Đông Nam Bộ, ổn định ở mức khoảng 60% trong giai đoạn 2011-2016, trong khi tỷ trọng doanh thu doanh nghiệp Hà Nội trong doanh thu doanh nghiệp của toàn bộ vùng đô thị, bao gồm Hà Nội và ĐBSH, giảm mạnh từ 65% xuống 56%. Đáng chú ý hơn, tỷ trọng lợi nhuận của TP HCM trong toàn bộ vùng đô thị tăng dần (từ 56 lên 60%) từ 2011 đến 2016, trong khi tỷ trọng lợi nhuận của Hà Nội trong toàn vùng đô thị giảm đáng kể (từ 83 xuống 62%) – xem hình minh họa 1.11.b.

So với doanh nghiệp ở Hà Nội, doanh nghiệp nhỏ ở vùng đô thị TP HCM có năng suất cao hơn nhiều. Năng suất này bắt nguồn từ năng suất lao động cao hơn của doanh nghiệp nhỏ trong khu vực cấp ba, đặc biệt khu vực thương mại và dịch vụ, cao gấp bốn lần tại ở TP HCM so với Hà Nội. Mức lợi nhuận của khu vực thương mại có lợi nhuận cao nhất ở TP.HCM gấp khoảng ba lần so với Hà Nội. Năm 2016, khu vực thương mại có lợi nhuận cao nhất tại TP HCM chủ yếu là các ngành bán buôn dựa trên tiêu dùng như thực phẩm và sản phẩm gia dụng. Các ngành thương mại có lợi nhuận cao nhất tại Hà Nội bao gồm bán buôn máy móc và kim loại (như máy móc và thiết bị khác). Bất động sản là khu vực dịch vụ có lợi nhuận cao nhất ở cả Hà Nội và TP HCM. Các ngành khác có lợi nhuận cao nhất tại TP HCM là dịch vụ chuyên nghiệp và hậu cần, trong khi khu vực dịch vụ có lợi nhuận cao nhất Hà Nội chủ yếu là hành chính.

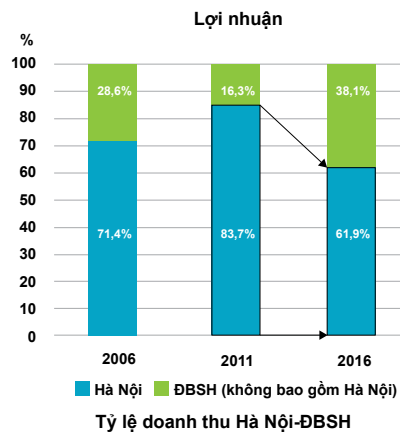
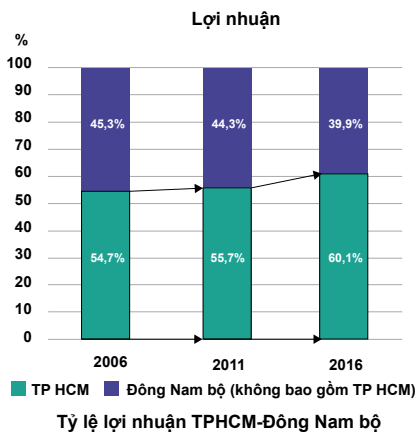
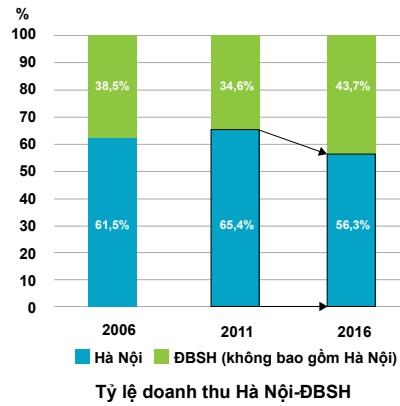
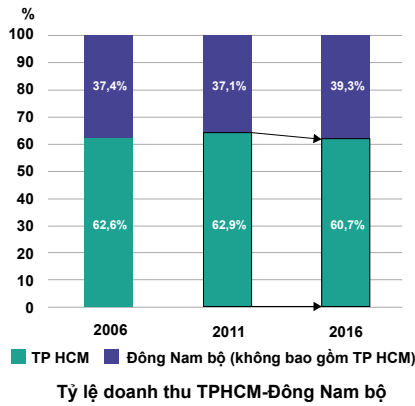
Khác biệt lớn về khả năng tạo ra lợi nhuận giữa Hà Nội và TP HCM bắt nguồn từ sự đình trệ của doanh thu và sụt giảm lợi nhuận ở các quận thuộc khu vực nội đô cũ của Hà Nội (hình 1.12). Vùng đô thị TP HCM có lợi nhuận tăng theo dần ở cả vùng lõi (nội đô TP HCM) và các huyện ngoại thành. Ngược lại, các quận thuộc khu vực nội đô cũ của Hà Nội có lợi nhuận sụt giảm. Tốc độ tăng trưởng doanh thu từ các ngành trong khu vực thương mại thuộc nội đô cũ của Hà Nội bị chậm lại đáng kể từ 2006 đến 2011, và lợi nhuận rỗng ở khu vực này giảm trong cùng kỳ, trong khi cả doanh thu và lợi nhuận đều tăng ở các quận nội đô TP.HCM. Nhìn chung, điều này cho thấy các quận nội đô TP.HCM thành công hơn trong chuyển đổi sang các khu vực cấp ba có giá trị gia tăng cao hơn và hiệu quả hơn so với các quận nội đô Hà Nội.

Khác với tình hình của doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp lớn (những doanh nghiệp có trên 1.000 lao động) ở vùng đô thị Hà Nội có năng suất cao hơn nhiều so với doanh nghiệp trong vùng đô thị TP HCM. Trên thực tế, doanh nghiệp lớn ở các quận/huyện có năng suất cao ở TP HCM có năng suất giảm theo quy mô, trong khi doanh nghiệp ở các quận/huyện có năng suất cao Hà Nội có năng suất tăng theo quy mô. Chênh lệch về năng suất chủ yếu là do mức năng suất lao động khác nhau của các doanh nghiệp sản xuất rất lớn (doanh nghiệp có trên 10.000 lao động).

Hình 1.11 Tổng lợi nhuận doanh nghiệp theo vùng và tỷ trọng lợi nhuận và doanh thu của đô thị và vùng lân cận: Việt Nam, 2006–16



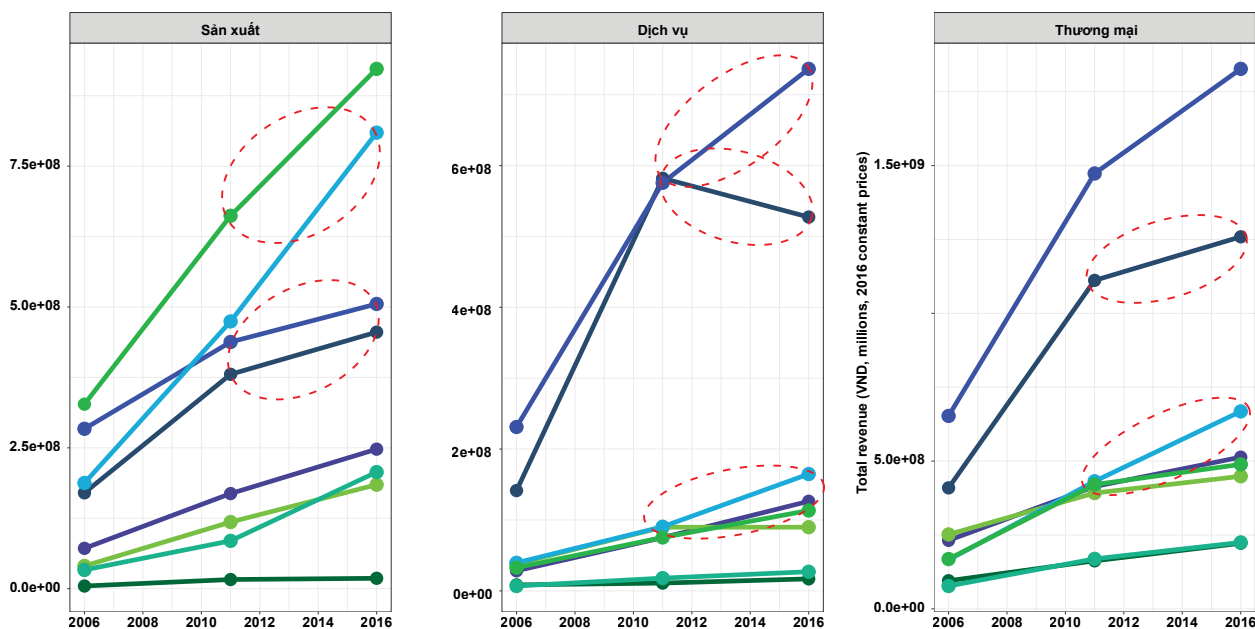
b. Tỷ trọng do đô thị và vùng lân cận tạo ra



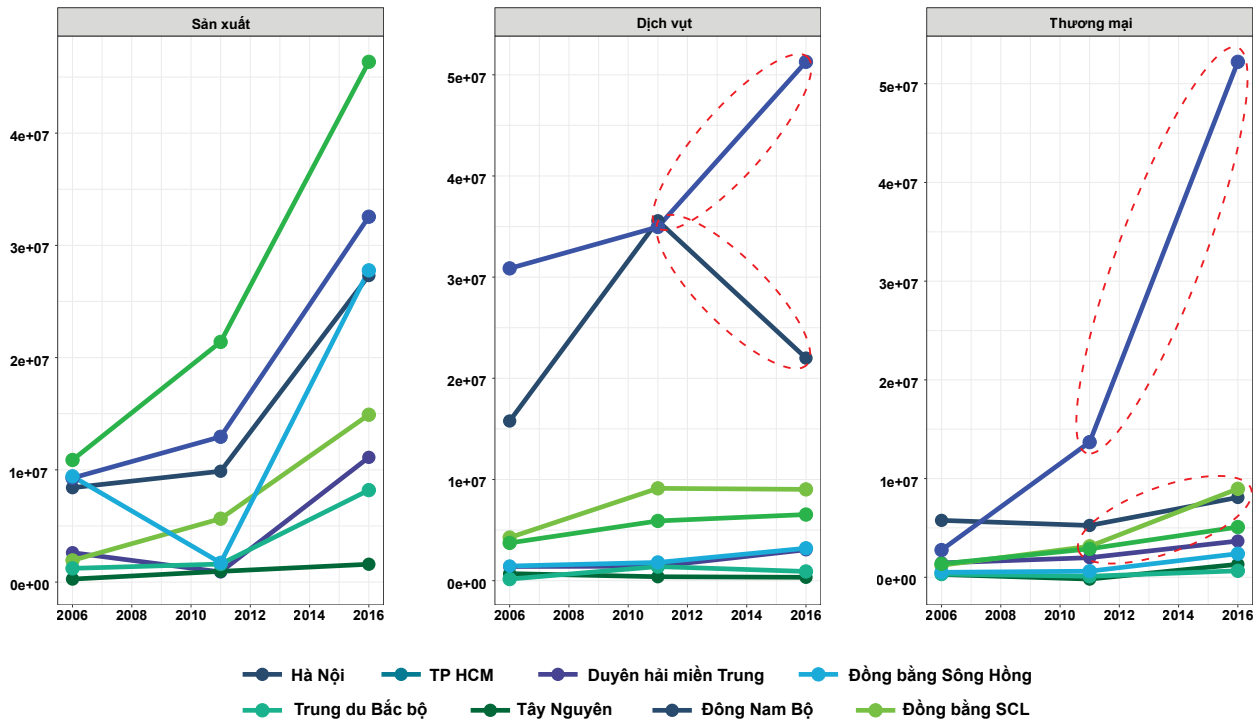
Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Hình 1.12 Chênh lệch về hiệu quả trong khu vực dịch vụ và thương mại giữa Hà Nội và TP HCM, mặc dù có cải thiện hiệu quả sản xuất ở cả hai vùng: Việt Nam, 2006–16

a. Tổng doanh thu từng khu vực theo vùng



b. Tổng lợi nhuận từng khu vực theo vùng



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Năng suất thấp của đô thị cấp hai

Năng suất của ba thành phố còn lại, cũng như hầu hết các đô thị cấp hai khác (thành phố thuộc tỉnh), thấp hơn nhiều so với Hà Nội và TP HCM. Do đó, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ cũng tương tự các quận/huyện có năng suất thấp trong vùng đô thị Hà Nội về khía cạnh phân bổ quy mô doanh nghiệp. Đa số doanh nghiệp ở ba thành phố này có dưới 10 lao động. Doanh nghiệp lớn ở ba thành phố có năng suất thấp hơn đáng kể so với doanh nghiệp có cùng quy mô tại Hà Nội hoặc TP HCM và có hiệu quả tương tự doanh nghiệp ở các quận/huyện có năng suất thấp ở vùng đô thị Hà Nội và TP HCM. Nhìn chung, mô hình năng suất theo quy mô doanh nghiệp này phù hợp với lực lượng lao động nhỏ hơn (nghĩa là, tổng số việc làm ít hơn), như thảo luận trên đây. Do đó, nhóm doanh nghiệp có năng suất cao nhất (doanh nghiệp tiên phong) ở ba thành phố này chỉ có thể đạt mức năng suất tương đương với những doanh nghiệp có năng suất cao nhất ở các quận/huyện có năng suất thấp ở vùng đô thị Hà Nội và TP HCM.

Cuối cùng, một nhóm các quận/huyện “ngoại lai” có năng suất cao mặc dù có lực lượng lao động nhỏ (mức việc làm chung thấp). Những quận/huyện này thường có số lượng nhỏ doanh nghiệp và mức năng suất lao động cao nhất. Doanh nghiệp ở các quận/huyện có số việc làm thấp-năng suất cao và có từ 50 - 5.000 lao động có năng suất đặc biệt tốt. Cụ thể, những doanh nghiệp (đặc biệt doanh nghiệp thương mại, chế biến, sản xuất, và gỗ và giấy) với khoảng 1.000 lao động có năng suất cao nhất, cao hơn doanh nghiệp với quy mô tương tự ở các quận/huyện tập trung FDI. Về mặt địa lý, những quận/huyện này bao gồm hai nhóm. Một nhóm nằm ở khu vực ngoại ô của các vùng đô thị lớn và gần với các quận/huyện tập trung FDI, cho thấy sự mở rộng ảnh hưởng kinh tế của các vùng đô thị lớn. Nhóm còn lại bao gồm các quận/huyện cách xa hai vùng đô thị lớn, chủ yếu ở vùng ĐBSCL, là vùng có số lượng lớn doanh nghiệp trong nước. Đa số các quận/huyện “ngoại lai” đều có thể mạnh trong khu vực cấp hai, trừ một vài thị xã phụ thuộc vào du lịch như Tuy Phong, Gia Nghĩa và Cà Mau. Mô hình này cho thấy các trường hợp công nghiệp hóa tự phát và riêng lẻ dựa trên một vài doanh nghiệp trong nước và nước ngoài.

Lợi ích về năng suất nhờ tập trung FDI mặc dù còn thiếu liên kết ngành

Tập trung FDI là một trong những yếu tố chính dẫn tới năng suất cao hơn. Các quận/huyện tập trung FDI nhìn chung có năng suất tương tự với các quận/huyện có năng suất cao ở TP HCM (xem phụ lục 1A). Đặc biệt, ngành sản xuất tại các quận/huyện tập trung FDI có năng suất cao nhất trong số tất cả các nhóm theo vùng. Tuy nhiên, mức năng suất giữa các quận/huyện tập trung FDI có chênh lệch khá lớn. Khoảng một nửa các quận/huyện tập trung FDI được phân loại là năng suất cao trong sản xuất, trong khi nửa còn lại là các quận/huyện có năng suất thấp. Những quận/huyện này chủ yếu tham gia hoạt động sản xuất FDI thâm dụng lao động và có giá trị gia tăng thấp (như dệt may).

Doanh nghiệp nước ngoài ở vùng ĐBSH có năng suất cao hơn, trong khi doanh nghiệp trong nước ở vùng Đông Nam bộ lại có năng suất cao hơn. Đặc biệt, các ngành sản xuất lớn sử dụng vốn FDI (như máy móc và thiết bị phát sóng) ở vùng đô thị Hà Nội có năng suất cao hơn doanh nghiệp sản xuất nước ngoài tại vùng đô thị TP HCM. Vùng đô thị TP HCM có nhiều doanh nghiệp lớn hơn (có trên 100.000 lao động) trong ngành dệt may so với vùng đô thị Hà Nội. Những doanh nghiệp này thường có năng suất thấp hơn nhiều so với doanh nghiệp máy móc và thiết bị phát sóng ở Hà Nội. Ngược lại, doanh nghiệp trong nước ở các quận/huyện có năng suất cao thuộc vùng đô thị TP HCM có năng suất cao hơn doanh nghiệp thuộc vùng đô thị Hà Nội. Doanh nghiệp trong nước ở Hà Nội có mức năng suất chưa tới một phần mười năng suất của doanh nghiệp nước ngoài trong vùng. Nhờ những ngành sản xuất tăng trưởng nhanh và dựa trên vốn FDI này, vùng đô thị Hà Nội (đặc biệt các quận/huyện ngoại ô Hà Nội, thuộc vùng ĐBSH) có tăng trưởng lợi nhuận mạnh mẽ trong giai đoạn 2011-2016, khôi phục phần lợi nhuận sụt giảm từ 2006-2011.

Tính kinh tế nhờ tích tụ yếu và lực lượng lao động hạn chế

Quy mô hạn chế của thị trường lao động địa phương ngoài vùng đô thị Hà Nội và TP HCM và tính kinh tế nhờ tích tụ yếu

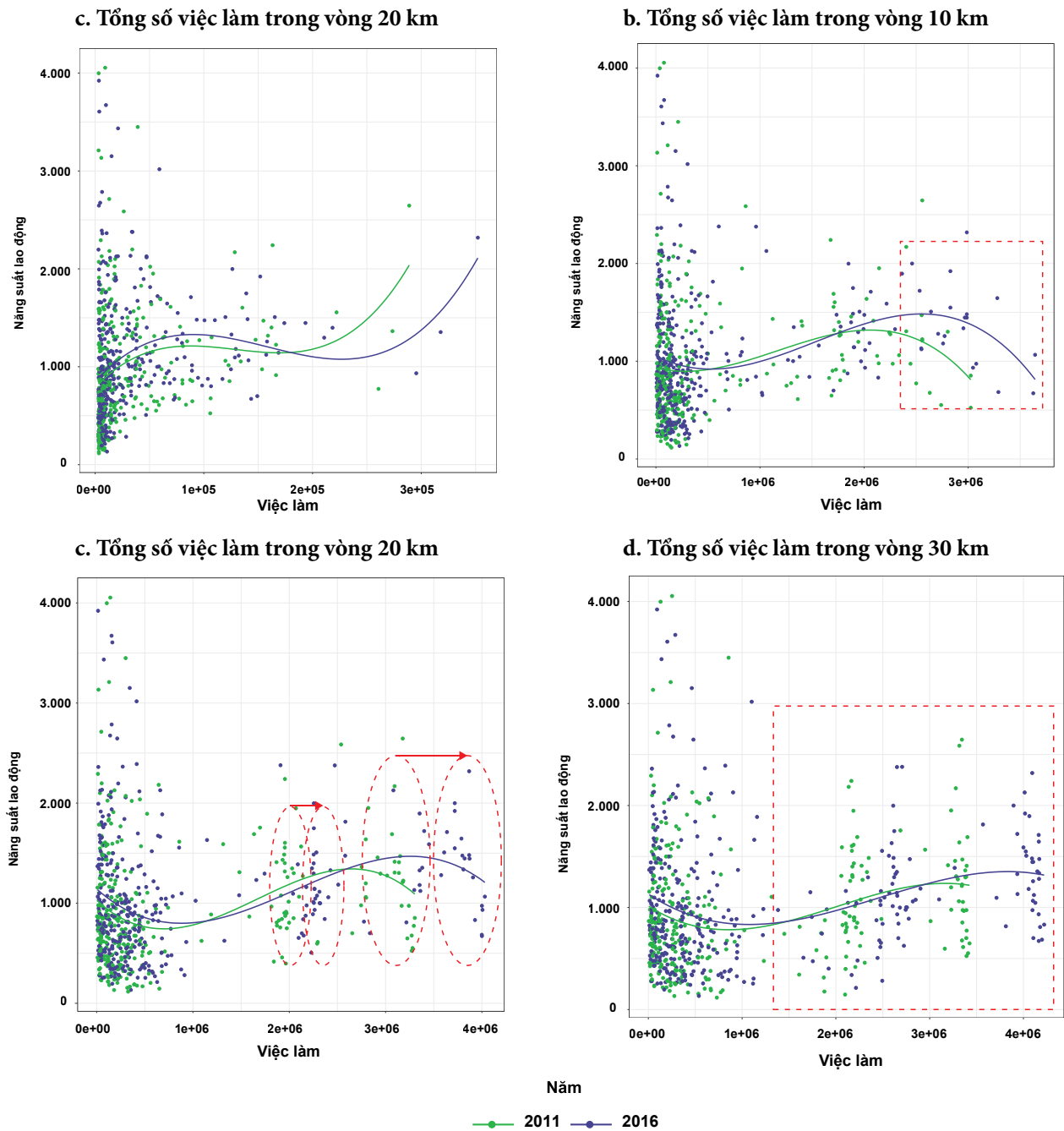
Các quận/huyện có lực lượng lao động lớn - tức là mức độ việc làm cao - thường tập trung ở vùng đô thị Hà Nội và TP HCM (màu hồng đậm và nhạt, bản đồ 1.5). Ngược lại, các quận/huyện có lực lượng lao động hạn chế, tức là mức độ việc làm thấp, rải rác hơn trên cả nước (xanh đậm và nhạt). Cách biệt về quy mô lực lượng lao động giữa các vùng đô thị lớn và ngoài đô thị trở nên rõ ràng hơn khi gộp chung cả lực lượng lao động của các quận/huyện lân cận. Tổng quy mô lực lượng lao động trong bán kính 30 km từ trung tâm mỗi quận/huyện cho thấy lực lượng lao động lớn nhất nằm trong vùng đô thị TP HCM (khoảng 4 triệu lao động trong bán kính 30 km). Lực lượng lao động lớn thứ hai chủ yếu ở vùng đô thị Hà Nội, nơi có khoảng 2,5 triệu lao động trong bán kính 30 km. Ngược lại, các đô thị cấp hai bên ngoài hai vùng đô thị lớn có các lực lượng lao động khá mỏng. Các thành phố Hải Phòng, Đà Nẵng, và Cần Thơ mỗi nơi có từ 200.000 đến 800.000 lao động trong phạm vi 30 km.

Các thành phố của Việt Nam sẽ bắt đầu đối mặt với những thách thức đáng kể hơn nhiều trong việc đảm bảo có lực lượng lao động đô thị mạnh mẽ do lợi tức dân số của quốc gia đang sụt giảm. Tỷ lệ sinh của Việt Nam đã giảm hơn một nửa kể từ năm 1986 và hiện ở mức thấp hơn tỷ lệ cần thiết để duy trì dân số ổn định (xem thêm chương 2).¹⁹ Kết quả là phân bố tuổi của dân số hiện nay có dạng “thùng” – chứ không phải kim tự tháp – tức là quy mô các nhóm tuổi trong độ tuổi từ 5 đến 40 khá đồng đều, thay vì các nhóm tuổi trẻ hơn có quy mô lớn hơn đáng kể. Điều này nghĩa là tăng trưởng lực lượng lao động sẽ ở mức thấp, và lực lượng lao động sẽ ngày càng thu hẹp.

Mặc dù các quận/huyện thuộc vùng đô thị TP HCM thường có năng suất cao hơn với thị trường lao động lớn hơn, những quận/huyện này có thể chưa khai thác được đầy đủ các lợi ích của tích tụ. Do đó, mặc dù năng suất lao động thường tăng lên khi quy mô lực lượng lao động tăng lên, từ 1 tỷ VNĐ lên 1,4 tỷ VNĐ (giá không đổi năm 2016), năng suất lại giảm đi ở các khu vực có lực lượng lao động lớn nhất (hình 1.13.b, c và d). Cải thiện về năng suất thông qua tích tụ lực lượng lao động xảy ra khi khoảng 2,5 triệu lao động được tập trung trong bán kính 10 km. Khi lực lượng lao động lớn hơn nữa, việc tăng bán kính lên 20 và 30 km ở các quận/huyện có nhiều lao động, năng suất lao động chung giảm đi ở cấp độ vùng, cho thấy hiệu ứng tích tụ không được tạo ra ngoài bán kính 10 km. Thay vào đó, ảnh hưởng tiêu cực của tắc nghẽn bắt đầu phát sinh. Do đó, một loạt quận/huyện ở TP HCM chưa gặt hái được toàn bộ lợi ích của tích tụ.

Nhìn chung, có dấu hiệu của tính phi kinh tế do kết tụ do ảnh hưởng của tắc nghẽn liên quan đến áp lực dân số đô thị đối với dịch vụ cơ bản, cơ sở hạ tầng, đất đai, nhà ở và môi trường. Ở những khu vực có lực lượng lao động lớn nhất, nhiều quận/huyện có nhiều việc làm trong ngành sản xuất không đạt được tính kinh tế nhờ tích tụ. Năng suất lao động trong khu vực sản xuất ở mức tương tự như mô hình trong tất cả các ngành công nghiệp khác, nhưng thể hiện mô hình chữ U ngược rõ ràng hơn nhiều (hình 1.14). Ngoài ra, hầu như không có quận/huyện nào có trên 50.000 lao động (hình 1.14.a). Thị trường lao động ở các quận/huyện sản xuất có xu hướng bị giới hạn trong chính ranh giới quận/huyện, chưa thấy có liên kết để tạo ra thị trường lao động lớn hơn. Phát hiện này phù hợp với mô hình năng suất lao động quốc gia dựa trên sản xuất FDI.

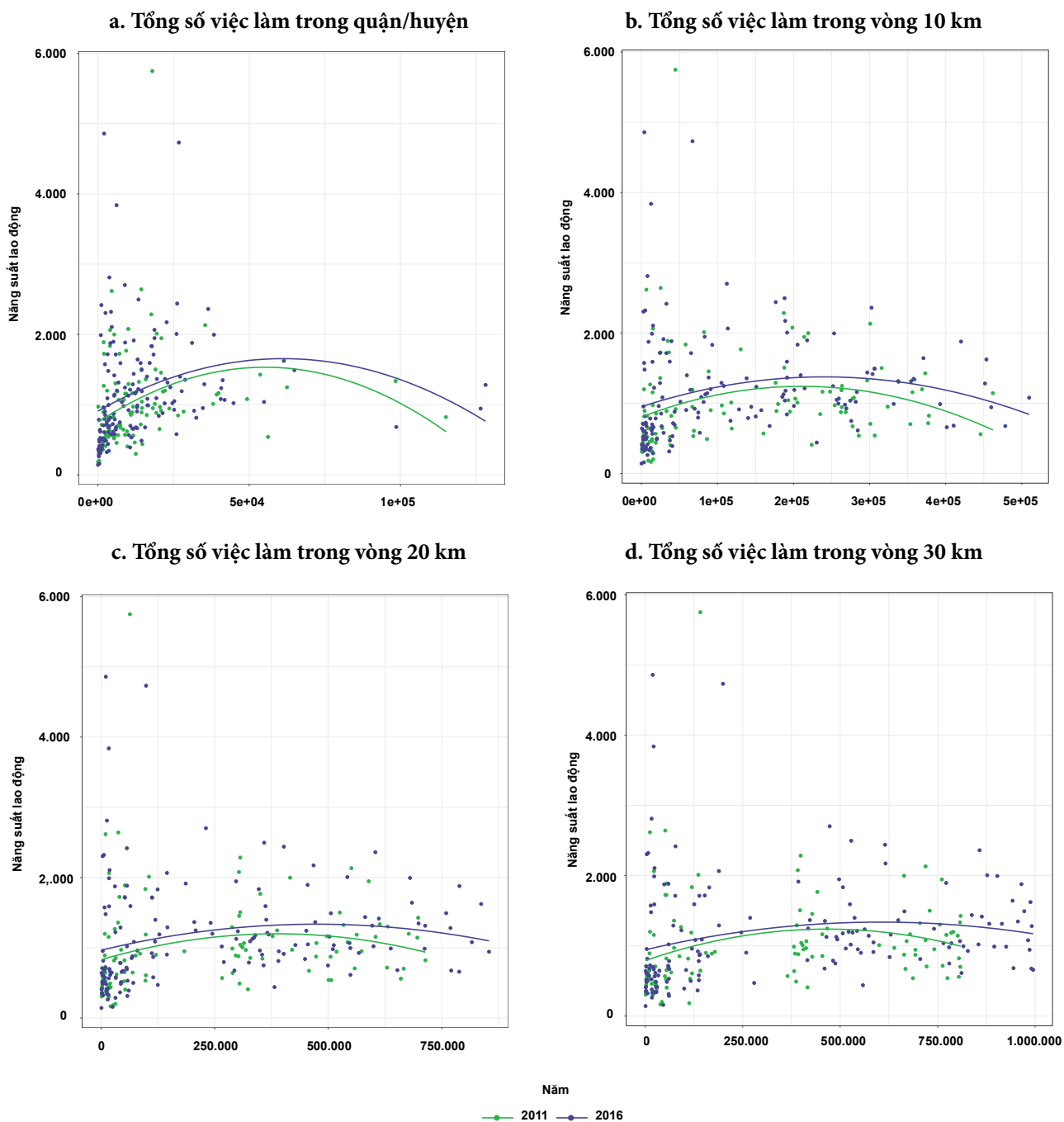
Hình 1.13 Quan hệ giữa năng suất của cấp quận/huyện và quy mô lực lượng lao động: Vùng đô thị Thành phố Hồ Chí Minh, 2011 và 2016



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2011 và 2016.

Chú thích: Chấm và đường xu hướng màu xanh đại diện năm 2011, chấm và đường xu hướng tím đại diện năm 2016.

Hình 1.14 Quan hệ giữa năng suất lao động và quy mô lực lượng lao động, ngành sản xuất: Vùng đô thị Thành phố Hồ Chí Minh, 2011 và 2016



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2011 và 2016.

Chú thích: Chấm và đường xu hướng màu xanh đại diện năm 2011, chấm và đường xu hướng tím đại diện năm 2016.

Nguyên nhân gây hạn chế tính kinh tế nhờ tích tụ và ảnh hưởng mạnh của tắc nghẽn

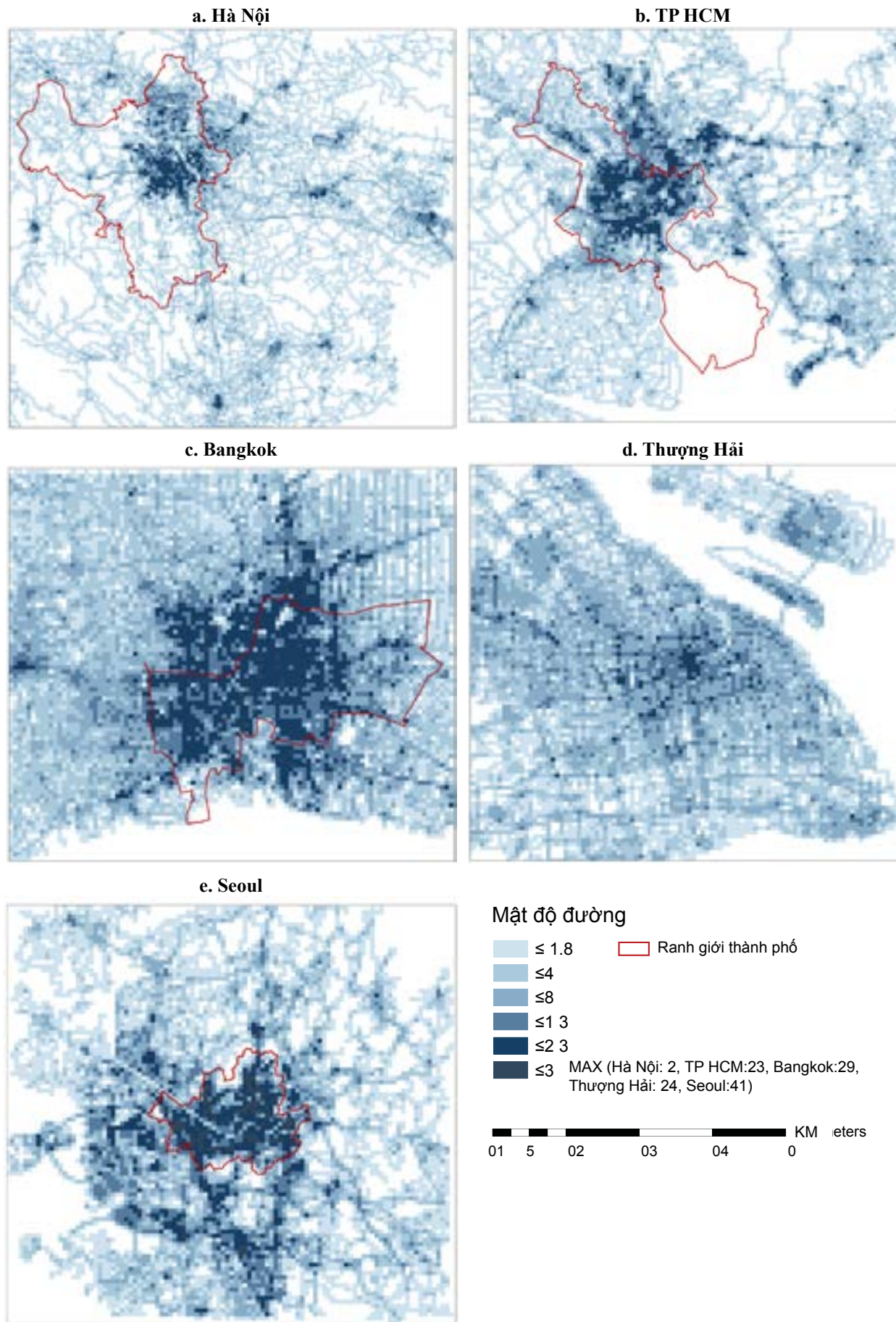
Năng suất thấp ở các khu vực có lực lượng lao động lớn nhất có thể được giải thích bằng các mô hình không gian của các quận/huyện có năng suất cao so với thấp ở hai vùng đô thị lớn. Các quận/huyện có năng suất cao ở vùng đô thị TP HCM có địa điểm trong nội đô và các khu vực lân cận của thành phố đóng vai trò các cụm công nghiệp (sản xuất), bao gồm Đồng Nai, nơi có nhiều khu công nghiệp. Các quận/huyện có năng suất thấp nằm ở phía bắc của TP HCM, làm thành một dải chạy từ tây sang đông và tách đôi các quận/huyện có năng suất cao. Vị trí này cho thấy tình trạng thiếu kết nối giữa các quận/huyện có năng suất cao và năng suất thấp ở quy mô không gian tương đối nhỏ: phía bắc TP HCM (Hóc Môn, Củ Chi và Gò Vấp), khu vực phía tây TP HCM (Đức Hòa, Thủ Thừa, và Cần Giuộc), và phía đông bắc TP HCM (Tân Uyên, Thuận An, và Vĩnh Cửu).

Vùng đô thị TP HCM có chênh lệch lớn về năng suất giữa các quận/huyện có năng suất cao và năng suất thấp, với các quận/huyện có năng suất thấp cũng là những quận/huyện có lực lượng lao động lớn nhất. Chênh lệch này làm giảm năng suất chung của cả vùng khi bán kính của lực lượng lao động được mở rộng lên 20 hoặc 30 km. Ngược lại, các quận/huyện có lực lượng lao động lớn ở vùng đô thị Hà Nội có năng suất tương đối cao so với các quận/huyện có năng suất thấp lân cận. Do đó, các quận/huyện có năng suất thấp này không làm giảm nhiều năng suất lao động chung của cả vùng. Tuy nhiên, hiệu ứng tích cực của tích tụ lại rất nhỏ vì hầu hết người lao động trong khu vực (2 triệu trong tổng số 2,5 triệu) đều ở trong bán kính 10 km xung quanh Hà Nội. Khi bán kính của lực lượng lao động tổng hợp được mở rộng từ 10 km lên 20-30

km, tổng lực lượng lao động tổng hợp không thay đổi nhiều, từ 2 triệu lên 2,5 triệu, so với từ 2,5 triệu lên 4 triệu ở vùng đô thị TP HCM. Hoạt động công nghiệp ở vùng đô thị Hà Nội nằm cách nhau tương đối xa, trải rộng trên vùng ĐBSH rộng lớn. Tình trạng phát triển công nghiệp phân tán như vậy phù hợp với mô hình tăng trưởng không gian đô thị ở vùng Hà Nội và ĐBSH (xem chương 2). Do đó, khi so với TP HCM, vùng đô thị Hà Nội có dấu hiệu có tính kinh tế nhờ tích tụ yếu.

Một yếu tố có thể giải thích tính kinh tế nhờ tích tụ yếu và là nguyên nhân cơ bản của tắc nghẽn là tình trạng kém phát triển của mạng lưới hạ tầng đường bộ ở vùng đô thị TP HCM và Hà Nội. Bản đồ 1.6 so sánh mật độ mạng lưới đường bộ trong bán kính 50 km từ trung tâm TP HCM và Hà Nội so với mật độ đường bộ của ba vùng đô thị lớn ở châu Á, bao gồm Bangkok, Thượng Hải và Seoul. Mặc dù Bangkok và TP HCM có dân số tương đương, Bangkok có mật độ đường bộ cao hơn nhiều, không chỉ trong thành phố mà còn trên toàn bộ vùng đô thị lớn. Seoul, có mật độ dân số cao hơn nhiều và diện tích hạn chế, đã phát triển mạng lưới đường bộ dày đặc hơn nhiều, đặc biệt là trong phạm vi thành phố và về phía nam của thành phố. Mật độ đường bộ tối đa là khoảng 41 km/km², gần gấp đôi so với mật độ 23-25 km/km² ở vùng đô thị Hà Nội và TP HCM. Mặc dù mật độ đường bộ tối đa của Thượng Hải tương đương với Hà Nội và TP HCM (23-25 km/km²), mạng lưới của thành phố được phát triển rộng hơn nhiều trên toàn bộ vùng đô thị lớn.

Bản đồ 1.6 So sánh mật độ mạng lưới đường bộ, Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, và ba vùng đô thị lớn ở châu Á



	Hà Nội	TP HCM	Bangkok	Thượng Hải	Seoul
Diện tích (km²)	3.329	2.061	1.569	6.341	605,2
Dân số	7.781.631 ^a	8.636.899 ^b	8.305.218 ^c	26.317.104 ^d	9.838.892 ^e
GDP (danh nghĩa, tỷ USD)	40,1 ^f	60,83 ^g		494 ^h	
GDP bình quân đầu người (USD)	5.080	7.089		20.425	

- a. Tổng cục Thống kê Việt Nam, Niên giám Thống kê Việt Nam 2014, Hà Nội, 2015.
- b. Tổng cục Thống kê Việt Nam, “Diện tích, Dân số và Mật độ Dân số phân theo tỉnh”, Hà Nội.
- c. Cơ quan Thống kê Quốc gia, “The 2010 Population and Housing Census: Whole Kingdom,” [Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2010: Toàn vương quốc], 2012, <http://popcensus.nso.go.th>.
- d. Cục Thống kê Thượng Hải. 2017年上海市国民经济运行情况 [Hoạt động của Nền kinh tế Quốc gia tại Thượng Hải năm 2017], 19/1/2018.
- e. 행정안전부. 행정안전부> 정책자료> 통계> 주민등록 인구통계, <http://www.mois.go.kr>.
- f. <http://thongkehanoi.gov.vn/uploads/files/source/2018/Thang%2012%20nam%202018>.
- g. “TP.HCM: GDP bình quân đầu người cuối năm 2015 đạt hơn 5.500 USD.”
- h. Cục thống kê Thượng Hải, 上海市2017年国民经济和社会发展统计公报 [Công bố Thống kê của Thượng Hải về Phát triển Kinh tế và Xã hội Quốc gia 2017]. 8/3/2018.

Đầu tư không đủ cho cả không gian đường bộ và các phương án giao thông công cộng cũng như quản lý giao thông kém cũng góp phần gây tắc nghẽn giao thông ngày càng tăng ở Hà Nội và TP HCM. Cụ thể, đầu tư chưa theo kịp tốc độ tăng trưởng của quãng đường phương tiện lưu thông gắn với gia tăng sở hữu phương tiện. Do đó, mặc dù khó tìm thấy dữ liệu gần đây, trong giai đoạn 2006-2011, số lượng ô tô đăng ký tại Hà Nội tăng 179% và số lượng xe máy tăng 85%. Mặc dù quãng đường phương tiện lưu thông không tăng với cùng tỷ lệ, việc đầu tư không đủ như đề cập trên đây góp phần làm gia tăng tắc nghẽn giao thông.

Có thể thấy thêm bằng chứng về ảnh hưởng ngày càng tăng của tắc nghẽn phát sinh từ tình trạng đầu tư không đủ cho hạ tầng và các dịch vụ cơ bản ở thực tế là 80% nước thải của Hà Nội bị xả trực tiếp ra sông do thiếu kết nối với hệ thống thoát nước và không đủ năng lực xử lý. Do đó, khoảng một nửa dân số thành

phố sống trong các khu vực được phân loại “ô nhiễm nặng”. Trong khi đó, chỉ một phần tư diện tích Hà Nội được ước tính là có hệ thống thoát nước hoạt động đầy đủ, mà do hình thái mưa của thành phố và thiếu hạ tầng xanh, đã góp phần gây ngập lụt thường xuyên (Ngân hàng Thế giới, sắp công bố).

Cuối cùng, mặc dù chưa tới mức độ của một số thành phố châu Á khác, các thành phố Việt Nam phải chịu đựng không khí kém chất lượng, thể hiện ở mức bụi siêu mịn – đặc biệt là PM_{2.5}²⁰ – vượt tiêu chuẩn an toàn về không khí của Tổ chức Y tế Thế giới. Năm 2013, tổng số người tử vong ở Việt Nam liên quan đến ô nhiễm không khí ước tính là 66.314, tăng so với con số 57.774 vào năm 1990, và tổng chi phí phúc lợi liên quan đến ô nhiễm ước lên tới 5,2% GDP (Ngân hàng Thế giới và Viện Đo lường và Đánh giá Sức khỏe 2016).

Tóm tắt

Phát triển kinh tế nhanh chóng của Việt Nam trong ba thập kỷ qua được thúc đẩy bởi tăng trưởng nhanh chóng của khu vực công nghiệp và dịch vụ, hiện đóng góp khoảng 85% GDP. Quá trình công nghiệp hóa gắn liền với chuyển đổi kinh tế không gian và được xem xét chi tiết hơn trong chương tiếp theo.

Hai vùng đô thị lớn Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh đi đầu trong quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa của quốc gia, mặc dù tỷ trọng của hai vùng trong tổng sản lượng công nghiệp quốc gia giữ nguyên không đổi trong những năm gần đây. Công nghiệp hóa cũng có những bước phát triển nhanh chóng ở khu vực nông thôn, chiếm khoảng 40% việc làm trong khu vực công nghiệp và dịch vụ. Quá trình công nghiệp hóa rộng rãi và đều đặn này, với hỗ trợ của tái phân bổ ngân sách mạnh mẽ và thúc đẩy kinh tế tích cực của chính quyền địa phương, đã thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh chóng và công bằng ở Việt Nam. Mô hình và tốc độ này không chỉ dựa trên công bằng giữa các vùng mà còn dựa trên tăng trưởng kinh tế vì số lượng lớn việc làm được tạo ra trong khu vực công nghiệp và dịch vụ, kể cả việc làm có năng suất tương đối thấp, đã giúp kéo lao động ra khỏi khu vực sơ cấp và thúc đẩy tăng năng suất chung của cả nước.

Công nghiệp hóa ở ngoại thành và nông thôn. Hơn một nửa số việc làm được tạo ra trong giai đoạn 2011-2016 ở Việt Nam là ở các huyện nông thôn, bao gồm cả các thị xã và thị trấn thuộc đô thị loại 4 hoặc 5. Trên 80% việc làm mới trong các khu vực này được tạo ra trong khu vực công nghiệp, đặc biệt là sản xuất, trong khi hầu hết tăng trưởng việc làm ở đô thị là trong khu vực dịch vụ. Trong số những ngành công nghiệp ở nông thôn này, gần một nửa đặt tại các quận/huyện liền kề với Hà Nội và TP HCM. Trên thực tế, khu vực nông thôn bao quanh hai vùng đô thị lớn đã tăng trưởng đáng kể, trong khi tỷ trọng việc làm và sản lượng của hai vùng đô thị lớn cộng lại hầu như không đổi còn tỷ trọng của các thành phố khác sụt giảm.

Sự thống trị của FDI. Nhiều ngành công nghiệp ở ngoại ô của hai đô thị được thiết lập nhờ vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Trên thực tế, sự hiện diện của các cơ sở có vốn nước ngoài là chỉ báo mạnh mẽ về tăng trưởng công nghiệp. Trong số 52 quận/huyện có trên 20.000 lao động làm việc trong doanh nghiệp

nước ngoài, 43 quận/huyện ở vùng Đông Nam bộ và ĐBSH. Nhiều trong số này nằm trong các khu phức hợp thuộc một doanh nghiệp, và thường tự cung cấp các dịch vụ hỗ trợ như hậu cần và nhà ở cho người lao động. Trên thực tế, hầu hết các khu phức hợp công nghiệp ở nông thôn đều khá biệt lập, thiếu các dịch vụ liên quan xung quanh. Do việc tự cung cấp các dịch vụ này khá tốn kém và không hiệu quả, các nhà hoạch định của địa phương nên tính đến việc phát triển các dịch vụ liên quan. Điều này dẫn tới nhu cầu phát triển các khu công nghiệp lớn và tổng hợp hơn cách phát triển phân tán các khu công nghiệp nhỏ như hiện nay.

Hệ thống hai cấp. Công nghiệp hóa dựa vào FDI đã góp phần tạo thành hệ thống kinh tế vùng theo hai cấp ở Việt Nam. Chuyển đổi công nghiệp Việt Nam phụ thuộc vào hai vùng đô thị Hà Nội và TP HCM. Trong những năm gần đây, quá trình chuyển đổi công nghiệp dựa vào FDI chưa tạo ra tăng trưởng việc làm mạnh mẽ do các chính sách không gian quan trọng của quốc gia.

Tăng trưởng của các đô thị cấp hai. Tăng trưởng của các đô thị cấp hai (thành phố thuộc tỉnh và thị xã) và các thị trấn nhỏ hơn (chủ yếu ở các huyện nông thôn) chủ yếu diễn ra ở hai vùng đô thị lớn. Trong khi đó, các đô thị cấp hai ngoài hai vùng trên chỉ có tăng trưởng hạn chế, có thể do thiếu động lực cho tăng trưởng, chủ yếu hoạt động như các trung tâm tiêu thụ địa phương với nền tảng công nghiệp và thị trường lao động rất yếu. Dù vậy, nền kinh tế dựa trên dịch vụ ngoài hai vùng đô thị lớn, được hưởng lợi từ phát triển du lịch và các doanh nghiệp mới trong khu vực cấp ba, cho thấy các dấu hiệu pha trộn về chuyển đổi kinh tế. Mặc dù chuyển đổi theo cách thức này có thể tạo ra tăng trưởng kinh tế ở một số vùng, vẫn chưa rõ về tiềm năng tạo cơ hội cho tăng trưởng dài hạn của quốc gia thông qua thúc đẩy các hoạt động giá trị gia tăng.

Giảm ưu thế năng suất giữa các vùng thuộc hai cấp độ và ảnh hưởng của tắc nghẽn. Cơ cấu công nghiệp có khác biệt đáng kể giữa các vùng và các loại đô thị, nhưng hai vùng đô thị lớn thể hiện năng suất vượt trội. Tuy nhiên, tăng trưởng của hai vùng này và nhóm còn lại của quốc gia lại cân bằng trong những năm gần đây. Mặc dù có mức độ đô thị hóa và công nghiệp hóa mạnh hơn, các vùng cấp độ 1 chỉ có tăng trưởng việc làm và doanh thu tương đương với các vùng cấp độ 2 có mức độ đô thị hóa và công nghiệp hóa chậm hơn.

Do đó, tỷ trọng việc làm và doanh thu phi nông nghiệp quốc gia của Hà Nội và TP HCM, và các vùng bao quanh, ĐBSH và Đông Nam bộ, hầu như không đổi trong giai đoạn 2006 – 2016. Ngoài ra, mặc dù vẫn giữ được lợi thế đáng kể, ưu thế năng suất của các vùng cấp độ 1 Việt Nam đang suy giảm. Tình trạng sụt giảm về ưu thế năng suất của các vùng cấp độ 1 là Hà Nội và TP HCM xuất phát từ cả việc không tận dụng được tính kinh tế nhờ tích tụ và không đầu tư đầy đủ vào hạ tầng và dịch vụ cơ bản để giúp ngăn chặn ảnh hưởng của tắc nghẽn.

Thiếu liên kết ngành. Ở Việt Nam, chỉ có một vài nhóm ngành - nội thất, sản phẩm á kim, giày dép, và chế biến sản phẩm thủy sản - có liên kết dọc và ngang đáng kể giữa các doanh nghiệp. Đối với những ngành này, tính kinh tế nhờ tích tụ thường giảm dần ở quy mô tích tụ khá nhỏ. Các nhóm ngành lớn khác theo định hướng xuất khẩu - thiết bị điện tử, may mặc, và bột mì – hầu như không có mạng lưới liên ngành. Nhìn chung, thiết bị điện tử và may mặc có xu hướng được hưởng lợi đáng kể từ tính kinh tế nhờ tích tụ. Nhưng ở Việt Nam, những doanh nghiệp này hầu như không có liên kết ngành vì, thứ nhất, đa số các doanh nghiệp này là doanh nghiệp nước ngoài với liên kết quốc tế nhiều hơn trong nước, và thứ hai, hạ tầng và nguồn cung đất công nghiệp và hệ thống quy hoạch ở Việt Nam không tạo điều kiện cho liên kết và tích tụ.

Lợi ích từ tích tụ còn hạn chế. Vùng đô thị TP HCM có thể chưa gặt hái được đầy đủ lợi ích của tích tụ. Từ 2006 - 2016, đã có cải thiện năng suất thông qua tích tụ lực lượng lao động với khoảng 2,5 triệu lao động trong bán kính 10 km. Khi lực lượng lao động lớn hơn, tăng bán kính lên 20 km và 30 km ở các quận/huyện có số việc làm cao, năng suất lao động chung ở cấp vùng giảm đi. Mô hình này nhất quán với tình trạng thiếu hạ tầng kết nối về không gian làm hạn chế lợi ích của tích tụ. Các khu vực đô thị có xu hướng thiếu hạ tầng giao thông và dịch vụ giao thông công cộng, đặc biệt là với khoảng cách trung bình và xa, do đó hạn chế lực lượng lao động trong phạm vi đi lại bằng xe máy và đồng thời hạn chế tương tác giữa các doanh nghiệp trong phạm vi nhỏ.

Nút thắt về hạ tầng. Mặc dù có mức độ tập trung việc làm cao nhất ở hai vùng đô thị lớn, mức độ kết nối hạ tầng và liên kết vùng hiện tại chưa phản ánh được năng lực hoạt động kinh tế của các vùng này. Ngoài ra, vùng đô thị Hà Nội còn thiếu tính kinh tế nhờ tích tụ vì hoạt động công nghiệp trong thành phố và vùng ĐBSH có tính phân tán rộng về không gian và nằm trong các khu công nghiệp nhỏ và rải rác trong vùng.

Thiết kế lại chiến lược kinh tế không gian. Những phát hiện của phân tích này khuyến nghị thiết kế lại đáng kể các chiến lược kinh tế không gian của quốc gia để tạo ra liên kết không gian và công nghiệp phong phú hơn nhằm tận dụng tốt nhất tiềm năng của tính kinh tế nhờ tích tụ và để xử lý ảnh hưởng ngày càng tăng của tắc nghẽn do áp lực dân số đô thị đối với các dịch vụ cơ bản, hạ tầng, đất đai, nhà ở, và môi trường. Điều hết sức quan trọng là phải thiết kế các chính sách đa dạng để tăng cường dịch chuyển lao động và cơ chế tài trợ nhằm cải thiện mạng lưới hạ tầng vùng và thúc đẩy liên kết ngành. Điều này đặc biệt quan trọng do những thách thức về cấu trúc vĩ mô mới nổi của quốc gia, kể cả tình trạng cạn kiệt lao động nông nghiệp dư thừa và quá trình chuyển đổi dân số. Bước tiếp theo sẽ là chuyển dịch về trọng tâm để thúc đẩy tăng trưởng năng suất *trong nội bộ* các khu vực cấp hai và cấp ba, cùng với chuyển dịch liên quan sang các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn.

Phụ lục 1A Năng suất lao động bình quân của doanh nghiệp Việt Nam phân theo quy mô lao động trong sáu nhóm năng suất và các quận/huyện tập trung FDI

Mã	Quy mô lao động	Dịch vụ	Thương mại	Xây dựng	Sản xuất	Gỗ và giấy	Chế biến	Nông nghiệp	Dệt may	Khai mỏ	Tổng
TP HCM Năng suất cao	5	888,3	2.945,1	1.280,4	1.064,1	1.129,3	1.195,1	672,4	1.524,9	558,8	1.868,3
	10	870,6	3.642,3	997,4	739,1	1.043,7	889,6	236,9	633,2	782,3	2.021,7
	100	1.164,0	3.811,1	923,3	1.001,7	980,4	2.150,0	661,1	459,2	1.293,1	1.857,0
	1.000	1.085,7	4.949,2	858,1	1.575,0	1.166,9	2.854,0	1.281,4	373,5	2.795,5	1.674,5
	10.000	6.276,0	2.974,6	1.391,8	1.349,6	709,3	3.813,2	372,4	459,9	0	1.209,5
	100.000	247,1	2.212,3	0	2198,3	0	3.245,8	0	336,0	0	1.021,6
	Tổng	927,2	3.145,4	1.145,0	1.040,9	1.099,8	1.524,4	625,1	867,8	920,1	1.866,7
TP HCM Năng suất thấp	5	638,9	2.105,7	1.034,4	1.155,4	716,3	422,4	1.032,7	747,3	79,1	1.383,2
	10	644,8	2.365,7	915,6	830,5	961,4	783,0	183,5	582,2	292,3	1.384,7
	100	479,1	2.392,8	628,9	1.004,2	746,6	1.505,7	1.044,3	366,6	753,6	1.079,2
	1.000	464,7	4.382,0	424,8	842,6	849,9	1.453,4	1.338,7	293,1	1.383,8	748,5
	10.000	382,0	0	0	964,9	1.133,8	2.113,6	0	274,1	0	636,0
	100.000	0	0	0	0	0	0	0	407,9	0	407,9
	Tổng	609,5	2.179,0	916,7	998,4	816,5	779,6	1.935,1	488,0	614,6	1.297,6
Hà Nội Năng suất cao	5	468,5	1.455,4	470,9	405,8	648,5	232,6	287,6	322,9	210,4	904,2
	10	695,4	2.685,9	704,7	818,6	1.077,0	418,3	321,6	434,5	428,9	1.549,29
	100	806,6	3.075,2	825,8	1.014,6	1.095,2	1.368,9	228,8	429,5	669,8	1.578,3
	1.000	1.012,6	4.861,4	761,9	1.415,9	938,2	2.150,3	865,0	442,2	10.093,4	1.583,4
	10.000	1.059,1	3.030,7	516,2	2.187,8	1.615,4	1.110,8	320,3	369,9	647,5	1.489,1
	100.000	0	424,3	0	5.425,2	0	0	0	186,4	0	3.718,6
	Tổng	607,5	2.060,2	699,3	782,7	959,3	609,1	318,8	387,6	574,2	1.219,3
Hà Nội Năng suất thấp	5	353,1	1.281,5	382,1	506,5	1.141,6	294,1	129,0	539,3	266,1	802,5
	10	357,4	2.172,0	705,0	696,3	927,3	1.098,5	126,5	535,5	846,0	1.134,9
	100	621,2	2.637,9	597,0	996,6	858,9	1.775,7	303,2	401,2	1.081,9	1.198,1
	1.000	493,6	2.109,2	425,3	1.050,2	959,0	2.546,5	524,1	303,7	0	852,7
	10.000	248,9	0	387,9	907,7	817,0	834,0	80,9	165,5	0	579,3
	100.000	0	0	0	1.345,9	0	0	0	0	0	1.345,9
	Tổng	408,9	1.702,9	527,4	802,7	979,7	1.088,6	191,5	397,1	576,8	969,3

Thành phố loại vừa	5	637,3	2.934,4	1.331,4	456,2	1.365,7	144,5	433,8	174,3	2.254,0	1.716,5
	10	613,3	3354,1	460,8	503,5	556,7	635,2	138,6	352,8	795,3	1.607,5
	100	698,6	4.259,1	510,9	762,4	889,4	5.902,8	257,6	337,8	915,9	1.572,0
	1.000	849,2	4.315,3	564,7	1.492,0	692,2	2.857,0	242,6	247,0	708,8	1.252,8
	10.000	417,5	1.762,3	364,1	2.003,0	524,4	820,5	0	160,1	0	1.019,2
	100.000	0	0	0	522,4	0	0	0	203,7	0	310,0
	Tổng	673,8	3.201,2	711,2	694,2	951,2	2.427,6	296,4	277,3	1.391,8	1.623,2
Trường hợp ngoại lai “số việc làm thấp-năng suất cao”	5	916,5	3.267,9	1.305,9	175,8	261,8	396,0	188,2	86,1	1.114,6	1.980,2
	10	863,9	3.916,0	1.084,9	802,6	394,8	980,9	155,0	402,2	2.133,6	1.871,3
	100	921,5	10.018,5	917,1	2.725,3	1.360,4	6.281,8	164,3	195,8	885,8	3.243,3
	1.000	822,2	45.100,7	303,2	5.701,9	2.634,4	5.633,3	1.393,8	621,6	1.504,6	5.519,7
	10.000	0	0	7.653,3	3.452,7	1.827,6	1.009,9	142,6	478,0	0	2.393,5
	100.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tổng	929,0	4.486,0	1.084,6	1.949,7	918,1	3.552,6	225,4	386,5	1.333,3	2.381,3
Các quận/huyện tập trung FDI	5	916,8	2.823,9	1.238,6	1.175,4	1.167,5	848,7	687,0	1.841,5	871,0	1.842,0
	10	734,2	3.345,6	839,2	826,6	1.054,3	1.068,5	99,9	557,2	1.049,7	1.792,2
	100	990,9	3.418,4	726,6	1.083,3	950,6	2.210,6	210,1	424,7	1.116,7	1.547,7
	1.000	1.084,1	5.603,6	579,4	1.355,9	1.006,4	2.880,0	976,1	361,6	7.520,2	1.425,5
	10.000	588,9	3.262,4	915,8	1.414,5	1.085,1	3.523,9	156,2	337,2	24.991,8	1.137,4
	100.000	0	2.212,3	0	3.462,4	0	3.245,8	0	298,1	0	1.438,9
	Tổng	894,5	2.989,2	994,0	1.099,9	1.064,1	1.491,5	562,1	775,8	1.536,0	1.733,8

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2006, 2011 và 2016.

Chú thích

- 4 Dữ liệu về tăng trưởng GDP thực theo đầu người và nghèo đói cùng cực được trích dẫn trong đoạn này là dữ liệu từ cơ sở dữ liệu Chỉ số Phát triển Thế giới (WDI) của Ngân hàng Thế giới (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>). GDP thực theo đầu người được xác định bằng đô la quốc tế không đổi năm 2011 xác định theo tỷ giá hối đoái ngang giá sức mua (PPP), trong khi nghèo cùng cực được xác định bằng mức nghèo toàn cầu là 1,90 \$/ngày, cũng được biểu thị bằng đô la quốc tế năm 2011 không đổi.
- 5 Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK) chia quốc gia thành sáu vùng kinh tế xã hội: (1) Trung du và Miền núi Bắc bộ, (2) Đồng bằng sông Hồng, (3) Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, (4) Tây Nguyên, (5) Đông Nam bộ, và (6) Đồng bằng sông Cửu Long. Sáu vùng này bao gồm 58 tỉnh và năm thành phố cấp tỉnh.
- 6 Có ý kiến cho rằng số liệu thống kê chính thức của Việt Nam chưa thể hiện đầy đủ mức độ đô thị hóa thực tế của quốc gia (OECD 2018). Vấn đề đo lường chưa chính xác mức độ đô thị hóa chính thức của Việt Nam được thảo luận trong chương 2 (cụ thể tại hộp 2.1).
- 7 Trong chương này, lợi nhuận được định nghĩa là tổng lợi nhuận trước thuế, bao gồm lợi nhuận từ hoạt động kinh doanh, tài chính và hoạt động khác.
- 8 Trong chương này, khu vực sơ cấp bao gồm nông nghiệp và khai mỏ; khu vực cấp hai bao gồm sản xuất, chế biến, dệt may, gỗ và giấy; và khu vực cấp ba bao gồm xây dựng, thương mại và dịch vụ.
- 9 Theo dữ liệu Triển vọng Đô thị hóa Thế giới của Liên Hợp Quốc (sửa đổi năm 2018), dân số nông thôn ước tính của Việt Nam năm 2019 là 61,74 triệu, gần như bằng dân số nông thôn ước tính là 61,73 triệu năm 2012.
- 10 Dữ liệu từ trang thông tin quốc gia về FDI cho Việt Nam của UNCTAD (https://unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir2019/wir19_fs_vn_en.pdf).
- 11 Công ty cổ phần chiếm 18% tổng lợi nhuận. Nếu những công ty này được tính là doanh nghiệp trong nước (chiếm 99,6 trong tổng số doanh nghiệp), thì công ty cổ phần tạo ra 30% tổng lợi nhuận tạo ra tại Việt Nam.
- 12 Trong các số liệu thống kê do Tổng cục Thống kê Việt Nam cung cấp, ngành sản xuất thường được định nghĩa rộng và bao gồm các ngành chế biến thực phẩm và dệt may.
- 13 Dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp 2016.
- 14 Xem phần giới thiệu của báo cáo này để tham khảo mô tả về hệ thống phân loại đô thị Việt Nam.
- 15 Xem Gollin, Jedwab và Vollrath (2016) để biết định nghĩa về thành phố sản xuất (tính kinh tế) và thành phố tiêu dùng (tính kinh tế). Thành phố sản xuất gắn liền với đô thị hóa với công nghiệp hóa, trong khi thành phố tiêu dùng gắn liền với đô thị hóa mà không có công nghiệp hóa.
- 16 Trong báo cáo này, năng suất lao động được xác định và tính toán dựa trên tổng doanh thu do doanh nghiệp tạo ra chia cho tổng việc làm (nguồn: Dữ liệu Tổng Điều tra Doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê Việt Nam). Tổng doanh thu của doanh nghiệp bao gồm cả đầu ra cuối cùng và doanh số cho các ngành khác (đầu vào trung gian).
- 17 Tổng doanh thu của các doanh nghiệp trong một vùng là đại diện không hoàn hảo cho tổng giá trị gia tăng vì dẫn tới việc đếm hai lần số sản phẩm trung gian và nguyên liệu thô khi đo lường sản lượng. Tuy nhiên, đối với các doanh nghiệp sử dụng công nghệ sản xuất tương tự nhau, có thể chỉ ra rằng việc so sánh doanh thu trên mỗi người lao động chưa thể hiện hết mức chênh lệch năng suất. Đối với tổng thể cả vùng, việc so sánh sẽ là đại diện đáng tin cậy về năng suất chỉ ở mức độ cơ cấu kinh tế của hai vùng là tương tự nhau.

- 18 Việc phân loại cao so với thấp dựa trên giá trị trung bình của năng suất lao động và việc làm ở quận/huyện.
- 19 Theo cơ sở dữ liệu Chỉ số Phát triển Thế giới (WDI) của Ngân hàng Thế giới (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>), tổng tỷ lệ sinh của Việt Nam (số lần sinh/phụ nữ) đã giảm từ 4,1 năm 1986 xuống còn 2,0 năm 2017.
- 20 PM2.5 là hạt bụi có đường kính 2,5 micron trở xuống.
- 21 Ví dụ, tham khảo Henderson (2010) và Ngân hàng Thế giới (2009).
- 22 Đại hội Toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam kêu gọi Đổi Mới vào tháng 12 năm 1986 và những thay đổi thực tế về chính sách có hiệu lực vào năm 1988-89.
- 23 Dựa trên dữ liệu từ cơ sở dữ liệu Chỉ số Phát triển Thế giới (WDI) của Ngân hàng Thế giới (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators,world-development-indicators,world-development-indicators>).

Tài liệu tham khảo

- Brookings Institution. 2018. *Global Metro Monitor 2018* [Giám sát Đô thị Toàn cầu 2018]. Metropolitan Policy Program at Brookings, Washington, DC.
- Chauvin, J. P., E. Glaeser, Y. Ma, and K. Tobio. 2017. “What Is Different about Urbanization in Rich and Poor Countries? Cities in Brazil, China, India and the United States” [Đô thị hóa ở các quốc gia giàu và nghèo khác nhau thế nào? Các thành phố ở Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ và Hoa Kỳ]. *Journal of Urban Economics* 98 (C): 17–49.
- Duranton, G. 2016. “Agglomeration Effects in Colombia” [Hiệu ứng Tích tụ ở Colombia]. *Journal of Regional Science* 56 (2): 210–38.
- Gollin, D., R. Jedwab, and D. Vollrath. 2016. “Urbanization with and without Industrialization.” [Đô thị hóa cùng với và không cùng với Công nghiệp hóa] *Journal of Economic Growth* 21 (1): 35–70.
- OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế). 2018. *OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam 2018* [Đánh giá Chính sách Đô thị: Việt Nam 2018]. Paris: OECD Publishing.
- Roberts, M., F. Gil Sander, and S. Tiwari, eds. 2019. *Time to ACT: Realizing Indonesia’s Urban Potential* [Đã đến lúc HÀNH ĐỘNG: Hiện thực hóa Tiềm năng Đô thị của Indonesia]. Washington, DC: World Bank.
- Ngân hàng Thế giới. 2018. *Vietnam’s Future Jobs: Leveraging Mega-trends for Greater Prosperity* [Tương lai việc làm Việt Nam: Khai thác xu hướng lớn cho sự phát triển thịnh vượng hơn]. Washington, DC: World Bank.
- _____. Sắp công bố. *Making Hanoi a Water Pollution and Flood-free City by 2050* [Biến Hà Nội thành một Thành phố Không Ô nhiễm Nước và Ngập lụt vào năm 2050]. Washington, DC: World Bank.
- Ngân hàng Thế giới và Viện Đo lường và Đánh giá Sức khỏe. 2016. *The Cost of Air Pollution: Strengthening the Economic Case for Action*. [Chi phí Ô nhiễm Không khí: Tăng cường Lý do Kinh tế cho Hành động] Washington, DC: World Bank.

Chương 2 :

Mô hình thời gian và không gian của đô thị hóa dân số và vật chất

Phát hiện chính

- Từ những năm 1970, tốc độ đô thị hóa dân số của Việt Nam luôn thấp hơn các nước đang phát triển ở Đông Á và Thái Bình Dương (EAP) nói chung. Do đó, Việt Nam vẫn có mức độ đô thị hóa tương đối thấp hơn dựa trên các số liệu đo lường chính thức, mặc dù đã có chuyển dịch lao động đáng kể từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ.
- Tuy nhiên, tốc độ đô thị hóa đã tăng tốc rõ rệt kể từ khi bắt đầu Đổi Mới năm 1986, đạt đến mức đỉnh từ 2000-2010, trong khi nhìn chung vẫn chậm hơn tốc độ của các nước đang phát triển khác thuộc EAP. Kể từ đó, tốc độ đô thị hóa giữ ở mức ổn định, cũng như tốc độ tăng trưởng số lượng tuyệt đối của dân số sống ở các thành phố Việt Nam.
- Tốc độ đô thị hóa không đổi của Việt Nam từ năm 2010 cũng nhất quán với sự sụt giảm tốc độ di cư từ nông thôn sang thành thị. Trong khi vào năm 2009, dân số rông chuyển đến khu vực đô thị trong khoảng thời gian 5 năm trước đó là 3,3 triệu, đến năm 2014 con số này đã giảm xuống còn 2,7 triệu.
- Trái với tốc độ đô thị hóa dân số ổn định, mở rộng về vật chất hay không gian của các khu vực đô thị đã tăng tốc đáng kể trong thập kỷ qua. Đây là kết quả của tăng trưởng nhanh chóng ở các vùng ngoại ô nông thôn của vùng đô thị Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM), và đô thị hóa diễn ra ở nhiều quận/huyện nằm ngoài hai vùng này.
- Nhìn chung, đã xảy ra tình trạng chênh lệch về không gian giữa tăng trưởng dân số đô thị và mở rộng đô thị về không gian (liên quan đến chuyển đổi đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp).
- Việc mở rộng nhanh chóng các khu vực đô thị và chênh lệch về không gian với tăng trưởng dân số đô thị làm tăng lo ngại về hiệu quả sử dụng đất và hiệu quả của hệ thống phân loại đô thị hiện tại của Việt Nam.

Giới thiệu

Như kinh nghiệm trên thế giới và lịch sử cho thấy, phát triển kinh tế và chuyển đổi cơ cấu luôn song hành với đô thị hóa – tức là việc các thành phố tăng lên về số lượng, dân số, và quy mô vật chất (hay phạm vi) xét về diện tích đất đai.²¹ Việt Nam không phải là ngoại lệ. Kể từ khi bắt đầu Đổi mới vào năm 1986, đóng vai trò khởi động công cuộc phát triển kinh tế của quốc gia, Việt Nam đã trải qua quá trình đô thị hóa nhanh

chóng.²² Tuy nhiên, cách thức đô thị hóa diễn ra cũng quan trọng đối với phát triển kinh tế. Việc khu vực đô thị phát triển rộng ra xung quanh hay tăng trưởng lên cao sẽ có tác động đối với hiệu quả sử dụng đất. Tương tự, phát triển đô thị tập trung nhiều hơn ở một vài vùng đô thị chính hay phân tán rộng hơn về địa lý có thể tác động đến việc hiện thực hóa tính kinh tế nhờ tích tụ.

Chương này phân tích các mô hình đô thị hóa về thời gian và không gian ở Việt Nam. Khi thực hiện phân tích, trước tiên, chương này sẽ xem xét tốc độ chung của đô thị hóa dân số và mô hình di cư, đặc biệt là di cư từ nông thôn ra thành thị. Dựa trên dữ liệu ánh sáng ban đêm, chương này sẽ tiếp tục phân tích các mô hình tăng trưởng đô thị về vật chất, tức là tăng trưởng diện

tích đất được xác định là đất đô thị. Tóm lại, chương này phân tích đô thị hóa từ cả khía cạnh phát triển đô thị về vật chất và dân số. Sau đó phân tích này cung cấp thông tin chi tiết về việc mô hình đô thị hóa dân số của Việt Nam phù hợp như thế nào với mô hình đô thị hóa vật chất và do đó phù hợp với hiệu quả sử dụng đất.

Cơ cấu dân số và di cư

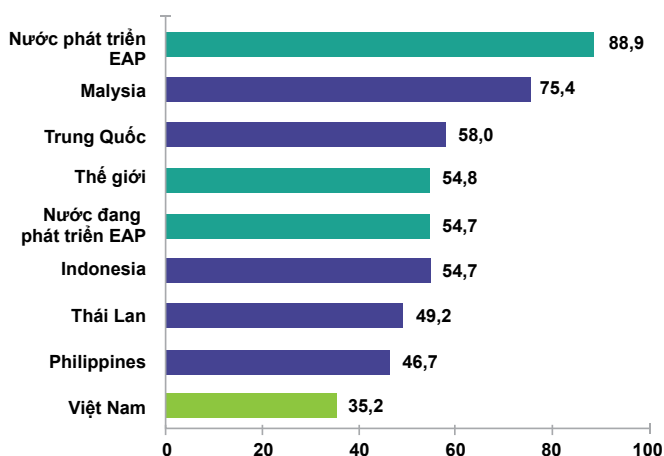
Mức độ và tốc độ đô thị hóa dân số

Việt Nam vẫn có mức độ đô thị hóa tương đối thấp, ít nhất nếu nhìn vào dữ liệu theo định nghĩa chính thức của quốc gia về khu vực đô thị. Do đó, tỷ lệ dân số của quốc gia sống ở các khu vực đô thị (theo phân loại chính thức) năm 2017 chỉ cao hơn 35% một chút, thấp hơn không nhiều so với tỷ lệ dân số sống ở đô thị của các nước đang phát triển ở Đông Á và Thái Bình Dương (EAP) nói chung (hình 2.1). Và mặc dù mức độ đô thị hóa còn thấp như vậy, tỷ trọng trong tổng giá trị gia tăng (GVA) quốc gia do khu vực nông nghiệp Việt Nam tạo ra chỉ ở mức khoảng 15% năm 2017.²³ Tỷ lệ này tương đương với tỷ lệ GVA của khu vực nông nghiệp Indonesia (mặc dù mức độ đô thị hóa của Indonesia cao hơn nhiều), và nhất quán với tình trạng công nghiệp hóa nông thôn rộng khắp của Việt Nam.²⁴

Mức độ đô thị hóa thấp của Việt Nam so với các nước đang phát triển khác ở Đông Á và Thái Bình Dương có thể là do trong nửa thế kỷ qua, tốc độ đô thị hóa

của quốc gia - được đo bằng tốc độ tăng trưởng về tỷ lệ dân số sống ở khu vực đô thị - liên tục thấp hơn so với tỷ lệ chung của cả khu vực (hình 2.2). Trên thực tế, chênh lệch lớn về tốc độ đô thị hóa giữa Việt Nam và cả khu vực nói chung là do tỷ lệ dân số Việt Nam sống ở các thành phố đã giữ nguyên không đổi trong những năm 1970 và đầu những năm 1980, trong khi tốc độ đô thị hóa tăng tốc mạnh mẽ, tới gần 3%/năm ở phần còn lại của khu vực. Trong 25 năm kể từ khi bắt đầu Đổi Mới năm 1986, tốc độ đô thị hóa dân số của Việt Nam đã tăng mạnh, thu hẹp khoảng cách, nhưng vẫn chậm hơn tốc độ của phần còn lại của khu vực. Sau khi đạt đỉnh 2,2%/năm trong giai đoạn 2000-2010, tốc độ đô thị hóa của Việt Nam đã giảm nhẹ xuống còn 2,1%/năm từ năm 2010 đến 2017. Tuy nhiên, vì tốc độ này còn chậm hơn nữa ở phần còn lại của khu vực, tốc độ đô thị hóa của Việt Nam hiện nay ở mức ngang với các nước đang phát triển ở Đông Á và Thái Bình Dương nói chung.

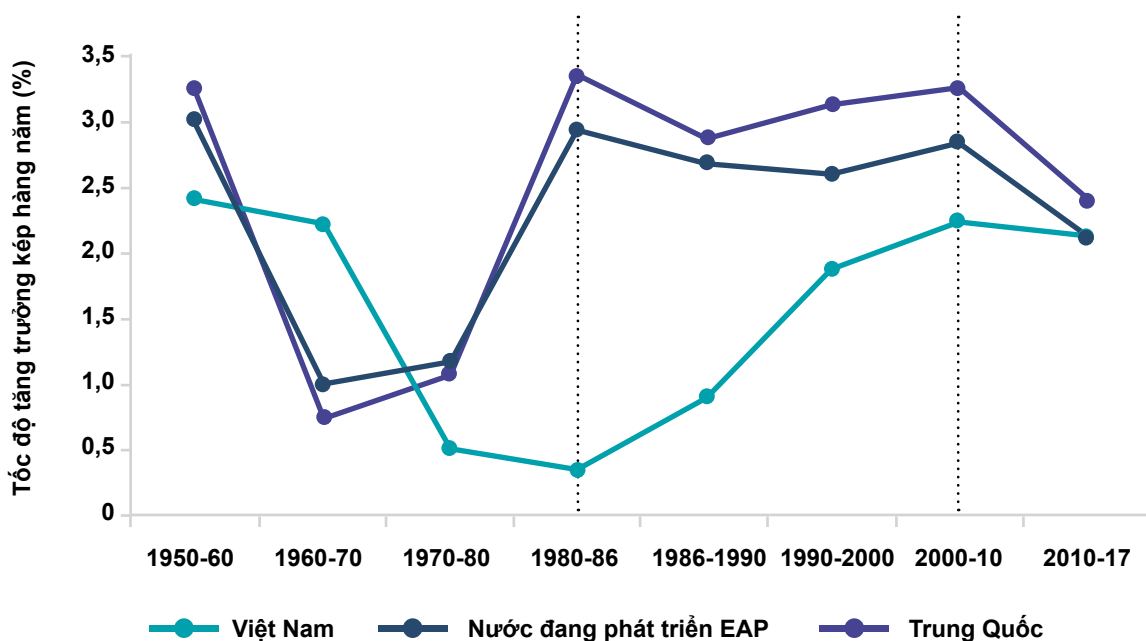
Hình 2.1 Việt Nam vẫn có mức độ đô thị hóa thấp



Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu từ báo cáo Triển vọng Đô thị hóa Thế giới của Liên Hợp Quốc: Cơ sở dữ liệu sửa đổi 2018 (<https://esa.un.org/unpd/wup/>).

Chú thích: Theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới, các nước phát triển EAP bao gồm các nền kinh tế có thu nhập cao, trong khi các nước đang phát triển EAP bao gồm các nền kinh tế không có thu nhập cao, EAP = Đông Á và Thái Bình Dương.

Hình 2.2 Tốc độ đô thị hóa của Việt Nam tăng tốc sau Đổi Mới, nhưng đã chững lại từ năm 2010



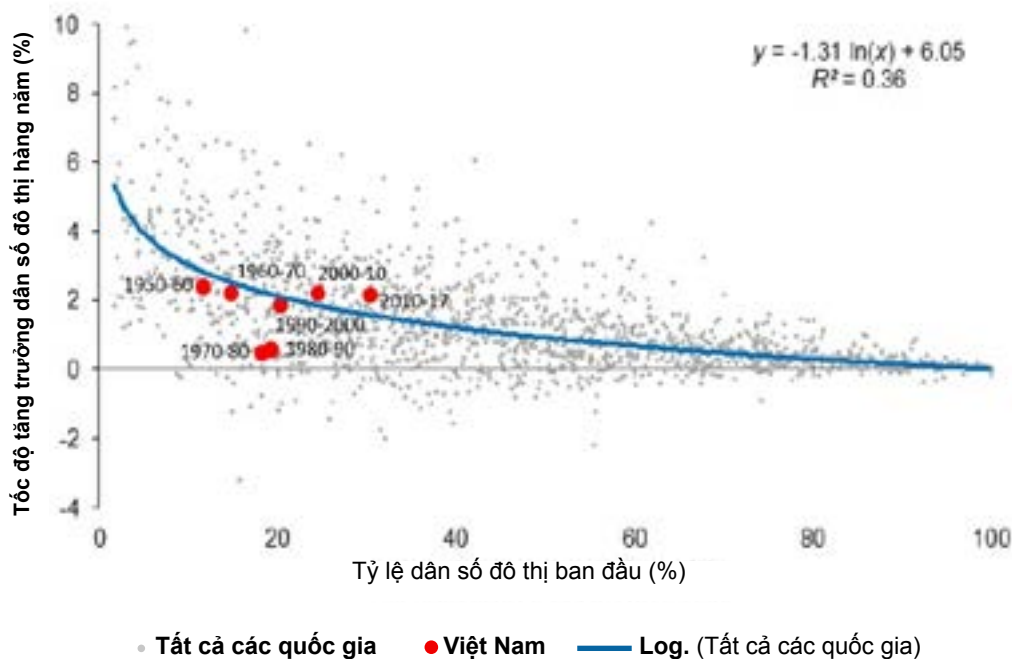
Nguồn: Tính toán của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu từ báo cáo Triển vọng Đô thị hóa Thế giới của Liên Hợp Quốc. Cơ sở dữ liệu sửa đổi 2018 (<https://esa.un.org/unpd/wup/>).

Chú thích: Các nước đang phát triển EAP bao gồm tất cả các nền kinh tế có thu nhập không cao ở Đông Á và Thái Bình Dương (EAP). Tốc độ tăng trưởng được tính bằng tốc độ tăng trưởng kép hàng năm của tỷ lệ dân số đô thị trong các khoảng thời gian 10 năm, trừ 1980-86, 1986-90, và 2010-17. Đường đứt nét thẳng đứng đầu tiên phân chia tăng trưởng trước năm 1986 và sau năm 1986; đường thứ hai phân chia tăng trưởng trước năm 2010 và sau năm 2010. Dữ liệu dân số đô thị của Việt Nam trước năm 1979 thường được coi là có độ tin cậy thấp hơn so với dân số đô thị trong những năm tiếp theo.

Bức tranh tương tự xuất hiện khi so sánh tốc độ đô thị hóa của Việt Nam so với các quốc gia trên toàn cầu từ năm 1950 (hình 2.3). Trong những năm 1970 và 1980, tốc độ tăng trưởng của dân số Việt Nam sống ở đô thị gần như bằng 0, hoặc thấp hơn nhiều so với tốc độ dự báo cho một quốc gia ở mức độ đô thị hóa như

vậy theo kinh nghiệm lịch sử trên toàn cầu. Tuy nhiên, trong thập niên 1990, tốc độ đô thị hóa của Việt Nam đã “bình thường trở lại”, có tốc độ sát với mức dự báo cho một quốc gia có mức độ đô thị hóa như Việt Nam.

Hình 2.3 Tốc độ đô thị hóa của Việt Nam đã bình thường hóa kể từ Đổi Mới



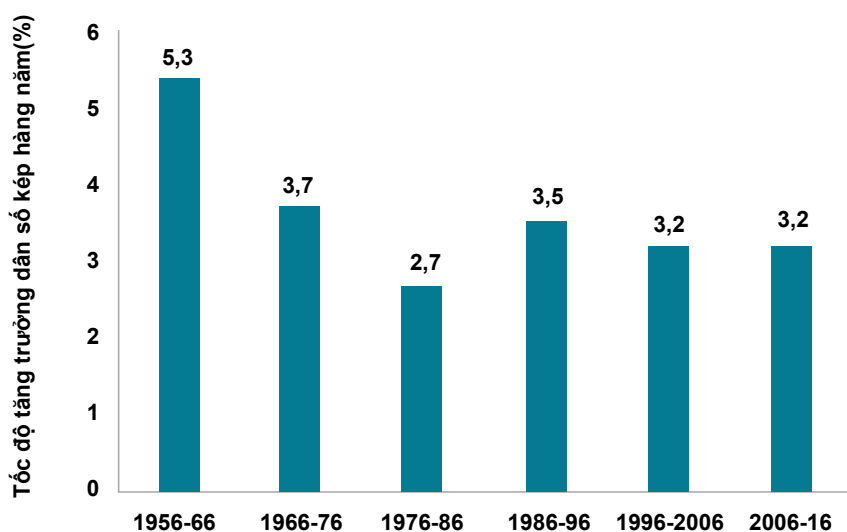
Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu từ báo cáo Triển vọng Đô thị hóa Thế giới của Liên Hợp Quốc: Cơ sở dữ liệu Sửa đổi 2018 (<https://esa.un.org/unpd/wup/>).

Chú thích: Hình này so sánh tốc độ đô thị hóa của Việt Nam với kinh nghiệm toàn cầu cho các giai đoạn 1950–60, 1960–70, 1970–80, 1980–90, 1990–2000, 2000–2010, and 2010–15. Mỗi điểm dữ liệu thể hiện tốc độ tăng trưởng bình quân của tỷ lệ dân số đô thị của quốc gia trong một khoảng thời gian nhất định so với tỷ lệ dân số đô thị khi bắt đầu khoảng thời gian đó. Do đó, hình này có bảy quan sát cho mỗi trong số 231 quốc gia. Dữ liệu dân số đô thị của Việt Nam trước năm 1979 thường được coi là có độ tin cậy thấp hơn so với dân số đô thị trong những năm tiếp theo.

Mặc dù tốc độ tăng trưởng của tỷ lệ dân số sống ở đô thị thể hiện tốc độ chuyển đổi từ xã hội nông thôn sang thành thị, tốc độ tăng trưởng dân số đô thị tuyệt đối của quốc gia đo lường tốc độ tăng trưởng của số người dân sống ở thành phố. Ngay cả khi tỷ lệ dân số sống ở đô thị của một quốc gia giữ ở mức ổn định (phù hợp với việc thiếu di cư từ nông thôn ra thành thị), số người dân sống ở các thành phố vẫn tăng khi có gia tăng dân số tự nhiên. Nhất quán với nội dung trên đây, trong 10 năm trước khi bắt đầu quá trình Đổi Mới,

dân số đô thị tuyệt đối của Việt Nam tăng trưởng với tốc độ bình quân là 2,7%/ năm ngay cả khi tỷ lệ dân số sống ở đô thị vẫn gần như ổn định (hình 2.4). Tuy nhiên, trong 10 năm ngay sau khi bắt đầu Đổi Mới, tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm của dân số đô thị tuyệt đối đã tăng lên 3,5%. Kết quả này có lẽ là nhờ gia tăng di cư từ nông thôn ra thành thị vào năm 1986. Kể từ đó, tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm của dân số đô thị tuyệt đối của Việt Nam đã giữ ổn định ở mức khoảng 3,2%.

Hình 2.4 Tăng trưởng dân số đô thị: Việt Nam, 1956–2016



Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu từ báo cáo Triển vọng Đô thị hóa Thế giới của Liên Hợp Quốc: Cơ sở dữ liệu sửa đổi 2018 (<https://esa.un.org/unpd/wup/>).

Phân tích về mức độ và tốc độ đô thị hóa của Việt Nam dựa trên *định nghĩa chính thức* về khu vực đô thị được sử dụng trong tổng điều tra dân số và nhà ở quốc gia. Tuy nhiên, nghiên cứu gần đây, như của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD 2018) gợi ý rằng việc đo lường đô thị hóa dựa trên định nghĩa chính thức này có thể chưa thể hiện đầy đủ mức độ đô thị hóa thực tế của Việt Nam. Do đó, OECD đã sử dụng định nghĩa mang tính chức năng khác về khu vực đô thị dựa trên ước tính tương đối về khu vực dân cư đô thị bao quanh (commuting zones). OECD ước tính có 41% dân số Việt Nam sống ở khu vực đô thị vào năm 2013.²⁵ Ước tính này cao hơn 9 điểm phần trăm so với mức 32,4% theo định nghĩa chính thức của Việt Nam về khu vực đô thị trong cùng năm, cho thấy có hiện tượng “đô thị hóa ẩn” đáng kể. Nói cách khác, một số khu vực có đặc điểm đô thị, tuy nhiên vẫn được phân loại là nông thôn trong thống kê chính thức. Mặc dù có thể đúng như vậy, tỷ lệ 41% dân số sống ở khu vực đô thị hoặc “giống đô thị” vẫn ở thấp hơn mức đô thị hóa ước tính (50,7%) cho các nước đang phát triển ở Đông Á và Thái Bình Dương năm 2013.²⁶

Không may là không có dữ liệu chuỗi thời gian về tỷ lệ đô thị hóa dựa trên phương pháp luận của OECD.²⁷ Do đó, không thể sử dụng phương pháp luận này để xem xét tốc độ đô thị hóa của Việt Nam theo thời gian. Do vậy, nghiên cứu này phải dựa trên dữ liệu theo định nghĩa chính thức về khu vực đô thị của quốc gia. Tuy nhiên, ngay cả khi số liệu thống kê chính thức chưa thể hiện đầy đủ mức độ đô thị hóa “thực” của Việt Nam, dữ liệu này vẫn cung cấp bức tranh chính xác về tốc độ đô thị hóa, với giả định rằng mức độ sai lệch của đo lường đô thị hóa không đổi theo thời gian.

Như giải thích trong hộp 2.1, phương pháp OECD không phải là phương pháp duy nhất có thể thay thế định nghĩa chính thức về khu vực đô thị trong những năm gần đây. Hộp này cũng giải thích lập luận của nghiên cứu này về việc thực hiện phân tích xu hướng đô thị hóa dân số của Việt Nam dựa trên định nghĩa chính thức của quốc gia về khu vực đô thị mặc dù có các định nghĩa thay thế.

Hộp 2.1. Tại sao lại sử dụng định nghĩa chính thức về khu vực đô thị của Việt Nam?

Trong tổng điều tra dân số Việt Nam, “khu vực đô thị” được sử dụng để tính toán dân số đô thị được xác định ở cấp xã, bao gồm cả phường và thị trấn. Cách tiếp cận này có độ chênh so với hệ thống phân loại đô thị của quốc gia, theo đó đô thị được phân loại thành sáu loại, từ loại đặc biệt đến loại 1-5. Những loại này đại diện cho các đơn vị hành chính khác nhau, từ cấp tỉnh đến cấp huyện, đến cấp xã.

Định nghĩa chính thức về khu vực đô thị của Việt Nam không chỉ phức tạp, mà còn khác với hệ thống phân loại đô thị riêng của quốc gia (được mô tả trong phần giới thiệu của báo cáo này và là nền tảng cho chính sách phát triển đô thị) và các định nghĩa chính thức về đô thị mà các quốc gia khác sử dụng. Tuy nhiên, không phải Việt Nam sử dụng một định nghĩa riêng về khu vực đô thị và phần còn lại của thế giới sử dụng một định nghĩa khác. Trên thực tế, định nghĩa chính thức về khu vực đô thị thường có khác biệt đáng kể giữa tất cả các quốc gia. Do đó, các quốc gia khác nhau sử dụng số liệu và cách kết hợp các tiêu chí khác nhau, và khi các quốc gia tình cờ sử dụng chung một tiêu chí, các ngưỡng áp dụng cho tiêu chí đó có thể khác nhau đáng kể. Ví dụ: khi được sử dụng, ngưỡng quy mô dân số tối thiểu có thể ở mức từ 200 đến 100.000 người, tùy thuộc vào quốc gia (Dijkstra và cộng sự, 2019). Hơn nữa, nhiều quốc gia không sử dụng bất kỳ tiêu chí rõ ràng nào để xác định khu vực đô thị. Thay vào đó, các khu vực đô thị được liệt kê theo tên hoặc xác định các đơn vị hành chính cấu thành các khu vực đô thị (Dijkstra và cộng sự, 2019; Roberts và cộng sự, 2017).

Trước tình trạng thiếu thống nhất về định nghĩa, và với sự hỗ trợ của những tiến bộ công nghệ về không gian địa lý, một số cách tiếp cận mới đã xuất hiện trong thập kỷ qua nhằm có được định nghĩa nhất quán về khu vực đô thị giữa các quốc gia ở cấp độ vùng hoặc toàn cầu (Bosker, Park và Roberts 2018). Trong số các cách tiếp cận này có cách tiếp cận khu vực đô thị theo chức năng của OECD và Ủy ban Châu Âu (OECD 2012, 2018); Chỉ số Tích tụ Dân cư của Ngân hàng Thế giới (AI) (Uchida và Nelson 2009; Ngân hàng Thế giới 2009); cách tiếp cận “mức độ đô thị hóa” của Ủy ban Châu Âu (Dijkstra và Poelman 2014; Dijkstra và cộng sự 2019); và các phương pháp xác định các khu vực đô thị dựa trên dấu chân của khu vực xây dựng (ví dụ, Ngân hàng Thế giới 2015).

Bởi vì mỗi cách tiếp cận này lại phụ thuộc ít nhiều vào số lượng tương đối ít các tiêu chí minh bạch cho định nghĩa về đô thị và lợi thế của tính nhất quán của định nghĩa mà những cách tiếp cận này cung cấp, có lẽ nên lựa chọn một cách tiếp cận và áp dụng thống nhất trong suốt báo cáo để phân tích các xu hướng và mô hình dân số đô thị²⁸. Tuy nhiên, điều này lại không được thực hiện vì ba lý do:

1. Trong số các cách tiếp cận khác nhau của các vùng và toàn cầu để xác định khu vực đô thị, kinh nghiệm chưa cho thấy rõ ràng nên ưu tiên phương pháp nào. Cùng với đó là thiếu đồng thuận về việc nên sử dụng phương pháp theo chức năng hay hình thái để phân định đô thị. Ngoài ra còn thiếu đồng thuận về việc các thành phố và khu vực trung tâm của thành phố có nên được xác định bởi sự hiện diện của con người hoặc công trình xây dựng hay không.^a
2. Đối với cách tiếp cận nhất quán theo khu vực/toàn cầu để xác định khu vực đô thị, kết quả thu được lại nhạy cảm với dữ liệu đầu vào được sử dụng (Dijkstra và cộng sự 2019; Roberts và cộng sự 2017). Ví dụ, chỉ số AI, mức độ đô thị hóa, và phương pháp tiếp cận khu vực đô thị theo chức năng đều dựa trên tập dữ liệu dân số theo ô lưới làm đầu vào. Tuy nhiên, lại có nhiều bản đồ dân số theo ô lưới khác nhau, và, một lần nữa, kinh nghiệm cũng chưa cho thấy lưới nào được ưa thích hơn.^b
3. Phạm vi của phân tích thời gian sử dụng phương pháp tiếp cận theo khu vực/toàn cầu còn hạn chế. Ngoại lệ là cách tiếp cận về mức độ đô thị hóa được Ủy ban Châu Âu (EC) sử dụng để báo cáo kết quả cho tất cả các quốc gia về mức độ đô thị hóa cho các năm 1975, 1990, 2000 và 2015. Tuy nhiên, theo kết quả này, tỷ lệ dân số Việt Nam sống ở khu vực đô thị là 78% vào năm 1975, tăng lên 81% vào năm 2015. Những kết quả như vậy phải được xem xét thận trọng, vì thực tế là theo cách tiếp cận này thì đô thị hóa Việt Nam năm 2015 đã cao hơn Hoa Kỳ.

Mặc dù còn có hạn chế, việc sử dụng định nghĩa chính thức về khu vực đô thị của Việt Nam để làm cơ sở phân tích xu hướng và mô hình dân số đô thị của báo cáo này có lợi thế đáng kể do đây là định nghĩa được chấp nhận trong nước. Và mặc dù việc sử dụng định nghĩa chính thức có thể có độ lệch đo lường về mức độ đô thị hóa của quốc gia, do không có định nghĩa thay thế được thống nhất chung, không thể đánh giá chính xác về mức độ nghiêm trọng của độ lệch đo lường này. Trên thực tế, mặc dù từ lâu đã có ý kiến rằng mức độ đô thị hóa chính thức của Ấn Độ bị thấp hơn mức thực tế do tình trạng đô thị hóa “ẩn”, và cũng có ý kiến tương tự về trường hợp của Việt Nam (OECD 2018), nghiên cứu gần đây, dựa trên phân tích hình ảnh vệ tinh có độ phân giải cao và kỹ thuật học máy, đã bắt đầu có ý kiến ngược với kết luận này (Galdo, Li và Rama 2020). Hơn nữa, ngay cả khi giả định rằng mức độ đô thị hóa của Việt Nam có sai lệch đo lường, điều này không đồng nghĩa với việc ước tính về nhịp độ hay tốc độ đô thị hóa của Việt Nam sử dụng dữ liệu dân số đô thị chính thức của quốc gia sẽ có sai lệch tương tự. Trên thực tế, nếu mức độ sai lệch đo lường không đổi theo thời gian, ước tính về tốc độ đô thị hóa lại không bị sai lệch.

Nguồn: Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới.

a. Cả phương pháp tiếp cận AI và OECD-EC đều đại diện cho phương pháp tiếp cận theo chức năng, trong khi mức độ đô thị hóa và các phương pháp tiếp cận gắn khu vực đô thị với khu vực xây dựng là phương pháp hình thái. Trong khi phương pháp sử dụng khu vực xây dựng xác định khu vực đô thị thông qua sự hiện diện của công trình xây dựng, mức độ đô thị hóa, AI, và các phương pháp OECD-EC xác định khu vực đô thị thông qua sự hiện diện của con người.

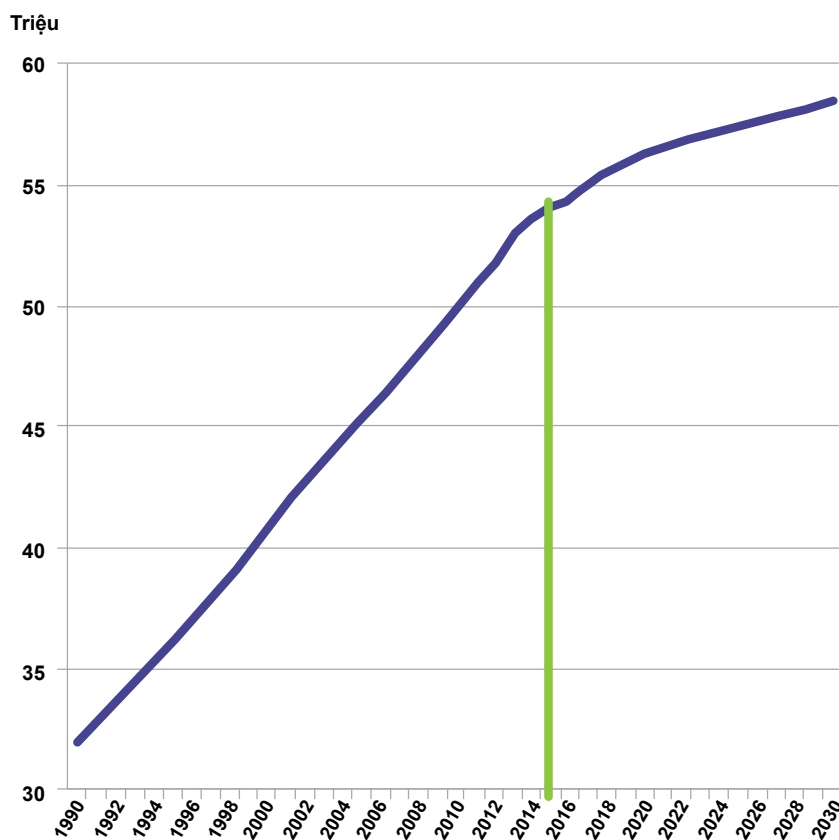
b. Ba bản đồ dân số toàn cầu theo ô lưới chính được sử dụng làm đầu vào cho các phương thức khác nhau để có một định nghĩa nhất quán theo khu vực/toàn cầu về khu vực đô thị: GHS-POP, WorldPop và LandScan. Để so sánh kết quả giữa các phương pháp sử dụng bản đồ dân số theo ô lưới khác nhau này, tham khảo Roberts và cộng sự (2017).

Cơ cấu dân số

Trong tương lai, tốc độ tăng dân số đô thị tuyệt đối của Việt Nam sẽ phụ thuộc vào tốc độ tăng dân số tự nhiên ở các khu vực đô thị hiện tại của quốc gia, tốc độ di cư thuần từ nông thôn sang thành thị, và tốc độ các khu vực nông thôn được phân loại lại thành đô thị trong số liệu thống kê chính thức. Đối với tăng dân số tự nhiên, phân bố tuổi của dân số Việt Nam có dạng “thùng” chứ không phải “kim tự tháp” – tức là quy mô các nhóm tuổi trong độ tuổi từ 5 đến 40 khá đồng đều, thay vì các nhóm tuổi trẻ hơn có quy mô lớn hơn đáng kể. Đây là kết quả từ tỷ lệ sinh thấp của quốc gia, với

tỷ lệ sinh giảm hơn một nửa kể từ năm 1986 và hiện ở mức thấp hơn tỷ lệ cần thiết để duy trì dân số ổn định.²⁹ Hậu quả là tăng trưởng của lực lượng lao động Việt Nam (được định nghĩa là lao động có độ tuổi 15-64) sẽ ở mức thấp và ngày càng thu hẹp trong tương lai (xem hình 2.5). Trong 5 năm từ 2012 đến 2017, lực lượng lao động chỉ tăng thêm 2,5 triệu, chưa tới một nửa mức tăng 5,2 triệu trong 5 năm trước đó. Từ năm 2009 đến 2019, tỷ trọng phụ nữ trong lực lượng lao động thành thị hầu như không đổi³⁰ (47,1% năm 2009 và 47,3% năm 2019).

Hình 2.5 Tăng trưởng lực lượng lao động: Việt Nam, 1990–2030



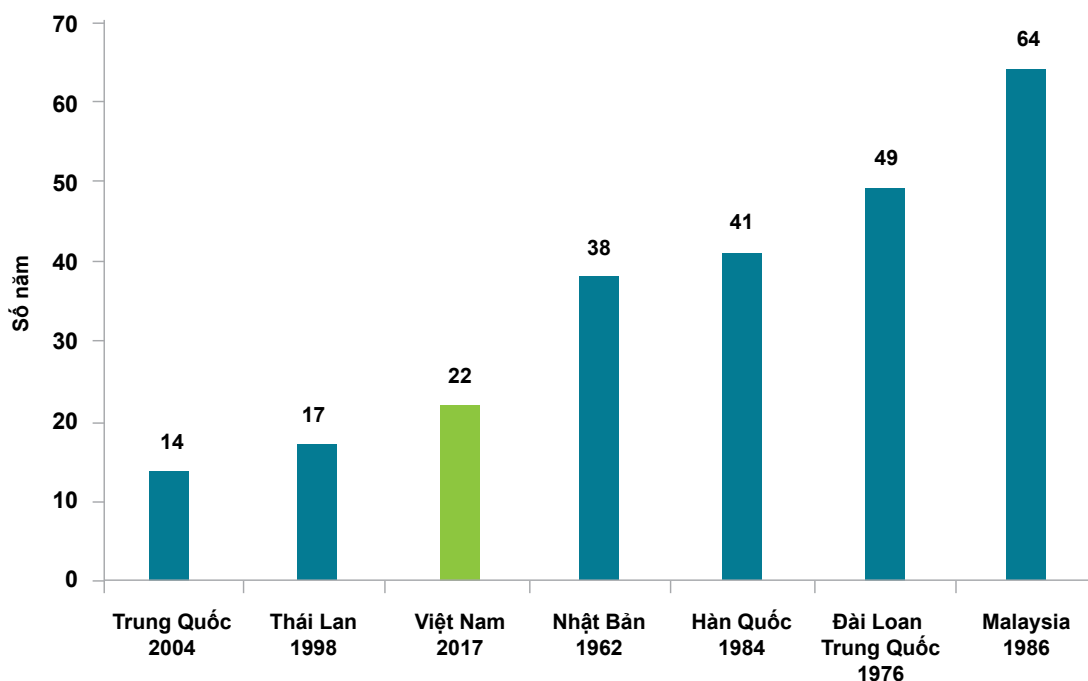
Nguồn: Tổ chức Lao động Quốc tế, 2018.

Chú thích: Dữ liệu từ năm 2018 trở đi là dữ liệu dự báo. Đường thẳng đứng thể hiện điểm uốn trong tăng trưởng lực lượng lao động.

Kết quả là Việt Nam chỉ còn thêm hai thập kỷ có lực lượng lao động tăng trưởng dương (Ngân hàng Thế giới, sắp công bố) – xem hình 2.6.³¹ Chuyển đổi dân số xuất phát từ cơ cấu tuổi và mức sinh thấp là thách thức đáng kể về cơ cấu và sẽ có tác động sâu sắc đến quỹ đạo của quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa trong tương lai của Việt Nam. Tăng trưởng kinh tế của quốc gia sẽ ngày càng phụ thuộc vào đầu tư về cả vốn vật chất và nhân lực và

tăng năng suất thay vì tăng trưởng về số lượng lao động. Do những người trẻ tuổi có xu hướng dịch chuyển nhiều hơn³², cơ cấu dân số này cũng có thể làm giảm mức độ dịch chuyển lao động về địa lý và mức độ di cư từ nông thôn ra thành thị trong tương lai. Cơ cấu này cũng có thể dẫn đến tình trạng già hóa dân số nhanh hơn ở các khu vực đô thị nhỏ hơn và các khu vực nông thôn không có nhiều hấp dẫn đối với người di cư.

Hình 2.6 Lợi tức dân số sụt giảm, số năm có tăng trưởng lực lượng lao động dương: một số nền kinh tế lựa chọn



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, sắp công bố.

Chú thích: Các năm trên trục hoành là năm mà GDP bình quân đầu người của mỗi quốc gia đạt 2.500 \$ (đô la quốc tế không đổi năm 2011 theo tỷ giá ngang giá sức mua); số trên trục tung (và cột trên biểu đồ) là số năm mà tăng trưởng lực lượng lao động vẫn còn (hoặc dự kiến vẫn còn) dương.

Phân bố địa lý và dịch chuyển dân số

Ngoài Tây Nguyên, là vùng có dân số nhỏ hơn nhiều, các vùng Việt Nam được phân định ranh giới, ngoài đặc điểm địa lý, để có quy mô dân số gần như tương tự nhau (xem bảng 2.1).

Bảng 2.1 Dân số theo vùng: Việt Nam, 2009 và 2014

Vùng	Dân số						
	Dân số 2009	Dân số 2014	Tỷ lệ dân số 2009 (%)	Tỷ lệ dân số 2014 (%)	Tăng trưởng dân số ròng	Tỷ lệ tăng trưởng dân số ròng (%)	Tốc độ tăng trưởng hàng năm (%)
Toàn quốc (tổng các vùng)	85.784.351	90.493.352	100,00	100,00	4.709.001,57	100,00	1,07
Bắc bộ	12.208.830	12.830.311	14,23	14,18	621.481,10	13,20	1,00
Đồng bằng sông Hồng	18.433.563	19.452.842	21,49	21,50	1.019.278,94	21,65	1,08
- Hà Nội	6.448.837	7.067.456	7,52	7,81	618.618,97	13,14	1,85
Duyên hải Trung bộ	18.835.393	19.482.435	21,96	21,53	647.041,82	13,74	0,68
Tây nguyên	5.107.437	5.504.560	5,95	6,08	397.122,87	8,43	1,51
Nam bộ - Đông Nam bộ	14.020.257	15.721.353	16,34	17,37	1.701.095,50	36,12	2,32
TP HCM	7.123.340	7.955.282	8,30	8,79	831.941,92	17,67	2,23
Đồng bằng sông Cửu Long	17.178.871	17.501.852	20,03	19,34	322.981,33	6,86	0,37

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009, và Quỹ Dân số Liên hợp quốc. Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2014.

Trước Đổi Mới, dịch chuyển dân số do chính phủ chỉ đạo và khá hạn chế, phù hợp với tốc độ đô thị hóa gần như bằng không trong những năm trước 1986 (hình 2.2 và 2.3). Tuy nhiên, gần đây, phân bố dân số theo địa lý ở Việt Nam đã thay đổi nhanh hơn do di cư gia tăng (bảng 2.2), giải thích sự gia tăng tốc độ đô thị hóa của quốc gia sau năm 1986. Tổng số người di cư – là những người đã dịch chuyển trong vòng 5 năm trước đó - đã tăng từ khoảng 3,2 triệu năm 1994 lên 4,5 triệu năm 1999 và 6,7 triệu năm 2009.³³ Đa số di cư là đến các khu vực đô thị. Tuy nhiên, sau năm 2010, số người dịch chuyển trong 5 năm trước đó đã giảm xuống còn 5,7 triệu vào năm 2014. Điều này thể hiện sự sụt giảm về số người di cư gần đây - được định nghĩa là tỷ lệ dân số từ 5 tuổi trở lên dịch chuyển trong 5 năm trước

đó - từ 8,57% năm 2009 xuống 6,81% năm 2014. Nhìn chung, nữ giới dịch chuyển giữa các tỉnh nhiều hơn nam giới. Nữ giới chiếm 53,1% và 51,8% số người di cư liên tỉnh tương ứng vào các năm 2009 và 2019.³⁴

Mức độ di cư tổng thể ở Việt Nam tương đối thấp. Tỷ lệ bình quân hàng năm, được tính cho giai đoạn 2005-14, ở mức 0,52%/năm đối với di cư liên tỉnh và 0,36% đối với di cư liên vùng, là thấp hơn nhiều so với tỷ lệ của các quốc gia khác trong giai đoạn tăng trưởng và phát triển tương tự. Ví dụ, di cư liên tỉnh của Hàn Quốc (đơn vị địa lý lớn hơn nhiều so với các tỉnh Việt Nam) là 1,5%/năm trong quá trình chuyển đổi kinh tế từ những năm 1950 đến 1990.

Bảng 2.2 Dân số từ 5 tuổi trở lên theo loại hình di cư: Việt Nam, 1999–2014

Loại di cư	1999		2009		2014	
	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%
Trong quận/huyện	1.342.568	1,94	1.619.778	2,06	1.430.235	1,72
Giữa các quận/huyện	1.137.843	1,65	1.708.896	2,18	1.644.257	1,97
Giữa các tỉnh	2.001.408	2,90	3.397.904	4,33	2.594.297	3,12
Tổng số người di cư trong nước	4.481.819	6,49	6.726.578	8,57	5.668.788	6,81
Tổng dân số (từ 5 tuổi trở lên)	69.045.517	100,00	78.452.863	100,00	83.282.551	100,00

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009, và Quyển Dân số Liên hợp quốc. Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2014.

Một điều tra mẫu về người di cư năm 2015 cho thấy, nhất quán với mô hình chung trên toàn thế giới, động lực được nhắc đến nhiều nhất từ trước đến nay đối với di cư là lý do kinh tế - đối với việc làm, là mức lương cao hơn hoặc điều kiện làm việc tốt hơn.³⁵ Riêng di cư vì lý do việc làm chiếm 34,7% và là lý do chính để di cư. Di cư vì giáo dục cũng thường xuyên được đề cập (23,4%), đặc biệt là di cư đến các đô thị loại vừa. Trong khi đó, di cư vì lý do liên quan đến gia đình được 25,5% số người di cư trong mẫu điều tra đề cập. Di cư như vậy thường gắn với di cư vì việc làm và giáo dục do người di cư dịch chuyển cùng với lao động chính trong gia đình hoặc trở về với gia đình sau khi đi học. Phụ nữ có nhiều khả năng di cư vì mục đích phi việc làm hơn nam giới. Có thể do phụ nữ có xu hướng kết hôn và sống với chồng ở các tỉnh khác. Theo Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam 2012, tỷ lệ nam giới và nữ giới di cư vì lý do việc làm lần lượt là 4.8 và 3.9%. trong khi nam giới và nữ giới di cư vì ngoài lý do việc làm lần lượt là 2.3 và 4.3%. Ngoài ra, những người sống trong gia đình có chủ hộ là nữ có nhiều khả năng di cư.³⁶

Phù hợp với những động cơ này, các khu vực đô thị, nơi tạo ra hầu hết các việc làm dịch vụ và công nghiệp, là điểm đến cho ngày càng đông của đa số người di cư, từ mức trên 53% năm 1999 lên khoảng 59% năm 2014 (bảng 2.3). Trong khi đó, vào năm 2014, thêm một phần ba số người di cư dịch chuyển từ vùng nông thôn nghèo hơn tới vùng nông thôn tương đối thịnh vượng hơn, có nền nông nghiệp năng suất cao hơn hoặc số lượng việc làm phi nông nghiệp đang tăng lên. Công nghiệp hóa và đô thị hóa ngày càng tăng của các vùng nông thôn, chủ yếu ở ngoại ô của hai vùng đô thị lớn như mô tả ở phía dưới trong chương này, dường như là lý do chính để một số lượng nhỏ nhưng đáng kể người dân chuyển từ thành thị sang nông thôn. Đáng lưu ý là sự sụt giảm di cư trong giai đoạn 2009-2014 bao gồm chủ yếu là người dân ở khu vực nông thôn chuyển đến khu vực đô thị hoặc khu vực nông thôn khác.

Bảng 2.3 Dòng di cư, nông thôn và đô thị: Việt Nam, 1999–2014

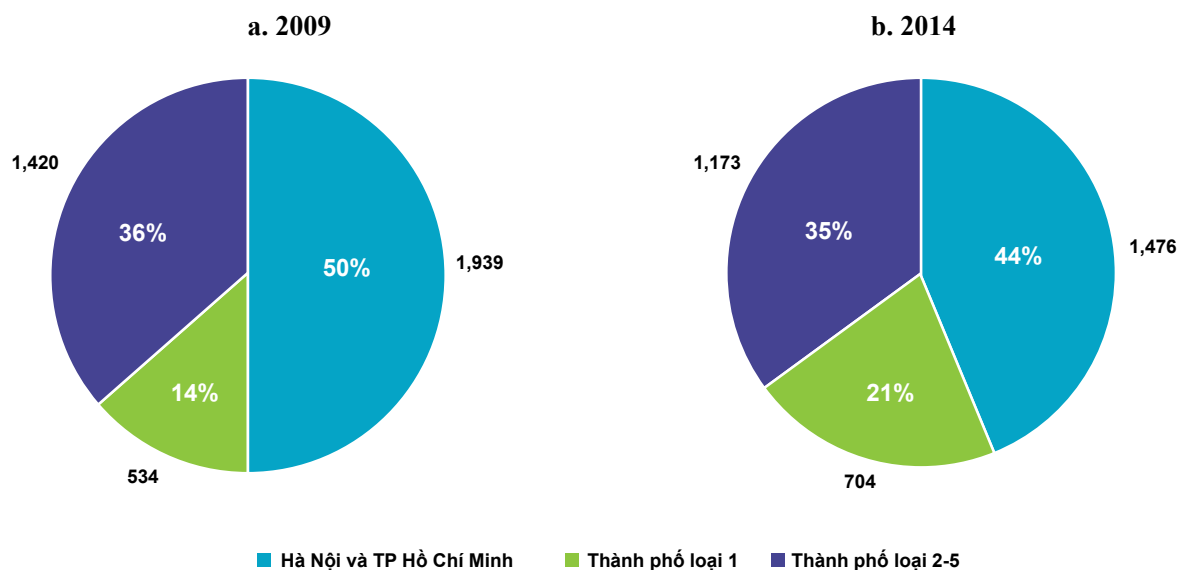
	1999		2009		2014	
	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%
Tới khu vực đô thị						
Từ khu vực nông thôn	1.215.955	27,1	2.112.071	31,4	1.642.186	29,0
Từ khu vực đô thị	1.172.705	26,2	1.777.716	26,4	1.707.063	30,1
Tới khu vực nông thôn						
Từ khu vực nông thôn	1.660.216	37,0	2.271.841	33,8	1.632.988	28,8
Từ khu vực đô thị	432.943	9,7	564.949	8,4	686.551	12,1
Tổng	4.481.819	100,0	6.726.578	100,0	5.668.788	100,0

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009, và Quy Dân số Liên hợp quốc, Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2014.

Vì mức sinh ở khu vực nông thôn và thành thị của Việt Nam là tương tự nhau, do đó, sự gia tăng của mức độ đô thị hóa - tỷ lệ dân số đô thị trong tổng dân số quốc gia – chủ yếu do di cư từ nông thôn đến thành thị. Do đó, tốc độ chậm lại của di cư từ nông thôn ra thành thị đã làm tốc độ đô thị hóa và tốc độ tăng dân số đô thị chững lại. Trên thực tế, như đã thấy, tốc độ đô thị hóa dân số của Việt Nam đạt đỉnh trong giai đoạn 2000-2010 và từ đó đã giảm nhẹ (hình 2.2), trong khi tốc độ tăng dân số đô thị đạt đỉnh trong giai đoạn 1986-1996 trước khi cũng giảm nhẹ (hình 2.4).

Nhìn chung, gia tăng dân số đô thị được thúc đẩy bởi các vùng đô thị lớn chiếm ưu thế về kinh tế bao gồm TP HCM, Hà Nội, và các khu vực lân cận. Từ 2009 đến 2014, chỉ riêng tăng trưởng dân số TP HCM đã chiếm 17,7% mức tăng dân số quốc gia và gần như tương đương với tăng trưởng của ba thành phố lớn tiếp theo là Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ - và 58 thành phố thuộc tỉnh cộng lại. Mặc dù các thành phố loại 1 đã trở thành điểm đến của tỷ lệ người di cư ngày càng tăng (hình 2.7), hầu hết gia tăng diễn ra ở Bình Dương và Đồng Nai, hai thành phố tiếp giáp với TP HCM, là nơi tiếp nhận tỷ lệ người di cư từ TP HCM, và gia tăng nhất định ở Đà Nẵng. Gia tăng hầu như không diễn ra ở nơi khác. Bình Dương, tiếp giáp với TP HCM, thu hút người di cư đặc biệt mạnh mẽ (chỉ sau TP HCM trên cả nước), và hiện tại khoảng 30% dân số của tỉnh là người di cư chuyển đến tỉnh trong 5 năm vừa qua.

Hình 2.7 Dòng di cư đến khu vực đô thị, tỷ trọng theo loại khu vực: Việt Nam, 2009 và 2014



Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009, và Quỹ Dân số Liên hợp quốc, Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2014.

Do đó, vùng Đông Nam bộ, với trung tâm là TP HCM và các thành phố công nghiệp lân cận, là vùng thu hút dân số lớn nhất và là vùng duy nhất có tỷ lệ di cư thuần liên tục dương (bảng 2.4). Trên thực tế, vùng này là điểm đến của trên 50% tổng

di cư nội địa. 17% số người di cư dịch chuyển tới các tỉnh trong vùng Đồng bằng sông Hồng, nhưng vùng này cũng có số lượng gần như tương tự di cư đi nơi khác (bảng 2.5), do đó di cư thuần gần bằng không (bảng 2.4).

Bảng 2.4 Tỷ lệ di cư thuần: Việt Nam, 2010–17

%	2010	2014	2015	2016	2017
Trung du và Miền núi Bắc bộ	-3,9	-2,0	-1,9	-2,5	-1,1
Đồng bằng sông Hồng	0,5	-0,5	0,0	0,5	0,0
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	-5,7	-1,8	-1,8	-1,1	-0,2
Tây Nguyên	-0,3	1,6	-1,1	-2,4	-0,7
Đông Nam bộ	19,9	11,2	9,7	8,4	5,6
Đồng bằng sông Cửu Long	-8,4	-6,7	-5,4	-4,6	-4,0

Nguồn: TCTK 2018.

Bảng 2.5 Dòng di cư liên tỉnh phân theo vùng: Việt Nam, 2014

		Điểm đến						
		Trung du và Miền núi Bắc bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam bộ	Đồng bằng sông Cửu Long	Tổng
Origin	Trung du và Miền núi Bắc bộ	57.930	114.135	7.243	12.973	31.346	789	224.416
	Đồng bằng sông Hồng	53.334	224.618	50.597	12.980	87.957	3.147	432.632
	Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	9.418	70.648	141.736	48.575	348.214	8.714	627.304
	Tây Nguyên	2.234	5.952	26.239	24.225	61.598	1.892	122.142
	Đông Nam bộ	6.956	20.253	102.504	23.850	207.228	64.455	425.247
	Đồng bằng sông Cửu Long	708	2.975	7.432	5.129	583.358	162.952	762.555
	Tổng	130.581	438.582	335.751	127.733	1.319.701	241.950	2.594.297
	Di cư thuần (tổng)	-93.835	5.950	-291.553	5.591	894.454	-520.605	

Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2014.

Tăng trưởng vật chất và không gian của khu vực đô thị

Tăng trưởng vật chất, hay không gian, của các khu vực đô thị, có lẽ vượt ra ngoài ranh giới hành chính, là một khía cạnh quan trọng của đô thị hóa, nhưng là khía cạnh khó đánh giá vì những hạn chế về dữ liệu. Vì lý do đó, chương này chủ yếu dựa vào dữ liệu ánh sáng ban đêm (NTL) để phân tích về mở rộng vật chất của các khu vực đô thị. Dữ liệu này đã được sử dụng rộng rãi để ước tính mở rộng đô

thị và tăng trưởng kinh tế ở cấp tỉnh vì mức độ NTL có tương quan chặt chẽ với khu vực xây dựng, hoạt động kinh tế, cải thiện cơ sở hạ tầng và tiến bộ điện khí hóa (xem hộp 2.2 về tổng quan về kỹ thuật này). Do đó, phân tích này sử dụng thuật ngữ đô thị hóa không gian để phân biệt với phân tích về các yếu tố dân số và công nghiệp khác được trình bày trên đây trong chương này và các mục khác trong báo cáo này. Trong mục này, thuật ngữ tăng trưởng chủ yếu đề cập đến tăng trưởng không gian đô thị theo đo lường bằng NTL.

Hộp 2.2 Đo lường tăng trưởng không gian đô thị bằng ánh sáng ban đêm

Ánh sáng ban đêm (NTL) thể hiện điều gì? Tại sao ánh sáng ban đêm được sử dụng để ước tính tăng trưởng đô thị?

Dữ liệu ánh sáng ban đêm do vệ tinh thu thập đo lường cường độ ánh sáng vào ban đêm trong một khu vực không gian nhất định. Như đã đề cập, dữ liệu này thường được sử dụng để ước tính mức độ mở rộng vật chất của khu vực đô thị và tăng trưởng kinh tế vì mức độ ánh sáng ban đêm có tương quan chặt chẽ với khu vực xây dựng, hoạt động kinh tế, cải thiện cơ sở hạ tầng, và tiến bộ điện khí hóa. Các nghiên cứu chính sách và học thuật do các tổ chức quốc tế lớn thực hiện, như Corporación Andina de Fomento (CAF), Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và Ngân hàng Thế giới đã sử dụng dữ liệu ánh sáng ban đêm để xem xét các mô hình phát triển đô thị và tăng trưởng công nghiệp (ví dụ, CAF 2017; Ellis và Roberts 2016; Dingel, Miscio và Davis 2019; Zhang và Seto 2011).

Đo lường dựa trên ánh sáng ban đêm xác định phạm vi đô thị của một thành phố như thế nào?

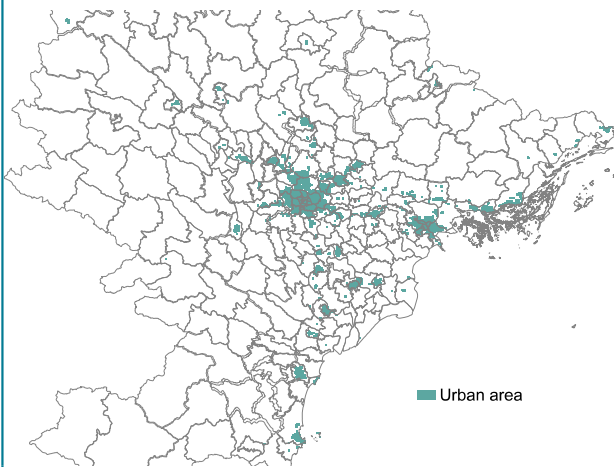
Phạm vi đô thị là khu vực không gian được xác định là “đô thị” vì có độ sáng vượt quá độ sáng nhất định vào ban đêm (xem Roberts và cộng sự, 2015). Về kỹ thuật, phạm vi đô thị là một tập hợp các điểm ảnh (pixel) liền kề có giá trị ánh sáng ban đêm cao hơn một giá trị ngưỡng “số kỹ thuật số” (DN) nhất định ở cấp độ ô lưới, trong đó DN là đo lường về độ sáng và các ô lưới được xác định ở độ phân giải không gian cao là 30 giây cung, tức là khoảng 1 km² tại xích đạo. Giá trị ngưỡng DN của Việt Nam là 53 dựa trên áp dụng dữ liệu ánh sáng ban đêm Hiệu chỉnh Ánh sáng (RadCal) năm 2010a. Nếu sử dụng phương pháp này, “phạm vi đô thị” không hẳn sẽ trùng với ranh giới hành chính của khu vực đô thị ở Việt Nam (bản đồ B2.2.1).

Những chỉ số đo lường nào được sử dụng để phân tích đô thị hóa không gian Việt Nam?

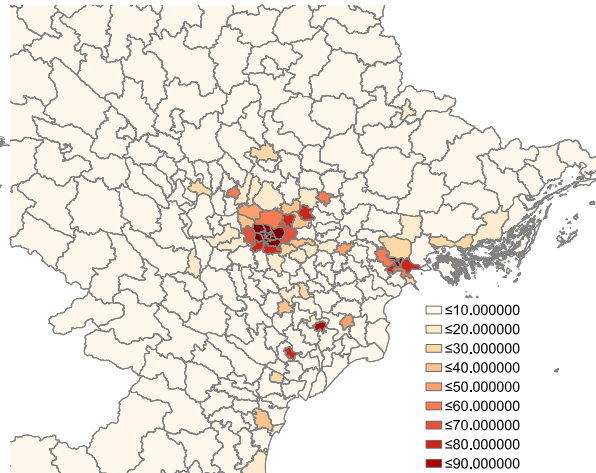
Chương này sử dụng ba chỉ số dựa trên ánh sáng ban đêm để cung cấp thông tin chuyên sâu về mô hình mở rộng đô thị của Việt Nam: (1) giá trị tăng trưởng ánh sáng ban đêm ròng, (2) tốc độ tăng trưởng kép hàng năm (CAGR) của cường độ ánh sáng ban đêm, và (3) tỷ lệ diện tích đô thị.

- *Tăng trưởng ánh sáng ban đêm ròng* là thay đổi về tổng cường độ ánh sáng ban đêm (giá trị DN) trong một ranh giới không gian nhất định (ở đây thường là một quận/huyện) giữa hai khoảng thời gian. Chỉ số này thể hiện mức tăng hoặc giảm bình quân trong tổng ánh sáng ban đêm do một khu vực phát ra.
- *Tốc độ tăng trưởng kép hàng năm* của cường độ ánh sáng ban đêm (giá trị DN) thể hiện tốc độ tăng trưởng đô thị của một đơn vị không gian nhất định (như một quận/huyện).
- *Tỷ lệ diện tích đô thị* là tỷ lệ diện tích một quận/huyện được phân loại là đất đô thị (các ô lưới có giá trị ánh sáng ban đêm trên ngưỡng DN = 53) bằng phương pháp ánh sáng ban đêm (xem bản đồ B2.2.2). Chỉ số này có thể đại diện cho phạm vi một quận/huyện “được đô thị hóa không gian”. Tỷ lệ diện tích đô thị của một quận/huyện cũng tương tự với mật độ xây dựng của một thửa đất ở khía cạnh tỷ lệ này đo lường tỷ lệ diện tích quận/huyện được phát triển theo không gian.

Bản đồ B2.2.1 Khu vực đô thị và ranh giới quận/huyện: Việt Nam, 2017



Bản đồ B2.2.2 Tỷ lệ diện tích đô thị ở cấp quận/huyện: Việt Nam, 2017



Nguồn: Phân tích của nhóm chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu ánh sáng ban đêm của Thiết bị Đo Bức xạ Hồng ngoại Có thể Nhìn thấy (VIIRS) được tải xuống từ <https://ngdc.noaa.gov/eog/>, trong đó những dữ liệu này đã được chuyển đổi thành giá trị RadCal dựa trên Hiệu chỉnh theo Điểm Trọng số Địa phương (Locally Weighted Scatterplot Smoothing - LOWESS).

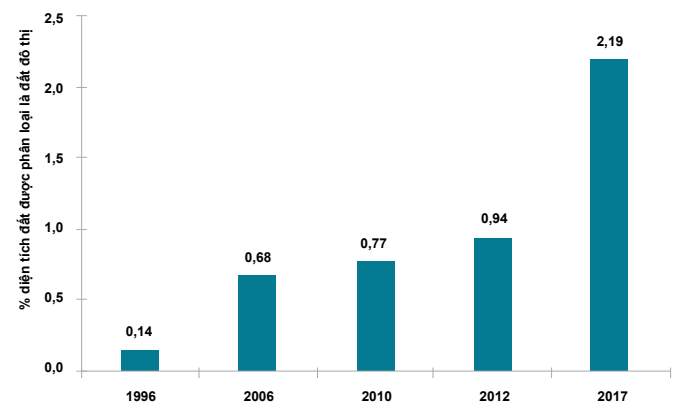
Chú thích: Các khu vực đô thị được xác định dựa trên ngưỡng DN = 53. Tỷ lệ diện tích đô thị của một quận/huyện là tỷ lệ diện tích của quận/huyện đó được phân loại là đất đô thị theo phương pháp NTL mô tả tại hộp này.

a. Dữ liệu ánh sáng ban đêm được hiệu chỉnh ánh sáng có lợi thế hơn so với dữ liệu ánh sáng ban đêm theo DMSP-OLS “chuẩn” vì không bị mờ hóa đối với dữ liệu ngoại lai. Nói cách khác, không có giới hạn trên về mức độ phát sáng được báo cáo trong dữ liệu do bão hòa cảm biến vệ tinh (xem Ellis và Roberts 2016).

Một thập kỷ mở rộng và đô thị hóa không gian nhanh chóng

Tốc độ đô thị hóa “không gian” hay “vật chất” của Việt Nam – tức là tăng trưởng diện tích đất được phân loại là đất đô thị theo phương pháp ánh sáng ban đêm – đã tăng tốc đáng kể trong thập kỷ qua. Trước năm 2010, Việt Nam mở rộng khu vực đô thị theo cách tương đối có kiểm soát, ngay cả khi tốc độ đô thị hóa dân số tăng nhanh. Khi quá trình đô thị hóa không gian của Việt Nam diễn tiến qua nhiều thập kỷ, quá trình này đã định hình các cụm đô thị lớn bao quanh Hà Nội và TP HCM. Dựa trên dữ liệu ánh sáng ban đêm, tỷ lệ tổng diện tích đất Việt Nam được phân loại là đất đô thị (tổng diện tích đô thị) tăng 0,8 điểm phần trăm trong giai đoạn 1996-2012, từ 0,13% lên 0,93%. Đến năm 2017, tổng diện tích đất đô thị của quốc gia đã lên tới 2,2% (hình 2.8), với tốc độ tăng trưởng kép hàng năm là 17,7% trong giai đoạn 2012-17. Tốc độ đô thị hóa không gian như vậy là rất nhanh theo tiêu chuẩn quốc tế. Ví dụ, khi sử dụng phương pháp ánh sáng ban đêm tương tự, Ellis và Roberts (2016) báo cáo tốc độ tăng trưởng diện tích đất đô thị ở Nam Á là trên 5%/năm trong giai đoạn 1999-2010, tốc độ đã được coi là nhanh.

Hình 2.8 Tổng diện tích đất thuộc khu vực đô thị: Việt Nam, 1996–2017



Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên phân tích của Thiết bị Đo Bức xạ thuộc Chương trình Phòng thủ Vệ tinh Khí tượng (DMSP-OLS) và Thiết bị Đo Bức xạ Hồng ngoại Có thể Nhìn thấy (VIIRS) được tải xuống từ <https://ngdc.noaa.gov/eog/>.

Chú thích: Đất được phân loại là đất đô thị dựa trên phương pháp ánh sáng ban đêm mô tả tại hộp 2.1.

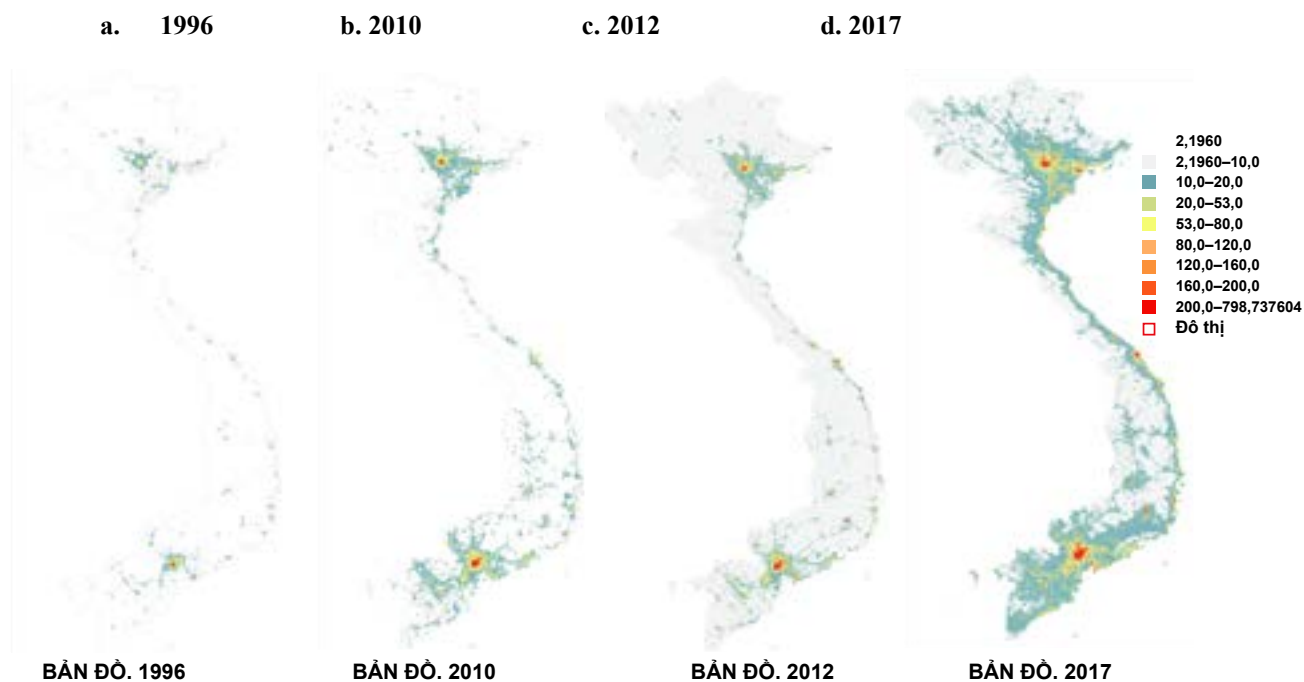
Đóng góp của tăng trưởng không gian đô thị gần đây cho mô hình đô thị hóa hai cấp

Từ năm 2012 đến 2017, tăng trưởng không gian đô thị, được đo bằng tăng trưởng NTL thuần, đã diễn ra nhanh chóng tại Hà Nội – Vùng Đồng bằng sông Hồng và TP.HCM – vùng Đông Nam bộ, cũng như dọc bờ biển Việt Nam (bản đồ 2.1). Ngược lại, tăng trưởng NTL thuần ở vùng Tây Nguyên giảm đi, hàm ý tình trạng thiếu tăng trưởng không gian đô thị. Trong khi đó, vùng Đồng bằng sông Cửu Long có gia tăng chung về tăng trưởng không gian đô thị, nhưng có chênh lệch đáng kể trong vùng. Những khu vực của Đồng bằng sông Cửu Long có tăng trưởng không gian đô thị nhiều hơn tập trung ở phía bắc, gần TP HCM; gần ven biển tới phía Đông Nam của vùng; và dọc

theo ranh giới về phía tây bắc của vùng. Những phần khác của Đồng bằng sông Cửu Long chỉ thể hiện tăng trưởng không gian rất chậm và rải rác.

Tăng trưởng không gian đô thị nhanh chóng ở các vùng đô thị Hà Nội và TP HCM chủ yếu diễn ra ở các đô thị cấp hai - đặc biệt là các thị xã và thị trấn nhỏ ở ngoại vi của những vùng này, một số ở các huyện nông thôn trước đây có mức độ đô thị hóa rất thấp. Các quận/huyện mới nổi ở TP HCM và các tỉnh lân cận như Đồng Nai, Bà Rịa-Vũng Tàu, và Bình Dương có tăng trưởng không gian mạnh nhất (mức tăng DN tuyệt đối trên 12.000). Một số quận/huyện duyên hải, đặc biệt bao quanh một số thành phố thuộc tỉnh, cũng có tăng trưởng mạnh về NTL thuần.

Bản đồ 2.1 Mô hình không gian của tăng trưởng NTL thuần: Việt Nam, 1996–2017



Nguồn: Phân tích của nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu ảnh sáng ban đêm từ Thiết bị Đo Bức xạ thuộc Chương trình Phòng thủ Vệ tinh Khí tượng (DMSP-OLS) được hiệu chỉnh bức xạ (RadCal) cho năm 1996 và 2010 và dữ liệu ảnh sáng ban đêm của Thiết bị Đo Bức xạ Hồng ngoại Có thể Nhìn thấy (VIIRS) được chuyển đổi thành giá trị RadCal cho năm 2012 và 2017. Toàn bộ dữ liệu ảnh sáng ban đêm được tải xuống từ <https://ngdc.noaa.gov/eog/>.

Chú thích: Dữ liệu VIIRS cho các năm 2012 và 2017 đã được chuyển đổi thành giá trị RadCal dựa trên Hiệu chỉnh theo Điểm Trọng số Địa phương (LOWESS) để có thể so sánh với dữ liệu DMSP-OLS cho năm 1996 và 2010.

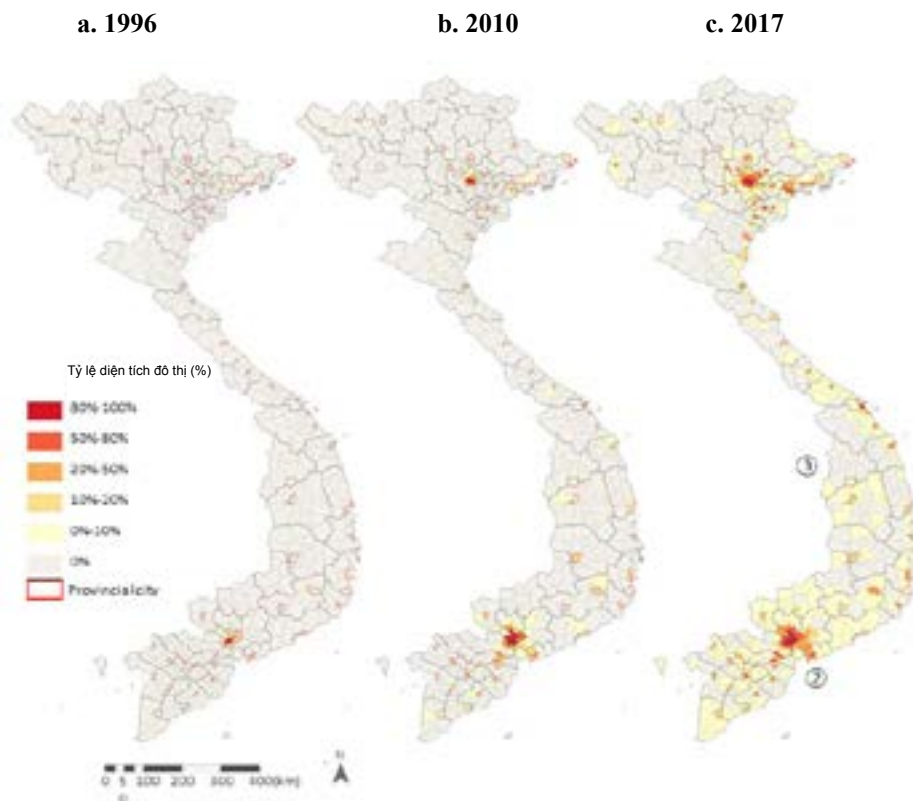
Miễn trừ trách nhiệm: Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới về các đường biên giới đó.

Trong khi đó, các khu vực rộng lớn bên ngoài hai vùng đô thị lớn và trải rộng trên cả nước mới bắt đầu đô thị hóa ở cấp độ thấp. Ngoài hai vùng đô thị lớn, nhiều quận/huyện trên cả nước, bao gồm cả Đồng bằng Sông Cửu Long và Tây Nguyên, hiện có tỷ lệ diện tích đô thị từ 10 đến 20% (bản đồ 2.2). Một câu hỏi liên quan đến phát triển nở rộ của các quận/huyện trong giai đoạn đầu đô thị hóa là liệu những quận/huyện đó có tới được giai đoạn đô thị hóa tiếp theo hay không (nghĩa là tỷ lệ diện tích đô thị cao hơn 20%, lên tới 50%). Nếu có, quá trình đô thị hóa ở Việt Nam có thể khó quản lý hơn so với đô thị hóa trong các thập kỷ trước, đặc biệt là tránh làm sụt giảm thêm hiệu quả sử dụng đất và phát triển bền vững. Mặc dù còn quá sớm để dự báo hậu quả cụ thể, các quận/huyện có mức độ đô thị hóa thấp nằm rải rác ở hầu hết các vùng, và điều này có thể ảnh hưởng đến việc liệu hiện tượng

này có tạo ra tiềm năng thiết lập các khu tập trung đô thị có quy mô lớn để đạt được tính kinh tế nhờ tích tụ hay không và đạt được như thế nào (xem chương 1).

Ngược lại, các quận nội đô hiện tại vốn đã có mức độ đô thị hóa cao (hay “nội đô cũ”) ở Hà Nội và TP HCM và ở ba đô thị khác - Ngô Quyền, Hồng Bàng, và Lê Chân ở Hải Phòng; Ngũ Hành Sơn và Thanh Khê ở Đà Nẵng; và Ninh Kiều ở Cần Thơ - gần đây có tăng trưởng không gian đô thị yếu. Những khu vực này có thể có khả năng hạn chế về tăng mật độ thông qua phát triển thẳng đứng, và quy mô của các khu vực có thể phát triển theo chiều ngang mới có thể bị hạn chế. Ở Hà Nội và TP HCM, tăng trưởng mạnh mẽ hơn nhiều xảy ra ở các huyện ngoại thành, một số trong đó là các huyện được phân loại chính thức là nông thôn nhưng thuộc phạm vi ranh giới đô thị.

Bản đồ 2.2 Tỷ lệ diện tích đô thị tại các quận/huyện Việt Nam, 1996–2017



Nguồn: Phân tích của nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu ảnh sáng ban đêm từ Thiết bị Đo Bức xạ thuộc Chương trình Phòng thủ Vệ tinh Khí tượng (DMSP-OLS) được hiệu chỉnh bức xạ (RadCal) cho năm 1996 và 2010 và dữ liệu ảnh sáng ban đêm của Thiết bị Đo Bức xạ Hồng ngoại Có thể Nhìn thấy (VIIRS) được chuyển đổi thành giá trị RadCal cho năm 2017. Toàn bộ dữ liệu ảnh sáng ban đêm được tải xuống từ <https://ngdc.noaa.gov/eog/>.

Chú thích: Dữ liệu VIIRS cho năm 2017 đã được chuyển đổi thành giá trị RadCal dựa trên Hiệu chỉnh theo Điểm Trọng số Địa phương (LOWESS) để có thể so sánh với dữ liệu DMSP-OLS cho năm 1996 và 2010. Tỷ lệ diện tích đô thị của một quận/huyện là tỷ lệ diện tích của quận/huyện đó được phân loại là đất đô thị bằng phương pháp NTL được nêu trong hộp 2.1.

Miễn trừ trách nhiệm: Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và 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.

Chênh lệch giữa tăng trưởng dân số, vật chất, và kinh tế của không gian đô thị

Chênh lệch đáng kể giữa tăng trưởng dân số, kinh tế, và không gian ở các loại khu vực khác nhau với cấp độ khác nhau

Không giống như gia tăng dân số, chủ yếu tập trung ở các thành phố lớn, tăng trưởng không gian đô thị diễn ra phân tán hơn nhiều trên cả nước. Trong giai đoạn 2012-2017, khoảng 40% tăng trưởng không gian đô thị diễn ra ở năm thành phố lớn, thành phố thuộc tỉnh và thị xã (bảng 2.6). Các huyện nông thôn, chiếm diện tích quốc gia lớn hơn, chiếm xấp xỉ 60% tăng trưởng còn lại. Ngược lại, mô hình đối lập lại diễn ra với tăng trưởng dân số, với gần 60% tổng mức tăng trưởng ở các thành phố và thị xã và 40% ở phần còn lại của quốc gia.

Cả Hà Nội và TP HCM đều có tăng trưởng không gian đô thị mạnh mẽ hơn ở vùng ngoại ô hoặc các quận/huyện lân cận và gia tăng dân số mạnh mẽ hơn ở các quận/huyện liền kề với khu vực nội đô cũ. Ngược lại, khu vực nội đô cũ có tăng trưởng dân số và tăng trưởng không gian đều yếu. Mặc dù mô hình tăng trưởng của Hà Nội tương tự với TP HCM, nhiều quận của Hà Nội mức tăng trưởng không gian đô thị thấp hơn nhiều. Trong số các quận/huyện có tăng trưởng cao, các quận/huyện có gia tăng dân số tăng cao nằm trong Hà Nội, bao quanh bởi các quận/huyện có tăng trưởng cao về không gian ở phía đông bắc Hà Nội.

Mặc dù việc làm ở vùng đô thị TP HCM tập trung xung quanh thành phố, thị trường việc làm Hà Nội phân tán hơn về không gian (bản đồ 2.3), ảnh hưởng bất lợi đến hiệu quả lao động liên quan đến tích tụ lao động của vùng (xem chương 1). Phát hiện này cũng phù hợp với mô hình phát triển không gian khác biệt của hai vùng đô thị lớn (xem bản đồ 2.4), một lần nữa cho thấy lợi ích tích tụ yếu hơn ở vùng Đồng bằng sông Hồng mặc dù có kết nối hạ tầng tốt hơn.

Bảng 2.6 Tỷ lệ tăng NTL và tăng dân số theo loại đơn vị hành chính, 2012-17

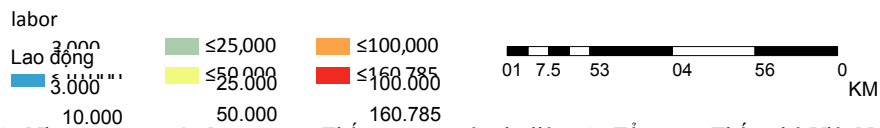
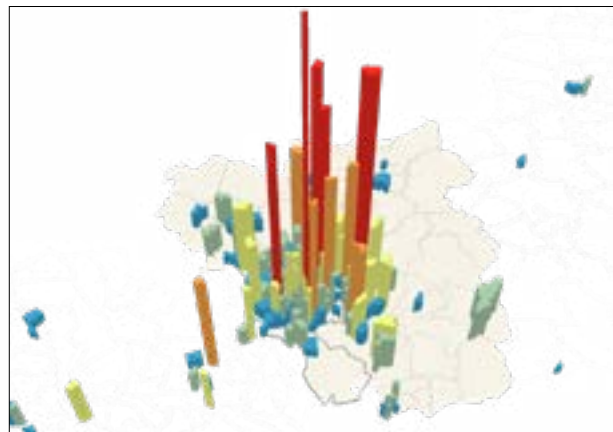
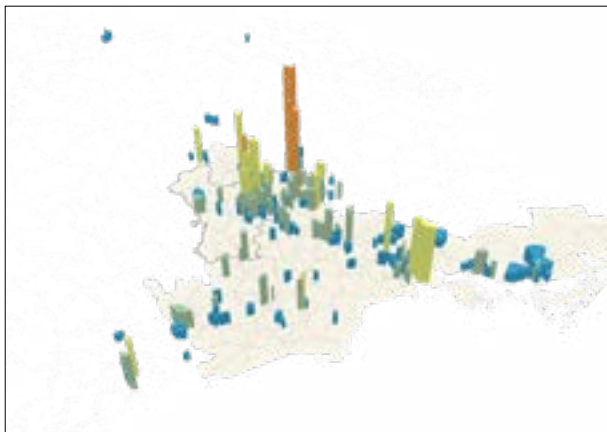
Loại thành phố	Đơn vị hành chính		Tăng NTL thuần (%)	Tăng dân số ròng (%)
Thành phố	Thành phố	Hà Nội	6,43	13,14
		TP Hồ Chí Minh	8,75	17,67
		Hải Phòng	2,56	2,20
		Đà Nẵng	2,12	2,49
		Cần Thơ	0,67	1,03
	Thành phố thuộc tỉnh	Thành phố thuộc tỉnh	13,97	13,30
Khu vực không phải thành phố	Thị xã	46 thị xã (không tính một thị xã ở Hà Nội)	6,03	10,59
	Huyện	Khu vực Nông thôn	59,47	39,59
TỔNG			100,00	100,00

Nguồn: Phân tích của nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu ảnh sáng ban đêm từ Thiết bị Đo Bức xạ thuộc Chương trình Phòng thủ Vệ tinh Khí tượng (DMSP-OLS) được hiệu chỉnh bức xạ (RadCal) cho năm 1996 và 2010 và dữ liệu ảnh sáng ban đêm của Thiết bị Đo Bức xạ Hồng ngoại Có thể Nhìn thấy (VIIRS) được chuyển đổi thành giá trị RadCal cho năm 2017; Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009 và Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2014.

Bản đồ 2.3 Mô hình không gian tập trung việc làm, Hà Nội – vùng Đồng bằng sông Hồng và Thành phố Hồ Chí Minh – vùng Đông Nam bộ

a. Hà Nội–Vùng Đồng bằng sông Hồng

b. TP HCM- Vùng Đông Nam bộ

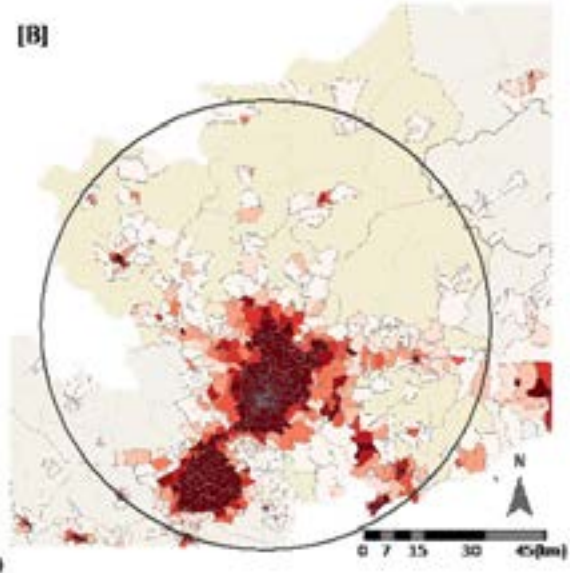
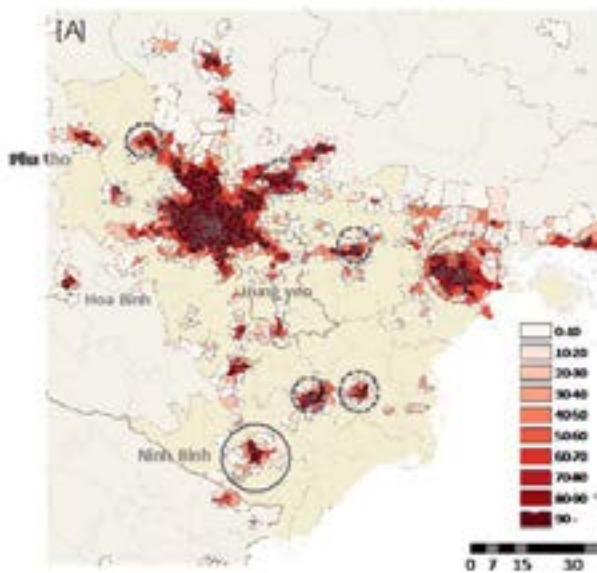


Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Doanh nghiệp, 2016.

Bản đồ 2.4 Mô hình không gian phát triển đô thị dựa trên dữ liệu NTL: Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, 2014

a. Hà Nội

b. TP HCM (tỷ lệ diện tích đô thị của các xã)



Nguồn: Phân tích của nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu ảnh sáng ban đêm của Thiết bị Đo Bức xạ Hồng ngoại Có thể Nhìn thấy (VIIRS) cho năm 2014, được tải xuống từ <https://ngdc.noaa.gov/eog/>.

Chú thích: Tỷ lệ diện tích đô thị của một xã là tỷ lệ diện tích của xã đó được phân loại là đất đô thị theo phương pháp NTL được đề cập trong hộp 2.1

Mô hình tăng trưởng của Việt Nam có độ lệch với hệ thống đô thị Việt Nam

Ở Việt Nam, không có định nghĩa chính thức về đô thị cấp hai (“đô thị loại vừa”). Trong các loại đô thị trong hệ thống phân loại đô thị quốc gia, các quận/huyện thuộc đô thị loại 0³⁷ (Hà Nội và TP HCM) và loại 1³⁸ có tăng trưởng dân số và không gian mạnh nhất. Những quận/huyện ngoài hai vùng đô thị lớn này có tăng trưởng kinh tế chậm hơn nhiều. Trong số các quận/huyện thuộc đô thị loại 1, những quận/huyện có không có mô hình tăng trưởng không gian đô thị tương quan với gia tăng dân số bao gồm một số thành phố thuộc tỉnh và một số quận nội thành ở Đà Nẵng (Hải Châu và Thanh Khê) và Hải Phòng (Hải An, Ngô Quyền, Lê Chân, và Hồng Bàng), có tăng trưởng không gian nhanh hơn so với tăng trưởng dân số. Đà Lạt và Nha Trang cũng có tăng trưởng không gian cao hơn. Ngược lại, Buôn Ma Thuột, một thành phố thuộc tỉnh Đắk Lắk ở Tây Nguyên và Mỹ Tho ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long có tốc độ tăng dân số nhanh hơn so với tăng trưởng không gian. Tuy nhiên, như đã thảo luận trong chương 1, hầu hết các thành phố thuộc tỉnh ngoài hai vùng đô thị lớn, bao gồm các đô thị loại 1 tương đối lớn, có tăng trưởng kinh tế và công nghiệp yếu hơn nhiều, kết hợp với tăng trưởng việc làm rất hạn chế.

Một số thị xã (và thị trấn) thuộc đô thị loại 4 và 5 có tăng trưởng tương đối mạnh mẽ. Đặc biệt, những thị xã thuộc hai vùng đô thị lớn thể hiện tăng trưởng công nghiệp và không gian đô thị mạnh hơn nhiều so với các thị trấn khác. Đa số các quận/huyện tăng trưởng cao này có tốc độ tăng trưởng không gian nhanh hơn gia tăng dân số, tương tự các quận/huyện tăng trưởng cao thuộc đô thị loại 0 và 1. Tăng trưởng của các thị trấn còn lại nằm rải rác trên cả nước khá hạn chế và hầu như không khác với các quận/huyện thuộc đô thị loại 2 và 3.

Cuối cùng, các quận/huyện thuộc đô thị loại 2 và 3 có tăng trưởng không gian và dân số chậm hơn đáng kể so với các quận/huyện thuộc đô thị loại 0 và 1 và một số thị xã thuộc đô thị loại 4 và 5. Các quận/huyện thuộc đô thị loại 2 và 3 hoàn toàn khác với các quận/huyện thuộc đô thị loại 0 và 1 về mô hình tăng trưởng dân số và không gian có tương quan. Cụ thể hơn, các quận/huyện có tốc độ tăng trưởng không gian mạnh hơn không thấy có dấu hiệu đạt được mức tăng dân số cao hơn hoặc ngược lại. Tuy nhiên, ba quận/huyện có mức tăng trưởng đặc biệt cao hơn các quận/huyện thuộc đô thị loại 2 hoặc 3 khác - Thuận An, Dĩ An và Tỉnh Gia. Tăng trưởng của Thuận An và Dĩ An, ở tỉnh Bình Dương, chịu ảnh hưởng từ tăng trưởng của vùng đô thị TP HCM. Tỉnh Gia, một huyện thuộc tỉnh Thanh Hóa nằm ở giáp ranh giữa vùng Đồng bằng sông Hồng và Duyên hải Trung Bộ, thiên về tăng trưởng không gian nhiều hơn là tăng trưởng dân số, chủ yếu do phát triển du lịch sinh thái bãi biển Hải Hòa và khu kinh tế Nghi Sơn, thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Tóm tắt

Việt Nam đã đạt được tốc độ đô thị hóa dân số đều đặn cùng với đô thị hóa vật chất nhanh chóng. Tốc độ đô thị hóa dân số đạt đỉnh trong giai đoạn 2000-2010, và kể từ đó tốc độ đã giảm nhẹ. Đến năm 2014, khoảng 1,6 triệu cư dân đô thị đã chuyển dịch từ khu vực nông thôn trong 5 năm trước đó, giảm từ mức 2,1 triệu năm 2009. Ngược với tốc độ đô thị hóa dân số đều đặn, quá trình mở rộng không gian và vật chất của các khu vực đô thị đã tăng tốc, đặc biệt là ở hai vùng đô thị lớn và ở một số lượng lớn các huyện nông thôn rải rác trên cả nước, bắt đầu đô thị hóa ở cấp độ thấp do phát triển công nghiệp. Mở rộng đô thị được ưu tiên hơn so với tái phát triển đô thị hay tăng mật độ do chính quyền địa phương thực hiện do có tiềm năng doanh thu lớn hơn từ chuyển đổi đất và do thiếu giám sát của cơ quan quản lý và giám sát về thể chế đối với hoạt động chuyển đổi đất ở nông thôn sang đất ở đô thị.

Những xu hướng tương phản nhau như vậy giữa tăng trưởng dân số và tăng trưởng không gian/vật chất của các thành phố phản ánh tốc độ tăng trưởng chậm lại của lực lượng lao động, hạn chế đối với dịch chuyển lao động, và công nghiệp hóa phân tán một phần do tắc nghẽn ở các khu vực kinh tế cốt lõi, và một phần do các chính sách và chương trình của chính phủ khuyến khích đầu tư phân tán theo địa lý (xem chương 1). Kết quả là không thể hiện thực hóa được tính kinh tế nhờ tích tụ đáng kể và tăng năng suất tổng thể khá chậm, đặc biệt ở các vùng đô thị hàng đầu. Tuy nhiên, sự sụt giảm nhanh chóng trong tăng trưởng lực lượng lao động là kết quả của quá trình chuyển đổi dân số của Việt Nam, và do đó cần được quan tâm hàng đầu để thúc đẩy tăng trưởng hiệu quả và năng suất.

Phân bố tuổi của dân số Việt Nam có dạng “thùng” chứ không phải “kim tự tháp” – tức là quy mô các nhóm tuổi trong độ tuổi từ 5 đến 40 khá đồng đều, thay vì các nhóm tuổi trẻ hơn có quy mô lớn hơn đáng kể. Do vậy, tăng trưởng của lực lượng lao động sẽ vẫn ở mức thấp, và cuối cùng sẽ ở mức âm và lực lượng lao động thực sự bắt đầu thu hẹp. Phát hiện này giúp giải thích tốc độ tăng trưởng việc làm chậm trong các ngành công nghiệp và dịch vụ cũng như mức tăng lương đáng kể, bình quân khoảng 12%/năm tính theo giá trị thực tế trong giai đoạn 2010-2017.

Mặc dù hai vùng đô thị lớn nói chung đã trải qua cả tăng trưởng dân số và không gian đô thị, mô hình tương ứng của hai vùng lại khác biệt về không gian trong nội vùng. Tại TP HCM, khu vực nội đô cũ không trải qua tăng trưởng dân số hoặc không gian đáng kể, trong khi khu vực bao quanh nội đô có tăng trưởng dân số mạnh hơn hoặc cả tăng trưởng dân số và không gian mạnh hơn. Các quận/huyện ở vùng ven thuộc TP HCM và các quận/huyện ở ranh giới thuộc các tỉnh lân cận có tăng trưởng không gian mạnh hơn tăng trưởng dân số. Ở Hà Nội, tăng trưởng không gian cao hơn như vậy cũng diễn ra ở các quận/huyện phía ngoài, và các khu vực bao quanh nội đô cũ có tăng trưởng dân số cao.

Trong tương lai, các vấn đề hiệu quả sẽ tiếp tục ảnh hưởng đến đa số các quận/huyện đô thị hóa ở mức độ thấp. Nhiều quận/huyện có mức tăng trưởng không gian mạnh nhất ở các vùng đô thị lớn là các huyện nông thôn và quận/huyện có tỷ lệ diện tích đô thị ở mức trung bình (20-50%). Những quận/huyện có tăng trưởng cao về không gian này được phát triển theo cách sử dụng rất nhiều đất. Tăng trưởng của những quận/huyện này cho đến nay có tương quan mạnh mẽ với tăng trưởng công nghiệp của các vùng đô thị lớn. Khi mở rộng không gian hơn nữa (từ 20-50% lên tỷ lệ diện tích đô thị 100%), lộ trình đô thị hóa trong tương lai của Việt Nam cần được quản lý chặt chẽ và cần có chiến lược phát triển đô thị bền vững bằng cách cân nhắc phân bổ hiệu quả nguồn lực công và đầu tư hiệu quả hơn mức mà hệ thống phân loại đô thị hiện tại có thể thực hiện.

Cuối cùng, do gia tăng dân số diễn ra chủ yếu ở một số khu vực hạn chế của một số thành phố nhất định, có thể phát sinh nhiều thách thức của đô thị trong cung cấp dịch vụ hạ tầng và nhà ở. Ngoài ra, các khu vực nội đô cũ của năm thành phố lớn nhất quốc gia có tăng trưởng không gian và dân số dưới mức trung bình của quốc gia. Phát hiện này cho thấy mật độ theo chiều đứng ở các quận nội đô này còn ở mức rất thấp, đặt ra câu hỏi về hiệu quả sử dụng đất và phục hồi của các quận nội đô. Các mô hình phát triển không gian và sử dụng đất trong tương lai sẽ ảnh hưởng đến sự bền vững của quá trình chuyển đổi đô thị đang diễn ra ở Việt Nam, cũng như khả năng duy trì mức giá hợp lý của dịch vụ đô thị.

Chú thích

- 24 Như thảo luận về sau trong chương này, công nghiệp hóa nông thôn đã góp phần mở rộng nhanh chóng các khu vực đô thị ngay cả khi tốc độ đô thị hóa dân số đã ổn định.
- 25 Định nghĩa này do OECD phát triển trên cơ sở phối hợp với Ủy ban Châu Âu (EC). Do đó, trong hộp 2.1, định nghĩa này được gọi là phương pháp hoặc phương pháp luận OECD-EC.
- 26 Mức độ đô thị hóa ước tính chung cho các nước đang phát triển EAP năm 2013 dựa trên định nghĩa chính thức về khu vực đô thị của các quốc gia. Áp dụng phương pháp OECD cho các quốc gia này cũng có thể dẫn tới mức độ đô thị hóa ước tính cao hơn cho toàn khu vực.
- 27 OECD (2018) có đề cập về xu hướng tăng dân số của khu vực đô thị Việt Nam như định nghĩa trong báo cáo. Tuy nhiên, báo cáo sử dụng ranh giới của các khu vực cố định theo thời gian. Để phân tích xu hướng đô thị hóa và so sánh xu hướng này với các quốc gia khác, báo cáo dựa trên dữ liệu của báo cáo Triển vọng Đô thị hóa Thế giới, sử dụng định nghĩa chính thức về khu vực đô thị của Việt Nam. Báo cáo của OECD có xu hướng so sánh mức độ đô thị hóa của Việt Nam so với các nước OECD và các nước phát triển như Hàn Quốc, cũng như các nước Đông Nam Á. Ngược lại, nghiên cứu này so sánh với các nước đang phát triển EAP (hình 2.2) và kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới trong quá khứ (hình 2.3).
- 28 Cách tiếp cận này đã được áp dụng trong một số báo cáo khu vực do Ngân hàng Thế giới công bố, trong đó định nghĩa nhất quán về khu vực đô thị giữa các quốc gia trong một khu vực có vai trò rất quan trọng (xem Ellis và Roberts 2016; Ferreyra và Roberts, 2018; Ngân hàng Thế giới 2015)
- 29 Dựa trên cơ sở dữ liệu Chỉ số Phát triển Thế giới (WDI) của Ngân hàng Thế giới (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/>), tổng tỷ lệ sinh của Việt Nam (số lần sinh/phụ nữ) đã giảm từ 4,1 năm 1986 xuống còn 2,0 năm 2017.
- 30 Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009 và 2019, TCTK
- 31 Mặc dù tích cực từ quan điểm phát triển lực lượng lao động lành nghề hơn, việc mở rộng giáo dục đại học sẽ khuếch đại hơn nữa mức sụt giảm của tăng trưởng lực lượng lao động.
- 32 Ví dụ, xem Lall, Selod, và Shalizi (2006) để có thảo luận tổng thể về bằng chứng cho các nước đang phát triển về quan điểm này.
- 33 Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở 2009.
- 34 Tổng cục Thống kê Việt Nam, Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở 2009 và 2019.
- 35 Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc, Điều tra Di cư Nội bộ Quốc gia 2015.
- 36 Ngân hàng Thế giới, 2015. Di cư tại Việt Nam: Bằng chứng mới từ các điều tra gần đây.
- 37 Theo hệ thống phân loại đô thị hiện tại, Hà Nội và TP HCM là đô thị loại 0 theo loại đô thị, trong đó một huyện ở Hà Nội lại được phân loại là loại 3, và 21 xã được phân loại là loại 4 hoặc 5. Loại 2 và 3 được xác định cho cấp quận/huyện, trong khi loại 4 và 5 được xác định cho cấp phường.
- 38 Các thành phố loại 1 bao gồm các quận trung tâm đô thị ở Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ và 15 thành phố lớn thuộc tỉnh khác (trong số 68 thành phố).

Tài liệu tham khảo

- Bosker, M., J. Park, và M. Roberts. 2018. “Definition Matters: Metropolitan Areas and Agglomeration Economies in a Large Developing Country.” [Định nghĩa có ý nghĩa quan trọng: Khu vực đô thị và tính kinh tế nhờ tích tụ ở một nước đang phát triển lớn], Nghiên cứu Thảo luận, DP13359, Center for Economic Policy Research, London.
- CAF (Development Bank of Latin America). 2017. *Urban Growth and Access to Opportunities: A Challenge for Latin America* [Tăng trưởng đô thị và tiếp cận cơ hội: Thách thức đối với Mỹ Latinh]. Báo cáo về Phát triển Kinh tế (RED). Caracas: CAF.
- Dijkstra, L., A. J. Florczyk, S. Freire, T. Kemper, M. Pesaresi, và M. Schiavina. 2019. “Applying the Degree of Urbanization to the Globe: A New Harmonized Definition Reveals a Different Picture of Global Urbanization.” [Áp dụng mức độ đô thị hóa cho toàn cầu: Định nghĩa hài hòa mới cho thấy một bức tranh khác về đô thị hóa toàn cầu] Bài báo chưa công bố, European Commission, Brussels.
- Dijkstra, L., và H. Poelman. 2014. “A Harmonised Definition of Cities and Rural Areas: The New Degree of Urbanization.” [Định nghĩa hài hòa về thành phố và khu vực nông thôn: Mức độ đô thị hóa mới], Tài liệu Công tác Vùng, Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission, Brussels.
- Dingel, J. I., A. Miscio, và D. R. Davis. 2019. “Cities, Lights, and Skills in Developing Economies” [Thành phố, ánh sáng, và kỹ năng ở các nền kinh tế đang phát triển], *Journal of Urban Economics*.
- Ellis, P., và M. Roberts. 2016. *Leveraging Urbanization in South Asia: Managing Spatial Transformation for Prosperity and Livability* [Thúc đẩy đô thị hóa ở Nam Á: Quản lý chuyển đổi không gian vì sự thịnh vượng và đáng sống]. Washington, DC: World Bank.
- Ferreyra, M. M., và M. Roberts. 2018. *Raising the Bar for Productive Cities in Latin America and the Caribbean*. [Nâng cao tiêu chuẩn cho các thành phố năng suất ở Mỹ Latinh và Caribe]. Washington, DC: World Bank.
- Galdo, V., Y. Li, và M. Rama. 2020. “Identifying Urban Areas by Combining Human Judgement and Machine Learning: An Application to India” [Xác định khu vực đô thị bằng cách kết hợp nhận định của con người và học máy: Ứng dụng cho Ấn Độ]. Tài liệu Nghiên cứu Chính sách 9160, World Bank, Washington DC.
- TCTK (Tổng cục Thống kê Việt Nam). 2018. *Niên giám Thống kê 2017*. Hà Nội: Tổng cục Thống kê.
- Henderson, J. V. 2010. “Cities and Development” [Thành phố và Phát triển]. *Journal of Regional Science* 50 (1): 515–40.
- Lall, Somik V., Harris Selod, và Zmarak Shalizi. 2006. “Rural-Urban Migration in Developing Countries: A Survey of Theoretical Predictions and Empirical Findings” [Di cư nông thôn-thành thị ở các nước đang phát triển: Điều tra về dự báo lý thuyết và phát hiện thực nghiệm]. Tài liệu Nghiên cứu Chính sách 3915, World Bank, Washington DC.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2012. *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas* [Định nghĩa lại “Đô thị”: Cách thức mới để đo lường khu vực đô thị]. Paris: OECD Publishing.
- _____. 2018. *OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam 2018* [Đánh giá Chính sách Đô thị OECD: Việt Nam 2018]. Paris: OECD Publishing.
- Roberts, M., B. Blankespoor, C. Deuskar, và B. Stewart. 2017. “Urbanization and Development—Is Latin America and the Caribbean Different from the Rest of the World?” [Đô thị hóa và phát triển - Châu Mỹ Latinh và Caribe có khác với phần còn lại của thế giới?]. Tài liệu Nghiên cứu Chính sách 8019, World Bank, Washington DC.
- Roberts, Mark, Benjamin Stewart, Mihir Prakash, và Katie McWilliams. 2015. “Global Night Time Lights Urban Extents and Growth Patterns Product.” [Khu vực đô thị theo ánh sáng buổi đêm toàn cầu và mô hình tăng trưởng]. World Bank, Washington DC.
- Uchida, H., và A. Nelson. 2009. *Agglomeration Index: Towards a New Measure of Urban Concentration* [Chỉ số tích tụ dân cư: Hướng tới cách thức đo lường mới về tập trung đô thị]. Washington, DC: World Bank.
- Ngân hàng Thế giới. 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography* [Báo cáo phát triển thế giới 2009: Tái định dạng địa kinh tế]. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2015. *East Asia’s Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Expansion* [Cảnh quan đô thị thay đổi ở Đông Á: Đo lường một thập kỷ mở rộng không gian]. Washington, DC: World Bank.
- _____. Sắp công bố. “Report on SEDP Policy Note ‘Keeping Growth Going’” [Báo cáo về Khuyến nghị Chính sách KHPT KTXH “Tiếp tục Duy trì Tăng trưởng”]. Washington, DC.
- Zhang, Q., và K. C. Seto. 2011. “Mapping Urbanization Dynamics at Regional and Global Scales Using Multi-Temporal DMSP/OLS Nighttime Light Data.” [Lập bản đồ động lực đô thị hóa ở quy mô vùng và toàn cầu bằng cách sử dụng dữ liệu ánh sáng ban đêm DMSP/OLS đa thời gian] *Remote Sensing of Environment* 115 (9): 2320–29.



Phần II

Các chính sách không gian chính và hạn chế về thể chế đối với các nỗ lực định hình lại lộ trình đô thị hóa của Việt Nam

Lộ trình đô thị hóa mô tả trong phần I đến nay đã đạt được những tác động có lẽ theo đúng dự định là cải thiện công bằng về không gian, hạn chế di cư, và hạn chế sự xuất hiện của các khu ổ chuột tại các trung tâm đô thị lớn, là vấn nạn chung ở nhiều quốc gia đang phát triển và đô thị hóa khác. Tuy nhiên, những năm gần đây đã xuất hiện những thách thức đáng kể về hiệu quả chung của hệ thống đô thị. Việc chuyển dịch bối cảnh cơ cấu lại làm trầm trọng hơn nữa những thách thức về hiệu quả này. Lợi ích từ chuyển đổi cơ cấu của Việt Nam, phát sinh do dịch chuyển lao động từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ, đang giảm dần do nguồn lao động nông nghiệp dư thừa gần như đã cạn kiệt. Và lợi tức dân số đang giảm dần, với lực lượng lao động đô thị trong tương lai dự kiến sẽ thu hẹp.

Do đó, các nhà hoạch định chính sách Việt Nam đang đứng trước ngã rẽ. Một là các nhà hoạch định chính sách có thể tiếp tục lộ trình đã có hiệu quả tốt cho quốc gia trong những thập kỷ gần đây, nhưng cái giá phải trả cho lộ trình này đang ngày càng hiện rõ. Hoặc họ có thể theo con đường cân nhắc lại các chính sách đô thị hóa để thích ứng với những thách thức mới. Lộ trình như vậy mang đến triển vọng chuyển đổi từ mô hình tăng trưởng thâm dụng lao động và hiệu quả thấp, và đang có nguy cơ không thể tiếp tục tồn tại, sang mô hình thay thế dựa trên việc tận dụng đô thị hóa tốt hơn để làm động lực chính thúc đẩy tăng năng suất, hiệu quả, và tăng trưởng kinh tế.

Phần II của báo cáo này xem xét ba chính sách không gian đã định hình lộ trình đô thị hóa cho đến nay. Những chính sách không gian này cũng đã trở thành các yếu tố thể chế quan trọng gây hạn chế đối với nỗ lực chuyển dịch đô thị hóa Việt Nam sang lộ trình khác. Phần II cũng đề xuất các hành động chính sách để đạt được mục tiêu đó. Chương 3 xem xét những hạn chế về thể chế đối với dịch chuyển của lực lượng lao động - đặc biệt là hệ thống đăng ký hộ khẩu - và đề xuất các khuyến nghị để cải thiện việc dịch chuyển đó. Chương 4 tập trung vào đất đai và bốn khía cạnh của đất đai gắn với quá trình đô thị hóa - chuyển đổi đất đai, phân bổ đất đai, tái tạo đất, và quy hoạch sử dụng đất - và đề xuất các cải cách thể chế. Cuối cùng, chương 5 nghiên cứu hệ thống phân bổ và tái phân bổ ngân sách và cơ chế tài chính đô thị ở Việt Nam và tác động đối với việc định hình quá trình đô thị hóa hiện tại.

Chương 3

Nới lỏng rào cản đối với dịch chuyển lao động

Phát hiện chính

- Tình trạng tập trung dòng di cư đến hai vùng cực kinh tế của Việt Nam đang giảm dần và phân tán không gian dân số sang các vùng khác ngày càng tăng. Trong khi đó, mức độ di cư liên tỉnh và liên vùng cũng giảm đi, cho thấy người di cư đang dịch chuyển trong khoảng cách tương đối hạn chế từ nơi sinh sống.
- Các vùng đô thị lớn có đặc trưng bởi tính kinh tế nhờ tích tụ yếu. Lực lượng lao động và mô hình hiệu quả ngoài hai vùng đô thị lớn Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM) chủ yếu bao gồm các nền kinh tế giới hạn trong các quận/huyện và không có tích tụ đáng kể. Năng suất tương đối thấp của hai lực lượng lao động lớn nhất ở hai vùng đô thị lớn là dấu hiệu thể hiện tác động của những hạn chế khác nhau về thể chế và cơ cấu đối với dịch chuyển lao động.
- Chính sách di cư là yếu tố quan trọng trong dịch chuyển lao động. Hệ thống đăng ký hộ khẩu lâu đời gây bất bình đẳng về cơ hội giữa công dân có và không có đăng ký thường trú. Do đó, người lao động nhập cư bị hạn chế về cơ hội sử dụng các dịch vụ công cơ bản, cơ hội kinh tế, và bảo vệ phúc lợi xã hội. Do đó, chi phí kinh tế xã hội đối với người lao động nhập cư trở thành rào cản đáng kể đối với di cư.
- Người lao động nhập cư thiếu nhà ở có chất lượng và giá cả hợp lý. Bất cập về chính sách nhà ở giá hợp lý và chính sách tài trợ đã dẫn tới thiếu hụt lớn về nhà ở giá hợp lý, buộc nhiều người di cư phải sống trong điều kiện nhà ở kém chất lượng.
- Công tác xây dựng chính sách, quy hoạch, và phân bổ nguồn lực ngân sách dài hạn ở cả cấp quốc gia và địa phương còn hạn chế do chưa tính đến (hoặc đánh giá chưa đầy đủ về) người di cư.

Hành động chính sách quan trọng

- Việc cải thiện dịch chuyển lao động có ý nghĩa quan trọng nhằm cải thiện tính kinh tế nhờ tích tụ. Do lợi tức dân số của quốc gia đang sụt giảm, hai vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM, cùng với các thành phố lớn khác, phải sử dụng người di cư để hỗ trợ lực lượng lao động đô thị cần thiết nhằm duy trì tăng trưởng hiệu quả trong dài hạn.
- Dịch chuyển lao động sẽ được cải thiện bằng cách xử lý các rào cản thể chế và cơ cấu quan trọng đang cản trở di cư (đặc biệt là các gia đình) thông qua
 - Giảm chi phí kinh tế xã hội cho người di cư và gia đình họ với việc xóa bỏ tình trạng bất bình đẳng xuất phát từ hệ thống đăng ký cư trú
 - Tăng nguồn cung nhà ở giá hợp lý thông qua cải cách những chính sách không hiệu quả để tài trợ và phát triển nhà ở giá hợp lý
 - Cải thiện lập kế hoạch tài chính - ngân sách và thực hiện phân bổ ngân sách ở cấp chính quyền trung ương và địa phương để đáp ứng nhu cầu của người di cư đối với dịch vụ công, hạ tầng và phát triển kỹ năng.

Giới thiệu

Tài liệu nghiên cứu về di cư ở Việt Nam thiết lập liên kết giữa cơ cấu kinh tế, thị trường lao động trong nước, và tình hình di cư của quốc gia, và ghi nhận rằng di cư trong nước là một trong những nguyên nhân chính dẫn tới thay đổi về cơ cấu (Abella và Ducanes 2011; Coxhead, Cường và Vũ 2015). Công cuộc Đổi mới năm 1986 đóng vai trò xúc tác cho một giai đoạn tăng trưởng kinh tế nhanh và liên tục, được thúc đẩy bởi ngoại thương dựa trên đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Sau cải cách tự do hóa thị trường, mức độ di cư chung đã tăng đáng kể trong những năm 1990. Trên thực tế, dịch chuyển lao động có vai trò tối quan trọng đối với chuyển đổi cơ cấu và không gian của quốc gia do lao động nông thôn dư thừa có thể đáp ứng, ở mức độ nhất định và theo phương thức thị trường, nhu cầu lao động của các khu công nghiệp và khu chế xuất đang phát triển nhanh chóng ở hai vùng đô thị lớn và các khu vực đô thị (Coxhead, Cường và Vũ 2015).

Như đề cập tại chương 2, bằng chứng thực nghiệm cho thấy đa số hoạt động di cư chỉ giới hạn trong phạm vi địa lý tương đối hạn chế và mô hình này còn trở nên rõ rệt hơn trong những năm gần đây. Trên thực tế, sự phổ biến của hoạt động di cư liên tỉnh là biểu hiện của rào cản đáng kể đối với dịch chuyển lao động. Phát hiện này có hàm ý rộng hơn về hiệu quả của thị trường lao động, đặc biệt là hai vùng đô thị lớn Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM), đóng vai trò động lực tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Chính sách di cư là yếu tố quan trọng quyết định khối lượng và chất lượng của dòng lao động đến các thành phố, có ảnh hưởng trực tiếp đến tăng trưởng của tính kinh tế nhờ tích tụ ở các vùng đô thị lớn và khu vực đô thị.

Chương này xem xét các rào cản về thể chế và cơ cấu đang hạn chế dịch chuyển lao động, bao gồm cả chi phí kinh tế xã hội mà người di cư phải chịu do bị hạn chế cơ hội sử dụng các dịch vụ công cơ bản phát sinh từ hệ thống đăng ký cư trú. Chương này kết thúc với những cải cách chính sách nhằm thúc đẩy lộ trình đô thị hóa hiệu quả hơn thông qua cải thiện dịch chuyển lao động.

Bằng chứng về dịch chuyển lao động hạn chế

Sau khi đổi mới, cơ hội kinh tế và sinh kế được tạo ra nhờ mở rộng nhanh chóng các ngành sản xuất dựa trên FDI ở vùng đô thị Hà Nội và TP HCM, và ở mức độ thấp hơn ở các thành phố lớn khác trong các vùng cấp độ 2 như Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ, thúc đẩy di cư của hàng triệu lao động nông thôn. Trong những năm gần đây, mức độ di cư chung sụt giảm đáng kể - từ mức 6,7 triệu năm 2009 xuống 5,7 triệu năm 2014, với mức giảm bình quân năm 3,4%.³⁹ Hơn nữa, có sụt giảm về mức độ tập trung của dòng di cư tới Đông Nam bộ, vốn có lực hút mạnh nhất đối với lao động di cư trong quá khứ. Tỷ lệ di cư thuần của vùng đã giảm đáng kể, từ 19,9% năm 2010 xuống 5,6% năm 2017 (bảng 3.1). Đồng thời, ba vùng trong quá khứ là nguồn di cư - Trung du và Miền núi Bắc bộ, Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung, và Đồng bằng sông Cửu Long - có cải thiện mạnh mẽ về tỷ lệ di cư thuần. Đáng chú ý, tỷ lệ di cư thuần của cực kinh tế còn lại của quốc gia, Đồng bằng sông Hồng, nhìn chung được duy trì ở mức bằng 0 trong giai đoạn này, cho thấy dòng di cư thuần vào vùng này nhìn chung ổn định do vùng này không phải là vùng có đóng góp thuần hay tiếp nhận thuần đối với người di cư, ngay cả khi có chuyển dịch lớn về mô hình ở các khu vực khác.

Bảng 3.1 Tỷ lệ di cư thuần: Việt Nam, 2010–17

%

	2010	2014	2015	2016	2017
Trung du và Miền núi Bắc bộ	-3,9	-2,0	-1,9	-2,5	-1,1
Đồng bằng sông Hồng	0,5	-0,5	0,0	0,5	0,0
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	-5,7	-1,8	-1,8	-1,1	-0,2
Tây Nguyên	-0,3	1,6	-1,1	-2,4	-0,7
Đông Nam bộ	19,9	11,2	9,7	8,4	5,6
Đồng bằng sông Cửu Long	-8,4	-6,7	-5,4	-4,6	-4,0

Nguồn: TCTK 2018.

Trong khi đó, các hành động chính sách của chính phủ để thúc đẩy công nghiệp hóa nông thôn đã thúc đẩy giảm chênh lệch thu nhập giữa thành thị và nông thôn và giữa các vùng. Khi cơ hội việc làm mở rộng ở khu vực nông thôn (hoặc khu vực trước đây là nông thôn), nhiều lao động nhập cư tiềm năng đã chọn ở lại quê nhà hoặc trong tỉnh nhà thay vì dịch chuyển đến các vùng và khu vực đô thị, nơi họ sẽ phải gánh chịu chi phí kinh tế xã hội di cư lớn hơn.

Sụt giảm tỷ lệ di cư thuần của quốc gia và đặc biệt là di cư thuần tới vùng Đông Nam bộ càng minh chứng cho quan sát rằng Việt Nam đang trải qua giai đoạn sụt giảm tập trung dòng di cư đến hai vùng cực kinh tế và phân tán không gian ngày càng tăng của dân số tới các vùng khác. Khi việc làm công nghiệp và dịch vụ tăng nhanh ở cả thành thị và nông thôn, lao động bị kéo khỏi khu vực nông nghiệp, dẫn đến lực lượng lao động nông nghiệp sụt giảm kể từ năm 2015. Do một phần lớn tăng trưởng việc làm công nghiệp và dịch vụ gần đây diễn ra ở nông thôn, khoảng một phần năm lao động nông thôn đã chuyển đổi được việc làm mà không phải chuyển đến các thành phố.

Thực tế, mô hình di cư liên tỉnh và trong nội tỉnh trong 15 năm qua cho thấy diêm đến của người di cư có xu hướng nằm trong khoảng cách tương đối hạn chế từ nơi sinh sống. Di cư liên tỉnh và liên vùng đã chậm lại đáng kể trong những năm gần đây. Xu hướng này một phần do vận hành của các yếu tố kinh tế vĩ mô theo chu kỳ và chính sách công nghiệp hóa nông thôn của chính phủ. Tuy nhiên, xu hướng này cũng cho thấy tác động của các rào cản về thể chế và cơ cấu đối với dịch chuyển lao động.

Những mô hình này có ảnh hưởng thế nào đến lực lượng lao động ở các vùng đô thị lớn? Chương 2 mô tả chi tiết về cách thức lực lượng lao động và mô hình hiệu quả ngoài hai vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM biểu thị các nền kinh tế hạn chế trong các quận/huyện và không có tích tụ đáng kể. Ở các mức độ khác nhau, hiệu quả lao động ở các thành phố lớn nhất chưa được cải thiện ở mức tương xứng với tăng trưởng dân số và không gian đô thị. Một mặt, tính kinh tế nhờ tích tụ yếu là kết quả của tình trạng yếu kém về kết nối hạ tầng trong các khu vực mở rộng của hai vùng đô thị lớn và liên kết ngành yếu của doanh nghiệp FDI, thường nằm trong các khu công nghiệp khép kín. Mặt khác, sụt giảm chung về năng suất tổng thể của lực lượng lao động ở hai vùng đô thị lớn khi lực lượng lao động mở rộng ra ngoài ranh giới vùng đệm 10 km của Hà Nội và TP HCM cho thấy số lượng và chất lượng của lao động di cư đến hai vùng này chưa theo kịp nhu cầu của những thị trường lao động đó. Năng suất tương đối thấp của lực lượng lao động lớn nhất ở hai vùng đô thị lớn của Việt Nam cho thấy tác động của những hạn chế về thể chế và cơ cấu đối với dịch chuyển lao động, cũng như bất cập của hệ thống giáo dục và dạy nghề, ngoài những vấn đề khác. Trong tương lai, để cải thiện dịch chuyển lao động, cần thực hiện một loạt các hành động chính sách để giảm bớt chi phí kinh tế xã hội đáng kể đang cản trở di cư, đặc biệt là di cư gia đình.

Chi phí kinh tế xã hội mà người lao động nhập cư phải chịu

Hệ thống đăng ký cư trú

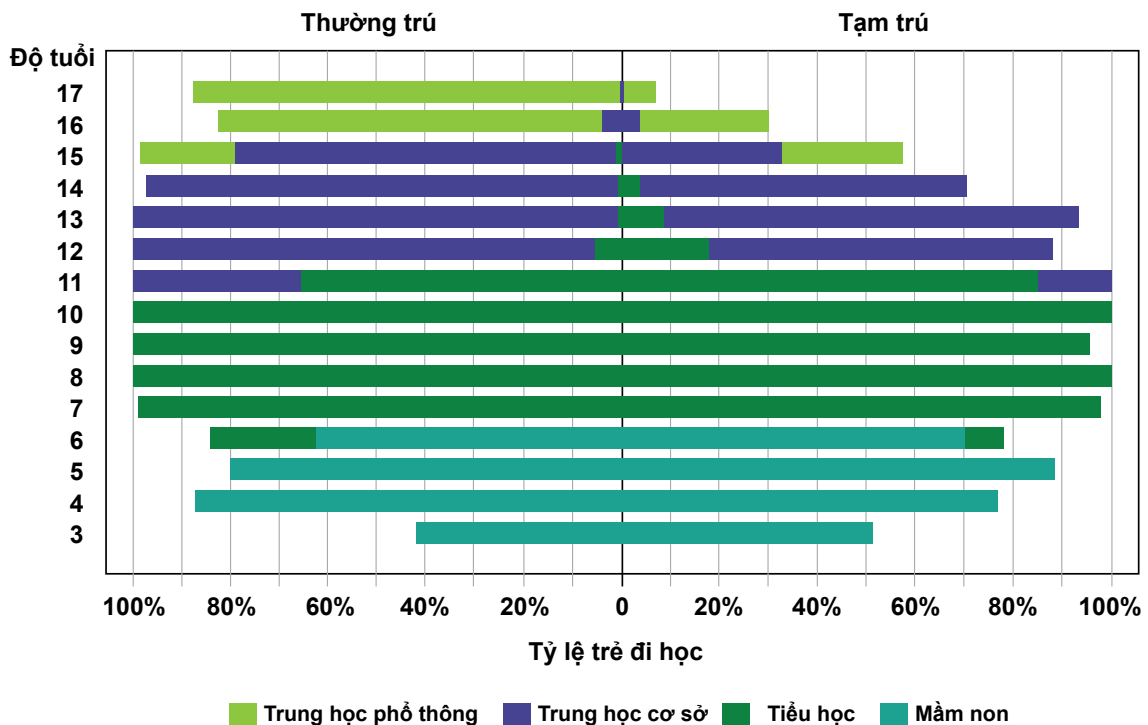
Hệ thống *đăng ký hộ khẩu* bắt nguồn từ thời kỳ bắt đầu độc lập và cải cách nông nghiệp của Việt Nam vào những năm 1950. Hệ thống ban đầu được thiết lập để hạn chế dịch chuyển dân số đến các trung tâm đô thị lớn, đặc biệt là Hà Nội và Hải Phòng ở vùng Đồng bằng sông Hồng. Theo hệ thống này, cần có sổ hộ khẩu để được sử dụng các dịch vụ phúc lợi xã hội và công cộng cơ bản, bao gồm nhà ở, giáo dục, y tế, và việc làm. Về lý thuyết, hệ thống này được hoàn thiện và ban hành theo Luật Cư trú năm 2007 để đơn giản hóa thủ tục cho người di cư đăng ký thường trú, cung cấp đầy đủ quyền sử dụng dịch vụ công tại nơi cư trú. Tuy nhiên, những sửa đổi đối với Luật Cư trú năm 2014 xoay quanh việc thắt chặt các hạn chế của hệ thống, kể cả kéo dài khoảng thời gian cần thiết trước khi người di cư có thể đăng ký thường trú. Hơn nữa, trên thực tế, các thành phố lớn nhất - TP HCM, Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ – thường áp dụng cách hiểu chặt chẽ về hệ thống này. Năm 2017, Bộ Công an đã giới thiệu những cải cách mới (Nghị quyết 112/NQ-CP) để hiện đại hóa việc quản trị hệ thống này. Tuy nhiên, chưa rõ về tác động cuối cùng đối với khả năng người di cư tiếp cận dịch vụ công – tham khảo phụ lục 3A và Ngân hàng Thế giới (2016) để có thêm thông tin về hệ thống hộ khẩu.

Nghiên cứu toàn diện cho thấy những hạn chế trong tiếp cận dịch vụ công và phúc lợi xã hội, và thể chế hóa bởi hệ thống đăng ký cư trú lâu đời này, đã gây ra chi phí kinh tế xã hội đáng kể đối với người lao động nhập cư mà người dân và gia đình có đăng ký thường trú được miễn. Do đó, có tình trạng bất bình đẳng rõ ràng về cơ hội giữa những công dân có và không có đăng ký thường trú (Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư 2016). Những người không có đăng ký thường trú rất khó tiếp cận các dịch vụ cơ bản như giáo dục, y tế, pháp lý, nhà ở và tiện ích công cộng. Do đó, người di cư thường buộc phải chi trả chi phí cơ hội và chi phí đi lại để trở lại nơi thường trú nhằm sử dụng các dịch vụ cơ bản mà họ không thể tiếp cận tại nơi di cư do việc thực hiện chặt các hạn chế về cư trú, đặc biệt ở các thành phố lớn nhất.

Hạn chế tiếp cận cơ sở giáo dục và dịch vụ y tế

Việc nhập học là vấn đề lớn đối với người di cư và họ cho rằng tình trạng cư trú là nguyên nhân chính gây phân biệt đối xử (Oxfam 2015). Dữ liệu Khảo sát Đăng ký Hộ gia đình năm 2015 của Ngân hàng Thế giới⁴⁰ cho thấy nhiều trường công lập ưu tiên cho trẻ có đăng ký thường trú được nhập học (hình 3.1) chủ yếu là do thiếu năng lực hạ tầng và nguồn lực tài chính và nhân lực. Do đó, trẻ em đăng ký tạm trú ít có khả năng được nhập học ở các trường trung học cơ sở và trung học phổ thông.⁴¹ Ngay cả khi tỷ lệ thanh thiếu niên di cư ở độ tuổi 11-18 không đi học đã giảm đi giữa các cuộc tổng điều tra dân số 2004-09 và 2009-14, vào năm 2014, 78% trẻ em thuộc gia đình không di cư ở độ tuổi 11-18 có đi học, trong khi tỷ lệ này của con em những người di cư liên tỉnh chỉ ở mức 46,8% (TCTK 2016a). Ở các cấp học thấp hơn, tỷ lệ nhập học chung là tương tự nhau, nhưng trẻ em đăng ký tạm trú nhiều khả năng phải học ở các trường tư đắt đỏ hơn, tạo ra gánh nặng tài chính đáng kể cho các gia đình di cư.

Hình 3.1 Tỷ lệ nhập học của người đăng ký thường trú và tạm trú: Việt Nam, 2015



Nguồn: Demombynes và Vũ, 2016.

Mặc dù nhà nước có chính sách bảo hiểm y tế miễn phí, người di cư thường không thể tiếp cận lợi ích của hệ thống bảo hiểm y tế ở nơi di cư. Chỉ 19% cư dân tạm trú có cơ sở y tế xác định (Oxfam 2015). Hơn nữa, tỷ lệ nữ giới di cư có bảo hiểm y tế cao hơn nam giới (69,8% so với 64,8%) mặc dù phụ nữ có xu hướng sử dụng bảo hiểm y tế nhiều hơn nam giới (52,2% so với 46,9%) (UNFPA 2016). Do vậy, mặc dù chính phủ có chính sách phổ cập bảo hiểm y tế, nhiều người di cư chưa đăng ký thường trú hoặc chỉ có đăng ký tạm trú không có lựa chọn nào khác ngoài việc trở lại nơi đăng ký thường trú để tiếp cận cơ sở y tế. Do đó, người đăng ký tạm trú thường phải trả chi phí chung cho y tế cao hơn do bị hạn chế cơ hội tiếp cận cơ sở y tế công lập ở nơi di cư.

Việc người di cư có cơ hội tiếp cận hạn chế hơn đối với các hệ thống giáo dục và y tế là trở ngại đáng kể cản trở di cư gia đình do điều này có tác động đặc biệt nghiêm trọng đối với trẻ em. Hậu quả của tình trạng bất bình đẳng này được minh họa bởi chênh lệch trong cơ cấu hộ gia đình cơ bản giữa các gia đình thường trú, bình quân có 4,1 người/hộ và gia đình tạm trú, bình quân chỉ có 2,7 người/hộ. Chỉ 24% số hộ gia đình tạm trú có trẻ em, so với 61% số hộ gia đình thường trú.⁴²

Hạn chế tiếp cận đối với dịch vụ công và dịch vụ hành chính khác

Cần có hộ khẩu thường trú để có thể sử dụng nhiều thủ tục hành chính cơ bản như đăng ký khai sinh, khai tử, kết hôn, và đăng ký xe máy, và tiếp cận các dịch vụ tài chính theo quy định. Việc thiếu cơ hội sử dụng những dịch vụ này sẽ hạn chế sinh kế và cơ hội kinh doanh của nhiều người di cư và buộc họ phải tìm giải pháp thông qua các kênh không chính thức, có thể phải chịu thêm chi phí như hối lộ và các khoản phí không chính thức. Người dân tạm trú cũng có thể gặp khó khăn khi các thành phố thực hiện tái định cư đối với họ để thực hiện các dự án đô thị vì họ có thể không được hưởng toàn bộ bồi thường. Nguy cơ mất quyền sử dụng đất tại quê nhà khi thay đổi tình trạng từ đăng ký tạm trú sang đăng ký thường trú tại các thành phố không khuyến khích người di cư thay đổi về tình trạng cư trú. Hơn nữa, trước khi chính phủ thực hiện đo lường nghèo đa chiều năm 2016 cho giai đoạn 2016-20 để tính đến lao động nhập cư theo cách đầy đủ hơn, người dân tạm trú thường không được tính đến trong các cuộc điều tra và do đó bị loại trừ khỏi các chương trình giảm nghèo, tiêm chủng, và chiến dịch phòng chống bệnh dịch của chính phủ (Oxfam 2015).

Cơ hội việc làm hạn chế

Mặc dù thường trú không phải là yêu cầu để có việc làm trong khu vực tư nhân, việc làm trong khu vực nhà nước thường bị hạn chế đối với người tạm trú, đặc biệt tại Hà Nội và Đà Nẵng. Chỉ 6% người dân tạm trú làm việc trong khu vực nhà nước so với 18% người dân thường trú. Ngoài cơ hội tiếp cận việc làm trong khu vực nhà nước, người di cư đăng ký tạm trú gặp một số bất lợi trên thị trường lao động về chất lượng việc làm (phần lớn được tuyển dụng trong khu vực phi chính thức) và điều kiện làm việc như tiền lương, hợp đồng lao động, bảo trợ xã hội và quyền lao động. Do đó, nếu loại trừ ảnh hưởng của giáo dục, thu nhập của người di cư thấp hơn 21% so với người không di cư (Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư 2016).

Việc người di cư không chắc chắn sẽ được đăng ký thường trú là một yếu tố góp phần dẫn tới tình trạng việc làm không chính thức, không ổn định và bấp bênh (Oxfam 2015). Trong các cú sốc kinh tế, người

di cư dễ bị tổn thương hơn khi mất hoặc thiếu việc làm.⁴³ Người lao động không tìm được việc làm ở đô thị thường xuyên trở lại nông thôn hoặc chuyển đến các khu vực đô thị khác để tìm kiếm cơ hội việc làm. Một số người di cư ngừng gửi tiền hoặc trở về gia đình, và điều này có thể có tác động nghiêm trọng đến nguồn thu nhập của các gia đình nghèo và dễ bị tổn thương về kinh tế (Nguyen, Raabe, và Grote 2015).

Điều kiện sống bấp bênh

Do tình trạng cư trú, hầu hết người di cư sống trong nhà ở chất lượng thấp ở các khu vực có dịch vụ và cơ sở hạ tầng vật chất yếu kém. Tình trạng nhà ở thường bị xuống cấp do thiếu đầu tư cho hạ tầng, dẫn tới môi trường ô nhiễm và ít cơ hội sử dụng hệ thống nước sạch, điện, và hệ thống thoát nước với chi phí hợp lý. Kết quả là, theo Điều tra Di cư Nội địa Quốc gia năm 2015, gần 30% người di cư cảm thấy họ có điều kiện nhà ở “kém hơn” hoặc “kém hơn nhiều” so với điều kiện trước khi di cư.⁴⁴ Hơn nữa, 42,6% người di cư cho biết họ có “vấn đề về nhà ở”, nhiều hơn các vấn đề khác như “không có thu nhập” và “cơ hội việc làm”. Đặc biệt, điều tra này cũng thấy rằng nữ giới di cư nhiều khả năng gặp phải khó khăn như vậy ở nơi cư trú mới so với nam giới di cư (UNFPA 2016).

Các điều tra gần đây chỉ ra rằng các loại nhà ở và điều kiện phản ánh sự bấp bênh của người dân tạm trú (TCTK 2016a). Hầu hết người di cư (67,5%) sống trong các ngôi nhà bán kiên cố,⁴⁵ so với chỉ 43% người không di cư. Ở các vùng đô thị lớn và khu vực đô thị, nguồn cung nhà ở cho người di cư thiếu rất nhiều so với nhu cầu rất lớn. Do đó, chi phí mua hoặc thuê rất cao, dẫn đến người di cư sống trong những ngôi nhà, căn hộ và không gian sống nhỏ, chật chội (hoặc sử dụng chung). Mặc dù chỉ có 14,3% người không di cư sống trong các không gian nhỏ hơn 10 mét vuông, hơn 43% người di cư trong vùng sống trong những không gian chật chội như vậy, với tỷ lệ cao hơn ở Hà Nội và TP HCM và ở các khu vực có khu công nghiệp phát triển như vùng Đông Nam bộ. Cuối cùng, người di cư thường phải trả chi phí cao hơn cho các tiện ích so với người không di cư (cao hơn tới ba lần đối với nước và gấp đôi so với điện) vì họ không được chi trả theo mức giá lũy tiến dành cho người dân thường trú (Oxfam 2015).

Rào cản về thể chế và cơ cấu đối với dịch chuyển lao động

Chi phí kinh tế xã hội mà người lao động nhập cư phải chịu là trở ngại đáng kể khiến họ (và đặc biệt gia đình họ) không muốn dịch chuyển xa tới những thành phố thực hiện nghiêm ngặt hệ thống đăng ký cư trú. Do đó, dòng lao động tới các vùng đô thị lớn và khu vực đô thị bị hạn chế, mặc dù những khu vực đó cần nhanh chóng mở rộng và cải thiện năng suất của lực lượng lao động. Do đó, các nhà hoạch định chính sách cần xem xét một số thách thức cơ bản về thể chế và cơ cấu khi Việt Nam tìm cách tạo điều kiện dịch chuyển lao động nhiều hơn để hỗ trợ nền kinh tế tăng trưởng nhanh và hiệu quả hơn.

Hạn chế của hệ thống đăng ký hộ khẩu.

Nhiều báo cáo (TCTK 2011, 2016b; Ngân hàng Thế giới, và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam 2016⁴⁶) và nghiên cứu (Giang và cộng sự 2011; Gubry, Thieng và Morand 2011; Oxfam 2015⁴⁷) thấy rằng hệ thống đăng ký *hộ khẩu* là yếu tố chính gây ra tình trạng phân biệt đối xử trong xã hội và có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đối với các mô hình di cư. Mặc dù khó có thể ước tính chính xác tác động của hệ thống hiện hành đối với mức độ chung và xu hướng di cư gần đây, nhưng rõ ràng hệ thống này có một loạt các yếu tố cản trở người di cư tiềm năng, và đặc biệt các gia đình di cư, và làm mất đi động cơ mạnh mẽ thúc đẩy họ di cư đến các khu vực đô thị vì lý do kinh tế. Đặc biệt, hệ thống hiện tại không khuyến khích dịch chuyển với khoảng cách xa (di cư liên tỉnh và liên vùng) vì người di cư có xu hướng dịch chuyển tới điểm đến gần hơn nhằm giảm chi phí đi lại và chi phí cơ hội của việc quay lại khu vực cư trú để sử dụng các dịch vụ công mà họ không thể tiếp cận ở nơi di cư.

Như thảo luận trong phụ lục 3A, về lý thuyết thì nhiều cải cách đối với hệ thống đăng ký *hộ khẩu* trong suốt nhiều thập kỷ qua lẽ ra phải cải thiện tính linh hoạt của hệ thống. Tuy nhiên, bằng chứng cho thấy những thành phố lớn nhất ở Việt Nam vẫn tiếp tục thực hiện nghiêm ngặt những hạn chế của hệ thống. Quyết định của chính quyền địa phương trong việc duy trì các rào cản để cản trở hoặc hạn chế người di cư sử dụng dịch vụ địa phương thường do hạn chế về ngân sách của chính quyền địa phương trong việc mở rộng dịch vụ

và hạ tầng đô thị để đáp ứng nhu cầu của người lao động nhập cư và gia đình.

Bất cập về chính sách tài trợ và phát triển nhà ở

Lao động nhập cư phải đối mặt với rào cản đáng kể trong tiếp cận nhà ở có chất lượng và giá hợp lý, đặc biệt là nhà thuê. Trong quý 3 năm 2014, trong số 15,8 triệu người làm việc ở khu vực đô thị, 3,1 triệu người làm việc trong ngành sản xuất, và trong số đó có 2,3 triệu người làm việc tại 295 khu công nghiệp và 15 khu kinh tế trên cả nước. Trong số công nhân công nghiệp, khoảng 78% hay 1,8 triệu người phải thuê nhà. Ước tính nguồn cung nhà ở chính thức chỉ đủ để đáp ứng 10% nhu cầu về nhà thuê, cho thấy hầu hết người dân rút cục phải thuê nhà qua các kênh không chính thức (Ngân hàng Thế giới 2015). Có thực tế được thừa nhận rộng rãi là còn có nhu cầu đáng kể về nhà ở và nhà thuê trong các khu công nghiệp chưa được đáp ứng. Tình trạng thiếu hụt nhà ở có tác động tiêu cực đáng kể đối với chất lượng điều kiện sống của người di cư.

Vào những năm 1990, chính phủ hầu như từ bỏ hoạt động xây dựng nhà ở, và khu vực này phải dựa trên các giải pháp tự xây dựng với sự chi phối của các nhà thầu quy mô nhỏ và các hộ gia đình, chiếm 75-80% nguồn cung hiện tại của thị trường.⁴⁸ Thay đổi về chính sách này của chính phủ không giải quyết được các vấn đề về nguồn cung nhà ở, đặc biệt là nhà ở giá hợp lý. Khu vực tư nhân thường có khó khăn trong thu hồi đất và tiếp cận các nguồn tài chính và thường có kỹ năng kỹ thuật thấp. Những quy định của nhà nước và địa phương dưới đây đã nỗ lực giải quyết vấn đề nguồn cung nhà ở:

- Luật Nhà ở năm 2015 do Bộ Xây dựng (Bộ XD) làm đầu mối soạn thảo có mục tiêu giảm chênh lệch giữa cung cầu nhà ở bằng cách thúc đẩy nhà ở tự xây dựng, khuyến khích cho thuê nhà ở giá hợp lý, và cải tạo các khu nhà ở công cộng cũ.
- Nghị định 188/2013 quy định về việc phân bổ 20% diện tích đất ở các khu đô thị mới cho nhà ở xã hội. Ngoài ra, một số chương trình đô thị và hạ tầng đã tạo điều kiện phát triển cơ sở hạ tầng cơ bản và cải thiện điều kiện nhà ở tại các khu vực thu nhập thấp trong khuôn khổ nỗ lực chính thức hóa và mở rộng nguồn cung nhà ở.

- Các chương trình khác đã được xây dựng để thu hút khu vực tư nhân, chủ yếu tập trung vào các dự án khu dân cư dành cho phân khúc thu nhập cao và trung bình. Ví dụ, Gói Kích thích 30 Nghìn tỷ năm 2013 do Bộ XD và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam xây dựng nhằm tái định hướng các nhà phát triển tư nhân vào lĩnh vực nhà ở giá hợp lý cho người thu nhập trung bình thông qua việc giải quyết hàng tồn kho từ nguồn cung dư thừa của các dự án cao cấp.

Tuy nhiên, những nỗ lực gần đây để thực hiện các quy định và sáng kiến về nhà ở, như Nghị định 188/2013 và chương trình nhà ở xã hội cho người lao động, vẫn chưa hiệu quả (xem hộp 3.1). Giá đất ở các khu vực

đô thị lớn tăng lên làm tổn hại khả năng tồn tại về tài chính của các dự án nhà ở cho người thu nhập thấp, và sự năng động của thị trường đất đai đã thúc đẩy các nhà phát triển tư nhân đầu tư vào các dự án nhà ở cao cấp dành cho người thu nhập cao mang lại nhiều lợi nhuận hơn. Hơn nữa, bất cập trong quy hoạch đất đai và phối hợp chưa hiệu quả giữa quy hoạch của các ngành khác nhau của chính phủ (công nghiệp, đô thị và nhà ở) chưa khuyến khích việc xây dựng nhà ở. Cuối cùng, các dự án nhà ở công cộng phải vật lộn để đáp ứng nhu cầu rõ ràng của người lao động trong các khu công nghiệp vì các dự án này thường ở các địa điểm bất lợi và thiếu kết nối với các trung tâm sản xuất, hạn chế về dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng không đạt chuẩn.

Hộp 3.1 Chương trình nhà ở xã hội cho người lao động

Chương trình nhà ở xã hội cho người lao động trong các khu công nghiệp được triển khai từ năm 2009, theo Nghị định 66. Theo quy định tại Nghị định này, nhà đầu tư trong khu công nghiệp phải quy hoạch các khu vực dịch vụ xã hội và nhà ở cho người lao động. Mục tiêu ban đầu là cung cấp nơi ở cho khoảng 50% trong số 2,2 triệu lao động khu công nghiệp vào năm 2015. Nhà đầu tư có thể lựa chọn tự xây dựng hoặc chuyển nhượng đất có hạ tầng cho các nhà phát triển để xây dựng nhà cho thuê cho người lao động. Đất sẽ được phân bổ trong các khu công nghiệp và thông qua yêu cầu về 20% nhà ở xã hội cho các dự án phát triển thương mại hoặc đô thị mới, theo quy định tại Nghị định 188/2013. Ủy ban Nhân dân Tỉnh (UBND Tỉnh) sẽ phân bổ ngân sách địa phương để bồi thường cho chủ sở hữu đất, giải phóng mặt bằng, và xây dựng hạ tầng cho nhà ở cho người lao động công nghiệp. Diện tích sống tối thiểu cho người lao động công nghiệp được quy định ở mức 5 mét vuông/người. Mức thuê phải được UBND Tỉnh phê duyệt theo các nguyên tắc không bao gồm chi phí nhà nước, lợi nhuận của nhà đầu tư không vượt quá 10%, và thời gian thu hồi vốn được quy định ở mức tối thiểu là 20 năm. Nhà đầu tư được nhận ưu đãi bổ sung liên quan đến thuế và phí sử dụng đất.

Kết quả của chương trình thấp hơn nhiều so với dự kiến. Mục tiêu đặt ra là trên 6 triệu mét vuông nhà ở xã hội cho 960.000 lao động trong các khu công nghiệp. Nhưng đến năm 2014, mới có 123 dự án được phê duyệt, với tổng diện tích chưa đến 500.000 mét vuông. Trong đó, 64 dự án đã hoàn thành (20.277 đơn vị nhà ở) và 59 dự án vẫn đang được thực hiện (66.753 đơn vị). Hiệu quả của chương trình bị thu hẹp vì nhiều lý do. Nhiều đơn vị nhà ở cung cấp cho người lao động công nghiệp bao gồm các phòng tập thể cho 10 người thuê, do vậy không phải là lựa chọn ưu tiên cho người lao động có gia đình hoặc một số người khác, và họ chọn cách thuê phòng của các hộ dân ở khu vực xung quanh, hàng ngày vào khu công nghiệp để làm việc. Hơn nữa, các nhà đầu tư thường không muốn quản lý các đơn vị nhà ở. Cuối cùng, quy trình và yêu cầu để có được hỗ trợ của chính quyền địa phương lại chưa minh bạch và thường được thực hiện theo từng trường hợp, khiến nhà đầu tư khó có thể lập kế hoạch.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2015).

Chưa quan tâm đầy đủ đến người di cư trong lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực ngân sách

Bất cập trong lập kế hoạch của chính phủ do thiếu thông tin về người di cư

Tình trạng thiếu dữ liệu đáng tin cậy về di cư, mà Nghị quyết 112 năm 2017 tìm cách giải quyết, là một hạn chế quan trọng đối với công tác hoạch định chiến lược và hoạch định chính sách hiệu quả ở cấp chính quyền trung ương.⁴⁹ Các cuộc tổng điều tra dân số của chính phủ và điều tra hộ gia đình vẫn loại trừ người di cư và ước tính chưa đầy đủ số lượng người di cư ngắn hạn và theo mùa (Abella và Ducanes 2011; Gubry, Thieng và Morand 2011). Ngoài ra, hiện chưa có điều tra và dữ liệu toàn diện nào tổng hợp các khía cạnh khác nhau của di cư, như nhân khẩu, lao động, mô hình không gian và đô thị hóa. Để xây dựng chính sách dài hạn, việc loại trừ hoặc ước tính không đủ số người di cư dẫn tới hạn chế về hiệu lực và hiệu quả của các chính sách và quy hoạch ngành được xây dựng và triển khai bởi các Bộ, như kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), chính sách bảo trợ xã hội và di cư nội địa (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội), chính sách giáo dục và dạy nghề (Bộ Giáo dục và Đào tạo) và chính sách nhà ở (Bộ Xây dựng).

Ở cấp địa phương, tỷ lệ cao người di cư không đăng ký góp phần dẫn tới tình trạng đánh giá không đầy đủ nhu cầu hạ tầng và chính sách phát triển ở các vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM. Tương tự như vậy, tình trạng người di cư không đăng ký chưa được thống kê đầy đủ trong các cuộc điều tra chính thức của chính phủ và trong dữ liệu hành chính có lẽ đã dẫn tới việc đánh giá chưa đầy đủ tỷ lệ đô thị hóa chính thức trên thực tế của các thành phố.

Thiếu hỗ trợ ngân sách cho các thành phố để bù đắp cho dòng người di cư

Cơ cấu quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền ở Việt Nam khá phức tạp, với mức độ phân cấp chi ngân sách cao trong các lĩnh vực như giáo dục, hạ tầng, và y tế. Công thức cho bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương phụ thuộc rất nhiều vào số dân để dự toán cả nhiệm vụ chi và năng lực nguồn thu. Các thành phố lớn nhất, nơi thu hút tỷ lệ người dân tạm trú cao nhất, được coi là “tinh/thành nộp ngân sách” và không được bổ sung cân đối từ ngân sách trung ương do nguồn thu thuế tương đối lớn. Do đó, các thành phố này phải tự chịu trách nhiệm giải quyết các thách thức trong tài trợ cho hạ tầng và dịch vụ công cho người dân, và thách thức này bị tăng mạnh do dòng người di cư. Chẳng hạn, theo Khảo sát Đăng ký Hộ gia đình của Ngân hàng Thế giới năm 2015, người dân tạm trú chiếm 72% số dân Bình Dương; 36% số dân TP HCM; 18% số dân Hà Nội; và 12% số dân Đà Nẵng.⁵⁰ Những con số này có khả năng thấp hơn đáng kể do chưa thống kê đầy đủ số lượng lao động nhập cư không đăng ký.

Tình trạng thiếu hỗ trợ ngân sách từ ngân sách trung ương để bù đắp cho các thành phố lớn nhất về tác động tài chính - ngân sách của dòng người nhập cư là động lực mạnh mẽ để chính quyền địa phương thực hiện chặt chẽ các hạn chế của hệ thống đăng ký cư trú nhằm giảm gánh nặng cung cấp dịch vụ đô thị (hộp 3.2 tóm tắt những thách thức chung trong cung cấp dịch vụ giáo dục và y tế). Hơn nữa, việc thiết kế và thực hiện chưa tốt các chương trình nhà ở quốc gia cũng khiến các thành phố, vốn đã bị hạn chế về năng lực tài chính và kỹ thuật, phải đối phó với tình trạng thiếu nhà ở chất lượng và giá hợp lý khi không có đủ hỗ trợ từ chính phủ.

Hộp 3.2 Thách thức trong cung cấp dịch vụ giáo dục và y tế tại các thành phố

Giáo dục. Tỷ lệ nhập học chung ở khu vực đô thị Việt Nam cao hơn một chút so với khu vực nông thôn. Theo kết quả sơ bộ từ Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở Việt Nam 2019 (TCTK 2019), tỷ lệ nhập học ròng ở cấp tiểu học và trung học cơ sở ở khu vực đô thị (tương ứng là 98,3% và 91,6%) cao hơn một chút so với khu vực nông thôn (tương ứng là 97,9% và 88,1%). Tỷ lệ nhập học ở cấp trung học phổ thông ở khu vực đô thị (76,4%) cao hơn đáng kể khu vực nông thôn (64,4%). Do đó, tỷ lệ biết chữ (từ 15 tuổi trở lên) của dân số thành thị cao hơn so với dân số nông thôn (98,3% so với 94,3%).

Tuy nhiên, dữ liệu cho các khu vực đô thị lớn chưa thống kê đầy đủ các hộ gia đình không đăng ký tại địa phương đó, bao gồm nhiều người lao động nhập cư và người dân sống trong các khu định cư không chính thức. Dựa trên dữ liệu của Khảo sát Đăng ký Hộ gia đình năm 2015 (Ngân hàng Thế giới và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam 2016), người dân đăng ký tạm trú có tỷ lệ nhập học ròng thấp hơn đáng kể so với người dân thường trú (bảng B3.2.1). Tỷ lệ nhập học thấp của trẻ em di cư là vấn đề gây lo ngại trong dài hạn (xem hình 3.1), cả đối với cơ hội thành công của trẻ trên thị trường lao động và đối với nền kinh tế chung do vốn nhân lực có vai trò quan trọng đối với thành công và phát triển trong dài hạn.

Bảng B3.2.1 Tỷ lệ nhập học ròng: Việt Nam, 2015

	Người dân thường trú	Người dân tạm trú ^a		
		Tổng	Dài hạn	Ngắn hạn
Tiểu học	98	95	96	94
Trung học cơ sở	99	88	93	74
Trung học phổ thông	89	30	39	8

Nguồn: Ngân hàng Thế giới và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam 2016.

a. Người tạm trú dài hạn là những người được phân loại là KT3 theo hệ thống hộ khẩu, do không có đăng ký thường trú tại nơi cư trú hiện tại nhưng có đăng ký tạm trú trong 6-12 tháng và có khả năng gia hạn. Người tạm trú ngắn hạn là những người được phân loại là KT4, nghĩa là không có đăng ký thường trú tại nơi cư trú hiện tại nhưng có đăng ký tạm trú trong 1-6 tháng. Để biết thêm chi tiết, tham khảo phụ lục 3A.

Một vấn đề cấp bách khác là tình trạng quá tải ở các trường học, là biểu hiện của tình trạng tắc nghẽn dịch vụ giáo dục cơ bản. Theo dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, sĩ số bình quân mỗi lớp (ở cấp tiểu học và trung học cơ sở) tăng từ 30,5 năm học 2014-15 lên 33,2 năm học 2018-19. Tương tự, số học sinh bình quân/giáo viên tăng từ 17,6 lên 20,6 trong cùng giai đoạn. Riêng tại Hà Nội và TP HCM, tình trạng còn tệ hơn vì sĩ số bình quân mỗi lớp thường là 50-60. Số trường học, lớp học và giáo viên không theo kịp nhu cầu giáo dục ngày càng tăng. Quy mô lớp học lớn cản trở đổi mới trong dạy và học, có vai trò hết sức quan trọng để cung cấp cho học sinh kỹ năng của thế kỷ 21. Hơn nữa, thay vì hướng tới học tập tích cực lấy học sinh làm trung tâm, các trường không có lựa chọn nào khác ngoài việc tập trung vào dạy học bằng bài giảng. Nhất quán với phát hiện này, mặc dù trẻ em Việt Nam nhìn chung có thể hoàn thành 12,3 năm học trước tuổi 18, con số này giảm xuống còn 10,2 năm sau khi số năm học được điều chỉnh theo chất lượng dựa trên điểm thi quốc tế được hài hòa hóa.^a Phát hiện này cho thấy tình trạng quá tải trường học có thể góp phần gây ra thiếu hụt đáng kể về học tập ở các thành phố của Việt Nam.

Y tế. Dữ liệu từ Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam năm 2016 cho thấy bệnh nhân ở thành thị có nhiều cơ hội sử dụng cả điều trị ngoại trú và nội trú tại các bệnh viện công hơn bệnh nhân nông thôn. Thực tế là bệnh nhân nông thôn có xu hướng phụ thuộc nhiều hơn vào các trạm y tế xã so với bệnh nhân thành thị (bảng B3.2.2) cho thấy người dân thành thị có cơ hội tốt hơn để sử dụng dịch vụ y tế có chất lượng cao hơn ở các thành phố, đặc biệt các dịch vụ bệnh viện có tính kỹ thuật hơn, ở cấp độ cao hơn.

Bảng B3.2.1 Tỷ lệ nhập học ròng: Việt Nam, 2015

%

	Quốc gia	Khu vực đô thị	Khu vực nông thôn
Bệnh nhân ngoại trú			
Bệnh viện công	46,0	58,3	38,9
Trạm y tế xã	17,7	6,7	23,9
Cơ sở y tế tư nhân	31,2	30,4	31,6
Khác	5,2	4,6	5,6
Bệnh nhân nội trú			
Bệnh viện công	85,1	88,2	84,0
Trạm y tế xã	5,2	2,0	6,4
Cơ sở y tế tư nhân	6,3	7,7	5,8
Khác	3,4	2,1	3,7

Tuy nhiên, tình trạng quá tải bệnh viện là vấn đề lớn trên cả nước. Theo một báo cáo của PricewaterhouseCoopers năm 2019, tỷ lệ lấp đầy bình quân của bệnh viện công ở cả cấp trung ương và cấp tỉnh vượt quá 100% trong giai đoạn 2007-2011, so với tỷ lệ lấp đầy 80% mà Tổ chức Y tế Thế giới khuyến nghị. Cũng theo báo cáo này, chất lượng nhận thấy của thiết bị y tế hoặc nhân sự trong các bệnh viện cấp tỉnh thấp hơn so với bệnh viện cấp trung ương. Do đó, bệnh nhân thường đến các bệnh viện cấp trung ương vốn đã quá đông để được điều trị thay vì đến bệnh viện địa phương hoặc bệnh viện tỉnh. Thực trạng này lại làm trầm trọng hơn nữa tình trạng quá tải dịch vụ y tế tại các thành phố lớn, bao gồm Hà Nội và TP HCM.

Về bảo hiểm y tế, người dân thành thị có tỷ lệ bảo hiểm bình quân cao hơn (86,1%) so với người dân nông thôn (83,1%).^b Tuy nhiên, theo Khảo sát Đăng ký Hộ gia đình năm 2015 (Ngân hàng Thế giới và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam 2016), người di cư và con cái họ ít có cơ hội sử dụng bảo hiểm y tế hơn. Tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế của người trưởng thành có hộ khẩu thường trú là 68% năm 2015, trong khi tỷ lệ tham gia bảo hiểm này là 64% cho người trưởng thành đăng ký tạm trú. Đối với con của người dân tạm trú ở độ tuổi 0-5, tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế chỉ ở mức 74%, so với 87% đối với con của người dân có hộ khẩu. Đối với trẻ em của người dân tạm trú ở độ tuổi 6-14, tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế là 88%, so với 96% đối với con của người dân có hộ khẩu.

a. https://databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI_2pager_VNM.pdf.

b. Dựa trên dữ liệu của Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam 2016.

Thiếu rõ ràng về tác động tài chính-ngân sách của người di cư đối với chính quyền địa phương

Việc cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản có ý nghĩa rất quan trọng để đô thị hóa mang tính bao trùm, nhưng chi phí cho việc mở rộng dịch vụ giáo dục và y tế khiến chính quyền địa phương chịu áp lực đáng kể. Hầu như chưa có nghiên cứu nào đánh giá tác động tài chính-ngân sách của việc di cư nhiều hơn và mức độ hội nhập của người di cư tạm thời. Một phân tích thống kê giữa các tỉnh ước tính rằng mỗi người tăng thêm tương ứng với mức tăng chi phí y tế và giáo dục 388.000-456.000 đồng/năm (Demombynes và Vũ 2016). Chưa có số liệu chính xác về tác động tài chính ròng của mỗi người di cư tăng thêm, nhưng nếu chỉ tập trung vào chi phí thì sẽ ở mức từ -697.000 đến +3.346.000 đồng/năm. Nhìn chung, các phân tích thực chứng chưa bao gồm tác động của người di cư đối với nguồn thu và chi tiêu công của địa phương. Do đó, lãnh đạo các địa phương vẫn giữ quan điểm phổ biến rằng người di cư là gánh nặng tài chính đáng kể đối với chính quyền địa phương.

Cải thiện tính kinh tế nhờ tích tụ thông qua tăng cường dịch chuyển lao động

Tác động của dịch chuyển lao động hạn chế đối với năng suất lao động

Từ quan điểm của chính phủ, người di cư thường được coi là nguồn lao động cho khu vực công nghiệp ở các trung tâm đô thị lớn của quốc gia. Mặc dù có một số nỗ lực không liên tục trong những thập kỷ gần đây để cải thiện sự linh hoạt của hệ thống đăng ký cư trú, hệ thống này vẫn tiếp tục duy trì các hạn chế về cơ hội tiếp cận của cư dân không có đăng ký thường trú đối với các dịch vụ công và phúc lợi xã hội mà chỉ người dân có hộ khẩu mới có thể tiếp cận. Điều này phản ánh quan điểm phổ biến ở cả cấp chính quyền trung ương và địa phương rằng người lao động nhập cư là người dân tạm trú và không dự định định cư tại các thành phố nơi họ chuyển đến để tìm việc làm. Động lực chính cho việc duy trì hệ thống hộ khẩu có tính hạn chế là kiểm soát di cư đến các khu vực đô thị lớn. Mặc dù khó định lượng chính xác, nhưng chính sách này chắc chắn đã giúp các khu vực đô thị lớn của Việt Nam tránh được các vấn đề đô thị thường gặp tại các thành phố lớn ở các nước đang phát triển như chia cắt đô thị và tình trạng phổ biến là các khu ổ chuột. Do đó, có một sự miễn cưỡng để hiểu khi ban hành các thay đổi trên phạm vi rộng đối với hệ thống đăng ký cư trú.

Tuy nhiên, tác động rộng hơn và dài hạn hơn của hạn chế dịch chuyển lao động ở Việt Nam có lẽ sẽ thuyết phục các nhà hoạch định chính sách xem xét lại quan điểm truyền thống này và cân nhắc thực hiện các bước thận trọng để cải thiện tính linh hoạt của hệ thống. Các nhà hoạch định chính sách cần nhận thức được rằng tình hình hiện tại rất khác so với 20 hoặc thậm chí 10 năm trước. Đô thị hóa đã lan rộng khắp quốc gia, và các chiến lược công nghiệp hóa nông thôn đã giúp tạo ra cơ hội việc làm đa dạng hơn cho người dân nông thôn trong phạm vi địa lý hẹp. Tuy nhiên, như đã đề cập trong chương 2, tính kinh tế nhờ tích tụ yếu ở hai vùng đô thị lớn và các khu vực đô thị của quốc gia cho thấy tình trạng thiếu hiệu quả của cơ cấu công nghiệp và đô thị hóa quốc gia. Nhìn chung, năng suất lao động thường tăng lên khi quy mô lực lượng lao động tăng lên ở hai vùng đô thị lớn của Việt Nam. Thực tế là năng suất chung của lực lượng lao động giảm đi ở những khu vực đó khi lực lượng lao động mở rộng ra ngoài ranh giới vùng đệm 10 km của Hà Nội và TP HCM cho thấy hạn chế dịch chuyển lao động đã làm giảm năng suất của lực lượng lao động ở những khu vực này. Nếu xu hướng giảm di cư tới các khu vực đô thị lớn, đặc biệt là khu vực đô thị Hà Nội và TP HCM vẫn tiếp tục diễn ra, rất có thể năng suất của lực lượng lao động ở những khu vực này sẽ không thể được cải thiện tương ứng với tăng trưởng không gian và dân số đô thị để đáp ứng nhu cầu tăng trưởng công nghiệp giá trị cao hơn.

Thúc đẩy di cư gia đình để cải thiện tính kinh tế nhờ tích tụ

Tác động tích cực của di cư gia đình đến những khu vực đô thị có nhu cầu lao động cao cần được các nhà hoạch định chính sách đánh giá thận trọng và cân bằng với chi phí, cả chi phí thực tế và theo nhận thức. Việc cung cấp điều kiện ổn định và có tính hỗ trợ hơn cho các gia đình lao động nhập cư, theo đó họ có cơ hội công bằng trong sử dụng dịch vụ công và phúc lợi xã hội có ý nghĩa quan trọng để thúc đẩy tính kinh tế nhờ tích tụ ở các trung tâm và vùng đô thị lớn. Trong ngắn hạn, quy mô và chất lượng lực lượng lao động có thể được cải thiện nhờ gia tăng các chính sách ưu đãi để người lao động nhập cư phát triển kỹ năng và tăng số thành viên của các gia đình di cư có thể tham gia lực lượng lao động. Trong dài hạn, các vùng đô thị lớn và khu vực đô thị sẽ được hưởng lợi từ lực lượng lao động được giáo dục tốt hơn, trong đó mọi trẻ em đều nhận được cơ hội giáo dục như nhau bất kể trẻ xuất thân từ gia đình có hộ khẩu thường trú hay gia đình nhập cư.

Tầm quan trọng của việc thúc đẩy dịch chuyển lao động bằng cách nới lỏng các rào cản về di cư được thể hiện rõ ở lợi tức dân số giảm dần trong nước - tỷ lệ sinh giảm đi đang làm giảm tốc độ tăng trưởng hữu cơ của dân số thành thị⁵¹. Do vậy, Hà Nội và TP HCM, cùng với các thành phố lớn khác, chắc chắn sẽ phải sử dụng dòng người di cư để có nguồn cung lao động đô thị cần thiết nhằm duy trì tăng trưởng hiệu quả trong dài hạn.

Trong khi đó, các dịch vụ thúc đẩy cơ hội để cả nam và nữ giới đều được hưởng lợi và đóng góp cho nền kinh tế địa phương có vai trò quan trọng đối với các thành phố trong thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Việt Nam đã đạt được tiến bộ đáng kể trong việc thu hẹp khoảng cách giới về cơ hội việc làm được trả lương và bình đẳng về thu nhập cũng như cơ hội tiếp cận giáo dục cho trẻ em gái và trẻ em trai, nhưng còn cần nỗ lực hơn nữa để cải thiện luật pháp và chính sách nói chung và các dịch vụ liên quan đến chăm sóc trẻ em và an toàn cá nhân trong không gian đô thị nói riêng (xem hộp 3.3)

Hộp 3.3: Khía cạnh giới trong phát triển đô thị

Sử dụng thời gian: Trách nhiệm chăm sóc gia đình của phụ nữ hạn chế khả năng làm việc với điều kiện bình đẳng như nam giới. Có chênh lệch về giới liên quan đến tỷ lệ nữ giới so với nam giới ở thành thị làm các công việc được trả lương. Hệ thống hộ khẩu hiện hành có khía cạnh giới mạnh ở khu vực đô thị, đặc biệt tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, thông qua việc tăng thời gian phụ nữ dành cho công việc gia đình không được trả lương. Nghiên cứu định tính của Ngân hàng Thế giới cho thấy phụ nữ thường chịu trách nhiệm chính trong việc chèo chống các vấn đề về y tế và thành công trong giáo dục cho con cái. Phụ nữ hầu như phải chịu gánh nặng giải quyết tình trạng hạn chế trong việc tiếp cận bảo hiểm y tế cho trẻ em. Đặc biệt, phụ nữ đi làm có thể phải xin nghỉ phép để đàm phán các quy tắc nhằm có được bảo hiểm và chăm sóc cho con cái.⁵² Chênh lệch trong nhập học trung học cơ sở giữa người đăng ký tạm trú và người đăng ký thường trú lớn hơn nhiều đối với trẻ em gái⁵³, điều này có thể cho thấy cha mẹ đăng ký tạm trú sẵn sàng nỗ lực nhiều hơn để vượt qua rào cản “hộ khẩu” cho trẻ em nam. Những phát hiện thực chứng này phản ánh sự cần thiết phải thúc đẩy một môi trường đô thị có cơ hội tiếp cận bình đẳng cho nam giới và nữ giới đối với việc làm được trả lương.

Chênh lệch tiền lương: Khảo sát của Ngân hàng Thế giới⁵⁴ tại một vài thành phố lựa chọn cho thấy nữ giới nhận mức lương thấp hơn nam giới và chênh lệch này là tương tự nhau bất kể tình trạng cư trú. Chênh lệch tiền lương vẫn dai dẳng do phân biệt nghề nghiệp, gánh nặng chăm sóc gia đình không được trả lương, phân biệt đối xử với phụ nữ tại nơi làm việc, và luật lao động giới hạn các lựa chọn nghề nghiệp của phụ nữ.⁵⁵ Những phát hiện này có thể thúc đẩy thảo luận về việc đẩy mạnh ngành nghề không phân biệt giới tính ở các thành phố nơi sự phát triển của nền kinh tế tri thức, nền kinh tế dịch vụ đang tăng trưởng, và sự phụ thuộc nhiều hơn vào tự động hóa, sẽ ưu ái người lao động có trình độ học vấn cao hơn. Vì nữ giới hiện đã có trình độ học vấn cao hơn nam giới, những việc làm này đương nhiên có lợi cho phụ nữ. Đáng lưu ý là những hàng hóa mà một quốc gia xuất khẩu có vai trò quan trọng đối với bình đẳng giới trên thị trường lao động. Vì vậy, các nhà hoạch định chính sách nên sử dụng lăng kính về giới trong chiến lược để đàm phán chiến lược đầu tư nước ngoài hoặc hỗ trợ chiến lược xuất khẩu.

Cải cách chính sách để tạo thuận lợi cho dịch chuyển lao động

Việc cải thiện dịch chuyển lao động đòi hỏi phải giải quyết các hạn chế về thể chế và cơ cấu đang cản trở di cư, đặc biệt là di cư gia đình. Do tính chất rộng rãi của những hạn chế làm cản trở dịch chuyển lao động, cần có cách tiếp cận đa hướng để (1) loại bỏ tình trạng bất bình đẳng xuất phát từ hệ thống đăng ký cư trú; (2) cải cách những chính sách không hiệu quả để tài trợ và phát triển nhà ở giá hợp lý; và (3) cải thiện lập kế hoạch tài chính - ngân sách và thực hiện phân bổ ngân sách ở cấp chính quyền trung ương và địa phương để đáp ứng nhu cầu của người di cư về dịch vụ công, hạ tầng và phát triển kỹ năng.

Giảm chi phí kinh tế xã hội đối với người di cư phát sinh từ hệ thống đăng ký cư trú

Những nỗ lực gần đây nhằm cải cách hệ thống đăng ký hộ khẩu chủ yếu mới tập trung vào đơn giản hóa thủ tục hành chính quan liêu. Đây là một bước quan trọng, nhưng lại bỏ qua tác động của tình trạng cư trú và quyền của người di cư trong tiếp cận các dịch vụ công cơ bản. Khi di cư nội địa trở thành một yếu tố quan trọng hơn trong thúc đẩy dịch chuyển lao động nhằm đáp ứng nhu cầu lao động ở các đầu tàu tăng trưởng kinh tế quan trọng của Việt Nam, chính phủ cần quan tâm cấp bách hơn đến các khía cạnh xã hội và bình đẳng của di cư, đặc biệt liên quan đến các gia đình.

Một số phương án cải cách sẽ giúp giải quyết các vấn đề còn tồn tại và làm giảm cản trở đối với di cư gia đình. Những cải cách này sẽ làm giảm đáng kể tình trạng dễ bị tổn thương của người di cư nếu mất việc làm hoặc trong bối cảnh thiếu việc làm khi có cú sốc kinh tế. Đồng thời, việc loại bỏ dần hạn chế đối với tiếp cận dịch vụ công dựa trên tình trạng đăng ký cư trú sẽ góp phần cải thiện sự tham gia xã hội của người di cư trong cộng đồng địa phương, nâng cao kiến thức về quyền của người di cư, giảm nhẹ tính dễ bị tổn thương, và thúc đẩy hòa nhập xã hội.

Giảm trở ngại trong đăng ký thường trú

Nếu người di cư có thể đăng ký thường trú một cách hiệu quả, kịp thời, và với chi phí thấp, rào cản họ gặp phải khi sử dụng dịch vụ công sẽ được giảm nhẹ. Cơ hội sử dụng dịch vụ của người di cư sẽ được tạo điều kiện nhờ rút ngắn thời gian trước khi người dân có thể làm thủ tục đăng ký thường trú cũng như đơn giản hóa các yêu cầu mà chính quyền thành phố có thể áp dụng

đối với người đăng ký thường trú (Ngân hàng Thế giới và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam 2016). Đây vẫn là vấn đề ở các thành phố lớn nhất như Hà Nội, TP.HCM, Hải Phòng và Cần Thơ, khi các thành phố này tránh được việc áp dụng thủ tục đơn giản theo các chính sách gần đây của nhà nước, đặc biệt là Nghị quyết 112. Như đã lưu ý, những thành phố này thường áp dụng yêu cầu nghiêm ngặt hơn để lọc người di cư nhằm tránh trở thành “nam châm phúc lợi” (Ngân hàng Thế giới 2014). Một hệ thống đăng ký cư trú hiện đại nên được triển khai trên toàn quốc một cách thống nhất và tất cả các chính quyền địa phương phải tuân thủ các quy định và quy trình chuẩn. Nếu chính sách của địa phương không phù hợp với chính sách của nhà nước (như ở Hà Nội và Đà Nẵng), chính phủ phải phối hợp với chính quyền địa phương để xác định các bước cần thiết để dần xóa bỏ chênh lệch về chính sách.

Loại bỏ hạn chế trong tiếp cận dịch vụ công dựa trên tình trạng cư trú

Một lựa chọn chính sách khác, và mạnh mẽ hơn, là bãi bỏ việc đáp ứng các yêu cầu đăng ký thường trú để có thể sử dụng dịch vụ công và phúc lợi xã hội địa phương. Hiện tại, các quy định gắn quyền sử dụng dịch vụ công với tình trạng đăng ký hộ khẩu và cản trở người di cư sử dụng dịch vụ bệnh viện, trung tâm y tế, và trường công lập nơi người di cư không có hộ khẩu. Một cách tiếp cận khả thi là không gắn cơ hội sử dụng dịch vụ với tình trạng hộ khẩu và cho phép người di cư không có đăng ký thường trú được sử dụng dịch vụ công. Đề xuất này nên được kết hợp với các điều chỉnh về chính sách tài khóa và đầu tư công, như trình bày ở phần sau của chương này.

Phần lớn lao động nhập cư làm việc trong khu vực tư nhân, nhưng việc loại bỏ các yêu cầu đăng ký thường trú để xin việc trong khu vực nhà nước sẽ mở rộng cơ hội tìm kiếm việc làm trong khối nhà nước. Việc loại bỏ những hạn chế này cũng sẽ tạo điều kiện để người di cư tiếp cận các trung tâm thông tin việc làm, dịch vụ giới thiệu việc làm, và các lớp đào tạo nghề. Đặc biệt, nữ giới di cư thường có trình độ chuyên môn hoặc kỹ thuật thấp hơn so với nam giới di cư (UNFPA 2016).⁵⁶ Việc loại bỏ rào cản sẽ giúp người di cư tiếp cận việc làm chính thức, tín dụng, bảo hiểm, và các hoạt động bảo trợ xã hội khác do người sử dụng lao động cung cấp. Điều này cũng cho phép người di cư sử dụng phúc lợi xã hội của chính phủ, như các chương trình giảm nghèo, biểu giá lũy tiến cho điện nước, bảo hiểm xã hội, và các chương trình tín dụng vi mô.

Áp dụng cải cách cụ thể để đáp ứng nhu cầu của gia đình di cư

Cần có nỗ lực cụ thể để hòa nhập người dân tạm trú hiện tại ở các thành phố và tạo điều kiện cho việc di cư của gia đình trong tương lai, đặc biệt đối với lao động có tay nghề cao. Một lĩnh vực quan trọng của cải cách là mở rộng tiếp cận giáo dục cơ bản cho con cái của người dân tạm trú. Chính quyền trung ương cần cân nhắc cung cấp ưu đãi ngân sách cho những chính quyền địa phương có kết quả thực hiện tốt và trợ cấp để chính quyền địa phương cải thiện các cơ sở và công trình trường học, cải thiện tỷ lệ giáo viên-học sinh, và cung cấp hỗ trợ tài chính như phí nhập học, học liệu, và phụ đạo. Do hạn chế về năng lực của hệ thống trường công hiện tại, chính quyền địa phương có thể xem xét mở rộng hỗ trợ cho các trường tư thục, trên cơ sở tuân thủ quy định và được giám sát.⁵⁷ Con cái của người dân tạm trú cũng cần có cơ hội tiếp cận bình đẳng đối với các dịch vụ y tế cơ bản, như tiêm chủng và thăm khám y tế cơ bản. Có thể áp dụng phương án mở rộng dần các dịch vụ xã hội cơ bản để điều chỉnh phương thức cung cấp dịch vụ với kinh phí phù hợp. Những cải cách này sẽ giảm thiểu việc chuyển giao bất bình đẳng giữa các thể chế và giải quyết vấn đề trẻ em bị bỏ lại phía sau.

Mở rộng nguồn cung nhà ở giá hợp lý

Luật Đất đai 2013 và Luật Nhà ở 2015 quy định chính phủ phải bảo đảm để người có thu nhập thấp, bao gồm cả người di cư, không bị loại trừ khỏi thị trường và hỗ trợ người có thu nhập thấp tiếp cận nhà ở giá hợp lý và đầy đủ. Luật Nhà ở đã định hướng lại chính sách nhà ở đối với khu vực đô thị, đặc biệt là nhà ở tự xây dựng và nhà cho thuê giá hợp lý. Khung chính sách hỗ trợ phát triển mạnh mẽ nhà ở giá hợp lý đã được thiết lập, nhưng chính phủ phải cam kết thực hiện các chính sách hiện tại trên cơ sở đối tác với chính quyền địa phương và khu vực tư nhân. Để bổ sung cho các chính sách này, cần hỗ trợ các nỗ lực đồng thời để thúc đẩy tái thiết đô thị và mở rộng các chính sách ưu đãi về nhà ở.

Việc mở rộng nguồn cung nhà ở giá hợp lý ở các thành phố phụ thuộc rất nhiều vào việc tiếp cận được đất đai có giá hợp lý để phát triển nhà ở. Điều này yêu cầu phải có quy định tốt hơn về thị trường đất đai, được hỗ trợ bởi quy hoạch không gian và ngành tích hợp. Chương 4 thảo luận về các vấn đề thể chế và cải cách chính sách chính có ảnh hưởng đến đất đai và quy hoạch và có vai trò rất quan trọng để đảm bảo có nguồn cung đất đủ để phát triển nhà ở giá hợp lý.

Hỗ trợ tái phát triển đô thị tại các thành phố

Nên hỗ trợ các phương pháp tiếp cận từng bước, như cải tạo tại chỗ và xây dựng các khu tái định cư tại chỗ (gần giống như “dồn điền theo phương đứng”) tại các thành phố lớn nhất để tăng nguồn cung nhà ở giá hợp lý – nguồn nhà ở cho thuê cho người di cư. Nên mở rộng các chương trình nâng cấp đô thị để cung cấp hạ tầng còn thiếu cho các khu dân cư. Các công cụ tài chính vi mô tích hợp với hỗ trợ kỹ thuật sẽ cho phép các hộ gia đình thực hiện cải tạo và mở rộng dần nhà ở.

Khuôn khổ để thu hút sự tham gia của cộng đồng trong phát triển khu dân cư cho phép đàm phán công bằng và hiệu quả giữa các bên có liên quan có thể tạo điều kiện thảo luận cởi mở về kế hoạch nâng cấp khu dân cư, tái định cư và các phương án xây dựng lại tại chỗ. Ngoài ra, có thể thực hiện cải cách bổ sung bao gồm đơn giản hóa quy trình hành chính và pháp lý để cho phép linh hoạt hơn, như giấy phép xây dựng toàn diện và tiêu chuẩn phát triển được sửa đổi để phản ánh tốt hơn nhu cầu thị trường. Hộp 3.4 mô tả một dự án thí điểm ở thành phố Vinh đã thành công trong việc tái phát triển một khu dân cư cũ thông qua cách tiếp cận có sự tham gia.

Hộp 3.4 Chương trình tái phát triển nhà ở cộng đồng ở thành phố Vinh

Ở thành phố Vinh (đô thị loại vừa) có 99 khu nhà ở tập thể (cả khu nhà một tầng và chung cư thấp tầng) được xây dựng cho công nhân nhà máy vào thời gian cuối chiến tranh, từ những năm 1970, khi thành phố được đặt mục tiêu trở thành một trung tâm công nghiệp mới. Với sự hỗ trợ của Liên minh Châu Á vì Hành động Cộng đồng (ACCA), 29 gia đình ở phường Cửa Nam đang sống trong những ngôi nhà ở khu vực chật chội và đổ nát này đã có thể lập kế hoạch và xây dựng lại nhà ở của chính gia đình mình trên cùng một địa điểm. ACCA cung cấp các khoản vay nhà ở, đào tạo cho cộng đồng trong lập kế hoạch và xây dựng nhà, và đóng vai trò liên lạc giữa cộng đồng và chính quyền địa phương. Quỹ Phát triển Cộng đồng do ACCA hỗ trợ cũng bảo lãnh cho các khoản vay nhà ở trị giá 150.000 đồng một tháng với lãi suất 0% trong 10 năm. Dự án thí điểm này đã tạo ra những dãy nhà hai tầng trên những miếng đất rộng 45 m², có đường đi rộng rãi và có hệ thống thoát nước. Sau khi dự án hoàn thành, thành phố đã có kế hoạch áp dụng mô hình tự nâng cấp tương tự cho 135 cộng đồng trên toàn thành phố. Trong suốt quá trình này, thành phố đã tạo môi trường cần thiết để cộng đồng kết nối với kiến trúc sư và tài trợ nhờ giảm nhẹ thủ tục hành chính liên quan đến quyền sử dụng đất và cung cấp hướng dẫn về quy hoạch và xây dựng.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới và Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia (2014).

Mở rộng chính sách ưu đãi tài trợ nhà ở để thu hút khu vực tư nhân tham gia phát triển

Cũng cần có các phương thức tiếp cận sáng tạo trong tài trợ nhà ở để thúc đẩy nguồn cung nhà ở giá hợp lý, đặc biệt là nhà cho thuê. Nên khuyến khích việc tái cấu trúc các chương trình hiện có như Gói Hỗ trợ 30 nghìn tỷ đồng và tùy chỉnh các sản phẩm tài chính để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của thị trường. Nếu việc trợ giá cho người thuê nhà có thu nhập thấp là không thực tế, nên trợ cấp và tài trợ cho chủ nhà tư nhân để cung cấp nhà cho thuê cho người có thu nhập thấp, bao gồm việc cấp tín dụng hoặc trợ cấp cho người cho thuê nhà thuộc diện nghèo muốn mở rộng hoặc cải thiện nhà cho thuê.

Để thu hút nhà đầu tư và đảm bảo duy trì mức giá hợp lý của nhà ở, các chương trình trợ cấp cần được mở rộng và điều chỉnh để hướng tới các nhóm ưu tiên và bốn loại chủ nhà: (1) chủ nhà quy mô nhỏ (phổ biến nhất); (2) chủ nhà thương mại; (3) chủ nhà khu vực nhà nước; và (4) chủ nhà là người sử dụng lao động. Ngoài ra, Bộ Xây dựng và chính quyền địa phương nên khuyến khích đa dạng hóa các hình thức xây dựng, có tính đến tiêu chuẩn sống tối thiểu (như vật liệu, thiết kế và thực hiện, và kiểm soát chất lượng) và điều kiện địa lý, đặc biệt là biến đổi khí hậu. Có thể thực hiện thêm các bước khác như hỗ trợ kỹ thuật để xây dựng năng lực cho các bên có liên quan khác nhau và cải thiện thông tin cung cấp trong lĩnh vực cho thuê. Cần thúc đẩy cơ chế đối với hợp đồng bằng văn bản, hòa giải, và trọng tài để giảm thiểu tình trạng dễ bị tổn thương. Hộp 3.5 mô tả cách thức khu vực tư nhân ở Bình Dương đã tích cực tham gia cung cấp nhà ở giá hợp lý và phù hợp với nhu cầu của công nhân nhập cư.

Hộp 3.5 Nhà ở giá hợp lý tại thành phố Bình Dương

Từ năm 1993, Bình Dương đã xây dựng 32 khu công nghiệp với tỷ lệ lấp đầy 70%. Với tỷ lệ dân số đô thị đạt 78,7% năm 2014 (từ mức 4,7% năm 1989), Bình Dương đã trở thành tỉnh có tỷ lệ đô thị hóa cao thứ ba ở Việt Nam. Các khu vực nông thôn đã được chuyển đổi thành khu công nghiệp và các đơn vị hành chính đô thị mới đã được tạo ra trong giai đoạn 2011-13 để thích ứng với dòng di cư rất lớn từ nông thôn. Do tăng trưởng không gian, các khu công nghiệp và khu dân cư nằm xen kẽ nhau, nhưng chủ yếu đều được mở rộng mà không có hạ tầng đầy đủ như mạng lưới cấp thoát nước, đường giao thông, điện, và thu gom và xử lý chất thải.

Ở Bình Dương, khu vực tư nhân đóng vai trò ngày càng lớn trong cơ chế quy hoạch đô thị và sử dụng đất. Một ví dụ là Becamex IDC, nhà phát triển một số khu công nghiệp ở Bình Dương và các tỉnh khác. Ngoài các dự án nhà ở thương mại, Becamex còn đầu tư vào các dự án nhà ở xã hội - 37 dự án trong giai đoạn 2011-2015. Được xây dựng ở các vị trí thuận tiện, nhà ở trong những dự án này được thiết kế để đáp ứng nhu cầu kinh tế và xã hội của cư dân (căn hộ bao gồm các khu nhà 5 tầng, diện tích 30-60 m²). Đồng thời, khu vực tư nhân (bao gồm các liên doanh như Becamex-Tokyu và Setia Becamex) đã trở thành các đơn vị đóng vai trò chính trong việc xây dựng nhà ở giá hợp lý trong thành phố, thực hiện thay vai trò của cơ quan nhà nước.

Nguồn: Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới.

Cải thiện lập kế hoạch tài chính – ngân sách và phân bổ ngân sách

Áp dụng các cải cách tài khóa để hỗ trợ các thành phố đáp ứng nhu cầu cung cấp dịch vụ đô thị, đầu tư hạ tầng, và phát triển kỹ năng

Chính phủ cần nhận ra vai trò quan trọng của mình trong việc hỗ trợ nỗ lực của các thành phố để mở rộng cơ hội sử dụng dịch vụ công và phúc lợi xã hội của người di cư và gia đình. Trong lịch sử, hạn chế về tài chính là một trong những yếu tố quan trọng nhất thúc đẩy các thành phố lớn nhất thực thi nghiêm ngặt các hạn chế của hệ thống đăng ký cư trú đối với người tạm trú. Chính quyền địa phương đặc biệt lo ngại về hạ tầng đô thị và dịch vụ công quá tải, và không có được hỗ trợ cần thiết từ chính phủ để đáp ứng nhu cầu của dòng người di cư. Ở Trung Quốc, cải cách hệ thống đăng ký cư trú Hukou được thực hiện cùng với thay đổi về trách nhiệm ngân sách giữa các cấp chính quyền nhằm thúc đẩy cơ chế chia sẻ ngân sách trong việc cung cấp dịch vụ xã hội cho mọi người dân (Ngân hàng Thế giới 2014). Trong thay đổi đó, một khung tài chính được thiết lập cho mỗi loại dịch vụ (như giáo dục bắt buộc, y tế cộng đồng cơ bản, an sinh xã hội, trợ giúp xã hội, và nhà ở phúc lợi), và là cơ sở cho cơ chế chia sẻ ngân sách giữa chính quyền trung ương và địa phương.

Các phân tích tài chính tương tự nên được thực hiện ở các thành phố lớn của Việt Nam để đánh giá nhu cầu lao động, ước tính lợi ích kinh tế thu được từ việc chính thức hóa tình trạng của người di cư và tính toán chi phí bổ sung cho việc mở rộng cơ sở hạ tầng và dịch vụ phúc lợi xã hội, bao gồm đào tạo nghề và phát triển kỹ năng cho người lao động, trong khả năng tài chính hiện tại của mỗi thành phố. Phân tích thực nghiệm này phải là cơ sở để đánh giá thiếu hụt về tài chính và đầu tư của những thành phố này, mà chính phủ cần tìm cách bù đắp. Cơ chế bù đắp có thể bao gồm (1) điều chỉnh để tăng thuế địa phương (như thí điểm thuế bất động sản, được thảo luận tại chương 5); (2) cơ chế phân bổ ngân sách để cung cấp nguồn lực và công cụ bổ sung cho các thành phố lớn (cũng được thảo luận tại chương 5); và (3) các ưu đãi về tài chính - ngân sách tương ứng với kết quả thành phố đạt được trong việc cung cấp cho người di cư các dịch vụ cơ bản một cách công bằng. Cũng có thể cân nhắc áp dụng quan hệ đối tác công-tư, đặc biệt là trong lĩnh vực giáo dục và y tế.

Điều quan trọng là phải mở rộng sự sẵn có của các chương trình đào tạo nghề và phát triển kỹ năng để cho phép người lao động đáp ứng đủ nhu cầu của thị trường lao động địa phương. Việc tăng dịch chuyển lao động thông qua cải cách hệ thống đăng ký hộ khẩu

phải đi kèm với việc mở rộng các chương trình đào tạo nghề cho người di cư để trang bị cho họ kỹ năng cần thiết nhằm đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp và dân cư thành thị. Chính quyền địa phương phải đầu tư mở rộng các chương trình đào tạo nghề trên cơ sở hợp tác với nhà tuyển dụng (UNDP 2016). Sự tham gia của khu vực tư nhân là chìa khóa để đảm bảo rằng các chương trình đào tạo đáp ứng nhu cầu thị trường và áp dụng công nghệ mới. Trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, Việt Nam là một trong những quốc gia có tỷ lệ đào tạo thấp nhất trong các doanh nghiệp (ADB 2014). Chính quyền địa phương cần cân nhắc áp dụng các chính sách ưu đãi về thuế và ưu đãi khác cho các doanh nghiệp thực hiện đào tạo tại chức và cho việc xây dựng chương trình đào tạo của các cơ sở đào tạo kỹ thuật và dạy nghề.

Cải thiện việc thu thập và sử dụng dữ liệu di cư

Cần cải thiện các phương pháp được sử dụng cho điều tra dân số quốc gia để có thông kê đầy đủ về người di cư, cho dù tình trạng đăng ký như thế nào. Cần thực hiện điều tra thường xuyên về người di cư để nắm được mức độ, luồng di cư và đặc điểm của người di cư, bao gồm nhu cầu về việc làm, tương tác xã hội, cung cấp dịch vụ, và điều kiện sống, đặc biệt ở các thành phố lớn nhất thu hút luồng lao động di cư lớn. Dữ liệu điều tra cần được phân loại theo giới tính để nắm rõ những khác biệt giữa người di cư nam và nữ. Ví dụ, Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam nên có một mô-đun về di cư trong phạm vi điều tra thường xuyên. Bảng hỏi nên được thiết kế để hướng tới những nhóm người di cư khác nhau, và cần đặc biệt lưu tâm đến lao động nhập cư trong các khu công nghiệp. Việc thực hiện như vậy sẽ đảm bảo xây dựng dần dần một cơ sở dữ liệu thống nhất và có thể so sánh về dữ liệu di cư qua các năm, dựa trên Khảo sát Đăng ký Hộ gia đình năm 2015.

Quan trọng nhất là chính phủ cần đảm bảo rằng dữ liệu di cư toàn diện và chính xác được sử dụng để thiết kế các chương trình giảm nghèo và phúc lợi xã hội quốc gia và để quyết định thể chế chia sẻ ngân sách với chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương cần sử dụng dữ liệu này và tiến hành các hoạt động điều tra và giám sát chuyên sâu hơn nữa nếu cần thiết để tính đầy đủ đến người di cư, bất kể tình trạng cư trú, khi xây dựng các kế hoạch kinh tế xã hội, không gian và cơ sở hạ tầng tích hợp, như thảo luận tại chương 4. Việc sử dụng dữ liệu được phân tách theo giới cũng rất quan trọng để tích hợp các nhu cầu và ưu tiên khác nhau của nam và nữ giới trong khi lập kế hoạch và lập ngân sách thành phố. Ví dụ, bài học quan trọng rút ra từ Dự án Phát triển Tổng hợp Đô thị Động lực ở Thành phố Thái Nguyên do Ngân hàng Thế giới tài trợ là việc thu thập và sử dụng bằng chứng rõ ràng về cung cầu trong giáo dục và chăm sóc trẻ em (ECEC) để vận động một cách chiến lược và đạt được việc ECEC được ưu tiên trong lập kế hoạch và lập ngân sách thành phố, và được đưa vào Nghị quyết về Kinh tế-Xã hội của Thành phố giai đoạn 2016-2020. Các nhà lãnh đạo thành phố đã sử dụng bằng chứng về nhu cầu thực tế và kinh nghiệm thành công để đảm bảo nguồn vốn cần thiết cho các khoản đầu tư ECED cần thiết.

Phụ lục 3A Hệ thống đăng ký hộ khẩu

Lịch sử ban đầu của hệ thống hộ khẩu

Hệ thống đăng ký *hộ khẩu* bắt nguồn kể từ những năm đầu tiên được độc lập và cải cách nông nghiệp Việt Nam năm 1956. Chính quyền đã hạn chế di chuyển, và có quy định về cư trú nhằm giảm di cư tới Hà Nội và Hải Phòng, và để phòng ngừa nạn thất nghiệp ở cả khu vực nông thôn và thành thị.⁵⁸ Hệ thống hộ khẩu được áp dụng chính thức từ năm 1964 và được xây dựng theo hệ thống tương tự ở Trung Quốc (*Hukou*) để đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế kế hoạch tập trung.⁵⁹ Mục tiêu cụ thể của hệ thống hộ khẩu là kiểm soát dịch chuyển dân số vì lý do an ninh và giảm dòng di cư của dân cư nông thôn đến các trung tâm đô thị. Từ năm 1956 đến năm 1986, chính phủ Việt Nam đã cố gắng định hình lại cơ cấu và phân bổ dân số quốc gia thông qua hệ thống hộ khẩu và di cư theo kế hoạch đến các Vùng Kinh tế Mới (Desbarats 1987; Hardy 2000).⁶⁰

Vào những năm 1990, mỗi hộ gia đình được cấp một cuốn sổ hộ khẩu để ghi nhận tên, giới tính, ngày sinh, tình trạng hôn nhân, nghề nghiệp và mối quan hệ với chủ hộ của tất cả các thành viên trong gia đình. Chứng nhận hộ khẩu của một người nhằm gắn cá nhân đó với nơi cư trú (bảng 3A.1). Hệ thống ban đầu được chia thành bốn loại: (1) công dân sinh sống ở nơi đăng ký thường trú hiện tại (KT = thường trú) được gọi là KT1; (2) công dân có đăng ký thường trú cùng tỉnh hiện đang sống ở một quận/huyện khác (KT2); (3) công dân đăng ký thường trú ở một tỉnh nhưng tạm trú dài hạn ở một tỉnh khác (KT3); và (4) lao động thời vụ và sinh viên sinh tạm trú ngắn hạn ở một tỉnh khác với tỉnh họ đăng ký thường trú (KT4). Trước Đổi mới năm 1986, sổ hộ khẩu là yêu cầu bắt buộc để được sử dụng các dịch vụ công cơ bản (như nhà ở, giáo dục, y tế và việc làm) và tất cả các lĩnh vực phúc lợi xã hội mà nhà nước trợ cấp.

Phát triển của hệ thống hộ khẩu trong giai đoạn hậu Đổi mới

Các nguyên tắc và thông số ban đầu của hệ thống Hộ khẩu sau này đã được cải thiện vào năm 1988 và 1997 sau thời kỳ tiến hành công cuộc Đổi mới.⁶¹ Thời kỳ hậu đổi mới được đánh dấu bằng sự gia tăng di cư tự phát theo cả hai hướng nông thôn - thành thị và thành thị - nông thôn. Những thay đổi về thể chế liên quan đến việc giải thể hợp tác xã, chiếm hữu đất đai, và quy định về đăng ký hộ khẩu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với các mô hình dịch chuyển dân số bắt đầu từ những năm 1990 (Zhang và cộng sự, 2006). Tình trạng dư thừa lao động ngày càng tăng ở các vùng nông thôn bắt đầu tương tác với thị trường ngoài quốc doanh đang nổi lên tại thời điểm đó và đáp ứng các cơ hội theo định hướng thị trường ngoài quê hương, khởi đầu cho các cuộc di cư tự phát đến các thành phố lớn.

Do quy mô của di cư nội địa từ nông thôn tới đô thị, hệ thống hộ khẩu đã được đơn giản hóa thông qua việc ban hành Luật Cư trú (số 81/2006/QH11, ngày 29/11/2006) với nhiều thay đổi lớn. Bốn loại hộ khẩu đã chính thức được đơn giản hóa thành hai loại: thường trú và tạm trú. Công dân có thể được phân loại thành ba loại chính: (1) công dân thường trú (KT1 và KT2), là những người có quyền sử dụng đối với toàn bộ các dịch vụ công nơi họ sinh sống; (2) công dân tạm trú (KT3 và KT4), là những người có cơ hội sử dụng hạn chế; và (3) người di cư chưa đăng ký thường trú hay tạm trú, là những người không có quyền sử dụng chính thức đối với các dịch vụ công. Người di cư chưa đăng ký vẫn nằm trong danh sách hộ gia đình ở các xã/phường ở nơi đăng ký thường trú, nhưng thực tế lại sinh sống ở một quận/huyện hoặc tỉnh khác mà không có xin phép chính thức. Theo luật pháp, bất kỳ ai sống ở một địa điểm không phải là nơi thường trú từ 30 ngày trở lên đều phải đăng ký tạm trú tại cơ quan công an. Luật này đã rút ngắn thời gian lưu trú là điều kiện tối thiểu để nộp hồ sơ đăng ký thường trú (đặc biệt là ở các thành phố trực thuộc trung ương) từ ba năm tạm trú liên tiếp xuống còn một năm trước khi đăng ký.⁶² Về lý thuyết, luật cũng tạo điều kiện cho việc chuyển hộ khẩu dễ dàng hơn khi xóa đăng ký thường trú ở nơi ở cũ. Các yêu cầu về chứng minh việc làm hoặc đi học tại điểm đến cũng được loại bỏ.

Bảng 3A.1 Phân loại công dân theo tình trạng, quyền, trở ngại và hạn chế pháp lý, Việt Nam

Loại	Tình trạng	Quyền	Trở ngại và hạn chế pháp lý
KT1	ông dân (bao gồm cả người không di cư và người di cư) có đăng ký hộ khẩu thường trú tại nơi cư trú hiện tại	<ul style="list-style-type: none"> Mua bán đất và nhà ở và có giấy chứng nhận quyền sở hữu đất và nhà ở Được sử dụng các công trình công cộng và dịch vụ xã hội tại nơi cư trú hiện tại Có cơ hội tiếp cận các khoản vay tài chính được phép Có cơ hội tiếp cận việc làm trong khu vực nhà nước 	Chỉ được sử dụng các dịch vụ xã hội công cộng, bao gồm giáo dục và y tế ở quận/huyện cư trú
KT2	Người di cư giữa các quận/huyện, có hộ khẩu thường trú tại tỉnh/ thành cư trú hiện tại	Tương tự KT1	<ul style="list-style-type: none"> Chỉ được tiếp cận với giáo dục và y tế ở khu vực đăng ký thường trú Thiếu cơ hội tiếp cận các khoản vay tài chính và dịch vụ tài chính chính thức
KT3	Người di cư không đăng ký thường trú tại nơi cư trú hiện tại nhưng đã đăng ký tạm trú 6-12 tháng và có thẻ gia hạn	Được sử dụng các công trình công cộng và các dịch vụ xã hội	<ul style="list-style-type: none"> Thiếu cơ hội tiếp cận hợp pháp đối với nhà ở Trẻ em chỉ có thể học tại các trường công lập khi trường còn chỗ (chưa lấp đầy bởi trẻ em thuộc diện KT1 và KT2). Nếu các trường quá đông, trẻ phải học trường tư thục với học phí cao hơn Thiếu cơ hội sử dụng dịch vụ xã hội công cộng và các khoản vay tài chính
KT4	Người di cư không có đăng ký thường trú tại nơi cư trú hiện tại nhưng có đăng ký tạm trú trong 1- 6 tháng	Không có quyền mua đất và tiếp cận các dịch vụ xã hội công cộng và các khoản vay tài chính	
Công dân không đăng ký	Không thuộc các loại trên	Không có quyền	

Nguồn: Giang và cộng sự, 2011.

Những thay đổi gần đây trong chính sách và hoạt động di cư

Những sửa đổi gần đây hơn đối với Luật Cư trú năm 2014 tập trung cải thiện các hạn chế của hệ thống hộ khẩu. Ở cấp địa phương, Đà Nẵng (Nghị quyết số 23/2011, sửa đổi năm 2014 theo Nghị định số 31/2014/NĐ-CP) và Hà Nội (Luật Thủ đô năm 2012) có quy định chặt chẽ hơn về đăng ký hộ khẩu. Những yêu cầu chính thức, như số năm tạm trú tối thiểu trước khi đăng ký thường trú, diện tích nơi ở tối thiểu, việc làm, hoặc lý lịch tư pháp, đều chặt chẽ hơn. Theo quy định sửa đổi này, người đăng ký hộ khẩu thường trú tại năm thành phố lớn nhất Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM), Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ phải sống ở đó tối thiểu hai năm liên tục (so với một năm theo luật trước đây). Ngoài ra, những người đăng ký thường trú, đặc biệt là ở Hà Nội, phải có nhà thuộc sở hữu hoặc nhà thuê ở theo hợp đồng dài hạn, và cũng phải sống liên tục ở đó từ tối thiểu ba năm. Ở Đà Nẵng, cần có lý lịch tư pháp và bằng chứng về việc làm. Điều tra Di cư Nội địa Quốc gia năm 2015 do Tổng cục Thống kê Việt Nam thực hiện cung cấp bằng chứng về những khó khăn của cả người di cư và người nhập khẩu trở lại ở hầu hết các vùng liên quan đến việc đáp ứng các yêu cầu về hành chính khi đăng ký hộ khẩu thường trú.

Nghị quyết số 112/NQ-CP (30/10/2017) do Bộ Công an làm đầu mỗi trình ban hành năm 2017 có mục tiêu đơn giản hóa thủ tục hành chính và giấy tờ liên quan đến quản lý dân cư. Việc đơn giản hóa này là bước đầu tiên của chính phủ hướng đến một hệ thống thay thế để cuối cùng có thể thay thế hộ khẩu. Cơ sở dữ liệu dân số quốc gia được số hóa và căn cước công dân có mã số định danh cá nhân được kết nối với cơ sở dữ liệu dự kiến sẽ thay thế sổ hộ khẩu vào năm 2020. Hệ thống này sẽ tạo thuận lợi cho việc định danh cho các loại chương trình khác nhau của chính phủ. Mặc dù cải cách này thực chất không phải là cải cách hệ thống đăng ký hộ khẩu, nhưng hệ thống mới này, song hành với những cải cách khác, có thể giúp giảm gánh nặng hành chính và chi phí tài chính khi đăng ký hộ khẩu đối với cả chính phủ và người dân (Ngân hàng Thế giới và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam 2016). Với việc bãi bỏ sổ hộ khẩu, một số thủ tục hành chính mất nhiều thời gian cũng được bãi bỏ, như thủ tục điều chỉnh những thay đổi trong Sổ hộ khẩu, chuyển hộ khẩu, hoặc xóa đăng ký thường trú. Các chi phí không chính thức trước đây cũng được loại bỏ. Tuy nhiên, mặc dù khi được thực hiện đầy đủ, Nghị quyết 112 là bước tiến quan trọng trong đơn giản hóa thủ tục hành chính, Nghị quyết này vẫn chưa giải quyết được lo ngại về những chính sách gắn cơ hội sử dụng dịch vụ y tế và giáo dục có trợ cấp của chính phủ với hộ khẩu thường trú của người dân.

Phụ lục 3B Đặc điểm nhân khẩu học của người di cư ở Việt Nam

Hầu hết người di cư là người trẻ (chiếm 85% trong nhóm tuổi 15-39, với độ tuổi trung bình của người di cư là 29,2) và những người có trình độ chuyên môn thường di cư một mình, chủ yếu vì lý do kinh tế.⁶³ Người di cư thường có đặc điểm kinh tế xã hội và việc làm rất khác với người đăng ký thường trú. Hồ sơ kinh tế xã hội rất đa dạng, bao gồm sinh viên và người lao động làm việc trong các khu vực chính thức và không chính thức. Năm 2014, cả người di cư nam và nữ đều coi mục đích liên quan đến công việc là lý do chính cho việc di cư (34,7%), tiếp theo là lý do liên quan đến gia đình (25,5%) và học tập (23,4%). Trong số những người di cư, lý do chính để di cư lâu dài về cơ bản là để kết hôn hoặc gần người thân (60%), trong khi đối với người di cư tạm thời, lý do là công việc hoặc tìm kiếm việc làm (47%) và học tập (44%). Kết hôn là một lý do phổ biến cho việc di cư của nữ giới, do vậy không đáng ngạc nhiên khi phụ nữ di cư có tỷ lệ đăng ký thường trú cao hơn so với nam giới di cư, với 26% phụ nữ nhập cư có hộ khẩu thường trú so với 16,3% số nam giới di cư (UNFPA 2016).

Người di cư có xu hướng làm việc trong ngành công nghiệp và xây dựng (40,2%) nhiều hơn so với người không di cư (26,4%). Người đăng ký tạm trú làm việc trong khu vực tư nhân và khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài với tỷ lệ cao hơn đáng kể (70%) so với người có đăng ký thường trú (36%). Doanh nghiệp trong lĩnh vực đầu tư trực tiếp nước ngoài tuyển dụng 24,2% phụ nữ di cư, cao hơn nhiều so với tỷ lệ 13,9% nam giới di cư. Cụ thể, tỷ lệ% phụ nữ đăng ký tạm trú KT3 và KT4 làm việc cho khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài lần lượt là 42,5% và 41,7%.

Tỷ lệ nữ trong số người di cư trong nhóm tuổi 15-59 là 52,4% (UNFPA 2016).⁶⁴ Nam giới có xu hướng di cư một mình hoặc với bạn, trong khi phụ nữ di cư với các thành viên trong gia đình nhiều hơn nam giới. Ví dụ, 64,7% nam giới di cư một mình, 27,7% di cư cùng người thân trong gia đình và 7,1% di cư cùng những người khác. Các tỷ lệ này ở nữ giới lần lượt là 59,3%, 34,4% và 5,6% (UNFPA 2016).

Người di cư có lý do khác nhau để di cư đến các khu vực đô thị trái với các khu vực phi đô thị (bảng 3B.1). Những động lực chính thúc đẩy di cư đến vùng Đông Nam bộ và Đồng bằng sông Hồng thường liên quan đến việc làm. Lý do chính để người di cư tới vùng Đông Nam bộ là tìm việc làm, điều này thể hiện ở tăng trưởng lao động trong khu vực. Ví dụ, tỷ lệ lớn nhất người di cư chuyển đến Bắc Ninh, tỉnh giáp với Hà Nội, là để tìm việc làm, mặc dù 33% di cư vì những lý do khác. Tương tự, Bình Dương là tỉnh công nghiệp thuộc vùng đô thị lớn Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM) và thu hút số lượng lớn người di cư. Mặc dù mục đích khiến người di cư di chuyển đến hai tỉnh này là tương tự nhau, nhưng vẫn có một khác biệt đáng kể. Hơn 90% người di cư liên quan đến việc làm ở Bắc Ninh cho biết mục đích của họ là tìm việc làm mới. Tuy nhiên, gần 40% người di cư liên quan đến việc làm đến Bình Dương để tìm cách cải thiện điều kiện làm việc, bao gồm cả sự thuận tiện. Ngoài ra, 18% người di cư đến Bình Dương di chuyển để cải thiện điều kiện sống. Điều này cho thấy Bình Dương thu hút người di cư bằng cách cải thiện về cả điều kiện làm việc và sinh hoạt, có thể là do vai trò kề cận với TP HCM.

Ngược với di cư đến các vùng đô thị lớn, tỷ lệ lớn nhất người di cư đến các đô thị loại vừa là sinh viên. Việc di cư tới vùng Đồng bằng sông Cửu Long, Bắc Trung bộ và Duyên hải Trung Bộ, và Tây Nguyên được thực hiện vì các lý do như việc làm, học tập, kết hôn, gia đình, và môi trường sống. Nhìn chung, tỷ lệ lớn dòng di cư từ các tỉnh thuộc vùng đô thị lớn đến các tỉnh phi đô thị là những cá nhân trở về nhà hoặc về với người thân sau khi học xong. Ở tỉnh Đắk Lắk, tăng trưởng dân số rất cao mặc dù tăng trưởng lao động tương đối thấp. Điều này một phần được lý giải bởi thực tế là tỉnh này ghi nhận số lượng người di cư cao nhất với mục đích kết hôn.

Bảng 3B.1 Lý do quyết định di cư đến các vùng và tỉnh, Việt Nam

%

Vùng	Tỉnh	Liên quan đến việc làm	Tốt nghiệp phổ thông	Đi học	Kết hôn	Người thân	Y tế	Môi trường sống tốt hơn	Kết thúc hợp đồng lao động	Tái định cư	Có đất để sản xuất	Bạo lực gia đình ở nơi ở cũ	Khác	Tổng
Đồng bằng sông Hồng	Hà Nội	46	0	38	5	3	0	2	1	0	0	0	5	100
	Bắc Ninh	67	5	5	7	8	0	3	1	0	0	0	4	100
	Hải Dương	22	8	38	7	19	0	3	2	0	0	0	2	100
	Ninh Bình	15	17	9	12	38	0	5	1	0	0	1	1	100
Đồng Nam bộ	TP HCM	45	0	27	4	12	0	5	0	0	0	0	7	100
	Bình Dương	39	0	5	1	3	0	18	0	0	0	0	33	100
	Tây Ninh	31	6	0	6	24	0	25	6	0	0	0	3	100
	Bà Rịa-Vũng Tàu	41	7	1	19	19	0	9	1	0	0	0	3	100
Đô thị cấp hai	Tây Ninh	21	0	51	7	10	0	8	0	0	0	0	2	100
	Đà Nẵng	23	2	29	10	12	0	4	1	0	0	0	18	100
Đồng Bắc bộ	Lào Cai	33	29	3	12	13	0	9	0	0	0	0	1	100
	Thái Nguyên	32	2	38	9	13	0	2	1	0	1	0	2	100
	Hà Giang	47	29	3	3	14	0	3	0	1	0	0	1	100
Tây Nguyên	Lâm Đồng	29	8	15	5	10	1	17	1	0	1	0	13	100
	Đắk Nông	10	6	1	10	25	0	30	4	0	10	0	5	100
	Đắk Lắk	17	17	4	24	16	0	5	0	0	15	0	3	100
Đồng bằng sông Cửu Long	Vĩnh Long	29	4	38	2	16	0	6	3	0	0	1	2	100
	Cà Mau	28	9	1	16	19	3	9	0	0	4	0	11	100
Duyên hải miền Trung	Quảng Bình	13	34	1	4	42	1	3	0	0	1	0	2	100
	Bình Định	16	6	34	11	19	0	2	7	0	0.00	0.00	4	100

Chú thích

- 39 Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc, Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2014.
- 40 <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2729>.
- 41 Ngay cả khi loại bỏ ảnh hưởng của đặc điểm hộ gia đình và cá nhân (bao gồm thu nhập bình quân đầu người), trẻ em 11-18 tuổi có khả năng đến trường ít hơn 40% nếu không có đăng ký thường trú (Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư 2016).
- 42 Ngân hàng Thế giới, Khảo sát Đăng ký Hộ gia đình 2015, <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2729>.
- 43 Thiếu việc làm trở thành một vấn đề sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Tỷ lệ thiếu việc làm tăng từ 3,5% năm 2007 lên 5,5% năm 2009 (Pierre 2012).
- 44 Điều tra này do Tổng cục Thống kê Việt Nam và Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc thực hiện tại 20 tỉnh/thành phố lựa chọn vào tháng 12/2015 và tháng 1/2016 và bao gồm cả cấu phần định lượng và định tính (TCTK 2016b).
- 45 Theo phân loại quốc gia của Tổng cục Thống kê Việt Nam, nhà ở được chia thành bốn loại: Nhà kiên cố và bán kiên cố, nhà thiếu kiên cố và đơn sơ. Nhà ống, nhà hẻm, chung cư, và biệt thự là đại diện nhà kiên cố. Nhà bán kiên cố bao gồm nhà hẻm (nằm sâu trong hẻm với diện tích đất trung bình 3×20 mét, chất lượng xây dựng kém, thường có 1 tầng trệt + 1 lầu, cũ và cần nâng cấp) và nhà một tầng nhỏ (kích thước trung bình 3×20 mét, nhà xây mới tự phát với các phòng đơn, thường để cho thuê và nằm ở rìa đô thị) - xem Ngân hàng Thế giới (2015).
- 46 Do thiếu dữ liệu về cư dân tạm trú và các tác động của hệ thống hộ khẩu, một cuộc khảo sát đã được thực hiện vào năm 2015 tại năm tỉnh (Hà Nội, TP HCM, Đà Nẵng, Bình Dương và Đắk Nông) với cỡ mẫu 5.000. Ngoài ra, một nghiên cứu định tính về hộ khẩu đã được Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam thực hiện (69 cuộc phỏng vấn sâu và 25 cuộc thảo luận nhóm tập trung ở ba thành phố lớn) – xem kết quả tại Ngân hàng Thế giới và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam (2016).
- 47 Nghiên cứu của Oxfam, được thực hiện ở bốn tỉnh (Hà Nội, TP HCM, Bắc Ninh và Đồng Nai), tập trung vào bốn ngành nghề thu hút nhiều lao động nhập cư nhất (may mặc, điện tử, xây dựng và bán hàng rong) cả trong khu vực chính thức và phi chính thức. Nghiên cứu bao gồm 808 cuộc phỏng vấn định lượng, 36 cuộc thảo luận nhóm, và 48 cuộc phỏng vấn sâu với người di cư, chính quyền địa phương, luật sư, tổ chức xã hội, và chủ nhà trọ (Oxfam 2015).
- 48 Pháp lệnh nhà ở năm 1991 và Nghị định 60 năm 1994 đã loại bỏ trợ cấp nhà ở và cho phép sở hữu nhà ở tư nhân.
- 49 Các cuộc tổng điều tra dân số, bao gồm Điều tra Dân số và Nhà ở giữa kỳ gần đây nhất của Quỹ Dân số Liên hợp quốc (2014), đã thu thập thông tin về nơi cư trú trong 5 năm trước thời điểm điều tra và nơi cư trú hiện tại để tổng hợp dữ liệu có thể so sánh với dữ liệu từ các cuộc tổng điều tra dân số trước đó và xác định các trường hợp di cư giữa các giai đoạn điều tra. Nhiều loại di cư, như dịch chuyển ngắn hạn, tạm thời, và theo chu kỳ, không được thống kê trong tổng điều tra dân số. Nếu tổng điều tra dân số không thu thập dữ liệu về tình trạng cư trú của người dân, thực tế là có người dân chưa đăng ký có thể ảnh hưởng đến kết quả. Trong trường hợp đăng ký không chính xác, theo hệ thống đăng ký hộ khẩu, chủ hộ có thể phải trả tiền phạt và gặp khó khăn khi thực hiện các thủ tục. Do đó, có một nhóm dân số gọi là “dân số trôi nổi”, tự nhận là “du khách” và không được thống kê trong các cuộc tổng điều tra dân số. Những người này có thể bao gồm những người di cư cùng với các gia đình có hộ khẩu, công nhân ngủ tại công trường xây dựng, hoặc người lao động sống trong khách sạn và tự nhận là “du khách”. Những người ngủ ngoài đường phố, sống trên thuyền, và cư dân nước ngoài cũng không được thống kê trong các cuộc tổng điều tra dân số (Gubry, Thieng và Morand 2011). “Dân số trôi nổi” này, mặc dù khó ước tính, có thể chiếm 10-15% dân số thành thị. Dữ liệu cũng không bao gồm trẻ em dưới 5 tuổi di cư cùng cha hoặc mẹ.

- 50 <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2729>.
- 51 Ngày 28/4/2020, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 558/QĐ-Ttg phê duyệt chương trình điều chỉnh mức sinh trên toàn quốc. Theo quyết định này, các biện pháp sẽ được thực hiện để tăng mức sinh ở 21 tỉnh thành, trong đó có TP HCM, Đà Nẵng và Bình Dương.
- 52 Ngân hàng Thế giới, 2016. Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu ở Việt Nam.
- 53 Ngân hàng Thế giới, 2016. Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu ở Việt Nam.
- 54 Khảo sát này được thực hiện vào năm 2015 để cung cấp thông tin cho báo cáo “Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu ở Việt Nam”.
- 55 Ngân hàng Thế giới, 2019. Tương lai Việc làm Việt Nam: Khía cạnh giới.
- 56 Trong số các khu vực, Đông Nam bộ có tỷ lệ người di cư có trình độ chuyên môn hoặc kỹ thuật thấp nhất (13,4%). Hà Nội có tỷ lệ người di cư có trình độ chuyên môn hoặc kỹ thuật cao nhất (46,7%).
- 57 Một số bài học để có giải pháp hiệu quả hơn về chi phí nhằm cung cấp cho trẻ em di cư cơ hội tiếp cận với giáo dục có thể được rút ra từ mô hình của Thượng Hải, trong đó chính phủ đã hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cho nỗ lực này. Trong giai đoạn Kế hoạch 5 năm lần thứ 11, chính quyền thành phố đã triển khai một chương trình lớn để xây dựng hàng trăm trường công lập. Thành phố cũng thực hiện một chương trình mua địa điểm học một cách có chọn lọc trong các trường tư để phục vụ trẻ em di cư. Mặc dù Thượng Hải không phải là thành phố duy nhất dựa vào các trường tư thực để tiếp nhận trẻ em di cư, điều khác biệt khiến hoạt động này trở thành một mô hình là vì chính phủ đóng vai trò tích cực giúp cải thiện chất lượng của các trường tư thực thông qua hỗ trợ tài chính và kỹ thuật (Ngân hàng Thế giới 2014).
- 58 Thông tư 495-TTg (23/10/1957).
- 59 Thời gian tạm trú ở một thành phố hoặc thị xã tối đa là ba tháng. Khi hết hạn tạm trú, nếu một người cần ở lại lâu hơn thì phải đăng ký gia hạn tại cơ quan quản lý hộ khẩu địa phương.
- 60 Bắt đầu từ giữa thập niên 1970, ba mục tiêu của chính sách di cư sau thống nhất được xác định: (1) giảm áp lực dân số từ lâu ở đồng bằng sông Hồng, nơi có mật độ dân số quá cao và vùng đồng bằng ven biển miền trung Việt Nam; (2) kiểm chế tốc độ tăng dân số ở khu vực thành thị, đặc biệt là ở hai thành phố lớn nhất là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh; và (3) điều chỉnh phân bố dân cư trong nội bộ các tỉnh và giữa các vùng trong khi phân bổ lao động để phát triển và xây dựng các vùng biên giới cho lợi ích an ninh quốc phòng (Anh 2006).
- 61 Nghị định 4-HĐBT (07/01/1988), Nghị định 51-CP (10/05/1997) và Thông tư 6-TT/BVN (C13) (20/06/1997).
- 62 Đến năm 2005, thời gian yêu cầu là năm năm (Nghị định 108/2005/NĐ-CP và Thông tư số 11/2005/TT-BCA-C11).
- 63 Phụ lục này dựa trên Khảo sát Di cư Nội địa Quốc gia 2015 của Tổng cục Thống kê Việt Nam và Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc.
- 64 Nữ giới di cư chiếm 17,7% dân số nữ trong độ tuổi 15-59 trong khi tỷ lệ này của nam giới di cư là 16,8%.
- 65 Tổng cục Thống kê Việt Nam, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=426&idmid=3>.
- 66 Văn phòng Liên hợp quốc về Giảm thiểu Rủi ro Thiên tai (UNDRR), PreventionWeb, <https://www.preventionweb.net/countries>.
- 67 <http://vneconomy.vn/dia-oc/lam-ro-khuyen-cao-viet-nam-se-boi-thuc-ve-san-bay-cang-bien-2017101208096732.htm>.

Tài liệu tham khảo

- Abella, Manolo, và Geoffrey Ducanes. 2011. “The Economic Prospect of Viet Nam and What It Means for Migration Policy” [Triển vọng Kinh tế Việt Nam và Tác động đối với Chính sách Di cư]. International Labour Organization, Geneva.
- ADB (Asian Development Bank). 2014. *Technical and Vocational Education and Training in the Socialist Republic of Viet Nam: An Assessment [Giáo dục và Đào tạo Kỹ thuật và Dạy nghề tại Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam: Báo cáo Đánh giá]*. Manila: ADB.
- Anh, Dang Nguyen. 2006. “Forced Migration in Vietnam: Historical and Contemporary Perspectives” [Di cư Bắt buộc ở Việt Nam: Quan điểm Lịch sử và đương đại]. *Asia and Pacific Migration Journal* 14 (March).
- Coxhead, Ian, Nguyen Viet Cuong, and Linh Hoang Vu. 2015. “Migration in Viet Nam: New Evidence from Recent Surveys” [Di cư ở Việt Nam: Bằng chứng mới từ các khảo sát gần đây]. World Bank, Washington DC.
- Demombynes, Gabriel, và Linh Hoang Vu. 2016. “Vietnam’s Household Registration System” [Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu ở Việt Nam]. World Bank, Washington DC.
- Desbarats, Jacqueline. 1987. “Population Redistribution in the Socialist Republic of Vietnam” [Tái phân bố dân số ở Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam]. *Population and Development Review* 13 (March).
- Giang, Nguyen, Le Duong, Le Bach, Tran Giang Linh, and Nguyen Thi Phuong Thao. 2011. “Social Protection for Rural-Urban Migrants in Vietnam: Current Situation, Challenges, and Opportunities” [Bảo trợ xã hội cho người di cư từ nông thôn tới thành thị ở Việt Nam: Hiện trạng, Thách thức và Cơ hội]. CSP Research Report 08, Viện Nghiên cứu Phát triển Xã hội, Hà Nội.
- TCTK (Tổng cục Thống kê Việt Nam). 2011. *Tổng Điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009: Di cư và đô thị hóa ở Việt Nam: Thực trạng, Xu hướng và Những khác biệt*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- _____. 2016a. *Điều tra dân số và nhà ở Việt Nam 2014: Di cư và đô thị hóa ở Việt Nam*. Hà Nội.
- _____. 2016b. *Điều tra Di cư Nội địa Quốc gia 2015: Các Kết quả Chủ yếu*. Hà Nội.
- _____. 2016c. *Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam 2016*. Hà Nội.
- _____. 2018. *Niên giám Thống kê 2017*. Hà Nội: Tổng cục Thống kê.
- _____. 2019. *Tổng điều tra Dân số và nhà ở Việt Nam: Tổ chức Triển khai và Kết quả Ban đầu*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Gubry, Patrick, Nguyen Thi Thieng, và Pierre Morand. 2011. “Migration, Poverty and Urban Environment in Hanoi and Ho Chi Minh City” [Di cư, Nghèo đói và Môi trường Đô thị ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh]. Conference, Chaire Quételet.
- Hardy, Andrew. 2000. “Strategies of Migration to Upland Areas in Contemporary Viet Nam” [Chiến lược di cư đến vùng cao ở Việt Nam đương đại]. *Asia Pacific Viewpoint* 41 (April).
- Nguyen, Loc Duc, Katharina Raabe, and Ulrike Grote. 2015. “Rural–Urban Migration, Household Vulnerability, and Welfare in Viet Nam” [Di cư Thành thị–Nông thôn, Tính dễ bị tổn thương của Hộ gia đình Di cư và Phúc lợi ở Việt Nam]. *World Development* 71 (C).
- Oxfam. 2015. “Legal and Practice Barriers for Migrant Workers in the Access to Social Protection” [Rào cản Pháp lý và Thực tiễn đối với Người lao động Nhập cư trong Tiếp cận Bảo trợ Xã hội]. Labor Rights Program of Oxfam in Vietnam, Hà Nội.

- Pierre, Gaelle. 2012. “Recent Labor Market Performance in Việt Nam through a Gender Lens” [Hiệu quả Thị trường Lao động Gần đây tại Việt Nam thông qua Lăng kính về Giới]. Tài liệu Nghiên cứu Chính sách, World Bank, Washington, DC.
- PwC (PricewaterhouseCoopers). 2019. “The Việt Nameese Healthcare Industry: Moving to Next Level” [Ngành y tế Việt Nam: Chuyển lên Cấp độ Tiếp theo]. PwC Việt Nam, Thành phố Hồ Chí Minh.
- UNFPA (United Nations Population Fund). 2016. 2015 National Internal Migration Survey: Major Findings [Điều tra Di cư Nội địa Quốc gia 2015: Các Kết quả Chủ yếu]. New York: United Nations.
- UNDP (United Nations Development Program). 2016. *Growth that Works for All: Viet Nam Human Development Report 2015 on Inclusive Growth* [Tăng trưởng vì mọi người: Báo cáo phát triển con người Việt Nam 2015 về tăng trưởng bao trùm]. New York: United Nations.
- Ngân hàng Thế giới. 2014. *East Asia Pacific at Work: Employment, Enterprise, and Well-Being* [Đông Á Thái Bình Dương tại Nơi làm việc: Việc làm, Doanh nghiệp và Hạnh phúc]. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2015. *Vietnam Affordable Housing: A Way Forward* [Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam: Con đường phía trước]. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2016. *Vietnam’s Household Registration System* [Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu ở Việt Nam]. Washington, DC: World Bank.
- Ngân hàng Thế giới và Cơ quan Phát triển Quốc tế Úc. 2014. “The Asian Coalition for Community Action’s Approach to Slum Upgrading” [Cách tiếp cận của Liên minh châu Á vì Hành động của Cộng đồng để Nâng cấp Khu ổ chuột]. World Bank, Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. 2016. *Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy* [Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ]. Washington, DC: World Bank.
- Ngân hàng Thế giới và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam. 2016. *Vietnam’s Household Registration System* [Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu ở Việt Nam]. Washington, DC: World Bank.
- Zhang, Heather Xiaquan, P. Kelly, P. Mick, Catherine Locke, Alexandra Winkels, and W. Neil Adger. 2006. “Structure and Implications of Migration in a Transitional Economy: Beyond the Planned and Spontaneous Dichotomy in Vietnam” [Cấu trúc và Tác động của Di cư trong Nền kinh tế Chuyển đổi: Vươn xa hơn Chia tách theo Quy hoạch và Tự phát ở Việt Nam]. *Geoforum* 37 (6).

Chương 4

Cải thiện quản lý đất đai và quy hoạch đô thị

Phát hiện chính

- Có thể quan sát thấy hoạt động chuyển đổi đất nông thôn sang đất đô thị được thực hiện trên quy mô lớn trong những thập kỷ gần đây nhằm tạo ra nguồn thu cho địa phương và tạo quỹ đất phát triển quá mức. Hoạt động chuyển đổi đất còn được đẩy mạnh bởi các chính sách ưu đãi của chính phủ liên quan đến phân bổ nguồn lực ngân sách và trao quyền cho các cơ quan quy hoạch (đáng chú ý là hệ thống phân loại đô thị).
- Chưa có khuôn khổ rõ ràng hoặc cơ chế hiệu quả để điều tiết không gian trong quy hoạch đô thị và sử dụng đất, dẫn đến tình trạng yếu kém trong bảo vệ đất và các tài nguyên thiên nhiên khác.
- Cơ sở hạ tầng không đầy đủ, đặc biệt là giao thông công cộng công suất lớn và thiếu cơ chế thị trường hoặc quy hoạch để tăng mật độ sử dụng đất góp phần dẫn tới hiệu quả thấp ở trung tâm đô thị của các thành phố lớn.
- Định giá đất và phân bổ đất thường dựa trên mức giá thấp do chính phủ quy định và phụ thuộc vào các cơ chế thu hồi đất theo từng dự án. Cơ chế này được áp dụng cho các nhà đầu tư lựa chọn mà không tuân thủ các cơ chế minh bạch dựa trên thị trường.
- Thiếu cơ chế hiệu quả cho phối hợp liên tỉnh hoặc liên thành phố dẫn tới tình trạng cạnh tranh quá mức về nguồn lực và trùng lặp về hạ tầng như cảng, cảng hàng không và khu công nghiệp. Luật Quy hoạch mới mang đến cơ hội xây dựng lại hệ thống quy hoạch theo hướng tích hợp và có định hướng chiến lược hơn.

Hành động chính sách chính

- Ban hành quy định về các khu vực phát triển trong kế hoạch sử dụng đất và kiểm soát phát triển chặt chẽ hơn đối với các khu vực nông thôn và ven đô trong quy hoạch chung.
- Cải cách hệ thống phân loại đô thị để có giám sát theo định hướng hành động thực tiễn hơn, tập trung vào kết quả và tăng trưởng năng động thay vì tập trung vào các yếu tố đầu vào và quy mô tĩnh như hiện tại.
- Ban hành cơ chế để tăng mật độ và tái phát triển trung tâm thành phố, bao gồm các chính sách hỗ trợ tái phát triển chung quy mô nhỏ do người sử dụng đất thực hiện; góp quyền sử dụng đất hoặc điều chỉnh lại quyền sử dụng đất dựa trên đồng thuận của người sử dụng đất; di dời hoặc tái phát triển hoạt động công nghiệp hoặc hoạt động giá trị gia tăng thấp khác; và cách tiếp cận tốt hơn trong đánh thuế đất.
- Cải thiện quy trình và phương pháp định giá đất để mức giá do chính phủ định giá sát hơn với mức giá thị trường.
- Áp dụng cơ chế minh bạch để phân bổ đất thông qua đấu giá hoặc đấu thầu cạnh tranh và tăng cường kiểm soát và giám sát công khai các hoạt động phân bổ đất không tuân thủ quy định.
- Tích hợp tốt hơn kế hoạch sử dụng đất và quy hoạch chung để làm cơ sở điều phối và tổ chức không gian cho các dự án được đề xuất trong các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và quy hoạch ngành.
- Tìm hiểu cơ chế hiệu quả hơn để phối hợp giữa các vùng hoặc trên toàn vùng đô thị lớn với chức năng, quyền hạn, và nguồn lực cần thiết, và có tính linh hoạt để phục vụ nhu cầu cụ thể của các loại vùng đô thị lớn và khu vực đô thị khác nhau.

Giới thiệu: Tại sao lại nói về đất đai và quy hoạch?

Khung pháp lý và quy định về đất đai và quy hoạch

Theo Hiến pháp Việt Nam, đất đai là nguồn tài nguyên đặc biệt của quốc gia, có vai trò quan trọng đối với phát triển đất nước. Điều 53 xác định đất đai là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Kể từ khi bắt đầu Đổi Mới, chương trình cải cách kinh tế toàn diện, năm 1986, Việt Nam đã có chuyển đổi đáng chú ý sang chế độ đất đai dựa trên thị trường với việc công nhận quyền của các tổ chức và cá nhân đối với (1) quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất (hoặc tài sản gắn liền với đất) và (2) thế chấp và góp vốn bằng quyền sử dụng đất (hoặc tài sản gắn liền với đất). Hiến pháp cũng cho phép nhà nước được thu hồi đất do tổ chức và cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Theo Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước quyết định chính sách thu, chi tài chính về đất đai. Nhà nước cũng chịu trách nhiệm điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất (mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại) thông qua chính sách thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất. Phát triển của khung pháp lý và quy định về đất đai – đặc biệt là việc thương mại hóa quyền sử dụng đất và công nhận việc định giá đất đai và bất động sản theo thị trường – đã tạo ra một thị trường bất động sản sôi động và nhu cầu đất đai tăng nhanh.

Theo hệ thống quy hoạch hiện tại của Việt Nam, có hai loại quy hoạch với mục tiêu rõ ràng là điều tiết sử dụng đất và phát triển không gian: (1) quy hoạch sử dụng đất theo Luật Đất đai do Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT) quản lý và (2) quy hoạch đô thị theo Luật Quy hoạch Đô thị và Luật Xây dựng do Bộ Xây dựng (Bộ XD) quản lý. Quy hoạch sử dụng đất được định nghĩa là việc phân bổ và phân vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định (như 10 năm cho quy hoạch sử dụng đất). Quy hoạch chung đô thị là việc tổ chức không gian và bố trí công trình trên các khu vực

chức năng khác nhau trong một thành phố. Quy hoạch chung đô thị cũng bao gồm một nội dung về sử dụng đất bằng cách quyết định địa điểm của các mạng lưới giao thông theo quy hoạch và các nhóm sử dụng đất khác nhau và bằng cách thiết lập các chỉ số chính như dân số, hệ số sử dụng đất, chiều cao, và mật độ xây dựng cho các khu vực khác nhau làm cơ sở để kiểm soát phát triển. Hai loại quy hoạch này, do các cơ quan khác nhau làm đầu mối xây dựng với các khung thời gian khác nhau, không phải lúc nào cũng phù hợp với nhau. Quan trọng hơn, những quy hoạch này thường chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của lợi ích tư nhân do các quy hoạch được xây dựng hoặc điều chỉnh bởi các nhà đầu tư tư nhân trực tiếp hoặc gián tiếp.

Tác động rộng rãi của quy hoạch và quy định sử dụng đất đối với phát triển đô thị

Các khung pháp lý và quy định về quy hoạch đất đai và không gian có tác động to lớn đối với cách thức ra quyết định về chuyển đổi và phân bổ đất và cách thức mở rộng và phát triển các khu vực đô thị. Nhiều vấn đề theo quan sát trong các chương trước - đặc biệt là việc mở rộng nhanh chóng các khu vực đô thị bậc thấp và khu vực nông thôn công nghiệp hóa và tình trạng chưa tận dụng hết và hiệu quả còn thấp ở các trung tâm đô thị Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM) là kết quả trực tiếp của tình trạng thiếu quản lý đất đai hiệu quả, quy hoạch không gian, và cơ chế phối hợp để kiểm soát chuyển đổi đất quá mức, phát triển các khu công nghiệp, và cạnh tranh giữa các địa phương. Do phát triển mật độ thấp và kết nối giao thông còn yếu giữa các vùng, các trung tâm đô thị của Việt Nam là những ốc đảo phân tán và chưa đóng vai trò khu vực đô thị tích hợp về kinh tế và vật chất, và tất cả các yếu tố này đều cản trở mạnh mẽ tính kinh tế nhờ tích tụ và liên kết vùng. Kể từ khi thực hiện công cuộc Đổi Mới, đất đai ở Việt Nam không chỉ trở thành tài nguyên và yếu tố quan trọng trong sản xuất mà còn là hàng hóa tạo ra của cải cho khu vực tư nhân và là nguồn thu quan trọng cho chính quyền địa phương. Quy hoạch không gian dưới hình thức quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch chung đô thị đã trở thành công cụ chủ yếu để tối đa hóa giá trị cho chính quyền và các nhà phát triển tư nhân và kích thích tăng trưởng kinh tế, chứ không phải công cụ điều tiết các nhu cầu có tính cạnh tranh về quyền sử dụng và phát triển đất để bảo vệ lợi ích công cộng.

Trong bối cảnh này, đất đai và quy hoạch đã trở thành đòn bẩy quan trọng để chính quyền địa phương thúc đẩy phát triển kinh tế, đặc biệt là thu hút đầu tư, kể cả đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), để phát triển bất động sản và phát triển công nghiệp, với cái giá phải trả là các mục tiêu xã hội và môi trường khác. Mở rộng đô thị được ưu tiên hơn so với tái phát triển đô thị hoặc tăng mật độ do tiềm năng nguồn thu lớn hơn từ chuyển đổi đất. Ưu tiên này không chỉ dẫn tới các vấn đề liên quan đến hiệu quả, công bằng, và bền vững, mà còn dẫn tới cạnh tranh mạnh mẽ giữa các địa phương, và còn bị đẩy mạnh hơn nữa bởi các chương trình ưu đãi của chính phủ liên quan đến phân bổ nguồn lực ngân sách và trao quyền cho các cơ quan quy hoạch. Chương này giải thích những cơ chế và quy trình hiện tại về chuyển đổi đất, phân bổ đất, và quy hoạch không gian đã dẫn tới các vấn đề về hiệu quả và bền vững mô tả trong các chương trước, và cách thức giải quyết các vấn đề này.

Các vấn đề chính

Tăng trưởng không gian thiếu kiểm soát và thiếu phối hợp xuất phát từ chuyển đổi đất nông thôn sang đô thị quá mức

Ở Việt Nam, có thể quan sát thấy hoạt động chuyển đổi đất nông thôn sang đất đô thị hoặc đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp được thực hiện trên quy mô lớn trong những thập kỷ gần đây, thể hiện ở tốc độ và mô

hình mở rộng đô thị. Theo dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK), diện tích đất dành cho sản xuất lúa gạo giảm từ 6,7 triệu ha năm 1995 xuống còn 4,08 triệu ha năm 2009, trong khi sử dụng đất phi nông nghiệp tăng từ 1,7 triệu ha năm 1990 lên 3,5 triệu ha vào năm 2009 (Ty, Phuc và van Westen 2014).⁶⁵ Do đất đô thị mở rộng nhanh chóng, mật độ dân số đô thị vẫn giữ ở mức 18,9 dân/ha trong giai đoạn 2000-2015 (Ngân hàng Thế giới 2016). Việc phân bổ lại quyền sử dụng đất một cách rộng rãi và định giá thấp mức giá bồi thường dẫn tới việc nhiều nông dân mất đi sinh kế, và do vậy vấn đề này ngày càng gây tranh cãi. Theo Hội Nông dân Việt Nam, từ năm 2003 đến 2008, chuyển đổi đất đã ảnh hưởng đến sinh kế của 2,5 triệu người, với trên 53% trong số những nông hộ này bị giảm thu nhập sau khi chuyển đổi đất (Mai Thành 2009).

Cơ chế chính để cấp đất thổ cư là thông qua hoạt động phát triển Khu Đô thị Mới (KĐTM) do khu vực tư nhân thực hiện, và chính phủ tích cực tạo điều kiện thu hồi đất để chuyển đổi đất nông nghiệp ở khu vực nông thôn cho mục đích sử dụng đô thị (xem hộp 4.1). Cách tiếp cận này đã dẫn tới tình trạng phân tán không gian của các KĐTM và kết nối yếu kém với cơ sở hạ tầng quan trọng. Một hậu quả khác là việc tạo ra quá nhiều nhà ở cao cấp, thể hiện bởi các thành phố “ma” ở Hà Nội hay các đô thị “ngủ đông” tương tự ở thành phố mới Bình Dương.

Hộp 4.1 Khu Đô thị Mới

Các Khu Đô thị Mới xuất hiện vào cuối những năm 1990 như một loại hình mới trong phát triển đô thị quy mô lớn sau khi chính phủ ngừng cung cấp nhà ở và thị trường bất động sản xuất hiện. Ý tưởng mới này khuyến khích nhà đầu tư xây dựng các công trình chung cư và nhà ở cao tầng để bán nhằm giải quyết tình trạng thiếu nhà ở và tránh tình trạng phát triển không có quy hoạch. Với việc cung cấp hạ tầng và các công trình công cộng đồng bộ, ngay từ đầu, KĐTMT đã được coi là một mô hình đầy hứa hẹn để cải thiện điều kiện nhà ở và giảm nhẹ tình trạng tắc nghẽn ở các khu vực phố cổ vốn quá đông đúc. KĐTMT, ban đầu do một đơn vị nhà nước chính phủ triển khai trên cơ sở phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương, đã được phát triển rộng rãi trong những năm 2000, với 252 dự án KĐTMT được thực hiện tại Hà Nội từ năm 1994 đến 2015.

Tuy nhiên, vào đầu những năm 2010, trong bối cảnh thị trường bất động sản rất hấp dẫn và còn thiếu quy định quản lý, mô hình mới này bắt đầu có những điểm yếu lớn về không gian, kinh tế xã hội, và môi trường. Thứ nhất, các KĐTMT không hướng đến mục tiêu nhà ở giá hợp lý cho các phân khúc thu nhập thấp và đang có rủi ro nguồn cung vượt cầu đối với các phân khúc thu nhập cao. Do nhà đầu tư không xem xét kỹ lưỡng, có nhiều dự án bị đình chỉ hoặc có thiết kế không tốt, chất lượng thi công thấp, việc cung cấp dịch vụ và bảo trì không bảo đảm chất lượng. Theo Jacques, Labbé và Musil (2017), vào năm 2015, có chưa tới 15% KĐTMT hoàn thành ở Hà Nội. Thứ hai, để tối đa hóa lợi nhuận, KĐTMT chủ yếu nằm ở các quận/huyện ngoại thành của các thành phố lớn và thành phố thuộc tỉnh. Tại những vị trí này, đất nông nghiệp được mua với giá thấp và chuyển đổi thành đất ở, gây bất mãn đối với những người nông dân bị mất đất.

Nhìn chung, với tình trạng phân tán về không gian và kết nối yếu với những hạ tầng quan trọng, đặc biệt là tiện nghi giao thông và xã hội, KĐTMT chưa góp phần nâng cao hiệu quả của tính kinh tế nhờ tích tụ.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Ngược lại, quỹ đất sẵn có cho nhà ở giá hợp lý lại rất hạn chế hoặc không thể tiếp cận được, dù là nhà ở xã hội chính thức, nhà ở thương mại giá hợp lý, dự án phân lô, hay nhà ở tự xây dựng. Theo báo cáo *Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam: Con đường phía trước* của Ngân hàng Thế giới năm 2015, việc tiếp cận đất đai để xây dựng nhà ở giá hợp lý theo phương thức thương mại là một thách thức đáng kể ở các thành phố lớn. Do mật độ cao và số lượng lớn các mảnh đất nhỏ ở trung tâm thành phố, đất đô thị, đặc biệt là ở các thành phố lớn, khan hiếm, đất đỏ và khó kết hợp thành mảnh đất lớn. Những nỗ lực chính sách nhằm áp dụng quy hoạch và bố trí quỹ đất để phát triển nhà ở xã hội chưa phát huy hiệu quả. Những cá nhân muốn tự xây dựng nhà ở, được coi là loại hình nhà ở có giá hợp lý và dễ tiếp cận nhất cho phân khúc thu nhập trung bình và thu nhập thấp, cũng gặp khó khăn khi tiếp cận quỹ đất chính thức có mức giá hợp lý. Chi phí cho đất chiếm tới 60% tổng chi phí của một đơn vị nhà ở khiêm tốn. Như thảo luận tại chương 3, nhà ở tự xây dựng là nguồn cung nhà cho thuê quan trọng đối với người di cư. Do đó, đảm bảo tiếp cận đất đai là một phương thức quan trọng để tăng nguồn cung nhà cho thuê giá hợp lý cho người di cư.

Một đặc điểm chung khác của khu vực ngoại ô hoặc nông thôn là các khu công nghiệp. Mặc dù các khu công nghiệp góp phần quan trọng trong tăng trưởng kinh tế thành công của Việt Nam, nhưng dấu chân không gian của các khu công nghiệp và tình trạng thiếu tích hợp với các khu vực xung quanh minh họa khá rõ cho nhiều

vấn đề có ảnh hưởng đến hiệu quả và tính bền vững của không gian. Cả nước hiện có 325 khu công nghiệp đăng ký với diện tích gần 100.000 ha, tức là 40% đất sản xuất phi nông nghiệp. Những khu công nghiệp này chủ yếu nằm ở khu vực ngoại ô hoặc nông thôn, là những nơi mà đất được định giá quá thấp và các quy định về môi trường được nới lỏng để thu hút nhà đầu tư. Hầu hết các khu vực này chưa được quy hoạch và chưa được cung cấp dịch vụ hạ tầng đô thị cơ bản; chưa có đủ cơ sở xử lý nước thải và chất thải rắn, dẫn tới các vấn đề về môi trường; và không có liên kết mạnh mẽ về kinh tế và không gian với các khu vực đô thị. Những vấn đề này làm hạn chế khả năng của các khu công nghiệp liên quan đến việc tích hợp với các hoạt động thương mại và dân cư khác nhằm cải thiện tính kinh tế nhờ tích tụ. Các quyết định thành lập các khu công nghiệp hoàn toàn dựa trên các chỉ thị hành chính thay vì đánh giá khách quan về nhu cầu, dẫn tới tỷ lệ lấp đầy thấp ở nhiều khu công nghiệp. Theo báo cáo *Việt Nam 2035* của Ngân hàng Thế giới, việc xây dựng ở các khu công nghiệp có tỷ lệ lấp đầy thấp có ảnh hưởng mạnh mẽ về tài chính và dẫn tới phải đánh đổi trong phân bổ nguồn lực (Ngân hàng Thế giới 2016). Giá sử tất cả các khu công nghiệp đều được trang bị đường xá và cơ sở hạ tầng, 70.810 ha đất công nghiệp bỏ trống ở Hà Nội, TP HCM và Đà Nẵng thể hiện khoản vốn đầu tư trên 20 tỷ USD, lẽ ra đã có thể được đầu tư cho dịch vụ công ở các khu vực khác. Tình trạng phân bổ không hợp lý như vậy dự kiến sẽ tiếp tục diễn ra nếu không có chính sách phù hợp (xem hộp 4.2).

Hộp 4.2 Các vấn đề về hiệu quả và môi trường trong các khu công nghiệp

Việt Nam đặt mục tiêu trở thành nước công nghiệp vào năm 2020 bằng cách áp dụng nhiều chính sách hỗ trợ phát triển công nghiệp từ tận năm 1990 khi khu công nghiệp đầu tiên (khu công nghiệp Tân Thuận ở TP HCM) được thành lập. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến tháng 12 năm 2016, có 325 khu công nghiệp được đăng ký tại Việt Nam, với tổng diện tích 95.000 ha, phần lớn trên diện tích từng là đất nông nghiệp. Hiện tại, 220 khu công nghiệp đang hoạt động trên 61.000 ha đất tự nhiên và 105 khu công nghiệp khác đang trong giai đoạn giải phóng mặt bằng và thi công. Tỷ lệ lấp đầy của tất cả các khu công nghiệp là khoảng 51% và của các khu công nghiệp đang hoạt động là khoảng 73%. Ở các vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM, các khu công nghiệp ở xa trung tâm thành phố có tỷ lệ lấp đầy thấp hơn, và ở nhiều khu vực ngoại vi có tỷ lệ lấp đầy dưới 10%. Nhiều khu công nghiệp nằm ven sông, ở khu vực ven biển, và gần quốc lộ để thuận tiện cho mục đích kết nối và giao thông vận tải.

Một vấn đề liên quan đến các khu công nghiệp là nước thải công nghiệp chưa được xử lý, bao gồm hai vấn đề: tỷ lệ nhà máy xử lý nước thải tập trung (NMXLNT) còn thấp và tình trạng không tuân thủ. Ở một số tỉnh, chỉ có 15-20% số khu công nghiệp có NMXLNT. Ngay cả khi NMXLNT được lắp đặt, các nhà máy này thường không được đưa vào hoạt động để tiết kiệm chi phí. Các NMXLNT thường có công suất xử lý hạn chế và các nhà máy đang hoạt động phải rất vất vả và mới đáp ứng được nhu cầu của doanh nghiệp trong các khu công nghiệp. Ví dụ, tại Hà Nội, 10 khu công nghiệp và 43 cụm công nghiệp (quy mô nhỏ hơn) tạo ra khoảng 75.000 m³ nước thải công nghiệp mỗi ngày đêm. Trong số các cơ sở này, chỉ có 21 cụm công nghiệp có nhà máy xử lý nước thải, và chỉ có 13 nhà máy đang hoạt động.

Các khu công nghiệp cũng tạo ra 8.000 tấn chất thải rắn mỗi ngày, tương đương với 3 triệu tấn một năm. Tuy nhiên, khả năng thu gom và xử lý của các doanh nghiệp tiện ích được Bộ TNMT cấp giấy phép chỉ ở mức khoảng 1.300 tấn mỗi ngày, khiến một lượng lớn chất thải công nghiệp (có chất ô nhiễm nguy hiểm) bị thải bỏ ở bãi rác chôn lấp hoặc trong môi trường mở.

Nguồn: CEM và Bộ TNMT (2018); Sở TNMT Hà Nội, Tài Nguyên và Môi Trường (2017); Bộ KHĐT (2017).

Mô hình phát triển không gian thiếu kiểm soát và thiếu phối hợp ở Việt Nam không chỉ cản trở tính kinh tế nhờ tích tụ, mà còn góp phần gây ra tình trạng dễ bị tổn thương hơn trước rủi ro khí hậu. Việt Nam được coi là một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất thế giới trước tác động của biến đổi khí hậu (Ngân hàng Thế giới và ADB 2018), với thiệt hại kinh tế hàng năm do thiên tai ước tính gần 1,5% GDP của quốc gia.⁶⁶ Mở rộng đô thị mật độ thấp và công nghiệp hóa nông thôn đang chiếm chỗ của các khu vực tự nhiên và đất nông nghiệp, phá hủy môi trường sống tự nhiên và vùng đất ngập nước, gây sức ép đối với hệ sinh thái và khiến nhiều người dân và tài sản gặp rủi ro thiên tai. Một số hoạt động phổ biến nhưng chưa được kiểm soát, như khai thác cát để san lấp mặt bằng cho mở rộng đô thị và lấp kênh rạch và các tuyến đường thủy khác, đã phá vỡ hệ sinh thái nước và làm tăng nguy cơ lũ lụt và xói mòn.

Trong quá trình phát triển cả KĐT và các khu công nghiệp, công tác quy hoạch mặt bằng và phát triển hạ tầng chủ yếu do các nhà phát triển tư nhân hoặc bán tư nhân thực hiện. Chính phủ tạo điều kiện thuận lợi cho thu hồi đất và chia sẻ chi phí bồi thường và tái định

cur, nhưng lại không giám sát chặt chẽ chất lượng quy hoạch và quá trình phát triển.

Nhìn chung, công tác quy hoạch còn thiếu kiểm soát về không gian và quy định phát triển. Kế hoạch sử dụng đất và quy hoạch chung đô thị được xây dựng dựa trên các dự báo định lượng chi tiết về nhu cầu sử dụng đất theo 20 nhóm sử dụng đất, và nhu cầu này lại dựa trên một loạt các quy định về diện tích đất tối thiểu theo đầu người do chính phủ quy định (như Quy chuẩn Xây dựng Việt Nam về Quy hoạch Xây dựng của Bộ XD). Tuy nhiên, những quy định này thường không gắn với thị trường bất động sản thực và nhu cầu kinh tế xã hội của các địa phương. Chưa có khuôn khổ rõ ràng hay cơ chế hiệu quả để điều tiết không gian trong các quy hoạch, dẫn tới việc không gian mở, đất nông nghiệp và các tài nguyên thiên nhiên khác chưa được bảo vệ đầy đủ. Cũng không có công cụ hiệu quả để giám sát và xử phạt hoạt động đô thị hóa và công nghiệp hóa tự phát ở khu vực ngoại ô và nông thôn. Đặc biệt, việc chuyển đổi đất ở vùng ven đô không được thực hiện theo cấu trúc quy hoạch không gian rõ ràng. Do đó, mọi khu đất được phân loại là nông nghiệp, dù ở cách xa khu vực đô thị tổng hợp, đều có thể được chính

quyền địa phương chuyển đổi và phát triển để đáp ứng yêu cầu của nhà đầu tư. Theo cách này, chính quyền địa phương có được diện tích đất phát triển tối đa được phép, tạo nguồn thu đáng kể, thông qua thuế sử dụng đất một lần hoặc thuế phát triển công nghiệp. Mặt khác, những người có đất bị thu hồi hoặc chuyển đổi sẽ bị hạn chế quyền phát triển trên đất ngay sau khi công bố quyết định chuyển đổi đất (và thường rất lâu trước khi việc thu hồi đất thực sự diễn ra), do vậy người bị thu hồi đất sẽ chịu tổn thất do bồi thường thấp hơn giá thị trường.

Những vấn đề này bắt nguồn từ cơ cấu ưu đãi theo quy định của Bộ XD tại hệ thống phân loại đô thị, được thiết lập năm 2001 và sửa đổi năm 2009. Trong hệ thống phân cấp này, sáu loại hình đô thị được xác định theo các mức độ khác nhau về hoạt động kinh tế, phát triển vật chất, dân số, mật độ dân số, và cung cấp hạ tầng, với việc sử dụng một tập hợp các chỉ số. Các chỉ số này dựa trên tình huống lý tưởng hóa và không phân biệt giữa vai trò, đặc điểm và tiềm năng phát triển của các thành phố. Trên thực tế, các loại hình đô thị được xác định theo hệ thống phân loại này không phù hợp với mô hình tăng trưởng không gian, nhân khẩu, và kinh tế, là mô hình phân tán nhiều hơn về không gian vì nhiều huyện nông thôn lại có kết quả tốt hơn về kinh tế so với các quận nội thành. Quan trọng hơn, hệ thống phân loại này là cơ sở để chính phủ xác định các chức năng hành chính, cơ quan thuế, và phân bổ ngân sách nhà nước cho các khu vực đô thị. Vì phân loại đô thị có liên kết chặt chẽ với phân bổ ngân sách và thẩm quyền về quản lý đất đai, các thành phố có động cơ để nhanh chóng chuyển đổi đất nông nghiệp và mở rộng quá mức ranh giới phát triển để được nâng loại đô thị, bất kể nhu cầu thực tế và tiềm năng tăng trưởng của các đô thị. Tình trạng này thường dẫn tới đô thị hóa giả tạo và các đô thị được thiết kế quá mức cần thiết.

Mức độ sử dụng và hiệu quả thấp của khu vực trung tâm thành phố ở hai vùng đô thị lớn

Như mô tả trong các chương trước, tăng trưởng dân số trong vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM hầu hết diễn ra ở các huyện ngoại thành. Trong khi đó, tăng trưởng không gian đáng kể với hình thức các khu công nghiệp dựa trên FDI đã diễn ra ở các huyện và tỉnh lân cận, nơi mật độ dân số thấp và hạ tầng hỗ trợ còn hạn chế. Ngược lại, các quận ở trung tâm đô thị có tăng trưởng dân số và không gian chậm hơn và mật độ dân số triệt. Tình trạng này thường là do thiếu hạ tầng để

hỗ trợ việc sử dụng đất với mật độ cao hơn (đặc biệt là phương tiện giao thông công cộng công suất lớn như hệ thống tàu điện ngầm hoặc xe buýt nhanh) và thiếu cơ chế thị trường hay quy hoạch để tạo điều kiện chuyển đổi sử dụng đất và thay thế các hoạt động có giá trị gia tăng thấp hơn bằng hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn.

Đồng thời, phát triển của mạng lưới hạ tầng đường bộ ở vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM còn yếu. Bản đồ 1.6 ở chương 1 so sánh mật độ mạng lưới đường bộ trong bán kính 50 km từ trung tâm của hai thành phố lớn nhất của Việt Nam và ba khu vực đô thị lớn khác ở châu Á: Bangkok, Thượng Hải và Seoul. Giá trị mật độ đường bộ cao nhất là khoảng 41 km/km², gấp đôi so với mức 23 và 25 km/km² ở vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM. Do thiếu kết nối về hạ tầng trong vùng và mô hình sử dụng đất mật độ thấp, khu vực trung tâm đô thị Hà Nội và TP HCM có dấu hiệu bão hòa trong việc thực hiện và tổ chức các hoạt động có giá trị gia tăng cao thông qua tích tụ.

Một vấn đề nữa ở khu vực trung tâm thành phố là tình trạng chiếm dụng diện tích đất quá lớn và không hiệu quả của các cơ quan chính phủ hoặc doanh nghiệp nhà nước. Không cơ quan nào chịu trách nhiệm về kiểm kê và xây dựng chiến lược để sử dụng và quản lý tốt hơn những tài sản chưa được phát triển này. Đôi khi, có nhiều mảnh đất trống bị để không trong một thời gian dài do tích trữ và đầu cơ. Khu vực nhà nước còn thiếu khung thuế đất và thực hiện thuế đất hiệu quả để ngăn chặn tình trạng không phát triển đất công được giao.

Thiếu cơ chế thị trường minh bạch để phân bổ đất

Luật Đất đai năm 2013 trao quyền cho chính phủ quy định các nguyên tắc và phương pháp định giá đất. Luật này cũng giao nhiệm vụ cho chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 05 năm một lần đối với từng loại đất, theo từng vùng. Ngoài ra, Luật năm 2013 cũng có một số cải tiến trong chế độ quản lý giá đất và định giá đất với việc (1) giới hạn việc áp dụng bảng giá đất do Ủy ban Nhân dân Tỉnh (UBND Tỉnh) ban hành để tính thuế và phí liên quan đến đất đai và các nghĩa vụ tài chính đủ điều kiện để được hưởng ưu đãi và (2) quy định về việc định giá đất trong từng trường hợp cụ thể trong các trường hợp không ưu đãi để phù hợp với giá đất trên thị trường. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn tồn tại thị trường đất hai giá, với mức giá do chính phủ xác định (bao gồm bảng giá đất và mức giá cụ thể) thấp hơn 30-70% so với giá đất phổ biến trên thị trường. Cơ chế định giá đất do các cơ quan quản

lý đất đai của tỉnh kiểm soát, và các tỉnh lại có động cơ giữ giá đất ở mức thấp nhằm thu hút nhà đầu tư và tạo điều kiện thuận lợi cho việc thu hồi đất. Cơ chế này không chỉ khuyến khích sự nở rộ của các hoạt động đầu cơ dẫn đến chuyển đổi đất quá mức và bỏ phí nguồn thu lớn từ đất đai lẽ ra có thể được sử dụng cho hành chính công, mà còn trở thành một nguồn gây bất mãn xã hội. Theo báo cáo, có tới một nửa số khiếu nại về hành chính ở Việt Nam liên quan đến việc giá đất được định giá thấp hơn giá thị trường (Ngân hàng Thế giới 2019).

Ngoài việc phân bổ đất dựa trên mức giá thấp giá tạo do chính quyền xác định, việc phân bổ đất còn phụ thuộc vào cơ chế thu hồi đất theo dự án và được áp dụng cho các nhà đầu tư được chọn mà không tuân theo cơ chế thị trường và minh bạch. Trong nhiều trường hợp, mức giá thỏa thuận thấp hơn đáng kể so với giá thị trường. Chính phủ, mà cuối cùng là người dân, phải chịu rủi ro cao do các dự án không đáp ứng tiêu chuẩn hoặc bị đình chỉ do lựa chọn các nhà phát triển không đủ năng lực (xem hộp 4.1).

Vấn đề quản trị liên quan đến định giá và phân bổ đất càng rõ ràng hơn khi xét đến cơ chế được sử dụng để vốn hóa đất đai, như các dự án xây dựng - chuyển giao (BT) áp dụng cơ chế đổi đất lấy hạ tầng. Ví dụ, một nhà đầu tư xây dựng hạ tầng, như đường cao tốc hoặc sân vận động, để chuyển giao cho chính phủ và chính phủ lấy đất để trả nhà đầu tư, mà thường là “đất vàng”. Tất cả các dự án BT được kiểm tra hoặc kiểm toán đều có vi phạm, hoặc liên quan đến cơ sở hạ tầng đã hoàn thành, hoặc liên quan đến việc đất trao đổi không được định giá phù hợp. Giá trị của trao đổi chỉ được tính dựa trên dự toán của dự án BT, là cơ sở cho các hợp đồng BT giữa cơ quan nhà nước và nhà đầu tư tư nhân. Việc định giá đất ở mức thấp khi vốn hóa đất dẫn đến thiệt hại to lớn cho nhà nước, trong khi có khả năng mang lại lợi nhuận lớn cho nhà đầu tư, làm tăng khả năng lạm dụng hệ thống quản lý đất đai (xem hộp 4.3).

Hộp 4.3 Dự án xây dựng - chuyển giao tại Việt Nam

Mô hình BT đã được triển khai rộng rãi ở Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh. Ở TP HCM, dự án Đường Phạm Văn Đồng nối từ sân bay đến đường Vành đai 2 được coi là một dự án quan trọng để mở rộng vùng TP HCM. Năm 2004, sau khi nhà đầu tư ban đầu rút lui, thành phố TP HCM đã mời GS E&C, một tập đoàn của Hàn Quốc, đấu thầu dự án. Sau ba năm đàm phán, nhà thầu ký hợp đồng BT trị giá 340 triệu USD năm 2007. Chi phí này bao gồm các công trình xây dựng dân dụng (đoạn đường dài 13,7 km và một cây cầu bắc qua sông Sài Gòn), một giai đoạn ngắn cho bảo trì cơ sở hạ tầng, cũng như khoản 120 triệu USD để hỗ trợ quá trình giải phóng mặt bằng (thu hồi trên 500 ha đất) và bồi thường cho gần 4.000 hộ bị ảnh hưởng. Đổi lại, GS E&C được thành phố phân bổ 102 ha đất để phát triển. Diện tích đất này bao gồm năm khu đất nằm ở các khu vực khác nhau của thành phố, với quy mô các khu đất dao động từ 1,7 đến 91 ha.

Khi thành phố bắt đầu thu hồi đất cho dự án này, mô hình BT và việc định giá đất trao đổi đã được chính phủ giám sát chặt chẽ. Sau khi chính phủ tiến hành thẩm định giá đất lần thứ hai, giá trị của diện tích đất này cao hơn gần 100 triệu USD so với giá trị dự kiến trong hợp đồng.

Năm 2017, đợt kiểm toán nhà nước đối với 17 dự án BT ở các tỉnh và thành phố khác nhau đã phát hiện nhiều sai sót và sơ hở lớn gây tổn thất đáng kể cho ngân sách nhà nước. Do đó, Bộ Tài chính đã ban hành Công văn số 3515/BTC-QLCS ngày 28 tháng 3 năm 2018 yêu cầu các thành phố tạm dừng để chờ ban hành nghị định hướng dẫn việc sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư hạ tầng. Do đó, tất cả các dự án BT hiện đều đang tạm dừng.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2019).

Thiếu tích hợp và phối hợp giữa các quy hoạch và địa phương khác nhau

Theo Luật Quy hoạch Đô thị năm 2009, Việt Nam có năm cấp quy hoạch: quốc gia, vùng, tỉnh/thành phố, phân khu (khu vực trong thành phố), và dự án. Kế

hoạch kinh tế xã hội bao gồm các văn bản chính thiết lập chiến lược và định hướng phát triển chính ở cấp quốc gia, vùng, và tỉnh/thành phố. Tiếp theo là các quy hoạch không gian: kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch chung, và quy hoạch ngành ở cấp vùng, tỉnh/thành phố và cấp huyện/phân khu (xem bảng 4.1).

Bảng 4.1 Hệ thống quy hoạch tại Việt Nam (trước khi ban hành Luật Quy hoạch 2017)

Cấp quy hoạch	Quy hoạch	Nội dung	Cơ quan soạn thảo và phê duyệt
Quy hoạch quốc gia	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (KHPT KTXH). năm năm	Định hướng chung trong các lĩnh vực chính: thiết lập mục tiêu kinh tế, xã hội, và môi trường và các chỉ tiêu cụ thể về sản xuất và đầu tư.	Bộ KHĐT—Thủ tướng phê duyệt
	Quy hoạch sử dụng đất. 10 năm	Xác định các chỉ tiêu sử dụng đất đối với nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp, và nhóm đất chưa sử dụng (19 nhóm sử dụng đất).	Bộ TNMT—Thủ tướng phê duyệt
	Quy hoạch ngành	Quy hoạch ngành (sử dụng đất, giáo dục, giao thông, công nghiệp, y tế, du lịch, v.v...) được lập riêng.	Different ministries—approved by prime minister
Quy hoạch vùng, tỷ lệ 1/25.000 hoặc 1/100.000 (liên tỉnh)	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (KHPT KTXH)	Định hướng chung trong các lĩnh vực chính: thiết lập mục tiêu kinh tế, xã hội, và môi trường và các chỉ tiêu cụ thể về sản xuất và đầu tư.	Bộ KHĐT/Sở KHĐT—Thủ tướng phê duyệt
	Quy hoạch chung	Xác định mục tiêu phát triển, hướng phát triển không gian chính, và phân khu chức năng cho khu dân cư, khu công nghiệp, khu vực tự nhiên, công trình kinh tế xã hội, và cơ sở hạ tầng kỹ thuật.	Bộ XD—Thủ tướng phê duyệt
Quy hoạch cấp tỉnh/thành phố (thành phố trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn, và khu đô thị mới)	Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội (KHPT KTXH)	Định hướng chung trong các lĩnh vực chính: thiết lập mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường và các chỉ tiêu cụ thể về sản xuất và đầu tư.	Bộ KHĐT/Sở KHĐT—Thủ tướng/ Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh phê duyệt
	Quy hoạch sử dụng đất	Xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất cấp tỉnh; xác định các khu vực sử dụng đất theo chức năng sử dụng đất	Sở TNMT—Thủ tướng/Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh phê duyệt

	Quy hoạch chung tỷ lệ 1/25.000 hoặc 1/50.000	Xác định tính chất và vai trò của đô thị, và phân tích tiềm năng, động lực phát triển, hướng phát triển, mở rộng đô thị, bố trí hệ thống hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật đô thị trong nội thị và khu vực ngoại thị; và yêu cầu đánh giá môi trường chiến lược.	Sở QHKT hoặc Sở XD— Thủ tướng/Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh phê duyệt
	Quy hoạch ngành tỷ lệ 1/25.000 hoặc 1/50.000	Quy hoạch hạ tầng kỹ thuật (giao thông đô thị; thoát nước mặt và bề mặt đô thị; cấp nước đô thị; thoát nước thải đô thị; cung cấp năng lượng và chiếu sáng đô thị; thông tin và truyền thông; nghĩa trang và xử lý chất thải rắn) là một nội dung trong đồ án quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết; đối với các thành phố trực thuộc trung ương, quy hoạch hạ tầng kỹ thuật được lập riêng thành đồ án quy hoạch chuyên ngành (sử dụng đất, giáo dục, giao thông, công nghiệp, y tế, du lịch, v.v...).	Các Sở Chuyên ngành— Thủ tướng/Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh phê duyệt
Quy hoạch phân khu/huyện	Đồ án quy hoạch phân khu tỷ lệ 1/2.000 hoặc 1/5.000	Nội dung đồ án quy hoạch phân khu bao gồm việc xác định chức năng sử dụng cho từng khu đất; nguyên tắc tổ chức không gian, kiến trúc cảnh quan cho toàn khu vực lập quy hoạch; chỉ tiêu về dân số, sử dụng đất, hạ tầng kỹ thuật đối với từng ô phố; bố trí công trình hạ tầng xã hội phù hợp với nhu cầu sử dụng; bố trí mạng lưới các công trình hạ tầng kỹ thuật đến các trục đường phố phù hợp với các giai đoạn phát triển của toàn đô thị; đánh giá môi trường chiến lược.	People’s Committee of district or DPA/DOC— approved by Provincial People’s Committee
	Quy hoạch sử dụng đất	Xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất của cấp huyện và cấp xã; xác định các khu vực sử dụng đất theo chức năng sử dụng đến từng đơn vị hành chính cấp xã.	Ủy ban nhân dân cấp quận/huyện hoặc Sở TNMT—Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh phê duyệt
Dự án	Đồ án quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/500 (khu vực đáp ứng yêu cầu phát triển đô thị và quản lý hoặc nhu cầu đầu tư xây dựng)	Phải bao gồm việc xác định chỉ tiêu về dân số, hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật và yêu cầu tổ chức không gian, kiến trúc cho toàn khu vực quy hoạch; bố trí công trình hạ tầng xã hội phù hợp với nhu cầu sử dụng; chỉ tiêu sử dụng đất và yêu cầu về kiến trúc công trình đối với từng lô đất; bố trí mạng lưới các công trình hạ tầng kỹ thuật đến ranh giới lô đất; đánh giá môi trường chiến lược.	Nhà đầu tư—Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh phê duyệt

Chú thích: Sở XD = Sở Xây dựng; Sở TNMT = Sở Tài nguyên và Môi trường; Sở QHKT = Sở Quy hoạch và Kiến trúc; Sở KHĐT = Sở Kế hoạch và Đầu tư; Bộ XD = Bộ Xây dựng; Bộ TNMT = Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ KHĐT = Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hệ thống quy hoạch ở Việt Nam rất phức tạp về thể chế. Khoảng 20.000 loại quy hoạch, kế hoạch, thực hiện theo 58 luật/pháp lệnh và 55 nghị định, do nhiều bộ, ngành khác nhau lập, thường theo các lộ trình khác nhau, và được lập dựa trên dữ liệu và dự báo không thống nhất. Hầu như không có cơ chế hiệu quả để phối hợp giữa các tỉnh hoặc giữa các thành phố/quận huyện, dẫn tới cạnh tranh quá mức về nguồn lực và trùng lặp về hạ tầng như cảng biển, cảng hàng không, và khu công nghiệp.

Luật Quy hoạch (21/2017/QH14) được thông qua vào tháng 11 năm 2017 và có hiệu lực vào tháng 1 năm 2019 nhằm cải thiện hiệu quả và chất lượng của hệ thống quy hoạch. Luật mới nỗ lực thống nhất các quy định ở cấp quốc gia và đảm bảo có được phối hợp tốt hơn giữa các loại quy hoạch hiện có, bao gồm kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch chung, và quy hoạch ngành. Những quy hoạch, kế hoạch này đã trở nên hạn chế trong việc quản lý một cách hiệu lực và hiệu quả các tài sản quốc gia như tài nguyên đất đai và đáp ứng với quá trình chuyển đổi kinh tế xã hội của quốc gia.

Theo Luật Quy hoạch mới, hệ thống quy hoạch quốc gia có năm cấp: quốc gia, vùng, tỉnh, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, và khu vực đô thị và nông thôn. Các quy hoạch quốc gia được chia thành bốn nhóm: quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch không gian biển quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia, và quy hoạch ngành quốc gia. Một thay đổi đáng chú ý là ở cấp tỉnh chỉ có một quy hoạch tích hợp các kế hoạch trước đây được lập riêng bao gồm kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (KHPT KTXH), quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chung và quy hoạch ngành.

Luật Quy hoạch mới là một bước tiến hết sức quan trọng để định hình lại các chính sách nhằm hình thành một cách tiếp cận chiến lược và tích hợp hơn khi lập quy hoạch. Tuy nhiên, vẫn còn có lo ngại rằng mặc dù việc soạn thảo luật mới và sửa đổi 48 luật khác liên quan đến quy hoạch được ưu tiên thực hiện, chưa có đủ kiến thức về cách thức hoạt động của luật này trên thực tế. Lo ngại này cũng đặt ra các vấn đề năng lực và thể chế. Ngoài các yêu cầu và quy trình kỹ thuật sẽ cần có một giai đoạn chuyển đổi, cách tư duy của các cấp lãnh đạo trong các cấp chính quyền khác nhau vẫn là thách thức lớn sau nhiều thập kỷ thực hiện kế hoạch tập trung. Trong giai đoạn đầu triển khai này, vẫn xuất hiện các câu hỏi kỹ thuật ở cấp trung ương và địa phương về ảnh hưởng của Luật Quy hoạch mới đối với thực tiễn và sản phẩm quy hoạch, đặc biệt trong

lĩnh vực quy hoạch đô thị, và cụ thể hơn là đối với các thành phố trực thuộc trung ương.

Một vấn đề khác là thiếu sự phối hợp giữa các địa phương, đặc biệt là trong nội bộ các khu vực đô thị và vùng đô thị lớn. Mặc dù một vùng không thuộc bốn cấp trong hệ thống hành chính của chính quyền, đã có những nỗ lực để công nhận và thúc đẩy phối hợp vùng, như xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và quy hoạch giao thông cho bốn vùng kinh tế trọng điểm (VKTTĐ): Bắc bộ, Trung bộ, Nam bộ và Đồng bằng Sông Cửu Long. Mặc dù thực tế là có văn bản pháp quy về việc thành lập ban chỉ đạo và các cơ quan điều phối cho các VKTTĐ, những ủy ban này lại không có nguồn lực tài chính, nhân lực và thẩm quyền chính trị đáng kể cần thiết để thực hiện hiệu quả việc phát triển toàn vùng. Trong mỗi vùng, các tỉnh, thành phố, và quận/huyện thường không tuân thủ quy hoạch và định hướng ở cấp vùng và vẫn cạnh tranh để thu hút đầu tư và hạ tầng. Chẳng hạn, đến năm 2020, Việt Nam sẽ có 23 sân bay - 13 sân bay nội địa và 10 sân bay quốc tế - không cân xứng với nhu cầu của quốc gia. Một số cảng hàng không và cảng biển được vận hành với một phần công suất thiết kế. Ngoài ra, kết nối giữa những trung tâm giao thông này và hệ thống đường bộ còn khá yếu.⁶⁷

Kiến nghị Chính sách

Như đã thảo luận trước đó, mật độ đô thị thấp và trì trệ do chuyển đổi đất nông nghiệp không theo quy hoạch và không được kiểm soát, cùng với hạn chế trong kết nối giao thông với hạ tầng, cản trở tính kinh tế nhờ tích tụ và liên kết vùng. Để đảo ngược tình hình này, cần thay đổi chính sách, quy định, và quy trình cơ bản liên quan đến chuyển đổi đất, phân bổ đất, và quy hoạch không gian, như được mô tả trong các phần sau.

Tăng cường cơ chế kiểm soát chuyển đổi đất từ nông thôn sang đô thị

Hạn chế thực hiện thu hồi đất bắt buộc do nhà nước thực hiện để “phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia và công cộng”, và xác định rõ các tiêu chí và loại dự án được coi là “vì lợi ích quốc gia và công cộng”. Cần đánh giá kỹ lưỡng hơn hoạt động của khu vực tư nhân và thương mại như các KĐTMT và các khu công nghiệp vì lợi ích công cộng. Cần tiến hành đánh giá tác động xã hội và tham vấn cộng đồng thận trọng hơn để xác định mục đích công cộng của các dự án trước khi phê duyệt.

Ban hành quy định về các khu vực phát triển trong kế hoạch sử dụng đất và kiểm soát phát triển chặt chẽ hơn đối với các khu vực nông thôn và ven đô trong quy hoạch chung. Tiêu chí để phân định các khu vực phát triển, quyền và trách nhiệm liên quan đến phát triển, và việc bảo vệ các khu vực khác nhau phải được quy định rõ ràng hơn. Các tiêu chí và các bước đề xuất thay đổi đối với các khu vực phát triển cần được xác định và thực hiện nghiêm ngặt. Quy định về các khu vực phát triển phải được nêu rõ trong kế hoạch sử dụng đất và quy hoạch chung đô thị để làm cơ sở xác định ranh giới phát triển, định hướng mở rộng không gian, và kiểm soát sử dụng và phát triển đất trong những khu vực này. Mọi chuyển đổi sử dụng đất ngoài các khu vực xây dựng hiện tại cần phải có phân tích chi phí - lợi ích đối với các kịch bản thay thế (như mở rộng đô thị so với tái thiết tại chỗ dựa trên đánh giá sự phù hợp về môi trường và đất đai, xu hướng dân số và kinh tế, chi phí phục vụ hạ tầng, và năng lực kết nối giao thông và liên kết vùng). Do sự tương đồng của khung pháp lý liên quan đến đất đai của Việt Nam và Trung Quốc, kinh nghiệm của Trung Quốc về quy hoạch sử dụng đất có thể được sử dụng để tham khảo về cách thức hoạt động của các quy định không gian tương tự ở Việt Nam (xem hộp 4.4).

Có quy định rõ ràng về tham gia của các nhà phát triển tư nhân. Cần lựa chọn các nhà phát triển tư nhân thông qua một cơ chế minh bạch và cạnh tranh trên cơ sở kinh nghiệm và năng lực kỹ thuật và tài chính của doanh nghiệp tư nhân. Cần công bố rõ ràng các điều kiện phát triển dựa trên quy hoạch không gian tổng thể của thành phố và tham vấn cộng đồng địa phương, bao gồm các yêu cầu về hạ tầng và bảo vệ môi trường trong và ngoài khu vực dự án. Cần bảo đảm thực hiện quy trình đền bù và tái định cư công bằng. Cần thực thi quy định về cung cấp nhà ở xã hội trong phạm vi dự án phát triển nhà ở thương mại tại các Khu đô thị mới theo Nghị định 188/2013/NĐ-CP về Phát triển và Quản lý Nhà ở Xã hội⁶⁸.

Có chỉ đạo và điều phối rõ ràng ở cấp quốc gia cho công tác quy hoạch, phát triển và giám sát các khu công nghiệp. Quy hoạch tổng thể khu công nghiệp phải dựa trên kế hoạch phát triển kinh tế xã hội quốc gia và chiến lược phát triển kinh tế cụ thể theo vùng. Quy hoạch vùng cần phân tích kỹ lợi thế cạnh tranh của từng tỉnh và đề xuất chiến lược khác

biệt để phát triển những lợi thế đó. Do vậy, các Bộ cần có chỉ đạo rõ ràng để hướng dẫn các tỉnh củng cố các khu công nghiệp hiện có và phê duyệt thận trọng khu công nghiệp mới dựa trên địa điểm, hạ tầng và tiềm năng kinh tế.

Cải cách hệ thống phân loại đô thị để có giám sát theo định hướng hành động và thực tiễn hơn, tập trung vào kết quả và tăng trưởng năng động thay vì đầu vào và quy mô tĩnh như hiện tại. Các chỉ số của hệ thống phân loại đô thị nên được sửa đổi để tập trung vào các lĩnh vực quan trọng, như thay đổi trong sử dụng đất, di cư, phân bổ việc làm và dân số theo không gian, thời gian di chuyển, cơ hội tiếp cận việc làm, giá đất và giá nhà ở, hệ số giá nhà ở/thu nhập, nguồn cung đất đai và nhà ở (kể cả nguồn đất công), chất lượng môi trường, và rủi ro khí hậu và thiên tai. Một hệ thống cập nhật và hiện đại hơn sẽ là cơ sở để xác định chênh lệch cung cầu về dịch vụ hạ tầng và ưu tiên đầu tư, cũng như để xây dựng các quy định chi tiết về không gian cho quản lý phát triển. Các bộ, với hỗ trợ của các viện quy hoạch, nên được giao nhiệm vụ xác định các chỉ số chính và xây dựng phương pháp và công cụ để thu thập và giám sát dữ liệu, còn nhiệm vụ lập quy hoạch và xây dựng các thông số quy hoạch chi tiết nên được giao cho chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương cần được phân bổ ngân sách để thực hiện khảo sát liên quan đến các vấn đề kinh tế xã hội, giao thông, và môi trường, và áp dụng các công cụ để thu thập dữ liệu sơ cấp phân tách theo nhóm. Hệ thống phân bổ ngân sách cần cân nhắc các yếu tố không hoàn toàn gắn với quy mô đô thị mà dựa trên cân nhắc chung về chênh lệch cung cầu, hiệu quả đầu tư, đặc điểm và hiệu quả của các khu vực đô thị khác nhau (như thảo luận tại chương 5).

Hộp 4.4 Quy định về không gian trong kế hoạch sử dụng đất ở Trung Quốc

Từ năm 1996, để đảm bảo an ninh lương thực quốc gia và bảo vệ hệ sinh thái quốc gia, chính phủ Trung Quốc thực hiện hệ thống quản lý đất đai nghiêm ngặt, tập trung bảo vệ đất canh tác và điều tiết đất xây dựng. Kế hoạch tổng thể sử dụng đất xác định “ba ranh giới và bốn khu vực” và có các quy định về không gian rõ ràng cho các khu vực khác nhau.

“Ranh giới khu vực cấm” quy định ranh giới giữa các khu vực được phép phát triển và các khu vực không được phát triển. “Khu vực cấm xây dựng” xác định các khu vực chính như khu bảo tồn thiên nhiên, rừng, và môi trường sống hoang dã cần được bảo vệ và các khu vực có nguy cơ cao đối với thảm họa địa chất. Đất trong khu vực này chỉ được sử dụng cho mục đích xây dựng sinh thái, bảo vệ môi trường, và bảo tồn di sản văn hóa và tự nhiên. Nghiêm cấm mọi hoạt động xây dựng không tuân thủ việc sử dụng đất. Không được điều chỉnh ranh giới khu vực cấm trong giai đoạn quy hoạch 15 năm.

Trong các khu vực ranh giới khu vực cấm phát triển, có ba khu vực được xác định:

- “Khu vực xây dựng” là đất xây dựng đô thị hiện tại, cộng với các khu vực gia tăng dự kiến trong giai đoạn quy hoạch tới mức diện tích đất tối đa theo quy định. Trong giai đoạn quy hoạch, phải giữ nguyên tổng diện tích đất xây dựng, mặc dù bố trí không gian có thể được điều chỉnh thông qua thủ tục pháp lý.
- “Khu vực xây dựng có điều kiện” là khu vực liền kề khu vực xây dựng và có thể phù hợp cho xây dựng. Trong khu vực này, có thể xin phê duyệt xây dựng với điều kiện là diện tích đất xây dựng mới tương ứng bị trừ vào khu vực xây dựng. Khu vực xây dựng và khu vực xây dựng có điều kiện kết hợp với nhau tạo thành ranh giới mở rộng, và về nguyên tắc thì không được điều chỉnh ranh giới mở rộng trong giai đoạn quy hoạch.
- Các khu vực bên ngoài khu vực xây dựng, khu vực xây dựng có điều kiện, và khu vực cấm xây dựng được coi là “khu vực xây dựng hạn chế”. Việc sử dụng đất chủ yếu là cải tạo đất và bảo tồn đất nông nghiệp cơ bản. Việc xây dựng thành phố, thị xã, và làng bản được kiểm soát chặt chẽ trong khu vực này.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, theo bài thuyết trình của Jian Lin và Zuoji Dong, “Giới thiệu về Quy định Mục đích Sử dụng Đất và Quy hoạch Sử dụng Đất ở Trung Quốc”, trong hội nghị truyền hình với Bộ Tài nguyên và Môi trường Việt Nam, tháng 11 năm 2018.

Áp dụng cơ chế tái phát triển nội đô

Áp dụng cơ chế để tăng mật độ và tái phát triển trung tâm thành phố. Việc thực hiện như vậy không chỉ giải phóng các khu đất có vị trí tốt để sử dụng với mật độ cao hơn nhằm đáp ứng các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn, mà còn giảm nhu cầu và khuyến khích mở rộng đô thị về vật chất. Những cơ chế như vậy bao gồm các chính sách hỗ trợ tái phát triển chung

quy mô nhỏ do người sử dụng đất thực hiện, góp quyền sử dụng đất, điều chỉnh lại quyền sử dụng đất dựa trên đồng thuận của người sử dụng đất, và di dời hoặc tái phát triển hoạt động công nghiệp hoặc hoạt động giá trị gia tăng thấp khác. Các thành phố cũng cần ưu tiên phát triển giao thông công cộng, cũng như tổ chức lại và tăng cường sử dụng đất dọc theo các hành lang giao thông công cộng. Hộp 4.5 mô tả kinh nghiệm của Hàn Quốc về điều chỉnh đất và tái phát triển khu dân cư.

Xây dựng hướng dẫn chi tiết để làm rõ quy trình thực hiện góp quyền sử dụng đất. Quy định về góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất đã được đưa vào Nghị định 01/2017/NĐ-CP năm 2017 hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, cũng như trong dự thảo Luật Quản lý Phát triển Đô thị của Bộ Xây dựng (chưa được thông qua). Tuy nhiên, cần có cơ chế và hướng dẫn chi tiết hơn nữa. Từ năm 2015, Ngân hàng Thế giới đã cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho Ủy ban Nhân dân Trà Vinh (tỉnh Trà Vinh) thực hiện dự án thí điểm áp dụng cơ chế góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất để nâng cấp một khu vực thuộc Phường 7. Đầu năm 2018, quy hoạch đô thị gắn với kế hoạch điều chỉnh lại quyền sử dụng đất (quy hoạch điều chỉnh) đã được hơn 90% chủ sở hữu đồng

ý. Tuy nhiên, tình trạng thiếu rõ ràng về thủ tục và hướng dẫn pháp lý phù hợp ở cấp quốc gia khiến việc thực hiện dự án ở địa phương trở nên rất khó khăn.

Thực hiện cải cách thuế tài sản. Cải cách thuế tài sản đang được xem xét và Bộ Tài chính đã xây dựng dự thảo Luật Thuế Tài sản năm 2018. Dự thảo luật đề xuất một loại thuế mới cho hoạt động cải tạo, thuế suất cao hơn đối với đất đai (như tăng từ 0,03% lên 0,4% đối với đất thổ cư), và thuế suất cao hơn nữa đối với đất và nhà ở không sử dụng (1%). Sau khi ban hành, luật này dự kiến sẽ làm tăng đáng kể nguồn cung đất và cải thiện khả năng chi trả do giảm ưu đãi đối với nhà đầu tư nắm giữ đất trống hoặc chưa phát triển để đầu cơ, nhờ đó làm giảm giá đất.

Hộp 4.5 Chương trình Điều chỉnh lại và Tái phát triển chung về Đất đai ở Hàn Quốc

Góp đất hoặc điều chỉnh lại đất đai (LP/R) là phương thức hợp nhất đất để mở rộng hoặc tái phát triển đô thị, tạo đồng thuận giữa các chủ đất và đảm bảo rằng chủ sở hữu đất ban đầu giữ được quyền sở hữu/quyền sử dụng đất. Chương trình này cho phép các hộ gia đình bị ảnh hưởng của dự án đóng góp một phần đất để tạo không gian cho hạ tầng đô thị; đổi lại, phần đất còn lại của các hộ gia đình sẽ có giá trị cao hơn nhiều sau khi dự án hoàn thành nhờ đầu tư vào cơ sở hạ tầng và phân vùng lại. Cách tiếp cận này được coi là hiệu quả và có tính bao trùm hơn so với thu hồi đất theo phương thức bồi thường và tái định cư ngoài khu vực dự án. LP/R đã được chứng minh là có hiệu quả ở nhiều quốc gia khi tận dụng được giá trị đất để phát triển bao trùm, hiệu quả và minh bạch. Ở Hàn Quốc, gần một phần tư diện tích đô thị toàn quốc được phát triển thông qua điều chỉnh lại đất đai. Từ những năm 1950 đến những năm 1980, chính quyền thành phố Seoul đã phát triển 11.478 ha, tương đương với khoảng 40% diện tích đô thị của Seoul, thông qua 41 dự án LP/R quy mô lớn.

Điều chỉnh lại đất đai là phương pháp phát triển đô thị duy nhất ở Hàn Quốc trước những năm 1970. Vào những năm 1980, Chương trình Tái phát triển Chung (Hapdong) bắt đầu được áp dụng. Trong chương trình này, chủ sở hữu nhà ở hoặc đất trong các khu tái phát triển hình thành các hợp tác xã và triển khai các dự án trên cơ sở hợp tác với các công ty xây dựng tư nhân. Các hợp tác xã cung cấp đất và được nhận lại hoặc trả thêm tiền, tùy thuộc vào quy mô của nhà ở được phân phối sau khi tái phát triển. Công ty xây dựng tư nhân xây dựng kế hoạch tái phát triển cùng với các hợp tác xã, triển khai thi công công trình, và tài trợ nguồn lực cần thiết cho dự án.

Đồng thời, các hợp tác xã với các nhà phát triển tư nhân chiếm một tỷ lệ nhất định nhà ở quy mô nhỏ (85 m² trở xuống) trong các công trình tái phát triển cho thành viên hợp tác xã và người thuê nhà thu nhập thấp, và có nghĩa vụ xây dựng nhà ở cho thuê công cộng. Tính đến giữa năm 2013, có 402 (khoảng 85%) trong số 486 khu vực tái phát triển (không bao gồm các thị trấn mới) ở Seoul đã được tái phát triển thông qua Chương trình Tái phát triển Chung. Chương trình đã cung cấp khoảng 358.000 đơn vị nhà ở, bao gồm khoảng 65.000 đơn vị nhà ở cho thuê công cộng.

Nguồn: Khóa học e-Learning Điều chỉnh lại Đất đai tại Nền tảng Học tập Mở của Ngân hàng Thế giới; Ngân hàng Thế giới (2015a).

Cải thiện cơ chế dựa trên thị trường để định giá và phân bổ đất

Cải thiện quy trình và phương pháp định giá đất để mức giá theo định giá của nhà nước sát hơn với mức giá thị trường. Phương pháp định giá đất của Việt Nam cần phù hợp với chuẩn mực quốc tế, như tăng tần suất thẩm định giá đất (từ năm năm một lần lên hàng năm) và dần áp dụng phương pháp thẩm định hàng loạt dựa trên dữ liệu giao dịch và mô hình thống kê đáng tin cậy. Cần tăng tính minh bạch của việc định giá đất bằng cách thiết lập cơ chế để định kỳ công khai giá trị đất thu được từ đấu giá và bán đất riêng lẻ và theo dõi xu hướng thị trường, chẳng hạn như thu thập thông tin giao dịch của các nhà phát triển và đại lý bất động sản và đối chiếu với bảng giá đất. Đồng thời, chính phủ cần đẩy nhanh việc hình thành nghề định giá độc lập và tăng cường vai trò của thẩm định giá viên độc lập trong các hội đồng thẩm định giá đất cấp tỉnh. Để giải quyết vấn đề không ghi nhận mức giá chuyển nhượng thấp và xây dựng cơ sở dữ liệu giá đất chính xác của hồ sơ giao dịch đất đai thực tế, thuế thu nhập cá nhân khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất nên được xác định theo mức giá trong bảng giá đất do Ủy ban Nhân dân Tỉnh ban hành, chứ không phải giá đất ghi trong hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Cần tiến hành các chiến dịch truyền thông để nâng cao nhận thức cộng đồng về giá trị thực tế trong hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất và rủi ro pháp lý và tài chính liên quan đến việc ghi nhận mức giá thấp.

Áp dụng cơ chế minh bạch để phân bổ đất thông qua đấu giá hoặc đấu thầu cạnh tranh và tăng cường kiểm soát và giám sát công khai các hoạt động phân bổ đất không tuân thủ quy định. Đối với các dự án BT, nên tách giao dịch đất đai và phát triển hạ tầng. Mặc dù các giao dịch BT có rủi ro tiềm ẩn là định giá đất thấp hơn trong giao dịch do những thách thức về quản trị, nhưng cũng có lo ngại thực sự về rủi ro kinh doanh lớn hơn gắn với việc kết hợp dự án bất động sản và dự án hạ tầng. Các giao dịch BT bù đắp cho công ty tư nhân tham gia bằng cách cấp quyền sử dụng đất để bù đắp chi phí hạ tầng do công ty tư nhân xây dựng. Tuy nhiên, cơ chế này lại khiến công ty tư nhân phải chịu cả rủi ro bất động sản (như rủi ro biến động thị trường bất động sản, rủi ro về cầu, và rủi ro thi công) và rủi ro dự án hạ tầng, và có thể dẫn tới việc dự toán chi phí hạ tầng của công ty ở mức quá cao. Do vậy, việc tách rủi ro dự án với rủi ro bất động sản là

phương án lý tưởng. Thay vì kết hợp dự án hạ tầng với dự án phát triển đất, chính phủ có thể tạo nguồn thu từ việc bán quyền sử dụng đất một cách riêng biệt và sử dụng khoản thu đó để xây dựng cơ sở hạ tầng thông qua một giao dịch riêng.

Việc thực hiện cải cách để cải thiện tính minh bạch và định hướng thị trường khi định giá đất không chỉ làm tăng nguồn thu đất một lần, mà còn xây dựng nền tảng cho việc áp dụng các công cụ tài chính tạo nguồn thu thường xuyên dựa trên đất đai như thuế bất động sản hoặc phí phát triển. Nguồn thu này sẽ làm giảm tình trạng quá phụ thuộc vào tiền sử dụng đất trong vai trò nguồn thu chính của địa phương, là nguyên nhân của tình trạng chuyển đổi đất và cho thuê đất quá mức.

Tập trung vào quy hoạch không gian tích hợp và áp dụng các cơ chế phối hợp giữa các chính quyền địa phương

Tăng cường vai trò của quy hoạch không gian. Luật Quy hoạch mới không có khái niệm “quy hoạch không gian”, trong khi “quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn” được coi là một loại quy hoạch ngành ở cấp quốc gia và “quy hoạch chung” được coi là một loại quy hoạch chuyên môn và kỹ thuật khác. Kế hoạch sử dụng đất và quy hoạch chung, với các biện pháp kiểm soát không gian và kiểm soát phát triển chặt chẽ hơn như mô tả trên đây để tăng cường các cơ chế kiểm soát chuyển đổi từ đất nông thôn thành đất đô thị, nên được tích hợp tốt hơn và đóng vai trò nền tảng trong điều phối và bố trí về không gian cho các dự án quan trọng như đề xuất trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và các quy hoạch ngành khác nhau.

Ở cấp quốc gia, hệ thống quy hoạch không gian cần đưa ra khái niệm danh mục địa điểm đầu tư dựa trên đặc điểm xã hội, kinh tế, địa lý, và môi trường của các địa điểm này, và hướng dẫn xây dựng các chiến lược khác nhau cho các địa điểm khác nhau. Ở cấp tỉnh, quy hoạch tổng thể của tỉnh cần cải thiện tầm nhìn chiến lược và chức năng điều phối và là cơ sở để định hướng quy hoạch và phát triển cho các thành phố và các quận/huyện. Ở cấp tỉnh và huyện, nên trao quyền cho các loại địa phương khác nhau (các vùng đô thị lớn như Hà Nội và TP HCM và các địa phương nhỏ ở các khu vực nhạy cảm về môi trường) áp dụng thử và thử nghiệm các phương pháp khác nhau để xây dựng quy hoạch tổng thể và chia sẻ bài học và kinh nghiệm. Trên cơ sở đó, các khung và hướng dẫn pháp lý và thể chế sẽ được xây dựng để áp dụng ở cấp quốc gia.

Nền tảng tích hợp về dữ liệu không gian địa lý là công cụ quan trọng để tạo điều thuận lợi cho việc lập quy hoạch dựa trên bằng chứng và phối hợp giữa các ngành. Tại nhiều thành phố ở Việt Nam, quy hoạch và bản đồ do các cơ quan khác nhau làm đầu mỗi xây dựng được lưu trữ bằng bản giấy và khó có thể tiếp cận thông tin tích hợp. Cách tiếp cận này làm chậm quy trình lập quy hoạch, khiến việc thực hiện kiểm soát phát triển trở nên kém minh bạch và hiệu quả, và cản trở chia sẻ thông tin hiệu quả giữa các sở, ngành. Do vậy, cần phải thiết lập nền tảng cơ sở hạ tầng dữ liệu không gian (SDI) để lưu trữ toàn bộ dữ liệu không gian địa lý phù hợp với từng thành phố, cùng với nỗ lực và ngân sách dành cho việc thu thập và số hóa dữ liệu, tăng cường thể chế, và xây dựng năng lực. Một SDI như thế đang được xây dựng tại Cần Thơ trong khuôn khổ Dự án Phát triển Thành phố Cần Thơ và Tăng cường Khả năng Thích ứng của Đô thị, có thể hỗ trợ chính quyền địa phương ra quyết định về quy hoạch không gian và phát triển hạ tầng. Để cho phép lập quy hoạch nhạy cảm với khí hậu, SDI cần có bản đồ và dữ liệu về các nguy cơ tự nhiên để cải thiện việc theo dõi các thông số khí hậu và đánh giá rủi ro khí hậu.

Tăng cường kiểm soát phát triển thông qua các quy định phân khu. Luật Quy hoạch Đô thị năm 2009 có quy định về quy hoạch phân khu (tỷ lệ 1/2.000 và 1/5.000), là một quy hoạch không gian trung gian giữa quy hoạch chung và quy hoạch chi tiết (1/500). Quy hoạch phân khu nhằm tăng cường kiểm soát phát triển của chính quyền địa phương và hướng dẫn xây dựng đồ án quy hoạch chi tiết cho từng dự án (như quy định về sử dụng đất, chiều cao công trình, mật độ xây dựng, hệ số sử dụng đất, vị trí các công trình hạ tầng và thiết kế đô thị) cho các khu vực nhất định trong thành phố. Tuy nhiên, trên thực tế, chính quyền địa phương còn thiếu năng lực và nguồn lực để lập quy hoạch phân khu, và các quy hoạch này chủ yếu được thông qua cho mục đích thu hút nhà đầu tư và lợi ích cá nhân.

Tìm hiểu cơ chế phối hợp trong vùng và trên toàn vùng đô thị lớn. Tình trạng thiếu phối hợp giữa các địa phương ở các khu vực đô thị và vùng đô thị lớn của Việt Nam dẫn tới sự cần thiết phải tìm hiểu các cơ chế khác nhau để phối hợp trong vùng và trên toàn vùng đô thị lớn. Cơ chế như vậy sẽ giúp hỗ trợ tính kinh tế nhờ tích tụ và nâng cao hiệu quả đầu tư hạ tầng và cung cấp dịch vụ công. Mặc dù đã có một số thành công hạn chế trong việc phối hợp trong vùng theo cách tiếp cận KER (xem hộp 4.6), cần cân nhắc những cách tiếp cận mở rộng và hiệu quả hơn, cung cấp nguồn lực cần thiết và thẩm quyền chính trị và hành chính để thực hiện các giải pháp trên toàn vùng đô thị lớn, đặc biệt là trong việc mở rộng vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM. Một bước đi quan trọng là phải trao quyền cho các ủy ban điều phối vùng khác nhau, thường đóng vai trò cơ quan cố vấn, trong quy hoạch vùng và đô thị, cùng với chức năng, ngân sách, và nguồn nhân lực phù hợp. Có thể tìm hiểu các cơ chế tài trợ khác để tạo điều kiện cho hợp tác liên tỉnh và liên vùng, như cung cấp tài trợ đối ứng đặc biệt để phát triển hạ tầng của vùng (như thảo luận tại chương 5).

Hộp 4.6 Liên kết vùng ở vùng Duyên hải miền Trung và Đồng bằng sông Cửu Long

Vùng Duyên hải miền Trung

Vùng Duyên hải miền Trung bao gồm năm tỉnh và thành phố thuộc vùng kinh tế trọng điểm Trung bộ (Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi và Bình Định) và hai tỉnh ở vùng Duyên hải Nam Trung bộ (Phú Yên và Khánh Hòa). Vùng này đang có mức tăng trưởng kinh tế cao, ở mức 12,5%/năm. Vùng này có vị trí chiến lược ở trung tâm quốc gia, được hưởng lợi từ sáu sân bay (bốn trong số đó là quốc tế), tám cảng biển sâu, một khu công nghiệp công nghệ cao, và kết nối với chín quốc lộ và đường sắt.

Năm 2011, bảy tỉnh/thành cam kết hợp tác phát triển vùng với vai trò lãnh đạo của Đà Nẵng. Các tỉnh/thành cam kết hợp tác trên chín lĩnh vực mà các thành viên đều quan tâm như lập KHPT KTXH, phân công lao động, kết nối giao thông, nâng cao năng lực, xúc tiến thương mại và đầu tư, cải thiện năng lực cạnh tranh và môi trường thuận lợi cho kinh doanh, bảo vệ môi trường, và thích ứng với biến đổi khí hậu. Để thực hiện thỏa thuận này, vùng đã thành lập (1) Ban điều phối vùng; (2) Nhóm tư vấn phát triển Vùng Duyên hải miền Trung do một đại biểu Quốc hội đứng đầu và bao gồm thành viên từ các tổ chức nghiên cứu và học thuật; và (3) Quỹ phát triển nghiên cứu khu vực miền Trung, nơi tập hợp hỗ trợ của các ngân hàng thương mại và khu vực tư nhân. Một ủy ban thường trực, Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển miền Trung, đóng vai trò hỗ trợ cho ban điều phối vùng và nhóm tư vấn.

Kết quả hợp tác rất đáng khích lệ. Nhiều sự kiện chung đã được tổ chức để giải quyết các vấn đề và nhu cầu của vùng, và cổng thông tin của vùng đã được xây dựng và đi vào hoạt động, tổng hợp và báo cáo dữ liệu kinh tế xã hội của các tỉnh/thành trong vùng và của cả vùng.

Đồng bằng sông Cửu Long

Nghị quyết 120 về Phát triển bền vững Đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu đã được thông qua sau Diễn đàn Đồng bằng sông Cửu Long năm 2017 để giải quyết các vấn đề quan trọng trong phát triển bền vững và khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu ở 13 tỉnh thuộc vùng đồng bằng. Mục tiêu của chính sách đặc biệt này là phát triển công nghiệp xanh, ít phát thải, không gây tổn hại đến hệ sinh thái tự nhiên, và phát triển năng lượng tái tạo gắn liền với bảo vệ rừng và bờ biển. Ngoài ra, chính sách này ban hành các cơ chế và chính sách đột phá để thu hút nguồn vốn ngoài ngân sách, đặc biệt là từ khu vực tư nhân, và tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư của khu vực tư nhân. Chính sách này sẽ được thực hiện bởi nhiều bộ ngành - bao gồm Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KHĐT), Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN & PTNT) và Bộ Công Thương (Bộ CT) - và các tỉnh/thành. Quyết định 417/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành vào tháng 4 năm 2019 đưa ra kế hoạch hành động tổng thể để thực hiện Nghị quyết 120. Kế hoạch hành động này cung cấp một danh mục các hành động và dự án sẽ được thực hiện theo Nghị quyết 120, trong đó có hành động đề xuất là đánh giá cơ chế phối hợp thí điểm cho vùng Đồng bằng Sông Cửu Long theo Quyết định 593.

Theo Quyết định 593 do Thủ tướng Chính phủ ban hành năm 2016, Đồng bằng Sông Cửu Long là một trong sáu vùng kinh tế sẽ thí điểm cơ chế liên kết phát triển kinh tế xã hội vùng trong giai đoạn 2016-2020. Ba liên kết chính trong vùng theo quyết định này bao gồm (1) sản xuất, chế biến, và tiêu thụ sản phẩm theo chuỗi giá trị đối với các mặt hàng chủ lực như lúa gạo, trái cây và thủy sản; (2) xây dựng và nâng cấp hạ tầng giao thông; và (3) đầu tư xây dựng, nâng cấp hệ thống thủy lợi phục vụ tưới tiêu; kiểm soát lũ lụt; quản lý tài nguyên nước, bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu. Bộ KHĐT hiện đang đánh giá các bài học từ hoạt động thí điểm này và sẽ đề xuất cơ chế liên kết vùng mới, bao gồm hội đồng điều phối do thủ tướng chính phủ phê duyệt và triển khai sau năm 2020.

Nguồn: Vùng Duyên hải miền Trung: Minh và Duy (không có ngày); vùng Đồng bằng Sông Cửu Long: Bộ KHĐT (2019); An Giang (2018)

Mặc dù có rất nhiều kinh nghiệm trên toàn cầu để giải quyết những thách thức của tình trạng phân tán đô thị, chưa có cách tiếp cận duy nhất nào được coi là “tốt nhất” để quản trị các vùng đô thị lớn. Bài học chính từ kinh nghiệm quốc tế là mô hình quản trị vùng đô thị lớn phù hợp phụ thuộc vào bối cảnh quốc gia và địa phương (Slack 2007), bao gồm mức độ mong muốn tự chủ của địa phương so với tính hiệu quả hơn trong cung cấp dịch vụ. Trong bối cảnh Việt Nam, nơi có nền kinh tế kế hoạch tập trung lâu dài và mạnh mẽ, được củng cố bởi cách tiếp cận độc lập

(cả theo ngành và địa phương), cơ chế tiềm năng cho liên kết vùng và trên toàn vùng đô thị lớn phải hợp lý và không nên hướng đến việc điều chỉnh ngay các ranh giới địa phương hiện tại và quy trình lập quy hoạch địa phương. Chính phủ nên áp dụng cách tiếp cận linh hoạt, đáp ứng nhu cầu cụ thể của các vùng đô thị lớn và các loại đô thị khác nhau (như vùng đô thị lớn Hà Nội và TP HCM) so với việc mở rộng các đô thị cấp hai (như Hải Phòng, Đà Nẵng, và Cần Thơ) và có thể thích ứng với tăng trưởng đô thị và phát triển theo biến động nhu cầu của người dân.

Chú thích

- 68 Theo Điều 6 Nghị định 188/2013/NĐ-CP, việc bố trí quỹ đất cho nhà ở xã hội trong dự án phát triển nhà ở thương mại tại các Khu đô thị mới tại các đô thị từ loại 3 trở lên có thể được thực hiện như sau: Thứ nhất, nếu dự án phát triển nhà ở thương mại hoặc Khu Đô thị Mới có quy mô sử dụng đất trên 10 ha, phải dành 20% tổng diện tích đất ở hoặc tổng diện tích mặt bằng để xây dựng nhà ở xã hội. Nếu nhà đầu tư không muốn phát triển nhà ở xã hội, 20% tổng diện tích đất ở sẽ được chuyển giao cho Ủy ban Nhân dân. Thứ hai, trường hợp dự án phát triển nhà ở thương mại hoặc Khu Đô thị Mới có quy mô sử dụng đất dưới 10 ha, chủ đầu tư được lựa chọn hình thức chuyển giao quỹ nhà ở tương đương với giá trị quỹ đất 20% đất theo khung giá đất, hoặc nộp số tiền tương đương để Ủy ban Nhân dân xây dựng quỹ nhà ở xã hội.
- 69 Nhu cầu thực cho mỗi tỉnh được xác định chung bởi (1) mức trần theo luật pháp về giới hạn nợ của mỗi tỉnh; (2) mức trần nợ công chung ở mức 65% GDP do Quốc hội quy định cho cả nước; và (3) điều kiện tài khóa của mỗi tỉnh.
- 70 So với các quốc gia khác, tỷ trọng chỉ tiêu chính phủ của chính quyền địa phương ở Việt Nam dường như khá cao. Tuy nhiên, cần thận trọng khi so sánh quốc tế do khó có thể có được các chỉ số tương đương và có thể so sánh.

Tài liệu tham khảo

- An Giang. 2018. “Consultation Workshop on the Mekong Delta Region’s Coordination Mechanism” [Hội thảo tham vấn về cơ chế phối hợp ở Vùng Đồng bằng sông Cửu Long]. Tháng 11/2020.
- CEM và Bộ TNMT (Bộ Tài nguyên và Môi trường). 2018. *Báo cáo Môi trường Quốc gia 2018* [National Environmental Status Report 2018]. Hà Nội.
- Sở TNMT Hà Nội, Tài nguyên và Môi trường. 2017. “Xử lý nước thải tại cụm công nghiệp ở Hà Nội: Sớm hiện thực hóa mục tiêu cam kết.” <https://baotainguyenmoitruong.vn/moi-truong/som-hien-thuc-hoa-muc-tieu-cam-ket-1263102.html>.
- Jacques, O., D. Labbé, và C. Musil. 2017. “Shortcomings of an Idealized Urbanity: Ghost Urban Areas and the Asynchronous Territorial Development of Hanoi” [Điểm yếu của Đô thị Lý tưởng: Các khu đô thị ma và phát triển lãnh thổ không đồng bộ của Hà Nội]. *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies* 32 (1–2): 81–108.
- Mai Thành. 2009. “Về chuyển dịch cơ cấu lao động nông thôn sau thu hồi đất”. *Tạp chí Cộng Sản* 15 (183).
- Minh, Ho Ky, và Le Minh Nhat Duy. Không đề ngày. “Regional Coordination: From Theory to Practice” [Phối hợp Vùng: Từ lý thuyết đến thực tiễn]. Conference on Regional Development, London School of Economics.
- Bộ KHĐT (Bộ Kế hoạch và Đầu tư). 2017. “Báo cáo tổng kết hoạt động các mô hình khu công nghiệp, khu kinh tế.” <http://www.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=35899&idcm=207>.
- _____. 2019. “Lập Quy hoạch tổng thể tích hợp vùng Đồng bằng sông Cửu Long”. <http://www.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=42703&idcm=188>.
- Slack, Enid. 2007. “Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance” [Quản lý điều phối cung cấp dịch vụ tại các thành phố đô thị: Vai trò của quản trị đô thị]. Tài liệu Nghiên cứu Chính sách 4317, World Bank, Washington DC.
- Ty, Pham Huu, Nguyen Quang Phuc, và Guus van Westen. 2014. “Việt Nam in the Debate on Land Grabbing: Conversion of Agricultural Land for Urban Expansion and Hydropower Development” [Tranh luận về thu hồi đất tại Việt Nam: Chuyển đổi đất nông nghiệp để mở rộng đô thị và phát triển thủy điện]. In *The Global Land Grab: Beyond the Hype*, edited by Mayke Kaag and Annelies Zoomers. London: Zed Books.
- Ngân hàng Thế giới. 2015a. “Incremental and Affordable Housing Policy Toolkit” [Bộ công cụ Chính sách Nhà ở Tăng dần và Giá hợp lý]. Washington, DC.
- _____. 2015b. *Vietnam Affordable Housing: A Way Forward* [Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam: Con đường phía trước]. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2016. *Việt Nam 2035: Towards Prosperity, Creativity, Equity and Democracy* [Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ]. Washington, DC: World Bank and Ministry of Planning and Investment (Việt Nam).
- _____. 2019. *Report on Land Value Capture Tools Applicability in Can Tho, Việt Nam* [Báo cáo về Công cụ Nắm giữ Giá trị đất Áp dụng tại Cần Thơ, Việt Nam]. Washington, DC: World Bank.
- World Bank và ADB (Asian Development Bank). 2018. *Việt Nam: Climate Risk Country Profile* [Việt Nam: Hồ sơ Biến đổi Khí hậu Quốc gia]. Washington, DC: World Bank.

Chương 5

Tăng cường các chính sách tài khóa và tài trợ để đô thị hóa hiệu quả hơn

Phát hiện chính

- Nguồn lực ngân sách chịu ảnh hưởng của định hướng không gian kém. Hệ thống phân bổ ngân sách hiện tại từ chính quyền trung ương sang chính quyền địa phương thiên vị mạnh mẽ bình đẳng giữa các vùng (công bằng về không gian) so với hiệu quả về không gian. Kết quả là, các khu vực đô thị hàng đầu bị thiếu nguồn lực cần thiết để đáp ứng nhu cầu hạ tầng của dân số ngày càng tăng.
- Hai đầu tàu tăng trưởng của Việt Nam có đặc trưng là không có đủ nguồn lực tài chính và đầu tư. Mặc dù tăng thu ngân sách ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM) có tốc độ tăng trưởng tương đương với tăng thu ngân sách quốc gia, nhưng tốc độ tăng chi và đầu tư của hai thành phố này lại thấp hơn đáng kể. Mức đầu tư hạ tầng không đầy đủ ở Hà Nội và TP HCM có thể đã kìm hãm sự tăng trưởng của tính kinh tế nhờ tích tụ ở hai thành phố và do vậy kìm hãm tăng trưởng kinh tế quốc gia.
- Các tỉnh Việt Nam có rất ít phương án tài trợ cho đầu tư. Việt Nam chưa có môi trường thuận lợi để chính quyền cấp tỉnh tiếp cận nguồn vốn của khu vực tư nhân để xây dựng hạ tầng đô thị. Hơn nữa, phương thức xây dựng - chuyển giao (BT) được hầu hết các tỉnh sử dụng để tạo nguồn thu nhằm tài trợ đầu tư gây ra một số lo ngại nghiêm trọng về tính minh bạch và hiệu quả.
- Còn thiếu cơ chế tài khóa và tài trợ cần thiết để hỗ trợ hội nhập và phát triển vùng. Khung pháp lý và thể chế của Việt Nam không cung cấp cơ chế tài khóa và tài trợ để hỗ trợ hội nhập và phát triển vùng. Hơn nữa, hiện chưa có cơ chế khuyến khích các tỉnh cùng đầu tư vào hạ tầng vùng. Rất cần có cơ chế như vậy do tình trạng thiếu khung thể chế cho chính quyền vùng.

Hành động chính sách chính

- Hoàn thiện công thức phân bổ ngân sách để đáp ứng nhu cầu của các khu vực đang tăng trưởng nhanh và khuyến khích hoạt động hiệu quả. Khi chính phủ xây dựng công thức chia sẻ nguồn thu mới, nên xem xét (1) phân bổ thêm ngân sách cho đầu tư ở vùng Tây Nguyên; (2) cho phép Hà Nội và TP HCM có nguồn thu giữ lại cao hơn; và (3) cho phép các tỉnh ở vùng Đông Nam bộ và Đồng bằng sông Hồng có nguồn thu giữ lại cao hơn.
- Sử dụng các công cụ tài khóa mới và sáng tạo hơn để hỗ trợ các động lực tăng trưởng của quốc gia và các tỉnh có tiềm năng tăng trưởng cao. Chính phủ nên ưu tiên thực hiện các sáng kiến, bao gồm việc thí điểm thuế bất động sản ở Hà Nội và TP HCM để thúc đẩy tự chủ tài chính địa phương và thí điểm cho vay thương mại cho các tỉnh có mức tín nhiệm cao để mở rộng các lựa chọn tài trợ. Tăng cường tự chủ tài chính địa phương của các thành phố lớn sẽ cải thiện tính kinh tế nhờ tích tụ bằng cách đảm bảo cung cấp dịch vụ công và đầu tư hạ tầng thành phố theo kịp nhu cầu chuyển đổi nền kinh tế địa phương và dân số ngày càng tăng.
- Áp dụng các cơ chế tài chính mới để tạo điều kiện cho các liên kết liên tỉnh và liên vùng. Chính phủ nên có các chính sách ưu đãi tài chính thông qua các khoản tài trợ đối ứng để giảm nghĩa vụ tài chính của các tỉnh. Ưu đãi tài chính có thể dưới hình thức phân bổ đối ứng từ nguồn dành riêng trong ngân sách trung ương hoặc phân bổ cho một số hạng mục nhất định thuộc phạm vi một khoản đầu tư. Những cơ chế này có vai trò rất quan trọng trong hỗ trợ liên kết vùng ở các vùng đô thị lớn.
- Cải thiện tiềm năng của nguồn lực liên quan đến đất đai. Để thay thế mô hình BT phổ biến trước đây, trước tiên các thành phố nên đầu tư vào hạ tầng trước khi chuyển giao quyền sử dụng đất cho các đối tác khu vực tư nhân. Ngoài ra, các thành phố cần chủ động bảo đảm để các khoản đầu tư tuân thủ các quy hoạch không gian đô thị đã phê duyệt.

Giới thiệu

Chính sách tài khóa và tài trợ là các yếu tố thể chế nền tảng và có liên quan chặt chẽ, có tính định hướng đối với kết quả của quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa. Tại Việt Nam, hệ thống phân bổ ngân sách đã định hình hệ thống các thành phố và các vùng của quốc gia trong nhiều thập kỷ qua. Nguyên tắc chính sách nền tảng của hệ thống phân bổ ngân sách là thúc đẩy công bằng về không gian, nghĩa là nguồn thu được phân bổ lại từ các tỉnh/thành có nguồn thu cao hơn cho các tỉnh/thành có nguồn thu thấp hơn. Hệ thống này hầu như đã kiểm soát được tình trạng bất bình đẳng giữa các vùng, dẫn tới mô hình tăng trưởng và phát triển tương đối cân bằng. Tuy nhiên, chính sách tài khóa của quốc gia, kết hợp với các chính sách về di cư, quản lý đất đai, và quy hoạch (như đề cập trong chương 3 và 4), cũng đã góp phần phát triển mô hình đô thị hóa phân tán về không gian, có tác động đối với tăng trưởng của cả các vùng có mức độ đô thị hóa cao hơn và mức độ đô thị hóa thấp hơn.

Như đề cập trong chương 1 và 2, những thách thức cố hữu trong lộ trình đô thị hóa hiện nay có ảnh hưởng đối với tăng trưởng dài hạn của Việt Nam. Để cải cách mô hình đô thị hóa trong tương lai, Việt Nam phải tối ưu hóa và điều chỉnh hệ thống phân bổ ngân sách giữa các cấp chính quyền. Việc này đòi hỏi phải đánh giá phân bổ ngân sách giữa các tỉnh/thành và đánh giá chính sách đầu tư công để xác định cách thức duy trì hiệu quả sự cân bằng giữa thúc đẩy tăng trưởng ở các vùng có điều kiện kinh tế xã hội yếu hơn, theo quy định trong hiến pháp, và hỗ trợ cung cấp dịch vụ công và nhu cầu hạ tầng của các đầu tàu tăng trưởng đô thị.

Cải cách chính sách tài khóa cũng có vai trò quan trọng trong giải quyết hai định hướng chính sách tổng thể cho quá trình đô thị hóa trong tương lai của Việt Nam: thúc đẩy tính kinh tế nhờ tích tụ và tăng cường liên kết vùng. Vấn đề này hiện lại càng quan trọng hơn do môi trường tài chính tổng thể đã thắt chặt và các tỉnh/thành đang tìm kiếm cách thức mới để tài trợ hạ tầng đô thị.

Chương này phân tích các khía cạnh tài khóa và tài trợ của quá trình đô thị hóa Việt Nam và đề xuất cách thức để cải thiện tính hiệu quả, bao trùm, và bền vững. Chương này cũng mô tả các cơ chế và công cụ để sử dụng hợp lý và hiệu quả các nguồn lực công và đầu tư của khu vực tư nhân ở các thành phố và vùng đô

thị lớn. Cải cách cần áp dụng cách tiếp cận toàn diện, khác biệt, và theo từng cấp để bảo đảm các vấn đề được giải quyết tại chỗ và có tính cụ thể về nguồn gốc và phạm vi.

Khung chính sách tài khóa và tác động của nguyên tắc bình đẳng

Khung chính sách tài khóa

Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 quy định khuôn khổ chung về ngân sách cho Việt Nam, tuân thủ nguyên tắc bình đẳng quy định trong hiến pháp – xem Phụ lục 5A để tham khảo tóm tắt về khuôn khổ ngân sách và báo cáo *Để Tổng thể Lớn hơn Tổng các Bộ phận: Đánh giá Chính sách Phân cấp Ngân sách ở Việt Nam* của Ngân hàng Thế giới để biết thêm chi tiết (Ngân hàng Thế giới 2015a). Trong những thập kỷ qua, Việt Nam đã dần phân cấp, giao thêm trách nhiệm ngân sách cho cấp tỉnh. Do đó, cấp tỉnh là cấp chính quyền địa phương quan trọng nhất trong khung chính sách tài khóa của quốc gia, đặc biệt do không có cơ chế ra quyết định chính thức ở cấp vùng.

Ngân sách nhà nước hàng năm do cơ quan lập pháp quốc gia thông qua bao gồm cả thu chi ngân sách trung ương và địa phương. 5 năm một lần, Quốc hội phê chuẩn công thức chia sẻ nguồn thu và định mức phân bổ ngân sách giữa các cấp chính quyền, áp dụng đối với cả chi thường xuyên và chi đầu tư cho tất cả các tỉnh/thành. Luật không cung cấp khung thể chế hay chính sách tương ứng với hệ thống sáu vùng kinh tế xã hội.

Cho đến nay, hầu như chưa có phân tích thực nghiệm về tác động của cách thức phân bổ ngân sách giữa các cấp chính quyền đối với hiệu lực và hiệu quả chung của tăng trưởng quốc gia, có tính đến các mục tiêu và tiềm năng phát triển cũng như cơ hội và thách thức về không gian và của vùng. Ngoài ra, có rất ít phân tích về mức độ mà thể chế tài khóa cho phép hoặc không cho phép chính quyền địa phương thực hiện tài trợ cho các khoản đầu tư hạ tầng và dịch vụ công một cách hiệu quả và có trách nhiệm. Việc chính quyền địa phương hầu như không hoặc không có quyền tự chủ đối với chính sách và quản lý nguồn thu ngân sách đặt ra câu hỏi về việc liệu chính sách phân bổ lại có thực sự hỗ trợ hay không hỗ trợ nỗ lực của các tỉnh có tiềm năng kinh tế cao đầu tư vào các sáng kiến thúc đẩy tăng trưởng.

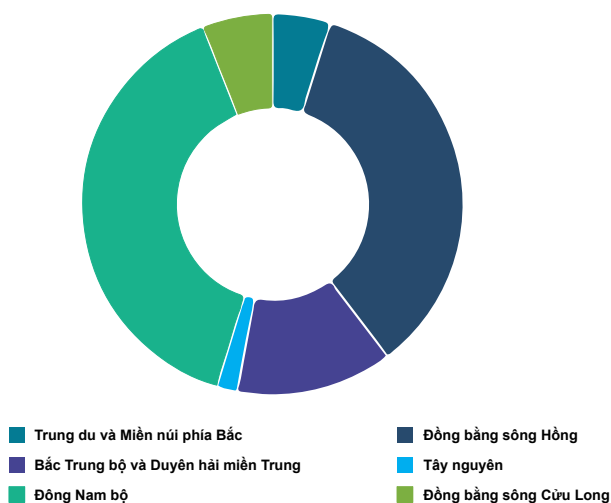
Mô hình chung về phân bổ ngân sách

Tại Việt Nam, hai chính quyền địa phương mạnh nhất về ngân sách là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM). Theo ước tính của Bộ Tài chính (Bộ TC), hai chính quyền địa phương này lần lượt đóng góp 16% và 23% cho GDP quốc gia và 16% và 26% nguồn thu ngân sách quốc gia (tham khảo phụ lục 5A để có thêm chi tiết về hiệu quả ngân sách cấp tỉnh). Trong số sáu vùng, hai vùng cấp độ 1 bao gồm Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ là vùng có mức độ đô thị hóa cao nhất và chiếm tỷ trọng bất cân xứng trong nguồn thu ngân sách quốc gia (lần lượt là 35% và 39%). Vùng Tây Nguyên có mức độ đô thị hóa thấp nhất và tạo ra nguồn thu ngân sách ít nhất, chỉ chiếm 2% nguồn thu ngân sách quốc gia và có tốc độ tăng trưởng thu ngân sách thấp nhất (hình 5.1).

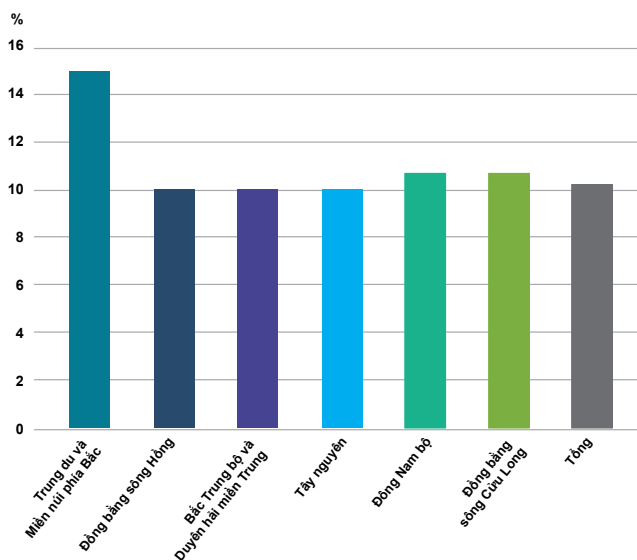
Chính phủ sử dụng hệ thống phân bổ ngân sách để phân phối nguồn thu ngân sách từ cả chính quyền địa phương và chính quyền trung ương để đáp ứng nhiệm vụ chi của địa phương dựa trên định mức và công thức chia sẻ nguồn thu được phê duyệt (tham khảo phụ lục 5A để có thêm chi tiết về phân bổ ngân sách cho các tỉnh). Khoảng 60% thu ngân sách của Hà Nội và 75% thu ngân sách của TP HCM được nộp vào ngân sách trung ương để phân bổ lại theo Luật Ngân sách Nhà nước. Hơn một phần ba trong số tất cả các tỉnh/thành phụ thuộc vào thu bổ sung từ ngân sách trung ương để thực hiện hơn một nửa số nhiệm vụ chi. Trong số 63 tỉnh/thành, chỉ có 13 tỉnh/thành (bao gồm Hà Nội và TP HCM, được coi là cấp tỉnh) có thể tạo ra đủ nguồn thu để bù đắp đầy đủ chi ngân sách. Ở cấp vùng, Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ là hai vùng duy nhất có số thu theo đầu người lớn hơn chi theo đầu người, như thể hiện trong hình 5.2.

Hình 5.1 Hiệu quả và tốc độ tăng thu ngân sách theo vùng, Việt Nam

a. Tỷ trọng thu ngân sách, 2015

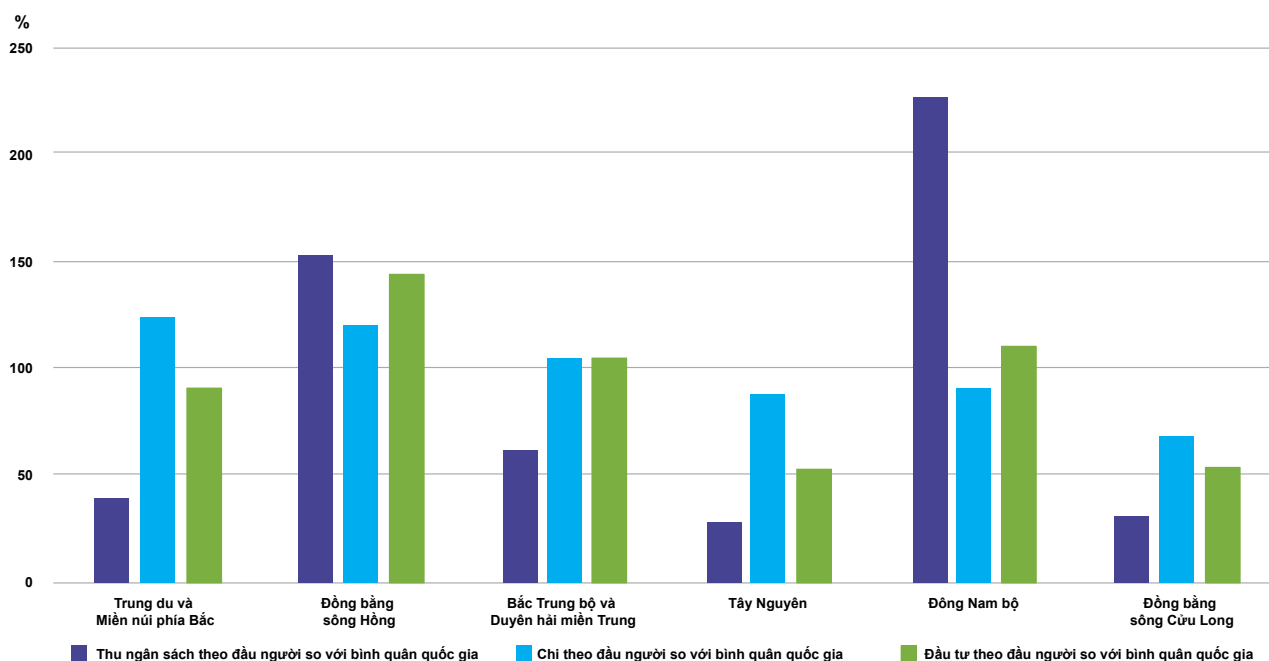


b. Tốc độ tăng thu ngân sách hàng năm, 2010–15



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Hình 5.2 Hiệu quả thu ngân sách vùng và mô hình phân bổ lại ngân sách: Việt Nam, 2015



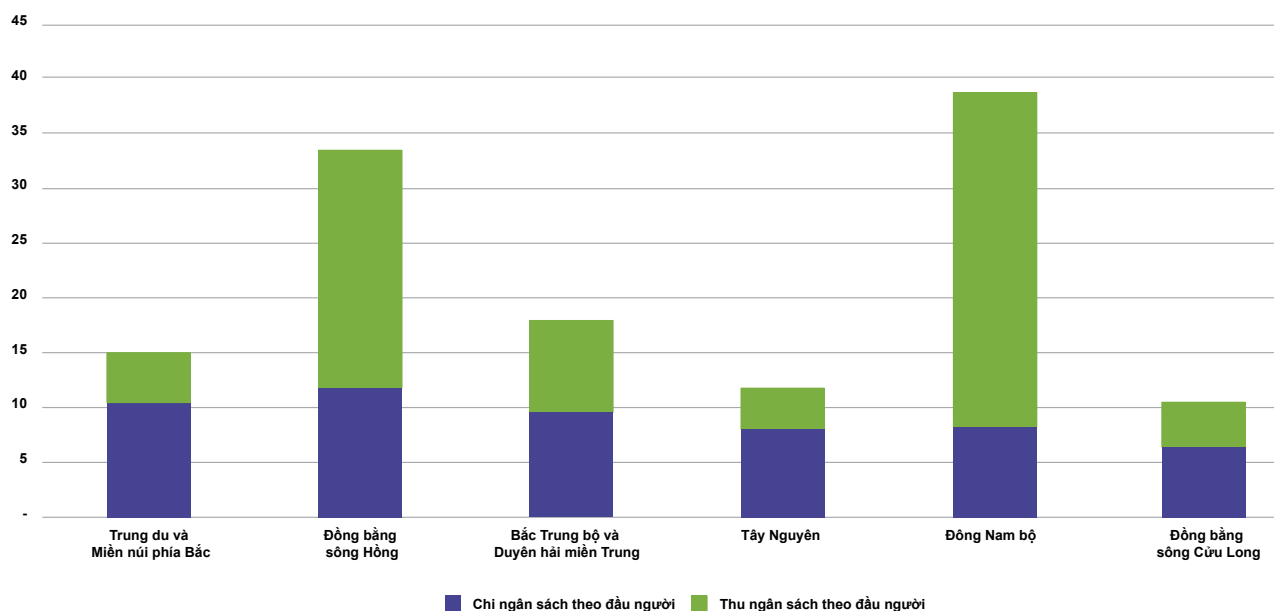
Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Tác động của nguyên tắc bình đẳng của hệ thống ngân sách hiện tại

Mặc dù thu ngân sách trên đầu người khác nhau giữa các vùng, chính sách hiện tại theo nguyên tắc bình đẳng dẫn tới mức chi theo đầu người hầu như bị cào bằng giữa các khu vực (hình 5.3). Số thu theo đầu người ở các vùng Đồng bằng sông Hồng và Đông

Nam bộ lần lượt cao gấp khoảng năm và bảy lần so với số thu ở vùng Trung du và Miền núi Bắc bộ, Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long. Ngược lại, mức chi theo đầu người ở vùng Đông Nam bộ, nơi có mức thu ngân sách cao nhất, và vùng Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long, nơi có mức thu ngân sách thấp nhất, đều ở mức hơi thấp hơn so mức bình quân của quốc gia.

Hình 5.3 Mức chi so với số thu ngân sách trên đầu người: Việt Nam, 2015



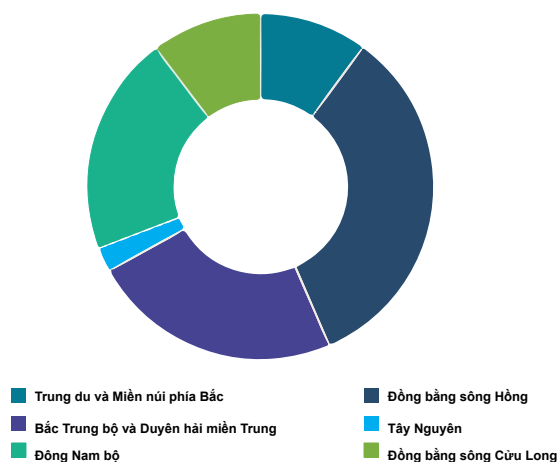
Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Tác động của hệ thống ngân sách hiện tại đối với đầu tư còn đa dạng hơn (hình 5.4). Tổng quy mô đầu tư của vùng Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ chiếm 53% tổng đầu tư địa phương, mặc dù các vùng này đóng góp 74% tổng thu ngân sách. Hai vùng có mức đô thị hóa chậm hơn và thu ngân sách ít hơn là Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long có mô hình bất thường - vùng Tây Nguyên có tỷ lệ tăng trưởng đầu tư âm, trong khi Đồng bằng sông Cửu Long có tốc độ tăng chi đầu tư cao nhất.

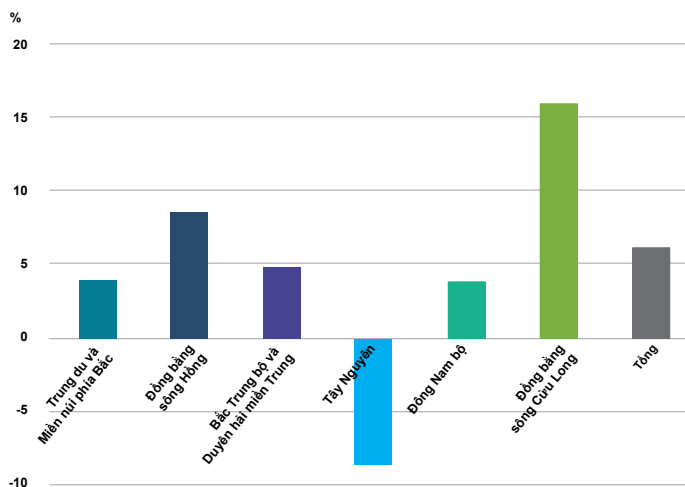
Đầu tư theo đầu người ở các vùng Tây Nguyên và Đồng bằng Sông Cửu Long chỉ tương đương với một nửa của các vùng còn lại. Tuy nhiên, đầu tư theo đầu người ở các vùng cấp độ một là Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ tương đương với mức ở các vùng kém phát triển hơn là Trung du và Miền núi Bắc bộ, và Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung. Một phát hiện đáng lo ngại thể hiện ở hình 5.5 là tốc độ tăng thu ngân sách trên đầu người và chi đầu tư theo đầu người của vùng Đông Nam bộ, là vùng có mức thu ngân sách cao nhất và tiềm năng tăng trưởng cao nhất, lại thấp hơn mức bình quân của quốc gia và thấp hơn mức tăng trưởng của tất cả các vùng còn lại trừ Tây Nguyên.

Hình 5.4 Mô hình đầu tư có chênh lệch lớn giữa các vùng, Việt Nam

a. Tỷ trọng đầu tư, 2015

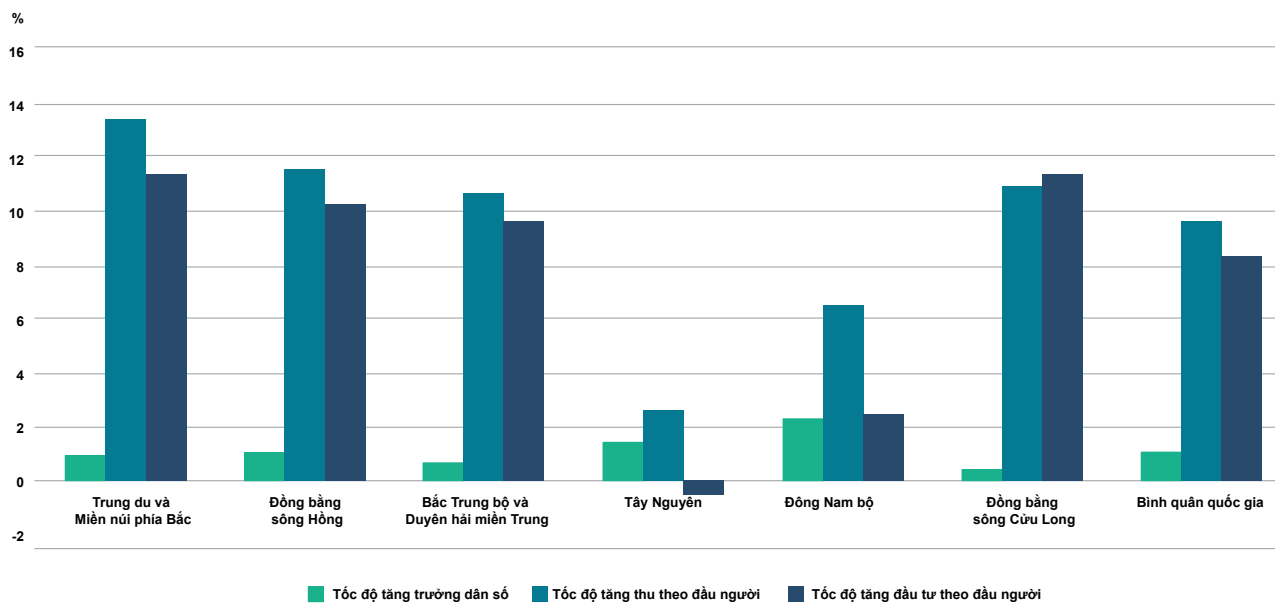


b. Tốc độ tăng chi đầu tư hàng năm, 2010–15



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Hình 5.5 Mô hình tăng trưởng dân số và ngân sách: Việt Nam, 2010–15



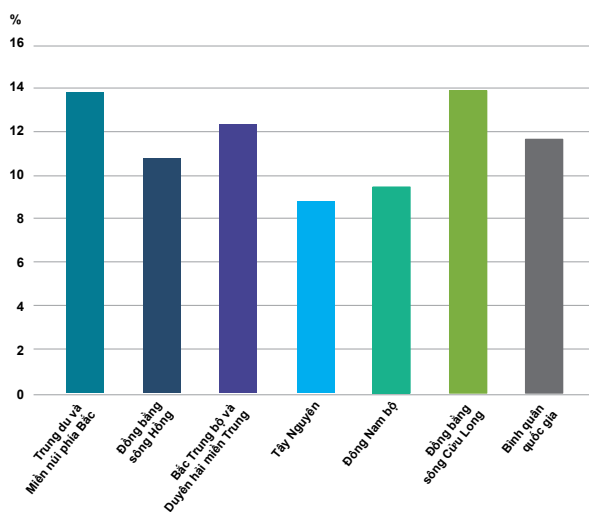
Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Ảnh hưởng của nguyên tắc bình đẳng xuất phát từ hệ thống phân bổ ngân sách được thể hiện trong việc cân đối chi ngân sách giữa các vùng. Như thể hiện trong hình 5.6, tốc độ tăng mức chi theo đầu người ở tất cả các vùng chỉ ở mức tương đối hẹp từ 9-14%. Tuy nhiên, tốc độ tăng chi đầu tư theo đầu người cho thấy mô hình rất thiếu nhất quán trong đó đầu tư công

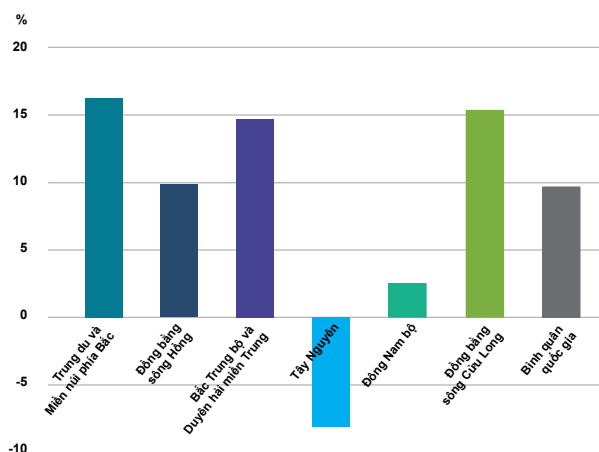
chưa được dành đầy đủ cho các vùng có nhu cầu đầu tư cao và tiềm năng tăng trưởng như vùng Đông Nam bộ.

Hình 5.6 Mô hình chi tiêu và đầu tư: Việt Nam, 2011–15

a. Tốc độ tăng chi theo đầu người hàng năm



b. Tốc độ tăng chi đầu tư theo đầu người hàng năm



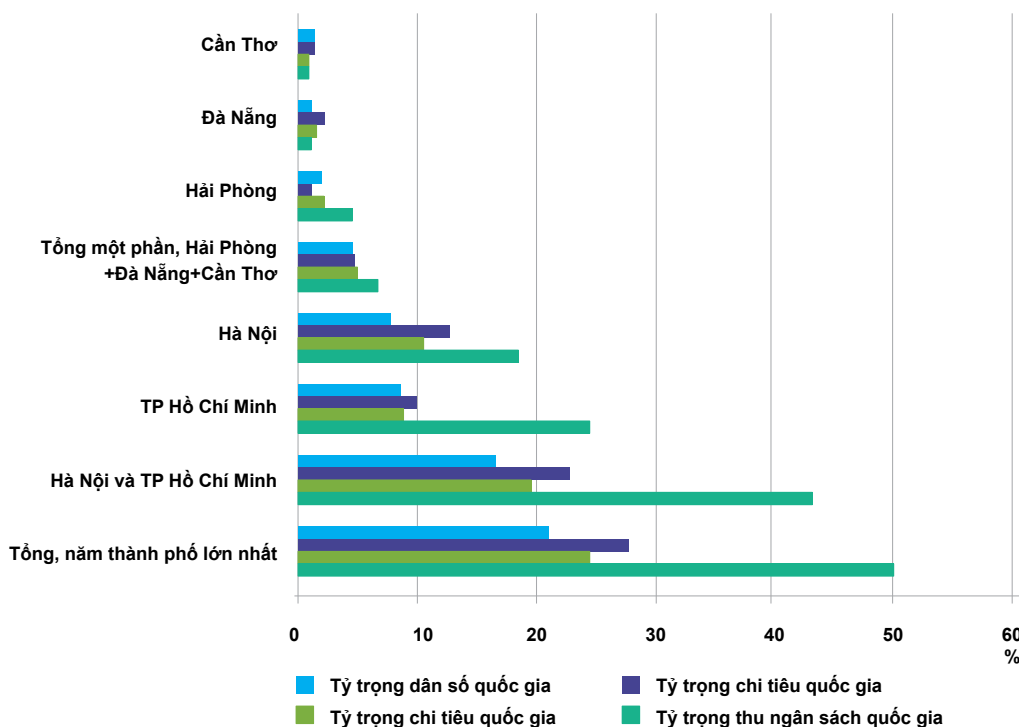
Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Tác động tài chính đối với các thành phố lớn

Năm thành phố cấp tỉnh trực thuộc trung ương - TP.HCM, Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ – đóng góp một nửa tổng thu ngân sách quốc gia. Một nửa tổng thu ngân sách của năm thành phố được nộp về ngân sách trung ương. Tổng chi đầu tư của năm

thành phố chiếm khoảng 27% tổng chi đầu tư ở cấp địa phương (hình 5.7). Tổng dân số Hà Nội và TP HCM chiếm 17% dân số quốc gia nhưng đóng góp 43% tổng thu ngân sách cả nước. Sau khi phân phối lại nguồn thu, tổng chi tiêu ngân sách ở hai thành phố lớn nhất cuối cùng chỉ chiếm 19% tổng chi ngân sách địa phương.

Hình 5.7 Điểm nổi bật về ngân sách của năm thành phố trung ương Việt Nam, 2015

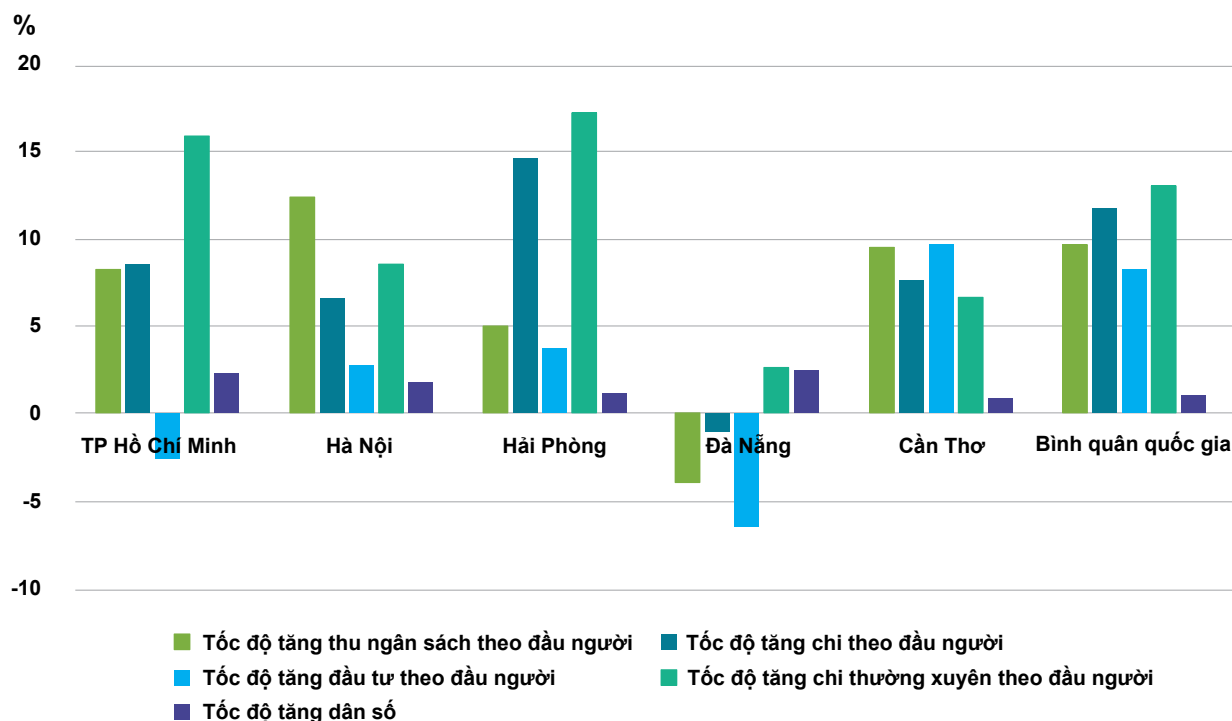


Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Xem xét kỹ hơn mô hình ngân sách của năm thành phố lớn nhất (hình 5.8) cho thấy (1) sau khi phân bổ lại, đầu tư theo đầu người ở TP HCM thực tế đang giảm đi; (2) ngoại trừ Cần Thơ, tốc độ tăng chi đầu tư theo đầu người của bốn thành phố còn lại thấp hơn mức bình quân của quốc gia; và (3) tốc độ tăng chi theo đầu người ở Hà Nội và TP HCM thấp hơn

mức bình quân của quốc gia, mặc dù thực tế là mức chi tuyệt đối trên đầu người của các thành phố này tương đương với mức bình quân của quốc gia. Ở Đà Nẵng và TP HCM, đầu tư theo đầu người giảm đi, có khả năng đã góp phần vào xu hướng giảm thu ngân sách ở Đà Nẵng và tăng thu ngân sách chậm hơn ở TP HCM.

Hình 5.8 Mô hình tăng ngân sách của năm thành phố lớn nhất: Việt Nam, 2011–15



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Kết quả là, như phân tích ở chương 1, việc phân bổ lại ngân sách từ các khu vực đô thị hóa cao hơn đã khiến những thành phố này gặp khó khăn trong cung cấp hạ tầng và dịch vụ để duy trì nhu cầu tăng trưởng kinh tế. Do đó, ảnh hưởng của tắc nghẽn đã lấn át tính kinh tế nhờ tích tụ ở một số khu vực của thành phố TP HCM và Hà Nội, và hai thành phố này không thể đóng đầy đủ vai trò là động lực tăng trưởng của Việt Nam mặc dù chiếm ưu thế trong thu hút dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Ảnh hưởng của tắc nghẽn, bao gồm giao thông và vận tải công cộng, chất lượng môi trường và không khí, và dịch vụ xã hội như giáo dục và y tế, đã ảnh hưởng đáng kể đến hiệu quả của quá trình đô thị hóa ở Việt Nam và đặc biệt là hai đầu tàu tăng trưởng của quốc gia.

Quan sát chung về tác động phát triển

Nhìn chung, chưa rõ liệu hệ thống phân bổ ngân sách có hỗ trợ kết quả phát triển cân bằng giữa các vùng, như mục đích của hệ thống này hay không. Ví dụ, đầu tư theo đầu người ở vùng Tây Nguyên đang giảm dần, mặc dù vùng này có tỷ lệ nghèo cao nhất. Ngược lại,

Đồng bằng Sông Cửu Long có quá trình đô thị hóa chậm lại và tốc độ tăng dân số giảm, nhưng mức tăng đầu tư theo đầu người lại cao hơn mức trung bình quốc gia.

Vùng Đông Nam bộ lại có một vấn đề khác về tính hiệu quả. Mức tăng đầu tư theo đầu người rất thấp (26% mức trung bình quốc gia) chắc chắn không đáp ứng được nhu cầu đô thị hóa nhanh và tốc độ tăng dân số cao nhất (hơn gấp đôi tốc độ tăng trưởng quốc gia). Tình trạng này có thể đã góp phần làm giảm tốc độ tăng thu ngân sách trên đầu người, là vấn đề rất gây lo ngại đối với một vùng đang đóng góp khoảng 35% GDP quốc gia và trên 50% thu ngân sách quốc gia. Các vùng cấp độ một là Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ, đang đô thị hóa với tốc độ nhanh nhất và có tiềm năng tăng trưởng cao nhất, không thể đáp ứng được nhu cầu đầu tư sau khi phân bổ lại ngân sách (bảng 5.1). Đồng thời, vùng Tây Nguyên nghèo nhất, không nhận được hỗ trợ ngân sách đầy đủ, thể hiện ở mức tăng chi bình quân thấp hơn và mức đầu tư giảm đi.

Bảng 5.1 Dân số, thu, chi ngân sách, và mức đầu tư theo vùng, Việt Nam

	Tốc độ tăng dân số (%)	Tốc độ tăng thu ngân sách trên đầu người hàng năm (%)	Tốc độ tăng chi ngân sách trên đầu người hàng năm (%)	Tốc độ tăng đầu tư theo đầu người hàng năm (%)	Tốc độ đô thị hóa	Tiềm năng tăng trưởng/ nhu cầu đầu tư
Bình quân quốc gia	1,1	9,7	11,7	9,5	Bình quân	Bình quân
Trung du và Miền núi Bắc bộ	1,0	13,4	13,9	11,4	Bình quân	Trung bình
Đồng bằng sông Hồng	1,1	11,5	10,8	10,3	Tăng nhanh	Cao
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	0,7	10,6	12,4	9,6	Bình quân	Trung bình tới cao
Tây Nguyên	1,5	2,7	8,9	-0,5	Giảm đi	Thấp
Đông Nam bộ	2,3	6,5	9,5	2,5	Tăng nhanh	Cao
Đồng bằng sông Cửu Long	0,4	10,9	13,9	11,4	Giảm đi	Thấp

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>) và tổng điều tra dân số.

Nhu cầu đầu tư cho hạ tầng và hạn chế về tài trợ

Khung tài trợ địa phương

Tăng trưởng kinh tế, đô thị hóa nhanh chóng, và việc đẩy mạnh trách nhiệm phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh đặt ra thách thức tài chính đáng kể đối với tất cả các tỉnh/thành Việt Nam. Ở nhiều quốc gia, chính quyền địa phương không thể tài trợ hoàn toàn cho hạ tầng đô thị trên cơ sở chi trả một lần do hạn chế về ngân sách nhà nước. Do đó, chính quyền cấp tỉnh được thúc đẩy và khuyến khích sử dụng băng cân đối kế toán và sử dụng nguồn vốn vay để tài trợ cho nhu cầu đầu tư hạ tầng. Phụ lục 5B tóm tắt về chênh lệch giữa đầu tư hạ tầng đô thị và các nguồn tài chính địa phương. Ngân hàng Thế giới (2013, 2018) công bố phân tích chi tiết về khung tài trợ và các công cụ được khuyến nghị.

Chính phủ Việt Nam đã từng bước cải thiện cơ hội tiếp cận tài trợ tín dụng của chính quyền cấp tỉnh. Đầu những năm 2000, chính phủ đã thành lập khung tài trợ của Quỹ Đầu tư Phát triển Địa phương (LDIF) để các tỉnh có thể huy động vốn và đầu tư vào các dự án hạ tầng có nguồn thu. Đồng thời, chính phủ cũng thông qua nhiều biện pháp cho phép chính quyền cấp tỉnh vay vốn, bao gồm phát hành trái phiếu đô thị và vay của các tổ chức tín dụng. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 thể hiện chuyển dịch theo hướng tạo ra khuôn khổ thuận lợi hơn với việc tăng đáng kể giới hạn nợ theo luật định cho các tỉnh. Tuy nhiên, cần cải cách chính sách điều tiết hơn nữa để thúc đẩy việc đi vay của các tỉnh và tạo ra các công cụ tài chính hiệu quả hơn.

Nhu cầu hạ tầng đô thị và thiếu hụt đầu tư

Dân số đô thị ngày càng tăng của Việt Nam và tốc độ tăng trưởng kinh tế cao đã gia tăng áp lực đối với dịch vụ đô thị. Nhu cầu đầu tư vào hạ tầng của chính quyền địa phương rất lớn và tăng nhanh khi Việt Nam tiếp tục chuyển đổi thành một nền kinh tế công nghiệp, hiện đại, và dựa trên thị trường. Chính phủ nhận ra những thách thức khác nhau cần được giải quyết. Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội Việt Nam (KHPT KTXH) giai đoạn 2011-2020 ưu tiên phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển lực lượng lao động có kỹ năng, và thiết lập các thể chế dựa trên cơ chế thị trường. Cũng như ở nhiều quốc gia khác, các nguồn lực công của Việt Nam chỉ có thể đáp ứng khoảng một nửa nhu cầu đầu tư dự kiến trong KHPT KTXH, và còn thiếu tối thiểu 9 tỷ USD mỗi năm (Ngân hàng Thế giới 2013, 2018). Những thách thức về tài trợ đầu tư không phải là mới, nhưng ngày càng cấp bách hơn theo thời gian.

Một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới năm 2018 đã xem xét nhu cầu thực tế của một tập hợp bao gồm 11 chính quyền cấp tỉnh (bảng 5.2) là những tỉnh/thành có kết dư ngân sách (nghĩa là tạo ra nguồn thu ngân sách thặng dư mà chính phủ phân bổ cho các tỉnh khác), ngoài Hà Nội và TP HCM (Ngân hàng Thế giới, 2018)⁶⁹. Theo kịch bản cơ sở bảo thủ và dựa trên xu hướng tăng thu và chi ngân sách thấp hơn trong quá khứ, tổng năng lực đầu tư của 11 tỉnh ước tính ở mức khoảng 656 nghìn tỷ VNĐ (29,2 tỷ USD) trong giai đoạn 5 năm. Điều này nghĩa là các tỉnh có năng lực đầu tư bình quân hàng năm khoảng 5,8 tỷ USD, hay năng lực vay tổng hợp khoảng 19,34 tỷ USD trong 5 năm (trừ các khoản đầu tư hiện tại từ các nguồn của nhà nước). Số tiền này tương đương với mức bình quân 3,87 tỷ USD/năm, gấp đôi khoản thiếu hụt đầu tư ước tính của cả nước. Năng lực tài khóa của Hà Nội hoặc TP HCM lớn hơn tổng năng lực của 11 tỉnh kết dư còn lại. Do đó, nhu cầu thực tế của tất cả các tỉnh kết dư trong kịch bản trường hợp cơ sở có thể vượt quá 100 tỷ USD trong giai đoạn 5 năm.

Bảng 5.2 Năng lực đầu tư và vay vốn của 11 tỉnh/thành kết dư ngân sách trong nền kinh tế Việt Nam

Tỷ USD

Tỉnh	Năng lực đầu tư	Năng lực vay vốn
Bắc Ninh	3,94	3,15
Hải Phòng	3,3	2,64
Khánh Hòa	1,99	1,59
Quảng Ninh	2,55	2,04
Bình Dương	2,04	1,63
Đà Nẵng	1,42	1,14
Bà Rịa - Vũng Tàu	1,64	1,31
Quảng Ngãi	1,17	0,94
Đồng Nai	3,35	2,68
Vĩnh Phúc	6,62	1,3
Tây Ninh	1,16	0,93
Tổng	29,17	19,34

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2018.

Nguồn tài trợ hiện tại và những hạn chế

Nguồn thu ngân sách hạn chế. Luật Ngân sách Nhà nước hầu như không cho phép chính quyền cấp tỉnh có quyền tự chủ trong chính sách thu ngân sách. Công nhận nhu cầu phát triển của hai thành phố lớn nhất Việt Nam, Quốc hội đã thông qua Luật Thủ đô đối với Hà Nội và nghị quyết về một cơ chế đặc biệt cho TP HCM. Tuy nhiên, những hành động lập pháp này chưa tạo ra mức tăng đáng kể về quyền tự chủ trong thu ngân sách cho hai thành phố. Hiện tại, các thành phố chưa được áp dụng các loại thuế địa phương, và thuế suất đều do chính phủ quy định. Việt Nam là một trong số ít các quốc gia không giao thuế tài sản cho chính quyền địa phương (như đề cập tại phụ lục 5A).

Nguồn tài trợ nợ vay hiện tại. Chính quyền cấp tỉnh có thể bổ sung năng lực thực hiện các dự án xây dựng cơ bản bằng cách đi vay, và có thẩm quyền vay cho các dự án thuộc ngân sách nhà nước. Như chi tiết trong phụ lục 5B, các tỉnh có thể khai thác các nguồn sau đây để vay vốn: (1) Kho bạc Nhà nước đối với các khoản vay ngắn hạn không quá một năm; (2) chính phủ cho vay lại từ nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); (3) Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB);

(4) ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước và ngân hàng thương mại; và (5) phát hành trái phiếu để khai thác thị trường vốn. Tổng nợ vay của các tỉnh/thành ước tính tương đương 1,3% GDP, là mức thấp theo tiêu chuẩn quốc tế (Ngân hàng Thế giới 2018). Hầu hết các khoản nợ của các tỉnh/thành đều phát sinh ở năm thành phố lớn nhất và phần lớn nợ vay của các tỉnh (khoảng 73%) là từ VDB, Kho bạc Nhà nước và nguồn cho vay lại của chính phủ. Chỉ có khoảng 27% tổng nợ vay là từ phát hành trái phiếu đô thị và các công cụ khác. Cho vay của ngân hàng thương mại thực tế chưa tồn tại trong môi trường hiện tại.

Thiếu tiếp cận tín dụng thương mại. Việt Nam chưa có môi trường thuận lợi để chính quyền cấp tỉnh tiếp cận nguồn vốn của khu vực tư nhân để xây dựng hạ tầng đô thị. Những vấn đề cơ bản theo các nghiên cứu trước đây của Ngân hàng Thế giới bao gồm (1) không có quy định rõ ràng về cơ chế truy đòi trong trường hợp chính quyền cấp tỉnh mất khả năng trả nợ và (2) không có quy định cụ thể về đánh giá rủi ro tín dụng đối với các khoản vay mà bên cho vay cấp cho chính quyền cấp tỉnh. Cần có một khung pháp lý mới để điều chỉnh các vấn đề quản lý nợ sau khi cấp vốn vay cho các tỉnh.

Các sắp xếp tài trợ công-tư chưa hoạt động hiệu quả. Do hạn chế về thể chế trong việc tài trợ nợ vay, việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho các dự án phát triển bất động sản (“đổi đất lấy hạ tầng”) được sử dụng rộng rãi ở tất cả các tỉnh, thường trên cơ sở đàm phán dưới hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao (BT). Tuy nhiên, cách tiếp cận này gây lo ngại nghiêm trọng về (1) tính minh bạch và hiệu quả của quá trình đàm phán; (2) thẩm định các nghiên cứu và thiết kế do nhà đầu tư tư nhân thực hiện; (3) đánh giá năng lực và trình độ của nhà đầu tư; và (4) tính minh bạch và chính xác của quy trình định giá đất. Do đó, gần đây chính phủ đã quyết định loại bỏ các quy trình không cạnh tranh sử dụng trong cả đầu tư hạ tầng và chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Đồng thời, luật về quan hệ đối tác công tư (PPP) đã được Quốc hội thông qua gần đây. Tuy nhiên, triển vọng để các hình thức PPP đóng vai trò là nguồn tài trợ đáng tin cậy cho hạ tầng địa phương có khả năng sẽ vẫn hạn chế trong trung hạn.

Tác động của các chính sách tài khóa và tài trợ hiện hành

Định hướng không gian còn yếu của nguồn lực ngân sách

Mặc dù các hệ thống và quy định về tài khóa thường có quy định về phân bổ lại ngân sách, hệ thống này của Việt Nam thực hiện phân bổ lại ở mức cục đoạn. Hệ thống phân bổ ngân sách của Việt Nam hoạt động dựa trên nguyên tắc “bình đẳng và cân đối giữa các vùng”, phân phối lại đáng kể nguồn thu của các tỉnh thành thuộc cấp độ 1 của quốc gia, đặc biệt là TP HCM và các tỉnh lân cận, cho các tỉnh thuộc các vùng cấp độ 2 kém phát triển hơn, bao gồm Tây Nguyên và thậm chí cả vùng Trung du và Miền núi Bắc bộ và vùng Đồng bằng Sông Cửu Long. Mặc dù việc phân bổ lại này đã góp phần đạt được tình trạng bất bình đẳng không gian tương đối thấp giữa các vùng của Việt Nam, nhưng cũng lấy đi nguồn lực cần thiết của các khu vực có tăng trưởng dân số nhanh chóng để có

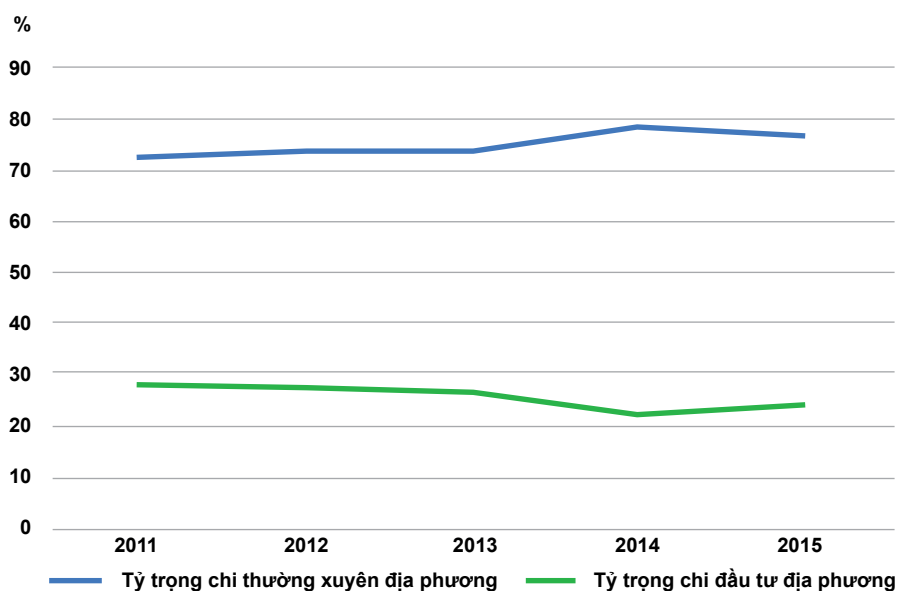
thể đáp ứng các yêu cầu hạ tầng và dịch vụ cơ bản, vì thế làm trầm trọng thêm ảnh hưởng của tắc nghẽn và làm suy yếu tính kinh tế nhờ tích tụ. Tốc độ tăng dân số của một vùng ở Việt Nam có quan hệ nghịch với mức tăng nguồn lực trung bình mà vùng đó nhận được qua phân bổ ngân sách. Những khu vực trung tâm (đô thị) tập trung đông dân nhất bao gồm Hà Nội và TP HCM chịu tác động đặc biệt. Ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển của hai vùng này thấp hơn mức bình quân của quốc gia, cả về tổng số và bình quân đầu người. Tăng trưởng đầu tư công của TP HCM, cả tổng số và bình quân đầu người, đều âm trong giai đoạn 2011-15.

Với việc không cung cấp được nguồn lực cần thiết để đáp ứng nhu cầu cơ sở hạ tầng ngày càng tăng cho TP HCM, Hà Nội và các trung tâm tăng trưởng dân số nhanh chóng, hệ thống phân bổ ngân sách góp phần gây ra tình trạng thiếu liên kết về không gian của các thị trường lao động địa phương và thiếu kết nối mạnh mẽ giữa các doanh nghiệp. Những kết quả này lại góp phần gây ra tình trạng yếu kém chung của tính kinh tế nhờ tích tụ ở Việt Nam. Việc không đáp ứng được đầy đủ nhu cầu hạ tầng ngày càng tăng cũng làm ảnh hưởng của tắc nghẽn trở nên nghiêm trọng hơn.

Hai vấn đề cơ cấu xuất phát từ tác động của nguyên tắc bình đẳng trong chính sách phân bổ lại ngân sách hiện tại: (1) phân bổ lại ngân sách giữa chi thường xuyên và chi đầu tư và (2) mục tiêu đầu tư theo không gian. Như thể hiện trong hình 5.9.a, tỷ trọng chi thường xuyên trong ngân sách tỉnh tăng với tốc độ 1,5%/năm, từ 72% năm 2011 lên 76% năm 2015, trong khi tỷ trọng chi đầu tư giảm xuống mức đáng báo động là 4%/năm. Hơn nữa, đầu tư chung được phân bổ cho các tỉnh nhỏ với tốc độ tăng dân số chậm, năng suất thấp hơn và tiềm năng phát triển thấp như thể hiện ở hình 5.9.b. Nói cách khác, các khu vực đang tăng trưởng nhanh hơn và có nhu cầu phát triển hạ tầng lớn hơn lại không được đầu tư nhiều nguồn lực ngân sách hơn.

Hình 5.9 Tác động của chính sách bình đẳng trong sử dụng nguồn lực ngân sách, Việt Nam

a. Thay đổi cơ cấu chi ngân sách cấp tỉnh, 2011–14



b. Đầu tư bình quân trên mỗi % tăng dân số, 2009–14

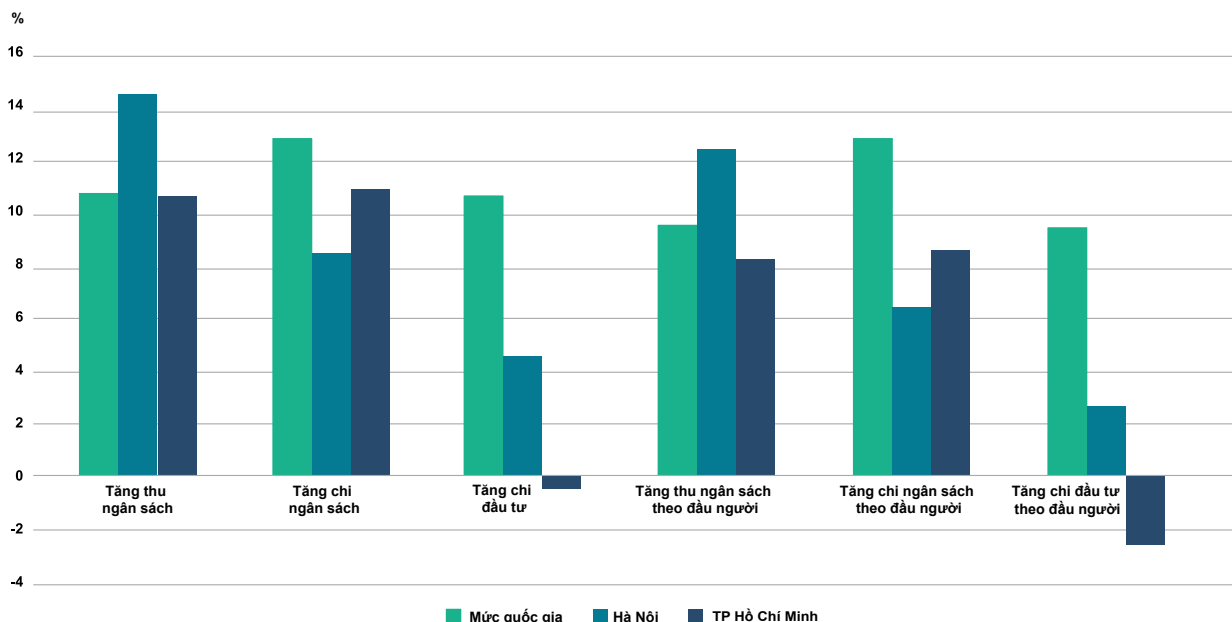


Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Những vấn đề này đúng với cả hai thành phố lớn nhất là Hà Nội và TP HCM, được coi là động lực chính hỗ trợ tăng trưởng quốc gia. Như thể hiện trong hình 5.10, tăng thu ngân sách ở Hà Nội và TP HCM đã theo kịp tốc độ tăng thu ngân sách quốc gia, nhưng tốc độ tăng chi và đầu tư của hai thành phố thấp hơn đáng kể so với toàn quốc. Tốc độ tăng chi đầu tư theo đầu người ở Hà Nội là dưới 3%, tương đương với một phần ba mức bình quân của quốc gia. Tình hình ở TP HCM thậm chí còn kém hơn vì đầu tư theo đầu người

thực đã giảm 2,5%/năm trong giai đoạn 2011-15. Những xu hướng này có thể đã góp phần làm giảm tốc độ tăng thu ngân sách ở hai thành phố, như thể hiện ở hình 5.10. Quan trọng hơn, tình trạng thiếu đầu tư hạ tầng ở Hà Nội và TP HCM có thể đã kìm hãm tăng trưởng của tính kinh tế nhờ tích tụ ở hai thành phố, hạn chế quá trình chuyển đổi kinh tế dài hạn của Việt Nam sang các ngành công nghiệp và dịch vụ có giá trị gia tăng cao hơn, có vai trò thúc đẩy tăng năng suất của nền kinh tế chung.

Hình 5.10 Tăng ngân sách hàng năm của khu vực trung tâm đô thị: Việt Nam, 2011–15



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Thiếu cơ chế tài khóa và tài trợ để hỗ trợ hội nhập và phát triển vùng

Luật Ngân sách Nhà nước và Luật Quản lý Đầu tư Công chưa có cơ chế tài khóa và tài trợ để hỗ trợ hội nhập và phát triển vùng, mặc dù nhu cầu này được công nhận rộng rãi ở tất cả các cấp chính quyền. Chính phủ nhận ra rằng đây là rào cản lớn trong giảm chi phí kho vận, cải thiện năng suất, và hỗ trợ tăng trưởng kinh tế ở tất cả các vùng. Ngoài ra, hiện không có chính sách ưu đãi để các tỉnh cùng đầu tư vào cơ sở hạ tầng của vùng, là vấn đề rất quan trọng do không có khung thể chế cho chính quyền vùng. Ưu đãi tài khóa có thể bao gồm bổ sung ngân sách hoặc giảm nghĩa vụ tài chính để các tỉnh đầu tư vào hạ tầng của vùng bằng ngân sách tỉnh. Cuối cùng, không có cơ chế để chính phủ và chính quyền cấp tỉnh cùng đầu tư.

Kiến nghị Chính sách

Một cách tiếp cận khác biệt có thể giải quyết các thách thức về đô thị hóa và nhu cầu đầu tư hạ tầng của Việt Nam với mục tiêu cải thiện “khả năng đáp ứng của chính sách phân bổ ngân sách và tài trợ đầu tư cho các khu vực đô thị đang tăng trưởng nhanh và có hiệu quả cao hơn”. Đặc biệt, hai động lực kinh tế Hà Nội và TP HCM cần tăng đầu tư hạ tầng để góp phần thúc đẩy tính kinh tế nhờ tích tụ, giảm ảnh hưởng của tắc nghẽn, và cải thiện hội nhập với các khu vực đô thị xung quanh. Nhu cầu và

năng lực tài khóa khác nhau giữa các vùng và các tỉnh yêu cầu phải có chính sách và cơ chế khác biệt để hỗ trợ tăng trưởng nhanh hơn và hiệu quả hơn.

Do hệ thống ngân sách đơn nhất của Việt Nam và tình trạng thiếu cơ chế phân bổ ngân sách vùng, chính phủ phải xây dựng chính sách hoặc cơ chế tài chính mới để cải thiện liên kết vùng nhằm tăng trưởng hiệu quả. Cần xây dựng và thí điểm cách tiếp cận toàn diện đồng thời giải quyết công tác quản trị và triển khai ở một khu vực có nhu cầu cao về liên kết vùng và cải thiện tích tụ, như khu vực Đông Nam bộ.

Hoàn thiện các chính sách tài khóa để thúc đẩy tính kinh tế nhờ tích tụ và thúc đẩy liên kết vùng không nhất thiết phải là trò chơi có kẻ thắng người thua, cũng không nhất thiết phải dẫn tới đánh đổi giữa công bằng và tăng trưởng. Phúc lợi cá nhân dự kiến sẽ được cải thiện do tăng trưởng mạnh mẽ và bền vững hơn, và sẽ được tiếp cận tốt hơn thông qua cải thiện dịch chuyển lao động. Tiếp cận tốt hơn với dịch vụ xã hội và dịch vụ cơ bản của người dân và người di cư ở các trung tâm đô thị trọng điểm cũng sẽ cải thiện khía cạnh bao trùm của đô thị hóa.

Các hành động chính sách được đề xuất trong phần này thuộc ba nhóm: phân bổ ngân sách và lập kế hoạch tài chính - ngân sách, sử dụng nguồn lực, và chính sách tài trợ.

Phân bổ ngân sách và lập kế hoạch tài chính - ngân sách

Hoàn thiện công thức phân bổ ngân sách để đáp ứng nhu cầu lớn hơn của các trung tâm đô thị tăng trưởng nhanh và khuyến khích hoạt động hiệu quả

Công thức chia sẻ nguồn thu bình đẳng hiện tại không có hiệu quả cho tất cả các tỉnh và các vùng, như đã phân tích trong các phần trước. Chính phủ đang xây dựng công thức mới cho giai đoạn 5 năm tới (2021-25) để Quốc hội xem xét phê chuẩn. Để duy trì nguyên tắc công bằng theo hiến pháp đồng thời hỗ trợ tăng trưởng bền vững cho tất cả các tỉnh và các vùng và tăng trưởng hiệu quả hơn ở các thành phố đang phát triển nhanh chóng, công thức mới này cần bảo đảm:

- Phân bổ ngân sách bổ sung để tăng đầu tư cho vùng Tây Nguyên, là vùng duy nhất có đầu tư theo đầu người giảm đi trong vài năm qua
- Nguồn thu giữ lại cao hơn cho Hà Nội và TP HCM để tối thiểu duy trì tăng trưởng đầu tư theo đầu người ở hai thành phố lớn bằng với mức tăng bình quân của quốc gia
- Nguồn thu giữ lại cao hơn cho các tỉnh ở vùng Đông Nam bộ và Đồng bằng sông Hồng nơi tăng trưởng đầu tư theo đầu người thấp hơn mức trung bình quốc gia. Hai vùng này có thể nâng mức tăng chi đầu tư tương đương với tiềm năng và tốc độ tăng dân số cao của vùng

Tích hợp quy trình lập ngân sách tỉnh với lập kế hoạch đầu tư để tối đa hóa nguồn thu

Quy trình lập ngân sách chung của Sở Tài chính tỉnh chủ yếu dựa vào chi đầu tư phát triển do Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh lập dự toán. Theo hệ thống hiện tại, hầu như không có hướng dẫn và quy định về tối đa hóa nguồn thu và phân tích tài chính về đầu tư xây dựng cơ bản. Hiệu lực và hiệu quả đầu tư xây dựng cơ bản sẽ được cải thiện đáng kể nếu được lập kế hoạch theo cách có tính đến nguồn thu sẽ được tạo ra từ cơ sở hạ tầng được đầu tư và đất có hạ tầng để bán đấu giá. Chính phủ có thể xem xét ban hành quy định và hướng dẫn chính sách về lập kế hoạch thu ngân sách và kế hoạch chi đầu tư phát triển trung hạn và hàng năm với mục tiêu tối đa hóa nguồn thu tương lai của địa phương nhờ đầu tư vào hạ tầng. Một hệ thống lập kế hoạch tích hợp, thay vì quy trình ngân sách kép bao gồm lập kế hoạch tài chính - ngân sách và lập kế

hoạch chi đầu tư không liên quan như hiện tại, có thể được thí điểm ở năm thành phố lớn nhất, có năng lực cao hơn, trước khi triển khai ở tất cả các tỉnh. Nếu hệ thống được triển khai thành công, triển vọng tài chính dài hạn và tín nhiệm của chính quyền cấp tỉnh sẽ được cải thiện.

Sử dụng nguồn lực

Thí điểm thuế tài sản để hỗ trợ tự chủ tài chính địa phương mạnh mẽ hơn

Về lâu dài, Việt Nam có cơ hội trao quyền cho các tỉnh tận dụng nguồn thu địa phương từ thuế tài sản và thuế sử dụng đất - một nguồn thu ngân sách quan trọng của chính quyền địa phương ở nhiều quốc gia phân quyền về tài khóa. Do nhiều nỗ lực áp dụng thuế bất động sản ở Việt Nam nhưng chưa thành công, chính phủ nên áp dụng thuế tài sản như một loại thuế địa phương trước hết ở Hà Nội và TP HCM - hai vùng đô thị lớn có cơ chế phát triển đặc biệt của Quốc hội và có thị trường bất động sản phát triển hơn và hệ thống quản lý địa chính hiệu quả hơn. Thuế tài sản nên được thiết kế để chỉ áp dụng trong giai đoạn đầu tiên đối với giá trị nhà và đất đã có thông tin cho mục đích quản lý và tính thuế. Việc mở rộng đánh thuế đối với tài sản thương mại có thể được cân nhắc cho giai đoạn thứ hai xét đến công cuộc cải cách và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước (SOE) đang diễn ra tại Việt Nam.

Tăng tiềm năng của các nguồn lực tài chính liên quan đến đất đai

Theo mô hình BT hiện nay, chính quyền thành phố dựa trên một hợp đồng BT duy nhất cho cả đầu tư hạ tầng và chuyển nhượng đất. Ưu điểm là khu vực công không cần đầu tư các nguồn lực khan hiếm, nhưng mô hình này lại hạn chế việc chính quyền địa phương được hưởng lợi từ việc tăng giá trị đất. Lợi ích tài chính của việc tăng giá trị đất có thể cao hơn đáng kể nếu các thành phố tự đầu tư, hoặc sử dụng doanh nghiệp có mục đích đặc biệt, trước khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Cách tiếp cận này sẽ còn hiệu quả hơn nếu hàng năm, chính quyền thành phố đánh giá quỹ đất và nhu cầu đầu tư để đảm bảo nguồn thu ngân sách chung và kế hoạch đầu giá đất hàng năm đáp ứng nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng. Hơn nữa, các thành phố sẽ có thể chủ động hơn trong việc bảo đảm để các khoản đầu tư tuân thủ quy hoạch không gian đô thị đã phê duyệt.

Chính sách tài trợ

Xây dựng các cơ chế tài trợ để tạo điều kiện cho liên kết liên tỉnh và liên vùng

Để các tỉnh trong một vùng có thể cùng đầu tư vào cơ sở hạ tầng vùng, chính phủ nên có chính sách ưu đãi về tài chính thông qua các khoản tài trợ đối ứng để giảm nghĩa vụ tài chính của các tỉnh. Đối với các khoản đầu tư như vậy, chính phủ có thể xem xét thiết lập một cơ chế bao gồm các sắp xếp thể chế, do Bộ Kế hoạch và Đầu tư làm đầu mối, và các chỉ tiêu hỗ trợ tài chính cụ thể, cũng như các yêu cầu về giám sát và đánh giá. Ưu đãi tài chính có thể dưới hình thức phân bổ đối ứng từ nguồn dành riêng trong ngân sách trung ương hoặc phân bổ cho một số hạng mục đầu tư nhất định. Các tỉnh liên quan cũng phải phân bổ tài trợ đối ứng từ ngân sách địa phương.

Thí điểm cho vay thương mại cho các tỉnh có mức tín nhiệm cao để mở rộng các phương án tài trợ đầu tư

Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới (2018), Chính phủ nên cải thiện khung pháp lý về tài trợ để các tỉnh/thành có thể vay vốn của ngân hàng thương mại cho phát triển hạ tầng. Một cách tiếp cận thận trọng là triển khai dự án thí điểm ở một vài trong số 13 tỉnh/thành có kết dư ngân sách (bao gồm cả Hà Nội và TP HCM) - được cho là những tỉnh/thành có mức độ tín nhiệm cao và thiếu hụt đáng kể về tài trợ hạ tầng - để thử nghiệm phương thức mới cho phép các tỉnh tiếp cận hiệu quả tài trợ của ngân hàng thương mại trước khi mở rộng cải cách. Chính phủ có thể thông qua các sửa đổi đối với cải cách quy định cả trước và sau thí điểm để giải quyết các vấn đề cơ bản sau đây:

- *Thẩm quyền vay nợ của chính quyền địa phương.* Khung pháp lý cần nêu rõ thẩm quyền vay nợ của chính quyền cấp tỉnh, bao gồm cả các khoản vay ngân hàng thương mại. Về bên cung, quy định của ngành ngân hàng cần có hướng dẫn rõ ràng và toàn diện đối với việc ngân hàng thương mại cấp khoản vay cho chính quyền địa phương, bao gồm các yêu cầu về bảo đảm an toàn.

- *Thời hạn nợ vay.* Quy định của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam về thời hạn cho vay tối đa là 24 tháng cần được xem xét và sửa đổi để ngân hàng thương mại có thể cho chính quyền địa phương vay dựa trên các điều khoản do bên cho vay và bên vay quyết định.
- *Nợ phải trả.* Cần có quy định luật pháp xác nhận và làm rõ về việc chính phủ sẽ không bảo lãnh cho các khoản nợ vay của tỉnh mặc dù chính phủ phê duyệt việc phát hành nợ của chính quyền địa phương. Khi chính phủ muốn bảo lãnh nợ vay, pháp luật cần có quy định rõ ràng về nội dung đó.
- *Bảo đảm nợ vay.* Nên cho phép chính quyền địa phương sử dụng nguồn thu ngân sách xác định rõ để đảm bảo việc trả nợ cho bên cho vay. Có thể xem xét các biện pháp kỹ thuật phù hợp để thực hiện hiệu quả quyền lợi được bảo đảm “ưu tiên đầu tiên” của người cho bên cho vay và chủ nợ (như mở tài khoản ủy thác tại ngân hàng thương mại).
- *Quản lý nợ và công bố thông tin.* Khung pháp lý cần quy định trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh trong quản lý nợ vay. Chính quyền cấp tỉnh phải báo cáo thường xuyên lên chính phủ và công bố công khai về việc phát hành nợ, sử dụng nợ, và tình trạng không trả được nợ vay khi phát sinh.
- *Không trả được nợ vay và mất khả năng thanh toán.* Khung pháp lý cần quy định cơ chế khắc phục cho trường hợp chính quyền cấp tỉnh không trả được nợ vay và mất khả năng thanh toán.

Phụ lục 5A Thông tin cơ bản về môi trường tài khóa

Khung hiến pháp cho chính sách tài khóa

Các yếu tố bao quát quan trọng của đô thị hóa nói chung và các khía cạnh tài khóa và tài trợ nói riêng (kể cả hệ thống theo nguyên tắc bình đẳng) bắt nguồn từ hiến pháp Việt Nam. Trước Đổi mới, Việt Nam có nền kinh tế kế hoạch tập trung không có khu vực tư nhân. Hiến pháp sửa đổi năm 1992 giới thiệu khái niệm quyền sở hữu tư nhân (tại các Điều 15 và 16) và khu vực tư nhân, và thông qua “chính sách nhất quán về phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”. Định hướng này đã được khẳng định lại tại Điều 51 của hiến pháp hiện hành sửa đổi vào năm 2013, quy định rõ: “Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế; kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo”. Vai trò của nhà nước được nhấn mạnh tại Điều 55: “Ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác do Nhà nước thống nhất quản lý và phải được sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật”. Đây là yêu cầu theo hiến pháp đối với hệ thống ngân sách đơn nhất ở Việt Nam. Hiến pháp cũng khẳng định về chính sách công bằng tại Điều 58: “Nhà nước, xã hội đầu tư phát triển sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc sức khỏe của Nhân dân, thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân, có chính sách ưu tiên chăm sóc sức khỏe cho đồng bào dân tộc thiểu số, đồng bào ở miền núi, hải đảo và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn”. Chính sách công bằng tương tự đối với giáo dục được quy định tại Điều 61. Đất đai tiếp tục thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

Khung ngân sách chung giữa các cấp chính quyền

ấp tỉnh (bao gồm năm thành phố trực thuộc trung ương) là cấp chính quyền địa phương quan trọng nhất ở Việt Nam liên quan đến hạ tầng và dịch vụ địa phương. Quốc hội phê duyệt dự toán ngân sách nhà nước hàng năm, bao gồm tổng số thu chi ngân sách nhà nước và chuyển giao ngân sách giữa các cấp chính quyền. Ở cấp địa phương, Hội đồng Nhân dân cấp Tỉnh (cơ quan lập pháp ở cấp này) xem xét phê duyệt các dự toán ngân sách của Ủy ban Nhân dân cấp Tỉnh tương ứng (cơ quan hành pháp), bao gồm cả các chính quyền địa phương cấp dưới thuộc thẩm quyền. Về nguyên tắc, ngân sách tỉnh phải được cân đối.

Theo hiến pháp Việt Nam và Luật Ngân sách Nhà nước, chính quyền địa phương không có quyền tự chủ chính sách đối với nguồn thu ngân sách địa phương. Cơ sở thuế và thuế suất do chính quyền trung ương quyết định. Ba loại nguồn thu ngân sách là khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100%, khoản thu do ngân sách địa phương hưởng 100%, và khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm. Khoản thu phân chia giúp thu hẹp thiếu hụt ngân sách giữa khoản thu do ngân sách địa phương hưởng 100%, và nhiệm vụ chi của địa phương. Chênh lệch ngân sách còn lại được lấp đầy nhờ hệ thống bổ sung cân đối ngân sách cho chính quyền cấp tỉnh, được tính toán theo công thức và được Quốc hội phê chuẩn hàng năm. Về nguyên tắc, hệ thống phân bổ ngân sách tuân thủ nguyên tắc bình đẳng, với các tỉnh nghèo hơn được nhận bổ sung trên đầu người cao hơn. Chính quyền địa phương cũng được tiếp cận tài trợ ngoài ngân sách, bao gồm vay nợ hạn chế cũng do Quốc hội phê duyệt.

Trong ba thập kỷ qua, có xu hướng rõ ràng về sự gia tăng quyền tự chủ của chính quyền địa phương với việc giao quyền ra quyết định đáng kể về tài chính công và phát triển hạ tầng. Về khía cạnh thu ngân sách, hệ thống phân bổ ngân sách giữa các cấp chính quyền và phân chia nguồn thu đã dẫn tới việc hầu hết các tỉnh đều nhận bổ sung ngân sách trung ương. Về phía nhiệm vụ chi, các tỉnh đang quản lý tỷ trọng ngày càng lớn các nhiệm vụ chi của chính phủ, với định nghĩa rộng về chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Theo số liệu thống kê chính thức của Bộ Tài chính (Bộ TC), tỷ lệ nhiệm vụ chi của chính phủ được thực hiện ở cấp địa phương đã tăng từ 36% năm 1996 lên khoảng 65% trong những năm gần đây.⁷⁰ Các tỉnh có quyền giao nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp quận/huyện và xã, dẫn tới khác biệt về cách thức quản lý chi của các tỉnh. Theo luật pháp, chi đầu tư bao gồm đầu tư xây dựng các dự án hạ tầng kinh tế xã hội và đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước, tổ chức kinh tế, và định chế tài chính.

Một đánh giá trước đây về phân cấp tài khóa của Ngân hàng Thế giới (2015a) cho thấy, bình quân, chính quyền địa phương có năng lực cao hơn có mức nhiệm vụ chi cao hơn. Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy việc phân cấp quá nhanh có thể có tác động bất lợi khi năng lực của chính quyền địa phương còn thấp. Hệ

thống pháp luật có quy định khá rõ ràng về phân cấp nguồn thu và phân bổ nhiệm vụ chi cho chính quyền cấp tỉnh, quận/huyện và xã. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, cả chính quyền cấp tỉnh và quận/huyện đều được giao nhiệm vụ cung cấp cùng một dịch vụ. Các quy tắc và định mức tài chính - ngân sách có ảnh hưởng đến quyền tự chủ của địa phương đối với quyết định ngân sách trong các lĩnh vực nhất định và có thể làm sai lệch phân bổ nguồn lực. Ví dụ, có quy định về định mức phân bổ chi sự nghiệp giáo dục tối thiểu mà không đánh giá chính xác nhu cầu thực tế hay mức độ hoặc chất lượng dịch vụ.

Việt Nam là một trong số ít các quốc gia không có thuế tài sản. Năm 2018, chính phủ đã tạm dừng dự thảo luật do Bộ TC đề xuất về việc áp thuế đối với đất phi nông nghiệp, nhà ở có giá trị xây dựng trên 700 triệu VNĐ (30.000 USD), và phương tiện cá nhân. Thuế suất hàng năm được đề xuất là 0,3 hoặc 0,4%, và chỉ có giá trị nhà ở vượt quá ngưỡng này mới phải chịu thuế.⁷¹ Đây là nỗ lực thứ ba để thiết lập thuế bất động sản tại Việt Nam.⁷² Dự thảo luật đề xuất đã được sự ủng hộ của người dân vì mục tiêu dự kiến là đánh thuế người giàu và giảm nhẹ đầu cơ đất đai. Tuy nhiên, dự thảo luật bị chỉ trích mạnh mẽ vì trùng lặp với luật hiện hành về thuế thu nhập cá nhân và thuế đất đai, cũng như tính chất thiếu hiệu quả và công bằng, chủ yếu là về đánh thuế nhà ở của người có thu nhập thấp. Việc không có thuế bất động sản sẽ rất khó để tạo điều kiện tái phát triển đô thị (hiện đang là nhu cầu rõ ràng ở các thành phố lớn) hoặc sử dụng cơ chế tài trợ không dựa trên đất để phát triển theo định hướng giao thông công cộng.

Lập kế hoạch tài chính – ngân sách

Việt Nam có hệ thống lập ngân sách kép, theo đó Bộ TC là đầu mối lập dự toán ngân sách thường xuyên và ngân sách chung, và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KHĐT) là đầu mối lập dự toán ngân sách đầu tư. Tuy nhiên, hệ thống này gây lo ngại về cách thức tích hợp kế hoạch đầu tư vào ngân sách chung. Quy trình hàng năm thường bắt đầu từ tháng 5 với việc Thủ tướng ban hành Chỉ thị hướng dẫn và đưa ra nguyên tắc lập ngân sách để các cơ quan trung ương và chính quyền địa phương thực hiện. Căn cứ chỉ thị của Chính phủ, Bộ TC và Bộ KHĐT ban hành thông tư hướng dẫn và

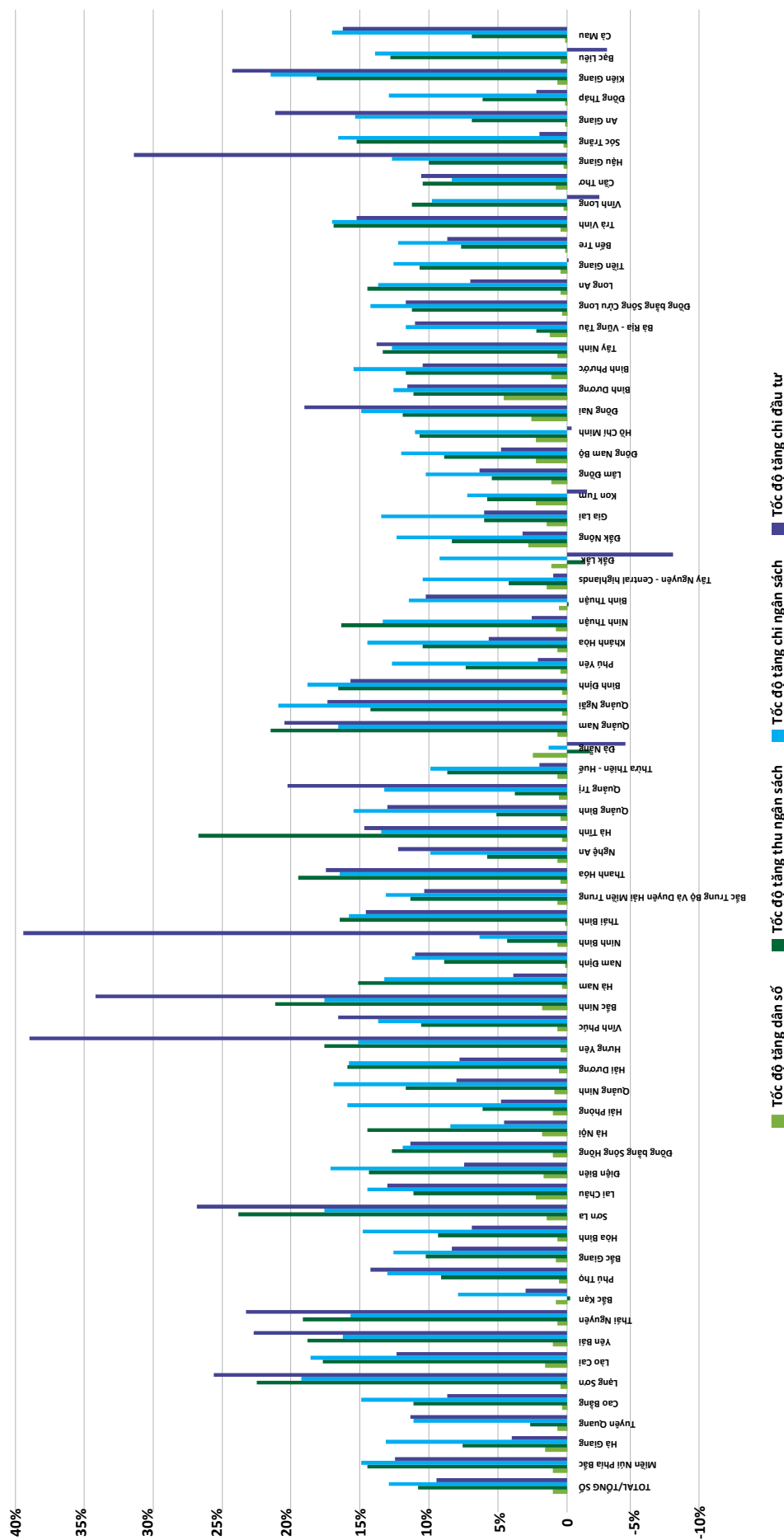
và thông báo số kiểm tra về dự toán ngân sách nhà nước cho chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển cho tất cả các đơn vị ngân sách. Chi đầu tư phát triển phải phù hợp với Kế hoạch Đầu tư Công trung hạn được Chính phủ và Quốc hội phê duyệt. Sau đó, Chính phủ rà soát Ngân sách trước khi trình Quốc hội vào tháng 11 (thông qua Ủy ban Tài chính và Ngân sách). Quốc hội quyết định ngân sách cho các cơ quan trung ương và tổng hợp ngân sách cho các chính quyền địa phương để chính quyền địa phương phân bổ chi tiết, và báo cáo cho Bộ Tài chính trước khi kết thúc năm dương lịch.

Đánh giá trước đó của Ngân hàng Thế giới cho thấy dự toán chi đầu tư phát triển của các địa phương còn thiếu độ tin cậy, làm giảm tính minh bạch và tác động của dự toán đến hiệu quả (Ngân hàng Thế giới 2015a). Chi đầu tư phát triển thực tế thường cao hơn dự toán trên 50%, hoặc cao hơn hẳn mức chuẩn được chấp nhận là có mức chi đầu tư không quá 5% so với dự toán. Tình trạng này có nguồn gốc từ việc ra quyết định đầu tư không hợp lý và ít được hướng dẫn trong một môi trường mà chính quyền cấp tỉnh có thể đầu tư quá mức vào các khu công nghiệp để cạnh tranh thu hút FDI. Tình trạng này đã dẫn tới tỷ lệ lấp đầy thấp và hiệu quả đầu tư thấp như phân tích tại chương 3.

Hiệu quả tài khóa tổng thể ở cấp tỉnh

Các tỉnh đang đô thị hóa nhanh thường có các chính quyền mạnh hơn về tài chính, như thể hiện trong hình 5A.1 (giá trị danh nghĩa) và 5A.2 (giá trị trên đầu người). Không có mô hình tài khóa và tài trợ duy nhất ở tất cả các vùng và các tỉnh. Khó có thể giải thích được tại sao đầu tư tăng trưởng hơn nhiều ở một số tỉnh trong khi suy giảm, thậm chí suy giảm về giá trị tuyệt đối, ở một số tỉnh khác. Vùng Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ, tiếp theo là vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung, là những vùng có tốc độ đô thị hóa nhanh hơn, như thể hiện trong chương 1 và 2, và cũng có nguồn thu ngân sách và chi đầu tư theo đầu người cao hơn tương đối. Các tỉnh có tăng trưởng cao về đầu tư công cũng là các địa phương tập trung FDI. Chênh lệch giữa các tỉnh cả về tăng trưởng ngân sách và đầu tư cũng tương tự như các vùng được phân tích trong chương này.

Hình 5A.1 Hình thái tăng trưởng danh nghĩa của tất cả các tỉnh và các vùng: Việt Nam, 2011–15

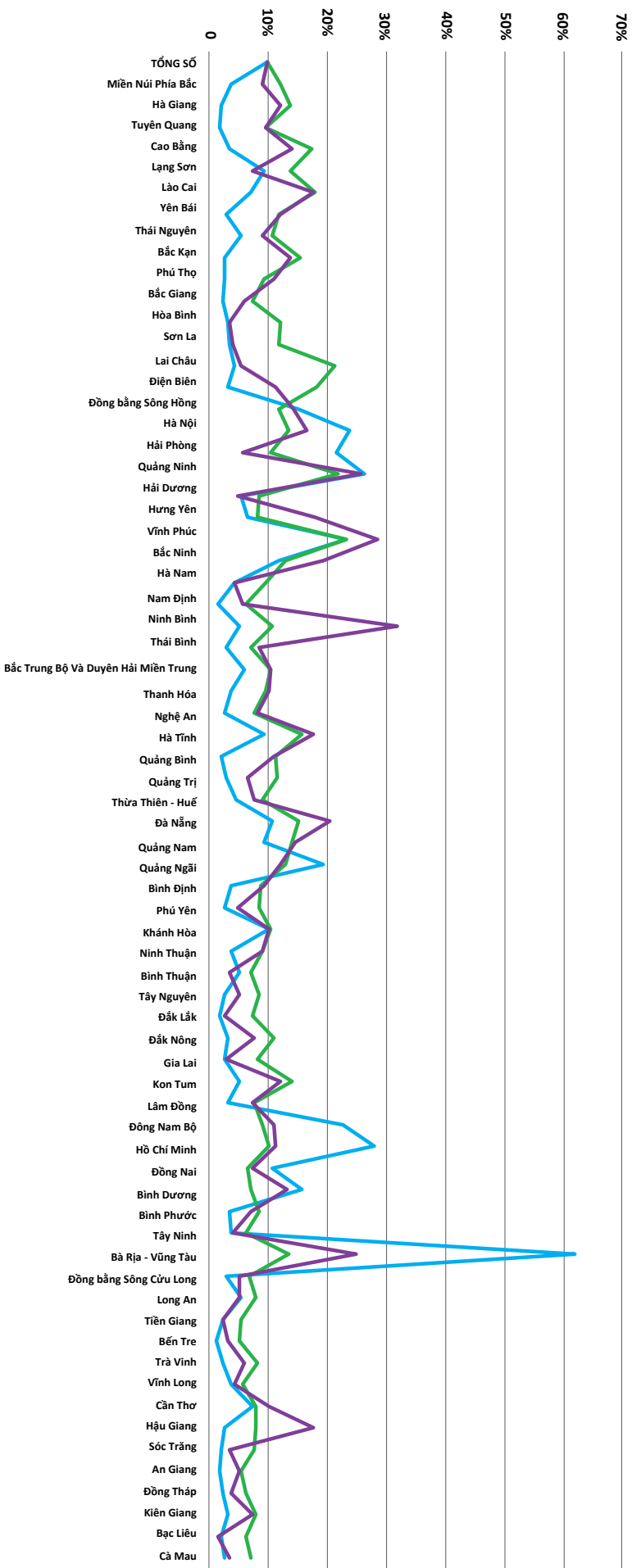


Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Hiện tại, hệ thống tài khóa của Việt Nam không yêu cầu cân bằng tương đối giữa chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển để hỗ trợ tăng trưởng tương lai. Như thể hiện tại hình 5A.2, khoảng một phần ba số tỉnh ở tất cả các vùng có mức chi theo đầu người và đầu tư theo đầu người thấp hơn mức bình quân của quốc

gia.⁷³ Hai mươi một tỉnh có đầu tư theo đầu người năm 2015 thấp hơn hoặc bằng một nửa mức bình quân của quốc gia⁷⁴. Phát hiện này cho thấy sự cần thiết phải cải thiện và tăng cường tích hợp trong quy trình lập ngân sách kép để đảm bảo phân bổ hiệu quả cho đầu tư trong phân bổ ngân sách tổng thể.

Hình 5A.2 So sánh hình hình tài khóa trên đầu người của tỉnh với bình quân quốc gia: Việt Nam. 2015



— Thu ngân sách theo đầu người so với bình quân quốc gia — Chi ngân sách theo đầu người so với bình quân quốc gia — Chi đầu tư theo đầu người so với bình quân quốc gia

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Vùng đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ đóng góp 74% tổng thu ngân sách và là vùng có kết dư ngân sách cho ngân sách quốc gia, trong khi các khu vực còn lại nhận bổ sung ngân sách trung ương. Do hệ thống dựa trên nguyên tắc bình đẳng, sau khi bổ sung ngân sách, cơ cấu ngân sách rất giống với cơ cấu dân số, như thể

hiện tại bảng 5A.1. Kết quả là tổng ngân sách vùng Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ chỉ chiếm 43% tổng phân bổ ngân sách địa phương sau khi bổ sung. Để tiên tham khảo, bổ sung ngân sách chiếm hơn một nửa ngân sách vùng Trung du và Miền núi Bắc bộ và Tây Nguyên.

Bảng 5A.1 Cơ cấu ngân sách theo vùng: Việt Nam, 2015

%

Vùng	Bổ sung ngân sách từ chính phủ trong ngân sách cuối cùng	Tỷ trọng trong tổng thu ngân sách	Tỷ trọng trong tổng ngân sách địa phương	Tỷ trọng trong tổng dân số
Trung du và Miền núi Bắc bộ	54	5	16	14
Đồng bằng sông Hồng	-86 ^a	35	27	21
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	13	13	23	22
Tây Nguyên	53	2	5	6
Đông Nam bộ	-267 ^a	39	16	17
Đồng bằng sông Cửu Long	33	6	13	19

Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

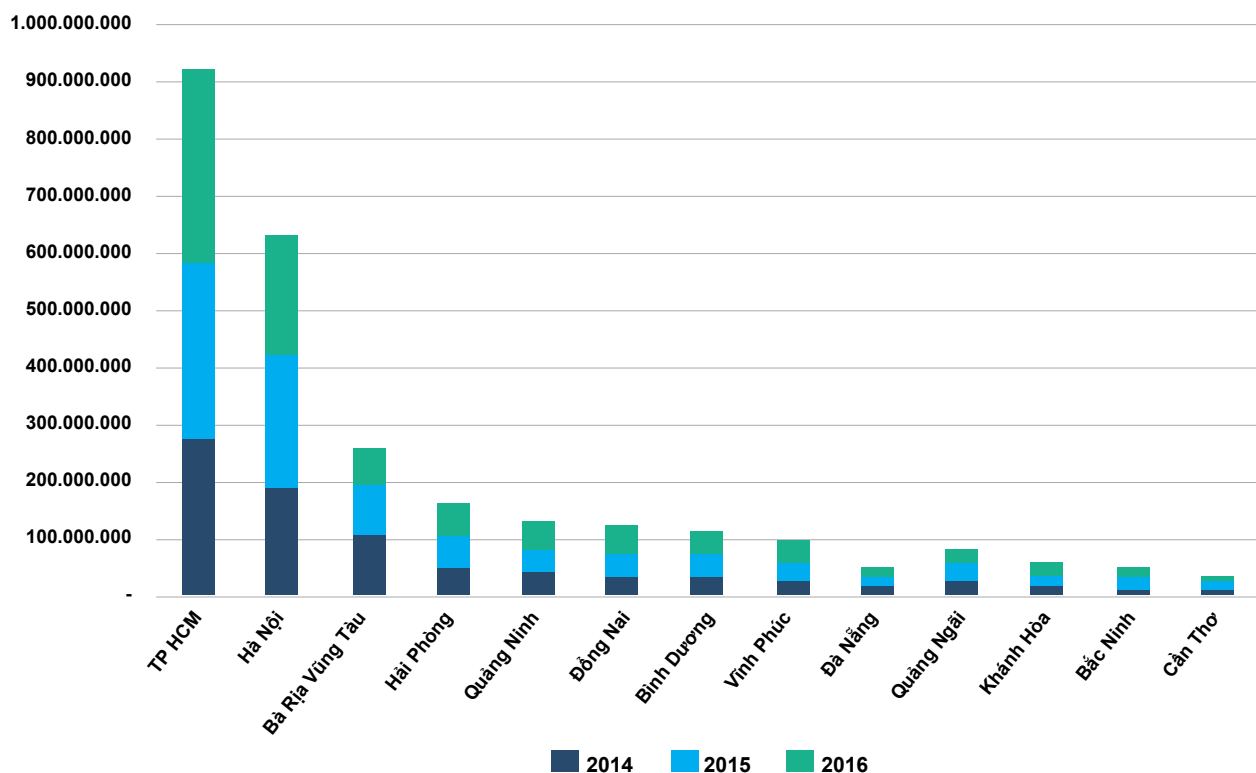
a. Đóng góp cho ngân sách quốc gia.

Hiệu quả của các tỉnh và thành phố lớn có nguồn thu ngân sách mạnh mẽ

Đánh giá về hiệu quả đô thị hóa và công nghiệp hóa yêu cầu phải xem xét kỹ hơn những tỉnh/thành có nguồn thu ngân sách mạnh mẽ. Tính kinh tế nhờ tích tụ của Hà Nội và TP HCM cho thấy đóng góp rất lớn của hai thành phố này trong ngân sách quốc gia như được thể hiện tại hình 5A.3. Hà Nội và TP HCM cùng nhau đóng góp trên 40% tổng thu ngân sách cả nước

và gần 20% tổng chi ngân sách. 13 tỉnh/thành có kết dư ngân sách⁷⁵ cùng nhau đóng góp khoảng 75% tổng thu ngân sách cả nước và 40% tổng chi ngân sách. Những tỉnh/thành này hoặc có tốc độ đô thị hóa nhanh hoặc thu hút được nhiều FDI. Các tỉnh/thành này hầu hết thuộc vùng Đồng bằng sông Hồng, Đông Nam bộ, và Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, trừ Cần Thơ trong vùng Đồng bằng Sông Cửu Long. Vùng Trung du và Miền núi Bắc bộ và Tây Nguyên không có tỉnh nào có kết dư ngân sách.

Hình 5A.3 Các tỉnh/thành có nguồn thu ngân sách tốt nhất: Việt Nam, 2014–16



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

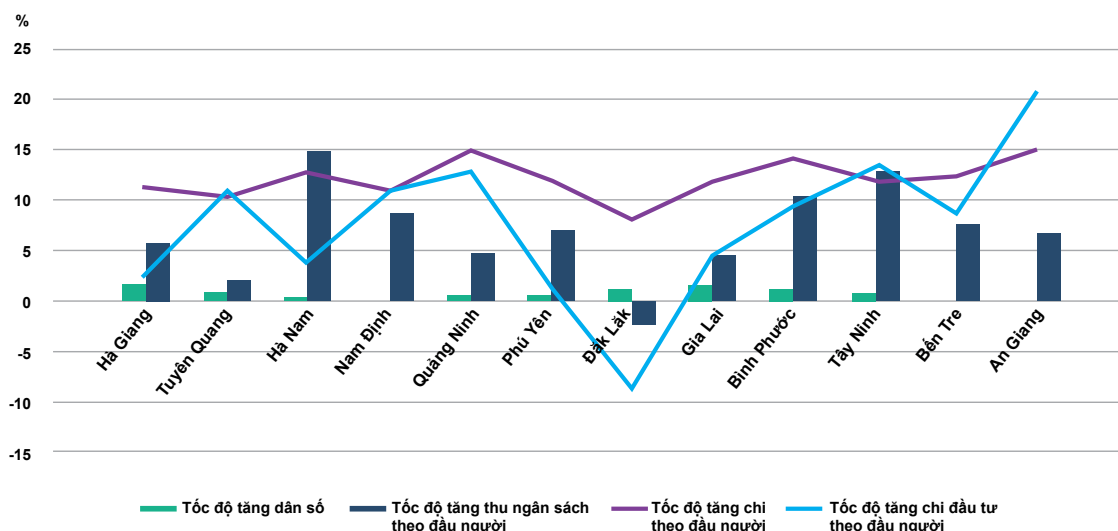
Hiệu quả của các tỉnh có nguồn thu ngân sách yếu

Các tỉnh được bổ sung ngân sách đáng kể từ trung ương cũng có mô hình phân tán và chênh lệch tương tự, như thể hiện tại hình 5A.4. Tất cả các tỉnh này đều có thu ngân sách trên đầu người thấp hơn một nửa

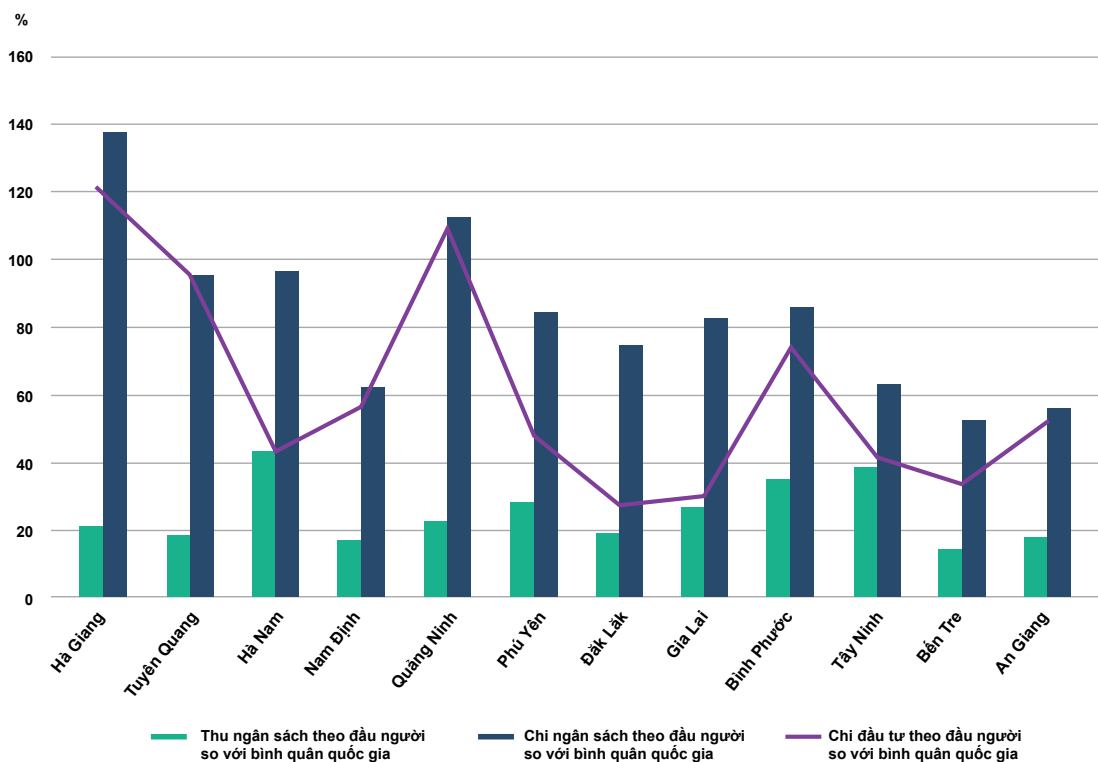
mức trung bình quốc gia, nhưng có mức chi theo đầu người không thấp hơn một nửa mức bình quân tương ứng của quốc gia. Một số tỉnh ở tất cả các vùng có tốc độ tăng chi ngân sách và đầu tư theo đầu người cao hơn mức trung bình quốc gia.

Hình 5A.4 So sánh giữa các tỉnh có năng lực ngân sách thấp hơn và ít đô thị hóa nhất, Việt Nam

a. Tốc độ tăng trưởng chính của các tỉnh có năng lực ngân sách thấp hơn, 2010-15



b. So sánh cơ bản giữa các tỉnh có năng lực ngân sách thấp hơn, 2015



Nguồn: Phân tích của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính (<http://mof.gov.vn/>).

Tóm lại, các tỉnh/thành Việt Nam, là cấp chính quyền địa phương quan trọng nhất, có hiện trạng và điều kiện kinh tế xã hội đa dạng và đang thực hiện các mô hình tăng trưởng khác nhau. Đồng thời, tất cả các tỉnh đều đang phát triển theo cùng một cơ chế pháp lý và thể chế và chính sách chung cho cả quốc gia, nhưng những cơ chế và chính sách này

chưa tính đến một cách đầy đủ các đặc điểm kinh tế xã hội và tiềm năng tăng trưởng riêng của từng địa phương. Những chênh lệch hiện tại giữa các vùng, mô hình đô thị hóa, và các mục tiêu phát triển bền vững dẫn tới sự cần thiết phải xây dựng chính sách tăng trưởng cân bằng và các chính sách và công cụ phát triển vùng phù hợp.

Phụ lục 5B Tổng quan về thiếu hụt đầu tư hạ tầng đô thị và nguồn lực tài trợ địa phương

Thiếu hụt đầu tư hạ tầng đô thị

Việt Nam phải đối mặt với nhu cầu tài trợ hạ tầng mà nhà nước và cộng đồng tài trợ không thể đáp ứng. Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội (KHPT KTXH) của quốc gia cho giai đoạn 2011-20 cần có khoản đầu tư hàng năm khoảng 25 - 30 tỷ USD để phát triển cơ sở hạ tầng. Để đáp ứng nhu cầu này, các nguồn lực công hiện tại - bao gồm ngân sách nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), và trái phiếu chính phủ - ước tính chỉ đáp ứng được khoảng 16 tỷ USD mỗi năm. Do đó, còn thiếu tối thiểu 9 tỷ USD chưa được tài trợ mỗi năm (Ngân hàng Thế giới 2013, 2018). Trong khi đó, nhu cầu đầu tư ước tính có thể còn chưa tính đến các yêu cầu về thích ứng và giảm nhẹ rủi ro biến đổi khí hậu cho một quốc gia có mức độ rủi ro thiên tai cao. Nguồn lực công cho đầu tư hạ tầng khó có thể tăng trong 10 năm tới.

Ngành giao thông vận tải

Giao thông vận tải đô thị là thách thức chính trị và kinh tế lớn đối với Việt Nam vì tăng trưởng dân số đô thị mạnh mẽ và sự mở rộng của tầng lớp trung lưu tiếp tục thúc đẩy sự gia tăng nhanh chóng phương tiện cơ giới của cư dân đô thị. Trong nỗ lực đáp ứng nhu cầu còn thiếu hiện tại, cách tiếp cận chính sách là mở rộng hệ thống đường bộ, xây dựng mạng lưới vận tải công cộng công suất lớn ở các đô thị (để đạt được mục tiêu tích lũy 35-40% số hành khách xe cơ giới vào năm 2025) và mở rộng dịch vụ xe buýt tới 63 thủ phủ các tỉnh/thành (từ mức 49 tỉnh/thành hiện nay). Tuy nhiên, đến cuối năm 2018 vẫn chưa có hoạt động vận tải công cộng công suất lớn tại các thành phố của Việt Nam. Riêng Quy hoạch Phát triển Giao thông Vận tải Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM) đã cần có đầu tư hàng năm khoảng 2,2 tỷ USD. Xe cơ giới hai bánh hiện vẫn là phương tiện giao thông đô thị chiếm ưu thế, nhưng số lượng ô tô đang tăng lên nhanh chóng. Ở các thành phố lớn của Việt Nam, số lượng xe máy bằng hoặc cao hơn số lượng ô tô ở London, Paris và Los Angeles. Số liệu thống kê gần đây của Ủy ban An toàn Giao thông Quốc gia Việt Nam cho thấy, tại các thành phố lớn, số lượng sở hữu xe ô tô đang tăng với tốc độ 15%/năm, cao hơn tốc độ tăng sở hữu xe máy. Năm 2017, Việt Nam có 3,2 triệu ô tô và 49 triệu xe máy, so với 1 triệu ô tô và 20 triệu xe máy vào cuối thập kỷ trước. Tình trạng tắc nghẽn cũng như lo ngại về an toàn, tiếng ồn, khí thải địa phương và toàn cầu,

và di chuyển an toàn cho phụ nữ và trẻ em, người già, và người khuyết tật là những vấn đề cần đặc biệt quan tâm của quốc gia.

Ngành cấp nước

Mặc dù Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể trong việc tăng cơ hội sử dụng nước ở các khu vực đô thị trong thập kỷ qua, cơ hội sử dụng nước vẫn chưa được phổ cập. Theo Ngân hàng Thế giới,⁷⁶ cơ hội sử dụng nước ở Việt Nam thấp hơn so với các nước láng giềng trong khu vực vào năm 2017. Cấp nước được triển khai tốt nhất trong khu vực hạ tầng ở các thành phố, nhưng vẫn có khó khăn trong bù đắp chi phí, đặc biệt ở các thành phố nhỏ. Phát hiện này được đề cập trong báo cáo đánh giá *Cấp nước và vệ sinh ở Việt Nam: Chuyển đổi Tài trợ thành Dịch vụ cho Tương lai* do Ngân hàng Thế giới công bố tháng 12 năm 2014. Giá bán nước sạch thấp dẫn tới nguồn thu thấp và chất lượng thấp cũng như giảm khả năng tồn tại về thương mại và tài chính. Theo Viện nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á, điều này dẫn tới việc hai phần ba số khoản đầu tư vào lĩnh vực này là từ các nguồn chính phủ và ODA (ERIA 2014).

Để đạt được mục tiêu tham vọng của chính phủ là 86% dân số đô thị được tiếp cận hệ thống cấp nước tập trung vào năm 2020, mỗi năm khoảng 1.7 triệu người dân đô thị cần có cơ hội đầu nối với các nguồn cấp nước đáp ứng tiêu chuẩn của chính phủ. Kết quả như vậy tương đương với khoản đầu tư khoảng 1,5 tỷ USD/năm theo mức giá năm 2014, tương đương 1,5% GDP, so với mức đầu tư hiện tại là dưới 0,4% GDP. Nói cách khác, khoản đầu tư dự kiến hàng năm sẽ đáp ứng chưa tới một phần ba nhu cầu hàng năm, và do đó, quốc gia cần huy động 0,8-1,0 tỷ USD một năm để đạt được mục tiêu đề ra trong KHPT KTXH.

Ngành nước thải đô thị

Cơ hội tiếp cận dịch vụ vệ sinh đầy đủ ở mức khá thấp trên khắp Việt Nam. Năm 2004, không có thành phố nào xử lý nước thải. Đến năm 2010, năm thành phố lớn nhất xử lý dưới 380.000 mét khối mỗi ngày, tương đương với chưa tới 8% trong số 4,3 triệu mét khối được tạo ra hàng ngày. Ước tính công suất xử lý nước thải của năm thành phố lớn nhất là dưới 600.000 mét khối. Theo kế hoạch của chính phủ, mỗi năm khoảng 1,6 triệu người cần có cơ hội sử dụng dịch vụ xử lý nước thải (Ngân hàng Thế giới 2014) để đạt được mức

bao phủ 45% vào năm 2020. Chính phủ đã quy định rằng mức phí xử lý nước thải tối thiểu là 10% giá bán nước sạch, nhưng mức phí này hiện không được áp dụng tại một số thành phố mà Ngân hàng Thế giới tài trợ các hệ thống thu gom nước thải và nhà máy xử lý nước thải.⁷⁷ Theo báo cáo năm 2014 của Ngân hàng Thế giới về cấp nước và vệ sinh ở Việt Nam, ước tính Việt Nam cần huy động được khoảng 771 triệu USD/năm để đạt được mục tiêu vệ sinh đô thị năm 2020. Đồng thời, nhu cầu đầu tư ước tính khoảng 15 tỷ đô la trong thập kỷ tới, nhưng không có chiến lược rõ ràng để tài trợ cho lĩnh vực này. Ngoài ra, chưa có kế hoạch rõ ràng để tăng dần mức độ bao phủ và xử lý nước thải trên cả nước. Nhiều thành phố đang tài trợ cho các nhà máy xử lý có chi phí đắt, tiêu tốn nhiều năng lượng, nhưng lại chưa có kế hoạch đầu nối các hộ gia đình, hầu hết đã có bể tự hoại riêng, với hệ thống thu gom nước thải. Kết quả là chi tiêu công chưa đạt hiệu quả.

Lĩnh vực nhà ở

Mặc dù quỹ nhà ở gia tăng liên tục, để đạt mục tiêu của chính phủ là 18 m²/người vào năm 2020 (từ mức 12 m²/ người hiện nay), cần có thêm 50 triệu m² nhà ở mỗi năm. Một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới (2015b) cho thấy khoảng 20% trong số 24,2 triệu hộ gia đình Việt Nam sống trong điều kiện nghèo nàn. Ước tính cần thêm 374.000 đơn vị nhà ở hàng năm, chủ yếu ở một vài thành phố lớn và các khu công nghiệp. Đồng thời, người dân thuộc nhóm thu nhập thấp hầu như không thể tiếp cận các chương trình nhà ở và khoảng 80-90% người dân đô thị Việt Nam chưa thể thực hiện việc xây dựng nhà ở, mặc dù tầng lớp trung lưu đang tăng trưởng. Như đã đề cập tại chương 5, nhà cho thuê ở các khu công nghiệp hiện là một vấn đề lớn. Một khảo sát thực hiện năm 2014 trong khuôn khổ nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới cho thấy nguồn cung chính thức chỉ đủ để đáp ứng 10% trong số khoảng 2,5 triệu lao động. Theo nghiên cứu này, các vấn đề chính của ngành bao gồm (1) cơ hội tiếp cận tài trợ cho nhà ở còn hạn chế; (2) nguồn cung đất hạn chế; và (3) thuế suất đất thấp, góp phần gây ra đầu cơ và tăng giá đất.

Hạ tầng xã hội

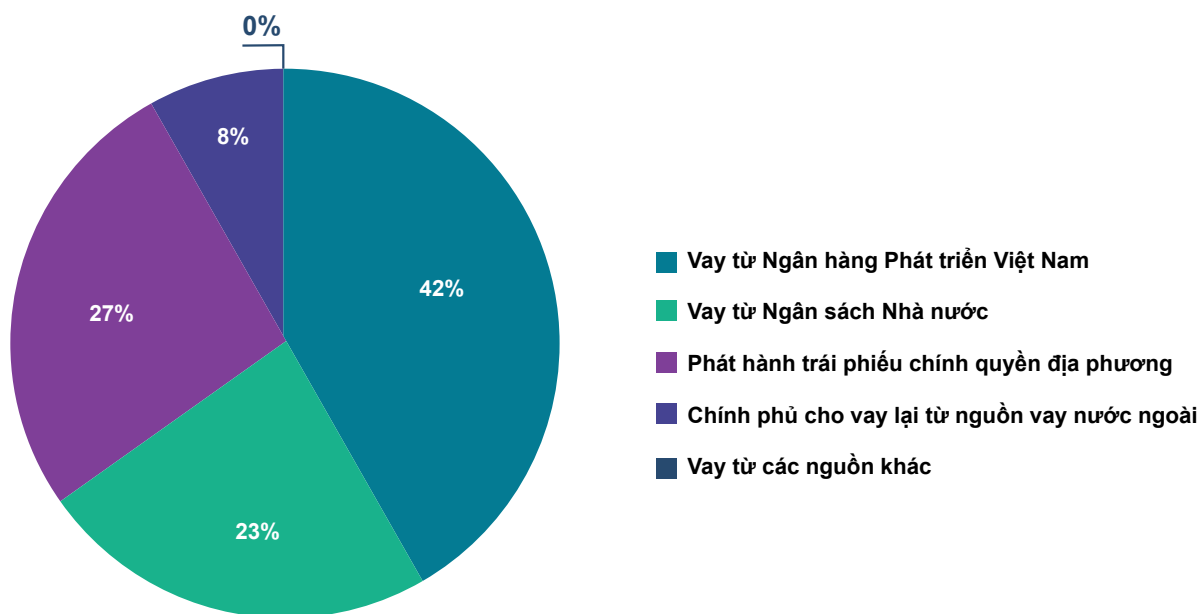
Nhu cầu về hạ tầng và đầu tư vào các lĩnh vực truyền thống là cốt lõi của phát triển hạ tầng tại Việt Nam. Tuy nhiên, cũng có nhu cầu đáng kể và chưa được đáp ứng trong các lĩnh vực xã hội, đặc biệt là giáo dục và y tế. Thực tế là vẫn có tình trạng thiếu cơ sở hạ tầng xã hội được nhà nước tài trợ. Theo truyền thống, đầu tư vào hạ tầng xã hội, đặc biệt là giáo dục và y tế, hầu hết đều do nhà nước thực hiện. Trong bối cảnh nguồn lực hạn chế, tình trạng này hầu như dẫn tới tình trạng thiếu hụt đầu tư cho hạ tầng xã hội, chất lượng dịch vụ thấp, và các đơn vị cung cấp dịch vụ không đủ năng lực. Trong những năm gần đây, chính phủ đã quan tâm đến việc thu hút khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ xã hội. Trên thực tế, chính phủ coi đầu tư của khu vực tư nhân vào hạ tầng xã hội là một mục tiêu phát triển chiến lược - cụ thể là mục tiêu cung cấp 20% số giường bệnh vào năm 2020. Tham vọng hơn, Chương trình Cải cách Giáo dục Đại học (HERA) của chính phủ đặt mục tiêu các trường đại học và cao đẳng tư nhân đóng góp 40% số sinh viên học đại học vào năm 2020.

Các nguồn tài trợ đầu tư của địa phương hiện nay

Tài trợ nợ vay

Hiện nay, tài trợ nợ vay đóng vai trò tương đối nhỏ trong đầu tư hạ tầng địa phương. Dư nợ vay của các tỉnh/thành tương đương mức 1,3% GDP vào cuối năm 2012 (Ngân hàng Thế giới 2015a) - là mức rất thấp so với tiêu chuẩn quốc tế, chủ yếu phát sinh bởi năm thành phố lớn nhất: Hà Nội (thủ đô), Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Cần Thơ và Hải Phòng (hình 5B.1). Tình hình này hầu như không thay đổi đáng kể từ năm 2012, và dư nợ vay của các tỉnh/thành vẫn ở mức tương đối không đáng kể. Về lâu dài, tài trợ bền vững phải phụ thuộc phần lớn vào thị trường vốn trong nước. Mặc dù nguồn lực nhất định có thể được thị trường vốn cung cấp, đa số nguồn lực sẽ phụ thuộc vào thị trường nợ thông qua nhiều loại trái phiếu cũng như ngân hàng thương mại. Cần thực hiện cải cách đáng kể để khai thác đầy đủ những nguồn lực này.

Hình 5B.1 Nguồn vay nợ của các tỉnh, Việt Nam, cuối năm 2012



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2015a.

Cần bổ sung hai nội dung để xây dựng một khung pháp lý và quy định toàn diện về vay nợ của địa phương. Nội dung đầu tiên đề cập đến các biện pháp kiểm soát trước, quy định, và giám sát tình hình tài chính của các chính quyền địa phương. Nội dung thứ hai liên quan đến các thủ tục kiểm soát sau trong trường hợp không trả được nợ vay và cơ cấu lại nợ của chính quyền địa phương trong trường hợp chính quyền địa phương mất khả năng thanh toán. Các quy định hiện hành về hai khía cạnh này chưa đầy đủ, chưa nhất quán, và được quy định rải rác trong các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quản lý Nợ Công và Luật Đầu tư Công. Một số được thiết lập trên cơ sở tạm thời để xử lý các bối cảnh cụ thể mà không quan tâm đến hậu quả rộng hơn và dài hạn hơn của những quy định đó. Những điểm yếu nền tảng trong khung pháp lý và quy định hiện hành bao gồm:

- *Thiếu rõ ràng về thẩm quyền đi vay của ngân hàng thương mại.* Nhìn chung, thẩm quyền vay nợ của chính quyền địa phương phải được quy định cả tại luật ngân sách nhà nước và luật quản lý nợ công. Tuy nhiên, quy định này vẫn chưa làm rõ hình thức vay ngân hàng sẽ đóng vai trò một nguồn nợ vay cho địa phương, do đó dẫn đến cách hiểu rằng việc các tỉnh đi vay của ngân hàng thương mại chưa được hỗ trợ đầy đủ về pháp luật.
- *Rủi ro đạo đức của việc chính phủ ngầm bảo lãnh nợ vay.* Hiện tại, yêu cầu về việc vay nợ của địa phương phải được Bộ Tài chính (Bộ TC) phê duyệt từng giao

dịch có thể gây ra rủi ro đạo đức hiệu là chính phủ ngầm bảo lãnh. Hơn nữa, về lâu dài khi thị trường vay của chính quyền địa phương phát triển hơn, yêu cầu bổ sung về việc phê duyệt nợ vay có thể bóp méo thị trường do “ưu ái về pháp lý” của loại công cụ nợ này so với các công cụ khác.

- *Hạn chế không rõ ràng về thời hạn nợ vay.* Hiện tại, không có hạn chế về thời hạn tối đa của công cụ vay nợ như trái phiếu đô thị và vay từ nguồn vốn vay nước ngoài của chính phủ cho vay lại. Tuy nhiên, thời hạn tối đa của khoản vay ngân hàng đối với chính quyền địa phương được hiểu là bị giới hạn trong 24 tháng theo quy định tại Công văn của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (Công văn 576/NHNN-CSTT). Mặc dù có vẻ như công văn chỉ yêu cầu ngân hàng thương mại cho các tỉnh vay để bù đắp tình trạng thiếu dòng tiền tạm thời, trên thực tế, các ngân hàng thương mại diễn giải nghiêm ngặt quy định này là áp dụng cho tất cả các loại cho vay để tránh hậu quả pháp lý về sau. Do vậy, cho vay thương mại đối với đầu tư hạ tầng dài hạn rất bị hạn chế do giả định rằng các khoản vay chỉ giới hạn trong thời hạn 24 tháng.
- *Không có quy định về bảo đảm nợ vay.* Một yêu cầu rất quan trọng là phải có cơ chế sử dụng nguồn thu ngân sách của các địa phương để bảo đảm với chủ nợ trong trường hợp mất khả năng thanh toán. Tuy nhiên, khung pháp lý hiện tại chưa có quy định về phương tiện bảo đảm trả nợ vay để các tỉnh có thể sử dụng khi đi vay.

- Chưa có đủ quy định về công bố thông tin. Hiện tại, chưa có đủ quy định và yêu cầu chính thức về báo cáo và công bố thông tin nợ vay của các địa phương, mặc dù đã có quy định về công bố thông tin nợ công quốc gia. Do đó, bên cho vay tiềm năng (1) không có thông tin đầy đủ để đánh giá tín dụng, (2) không cảm thấy tự tin khi ra quyết định cấp tín dụng, và (3) không thể theo dõi và quản lý việc sử dụng vốn vay và trả nợ của các tỉnh.
- Chưa có quy định về trường hợp không trả được nợ vay và mất khả năng thanh toán. Hiện tại, khung pháp lý hiện hành không có quy định về cơ chế và thủ tục trong trường hợp chính quyền địa phương không trả được nợ vay hoặc mất khả năng thanh toán.

Trái phiếu chính quyền địa phương

Trong những năm gần đây, chính phủ khuyến khích các tỉnh tận dụng các chính sách cho phép đi vay từ thị trường trái phiếu nội tệ. Tuy nhiên, mới có những chính quyền địa phương sau đây tiếp cận được nguồn tài chính trên thị trường vốn thông qua phát hành trái phiếu: Hà Nội, TP HCM, Đà Nẵng, Đồng Nai, Quảng Ninh và Bắc Ninh⁷⁸. Mặc dù Bộ Tài chính muốn các tỉnh tận dụng tốt hơn nguồn tài trợ từ trái phiếu, nhưng hiện tại các tỉnh gặp hạn chế do Bộ TC kiểm soát dư nợ vay của địa phương và lãi suất vay. Thủ tục phát hành trái phiếu chính quyền địa phương cũng phức tạp và mất nhiều thời gian, cần có chi phí cố định tương đối cao (như hồ sơ, quảng cáo và chi phí cho công ty chứng khoán). Do đó, việc phát hành trái phiếu chính quyền địa phương còn rất hạn chế và chỉ được coi là đáng thực hiện đối với các dự án tương đối lớn, do đó thực chất đã khiến đa số chính quyền cấp tỉnh, đặc biệt các tỉnh cỡ vừa và nhỏ, không thể tiếp cận vốn tư nhân trên cơ sở thị trường.

Tài trợ hạ tầng dựa trên nguồn lực đất đai hiện hành: Mô hình xây dựng - chuyển giao

“Đổi đất lấy hạ tầng” được sử dụng rộng rãi làm cơ chế tài trợ ở tất cả các tỉnh thành, đặc biệt là ở các thành phố lớn,⁷⁹ và cơ chế này thường được thực hiện trên cơ sở đàm phán theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao (BT). Nói một cách ngắn gọn, hợp đồng này quy định về việc chính phủ sẽ cấp cho khu vực tư nhân diện tích đất nhất định để đổi lấy hạ tầng cụ thể. Cơ chế này thường được gọi là cơ chế “chỉ

định thầu hai lần” với một công ty thuộc khu vực tư nhân – lần thứ nhất để xây dựng hạ tầng và lần thứ hai để chuyển nhượng đất.

Việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho các dự án phát triển bất động sản là một công cụ quan trọng đối với các tỉnh năng động nhất và có thể là một trong những nguồn vốn chính cho đầu tư hạ tầng. Trong những trường hợp cực đoan trong quá khứ, nguồn tài trợ này có thể lên tới 30% ngân sách chi đầu tư phát triển địa phương ở một vài thành phố đang phát triển nhanh.⁸⁰ Tuy nhiên, không có thông tin tin cậy về số tiền chính xác đã huy động được tại Việt Nam thông qua cơ chế này, mặc dù rõ ràng đây là cơ chế tài trợ thành công dựa trên số lượng hạ tầng được tài trợ theo cách này.

Dù vậy, cách tiếp cận này gây lo ngại nghiêm trọng về tính minh bạch và hiệu quả của quá trình đàm phán, thẩm định các nghiên cứu tiền khả thi/khả thi và thiết kế⁸¹ do nhà đầu tư tư nhân chuẩn bị, và việc đánh giá năng lực và trình độ của nhà đầu tư cũng như quá trình định giá đất. Một lo ngại đáng kể khác là mức độ các thành phố thực sự được hưởng lợi từ gia tăng giá trị đất do hạ tầng được cải thiện. Ngoài vấn đề quy hoạch, một trong những rào cản là chi phí tái định cư, do nhà nước chi trả và làm gia tăng đáng kể chi phí huy động nguồn lực đất đai. Một chỉ trích khác là hầu hết các hợp đồng BT có xu hướng bị chậm trễ nghiêm trọng do thị trường đất có tính đầu cơ cao và trong môi trường giá đất tăng, chậm trễ trong triển khai hạ tầng thực tế mang lại nhiều lợi nhuận tài chính hơn cho khu vực tư nhân vì việc định giá đất đã hoàn thành khi hợp đồng được ký kết. Chính phủ đã nhận ra tình trạng thiếu minh bạch, cạnh tranh và hiệu quả liên quan đến mô hình BT hiện tại, và đang soạn thảo nghị định trong hai năm qua để cải thiện quy trình thanh toán.

Phương thức đổi đất lấy hạ tầng chưa phổ biến ở các thành phố nhỏ, nơi đất chưa hấp dẫn lắm đối với khu vực tư nhân. Loại cơ sở hạ tầng được sử dụng theo hình thức hợp đồng BT này lại là một vấn đề khác vì khu vực tư nhân thường miễn cưỡng, hoặc không được phép, cung cấp hạ tầng và dịch vụ công cộng thuộc quản lý của các công ty dịch vụ công cộng như nước hoặc dịch vụ vệ sinh. Chất lượng hạ tầng do khu vực tư nhân cung cấp lại là một lo ngại khác, đặc biệt đối với cơ sở hạ tầng chiến lược do quy mô lớn, phức tạp và yêu cầu đầu tư đáng kể. Các nhà đầu tư tư nhân

thường gặp khó khăn trong việc huy động tài trợ cho hạ tầng dài hạn trên thị trường địa phương khi nguồn thu từ việc bán đất được cấp theo hợp đồng BT chưa được thực hiện do thiếu hạ tầng của khu đất đó. Khoản đầu tư cần thiết rất lớn để phát triển đất cũng hạn chế việc sử dụng công cụ này.

Chính phủ đã nhận thức được những vấn đề trên đây, do vậy chính phủ đã quyết định tạm hoãn mô hình BT vào năm 2017. Bộ TC đang làm đầu mối soạn thảo một nghị định trong hai năm qua để cải thiện quy trình thanh toán. Các phương án thay thế cho mô hình BT được phân tích trong phần tiếp theo.

Quan hệ đối tác công-tư (PPP)

Do nhu cầu dịch vụ cơ sở hạ tầng tăng cao và nhanh chóng và dự kiến quy mô ODA sẽ thấp hơn trong tương lai gần, cần có đầu tư của khu vực tư nhân để lấp đầy thiếu hụt về tài chính. So với ở các quốc gia Đông Á khác, sự tham gia của tư nhân vào phát triển hạ tầng ở Việt Nam còn tương đối hạn chế. Cùng với tăng trưởng kinh tế nhanh chóng ở Việt Nam, số lượng quỹ đầu tư tư nhân đã tăng lên trong các lĩnh vực tài chính, bất động sản, công nghệ thông tin, và cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, các quỹ đầu tư tư nhân chuyên về đầu tư hạ tầng chưa phổ biến như các lĩnh vực khác. Do đó, PPP được công nhận là một trong những phương thức hiệu quả nhất để tài trợ cho phát triển hạ tầng.

Việt Nam vẫn chưa thiết lập được các kênh đầu tư hợp lý để thu hút tài chính tư nhân, và cũng chưa có khung thể chế và quy định cần thiết để thu hút khu vực tư nhân cung cấp hạ tầng. Các cơ quan nhà nước còn chậm thực hiện cải cách chính sách cần thiết theo ngành - bao gồm tăng giá dịch vụ và thu hồi chi phí - để cải thiện chất lượng và tăng độ bao phủ hạ tầng và tính bền vững của dịch vụ hạ tầng. Các vấn đề chính về thể chế, quản trị và tài trợ hạn chế việc thu hút tài trợ tư nhân cho phát triển hạ tầng ở Việt Nam bao gồm:

- Thiếu hệ thống tài trợ hạ tầng theo định hướng thị trường toàn diện, xác định rõ ràng vai trò và trách nhiệm của các bộ thuộc chính phủ và cơ quan nhà nước được giao trách nhiệm, và có hướng dẫn thực hiện chi tiết cho từng bước trong chu kỳ dự án
- Thiếu hệ thống rõ ràng và minh bạch để xác định mức độ hỗ trợ tài chính của chính phủ cho các dự án hạ tầng để giúp các dự án khả thi về tài chính vì hầu hết các dự án ở Việt Nam không khả thi về

thương mại dựa trên dòng tiền của chính dự án

- Thiếu hiểu biết về nghĩa vụ tài chính và rủi ro tài khóa xuất phát từ phương thức PPP
- Chất lượng chuẩn bị dự án không đáp ứng trước khi đấu thầu (trừ một số dự án trong ngành điện), khiến chính phủ khó xác định liệu dự án theo hình thức PPP có mang lại giá trị tốt hơn so với dự án do nhà nước tài trợ toàn bộ
- Sự thống lĩnh của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trong giao dịch PPP hiện tại, và vai trò thích hợp của DNNN hiện chưa được quy định và thể chế hóa trên thực tế
- Thiếu tài trợ cho vay nợ bằng nội tệ, hạn chế khả năng của doanh nghiệp tư nhân trong nước được chọn cho giao dịch PPP trong sắp xếp các gói tài chính phù hợp
- Chưa thực hiện lựa chọn nhà đầu tư tư nhân theo phương thức đấu thầu cạnh tranh
- Chưa có bảo lãnh chính phủ cho các rủi ro về nguồn thu và ngoại hối
- Sự thiếu vắng đáng lưu ý của các nhà đầu tư tư nhân nước ngoài trong các dự án đã được tài trợ hoặc hiện đang chuẩn bị (trừ một vài dự án trong lĩnh vực năng lượng) - nhà đầu tư nước ngoài không được khuyến khích do các hạn chế về chuyển đổi tiền tệ và rủi ro tỷ giá hối đoái.
- Chính quyền cấp tỉnh thiếu năng lực thể chế và chính sách rõ ràng liên quan đến vốn tư nhân và sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển hạ tầng địa phương.

Trước những vấn đề này, chính phủ đã đưa ra, có sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới trong một số trường hợp, các biện pháp quan trọng để cải thiện sự phát triển của PPP, bao gồm cải thiện về quy định và xây dựng các giao dịch PPP thí điểm, trước tiên trong lĩnh vực xây dựng đường cao tốc. Nhiều dự án PPP đang được xác định và sẽ được chuẩn bị với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và các tổ chức tài trợ phát triển khác. Tuy nhiên, tiến độ chung còn chậm và không nhất quán. Do luật PPP mới được phê duyệt gần đây và vì không có giao dịch PPP nào ở cấp chính phủ đạt được đến giai đoạn kết thúc về tài chính kể từ khi dự án điện Phú Mỹ 2.2 khoảng 20 năm trước, triển vọng để phương thức PPP đóng vai trò nguồn tài trợ đáng tin cậy cho hạ tầng địa phương có khả năng sẽ hạn chế trong trung hạn.

Quỹ đầu tư phát triển địa phương (LDIF)

LDIF là các tổ chức tài chính địa phương đặc biệt được tạo ra ở cấp tỉnh để huy động vốn và đầu tư vào các dự án hạ tầng địa phương của mỗi tỉnh. LDIF được thử nghiệm đầu tiên tại Thành phố Hồ Chí Minh vào năm 1997 và khung pháp lý hỗ trợ công cụ tài chính đô thị này liên tục được cập nhật, gần đây nhất là vào năm 2013 (Nghị định 37/2013/NĐ-CP), làm rõ các lĩnh vực mà LDIF có thể đầu tư, giao quyền ra quyết định kinh doanh cho Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh, và cho phép tài trợ hợp vốn giữa các LDIF.

LDIF dự kiến sẽ hoạt động như các tổ chức theo định hướng thương mại, huy động vốn trung và dài hạn từ các nguồn trong và ngoài nước và đầu tư vào các dự án hạ tầng thành phố có thể tạo ra đủ tỷ suất lợi nhuận đầu tư. Theo quy định của pháp luật, LDIF chỉ được tài trợ cho hạ tầng địa phương có nguồn thu ở các tỉnh tương ứng. Mô hình LDIF đã mở rộng tới 38 trong số 63 tỉnh, huy động vốn để đầu tư cho hạ tầng. Đến tháng 2 năm 2015, cam kết tài trợ đã tăng từ 40 triệu USD lên xấp xỉ 144 triệu USD. Theo Ngân hàng Thế giới (2014, 2017), đến tháng 3 năm 2015, mỗi USD đầu tư từ LDIF đã thu hút được 1,73 USD đầu tư từ khu vực tư nhân.

LDIF được chứng minh là một kênh tài trợ quan trọng cho các tỉnh, nhưng vẫn còn hạn chế về hiệu quả trong vai trò công cụ rộng rãi để tài trợ cho hạ tầng địa phương. Theo quy định của pháp luật, LDIF chỉ được tài trợ cho hạ tầng có nguồn thu ở địa phương, do đó còn thiếu hụt lớn đối với khoản đầu tư hạ tầng không có nguồn thu rõ ràng. Hầu hết các LDIF đều có nguồn vốn hạn chế, điều này ngăn cản LDIF đầu tư vào hạ tầng chiến lược có quy mô tương đối lớn. Ngoại trừ các quỹ lớn nhất tại TP HCM và Hà Nội, có tài sản lần lượt lên tới 412 triệu USD và 133 triệu USD, vào cuối năm 2015, bốn LDIF lớn nhất tiếp theo chỉ có vốn trong khoảng 40-50 triệu USD, và các LDIF còn lại chỉ có vốn chưa tới 20 triệu USD. Các quy định của chính phủ, dựa trên tiêu chuẩn quốc tế, hạn chế đầu tư của LDIF cho một dự án tối đa không quá 20% vốn chủ sở hữu, do đó hạn chế quy mô của các dự án hạ tầng mà đa số các LDIF có thể đầu tư.

Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB)

Ngân hàng Phát triển Việt Nam thuộc sở hữu Nhà nước, cung cấp khoản vay với điều khoản ưu đãi cho chính quyền địa phương, kể cả kỳ hạn vay dài hơn, nhưng chỉ trong khuôn khổ chương trình mục tiêu quốc gia được chính phủ phê duyệt. VDB chỉ có nguồn vốn hạn chế theo các điều khoản ưu đãi và thường rất khó tiếp cận các khoản cho vay đó. Việc cho vay của VDB cũng được đăng ký trong bảng cân đối của chính phủ và do đó ít hấp dẫn hơn đối với chính quyền địa phương so với vay vốn của ngân hàng thương mại nhà nước. Cho đến nay, tổng dư nợ cấp tín dụng của VDB cho chính quyền địa phương, cũng như tổng nợ vay của chính quyền địa phương, còn rất nhỏ so với tiêu chuẩn quốc tế (xem hình 5B.1).

Chú thích

- 71 Thuế suất tài sản trung bình của các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) là 2%.
- 72 Lần thử cuối cùng là vào năm 2010.
- 73 Các tỉnh này bao gồm Bắc Giang ở vùng Trung du và Miền núi Bắc bộ; Hải Dương, Hà Nam, Nam Định, và Thái Bình ở Đồng bằng sông Hồng; Nghệ An, Phú Yên, và Bình Thuận ở Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung; Đắk Lắk, Gia Lai và Lâm Đồng ở Tây Nguyên; Đồng Nai, Bình Phước và Tây Ninh ở Đông Nam Bộ; và tất cả các tỉnh thuộc Đồng bằng sông Cửu Long trừ Cần Thơ và Hậu Giang.
- 74 Các tỉnh này bao gồm ở Hòa Bình, Sơn La và Lai Châu vùng Trung du và Miền núi Bắc bộ; Quảng Ninh, Hải Dương, Hà Nam và Nam Định ở Đồng bằng sông Hồng; Phú Yên, Bình Thuận thuộc Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung; Đắk Lắk và Gia Lai ở Tây Nguyên; Tây Ninh ở Đông Nam Bộ; Long An, Tiền Giang, Bến Tre, Vĩnh Long, Sóc Trăng, An Giang, Đồng Tháp, Bạc Liêu và Cà Mau ở Đồng bằng sông Cửu Long
- 75 3 tỉnh nữa có kết dư ngân sách, nhưng phần kết dư tương đối nhỏ, và còn có lo ngại về tính bền vững, do vậy chưa được đưa vào phân tích này
- 76 <http://data.worldbank.org/>.
- 77 Ví dụ: thành phố Lào Cai và Phủ Lý.
- 78 Tổng số xấp xỉ 18.350 tỷ VNĐ (853 triệu USD)
- 79 Đặc biệt, các giao dịch này phổ biến hơn ở TP HCM và Hà Nội, nơi thị trường đất đai tương đối phát triển và hoạt động mạnh hơn so với phần lớn các tỉnh ở Việt Nam.
- 80 Ở TP HCM năm 2010, tiền sử dụng đất đã tạo ra 6,28 nghìn tỷ đồng cho chính quyền cấp tỉnh - trên 17% tổng thu ngân sách năm. Tiền sử dụng đất là nguồn tài chính còn lớn hơn cho TP HCM trong những năm trước.
- 81 Năm 2018 kiểm toán nhà nước phát hành báo cáo kiểm toán đối với một số hợp đồng BT tại Hà Nội và TP HCM. Theo kết luận của báo cáo, dự toán đầu tư cho các dự án hạ tầng cao hơn nhiều so với chi phí thực tế phát sinh.

Tài liệu tham khảo

- ERIA (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia). 2014. “Financing ASEAN Connectivity” [Tài trợ Kết nối ASEAN]. Jakarta. <http://www.eria.org/research/financing-asean-connectivity/>.
- Ngân hàng Thế giới. 2013. *Assessment of the Financing Framework for Municipal Infrastructure in Việt Nam [Đánh giá Khung Tài trợ cho Hạ tầng đô thị tại Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2014. *Water Supply and Sanitation in Việt Nam: Turning Finance into Services for the Future [Cấp nước và Vệ sinh ở Việt Nam: Chuyển đổi Tài trợ thành Dịch vụ cho Tương lai]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2015a. *Making the Whole Greater than the Sum of the Parts: A Review of Fiscal Decentralization in Việt Nam [Để Tổng thể Lớn hơn Tổng các Bộ phận: Đánh giá Chính sách Phân cấp Ngân sách ở Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2015b. *Vietnam Affordable Housing: A Way Forward [Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam: Con đường phía trước]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2017. *IEG Review of Results and Performance of the World Bank Group 2017: With a Special Focus on Environmental Sustainability [Đánh giá của IEG về Kết quả và Hiệu quả của Nhóm Ngân hàng Thế giới 2017: Trọng tâm Đặc biệt về Bền vững Môi trường]*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2018. *Mobilizing Finance for Local Infrastructure Development in Việt Nam [Huy động Tài trợ để Phát triển Cơ sở Hạ tầng Địa phương ở Việt Nam]*. Washington, DC: World Bank.

Tuyên bố về Lợi ích Môi trường

Nhóm Ngân hàng Thế giới cam kết giảm ảnh hưởng lên môi trường của mình. Để hỗ trợ cho cam kết này, chúng tôi khai thác các phương án xuất bản điện tử và công nghệ in khi có nhu cầu tại các trung tâm khu vực trên toàn cầu. Cùng nhau, những sáng kiến này đã giúp giảm số lượng bản in và khoảng cách vận chuyển, từ đó làm giảm tiêu thụ giấy, giảm sử dụng hóa chất, giảm phát thải khí nhà kính, và giảm rác thải.

Chúng tôi thực hiện theo những tiêu chuẩn được khuyến nghị về sử dụng giấy do Sáng kiến Báo chí Xanh (Green Press Initiative) đưa ra. Phần lớn sách của chúng tôi được in trên giấy được chứng nhận bởi Hội đồng Quản lý Rừng (FSC), và gần như tất cả đều có hàm lượng tái chế từ 50-100%. Xơ gỗ được tái chế trong giấy được sử dụng để in sách của chúng tôi đều là loại không tẩy trắng hoặc tẩy trắng theo quy trình tẩy không sử dụng clorin (TCF), không sử dụng clorin đã qua chế biến (PCF), hoặc không sử dụng clorin tăng cường (EECF).

Để biết thêm thông tin về triết lý liên quan đến môi trường của Ngân hàng Thế giới, mời bạn truy cập vào <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.



BÁO CÁO CUỐI CÙNG

Đô thị hóa Việt Nam trước ngã rẽ:

Khởi đầu Lộ trình Hiệu quả, Bao trùm,
và có Khả năng Thích ứng



WORLD BANK GROUP