



CHƯƠNG TRÌNH ĐỐI TÁC CHIẾN LƯỢC ỚTXTRÂYLIA – NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI
Việt Nam 2035: Từ chiến lược đến hành động

Việt Nam năng động

Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao

Các nghiên cứu chuyên đề

Tháng 5/2020



Việt Nam năng động

Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao

Các nghiên cứu chuyên đề

Tháng 5/2020

Ngân hàng Thế giới 2020

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Telephone: 202-473-1000, Internet: www.worldbank.org

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

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

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



Mục lục

Từ viết tắt viii

Lời cảm ơn ix

CÁC NGHIÊN CỨU CHUYÊN ĐỀ 1

Nghiên cứu số 1. Định hướng trong môi trường trong nước và quốc tế đang thay đổi 2

Tóm tắt 3

Nghiên cứu chi tiết 6

 Giới thiệu 6

 Thích ứng với bối cảnh thay đổi trên toàn cầu 7

 Bối cảnh trong nước: Tăng trưởng tiềm năng phải đối mặt với những lực cản
 đang gia tăng mang tính cấu trúc 14

 Xác định chiến lược tăng trưởng trong kỷ nguyên mới 19

Nghiên cứu số 2. Doanh nghiệp năng động 22

Tóm tắt 23

Nghiên cứu chi tiết 26

 Giới thiệu 26

 Tốc độ tăng vốn đầu tư quá thấp, đồng thời chất lượng đầu tư cũng còn nhiều
 hạn chế 27

 Tốc độ tăng năng suất lao động vẫn thấp 30

 Giải pháp chính sách để giải phóng đầu tư và tăng năng suất lao động 39

Nghiên cứu số 3. Hạ tầng hiệu quả 54

Tóm tắt 55

Nghiên cứu chi tiết 59

 Giới thiệu 59

 Trụ cột I: Nâng cao hiệu quả 61

 Trụ cột II: Huy động ngân sách 77

 Kết luận 87

 Phụ lục 3.1: Tóm tắt các nghiên cứu tình huống quốc tế về lợi ích tiềm năng
 cho Việt Nam 93

Phụ lục 3.2: Kết quả ‘Đấu thầu các dự án cơ sở hạ tầng theo hình thức Đối tác Công-Tư (PPP)’ tại Việt Nam.....	96
Phụ lục 3.3: Các đặc điểm chính của quản lý đầu tư công hiệu quả.....	97
Nghiên cứu số 4. Lao động có kỹ năng và cơ hội cho tất cả mọi người.....	99
Tóm tắt.....	100
Nghiên cứu chi tiết.....	103
Những thành tựu và thách thức trong phát triển vốn nhân lực.....	103
Khuyến nghị.....	126
Phụ lục 4.1. Thứ hạng các lĩnh vực về Chỉ số vốn nhân lực (HCI) của Việt Nam và các quốc gia Đông Á & Thái Bình Dương	135
Phụ lục 4.2. Dữ liệu và phương pháp ước tính chỉ số HCI theo nhóm dân tộc.....	137
Phụ lục 4.3. Tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em (0-59 tháng) năm 2013.....	139
Nghiên cứu số 5. Kinh tế xanh	141
Tóm tắt.....	142
Nghiên cứu chi tiết.....	145
Giới thiệu	145
Sử dụng vốn tự nhiên không bền vững sẽ cản trở tăng trưởng.....	155
Các chính sách tăng cường tăng trưởng xanh.....	164
Kết luận	184
Phụ lục: Chính sách phát triển ngành bền vững.....	186

Hình

Hình 1.1.	Tiềm năng tăng trưởng của Việt Nam đang trên đà giảm xuống	4
Hình 1.2.	Khung tăng trưởng trong giai đoạn 2021 – 30.....	5
Hình 1.3.	Tăng trưởng cao được duy trì liên tục.....	7
Hình 1.4.	Phân bố mười nhóm có mức tiêu dùng thực tế theo đầu người tính theo giá năm 2010	8
Hình 1.5.	Tăng trưởng toàn cầu rơi vào thế suy giảm dài hạn	9
Hình 1.6.	Thương mại Thế giới (Chỉ số = 1 năm 2000).....	10
Hình 1.7.	Thương mại hàng hóa và dịch vụ (Chỉ số: 2005 = 100).....	10
Hình 1.8.	Các nền kinh tế phát triển hơn đầu tư nhiều hơn vào tự động hóa.	11
Hình 1.9.	Tăng trưởng chậm lại.....	15
Hình 1.10.	Tốc độ tăng trưởng bình quân trong thập kỷ sau khi đạt GDP đầu người như ở Việt Nam hiện nay.....	15
Hình 1.11.	Tăng trưởng năng suất còn tương đối yếu	15
Hình 1.12.	Giới hạn về lợi thế dân số còn lại của Việt Nam	16
Hình 1.13.	Vẫn còn cơ hội cải thiện chất lượng lao động	16
Hình 1.14.	Tăng trưởng đang trở nên kém xanh hơn.....	18
Hình 1.15.	Khát vọng tăng trưởng dài hạn của Việt Nam	19
Hình 1.16.	Đà tăng trưởng chậm lại trong dài hạn	19
Hình 1.17.	Các động lực tăng trưởng	20
Hình 2.1.	Đề xuất giải pháp nhằm tăng năng suất lao động	25
Hình 2.2.	Việt Nam vẫn còn tương đối thiếu vốn.....	27
Hình 2.3.	Tổng tiết kiệm quốc gia và Tổng đầu tư (% GDP)	27
Hình 2.4.	Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài cao.	28
Hình 2.5.	... nhưng vốn đầu tư trong nước thấp.....	28
Hình 2.6.	Hiệu quả đầu tư giảm (Hệ số sử dụng vốn - ICOR).....	29
Hình 2.7.	Mối quan hệ giữa đầu tư của doanh nghiệp với tỷ lệ sinh lời của vốn đầu tư	30
Hình 2.8.	Tăng trưởng năng suất yếu tố tổng hợp (TFP) của Việt Nam.....	30
Hình 2.9.	Cơ cấu của khu vực doanh nghiệp.....	31
Hình 2.10.	Phân bổ sai vốn và lao động: chênh lệch về MRRK và MRPL so với năm 2009	33
Hình 2.11.	Nhà nước vẫn đóng vai trò chủ đạo trong nhiều ngành.....	34
Hình 2.12.	DNNN tiếp tục kiểm soát các tài sản quan trọng.	35
Hình 2.13.	... nhưng có tỷ lệ sinh lời thấp hơn.....	35
Hình 2.14.	Thiếu các doanh nghiệp quy mô trung bình	35
Hình 2.15.	Quan điểm về hối lộ khi sử dụng các dịch vụ của nhà nước	37
Hình 2.16.	Hạn chế tín dụng.	38

Hình 2.17.	...mặc dù tăng trưởng tín dụng cao.....	38
Hình 2.18.	Kết quả đổi mới, sáng tạo của Việt Nam	39
Hình 2.19.	Tình hình cải thiện nhất quán về môi trường kinh doanh theo Báo cáo Môi trường Kinh doanh của WEF-GCI và Nhóm NHTG.....	40
Hình 2.20.	Khung pháp lý của Việt Nam còn yếu	45
Hình 2.21.	Khả năng bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ tại Việt Nam còn yếu	46
Hình 3.1.	Đầu tư cơ sở hạ tầng tại Việt Nam	59
Hình 3.2.	Ước tính nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng.....	60
Hình 3.3.	Việt Nam so với các quốc gia khác - chi phí logistics và phát thải.....	75
Hình 3.4.	Biểu giá điện trung bình	78
Hình 3.5.	Biểu giá nước.....	79
Hình 3.6.	Điểm đánh giá các dự án PPP trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, 2018.....	82
Hình 4.1.	Chỉ số Vốn Nhân lực theo thứ tự xếp hạng (các nước Đông Á và Thái Bình Dương)	103
Hình 4.2.	Tích lũy vốn nhân lực suốt đời	107
Hình 4.3.	Kết quả Chỉ số vốn nhân lực (HCI) của Việt Nam (2018)	110
Hình 4.4.	Khó khăn tích tụ suốt vòng đời: Nhóm phân vị so với người Kinh của dân tộc thiểu số trung bình (một số chỉ số được lựa chọn)	111
Hình 4.5.	Các chỉ số suy dinh dưỡng trung bình quốc gia (2000-15)	114
Hình 4.6.	Tỷ lệ thấp còi theo nhóm dân tộc (2010-15)	114
Hình 4.7.	Nuôi dưỡng trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ (2014)	115
Hình 4.8.	Tỷ lệ đi học của từng nhóm tuổi theo bậc học.....	117
Hình 4.9.	Tỷ lệ học sinh 15 tuổi đạt trình độ tối thiểu trong khảo sát PISA 2015 theo nhóm ngôn ngữ sử dụng tại nhà (tiếng Việt và các ngôn ngữ khác).....	117
Hình 4.10.	Sự khác biệt về tỷ lệ sinh con và kết hôn sớm giữa các nhóm dân tộc	121
Hình 4.11.	Trình độ học vấn của dân số lao động theo từng nhóm tuổi và tổng dân số.....	123
Hình 4.12.	Dự báo trình độ học vấn của lực lượng lao động.....	124
Hình 4.13.	Tỷ lệ nhập học thô giáo dục sau phổ thông tại một số quốc gia	124
Hình 4.14.	Định hướng cơ chế tài chính dựa trên kết quả (và sau đó dựa trên nhu cầu)	134
Hình 5.1.	Việt Nam thua kém các nước trong khu vực về thành tích môi trường.....	145
Hình 5.2.	Năng suất nước	148
Hình 5.3:	Thay đổi trung bình hàng năm về thiệt hại môi trường PM2.5 (1995-2015) và mức thu nhập 2015.....	149
Hình 5.4:	Việt Nam còn thua các nước trong khu vực xét theo tiêu chí bền vững môi trường đa chiều.....	150
Hình 5.5:	Đặc điểm giao dịch liên ngành dựa trên ma trận tiêu dùng trong nước của Việt Nam, 2017	151

Hình 5.6.	Xuất khẩu sản phẩm rừng theo năm, 2010-2018.....	157
Hình 5.7.	Ngành chế biến gỗ, chỉ số cạnh tranh quốc tế (Vu 2019)	157
Hình 5.8.	Các loại rủi ro gây nhiều ca tử vong và thương tật nhất	161
Hình 5.9.	Sụt lút đất tại Cần Thơ (cm/năm)	164
Hình 5.10.	Mức phí quản lý chất thải tại Việt Nam còn thấp	170
Hình 5.11.	Doanh thu PFES.....	171
Hình 5.12.	Kim ngạch xuất khẩu nông sản Việt Nam (triệu US\$).....	186
Hình 5.13.	Tổn thất phân theo chu kỳ xảy ra, mọi rủi ro.....	192
Hình 5.14.	Khung quản lý chất lượng không khí.....	194

Hộp

Hộp 5.1.	Chuyển tiếp bền vững phải được thực hiện theo cách tiếp cận toàn bộ nền kinh tế.....	154
Hộp 5.2.	Thu hút tư nhân đầu tư vào tăng trưởng xanh.....	173
Hộp 5.3.	Quản trị xanh	175
Hộp 5.4.	Nền kinh tế tuần hoàn là gì.....	177
Hộp 5.5.	Sự cần thiết phải thúc đẩy kinh tế tuần hoàn và các chính sách theo hướng này.....	178

Bảng

Bảng 2.1.	Động lực tăng năng suất của doanh nghiệp.....	32
Bảng 2.2.	Chiều tác động của các biến số về năng lực cạnh tranh cấp tỉnh đối với doanh nghiệp (log việc làm), theo loại hình doanh nghiệp (tất cả đều có ý nghĩa ở mức 5%).....	36
Bảng 2.3.	Tổng hợp các khuyến nghị chính sách.....	52
Bảng 3.1.	Các khuyến nghị chung cơ bản theo hai trụ cột.....	57
Bảng 3.2.	Phí người sử dụng cho các dịch vụ hạ tầng ở Việt Nam.....	77
Bảng 4.1.	Chi tiêu công cho giáo dục.....	108
Bảng 4.2.	Chi tiêu cho y tế.....	109
Bảng 4.3.	Chỉ số Vốn nhân lực (HCI) theo nhóm dân tộc	112
Bảng 4.4.	Loại nhà tiêu được sử dụng trong các nhóm dân tộc thiểu số (2014).....	116
Bảng 4.5.	Thay đổi về kỹ năng và phương thức giáo dục đào tạo cần thiết cho các nền kinh tế truyền thống và kinh tế số.....	125
Bảng 4.6.	Phân tích kinh phí công và tư cho giáo dục sau phổ thông.....	126
Bảng 5.1.	Năng suất tôm trung bình một số nước	158
Bảng 5.2.	Thiệt hại GDP theo ngành	159
Bảng 5.3.	Các hành động ưu tiên trong các ngành nhằm thúc đẩy tăng trưởng xanh.....	166

Từ viết tắt

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

Lời cảm ơn

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CÁC NGHIÊN CỨU CHUYÊN ĐỀ

NGHIÊN CỨU SỐ 1

Định hướng trong môi trường trong nước và quốc tế đang thay đổi¹

¹ Đây là nghiên cứu phục vụ việc xây dựng báo cáo Việt Nam năng động: Tạo nền tảng cho nền kinh tế thu nhập cao. Nghiên cứu do Sebastian Eckardt viết với đóng góp từ các đồng nghiệp Đoàn Hồng Quang, Alwaleed Fareed Alatabani, Asya Akhlaque, Ketut Ariadi Kusuma, Katia D'Hulster, Sylvia Solf, Trần Thu Trang, Đinh Tuấn Việt, Helle Buchave, Nguyễn Tam Giang, và Zsolt Bango.

Tóm tắt

Khi xây dựng chiến lược phát triển trong thập kỷ tới, cần xem xét các xu hướng toàn cầu và trong nước quan trọng có thể sẽ định hình quỹ đạo phát triển trong tương lai của Việt Nam.

Một mặt, những thay đổi sâu sắc trong bối cảnh toàn cầu đặt ra những thách thức nghiêm trọng đối với mô hình định hướng đầu tư trực tiếp nước ngoài và xuất khẩu của Việt Nam, và do đó đòi hỏi những thay đổi căn bản trong chính sách phát triển trong giai đoạn 2021-30 để nắm bắt các cơ hội mới và quản lý rủi ro. Mặt khác, Việt Nam đang ở một bước ngoặt mà một số động lực tăng trưởng truyền thống đang dần suy yếu, và việc chuyển đổi thành công sang các động lực mới có ý nghĩa rất quan trọng để Việt Nam duy trì thành quả vượt bậc đã đạt được.

Định hướng trong bối cảnh toàn cầu đang thay đổi

Mô hình định hướng xuất khẩu của Việt Nam sẽ phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng liên quan đến tính bất định ngày càng tăng trong sản xuất và thương mại toàn cầu, kết hợp với chủ nghĩa bảo hộ đang phát triển mạnh. Trong thập kỷ qua, tổng sản phẩm quốc nội (GDP) cùng với dòng thương mại và đầu tư toàn cầu đã trải qua đà tăng trưởng chậm lại mang tính dài hạn, cùng với đó là điều kiện nhân khẩu học ít thuận lợi hơn và tốc độ tăng đầu tư và năng suất đi xuống. Tăng trưởng GDP toàn cầu đã giảm xuống 2,5%, thấp hơn khoảng 1% so với một thập kỷ trước. Tốc độ tăng trưởng GDP toàn cầu chậm lại có thể sẽ đi kèm với sự giảm sút về thương mại, đặc biệt là dòng hàng hóa và đầu tư quốc tế, kết hợp với những căng thẳng thương mại trên toàn thế giới. Khối lượng thương mại hàng hóa và dịch vụ toàn cầu chỉ tăng hơn 3%/năm kể từ năm 2012, chưa bằng một nửa tốc độ tăng trung bình trong ba thập kỷ trước. Do đó, những cơn gió xuôi chiều đã đẩy con thuyền kinh tế Việt Nam tiến lên trong ba thập kỷ qua có thể sẽ yếu đi vào những năm 2020.

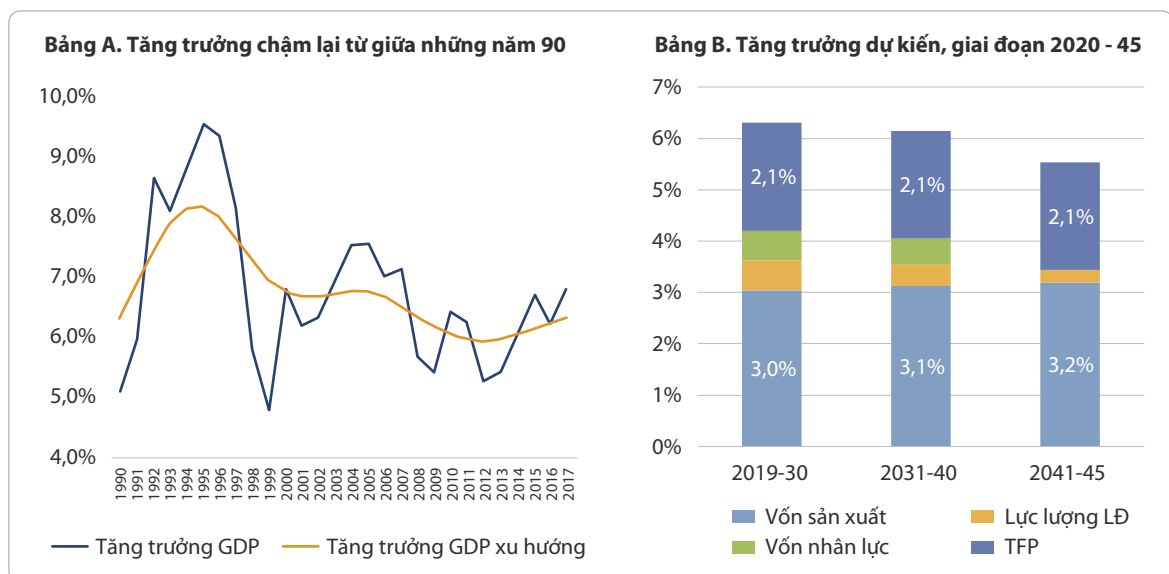
Sự xuất hiện của các công nghệ đột phá đang tạo ra những cơ hội và rủi ro mới. Việc tăng cường áp dụng dữ liệu lớn, trí tuệ nhân tạo và các công nghệ tiên tiến như robot và in 3D sẽ làm giảm tầm quan trọng của lao động giá rẻ trong quyết định chọn vị trí của các công ty đa quốc gia, vốn là lợi thế so sánh chính của Việt Nam. Việt Nam có thể không còn theo được sự thành công của các con hổ Đông Á bằng cách chủ yếu dựa vào đầu tư nước ngoài và xuất khẩu hàng công nghiệp để thúc đẩy tăng trưởng. Mặt khác, sự phổ biến của các công nghệ mới và nền kinh tế kỹ thuật số mới nổi mang đến cơ hội bắt kịp công nghệ và tạo ra bước nhảy vọt.

Những hạn chế mang tính cấu trúc đối với tăng trưởng tiềm năng ngày càng lớn

Kết quả phát triển trước đây của Việt Nam đã được hưởng lợi rất nhiều từ điều kiện thuận lợi về nhân khẩu học và tái cơ cấu ngành, nhưng những động lực này đang đi đến hồi kết. Hai yếu tố này chiếm xấp xỉ 3/4 tốc độ tăng trưởng sản lượng bình quân đầu người của Việt Nam trong giai đoạn 1996-2012. Tốc độ sinh giảm mạnh đã làm tỷ lệ nhóm dân số phụ thuộc theo độ tuổi cũng giảm nhanh, tiến đến bước ngoặt vào năm 2013 và bắt đầu tăng sau đó, cho thấy quá trình già hóa nhanh của Việt Nam. Sự chuyển đổi từ nông nghiệp năng suất thấp sang các ngành sản xuất và dịch vụ có năng suất tương đối cao hơn cho thấy một động lực tăng năng suất thứ hai, chiếm khoảng 3,4% tăng trưởng GDP mỗi năm trong giai đoạn 1996-2012. Hai động lực truyền thống đang suy giảm này sẽ góp phần đưa tốc độ tăng trưởng tiềm năng dài hạn của Việt Nam đi xuống mức ước tính khoảng 6,5% (Hình 1.1, Bảng A).

Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng nhanh chóng của Việt Nam đi kèm với chi phí cao về tài nguyên thiên nhiên và chất lượng môi trường. Việc sử dụng lãng phí tài nguyên thiên nhiên (đất, nước, mỏ, rừng) và quá trình công nghiệp hoá nhanh chóng đã tạo ra chi phí lớn cho nền kinh tế. Những chi phí này bằng khoảng 6-10% GDP, đồng thời gây ra ô nhiễm không khí và nước nghiêm trọng, ảnh hưởng đến chất lượng sống của hàng triệu hộ gia đình. Gần đây, tác động của biến đổi khí hậu toàn cầu đã làm trầm trọng thêm áp lực đối với môi trường khi Việt Nam được xếp vào một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất trên thế giới. Các tác động kinh tế tiêu cực của biến đổi khí hậu dự kiến sẽ lên tới 2 - 3% sản lượng toàn cầu vào năm 2050, ngay cả với giả định thận trọng. Có nguy cơ tăng trưởng kinh tế hiện tại sẽ phải trả giá bằng chi phí của các thế hệ tương lai, do đó, Việt Nam cần thực hiện những thay đổi quan trọng để giảm chi phí tiềm ẩn và rủi ro liên quan đến chất lượng môi trường đang giảm xuống và biến đổi khí hậu.

HÌNH 1.1. **Tiềm năng tăng trưởng của Việt Nam đang trên đà giảm xuống**



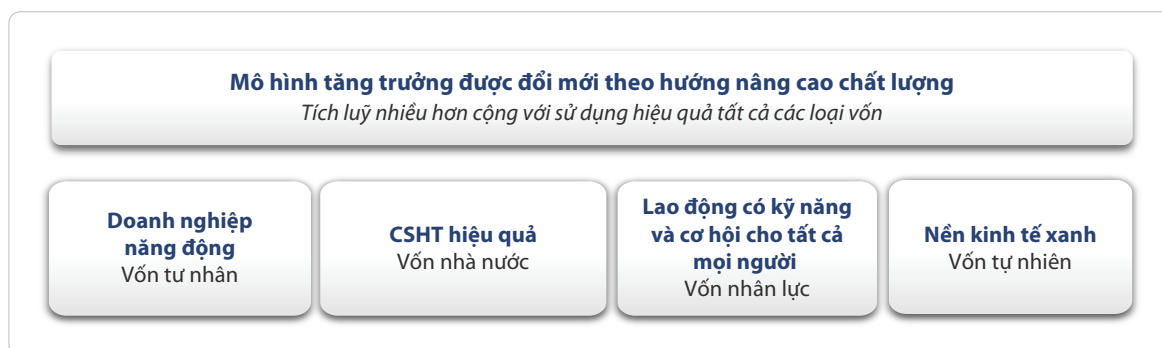
Hình thành khuôn khổ chiến lược tăng trưởng trong kỷ nguyên mới

Để đạt được khát vọng trở thành một quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam phải duy trì tốc độ tăng trưởng nhanh khoảng 7% trong hai thập kỷ tới. Nếu không có những cải cách mang tính quyết định để thúc đẩy đầu tư và tăng năng suất, tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam sẽ tiếp tục giảm và ước tính sẽ xuống mức 6,3% trong thập kỷ tới và sau đó giảm dần xuống 5,5% vào năm 2041. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021–30 là cơ hội quan trọng để Việt Nam thực hiện chuyển dịch cơ cấu nhằm thúc đẩy tăng trưởng và xây dựng nền tảng cho một xã hội thu nhập cao vào năm 2045 (Hình 1.1, Bảng B).

Chiến lược mới cần hướng tới chất lượng, chứ không chỉ tốc độ tăng trưởng. Việt Nam cần chuyển từ một chiến lược tập trung chủ yếu vào tốc độ tăng trưởng sang chiến lược đồng thời cải thiện chất lượng tăng trưởng. Tăng trưởng kinh tế sẽ cần phải dựa vào nhiều hơn năng suất cao để được duy trì mà không gây mất cân đối tài chính và kinh tế vĩ mô. Tăng trưởng cũng sẽ cần phải tiếp tục mang tính bao trùm, cho phép mọi công dân đóng góp và tham gia vào sự thịnh vượng ngày càng tăng của Việt Nam. Và cuối cùng, không nên đạt được tăng trưởng với cái giá cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên và phải thích ứng với tác động ngày càng tăng của biến đổi khí hậu.

Khung tăng trưởng của Việt Nam trong giai đoạn 2021 – 30 (Hình 1.2) cần dựa trên sự tích lũy cân bằng và phân bổ các loại vốn khác nhau, bao gồm vốn sản xuất, vốn nhân lực và vốn tự nhiên, một cách hiệu quả và năng suất cao, cũng như đổi mới và sáng tạo, sẽ được thúc đẩy bằng những biện pháp quan trọng như tăng cường cải cách thể chế và thị trường. Dự báo tăng trưởng dài hạn (Hình 1.1) cho thấy, Việt Nam vẫn còn nhiều dư địa (và nhu cầu) để tăng tích lũy và đầu tư vào tài sản sản xuất, bao gồm cả vốn nhân lực, vốn sản xuất và vốn tự nhiên. Đầu tư sẽ được thực hiện chủ yếu bởi các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân, nhưng Việt Nam cũng cần đầu tư có hiệu quả vào cơ sở hạ tầng bền vững. Tương tự, đầu tư vào nguồn vốn nhân lực chất lượng cao và lực lượng lao động lành nghề, khoẻ mạnh và linh hoạt có ý nghĩa rất quan trọng để Việt Nam tiến lên trong chuỗi giá trị. Việt Nam cũng cần bảo vệ “cơ sở hạ tầng tự nhiên” của mình, bao gồm đất đai, vùng biển, sông ngòi, không khí và rừng, không chỉ để duy trì môi trường sống mà còn bởi vì những tài sản tự nhiên này tạo ra lợi ích kinh tế lớn trong nông nghiệp, du lịch và các lĩnh vực khác. Cuối cùng, và có lẽ là quan trọng nhất, Việt Nam cần tăng năng suất, do đó phải phân bổ nguồn lực hiệu quả giữa các ngành và doanh nghiệp (từ những nơi sử dụng kém hiệu quả sang nơi có năng suất cao hơn) cũng như đẩy mạnh tăng năng suất trong doanh nghiệp thông qua đổi mới, sáng tạo và áp dụng khoa học công nghệ.

HÌNH 1.2. **Khung tăng trưởng trong giai đoạn 2021 – 30**



Nghiên cứu chi tiết

Giới thiệu

Trong 30 năm qua, cải cách kinh tế và thể chế kết hợp với đầu tư cho cơ sở vật chất và con người đem lại kết quả đầy ấn tượng khiến cho thu nhập theo đầu người của Việt Nam tăng đến sáu lần.

Tốc độ tăng trưởng ngoại mục diễn ra khi Việt Nam từng bước chuyển dịch từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung và gần như đóng cửa sang nền kinh tế cạnh tranh, theo định hướng thị trường và hội nhập mạnh mẽ vào nền kinh tế toàn cầu. Trong quá trình tái cơ cấu kinh tế, hàng triệu người Việt Nam di cư từ nông thôn ra thành phố, chuyển từ sản xuất nông nghiệp tự cung tự cấp chuyển sang làm công ăn lương ở các ngành công nghiệp và dịch vụ. Trên khắp cả nước, hạ tầng được nâng cấp và xây mới đang kết nối người dân với việc làm, thị trường, dịch vụ và thông tin. Đầu tư cho giáo dục và y tế không chỉ thành công ở chỗ cải thiện chất lượng sống cho hàng triệu người Việt Nam, mà còn tạo điều kiện để họ tham gia hiệu quả vào tiến trình phát triển của Việt Nam.

Dù phát triển ngoạn mục, Việt Nam mới chỉ ở giai đoạn đầu trong quá trình quá độ trở thành nền kinh tế hiện đại và thịnh vượng.

Thu nhập theo đầu người của Việt Nam ngày nay mới chỉ bằng 40% mức bình quân toàn cầu, khoảng 30% mức bình quân của khu vực trong số các nền kinh tế ASEAN và chỉ 5% mức bình quân của các nền kinh tế thu nhập cao. Cho dù không coi đó là mục đích cuối cùng, nhưng tăng trưởng kinh tế cao và liên tục là điều kiện cần để Việt Nam tiếp tục lộ trình hội nhập nhằm đi tới thịnh vượng và tiến bộ xã hội. Chuyển đổi của Việt Nam trong thời gian tới không chỉ nên tập trung vào tăng sản lượng. Tăng trưởng bền vững cả về kinh tế, môi trường và xã hội phải có vai trò trung tâm, thậm chí cần được quan tâm hơn nữa so với trước đây. Điều đó có nghĩa là tăng trưởng sẽ ngày càng dựa vào nâng cao năng suất để đảm bảo bền vững và không gây ra bất cân đối tài khóa hoặc kinh tế vĩ mô. Tăng trưởng cũng cần tiếp tục có tính chất bao trùm, nhằm tạo điều kiện cho mọi người dân được góp phần và hòa mình vào vượng khí đi lên ở Việt Nam. Cuối cùng, tăng trưởng không nhất thiết phải đánh đổi với cái giá làm suy kiệt tài nguyên của Việt Nam, đồng thời buộc phải thích ứng với tác động biến đổi khí hậu ngày càng tăng. Tóm lại, điều đó có nghĩa là phải chuyển từ chiến lược chủ yếu tập trung vào tốc độ tăng trưởng sang chiến lược nhằm đồng thời cải thiện chất lượng tăng trưởng.

Thập kỷ tới đây mở ra một cơ hội đặc thù. Mức độ và chất lượng trong thập kỷ tới có vai trò vô cùng quan trọng với Việt Nam trong quỹ đạo phát triển dài hạn. Với một nền kinh tế mở, tỷ lệ tiết kiệm trong nước cao, lực lượng lao động còn trẻ và chủ yếu ở nông thôn, Việt Nam đang ở vị thế phù hợp để hưởng những năm tăng trưởng cao liên tục. Nhưng thành công không phải tự nhiên có được. Để tận dụng được đầy đủ các yếu tố căn bản thuận lợi, Việt Nam cần phải chú trọng không ngừng đến những cải cách chính sách và thể chế để nâng cao tăng trưởng năng suất hơn nữa, đảm bảo đầu tư hiệu quả về vật chất và con người, sử dụng tài sản thiên nhiên. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng cần chèo lái trong môi trường toàn cầu luôn chuyển dịch, khi những thay đổi về xu hướng thương mại toàn cầu, công nghệ

đột phá, đổi mới sáng tạo với tốc độ cao, biến đổi khí hậu, vừa định hình lại các cơ hội, vừa tạo ra những rủi ro mới.

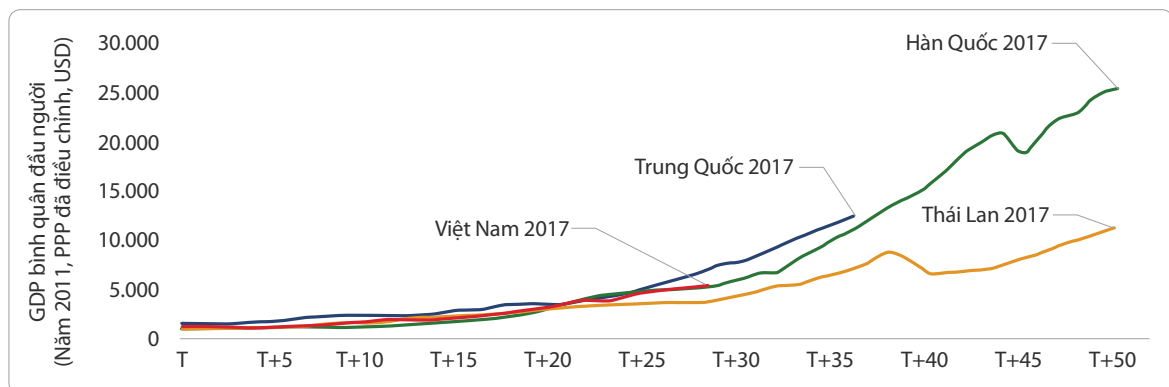
Báo cáo này nhằm cung cấp thông tin để Chính phủ xây dựng chiến lược nhằm đạt tăng trưởng cao và có chất lượng trong giai đoạn Chiến lược phát triển KTXH 2021-2030 và Kế hoạch phát triển KTXH giai đoạn 2021-2025. Trên cơ sở phân tích tổng hợp về những xu hướng chủ đạo trong nước và trên toàn cầu dự kiến sẽ định hình cho quỹ đạo phát triển của Việt Nam trong thập kỷ tới, báo cáo này trình bày các phương án chính sách để nắm bắt cơ hội phát sinh và quản lý rủi ro theo hướng suy giảm.

Thích ứng với bối cảnh thay đổi trên toàn cầu

Thành tích về tăng trưởng cao và toàn diện

Việt Nam đang hưởng thành quả của 30 năm tăng trưởng kinh tế cao liên tục (Hình 1.3). Nền kinh tế tăng trưởng gần 7% từ năm 1988, trong đó tốc độ tăng trưởng chỉ thấp hơn 5% có một lần trong suốt thời kỳ qua.² Rất ít quốc gia đạt mức tăng trưởng cao như vậy trong một trong một giai đoạn dài như vậy. Kết quả là thu nhập theo đầu người tăng gần sáu lần so với năm 1988. Tuy chưa bằng với đỉnh cao ở thập kỷ 1990, nhưng tăng trưởng kinh tế trong những năm gần đây tương đối vững và đồng đều, đem lại nhiều việc làm. Sau những đợt biến động về kinh tế và tài chính kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, ổn định kinh tế vĩ mô đã được khôi phục và Việt Nam nổi lên trở thành nền kinh tế thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp đang vươn mình và là một quốc gia xuất khẩu chủ lực. Các nhà đầu tư nước ngoài đang chen chân tìm đến, đòi hỏi được góp phần và hòa mình vào vượng khí đi lên của quốc gia.

HÌNH 1.3. Tăng trưởng cao được duy trì liên tục



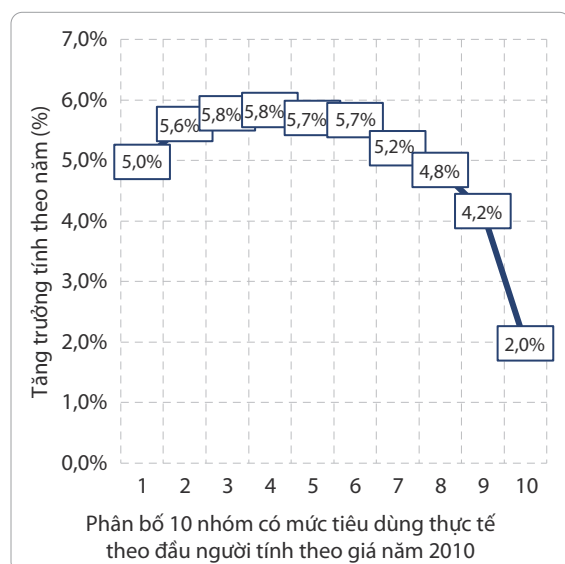
Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu chính thức.

Kết quả tăng trưởng của Việt Nam nhờ vào sự kết hợp của nhiều yếu tố. Trước hết, tăng trưởng được thúc đẩy bởi cơ cấu dân số thuận lợi, khi tỷ lệ sinh giảm nhanh, dẫn đến tỷ lệ ăn theo giảm và lực lượng lao động tăng lên. Lợi thế về cơ cấu dân số đó còn được kết hợp với đầu tư vào vốn con người. Thực chất, Việt Nam bắt đầu đổi mới cách đây 30 năm là thời điểm lợi thế về vốn con người cao hơn nhiều so với các quốc gia có thu nhập tương đương - và đến nay còn được cải thiện hơn nữa. Thứ hai,

2 Tăng trưởng luôn cao hơn 5% trong mỗi năm, ngoại trừ năm 1999 là thời điểm - sau khi gặp cú sốc từ bên ngoài do cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, tăng trưởng GDP rơi còn 4,9%.

Việt Nam cũng có lợi thế là tiết kiệm trong nước liên tục ở mức cao, tạo điều kiện để quốc gia duy trì được tỷ lệ đầu tư cao cho cơ sở vật chất. Tăng trưởng trước đây của Việt Nam chủ yếu có tính chất thâm dụng vốn - đầu tư có chiều sâu vào cơ sở vật chất phù hợp với lực lượng lao động dồi dào với kỹ năng ở trung bình. Thứ ba, Việt Nam trải qua giai đoạn tăng trưởng năng suất nhờ vào các chính sách thực dụng tạo điều kiện cho tăng trưởng. Tăng trưởng trong thập kỷ 1990 chủ yếu nhờ vào tăng năng suất nông nghiệp diễn ra trong giai đoạn xóa bỏ sản xuất tập thể và giao quyền sử dụng đất cho từng cá nhân. Trong thập kỷ đầu của thiên niên kỷ mới, tăng trưởng tiếp diễn với sự xuất hiện của các doanh nghiệp tư nhân kể từ khi những rào cản nghiêm trọng về đăng ký kinh doanh được dỡ bỏ vào năm 2000. Tăng trưởng tạo ra nhiều việc làm ở khu vực dịch vụ, công nghiệp chế tạo, chế biến, phục vụ xuất khẩu, trong đó sản xuất công nghiệp được đẩy mạnh do các biện pháp quyết liệt nhằm tự do hóa thương mại, điển hình là sự kiện Việt Nam gia nhập WTO năm 2007. Phát huy lợi thế cạnh tranh ở các ngành chế tạo, chế biến thâm dụng lao động, Việt Nam đã thu hút dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đổ vào với khối lượng lớn và liên tục.

HÌNH 1.4. Phân bố 10 nhóm có mức tiêu dùng thực tế theo đầu người tính theo giá năm 2010



Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên Khảo sát mức sống hộ gia đình (VHLSS).

Tăng trưởng ở Việt Nam không chỉ cao mà còn bao trùm. Như có thể thấy ở hình 1.4, tăng trưởng kinh tế dẫn đến tăng tiêu dùng và cải thiện mạnh về phúc lợi trong tất cả các nhóm thu nhập. Điều này được phản ánh rõ qua mô hình tăng trưởng hỗ trợ tạo việc làm ở Việt Nam. Trong hai mươi năm qua, cứ 1% tăng trưởng sản lượng sẽ có khoảng 150 ngàn việc làm mới được tạo ra, chủ yếu nhờ sự phát triển của các ngành chế tạo, chế biến, xuất khẩu, thâm dụng lao động, và cơ hội việc làm tạo ra ở các ngành dịch vụ, nhất là của khu vực tư nhân. Chuyển dịch lao động sang những việc làm có năng suất cao hơn dẫn đến năng suất lao động tăng lên, khiến cho mức lương cũng tăng lên. Đến nay thu nhập làm công ăn lương đã trở thành nguồn thu nhập lớn nhất cho các hộ gia đình trong nhóm một phần năm ở đáy phân bố thu nhập. Kết quả là tỷ lệ nghèo giảm mạnh từ gần 60% năm 1993 xuống

dưới 3% hiện nay (tính theo chuẩn nghèo quốc tế ở mức 1,90 US\$/ngày) trong khi đó trên 13% dân số đã vươn lên trở thành tầng lớp trung lưu trên toàn cầu (với chi tiêu theo đầu người ở mức trên 15 US\$/ngày). Hơn nữa, mô hình tăng trưởng dựa vào đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của Việt Nam đặc biệt đem lại lợi ích cho nữ vì các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đều tập trung vào các ngành thâm dụng lao động nữ truyền thống như dệt may. Tính đến năm 2015, nữ giới chiếm 68% số lao động làm việc tại các doanh nghiệp FDI và có xu hướng làm công ăn lương theo hợp đồng lao động nhiều hơn so với nam giới.³ Mặc dù xu hướng tăng trưởng về tổng thể mang tính bao trùm, nhưng tỷ lệ nghèo vẫn ở mức cao đối với người dân tộc thiểu số ở Việt Nam, hiện đang chiếm trên 80% số nghèo còn lại. Khoảng cách giới vẫn còn tồn tại đáng kể, mặc dù đã có những cải thiện trong thời gian qua. Nữ

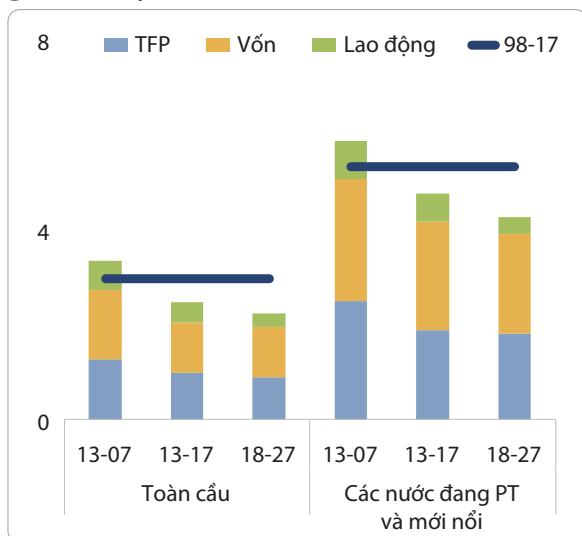
3 Ngân hàng Thế giới, 2018. "Việc làm tương lai ở Việt Nam: khía cạnh giới."

giới hưởng thu nhập ít hơn 12,6% so với nam giới ở cùng trình độ, độ tuổi, nhóm dân tộc và địa bàn, đồng thời vẫn chiếm đa số ở những nhóm nghề lương thấp trong nội bộ ngành.

Để duy trì nhịp độ tăng trưởng cao và bao trùm, cần phải xử lý đồng bộ các yếu tố trong nước và bên ngoài định hình cho triển vọng tăng trưởng của Việt Nam trong thập kỷ tới và sau đó. Nhìn từ trong nước, xu hướng cho các yếu tố tăng trưởng vẫn chưa khởi sắc, phản ánh tác động chung do giảm tốc trong thời gian dài về năng suất, lực lượng lao động và tăng trưởng đầu tư, tuy ở các mức độ khác nhau. Đồng thời, Việt Nam cũng cần chuyển dịch mô hình tăng trưởng sao cho giảm được áp lực với môi trường. Trên toàn cầu, xu hướng chuyển dịch thương mại, công nghệ thay đổi như vũ bão và biến đổi khí hậu, vừa đem lại cơ hội vừa tạo ra những rủi ro mới cho Việt Nam. Các phần dưới đây sẽ phân tích những xu hướng chính trong nước và trên toàn cầu, đồng thời chốt lại để chỉ ra ra hàm ý chính sách cho chiến lược tăng trưởng và phát triển của Việt Nam trong thời gian tới.

Định hướng trong bối cảnh toàn cầu đang thay đổi: Nắm bắt cơ hội và quản lý rủi ro

HÌNH 1.5. Tăng trưởng toàn cầu rơi vào thế suy giảm dài hạn



Việt Nam sẽ phải chèo lái trong bối cảnh toàn cầu đang diễn ra những thay đổi sâu sắc trong thập kỷ tới. Hiện đã có những dấu hiệu cho thấy môi trường toàn cầu có thể trở nên thách thức hơn. Trước hết, GDP toàn cầu, thương mại và đầu tư bắt đầu rơi vào thế suy giảm dài hạn, do cơ cấu dân số kém thuận lợi hơn, tăng trưởng năng suất và đầu tư đều thiếu sức bật. Sức cầu trên thế giới yếu đi sẽ có tác động đến Việt Nam, nhưng phần nào sẽ được bù đắp bởi nhu cầu tiêu dùng gia tăng ở châu Á, nơi nhiều bộ phận dân số tiếp tục hưởng thu nhập cao và sức mua tăng lên. Hơn nữa, công nghệ đột phá dự kiến vừa tạo ra cơ hội để đuổi kịp, thậm chí nhảy vọt về công nghệ, nhưng cũng đe dọa các ngành chế tạo và chế biến thâm dụng lao động truyền thống.

Trong khi đó, những thách thức khác phải đối mặt là mức nợ cao trước đó ở cả các nền kinh tế phát triển và quốc gia lớn mới nổi, không chỉ gây trở ngại về dư địa đầu tư mà còn tạo ra rủi ro về những áp lực mới trên thị trường tài chính, bất ổn định và nguy cơ khủng hoảng. Phương thức sản xuất và tiêu dùng thiếu bền vững cũng đang tạo áp lực đến các hệ sinh thái trên toàn cầu, gây ra tổn hại lâu dài về môi trường, nhiều khi không thể đảo ngược - với những phí tổn liên quan về kinh tế. Không chỉ thế, biến đổi khí hậu dự kiến sẽ làm tăng tần suất và mức độ nghiêm trọng của thiên tai, làm tăng chi phí phòng ngừa và ứng phó. Để ứng phó hiệu quả với những xu hướng lớn trên toàn cầu đó, cần phải đẩy mạnh hợp tác và hành động tập thể, và phí tổn có thể còn lớn hơn do những căng thẳng địa chính trị leo thang, kết hợp với sự ủng hộ của công chúng về hội nhập toàn cầu đang suy yếu và lòng tin vào các thể chế đang suy giảm, làm yếu đi hệ thống pháp quyền quốc tế trong thập kỷ tới.

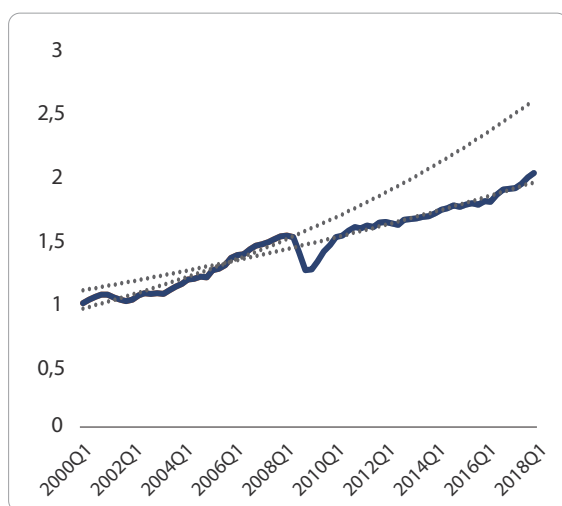
Tốc độ tăng trưởng tiềm năng toàn cầu giảm rõ rệt trong thập kỷ qua. Tăng trưởng GDP toàn cầu giảm còn 2,5%, thấp hơn khoảng 1 điểm phần trăm so với cách đây chỉ một thập kỷ, còn tốc độ

tăng trưởng tiềm năng theo ước tính giảm từ 2,2% xuống còn 1,4% ở các nền kinh tế phát triển và từ 5,9% xuống còn 4,8% ở các thị trường mới nổi (Hình 1.5). Suy giảm thậm chí còn diễn ra ở Đông Á và Thái Bình Dương, là khu vực có tốc độ tăng trưởng cao gấp đôi so với mức trung vị của các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi, thậm chí tính từ cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997. Nhìn chung, suy giảm ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương phản ánh tốc độ tăng trưởng tiềm năng đang giảm ở Trung Quốc, từ khoảng 10% giai đoạn 2003-2007 xuống còn từ 7-8% giai đoạn 2013-2017. Tốc độ tăng trưởng tiềm năng toàn cầu giảm xuống trong thập kỷ qua phản ánh tăng trưởng đầu tư yếu, nguồn cung lao động và tăng trưởng năng suất đều chững lại.

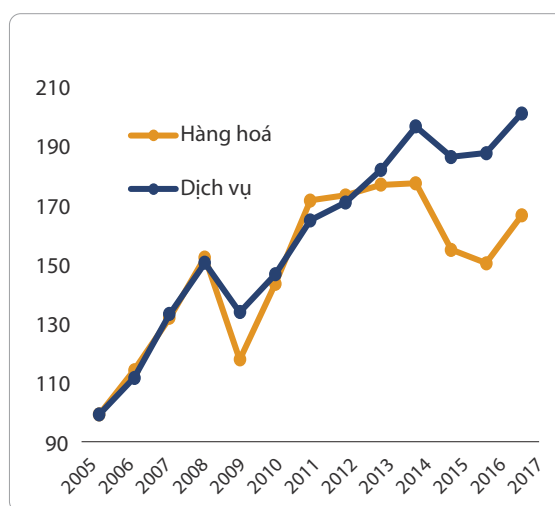
Trong thời gian tới, nền kinh tế toàn cầu phải đối mặt với những thách thức đáng sợ, khi tăng trưởng vừa hạ nhiệt vừa phải chịu những rủi ro ngày càng lớn theo hướng suy giảm.

Nếu không có sự trỗi dậy bất ngờ về năng suất hoặc đầu tư, tăng trưởng GDP tiềm năng trên toàn cầu - là tốc độ tăng trưởng mà nền kinh tế toàn cầu có thể duy trì với điều kiện toàn dụng lao động và năng lực - được dự báo sẽ còn tiếp tục hạ từ 2,5% giai đoạn 2013-2017 xuống còn 2,3% trong thập kỷ tới. Tốc độ tăng trưởng tiềm năng được dự báo sẽ giảm 0,1 điểm phần trăm, từ 1,4% xuống còn 1,3% ở các nền kinh tế phát triển, và 0,5 điểm phần trăm, từ 4,8% xuống còn 4,3% ở các nền kinh tế mới nổi. Tốc độ tăng trưởng tiềm năng ở Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương dự kiến sẽ giảm đồng loạt, từ mức hiện nay là 6,7% (vẫn cao) xuống khoảng 6% trong thập kỷ tới. Xu hướng cơ cấu dân số làm giảm nguồn cung lao động sẽ tiếp tục diễn ra ở Trung Quốc, và cũng hiện diện ở Thái Lan, và dĩ nhiên cả Việt Nam (xem phần dưới). Tốc độ đầu tư chững lại theo dự báo cũng làm giảm tốc độ tăng trưởng tiềm năng trong khu vực, với dự kiến suy giảm đầu tư diễn ra mạnh nhất ở Trung Quốc khi họ vẫn cần tiếp tục các nỗ lực chính sách để tái cân đối nền kinh tế và kiểm chế tăng trưởng tín dụng. Trong khi đó, triển vọng tăng trưởng năng suất lại gặp thách thức bởi nhiều yếu tố, bao gồm các chuỗi giá trị toàn cầu đã đạt độ chín (ở Trung Quốc, Ma-lay-xia), đầu tư cho vốn con người đang chững lại ở các nền kinh tế thu nhập thấp có dư địa tài khóa hạn chế (Cam-pu-chia, CHDCND Lào) và quá trình nâng cao năng suất thông qua chuyển dịch yếu tố sản xuất đang chững lại (Trung Quốc, Ma-lay-xia, Thái Lan và cả Việt Nam).

HÌNH 1.6. Thương mại Thế giới (Chỉ số = 1 năm 2000)



HÌNH 1.7. Thương mại hàng hóa và dịch vụ (Chỉ số: 2005 = 100)



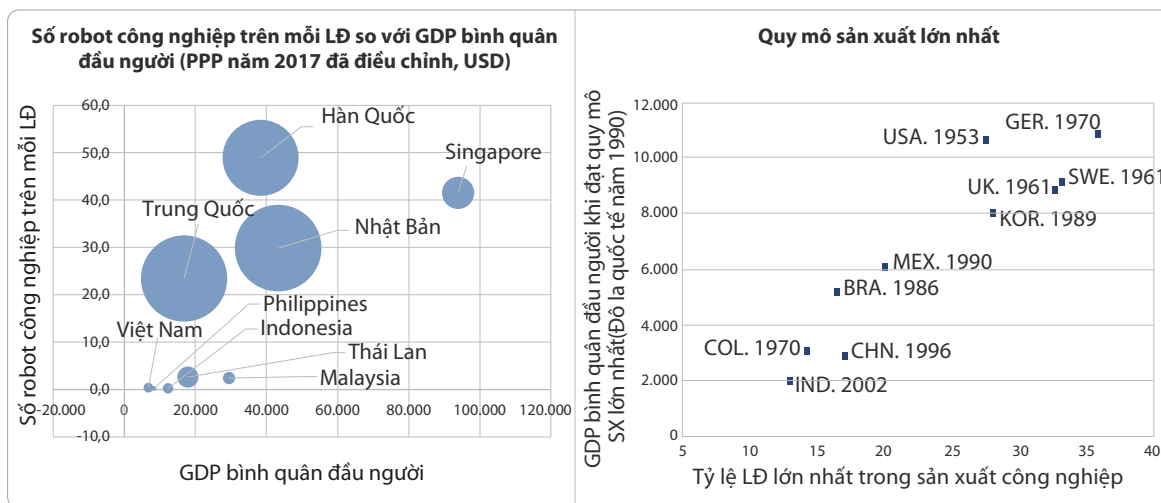
Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của WTO và bộ Chỉ số phát triển thế giới (WDI).

Tốc độ tăng trưởng GDP toàn cầu chứng lại sẽ đi kèm với thương mại, cụ thể là thương mại hàng hóa, giảm tốc và dòng vốn đầu tư nước ngoài yếu đi (Hình 1.6 và 1.7). Lưu lượng thương mại hàng hóa và dịch vụ thế giới chỉ tăng trưởng trên 3% mỗi năm kể từ năm 2012, thấp hơn một nửa so với tốc độ tăng bình quân trong ba thập kỷ trước đó. Thương mại hàng hóa chế tạo và chế biến dự kiến sẽ giảm tốc và thị phần trên tổng thương mại toàn cầu sẽ bị thu hẹp. Một số yếu tố gây ra suy giảm tăng trưởng thương mại toàn cầu bao gồm các chuỗi giá trị toàn cầu và khu vực đã chín muồi, hoạt động đầu tư yếu đi (thường liên quan đến thương mại), và tiến độ tự do hóa thương mại toàn cầu diễn ra chậm hơn, thậm chí còn suy giảm trước những tranh chấp thương mại trong thời gian qua và còn bị ảnh hưởng bởi chủ nghĩa bảo hộ gia tăng. Ngược lại, thương mại dịch vụ tiếp tục tăng, một phần do công nghệ số giúp cho nhiều dịch vụ có thể giao thương, tuy những rào cản về thương mại dịch vụ vẫn còn lớn, nhất là ở châu Á. Đồng thời, toàn cầu hóa về dữ liệu đang gia tăng nhanh chóng khi dữ liệu dịch chuyển qua biên giới đang tăng theo cấp số nhân, giúp cho thông tin, ý tưởng và dịch vụ được lưu chuyển trên khắp thế giới.

Mặc dù được dự báo sẽ suy giảm, nhưng châu Á tiếp tục nổi lên là đầu tàu về nhu cầu trên thế giới. Khi Ấn Độ và Trung Quốc tiếp tục chiếm lĩnh tỷ trọng ngày càng lớn về sản lượng cũng như nhu cầu cuối cùng trên thế giới, trọng lực kinh tế vẫn tiếp tục chuyển dịch về châu Á. Các dự báo tăng trưởng dài hạn của OECD cho thấy đến năm 2060, chỉ riêng Ấn Độ và Trung Quốc đã đóng góp đến gần một nửa hoạt động kinh tế trên thế giới - so với chỉ một phần ba ngày nay. Khu vực ASEAN vốn đã có GDP gộp lại ở mức trên 2,7 ngàn tỷ US\$ vẫn tiếp tục tăng trưởng với GDP dự kiến tăng trên gấp đôi trong hai thập kỷ tới, cho dù triển vọng tăng trưởng trong trung hạn có chững lại. Cùng với GDP đang tiến lại gần nhau, tầng lớp tiêu dùng ở châu Á sẽ trở thành nguồn cầu tiêu dùng cuối cùng to lớn. Quyền lực kinh tế được chuyển dịch sang châu Á sẽ tác động sâu sắc đến định hướng, tiến độ và phạm vi các dòng vốn đầu tư và thương mại trong tương lai. Nằm ở đúng trung tâm của khu vực năng động này, Việt Nam sẽ có cơ hội thu hút đầu tư và đẩy mạnh xuất khẩu, qua đó phần nào có thể bù đắp cho suy giảm chung đang diễn ra, nhất là ở các thị trường truyền thống hơn tại các nền kinh tế phát triển.

HÌNH 1.8. Các nền kinh tế phát triển hơn đầu tư nhiều hơn vào tự động hóa...

...còn các nền kinh tế mới nổi bắt đầu giải trừ công nghiệp ở các mức thu nhập thấp hơn so với trước đây



Nguồn: Tính toán của NHTG dựa trên số liệu của Liên đoàn Robotics quốc tế và Chỉ số phát triển thế giới.

Nguồn: Tính toán của NHTG dựa trên số liệu của Chỉ số phát triển thế giới.

Công nghệ thay đổi nhanh đem lại cả cơ hội lẫn rủi ro. Chắc chẳng mấy ai còn nghi ngờ gì về chuyển tốc độ đổi mới sáng tạo công nghệ đang gia tăng nhanh chóng với sự xuất hiện của dữ liệu lớn, trí tuệ nhân tạo, các công nghệ chế biến chế tạo tiên tiến, như công nghệ rô-bốt, in 3D, chế biến chế tạo thông minh. Vấn đề đặt ra là điều đó đem lại tác động và hệ quả sâu rộng đến đâu cho các nền kinh tế, các ngành, lĩnh vực cụ thể và thị trường lao động. Bằng chứng về tốc độ ứng dụng công nghệ và tác động đến nay vẫn còn lẻ tẻ, nhưng chi phí cho những công nghệ đó đang giảm xuống và mức độ ứng dụng đang tăng lên. Như có thể thấy trong Hình 1.8, số lượng rô-bốt công nghiệp đang tăng lên nhanh chóng, nhất là ở các nền kinh tế thu nhập cao và hiếm lao động, như Nhật Bản, Hàn Quốc, thậm chí cả ở Trung Quốc. Hiện có một số bằng chứng cho thấy các thị trường mới nổi bắt đầu quá trình giải trừ công nghiệp ở các mức thu nhập thấp hơn và ở giai đoạn phát triển sớm hơn so với trường hợp của các nền kinh tế thu nhập cao hiện nay. Chẳng hạn, tỷ lệ việc làm trong các ngành chế biến chế tạo ở Đức đạt đỉnh năm 1970 ở mức 35% lực lượng lao động vào thời điểm Đức đã trở thành quốc gia thu nhập cao. Ngược lại, Trung Quốc đạt đỉnh về chế tạo chế biến năm 1996 khi tỷ lệ chế tạo chế biến chỉ ở mức dưới 20% và khi mức thu nhập chỉ bằng một phần so với mức thu nhập ở Đức năm 1970. Những xu hướng trên tiếp tục nếu diễn ra có thể trở thành thách thức nghiêm trọng cho các quốc gia có lao động giá rẻ như Việt Nam, với lợi thế so sánh chính dựa vào nguồn lao động giá rẻ và dồi dào. Việt Nam có lẽ không còn có khả năng tranh đua thành công với các nền kinh tế con hổ Đông Á nếu chỉ chủ yếu dựa vào đầu tư nước ngoài và xuất khẩu các mặt hàng chế tạo chế biến làm động lực tăng trưởng. Đồng thời, sự lan tỏa của công nghệ mới và sự xuất hiện của nền kinh tế số (có xu hướng ít thâm dụng vốn và ít rào cản gia nhập hơn so với các ngành công nghiệp truyền thống) sẽ đem lại cơ hội để đuổi kịp và nhảy vọt về công nghệ. Nhưng bên cạnh đó là những thách thức mới về quy định và chính sách cho một số loại hình công nghệ số và các mô hình kinh doanh mới xuất hiện, chẳng hạn, cách thức thu thuế của các doanh nghiệp số và đảm bảo cạnh tranh trong môi trường thu lời cao do quy mô nhờ vào hiệu ứng mạng và khả năng tiếp cận dữ liệu lớn.

Bên cạnh dự kiến về chuyển dịch cơ cấu trong nền kinh tế toàn cầu, mức nợ cao trước đây còn khiến cho những sự kiện khủng hoảng kinh tế và căng thẳng trên thị trường tài chính có thể bị lặp lại, gây hậu quả lớn đến nền kinh tế toàn cầu. Nợ đã tăng lên nhanh chóng trong thập kỷ qua. Nợ ở các quốc gia thị trường mới nổi hiện nay đã cao hơn so với năm 2008 đến 90 điểm phần trăm GDP. Căng thẳng tài chính, nhất là ở các nền kinh tế phát triển hoặc mới nổi có thể gây ra tác động lây nhiễm quy mô lớn khi các nhà đầu tư né tránh rủi ro và tái phân bổ danh mục giữa các loại hình tài sản đầu tư. Một số yếu tố có thể làm cho thị trường tài chính bị xáo trộn hoặc bất ổn. Hoạt động kinh tế chững lại ở các nền kinh tế lớn có thể làm cho cảm nhận về thị trường tài chính xấu đi nhanh chóng, rủi ro bị định giá lại, các nhà đầu tư có thể đột ngột thoái lui, mức chênh giá trái phiếu tăng vọt đối với bên vay có nguy cơ dễ tổn thương. Kỳ vọng về chính sách tiền tệ ở các nền kinh tế lớn có thể thay đổi, giá cả thương phẩm có thể biến động mạnh, hoặc quan ngại đặc thù về bền vững nợ hoặc bất định chính sách trong nước có thể làm gián đoạn các dòng vốn đang đổ vào thị trường mới nổi. Đồng tiền mất giá có thể làm tăng rủi ro thanh toán tín dụng, nhất là ở các quốc gia có mức nợ nước ngoài lớn. Giống như trong cuộc khủng hoảng trước đây, các nghĩa vụ dự phòng ở khu vực ngân hàng có thể tác động lan tỏa đến bảng cân đối tài sản của khu vực Nhà nước ở thời điểm nợ công vẫn ở mức cao. Rủi ro mất ổn định tài chính dẫn đến kinh tế toàn cầu bị suy yếu kéo dài hoàn toàn có thể xảy ra khi bảng cân đối tài sản của các ngân hàng trung ương lớn vẫn đang bị căng ra do chính sách nới lỏng định lượng trước đây và hiện nay, lãi suất thực ở các nền kinh tế lớn vẫn thấp, thậm chí còn bị âm trong một số trường hợp. Điều đó làm hạn chế khả năng ứng phó bằng công cụ tiền tệ với những khủng hoảng có thể xảy ra.

Trong điều kiện tăng trưởng chậm lại, đầu tư yếu đi và nợ tăng cao, lãi suất thực đang ở mức thấp chưa từng có, nhất là ở các nền kinh tế phát triển. Xu hướng lãi suất thực giảm dài hạn diễn ra đồng loạt ở các quốc gia và các loại tài sản đầu tư. Lợi suất trái phiếu Chính phủ đã rớt xuống mức âm ở các nền kinh tế lớn, như ở Nhật Bản và gần đây ở một số quốc gia khu vực đồng Euro. Nhìn vào động cơ tìm kiếm lợi suất, có ý kiến cho rằng lãi suất có rủi ro bằng không suy giảm khiến cho lợi nhuận đến từ nợ của các thị trường mới nổi, trái phiếu doanh nghiệp và cổ phiếu cũng trở nên thấp hơn. Các ý kiến khác lý luận rằng đó là vì tỷ lệ tiết kiệm cao hơn so với đầu tư, bao gồm cả do cơ cấu dân số, tăng trưởng năng suất yếu, giảm thâm dụng vốn ở các ngành dịch vụ mới, chi phí hàng hóa đầu tư giảm, quá trình giảm nợ, và bất cân đối toàn cầu do chính sách diễn ra kéo dài. Cho dù lý do là gì, lãi suất thực ở mức thấp cho thấy kỳ vọng tăng trưởng trung hạn giảm xuống và làm hạn chế khả năng đối phó với khủng hoảng tương lai bằng gói kích thích sử dụng công cụ tiền tệ của các ngân hàng trung ương. Trong khi không phải quốc gia nào cũng có đủ dự trữ tài khóa để hành động quyết liệt trong trường hợp suy giảm.

Dân số thế giới tăng lên kết hợp với xu hướng sản xuất và tiêu dùng thiếu bền vững đang tạo áp lực cho các hệ sinh thái toàn cầu. Theo ước tính, một phần tư bề mặt đất đai của thế giới bị suy thoái do xói lở, xâm mặn và các yếu tố khác, sử dụng nước cũng đang gặp phải những vấn đề cấp thiết với ước tính cho thấy hai phần ba dân số toàn cầu dự kiến phải sinh sống ở các khu vực thiếu nước ở mức trung bình đến nghiêm trọng. Bầu khí quyển đang tích tụ khí thải các-bon đi-ô-xít, một loại khí nhà kính, ngày càng nhiều⁴, với lượng phát thải dự kiến tăng gấp ba lần vào năm 2100 nếu không ai có hành động gì. Điều này lại góp phần làm tăng nhiệt độ bề mặt trái đất thêm 0,8 độ so với giai đoạn 1900, làm mực nước biển dâng cao, a-xít hóa đại dương, làm tăng tần suất và cường độ các sự kiện thời tiết cực đoan.⁵ Các mô hình được quốc tế công nhận đưa ra dự báo (với độ tin cậy cao) là hiện tượng địa cầu ấm lên, có thể làm nhiệt độ tăng lên đến 1,5°C từ năm 2030 đến năm 2052 nếu khí thải tiếp tục tăng với tốc độ như hiện nay. Biến đổi khí hậu về phần mình sẽ để lại những tác động kinh tế tiêu cực, dự kiến lên đến 2-3% sản lượng toàn cầu vào năm 2050, kể cả theo những giả định khiêm tốn.⁶ Đối với các quốc gia như Việt Nam, điều đó có nghĩa là nguy cơ về rủi ro khí hậu sẽ tăng lên nếu như không hành động đồng bộ để thích ứng nhằm giảm lượng khí thải.

Căng thẳng địa chính trị có thể làm suy giảm lòng tin vào hệ thống pháp quyền quốc tế, gây cản trở hành động tập thể trên toàn cầu vào lúc cần nhất. Các siêu xu hướng toàn cầu nêu trên đòi hỏi phải có sự hợp tác và hành động tập thể mạnh mẽ hơn trên phạm vi toàn cầu để xử lý những thách thức và giảm nhẹ rủi ro. Tuy nhiên, sự ủng hộ của công chúng về hội nhập toàn cầu và những thể chế làm nền tảng để hội nhập đang yếu đi, nhất là ở các nền kinh tế phát triển. Chủ nghĩa dân túy và dân tộc về kinh tế có thể dẫn đến thời kỳ giải trừ toàn cầu hóa kéo dài trong thập kỷ tới, làm đảo ngược làn sóng toàn cầu hóa là trào lưu chính của nền kinh tế thế giới kể từ đầu thập kỷ 1980.

Mặc dù không phải không tránh khỏi, nhưng tình trạng căng thẳng sâu sắc có thể dẫn đến quá trình phân tách giữa các quốc gia có thể lực kinh tế hàng đầu trên thế giới. Hiện đã có

4 Các ước tính hiện nay cho thấy mật độ khí thải các-bon đi-ô-xít trong khí quyển đã tăng từ 280 ppm trong thời kỳ tiền công nghiệp lên đến 400 ppm năm 2013 - mức tăng khiến cho mật độ đạt cao nhất trong vòng 800.000 năm qua.

5 "Biến đổi khí hậu năm 2014: Báo cáo tổng hợp cho các nhà hoạch định chính sách" Ủy ban Liên Chính phủ về Biến đổi Khí hậu (2014).

6 "Hiệu chỉnh và cập nhật: Tác động kinh tế của Biến đổi khí hậu", Tol, Tạp chí quan điểm kinh tế (2014).

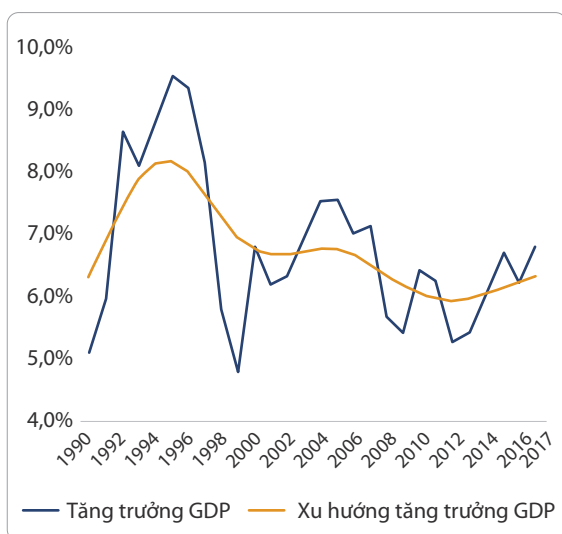
các dấu hiệu cho thấy quá trình phân tách đang diễn ra và sẽ tiếp tục, bất chấp kết quả của tranh chấp thương mại gần đây. Chẳng hạn, tỷ lệ tham gia của Trung Quốc trong tổng kim ngạch thương mại (nhập khẩu cộng xuất khẩu) của Mỹ đạt đỉnh ở mức trên 16% trong năm 2017 và giảm gần một điểm phần trăm trong năm 2018. Đầu tư trực tiếp của Trung Quốc tại Mỹ cũng giảm mạnh chỉ còn 5 tỷ US\$ năm 2018 so với 29 tỷ US\$ năm 2017. Doanh nghiệp và các nhà đầu tư - nhất là ở những lĩnh vực được coi là chiến lược như viễn thông, hạ tầng thanh toán và hạ tầng khác - đang phải đối mặt với sự soi xét ngày càng tăng của các cơ quan quản lý nhà nước và các nhà hoạch định chính sách. Khả năng tiếp cận thị trường có thể suy giảm nếu không có sáng kiến nào lớn để làm hồi sinh cơ chế xác định các chuẩn mực toàn cầu, quản trị và rút cuộc là lòng tin. Đồng thời, nền kinh tế thế giới đã trở nên hội nhập rất sâu về thương mại, đầu tư, tài chính và công nghệ cho nên bất kỳ động thái tạo phân tách nào cũng chạm phải giới hạn do những phí tổn kinh tế to lớn liên quan đến quá trình tách ra khỏi những kết nối sâu đó.

Tuy khó có thể dự báo chính xác về hướng đi và nhịp độ của những diễn biến toàn cầu nêu trên, Việt Nam cần tự định vị để nắm bắt thời cơ và quản lý những rủi ro khi những diễn biến trên thay đổi theo chiều hướng xấu. Rủi ro và bất định tăng lên đòi hỏi phải có khung chính sách thích ứng, đồng thời cho thấy nhu cầu cấp thiết phải quản lý kinh tế vĩ mô lành mạnh để tạo dư địa chính sách đầy đủ nhằm ứng phó với những cú sốc có thể xảy ra, kết hợp với sức lại động lực để tạo điều kiện tăng trưởng cao và bền vững, giảm thiểu rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu và áp dụng các chính sách nhằm tận dụng lợi ích của công nghệ mới. Việt Nam cũng nên tiếp tục tham gia vào các thể chế quản trị khu vực và toàn cầu nhằm hỗ trợ cho khả năng chống chịu của nền kinh tế trong điều kiện bất định toàn cầu tăng lên.

Bối cảnh trong nước: Tăng trưởng tiềm năng phải đối mặt với những lực cản đang gia tăng mang tính cấu trúc

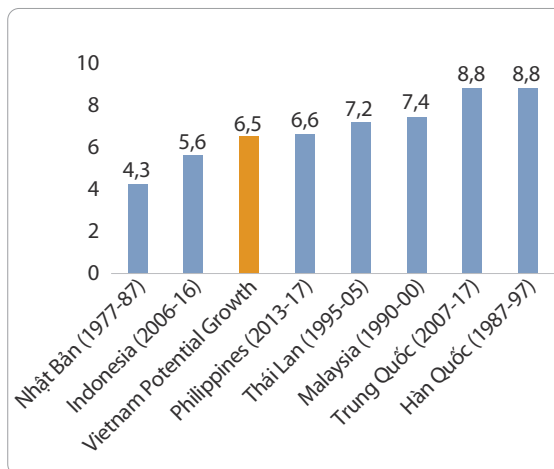
Mặc dù kết quả tăng trưởng của Việt Nam trong thời gian qua khiến nhiều quốc gia phải ghen tị, nhưng nền tảng tăng trưởng tiềm năng trong dài hạn đã và đang theo hướng giảm. Ước tính về tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam - là tốc độ tăng trưởng mà nền kinh tế có thể duy trì trong điều kiện toàn dụng lao động và năng lực - cho thấy tốc độ đã chững lại, còn khoảng 6,5%. Điều này phản ánh thực tế là một số động lực tăng trưởng tạo ra kết quả trước đây của Việt Nam đang bắt đầu giảm tác dụng. Dân số Việt Nam còn trẻ nhưng đang già hóa với tốc độ chưa từng có. Vì thế, tăng trưởng lực lượng lao động của Việt Nam thực ra đã chậm lại. Năng suất chưa cao và tăng trưởng đầu tư còn thấp cũng sẽ ảnh hưởng đến tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam. Tăng trưởng tiềm năng giảm dần có lẽ diễn ra hơi sớm ở Việt Nam so với các nền kinh tế Đông Á khác vì họ đã duy trì bền vững được tăng trưởng bình quân ở mức 7% khi còn ở cùng mức thu nhập như Việt Nam hiện nay. Bên cạnh đó, tăng trưởng tiềm năng hiện tại của Việt Nam vẫn còn quá thấp để Việt Nam có thể hoàn thành khát vọng trở thành quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng cao vào năm 2035 và quốc gia thu nhập cao vào năm 2045 (Hình 1.9 và Hình 1.10). Để đạt được khát vọng đề ra, Việt Nam cần phải tiến hành các bước nhằm nâng cao tốc độ tăng trưởng tiềm năng trong thập kỷ tới.

HÌNH 1.9. Tăng trưởng chậm lại



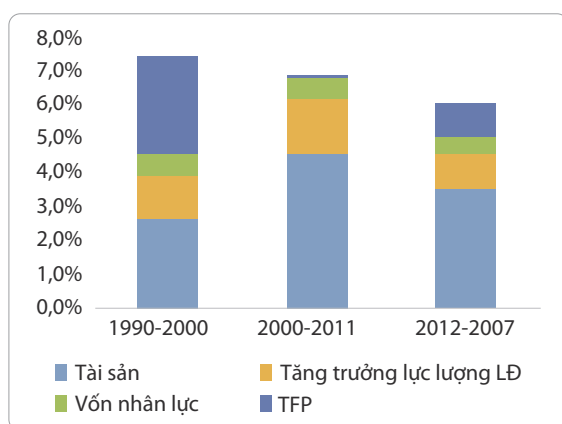
Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu chính thức. Tăng trưởng xu hướng được ước tính bằng bộ lọc HP.

HÌNH 1.10. Tốc độ tăng trưởng bình quân trong thập kỷ sau khi đạt GDP đầu người như ở Việt Nam hiện nay



Nguồn: Cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên PWT 9.0.

HÌNH 1.11. Tăng trưởng năng suất còn tương đối yếu



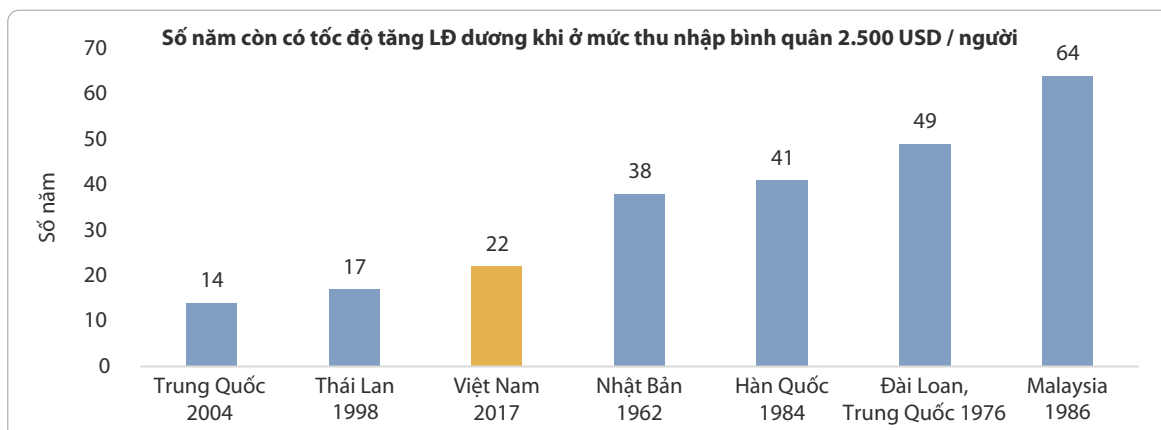
Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu chính thức.

Tăng trưởng năng suất - động lực chính để tăng trưởng GDP ở giai đoạn đầu trong quá trình quá độ của Việt Nam - hiện vẫn chưa cao. Nhờ vào sự phát triển của khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và nhờ chuyển dịch lao động từ nông nghiệp sang các ngành dịch vụ và chế tạo, chế biến, tăng trưởng năng suất được phục hồi phần nào trong những năm qua, nhưng vẫn còn tương đối yếu. Điều đó cho thấy phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế vẫn chưa hiệu quả. Tính toán tăng trưởng theo các giả định khác nhau cho thấy tốc độ tăng trưởng năng suất các yếu tố tổng hợp (TFP) nhìn chung còn khiêm tốn, mặc dù đã có dấu hiệu khôi phục trong những năm gần đây. Mặc dù đang tiến lại

gần nhau, nhưng năng suất lao động bình quân trong nền kinh tế vẫn đi sau tốc độ tăng trưởng GDP cho dù có sự khác biệt lớn về năng suất và tốc độ tăng trưởng trong từng ngành, giữa các ngành, giữa các thành phần kinh tế và giữa các doanh nghiệp trong ngành (Hình 1.11).

Tăng trưởng đầu tư cũng chứng lại đáng kể. Tổng đầu tư toàn xã hội của Việt Nam, ở mức khoảng 26%, đã trở nên thấp hơn so với xu hướng dài hạn. Kết quả là Việt Nam bị dư tiết kiệm trong sáu năm qua mà không dùng hết trong nước (phản ánh thặng dư hiện nay ở Việt Nam). Mặc dù đầu tư của khu vực tư nhân, cả trong nước và nước ngoài, vẫn tương đối khởi sắc, nhưng đầu tư của khu vực Nhà nước đã chứng lại đáng kể trong những năm gần đây, phản ánh những hạn chế về tài khóa và nỗ lực kiểm chế nợ công của Chính phủ. Tuy đó chỉ là bước điều chỉnh so với tốc độ đầu tư quá mức diễn ra trước khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, nhưng đầu tư chứng lại sẽ tạo thêm áp lực làm giảm tăng năng suất và tăng trưởng sản lượng tiềm năng. Do Việt Nam là nền kinh tế vẫn có nhu cầu đầu tư tương đối lớn, đầu tư của cả khu vực tư nhân và khu vực công dự kiến vẫn là động lực tăng trưởng lớn.

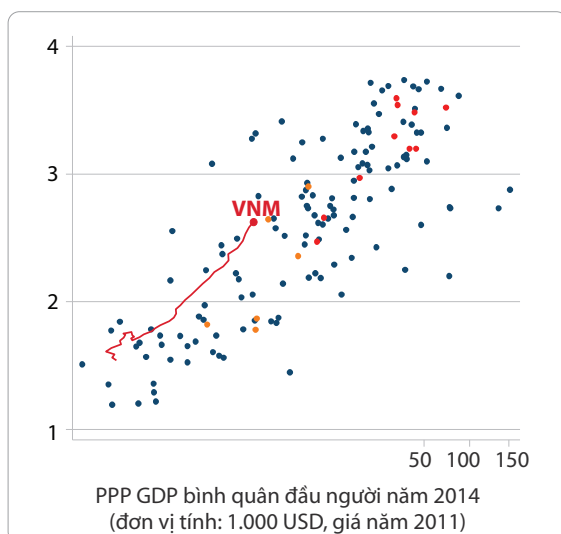
HÌNH 1.12. **Giới hạn về lợi thế dân số còn lại của Việt Nam**



Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu về dân số của Liên Hiệp Quốc.

Trong khi đó, xu hướng cơ cấu dân số bắt đầu gây áp lực với sản lượng tiềm năng. Mặc dù dân số trong độ tuổi lao động và lực lượng lao động sẽ tiếp tục tăng thêm hai thập kỷ nữa, nhưng tốc độ tăng đã chậm lại chỉ còn khoảng 1% mỗi năm - thấp hơn rất nhiều so với tốc độ tăng bình quân 2,5% trong giai đoạn từ 1990 đến 2013. Xét theo tỷ trọng, dân số ở độ tuổi lao động đã bắt đầu giảm xuống (Hình 1.12, bên phải). Điều quan trọng là mức độ Việt Nam có thể tối đa hóa lợi ích với lợi thế còn lại về cơ cấu dân số. Các quốc gia như Cam-pu-chia, In-đô-nê-xia, CHDCND Lào, Ma-lay-xia, Miến Điện, Pa-pua Niu Ghi-nê, và Phi-líp-pin sẽ được chứng kiến dân số trong độ tuổi lao động của họ tăng lên và họ có thể được hưởng lợi thế do cơ cấu dân số đem lại nếu tạo đủ việc làm. Việt Nam có thể sử dụng dân số trẻ vào những việc làm đem lại năng suất cao hơn hay không? Điều đó không chỉ mang tính quyết định đến tốc độ tăng trưởng chung, mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến sinh kế của người dân.

HÌNH 1.13. **Vẫn còn cơ hội cải thiện chất lượng lao động**



Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên PWT 9.0.

Hiện cũng có những cơ hội nhằm thu hẹp khoảng cách về vốn con người. Mặc dù Việt Nam có thành tích đáng nể về đầu tư cho con người, nhưng Việt Nam chỉ đứng thứ 48 trên 157 quốc gia theo Chỉ số vốn con người (HCI) gần đây của Ngân hàng Thế giới.⁷ Tuy thứ hạng đó vẫn cao hơn so với bất kỳ quốc gia nào khác có thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp và nhiều quốc gia có thu nhập cao hơn so với Việt Nam (Hình 1.13), nhưng năng suất trọn vòng đời của một đứa trẻ sinh ra ở Việt Nam ngày nay chỉ bằng 67% so với tiềm năng của đứa trẻ đó nếu được được giáo dục và chăm sóc y tế đầy đủ. Cho dù đã có những thành tựu đáng kể về mở rộng phạm vi và nâng cao chất lượng giáo dục, nhất là ở các cấp tiểu học và trung

7 Được Ngân hàng Thế giới ra mắt vào năm 2018, HCI đo lường về vốn con người mà đứa trẻ sinh ra ngày nay có thể có được vào độ tuổi 18. Chỉ số này khảo sát năng suất cho thế hệ người lao động tiếp theo so với mốc chuẩn về giáo dục và chăm sóc y tế đầy đủ.

học, nhưng kỹ năng có được vẫn chưa tương xứng với nhu cầu của nền kinh tế đang phát triển nhanh chóng. Vấn đề lại càng tệ hơn khi tình trạng suy dinh dưỡng trẻ em vẫn phổ biến, thể hiện qua tỷ lệ còi xương tương đối cao ở mức 25%, gây rủi ro về năng lực thể chất và nhận thức cả cuộc đời của rất nhiều em.

Bên cạnh đó, mức lương tăng nhanh, vượt trên tốc độ tăng năng suất lao động, sẽ ảnh hưởng đến lợi thế cạnh tranh hiện nay của Việt Nam trong các ngành chế tạo, chế biến thâm dụng lao động, đồng thời đẩy nhanh quá trình chuyển dịch nhu cầu lao động, từ lao động không có kỹ năng sang lao động có kỹ năng. Vì mức lương tăng lên là điều không tránh khỏi, kể cả cho lao động không có kỹ năng, các doanh nghiệp chế tạo, chế biến, thâm dụng lao động giá trị thấp có thể bắt đầu phải cân nhắc chuyển địa bàn sang các quốc gia có chi phí thấp hơn. Xu hướng này còn bị đẩy mạnh hơn nữa do thay đổi công nghệ đẩy nhanh tốc độ tự động hóa, làm thay đổi hệ số lao động - vốn tối ưu ở các phân khúc chế tạo, chế biến chủ đạo. Đồng thời, khi Việt Nam khao khát được vươn lên trong chuỗi giá trị, nhu cầu về lao động có kỹ năng sẽ tăng lên. Thậm chí hiện nay, mức trội về lương đã rất cao ở nhóm đỉnh trong phân bố về trình độ giáo dục, khi số lượng sinh viên tốt nghiệp đã tăng mạnh nhưng vẫn không đủ để đáp ứng nhu cầu.

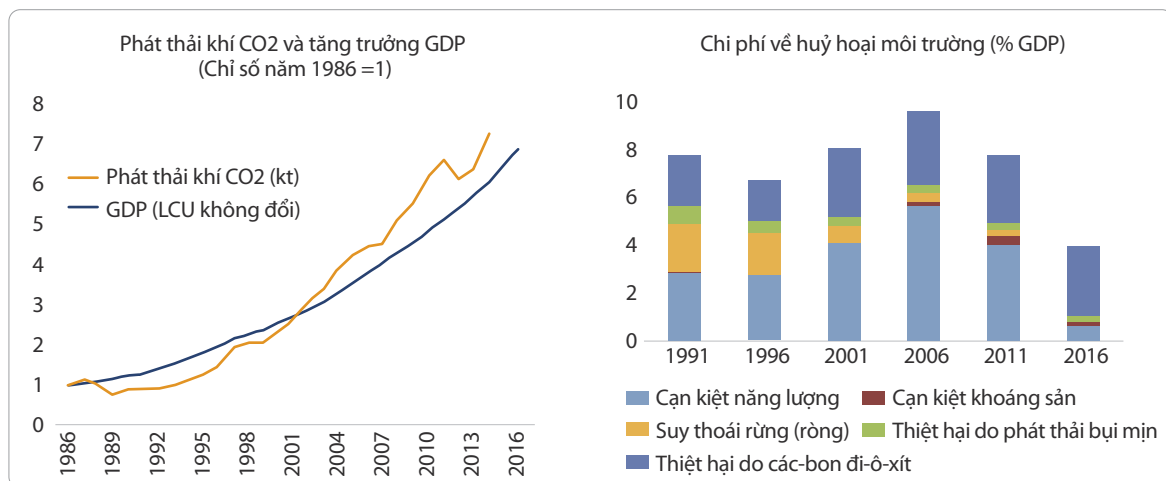
Mức lương tăng lên cũng đẩy mạnh sự phát triển của tầng lớp trung lưu, nhóm này sẽ trở thành một nguồn cầu trong nước nhưng cũng sẽ tạo thêm áp lực về dịch vụ công. Nhờ tăng trưởng toàn diện về thu nhập khả dụng của hộ gia đình, tỷ lệ tầng lớp trung lưu ở Việt Nam (có thu nhập khả dụng ít nhất 15 đô-la một ngày) sẽ tăng trên gấp đôi từ mức 13% dân số Việt Nam hiện nay lên khoảng 36% vào năm 2030. Xu hướng này, kết hợp với cơ cấu dân số còn khá trẻ và quá trình đô thị hóa nhanh chóng, sẽ đẩy mạnh tăng trưởng lành mạnh về nhu cầu trong nước, đặc biệt về nhà ở, hàng tiêu dùng lâu bền và dịch vụ. Theo kinh nghiệm ở các quốc gia khác, nhóm này cũng sẽ gia tăng áp lực lên chất lượng dịch vụ công và đòi hỏi cải thiện về quản trị nhà nước.

Là một trong những quốc gia có quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh nhất trên thế giới, đô thị hóa đem lại nhiều hứa hẹn về hỗ trợ hiệu ứng kinh tế do quản tụ và mật độ hoạt động kinh tế (qua đó đẩy mạnh năng suất) nhưng cũng đem lại nhiều rủi ro. Được thu hút bởi những cơ hội kinh tế ở những trung tâm đô thị lớn, di cư theo chiều nông thôn - đô thị diễn ra liên tục không ngừng ở Việt Nam. Dân số đô thị ở Việt Nam đã tăng gấp đôi trong 25 năm qua và được dự báo sẽ tiếp tục tăng gấp đôi trong 30 năm tới. Dự báo đến năm 2025 cho thấy khoảng một nửa dân số Việt Nam sẽ sinh sống ở các vùng đại đô thị. Hiện tượng quản tụ các hoạt động kinh tế đó có thể trở thành động lực mạnh mẽ cho tăng trưởng kinh tế. Các đô thị thường có năng suất cao hơn nhờ vào hiệu quả kinh tế do quy mô và sự quản tụ của các doanh nghiệp sẽ tạo điều kiện lan tỏa kiến thức, đổi mới sáng tạo và hệ sinh thái gồm đông đảo các đơn vị cung cấp dịch vụ, các nhà cung ứng cùng với thị trường lao động đông đảo để giúp các doanh nghiệp hưng thịnh. Nhưng nếu không quy hoạch đô thị tốt hợp và hiệu quả, nếu không đầu tư đầy đủ cho hạ tầng và dịch vụ đô thị, Việt Nam có thể phải chứng kiến những tác động tích cực của đô thị hóa bị đảo ngược. Các thành phố lớn ở Việt Nam hiện đã phải trải nghiệm tình trạng chưa từng có về ùn tắc giao thông, áp lực về dịch vụ đô thị cơ bản và cả về môi trường đô thị.

Ngoài ra, tăng trưởng cao, đô thị hóa và công nghiệp hóa ngày càng gây thiệt hại về môi trường. Điều này thể hiện rõ qua suy thoái đất đai và xói mòn, khí thải hiệu ứng nhà kính và ô nhiễm

không khí tăng nhanh, nguồn nước ngày càng bị suy thoái, rừng bị tàn phá và đa dạng sinh thái đang phải chịu áp lực. Tốc độ tăng khí thải hiệu ứng nhà kính còn lớn hơn cả tốc độ tăng trưởng kinh tế cao ở Việt Nam, cho thấy sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào các nhà máy điện sử dụng nhiên liệu xả thải các-bon để đáp ứng nhu cầu ngày càng lớn của các ngành chế tạo, chế biến đang phát triển. Theo Chỉ số về kết quả môi trường của Đại học Yale, Việt Nam xếp thứ 132 trong số 180 quốc gia trên thế giới theo 24 chỉ số về kết quả dựa trên mười nhóm vấn đề. Áp lực ngày càng lớn đến môi trường không chỉ tác động trực tiếp về chất lượng sống mà còn có khả năng ảnh hưởng đến tăng trưởng dài hạn (bên phải, hình 1.14). Quản lý tài sản thiên nhiên ở Việt Nam là điều kiện thiết yếu để tăng trưởng bền vững ở các ngành chủ lực, như nông nghiệp, chế biến thực phẩm và du lịch. Việt Nam có nguy cơ dễ tổn thương cao với biến đổi khí hậu, kết hợp với các vấn đề trên, càng làm cho nền kinh tế và người dân dễ có nguy cơ với những rủi ro về thiên tai với tần suất ngày càng lớn hơn và nghiêm trọng hơn, mà điều đó thực tế đã diễn ra. Theo ước tính, Việt Nam hiện phải đối mặt với tổn thất 30 ngàn tỷ VND mỗi năm do bão lụt. Nếu tính đến cả những hiện tượng cực đoan, mức tổn thất ước tính có thể lên đến 130 ngàn tỷ VND trong những năm diễn ra hiện tượng thời tiết cực đoan. Chính vì vậy, mô hình tăng trưởng của Việt Nam không những cần ứng phó với rủi ro mà còn phải giảm nguy cơ rủi ro theo cách góp phần cho tăng trưởng.

HÌNH 1.14. **Tăng trưởng đang trở nên kém xanh hơn**

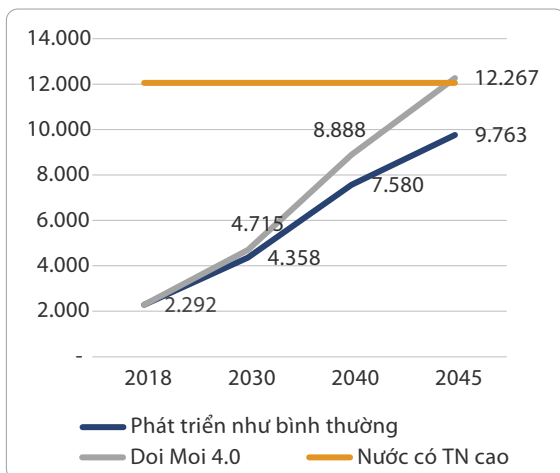


Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới, dựa trên bộ Chỉ số phát triển thế giới (WDI).

Cuối cùng, mặc dù Việt Nam duy trì bền vững được ổn định kinh tế vĩ mô trong những năm gần đây, nhưng dư địa chính sách kinh tế vĩ mô còn mỏng. Bộ chi ngân sách lớn và kéo dài khiến cho nợ công tăng lên nhanh chóng. Dù Chính phủ đã tìm cách khôi phục kỷ cương ngân sách và đảo ngược xu hướng trên, nhưng dư địa tài khóa còn hạn chế để có thể đối phó với quy cơ suy giảm, để hấp thụ được những nghĩa vụ dự phòng tiềm năng, hoặc để xử lý các nhu cầu đầu tư phát triển. Do tăng trưởng tín dụng cao, bảng cân đối tài sản của các doanh nghiệp và hộ gia đình ngày càng có đòn bẩy cao, với tỷ lệ tín dụng trên GDP của Việt Nam hiện ở mức 135% - lớn hơn nhiều so với các nền kinh tế thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp khác. Nợ tăng khiến cho nền kinh tế dễ bị tổn thương hơn với những cú sốc và áp lực có thể xảy ra trên thị trường tài chính, đặc biệt trong bối cảnh di sản nợ xấu còn chưa được giải quyết triệt để và tỷ lệ an toàn vốn còn tương đối mỏng ở một số ngân hàng. Nợ cao cũng có thể trở thành lực cản tăng trưởng tương lai vì nó gây hạn chế về dư địa đầu tư kết hợp với gánh nặng ngày càng lớn về chi trả nợ, làm giảm động lực đầu tư và phát triển của các doanh nghiệp.

Xác định chiến lược tăng trưởng trong kỷ nguyên mới

HÌNH 1.15. **Khát vọng tăng trưởng dài hạn của Việt Nam**



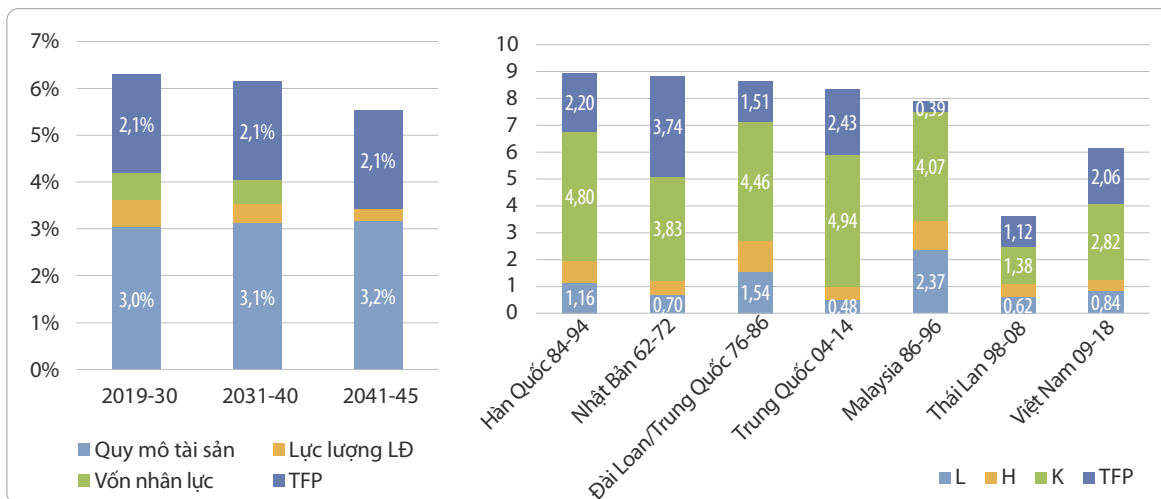
Nguồn: Ước tính của NHTG dựa theo số liệu chính thức.

Việt Nam cần duy trì tăng trưởng ở mức cao nhằm hoàn thành nguyện vọng trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Như có thể thấy trên Hình 1.15, Việt Nam cần duy trì tăng trưởng ở mức xoay quanh 7% trong hai thập kỷ tới thì mới vượt lên ngưỡng thu nhập cao vào năm 2045. Tốc độ tăng trưởng tiềm năng đã chững lại xuống khoảng 6,5% trong thập kỷ qua. Hơn nữa, trong thời gian tới, các dự báo về tăng trưởng cho thấy nếu không cải cách, tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam sẽ tiếp tục giảm. Với lực cản là tăng trưởng lực lượng lao động chững lại, tốc độ tăng trưởng tiềm năng theo ước tính sẽ giảm dần còn 6,3% trong thập kỷ tới và rồi giảm dần còn 5,5% ở giai đoạn 2041-45 (Hình 1.16, bên trái). Con số

này rõ ràng thấp hơn so với tốc độ tăng trưởng của các nền kinh tế tăng trưởng cao vào thời điểm họ đang ở mức thu nhập như Việt Nam hiện nay. Đáng chú ý là phương thức tăng trưởng của Việt Nam cũng rất khác biệt, vì đầu tư và năng suất của Việt Nam đều thấp hơn nhiều so với các mức quan sát được trước đây ở các nền kinh tế tăng trưởng cao đó.

Tăng trưởng cao là điều hoàn toàn có thể nhưng đòi hỏi phải cải cách để cởi trói cho đầu tư và tăng trưởng năng suất (Hình 1.16, bên phải). Trước hết, cởi trói cho phép đầu tư cao hơn, đặc biệt ở khu vực tư nhân, có thể là cách để giúp hồi sinh tăng trưởng. Thứ hai, Việt Nam cần phải nâng cao đáng kể năng suất các yếu tố tổng hợp (TFP), và tỷ lệ đóng góp của nó cho tăng trưởng GDP cần phải được nâng dần lên, từ mức 2,5% trong thập kỷ tới lên 3,2% trong giai đoạn 2041-45. Để đạt

HÌNH 1.16. **Đà tăng trưởng chậm lại trong dài hạn**

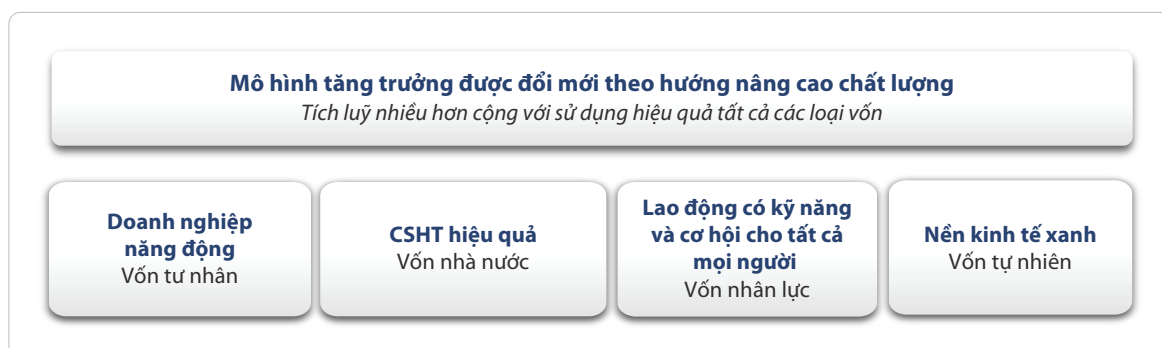


Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa theo số liệu chính thức và PWT9.0.

tăng trưởng TFP cao như vậy và duy trì được trong 25 năm tới là điều vô cùng khó, chỉ rất ít quốc gia đã từng thành công với kết quả tương tự. Tốc độ tăng trưởng TFP bình quân ở những nước đã thành công để vươn lên từ quốc gia thu nhập thấp đến thu nhập trung bình ở ngưỡng cao chỉ ở mức 1,05%, tốc độ tăng bình quân của các quốc gia đã quá độ thành công từ quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng cao sang quốc gia thu nhập cao mới chỉ ở mức 1,5%⁸.

Mặc dù duy trì bền vững tăng trưởng cao là điều kiện cần để Việt Nam đạt được nguyện vọng về thịnh vượng và tiến bộ xã hội, nhưng Chiến lược mới cần quan tâm đến chất lượng, chứ không chỉ tốc độ tăng trưởng. Hiện ngày càng nhiều người ở Việt Nam nhận thức được rằng mẫu hình tăng trưởng như hiện nay là không bền vững, và quá trình chuyển đổi của Việt Nam trong tương lai không thể chỉ tập trung vào đạt sản lượng cao hơn. Bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường trong tăng trưởng phải có vai trò trung tâm, thậm chí cần được quan tâm nhiều hơn nữa so với trước đây. Điều đó có nghĩa là tăng trưởng sẽ ngày càng phải dựa vào tăng năng suất để đảm bảo bền vững mà không gây ra bất cân đối về tài khóa và kinh tế vĩ mô. Tăng trưởng cũng cần tiếp tục mang tính bao trùm, nghĩa là tạo điều kiện cho mọi người dân đều được góp phần và hòa mình vào vượng khí đi lên ở Việt Nam. Và cuối cùng, tăng trưởng không nhất thiết phải đánh đổi với cái giá là suy kiệt tài nguyên của Việt Nam, đồng thời phải thích ứng với tác động ngày càng lớn của biến đổi khí hậu. Tóm lại, điều đó có nghĩa là phải chuyển từ chiến lược chủ yếu tập trung vào nhịp độ tăng trưởng sang chiến lược đồng thời nâng cao chất lượng tăng trưởng.

HÌNH 1.17. Các động lực tăng trưởng



Tăng trưởng trong tương lai của Việt Nam phải dựa vào cân đối giữa tích lũy và phân bổ một cách hiệu quả và đảm bảo năng suất các loại vốn khác nhau - vốn vật chất, vốn con người và vốn thiên nhiên - kết hợp với đổi mới sáng tạo, mà điều đó lại chủ yếu có được qua cải cách sâu về thể chế và thị trường. Như được chỉ ra qua các dự báo về tăng trưởng dài hạn, Việt Nam còn nhiều dư địa (và cần) tích lũy và đầu tư vào tài sản đem lại năng suất, bao gồm vốn con người, vốn vật chất và vốn thiên nhiên. Đầu tư như vậy chủ yếu do các doanh nghiệp tư nhân dẫn dắt, nhưng Việt Nam cũng cần đầu tư mạnh vào hạ tầng bền vững. Tương tự, đầu tư cho vốn con người chất lượng cao và lực lượng lao động có kỹ năng, khỏe mạnh và linh hoạt cũng là điều kiện thiết yếu để vươn lên trong chuỗi giá trị. Việt Nam cũng cần bảo vệ “hạ tầng thiên nhiên” - đất đai, biển, sông ngòi, không khí và rừng - không chỉ để duy trì bền vững môi trường sống, mà còn vì những tài sản thiên nhiên đó

8 Tham khảo “Vai trò của tăng trưởng TFP ở các quốc gia thu nhập trung bình”, Chuyên đề kinh tế học của ADB số 527, 2017.

tạo ra những lợi ích to lớn trong nông nghiệp, du lịch và các ngành, lĩnh vực khác. Cuối cùng và quan trọng nhất là Việt Nam cần tăng trưởng năng suất, điều này đòi hỏi phân bổ hiệu quả nguồn lực giữa các ngành và giữa các doanh nghiệp (từ chỗ năng suất thấp sang chỗ năng suất cao hơn) đồng thời phải mở lối để từng doanh nghiệp tăng trưởng năng suất thông qua đổi mới sáng tạo và ứng dụng công nghệ.

NGHIÊN CỨU SỐ 2

Doanh nghiệp năng động⁹

⁹ Đây là nghiên cứu phục vụ việc xây dựng báo cáo Việt Nam năng động: Tạo nền tảng cho nền kinh tế thu nhập cao. Nghiên cứu được viết bởi Sebastian Eckardt với đóng góp từ các đồng nghiệp Đoàn Hồng Quang, Alwaleed Fareed Alatabani, Asya Akhlaque, Ketut Ariadi Kusuma, Katia D'Hulster, Sylvia Solf, Trần Thu Trang, Đinh Tuấn Việt, Helle Buchave, Nguyễn Tam Giang, và Zsolt Bango.

Tóm tắt

Tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam đang trên đà giảm xuống là một trong những thách thức lớn nhất đối với khát vọng trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045. Dự kiến tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam sẽ giảm xuống mức khoảng 6,5%. Điều này dường như đến sớm hơn so với các nền kinh tế Đông Á khác khi ở cùng cấp độ phát triển của Việt Nam. Báo cáo này đánh giá hai động lực quan trọng, đó là đầu tư và năng suất, và đề xuất các giải pháp chính sách để Việt Nam có thể giảm đà đi xuống của tăng trưởng và duy trì tăng trưởng ở mức 7% trong thập kỷ tới.

Đầu tư: Tăng trưởng thấp với chất lượng kém

Đầu tư của Việt Nam không chỉ thấp hơn so với trước đây và thấp hơn mức của các nền kinh tế đang phát triển nhanh khác, mà còn giảm xuống dưới mức tiết kiệm trong nước. Với tỷ lệ khoảng 26%, mức tích lũy tài sản của Việt Nam đã giảm xuống dưới mức trung bình dài hạn. Tỷ lệ này cũng thấp hơn nhiều so với tỷ lệ đầu tư ở các nền kinh tế đang phát triển nhanh, vốn có tỷ lệ đầu tư khoảng 31% GDP khi ở mức thu nhập như Việt Nam hiện nay. Mặc dù Việt Nam đã thành công trong việc thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, tỷ lệ đầu tư trong nước so với GDP vẫn còn tương đối thấp. Do đó, cả tỷ lệ đầu tư tư nhân và nhà nước tính trên mỗi lao động vẫn thấp hơn nhiều so với các nền kinh tế có thu nhập trung bình cao và thu nhập cao. Ngoài ra, trong sáu năm qua, Việt Nam đã có lượng tiền tiết kiệm vượt mức đầu tư mà không hấp thụ được trong nước.

Đồng thời, chất lượng đầu tư vẫn còn thấp, một phần phản ánh lợi nhuận giảm dần, nhưng cũng cho thấy sự thiếu hiệu quả trong phân bổ vốn. Điều này có thể thấy qua hệ số sử dụng vốn đầu tư (ICOR) cao, tăng từ 2 vào đầu những năm 1990 lên đến đỉnh điểm là 5,9 vào năm 2009. Hệ số ICOR đã giảm một chút kể từ năm 2009 nhưng vẫn cao hơn nhiều (và đầu tư kém hiệu quả hơn nhiều) so với những năm 1990.

Tăng trưởng năng suất và đổi mới chậm

Tăng trưởng năng suất tổng hợp các nhân tố (TFP) của Việt Nam vẫn còn thấp hơn nhiều so với đường giới hạn khả năng sản xuất toàn cầu. Vào năm 2014, năng suất yếu tố tổng hợp của Việt Nam bằng khoảng một phần năm so với Mỹ, và thấp hơn nhiều so với các nước thu nhập trung bình khác ở Đông Á. Mức độ tăng của tăng trưởng năng suất lao động bình quân cũng tương đối

thấp, mặc dù đã được cải thiện trong những năm gần đây, cùng với mức chênh lệch lớn và ngày càng tăng của kết quả hoạt động giữa các ngành và các doanh nghiệp tại Việt Nam.

Kết quả hoạt động của doanh nghiệp cho thấy việc phân bổ nguồn lực hiện nay kém hiệu quả. Tác động của các động lực tăng năng suất rất khác nhau giữa các doanh nghiệp, tùy vào tính chất sở hữu. Nhìn chung, phân bổ nguồn lực đang là một lực cản đối với năng suất, nhưng tác động tiêu cực này đặc biệt lớn trong các doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, việc doanh nghiệp hiệu quả rời bỏ thị trường cũng tác động tiêu cực đến tăng trưởng năng suất, có thể thấy rõ nhất trong khu vực tư nhân trong nước. Bên cạnh đó, số liệu còn cho thấy chênh lệch năng suất và khả năng sinh lời của doanh nghiệp ngày càng tăng trong giai đoạn từ năm 2009 đến năm 2016, cho thấy lao động và vốn có thể chưa được phân bổ đúng cách. Xu hướng này diễn ra trong tất cả các ngành, nhưng chủ yếu là sản xuất và dịch vụ.

Thực tế cũng cho thấy năng lực đổi mới của Việt Nam vẫn còn hạn chế. Đầu tư vào nghiên cứu và phát triển vẫn còn thấp, chỉ khoảng 0,4% GDP ở Việt Nam so với 2,2% ở Úc và Singapore, 2,1% ở Trung Quốc và 1,3% ở Malaysia. Có lẽ quan trọng hơn nữa là đầu tư này vẫn phụ thuộc nhiều vào khu vực công (56%), so với Trung Quốc (22%) và Singapore (37%) là những nước chủ yếu dựa vào khu vực tư nhân. Số lượng bằng sáng chế được cấp ở Việt Nam ở mức thấp nhất so với số đơn xin cấp bằng. Những sáng kiến đổi mới tự báo cáo dường như cũng thấp hơn mức thường thấy ở cấp độ phát triển của Việt Nam, đặc biệt là về đổi mới sản phẩm.

Chương trình cải cách nhằm thúc đẩy đầu tư và tăng năng suất

Cần thực hiện một chương trình cải cách với mục tiêu kép nhằm tăng năng suất và thúc đẩy đầu tư tại Việt Nam. Mục tiêu thứ nhất là nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực và thúc đẩy sự dịch chuyển nguồn lực từ các ngành hoặc doanh nghiệp có năng suất thấp sang những ngành và doanh nghiệp có năng suất cao hơn. Mục tiêu thứ hai là khuyến khích doanh nghiệp giảm chi phí và dịch chuyển về phía đường biên sản xuất quốc gia và đường biên toàn cầu.

Để đạt được mục tiêu kép này, cần thực hiện cải cách trong 4 lĩnh vực ưu tiên. Gói giải pháp đầu tiên nên tập trung vào việc loại bỏ các rào cản đang gây khó khăn cho việc tái phân bổ nguồn lực hiện có vào những doanh nghiệp hiệu quả nhất. Thứ hai, một hệ thống tài chính ổn định và hiệu quả có ý nghĩa rất quan trọng, không chỉ để phân bổ lượng tiền tiết kiệm trong nước dồi dào của Việt Nam vào hoạt động sản xuất có hiệu quả, mà còn phân bổ nguồn lực cho các doanh nghiệp năng suất cao nhất. Thứ ba, Việt Nam cần duy trì và tăng cường hội nhập vào các thị trường và chuỗi cung ứng toàn cầu để đảm bảo các doanh nghiệp tại Việt Nam tiếp tục cùng hướng đến đường biên năng suất toàn cầu thông qua cạnh tranh mạnh mẽ hơn và tận dụng dòng kiến thức lớn hơn trong đầu tư và thương mại. Thứ tư, năng lực đổi mới, sáng tạo sẽ trở thành động lực quan trọng hơn bao giờ hết đối với tăng trưởng năng suất khi Việt Nam trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình. Cột ngoài cùng bên phải của Hình 2.1 chỉ ra những ưu tiên cụ thể được đề xuất trong mỗi lĩnh vực ưu tiên này.

HÌNH 2.1. Đề xuất giải pháp nhằm tăng năng suất lao động

Mục tiêu 1: Tăng hiệu quả phân bổ	Cải cách pháp lý và chính sách cạnh tranh	<ul style="list-style-type: none"> • Xây dựng nền tảng cho cách tiếp cận “một chính phủ” • Tăng cường cạnh tranh trung lập • Đảm bảo doanh nghiệp rời thị trường một cách hiệu quả • Tăng cường thị trường quyền sử dụng đất
	Trung gian tài chính	<ul style="list-style-type: none"> • Tăng vai trò của lực lượng thị trường trong phân bổ • Tăng cường sự lành mạnh của ngành ngân hàng • Phát triển thị trường vốn
Mục tiêu 2: Nâng cao hiệu quả sản xuất	Thúc đẩy hội nhập	<ul style="list-style-type: none"> • Cam kết xây dựng hệ thống giao dịch và đầu tư mở và có nguyên tắc • Thúc đẩy hội nhập khu vực • Tăng cường xúc tiến thương mại
	Đẩy mạnh đổi mới, sáng tạo	<ul style="list-style-type: none"> • Tập trung những hỗ trợ đổi mới, sáng tạo của nhà nước vào nâng cao năng lực của DN • Tăng cường quyền sở hữu trí tuệ • Cải thiện tình hình tài chính của DN khởi nghiệp

Nghiên cứu chi tiết

Giới thiệu

Mặc dù trong những năm gần đây tốc độ tăng trưởng của Việt Nam vẫn cao, nhưng xu thế giảm tốc độ tăng trưởng tiềm năng trong dài hạn được cho là một trong những thách thức lớn nhất. Ước tính tốc độ tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam ở mức trung bình khoảng 6,5%. Điều này cho thấy tác động của một số động lực tăng trưởng trước đây đang giảm dần. Tốc độ tăng trưởng của lực lượng lao động đã chậm lại ở mức 1,07% trong giai đoạn 2010-17 so với 1,7% trong những năm 1990, do dân số Việt Nam đang già đi với tốc độ nhanh chóng. Tăng năng suất lao động (NSLĐ) - động lực chính để GDP tăng trưởng trong giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi tại Việt Nam - vẫn đang giảm, dù gần đây có phục hồi đôi chút nhờ sự phát triển của khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và sự chuyển dịch của người lao động từ nông nghiệp sang các ngành dịch vụ và sản xuất. Tốc độ tăng vốn đầu tư cũng chậm lại rõ rệt và tích lũy góp ổn định ở mức khoảng 26% GDP. Do đó, tích lũy tài sản của Việt Nam đã giảm xuống dưới xu hướng dài hạn và, trong sáu năm qua lượng vốn tiết kiệm dồi dào của Việt Nam không được hấp thụ ở trong nước (phản ánh qua thặng dư cán cân vãng lai của Việt Nam). Đà tăng trưởng chậm lại của Việt Nam dường như đến sớm hơn so với các nền kinh tế Đông Á khác, vẫn đã duy trì được tốc độ tăng trưởng trung bình 7% khi ở mức thu nhập hiện tại của Việt Nam. Để Việt Nam đạt được khát vọng, cần có những bước đi cần thiết để thúc đẩy tăng trưởng tiềm năng trong thập kỷ tới.

Để hãm lại đà đi xuống trong tăng trưởng tiềm năng, Việt Nam cần tăng NSLĐ và thúc đẩy đầu tư. Như đã trình bày ở nghiên cứu chuyên đề 1, tăng trưởng dài hạn của Việt Nam phụ thuộc rất nhiều vào việc tái tạo sức sống cho hai động lực tăng trưởng này. Cả tốc độ tăng đầu tư và NSLĐ đều giảm sút, mặc dù trong vài năm qua đã có sự phục hồi tạm thời. Như đã phân tích trong các dự báo tăng trưởng dài hạn ở chuyên đề 1, Việt Nam cần đưa tỷ lệ đầu tư lên 33% GDP và tăng gấp đôi NSLĐ để duy trì mức tăng trưởng 7% trong thập kỷ tới.

Phần này sẽ đánh giá những hạn chế có thể đang kìm hãm tốc độ tăng đầu tư và NSLĐ ở Việt Nam và đưa ra các phương án chính sách để giải phóng hai động lực tăng trưởng này.

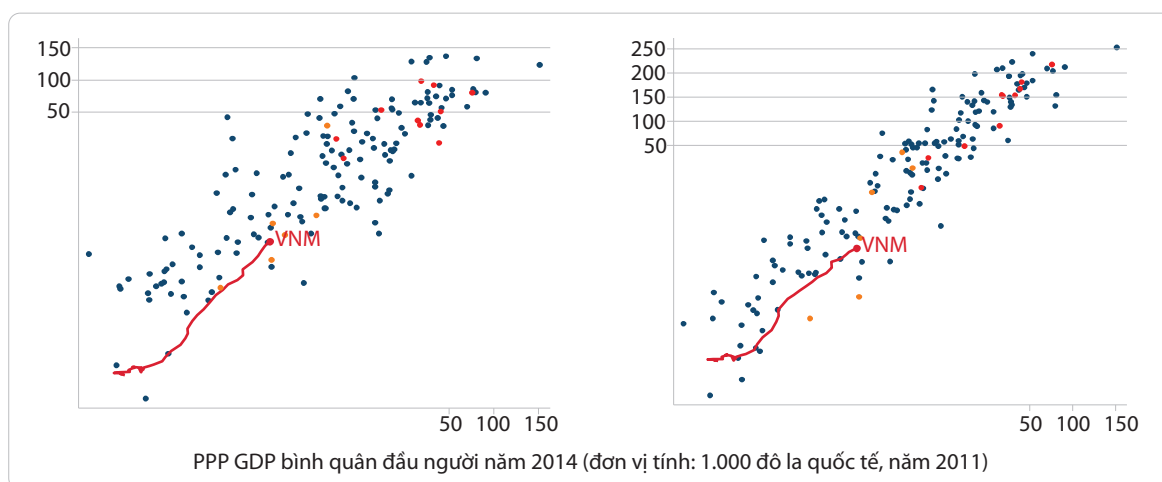
Báo cáo sẽ trả lời hai câu hỏi này bằng cách kết hợp các phân tích kinh tế vĩ mô và vi mô. Theo báo cáo của Ủy ban tăng trưởng, "Tăng trưởng GDP có thể được đo lường được phần ngọn của kinh tế vĩ mô, nhưng tất cả các hành động đều nằm trong sự phát triển kinh tế vi mô, nơi các cành mới mọc lên và phần gỗ mục ruỗng bị xóa sạch". Theo tinh thần đó, phần này sẽ sử dụng phân tích ở cấp độ doanh nghiệp để tìm hiểu các yếu tố có thể thúc đẩy và hạn chế tốc độ tăng đầu tư và NSLĐ.

Tốc độ tăng vốn đầu tư quá thấp, đồng thời chất lượng đầu tư cũng còn nhiều hạn chế

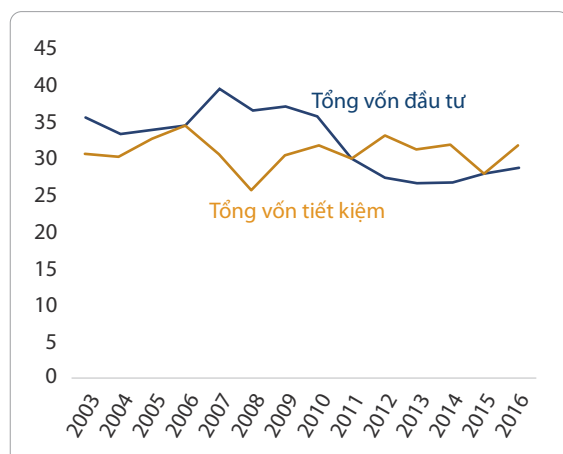
Việt Nam vẫn còn rất nhiều việc phải làm để tăng tích lũy vốn nhằm tăng NSLĐ và tăng trưởng tổng hợp. Đầu tư vào tài sản vật chất là yếu tố quyết định lớn đến tăng trưởng (Fernandez, Ley và Steel, 2004; Durlauf, Kourtellos và Tan, 2008), mặc dù hoạt động đầu tư này mang lại nhiều tác động khác nhau. Để chuyển dịch hiệu quả tích lũy tài sản thành kết quả đầu ra (tức ra tăng hiệu quả sử dụng vốn), cần đặc biệt chú trọng các biện pháp khuyến khích đầu tư cũng như phân bổ đầu tư một cách hiệu quả. Như có thể thấy trong hình 2.2., tốc độ tích lũy vốn trong khu vực tư nhân cũng như nhà nước của Việt Nam song hành với mức thu nhập. Tuy nhiên, số vốn đầu tư trung bình trên mỗi người lao động của cả khu vực tư nhân và nhà nước vẫn thấp hơn mức đầu tư của các nền kinh tế có thu nhập trung bình cao và thu nhập cao. Điều này cho thấy việc tăng vốn (đầu tư tư nhân và nhà nước) dự kiến sẽ tiếp tục là động lực tăng trưởng quan trọng.

HÌNH 2.2. Việt Nam vẫn còn tương đối thiếu vốn

(Số vốn đầu tư trung bình trên mỗi người lao động của Việt Nam trước đây (đường màu xanh) so với mức đầu tư năm 2014 ở các quốc gia khác, đơn vị: 1.000 USD năm 2011, thang đo lôgarit)



HÌNH 2.3. Tổng số vốn tiết kiệm quốc gia và Tổng vốn đầu tư (% GDP)

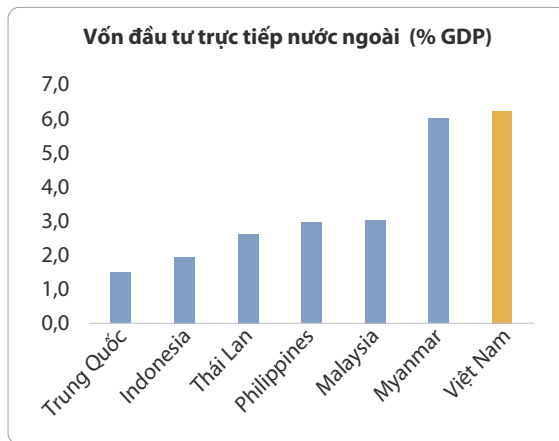


Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên số liệu của IMF WEO.

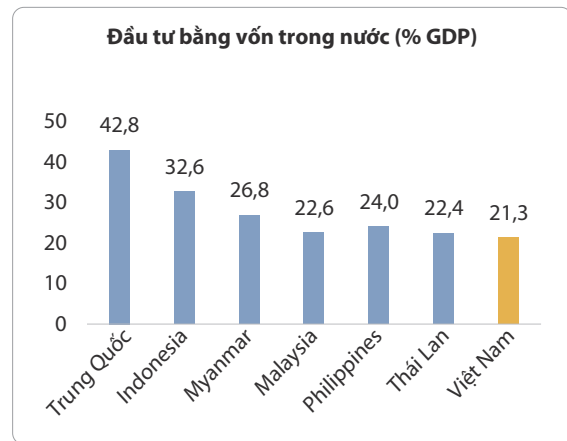
Trên góc độ kinh tế vĩ mô, tỷ lệ tiết kiệm trong nước cao của Việt Nam sẽ giúp cung cấp nguồn vốn dồi dào, nhưng khả năng hấp thụ của nền kinh tế dường như còn thấp (Hình 2.3). Đầu tư của Việt Nam không chỉ thấp hơn so với trước đây và thấp hơn so với các nền kinh tế đang phát triển nhanh khác, mà còn thấp hơn cả tỷ lệ tiết kiệm trong nước. Do đó, trong sáu năm qua, Việt Nam có nguồn tiền tiết kiệm dồi dào mà không hấp thụ được ở trong nước, phản ánh qua thặng dư cán cân vãng lai của Việt Nam. Điều này cho thấy không phải là do hạn chế về kinh tế vĩ mô làm kìm hãm đầu tư: Việt Nam có thể

đu khả năng đầu tư nhiều hơn mà không làm mất cân đối kinh tế vĩ mô. Thay vào đó, các hạn chế có thể là ở cấp độ kinh tế vi mô. Cụ thể là có thể liên quan đến lợi tức đầu tư thấp, chi phí vốn biên cao, hoặc cả hai.

HÌNH 2.4. **Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài cao...**



HÌNH 2.5. **... nhưng vốn đầu tư trong nước thấp**

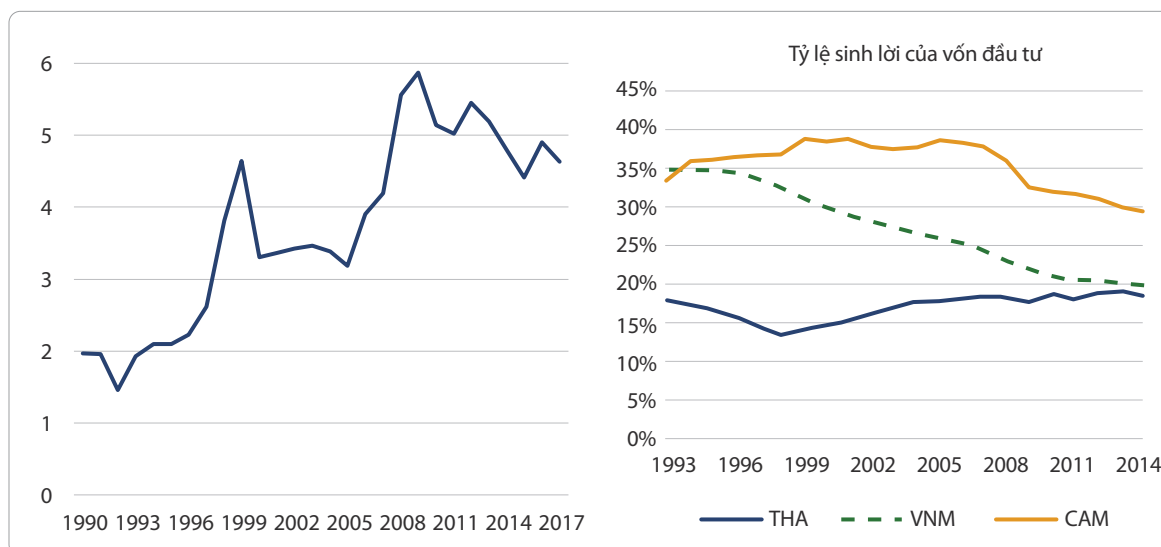


Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên số liệu chính thức.

Tốc độ tăng đầu tư gần đây đã chậm lại rõ rệt. Tích lũy tài sản của Việt Nam ở mức khoảng 26%, vẫn cao hơn mức trung bình của các nước thu nhập trung bình thấp hơn, nhưng đã giảm xuống dưới mức trung bình dài hạn của Việt Nam. Tỷ lệ này cũng thấp hơn rõ rệt so với tỷ lệ đầu tư của các nền kinh tế tăng trưởng nhanh với tỷ lệ đầu tư khoảng 31% GDP khi họ ở mức thu nhập như Việt Nam hiện nay. Mặc dù đây là sự điều chỉnh từ tỷ lệ đầu tư quá mức trước cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, tích lũy vốn chậm hơn đang gia tăng áp lực giảm NSLĐ và tăng trưởng sản lượng tiềm năng. Bên cạnh thành công của Việt Nam trong việc thu hút FDI, đầu tư trong nước tính theo GDP vẫn còn tương đối thấp, như có thể thấy trong Hình 2.4 và 2.5 ở trên. Đầu tư công đã tăng chậm lại rõ rệt trong những năm gần đây, cho thấy những khó khăn về tài khóa và nỗ lực của Chính phủ trong việc kiểm chế nợ công. Mặt tích cực là nhờ đó Việt Nam đã nâng cao được chất lượng và hiệu quả đầu tư, vì trước đây khu vực công sử dụng vốn kém hiệu quả hơn. Tuy đầu tư của khu vực tư nhân, trong và ngoài nước, vẫn tương đối sôi động, nhưng không đủ để bù đắp cho sự giảm sút trong khu vực công.

HÌNH 2.6. Hiệu quả đầu tư giảm

(Hệ số sử dụng vốn - ICOR)



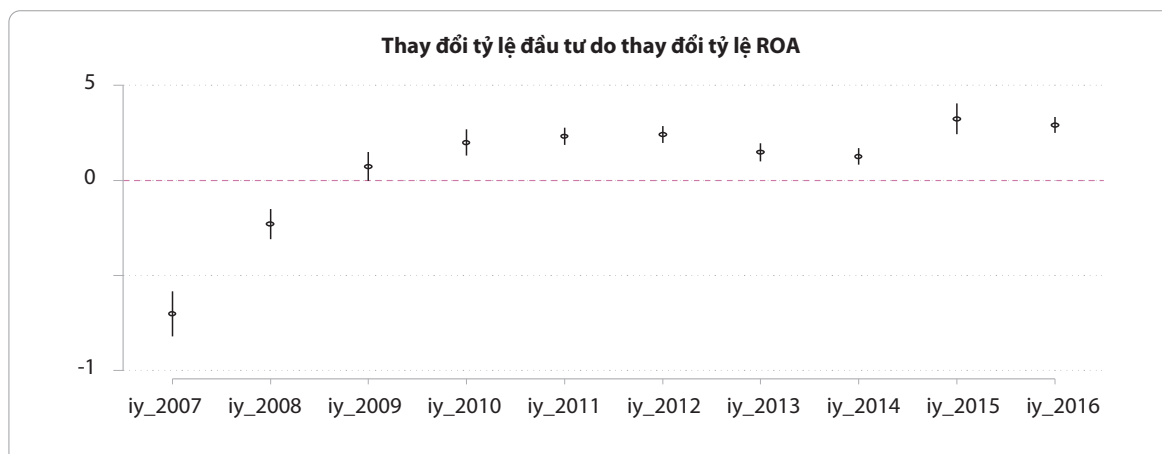
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên số liệu chính thức.

Lưu ý: Hệ số ICOR được tính bằng tỷ lệ giữa tích lũy tài sản cố định thực bình quân trong năm (t-1) và năm (t) trên mức thay đổi GDP thực giữa năm (t-1) và năm (t).

Đồng thời, chất lượng đầu tư vẫn còn thấp, một phần phản ánh khả năng sinh lời giảm dần, nhưng cũng cho thấy hiệu quả phân bổ vốn còn thấp. Điều này được thể hiện ở Hệ số sử dụng vốn (ICOR) cao của Việt Nam. Hệ số ICOR, chỉ tiêu đo lường hiệu quả đầu tư, của Việt Nam đã tăng từ 2 vào đầu những năm 1990 lên đến mức đỉnh điểm là 5,9 trong năm 2009 (Hình 2.6). Hệ số ICOR đã giảm một chút kể từ năm 2009 nhưng vẫn cao hơn nhiều (và hiệu quả đầu tư thấp hơn nhiều) so với những năm 1990. Xu hướng này phần nào phản ánh tỷ lệ sinh lời biên của vốn đang giảm dần, dự kiến sẽ tiếp tục giảm do lượng vốn đầu tư trong nền kinh tế tăng lên và các những vấn đề thiếu hụt vốn cấp bách nhất đã được giải quyết. Tuy nhiên, hiệu quả sử dụng vốn giảm nhanh mà Việt Nam đang trải qua dường như không phải chỉ là do tình trạng tương đối dư thừa vốn, đặc biệt là khi nhu cầu vốn và nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng (CSHT) vẫn còn cao. Hiệu quả sử dụng vốn thấp một phần còn vì số vốn tăng thêm có thể không phải lúc nào cũng được phân bổ cho các lĩnh vực, hoạt động và dự án tạo ra lợi nhuận cao nhất. Ví dụ, khu vực công tiếp tục sử dụng một phần lớn vốn đầu tư, mặc dù gần đây có giảm xuống. Ngoài ra, trong nền kinh tế còn có những dòng đầu tư lớn vào các lĩnh vực có thể sinh lời nhưng không phải lúc nào cũng hiệu quả (productive), đặc biệt là các lĩnh vực tiêu dùng trong nước như bất động sản.¹⁰ Đầu tư bất động sản tăng trung bình 29%/năm tính theo giá thực trong thập kỷ qua, trong khi tăng trưởng sản lượng bình quân hàng năm trong lĩnh vực này chỉ là 5,2% so với cùng kỳ. Những xu hướng chung trong dữ liệu kinh tế vĩ mô có thể thấy qua dữ liệu của doanh nghiệp cho thấy chất lượng đầu tư chưa ổn định nhưng đang được cải thiện dần. Đầu tư của doanh nghiệp có tương quan nghịch với Tỷ lệ lợi nhuận trên tổng tài sản (ROA) trong năm 2007 và 2008. Từ năm 2009, đầu tư bắt đầu tăng cùng chiều với khả năng sinh lợi và mối tương quan này chặt chẽ nhất trong giai đoạn 2015-16.

10 Đầu tư bất động sản có tỷ suất sinh lời bình quân cao thứ tư (tính theo tỷ lệ so với doanh thu) trong số tất cả các ngành trong giai đoạn 2010-2016. Trước khi thị trường nhà đất đóng băng vào năm 2012, lĩnh vực này có tỷ suất sinh lời bình quân ở mức 15-17% (Tổng cục Thống kê, năm 2017).

HÌNH 2.7. **Mối quan hệ giữa đầu tư của doanh nghiệp với tỷ lệ sinh lời của vốn đầu tư**

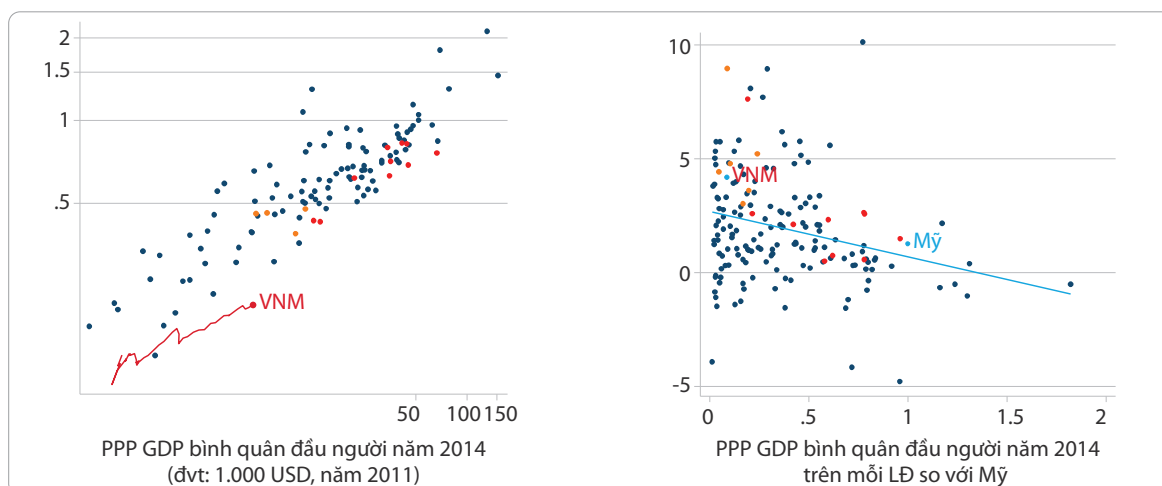


Lưu ý: Tính toán của tác giả dựa trên Khảo sát doanh nghiệp Việt Nam giai đoạn 2007-2016. Biểu đồ cho thấy giá trị ước tính của hệ số và mức độ tin cậy 95% khi hồi quy tỷ lệ đầu tư (Đầu tư ròng vào tài sản cố định/Tổng tài sản cố định) trên ROA hàng năm từ năm 2007 đến năm 2016. Không bao gồm 1% giá trị bất thường trong tỷ lệ đầu tư và ROA. Khi có hoặc không có kiểm soát đối với các hiệu ứng cố định của công ty và ngành đều cho kết quả tương tự.

Tốc độ tăng năng suất lao động vẫn thấp

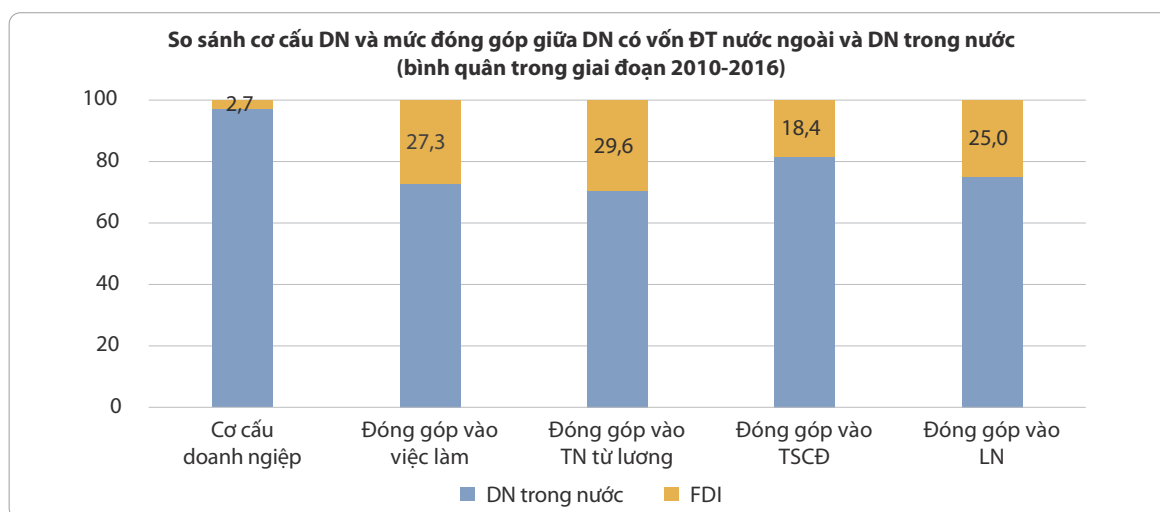
Trước hết, Việt Nam cần tăng NSLĐ để duy trì tăng trưởng dài hạn. Bằng chứng cho thấy Việt Nam vẫn còn nhiều khả năng bắt kịp tốc độ tăng trưởng. Tăng trưởng năng suất nhân tố tổng hợp (TFP) của Việt Nam, chỉ tiêu đo lường mức độ đóng góp vào cải thiện năng suất tổng hợp nhờ mức đầu tư nhất định vào các yếu tố đầu vào (lao động và vốn), đã bị chậm lại (Hình 2.8, bảng bên trái). Việt Nam còn lâu mới chạm đường giới hạn năng suất toàn cầu. Trong năm 2014, TFP của Việt Nam chỉ bằng 1/5 so với Hoa Kỳ và còn thua xa nhiều quốc gia có thu nhập trung bình khác ở Đông Á (Hình 2.8, bảng bên phải). Điều này cho thấy Việt Nam còn nhiều khả năng để phát triển thông qua chuyển giao công nghệ và áp dụng các phương thức quản lý tốt hơn từ nước ngoài. Tương tự, tốc độ tăng NSLĐ bình quân tương đối thấp, mặc dù đã được nâng lên trong những năm gần đây, và mức chênh lệch giữa các ngành và doanh nghiệp trong nước còn rất lớn và ngày càng gia tăng.

HÌNH 2.8. **Tăng trưởng năng suất yếu tố tổng hợp (TFP) của Việt Nam**



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên PWT 9.0.

HÌNH 2.9. **Cơ cấu của khu vực doanh nghiệp**



Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên Khảo sát Doanh nghiệp Việt Nam.

Khi xem xét cấp độ vi mô có thể thấy khu vực doanh nghiệp của Việt Nam đã và đang trải qua những biến động lớn và thay đổi mạnh về cơ cấu (Hình 2.9). Tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) - đã từng là hình thức chủ yếu của các doanh nghiệp chính thức tại Việt Nam - đã giảm dần kể từ những năm 1990, mặc dù vẫn chiếm ưu thế trong một số ngành lĩnh vực như phân bón, than, dịch vụ công, ngân hàng, cao su và nhựa, và xây dựng. Trong khi đó, tự do hóa thương mại và đầu tư đã thu hút một lượng lớn đầu tư từ khu vực tư nhân, đặc biệt là FDI. Từ năm 2012 đến 2017, số lượng các doanh nghiệp thuộc sở hữu nước ngoài và liên doanh đã tăng hơn 50% (Tổng điều tra kinh tế năm 2017). Những công ty này rất thành công. Mặc dù chỉ chiếm dưới 3% các doanh nghiệp, các công ty này sử dụng khoảng 30% lực lượng lao động chính thức và đóng góp hơn 70% tổng kim ngạch xuất khẩu. Số lượng doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước cũng không ngừng gia tăng. Trong 15 năm qua, các doanh nghiệp tư nhân trong nước chính thức đang hoạt động đã tăng hơn 10 lần lên khoảng nửa triệu trong năm 2017. Tuy nhiên, hầu hết các doanh nghiệp tư nhân trong nước đều có quy mô nhỏ, trong đó các công ty và doanh nghiệp gia đình chiếm hơn 70% doanh nghiệp trong khu vực tư nhân. Hầu hết các công ty này đều hướng nội, phục vụ thị trường trong nước và thiếu các động lực về quy mô, công nghệ và áp lực cạnh tranh cần thiết để tăng năng suất.

Bằng chứng về các cấp độ và động lực tăng năng suất ở cấp doanh nghiệp cho thấy sự khác biệt giữa các công ty phụ thuộc vào tính chất sở hữu (Bảng 2.1). Có 4 yếu tố tác động đến tốc độ tăng năng suất tổng hợp, bao gồm: i) phân bổ lại nguồn lực cho các ngành, doanh nghiệp và hoạt động có năng suất cao hơn; ii) trong quá trình nâng cấp doanh nghiệp với việc áp dụng và đổi mới sản phẩm và dịch vụ mới (có giá trị cao hơn) (sản xuất những thứ tốt hơn) và công nghệ sản xuất (sản xuất sản phẩm bằng phương pháp tốt hơn, hiệu quả hơn); iii) các công ty có năng suất cao gia nhập thị trường; và iv) các công ty có năng suất thấp rời bỏ thị trường. Sử dụng dữ liệu khảo sát doanh nghiệp, chúng tôi đã ước tính mức độ tác động của 4 yếu tố này đối với các DNNN, FDI và doanh nghiệp tư nhân trong nước với những đánh giá như sau:

- Việc gia tăng số lượng doanh nghiệp đóng góp tích cực vào tăng năng suất của tất cả các loại hình doanh nghiệp. Điều này phản ánh làn sóng thành lập doanh nghiệp sôi động của Việt

Nam nhờ những hành động tích cực để cải thiện khung pháp lý và quy định, giảm chi phí và thời gian thành lập doanh nghiệp.

- Quá trình nâng cấp doanh nghiệp cũng đóng góp tích cực vào tăng năng suất, đặc biệt là trong khu vực tư nhân trong nước, và cả doanh nghiệp FDI và DNNN mặc dù ở mức độ yếu hơn, có thể do những lý do khác nhau. Sự tăng trưởng mạnh mẽ trong khu vực tư nhân trong nước có khả năng phản ánh hai yếu tố: i) khoảng cách đến đường biên giới năng suất còn tương đối lớn, cho phép các doanh nghiệp bắt kịp tăng trưởng; và ii) áp lực cạnh tranh ngày càng mạnh mẽ. Mặt khác, tốc độ tăng năng suất của DNNN chậm hơn có thể xuất phát từ áp lực cạnh tranh thấp hơn, còn đối với các doanh nghiệp FDI là do đã tiệm cận gần đường biên giới năng suất.
- Phân bổ nguồn lực nói chung là một lực cản đối với năng suất, nhưng tác động đối với DNNN đặc biệt rõ rệt.
- Cuối cùng, giải thể doanh nghiệp có mối liên hệ ngược chiều với tăng năng suất, với tác động rõ rệt nhất ở khu vực tư nhân trong nước. Điều này cho thấy năng suất trung bình của các công ty bị giải thể cao hơn năng suất trung bình của tất cả các doanh nghiệp. Đây là một phát hiện khác thường vì chúng ta mong đợi các doanh nghiệp có năng suất thấp sẽ bị giải thể. Phát hiện này có thể xuất phát từ thực tế là khung pháp lý về phá sản doanh nghiệp của Việt Nam đang rất kém phát triển (xem bảng 2.1 bên dưới).

BẢNG 2.1. Động lực tăng năng suất của doanh nghiệp

	Tốc độ tăng năng suất	Phân bổ lại nguồn lực	Nâng cấp doanh nghiệp	Thành lập doanh nghiệp	Giải thể doanh nghiệp
Trung bình	-0.06	-0.03	0.14	0.14	-0.30
DNNN	-0.08	-0.30	0.08	0.16	-0.03
Tư nhân	-0.08	-0.02	0.14	0.11	-0.31
FDI	0.156	-0.02	0.08	0.16	-0.07

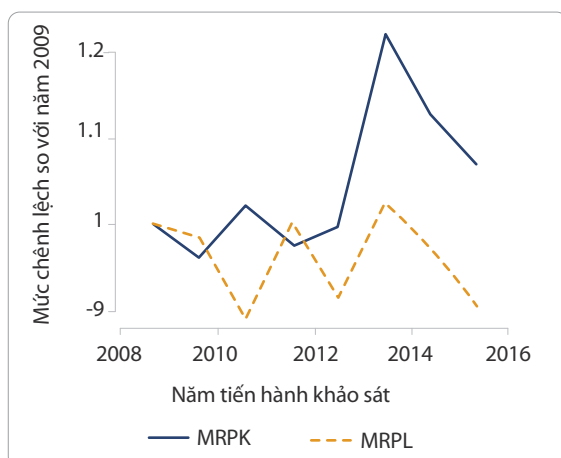
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Khảo sát doanh nghiệp Việt Nam.

Sự chênh lệch ngày càng tăng về năng suất của doanh nghiệp và tỷ lệ sinh lời của các yếu tố đầu vào cũng cho thấy khả năng phân bổ lại nguồn lực để góp phần nâng cao năng suất.

Trong một thị trường hoạt động tốt, các nguồn lực kinh tế sẽ được phân bổ lại để sử dụng hiệu quả nhất. Quá trình này có xu hướng làm giảm mức độ chênh lệch về năng suất nhân tố tổng hợp cũng như tỷ lệ sinh lời của đầu tư vào vốn và lao động. Ngược lại, chênh lệch về sản phẩm doanh thu cận biên của vốn và lao động (MRPK, MRPL) trong giai đoạn 2009-2016 của các doanh nghiệp Việt Nam đã tăng lên theo thời gian,¹¹ cho thấy những hạn chế về phân bổ lao động và vốn. Xu hướng này phổ biến trong tất cả các ngành – sản xuất cơ bản và dịch vụ - mặc dù chúng tôi thấy một số bằng chứng về việc việc sử dụng lao động ít bị bóp méo hơn trong một số năm. Không dễ gì giải quyết được những nguyên nhân cụ thể của việc phân bổ sai. Công trình gần đây của David và Venkateswaran (2018) so sánh Trung Quốc và Hoa Kỳ cho thấy nguyên nhân phân bổ sai ít liên quan đến sự khác biệt về công nghệ và thiếu thông tin, mà chủ yếu là do thể chế hoặc chính sách gây cản trở đầu tư của các doanh nghiệp lớn/năng suất cao.

11 Tuy nhiên, cần phân tích thận trọng các nguyên nhân dẫn đến phân bổ thiếu hiệu quả nguồn lực, vì rất dễ bị tác động do sai sót khi đo. Xem Phụ lục 1 để tìm hiểu thêm về phương pháp và lưu ý về các biện pháp đo lường này.

HÌNH 2.10. Phân bố sai vốn và lao động: chênh lệch về MRRK và MRPL so với năm 2009



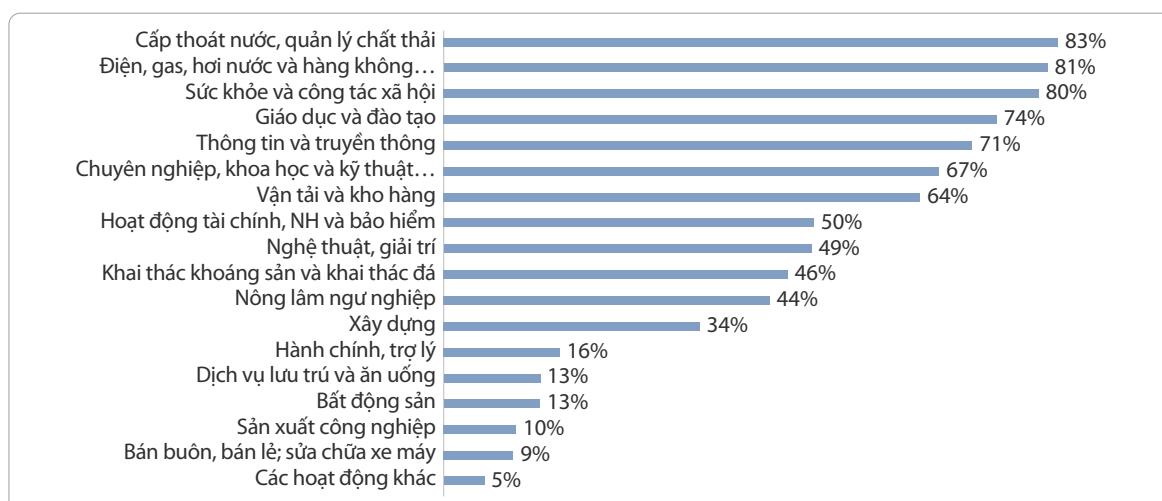
Lưu ý: Ước tính của chuyên gia NHTG dựa trên Khảo sát doanh nghiệp Việt Nam giai đoạn 2007-2016. Chỉ có số liệu tính toán từ năm 2009 trở đi, vì dữ liệu về giá trị gia tăng không có sẵn cho những năm trước đó. Xem Phụ lục 1 để biết thêm chi tiết.

khu vực chỉ mang tính định hướng. Năm 2004, Trung Quốc có tỷ trọng việc làm trong ngành nông nghiệp tương tự như Việt Nam hiện nay (47%), nhưng đã giảm xuống còn 35% vào năm 2011. Ngược lại, Philippines phải mất hai thập kỷ (1993-2012) để tỷ trọng việc làm trong ngành nông nghiệp giảm từ 46% xuống còn 32%. Thái Lan cũng có tốc độ thay đổi chậm với tỷ trọng việc làm trong nông nghiệp giảm từ 46% xuống còn 40% trong giai đoạn 2001-2012. Ngoài các nước ở Đông Á, Thổ Nhĩ Kỳ đã giảm gần một nửa tỷ lệ việc làm trong nông nghiệp (từ 47% xuống 24%) trong hai thập kỷ (1990 - 2010).¹² Tạo đủ việc làm trong các ngành dịch vụ và sản xuất là tiền đề để tạo ra nhu cầu và kéo thêm nhiều lao động từ nông nghiệp. Sau khi tăng trưởng sản lượng trong các ngành sản xuất chậm lại do cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu vào năm 2008 và 2009, tốc độ tạo việc làm hiện nay đã tăng rõ rệt.

Trong nông nghiệp, các biện pháp kiểm soát hành chính đối với đất đai và sự tham gia trực tiếp của nhà nước vào cả thị trường đầu vào và đầu ra có thể làm giảm khả năng tăng năng suất. Nhiều chính sách hiện nay trong lĩnh vực nông nghiệp đã mang lại những đóng góp quan trọng đối với sự ổn định và tăng trưởng bao trùm của ngành này trong những thập kỷ gần đây. Tuy nhiên, các di sản về chính sách và thể chế này dường như đang trì hoãn những chuyển đổi tiếp theo trong nông nghiệp. Dồn điền đổi thửa vẫn còn ở giai đoạn đầu, phần lớn là do thị trường đất đai và thị trường cho thuê đất chưa phát triển. Mục đích sử dụng đất (hướng tới cây trồng có giá trị cao hơn) cũng thay đổi tương đối chậm, do các biện pháp kiểm soát hành chính về sử dụng đất vì mục tiêu sản xuất lúa gạo. Hoạt động dồn điền đổi thửa và sử dụng đất theo định hướng thị trường có ý nghĩa rất quan trọng để thúc đẩy cơ giới hóa và đa dạng hóa cây trồng, từ đó dẫn đến tăng năng suất. Song song với đó, việc giải quyết các thách thức về chất lượng và an toàn thực phẩm, năng suất của các yếu tố đầu vào, ô nhiễm, khan hiếm tài nguyên và biến đổi khí hậu sẽ phụ thuộc rất nhiều vào việc có một hệ thống đổi mới, sáng tạo năng động trong nông nghiệp, có khả năng tạo ra các giải pháp quản lý và kỹ thuật phù hợp và đảm bảo tác động lan tỏa trong toàn ngành.

12 Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2016, Chuyển đổi nông nghiệp Việt Nam: Tăng giá trị, giảm đầu vào. Tháng 4/2016. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

HÌNH 2.11. Nhà nước vẫn đóng vai trò chủ đạo trong nhiều ngành



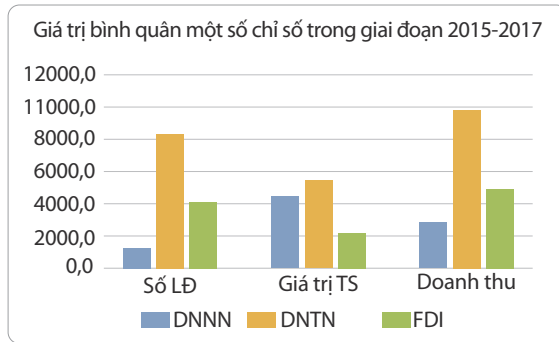
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên số liệu chính thức.

Tăng trưởng năng suất bị giảm sút do chưa hoàn thành quá trình tái cơ cấu DNNN. Tầm quan trọng tương đối của các DNNN đã giảm mạnh, phản ánh quá trình tái cơ cấu DNNN và tăng trưởng nhanh chóng của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, DNNN vẫn còn đóng vai trò chủ đạo trong một số lĩnh vực, nắm giữ khoảng 1/3 tổng tài sản và 1/4 sản lượng của khu vực doanh nghiệp (Hình 2.11).¹³ Mặc dù về lý thuyết, sở hữu nhà nước về vốn không làm giảm năng suất, nhưng vẫn có thể đưa đến hệ quả này nếu cạnh tranh bị hạn chế. Trừ khi có các biện pháp bảo vệ rõ ràng về thể chế, quyền sở hữu thuộc về nhà nước có thể gắn với những sai lệch có lợi cho DNNN, trong khi đó các đối thủ cạnh tranh trong khu vực tư nhân lại bị tổn thất. Đặc biệt, khi nhà nước vừa là người tham gia trực tiếp trên thị trường, vừa là cơ quan quản lý, những sai lệch như vậy có thể không chỉ ngăn các nhà đầu tư tư nhân tham gia hiệu quả hơn và thúc đẩy tăng trưởng, mà còn bóp méo các ưu đãi khiến bản thân DNNN không thể để tối đa hóa hiệu quả. Bên cạnh đó, các trách nhiệm chồng chéo trong việc quản lý DNNN và quản trị doanh nghiệp yếu kém có thể làm giảm hiệu quả sử dụng tài nguyên trong khu vực công. Bằng chứng thực tế cho thấy tỷ lệ tăng trưởng bình quân trong khu vực nhà nước thường xuyên thấp hơn so với khu vực tư nhân, mặc dù khoảng cách đã được thu hẹp nhiều từ khi xảy ra cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Tuy nhiên, sau khi loại trừ tác động của cường độ vốn để phản ánh thực tế là nhiều DNNN đang thâm dụng vốn, năng suất lao động bình quân của DNNN thấp hơn so với khu vực tư nhân khoảng 40%. Mặc dù số lượng lao động, quy mô vốn và doanh thu của DNNN trung bình lớn hơn các công ty nước ngoài, và đặc biệt là các công ty tư nhân trong nước, tỷ lệ sinh lời tổng tài sản của DNNN chưa bằng một nửa so với các công ty nước ngoài và chỉ lớn hơn một chút so với các công ty trong nước. Ngoài ra, DNNN thường có trách nhiệm cung cấp dịch vụ công, do đó không thể hoặc không đặt ra mục tiêu tối đa hóa

13 Các doanh nghiệp khai thác tài nguyên thiên nhiên như Petro Vietnam và Vinacomina có quyền tiếp cận độc quyền đến nguồn khoáng sản của đất nước. Các doanh nghiệp khác, như EVN, Vinalines và Vietnam Airlines hoạt động trên những các thị trường có quy định chặt chẽ. Một số DNNN hoạt động trong các lĩnh vực có thể được thương mại hóa và có khu vực tư nhân tham gia. Ví dụ như, Viettel, có 100% vốn của Bộ Quốc phòng, là đơn vị khai thác mạng di động lớn nhất Việt Nam. Vinalines, có 100% vốn của Bộ Giao thông Vận tải (hiện đang tiến hành IPO), vận hành 14 cảng, vận chuyển 25% tổng lượng hàng hoá trên thị trường vận tải Việt Nam và cung cấp dịch vụ hậu cần thông qua 9 công ty liên kết và chi nhánh. Tương tự, Vietnam Airlines, công ty trách nhiệm hữu hạn với đa số vốn là của nhà nước, sở hữu 100% Công ty bay dịch vụ hàng không và 70% hãng hàng không giá rẻ Jetstar Pacific Airlines và 49% hãng hàng không quốc gia Campuchia (Campuchia Air). Tập đoàn Hóa chất Việt Nam (Vinachem), gồm 15 công ty con, sản xuất và kinh doanh các hóa chất cơ bản, nguyên liệu thô để sản xuất phân bón và hóa chất, phân lân và thuốc trừ sâu. Tổng công ty Xi măng Việt Nam sản xuất và bán xi măng thông qua mạng lưới đại lý tại Việt Nam. Vietnam Chemicals là công ty mẹ có 3 đơn vị liên kết, 4 công ty con và 9 công ty liên doanh, sản xuất và thương mại hóa dược phẩm.

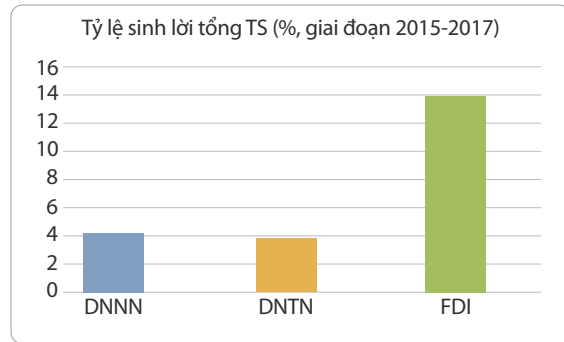
lợi nhuận, nhưng tỷ lệ sinh lời tổng tài sản rất thấp có thể cho thấy các doanh nghiệp này không phải đối mặt với các sức ép thị trường khắt khe như các doanh nghiệp tư nhân.

HÌNH 2.12. **DNNN tiếp tục kiểm soát các tài sản quan trọng...**

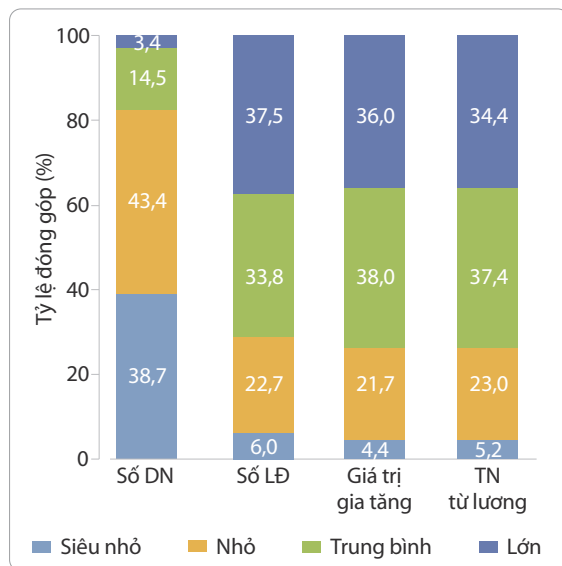


Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên số liệu chính thức.

HÌNH 2.13. **... nhưng có tỷ lệ sinh lời thấp hơn**



HÌNH 2.14. **Thiếu các doanh nghiệp quy mô trung bình**



Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên Khảo sát Doanh nghiệp Việt Nam giai đoạn 2007-2016.

Tốc độ tăng năng suất của khu vực tư nhân trong nước cũng còn thấp. Sau khi ban hành Luật Doanh nghiệp năm 2000, nhiều doanh nghiệp tư nhân được thành lập nhanh chóng.

Tuy nhiên, hơn 80% doanh nghiệp là các công ty siêu nhỏ và nhỏ, đóng góp khoảng 1/4 tổng giá trị gia tăng được tạo ra. Đa số các doanh nghiệp này hoạt động trong những lĩnh vực dịch vụ cho thị trường trong nước với giá trị tương đối thấp (ví dụ như kinh doanh thực phẩm, bán lẻ quy mô nhỏ,...) với đặc điểm chính là thường xuyên có năng suất thấp và tăng trưởng không cao. Các công ty này chủ yếu hướng nội, phục vụ thị trường trong nước. Chỉ có khoảng 17% các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước trực tiếp tham gia vào các hoạt động xuất khẩu. Nhiều công ty trong số này chỉ đơn giản là quy mô quá nhỏ, thiếu khả năng tiếp cận công nghệ và áp lực cạnh tranh cần thiết để tăng

năng suất, và rất ít trong số này đạt được quy mô trung bình. Nữ doanh nhân, những người đang sở hữu ngày càng nhiều doanh nghiệp ở Việt Nam, cũng phải đối mặt với một loạt các thách thức khác nữa làm hạn chế khả năng tăng trưởng và sinh lời của doanh nghiệp, bao gồm những khó khăn khi tuyển dụng lao động, phát triển kỹ năng quản lý, mở rộng mạng lưới và cân bằng giữa kinh doanh và việc gia đình. Do còn nhiều khó khăn, thách thức đối với sự phát triển của doanh nghiệp, nền kinh tế Việt Nam đang thiếu các công ty lớn có công nghệ hiện đại, tham gia vào quá trình sản xuất và dịch vụ mang lại giá trị cao, gắn với thị trường xuất khẩu và giá trị toàn cầu. Trong số ít các doanh nghiệp vừa và lớn trong nước hiện nay, phần lớn đang tham gia vào lĩnh vực phát triển bất động sản và tài chính, những ngành mà doanh nghiệp có thể tận dụng khả năng tiếp cận ưu đãi về đất đai, vốn hoặc cấp phép do nhà nước kiểm soát.

Mặc dù đã có nhiều tiến bộ, bằng chứng cho thấy những hạn chế và điểm nghẽn trong khung pháp lý vẫn tiếp tục kìm hãm hoạt động của khu vực tư nhân. Việt Nam đã thực hiện nhiều cuộc cải cách quan trọng để cải thiện môi trường kinh doanh. Ngoài những cải cách để mở cửa nền kinh tế cho các hoạt động thương mại và FDI, Việt Nam cũng đã thực hiện một loạt cải cách nhằm giảm chi phí kinh doanh thông qua đơn giản hóa các thủ tục rườm rà, phức tạp đối với doanh nghiệp trong những năm qua. Ví dụ như nhờ hệ thống kê khai và nộp thuế trực tuyến, số lần nộp thuế ở Việt Nam đã giảm từ 45 xuống còn 10, trong khi thời gian để một công ty quy mô trung bình nộp thuế đã giảm từ hơn 100 ngày xuống còn khoảng 62 ngày làm việc mỗi năm. Thời gian thành lập doanh nghiệp giảm từ 34 ngày xuống 17 ngày nhờ đơn giản hoá các thủ tục đăng ký kinh doanh. Thời gian kết nối với lưới điện là 31 ngày, thay vì 115 ngày như cách đây 5 năm, đồng thời chỉ số độ tin cậy cung ứng điện tăng lên nhờ giảm thời gian mất điện và cung cấp dịch vụ theo dõi và khôi phục cung cấp điện. Tuy nhiên, các cuộc khảo sát doanh nghiệp tiếp tục phản ánh mối quan tâm sâu sắc về môi trường pháp lý, sự thiếu minh bạch và đối xử thiên vị của các cơ quan chính phủ. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) giai đoạn 2009-2016 cho thấy, chỉ có 30% doanh nghiệp coi các quyết định và nghị định pháp lý là minh bạch. Trong giai đoạn 2013-2016, 72-95% doanh nghiệp đồng ý với tuyên bố cho rằng “Hợp đồng, đất đai và các nguồn lực kinh tế khác chủ yếu nằm trong tay các doanh nghiệp có mối liên hệ chặt chẽ với chính quyền địa phương”.¹⁴ Sử dụng dữ liệu về Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh giai đoạn 2013-2016 trong các hàm hỏi quy về kết quả kinh doanh của doanh nghiệp (việc làm và sản lượng có giá trị gia tăng), chúng tôi tìm thấy bằng chứng cho thấy những chính sách bị bóp méo đã ảnh hưởng đến kết quả kinh doanh và tăng trưởng của doanh nghiệp.

BẢNG 2.2. Chiều tác động của các biến số về năng lực cạnh tranh cấp tỉnh đối với doanh nghiệp (log việc làm), theo loại hình doanh nghiệp (tất cả đều có ý nghĩa ở mức 5%)

Chỉ số PCI	Chiều tác động của các biến số	
Trong nước	Thời gian đăng ký kinh doanh tính theo ngày (Trung bình)	Ngược chiều
	Đánh giá của doanh nghiệp về rủi ro quốc hữu hoá (1: Rất cao đến 5: Rất thấp)	Ngược chiều
	Tính ưu tiên thu hút FDI hơn phát triển khu vực tư nhân (% đồng ý)	Cùng chiều
FDI	Nếu bị thu hồi đất, doanh nghiệp được nhận tiền đền bù công bằng (% Luôn luôn hoặc Thông thường)	Ngược chiều
	Hợp đồng, đất đai, và các nguồn lực kinh tế khác chủ yếu nằm trong tay các doanh nghiệp có mối liên hệ chặt chẽ với chính quyền địa phương (% đồng ý)	Ngược chiều
Đơn vị xuất khẩu	Tỷ lệ doanh nghiệp phải chờ hơn 3 tháng mới hoàn thành tất cả các thủ tục cần thiết để bắt đầu kinh doanh	Ngược chiều
	Tính minh bạch của các quyết định pháp lý và nghị định	Ngược chiều
	Các cán bộ cấp tỉnh rất sáng tạo và thông minh khi vận dụng các quy định của trung ương để giải quyết những vấn đề của doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân (% Rất đồng ý hoặc Đồng ý)	Cùng chiều
DN lớn	Thời gian đăng ký kinh doanh tính theo ngày (Trung bình)	Ngược chiều
	Đánh giá của doanh nghiệp về rủi ro bị nhà nước thu hồi (1: Rất cao đến 5: Rất thấp)	Ngược chiều
	Tỷ lệ doanh nghiệp cảm thấy các doanh nghiệp trong cùng ngành kinh doanh bị cán bộ cấp tỉnh đòi tiền hối lộ	Cùng chiều
	Hợp đồng, đất đai, và các nguồn lực kinh tế khác chủ yếu nằm trong tay các doanh nghiệp có mối liên hệ chặt chẽ với chính quyền địa phương (% đồng ý)	Ngược chiều

14 Số liệu về chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) chỉ có ở cấp tỉnh. Trong báo cáo này, chúng tôi đưa ra số liệu bình quân của các tỉnh.

BẢNG 2.2. (Tiếp theo)

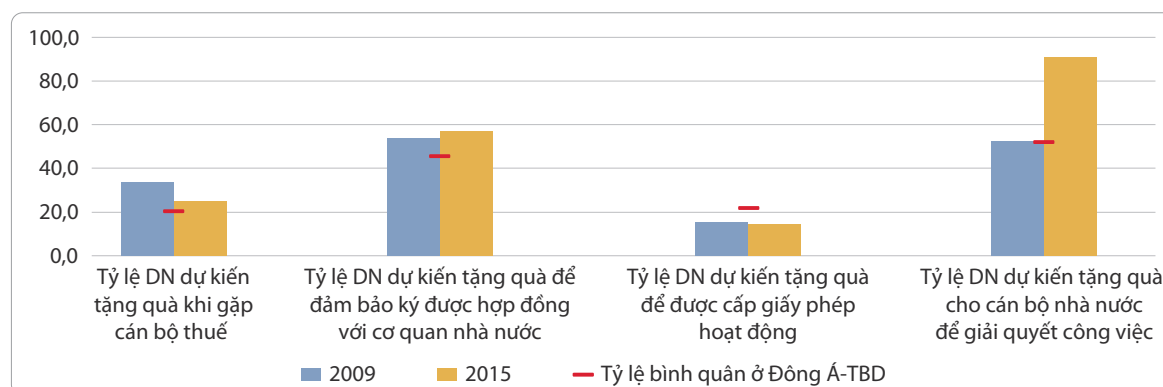
Chỉ số PCI	Chiều tác động của các biến số
Tòa án tỉnh xét xử các vụ án kinh tế theo luật (% Đồng ý hoặc hoàn toàn đồng ý)	Ngược chiều
Tỷ lệ doanh nghiệp cảm thấy các doanh nghiệp trong cùng ngành kinh doanh bị cản bộ cấp tỉnh đòi tiền hối lộ	Cùng chiều
Hợp đồng, đất đai, và các nguồn lực kinh tế khác chủ yếu nằm trong tay các doanh nghiệp có mối liên hệ chặt chẽ với chính quyền địa phương (% đồng ý)	Ngược chiều
Tòa án tỉnh xét xử các vụ án kinh tế theo luật (% Đồng ý hoặc hoàn toàn đồng ý)	Ngược chiều

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh. Toàn bộ kết quả hồi quy được nêu trong Phụ lục.

Bằng chứng này cho thấy đảm bảo quyền sử dụng đất, tính minh bạch của các văn bản pháp lý và nhận thức về sự đối xử thiên vị của tỉnh hoặc tòa án tỉnh có mối liên hệ mạnh mẽ nhất với kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Nói cách khác, chất lượng của môi trường kinh doanh chung, bao gồm các thủ tục chính thức và cách thức áp dụng quy định, dường như là những nhân tố tác động quan trọng nhất đến hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp. Chúng tôi thấy một số kết quả trái ngược về tác động của việc gia nhập thị trường, trong đó thời gian đăng ký kinh doanh có mối quan hệ tỷ lệ thuận với hiệu quả kinh doanh. Điều này có thể một phần do thực tế là ở các tỉnh có xu hướng kinh tế tích cực, tỷ lệ doanh nghiệp mới được thành lập cũng cao hơn, dẫn đến tình trạng quá tải và chậm trễ trong quá trình xử lý thủ tục thành lập doanh nghiệp (bằng chứng cho thấy TP. Hồ Chí Minh đã gặp trường hợp này).

Các cuộc khảo sát doanh nghiệp cũng chỉ ra tham nhũng trong hành chính công là một lĩnh vực đáng quan ngại. Theo khảo sát doanh nghiệp của NHTG năm 2015, 91% doanh nghiệp dự kiến sẽ tặng quà cho các cán bộ nhà nước để được việc. Tỷ lệ này cao hơn so với mức trung bình 52% tại khu vực Châu Á – Thái Bình Dương. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2017 chỉ ra rằng 59% doanh nghiệp năm 2017 đã hối lộ, mặc dù đáng chú ý tỷ lệ này đã giảm từ mức 66% năm 2016 cho thấy tham nhũng đang giảm. Hơn nữa, các Chỉ số quản trị toàn cầu cho thấy mức độ kiểm soát tham nhũng giảm dần trong những năm gần đây. Theo các khảo sát doanh nghiệp, nhận thức về hối lộ liên quan đến quản lý thuế đã được cải thiện, mặc dù số lượng các doanh nghiệp cho rằng sẽ tặng quà cho các cán bộ nhà nước để hoàn thành công việc tăng gấp đôi trong 5 năm qua. Nhận thức liên quan đến hối lộ khi sử dụng dịch vụ công tại Việt Nam cũng cao hơn nhiều so với mức trung bình tại khu vực Châu Á – Thái Bình Dương (Hình 2.15).

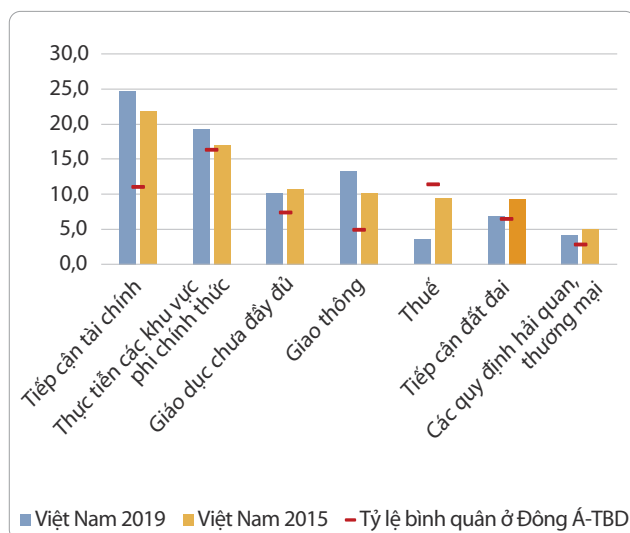
HÌNH 2.15. Quan điểm về hối lộ khi sử dụng các dịch vụ của nhà nước



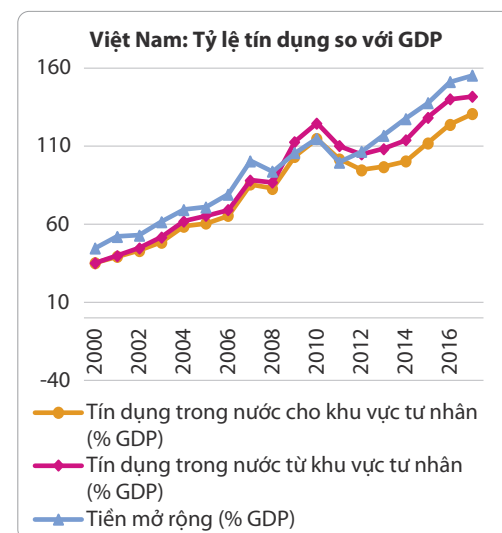
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Khảo sát doanh nghiệp Việt Nam năm 2009 và năm 2015.

Mặc dù tín dụng tăng trưởng nhanh, tiếp cận tài chính vẫn còn nhiều khó khăn đối với doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân nhỏ và doanh nghiệp do phụ nữ làm chủ. Theo Khảo sát doanh nghiệp năm 2015, tiếp cận tài chính là khó khăn chính trong môi trường kinh doanh của các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN) tại Việt Nam. Chỉ 29% doanh nghiệp nhỏ (1-20 nhân viên) có hạn mức tín dụng chủ động so với tỷ lệ 57% của doanh nghiệp lớn (trên 100 nhân viên). Trong khi đó, chỉ có 30% doanh nghiệp do phụ nữ làm chủ tiếp cận được đến tín dụng ngân hàng - các khoản vay cũng có xu hướng có giá trị nhỏ hơn so với số tiền vay được cấp cho doanh nghiệp của các doanh nhân nam với mức doanh thu tương đương.¹⁵ Nghịch lý là những hạn chế tài chính này lại xuất hiện trong một môi trường tăng trưởng tín dụng cao và thanh khoản dồi dào. Việt Nam có một hệ thống ngân hàng khá lớn với tổng tài sản gần gấp 2 lần GDP. Tín dụng cho khu vực phi tài chính (không bao gồm chính phủ) lên tới 135% GDP trong năm 2016, cao hơn so với các nền kinh tế có thu nhập trung bình thấp khác. Tỷ lệ tín dụng dành cho các lĩnh vực bất động sản, tài chính và cho vay tiêu dùng ngày càng tăng. Ngược lại, tăng trưởng tín dụng đối với các DNVVN không đáp ứng đủ nhu cầu, chỉ khoảng 3%/năm, do các DNVVN trong nước phải cạnh tranh về tín dụng với các DNNN và các doanh nghiệp lớn trong nước. Do đó, đầu tư của các DNVVN còn thấp và phần lớn dùng vốn tự huy động.

HÌNH 2.16. Hạn chế tín dụng...



HÌNH 2.17. ...mặc dù tăng trưởng tín dụng cao



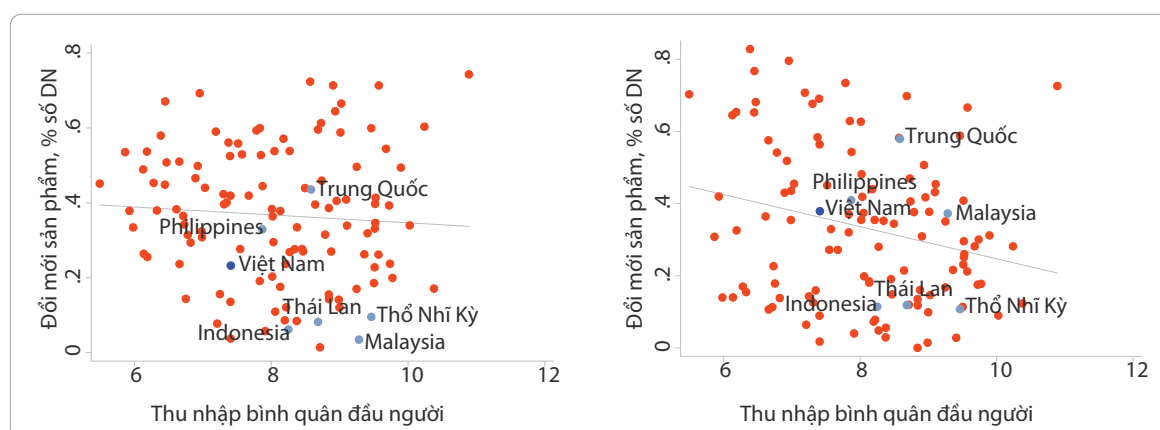
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Khảo sát doanh nghiệp Việt Nam năm 2009 và năm 2015 và dữ liệu chính thức.

Cuối cùng, có một số bằng chứng cho thấy năng lực đổi mới, sáng tạo của Việt Nam vẫn chưa cao. Như đã nói ở trên, Việt Nam có nhiều tiềm năng để tăng trưởng đuổi kịp các nước đi trước. Việt Nam vẫn còn nằm cách xa đường biên năng suất toàn cầu, và trong nước năng suất của các doanh nghiệp hàng đầu và doanh nghiệp đã tụt hậu trong và ngoài ngành đang còn chênh lệch lớn và ngày càng mở rộng. Điều này cho thấy Việt Nam có thể tăng nhanh NSLĐ nếu tập trung vào chuyển giao công nghệ và áp dụng kiến thức hiện có, cũng như phân bổ lại nguồn lực cho các doanh nghiệp có năng suất cao. Đồng thời, khi Việt Nam tiến gần hơn đến đường biên năng suất, năng lực đổi mới, sáng tạo sẽ có ý nghĩa quan trọng hơn. Công nghệ đột phá cũng có thể mang lại một số cơ hội cho các doanh nghiệp. Đầu tư vào nghiên cứu & phát triển của Việt Nam vẫn còn thấp, chỉ khoảng

15 Tổ chức Tài chính Quốc tế, năm 2017. *Doanh nghiệp do phụ nữ làm chủ tại Việt Nam: Nhận thức và tiềm năng.*

0,4% GDP, so với Úc (2,2%), Singapore (2,2%), Trung Quốc (2,1%) và Malaysia (1,3%). Quan trọng hơn nữa là các khoản đầu tư này vẫn phụ thuộc nhiều vào khu vực công (56%), so với Trung Quốc (22%) và Singapore (37%) chủ yếu dựa vào khu vực tư nhân. Tương tự như vậy, mặc dù lượng đơn xin cấp bằng sáng chế đã tăng lên theo thời gian (từ 196 đến 560 trong một thập kỷ), tỷ lệ các đơn này được cấp bằng sáng chế¹⁶ lại ở một trong những mức thấp nhất. Mặc dù về tốc độ tăng năng suất của doanh nghiệp, đặc biệt là trong khu vực tư nhân, đã mang lại kết quả tích cực, những hoạt động đổi mới, sáng tạo do doanh nghiệp tự báo cáo dường như cũng thấp hơn mức mà đáng ra Việt Nam sẽ đạt được ở mức phát triển của mình, đặc biệt về đổi mới sản phẩm.¹⁷

HÌNH 2.18. **Kết quả đổi mới, sáng tạo của Việt Nam**



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên WBES và WDI của NHTG.

Giải pháp chính sách để giải phóng đầu tư và tăng năng suất lao động

Để Việt Nam duy trì tăng trưởng trong bối cảnh môi trường toàn cầu có nhiều thách thức hơn, cần có các chính sách cải cách cơ cấu toàn diện và đồng bộ. Những phát hiện được trình bày trong phần trước chỉ ra các lĩnh vực có thể giúp tăng năng suất và thúc đẩy đầu tư. Mặc dù Việt Nam có tỷ lệ tiết kiệm cao, tạo nguồn lực đầu tư dồi dào, nhưng tỷ lệ tích lũy vốn đã tăng chậm lại. Trong khi đó, thực tế cho thấy phân bổ nguồn lực giữa các ngành và các doanh nghiệp thiếu hiệu quả, làm suy giảm đầu tư nói chung và hạn chế tăng năng suất. Để đất nước tiếp tục tăng trưởng, những doanh nghiệp kinh doanh hiệu quả cần được tiếp cận đến đất đai, lao động và tài chính để mở rộng và tăng cường hoạt động. Đồng thời, cần giải quyết những quy định hạn chế việc gia nhập và mở rộng thị trường, trong đó ưu tiên cải cách môi trường kinh doanh và thiết lập một khuôn khổ cạnh tranh lành mạnh. Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội này là cơ hội tốt để Việt Nam xây dựng nền tảng cho một khung chính sách nhất quán và toàn diện, trong đó các nội dung chính sách có tác động tương

16 Ngoài các bằng sáng chế, các loại hợp đồng đặc biệt cho phép thực hiện bí mật công nghiệp thông qua các hợp đồng bảo mật và không cạnh tranh có thể gây cản trở đối với đổi mới, sáng tạo. Do tính chất của các hợp đồng này (thông tin được giữ bí mật), không có dữ liệu có sẵn công khai để nắm được thông tin.

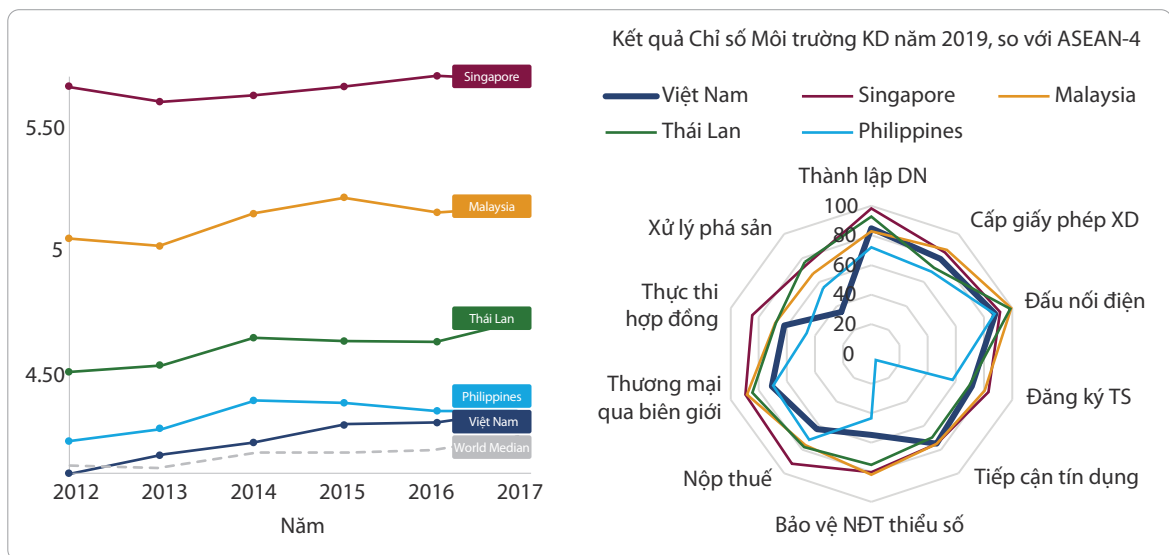
17 Các biện pháp đổi mới được sử dụng trong Báo cáo về KH&CN này có nguồn từ cuộc Khảo sát doanh nghiệp của NHTG và bộ dữ liệu khảo sát FIRST-NASATI - đều là tự báo cáo. Điều quan trọng cần nhấn mạnh là dữ liệu tự báo cáo có thể bị sai lệch. Ví dụ, các doanh nghiệp ở các nước đang phát triển thường hay có thể có nhiều cách hiểu khác nhau về nội dung của "đổi mới sáng tạo". Trên thực tế, doanh nghiệp ở các nước đang phát triển có xu hướng đánh giá quá cao tỷ lệ đổi mới (xem Cirera và Muzi (2016)). Do vậy, cần rất cẩn trọng khi diễn giải dữ liệu.

hỗ tạo hiệu ứng lớn hơn. Cải cách khu vực tài chính cần hướng tới kiểm soát rủi ro để ổn định, đồng thời cải thiện hoạt động phân bổ vốn, đặc biệt là đầu tư của khu vực tư nhân, nhằm nâng cao hiệu quả. Bên cạnh đó, cải cách khu vực sản xuất vật chất phải nhằm thúc đẩy vai trò quyết định của các lực lượng thị trường, và đẩy mạnh cạnh tranh, hội nhập và đổi mới, sáng tạo để nâng cao lợi nhuận trong hoạt động đầu tư của khu vực tư nhân.

Tăng cường cải cách môi trường kinh doanh để thúc đẩy cạnh tranh và tăng năng suất

Một môi trường kinh doanh thuận lợi có ý nghĩa quan trọng để tăng NSLĐ ở Việt Nam. Nhằm phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn, thị trường sản phẩm và các yếu tố đầu vào (vốn và lao động) phải hoạt động tốt để chuyển dịch nguồn lực từ các ngành và doanh nghiệp có năng suất thấp sang những nơi có năng suất cao hơn. Cạnh tranh ở trong nước cũng có tác động mạnh mẽ đến doanh nghiệp hướng tới tăng năng suất và hiệu quả. Để làm được việc này, cần có những thay đổi chính sách và thể chế toàn diện, tạo điều kiện cho tái cấu trúc doanh nghiệp và giải thể những công ty hoạt động kém hiệu quả, đồng thời thúc đẩy thành lập các công ty mới hoạt động hiệu quả, và tháo gỡ những hạn chế lớn nhất về pháp lý, thể chế và tài chính để các doanh nghiệp hoạt động tốt sẽ tiếp tục đầu tư và mở rộng. Đối với bên ngoài, nếu Việt Nam tiếp tục duy trì và tăng cường hội nhập trên các thị trường và chuỗi cung ứng toàn cầu sẽ đảm bảo doanh nghiệp trong nước tiếp tục tiệm cận đường biên năng suất toàn cầu thông qua tăng cường cạnh tranh và chuyển giao kiến thức từ đầu tư và thương mại.

HÌNH 2.19. **Tình hình cải thiện nhất quán về môi trường kinh doanh theo Báo cáo Môi trường Kinh doanh của WEF-GCI và Nhóm NHTG**



Nguồn: Diễn đàn kinh tế thế giới, Ngân hàng Thế giới.

Việt Nam đã đạt được những bước tiến lớn trong việc cải thiện môi trường kinh doanh.

Ngoài các chính sách cải cách nhằm mở cửa thương mại và thu hút FDI, trong những năm gần đây Việt Nam cũng thực hiện một loạt cải cách nhằm giảm chi phí kinh doanh thông qua đơn giản hoá thủ tục hành chính cho doanh nghiệp. Ví dụ như hệ thống kê khai và nộp thuế qua mạng đã giảm số lần nộp thuế ở Việt Nam từ 45 xuống còn 10, trong khi thời gian để một doanh nghiệp có quy mô trung bình nộp thuế giảm từ hơn 100 xuống còn khoảng 62 ngày làm việc mỗi năm. Thời gian thành lập nghiệp doanh đã giảm từ 34 ngày xuống 17 ngày nhờ đơn giản hoá thủ tục đăng ký kinh doanh. Thời gian

kết nối với lưới điện là 31 ngày, thay vì 115 ngày như cách đây 5 năm, đồng thời chỉ số độ tin cậy cung ứng điện tăng lên nhờ giảm thời gian mất điện và cung cấp dịch vụ theo dõi và khôi phục cung cấp điện. Những nỗ lực cải cách này đã cải thiện khả năng cạnh tranh và môi trường kinh doanh của Việt Nam. Việt Nam hiện đang nằm ở vị trí trung bình theo các chỉ số cạnh tranh chính, xếp thứ 69 trên 190 quốc gia và vùng lãnh thổ về chỉ số thuận lợi kinh doanh của Nhóm NHTG, và đứng thứ 77 trong số 140 quốc gia và vùng lãnh thổ theo WEF-GCI.

Chương trình cải cách mới sẽ phải giải quyết những điểm nghẽn dai dẳng khó cải cách hơn về chất lượng thể chế nói chung, và đặc biệt là những vấn đề liên quan đến thực thi pháp luật và quyền sở hữu. Dữ liệu từ nhiều cuộc khảo sát cho thấy cần tăng cường năng lực quản trị, hiệu lực và hiệu quả của các tổ chức pháp lý và quyền tài sản, phù hợp với những đánh giá nêu trong phần trước. Hầu hết các chỉ số này của Việt Nam trong thời gian gần đây đã cho thấy chất lượng bị giảm hoặc hầu như không được cải thiện, và xếp hạng của Việt Nam thấp hơn mức trung bình trong khu vực đối với tất cả các chỉ số này. Nhìn chung, mặc dù Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ trong quá trình đơn giản hóa thủ tục hành chính, môi trường kinh doanh vẫn bị tụt hậu so với các nước khác về sức mạnh của các thể chế pháp lý, bảo vệ quyền sở hữu, tính minh bạch và khả năng dễ tiên liệu nói chung của các quy định và tình hình thực thi pháp luật. Điều này phù hợp với các phân tích ở phần trên, cho thấy các khía cạnh của môi trường kinh doanh dường như tác động lớn nhất đến kết quả hoạt động của doanh nghiệp. Một yếu tố quan trọng khác cần xem xét là việc tạo ra một sân chơi bình đẳng cho tất cả các chủ thể kinh tế, bất kể loại sở hữu doanh nghiệp như thế nào (xem báo cáo về chính sách cạnh tranh để biết thêm chi tiết).

Để Việt Nam có thể tạo ra những tác động cụ thể thông qua tiếp tục cải cách môi trường kinh doanh, có thể cần chuyển đổi phương thức tiếp cận đến quy định pháp lý của khu vực tư nhân. Sự chuyển đổi này nhằm tăng cường tập trung vào tăng tính tiên liệu khi áp dụng các quy định, tăng cường bảo vệ quyền sở hữu, đưa ra các nguyên tắc dựa trên rủi ro để điều chỉnh và tăng cường hiệu lực thực thi pháp luật (bao gồm cả các cải cách pháp lý gần đây như Luật Phá sản mới ban hành). Nghị quyết số 02 mới ban hành gần đây của Việt Nam đã áp dụng một số nguyên tắc trên. Một số mục tiêu và thực tiễn cải cách đã nêu có tham khảo những thực tiễn tốt nhất trên toàn cầu, ví dụ như kiểm tra dựa trên rủi ro, kê khai và nộp thuế qua mạng, hoặc ban hành những mẫu đơn, quy trình, dịch vụ một cửa giữa các bộ, ngành và địa phương để cung cấp dịch vụ công trực tuyến cấp độ 4. Một cổng dịch vụ công quốc gia đã được đưa vào hoạt động gần đây với việc trao đổi dữ liệu, chuẩn hóa, nhận dạng và tích hợp quy trình được thực hiện trên toàn quốc. Ngoài các lĩnh vực cải cách được nêu trong Nghị quyết 02, có thể xem xét các lĩnh vực cải cách sau:¹⁸

- **Xây dựng nền tảng cho cách tiếp cận “một chính phủ” cho người dân và doanh nghiệp thông qua đầu tư vào cơ sở dữ liệu thống nhất về công dân và doanh nghiệp.** Cơ sở dữ liệu thống nhất về các cá nhân và doanh nghiệp cho phép giám sát hiệu quả hoạt động kinh tế và xây dựng chính sách có dẫn chứng thực tế, đồng thời tăng khả năng tiên liệu của các chính sách và giảm tình trạng quan liêu. Các chính phủ thường áp dụng mã định danh công dân và doanh nghiệp duy nhất để thúc đẩy tính tuân thủ của khu vực tư nhân và tăng cường thực thi pháp luật của khu vực công. Ví dụ, tại Na Uy, tất cả các cơ quan đăng ký công cộng và cơ quan

18 Trong một số lĩnh vực, chẳng hạn như quản lý đất đai hoặc quản trị điện tử, các nỗ lực cải cách đã được tiến hành, bao gồm cả những cải cách được của Nhóm NHTG hỗ trợ.

công quyền có nghĩa vụ pháp lý sử dụng dữ liệu đã đăng ký tại cơ quan Đăng ký Điều phối Trung tâm cho các Thực thể Pháp lý từ năm 2005, thay vì yêu cầu doanh nghiệp gửi lại dữ liệu này cho cơ quan liên quan.¹⁹ Do đó, sẽ loại bỏ được những chi phí hành chính và trùng lặp, vì doanh nghiệp không còn phải nộp cùng một thông tin cho nhiều cơ quan chức năng. Các hệ thống như vậy cũng thúc đẩy giám sát mức độ tuân thủ và khả năng thực thi của nhiều cơ quan chức năng thông qua kiểm tra chéo tự động các cơ quan đăng ký được kết nối. Hiện đã có một số hoạt động liên quan đã được thực hiện trong chương trình chính phủ điện tử (ví dụ như Dịch vụ điện tử). Để thành công, cần tập trung cụ thể vào việc thúc đẩy chia sẻ dữ liệu cho các đối tượng đăng ký chính, bao gồm người dân, doanh nghiệp và đất đai, cũng như khung quản trị dữ liệu có đặt ra các nguyên tắc chính khi chia sẻ dữ liệu (ví dụ như lấy dữ liệu từ nguồn, duy trì một nguồn đáng tin cậy duy nhất và xác định những mục đích sử dụng dữ liệu trùng lặp nhau giữa các cấp chính quyền).²⁰

- **Hoàn thành tự do hóa thị trường sản phẩm và dịch vụ.** Cần cân bằng giữa tiếp tục vai trò chủ đạo của nhà nước trong các ngành, lĩnh vực chiến lược với lợi ích tiềm năng từ tự do hóa thị trường. Điều này đặc biệt cần thiết trong các ngành dịch vụ, bao gồm các ngành tài chính, truyền thông, vận tải và dịch vụ công. Mở cửa các ngành này sẽ góp phần tăng tỷ lệ đóng góp của khu vực dịch vụ cho tăng trưởng. Nó cũng sẽ đóng góp vào nâng cao khả năng cạnh tranh chung của nền kinh tế, vì các ngành này là đầu vào quan trọng cho các ngành khác, ví dụ như sản xuất.
- **Tăng cường cạnh tranh bình đẳng.** Cạnh tranh thị trường và áp lực cạnh tranh là động lực chính để tăng năng suất. Tuy nhiên, tại Việt Nam, vai trò của nhà nước trong nền kinh tế vẫn còn lớn và DNNN tiếp tục chi phối trong một số ngành làm nảy sinh mối quan ngại về cạnh tranh trung lập và sân chơi thiếu bình đẳng. Hơn nữa, việc diễn giải và thực thi quy định của các cơ quan chính phủ, đặc biệt ở cấp địa phương, một cách tùy ý thường nghiêng về lợi ích của DNNN và không khuyến khích khu vực tư nhân gia nhập thị trường và mở rộng kinh doanh. Do đó, cam kết của Chính phủ về chính sách cạnh tranh bình đẳng, đã được quy định trong các cam kết ở Chương 17 của Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), có tầm quan trọng hàng đầu. Cụ thể là có thể thực hiện các đánh giá về cạnh tranh bình đẳng để ban hành những quy định mới cũng như cải thiện các quy định hiện hành, bao gồm các quy định về đấu thầu công, sử dụng đất và chính sách thuế, để xác định những yếu tố mang lại lợi thế cạnh tranh trái với quy định cho một số đơn vị trên thị trường và có giải pháp phù hợp.
- **Cần cải cách hệ thống quản lý vốn nhà nước để DNNN phải có tỷ lệ sinh lời bằng với lãi suất thị trường.** Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh (DNNQD) có thể gặp bất lợi ngay cả trước khi tham gia cạnh tranh trên thị trường sản phẩm (ví dụ như khi tham gia đấu thầu hợp đồng) vì DNNN có nguồn vốn chủ sở hữu không yêu cầu phải mang lại tỷ suất lợi nhuận bằng với thị trường, nhờ đó có thể đánh bại đối thủ. Do đó, cạnh tranh bình đẳng đòi hỏi vốn của DNNN hoạt động trong môi trường thương mại và cạnh tranh phải có tỷ suất lợi nhuận như của các doanh nghiệp tư nhân tương tự. Vì vậy, CPTPP coi việc tăng vốn cổ phần cho các DNNN như một hình thức hỗ trợ phi thương mại, không phù hợp với thông lệ đầu tư thông thường, bao gồm cả việc dự phòng rủi ro mất vốn, như của các nhà đầu tư tư nhân.

19 Nghiên cứu điển hình về cải cách đăng ký kinh doanh tại Na Uy, Môi trường đầu tư, năm 2011, Nhóm NHTG.

20 Xem Chương trình Cải cách Chính phủ Điện tử của Nhóm NHTG (P167349)

- **Tăng cường quyền sở hữu bất động sản thông qua củng cố hệ thống quản lý đất đai.** Cần có hệ thống đăng ký để thiết lập quyền sở hữu tài sản nhằm bảo vệ các quyền này cũng như thúc đẩy tiếp cận tín dụng. Hệ thống bất động sản hiện nay thiếu tham chiếu địa lý chính xác và phần nào chưa đầy đủ do các lô đất hoặc không được đăng ký trong hồ sơ sổ hoặc không được tích hợp vào hệ thống bản đồ quốc gia. Hơn nữa, hệ thống định giá và sử dụng đất chưa được tích hợp đầy đủ vào hệ thống đăng ký.²¹ Nhu cầu cải cách đất đai đã được Chính phủ nhấn mạnh trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020 và Chiến lược phát triển bảo vệ môi trường quốc gia giai đoạn 2011-2020. Còn có nhiều giải pháp khác đã và đang tiếp tục xây dựng những hệ thống thông tin quan trọng, cơ sở dữ liệu và cung cấp các dịch vụ công.²²
- **Cần sử dụng các tiêu chí dựa trên rủi ro rõ ràng và dữ liệu hợp lý để hoàn thiện các quy định dựa trên rủi ro trong các lĩnh vực như cấp phép, kiểm tra và thương mại, và áp dụng các nguyên tắc dựa trên rủi ro cho các lĩnh vực pháp lý mới.** Quy định dựa trên rủi ro có nghĩa là chính phủ sẽ điều chỉnh mức độ kiểm soát tuân thủ theo những rủi ro thực tế và mức độ nghiêm trọng do các ngành, hoạt động kinh tế hoặc cơ sở kinh doanh gây ra. Do đó, rủi ro là sự kết hợp giữa *khả năng xảy ra* sự kiện bất lợi (ví dụ như nguy cơ hoặc tác hại) và *mức độ thiệt hại tiềm ẩn* phát sinh (ví dụ như số người bị ảnh hưởng và mức độ nghiêm trọng của thiệt hại xảy ra với mỗi người). Thiếu các hệ thống dựa trên rủi ro minh bạch để quản lý hoạt động phê duyệt cũng làm tăng rủi ro đối xử khác biệt giữa các doanh nghiệp, tăng tính bất định của môi trường kinh doanh. Mặt khác, các tiêu chí dựa trên rủi ro rõ ràng cho phép các cơ quan chức năng phân bổ nguồn lực (thường có giới hạn) một cách hiệu quả ở những nơi cần nhất. Nếu không có các hệ thống này, khi đó thường sẽ có nhiều yêu cầu tuân thủ nặng nề và phức tạp, dẫn đến nhiều rủi ro hơn vì cán bộ sẽ hành xử một cách tùy ý để quản lý khối lượng công việc không thể quản lý nổi. Khi có dữ liệu tốt về các cá nhân, công ty và bất động sản có thể giúp xây dựng thông tin về rủi ro đầy đủ và chính xác hơn, nhờ đó có thể đưa ra các phương pháp tiếp cận dựa trên rủi ro để điều chỉnh. Thông tin rủi ro có thể bao gồm toàn nền kinh tế, từng ngành và từng doanh nghiệp. Cách tiếp cận này cũng đặc biệt phù hợp với quy định trong những lĩnh vực mới hay mới xuất hiện như trong nền kinh tế chia sẻ hoặc không gian CNTT.
- **Khắc phục các hạn chế trong quá trình thực hiện, bao gồm cả những khó khăn trong các cải cách gần đây, để thúc đẩy thực thi hợp đồng và thu hồi nợ.** Việt Nam đã tiến hành nhiều cải cách pháp lý mạnh mẽ trong những năm gần đây, bao gồm cả những chính sách thúc đẩy thực thi hợp đồng và thu hồi nợ. Tuy nhiên, để những thay đổi pháp lý này có hiệu lực trên thực tế, cần có các biện pháp bổ sung, ví dụ như quy định và đào tạo chuyên gia về phá sản. Hơn nữa, điều quan trọng là phải đánh giá tính nhất quán trong việc thực thi pháp luật, đặc biệt là chức năng của tòa án tại các địa phương. Trong thực tế, những cải cách về pháp luật có thể mang lại tác động hạn chế ở những nơi thể chế pháp lý hiệu lực thấp. Một nghiên cứu về các nền kinh tế đang chuyển đổi ở Đông Âu và Liên Xô cũ trong giai đoạn 1992-1998 cho thấy những cải cách trong luật doanh nghiệp và luật phá sản có tác động rất hạn chế đến sự phát triển của các tổ chức tài

21 Dự án tăng cường quản lý đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai (P154387).

22 Theo Quyết định 714/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ ngày 22 tháng 5 năm 2015 về cơ sở dữ liệu cần ưu tiên phát triển, bao gồm cả cơ sở dữ liệu đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường/Tổng cục Quản lý đất đai đã chuẩn bị lộ trình với tiêu đề “Đề án tổng thể xây dựng hệ thống thông tin đất đai đa mục tiêu” (tháng 2 năm 2016). Đề án này đề xuất phát triển Hệ thống thông tin đất đai đa mục tiêu và Cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia theo mô hình tập trung để lưu trữ dữ liệu dựa trên công nghệ hiện đại và xây dựng năng lực thể chế nhằm đáp ứng các yêu cầu dài hạn phục vụ hoạt động quản lý và quản trị đất đai hiệu quả hơn.

chính cho đến khi thể chế pháp lý của các tổ chức này hoạt động hiệu quả hơn.²³ Đối với tài sản lưu động, mặc dù khung pháp lý của Việt Nam về các quyền không chiếm dụng (non-possessory right) và quyền đối với tài sản lưu động đã bắt kịp với thông lệ tốt trên toàn cầu, Việt Nam vẫn chưa có cơ quan đăng ký tài sản thế chấp dựa trên thông báo (notice-based collateral registry), trong đó tất cả các chức năng tương đương (functional equivalents) có thể được đăng ký.

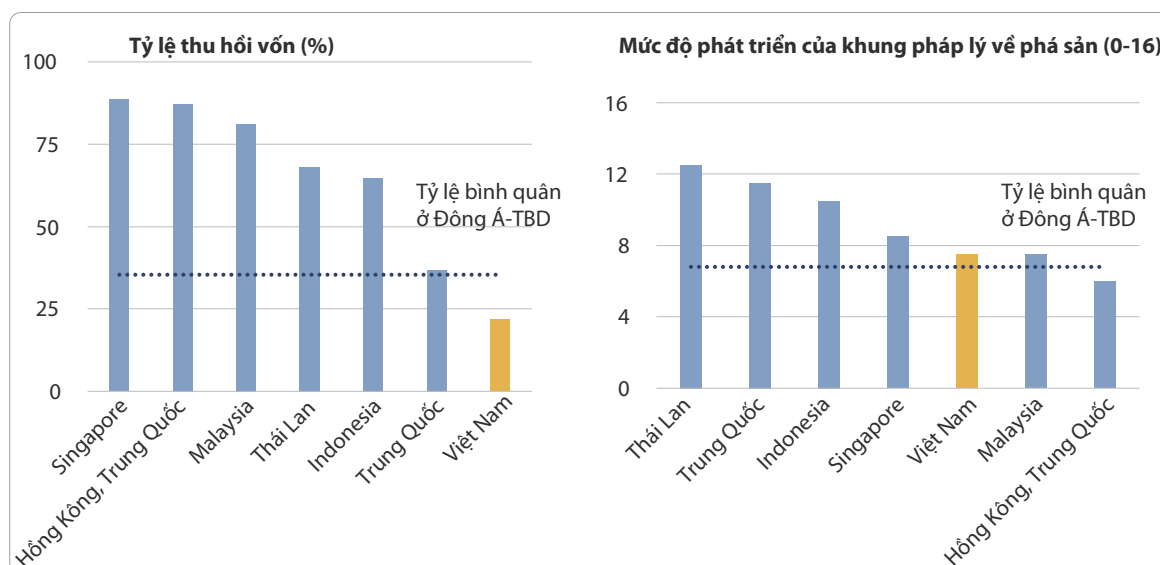
- **Tăng cường nhà nước pháp quyền và hoạt động của tòa án.** Rất cần các cơ chế thực thi pháp luật hiệu quả để hỗ trợ môi trường kinh doanh cạnh tranh thông qua khả năng tiên liệu trong các giao dịch kinh tế, đảm bảo quyền sở hữu tài sản và tạo ra một sân chơi bình đẳng giữa các doanh nghiệp. Thực thi hợp đồng hiệu quả là điều kiện cần để phát triển kinh tế và tăng trưởng bền vững. Chất lượng của hệ thống tư pháp cũng có tầm quan trọng tương tự như khung pháp luật về đầu tư. Không thể phát triển kinh tế và xã hội nếu không tôn trọng nhà nước pháp quyền và bảo vệ quyền lợi một cách hiệu quả, cả hai điều này đều cần một cơ quan tư pháp hoạt động tốt để giải quyết các vụ án trong một thời gian hợp lý, có thể tiên liệu và công chúng có thể tiếp cận được. Các nền kinh tế có hệ thống tư pháp hiệu quả hơn, trong đó tòa án có thể đảm bảo thực thi đầy đủ các nghĩa vụ hợp đồng, đều có thị trường tín dụng phát triển hơn và mức độ phát triển nói chung cao hơn. Một nền tư pháp mạnh mẽ cũng gắn với sự tăng trưởng nhanh của các doanh nghiệp nhỏ. Nhìn chung, nâng cao hiệu quả của hệ thống tư pháp có thể cải thiện môi trường kinh doanh, thúc đẩy đổi mới, sáng tạo, thu hút FDI và đảm bảo nguồn thu thuế. Thể chế pháp lý chất lượng cao có tương quan chặt chẽ với dòng vốn FDI²⁴, còn khả năng thực thi hợp đồng yếu làm tăng chi phí vay vốn.²⁵
- **Đảm bảo khả năng rời khỏi thị trường một cách có hiệu lực và hiệu quả.** Khung pháp lý về phá sản vận hành trơn tru có ý nghĩa quan trọng đối với quá trình lưu thông tín dụng lành mạnh. Khi tạo điều kiện cho doanh nghiệp rời khỏi thị trường một cách thuận lợi và thanh lý các công ty không còn khả năng hoạt động, khung pháp lý về phá sản sẽ hỗ trợ phân bổ lại hiệu quả các nguồn lực trong toàn bộ nền kinh tế. Như đã trình bày trong phần trước, việc rời khỏi thị trường của doanh nghiệp hiện nay ở Việt Nam không đóng góp vào tăng năng suất. Mặc dù đã đạt được một số tiến bộ, đặc biệt là đã xây dựng được một khung pháp lý đầy đủ hơn và số lượng đơn xin phá sản tăng lên, vẫn còn tồn tại một số hạn chế. Việt Nam xếp hạng 133 trên 190 nền kinh tế theo Chỉ số về Giải quyết phá sản trong Báo cáo Môi trường Kinh doanh của NHTG. Chi phí giải quyết một trường hợp phá sản tại Việt Nam là 15,7% giá trị của tài sản đảm bảo cho nợ xấu, gần gấp 5 lần so với Hàn Quốc. Phải mất 5 năm để xử lý một trường hợp phá sản, dài hơn gần 10 lần so với Ireland, quốc gia có kết quả tốt nhất trên thế giới. Tỷ lệ thu hồi nợ của Việt Nam được ước tính ở mức 21,3%, chưa bằng một phần ba tỷ lệ thu hồi ở Nhật Bản (hoạt động tốt nhất trên thế giới). Việc củng cố khung pháp lý về phá sản có thể bao gồm: nới lỏng các quy định về nộp đơn xin phá sản để khuyến khích bắt đầu sớm các thủ tục pháp lý về phá sản; tăng cường quyền của chủ nợ, bao gồm cả việc bổ nhiệm các quản trị viên về phá sản và trong việc thoái vốn tài sản; xây dựng bộ tiêu chuẩn nghề nghiệp quốc gia phù hợp hơn cho các quản trị viên về phá sản; và nâng cao vai trò của tòa án thương mại.

23 Pistor, Katharina, Martin Raiser và Stanislaw Gelfer. 2000. “Luật và Tài chính trong các nền kinh tế chuyển đổi.” *Economics of Transition* 8 (2): 325–68

24 Bénassy-Quéré, A., Coupet, M. và Mayer, T. (2007), Các nhân tố ảnh hưởng về thể chế đến đầu tư trực tiếp nước ngoài. *World Economy*, 30: 764–782.

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

HÌNH 2.20. **Khung pháp lý về phá sản của Việt Nam còn yếu**



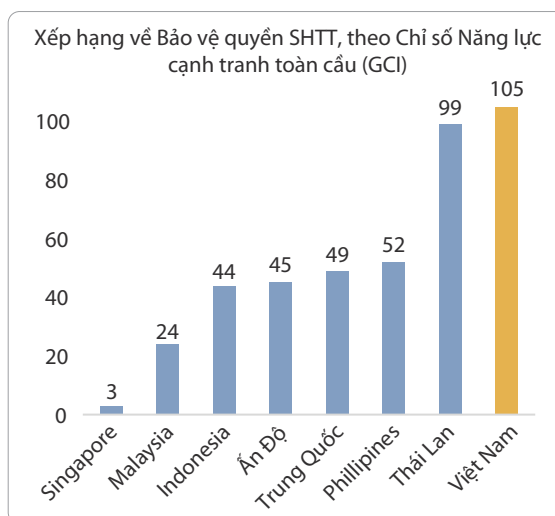
Thúc đẩy đổi mới, sáng tạo

Khi Việt Nam trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình, năng lực đổi mới, sáng tạo sẽ trở thành động lực tăng năng suất quan trọng hơn bao giờ hết. Việt Nam có thể thực hiện chiến lược đổi mới lấy doanh nghiệp làm trung tâm, tiếp tục gặt hái những thành quả quan trọng về năng suất nhờ ưu tiên bắt kịp công nghệ với việc áp dụng những kiến thức toàn cầu hiện nay, chứ không cần thúc đẩy đổi mới để dịch chuyển đường biên giới hạn. Như đã phân tích ở phần trên, Việt Nam có thể đạt được nhiều thành công khi tăng cường phổ biến kiến thức cho các doanh nghiệp đang tụt hậu trong nước, đồng thời cho phép các nguồn lực sản xuất được đưa vào các doanh nghiệp có năng suất và khả năng sáng tạo cao nhất. Khu vực doanh nghiệp FDI rộng lớn mang lại tiềm năng cho các doanh nghiệp trong nước tại Việt Nam được hội nhập và di chuyển lên trên chuỗi giá trị toàn cầu, từ đó đạt được kết quả tích cực về năng suất và tăng trưởng. Có thể thực hiện thêm một số biện pháp sau để thúc đẩy đổi mới, sáng tạo và áp dụng công nghệ:

- Ưu tiên hỗ trợ của nhà nước cho xây dựng năng lực (quản lý) của doanh nghiệp.** Các chương trình khoa học, công nghệ và đổi mới (STI) hiện nay, như ưu đãi thuế và tài trợ nghiên cứu, đang tập trung quá nhiều vào thúc đẩy đổi mới công nghệ, nghiên cứu và phát triển (R & D). Thay vào đó, cần một cái nhìn rộng hơn về đổi mới để đánh giá tầm quan trọng của đổi mới, sáng tạo đến tăng năng suất. Khi đẩy mạnh tiếp cận công nghệ mới, Chính phủ nên ưu tiên truyền thông về các quy trình sản xuất đã được hoàn thiện từ những đơn vị có khả năng quản lý tốt. Doanh nghiệp tư nhân cần được đặt ở vị trí trung tâm của các chiến lược đổi mới, sáng tạo và các chương trình phải được thiết kế sao cho thúc đẩy và tăng cường sự hợp tác và liên kết giữa trường đại học và các bên liên quan trong ngành. Điều quan trọng nữa là đầu tư vào nâng cao năng lực và hoàn thiện quy trình của chính phủ, đặc biệt là hoạt động theo dõi và đánh giá (M & E) và học tập, chia sẻ, để xây dựng và thực hiện các chính sách có hiệu lực. Khi thực hiện những cải cách về chính sách STI, cần đặc biệt chú ý đến trình tự của những thay đổi này, đặc biệt là dành thời gian để nâng cao năng lực hiện nay của các cơ quan.

- Tăng cường quyền sở hữu trí tuệ: Bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ (SHTT) đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy đổi mới và áp dụng công nghệ.** Quyền SHTT cũng có tác động lớn đến việc khuyến khích các công ty đa quốc gia chia sẻ công nghệ với doanh nghiệp trong nước và cho phép họ thực hiện nghiên cứu và phát triển (R & D) tại Việt Nam mà không sợ bị vi phạm quyền SHTT. Việt Nam không xếp hạng cao trong bảng xếp hạng quyền SHTT so với các đối thủ cạnh tranh. Theo Báo cáo cạnh tranh toàn cầu năm 2018, Việt Nam xếp hạng 105 trên 140 quốc gia, sau Singapore (thứ 3), Malaysia (thứ 24), Indonesia (44), Trung Quốc (thứ 49) và Philippines (thứ 52).

HÌNH 2.21. Khả năng bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ tại Việt Nam còn yếu



Đây nên là một chương trình ưu tiên của Việt Nam vì không chỉ giúp tăng cường hội nhập khu vực thông qua các hiệp định thương mại mới như CPTPP, EVFTA, ASEAN và RCEP, mà còn giúp thu hút được các chuỗi cung ứng đang dời khỏi Trung Quốc. Tăng cường các biện pháp bảo vệ SHTT cũng sẽ giúp thu hút vốn đầu tư mạo hiểm và vốn đầu tư tư nhân, từ đó có thể giúp tăng quy mô của doanh nghiệp khởi nghiệp tại Việt Nam. Mặc dù Luật SHTT đã được ban hành, vấn đề chính là việc thực thi bản quyền trên mạng chưa đầy đủ và các quy định về SHTT chưa được tuân thủ, dẫn đến vi phạm tràn lan về quyền SHTT. Luật pháp Việt Nam cho phép truy tố hình sự đối với vi phạm về quyền SHTT, nhưng các vụ kiện phải đối mặt với nhiều trở ngại do các quy tắc và thủ tục trong quá trình điều tra, truy tố và xét xử tố tụng hình sự. Điều này đã gây ra nhiều khó khăn trong các vụ truy tố hình sự đối với vi phạm về quyền SHTT, và bản quyền vẫn còn bị vi phạm tràn lan. Việt Nam cần tăng cường thực thi quyền SHTT và quy trình thủ tục liên quan cũng như giải quyết tranh chấp về SHTT sao cho đơn giản và dễ tiếp cận hơn để doanh nghiệp có thể dễ dàng áp dụng. Khi đối mặt với những thách thức tương tự, Trung Quốc đã tăng cường thực thi quyền SHTT bằng việc thành lập các tòa án SHTT chuyên ngành. Cùng với các biện pháp khác, giải pháp này đòi hỏi phải điều chỉnh thủ tục xét xử tại tòa án SHTT, chẳng hạn như tăng cường các đơn vị thực thi chuyên ngành, và áp dụng nhiều chế tài xử phạt mạnh tay hơn đối với những trường hợp không tuân thủ.

- Cải thiện khả năng tiếp cận vốn của doanh nghiệp khởi nghiệp:** Cùng với các cải cách trong lĩnh vực tài chính trên phạm vi rộng hơn như đã nêu trong phần trước, có thể cần có những giải pháp cụ thể để tăng cường khả năng tài chính của doanh nghiệp khởi nghiệp nhằm khuyến khích đổi mới, sáng tạo. Doanh nghiệp thường có những cách thức huy động vốn khác nhau khi chuyển từ giai đoạn này sang giai đoạn tiếp theo trong chu kỳ kinh doanh. Mặc dù thị trường mới nổi ở Việt Nam đang ngày càng trở thành điểm đến hấp dẫn cho dòng vốn đầu tư mạo hiểm và vốn cổ phần tư nhân (VCPE), vẫn cần một lộ trình dài hạn để thực hiện cam kết. Những cải cách trong pháp luật về phá sản và giao dịch bảo đảm cần khuyến khích một cách rõ ràng việc DNVN sử dụng động sản làm tài sản thế chấp để vay vốn.

Duy trì và tăng cường hội nhập vào các thị trường toàn cầu và khu vực

Việt Nam là một trong những nền kinh tế mở nhất trên thế giới và được kết nối với nền kinh tế toàn cầu thông qua các hoạt động thương mại, đầu tư và chia sẻ ý tưởng. Việt Nam đã hội nhập thành công vào thị trường toàn cầu và khu vực để thúc đẩy tăng trưởng và phát triển. Khu vực xuất khẩu, vốn do các doanh nghiệp FDI chi phối, tạo ra giá trị gia tăng lớn và nhiều việc làm. Tuy nhiên, điều này lại tạo ra các khả năng dễ bị tổn thương khác khi nền kinh tế Việt Nam phải đối mặt với nhiều rủi ro bên ngoài. Tốc độ tăng năng suất của Việt Nam vẫn phụ thuộc nhiều vào chuyển giao công nghệ gắn với dòng vốn đầu tư và thương mại quốc tế. Nếu giữ vững và tăng cường hội nhập vào thị trường thế giới, Việt Nam sẽ đạt được nhiều lợi ích quan trọng. Mặt khác, Việt Nam cũng sẽ phải chịu nhiều tổn thất do các cuộc xung đột thương mại leo thang và biện pháp bảo hộ thị trường nội địa. Mặc dù Việt Nam đã giảm mạnh các hàng rào thuế quan, còn nhiều việc phải làm để đơn giản hoá các biện pháp và hàng rào phi thuế quan.

- **Duy trì các cam kết về một hệ thống thương mại và đầu tư cởi mở và dựa trên các pháp luật.** Khi làm việc với các đối tác quốc tế, Việt Nam cần hỗ trợ việc tiếp tục thực thi các cam kết của WTO thông qua hệ thống giải quyết tranh chấp của WTO. Quyết tâm thực hiện các giải pháp đảm bảo mở cửa thương mại và đầu tư cho hàng hóa và đặc biệt là dịch vụ, theo cam kết của CPTPP và EVFTA, sẽ giúp giảm bớt rủi ro tranh chấp thương mại và sẽ góp phần thúc đẩy khả năng cạnh tranh của Việt Nam. Ngoài cắt giảm thuế, thực thi các biện pháp cải thiện khả năng tiếp cận thị trường và tăng cường kết nối cơ sở hạ tầng, Việt Nam có thể tập trung hơn vào các vấn đề đằng sau biên giới, như IPP, thương mại dịch vụ, đấu thầu công, các biện pháp phi thuế quan,... Nếu tiếp tục xóa bỏ rào cản đối với đầu tư qua biên giới, Việt Nam sẽ thúc đẩy tăng năng suất thông qua tăng cường cạnh tranh và mở rộng khả năng tiếp cận đến công nghệ nước ngoài, đặc biệt là trong các lĩnh vực dịch vụ như dịch vụ tài chính, dịch vụ chuyên môn, và viễn thông, vốn vẫn đang đứng trước nhiều biện pháp hạn chế chặt chẽ hơn. Cần đánh giá chi tiết những tác động môi trường và xã hội của các chính sách thương mại và đầu tư mới, bao gồm cả về các tác động đối với phụ nữ và nam giới, dân tộc thiểu số và các nhóm dễ bị tổn thương để đưa vào thiết kế chính sách và các biện pháp giảm thiểu thích hợp nếu cần.
- **Thúc đẩy hội nhập khu vực.** Do tầm quan trọng kinh tế ngày càng tăng của châu Á, thúc đẩy hội nhập khu vực mạnh mẽ hơn sẽ mang lại những lợi ích dài hạn quan trọng. Ngoài ra, trong trường hợp mối quan hệ thương mại và đầu tư với các nước phương Tây có thể tiếp tục căng thẳng, hội nhập ở khu vực châu Á sẽ có giá trị chiến lược lớn đối với Việt Nam để ngăn chặn sự cô lập với các thị trường quan trọng trên thế giới. Sự tham gia của Việt Nam vào CPTPP và RECEPT mang đến những cơ hội lớn để thúc đẩy chương trình nghị sự về giảm hàng rào thương mại và thuế quan và phi thuế quan trong khu vực. Những hoạt động đầu tư chiến lược vào nâng cao tính kết nối qua biên giới trong khu vực cũng có thể góp phần giảm chi phí hậu cần và thương mại.
- **Thúc đẩy tạo thuận lợi thương mại để tiếp tục giảm chi phí thương mại.** Trong hai thập kỷ rưỡi qua, dưới tác động của các hiệp định thương mại tự do đa phương và song phương (FTA) mà Việt Nam đã ký kết và thực hiện, biểu thuế quan áp dụng cho thương mại quốc tế đã được cắt giảm. Nhờ đó đã góp phần giảm đáng kể chi phí thương mại, và thúc đẩy mạnh mẽ thương mại quốc tế, đưa Việt Nam trở thành một trong những nền kinh tế mở nhất trên thế giới. Tuy nhiên, do mức thuế đã xuống thấp, không còn nhiều khả năng để tiếp tục giảm hơn

nữa, chi phí thương mại chỉ có thể tiếp tục giảm thông qua giảm chi phí đối với các biện pháp phi thuế quan và hậu cần. Mặc dù đã đạt được một số tiến bộ ban đầu, chi phí thương mại phi thuế quan của Việt Nam đối với cả nhập và xuất khẩu vẫn tương đối cao và trên mức trung bình của ASEAN-4. Những yếu tố tác động đến chi phí này là việc tuân thủ các quy định, thủ tục thông quan biên giới, xử lý tại cảng, vận chuyển và hậu cần. Do đó còn nhiều khả năng để Việt Nam cắt giảm chi phí thương mại bằng cách đơn giản hóa các quy trình thủ tục liên quan đến giao dịch thương mại qua biên giới, áp dụng rộng rãi biện pháp quản lý dựa trên rủi ro (đặc biệt là trong hoạt động của cơ quan thanh tra chuyên ngành liên quan đến quản lý biên giới) và áp dụng các hệ thống dịch vụ điện tử, đặc biệt là Cơ chế một cửa quốc gia.

Tăng cường trung gian tài chính hiệu quả

Một hệ thống tài chính ổn định và hiệu quả có ý nghĩa rất quan trọng đến việc phân bổ nguồn tiết kiệm quốc gia dồi dào của Việt Nam, khoảng 31% GDP trong năm 2018, cho hoạt động đầu tư vào sản xuất. Việt Nam có một hệ thống tài chính hoạt động khá hiệu quả so với một nước thu nhập trung bình thấp. Tuy nhiên, hệ thống này chưa đa dạng và vẫn do ngành ngân hàng chi phối, trong đó tài sản của các ngân hàng chiếm khoảng 135% GDP và 80% tổng tài sản của hệ thống tài chính. Mặc dù trong những năm gần đây đã có những tăng trưởng nhất định, thị trường vốn Việt Nam vẫn còn nhỏ bé. Các thị trường trái phiếu doanh nghiệp và cổ phiếu, nguồn cung cấp vốn đầu tư lớn và dài hạn ở nhiều nền kinh tế có thu nhập trung bình, vẫn còn ở giai đoạn phát triển ban đầu. Trước đây, các chính sách chỉ chú trọng thúc đẩy tăng trưởng tín dụng. Mặc dù có thể mang lại tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn, chú trọng vào tín dụng có thể đưa đến đầu tư thiếu hiệu quả và chất lượng tài sản kém, do đó làm tăng rủi ro bất ổn nếu phân bổ vốn bị suy giảm. Để có thể hỗ trợ tăng trưởng bền vững, lâu dài, hệ thống tài chính phải phân phối vốn và rủi ro một cách hiệu quả để đưa thêm vốn tín dụng đến với các doanh nghiệp và hoạt động đầu tư sinh lời.

Các biện pháp thúc đẩy cải cách ngành ngân hàng cần đi vào thực chất hơn trong những năm tới. Trong giai đoạn ngắn và trung hạn, ngành ngân hàng sẽ vẫn là kênh thu hút nguồn tiết kiệm chủ yếu và chuyển vốn cho hoạt động đầu tư và các mục đích sử dụng vốn khác. Ngành ngân hàng đã huy động tiết kiệm khá thành công, nhưng chưa phân bổ tín dụng một cách hiệu quả nhất cho các mục đích sử dụng vốn chứng minh được lợi nhuận kinh tế và tài chính cao nhất. Phần lớn các khoản cho vay trước đây, đặc biệt là của các ngân hàng thương mại quốc doanh (NHTMQD), là cho DNNN. Điều này làm giảm dòng vốn tín dụng đến các phân khúc hiệu quả hơn trong khu vực tư nhân trong nước, vốn thường xuyên phải đối mặt với những khó khăn về tiếp cận vốn và chi phí tài chính. Mặc dù trong những năm gần đây hệ thống có tốc độ tăng trưởng tín dụng cao, nhưng hiệu quả sử dụng vốn tín dụng lại giảm. Trong những năm qua, Việt Nam đã có những bước tiến lớn trong việc giải quyết một số hậu quả để lại. Ngành ngân hàng đã lành mạnh hơn nhờ kết quả kinh tế vĩ mô tích cực cũng như các cải cách được thực hiện trong các năm qua để xử lý nợ xấu và tăng cường giám sát. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số rủi ro như vốn của một vài ngân hàng vẫn còn thấp. Trong tương lai, xây dựng một ngành tài chính theo định hướng thị trường có thể sẽ giúp tăng cường huy động tiết kiệm, đa dạng hóa rủi ro và phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế, tất cả đều có ý nghĩa quan trọng trên con đường tăng trưởng tương lai của Việt Nam. Đồng thời, nếu không quản lý tốt tài chính có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế. Ngay cả khi tránh được một cuộc khủng hoảng lớn, bước ngoặt của chu kỳ tài chính sau khi mở rộng tín dụng không bền vững có thể là một giai đoạn đình trệ kéo dài cùng với một giai đoạn dài gánh chịu tốc độ tăng trưởng kinh tế âm ảm.

- Cần xây dựng khung pháp lý xử lý và thu hồi nợ xấu trong ngân hàng dựa trên thông lệ quốc tế.** Các cơ quan quản lý cần thiết lập một cơ chế hiệu quả trong khuôn khổ pháp lý cho phép các tổ chức tài chính yếu kém hoặc thất bại được rời khỏi thị trường một cách có trật tự. Việc giải quyết từng trường hợp cụ thể có thanh khoản hoặc khả năng thanh toán kém nên được thực hiện với mục tiêu đảm bảo chia sẻ gánh nặng và hạn chế tác động lan toả. Vai trò của chính phủ trong việc cung cấp hỗ trợ tài chính cần được xác định rõ ràng, từ đó giúp ngăn chặn rủi ro đạo đức và cũng bảo vệ sự lành mạnh về tài khóa. Ví dụ, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) chỉ nên hỗ trợ thanh khoản khẩn cấp cho các ngân hàng còn khả năng thanh toán đang phải đối mặt với các vấn đề thanh khoản ngắn hạn. Xử lý ngân hàng cần đi đôi với cải thiện tái cơ cấu nợ doanh nghiệp và khả năng thanh toán cũng như truyền thông một cách cẩn trọng tới các thị trường để tăng cường sự hiểu biết và mức độ chấp nhận đối với rủi ro thị trường tài chính. Tiến hành các bước can thiệp sớm đối với những ngân hàng thất bại từ trong hệ thống để giúp giảm chi phí cho người nộp thuế. Khi xây dựng quy trình xử lý các tổ chức tín dụng yếu kém, NHNN cần đặc biệt lưu tâm về cách xử lý những ngân hàng được xếp loại là có tầm ảnh hưởng đến hệ thống. Cần có các nguyên tắc và quy trình hướng dẫn liên quan về việc nhà nước hỗ trợ và các biện pháp an toàn cần thiết. Tương tự như vậy, các tổ chức tài chính cũng cần có kế hoạch xử lý và thu hồi nợ xấu.
- Cải thiện hệ số an toàn vốn (CAR) của các tổ chức tín dụng yếu kém.** Nhiều ngân hàng hiện đang có vốn tự có thấp, trong khi dư nợ tín dụng lại tăng nhanh trong các năm, đặc biệt là trong 4 năm qua. Hệ số an toàn vốn trung bình (CAR, tỷ lệ giữa vốn tự có và tổng tài sản có và cam kết ngoại bảng tính theo rủi ro) của ngành ngân hàng đã giảm từ năm 2012. Hệ số an toàn vốn thấp đặc biệt phổ biến ở các NHTMQD, đang ở ngưỡng tối thiểu chỉ hơn 9%, trong khi vốn chủ sở hữu tăng trưởng âm. Đứng trước kế hoạch áp dụng các tiêu chuẩn Basel II vào năm 2020 và thực tế là nhiều ngân hàng sẽ phải huy động thêm vốn để đáp ứng yêu cầu vốn tự có tối thiểu, chính phủ cần xây dựng một chiến lược tái cấu trúc ngành ngân hàng toàn diện. Trong thời gian trước mắt, các ngân hàng có thể phát hành trái phiếu để tăng vốn. Có thể xem xét việc bơm vốn trực tiếp từ nguồn tiền thu được khi thoái vốn trong quá trình cổ phần hóa DNNN. Nếu chính phủ không thể hỗ trợ trực tiếp cho các NHQD, bắt buộc phải cho phép các ngân hàng này giữ lại lợi nhuận để tái cấp vốn. Cũng có thể cân nhắc giảm hạn chế đối với tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài trong ngân hàng để bán vốn chủ sở hữu nhằm tăng vốn cấp 1.
- Tăng cường quản trị doanh nghiệp trong lĩnh vực ngân hàng, đặc biệt là các NHTMQD.** Khi hoạt động quản trị doanh nghiệp của các tổ chức tài chính nhà nước được lành mạnh, sẽ giảm được rủi ro cho vay đối với các bên có liên quan, giảm mức độ chấp nhận rủi ro quá mức và phân bổ vốn sai. Các ngân hàng nên phân chia các trách nhiệm quản trị doanh nghiệp một cách rõ ràng và đảm bảo hiệu lực thực thi, bao gồm cả các ủy ban hội đồng phù hợp, dưới sự giám sát hiệu quả của NHNN. Các biện pháp có thể được thực hiện bao gồm nâng cao vai trò của Hội đồng quản trị, bổ nhiệm các thành viên hội đồng quản trị độc lập và tăng cường các thực hành quản lý rủi ro. Ví dụ, Ủy ban Basel về Nguyên tắc Quản trị Doanh nghiệp trong Giám sát Ngân hàng yêu cầu các ngân hàng giao trách nhiệm cho các cán bộ quản lý cấp cao, hội đồng quản trị, và cổ đông, cũng như các bên liên quan khác thông qua xác định rõ ràng quyền hạn và nhiệm vụ của từng bên. Các ngân hàng cũng cần phải có các thành viên không điều hành và độc lập trong hội đồng quản trị. Ngoài ra, trong ngân hàng phải có các ủy ban phù hợp về bồi thường, kiểm toán và quản lý rủi ro, đồng thời xây dựng chính sách giải quyết xung đột lợi ích và giao dịch của các bên liên quan. NHNN cần ban hành các quy định để tăng cường quản trị doanh nghiệp tốt và đảm bảo các ngân hàng, bao gồm cả NHTMQD, tuân thủ các quy định quản trị doanh nghiệp khi đến thanh, kiểm tra tại chỗ.

- **Áp dụng nhất quán các tiêu chuẩn quốc tế về kế toán và kiểm toán báo cáo tài chính.** Các phương pháp kế toán hiện hành dựa trên Chuẩn mực kế toán Việt Nam (VAS) chưa phù hợp với Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế, và báo cáo tài chính phải phản ánh giá trị tài sản ròng và tình hình kinh tế của ngân hàng. Bảng cân đối kế toán, báo cáo kết quả kinh doanh hàng năm và công bố thông tin của NHTMQD cần được kiểm toán độc lập theo Tiêu chuẩn quốc tế về kiểm toán và được các ngân hàng công bố công khai.
- **Nâng cao vai trò của thị trường và kỷ luật thị trường trong phân bổ nguồn lực.** Quá trình chuyển đổi đòi hỏi ngành tài chính phải đa dạng hơn bằng việc mở rộng các lĩnh vực tài chính tư nhân và phi ngân hàng, đồng thời giảm thiểu sự can thiệp và kiểm soát trực tiếp của nhà nước. Cách tiếp cận này sẽ phù hợp với mục tiêu của Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025. Các ngân hàng phải chịu trách nhiệm hoàn toàn trong việc quản lý danh mục cho vay dựa trên rủi ro thay vì tuân thủ phân bổ tín dụng cho các lĩnh vực ưu tiên. Vai trò điều tiết và giám sát vẫn phải là vai trò cốt lõi của NHNN để đảm bảo sự hoạt động lành mạnh trong lĩnh vực ngân hàng và bảo vệ người tiêu dùng khi cơ quan này được tự chủ hơn trong quá trình thực hiện chiến lược phát triển trung hạn.
 - **Tăng cường cạnh tranh.** Việt Nam đã từng bước tự do hóa ngành ngân hàng, nhờ đó sự hiện diện của các ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam ngày càng rõ nét, giúp đẩy mạnh cạnh tranh trong lĩnh vực này, mặc dù sở hữu nước ngoài trong lĩnh vực ngân hàng vẫn bị giới hạn ở mức 30%. NHNN bắt đầu cấp giấy phép cho các ngân hàng 100% vốn nước ngoài từ năm 2008. Đến tháng 1 năm 2014, tỷ lệ sở hữu tối đa của một nhà đầu tư nước ngoài đã tăng từ 15% lên 20% vốn cổ phần, còn tỷ lệ sở hữu tối đa của tất cả các nhà đầu tư nước ngoài trong một ngân hàng là 30%. Ngoài ra, ngày càng có nhiều NHTMQD đã cổ phần hoá một phần vốn của nhà nước, vì thế số lượng các ngân hàng thương mại cổ phần cũng tăng lên và nhiều ngân hàng đang cố gắng tuân thủ các tiêu chuẩn vốn quốc tế trong khuôn khổ vốn của Basel. Chính phủ dự kiến tiếp tục mở cửa khu vực tài chính để thu hút các nhà đầu tư tư nhân và nước ngoài, nhưng cần nhiều giải pháp khác nữa, ví dụ như giảm bớt các rào cản gia nhập thị trường và đảm bảo đối xử công bằng với các tổ chức không thuộc sở hữu nhà nước. Những biện pháp này sẽ là chìa khóa khuyến khích phát triển tài chính trên cơ sở các động lực thị trường. Song song với đó là tăng cường công tác giám sát và xử lý nợ xấu trong ngân hàng, từ đó tạo điều kiện thúc đẩy gia nhập thị trường và đẩy mạnh cạnh tranh mà không tăng rủi ro trong ngành tài chính.
 - **Tiếp tục giảm những can thiệp trực tiếp của nhà nước vào hệ thống ngân hàng.** Mặc dù chính phủ đã giảm dần vai trò của mình trong phân bổ tín dụng trực tiếp, vẫn còn những lĩnh vực bị can thiệp và kiểm soát hành chính trực tiếp. Có thể xem xét dừng việc giao tỷ lệ tăng trưởng tín dụng cho từng ngân hàng thương mại (NHTM). NHNN chia các NHTM thành bốn nhóm và phân bổ hạn mức tăng trưởng tín dụng tùy theo kết quả hoạt động của ngân hàng trong những năm trước. Hệ thống này làm suy yếu sự cạnh tranh, gây tổn hại cho Bảng cân đối kế toán của các ngân hàng yếu hơn và đẩy lãi suất tiền gửi lên do các ngân hàng phải cạnh tranh huy động tiền gửi để đáp ứng các mục tiêu này. Thay vào đó, nên sử dụng mục tiêu tăng trưởng tín dụng làm định hướng cho toàn bộ hệ thống ngân hàng. Chính sách thường xuyên của NHNN phải là tiếp cận mục tiêu thông qua các công cụ vĩ mô được hiệu chuẩn đúng, như thường thấy các ngành tài chính theo định hướng thị trường. Cần xem xét bỏ quy định lãi suất tối đa đối với tiền gửi ngắn hạn. NHNN đang áp dụng mức trần lãi suất 5,5%/năm đối với tiền gửi có kỳ hạn

từ 1-6 tháng. Lãi suất của kỳ hạn dài hơn do ngân hàng quyết định nhưng được so sánh với lãi suất 6 tháng.²⁶ Lãi suất có thể được thiết lập thông qua các công cụ của chính sách tiền tệ và trong quá trình cải thiện cơ chế truyền tải chính sách tiền tệ đến nền kinh tế.

- **Phát triển thị trường vốn.** Ngoài các giải pháp trong thời gian sắp tới để nâng cao tính lành mạnh của ngành ngân hàng, phát triển thị trường vốn trong nước sẽ tăng khả năng cung cấp vốn dài hạn cho đầu tư, đồng thời mang lại nhiều phương án tiết kiệm đa dạng hơn cho các hộ gia đình. Thị trường vốn Việt Nam vẫn còn tương đối nhỏ so với các nước thành viên ASEAN khác. Do đó, hệ thống ngân hàng vẫn sử dụng nguồn vốn ngắn hạn để tài trợ dài hạn, tạo ra sự chênh lệch về kỳ hạn và góp phần gây ra rủi ro thanh khoản cho toàn ngành. Những cam kết mạnh mẽ của Chính phủ đã cải thiện đáng kể thị trường vốn Việt Nam, nhưng cần làm nhiều hơn nữa để hoàn thiện chức năng của thị trường vốn, củng cố và đa dạng hóa cơ sở nhà đầu tư tại Việt Nam. Có thể tóm tắt những lĩnh vực cần được quan tâm nhiều hơn trong những năm tới và đưa vào Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội để phát triển thị trường vốn như sau:
 - **Hiện đại hóa nền tảng pháp lý của thị trường vốn.** Một khung pháp lý và điều tiết phù hợp và ổn định, cùng với cơ sở hạ tầng thị trường hiệu quả, là cơ sở để các bên yên tâm khi tham gia thị trường. Tăng cường nền tảng pháp lý và thực thi, bao gồm cả Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn thực hiện, sẽ là yếu tố then chốt. Các vấn đề cần cải thiện bao gồm công khai và minh bạch thị trường, ứng xử của những bên tham gia thị trường, sắp xếp thể chế và hoạt động, cấu trúc thị trường,... Cần tăng cường năng lực giám sát và thực thi để đảm bảo tính toàn vẹn và hiệu quả của thị trường. Cơ quan quản lý nhà nước cần phải cân bằng giữa: (a) bảo vệ nhà đầu tư và duy trì niềm tin của nhà đầu tư để phát triển thị trường theo đúng hướng, và (b) tạo sự linh hoạt trong quy trình phát hành và đảm bảo chi phí tham gia thị trường không quá cao.
 - **Mở rộng cơ sở nhà đầu tư.** Cơ sở nhà đầu tư lớn và đa dạng hơn, đặc biệt là một cơ sở bao gồm các nhà đầu tư phi ngân hàng, có ý nghĩa rất quan trọng trong việc duy trì tăng trưởng thị trường, tăng thanh khoản và giảm biến động. Về vấn đề này, cần cho phép, và thậm chí khuyến khích, Quỹ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam mở rộng chuyên môn đầu tư và đa dạng hóa danh mục đầu tư chứ không chỉ giới hạn ở chứng khoán chính phủ. Quỹ Bảo hiểm Xã hội cần giải pháp này để cải thiện kết quả tài chính và khả năng chi trả cho các khoản nợ dài hạn, cũng là để hỗ trợ sự phát triển của thị trường trái phiếu doanh nghiệp và cổ phần. Sự phát triển của quỹ hưu trí tư nhân cũng không kém phần quan trọng để tạo ra công cụ tiết kiệm dài hạn cho các cá nhân và công cụ huy động vốn dài hạn cho thị trường vốn. Một phần nhờ khu vực tư nhân năng động, hướng tới người tiêu dùng, mà các ngân hàng bán lẻ, bảo hiểm nhân thọ và các quỹ tương hỗ đã mở rộng nhanh chóng trong thập kỷ qua tại Việt Nam, và xu hướng này có thể sẽ còn tiếp tục trong tương lai. Trong khi đó, mặc dù các nhà đầu tư nước ngoài có thể cung cấp lượng vốn đảm bảo thanh khoản lớn cho thị trường vốn tại Việt Nam, cũng cần phải quản lý tốt được các rủi ro liên quan. Để hướng tới việc đưa Việt Nam gia nhập thị trường đang nổi lên trên toàn cầu, các chỉ số cổ phiếu và trái phiếu cần tạo ra động lực thúc đẩy những cải cách cần thiết, và từ đó sẽ thu hút thêm dòng vốn nước ngoài với nhiều tín hiệu tích cực.

26 Quy định giới hạn tốc độ tăng trưởng tín dụng được áp dụng kể từ năm 2010 khi các NHTM, đặc biệt là các ngân hàng có vấn đề với thanh khoản kém, phải tăng lãi suất huy động để thu hút tiền gửi. Điều này làm cho lãi suất cho vay tăng mạnh và đưa đến thời kỳ hỗn loạn vào năm 2012. Hiện nay tình hình kinh tế vĩ mô đã ổn định, có thể bỏ quy định mức trần này vì lạm phát vẫn ở mức thấp và hệ thống ngân hàng đang có thanh khoản tốt.

- **Cải thiện hoạt động quản trị, công bố thông tin và cơ sở hạ tầng thị trường.** Một thách thức lớn ở Việt Nam là xây dựng văn hóa tín dụng, trong đó rủi ro được đo lường và định giá khách quan thông qua những tiêu chuẩn cao về công bố thông tin. Giao dịch trên thị trường trái phiếu doanh nghiệp chưa nhiều, một phần do thiếu minh bạch, thiếu thông tin cho các nhà đầu tư tiềm năng, nhưng cũng là do thiếu các đợt phát hành chất lượng cao. Việt Nam cần những phân tích có chất lượng, như báo cáo do các tổ chức xếp hạng tín dụng cung cấp, để đảm bảo thị trường tài chính có thể hoạt động đầy đủ, và phát hành ra những trái phiếu có thể được xếp hạng và định giá phù hợp. Đồng thời, cần có thông tin có thể được tiếp cận và đáng tin cậy liên quan đến thị trường và chứng khoán để củng cố niềm tin của nhà đầu tư. Hiện vẫn còn nhiều hạn chế cần giải quyết để cung cấp thông tin đáng tin cậy và kịp thời cho các nhà đầu tư nước ngoài.

BẢNG 2.3. Tổng hợp các khuyến nghị chính sách

	Lĩnh vực	Giải pháp chính sách
1. Cải cách pháp lý và chính sách cạnh tranh		
1.1	Xây dựng nền tảng cho cách tiếp cận “một chính phủ” với người dân và doanh nghiệp.	<p>Đầu tư vào cơ sở dữ liệu thống nhất về công dân và doanh nghiệp để giám sát hiệu quả hoạt động kinh tế và xây dựng chính sách có thực chứng, đồng thời tăng khả năng tiên liệu của pháp luật và giảm tình trạng quan liêu</p> <p>Áp dụng số căn cước công dân và mã số doanh nghiệp duy nhất để thúc đẩy khu vực tư nhân tuân thủ và các cơ quan nhà nước thực thi quy định</p> <p>Hoàn thiện cổng dịch vụ công điện tử quốc gia để trao đổi dữ liệu, tiêu chuẩn hóa, nhận dạng và tích hợp quy trình trên toàn quốc</p> <p>Sử dụng các tiêu chí dựa trên rủi ro được xác định rõ ràng và dữ liệu đầy đủ, chính xác, kịp thời để tăng cường các quy định dựa trên rủi ro trong những lĩnh vực như cấp phép, thanh tra và thương mại, và áp dụng các nguyên tắc dựa trên rủi ro cho các lĩnh vực pháp lý mới.</p>
1.2	Tăng cường tính trung lập trong cạnh tranh	<p>Đưa cam kết của CPTPP về nguyên tắc cạnh tranh trung lập vào các quy định pháp luật trong nước</p> <p>Thể chế hóa hoạt động đánh giá cạnh tranh công bằng vào quy định khi xây dựng các văn pháp pháp lý mới cũng như một số quy định hiện hành nhất định</p> <p>Tự do hóa trong cơ chế đầu tư thông qua ban hành những quy định về giới hạn sở hữu nước ngoài một cách hợp lý</p> <p>Phát triển sâu rộng chương trình cổ phần hóa một cách hiệu quả thông qua thoái vốn khỏi các lĩnh vực kinh doanh không mang tính chiến lược</p> <p>Mở cửa các lĩnh vực dịch vụ, bao gồm lĩnh vực tài chính, truyền thông, vận tải và dịch vụ tiện ích</p> <p>Tăng cường quản lý vốn nhà nước bằng cách áp đặt yêu cầu DNNN phải trả tỷ lệ sinh lời thị trường đối với vốn của nhà nước</p>
1.3	Đảm bảo doanh nghiệp rời thị trường một cách có hiệu lực và hiệu quả	Củng cố khung pháp lý về phá sản thông qua việc nới lỏng các quy định về mở thủ tục phá sản để khuyến khích doanh nghiệp mở thủ tục phá sản sớm; tăng cường quyền chủ nợ, bao gồm cả việc bổ nhiệm các quản tài viên trong các trường hợp phá sản và khi thoái vốn; ban hành quy định về tiêu chuẩn chuyên môn cao hơn đối với quản tài viên về phá sản; và nâng cao vai trò của tòa án thương mại.
1.4	Tăng cường thị trường mua bán quyền sử dụng đất	<p>Mở rộng hệ thống đăng ký đất đai xác lập quyền sở hữu như điều kiện cần để đảm bảo an toàn về tài sản cho các chủ sở hữu và tạo điều kiện tiếp cận tín dụng.</p> <p>Đẩy mạnh việc áp dụng đấu giá đất minh bạch và cạnh tranh khi cho thuê đất công</p>

BẢNG 2.3. Tổng hợp các khuyến nghị chính sách (tiếp theo)

	Lĩnh vực	Giải pháp chính sách
2. Tăng cường hội nhập khu vực và toàn cầu		
2.1	Duy trì cam kết xây dựng một hệ thống đầu tư và thương mại cởi mở và dựa trên quy tắc	<p>Đảm bảo các chính sách cởi mở hơn trong thương mại và đầu tư vào hàng hóa và đặc biệt là dịch vụ, khi thực hiện các cam kết của CPTPP và EVFTA, trong đó tập trung hơn vào các vấn đề ở biên giới (bao gồm cả quyền SHTT, thương mại dịch vụ, đầu thầu công, các biện pháp phi thuế quan,...)</p> <p>Thực hiện các cải cách đằng sau biên giới (bao gồm cả quyền SHTT, thương mại dịch vụ, đầu thầu công, các biện pháp phi thuế quan,...)</p>
2.2.	Thúc đẩy hội nhập khu vực.	Mở rộng kết nối qua biên giới trong khu vực để giảm chi phí thương mại và hậu cần
2.3.	Thúc đẩy thuận lợi hóa thương mại để tiếp tục giảm chi phí thương mại	<p>Đơn giản hóa các biện pháp và thủ tục liên quan đến giao dịch thương mại qua biên giới và mở rộng cơ chế khai kiểm tra dựa trên rủi ro đến các cơ quan phi hải quan (Bộ Công thương, Bộ NN & PTNT,...)</p> <p>Thực hiện cơ chế Một cửa quốc gia</p>
3. Thúc đẩy đổi mới, sáng tạo		
3.1.	Cải thiện sự hỗ trợ của nhà nước cho đổi mới, sáng tạo để tập trung vào xây dựng năng lực (quản lý) của doanh nghiệp	<p>Thúc đẩy đổi mới để nâng cao giá trị gia tăng, ưu tiên bắt kịp công nghệ thông qua việc áp dụng kho kiến thức toàn cầu hiện có, cho phép phổ biến kiến thức nhiều hơn giữa các công ty đã phát triển và những doanh nghiệp đang tụt hậu tại Việt Nam bằng việc đầu tư nâng cao năng lực và hoàn thiện quy trình nghiệp vụ trong các cơ quan nhà nước nhằm ban hành các chính sách có hiệu quả.</p> <p>Tạo điều kiện hợp tác và liên kết giữa các trường đại học với doanh nghiệp</p>
3.2.	Tăng cường quyền sở hữu trí tuệ	Nâng cao các tiêu chuẩn về thực thi quyền SHTT và những quy định về thủ tục liên quan cũng như giải quyết tranh chấp về SHTT.
3.3.	Tăng cường nguồn vốn cho các doanh nghiệp khởi nghiệp	Cải cách pháp lý về xử lý phá sản và giao dịch bảo đảm để cho phép các doanh nghiệp vừa và các doanh nghiệp khởi nghiệp có thể dùng các động sản làm tài sản thế chấp
4. Trung gian tài chính		
4.1.	Tăng vai trò của các lực lượng thị trường trong phân bổ nguồn lực	<p>Thúc đẩy cạnh tranh mạnh mẽ hơn, mở cửa hơn nữa lĩnh vực tài chính để thu hút sự quan tâm của doanh nghiệp tư nhân và nước ngoài</p> <p>Bỏ những mục tiêu cụ thể về quy mô tín dụng và tỷ lệ tăng trưởng tín dụng cho từng ngân hàng</p> <p>Quy định cụ thể về hoạt động bảo lãnh trực tiếp của Chính phủ khi DNNN đi vay</p>
4.2.	Tăng cường sự lành mạnh của ngành ngân hàng để giảm thiểu khả năng gây gián đoạn đối với tăng trưởng kinh tế	<p>Xây dựng khung pháp lý về phá sản và xử lý nợ xấu trong ngân hàng dựa trên thông lệ quốc tế</p> <p>Cải thiện hệ số an toàn vốn của các tổ chức tín dụng yếu kém</p> <p>Cải thiện quản trị doanh nghiệp trong lĩnh vực ngân hàng, đặc biệt là các NHTM quốc doanh</p> <p>Mở rộng việc áp dụng các quy định theo Basel II cho tất cả các ngân hàng</p> <p>Áp dụng chuẩn mực quốc tế về kế toán và kiểm toán cho báo cáo tài chính</p>
4.3.	Phát triển thị trường vốn	<p>Hiện đại hóa nền tảng pháp lý cho thị trường vốn</p> <p>Tăng cường quản trị, phổ biến thông tin và cơ sở hạ tầng thị trường</p> <p>Mở rộng cơ sở nhà đầu tư bằng việc xây dựng cơ sở pháp lý cho các quỹ hưu trí, quỹ tương hỗ và các nhà đầu tư tổ chức khác.</p>

NGHIÊN CỨU SỐ 3

Hạ tầng hiệu quả²⁷

27 Đây là nghiên cứu phục vụ việc xây dựng báo cáo Việt Nam năng động: Tạo nền tảng cho nền kinh tế thu nhập cao. Nghiên cứu được viết bởi Madhu Raghunath, Vivien Foster, và Aditi Raina với sự đóng góp của Alwaleed Fareed Alatabani, Anna L Wielogorska, Kien Trung Tran, Jen JungEun Oh, Shigeyuki Sakaki, David Malcolm Lord, Mark Alexander Giblett, Rahul Kitchlu, Zhiyu Jerry Chen, và Victoria Hilda Rigby Delmon.

Tóm tắt

Khi Việt Nam tiến lên là nước có thu nhập trung bình, thách thức chính trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng không phải số lượng mà là chất lượng, với trọng tâm là sắp xếp thứ tự ưu tiên, chất lượng và hiệu quả đầu tư. Báo cáo này tập trung trả lời câu hỏi: “Làm thế nào để Việt Nam có thể huy động vốn và thực hiện đầu tư những cơ sở hạ tầng (CSHT) quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng trong bối cảnh nguồn lực tài chính công hạn chế?” Nhóm nghiên cứu đã tìm hiểu một lượng lớn các báo cáo phân tích do Ngân hàng Thế giới và các tổ chức quốc tế khác thực hiện trong 5 năm qua liên quan đến lĩnh vực CSHT của Việt Nam. Phân tích này tập trung vào hai trụ cột chính, đó là nâng cao hiệu quả của nguồn lực đã được đầu tư và tăng cường huy động vốn.

Nâng cao hiệu quả

Có nhiều bằng chứng cho thấy đầu tư CSHT của Việt Nam không hiệu quả như tiềm năng thực sự. Điều này ảnh hưởng đến cả hiệu quả sử dụng vốn đầu tư và hiệu quả hoạt động của hệ thống CSHT. Để đạt hiệu quả sử dụng vốn cao, những dự án được lựa chọn kỹ càng phải được thực hiện với chi phí thấp nhất. Điều này đòi hỏi cả việc lựa chọn dự án có thể đáp ứng nhu cầu hiệu quả nhất và thực hiện dự án đó một cách tiết kiệm vốn nhất có thể được. Muốn hoạt động hiệu quả, chi phí vận hành một dịch vụ CSHT phải tiệm cận đến mức tối thiểu khả thi về mặt kỹ thuật. Cả hai khía cạnh này ở Việt Nam đều có thể được cải thiện nhằm tạo ra tác động lớn hơn trong khuôn khổ vốn đầu tư hiện nay, hoặc ngược lại là đạt được kết quả tương tự với số vốn đầu tư thấp hơn.

Tại Việt Nam, việc lập kế hoạch theo phương án chi phí thấp nhất được thực hiện hiệu quả trong các lĩnh vực có mức độ tập trung cao như ngành điện; tuy nhiên, trong các lĩnh vực được phân cấp theo địa bàn hoặc thể chế thì không được như vậy. Sự phân tán về thể chế làm quá trình quy hoạch CSHT trở nên phức tạp hơn và sự phối hợp thiếu chặt chẽ giữa các địa phương và các ngành, lĩnh vực có thể dẫn đến những sai lầm tốn kém trong lựa chọn dự án. Ví dụ về tất cả những vấn đề này đều rất phổ biến trong các lĩnh vực như giao thông, nước sạch và CSHT đô thị. Cần tối đa hoá hiệu quả sử dụng vốn thông qua quy hoạch, huy động vốn và phối hợp đầu tư CSHT giữa các địa phương và các ngành, lĩnh vực.

Chỉ định thầu vẫn là hình thức đấu thầu chính để chọn nhà đầu tư, mặc dù theo quy định của pháp luật phải thực hiện đấu thầu cạnh tranh. Theo báo cáo trong ngành giao thông, mức độ cạnh tranh kém, giá bỏ thầu thấp và số lượng hồ sơ dự thầu ít đã làm tăng chi phí xây dựng đường. Trong ngành điện, cạnh tranh không công khai là một trong những nguyên nhân chính ảnh hưởng đến quá trình phát triển tiếp theo của các dự án điện độc lập khi tăng công suất của các nhà máy điện. Do đó, đấu thầu cạnh tranh cần được áp dụng nhất quán hơn, và phải có giải pháp để giải quyết những khó khăn trong quá trình thực hiện.

Mặc dù Việt Nam đầu tư nhiều vào CSHT, vốn dành cho bảo trì thường không được cấp đủ. Công trình được bảo trì tốt sẽ tiết kiệm được một lượng vốn lớn nhờ giảm hơn 50% chi phí trong vòng đời của các CSHT giao thông, cấp nước và vệ sinh, đồng thời tăng tuổi thọ của tài sản. Ở Việt Nam, kinh phí bảo trì thấp có thể thấy trên nhiều lĩnh vực, đặc biệt là nước sạch và giao thông. Trong tương lai, cần có nhiều giải pháp mạnh để lập dự toán nhu cầu bảo trì các công trình CSHT và lồng ghép vào phân bổ ngân sách ngay từ giai đoạn thiết kế.

So với các nước láng giềng Đông Á, hiệu quả hoạt động của các công ty dịch vụ công ích của Việt Nam đặc biệt cao trong ngành điện, vừa phải trong ngành cấp nước và vô cùng thấp trong lĩnh vực nước thải. Hiệu quả hoạt động cao của các công ty dịch vụ công ích gắn liền với khả năng cung cấp dịch vụ phổ cập đáng tin cậy cho người dân. Việt Nam cần sớm thúc đẩy sự phát triển của hệ thống thu gom và xử lý nước thải, nâng cao hiệu quả hoạt động trong lĩnh vực nước sạch và tăng cường cải cách chính sách trong lĩnh vực năng lượng.

Hiệu quả hoạt động trong lĩnh vực hậu cần thương mại của Việt Nam còn thấp, xếp hạng thấp hơn nhiều các nước khác trong khu vực như Trung Quốc, Malaysia và Thái Lan, ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh thương mại và hiệu quả đầu tư CSHT nói chung. Chi phí hậu cần cao phát sinh từ hai lĩnh vực, bao gồm hải quan và vận tải hàng hoá. Do đó, Việt Nam nên tăng cường tự động hóa hoàn toàn quy trình thông quan, đồng thời củng cố và hiện đại hóa đội xe vận tải hàng hoá. Hiệu quả đầu tư CSHT thường phụ thuộc vào môi trường hỗ trợ bao gồm các yếu tố pháp lý, hành chính và thể chế. Cải cách trong những “khía cạnh mềm” này có thể cải thiện mạnh mẽ hiệu quả cung cấp dịch vụ CSHT và nâng cao tác động của CSHT hiện tại với chi phí không đáng kể.

Huy động nguồn lực

Việt Nam chưa làm được gì nhiều để mở rộng và đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư CSHT. Cho dù nguồn vốn đầu tư CSHT đến từ đâu, cuối cùng số tiền này phải được thu hồi từ phí sử dụng dịch vụ hoặc nguồn thu từ thuế. Việt Nam thường xây dựng biểu phí sử dụng dịch vụ tương đối thấp hoặc mang tính tượng trưng, và chưa phát triển cơ sở thuế địa phương đủ lớn để tài trợ (đặc biệt là) CSHT đô thị. Khi có thể thu hút được đủ vốn đầu tư trong ngành, có thể đa dạng hóa được nguồn tài chính bằng cách tăng nguồn vốn đầu tư của khu vực tư nhân vào dự án, nguồn vốn từ bảng cân đối kế toán của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN), và phát triển các công cụ mới trên thị trường vốn trong nước.

Trong lĩnh vực dịch vụ tiện ích, chỉ có ngành điện thu hồi được chi phí hoạt động. Các ngành khác như nước sạch, nước thải và quản lý chất thải vẫn không làm được như vậy. Ngay cả trong lĩnh vực năng lượng, nguồn thu từ giá dịch vụ không đủ để bù đắp chi phí đầu tư trong ngành. Do đó, cần tăng mạnh tỷ lệ chi phí dịch vụ công được bù đắp bằng phí sử dụng dịch vụ, đồng thời đảm bảo khả năng chi trả.

Mặc dù được phân cấp chi ngân sách nhiều hơn, các quy định và định mức tài chính của trung ương đang ảnh hưởng đến quyền tự chủ của chính quyền địa phương trong các quyết định ngân sách tại một số nơi và phân bổ sai nguồn lực. Đôi khi các cơ quan trung ương phân bổ số tiền tối thiểu mà không xem xét đúng nhu cầu thực tế hoặc mức độ cung cấp dịch vụ trong

một tỉnh. Với xu hướng phân cấp ngày càng mạnh mẽ, chính quyền địa phương cần có quyền tự chủ về nguồn thu nhiều hơn để có thể cung cấp dịch vụ với chất lượng và hiệu quả cao hơn. Có thể thực hiện các biện pháp như linh hoạt hơn khi xây dựng biểu giá/phí sử dụng dịch vụ cụ thể, áp dụng thuế tài sản hiện đại và tăng cường cơ chế chia sẻ nguồn thu giữa chính quyền trung ương và địa phương.

Khung pháp lý mới của Việt Nam về đấu thầu theo hình thức hợp tác công tư (PPP) hiện nay trên giấy tờ được xây dựng tốt hơn so với các nước trong khu vực về hoạt động chuẩn bị, đấu thầu và quản lý dự án PPP. Tuy nhiên, các quy định này hiếm khi được áp dụng trong thực tế. Việc triển khai không đầy đủ khung pháp lý PPP không khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài. Cần thực hiện một số biện pháp quan trọng để khai thác nguồn tài chính để đầu tư CSHT từ khu vực tư nhân như ban hành Luật PPP, hợp đồng PPP mẫu và danh mục dự án PPP ưu tiên, cùng với cơ chế chia sẻ rủi ro phù hợp.

Những khó khăn trong ngành ngân hàng đòi hỏi phải tìm giải pháp thay thế cho việc huy động tiền đầu tư CSHT bằng vốn vay. Thị trường trái phiếu doanh nghiệp nói chung vẫn còn tương đối nhỏ, bằng khoảng 6,9% GDP, so với 137% GDP của tiền gửi ngân hàng. Thị trường cổ phiếu và trái phiếu kém phát triển là rào cản đối với các nhà đầu tư có tổ chức trong việc tài trợ đầu tư CSHT. Các DNNN có hiệu quả tài chính cao có thể huy động trái phiếu doanh nghiệp hoặc vay hợp vốn trên cơ sở điểm xếp hạng tín dụng cao. Phương pháp này đã được thử nghiệm với một số thành công nhất định trong ngành điện, nhưng chưa được áp dụng cho các lĩnh vực CSHT khác. Tổng công ty Đường cao tốc Việt Nam hoặc Vietnam Airlines trong lĩnh vực vận tải có thể là những ứng cử viên tiềm năng.

Bảng 3.1 tóm tắt các khuyến nghị chung cơ bản theo hai trụ cột.

BẢNG 3.1. Các khuyến nghị chung cơ bản theo hai trụ cột

Nâng cao hiệu quả	Huy động nguồn lực
<p>A. Nâng cao hiệu quả đầu tư</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tăng cường phối hợp giữa các cấp, các ngành trong quá trình lập quy hoạch CSHT. 2. Xây dựng hệ thống quy hoạch quốc gia phát triển trong từng lĩnh vực. 3. Lập kế hoạch đầu tư CSHT theo nhu cầu của các ngành sản xuất và xã hội. 4. Tăng cường kết nối đa phương thức giữa giao thông đường bộ và đường thủy. 5. Xây dựng các quy trình rõ ràng để xử lý những hồ sơ dự thầu theo hình thức PPP. 6. Đảm bảo chất lượng bằng các quy trình đấu thầu cạnh tranh. 7. Chuẩn hóa hợp đồng trong đấu thầu CSHT. 8. Áp dụng cơ chế độc lập để giải quyết các khiếu nại về đấu thầu. 	<p>A. Tăng cường huy động vốn trong ngành</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Xây dựng năng lực pháp lý để lập biểu giá cho các dịch vụ đô thị. 2. Đặt mục tiêu thu hồi chi phí hoạt động thông qua phí sử dụng dịch vụ. 3. Đảm bảo khả năng chi trả của những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn. 4. Cho phép chính quyền địa phương quy định mức thuế và phí sử dụng dịch vụ đối với những dịch vụ tại địa phương. 5. Xây dựng lộ trình cho hệ thống thuế tài sản hiện đại tại các địa phương. 6. Tăng cường cơ chế chia sẻ nguồn thu giữa chính quyền trung ương và địa phương.

BẢNG 3.1. Các khuyến nghị chung cơ bản theo hai trụ cột (tiếp theo)

Nâng cao hiệu quả	Huy động nguồn lực
<p>B. Nâng cao hiệu quả hoạt động</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Áp dụng các công cụ kỹ thuật để dự toán đủ chi phí bảo trì. 2. Đảm bảo đủ ngân sách cho chi phí bảo trì trong các dự án mới. 3. Sử dụng hợp đồng dịch vụ để thể chế hóa các hoạt động bảo trì. 4. Bổ sung kinh phí cho bảo trì đường bộ. 5. Thúc đẩy sự phát triển của hệ thống nước thải. 6. Nâng cao hiệu quả hoạt động của các công ty cấp nước. 7. Tự động hóa hoàn toàn quá trình thông quan hàng hoá. 8. Hợp nhất và hiện đại hóa đội xe vận tải hàng của đất nước. 	<p>B. Tìm kiếm nguồn vốn mới</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Đẩy nhanh quá trình xây dựng Luật PPP. 2. Ban hành hợp đồng mẫu theo hình thức PPP. 3. Định hướng dần dần thu hẹp hình thức nâng cao điểm tín dụng khi xây dựng được hồ sơ tín dụng. 4. Công bố danh mục các dự án ưu tiên theo hình thức PPP trong trung hạn. 5. Tiến hành phát hành trái phiếu lần đầu cho các DNNN mới được xếp hạng tín dụng gần đây. 6. Thực hiện xếp hạng tín dụng cho các DNNN khác, đặc biệt là trong ngành vận tải. 7. Phát triển thị trường trái phiếu phi chính phủ thông qua cải cách khung pháp lý. 8. Phát triển thị trường trái phiếu phi chính phủ thông qua cải cách quy định

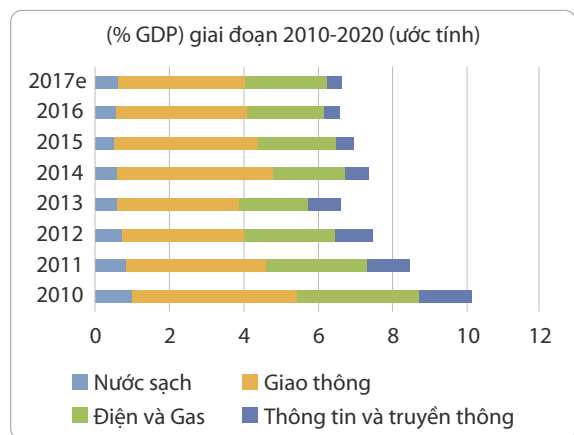
Lưu ý: PPP = Hợp tác công-tư; DNNN = Doanh nghiệp nhà nước.

Nghiên cứu chi tiết

Giới thiệu

Việt Nam đã đang tăng cường đầu vào cơ sở hạ tầng. Kể từ năm 2012, Việt Nam đã liên tục đầu tư khoảng 6-8% GDP vào các mạng lưới cơ sở hạ tầng quan trọng, tương đương đầu tư ở ngưỡng cao theo tính toán của Ngân hàng Thế giới để đáp ứng nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng tại khu vực Đông Á và Thái Bình Dương²⁸. Việc duy trì cam kết đầu tư vào cơ sở hạ tầng đã mang lại nhiều thành quả quan trọng, bao gồm: tiếp cận phổ cập các dịch vụ năng lượng; tăng trưởng công suất phát điện theo cấp số nhân; cải thiện dịch vụ vận tải và hậu cần để biến kinh doanh và xuất khẩu trở thành động lực tăng trưởng chính; cũng như cung cấp các dịch vụ nước sạch ở phạm vi rộng²⁹.

HÌNH 3.1. Đầu tư cơ sở hạ tầng tại Việt Nam



Nguồn: "Báo cáo đánh giá chỉ tiêu công Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới bền vững, hiệu quả, và công bằng", NHTG 2017.

Tuy mức thu nhập trung bình của Việt Nam đang đặt ra nhu cầu tiếp tục đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Một số đánh giá đều cùng đưa ra nhận định rằng, nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam sẽ vẫn tăng lên trong tương lai. Ước tính nhu cầu đầu tư cho giai đoạn 2015-25 vào khoảng 17-25 tỷ USD/năm, dựa trên các nghiên cứu do ADB, UNESCAP và WB cũng như KPMG thực hiện³⁰. Mặc dù chỉ một số ít nghiên cứu đã đưa ra dự báo nhu cầu cho giai đoạn sau 2025, dự kiến chỉ riêng ngành năng lượng sẽ có cần đầu tư khoảng 8-12 tỷ USD/năm cho đến năm 2030. Những dự báo này thể hiện tốc độ tăng trưởng theo cấp số nhân đối với các dịch vụ cơ sở hạ tầng, vốn luôn vượt quá mức tăng trưởng GDP. Do đó, trong khi nền kinh tế tăng trưởng ở trung bình gần 6% trong giai đoạn

28 Rozenberg, J. và M. Fay (đồng biên tập). (2019) *Khoá lấp khoảng cách: Định hướng phát triển cơ sở hạ tầng song song với bảo vệ môi trường*, Chuỗi nghiên cứu về cơ sở hạ tầng bền vững, Ngân hàng Thế giới, Washington DC. Các số liệu ước tính trong nghiên cứu này dựa trên định hướng thực hiện các Mục tiêu Phát triển bền vững vào năm 2030 và có thể không thể hiện đầy đủ lộ trình đầu tư cơ sở hạ tầng của một quốc gia.

29 Eckardt, Sebastian, Gabriel Demombynes và Diji Chandrasekharan Behr. 2016. "Việt Nam - Đánh giá mang tính hệ thống về quốc gia." 108348. Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/334491474293198764/Vietnam-Systematic-Country-Diagnostic>.

30 UNESCAP. 2017. "Chiến lược đầu tư vào cơ sở hạ tầng cho phát triển bền vững tại Việt Nam (Dự thảo)." Bangkok, Thái Lan: Ủy ban Kinh tế Xã hội châu Á Thái Bình Dương Liên Hiệp Quốc. <https://www.unescap.org/sites/default/files/20170915%20National%20Study%20-%20Infrastructure%20Financing%20-%20Viet%20Nam.pdf>.

2008-2015, thì nhu cầu điện và khối lượng hàng hóa vận chuyển bằng container tăng khoảng hai lần tốc độ này. Việc đầu tư cơ sở hạ tầng còn xuất phát từ nhu cầu nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng. Theo chỉ số của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, chất lượng cơ sở hạ tầng của Việt Nam xếp hạng khoảng 80 trong số 137 nền kinh tế trên toàn thế giới, đứng trên một số nước láng giềng như Philippines, Lào và Campuchia nhưng vẫn kém hơn các nước khác trong khu vực như Thái Lan, Trung Quốc và Indonesia.

Đồng thời, mô hình tài chính công ở Việt Nam trong đầu tư cơ sở hạ tầng sẽ ngày càng thu hẹp lại. Việt Nam chủ yếu dựa vào nguồn đầu tư công để phát triển cơ sở hạ tầng

trong khi đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng chỉ nằm ở mức dưới 1% GDP trong thập kỷ qua và tập trung gần như vào lĩnh vực năng lượng. Tuy nhiên, thâm hụt tài khóa và nợ công ở mức cao của Việt Nam đang khiến đầu tư cơ sở hạ tầng sử dụng ngân sách công ngày càng khó khăn. Việt Nam ghi nhận thâm hụt ngân sách chính phủ khoảng 4,7% GDP năm 2017. Nợ công và nợ có bảo lãnh công khai đã tăng mạnh từ 51,7% GDP năm 2010 lên khoảng 61,4% GDP năm 2017³¹. Trong khi dư địa tài chính đã dần được cải thiện trong năm 2018-19, tài chính công dự kiến sẽ được thắt chặt trong những năm tới, ít nhất là cho đến khi hoàn thành dự thảo Kế hoạch tài chính và ngân sách trung hạn (2016-20) của chính phủ. Hơn nữa, Hỗ trợ phát triển của chính phủ nước ngoài đang suy giảm do Việt Nam đã trở thành quốc gia có thu nhập trung bình và không còn đủ điều kiện tiếp nhận các nguồn tài chính ưu đãi của IFI. Các khoản vay ưu đãi đã giảm từ khoảng 4,6% GDP năm 2010 xuống 2,7% GDP năm 2015 và 1,3% vào năm 2018, khiến Việt Nam phụ thuộc nhiều hơn vào các nguồn tài chính không ưu đãi.

Để khắc phục những hạn chế này, các bên cần chung tay hành động dựa trên hai trụ cột chính: (1) nâng cao hiệu quả trong sử dụng ngân sách; và (2) khai thác các nguồn tài trợ và tài chính mới. Chương này khảo sát một khối lượng đáng kể các nghiên cứu, phân tích trên các lĩnh vực cơ sở hạ tầng của Việt Nam trong 5 năm qua do Ngân hàng Thế giới và các tổ chức quốc tế khác thực hiện nhằm xác định những bài học chung có liên quan đến khó khăn trong đầu tư cơ sở hạ tầng hiện tại³². Chương này áp dụng cách tiếp cận xuyên suốt, xác định các vấn đề chính có liên quan đến nhiều, nếu không phải tất cả, lĩnh vực cơ sở hạ tầng, đồng thời cung cấp các thông tin minh họa cụ thể theo ngành. Những bằng chứng đầy đủ đã giúp xác định hai chiến lược có thể lồng ghép vào các lĩnh vực cơ sở hạ tầng của Việt Nam.

HÌNH 3.2. Ước tính nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng

Ước tính/Ngành	Thời gian	Trung bình năm (tỷ \$)	% GDP	
Cấp quốc gia	ADB	2015-2025	16,7	5,42%
	WB		25	~11%
	KPMG	2013-2020	24,2	9,66%
	UNESCAP	2016-2020	23,4	9,68%
Điện**		2016-2030	8 - 12	
Khí đốt**		2015-2035	2,5	
Nước và vệ sinh môi trường***		-2030	2,7	
Quản lý chất thải rắn***		-2030	1,08	

Nguồn:

- * Báo cáo "Chiến lược đầu tư cơ sở hạ tầng vì phát triển bền vững tại Việt Nam", UNESCAP 2017
- ** "Tối đa hóa tài chính để phát triển ngành điện ở Việt Nam", NHTG, 2019
- *** "Việt Nam: hướng tới hệ thống nước sạch, an toàn và bền vững", NHTG, 2019
- **** Van Den Berg, Katelijin, and Thuy Cam Duong. 2018. Đánh giá quản lý chất thải rắn và chất thải công nghiệp: lựa chọn và hành động

31 Mức trần nợ công của Việt Nam được quy định ở mức 65% GDP.

32 Bao gồm khoảng 29 nghiên cứu chủ yếu của Ngân hàng Thế giới và các tổ chức quốc tế khác như UNESCAP, UNCTAD, EU và IMF. Hai lĩnh vực không được đề cập đầy đủ trong báo cáo này - đường sắt và kết cấu hạ tầng đô thị. Tuyến đường sắt Bắc Nam đường đơn chỉ đảm nhận khoảng 4% tổng lưu lượng vận tải của Việt Nam và do đó, trọng tâm đầu tư cần duy trì ở kết cấu hạ tầng vận tải hàng hải (cảng), đường bộ và đường hàng không. Thứ hai, các vấn đề về kết cấu hạ tầng đô thị được trình bày chi tiết trong một báo cáo khác của Ngân hàng Thế giới năm 2019 có tiêu đề "Việt Nam: Đánh giá quá trình đô thị hóa của Việt Nam - Chuyển đổi đô thị hóa theo hướng Hiệu quả, Toàn diện và Khả năng Phục hồi (Dự thảo)."

Trụ cột I: Nâng cao hiệu quả

Có nhiều khía cạnh về tính hiệu quả trong chi tiêu cơ sở hạ tầng. Do hạn chế về dữ liệu, phần này sẽ tập trung vào hiệu quả vốn và hiệu quả hoạt động, hoặc khả năng xây dựng và vận hành tài sản với chi phí thấp nhất. Đối với nghiên cứu phân tích trong tương lai, một khía cạnh phân tích tiềm năng là hiệu quả phân bổ, hay khả năng phân bổ các nguồn lực để mang lại giá trị kinh tế cao nhất. Việc đánh giá hiệu quả phân bổ sẽ đòi hỏi xác định nhiều thông tin hơn về các mô hình chi tiêu, cũng như mô hình kinh tế vĩ mô để ước tính lợi nhuận kinh tế cho các loại hình đầu tư cơ sở hạ tầng khác nhau. Hoạt động này không thể thực hiện vào thời điểm này. Một vấn đề quan trọng và liên quan khác nằm ngoài phạm vi của nghiên cứu này là đánh giá tính công bằng về không gian và phát triển kinh tế xã hội trong chi tiêu cho cơ sở hạ tầng. Cần lưu ý rằng, nhìn chung, Khuôn khổ Quản lý Đầu tư công (PIM) hiệu quả sẽ giúp chính phủ nâng cao tính hiệu lực (ý nghĩa chiến lược của dự án) và hiệu quả (phân tích lợi ích chi phí kinh tế) của khoản đầu tư, bằng cách xác định và lựa chọn một cách có hệ thống các dự án dựa trên ưu tiên quốc gia, xác định phương thức tài chính phù hợp và giám sát chặt chẽ khả năng đầu tư của tất cả các dự án³³.

A. Hiệu quả sử dụng vốn

Hiệu quả sử dụng vốn được nâng cao khi các dự án mục tiêu được thực hiện với chi phí thấp nhất. Để thực hiện mục tiêu này, cần lựa chọn dự án đáp ứng nhu cầu hiệu quả nhất và xây dựng dự án đó sao cho tiết kiệm chi phí nhất. *Thứ nhất*, để lựa chọn các dự án hiệu quả, cần lập kế hoạch với chi phí thấp nhất, bao gồm ước tính nhu cầu và xác định logic những can thiệp hiệu quả nhất về chi phí để đáp ứng nhu cầu đó. Các phương pháp quản lý nhu cầu nên được xem xét song song với việc mở rộng nguồn cung nhằm đạt được sự cân bằng cung - cầu. Lập kế hoạch chi phí thấp nhất đòi hỏi cần có duy nhất một cơ quan quản lý kỹ thuật với tầm nhìn kinh tế toàn cầu để đánh giá tất cả các lựa chọn một cách toàn diện và phù hợp. Dữ liệu đầy đủ theo ngành và các công cụ mô hình hóa là cơ sở vững chắc cho việc lập kế hoạch với chi phí thấp nhất. Việc phân tích phải tính đến toàn bộ chi phí trọn đời để đảm bảo rằng các giải pháp đề xuất đảm bảo hiệu quả về chi phí để xây dựng và vận hành. *Thứ hai*, các dự án thường được thực hiện hiệu quả thông qua đấu thầu cạnh tranh. Các dự án được lựa chọn thông qua quy trình lập kế hoạch chi phí thấp nhất được đấu thầu để doanh nghiệp có thể cạnh tranh các hợp đồng xây dựng. Mục tiêu của đấu thầu là thực hiện các dịch vụ cơ sở hạ tầng với chi phí thấp nhất và chất lượng hợp lý. Để thực hiện điều này, tính cạnh tranh là yếu tố chính để đảm bảo xác định được chi phí thực sự thông qua đấu thầu, qua đó không chỉ giảm chi phí mua sắm mà còn phòng chống tham nhũng và hành vi câu kết chuộc lợi. Quá trình cạnh tranh là áp lực để các doanh nghiệp giảm chi phí xây dựng, khiến hoạt động đấu thầu là phương pháp hiệu quả nhất để đạt được giá trị đồng tiền.

A.1. Lựa chọn dự án có chi phí thấp nhất

Ở Việt Nam, lập quy hoạch chi phí thấp nhất được thực hiện hiệu quả trong các ngành quản lý tập trung như ngành điện. Các kế hoạch ngành điện của Việt Nam được đảm bảo chất lượng nhờ quá trình lập quy hoạch kỹ thuật hiệu quả, đảm bảo tính tuân thủ. Việt Nam hoàn toàn có đủ năng lực kỹ thuật để xây dựng các quy hoạch phát triển ngành điện với chi phí thấp nhất. Các kế hoạch tổng

33 Các đặc điểm chính của hệ thống quản lý đầu tư công hiệu quả được nêu chi tiết trong Phụ lục 3.

thể cho tất cả các loại năng lượng được Viện Năng lượng xây dựng (từ 1995-2010 thuộc Tập đoàn điện lực, sau đó thuộc Bộ Công thương). Với Tập đoàn điện lực và các công ty thuộc Tập đoàn, các kế hoạch là định hướng bắt buộc để đưa ra quyết định đầu tư. Do đó, các kế hoạch này giúp chủ động mua sắm điện kịp thời để tránh trường hợp thiếu điện. Kế hoạch được xem xét, sửa đổi 5 năm một lần và được cập nhật trong một số trường hợp. Do đó, Việt Nam đã tránh được các cuộc khủng hoảng lớn về nguồn cung, phát triển nhanh công suất phát điện từ 2,2 GW vào năm 1990 lên hơn 50 GW vào năm 2019, đảm bảo mức dự trữ 30% vào năm 2019. Điều này đã có tác động lớn đến độ tin cậy của nguồn cung, giảm mạnh thời gian mất điện xuống dưới 1.000 phút mỗi năm.

Tuy nhiên, trong các lĩnh vực khác về cơ sở hạ tầng được quản lý phân cấp theo khu vực địa lý hoặc quản lý phân mảnh, truyền thống xây dựng và tuân thủ các kế hoạch có chi phí thấp nhất thực tế không tồn tại. Trong 3 thập kỷ qua, trách nhiệm và nguồn lực đã dần được quản lý phân cấp và chính quyền địa phương hiện chịu trách nhiệm cho 65% tổng chi tiêu công, tăng từ 35% vào năm 1996. Theo hệ thống này, mức độ tự chủ và cạnh tranh của địa phương đã đóng góp rất lớn vào quá trình phát triển kinh tế-xã hội. Tuy vậy, năng lực lập kế hoạch và quản lý yếu kém của nhiều chính quyền địa phương cũng góp phần gây nên tình trạng chông chéo, lãng phí. Hơn nữa, hệ thống lập kế hoạch ở Việt Nam còn phức tạp về cơ cấu tổ chức, chông chéo trong khi số lượng kế hoạch xây dựng còn rất lớn - khoảng 20.000 kế hoạch theo hướng dẫn của hơn 70 văn bản pháp lý và 70 nghị định. Các kế hoạch này được xây dựng bởi các bộ/ngành khác nhau theo các lộ trình khác nhau và sử dụng dữ liệu, dự báo không thống nhất trong quá trình lập kế hoạch. Hiện chưa có cơ chế hiệu quả để phối hợp giữa các địa phương như tỉnh, thành phố, huyện, qua đó làm tăng tính cạnh tranh về nguồn lực và sự trùng lặp trong đầu tư cơ sở hạ tầng như cảng, sân bay và khu công nghiệp³⁴.

Sự phân mảnh thể chế ảnh hưởng đáng kể quá trình lập kế hoạch cơ sở hạ tầng và việc thiếu phối hợp về không gian hoặc giữa các ngành có thể dẫn đến nhiều sai sót tài chính trong lựa chọn dự án. Trong khi mạng lưới cơ sở hạ tầng quốc gia cần hoạt động tích hợp, việc phân chia trách nhiệm thể chế khiến các bên ra quyết định khó có thể tối ưu hóa và lập kế hoạch cơ sở hạ tầng phù hợp. Ngay cả khi các bên đã nỗ lực thực hiện điều đó, việc phối hợp và đồng bộ hóa các quy trình lập kế hoạch ngân sách cũng như các mốc thời gian thực hiện cũng gặp nhiều khó khăn. Về việc quản lý phân cấp, các nghiên cứu gần đây thể hiện mức độ kết nối kém giữa các khoản đầu tư kế hoạch và việc đáp ứng nhu cầu hiệu quả ở cấp tỉnh³⁵. Điều này là do mỗi địa phương thường xác định, thực hiện các kế hoạch và dự án cơ sở hạ tầng riêng tại địa phương, do đó cùng cạnh tranh lẫn nhau thay vì cần phối hợp chiến lược. Ví dụ về tất cả các vấn đề này có thể quan sát rõ nhất trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng về giao thông, nước và đô thị.

Hệ thống cảng. Các hệ thống cảng, đặc biệt là cảng biển thể hiện sự phân mảnh về địa lý, hành chính và hoạt động khi các đơn vị lập kế hoạch tập trung vào số lượng cảng biển thay vì chất lượng các dịch vụ hàng hóa, dẫn đến dư thừa công suất trong hạ tầng cảng (đặc biệt là ở phía Nam). Việc thúc đẩy phát triển nhiều cảng nhỏ ở cả hành lang TP.HCM-Cái Mép và Hải Phòng-Cái Lân đã đưa Việt Nam trở

34 Ngân hàng Thế giới. 2019. "Việt Nam: Đánh giá quá trình đô thị hóa của Việt Nam - Chuyển đổi đô thị hóa theo hướng Hiệu quả, Toàn diện và Khả năng Phục hồi (Dự thảo)." Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

35 Ngân hàng Thế giới. 2017. "Báo cáo Đánh giá chi tiêu công của Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới Bền vững, Hiệu quả và Công bằng." Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/156711508765460281/Summary-Report-published-2017>.

thành thị trường cảng container phân mảnh nhất thế giới. Số lượng cảng tại TP HCM/Cái Mép và Hải Phòng/Cái Lân cao gấp đôi so với số lượng tại các cảng lớn của thế giới, trong khi lưu lượng hàng hóa xử lý lại thấp hơn đáng kể³⁶. Việc sử dụng kém hiệu quả hệ thống cảng ở khu vực phía Nam làm giảm tính hiệu quả trong đầu tư tài chính của doanh nghiệp khai thác cảng, khiến các doanh nghiệp này giảm động lực tiếp tục đầu tư. Đồng thời, việc phát triển hạ tầng cảng quy mô lớn để đáp ứng nhu cầu ngày càng gia tăng trên thị trường vẫn chưa được quan tâm đúng mức. Do đó, các cảng phía Bắc quanh Hà Nội có nguy cơ phát triển bão hòa trong trung hạn³⁷.

Hành lang đa phương thức. Các dự án đường cao tốc để đảm bảo khả năng tiếp cận các cảng cạn, cảng biển và sân bay hiếm khi được lập kế hoạch và thực hiện tích hợp³⁸. Các hành lang đường bộ hiện tại thường đi qua nội thành, trong đó pha trộn lưu lượng xe tải di chuyển đến các cảng với hệ thống xe máy, ảnh hưởng đến tình trạng tắc nghẽn trong khi không phát huy được hệ thống hạ tầng cảng. Đường vào các cảng đường thủy nội địa nhỏ và chỉ có thể xử lý các xe tải 10-15 tấn, do đó hạn chế việc sử dụng xe tải lớn hơn để giao hàng chặng cuối cho các hàng hóa được vận chuyển qua mạng lưới GTĐTND³⁹. Trong lĩnh vực cảng, chỉ có 1 trong số 18 cảng cạn được kết nối bằng đường sắt với mạng lưới đường sắt quốc gia⁴⁰. Cảng Hải Phòng đang thiếu một đường nối trực tiếp và kết nối đường sắt để thúc đẩy giao thông bằng container. Tổ hợp cảng biển Vũng Tàu được xây dựng để xử lý các tàu có tải trọng lớn di chuyển xuyên lục địa nhưng chưa được kết nối hiệu quả cả bằng đường bộ và đường thủy nội địa⁴¹.

Sân bay. Việc thiếu tương quan giữa cung và cầu cũng xuất hiện trong lĩnh vực hàng không, vốn thường được lập kế hoạch và thực hiện ở cấp tỉnh, làm phát sinh các vấn đề về vận hành vượt và dưới năng lực trong các trường hợp khác nhau. Ví dụ, sân bay Nội Bài của Hà Nội có công suất vận tải 21 triệu hành khách mỗi năm nhưng đã phục vụ khoảng 24 triệu hành khách trong năm 2017. Sân bay quốc tế Tân Sơn Nhất của thành phố Hồ Chí Minh đã phục vụ 36 triệu hành khách trong năm 2017, mặc dù công suất thiết kế chỉ là 25 triệu. Ngược lại, có những lo ngại về việc dư cung của các sân bay ở cấp tỉnh. Một ví dụ là tại Bà Rịa-Vũng Tàu; tình hình đang vận hành Sân bay Côn Đảo trong khi dự án sân bay quốc tế Long Thành đang được lập kế hoạch xây dựng ở phía nam tỉnh Đồng Nai chỉ cách đó 40 km. Thay vì xây dựng một sân bay khác ở phía nam của tỉnh, có thể cải thiện kết nối đường cao tốc giữa Bà Rịa-Vũng Tàu và TP HCM để nâng cao hiệu quả đầu tư⁴². Hơn nữa, mặc dù thị trường vận tải hàng không của Việt Nam đã tăng trưởng trung bình 15,6% trong giai đoạn 2011-2017, chỉ có hai trong số 22 sân bay của Việt Nam có các khu vực chuyên biệt cho vận tải hàng hóa và hậu cần hàng

36 Blancas, Luis C., John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan và Wendy Tao. 2014. *Logistics hiệu quả: Chìa khóa để nâng cao năng lực cạnh tranh của Việt Nam*. Báo cáo của Ngân hàng thế giới.

37 Blancas, Luis C., John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan và Wendy Tao. 2014. *Logistics hiệu quả: Chìa khóa để nâng cao năng lực cạnh tranh của Việt Nam*. Báo cáo của Ngân hàng thế giới.

38 Blancas, Luis C., John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan và Wendy Tao. 2014. *Logistics hiệu quả: Chìa khóa để nâng cao năng lực cạnh tranh của Việt Nam*. Báo cáo của Ngân hàng thế giới.

39 Lam Yin Yin, Sriram Kaushik, và Khera Navdha. 2019. *Tăng cường ngành vận tải Việt Nam: Hướng tới chi phí hậu cần và khí thải nhà kính thấp hơn*. 135753. Báo cáo của Ngân hàng thế giới.

40 Ngân hàng Thế giới. 2016. *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ*. Báo cáo của Ngân hàng thế giới.

41 Ngân hàng Thế giới. 2019. *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2019: Kết nối vì Phát triển và Thịnh vượng chung*. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

42 Nguyen, Dat. 2018. "Vietnam Warned It Is Planning One Airport Too Many." | "Cảnh báo tình trạng quy hoạch sân bay tràn lan tại Việt Nam." VN Express, ngày 28/9/2018. <https://e.vnexpress.net/news/business/industries/vietnam-warned-it-is-planning-one-airport-too-many-3816096.html>.

không: Nội Bài ở Hà Nội và Tân Sơn Nhất ở thành phố Hồ Chí Minh. Hạn chế về cơ sở hạ tầng đang làm giảm tốc độ phát triển trong ngành vận tải năng động này⁴³.

Thủy lợi. Trong lĩnh vực nông nghiệp, một khó khăn trong vấn đề ngân sách trong việc sử dụng ngân sách chi tiêu địa phương để thực hiện các chính sách ưu tiên quốc gia. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT) quản lý 1/5 chi tiêu của ngành thủy lợi, với 4/5 kinh phí thuộc quản lý trực tiếp của các địa phương trong cơ cấu tổ chức phức tạp. Sự phân cấp như vậy đã khiến các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn chuyển thành các dự án nhỏ hơn ở cấp địa phương đồng thời thu hẹp phạm vi đầu tư cơ sở hạ tầng ngành thủy lợi. Một nghiên cứu gần đây cho thấy việc khắc phục vấn đề thiếu nước trong một lưu vực đòi hỏi thực hiện 24 giải pháp với sự tham gia của 7 bộ ngành, 6 hội đồng tỉnh, nhiều thành phố, nhiều doanh nghiệp thủy lợi, các công ty tư nhân cùng hàng triệu người dân và cư dân các vùng đô thị⁴⁴. Ngoài cơ sở hạ tầng thủy lợi, ngay cả việc lập kế hoạch Quản lý Tài nguyên Nước cũng phức tạp với sự tham gia của 3 bộ ngành khác nhau: Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Công Thương⁴⁵.

Hạ tầng đô thị. Dù đầu tư lớn vào cơ sở hạ tầng đô thị và công nghiệp hóa, tình trạng chung hiện tại vẫn là trì trệ và năng suất thấp tại các trung tâm đô thị trọng điểm cũng như lợi ích tích tụ hạn chế ở cấp đô thị⁴⁶. Sự tích tụ này không đóng góp nhiều cho hiệu quả kinh tế, điều này đã phản ánh qua tình trạng thiếu hụt cơ sở hạ tầng dẫn đến tắc nghẽn và hạn chế phân bổ các yếu tố sản xuất. Ngoài ra, hạn chế trong quy hoạch cũng ảnh hưởng đến tốc độ thay thế cơ sở hạ tầng đã cũ ở trung tâm thành phố trong khi làm giảm mức độ phát triển của các vùng ngoại vi. Ở các thành phố lớn, như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, tình trạng phát triển mất cân đối vẫn tồn tại giữa khu vực nội đô, với mật độ dân số có thể lên tới 44.000 người/km², và các khu vực ngoại ô có mật độ dân số 100 người/km², dẫn đến việc mở rộng tràn lan của các khu vực đô thị⁴⁷. Sự phát triển mật độ thấp như vậy cộng với cơ sở hạ tầng hạn chế đã cản trở hiệu ứng tích tụ có lợi còn khu vực đô thị bị phân mảnh và không được tích hợp cả về phương diện kinh tế cũng như vật lý.

Trong thời gian tới, khuyến nghị tối ưu hóa hoạt động sử dụng vốn thông qua lập kế hoạch, bố trí kinh phí và điều phối thực hiện cơ sở hạ tầng theo khu vực và ngành. Các khuyến nghị cụ thể sau đây có thể được cân nhắc.

Thứ nhất, Việt Nam cần tăng cường khuôn khổ phối hợp liên chính phủ về quy hoạch cơ sở hạ tầng; và nâng cao năng lực lập kế hoạch ở cấp tỉnh. Sự phối hợp cần phải được cải thiện giữa cấp trung ương và địa phương, cũng như giữa các địa phương với nhau. Khi có sự quản lý phân cấp,

43 Ngân hàng Thế giới. 2019. “Báo cáo Phát triển Việt Nam 2019: Kết nối vì Phát triển và Thịnh vượng chung (chuẩn bị công bố).” Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

44 Nhóm Tài nguyên nước 2030 (2030 WRG). 2017. Việt Nam: Khung kinh tế thủy văn để đánh giá các thách thức ngành nước. Washington DC: 2030 Nhóm tài nguyên nước. <https://www.2030wrg.org/wp-content/uploads/2017/08/Vietnam-HydroEconomic-Framework.pdf>.

45 Ngân hàng Thế giới. 2019. “Việt Nam: Hướng tới hệ thống nước an toàn, sạch và có khả năng phục hồi. 137207. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/379891559574711837/Vietnam-Toward-a-Safe-Clean-and-Resilient-Water-System>.

46 Ngân hàng Thế giới. 2019. “Việt Nam: Đánh giá quá trình đô thị hóa của Việt Nam - Chuyển đổi đô thị hóa theo hướng Hiệu quả, Toàn diện và Khả năng Phục hồi (Dự thảo).” Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

47 Trotsenburg, Axel Van. 2015. “Efficient Cities Are Crucial to Vietnam’s Transformation into a High-Income Society.” | “Việt Nam rất cần những thành phố hiệu quả để chuyển đổi sang xã hội thu nhập cao.” Blog Ngân hàng Thế giới (blog). Ngày 11 tháng 11 năm 2015. <https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/efficient-cities-are-crucial-to-vietnam-transformation-into-a-high-income-society>.

các cơ quan chính quyền địa phương có liên quan cần tích cực tham gia vào quá trình lập kế hoạch ở cấp quốc gia, đồng thời nâng cao năng lực của chính họ để thực hiện các hoạt động dự báo và lập kế hoạch. Điều này đặc biệt quan trọng do tính chất đồng bộ của cơ sở hạ tầng kết nối với các lĩnh vực quan trọng khác như giữa giao thông và quy hoạch đô thị, giao thông và thủy lợi, v.v. Cần phải phân định rõ ràng vai trò và trách nhiệm, cũng như các quá trình ra quyết định, tại các cấp quản lý khác nhau⁴⁸. Với các thành phố lớn, cần có sự hợp tác mạnh mẽ hơn giữa các thành phố, đặc biệt là ở các khu vực đô thị lớn và các cực kinh tế lớn ở khu vực Đông Nam và đồng bằng sông Hồng. Mặc dù Việt Nam đã có một số thành công trong việc thành lập Ban chỉ đạo các khu vực khác nhau để điều phối các vấn đề pháp lý và đầu tư, cơ chế sắp xếp này cần được tăng cường hơn nữa để các ủy ban có thể tăng cường hoạt động hợp tác thực sự trong các vấn đề khu vực. Đặc biệt, các Ban chỉ đạo khu vực có thể đề ra kế hoạch phát triển kinh tế hợp tác, tránh trường hợp trọng tâm của kế hoạch và đầu tư kinh tế của một địa phương sẽ cạnh tranh với các tỉnh lân cận trong cùng hạng mục đầu tư theo hướng chuyên môn hóa và hợp tác giữa các địa phương. Điều này sẽ đòi hỏi cơ chế chia sẻ doanh thu thuế địa phương giữa các tỉnh và bản thân cấp trung ương có thể hỗ trợ tài chính tập trung để tăng cường cơ chế này. Trường hợp của Ủy ban Phát triển Cảng chung của New York và New Jersey là một ví dụ cụ thể về sự phối hợp giữa các địa phương (xem Phụ lục).⁴⁹

Thứ hai, quy hoạch cơ sở hạ tầng của Việt Nam cần dựa trên thông tin đầy đủ hơn về mô hình nhu cầu và yêu cầu của doanh nghiệp trong các ngành sản xuất và xã hội. Quy hoạch cơ sở hạ tầng phải được dựa trên thông tin đầy đủ hơn về địa lý kinh tế và xã hội của đất nước, cũng như mức độ ảnh hưởng của yếu tố này đến các nhu cầu theo phạm vi không gian đối với các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Giao thông vận tải là một ví dụ đặc biệt rõ ràng. Các chiến lược đầu tư và lập kế hoạch giao thông cần dựa trên thông tin về vị trí trong chuỗi giá trị của các hành lang giao thông, nhằm thúc đẩy các chính sách kết nối và đầu tư hiệu quả với định hướng thương mại. Hiện tại, các mục tiêu nâng cao năng lực cạnh tranh thương mại không được liên kết rõ ràng với các mục tiêu về khả năng kết nối. Thông tin thương mại, đặc biệt là về chuỗi giá trị, hiếm khi được sử dụng trong xây dựng chính sách. Do đó, cần phải thu thập có hệ thống các dữ liệu thương mại và vận tải bên cạnh các số liệu thống kê khác về kinh tế - một hệ thống mà trong đó dữ liệu được hợp nhất và phân tích, và các quy trình, đầu ra phân tích có ảnh hưởng rõ rệt đến quá trình ra quyết định đầu tư và lập kế hoạch. Nên chia sẻ dữ liệu thương mại và giao thông có liên quan với khu vực tư nhân, để các doanh nghiệp có thể đưa ra quyết định kinh doanh dựa trên xu hướng kinh tế chung và mức độ đầu tư công, bao gồm định vị chiến lược dọc theo các liên kết chuỗi giá trị hoặc tăng cường sự tham gia của họ vào những chuỗi giá trị nhất định. Những nỗ lực không ngừng của Bộ Giao thông Vận tải (Bộ GTVT) trong việc thiết lập Hệ thống chỉ tiêu thống kê về logistics là một bước đi đúng hướng.⁵⁰

Thứ ba, Việt Nam cần phát triển hệ thống lập quy hoạch quốc gia hiệu quả cho từng lĩnh vực cơ sở hạ tầng chính, dựa trên kinh nghiệm thành công trong ngành điện. Quá trình lập kế hoạch ở phạm vi quốc gia không chỉ liên quan đến các cấp quản lý khác nhau, mà tất cả các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác nhau cần hợp tác để thực hiện tầm nhìn phát triển của đất nước. Cơ chế phối hợp

48 Ibid.

49 Rodrigue, Jean-Paul, Claude Comtois và Brian Slack. 2016. Phân bố địa lý của hệ thống giao thông vận tải. Luân Đôn và New York: Routledge. https://transportgeography.org/?page_id=9527. PANYNJ. n.d. "Đánh giá tổng quan về cơ sở vật chất và dịch vụ." Cảng vụ New York và New Jersey. <https://www.panynj.gov/about/facilities-services.html>.

50 Ngân hàng Thế giới. 2019. "Báo cáo Phát triển Việt Nam 2019: Kết nối vì Phát triển và Thịnh vượng chung". Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

liên ngành trong lập kế hoạch đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực giao thông, trong đó cần có khung quy hoạch đa phương thức quốc gia để hỗ trợ đưa ra các quyết định đầu tư với các phương thức vận tải liên quan. Điều quan trọng là cần quy hoạch lại mạng lưới các cửa ngõ quốc tế nhằm nâng cao năng lực và tính hiệu quả. Các cảng nước sâu tương đối mới trong Tổ hợp cảng biển Vũng Tàu và Lạch Huyện là cơ hội tiếp tục củng cố vận tải hàng hóa, thu hút các tàu tải trọng lớn di chuyển xuyên lục địa, do đó giảm chi phí vận chuyển và thời gian vận chuyển. Đầu tư vào kết nối nội địa là rất quan trọng cho sự phát triển của các cảng này. Các cửa ngõ quan trọng nên được coi là một mạng lưới đóng vai trò bổ sung và các địa phương cần được khuyến khích hạn chế cạnh tranh lẫn nhau.

Thứ tư, Việt Nam cần có biện pháp tăng cường kết nối đa phương thức giữa phương thức vận tải đường bộ và đường thủy. Việc tăng cường các nút trao đổi hàng hóa giữa cơ sở hạ tầng đường bộ và đường thủy, cũng như cải thiện dịch vụ logistic cho đường thủy nội địa và giao thông hàng hải sẽ mang lại lợi ích như giảm chi phí vận chuyển và tăng cường khả năng thích ứng của hệ thống giao thông. Một số biện pháp cần được thực hiện, bao gồm thúc đẩy vận tải container bằng đường thủy nội địa, phát triển các cảng sông có kết nối nội địa và thúc đẩy vận tải ven biển dọc theo hành lang Bắc-Nam. Phát triển kết hợp các cửa ngõ để đảm bảo hạ tầng và khả năng xử lý các tàu liên lục địa, cộng với tăng cường khả năng kết nối đường bộ và đường thủy nội địa, sẽ đảm bảo lợi ích cho các doanh nghiệp nhập khẩu, xuất khẩu và chủ hàng, vì hướng đi này có thể làm giảm đáng kể thời gian vận chuyển và chi phí thương mại với một số đối tác thương mại lớn của Việt Nam.

A.2. Thực hiện dự án với chi phí thấp nhất

Theo luật, đấu thầu cạnh tranh là hình thức mặc định ở Việt Nam dù không thường được tuân thủ. Chỉ định thầu vẫn là hình thức đấu thầu chính để chọn nhà đầu tư.⁵¹ Chẳng hạn, năm 2017, gần 70% các hợp đồng công được ký hợp đồng trực tiếp, chiếm khoảng 13% tổng giá trị của các hợp đồng công vốn thường có giá trị nhỏ. Ký kết hợp đồng thông qua đàm phán trực tiếp giúp tiết kiệm trung bình 2,6%, so với 7,0% trong trường hợp đấu thầu cạnh tranh.⁵² Trong khi Luật đấu thầu công sửa đổi⁵³ có thể được coi là một văn bản luật toàn diện, tiên tiến theo các tiêu chuẩn quốc tế, việc thực thi các quy định của Luật vẫn còn tương đối hạn chế. Một vấn đề phổ biến là hành vi cố ý phân tách công việc thành các gói thầu nhỏ hơn để ký hợp đồng trực tiếp hoặc áp dụng phương thức đấu thầu ít cạnh tranh hơn⁵⁴. Hơn nữa, một số tài liệu pháp lý được ban hành cho các lĩnh vực cụ thể vẫn cho phép sử dụng rộng rãi hình thức ký thầu trực tiếp, ảnh hưởng đến chất lượng của các công trình dân dụng. Trong lĩnh vực giao thông, một số báo cáo cho thấy, việc thiếu tính cạnh tranh, giá đấu thầu thấp và số lượng hồ sơ dự thầu nhỏ đã làm tăng chi phí xây dựng đường bộ⁵⁵, đồng thời việc xây dựng và vận

51 Những lý do chính là: thứ nhất, các dự án nằm trong nhóm cấp bách với quyết định đầu tư do Thủ tướng Chính phủ đưa ra; thứ hai, chỉ có một nhà đầu tư đăng ký sau 30 ngày công bố danh mục dự án.

52 Năm 2017, 16,84 tỷ USD đã được ký kết thông qua đấu thầu cạnh tranh công khai (bao gồm cả hợp đồng sử dụng vốn ODA), chiếm khoảng 72,84% tổng giá trị hợp đồng được ký kết.

53 Luật đấu thầu số 2013/2013/QH13.

54 Ngân hàng Thế giới. 2019. "Báo cáo quan điểm về Đấu thầu Công (Dự thảo để thảo luận). Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

55 Nghiên cứu học thuật cho thấy các hợp đồng mua sắm trực tiếp có giá trị trung bình cao hơn, do đó, việc tăng số lượng các nhà thầu có thể làm tiết kiệm thêm chi phí cho chính phủ. Một nghiên cứu được thực hiện ở châu Âu ước tính rằng việc công bố thêm một thông tin sẽ giảm hình thức mua sắm trực tiếp xuống 0,4-0,7 điểm phần trăm. Các hợp đồng mua sắm trực tiếp có giá trị trung bình cao hơn 7,1% so với hợp đồng cạnh tranh có hai nhà thầu trở lên; việc giảm giá thực hiện hàng năm trên khắp châu Âu chỉ với việc tăng thêm 5 thông tin công bố giúp tiết kiệm khoảng 3,6-6,3 tỷ euro mỗi năm.

<http://digiwhist.eu/publications/lights-on-the-shadows-of-public-procurement-transparency-in-government-contracting-as-an-antidote-to-corruption/>

hành hạ tầng cản của doanh nghiệp tư nhân không tuân thủ quy định về đấu thầu cạnh tranh⁵⁶. Trong ngành điện, việc thiếu cạnh tranh công khai là một trong những hạn chế lớn ảnh hưởng đến mức độ phát triển của các dự án điện tư nhân nhằm tiếp tục mở rộng nhà máy phát điện⁵⁷.

Ngay cả khi áp dụng đấu thầu cạnh tranh, nhiều khó khăn trong quy trình thực hiện vẫn tồn tại. Đối với phần lớn các hợp đồng được ký kết qua đấu thầu cạnh tranh theo Luật Đấu thầu, mức độ cạnh tranh và kết quả đấu thầu vẫn ở mức thấp - tiếp nhận được 3 hồ sơ dự thầu, trong đó 2 hồ sơ bị từ chối do không đáp ứng điều kiện và do đó, chỉ có một hồ sơ đủ điều kiện và được chọn với giá dự thầu sát với dự toán chi phí được phê duyệt.⁵⁸ Một vấn đề khác ảnh hưởng đến giá trị đồng tiền là việc thao túng các tiêu chí đánh giá hoặc lựa chọn hình thức hợp đồng không phù hợp để cho phép điều chỉnh đơn giá. Hơn nữa, khi có sự cạnh tranh ở mức cao, vấn đề báo giá thấp đã phát sinh theo hướng các công ty trúng thầu trả giá thấp hơn dự toán chi phí kỹ thuật để được ký kết hợp đồng, nhưng sau đó gặp khó khăn trong việc đảm bảo chất lượng cơ sở hạ tầng theo yêu cầu.

Hoạt động đấu thầu điện tử có nhiều phạm vi để mở rộng sau khi đã chứng minh tính hiệu quả cho các hợp đồng nhỏ nhưng chưa được mở rộng áp dụng với các hợp đồng lớn.⁵⁹ Kể từ khi Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành lộ trình thực hiện đấu thầu qua mạng, số lượng hợp đồng được đấu thầu theo hình thức này đã tăng mạnh từ 500 năm 2015 lên 8.200 hợp đồng trong năm 2017 (với tổng giá trị tăng từ 18 triệu USD lên 352 triệu USD). Tiết kiệm từ đấu thầu điện tử năm 2017 là 8.2%, cao hơn con số trung bình 7.0% thông qua các quy trình đấu thầu thông thường. Tỷ lệ hợp đồng ký kết theo hình thức đấu thầu cạnh tranh theo hệ thống đấu thầu điện tử năm 2018 chỉ là 28,5%⁶⁰, do những hạn chế về kỹ thuật, tài nguyên và truyền thông tại Cục Quản lý đấu thầu. Xu hướng cũng cho thấy rằng trong khi tính minh bạch và cạnh tranh của hoạt động đấu thầu các hợp đồng có giá trị nhỏ đang tăng lên (dưới 20 tỷ đồng/870.000 USD), các biện pháp tích cực hơn cần được thực hiện để tăng tính minh bạch và khả năng cạnh tranh trong đấu thầu các hợp đồng có giá trị lớn. Thành công của hệ thống đấu thầu qua mạng nên dựa trên giá trị của các gói thầu thay vì số lượng gói thầu được đấu giá thành công.

Trong thời gian tới, khuyến nghị áp dụng thống nhất hình thức đấu thầu cạnh tranh, đồng thời thực hiện các giải pháp để giải quyết các thách thức trong quá trình thực hiện. Các khuyến nghị cụ thể sau đây có thể được cân nhắc.

Trước tiên, Việt Nam cần xây dựng các quy trình rõ ràng để giải quyết các hồ sơ dự thầu tự nguyện trong bối cảnh khu vực tư nhân tham gia. Báo cáo đánh giá toàn cầu của Ngân hàng Thế giới về “Đấu thầu các dự án cơ sở hạ tầng theo hình thức Đối tác Công-Tư” cho rằng, việc thiếu khung pháp lý để xử lý các đề xuất tự nguyện là một trong những hạn chế trong khung quy định về đấu thầu Đối tác

56 Ngân hàng Thế giới. Vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế của Việt Nam: Nâng cao vai trò của nhà nước trong việc thúc đẩy nền kinh tế cạnh tranh và hiệu quả hơn.

57 Gerner Franz, Giblett Mark Alexander, Alatabani Alwaleed Fareed, Behrend Oliver Patrick, Eckardt Sebastian và Santley David John. 2019. Việt Nam - Tối đa hóa tài chính cho phát triển trong lĩnh vực năng lượng. 133788. Ngân hàng Thế giới.

58 Một nghiên cứu đang được Ngân hàng Thế giới thực hiện trong chương trình ASA - Đánh giá tác động của việc tiết lộ ngân sách trần trong các tài liệu đấu thầu với hoạt động đấu thầu xây lắp, Trung Quốc và Việt Nam

59 IMF. 2018. “Việt Nam: Đánh giá Quản lý Đầu tư công (PIMA).” Washington, D. C: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

60 Thời Báo Tài Chính Việt Nam Online. 2019. “[Infographic] Vì sao ‘né’ đấu thầu qua mạng.” TapChiTaiChinh, ngày 17 tháng 8 năm 2019. <http://tapchitaichinh.vn/info-media/infographic-vi-sao-ne-dau-thau-qua-mang-311219.html>.

Công-Tư của Việt Nam (xem Phụ lục để biết thêm chi tiết)⁶¹. Đặc biệt, nghiên cứu nhấn mạnh đến việc thiếu các quy trình kiểm tra để đảm bảo rằng các Đề xuất tự nguyện đáp ứng các yêu cầu theo kết quả nghiên cứu tiền khả thi. Ngoài ra, Việt Nam không có quy định thực hiện đấu thầu cạnh tranh với các dự án đưa ra trong Đề xuất tự nguyện nhằm thu hút sự tham gia thêm của các bên liên quan.

Thứ hai, Việt Nam cần kết hợp các biện pháp để bảo vệ chất lượng trong các quy trình đấu thầu cạnh tranh. Việc thiết kế các quy trình cạnh tranh cần thể hiện bản chất đa chiều của hoạt động đấu thầu và đặc biệt là cần phải cân bằng giữa yếu tố chi phí và chất lượng. Thông thường, điều này liên quan đến việc xác định các tham số khách quan có thể được sử dụng để đánh giá yếu tố chất lượng của các đề xuất cạnh tranh cũng như xác định trọng số tương đối với yếu tố chi phí và chất lượng khi đánh giá hồ sơ dự thầu. Đối với các lĩnh vực quan trọng, cần xác định các tiêu chuẩn chất lượng kỹ thuật tối thiểu không bị ảnh hưởng bởi các biện pháp cắt giảm chi phí.

Thứ ba, Việt Nam có thể nâng cao tính hiệu quả khi việc chuyển sang áp dụng các hình thức hợp đồng tiêu chuẩn hóa. Một số quốc gia, bao gồm Colombia (xem Phụ lục), đã nhận ra rằng việc tiêu chuẩn hóa tài liệu đấu thầu và các công cụ hợp đồng được sử dụng với các hình thức cơ sở hạ tầng cụ thể có thể thúc đẩy sự tham gia hiệu quả hơn vào hoạt động đấu thầu công khai⁶². Các tài liệu này nêu rõ chi tiết các yêu cầu đối với bên dự thầu khi đăng ký tham gia đấu thầu và có thể giành được hợp đồng, bao gồm các thỏa thuận về tính minh bạch, thư tham gia đấu thầu, kinh nghiệm trước đây, năng lực tổ chức, tình trạng tài chính, điều khoản xã hội để tuyển dụng lao động địa phương, v.v. Các tài liệu tiêu chuẩn đảm bảo tính minh bạch của quy trình đấu thầu và hạn chế trường hợp các thông số kỹ thuật trong đấu thầu bị điều chỉnh theo hướng có lợi cho một số bên dự thầu nhất định. Các tài liệu tiêu chuẩn này cũng hỗ trợ các doanh nghiệp nhỏ hơn bằng cách sử dụng các mẫu biểu có sẵn thay vì tham gia đấu thầu dựa trên các mẫu tài liệu được chuẩn bị với từng dự án.

Thứ tư, Việt Nam cần đưa ra một cơ chế độc lập hơn để giải quyết các khiếu nại về đấu thầu. Điều này sẽ giúp nâng cao tính minh bạch của thông tin đấu thầu và tăng cường quản lý hợp đồng thông qua các hành động sau đây. Trước tiên, cần tăng cường thanh tra, kiểm tra và kiểm toán hoạt động đấu thầu, đồng thời tăng cường các quy định về xử phạt vi phạm trong hoạt động đấu thầu với một công cụ duy nhất thay vì áp dụng các quy định trong trên nhiều văn bản khác nhau như Bộ luật Hình sự, Luật Chống tham nhũng và nhiều quyết định, nghị định khác. Thứ hai, để đảm bảo luật pháp được thực thi phù hợp, đầy đủ, cần nâng cao nhận thức và tăng cường hệ thống quản lý nhà nước về đấu thầu. Rõ ràng luật pháp không thể quy định hết các hành vi đấu thầu, nhưng những hành vi này phải được tăng cường thông qua các phương pháp thực hành tích cực trên cơ sở đảm bảo quản lý và trách nhiệm giải trình.

61 Ghossein, Tania và Fernanda Ruiz Nunez. 2018. “Báo cáo các Dự án đối tác công-tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng 2018.” 125085. Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/891171523343989736/Procuring-infrastructure-public-private-partnerships-report-2018>.

62 Brown, Sophie và Nicolas Penagos. 2019. “Một dữ liệu nhỏ có ảnh hưởng lớn: Phân tích nhà thầu có thể thúc đẩy tính cạnh tranh trong hợp đồng cơ sở hạ tầng của Colombia” Blog về đối tác giao kết mở (Blog). Ngày 03 tháng 5 năm 2019. <https://www.open-contracting.org/2019/05/03/a-little-data-goes-a-long-way-how-bidder-analysis-could-boost-competition-in-colombias-infrastructure-contracts/>.

B. Hiệu quả hoạt động

Hiệu quả hoạt động được nâng cao khi chi phí vận hành một dịch vụ cơ sở hạ tầng được giữ gần mức tối thiểu mà vẫn đảm bảo tính khả thi về mặt kỹ thuật. Khi các khoản đầu tư vốn đã được thực hiện, các tài sản là sản phẩm đầu ra được sử dụng để cung cấp nhiều dịch vụ cơ sở hạ tầng, do đó thường phát sinh thêm chi phí để vận hành hệ thống. Trong trường hợp cơ sở hạ tầng, một thành phần chính trong chi phí vận hành là bảo trì tài sản. Chi phí bảo trì cũng rất phức tạp khi làm phát sinh các chi phí ngắn hạn, nhưng đồng thời mang lại lợi ích dài hạn bằng cách lùi thời gian tiến hành cải tạo và kéo dài tuổi thọ của tài sản. Do đó, áp dụng chế độ bảo trì hợp lý sẽ giảm thiểu chi phí vòng đời vận hành tài sản. Thành phần chính thứ hai của chi phí vận hành (ít nhất là với hạ tầng mạng lưới) là thất thoát khi sử dụng nước hoặc năng lượng trong các hệ thống phân phối ít được bảo trì. Trong khi một số trường hợp thất thoát nước hoặc năng lượng là không thể tránh khỏi do các vấn đề kỹ thuật, mức độ thất thoát tại nhiều cơ sở hạ tầng trên thế giới vượt xa các tiêu chuẩn tối thiểu này. Cuối cùng, trong trường hợp giao thông, tính hiệu quả phụ thuộc nhiều vào bản chất của dịch vụ vận tải được cung cấp trên toàn mạng lưới đường bộ cũng như chính thực trạng của mạng lưới đường bộ. Do đó, cần đặc biệt lưu ý và đảm bảo môi trường pháp lý đầy đủ để các doanh nghiệp vận tải vận hành hiệu quả hệ thống phương tiện cũng như các dịch vụ logistic.

B.1. Giảm thiểu chi phí vòng đời của cơ sở hạ tầng thông qua bảo trì thường xuyên

Mặc dù mức đầu tư cơ sở hạ tầng tại Việt Nam ở mức cao, ngân sách bảo trì thường không được bố trí đầy đủ. Vấn đề thiếu bảo trì về cơ bản là một trong những phương thức quản lý tài sản kém⁶³. Vấn đề chính trong quản lý tài sản là quản lý hoạt động bảo trì ngăn ngừa. Trong các phương pháp bảo trì thông thường, bảo trì khắc phục/giảm nhẹ được thực hiện, bao gồm tiến hành sửa chữa dựa trên thông tin được thu thập thông qua các lần kiểm tra định kỳ về mức độ thiệt hại và hư hại cơ sở hạ tầng. Mặt khác, việc quản lý bảo trì dự đoán đòi hỏi khả năng dự báo chất lượng cơ sở hạ tầng trong tương lai dựa trên các yếu tố thiệt hại và cơ chế xuống cấp của hạ tầng, đồng thời chủ động tiến hành ngăn chặn thiệt hại bằng cách áp dụng hiệu quả các công nghệ mới nhất⁶⁴. Bảo trì hiệu quả sẽ giúp tiết kiệm chi phí đáng kể, giảm hơn 50% tổng chi phí vòng đời của hạ tầng giao thông, nước và vệ sinh, đồng thời cũng tăng tuổi thọ của tài sản⁶⁵. Một phân tích được thực hiện tại các quốc gia thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) cho thấy, mỗi 1 đô la chi thêm cho bảo trì đường bộ sẽ tiết kiệm 1,5 đô la cho các khoản đầu tư mới, điều này có nghĩa hoạt động bảo trì tốt sẽ giúp tối ưu hóa chi phí⁶⁶. Đối với các nước đang phát triển, nhu cầu bảo trì cơ sở hạ tầng chiếm khoảng 50% nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng nói chung; trong khi trong lĩnh vực nước và vận tải, nhu cầu bảo trì có thể lớn tương đương nhu cầu đầu tư.⁶⁷ Tại Việt Nam, tình trạng thiếu kinh phí bảo trì vẫn tồn

63 PIAC. 2013. "Duy tu bảo trì cơ sở hạ tầng tại Thái Bình Dương - Cần thay đổi mô hình Xây dựng-Xuống cấp-Xây dựng lại." Sydney, Australia: Trung tâm Tư vấn Cơ sở Hạ tầng Thái Bình Dương.

64 ADBI. 2019. Nguyên tắc đầu tư cơ sở hạ tầng: Nghiên cứu tình huống và thực tiễn tốt nhất. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/502801/adbi-principles-infrastructure-case-studies-best-practices.pdf#page=291>

65 Rozenberg, Julie, và Marianne Fay. 2019. "Bên cạnh những thiếu hụt: Làm thế nào để các quốc gia huy động đầu tư cho cơ sở hạ tầng đồng thời vẫn bảo vệ hành tinh." Washington, D. C.: Ngân hàng Thế giới. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291>.

66 Hallegatte, Stephane, Jun Erik Maruyama Rentschler, và Julie Rozenberg. 2019. "Lifelines: Cơ hội Đầu tư Hạ tầng có Khả năng Phục hồi." 138046. Ngân hàng Thế giới.

67 Rozenberg, Julie và Marianne Fay. 2019. Ibid.

tại trong một số lĩnh vực, đặc biệt là các cơ sở hạ tầng liên quan đến nước và giao thông. Quỹ Bảo trì Đường bộ quốc gia chỉ đủ năng lực đáp ứng 44,05% nhu cầu bảo trì cơ bản. Doanh thu tập trung và tăng liên tục qua các năm cho phép phân bổ ngân sách cho các đơn vị chịu trách nhiệm thực hiện bảo trì kịp thời để đảm bảo an toàn giao thông và chất lượng đường bộ. Tuy nhiên, cùng với việc mở rộng mạng lưới đường bộ, nhu cầu bảo trì sẽ tăng mạnh và nguồn thu từ phí sử dụng như hiện tại có thể không đủ để đáp ứng nhu cầu bảo trì tổng thể.

Nước. Với đường thủy nội địa, vấn đề trong hoạt động bảo trì là tương đối lớn. Trong thời gian gần đây, mức độ cấp ngân sách cho hoạt động vận hành và bảo trì (O&M) của Cục Quản lý Đường thủy Nội địa Việt Nam đã tăng lên⁶⁸ dù các nguồn lực vẫn chưa đáp ứng nhu cầu của ngành.^{69,70} Tương tự, các hệ thống thủy lợi ở Việt Nam đang vận hành dưới mức công suất thiết kế một phần do chậm tiến hành bảo trì. Từ năm 2009 đến 2012, chi tiêu công cho đầu tư công trình thủy lợi mới tăng đáng kể, nhưng nguồn vốn phân bổ cho O&M đã giảm. Trên thực tế, khoảng 70% tổng ngân sách O&M do chính phủ cấp hiện đang được sử dụng để trang trải chi phí hành chính của các đơn vị quản lý thủy lợi trong khi chỉ 30% còn lại được phân bổ cho các hoạt động bảo trì; rõ ràng, điều này là bất hợp lý⁷¹. Tương tự, trong khi khả năng tiếp cận nguồn nước sạch và vệ sinh nông thôn đã tăng đáng kể theo Chương trình mục tiêu quốc gia (MTQG) về cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, các cơ chế thực hiện O&M bền vững vẫn chưa được xây dựng. Vào tháng 6 năm 2016, Bộ NN&PTNT cho biết, 10% các hệ thống đường ống nước không hoạt động, trong khi 15% hoạt động dưới công suất thiết kế. Ở các khu vực miền núi và dân tộc thiểu số, ước tính có 33- 48% các công trình nước sạch không còn được sử dụng hoặc hoạt động kém hiệu quả⁷².

Giao thông vận tải. Trong lĩnh vực vận tải, trong khi mức chi thường xuyên tăng nhanh gấp đôi so với chi đầu tư từ năm 2009 đến 2012, tổng chi đầu tư vẫn chiếm khoảng 82% tổng chi phí vận chuyển trong năm 2012⁷³. Điều này được thể hiện rõ trong lĩnh vực đường bộ, mặc dù Việt Nam có mạng lưới đường khá hoàn chỉnh với mật độ đường tương đối cao, khoảng 0,8km đường/km², tiềm năng khai thác thực tế đã bị ảnh hưởng do mức độ bảo trì và nguồn kinh phí cấp cho hoạt động này còn thấp. Tổng chi thường xuyên cho bảo trì đường bộ tăng trung bình khoảng 15% mỗi năm trong giai đoạn 2009-12, nhưng đến năm 2012, nó vẫn chỉ chiếm khoảng 10% mức đầu tư vốn, so với tỷ lệ 22% ở Bangladesh, 30% trong khối OECD và 37% tại Indonesia. Theo ước tính, mức chi thường xuyên của Việt Nam cho hệ thống đường bộ trên phạm vi cả nước hầu như không bao gồm 50% nhu cầu bảo trì theo định mức⁷⁴. Tương tự như vậy, ở cấp tỉnh, mức chi thường xuyên hiện tại chỉ hỗ trợ thực hiện hơn 40% yêu cầu bảo trì⁷⁵. Những hạn chế trong công tác bảo trì vẫn diễn ra dù Việt Nam đã thành lập Quỹ

68 Đã tăng gần 80 % trong 5 năm, 2013-2017

69 Ngân hàng Thế giới. 2018. "Cơ chế Tài chính Bền vững cho Vận tải Đường thủy Nội địa tại Việt Nam." Washington, D. C.: Ngân hàng Thế giới.

70 Mức phân bổ ngân sách trung bình cho mạng lưới đường bộ cao hơn từ 15-20 lần/tấn-km vận chuyển so với mạng lưới đường thủy, mặc dù đường thủy đảm nhận được lượng luân chuyển tương đương 80% lượng luân chuyển của vận tải đường bộ và có chi phí phụ trợ do tắc nghẽn, phá hoại môi trường và tai nạn thấp hơn nhiều.

71 Ngân hàng Thế giới. 2019. "Việt Nam: Hướng tới hệ thống nước an toàn, sạch và có khả năng phục hồi. 137207. Washington, D. C.: Ngân hàng Thế giới.

72 Ibid.

73 Ngân hàng Thế giới. 2017. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu công Việt Nam*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới:

74 Ngân hàng Thế giới. 2017. *Báo cáo Đánh giá chi tiêu công Việt Nam*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới:

75 Những phát hiện này dựa trên các dự án thí điểm gần đây sử dụng Hệ thống quản lý tài sản đường bộ (RAM), ví dụ như Hệ thống quản lý bảo trì đường tỉnh Việt Nam - RNET và MTEF tại năm tỉnh.

bảo trì đường bộ kể từ năm 2012 nhằm bảo đảm nguồn lực bảo trì ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh. Việc kết hợp nguồn phí sử dụng đường bộ và ngân sách hỗ trợ giúp Quỹ đạt 9,6 nghìn tỷ đồng (450 triệu USD) vào năm 2016, tức chưa đảm bảo nguồn lực cần thiết để đáp ứng đủ nhu cầu bảo trì hàng năm trong ngành giao thông. Dù vẫn xây dựng các kế hoạch bảo trì hàng năm, Việt Nam không xây dựng mang tính hệ thống các kế hoạch thay thế hoặc sửa chữa hạ tầng, đồng thời các công trình đầu tư mới được thực hiện mà không quy định rõ ràng về yêu cầu bảo trì trong tương lai.

Trong thời gian tới, cần tăng cường ước tính các yêu cầu bảo trì tài sản cơ sở hạ tầng và tiến hành phân bổ ngân sách phù hợp ngay ở giai đoạn thiết kế. Các khuyến nghị cụ thể sau đây có thể được cân nhắc. Mặc dù các khuyến nghị này có thể áp dụng rộng rãi trên các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, nội dung thảo luận ở đây tập trung chủ yếu vào lĩnh vực đường bộ.

Thứ nhất, Việt Nam cần áp dụng các công cụ kỹ thuật để hỗ trợ ước tính chi phí bảo trì thận trọng và hướng dẫn các giải pháp can thiệp. Trong tất cả các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, cả hệ thống quản lý cần đảm bảo ước tính mức chi phí bảo trì thận trọng. Nhiều công cụ kỹ thuật có thể áp dụng để thực hiện các tính toán này, bao gồm mô hình RNET cho mạng lưới đường bộ và các công cụ GIS khác (xem Phụ lục về ứng dụng thành công các công cụ này ở bang Karnataka của Ấn Độ). Những đổi mới công nghệ nhờ số hóa mạng lưới cơ sở hạ tầng đang ngày càng thúc đẩy quá trình bảo trì trên cơ sở giám sát tình trạng tài sản từ xa theo thời gian thực thông qua nhiều cảm biến chi phí thấp được cài đặt trên toàn mạng lưới. Việt Nam có thể cân nhắc vận dụng cách tiếp cận “hạ tầng thông minh” để chuyển từ chế độ bảo trì phản ứng sang chế độ bảo trì phòng ngừa.

Thứ hai, Việt Nam cần ban hành các quy tắc tài khóa để đảm bảo bố trí đầy đủ các chi phí bảo trì khi quyết định đầu tư cơ sở hạ tầng. Khi quyết định xây dựng một tài sản cơ sở hạ tầng mới, trách nhiệm bảo trì cần được thực hiện dù hiện tại chưa được đưa vào quá trình đấu thầu hoặc quy định trong hệ thống lập ngân sách. Việc thiếu bảo trì tài sản cơ sở hạ tầng là một phương án sai lầm về mặt kinh tế bởi nhu cầu cải tạo cơ sở vật chất trong tương lai sẽ còn lớn hơn. Để đảm bảo mức độ thận trọng tài chính, cần xác định dự địa ngân sách để trang trải chi phí bảo trì cơ sở hạ tầng. Đối với các dự án lớn, điều này có thể được thực hiện bằng cách tính chi phí bảo trì trọn đời tại thời điểm thẩm định đầu tư và đảm bảo rằng chi phí này được lồng ghép vào cấu trúc ngân sách của tổ chức có liên quan. Tóm lại, Bộ Tài chính và các bộ liên quan cần giám sát việc phân tách nguồn vốn đầu tư và nguồn vốn bảo trì trong từng lĩnh vực cơ sở hạ tầng để đảm bảo tính sự cân đối phù hợp. Ngoài ra, việc sử dụng chi phí vòng đời (chứ không chỉ là chi phí đầu tư) làm cơ sở so sánh nhà thầu ở giai đoạn đấu thầu có thể đảm bảo tính cân bằng giữa chi phí đầu tư và chi phí bảo trì tại thời điểm thiết kế cơ sở hạ tầng.

Thứ ba, Việt Nam có thể xem xét áp dụng hợp đồng dịch vụ để thể chế hóa các hoạt động bảo trì. Một số quốc gia, đặc biệt là ở Mỹ Latinh, đã áp dụng thành công các hợp đồng dịch vụ dựa trên kết quả thực hiện trong nhiều năm cho hoạt động O & M của ngành đường bộ. CREMA (contrato de Recuperación y Mantenimiento) ở Argentina là hình thức hợp đồng cải tạo và bảo trì kết hợp, trong đó Nhà thầu phải cải tạo và bảo trì mạng lưới đường bộ theo hợp đồng trọn gói trong giai đoạn năm năm. Hợp đồng nêu rõ các phần cần cải tạo cũng như giải pháp tối thiểu hoặc độ dày lớp phủ mặt đường để đảm bảo NPV dương cho khoản đầu tư với tỷ lệ chiết khấu 12%. Ngoài ra, nội dung hợp đồng cũng quy định kết quả dịch vụ đường bộ cần đạt được và áp dụng các chế tài nhằm đảm bảo Nhà thầu nhanh

chóng khắc phục những bất cập trong quá trình thực hiện. Hợp đồng được ký kết với người trả giá thấp nhất⁷⁶. Hình thức hợp đồng này mang lại một số lợi thế.⁷⁷ Thứ nhất, bằng cách áp dụng quy trình đấu thầu cạnh tranh với hoạt động bảo trì các đoạn đường cụ thể trong mạng lưới đường bộ, doanh nghiệp tham gia đấu thầu chịu áp lực giảm giá xuống mức thấp nhất. Thứ hai, do giai đoạn thực hiện hợp đồng kéo dài trong nhiều năm, dự địa tài chính cho các hoạt động bảo trì phải được xác định trong trung hạn. Thứ ba, với đặc điểm thanh toán hợp đồng dựa trên kết quả thực hiện, đơn vị thực hiện bảo trì phải đảm bảo kết quả đầu ra như chất lượng đường và trải nghiệm của người dùng.

Thứ tư, Việt Nam cần tăng thêm các nguồn kinh phí bổ sung cho bảo trì đường bộ. Mục đích của quỹ đường bộ là huy động các nguồn tài chính để bảo trì đường bộ. Việt Nam đã thành lập một quỹ tương tự nhưng hoạt động vận hành quỹ không mang lại kết quả mong muốn trong bảo trì đường bộ do không đủ nguồn lực dựa trên nguồn thu từ phí hành chính và phí sử dụng đường bộ⁷⁸. Với nhiều quốc gia đã áp dụng mô hình quỹ đường bộ, thuế xăng dầu là nguồn doanh thu chính do lượng xăng dầu tiêu thụ được xem là thước đo về việc sử dụng đường bộ. Việt Nam hiện không sử dụng nguồn thu từ thuế xăng dầu cho mục đích này nhưng có thể đánh giá vai trò tiềm năng của công cụ này trong tương lai. Ba Lan (xem Phụ lục) là một ví dụ thành công về huy động nguồn lực đầy đủ cho bảo trì đường bộ thông qua một quỹ chuyên biệt.

B.2. Vận hành mạng lưới hạ tầng hiệu quả

Mức độ hiệu quả trong vận hành mạng lưới hạ tầng tại Việt Nam có sự khác biệt đáng kể giữa các ngành. Kết quả đối chiếu hạ tầng của Việt Nam với các quốc gia láng giềng Đông Á cho thấy, hiệu quả vận hành đặc biệt ở mức cao trong ngành điện, mức trung bình trong ngành nước và đang dần được thiết lập trong lĩnh vực nước thải. Hiệu quả trong vận hành hạ tầng gắn liền với khả năng cung cấp dịch vụ phổ cập đáng tin cậy cho người dân⁷⁹. Có nhiều phương pháp để xác định mức độ vận hành hiệu quả của cơ sở hạ tầng, từ mức độ bền vững về tài chính đến mức độ đáng tin cậy trong cung cấp dịch vụ. Theo đó, tính hiệu quả trong vận hành bao gồm chất lượng dịch vụ, phạm vi cung ứng cũng như chi phí. Tính bền vững tài chính là yếu tố chính và sẽ được thảo luận riêng trong phần tiếp theo.

Điện. Việt Nam đã hiện thực hóa mục tiêu tiếp cận điện phổ cập ở cả thành thị và nông thôn. Ở một chừng mực nhất định, kết quả này thể hiện tính hiệu quả về mặt kỹ thuật và vận hành của mạng lưới hạ tầng quốc gia. Tất cả 5 công ty phân phối điện của Tập đoàn điện lực đều báo cáo tỷ lệ thu ngân sách đạt gần 100% và mức độ thất thoát trong phân phối điện là 5 - 7%, tức phù hợp với thông lệ quốc

76 Liataud, Gerard L.; Silva, Maria Marcela. 2011. Hợp đồng cải tạo và bảo trì đường bộ dựa trên kết quả thực hiện (CREMA) ở Argentina: 15 năm kinh nghiệm (1996-2010) (tiếng Anh). Báo cáo về Giao thông Vận tải số TP-36. Washington DC ; Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/241151468219001625/Performance-based-road-rehabilitation-and-maintenance-contracts-CREMA-in-Argentina-a-review-of-fifteen-years-of-experience-1996-2010>

77 Trong một số dự án nước thải/y tế sử dụng nguồn vốn của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, hình thức đấu thầu cạnh tranh đã được thí điểm cho các dịch vụ O&M, mang lại nhiều kết quả tích cực và đảm bảo chi phí O&M phù hợp hơn.

78 Xuất phát từ một số lo ngại về tính công bằng và minh bạch trong hoạt động của quỹ bảo trì đường bộ cũng như những điểm mâu thuẫn với Luật Phí và Lệ phí (có hiệu lực từ tháng 1/2017), Quỹ này gần đây đã bị bãi bỏ nhưng vẫn sẽ tiếp tục thu phí bảo trì đường bộ để trang trải chi phí bảo trì. Nguồn thu phí được chuyển vào ngân sách Nhà nước và sử dụng theo đúng quy trình, thủ tục của Chính phủ đối với các khoản chi thường xuyên.

79 Ngân hàng Thế giới. 2016. "Nâng cao hiệu quả dịch vụ công cộng điện, nước và vệ sinh ở khu vực châu Phi cận Sahara." Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26150/108744-REVISED-PUBLIC-W.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

tế. Chất lượng dịch vụ cung ứng điện cho người tiêu dùng đã được cải thiện liên tục và tổng thời gian mất điện trung bình năm đã giảm tương đối xuống 1.000 phút vào năm 2015. Ngoài ra, Tập đoàn điện lực đã trở thành doanh nghiệp có lợi nhuận cao trong những năm gần đây dựa trên mức doanh thu tăng trưởng mạnh, tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu thấp và biên lợi nhuận gộp ổn định⁸⁰. Nếu ngành điện tiếp tục tăng trưởng đạt 2 con số theo dự báo cho những năm tới, cần duy trì tính hiệu quả về mặt kỹ thuật và vận hành từ phía cung, đồng thời tiếp tục thúc đẩy các giải pháp sử dụng điện hiệu quả theo yêu cầu của Chương trình quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả nhằm tối ưu hóa hơn nữa việc sử dụng điện. Theo Gerner và cộng sự (2018), lĩnh vực này vẫn còn một số hạn chế vì biểu giá điện không bao gồm toàn bộ chi phí và nguồn cung, và các ngành khí ga, khí đốt hóa lỏng cần một khung chính sách và quy định cập nhật hơn.

Nước. Trong lĩnh vực nước sạch, phạm vi sử dụng nước máy cho các hộ gia đình đô thị đã mở rộng nhanh chóng. Hệ thống nước máy hiện đạt 79% dân số và gần như phổ biến ở khu vực thành thị. Tỷ lệ thất thoát nước, vốn khá cao trước đây, đang giảm dần và hiện đạt 21,5%, tương đương với mức thất thoát nước ở các quốc gia khác trong khu vực, nhưng cao hơn nhiều so với các nước phát triển.⁸¹ Hầu hết hệ thống nước đảm bảo cung cấp 14-20 giờ một ngày và chất lượng nước nhìn chung được đảm bảo. Tuy nhiên, mức độ tin cậy của nguồn cung ứng nước đã giảm trong những năm gần đây. Từ năm 2009 đến 2015, tỷ lệ doanh nghiệp tại Việt Nam từng trải qua tình trạng mất nước đã tăng 3 lần (từ 3,2 đến gần 10%). Khu vực chứng kiến tình trạng mất nước nhiều nhất là Đông Nam Bộ, bao gồm TP HCM, trung tâm kinh tế lớn nhất Việt Nam. Điều này thể hiện các vấn đề liên quan đến bảo trì, vận hành và đầu tư tài sản hạ tầng. Mức độ hiệu quả vẫn còn nằm ở mức thấp, chủ yếu là do mức tiêu thụ năng lượng và thất thoát nước còn khá cao. Theo kết quả đánh giá kỹ thuật về tình trạng thất thoát nước của 18 hệ thống cung cấp nước theo thang điểm từ A-D (do Hiệp hội nước quốc tế phát triển), chỉ có 5 hệ thống được đánh giá ở mức B hoặc cao hơn⁸².

Nước thải. Cơ sở hạ tầng cho hệ thống thoát nước đô thị còn nhiều hạn chế ở Việt Nam, được đánh giá nằm ở mức thấp trong khu vực. Chỉ có 4 % hộ gia đình đô thị có hệ thống thoát nước thải, và chỉ một phần nhỏ lượng nước thải thu gom được xử lý, cho thấy mức độ đầu tư vào hệ thống quản lý nước thải tập trung còn thiếu. Với tỷ lệ thu gom và xử lý thấp cộng với việc rò rỉ nước từ bể tự hoại ra môi trường, tình trạng ô nhiễm nguồn nước - bao gồm nguồn nước mặt và nước ngầm - đang diễn ra phổ biến. Phí thoát nước thải sinh hoạt đang được thu ở mức tối đa 10% giá nước sạch, trong khi trên thực tế, chi phí thu gom, xử lý và xả nước thải có thể cao gấp nhiều lần chi phí cấp nước sạch. Mức hoàn chi phí thấp như vậy không khuyến khích đầu tư vào mạng lưới thoát nước và xử lý nước thải. Các nguyên nhân chính khác đằng sau việc nhà máy xử lý nước thải hoạt động kém hiệu quả bao gồm: sử dụng các hệ thống kết hợp có đặc điểm dòng chảy đến biến động, năng lực kém và thiếu các hoạt động đào tạo phù hợp, thiếu chuyển giao công nghệ cũng như áp lực tiết kiệm chi phí vận hành và bảo trì⁸³.

80 Gerner Franz, Giblett Mark Alexander, Alatabani Alwaleed Fareed, Behrend Oliver Patrick, Eckardt Sebastian và Santley David John. 2019. Việt Nam - Tối đa hóa tài chính cho phát triển trong lĩnh vực năng lượng. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.

81 Ngân hàng Thế giới. 2019. "Việt Nam: Hướng tới hệ thống nước an toàn, sạch và có khả năng phục hồi. 137207. Washington, D. C.: Ngân hàng Thế giới.

82 'B' thể hiện tiềm năng cải tiến, 'C' thể hiện mức độ vận hành kém và 'D' thể hiện mức độ vận hành ở mức rất kém và cần thực hiện ngay các giải pháp giảm tình trạng thất thoát nước.

83 ARCOWA. 2018. "Quản lý nước thải và phục hồi tài nguyên tại Việt Nam: Thực trạng và cơ hội. Việt Nam. <http://seaknowledgebank.net/e-library/wastewater-management-and-resource-recovery-vietnam-current-status-and-opportunities>.

Trong thời gian tới, cần phải tập trung vào quản trị thể chế và cải cách quản lý ngành nước, hạ tầng nước thải và ngành năng lượng. Các khuyến nghị cụ thể sau đây có thể được cân nhắc.

Thứ nhất, Việt Nam cần khẩn trương phát triển các hệ thống nước thải. Điều này đòi hỏi tái cấu trúc hệ thống nước thải một cách toàn diện bao gồm: điểm đầu nối hộ gia đình, mạng lưới thoát nước, trạm bơm, hệ thống xử lý nước thải và thu hồi tài nguyên. Việc không nhận thức rõ vai trò của các yếu tố này sẽ làm giảm tính hiệu quả và bền vững của dự án. Việc mở rộng và nâng cấp khả năng thu gom, xử lý nước thải và thu hồi tài nguyên có nhiều tiềm năng ở Việt Nam. Chính phủ cần đưa ra những hành động phối hợp thông qua cơ quan giám sát độc lập để thúc đẩy, hỗ trợ và khuyến khích sử dụng các công nghệ hiện đại về xử lý và thu hồi tài nguyên.

Thứ hai, Việt Nam cần tiếp tục nâng cao hiệu quả hoạt động của các công trình cấp nước. Hạn chế tình trạng thất thoát nước đòi hỏi phải giải quyết các vấn đề kỹ thuật và phi kỹ thuật. Đối với các thất thoát mang tính kỹ thuật, việc giám sát lưu lượng nước trong mạng lưới thường được thực hiện thông qua các đồng hồ đo cấp hệ thống và khách hàng. Các công nghệ hiện đại hiện nay cho phép lắp đặt cảm biến vào hệ thống đường ống nước để theo dõi áp lực nước và hỗ trợ phát hiện các điểm rò rỉ (Xem Phụ lục về công nghệ e-Pulse đang được sử dụng ở Washington, DC). Về thất thoát nước mang tính phi kỹ thuật, cần phối hợp trực tiếp với cộng đồng để thiết kế các phương pháp xây dựng chế độ thanh toán hiệu quả hơn. Ngoài các khoản đầu tư để khắc phục những hạn chế về cơ sở hạ tầng nước sạch và nước thải, những nội dung đổi mới trong tương lai cần bao gồm: tăng cường giám sát khả năng vận hành; cải thiện tiêu chuẩn của các giải pháp nâng cao tính hiệu quả để tránh tình trạng thất thoát nước và đảm bảo sử dụng điện hiệu quả; nâng cao năng lực thông qua hỗ trợ cho ủy ban nhân dân các tỉnh và đơn vị liên quan; tăng cường các cơ chế khuyến khích để vận hành hiệu quả; tăng cường thực hiện các chương trình tiết kiệm năng lượng và hạn chế tình trạng thất thoát nước bằng cách lập kế hoạch và thực hiện ký kết hợp đồng hiệu quả hơn (ví dụ như áp dụng hình thức hợp đồng dựa trên kết quả thực hiện).

Thứ ba, tăng cường đổi mới chính sách trong lĩnh vực điện. Việc xây dựng biểu giá điện và các quy trình ra quyết định pháp lý cần đảm bảo tính minh bạch cao hơn. Để thực hiện mục tiêu này, lộ trình thu hồi chi phí trong nhiều năm cho biểu giá điện cần được xây dựng cụ thể. Để phát triển thị trường khí, vai trò điều hành của Bộ Công thương cần được tăng cường thông qua các quy định bổ sung liên quan đến phân phối khí, phê duyệt giá khí và phí vận chuyển, quản lý giấy phép đầu tư cơ sở hạ tầng, v.v. Đối với ngành khí đốt hóa lỏng, cần xây dựng chiến lược khí đốt hóa lỏng để giảm chi phí và xây dựng các cơ chế thực hiện linh hoạt.

B.3. Tạo môi trường thuận lợi để cung cấp dịch vụ hiệu quả trên các mạng lưới cơ sở hạ tầng

Đầu tư cơ sở hạ tầng thường đạt hiệu quả cao hơn khi đặt trong môi trường thuận lợi về khía cạnh pháp lý, hành chính và thể chế. Mức độ cải tiến về các “yếu tố mềm” này có thể tăng đáng kể hiệu quả cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng và tăng cường tác động của cơ sở hạ tầng hiện tại với mức chi

phí thấp nhất. Điều này thể hiện rõ nhất trong lĩnh vực giao thông, trong đó việc cung cấp dịch vụ không chỉ phụ thuộc vào cơ sở hạ tầng công mà còn dựa vào cách các bên liên quan cung cấp dịch vụ xoay quanh các cơ sở hạ tầng đó. Logistics thương mại, hải quan và vận tải đường bộ là những ví dụ thể hiện rõ điều này. Mức độ triển khai logistics thương mại của Việt Nam nằm ở mức thấp⁸⁴, thấp hơn nhiều so với các quốc gia khác trong khu vực - như Trung Quốc, Malaysia và Thái Lan. Hơn nữa, chi phí logistics đặc biệt nằm ở mức cao tại Việt Nam, chiếm 20% GDP, tức cao gấp đôi so với nhiều quốc gia so sánh. Chi phí logistics lớn hơn giảm khả năng cạnh tranh thương mại và giá trị tổng thể của chi phí đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Hai nguyên nhân quan trọng dẫn đến gia tăng chi phí logistic là chi phí tạo thuận lợi hải quan và vận tải hàng hóa đường bộ.

HÌNH 3.3. Việt Nam so với các quốc gia khác - chi phí logistics và phát thải

Quốc gia	LPI Rank ²	Logistics cost as % of GDP ³	GHG emissions (g of CO ₂ /GDP) ⁴
Đức	1	7%	200
Nhật Bản	5	10%	190
Singapore	7	8%	155
Mỹ	14	11%	300
Hàn Quốc	25	12%	460
Trung Quốc	26	15%	1.010
Thái Lan	32	11%	630
Việt Nam	39	21%	1.090

Đội xe chở hàng xả ra 6-8% lượng khí thải nhà kính của Việt Nam

Hải quan. Các vấn đề về thông quan một phần là do sự chồng chéo, phức tạp của các quy định quản lý. Hiện tại, Việt Nam vận hành hai hệ thống hải quan song song: hệ thống hải quan điện tử (hoàn thành hồ sơ và kê khai thủ tục với Hải quan Việt Nam qua cổng thông tin của Hải quan Việt Nam) và hệ thống kê khai tại quầy (tài liệu kê khai được giao dịch trực tiếp với Cán bộ Hải quan Việt Nam để được phê duyệt). Do đó, quá trình diễn giải và thực thi các quy định còn không thống nhất giữa các địa phương và giữa các cán bộ quản lý, khiến quy trình thông quan tốn nhiều thời gian và khó dự đoán, đặc biệt với hoạt động nhập khẩu, từ đó khuyến khích việc trả thêm phí xúc tiến để tránh bị chậm thông quan⁸⁵. Bởi vậy, các chuỗi cung ứng vận chuyển hàng hóa mang lại lợi ích chủ sở hữu (BCO) được yêu cầu giữ hàng tồn kho dư thừa, đặc biệt đối với các doanh nghiệp sản xuất sản phẩm đúng số lượng tại đúng nơi vào đúng thời điểm (JIT), mang lại chi phí quản lý cao hơn cho BCO và doanh nghiệp cung cấp dịch vụ hậu cần (LSP)⁸⁶.

Vận tải hàng hóa đường bộ. Ở Việt Nam, cấu trúc của ngành vận tải hàng hóa đường bộ là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến tính hiệu quả. Số lượng các doanh nghiệp vừa và nhỏ sở hữu số lượng nhỏ lượng xe tải, cũng như số lượng các cá nhân tự lái và kinh doanh một chiếc xe tải duy nhất đang ngày càng tăng lên. Tình trạng phân mảnh này không chỉ ảnh hưởng đến khả năng mở rộng, làm giảm chất lượng dịch vụ và tính hiệu quả trong hoạt động, mà còn giảm tỷ lệ xe tải cỡ lớn có thể

84 Ngân hàng Thế giới. 2019. "Báo cáo Phát triển Việt Nam 2019: Kết nối vì Phát triển và Thịnh vượng chung." Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

85 Báo cáo dự báo rằng, việc mất thêm thời gian để thông quan các lô hàng quốc tế tại Việt Nam đã tiêu tốn của BCO khoảng 96 triệu đô la vào năm 2012 và sẽ tăng lên 182 triệu đô la vào năm 2020 về chi phí logistic có thể tránh được. Ngoài ra, thanh toán xúc tiến tốn thêm khoảng 15 % vào chi phí của một container 40 feet nhập khẩu và khoảng 13 phần trăm cho chi phí của một container xuất khẩu hàng hóa nói chung.

86 Blancas, Luis C., John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan, và Wendy Tao. 2014. Logistics hiệu quả: Chìa khóa nâng cao năng lực cạnh tranh của Việt Nam. Washington, D. C: Báo cáo của Ngân hàng Thế giới.

vận chuyển nhiều hàng hóa hơn và giúp giảm tình trạng tắc nghẽn, chi phí và khí thải. Một phần do những hạn chế trong đầu tư của các doanh nghiệp nhỏ, 94% xe tải đã sử dụng trên 5 năm, với tỷ lệ lớn đã sử dụng từ 8 đến 12 năm. Đội xe tải cũ dẫn đến chi phí giao nhận và lượng phát khí thải nhà kính (GHG) cao hơn do tổng chi phí vận hành gia tăng và khả năng tiết kiệm nhiên liệu thấp hơn⁸⁷.

Nếu Việt Nam phát triển nhanh trong 20 năm tới, Việt Nam sẽ cần kết nối hiệu quả với thị trường thế giới về hàng hóa, dịch vụ, vốn và con người. Các khuyến nghị cụ thể sau đây có thể được cân nhắc.

Thứ nhất, Hải quan Việt Nam cần nỗ lực gấp đôi để tự động hóa hoàn toàn quy trình thông quan. Điều này sẽ làm giảm đáng kể mức độ can thiệp của con người và khối lượng công việc giấy tờ trong khi vẫn đảm bảo quy trình thông quan nhất quán, có thể dự đoán và minh bạch. Hệ thống này sẽ cho phép các sản phẩm được thông quan kịp thời vì mọi giao dịch với cán bộ Hải quan Việt Nam về phân loại thuế quan, định giá sản phẩm, cấp giấy phép phù hợp và các thủ tục hải quan khác sẽ được thực hiện trước khi nhập khẩu và xuất khẩu hàng hóa thực tế. Một giải pháp nữa sẽ là kết nối điện tử với cả doanh nghiệp, cán bộ hải quan và tất cả các cơ quan liên quan đến thương mại quốc tế thông qua cổng thông tin một cửa trực tuyến, qua đó cho phép doanh nghiệp kê khai các thông tin và tài liệu tiêu chuẩn thông qua cổng thông tin một cửa duy nhất để thực hiện tất cả các yêu cầu về nhập khẩu, xuất khẩu và quá cảnh, đồng thời cho phép chia sẻ dữ liệu với các bên tư nhân và cơ quan nhà nước có liên quan như ngân hàng, công ty bảo hiểm, cơ quan đăng ký phương tiện và quản lý nhập cư. Một hệ thống tương tự đã được áp dụng ở Hàn Quốc, giúp tiết kiệm 18 triệu đô la trong năm đầu tiên áp dụng.

Thứ hai, Việt Nam cần có biện pháp củng cố và hiện đại hóa đội xe tải. Một cách tiếp cận khả thi để đảm bảo mức độ hợp nhất lớn hơn có thể là đưa ra các quy định về vốn tối thiểu thành điều kiện thành lập doanh nghiệp vận tải. Cần hỗ trợ việc thành lập các hợp tác xã kinh doanh vận tải, qua đó cho phép những doanh nghiệp nhỏ tập hợp các nguồn lực và đạt được hiệu quả về quy mô. Đội xe tải cũng có thể được cải thiện thông qua các đề án cho vay dựa trên đánh giá tăng trưởng, với lãi suất cho vay ưu đãi với hoạt động mua xe có tải trọng lớn hơn và sử dụng nhiên liệu tiết kiệm hơn. Ngoài ra, cần áp dụng chương trình hiện đại hóa đội xe với những ưu đãi dành cho chủ xe khi loại bỏ xe cũ (như miễn thuế đăng ký, giảm giá thêm cho giá trị của xe tải cũ, tăng phí sử dụng đường với xe tải cũ, v.v.).

87 Lam Yin Yin, Sriram Kaushik và Khera Navdha. 2019. "Strengthening Vietnam's Trucking Sector : Towards Lower Logistics Costs and Greenhouse Gas Emissions (tiếng Anh) | Tăng cường ngành Vận tải Hàng hóa Đường bộ Việt Nam: Hướng đến Giảm Chi phí Logistics và Phát thải Khí nhà kính." 135753. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

Trụ cột II: Huy động ngân sách

C. Kinh phí cho cơ sở hạ tầng

Với tất cả các phương thức cấp ngân sách cho đầu tư cơ sở hạ tầng, nguồn vốn đầu tư ban đầu sẽ được thu lại thông qua các khoản đóng góp thuế hoặc thu phí người sử dụng. Mọi người thường nhầm lẫn giữa tài trợ cơ sở hạ tầng và tài chính cho cơ sở hạ tầng. Mặc dù tài chính hiểu một cách đơn giản là cách thức phân bổ chi phí đầu tư theo thời gian, những chi phí này cuối cùng phải được tài trợ từ nguồn thu thuế của chính phủ hoặc thông qua thu phí người dùng. Ngoài chức năng huy động ngân sách, phí thu người sử dụng nâng cao mối quan hệ trách nhiệm giải trình giữa người sử dụng và nhà cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, đồng thời giúp người sử dụng hiểu được các chi phí liên quan đến dịch vụ họ đang sử dụng. Việt Nam có xu hướng huy động tài chính qua các khoản đóng thuế thay vì thu phí người sử dụng cơ sở hạ tầng. Hơn nữa, hình thức thu thuế như vậy phát triển hơn nhiều ở cấp quốc gia so với cấp địa phương, trong khi trách nhiệm phân bổ ngân sách cho cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ ngày càng được phân cấp hơn.

C.1. Khai thác tiềm năng từ thu phí người sử dụng

Ở Việt Nam, nhà nước chịu trách nhiệm điều tiết phí người sử dụng cơ sở hạ tầng nhằm bảo vệ khả năng kết nối giao thông và khả năng chi trả. Mô hình thu phí người sử dụng khác nhau giữa các ngành. Đối với cơ sở hạ tầng được quy hoạch và điều tiết bởi các bộ ngành như giao thông và điện, phí người sử dụng được các cơ quan quản lý trực thuộc các bộ ngành này như Cục điều tiết điện lực thuộc Bộ công thương quy định. Đối với các lĩnh vực như cấp nước sạch và vệ sinh hay quản lý chất thải rắn, mức phí thu được các tỉnh hoặc thành phố lớn quy định. Nhìn chung, khả năng tăng mức hoàn chi phí thông qua phí người sử dụng cho các dịch vụ hạ tầng tại Việt Nam còn khá lớn (xem bảng).

BẢNG 3.2. Phí người sử dụng cho các dịch vụ hạ tầng ở Việt Nam

	Lĩnh vực	Phí thu từ đối tượng sử dụng	Mức hoàn chi phí
Nước*	Hộ	5.300-11.400 đồng/m ³ (0,23-0,49 USD/m ³)	
	Đối tượng không sinh hoạt	9.600-16.900 đồng/m ³ (0,41-72 USD/m ³)	60-70%
Nước thải *	Hộ	10% của giá bán nước sạch	Không đáng kể
	Công nghiệp (xả > 20/m ³ /ngày)	Mức phí cố định (= 1,5 triệu đồng/năm) cộng với mức phí linh hoạt dựa trên nồng độ 6 chất ô nhiễm	Không đầy đủ
Chất thải rắn**	Hộ	26.500 đồng/hộ/tháng (1,13 USD)	36%
Điện	Biểu giá điện bán lẻ trung bình	VND 1.72/kWh	54%

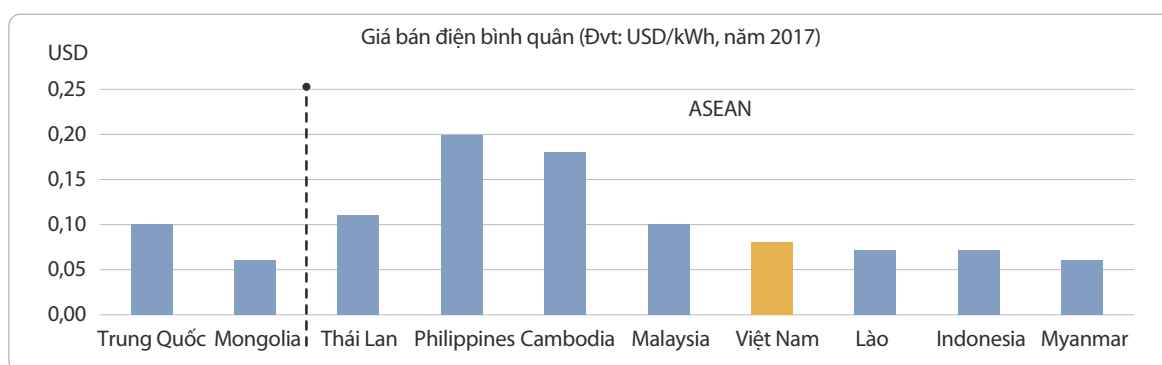
* Dựa trên biểu giá của thành phố Hồ Chí Minh.

** Dựa trên biểu giá của Hà Nội.

Điện. Trong lĩnh vực năng lượng, biểu giá đã thay đổi liên tục theo tỷ lệ lạm phát và không đủ bù đắp chi phí đầu tư trong ngành. So với các quốc gia Đông Á khác như Philippines, Thái Lan và Campuchia, biểu giá điện của Việt Nam vẫn tương đối thấp. Tính đến năm 2019, mức giá trung bình ở mức 0,08 đô la Mỹ mỗi kilowatt giờ, so với mức chuẩn hoàn chi phí là 0,12 đô la Mỹ mỗi giờ vào năm 2019. Mức giá

này cho phép Tập đoàn điện lực bù đắp chi phí hoạt động và trả lãi các khoản nợ hiện tại mà không thực hiện các khoản đầu tư mới. Ngoài ra, biểu giá hiện tại cũng thấp hơn mức giá mà Tập đoàn điện lực dự kiến sẽ mua điện từ các hệ thống phát điện thế hệ mới (năng lượng tái tạo và nhiệt điện).⁸⁸ Dù đã có một cơ quan quản lý ngành, tức Cục điều tiết điện lực, các quyết định cuối cùng về xác định biểu giá điện đều do Bộ Công Thương đưa ra dựa trên ủy quyền của Thủ tướng. Tuy nhiên, mức tăng về biểu giá điện không thể dự báo được và hầu như không bắt kịp tốc độ lạm phát. Giá điện danh nghĩa bình quân tăng 53% từ tháng 1 năm 2010 đến tháng 1 năm 2015, trong khi lạm phát tích lũy trong cùng kỳ là khoảng 56%. Mức tăng chi phí là khá lớn do sự kết hợp của các yếu tố như giá trị tiền tệ sụt giảm, giá nhiên liệu tăng và hạn hán khiến nguồn cung thủy điện giá rẻ bị hạn chế. Mặc dù Tập đoàn điện lực đã đạt mức độ vận hành hiệu quả tương đối cao, hạn chế trong biểu giá điện đã làm giảm tính hiệu quả tài chính của doanh nghiệp.

HÌNH 3.4. Biểu giá điện trung bình



Nguồn: Cơ sở dữ liệu của RISE (2016).

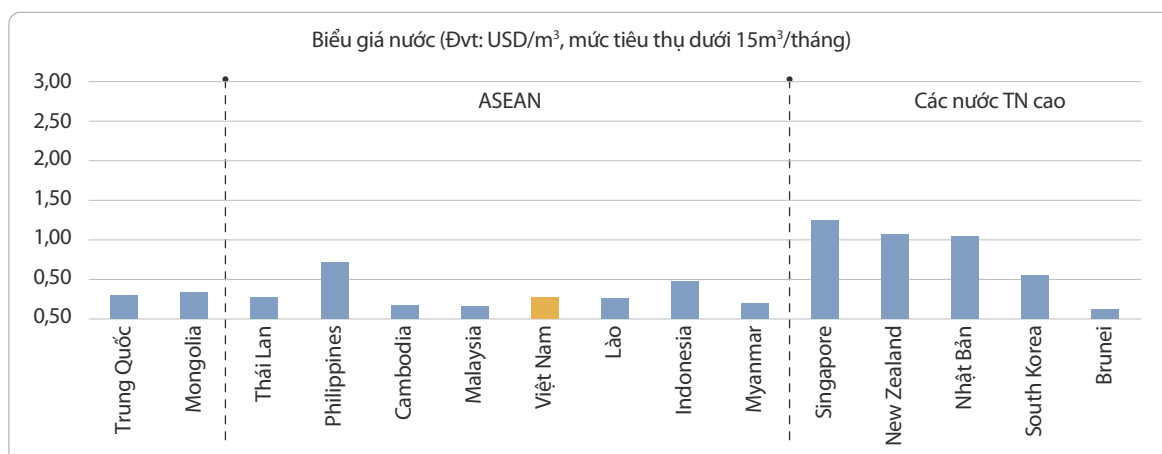
Lưu ý: Giá bán lẻ điện sinh hoạt với 30kWh đầu tiên mỗi tháng.

Nước. Trong lĩnh vực nước sạch và nước thải, vấn đề thậm chí còn nghiêm trọng hơn; với tất cả các thành phố, biểu giá điện không cho phép thu hồi toàn bộ chi phí hoạt động; mà thông thường thấp hơn các định mức khuyến nghị. Ví dụ, ở Buôn Ma Thuột, khoảng 28% chi phí hoạt động được thu hồi thông qua biểu giá điện, trong khi ở thành phố Đà Lạt, tỷ lệ này chỉ là 18%. Ngoài ra, phí thoát nước thải sinh hoạt đang được thu ở mức 10% giá nước sạch, trong khi trên thực tế, chi phí thu gom, xử lý và xả nước thải có thể cao gấp nhiều lần chi phí cấp nước sạch⁸⁹. Do đó, chính quyền địa phương phải trợ cấp một phần chi phí vận hành các hệ thống xử lý nước thải, đồng thời cấp các khoản chi đầu tư bổ sung. Nếu không xây dựng và áp dụng biểu giá xử lý nước thải và hệ thống thanh toán hiệu quả, sẽ không thể cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ và mở rộng phạm vi quản lý nước thải, vốn đòi hỏi mức đầu tư tương đối lớn. Biểu giá nước sạch và nước thải ở mức thấp cũng không khuyến khích bảo vệ nguồn nước sạch với cả người tiêu dùng thông qua nâng cao hiệu quả sử dụng nước và các doanh nghiệp thông qua các chương trình hạn chế thất thoát nước. Tuy nhiên, biểu giá xử lý nước thải ở mức thấp là vấn đề chung trong toàn khu vực ASEAN, trái ngược với Trung Quốc khi quốc gia này thu phí trên 0,20 USD mỗi mét khối nước thải được xử lý.

88 Lee, Alan David, và Franz Gerner. 2019. "Bài học kinh nghiệm từ cải cách ngành điện: Trường hợp của Việt Nam (Dự thảo)." Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

89 ARCOWA. 2018. "Quản lý nước thải và phục hồi tài nguyên tại Việt Nam: Thực trạng và cơ hội. Việt Nam. <http://seaknowledgebank.net/e-library/wastewater-management-and-resource-recovery-vietnam-current-status-and-opportunities>.

HÌNH 3.5. **Biểu giá nước**



Nguồn: Tổ chức Thông tin về nước toàn cầu, năm 2016.

Thủy lợi. Dù đã xây dựng khung pháp lý để hỗ trợ người dân đóng góp cho việc vận hành và bảo trì hệ thống thủy lợi thông qua một khoản thủy lợi phí, việc miễn lệ phí thực tế đã được áp dụng kể từ năm 2008, do đó làm giảm doanh thu hàng năm khoảng 250 triệu đô la Mỹ theo giá so sánh năm 2012. Việc thiếu kinh phí cho hoạt động bảo trì được thể hiện qua tình trạng xuống cấp của hệ thống thủy lợi, hiện chỉ hoạt động khoảng 50% 60% công suất thiết kế. Trên toàn quốc, chỉ có 26 % chiều dài kênh thủy lợi hiện đang hoạt động, đồng thời khoảng 1.500 đập, hồ chứa nhỏ và vừa cần được cải tạo và hiện đại hóa.

Quản lý chất thải rắn. Biểu giá đối với người sử dụng dịch vụ thu gom và quản lý chất thải rắn ở Việt Nam không tuân thủ nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả tiền”, trong đó tối thiểu 80% chi phí được chính quyền địa phương thanh toán, bao gồm cả chi phí đầu tư và thậm chí một phần chi phí vận hành. Các nghiên cứu cho thấy mức giá đảm bảo thu hồi toàn bộ chi phí sẽ lên tới 20 đô la Mỹ (470.000 đồng)/người/năm so với mức giá hiện tại là 3,40 đô la Mỹ (79.500 đồng)/người/năm.⁹⁰ Theo các tiêu chuẩn quốc tế, không nên phân bổ quá 1,0-1,5% ngân sách hộ gia đình cho xử lý chất thải rắn, do đó, có thể tăng mạnh mức giá xử lý chất thải rắn tại Việt Nam lên 8,50 đô la Mỹ (200.000 đồng) mỗi người mỗi năm. Bằng cách kết hợp giữa tăng biểu giá phù hợp, thực hiện trợ cấp chéo giữa các nhóm người sử dụng và tăng thu ngân sách, tình hình tài chính trong ngành có thể được cải thiện đáng kể mặc dù vẫn cần trợ cấp công một phần.⁹¹

Trong thời gian tới, Việt Nam cần tăng đáng kể tỷ lệ chi phí dịch vụ công được chi trả thông qua phí thu người dùng. Các khuyến nghị cụ thể sau đây có thể được cân nhắc.

90 Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, có tới 2/3 chi phí trọn đời trong quản lý chất thải rắn xuất phát từ chi phí vận hành và các thành phố có thể chi hơn một nửa ngân sách của họ cho các dịch vụ quản lý chất thải rắn. Chính phủ cần quyết định các mục tiêu phục hồi chi phí; mốc thời gian thực hiện các mục tiêu đó và kinh phí trợ cấp cần được giải ngân để đảm bảo phục hồi chi phí.

91 Van Den Berg, Katelijn, và Thuy Cam Duong. 2018. “Đánh giá quản lý chất thải công nghiệp và chất thải rắn nguy hại: Các phương án và lĩnh vực hành động.” 128402. Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/352371563196189492/Solid-and-industrial-hazardous-waste-management-assessment-options-and-actions-areas>.

Thứ nhất, tiến hành xây dựng năng lực thiết lập biểu giá cho các dịch vụ đô thị liên quan đến nước sạch, nước thải và chất thải rắn. Các cơ quan quản lý đóng vai trò quan trọng trong việc ước tính yêu cầu về doanh thu của các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng nhằm mục đích xây dựng biểu giá dịch vụ. Hiện tại, chính quyền các địa phương đang áp dụng theo các quyết định về biểu giá dịch vụ ở cấp quốc gia, dù biểu giá này không phản ánh đầy đủ các điều kiện tại địa phương và không cho phép chính quyền địa phương cân bằng giữa tài chính thuế và phí thu người sử dụng.

Thứ hai, đặt mục tiêu thu hồi ít nhất toàn bộ chi phí vận hành và bảo trì cho các dịch vụ cơ sở hạ tầng thông qua phí thu người sử dụng. Mặc dù hạn chế về khả năng chi trả và các mối quan ngại xã hội có thể không khuyến khích điều chỉnh ngay lập tức biểu giá thu hồi toàn bộ chi phí, các chi phí vận hành và bảo trì mạng lưới ít nhất cần được đảm bảo thông qua phí thu người sử dụng. Nếu không, việc thiếu bảo trì sẽ làm giảm nhanh chất lượng mạng lưới, khiến trách nhiệm đầu tư bổ sung của nhà nước sẽ tăng lên. Tăng giá cần được thực hiện theo từng giai đoạn và nên dự báo các áp lực lạm phát.

Thứ ba, chính sách này phải được xây dựng sau khi đã đánh giá chi tiết các vấn đề thực tế về khả năng chi trả. Cơ quan quản lý phải xác minh biểu giá phù hợp, đảm bảo khả năng chi trả của người dân cũng như mức độ trợ cấp chéo giữa các nhóm khách hàng để hài hòa các mục tiêu về thu hồi chi phí và khả năng chi trả⁹². Ngoài ra, cũng cần xây dựng chiến lược truyền thông để khuyến khích người dân hiểu, đồng ý chi trả theo mức phí thu người sử dụng cao hơn.

C.2. Xây dựng cơ sở vững chắc cho hệ thống thuế địa phương

Mức độ phi tập trung hóa trong đầu tư cơ sở hạ tầng ở Việt Nam ở mức khá cao. Từ năm 2011 đến 2015, chi tiêu vốn cấp địa phương chiếm khoảng 70% tổng chi tiêu vốn nhà nước, nằm trong số cao nhất ở các nước đang phát triển do mức trung bình chỉ là 40%⁹³. Điều này phản ánh sự gia tăng nhanh chóng của đầu tư địa phương xuất phát từ các điều khoản dự phòng ngân sách địa phương và các khoản thặng dư ngân sách (tức là nguồn thu từ đất đai và xổ số) cũng như các khoản phân bổ ngân sách trung ương cho chính quyền địa phương. Đây là những yếu tố thúc đẩy sự phát triển địa phương, đặc biệt là thông qua phát triển hệ thống đường giao thông nông thôn, hệ thống nước sạch, cải thiện dịch vụ giáo dục và y tế địa phương.

Kết quả của hệ thống phân bổ ngân sách từ trung ương đến địa phương và cơ chế chia sẻ doanh thu hiện tại là hầu hết các tỉnh đều được nhận hỗ trợ ngân sách từ trung ương. Luật quy định những khoản thu được đưa vào ngân sách địa phương, nhưng thẩm quyền xác định mức thuế vẫn thuộc về các cơ quan trung ương. Các khoản thu được đưa vào ngân sách địa phương bao gồm các khoản thu thuế hoàn toàn thuộc thẩm quyền của chính quyền các tỉnh và thành phố, các

92 Khả năng chi trả thường được đánh giá bằng cách ước tính tỷ lệ chi tiêu cho phí cơ sở hạ tầng trong tổng chi tiêu của hộ gia đình. Nếu tỷ lệ này (trong một số trường hợp được gọi là tỷ lệ khả năng chi trả) vượt quá một ngưỡng nhất định, khả năng chi trả được coi là có vấn đề. Tuy nhiên, tỷ lệ này cần phải được xem xét trong bối cảnh mức thu nhập khác nhau, đặc biệt là đối với nhóm 20% hộ gia đình có thu nhập thấp nhất. Cách thức tính toán ngưỡng hợp lý chỉ nên mang tính đề xuất và do đó, không có câu trả lời duy nhất đúng. Tuy nhiên, có một số nguyên tắc cơ bản được nêu trong tài liệu này cần được xem xét trong bối cảnh áp dụng cụ thể. Đơn cử như với ngành nước, 3-5% ngân sách chi tiêu hộ gia đình dành cho nước được coi là mức hợp lý. Về chi phí năng lượng và sưởi ấm, 10% chi tiêu gia đình là mức hợp lý (Frérot, 2011; Fankhauser và Sladjana, 2007).

93 Ngân hàng Thế giới. 2017. "Báo cáo Đánh giá chi tiêu công của Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới Bền vững, Hiệu quả và Công bằng." Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

khoản thu thuế mà các tỉnh và thành phố phải chia sẻ với cấp trung ương, các khoản thu khác cho chính quyền địa phương do trung ương giao và nguồn vốn vay trong nước. Nguồn thu công ở cấp địa phương đang tăng đều, tăng từ 30% trong năm 2002 lên 35% trong năm 2012. Mặc dù trách nhiệm trong chi tiêu đã tăng lên, các quy tắc và định mức tài chính do trung ương quy định đã ảnh hưởng đến mức độ tự chủ của địa phương đối với các quyết định ngân sách trong các lĩnh vực mục tiêu cũng như đối với hoạt động phân bổ nguồn lực. Mức độ phân bổ ngân sách được quy định ở mức tối thiểu cho lĩnh vực giáo dục cũng như khoa học và công nghệ trong khi cơ quan trung ương chưa xem xét đúng nhu cầu thực tế hoặc mức độ cung cấp dịch vụ trên địa bàn mỗi tỉnh.

Trong thời gian tới, có thể mở rộng phạm vi các chính sách thuế hiện hành để hỗ trợ thực hiện dịch vụ hiệu quả. Với định hướng quản lý phân cấp ngày càng rõ rệt, chính quyền địa phương sẽ cần được nâng cao quyền tự chủ về nguồn thu ngân sách thông qua các cách tiếp cận sau.

Thứ nhất, chính quyền địa phương nên được tăng quyền trong quyết định mức thuế suất (trong một phạm vi nhất định) với một nhóm các loại thuế và phí sử dụng. Các khoản phụ phí hoặc thu hộ thuế cho ngân sách trung ương có thể tạo thêm nguồn thu cho chính quyền địa phương. Ví dụ, thuế phụ có thể được áp dụng với Thuế thu nhập cá nhân (hiện tại còn thấp nhưng có khả năng tăng lên) hoặc với các khoản thuế tiêu thụ đặc biệt.

Thứ hai, Việt Nam nên xem xét áp dụng đầy đủ chính sách đổi mới về thuế tài sản trong dài hạn để thay thế các chính sách thuế nông nghiệp và phi nông nghiệp hiện có. Chính quyền địa phương có nhiều lợi thế trong việc xác định và định giá tài sản do đã có nhiều kinh nghiệm với tài sản là nhà ở và đất trong phạm vi quyền hạn của mình. Cơ chế khuyến khích việc sử dụng đất đai và tài sản hiệu quả hơn cũng có thể được hiện thực hóa bằng cách đưa ra chính sách thuế cho tái phát triển đất đô thị, đặc biệt là ở các thành phố lớn.

Thứ ba, Việt Nam cần đánh giá khả năng gia tăng cường các cơ chế chia sẻ doanh thu giữa chính quyền trung ương và địa phương. Một phương án thực hiện là áp dụng riêng rẽ các công cụ thuế khác nhau. Các ví dụ liên quan bao gồm: Thuế GTGT hoặc thuế TNDN có thể được chia sẻ theo tỷ lệ nhất định; và/hoặc thuế tài nguyên thiên nhiên tập trung có thể kết hợp các khoản tài trợ bù đắp cho các tỉnh nghèo hơn. Ngoài ra, một nhóm các loại thuế chung (bao gồm thuế GTGT, thuế TNDN và thuế TNCN) có thể được xác định ở cấp trung ương, trong đó áp dụng công thức chia sẻ với toàn bộ cả nhóm. Những điều chỉnh này sẽ nâng cao trách nhiệm giải trình, hiệu quả chi tiêu, tính minh bạch và công bằng của các cơ chế chia sẻ doanh thu, đồng thời thúc đẩy trách nhiệm tài chính, hiệu quả chi tiêu, hiệu quả kinh tế địa phương và hiệu quả doanh thu.⁹⁴

D. Tài chính cho đầu tư cơ sở hạ tầng

Ở Việt Nam, nguồn tài chính chủ yếu cho cơ sở hạ tầng là tài chính công; mặc dù tài chính tư nhân ngày càng thể hiện một vai trò lớn hơn. Tài chính công bao gồm hỗ trợ tài chính trực tiếp,

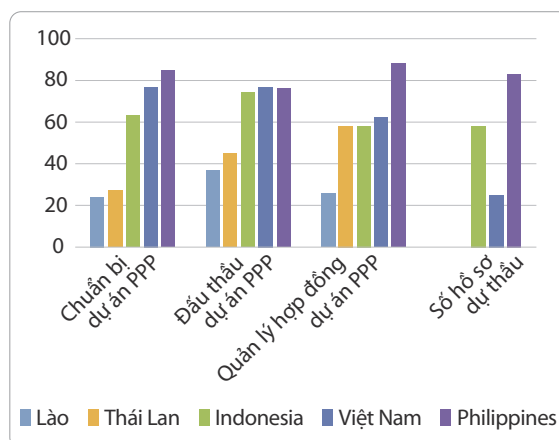
94 Rab, Habib Nasser, Jorge Martinez-Vasquez, Anwar M. Shah, Quyen Hoang Vu, Minh Van Nguyen, Kamo Francoise Nara Monkam, Abha Prasad, Quang Hong Doan, và Indira Iyer. 2015. "Đánh giá Phân cấp Tài chính tại Việt Nam: Đề 1 + 1 Lớn hơn 2." 103669. Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/389051468187138185/Summary-report>.

tài trợ bằng cân đối kế toán cho các doanh nghiệp nhà nước, bảo lãnh chính phủ để vay vốn của các doanh nghiệp nhà nước, Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và thông qua Ngân hàng phát triển Việt Nam thuộc sở hữu nhà nước. Việt Nam cũng được hưởng lợi từ các khoản đầu tư của khu vực tư nhân trong và ngoài nước, có hoặc không có hỗ trợ hợp đồng của chính phủ thông qua các dự án xây dựng các nhà máy điện độc lập (IPP), BOT, BT (chủ yếu trong lĩnh vực giao thông), thoái vốn (còn gọi là cổ phần hóa hoặc sử dụng đất để phát triển cơ sở hạ tầng) và Đối tác công tư khác (PPP). Trong trung hạn, Việt Nam có tiềm năng tối ưu hóa nguồn tài chính cho cơ sở hạ tầng thông qua ba phương thức chính: tài chính dự án thông qua khu vực tư nhân; tài chính từ doanh nghiệp nhà nước; và các công cụ tài chính mới. Tuy nhiên, trong giai đoạn chuyển tiếp, trong khi các nguồn tài chính bổ sung đang được huy động, mức đầu tư công sẽ là yếu tố cần thiết để hỗ trợ các nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng quan trọng.

D.1. Thu hút tài chính dự án

Trong vài năm qua, Bộ KH&ĐT đã cố gắng thúc đẩy tiến trình thực hiện PPP thông qua phát triển khung pháp lý. Năm 2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định 15/2015/NĐ-CP, thể hiện sự tiến bộ rõ rệt so với các quy định trước khi cung cấp một khung pháp lý duy nhất cho đầu tư tư nhân trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng công. Nghị định này quy định cụ thể hơn các quy trình cần được các cơ quan chức năng thực hiện khi đấu thầu một dự án PPP và loại bỏ mức trần hỗ trợ 30% của chính phủ cho một dự án PPP. Nghị định 30/2015/NĐ-CP cũng được ban hành vào năm 2015 để hướng dẫn khung đấu thầu cho các dự án PPP. Ít nhất là trên hệ thống văn bản, khung pháp lý của Việt Nam về đấu thầu theo hình thức PPP dường như đã được xây dựng hiệu quả so với các quốc gia trong khu vực về khía cạnh chuẩn bị, tiến hành đấu thầu và quản lý dự án theo hình thức PPP; mặc dù khung quy định về các đề xuất tự nguyện vẫn cần được bổ sung (xem hình 3.6).

HÌNH 3.6. Điểm đánh giá các dự án PPP trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, năm 2018



Lưu ý: Điểm cao hơn thể hiện mức độ tuân thủ hơn khung pháp lý với các thông lệ tốt được quốc tế công nhận.

Tuy nhiên, khung pháp lý mới về PPP ít được triển khai trên thực tế. Mặc dù hai Nghị định PPP có hiệu lực vào tháng 4/tháng 5 năm 2015, dường như không một dự án nào được đấu thầu theo các Nghị định PPP có nhiều hơn một nhà đầu tư đủ điều kiện hoặc quan tâm, mặc dù 18 (trong số 53) dự án PPP đã được đấu thầu “cạnh tranh”.⁹⁵ Có nhiều lý do cho vấn đề này. Bất kể dự án nào được phân loại là dự án PPP phải tuân thủ các quy trình và yêu cầu được quy định trong các Nghị định này, bao gồm xây dựng báo cáo nghiên cứu khả thi và tiến hành đấu thầu cạnh tranh. Tuy nhiên, hầu hết các

95 Tuấn Dũng. 2018. “Nhiều Vương Mắc Trong Lựa Chọn Nhà Đầu Tư PPP.” Báo chí Đầu tư, ngày 25 tháng 7 năm 2018. <https://baodautau.vn/da-tu/nhiều-vương-mắc-trong-lựa-chọn-nhà-đầu-tư-ppp-75237.html>.

bộ và cơ quan chủ quản không có khả năng tổ chức đấu thầu cạnh tranh và do đó, dường như một số dự án cần được đấu thầu theo các Nghị định này đã được cấp giấy phép theo Luật Đầu tư. Quan trọng hơn, các Nghị định không hỗ trợ khung quản lý rủi ro toàn diện của chính phủ, đặc biệt là Cam kết tài chính và Nợ tiềm ẩn (FCCL) phát sinh từ các dự án PPP. Trong khi các dự án PPP gặp nhiều khó khăn trong tất cả các lĩnh vực cơ sở hạ tầng, kết quả thực hiện trong lĩnh vực năng lượng có phần tốt hơn so với lĩnh vực giao thông.

Luật PPP chưa quy định cụ thể và rõ ràng về cơ chế chia sẻ rủi ro, đặc biệt liên quan đến các khía cạnh như khả năng bảo đảm của chính phủ đối với nguồn doanh thu tối thiểu nhất định cho chủ đầu tư hoặc quy định rõ ràng về tỷ giá hối đoái khi chuyển đổi lợi nhuận sẽ giúp tạo dựng niềm tin của nhà đầu tư nước ngoài và nâng cao khả năng vay vốn của các dự án. Theo mô hình hiện tại, rủi ro đáng kể nghiêng về nhà đầu tư tư nhân, điều này làm giảm sức hút của các dự án PPP. Để thu hút các nhà đầu tư và doanh nghiệp khai thác tư nhân, điều thiết yếu cần có một khung chính sách minh bạch và cơ chế phân bổ rủi ro hợp lý.

Năng lượng. Khu vực tư nhân đã đóng góp đáng kể vào việc phát triển công suất phát điện mới ở Việt Nam thông qua các dự án xây dựng các nhà máy điện độc lập. Doanh nghiệp tư nhân quốc tế đã đóng góp chủ yếu vào việc phát triển các nhà máy nhiệt điện quy mô lớn, được chính phủ bảo lãnh để quản lý một loạt rủi ro liên quan đến doanh nghiệp cung cấp dịch vụ của chính phủ, các vấn đề chuyển đổi tiền tệ và thanh toán chấm dứt hợp đồng. Mặt khác, các dự án năng lượng tái tạo quy mô nhỏ chủ yếu là mục tiêu của các doanh nghiệp tư nhân trong nước và không được hưởng các cơ chế nâng hạng tín nhiệm tương đương. Việc thiếu mẫu hợp đồng và gói bảo lãnh cho các dự án IPP đã làm tăng thời gian đàm phán với các nhà đầu tư tư nhân quốc tế, thậm chí là vài năm, đồng thời hạn chế khả năng tiếp cận vốn nước ngoài. Mặc dù cũng có tiềm năng hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng khí trung nguồn, các dự án PPP gặp nhiều khó khăn về nhu cầu lồng ghép các cơ chế thương mại, tài chính với các nhà cung cấp dịch vụ hạ nguồn chính trong ngành điện.

Giao thông vận tải. Trong lĩnh vực đường bộ, một số dự án PPP/cơ chế ưu đãi cho các dự án thu phí đường bộ quốc gia đã được thực hiện theo hình thức chỉ định thầu nhưng sau đó phải được đàm phán lại khiến nhà nước phải chịu phần lớn rủi ro. Trong Báo cáo việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT) Số: 197/BC-UBTVQH14 ngày 23/10/2017, Quốc hội đã tiến hành đánh giá thực tiễn triển khai các dự án BOT hiện nay trong lĩnh vực giao thông, thừa nhận những hạn chế của khung đấu thầu và những khó khăn trong thu hút vốn nước ngoài.

Việc thực hiện lỏng lẻo khuôn khổ pháp lý đối với các dự án PPP không khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài. Trong khi có nhiều cơ hội tận dụng nguồn tài chính thương mại xuyên biên giới, các nhà đầu tư vẫn không sẵn sàng chấp thuận rủi ro do chưa có cơ chế đảm bảo thực thi hợp đồng hiệu quả, chuyển đổi ngoại hối, thiếu minh bạch về hỗ trợ của chính phủ cho cơ sở hạ tầng và đấu thầu theo hình thức PPP. Hơn nữa, Việt Nam hiện không có hướng dẫn về chiến lược phân bổ và giảm thiểu rủi ro bao gồm FCCL. Chính phủ đang tiến hành rà soát toàn diện khuôn khổ pháp lý về PPP hiện có và cũng đang soạn thảo Luật mới về Đầu tư theo hình thức PPP để khắc phục những hạn chế của Nghị định 63 và các quy định khác về PPP. Mục tiêu cốt lõi này cần được thể hiện trong Luật PPP sắp tới vì nó sẽ mở ra cơ hội cho các nhà đầu tư xuyên biên giới tham gia vào thị trường. Trong các

lĩnh vực như giao thông và nước sạch, các dự án thường được đấu thầu như một phần trong một gói dự án lớn hơn, trong đó các nhà đầu tư được cấp đất để phát triển cơ sở hạ tầng. Các dự án như vậy thiếu cơ chế giám sát hiệu quả để tối đa hóa hiệu quả sử dụng tài sản, bao gồm định giá tài sản bị thu hồi (chẳng hạn như bán đất được quy hoạch phát triển các hệ thống nước sạch).

Trong thời gian tới, một số biện pháp quan trọng có thể được thực hiện để phát huy tiềm năng của tài chính tư nhân cho cơ sở hạ tầng. Các khuyến nghị cụ thể sau đây có thể được cân nhắc.

Thứ nhất, Việt Nam cần đẩy nhanh việc xây dựng luật PPP. Hiện tại, khung pháp lý và quy định về PPP chủ yếu dựa trên các Nghị định không phù hợp với các luật khác và không được áp dụng phổ biến. Do đó, việc xây dựng Luật mới về PPP là cần thiết để tạo khung pháp lý toàn diện cho các dự án PPP, bao gồm i) tạo môi trường thể chế thuận lợi đối với các dự án PPP, ii) làm rõ vai trò và trách nhiệm của các bên liên quan chính, iii) giải thích quy trình lựa chọn và đấu thầu theo hình thức PPP, iv) làm rõ cơ chế hỗ trợ của chính phủ và v) thể chế hóa vai trò của Cam kết tài chính và Nợ tiềm ẩn (FCCL).

Thứ hai, Việt Nam cần áp dụng khung hợp đồng hiệu quả, nhất quán cho tất cả các dự án PPP. Việc áp dụng một hợp đồng tiêu chuẩn hóa duy nhất cho từng loại hình đầu tư PPP (như thu phí đường bộ và IPP) có nhiều lợi thế. Giải pháp này sẽ hạn chế các cuộc đàm phán song phương kéo dài cho mọi hợp đồng, từ đó giảm chi phí giao dịch, xây dựng niềm tin và giảm thiểu rủi ro.

Thứ ba, chính phủ cần xây dựng chiến lược trung hạn để nâng hạng tín nhiệm quốc gia trở lại khi niềm tin thị trường được cải thiện. Nhu cầu nâng hạng tín nhiệm ở giai đoạn đầu phát triển thị trường ngày càng tăng khi uy tín của chính phủ vẫn chưa được chứng minh, điều này giảm dần theo thời gian khi đã thiết lập được những bằng chứng về việc tuân thủ cam kết hợp đồng. Quan điểm của chính phủ về nâng hạng tín nhiệm quốc gia cần phải dựa trên những yếu tố này.

Thứ tư, chính phủ cần xây dựng và công bố danh mục các dự án ưu tiên về PPP. Do các chi phí cố định khá lớn đối với các nhà đầu tư tư nhân quốc tế gia nhập và tham gia vào các thị trường mới nổi, các quốc gia muốn thu hút sự tham gia mạnh mẽ của doanh nghiệp quốc tế cần xây dựng danh mục dài hạn các cơ hội đầu tư, để các nhà đầu tư tiềm năng có thể nắm được các cơ hội đầu tư để tự tin tham gia vào một thị trường mới.

D.2. Huy động tài chính doanh nghiệp

Những hạn chế trong lĩnh vực ngân hàng đặt ra yêu cầu tìm giải pháp thay thế cho tài chính cơ sở hạ tầng trên cơ sở vốn vay. Các ngân hàng địa phương không có nhiều khả năng tăng trưởng danh mục cho vay đầu tư vào cơ sở hạ tầng do kỳ hạn vay dài và hạn mức tín dụng không nhiều dành các nhà phát triển khu vực tư nhân mới thành lập quy mô nhỏ. Về cơ sở hạ tầng, các sản phẩm thị trường vốn có thể được phát triển bao gồm - trái phiếu dự án (hoặc trái phiếu doanh thu), trái phiếu doanh nghiệp được bảo đảm một phần hoặc quỹ cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, tại Việt Nam, thị trường thu nhập cố định bị chi phối bởi trái phiếu chính phủ.

Thị trường trái phiếu doanh nghiệp nói chung vẫn còn tương đối nhỏ, chiếm khoảng 6,9% GDP, so với tiền gửi ngân hàng chiếm tới 137% GDP. Tính thanh khoản của thị trường cũng rất

kém với lượng tài sản đảm bảo lớn và chủ yếu xoay quanh các ngân hàng, do đó hoạt động gần như mang tính chất tương tự như thị trường tín dụng. Thị trường còn bị cản trở bởi thủ tục phát hành trái phiếu rườm rà, chi phí giao dịch cao, thiếu minh bạch và thông tin cho các nhà đầu tư.⁹⁶ Hầu hết trái phiếu doanh nghiệp đã được phát hành thông qua hình thức phát hành riêng lẻ, một số trong đó được bán lại giữa các nhà đầu tư bán lẻ (ngoài 100 nhà đầu tư cá nhân), một thực tế rủi ro cho cả ngân hàng và nhà đầu tư bán lẻ khi chỉ có mức độ bảo đảm ngầm. Thị trường vốn và trái phiếu chưa phát triển khiến các nhà đầu tư là tổ chức e ngại đầu tư cơ sở hạ tầng. Các nhà đầu tư là tổ chức cũng bị ràng buộc bởi các quy định đầu tư theo Luật. Ví dụ, các nhà đầu tư tổ chức không được phép mua các sản phẩm cụ thể về cơ sở hạ tầng (ví dụ như trái phiếu dự án) do các hạn chế về quy định và mức độ chênh lệch thuế. Các nhà đầu tư tổ chức là thành phần quan trọng cho sự phát triển thị trường do tính chất dài hạn của các dự án cơ sở hạ tầng phù hợp với các khoản nợ dài hạn của các nhà đầu tư tổ chức, chẳng hạn như các Quỹ hưu trí và các công ty bảo hiểm⁹⁷.

Các doanh nghiệp nhà nước có kết quả kinh doanh hiệu quả có thể huy động trái phiếu doanh nghiệp hoặc các khoản vay hợp vốn dựa trên xếp hạng tín dụng. Bằng cách thiết lập mối quan hệ hợp đồng giữa các doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính thương mại, tài chính doanh nghiệp mang lại nhiều lợi ích. Một mặt, tài chính doanh nghiệp cung cấp một nguồn vốn bổ sung, trong đó kỳ hạn tín dụng phù hợp hơn với vòng đời sử dụng các tài sản hạ tầng. Mặt khác, tình hình vay nợ của các DNNN trên thị trường vốn cũng đòi hỏi việc xem xét cẩn trọng hơn về thực tiễn quản lý, áp dụng kỷ luật quản lý tài chính và quản lý vận hành giống như với các công ty tư nhân, từ đó nâng cao hiệu quả tổng thể. Cách tiếp cận này đã được thử nghiệm và mang lại một số kết quả trong ngành điện, nhưng vẫn cần được áp dụng cho các lĩnh vực cơ sở hạ tầng khác.

Điện. Ví dụ điển hình của tài chính doanh nghiệp nhà nước là công ty điện lực quốc gia: Tập đoàn điện lực Việt Nam. Hạn chế về dòng vốn ODA và khả năng bảo lãnh của Chính phủ khiến EVN phải tìm kiếm các cơ hội tài chính thương mại bổ sung để đảm bảo số lượng lớn các khoản đầu tư cần thiết. Doanh nghiệp đặt mục tiêu phát hành trái phiếu quốc tế để huy động vốn. Bước đầu tiên trong quy trình này là được xếp hạng tín dụng, điều mà doanh nghiệp đã thực hiện được vào tháng 6 năm 2018 khi đạt xếp hạng nhà phát hành nợ dài hạn (IDR) ở mức 'BB' với "Triển vọng ổn định" cho ngoại tệ dài hạn theo tổ chức xếp hạng tín nhiệm Fitch Ratings. Mức xếp hạng của EVN phù hợp với xếp hạng chủ quyền của Việt Nam. Quá trình xếp hạng của Fitch dựa trên mối liên kết của EVN với nhà nước, vị thế trên thị trường của doanh nghiệp, nhu cầu điện tăng cao, cùng với tỷ lệ thu hồi tài chính ở mức cao. EVN cũng là tập đoàn phi tài chính nhà nước đầu tiên được Fitch xếp hạng tại Việt Nam. Tương tự, kể từ tháng 4 năm 2019, Tổng công ty Truyền tải điện Quốc gia (NPT) cũng đã nhận được Xếp hạng BB/Ổn định theo tổ chức xếp hạng tín nhiệm Fitch Ratings. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) cũng đang thực hiện xếp hạng tín dụng như các Công ty Phân phối Điện của EVN.

96 Gerner Franz, Giblett Mark Alexander, Alatabani Alwaleed Fareed, Behrend Oliver Patrick, Eckardt Sebastian, và Santley David John. 2019. Việt Nam - Tối đa hóa tài chính cho phát triển trong lĩnh vực năng lượng. 133788. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/897271548259738578/Vietnam-Maximizing-Finance-for-Development-in-the-Energy-Sector>.

97 Ngân hàng Thế giới. 2018. "Bản ghi nhớ". Đoàn Công tác Chương trình Hợp tác Phát triển Thị trường Vốn (J-CAP)"

Trong thời gian tới, phương pháp này vẫn có thể cải thiện thêm. Các khuyến nghị cụ thể sau đây có thể được tập trung thực hiện.

Thứ nhất, phát triển thị trường trái phiếu phi chính phủ đòi hỏi phải cải cách hệ thống quy định pháp lý, ban hành các chính sách khuyến khích và phát triển, xây dựng cơ sở hạ tầng thị trường. Mục tiêu này bao gồm ban hành Luật Chứng khoán mới, các chính sách khuyến khích cho các nhà đầu tư dưới hình thức ưu đãi thuế, điều chỉnh hạn mức đầu tư cũng như các quy tắc điều chỉnh về tỷ lệ nắm giữ trái phiếu doanh nghiệp niêm yết của các ngân hàng và cải thiện quy định về chương trình trái phiếu doanh nghiệp. Ngoài ra, cần xác định mô hình, cấu trúc vốn phù hợp của các tổ chức xếp hạng tín dụng, mở rộng cơ sở của các nhà đầu tư và các vấn đề đối với trái phiếu doanh nghiệp. Cuối cùng, chính phủ có thể xem xét xây dựng các công cụ mới trong ngắn đến trung hạn, như trái phiếu xanh, công cụ thị trường vốn liên quan đến cơ sở hạ tầng và chứng khoán hóa⁹⁸.

Thứ hai, các doanh nghiệp đã được xếp hạng tín dụng cần phải tiếp tục phát hành trái phiếu. Đối với EVN và NPT là những doanh nghiệp đã được xếp hạng, cần phải duy trì mức độ xếp hạng và sử dụng nó làm cơ sở phát hành trái phiếu thông thường hoặc trái phiếu xanh bằng đồng đô la Mỹ nhằm đa dạng hóa nguồn tài chính.

Thứ ba, các doanh nghiệp nhà nước liên quan đến vận tải cũng nên xem xét tham gia quá trình xếp hạng tín dụng tương đương. Các doanh nghiệp tiềm năng có thể là Tổng công ty đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) hoặc Tổng công ty Hàng không Việt Nam (Vietnam Airlines). Nếu doanh nghiệp chưa sẵn sàng tham gia đánh giá xếp hạng tín nhiệm, có thể áp dụng cơ chế xếp hạng ngầm như một cơ sở tham chiếu để định hướng các biện pháp tăng cường hiệu quả tài chính và vận hành cần thiết để chuẩn bị cho xếp hạng chính thức.

98 Ibid.

Kết luận

Báo cáo này đã tập trung trả lời câu hỏi “Việt Nam có thể tài trợ và thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng nhằm thúc đẩy tăng trưởng trong bối cảnh tài chính công còn hạn chế như thế nào”. Khi Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình, thách thức chính trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng không nằm về số lượng mà là chất lượng, tập trung vào sắp xếp độ ưu tiên, chất lượng và hiệu quả đầu tư. Do đó, để trả lời câu hỏi trên, quá trình phân tích đã tập trung vào hai trụ cột: cách thức cải thiện hiệu quả các nguồn lực đã được sử dụng; và cách thức huy động nguồn lực bổ sung.

- **Nâng cao hiệu quả.** Nhiều bằng chứng cho thấy các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam không mang lại hiệu quả như mong muốn. Điều này ảnh hưởng đến tính hiệu quả vốn đầu tư và hiệu quả hoạt động của hệ thống cơ sở hạ tầng. Về hiệu quả vốn, một số dự án đầu tư cơ sở hạ tầng không được sàng lọc và thực hiện phối hợp đầy đủ để đảm bảo tính khả thi về mặt kinh tế, hoặc không được thực hiện với mức chi phí thấp nhất. Về hiệu quả hoạt động, hoạt động bảo trì cơ sở hạ tầng còn nhiều hạn chế mang tính hệ thống, ảnh hưởng đến chi phí vòng đời, trong khi các dịch vụ cơ sở hạ tầng không phải lúc nào cũng hoạt động hiệu quả do hạn chế trong quản lý và quy định. Nhìn chung, Việt Nam có thể nâng cao mức độ tác động của các dự án đầu tư hiện tại (“sự đầu tư mang lại nhiều lợi nhuận hơn”), hoặc đạt được kết quả tương tự với mức chi tiêu thấp hơn.
- **Huy động nguồn lực.** Việt Nam chưa đạt được nhiều kết quả trong việc mở rộng và đa dạng hóa các nguồn tài chính cho cơ sở hạ tầng. Với tất cả các phương thức cấp ngân sách cho đầu tư cơ sở hạ tầng, nguồn vốn đầu tư ban đầu sẽ được thu hồi thông qua các khoản đóng góp thuế hoặc thu phí người sử dụng. Việt Nam có xu hướng thu phí người sử dụng dịch vụ ở mức tương đối thấp hoặc mang tính biểu tượng và vẫn chưa đưa ra được cơ sở thuế đầy đủ ở cấp địa phương để đảm bảo ngân sách (đặc biệt) cho cơ sở hạ tầng đô thị. Sau khi xác định các nguồn lực tài chính cho lĩnh vực này, có thể đa dạng hóa các nguồn tài chính bằng cách tăng cường huy động vốn đầu tư tư nhân cho tài trợ dự án, tài trợ bằng cân đối kế toán của các doanh nghiệp nhà nước và phát triển các công cụ thị trường vốn địa phương mới.

Bảng dưới đây tóm tắt các khuyến nghị bao quát chính dưới hai trụ cột:

Nâng cao hiệu quả	Huy động nguồn lực
<p>A. Cải thiện hiệu quả vốn</p> <ol style="list-style-type: none"> Tăng cường phối hợp liên ngành trong quy hoạch cơ sở hạ tầng. Phát triển hệ thống quy hoạch quốc gia hiệu quả cho từng lĩnh vực. Quy hoạch cơ sở hạ tầng dựa trên nhu cầu của các lĩnh vực sản xuất và xã hội. Tăng cường kết nối đa phương thức giữa giao thông đường bộ và đường thủy. Xây dựng các quy trình rõ ràng để giải quyết các đề xuất tự nguyện theo mô hình PPP. Đảm bảo chất lượng trong các quy trình đấu thầu cạnh tranh. Hợp đồng chuẩn hóa cho hoạt động đấu thầu dự án cơ sở hạ tầng. Ban hành cơ chế độc lập để xử lý các khiếu nại trong đấu thầu. 	<p>A. Tăng nguồn lực tài chính ngành</p> <ol style="list-style-type: none"> Xây dựng năng lực thiết lập biểu giá cho các dịch vụ đô thị. Tập trung thu hồi chi phí hoạt động thông qua phí thu người sử dụng. Đảm bảo khả năng chi trả cho hầu hết người dân để bị tổn thương. Cho phép chính quyền địa phương thiết lập biểu giá và phí thu người sử dụng cho các dịch vụ địa phương. Áp dụng từng bước, đầy đủ chính sách đổi mới về thuế tài sản tại cấp địa phương. Áp dụng mô hình chia sẻ doanh thu nhiều hơn giữa chính quyền trung ương và địa phương.
<p>B. Nâng cao hiệu quả hoạt động</p> <ol style="list-style-type: none"> Ban hành các công cụ kỹ thuật để ước tính chi phí bảo trì thận trọng. Đảm bảo ngân sách, chi phí bảo trì cho các dự án mới. Sử dụng hợp đồng dịch vụ để thể chế hóa các hoạt động bảo trì. Huy động thêm các nguồn kinh phí bổ sung cho bảo trì đường bộ. Phát triển các hệ thống nước thải. Nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nước sạch. Đảm bảo tự động hóa hoàn toàn quá trình thông quan. Hợp nhất và hiện đại hóa đội xe tải quốc gia. 	<p>B. Khai thác nguồn tài chính mới</p> <ol style="list-style-type: none"> Đẩy nhanh việc xây dựng luật PPP. Thông qua khung hợp đồng tiêu chuẩn cho từng hình thức PPP. Nhằm dẫn nâng hạng tín nhiệm quốc gia trở lại trong quá trình thiết lập uy tín. Xây dựng danh mục các dự án ưu tiên trung hạn cho các dự án PPP. Khuyến khích sử dụng các sản phẩm bảo hiểm có khả năng chuyển đổi và chuyển nhượng. Thực hiện phát hành trái phiếu lần đầu cho các doanh nghiệp nhà nước mới được xếp hạng tín nhiệm gần đây. Thực hiện xếp hạng tín dụng cho các doanh nghiệp nhà nước khác trong lĩnh vực vận tải. Phát triển thị trường trái phiếu phi chính phủ thông qua cải cách quy định.

Tài liệu tham khảo

- ARCOWA. 2018. “Quản lý nước thải và phục hồi tài nguyên tại Việt Nam: Thực trạng và cơ hội. Việt Nam. <http://seaknowledgebank.net/e-library/wastewater-management-and-resource-recovery-vietnam-current-status-and-opportunities>.
- Baptista, Jaime Melo. 2018. “Bài học kinh nghiệm từ cải cách ngành nước ở Bồ Đào Nha.” Trung tâm Nước Quốc tế Lisbon. <http://www.ppa.pt/wp-content/uploads/2018/07/5.-LIS-Water-20180723.pdf>.
- Blancas, Luis C., John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan và Wendy Tao. 2014. Logistics hiệu quả: Chìa khóa để nâng cao năng lực cạnh tranh của Việt Nam. Washington, D. C: Báo cáo của Ngân hàng Thế giới.
- Brown, Sophie và Nicolas Penagos. 2019. “Một dữ liệu nhỏ có ảnh hưởng lớn: Phân tích nhà thầu có thể thúc đẩy tính cạnh tranh trong hợp đồng cơ sở hạ tầng của Colombia” Blog về đối tác giao kết mở (Blog). Ngày 03 tháng 5 năm 2019. <https://www.open-contracting.org/2019/05/03/a-little-data-goes-a-long-way-how-bidder-analysis-could-boost-competition-in-colombias-infrastructure-contracts/>.
- Eckardt, Sebastian, Gabriel Demombynes và Diji Chandrasekharan Behr. 2016. “Việt Nam - Đánh giá mang tính hệ thống về quốc gia.” 108348. Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/334491474293198764/Vietnam-Systematic-Country-Diagnostic>.
- Gerner Franz, Giblett Mark Alexander, Alatabani Alwaleed Fareed, Behrend Oliver Patrick, Eckardt Sebastian, và Santley David John. 2019. Việt Nam - Tối đa hóa tài chính cho phát triển trong lĩnh vực năng lượng. 133788. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/897271548259738578/Vietnam-Maximizing-Finance-for-Development-in-the-Energy-Sector>.
- Hallegatte, Stephane, Jun Erik Maruyama Rentschler, và Julie Rozenberg. 2019. “Lifelines : Cơ hội Đầu tư Hạ tầng có Khả năng Phục hồi.” 138046. Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/111181560974989791/Lifelines-The-Resilient-Infrastructure-Opportunity>.
- Hoang, Dung Anh, Yin Yin Lam, Paul Amos, Paul Reddel, Pham Thi Phuong, và Nguyen Thi Phuong Hien. 2019. “Phát triển Bền vững Vận tải Đường thủy Nội địa tại Việt Nam: Tăng cường khuôn khổ pháp lý, thể chế và tài chính.” 135742. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/214851554188572807/Sustainable-Development-of-Inland-Waterways-Transport-in-Vietnam-Strengthening-the-Regulatory-Institutional-and-Funding-Frameworks>.
- IMF. 2018. “Việt Nam: Đánh giá Quản lý Đầu tư công (PIMA). Washington, D. C: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.
- Fankhauser, Samuel và Sladjana Tepic. 2007. “Liệu người nghèo có đủ khả năng chi trả hóa đơn điện và nước? Phân tích khả năng chi trả cho các quốc gia chuyển đổi.” Báo cáo Chính sách Năng lượng số 35 (Tháng 2): 1038–49. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.02.003>.
- Frérot, Antoine. 2011. Nước: Hướng đến Văn hóa Trách nhiệm. New Hampshire: NXB Đại học New Hampshire.
- Lam Yin Yin, Sriram Kaushik và Khera Navdha. 2019. “Strengthening Vietnam’s Trucking Sector : Towards Lower Logistics Costs and Greenhouse Gas Emissions (tiếng Anh) | Tăng cường ngành

Vận tải Hàng hóa Đường bộ Việt Nam: Hướng đến Giảm Chi phí Logistics và Phát thải Khí nhà kính." 135753. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/165301554201962827/Strengthening-Vietnam-s-Trucking-Sector-Towards-Lower-Logistics-Costs-and-Greenhouse-Gas-Emissions>

Lee, Alan David, và Franz Gerner. 2019. "Bài học kinh nghiệm từ cải cách ngành điện: Trường hợp của Việt Nam (Dự thảo)." Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

Liautaud, Gerard L, và Maria Marcela Silva. 2011. Hợp đồng cải tạo và bảo trì đường bộ dựa trên kết quả thực hiện (CREMA) ở Argentina: 15 năm kinh nghiệm (1996-2010) (tiếng Anh). Báo cáo về Giao thông Vận tải số TP-36. Washington DC: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/241151468219001625/Performance-based-road-rehabilitation-and-maintenance-contracts-CREMA-in-Argentina-a-review-of-fifteen-years-of-experience-1996-2010>

Nguyen, Dat. 2018. "Vietnam Warned It Is Planning One Airport Too Many." | "Cảnh báo tính trạng quy hoạch sân bay tràn lan tại Việt Nam." VNExpress, ngày 28/9/2018. <https://e.vnexpress.net/news/business/industries/vietnam-warned-it-is-planning-one-airport-too-many-3816096.html>.

PANYNJ. n.d. "Đánh giá tổng quan về cơ sở vật chất và dịch vụ." Cảng vụ New York và New Jersey. <https://www.panynj.gov/about/facilities-services.html>.

PIAC. 2013. "Duy tu bảo trì cơ sở hạ tầng tại Thái Bình Dương - Cần thay đổi mô hình Xây dựng-Xuống cấp-Xây dựng lại." Sydney, Australia: Trung tâm Tư vấn Cơ sở Hạ tầng Thái Bình Dương. <https://www.theprief.org/documents/regional/infrastructure-planning-and-management/infrastructure-maintenance-pacific>.

Rab, Habib Nasser, Jorge Martinez-Vasquez, Anwar M. Shah, Quyen Hoang Vu, Minh Van Nguyen, Kamo Francoise Nara Monkam, Abha Prasad, Quang Hong Doan, và Indira Iyer. 2015. "Đánh giá Phân cấp Tài chính tại Việt Nam: Để 1 + 1 lớn hơn 2." 103669. Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/389051468187138185/Summary-report>.

Rajaram, Anand, Tuan Le, Nataliya Biletska và Jim Brumby. 2010. "Khuôn khổ chẩn đoán để đánh giá hiệu quả quản lý đầu tư công." Ngân hàng Thế giới, Chuỗi Báo cáo Nghiên cứu Chính sách, Tháng 1.

Rodrigue, Jean-Paul, Claude Comtois và Brian Slack. 2016. Phân bố địa lý của hệ thống giao thông vận tải. Luân Đôn và New York: Routledge. https://transportgeography.org/?page_id=9527.

Rozenberg, Julie, và Marianne Fay. 2019. "Bên cạnh những thiếu hụt: Làm thế nào để các quốc gia huy động đầu tư cho cơ sở hạ tầng đồng thời vẫn bảo vệ hành tinh." Washington, D. C.: Ngân hàng Thế giới. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291>.

Teles, Nuno. n.d. "Financialisation and Neoliberalism: Nghiên cứu điển hình về cấp nước ở Bồ Đào Nha. Chuỗi báo cáo nghiên cứu 102. Tài chính hóa, Kinh tế, Xã hội và Phát triển bền vững (FESSUD). <http://fessud.eu/wp-content/uploads/2015/03/Financialisation-and-neoliberalism-the-case-of-water-provision-in-Portugal-working-paper-102.pdf>.

Thời Báo Tài Chính Việt Nam Online. 2019. "[Infographic] Vì sao 'né' đầu thầu qua mạng." TạpChiTaiChinh, ngày 17 tháng 8 năm 2019. <http://tapchitaichinh.vn/info-media/infographic-vi-sao-ne-dau-thau-qua-mang-311219.html>.

Trotsenburg, Axel Van. 2015. "Efficient Cities Are Crucial to Vietnam's Transformation into a High-Income Society." | "Việt Nam rất cần những thành phố hiệu quả để chuyển đổi sang xã hội thu

- nhập cao.” Blog Ngân hàng Thế giới (blog). Ngày 11 tháng 11 năm 2015. <https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/efficient-cities-are-crucial-to-vietnam-transformation-into-a-high-income-society>.
- Tuấn Dũng. 2018. “Nhiều Vương Mắc Trong Lựa Chọn Nhà Đầu Tư PPP.” Báo chí Thủ, ngày 25 tháng 7 năm 2018. <https://baodauthau.vn/dau-tu/nhieu-vuong-mac-trong-lua-chon-nha-dau-tu-ppp-75237.html>.
- UNCTAD. 2017. “Đánh giá về vận tải hàng hải 2017.” New York và Geneva: Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2017_en.pdf.
- UNESCAP. 2017. “Chiến lược đầu tư vào cơ sở hạ tầng cho phát triển bền vững tại Việt Nam (Dự thảo).” Bangkok, Thái Lan: Ủy ban Kinh tế Xã hội châu Á Thái Bình Dương Liên Hiệp Quốc. <https://www.unescap.org/sites/default/files/20170915%20National%20Study%20-%20Infrastructure%20Financing%20-%20Viet%20%20Nam.pdf>.
- Van Den Berg, Katelijin, và Thuy Cam Duong. 2018. “Đánh giá quản lý chất thải công nghiệp và chất thải rắn nguy hại: Các phương án và lĩnh vực hành động.” 128402. Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/352371563196189492/Solid-and-industrial-hazardous-waste-management-assessment-options-and-actions-areas>.
- Viện Chính sách Giao thông Victoria. 2017. “Kế hoạch vận chuyển ít chi phí nhất - Thiết lập Khuôn khổ Công bằng cho quy hoạch giao thông.” TDM Encyclopedia. Ngày 18 tháng 7 năm 2017. <https://www.vtpi.org/tdm/tdm21.htm>.
- Ngân hàng Thế giới. 2008. Ấn Độ - Dự án cải thiện đường cao tốc tiểu bang Karnataka (Báo cáo hoàn thành dự án). ICR626. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/452831468269405118/India-Karnataka-State-Highways-Improvement-Project>.
- . 2014. “Quỹ bảo lãnh cơ sở hạ tầng Indonesia.” 2014. <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/brief/faq-indonesia-infrastructure-guarantee-fund>.
- . 2016a. “Nâng cao hiệu quả dịch vụ công cộng điện, nước và vệ sinh ở khu vực châu Phi cận Sahara.” Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26150/108744-REVISED-PUBLIC-W.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- . 2016b. Báo cáo Việt Nam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy. | “Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ” Washington, D. C: Báo cáo của Ngân hàng Thế giới.
- . 2017. “Báo cáo Đánh giá chi tiêu công của Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng tới Bền vững, Hiệu quả và Công bằng.” Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/156711508765460281/Summary-Report-published-2017>.
- . 2018a. “Vai trò của Quỹ Đường bộ Quốc gia (KFD) trong việc đầu tư phát triển hệ thống đường bộ quốc gia ở Ba Lan (Dự thảo).” Tóm tắt báo cáo. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.
- . 2018b. “Cơ chế Tài chính Bền vững cho Vận tải Đường thủy Nội địa tại Việt Nam.” Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.
- . 2018c. “Bản ghi nhớ”. Đoàn Công tác Chương trình Hợp tác Phát triển Thị trường Vốn (J-CAP)”
- . 2019a. “Báo cáo quan điểm về Đầu tư Công (Dự thảo để thảo luận).” Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

- Ngân hàng Thế giới. 2019b. “Báo cáo Phát triển Việt Nam 2019: Kết nối vì Phát triển và Thịnh vượng chung (chuẩn bị công bố).” Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.
- . 2019c. “Việt Nam: Đánh giá quá trình đô thị hóa của Việt Nam - Chuyển đổi đô thị hóa theo hướng Hiệu quả, Toàn diện và Khả năng Phục hồi (Dự thảo).” Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.
- . 2019d. “Việt Nam: Hướng tới hệ thống nước an toàn, sạch và có khả năng phục hồi. 137207. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/379891559574711837/Vietnam-Toward-a-Safe-Clean-and-Resilient-Water-System>.

Phụ lục 3.1: Tóm tắt các nghiên cứu tình huống quốc tế về lợi ích tiềm năng cho Việt Nam

Tài chính ngành đường bộ: Trường hợp Quỹ đường bộ quốc gia Ba Lan

Trong gần 15 năm nay, Quỹ Đường bộ Quốc gia (KFD) của Ba Lan đã trở thành công cụ rất hữu ích về tài chính ngành đường bộ. Các nguồn phí cố định cho Quỹ đã được xác định cụ thể- phí xăng dầu, nguồn thu từ phí đường bộ trên các tuyến quốc lộ (thu tự động, thu qua vé), phụ phí cầu đường, tiền nộp phạt. Quỹ có nguồn vốn ổn định để thực hiện các chương trình liên quan đến xây dựng và nâng cấp/hiện đại hóa đường quốc lộ, được thể hiện bằng sự cải thiện rõ rệt, bền vững chất lượng của mạng lưới đường bộ quốc gia trong giai đoạn đó.

Việc sử dụng vốn thông qua ngân sách nhà nước và Quỹ KFD được phân định rõ ràng thông qua nhóm chi tiêu. Nguồn lực ngân sách được phân bổ chủ yếu cho các hoạt động và quản lý (bao gồm cả công tác chuẩn bị) cũng như bảo trì (mùa hè và mùa đông) và bảo trì định kỳ trên mạng lưới đường quốc lộ. Nguồn lực của Quỹ KFD có thể được phân bổ cho các dự án đầu tư tại các đoạn đường mới và các dự án hiện đại hóa quy mô lớn về cải thiện cấp đường của một tuyến đường hiện có hoặc cải thiện các thông số vận hành của một tuyến đường hiện có. Với mô hình tài trợ song song, các khoản chi tiêu khả thi từ mỗi nguồn được xác định rõ ràng và không có sự chồng chéo.

Các yếu tố thành công chính về vai trò của KFD trong hệ thống tài chính đường bộ ở Ba Lan có thể được tóm tắt như sau:

- Hỗ trợ Quỹ KFD hoạt động như một cơ chế tài chính bất kể sự phân tách chính trị.
- Dựa vào cơ sở hạ tầng của Ngân hàng Gospodarstwa Krajowego (BGK) thuộc sở hữu nhà nước, chuyên môn và thị trường tài chính có sẵn để đảm bảo quản lý hiệu quả KFD.
- Đảm bảo các nguồn tài chính đáng kể và đáng tin cậy cho KFD để khai thác nguồn tài chính thị trường bổ sung.
- Điều chỉnh nhiệm vụ và quy trình hoạt động của Quỹ KFD để đáp ứng những nhu cầu phát triển và kinh nghiệm mới (cả tích cực và tiêu cực) - Mô hình KFD hiện tại đã trải qua quá trình phát triển liên tục để tài trợ nguồn kinh phí cho hầu hết các dự án đầu tư trên hệ thống đường quốc lộ.
- Hợp tác thường xuyên, nhất quán, chặt chẽ giữa các đối tác quan trọng trong nước (Bộ Cơ sở hạ tầng, GDDKiA, Bộ Tài chính) và các đối tác quốc tế (EU, EIB).

Nguồn: Ngân hàng Thế giới. 2018. "Vai trò của Quỹ Đường bộ Quốc gia (KFD) trong việc đầu tư phát triển hệ thống đường bộ quốc gia ở Ba Lan (Dự thảo)." Tóm tắt báo cáo. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới.

Phối hợp giữa các địa phương khác nhau: Trường hợp của Cảng vụ New York và New Jersey (PANYNJ)

Cảng vụ New York và New Jersey được thành lập vào ngày 30 tháng 4 năm 1921. Đó là cơ quan đầu tiên thuộc quản lý của 2 tiểu bang được thành lập theo một điều khoản của hiến pháp, cho phép thực hiện hợp đồng giữa các tiểu bang khi có sự đồng ý của quốc hội. Trong những năm đầu của thế kỷ 20, các bang New Jersey và New York đã có những xung đột về ranh giới và hoạt động vận tải bằng đường sắt. Tại thời điểm đó, các tuyến đường sắt kết thúc ở phía New Jersey của bến cảng, trong khi hoạt động vận tải đường biển tập trung vào Manhattan và Brooklyn. Hàng hóa phải được vận chuyển qua sông Hudson bằng xà lan. Năm 1916, New Jersey đã khởi kiện bang New York lên Ủy ban Thương mại Liên bang (ICC) về các vấn đề liên quan đến vận chuyển hàng hóa bằng đường sắt, yêu cầu hai bang phải hợp tác với nhau và hi sinh lợi ích của tiểu bang vì lợi ích người dân. Ủy ban Phát triển Cảng, một ủy ban cố vấn chung được thành lập vào năm 1917, khuyến nghị thiết lập một cơ quan thuộc quản lý của 2 bang để giám sát sự phát triển kinh tế của khu vực cảng. Cảng vụ New York được thành lập vào ngày 30 tháng 4 năm 1921, thông qua một thỏa thuận giữa các tiểu bang New Jersey và New York. Đây là cơ quan đầu tiên theo mô hình này ở Hoa Kỳ, được thành lập theo một điều khoản trong Hiến pháp Hoa Kỳ cho phép xây dựng thỏa thuận giữa các tiểu bang. Cảng vụ được thành lập để thúc đẩy và bảo vệ hoạt động thương mại của Quận Cảng, đồng thời phát triển khu vực và cảng theo hướng hạn chế đầu tư của doanh nghiệp tư nhân, nếu không, một trong 2 bang sẽ không nỗ lực thực hiện mục tiêu đó. Các hoạt động bao gồm phát triển các cơ sở hạ tầng quan trọng: xây dựng một bến cảng hiện đại để 2 bang sử dụng chung, tăng cường kết nối đường hầm và cầu giữa các bang, thực hiện các dự án thương mại và giao thông để đảm bảo an sinh kinh tế của khu vực.

Nguồn: Rodrigue, Jean-Paul, Claude Comtois và Brian Slack. 2016. Phân bố địa lý của hệ thống giao thông vận tải. Luân Đôn và New York: Routledge. https://transportgeography.org/?page_id=9527.

PANYNJ. n.d. "Đánh giá tổng quan về cơ sở vật chất và dịch vụ." Cảng vụ New York và New Jersey. <https://www.panynj.gov/about/facilities-services.html>.

Sử dụng hồ sơ mời thầu tiêu chuẩn để tăng số lượng nhà thầu: Trường hợp của Colombia

Tăng tính cạnh tranh trong quá trình đấu thầu mang lại nhiều lợi thế như đảm bảo giá hàng hóa và dịch vụ tốt hơn nhằm ngăn ngừa thông đồng và gian lận giá thầu. Do đó, để khuyến khích nhiều doanh nghiệp tham gia đấu thầu hợp đồng công khai, năm 2014, Hiệp hội kỹ sư Colombia (SCI) đã bắt đầu phân tích dữ liệu đấu thầu chính thức của chính phủ. Kết quả phân tích cho thấy, vào năm 2019, trong hơn một nửa số hợp đồng của các bộ, chỉ có một doanh nghiệp tham gia dự thầu. Tổng số hợp đồng lên tới hơn 2.500 và trị giá khoảng 300 triệu USD. Ở phạm vi thành phố, 94% hợp đồng có từ ba nhà thầu trở xuống (tức là khoảng 21.500 hợp đồng trị giá 2.379 triệu USD). Theo kết quả của phân tích này, vào tháng 4 năm 2019, Colombia đã bắt đầu sử dụng các tài liệu đấu thầu tiêu chuẩn cho các dự án cơ sở hạ tầng về giao thông công cộng. Các tài liệu này xác định rõ các yêu cầu mà các nhà thầu phải đáp ứng để đăng ký tham gia đấu thầu và khi đấu thầu thành công, bao gồm các thỏa thuận về tính minh bạch, thư tham gia đấu thầu, kinh nghiệm trước đây, năng lực tổ chức, tình trạng tài chính, điều khoản xã hội để tuyển dụng lao động địa phương, v.v.. Do đó, các tài liệu tiêu chuẩn đảm bảo tính minh bạch của quy trình đấu thầu và hạn chế trường hợp các thông số kỹ thuật trong đấu thầu bị điều chỉnh theo hướng có lợi cho một số bên dự thầu nhất định. Các tài liệu tiêu chuẩn này cũng hỗ trợ các doanh nghiệp nhỏ hơn bằng cách sử dụng các mẫu biểu có sẵn thay vì tham gia đấu thầu dựa trên các mẫu tài liệu được chuẩn bị với từng dự án.

Nguồn: Brown, Sophie và Nicolas Penagos. 2019. "Một dữ liệu nhỏ có ảnh hưởng lớn: Phân tích nhà thầu có thể thúc đẩy tính cạnh tranh trong hợp đồng cơ sở hạ tầng của Colombia" Blog về đối tác giao kết mở (Blog). Ngày 03 tháng 5 năm 2019. <https://www.open-contracting.org/2019/05/03/a-little-data-goes-a-long-way-how-bidder-analysis-could-boost-competition-in-colombias-infrastructure-contracts/>.

Sử dụng Hệ thống quản lý tài sản đường bộ để phân bổ ngân sách hợp lý cho hoạt động bảo trì: Trường hợp của Karnataka, Ấn Độ

Trong những năm 1990, bang Karnataka có mật độ đường bộ ở mức thấp nhất (654 km/1.000 km²) trong số các bang của Ấn Độ. Hạn chế về năng lực của mạng lưới đường đã dẫn lớn hơn do thiếu sự quan tâm và nguồn kinh phí cho hoạt động bảo trì đường bộ, đồng thời thiếu khung quản lý hoạt động bảo trì đường bộ phù hợp cũng như chiến lược phân bổ nguồn lực. Trong những năm 1990, ngân sách cho bảo trì đường bộ đáp ứng khoảng 60% yêu cầu dựa trên khuyến nghị của Ủy ban Tài chính khóa 10 của Chính phủ Ấn Độ, tức tương đối thấp.

Thông qua một dự án của Ngân hàng Thế giới, Hệ thống Thông tin Đường bộ dựa trên nền tảng GIS (RIS) cho toàn bộ mạng lưới đường bộ tiểu bang đã được lắp đặt, sau đó được sử dụng để lập kế hoạch bảo trì và phục vụ quy trình ra quyết định tổng thể. Hoạt động này đã đóng góp đáng kể vào việc huy động nâng cao nguồn vốn cho mạng lưới đường bộ của Nhà nước. Nhìn chung, trong quá trình thực hiện dự án, mức độ chênh lệch giữa dự toán chi tiêu theo kế hoạch đầu tư trung hạn và nguồn kinh phí phân bổ thực tế cho O&M trên mạng lưới đường bộ đã giảm đáng kể (xem bảng bên dưới).

Năm tài chính	Chi tiêu theo kế hoạch đầu tư trung hạn, Tỷ rupee	Kinh phí phân bổ thực tế, Tỷ rupee	Chênh lệch, %
2001-02	4,52	3,51	22%
2002-03	4,52	2,11	53%
2003-04	3,92	2,51	36%
2004-05	4,01	3,33	17%
2005-06	5,13	2,62	49%
2006-07	10,18	10,11	1%

Nguồn: Ngân hàng Thế giới. 2008. Ấn Độ - Dự án cải thiện đường cao tốc tiểu bang Karnataka (Báo cáo hoàn thành dự án). ICR626. Washington, D. C: Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/452831468269405118/India-Karnataka-State-Highways-Improvement-Project>.

Ứng dụng công nghệ mới để phân bổ ngân sách có trọng tâm hơn cho hoạt động bảo trì: Trường hợp công nghệ ePulse trong ngành nước

Công nghệ ePulse là một giải pháp sử dụng âm thanh không xâm lấn nhằm đánh giá tình trạng đường ống và phát hiện các rò rỉ. Công nghệ ePulse phân tích các thông tin ban đầu về vật liệu, khoảng thời gian lắp đặt, đường kính ống và độ dày thành ống để đánh giá tình trạng và tuổi thọ còn lại của ống. Hệ thống ePulse đã được sử dụng ở Washington, DC, trong các dự án thay thế đường ống. Đánh giá tình trạng cho thấy 32 km đường ống đang ở trong tình trạng tốt, nhiều vị trí rò rỉ đã được định vị và tiết kiệm được khoản chi phí lên đến 14 triệu USD.

Nguồn: Stip, C., Z. Mao, L. Bonzanigo, G. Browder và J. Tracy. 2019. "Khả năng phục hồi cơ sở hạ tầng nước - Ví dụ về đập, nhà máy xử lý nước thải và hệ thống cấp nước và vệ sinh." Báo cáo phân tích ngành cho LIFELINES: The Resilient Infrastructure Opportunity, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.

Phụ lục 3.2: Kết quả ‘Đấu thầu các dự án cơ sở hạ tầng theo hình thức Đối tác Công-Tư (PPP)’ tại Việt Nam

GNI bình quân đầu người 2.100\$

Việt Nam	Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương	
Chuẩn bị dự án PPP		
Trình cơ quan quản lý ngân sách trung ương phê duyệt	Không	
Hạch toán ngân sách đối với các dự án PPP	Có	Hạch toán ngân sách và kế toán/báo cáo
Ưu tiên các dự án PPP phù hợp với ưu tiên đầu tư công	Có	Xây dựng quy trình chi tiết
Đánh giá phân tích kinh tế	Có	Xây dựng phương pháp cụ thể
Đánh giá khả năng tài trợ của ngân sách	Có	Xây dựng phương pháp cụ thể
Nhận biết rủi ro	Có	Xây dựng phương pháp cụ thể
Đánh giá so sánh (phân tích giá trị đồng tiền)	Có	Xây dựng phương pháp cụ thể
Đánh giá năng tài chính hoặc khả năng vay vốn	Có	Xây dựng phương pháp cụ thể
Thăm dò và/hoặc đánh giá thị trường	Có	Xây dựng phương pháp cụ thể
Phân tích tác động môi trường	Có	Không xây dựng phương pháp cụ thể
Đánh giá được lồng ghép trong RFP và/hoặc hồ sơ mời thầu	Có	Đánh giá không được thực hiện trực tuyến
Dự thảo hợp đồng PPP kèm theo RFP	Có	Hồ sơ mời thầu không được đăng tải trực tuyến
Hợp đồng PPP tiêu chuẩn và/hoặc tài liệu dự án	Có	
Đấu thầu dự án PPP		
Thành viên Ban đánh giá HSDT cần phải đáp ứng năng lực chuyên môn	Có	Quy định chi tiết điều kiện và yêu cầu năng lực đối với thành viên Ban đánh giá HSDT
Đơn vị mời thầu phát hành thông báo đấu thầu dự án PPP	Có	Được đăng tải trực tuyến
Các công ty nước ngoài được phép tham gia đấu thầu theo hình thức PPP	Có	
Thời gian tối thiểu để chuẩn bị hồ sơ dự thầu	Có	90 ngày dương lịch
Quy trình đấu thầu được xây dựng cho các loại hình dự án PPP khác nhau		Đấu thầu rộng rãi (đấu thầu một giai đoạn). Đấu thầu hạn chế (đấu thầu cạnh tranh có giai đoạn sơ tuyển)
Đàm phán trực tiếp	Không	
Hồ sơ mời thầu ghi rõ quy trình	Có	
Hồ sơ mời thầu quy định rõ tiêu chí sơ tuyển/lựa chọn danh sách ngắn (nếu có)	Có	
Câu hỏi giải thích làm rõ về thông báo quy trình đấu thầu và/hoặc RFP	Có	Thông báo công khai câu trả lời
Cuộc họp tiền đấu thầu	Có	Thông báo công khai kết quả
Đề xuất mô hình tài chính nộp cùng hồ sơ dự thầu	Có	
Hồ sơ dự thầu chỉ được đánh giá theo các tiêu chí được công bố	Có	
Phương án xử lý trong trường hợp chỉ nhận được một hồ sơ dự thầu	Có	Xây dựng quy trình chi tiết
Phát hành thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu	Có	Được đăng tải trực tuyến
Thông báo kết quả đấu thầu dự án PPP	Có	Căn cứ lựa chọn bao gồm
Thời gian tạm hoãn	Không	
Đàm phán với nhà thầu được chọn bị hạn chế	Có	
Công bố quyết định trao hợp đồng	Không	
Quản lý Hợp đồng PPP		
Hệ thống quản lý việc thực hiện hợp đồng PPP	Có	Thành lập ban quản lý hợp đồng PPP
Hệ thống theo dõi tiến độ và hoàn thành công trình xây lắp	Có	
Hệ thống giám sát và đánh giá việc thực hiện hợp đồng PPP	Có	Đơn vị mời thầu thu thập thông tin
Công ty nước ngoài được phép chuyển thu nhập ra nước ngoài	Có	
Quy định về thay đổi cấu trúc (thành phần các bên trong hợp đồng) của đối tác tư nhân và/hoặc chuyển nhượng hợp đồng PPP	Có	Đơn vị thay thế phải có năng lực tương đương
Quy định về việc sửa đổi/đàm phán lại hợp đồng PPP (sau khi ký kết)	Có	Yêu cầu phê duyệt bổ sung của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Quy định những thay đổi về phạm vi
Các trường hợp có thể xảy ra trong suốt thời gian thực hiện hợp đồng PPP	Có	Bất khả kháng. Thay đổi quy định. Thấu phụ
Cơ chế giải quyết tranh chấp	Có	Trọng tài trong nước. Trọng tài quốc tế
Quyền tham gia dự án của bên cho vay trong trường hợp vỡ nợ	Có	Được quy định rõ trong khuôn khổ pháp lý
Căn cứ để chấm dứt hợp đồng PPP	Có	
Đề xuất tự nguyện		
Quy định về đề xuất tự nguyện		Có quy định rõ
Đánh giá đề xuất tự nguyện	Có	
Quy trình kiểm tra và/hoặc phân tích để đảm bảo rằng các Đề xuất tự nguyện đáp ứng yêu cầu	Không	
Đánh giá sự phù hợp của Đề xuất tự nguyện với các ưu tiên khác của Chính phủ	Có	Không quy định thủ tục chi tiết
Quy trình đấu thầu cạnh tranh đối với Đề xuất tự nguyện trong các dự án PPP	Không	
Thời gian tối thiểu để chuẩn bị hồ sơ dự thầu	Không	

Nguồn: Ghossein, Tania và Fernanda Ruiz Nunez. 2018. “Báo cáo Quan hệ Đối tác Công-Tư năm 2018.” 125085. Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/891171523343989736/Procuring-infrastructure-public-private-partnerships->

Phụ lục 3.3: Các đặc điểm chính của quản lý đầu tư công hiệu quả

Chính phủ cần tăng cường quản lý đầu tư công để nâng cao hiệu lực (tính phù hợp chiến lược của dự án) và hiệu quả (phân tích chi phí/lợi ích kinh tế) của các khoản chi đầu tư. Khung Quản lý Đầu tư Công (PIM) phải bao gồm cả phần chi đầu tư công truyền thống cũng như quy trình dự án PPP để xác định mức độ ưu tiên của dự án (dựa trên phân tích lợi ích/chi phí và hiệu quả đầu tư), phương thức tài trợ (ví dụ bằng ngân sách nhà nước hay thông qua cơ chế PPP) cũng như thường xuyên giám sát năng lực tài chính của tất cả các dự án.

Các đặc điểm chính của Hệ thống quản lý đầu tư công hiệu quả

- **Hướng dẫn đầu tư chiến lược, phát triển ý tưởng dự án và sàng lọc sơ bộ:** Ban hành hướng dẫn chiến lược đầu tư công tổng thể, dựa trên kế hoạch quốc gia hoặc văn bản chiến lược trung và dài hạn khác trong đó thiết lập các ưu tiên phát triển cho toàn bộ nền kinh tế, để làm cơ sở quan trọng cho các quyết định của chính phủ cũng như hệ thống lãnh đạo trong mỗi ngành. Nên thực hiện sàng lọc ban đầu đối với tất cả đề xuất dự án để đảm bảo đáp ứng các tiêu chí tối thiểu về tính phù hợp với các mục tiêu chiến lược của chính phủ và thỏa mãn các tiêu chí phân loại ngân sách để có thể được đầu tư dưới dạng dự án thay vì là một khoản chi thường xuyên.
- **Quy trình thẩm định dự án chính thức:** Các dự án hoặc chương trình đáp ứng các tiêu chí sàng lọc ban đầu phải được thẩm định về tính bền vững thông qua phân tích khả thi. Mục tiêu của hoạt động này là nhằm trả lời câu hỏi căn bản về việc liệu một cơ quan đầu tư hay bộ chủ quản có nên triển khai dự án hay không cho dù nó đã thỏa mãn tiêu chí phù hợp với các ưu tiên của chính phủ. Quá trình này đòi hỏi việc quy định một loạt các bước chuẩn bị dự án, như nghiên cứu tiền khả thi và nghiên cứu khả thi, bao gồm thiết kế sơ bộ, đánh giá tác động môi trường và xã hội cần hoàn thành trước khi dự án được phê duyệt chủ trương đầu tư.
- **Đánh giá thẩm định độc lập:** Khi các Bộ ban ngành (ngoài các Bộ quản lý tập trung như Bộ KH&ĐT) thực hiện thẩm định, có thể cần có bước đánh giá độc lập đối với kết quả thẩm định để đảm bảo không có quyết định thiên vị chủ quan nhằm mục đích tư lợi nào trong quá trình đánh giá. Chức năng này có thể được thực hiện bởi Bộ Tài chính hoặc một cơ quan chuyên môn được chỉ định.
- **Lựa chọn dự án, thiết kế chi tiết và lập dự toán chi phí:** Thiết kế dự án chi tiết phải được xây dựng để đảm bảo dự toán chi phí chính xác và dự án có thể được đấu thầu và sẵn sàng triển khai, bao gồm đánh giá rủi ro toàn diện, các chỉ số hiệu suất và chiến lược triển khai để cơ quan thực hiện sử dụng. Điều cần thiết là quá trình thẩm định và lựa chọn các dự án đầu tư công được liên kết theo cách phù hợp với chu kỳ ngân sách mặc dù chu trình đánh giá dự án có thể chạy theo thời gian biểu khác nhau.
- **Thực hiện dự án hiệu quả:** Cần xây dựng và phát triển các biện pháp hiệu quả, chẳng hạn như kế hoạch đấu thầu hiệu quả, hướng dẫn và năng lực tổ chức để quản lý và giám sát việc thực hiện dự án, hệ thống quản lý tổng chi phí dự án và ngân sách trong nhiều năm.

- **Khả năng điều chỉnh dự án:** Quá trình rà soát ngân sách nên có một số linh hoạt để cho phép thay đổi hồ sơ giải ngân do những thay đổi trong bối cảnh dự án.
- **Dự phòng hoạt động bền vững của các cơ sở:** Sau khi dự án hoàn thành, cần có quy trình để đảm bảo rằng cơ sở đã sẵn sàng hoạt động và cung cấp dịch vụ. Điều này đòi hỏi việc chuyển giao hiệu quả trách nhiệm quản lý trong vận hành và bảo trì, cũng như duy trì sổ kiểm kê tài sản đầu tư XDCB cập nhật và chính xác.
- **Đánh giá hoàn thành cơ bản và đánh giá sau khi kết thúc dự án:** Nên áp dụng đánh giá hệ thống cho tất cả các dự án sau khi hoàn thành để xem xét dự án có được triển khai theo quy định, tiến độ và ngân sách đề ra hay không. Ngoài ra, việc đánh giá sau cũng nên được thực hiện sau khi dự án hoàn thành 2-3 năm (hoặc hơn) để đánh giá đầu ra và kết quả dự án so với các mục tiêu ghi trong thiết kế.

Nguồn: Rajaram, Anand, Tuấn Lê, Nataliya Biletska và Jim Brumby. 2010. Khung chuẩn đoán để đánh giá quản lý đầu tư công. Chuỗi Báo cáo Nghiên cứu Chính sách của Ngân hàng Thế giới, tháng 1.

NGHIÊN CỨU SỐ 4

Lao động có kỹ năng và cơ hội cho tất cả mọi người⁹⁹

99 Đây là nghiên cứu phục vụ việc xây dựng báo cáo Việt Nam năng động: Tạo nền tảng cho nền kinh tế thu nhập cao. Nghiên cứu được viết bởi Keiko Inoue và Kevin Macdonald với sự đóng góp của Toby Linden, Lucas Arribas Layton, Nkosi Mbuya, Hương Lan Đào, Wendy Cunningham, Harry Moroz, Nga Thị Nguyễn, Caryn Bredenkamp, Hui Sin Tao, Dilip Parajuli, Giang Tam Nguyễn, và Huyền Thị Thanh Lê, và dựa trên các phân tích của NHTG về giáo dục, dinh dưỡng, bảo trợ xã hội và việc làm, nghèo đói và nông nghiệp.

Tóm tắt

Việt Nam đã đạt được kỷ lục ấn tượng về tăng trưởng công bằng bền vững, nhưng vẫn còn nhiều chênh lệch giữa các nhóm dân tộc về tỷ lệ nghèo và vốn nhân lực. Tính đến năm 2016, các dân tộc thiểu số (DTTS) chiếm 73% người nghèo trên toàn quốc (9 triệu người), mặc dù chỉ chiếm 14% tổng dân số. Sự chênh lệch về vốn nhân lực của các DTTS có thể thấy trên 3 khía cạnh quan trọng, đó là: (a) tỷ lệ thất nghiệp thường xuyên ở mức cao lên đến 31,4%, so với 15% của dân tộc chiếm đa số là người Kinh; (b) khả năng tiếp cận đến giáo dục trung học và các cấp học cao hơn còn thấp, và do đó kết quả học tập cũng thấp hơn; và (c) khả năng tiếp cận đến việc làm tốt chưa cao và thu nhập thấp hơn. Phụ nữ DTTS cũng phải đối mặt với nhiều rào cản khác, đặc biệt là khả năng tiếp cận việc làm phi nông nghiệp.

Việt Nam cũng sẽ cần tăng cường nguồn cung và chất lượng của lực lượng lao động để thúc đẩy mô hình tăng trưởng mới. Lực lượng lao động của Việt Nam có tay nghề thấp, và các đơn vị tuyển dụng lao động đã quan tâm đến vấn đề này. Theo Báo cáo Điều tra lao động việc làm năm 2017, chưa đến 50% lực lượng lao động của Việt Nam tốt nghiệp trung học cơ sở. Chỉ có 30% thanh niên hiện nay, đáng nhẽ ra phải tốt nghiệp đại học trước tuổi 25, đã đạt được mục tiêu này. Nếu trình độ học vấn tiếp tục tăng với tốc độ hiện tại, tỷ lệ lực lượng lao động tốt nghiệp đại học sẽ chỉ tăng từ 11% hiện nay lên 15% vào năm 2050. Để có lợi thế cạnh tranh quốc gia trong thị trường toàn cầu, cần những người lao động sáng tạo với những kỹ năng phức tạp hơn và năng suất lao động của mỗi người cũng cao hơn.

Đầu tư thấp hoặc đầu tư không hiệu quả vào nguồn nhân lực khiến Việt Nam bỏ lỡ cơ hội, vì giáo dục mang lại lợi ích to lớn cho các cá nhân và toàn xã hội trong nhiều thế hệ. Lợi ích của các cá nhân khi được đi học ở Việt Nam là 9 - 10%, tương đương mức trung bình toàn cầu nhưng cao hơn so với hầu hết các quốc gia trong khu vực. Lợi ích từ giáo dục đại học đã tăng lên trong những năm gần đây, ở mức 18 - 21%. Khi ở trạng thái khỏe mạnh, người lao động có năng suất cao hơn. Lợi ích của mỗi cá nhân từ đầu tư vốn nhân lực làm tăng lợi ích to lớn của cả xã hội, và còn có thể có tác động giữa các thế hệ, đặc biệt khi đối tượng được hưởng đến là trẻ em gái và phụ nữ.

Thu hẹp khoảng cách về vốn nhân lực đối với các DTTS thực sự sẽ giúp hoàn thành quá trình hình thành vốn nhân lực. Chính phủ cần xem xét 3 khuyến nghị chính như sau:

- (a) **Xây dựng khung quản trị mạnh mẽ trong Chương trình mục tiêu quốc gia mới cho vùng đồng bào DTTS.** Với sự vào cuộc của toàn bộ hệ thống chính trị dưới sự dẫn dắt của các nhà lãnh đạo cấp cao và sự phối hợp liên ngành chặt chẽ, chương trình này sẽ có nhiều lợi thế. Cần gắn các chính sách động viên, khuyến khích với các hoạt động phân bổ các nguồn lực sao cho tương ứng với mức độ khó khăn để những xã nghèo và khó khăn nhất được hưởng lợi từ chương trình này. Chính phủ cần áp dụng phương pháp tài trợ dựa trên kết quả để đảm bảo

mối liên hệ chặt chẽ giữa ngân sách được phân bổ và mục tiêu, bao gồm giảm tỷ lệ thấp còi, nâng cao tỷ lệ trẻ đến trường và kết quả học tập trong toàn hệ thống giáo dục, và tăng cường khả năng tiếp cận đến những việc làm chính thức và tiền lương cao hơn. Đồng thời, cần đảm bảo lắng nghe ý kiến và thúc đẩy sự tham gia của những người thụ hưởng trong quá trình ra quyết định và thiết kế các biện pháp can thiệp gắn với văn hóa và ngôn ngữ.

- (b) **Đầu tư vào các giải pháp xây dựng nguồn nhân lực đã được chứng minh rõ ràng là hiệu quả trên thực tế.** Để giải quyết vấn đề về trẻ em thấp còi, các biện pháp can thiệp dinh dưỡng mang lại hiệu quả nhất trong 1.000 ngày đầu tiên, từ khi bà mẹ mang thai đến sinh nhật thứ hai của trẻ. Để tăng cường khả năng tiếp cận đến giáo dục trung học có chất lượng tốt và các bậc học cao hơn, cần tăng khả năng trẻ em DTTS được đi học cả ngày. Và để gia tăng nhu cầu về các dịch vụ vốn nhân lực với số lượng và chất lượng ngày càng cao hơn, chính phủ có thể hỗ trợ bằng tiền có điều kiện và truyền thông thay đổi hành vi.
- (c) **Thúc đẩy khả năng đa dạng hóa việc làm, hướng tới những công việc ổn định hơn, trong đó đặc biệt quan tâm đến phụ nữ.** Để thu hẹp “sự chênh lệch về kinh tế”, chính phủ cần đưa những khu vực còn nhiều khó khăn vào mạng lưới phát triển kinh tế, tạo ra một nền kinh tế thứ cấp dựa trên lợi thế địa phương và giảm chi phí di cư. Và để giúp người lao động tiến trên lên chuỗi giá trị, giải pháp vô cùng quan trọng là tăng cường phát triển kỹ năng chuyên môn và cảm xúc xã hội và nâng cao khả năng tiếp cận đến thông tin thị trường lao động cho các DTTS. Cần lồng ghép những biện pháp can thiệp cụ thể cho phụ nữ, bao gồm việc cung cấp các cơ sở chăm sóc trẻ em và thúc đẩy sự tham gia vào thị trường kỹ thuật số.

Để phát triển lực lượng lao động nói chung trong một nền kinh tế đang thay đổi, cần thực hiện cải cách giáo dục sau phổ thông có hệ thống đối với cả giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học, đồng thời khuyến khích khu vực tư nhân tham gia một cách có hiệu quả hơn. Cần xem xét 3 chuyển dịch sau:

- (a) **Đặt mục tiêu rõ ràng và dựa trên kết quả để phù hợp với những chuyển dịch cơ cấu trong nền kinh tế.** Để chuyển từ phương pháp dựa trên đầu vào thông thường, cần tập trung nâng cao khả năng tiếp cận và sự công bằng (tỷ lệ nhập học thô, chỉ số công bằng); chất lượng (tỷ lệ các chương trình đào tạo được kiểm định trong nước và quốc tế, sự hài lòng của học sinh, sinh viên); mức độ phù hợp (khả năng được tuyển dụng sau khi tốt nghiệp, sự hài lòng của người sử dụng lao động); nghiên cứu (số lượng và tác động của các ấn phẩm nghiên cứu); và đổi mới và chuyển giao công nghệ (số lượng bằng sáng chế và khởi nghiệp). Các mục tiêu của chính phủ cần đủ lớn để thúc đẩy tiềm năng chuyển đổi của giáo dục đại học, bao gồm đảm bảo đáp ứng đủ nhu cầu đầu tư vào hệ thống giáo dục sau phổ thông.
- (b) **Mở rộng phạm vi đồng thời với đẩy mạnh công bằng.** Chìa khóa ở đây là nâng cao tính đa dạng. Chính phủ có thể thực hiện nhiều giải pháp như hỗ trợ xây dựng các phương án giáo dục đại học không cấp bằng hiệu quả hơn như giáo dục nghề nghiệp; khuyến khích tăng tỷ lệ các cơ sở giáo dục sau phổ thông tư nhân có chất lượng tốt (có thể tăng từ 15,7% hiện nay lên 30%); nhân rộng các phương thức đào tạo khác có hiệu quả như mô hình đại học mở và hỗn hợp, trong đó có các trung tâm học tập vệ tinh được hỗ trợ bằng phương pháp học trực tuyến và trực tiếp; thúc đẩy mối liên kết chặt chẽ hơn với thị trường lao động; và ban hành các chính sách cho phép sinh viên được học chuyển tiếp từ đào tạo nghề lên đại học.

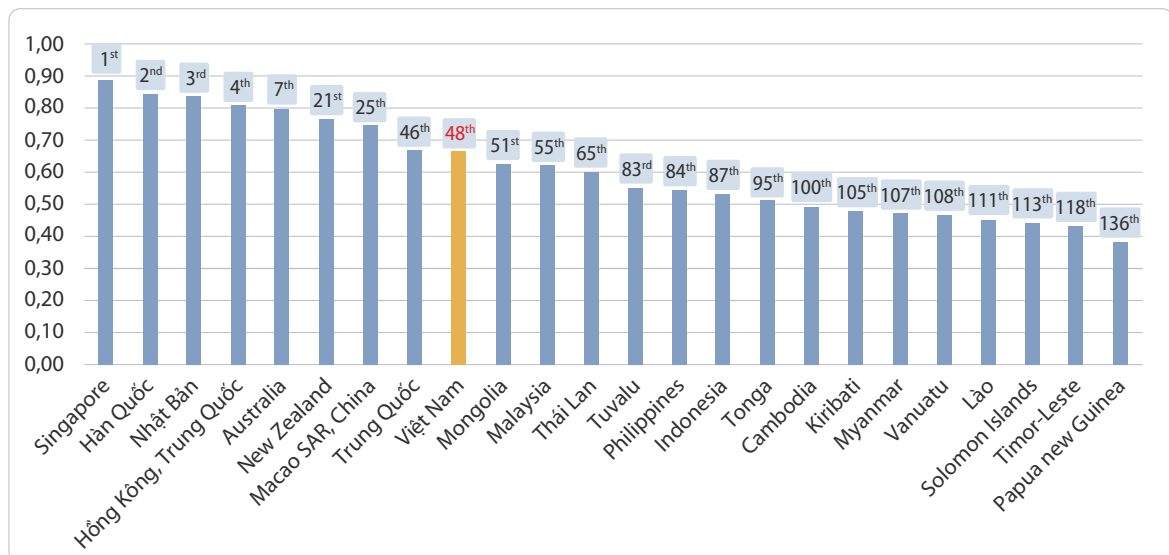
- (c) **Xây dựng mối liên hệ chặt chẽ hơn với các đơn vị tuyển dụng để đảm bảo kỹ năng được đào tạo gắn với những xu hướng công nghệ và khung tăng trưởng dự kiến.** Để đạt được mục tiêu này, có thể bổ sung ngân sách dành riêng cho nghiên cứu ứng dụng (ví dụ như vốn hỗ trợ đối ứng - matching grant), nâng cao năng lực để thiết lập văn phòng xúc tiến chuyển giao công nghệ và liên kết doanh nghiệp trong các cơ sở giáo dục sau phổ thông và định nghĩa rõ ràng về sở hữu trí tuệ và phân bổ nguồn thu. Ngoài ra, có thể khai thác công nghệ để cải thiện chính hoạt động phát triển kỹ năng, ví dụ như áp dụng phương pháp học thích ứng phức tạp hơn có sử dụng dữ liệu lớn để tiến tới cá nhân hóa hoạt động học tập, đáp ứng nhu cầu của sinh viên tại những giai đoạn khác nhau trong quá trình học tập, và sau đó thúc đẩy họ khi đã đạt được năng lực cao hơn.

Nghiên cứu chi tiết

Những thành tựu và thách thức trong phát triển vốn nhân lực

Việt Nam đã đạt được những thành tựu ấn tượng về tăng trưởng công bằng bền vững và phát triển nguồn nhân lực. Tỷ lệ dân số sống trong tình trạng nghèo cùng cực đã giảm 50% trong giai đoạn 2010-2016 và mức tiêu thụ bình quân đầu người ở nhóm 40% thu nhập thấp nhất tăng khoảng 6% mỗi năm trong cùng kỳ¹⁰⁰. Những kết quả quan trọng trong việc cải thiện nguồn nhân lực của Việt Nam được thể hiện qua mức xếp hạng cao trong Chỉ số Vốn Nhân lực 2018 (HCI)¹⁰¹ (48 trên 157 quốc gia), cao nhất trong nhóm các quốc gia thu nhập trung bình thấp (vui lòng tham khảo Phụ lục 4.1 để xem thêm xếp hạng của Việt Nam về chỉ số HCI).

HÌNH 4.1. **Chỉ số Vốn Nhân lực theo thứ tự xếp hạng (các nước Đông Á và Thái Bình Dương)**



Các chỉ số vốn nhân lực phản ánh những tiến bộ vượt trội cũng như thách thức mới trong vòng 25 năm qua. Trong giai đoạn 1993 - 2017, tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh giảm từ 32,6 xuống còn 16,7 (trên 1.000 ca sinh sống)¹⁰². Trong giai đoạn 1990 - 2016, tuổi thọ tăng từ 70,5 lên 76,3, đạt mức

100 Ngân hàng Thế giới. 2018. *Climbing the Ladder: Poverty Reduction and Shared Prosperity in Vietnam Update Report*. | Giảm nghèo và Chia sẻ Thịnh vượng tại Việt Nam.

101 Chỉ số Vốn Nhân lực (HCI) đo lường sự đóng góp của y tế và giáo dục đối với năng suất của thể hệ lao động tiếp theo. Các quốc gia có thể sử dụng chỉ số này để đánh giá thu nhập mất đi vì những chênh lệch về vốn nhân lực và làm thế nào để khắc phục những thiệt hại này nhanh hơn nếu hành động ngay bây giờ. Để tìm hiểu thêm thông tin, vui lòng truy cập <http://www.worldbank.org/vi/publication/human-capital>. Truy cập ngày 2 tháng 8 năm 2019.

102 Nhóm liên cơ quan của Liên Hợp Quốc về ước tính tử vong trẻ em năm 2018.

cao nhất trong khu vực đối với các quốc gia có mức thu nhập tương tự.¹⁰³ Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở bậc tiểu học tăng từ 78% trong năm học 1992-1993 lên 93% vào năm 2014, ở bậc trung học cơ sở, mức tăng này là 36,0% lên 84,4% và ở bậc trung học phổ thông là từ 11,4% lên 63,1%.¹⁰⁴ Việt Nam cũng đã thu hẹp khoảng cách giới bên cạnh một loạt các chỉ số kinh tế và xã hội (bao gồm bao gồm rút ngắn chênh lệch tỉ lệ nữ giới tham gia lực lượng lao động so với nam giới xuống còn 11 điểm phần trăm),¹⁰⁵ tuy vậy tỷ lệ chênh lệch giới tính khi sinh ngày càng lớn (115 bé trai so với 100 bé gái vào năm 2018)¹⁰⁶ cho thấy tình trạng phân biệt giới tính về căn bản vẫn còn tồn tại. Đồng thời, Việt Nam là một trong những quốc gia có tốc độ già hóa nhanh nhất, nhóm dân số từ 65 tuổi trở lên tại Việt Nam dự kiến sẽ tăng gấp 2,5 lần vào năm 2050.¹⁰⁷

Bất chấp những nỗ lực phân phối công bằng kết quả tăng trưởng kinh tế của Việt Nam, tình trạng nghèo và chênh lệch chỉ số vốn nhân lực vẫn còn tồn tại. Tính đến năm 2016, các nhóm dân tộc thiểu số¹⁰⁸ chiếm 73% số người nghèo trên toàn quốc (9 triệu) mặc dù chỉ chiếm 14% tổng dân số. Mức tiêu thụ bình quân đầu người của các nhóm dân tộc thiểu số ít hơn 45% so với người Kinh và người Hoa. Với chỉ chưa đến 3% người Kinh và Hoa được phân loại hộ nghèo, việc tiếp tục thúc đẩy sự phát triển của nhóm dân tộc thiểu số có ý nghĩa quan trọng đối với chương trình giảm nghèo quốc gia¹⁰⁹.

Nghèo đói cũng thể hiện rõ ở khía cạnh địa lý. 95% người nghèo sống ở khu vực nông thôn năm 2016, mặc dù dân số nông thôn chỉ chiếm 68% tổng dân số. Người nghèo tập trung chủ yếu ở các tỉnh vùng núi phía Bắc và Tây Nguyên, nơi có mật độ dân tộc thiểu số cao. Do đó, để đạt được kết quả cuối cùng trong công cuộc phát triển kinh tế xã hội, cần đẩy nhanh tăng trưởng ở các khu vực tụt hậu.

Người dân tộc thiểu số và những người sống ở các tỉnh nghèo, hẻo lánh và miền núi tiếp cận hạn chế hơn với dịch vụ y tế và có kết quả sức khỏe kém hơn. Năm 2016, tỷ lệ tử vong ở trẻ em nông thôn (26,0 trên 1.000 ca sinh sống) cao gấp đôi so với ở thành thị (12,7).¹¹⁰ Chênh lệch về tiếp cận nguồn nước và nhà vệ sinh được cải thiện giữa các nhóm dân tộc đa số và dân tộc thiểu số lần lượt là 36 và 44 điểm phần trăm. Tương tự như vậy, năm 2017¹¹¹, tỷ lệ thấp còi dưới năm tuổi trên toàn quốc là 24,2% trong khi ở một số tỉnh miền núi xa xôi là hơn 35%.¹¹² Tỷ lệ ca sinh được người đỡ đẻ có kỹ năng hỗ trợ là 68,3% ở phụ nữ dân tộc thiểu số và 73,4% ở nhóm nghèo nhất, so với trên 95% đối với phụ nữ ở các nhóm còn lại.¹¹³ Tỷ lệ phụ nữ mang thai được khám thai bốn lần trở lên chỉ đạt 32,7% ở

103 Ngân hàng Thế giới 2019. Báo cáo Chỉ số Phát triển Thế giới 2019.

104 Khảo sát mức sống dân cư Việt Nam 1992-1993; Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2014.

105 Khảo sát Lao động và Việc làm Việt Nam 2018 (quý 2).

106 TCTK 2018. Báo cáo Tình hình Kinh tế Xã hội 2018 <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=621&ItemID=19037>. Truy cập ngày 2 tháng 8 năm 2019.

107 TCTK và Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc (UNFPA). 2016. Dự báo dân số cho giai đoạn 2014-2049. Hà Nội: Nhà xuất bản Thông Tấn.

108 53 dân tộc ở Việt Nam có văn hóa và ngôn ngữ riêng biệt, với 75% sống ở 13 tỉnh thuộc vùng núi phía Bắc và Tây Nguyên. Các nhóm dân tộc có thể được chia thành năm ngữ hệ của Đông Nam Á: Nhóm Môn – Khmer (Austroasiatic), Nam Đảo (Austronesian), Thái-Tày (Thai-Kadai), Hán-Tạng (Sino-Tibetan) và H'mong-Dao. Nhóm lớn nhất là người Kinh, chiếm 86% dân số. Người Tày, Thái, Mường, Khmer (dân tộc Campuchia), Hoa (dân tộc Trung Quốc) và H'mong chiếm 10% dân số, các nhóm nhỏ còn lại chiếm khoảng 4%. Dang, H.A. 2012. "Vietnam: A Widening Poverty Gap for Ethnic Minorities". | "Việt Nam: Khoảng cách nghèo đói ngày càng lớn đối với người dân tộc thiểu số." Trích từ *Indigenous Peoples, Poverty and Development | Dân số bản địa, Nghèo đói và Phát triển*, do G.H. biên tập Hall và H.A. Patrinos, 304-43. New York: Nhà xuất bản Đại học Cambridge.

109 Ngân hàng Thế giới. 2018. *Climbing the Ladder: Poverty Reduction and Shared Prosperity in Vietnam Update Report*. | *Giảm nghèo và Chia sẻ Thịnh vượng tại Việt Nam*.

110 Tổng Cục Thống kê. 2018. Niên giám thống kê Việt Nam 2017. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.

111 Tài liệu vừa dẫn.

112 Ước tính tính từ Viện Dinh dưỡng Quốc gia. 2016. Dữ liệu thống kê về suy dinh dưỡng trẻ em năm 2015. <http://viendinhduong.vn/news/vi/106/61/0/a/so-lieu-thong-ke-ve-tinh-trang-dinh-duong-tre-em-qua-cac-nam.aspx>.

113 Tổng Cục Thống kê. 2018. Niên giám thống kê Việt Nam 2017. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.

các nhóm dân tộc thiểu số và 38,6% ở nhóm nghèo nhất, tăng lên 67% ở nhóm nghèo thứ hai và 96% ở nhóm giàu nhất.¹¹⁴ Tỷ lệ hôn nhân cận huyết thống ở một số nhóm dân tộc thiểu số khác - lên tới 40% với dân tộc Mạ, Mảng và Mông - dẫn đến kết quả y tế kém hơn¹¹⁵. Điều cuối cùng đáng lưu ý là tỷ lệ chênh lệch giới tính khi sinh ngày càng lớn, ở mức 115 bé trai so với 100 bé gái vào năm 2018 so với¹¹⁶ 112 bé trai trong năm trước đó, cùng với Trung Quốc, đây là tỷ lệ cao nhất thế giới.

Chênh lệch tương tự về nhóm dân tộc và giới tính cũng thể hiện trong việc tiếp cận các cơ hội phát triển kỹ năng và việc làm tốt. Trong khi chênh lệch trong tỷ lệ nhập học giữa các nhóm dân tộc ở bậc mầm non và tiểu học không đáng kể thì ở bậc trung học cơ sở, khoảng cách này là 27 điểm phần trăm và tăng lên ở bậc trung học phổ thông (48,5 đến 57,6 điểm phần trăm) và điều tương tự cũng phản ánh trong kết quả học tập. Cơ hội tiếp cận với giáo dục và đào tạo chất lượng sau khi tốt nghiệp trung học bị hạn chế nghiêm trọng đối với người dân tộc thiểu số và người có hoàn cảnh khó khăn. Chỉ có 7% người dân tộc thiểu số trong độ tuổi lao động có trình độ học vấn sau phổ thông so với hơn 30% ở nhóm dân tộc đa số. Điều này làm hạn chế khả năng của họ trong việc khai thác các cơ hội công việc mới vì địa điểm sinh sống tại các cộng đồng xa xôi, hẻo lánh, trình độ kỹ năng thấp và rào cản ngôn ngữ. Chênh lệch tiền lương giữa các nhóm dân tộc vẫn tồn tại quanh mức 6,5%, trong đó phụ nữ dân tộc thiểu số phải chịu sự phân biệt đối xử cả về giới tính và dân tộc¹¹⁷. Phụ nữ, đặc biệt là phụ nữ dân tộc thiểu số hoặc những người sống ở khu vực nông thôn, đảm nhận thêm 35 giờ làm việc nhà mỗi tuần.¹¹⁸ Điều này có thể giải thích một phần lý do tại sao lao động nữ chủ yếu tập trung ở các công việc được trả lương thấp hơn mặc dù có ước vọng nghề nghiệp cao hơn nam giới khi còn ở bậc trung học cơ sở.

Vốn nhân lực sản xuất ngày càng quan trọng vì tính chất công việc thay đổi theo các xu hướng lớn trên toàn cầu, trong đó có thay đổi công nghệ. Thiết lập hoặc duy trì lợi thế cạnh tranh quốc gia trên thị trường toàn cầu đòi hỏi người lao động có mức vốn nhân lực cao, bao gồm cả sức khỏe thể chất và tinh thần cũng như các kỹ năng nhận thức, kỹ thuật và hành vi xã hội ở mức cao. Việt Nam là một minh chứng rõ ràng cho điều này, nơi người lao động có khả năng thực hiện công việc phân tích ngoài phạm vi trách nhiệm thông thường kiếm được thu nhập cao hơn gần 25% so với những người không có khả năng này¹¹⁹. Trong bối cảnh đất nước đang già hóa, tỷ lệ phụ thuộc dự kiến sẽ tăng và do đó đòi hỏi năng suất cá nhân lớn hơn nhằm đảm bảo đủ nguồn thu thuế để hỗ trợ người già thông qua các chương trình xã hội.

Chiến lược chính của Chính phủ về phát triển nông thôn, trong đó tập trung vào cộng đồng dân tộc thiểu số và hộ nghèo kể từ năm 2011, đã được hiện thực hóa thông qua các Chương trình mục tiêu quốc gia (MTQG). Việt Nam trước tiên xây dựng 16 chương trình MTQG, tập trung vào các lĩnh vực cụ thể thuộc quản lý của từng bộ ngành, dẫn đến tình trạng phân mảnh. Năm 2015,

114 Tài liệu vừa dẫn.

115 Cơ quan Phụ nữ Liên Hợp Quốc (UN Women). 2015. *Số liệu về phụ nữ và nam giới dân tộc thiểu số ở Việt Nam 2015*.

116 Tổng Cục Thống kê. Báo cáo Tình hình kinh tế xã hội năm 2018. <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=621&ItemID=19037>. Truy cập ngày 2 tháng 8 năm 2019.

117 Demombynes và Testaverde. 2017. "Employment Structure and Returns to Skill in Vietnam: Estimates Using the Labor Force Survey." | *Cơ cấu nghề nghiệp và Lợi ích thu được từ Kỹ năng: Ước tính mới về sử dụng khảo sát lực lượng lao động*. Bản thảo.

118 ActionAid Việt Nam. 2016. *Making a House Become a Home. Policy Brief, ActionAid Vietnam*. | *Người xây tổ ấm. Tóm tắt chính sách, ActionAid Việt Nam*.

119 Bodewig, Christian và Reena Badiani-Magnusson. 2014. *Skilling Up Vietnam: Xây dựng lực lượng lao động cho một nền kinh tế thị trường hiện đại ở Việt Nam*. Cùng Kevin Macdonald, David Newhouse và Jan Rutkowski. Định hướng trong phát triển: Các báo cáo về phát triển con người. Washington DC: Ngân hàng Thế giới.

chính phủ rút gọn thành 2 chương trình MTQG: (i) Chương trình MTQG về xây dựng nông thôn mới (NTM) do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NNPTNT) phụ trách thực hiện và (ii) Chương trình MTQG về giảm nghèo bền vững do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH) chủ trì thực hiện. Mặc dù cả hai Chương trình MTQG đều xây dựng mục tiêu đầy tham vọng về giảm nghèo và tăng trưởng thu nhập, các hoạt động tập trung đáp ứng các tiêu chí về NTM (50% số xã đạt chuẩn vào năm 2020) có thể khiến ngân sách được phân bổ cho các xã đã gần đạt chuẩn NTM. Ngoài ra, các địa phương cũng có xu hướng phân bổ ngân sách nhiều hơn cho phát triển cơ sở hạ tầng. Vì vậy, cần phải điều chỉnh lại việc phân bổ ngân sách để thực hiện các can thiệp về vốn nhân lực trong các chương trình MTQG. Chính phủ đang xây dựng mới Kế hoạch phát triển Dân tộc thiểu số và Ủy ban dân tộc (CEMA) đã được giao chuẩn bị để xuất một Chương trình mục tiêu mới cho cộng đồng các dân tộc thiểu số. Đây sẽ là cơ hội để cải thiện thiết kế chương trình, phân bổ ngân sách, giám sát và đánh giá các chương trình mục tiêu này.

Trong tương lai, Việt Nam sẽ phải đối mặt với thách thức kép trong việc thúc đẩy tăng trưởng bao trùm: (i) thu hẹp khoảng cách chênh lệch vốn nhân lực và (ii) tăng cường phát triển lực lượng lao động cho một nền kinh tế đang chuyển đổi. Những chênh lệch về nhóm dân tộc, thu nhập và khu vực địa lý cần được giải quyết, trong đó đặc biệt quan tâm đến các khía cạnh về giới, vốn càng làm sâu sắc thêm bất bình đẳng trong việc hình thành vốn nhân lực. Cụ thể, theo OECD, dân tộc là yếu tố thể hiện khoảng cách lớn nhất về mức độ gắn kết xã hội¹²⁰. Khắc phục chênh lệch này thực sự có thể được coi là thành quả cuối cùng của việc hình thành vốn nhân lực, trên cơ sở xem xét những thành tựu ấn tượng cho đến nay tại Việt Nam. Bên cạnh đó, kỳ vọng của người dân về các dịch vụ công chất lượng và việc làm tốt cũng đang tăng lên theo đà tăng của thu nhập, phạm vi tiếp cận thông tin và hội nhập. Xây dựng lực lượng lao động tốt hơn và được chuẩn bị sẵn sàng hơn với các kỹ năng phù hợp, linh hoạt là yếu tố cần thiết để thực hiện chuyển đổi hoàn toàn sang nền kinh tế tri thức. Các mục tiêu phát triển ngắn hạn và trung hạn của Việt Nam sẽ cần hướng tới giải quyết những thách thức về vốn nhân lực. Các nỗ lực đó cũng phù hợp với khả năng thực hiện các Mục tiêu phát triển bền vững Liên hiệp quốc số 3-6 của Việt Nam trước năm 2030.

Đầu tư vào nguồn nhân lực: Phương pháp tiếp cận vòng đời và cơ hội

Vốn con người bao gồm kiến thức, kỹ năng và sức khỏe mà mỗi người tích lũy trong suốt cuộc đời, giúp họ phát huy tiềm năng và trở thành thành viên hữu ích cho xã hội¹²¹. Lý do đầu tư vào vốn nhân lực là đảm bảo rằng tất cả trẻ em đến trường được nuôi dưỡng tốt và sẵn sàng học hỏi, lớp học thực sự là môi trường tạo điều kiện thuận lợi cho việc học, và các em có cơ hội trưởng thành để sống và làm việc một cách khỏe mạnh, có kỹ năng và năng suất.

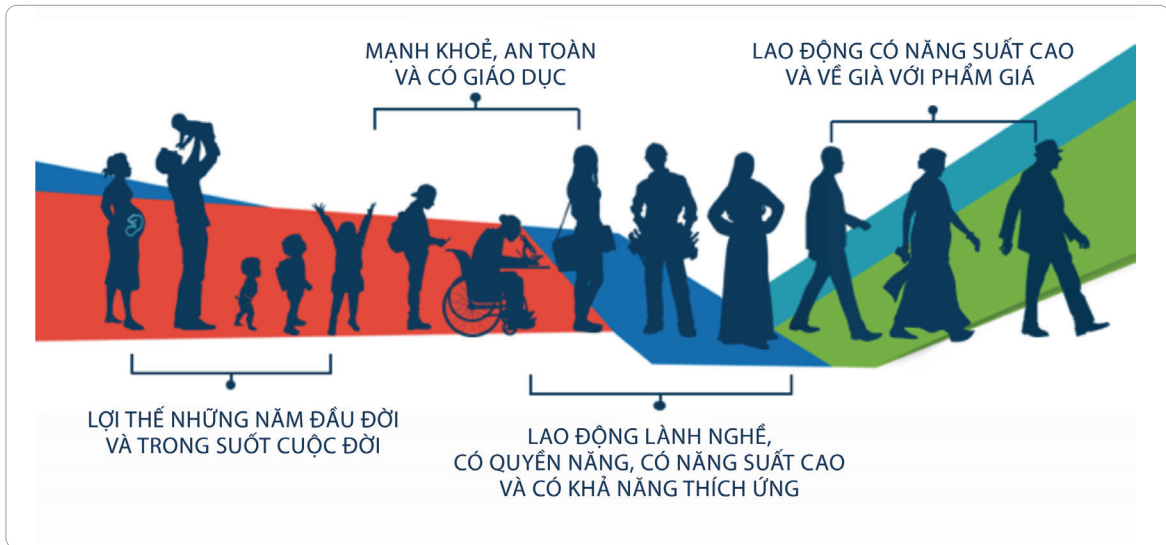
Tăng trưởng bao trùm đòi hỏi đầu tư và bảo tồn vốn con người từ khi sinh ra cho đến khi trưởng thành, theo sát quỹ đạo cuộc sống của mỗi người. Dinh dưỡng hợp lý khi mang thai và những năm đầu đời giúp cải thiện sức khỏe thể chất và tinh thần của trẻ, bên cạnh đó, các can thiệp sớm cũng giúp củng cố những lợi thế sẽ theo suốt cuộc đời mỗi người. Trẻ em và thanh thiếu niên cần

120 OECD. 2014. *Đánh giá Chính sách Gắn kết Xã hội của Việt Nam*. Trung tâm Nghiên cứu Nhất trí. Nhà xuất bản OECD: Paris.

121 Ngân hàng Thế giới. 2018. *Dự án Vốn Nhân lực*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498>

có sức khỏe tốt, môi trường an toàn và cơ hội tiếp cận với nền giáo dục chất lượng. Điều này sẽ tạo ra lực lượng lao động có kỹ năng và năng suất, có khả năng phục hồi trước những cú sốc hoặc bất trắc không lường trước trong cuộc sống. Hiệu quả tổng thể của việc phát triển vốn nhân lực suốt đời là khả năng duy trì năng suất và tuổi tác trong những năm sung sức nhất.

HÌNH 4.2. Tích lũy vốn nhân lực suốt đời



Đầu tư không thích đáng hoặc không hiệu quả vào nguồn nhân lực sẽ dẫn đến cơ hội bị bỏ lỡ nếu xét đến cái giá phải trả đối với mỗi cá nhân, xã hội và các thể hệ. Mặc dù có quan điểm khá thống nhất về tầm quan trọng của nguồn nhân lực, các chính phủ có xu hướng đầu tư không thích đáng hoặc không hiệu quả. Chính phủ cũng thường thiên về xây dựng trường học, bệnh viện mà không chú trọng đầu tư vào cải thiện chất lượng như tăng cường cơ chế quản trị, thực hiện phân bổ và giám sát ngân sách dựa trên kết quả, hay nâng cao năng lực của giáo viên và nhân viên y tế.

Luận chứng kinh tế cho chính sách đầu tư mạnh vào giáo dục và y tế ở Việt Nam. Tỷ suất lợi ích thu được từ việc đi học ở Việt Nam là 9-10%, tương đương với mức trung bình toàn cầu nhưng cao hơn so với hầu hết các nước trong khu vực¹²². Lợi ích thu được từ việc học tiểu học và trung học đã giảm dần theo thời gian, trái ngược với bậc giáo dục đại học khi tỷ suất lợi ích liên tục gia tăng và hiện vào khoảng 18-21%. Trong một nền kinh tế với mức độ tự động hóa ngày càng cao, những năng lực của con người mà máy móc không thể bắt chước hoàn toàn lại càng trở nên có giá trị, bao gồm trí tuệ sáng tạo, tinh thần đồng đội, sự đồng cảm và khả năng giải quyết xung đột¹²³. Mọi người cũng có

122 Patrinos, H.A., P.V. Thăng và N.D. Thanh. 2018. "The Economic Case for Education in Vietnam." | "Luận chứng Kinh tế cho Giáo dục tại Việt Nam" Chuỗi nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới.

123 Brynjolfsson, E. và A. McAfee. 2014. *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. | Thời đại máy móc thứ hai: Việc làm, Sự tiến bộ và Thịnh vượng trong Thời đại Công nghệ Bùng nổ. New York và Luân Đôn: W.W. Norton & Company; Frey, C. B. và M. Osborne 2017. The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? | Tương lai của việc làm: Công việc có thể bị máy tính hóa như thế nào? Tạp chí Dự báo Công nghệ và Thay đổi Xã hội (*Technological Forecasting and Social Change*), tập 114, số C, 254-280.

năng suất cao hơn khi cơ thể khỏe mạnh hơn. Tỷ suất lợi ích thu được từ đầu tư vốn nhân lực lại càng làm gia tăng lợi ích vốn đã lớn ở cấp độ xã hội và có thể có tác động giữa các thế hệ, đặc biệt là khi hướng đến đối tượng nữ giới.

Việt Nam đã tăng mạnh ngân sách đầu tư cho vốn nhân lực, đạt mức tương đương với các nước láng giềng giàu có hơn. Từ năm 2009 đến 2012, chi tiêu cho giáo dục và y tế đã tăng đáng kể vượt mức trung bình (4,4% mỗi năm), từ 11,1% lên 12,6%/năm¹²⁴. Trong cùng kỳ, chi tiêu cho nguồn nhân lực cũng tăng từ 23% lên 28% tổng ngân sách nhà nước¹²⁵. Chi tiêu công cho giáo dục tăng từ 3,3% GDP và 15,1% tổng chi tiêu chính phủ (TGE) năm 2000 lên 5,7% GDP và 18,6% TGE năm 2013 (Bảng 4.1)¹²⁶. Cho tới nay, Việt Nam đã gần đạt chỉ tiêu phân bổ ít nhất 20% tổng chi NSNN cho giáo dục (Thông tư 127/2009/TT-BTC). Về y tế, Chính phủ đã cam kết duy trì tỷ lệ tăng chi NSNN hàng năm cao hơn tốc độ tăng ngân sách chung của Chính phủ (Nghị quyết 18/2008/NQ-QH12 của Quốc hội). Chi tiêu công cho y tế đạt 2,8% GDP và 9,3% TGE trong năm 2016¹²⁷ (Bảng 4.2). Thách thức ngắn hạn và trung hạn trong đầu tư vốn nhân lực ở Việt Nam là tăng cường hiệu quả và tính công bằng của các khoản chi hiện có cho y tế và giáo dục, thay vì tập trung vào tăng số lượng.

BẢNG 4.1. Chi tiêu công cho giáo dục

Quốc gia	GDP bình quân đầu người (USD theo thời giá hiện tại)	Tổng chi tiêu công cho giáo dục bình quân đầu người (USD theo thời giá hiện tại)	Chi tiêu công cho giáo dục trong tổng chi tiêu công (%)	Chi tiêu công cho giáo dục theo tỷ lệ GDP (%)	Năm (gần nhất)
Việt Nam	1.871	106	18,5	5,7	2013
Myanmar	1.257	27	10,2	2,2	2017
Lào	2.018	59	12,8	2,9	2014
Thái Lan	6.168	254	19,1	4,1	2013
LMIC (trung bình cộng)	4.543	198	15,6	4,4	2013
LMIC EAP (trung bình cộng)	5.905	268	15,2	4,5	2013

124 Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam. 2017. *Đánh giá chi tiêu công Việt Nam: Chính sách Tài khóa hướng tới Bền vững, Hiệu quả và Công bằng*.

125 Tài liệu vừa dẫn.

126 Tài liệu vừa dẫn. Con số này cao hơn tỷ lệ chi NSNN cho giáo dục tính theo tỷ trọng GDP và TGE của các nước OECD (lần lượt là 5,6 và 12,9%), Hàn Quốc (4,9%) và Indonesia (lần lượt là 3,6 và 18,1%).

127 WHO. 2018. Cơ sở dữ liệu chi tiêu y tế toàn cầu. <http://apps.who.int/nha/database> Cập nhật ngày 3 tháng 12 năm 2018. Tỷ lệ này cao hơn tất cả các quốc gia có thu nhập thấp đến trung bình trong khu vực, ngoại trừ Campuchia và Nepal. Xem chi tiết về phân tích địa tài khóa trong lĩnh vực y tế trong báo cáo của Teo, H. S., S. Bales, C. Bredenkamp và J. S. Cain. 2019. Tài chính y tế tại Việt Nam trong tương lai: Đảm bảo đầy đủ, hiệu quả và bền vững.

BẢNG 4.2. Chi tiêu cho y tế

Quốc gia/ vùng	GDP bình quân đầu người (USD theo thời giá hiện tại)	Tổng chi tiêu cho y tế bình quân đầu người (USD theo thời giá hiện tại)	Tổng chi tiêu y tế theo tỷ lệ GDP (%)	Tỷ lệ chi tiêu công trong tổng chi tiêu cho y tế (%)	Chi tiêu công cho y tế trong tổng chi tiêu công (%)	Chi tiêu công cho y tế theo tỷ lệ GDP (%)
Việt Nam	2.171	128,9	5,9	47	9,3	2,8
Myanmar	1.221	70,2	5,7	18,7	5	1,1
Campuchia	1.277	78,4	6,1	24,4	7	1,5
Lào	2.339	56,9	2,4	37	4,4	0,9
Thái Lan	5.979	221,9	3,7	78,3	15,3	2,9
LMIC (trung bình cộng)	2.312	136,1	5,7	46,2	8,8	2,7
LMIC EAP (trung bình cộng)	2.438	135	5,8	54,2	8	3,4

Nguồn: Ngân hàng thế giới 2018a; WHO 2018a. (Dữ liệu mới nhất với Việt Nam là từ năm 2016).

Các khoản đầu tư có trọng tâm và hợp lý hơn có vai trò quan trọng trong việc giải quyết thách thức kép, bao gồm thu hẹp khoảng cách chênh lệch vốn nhân lực và tăng cường phát triển lực lượng lao động cho một nền kinh tế đang chuyển đổi. Chính sách đầu tư tích cực hơn cho y tế và giáo dục của Việt Nam đã phát huy tác dụng và được thể hiện trong những cải thiện rõ rệt gần đây về kết quả vốn nhân lực. Tuy nhiên, những thách thức còn lại sẽ đòi hỏi cách tiếp cận khác với kịch bản thông thường, chú trọng hơn vào lợi ích và tính vững bền của các tổ chức cũng như chính sách và chương trình hiện có. Cần có cách tiếp cận mang tính trọng tâm hơn để giải quyết chênh lệch giữa các nhóm dân tộc, thu nhập, địa lý và giới tính. Điều này cũng sẽ đòi hỏi các khoản đầu tư hiệu quả và hợp lý hơn để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của một nền kinh tế đang trên đà chuyển đổi.

Hoàn thành chặng cuối cùng: Thu hẹp khoảng cách chênh lệch vốn nhân lực

Thành tích ấn tượng của Việt Nam trong Bảng xếp hạng Chỉ số vốn nhân lực (HCI) cũng cho thấy rõ những thách thức còn lại. Điểm HCI tổng thể 0,67 có nghĩa là một đứa trẻ sinh ra ở Việt Nam hôm nay sẽ có năng suất 67% khi lớn lên và bước vào thế giới việc làm, so với một đứa trẻ được hưởng nền giáo dục hoàn thiện và sức khỏe đầy đủ¹²⁸. Chỉ số HCI của Việt Nam cao hơn mức trung bình của các quốc gia có thu nhập trung bình thấp và thậm chí là cả các quốc gia có mức thu nhập trung bình cao trên thế giới và trong khu vực. Thành tựu giáo dục nói chung của Việt Nam đặc biệt ấn tượng, đặc biệt là mức điểm kiểm tra tổng hợp 519, đưa Việt Nam vào nhóm các quốc gia hàng đầu. Số năm đi học hiệu chỉnh là 10,2 năm, so với 12,3 năm học mà một đứa trẻ bắt đầu đi học từ lúc 4 tuổi sẽ hoàn thành vào năm 18 tuổi, hay nói cách khác là chênh lệch 2,1 năm học tập. Để dễ hình dung

128 Ngân hàng Thế giới. 2018. Chỉ số Vốn Nhân lực. <http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>. Truy cập ngày 2 tháng 8 năm 2019.

hơn, có thể so sánh số liệu này với Singapore là nước được xếp hạng hàng đầu về chênh lệch số năm đi học hiệu chỉnh theo chất lượng với kết quả 1 năm. Bên cạnh đó, phân tích cũng cho thấy một số điểm yếu. Cụ thể, xác suất sống sót đến 5 tuổi và tỷ lệ trẻ em thấp còi nằm trong nhóm thấp thứ hai trong số 157 quốc gia được xếp hạng.

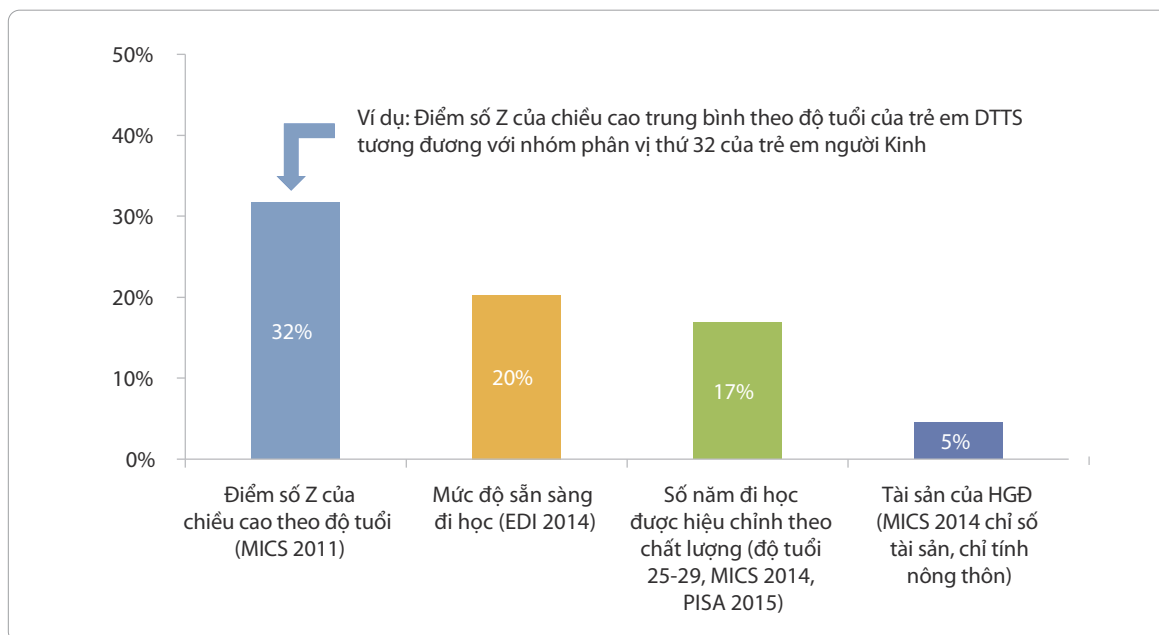
HÌNH 4.3. **Kết quả Chỉ số vốn nhân lực của Việt Nam (2018)**



Tất cả những khó khăn tích tụ suốt vòng đời trong việc hình thành vốn nhân lực đặt các nhóm dân cư vào hoàn cảnh dễ bị tổn thương hơn. Như đã nhấn mạnh ở phần trước, nhóm dân số dễ bị tổn thương ở Việt Nam chủ yếu bao gồm những người thuộc nhóm dân tộc thiểu số, nghèo và sống ở khu vực nông thôn, cộng với những yếu tố giới quan trọng dẫn đến hoàn cảnh bất lợi cho họ. Hình 4.4 minh họa mức độ khó khăn tích tụ trong suốt vòng đời bằng cách so sánh kết quả của người dân tộc thiểu số với người Kinh ở một số phương diện khác nhau trong cuộc sống. Ví dụ, số điểm Z cho chiều cao trung bình theo tuổi¹²⁹ của trẻ em dân tộc thiểu số chỉ tương đương nhóm phân vị thứ 32 của trẻ em dân tộc Kinh. Trẻ em dân tộc thiểu số trung bình thấp hơn 68% trẻ em Kinh xét về chiều cao theo tuổi. Ở độ tuổi lên 5, mức độ sẵn sàng đi học trung bình của trẻ em dân tộc thiểu số, được đo bằng sự phát triển về nhận thức, cảm xúc xã hội và thể chất, tương đương nhóm phân vị thứ 20 của trẻ em dân tộc Kinh. Ở tuổi trưởng thành, số năm đi học trung bình hiệu chỉnh của trẻ em dân tộc thiểu số tương đương nhóm phân vị thứ 17 của trẻ em dân tộc Kinh. Cuối cùng, ở khu vực nông thôn, các chỉ số trung bình về kinh tế hộ gia đình của các dân tộc thiểu số tương đương với nhóm phân vị thứ 5 của dân tộc Kinh. Những chênh lệch ngay từ những năm đầu đời trong tích lũy vốn nhân lực giữa các dân tộc thiểu số cũng góp phần tạo nên sự thua kém đáng kể so với đa số người Kinh về mức độ giàu có và hạnh phúc.

129 Đây là một công cụ chuẩn hóa theo lứa tuổi để đánh giá khả năng đạt được chiều cao tuyến tính.

HÌNH 4.4. **Khó khăn tích tụ suốt vòng đời: Nhóm phân vị so với người Kinh của dân tộc thiểu số trung bình (theo một số chỉ số)**



Dữ liệu tổng hợp về chỉ số HCI cho thấy các nhóm dân tộc thiểu số phải chịu thiệt thòi trong suốt vòng đời. Bảng 4.3 trình bày HCI ước tính cho người Kinh và dân tộc thiểu số dựa trên ước tính tỷ lệ tử vong trẻ em, số năm đi học dự kiến, điểm kiểm tra tổng hợp và tỷ lệ thấp còi khi sử dụng các khảo sát hộ gia đình hoặc đánh giá học tập (vui lòng xem chi tiết ở Phụ lục 4.2). Kết quả cho thấy các dân tộc thiểu số trong tương lai có thể có năng suất thấp hơn khoảng 13 điểm phần trăm so với người Kinh. Đây là kết quả tổng hòa của một loạt chênh lệch về tỷ lệ sống sót đến 5 tuổi (1 điểm phần trăm), cơ hội học tập xét về cả khả năng tiếp cận lẫn kết quả (dẫn đến khoảng cách số năm đi học hiệu chỉnh theo chất lượng là 1,6 năm) và tỷ lệ thấp còi (16% điểm phần trăm). Chỉ số HCI duy nhất không có sự chênh lệch giữa các nhóm dân tộc là tỷ lệ sống sót của người trưởng thành. Tỷ lệ thấp còi, cơ hội học tập chất lượng và sau đó là việc làm tốt là những nguyên nhân chính dẫn đến sự hình thành vốn nhân lực khác nhau giữa các nhóm dân tộc thiểu số và trẻ em dân tộc Kinh; hai nguồn này được thảo luận chi tiết hơn dưới đây.

BẢNG 4.3. **Chỉ số Vốn nhân lực (HCI) theo nhóm dân tộc**

	HCP		Ước tính của tác giả		
	Việt Nam	Việt Nam	Dân tộc Kinh	Dân tộc thiểu số	Nguồn của tác giả
Điểm HCI	0,67	0,73	0,75	0,62	
Khả năng sống sót: Tỷ lệ sống sót ở trẻ dưới 5 tuổi	0,98	0,98	0,99	0,95	MICS 2013-14
Chất lượng Học tập	0,74	0,79	0,80	0,71	
Số năm đi học dự kiến	12,3	12,1	12,2	11,1	MICS 2013-14
Điểm kiểm tra tổng hợp	519	519	521	487	PISA 2015
Số năm đi học hiệu chỉnh theo chất lượng	10,2	10,0	10,2	8,6	
Sức khỏe	0,92	0,94	0,94	0,93	
Tỷ lệ Trẻ em dưới 5 tuổi không bị thấp còi	0,75	0,81	0,84	0,68	MICS 2011
Tỷ lệ sống của người lớn	0,88	0,88	0,88	0,88	Tương tự như HCP

Lưu ý: Nguồn dữ liệu trong cột HCP là bộ dữ liệu HCI được Ngân hàng Thế giới công bố vào tháng 10 năm 2018. Tất cả dữ liệu khác được ước tính bằng cách sử dụng các nguồn đã nêu hoặc tính toán của tác giả dựa trên các ước tính này (xem Kray 2018 để biết thêm về phương pháp luận của HCI. Các tác giả sẵn sàng cung cấp các chi tiết tính toán theo yêu cầu).

Khoảng cách chênh lệch về vốn nhân lực tại các khu đô thị

Khoảng cách chênh lệch về vốn nhân lực đối với các dân tộc thiểu số ảnh hưởng đến đa số người nghèo; ngoài ra, cũng cần đánh giá tác động của vấn đề này với các nhóm dân số dễ bị tổn thương tại các khu đô thị. Yếu tố cần lưu ý ở đây là khả năng tiếp cận các dịch vụ chất lượng cho người nhập cư và các hộ nghèo. Người dân có xu hướng di cư đến các đô thị cấp 1 hoặc cấp 2 để có thể tiếp cận các dịch vụ tốt hơn hoặc kiếm tiền dễ dàng hơn. Một nhóm người dân khác có thể chỉ tạm thời di cư đến các đô thị để tiếp cận các dịch vụ tốt hơn mà không có ý định ở lại về lâu dài.

Đối với các dịch vụ y tế, việc quá tải trong cung ứng dịch vụ tại các đô thị là một trong những thách thức chính. Với người di cư, dịch vụ tại các thành phố, đặc biệt là các dịch vụ chuyên biệt tại các cơ sở y tế tuyến trên, luôn dễ dàng tiếp cận và có chất lượng cao hơn. Nhà nước đã ban hành các chính sách nhằm giảm tình trạng quá tải ở các bệnh viện và đảm bảo cung ứng dịch vụ tốt hơn cho người dân, bao gồm tăng cường chăm sóc sức khỏe ban đầu và thiết lập các cơ sở y tế vệ tinh; tuy nhiên, một số chính sách có thể làm tăng tình trạng quá tải tại các cơ sở y tế. Ví dụ, các cơ chế thanh toán chi phí y tế hiện tại không khuyến khích nhân viên trạm y tế xã (TYT xã) nỗ lực đảm bảo sức khỏe cho người bệnh hoặc kiểm soát bệnh tật hiệu quả. Nhân viên được trả lương, thuốc được cung cấp trực tiếp từ bệnh viện tuyến huyện và số tiền chi trả của bảo hiểm y tế ở cấp độ TYT xã chỉ chiếm một phần nhỏ trong các dịch vụ y tế và được thanh toán dựa trên phí dịch vụ.

Về cơ hội học tập, các đô thị tại Việt Nam ghi nhận kết quả tốt hơn khu vực nông thôn ở tất cả các cấp học, đặc biệt là ở giáo dục trung học, liên quan đến tỷ lệ nhập học. Chẳng hạn, tỷ lệ nhập học ròng (NER) từ Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2016 cụ thể như sau:

tiểu học (cả nước: 97 %, đô thị: 98 %, nông thôn: 97 %); trung học cơ sở (90 %; 94 %; 89 %); và trung học phổ thông (69 %; 80 %; 65 %). Dữ liệu VHLSS có thể không mang tính đại diện với các trung tâm đô thị cụ thể như Hà Nội hoặc TP HCM và quan trọng hơn, VHLSS không thu thập dữ liệu đầy đủ của các hộ gia đình không đăng ký tại những địa phương đó (hầu hết lao động nhập cư tại các thành phố hoặc những người sống trong khu ổ chuột tại đô thị). Và do các dịch vụ công, bao gồm các trường công lập, không ưu tiên dành cho trẻ em từ các hộ gia đình không đăng ký, tỷ lệ trẻ em ngoài nhà trường dự kiến sẽ cao hơn ở khu vực thành thị. Nghiên cứu trẻ em ngoài nhà trường của UNICEF dựa trên dữ liệu Điều tra dân số năm 2009 cho thấy trẻ em từ các hộ gia đình di cư có khả năng không được đi học cao gấp hai đến ba lần. Hiện chưa có số liệu từ một nghiên cứu mới hơn. Do đó, để hiểu rõ vấn đề, cần tiến hành khảo sát toàn diện phía cầu (hộ gia đình và con cái của họ, bao gồm các hộ gia đình di cư, không đăng ký, cư trú tại các khu ổ chuột) để đảm bảo đầu vào phía cung (trường học, giáo viên) phù hợp với nhu cầu của dân số nghèo đô thị.

Ngoài khó khăn về cơ hội học tập, tình trạng quá tải tại các trường học khu vực đô thị là một vấn đề cấp bách hơn. Cả ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, vấn đề này ngày trở nên trầm trọng hơn. Tỷ lệ học sinh/lớp học trung bình là 50 đến 60. Việc sắp xếp trường học, lớp học hoặc giáo viên đã không theo kịp với nhu cầu đi học ngày càng tăng. Các hoạt động ngoại khóa bị cắt giảm, quy mô lớp học lớn đang cản trở tính sáng tạo trong dạy học, vốn là điều kiện cần thiết để phát triển các Kỹ năng Thế kỷ 21 cho học sinh; đồng thời, thay vì chuyển sang mô hình học tập tích cực lấy học sinh làm trung tâm, các trường chủ yếu áp dụng phương pháp giảng dạy truyền thống. Một số lựa chọn có thể được cân nhắc để giải quyết vấn đề quá tải tại các trường học. Mô hình đối tác công tư có thể là một trong những lựa chọn đó. Sở Giáo dục và Đào tạo Thành phố Hồ Chí Minh và các nhà đầu tư đang tìm kiếm các lựa chọn khác.

Thấp còi

Thấp còi¹³⁰ trong giai đoạn đầu đời ảnh hưởng đáng kể đến sự phát triển thể chất và tinh thần của trẻ em cũng như tác động sâu hơn tới nền kinh tế. 1.000 ngày đầu tiên từ lúc thụ thai cho đến khi đứa trẻ tròn hai tuổi là thời điểm quan trọng đặt nền tảng suốt đời cho vốn nhân lực. Đây là thời kỳ mà sự phát triển thể chất và não bộ tăng lên nhanh chóng, nhưng cũng là lúc thai nhi hoặc trẻ đang phát triển dễ đối mặt với tình trạng thiếu dinh dưỡng. Phát triển kém trong 1.000 ngày đầu tiên cũng đồng nghĩa với việc sức khỏe, kết quả học tập và năng suất trong tương lai của trẻ bị ảnh hưởng. Khi tỷ lệ suy dinh dưỡng và mức độ nghiêm trọng của suy dinh dưỡng tăng lên, tổn thất năng suất cá nhân có thể lên tới 10% thu nhập trọn đời và có thể làm mất tới 2-3% GDP¹³¹.

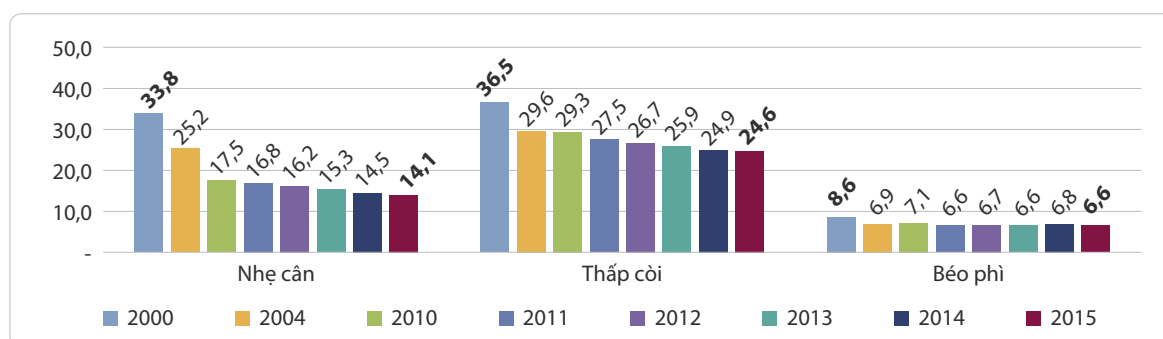
Việt Nam đã cải thiện đáng kể các chỉ số suy dinh dưỡng quốc gia, nhưng tỷ lệ thấp còi ở các dân tộc thiểu số vẫn ở mức cao. Các chỉ số suy dinh dưỡng quốc gia giảm mạnh nhất trong

130 Các chỉ số thấp còi đo lường tỷ lệ trẻ em thấp bé bất thường so với độ tuổi. Chỉ số này được chấp nhận rộng rãi như là thước đo môi trường sức khỏe của cha mẹ, trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ, đồng thời phản ánh những nguy cơ đối với sức khỏe tốt mà trẻ có thể gặp phải trong những năm đầu đời - có thể để lại hậu quả quan trọng đối với sức khỏe và hạnh phúc ở tuổi trưởng thành. Trích từ <http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>.

131 Shekar, M., R. Heaver và Y.-K. Lee. 2006. *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large Scale Action*. | *Thiết lập lại vai trò của dinh dưỡng như là trọng tâm của quá trình phát triển: Chiến lược cho hành động quy mô lớn*. Washington DC: Ngân hàng Thế giới.

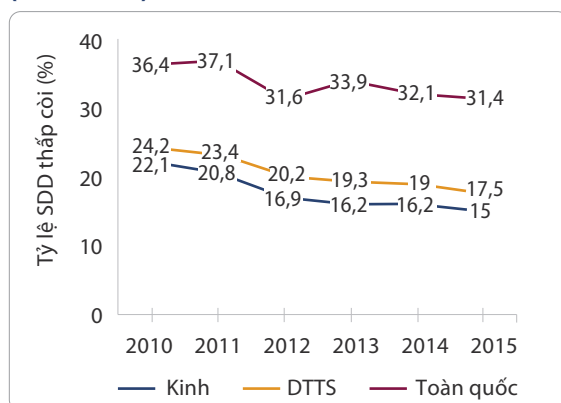
giai đoạn 2000 và 2010, nhưng sau đó duy trì ổn định trong giai đoạn 2010-15 (Hình 4.5). Đây là diễn biến gây tò mò và cần phân tích thêm để hiểu tại sao tỷ lệ giảm tình trạng suy dinh dưỡng từng diễn ra trước đó lại không được duy trì trong những năm gần đây. Điều quan trọng nhất là tỷ lệ suy dinh dưỡng trung bình toàn quốc đã làm lu mờ thực trạng chênh lệch ngày càng lớn về tỷ lệ thấp còi trong giai đoạn 2010-15 giữa dân tộc Kinh (giảm 7,1 điểm phần trăm) và dân tộc thiểu số (giảm 5 điểm phần trăm; Hình 4.6). Để dễ dàng hình dung, so sánh cho thấy tỷ lệ thấp còi gần đây nhất của người Kinh (15%) gần bằng với các quốc gia Đông Âu trong khi đối với các dân tộc thiểu số (31,4%), tỷ lệ này còn kém hơn các nước nghèo ở vùng châu Phi cận Sahara¹³². Một thực tế rõ ràng khác là tỷ lệ thấp còi hiện nay ở các nhóm dân tộc thiểu số cao hơn gấp đôi so với người Kinh.

HÌNH 4.5. Các chỉ số suy dinh dưỡng trung bình quốc gia (2000-2015)



Nguồn: Viện Dinh dưỡng Quốc gia/Bộ Y tế.

HÌNH 4.6. Tỷ lệ thấp còi theo nhóm dân tộc (2010-2015)



Nguồn: Viện Dinh dưỡng Quốc gia/Bộ Y tế.

Tình trạng thấp còi ở các nhóm dân tộc thiểu số là kết quả của các yếu tố đa ngành, cả về dinh dưỡng đặc hiệu và định hướng dinh dưỡng. Tình trạng dinh dưỡng cuối cùng sẽ được xác định bởi các chất dinh dưỡng có trong cơ thể để đáp ứng nhu cầu và chống chọi với bệnh tật, tuy nhiên còn nhiều yếu tố có thể làm phức tạp quá trình này. Có những nguyên nhân trực tiếp, hay còn gọi là dinh dưỡng đặc hiệu bên cạnh những nguyên nhân gián tiếp hoặc định hướng dinh dưỡng liên quan đến tình trạng thấp còi. Trong số các nguyên nhân trực tiếp (thực phẩm đầy đủ và dinh dưỡng; chế độ ăn uống, chăm sóc, nuôi dạy con cái và nguy cơ

bệnh truyền nhiễm thấp), một phân tích đôi biến cho thấy mối tương quan có ý nghĩa thống kê giữa tỷ lệ thấp còi và tình trạng nhẹ cân khi sinh, bổ sung vitamin A cho trẻ em và độ tuổi dưới 2 ($p < ,0001$; Phụ lục 3). Mối liên hệ với tình trạng trẻ sơ sinh nhẹ cân gắn kết sức khỏe và dinh dưỡng của trẻ với dinh dưỡng người mẹ trong thời kỳ mang thai. Trên thực tế, trong các yếu tố liên quan trực tiếp đến

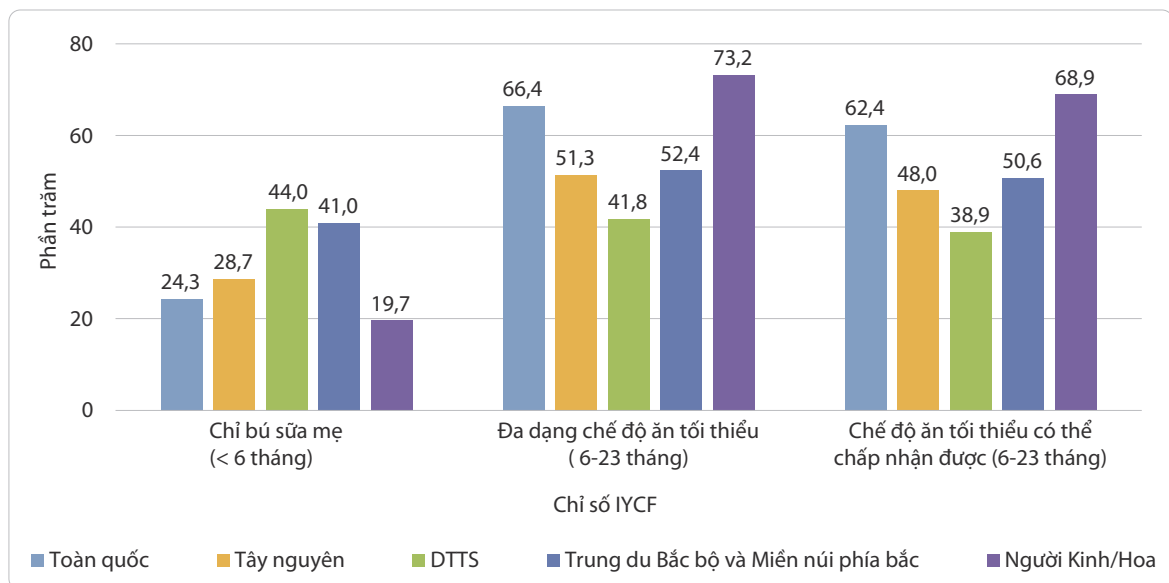
132 Ví dụ, Nam Sudan (31%), Zimbabwe (27,6%), Namibia (23%), Sénégal (19%) và Ghana (19%).

133 Mbuya, N.K., S. Atwood và P.N. Huỳnh. 2019. *Tình trạng Suy dinh dưỡng diễn ra Đại dịch trong Cộng đồng Các dân tộc Thiểu số tại Việt Nam: Vấn đề và các Giải pháp Chính sách và Can thiệp* Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới

người mẹ, tình trạng dinh dưỡng kém và độ tuổi của người mẹ có liên quan chặt chẽ về mặt thống kê với bệnh thấp còi ($p < 0,0001$). Trình độ học vấn của người mẹ, khu vực cư trú nông thôn và nghề nông ($p < 0,0001$) là nguyên nhân gián tiếp hay còn gọi là định hướng dinh dưỡng của tình trạng thấp còi.

Chất lượng chế độ ăn của trẻ em dân tộc thiểu số kém hơn so với dân tộc Kinh. Mặc dù an ninh lương thực không phải là vấn đề ở Việt Nam nhưng trẻ mới biết đi ở độ tuổi từ 6-23 tháng ít có khả năng tiếp cận chế độ ăn đa dạng tối thiểu và có chất lượng thỏa đáng so với trẻ mới biết đi người Kinh (Hình 4.7). Đối với trẻ em dân tộc thiểu số, những số liệu này có thể cho thấy tình trạng dễ bị tổn thương trầm trọng và thiếu thực phẩm ở một quốc gia được phân loại là đã đảm bảo được an ninh lương thực. Các nguyên nhân cơ bản dự kiến của tình trạng chênh lệch này xuất phát từ việc cung cấp và lưu trữ thực phẩm, thiếu kiến thức của người chăm sóc về thực hành nuôi dưỡng trẻ mới biết đi, tín ngưỡng văn hóa liên quan đến việc nuôi con, thiếu thời gian chăm sóc từ cha mẹ/người chăm sóc để đảm bảo sự phát triển tối ưu của trẻ.

HÌNH 4.7. Nuôi dưỡng trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ (2014)



Nguồn: Tổng cục thống kê và UNICEF.

Việc tiếp cận chương trình nước sạch, vệ sinh môi trường và vệ sinh cá nhân (WASH) còn chênh lệch, ảnh hưởng đến tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi. Các bệnh mãn tính và bệnh tái phát do ô nhiễm môi trường có thể ảnh hưởng đến sự phát triển trong hai năm đầu đời. Khoảng cách trong khả năng tiếp cận nhà tiêu được cải thiện giữa hộ nghèo và hộ không nghèo tăng thêm 13 điểm phần trăm trong giai đoạn từ 2010 đến 2016, khả năng tiếp cận của các hộ không nghèo gần như cao hơn khả năng tiếp cận của các hộ nghèo ba lần¹³⁴. Khả năng tiếp cận địa điểm rửa tay hợp vệ sinh giữa nhóm dân tộc thiểu số và nhóm người Kinh/Hoa cũng có sự chênh lệch khoảng 25 điểm phần trăm¹³⁵.

134 Ngân hàng Thế giới. 2018. *Climbing the Ladder: Poverty Reduction and Shared Prosperity in Vietnam Update Report*. | Giảm nghèo và Chia sẻ Thịnh vượng tại Việt Nam.

135 Tài liệu vừa dẫn.

Việc tiếp cận các nhà tiêu hợp vệ sinh cũng cho thấy khoảng cách 30 điểm phần trăm, trong đó chỉ có 3 phần trăm nhóm người H'mông đang sử dụng nhà tiêu hợp vệ sinh và lên đến 79 phần trăm số hộ trong nhóm này không sử dụng nhà tiêu (Bảng 4.4). Do khả năng tiếp cận nước sạch, vệ sinh môi trường và vệ sinh cá nhân còn thấp, người dân có thể bị mắc bệnh tiêu chảy mạn tính trong khi trẻ nhỏ không được cung cấp đầy đủ các chất dinh dưỡng ngay với những thực phẩm mà trẻ sử dụng.

BẢNG 4.4. Loại nhà tiêu được sử dụng trong các nhóm dân tộc thiểu số (2014)

Phần trăm

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

Nguồn: UNFPA 2011.

Mặc dù đã đưa ra nhiều cam kết, Chính phủ vẫn chưa đảm bảo nguồn kinh phí và áp dụng cách tiếp cận toàn chính phủ để giảm thiểu tình trạng suy dinh dưỡng thể thấp còi. Công tác dinh dưỡng là một trong mười ưu tiên quốc gia theo Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2016-20; Việt Nam tham gia Phong trào Đẩy mạnh dinh dưỡng (SUN) năm 2014 và xây dựng khung pháp lý, chính sách phù hợp về can thiệp dinh dưỡng đặc hiệu và can thiệp định hướng dinh dưỡng (Chiến lược quốc gia về dinh dưỡng giai đoạn 2011-20, Kế hoạch hành động quốc gia về dinh dưỡng đến năm 2020, Quyết định 712 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ về chấm dứt nạn đói vào năm 2025 và Nghị định năm 2019 về tăng cường vi chất dinh dưỡng vào thực phẩm). Tuy nhiên, nguồn kinh phí cho các chương trình dinh dưỡng vẫn chưa được đảm bảo do thiếu cơ chế giám sát các nguồn lực được ủy thác trách nhiệm cho chính quyền địa phương, thiếu dòng ngân sách cụ thể ở cấp trung ương hoặc trong Kế hoạch hành động của chính quyền địa phương và cắt giảm 2/3 ngân sách của dự án giảm thiểu tình trạng suy dinh dưỡng với bà mẹ và trẻ em từ năm 2014. Việc giải quyết vấn đề thấp còi sẽ cần có sự phối hợp của nhiều bộ ngành, giữa trung ương và địa phương, cũng như các kênh thực hiện khác để nâng cao tiếng nói và quyền sở hữu của các cộng đồng dân tộc thiểu số.

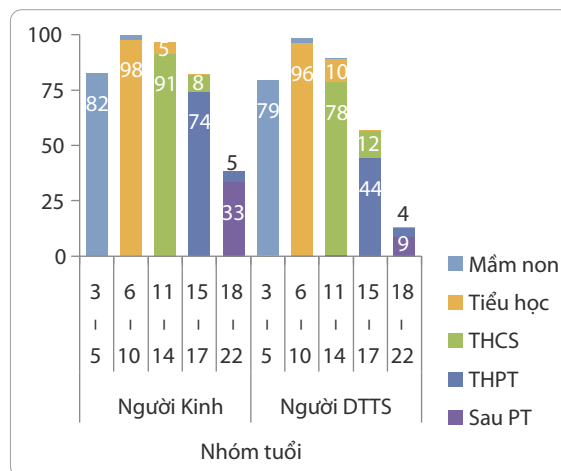
Khả năng tiếp cận giáo dục trung học chất lượng và công việc phù hợp

Trong khi khả năng tiếp cận giáo dục tiểu học và trung học cơ sở giữa các nhóm dân tộc có sự chênh lệch tương đối, tỷ lệ tiếp cận giáo dục trung học phổ thông và giáo dục sau phổ thông lại có sự khác biệt rất lớn. Như mô tả trong Hình 4.9, tỷ lệ đi học theo dữ liệu khảo sát hộ gia đình năm 2014 có chênh lệch đáng kể trong nhóm trẻ sau 15 tuổi, tương ứng với độ tuổi trung học phổ thông và sau phổ thông. Với bậc tiểu học, tỷ lệ đi học lần lượt là 98 và 96% đối với trẻ em là người Kinh và trẻ em là người dân tộc thiểu số. Với nhóm trẻ từ 11 đến 14 tuổi, tỷ lệ đi học trung học cơ sở lần lượt là 91 và 78% trẻ em là người Kinh và trẻ em là người dân tộc thiểu số; tuy nhiên, rất nhiều trẻ em ở nhóm tuổi này là người dân tộc thiểu số đang theo học tiểu học. Tỷ lệ đi học trung

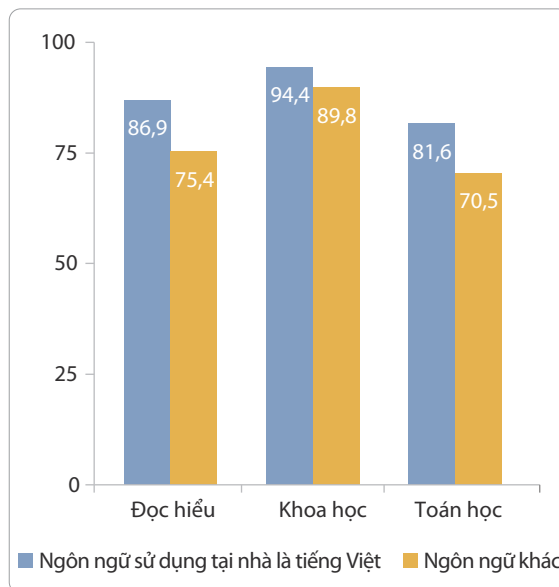
học theo đúng độ tuổi đặc biệt thấp với các nhóm dân tộc thiểu số¹³⁶: Xiêng, Bâu và Gia Rai. Với nhóm tuổi lớn hơn, tỷ lệ đi học tại bậc trung học phổ thông và sau phổ thông thể hiện sự chênh lệch lớn hơn nhiều; ví dụ như, với nhóm thanh thiếu niên là người Kinh, 74 % trong độ tuổi từ 15 đến 17 đang học trung học phổ thông và 33 % từ 18 đến 22 tuổi đang theo học các trường sau phổ thông. Với nhóm dân tộc thiểu số, tỷ lệ đi học tương ứng với 2 bậc học này là 44 và 9,0%.

Mặc dù Việt Nam đạt nhiều thành tích ấn tượng trong các cuộc thi quốc tế dành cho lứa tuổi học sinh, nhóm học sinh dân tộc thiểu số ở bậc trung học còn phát triển chậm hơn nhiều so nhóm học sinh dân tộc Kinh về kết quả học tập. Kết quả tham gia của học sinh Việt Nam trong Chương trình Đánh giá Học sinh Quốc tế (PISA)¹³⁷ của OECD có sự khác biệt lớn với các nước có trình độ phát triển kinh tế tương tự và gây ấn tượng với nhiều nhà hoạch định chính sách giáo dục trên toàn thế giới. Học sinh Việt Nam nhìn chung vẫn vượt trội so với học sinh các nước OECD; vào năm 2015, Việt Nam đứng thứ 8 về Khoa học, thứ 22 về Toán, thứ 32 về Đọc hiểu trong số 72 quốc gia tham gia đánh giá. Điểm trung bình của Việt Nam về Khoa học cao hơn 32 điểm so với mức trung bình của OECD - tương đương với khoảng một năm học. Với kết quả PISA, Việt Nam trở thành một trong những quốc gia có thành tích tốt nhất, đặc biệt nếu xét về số lượng học sinh “vượt khó” hoặc nằm trong nhóm phân vị có điều kiện khó khăn nhưng đạt thành tích ở nhóm phân vị cao nhất. Học sinh nữ cũng đạt thành tích cao hơn học sinh nam vào năm 2012 và 2015. Dù Việt Nam có tỷ lệ tham gia thấp nhất, khoảng 50% số lượng trẻ 15 tuổi trong mẫu phân tích do tỷ lệ đi học ở độ tuổi này thấp hơn, các phân tích

HÌNH 4.8. Tỷ lệ đi học của từng nhóm tuổi theo bậc học



HÌNH 4.9. Tỷ lệ học sinh 15 tuổi đạt trình độ tối thiểu trong khảo sát PISA 2015 theo nhóm ngôn ngữ sử dụng tại nhà (tiếng Việt và các ngôn ngữ khác)



136 UN Women. 2015. *Figures on Ethnic Minority Women and Men in Viet Nam 2015*.

137 PISA được tổ chức 3 năm một lần ở ba lĩnh vực chính là Đọc hiểu, Toán học và Khoa học với học sinh 15 tuổi. Việt Nam đã tham gia PISA vào năm 2012, 2015 và 2018 (kết quả lần khảo sát gần nhất chưa được công bố).

cho thấy Việt Nam vẫn sẽ vẫn là một trường hợp ngoại lệ xuất sắc nếu xét về GDP bình quân đầu người, kể cả trong trường hợp xem xét tỷ lệ đi học thấp. Mặc dù Việt Nam đạt nhiều kết quả cao trong khảo sát PISA, khả năng học tập của trẻ em dân tộc thiểu số vẫn kém hơn nhiều so với trẻ em người Kinh. Như được trình bày trong Hình 4.10, trẻ em dân tộc thiểu số (được định nghĩa là trẻ sử dụng những ngôn ngữ khác ngoài tiếng Việt ở nhà) ít có khả năng đạt được trình độ tối thiểu trong khảo sát PISA ở cả ba môn thi, kém hơn khoảng 4,6 đến 11,5 điểm phần trăm.

Rào cản phía cung và cầu là lý do tại sao tỷ lệ học sinh dân tộc thiểu số bỏ học cao hơn so với nhóm dân tộc Kinh trong quá trình chuyển tiếp từ giáo dục trung học cơ sở lên trung học phổ thông. Young Lives¹³⁸ (Những Cuộc đời Trẻ thơ), một dự án nghiên cứu tập trung thu thập dữ liệu về trình độ học vấn và chất lượng cuộc sống của hai nhóm trẻ em, đã nghiên cứu một số ít trẻ em là người dân tộc thiểu số. Kết quả phân tích¹³⁹ dữ liệu này thể hiện lý do và yếu tố ảnh hưởng đến quyết định bỏ học của trẻ em dân tộc thiểu số khi chuyển tiếp từ giáo dục trung học cơ sở lên trung học phổ thông, trong đó có nhiều điểm khác biệt so với trẻ em là người Kinh. Ví dụ, về các lý do bỏ học, nhiều trẻ em dân tộc thiểu số từ 15 tuổi trở lên phải tham gia vào các hoạt động sản xuất nông nghiệp so hơn trẻ em người Kinh. Trẻ từ 15 tuổi trong nhóm dân tộc thiểu số cũng đạt kết quả thấp hơn so với trẻ cùng độ tuổi là người Kinh. Mô hình kinh tế học cho thấy, với kết quả học tập kém hơn và chất lượng giáo dục cho trẻ từ 15 tuổi trở lên là người dân tộc thiểu số cũng thấp hơn, tỷ lệ bỏ học có sự chênh lệch rất lớn. Kết quả phân tích dữ liệu của Nghiên cứu Những Cuộc đời Trẻ thơ cho thấy, về phía cầu, hành vi bỏ học chính là chi phí cơ hội của việc tham gia vào sản xuất nông nghiệp và về phía cung, việc bỏ học xuất phát từ chất lượng dịch vụ giáo dục thấp dành cho học sinh dân tộc thiểu số. Một nghiên cứu riêng đã xác định các rào cản với trẻ em gái, bao gồm thiếu an toàn và quyền riêng tư tại các trường nội trú cũng như thiếu nhà vệ sinh và nước sạch. Phụ huynh là người H'Mông cũng cho rằng, giáo dục trung học cơ sở không phải là sự đầu tư phù hợp với bé gái do các em có ít cơ hội làm việc¹⁴⁰. Việc học sinh dân tộc thiểu số có kết quả học tập kém hơn có thể xuất phát từ các nguyên nhân bên cung hoặc bên cầu khi các em còn nhỏ.

Việc thiếu trình độ học vấn làm giảm khả năng tiếp cận với việc làm tốt hơn, dẫn đến thu nhập thấp. Gần như tất cả người lớn ở các hộ nghèo đều có trình độ trung học hoặc thấp hơn và chỉ có 1 trong 4 lao động ở trình độ học vấn này có công việc được trả lương¹⁴¹. Ngược lại, khoảng 85 phần trăm tổng số người lao động có bằng cao đẳng hoặc đại học có một công việc được trả lương. Những người có trình độ đại học có nhiều hơn 50 phần trăm cơ hội kiếm được công việc trả lương so với người có trình độ trung học (có cùng độ tuổi, giới tính, dân tộc và sinh sống trong cùng một khu vực). Trong số những người làm công ăn lương vào năm 2014, những người có bằng cao đẳng hoặc đại học kiếm được nhiều hơn từ 43 đến 66 phần trăm so với người lao động có trình độ trung học cơ sở.

138 Nghiên cứu Những Cuộc đời Trẻ thơ là một nghiên cứu dài hạn bắt đầu thực hiện từ năm 2002, trong đó số liệu được thu thập trên một mẫu nghiên cứu cố định trong 4 lần sau đó (vào năm 2006, 2009, 2013 và 2016).

139 Các tác giả có thể cung cấp thông tin cơ bản theo yêu cầu.

140 Unicef, Unesco và Bộ GD&ĐT. 2009. Chuyển tiếp từ tiểu học lên trung học cơ sở của trẻ em gái người dân tộc thiểu số. http://www.un.org.vn/en/publications/doc_details/45-the-transition-of-ethnic-minority-girls-from-primary-to-secondary-education.html

141 Demombynes và Testaverde. 2017. "Employment Structure and Returns to Skill in Vietnam: Estimates Using the Labor Force Survey." | *Cơ cấu nghề nghiệp và Lợi ích thu được từ Kỹ năng: Ước tính mới về sử dụng khảo sát lực lượng lao động*. Bản thảo. Cùng nguồn số liệu được trích dẫn trong đoạn này.

Cấu trúc thị trường lao động nông thôn đang có sự thay đổi đáng kể, trong đó nguồn thu nhập của các hộ dân nông thôn phần lớn đến từ các lĩnh vực khác ngoài nông nghiệp, nhưng nhóm dân tộc thiểu số không được hưởng lợi tương xứng. Tiền lương, kiểu hối và kinh doanh hộ gia đình hiện chiếm 57 phần trăm thu nhập của các hộ gia đình nông thôn¹⁴². Tuy nhiên, khoảng cách về thu nhập từ các hoạt động phi nông nghiệp vẫn còn khá lớn giữa các dân tộc thiểu số và nhóm người Kinh/Hoa. Kết quả phân tích thống kê để hiểu rõ cơ hội tiếp cận các công việc phi nông nghiệp cho thấy, tiềm năng thị trường, được thể hiện ở mật độ dân số (62 phần trăm tỷ lệ chênh lệch), khoảng cách đến các trung tâm đô thị (13 phần trăm) và thiếu cơ hội tiếp cận giáo dục trung học hoặc sau phổ thông (24 phần trăm) là những yếu tố dẫn đến khoảng cách này.

Giới và văn hóa

Giới và các chuẩn mực văn hóa đều có mối liên hệ với nhau và là những yếu tố cơ bản để cải thiện vốn nhân lực và cơ hội việc làm cho cộng đồng các dân tộc thiểu số. Các chuẩn mực văn hóa của đồng bào dân tộc thiểu số là đặc điểm cơ bản, thể hiện bản sắc của họ; đồng thời, việc công nhận và bảo tồn các chuẩn mực và bản sắc văn hóa đó đóng vai trò rất quan trọng để phát triển các cộng đồng này¹⁴³. Trong khi đó, các chuẩn mực văn hóa theo giới, hạ thấp vai trò của phụ nữ, trẻ em gái đã ảnh hưởng đến việc hình thành vốn nhân lực, cơ hội việc làm và các chỉ số khác về hạnh phúc. Trẻ em gái người dân tộc thiểu số ở Việt Nam đặt mục tiêu thấp hơn; quá trình học tập của các em cũng bị ảnh hưởng do khuynh hướng kết hôn và sinh con sớm, và, do đó, phụ nữ người dân tộc thiểu số gần như không được tiếp cận các công việc phi nông nghiệp, có mức thu nhập cao hơn. Vậy bằng cách nào việc bảo tồn, công nhận các chuẩn mực và bản sắc văn hóa độc đáo có thể được thực hiện song song với quá trình thúc đẩy công bằng giới và trao quyền cho phụ nữ các dân tộc thiểu số? Thứ nhất, các nhà hoạch định chính sách cần phân biệt giữa các chuẩn mực văn hóa đặc trưng của từng dân tộc thiểu số với những chuẩn mực được tạo ra do điều kiện kinh tế xã hội. Ví dụ như, chúng ta có rất ít bằng chứng để chứng minh rằng, các chuẩn mực văn hóa dẫn đến tình trạng hôn nhân và sinh con sớm là đặc điểm đặc trưng đối với các dân tộc thiểu số so với người Kinh khi xem xét sự khác biệt về điều kiện kinh tế xã hội. Thứ hai, các chính sách và chương trình hiệu quả trên toàn cầu về trao quyền cho trẻ em gái và phụ nữ đã khai thác, thay vì triệt tiêu, các chuẩn mực và bản sắc văn hóa của dân số thiểu số¹⁴⁴. Do đó, công bằng giới cùng sự công nhận, tôn trọng bản sắc văn hóa không nên được coi là lựa chọn thay thế trong hoạch định chính sách mà phải là hai khía cạnh cơ bản, phụ thuộc lẫn nhau của mỗi chính sách, chương trình phát triển dân tộc thiểu số.

Phụ nữ và người già thuộc nhóm dân tộc thiểu số phải đối mặt với nhiều rào cản khác nhau khi tiếp cận các công việc phi nông nghiệp. Phụ nữ, đặc biệt là những người có con nhỏ, ít có khả năng tham gia vào các công việc phi nông nghiệp. Họ cũng có xu hướng chuyển sang các hoạt động nông nghiệp do giá cả nông sản gia tăng. Phụ nữ dân tộc thiểu số có việc làm trả lương có thu nhập thấp hơn 17% so với nam giới dân tộc thiểu số, 35% so với phụ nữ người Kinh hoặc Hoa và 50% so với nam giới người Kinh hoặc Hoa¹⁴⁵. Dù các hộ dân nông thôn đã đa dạng hóa nguồn thu nhập dựa trên

142 Ngân hàng Thế giới. 2019. *Chia sẻ cơ hội tốt hơn: Giảm nghèo và Chia sẻ Thịnh vượng tại Việt Nam: Báo cáo Cập nhật*. Nếu không có ghi chú khác, toàn bộ số liệu trong đoạn này và đoạn tiếp theo được sử dụng từ nguồn số liệu này.

143 Marc, A. 2010. *Cung cấp dịch vụ trong xã hội đa văn hóa*. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 22.

144 UNICEF & UNPFA (2018). *Chấm dứt kết hôn trẻ em, trao quyền cho trẻ em gái*. New York: UNICEF, trang 8

145 Cunningham, W. và O. Pimhidzai. 2018. *Tương lai việc làm Việt Nam: Khai thác xu hướng lớn cho sự phát triển thịnh vượng hơn*.

các hoạt động phi nông nghiệp, hầu hết trong số họ vẫn sử dụng diện tích đất canh tác của mình. Thế hệ lớn tuổi hơn thường có trình độ học vấn thấp hơn, không thể tiếp cận với các công việc phi nông nghiệp và thường tiếp tục các hoạt động canh tác. Do đó, nông nghiệp vẫn là ngành duy nhất tạo công ăn việc làm cho những thành viên lớn tuổi thuộc các nhóm dân tộc thiểu số dù cấu trúc thị trường lao động đã có nhiều thay đổi.

Mục tiêu giáo dục và nghề nghiệp thấp hơn đối với trẻ em gái người dân tộc thiểu số so với các nhóm dân tộc chiếm đa số đã được thể hiện trong các dữ liệu nghiên cứu và khảo sát định tính. Nghiên cứu định tính nhóm phụ nữ là người Thái và H'mong ở tỉnh Điện Biên cho thấy các chuẩn mực giới khắt khe hơn có thể ảnh hưởng các cơ hội giáo dục cho trẻ em gái; ví dụ, trẻ em gái thường không được đi xa khỏi nhà để đảm bảo an toàn và phụ giúp việc nhà. Ngoài ra, những phụ huynh được phỏng vấn đều không nhận thấy nhiều lợi ích khi trẻ em gái được theo học giáo dục trung học hoặc đặt mục tiêu nghề nghiệp cụ thể bởi công việc nông nghiệp ngày một trở thành trách nhiệm chính của phụ nữ¹⁴⁶. Trong số những trẻ 15 tuổi được khảo sát trong Nghiên cứu Những Cuộc đời Trẻ thơ năm 2016, trẻ em gái ở các vùng dân tộc thiểu số có xu hướng cho rằng, so với các bạn nam, các em khó có thể tiếp cận công việc hoặc hoàn thành trình độ học vấn mong muốn; đồng thời, khoảng cách giới tính trở nên ngày càng lớn hơn trong nhóm trẻ em dân tộc thiểu số so với các nhóm dân tộc chiếm đa số khác. Tuy nhiên, nghiên cứu chưa tìm được bằng chứng nào cho thấy sự khác biệt về kỳ vọng của người chăm sóc đối với trẻ em trai và trẻ em gái tại các vùng dân tộc thiểu số là lớn hơn so với các nhóm dân tộc chiếm đa số khác.

Tình trạng kết hôn và sinh con sớm ở trẻ em gái người dân tộc thiểu số làm tăng tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi, giảm kết quả học tập và tăng nguy cơ bạo lực gia đình¹⁴⁷. Thanh thiếu niên và phụ nữ trong độ tuổi sinh sản từ các nhóm dân tộc thiểu số có tỷ lệ sinh tổng thể cao hơn so với phụ nữ người Kinh. Tỷ lệ sinh của một số nhóm dân tộc thiểu số cao tới 5,0, và 18,3% trẻ em gái vị thành niên dân tộc thiểu số trong độ tuổi 15-19 đã bắt đầu sinh con so với chỉ 3,9% trẻ em gái vị thành niên người Kinh và Hoa¹⁴⁸. Trẻ em gái vị thành niên là người dân tộc thiểu số thường sinh con trước khi phát triển toàn diện ở độ tuổi trưởng thành, dẫn đến những nguy cơ đối với sự phát triển của chính các em và thai nhi trong quá trình mang thai cũng như mức độ phát triển của đứa trẻ sau khi sinh. Vào năm 2014, 23,1 % phụ nữ dân tộc thiểu số trong độ tuổi 20-49 đã kết hôn trước khi 18 tuổi¹⁴⁹. Do đó, những trẻ em gái ở tuổi vị thành niên và kết hôn sớm thường có trình độ học vấn và khả năng tạo ra thu nhập thấp hơn. Các em cũng có nguy cơ bị bạo lực gia đình cao hơn¹⁵⁰.

Các bằng chứng cho thấy những chuẩn mực văn hóa đặc trưng của các nhóm dân tộc thiểu số không phải là nguyên nhân dẫn đến xu hướng kết hôn và sinh con sớm trong cộng đồng này. Văn hóa của các nhóm dân tộc thiểu số ảnh hưởng đến thực trạng kết hôn và sinh con sớm ở

146 Ngân hàng Thế giới 2020. *Nhận thức về khoảng cách giới tính trong thị trường lao động Việt Nam*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới, trang 31

147 Khảo sát MICS/UNICEF định nghĩa sinh con sớm là bắt đầu sinh con trước khi 18 tuổi, kết hôn sớm là kết hôn trước khi đủ 18 tuổi (Tổng cục Thống kê & UNICEF (2015). Báo cáo cuối cùng Điều tra đánh giá các mục tiêu trẻ em và phụ nữ 2011. Tổng Cục Thống kê: Hà Nội, Việt Nam, tương ứng là trang 6 & 8).

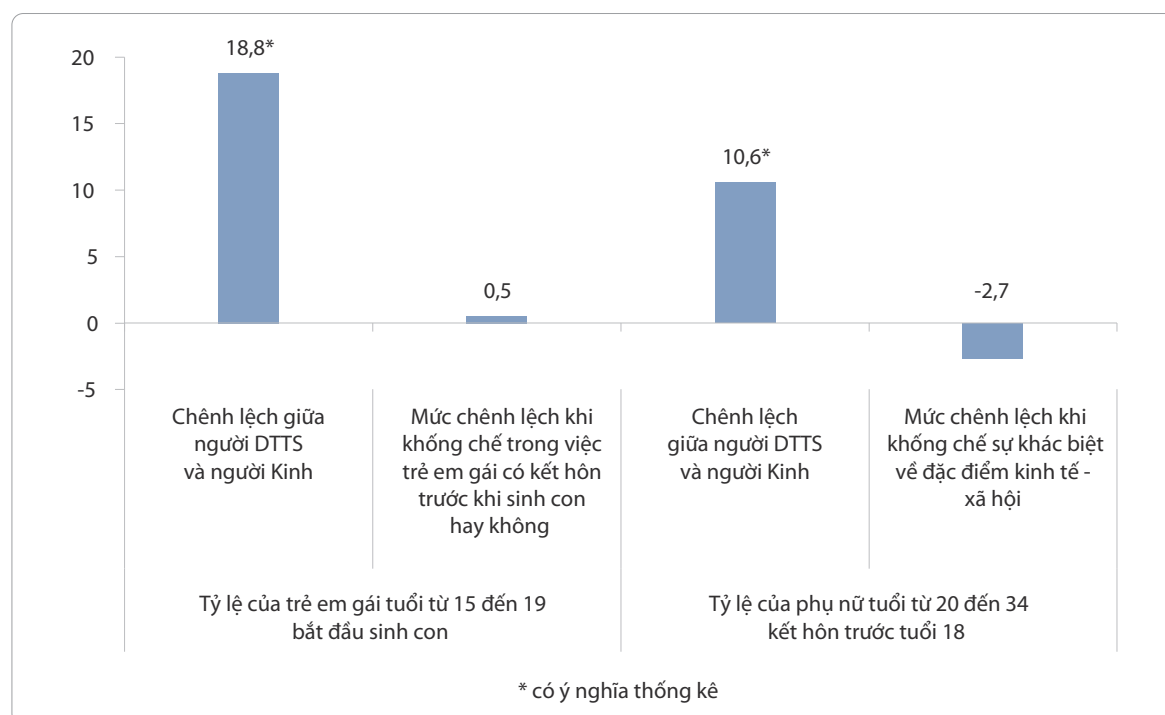
148 Mbuya, N.K., S. Atwood and P.N. Huynh. 2019. *Suy dinh dưỡng dai dẳng ở các cộng đồng dân tộc thiểu số ở Việt Nam: Các vấn đề và lựa chọn cho chính sách và can thiệp: Thực trạng và lựa chọn chính sách và can thiệp*, Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.

149 UNFPA và UNICEF, 2018. *Tảo hôn tại Việt Nam* <https://www.unicef.org/vietnam/media/2406/file/Ending%20child%20marriage,%20empowering%20girls%20.pdf>

150 Hong Le, M.T., T.D. Tran, H.T. Nguyen và J. Fisher. 2014. "Hôn nhân sớm và tình trạng bạo lực gia đình lứa tuổi thanh thiếu niên ở Việt Nam." *Journal of Interpersonal Violence* 29 (5): 889-910.

mức độ nào? Tỷ suất sinh cao hơn là do tỷ lệ kết hôn sớm cao hơn và người dân không được tiếp cận với biện pháp tránh thai; bao gồm quan niệm phản đối việc sử dụng các biện pháp tránh thai cũng như lo ngại về tác dụng phụ có thể xảy ra của các biện pháp này.¹⁵¹ Tỷ lệ tảo hôn cao hơn ở các nhóm dân tộc thiểu số cũng được cho là có liên quan đến các chuẩn mực văn hóa. Tuy nhiên, việc vi phạm chuẩn mực văn hóa là lý do cho xu hướng kết hôn và sinh con sớm của đồng bào dân tộc thiểu số đã bị nhiều người phản đối vì cho rằng điều đó thể hiện lối tư duy về mặc cảm văn hóa, phân biệt văn hóa và có khả năng thúc đẩy các chính sách đồng hóa¹⁵². Bằng cách gắn xu hướng sinh con và kết hôn sớm với văn hóa các dân tộc thiểu số, văn hóa của họ sẽ bị xem là lạc hậu hoặc thấp kém, dẫn đến các chính sách không áp dụng biện pháp bảo vệ bản sắc văn hóa hoặc cố gắng đồng hóa các dân tộc thiểu số. Phân tích dữ liệu khảo sát MICS 2014 cho thấy, trẻ em gái dân tộc thiểu số trong độ tuổi từ 15 đến 19 có xu hướng bắt đầu sinh con cao hơn 18,8 điểm phần trăm so với trẻ em gái là người Kinh; tuy nhiên, khi đánh giá thực trạng kết hôn trước khi sinh con của trẻ em gái, hầu như không có sự khác biệt giữa hai nhóm (Hình 4.11). Sự khác biệt giữa dân tộc thiểu số và dân tộc Kinh trong nhóm phụ nữ độ tuổi từ 20 đến 34 và kết hôn trước 18 tuổi là 10,6 điểm phần trăm; nếu không chế sự khác biệt về đặc điểm kinh tế xã hội, khoảng cách giữa hai nhóm là -2,7 điểm phần trăm. Trong cả hai trường hợp, sự khác biệt không có ý nghĩa về mặt thống kê và có khoảng tin cậy tương đối hẹp. Kết quả nghiên cứu cho thấy, các yếu tố đặc trưng đối với các dân tộc thiểu số, bao gồm các chuẩn mực văn hóa riêng, không có nhiều ảnh hưởng đến xu hướng sinh con và kết hôn sớm¹⁵³. Tóm lại, các chuẩn mực văn hóa do điều kiện kinh tế xã hội kém hơn có thể là nguyên nhân dẫn đến tình trạng sinh con và kết hôn sớm, không phải xuất phát từ các chuẩn mực văn hóa đặc trưng của các dân tộc thiểu số.

HÌNH 4.10. Sự khác biệt về tỷ lệ sinh con và kết hôn sớm giữa các nhóm dân tộc



151 Amin, S., and B. Teerawichitchainan. 2009. "Ethnic Fertility Differentials in Vietnam and Their Proximate Determinants." Tài liệu làm việc số 18, Hội đồng dân số, New York.

152 UNICEF & UNPFA (2018). *Chấm dứt tảo hôn, tăng quyền cho trẻ em gái*. New York: UNICEF, pp. 8

153 Macdonald, K. 2020. "Sinh con sớm và tỷ lệ kết hôn ở người dân tộc thiểu số Việt Nam: các chuẩn mực văn hóa độc đáo có đóng vai trò gì không?" Nghiên cứu đầu vào cho báo cáo.

Để hạn chế tình trạng suy dinh dưỡng thể thấp còi và nâng cao tỷ lệ đi học ở bậc trung học phổ thông cho nhóm dân tộc thiểu số, các giải pháp can thiệp không chỉ cần tập trung vào các khu vực nghèo mà còn cần vượt qua các rào cản về văn hóa. Kết quả phân tích¹⁵⁴ dữ liệu MICS 2011 và 2014 của UNICEF cho thấy, gần 50% trẻ em là người dân tộc thiểu số đang sinh sống ở các địa phương có dân cư thuộc nhiều nhóm dân tộc khác nhau. Trong các cộng đồng có nhiều dân tộc cùng sinh sống, tỷ lệ trẻ em dân tộc thiểu số bị suy dinh dưỡng thể thấp còi và tiêu chảy cao hơn trong khi tỷ lệ đi học trung học phổ thông thấp hơn so với trẻ em người Kinh. Tỷ lệ trẻ mắc suy dinh dưỡng thể thấp còi và tiêu chảy vẫn tồn tại ngay cả khi các đặc điểm khác được giữ nguyên, bao gồm độ tuổi, giới tính của trẻ, mức độ giàu/nghèo của gia đình và trình độ học vấn của phụ huynh. Những phát hiện này có ý nghĩa quan trọng khi xây dựng chính sách mục tiêu. Thứ nhất, nếu chỉ tập trung vào các khu vực chỉ có cộng đồng dân tộc thiểu số, rất nhiều trẻ em dân tộc thiểu số sinh sống ở những khu vực định cư chung của nhiều nhóm dân tộc và có nguy cơ bị suy dinh dưỡng thể thấp còi hoặc bỏ học sẽ không được xem xét. Thứ hai, vì kết quả học tập và điều kiện chăm sóc sức khỏe của người dân tộc thiểu số thấp hơn so với nhóm người Kinh trong cùng khu vực sinh sống, việc tập trung vào các khu vực là địa bàn định cư chung của nhiều nhóm dân tộc có thể không hạn chế những bất lợi với người dân tộc thiểu số. Chất lượng dinh dưỡng và kết quả học tập của trẻ em dân tộc thiểu số luôn thấp hơn so với nhóm trẻ em người Kinh trong cùng khu vực địa lý sau khi đã xem xét sự khác biệt về đặc điểm nhân khẩu học và chất lượng cuộc sống; điều đó cho thấy, trẻ em dân tộc thiểu số có thể không được hưởng lợi từ các dịch vụ và cơ hội tại khu vực sinh sống giống như trẻ em người Kinh. Các chương trình hỗ trợ phát triển tại từng địa phương (ví dụ: trường học, trạm y tế, chương trình giáo dục phụ huynh) có thể sẽ cần được điều chỉnh theo hướng tập trung cả vào các nhóm dân tộc thiểu số. Tại Việt Nam, việc điều chỉnh này có thể kéo theo yêu cầu khắc phục tình trạng tách biệt về địa lý và loại bỏ các rào cản ngôn ngữ, văn hóa tại các cơ sở giáo dục, y tế và trong quá trình cung cấp dịch vụ.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, việc cung cấp dịch vụ cho các nhóm dân tộc thiểu số đòi hỏi cách tiếp cận riêng biệt, tập trung vào sự hợp tác và chủ động tham gia của các nhóm này trong quá trình thiết kế và thực hiện các chương trình. Ví dụ, kết quả phân tích, đánh giá tổng hợp các chương trình dành cho trẻ em bản địa ở Bắc Mỹ và Australia cho thấy, các chương trình này chỉ thành công khi đơn vị tổ chức chương trình và cộng đồng địa phương xây dựng được mối quan hệ hợp tác lâu dài, đồng thời các cộng đồng tham gia chủ động, được nâng cao năng lực và tham vấn rộng rãi để đảm bảo rằng các mục tiêu của mỗi chương trình đều thể hiện nhu cầu của cộng đồng (Black 2007). Nếu dựa vào động lực, kiến thức, tài nguyên và khả năng tiếp cận các dịch vụ của mỗi cá nhân, cũng như sự tham gia tự nguyện, các biện pháp can thiệp có xu hướng phù hợp hơn với các nhóm đối tượng có điều kiện tốt hơn. Các nhóm dân tộc thiểu số có hoàn cảnh khó khăn sẽ gặp nhiều rào cản, như không thể linh hoạt thu xếp thời gian nghỉ làm, khó khăn về đi lại và chăm sóc trẻ nhỏ, tình trạng xa lạ xã hội và niềm tin vào thuyết định mệnh, khiến họ khó được hưởng lợi từ các biện pháp can thiệp¹⁵⁵. Rất nhiều công trình nghiên cứu đã chứng minh vai trò của việc dạy tiếng mẹ đẻ, bao gồm cải thiện khả năng đọc bằng ngôn ngữ quốc gia khi học tập ở trường, do đó là ngôn ngữ trẻ bắt đầu sử dụng để luyện kỹ năng đọc¹⁵⁶. Các định kiến dân tộc tiêu cực được thể hiện qua những trang sách hoặc được các giáo viên gián tiếp truyền tải đã ảnh hưởng đến trải nghiệm học tập của trẻ

154 Các tác giả có thể cung cấp thông tin cơ bản theo yêu cầu.

155 Mechanic, D. 2002. Khó khăn, Bất công và Chính sách xã hội. *Health Affairs* 21, số 2: 48-59.

156 Ball, J. (2010). *Tăng cường học tập cho trẻ em từ các nền tảng ngôn ngữ đa dạng: Giáo dục song ngữ hoặc đa ngôn ngữ dựa trên ngôn ngữ mẹ đẻ trong những năm đầu*. UNESCO

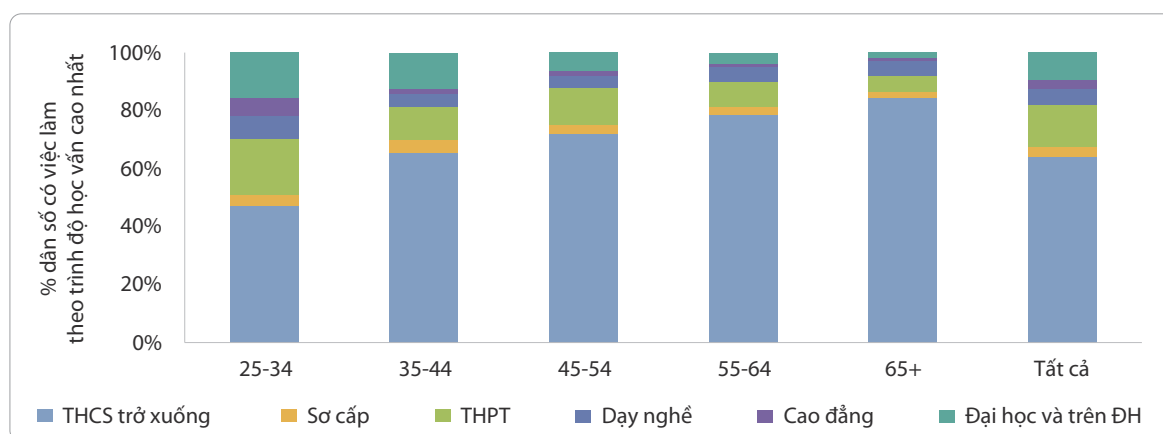
em dân tộc thiểu số¹⁵⁷. Nhiều cơ sở giáo dục sau phổ thông, bao gồm ở Canada, khuyến khích người bản địa nộp hồ sơ ghi danh thông qua các chương trình ghi danh riêng biệt dù vẫn giữ các điều kiện xét tuyển giống nhau giữa người bản địa và những đối tượng đăng ký khác.

Tăng cường phát triển lực lượng lao động cho một nền kinh tế chuyển đổi

Để có nhiều việc làm tốt hơn trong tương lai và dành cho nhiều đối tượng lao động hơn, cần biết nắm bắt cơ hội và tìm được giải pháp giảm thiểu rủi ro của những xu hướng sắp tới. Các biện pháp tăng cường bao gồm thu đầu tư trực tiếp nước ngoài (có giá trị gia tăng cao hơn), phát triển khối doanh nghiệp trong nước sáng tạo, năng động; đưa những khu vực kinh tế và nguồn nhân lực nhìn chung còn có sự tách biệt hòa đồng vào nền kinh tế; xây dựng một lực lượng lao động tinh giản, thông minh để tạo ra và thực hiện những công việc có giá trị gia tăng cao hơn¹⁵⁸. Phần này sẽ tập trung vào yếu tố cuối cùng: tăng cường nguồn cung và chất lượng của lực lượng lao động, từ đó có thể làm động lực tăng trưởng cho hoạt động xuất khẩu có hàm lượng tri thức cao, ngành công nghiệp dịch vụ và tự động hóa sáng tạo.

Lực lượng lao động Việt Nam nhìn chung có tay nghề thấp theo đánh giá của nhiều đơn vị sử dụng lao động. Theo Khảo sát Lực lượng Lao động Việt Nam 2017, 2/3 lao động ở Việt Nam ngày nay có trình độ học vấn cao nhất là bậc trung học cơ sở¹⁵⁹. Thậm chí, chỉ có 30% thanh niên ngày nay hoàn thành chương trình giáo dục sau phổ thông trước tuổi 25 (Hình 4.12). Hơn nữa, trong Khảo sát Doanh nghiệp năm 2015, gần một nửa số đơn vị sử dụng lao động cho rằng, “kỹ năng” là trở ngại đối với hoạt động của doanh nghiệp, so với 31% doanh nghiệp ở các quốc gia khác trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương. Các công ty xuất khẩu ở Việt Nam có khả năng nhận diện rào cản về kỹ năng cao gấp ba lần so với các công ty không có hoạt động xuất khẩu.

HÌNH 4.11. Trình độ học vấn của dân số lao động theo từng nhóm tuổi và tổng dân số



Nguồn: Tính toán dựa trên Khảo sát lực lượng lao động Việt Nam 2017.

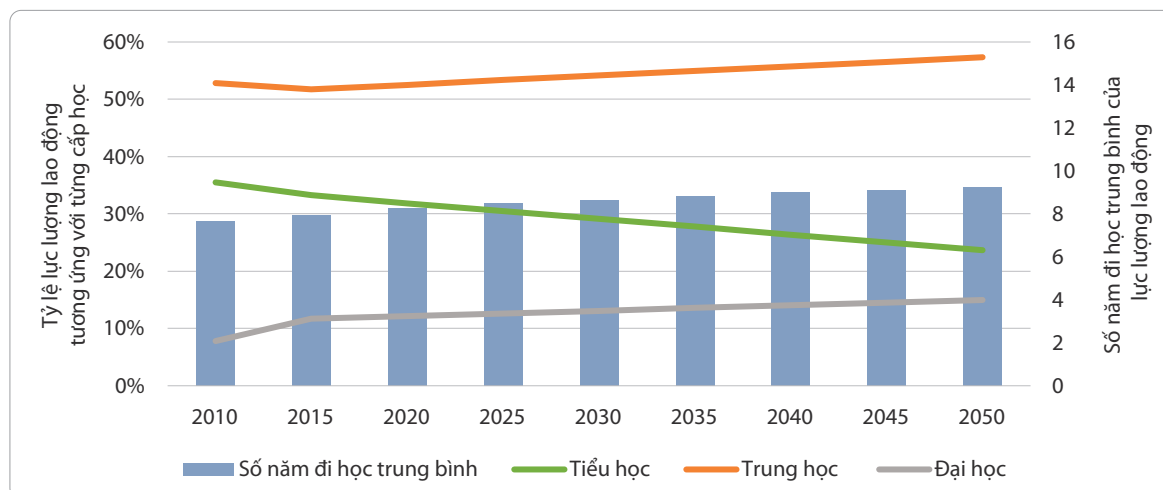
157 OECD. 2014. *Đánh giá Chính sách Gắn kết Xã hội của Việt Nam*. Trung tâm Nghiên cứu Nhật triển. Nhà xuất bản OECD: Paris.

158 Cunningham, W. and O. Pimhidzai. 2018. *Vietnam's Future Jobs: Leveraging Mega-trends for Greater Prosperity*.

159 Tài liệu vừa dẫn.

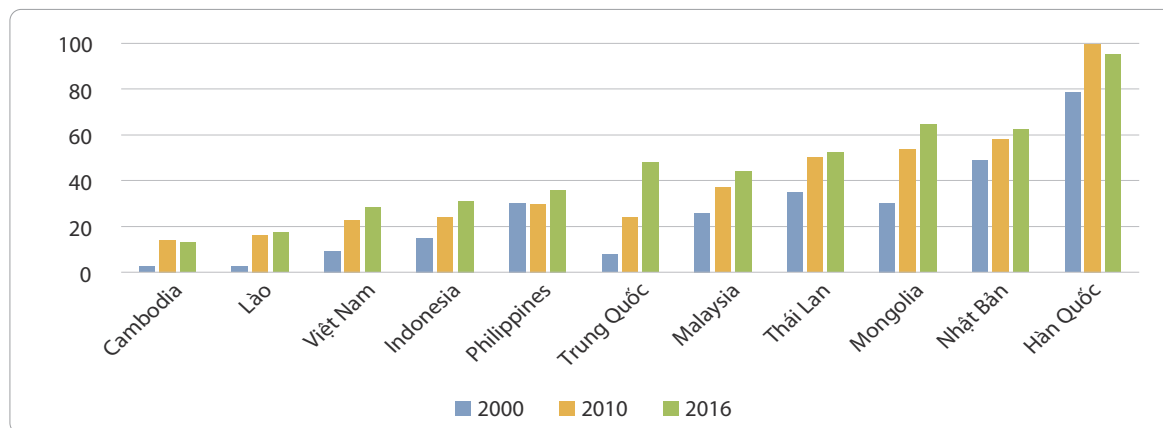
Mặc dù hệ thống giáo dục Việt Nam đang có nhiều đổi mới, trình độ kỹ năng của lực lượng lao động sẽ tăng lên ở tốc độ chậm. Nếu trình độ học vấn tiếp tục được cải thiện theo tốc độ hiện tại, số năm học tập trung bình của lực lượng lao động sẽ tăng từ 8 năm như hiện tại lên 9,3 năm vào năm 2050. Với tốc độ tăng trưởng như hiện tại, tỷ lệ lực lượng lao động có trình độ giáo dục sau phổ thông sẽ chỉ tăng từ 11% như hiện nay lên 15% vào năm 2050 (Hình 4.13). Dù đã đạt một số kết quả, tỷ lệ nhập học thô vào giáo dục sau phổ thông của Việt Nam vẫn còn tương đối thấp, dẫn đến mức dự báo cũng hạ xuống (Hình 4.14).

HÌNH 4.12. Dự báo trình độ học vấn của lực lượng lao động



Nguồn: Cunningham và Moroz's tính toán dựa trên bảng Barro-Lee và Vietnam LFS 2015¹⁶⁰.

HÌNH 4.13. Tỷ lệ nhập học thô vào giáo dục đại học tại một số quốc gia



160 Ghi chú: để đưa ra dự báo về trình độ học vấn, tỷ lệ lực lượng lao động tại mỗi bậc học (Khảo sát Lực lượng lao động, 2015) đã được sử dụng làm dữ liệu cơ sở. Chỉ số trung bình 3 năm đã được sử dụng để ước tính tỷ lệ thay đổi trong khoảng thời gian 5 năm. Tốc độ này đã được giả định là không đổi theo thời gian. Các dự báo về số năm học tập được đưa ra bằng cách ngoại suy trình độ giáo dục trung bình cho các nhóm tuổi theo chu kỳ 5 năm một lần trong tương lai dựa trên mức tăng trình độ học vấn trong giai đoạn 2005-2010 (bảng Barro-Lee). Trình độ học vấn trung bình cho mỗi nhóm tuổi được nhân với tỷ lệ lực lượng lao động tương ứng của nhóm tuổi đó (sử dụng theo Khảo sát Lực lượng lao động 2015 và chỉ số giả định) để tính số năm học tập trung bình của lực lượng lao động.

Bộ kỹ năng yêu cầu của các công việc và những chương trình phát triển kỹ năng đã trở nên phức tạp hơn. Các cuộc khảo sát lực lượng lao động năm 2014 và 2017 cho thấy, số lượng các công việc đòi hỏi những kỹ năng cơ bản đã giảm. Ví dụ, sản xuất nông nghiệp tự cung tự cấp và bán hàng rong là những nghề có phạm vi thu hẹp nhanh nhất trong khi đây là những lĩnh vực mà lao động nữ chiếm đa số. Ngược lại, 8 trong số 10 nghề phát triển nhanh nhất đòi hỏi kiến thức ở cấp độ cao hơn và phạm vi kỹ năng rộng hơn. Bảng 4.5 dự báo những thay đổi về kỹ năng mà thị trường lao động yêu cầu khi các nước chuyển dịch từ nền kinh tế truyền thống sang nền kinh tế số, cũng như các chương trình giáo dục - đào tạo phù hợp nhất với nhu cầu phát triển kỹ năng theo các xu hướng mới.

BẢNG 4.5. Thay đổi về kĩ năng và phương thức giáo dục đào tạo cần thiết cho các nền kinh tế truyền thống và kinh tế số

Kinh tế truyền thống	Kinh tế số
Kỹ năng cơ bản, kỹ năng tư duy, kiến thức	Kỹ năng hành vi xã hội, kỹ năng nhận thức bậc cao, kỹ năng học và tự học, kiến thức kỹ thuật số, kỹ năng quản lý
Giáo dục và đào tạo khi còn nhỏ tuổi	Học tập không ngừng và suốt đời
Chương trình giáo dục trong nhiều năm	Các khóa đào tạo ngắn hạn, điều chỉnh phù hợp và học qua thực làm
Phát triển kỹ năng tại cơ sở giáo dục và đào tạo	Doanh nghiệp/nơi làm việc, giáo dục dành cho người trưởng thành, các khóa đào tạo trên nền tảng web
Chuyên tâm vào học tập, với kinh phí hỗ trợ của nhà nước, khi ở nhà	Thông tin và nguồn lực tài chính để cho phép chuyển tiếp (việc làm/phát triển kỹ năng)

Để xây dựng kỹ năng của người lao động cho các công việc hôm nay và trong tương lai, cần đổi mới toàn diện hệ thống giáo dục và đào tạo. Để phát triển hệ thống giáo dục sau phổ thông theo tiêu chuẩn quốc tế, bao gồm các cơ sở giáo dục và đào tạo nghề, cần tiếp tục cam kết đổi mới, nâng cao chất lượng và mức độ phù hợp, xây dựng cơ chế tự chủ và trách nhiệm giải trình, nâng cao khả năng tận dụng công nghệ trong học tập và nghiên cứu, và đảm bảo nguồn tài chính bền vững dựa trên kết quả. Các cơ sở giáo dục sau phổ thông sẽ cần tập trung vào phát triển kỹ năng cho người lao động, đồng thời nâng cao năng lực cho lực lượng lao động hiện tại. Với sự phát triển nhanh của công nghệ, lao động ngày nay có xu hướng chuyển đổi việc làm trong suốt sự nghiệp của họ. Thị trường lao động dự kiến sẽ phát triển năng động hơn khi người lao động thay đổi việc làm thường xuyên hơn và phải học hỏi các kỹ năng mới. Hệ thống học tập suốt đời có thể chuẩn bị cho người lao động, đặc biệt là lao động trưởng thành, về các tác động dự kiến trên thị trường lao động từ những thay đổi công nghệ. Người lao động trưởng thành sẽ cần nhanh chóng phát triển các kỹ năng liên quan đến từng công việc cụ thể, đồng nghĩa với nhu cầu đào tạo dựa trên năng lực theo từng mô-đun cũng sẽ tăng lên. Các nhà cung cấp dịch vụ đào tạo sẽ cần nhạy bén hơn đối với sự đa dạng về độ tuổi và kinh nghiệm của những lao động đang chuyển đổi việc làm.

Cần lưu ý rằng hệ thống giáo dục sau phổ thông công lập không thể tự giải quyết vấn đề này, thay vào đó, cần kết nối doanh nghiệp để giải quyết các thách thức liên quan đến kỹ năng của lực lượng lao động. Tính đến năm 2015, chỉ có 22% doanh nghiệp cho biết có tổ chức đào tạo chính thức cho nhân viên của mình¹⁶¹. Tuy nhiên, gần một nửa số doanh nghiệp được hỏi

161 Ngân hàng Thế giới. Khảo sát doanh nghiệp 2015. <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/2664>.

nói rằng, trình độ kỹ năng của nhân viên đã ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh của họ. Theo các doanh nghiệp được khảo sát, khi họ tổ chức đào tạo, nội dung hướng dẫn chỉ phần lớn tập trung vào các kỹ năng kỹ thuật phục vụ cho công việc tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, việc đào tạo tại chỗ trong doanh nghiệp dường như là hoạt động chính về phát triển kỹ năng. Theo một khảo sát người lao động năm 2011, 35% người lao động có tay nghề thấp đã học được nhiều điều mới từ công việc của mình trong ba tháng gần nhất và hơn 90% người lao động có tay nghề cao cũng học hỏi được trong khi làm việc¹⁶². Khu vực tư nhân cũng có thể hỗ trợ bằng cách định hướng đổi mới hệ thống giáo dục sau phổ thông, chuyển giao công nghệ và cung cấp hỗ trợ tài chính.

Mặc dù mức chi tiêu cho giáo dục nói chung của Việt Nam tương đương với một số nước phát triển, nhưng tỷ lệ chi tiêu trong giáo dục sau phổ thông vẫn chưa đáp ứng thực hiện các mục tiêu đầy tham vọng tại Việt Nam. Trong năm 2015, ngoại trừ nguồn thu từ học phí, kinh phí hoạt động của hệ thống giáo dục sau phổ thông chỉ chiếm 0,25% GDP, 0,8% tổng chi tiêu công và 5% tổng chi tiêu công cho giáo dục¹⁶³. Việc phân bổ ngân sách cho giáo dục sau phổ thông còn thấp do phần lớn ngân sách đã được chính phủ phân bổ cho các bậc học thấp hơn. Do đó, chi tiêu công cho giáo dục sau phổ thông tại Việt Nam theo tỷ lệ GDP còn thấp trong khi học phí (đóng góp tư nhân) tính trên đơn vị chi phí trong các cơ sở giáo dục công lập lại ở mức cao (Bảng 4.6). Mức tổng chi tiêu cao (ngân sách nhà nước và đầu tư tư nhân) cho giáo dục sau phổ thông phản ánh chính sách xã hội hóa của chính phủ, trong đó khuyến khích cơ chế chia sẻ chi phí trong hệ thống giáo dục.

BẢNG 4.6. Phân tích kinh phí công và tư cho giáo dục sau phổ thông

	Nguồn kinh phí công theo tỷ lệ GDP (%)			
		<0,5	0,5-1	>1
Học phí tính trên đơn vị chi phí trong các cơ sở giáo dục công lập (%)	>40	Việt Nam, Mông Cổ	Chile	
	20-40		Hàn Quốc, Thái Lan	Trung Quốc, Indonesia, Malaysia
	<20	Peru	Argentina, Brazil, Colombia, Mexico	

Nguồn: Salmi. 2017. Báo cáo đánh giá chưa được công bố.

Khuyến nghị

Để tăng trưởng toàn diện, cần áp dụng cách tiếp cận đa chiều, dựa trên kết quả và có mục tiêu cụ thể. Người nghèo chủ yếu bao gồm các cộng đồng dân tộc thiểu số sinh sống ở những khu vực nông thôn, đặc biệt là ở các khu vực phát triển kém hơn tại các tỉnh miền núi phía Bắc và các tỉnh Tây Nguyên. Họ cũng gặp nhiều thách thức khác nhau, bao gồm hạn chế vốn con người về dịch vụ chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em, dinh dưỡng, phát triển kỹ năng và bảo trợ xã hội; thiếu khả năng tiếp cận các dịch vụ công như nước sạch và vệ sinh; thiếu khả năng tiếp cận các công việc tốt và nguồn vốn tài chính; và sự cô lập do mức độ dân cư thưa thớt trong cộng đồng của họ. Đồng thời, trong bối

162 Bodewig, Christian và Reena Badiani-Magnusson. 2014. *Skilling Up Vietnam: Preparing the Workforce for a Modern Market Economy*. | Phát triển kỹ năng: Xây dựng lực lượng lao động cho một nền kinh tế thị trường hiện đại ở Việt Nam. Cùng Kevin Macdonald, David Newhouse và Jan Rutkowski. Định hướng trong phát triển: Các báo cáo về phát triển con người. Washington DC: Ngân hàng Thế giới

163 Số liệu ước tính của các tác giả dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính/Kho bạc nhà nước.

cảnh có nhiều thay đổi, nền kinh tế Việt Nam đòi hỏi một hệ thống giáo dục sau phổ thông chất lượng và phù hợp hơn để tất cả người lao động được tiếp cận các công việc tốt. Do đó, các khuyến nghị dưới đây được đưa ra dựa trên cách tiếp cận tổng thể để giải quyết hai thách thức chính về vốn con người: (i) giảm chênh lệch giữa các nhóm dân tộc về tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi khả năng tiếp cận giáo dục trung học cũng như dịch vụ sau phổ thông chất lượng, và quá trình hướng tới việc làm tốt cũng như (ii) tăng cường phát triển lực lượng lao động để phục vụ cho nền kinh tế đang chuyển đổi.

1. **Thu hẹp khoảng cách chênh lệch về vốn nhân lực cho các dân tộc thiểu số đòi hỏi điều chỉnh toàn diện các Chương trình mục tiêu quốc gia, đầu tư vào các biện pháp can thiệp hiệu quả về phát triển vốn nhân lực và thúc đẩy dịch chuyển lao động ra khỏi các việc làm năng suất thấp trong lĩnh vực nông nghiệp.** Thành quả ấn tượng của Việt Nam về vốn nhân lực cho thấy, các cam kết mạnh mẽ và những khoản đầu tư liên tục trong nhiều năm qua đã mang lại kết quả tích cực. Chính phủ vẫn cam kết không để ai bị bỏ lại phía sau trong quá trình phát triển kinh tế xã hội chung của đất nước. Giảm thiểu tình trạng thể thấp còi và tăng khả năng tiếp cận giáo dục trung học chất lượng cho tất cả người dân là mục tiêu khả thi có thể đạt được trong 10 năm tới, thậm chí là 5 năm. Trong trung hạn, cũng có thể mở rộng phạm vi tiếp cận giáo dục sau phổ thông cho các dân tộc thiểu số và hỗ trợ họ chuyển dịch từ việc làm năng suất thấp trong lĩnh vực nông nghiệp sang các việc làm tốt. Tuy nhiên, cả hai vấn đề đều đòi hỏi phương pháp tiếp cận toàn chính phủ để đảm bảo phối hợp liên ngành và do các lãnh đạo cấp cao khởi xướng, qua đó khuyến khích sự chung tay hành động giữa các bộ ngành và các bên liên quan.

1.1. **Đổi mới các Chương trình mục tiêu quốc gia, đảm bảo kết hợp các khoản đầu tư thông minh vào vốn con người, cơ chế tài chính dựa trên kết quả thực hiện và giám sát hiệu quả.** Bằng chứng cho thấy các khoản đầu tư thông minh vào vốn con người cho các nhóm dân tộc thiểu số nên tập trung vào cải thiện dinh dưỡng, khả năng tiếp cận với giáo dục trung học chất lượng và hơn nữa là chuyển đổi sang các công việc tốt. Theo các chương trình MTQG hiện tại, các tỉnh có xu hướng phân bổ ngân sách nhiều hơn cho phát triển cơ sở hạ tầng. Các chương trình MTQG trong tương lai có thể khắc phục vấn đề này bằng cách trích lập ngân sách cho các biện pháp can thiệp về vốn nhân lực, đồng thời đảm bảo hài hòa với các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng.

Để nâng cao hiệu quả đầu tư vốn nhân lực cho các dân tộc thiểu số, cần khuyến khích sự chủ động tham gia của các lãnh đạo cấp cao, sự thực hiện phối hợp giữa các chương trình ở tất cả các cấp cũng như huy động, lồng ghép các nguồn lực thực hiện. Hiện tại, 23 chính sách hỗ trợ phát triển giáo dục, đào tạo và 7 chính sách về cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho các dân tộc thiểu số đang được áp dụng. Tình trạng phân mảnh trong thực hiện các chính sách và chương trình có thể khiến nguồn lực không được sử dụng hiệu quả. Khuyến nghị cụ thể của chúng tôi để cải thiện chương trình dinh dưỡng là thành lập lại Ban chỉ đạo quốc gia về công tác dinh dưỡng, bao gồm đại diện của các tỉnh có tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi ở mức cao và/hoặc chỉ định các cơ quan cụ thể để theo dõi, đánh giá kết quả can thiệp dinh dưỡng đặc hiệu và can thiệp định hướng dinh dưỡng, đối sánh với nguồn lực được phân bổ.

Tăng cường các cơ chế ưu đãi để những người có quyền ra quyết định ở cấp địa phương có thể ưu tiên đầu tư vào các xã nghèo hơn. Hiện tại, các tỉnh phải đáp ứng chỉ tiêu

“không còn xã đạt dưới 5 tiêu chí nông thôn mới”; đây không phải là chỉ tiêu quá tham vọng và hoàn toàn có thể đạt được. Thay vào đó, quy trình lập ngân sách nên tính đến đơn vị chi phí cao hơn cũng như năng lực thực hiện thấp hơn ở các xã vùng sâu vùng xa và xã nghèo, đồng thời đảm bảo hỗ trợ, bố trí đủ ngân sách cho các địa phương định hướng tập trung vào các xã khó khăn nhất. Các nhóm dân tộc thiểu số có kết quả thực hiện kém hơn và 16 nhóm dân tộc thiểu số có dân số dưới 10.000 người cần được bố trí thêm nguồn lực phát triển.

Cơ chế tài trợ dựa trên kết quả thực hiện, kết hợp với hệ thống giám sát hiệu quả, sẽ đảm bảo mối liên kết chặt chẽ hơn giữa ngân sách phân bổ và kết quả đầu ra. Cần tăng cường các quy định về tổng hợp, báo cáo ngân sách ở cấp địa phương để đảm bảo phân bổ nguồn lực công bằng và đánh giá được tính hiệu quả, hiệu lực dựa trên kết quả thực hiện phạm vi hộ gia đình. Cần tăng cường các cơ chế về báo cáo chi ngân sách và kết quả đầu ra của từng chương trình, đảm bảo tính thống nhất giữa các tỉnh, huyện và xã, ví dụ, bằng cách kết hợp báo cáo đầu ra với từng khoản đầu tư đã giải ngân. Quy định về phân bổ ngân sách cần khuyến khích các địa phương tăng cường áp dụng các can thiệp dinh dưỡng đặc hiệu và can thiệp định hướng dinh dưỡng, tăng số lượng học sinh, sinh viên tuyển sinh, mở rộng mô hình học tập cả ngày, phát triển cân đối đội ngũ giáo viên/nhân viên y tế và tiến hành cải cách hành chính để phát triển hiệu quả nguồn nhân lực. Điều đó sẽ nâng cao quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình từ cấp tỉnh trở xuống, đồng thời kết nối nguồn vốn phân bổ với kết quả thực hiện.

Bên cạnh việc đưa vào các mục tiêu về giảm nghèo và nâng cao thu nhập, khung giám sát và đánh giá trong các CTMTQG cần được tăng cường bằng cách sử dụng các cơ chế đánh giá chặt chẽ hơn đối với kết quả đầu ra và tác động của mỗi chương trình. Để thực hiện điều này, cần áp dụng các cơ chế đánh giá độc lập đối với các tác động của từng chương trình, ví dụ, thông qua các cuộc khảo sát của Tổng cục Thống kê (GSO). Như đã trình bày, một trong những hạn chế của quá trình phân tích là các bộ dữ liệu không có đủ số lượng mẫu các dân tộc thiểu số cũng như tần suất và mức độ sẵn có của các dữ liệu (khảo sát) mang tính đại diện đầy đủ. Cần lưu ý rằng, 3 chỉ số phụ của Chỉ số HCI phụ thuộc vào kết quả khảo sát MICS; khảo sát này được thực hiện lần gần nhất vào 2013/14, tuy nhiên, sau hơn 5 năm, Việt Nam vẫn chưa có kế hoạch thực hiện khảo sát MICS tiếp theo (hoặc Khảo sát về Sức khỏe và Dân số để thu thập các thông tin tương tự). Mặc dù đã áp dụng phương pháp phù hợp, nhưng trong phần lớn các khảo sát quốc gia, quá trình phân tích khó có thể kết luận về sự khác biệt trong vốn con người giữa các nhóm dân tộc do hạn chế về số lượng mẫu các nhóm dân tộc thiểu số. Do đó, cơ hội điều chỉnh sắp tới là Khảo sát tình trạng dinh dưỡng quốc gia năm 2019 (thực hiện theo chu kỳ 10 năm một lần); mặc dù khảo sát này hiện chưa được bố trí đủ nguồn kinh phí để mở rộng số lượng mẫu các dân tộc thiểu số. Ngoài ra, cần xây dựng một hệ thống thông tin quản lý giáo dục sau phổ thông đáng tin cậy, toàn diện và cập nhật. Dữ liệu cần cho phép chia tách thông tin theo từng nhóm dân tộc, mức thu nhập, khu vực địa lý và giới tính để hỗ trợ phân tích các yếu tố khác.

- 1.2. **Đầu tư vào các can thiệp phát triển vốn nhân lực dựa trên bằng chứng về hiệu quả chi phí.** Các biện pháp can thiệp dinh dưỡng sẽ đảm bảo hiệu quả nhất vào giai đoạn

1.000 ngày đầu đời, từ lúc thụ thai đến khi trẻ lên hai tuổi. Ảnh hưởng của tình trạng suy dinh dưỡng ở trẻ trong giai đoạn này đối với sự phát triển thể chất, trí não là tương đối lớn và khó có thể bù đắp được. Cải thiện dinh dưỡng cho các nhóm dân tộc thiểu số đòi hỏi cách tiếp cận đa ngành để đảm bảo chất lượng của chế độ ăn uống, dịch vụ chăm sóc sức khỏe hiệu quả cho phụ nữ mang thai và trẻ nhỏ, khả năng tiếp cận nước sạch và vệ sinh cá nhân. Việt Nam đã xây dựng khung chính sách phù hợp nhưng cần tăng cường công tác thực thi để tạo hiệu quả thực sự, ví dụ: (i) Nghị định 100/2014/ND-CP về cấm quảng cáo các sản phẩm thay thế sữa mẹ cho trẻ nhỏ dưới 24 tháng tuổi và (ii) Nghị định 09/2016/ND-CP về tăng cường vi chất dinh dưỡng trong thực phẩm.

Một trong những khác biệt giữa trẻ là người dân tộc thiểu số và trẻ người Kinh là cơ hội học tập cả ngày¹⁶⁴. Việt Nam nên tiếp tục kéo dài thời gian học tập tại trường hoặc số lượng trường học có chương trình học tập cả ngày, đồng thời nâng cao chất lượng học tập. Tỷ lệ chi tiêu hộ gia đình cho giáo dục phổ thông vẫn ở mức cao so với chi tiêu công, trong đó chi tiêu cho giáo dục trung học phổ thông đạt giá trị cao nhất ở mức 34,4%¹⁶⁵. Việc tham gia chế độ học tập cả ngày ở trường chủ yếu phụ thuộc vào khả năng chi trả các chi phí của phụ huynh (tiền học thêm, ăn trưa và các hoạt động ngoại khóa khác), do đó càng thể hiện sự chênh lệch lớn hơn.

Để kích cầu và nâng cao chất lượng các dịch vụ phát triển vốn nhân lực, chính phủ có thể cung cấp hỗ trợ tiền mặt có điều kiện và tổ chức tư vấn thay đổi hành vi cho các bà mẹ/ gia đình. Việt Nam đã cam kết cải thiện các dịch vụ y tế cơ sở, bao gồm cả dịch vụ chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em. Sau khi được nâng cấp và tăng cường nhân lực, trang thiết bị, các trạm y tế xã đã có đủ năng lực để sẵn sàng hướng dẫn, hỗ trợ phụ huynh theo dõi mức độ phát triển, tình trạng sức khỏe và dinh dưỡng của trẻ, cũng như tư vấn để thúc đẩy thay đổi hành vi. Hỗ trợ tiền mặt có điều kiện có thể là biện pháp bổ sung để kích cầu, khuyến khích các hộ gia đình sử dụng những dịch vụ này, đồng thời cung cấp cho họ nguồn thu nhập đủ để đầu tư chăm sóc sức khỏe cho con cái của họ. Cung cấp hỗ trợ tiền mặt cho các hộ gia đình dễ bị tổn thương kèm điều kiện đưa trẻ đến trường sẽ kích cầu cho các dịch vụ giáo dục chất lượng. Các chương trình kích cầu, ví dụ như trợ cấp tiền mặt có điều kiện, phải đi đôi với cải thiện nguồn cung và chất lượng dịch vụ trong khuôn khổ điều chỉnh của một chương trình mục tiêu quốc gia như đã thảo luận ở trên.

Tỷ lệ đăng ký và tham gia vào các chương trình trợ giúp xã hội, bao gồm các dịch vụ giáo dục và y tế, vẫn còn tương đối thấp với cộng đồng các dân tộc thiểu số, trong khi việc hỗ trợ tiền mặt được thực hiện không đi kèm điều kiện và không thường xuyên¹⁶⁶. Cơ chế thanh toán điện tử hiện đang được thí điểm để nâng cao tính minh bạch, chính xác và kịp thời trong thanh toán.

1.3. **Tạo điều kiện mở rộng sang việc làm ổn định, đa dạng hơn.** Hỗ trợ các nhóm dân tộc thiểu số chuyển sang mô hình kinh doanh hộ gia đình và tìm kiếm các công việc trả

164 Dang, H. và Paul Glewwe. 2017. “Khởi đầu vững chắc để hướng đến mục tiêu xa hơn: Đánh giá xu hướng giáo dục tại Việt Nam trong 20 năm qua và các thách thức mới”. Chuỗi nghiên cứu chính sách. 8112. Ngân hàng Thế giới.

165 Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam. 2017. Đánh giá chi tiêu công Việt Nam: Chính sách Tài khóa hướng tới Bền vững, Hiệu quả và Công bằng.

166 Dutta, P.J. 2018. Tiếp cận trợ giúp xã hội đối với các dân tộc thiểu số tại Việt Nam. Ngân hàng Thế giới.

lương, coi đó là chìa khóa để Việt Nam phát triển thịnh vượng và bền vững hơn dù có thể gặp nhiều thách thức do các cộng đồng này sinh sống tại những vùng sâu vùng xa. Triển vọng việc làm có xu hướng giảm trong khi tiềm năng thị trường hạn chế cũng là một rào cản đối với việc tăng cường khả năng tiếp cận việc làm phi nông nghiệp. Đồng thời, tỷ suất sinh tăng lên trong cộng đồng các dân tộc thiểu số sẽ tăng tỷ lệ các dân tộc này trong tổng dân số trong bối cảnh già hóa dân số. Do đó, việc thu hẹp “khoảng cách phát triển kinh tế” cho các dân tộc thiểu số là nhiệm vụ rất quan trọng để giúp họ tiếp cận việc làm tốt.

Để thu hẹp khoảng cách kinh tế, cần tập trung vào ba hướng đi chính: (i) lồng ghép các khu vực kém phát triển vào nền kinh tế mạng để mở rộng tiềm năng thị trường của các khu vực này, (ii) hình thành các ngành công nghiệp hỗ trợ dựa trên lợi thế riêng của từng vùng và (iii) giảm chi phí di cư để thúc đẩy dòng người di cư liên tỉnh. Trong bối cảnh này, khai thác công nghệ chính là chìa khóa và chính phủ có thể tăng cường các giải pháp để điều chỉnh phù hợp chương trình chuyển đổi kỹ thuật số và đổi mới sáng tạo theo hướng hỗ trợ phát triển nông thôn.

Cải thiện việc làm ở nông thôn đòi hỏi hỗ trợ người lao động tham gia vào chuỗi giá trị và nền kinh tế tri thức. Số lượng người tiêu dùng và tỷ lệ đô thị hóa tăng lên, cộng với sự phát triển các chuỗi giá trị theo vùng và vị thế kết nối các chuỗi giá trị toàn cầu của Việt Nam, dự kiến sẽ tạo thêm nhiều việc làm tốt. Để thúc đẩy thực hiện mục tiêu này, cần tăng cường liên kết hiệu quả các việc làm hiện tại với các chuỗi giá trị - chẳng hạn như kết nối trang trại gia đình với các nhà bán lẻ - hoặc tạo ra các công việc mới trong lĩnh vực lắp ráp, logistic hoặc các dịch vụ khác. Khi lực lượng lao động Việt Nam đa dạng hơn, họ có thể tham gia sâu rộng vào các chuỗi giá trị sinh lợi nhưng cũng phải phát triển các kỹ năng cần thiết.

Để thúc đẩy phát triển kỹ năng cho các nhóm dân tộc thiểu số, các cơ sở giáo dục nghề nghiệp và trường đại học ở các địa phương có đồng cộng đồng người dân tộc thiểu số cần đổi mới hệ thống giáo dục sau phổ thông trên quy mô rộng hơn. Các cơ sở giáo dục này có thể không nhận được nhiều hỗ trợ từ khu vực tư nhân dưới hình thức hướng dẫn, chuyển giao công nghệ và hỗ trợ tài chính; do đó, chính phủ cần tiếp tục tăng cường hỗ trợ. Các hoạt động hỗ trợ phải đi kèm mục tiêu và trách nhiệm giải trình với kết quả thực hiện.

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

167 GSO and UNFPA. 2016. *The 2015 Internal Migration Survey: Major Findings*.

thực phẩm đầu tư gần địa điểm sản xuất nông nghiệp để có thể tạo nhiều việc làm hơn cho các nhóm dân tộc thiểu số.

Khuyến khích di cư liên tỉnh để tăng khả năng tiếp cận các cơ hội việc làm phi nông nghiệp, đặc biệt cho cộng đồng dân tộc thiểu số và người dân tại các địa phương phát triển kinh tế chậm hơn. Ở Việt Nam, vấn đề nhà ở là khó khăn lớn nhất đối với lao động di cư (43%), tiếp đến là khó khăn khi không có thu nhập (38%) và không có khả năng tìm việc làm (34%) theo kết quả khảo sát lao động di cư năm 2015¹⁶⁷. Một số biện pháp can thiệp có thể tập trung giải quyết các rào cản xã hội trong vấn đề di cư, bao gồm giải quyết sự bất bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ công cho lao động tạm cư và cải thiện các dịch vụ chăm sóc người cao tuổi ở khu vực nông thôn¹⁶⁸.

Tiếp tục cải thiện cơ sở hạ tầng bổ sung, bao gồm tăng cường khả năng kết nối, cả về băng thông internet và trong hệ thống giao thông. Phiếu hỗ trợ đi lại có thể tạo điều kiện để người lao động nhận việc làm có trả lương theo mùa vụ ở các tỉnh khác. Cần tiến hành cải cách hành chính để thúc đẩy phát triển thương mại và giao dịch điện tử, đảm bảo quyền tiếp cận dịch vụ công bằng cho những người dân tạm trú. Cuối cùng, với tính kết nối văn hóa chặt chẽ trong một số nhóm dân tộc thiểu số, việc hỗ trợ theo các mạng lưới xã hội - chẳng hạn như cung cấp khoản vay phát triển kinh doanh cho một nhóm các cá nhân có cùng trách nhiệm trả nợ chung - có thể phù hợp.

- 1.4. **Để giảm tình trạng sinh con và kết hôn sớm cũng như tăng cơ hội việc làm, cần thực hiện đổi mới chính sách, tăng cường các dịch vụ và khai thác vốn xã hội để biến đổi các chuẩn mực giới.** Sinh con và kết hôn sớm xuất phát từ nhiều yếu tố khác nhau, bao gồm các chuẩn mực văn hóa giới, hạ thấp vai trò của nữ giới; tuy nhiên, những chuẩn mực văn hóa này không là đặc điểm đặc trưng đối với các dân tộc thiểu số. Nếu không tính sự khác biệt về điều kiện kinh tế-xã hội, tỷ lệ sinh con và kết hôn sớm giữa nhóm dân tộc thiểu số và dân tộc Kinh có sự sai khác tương đối nhỏ. Do đó, văn hóa của các dân tộc thiểu số không nên được coi là yếu tố gây cản trở khi khắc phục thực trạng sinh con và kết hôn sớm; thay vào đó, đây phải là yếu tố đòn bẩy cho các chính sách và chương trình liên quan. Ví dụ, các nhân vật thường có ảnh hưởng lớn trong cộng đồng bao gồm lãnh đạo thôn/bản có thể hỗ trợ cộng đồng đáp ứng nhu cầu của trẻ em gái và xây dựng cơ chế khuyến khích¹⁶⁹; đồng thời các cách tiếp cận theo nhóm, bao gồm thành lập các câu lạc bộ có sự tham gia của trẻ em gái, cũng đã được đề xuất thực hiện để giảm áp lực hôn nhân sớm¹⁷⁰. Những can thiệp này nhằm mục đích tác động đến các chuẩn mực xã hội bằng cách khai thác vốn xã hội, qua đó tăng cường công nhận bản sắc văn hóa và tôn trọng các tập quán truyền thống.

Xóa bỏ rào cản về cơ hội việc làm phi nông nghiệp là yếu tố cơ bản để phát huy đầy đủ tiềm năng của phụ nữ dân tộc thiểu số và sẽ cải thiện tích lũy nhân lực cũng như giảm

168 Nhu cầu chăm sóc người cao tuổi khiến cả lao động nam và nữ không có nhu cầu di cư, tạo nên xu hướng di cư ngược. Người trưởng thành sinh sống trong gia đình có người cao tuổi ở khu vực nông thôn không có xu hướng di cư (Jiles và Huang, 2018).

169 UNICEF & UNPFA (2018). *Chấm dứt tảo hôn, tăng quyền cho trẻ em gái*. New York: UNICEF, pp. 8

170 Jones, Nicola, Elizabeth Presler-Marshall và Van Anh Thi Tran (2015). *Participatory girls' clubs: A possible route to tackling restrictive social norms in Viet Nam*. ODI

171 World Bank (2019). *Drivers of Socio-Economic Development Among Ethnic Minority Groups in Vietnam*. Washington, D.C.: The World Bank

tình trạng sinh con và kết hôn sớm. Để phụ nữ có thể đảm nhận các việc làm tốt, họ cần được giải phóng một phần khỏi gánh nặng chăm sóc trẻ nhỏ và người già, đồng thời có cơ hội tiếp cận các việc làm có chế độ làm việc linh hoạt. Để thực hiện những mục tiêu này, cần: (i) mở rộng các cơ sở chăm sóc trẻ nhỏ, (ii) thúc đẩy sự tham gia vào thị trường kỹ thuật số, bao gồm dịch vụ cho thuê nhà ở trực tuyến, để lao động nữ có thể tiếp thị các hàng hóa sản xuất tại nhà như đồ thủ công và sản phẩm thủ thừa và (iii) đảm bảo phụ nữ đứng tên đồng sở hữu trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở và đất canh tác¹⁷¹. Đối với người cao tuổi, vốn dựa vào nông nghiệp là một trong những nguồn thu nhập chính, việc cải cách ruộng đất toàn diện cũng đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Những đổi mới, cải cách này cần tăng cường an ninh đất đai, nới lỏng hạn chế trong sử dụng đất nông nghiệp và mở rộng tích tụ đất đai ngoài diện tích canh tác lúa.

1.5. **Các chính sách và chương trình dành cho các dân tộc thiểu số phải phù hợp với các chuẩn mực văn hóa và tôn trọng bản sắc văn hóa bản địa để đạt hiệu quả tối ưu.** Văn hóa là đặc điểm cơ bản phân tách các chính sách và chương trình dành cho dân tộc thiểu số so với đối tượng là người Kinh. Nghiên cứu quốc tế đã cho thấy tầm quan trọng của việc trao quyền và tham vấn các nhóm dân tộc thiểu số có nhiều khác biệt về văn hóa và ngôn ngữ khi thiết kế và tiến hành các biện pháp can thiệp. Giống như nhiều quốc gia có thành phần dân số là người dân tộc thiểu số, nghiên cứu định tính ở Việt Nam cũng cho thấy, người dân thuộc các cộng đồng này còn thiếu tin tưởng vào khả năng đáp ứng nhu cầu của các cơ quan quản lý và chương trình do nhà nước thực hiện¹⁷². Đây là khó khăn chung trong việc thực hiện các chương trình nâng cao chất lượng dân số đối với các dân tộc thiểu số tại Việt Nam. Để khắc phục những khó khăn này, các cộng đồng dân tộc thiểu số cần được tham vấn để đảm bảo rằng các chương trình được thực hiện phù hợp với phong tục tập quán, văn hóa và ngôn ngữ của họ. Để đảm bảo hiệu quả hơn, các nhóm dân tộc thiểu số phải được tham gia xây dựng chương trình, đồng thời quá trình thực hiện phải đảm bảo áp dụng các cơ chế phản hồi thông tin. Để những giải pháp can thiệp đến được với các nhóm dân tộc thiểu số, cần xem xét những hạn chế về khả năng đọc viết, sự lựa chọn ngôn ngữ, quan niệm về giới và các giá trị văn hóa. Các nhà quản lý và nhân viên cung cấp dịch vụ y tế, giáo dục và trợ giúp xã hội cần được nâng cao năng lực văn hóa để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các dân tộc thiểu số.

2. **Tăng cường phát triển lực lượng lao động toàn diện để phục vụ cho nền kinh tế chuyển đổi thông qua đổi mới toàn bộ hệ thống giáo dục sau phổ thông, bao gồm cả giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học, đồng thời kết nối hiệu quả hơn với khu vực tư nhân.** Để khắc phục vấn đề già hóa, giảm lực lượng lao động từ nay đến năm 2040 trong bối cảnh phần lớn việc làm trong nền kinh tế đều thuộc các ngành nghề tay nghề thấp hoặc bán chuyên môn cũng như sự phát triển của Cuộc cách mạng Công nghiệp 4.0, người lao động ngày nay và tương lai sẽ cần phát triển nhiều kỹ năng khác nhau để tiếp tục cạnh tranh trong nền kinh tế toàn cầu. Lộ trình phát triển thịnh vượng của Việt Nam đến năm 2035 yêu cầu không ngừng

172 Ngân hàng Thế giới 2020. *Nhận thức về khoảng cách giới tính trong thị trường lao động Việt Nam*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới, trang 30

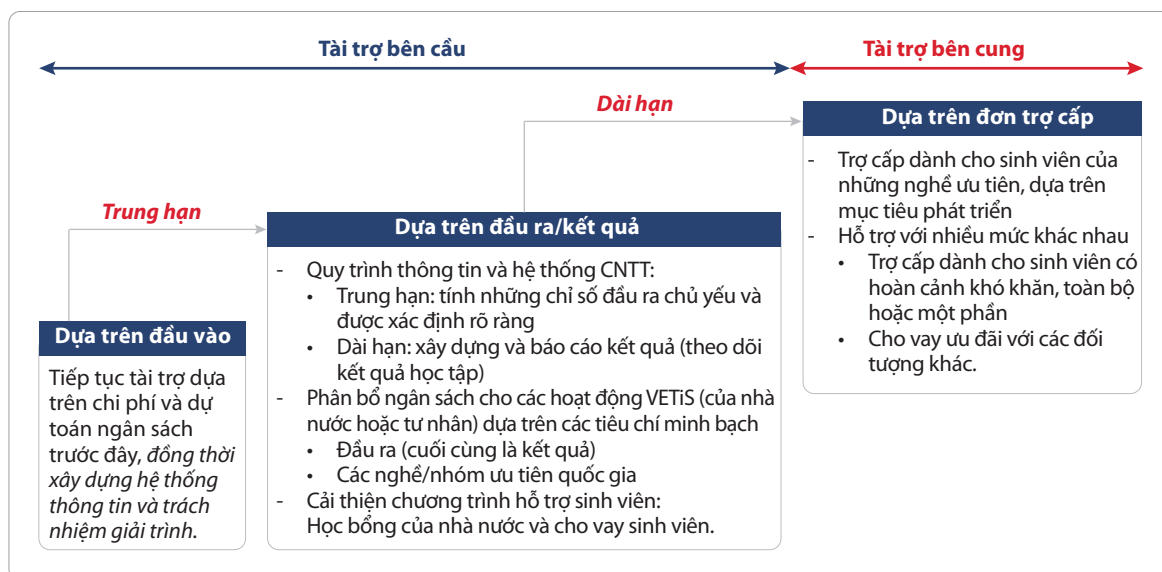
tăng năng suất lao động thông qua sử dụng nguồn vốn nhân lực có chất lượng cao hơn. Để xây dựng vốn nhân lực có chất lượng cao hơn, cơ cấu lao động có trình độ đào tạo nghề và lao động trình độ đại học cần được đảm bảo hài hòa.

Hệ thống giáo dục sau phổ thông cần được đổi mới, định hướng theo kết quả đào tạo, mở rộng phạm vi, thúc đẩy công bằng và khai thác mối liên kết với khu vực tư nhân. Cần xác định các mục tiêu dựa trên kết quả rõ ràng trong giai đoạn 10 năm tiếp theo. Ngoài phạm vi của cách tiếp cận dựa trên các yếu tố đầu vào, các mục tiêu dựa trên kết quả có thể bao gồm: (i) nâng cao khả năng tiếp cận và tính công bằng: tỷ lệ nhập học thô và chỉ số công bằng (trình độ học vấn của nhóm có thu nhập cao nhất so với nhóm thu nhập thấp nhất; đảm bảo rằng các nhóm khác nhau theo đặc điểm nhân khẩu học có quyền tiếp cận giáo dục đại học trong bối cảnh già hóa dân số), (ii) chất lượng: tỷ lệ các chương trình được công nhận theo tiêu chuẩn quốc tế và quốc gia, mức độ hài lòng của sinh viên, (iii) mức độ phù hợp: khả năng được tuyển dụng của sinh viên tốt nghiệp, mức độ hài lòng của đơn vị sử dụng lao động, các chương trình đào tạo ngắn hạn, theo từng mô-đun dựa trên nhu cầu đào tạo lại, (iv) nghiên cứu: số lượng và tác động của các ấn phẩm và (v) chuyển giao công nghệ đổi mới: số lượng bằng sáng chế và doanh nghiệp khởi nghiệp.

Để nâng cao phạm vi của toàn thể hệ thống giáo dục sau phổ thông theo hướng công bằng, cần tiến hành đa dạng hóa các giải pháp, bao gồm đưa ra các lựa chọn đào tạo đại học không cấp bằng hiệu quả hơn về chi phí (các cơ sở giáo dục nghề nghiệp); nâng cao chất lượng các cơ sở giáo dục sau phổ thông tư thục bằng cách cho phép các cơ sở này tiếp cận và cạnh tranh bình đẳng trong đấu thầu các hợp đồng dịch vụ và/hoặc nghiên cứu sử dụng nguồn tài chính công; nhân rộng các phương thức thay thế hiệu quả về chi phí, bao gồm các trường đại học mở và các khóa học trực tuyến đại chúng mở (MOOC); tăng cường liên kết chặt chẽ hơn với doanh nghiệp; thực hiện cải cách hành chính để nâng cao khả năng tiếp cận các chính sách ưu đãi hiện hành theo quy định của pháp luật nhằm khuyến khích kết nối giữa giáo dục sau phổ thông và khu vực tư nhân; và xây dựng các chính sách về lộ trình liên kết và cho phép đào tạo liên thông từ cơ sở dạy nghề lên đại học.

Việt Nam có thể tiếp tục mở rộng giáo dục sau phổ thông do đầu tư mang lại tỷ suất lợi nhuận cao. Với tỷ suất lợi nhuận cao đối với cá nhân và xã hội từ việc đầu tư vào giáo dục sau phổ thông học, cũng như theo lộ trình xã hội hóa giáo dục của chính phủ, một phần chi phí đầu tư chắc chắn sẽ được phục hồi và việc mở rộng phạm vi giáo dục sau phổ thông sẽ được đảm bảo công bằng, bền vững, chất lượng. Vốn thường được phân bổ theo các yếu tố đầu vào, ngân sách cho giáo dục sau phổ thông phải dần được hỗ trợ theo các yếu tố đầu ra/dựa trên kết quả hoạt động (đặc biệt là các khoản vay sinh viên tùy theo thu nhập) và cuối cùng sang mô hình cấp phiếu hỗ trợ (voucher) (Hình 4.8). Cần xem xét khả năng đa dạng hóa nguồn thu thông qua các mô-đun giáo dục thường xuyên, hợp đồng nghiên cứu và tư vấn, sản xuất hàng hóa và dịch vụ và hoạt động gây quỹ với cựu sinh viên, công ty và tổ chức từ thiện.

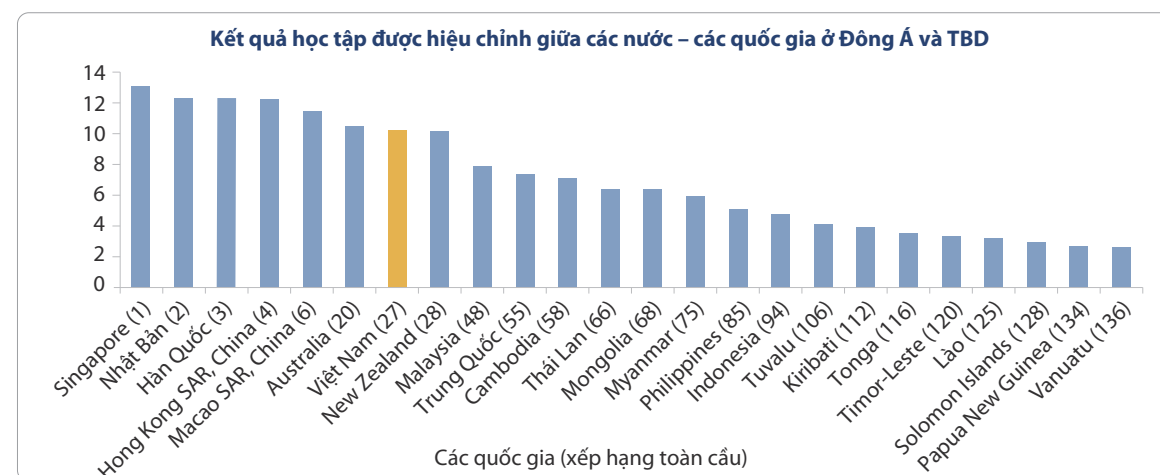
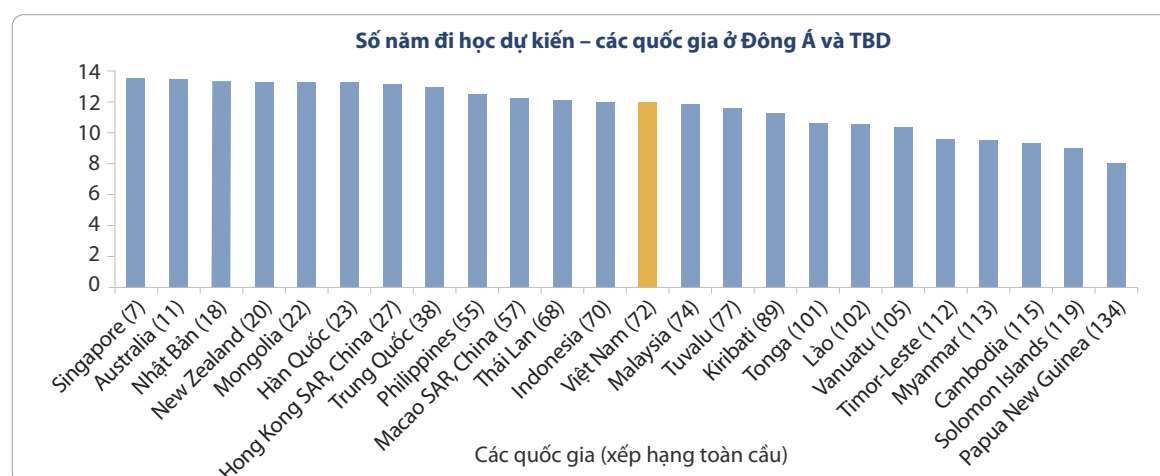
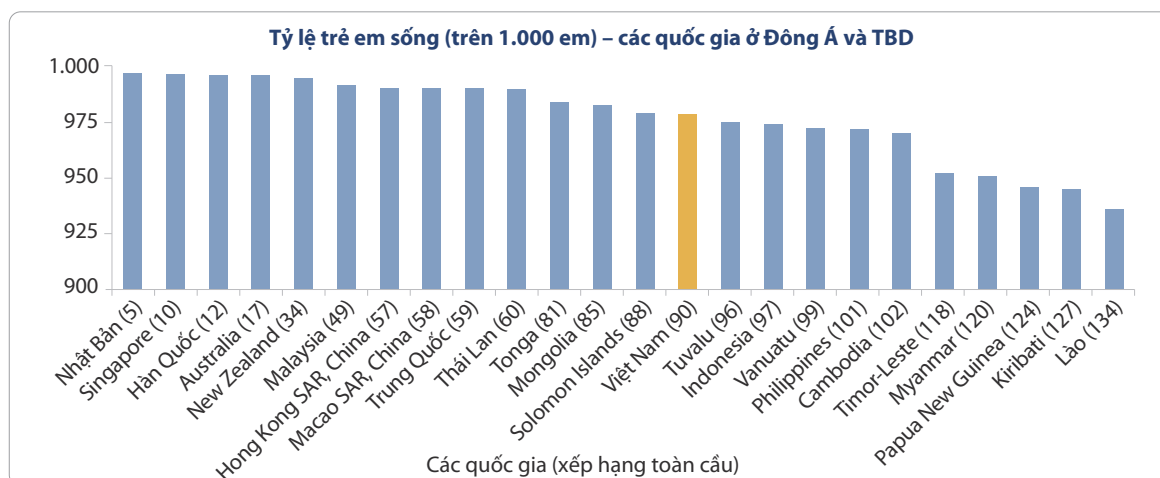
HÌNH 4.14. Định hướng cơ chế tài chính dựa trên kết quả (và sau này là dựa trên nhu cầu)

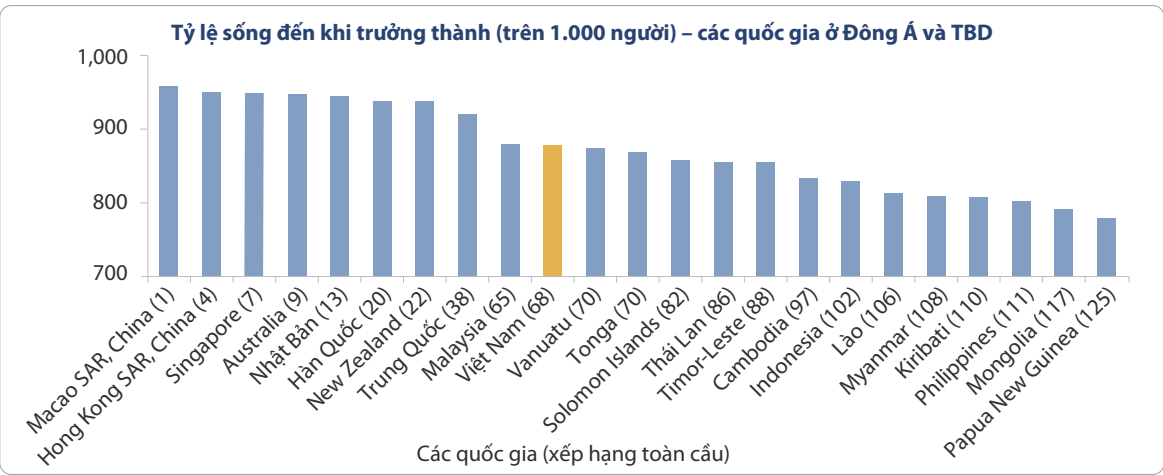
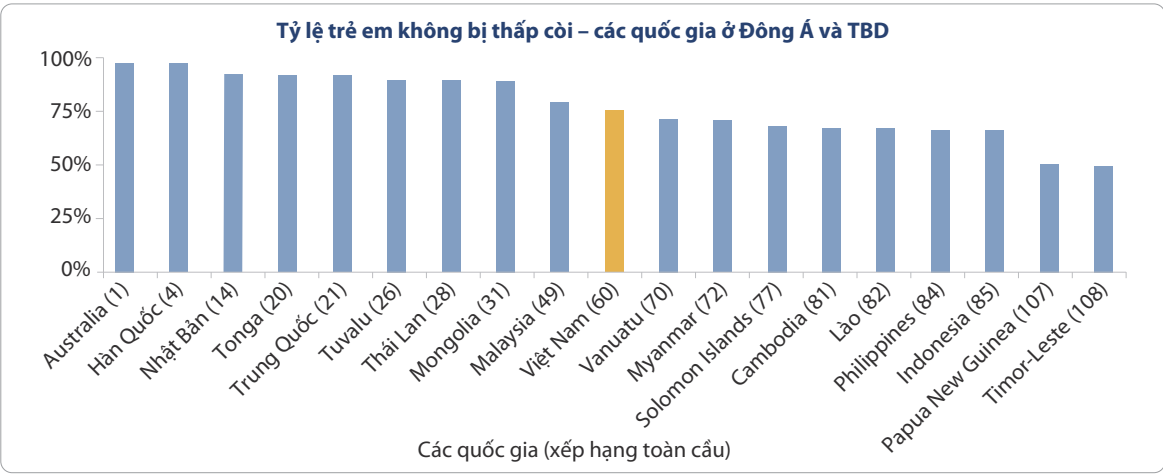
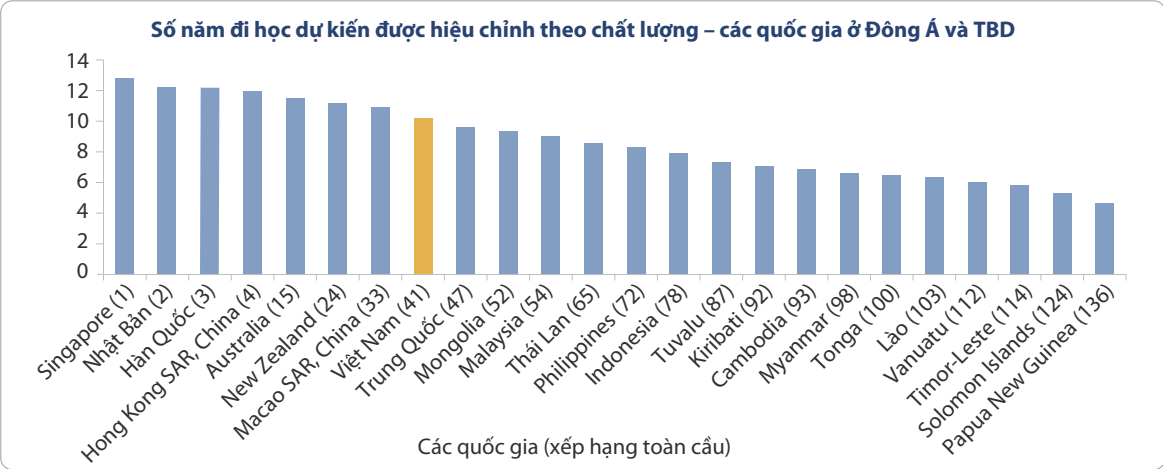


Để xây dựng một hệ thống dựa trên nhu cầu, cần xác định các điều kiện về thể chế quản lý thị trường đối với các cơ sở đào tạo tư nhân và công lập, với sự tham gia chặt chẽ của các nhà tuyển dụng. Các hệ thống chỉ được vận hành thành công khi các cơ quan chính phủ và khu vực tư nhân phối hợp và hợp tác chặt chẽ, đồng thời bản thân doanh nghiệp được tham gia sâu hơn vào quá trình xây dựng chính sách, chương trình đào tạo. Chính phủ tiến hành quản lý bằng cách giám sát dữ liệu về chất lượng chương trình, khuyến khích cơ chế tự chủ và tự chịu trách nhiệm, đồng thời đảm bảo hiệu quả và định hướng theo kết quả đầu ra trong sử dụng ngân sách nhà nước. Tăng cường sự tham gia của các doanh nghiệp cũng là một trong những khó khăn chính. Vương quốc Anh và một số quốc gia châu Âu khác đã có những bài học bổ ích về việc thành lập hội đồng kỹ năng nghề trong khi các quốc gia Đông Á đã phối hợp với doanh nghiệp và các bên liên quan thành lập các cơ quan đào tạo độc lập, ví dụ như Viện Giáo dục Kỹ thuật ở Singapore. Chính phủ có thể ký hợp đồng với các cơ sở đào tạo tư nhân để đào tạo cho người lao động trong quá trình chuyển đổi.

Hợp tác chặt chẽ hơn với doanh nghiệp sẽ khuyến khích chuyển giao công nghệ thông qua tăng cường nguồn kinh phí cho nghiên cứu ứng dụng (ví dụ như hỗ trợ kinh phí các dự án quy mô nhỏ), xây dựng năng lực để chuyển giao công nghệ và thành lập bộ phận thúc đẩy kết nối doanh nghiệp trong các cơ sở giáo dục sau phổ thông (và/hoặc trong các bộ ngành liên quan), đồng thời xác định rõ quyền sở hữu trí tuệ và chia sẻ doanh thu. Cần tận dụng công nghệ để phát triển kỹ năng, ví dụ áp dụng phương pháp học tập thích ứng dựa trên dữ liệu lớn để hướng tới giáo dục cá nhân theo trình độ hiện tại và mức độ cải thiện năng lực của sinh viên trong quá trình học tập.

Phụ lục 4.1. Thứ hạng các lĩnh vực về Chỉ số vốn nhân lực (HCI) của Việt Nam và các quốc gia Đông Á & Thái Bình Dương





Phụ lục 4.2. Dữ liệu và phương pháp ước tính chỉ số HCI theo nhóm dân tộc

Việc tính toán chỉ số HCI yêu cầu dữ liệu về (1) tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi, (2) tỷ lệ tử vong ở trẻ em, (3) số năm đi học hiệu chỉnh theo chất lượng và (4) tỷ lệ sống sót khi trưởng thành. Dữ liệu về tỷ lệ thể thấp còi và tử vong ở trẻ em theo từng nhóm dân tộc thường có thể thu thập từ nhiều nguồn số liệu khác nhau, bao gồm khảo sát MICS của UNICEF và các nghiên cứu dinh dưỡng trước đây của Ngân hàng Thế giới. Dựa trên số liệu mà chúng tôi có, tỷ lệ sống sót khi trưởng thành không thể chia tách theo nhóm dân tộc. Do đó, phần này chủ yếu tập trung vào tính toán số năm đi học hiệu chỉnh theo chất lượng của từng nhóm dân tộc.

Các dữ liệu cần thiết để tính toán số năm đi học hiệu chỉnh theo chất lượng được thu thập từ 2 nguồn số liệu. Nguồn số liệu đầu tiên là Khảo sát MICS mới được UNICEF thực hiện, được sử dụng để ước tính tỷ lệ nhập học ròng theo độ tuổi — tỷ lệ trẻ em ở mỗi độ tuổi được đăng ký học tập tại các trường ở các bậc học — cũng như tỷ lệ lưu ban. Nguồn dữ liệu thứ hai là dữ liệu khảo sát PISA 2015, bao gồm thông tin về ngôn ngữ sử dụng ở nhà được trong phần thông tin khảo sát cơ bản.

Trong MICS và PISA, dân tộc và ngôn ngữ được phân loại thành Kinh/tiếng Việt hoặc dân tộc khác/ngôn ngữ khác; tuy nhiên, nhóm không phải là người Kinh thường được mã hóa là EM (dân tộc thiểu số). Ví dụ, trong khi dữ liệu về dân tộc trong khảo sát MICS 2012 phân loại thành 2 nhóm: Kinh và dân tộc khác, tỷ lệ thể thấp còi được trình bày theo 2 nhóm là Kinh và EM. Cần lưu ý rằng, có thể một số trẻ không phải là người dân tộc thiểu số (không được mã hóa là EM) được tính vào nhóm không phải người Kinh.

Về phương pháp, nội dung dưới đây tập trung vào việc ước tính số năm đi học hiệu chỉnh theo chất lượng; dữ liệu các thành phần khác của chỉ số HCI được thu thập từ các nguồn đã được công bố, ngoại trừ tỷ lệ sống sót khi trưởng thành do không có dữ liệu. Theo Kraay (2018), số năm đi học hiệu chỉnh theo chất lượng (QYS) được tính theo công thức:

$$QYS = EYS \times \frac{HLO}{625}$$

trong đó EYS là số năm đi học dự kiến và HLO là chỉ số kết quả học tập tổng hợp. EYS được tính theo công thức:

$$EYS = \sum_{a=4}^{17} ENR_a$$

Trong đó ENR_a thể hiện tỷ lệ nhập học ở độ tuổi a. Thông thường, tỷ lệ EN ở độ tuổi a được tính theo tổng tỷ lệ nhập học ròng (TENR), tức tỷ lệ trẻ em ở một độ tuổi nhất định được nhập học vào bất kỳ bậc học nào (Kraay 2018: 25). Dữ liệu khảo sát hộ gia đình của MICS đã ước tính tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi nhất định được nhập học vào bất kỳ bậc học nào. Cuối cùng, theo Kray (2018), tỷ lệ nhập học sẽ cần được điều chỉnh theo tỷ lệ lưu ban; trong đó, tỷ lệ lưu ban với từng độ tuổi được ước tính bằng cách lấy tỷ lệ TNER với từng độ tuổi trừ đi dữ liệu về đi học và lớp học của trẻ trong năm học trước theo khảo sát MICS.

Thành phần thứ hai liên quan đến số năm đi học hiệu chỉnh theo chất lượng là chỉ số kết quả học tập tổng hợp. Với chỉ số này, kết quả PISA trung bình với cả 3 môn thi được tính cho nhóm trẻ em là người Kinh và nhóm trẻ em được mã hóa EM (dân tộc thiểu số). Mỗi môn thi được quy đổi theo điểm tổng hợp (xem ghi chú Bảng 2).

Cuối cùng, chỉ số HCI được tính theo các công thức sau theo lý thuyết của Kraay (2018):

$$(9) \quad HCI = Survival \times School \times Health$$

Using the notation from Equation (3), the three components of the index are formally defined as:

$$(10) \quad Survival \equiv \frac{P}{P^*} = \frac{1 - Under\ 5\ Mortality\ Rate}{1}$$

$$(11) \quad School \equiv e^{\Phi(S_{NG} - S^*)} = e^{\Phi(Expected\ Years\ of\ School \times \frac{Harmonized\ Test\ Score}{625} - 14)}$$

$$(12) \quad Health \equiv e^{Y(Z_{NG} - Z^*)} = e^{(Y_{ASR} \times (Adult\ Survival\ Rate - 1) + Y_{Stunting} \times (Not\ Stunted\ Rate - 1)) / 2}$$

where Φ bằng 0.08, Y_{ASR} bằng 0.65 và $Y_{Stunting} = 0.3$

Phụ lục 4.3. Tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em (0-59 tháng) năm 2013

Tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em (0-59 tháng) năm 2013 theo dữ liệu theo dõi tình trạng dinh dưỡng tại Việt Nam (n=90.425); phân tích đôi bên

Đặc điểm	Tỷ lệ lưu hành (%)	p Giá trị
Yếu tố của trẻ		
Tuổi (năm)		<,0001
<2	17	
2-5	25	
Giới tính		<,0001
Nam	23	
Nữ	20	
Nuôi con bằng sữa mẹ (thiếu = 2.195)		,04
Có	21	
Không	23	
Tiêu chấy trong vòng 2 tuần trở lại (thiếu = 521)		,001
Có	21	
Không	23	
Ốm trong vòng hai tuần trở lại (thiếu = 521)		<,0001
Có	21	
Không	23	
Cân nặng khi sinh (grams) (thiếu = 5.112)		<,0001
<2.500	35	
≥2.500	18	
Bổ sung vitamin A (thiếu = 1.812)		<,0001
Có	23	
Không	16	
Yếu tố của mẹ		
Giáo dục (thiếu = 2.092)		<,0001
Không	44	
Tiểu học	27	
Tốt nghiệp phổ thông	20	
Đại học và cao hơn	11	

Đặc điểm	Tỷ lệ lưu hành (%)	p Giá trị
Chiều cao của mẹ (cm)		<,0001
≤152	27	
>152	16	
Nơi sống		<,0001
Thành thị	14	
Nông thôn	23	
Nghề nghiệp (thiếu = 7.869)		<,0001
Nông dân	30	
Làm công	14	
Kinh doanh nhỏ	14	
Ở nhà	16	
Tuổi (năm)		<,0001
≤18	25	
>18 - 30	21	
>30	21	

Nguồn: Phân tích của chuyên gia NHTG dựa trên dữ liệu theo dõi dinh dưỡng quốc gia 2013 của NIN (truy cập ngày 27/11/2018), <http://chuyentrangviendinhduong.vn/vi/so-lieu-thong-ke/do-thi-suy-dinh-duong-tre-em-duoi-5-tuoi-tren-toan-quoc-tu-1999-2017.html>

Ghi chú: n: số theo dõi, p: mức độ.

NGHIÊN CỨU SỐ 5

Nền kinh tế xanh¹⁷³

173 Đây là nghiên cứu phục vụ việc xây dựng báo cáo Việt Nam năng động: Tạo nền tảng cho nền kinh tế thu nhập cao. Nghiên cứu được viết bởi Diji Chandrasekharan Behr và Uwe Deichmann viết với sự đóng góp của Cao Bình, Hardwick Tchale, Stephen Ling, Katelijn Van den Berg, Nguyễn Thị Lệ Thu, Nguyễn Thị Thu Lan, Chu Thị Ba, Rahul Kitchlu, Abedalrazq F. Khalil, Poonam Pillai, Nguyễn Dũng, Katherine Kelm, Phạm Thị Mộng Hoa, Đặng Hùng Võ, Farah Imrana Hussain và tham khảo tài liệu của Ngân hàng Thế giới về nông nghiệp, biến đổi khí hậu, quản lý rủi ro thảm họa, năng lượng, ngư nghiệp, đồng bằng sông Cửu long, chất thải rắn, du lịch và nước.

Tóm tắt

Việt Nam đã tăng trưởng và công nghiệp hóa nhanh và thành công, nhưng đi kèm với đó là suy thoái môi trường và cạn kiệt tài sản thiên nhiên của đất nước. Đầu tư thấp vào tăng trưởng sạch đã khiến ô nhiễm không khí trở thành nguyên nhân gây tử vong thứ sáu tại Việt Nam. Là một trong những nước sản xuất và xuất khẩu thủy sản lớn nhất thế giới (kim ngạch xuất khẩu thủy sản đứng thứ năm về giá trị), hoạt động khai thác thủy sản không bền vững ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng tiếp cận của Việt Nam đến những thị trường xuất khẩu quan trọng như Liên minh châu Âu. Hơn nữa, trừ khi thực hiện các biện pháp để tăng cường khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu, dự kiến nhiệt độ tăng có thể làm giảm 12% khả năng lao động ở Việt Nam vào năm 2045.

Điều ngày càng trở nên cấp bách là Việt Nam cần tăng cường khuyến khích và đầu tư nhiều hơn nữa vào tăng trưởng xanh để tránh những tác động không thể đảo ngược được (ví dụ như cạn kiệt một số tầng nước ngầm, sụt lún đất, mất đất sản xuất và ảnh hưởng đến sức khỏe). Theo kịch bản phát triển bình thường, dự kiến khoảng 9 - 31 triệu người Việt Nam sẽ gặp rủi ro do nước biển dâng ít nhất một lần mỗi năm từ năm 2050 trở đi, và 11% dân số sẽ sống trong vùng bị ảnh hưởng do 1 mét nước biển dâng trung bình. Việc tỷ lệ lớn dân số sống quá gần mực nước biển rất đáng quan ngại vì theo dự báo mực nước biển tại Việt Nam sẽ dâng từ 57 đến 73 cm vào năm 2100. Tình trạng ô nhiễm trước đây và tích lũy lại cho đến nay đã khiến nhiều “dòng sông chết” trong và xung quanh các thành phố lớn. Trừ khi rủi ro từ ô nhiễm nguồn nước được giải quyết một cách đúng đắn, ô nhiễm nước có thể trở nên nghiêm trọng và gây tổn thất cho sức khỏe con người, nền kinh tế và môi trường lên đến gần 6% GDP vào năm 2035.

Bằng chứng toàn cầu và quốc gia cho thấy tăng trưởng sạch hơn và có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu tốt hơn, hay nói cách khác là “tăng trưởng xanh”, có thể mang lại tác động tích cực đến các nguồn lực tự nhiên và con người đi kèm với các cam kết chính trị. Chính phủ Việt Nam đã công nhận những lợi ích tiềm năng của tăng trưởng sạch và thích ứng với biến đổi khí hậu, và đã lồng ghép vào chiến lược tăng trưởng xanh, chiến lược kinh tế biển, chiến lược biến đổi khí hậu và các giải pháp chính sách khác. Tuy nhiên, Chính phủ cần nâng cao hiệu lực thực hiện của các chiến lược và chính sách này.

Việt Nam có thể đạt được tăng trưởng sạch hơn và thích ứng với khí hậu tốt hơn khi thực hiện bốn chuyển dịch quan trọng trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2030 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2025:

- (a) **Công nhận tài sản tự nhiên là tài sản sản xuất, nghĩa là dưới dạng vốn.** Điều này liên quan đến việc hạch toán các tài sản tự nhiên như đất đai, thủy sản và nước trong mô hình tăng trưởng để góp phần sử dụng hiệu quả và quản lý bền vững vốn tự nhiên và khuyến khích tăng năng suất.

- (b) **Tối ưu hóa các tương tác giữa vốn tự nhiên, vốn con người và vốn vật chất để nâng cao năng suất vốn tự nhiên.** Ví dụ, cơ sở hạ tầng và tài sản tự nhiên có thể phối hợp tăng cường các kết quả từ hoạt động đầu tư vào những giải pháp dựa vào thiên nhiên để thích ứng với biến đổi khí hậu. Ngoài ra, cơ sở hạ tầng thích ứng với biến đổi khí hậu, như cơ sở hạ tầng thủy lợi được thiết kế phù hợp, sẽ làm tăng năng suất của vốn tự nhiên.
- (c) **Sử dụng vốn tự nhiên một cách hiệu quả để tạo ra các đồng lợi ích về thích ứng với biến đổi khí hậu.** Các giải pháp có thể bao gồm thúc đẩy những nguồn năng lượng sạch đồng thời làm giảm khí thải nhà kính, hoặc khôi phục rừng ven biển đồng thời giảm tác động của mực nước biển dâng.
- (d) **Áp dụng phương pháp tiếp cận “toàn bộ nền kinh tế”.** Cần khuyến khích Chính phủ, doanh nghiệp và người dân cam kết sử dụng các cách tiếp cận sáng tạo và hiệu quả khi Việt Nam thực hiện chiến lược tăng trưởng xanh và thích ứng với biến đổi khí hậu, ví dụ như áp dụng cách tiếp cận nền kinh tế tuần hoàn.

Để thực hiện bốn chuyển dịch này trên thực tế, Việt Nam cần xem xét:

- (a) **Sử dụng các công cụ chính sách hiệu quả hơn, bao gồm các công cụ giá** như thuế, phí hoặc trợ cấp; các quy định về tiêu chuẩn khí thải; dành nguồn lực cho các chương trình chuyển giao thông tin và công nghệ; hoặc hỗ trợ để đền bù cho những người bị ảnh hưởng bởi các chính sách khác. Cần đưa những hiệu ứng tích cực và tiêu cực vào giá để phục vụ phân bổ tài sản tự nhiên một cách tối ưu. Việt Nam đã áp thuế đối với tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường,¹⁷⁴ nhưng một số loại thuế còn thấp so với các nước khác. Khi phí và thuế được xác định một cách đầy đủ, sẽ khuyến khích sử dụng tài nguyên hiệu quả và giảm phát sinh chất thải. Xây dựng giá dựa trên nguyên tắc thu hồi toàn bộ chi phí có thể có hiệu quả trong hoạt động quản lý nước. Giá carbon, sử dụng hệ thống mua bán khí thải carbon hoặc thuế carbon là một công cụ quan trọng để thúc đẩy giảm phát thải khí nhà kính một cách hiệu quả. Trong lĩnh vực năng lượng, để đạt được các mục tiêu đầy tham vọng về năng lượng tái tạo, Việt Nam sẽ phải tiến xa hơn giá điện hỗ trợ (feed-in tariff) hiện nay và chuyển sang hệ thống đấu giá ngược. Đồng thời, tiêu chuẩn về tiết kiệm năng lượng sẽ là giải pháp hiệu quả nhất để giảm phát thải khí nhà kính từ khí thải công nghiệp.
- (b) **Lồng ghép các mục tiêu tăng trưởng sạch hơn và thích ứng với khí hậu hơn vào những chính sách của ngành.** Ví dụ, làm xanh hoá các chính sách công nghiệp của Việt Nam bằng cách sử dụng phương pháp tiếp cận nền kinh tế tuần hoàn có thể giúp đáp ứng cả mục tiêu tăng trưởng và xanh (ví dụ, thông qua các khu công nghiệp sinh thái, đồng đốt chất thải, tái sử dụng nước thải và quản lý vật liệu). Lồng ghép các mục tiêu của ngành về tăng năng suất vào mục tiêu tăng cường sử dụng công nghệ đột phá và Internet vạn vật cũng có thể hỗ trợ tăng trưởng xanh trong các lĩnh vực như nông nghiệp, thủy sản, đất đai, nước và đô thị. Khi lồng ghép theo ngành và đổi mới, sáng tạo, Chính phủ cần tăng chi phí nghiên cứu và phát triển ngành hoặc hỗ trợ đổi mới và chuyển giao công nghệ.

174 Các hoạt động và nguyên liệu phải chịu thuế môi trường ở Việt Nam bao gồm các tài nguyên thiên nhiên như khoáng sản kim loại, than đá, than bùn, dầu mỏ, khí đốt tự nhiên và khoáng sản tự nhiên; và để bảo vệ môi trường liên quan đến các sản phẩm dầu mỏ, than đá, hydrochlorofluorocarbons (HCFC), túi nhựa, thuốc diệt cỏ, thuốc trừ sâu, chất bảo quản làm sẵn và chất khử trùng.

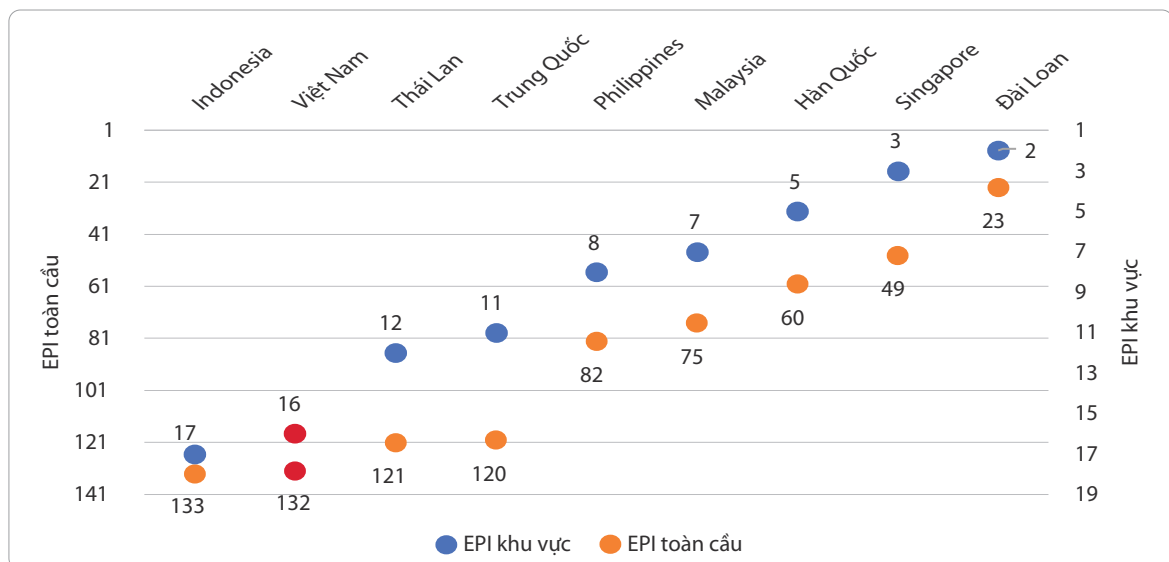
- (c) ***Cải thiện dữ liệu và thông tin để giám sát hiệu quả tiến trình thực hiện và thiết lập quan hệ đối tác nhiều bên liên quan.*** Để sử dụng tối ưu và bền vững tài sản tự nhiên về đất liền và biển, Việt Nam cần có dữ liệu và thông tin đầy đủ, chính xác và kịp thời để phục vụ lập kế hoạch, ban hành chính sách và ra quyết định đầu tư. Các hệ thống dữ liệu, như Hệ thống Tài khoản Kinh tế và Môi trường, sẽ giúp đưa ra các quyết định chính xác hơn về sử dụng tài sản tự nhiên. Ngoài ra, cần đầu tư vào các hệ thống thông tin chuyên ngành, chẳng hạn như hệ thống thông tin quản lý đất đai vì đây là một yếu tố quan trọng để quản trị đất đai tốt. Chính phủ có thể xem xét tăng cường giáo dục về môi trường để khuyến khích các thói quen sạch và thích ứng với khí hậu hơn, đồng thời tạo cơ hội thúc đẩy quan hệ đối tác, nghiên cứu và phát triển về các chủ đề quan trọng như công nghệ xanh và thích ứng với khí hậu.

Nghiên cứu chi tiết

Giới thiệu

Tại Việt Nam, tăng trưởng và công nghiệp hóa diễn ra với tốc độ cao và đạt nhiều thành tích nhưng thường đi kèm suy thoái môi trường và làm cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên. Theo chỉ số thành tích môi trường 2018 (Environmental Performance Index¹⁷⁵, EPI) Việt Nam xếp thứ 132 trong số 180 nền kinh tế về thành tích môi trường nói chung. Xét về chất lượng không khí và cường độ phát thải thì Việt Nam xếp hạng lần lượt là 195 và 141. Về sức khỏe môi trường, Việt Nam xếp thứ 129. Thành tích môi trường năm 2018 của Việt Nam thua các nước trong khu vực, xem hình 5.1. Tăng trưởng ngày càng gây nhiều tác động tiêu cực về môi trường tại các thành phố như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh và tại các vùng nông thôn trong cả nước. Ví dụ, mùa khô năm 2019 Hà Nội bị ô nhiễm không khí nghiêm trọng, vào một số thời điểm mức độ ô nhiễm không khí tại Hà Nội xếp thứ 3 trên thế giới. Tại các vùng nông thôn, các làng nghề và các khu công nghiệp và cụm công nghiệp, với tình trạng quản lý còn lỏng lẻo, cũng xả chất thải rắn và gây tác động nghiêm trọng lên môi trường và sức khỏe.

HÌNH 5.1. Việt Nam đứng sau các nước trong khu vực về thành tích môi trường



175 Chỉ số thành tích môi trường (EPI) do Đại học Yale và Đại học Columbia hợp tác với Diễn đàn Kinh tế Thế giới tính toán và công bố. EPI xếp hạng 180 nước theo 24 tiêu chí được phân theo 10 nhóm gồm sức khỏe môi trường, (chất lượng không khí, nước và vệ sinh môi trường, kim loại nặng), sức khỏe hệ sinh thái (đa dạng sinh học và sinh cảnh, rừng, thủy sản, khí hậu và năng lượng, ô nhiễm không khí, tài nguyên nước, nông nghiệp). <https://epi.envirocenter.yale.edu/>

Báo cáo Việt Nam 2035 nêu nguyên nhân nguồn vốn tự nhiên – gồm cả tài nguyên thiên nhiên và tài sản môi trường – bị giảm sút.¹⁷⁶ Nguyên nhân chính được nêu là mô hình tăng trưởng từ trước đến nay của Việt Nam dựa chủ yếu vào khai thác tài nguyên thiên nhiên, theo cách không bền vững, phục vụ công nghiệp hóa và sản xuất chế tạo. Mô hình này đã dẫn đến một số thách thức tương tự như đã xảy ra tại Trung quốc, trong đó có hàm lượng phát thải carbon cao từ sản xuất. Công nghệ lỗi thời làm cho sử dụng tài nguyên thiên nhiên kém hiệu quả dẫn tới sản xuất lãng phí và năng suất thấp. Ngoài ra còn có các nguyên nhân ngoại lai như tăng dân số, đô thị hóa, tăng thu nhập, tăng cầu thị trường, và biến đổi khí hậu.

Trong giai đoạn từ nay tới năm 2030 dự báo lượng phát thải tại Việt Nam sẽ tăng mạnh.

Trong giai đoạn 2010-2030 lượng phát thải khí nhà kính tại Việt Nam sẽ tăng 5 lần; cường độ carbon trong GDP tăng 20%. Ngoài những tác động thông thường ra, lượng phát thải đi kèm sản phẩm chế tạo cũng sẽ tác động không tốt lên hàng xuất khẩu của Việt Nam, ví dụ một số thị trường xuất khẩu chính của Vietnam như các nước EU có thể áp thuế lên sản phẩm có lượng phát thải cao. Đô thị hóa và công nghiệp hóa, nếu không được quy hoạch và phối hợp tốt, hoặc đất đai không được sử dụng hiệu quả cũng sẽ dẫn đến tình trạng suy thoái môi trường (vấn đề chất thải và môi trường). Cần coi trọng tập trung hóa sản xuất và quy vùng để tránh sử dụng quá mức đất đai vào công nghiệp hóa và đô thị hóa và hạn chế tối đa các tác động đi kèm. Cần lưu ý rằng đất sung cho công nghiệp và đô thị hóa đã tăng 15 lần trong 20 năm qua.¹⁷⁷

Biến đổi khí hậu càng cho thấy mức độ cấp bách phải cần phải thay đổi quỹ đạo tăng trưởng.

Rủi ro do biến đổi khí hậu gây ra đang đe dọa phần lớn dân số và nền kinh tế Việt Nam. Việt Nam xếp thứ 4 về số người bị tác động bởi lũ lụt hàng năm. Ngân hàng Thế giới ước tính bão, lụt gây thiệt hại khoảng 30 nghìn tỉ đồng mỗi năm. 2/3 con số thiệt hại này là thiệt hại về nhà cửa. Tương tự, tần suất hạn hán tăng làm ảnh hưởng tới trữ lượng nước và ô nhiễm nước. Hạn hán cũng làm giảm sản lượng phát điện và gây khó khăn về cung ứng điện. Trong những năm thời tiết cực đoan, ví dụ khi xảy ra sự cố thiên tai với mức độ 1 trong 100 năm thì tổng thiệt hại có thể lên đến 7% GDP. Theo dự báo, các sự cố cực đoan sẽ xảy ra thường xuyên hơn và tác động lại càng trầm trọng hơn khi cần thời gian phục hồi dài hơn do môi trường bị suy thoái.

Đây là thời điểm quan trọng và phải đưa ra quyết định xem sẽ tiếp tục quỹ đạo tăng trưởng như hiện nay hay chuyển sang hướng đi xanh hơn, sạch hơn có sức đề kháng cao hơn.¹⁷⁸ Quỹ đạo tăng trưởng hiện nay đi kèm chi phí ẩn rất lớn và sẽ tác động tiêu cực lên các thế hệ tương lai.

Trong đó bao gồm các tổn thất do ô nhiễm môi trường và sự xuống cấp các tài nguyên thiên nhiên gây ra đối với con người và thiên nhiên. Việt Nam đã xây dựng một số chiến lược và kế hoạch hướng tới tăng trưởng xanh, trong đó có Chiến lược ứng phó biến đổi khí hậu quốc gia, Chiến lược tăng trưởng xanh Việt Nam, Đóng góp do quốc gia tự thực hiện của Việt Nam (NDC), Kế hoạch thực hiện thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu.¹⁷⁹ Mỗi chiến lược, kế hoạch đó đều quy định các mục tiêu ưu tiên

176 Việt Nam 2035: Thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23724>.

177 Ngân hàng Thế giới, 2019. Việt Nam: Nghiên cứu đô thị hóa: sang số, chuyển hướng đô thị hóa theo hướng hiệu quả hơn, hòa nhập hơn và có sức đề kháng cao hơn. Báo cáo dự thảo (Hà Nội, Việt Nam).

178 Trong chương này, nội hàm “tăng trưởng xanh” rộng hơn khái niệm “nghèo carbon” và bao gồm tất cả các khía cạnh tăng trưởng nghèo carbon trong tăng trưởng xanh.

179 Xem các sáng kiến về bền vững của chính phủ trong các phụ chương.

về phát thải ít carbon, nâng cao sức đề kháng đối với tác động của biến đổi khí hậu, sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên. Trong kỳ kế hoạch tới, cần củng cố quyết tâm thực hiện các định hướng trên và dùng đó làm cơ sở xây dựng chính sách về phát triển nguồn vốn con người và nguồn vốn tự nhiên. Quyết định đó cũng sẽ góp phần hoàn thành mục tiêu Chương trình nghị sự 2030 và các mục tiêu phát triển bền vững (Sustainable Development Goals, SDG).

Hiện có nhiều sách lược tăng trưởng xanh, sạch và có sức đề kháng cao phù hợp với Việt Nam. Các nước, với các mức độ khác nhau, đã áp dụng các biện pháp tăng trưởng xanh, ví dụ đánh thuế môi trường, loại bỏ trợ giá nhiên liệu, công nghệ môi trường và đổi mới sáng tạo, nâng cao năng suất vật tư, và lồng ghép các vấn đề môi trường, biến đổi khí hậu vào trong các chính sách phát triển ngành tại tất cả các cấp. Một số nước cũng áp dụng các biện pháp tài chính (ví dụ Pháp phát hành trái phiếu xanh) và áp dụng các nguyên tắc nền kinh tế tuần hoàn (Trung Quốc, Hà Lan) nhằm đạt các mục tiêu tăng trưởng xanh và chất lượng cao. Tuy nhiên, nếu muốn áp dụng các cách tiếp cận trên thì cần phải phối hợp tốt các chính sách công nghiệp và môi trường.

Chương này trình bày một số nội dung chủ chốt về đổi mới tư duy trong kế hoạch và chiến lược phát triển kinh tế xã hội (SEDP và SEDS) sắp tới. Chúng tôi sẽ không trình bày đầy đủ các hành động và biện pháp hướng tới tăng trưởng xanh và có sức đề kháng cao; thay vì vậy chúng tôi sẽ chỉ đề cập những điểm chính và tập trung vào một số nội dung mang tính chất đổi mới tư duy và nêu những lý do nằm đằng sau những vấn đề này.

Coi tài nguyên thiên nhiên như một yếu tố sản xuất – một hình thức của vốn

Tăng trưởng có chất lượng đòi hỏi phải quản lý tài nguyên thiên nhiên, môi trường tốt hơn và hiệu quả hơn trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Trong đó bao gồm quản lý tốt hơn nguồn vốn tự nhiên, ví dụ năng lượng hóa thạch (dầu mỏ, khí, than đá, than non), khoáng sản, đất nông nghiệp, rừng, và các khu bảo tồn.¹⁸⁰ Các mô hình tăng trưởng từ trước tới nay chỉ tập trung sự chú ý vào vốn tư nhân (các doanh nghiệp), vốn công (cơ sở hạ tầng) và nguồn vốn con người. Các nguồn tài nguyên thiên nhiên tái tạo ít khi được chú ý đúng mức trong mô hình tăng trưởng của các nước thu nhập trung bình và thu nhập cao mặc dù chúng giữ vai trò rất quan trọng trong nâng cao chất lượng. Muốn nâng cao chất lượng đòi hỏi phải sử dụng vốn tự nhiên tiết kiệm hơn (và quản lý tài nguyên tái tạo bền vững hơn), tăng cường thể chế và chính sách thu hút đầu tư hơn, và tăng cường quản lý nhà nước. Muốn duy trì đà nâng cao chất lượng thì phải nâng cao năng suất vốn tự nhiên.

Một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới mang tên *Của Cải Thay Đổi của các Quốc Gia* cho thấy phát triển và cơ cấu của cải của quốc gia có liên quan mật thiết với nhau. Tỉ trọng nguồn vốn tự nhiên giảm dần trong quá trình phát triển từ nước thu nhập thấp lên thu nhập trung bình và thu nhập cao nhưng đây không phải là kết quả của việc giảm dần tổng vốn tự nhiên mà do vốn mới được tạo ra tăng lên, nhất là nguồn vốn con người.¹⁸¹ Tăng của cải trên mỗi đầu người

180 Hiện nay các vùng biển được bảo vệ chưa được tính trong vốn tự nhiên trong cuốn *Của Cải* của các quốc gia.

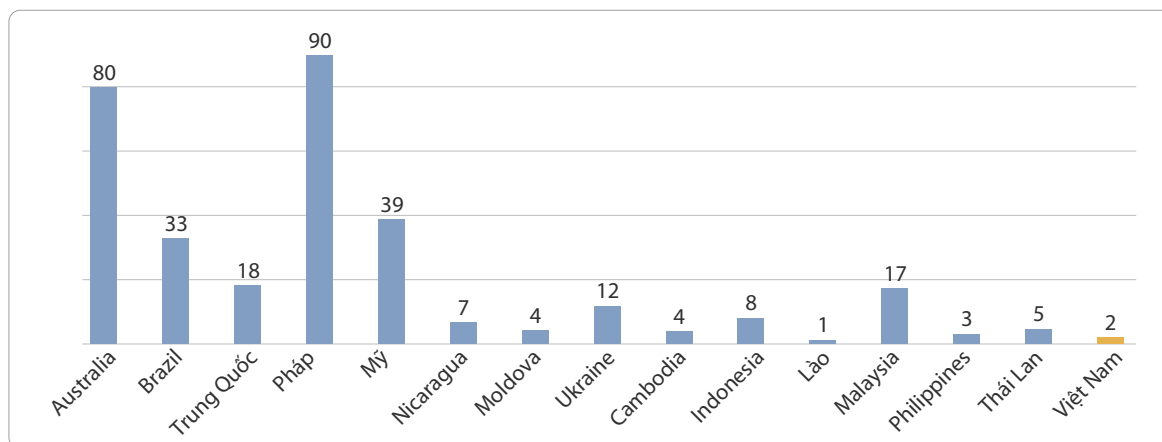
181 Mối tương quan sẽ diễn ra theo chiều hướng như vậy khi các nền kinh tế thoát cảnh sản xuất lương thực và nhà ở theo kiểu tự cung tự cấp sang công nghiệp chế tạo và dịch vụ và phải tăng nguồn vốn con người, cơ sở hạ tầng, và các hình thức vốn được tạo ra khác.

không có nghĩa là khai thác vốn tự nhiên; bằng chứng là trong năm 2014 vốn tự nhiên mỗi đầu người tại các nước thu nhập cao gấp 3 lần tại các nước thu nhập thấp (19.525 USD so với 6.421 USD), mặc dù tỉ trọng vốn tự nhiên tại các nước thu nhập cao chỉ chiếm 3%.

Tăng cường tiết kiệm sử dụng vốn tự nhiên sẽ góp phần đáng kể vào tăng trưởng kinh tế.

Các nguồn tài nguyên oó thể tái tạo (rừng, nguồn nước, nguồn thủy sản) sẽ mang lại hiệu quả mãi mãi nếu được quản lý tốt, trong khi các nguồn không tái tạo chỉ phục vụ con người một lần. Nếu có thể chế mạnh, quản trị tốt thì sẽ đảm bảo được rằng các tài nguyên không tái tạo này sẽ thúc đẩy phát triển, nhờ chúng mà có thể tạo nguồn kinh phí nhằm tạo các nguồn vốn khác, ví dụ chi phát triển hạ tầng và giáo dục. Cần nâng cao năng suất các nguồn vốn tự nhiên tái tạo do chúng đóng góp trực tiếp vào tăng trưởng một số ngành chủ chốt. Ví dụ, trong quá trình phát triển sẽ nảy sinh tình trạng cạnh tranh về nước giữa các ngành nông nghiệp, thủy sản, công nghiệp và nước dành cho sinh hoạt. Qua đó có thể thấy rõ sự cần thiết phải nâng cao năng suất nước nhằm mang lại nhiều lợi ích hơn so với hiện nay. Hiện nay, với mỗi m³ nước, Việt Nam chỉ tạo được 2,37 USD GDP trong khi mức trung bình toàn cầu là 19,42 USD (xem đồ thị năng suất nước). Nếu muốn đạt mức năng suất nước như Thái Lan thì Việt Nam sẽ phải tăng gấp đôi năng suất sử dụng nước của mình. Trong kỳ trung hạn Việt Nam có thể đạt mức tương đương các nước trong khu vực như Malaysia, hoặc các nước phát triển. Cần đề ra các mục tiêu tham vọng để từ đó đầu tư và phân bổ vốn nhằm tạo ra nhiều giá trị hơn từ mỗi giọt nước.

HÌNH 5.2. **Năng suất nước**



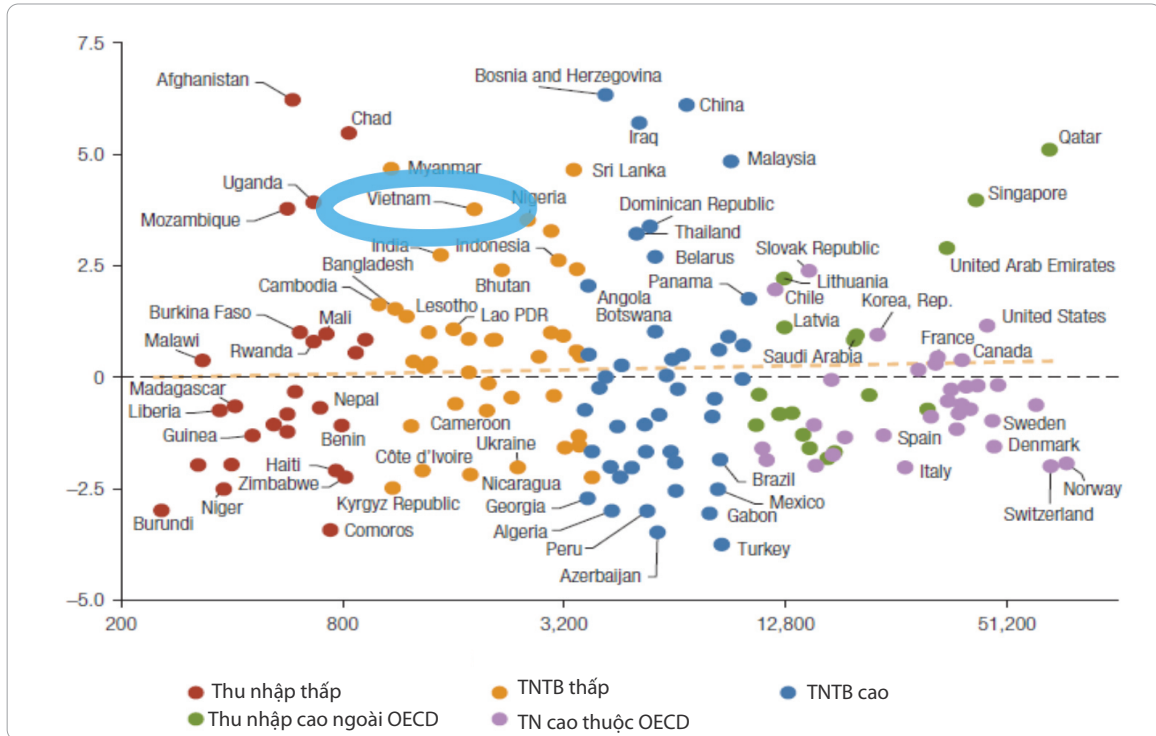
Đảm bảo mối tương tác tối ưu giữa vốn tự nhiên và các hình thức vốn khác

Tăng trưởng chất lượng cũng đòi hỏi phải tối ưu hóa mối tương tác giữa vốn tự nhiên và vốn khác. Hiện nay nhiều mối tương tác giữa vốn tự nhiên và các hình thức vốn khác mang tính ngược chiều. Ví dụ, chỉ tính riêng thiệt hại về kinh tế gây ra bởi ô nhiễm không khí tại Việt Nam (bởi bụi mịn PM 2.5) trong giai đoạn 1995-2015 đã tăng khoảng 3% hàng năm (xem biểu đồ). So với các nước thu nhập trung bình thì đây là một trong những nước có tốc độ tăng mạnh nhất. Tương tự, nước mặt cũng

182 Thiệt hại kinh tế gồm khoản thu nhập tính theo phương pháp khấu trừ bị mất đi liên quan đến số người bị chết và chi phí y tế. Ô nhiễm không khí tác động lên nền kinh tế theo nhiều cách, ví dụ làm giảm năng suất cây trồng hay giảm giá bất động sản.

bị ô nhiễm. Ô nhiễm tích tụ từ nhiều năm đã giết chết các dòng sông¹⁸³ tại các thành phố lớn. Nếu không có gì thay đổi thì ô nhiễm nước sẽ ngày càng gây ra những tác động cực đoan lên sức khỏe con người, nền kinh tế, môi trường và có thể gây ra tổn thất tương đương 6% GDP vào năm 2035. Nếu không ngăn chặn và cải thiện tình trạng ô nhiễm nước và không khí để nâng cao năng suất nguồn vốn con người thì tình trạng này sẽ kéo lùi tăng trưởng của Việt Nam.

HÌNH 5.3. Thay đổi trung bình hàng năm về thiệt hại môi trường PM2.5 (1995-2015) và mức thu nhập 2015



Nguồn: Số liệu từ IHME 2016.

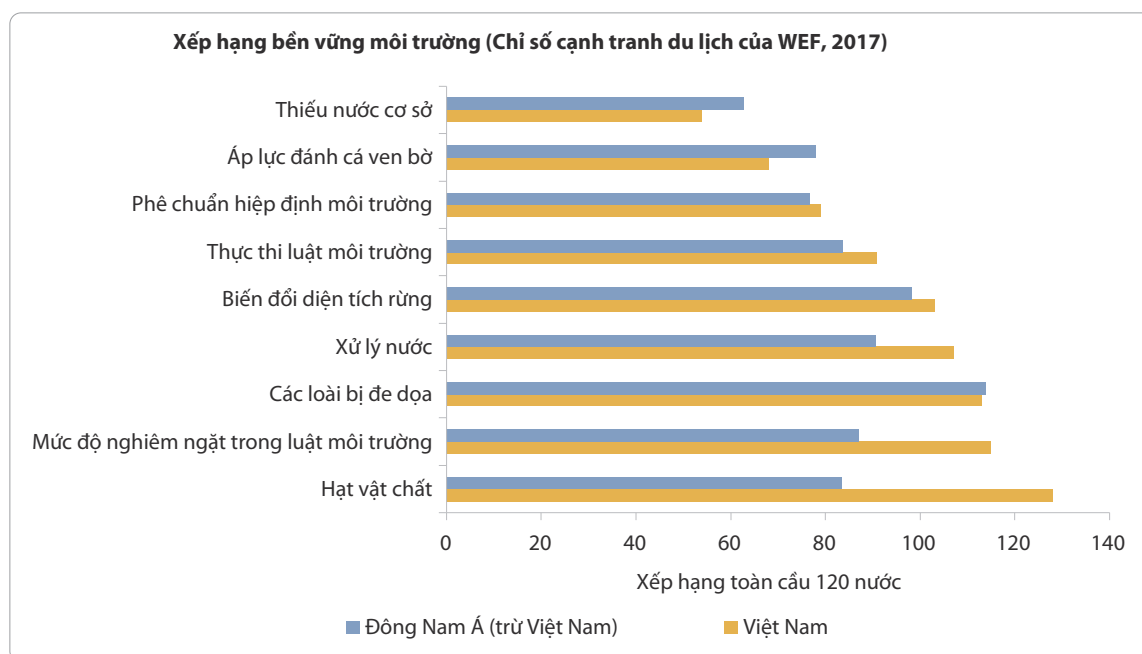
Vốn tự nhiên cũng là một thành phần của vốn tư nhân trong quá trình sản xuất. Trên toàn cầu, cát và sỏi là nguồn tài nguyên được khai thác lớn thứ hai. Tại Việt Nam, cát và sỏi được khai thác phục vụ xây dựng trong nước và xuất khẩu. Việt Nam dùng 100 triệu m³ cát hàng năm để sản xuất bê tông. Nếu không quan tâm khai thác bền vững cát, sỏi và đá thì sẽ đến lúc không còn để khai thác. Các hình thức vốn tự nhiên khác được sử dụng trong quy trình sản xuất, ví dụ nước và gỗ cũng vậy. Nước được dùng trong công nghiệp và giúp làm giảm ô nhiễm công nghiệp. Nếu không quan tâm sử dụng nước hiệu quả sẽ dẫn đến tình trạng thiếu nước ngay tại các vùng sản xuất và tác động tiêu cực lên sản xuất công nghiệp. Tương tự, gỗ được dùng nhiều trong xây dựng, sản xuất đồ nội thất, giấy, v.v.

183 Chỉ có 10% nước thải sinh hoạt và công nghiệp được xử lý; tình trạng ô nhiễm nước phổ biến là nước thải, chất thải công nghiệp, chất thải rắn đều được thải ra sông. Trên vùng thượng nguồn chất lượng nước còn đảm bảo nhưng vùng hạ nguồn và cửa sông mức độ ô nhiễm rất cao.

Vốn tự nhiên cũng chính là yếu tố đầu vào trong sản xuất dịch vụ, ví dụ trong ngành du lịch.

Các nghiên cứu gần đây về du lịch Việt Nam cho thấy với nguồn vốn thiên nhiên và văn hóa đa dạng ngành du lịch Việt Nam có tiềm năng tăng trưởng tốt. Theo WEF, chỉ số cạnh tranh du lịch cuối năm 2017 của Việt Nam xếp hạng 32 trong số 120 nước, và thứ 3 trong khu vực Đông Nam Á (sau Indonesia và Thái Lan).¹⁸⁴ Điểm yếu của Việt Nam thể hiện rõ trong quản lý các vấn đề ô nhiễm không khí (mật độ hạt vật chất trong không khí), xử lý nước thải, và mức độ nghiêm ngặt của các quy định về môi trường nói chung. Khi số khách du lịch vào Việt Nam tăng lên thì sức ép lên các điểm yếu nêu trên cũng tăng theo. Tình hình đối với các tiêu chí khác không xét đến trong chỉ số WEF cũng tương tự, ví dụ tích tụ chất thải nhựa trong các dòng sông. Hiện nay Việt Nam đã thuộc nhóm cao có lượng chất thải nhựa cao nhất thế giới do quản lý chất thải rắn nói chung còn kém, và phải đối mặt với mối đe dọa lớn lên hệ sinh thái trên đất liền và trên biển.¹⁸⁵

HÌNH 5.4. Việt Nam còn thua các nước trong khu vực xét theo tiêu chí bền vững môi trường đa chiều



Nguồn: WEF.

Mối tương quan giữa ngành sản xuất sơ cấp¹⁸⁶ và các ngành khác¹⁸⁷ tại Việt Nam còn rất mạnh, xem hình phía dưới. Chỉ số giao dịch liên ngành dựa trên ma trận tiêu dùng trong nước của ADB 2017 thể hiện mối tương quan giữa vốn tự nhiên và các hình thức vốn khác. Theo đó, các ngành dựa trên vốn tự nhiên và nguồn vốn con người chất lượng cao đòi hỏi phải được đầu tư cũng như hỗ trợ chính sách thì mới có thể đảm bảo phát triển bền vững.

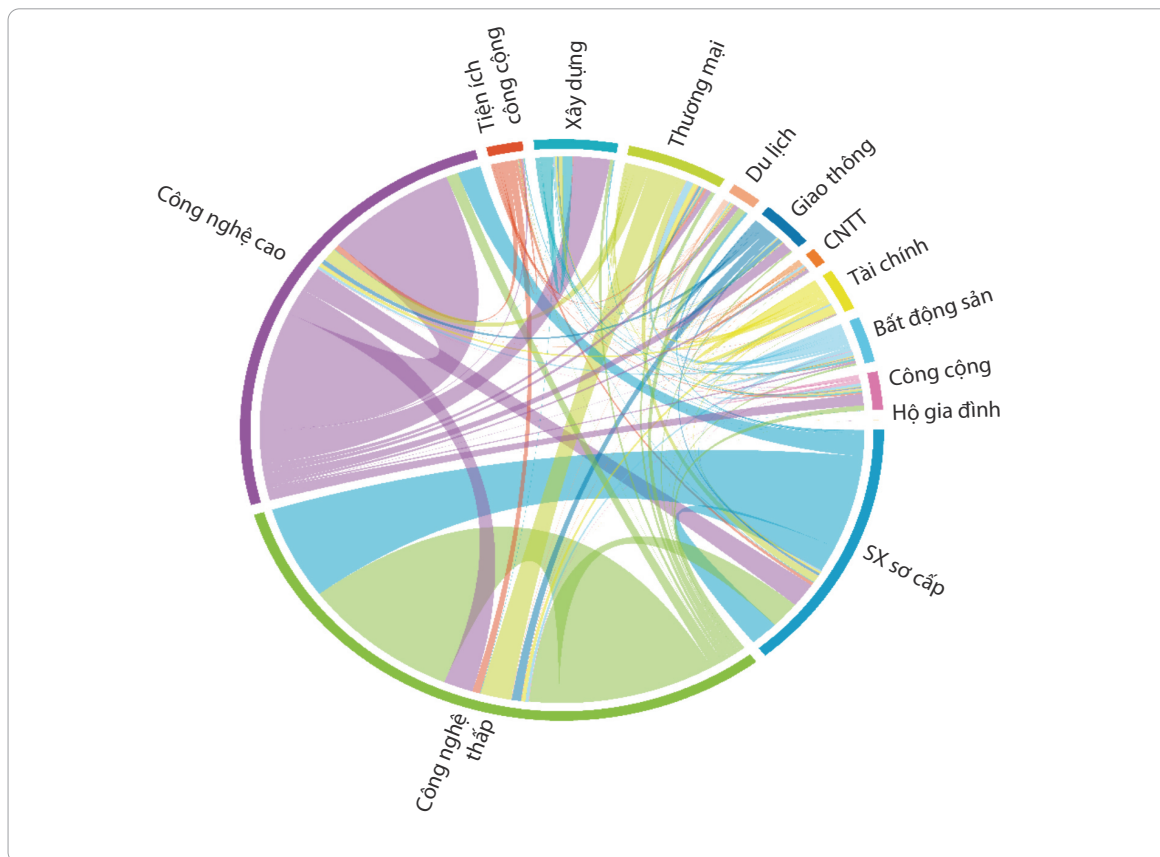
184 Ngân hàng Thế giới. 2019. Lùi lại và quan sát: xu thế, thách thức, và ưu tiên trong ngành du lịch Việt Nam, Ngân hàng Thế giới: Việt Nam

185 Theo Jambeck, J.R., và các tác giả (2015), Việt Nam là nước bị ô nhiễm nghiêm trọng thứ 4 trên thế giới bởi rác thải nhựa (căn cứ vào chỉ số đo lường một số tiêu chí trong đó có tiêu chí rác thải nhựa, mức độ quản lý kém về rác thải nhựa, và mức độ xả rác thải nhựa vào môi trường biển).

186 Các ngành sơ cấp gồm nông nghiệp, săn bắn, lâm nghiệp, đánh bắt thủy hải sản, khai mỏ, khai thác đá.

187 Nguồn: <https://data.adb.org/dataset/viet-nam-input-output-economic-indicators> truy cập tháng 8/2019.

HÌNH 5.5. **Đặc điểm giao dịch liên ngành dựa trên ma trận tiêu dùng trong nước của Việt Nam, năm 2017**



Nguồn: ADB.

Nâng cao sản xuất công nghiệp cũng phụ thuộc vào tăng trưởng xanh. Một cuộc khảo sát sản xuất công nghiệp tại Việt Nam gần đây cho thấy hầu hết các doanh nghiệp cho biết được cấp nước ổn định, chỉ có 8% gặp vấn đề về cấp nước trong năm trước đó. Ngược lại, tại một số vùng, ví dụ vùng đồng bằng sông Cửu long, con số này lên đến 27%. Doanh nghiệp không được cấp nước sẽ gặp vấn đề lớn, gây thiệt hại trung bình khoảng 104 triệu đồng (4.459 USD) mỗi năm. Vấn đề đáng quan tâm hơn ở đây là chất lượng nước; 14% doanh nghiệp cho biết chất lượng nước thấp là vấn đề nghiêm trọng hoặc rất nghiêm trọng đối với họ. Vấn đề này thể hiện rất rõ tại vùng đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu long—nơi khai thác quá mức, nước thải công nghiệp, ô nhiễm nước từ sản xuất nông nghiệp, xâm nhập mặn đồng thời xả ra làm cho nguồn nước bị ô nhiễm nghiêm trọng. Đối với một số doanh nghiệp, chất lượng nước kém đã làm giảm gần 50% doanh số của họ.

Nếu tăng cường tiết kiệm điện và sử dụng các nguồn năng lượng tái tạo sẽ giúp Việt Nam đáp ứng nhu cầu về điện, đồng thời đảm bảo tăng cường tăng trưởng xanh. Thách thức lớn nhất hiện nay là cấp điện ổn định và đáp ứng nhu cầu trong tương lai.¹⁸⁸ Dự báo nhu cầu điện sẽ tăng

188 Tiêu thụ điện trung bình đầu người còn tương đối thấp (bằng 1/3 so với Trung Quốc), nhưng dự kiến sẽ tăng mạnh trong thập kỷ tới.

mạnh từ 47,9 GW công suất lắp đặt năm 2018 lên 60 GW vào năm 2020 và 129,5 GW vào năm 2030. Hiện tại Việt Nam không còn nhiều nguồn năng lượng chưa khai thác. Hầu hết các nguồn thủy điện lớn đã khai thác. Việt Nam cần hoàn thiện quy chế quản lý và khung giá để thúc đẩy các đập thủy điện nhỏ và nguồn điện mặt trời và điện gió chưa khai thác.¹⁸⁹ Ngoài ra, khí ga trong nước và LNG cũng là các nguồn có tiềm năng lớn.

Vốn tự nhiên giúp nâng cao sức đề kháng và tiết kiệm đầu tư từ nguồn vốn công. Nếu chỉ tập trung vào phát triển hạ tầng theo cách tiếp cận truyền thống như hiện nay thì chưa đủ để hoàn thành các mục tiêu phát triển—hoàn thành các mục tiêu về tăng trưởng, an ninh lương thực, an ninh nước, không khí sạch, giảm nhẹ thảm họa, nâng sức đề kháng trước biến đổi khí hậu. Cần phải nhận thức rõ rằng biến đổi khí hậu và các hình thức tăng trưởng không kiểm soát sẽ càng làm tăng rủi ro của các công trình đầu tư trước thảm họa, ví dụ nạn lũ lụt. Làn sóng đầu tư hạ tầng tiếp theo sẽ phải đảm bảo tiết kiệm chi phí, tăng cường hiệu quả khai thác, có sức đề kháng cao trước biến đổi khí hậu, và góp phần thực hiện các mục tiêu về môi trường và xã hội. Thực tế ngày càng chứng minh rằng các hệ thống tự nhiên cùng với hạ tầng xám truyền thống tiết kiệm chi phí hơn và có sức đề kháng hơn. Ví dụ, dự án trồng rừng ngập mặn và giảm nhẹ rủi ro thảm họa đã giúp tăng cường hạ tầng xám (100 km đê biển) nhờ khôi phục các vạt rừng lớn tại 166 xã. Khoản đầu tư này đã góp phần giảm thiệt hại đê biển tương đương với 80.000-295.000 USD, và tránh được thiệt hại đối với các tài sản tư nhân và công trình công cộng khác với trị giá ước tính 15 triệu USD.¹⁹⁰

Sử dụng vốn tự nhiên thông minh hơn nhằm tạo lợi ích chung về ứng phó với biến đổi khí hậu

Vốn tự nhiên, ví dụ tài nguyên rừng, đóng vai trò quan trọng trong giảm nhẹ phát thải carbon nhờ hấp phụ khí CO₂. Đầu tư trồng mới hoặc khôi phục rừng sản xuất (ví dụ nhằm phục vụ sản xuất gỗ xẻ và gỗ dăm làm chất đốt) sẽ có tác dụng giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu. Tương tự, phục hồi rừng ven biển phục vụ du lịch sinh thái cũng góp phần chống lũ và hấp phụ carbon. Những lợi ích chung này, đáng tiếc, thường bị bỏ qua trong các quyết định về quản lý vốn tự nhiên.

Sử dụng nước thông minh cũng giúp làm giảm phát thải GHG. Các phương pháp tưới tiêu bền vững cùng với sử dụng rộng rãi công nghệ tiết kiệm nước (kể cả sử dụng đầu cảm biến) chắc chắn sẽ giúp giảm chi phí. Đồng thời giảm lượng nước sử dụng, ví dụ trong sản xuất lúa, sẽ giảm tác động tiêu cực lên môi trường, kể cả giảm lượng phát thải GHG. Quản lý nước thông minh cũng giúp làm giảm tác động tiêu cực lên ô nhiễm nước.

Hấp phụ carbon trong đất thông qua tăng cường quản lý đất là phương pháp tự nhiên và rẻ tiền để cô lập CO₂ ra khỏi bầu khí quyển. Muốn tối ưu hóa “dịch vụ” đất như vậy cần phải tăng cường quản lý đất và áp dụng các phương pháp canh tác nông nghiệp tốt. Đại học Columbia

189 Tiềm năng điện gió tại Việt Nam là 24 GW nếu tốc độ gió trung bình là 6m/s. Tiềm năng điện mặt trời cũng lớn tương tự, nhất là tại khu vực miền trung và nam Việt Nam. Tại các khu vực này cường độ chiếu xạ là 4-5 kWh/m²/ngày. Sinh khối từ các sản phẩm và phế phẩm trong nông nghiệp đủ để sản xuất một khối lượng tương đương với 10 triệu m³ dầu hàng năm. Tiềm năng khí sinh học thu được từ các hầm chôn rác, phân động vật, sản phẩm thừa trong nông nghiệp là 10 tỉ m³.

190 Brouwer và các tác giả, 2019. Lồng ghép cơ sở hạ tầng xanh và xám: phát triển cơ sở hạ tầng thế hệ mới. Ngân hàng Thế giới và Viện Nguồn lực Thế giới

University ước tính rằng lượng carbon chứa trong đất trên trái đất khoảng 2.500 gigatons, tức là cao gấp 4 lần so với toàn bộ lượng carbon trong cơ thể các động, thực vật sống. Vì vậy, trong cuộc chiến chống biến đổi khí hậu cần tìm cách nâng cao lượng carbon hấp phụ trong đất.

Nâng cao chất lượng không khí cũng giúp tạo lợi ích chung. Các biện pháp phát triển công nghiệp xanh, ví dụ đánh thuế ô nhiễm không khí, ngăn chặn đốt chất thải và sản phẩm nông nghiệp đều đóng góp vào nâng cao chất lượng không khí và giảm phát thải GHG.

Áp dụng cách tiếp cận toàn bộ nền kinh tế

Kinh nghiệm trước đây cho thấy nếu tăng tất cả các yếu tố đầu vào, trong đó có vốn tự nhiên (ví dụ tăng thu hoạch gỗ), thì sẽ dẫn đến tăng trưởng. Nhưng nếu muốn vượt qua mức thu nhập trung bình thấp thì cần phải tăng năng suất yếu tố đầu vào, kể cả năng suất vốn tự nhiên. Yếu tố này thường bị bỏ qua (ví dụ tăng cường tiết kiệm sản xuất trong hệ thống làm vườn, phát triển các hệ thống thu hoạch tiết kiệm hơn, thân thiện với môi trường hơn).

Mối tương tác giữa các yếu tố sản xuất (con người, cơ sở vật chất, điều kiện tự nhiên) cũng có tác động quan trọng lên tăng trưởng xanh. Đó là các tương tác 2 chiều giữa vốn tự nhiên và hạ tầng (ví dụ nếu đầu tư vào các giải pháp dựa trên tự nhiên thì sẽ tác động lên sức đề kháng của các công trình hạ tầng ra sao, và các công trình hạ tầng sẽ nâng cao năng suất nguồn vốn tự nhiên như thế nào). Tương tự, giữa vốn tự nhiên và nguồn vốn con người cũng tồn tại một mối quan hệ qua lại, cụ thể ô nhiễm sẽ tác động lên sức khỏe và năng suất lao động, và ngược lại hành vi và sự lựa chọn của con người cũng tác động lên rác thải và ô nhiễm. Các doanh nghiệp cạnh tranh và sáng tạo có cơ hội tăng cường đóng góp vào tăng trưởng xanh, nhất là khi có các biện pháp ưu đãi và khuyến khích đổi mới sáng tạo và nhìn nhận đúng vai trò của kinh tế tư nhân trong tăng trưởng xanh. Cần phải tính đến mối quan hệ này khi xem xét đầu tư phát triển yếu tố sản xuất nhằm tránh đảo ngược tác động tích cực từ các yếu tố khác.

Cần phải đưa các nội dung đột phá trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2021-2030 và Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2021-2025 vào trong hành động của chính phủ, doanh nghiệp, và người dân về thực hiện tăng trưởng xanh tại Việt Nam, về thực hiện ứng phó biến đổi khí hậu bền vững nhờ các biện pháp sáng tạo và tiết kiệm. Trong các cam kết đó, Việt Nam cần coi và sử dụng tài nguyên thiên nhiên như một nguồn vốn sản xuất và tối ưu hóa mối tương tác của nó với các hình thức vốn khác; đồng thời Việt Nam cần áp dụng cách tiếp cận toàn bộ nền kinh tế. Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm và các khó khăn từ các nước khác trong quá trình hướng tới tăng trưởng xanh, bền vững và chất lượng. Mức độ tiến bộ không chỉ được đo lường bằng thu nhập hiện tại mà bằng cả giá trị tài sản (nguồn vốn) của đất nước, trong đó có vốn tự nhiên. Bằng cách đó ta sẽ có một bức tranh đầy đủ hơn về mức độ bền vững của sự tiến bộ.

Cần có cách tiếp cận toàn bộ nền kinh tế đối với vấn đề bền vững môi trường, hộp 5.1. Việt Nam cần chuyển hướng sang mô hình tăng trưởng tiết kiệm hơn và sạch hơn. Muốn vậy cần nâng tầm quan trọng của vấn đề bền vững và coi đó là mục tiêu chính sách có tầm quan trọng tương đương với các vấn đề phát triển kinh tế xã hội khác, phải áp dụng các công cụ quản lý môi trường và nguồn lực hiệu quả hơn, và tăng cường sử dụng thông tin và bằng chứng. Quá trình dịch chuyển sẽ diễn ra

trong và giữa các ngành theo hướng xây dựng và thực hiện các chính sách, sản phẩm, dịch vụ, công nghệ, cách làm và thị trường xanh hơn, thúc đẩy đổi mới sáng tạo nhằm tăng năng suất lao động, sử dụng các công cụ chính sách sắc bén hơn, khuyến khích nâng cao chỉ số thành tích môi trường, và tiêu dùng thân thiện với môi trường hơn. Tăng trưởng xanh đòi hỏi sự tham gia của tất cả các ngành, các bên liên quan (doanh nghiệp, chính phủ, người dân) trong nền kinh tế. Quá trình này cũng đòi hỏi các biện pháp sử dụng sáng tạo các công nghệ sẵn có nhằm thúc đẩy các thay đổi cần thiết trong sản xuất và tiêu dùng.

HỘP 5.1. **Đảm bảo phát triển bền vững theo cách tiếp cận toàn bộ nền kinh tế**

Suy thoái môi trường và biến đổi khí hậu tác động tiêu cực lên nền kinh tế và các vấn đề xã hội tại Việt Nam. Tuy vấn đề này đã được nhận thức rộng rãi, nhưng muốn giải quyết chúng lại đòi hỏi thêm nhiều nỗ lực từ phía chính phủ, các doanh nghiệp tư nhân và các hộ gia đình. Vấn đề hiện nay là phải áp dụng cách tiếp cận toàn bộ nền kinh tế nhằm đảm bảo tăng trưởng bền vững và hòa nhập.

Đây là một quá trình chuyển tiếp phức tạp. Các mục tiêu kinh tế và môi trường thường xung đột với nhau, chủ yếu bởi các vấn đề đó đòi hỏi thời gian giải quyết dài ngắn khác nhau và sự phân chia lợi ích và chi phí trong mỗi hoạt động. Ví dụ, muốn giải quyết các vấn đề biến đổi khí hậu cần chi phí ngay nhưng hiệu quả và lợi ích lại chỉ có được sau một thời gian dài, và những người gây hủy hoại môi trường để trục lợi hôm nay lại không bị thiệt hại sau này.

Muốn giải quyết những vấn đề này đòi hỏi phải quyết tâm và chỉ đạo xuyên suốt từ cấp trung ương đến địa phương và trong mọi ngành, mọi cơ quan chính phủ. Chỉ có một sự điều phối chính sách tốt mới có thể đưa được các công cụ sắc bén vào áp dụng nhằm hạch toán đầy đủ chi phí môi trường trong các ngành và hoạt động kinh tế, và nâng cao hiệu quả công tác thông tin và quản lý giúp xây dựng chính sách, nâng cao trách nhiệm giải trình và hiệu quả hoạt động. Cần hướng các công cụ, hệ thống thông tin và trách nhiệm giải trình vào khuyến khích các doanh nghiệp và người dân tham gia cách tiếp cận toàn bộ nền kinh tế. Các biện pháp kinh tế, kỹ thuật đã có nhưng công tác thực hiện tại nhiều nước còn bị cản trở bởi các vấn đề chính trị.

Một số nước EU hiện đang đứng đầu bảng xếp hạng về bền vững. Ví dụ, Đan Mạch¹⁹¹ đã thực hiện một chiến lược tổng thể về phát triển bền vững tập trung vào tiêu dùng và sản xuất bền vững, đổi mới sáng tạo sinh thái, lấy kinh tế môi trường làm nền tảng xây dựng các chính sách, điều phối các ngành chiến lược và hợp tác toàn cầu. Bhutan đã khởi xướng chiến lược 3G vì tăng trưởng xanh và bền vững, lồng ghép mục tiêu quốc gia về phúc lợi xã hội (tổng lượng hạnh phúc quốc gia) với các mục tiêu khác như giảm ô nhiễm (khí nhà kính) và tăng trưởng kinh tế (GDP)¹⁹².

Bố cục chương

Phần còn lại của chương này được chia thành hai phần. Trước hết ta sẽ mô tả cách sử dụng vốn tự nhiên, tác động của nó lên tăng trưởng, và dự báo tiêu thụ tương lai. Sau đó ta sẽ xem xét các biện pháp tăng trưởng xanh và nâng cao sức đề kháng trước tác động khí hậu. Trong đó ta sẽ xem xét các biện pháp cụ thể và cách thức áp dụng chúng tại các nước. Ngoài ra, các phụ lục sẽ cung cấp thông tin tóm tắt về các lĩnh vực chủ yếu trong tăng trưởng xanh và nâng cao sức đề kháng.

191 Bộ Môi trường và Thực phẩm Đan Mạch, Phát triển Bền vững, <https://eng.mst.dk/sustainability/> truy cập ngày 12/11/2019.

192 Yangka, D., Newman, P., Rauland, V. và Devereux, P. (2018). Bền vững tại một quốc gia mới nổi: Nghiên cứu tình huống Bhutan. Bền vững, 10(5), 622-1638

Sử dụng vốn tự nhiên không bền vững sẽ cản trở tăng trưởng

Trong hầu hết các trường hợp, vấn đề bền vững môi trường trong các chính sách được coi như là biện pháp đánh thuế lên các hoạt động kinh tế cạnh tranh lẫn nhau. Đây là cách nhìn thiển cận bởi nếu môi trường bị hủy hoại thì nó sẽ gây ra thiệt hại về kinh tế. Các thiệt hại thường không dễ thấy và những người gây ra nó lại không phải chịu thiệt hại. Vì vậy, nếu giảm được các chi phí này thì sẽ mang lại lợi ích cho toàn dân, đồng thời bảo vệ được môi trường; và chính vì vậy đây sẽ là một khoản đầu tư quốc gia.¹⁹³ Trong phần này ta sẽ nghiên cứu một số thiệt hại do quản lý môi trường kém gây ra và các nguyên nhân của chúng. Trước hết, các hoạt động kinh tế tại Việt Nam dựa trên tài nguyên thiên nhiên (ví dụ nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản) và có năng suất thấp hơn các nước khác. Như vậy sẽ tạo nhiều chất thải hơn và tiêu tốn nhiều tài nguyên hơn các nước khác. Thứ hai, ô nhiễm môi trường, chất thải nói chung và công tác vệ sinh môi trường kém gây ra các vấn đề về sức khỏe, không chỉ làm giảm chất lượng sống của người dân mà còn kéo theo nhiều chi phí ẩn khác mà ta không tính hết. Và cuối cùng, biến đổi khí hậu sẽ làm phát sinh các chi phí mới. Vì vậy, cần ưu tiên đầu tư nâng cao sức đề kháng và giảm nhẹ tác động nhằm giảm mức độ thiệt hại về kinh tế và chất lượng cuộc sống trong tương lai.

Năng suất sử dụng vốn tự nhiên thấp sẽ làm thoái hóa nguồn tài nguyên

Việt Nam rất giàu vốn tự nhiên nhưng đang sử dụng lãng phí. Mặc dù điều kiện địa lý phức tạp nhưng Việt Nam vẫn đảm bảo đủ lương thực cho người dân và xuất khẩu phần lương thực sản xuất thặng dư và các tài nguyên thiên nhiên khác. Nhưng tài nguyên thiên nhiên mà sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, và khai thác cát dựa vào đó đang bị thoái hóa và sẽ ngày càng ảnh hưởng lên sản xuất. Một phần nguyên nhân của tình trạng này là các ngành sản xuất dựa trên tài nguyên của Việt Nam khá lãng phí. So với các nước khác, Việt Nam sử dụng nhiều đất, nước, rừng và các tài nguyên đầu vào khác hơn cho cùng một sản lượng đầu ra. Sản xuất thâm canh cũng có vấn đề riêng của nó, ví dụ, nếu sử dụng quá nhiều đầu vào như phân bón hay thuốc trừ sâu cũng không tốt. Nhưng nếu thực hiện tốt thì tăng năng suất sẽ giúp giải phóng nguồn lực cho các mục đích khác như bảo tồn, tái tạo, hay thử nghiệm các cách tiếp cận sản xuất sáng tạo mới. Trong phần này ta sẽ xem xét các thách thức trong tăng năng suất đất, nước, rừng và thủy sản. Các lĩnh vực trên đều có chung vấn đề là năng suất thấp nên dẫn đến khai thác quá mức dẫn đến thoái hóa nguồn tài nguyên thiên nhiên, nhưng mỗi lĩnh vực cũng có vấn đề riêng của nó.

Hệ thống quy hoạch sử dụng đất hiện chưa đưa ra được phương án nào đảm bảo sử dụng tiết kiệm và bền vững tài nguyên đất trong tương lai. Hiện nay Quốc hội và Chính phủ đang ra nhiều quyết định thay đổi cách thức quy hoạch sử dụng đất.¹⁹⁴ Hệ thống quy hoạch sử dụng đất mới quy định nhiều điểm mới, đề ra các nguyên tắc, thủ tục, thẩm quyền phù hợp với Luật quy hoạch 2017 nhưng không hề nhắc đến quy vùng không gian trong quy hoạch sử dụng đất.

Nếu muốn đổi mới thực sự thì cần phải rời bỏ cách làm hiện nay là quy định chi tiết mục tiêu sử dụng đất cho từng mảnh đất. Điều này không phù hợp với nền kinh tế thị trường dẫn đến

193 Graff Zivin và Neidell. 2013.

194 Quốc hội thông qua Luật quy hoạch 2017 và sửa đổi một số điều trong 37 luật liên quan đến quy hoạch năm 2018, trong đó có một chương về quy hoạch sử dụng đất trong luật đất đai 2013.

phải thường xuyên thay đổi kế hoạch hoặc không thể thực hiện kế hoạch theo quy vùng không gian hoặc phân vùng sử dụng đất. Mặt khác cũng cần bổ sung một số nguyên tắc mới như: (i) phân tích chi phí – lợi ích trên phương diện kinh tế, xã hội, môi trường trong mỗi kế hoạch khi xem xét chuyển từ phương pháp quy hoạch sử dụng đất hiện nay sang phương pháp quy vùng phát triển; (ii) nguyên tắc đánh giá hiệu quả và hiệu suất phương án sử dụng đất và tác động kinh tế, xã hội, môi trường của nó; (iii) nguyên tắc xác định nhóm hưởng lợi và nhóm bị thiệt thòi và sẽ bị tác động bởi kế hoạch sử dụng đất, và xác định các giải pháp khả dĩ về chia sẻ lợi ích giữa các nhóm.

Cách thức sử dụng đất nông nghiệp hiện nay tại Việt Nam làm cho năng suất thấp và cần thay đổi. Các thửa đất nông nghiệp từ xưa đến nay thường rất nhỏ. Ít có người nông dân nào có đất bằng định mức do chính phủ quy định 2-3 ha. Ngay cả sau cải cách năm 2013, khi hạn mức được nâng lên 20-30 ha thì diện tích đất nông nghiệp của nông dân vẫn không đổi. Trên thực tế, con số các mảnh ruộng có diện tích dưới 0,2 ha hiện nay còn cao hơn trước đây. Chủ ý của chính sách hạn chế đất đai là ngăn chặn nạn đầu cơ và bảo vệ các hộ nông dân nhỏ. Nhưng diện tích mảnh ruộng nhỏ lại gây khó khăn cho việc tích tụ đất đai để từ đó có thể tận dụng lợi thế quy mô, tăng cường cơ giới hóa, và khuyến khích đầu tư trong nông nghiệp nói chung. Đất rừng cũng bị chuyển đổi sang đất nông nghiệp do nhu cầu tăng sản lượng nông nghiệp nhưng chủ yếu dựa vào tăng diện tích canh tác chứ không phải tăng năng suất.

Tích tụ đất đai sẽ làm cho đất nông nghiệp dịch chuyển từ các nông dân năng suất thấp sang các hộ sản xuất hiệu quả hơn và từ đó nâng cao năng suất và thu nhập từ nông nghiệp. Cho đến nay mọi người ít chú ý hơn đến câu hỏi liệu tích tụ đất đai có tác động tích cực lên môi trường hay làm tăng sức đề kháng trước biến đổi khí hậu hay không. Các mảnh ruộng nhỏ, canh tác theo phương pháp truyền thống sẽ tạo ra ít dấu chân môi trường hơn là các mảnh ruộng lớn sử dụng nhiều vật tư. Nhưng diện tích canh tác lớn lại giúp áp dụng bí quyết và kỹ thuật sản xuất tiên tiến, để lại ít dấu chân môi trường hơn. Vấn đề không cần bàn cãi ở đây là trong quá trình tích tụ ruộng đất để phát triển kinh tế phải đồng thời xây dựng các hệ thống cảnh báo sớm về các thảm họa và sự cố thời tiết cực đoan, phải thực hiện các chiến dịch tuyên truyền dựa trên bằng chứng và hỗ trợ có mục tiêu nhằm giúp các nông dân sản xuất lớn sản xuất bền vững và có sức đề kháng cao hơn trước các cú sốc thời tiết.

Việt Nam đã trở thành một nước xuất khẩu các mặt hàng thực phẩm nhưng chất lượng còn thấp. Rau, quả, cà phê, hạt điều là những mặt hàng có kim ngạch xuất khẩu cao nhất. Tổng kim ngạch xuất khẩu sản phẩm lương thực, thực phẩm tăng gần gấp đôi và đạt 33 tỉ USD trong giai đoạn 2010-2017. Việt Nam là nước sản xuất và xuất khẩu gạo lớn trong khu vực Đông Á nhưng chủ yếu gồm các giống chất lượng thấp và phải trộn với sản phẩm từ các nhà sản xuất khác. Do vậy giá xuất khẩu gạo của Việt Nam khá thấp làm cho giá trị sản lượng trên mỗi đơn vị đất đai thấp. Sản lượng tăng chủ yếu dựa vào mở rộng diện tích canh tác và các vật tư đầu vào khác, ví dụ hóa chất, nên đã làm mất đa dạng sinh học, thoái hóa đất, ô nhiễm nước, đất bị nhiễm mặn tại khu vực đồng bằng sông Cửu long và các vùng năng suất thấp khác.¹⁹⁵ Tốc độ tăng năng suất nông nghiệp thấp

195 Xem thêm Ngân hàng Thế giới và IPSARD 2016. “Báo cáo phát triển Việt Nam: chuyển đổi nông nghiệp Việt Nam: tăng kết quả giảm đầu vào.” Washington, DC và Hà Nội.

hơn so với các nước trong khu vực. Tỉ trọng tăng sản lượng nông nghiệp nhờ tăng năng suất tăng 57% trong giai đoạn 2001-2010—và gần đây đã giảm xuống 40%—trong khi đó thì tỉ trọng này tại các nước Thái Lan, Trung Quốc và Malaysia là trên 80%. Nhà nước đã chú ý tới vấn đề này nhưng cần phải có một chiến lược tham vọng hơn nữa thì mới tạo được đột phá về năng suất, ví dụ sử dụng các giống giá trị cao, áp dụng công nghệ mới, cải tiến phương pháp canh tác, v.v.

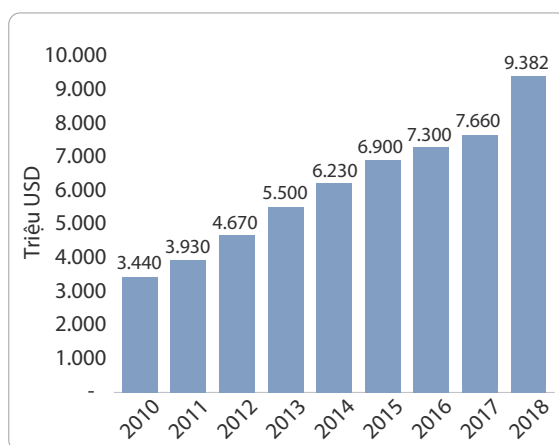
Diện tích rừng đang bị giảm mạnh, vì vậy cần tăng cường công tác quản lý rừng.

Việt Nam là nước xuất khẩu lớn về gỗ và sản phẩm gỗ, với giá trị xuất khẩu năm 2018 đạt 9,4 tỉ USD. Ngành gỗ xếp thứ 5 trong các ngành xuất khẩu chính của Việt Nam, đứng sau điện tử, dệt may, giày da, và chế tạo máy. Đồ gỗ chiếm phần lớn doanh số xuất khẩu. Ngành gỗ chiếm 4% GDP, trong đó các sản phẩm chính gồm ván dăm và giấy. Hiện có trên 8.000 doanh nghiệp chế biến gỗ và đồ gỗ (Ngân hàng Thế giới, 2019). So với các ngành xuất khẩu khác, ngành chế biến gỗ mang lại giá trị gia tăng cao và ổn định. Hiện nay chính phủ đã có kế hoạch trồng và phát triển rừng nguyên liệu nên trong tương lai ngành này sẽ tiếp tục đóng góp vào gia tăng giá trị trong nước. Hiện nay nguyên liệu phục vụ sản xuất công nghệ chủ yếu là nhờ nhập khẩu, chứ không phải do tăng cường quản lý rừng mà có.

Cần tăng cường trồng rừng để cung cấp nguyên liệu cho công nghệ.

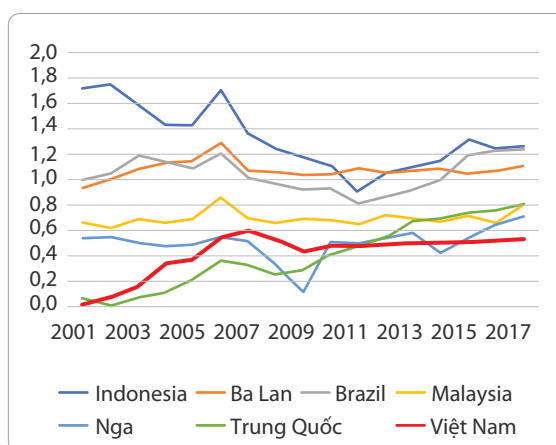
Các lí do kỹ thuật lý giải hiện tượng năng suất lâm nghiệp thấp hiện nay bao gồm thổ nhưỡng, phương pháp canh tác, năng lực, phương tiện, kiến thức, chất lượng sản phẩm thấp, năng lực chế biến thấp. Do vậy năng lực cạnh tranh các sản phẩm gỗ Việt Nam đã dậm chân tại chỗ từ 10 năm nay ở mức thấp hơn nhiều nước có diện tích rừng lớn và mới công nghiệp hóa, Hình 5.7. Vì vậy cần nâng cao hiệu quả quản lý rừng trồng nhằm tăng giá trị và chất lượng sản phẩm trong nước và đỡ phải phá rừng tự nhiên để trồng rừng mới hoặc chuyển đổi đất từ mục đích sử dụng có giá trị cao khác.

HÌNH 5.6. **Xuất khẩu sản phẩm rừng theo năm, 2010-2018**



Nguồn: Diễn đàn chế biến và xuất khẩu gỗ 2018 – thành công và kinh nghiệm, giải pháp năm 2019, Hà Nội, 22/2/2019, trích dẫn trong “Báo cáo lâm nghiệp Việt Nam”, 2019 của Ngân hàng Thế giới

HÌNH 5.7. **Ngành chế biến gỗ, chỉ số cạnh tranh quốc tế (Vu 2019)**



Nguồn: Vu 2019.

Một ngành khác cũng đang có nguy cơ khai thác quá mức và cần tập trung nâng cao năng suất, đó là ngành thủy sản. Trong bối cảnh ngành đánh bắt đã đạt công suất tối đa thì ngành nuôi trồng cần phải tăng trưởng mạnh hơn nữa nhằm đảm bảo vị thế của Việt Nam trên thị trường cá và thủy, hải sản. Việt Nam đứng hàng thứ 3 thế giới về giá trị xuất khẩu thủy sản (8,3 tỉ USD, trong đó tôm chiếm 3,9 tỉ USD); ngành này cũng chiếm 4% tổng kim ngạch xuất khẩu và có 5 triệu lao động. Đội tàu đánh bắt của Việt Nam hiện nay có khoảng 110.000 tàu, và khó có thể mở rộng hơn nữa. EU, thị trường xuất khẩu thủy sản lớn thứ hai của Việt Nam, đã nêu quan ngại về đánh bắt cá bất hợp pháp, không được quản lý và không báo cáo (Illegal Unregulated Unreported, IUU) và vì vậy đòi hỏi phải tăng cường công tác quản lý và kiểm soát. Do vậy ngành nuôi trồng sẽ là nguồn tăng trưởng chính. Tổng sản lượng nuôi trồng và đánh bắt thủy hải sản là 7.225 nghìn tấn năm 2017, trong đó nuôi trồng chiếm 53%, còn lại là đánh bắt. Chính phủ đề ra mục tiêu nâng tỉ trọng ngành thủy sản lên 30-35% GDP ngành nông, lâm, ngư nghiệp vào năm 2020.¹⁹⁶

Ngành nuôi, trồng thủy sản hiện nay đang phát triển nhưng năng suất thấp so với các nước trong khu vực. Năng suất tôm tại Việt Nam chỉ đạt 100kg/ha, thấp hơn nhiều so với Trung Quốc, Thái Lan và Phi-lip-pin¹⁹⁷ (Bảng 5.1). Ngoài ra, tiểu ngành này cũng chịu nhiều rủi ro như ô nhiễm môi trường, dịch bệnh nếu công tác quản lý không được cải thiện. Hiện nay tỉ lệ tiếp nhận các cách làm tốt nhất còn thấp, khoảng 10%, tỉ lệ xử lý nước thải cũng thấp, khoảng 10%, và tỉ lệ sử dụng con giống chất lượng cao đạt 30%. Các nhà sản xuất cũng phụ thuộc nhiều vào nguồn thức ăn và con giống tự nhiên (giống tôm hùm). Gần đây Ngân hàng Thế giới nghiên cứu về nuôi trồng thủy sản và thấy rằng cần phải thay đổi cơ bản nếu muốn nâng giá trị xuất khẩu từ 4 tỉ USD lên 10 tỉ USD vào năm 2025. Theo kịch bản bình thường thì đến năm 2025 tổng giá trị xuất khẩu tôm chỉ đạt 4,8 tỉ USD.

BẢNG 5.1. Năng suất tôm trung bình một số nước

Nước	Diện tích hồ nuôi (ha)	Diện tích nuôi quảng canh (ha)	'000 tấn (2016)	Năng suất trung bình (kg/ha)
Việt Nam	619.000	562.000	641	103.6
Indonesia	180.000	50.000	637	353.9
Ấn Độ	141.000	2.000	531	376.6
Trung Quốc	421.000	35.000	2.451	582.2
Philippines	6.260	3.500	61	974.4
Thái Lan	32.440	10.000	342	1.054.3

¹⁹⁶ Năm 2017 ngành thủy sản đóng góp 34,4 tỉ USD, tương đương 21,2% GDP của toàn ngành nông, lâm, ngư nghiệp; tổng sản lượng ngành đánh bắt cá là 6,5-7,0 triệu tấn và giá trị xuất khẩu là 9-11 tỉ USD; trong toàn ngành có 5 triệu lao động và thu nhập tăng gấp 2,5 lần so với 2010.

¹⁹⁷ Boyd và Clay đã dẫn trong White và Lê Xan (2018). Đầu tư vào nền kinh tế xanh hướng tới phát triển nuôi trồng và đánh bắt thủy hải sản bền vững và có sức đề kháng cao. Tài liệu kỹ thuật trong khuôn khổ dự án Phát triển bền vững và tài nguyên ven biển trong chương trình hợp tác FAO – Ngân hàng Thế giới.

Nhu cầu về nước sẽ tiếp tục tăng nhanh vì vậy cần phải sử dụng hiệu quả từng giọt nước.

Hầu hết lượng nước sử dụng là nước mặt; tại các khu vực đô thị nước ngầm cũng được hút lên và sử dụng với khối lượng lớn. Trong quá trình đô thị hóa cạnh tranh về nước giữa mục đích sử dụng nước sinh hoạt và nước nông nghiệp sẽ tăng. Hiện nay ngành nông nghiệp chiếm trên 90% tổng lượng nước tiêu thụ và trên 50% lực lượng lao động và chỉ đóng góp 18% vào GDP. Như đã nêu, năng suất nước tại Việt Nam chỉ bằng 12% mức trung bình toàn cầu. Lệ phí nước sinh hoạt và tưới tiêu không đủ bù đắp giá thành nên đã dẫn đến tình trạng sử dụng quá mức và làm cho năng suất nước thấp. Tình trạng năng suất nước thấp và sử dụng quá mức này lại bị làm trầm trọng thêm bởi một số vấn đề như thiếu nước cục bộ và theo mùa, biến đổi khí hậu, các sự cố thời tiết cực đoan, ô nhiễm và sự phát triển không kiểm soát các khu định cư hoặc các công trình hạ tầng.

Các vấn đề về nước đe dọa gây tổng thiệt hại tương đương 6% GDP. Ngoài năng suất thấp ra Việt Nam còn phải đối mặt với một loạt các mối đe dọa khác liên quan đến nước. Kết quả phân tích về nước cho thấy từ nay tới năm 2035 còn tồn tại một số rủi ro bao gồm lũ lụt, hạn hán, ô nhiễm nước không được xử lý (xem Bảng 5.2). Ngành nông nghiệp là ngành bị ảnh hưởng nhiều nhất, và mối đe dọa lớn nhất xuyên suốt các ngành là nước bị ô nhiễm nhưng không được xử lý.¹⁹⁸

BẢNG 5.2. Thiệt hại GDP theo ngành

Số	Loại rủi ro	Thay đổi theo từng ngành			Tổng số
		Nông nghiệp	Công nghiệp	Dịch vụ	
A	Lũ lụt đồng bằng sông Hồng	0.64%	0.23%	0.37%	0.34%
B	Nước biển dâng và sạt lở đất	1.67%	0.06%	0.29%	0.36%
C	(a) Quá trình phát triển làm ảnh hưởng đến tài nguyên nước	5.37%	0.33%	1.01%	1.25%
	(b) Nhiệt độ tác động lên năng suất lúa	0.90%	0.00%	0.20%	0.20%
D	Ô nhiễm sông hồng và sông Mekong	3.60%	0.10%	0.60%	0.80%
E	Tác động của nước không được xử lý lên sức khỏe con người	5.80%	2.80%	3.60%	3.50%
F	Phát triển khu vực thượng nguồn sông Mekong	3.28%	-0.18%	0.27%	0.45%
G	Tổng hợp (bao gồm tất cả các rủi ro trên nhưng trừ A: lũ lụt)	19.34%	2.67%	5.55%	5.98%

198 Tính toán tác động dựa trên mô hình mức cân bằng chung (computable general equilibrium, CGE). Xem Ngân hàng Thế giới, 2018. Hiểm họa từ nước đối với nền kinh tế Việt Nam. Dự thảo báo cáo cuối cùng của IEC. 2018. Việt Nam: Hướng tới một hệ thống nước an toàn, sạch, và có sức đề kháng tốt hơn. Ngân Hàng Thế Giới : Việt Nam. Boyd và Clay như đã trích dẫn trong White và Le Xan (2018).

Dấu chân môi trường làm phát sinh các chi phí ẩn

Tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao đi kèm ô nhiễm. Chất lượng không khí thấp, ô nhiễm sông và các vùng nước ven biển, công tác vệ sinh môi trường chưa tốt đã ảnh hưởng lên sức khỏe người dân, ngành du lịch, làm suy thoái môi trường và làm phát sinh chi phí xử lý. 3 vấn đề hiện đang gây quan ngại gồm: mật độ năng lượng cao, ô nhiễm không khí tăng bởi sản xuất điện, và khí thải từ động cơ phương tiện giao thông, đốt chất thải nông nghiệp và chất thải rắn, sản xuất công nghiệp; lượng chất thải vượt quá năng lực xử lý; xử lý chất thải nhựa kém; và các vấn đề về cấp nước và vệ sinh môi trường. Tất cả các vấn đề đó đã gây thiệt hại cho người dân Việt Nam, nó vừa làm giảm chất lượng cuộc sống, tác động lên sức khỏe, vừa làm tăng chi phí do làm giảm nguồn vốn con người và năng suất lao động.

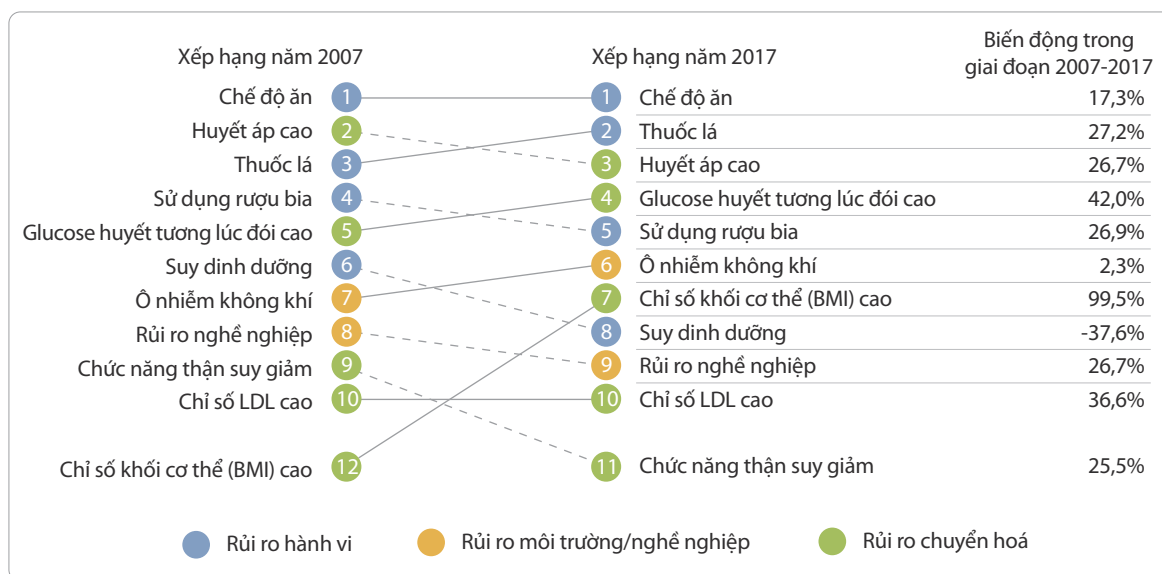
Việt Nam là một trong những nước có mật độ năng lượng cao nhất khu vực Đông Á. Lượng tiêu thụ năng lượng cuối cùng đã tăng gấp 3 lần trong thập kỷ vừa qua và tốc độ tăng của nó cao hơn tốc độ tăng sản lượng. Mật độ năng lượng trong GDP luôn tăng đều đặn. Với mỗi đơn vị GDP tạo ra tại Việt Nam lượng năng lượng tiêu thụ cao gấp đôi so với hầu hết các nước. Sản xuất công nghiệp là nguyên nhân chính, chiếm tới 48% lượng tiêu thụ cuối cùng. Thống kê năng lượng Việt Nam năm 2014 cho thấy các ngành tiêu thụ nhiều năng lượng nhất gồm xi măng, vật liệu xây dựng, và chế biến thực phẩm. Nhu cầu về điện tăng nhanh, với tỉ lệ gộp hàng năm là 13% kể từ năm 2000 và dự báo sẽ tiếp tục tăng với tốc độ 8% từ nay tới 2030. 98% số hộ gia đình hiện nay sử dụng điện lưới, nhưng mức tiêu thụ trung bình còn tương đối thấp (bằng 1/3 Trung Quốc) và sẽ tăng mạnh. Dự báo cầu về điện sẽ tăng mạnh từ 47,9 GW công suất lắp đặt năm 2018 lên 60 GW năm 2020 và 130 GW năm 2030. Cầu tăng sẽ làm tình hình trầm trọng thêm, ảnh hưởng lên an ninh năng lượng và đòi hỏi phải cấp thêm nhiều vốn thì mới đáp ứng đủ nhu cầu. Ngoài ra, cách sử dụng năng lượng như hiện nay cũng làm tăng thêm ô nhiễm và biến đổi khí hậu và gây hậu quả dài hạn.

Năm 2017 ô nhiễm không khí là nguyên nhân đứng hàng thứ 6 gây tử vong tại Việt Nam, theo một nghiên cứu về gánh nặng khám chữa bệnh toàn cầu (Cohen và các tác giả 2017, Ngân hàng Thế giới và IHME 2016). Việt Nam hiện nay là một trong 10 nước bị ô nhiễm không khí nặng nhất thế giới. Trong giai đoạn 2000-2015 mức độ tập trung các hạt mịn tại các thành phố lớn đã tăng đáng kể, xem bảng. Tốc độ tăng trong kỳ ngắn hạn chắc chắn còn cao hơn. Theo Tổ chức Y tế Thế giới, giá trị 10 µg/m³ hàng năm được coi là ngưỡng an toàn. Năm 2016, ước tính ô nhiễm không khí đã gây ra 66.000 ca tử vong sớm tại Việt Nam, và làm thiệt hại tổng số 23,823 tỉ USD (2011, PPP), trong khi con số này năm 1990 mới là 4,758 tỉ USD. Ngoài ra, Việt Nam còn bị thiệt hại 5-7% GDP vì ô nhiễm không khí.

Ô nhiễm môi trường sống, bao gồm ô nhiễm không khí tác động lên cuộc sống và làm phát sinh thêm nhiều chi phí. Đó có thể là các chi phí gián tiếp do ô nhiễm làm ảnh hưởng sức khỏe, làm tăng tỉ lệ mắc bệnh hoặc tử vong sớm. Số liệu GBD giai đoạn 1990-2017 cho thấy mức độ rủi ro từ ô nhiễm không khí đối với tính mạng và y tế chức năng của người dân tại Việt Nam; nó cũng cho thấy tiến trình phát triển của các yếu tố rủi ro này qua thời gian (Hình 5.6, GBD 2017). Ngoài các chi phí trực tiếp vừa kể ra ô nhiễm không khí còn ảnh hưởng lên năng suất lao động tại nơi làm việc. Tại Việt Nam chưa có nghiên cứu nào loại này được thực hiện nhưng các nghiên cứu tại các trung tâm điện thoại dịch vụ khách hàng tại Trung Quốc và trong nhà máy tại Ấn Độ cho thấy năng suất lao động đã bị sụt giảm mạnh vì ô nhiễm không khí.¹⁹⁹

199 Xem Chang và các tác giả (2016) và Achyuta và các tác giả (2014).

HÌNH 5.8. Các loại rủi ro gây nhiều ca tử vong và thương tật nhất



Nguồn: GBD 2017.

Tăng trưởng nhanh cũng đã làm giảm nguồn tài nguyên thiên nhiên không tái tạo. Ngành khai mỏ²⁰⁰ là ngành đóng góp lớn thứ 4 trong GDP. Than là nguồn năng lượng cơ bản, phục vụ thị trường trong nước. Nhưng năm 2016 Việt Nam đã chuyển từ một nước xuất khẩu ròng than đá sang một nước nhập khẩu ròng; nói cách khác nguồn than đá trong nước đáp ứng được yêu cầu đã suy giảm trong khi nhu cầu tăng nhanh. Các con số ước tính sơ bộ cho năm 2017 cho thấy Việt Nam sản xuất khoảng 38,2 triệu tấn than và nhập khẩu 14,5 triệu tấn than²⁰¹, phục vụ chủ yếu ngành sản xuất xi măng và sản xuất điện. Tương tự, cầu về vật tư xây dựng (tính theo đơn vị vật liệu tổng hợp) tăng mạnh do ngành xây dựng phát triển và dự kiến sẽ tiếp tục tăng trưởng mạnh. Liên quan đến vấn đề này, nhà nước cần tăng cường quy định về sử dụng vật liệu xây dựng.

Cần xem xét kỹ cơ hội giảm bớt dấu chân môi trường về khai thác các nguồn tài nguyên không tái tạo và dùng nguồn thu đó đầu tư gián tiếp và phát triển các hình thức vốn khác.

Việt Nam đã có khung pháp quy về quản lý, bảo vệ, khai thác, và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên không tái tạo (ví dụ các nguồn khoáng sản) một cách hợp lý, kinh tế, tiết kiệm, và để lại ít dấu chân môi trường nhằm phục vụ quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước. Tuy nhiên quá trình thực hiện các chính sách môi trường tại cấp địa phương còn chậm chạp. Ngoài ra, thuế khoáng sản và thuế khai thác đánh vào các công ty khai khoáng nhằm đạt các mục tiêu môi trường còn chưa minh bạch. Nguồn thu khó có thể được dùng để tái đầu tư vào phát triển nguồn vốn con người, cơ sở hạ tầng và vốn tự nhiên.

Đô thị hóa, tăng trưởng kinh tế, và tăng dân số đều dẫn đến tăng lượng rác thải. Trong vòng chưa đến 15 năm qua lượng rác thải ra tại Việt Nam đã tăng gấp đôi. Tổng lượng rác thải hàng

200 Các nguồn khoáng sản chính của Việt Nam gồm than đá, bauxite, đất hiếm, tungsten, titanium, phosphate đá, quặng sắt, và vật liệu tổng hợp (đá, cát, sỏi).

201 Trang web của Tổng cục Thống kê (truy cập tháng 8/2019).

năm hiện nay ước chừng 27 triệu tấn. Với tỉ lệ tăng trưởng dự báo lượng chất thải rắn 8,4% hàng năm tại khu vực đô thị và tỉ lệ 5% tính chung cả nước thì đến năm 2030 lượng rác thải hàng năm sẽ đạt 54 triệu tấn.²⁰² Bên cạnh đó là rác thải nhựa trên biển. Ước tính 90% tổng số rác thải nhựa trên biển được thải ra chỉ bởi 10 con sông²⁰³ bắt nguồn từ lục địa. 8 trong số 10 con sông đó nằm tại châu Á, trong đó sông Mekong nằm trong số 10 dòng sông ô nhiễm nhất. Một nghiên cứu đưa ra con số ước tính rằng 4 nước ASEAN (Indonesia, Phi-lip-pin, Thái Lan và Việt Nam) và Trung Quốc đóng góp trên ½ lượng rác thải nhựa đại dương.²⁰⁴ Chỉ riêng trong tháng 2/2017 đã có 200 tấn chất thải rắn được thải ra vùng ven bờ thuộc tỉnh Quảng Nam, khu vực gần thành phố Hội An.²⁰⁵ Ô nhiễm chất thải nhựa trong đại dương sẽ ảnh hưởng lên các bãi biển và ngành du lịch Việt Nam.

Trong số tất cả các bệnh liên quan đến vệ sinh môi trường tại Việt Nam thì tiêu chảy là bệnh hay gặp nhất (7 triệu ca mỗi năm) và đây cũng là nguyên nhân gây tử vong hàng đầu bởi điều kiện vệ sinh kém (Ngân hàng Thế giới 2016 như đã tích dẫn trong nghiên cứu nước của CGE, Ngân hàng Thế giới, 2018). Chương trình nước và vệ sinh môi trường của Ngân hàng Thế giới đã đi đến kết luận rằng điều kiện vệ sinh kém sẽ làm giảm 1,3% GDP trong điều kiện như hiện nay với nguyên nhân duy nhất là chất thải sinh hoạt chưa được xử lý (tức là chưa tính đến chất thải công nghiệp). Ngoài phải nghỉ làm do mắc bệnh, sức khỏe giảm sút cũng buộc người ta tăng chi y tế (Ngân hàng Thế giới 2016 như đã tích dẫn trong nghiên cứu nước của CGE, Ngân hàng Thế giới, 2018).²⁰⁶ Kết quả phân tích kinh tế cho thấy rằng nếu 90% nước thải vẫn tiếp tục không được xử lý như hiện nay thì năng suất lao động năm 2035 sẽ kém năng suất lao động năm 2012 là 7% và GDP sẽ sụt 3,5%. Nếu xử lý toàn bộ nước thải thì năng suất sẽ tăng 4,7% và GDP sẽ tăng 2,3%. Nếu không hành động thì đến năm 2035 chính phủ sẽ phải chi thêm 0,7% ngân sách cho y tế.

Chi phí y tế trực tiếp do tử vong hay bệnh hiểm nghèo mới chỉ là một phần trong các tác động kinh tế, xã hội nói chung. Ô nhiễm còn gây ra các tác động khó thấy hơn. Hậu quả của việc tiếp xúc với các chất độc rất nghiêm trọng. Do vậy người ta phải đầu tư hay thay đổi hành vi để tránh các hậu quả đó. Mọi người sẽ đầu tư để bảo vệ chính mình, ví dụ mua các máy lọc không khí đắt tiền hay lắp đặt các thiết bị cách ly phòng ở; hoặc họ sẽ tránh ra ngoài trong các thời điểm ô nhiễm nặng. Về lâu dài ô nhiễm sẽ có tác động dài hạn. Ví dụ người ta sẽ sớm nhận thấy tác động đó hoặc người mẹ sẽ nhận thấy tác động đó khi sinh nở. Nếu ô nhiễm tác động vào khả năng nhận thức của trẻ thì nguồn cung lao động và các kết quả đầu ra khác sau này sẽ bị ảnh hưởng.²⁰⁷ Trong các nền kinh tế hiện đại vai trò của nguồn vốn con người ngày càng quan trọng, nên chỉ một sự sụt giảm nhỏ về khả năng lao động cũng có thể dẫn đến tác động lớn lên nền kinh tế quốc dân.

202 Ngân hàng Thế giới, Quản lý chất thải rắn và chất thải công nghiệp độc hại: Phương án và hành động thực hiện chiến lược quốc gia, 2018. Lưu ý rằng không có số liệu về tổng lượng rác thải sinh hoạt và rác thải công nghiệp thực tế. Không có cơ quan nào thực hiện lấy mẫu và phân tích thường xuyên, và không có thông tin đầy đủ về lượng rác thải thực tế thải ra và thu gom tại mỗi địa bàn.

203 Schmidt và các tác giả (2017): Xuất khẩu rác thải nhựa từ sông ra biển

204 Ocean Conservancy / McKinsey (2015): Con thủy triều: Các chiến lược trên bờ hướng tới một đại dương không có rác thải nhựa

205 <https://www.circleofblue.org/2017/water-quality/vietnams-tourism-fishing-industries-drown-waste/> (truy cập tháng 8/2019)

206 Các chất ô nhiễm nông nghiệp (nitrogen, phosphorus, thuốc trừ sâu, v.v.) và ô nhiễm công nghiệp (kim loại, arsen, và các chất độc khác) cũng là mối đe dọa lớn nhưng chúng tôi không có thông tin về tình trạng xử lý và tình trạng ô nhiễm bởi các chất này.

207 Một nghiên cứu tại Mỹ, nơi mức ô nhiễm có xu hướng thấp hơn tại các nước đang phát triển cho thấy nếu mức độ ô nhiễm tăng 1% thì nguồn vốn con người bị giảm 0,1% do nó tác động lên năng lực nhận thức và số học sinh vắng mặt (Sapci và Shogren 2017).

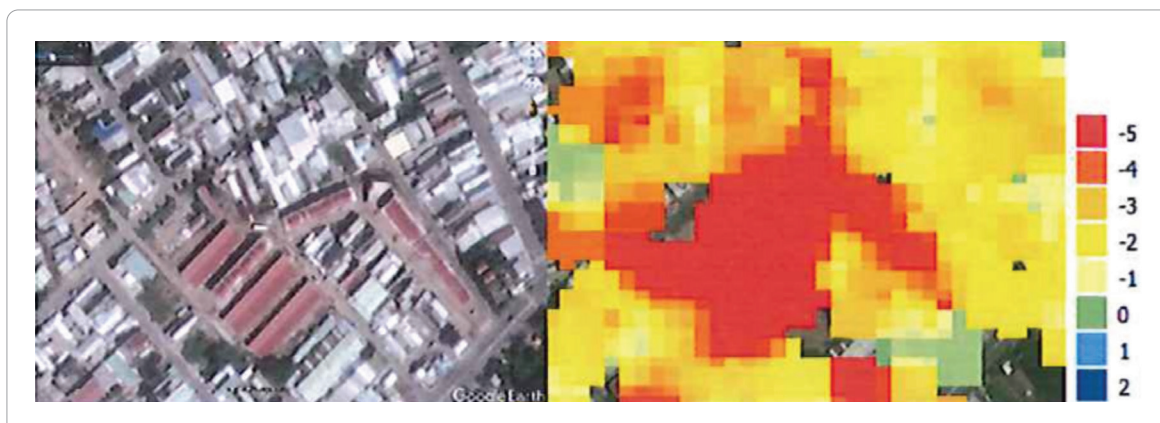
Giải quyết vấn đề ô nhiễm đòi hỏi các biện pháp tốn kém nhằm thích ứng hoặc giảm nhẹ tác động, ví dụ tăng chi phí xử lý nước, tẩy độc trong đất. Ước tính chi phí do ô nhiễm gây ra là công việc phức tạp. Rất khó tách bạch tác động từ ô nhiễm ra khỏi các nhân tố khác; từ lúc gây ra đến lúc phát hiện hậu quả là một khoảng cách thời gian; công tác đo lường và đánh giá tốn kém nên hầu như các hoạt động này chỉ được các nước thu nhập cao thực hiện. Nhưng dù sao ô nhiễm không khí cũng vẫn là lĩnh vực mà các nước đều cố gắng đo lường, kể cả các nước thu nhập thấp và thu nhập trung bình. Ô nhiễm không khí được đo lường bởi mức độ tập trung các hạt vật chất rất nhỏ (PM2.5).

Tăng rủi ro do tác động của biến đổi khí hậu dẫn đến tăng chi phí trong tương lai

Theo báo cáo chuyên đề về sự nóng lên toàn cầu 2018 của IPCC thì Việt Nam là một trong 9 nước có ít nhất 50 triệu người bị đe dọa bởi nước biển dâng, bão với cường độ mạnh hơn và các rủi ro khác. Biến đổi khí hậu tác động lên Việt Nam vừa có tính chất kinh niên lại vừa cực đoan. Các tác động kinh niên gồm xâm nhập mặn tại các khu vực thấp, ví dụ đồng bằng sông Cửu long. Tác động loại này gây ảnh hưởng lên mùa vụ và nước ngầm. Nhiệt độ tăng cũng bắt đầu cho thấy tương quan chặt chẽ hơn với tần suất cháy rừng tăng lên. Nếu nhiệt độ tăng và kéo dài thì sẽ ảnh hưởng lên năng suất như đã chứng kiến tại một số nước (Heal và Park 2016). Lao động nông nghiệp, những người ít có điều kiện được làm việc trong phòng điều hòa nhiệt độ, và ngay cả lao động công xưởng và văn phòng cũng cho thấy năng suất lao động của họ bị giảm khi trời quá nóng.

Trong bối cảnh điều kiện tự nhiên và biến đổi khí hậu như vậy, nhất thiết phải nâng cao sức đề kháng cho các đô thị và các vùng nông thôn. Do nguồn vốn phát triển gắn với phát triển đô thị và các thành phố sẽ dần dần đạt tới một mức phát triển cao hơn nên đã hình thành một xu thế làm tăng tốc độ phát triển đô thị nhưng không hẳn là theo một kế hoạch tốt. Đối với một số thành phố, nhất là các thành phố ven biển, và đây chính là những thành phố hay bị rủi ro, thì đô thị hóa phải gắn với nâng cao sức đề kháng. Ví dụ, khi lập quy hoạch kinh tế và phát triển tại các vùng rủi ro như vùng châu thổ sông thường bị lũ lụt, vùng ven biển, ven sông hoặc các vùng đê khác thì phải chú ý tới hoàn cảnh cụ thể tại địa phương và không nên khuyến khích người dân đến sống tại các khu vực rủi ro. Thực tế tại đồng bằng sông Cửu long cho thấy xây dựng tại các khu vực thường xuyên bị ngập lụt đã dẫn đến làm sụt lún đất. Phân tích ảnh vệ tinh gần đây cho thấy (xem hình 5.9) đầu tư hạ tầng tại Cần Thơ và khu vực ngoại ô (các khu vực đang mở rộng nhanh chóng) đều đi kèm với sụt lún đất. Kết quả sơ bộ cho thấy tại một số khu vực tốc độ sụt lún là 5cm/năm. Khu vực đồng bằng sông Cửu long sụt lún còn kéo theo các hệ quả khác. Nó làm tăng nguy cơ bị lũ lụt và xâm nhập mặn. Sụt lún đất, nước biển dâng, giảm lượng phù sa có thể gây ra hậu quả nghiêm trọng nên cần phải cấp bách giải quyết.

HÌNH 5.9. Sụt lún đất tại Cần Thơ (cm/năm)



Các vấn đề biến đổi khí hậu lại càng đòi hỏi phải thay đổi mô hình phát triển nông nghiệp hiện nay mà trọng tâm của nó là sản xuất lúa chất lượng thấp. Như đã nêu, sử dụng đất và các tài nguyên khác với cường độ cao, sử dụng nước không hiệu quả, và sử dụng khá nhiều phân bón và các hóa chất khác đã làm tăng chi phí môi trường.²⁰⁸ Hệ thống thâm canh lúa tại Việt Nam cũng tạo ra một khối lượng lớn khí GHG. Xâm nhập mặn đang tác động lên một diện tích canh tác lúa lớn tại đồng bằng sông Cửu Long và một số khu vực thấp khác và đặt ra câu hỏi về tính bền vững của mô hình tăng trưởng nông nghiệp Việt Nam. Ta đã chứng kiến GDP nông nghiệp và năng suất yếu tố tổng hợp tăng chậm hơn so với thời kỳ 2000-2010. Nạn hạn hán cũng gây quan ngại. Bằng chứng tại các nước Mỹ Latinh cho thấy các cú sốc liên quan tới lượng mưa—nhất là hạn hán—cũng có thể làm giảm thu nhập của người lao động nói chung, kể cả lao động phi nông nghiệp tại Việt Nam (Damania và các tác giả 2017). Nạn thiếu nước tác động lên kết quả kinh doanh của doanh nghiệp do cầu giảm, mất điện (do sản xuất điện phụ thuộc vào nước trong hồ chứa) hay phải dùng nước làm mát, và ảnh hưởng lên sức khỏe người lao động. Các nhóm khó khăn nhất sẽ bị ảnh hưởng nhất, tác động có thể lên đến 10% thu nhập trung bình hàng tháng. Việt Nam cần chủ động đảm bảo rằng tăng trưởng kinh tế và phát triển đều phải tính đến đầy đủ yếu tố biến đổi khí hậu.

Các chính sách tăng cường tăng trưởng xanh

Việt Nam cần xây dựng một chiến lược tham vọng với mục tiêu chuyển hướng sang tăng trưởng xanh để từ đó thực hiện các mục tiêu bền vững về kinh tế và môi trường. Sự cấp thiết phải chuyển hướng sang tăng trưởng xanh được khẳng định bởi xu thế toàn cầu mà theo đó phát triển bền vững phải lồng ghép với các giải pháp tăng trưởng xanh nếu muốn hạn chế mức độ vượt khỏi đường biên hành tinh (planetary boundaries)²⁰⁹ và giữ mức nóng lên toàn cầu trong giới hạn 1,5°C. Điều đó đã được thể hiện trong Chương trình nghị sự 2030 về Phát triển bền vững, các mục tiêu SDG, và Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu. Chuyển hướng sang nền kinh tế xanh không chỉ đòi hỏi một số biện pháp cải cách bổ sung. Nó đòi hỏi phải đổi mới tư duy một cách cơ bản về phát triển và

208 Ngân hàng Thế giới và IPSARD 2016. “Báo cáo phát triển Việt Nam: chuyển đổi nông nghiệp Việt Nam: tăng kết quả giảm đầu vào.” Washington, DC và Hà Nội.

209 “Đường biên hành tinh” là các đường biên xác định theo bằng chứng khoa học thể hiện một hệ thống chằng chịt các mối quan hệ tương tác phức tạp. Hệ thống này tạo nền tảng cho sự phát triển con người và phụ thuộc vào một

ứng dụng công nghệ, sản phẩm, dịch vụ, phương pháp quản lý, quy tắc, quy chế, quan hệ đối tác và mô hình kinh doanh. Mô hình tăng trưởng xanh sẽ xâm nhập các thị trường sẵn có và mới nổi trong các ngành kinh tế xanh—năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, cấp nước sạch, lâm nghiệp và ngư nghiệp bền vững, tái sử dụng rác thải nhựa và chất thải rắn, hạ tầng xanh, và thành phố xanh—và làm cho chúng trở thành một nguồn tạo việc làm, bổ sung giá trị, và công nghệ cao. Khi mục tiêu chính sách và cơ hội kinh doanh hỗ trợ lẫn nhau thì quá trình chuyển đổi sang tăng trưởng xanh sẽ diễn ra nhanh chóng.

Chính phủ đã nhận thức được tầm quan trọng của tăng trưởng xanh và đã thông qua Chiến lược tăng trưởng xanh Việt Nam giai đoạn 2011–2020, tầm nhìn tới năm 2050. Theo đó Chính phủ sẽ tái cơ cấu và hoàn thiện các thể chế kinh tế hướng tới sử dụng tài nguyên thiên nhiên hiệu tiết kiệm hơn và nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Chính phủ sẽ đầu tư vào đổi mới sáng tạo công nghệ, vốn tự nhiên và các công cụ kinh tế. Một trong những mục tiêu chiến lược quan trọng là tăng cường tiết kiệm năng lượng; mục tiêu đến năm 2020 là giảm cường độ phát thải GHG 8-10% so với 2010 và giảm phát thải từ các hoạt động năng lượng 10-20% so với kịch bản thông thường.

Chính phủ đã xây dựng các công cụ chính sách trong khuôn khổ Chiến lược tăng trưởng xanh nói trên. 7 bộ và 13 tỉnh đã ban hành kế hoạch hành động tăng trưởng xanh. Đồng thời các hoạt động giảm phát thải GHG trong sản xuất công nghiệp, nông nghiệp, giao thông, xây dựng cũng đang diễn ra. Chính phủ cũng đã ban hành các chính sách khuyến khích đầu tư vào năng lượng tái tạo nhằm phát triển các nguồn năng lượng tái tạo, sạch, ví dụ Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn tới năm 2050, các chính sách ưu đãi giá mua năng lượng gió, thủy điện nhỏ, biogas, năng lượng mặt trời và từ các cơ sở xử lý chất thải. Ngoài ra, các kế hoạch phát triển ngành cũng được xem xét và sửa đổi hướng tới tăng năng suất và cắt giảm ô nhiễm, khuyến khích đầu tư phát triển vốn tự nhiên. Các hoạt động khác về tăng trưởng xanh bao gồm thúc đẩy đô thị xanh và tiêu dùng bền vững. Các hoạt động này được thực hiện trong khuôn khổ Kế hoạch phát triển đô thị Việt Nam từ nay tới năm 2030. Đã có 24/59 thành phố đã ban hành văn bản chỉ đạo và thực hiện tăng trưởng xanh. Chính phủ đã phân bổ ngân sách cho các dự án tăng trưởng xanh, trong đó bao gồm các chương trình giao thông công cộng. Ngân hàng Nhà nước đã tích hợp và xây dựng các chương trình tín dụng nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân thực hiện các dự án bảo vệ môi trường, và phát triển bền vững.²¹⁰

Cách làm tối ưu nhất đối với Việt Nam là thực hiện tăng trưởng xanh trong toàn bộ nền kinh tế. Cách làm này bao gồm: (i) sử dụng các công cụ chính sách sắc bén hơn; (ii) sắp xếp các mục tiêu tăng trưởng xanh sao cho phù hợp với chính sách ngành nhằm thực hiện hiệu quả và tiết kiệm các cam kết về chống biến đổi khí hậu thể hiện trong các chiến lược, kế hoạch và chương trình đa ngành; và (iii) tăng cường theo dõi tiến độ và xây dựng đối tác với các bên liên quan. Cần ưu tiên thúc đẩy sử dụng và quản lý bền vững vốn tự nhiên, giảm dấu chân môi trường do quá trình tăng trưởng nhanh gây ra. Đồng thời cũng phải phát triển tối ưu mối quan hệ qua lại giữa nguồn vốn con người, cơ sở hạ tầng, vốn tài chính, và vốn tự nhiên. Dưới đây ta sẽ nêu một số nội dung trong cách tiếp cận toàn bộ nền kinh tế và kinh nghiệm các nước để tham khảo thực hiện tại Việt Nam.

210 Đoạn này dựa trên một báo cáo dự thảo trình VPCP (tháng 6/2019) do DESENRE, Bộ KHĐT, soạn.

BẢNG 5.3. Các hành động ưu tiên trong các ngành nhằm thúc đẩy tăng trưởng xanh

Sử dụng công cụ chính sách sắc bén	Sắp xếp mục tiêu tăng trưởng xanh với ưu tiên ngành	Tăng cường thu thập, phổ biến thông tin
Nông nghiệp		
Rà soát lại, nếu cần, Kế hoạch tái cơ cấu nông nghiệp hướng tới nâng cao hiệu quả và bền vững và nhân rộng	Lồng ghép chính sách xã hội, công nghiệp, và y tế nhằm nâng cao tính hòa nhập trong nông nghiệp, khuyến khích sử dụng công nghệ, và tăng cường quản lý an toàn thực phẩm	Tăng cường thu thập và phổ biến thông tin, dịch vụ khuyến nông nhằm thúc đẩy các biện pháp canh tác tiết kiệm, thân thiện với môi trường hơn
Đất đai		
Thiết lập hệ thống định giá đất nhằm thực hiện tổ chức chính sách thuế đất, và sử dụng đất hiệu quả hơn	Định hướng quy hoạch sử dụng đất tốt hơn nhờ xem xét toàn diện các vấn đề kinh tế, xã hội, môi trường	Tăng cường hệ thống thông tin đất đai điện tử và tạo điều kiện truy cập thông tin cho các bên liên quan
Lâm nghiệp		
Rà soát các biện pháp tài khóa và tài chính nhằm hạn chế lấy đất rừng cho sản xuất nông nghiệp và khuyến khích quản lý rừng hiệu quả hơn, tiết kiệm hơn	Hợp tác quản lý rừng, hỗ trợ quyền sử dụng đất của các nhóm nghèo	Xây dựng các biện pháp lần theo dấu vết và theo dõi tính bền vững các sản phẩm gỗ và đồ gỗ nhằm đảm bảo thỏa mãn các đòi hỏi trên thị trường xuất khẩu
Thủy, hải sản		
Đầu tư có mục tiêu phát triển hạ tầng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu, ví dụ các cảng cá, nơi tránh bão	Chống ô nhiễm biển, nhất là ô nhiễm chất thải nhựa từ sản xuất và sinh hoạt	Tăng cường thu thập số liệu và theo dõi tàu cá và công tác đánh bắt nhằm đảm bảo quản lý đánh bắt hiệu quả và bền vững hơn
Nước		
Định giá nước sát thực hơn nhằm khuyến khích tiết kiệm nước và tạo nguồn đầu tư vào các công trình hạ tầng nước	Lồng ghép quản lý nước vào trong quy hoạch lưu vực sông	Xây dựng hệ thống thông tin nước toàn diện nhằm hỗ trợ công tác phân bổ nước và đầu tư công trình nước hiệu quả hơn
Quản lý rủi ro thảm họa		
Chuyển hướng từ cứu trợ khẩn cấp sang quản lý rủi ro trước khi sự kiện xảy ra, mở rộng chương trình bảo hiểm, xây dựng cơ chế cấp vốn hiệu quả cho chiến lược quản lý rủi ro thảm họa quốc gia	Quy định rõ trách nhiệm, xây dựng cơ chế phối hợp giữa công tác quản lý rủi ro thảm họa và các lĩnh vực khác, gồm phát triển năng lực, xây dựng khung pháp quy, phân cấp ra quyết định	Tăng cường hệ thống theo dõi, dự báo, cảnh báo sớm; phổ biến rộng rãi thông tin về quản lý rủi ro thảm họa
Chất thải		
Dùng công cụ giá và điều tiết khuyến khích giảm, tái sử dụng, tái chế nhựa và các chất thải khác trong tất cả các công đoạn	Tăng cường quản lý chất thải trong tất cả các công đoạn và trong tất cả các lĩnh vực	Xây dựng CSDL về loại hình, nguồn, tác động của ô nhiễm

BẢNG 5.3. Các hành động ưu tiên trong các ngành nhằm thúc đẩy tăng trưởng xanh (tiếp theo)

Sử dụng công cụ chính sách sắc bén	Sắp xếp mục tiêu tăng trưởng xanh với ưu tiên ngành	Tăng cường thu thập, phổ biến thông tin
Quản lý chất lượng không khí		
Tim hiểu các quy định về phát thải theo cơ chế thị trường, ví dụ quy định về phát thải sulfur dioxide (SO ₂) và nitrogen oxide	Xác định và cắt giảm nguồn ô nhiễm trong tất cả các ngành, trước hết là giao thông, năng lượng, sản xuất công nghiệp và sinh hoạt	Phấn đấu kiểm soát chất lượng không khí toàn diện bao gồm theo dõi, mô hình hóa, đánh giá và giảm nhẹ
Năng lượng		
Xây dựng các công cụ giá và quản lý nhà nước khuyến khích phát triển năng lượng tái tạo, ví dụ xây dựng lộ trình đấu giá năng lượng mặt trời, tiết kiệm năng lượng	Xây dựng các phương án sử dụng và phát triển năng lượng sạch và tiết kiệm năng lượng, ví dụ giao nhiệm vụ cấp vùng và tăng cường theo dõi thực hiện	Nghiên cứu tổng thể thượng nguồn các phương án phát triển năng lượng gió và năng lượng mặt trời

Sử dụng công cụ chính sách sắc bén hơn

Hiện đã có các công cụ tăng trưởng xanh đã qua thử nghiệm – ví dụ công cụ giá (như thuế, lệ phí, trợ giá), quy chế (tiêu chuẩn phát thải), sử dụng nguồn lực cho thông tin và các chương trình chuyển giao công nghệ, chuyển giao hay đền bù cho các đối tượng bị ảnh hưởng bởi các chính sách khác. Công cụ giá sẽ đưa mức phí dịch vụ thu gom chất thải, năng lượng và nước gắn với giá thành sản xuất hơn. Ngoài ra, cần quy định giá thu gom chất thải phù hợp với chi phí xã hội về phát thải carbon, ô nhiễm không khí, và các tác động tiêu cực khác. Muốn quy định giá theo thị trường một cách hiệu quả đòi hỏi nhà nước phải loại bỏ các khoản trợ giá hoặc các chính sách làm nhiễu loạn giá khác, tức là các chính sách không phản ánh đúng giá thành và không phản ánh đúng chi phí xã hội như tác động tiêu cực lên sức khỏe hay lên môi trường. Định giá theo thị trường sẽ hiệu quả hơn nếu đi kèm các mục tiêu tham vọng, tăng cường theo dõi, và có quy chế quản lý và trách nhiệm giải trình tốt về thực hiện mục tiêu và hiệu lực thực thi. Áp dụng công cụ chính sách dựa trên thị trường cũng giúp thực hiện các phương pháp linh hoạt hơn, ví dụ thông qua mua bán. Một công cụ nữa là quy vùng đồng bộ và có sự điều phối với các bên. Cách làm này sẽ giúp quản lý và sử dụng tài nguyên thiên nhiên bền vững, giảm ô nhiễm môi trường và tăng cường đầu tư thông minh về môi trường.

Tăng trưởng xanh hướng tới phát triển bền vững không chỉ là giải pháp kỹ thuật cụ thể của riêng một bộ, ngành cụ thể nào, mà ngoài ra nó còn đòi hỏi các chính sách tài khóa, tài chính đi kèm. Mức chi phí giữa công nghệ truyền thống và công nghệ xanh đang tiệm cận, ví dụ trong lĩnh vực năng lượng tái tạo, nhưng quá trình chuyển tiếp vẫn đòi hỏi một số khoản chi phí khác. Tuy vậy, so với nhu cầu đầu tư chung tại các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi thì khoản chi phí tăng thêm này không đáng kể. Ngoài ra cần để ý rằng đầu tư vào tăng trưởng xanh và nâng cao năng lực kháng cự sẽ tránh được thiệt hại gây ra bởi thảm họa tự nhiên hoặc ô nhiễm gây ra đối với sức khỏe con người.

Đầu tư tăng trưởng xanh sẽ mang lại lợi ích đáng kể sau này nhưng trước mắt đòi hỏi một số nguồn đầu tư từ khu vực tư công và tư nhân. Muốn vậy cần tăng nguồn lực công bằng cách

tính đúng, tính đủ chi phí trong các hàng hóa và dịch vụ công, nhất là các loại hàng hóa, dịch vụ liên quan đến sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Loại bỏ các khoản trợ giá trực tiếp và gián tiếp sẽ giúp tăng cường khai thác bền vững và giải phóng nguồn lực, làm cho các giải pháp xanh trở nên cạnh tranh hơn và khuyến khích tư nhân đầu tư vào tăng trưởng xanh. Nhưng thay đổi chính sách trợ giá lại là vấn đề chính trị. Ví dụ, trong 20 năm qua mức trợ giá năng lượng tại Indonesia vào khoảng 1-4% GDP hàng năm. Gần đây chính phủ Indonesia đã tiến hành cải cách chính sách trợ giá này, nhưng phải thực hiện theo một lịch trình dài hạn, trước hết phải tạo được đồng thuận chính trị và sau đó phải có các biện pháp an sinh xã hội đi kèm để đối phó với hiện tượng giá tăng.²¹¹ Mức trợ giá nhiên liệu hóa thạch tại Việt Nam thấp hơn nhiều so với một số nước, khoảng 600 triệu USD năm 2018, tương đương 0,3% GDP, theo con số ước tính của IEA estimates. Nhưng mức trợ giá mới tăng gần đây. Ngoài ra còn một số khoản phí, lệ phí khác không phản ánh đầy đủ chi phí thực tế, ví dụ lệ phí gửi xe, thu gom rác.

Cần áp dụng công cụ thuế và lệ phí môi trường để tính đúng, tính đủ chi phí tương lai, tức là tác động của việc sử dụng nhiên liệu hóa thạch lên biến đổi khí hậu, ô nhiễm nước và không khí, và chi phí y tế.²¹² Các chi phí này chiếm 2,5% GDP tại các nước OECD. Tại các nước EU con số này là 5%. Tại Việt Nam, con số này chỉ là 1%, thấp hơn Hàn Quốc, Trung Quốc, Thổ Nhĩ Kỳ. Không có nhiều nước thực hiện cải cách một cách hệ thống chính sách tài khóa để đánh thuế tác nhân xấu (ô nhiễm) thay vì đánh thuế tác nhân tốt (lao động, đầu tư). Nhưng hiện nay đang có ngày càng nhiều nước thực hiện đánh thuế môi trường, đồng thời tìm cách quản lý tốt tác động xã hội của các biện pháp này. Các công cụ dựa trên thị trường như đánh thuế sẽ khuyến khích các phương pháp giảm ô nhiễm và tránh khai thác không bền vững một cách tiết kiệm nhất. Đánh thuế cũng giúp tăng nguồn thu.²¹³ Biện pháp thuế có bền vững hay không còn phụ thuộc vào mức thuế hiện nay và nguồn thu từ thuế môi trường sẽ được sử dụng như thế nào.

Hiện nay Việt Nam đã áp một số loại thuế môi trường,²¹⁴ nhưng một số loại thuế môi trường Việt Nam thấp hơn so với các nước. Có lẽ mức thuế được xây dựng thấp hơn so với thiệt hại về môi trường mà loại hàng hóa hay hoạt động bị đánh thuế mang lại. Nếu tăng thuế suất sẽ tạo được hiệu ứng tích cực lên môi trường mà không ảnh hưởng gì tới phúc lợi xã hội. Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm Tây Ban Nha về đánh thuế khí nhà kính có chứa flour. Theo đó mỗi loại GHG bị đánh thuế theo chỉ số nóng lên toàn cầu của chính loại khí đó. Hiện nay Việt Nam chỉ đánh thuế tập trung vào các loại khí chứa HCFC. Có thể xem xét mở rộng loại thuế này sang các chất GHG có chứa flour ngay cả khi chưa bắt buộc phải tuân thủ hiệp định Montreal về vấn đề này. Việt Nam cũng có thể xem xét áp dụng kinh nghiệm các nước và các thành phố về lệ phí môi trường, không chỉ hướng tới mục đích tăng thu ngân sách mà còn hướng tới thay đổi hành vi. Ví dụ, năm 2017 Chicago đã bãi bỏ lệnh cấm sử dụng

211 Inchauste, Gabriela và David G. Victor, Editors (2017), Kinh tế chính trị quá trình cải cách trợ giá năng lượng, Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.

212 Fullerton, Don, Andrew Leicester, và Stephen Smith (2010), Thuế môi trường trong Các vấn đề xây dựng chính sách thuế. Viện nghiên cứu tài khóa (IFS). Oxford: Oxford University Press, 2010 IEEP (2017), Nghiên cứu tình huống cải cách chính sách thuế môi trường, Viện chính sách môi trường châu Âu, <https://ieep.eu/publications/new-suite-of-40-case-studies-on-environmental-fiscal-reform>; Pigato, Miria A., Editor (2019), Chính sách tài khóa phục vụ phát triển và hành động khí hậu, Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.

213 Tại một số nước OECD, nguồn thu trung bình từ thuế môi trường chiếm 2,5% GDP; tại các nước EU con số này có thể lên đến 4%. Tại vnn, thuế mtt chỉ chiếm 1% GDP—tức là thấp hơn châu Âu, Hàn Quốc, Thổ Nhĩ Kỳ, Trung Quốc, và bằng với Ấn Độ

214 Một số loại hoạt động và vật tư bị đánh thuế môi trường tại Việt Nam gồm quặng kim loại, than đá, than bùn, dầu lửa, khí tự nhiên, khoáng sản tự nhiên; Việt Nam cũng áp lệ phí bảo vệ môi trường lên sản phẩm dầu hỏa, than đá, HCFC, túi nhựa, thuốc diệt cỏ, thuốc trừ sâu, chất sát trùng.

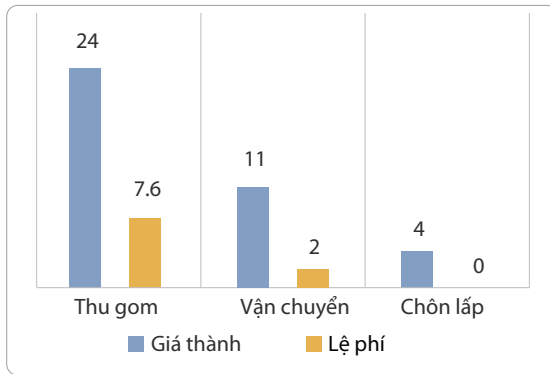
túi nhựa và thay vào đó thu lệ phí 0,07 USD/túi, nhờ đó đã tăng được nguồn thu và buộc người tiêu dùng phải thay đổi hành vi. Hiện nay Việt Nam đã áp thuế, tuy còn thấp, lên các nhà sản xuất và nhập khẩu túi nhựa. Khoản thuế này tuy có tạo thêm nguồn thu nhưng còn cần phải tạo tác động thay đổi hành vi theo hướng mong muốn.

Định giá carbon, ví dụ đánh thuế carbon hay áp dụng hệ thống mua bán phát thải carbon, là một công cụ tốt giúp chính phủ khuyến khích giảm nhẹ phát thải với chi phí thấp. Định giá carbon một cách cụ thể sẽ giúp tính đúng, tính đủ các chi phí xã hội của khí phát thải và giúp tạo sân chơi bình đẳng giữa các bên gây ô nhiễm và không gây ô nhiễm. Các doanh nghiệp sử dụng công nghệ, biện pháp không hoặc gây ít phát thải carbon sẽ được hưởng lợi từ các khoản đầu tư cho mục đích này mà họ đã thực hiện từ trước đến nay; các doanh nghiệp gây nhiều phát thải sẽ chịu sức ép phải giảm phát thải nhằm tránh bị đánh thuế carbon hoặc không bị phạt theo quy định trong hệ thống buôn bán phát thải. Giống như thuế, định giá carbon cũng mang lại nguồn thu cho nhà nước. Cho đến thời điểm 4/2019 đã có 40 nước trên thế giới thông qua một hình thức định giá carbon nào đó—hoặc là đánh thuế trực tiếp lên nhiên liệu hóa thạch, hoặc là thông qua các chương trình giới hạn-và-mua bán. Tại Anh, mức tiêu thụ than đã giảm mạnh kể từ khi áp dụng thuế carbon năm 2013. Tại Colombia, thuế carbon được áp dụng năm 2017 đối với tất cả các loại nhiên liệu hóa thạch nhập khẩu và bán ra, trừ than đá. Khoản thuế này áp lên 16% tổng lượng phát thải và 50% tổng phát thải từ nhiên liệu hóa thạch của Colombia. Nguồn thu này được dùng để hỗ trợ Quỹ Columbia Bền vững. Tại Mexico, thuế carbon được áp lên nhiên liệu hóa thạch (xăng, dầu, than cốc, khí propane, butane, dầu hỏa, dầu máy bay, dầu đốt, than đá), chiếm 40% tổng lượng phát thải cả nước. Đánh thuế carbon còn phục vụ các mục tiêu môi trường và xã hội khác, ví dụ giảm ô nhiễm không khí, nâng cao nhận thức các doanh nghiệp, về tác động của phát thải, giúp họ tính đúng, tính đủ chi phí phát thải vào giá thành và thúc đẩy đổi mới sáng tạo về giảm phát thải carbon.

Các doanh nghiệp tư nhân áp dụng các hình thức sáng tạo trong định giá carbon nhằm giảm phát thải GHG và giảm rủi ro tài chính liên quan tới khí hậu. Từ trước tới nay các công ty vẫn đưa chi phí carbon vào trong các tính toán đầu tư của mình nhằm xác định rủi ro theo các quy định về định giá carbon. Hiện nay người ta đang tìm cách tìm ra cách làm mới về quản lý rủi ro khí hậu dài hạn và phối hợp với các khoản đầu tư tư nhân hướng tới mục đích này. Công cụ định giá carbon, nếu được thực hiện thành công, sẽ giúp các bên liên quan cùng hợp lực giảm phát thải, khuyến khích đổi mới sáng tạo về công nghệ sạch, nâng cao lợi ích kinh tế nhờ tăng nguồn thu từ đầu tư, giảm chi phí công nghệ, giúp các doanh nghiệp phân bổ hợp lý nguồn lực nhằm đạt hiệu quả đầu tư tối ưu.

Cách làm thông thường và hiệu quả là khuyến khích tiết kiệm nguồn lực và giảm xả thải thông qua biện pháp thuế và phí. Hiện nay các hộ gia đình nộp phí vệ sinh môi trường rất thấp, chưa đến 0,5% thu nhập, trong khi mức trung bình trên thế giới là 1,0 – 1,5%. Nhưng khó có thể tăng giá lên ngang bằng mức giá thành vì sẽ gặp phải phản ứng xã hội; nếu nâng mức lên bằng mức quốc tế thì cũng vẫn chưa đủ bù chi phí. Do vậy, Việt Nam cần xem xét các biện pháp bù giá chéo cho công tác quản lý chất thải, theo đó phí vệ sinh môi trường công nghiệp và kinh doanh sẽ được dùng để trợ giá phí vệ sinh môi trường sinh hoạt, nhất là dành cho nhóm thu nhập thấp. Làm như vậy sẽ bù đắp được khoản thiếu hụt kinh phí thu gom rác sinh hoạt. Lưu ý rằng ngay cả khi nâng mức phí lên bằng mức quốc tế thì thu gom rác sinh hoạt vẫn bị thâm hụt kinh phí.

HÌNH 5.10. **Mức phí quản lý chất thải tại Việt Nam còn thấp**



Cần áp dụng công cụ thị trường trong ngành năng lượng nhằm tạo kết quả môi trường và xã hội tích cực hơn. Giá điện hiện nay²¹⁵ đủ bù chi phí vận hành trước mắt nhưng không đủ để chi cho các khoản đầu tư trong tương lai của EVN, và không phản ánh đúng chi phí xã hội (ví dụ gây ô nhiễm). Tiết kiệm điện sẽ dẫn tới giảm phát thải và mang lại tác động xây dựng tích cực. Các nguồn năng lượng tái tạo, ví dụ năng lượng mặt trời²¹⁶, cũng mang lại lợi ích môi trường và xã hội tích cực. Nếu Việt Nam muốn đạt các mục tiêu về năng lượng tái tạo thì chính phủ phải thực hiện các bước đi mạnh

dạn hơn chính sách FiT hiện nay (fit-in-tariff, giá bán cho lưới điện) nhằm tăng cường hơn nữa đầu tư tư nhân. Ví dụ, Việt Nam cần xây dựng chiến lược điện mặt trời nhằm tận dụng kinh nghiệm hướng tới giảm giá thành và mang lại lợi ích kinh tế cho đất nước. Có thể xem xét áp dụng hệ thống đấu giá ngược (reverse auction).²¹⁷ Có thể tiến hành đồng thời cơ chế FiT và thí điểm đấu giá điện mặt trời nếu cần nhằm tránh tạo thêm giai đoạn không chắc chắn. Chính phủ cũng nên xây dựng một chiến lược tổng thể nhằm đưa tất cả các nguồn năng lượng tái tạo vào lưới điện quốc gia. Về lâu dài, cần xem xét tiềm năng điện gió và điện mặt trời (trên đất liền và trên biển) nhằm tìm kiếm giải pháp với chi phí thấp nhất, đồng thời lên phương án cải tạo đường tải điện và nâng cao tính linh hoạt. Một chiến lược như vậy sẽ cho biết thông số về địa điểm xây dựng các nhà máy điện mặt trời trong tương lai, cung cấp hướng dẫn và các biện pháp ưu đãi để các nhà đầu tư lên phương án tham gia đấu giá chuẩn trong tương lai.

Về nước, cách tính giá nước hiện nay khá hiệu quả, tức là dựa trên nguyên tắc giá bán đủ bù giá thành và tính đến “toàn bộ chu trình quản lý nước”. Cái khó trong thực hiện các nguyên tắc này là phải làm sao tính đúng, tính đủ toàn bộ giá thành gồm các yếu tố công nghệ, quản lý, chính sách, và thể chế, và phải đảm bảo bao minh bạch và cung cấp dịch vụ tốt. Nếu cung cấp dịch vụ tốt, nông dân sẽ sẵn sàng chi trả và tăng cường sử dụng tiết kiệm nước hơn. Năm 2017 Luật Thủy lợi đã quy định áp dụng lệ phí thủy lợi. Giá nước tưới tiêu sẽ phải phù hợp với quy định trong luật giá cả, tức là phải tính đến các yếu tố giá thành như chi phí quản lý, chi phí theo dõi và đánh giá, khấu hao, và các chi phí hợp lý khác. Nhà nước sẽ quy định giá nước tưới tiêu và xem xét một mức giá phù hợp.

215 Lý do giá điện thấp tại Việt Nam như hiện nay là nguồn thủy điện và khí đốt giá rẻ trong nước. Trong tương lai các nguồn này sẽ bị khai thác hết. Khi đó Việt Nam sẽ phụ thuộc mạnh vào thị trường năng lượng toàn cầu, ví dụ phải nhập khẩu than và khí hóa lỏng LNG.

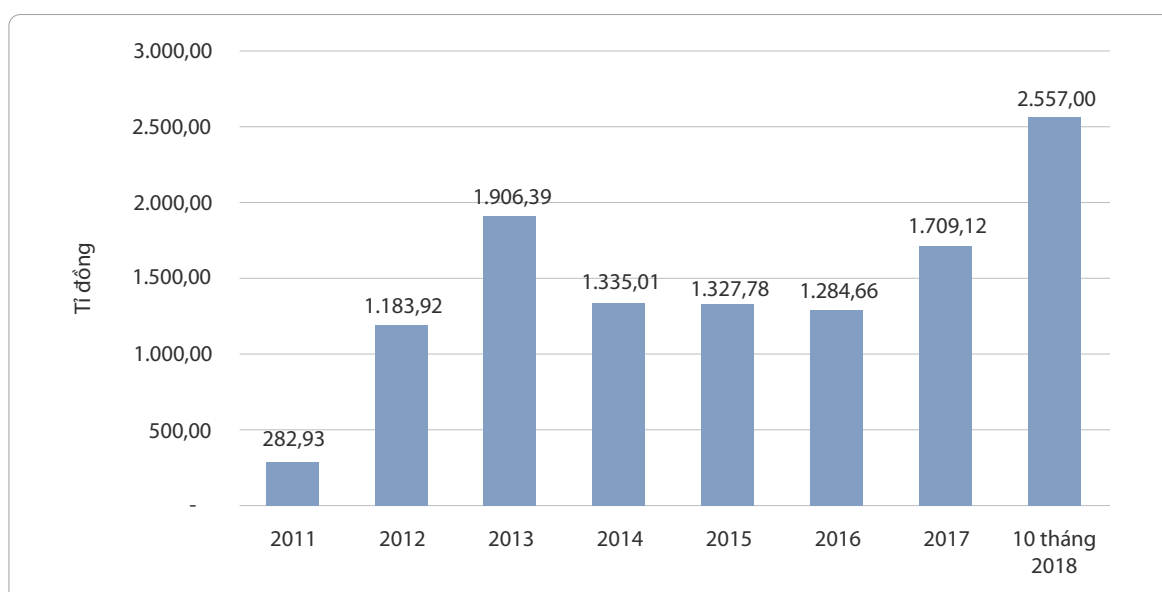
216 Điện mặt trời đang ngày càng được ưa chuộng do giá thành hạ và thời gian thi công nhanh.

217 Đấu giá với cơ chế phân bổ rủi ro hợp lý trong thỏa thuận mua điện sẽ là phương pháp tốt để tăng cường cạnh tranh và giảm chi phí sản xuất điện mặt trời. Chúng tôi đề xuất thí điểm song song hai kiểu đấu giá, sau đó, tùy vào kết quả đạt được, sẽ lấy ý kiến chính quyền địa phương và các nhà đầu tư để nhân rộng—đấu giá tiêu chuẩn và đấu giá điện mặt trời. Chính phủ cần xây dựng và công bố một lộ trình đấu giá điện mặt trời trong đó quy định về lập lại các đợt đấu giá thường kỳ. Trước hết nên làm thí điểm và sau đó nhân rộng. Có thể tiến hành đấu giá 500 MW với ngày vận hành là năm 2022 thông qua đấu giá tiêu chuẩn và đấu giá điện mặt trời.

Giá bán phải tính đến các hiệu ứng lan tỏa (externalities), bao gồm cả các hiệu ứng tích cực và tiêu cực để làm căn cứ tối ưu vốn tự nhiên trong quá trình sản xuất sản phẩm và dịch vụ.

Trong một số lĩnh vực cụ thể như dịch vụ hệ sinh thái rừng đối với sản xuất nông nghiệp và cung cấp nước chính phủ Việt Nam cần xem xét mở rộng thu phí dịch vụ rừng (payments for forest ecosystem services, PFES) lên thêm một số đối tượng. Hiện nay chương trình PFES mang lại doanh thu hàng năm từ người sử dụng dịch vụ môi trường rừng 383 triệu USD trong giai đoạn 2011–2017.²¹⁸ Doanh thu PFES tăng mạnh trong năm 2018 nhờ áp dụng biểu phí mới theo Nghị định 147/147.²¹⁹ Ước tính tổng thu năm 2018 sẽ đạt 2.500 tỉ đồng (108 triệu USD),²²⁰ nhưng trên thực tế cao hơn nhiều, 2.938 tỉ đồng.²²¹ Luật mở ra nhiều cơ hội mở rộng nguồn thu này. Cần tăng cường đầu tư công nghệ nhằm nâng cao minh bạch hệ thống theo dõi và chi trả. Ngoài ra cũng cần tìm cách tái đầu tư một cách hiệu quả nguồn thu, tối thiểu là phải đảm bảo nguồn tài nguyên rừng để cung cấp dịch vụ như hiện nay.

HÌNH 5.11. Doanh thu PFES



Công cụ giá sẽ đạt hiệu quả cao nhất nếu được hỗ trợ bởi quy định khi cần. Không phải lúc nào tín hiệu giá cũng dẫn đến phản ứng hợp lý, ví dụ khi xem xét đầu tư vào công nghệ tiết kiệm điện trong hộ gia đình thì người tiêu dùng chỉ tập trung chú ý vào khoản tiền phải bỏ ra ban đầu chứ ít khi chú ý đến khoản tiết kiệm trong thời gian dài về sau. Cần xây dựng các quy định căn cứ vào bằng chứng khoa học và phù hợp với hoàn cảnh cụ thể để hỗ trợ thêm cho công cụ giá. Ví dụ, quy định về nhãn năng lượng và các chiến dịch tuyên truyền sẽ hỗ trợ tốt cho các biện pháp ưu đãi về giá. Nhãn năng lượng cung cấp thông tin về mức độ tiết kiệm năng lượng của cá đồ dùng, xe cộ, công trình nhà cửa, hay các loại thực phẩm rất phổ biến tại các nước OECD. Các nước Úc, Israel, Hà Lan đã áp dụng nhãn tiêu thụ nước lên các sản phẩm dùng nước. Khi triển khai các công cụ chính sách này, cần chú ý

218 Bộ NN&PTNT. 2018. Báo cáo tóm tắt 10 năm tổ chức và thực hiện Quỹ bảo vệ và phát triển rừng, giai đoạn 2008-2018.

219 Nghị định 147/2016/ND-CP ngày 2/11/2016 sửa đổi một số điều Nghị định 99/2010/ND-CP.

220 Xem thêm <https://baomoi.com/het-nam-2018-co-the-thu-duoc-2-500-ty-dong-tien-dich-vu-moi-truong-rung/c/28246572.epi> và đồ thị (Vụ Kế hoạch tài chính cung cấp)

221 <http://vnff.vn/tin-tuc/>

tới tác động qua lại giữa biện pháp giá, quy định, và đầu tư. Ví dụ, nếu tăng giá nhiên liệu hay sửa đổi quy định sẽ làm cho đi lại bằng phương tiện cá nhân đắt đỏ hơn hoặc khó khăn hơn, thì đồng thời nhà nước phải tính đến cung cấp dịch vụ giao thông công cộng rẻ tiền và thuận tiện hơn.

Định giá đất chưa dựa trên cơ chế thị trường. Luật đất đai 2013 đã sửa đổi một số quy định về quản lý giá đất và định giá đất. Nhưng các bước cải tiến này chưa đáp ứng đầy đủ nguyên tắc định giá đất khách quan và không thiên vị theo giá thị trường. Thủ tục định giá đất còn dựa trên thủ tục hành chính, thay vì quan hệ thị trường.²²² Hậu quả là bị mất tiền thuế đất hay tiền cho thuê đất, hoặc làm cho người có đất bị nhà nước thu hồi không được đền bù thỏa đáng. Câu hỏi về định giá đất càng trở nên thời sự hơn trong các dự án theo cơ chế BT (xây dựng – chuyển giao) đổi đất lấy hạ tầng²²³ và trong quá trình tư nhân hóa doanh nghiệp nhà nước. Nếu câu hỏi này khách hàng được giải quyết thỏa đáng thì nhà nước sẽ mất đất và hệ thống quản lý đất đai sẽ bị lạm dụng. Các biện pháp đổi mới cần xem xét gồm: (i) sử dụng các công ty định giá đất độc lập nhằm nâng cao chất lượng định giá đất và đảm bảo tính chất khách quan và không thiên vị, (ii) thành phần hội đồng thẩm định giá đất địa phương.²²⁴ Về lâu dài, cần thành lập cơ quan định giá đất đai quốc gia,²²⁵ cần xây dựng các vùng giá và dần dần thay thế biểu giá đất bằng cách tiếp cận định giá từng thửa đất.

Cần cải cách thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Quốc hội đã quyết định miễn hoàn toàn thuế sử dụng đất nông nghiệp. Đây là quyết định hợp lý nhằm khuyến khích các vùng nông thôn phát triển, trước mắt là trong thời gian ngắn. Nhưng đối với đất phi nông nghiệp, thuế suất sử dụng đất hiện nay quá thấp (0,03%). Tổng thu từ đất chỉ chiếm 10% tổng thu ngân sách quốc gia, và 5% thu ngân sách địa phương. Trong đó thu từ thuế sử dụng đất chỉ chiếm 3% tổng thu từ đất. Tình trạng đó đã dẫn đến nhiều khó khăn trong quá trình đô thị hóa, gồm: (i) nguồn thu tại địa bàn đô thị không đủ bù chi phát triển và nâng cấp hạ tầng, (ii) thuế bất động sản quá thấp tạo điều kiện cho đầu cơ và gây khó khăn trong quá trình giải quyết vấn đề nhà ở đô thị, và (iii) chi phí tại đô thị thấp nên đã tạo điều kiện cho người dân chuyển vào sinh sống tại đây và tạo nên nhiều sức ép đối với cơ sở hạ tầng và các công trình công cộng. Hệ thống thuế sử dụng đất phi nông nghiệp cần phải đổi mới thì mới có thể tạo thêm nguồn thu, giúp các khu vực đô thị phát triển theo hướng thông minh, và xanh.

222 Biểu giá đất do UBND tỉnh ban hành chỉ bằng 30% giá thị trường nên đã làm thất thoát thu ngân sách (khoảng 70%).

223 Đất cần được định giá theo giá thị trường cho cả hai trường hợp mua bán trực tiếp và đấu giá.

224 Hội đồng này sẽ rà soát giá đất do các công ty định giá đất đề xuất; hội đồng này phải đảm bảo tính độc lập và chuyên nghiệp, và phải chịu trách nhiệm hành chính về giải quyết khiếu nại về giá/giá cả đất.

225 Phải đảm bảo rằng giá/giá trị đất theo thị trường được xây dựng thống nhất trong cả nước.

HỘP 5.2. Thu hút tư nhân đầu tư vào tăng trưởng xanh²²⁶

Khu vực tư nhân ngày càng giữ vai trò quan trọng hơn trong đầu tư. Trên bình diện toàn cầu khu vực tư nhân ngày càng quan tâm đầu tư vào các công trình giảm nhẹ và thích ứng biến đổi khí hậu và các hiểm họa môi trường khác. IFC, một nhánh của Nhóm Ngân hàng Thế giới, ước tính rằng Việt Nam cần 753 tỉ USD đầu tư vào nâng cao năng lực ứng phó biến đổi khí hậu²²⁷. Chỉ tính riêng khu vực đồng bằng sông Cửu Long còn rất nhiều lĩnh vực cần đầu tư nâng cao năng lực ứng phó trong nông nghiệp, năng lượng tái tạo, cụ thể là năng lượng gió và mặt trời.

Có thể huy động vốn bằng hình thức tín dụng xanh hay trái phiếu xanh để đầu tư vào các dự án loại này. Thị trường đang ngày càng quan tâm²²⁸ tới các công cụ tài chính mới mang tên tín dụng xanh hay trái phiếu xanh²²⁹ tại Việt Nam. Tập đoàn Ayala Corp. (Philippines), với hỗ trợ của IFC, gần đây đã phát hành trái phiếu xanh để đầu tư vào các dự án năng lượng tái tạo tại Việt Nam.²³⁰

Ngành ngân hàng cũng giữ vai trò quan trọng trong việc hướng dòng vốn vào lĩnh vực phát triển, khai thác tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Trên thế giới, các ngân hàng đang tăng cường cho vay và cấp vốn cho các dự án tiết kiệm năng lượng, năng lượng tái tạo, nông nghiệp nghèo carbon, sử dụng nước bền vững và quản lý chất thải, v.v. Các cơ quan quản lý, bao gồm cả các ngân hàng trung ương, đã ban hành các chính sách quản lý, thuế, ưu đãi, v.v. nhằm tạo điều kiện xây dựng và thực hiện các công cụ tài chính xanh. Hiện tượng này đang diễn ra tại cả các nước có thị trường tài chính phát triển và mới nổi²³¹ – các nước này đang ra các chính sách và quy định thúc đẩy tín dụng xanh. Kết quả ban đầu rất tích cực. Ví dụ, dự án Trung Quốc xanh cấp vốn cho các dự án tiết kiệm năng lượng và giảm phát thải. Các món vay này chiếm 10% danh mục cho vay của 21 ngân hàng hàng đầu Trung Quốc.²³² Chính phủ Malaysia thực hiện chương trình Tài trợ công nghệ xanh (Green Technology Financing Scheme, GTFS) từ năm 2010 với mức giảm 2% tổng lãi suất món vay và bảo lãnh 60% giá trị món vay nếu dự án hội đủ tiêu chuẩn dự án xanh.²³³ Tại thời điểm tháng 7/2018 có 28 ngân hàng và định chế tài chính tham gia chương trình và đã cho vay tổng cộng 319 dự án với tổng trị giá 875 triệu USD. Phần lớn các dự án thuộc lĩnh vực năng lượng tái tạo. Ngân hàng trung ương Bangladesh quy định chỉ tiêu tối thiểu hàng năm đối với các ngân hàng và định chế tài chính về cấp vốn và giải ngân tín dụng xanh.

Tháng 12/2018 Hiệp hội thị trường món vay cùng với đại diện các định chế tài chính hàng đầu đã đề xuất một khung quy chuẩn với tên gọi Nguyên tắc cho vay xanh (Green Loan Principles²³⁴, GLP) phục vụ cấp vốn các dự án thân thiện với môi trường. Các nguyên tắc này dựa trên các nguyên tắc trái phiếu xanh (Green Bond Principles, GBP) đã được chấp nhận rộng rãi và thúc đẩy quy trình lựa chọn, cấp vốn và báo cáo dự án minh bạch. Nhờ theo sát GBP nên GLP thống nhất với phương pháp toàn cầu về cấp vốn xanh và có thể đáp ứng nhu cầu vốn của các nhà đầu tư và các nhà đầu tư khác muốn phòng ngừa rủi ro khí hậu trong danh mục đầu tư của họ. Các món vay xanh rất phù hợp với các dự án nhỏ với nhu cầu vốn nhỏ nên khó huy động vốn trên thị trường vốn.

226 Văn bản trong hộp trên hoàn toàn dựa vào tài liệu “Món vay xanh: cấp vốn cho nền kinh tế nghèo carbon. Tăng cường đầu tư bền vững dẫn đến đổi mới sáng tạo trên thị trường tín dụng”, Farah Imrana Hussain, Ngân hàng Thế giới, 2019. Xuất bản tại XX

227 Cơ hội đầu tư nâng cao năng lực ứng phó khí hậu: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/59260145-ec2e-40de-97e6-3aa78b82b3c9/3503-IFC-Climate_Investment_Opportunity-Report-Dec-FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IBLd6Xq

228 Kể từ khi Ngân hàng Thế giới phát hành trái phiếu xanh lần đầu năm 2008 thị trường này đã tăng vọt, đạt giá trị phát hành mới là 175 tỉ USD năm 2018, và trên 152 tỉ USD kể từ đầu năm 2019 đến nay.

229 Trái phiếu xanh là công cụ lãi suất cố định, cấp vốn cho các dự án thân thiện với môi trường, thu hút ngày càng nhiều các nhà đầu tư mong muốn đạt tác động môi trường và xã hội cụ thể đồng thời mang lại lợi nhuận hấp dẫn

230 <https://renewablesnow.com/news/ifc-backs-philippine-green-bond-issue-with-vietnamese-solar-in-mind-642630/>

231 Ví dụ, UB Quản lý ngân hàng Trung Quốc (China Banking Regulatory Commission, CBRC) đã ban hành hướng dẫn về tín dụng xanh; Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (People’s Bank of China, PBC) đã ban hành hướng dẫn về thiết lập hệ thống tài chính xanh.

232 Mạng lưới ngân hàng bền vững (Sustainable Banking Network, SBN) Báo cáo tiến độ toàn cầu đánh giá hoạt động của các ngân hàng và các cơ quan quản lý tại 34 nước đang phát triển: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ae589874-6578-4ca9-9b3c-caef967ed52c/SBN-GlobalProgressReport.pdf?MOD=AJPERES&CVID=md0nvNj>

233 GreenTech: <https://gtfs.my/FAQ#n34751>

234 https://www.lma.eu.com/application/files/9115/4452/5458/741_LM_Green_Loan_Principles_Booklet_V8.pdf

HỘP 5.2. Thu hút tư nhân đầu tư vào tăng trưởng xanh (tiếp theo)

Một loại món vay hấp dẫn khác là món vay kết nối với bền vững, hay món vay kết nối với ESG, hay món vay ưu đãi tích cực (Positive Incentive Loan), theo đó món vay được dùng cho mục đích chung của doanh nghiệp chứ không dành riêng cho các dự án xanh, nhưng mức lãi suất được xác định căn cứ vào điểm số môi trường, xã hội và quản trị của doanh nghiệp đi vay, hoặc căn cứ vào điểm số bền vững của họ, ví dụ mức giảm phát thải. Nếu doanh nghiệp đạt chỉ số bền vững thì sẽ được vay với lãi suất ưu đãi. Ngược lại, doanh nghiệp sẽ phải trả lãi suất cao hơn. Các món vay này cũng tuân thủ tiêu chuẩn của Hiệp hội thị trường món vay.²³⁵

Phối hợp mục tiêu tăng trưởng xanh và nâng cao sức đề kháng với các ưu tiên phát triển ngành khác

Trong trường hợp phải đầu tư mà lợi ích lâu dài chưa rõ thì cần phối hợp tốt giữa công cụ giá và tăng cường hành động của chính phủ. Trường hợp này thường xảy ra khi cần giải quyết các vấn đề như vốn tự nhiên không bền vững, quản lý môi trường kém, biến đổi khí hậu. Trong trường hợp như vậy cần phối hợp tốt giữa các cơ quan chính phủ thì mới có thể đạt mục tiêu tăng trưởng xanh và nâng cao sức đề kháng. Muốn vậy chính phủ phải nâng tầm và xem xét đồng thời các vấn đề biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh và vốn tự nhiên. Ngoài ra, cần xem xét thúc đẩy phối hợp giữa các ngành nhằm mục đích chia sẻ kiến thức, giải quyết vấn đề phổ biến thông tin đầy đủ cho mọi bên liên quan, và một số khuyến nghị thị trường.

Để thực hiện điều phối mục tiêu tăng trưởng xanh với các ưu tiên phát triển ngành thì cần thực hiện chuyển hướng ngay trong mỗi ngành và giữa các ngành. Các ngành cần tìm các cơ hội đẩy mạnh đổi mới sáng tạo nhằm chuyển đổi các hệ thống sản xuất, phân phối và tiêu dùng, áp dụng công nghệ mới và khai thác thị trường mới. Chính sách xanh, tạo sản phẩm, dịch vụ, công nghệ, cách làm và thị trường xanh hơn, đổi mới sáng tạo tăng năng suất, và khuyến khích các nhà hoạch định chính sách thực hiện các hành động đó sẽ góp phần tăng cường tiết kiệm năng lượng, nước và các vật tư đầu vào khác tiến tới giảm chi phí thường xuyên. Làm như vậy cũng dẫn đến giảm rủi ro trong chuỗi cung ứng, giảm lãng phí vốn sản xuất (stranded assets) và rủi ro uy tín.

Việt Nam có thể thực hiện một số hành động nhằm tăng cường công tác phối hợp ưu tiên phát triển ngành với tăng trưởng xanh. Đó là: (i) giao nhiệm vụ và thực hiện rà soát chính sách trước khi đưa vào thực hiện nhằm đảm bảo rằng chính sách phù hợp với mục tiêu tăng trưởng xanh, nâng cao sức đề kháng và nghèo carbon (tức là đưa thêm đánh giá chiến lược về môi trường vào trong các chính sách); (ii) lồng ghép các vấn đề khí hậu, tài nguyên thiên nhiên, và môi trường vào trong các chính sách ngành (cụ thể, lồng ghép vấn đề sử dụng sản phẩm chất thải trong sản xuất công nghiệp, tính đủ các yếu tố giá thành, ví dụ phát thải carbon trong vốn đầu tư, và tính đến các rủi ro khí hậu trong công tác quy hoạch, quy vùng); (iii) đẩy mạnh đổi mới sáng tạo nhằm nâng cao năng suất, kể cả năng suất vốn tự nhiên, giảm bớt chất thải (ví dụ sử dụng IoT để giảm lượng nước tiêu dùng hay phối hợp quản lý công trình hạ tầng); (iv) khuyến khích các nhà hoạch định chính sách các cấp (ví dụ thông qua biện pháp trợ vốn ngân sách sinh thái); và hỗ trợ các ngành bị thiệt thòi trong quá trình tăng trưởng xanh. Chúng ta sẽ bàn thêm một số hành động này trong phần dưới.

235 https://www.lma.eu.com/application/files/8015/5307/4231/LMA_Sustainability_Linked_Loan_Principles.pdf

Chính phủ cần thực hiện một số bước hướng tới nền kinh tế xanh. Các bước đó sẽ được thảo luận ở đây, ví dụ điều chỉnh giá nhằm hạn chế chất thải và ô nhiễm, ban hành chính sách, thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn. Nhưng nếu thiếu quản trị các bên liên quan thì các biện pháp trên cũng không mang lại kết quả mong muốn. Chúng ta cần có thể chế mạnh, các biện pháp ưu đãi, và các công cụ giúp quản lý môi trường tốt hơn.

Năng lực quản lý môi trường và tài nguyên thiên nhiên tại Việt Nam hiện nay chưa đáp ứng yêu cầu. Năng lực tập trung chủ yếu tại Bộ NNPTNT và Bộ TNMT. Nguồn nhân lực và tài chính tại địa phương còn thiếu nên công tác thực hiện không hiệu quả. Ngoài ra, cán bộ địa phương không được trao thẩm quyền như các cơ quan phát triển kinh tế khác. Do vậy vấn đề môi trường không được quan tâm đầy đủ bằng vấn đề phát triển kinh tế và quá trình quản lý môi trường và tài nguyên thiên nhiên được thuyên theo hình thức từ trên xuống. Các cơ quan trung ương đang hướng sự chú ý tới các mục tiêu tăng trưởng xanh và ứng phó biến đổi khí hậu rộng lớn hơn nhưng tại địa phương các mục tiêu ưu tiên và hoàn cảnh lại không như vậy.

Để thực hiện hiệu quả chính sách tăng trưởng xanh và nâng cao năng lực ứng phó thì cần phải nâng cao năng lực, tăng cường phân quyền cho cán bộ chịu trách nhiệm các cấp:

- Đầu tư nâng cao năng lực địa phương về quản lý môi trường và tài nguyên thiên nhiên về cả số lượng và chất lượng. Năng lực càng cao thì càng có thể phân quyền nhiều hơn. Thẩm quyền của cơ quan trung ương không vì vậy mà bị giảm sút. Cấp trung ương vẫn chịu trách nhiệm đề ra chính sách, hướng dẫn, phân bổ nguồn lực, thu thập thông tin, nghiên cứu, hợp tác quốc tế. Cách làm này sẽ giúp tìm ra các giải pháp phù hợp với hoàn cảnh địa phương và thúc đẩy đổi mới sáng tạo.
- Nâng cao năng lực cán bộ quản lý môi trường và tài nguyên thiên nhiên các cấp giúp họ có năng lực tương đương với các cơ quan khác nhằm nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các ngành và đảm bảo rằng tất cả các khía cạnh, từ kinh tế, môi trường đến xã hội đều được quan tâm đúng mức. Qua đó cũng giúp thực hiện cách tiếp cận toàn bộ nền kinh tế trong hoạch định chính sách và tôn trọng sự tham gia của tất cả các ngành. Phối hợp tốt còn giúp loại bỏ chồng chéo và xung đột giữa các chiến lược quốc gia, giúp công tác thực hiện tại địa phương dễ dàng hơn.
- Có biện pháp ưu đãi, khuyến khích chính quyền địa phương thực hiện tăng trưởng xanh. Hệ thống thăng tiến, thưởng áp dụng cho công chức cần coi trọng hơn thành tích về tăng trưởng xanh và nâng cao năng lực ứng phó khí hậu. Tham khảo các khoản hỗ trợ từ ngân sách trung ương cho phát triển sinh thái đã áp dụng tại Brazil, Bồ Đào Nha và các nước EU.
- Cần tôn trọng và khuyến khích tiếng nói của các bên liên quan tại địa phương trong quá trình kế hoạch hóa. Thông thường người dân và các định chế công dân là những người ủng hộ quản lý tốt nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường vì họ là những người bị ảnh hưởng trực tiếp bởi ô nhiễm môi trường, suy thoái tài nguyên thiên nhiên, và biến đổi khí hậu. Nhiều nước đã thành lập tòa án môi trường và đã tỏ ra hiệu quả trong việc buộc tội các nguồn gây ô nhiễm. Cần công khai và phổ biến thông tin về môi trường để tăng cường sự tham gia của chính quyền địa phương và các bên liên quan.

Việt Nam không đơn độc trong quá trình tái cân đối các mục tiêu phát triển. Trong giai đoạn đầu phát triển kinh tế, mục tiêu tăng trưởng thường được ưu tiên nhằm tạo nguồn kinh phí phục vụ giảm nghèo và đầu tư sản xuất. Khi thu nhập tăng các vấn đề y tế và môi trường trở nên quan trọng hơn. Cần có các giải pháp kỹ thuật, nhưng đồng thời phải đi kèm công tác quản trị xanh.

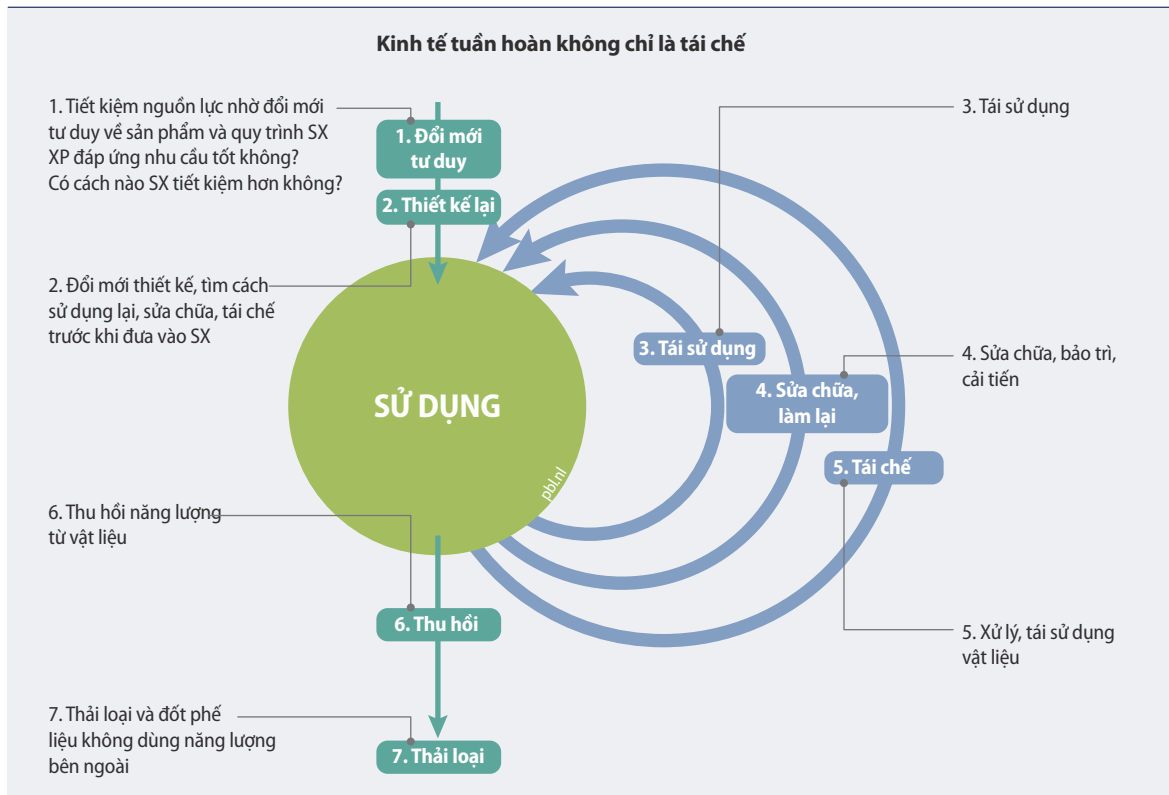
236 Thông tin trong hộp văn bản dựa vào báo cáo của các tác giả Phương, L.T.H., Biesbroek, G.R. và Wals, A.E., 2018. Cản trở và thuận lợi trong công tác thích ứng biến đổi khí hậu trong các hệ thống quản trị hình tháp: Tạp chí chính sách và kế hoạch hóa môi trường, 20(4), 518-532; Pulliat, G., 2019. Khoảng cách thực hiện: Hùng biện và thực tế môi trường tại CHDCND Lào cai, Việt Nam. Trong Năng lực kháng cự biến đổi khí hậu đô thị khu vực Đông Nam Á (tr. 201-222). Springer, Cham; Strauch, Lisa; Yann Robiou du Pont và Julia Balanowski, 2018, Quản trị khí hậu đa tầng tại Việt Nam. Cầu nối giữa kế hoạch hóa hành động khí hậu cấp trung ương và địa phương. Berlin: Adelphi.

Giảm cường độ năng lượng trong GDP nhằm đảm bảo an ninh năng lượng, đồng thời giảm dấu chân carbon. Cùng với nỗ lực thay đổi phương thức sản xuất điện bằng than và tăng cường tiết kiệm điện của chính phủ nhằm thực hiện các mục tiêu tiết kiệm năng lượng, ứng phó biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh như hiện nay, cần áp dụng các biện pháp tiết kiệm năng lượng trong sản xuất công nghiệp vì đây chính là một giải pháp các bên cùng thắng. Các biện pháp chính sách về quy định chuẩn tiết kiệm năng lượng sẽ là phương pháp hiệu quả nhất nhằm giảm bớt phát thải công nghiệp. Muốn tăng cường đầu tư vào tiết kiệm năng lượng chính phủ cần đẩy mạnh thực thi các chính sách phù hợp và gỡ bỏ rào cản thị trường. Quy định, theo dõi và thực thi các mục tiêu tiết kiệm năng lượng và quá trình thực hiện Đóng góp Quốc gia (Nationally Determined Contribution) của Việt Nam sẽ góp phần giảm bớt lãng phí năng lượng. Cần xây dựng các mô hình kinh doanh và cấp vốn phù hợp, ví dụ các công ty dịch vụ năng lượng tư nhân (Energy Service Companies, ESCO), các siêu công ty ESCO, cho vay ưu đãi, hoặc bảo lãnh để khơi dòng vốn cho các doanh nghiệp công nghiệp. Các hành động như vậy sẽ đáp ứng phần lớn nhu cầu thông thường với mức chi phí bằng khoảng ¼ giá năng lượng bổ sung. Nghiên cứu giảm thải carbon của Ngân hàng Thế giới cho kết quả phân tích rằng Việt Nam sẽ tiết kiệm được 11 GW công suất phát điện mới từ nay cho tới năm 2030 nếu đầu tư vào tiết kiệm điện tổng thể từ phía cầu.

Công nghiệp hóa theo kiểu nền kinh tế tuần hoàn (circular economy) sẽ giúp đạt cả hai mục tiêu tăng trưởng và tăng trưởng xanh nhờ một số biện pháp, ví dụ phát triển các khu công nghiệp sinh thái, tiêu hủy chung, tái sử dụng nước thải, quản lý vật tư. Một số nước đã theo hướng kinh tế tuần hoàn, họ không còn đơn thuần là nền kinh tế tuyến tính hay nền kinh tế tái chế nữa.²³⁷ Trong nền kinh tế tuần hoàn, nguyên liệu thô sử dụng trong quá trình sản xuất được lựa chọn cẩn thận nhằm giảm bớt chất thải không quay vòng, và nếu có bị thải thì sẽ thu hồi được năng lượng từ các vật liệu này, qua đó tránh phải xả thải tới mức tối đa có thể. Muốn vậy cần thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong ngành sản xuất và chế biến vật liệu và cần áp dụng công nghệ cao nhằm tách tối đa vật liệu có thể tái chế.

237 Một nền kinh tế tuyến tính, hay tái sử dụng có nghĩa là sử dụng nguyên vật liệu trong quá trình sản xuất nhằm chế tạo sản phẩm, sau đó sử dụng sản phẩm, sau khi sử dụng xong thì vứt sản phẩm đi vì không thể tái chế được.

HỘP 5.4. Nền kinh tế tuần hoàn là gì



Nguồn: Cơ quan đánh giá môi trường Hà Lan PBL, 2018.

Kinh tế tuần hoàn có nghĩa là tăng trưởng với chất lượng cao hơn. Đối với một số nước lý do thực hiện kinh tế tuần hoàn là giải quyết các vấn đề môi trường, xã hội trong tăng trưởng (với giả định rằng quá trình tăng trưởng vẫn tiếp tục). Đối với một số nước khác kinh tế tuần hoàn có nghĩa là nâng cao năng lực cạnh tranh kinh tế và đổi mới sáng tạo, đồng thời thực hiện các mục tiêu về môi trường.

Thực hiện một nền kinh tế tuần hoàn đòi hỏi phải lập kế hoạch và thực hiện tại nhiều cấp—cấp vi mô (quy trình sản xuất hay doanh nghiệp đơn lẻ), cấp trung mô (cụm công nghiệp, khu sinh thái công nghiệp), và vĩ mô (cấp thành phố, nền kinh tế quốc dân) (Geng và các tác giả, 2016). Mỗi cấp đòi hỏi một loạt công cụ và chính sách riêng. Tại cấp vi mô có các công cụ như sản xuất sạch, thiết kế sinh thái (ecodesign), dán nhãn môi trường, và mua sắm xanh. Ở cấp trung mô, đó là các công cụ chuỗi cung ứng xanh, cụm cộng sinh công nghiệp trong các khu công nghiệp. Ở cấp vĩ mô có các công cụ chính sách chiến lược (ví dụ chính sách ưu đãi kinh tế tuần hoàn, chính sách thuế).

Ví dụ các chính sách đã thực hiện tại một số nước (Mcdowall và các tác giả, 2017):

Chính sách liên quan tới	Ví dụ
Sản xuất	Chính sách về ecodesign trong đó quy định các tiêu chuẩn về độ bền, khả năng sửa chữa, khả năng tái chế Phát triển các trung tâm tri thức sản xuất sạch
Tiêu dùng	Dán nhãn độ bền sản phẩm Áp dụng các quy định mua sắm công
Quản lý chất thải	Các dự luật về chất thải và chôn lấp, tiêu hủy chung Mở rộng trách nhiệm nhà sản xuất
Phát triển thị trường sản phẩm thứ cấp	Làm rõ định nghĩa về chất thải, xây dựng chuẩn về sản phẩm thứ cấp
Theo dõi	Thiết lập các bảng theo dõi tiết kiệm nguồn lực và tiết kiệm vật tư

Khái niệm kinh tế tuần hoàn còn khá mới tại Việt Nam nhưng rất đáng quan tâm trong quá trình thực hiện một số kế hoạch và quyết định. Ví dụ, trong Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh, với mục đích hạn chế chất thải và thúc đẩy sản xuất xanh, có thể thực hiện được một số hành động phù hợp. Kế hoạch này thúc đẩy tái chế và tái sử dụng chất thải trong nước. Tương tự, quyết định của Thủ tướng số 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018 về sửa đổi Chiến lược quốc gia về quản lý đồng bộ chất thải rắn từ nay tới năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 cũng ủng hộ kinh tế tuần hoàn.

Muốn tiến theo hướng kinh tế tuần hoàn Việt Nam phải bắt đầu thực hiện một số chính sách và kế hoạch quản lý chất thải và phát triển thị trường sản phẩm thứ cấp. Nếu làm được như vậy sẽ góp phần giải quyết một phần vấn đề rác thải nhựa trong vấn đề lớn hơn—vấn đề môi trường. Tiếp sau các biện pháp đó, cần nhanh chóng thực hiện các chính sách và kế hoạch thúc đẩy ecodesign, dòng chảy vật tư, và các chính sách buộc người sản xuất phải chịu trách nhiệm nhiều hơn nữa về sản phẩm của họ.²³⁸ Quá trình dịch chuyển này đòi hỏi nhà nước phải đảm nhiệm vai trò lãnh đạo và quyết tâm theo hướng tăng trưởng xanh, thúc đẩy hợp tác giữa các giới nghiên cứu, doanh nghiệp tư nhân, khu vực công và tăng cường đổi mới sáng tạo.

238 Trách nhiệm mở rộng nhà sản xuất (Extended Producer Responsibility, EPR) là một cách tiếp cận chính sách mà theo đó nhà sản xuất được trao trách nhiệm lớn về tài chính và vật chất trong quá trình xử lý và dọn dẹp chất thải sản phẩm sau tiêu dùng (nguồn: OECD - <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>)

Đổi mới sáng tạo về công nghệ đột phá và IoT có thể vươn ra khỏi phạm vi chế tạo sản phẩm. Công nghệ mới, ví dụ công nghệ in 3D, sẽ góp phần đổi mới phương pháp sản xuất, và chuyển hướng theo mô hình chế tạo tái phân phối và hợp tác chế tạo cấp khu vực. Các nền tảng số sẽ giúp tái sử dụng, tái chế, và tái sản xuất như đã nêu ở trên. Công nghệ và nền tảng số cung cấp thông tin giúp các công ty đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng tốt hơn. Các sáng kiến thành công trong nền kinh tế chia sẻ cho thấy khả năng có thể sử dụng sản phẩm khi cần thay vì phải sở hữu nó. Có thể phát triển các loại vật liệu mới nhờ công nghệ nano và công nghệ sinh học. Các vật liệu này sẽ giúp sản xuất ra các sản phẩm bền hơn, giảm chất thải và nâng cao tính bền vững và năng suất.

Một biện pháp hỗ trợ tăng trưởng xanh nữa là phối hợp mục tiêu tăng năng suất ngành với thúc đẩy sử dụng công nghệ đột phá và IoT. Ví dụ một trong những ưu tiên trong nông nghiệp là công nghệ cao và chính xác. Sản xuất nông nghiệp nhờ công nghệ và công nghệ thông tin sẽ tiết kiệm hơn, thân thiện với môi trường hơn và tạo ra nông sản chất lượng cao hơn.²³⁹ Về lâu dài sản xuất công nghệ cao sẽ mang lại nhiều lợi nhuận hơn cho nông dân và nâng cao chất lượng sản phẩm phục vụ người tiêu dùng. Tùy từng loại công nghệ, sản xuất công nghệ cao cũng góp phần cải thiện môi trường. Ví dụ, sản xuất công nghệ cao dựa trên IoT giúp tiết kiệm nước đồng thời nâng cao khả năng chống chịu trước tác động của biến đổi khí hậu.

Để phối hợp phát triển ngành và đổi mới sáng tạo như vừa nêu chính phủ Việt Nam cần xem xét tăng chi nghiên cứu và phát triển (R&D) và các biện pháp hỗ trợ đổi mới sáng tạo và chuyển giao công nghệ khác. Tiếp tục dùng nông nghiệp làm ví dụ, hiện nay chi R&D chiếm chưa tới 0,2% GDP nông nghiệp. Tỷ lệ chi tại các nước thu nhập trung bình cùng trình độ khác cao gấp 4-5 lần mức này. Vấn đề ở đây không chỉ là con số chi mà còn là hiệu quả chi. Cần xây dựng một kế hoạch hành động về tái đầu tư và đổi mới nhằm thúc đẩy R&D đa ngành và đáp ứng đúng hơn nhu cầu của thị trường. Có như vậy mới thúc đẩy được đổi mới sáng tạo và hướng tới nâng cao sức đề kháng và năng suất trong nông nghiệp.

Trong quá trình tăng cường hệ thống đổi mới sáng tạo chính phủ cần khuyến khích quảng bá đổi mới sáng tạo công nghệ và CMCN 4.0 nhằm đẩy nhanh tăng trưởng xanh. Công nghệ xanh, không như khởi nghiệp internet, đòi hỏi phải có R&D. Sẽ cần nguồn lực lớn để phát triển công nghệ xanh mang tính chất đột phá thực sự và có tác động lên lĩnh vực công nghệ sạch. Đồng thời chính phủ cũng có thể xem xét một số biện pháp chính sách nhằm quảng bá hơn nữa công nghệ đột phá và IoT, ví dụ phổ biến kiến thức ICT trong các doanh nghiệp lớn và doanh nghiệp SME. Tương tự, cần phát triển các mô hình dùng đến đâu trả đến đó (pay-as-you-go model) như trong trường hợp điện toán đám mây để giảm vốn đầu tư ban đầu vào công nghệ thông tin và tạo thị trường công nghệ cạnh tranh. Tất cả các biện pháp đó sẽ giúp nâng cao tỷ lệ tiếp nhận công nghệ hướng tới tăng trưởng xanh.

Việt Nam cũng nên xem xét tăng cường sử dụng vốn tự nhiên nhằm thúc đẩy tăng trưởng một số ngành, ví dụ ngành du lịch. Muốn vậy cần thực hiện bảo tồn di sản văn hóa và thiên nhiên. Về phía chính sách, cần quy định các thắng cảnh thiên nhiên và di sản văn hóa cần bảo vệ hoặc coi

239 Nguồn: <https://publicpolicy.wharton.upenn.edu/live/news/2036-development-of-high-tech-agriculture-in-vietnam>.

đó là khu bảo tồn. Ngoài ra, cần theo dõi trực giác và thiết lập hệ thống nhằm biết được các rủi ro có thể đe dọa các di sản văn hóa, xã hội và danh lam thắng cảnh, xác định các vấn đề gây áp lực (ví dụ sử dụng quá nhiều túi nilon dùng một lần). Cần quan tâm đến nguồn tài chính phục vụ công tác bảo tồn và quản lý, và thực thi tốt các quy định nhằm duy trì và phát triển các dịch vụ vốn tự nhiên. Có thể xem xét thu phí khách du lịch coi đây như một biện pháp đảm bảo phát triển bền vững vì nguồn thu sẽ tăng tỉ lệ thuận với số lượng khách. Một cách nữa có thể xem xét là hợp tác với các tổ chức và doanh nghiệp tư nhân cùng quản lý và cấp vốn cho công tác bảo tồn.

Công tác kế hoạch hóa vốn tự nhiên đòi hỏi phải nắm rõ hoàn cảnh cụ thể trong bối cảnh chung về kế hoạch chiến lược cấp vùng. Bước đầu tiên là phải có kế hoạch cấp vùng nhằm giải quyết vấn đề thoái hóa môi trường và sử dụng tối ưu tài nguyên thiên nhiên. Lý do như sau: (i) vấn đề thoái hóa vốn tự nhiên và thoái hóa môi trường không bị giới hạn bởi ranh giới hành chính; (ii) mối tương tác qua lại giữa các hành động phía thượng nguồn và hạ nguồn trong bối cảnh sạt lở đất, lũ lụt, quản lý nước, phát thải, và chất lượng không khí; và (iii) sự cần thiết phải phối hợp hành động giữa các ngành nhằm đảm bảo rằng tác động tích cực của chính sách này, ngành này không bị chính sách khác, ngành khác làm triệt tiêu. Kế hoạch cấp vùng, nếu chú ý đến quy vùng địa lý và căn cứ vào địa bàn và tích hợp các ngành, sẽ hướng tới kết quả (outcome) thay vì đầu ra (output). Luật quy hoạch mới của Việt Nam có hiệu lực từ tháng 1/2019 sẽ chú trọng hơn tới quy hoạch cấp vùng. Luật quy hoạch mới, nếu đi kèm với thiết lập các thể chế cấp vùng có thẩm quyền giám sát và hướng dẫn thực hiện kế hoạch cấp vùng, sẽ trở thành một công cụ thúc đẩy tăng trưởng xanh và nâng cao năng lực ứng phó quan trọng.

Mặc dù tăng trưởng xanh mang lại các lợi ích rõ ràng nhưng vẫn cần có các biện pháp ưu đãi nhằm thúc đẩy chính quyền địa phương đẩy nhanh tăng trưởng xanh và nâng cao sức đề kháng. Việt Nam có thể xem xét dựa vào áp dụng hỗ trợ tài khóa dựa trên kết quả hoặc căn cứ vào mục đích cụ thể nhằm khuyến khích chính quyền địa phương thực hiện nhiệm vụ công của họ, tức là tăng cường quản lý và sử dụng vốn tự nhiên và môi trường. Hỗ trợ tài khóa căn cứ vào kết quả đã được thực hiện tại Brazil, Bồ Đào Nha, Pháp, Đức và các nước EU khác. Tại Brazil, nơi bảo vệ rừng được coi là một dịch vụ công quan trọng, các khoản hỗ trợ tài khóa phát triển sinh thái (ecological fiscal transfer, EFT) giúp đền bù chi phí cơ hội cho chính quyền địa phương (khi một khu vực được coi là khu vực cần bảo vệ thì chính quyền địa phương sẽ mất cơ hội sử dụng đất tại khu vực đó). Trong khuôn khổ thực hiện chương trình EFT lần đầu người ta đã dùng 5% thuế giá trị gia tăng để hỗ trợ cho chính quyền địa phương bị ảnh hưởng.²⁴⁰ Chương trình lúc đầu được thiết kế để đền bù cho các địa phương bị ảnh hưởng nhưng sau đó mở rộng ra khuyến khích các địa phương khác thành lập khu vực phòng hộ.

Cần có các chính sách hiệu quả và công bằng về môi trường, vốn tự nhiên. Khi chính sách đề xuất, ví dụ chính sách về thuế carbon hay thuế môi trường, tạo thêm gánh nặng không mong muốn

240 Một số cách làm sáng tạo như (Droste, Ring, và các tác giả, 2018): 1. Tái phân phối nguồn thu thuế theo các tiêu chuẩn mới nên không đòi hỏi phải có thêm nguồn ngân sách; 2. Không đòi hỏi điều kiện chi và vì vậy tạo điều kiện cho tự chủ tài chính địa phương (Sauquet, Marchand, và Féres 2014 như đã trích dẫn trong Droste, Ring và các tác giả, 2018); 3. Ưu đãi ngân sách có thể dẫn đến làm tăng diện tích phòng hộ (Droste, Becker, và các tác giả 2018; Droste, Lima, và các tác giả 2017; May và các tác giả 2002; Ring 2008a như đã trích dẫn trong Droste, Ring và các tác giả, 2018); 4. Chi phí giao dịch thực hiện EFT tương đối thấp do đây không phải là một chương trình mới hoàn toàn mà chỉ là một chương trình sửa đổi cấp phát ngân sách sẵn có (Ring 2008c như đã trích dẫn trong Droste, Ring và các tác giả, 2018).

cho một số nhóm đối tượng, thì có thể xem xét hỗ trợ hộ gia đình hoặc thậm chí hỗ trợ doanh nghiệp. Trong trường hợp như vậy, cần đảm bảo rằng chính sách hỗ trợ được thực hiện có mục tiêu và không làm giảm tác động chính sách lên hành vi hay công tác giám sát môi trường, ví dụ, cần hỗ trợ bằng tiền có mục tiêu thay vì hỗ trợ đồng loạt hay giảm thuế. Những cách làm như vậy đã được áp dụng trong ngành năng lượng tại một số nước châu Âu. Tại Đức và Thụy Điển, trong chế độ an sinh xã hội có một khoản dành cho hỗ trợ năng lượng. Tại Anh và Pháp, giá điện dành cho đối tượng xã hội được áp dụng cho một số nhóm hộ gia đình.²⁴¹ Trong ngành nước cũng có một số ví dụ về biểu phí và hình thức trợ giá có mục tiêu nhằm giúp các nhóm khó khăn giảm bớt gánh nặng. Singapore cung cấp một khoản tín dụng cho hộ nghèo dùng để chi tiền cấp nước và nước thải.

Tăng cường tổng hợp và phổ biến thông tin

Tăng trưởng xanh đòi hỏi sự tham gia của các bên liên quan. Các doanh nghiệp giữ vai trò chính trong việc tìm ra các giải pháp, tìm cách giảm chi phí thông qua đổi mới sáng tạo và đổi mới qui trình sản xuất. Người dân và các tổ chức phi chính phủ giữ vai trò thay đổi hành vi và cũng giữ vai trò quan trọng trong quá trình tăng trưởng xanh. Các bên liên quan này góp phần thu thập và phổ biến thông tin về các hành động tăng trưởng xanh, theo dõi tiến độ, đo lường thành tích, và đảm bảo trách nhiệm giải trình trong quá trình thực hiện tăng trưởng xanh. Ngoài các biện pháp ưu đãi chính sách, quản lý và kinh tế ra, chính phủ còn phải thực hiện vai trò điều phối hoạt động của các bên liên quan.²⁴²

Thành phần cơ bản trong các kế hoạch, chính sách và quan hệ đối tác là số liệu và thông tin. Muốn thực hiện tăng trưởng xanh phải chia sẻ kiến thức và thông tin. Hạn chế về số liệu và thông tin sẽ làm chậm tiến trình chuyển hướng sang phát triển kinh tế bền vững. Các nhà hoạch định chính sách cần thông tin cập nhật và thống nhất sử dụng giữa tất cả các ngành. Số liệu về tăng trưởng xanh phải có độ tin cậy cao.²⁴³ Cần cung cấp số liệu chính xác và kịp thời để xây dựng chính sách, kế hoạch và lập dự án đầu tư. Các hệ thống số liệu cần chú ý đến các vấn đề thu thập, quản lý, trình bày và chia sẻ số liệu một cách toàn diện, minh bạch và với chi phí thấp.

Các hệ thống số liệu, ví dụ Hệ thống Tài khoản kinh tế và môi trường (System of Economic and Environmental account, SEEA) hỗ trợ ra quyết định về sử dụng vốn tự nhiên. SEEA cung cấp số liệu khách quan về phần đóng góp của tài nguyên thiên nhiên trong nền kinh tế và nền kinh tế tác động như thế nào lên tài nguyên thiên nhiên. SEEA là một phần mở rộng của hệ thống Tài khoản quốc gia (System of National Account, SNA). Trong hạch toán vốn tự nhiên người ta chú ý đến cả hiện trạng và thay đổi, qua đó cung cấp một bức tranh đầy đủ hơn về tổng tài sản và tiến độ phát triển

241 Nguồn http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2014/01/Environmental-taxes-and-equity-concerns_Definitive-Version.pdf. truy cập tháng 8/ 2019.

242 Có khá nhiều ví dụ về đẩy nhanh tăng trưởng xanh. Ví dụ RE100, một sáng kiến toàn cầu, trong đó các công ty lớn cam kết sử dụng 100% điện tái tạo. RE100 cung cấp thông tin về quy mô và xu thế phát triển các thị trường năng lượng tái tạo cho các công ty đổi mới sáng tạo, qua đó giúp đẩy nhanh quá trình đổi mới nhờ giảm chi phí tìm kiếm khách hàng. Tương tự, *Năng lượng bền vững cho mọi người* thúc đẩy tiết kiệm năng lượng thông qua một loạt biện pháp gồm: trang bị, thiết bị tiết kiệm năng lượng; tiết kiệm năng lượng trong công nghiệp; tiết kiệm năng lượng chiếu sáng; tiết kiệm năng lượng trong các tòa nhà; tiết kiệm năng lượng cấp địa phương; và tiết kiệm nhiên liệu trong giao thông và xe cơ giới. Mục tiêu của chương trình này là tăng gấp đôi tỉ lệ tiết kiệm năng lượng trên toàn thế giới vào năm 2030. Chương trình này tập hợp các công ty và cơ quan nhà nước lại với nhau, tổng hợp và phổ biến thông tin, thúc đẩy các mô hình kinh doanh mới, và hỗ trợ các phân mảng thị trường mới. Nguồn: <file:///C:/Users/wb277499/Downloads/World%20Green%20Economy%20Report%202018.pdf> (truy cập tháng 8/2019).

243 Các tiêu chí bao gồm ô nhiễm, sử dụng tài sản, phát thải CO2 và các loại khí nhà kính khác. Số liệu về hiện trạng và mức độ biến động vốn tự nhiên, giá trị kinh tế của vốn tự nhiên, và tác động của bđkt lên vốn tự nhiên cũng quan trọng không kém.

chứ không phải là số liệu tại một thời điểm như GDP. Hiện nay SNA đã có thể mở rộng sang SEEA và bao gồm cả tài khoản NCA về thủy sản, lâm nghiệp, đất đai, và nước. Một số nước đã thiết lập các tài khoản NCA để hỗ trợ ra quyết định. Ví dụ Úc đã sử dụng tài khoản nước để xây dựng chính sách đối phó hạn hán. Costa Rica đã thiết lập tài khoản năng lượng và chứng minh được rằng chính sách tiết kiệm năng lượng đã có tác động mạnh nhất lên con người, nền kinh tế, và môi trường (lợi ích lớn nhất là giảm mật độ năng lượng). Botswana sử dụng một số tiêu chí vĩ mô như nguồn thu từ khai khoáng, tài chính công để từ đó đưa ra chính sách chi phát triển cơ sở hạ tầng và nguồn vốn con người bằng nguồn thu từ khai khoáng.

Ngoài ra cần đầu tư vào các hệ thống thông tin ngành nhằm phục vụ xây dựng chính sách, kế hoạch, dự án đầu tư và công tác thực hiện. Ví dụ, số liệu địa – không gian chiếm vị trí quan trọng, giúp xây dựng mô hình thực giúp con người cảm nhận trực quan, dễ quản lý hiện trạng và xây dựng các kịch bản phát triển. Một hệ thống thông tin không gian chính xác giúp con người ra quyết định tốt. Nó còn được coi là hạ tầng thông tin để từ đó tích hợp các lớp số liệu khác như kinh tế, xã hội, môi trường, văn hóa và con người. Cộng đồng quốc tế đã nhận thấy vai trò quan trọng của thông tin không gian và xây dựng năng lực công nghệ nhằm thu thập, quản lý và chia sẻ thông tin không gian. Luật điều tra và lập bản đồ mới của Việt Nam quy định các đòi hỏi của hạ tầng số liệu không gian quốc gia (National Spatial Data Infrastructure, NSDI) nhưng mới chỉ dừng ở những bước ban đầu; luật cần được lồng ghép với các ưu tiên chính sách chiến lược khác như chính phủ điện tử, công dân điện tử.

Cần bảo đảm rằng các bên liên quan đều được tiếp cận thông tin quản lý đất đai.²⁴⁴ Có như vậy người sử dụng đất và các bên liên quan khác mới có thể thực thi quyền của họ và tham gia hiệu quả vào thị trường đất đai và quy trình quản lý đất đai. Ngoài ra, làm như vậy cũng giúp nâng cao công tác quản lý đất đai và công tác quản lý nhà nước về nguồn tài nguyên đất. Luật đất đai sửa đổi cần quy định việc xây dựng và vận hành một hệ thống quản lý đất đai điện tử nhằm hỗ trợ chia sẻ thông tin và số liệu về đất đai trong và giữa các cơ quan chính phủ và giữa các cơ quan chính phủ với doanh nghiệp và người dân. Luật đất đai cần quy định rõ ràng vai trò và trách nhiệm của các cơ quan, quy định rõ các bộ số liệu và quy tắc truy cập, và cách thức quản lý các vấn đề khác trong quá trình chuyển đổi số này. Hướng đổi mới trong hệ thống thông tin đất đai cần tập trung vào: (i) tăng cường tiếp cận thông tin về mảnh đất, quyền sử dụng đất (bao gồm tên chủ đất), nhằm tăng cường minh bạch và quản trị đất; (ii) lồng ghép hệ thống thông tin đất đai với các hệ thống chiến lược khác như chính phủ điện tử, nhất là trong quá trình thực hiện CMCN 4.0 hiện nay; (iii) tích hợp số liệu đất đai và bất động sản với các số liệu khác như sử dụng đất, giá trị đất, thông tin quy vùng, v.v. nhằm tăng cường công tác quy hoạch và quản lý đất đai.

Nếu thực hiện các sáng kiến số liệu mở sẽ giúp đẩy nhanh quá trình sử dụng số liệu phục vụ đổi mới sáng tạo, đổi tác và tăng trưởng xanh. Số liệu mở là số liệu trực tuyến miễn phí mà ai cũng có thể sử dụng và tái sử dụng cho bất kỳ mục đích nào, kể cả mục đích thương mại.²⁴⁵ Các chính phủ, như chính phủ Việt Nam, đang thu thập và lưu trữ một khối lượng lớn số liệu; nếu được sử dụng

244 Hợp phần Quản lý đất đai điện tử E-Land Administration chưa đi vào hoạt động đầy đủ trong hệ thống thông tin đất đai điện tử Việt Nam (LIS)

245 Nguồn: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/docs/world-bank-open-data-support.pdf> (truy cập tháng 8/2019)

như số liệu mở thì sẽ mang lại lợi ích kinh tế và xã hội rất lớn.²⁴⁶ Bằng chứng cho thấy số liệu mở mang lại những lợi ích sau đây: a) lợi ích trực tiếp và gián tiếp cho nền kinh tế, b) tăng cường hiệu quả và tiết kiệm dịch vụ công, c) nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính phủ, và d) chia sẻ thông tin phục vụ ra quyết định tốt hơn giữa các cơ quan chính phủ.²⁴⁷ Hiện nay Việt Nam thực hiện số liệu mở. Nếu đẩy nhanh quá trình này và ưu tiên cung cấp số liệu về môi trường, vốn tự nhiên và biến đổi khí hậu thì sẽ giúp ích công tác kế hoạch hóa và ra quyết định rất nhiều. Tại Philippines, Bộ Giao thông đã phát triển một CSDL về giao thông cho khu vực Thủ đô Malina và sử dụng các bộ số liệu mở này để phát triển hàng loạt các ứng dụng thông tin khác; cũng trên cơ sở đó Philippines đang xây dựng một kế hoạch tối ưu hóa giao thông với mục tiêu giảm 23% phát thải khí nhà kính.

Chính phủ Việt Nam cũng nên cân nhắc tăng cường giáo dục về môi trường nhằm thúc đẩy lối sống xanh và tạo cơ hội nghiên cứu và phát triển về chủ đề công nghệ xanh. Tại tất cả các cấp cần giáo dục về lối sống xanh, công nghệ xanh, kỹ thuật xanh, để từ đó nâng cao năng lực tại chỗ về tăng trưởng xanh. Thông tin về lối sống xanh sẽ giúp người dân nâng cao nhận thức về quyền được hưởng không khí, nước và đất sạch và trách nhiệm của họ trong việc bảo vệ các tài nguyên đó. Sẽ mất thời gian để xây dựng và phát triển ý thức. Ý thức sẽ dẫn đến thay đổi trong bộ máy hành chính và tăng cường lồng ghép vấn đề môi trường.

246 Hầu hết những người đọc chương này đều sử dụng nền tảng số liệu mở để nhận thông tin về thời tiết, đường đi nhanh nhất, mua vé máy bay giá rẻ, thông tin giá bất động sản (ví dụ tại Zillow.com)

247 <http://opendatatoolkit.worldbank.org/docs/world-bank-open-data-support.pdf> (truy cập tháng 8/2019)

Kết luận

Việt Nam cần coi chuyển hướng sang mô hình tăng trưởng xanh là một khoản đầu tư cấp thiết cấp quốc gia vì nó sẽ mang lại hiệu quả lớn. Cũng như tại các nước có dân số và nền kinh tế tăng trưởng nhanh Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức lớn về môi trường. Xếp hạng thấp về thành tích môi trường cho thấy tuy Việt Nam đã thành công về tăng trưởng kinh tế nhưng chưa thành công về môi trường. Vì vậy, về mặt kinh tế, rất cần chuyển sang mô hình tăng trưởng xanh. Vốn tự nhiên ngày càng chịu nhiều áp lực từ hoạt động kinh tế, nếu được quản lý tốt, sẽ mang lại hiệu quả kinh tế và xã hội cao và bền vững, nhưng nếu không được quản lý tốt sẽ gây thêm chi phí tổn kém, gánh nặng y tế, giảm tiềm năng kinh tế, và làm giảm chất lượng cuộc sống của người dân Việt Nam.

Trong chương này chúng tôi nêu 3 vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách Việt Nam cần quan tâm. Thứ nhất, hiệu quả sử dụng tài nguyên thiên nhiên tại Việt Nam thấp. Năng suất các ngành phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên như nông, lâm, thủy sản còn thấp so với các nước. Nước và đất bị lãng phí vì trồng các loại cây giá trị thấp; mật độ năng lượng quá cao so với mức thu nhập của Việt Nam. Do vậy đã dẫn đến tình trạng khai thác thái quá và thoái hóa nguồn tài nguyên. Thứ hai, các hoạt động kinh tế và dịch vụ công không hiệu quả đã và đang gây lãng phí và ô nhiễm. Ô nhiễm không khí là ví dụ dễ thấy nhất—nó gây ra các vấn đề về sức khỏe, không chỉ làm giảm chất lượng cuộc sống của người dân mà còn làm phát sinh nhiều khoản chi phí cho nền kinh tế. Thứ ba, biến đổi khí hậu càng làm cho các vấn đề trên trở nên trầm trọng thêm. Việt Nam là một trong những nước bị ảnh hưởng nhất, nên phải cấp thiết thực hiện các biện pháp giảm nhẹ, phải tìm ra các giải pháp thông minh vừa hiệu quả vừa chi phí thấp. Lượng khí phát thải tại Việt Nam cũng tăng nhanh. Vì vậy cần đầu tư vào các công trình giảm nhẹ để chúng mang lại lợi ích tác động qua lại lẫn nhau, vừa tiết kiệm năng lượng, vừa giảm nhẹ tác động lên sức khỏe. Vấn đề này sẽ ngày càng trở nên cấp thiết và ưu tiên giải quyết.

Rào cản tăng trưởng xanh nằm chủ yếu ở phía thể chế chứ không phải ở các vấn đề kỹ thuật. Các giải pháp kỹ thuật nhằm phát triển kinh tế bền vững không có gì là bí mật và đã được thực hiện tại nhiều nước. Khó khăn ở đây là làm sao tạo được các biện pháp khuyến khích doanh nghiệp, người dân và khu vực công áp dụng các giải pháp đó hướng tới cách tiếp cận “toàn bộ nền kinh tế” về tăng trưởng xanh. Vấn đề ưu tiên ở đây là thay đổi quan điểm từ quan niệm cho rằng môi trường là một lĩnh vực độc lập sang lồng ghép yếu tố bền vững môi trường vào tất cả mọi lĩnh vực mà chính phủ, doanh nghiệp và người dân thực hiện. Các thông lệ bền vững trong công nghiệp, nông nghiệp, quản lý chất thải hay cấp nước đều phải nhất quán với các mục tiêu tăng trưởng kinh tế và xã hội.

Một ưu tiên nữa là nâng cao hiệu quả công tác xây dựng chính sách hướng tới phát triển bền vững. Kinh nghiệm trên thế giới cho thấy rằng các chính sách từ trên xuống theo kiểu “mệnh lệnh và kiểm soát” thường tốn kém và ít hiệu quả hơn các công cụ dựa trên thị trường. Nguyên tắc cơ bản là

phải dựa trên công cụ giá cả nhiều nhất có thể để các doanh nghiệp và hộ gia đình tìm ra cách thực hiện tăng trưởng xanh tiết kiệm nhất. Trong đó phải kể đến giảm dần trợ giá, tăng giá các hàng hóa môi trường bằng giá thành và sau đó tính thêm cả các hiệu ứng lan tỏa, ví dụ tác động lên sức khỏe. Đôi khi cần có thêm chính sách nếu giá cả không đủ để giúp đạt hiệu ứng mong muốn. Trong một vài trường hợp chính phủ cần đầu tư trực tiếp hơn nữa vào thực hiện các mục tiêu đề ra, kể cả để giảm nhẹ tác động lên nhóm nghèo nhất do giá tài nguyên tăng.

Cuối cùng, chính phủ cần hành động nhằm cải thiện nguồn thông tin phục vụ xây dựng chính sách và theo dõi tiến độ. Ở cấp vĩ mô cần đưa tài nguyên thiên nhiên vào tài khoản quốc gia như nhiều nước đã làm. Trong đó cần lưu ý rằng vốn tự nhiên là một yếu tố sản xuất tương tự như nguồn vốn con người hay cơ sở vật chất. Nhà nước sẽ có điều kiện theo dõi tốt hơn tình trạng nguồn vốn tự nhiên để biết được rằng nguồn vốn đó đang suy giảm, không đổi hay tăng trưởng như nhiều nước thu nhập cao đã làm. Ở cấp thấp hơn cần có các hệ thống thông tin hỗ trợ kế hoạch hóa ngành hay ra quyết định. Ví dụ, hệ thống thông tin đất đai không chỉ phục vụ công tác tích tụ đất mà còn giúp ra quyết định sử dụng đất bền vững hơn. Cần chú ý cho phép các bên liên quan tiếp cận thông tin để giúp họ đầu tư hiệu quả nhất.

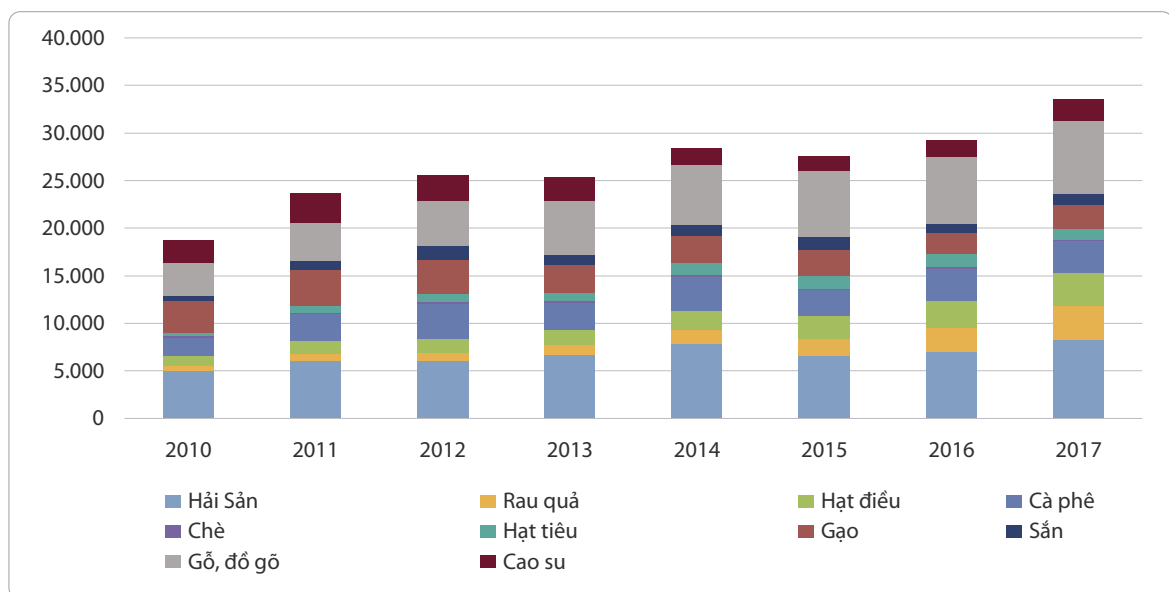
Mô hình tăng trưởng của Việt Nam từ trước tới nay đã gặt hái nhiều thành công, nâng cao mức sống cho đa số dân chúng. Trong giai đoạn tới cần tăng cường bảo vệ vốn tự nhiên và bảo vệ môi trường sống của người và nền kinh tế, và chú ý hơn tới biến đổi khí hậu nhằm khai thác và tăng cường lợi ích từ mô hình tăng trưởng tương lai.

Phụ lục: Chính sách phát triển ngành bền vững

Nông nghiệp

Việt Nam là nước xuất khẩu lớn hàng thực phẩm. Gỗ/sản phẩm gỗ, tôm, rau quả, cà phê, hạt điều là các mặt hàng xuất khẩu chính tính theo giá trị, xem hình 5.10. Kim ngạch xuất khẩu các mặt hàng chính tăng từ 18 lên khoảng 33 tỉ USD trong giai đoạn 2010-2017. Tăng trưởng nông nghiệp phần lớn dựa vào sản xuất gạo. Việt Nam là nước sản xuất gạo lớn tại Đông Á, và là một trong những nước xuất khẩu gạo lớn nhất thế giới. Phần lớn sản lượng gạo thuộc loại chất lượng thấp, không có tên tuổi. Sản xuất lúa gạo chủ yếu phụ thuộc vào mở rộng diện tích và tăng sử dụng đầu vào, ví dụ sử dụng nước không hợp lý và sử dụng quá nhiều phân bón và các hóa chất khác. Hệ quả là các vấn đề môi trường nảy sinh và phát triển như làm mất rừng và đa dạng sinh học, thoái hóa đất, ô nhiễm nước, và tình trạng xâm nhập mặn ngày càng nghiêm trọng tại đồng bằng sông Cửu long và các khu vực thấp khác. Tốc độ tăng năng suất nông nghiệp chậm hơn so với các nước trong khu vực.

HÌNH 5.12. Kim ngạch xuất khẩu nông sản Việt Nam (triệu US\$)



Trước tình hình đó năm 2013 chính phủ đã xây dựng Kế hoạch tái cơ cấu nông nghiệp với mục đích là chuyển hướng nông nghiệp sang sản xuất các mặt hàng có lãi hơn, khuyến khích tích tụ đất làm tăng diện tích mảnh ruộng qua đó tăng cường tiết kiệm, tăng cường chuỗi giá trị nông nghiệp và thân thiện hơn với môi trường và sử dụng nước. Nhờ thực hiện kế hoạch trên đến nay đã có 200.000 ha đất lúa chất lượng thấp nay đã được chuyển sang các cây trồng khác và 110.000 ha đất độc canh lúa chuyển sang đa canh. Cơ giới hóa nông nghiệp, canh tác bền vững, và các phương pháp tiết kiệm nước đã được thực hiện.

Cho đến nay các sáng kiến chủ yếu được thực hiện trong phạm vi nhỏ, thường là thí điểm. Các cách làm nêu trong Kế hoạch tái cơ cấu nông nghiệp cần được nhân rộng để nhanh chóng nâng cao

tính bền vững và sức đề kháng trong sản xuất nông nghiệp, và đồng thời nâng cao năng suất. 5 nội dung ưu tiên chủ yếu như sau:

- (1) Cải cách chính sách và thể chế nhằm dịch chuyển từ sản xuất spahm giá trị thấp sang sản phẩm giá trị cao. Hình thành và phát triển thị trường đất, ví dụ thông qua cho thuê đất, để tạo điều kiện tích tụ đất và tận dụng lợi thế quy mô. Cho phép hộ phi nông nghiệp tiếp cận đất nông nghiệp nhằm tạo thêm nguồn lực cho nông nghiệp. Giảm đất lúa xuống còn 3,0 – 3,5 triệu ha sẽ vẫn đảm bảo đủ cung và còn thừa cho xuất khẩu, đồng thời giải phóng đất cho các loại cây trồng giá trị cao, và chuyển hướng sang sản xuất thân thiện với môi trường hơn và có sức đề kháng cao hơn.
- (2) Nhân rộng các biện pháp canh tác thân thiện với môi trường. Thực hiện thông lệ sản xuất nông nghiệp tốt (good agricultural practice, GAP) sẽ góp phần giảm lượng phân bón và thuốc trừ sâu và tăng cường tiết kiệm nước tưới. Ngoài lúa gạo ra, sản xuất bền vững các mặt hàng cà phê, tôm, và các sản phẩm thủy, hải sản khác và chăn nuôi cũng mang lại lợi ích trong nước và nâng cao năng lực cạnh tranh xuất khẩu vì hiện nay các mặt hàng nông nghiệp bền vững đang được ưa chuộng trên thế giới.
- (3) Sản xuất nông nghiệp phải mang tính hòa nhập. Đổi mới tăng cường tiết kiệm và tính bền vững sẽ tác động lên việc. Nhóm người nghèo, chủ yếu là người dân tộc thiểu số, sống chủ yếu dựa vào mặt hàng lương thực chính, ít có các cơ hội khác. Vì vậy chính sách công phải đảm bảo rằng nhóm này có cơ hội tham gia vào chuỗi giá trị nông nghiệp, phải ngăn chặn các tác động tiêu cực, ví dụ thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia.
- (4) Thúc đẩy công nghệ cao trong nông nghiệp và các hệ thống nông nghiệp có sức đề kháng cao hơn. Nông nghiệp mang lại nhiều cơ hội áp dụng và phát triển các phương pháp sản xuất sáng tạo. Nhưng mức chi R&D cho nông nghiệp tại Việt Nam còn thấp hơn các nước khác. Để đảm bảo chi R&D hiệu quả, chính phủ cần xây dựng chiến lược để R&D đáp ứng đúng hơn đòi hỏi của thị trường, trong đó tập trung vào tăng cường tính bền vững và sức đề kháng, và tăng cường cơ chế ứng dụng nhanh các giải pháp đổi mới sáng tạo đã thành công.
- (5) Phát triển cách tiếp cận hệ thống thực phẩm và tăng cường quản lý an toàn thực phẩm. Nhu cầu của lớp trung lưu tại Việt Nam và khách hàng quốc tế ngày càng tăng nên cần phát triển cách tiếp cận hệ thống thực phẩm nhằm đảm bảo sản xuất, xử lý và phân phối thực phẩm chất lượng cao và phát triển hệ thống quản lý an toàn thực phẩm dựa trên rủi ro.

Đất đai

Việt Nam là nước có diện tích đất bình quân đầu người rất thấp, chỉ trên Singapore trong khối ASEAN. Vì vậy, đất trở nên hiếm và đắt. Mặc dù vậy hiệu quả sử dụng đất lại thấp xét về mặt kinh tế, xã hội và môi trường. Về mặt kinh tế, chủ đất không tìm cách nâng cao hiệu quả sử dụng. Hiện tượng có đất nhưng không sử dụng không phải là hiếm. Về mặt xã hội, tình trạng lấn chiếm đất công thường xảy ra; khiếu nại đất đai cũng thường xuyên xảy ra. Về môi trường, sử dụng đất dẫn đến ô nhiễm môi trường và một số thảm họa môi trường đã xảy ra.

Muốn nâng cao hiệu quả sử dụng đất cần thực hiện một số thay đổi sau:

- (1) Phải chuyển hướng từ quy định mục đích sử dụng từng thửa đất mà điều này thường không theo kịp thị trường và đòi hỏi phải thường xuyên điều chỉnh hoặc buộc phải làm vi phạm luật, sang: (i) thay đổi quy hoạch sử dụng đất căn cứ vào kết quả phân tích chi phí – lợi ích về kinh tế, xã hội, và môi trường; (ii) xác định hiệu quả và hiệu suất sử dụng đất và các tác động kinh tế, xã hội, môi trường trong kế hoạch sử dụng đất; và (iii) xác định nhóm hưởng lợi và nhóm bị thiệt thòi và các giải pháp chia sẻ lợi ích giữa các nhóm trong kế hoạch sử dụng đất.
- (2) Tăng cường sử dụng tiết kiệm đất nhờ cơ chế định giá đất theo thị trường. Cần phải (i) sử dụng các công ty định giá độc lập trong mọi trường hợp nhằm nâng cao chất lượng định giá, đảm bảo tính minh bạch và không thiên vị; (ii) sửa đổi quy định nhằm đảm bảo rằng trên 50% thành viên hội đồng thẩm định giá đất địa phương, cơ quan có trách nhiệm phê duyệt giá đất do công ty định giá đề xuất, có chứng chỉ về định giá đất. Hội đồng này phải chịu trách nhiệm hành chính về giải quyết khiếu nại và mâu thuẫn về giá đất. Về lâu dài, cần thành lập cơ quan định giá đất đại quốc gia nhằm đảm bảo giá đất được quy định thống nhất trong cả nước; cần xây dựng các vùng giá và dần dần thay thế biểu giá đất bằng cách tiếp cận định giá từng thửa đất.
- (3) Cần sửa đổi chính sách thuế sử dụng đất phi nông nghiệp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, đảm bảo công bằng và tạo nguồn thu bền vững cho chính quyền địa phương. Báo cáo Việt Nam 2035 có nêu vấn đề các chính sách sai lầm về đất đai đã làm cho nhà nước mất một nguồn thu quan trọng.
- (4) Cần đảm bảo các bên liên quan đều có thể tiếp cận thông tin quản lý đất đai để qua đó nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Ngoài hệ thống thông tin về môi trường, biển, khoáng sản, nước và đất của Bộ TNMT ra còn cần phát triển một hạ tầng số liệu không gian quốc gia (National Spatial Data Infrastructure, NSDI) trong đó bao gồm chiến lược, công cụ quản lý nhà nước và thể chế và các chuẩn liên thông để từ đó nâng cao minh bạch và đảm bảo sự tham gia của các bên liên quan.
- (5) Trong khung pháp quy cần quy định xây dựng và vận hành một hệ thống thông tin đất đai điện tử nhằm hỗ trợ công tác thu thập, quản lý và chia sẻ số liệu trong cơ quan chính phủ, giữa các cơ quan chính phủ với nhau và giữa các cơ quan chính phủ với doanh nghiệp và người dân. Trong đó cần quy định rõ vai trò và trách nhiệm thể chế, quy định các bộ số liệu và quy tắc truy cập và quy định các vấn đề khác trong quá trình chuyển đổi số này. Hệ thống thông tin đất đai cần được kết nối với hệ thống quản lý đất đai điện tử, hệ thống chính phủ điện tử, trong quá trình thực hiện CMCN 4.0.

Lâm nghiệp

Diện tích rừng Việt Nam đều đặn tăng và đóng góp vào sự phát triển của đất nước. Trong giai đoạn 1943-1993 diện tích rừng Việt Nam giảm từ 43% xuống còn 28%. Sau khi có chính sách mới từ thập kỷ 1980 diện tích rừng Việt Nam đã tăng trở lại, đạt 14.415.381 ha, tương đương 41,6% diện tích cả nước năm 2017. Ngành lâm nghiệp đóng góp vào tăng trưởng kinh tế thông qua xuất khẩu gỗ và sản phẩm gỗ với kim ngạch 8 tỉ USD năm 2017, tương đương 4% GDP. Việt Nam cũng là một trong những nước đi đầu trên thế giới về áp dụng hệ thống chi trả dịch vụ rừng (payment for forest environmental services, PFES). Kể từ năm 2008 chương trình PFES đã mang lại 400 triệu USD doanh thu. Nhóm nghèo

nhất, nhất là nhóm dân tộc thiểu số, là những người mà thu nhập và sinh kế của họ phụ thuộc nhất vào rừng. Tài nguyên rừng, ví dụ các loại tài nguyên không phải là gỗ, giúp họ không bị rơi vào nghèo đói. Tuy đã đạt nhiều tiến bộ về phát triển kinh tế và giảm tốc độ tàn phá rừng nhưng hiện vẫn tồn tại nhiều thách thức trong ngành này, ví dụ hiện tượng lấy đất rừng sử dụng cho mục đích khác, khai thác quá mức nguồn tài nguyên, rủi ro thiếu hụt nguồn cung ngày càng lớn, và thiếu năng lực quản trị và quản lý rừng.

Nguyên nhân chính dẫn đến giảm diện tích rừng và thoái hóa rừng tại Việt Nam là chuyển đất rừng sang mục đích khác. Nông nghiệp, nhờ cơ sở hạ tầng nông thôn phát triển, là nguyên nhân chính làm mất đất rừng. Khi nghiên cứu tác động của nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa ta cần lưu ý tác động gián tiếp của hiện tượng di dân. Tuy nông nghiệp sản xuất hàng hóa có thể diễn ra trên đất phi lâm nghiệp nhưng nông dân nghèo vẫn tiến vào các địa bàn rừng sâu. Ví dụ dễ thấy nhất là trồng cây cà phê. Do diện tích rừng giảm và rừng bị thoái hóa nên Việt Nam đã phải nhập sản phẩm gỗ (gỗ tròn, gỗ xẻ,²⁴⁸ gỗ dán, và véc-ni) để sản xuất sản phẩm xuất khẩu như đồ gỗ, ván dăm, ván gỗ nhân tạo, ván dăm phủ melamine và viên gỗ.

Chính phủ cần tập trung nghiên cứu:

- (1) Hạn chế phát triển sản xuất nông nghiệp trên đất rừng nhờ thâm canh và canh tác bền vững. Ngoài ra, cần sửa đổi những biện pháp hạn chế và khuyến khích chuyển đổi đất hiện nay trong quy trình lập kế hoạch và các biện pháp tài chính và tài khóa khác.
- (2) Giảm di dân bằng cách giúp người nghèo có thêm quyền lợi trên đất và đất rừng thông qua hợp tác quản lý rừng. Cần tăng cường khuyến khích nhóm nghèo tăng cường quản lý và bảo vệ rừng. Người nghèo chỉ có thể thu được lợi ích từ rừng khi họ được tiếp cận đất và các nguồn tài nguyên phục vụ sản xuất khác. Hiện đang có một chương trình giao đất rừng (forest land allocation, FLA) và cấp quyền sử dụng chính thức cho các hộ. Trong khi thực hiện chương trình nêu trên cũng cần chú ý cấp vốn cho phát triển rừng và các phương án sử dụng đất bền vững.
- (3) Thu hẹp phần nào thâm hụt nguồn cung bằng cách nâng cao sản xuất sản phẩm gỗ trong nước. Làm như vậy sẽ mang lại lợi ích lớn về kinh tế, sinh thái, và xã hội.²⁴⁹ Trong tương lai, diện tích đất còn lại cho mở rộng sản xuất không còn nhiều, nên cần chú ý tăng năng suất và giá trị kinh tế của nguồn tài nguyên rừng sẵn có—áp dụng phương pháp sản xuất, kinh doanh tốt, đầu tư vào nâng cao hiệu quả khâu chế biến, và đa dạng hóa các mặt hàng lâm sản.
- (4) Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa trong chuỗi giá trị rừng, giúp họ vượt qua các rào cản và tăng năng lực cạnh tranh.

248 Gỗ xẻ là gỗ được sản xuất bằng cách xẻ dọc hay chẻ theo thớ và dày trên 6mm (đôi khi có ngoại lệ).

249 World Bank. 2017. Giải phóng tiềm năng rừng sản xuất và chuỗi cung ứng gỗ nhằm giảm nhẹ biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh: cơ hội cho kinh tế tư nhân. Washington, DC: World Bank.

Thủy sản

Ngành thủy sản Việt Nam, gồm đánh bắt và nuôi trồng, giữ vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Ngành thủy sản đóng góp vào đảm bảo an ninh lương thực, tạo việc làm, tạo thu nhập, giảm nghèo và phát triển kinh tế. Kế hoạch tổng thể phát triển ngành thủy sản tới năm 2020, tầm nhìn 2030 để ra mục tiêu phát triển ngành thủy sản thành ngành sản xuất hàng hóa với các thương hiệu có giá trị, có năng lực cạnh tranh đẳng cấp quốc tế. Mục tiêu đề ra là đến năm 2020 ngành thủy sản sẽ đóng góp 30% - 35% tổng GDP ngành nông - lâm - ngư nghiệp. Tỷ lệ cơ sở là 21,2%, tương đương 34,3 tỉ USD năm 2017. Vào năm 2020 sản lượng sẽ đạt 6,5-7,0 triệu tấn, xuất khẩu 9 - 11 tỉ USD, tạo 5 triệu việc làm với mức thu nhập cao gấp 2,5 lần năm 2010. Đến năm 2030 sẽ đạt 9 triệu tấn sản phẩm, xuất khẩu 20 tỉ USD và tốc độ tăng 6% - 8%/năm trong giai đoạn 2020-2030.

Muốn đạt mục tiêu do chính phủ đề ra thì ngành thủy sản phải phối hợp hành động, chuyển hướng từ số lượng sang chất lượng, tăng đầu ra - giảm đầu vào. Trong ngành đánh bắt cá, cần gấp rút chuyển từ lượng sang phẩm nhằm tránh hậu quả của việc đánh bắt quá mức. Về nuôi trồng, nếu muốn tăng đầu ra, giảm đầu vào thì cần phải tăng năng suất, tăng giá trị bổ sung, tăng chất lượng ngành sản xuất tôm. Trong cả hai tiểu ngành trên, cần chú trọng chống ô nhiễm thì mới có thể phát triển bền vững được.

Các nội dung chính cần chú ý thực hiện:

- (1) Ngành đánh bắt cần quản lý hiệu quả, tăng cường theo dõi đội tàu và công tác đánh bắt, giảm thất thoát, nâng cao chất lượng sản phẩm. Đây là những vấn đề cần thiết nhằm đảm bảo phát triển bền vững, nâng cao năng suất và nâng cao giá trị bổ sung.
- (2) Ngành nuôi trồng cần tăng đầu ra, giảm đầu vào nhờ tăng năng suất, tăng giá trị bổ sung, nâng cao chất lượng ngành tôm. Các hoạt động nuôi trồng phải đảm bảo bền vững về môi trường và không gây bệnh.
- (3) Chống ô nhiễm trong ngành đánh bắt và nuôi trồng nhằm đảm bảo phát triển bền vững.
- (4) Tăng cường đầu tư vào các công trình ứng phó khí hậu như cảng cá, nơi tránh bão. Các công trình này cũng góp phần tăng cường bền vững môi trường, kinh tế và xã hội, và nâng cao sức đề kháng.

Nước

Việt Nam có nguồn nước rất lớn và đây chính là yếu tố đầu vào chính góp phần vào tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao, nhưng hiện nay đang tồn tại một số thách thức lớn về nước. Một vài con số ước tính cho thấy các mối rủi ro về nước có thể làm sụt giảm tới 6% GDP vào năm 2035. Một số vấn đề chính bao gồm.

Nhu cầu tăng mạnh làm cho nước trở nên khan hiếm và cạnh tranh giữa các mục đích sử dụng như sinh hoạt, công nghiệp, nông nghiệp, và sinh thái trở nên gay gắt. Cho đến năm 2030, 11 trong số 16 lưu vực nước tại Việt Nam dự kiến sẽ bị thiếu nước. An ninh nước lại càng bị trầm trọng thêm do 2/3

lượng nước tại Việt Nam xuất phát từ các nước khác mà tại đó nhu cầu nước cũng đang tăng mạnh.

Chất lượng nước kém đi lại càng làm cho nước trở nên khan hiếm và gây hại cho sức khỏe và môi trường. Năm 2018 chỉ có 71% nước thải công nghiệp từ các khu công nghiệp được xử lý; chỉ có 46% hộ gia đình tại các thành phố có đường nước thải; và chỉ có 12,5% nước sinh hoạt được xử lý.

Biến đổi khí hậu làm cho nguồn cung nước trở nên thất thường và gây ra hậu quả kinh tế, hạn hán thường xuyên hơn ở một số nơi, trong khi một số nơi khác lại bị lũ lụt nhiều hơn. Đỉnh lũ lịch sử chỉ xảy ra 100 năm một lần, thậm chí đôi khi là 500 năm, nhưng nay có thể xảy ra với tần suất 50 năm một lần và dự kiến sẽ tăng lên 20 năm một lần vào cuối thập kỷ sau. Mực nước sông giảm, có lẽ do khai thác quá mức và do biến đổi khí hậu, cùng với khai thác nước ngầm, nước biển dâng đã dẫn đến xâm nhập mặn và sụt lún đất.

Năng suất nước thấp còn có nghĩa là nước bị sử dụng lãng phí và kém hiệu quả phát triển kinh tế. Mỗi mét khối nước tạo ra 2,37 USD tại Việt Nam trong khi con số trung bình toàn cầu là 19,42 USD. Cần ưu tiên tăng cường tiết kiệm nước trong nông nghiệp. Nông nghiệp sử dụng 81% và nuôi trồng thủy sản chiếm 11% (tổng cộng 92% nguồn nước cả nước), chiếm 1/2 lực lượng lao động nhưng chỉ đóng góp 18% vào GDP.

Việt Nam cần thực hiện một số bước nhằm giảm bớt rủi ro liên quan đến nước như sau :

Việt Nam cần thực hiện một số bước nhằm giảm bớt rủi ro liên quan đến nước như sau²⁵⁰:

- a. Tăng cường quản trị, quản lý và cấp vốn cho ngành nước. Quản lý nguồn nước ở cấp độ lưu vực sẽ tạo điều kiện hợp tác và nâng cao hiệu quả chi.
- b. Nâng cao giá trị và thu nhập từ nước trong nông nghiệp.
- c. Giảm các rủi ro và mối đe dọa đối với ngành nước. Nên tập trung vào giảm ô nhiễm vì ô nhiễm làm giảm lượng nước sạch và làm tăng chi phí xử lý; ngoài ra cần tăng cường quản lý nước nhằm giảm bớt các sự cố thiên tai liên quan đến nước.
- d. Khai thác nước hiệu quả hơn. Tiết kiệm sử dụng nước sẽ giúp giảm các khoản đầu tư tốn kém cho cấp nước. Trong nông nghiệp, nếu chuyển sang trồng các loại cây giá trị cao và tưới tiêu tiết kiệm hơn sẽ góp phần làm giảm lượng nước tiêu thụ trong ngành tiêu thụ nhiều nước nhất. Cần có đầu tư công và luật, nhưng công cụ hiệu quả nhất chính là thu phí sử dụng nước hợp lý để qua đó thúc đẩy tiết kiệm nước.

250 Xem mục 9.2 trong “Việt Nam: hướng tới một hệ thống nước an toàn, sạch và có sức đề kháng”: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31770>

Quản lý rủi ro thảm họa

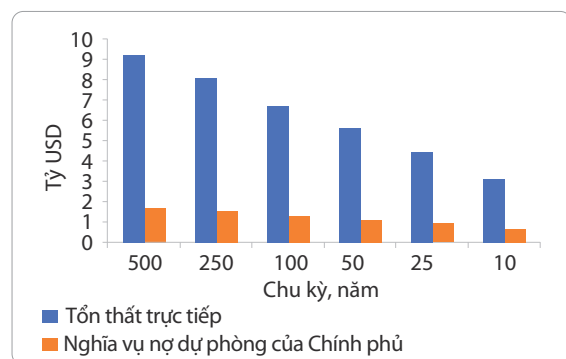
Việt Nam là một trong những nước chịu nhiều rủi ro nhất khu vực Đông Á Thái Bình Dương. Một nghiên cứu gần đây do Ngân hàng Thế giới thực hiện tại 84 nước có bờ biển cho thấy, thật không may, Việt Nam thuộc nhóm bị đe dọa nhiều nhất về nước biển dâng xét theo các tiêu chí dân số, GDP, diện tích đô thị và diện tích vùng đất trũng.²⁵¹ Các sự cố thời tiết cực đoan và thảm họa gây thiệt hại lớn về kinh tế, xã hội và kếp theo nhiều chi phí, như đã nêu trong báo cáo. Với hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới, Chính phủ đã thực hiện đánh giá rủi ro năm 2017²⁵² cho kết quả ước tính rằng tổng số tài sản bị đe dọa là 1,3 nghìn tỉ USD nhưng chỉ có 15% trong số đó được bảo hiểm. Nếu xảy ra sự cố lớn thiệt hại có thể lên đến 4% GDP. Trong 50 năm tới xác suất xảy ra một sự cố gây thiệt hại vượt 141 nghìn tỉ đồng (6,7 tỉ USD) là 40%.

Đô thị hóa không kiểm soát, nghèo dai dẳng trong nhóm dân tộc thiểu số là các xu thế kinh tế xã hội phức tạp làm tăng mức độ dễ bị tổn thương. Việt Nam đang trong quá trình đô thị hóa với tốc độ cao. Đến năm 2050 dự đoán ½ dân số sẽ sống tại các đô thị. Trong nhiều trường hợp các khu đô thị được xây dựng tại các khu vực hay bị lũ lụt hoặc những nơi mà các công trình hạ tầng không đủ sức để kháng trước thảm họa hay thực hiện các hoạt động giảm nhẹ. Đây chính là yếu tố ảnh hưởng lâu dài lên chất lượng và tốc độ tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, vấn đề cấp thiết hiện nay là phải tăng cường sức đề kháng cho các đô thị.

Tuy đã dành các khoản đầu tư lớn vào tăng cường công tác kế hoạch hóa nhưng chính phủ gặp khó khăn về nguồn kinh phí sau khi sự cố xảy ra. Năng lực tài chính hiện nay của Việt Nam chỉ đủ bù đắp 21% nhu cầu tái thiết và phục hồi khẩn cấp.

Chính phủ Việt Nam đã thể hiện cam kết mạnh về giải quyết rủi ro thảm họa và rủi ro thời tiết. Chiến lược quốc gia về phòng tránh, ứng phó và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020 (DRM NS) và Kế hoạch hành động đi kèm, chiến lược biến đổi khí hậu quốc gia và kế hoạch hành động biến đổi khí hậu đã tạo cơ sở chính sách chung về giải quyết rủi ro thảm họa và rủi ro thời tiết. Muốn thực hiện kế hoạch đầu tư trong chiến lược DRM NS cần có 13 tỉ USD. Trong đó 11,5 tỉ USD dành cho đầu tư công trình (xây dựng, cải tạo hồ chứa, đập, đê sông, đê biển), và khoảng 1,5 tỉ USD dành cho các biện pháp phi công trình như quản lý rủi ro thảm họa dựa trên cộng đồng, xây dựng năng lực, và các hoạt động tăng cường thể chế. Đầu tư vào theo dõi, dự báo khí tượng thủy văn, cảnh báo sớm, và dịch vụ thời tiết là những nội dung quan trọng trong nâng cao khả năng sẵn sàng và ứng phó. Nhà nước đã thực hiện rất nhiều hoạt động nhằm cải thiện công tác theo dõi, dự báo, tích hợp số liệu nhưng hiện vẫn còn nhiều

HÌNH 5.13. **Tổn thất xảy ra theo chu kỳ, từ các rủi ro**



251 (Dasgupta và các tác giả, 2007)

252 Đánh giá và mô hình hóa rủi ro thảm họa Việt Nam, mô tả rủi ro quốc gia, Ngân hàng Thế giới 2017.

tồn tại, nhất là trong mảng cảnh báo sớm tại các khu vực nguy cơ cao và trong việc cung cấp các dịch vụ thời tiết cụ thể cho từng ngành. Chiến lược trên đã được cập nhật cho giai đoạn 2018-2030 và trình Thủ tướng phê duyệt.

Các nội dung quan trọng gồm:

- (1) Phân công rõ trách nhiệm quản lý rủi ro thảm họa giữa các bộ, trong đó Bộ NN&PTNT là cơ quan điều phối.²⁵³
- (2) Chuyển trọng tâm từ cứu trợ khẩn cấp (sau khi xảy ra) sang lập kế hoạch và quản lý rủi ro chủ động (trước khi xảy ra). Thu hút sự tham gia của cộng đồng vào công tác quản lý rủi ro, giúp các nhóm dễ bị tổn thương nhất tự mình thực hiện các biện pháp giảm nhẹ rủi ro và giảm mức độ tổn thương sinh kế của họ trước thảm họa. Nâng cao năng lực thể chế, khung pháp quy về quản lý rủi ro thảm họa, xây dựng bộ công cụ lập kế hoạch nhằm tăng cường công tác kế hoạch hóa, thực hiện, và theo dõi & đánh giá các chương trình nâng cao sức đề kháng trước thảm họa.
- (3) Tăng cường các hệ thống theo dõi, dự báo, cảnh báo sớm tại các vùng rủi ro cao, và tăng cường dịch vụ thời tiết theo từng ngành cụ thể.

Chất thải (bao gồm cả chất thải nhựa)

Lượng chất thải rắn hàng năm tại Việt Nam là 27 triệu tấn, gấp đôi mức 10 năm trước đây. Với tốc độ hiện nay lượng chất thải sẽ tiếp tục tăng gấp đôi vào năm 2030. Xử lý chất thải không theo kịp lượng chất thải tạo ra. Công tác thu gom không đáp ứng đủ nhu cầu—chỉ có 85% chất thải tại đô thị và 40% tại nông thôn được thu gom; và hầu hết rác thu được lại được chôn tại các hố rác được thiết kế sơ sài. Quản lý chất thải không tốt cũng góp phần làm tăng ô nhiễm chất thải nhựa. 90% ô nhiễm chất thải nhựa trên biển xuất phát từ 10 con sông lớn trên thế giới, bao gồm cả sông Mekong. Việt Nam là một nguồn thải lớn. Tổn thất hàng năm do ô nhiễm chất thải nhựa gây ra đối với ngành du lịch, đánh cá và vận tải biển tại Đông Á lên tới 1,3 tỉ USD.

Hiện có một số sáng kiến quốc gia và cấp khu vực hướng tới tăng cường xử lý chất thải, ví dụ Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam, Chiến lược quốc gia về quản lý chất thải đồng bộ, Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý chất thải nhựa trên biển. Cần thực hiện một số nội dung sau để thực hiện các sáng kiến trên:

- (1) Tăng cường công tác thông tin, bắt đầu bằng xác định các loại và nguồn ô nhiễm chất thải nhựa chính đối với các bãi biển Việt Nam.
- (2) Thực hiện các chính sách nhằm cắt giảm, tái sử dụng, tái chế chất thải nhựa và các vật liệu khác, kể cả xem xét quy định Trách nhiệm mở rộng nhà sản xuất, giảm dần lượng sản phẩm nhựa sử dụng một lần, thúc đẩy các sản phẩm nhựa dễ tái chế và mang lại lợi nhuận cao hơn sau khi tái chế.
- (3) Xác định các công trình đầu tư xử lý chất thải và cơ chế cấp vốn. Công tác xử lý chất thải có mức chi phí cận biên trong giai đoạn vận hành cao so với các công trình hạ tầng khác. Các công trình

253 Tổng cục Phòng, chống thiên tai, Bộ NN&PTNT, có vai trò là văn phòng thường trực của Ủy ban phòng chống lụt bão.

hạ tầng đó thường đòi hỏi chi phí cố định cao. Các nguồn tạo ra chất thải phải chịu phần chi phí chủ yếu trong đó, và cần nâng mức phí thu gom rác lên bằng mức trung bình các nước, khoảng 1 – 1,5% thu nhập hộ gia đình. Tại các nước thu nhập cao các hộ gia đình và các doanh nghiệp phải chịu toàn bộ chi phí xử lý chất thải.

- (4) Hoàn thiện quy trình xử lý chất thải trong tất cả các công đoạn nhằm giảm tác động lên môi trường. Trogn đó bao gồm quy định và kiểm soát nghiêm công tác chôn lấp và tiêu hủy, áp thuế chôn lấp rác để khuyến khích các phương pháp xử lý rác khác, lồng ghép quy hoạch cơ sở xử lý rác thải với quy hoạch sử dụng đất, và cải tạo hoặc đóng cửa các khu chôn lấp rác không đảm bảo vệ sinh nhằm hạn chế tác động lâu dài và giải phóng đất cho các mục đích sản xuất khác, ví dụ làm nhà máy điện mặt trời.

Chất lượng không khí

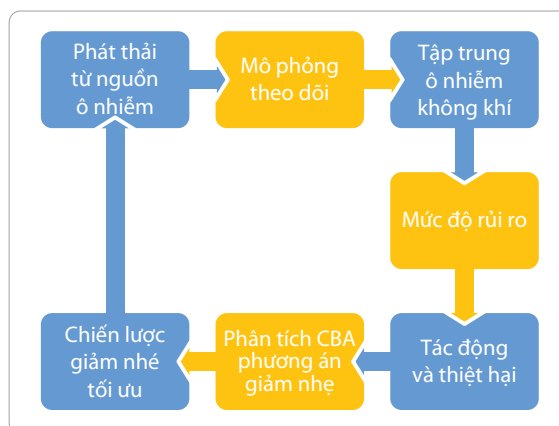
Ô nhiễm không khí nghiêm trọng đi kèm tăng trưởng kinh tế nhanh chóng ở nhiều nước. Chất lượng không khí thấp gây nên những tác động nghiêm trọng đến sức khỏe khi người dân tiếp xúc với hạt vật chất nhỏ (PM 2,5), tầng ozone giáp đất và các tác nhân ô nhiễm khác. Ô nhiễm không khí hiện nay là tác nhân rủi ro lớn thứ 6 gây ra tử vong tại Việt Nam. Hiện nay chất lượng không khí ở Việt Nam không được giám sát chặt chẽ, trừ Hà Nội, mặc dù nghiên cứu chỉ ra rằng Việt Nam là một trong 10 nước chịu ảnh hưởng nặng nề nhất. Kết quả đo lường ở Hà Nội cho thấy mức PM 2,5 thường cao hơn 4-6 lần mức độ an toàn theo tổ chức y tế thế giới WHO.

Giao thông vận tải là tác nhân chính gây ô nhiễm không khí khi vận tải hàng hóa và hành khách tăng trưởng 10-12% trong những năm gần đây dẫn đến tăng nồng độ tập trung các chất PM, Nox, SO2 và CO2. Quá trình sản xuất điện, tiêu thụ nhiên liệu, xây dựng và các ngành công nghiệp khác nhau cũng góp phần đáng kể vào ô nhiễm không khí. Nông nghiệp cũng là một lĩnh vực thường bị bỏ qua mặc dù việc sử dụng phân bón và chăn nuôi gia súc gây ra lượng lớn khí thải ammoniac và oxit nitơ.

Trước tình trạng đó chính phủ Việt Nam đã thực hiện một số sáng kiến, bao gồm Luật Bảo vệ Môi trường 2014 và Kế hoạch Hành động Quốc gia về Quản lý Chất lượng Không khí năm 2016. Những hành động này đang đi đúng hướng nhưng vẫn cần dựa trên một chiến lược quản lý chất lượng không khí toàn diện.

Một bộ phận trong chiến lược đó là giám sát toàn diện hơn, bao gồm phân tích phân loại nguồn để xác định loại và vị trí của các nguồn phát thải ô nhiễm không khí lớn nhất, và xác định các biện pháp nâng cao chất lượng không khí và sức khỏe hiệu quả nhất. Thông tin về vấn đề này chính là cơ sở xây dựng một mô hình chất lượng không khí tiên tiến trong đó nêu rõ các biện pháp can thiệp tiết kiệm nhất. Các thông lệ quốc tế tốt nhất dựa trên các cách tiếp cận đồng bộ, đa nguồn về quản lý ô nhiễm không khí. Theo dõi hiệu quả và mô phỏng phân tán là

HÌNH 5.14. Khung quản lý chất lượng không khí



Nguồn: Báo cáo của Ngân hàng Thế giới về Đô thị Trung Quốc, 2013

cơ sở để xác định nguồn và đích đến của ô nhiễm. Sau đó mô hình sẽ giúp đánh giá các phương án và tìm ra các biện pháp ít tốn kém nhất để giảm ô nhiễm không khí. Thông tin này được dùng để ước tính số người bị ảnh hưởng và các thiệt hại xảy ra. Cũng như công tác quản lý nước, quản lý chất lượng không khí nên áp dụng cách tiếp cận theo vùng, về cơ bản tức là bao gồm một khu vực lưu không, vì ô nhiễm thường thường di chuyển trên quãng đường rất lớn.

Năng lượng

Việt Nam là một trong những nền kinh tế sử dụng nhiều năng lượng nhất Đông Á. Đối với mỗi đơn vị GDP Việt Nam cần gấp đôi mức năng lượng so với hầu hết các nước khác. Đây là nguyên nhân dẫn đến mức tiêu thụ năng lượng tăng gấp trong vòng 10 năm qua. Trong cơ cấu sản xuất điện, thủy điện chiếm 37% tổng công suất lắp đặt; than đá chiếm 34%; khí đốt chiếm 17%; năng lượng tái tạo và các nguồn khác chiếm khoảng 10%. Lượng khí thải nhà kính của Việt Nam dự kiến sẽ tăng gấp năm lần từ năm 2010 đến năm 2030. Theo UNFCC, chính phủ cam kết giảm thải GHG theo kịch bản thông thường là 8% tới năm 2030 và thêm 25% nữa với sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế. Đây là những mục tiêu đầy thách thức khi mà dự kiến tăng trưởng hàng năm về nhu cầu dùng điện là 8%. Tỷ lệ các hộ gia đình có điện sinh hoạt tại Việt Nam cao ấn tượng, 98%. Nhưng mức tiêu thụ bình quân đầu người vẫn còn tương đối thấp. Do đó, nhu cầu điện sinh hoạt sẽ tăng cùng với điện sản xuất.

Ngay cả theo kịch bản lạc quan như tăng cường tiết kiệm sử dụng điện Việt Nam vẫn sẽ phải đầu tư vào để tăng sản lượng điện đồng thời phải giảm mật độ carbon và nhiễm từ sản xuất điện. Giống như hầu hết các quốc gia khác, Việt Nam cần thực thay đổi cách sản xuất điện—giảm dùng than và các nguồn thải nhiều carbon và hướng tới tiết kiệm điện—và tìm ra phương pháp cấp vốn sáng tạo cho quá trình chuyển đổi này. Tuy khuyến khích tư nhân đầu tư vào phát điện nhưng chính phủ vẫn cần tiếp tục hỗ trợ các dự án phát điện lớn và các dự án truyền tải và phân phối điện khác. Một chiến lược toàn diện phải bao gồm các nội dung sau:

Thúc đẩy năng lượng tái tạo. Nguồn thủy điện về cơ bản đã được khai thác hết. Về điện gió, Việt Nam có tiềm năng kỹ thuật khoảng 24 GW và có tiềm năng điện mặt trời lớn tại miền Trung và miền Nam. Chính phủ đề ra mục tiêu xây lắp 12 GW điện mặt trời vào năm 2030. Ngoài ra còn có tiềm năng sản xuất điện từ sinh khối và khí sinh học. Chính sách giá điện đầu nguồn đã từng được áp dụng để khuyến khích phát triển năng lượng mặt trời. Đây là cách làm hiệu quả trong giai đoạn đầu của phát triển công nghệ. Khi công nghệ năng lượng mặt trời đã chín muồi và chi phí giảm, hầu hết các quốc gia đều chuyển sang hệ thống đấu giá, nơi các nhà phát triển đấu thầu để giành quyền cung cấp một phần năng lượng sạch nhất định. Đấu giá có thể bao gồm cả các dự án được thực hiện bởi các nhà phát triển tư nhân hoặc các cơ quan nhà nước với sự hỗ trợ từ các ngân hàng phát triển đa phương nhằm giành quyền xây dựng các dự án trong các nhà máy năng lượng mặt trời. Việt Nam cần đẩy nhanh xây dựng lộ trình đấu giá năng lượng mặt trời với các cuộc đấu giá được lên lịch thường xuyên và tăng dần công suất lắp đặt.

Giá điện đầu vào cũng được áp dụng trong phát triển năng lượng gió và 11 tỉnh đã lên kế hoạch phát triển điện gió. Nhưng hiện vẫn chưa có một chiến lược phát triển điện gió quốc gia trong đó đề cập mạng truyền tải. Nếu thực hiện một nghiên cứu và phân tích thượng nguồn toàn diện các khía cạnh kinh tế, môi trường và xã hội trong phát triển điện gió sẽ tạo điều kiện phát triển điện gió và đảm bảo

sự phối hợp tốt giữa các địa phương. Báo cáo sẽ bao gồm một phân tích kỹ thuật, phân vùng tiềm năng gió trên bờ và ngoài khơi; phân tích kinh tế các chi phí hiện tại và tương lai; phân tích tài chính khả năng thu hồi vốn của các dự án; phân tích môi trường và xã hội về tác động xung quanh nhà máy điện gió; chính sách và phương thức mua sắm; và chuỗi cung ứng cùng cơ sở hạ tầng cần thiết để xây dựng, kết nối và vận hành nhà máy điện gió bao gồm đường truyền, hệ thống tích điện và các công trình nhằm đảm bảo độ tin cậy của lưới điện.

Đấu nối hiệu quả nguồn năng lượng tái tạo. Nhằm tăng tỉ trọng năng lượng tái tạo trong hệ thống phát điện Việt Nam thì chính phủ cần tăng công suất tải điện. Qua đó mới có thể nối các nguồn tái tạo với hệ thống chung của cả nước. Hiện nay mạng lưới truyền tải đã quá tải, không có cơ sở lưu điện, và năng lực quản lý yếu kém nên đã làm hạn chế ngay cả công suất đã lắp đặt. Cần tăng cường đầu tư công nâng cấp công suất mạng truyền tải để sử dụng tốt hơn nguồn điện tái tạo và thân thiện hơn với môi trường.

Khuyến khích tiết kiệm điện. Hạn chế lãng phí thường rẻ hơn so với tăng nguồn cung. Nghiên cứu về giảm phát thải carbon của Ngân hàng Thế giới ước tính rằng các khoản đầu tư tiết kiệm điện toàn diện từ phía cầu của Việt Nam có thể góp phần giảm tới 11 GW công suất phát điện mới vào năm 2030. Mặc dù các khoản đầu tư nâng cao tiết kiệm điện thường mang lại hiệu quả nhanh chóng nhưng các xí nghiệp sản xuất và các hộ gia đình hiếm khi thực hiện chúng nếu không bị buộc phải làm như vậy hoặc không có biện pháp khuyến khích. Trong sản xuất cần chú ý tới các quy trình công nghiệp, nồi hơi, động cơ. Đối với điện sinh hoạt, cần chú ý máy điều hòa và các thiết bị khác. Nên đề ra các quy định nhưng phải đi kèm với các biện pháp ưu đãi các công ty dịch vụ năng lượng (ESCO), cấp tín dụng ưu đãi hoặc bảo lãnh nhằm thúc đẩy tiếp cận các ngành công nghiệp. Chính phủ có thể giao các chỉ tiêu tiết kiệm năng lượng hợp lý xuống các tỉnh và xây dựng một hệ thống giám sát và thực thi mạnh để hỗ trợ thực hiện.

Ngoài nỗ lực phát triển năng lượng sạch ra nên sử dụng khí đốt tự nhiên và buôn bán điện trong khu vực. Mặc dù khí đốt tự nhiên là nhiên liệu hóa thạch nhưng lượng phát thải của nó trong quá trình phát điện thấp hơn so với than. Lượng khí đốt tiêu thụ từ sử dụng nguồn trong nước và LNG nhập khẩu dự kiến sẽ tăng. Muốn tăng cường tiết kiệm sử dụng khí đốt thì cần đổi mới khung pháp quy, thay đổi cơ cấu tổ chức các thể chế quản trị và của Petrovietnam, tiếp tục phát triển cơ chế thị trường khí đốt, và xây dựng khung pháp quy về quản lý quy trình sử dụng khí đốt sản xuất điện. Bên cạnh khí đốt cũng có thể xem xét mua bán điện với các nước trong khu vực nhằm đảm bảo an ninh nguồn cung, ví dụ nhập điện từ CHDCND Lào hay Trung Quốc nhằm thay thế nguồn điện than nhập khẩu từ Úc. Đàm phán đối với việc mua bán điện là mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau, phải có một cơ chế tính giá các bên cùng có lợi và vận hành hệ thống hiệu quả.

Với sự hỗ trợ của:



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



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

