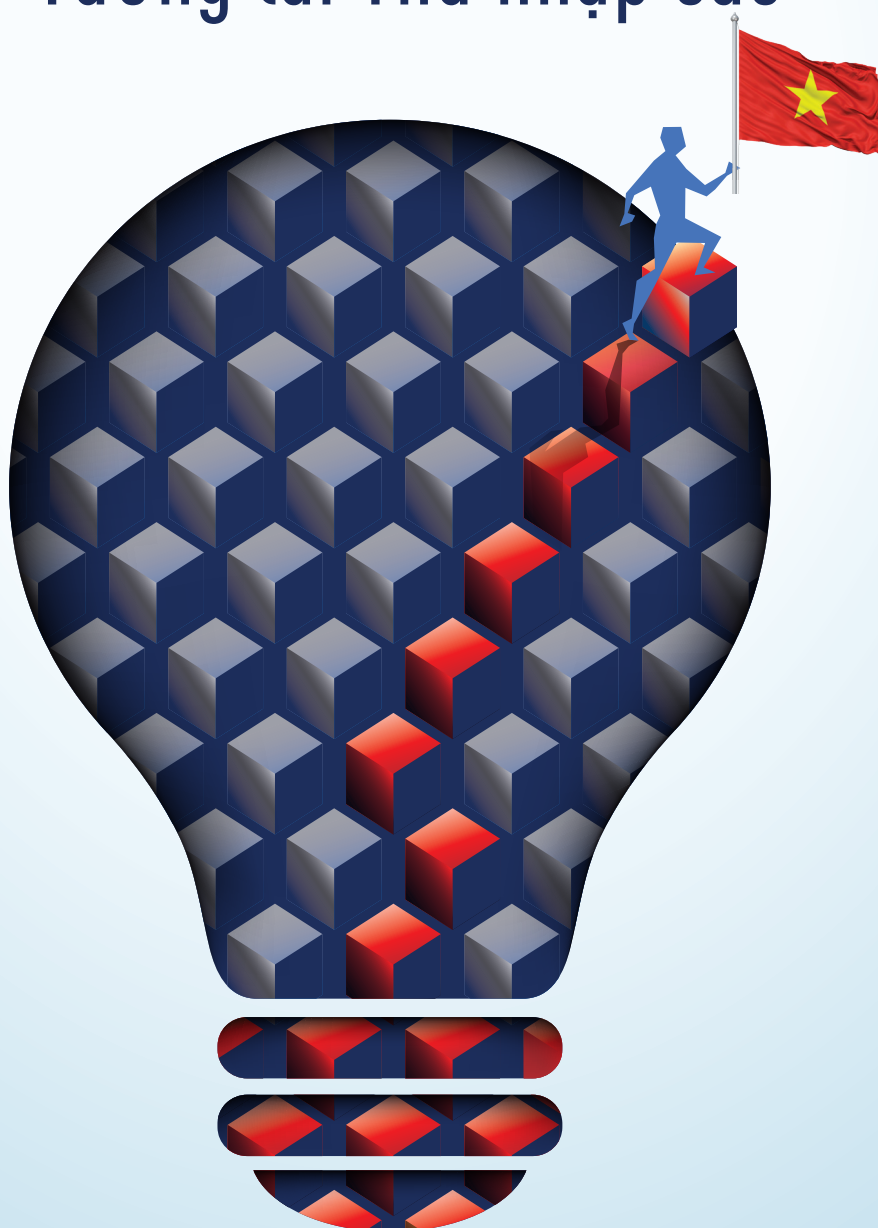


VIỆT NAM 2045 **ĐỘT PHÁ**

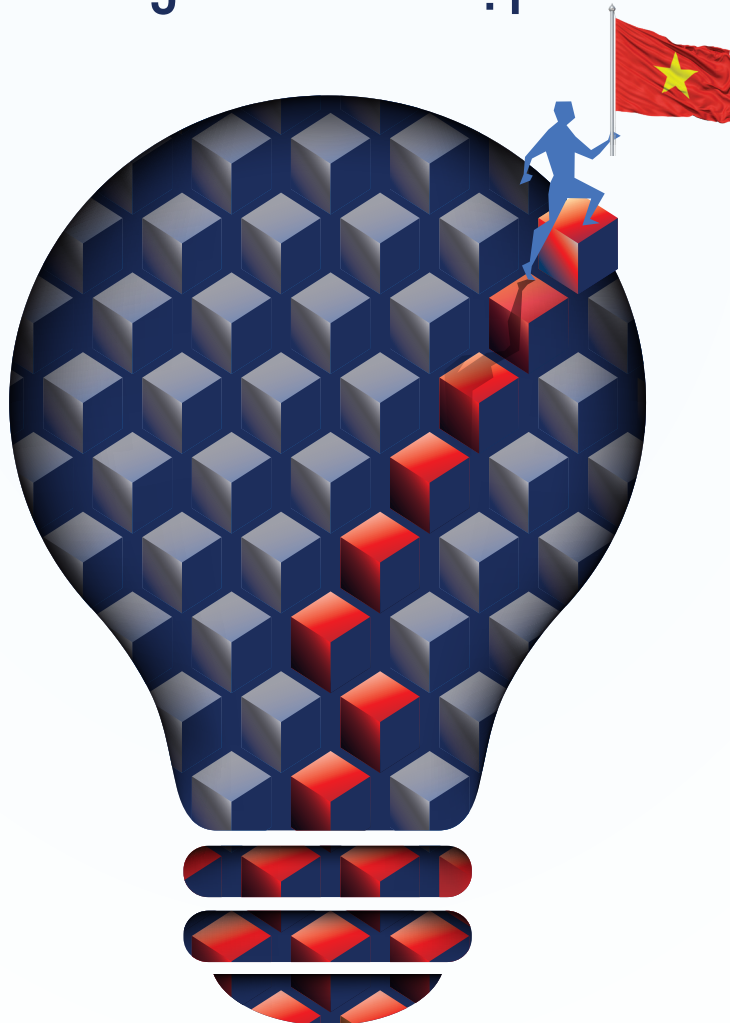
Thế chế cho một Tương lai Thu nhập cao





VIỆT NAM 2045 **ĐỘT PHÁ**

Thể chế cho một Tương lai Thu nhập cao



©2025 Ngân hàng Thế giới

1818 H Street NW

Washington DC 20433

Điện thoại: 202-473-1000

Internet: www.worldbank.org

Báo cáo này là sản phẩm của cán bộ Ngân hàng Thế giới, với đóng góp bên ngoài. Các kết quả, giải thích và kết luận đưa ra trong báo cáo này không phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới và Ban Giám đốc Điều hành của Ngân hàng Thế giới. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên 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.

Không có nội dung nào trong báo cáo này cấu thành hoặc được biểu hiện hoặc được coi là hạn chế hay từ bỏ các đặc quyền và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, tất cả các điều trên được bảo lưu.

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

Thiết kế bìa của Công ty Le Bros, ảnh [©shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)

MỤC LỤC

TỪ VIẾT TẮT TIẾNG ANH	i
LỜI CẢM ƠN	iii
TÓM LƯỢC TỔNG QUAN	iv
Phụ lục Tóm lược Tổng quan. Những cải cách thể chế ưu tiên	xix
Phần I. Mục tiêu vươn tầm về thể chế của Việt Nam	1
1. Tại sao lại là thể chế?	7
2. Những thể chế nào?	10
3. Đề cương để nghiên cứu sâu hơn	31
Phần II. Những thể chế bổ sung thị trường và điều tiết thị trường vì một nhà nước hỗ trợ tăng trưởng	33
4. Đầu tư công hỗ trợ tăng trưởng	34
5. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hỗ trợ tăng trưởng	50
Phụ lục 1. Đánh giá về các báo cáo đánh giá tác động chính sách	63
Phần III. Thể chế để tăng cường năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước	73
6. Quản trị địa phương để thúc đẩy lợi thế kinh tế nhờ quy mô và hiệu quả	74
7. Đội ngũ công chức, viên chức có động lực và trách nhiệm giải trình	90
Phụ lục 2. Hiểu về sự khác biệt tiền lương giữa khu vực công và tư	113
Phần IV. Thể chế cho một Việt Nam thu nhập cao	118
8. Hiểu về thay đổi thể chế ở Việt Nam	120
9. Các ưu tiên để đạt được tiến bộ thể chế vì mục tiêu đưa Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập cao	122
10. Tương lai của các thể chế ở Việt Nam	125
Tài liệu tham khảo	127

HÌNH

Tóm lược Tổng quan Hình 1. Tầm quan trọng (và sự chấp nhận) ngày càng tăng của khu vực tư nhân	v
Tóm lược Tổng quan Hình 2. Các quốc gia vươn lên trở thành nền kinh tế thu nhập cao cải thiện về thực thi luật pháp nhanh hơn	vii
Tóm lược Tổng quan Hình 3. Các quốc gia vươn lên nhanh hơn để trở thành nền kinh tế thu nhập cao khi cải thiện được hiệu lực thực thi pháp luật	viii
Tóm lược Tổng quan Hình 4. Khung các thể chế hỗ trợ thị trường	ix
Tóm lược Tổng quan Hình 5. Chuyển nhanh thành quốc gia thu nhập cao đòi hỏi phải cải thiện đầu tư công cả về lượng và về chất	xi
Tóm lược Tổng quan Hình 6. Tầm quan trọng của thực thi các quy định	xii
Tóm lược Tổng quan Hình 7. Các tỉnh thành kiểm soát tỷ lệ đầu tư công ngày càng tăng	xiii
Tóm lược Tổng quan Hình 8. Việt Nam có khu vực công lớn so với nhiều quốc gia khác và thù lao của khu vực nhà nước thấp hơn so với khu vực tư nhân	xv
Tóm lược Tổng quan Hình 9. Tầm quan trọng của ràng buộc độc lập đối với cơ quan hành pháp và đảm bảo hợp tình hợp lý	xvi
Hình 1. Trở thành quốc gia thu nhập cao sau chỉ 20 năm là ngoại lệ, không phải chuyện bình thường	3
Hình 2. Tỷ lệ nghèo, theo bất kỳ chỉ tiêu nào, đều giảm	4
Hình 3. Tầm quan trọng ngày càng lớn của khu vực tư nhân trong nền kinh tế Việt Nam	5
Hình 4. Tổ chức khuôn khổ thể chế	13
Hình 5. Đánh giá về quyền sở hữu theo thời gian và trên góc nhìn quốc tế	16
Hình 6. Kết quả đánh giá khác nhau về tòa án tại Việt Nam	17
Hình 7. Việt Nam đạt tăng trưởng tương đối cao trong điều kiện lạm phát thấp, 2013-2024	18
Hình 8. Nợ của Việt Nam vẫn ở mức khiêm tốn và đang giảm so với GDP	19
Hình 9. Chính sách tài khóa của Việt Nam nhìn chung ứng phó với biến động chu kỳ ở mức thấp	21
Hình 10. Luật và quy định của Việt Nam được áp dụng kém nhất quán hơn so với các quốc gia so sánh	23
Hình 11. Chuyển đổi nhanh thành quốc gia thu nhập cao đòi hỏi quan tâm đến đầu tư công, cả về lượng và về chất	25
Hình 12. Hạ tầng của Việt Nam đã cải thiện đáng kể	26
Hình 13. Người dân Việt Nam ngày càng chấp nhận sở hữu tư nhân, nỗ lực cá nhân và cạnh tranh - và họ vẫn nhận thức được vai trò của Chính phủ	28
Hình 14. Các quốc gia vượt qua ngưỡng thu nhập cao nhanh chóng cũng là những quốc gia cải thiện được tính chí công vô tư trong bộ máy quản lý nhà nước	29
Hình 15. Vòng lặp liên tục về thay đổi thể chế để hỗ trợ thị trường và các mục tiêu xã hội	32
Hình 16. Các quy định pháp luật về chuẩn bị đầu tư công đạt điểm khá cao, nhưng thua xa so với các quốc gia thu nhập cao	36

Hình 17. Chậm tiến độ ảnh hưởng đến phần lớn dự án một phần do quy trình điều chỉnh phiền phức	44
Hình 18. Mức chi của địa phương cấp tỉnh tăng lên trong tổng đầu tư công	46
Hình 19. Các văn bản kế hoạch dễ tiếp cận hơn, nhưng chỉ hơn một chút	48
Hình 20. Các hệ thống quản lý tài sản hạ tầng chưa đạt so với các quốc gia thu nhập cao	48
Hình 21. Gánh nặng tuân thủ biến động tương ứng với nỗ lực của chính phủ, nhưng vẫn ở mức cao	54
Hình 22. Gánh nặng quy định đang được cải thiện, nhưng vẫn lớn	61
Hình 23. Điểm mạnh của các đánh giá tác động chính sách	72
Hình 24. Quy mô tương đối của các tỉnh thành	76
Hình 25. Mức chênh lệch đáng kể trong các vấn đề lớn nhất của doanh nghiệp	81
Hình 26. Mức độ phân cấp tài khoá cao trong khi mức độ tự chủ của cấp địa phương lại ở mức thấp	81
Hình 27. Khu vực công có quy mô lớn và tổn kém so với các quốc gia thu nhập cao	91
Hình 28. Tiền lương của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước không còn theo kịp tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người	94
Hình 29. Cán bộ nhà nước thường có thu nhập thấp hơn so với những người làm việc trong khu vực tư nhân	95
Hình 30. Nam giới có thu nhập cao hơn phụ nữ, đặc biệt là trong khu vực tư nhân	95
Hình 31. Các khoản chi trả không chính thức đã giảm nhưng vẫn phổ biến	99
Hình 32. Các doanh nghiệp tại Việt Nam ít quan tâm đến năng lực nội bộ của mình trong việc chống hối lộ	101
Hình 33. Kiểm toán Nhà nước Việt Nam kém độc lập hơn nhiều đơn vị tương tự ở các quốc gia khác	103
Hình 34. Các quốc gia có thu nhập cao có cơ chế bảo vệ mạnh mẽ hơn nhiều cho những người bị buộc tội	104
Hình 35. Nỗ lực minh bạch của Việt Nam chậm hơn so với một số quốc gia tương đương	106
Hình 36. Việc tiếp cận thông tin đang được cải thiện nhưng vẫn còn ở mức thấp hơn nhiều so với nhu cầu theo luật định	107
Hình 37. Tính mở của dữ liệu đã được cải thiện nhưng vẫn còn tụt hậu so với các quốc gia có thu nhập cao và các quốc gia tương đương quan trọng trong khu vực	108

BẢNG

Bảng 1. Tình hình thực hiện các khuyến nghị của báo cáo Việt Nam 2035	8
Bảng 2. Khung pháp lý về quản lý đầu tư công	37
Bảng 3. Các luật và vấn đề chính sách được nghiên cứu	64
Bảng 4. Các yếu tố có thể ảnh hưởng đến tiền lương	113
Bảng 5. Biểu đồ tần suất giờ làm việc, theo loại hình đơn vị sử dụng lao động	114
Bảng 6. Chênh lệch tiền lương giữa doanh nghiệp tư nhân và viên chức nhà nước	116

HỘP

Hộp 1. Thời đại cải cách mới của Việt Nam	6
Hộp 2. Những thể chế nào quan trọng đối với tăng trưởng?	10
Hộp 3. Chức năng và hình thức trong các hệ thống thể chế của Việt Nam	11
Hộp 4. Các chỉ số về chất lượng của thể chế	13
Hộp 5. Sự quan tâm trên toàn cầu đến tầm quan trọng của đầu tư công để xử lý biến đổi khí hậu	35
Hộp 6. Phân cấp đầu tư công và hiệu suất phân bổ	46
Hộp 7. Tầm quan trọng của các yếu tố con người, quy trình và công nghệ trong thể chế về quản trị tài sản công	49
Hộp 8. Cải thiện phân tích tác động kinh tế	67
Hộp 9. Công thức xác định mức bổ sung ngân sách	78
Hộp 10. Giải quyết các khía cạnh hành vi trong quản trị, đối với cả doanh nghiệp và cơ quan nhà nước.	100
Hộp 11. Việc thực hiện Luật Tiếp cận thông tin đòi hỏi phải có năng lực và sự tham gia của xã hội	108
Hộp 12. Vai trò kép của Quốc hội	111

TỪ VIẾT TẮT TIẾNG ANH

CIT	Thuế thu nhập doanh nghiệp
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
CPV	Đảng Cộng sản Việt Nam
CSCA	Ủy ban Văn hóa và Xã hội
DT4PAG	Chương trình Ứng dụng Công nghệ Đột phá trong Quản trị Tài sản Công
EC	Ủy ban Châu Âu
EFT	Chuyển giao ngân sách dựa trên tiêu chí sinh thái
eGP	[Hệ thống] Đấu thầu điện tử của Chính phủ
EMDEs	Các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi
ESG	Môi trường, Xã hội và Quản trị
EU	Liên minh châu Âu
FCPA	Luật Hành vi Tham nhũng Nước ngoài (Hoa Kỳ)
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FIDIC	Liên đoàn Kỹ sư Tư vấn Quốc tế
FS	Nghiên cứu khả thi
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GI	Thanh tra Chính phủ
GIA	Đánh giá tác động giới
GNI	Tổng thu nhập quốc dân
GRDP	Tổng sản phẩm trong nước khu vực
GRI	Viện nghiên cứu của Chính phủ (Hàn Quốc)
GSO	Tổng cục Thống kê
GVCs	Chuỗi giá trị toàn cầu
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh
HIC	Quốc gia thu nhập cao
ICT	Công nghệ thông tin và truyền thông
IDI	Sáng kiến phát triển của INTOSAI
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
INTOSAI	Tổ chức Quốc tế của các Cơ quan Kiểm toán Tối cao
ISO	Tổ chức Quốc tế về Tiêu chuẩn
ISSAI	Chuẩn mực quốc tế của các cơ quan kiểm toán tối cao
IUU	[Đánh bắt cá] bất hợp pháp, không báo cáo và không được kiểm soát
IPD	Quyết định chính sách đầu tư
LFDC	Trung tâm phát triển quỹ đất
LFS	Điều tra lực lượng lao động
LIC	Quốc gia thu nhập thấp
LMIC	Quốc gia thu nhập trung bình thấp
MAPS	Phương pháp luận đánh giá hệ thống mua sắm công

MTIP	Kế hoạch đầu tư công trung hạn
O&M	Vận hành và bảo trì
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
ODIN	Kiểm kê dữ liệu mở
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
OSS	Bộ phận một cửa
PAPI	Chỉ số hiệu quả hành chính công
PCI	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
PES	Chi trả dịch vụ hệ sinh thái
PFM	Quản lý tài chính công
PFS	Nghiên cứu tiền khả thi
PIA	Đánh giá tác động chính sách
PIM	Quản lý đầu tư công
PIT	Thuế thu nhập cá nhân
PMU	Ban Quản lý Dự án
PPMU	Ban Quản lý Dự án (cấp) tỉnh
PSDU	Đơn vị sự nghiệp công lập
RIA	Đánh giá tác động quy định
SAI	Cơ quan kiểm toán tối cao
SAV	Kiểm toán Nhà nước Việt Nam
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SCD	Đánh giá phân tích quốc gia có hệ thống
SECO	Tổng cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ
SNG	Chính quyền địa phương
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
TABMIS	Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc
UK	Vương quốc Anh
UMIC	Quốc gia thu nhập trung bình cao
UNCAC	Công ước Liên hợp Quốc về Chống Tham nhũng
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc
UNODC	Văn phòng Liên hợp Quốc về Ma túy và Tội phạm
USA	Hợp Chúng Quốc Hoa Kỳ
USD	Đồng đô-la Mỹ
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VFF	Mặt trận Tổ quốc Việt Nam
VND	Đồng tiền Việt Nam
VNEPS	Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia của Việt Nam

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu này được thực hiện trong phạm vi các nghiên cứu phục vụ Báo cáo Việt Nam 2045 được Chính phủ Việt Nam giao nhiệm vụ và được các tổ chức Việt Nam và quốc tế thực hiện. Nhóm nghiên cứu gồm James Anderson, Vũ Hoàng Quyên, Nguyễn Phương Anh, Đặng Quang Vinh, Đỗ Việt Dũng, Nguyễn Thị Thanh Hòa, Trần Thị Phương Mai, Phạm Văn Cung, Nguyễn Tam Giang, Helle Buchhave, Trần Trung Kiên, Lê Trung Thông, Sacha Dray, Nguyễn Thị Thu Hà, Trần Thị Lan Hương, Lê Thị Quỳnh Anh, Trần Thùy Dương, Nguyễn Quang Hưng, và Lê Thị Thu Trang. Nhóm xin cảm ơn các cán bộ thẩm định, Donna Andrews, Zahid Hasnain, và Raymond Muhula đã có những ý kiến tham vấn hữu ích.

Nhóm xin cảm ơn đội ngũ biên soạn Báo cáo Việt Nam 2045 đã có sự phối hợp và những ý kiến đóng góp, cụ thể gồm Andrea Coppola, Matthew Wai-Poi, Deborah Winkler, Đoàn Hồng Quang, Dorsati Madani, và Muthukumara Mani. Bản dự thảo nhận được ý kiến đóng góp qua trao đổi về những thách thức của Việt Nam với Đỗ Thanh Huyền, Phạm Chi Lan, Đậu Anh Tuấn, Dương Thanh Mai và B. T. Thắng, và những ý kiến nhận xét của Marc Robinson và Deborah Wetzel. Nghiên cứu này được kế thừa một số báo cáo kỹ thuật chi tiết hơn của Ngân hàng Thế giới, chúng tôi ghi nhận và cảm ơn các nhóm tham gia. Phần 4 kế thừa báo cáo Hiệu suất quản lý đầu tư công: chuyên đề kỹ thuật, của Nguyễn Phương Anh, Simon Groom, Jay-Hyung Kim, Lê Minh Tuấn, và Vũ Cương; và báo cáo chuyên đề tư vấn tổng hợp sửa đổi các Luật quản lý đầu tư công của Vũ Hoàng Quyên, Marc Robinson, Đỗ Việt Dũng, Nguyễn Phương Anh. Phần 6 kế thừa Đánh giá chính sách phân cấp và liên kết không gian của Vũ Hoàng Quyên, Jorge Martinez, Vũ Thành Tự Anh, và James Anderson. Báo cáo này cũng nhận được ý kiến đóng góp qua thảo luận với Bộ phận Thể chế Công của Ngân hàng Thế giới và những phân tích của Laura De Castro Zoratto và Pinyi Chen. Nhóm xin cảm ơn ý kiến phản hồi của các thành viên tham gia thảo luận bàn tròn về thể chế với Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Viện Chiến lược Phát triển, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, và các bên khác, cũng như các thành viên tham gia hội thảo tại Đại học Fulbright Việt Nam.

Báo cáo nghiên cứu này được biên soạn theo sự chỉ đạo chung của Mariam J. Sherman (Giám đốc Quốc gia phụ trách Việt Nam, Cam-pu-chia và CHDCND Lào), Lalita Moorthy (Giám đốc vùng, Thịnh vượng, ĐÁ-TBD), Aaditya Mattoo (Chuyên gia kinh tế trưởng, ĐÁ-TBD) và quản lý các khối phụ trách: Alma Kanani and Oleksii Balabushko (Thể chế), Sebastian Eckardt (Chính sách kinh tế), và Rinku Murgai and Benu Bidani (Tình trạng nghèo). Chúng tôi xin trân trọng ghi nhận sự hướng dẫn tận tình và những ý kiến đóng góp chi tiết của họ đối với các phiên bản dự thảo trước đây của báo cáo. Chúng tôi ghi nhận và cảm ơn hỗ trợ tài chính của Cơ quan Viện trợ Ồt-xtrây-lia.

Tóm lược tổng quan

Việt Nam đang ở giữa những chuyển đổi lớn về thể chế, bộ máy của chính quyền trung ương đang được tái cơ cấu và hệ thống chính quyền địa phương các cấp đang được sắp xếp lại. Những chuyển đổi này có lẽ chỉ diễn ra một lần trong mỗi thế hệ. Chúng diễn ra song hành với những nỗ lực nhằm quyết tâm hoàn thiện và tăng cường khung thể chế mang tính đặc trưng trong phần lớn lịch sử phát triển gần đây của Việt Nam. Mặc dù quốc gia từ trước đến nay vẫn tiến hành cải cách một cách thận trọng theo cách tiếp cận từng bước - và đó cũng là cách tiếp cận đem lại thành công - nhưng những chuyển đổi lớn mang tính đột phá về thể chế, như được khởi xướng từ tháng 08/2024, không phải lúc nào cũng diễn ra. Những chuyển đổi đó giúp xử lý một số thách thức bức thiết nhất của quốc gia, tập trung vào cải thiện hiệu suất của bộ máy quản lý nhà nước ở cả trung ương và địa phương, đồng thời nâng cao trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền.

Bên cạnh đó, tinh thần cải cách thể chế có thể tạo tiền đề để tiến những bước xa hơn. Khi quốc gia đưa ra tham vọng trở thành nền kinh tế thu nhập cao vào năm 2045, yêu cầu đặt ra vẫn phải là cải cách sâu hơn nhằm đẩy mạnh tăng trưởng theo hướng bền vững. Chẳng hạn, loại bỏ những ách tắc về thủ tục đầu tư công là bước đi đầu tiên, nhưng để đi xa hơn thì cần tư duy lại về phân giao nhiệm vụ, trách nhiệm giữa trung ương và địa phương. Tương tự, nỗ lực trấn áp tham nhũng cần được bổ sung bằng nỗ lực củng cố các hệ thống phòng ngừa và giám sát độc lập. Tinh gọn bộ máy quản lý nhà nước và cải thiện cơ chế khuyến khích, bao gồm qua cơ chế lương, là cần thiết, nhưng tăng cường động lực làm việc của cán bộ công chức còn là nhiệm vụ thách thức hơn nhiều. Các đề án lâu nay về cắt giảm thủ tục hành chính và nạn quan liêu cũng hữu ích, nhưng cải cách có chiều sâu về hệ thống các quy định và quy trình vẫn là yêu cầu đặt ra trong thời gian tới.

Báo cáo Việt Nam 2045 – Đột phá Thể chế cho một Tương lai Thu nhập cao xem xét, đánh giá những nền tảng thể chế đem lại thành công cho Việt Nam và những bứt phá về thể chế cần thực hiện để đưa quốc gia trở thành nền kinh tế thu nhập cao.

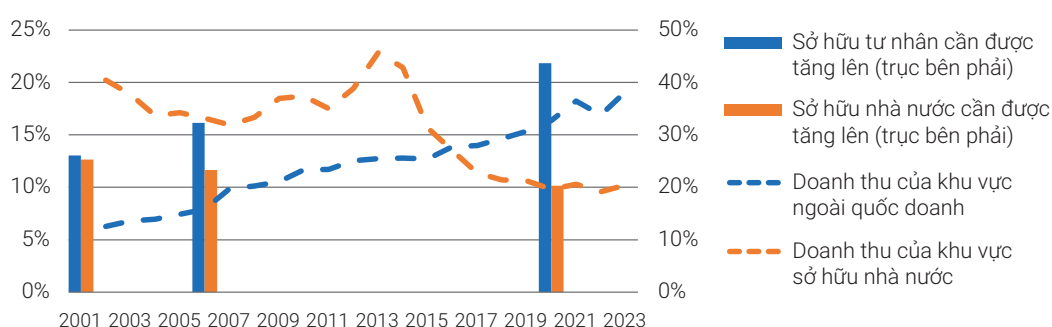
Thách thức trong cải cách thể chế

Việt Nam đã đạt được rất nhiều thành tựu phát triển trong bốn thập kỷ qua kể từ thời kỳ Đổi mới - tỷ lệ nghèo giảm đáng kể, tăng trưởng kinh tế khiến nhiều quốc gia phải ghen tị, và kết quả phát triển con người được nâng cao.¹ Khi quốc gia đang trên đà trở thành nền kinh tế thu nhập trung bình cao, đội ngũ lãnh đạo Việt Nam đã đặt ra mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045 – đánh dấu mốc kỷ niệm 100 năm độc lập của Việt Nam. Mặc dù còn 20 năm nữa, nhưng chỉ có ít quốc gia đã chuyển đổi thành công nhanh đến vậy, và nhiều quốc gia vẫn đang mòn mỏi qua nhiều thập kỷ trong cái gọi là "bẫy thu nhập trung bình."

¹ *Đổi mới* là thuật ngữ được dùng để ghi dấu những cải cách kinh tế từ năm 1986.

Những thành tựu kinh tế và xã hội của Việt Nam cũng bao gồm từng bước cải thiện thể chế - là các quy tắc, chính thức và không chính thức, chi phối hành vi kinh tế. Những thập kỷ kể từ sau Đổi mới đã ghi dấu tiến bộ từng bước về quyền tiếp cận thông tin, huy động sự tham gia của người dân, quyền sở hữu, phân cấp, các thể chế về quản lý nhà nước cũng như về sự phát triển của khu vực tư nhân, cùng các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình, và nhiều cải cách khác. Nền kinh tế đã chuyển mình sang các thể chế dựa vào thị trường nhiều hơn, tuy một số di sản vẫn còn tồn tại, chẳng hạn vẫn có sự hiện diện lớn của Nhà nước ở một số lĩnh vực. Thể chế chính trị theo nguyên tắc đặt trọng tâm vào sự đồng thuận của Việt Nam coi trọng sự ổn định, nhưng vẫn còn những hạn chế nhất định trong việc đảm bảo trách nhiệm giải trình, cân bằng và đối trọng quyền lực, đặt ra nhu cầu phải có tư duy mới. Mặc dù thể chế của Việt Nam dẫn đến đầu tư về hạ tầng cơ bản và cải thiện về vốn nhân lực, nhưng cũng bộc lộ những dấu hiệu ỷ trệ của thể chế, làm giảm hiệu quả trong việc tạo nền tảng để tăng trưởng trong tương lai.

Tóm lược Tổng quan Hình 1. Tầm quan trọng (và sự chấp nhận) ngày càng tăng của khu vực tư nhân



Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê (về doanh thu) và dữ liệu Khảo sát Giá trị Thế giới (để đánh giá sở hữu tư nhân và nhà nước).

Nhiều vấn đề cấp bách nhất của Việt Nam có bản chất là thể chế. Mặc dù đã có những làn sóng cải cách, doanh nghiệp ở Việt Nam vẫn tiếp tục phàn nàn về gánh nặng thủ tục hành chính tiền kiểm. Các quy trình đầu tư công có trật tự hơn so với trước đây nhưng lại gây chậm trễ, cứng nhắc, khó điều chỉnh khi hoàn cảnh thay đổi. Phân cấp tạo điều kiện cho các tỉnh thành có nhiều quyền kiểm soát hơn đối với chi tiêu công của họ, nhưng cũng có thể dẫn đến cạnh tranh lãng phí giữa các tỉnh thành, hoặc dẫn đến việc không cung cấp đầy đủ một số hạ tầng nhưng lại cung cấp quá nhiều những hạ tầng khác. Những nỗ lực đáng hoan nghênh nhằm cải thiện quy trình xây dựng pháp luật đã đem lại một số kết quả tích cực nhưng quy trình đó vẫn chậm và chưa được thực hiện đầy đủ. Những nỗ lực giảm tham nhũng, là vấn đề nổi cộm lâu nay, đã thành nếp và tạo chuyển đổi về nhận thức, nhưng cũng khiến cho nhiều người có thẩm quyền trở nên ngần ngại khi phải ra quyết định.

Tham vọng to lớn của Việt Nam kết hợp với những thách thức thể chế nêu trên rõ ràng đòi hỏi phải thực hiện thêm một *Đổi mới* nữa, một *"Cú huých lớn"* về thể chế để tạo nền tảng cho vai trò của Nhà nước tập trung vào thiết lập quy tắc và cung cấp hàng hóa công cộng nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp phát triển. Động lực của cú huých lớn đó đã có sẵn - điều cần làm là duy trì động lực đó và tăng cường chiều sâu cải cách để đạt tốc độ tăng trưởng đủ cao nhằm giúp Việt Nam đạt được tham vọng của mình.

Báo cáo nghiên cứu này là một trong ba tài liệu được Ngân hàng Thế giới soạn thảo để phục vụ Báo cáo Việt Nam 2045, và kế thừa nhiều nghiên cứu kỹ thuật chi tiết. Báo cáo sử dụng khung thể chế dựa trên chức năng của Nhà nước: tạo lập thị trường, ổn định thị trường, điều tiết thị trường, bổ sung cho thị trường, và hợp pháp hóa thị trường. Bên cạnh đó, các thể chế nhằm đảm bảo năng lực và trách nhiệm giải trình của Nhà nước cũng cần có để hỗ trợ toàn bộ các chức năng khác. Thay vì xem xét các thể chế theo chuyên ngành, với rất nhiều chuyên ngành, báo cáo nghiên cứu này tập trung vào những thể chế nhằm tạo lập và tạo điều kiện cho những cải cách thể chế khác. Đó là những thể chế hỗ trợ để Việt Nam tiếp tục chuyển đổi vai trò của Nhà nước, theo hướng cung cấp những gì mà chỉ Nhà nước mới có thể cung cấp: hàng hóa công cộng (bổ sung cho thị trường), môi trường quy phạm pháp luật nhằm tạo điều kiện cho doanh nghiệp Việt Nam phát triển (điều tiết thị trường). Để thực hiện đảm bảo hiệu suất, Việt Nam cần có đội ngũ cán bộ công chức có động lực và có trách nhiệm giải trình, cũng như hệ thống phân giao nhiệm vụ, trách nhiệm và thẩm quyền giữa trung ương - địa phương đảm bảo hiệu suất, các thể chế đảm bảo năng lực và trách nhiệm giải trình của Nhà nước.

Việc lựa chọn trọng tâm nhằm vào những nội dung trên được đưa ra căn cứ vào một số quan sát, ở cả trong và ngoài nước. Qua quan sát trong nước, các thể chế của Việt Nam cần thích ứng với vai trò ngày càng lớn mạnh hơn của các doanh nghiệp khu vực tư nhân trong nền kinh tế. Trong 20 năm qua, tỷ trọng tài sản cố định của quốc gia nằm trong tay các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã giảm từ 51% xuống còn 14%, tạo không gian để tỷ trọng tài sản cố định của khu vực ngoài quốc doanh ở Việt Nam tăng gấp ba lần, từ 20% lên 61%.² Doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài đã lớn mạnh và đóng góp đáng kể về tài sản đầu tư của quốc gia, giúp tạo ra tăng trưởng ngoạn mục trong hai thập kỷ qua của quốc gia. Các doanh nghiệp đó cũng đảm nhiệm phần lớn nhiệm vụ cung cấp tài chính cho hoạt động của Chính phủ. Thu ngân sách từ khu vực DNNN cao gấp ba lần so với thu ngân sách từ khu vực ngoài quốc doanh trong năm 2005, nhưng chỉ còn bằng một nửa so với thu từ khu vực ngoài quốc doanh vào năm 2023. Người dân Việt Nam dường như đã thừa nhận những thay đổi đó, khi một bộ phận dân chúng ủng hộ sở hữu tư nhân tăng lên so với sở hữu của Nhà nước.

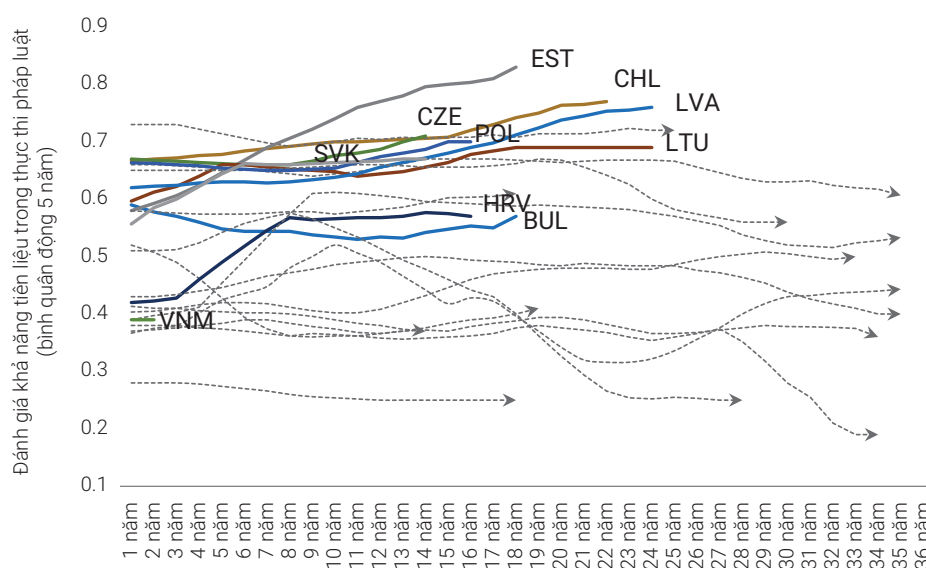
Để tiếp tục hỗ trợ tăng trưởng, Nhà nước cần làm tốt hơn việc thiết lập quy tắc - môi trường quy phạm pháp luật - và cung cấp hàng hóa công cộng, thay vì gây ảnh hưởng đến các quyết định kinh tế. Các hệ thống của Việt Nam cần được cải thiện ở cả hai khía cạnh trên. Đầu tư công bị sa lầy trong các quy trình và phân công nhiệm vụ phức tạp, với thời gian chuẩn bị kéo dài, chất lượng chuẩn bị thấp và thủ tục rườm rà khi phải xử lý điều chỉnh dự án. Rất nhiều các hệ thống quy định đang tập trung vào thủ tục hành chính mang tính tiền kiểm - cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính có đến trên 5.000 thủ tục về cấp phép kinh doanh, gây cản trở sự phát triển của doanh nghiệp.

Qua quan sát ở ngoài nước, Việt Nam có lợi thế là có thể học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia khác, nhất là các quốc gia đã tránh được giai đoạn mòn mỏi ở mức thu nhập trung bình trong hàng thập kỷ mà chưa đạt được ngưỡng thu nhập cao - gọi là "bẫy thu nhập trung bình". Tuy mỗi quốc gia có những đặc điểm khác nhau, các yếu tố thể chế gây cản trở tăng trưởng có thể rất khác nhau giữa các quốc gia,

² Doanh nghiệp ngoài quốc doanh chủ yếu là các doanh nghiệp khu vực tư nhân có các hình thức tổ chức khác nhau theo pháp luật, bao gồm cả các doanh nghiệp có tỷ lệ vốn góp thiểu số của Nhà nước.

nhưng có thể tìm được những bài học có giá trị từ việc tìm hiểu xem cần phải thay đổi thể chế như thế nào để hỗ trợ tăng trưởng nhanh. Một điểm khá nhất quán được chỉ ra là các quốc gia vượt qua được ngưỡng thu nhập trung bình cao một cách nhanh chóng (trong giai đoạn kể từ khi có tiêu chí phân chia nhóm thu nhập vào năm 1987) thường là những quốc gia mà đã cải thiện được về thực thi pháp luật. (Tóm lược Tổng quan Hình 2.)

Tóm lược Tổng quan Hình 2. Các quốc gia vươn lên trở thành nền kinh tế thu nhập cao cải thiện về thực thi luật pháp nhanh hơn

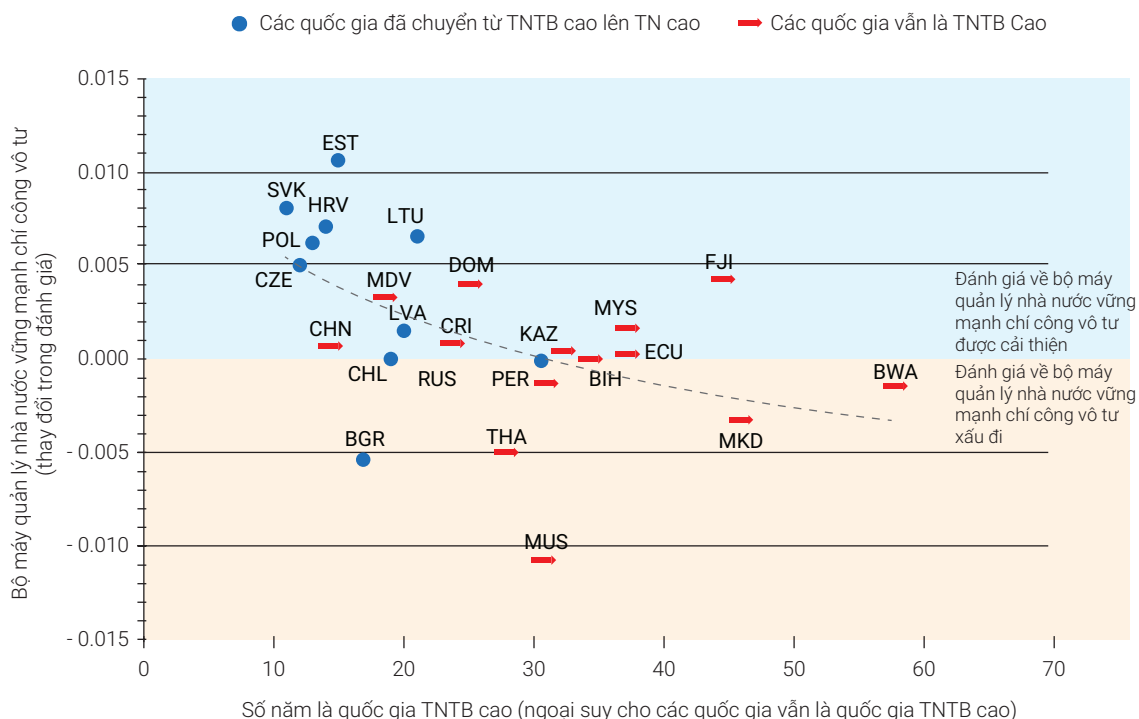


Nguồn: Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên Hỗ trợ Cử tri và Dân chủ, 2023; Ngân hàng Thế giới, 2024e.

Ghi chú: Đường vạch liền là các quốc gia đạt trở thành thu nhập cao trong khoảng 20 năm. Đường chấm là những quốc gia vẫn thuộc nhóm thu nhập trung bình cao (UMICS) hoặc mất 30+ năm để đạt được trở thành thu nhập cao (HIC). Vị trí của Việt Nam được trình bày để minh họa.

Phát hiện trên ở các quốc gia thu nhập trung bình khác cũng có sự tương đồng với Việt Nam. Sau khi nhiều nghị trình tham vọng được vạch ra trong Báo cáo *Việt Nam 2035* (công bố năm 2016), chỉ có tương đối ít khuyến nghị của Báo cáo được hiện thực hóa trong các văn bản chính sách. Tại thời điểm tổng kết vào năm 2023, cứ bốn khuyến nghị thì chỉ có một được phản ánh trong các văn bản chính sách (tức là bình quân chỉ khoảng 25%). Điều này được thể hiện ở tất cả các "lĩnh vực chuyển đổi" nêu trong Báo cáo đó: rơi vào khoảng 35% khuyến nghị về "xây dựng thể chế hiện đại vì một nhà nước hiệu quả" đến 5% về "quản lý đô thị hóa để nâng cao hiệu suất kinh tế". Hơn nữa, việc chuyển hóa từ tầm nhìn thành chính sách cụ thể mới chỉ là bước đi đầu tiên để thực hiện bất kỳ một cải cách nào. Tăng cường năng lực và xây dựng bộ máy hành chính để hỗ trợ cho chính sách đó cũng đòi hỏi thời gian và sự quan tâm đồng bộ. Chẳng hạn, sáu năm sau khi Luật tiếp cận thông tin được ban hành, chỉ có chưa đến 13% các tỉnh, thành phố công khai thông tin tại điểm đầu mối để cung cấp thông tin, trong khi đó lại là điều kiện cơ bản để triển khai hiệu quả.

Tóm lược Tổng quan Hình 3. Các quốc gia vươn lên nhanh hơn để trở thành nền kinh tế thu nhập cao khi cải thiện được hiệu lực thực thi pháp luật



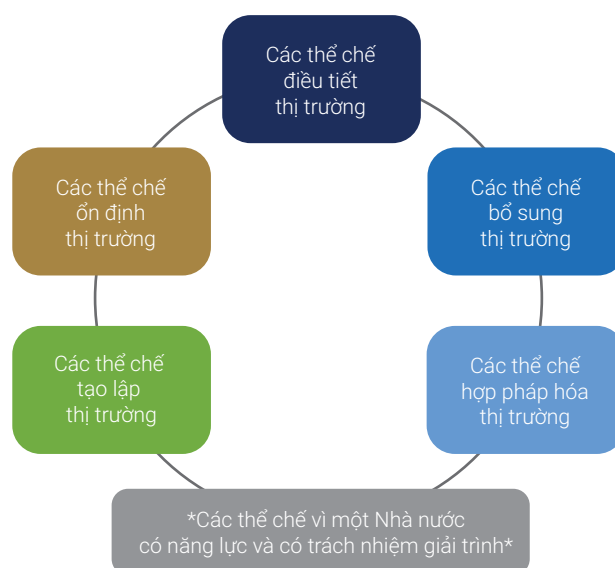
Nguồn: Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên Hỗ trợ Cử tri và Dân chủ, 2023; Ngân hàng Thế giới, 2024e.

Một phát hiện nữa ở các quốc gia đã thoát bẫy thu nhập trung bình là phần lớn các quốc gia đó đã thành công trong việc xây dựng được bộ máy quản lý nhà nước vững mạnh và chí công vô tư (Tóm lược Tổng quan Hình 3.) Phát hiện này cũng có những tương đồng nhất định với những thách thức của Việt Nam. Phương thức ra quyết định của Việt Nam dựa trên nguyên tắc hướng tới đồng thuận, và nhiều quyết định bị "song trùng lệ thuộc", nghĩa là cần có sự phê chuẩn của cả cơ quan trung ương cũng như lãnh đạo địa phương. Mặc dù những đặc trưng này trong hệ thống của Việt Nam giúp tránh được những sai lầm do vội vã, nhưng lại cản trở những tiến triển cần có. Và mặc dù đã được cải thiện trong những năm qua, nhưng vẫn còn trường hợp các quyết định chính thức bị "lách" qua một cách dễ dàng. Trên một phần ba người dân Việt nam tin rằng cần phải đưa hối lộ mới xin được việc làm trong khu vực Nhà nước (PAPI, 2024) và khoảng 30% doanh nghiệp có trải nghiệm về việc bị gợi ý phải đưa hối lộ (Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới, 2023). Điều cần làm để Việt Nam tránh được bẫy thu nhập trung bình là phải xây dựng bộ máy quản lý nhà nước vững mạnh và chí công vô tư.

Làm thế nào để các thể chế có thể giảm chi phí giao dịch của các doanh nghiệp

Báo cáo Việt Nam 2045—Đột phá Thể chế cho một Tương lai Thu nhập cao sử dụng một khung lý thuyết dựa trên tầm quan trọng của chức năng chứ không phải hình thức thể chế (Tóm lược Tổng quan Hình 4.) Các thể chế tạo lập thị trường, chẳng hạn xác lập quyền sở hữu và thực thi hiệu lực hợp đồng, đã và đang được phát triển trong nhiều thập kỷ; và mặc dù vẫn còn những thách thức, điển hình như trong quản lý đất đai, nhưng về cơ bản các thể chế hiện hành không đặt ra các rào cản đối với hoạt động của thị trường. Tương tự, các thể chế ổn định thị trường, như các thể chế về chính sách tiền tệ và tài khóa, về cơ bản đã đem lại ổn định kinh tế vĩ mô. Tăng cường các thể chế đó, tạo sự độc lập và xây dựng năng lực - vẫn tiếp tục quan trọng – bởi vì các quốc gia ở tất cả các trình độ phát triển đều có thể phải đối mặt với bất ổn định kinh tế vĩ mô. Các thể chế hợp pháp hóa thị trường, như hệ thống đảm bảo an sinh xã hội vững chắc nhằm đảm bảo một số nhóm dân cư không bị tụt lại phía sau trong khi nền kinh tế ngày càng phụ thuộc các nguyên tắc thị trường, mặc dù đã được hình thành, nhưng cần củng cố để đảm bảo tính bền vững. Các thể chế bổ sung thị trường giúp cung cấp những gì mà khu vực tư nhân nhìn chung không thể cung cấp: đó là hàng hóa công cộng, như hạ tầng cho các dịch vụ của chính phủ chẳng hạn như giao thông, giáo dục và y tế. Các thể chế điều tiết thị trường nhằm xử lý các mục tiêu chính sách như kiểm soát tác động ngoại ứng. Cuối cùng, nghiên cứu này xem xét các thể chế hỗ trợ để Nhà nước có năng lực thực thi nhiệm vụ của mình: một hệ thống chính quyền trung ương và chính quyền địa phương vận hành có hiệu suất cao và đội ngũ cán bộ công chức có động lực và có trách nhiệm giải trình.

Tóm lược Tổng quan Hình 4. Khung các thể chế hỗ trợ thị trường



Những thể chế trên bổ sung và củng cố cho nhau. Quyền sở hữu là thể chế tạo lập thị trường, nhưng cũng đồng thời làm cho thể chế ổn định thị trường, như chính sách tiền tệ, vận hành tốt hơn. Các thể chế về quản trị địa phương và đầu tư công gắn kết chặt chẽ với nhau. Các thể chế điều tiết thị trường, bao gồm

quy trình xây dựng pháp luật, gây tác động đến tất cả các thể chế khác. Còn các thể chế vì một Nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình tạo nền tảng cho tất cả các thể chế khác.

Tất cả các lĩnh vực cải cách thể chế cần đẩy mạnh việc tạo lập nền tảng vững chắc hơn cho những hành động trong trung hạn để Việt Nam vươn lên trở thành quốc gia thu nhập cao. Báo cáo này đi sâu vào một số lĩnh vực: các thể chế điều tiết thị trường và bổ sung thị trường, nhằm cung cấp hàng hóa công cộng và quản lý nhà nước đảm bảo hiệu quả, và một Nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình, qua đó tạo điều kiện thúc đẩy tất cả các lĩnh vực cải cách còn lại.

Cải thiện hiệu quả đầu tư công

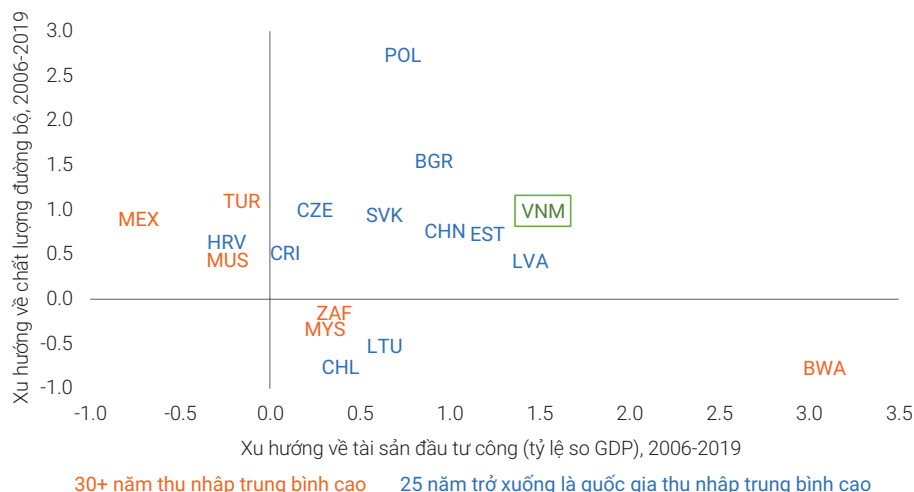
Hệ thống quản lý đầu tư công của Việt Nam đã đem lại những kết quả đầy ấn tượng, nhưng hiện đang bị sa lầy trong một “rừng” thủ tục phê duyệt, trách nhiệm chồng chéo và thiếu kết nối giữa các văn bản pháp lý. Khung pháp lý về đầu tư công được điều chỉnh bởi tám luật khác nhau. Các văn bản luật đó giao vai trò và thẩm quyền, phạm vi cho nhiều cơ quan trung ương và địa phương, và cả Thủ tướng Chính phủ, Quốc hội, các bộ ngành, Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh; và nếu một hoạt động đầu tư công có sự tham gia của nhiều tỉnh thành phố thì mọi việc còn phân mảnh và rối rắm hơn nữa.

Luật đầu tư công mới sửa đổi đã có những cải thiện quan trọng, thể chế hóa việc trình một đề xuất chủ trương đầu tư duy nhất cho các dự án có sự tham gia nhiều địa phương và giao một cơ quan duy nhất làm chủ dự án trong một số trường hợp. Một số thẩm quyền và trách nhiệm đã được phân cấp trong một số trường hợp, giảm nhu cầu phải báo cáo Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ. Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch Đầu tư mới được sáp nhập có thể giúp tiếp tục hài hòa các quy trình lập ngân sách và lập kế hoạch đầu tư. Những thay đổi đó đã xử lý được một số nhu cầu rõ ràng và cấp thiết nhất trong hệ thống quản lý đầu tư công.

Nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm để cải thiện hệ thống cũng như năng lực thẩm định dự án, đấu thầu của khu vực công và quản lý công sản. Nhiều văn bản luật và nghị định không phải lúc nào cũng nhất quán, đồng thời đưa ra nhiều hướng dẫn chuẩn bị và phê duyệt song song cho các loại hình dự án hoặc sử dụng nguồn vốn khác nhau. Mặc dù vốn đầu tư được phân bổ theo Luật đầu tư công, nhưng ngân sách thường xuyên được phân bổ theo Luật ngân sách Nhà nước. Kế hoạch đầu tư cần được hài hòa với kế hoạch tài khóa, khi Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT mới sáp nhập sẽ đảm nhiệm chức năng gác cổng vững chắc.

Những thách thức trên cần được xử lý để Việt Nam hiện thực hóa được mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao trong vòng 20 năm. Các quốc gia qua giai đoạn thu nhập trung bình cao là những quốc gia nhanh chóng tìm cách đẩy mạnh chi đầu tư công và nâng cao chất lượng đầu tư công. Việt Nam cũng đã và đang cải thiện cả hai mặt trên nhưng cần phải duy trì tiến độ để hỗ trợ các doanh nghiệp tăng trưởng và trở thành quốc gia thu nhập cao.

Tóm lược Tổng quan Hình 5. Chuyển nhanh thành quốc gia thu nhập cao đòi hỏi phải cải thiện đầu tư công cả về lượng và về chất



Nguồn: Niên giám năng lực cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, các năm khác nhau; Bộ dữ liệu đầu tư và tài sản đầu tư của IMF.

Ghi chú: Các quốc gia được nhóm theo thời điểm là quốc gia TNTB cao trước khi trở thành quốc gia TNC. Đối với các quốc gia vẫn là quốc gia TNTB cao, số năm dự kiến (ngoại suy) được sử dụng. Những quốc gia trong nhóm 30+ năm là những quốc gia có trên 30 năm là quốc gia TNTB cao trước khi trở thành TNC. Việt Nam không nằm trong nhóm nào nhưng được trình bày để so sánh. Trên cả hai trục, xu hướng là hệ số dốc đơn giản của hồi quy so với thời gian.

Tăng cường khung quy phạm pháp luật

Các doanh nghiệp cần có môi trường quy phạm pháp luật dễ dự đoán và dễ tuân thủ để lớn mạnh. Hệ thống quy phạm pháp luật của Việt Nam tương đối ổn định. Tuy vậy, các thủ tục hành chính lại liên tục sinh sôi nảy nở, các văn bản luật và quy định được áp dụng không nhất quán, phản ánh cả về chất lượng quy định và cơ chế thực thi. Khi môi trường quy định thay đổi, phản ứng của doanh nghiệp là tránh tuân thủ các quy định. Việc hợp lý hóa khung quy phạm pháp luật không chỉ giúp cởi trói cho doanh nghiệp hoạt động mà còn làm cho các quy định có hiệu lực hơn. Một trong số những thay đổi thể chế nhằm hỗ trợ tăng trưởng ở các quốc gia tránh được bẫy thu nhập trung bình là cải thiện thực thi hiệu lực quy định thông qua tăng cường năng lực và cải thiện các cơ chế phản biện các quyết định hành chính. Năng lực phản biện các quyết định góp phần tạo ra vòng phản hồi, trong đó những yếu kém về chất lượng quy định sẽ được chỉ ra và có thể được khắc phục.

Trong khi Chính phủ Việt Nam đã nỗ lực hợp lý hóa thủ tục hành chính, qua đó giúp giảm chi phí giao dịch và giảm bất định cho doanh nghiệp, nhiều thủ tục hành chính mới lại phát sinh sau mỗi nỗ lực cải cách lớn. (Tóm lược Tổng quan Hình 6.) Quy trình xây dựng luật và quy định - thể chế để tạo lập thể chế - chính là nền tảng của môi trường hoạt động cho doanh nghiệp ở Việt Nam.

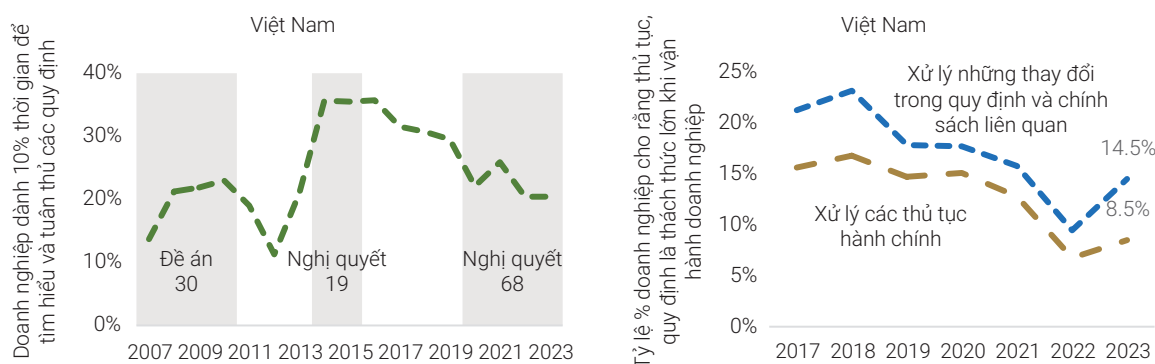
Việc ban hành và định kỳ sửa đổi Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật ("Luật về luật") đã cải thiện về trật tự của quy trình làm luật và cải thiện phân tích và cân nhắc chính sách gốc. Yêu cầu phải thực hiện đánh giá tác động quy định (hiện nay gọi là đánh giá tác động chính sách) giúp đưa ra những

cân nhắc trước khi bạn hành xem quy định có cần thiết hay không, có hiệu quả về chi phí không và có gây gánh nặng không cần thiết cho doanh nghiệp và người dân không so với các phương án thay thế khác.

Mặc dù yêu cầu đó trong luật là đáng hoan nghênh, việc triển khai các nhiệm vụ phân tích, đặc biệt là phân tích kinh tế và phân tích giới, lại có vấn đề do thiếu hướng dẫn và thiếu năng lực. Nhu cầu hiện nay là chuyển đổi cách tiếp cận về ban hành quy định theo hướng cấm hành vi tiêu cực thực sự, dựa trên bằng chứng, thay cho cách làm hiện nay là sử dụng biện pháp tiền kiểm và các thủ tục hành chính, đồng thời phân quyền xây dựng pháp luật nhiều hơn cho Chính phủ. Văn hóa "không biết thì cấm" không tạo thuận lợi cho tăng trưởng và đổi mới sáng tạo.

Quy trình xây dựng pháp luật đòi hỏi phải có năng lực, cũng như nỗ lực để cải thiện tính độc lập và tính chuyên nghiệp. Thông lệ các bộ ngành tự xây dựng dự thảo pháp luật không hỗ trợ cho việc hài hòa luật pháp. Ngoài ra, Quốc hội là đại diện cho người dân và là cơ quan có vai trò quan trọng trong xây dựng pháp luật và giám sát, lại có rất ít độc lập vì hầu như các đại biểu đều là Đảng viên, và nhiều người là đại biểu không chuyên trách, đang làm việc trong bộ máy quản lý nhà nước. Chuyển sang hệ thống đại biểu chuyên trách và dành nhiều ghế cho các ứng cử viên độc lập là cách để đem lại tính chuyên nghiệp và góc nhìn phản biện trong công việc của Quốc hội. Những thay đổi hiện nay được cho là đang đi theo hướng khác, giảm sự trợ giúp của nghiên cứu và chuyên nghiệp hóa.³

Tóm lược Tổng quan Hình 6. Tầm quan trọng của thực thi các quy định



Nguồn: Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu PCI, các năm khác nhau. Xem Malesky, Thạch, Trọng, Ngọc, & Nguyễn, 2022.

Tối ưu hóa bộ máy ở trung ương và địa phương và tạo động lực hợp tác và cạnh tranh giữa các tỉnh thành

Trong nhiều thập kỷ qua, hệ thống quản trị địa phương của Việt Nam được bố trí lồng ghép cấp phường, xã và cấp quận, huyện trong cấp tỉnh, thành, trong đó các thành phố lớn được coi là cấp tỉnh

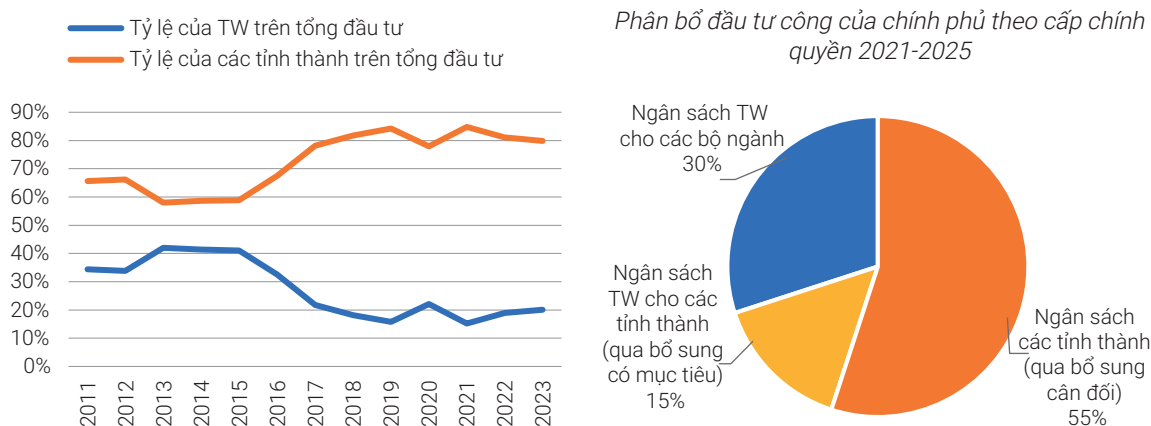
³ Bùi, 2025.

và phần nào được tự chủ cao hơn. Số lượng lớn các địa phương cấp tỉnh thành cũng có nghĩa là phần lớn đều có quy mô nhỏ theo các chuẩn mực quốc tế, nhưng đồng thời nếu gộp chung lại thì quyền lực chính trị lại khá lớn. Đại diện của các địa phương tại Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam tăng lên khi số lượng các tỉnh thành tăng từ 40 năm 1986 lên 63 trong những thập kỷ gần đây (tham khảo thêm bên dưới). Chính quyền địa phương cùng tìm cách làm tăng nguồn lực ngân sách cho địa phương, đặc biệt là ngân sách đầu tư, nhưng từng địa phương lại cạnh tranh với các địa phương khác. Sự cạnh tranh này đem lại một số kết quả quan trọng, nhưng nếu không có các thể chế hỗ trợ hợp tác, liên kết thì phần nào sẽ làm giảm hiệu suất hoạt động và sử dụng nguồn lực.

Hệ thống bổ sung cân đối tương đối ưu ái cho các địa phương nghèo, tập trung vào mục tiêu công bằng, nhưng cũng khó đáp ứng được nhu cầu nguồn lực cần có của những tỉnh, thành đang tăng trưởng nhanh. Ngoài ra, các tỉnh thành ở Việt Nam cạnh tranh nhau để thu hút đầu tư và sự ưu đãi, rất ít động lực hợp tác liên tỉnh. Kết quả là sự đầu tư quá mức cho một số dự án hạ tầng lớn, như sân bay, cảng biển, khu công nghiệp, khu kinh tế, khu du lịch, ngay cả khi không đủ nhu cầu để duy trì bền vững những công trình đó. Hơn nữa, quy mô bổ sung lớn khiến cho trung ương bị thiếu nguồn lực dành cho các công trình hạ tầng xương sống, còn bổ sung có mục tiêu lại bị dàn trải và chưa gắn kết tốt với kết quả.

Việt Nam đã phân giao phần lớn nhiệm vụ chi đầu tư công và các dịch vụ sự nghiệp công cho các tỉnh thành. Tuy nhiên vì là quốc gia nhất thể, cơ chế và chính sách cơ bản vẫn được ban hành ở cấp trung ương, chứ không phải cấp địa phương. Mặc dù thẩm quyền quyết định chi đã được phân cấp đáng kể cho các tỉnh thành, nhưng các tỉnh thành không có nhiều thẩm quyền về huy động thu hoặc điều chỉnh các dịch vụ sự nghiệp cho phù hợp với nhu cầu ở địa phương.

Tóm lược Tổng quan Hình 7. Các tỉnh thành kiểm soát tỷ trọng đầu tư công ngày càng tăng



Nguồn: Bộ Tài chính (mof.gov.vn) và Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

Làn sóng cải cách gần đây đang hướng tới giảm số lượng các tỉnh thành và loại bỏ cấp quận huyện. Mặc dù tập trung vào việc tinh giản bộ máy hành chính, nhưng những cải cách trong thời gian qua cũng giúp hài hòa động lực khi quy mô các tỉnh thành trở nên lớn hơn sau sáp nhập. Cải cách này đã đem lại cơ hội để tối ưu hóa về phân công thẩm quyền và tạo động lực hợp tác: để cải thiện động lực trong các cơ chế đầu tư liên tỉnh, nâng cao tự chủ về nguồn thu, điều chỉnh các phương thức bổ sung ngân sách giữa các cấp chính quyền nhằm đảm bảo các tỉnh thành tăng trưởng nhanh có nguồn lực để đáp ứng nhu cầu phát triển, giảm tính chất hình thức và thiếu rõ ràng trong các thủ tục gây chậm trễ trong thực hiện các dự án đầu tư công.

Tạo động lực và trách nhiệm giải trình cho cán bộ công chức

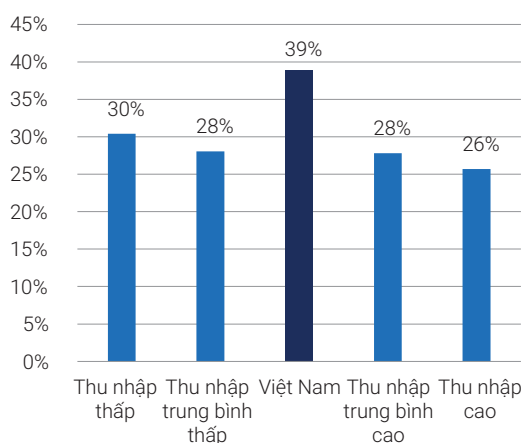
Trong số những cải cách thể chế gần đây, nổi bật nhất là chính sách được tuyên bố về việc tinh giảm số lượng cán bộ nhà nước.⁴ Chính sách này có cơ sở rõ ràng. Việt Nam có quy mô khu vực công lớn, xét về số lao động, so với hầu hết các quốc gia thu nhập cao, và chi về lương tính theo tỷ lệ với tổng chi tiêu công của Việt Nam cũng tương đối lớn. Quy mô lực lượng lao động trong khu vực công phần nào do phạm vi các hoạt động của Nhà nước tại Việt Nam, vai trò của Nhà nước trong quá trình chuyển đổi cho thấy nhu cầu cần từng bước hướng tới đội ngũ cán bộ công chức tinh gọn hơn nhưng có động lực làm việc lớn hơn.

Động lực đó có thể được tạo ra bằng nhiều cách, trong đó có thể qua việc cải cách tiền lương. Trong nhiều năm qua, lương của cán bộ nhà nước nhìn chung vẫn bắt nhịp với tăng trưởng kinh tế tổng thể, duy trì được sức cạnh tranh của khu vực công với khu vực tư nhân, cho đến khi việc tăng lương bị ngưng trong giai đoạn COVID-19. Kết quả là có khoảng cách tương đối lớn giữa mức lương của những người làm trong bộ máy nhà nước và những người làm cho khu vực tư nhân, sau khi xét đến các đặc điểm công việc và các nhân. (Tóm lược Tổng quan Hình 8.) Các đợt tăng lương trong những năm qua phần nào giúp thu hẹp khoảng cách đó. Ngoài ra còn có khoảng cách lớn về lương theo giới tính, tuy khoảng cách đó ở khu vực tư nhân vẫn lớn hơn so với khu vực công. *Báo cáo phát triển thế giới 2024 – Bẫy thu nhập trung bình* có nêu: “Nếu không đầu tư cho nhân tài nữ và dân tộc thiểu số, để họ nằm ngoài các hoạt động hưởng thù lao tốt nhất và áp dụng các thông lệ về thù lao không công bằng chắc chắn là một nguyên nhân ảnh hưởng lớn của các nền kinh tế thu nhập trung bình, vốn đang khan hiếm kỹ năng.”

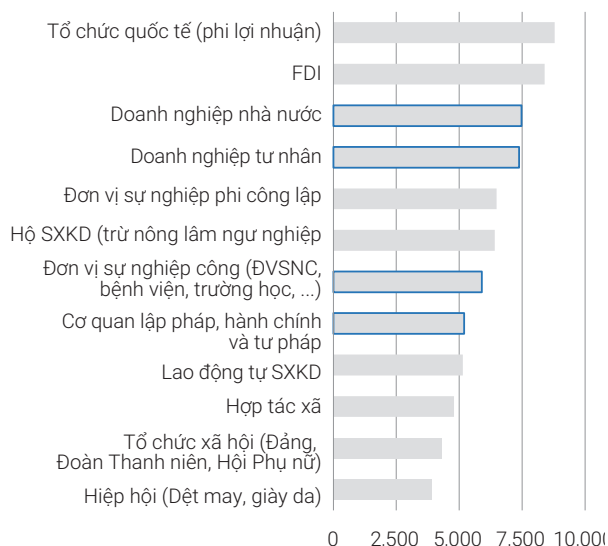
⁴ Luật và hệ thống quản lý nhà nước của Việt Nam có các điều khoản khác nhau về cán bộ, công chức và viên chức. Trong báo cáo này chúng tôi nhìn chung không tập trung vào sự khác biệt mà chỉ xem xét các vấn đề chung của toàn bộ đội ngũ cán bộ công chức trong Nhà nước.

Tóm lược Tổng quan Hình 8. Việt Nam có khu vực công lớn so với nhiều quốc gia khác và thù lao của khu vực nhà nước thấp hơn so với khu vực tư nhân

Tỷ lệ % chi lương trên tổng chi tiêu công



Thu nhập ước tính cho tình huống cơ sở



Nguồn: Cán bộ Ngân hàng Thế giới, dựa trên Chỉ số Hành chính Thế giới và Khảo sát lực lượng lao động Việt Nam năm 2022.

Cải thiện trách nhiệm giải trình trong bộ máy cán bộ công chức, nếu được thực hiện công bằng và hiệu quả, cũng có thể cải thiện động lực làm việc và hỗ trợ nâng cao năng lực của Nhà nước. Tham nhũng đã trở thành điều bình thường trong nhiều năm và chưa được xử lý nghiêm túc ở cấp cao nhất cho đến mười năm gần đây. Chiến dịch chống tham nhũng đã tập trung vào ngăn ngừa thông qua điều tra và trừng phạt, là các yếu tố quan trọng của mọi chiến dịch chống tham nhũng thành công. Nhưng trong một môi trường mà luật pháp còn chưa rõ ràng và còn ít niềm tin vào các thể chế có quy trình phù hợp, làm như vậy có thể khiến cho nhiều cán bộ trở nên thận trọng không dám nhận trách nhiệm để ra quyết định. Điều cần lưu ý là Hàn Quốc, một quốc gia đã nhanh chóng vượt qua mức thu nhập trung bình cao, cũng có những chuyển đổi thể chế lớn với mục tiêu kiểm soát bộ máy hành pháp đúng vào thời điểm GNI theo đầu người của họ tăng trưởng cao nhất, làm tiền đề để họ trở thành quốc gia thu nhập cao.⁵ Đánh giá những hạn chế về thể chế cùng các hệ thống độc lập đảm bảo quy trình phù hợp của Việt Nam cho thấy quốc gia chưa đạt được các tiêu chí của cả quốc gia thu nhập trung bình cao và thu nhập cao. (Tóm lược Tổng quan Hình 9.)

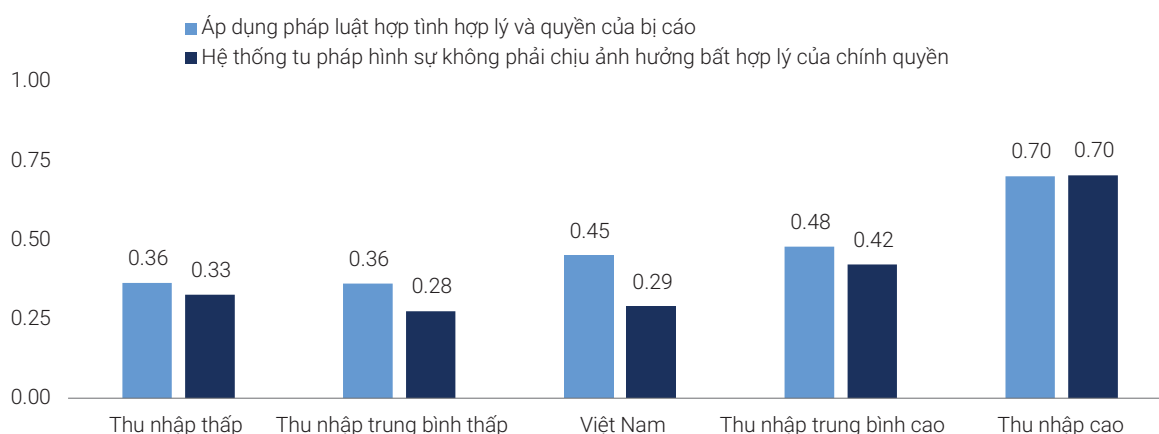
Từng bước giảm số lượng cán bộ công chức và cải thiện về tiền lương, bao gồm nâng cao linh hoạt cho những lĩnh vực và kỹ năng có khoảng cách lương lớn, là cách để giúp xây dựng bộ máy cán bộ công chức có động cơ làm việc lớn hơn. Việc tinh gọn bộ máy cán bộ công chức nên được thực hiện thận trọng sao cho gây xáo trộn ít nhất có thể, thường thông qua tạo điều kiện cho nghỉ hưu hoặc nghỉ việc sớm, như kế hoạch của Việt Nam. Ngoài ra, tăng cường thể chế đảm bảo hợp tình hợp lý, đồng thời tiếp tục quan tâm đến yếu tố phòng ngừa để chống tham nhũng và giám sát độc lập là cách có thể giúp kiểm soát tham

⁵ Tham khảo thêm Ngân hàng Thế giới (2025a) trong đó bàn về Hàn Quốc chuyển thành quốc gia thu nhập cao và vai trò của thể chế.

những nhưng giảm được rủi ro khiến cho bộ máy hành chính tri trệ. Điều này bao gồm tăng cường năng lực và các thủ tục liên quan đến kê khai thu nhập và tài sản, đồng thời quán triệt sâu sắc hơn trong xã hội về triển khai Luật tiếp cận thông tin, đẩy nhanh những nỗ lực hiện hành nhằm xây dựng thể chế về dữ liệu mở và chia sẻ dữ liệu, đồng thời hỗ trợ cho xã hội dân sự và báo chí hoạt động tích cực hơn.

Tóm lược Tổng quan Hình 9. Tầm quan trọng của ràng buộc độc lập đối với cơ quan hành pháp và đảm bảo hợp tình hợp lý.

So sánh đối chiếu về yếu tố độc lập và hợp tình hợp lý



Nguồn: Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa vào Dự án Công lý Thế giới.

Chủ đề hiện nay về cải cách thể chế tại Việt Nam

Có một số chủ đề được lặp đi lặp lại trong suốt báo cáo này. Một là, thể chế có thể bổ sung lẫn nhau hoặc vận hành nhằm đạt được các mục tiêu xuyên suốt. Kinh nghiệm ở Việt Nam cho thấy để đạt được tiến triển ở một lĩnh vực, cần phải có những tiến triển thêm ở lĩnh vực khác. Làn sóng cải cách thể chế hiện nay sẽ chắc chắn đặt ra nhu cầu cần phải điều chỉnh hoặc hiệu chỉnh trong tương lai.

Thứ hai, các quy trình xây dựng luật và quy định là nền tảng cho mọi loại hình thể chế, và quy trình đó cũng quan trọng không kém sản phẩm được tạo ra. Việc tạo điều kiện tham vấn và tiếp thu nhiều quan điểm khác nhau sẽ giúp tránh sai lầm; huy động sự tham gia của các bên bị điều chỉnh sẽ giúp quán triệt, và cuối cùng giúp tuân thủ. Với vai trò là "thể chế để tạo lập thể chế", quy trình xây dựng pháp luật cần được tiếp tục quan tâm.

Để cải cách thể chế đem lại tác dụng, nhu cầu đặt ra là phải quan tâm hơn nữa đến tăng cường năng lực và phổ biến, quán triệt các ý tưởng. Cần thiết phải có năng lực, kỹ năng mới, và điều đó đòi hỏi phải được hỗ trợ, phải có nguồn tài chính – những công việc thường bị bỏ qua khi thực hiện cải cách pháp luật. Và khi cải cách thực sự tạo ra "bút phá" về chủ trương đường lối - chẳng hạn quan điểm tiếp cận thông tin mở, hoặc vai trò của nhà nước được thay đổi, hoặc nhu cầu giám sát phải độc lập thực sự - những ý tưởng đó cần được xã hội thông suốt để dẫn đến thay đổi thực sự về hành vi. Nếu không có nỗ lực đồng

bộ để hình thành năng lực và phổ biến, quán triệt ý tưởng đó trong xã hội, kết quả sẽ là khoảng cách lớn giữa quy định pháp luật và thực tế triển khai.

Nhiều bên chịu trách nhiệm sẽ làm loãng trách nhiệm giải trình và tạo ra sự lúng túng. Đây là đặc điểm của hệ thống ra quyết định theo hướng đồng thuận và thận trọng của Việt Nam, theo thiết kế, nhằm đảm bảo sẽ có ít thay đổi lớn nếu không thí điểm thấu đáo. Cách tiếp cận như vậy tránh được rủi ro nhưng lại không phù hợp cho những giai đoạn cần đánh giá lại và đổi mới thể chế mang tính đột phá.

Đảm bảo hợp tình hợp lý và trách nhiệm giải trình độc lập là các yếu tố bổ sung quan trọng. Văn hóa tầng bậc trong bộ máy hành chính của Việt Nam dựa vào các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình nội bộ, dẫn đến việc bỏ qua cơ hội đảm bảo trách nhiệm giải trình độc lập bên ngoài. Hệ thống như vậy dẫn đến suy giảm hiệu quả, tạo điều kiện cho tham nhũng sinh sôi nảy nở cho đến khi "đốt lò" trở nên không thể tránh khỏi. Xây dựng các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình độc lập - dựa nhiều hơn vào sự minh bạch, giám sát độc lập của chính phủ và các tổ chức bên ngoài chính phủ - là cách để giúp xử lý tình trạng tham nhũng và kém hiệu quả mà không dẫn đến ì trệ.

Ra quyết định độc lập sẽ giúp hình thành nên tinh thần làm chủ. Một số thay đổi thể chế cần thực hiện ở Việt Nam cũng mang tính văn hóa, bao gồm khả năng chấp nhận giám sát và ra quyết định độc lập. Chẳng hạn thẩm định độc lập các dự án có thể là cách để nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công, còn nhu cầu ra quyết định độc lập của chính quyền cấp tỉnh đòi hỏi phải nâng cao tự chủ để đổi mới sáng tạo.

Cạnh tranh cũng tốt nhưng đôi khi hợp tác còn tốt hơn. Việt Nam cần tạo lập những thể chế vì sự hợp tác, cụ thể là hợp tác giữa các tỉnh thành cũng như hợp tác công tư. Những thể chế đó cần được tạo thuận lợi và khuyến khích, nhưng phải cho phép hình thành theo cách hữu cơ, thay vì thiết kế từ trên áp xuống.

Thể chế có tác động rất trực tiếp đến các hoạt động cung cấp dịch vụ công và đời sống người dân. Thể chế về quản lý đầu tư công hỗ trợ đem lại hạ tầng cơ bản cần có cho giáo dục, y tế và giao thông, còn các hệ thống văn bản quy phạm pháp luật xác định ra khuôn khổ cung cấp dịch vụ công và điều tiết ngăn chặn các hành động tiêu cực. Động lực làm việc của cán bộ, công chức và viên chức có tác động trực tiếp đến người dân qua trải nghiệm của họ với các dịch vụ công.

Cách tiếp cận thận trọng từng bước vẫn phát huy tác dụng. Cách làm từng bước của Việt Nam trong cải cách sẽ tạo không gian để rà soát lại về cách tiếp cận và thay đổi hướng đi nếu cần, và quốc gia đã có một lịch sử lâu dài thực thi cải cách từng bước. Nhận thức được điều đó không đồng nghĩa với việc tự hài lòng và né tránh những thay đổi đột phá cần thực hiện, mà để nhắc nhở rằng không nên bỏ qua một số lợi ích của cách tiếp cận từng bước.

Quỹ đạo tương lai của Việt Nam có thể tương đồng với một số quốc gia đã tránh được bẫy thu nhập trung bình và đạt được trạng thái thu nhập cao trong một khoảng thời gian ngắn, bằng cách xây dựng nhà nước đảm bảo trách nhiệm giải trình, đầu tư công có chất lượng, và hệ thống pháp quy không thiên vị. Tuy nhiên, vẫn có rủi ro lặp lại quỹ đạo của một số quốc gia mà ở nơi đó, sự tiến bộ bị tác động bởi

các nhóm lợi ích ngày càng có quyền lực, có thể bẻ cong chính sách của Nhà nước vì lợi ích riêng của họ. Và những bất định trong tương lai - từ đại dịch đến chiến tranh thương mại - sẽ càng làm nổi bật giá trị của những thể chế đảm bảo hiệu quả và sự linh hoạt.

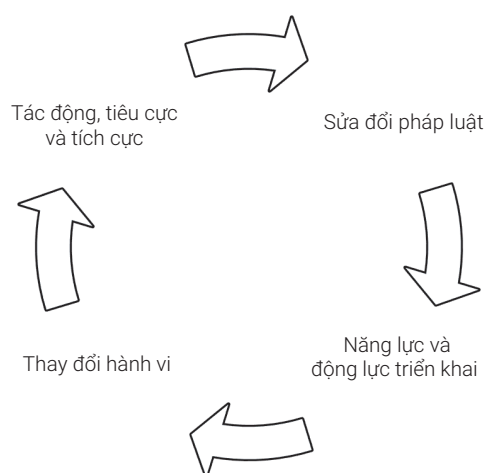
Cách tiếp cận từng bước có phát huy tác dụng nhưng đôi khi vẫn cần có "cú hích về thể chế"

Làn sóng cải cách đang diễn ra ở Việt Nam chưa từng được chứng kiến trong những thập kỷ gần đây. Nhiều thay đổi cần được thực hiện để hợp lý hóa bộ máy quản lý nhà nước, tăng cường động lực làm việc của cán bộ công chức, và loại bỏ những trở ngại để phát triển. Thể chế đã trở thành cái gọi là "điểm nghẽn của điểm nghẽn". Xử lý vấn đề thể chế sẽ tạo "đột phá để bứt phá."

Cải cách thể chế đang có đà mạnh mẽ và đây là cơ hội không thể bỏ qua; đây là cơ hội để chuẩn bị nền tảng cho một nền kinh tế có quy mô lớn hơn, với mức độ phức hợp cao hơn, để xây dựng các cơ chế giám sát độc lập bên ngoài, để hỗ trợ khả năng chống chịu với những thách thức trên con đường phía trước; đây là cơ hội chỉ có một lần trong mỗi thế hệ để hoàn thiện vai trò của Nhà nước và mang lại thịnh vượng cho người dân Việt Nam.

Phụ lục Tóm lược Tổng quan. Những cải cách thể chế ưu tiên

Thay đổi thể chế không chỉ là thông qua các văn bản pháp luật. Để thay đổi hành vi theo cách có ý nghĩa, sửa đổi pháp luật cần song hành với chủ động tăng cường năng lực và tạo động lực thực thi, kết hợp với vòng phản hồi để học hỏi, rút kinh nghiệm từ quá trình triển khai. Trên nhiều góc độ, cách tiếp cận từng bước của Việt Nam trong hoạch định chính sách phản ánh những đặc điểm đó. Tuy nhiên, một số nỗ lực cải cách thể chế và chính sách được triển khai chậm, nếu có triển khai. Khó khăn trong triển khai, thực thi chính sách đã được nhìn nhận kể từ khi có báo cáo *Việt Nam 2035* và cũng là chủ đề của Báo cáo *Cập nhật Đánh giá Quốc gia năm 2021: Cải cách thể chế để tăng cường hiệu quả thực thi* của Nhóm NHTG. Chu trình học hỏi của cải cách thể chế cần được nâng cấp.



Ngoài những bài học chung nêu trên, báo cáo *Việt Nam 2045 – Đột phá Thể chế cho một Tương lai Thu nhập Cao* còn cố gắng đưa ra những khuyến nghị cụ thể - có thể biến thành hành động cho một nghị trình trung hạn. Một số khuyến nghị mang tính chất kỹ thuật và cũng chỉ là phần nổi của tảng băng trôi. Phụ lục này chỉ ra một số những thay đổi cần thực hiện, được nhóm gộp theo các lĩnh vực trọng tâm được đi sâu phân tích trong các chương của Báo cáo.

Lĩnh vực chính sách 1: Các thể chế bổ sung thị trường: **Đầu tư công**

Xử lý những yếu kém về hiệu suất nội tại trong hệ thống đầu tư công. Nhiều thay đổi đã được thực hiện qua sửa đổi Luật đầu tư công gần đây. Đó là thể chế hóa các cơ chế đặc thù của Quốc hội trước đây được sử dụng để xử lý các vấn đề cụ thể theo vụ việc. Các dự án liên kết nhiều tỉnh thành, hoặc huyện xã trong một tỉnh thành thực hiện, đã xử lý những rào cản trong chuẩn bị và thực hiện các dự án phục vụ nhiều tỉnh thành. Những cải thiện khác, như nâng ngưỡng phê duyệt, và phân quyền, cũng được hoan nghênh.

Hiện vẫn có những vấn đề còn tồn tại. Khi Việt Nam thay đổi thể chế nhằm hài hòa với định hướng thị trường, khái niệm đầu tư công (hiện còn rất rộng) cũng cần được làm rõ lại. Ngoài ra, khả năng cải thiện chất lượng dự toán chi tiêu cơ sở của chi đầu tư theo cách cuốn chiếu cũng chưa được đưa vào tầm ngắm, bên cạnh vấn đề về thẩm định độc lập và hài hòa giữa ngân sách đầu tư và thường xuyên trong một khung kế hoạch trung hạn duy nhất. Năng lực và thủ tục cần được hoàn thiện bên cạnh sửa đổi pháp luật, chẳng hạn để chuẩn bị dự án tốt hơn trước khi quyết định đưa dự án vào KHĐTCTH, và tăng cường cơ chế để từ chối những dự án có chất lượng thấp. Tương tự, chậm tiến độ có thể được giảm bớt bằng cách lên kế hoạch giải phóng mặt bằng và tái định cư sớm lên trong chu trình dự án và tiếp tục phân quyền hơn nữa.

Thay đổi chính sách và/hoặc pháp luật

- Củng cố cơ sở pháp lý cho hệ thống QLĐTC cốt lõi, giao nhiệm vụ điều phối tổng thể cho một cơ quan duy nhất.
- Ban hành hướng dẫn phương pháp luận chi tiết về sàng lọc sơ bộ, thẩm định và đánh giá hậu kiểm các dự án.
- Tạo điều kiện rõ ràng cho phép hội đồng thẩm định từ chối dự án căn cứ vào kết luận báo cáo nghiên cứu tiền khả thi/khả thi không đáp ứng yêu cầu.
- Hài hòa giữa Luật đầu tư công và Luật ngân sách Nhà nước để đảm bảo dự toán ngân sách năm đầy đủ đảm bảo hiệu suất cho cả chi đầu tư và chi thường xuyên trong phạm vi kế hoạch trung hạn cuốn chiếu.

Thay đổi về tổ chức/năng lực

- Củng cố các chức năng theo dõi và quản lý danh mục, trang bị công cụ và giao thẩm quyền cho các cơ quan chịu trách nhiệm để thu thập dữ liệu danh mục đầy đủ và kịp thời.
- Đảm bảo tích hợp Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia (VNEPS) với Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS).
- Triển khai chiến lược tăng cường năng lực toàn diện để hình thành chức năng đấu thầu chuyên nghiệp hơn trong Chính phủ.
- Đảm bảo phân bổ nguồn lực đầy đủ cho dự toán kinh phí tài chính và nhân lực cho công tác đền bù giải phóng mặt bằng.

Chuyển đổi hành vi/lỗi làm việc

- Đảm bảo phân bổ nguồn lực đầy đủ cho dự toán kinh phí tài chính và nhân lực cho công tác đền bù giải phóng mặt bằng, và hài hòa phương pháp luận đền bù trong nước theo thông lệ quốc tế.
- Đảm bảo định mức được xác định theo giá thị trường nhằm đưa ra dự toán kinh phí hợp lý cho các dự án.

Lĩnh vực chính sách 2: Các thể chế điều tiết thị trường: Các hệ thống xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Đẩy nhanh quy trình xây dựng pháp luật đồng thời tăng cường năng lực để phân tích tốt hơn. Những thay đổi lớn về quy trình xây dựng pháp luật trong những thập kỷ qua đã đem lại nhiều kết quả tích cực. Tham vấn và phân tích từ các bước sớm đã đem lại tác dụng, nhưng trong nhiều trường hợp các Phân tích tác động chính sách còn mang tính hình thức và chưa phản ánh phân tích nghiêm túc những phương án thay thế hoặc tác động của chúng. Cần tăng cường năng lực ở các cơ quan xây dựng pháp luật (gồm các bộ ngành phụ trách soạn thảo luật) để có thể thực hiện phân tích thực sự, đặc biệt về tác động kinh tế và tác động giới của luật. Mặc dù cách tiếp cận dân chủ nghị luận có nhiều ưu điểm trong xây dựng pháp luật, nhưng cách quản lý khối lượng công việc của Quốc hội bằng kế hoạch xây dựng pháp luật từ rất sớm gây khó khăn trong việc xử lý nhanh các vấn đề cấp thiết.

Các nỗ lực kiểm soát thủ tục hành chính đều đáng hoan nghênh và đã đem lại một số cải thiện về môi trường kinh doanh cho hoạt động của các doanh nghiệp Việt Nam, và cần được tiếp tục các hoạt động này. Nhưng thay đổi căn bản hơn là chuyển đổi vai trò của Nhà nước từ chỗ điều tiết đầu vào (v.d. quy mô tối thiểu của cơ sở vật chất) sang tập trung vào quản lý các trường hợp nếu có mục tiêu xã hội thuyết phục chẳng hạn như kiểm soát ô nhiễm hoặc hành vi gian lận. Tạo quy định điều tiết năng lượng tái tạo cũng đang được quan tâm đặc biệt và thực sự là ưu tiên cho tham vọng tăng trưởng xanh của Việt Nam.

Thay đổi chính sách và/hoặc pháp luật	Thay đổi về tổ chức/năng lực	Chuyển đổi hành vi/lỗi lầm việc
- Sửa đổi Luật đầu tư để làm rõ và giảm số lượng các hoạt động kinh doanh cần phê duyệt tiền kiểm (gọi là điều kiện kinh doanh tại Việt Nam), và cụ thể hóa quy trình kiểm soát chất lượng của các quy định tiền kiểm bằng cách áp dụng phương pháp quản lý dựa trên rủi ro. - Sửa đổi Nghị định số 63 về thủ tục hành chính nhằm yêu cầu tích hợp dữ liệu và dịch vụ và lộ trình cung cấp dịch vụ hành chính trực tuyến 100%. - Rà soát và sửa đổi mọi nghị định về điều kiện đầu tư cho các hoạt động kinh doanh cần tuân thủ điều kiện đầu tư theo quy định tại Luật đầu tư qua áp dụng cách tiếp cận dựa trên rủi ro.	- Thành lập nhóm chuyên gia Đánh giá tác động chính sách/quy định tại Bộ Tư pháp và VPCP nhằm hỗ trợ về năng lực đánh giá tác động tại các bộ ngành, và cung cấp đánh giá độc lập cho lãnh đạo của Chính phủ. - Thành lập tổ công tác trong nội bộ Chính phủ để rà soát các quy định kinh doanh hiện hành nhằm giảm bớt rào cản không cần thiết về đầu tư và đổi mới sáng tạo đồng thời ban hành quy định thông minh hơn dựa trên những công nghệ mới nhất. - Hỗ trợ nâng cao năng lực cho các chức năng xây dựng pháp luật và giám sát của Quốc hội.	- Yêu cầu bắt buộc tham gia khóa học về phương pháp luận đánh giá tác động chính sách/quy định cho công chức và coi đó là điều kiện tiên quyết để thăng tiến. - Định kỳ ước tính và công bố thông tin về chi phí tuân thủ theo ngành/lĩnh vực để nâng cao minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Lĩnh vực chính sách 3: Các thể chế đảm bảo năng lực và trách nhiệm giải trình của Nhà nước: *Hợp lý hóa cơ cấu của Chính phủ & tăng cường động lực làm việc của đội ngũ công chức*

Tăng cường động lực làm việc cho công chức và viên chức. Lương của viên chức hiện nay thấp hơn so với các tổ chức khu vực tư nhân, ngay cả khi sau khi đã xét đến đặc điểm việc làm và cá nhân. Khoảng cách đó bị nới rộng khi quá trình tăng lương chậm lại do COVID-19, nhưng đã được thu hẹp trong những đợt tăng lương gần đây, tuy vậy khoảng cách vẫn tồn tại. Nhu cầu đảm bảo linh hoạt thể hiện rõ ở các địa phương và các vùng tăng trưởng nhanh, vì vậy nên tạo điều kiện để các tỉnh thành có thể chủ động xử lý. Việt Nam có thể nhanh chóng hoàn thành các mục tiêu về công bằng giới bằng cách hướng dẫn thêm về các chính sách không phân biệt. Hiện đang có các nỗ lực tinh gọn lực lượng lao động trong khu vực công, qua đó sẽ giúp tăng lương. Cuối cùng, các bước đi của Việt Nam hướng tới quản lý xung đột về lợi ích đáng được ghi nhận nhưng có thể nên áp dụng một số điều chỉnh cho các trường hợp đặc thù với các cán bộ nghiên cứu và giảng dạy.

Tính hợp tình hợp lý, tính độc lập và chuyên nghiệp của các thể chế giám sát cần được tiếp tục tăng cường, bên cạnh khía cạnh phòng ngừa trong chống tham nhũng. Công tác chống tham nhũng cần được tăng cường ngay từ khâu phòng ngừa. Luật tiếp cận thông tin là bước tiến bộ lớn, nhưng cần nỗ lực hơn về tăng cường năng lực và quán triệt trong xã hội về các nghĩa vụ của Nhà nước theo Luật. Việt Nam cũng cần tạo lập niềm tin lớn hơn về cách tiếp cận thực sự độc lập để đảm bảo hợp tình hợp lý cho những người bị buộc tội cho hành vi sai trái và làm rõ cho báo chí và xã hội dân sự về khuyến khích và cho phép có ý kiến phản biện, chuyên môn trong một môi trường quản trị lành mạnh.

Thay đổi chính sách và/hoặc pháp luật	Thay đổi về tổ chức/năng lực	Chuyển đổi hành vi/lỗi làm việc
Tiến hành đánh giá sâu, và điều chỉnh căn bản chức năng của các bộ ban ngành đã được sáp nhập (đặc biệt trong những lĩnh vực phát triển hạ tầng tổng hợp / đa mục tiêu, như giao thông, xây dựng, đề điều; quản lý tài chính và đầu tư công).	- Đẩy nhanh quá trình xác định mô tả công việc, năng lực và yêu cầu của bộ máy cán bộ công chức. - Tiến hành đánh giá nhu cầu năng lực cho cán bộ ở cấp cơ quan, đơn vị, dự báo nhu cầu nhân sự trong trung hạn. - Đánh giá những yếu kém trong triển khai hệ thống kê khai tài sản và thu nhập.	- Xác định các thông lệ tốt qua hệ thống quy tắc hành vi và phòng ngừa xung đột lợi ích. - Tạo không gian và quy định rõ ràng cho báo chí và xã hội dân sự. - Phổ biến báo cáo về yếu tố bền vững.

Lĩnh vực chính sách 4: Các thể chế đảm bảo năng lực và trách nhiệm giải trình của Nhà nước: **Hợp lý hóa bộ máy quản lý nhà nước và Quan hệ tài khóa, phân cấp giữa các cấp chính quyền**

Nhóm biện pháp thứ nhất tập trung vào tăng cường vai trò chủ đạo và kiến tạo của ngân sách trung ương và tạo lập cơ chế phối hợp về nguồn lực—cả về chiều dọc và chiều ngang giữa các cấp chính quyền—trong việc cung cấp các dịch vụ hạ tầng tổng hợp cấp vùng và cấp quốc gia, phục vụ tăng trưởng, chuyển đổi xanh và thích ứng với biến đổi khí hậu. Các biện pháp dự kiến bao gồm cân nhắc điều chỉnh việc phân giao và chia sẻ nguồn thu giữa trung ương và địa phương đối với một số sắc thuế. Vận hành một cách có hệ thống phương thức Chương trình Đầu tư công cho một số ưu tiên trọng yếu của quốc gia như ba nội dung an ninh nguồn nước, năng lượng, và lương thực. Tăng cường cơ chế phối hợp và đảm bảo tài chính để phối hợp liên tỉnh và liên vùng, chẳng hạn cơ chế khuyến khích tài khóa (v.d. qua sử dụng bổ sung ngân sách đối ứng) nhằm phát triển hạ tầng vùng và hợp tác phối hợp giữa các tỉnh thành (hợp tác công - công). Nhiệm vụ chi ở từng địa phương cũng có thể được điều chỉnh cho phù hợp hơn với lợi thế và hạn chế về kinh tế của từng địa phương, đồng thời đảm bảo người dân ở mọi địa phương đều được tiếp cận các dịch vụ cơ bản chất lượng tốt.

Nhóm biện pháp thứ hai là tăng cường sự chủ động và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương qua áp dụng hệ thống phân giao nhiệm vụ chi không đối xứng giữa các địa phương vùng đô thị/đại đô thị và vùng nông thôn, đồng thời điều chỉnh công thức bổ sung ngân sách đầu tư có cân nhắc nhu cầu hạ tầng phức tạp hơn ở những địa bàn đại đô thị và đô thị cấp hai chính. Việt Nam cũng có thể nâng cao tự chủ về nguồn thu và trần vay nợ cho ngân sách địa phương đồng thời áp dụng hệ thống các quy tắc tài khóa minh bạch và hiện đại, và quản lý rủi ro tài khóa của địa phương.

Nhóm biện pháp thứ ba tập trung vào cân đối giữa các mục tiêu phát triển bao gồm công bằng, hiệu quả và bền vững qua cải cách công thức phân bổ ngân sách theo hướng cân nhắc áp dụng các cơ chế bổ sung ngân sách khác nhau (bổ sung có điều kiện, đối ứng và/hoặc dựa trên kết quả công việc) nhằm xử lý các mục tiêu phát triển khác nhau. Các quy tắc bổ sung ngân sách (hoặc công thức phân bổ số bổ sung) cũng có thể được điều chỉnh nhằm đáp ứng nhu cầu lớn hơn ở các trung tâm đô thị, khuyến khích các địa phương thông qua cung cấp lợi ích nhiều hơn cho những địa phương đạt kết quả và hiệu suất tốt (bao gồm trong những hành động chuyển đổi xanh và thích ứng với biến đổi khí hậu), có tính đến áp lực môi trường đang gia tăng. Cơ chế phân chia nguồn thu giữa các địa phương công bằng hơn theo các sắc thuế quan trọng cũng nên được ban hành.

Thay đổi chính sách và/hoặc pháp luật	Thay đổi về tổ chức/năng lực	Chuyển đổi hành vi/lỗi làm việc
Sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước nhằm loại bỏ những trở ngại và khuyến khích mạnh hơn việc phối hợp đầu tư theo chiều dọc và chiều ngang giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.	Điều chỉnh công thức phân chia nguồn thu từ thuế (cụ thể đối với thuế GTGT, TNDN và TNCN) và công thức phân bổ ngân sách nhằm hài hòa với các hoạt động kinh tế theo không gian và lưu lượng di cư trên thực tế.	Khuyến khích các hoạt động, các khoản đầu tư chuyển đổi xanh, thích ứng với biến đổi khí hậu ở các cấp chính quyền, chẳng hạn qua các cơ chế bổ sung ngân sách sinh thái (EFT), chi trả cho các dịch vụ sinh thái (PES) (đang được triển khai rất hiệu quả tại Trung Quốc, Ấn Độ và nhiều quốc gia khác).

Thay đổi chính sách và/hoặc pháp luật	Thay đổi về tổ chức/năng lực	Chuyển đổi hành vi/lỗi lầm làm việc
• Thể chế hóa và vận hành một cách hệ thống phương thức "chương trình đầu tư công" theo quy định tại Luật đầu tư công và ưu tiên bổ sung ngân sách có mục tiêu giai đoạn 2026-2030 hướng tới thúc đẩy các nghị trình trọng yếu như phát triển các vùng động lực, an ninh tài nguyên nước quốc gia, khả năng chống chịu ven biển / kinh tế biển. • Sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước theo hướng xem xét lại về việc phân giao nguồn thu (ví dụ như với nguồn thu từ đất, thuế tài nguyên), bao gồm nguồn thu được tự chủ 100% (cân nhắc khả năng có các khoản thuế bất động sản, phụ thu trên thuế TNCN & TNDN tiềm năng), cân nhắc ngưỡng vay nợ dựa trên rủi ro cho ngân sách địa phương. • Dài hạn: Cân nhắc sửa đổi Hiến pháp và Luật NSNN để loại bỏ hệ thống ngân sách lồng ghép đồng thời vẫn duy trì khung ngân sách nhất thể.	• Thể chế hóa cơ chế tài chính phối hợp—dựa trên đánh giá năng lực tài khóa của trung ương và địa phương và công thức đồng tài trợ hợp lý—kết hợp được các nguồn tài chính trong nước và nước ngoài trong một khuôn khổ tổng thể. • Tạo điều kiện cho các địa phương, đặc biệt là các thành phố và đô thị lớn điều chỉnh cơ cấu tài chính nội thị cho hài hòa với cơ cấu quản lý nhà nước/chính quyền đô thị đang được hình thành.	

PHẦN I

MỤC TIÊU VƯƠN TẦM VỀ THỂ CHẾ CỦA VIỆT NAM

Thể chế, gồm các quy tắc chi phối hành vi của người dân và tổ chức, là nền tảng để Việt Nam hiện thực hóa khát vọng trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Chỉ có một số ít quốc gia vượt qua được giai đoạn phát triển từ thu nhập trung bình cao lên thu nhập cao trong khoảng thời gian ngắn như vậy. Những quốc gia đó đạt được tăng trưởng vượt bậc là nhờ cải thiện thể chế, cụ thể là những thể chế giúp làm giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp và người dân.

Những thành tựu của Việt Nam về tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo và xã hội có được là nhờ cải thiện các thể chế của quốc gia theo nhiều cách. Trong những năm kể từ sau khi khởi sự "Đổi mới", Việt Nam đã nhanh chóng thiết lập những nền tảng căn bản về quyền sở hữu, hợp lý hóa quy trình xây dựng pháp luật, tinh gọn các thủ tục hành chính, định hình lại quan hệ giữa các cấp chính quyền, và cải thiện đáng kể minh bạch thông tin.

Việt Nam hiện đang trong quá trình thực hiện những cải cách thể chế lớn tiếp theo, tập trung chủ yếu vào việc tái cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước ở cả trung ương và địa phương. Những nỗ lực hoàn thiện thể chế của Việt Nam diễn ra vào thời điểm vai trò của Nhà nước đang thay đổi, chuyển từ trực tiếp chỉ đạo hoạt động kinh tế sang xây dựng các quy tắc nền tảng và tạo điều kiện cho các lực lượng thị trường tự chủ định hình các quyết định kinh tế của họ.

Mặc dù thể chế của Việt Nam có thể không có hình thức như đang tồn tại ở các quốc gia khác, nhưng quan trọng là chức năng của thể chế chứ không phải hình thức của chúng. Nghiên cứu này áp dụng khung phân tích dựa trên các chức năng của thể chế nhằm tìm cách hỗ trợ cho vai trò đang thay đổi của Nhà nước: bao gồm các thể chế tạo lập thị trường, ổn định thị trường, điều tiết thị trường, bổ sung thị trường và hợp pháp hóa thị trường, bên cạnh những thể chế vì một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình.

Phần I của nghiên cứu này trước hết khảo sát bức tranh về các thể chế ở Việt Nam theo khung phân tích trên. Một số thể chế có vai trò thiết yếu cho tăng trưởng trong dài hạn, nhưng dường như không phải là rào cản đối với tăng trưởng của Việt Nam trong trung hạn. Những thể chế khác mang tính nền tảng hơn và sẽ được đi sâu nghiên cứu ở Phần II và III của báo cáo này: đó là những thể chế vì một Nhà nước hỗ trợ tăng trưởng (điều tiết thị trường và bổ sung thị trường) và những thể chế để Nhà nước có năng lực cung cấp dịch vụ theo cách đảm bảo hiệu suất và trách nhiệm giải trình. Trọng tâm đó cũng phù hợp với kinh nghiệm ở những quốc gia đã vượt qua bẫy thu nhập trung bình - và nhiều quốc gia

trong đó đạt được nhờ cải thiện khả năng tiên liệu trong thực thi pháp luật, nhờ cải thiện đầu tư công cả về chất và về lượng, và nhờ cải thiện chất lượng và động lực của bộ máy quản lý nhà nước.

Việt Nam đã bắt tay triển khai những cải cách thể chế mạnh mẽ và then chốt. Những cải cách đó, được bắt đầu từ tháng 08/2024, được triển khai một cách toàn diện đối với bộ máy nhà nước, ở cả trung ương và địa phương, và cả đối với khuôn khổ pháp luật của quốc gia. Không khí chuyển đổi ở thời điểm này gợi nhớ lại những cải cách trong thời kỳ "Đổi mới", bắt đầu từ cuối những năm 1980s và kéo dài hàng thập kỷ sau đó. Tương tự như mục tiêu của "Đổi mới" là nhằm cải tổ toàn bộ nền kinh tế theo hướng chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế theo định hướng thị trường, xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ tăng trưởng kinh tế qua mở cửa thương mại và phát triển khu vực tư nhân, những cải cách hiện nay cũng có mục tiêu tham vọng không kém. Trọng tâm chính hiện nay là tinh gọn bộ máy quản lý hành chính, nâng cao hiệu suất và năng suất, đều là những nhân tố hết sức quan trọng để thúc đẩy phát triển mạnh mẽ kinh tế và xã hội, đưa Việt Nam trở thành nền kinh tế thu nhập cao vào năm 2045.

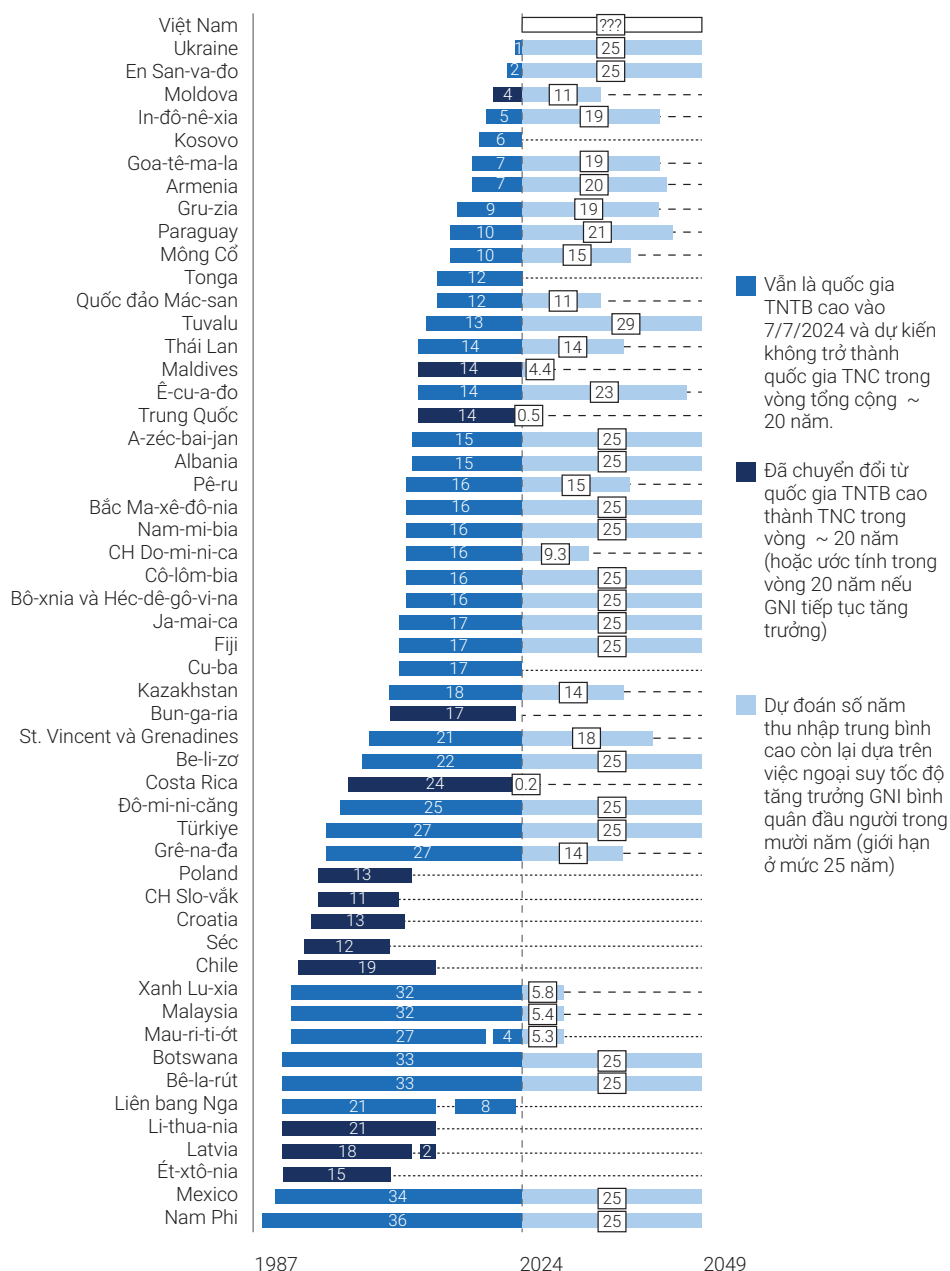
Chú trọng đến các thể chế là lựa chọn đúng đắn – bởi vì thể chế sẽ giúp hiện thực hóa, nhưng cũng có thể phá vỡ khát vọng của Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Đó là khát vọng lớn và đáng khâm phục - chỉ có ít quốc gia vượt từ thu nhập trung bình thấp lên thu nhập trung bình cao để trở thành quốc gia thu nhập cao trong vòng 20 năm như mục tiêu đặt ra của Việt Nam. Nhiều quốc gia đã xoay sở hơn 30 năm, nhưng tốc độ tăng trưởng quá thấp để có thể vượt qua được ngưỡng khởi điểm của thu nhập cao. Nếu Việt Nam muốn tránh số phận như vậy, quốc gia phải duy trì được tăng trưởng kinh tế cao; nhưng không phải tăng trưởng với bất kỳ giá nào, mà phải vừa tăng trưởng, vừa xử lý được những thách thức về môi trường, biến đổi khí hậu, đồng thời đạt được tiến triển trên các mục tiêu về xã hội và quản trị nhà nước. Trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045 thực sự là một "mục tiêu vươn tầm." (Hình 1.)

Mục tiêu vươn tầm đó được đặt ra trên một nền tảng vững chắc của những tiến triển kinh tế - xã hội đáng kể trong vài thập kỷ kể từ sau "Đổi mới". Nền kinh tế Việt Nam đã lớn gấp năm lần, theo giá so sánh, so với cách đây 30 năm. Tốc độ tăng trưởng thực cao được duy trì bền vững ở mức bình quân từ 5 đến 6% trong ba thập kỷ là một thành tựu rất ít quốc gia có thể đạt được. Và tính theo bất kỳ chỉ tiêu nào, tỷ lệ nghèo hiện chỉ còn là một phần nhỏ so với những thập kỷ trước đây. (Hình 2).

Tăng trưởng của Việt Nam diễn ra song hành với những thành tựu đáng khâm phục về dịch vụ xã hội. Tuổi thọ bình quân đã tăng từ 69 lên 74 năm, tỷ lệ biết chữ của người trưởng thành tăng từ mức vốn đã cao là 90% trong năm 1999 lên 96% vào năm 2022. Số ca sinh được nhân viên y tế có kỹ năng chăm sóc tăng 25% so với năm 1997, và tỷ lệ tử vong bà mẹ giảm từ 88 trên mỗi 100.000 ca sinh vào năm 2000 xuống còn 46 vào năm 2020, còn tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh đã giảm một nửa. Những thành tựu đó phản ánh nhiều yếu tố, trong đó có những cải cách thể chế một mặt đã tạo điều kiện cho khu vực tư nhân và thu nhập tăng lên, mặt khác hỗ trợ cho khu vực công cung cấp dịch vụ tốt hơn.

Hình 1. Trở thành quốc gia thu nhập cao sau chỉ 20 năm là ngoại lệ, không phải chuyện bình thường

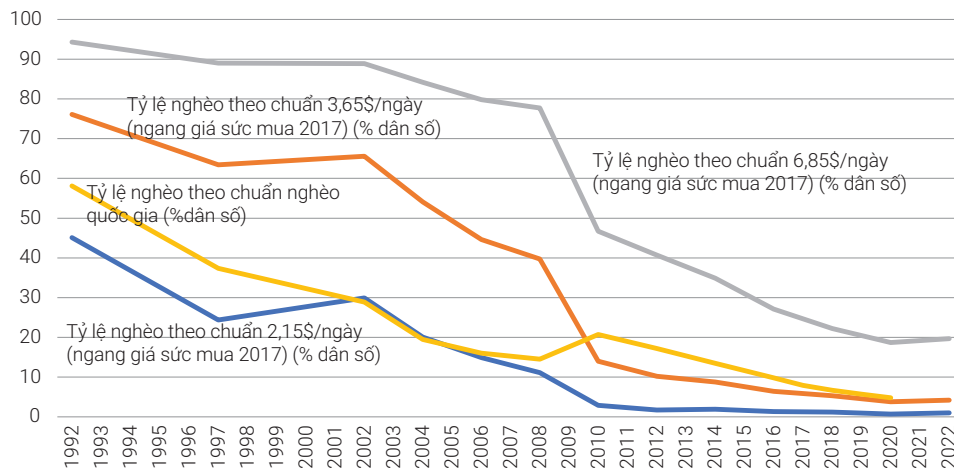
Số năm là quốc gia có thu nhập trung bình cao trước khi trở thành quốc gia có thu nhập cao



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên báo cáo của Ngân hàng Thế giới, 2024e..

Ghi chú: Bao gồm các quốc gia đã chuyển hoàn toàn từ quốc gia thu nhập trung bình thấp (TNTB thấp), sang thu nhập trung bình cao (TNTB cao) đến thu nhập cao (TNC) kể từ năm 1987 khi bắt đầu được phân nhóm, và những quốc gia đã trở thành quốc gia thu nhập trung bình cao (TNTB cao) trong giai đoạn này và vẫn nguyên trạng. Biểu đồ này không bao gồm các quốc gia xuất khẩu dầu mỏ có thu nhập cao. Quay lại TNTB thấp sau khi trở thành quốc gia TNTB cao được gộp với các giai đoạn quốc gia TNTB cao. Đối với những quốc gia vẫn còn là quốc gia TNTB cao, tốc độ tăng trưởng trung bình của GNI bình quân đầu người (phương pháp Atlas) được tính cho giai đoạn 10 năm đến năm 2019, trước COVID-19. Số này được ngoại suy để tìm số năm dự đoán cho đến khi vượt ngưỡng quốc gia TNC; Giai đoạn này đã bị rút ngắn còn 25 năm, vì đối với một số quốc gia, đó có thể là một con số rất lớn, hoặc mức độ hội tụ không được dự báo dựa trên tốc độ tăng trưởng ngoại suy.

Hình 2. Tỷ lệ nghèo, theo bất kỳ chỉ tiêu nào, đều giảm



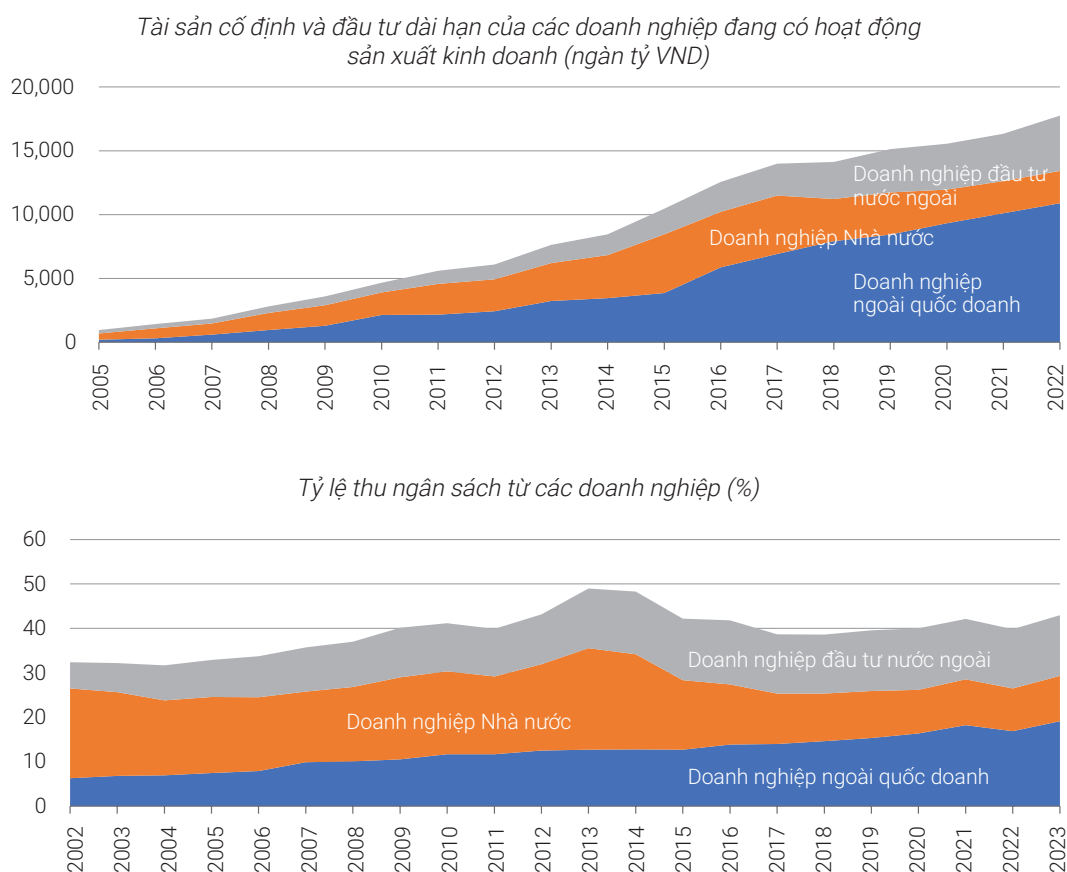
Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2024e. Chỉ số Phát triển Thế giới.

Những tiến triển của Việt Nam trùng với giai đoạn chuyển đổi từng bước nhưng rõ nét về vai trò của Nhà nước. Hiến pháp của Việt Nam tuyên bố "Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu và nhiều thành phần trong cơ cấu nền kinh tế; thành phần kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo". Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là gì ở thời điểm lịch sử này của Việt Nam và sẽ tiếp tục có ý nghĩa như thế nào trong tương lai? Việt Nam đã dành hàng thập kỷ để chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, trong đó Nhà nước là bên sở hữu, bên sản xuất và bên thu lợi tức cuối cùng hình thành từ các hoạt động kinh tế - lợi nhuận không còn bị dèm pha là đi ngược lại các mục tiêu xã hội mà đã được nhìn nhận cho những đóng góp của nó về tăng trưởng, việc làm, giảm nghèo và tiến bộ xã hội. Thời gian qua cũng chứng kiến những động thái hướng tới khuyến khích khu vực tư nhân, và sự chi phối của DNNN trong nền kinh tế đã bị thu hẹp, ở hầu hết mọi chỉ số. Đó vẫn là thành phần quan trọng trong nền kinh tế, nhưng xu hướng rõ ràng hiện nay là thúc đẩy sự năng động của khu vực tư nhân và đảm bảo năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Nhà nước ngày càng đóng vai trò là bên điều tiết các hoạt động của tư nhân, để cạnh tranh và các lực lượng thị trường xử lý những yếu kém về hiệu suất, dành can thiệp của Nhà nước cho những tình huống khi tư nhân không có đủ động lực thực hiện, chẳng hạn chế tài đối với gian lận, suy thoái môi trường, vi phạm quyền của người lao động và các vấn đề khác. Những thể chế làm giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp cần được bổ sung bằng những thể chế tạo điều kiện cho chức năng xã hội, điều tiết và tổ chức của Nhà nước.

Những thành tựu kinh tế xã hội của Việt Nam có được cũng nhờ cải thiện từng bước về thể chế - là các quy tắc, chính thức và phi chính thức - chi phối các hành vi kinh tế. Những thập kỷ kể từ sau Đổi mới đã chứng kiến sự phát triển từng bước về quyền tiếp cận thông tin, huy động sự tham gia của người dân, quyền sở hữu, phân cấp, các thể chế quản trị khu vực công, các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình, và nhiều thứ khác. Nền kinh tế đã chuyển sang dựa nhiều hơn vào các thể chế thị trường, ngay cả khi vẫn tồn tại một số di sản, chẳng hạn bao gồm thị trường đất đai chưa hoàn hảo. Các thể chế chính trị của Việt Nam cũng có những đặc thù, đem lại sự ổn định đáng kể ngay cả khi các hệ thống

đảm bảo trách nhiệm giải trình, cân bằng và đối trọng quyền lực vẫn đang chuyển đổi. Mặc dù thể chế của Việt Nam đã trang bị cho quốc gia những hạ tầng cơ bản và vốn nhân lực, nhưng cũng có những dấu hiệu ỳ trệ về thể chế làm giảm hiệu quả trong việc tạo nền tảng cho tăng trưởng tương lai. Nếu Việt Nam đã đạt được những tiến triển lớn trong quá khứ, không chỉ về mặt kinh tế và xã hội, mà còn cả về thể chế, một câu hỏi được đặt ra là: Tại sao lại tập trung vào thể chế để hoàn thành mục tiêu vươn tầm của Việt Nam?

Hình 3. Tầm quan trọng ngày càng lớn của khu vực tư nhân trong nền kinh tế Việt Nam



Nguồn: Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới. Dựa trên dữ liệu của TCTK và Khảo sát giá trị thế giới.

Những cải cách được bắt đầu từ năm 2024 bao gồm tái cơ cấu quy mô lớn và tiếp tục tăng cường chiều sâu của các thể chế pháp quy. Xác định ra những thể chế là thách thức cốt lõi, gây cản trở cho tiến triển kinh tế của Việt Nam - là "trở ngại của trở ngại", những nỗ lực cải cách hiện nay đang tập trung nhằm nâng cao chất lượng của các thể chế nhằm đảm bảo tăng trưởng bao trùm, bền vững và vững chắc trong hai thập kỷ tiếp theo. Định hướng chiến lược nêu trên là chủ đề thảo luận trọng tâm trong đội ngũ lãnh đạo của Việt Nam trong thập kỷ qua. Trong giai đoạn này, nhiều nghị quyết đã được thông qua với sự đồng thuận xoay quanh nhu cầu phải tinh gọn hoạt động của nhà nước và thủ tục hành chính, khai thác đổi mới sáng tạo và công nghệ để nâng cao năng suất, và đầu tư hơn nữa về hạ

tăng và vốn nhân lực của quốc gia. Cụ thể, Nghị quyết số 18-NQ/TW, ban hành năm 2017, tập trung vào đổi mới và hợp lý hóa cơ cấu tổ chức của bộ máy Nhà nước theo hướng tinh gọn và hiệu quả, đồng thời đẩy mạnh phân cấp giữa trung ương và địa phương. Nghị quyết trên gắn cải cách cơ cấu tổ chức với cải cách hành chính, hiện đại hóa bộ máy quản lý nhà nước và cải cách đội ngũ cán bộ công chức nhằm giảm quan liêu, nâng cao trách nhiệm giải trình, cải thiện hiệu suất hoạt động và chất lượng dịch vụ công cho người dân và doanh nghiệp. (Tham khảo thêm chi tiết tại Hộp 1.)

Hộp 1. Thời đại cải cách mới của Việt Nam

Các nỗ lực sắp xếp lại bộ máy được bắt đầu vào năm 2024, bao gồm tái cơ cấu bộ máy các bộ ban hành, các ủy ban của Quốc hội và chính quyền cấp tỉnh để đảm bảo hệ thống quản trị hoạt động đảm bảo hiệu suất và hiệu quả hơn. Qua chú trọng vào tốc độ triển khai, chuyển đổi cơ cấu tổ chức diễn ra trên toàn bộ máy của Nhà nước chỉ trong vòng sáu tháng, từ tháng 09/2024 đến tháng 02/2025. Các kế hoạch được vạch ra nhằm tinh gọn đáng kể lực lượng lao động công quyền - dự kiến lên đến 5% vào năm 2025.

Chính phủ đã triển khai đề án tinh gọn bộ máy Nhà nước, giảm số lượng các bộ từ 22 xuống còn 17. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã được sát nhập với Bộ Tài chính, Bộ Giao thông Vận tải với Bộ Xây dựng, Bộ Thông tin và Truyền thông với Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Tài nguyên và Môi trường với Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Bên cạnh đó, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã được giải tán, các chức năng của bộ được giao về Bộ Nội vụ, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế và Ủy ban Dân tộc và các cơ quan liên quan. Các cơ quan như Ủy ban Quản lý Vốn Nhà nước Đầu tư vào Doanh nghiệp, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia đã được giải thể, các chức năng trong đó được giao về Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước và các cơ quan liên quan. Việc sát nhập các cơ quan của Chính phủ diễn ra song hành với tinh gọn các bộ phận chức năng ở mức lên đến 40%. Những thay đổi đó cho phép hợp nhất các bộ phận chức năng giữa các bộ ngành của Chính phủ, nâng cao trách nhiệm giải trình và cơ hội giảm thủ tục hành chính.

Quốc hội cũng đang được tinh gọn. Số lượng các ủy ban đã giảm từ 10 xuống còn 6 qua sát nhập, trong đó Ủy ban Kinh tế được sát nhập với Ủy ban Tài chính và Ngân sách, Ủy ban Xã hội sát nhập với Ủy ban Văn hóa và Giáo dục, Ủy ban Pháp luật với Ủy ban Tư pháp. Ủy ban Đối ngoại đã được giải thể, và nhiệm vụ được chuyển sang Bộ Ngoại giao cùng các cơ quan liên quan. Viện Nghiên cứu Pháp luật và Truyền hình Quốc hội cũng ngừng hoạt động, các chức năng được giao cho các cơ quan khác.

Bên cạnh đó là những thay đổi lớn về tổ chức chính quyền địa phương. Các tỉnh thành đang được sát nhập - trong số 63 tỉnh và thành phố, 52 sẽ được sát nhập với nhau vào 30/08/2025 - cấp quận huyện đang bị loại bỏ hoàn toàn. Chính quyền cấp tỉnh đang thực hiện sát nhập hoặc giải thể các sở ngành hoặc đơn vị có chức năng chồng chéo hoặc không còn phù hợp nhằm cải thiện hiệu suất quản lý. Phân cấp cũng được đẩy mạnh giữa các cấp chính quyền, tạo điều kiện cho các địa phương chủ động hơn trong quản lý và điều hành, đồng thời giảm gánh nặng cho các cấp trên. Sát nhập cũng được nhìn nhận nhằm tạo thuận lợi cho các dự án hạ tầng. Một số lượng lớn các xã phường ở từng tỉnh thành cũng đang được sát nhập nhằm cải thiện hiệu suất hoạt động ở cơ sở, trong đó khoảng 70-75% đơn vị hành chính cấp xã dự kiến sẽ bị loại bỏ.

1. Tại sao lại là thể chế?

Việt Nam đã đạt được những tiến triển vượt trội, nhưng những thách thức rất thực vẫn còn đó.

Doanh nghiệp ở Việt Nam tiếp tục phàn nàn về những thủ tục hành chính tiền kiểm. Các quy trình đầu tư công đỡ lộn xộn hơn so với trước đây nhưng vẫn chậm, cứng nhắc và chưa đáp ứng nhu cầu điều chỉnh. Phân cấp đã tạo điều kiện cho các tỉnh thành được kiểm soát chi tiêu nhiều hơn, nhưng lại đồng thời dẫn đến cạnh tranh lãng phí giữa các tỉnh thành, cung cấp không đầy đủ một số hạ tầng và cung cấp quá mức một số hạ tầng khác. Những nỗ lực đáng hoan nghênh về cải thiện quy trình xây dựng pháp luật đã đem lại những kết quả tích cực, nhưng quy trình có lẽ vẫn chậm và một số đổi mới sáng tạo chưa được triển khai đầy đủ. Những nỗ lực giảm tham nhũng, là vấn đề nổi cộm lâu nay, đã thành nếp và tạo chuyển đổi về nhận thức, nhưng cũng khiến cho nhiều người có thẩm quyền trở nên ngần ngại khi phải ra quyết định.

Nhiều thách thức hiện nay của Việt Nam có bản chất thể chế: Hãy nhìn vào đầu tư công: Chính phủ Việt Nam dự kiến để trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, quốc gia cần đầu tư công ở mức 7,3% GDP mỗi năm. Tuy nhiên, thể chế về đầu tư công khiến cho tiến độ còn chậm, chưa bắt nhịp với nhu cầu đó mãi đến gần đây và ngày càng chậm hơn. Tuy thu ngân sách vượt dự toán trong năm 2024, nhưng giải ngân đầu tư công mới chỉ đạt 77,5% dự toán. Tỷ lệ giải ngân như vậy không có gì bất thường trong số các quốc gia thu nhập trung bình thấp, nhưng lại thấp xa so với bình quân 95% ở các quốc gia thu nhập trung bình cao, và 96% mức bình quân ở các quốc gia thu nhập cao. (Luật đầu tư công được sửa đổi gần đây đã xử lý một số ách tắc cấp thiết nhất về thủ tục và hành chính, nhưng những thách thức căn bản hơn vẫn còn đó). Giải ngân được là một chuyện - nhưng giải ngân cho đúng lại là chuyện khác. Các thể chế hiện nay của trung ương và địa phương đã tạo ra hệ thống khuyến khích đầu tư dư công suất về cảng biển và sân bay, hầu hết đang thua lỗ, trong khi lại đầu tư không đủ cho các hạ tầng kết nối. Kế hoạch hiện nay là hợp nhất một số bộ ngành, và hợp nhất các tỉnh thành, sẽ có ý nghĩa quan trọng đối với hạ tầng phục vụ tăng trưởng ở Việt Nam. Làm thế nào để các thể chế chi phối đầu tư công được hài hòa với động cơ cải thiện thực thi chính sách công?

Các thể chế chi phối lực lượng lao động trong khu vực nhà nước cũng cần được xem xét lại. Trong năm 2023, tỷ lệ công chức và viên chức nghỉ việc cao hơn so với trước đây, gây ảnh hưởng đến nhiều lĩnh vực phát triển kinh tế xã hội, bao gồm đầu tư công. Kế hoạch được tuyên bố gần đây về cắt giảm 20% lực lượng lao động trong khu vực nhà nước là tín hiệu về cam kết nâng cao hiệu suất của Chính phủ, nhưng câu hỏi về động lực làm việc của lực lượng lao động vẫn còn đó. Làm thế nào để cắt giảm lực lượng lao động theo cách gây xáo trộn ít nhất, và làm thế nào để các thể chế về bộ máy công chức và dịch vụ công thu hút và giữ chân được nhân tài?

Những thách thức đó cũng được cảm nhận trong khu vực tư nhân. Mặc dù đã có nhiều lần nỗ lực đơn giản hóa thủ tục hành chính, nhưng trên 35% các doanh nghiệp vẫn cho rằng họ phải dành ít nhất 10% thời gian để tìm hiểu và xử lý các quy định. Tại sao những nỗ lực về kiểm soát thủ tục hành chính lại cứ phải lặp đi lặp lại nhiều lần sau một khoảng thời gian ngắn như vậy?

Rất nhiều cải cách trước đây được triển khai yếu kém. Sau khi Luật tiếp cận thông tin có hiệu lực được sáu năm, chưa đến 13% các tỉnh thành công bố thông tin về đầu mối cung cấp thông tin và chỉ có 16% thiết lập bộ phận về tiết cận thông tin. Những tiến bộ khác về thể chế cũng gặp nhiều thách thức trong triển khai. Sau 17 năm kể từ lần đầu tiên ban hành quy định yêu cầu phân tích tác động văn bản pháp luật từ khâu ban đầu, và 10 năm sau khi có yêu cầu cụ thể về đánh giá tác động kinh tế, xã hội và giới, các yêu cầu đó được tuân thủ cao trên hình thức, nhưng chiều sâu phân tích còn yếu. Yêu cầu mang tính khai phá của Việt Nam về thực hiện đánh giá tác động giới khi ban hành hoặc sửa đổi văn bản pháp luật vẫn chưa được triển khai có hiệu quả, mặc dù đã có những nỗ lực đồng bộ. Các thể chế tạo ra nghịch lý đó cần được rà soát lại.

Thách thức trong thực thi là phát hiện chính trong đánh giá chi tiết những khuyến nghị của báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ. Được công bố năm 2016 đánh dấu 30 năm Đổi mới, báo cáo Việt Nam 2035 xem xét những thay đổi cần thực hiện để Việt Nam trở thành "quốc gia công nghiệp và hiện đại hướng tới xã hội dân chủ, công bằng, sáng tạo và thịnh vượng" vào năm 2035 (Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và đầu tư, 2016). Mặc dù đây là tài liệu có nội dung phong phú nhằm vạch ra tầm nhìn, nhưng khoảng 75% các khuyến nghị trong đó chưa được phản ánh trong các văn bản chính sách vào thời điểm đánh giá năm 2023. (Thăng, 2023). Đại dịch COVID-19 chắc chắn góp phần gây chậm trễ, nhưng còn có cả những yếu tố khác.

Bảng 1. Tình hình thực hiện các khuyến nghị của báo cáo Việt Nam 2035

#	Chuyển đổi	khuyến nghị	được đưa vào các văn bản chính sách	Tỷ lệ(%)
1	Tạo điều kiện hiện đại hóa nền kinh tế và phát triển khu vực tư nhân	30	10	33.3
2	Hướng tới nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo	30	9	30.0
3	Quản lý đô thị hóa để nâng cao hiệu suất kinh tế	19	1	5.3
4	Đảm bảo tăng trưởng bền vững có khả năng chống chịu khí hậu	35	5	14.3
5	Thúc đẩy phát triển xã hội theo hướng bao trùm	26	5	19.2
6	Xây dựng thể chế hiện đại vì một Nhà nước hiệu quả	42	15	35.7
	Tổng	182	45	24.7

Nguồn: Thăng, 2023.

Ra quyết định theo nguyên tắc tập trung dân chủ đòi hỏi thời gian, nhất là đối với những thay đổi lớn, và đó cũng là nguyên nhân lý giải tiến độ triển khai chậm hơn dự kiến. Hầu hết những cải cách được áp dụng sau khi công bố báo cáo Việt Nam 2035 đều có bản chất kỹ thuật, nhưng những thay đổi khó khăn nhất được dành lại để thảo luận. Đánh giá tình hình triển khai cũng chỉ ra những yếu tố khác góp phần làm chậm tiến độ thực hiện, bao gồm văn bản pháp luật có chất lượng thấp, quy trình xây dựng pháp luật bao gồm các bộ ngành liên quan tự xây dựng pháp luật cho họ, và thiếu cơ chế hiệu quả để bảo vệ cán bộ sẵn sàng hành động (Thăng, 2023).

Thách thức trong triển khai cũng được các cấp có thẩm quyền ghi nhận rõ. Đại hội Đảng năm 2021 ghi nhận tiến độ triển khai chưa đồng đều, có nghĩa là không phải mục tiêu phát triển nào đề ra vào năm 2010 cũng được hoàn thành vào năm 2020. Chính vì vậy, triển khai được coi là ưu tiên hàng đầu trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2021-2030,⁶ trong đó cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của cải thiện thể chế để tạo thuận lợi và giảm chi phí cho doanh nghiệp.⁷

Đội ngũ lãnh đạo của Việt Nam cũng đã triển khai chương trình cải cách thể chế mạnh mẽ. Mặc dù tình hình triển khai các chính sách được khuyến nghị trong báo cáo Việt Nam 2035 còn chậm, nhưng gần đây đã được đẩy nhanh với tốc độ hết sức khẩn trương. Chẳng hạn, Báo cáo Việt Nam 2035 khuyến nghị chú trọng giảm tình trạng phân mảnh về cơ cấu tổ chức, tăng cường định hướng chất lượng công việc trong bộ máy công chức, và tiếp tục chú trọng các nguyên tắc thị trường và giảm thủ tục hành chính.⁸ Trong năm qua, như được nêu trong Hộp 1, Đội ngũ lãnh đạo của Việt Nam đã tiến hành sát nhập các bộ ngành và công bố kế hoạch giảm đáng kể quy mô khu vực công. Thể chế là trọng tâm trong nỗ lực tái cơ cấu hiện nay và đã thay đổi đã được hình thành đảm bảo tin cậy. Nhưng những thể chế nào là căn bản nhất?

⁶ "Nhiệm vụ trọng tâm của toàn Đảng, toàn dân, toàn quân và tất cả các cấp chính quyền là triển khai thành công những ưu tiên phát triển quan trọng của nhà nước." (KHPTKTXH 2021-2030). Thách thức triển khai là chủ đề chính trong cập nhật báo cáo đánh giá phân tích quốc gia có hệ thống cho Việt Nam (SCD) (World Bank, 2021c) và đánh giá về Việt Nam 2035 (Thang, 2023). Báo cáo SCD, có tiêu đề "Việt Nam sẽ đơn hoa kết trái nhe thế nào? Cải cách thể chế để triển khai hiệu quả," nhìn vào những ưu tiên của quốc gia và đưa ra đánh giá về sáu yếu tố quyết định. Nhìn chung, đánh giá về tầm nhìn tương đối tốt hơn năng lực hoặc động lực, và đánh giá về phối hợp và trách nhiệm giải trình có kết quả thấp nhất.

⁷ Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2021-2030 chỉ ra rằng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần "hoàn thiện, đồng bộ, hiện đại và đồng bộ, tập trung vào thị trường các yếu tố sản xuất, đặc biệt là thị trường quyền sử dụng đất, khoa học và công nghệ." Chiến lược tiếp tục kêu gọi đổi mới quản trị nhà nước và xây dựng "bộ máy tinh gọn, hiệu quả và hiệu lực nhà nước xã hội chủ nghĩa theo pháp luật, đẩy mạnh phân cấp và phân quyền nhằm đảm bảo quản lý thống nhất, trên tinh thần chủ động, sáng tạo và trách nhiệm ở các cấp các ngành". Chính phủ Việt Nam, 2020.

⁸ "Đến năm 2035, chính phủ sẽ giảm phân mảnh theo chiều dọc và chiều ngang, phân tách rõ ràng giữa lợi ích của nhà nước và tư nhân, giữa các chức năng thương mại và quản lý của Nhà nước. Các quy định về kinh tế sẽ dựa trên nguyên tắc thị trường và chính phủ thực thi hiệu lực các quyền sở hữu được xác định rõ ràng. Tách bạch giữa bộ máy hành pháp, lập pháp và tư pháp nhằm tạo điều kiện thực hiện vai trò được giao mà không bị ảnh hưởng. Các tổ chức ngoài nhà nước, bao gồm các tổ chức xã hội, tôn giáo, chuyên môn, sẽ chủ động tham gia đời sống công cộng, theo dõi kết quả hoạt động của chính phủ và phối hợp với các cơ quan chính phủ để triển khai các hoạt động và chương trình vì sự nghiệp chung." (Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam, 2016, 70-77.)

2. Những thể chế nào?

Thể chế có thể là thể chế chính thức hoặc phi chính thức, hỗ trợ hoặc gây hại cho các mục tiêu tăng trưởng và xã hội. Được coi là những quy tắc chi phối hành vi giữa người dân, doanh nghiệp, Nhà nước và các tổ chức của nhà nước và tư nhân, thể chế tạo ra khuôn khổ để ra quyết định, trên cơ sở đó sẽ hội sẽ tiến bộ hoặc thụt lùi. Mặc dù mọi chuyện trở nên dễ dàng nếu có một công thức đơn giản quy định những thể chế nào cần ban hành để đem lại tiến bộ, nhưng công thức đó đơn giản là không tồn tại. Thực chất, công thức đó không thể tồn tại vì thể chế "phụ thuộc vào lộ trình", nghĩa là mặc dù hiện trạng thể chế và bối cảnh có vai trò quan trọng để vạch ra hướng đi cho thời gian tới, nhưng lộ trình để đi tới đó cũng quan trọng.

Hộp 2. Những thể chế nào quan trọng đối với tăng trưởng?

Các chuyên gia nghiên cứu trong lĩnh vực khoa học xã hội từ lâu đã kết luận rằng thể chế - là các quy tắc chính thức và phi chính thức, định hướng cho hành vi của con người - sẽ giúp xác định mức độ và quỹ đạo tiến bộ về kinh tế và xã hội. Douglass North (vd., North, 1991) đã giúp làm rõ tầm quan trọng của các thể chế trong lịch sử và vai trò của chi phí giao dịch trong tăng trưởng kinh tế, đó là các ý tưởng giúp ông đoạt giải Nobel Kinh tế học vào năm 1993.

Nghiên cứu về các yếu tố quyết định tăng trưởng cũng chỉ ra vấn đề là thể chế. Dani Rodrik (2000) tập trung vào các hệ thống chính trị có sự tham gia, coi đó là "hệ thống hiệu quả nhất cho sự tiến bộ và tổng hợp tri thức địa phương. Dân chủ là siêu thể chế để hình thành các thể chế tốt. Rất nhiều bằng chứng cho thấy nền dân chủ có sự tham gia tạo điều kiện đem lại tăng trưởng có chất lượng cao."

Xavier Sala-i-Martin (1997) tìm hiểu các yếu tố thực chứng có liên quan chặt chẽ đến tăng trưởng. Ngoài các yếu tố mà các quốc gia ít hoặc không thể kiểm soát được, như vị trí địa lý, ông đã chỉ ra tầm quan trọng của thể chế, chẳng hạn pháp quyền, quyền chính trị, tự do dân sự, và các chính sách chẳng hạn làm giảm méo mó thị trường (đặc biệt liên quan đến tỷ giá), mở cửa thương mại và đầu tư về cả vật chất và con người.

Daron Acemoglu, Suresh Naidu, Pascual Restrepo, và James A. Robinson (2019) tuyên bố rằng "dân chủ thực dự là nguyên nhân đem lại tăng trưởng", qua sử dụng khái niệm dân chủ bao gồm hàng loạt những thể chế bao gồm "bầu cử cạnh tranh và tự do, kiểm soát quyền lực hành pháp, quy trình chính trị bao trùm cho phép các nhóm khác nhau trong xã hội có sự đại diện chính trị", và ở mức độ thấp hơn, mở rộng ra cả quyền dân sự.⁹ Daron Acemoglu, Simon Johnson, và James A. Robinson đoạt giải Nobel Kinh tế học năm 2024 với nghiên cứu về cách thức các thể chế kinh tế chính trị bao trùm góp phần đem lại tăng trưởng.

⁹ Ngược lại, các nhà nghiên cứu khác lý luận rằng những yếu tố đó không quan trọng cho tăng trưởng. Tham khảo một số ví dụ của Acemoglu, Naidu, Restrepo, & Robinson (2019), và những giải đáp của họ.

Mancur Olson (1982) dựa trên công trình trước đó của ông về lô-gíc của hành động tập thể để lý giải rằng các quốc gia tăng trưởng khi các lực lượng thị trường cạnh tranh thúc đẩy sản xuất và bắt đầu bị lôi kéo khi các nhóm lợi ích hình thành để thay đổi hành vi và chính sách hướng tới lợi ích mang tính lựa chọn, xa rời cạnh tranh.

Thể chế có vai trò quan trọng trong một số Báo cáo phát triển thế giới (WDR) của Ngân hàng Thế giới. WDR 2017—Quản trị và Pháp luật xem xét các chức năng của quản trị góp phần đem lại tăng trưởng, nhất là khả năng thể hiện cam kết và tăng cường hành động tập thể, cả hai đều hỗ trợ về hiệu suất và đầu tư, là những điều kiện cần để tăng trưởng. Trong WDR 2024—Bẫy thu nhập trung bình, các tác giả lý luận rằng "các quốc gia có thể chế yếu kém - đặc biệt là quốc gia có tự do kinh tế và chính trị ở mức thấp - dễ bị suy giảm ngay cả khi ở mức thu nhập thấp hơn." Lý do là vì đó là các thể chế nhằm tạo động lực và khả năng đổi mới sáng tạo.

Tóm lại, các nghiên cứu đó đã chỉ ra một số yếu tố không thể thay đổi, như vị trí địa lý, một số yếu tố có thể dễ dàng thay đổi, như tỷ giá hoặc chính sách thuế quan, và một số yếu tố có thể thay đổi nhưng cần thời gian, năng lực và điều chỉnh về hành vi mới có tác dụng, chẳng hạn các thể chế về pháp quyền, ra quyết định có sự tham gia. Cải cách thể chế đòi hỏi thời gian và quyết tâm, nhưng sẽ đem lại kết quả về tăng trưởng.

Hộp 3. Chức năng và hình thức trong các hệ thống thể chế của Việt Nam

Cơ cấu thể chế, nếu lấy ở chỗ này cấy ghép vào chỗ khác, chưa chắc đã có thể vận hành đúng. Như đã nêu trong Báo cáo phát triển thế giới 2017—*Quản trị và Pháp luật* và một số tài liệu khác, *hình thức* của thể chế không quan trọng bằng chức năng của thể chế. Các thể chế ở Việt Nam có một số khía cạnh, trong đó hình thức rất khác so với những gì chúng ta thấy được ở các quốc gia thu nhập cao, nhưng chức năng có lẽ tương tự. Câu hỏi quan trọng đặt ra là liệu các cơ chế thể chế hiện nay có đạt được mục tiêu giảm chi phí giao dịch và tạo thuận lợi cho tăng trưởng theo cách đảm bảo hiệu suất cao nhất hay không.

Trong một số trường hợp, hình thức mà các quốc gia dùng để xử lý một số mục đích cũng có sự tương đồng giữa các quốc gia (luật gia đình, tranh chấp kinh doanh), nhưng một số hình thức khác có sự khác biệt đáng kể (chống tham nhũng, phân cấp, bộ máy công chức). Tại Việt Nam, một số hình thức khá đặc thù, đặc biệt là vai trò tương đối lớn của Đảng, các tổ chức quần chúng chính thống, và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cùng một số vai trò (và không gian) tương đối nhỏ hơn về báo chí độc lập và xã hội dân sự.

Chức năng / mục đích	Hình thức thông thường	Hình thức của Việt Nam
Trách nhiệm giải trình của cơ quan hành pháp	- Bầu cử trực tiếp và gián tiếp - Báo cáo lên cơ quan lập pháp - Các tổ chức giám sát, báo chí độc lập	- Bầu cử gián tiếp (Đại hội Đảng) với vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam - Báo cáo lên Quốc hội, các phiên chất vấn được truyền hình và bỏ phiếu tín nhiệm của đại biểu QH - Các tổ chức quần chúng - Vai trò hạn chế của báo chí độc lập và xã hội dân sự
Khiếu nại các quyết định của chính quyền địa phương	- Sử dụng các tòa án độc lập	- Khiếu nại lên các cơ quan cấp trung ương, chẳng hạn gửi đơn thư lên Quốc hội; các phiên xử lý khiếu nại riêng với lãnh đạo của trung ương và địa phương
Giải quyết tranh chấp giữa các doanh nghiệp	- Sử dụng các tòa án độc lập, trọng tài	- Sử dụng trọng tài, các tòa án chuyên ngành (tòa kinh tế, tòa lao động). Bao gồm sử dụng "thanh tra nhân dân".
Nêu quan ngại của doanh nghiệp lên các nhà hoạch định chính sách	- Các hiệp hội doanh nghiệp, phòng thương mại - Vận động chính sách	- Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam; Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam, v.v.
Điều tra và xử lý tham nhũng	- Các ủy ban của bộ máy công chức - Các cơ quan chống tham nhũng độc lập của trung ương và địa phương; thanh tra, tổng thanh tra - Cảnh sát, công tố và tư pháp	- Thanh tra chính phủ, thanh tra địa phương - Thanh tra của Đảng - Cảnh sát, công tố và tư pháp
Kiểm tra/kiểm toán cơ quan hành pháp	- Cơ quan kiểm toán tối cao	- Giám sát tối cao của Quốc hội - Cơ quan Kiểm toán Nhà nước Việt Nam
Lựa chọn và kiểm tra đánh giá cán bộ công chức	- Các ủy ban của bộ máy công chức, trung ương và địa phương	- Bộ và Sở Nội vụ

Nghiên cứu này lựa chọn tập trung vào những thể chế cần có để Việt Nam hoàn thành các nguyện vọng đề ra. Vì phạm vi của khái niệm "thể chế" rất rộng, nên chủ đề này có thể viết rất rộng cho Việt Nam. Để nghiên cứu này tập trung vào những thể chế đem lại tác động lớn nhất cho nguyện vọng của Việt nam để trở thành quốc gia thu nhập cao, chúng tôi sẽ lựa chọn xem xét những thể chế hỗ trợ cho tăng trưởng, và chỉ ra những chủ đề cần được phân tích sâu hơn.

Những cải cách thể chế để giảm chi phí giao dịch cho người dân và doanh nghiệp, trực tiếp và gián tiếp, nhằm hỗ trợ tăng trưởng. Chuyên ngành kinh tế học đã ghi nhận tầm quan trọng của những thể chế hỗ trợ tăng trưởng kinh tế, và các nhà nghiên cứu đã chỉ ra những khía cạnh khác nhau của chính

sách và thể chế (Tham khảo Hộp 2). Trong nghiên cứu này, chúng tôi sẽ tập trung vào một nhóm nhỏ các thể chế nhằm tạo điều kiện cho từng doanh nghiệp và cá nhân giao dịch với nhau theo cách đảm bảo hiệu suất hơn; đó là những thể chế giúp họ giảm được "chi phí giao dịch."¹⁰ Chi phí giao dịch có thể có những hình thức khác nhau: đó là chi phí của yếu tố bất định phải chịu khi họ không chắc chắn về việc có được thanh toán hay không hoặc chất lượng sản phẩm có được như dự kiến hay không, chi phí vận tải và hư hại của hàng hóa đang vận chuyển, chi phí của việc thuê nhân viên an ninh tư nhân để bảo vệ tài sản, chi phí của việc xử lý vấn đề quan liêu, và nhiều chi phí khác.

Khi xác định những lĩnh vực ưu tiên để cải cách thể chế, điều quan trọng là phải tập trung vào chức năng chứ không phải hình thức của thể chế. Một số chỉ tiêu quốc tế tập trung vào hình thức của thể chế ("Chính phủ của quốc gia đó được cơ cấu theo cách cụ thể nào?") thay vì chức năng ("các doanh nghiệp bị ảnh hưởng theo cách cụ thể nào?") Tại Việt Nam, hình thức của một số thể chế cụ thể có thể rất khác so với các quốc gia khác, kể cả khi có chức năng tương tự (Hộp 3). Cụ thể, cơ cấu chính trị độc đảng và nguyên tắc tập trung dân chủ khi ra quyết định đều đảm bảo trách nhiệm giải trình theo các cách mà chế tài bầu cử và giám sát độc lập tạo ra ở các quốc gia khác. Việt Nam có một vài yếu tố của cả hai - và hàm ý của nó sẽ được bàn ở các phần khác nhau trong báo cáo này.

Hình 4. Tổ chức khuôn khổ thể chế



Nguồn: Các tác giả, chỉnh lý của: Rodrik & Subramanian, 2003; Fukuyama, 2013; North, 1987.

Hộp 4. Các chỉ số về chất lượng của thể chế

Mặc dù số liệu thống kê kinh tế nhìn chung được công khai rộng rãi và được xác định qua các phương pháp luận có từ thập kỷ 1950, nhưng đo lường và đánh giá về chất lượng thể chế thì mới đây mới có và báo cáo này sử dụng các loại chỉ số khác nhau. Các công cụ so sánh giữa các quốc gia nhằm phân tích và so sánh đối chiếu thể chế rất hữu ích, nhưng cũng có một số lỗ hổng.

- *Các khảo sát doanh nghiệp và người dân* đem lại thông tin về nhận định của họ (v.d. tòa án tốt đến đâu) và trải nghiệm của họ (v.d. liệu họ có phải đưa tiền hối lộ khi tương tác với Nhà nước hay không). Đương nhiên,

¹⁰ Tham khảo nội dung tổng hợp của Wallis & North, 1986..

độ chính xác của chúng còn tùy vào quy mô mẫu và các yếu tố khác, nhưng dù sau đó cũng là thông tin hữu ích, đem lại góc nhìn phân tích để bổ sung cho phân tích định tính. Nghiên cứu này sử dụng các khảo sát tại nhiều quốc gia, bao gồm Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới, Khảo sát quan điểm người điều hành của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, Khảo sát năng lực cạnh tranh đầu tư toàn cầu, Khảo sát giá trị thế giới. Ngoài ra, các khảo sát của Việt Nam như PCI và PAPI cũng là những khảo sát mẫu lớn được thực hiện ở các tỉnh thành của Việt Nam trong một giai đoạn dài, cùng với Khảo sát lực lượng lao động Việt Nam được dùng để phân tích về lương.

- *Đánh giá của chuyên gia* về chất lượng thể chế do nhiều tổ chức cung cấp và thường là những chỉ tiêu duy nhất. Những đánh giá lớn thường có các tiêu chí thẩm định của đồng sự về kết quả và thủ tục đánh giá để đảm bảo độ nhất quán. Những đánh giá này có thể được coi là so sánh đối chiếu thô, đại diện cho quan điểm của chuyên gia trong các lĩnh vực đó. Nghiên cứu này sử dụng so sánh đối chiếu của Dự án Công lý Thế giới, Viện Hỗ trợ Cử tri và Dân chủ, và Polity V. Trong một số trường hợp, đánh giá được lấy của những người có kinh nghiệm cá nhân, như trường hợp của Chỉ số hiệu quả logistics của Ngân hàng Thế giới.
- *So sánh đối chiếu các quy tắc* là cách phân loại có hệ thống các quy tắc và thực tiễn theo các khía cạnh khác nhau. Các chỉ số dạng này được dùng trong nghiên cứu này bao gồm Chỉ số về tính độc lập của các cơ quan kiểm toán tối cao của Ngân hàng Thế giới, Chỉ số về thẩm quyền của địa phương, Chỉ số phát triển hạ tầng đối sánh của Ngân hàng Thế giới, chỉ số về bằng sáng chế và thương hiệu quốc tế, và hai chỉ số về tính độc lập của ngân hàng trung ương.
- *Dữ liệu quan sát* vẫn cần có đánh giá của chuyên gia, nhưng dựa trên những gì có thể quan sát được, như các trang điện tử, số lượng doanh nghiệp có giấy phép, và thông tin khác. Nghiên cứu này sử dụng dữ liệu của Chỉ số T, Kiểm kê dữ liệu mở, và Tổ chức Tiêu chuẩn Quốc tế. Ngoài ra có hai nguồn cụ thể của Việt Nam được dùng cho nghiên cứu này, gồm theo dõi khả năng tiếp cận các hệ thống thông tin của Trung tâm Xúc tiến Giáo dục và Việc làm, và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và phân tích về đánh giá tác động chính sách được thực hiện cho nghiên cứu này.

Phương pháp luận của báo cáo này là dùng nhiều loại chỉ số để bổ sung cho những đánh giá định tính. Mặc dù các chỉ số ở từng quốc gia có thể có biên sai sót, nhưng dù sao vẫn hữu ích để chỉ ra những xu hướng giữa các nhóm quốc gia, chẳng hạn theo nhóm thu nhập. Và qua sử dụng nhiều loại chỉ số các loại khác nhau từ các nguồn khác nhau, phương pháp luận này đưa ra bức tranh đầy đủ hơn về thực trạng thể chế ở Việt Nam, làm sáng tỏ những thay đổi theo thời gian và so sánh đối chiếu với các quốc gia khác.

Bề rộng của các thể chế quan trọng để Việt Nam vươn lên có lẽ không có giới hạn - nhu cầu đặt ra là phải tập trung vào hững thể chế có ảnh hưởng ràng buộc đến tăng trưởng. Trong một số trường hợp, nhu cầu đặt ra là phải tìm hiểu sâu để đưa ra những khuyến nghị có thể biến thành hành động. Trong phạm vi có thể, chúng tôi sẽ tập trung vào tìm hiểu xem liệu có chỉ báo cho thấy một lĩnh vực cụ thể nào đang làm phát sinh chi phí giao dịch quá mức cho các doanh nghiệp, trực tiếp hoặc gián tiếp, hay không. Để hỗ trợ trình bày, chúng tôi sẽ sử dụng khung lý thuyết tập trung vào vai trò chức năng của các loại thể chế khác nhau, cụ thể là vai trò của chúng nhằm hỗ trợ phát triển theo định hướng thị trường (Hình 4). Những thể chế hình thành thị trường bao gồm điều kiện ban đầu để thị trường vận hành, những thứ như quyền sở hữu và hệ thống dựa trên luật pháp để thực thi hiệu lực các quyền đó. Các doanh nghiệp đã cảm thấy yên tâm với quyền sở hữu tài sản để chấp nhận rủi ro đầu tư dài hạn hay chưa? Những thể chế ổn định thị trường, chẳng hạn nhằm đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, cũng đem lại nền tảng cần thiết để

tiến triển. Liệu những thể chế đó có đem lại đủ ổn định cho doanh nghiệp để tập trung vào tăng trưởng hay chưa? Những thể chế điều tiết thị trường liên quan đến việc sử dụng quyền lực của Nhà nước để xử lý những vấn đề thị trường không hoàn hảo, chẳng hạn những tác động ngoại ứng, qua điều tiết hành vi của doanh nghiệp. Liệu khung pháp lý có đem lại khả năng tiên liệu đầy đủ cho doanh nghiệp hay chưa? Những thể chế bổ sung thị trường cũng nhằm xử lý vấn đề thị trường không hoàn hảo thông qua cung cấp hàng hóa công cộng, là những loại hàng hóa thị trường không cung cấp đủ. Liệu những thể chế đó có giúp đầu tư công được triển khai đảm bảo hiệu suất hay không? Những thể chế hợp pháp hóa thị trường là những thể chế giúp đảm bảo hệ thống dựa trên thị trường hỗ trợ chung cho người dân, đó là các hệ thống bảo hiểm xã hội nhằm hạn chế những tác động tiêu cực. Liệu những thể chế đó đã đảm bảo người dân quán triệt đầy đủ về mô hình theo định hướng thị trường hay chưa? Nền tảng cho tất cả những điều đó là những thể chế vì một Nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình. Liệu những thể chế về tổ chức và động lực của Nhà nước có xứng với nhiệm vụ tránh được bẫy thu nhập trung bình hay không? Chúng ta sẽ tìm hiểu những câu hỏi đó trong phần dưới đây.

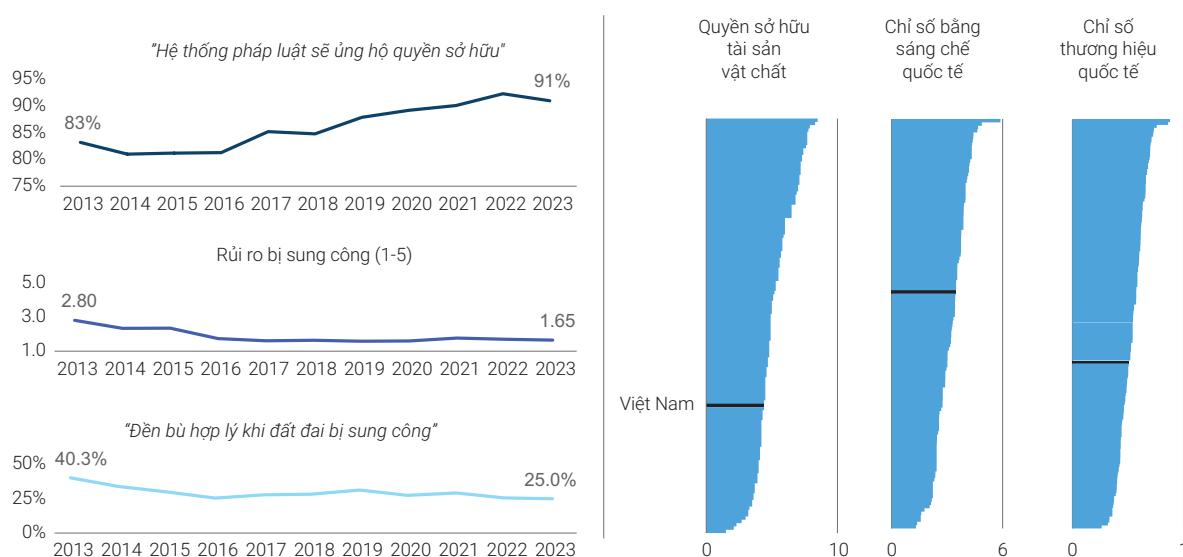
Những thể chế tạo lập thị trường

Quyền sở hữu là những thể chế hình thành thị trường đầu tiên và được nhìn nhận là cần thiết cho tăng trưởng trong dài hạn. Quyền sở hữu đem lại niềm tin doanh nghiệp cần để đầu tư. Tại Việt Nam, đánh giá về bảo vệ quyền sở hữu đưa ra những kết quả khác nhau. Trong những đánh giá về bảo vệ quyền sở hữu vật chất, những đánh giá quốc tế của doanh nghiệp xếp Việt Nam vào nhóm 40% các quốc gia ở đáy và cần được cải thiện (Hình 5). Việt Nam có thứ hạng tốt hơn trong những đánh giá về quyền sở hữu trí tuệ, bao gồm bảo vệ bằng sáng chế và thương hiệu. Khảo sát các doanh nghiệp trong Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) cho thấy tỷ lệ tin rằng hệ thống pháp lý tôn trọng quyền sở hữu đang ở mức cao và ngày càng cao, còn rủi ro bị thu hồi ngày càng giảm. Mặc dù rõ ràng quyền sở hữu có thể được tăng cường ở một số lĩnh vực - niềm tin về đền bù công bằng khi thu hồi đất đai vẫn thấp, cho dù đã có những cải thiện - quỹ đạo tích cực và niềm tin chung của các doanh nghiệp Việt Nam về quyền sở hữu là điều đáng ghi nhận.

Pháp quyền cũng được nhìn nhận là yếu tố căn bản đem lại tăng trưởng trong dài hạn. Khái niệm pháp quyền có nhiều khía cạnh, nhưng cơ bản nhất vẫn là có hệ thống giải quyết tranh chấp chuyên nghiệp và không thiên vị theo pháp luật. Việt Nam đã và đang hiện đại hóa hệ thống tòa án trong vài năm qua, Luật tổ chức tòa án nhân dân năm 2024 là một trong những thay đổi từng bước gần đây nhất hướng tới hệ thống tòa án ba cấp ở Việt Nam. Mặc dù các vai trò cơ bản không thay đổi, chẳng hạn Tòa án Nhân dân Tối cao là nơi ban hành hướng dẫn và giám sát sự nhất quán trong áp dụng luật pháp, nhưng luật mới có quy định về các tòa chuyên ngành, kêu gọi nâng cao vai trò của công nghệ thông tin trong hoạt động của tòa án, đồng thời tái khẳng định mục tiêu chuyên nghiệp hóa và đảm bảo trách nhiệm giải trình.¹¹ Giải quyết tranh chấp có phải là rào cản ràng buộc với tăng trưởng hay không, điều đó còn tùy xem các thể chế hiện tại có khả năng đưa ra những giải pháp dựa trên pháp luật cho những tranh chấp phát sinh, và giảm được chi phí giao dịch cho doanh nghiệp hay không.

¹¹ ANT Lawyers, 2024; Diễn đàn Pháp luật & Pháp lý Việt nam, 2025.

Hình 5. Đánh giá về quyền sở hữu theo thời gian và trên góc nhìn quốc tế

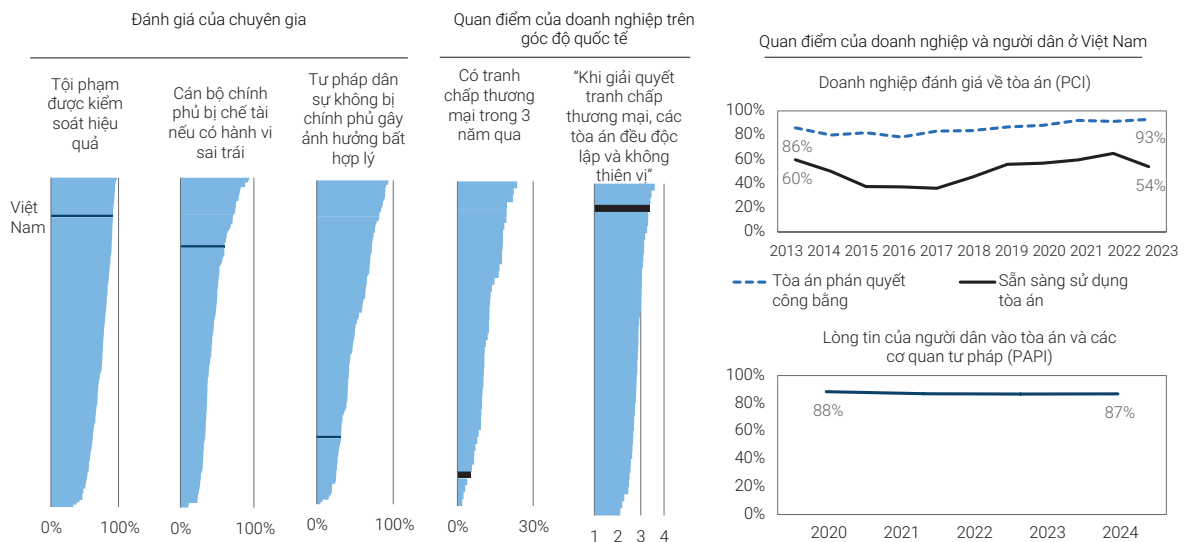


Nguồn: PCI, các năm (Malesky, Phạm, & Phan, 2024); Chỉ số quyền sở hữu quốc tế; Khảo sát quan điểm người điều hành của Diễn đàn Kinh tế Thế giới; Chỉ số bảng sáng chế và thương hiệu quốc tế năm 2021 (Kazakou & Park, 2021).

Đánh giá về hệ thống tòa án của Việt Nam cho các kết quả khác nhau, nhưng hầu hết đều tích cực về giải quyết tranh chấp thương mại. Các chuyên gia quốc tế thường đánh giá Việt Nam tương đối tốt về kiểm soát tội phạm, và thậm chí về trách nhiệm giải trình khi đối mặt với hành vi sai trái, nhưng chưa được tốt lắm trong những đánh giá về tính độc lập với chính phủ trong tư pháp dân sự. Tuy nhiên, các doanh nghiệp lại đánh giá không cao về vai trò tòa án trong các hoạt động sản xuất kinh doanh của họ. Theo khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới, các doanh nghiệp ở Việt Nam ít khi có tranh chấp kinh doanh, nhưng nếu có thì vẫn dựa vào tòa án và các kênh chính thức khác (trọng tài, hòa giải) không khác gì ở hầu hết các quốc gia khác. Quan trọng hơn, các doanh nghiệp đưa ra đánh giá tương đối tích cực về khía cạnh tòa án giải quyết tranh chấp thương mại một cách độc lập và không thiên vị. Điều này cũng phù hợp với đánh giá của cả doanh nghiệp và người dân, lần lượt trong PCI và PAPI.¹² Xét về ưu tiên giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp, các tòa án có lẽ không được coi là rào cản ràng buộc đối với hoạt động của doanh nghiệp. Trong khảo sát doanh nghiệp năm 2023 của Ngân hàng Thế giới, chỉ có 1% doanh nghiệp xác định tòa án là hạn chế lớn hoặc rất nghiêm trọng với hoạt động của họ. Nhưng trong thời gian tới, hạn chế về tính độc lập của tòa án có thể gây rủi ro. Kinh nghiệm ở các quốc gia khác đã từng chuyển đổi hướng đến vai trò lớn hơn của khu vực tư nhân cho thấy mối quan hệ càng chặt chẽ giữa lợi ích của doanh nghiệp và quyền lực chính trị càng đòi hỏi phải có kiểm soát độc lập, bao gồm thông qua tòa án.

¹² PAPI và PCI là những khảo sát lần lượt với người dân và doanh nghiệp, được nhiều người biết đến. CECODES, RTA & UNDP, 2025; Malesky, Phạm, & Phan, 2024.

Hình 6. Kết quả đánh giá khác nhau về tòa án tại Việt Nam



Nguồn: Dự án Công lý Thế giới, các khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới, PCI, PAPI.

Những thể chế ổn định thị trường

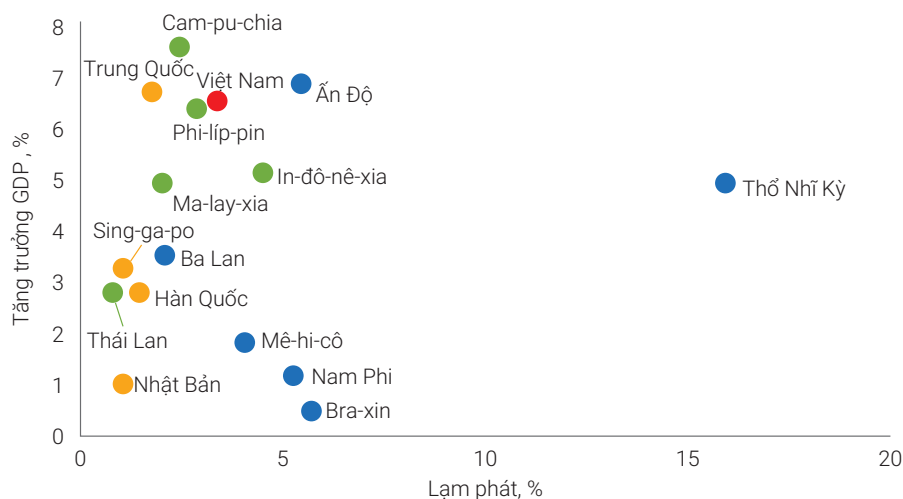
Duy trì ổn định kinh tế vĩ mô trong thời gian tới vẫn là điều kiện cần để Việt Nam hoàn thành các mục tiêu tăng trưởng. Thông qua các chính sách tài khóa và tiền tệ, với nền tảng là các thể chế và công cụ phù hợp, Chính phủ có thể bình ổn chu kỳ sản xuất kinh doanh và giảm những biến động thị trường gây bất định cho các doanh nghiệp. Chính phủ quản lý nhà nước các thị trường tài chính, với sự tham gia của nhiều bên, bao gồm ngân hàng thương mại, quỹ đầu tư, công ty chứng khoán và các nhà đầu tư cá nhân, thực thi hiệu lực pháp luật, đóng vai trò là bên cho vay cuối cùng để ngăn ngừa khủng hoảng và bình ổn giá cả. Chính phủ cũng cung cấp hỗ trợ tài khóa cho nền kinh tế khi cần. Chẳng hạn, trong những thời điểm suy giảm kinh tế, chính phủ thường triển khai các biện pháp ứng phó biến động chu kỳ - như các gói kích thích tài khóa và nới lỏng tiền tệ - nhằm thúc đẩy tổng cầu và hỗ trợ phục hồi, và thắt chặt chính sách trong những giai đoạn quá nóng nhằm kiềm chế lạm phát. Những can thiệp chủ động đó, như được thực hiện trong cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008-2009, và đại dịch COVID-19, cho thấy vai trò không thể thiếu của các thể chế nhà nước nhằm duy trì nền kinh tế cân đối và có khả năng chống chịu.

Việt Nam đã có nhiều tiến triển về thiết lập và duy trì ổn định kinh tế vĩ mô trong những năm qua. Khi Việt Nam chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường từ cuối thập kỷ 1980 đến 2000, quốc gia đã trải qua những tình tiết mất ổn định kinh tế vĩ mô, với lạm phát và lãi suất tăng cao, tỷ giá mất ổn định, và nợ công gia tăng (đặc biệt vào giữa thập kỷ 2010). Các cuộc khủng hoảng toàn cầu và khu vực gây ảnh hưởng đến ổn định kinh tế vĩ mô của Việt Nam và tác động của chúng sẽ gia tăng theo thời gian khi quốc gia ngày càng hội nhập với nền kinh tế thế giới. Ổn định kinh tế vĩ mô đã trở thành ưu tiên cốt lõi của Việt Nam kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008-2009. Kể từ năm 2013, kết quả ổn định kinh tế vĩ mô của Việt Nam không kém gì so với các quốc gia tương đương và phát triển hơn, bao gồm cả sau đại dịch COVID-19.

Khi Việt Nam xác định nguyện vọng trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, bối cảnh phát triển thay đổi sẽ đặt ra những thách thức mới về ổn định kinh tế vĩ mô. Quy mô nền kinh tế Việt Nam đã tăng gấp đôi trong mười năm qua, và cũng trong thời gian đó,¹³ tổng tài sản của khu vực ngân hàng đã tăng gấp bốn lần, mức vốn hóa trên thị trường cổ phiếu đã tăng từ 31%VGDP lên gần 70% GDP, dư nợ trái phiếu chính phủ đã tăng từ 7% lên gần 18% GDP, còn chi tiêu ngân sách tăng 1,6 lần.

Nền kinh tế của Việt Nam đã lớn hơn rất nhiều, các thị trường tài chính cũng lớn hơn rất nhiều, đặt ra đòi hỏi ngày càng lớn hơn cho các thể chế tài khóa và tiền tệ. Nhu cầu đầu tư lớn về hạ tầng đòi hỏi phải đa dạng hóa các nguồn huy động tài chính, đặc biệt trên các thị trường tài chính quốc tế. Đa dạng hóa mạng lưới các nhà đầu tư tổ chức trên cả thị trường trái phiếu và cổ phiếu cũng đòi hỏi sự tham gia lớn hơn của các nhà đầu tư nước ngoài. Đồng thời, thị trường tài chính càng mở cửa (bao gồm cả tài khoản vốn) càng khiến cho Việt nam có nguy cơ với những biến động trên thị trường tài chính quốc tế, trong khi những bất định về thương mại toàn cầu cũng gây rủi ro cho kết quả kinh tế trong nước. Những thách thức đó đòi hỏi phải có thể chế và chính sách tài khóa linh hoạt và đảm bảo hiệu suất để bình ổn chu kỳ sản xuất kinh doanh và ứng phó với các cú sốc. Các thể chế điều hành tài khóa và tiền tệ của Việt Nam rất đáng được quan tâm.

Hình 7. Việt Nam đạt tăng trưởng tương đối cao trong điều kiện lạm phát thấp, 2013-2024



Nguồn: Chỉ số Phát triển Thế giới (WDI).

Ghi chú: Bình quân 2013-2024, ngoại trừ giai đoạn COVID 2020-2022.

¹³ Giai đoạn tham chiếu là 2013-2024.

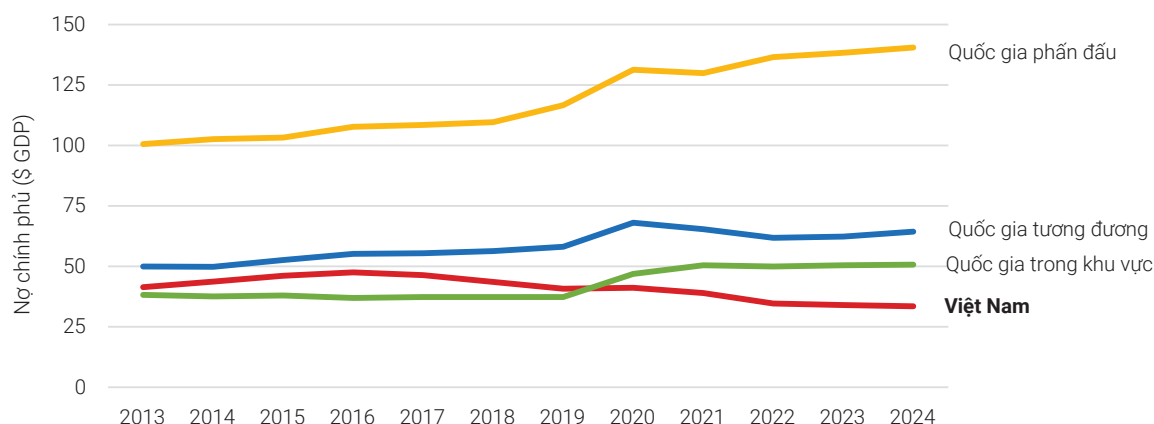
Chính sách tiền tệ được Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) điều hành bằng nhiều công cụ.

NHNN là cơ quan ngang bộ thuộc Chính phủ, đóng vai trò là Ngân hàng Trung ương của quốc gia, đảm nhiệm nhiều mục tiêu, trong đó có thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đồng thời kiểm soát lạm phát và đảm bảo ổn định tiền tệ. Bộ công cụ chính sách tiền tệ của NHNN bao gồm yêu cầu dự trữ, lãi suất chính sách, các nghiệp vụ thị trường mở, hạn mức tăng trưởng tín dụng cho từng ngân hàng, lãi suất chính sách và biên độ tỷ giá cùng các công cụ hành chính (chẳng hạn trần lãi suất tiền gửi có kỳ hạn và lãi cho vay). Trong thực tế, NHNN sử dụng linh hoạt các công cụ trên để thực hiện các mục tiêu khác nhau, trong đó tập trung nhiều vào quản lý thanh khoản thị trường thông qua thay đổi cung tiền và áp đặt các biện pháp hành chính về lãi suất. Không giống như các ngân hàng trung ương khác, lãi suất chính sách được sử dụng hạn chế.

Các kênh truyền tải tác động của chính sách tiền tệ với lạm phát còn yếu theo số liệu thực chứng, do thiếu phối hợp giữa các công cụ.

Kể từ năm 2016, NHNN đã chuyển đổi từ sử dụng mục tiêu trên thực tế là ổn định tiền tệ, sang sử dụng khung chính sách tiền tệ toàn diện hơn. Tuy nhiên, thiếu phối hợp giữa các công cụ khiến cho quy trình chính sách trở nên phức tạp hơn và có hiệu suất thấp hơn. NHNN cũng chủ yếu sử dụng các nghiệp vụ thị trường mở (OMO) và chỉ tiêu tín dụng thay cho lãi suất chính sách, vốn không thay đổi gì kể từ tháng 06/2023. Chính vì vậy, các kênh truyền tải đến lạm phát nhìn chung được cho là còn yếu.¹⁴ Hiện đại hóa khung chính sách tiền tệ để sử dụng lãi suất chính sách nhiều hơn có thể là cách để cải thiện hiệu quả chính sách.

Hình 8. Nợ của Việt Nam vẫn ở mức khiêm tốn và đang giảm so với GDP



Nguồn: Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF).

Ghi chú: Các nền kinh tế "quốc gia trong khu vực" bao gồm Cam-pu-chia, Phi-líp-pin, In-đô-nê-xia, Ma-lay-xia, và Thái Lan. Các nền kinh tế "quốc gia tương đương" bao gồm Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ, Mê-hi-cô, Ba Lan, Bra-xin, Nam Phi. Các nền kinh tế "quốc gia phần đầu (phát triển hơn)" bao gồm Trung Quốc, Nam Phi, Nhật Bản, và Sing-ga-po.

¹⁴ Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Vụ Châu Á và Thái Bình Dương, 2024.

Mặc dù Việt Nam có rất nhiều phương án chính sách tiền tệ có thể sử dụng, nhưng nền tảng thể chế mới quyết định về hiệu quả của những phương án chính sách đó. Các phần ở trên tập trung vào lựa chọn các công cụ chính sách sẵn có. Nhưng mặt khác, thể chế tập trung vào cơ chế quyền lực và quy tắc hành xử, và đóng góp của chúng cho tăng trưởng qua tác động đến chi phí giao dịch của doanh nghiệp. Cũng tương ứng với chủ đề xuyên suốt của nghiên cứu này, các hệ thống của Việt Nam có đặc trưng là thiếu tính độc lập, là đặc trưng thể chế lâu nay vẫn gắn liền với tính ổn định cao hơn. Các nghiên cứu tìm hiểu về tính độc lập của ngân hàng trung ương theo các quy tắc luật định luôn xếp Việt Nam nằm trong số các quốc gia có ngân hàng trung ương ít độc lập nhất trên thế giới.¹⁵ Mặc dù ngay cả các quốc gia thu nhập cao vẫn có thể bị đánh giá là có mức độ độc lập tương đối thấp, nhưng họ cũng thường có các thể chế thị trường trưởng thành hơn. Thực chất, nghiên cứu về các quốc gia khác cho thấy các thể chế có thể bổ sung cho nhau.¹⁶ Các thể chế chung như quyền sở hữu và niềm tin vào thực thi hiệu lực hợp đồng làm giảm bất định và chi phí giao dịch trong khu vực tài chính, tạo điều kiện nâng cao khả năng tiếp cận tài chính đồng thời quản lý được rủi ro.

Khung chính sách tài khóa của Việt Nam có đặc trưng là phân giao nguồn thu và nhiệm vụ chi còn cứng nhắc. Việt Nam bội chi ngân sách ở mức vừa phải kể từ năm 2016, trong suốt đại dịch COVID-19, nhờ tỷ lệ thu và chi so GDP đều giảm, nợ công cũng đã giảm. Kỷ cương tài khóa đạt hiệu quả như vậy phần nào nhờ vào khung chính sách tài khóa cứng nhắc, với quy trình phê duyệt kéo dài và khả năng điều chỉnh dự toán ngân sách bị hạn chế. Chính vì vậy, số thực thu so với dự toán không nhất thiết tương xứng với nhu cầu, dẫn đến thường xuyên vượt thu (114,5% bình quân trong giai đoạn 2006-2024) và trông cậy vào các nguồn thu ngoài kế hoạch như tiền bán đất. Như được bàn trong báo cáo này, các vấn đề về quản lý đầu tư công cũng dẫn đến tỷ lệ giải ngân luôn thấp, rơi vào khoảng 80% chi đầu tư, hạn chế hỗ trợ cho tăng trưởng.

Các thể chế ổn định thị trường có một vai trò quan trọng là tạo điều kiện cho chính sách vận hành ứng phó với biến động chu kỳ, nghĩa là mở rộng trong thời điểm chững lại và thu hẹp trong thời điểm quá nóng. Chính sách nương theo chu kỳ thể hiện quan hệ tương quan giữa cân đối ngân sách cơ bản của quốc gia và GDP theo giá so sánh, cả hai đều có những điều chỉnh nương theo các chu kỳ sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên, chính sách tài khóa ở Việt Nam kể từ năm 2014 chủ yếu nương theo chu kỳ, nghĩa là cân đối cơ bản tăng lên (điều chỉnh nương theo chu kỳ) trong những giai đoạn kinh tế chững lại.¹⁷ Nhìn chung, vị thế chính sách tài khóa chỉ ứng phó biến động chu kỳ ở mức thấp, thấp hơn so với các quốc gia trong khu vực và các quốc gia phần đầu. Điều này cho thấy còn dư địa để điều chỉnh chính sách tài khóa nhằm tiếp tục hỗ trợ tăng trưởng.

Mặc dù các thể chế tài khóa và tiền tệ hiện nay cho thấy khả năng duy trì ổn định kinh tế vĩ mô ở Việt Nam, nhưng cần được tái định hướng để thích ứng với những thách thức đang thay đổi: Ngân hàng trung ương cần tự chủ hơn để tạo điều kiện cho họ tập trung hơn vào ổn định giá cả. Điều này có thể thực hiện song song với nâng cao linh hoạt trong quản lý ngoại hối và mở cửa tài khoản vốn. Ngoài ra, một số thay đổi về công cụ chính sách có thể nâng cao linh hoạt cho cơ quan quản lý tiền tệ. Ví dụ,

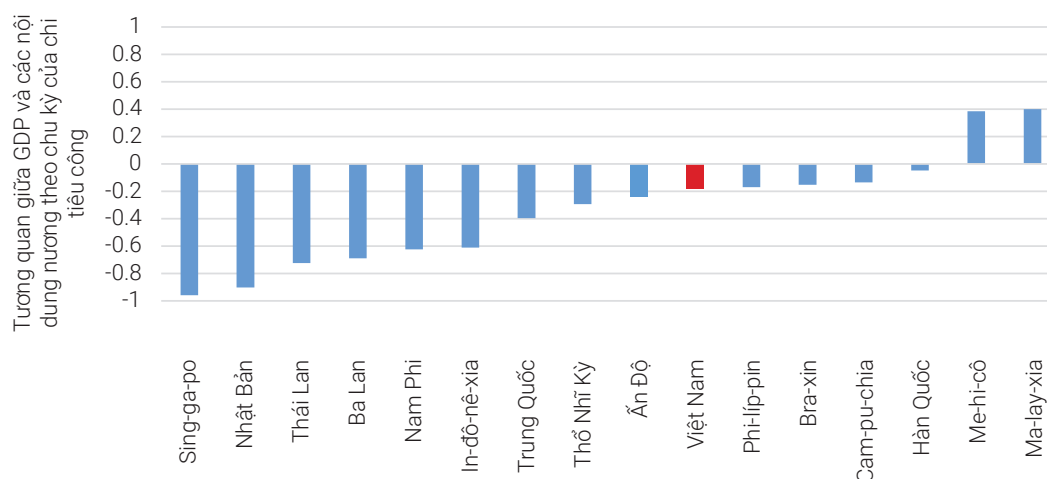
¹⁵ Hai ví dụ, và các bản cập nhật gần đây, của Romelli, 2022; Romelli, 2024; Garriga, 2016; Garriga, 2025.

¹⁶ Tham khảo, chẳng hạn, Fernandez & Tamayo, 2017; Ehigiamusoe & Samsurijan, 2021.

¹⁷ Ngoại lệ duy nhất là năm 2020 bị đại dịch và năm 2023 phục hồi.

quan điểm tập trung vào quản lý thanh khoản thị trường như hiện nay (nghĩa là kiểm soát định lượng) có thể được bổ sung bằng cách sử dụng lãi suất chính sách nhiều hơn và cải thiện hiệu quả của các cơ chế truyền tải. Bên cạnh đó, nâng cao minh bạch dữ liệu và khả năng tiên liệu về các định hướng chính sách tiền tệ sẽ giúp ổn định thị trường, song song với tăng cường chiều sâu của các công cụ quản lý rủi ro tài khóa và nợ công nhằm theo dõi và giảm nhẹ những rủi ro liên quan đến danh mục nợ và nghĩa vụ dự phòng của Chính phủ.

Hình 9. Chính sách tài khóa của Việt Nam nhìn chung ứng phó với biến động chu kỳ ở mức thấp



Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

Mặc dù bộ công cụ chính sách kinh tế vĩ mô của Việt Nam đã được hình thành vững chắc, kết quả cũng vững chắc so với nhiều quốc gia khác, nhưng vẫn luôn cần được quan tâm. Mất ổn định kinh tế vĩ mô có thể làm trật ray tiến triển tại nhiều quốc gia ở bất kỳ trình độ phát triển nào. Trong điều kiện mọi quốc gia đều đang phải đối mặt với bất định, những bất định về thương mại quốc tế và cấu trúc tài chính toàn cầu do chiến tranh thương mại của Hoa Kỳ đem lại, Việt Nam sẽ cần phải quản lý biến động đồng thời tiếp tục theo đuổi tầm nhìn của quốc gia trong dài hạn, qua phát triển những thể chế để đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô và cả những thể chế bổ sung.

Những thể chế điều tiết thị trường

Những thể chế điều tiết doanh nghiệp, chẳng hạn đặt ra các yêu cầu và thủ tục cho những loại hình hoạt động nhất định, có vai trò quan trọng cả về hoàn thành mục tiêu của chúng cũng như về cách thức vận hành của chúng sao cho không tạo gánh nặng cho doanh nghiệp. Quản lý nhà nước, nếu được thực hiện theo cách kém hiệu suất, có thể làm tăng thay vì làm giảm chi phí giao dịch của doanh nghiệp. Tầm quan trọng của các thể chế điều tiết thị trường, chẳng hạn về áp dụng pháp luật nhất quán nhằm giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp, có thể thấy được qua kinh nghiệm của các quốc gia đã thành công vượt qua giai đoạn thu nhập trung bình. Hầu hết các quốc gia đều phải mất trên

20 năm là mục tiêu Việt Nam đặt ra để vượt qua giai đoạn thu nhập trung bình cao. Nhưng điều quan trọng là mặc dù các cú sốc ngẫu nhiên có thể góp phần, nhưng tốc độ chuyển thành quốc gia thu nhập cao không chỉ đơn giản là ngẫu nhiên - các thể chế nhằm giảm chi phí giao dịch giúp xác định doanh nghiệp có thể kinh doanh tự tin và nhanh nhạy đến đâu, nền kinh tế có thể tăng trưởng cao đến đâu, và rốt cuộc quốc gia sẽ trở thành thu nhập cao nhanh đến đâu. Một trong số những đặc trưng của những thể chế liên quan đến tăng trưởng là khả năng tiên liệu về thực thi luật pháp, khả năng tiên liệu làm giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp. Các quốc gia tìm cách cải thiện khả năng tiên liệu trong thực thi luật và quy định - qua cải thiện quy trình, tăng cường năng lực, hài hòa nhiệm vụ, và tập trung vào chất lượng pháp luật - đều vượt qua giai đoạn thu nhập trung bình cao nhanh hơn so với những quốc gia không làm được điều đó. Trung Quốc, là quốc gia vượt qua giai đoạn thu nhập trung bình cao rất nhanh, đã tìm cách tăng cường năng lực thực thi hiệu lực quy định trong quá trình tiếp cận ngưỡng thu nhập cao.¹⁸ Trong trường hợp này, thực thi hiệu lực quy định không chỉ gồm năng lực thực thi hiệu lực mà còn là cải thiện các hướng để phản biện các quyết định hành chính.¹⁹ Khả năng phản biện quyết định như vậy sẽ đóng góp cho vòng phản hồi, qua đó những yếu kém về chất lượng quy định sẽ được xác định và có thể được khắc phục. Như đã nêu trên, có rất nhiều yếu tố đóng góp cho tăng trưởng, nhưng những thay đổi về thể chế để hỗ trợ tăng trưởng có vai trò quan trọng.

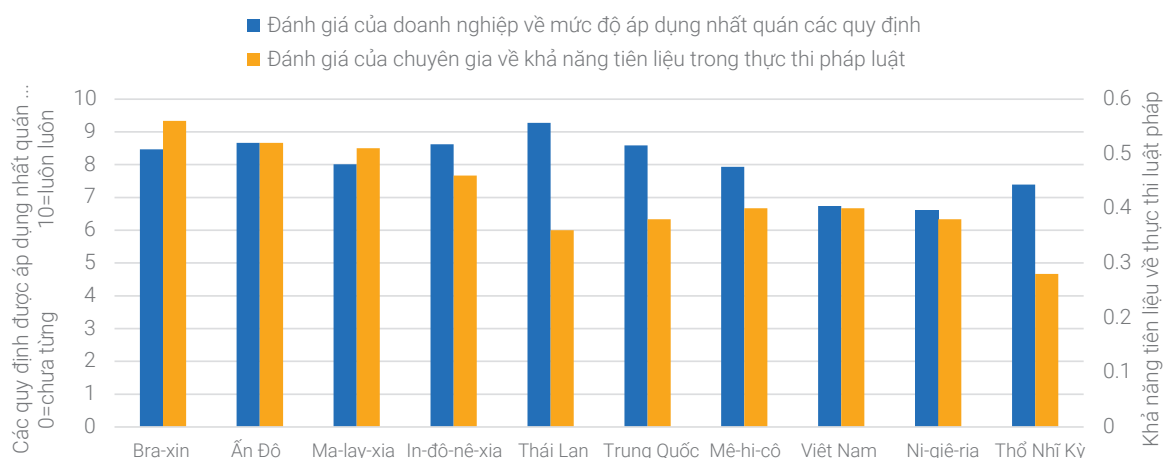
Những cải cách ban đầu của Đổi Mới thể hiện những đặc trưng chính về chuyển đổi vai trò của Nhà nước ở Việt Nam: tạo điều kiện cho nông dân tự quyết định và gặt hái lợi ích, cởi trói để họ tự quyết định về đầu vào và để thị trường đóng vai trò lớn hơn trong xác định giá cả. Vai trò của Nhà nước được chuyển từ điều tiết cách thức doanh nghiệp và nông dân quyết định sang điều tiết những hành vi xấu và tạo nền tảng cho các giao dịch theo cơ chế thị trường. Giảm chi phí giao dịch cho các tác nhân kinh tế cũng có nghĩa là giảm gánh nặng tuân thủ và hành chính và giảm bất định.

Chuyển đổi về vai trò của Nhà nước như vậy không phải đơn giản, và Việt Nam đã và đang thực hiện điều đó, từng bước, trong hàng thập kỷ. Mặc dù đã đạt được những tiến triển rõ ràng (điều này sẽ được bàn sau ở phần này), nhưng khó khăn ở đây là vừa phải nâng cấp chất lượng quy định vừa phải nâng cao năng lực để quản lý các quyết định đó. Với bất cứ cách tiếp cận nào về điều tiết kinh tế, tác động đến doanh nghiệp phụ thuộc cả vào chất lượng của quy định và mức độ áp dụng nhất quán các quy định đó. Theo các nhà đầu tư, Việt Nam áp dụng quy định thiếu nhất quán hơn so với nhiều quốc gia so sánh. (Hình 10.)

¹⁸ Trung Quốc có thể trở thành quốc gia thu nhập cao trong năm nay hoặc năm tới. Vào 01/07/2024, GNI theo đầu người của Trung Quốc (phương pháp Atlas) đạt 13.400\$, trong khi ngưỡng quốc gia thu nhập cao là 14.004\$. Trong giai đoạn là quốc gia thu nhập trung bình cao, kết quả những đánh giá về thực thi hiệu lực quy định của Trung Quốc, dựa trên dữ liệu của Dự án Công lý Thế giới, đã tăng lên đáng kể.

¹⁹ Han, 2017.

Hình 10. Luật và quy định của Việt Nam được áp dụng kém nhất quán hơn so với các quốc gia so sánh



Nguồn: Khảo sát năng lực cạnh tranh đầu tư toàn cầu với các nhà đầu tư, 2019; Viện Hỗ trợ Cử tri và Dân chủ, 2024.

Ghi chú: Các quốc gia được phân loại dựa trên bình quân thay đổi tỷ lệ của hai chỉ tiêu

Cải thiện môi trường pháp luật và quy trình xây dựng quy định đem lại tác động lan tỏa cho nền kinh tế. Thông qua nhiều diễn đàn khu vực và quốc tế, Việt Nam đã cam kết thực hiện nhiều cải cách pháp luật cần thiết để tạo sân chơi công bằng cho thương mại quốc tế, đồng thời cải cách cả thông lệ xây dựng quy định, như cải thiện về huy động sự tham gia của các bên liên quan, hài hòa các tiêu chuẩn trong nước. Việt Nam là quốc gia tham gia ký kết 49 hiệp định đầu tư song phương và 20 hiệp định có các điều khoản về đầu tư, và cải cách pháp luật là nội dung trọng tâm trong nhiều văn kiện đó.^{20,21} Thực chất, hội nhập đem lại nhiều tác động. Một trong những lợi ích của hội nhập là làm yếu đi sức mạnh của các nhóm lợi ích gây cản trở cạnh tranh. Như đã nêu ở phần giới thiệu, nhiều quốc gia vượt qua giai đoạn thu nhập trung bình tương đối nhanh nhờ cải thiện về thực thi pháp luật và quy định và phần đông trong đó hưởng lợi từ các hiệp định thương mại hoặc chính trị lớn thực chất làm yếu đi sức mạnh của các nhóm lợi ích.²²

²⁰ OECD, 2022. Các khung song phương và đa phương bao gồm Hiệp định thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ (2001), Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Nghị trình APEC cập nhật về cải cách cơ cấu (RAASR) 2016–2020, và hiệp định EVFTA với Liên minh Châu Âu (2020)

²¹ Tuyên bố chung của lãnh đạo về Đối tác Chiến lược Toàn diện Việt Nam - Hoa Kỳ cam kết hai quốc gia sẽ phối hợp "ở đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long; thích ứng biến đổi khí hậu đa lĩnh vực; giảm ô nhiễm, hỗ trợ kỹ thuật tự nguyện cho hạ tầng truyền tải hiện đại, tích hợp năng lượng tái tạo, phát triển thị trường khí hậu, giải pháp lưu trữ năng lượng, và cải thiện khung pháp quy nhằm tạo điều kiện chuyển đổi năng lượng nhanh và công bằng." Tuyên bố chung của lãnh đạo: Nâng cấp quan hệ Việt Nam - Hoa Kỳ thành Đối tác Chiến lược Toàn diện, 2023.

²² Olson, 1982.

Những thể chế bổ sung thị trường

Nhà nước cung cấp nhiều hàng hóa công cộng nhằm giúp doanh nghiệp và người dân tương tác với nhau và vận chuyển các sản phẩm của họ. Khi nền kinh tế Việt Nam tăng lên gần gấp bốn lần

trong 30 năm qua, cơ sở hạ tầng công cộng được mở rộng, có thêm nhiều đường xá, bến cảng và giao thông công cộng. Đầu tư công đặc biệt quan trọng cho nguyện vọng Việt Nam tăng trưởng xanh và trở thành quốc gia thu nhập cao.²³ Đầu tư công đúng sẽ thúc đẩy năng suất, thu hút đầu tư của doanh nghiệp và đem lại tăng trưởng, cải thiện kết nối giao thông và cung cấp hạ tầng giao dục cần thiết để hình thành một lực lượng lao động có kỹ năng cao. Chính phủ Việt Nam ước tính để trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, nhu cầu đầu tư công lên đến 7,3% GDP mỗi năm, và chi đầu tư công cũng cần tăng lên nhằm thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu. Mặc dù nhu cầu đầu tư công tăng, nhưng đầu tư công trong những năm qua phải đối mặt với vấn đề dai dẳng về triển khai thực hiện.²⁴ Vì khả năng kết nối hạ tầng liên vùng có vai trò thiết yếu để Việt Nam vươn lên trong chuỗi giá trị, cải thiện thể chế trong lĩnh vực này có vai trò quan trọng để Việt Nam hoàn thành nguyện vọng trở thành quốc gia thu nhập cao.²⁵

Các quốc gia đã vượt ngưỡng thu nhập cao mà không bị kẹt trong "bẫy thu nhập trung bình" đều quan tâm đến đầu tư công, cả về lượng và về chất. Các quốc gia đó đều tìm cách đẩy mạnh tỷ lệ

đầu tư công so GDP, những cũng đồng thời nhận được đánh giá cao của các doanh nghiệp về chất lượng các công trình hạ tầng. Nhiều quốc gia thực hiện được về lượng hoặc về chất, nhưng không thể cả hai, đều bị kẹt trong tình trạng là quốc gia thu nhập trung bình cao từ 30 năm trở lên (Hình 11). Việt Nam đến nay đã tìm cách cải thiện được cả hai, và nằm trong nhóm chuyển đổi nhanh trong Hình 11, nhưng để tiếp tục được như thế trong 20 năm tới cũng là thách thức.²⁶ Tỷ lệ khối lượng đầu tư công so GDP tăng lên nghĩa là đầu tư công cần tăng trưởng nhanh hơn tăng trưởng GDP, ngay cả khi GDP cũng cần tăng nhanh chóng. Cải thiện đồng thời về chất lượng hạ tầng cũng có nghĩa là phải quan tâm chu đáo đến lựa chọn dự án, vận hành và bảo trì tài sản công.

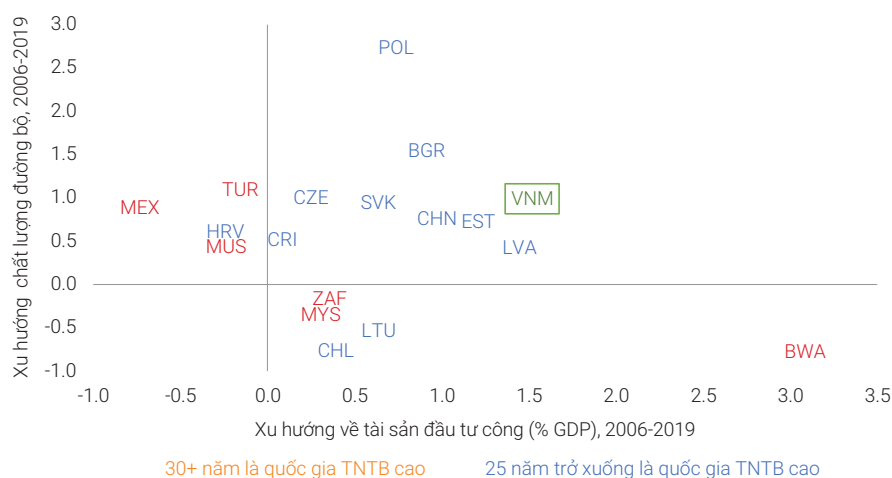
²³ “Đầu tư công” trong báo cáo này được hiểu là đầu tư của “khu vực chính phủ”, không bao gồm đầu tư của DNNN, trừ khi đó là đầu tư được thực hiện thay mặt cho Chính phủ bằng nguồn vốn ngân sách. Đầu tư công bao gồm đầu tư của Chính phủ về tài sản như đường bộ, đường sắt, các cơ sở giáo dục và y tế (trong điều kiện sử dụng nguồn ngân sách và không thu phí người dùng).

²⁴ Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024.

²⁵ Phạm, Hollweg, Mtonya, Winkler, & Nguyễn, 2019.

²⁶ Con số nổi trội về các quốc gia xã hội chủ nghĩa trước đây ở châu Âu tại Hình 11 và các hình khác đều đáng quan tâm. Tham khảo Ngân hàng Thế giới (2025a) bàn về vai trò của Nhà nước trong quá trình chuyển đổi từ quốc gia TNTB thành quốc gia TNC trong khu vực.

Hình 11. Chuyển đổi nhanh thành quốc gia thu nhập cao đòi hỏi quan tâm đến đầu tư công, cả về lượng và về chất



Nguồn: Niêm giám Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, nhiều năm; Bộ dữ liệu về tài sản đầu tư và đầu tư IMF.

Ghi chú: Các quốc gia được phân nhóm theo thời gian là quốc gia TNTB cao trước khi trở thành quốc gia TNC. Đối với các quốc gia vẫn là quốc gia TNTB cao, số năm dự báo được dùng. Những quốc gia trong nhóm 30+ năm là những quốc gia dự báo phải mất trên 30 năm là quốc gia TNTB cao trước khi trở thành quốc gia TNC. Trên cả hai trục, xu hướng chỉ là hệ số dốc đơn giản của hồi quy theo thời gian.

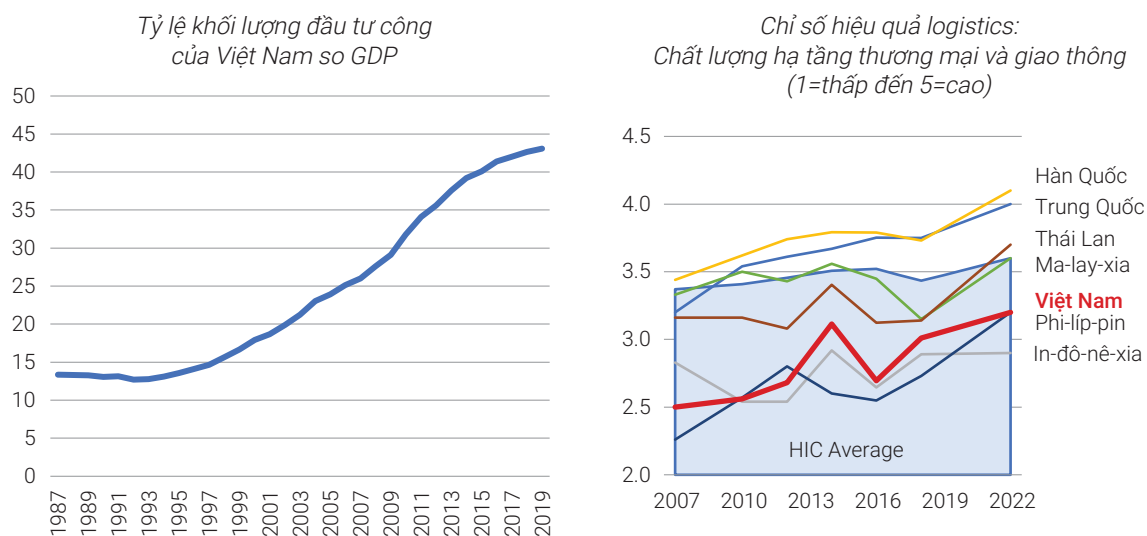
Việt Nam đã có những thành tựu ấn tượng về phát triển kết cấu hạ tầng phục vụ tăng trưởng. Chỉ số hiệu quả logistics của Ngân hàng Thế giới, dựa trên khảo sát các chuyên gia về logistics trên toàn thế giới, cho thấy những tiến triển về phát triển hạ tầng liên quan đến thương mại của Việt Nam, đó là những hạ tầng quan trọng để hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) (Hình 12.) Điểm số của Việt Nam, tương tự điểm bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình cao vào năm 2007, đến nay đã cao hơn nhiều so với điểm bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình cao, nhưng vẫn chưa bằng điểm của các quốc gia thu nhập cao và một số quốc gia trong khu vực. Mặc dù còn nhiều điều phải cải thiện, như sẽ được bàn trong phần này, nhưng những thành tựu đạt được cho thấy cơ chế thể chế của 20 năm qua đã đem lại kết quả. Tuy đầu tư công được thực hiện với khối lượng lớn, nhưng hiệu suất của quy trình và quyết định về loại hình và địa bàn đầu tư vẫn cần xem xét lại. Như đã chỉ ra trong báo cáo song hành với báo cáo Việt Nam 2024 là Nâng tầm thương mại trong một thế giới thay đổi (Ngân hàng Thế giới, 2024c), nhu cầu về hạ tầng cả cho giao thông và năng lượng, đã tăng cao hơn tổng tăng trưởng GDP, và dự kiến sẽ tiếp tục tăng lên.²⁷ Tiến triển về cung cấp hạ tầng cho các doanh nghiệp của Việt Nam rõ ràng là điều hết sức quan trọng.

Đầu tư công nhằm cung cấp hạ tầng phục vụ tăng trưởng, nhưng có thể trở nên tốn kém và phản tác dụng nếu không được thực hiện một cách hiệu quả. Năng lực cạnh tranh và khả năng hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu của khu vực tư nhân đòi hỏi hạ tầng công phải giảm thiểu gây gián

²⁷ Điều này cũng đúng cả với lĩnh vực năng lượng. Nhu cầu điện đã dẫn đến cắt điện trong mùa hè, với sự bất bình của người dân và doanh nghiệp phụ thuộc vào nguồn cung năng lượng đảm bảo tin cậy. Các báo cáo về những doanh nghiệp công nghệ hàng đầu được yêu cầu giảm nhu cầu điện cho thấy quan ngại - cho dù có đúng hay không, nhận định về nguồn cung điện không đảm bảo tin cậy không giúp ích gì cho thu hút đầu tư hoặc tạo lòng tin cần thiết để doanh nghiệp đầu tư dài hạn (Dun, 2024).

đoạn chuỗi cung ứng và giảm chi phí giao dịch. Và Việt Nam, cũng giống như các quốc gia khác, cần thực hiện công việc với nguồn lực hạn chế, cân đối giữa nhu cầu cạnh tranh nhau và khả năng đáp ứng vốn, tối ưu hóa các kế hoạch quản lý đầu tư và tài sản.

Hình 12. Hạ tầng của Việt Nam đã cải thiện đáng kể



Nguồn: IMF ICSD; Chỉ số hiệu quả logistics của Ngân hàng Thế, 2023.

Mặc dù đã có những tiến triển đang hoan nghênh, nhưng những thể chế về quản lý đầu tư công vẫn góp phần dẫn đến liên tục không hoàn thành dự toán đầu tư - chỉ có 77% vốn phân bổ cho đầu tư công được thực hiện trong giai đoạn 2017-2022. Phân tích gần đây cho thấy chậm tiến độ triển khai các dự án lớn dẫn đến đội vốn rất lớn: mẫu gồm các dự án giao thông quy mô lớn cho thấy chậm tiến độ bình quân là năm năm và chi phí cuối cùng cao gấp đôi so với kinh phí dự toán ban đầu ở giai đoạn thiết kế và phân bổ ngân sách.²⁸ Điều đó gây tác động đáng kể đến đầu tư công, với 18 - 31% tổng chi đầu tư được chuyển nguồn sang năm tiếp theo, cao hơn rất nhiều so với nhiều quốc gia so sánh, và cao hơn nhiều so với thông lệ quốc tế tốt, trong đó yêu cầu chuyển nguồn cần được giữ ở mức dưới 5%.²⁹ Tìm hiểu về chậm tiến độ đòi hỏi phải nghiên cứu sâu hơn.

Để tiếp tục tiến triển nhằm đáp ứng nhu cầu hạ tầng công phục vụ tăng trưởng cao đòi hỏi phải cải thiện về hiệu suất ra quyết định, chuẩn bị, và phân bổ tài chính, như được bàn ở các phần sau. Thực chất, phân bổ vốn cho đầu tư công luôn có vấn đề về kém hiệu suất khi giải ngân thực tế thường bị chậm trong chu trình ngân sách. Các thể chế về quản lý đầu tư công cần được cải thiện cho tốt hơn, cả về năng lực cũng như quy trình kỹ thuật. Nội dung còn lại trong phần này dành tìm hiểu về khung pháp lý, quy trình lựa chọn và phê duyệt dự án, mức độ hài hòa với ngân sách, và năng lực, đồng thời tìm hiểu về phân chia trách nhiệm giữa cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã, để tạo động lực, nhưng không phải lúc nào cũng hợp lý.

²⁸ Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024.

²⁹ Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024.

Những thể chế hợp pháp hóa thị trường

Tăng trưởng dựa vào thị trường mặc dù cho thấy đem lại lợi ích lớn nhất cho người dân, nhưng dựa vào thị trường cũng dẫn đến những rủi ro. Các thể chế hợp pháp hóa thị trường là những thể chế nhằm đảm bảo lợi của tăng trưởng không bỏ quên một số lượng lớn người dân phía sau. Nhà nước sẽ thông qua chức năng tái phân phối, các chương trình mục tiêu, bảo hiểm xã hội, để đảm bảo sự quán triệt chung về cơ chế thị trường.

Các thể chế của Việt Nam rõ ràng phục vụ cho một tỷ lệ lớn người dân. Như minh họa trong Hình 2, tỷ lệ nghèo đã giảm mạnh kể từ khi bắt đầu thời kỳ Đổi mới. Dĩ nhiên, tốc độ tăng trưởng tương đối cao và bền vững đóng vai trò lớn trong đó. Ngoài ra, Việt Nam cũng đã hình thành được những đặc điểm cơ bản của hệ thống bảo hiểm xã hội. Bảo hiểm y tế bao phủ được 93% dân số, còn bảo hiểm xã hội bao phủ được 39% dân số trong độ tuổi lao động. Luật bảo hiểm xã hội sửa đổi năm 2024 tiếp tục mở rộng phạm vi bao phủ cũng như phúc lợi.³⁰ Những thể chế huy động sự tham gia cấp cơ sở của Việt Nam cũng góp phần, với trên 10.000 ban chỉ đạo cấp xã, và phạm vi bảo hiểm y tế được đưa thành mục tiêu trong các chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội ở địa phương trong hầu hết các tỉnh thành.³¹

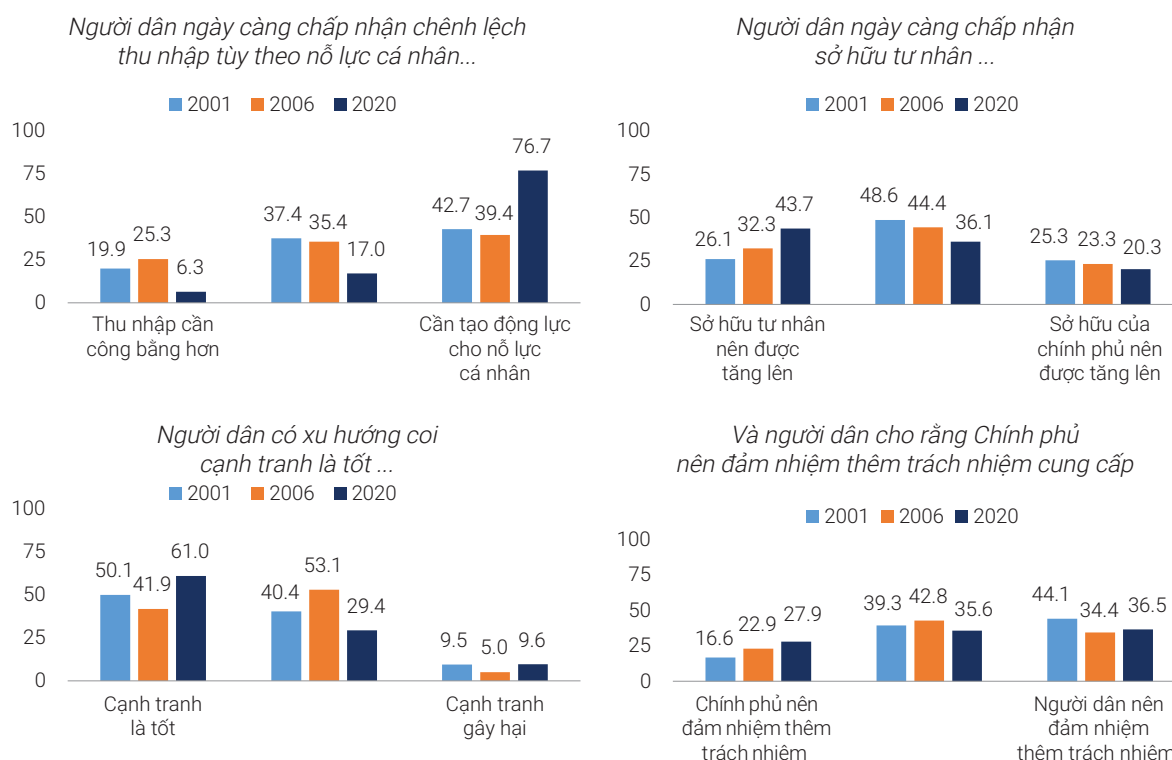
Hệ thống bảo hiểm xã hội không phải không có những thách thức, đặc biệt liên quan đến tính bền vững. Các thể chế thiếu tính độc lập góp phần đem lại những thách thức đó. Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (BHXH) tập trung đầu tư vào trái phiếu chính phủ, hiện đang có lợi suất thấp hơn lý lẽ lạm phát. Lợi suất thấp và kỳ hạn bình quân dài của trái phiếu chính phủ có thể hấp dẫn để Chính phủ huy động trong ngắn hạn, nhưng lại gây phí tổn lớn dưới hình thức nghĩa vụ tài khóa trong tương lai. Ngoài ra, hạn chế về minh bạch làm giảm lòng tin về hệ thống, và chính lòng tin mới đẩy mạnh mức độ tham gia tự nguyện.³² Những nỗ lực gần đây về tinh gọn bộ máy nhà nước chủ yếu qua cho nghỉ hưu sớm sẽ làm tăng áp lực cho hệ thống.

³⁰ Vu, 2024.

³¹ Bảo hiểm xã hội Việt Nam, 2024.

³² Nguyễn K. G., 2023.

Hình 13. Người dân Việt Nam ngày càng chấp nhận sở hữu tư nhân, nỗ lực cá nhân và cạnh tranh - và họ vẫn nhận thức được vai trò của Chính phủ



Nguồn: Các tác giả, dựa trên Khảo sát giá trị thế giới, các đợt 4, 5, và 7. (Inglehart và cộng sự, 2020).

Ghi chú: Thang 10 điểm. Vì mục tiêu trình bày, các câu trả lời được gộp thành 1-3, 4-7, 8-10).

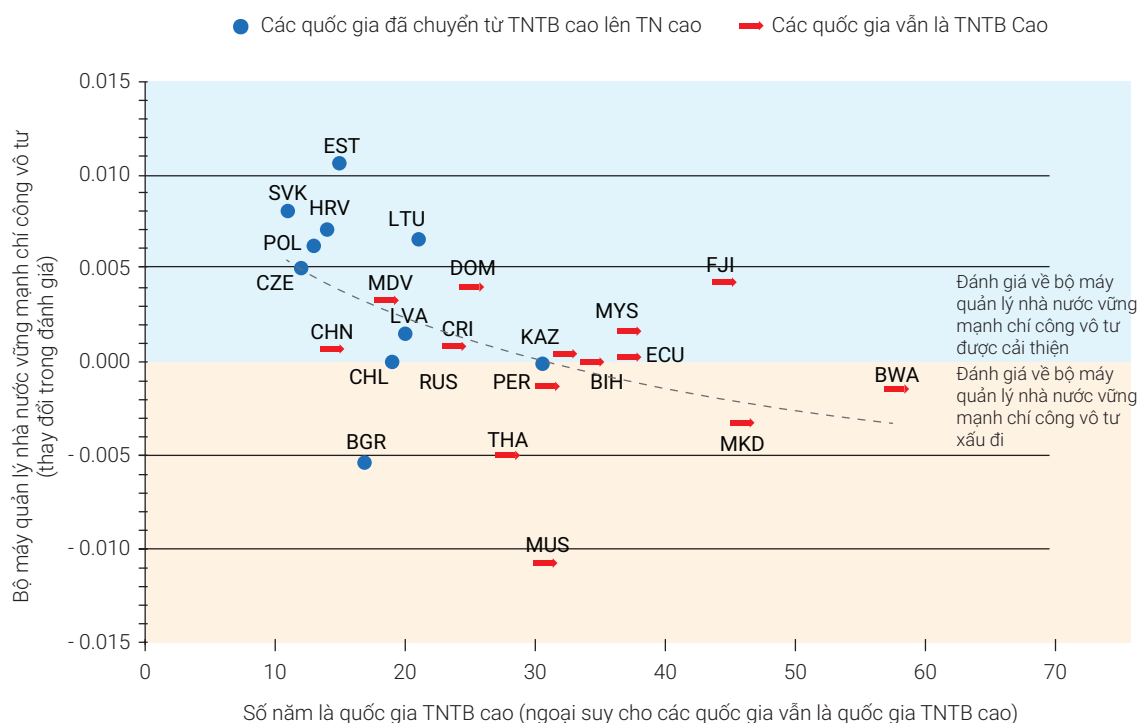
Cơ chế thị trường và vai trò thay đổi của Nhà nước đang được người dân ngày càng ủng hộ. Khảo sát giá trị thế giới, là khảo sát toàn cầu lớn nhất và nổi tiếng nhất, đã được thực hiện ba lần ở Việt Nam: trong năm 2001, 2006, và năm 2020. Các câu trả lời khảo sát cho thấy công chúng Việt Nam ngày càng ủng hộ cạnh tranh và sở hữu tư nhân hơn so với trước đây và ngày càng chấp nhận chênh lệch thu nhập nếu điều đó phản ánh khác biệt về nỗ lực cá nhân (Hình 13.) Nhưng họ không hề bỏ qua trách nhiệm của Chính phủ. Thực chất, câu trả lời của họ nghiêng về ý kiến Chính phủ cần đảm nhiệm trách nhiệm để đảm bảo mọi người dân được chăm sóc vào năm 2020 không hề ít hơn so với năm 2001 - họ thậm chí còn đòi hỏi Chính phủ nhiều hơn một chút về khía cạnh này, theo thời gian.

Các thể chế vì một Nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình

Nền tảng của những chức năng thể chế theo định hướng thị trường được mô tả ở trên là Nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình. Nhà nước có năng lực sẽ hiệu quả trong thực thi chính sách, cung cấp hàng hóa công cộng, thiết lập môi trường pháp quy đảm bảo hiệu suất nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp phát triển nhưng cũng đảm bảo được các mục tiêu xã hội.

Sân chơi công bằng và cạnh tranh công bằng cũng cần thiết để đảm bảo tăng trưởng bền vững, và bộ máy quản lý nhà nước chí công vô tư là điều kiện cần để hỗ trợ sự cân bằng đó. Nếu không chí công vô tư, các chính sách của Nhà nước có thể dễ dàng bị các doanh nghiệp có quan hệ và các nhóm lợi ích chi phối trực tiếp, làm suy yếu cạnh tranh và làm suy giảm tăng trưởng. Nhìn chung, các quốc gia đã vượt qua giai đoạn thu nhập trung bình cao nhanh chóng thường cải thiện được tính chí công vô tư trong bộ máy quản lý nhà nước của họ (Hình 14.) Tại Việt Nam, những đánh giá về mức độ cạnh tranh trong nền kinh tế cho kết quả khá tốt,³³ và điều này có thể được duy trì nếu bộ máy quản lý nhà nước duy trì được tính chí công vô tư.

Hình 14. Các quốc gia vượt qua ngưỡng thu nhập cao nhanh chóng cũng là những quốc gia cải thiện được tính chí công vô tư trong bộ máy quản lý nhà nước



Nguồn: Bao gồm các quốc gia đã chuyển hoàn toàn từ quốc gia thu nhập trung bình thấp (TNTB thấp), sang thu nhập trung bình cao (TNTB cao) đến thu nhập cao (TNC) kể từ năm 1987 khi bắt đầu được phân nhóm, và những quốc gia đã trở thành quốc gia thu nhập trung bình cao (TNTB cao) trong giai đoạn này. Biểu đồ này không bao gồm các quốc gia xuất khẩu dầu mỏ có thu nhập cao, các quốc gia TNTB cao hiện nay vốn đã như vậy trong vòng dưới 14 năm, và những quốc gia không có dữ liệu về khả năng tiên liệu trong thực thi pháp luật. Đối với các quốc gia vẫn là TNTB cao, "số năm là quốc gia TNTB cao" được ngoại suy dựa trên tốc độ tăng trưởng GNI theo đầu người bình quân (Atlas), để tính ra số năm cho đến khi hội tụ với ngưỡng quốc gia TNC. Tốc độ tăng trưởng dựa trên số liệu 10 năm đến 2019, trước COVID-19. Biểu đồ chỉ bao gồm các quốc gia đã và đang là quốc gia TNTB cao trong ít nhất 14 năm. Trục tung là thay đổi về đánh giá vào năm trở thành quốc gia TNC và vào năm trở thành quốc gia TNTB cao, chia cho số năm. Đối với các quốc gia vẫn là quốc gia TNTB cao, đó là thay đổi từ năm 2022 đến năm trở thành quốc gia TNTB cao chia cho số năm.

³³ Ví dụ, nghiên cứu B-READY của Ngân hàng Thế giới, dựa trên các khảo sát doanh nghiệp, cho thấy 8,0% doanh nghiệp cho biết có dưới năm đối thủ cạnh tranh trên thị trường chính cho sản phẩm chính của họ, so với 26,8% các doanh nghiệp khu vực Đông Á và Thái Bình Dương và 27,2% các doanh nghiệp nói chung.

Hạn chế đối với bộ máy hành pháp cũng thường có liên quan đến sự phát triển, vì quy tắc hành pháp không bị trói buộc không phải đối mặt với việc bị kiểm soát trong quá trình ra quyết định. Tại Việt Nam, chức năng kiểm soát bộ máy hành pháp nằm trong hệ thống chính trị. Cơ cấu Đảng - bao gồm Đại hội Đảng, Ban Chấp hành Trung ương, Đảng bộ ở các cơ quan, các cấp chính quyền - đóng vai trò quan trọng về giám sát và ra quyết định đối với bộ máy của cơ quan hành pháp như Chính phủ và Ủy ban Nhân dân các cấp. Các cơ quan dân cử như Quốc hội và Hội đồng Nhân dân ở địa phương cũng có vai trò giám sát, và các cơ quan trong bộ máy chính phủ, như thanh tra, kiểm toán, cũng tồn tại. Đặc trưng trong hệ thống của Việt Nam là dựa vào những ràng buộc nội bộ đối với cơ quan hành pháp thay vì ràng buộc bên ngoài thông qua chế tài bầu cử, tổ chức xã hội, và báo chí.

Một số quốc gia thoát bẫy thu nhập trung bình có đặc trưng là củng cố được các hệ thống ràng buộc bộ máy hành pháp. Mặc dù có nhiều yếu tố góp phần dẫn đến "cất cánh" ở một số quốc gia từng trải qua giai đoạn tăng trưởng cao, nhưng tìm hiểu về những thay đổi trong thể chế của họ cũng đem lại nhiều bài học. Chẳng hạn, câu chuyện về kinh nghiệm của Hàn Quốc thường nhằm vào vai trò của nhà nước trong việc tạo thuận lợi hợp nhất các hoạt động sản xuất kinh tế, cạnh tranh, và hiệu quả kinh tế do quy mô; tất cả chắc chắn đều rất quan trọng. Trong giai đoạn thoát bẫy thu nhập trung bình - chuyển từ ngưỡng thu nhập trung bình và trung bình cao lên ngưỡng thu nhập cao - Hàn Quốc cũng từng trải qua nhiều cải cách lớn về hành chính và chính trị nhằm tăng cường ràng buộc đối với bộ máy hành pháp.³⁴

Tóm lại, nhiều yếu tố thể chế được coi là quan trọng cho tăng trưởng, nhưng một số gắn liền hơn với Việt Nam ở thời điểm hiện tại. Những thể chế hình thành thị trường như quyền sở hữu và giải quyết tranh chấp, tuy rõ ràng rất quan trọng về lâu về dài, nhưng cơ bản đã được thiết lập - thị trường đã được hình thành. Việt Nam vẫn cần tiếp tục tăng cường các thể chế về quyền sở hữu, nhất là về đất đai, và tăng cường năng lực về giải quyết tranh chấp độc lập cho một tương lai có khu vực tư nhân lớn hơn. Đồng thời, những thể chế đó dường như không phải là hạn chế ràng buộc với tăng trưởng của doanh nghiệp ở Việt Nam. Tương tự, những thể chế ổn định thị trường cũng cho kết quả khá tốt tương tự như những thể chế hợp pháp hóa thị trường. Mặc dù những thể chế đó dường như không làm phát sinh chi phí giao dịch cho doanh nghiệp hoặc gây cản trở nhiều với tăng trưởng, nhưng vẫn cần được tiếp tục quan tâm - cũng giống như ở nhiều quốc gia khác. Ngược lại, những thể chế bổ sung thị trường và những thể chế điều tiết thị trường đang gây tác động trực tiếp đến doanh nghiệp và tăng trưởng của doanh nghiệp. Ngoài ra, kinh nghiệm ở các quốc gia khác cho thấy khả năng tiên liệu về thực thi pháp luật cũng như năng lực của Nhà nước đều có liên quan đến khả năng thoát bẫy thu nhập trung bình, tương tự như tăng cường chức năng quy định của Nhà nước.

³⁴ Giai đoạn Hàn Quốc quá độ từ mức thu nhập ở đáy nhóm thu nhập trung bình cao lên nhóm thu nhập cao diễn ra từ khoảng 1977 đến 1990, và phần nửa khoảng thời gian đó chỉ vận động trong vài năm vào cuối thập kỷ 1980, đó là những năm quốc gia đó trải qua những cải cách lớn nhằm tăng cường đối trọng và cân bằng quyền lực. Đánh giá của Polity V cho thấy hai mức tăng mạnh về "ràng buộc bộ máy hành pháp" vào năm 1981 và 1988.

3. Đề cương để nghiên cứu sâu hơn

Cải thiện thể chế không chỉ đơn giản là thay đổi khung pháp lý. Bất kỳ cải cách thể chế nghiêm túc nào - nghĩa là thông qua chính sách công - rốt cuộc đều cần có bộ máy triển khai hoặc thực thi hiệu lực, năng lực và sự chấp nhận của các cấp có thẩm quyền của Nhà nước mới có thể dẫn đến thay đổi hành vi. Để thực sự chuyển đổi thể chế, thay đổi pháp luật cần được chuyển hóa thành thay đổi hành vi, và đó là một quy trình phức tạp đòi hỏi phải tăng cường năng lực và nỗ lực để định hình lại những chuẩn mực xã hội.³⁵ (Hình 15.) Mặc dù cách tiếp cận từng bước trong cải cách kinh tế của Việt Nam tạo điều kiện tái cân đối và điều chỉnh trong quá trình thực hiện, nhưng tìm hiểu về những thách thức hiện mà quốc gia phải đối mặt cho thấy nhu cầu phải chú trọng hơn nữa đến hình thành nền tảng thể chế để phục vụ tăng trưởng dựa vào thị trường.

Những thể chế hỗ trợ tăng trưởng bao gồm thể chế bổ sung cho thị trường, chẳng hạn thể chế nhằm cung cấp hàng hóa công cộng đảm bảo hiệu suất, và những thể chế điều tiết thị trường, chẳng hạn những thể chế đảm bảo khả năng tiên liệu của môi trường quy phạm pháp luật. Hệ thống đầu tư công của Việt Nam đã đem lại cơ sở hạ tầng tốt hơn nhiều so với những thập kỷ trước đó, nhưng hệ thống này đã và đang bị nêu tên trong những năm gần đây về chậm tiến độ và tỷ lệ giải ngân thấp. Làm thế nào để cải thiện những thể chế về quản lý đầu tư công để giải quyết những vấn đề đó. Tương tự, đã có nhiều nỗ lực được thực hiện để hệ thống xây dựng văn bản pháp luật và quy định trở nên nhất quán và đáp ứng hơn, nhưng năng lực và quy trình lại chưa bắt nhịp được với nhau. Làm thế nào để Việt Nam có thể tiếp tục cải thiện những quy trình đó nhằm giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp? Phần II của báo cáo sẽ tìm hiểu về những thách thức đó.

Những thể chế để Chính phủ hoạt động tốt hơn bao gồm những thể chế liên quan đến lực lượng lao động và tổ chức bộ máy hành chính theo địa bàn. Trong Phần III, chúng tôi sẽ tìm hiểu về vai trò và trách nhiệm đang thay đổi - những thành công và bất cập - trong hệ thống chính quyền cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp cơ sở ở Việt Nam. Làm thế nào để Việt Nam hưởng lợi qua sự cạnh tranh của các cấp chính quyền và đưa chính quyền về gần hơn với người dân nhưng đồng thời phải duy trì được kỷ cương tài khóa và tăng cường phối hợp? Thứ hai, chúng tôi sẽ tìm hiểu về những thể chế để tạo động lực cho mọi người - cán bộ, công chức, viên chức. Làm thế nào để hệ thống của Việt Nam có thể thu hút và giữ chân nhân tài và tạo động lực cho đội ngũ nhân sự đang thay đổi khi vai trò của Nhà nước thay đổi? Vì trách nhiệm giải trình là điều kiện cần để tạo động lực, chúng tôi sẽ tìm hiểu về hệ thống đảm bảo trách nhiệm giải trình của Việt Nam. Tham nhũng, là căn bệnh làm phiền mọi quốc gia ở mức độ nào đó, đã trở nên phổ biến, ăn sâu bén rễ, và có vẻ khó chữa trước khi triển khai chiến dịch chống tham nhũng lên đến cấp cao được người dân hoan nghênh. Tuy nhiên, trọng tâm nặng về trừng phạt của chiến dịch này, kết hợp với tâm lý né tránh rủi ro của cán bộ làm chậm lại quá trình ra quyết định về đầu tư công. Làm thế nào để Việt Nam có thể xây dựng các công cụ hợp tình hợp lý nhằm giảm tâm lý né tránh rủi ro? Liệu có những cơ chế khác nhằm giảm tình trạng

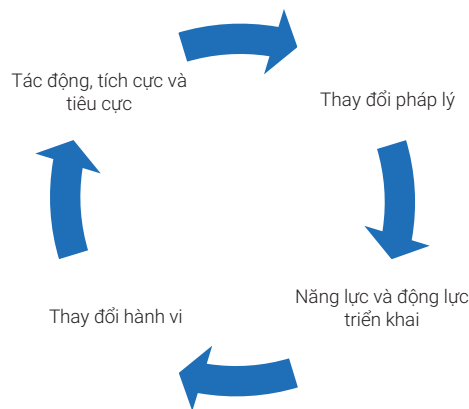
³⁵ Nghiên cứu sắp ra mắt của Ngân hàng Thế giới cũng chú trọng năng lực thể chế. Kim, Kumar, Ramalho, & Russell, 2025.

tham những phổ biến, chẳng hạn nâng cao minh bạch và giám sát độc lập, để bổ sung cho chiến dịch chống tham nhũng hiện nay?

Chú trọng thị trường không chỉ nhằm tăng trưởng kinh tế, mà còn nhằm tạo ra nền tảng để cung cấp các dịch vụ sự nghiệp ở Việt Nam. Tăng trưởng đem lại cơ hội để nâng cao mức sống, nhưng cũng mở rộng cơ sở thu từ thuế, qua đó tạo điều kiện để nâng cao chất lượng y tế và giáo dục, dịch vụ hành chính, đường xá và giao thông. Các thể chế bổ sung thị trường, chẳng hạn về đầu tư công, sẽ tạo ra nền tảng vốn để cung cấp dịch vụ, cơ sở vật chất học đường và y tế nhằm hỗ trợ cho một quốc gia Việt Nam khỏe mạnh và có trình độ.

Một số chủ đề được thể hiện rõ trong suốt báo cáo này. Cách tiếp cận cải cách từng bước đặc trưng của Việt Nam rõ ràng phù hợp với kinh nghiệm trước đây ở các quốc gia khác, cũng đem lại những kết quả tích cực. Nhưng cải cách từng bước không có nghĩa là không cải cách và báo cáo này chỉ ra nhiều cải cách thể chế cần thiết nhằm tạo thuận lợi để Việt Nam hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu, để thực hiện nghị trình tăng trưởng xanh, và nguyện vọng trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Nghiên cứu này sẽ tổng hợp những chủ đề nóng hổi đó trong Phần IV của báo cáo và kết luận bằng cách khuyến nghị những ưu tiên cho Cú huých về Thể chế hiện đang diễn ra.

Hình 15. Vòng lặp liên tục về thay đổi thể chế để hỗ trợ thị trường và các mục tiêu xã hội



PHẦN II

NHỮNG THỂ CHẾ BỔ SUNG THỊ TRƯỜNG VÀ ĐIỀU TIẾT THỊ TRƯỜNG VÌ MỘT NHÀ NƯỚC HỖ TRỢ TĂNG TRƯỞNG

Nhà nước Việt Nam, cũng như những nhà nước khác, đều can thiệp và điều tiết doanh nghiệp và thị trường theo vô số cách khác nhau. Những can thiệp này thường được thiết kế với mục đích xã hội nào đó, nhưng câu hỏi quan trọng đặt ra là những can thiệp đó có đạt được mục đích theo cách đảm bảo hiệu suất và công bằng mà không gây cản trở bất hợp lý cho các tác nhân ở khu vực tư nhân hay không - và cũng chính đó là yếu tố quyết định xem môi trường thể chế đó hỗ trợ hay đang kéo lùi tăng trưởng của Việt Nam.

Vai trò của Nhà nước đang thay đổi, chuyển từ kiểm soát trực tiếp các nguồn lực kinh tế sang điều tiết khách quan và tạo thuận lợi cho các hoạt động sản xuất của khu vực tư nhân, điều đó đòi hỏi các thể chế phải được sắp xếp lại. Mặc dù đầu tư công đều cần thiết ở mọi nền kinh tế cho dù theo định hướng nào, nhưng cách tiếp cận về đầu tư công nhằm tạo điều kiện để khu vực tư nhân phát triển năng động đòi hỏi quyết định phải được phản biện nhiều hơn thay vì chỉ quyết định trong nội bộ. Có ý kiến cho rằng phản biện mới khiến cho quá trình tăng trưởng dựa vào khu vực tư nhân trở nên năng động hơn và có khả năng chống chịu hơn ngay từ đầu. Ngoài ra, những thể chế nhằm điều tiết khách quan khu vực tư nhân đòi hỏi phải có phản biện dưới hình thức thẩm định các phương án khác nhau và cơ hội đối hướng. Đối với cả quản lý đầu tư công và xây dựng quy định, thay đổi về thể chế nêu trên cần đi kèm với tăng cường năng lực để biến thành thay đổi về hành vi trên thực tế.

Phần II sẽ đi sâu tìm hiểu những thể chế bổ sung thị trường và điều tiết thị trường, để qua đó Nhà nước hỗ trợ tăng trưởng thông qua đầu tư công hữu hiệu và thông qua điều tiết có hiệu quả. Đối với từng chức năng nêu trên của chính phủ, chúng ta sẽ điểm lại những thách thức trong hệ thống thể chế hiện nay của Việt Nam, những tác động hệ quả, và những cải cách cần thực hiện để tăng cường những thể chế đó.

Thể chế có quan hệ qua lại với nhau vì vậy khó có thể tránh trùng lặp trong các phần của báo cáo. Điều này đặc biệt đúng với những thể chế về phân cấp và đầu tư công. Nhưng vì mỗi lĩnh vực đều có những khía cạnh khác không liên quan đến lĩnh vực kia, nên vẫn cần được trình bày riêng, tuy đôi lúc có tham chiếu lẫn nhau khi phù hợp. Chúng ta sẽ bắt đầu bằng những thể chế về quản lý đầu tư công.

4. Đầu tư công hỗ trợ tăng trưởng³⁶

Khối lượng tài sản công của Việt Nam ít hơn nhiều so với bình quân các quốc gia đang hướng tới ngưỡng thu nhập cao. Các công trình hạ tầng giúp làm giảm thời gian và chi phí vận tải cho doanh nghiệp, mở ra những thị trường và các cơ hội tăng trưởng. Kết cấu hạ tầng về thương mại đến nay đã được cải thiện đáng kể, và đầu tư công nhìn chung đến nay đã tạo nền tảng cho nhiều loại dịch vụ của Nhà nước, từ y tế và giáo dục đến giao thông vận tải và các dịch vụ khác.

Hệ thống quản lý đầu tư công của Việt Nam đã có những tiến triển quan trọng, hướng tới hợp lý hóa quy trình, vốn là nguyên nhân về đầu tư công dãn trải trong những năm qua, làm dấy lên quan ngại về kinh tế vĩ mô. Việc kiểm soát các quy trình đầu tư, bao gồm đảm bảo có nhiều cấp phê duyệt, khiến cho quy trình bị chậm lại đáng kể. Khung pháp lý về đầu tư công hiện rất phức tạp với nhiều văn bản luật chi phối. Do có nhiều luật và nhiều bên tham gia - các bộ ngành, địa phương và các bên khác - nên khắc phục những yếu kém đã xác định không hề dễ dàng. Vì hầu hết đầu tư công đều được triển khai ở cấp địa phương, động lực hợp tác giữa các tỉnh thành cần được tăng cường. Bên cạnh đó là nhu cầu gắn kết tốt hơn giữa quản lý đầu tư công với dự toán ngân sách.

Ngoài ra, hệ thống quản lý đầu tư công của Việt Nam cần cải thiện ở khâu cân nhắc các phương án khác nhau, bên cạnh tăng cường về thẩm định và đánh giá dự án. Trong quá trình cải cách thể chế để trở thành quốc gia thu nhập cao, Việt Nam có thể ban hành hướng dẫn tốt hơn và tăng cường năng lực để điều chỉnh dự án trong quá trình triển khai, đồng thời ngăn động cơ dự toán thấp kinh phí của dự án để được đưa vào kế hoạch đầu tư công. Việt Nam cũng cần quan tâm hơn đến quản lý tài sản công, giảm tình trạng phân mảnh thông tin và ngại chia sẻ dữ liệu.

Luật đầu tư công mới sửa đổi đã xử lý được một số yếu kém quan trọng trong hệ thống hiện nay. Tuy nhiên, Luật đầu tư công và Luật ngân sách Nhà nước cần tiếp tục được sửa đổi để xử lý một số bất cập giữa quy trình ngân sách và chu trình đầu tư. Và nhu cầu cải thiện về năng lực vẫn còn đó.

³⁶ Phần này dựa trên nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới về Vượt qua rào cản để quản lý đầu tư công tốt tại Việt Nam: Chuyên đề kỹ thuật (Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024) và Việt Nam: Cải cách khung pháp lý và thể chế về đầu tư công vì một nền kinh tế hiệu quả cao (Ngân hàng Thế giới (2025c)

Như đã chỉ ra trong Phần I của báo cáo này, các quốc gia vươn lên nhóm thu nhập cao mà không bị kẹt trong "bẫy thu nhập trung bình" đều quan tâm đến đầu tư công, cả về lượng và về chất. Cải thiện chất lượng hạ tầng có nghĩa là phải quan tâm chu toàn đến lựa chọn dự án cũng như vận hành và bảo trì tài sản công - tất cả đều cần thiết để đảm bảo chất lượng dịch vụ đem lại. Nội dung quan trọng ở đây về các thể chế bổ sung thị trường cũng quan trọng nhằm xử lý vấn đề biến đổi khí hậu (Hộp 5.) Phần này sẽ đi sâu vào tìm hiểu khung thể chế về đầu tư công.

Hộp 5. Sự quan tâm trên toàn cầu đến tầm quan trọng của đầu tư công để xử lý biến đổi khí hậu

Báo cáo viễn cảnh kinh tế toàn cầu của Ngân hàng Thế giới chỉ ra nhu cầu đẩy nhanh đầu tư ở các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi (EMDE) nhằm hoàn thành các mục tiêu phát triển và xử lý biến đổi khí hậu. Tăng trưởng đầu tư liên tục chứng lại kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và dự kiến vẫn yếu trong những năm tới. Nghiên cứu cho thấy mặc dù quan trọng, nhưng đầu tư công tại các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi (EMDE) đã chững lại trong thập kỷ qua. Ở các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi (EMDE) có dư địa tài khóa lành mạnh và thành tích về hiệu suất chi tiêu của chính phủ, chỉ cần nâng quy mô đầu tư công thêm một phần trăm GDP có thể nâng sản lượng thêm 1,6% trong năm năm tới. Nghiên cứu cho rằng đầu tư công thu hút đầu tư tư nhân và đẩy mạnh năng suất, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong dài hạn. Để tối đa hóa tác động của đầu tư công, các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi (EMDE) cần thực hiện cải cách chính sách trên diện rộng nhằm cải thiện hiệu suất đầu tư công - qua tăng cường quản trị và quản lý tài khóa cùng các yếu tố khác - đồng thời tạo thêm dư địa tài khóa thông qua các biện pháp thu và chi tiêu.

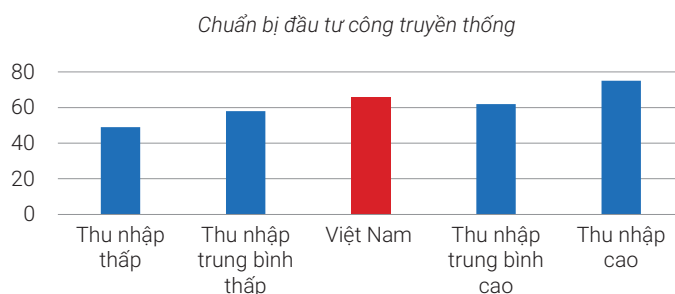
Nguồn: Báo cáo viễn cảnh kinh tế toàn cầu của Ngân hàng Thế giới, tháng 06/2024

Các bước thủ tục về chuẩn bị đầu tư công ở Việt Nam góp phần gây chậm trễ đáng kể

Hệ thống quản lý đầu tư công của Việt Nam đạt hạng mức tương đối tốt so với các quốc gia thu nhập trung bình cao về các quy định pháp luật định liên quan đến chuẩn bị dự án hạ tầng công, tuy vẫn thấp hơn so với các quốc gia thu nhập cao là mục tiêu phấn đấu. Hình 16 so sánh Việt Nam với các quốc gia ở các nhóm thu nhập khác nhau về quy định pháp luật chính thức liên quan đến đầu tư công. Mặc dù so sánh cho thấy nhiều điểm tốt về quản lý đầu tư công đã có trong luật, nhưng tình hình trên thực tế lại không được như ý. Quy trình lựa chọn và sắp xếp ưu tiên dự án chưa có phân tích kinh tế chặt chẽ và chưa có phân tích về các phương án thay thế. Các quy trình đầu tư công cũng phiền phức, thường đòi hỏi phê duyệt nhiều lần ở các cấp chính quyền khác nhau. Không chỉ làm chậm quy trình phê duyệt, trách nhiệm chồng chéo còn tạo cơ hội cho tham nhũng - hoặc, trong môi trường tham nhũng được kiểm soát, các công chức trở nên né tránh rủi ro quá mức.

Ngoài những chậm trễ do các quy trình phê duyệt phiền hà không cần thiết, còn có những chậm trễ liên quan đến vấn đề giải phóng mặt bằng. Các dự án đường bộ phải đối mặt với chậm trễ đặc biệt nghiêm trọng do phải giải phóng mặt bằng và tái định cư những người phải di dời cho các dự án. Để xác định giải pháp thể chế cho vấn đề, ta không chỉ nhìn vào mục tiêu đẩy nhanh quy trình mà còn phải xác định và xử lý nguyên nhân tại sao người dân không muốn rời bỏ đất đai. Điều này dẫn đến thực tế là cách tiếp cận hiện nay trong giải phóng mặt bằng, áp dụng cho cả khu vực công và tư nhân, khiến cho tiền đền bù cho những người bị di dời thấp hơn so với giá đất trên thị trường, và nhiều người bị di dời chỉ có kỹ năng làm nông và thường không còn nhiều nguồn sinh kế sau khi bị mất đất.³⁷ Bên cạnh đó, động cơ dự toán thấp kinh phí giải phóng mặt bằng và tái định cư, như được bàn ở phần dưới, làm kéo dài khả năng chậm trễ.

Hình 16. Các quy định pháp luật về chuẩn bị đầu tư công đạt điểm khá cao, nhưng thua xa so với các quốc gia thu nhập cao



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2020). So sánh đối chiếu về phát triển hạ tầng

Ghi chú: Thang điểm từ 0-100. Dựa trên đánh giá các hoạt động chuẩn bị được thực hiện trước khi đấu thầu trong hợp đồng đầu tư công truyền thống, bao gồm đánh giá tổng thể về hệ thống quản lý đầu tư công của quốc gia.

Chậm trễ trong chuẩn bị dự án và chi đầu tư công không đạt dự toán đã trở thành vấn đề kinh niên.

Trong năm 2024, giải ngân đầu tư công chỉ đạt 77% kế hoạch - tương tự mức bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình thấp, nhưng thấp hơn nhiều so với bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình cao (94%) và quốc gia thu nhập cao (96%).³⁸ Một nghiên cứu điển hình của Ngân hàng Thế giới về các dự án tại Đà Nẵng cho thấy chậm trễ ở đây chủ yếu do nguyên nhân điều chỉnh trong vòng đời của dự án và đặc biệt kéo dài đối với những dự án lớn.³⁹ Thời gian chuẩn bị bình quân đối với dự án bị điều chỉnh là 16 tháng, so với 8 tháng của các dự án không bị điều chỉnh, qua đó cho thấy quy trình điều chỉnh phức tạp. Khi các dự án được tính trọng số theo quy mô, chậm trễ thậm chí còn ngạc nhiên hơn. Thời gian chuẩn bị bình quân gia quyền của dự án bị điều chỉnh lên đến 37 tháng, so với 13,5 tháng cho dự án không bị điều chỉnh. Điều đó cho thấy thời gian chuẩn bị các dự án giá trị cao lớn hơn nhiều so với các dự án giá trị thấp. Xử lý một số yếu tố thể chế góp phần gây ra vấn đề này đang được thực hiện.

³⁷ Luật đất đai sửa đổi năm 2024 đã tiến sát hơn đến các cơ chế thị trường, nhưng nhiều điều khoản chưa bám sát.

³⁸ Cổng thông tin ngân sách mở BOOST của Ngân hàng Thế giới.

³⁹ Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024 (sắp ra mắt).

Khung pháp lý về quản lý đầu tư công chưa được hài hòa

Những sửa đổi về khung pháp lý về đầu tư công trong những năm qua đã đem lại một số cải thiện, chẳng hạn nâng cao kỷ cương tài khóa trong chi đầu tư, nhưng lại làm phát sinh những vấn đề khác. Sơ đồ các luật quy định về quản lý đầu tư công cho thấy hiện chưa có một khung pháp lý tổng hợp duy nhất quy định về quản lý đầu tư công, có nhiều luật khác nhau, quy định về các khâu khác nhau trong hệ thống quản lý đầu tư công (Bảng 2). Mặc dù không có gì là bất thường khi có nhiều văn bản luật quy định về các chức năng quản lý đầu tư công khác nhau, nhưng quá nhiều luật, cùng các nghị định và thông tư liên quan ở Việt Nam chính là nguyên nhân dẫn đến lúng túng, chồng chéo và thiếu nhất quán, gây vấn đề cho cán bộ thực thi quản lý đầu tư công.

Các trường hợp mâu thuẫn ngay trong khung pháp lý còn gây lúng túng nhiều hơn. Mặc dù hệ thống pháp luật của Việt Nam đã đề ra các tiêu chí để xác định luật nào áp dụng trong trường hợp có xung đột - chẳng hạn, những luật mới được thông qua sẽ có giá trị cao hơn luật cũ - nhưng việc đối chiếu có thể khó khăn trong thực tế. Hệ thống vận hành tốt phụ thuộc vào khả năng áp dụng hài hòa và nhất quán giữa các văn bản luật pháp, đôi khi có giá trị song song với nhau, tùy vào chức năng quản lý đầu tư công liên quan.

Căn cứ pháp lý cho hệ thống quản lý đầu tư công bao gồm Luật đầu tư công và Luật NSNN, trong đó Luật NSNN tập trung vào đảm bảo kinh phí. Sự tách bạch đó bắt nguồn từ hệ thống ngân sách kép của Việt Nam trong đó chi đầu tư và chi thường xuyên được dự toán tách riêng. Mặc dù hệ thống ngân sách kép không phải không phổ biến trên quốc tế, nhưng chỉ ăn sâu bén rễ trong khung pháp lý tổng thể ở một số ít quốc gia qua một luật riêng về đầu tư công.

Bảng 2. Khung pháp lý về quản lý đầu tư công

	Định hướng chiến lược và sàng lọc sơ bộ	Thẩm định tiền kiểm và rà soát độc lập	Lựa chọn & đưa vào ngân sách	Triển khai thực hiện và điều chỉnh	Đưa vào vận hành	Đánh giá hậu kiểm
Luật đầu tư công	✓	✓	✓	✓		✓
Luật ngân sách Nhà nước			✓		✓	
Luật quy hoạch	✓					
Luật bảo vệ môi trường		✓				
Luật xây dựng		✓		✓		
Luật đất đai		✓		✓		
Luật quản lý và sử dụng tài sản công					✓	
Luật đấu thầu khu vực công				✓		

Nguồn: Cán bộ Ngân hàng Thế giới . Vượt qua rào cản để quản lý đầu tư công tốt tại Việt Nam. (Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024).

Đã có rất nhiều nỗ lực nhằm hài hòa hệ thống các văn bản luật, nhưng hiện vẫn còn nhiều thách thức khó giải quyết. Luật đầu tư công ban đầu được ban hành năm 2014, trước khi Luật ngân sách Nhà nước được sửa đổi năm 2015, trong đó không phản ánh những cải cách quan trọng liên quan đến kế hoạch tài chính và ngân sách trung hạn được quy định tại Luật ngân sách Nhà nước. Mặc dù Luật đầu tư công được sửa đổi năm 2019 là cơ hội để hài hòa quy trình ngân sách liên quan đến đầu tư công với Luật ngân sách Nhà nước nhưng cơ hội đó bị bỏ qua. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã đề xuất xử lý khác biệt đó trong dự thảo luật sửa đổi, nhưng Quốc hội không thông qua vì cho rằng làm như vậy sẽ chỉ làm tăng chứ không giảm số lượng kế hoạch gia tăng. Hai kế hoạch vẫn tồn tại song song và tuân theo hai quy trình ngân sách khác nhau.

Ngay cả khi các văn bản luật về đầu tư công được hài hòa, trách nhiệm triển khai có thể vẫn bị phân mảnh. Chẳng hạn, Luật xây dựng và Luật đầu tư công được soạn thảo đồng thời và được hài hòa với nhau tương đối tốt, thẩm quyền quản lý đầu tư công cho các dự án có hợp phần xây dựng được chia ra cho Bộ Xây dựng và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Đối với những dự án đó, Luật xây dựng quy định về các thời điểm quyết định quan trọng của dự án, chẳng hạn khâu sàng lọc sơ bộ và thẩm định tiền kiểm.

Nhiều luật quy định về đầu tư công cũng đồng nghĩa với nhiều cơ quan có thẩm quyền. Vì một số dự án phải theo quy định tại Luật đầu tư công, và những dự án khác (lớn hơn) phải theo quy định tại Luật xây dựng, nên có hai quy trình đảm bảo chất lượng đầu vào song song cho hai loại hình dự án. Khái niệm về yếu tố cấu thành dự án có hợp phần xây dựng có nghĩa là hầu hết các dự án đầu tư công "kinh điển" quan trọng, trong thực tiễn, phải tuân thủ các quy định tại Luật xây dựng, chứ không phải Luật đầu tư công. Vấn đề còn phức tạp hơn khi các dự án ODA phải tuân thủ thêm một số thủ tục nhất định khác.

Mặc dù nguyên tắc tốt về thiết kế thể chế là phải làm rõ về động lực và trách nhiệm giải trình, nhưng cơ cấu thể chế về đầu tư công bị phân mảnh ở Việt Nam không phải lúc nào cũng tuân theo nguyên tắc đó. Tính chất phức tạp của khung pháp lý và sự tham gia của nhiều cơ quan có thẩm quyền không chỉ gây lúng túng, mà còn thiếu rõ ràng về ai chịu trách nhiệm nếu có vấn đề, và ai được tuyên dương khi mọi chuyện ổn thỏa. Trong bối cảnh kiểm soát tham nhũng, đó chính là công thức dẫn đến ỳ trệ trong bộ máy hành chính.

Cuối cùng, vì Việt Nam chú trọng quá nhiều vào tuân thủ các quy tắc thủ tục chi tiết về chi tiêu nên dẫn đến không chú trọng đầy đủ đến kết quả do chi tiêu đó đem lại. Mặc dù điều quan trọng là cần có khung pháp lý hiệu quả về chi tiêu công, nhưng các quy tắc thủ tục áp đặt cho cán bộ thông qua luật và quy định ở Việt Nam rất phiền phức, nhưng đồng thời lại quan tâm quá ít đến đảm bảo hiệu suất và hiệu quả trong quá trình dự toán và thực hiện chi tiêu. Điều này trái ngược rõ ràng với xu hướng trên quốc tế hướng tới chính phủ "theo định hướng kết quả".

Hệ thống quản lý đầu tư công cần quan tâm hơn đến phân tích các phương án thay thế, và thẩm định tốt hơn các đề xuất dự án

Khi phải đối mặt với rất nhiều yêu cầu cạnh tranh nhau về nguồn lực dành cho đầu tư công, các đề xuất dự án cần được sàng lọc thận trọng ngay từ sớm để nguồn lực hạn chế được tập trung vào những ưu tiên chiến lược và những dự án tốt nhất cho những mục tiêu nhất định. Luật đầu tư công yêu cầu đề xuất chủ trương đầu tư phải phù hợp với các kế hoạch chiến lược (như chiến lược phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội) được lập theo Luật quy hoạch, và về khía cạnh này thì luật phù hợp với thông lệ quốc tế tốt về sàng lọc sơ bộ. Tuy nhiên, thông lệ về lựa chọn dự án lại kém ấn tượng hơn.

Vấn đề chính ảnh hưởng đến lựa chọn dự án là công tác lập kế hoạch cho đầu tư công ở Việt Nam chưa quan tâm đầy đủ đến xem xét các phương án khác nhau nhằm hoàn thành cùng mục tiêu. Phân tích của Ngân hàng Thế giới về hiệu quả quản lý đầu tư công cho thấy những yếu kém chung ở các dự án liên quan đến phân tích các phương án thay thế cho dự án. Điểm yếu gây quan ngại của hệ thống quản lý đầu tư công là không cân nhắc các phương án khác trong những giai đoạn từ sớm. Ở khâu "tiền khả thi" này trong chu trình dự án, thông lệ tốt đòi hỏi phải cân nhắc hàng loạt các giải pháp khác với dự án và chứng minh được ưu điểm của giải pháp (hoặc các giải pháp) mong muốn để sau đó sẽ tìm hiểu sâu hơn trong khâu nghiên cứu khả thi. Cải thiện về phân tích các phương án khác ở khâu sàng lọc sơ bộ nên là ưu tiên trong đợt cải cách quản lý đầu tư công tiếp theo. Như chúng ta có thể thấy ở phần sau, sự tồn tại của các giải pháp khác vẫn đòi hỏi phải có môi trường phản biện khi thẩm định để đạt hiệu quả. Mặc dù Luật yêu cầu các đề xuất phải "phù hợp với kế hoạch chiến lược", nhưng yêu cầu này được diễn giải theo nghĩa là đề xuất đó phải có tên trong các kế hoạch. Trong thực tế, việc đưa tên dự án vào các văn bản kế hoạch nhìn chung được coi là điều kiện cần và đủ để dự án qua được khâu sàng lọc sơ bộ, có nghĩa là thông tin mới và những phân tích tiếp theo trong giai đoạn này khó có thể lật ngược quyết định trước đó về đưa dự án vào trong kế hoạch.

Danh mục dự án trong các văn bản quy hoạch, kế hoạch được phê duyệt ở cấp cao, gây khó khăn cho cấp dưới trong việc sàng lọc các dự án bị loại khi thẩm định chi tiết hơn về sau. Các văn bản chiến lược và kế hoạch được phê duyệt ở cấp cao thực chất là phù hợp, nhưng các dự án được phê duyệt sơ bộ ở cấp cao đó luôn cần được nghiên cứu kỹ thuật sâu hơn. Trong thực tế ở Việt Nam, các đề xuất dự án thường được lập chưa đầy đủ khi được phê duyệt ở cấp cao, và sau đó được chuyển sang khâu nghiên cứu khả thi. Vậy nghĩa là phê duyệt ở cấp cao như vậy là bước trọng yếu nhất vì kể từ thời điểm đó trở đi, khó ai có thể đảo ngược quyết định phê duyệt dự án.

Thẩm định đề xuất chủ trương dự án chặt chẽ hơn ngay từ đầu sẽ làm giảm nhu cầu phải điều chỉnh ở phía sau, gây ra phần lớn chậm trễ. Những khó khăn trong việc hài hòa khung pháp lý - và giá trị của các thể chế bổ sung - được thể hiện rõ trong cách thẩm định các đề xuất dự án. Mặc dù Luật đầu tư công và Luật xây dựng yêu cầu thẩm định các dự án từ đầu, nhưng các yếu tố khác trong khung pháp lý và ngân sách làm giảm động lực thẩm định tiên kiểm chặt chẽ. Cụ thể là quyết định tiếp tục theo đuổi dự án tùy thuộc vào việc dự án có được đưa vào hạn mức vốn năm năm cố định, còn được gọi là Kế hoạch đầu tư

công trung hạn (KHĐTCTH) hay không. Sau khi dự án đã được đưa vào KHĐTCTH, thì không có cơ chế nào để đưa dự án đó ra ngoài, và sau đó thì thực chất dự án sẽ được xử lý tiếp để đưa vào triển khai vào một thời điểm nào đó. Do tính chất cứng nhắc của khung kế hoạch đó, động cơ thực hiện thẩm định tiền kiểm chặt chẽ dựa trên phân tích khả thi vững chắc trở nên yếu. Mặc dù kinh phí dự án hoặc thời gian triển khai thực hiện vẫn có thể được sửa đổi trong quá trình lập báo cáo nghiên cứu khả thi, nhưng các dự án hầu như không bị từ chối căn cứ vào kết luận không ủng hộ trong báo cáo nghiên cứu khả thi. Đó là kết quả không lường trước của khung pháp lý. Nhưng không có dự án bị từ chối như vậy là bằng chứng cho thấy phân tích chặt chẽ chưa được thực hiện.

Bên cạnh việc thiếu động cơ phân tích chặt chẽ sau khi dự án đã được đưa vào KHĐTCTH, cơ chế này còn không đảm bảo có phân tích độc lập. Chức năng thẩm định độc lập chú trọng tầm quan trọng của bên thẩm định độc lập, nghĩa là những người không có liên quan đến quyết định cuối cùng về việc có nên tiếp tục với dự án hay không. Hiện nay, thẩm định bao hàm thu thập ý kiến của các cơ quan kỹ thuật và tài chính liên quan, nhưng chưa dẫn đến kiến nghị tổng hợp lên những người có thẩm quyền quyết định. Khi thẩm định dự án, phân tích sơ bộ về rủi ro, bao gồm rủi ro biến đổi khí hậu, và đánh giá sơ bộ về tính bền vững trong vận hành chưa được thực hiện.⁴⁰ Mặc dù các hội đồng thẩm định, có thể được thành lập theo yêu cầu trong trường hợp dự án lớn, nhưng để thực hiện tốt vai trò, họ cần được tiếp nhận thông tin đầu vào độc lập và vững chắc về kỹ thuật, nhưng các văn bản quy phạm pháp luật chưa quy định về yêu cầu này.

Kết quả là giai đoạn triển khai thực hiện bị kéo dài, và dự án không tốt có rủi ro được đẩy vào triển khai thực hiện. Do chưa có thẩm định độc lập theo đúng nghĩa, vì vậy các dự án không khả thi vẫn qua được vòng thẩm định, dẫn đến các vấn đề về sau trong quá trình triển khai thực hiện, đòi hỏi phải điều chỉnh lớn. Ví dụ, để đáp ứng các quy định trước khi được đưa vào KHĐTCTH, một số nội dung kinh phí liên quan đến giải phóng mặt bằng và tái định cư bị dự toán thấp hơn thực tế. Thẩm định chuyên nghiệp và độc lập theo đúng nghĩa do một đơn vị khách quan, có đủ thẩm quyền và động lực đảm bảo chính xác thực hiện sẽ ngăn ngừa được phần lớn vấn đề này. Thiếu quy trình thẩm định độc lập thực chất là vấn đề của toàn bộ hệ thống, càng trầm trọng hơn do thiếu phân giao trách nhiệm rõ ràng.

Quy định về thẩm định dự án rõ ràng hơn sẽ hỗ trợ đẩy nhanh tiến độ triển khai. Thiếu quy định chi tiết về yêu cầu hồ sơ cho quyết định thẩm định gây ảnh hưởng đến áp dụng các thông lệ tốt và không để lại các bút tích để kiểm tra. Mặc dù quy trình thẩm định cơ bản đã được quy định trong các văn bản pháp lý tổng quát, nhưng hiện chưa có hướng dẫn chi tiết về các phương pháp kỹ thuật để thực hiện thẩm định hoặc về nội dung của hồ sơ được lập căn cứ vào áp dụng các phương pháp đó. Tuy luật có yêu cầu rõ ràng về thẩm định dự án, nhưng việc áp dụng yêu cầu đó trong thực tế lại tùy theo cách diễn giải, dẫn đến sự thiếu đồng bộ và thiếu nhất quán về thông tin trình cho người có thẩm quyền quyết định. Yêu cầu về nội dung hồ sơ, tình trạng thiếu các quy định rõ ràng về lưu trữ hồ sơ gây khó khăn cho việc xác nhận và quyết định kiểm tra ở giai đoạn sau.

Nhu cầu cải thiện để hài hòa quản lý đầu tư công với quản lý ngân sách

Trong hệ thống QLĐTC được thiết kế tốt, dự án được phê duyệt thành công ở các khâu nghiên cứu tiền khả thi và nghiên cứu khả thi không có nghĩa là dự án đó đương nhiên sẽ được đưa vào ngân sách. Đưa dự án vào ngân sách là quyết định riêng về sau - chính phủ cần xác định xem dự án đó có đáp ứng đủ ưu tiên để được phân bổ nguồn lực hữu hạn dành cho các dự án đầu tư mới hay không, trước khi dự án được đưa vào ngân sách.

Tại Việt Nam, chỉ cần dự án được đưa vào KHĐTCTH, dự án đó được ngầm hiểu là sẽ được phân bổ vốn qua các quy trình dự toán ngân sách năm. KHĐTCTH là chương trình 5 năm cố định, bao gồm danh mục các dự án dự kiến sẽ được triển khai thực hiện trong kỳ năm năm liên quan. Giá trị của các dự án đưa vào KHĐTCTH bị giới hạn trong hạn mức chi tiêu cho tổng kinh phí của tất cả các dự án nằm trong KHĐTCTH. Tuy nhiên, quyết định đưa dự án vào KHĐTCTH chưa được căn cứ trên ước tính chắc chắn về dự địa tài khóa dành cho các dự án mới

Nguyên nhân căn bản gây phức tạp là do hệ thống ngân sách kép ở Việt Nam, trong đó chi đầu tư và chi thường xuyên được dự toán riêng rẽ, không có sự phối hợp đầy đủ. Vì dự địa tài khóa dành cho chi đầu tư chỉ có thể được xác định sau khi xem xét cân đối ngân sách tổng thể, nên quyết định đưa cái gì vào ngân sách đầu tư cần được thực hiện trong bối cảnh tầm nhìn (trung hạn) về tổng cân đối ngân sách. Tầm nhìn đó chỉ có thể có được qua khung Kế hoạch tài chính và ngân sách trung hạn 3 năm cuốn chiếu (KHTC&NSTH) theo quy định của Luật NSNN. Chính vì vậy, dự địa ngân sách dành cho chi đầu tư chỉ có thể được xác định trong KHTC&NSTH. Do có sự thiếu tương thích giữa cơ sở 5-năm cố định trong KHĐTCTH và cơ sở 3-năm cuốn chiếu trong KHTC&NSTH nên khó có thể đảm bảo hạn mức của KHĐTCTH được nhất quán với KHTC&NSTH.

Quy trình KHĐTCTH tự nó tạo ra chậm trễ. Vì dự án được chuẩn bị thường khá vội vã trước khâu phê duyệt chủ trương đầu tư, nên dự án thường được đưa vào KHĐTCTH ngay cả khi chưa được lên kế hoạch đủ chi tiết để có thể được thực hiện đảm bảo tiến độ. Điều đó có nghĩa là dự án phải mất rất nhiều thời gian mới có thể được khởi công - và thậm chí còn không được khởi công trong suốt kỳ KHĐTCTH. Hơn nữa, các dự án được đưa vào KHĐTCTH thường được chuyển nguồn sang kỳ KHĐTCTH tiếp theo ngay cả khi chưa được khởi công. Chính những dự án đó chiếm vốn các dự án khác trong phạm vi dự địa hạn chế của hạn mức tổng thể dành cho KHĐTCTH, qua đó góp phần gây ra vấn đề không thực hiện được hết chương trình đầu tư.

Hệ thống ngân sách kép của Việt Nam cũng dẫn đến vấn đề không đảm bảo đủ kinh phí cho chi tiêu vận hành và duy tu bảo dưỡng. Chi tiêu cho bảo trì tài sản hiện hữu còn quá thấp, gây ra rút ngắn vòng đời của tài sản và làm tăng chi phí duy tu. Ngân sách chi thường xuyên trong một số trường hợp còn không phân bổ đủ kinh phí để vận hành tài sản mới, đôi khi khiến cho những tài sản như bệnh viện mới xây không được đưa vào sử dụng.

Hệ thống đấu thầu trong khu vực công của Việt Nam cần được tích hợp đầy đủ hơn vào quy trình ngân sách. Đánh giá sử dụng Phương pháp luận về đánh giá hệ thống đấu thầu (MAPS) gần đây cho thấy quy trình lập kế hoạch đấu thầu còn thụ động và chưa được lồng ghép đầy đủ vào các quy trình của hệ thống quản lý tài chính công (QLTCC). Điều này dẫn đến phân bổ ngân sách không đầy đủ hoặc chậm trễ qua đó dẫn đến chậm trễ trong đấu thầu và thực hiện hợp đồng cũng như những khó khăn về theo dõi và đánh giá tình hình sử dụng ngân sách. Để xử lý vấn đề trên, Luật đấu thầu năm 2023 yêu cầu tích hợp Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia (VNEPS) với Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS), nhưng việc tích hợp vẫn chưa hoàn thành.

Nhu cầu tăng cường phối hợp và phản biện trong quá trình thẩm định

Một trong những rủi ro của hệ thống bị phân mảnh là thiếu phối hợp có thể dẫn đến những khó khăn về sau. Tại Việt Nam, hoạt động tham vấn trong quá trình thẩm định và đánh giá kết quả thẩm định chưa có sự tham gia của toàn bộ các bên liên quan. Chẳng hạn, các sở ngành cấp tỉnh có kiến thức liên quan nhiều đến quyết định thẩm định chưa chắc đã được tham gia quy trình thẩm định hoặc chỉ tham gia ở vòng ngoài. Trong nghiên cứu điển hình về dự án của Ngân hàng Thế giới tại Đà Nẵng, Sở Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) không được mời nhận xét về đề xuất, mặc dù họ có kiến thức về vấn đề liên quan đến chi phí giải phóng mặt bằng và tái định cư, là điều sau này có vấn đề.⁴¹ Tương tự, vai trò của Sở Tài chính chỉ hạn chế ở đánh giá khả năng đảm bảo kinh phí theo dự toán của dự án và không được mở rộng ra đánh giá mức độ thực tế của dự toán kinh phí cho nhu cầu vốn, mặc dù sự tham gia thực chất hơn của Sở Tài chính có thể làm bộc lộ bất cập về vốn đối ứng ngay từ đầu. Những vấn đề về phối hợp như vậy càng trầm trọng thêm ở những dự án đòi hỏi phải có phê duyệt ở cấp trung ương.

Đã có những cải thiện nhằm hài hòa đầu tư công với nhu cầu của địa phương. Phần lớn chi đầu tư công được các tỉnh thành thực hiện bằng nguồn bổ sung cân đối của ngân sách trung ương. Như được bàn ở phần 6, phân cấp thẩm quyền quyết định như vậy tạo điều kiện để các dự án của địa phương được hài hòa hơn với nhu cầu của địa phương. Chỉ những dự án trong Nhóm A (và một số trong Nhóm B) và dự án quan trọng của quốc gia, cần được phê duyệt ở cấp trung ương.⁴² Các tiêu chí xác định nhóm dự án được quy định trong Luật đầu tư công, bao gồm các yếu tố như quy mô, lĩnh vực, tác động môi trường dự kiến, và các yếu tố khác. Đối với những dự án Nhóm B hoặc C, Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định đầu tư thuộc thẩm quyền của địa phương (Tham khảo Hộp 6 về các vấn đề liên quan đến phân cấp, sẽ được tìm hiểu sâu hơn ở phần 6.)

Những cải cách về cơ cấu tổ chức quản lý dự án ở cấp tỉnh thành cũng gây ra vấn đề trong quá trình chuyển đổi. Những thay đổi đó được quy định tại Luật Xây dựng⁴³ nhằm cải thiện chất lượng quản lý dự

⁴¹ Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024 (sắp ra mắt).

⁴² Luật đầu tư công đề ra tiêu chí cho các dự án quan trọng của quốc gia và dự án Nhóm-A, Nhóm-B và Nhóm-C. Nhóm được phân chủ yếu dựa trên quy mô dự án, và các đặc điểm của dự án.

⁴³ Luật xây dựng số 50/2014/QH13, ngày 18/6/2014, và Luật xây dựng sửa đổi số 62/2020/QH14, ngày 17/6/2020, Nghị định số 59/2015/NĐ-CP, ngày 18/6/2015, và Nghị định số 15/2021/NĐ-CP, ngày 03/3/2021, của Chính phủ.

án và cải thiện hiệu suất, thay thế các Ban quản lý dự án (Ban QLDA) mang tính chuyển tiếp và theo vụ việc ở các bộ ngành bằng đơn vị chuyên trách và chuyên nghiệp nhằm triển khai nhiều dự án hạ tầng lớn. Ở cấp tỉnh, quy định đó thường dẫn đến thành lập các Ban QLDA tỉnh chuyên ngành (Ban QLDA tỉnh) trực thuộc Ủy ban Nhân dân (với tư cách là chủ dự án). Theo nghiên cứu điển hình được Ngân hàng Thế giới thực hiện tại Đà Nẵng, một trong những tỉnh/thành phố quản lý nổi trội hơn, quy định như vậy dẫn đến trách nhiệm triển khai thực hiện được chuyển từ cơ quan đề xuất và thẩm định dự án (Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT)) sang một Ban QLDA tỉnh chuyên trách mới thành lập. Do thiếu kinh nghiệm chuyên ngành, Ban QLDA tỉnh mới thường mất thời gian để khởi động, dẫn đến chậm trễ trong triển khai dự án.

Mặc dù các Ban QLDA chuyên trách tỉnh mới thành lập có thể tập trung cụ thể vào triển khai dự án, nhưng cần phải có cơ chế phối hợp. Để xử lý các vấn đề chuyên ngành đầy đủ, yêu cầu đặt ra là phải tương tác với các sở chuyên môn ở tỉnh và bộ quản lý ngành ở trung ương liên quan đến dự án. Tuy nhiên, thường thì điều này không được thực hiện ngay cả khi có yêu cầu trong hướng dẫn. Kết quả là thiếu đồng bộ với quy hoạch và bỏ qua cơ hội hỗ trợ kỹ thuật chuyên ngành cũng như để khai thác nguồn lực của các bên quan tâm khác nhau - nông nghiệp và phát triển - bao gồm của khu vực tư nhân. Các vấn đề về phối hợp như vậy mang tính hệ thống và khó có thể được giải quyết nếu không hành động có cân nhắc.

Thiếu hướng dẫn về quy trình điều chỉnh dự án

Điều chỉnh khó có thể tránh đối với các dự án đầu tư công lớn, khi thông tin mới trở nên sáng tỏ trong quá trình triển khai thực hiện. Để thực hiện đồng bộ cần có một hệ thống tốt về thực hiện điều chỉnh, sao cho bên có thẩm quyền quyết định yên tâm về các thủ tục phù hợp vì nếu thủ tục không rõ sẽ dẫn đến y trở. Việt Nam hiện chưa có hướng dẫn linh hoạt về thủ tục và trách nhiệm điều chỉnh. Các yêu cầu về điều chỉnh dự án được nêu ra trong khuôn pháp lý, nhưng hướng dẫn áp dụng các yêu cầu đó trong các trường hợp cụ thể lại chưa có, và xu hướng chung là diễn giải luật theo cách cứng nhắc. Điều này đúng cho cả điều chỉnh trong quá trình triển khai thực hiện và điều chỉnh giữa khâu phê duyệt đề xuất chủ trương dự án ban đầu và quyết định đầu tư dự án. Do chưa có hướng dẫn về thủ tục và trách nhiệm, cán bộ có động cơ né tránh rủi ro và đưa vấn đề lên cấp có thẩm quyền cao nhất để phê duyệt điều chỉnh, càng gây thêm chậm trễ. Theo nghiên cứu điển hình được Ngân hàng Thế giới thực hiện, thiếu hướng dẫn rõ ràng về thủ tục điều chỉnh góp phần gây chậm trễ đến hai năm để cấp bộ ở trung ương phê duyệt một báo cáo nghiên cứu khả thi cập nhật (là căn cứ để quyết định đầu tư) phản ánh khoảng thời gian mất đến 10 năm kể từ khi lập văn bản đầu tiên về dự án.⁴⁴

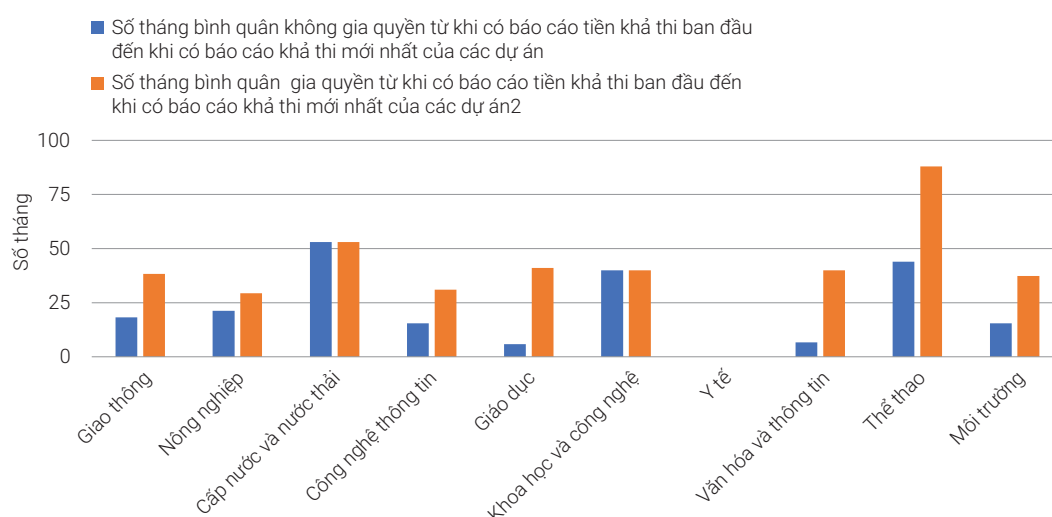
Các hệ thống quản lý hợp đồng gây thêm chậm trễ. Đánh giá MAPS cho thấy sửa đổi hợp đồng trong các dự án đầu tư công thường không được thực hiện kịp thời, mặc dù đó là yêu cầu thường xuyên. Điều này gây chậm trễ trong thực hiện hợp đồng và giải ngân, đồng thời dẫn đến tranh chấp hợp đồng. Lý do chính là việc xử lý sửa đổi hợp đồng đòi hỏi có nhiều cấp xem xét, thẩm định và phê duyệt. Để xử lý vấn đề này, yêu cầu đặt ra là xây dựng và phổ biến hướng dẫn và thủ tục để hài hòa về xử lý sửa đổi hợp đồng.⁴⁵

⁴⁴ Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024.

⁴⁵ Ví dụ, thông lệ tốt nhất, chẳng hạn dựa trên các điều kiện hợp đồng của Liên đoàn Kỹ sư Tư vấn Quốc tế (FIDIC).

Quy trình điều chỉnh có thể vận dụng hệ thống theo dõi và đánh giá. Mặc dù khung pháp lý đã được thiết lập, nhưng công tác theo dõi dự án chưa được thực hiện theo cách có hệ thống. Theo dõi được thực hiện chủ yếu hướng tới thỏa mãn các yêu cầu về báo cáo tài chính (v.d. cung cấp số liệu giải ngân) và giải quyết vấn đề trong quá trình triển khai thực hiện. Khung theo dõi kết quả và bộ chỉ số theo dõi kết quả thực hiện một cách có hệ thống hơn sẽ tạo thuận lợi để thực hiện điều chỉnh kịp thời hơn.

Hình 17. Chậm tiến độ ảnh hưởng đến phần lớn dự án một phần do quy trình điều chỉnh phiên phức



Nguồn: Ngân hàng Thế giới. Cải thiện kết quả đầu tư ở Việt Nam qua nâng cao hiệu suất quản lý đầu tư công. (Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024).

Tăng cường năng lực và minh bạch cần bắt nhịp với cải cách pháp luật

Mặc dù những sửa đổi gần đây đối với Luật đầu tư công và các văn bản khác phần nào đã giải quyết được mức độ rắc rối và bất cập trong luật, nhưng bên cạnh đó là nhu cầu tăng cường năng lực để đem lại thay đổi thực sự về thể chế. Thẩm định chuyên nghiệp và độc lập đòi hỏi phải có năng lực, tương tự như dự toán kỹ thuật chính xác về kinh phí giải phóng mặt bằng và tái định cư. Giải phóng mặt bằng thường được nêu là lý do gây chậm trễ vì phân bổ ngân sách thường không đủ để đền bù người sử dụng đất hiện tại, dẫn đến tranh chấp cần được giải quyết. Dự toán thấp chi phí giải phóng mặt bằng và tái định cư dẫn đến dự toán thiếu chính xác và cần thiết điều chỉnh dự án, và dự án bị chậm do quy trình điều chỉnh kéo dài.⁴⁶ Tuy nhiên, chuyển sang định giá đất theo nguyên tắc thị trường chính xác hơn lại không phải là vấn đề đơn giản do năng lực chuyên môn về định giá còn

⁴⁶ Đối với các dự án ODA, dự toán kinh phí giải phóng mặt bằng và tái định cư có lẽ bị cố ý lập thấp cho phù hợp với phân bổ vốn đối ứng (tiền đền bù giải phóng mặt bằng thường dùng nguồn ngân sách trong nước). Nhìn chung, vấn đề dự toán thấp bắt nguồn từ quy định về đền bù giải phóng mặt bằng ở Việt Nam, không phản ánh thực tế trên thị trường. Những sửa đổi pháp luật gần đây có thể khiến cho dự toán được lập sát hơn với thực tế trên thị trường, nhưng lại chưa có hiệu lực.

hạn chế và thông tin dùng để định giá chính xác không có nhiều. Thiếu năng lực chuyên môn và cơ sở dữ liệu về giá đất là nguyên nhân gây cản trở dự toán chính xác.

Định mức chi cứng nhắc khiến cho các năng lực chuyên môn phù hợp không được sử dụng. Trong nghiên cứu điển hình về dự án đầu tư công, sử dụng vốn ODA và vốn của Chính phủ, Ngân hàng Thế giới thấy rằng chi tiêu cho công tác khảo sát và dự toán kinh phí giải phóng mặt bằng và tái định cư theo nguyên tắc thị trường phải tuân thủ các định mức chi cứng nhắc và lạc hậu⁴⁷ không phản ánh đúng thực tế trên thị trường, khiến cho khó có thể ký hợp đồng với tư vấn có trình độ. Các tỉnh thành, buộc phải tuân thủ các định mức đó, né tránh sử dụng chuyên gia có trình độ để lập báo cáo nghiên cứu khả thi. Tư vấn được tuyển dụng, trong nhiều trường hợp, không có các kỹ năng chuyên môn cần thiết để xử lý mọi khía cạnh cần thiết của giải phóng mặt bằng và tái định cư, dẫn đến dự toán thấp kinh phí và quy mô tác động. Thường thì các tỉnh thành sử dụng các Trung tâm Phát triển Quỹ đất (TTPTQĐ)⁴⁸ thay cho tư vấn chuyên môn. Các TTPTQĐ không có đủ cán bộ, chuyên gia định giá có chứng chỉ và dữ liệu, gây ảnh hưởng tiêu cực đến độ chính xác khi ước tính giá trị đất để đưa vào ngân sách cho dự án được phê duyệt. Do thiếu chuyên gia có đủ trình độ và kinh nghiệm về giải phóng mặt bằng và tái định cư, nên dự toán kinh phí cũng là trở ngại nghiêm trọng.

Tăng cường năng lực cho nhân sự tham gia đấu thầu trong khu vực công cũng cần được đẩy mạnh. Đánh giá MAPS cho thấy những bất cập lớn về bề rộng và nguồn cung đào tạo về đấu thầu mua sắm cũng như về giải quyết nhu cầu đào tạo theo cách toàn diện hơn. Chính phủ gần đây cũng đưa ra kết luận tương tự, cho thấy mặc dù Luật đấu thầu năm 2023 đã ban hành nhiều cải cách và có nhiều ưu điểm, nhưng kết quả triển khai còn hạn chế, gây chậm trễ và kém hiệu suất, một phần do năng lực hạn chế của đội ngũ cán bộ đấu thầu. Định mức chi cứng nhắc cũng gây nhiều thách thức để đấu thầu hiệu quả. Theo quy tắc chung, hợp đồng không được trao quá dự toán kinh phí được phê duyệt dựa trên định mức chi. Trong nhiều trường hợp, vì định mức chi không được cập nhật, nên dự toán kinh phí cho các hoạt động đấu thầu bị thiếu, dẫn đến phải mở thầu lại và gây chậm trễ vì tất cả các gói dự thầu đều vượt quá dự toán kinh phí. Ngoài ra, vì Luật đấu thầu năm 2023 chưa ban hành khung pháp lý về đấu thầu xanh, bền vững và đổi mới sáng tạo, các hoạt động đấu thầu mới mẻ như vậy cũng chưa có định mức nên công tác triển khai bị cản trở là điều nằm trong dự kiến. Để xử lý những thách thức đó, Chính phủ cần rà soát nhu cầu đấu thầu hiện tại và trong tương lai, đồng thời triển khai một chiến lược tăng cường năng lực toàn diện hơn nhằm xây dựng đội ngũ đấu thầu chuyên nghiệp trong nội bộ. Điều này có thể được thực hiện qua lập sơ đồ đối chiếu giữa các vị trí đấu thầu với trình độ và năng lực, nghĩa là xây dựng khung năng lực quốc gia về đấu thầu.

Minh bạch trong quy trình lập kế hoạch đầu tư công sẽ đem lại nhiều lợi ích, nhưng cần được cải thiện. Đảm bảo khả năng tiếp cận những văn bản quan trọng sẽ giúp đưa khả năng phản biện vào trong các quy trình, qua đó giúp loại bỏ những dự án không khả thi hoặc không phải là giải pháp tốt nhất cho vấn đề. Điều này nhằm cải thiện khối lượng hạ tầng công và hài hòa với nhu cầu của nền kinh tế. Lợi ích thứ hai của minh bạch là giảm bất định cho các doanh nghiệp để họ lập kế hoạch cho hoạt

⁴⁷ Định mức do Bộ Xây dựng ban hành.

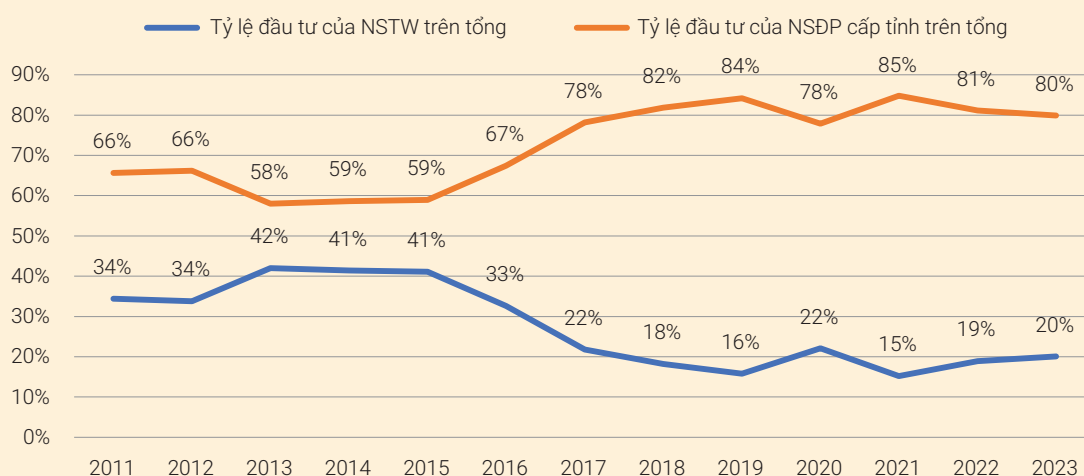
⁴⁸ Trung tâm Phát triển Quỹ đất được thành lập ở cấp địa phương để quản lý các quỹ đất.

động của họ dựa trên thông tin về địa điểm đầu tư công trong tương lai. Giảm bất định - và chi phí giao dịch trong hoạt động sản xuất kinh doanh - là yêu cầu cốt yếu của những cải cách thể chế cần thực hiện để Việt Nam trở thành nền kinh tế thu nhập cao. Các nghiên cứu ở Việt Nam cho thấy công khai và minh bạch về hồ sơ tài liệu liên quan đến quy hoạch của chính phủ có quan hệ tương quan với đầu tư tư nhân.⁴⁹ Doanh nghiệp ở Việt Nam thường cho biết các văn bản quy hoạch vẫn có thể được tiếp cận và điều này đã có những cải thiện trong những năm gần đây. (Hình 19.)

Hộp 6. Phân cấp đầu tư công và hiệu suất phân bổ

Phân cấp tài khóa ở mức độ rất cao tại Việt Nam, như được bàn sâu thêm ở phần 6, góp phần gây ra vấn đề hạ tầng bị đầu tư dàn trải. Tại Việt Nam, các tỉnh thành thực hiện khoảng 80% chi đầu tư của Chính phủ. Tỷ lệ này tăng mạnh trong thập kỷ qua và thuộc dạng cao nhất trên thế giới. Trong khảo sát 93 quốc gia vào năm 2022, tỷ lệ đầu tư bình quân của địa phương so với tổng đầu tư công là 39,5%. Trong đó, tỷ lệ bình quân của các quốc gia nhất thể là 34,5%, còn ở các quốc gia liên bang là 59%. Trong mẫu gồm 93 quốc gia, chỉ có bốn quốc gia có tỷ lệ từ 80% trở lên.⁵⁰

Hình 18. Mức chi của địa phương cấp tỉnh tăng lên trong tổng đầu tư công



Nguồn: Bộ Tài chính (mof.gov.vn) và ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Mức độ phân cấp tài khóa khiến cho ngân sách trung ương còn lại quá ít nguồn lực để thực hiện các dự án quan trọng của quốc gia, và những rào cản thể chế đang cản trở hiệu suất trong những dự án phối hợp giữa các tỉnh thành, giữa tỉnh thành và trung ương. Vấn đề này phần nào đã được xử lý qua sửa đổi Luật đầu tư công năm 2024, nhưng những rào cản thể chế vẫn tồn tại trong Luật ngân sách Nhà nước,

⁴⁹ Malesky, McCulloch, & Nguyễn, 2015.

⁵⁰ OECD/UCLG, 2022 Báo cáo tổng hợp quan trắc thế giới về tài chính và đầu tư của chính quyền địa phương.

điều 9,9, trong đó cơ bản không cho phép các tỉnh thành thực hiện chi tiêu bên ngoài ranh giới của địa phương. Điều này tạo ra rào cản không cần thiết để một tỉnh thành đầu tư trong một dự án hạ tầng chung, mà họ cũng được hưởng lợi qua công trình được thực hiện tại tỉnh thành lân cận. Đây là vấn đề cần được giải quyết khi sửa đổi Luật ngân sách Nhà nước trong thời gian tới.

Nhu cầu của hầu hết các trung tâm đô thị đang phát triển nhất cần được cân nhắc trong cải cách bất kỳ sắp tới về quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền. Mặc dù Việt Nam đã phân cấp tài khóa rất mạnh về tổng thể, nhưng các địa phương tăng trưởng nhanh như vùng đại đô thị thành phố Hồ Chí Minh có quá ít nguồn lực để đáp ứng yêu cầu lớn về đầu tư hạ tầng do tăng trưởng dân số và kinh tế. Điều này cho thấy nhu cầu cần phải xử lý các khía cạnh có vấn đề khác của hệ thống quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền (chẳng hạn thực tế là số liệu dân số dùng trong công thức phân chia nguồn thu thấp hơn nhiều so với số lượng dân số thực tế ở các trung tâm đô thị tăng trưởng cao nhất như vậy).

Những thể chế về quản lý tài sản công cần được quan tâm hơn nữa

Cải thiện những thể chế về quản lý tài sản công có thể đem lại những lợi ích to lớn. Đó là thực tế ngay với cả các nhà hoạch định chính sách hoặc người dân đang phải chứng kiến những tài sản bị bỏ phí và thắc mắc về sự lãng phí đó. Chủ đề này đã được nêu ra trong tranh luận ở Quốc hội, trong đó các đại biểu nêu ra những quan ngại của người dân.⁵¹ Quản lý tài sản công tốt hơn ở Việt Nam có thể đem lại những tác động lớn theo dự kiến. Trên toàn cầu, một nghiên cứu của IMF cho thấy quản lý tốt hơn những tài sản của chính phủ có thể làm tăng thu đến 3% GDP mỗi năm.⁵² Trong quá trình Việt Nam hướng đến mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, cải thiện về hiệu suất như trên rất đáng hoan nghênh, nhưng cần chuyển đổi về thể chế để đạt được điều đó.

Khung pháp lý về quản lý tài sản công đã và đang được nâng cấp định kỳ. Luật quản lý và sử dụng tài sản công được thông qua năm 2017 và được bổ sung bằng nhiều thông tư và nghị định. Luật định nghĩa tài sản công là tài sản của của toàn dân trong các cơ quan công quyền, các tổ chức, doanh nghiệp và dự án sử dụng vốn của Nhà nước; tài sản tài chính như ngân sách Nhà nước và các quỹ ngoại hối; tài sản hạ tầng, như đường bộ và khu công nghiệp; tài sản thiên nhiên như đất đai, nước, khoáng sản, tần số vô tuyến.⁵³ Luật năm 2017 thay thế Luật quản lý và sử dụng tài sản của Nhà nước, phản ánh vai trò của Nhà nước thay đổi về giám hộ tài sản công và tạo nền tảng pháp lý thống nhất để quản lý và sử dụng những tài sản đó.⁵⁴ Quản lý và sử dụng tài sản bao hàm bán và cho thuê tài sản.

Mặc dù pháp luật đã làm rõ vai trò và trách nhiệm, nhưng vẫn còn những điểm chưa rõ ràng. Luật năm 2017 quy định một số loại tài sản công nhất định thuộc trách nhiệm của Ủy ban Nhân dân địa phương, trong đó các cơ quan cấp trung ương thuộc quản lý của Chính phủ và Bộ Tài chính là cơ quan

⁵¹ VIETNAM.VN, 2023.

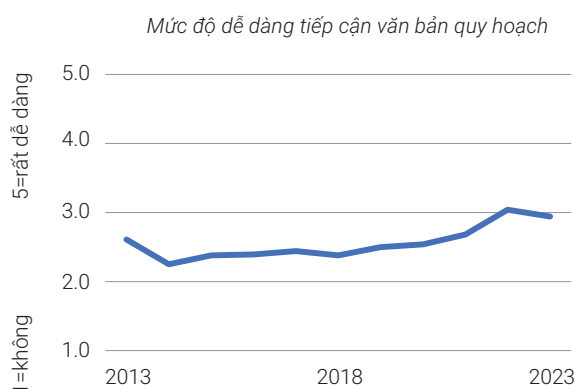
⁵² Harris & Senhadji, 2019.

⁵³ Điều 4.

⁵⁴ Diễn đàn Luật và Pháp lý Việt Nam, 2016.

tham mưu. Các bộ ngành của Chính phủ trực tiếp quản lý tài sản công trong lĩnh vực của họ. Khung pháp lý quy định các cơ quan Nhà nước không được phép sử dụng tài sản cho các mục đích kinh doanh, cho thuê, tham gia liên doanh và liên kết; trong khi các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp và các tổ chức thành lập theo pháp luật được phép sử dụng tài sản cho các mục đích trên trong một số hoàn cảnh.⁵⁵ Sự đa dạng của các tổ chức, và thậm chí của tài sản, đôi khi tạo ra những tình huống thiếu rõ ràng về quyền sở hữu và kiểm soát, chẳng hạn trong trường hợp sát nhập và hợp nhất các cơ quan phụ trách. Ngoài ra, như được minh họa trong trường hợp khung pháp lý về quản lý đầu tư công, vô số các nghị định hướng dẫn triển khai được các cơ quan ban hành có thể tạo ra sự lúng túng do không đồng bộ với nhau.⁵⁶ Vai trò của quản lý tài sản công cũng đem lại trách nhiệm, bao gồm trách nhiệm tài chính, về bảo trì. Sự đa dạng của các loại tài sản thuộc phạm vi quản lý của Luật cũng là thách thức trong việc xây dựng các văn bản hướng dẫn và thông tư được áp dụng chung, càng làm cho bức tranh trở nên phức tạp.

Hình 19. Các văn bản kế hoạch dễ tiếp cận hơn, nhưng chỉ hơn một chút

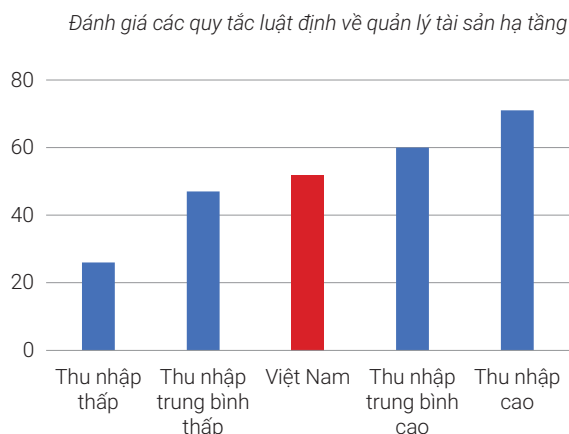


Nguồn: PCI, nhiều năm. Malesky, Thạch, Trọng, Ngọc, & Nguyễn, 2022.

Ghi chú: Các văn bản kế hoạch bao gồm dự toán ngân sách tỉnh, chương trình và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tỉnh, các dự án hạ tầng mới, kế hoạch đầu tư công, quy hoạch và bản đồ quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển các ngành nghề địa phương, và các lĩnh vực trọng yếu.

Người trả lời đánh giá về mức độ dễ dàng tiếp cận: 1 = không thể, 2 = có thể nhưng khó, 3 = có thể, 4 = dễ dàng, 5 = rất dễ dàng. Biểu đồ minh họa bình quân tỉnh theo mức trung vị.

Hình 20. Các hệ thống quản lý tài sản hạ tầng chưa đạt so với các quốc gia thu nhập cao



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2020). So sánh đối chiếu về phát triển hạ tầng.

Ghi chú: Đánh giá dựa trên các đặc điểm quản lý tài sản hạ tầng sau khi kết thúc xây dựng và được bàn giao cho khu vực công để vận hành và bảo trì.

Hệ thống quản lý tài sản công được quy định trong Luật chưa ngang bằng với thứ hạng bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình cao, một phần do thông tin bị phân mảnh và chưa được chia sẻ định kỳ. (Hình 20.) Mặc dù các cơ sở dữ liệu về một số tài sản cụ thể thuộc quản lý của các cơ quan chịu trách nhiệm, nhưng trong nhiều trường hợp, chưa có số liệu kiểm kê đơn giản về tài sản. Đây là

⁵⁵ Hoài & Ngọc, 2023.

⁵⁶ Hoài & Huyền, 2022.

điều không có gì lạ do có nhiều tỉnh thành và nhiều cấp chính quyền địa phương, nhưng thiếu các cơ sở dữ liệu nhất quán khiến cho hệ thống trở nên lãng phí, bị lạm dụng và bỏ bê. Ngay cả ở các tỉnh thành phát triển, thông tin kiểm kê tài sản công cũng chưa được tổng hợp và chia sẻ có hệ thống, bên trong chính quyền hoặc ra bên ngoài.

Để quản lý tốt tài sản công phải nhờ vào thu thập và quản lý dữ liệu tốt, và cả hai yếu tố trên đều thiếu ở cấp tỉnh. Hiện chưa có một đơn vị đầu mối được giao nhiệm vụ thực hiện quản lý danh mục ở cấp tỉnh. Phân giao trách nhiệm để thực hiện nhiệm vụ này sẽ là bước đi quan trọng trong thời gian tới. Tuy nhiên, như đã nêu trong suốt báo cáo nghiên cứu này, làm rõ khung pháp lý chưa thể đem lại thay đổi thực tế nếu không quan tâm đến năng lực. Trong trường hợp này, các công cụ CNTT&TT có thể hỗ trợ, nhưng chỉ khi đã quan tâm đầy đủ đến yếu tố con người và quy trình. (Hộp 7)

Hộp 7. Tầm quan trọng của các yếu tố con người, quy trình và công nghệ trong thể chế về quản trị tài sản công

Các tỉnh và thành phố ở Việt Nam đang nỗ lực khai thác chuyển đổi số trong chính quyền để cải thiện quản trị tài sản công đối với hạ tầng, tài sản, đất đai và các dịch vụ sự nghiệp công nói chung. Điều này đòi hỏi phải cân đối giữa tầm nhìn chiến lược và các cách tiếp cận đổi mới sáng tạo thực tế. Tuy nhiên, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số không chỉ là công nghệ: sự thành công và mức độ chấp nhận phụ thuộc vào khả năng xử lý một loạt các vấn đề phức tạp về thể chế, văn hóa và hành vi. Để hiệu quả, các chiến lược chuyển đổi số cũng cần phải xử lý những ách tắc về con người và quy trình và đảm bảo chú trọng đầy đủ đến phát triển năng lực thể chế và quản lý chuyển đổi.

Yếu tố tối quan trọng "con người" đòi hỏi phải nâng cao nhận thức, động lực và kỹ năng của cán bộ các tỉnh thành, hướng tới số hóa chính quyền cụ thể. Trong bối cảnh quản trị các tỉnh thành ở Việt Nam, điều này có nghĩa là phải nâng cao hiểu biết về những ứng dụng công nghệ thực tiễn, nằm ngoài lề lối làm việc thông thường (dựa vào giấy tờ, manh mún và đem lại tác động hạn chế), nâng cao kỹ năng số nền tảng và theo chức năng ở mức tối thiểu, và khai thác khả năng làm việc hiệu quả hơn với các nhà cung cấp, các chuyên gia trong nước và toàn cầu ở khu vực tư nhân và trong giới học thuật. Căn bản trong quá trình chuyển đổi đó là phải xây dựng được văn hóa áp dụng công nghệ số và dữ liệu số, hướng tới đem lại kết quả tốt hơn cho tài sản công (dịch vụ, khả năng chống chịu, sắp xếp ưu tiên nguồn lực công đảm bảo hiệu suất và công bằng) trong toàn chính phủ.

Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Thừa Thiên Huế đang phối hợp với Ngân hàng Thế giới để triển khai công nghệ đột phá để quản trị tài sản công tốt hơn. Các trường hợp sử dụng bao gồm nhiều loại tài sản công và quy trình: nhà ở thuộc sở hữu của nhà nước, tài sản đường bộ, quy hoạch xây dựng cấp tỉnh, kế hoạch, giấy phép xây dựng, rủi ro ngập lụt, kiến trúc xây dựng, v.v..

Để tăng cường yếu tố con người trong quản trị tài sản công, chương trình đã khai trương Học viện Quản trị Số với Đại học Fullbright tại thành phố Hồ Chí Minh, nhằm cung cấp các khóa học cho cán bộ lãnh đạo và cao học, sau hỗ trợ cho cấp tỉnh.

Nguồn: Chương trình công nghệ đột phá về quản trị tài sản công (DT4PAG), do Ngân hàng Thế giới và SECO Thụy Sĩ hỗ trợ. Tham khảo thêm Ngân hàng Thế giới, sắp ra mắt năm 2025, "Trình diễn giá trị của công nghệ đột phá về quản trị tài sản công: Nguy cơ ngập lụt và nền tảng hỗ trợ ra quyết định (FEDS) của Việt Nam."

5. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hỗ trợ tăng trưởng

Chỉ có Nhà nước mới ban hành pháp luật, và các thể chế về dự thảo và thông qua các văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam cần được quan tâm sát sao. Hệ thống pháp lý tạo ra các quy định để xử lý tác động ngoại ứng, nhưng cũng có thể làm phát sinh chi phí giao dịch cho các doanh nghiệp, làm chậm đà tăng trưởng. Là thể chế để hình thành và định hình cho thể chế, hệ thống xây dựng pháp luật đặc biệt quan trọng với vai trò của Nhà nước đang thay đổi ở Việt Nam. Những cải thiện về quy trình xây dựng pháp luật có thể đem lại hiệu ứng lan tỏa.

Luật và quy định ở Việt Nam chưa được áp dụng nhất quán, cho thấy những điểm yếu cả về chất lượng của quy định và về cơ chế thực thi. Thủ tục hành chính đến nay vẫn là trọng tâm trong nhiều nỗ lực cải cách của Chính phủ, và những thay đổi đó đã giảm chi phí giao dịch thành công, bao gồm chi phí do sự bất định tạo ra, đối với doanh nghiệp, nhưng cần được tiến hành thường xuyên.

Những cải cách trước đây, nhất là qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đã có tác dụng cải thiện hệ thống xây dựng pháp luật, làm cho quy trình trở nên trật tự hơn, và cải thiện cách tiếp cận trong phân tích và thảo luận chính sách từ đầu. Luật này và các lần sửa đổi đã làm thay đổi vai trò của các cơ quan xây dựng pháp luật, Chính phủ, và Quốc hội, cải thiện về tinh thần làm chủ các văn bản pháp luật, và giảm xung đột lợi ích thể chế. Những cải cách mới đây (2025) tiếp tục hài hòa một số quy trình, bao gồm phân quyền cho Chính phủ, đẩy nhanh giao đoạn thai nghén văn bản pháp luật, mặc dù vẫn còn kéo dài. Bên cạnh đó, nhu cầu tăng cường năng lực hơn nữa trong các cơ quan xây dựng pháp luật về thực hiện phân tích tác động chính sách, đặc biệt là phân tích tác động kinh tế và tác động giới.

Tăng trưởng của Việt Nam phụ thuộc vào sự tăng trưởng và đổi mới sáng tạo của các doanh nghiệp và các ngành, lĩnh vực. Khi vai trò của Nhà nước chuyển từ chỉ đạo nền kinh tế sang xây dựng các quy tắc và để các cá nhân và doanh nghiệp tự quyết định trong phạm vi các quy tắc đó, cách thức Nhà nước xác định quy tắc trở nên hết sức quan trọng. Bản thân các quy tắc như vậy thường tập trung nhằm hạn chế những tác động tiêu cực do hành vi cá nhân gây ra, chẳng hạn kiểm soát ô nhiễm hoặc các tác động ngoại ứng khác, hoặc khuyến khích các hoạt động đem lại tác động lan tỏa tích cực, như đổi mới công nghệ. Thực chất, chức năng chính của chính phủ là điều tiết hoạt động kinh tế - điều tiết nhằm xử lý những tác động ngoại ứng, nhưng nếu thực hiện kém thì lại cản trở phát triển, làm tăng chi phí giao dịch của doanh nghiệp mà không đem lại những lợi ích xã hội cách hiệu quả. Trong quá trình Việt Nam nỗ lực hướng tới "tăng trưởng xanh", nhu cầu điều tiết một cách hiệu quả thậm chí còn trở nên quan trọng hơn.

Hai yếu tố trong chuyển đổi quản lý nhà nước có vai trò quan trọng đối với việc giảm chi phí giao dịch, và vì vậy cũng quan trọng cho quá trình phát triển thể chế và nguyện vọng trở thành quốc gia thu nhập cao của Việt Nam. Một là số lượng các quy định hiện hành và cách thức những quy định đó ảnh hưởng đến doanh nghiệp. Hai là quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật nhằm ban hành ra những quy định từ ban đầu. Việt Nam đã quan tâm đến cả hai yếu tố này trong những thập kỷ qua.

Chính phủ từ lâu đã nhận thức được tầm quan trọng của việc giảm nhẹ gánh nặng quy định đối với doanh nghiệp

Việt Nam đã có những nỗ lực về giảm số lượng các thủ tục hành chính cho các doanh nghiệp, và đẩy nhanh quy trình xử lý trong chính phủ. Gánh nặng thủ tục hành chính đã được ghi nhận ngay từ đầu thập kỷ 1990, mặc dù những nỗ lực đồng bộ để xử lý vấn đề mới chỉ được bắt đầu nghiêm túc từ năm 2007, qua ban hành Đề án 30, một nỗ lực do Thủ tướng Chính phủ chủ trì và cũng được đặt tên như vậy vì đó là tên của Quyết định số 30 của Thủ tướng Chính phủ. Mã số của đề án cũng gợi ra những chỉ tiêu đáng ghi nhớ: giảm 30% thủ tục hành chính và giảm 30% chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp.

Đề án 30 là một nỗ lực to lớn của Chính phủ Việt Nam. Dưới sự chỉ đạo của tổ công tác báo cáo trực tiếp lên Thủ tướng Chính phủ, Đề án 30 dẫn đến việc hình thành cơ sở dữ liệu quốc gia đầu tiên của Việt Nam về thủ tục hành chính, được công khai trực tuyến vào năm 2009, qua đó cải thiện lớn về minh bạch và khả năng tiếp cận thủ tục hành chính, được cộng đồng doanh nghiệp hoan nghênh. Ngoài ra, đề án còn yêu cầu kiểm kê các thủ tục hành chính, và sau đó từng thủ tục phải được biện minh; nếu không đáp ứng được các tiêu chí về tính hợp lệ, cần thiết và hợp lý, thì sẽ bị hủy bỏ hoặc đơn giản hóa. Cả 63 tỉnh thành và 21 bộ vào thời điểm đó phải thiết lập tổ công tác phục vụ mục đích này và Tổ Công tác của Thủ tướng Chính phủ được thành lập là đơn vị chính giám sát về cải cách quy định tại Việt Nam. Đến năm 2010, Chính phủ đã ban hành 25 nghị quyết, yêu cầu các bộ ngành phải đơn giản hóa 4.723 thủ tục hành chính,⁵⁷ dẫn đến giảm 1,4 tỷ \$ chi phí tuân thủ mỗi năm.⁵⁸

⁵⁷ Thanh & Nguyễn, 2016.

⁵⁸ OECD, 2010.

Đề án 30 đáng quan tâm không những vì có sự ủng hộ chính trị của cấp cao mà còn vì có sự tham gia chủ động của cộng đồng doanh nghiệp, qua chia sẻ thông tin về chi phí phát sinh cho các thủ tục hành chính cụ thể. Theo thước đo của chúng tôi về giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp, đây là cải cách thể chế đáng lưu ý nhằm xử lý nhu cầu rất cụ thể. Chính phủ đã lập danh mục và lượng hóa hàng ngàn tỷ VND tiết kiệm được qua cải cách về hóa đơn thuế và hải quan, giấy phép xây dựng, thủ tục bảo hiểm xã hội và các thủ tục khác.⁵⁹

Nỗ lực cải cách toàn diện thứ hai được khởi xướng vào năm 2014 qua Nghị quyết số 19, sau này được đặt tên lại là Nghị quyết 02 để thể hiện rõ tầm quan trọng của nó. Kế thừa mục tiêu của các đề án trước đó và nhằm nội hóa khung tham chiếu trong dự án Môi trường kinh doanh (Doing Business) của Nhóm Ngân hàng Thế giới, Nghị quyết 19 vạch ra những nhiệm vụ và chỉ tiêu cụ thể liên quan đến đăng ký kinh doanh, nộp thuế, tiếp cận điện năng, xác lập quyền sở hữu, bảo vệ nhà đầu tư, các thủ tục xuất nhập khẩu, giải thể và minh bạch kinh doanh.⁶⁰ Điểm khác biệt so với các nỗ lực trước đó là các nhiệm vụ được xác định cụ thể và giao cho các bộ ngành chịu trách nhiệm. Đến cuối năm 2014, khoảng một nửa các chỉ tiêu đã được triển khai, nhưng chỉ có 1/6 "được triển khai và đem lại kết quả."⁶¹ Năng lực tự thân về đánh giá kết quả đã tạo thuận lợi để học hỏi và thích ứng, ghi dấu mốc quan trọng về thành tựu thể chế. Khi các nỗ lực cải cách và theo dõi thực hiện được tăng cường theo thời gian, Nghị quyết số 19 đã đem lại những cải thiện đáng kể về hợp lý hóa quy định và giảm chi phí cho các doanh nghiệp.

Trong thời gian gần đây, Nghị quyết số 68 đặt ra các chỉ tiêu về đơn giản hóa hoặc giảm quy định kinh doanh và cắt giảm chi phí tuân thủ ở mức 20% từ năm 2020 đến năm 2025.⁶² Mặc dù hiện chưa đủ thông tin để nhận định những chỉ tiêu đó có được hoàn thành hay không, nhưng Nghị quyết số 68 đã đơn giản hóa hoặc cắt giảm được trên 3.000 quy định về kinh doanh và còn nhiều hơn nữa theo kế hoạch. Cách tiếp cận theo hướng các bộ ngành đề xuất quy định cần đơn giản hóa giúp cho các bộ ngành có tinh thần làm chủ về chương trình đơn giản hóa của chính họ, nhưng rủi ro là quá tập trung vào những cải cách dễ thực hiện hơn là tập trung vào những quy định phiền hà hơn. Ngoài ra, nghị trình tăng trưởng xanh còn đòi hỏi tập trung cụ thể vào một số ngành, lĩnh vực chiến lược, như điện tử và năng lượng tái tạo, nhưng Nghị quyết số 68 chưa đề cập cụ thể đến những ngành, lĩnh vực này.⁶³

Việt Nam cũng đã nỗ lực tạo thuận lợi hơn cho tuân thủ thông qua hình thành và cải thiện cơ chế một cửa. Gần 12.000 đơn vị một cửa về dịch vụ hành chính đã được thành lập: 867 đơn vị một cửa ở các bộ ngành và 11.089 ở các địa phương.⁶⁴ Hầu hết toàn bộ các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương đều thiết lập các trung tâm dịch vụ hành chính công cấp tỉnh, để cung cấp các dịch vụ như dịch vụ công chứng, bảo hiểm xã hội, phúc lợi, đăng ký dân sự, quản lý đất đai, giấy phép kinh doanh, giấy phép xây dựng, nộp thuế và các dịch vụ khác. Mô hình một cửa đã được ghi nhận không chỉ nhằm hợp lý hóa và rút ngắn quy trình mà còn giảm được tình trạng lợi dụng chức quyền và thay đổi thái độ của công chức với người dân.⁶⁵

⁵⁹ Thời báo Đầu tư Việt Nam, 2011.

⁶⁰ Thanh & Nguyễn, 2016.

⁶¹ Thanh & Nguyễn, 2016.

⁶² Ngân hàng Thế giới, 2024a.

⁶³ Ngân hàng Thế giới, 2024a.

⁶⁴ Vietnam Plus, 2024.

⁶⁵ Blunt, Davidsen, Agarwal, Pfeil, & Schott, 2017.

Việt Nam sẵn sàng nâng cấp hệ thống pháp quy để hỗ trợ định hướng kinh tế thị trường

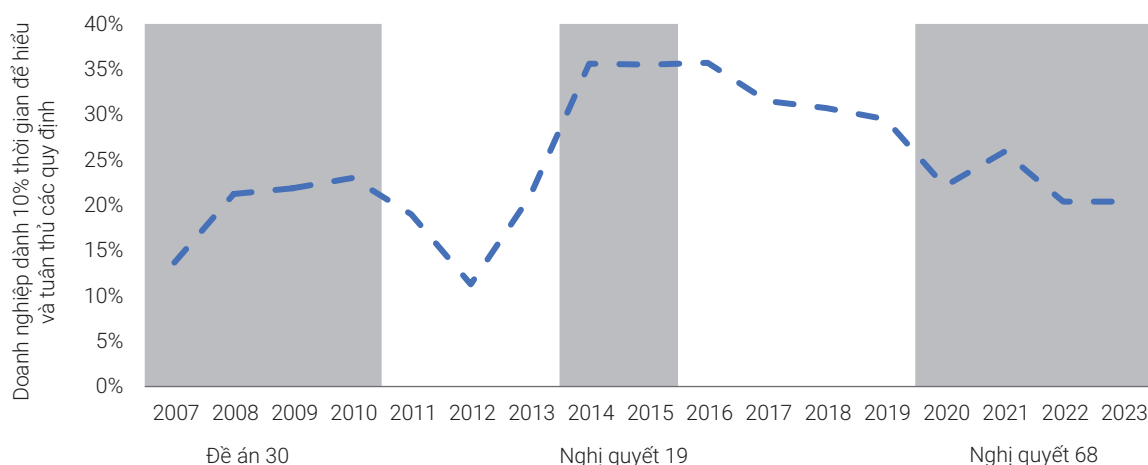
Các đợt nỗ lực liên tiếp nhằm giảm gánh nặng hành chính cho doanh nghiệp đã đem lại một số kết quả, nhưng sau một đợt như vậy, người ta vẫn cảm thấy cần đơn giản hóa thủ tục hành chính hơn nữa. Mặc dù thời gian để tìm hiểu và tuân thủ các quy định đã giảm xuống trong mười năm qua, nhưng vẫn ở mức gần như vậy vào cuối thập kỷ 2000. (Hình 21.) Các quy định mới được ban hành, cả về số lượng và chất lượng, là gốc của những thách thức về thể chế của Việt nam trong nỗ lực nhằm giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp.

Quá trình đơn giản hóa thủ tục hành chính của Việt Nam đã thể hiện quyết tâm, nhưng các thể chế cần thích ứng cho phù hợp với vai trò buông tay của Nhà nước. Trọng tâm tổng thể của chương trình vẫn tập trung vào thủ tục hành chính chứ chưa phải điều tiết hành vi, qua đó cho thấy vai trò của Nhà nước vẫn là ban phát và cấp phép chứ chưa phải là điều tiết những hành vi thực sự xấu. Điều này cũng đã có sự thay đổi. Khi Luật đầu tư được sửa đổi vào năm 2014 - một trong số những nhiệm vụ đề ra trong Nghị quyết số 19 - Luật bãi bỏ yêu cầu về chứng nhận đầu tư cho các dự án đầu tư trong nước bất kể quy mô hoặc địa bàn kinh doanh và thu hẹp phạm vi các dự án đầu tư nước ngoài cần được cấp chứng nhận.⁶⁶ Căn cơ hơn nữa, thông qua xác định địa bàn và các lĩnh vực cấm hoạt động kinh doanh, luật sửa đổi đã giảm yếu tố bất định - và chi phí giao dịch - cho các doanh nghiệp vì họ không còn phải chịu rủi ro gặp vấn đề pháp lý khi hoạt động ở những nơi chưa được cho phép cụ thể. Đây là một dấu mốc chuyển đổi lớn về vai trò của Nhà nước.

Trọng tâm nhằm vào thủ tục hành chính trong giai đoạn đó cũng là một chỉ báo. Giảm quan liêu và tạo thuận lợi về thủ tục là trọng tâm rõ ràng nhất là trong thời kỳ cải cách pháp quy ban đầu ở Việt Nam. Thực chất, ngay cả Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, được sử dụng trong suốt nghiên cứu này, cũng tập trung vào các câu hỏi về thủ tục hành chính thay vì các hình thức quy định khác. Lý do có thể vì có quá nhiều thủ tục hành chính, nhưng dù sao, đó cũng là chỉ báo cho thấy hệ thống đang thiên về thiết lập các biện pháp kiểm soát tiền kiểm, qua đó bảo lưu quyền lực của Nhà nước về xác định quy tắc để các doanh nghiệp ra quyết định trong phạm vi đó. Việc quan tâm đến hoạt động điều tiết chứ không dừng lại các thủ tục hành chính sẽ là vấn đề quan trọng cần quan tâm trong thời gian tới.

⁶⁶ Thanh & Nguyễn, 2016.

Hình 21. Gánh nặng tuân thủ biến động tương ứng với nỗ lực của chính phủ, nhưng vẫn ở mức cao



Nguồn: PCI, nhiều năm. Tham khảo Malesky, Thạch, Trọng, Ngọc, & Nguyễn, 2022.

Ghi chú: Biểu đồ trình bày tỷ lệ phần trăm các doanh nghiệp ở tỉnh trung vị cho biết họ (nhân sự quản lý) dành trên 10% thời gian để tìm hiểu và tuân thủ các quy định.

Quy trình ban hành văn bản luật và quy định đã có những chuyển đổi lớn

Quy trình ban hành quy định và pháp luật nói chung chỉ ra cách thức các hệ thống chính trị và quản lý nhà nước xác định cách thức sử dụng tốt nhất quyền lực của Nhà nước để xã hội trở nên tốt đẹp hơn. Chính sách được coi là "tốt" hay không thì điều quan trọng rõ ràng vẫn là các mục tiêu chính sách có đạt được hay không, nhưng quy trình để ra được chính sách đó cũng quan trọng không kém, vì hai lý do: Quy trình tốt hơn sẽ đem lại chính sách tốt hơn, và quy trình tốt hơn sẽ nâng cao hành vi hợp tác. Tuy nhiên, điều gì cấu thành quy trình xây dựng pháp luật tốt? Có ba khía cạnh quan trọng trong quy trình xây dựng chính sách để ban hành các chính sách có thể triển khai đảm bảo nhất quán, có sự tham gia và có phản biện.

Quy trình xây dựng pháp luật của Việt Nam tương đối nhất quán so với các quốc gia khác. Hiến pháp ít được sửa đổi, và các quy trình cơ bản về xây dựng pháp luật, quy tắc và quy định phù hợp được xác định trong luật. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và được sửa đổi, bổ sung trong các năm 2015, 2020, and 2025 đã đề ra quy trình xây dựng văn bản pháp luật và quy định về thứ bậc các văn bản. Luật cũng giúp làm rõ ai được phép và không được phép xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở các hình thức và lĩnh vực khác nhau.⁶⁷ Về tính nhất quán của quy trình, Việt Nam đạt điểm cao.

Mức độ tham gia vào các quy trình xây dựng chính sách có tác động trực tiếp đến khả năng chính sách đạt được các mục tiêu.objectives. Sự tham gia nhằm đảm bảo có ý kiến phản hồi về những tác

⁶⁷ Ngân hàng Thế giới và các bên khác, 2009.

động dự kiến của chính sách - người bị chính sách gây tác động sẽ hiểu rõ hơn về tác động đó - không bị lọt khỏi sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách. Ngoài ra, sự tham gia còn góp phần đem lại tính chính đáng cho chính sách, và điều đó tác động đến thiện chí tuân thủ hoặc thực thi chính sách. Bằng chứng qua những thí nghiệm ngẫu nhiên ở Việt Nam cho thấy các doanh nghiệp được mời tham gia ý kiến vào quy định về an toàn lao động trước khi hoàn thiện về sau thường tuân thủ quy định đó tốt hơn.⁶⁸ Hơn nữa, mặc dù sự tham gia thường được cho là quan trọng nhằm có sự đồng thuận của những người chịu ảnh hưởng của chính sách, một lý do nữa là những ý kiến phản hồi có thể giúp cải thiện chất lượng của chính sách. Tuy một số khía cạnh nhất định trong các quy trình xây dựng chính sách ở Việt Nam có sự tham gia, nhưng vẫn còn nhiều điều cần cải thiện.

Khả năng phản biện trong hoạch định chính sách có quan hệ chặt chẽ với sự tham gia và là hệ quả tự nhiên của quy trình mở. Nếu khả năng phản biện bị hạn chế, rủi ro chính sách bị các nhóm lợi ích chi phối sẽ cao hơn. Ảnh hưởng của các nhóm lợi ích dẫn đến thiên vị, làm yếu đi năng lực cạnh tranh, làm suy giảm hiệu suất của chính phủ và tăng trưởng.⁶⁹ Trong xây dựng pháp luật, phân tích chuyên môn và thông tin sẽ hỗ trợ cho khả năng phản biện. Các phần dưới đây sẽ tìm hiểu sâu thêm về vấn đề này.

Những cải cách ở Việt Nam cho thấy nhu cầu hoạch định chính sách đã được hiểu sâu sắc hơn

Song song với những nỗ lực giảm gánh nặng hành chính là một loạt những cải cách nhằm cải thiện quy trình xây dựng pháp luật (và xây dựng chính sách), qua đó xử lý cả những quy định hiện hành và sắp ban hành. Mặc dù một số thay đổi đã trở nên rõ ràng vào năm 1996 khi Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật được thông qua, nhưng tiến triển được đẩy nhanh qua các lần sửa đổi năm 2008 và 2015, và tiếp tục sửa đổi vào năm 2020 và 2025. Đối với những ai quan tâm đến phát triển thể chế ở Việt Nam, quá trình từng bước tăng cường Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, thường được gọi là “Luật về luật”, đem lại những thay đổi to lớn. Thứ bậc cơ bản trong xây dựng chính sách - trong đó Đảng vạch ra định hướng chiến lược, Chính phủ xây dựng và triển khai chính sách, còn Quốc hội giám sát và đại diện cho người dân - không hề thay đổi, nhưng có một số thay đổi quan trọng về cách thức, chủ thể và căn cứ xây dựng pháp luật.

Luật về luật giúp làm thêm sự rõ ràng bằng cách chỉ ra ai có thể xây dựng văn bản quy phạm pháp luật loại nào. Trước đó có vô số các pháp lệnh và nghị định được các bộ ngành và địa phương ban hành, không theo quy tắc nào về ai được phép ban hành loại hình văn bản nào.⁷⁰ Điều này dẫn đến lúng túng cả về phía cán bộ chính phủ và doanh nghiệp - theo các tiêu chí của chúng tôi, thể chế cần giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp, làm rõ ai có thể ban hành quy định loại nào và thứ bậc các

⁶⁸ Malesky & Taussig, 2019.

⁶⁹ Olson, 1982.

⁷⁰ Thách thức này bắt nguồn do luật xã hội chủ nghĩa coi trọng học thuyết của Đảng, khiến cho luật và quy định được thiết kế không rõ ràng. Gillespie, 2023.

văn bản, đây chính là một cải cách thể chế quan trọng.⁷¹ Lần sửa đổi năm 2025 tiếp tục hợp lý hóa thẩm quyền này, không cho phép cấp xã có khả năng ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Luật về luật cũng cho thấy tiến triển trong cách hiểu về vai trò của Nhà nước. Mặc dù lâu nay chính sách vẫn được xây dựng theo quyết định từ trên xuống, nhưng những sửa đổi kế thừa cho Luật về luật ngày càng chú trọng đến minh bạch, tham vấn với công chúng, và đánh giá chi phí của quy định trước khi quy định đó có hiệu lực pháp luật. Luật về luật năm 2008 lần đầu tiên ban hành khái niệm đánh giá tác động pháp luật (RIA). RIA yêu cầu đánh giá chi phí thực thi và cân nhắc các cách tiếp cận thay thế quy định. Kinh nghiệm ban đầu khi triển khai Luật cho thấy tầm quan trọng của công tác tăng cường năng lực và kiến thức song song với sửa đổi pháp luật. Do không có nhiều nguồn lực và chưa nắm được phương thức thực RIA thực chất, chất lượng của nhiều báo cáo RIA ban đầu còn thấp.⁷² Hơn nữa, quy trình chưa được thiết lập theo hướng để RIA thực sự đem lại tác động.

Quy trình xây dựng pháp luật đã chú trọng nhiều hơn đến những phân tích từ đầu

Theo Luật về luật năm 2008, quy trình RIA được xác định tuyến tính, nhưng không theo trình tự. Toàn bộ các quy trình được bắt đầu qua soạn thảo luật, RIA được thực hiện song song, điểm lại hiện trạng của các văn bản liên quan và chỉ ra những bất cập. Vì RIA và soạn thảo luật được thực hiện đồng thời, nên các bản dự thảo luật không được định hình bởi RIA; ta có thể cho rằng RIA bị định hình bởi dự thảo luật. Do năng lực hạn chế, chất lượng của đánh giá tác động còn yếu.

Nhóm thách thức thứ hai liên quan đến tính độc lập của RIA. Trước sửa đổi năm 2015, việc dự thảo văn bản pháp luật và phân tích tác động do cùng cơ quan thực hiện; các cơ quan khác có thể không tham gia. Do thiếu yếu tố phản biện nên tính hữu ích của RIA bị hạn chế, làm giảm chất lượng của nó vì các cơ quan khác không được tham gia ý kiến.

Sau khi sửa đổi năm 2015, đánh giá tác động pháp quy (RIA) được phân đoạn theo hướng ban đầu là tập trung vào mục tiêu, phân tích hoặc dự báo tác động sau đó mới dự thảo. Trước khi bắt đầu dự thảo, phải có đề xuất xây dựng văn bản luật cụ thể, trong đó nêu ra: các vấn đề cần xử lý, cách thức văn bản pháp luật đó xử lý các vấn đề đó, cùng các biện pháp hoặc giải pháp chính. Tác động của luật đề xuất cũng được xem xét theo năm khía cạnh: kinh tế, xã hội, giới, thủ tục hành chính và hệ thống pháp luật. Sau khi phân tích được thực hiện, văn bản đó được gửi lên Bộ Tư pháp để thẩm định - chủ yếu theo chuyên môn hẹp về pháp luật - và sau đó được trình lên Chính phủ, để tổ chức các phiên họp chuyên đề về đề xuất xây dựng văn bản pháp luật đó, để ban hành nghị quyết về đề xuất đó. Đặc điểm quan trọng của quy trình này là Chính phủ lúc này làm chủ đề xuất, thay vì dành trách nhiệm đó cho bộ

⁷¹ Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có phạm vi áp dụng cho nhiều loại văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm luật, quy định, quyết định và thông tư. Những văn bản đó là căn cứ pháp lý cho hoạt động của Nhà nước, quản lý nhà nước và các hoạt động khác. Vì trong đó có các quy định ảnh hưởng đến doanh nghiệp, nhưng không chỉ là quy định, nên chúng tôi đôi khi sử dụng thuật ngữ hoán đổi cho nhau.

⁷² Ngân hàng Thế giới và các bên khác, 2009.

ngành soạn thảo. Sửa đổi vào năm 2020 yêu cầu báo cáo đề xuất xây dựng pháp luật phải có chữ ký của lãnh đạo của cả cơ quan xây dựng văn bản pháp luật và Chính phủ.

Luật về luật cũng tăng cường vai trò của Quốc hội. Sau khi đề xuất được trình lên Quốc hội, một lần nữa đề xuất sẽ được các Ủy ban liên quan thẩm định, sau đó trình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Không chỉ nhằm bảo đảm quán triệt từ sớm và lấy ý kiến của Quốc hội, quy trình này còn làm giảm bất định về thủ tục cho cơ quan soạn thảo.

Cách thức tiếp nhận và xử lý dự thảo luật tại Quốc hội cũng ngày càng dẫn đến xem xét chặt chẽ.

Trước đây, các dự thảo được đọc và chỉnh sửa trong cùng phiên họp, và không có gì đáng ngạc nhiên khi các đề xuất rất giống như các phiên bản được trình lên. Trong trường hợp cần hai phiên họp, cơ quan sẽ thu thập ý kiến trong quá trình giữa hai phiên để chỉnh sửa luật; sau đó dự thảo sẽ quay lại Bộ Tư pháp để thẩm định (lại), rồi mới quay lại Quốc hội.

Luật về luật năm 2015, được sửa đổi và bổ sung năm 2020, thay thế RIA bằng đánh giá tác động chính sách (PIA), như một bước bắt buộc trong quy trình hoạch định pháp luật. Người ta kỳ vọng PIA sẽ cải thiện những bất cập của RIA như nó tồn tại ở thời điểm đó, bao gồm cải thiện chất lượng phân tích đầu nguồn.

Trong năm 2015, có một thay đổi nền tảng về phân công trách nhiệm. Trong phiên giải trình đầu tiên, Ủy ban phụ trách của Quốc hội chủ trì thu thập ý kiến và chỉnh sửa đề xuất. Nếu họ không hài lòng với chất lượng của đề xuất không, Quốc hội có thể yêu cầu lập đánh giá tác động chính sách (PIA) mới. Làm như vậy là tăng cường mức độ giám sát của Quốc hội với đánh giá tác động chính sách (PIA) và quy trình xây dựng pháp luật, đồng thời đòi hỏi sự phối hợp nhiều hơn giữa Quốc hội, Chính phủ và Bộ Tư pháp. Sau phiên thảo luận do Ủy ban Thường vụ chủ trì, họ sẽ nhận báo cáo về dự thảo sửa đổi và các báo cáo của báo cáo cơ quan thẩm tra, rồi chỉnh sửa và trình lại. Điều này có nghĩa là sau khâu này, cơ quan thẩm tra (là một Ủy ban của Quốc hội) cũng đồng thời là cơ quan chỉnh sửa.

Vai trò thay đổi của Quốc hội được thiết kế để quy trình được tách ra khỏi những nhóm lợi ích đặc biệt.

Vai trò chủ động hơn của Quốc hội, là đại diện cho người dân, nhằm loại bỏ nhận định rằng luật được xây dựng để đem lại lợi ích cho các nhóm nhỏ hoặc các bộ, ngành cụ thể. Tuy nhiên, vai trò mạnh hơn của Quốc hội cũng làm cho vai trò của Chính phủ ít nổi trội hơn. Ngay từ đầu, Bộ Tư pháp phải đối mặt với thách thức về thẩm định tất cả các luật trước đó. Luật về luật sửa đổi năm 2015 dẫn đến vai trò nhỏ hơn của Chính phủ so với Quốc hội, dẫn đến quan ngại là điều đó sẽ ảnh hưởng xấu đến thực thi. Kể từ lần sửa đổi năm 2020, Chính phủ được yêu cầu nhận xét trong quá trình thẩm tra, chỉnh sửa của Quốc hội về đồng ý hay không đồng ý, giải trình tại sao, và kiến nghị thay đổi nếu không đồng ý.

Việt Nam đã hình thành cơ cấu tổ chức để lồng ghép phân tích giới trong quy trình xây dựng pháp luật.

Cơ quan dự thảo luật được yêu cầu phải trình hồ sơ đề xuất xây dựng pháp luật, trong đó có đánh giá tác động giới (GIA), lên Bộ Tư pháp, và sau đó lên Văn phòng Chính phủ, là nơi trình hồ sơ lên ủy ban chuyên trách của Quốc hội để xem xét. Ủy ban Văn hóa và Xã hội của Quốc hội, đóng vai trò "gác cổng" về giới, có nhiệm vụ xem xét dự thảo luận đề xuất để đảm bảo các vấn đề giới được xử lý trong văn bản pháp quy. Ủy ban sẽ thành lập nhóm phụ trách các vấn đề giới và gia đình, do một Phó Chủ

nhệm chủ trì, để xem xét hồ sơ đề xuất trên góc độ giới. Vụ Văn hóa và Xã hội, là cơ quan giúp việc cho Ủy ban VH&XH, có một nhóm công chức được giao nhiệm vụ thúc đẩy bình đẳng giới trong pháp luật. Một nhóm chuyên gia giới cũng được huy động để hỗ trợ Ủy ban VH&XH trên cơ sở tự nguyện. Các tổ chức chính trị xã hội, cụ thể là Hội Liên hiệp Phụ nữ và các TCCP khác tham gia vận động về bình đẳng giới, đóng vai trò quan trọng để đưa ra ý kiến phản hồi xã hội cho các báo cáo về hài hòa giới và đánh giá tác động giới (GIA).⁷³

Quy trình đó đẩy mạnh sự tham gia và tham gia sớm với các bên liên quan. Cả giai đoạn đề xuất và đánh giá tác động pháp quy (RIA) đều có sự tham gia nhiều hơn so với trước đây. Trong khi trước đây chỉ có Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) là bên tham gia có tên cụ thể được tham vấn, đến nay Luật ban hành đã nêu rõ các đối tượng tham gia khác như công đoàn, các tổ chức xã hội và các bên khác.

Cải cách thể chế đáng hoan nghênh, nhưng cần củng cố thêm về tạo động lực, tăng cường năng lực và học hỏi liên tục

Kinh nghiệm ban đầu về RIA là tác động chỉ được đánh giá theo cách đơn giản. Nếu không làm thực chất, RIA được nhìn nhận là yêu cầu pháp lý, gây cản trở nhiều hơn là hỗ trợ. Sau những cải thiện trong Luật về luật năm 2015, cách tiếp cận trở nên có hệ thống hơn, và chất lượng phân tích về sự cần thiết và tác động đã được cải thiện qua các đánh giá tác động chính sách (PIA). Quy trình đánh giá đó có hỗ trợ thêm chứ không gây cản trở hay không, có xứng với tiềm năng cải thiện chất lượng văn bản pháp quy theo cách đảm bảo hiệu suất - và giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp hay không - điều đó cần nghiên cứu thêm. Phân tích chi tiết về các đánh giá tác động chính sách cho bảy văn bản luật gần đây được thực hiện để trả lời câu hỏi đó; chi tiết được trình bày ở Phụ lục năm cuối phần này.

Phân tích về tác động kinh tế có lẽ là nội dung kỹ thuật nhất trong quy trình đánh giá tác động chính sách (PIA). Phân tích tác động kinh tế trong hầu hết các báo cáo PIA còn tương đối yếu. Hầu hết các báo cáo PIA chỉ xác định ra đối tượng bị ảnh hưởng (thường bao gồm ba nhóm Nhà nước, doanh nghiệp/tổ chức, và người dân), chỉ ra một vài tác động tích cực và tiêu cực cho từng đối tượng. Phân tích về tác động kinh tế tích cực và tiêu cực hầu hết chỉ định tính, các báo cáo chưa lượng hóa được chi phí và lợi ích của các giải pháp chính sách bằng đơn vị tiền tệ, kể cả khi vẫn có thể làm được (Hộp 8 phần Phụ lục trình bày một số ví dụ.)

Thiếu phân tích định lượng về tác động kinh tế làm giảm tính hữu ích của PIA. Trong một số trường hợp, cả các bên chịu tác động và tác động kinh tế đều chưa được xem xét đầy đủ. Ví dụ, báo cáo PIA cho Luật về các tổ chức tín dụng năm 2014 chưa chỉ ra các bên chịu tác động, còn phân tích thì thiếu rõ ràng. Báo cáo PIA cho Luật đấu thầu năm 2023 chưa phân tích chi phí và lợi ích cho những đối tượng chịu tác động, và nội dung phân tích chỉ định tính, lặp lại nội dung ở các phần khác (chẳng hạn đề xuất

⁷³ Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2020 đề ra một chỉ số về hài hòa giới trong tất cả các văn bản quy phạm pháp luật.

các giải pháp khác nhau). Ngoài ra, trong số năm báo cáo không lượng hóa được lợi ích và chi phí cho đối tượng bị ảnh hưởng, chỉ có một báo cáo nêu ra lý do không áp dụng các phương pháp định lượng, đó là báo cáo PIA cho Luật bảo vệ người tiêu dùng năm 2023.⁷⁴ Bốn báo cáo PIA còn lại không nêu ra lý do tại sao không lượng hóa được.⁷⁵

Có những ví dụ tích cực về phân tích kinh tế trong các báo cáo PIA. Trong số bảy báo cáo PIA được xem xét trong nghiên cứu này, báo cáo PIA cho Luật giao dịch điện tử năm 2023 được điểm cao về lượng hóa tác động chi phí - lợi ích của chính sách. Báo cáo PIA này ước tính ra các lợi ích, là chi phí tiết kiệm được qua giảm sao chụp, chứng thực và đi lại trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính; ước tính ra chi phí xây dựng và vận hành các hệ thống cơ sở dữ liệu, v.v. Báo cáo PIA đó có thể được củng cố thêm bằng cách xác định rõ hơn tác động đến từng đối tượng bị ảnh hưởng thay vì chỉ đề cập đến tác động kinh tế tổng thể. Ngoài ra, một số chi phí, như chi phí xây dựng, quản lý và vận hành một số hệ thống nền tảng, đã tồn tại trước thời điểm đề xuất chính sách. Báo cáo PIA cho Luật khám chữa bệnh năm 2023 đã lượng hóa được những lợi ích và chi phí nhất định cho từng nhóm chịu tác động. Mặc dù vẫn còn một số vấn đề kỹ thuật liên quan đến tính toán chi phí có thể được nêu ra, nhưng nỗ lực lượng hóa chi phí là bước tiến bộ lớn so với thời điểm trước khi yêu cầu thực hiện RIA và PIA.

Phân tích tác động xã hội chỉ ra những người bị chính sách gây ảnh hưởng trực tiếp và các bên liên quan khác trên góc độ xã hội. Báo cáo PIA của Việt Nam nhìn chung phân tích tốt về tác động xã hội, chỉ ra được đối tượng bị ảnh hưởng và tác động, nhưng thường không xem xét tác động tiềm năng, chẳng hạn tác động đến sức khỏe của Luật bảo vệ môi trường năm 2020. Các báo cáo PIA làm tốt về xem xét tác động tích cực và tiêu cực của từng đối tượng bị chính sách gây ảnh hưởng trực tiếp. Ví dụ, báo cáo PIA cho Luật bảo vệ người tiêu dùng năm 2023 xác định ra tác động tiêu cực đến nhà nước liên quan đến tài sản (chi tiêu và nguồn lực dành cho phát triển và triển khai các cơ chế theo dõi) và tác động tích cực với người tiêu dùng về sức khỏe (giảm thiểu rủi ro gây hại cho sức khỏe và sinh mạng do hàng giả gây ra).

Một số báo cáo đánh giá tác động chính sách (PIA) có phân tích xã hội còn yếu hoặc chưa rõ ràng. Nhiều báo cáo không phân tích được tác động tích cực và tiêu cực cụ thể cho đối tượng bị ảnh hưởng. Ví dụ, phần tác động xã hội trong PIA cho Luật đấu thầu năm 2023 có thể được cải thiện rất nhiều, chẳng hạn nếu đề cập đến tác động về động cơ lựa chọn nhà thầu, vì liên quan đến rất nhiều vấn đề xã hội và ngày càng được dùng để xử lý các vấn đề xã hội như việc làm, môi trường, tài sản và sức khỏe.⁷⁶

Phân tích giới trong quy trình đánh giá tác động chính sách (PIA) cũng cần được cải thiện. Báo cáo PIA cho Luật đấu thầu năm 2023, một trong bảy ví dụ được xem xét ở đây, cho thấy chính sách có tác động giới. Phần về xác định vấn đề có đề cập đến khía cạnh giới trong động cơ đấu thầu của các doanh nghiệp

⁷⁴ Báo cáo đánh giá tác động chính sách (PIA) nêu: "Do hạn chế về số liệu thống kê, đặc biệt về xử lý vi phạm ở các địa phương và không có khả năng phân tích tình hình triển khai các nhiệm vụ theo Luật bảo vệ người tiêu dùng và các quy định chuyên ngành của các bộ ngành, tác động của các chính sách bảo vệ quyền của người tiêu dùng với các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp hoặc đánh giá rủi ro mất cơ hội kinh doanh của doanh nghiệp, v.v. sẽ được đánh giá theo cách định tính."

⁷⁵ Các báo cáo về Luật bảo vệ môi trường 2020, Luật về các tổ chức tín dụng 2024, Luật đấu thầu 2023, và Dự án Luật bảo vệ người lao động (sửa đổi).

⁷⁶ Phần phân tích xã hội đưa ra nội dung sau: "vì các chính sách trên có nhiều tác động về kinh tế, đời sống và việc làm của các cán nhân; góp phần tạo việc làm; góp phần phát triển bình đẳng giới; tăng trưởng bền vững, chống biến đổi khí hậu, v.v. vì vậy, nếu những chính sách đó được triển khai, sẽ đem lại nhiều tác động tích cực cho xã hội, người dân và doanh nghiệp."

có sử dụng lao động nữ. Phần đánh giá về tác động giới nhắc lại nội dung này, nhưng theo cách rất chung chung: "Các chính sách ưu tiên và khuyến khích hàng hóa và dịch vụ do các nhóm dễ tổn thương sản xuất và cung ứng sẽ có tác động tích cực về tạo việc làm cho nữ giới, là đóng góp quan trọng cho thực thi các chính sách về bình đẳng giới tại Việt nam." Còn báo cáo PIA có chỉ ra giới bị ảnh hưởng (nữ), nhưng không phân tích tác động về cơ hội, điều kiện và năng lực thực hiện, cũng như vấn đề được hưởng quyền và lợi ích. Mặc dù đã có những nỗ lực đáng kể để lồng ghép phân tích giới vào quy trình xây dựng pháp luật, như mô tả ở trên, nhưng nhu cầu đặt ra là cần tăng cường năng lực và phổ biến trong xã hội để đảm bảo tạo ra thay đổi thể chế thực sự.

Tăng cường năng lực cho các cơ quan xây dựng pháp luật về đánh giá tác động chính sách phải là nội dung quan trọng trong nghị trình cải cách thể chế. Thực hiện phân tích tác động kinh tế, tác động xã hội, tác động giới, tác động về thủ tục hành chính, và tác động đến hệ thống pháp lý sẽ giúp nâng cao chất lượng của PIA - qua đó giúp nâng cao khả năng để hệ thống pháp lý đạt các mục tiêu kinh tế xã hội với chi phí tối thiểu. Năng lực cần được hỗ trợ bằng hướng dẫn rõ ràng về các vấn đề như xác định vấn đề chính sách, xác định mục tiêu chính sách, giải pháp đề xuất, và các phương pháp thực hiện phân tích tác động kinh tế, đánh giá tác động xã hội, đánh giá tác động giới, và quy trình tham vấn công chúng.

Những nỗ lực cải thiện về xây dựng pháp luật của Việt Nam đã đem lại kết quả, nhưng cần được tăng cường về chiều sâu

Kinh nghiệm của Việt Nam trong nâng cấp thể chế về điều tiết kinh tế cho thấy nhiều thành tựu về phát triển thể chế tốt. Cơ chế tổng thể không bị thay đổi nhiều và rất nhiều cải cách trong hai thập kỷ qua nhằm vào giảm số lượng các quy định và thủ tục hành chính, xác định rõ thẩm quyền của các cơ quan và các cấp chính quyền. Điều này có tác dụng giảm bất định cho doanh nghiệp về những quy tắc nào được áp dụng.

Quy trình xây dựng chính sách và pháp luật được phản biện nhiều hơn so với trước đây. Tham vấn giữa các cơ quan chính phủ trở nên phổ biến, và được yêu cầu thực hiện cho các văn bản quy phạm pháp luật, bên cạnh yêu cầu về tham vấn với công chúng. Các cơ sở dữ liệu trực tuyến tạo điều kiện tiếp cận dễ dàng các văn bản luật, nghị định và văn bản pháp lý khác, cũng như thủ tục hành chính. Các cơ quan xây dựng luật hoặc quy định mới cần phải biện minh về nhu cầu và hiệu quả chi phí của cách tiếp cận đề xuất, thậm chí chất lượng phân tích cũng có thể (và đã) được phản biện.

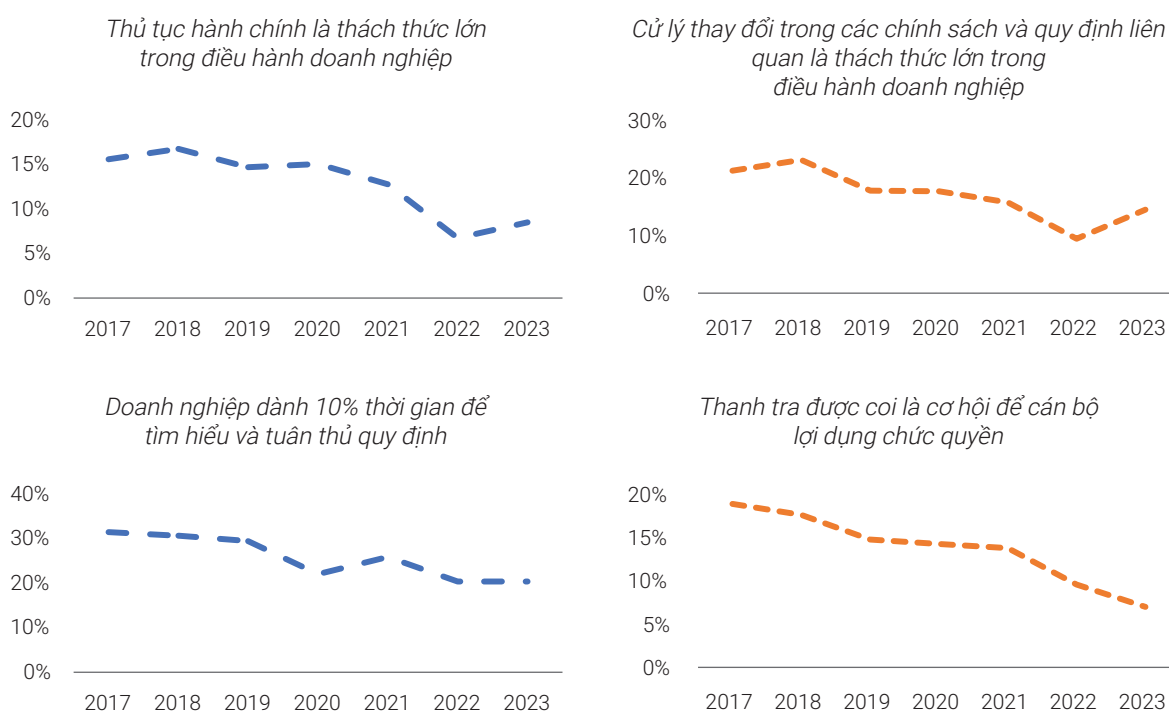
Kinh nghiệm với Luật về luật cũng đưa ra những bài học về cách thức các thể chế vận hành ở Việt Nam (hoặc bất kỳ quốc gia nào khác). Tương tự như những nỗ lực cắt giảm thủ tục hành chính giúp giảm trách nhiệm cho những hành động cụ thể - là bước đầu tiên để tạo ra trách nhiệm giải trình - những nỗ lực nhằm thay đổi quy trình xây dựng pháp luật cũng tăng cường trách nhiệm giải trình trong bản thân những luật đó.

Kinh nghiệm của Việt Nam là kinh nghiệm về thử nghiệm. Từ các lần sửa đổi Luật về luật, từng bước bổ sung thêm chi tiết, nâng cao tính chuyên nghiệp, tính phản biện và trách nhiệm giải trình, tới mô

hình một cửa, ban đầu chỉ thí điểm, sau đó mở rộng ra toàn quốc, Việt Nam đã thử nghiệm và đạt được những cải thiện từng bước. Các bước bứt phá có thể được thực hiện từng bước, nhưng dù sao cũng là bứt phá. Cách làm này phù hợp với cách tiếp cận cải cách thể chế thực sự được giới học thuật nghiên cứu về thể chế tán thành.⁷⁷

Những thay đổi đó đã đem lại kết quả. Bên cạnh tiết kiệm được hàng ngàn tỷ VND qua cắt giảm các thủ tục hành chính, doanh nghiệp cho biết họ dành ít thời gian hơn để tìm hiểu và tuân thủ với quy định, đồng thời cho biết thủ tục hành chính ít được coi là rào cản hơn so với trước đây. Giảm gánh nặng và tăng rõ ràng đem cũng lại những lợi ích khác: ngày càng ít doanh nghiệp coi thanh tra đang được cán bộ lạm dụng để trục lợi bất chính. (Hình 22.)

Hình 22. Gánh nặng quy định đang được cải thiện, nhưng vẫn lớn



Nguồn: PCI, các năm. See Malesky, Thạch, Trọng, Ngọc, & Nguyễn, 2022.
Ghi chú: Tỷ lệ % các doanh nghiệp tại các tỉnh thành trung vị.

⁷⁷ Xin điểm qua một số ví dụ: Douglass North nhấn mạnh "thay đổi thể chế từng bước qua điều chỉnh với biên độ nhỏ liên tục. Cách thay đổi như vậy là có chủ ý. Đây là cách chính để xã hội và nền kinh tế tiến triển." (North, 1990). Matt Andrews nhấn mạnh đến giá trị của "tình trạng lộn xộn có chủ ý" (Andrews, 2013), và cách tiếp cận Thích ứng lặp lại hướng đến vấn đề (PDIA) cũng chú trọng sự thay đổi lặp đi lặp lại, như tên gọi của nó cho thấy (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017). Cách tiếp cận Làm việc với ngũ cốc chú trọng đến quá trình hơn là điểm cuối (Levy, 2014). Tham khảo thêm (Murrell, 1991) để có một cách phân tích về thách thức chuyển đổi mà các quốc gia xã hội chủ nghĩa cũ phải đối mặt và giá trị của cách tiếp cận tiến hóa.

Những thay đổi đó là các bước hướng đến chuyển đổi nền tảng về vai trò của Nhà nước, với những cải cách thể chế nhằm giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp. Tuy nhiên, các quy định liên quan đến doanh nghiệp vẫn thiên nhiều về kiểm soát các quyết định lẽ ra nên dành cho từng doanh nghiệp tự quyết. Các quy định tập trung vào kiểm soát đầu vào, chẳng hạn diện tích tối thiểu của cơ sở sản xuất kinh doanh, khiến cho doanh nghiệp tập trung vào tuân thủ ý tưởng của ai đó về cái gì là tốt nhất hơn là tự phân tích và đổi mới sáng tạo. Quy định chỉ nên giới hạn ở những yếu tố chất lượng cần có của sản phẩm mà người tiêu dùng không thể dễ dàng khẳng định ngay, như yếu tố an toàn, để phù hợp hơn với vai trò của Nhà nước là bên xác định quy tắc chứ không phải bên chỉ đạo.

Phụ lục 1.

Đánh giá về các báo cáo đánh giá tác động chính sách

Nghiên cứu sâu hơn một số văn bản luật gần đây cho thấy cả những điểm mạnh và điểm yếu trong cách tiếp cận hiện nay về phân tích tác động chính sách. Để tìm hiểu thêm về cách thức vận hành của những cải cách thể chế căn bản trong thực tế, chúng tôi đã phân tích một mẫu gồm bảy văn bản luật gần đây được lựa chọn cho các vấn đề đa dạng liên quan đến: bảo vệ môi trường, quản lý nhà nước lĩnh vực y tế, đấu thầu mua sắm cho chính phủ, tài chính, và các vấn đề khác. Một dự án luật liên quan đến các vấn đề về lao động cũng được chọn thêm, tuy rằng luật này chưa được thông qua tại thời điểm phân tích. Các văn bản luật đó được lựa chọn dựa trên một số tiêu chí, như ưu tiên các luật liên quan đến đầu tư tư nhân, phát triển khu vực tư nhân, chăm sóc y tế, đời sống con người, môi trường, phát triển xanh, và đảm bảo có sự đa dạng của các cơ quan phụ trách. Nhiều trong đó có vai trò quan trọng trong cung cấp dịch vụ công, tăng trưởng xanh và chuỗi giá trị toàn cầu (GVC). Vì đây là các luật lớn, bao trùm nhiều chính sách (một số báo cáo có đề cập đến trên mười chính sách), nên đánh giá này tập trung vào một vấn đề chính sách duy nhất trong từng văn bản luật. Các văn bản luật và vấn đề chính sách được trình bày ở Bảng 3.

Mỗi báo cáo đánh giá tác động chính sách đều được xem xét dựa trên tám tiêu chí căn cứ vào hướng dẫn của Việt Nam và thông lệ quốc tế tốt. Các tiêu chí dùng để đánh giá các báo cáo PIA được xác định dựa trên Sổ tay thẩm định báo cáo đánh giá tác động chính sách, của Vụ các Vấn đề Chung về Xây dựng Pháp luật, Bộ Tư pháp,⁷⁸ và kinh nghiệm quốc tế.⁷⁹ Các tiêu chí dưới đây, mỗi tiêu chí đều có các tiêu chí con riêng, được dùng để đánh giá các báo cáo PIA:

1. Xác định vấn đề chính sách
2. Xác định mục tiêu chính sách
3. Xác định các giải pháp chính sách đề xuất
4. Phân tích tác động kinh tế
5. Phân tích tác động xã hội
6. Phân tích tác động giới
7. Sự cần thiết, tính chính đáng, tính hợp lý, và phù hợp về chi phí tuân thủ, về thủ tục hành chính

⁷⁸ Tham khảo <https://hdnv.moj.gov.vn/Pages/chi-tiet-tai-lieu.aspx?itemid=1924>. Sổ tay này được xây dựng dựa trên Luật về luật năm 2015, được sửa đổi và bổ sung năm 2020, và các Nghị định hướng dẫn, bao gồm Nghị định số 34/2016/NĐ-CP và Nghị định số 154/2020/NĐ-CP. Gần đây, vào 25/05/2024, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 59/2024/NĐ-CP, sửa đổi Nghị định số 34/2016/NĐ-CP và Nghị định số 154/2020/NĐ-CP (có hiệu lực từ 01/06/2024). Nghị định này có một số nội dung sửa đổi liên quan đến đánh giá tác động chính sách (PIA). Tuy nhiên, nội dung đánh giá trong phạm vi nghiên cứu này vẫn sử dụng Sổ tay của Bộ Tư pháp nêu trên vì các báo cáo đánh giá tác động chính sách (PIA) được đánh giá đều được lập trước khi Nghị định số 59/2024/NĐ-CP được ban hành.

⁷⁹ Bao gồm những tài liệu hướng dẫn của OECD, Liên minh Châu Âu, và Anh Quốc.

Toàn bộ các báo cáo PIA trong mẫu đều có phần riêng về Xác định vấn đề – các vấn đề cần xử lý, tại sao vấn đề lại quan trọng, ai bị ảnh hưởng nhiều nhất, nguyên nhân đằng sau - qua đó giúp định hình phân phân tích còn lại. Nhìn chung, nội dung này chỉ ra hầu hết các vấn đề và xác định được nguyên nhân vấn đề. Ví dụ, Báo cáo PIA cho Luật bảo vệ môi trường năm 2020 ghi nhận rằng có một số trường hợp, dự án đầu tư có tác động môi trường có thể bỏ qua, nhưng vẫn được yêu cầu thực hiện nhiều thủ tục về môi trường. Báo cáo PIA cho Luật giao dịch điện tử năm 2023 ghi nhận về những rào cản trong chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan nhà nước, còn Báo cáo PIA cho Luật lao động (sửa đổi) đã xác định ra vấn đề về hiệu lực thực hiện bảo hiểm thất nghiệp trong một số trường hợp nhất định. Báo cáo PIA cho Luật khám chữa bệnh năm 2023 ghi nhận rằng các cơ sở khám chữa bệnh, nhất là thuộc sở hữu nhà nước, chưa quan tâm nhiều đến nâng cao chất lượng dịch vụ.

Bảng 3. Các luật và vấn đề chính sách được nghiên cứu

Tên của Luật có báo cáo PIA được đánh giá	Chính sách trong báo cáo đánh giá tác động chính sách (PIA) được lựa chọn đánh giá
Luật bảo vệ môi trường năm 2020	Vấn đề chính sách 1: Các tiêu chí sàng lọc dự án đầu tư (lưu ý: liên quan đến các dự án đầu tư cần thực hiện đánh giá tác động môi trường)
Luật khám chữa bệnh năm 2023	Vấn đề chính sách 8: Đánh giá chất lượng các cơ sở khám chữa bệnh
Luật giao dịch điện tử năm 2023	Vấn đề chính sách 7: Các quy định về giao dịch điện tử giữa các tổ chức, cá nhân với cơ quan nhà nước và giữa các cơ quan nhà nước
Luật đấu thầu năm 2023	Vấn đề chính sách 2: Thúc đẩy sản xuất trong nước, đấu thầu mua sắm các sản phẩm đổi mới sáng tạo, đấu thầu xanh với mục tiêu phát triển bền vững, tạo việc làm cho các nhóm lao động có hoàn cảnh khó khăn (lưu ý: liên quan đến cơ chế khuyến khích trong đấu thầu)
Luật bảo vệ người tiêu dùng năm 2023	Vấn đề chính sách 1: Cải thiện các quy định về hàng giả và thu hồi hàng giả để cải thiện trách nhiệm và hiệu suất thực thi hiệu lực các quy định liên quan
Luật về các tổ chức tín dụng năm 2024	Vấn đề chính sách 6: Hoàn thiện các quy định tạo cơ sở thúc đẩy quá trình tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và xử lý các tổ chức tín dụng yếu kém
Luật lao động (sửa đổi)	Vấn đề chính sách 2: Hoàn thiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp làm công cụ quản lý thị trường lao động

Phân xác định vấn đề thường tập trung vào những điểm thiếu hoàn thiện trong khung pháp lý hiện hành thay vì các vấn đề kinh tế hoặc xã hội thực tiễn cần xử lý. Mặc dù khung pháp lý gây lúng túng thực ra cần được khắc phục, nhưng nhu cầu xác định mục đích tổng quát hơn của luật cũng cần được đặt ra. Hạn chế phổ biến nhất trong các báo cáo PIA là quan tâm chưa đầy đủ đến các đối tượng chịu tác động và hệ quả của vấn đề đối với những đối tượng đó. Cụ thể, báo cáo PIA cho Luật khám chữa bệnh

năm 2023 không chỉ ra các nhóm bị tác động hoặc hệ quả của vấn đề cho những đối tượng đó. Trường hợp ngoại lệ là báo cáo PIA cho Luật bảo vệ môi trường năm 2020, trong đó biện minh cho luật một cách đơn giản nhưng rõ ràng: "nhiều sự cố suy thoái môi trường và ô nhiễm lớn phát sinh trên diện rộng, và bùng phát ở những địa điểm có sự cố môi trường do xả thải hoặc chôn lấp rác gây ô nhiễm môi trường, để lại những hệ quả tai hại về môi trường, kinh tế và xã hội, cả trước mắt và về lâu dài, gây tác động tiêu cực đến sản xuất, đời sống và sức khỏe nhân dân và an toàn công cộng, gây bất bình và bất an cho người dân. Các quy định hiện nay ngăn cản doanh nghiệp và các cơ quan quản lý chủ động trong quy trình thẩm định và cấp phép dự án đầu tư."

Phần xác định mục tiêu chính sách cần nêu rõ mục tiêu nêu ra liên quan đến vấn đề cần giải quyết như thế nào. Các báo cáo PIA trên nhìn chung đã chỉ ra các mục tiêu liên quan đến sửa đổi và bổ sung quy định văn bản quy phạm pháp luật sao cho phù hợp với thực tiễn triển khai, và một số còn cụ thể hơn: Báo cáo PIA cho Luật khám chữa bệnh năm 2023 tuyên bố đặt mục tiêu "cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ khám chữa bệnh tại các cơ sở khám chữa bệnh." Báo cáo PIA của Luật bảo vệ người tiêu dùng năm 2023 tuyên bố đặt mục tiêu "nâng cao vai trò của các tổ chức kinh doanh và cá nhân trong thực hiện thu hồi hàng giả." Báo cáo PIA cho Luật giao dịch điện tử năm 2023 xác định chính xác và đầy đủ các mục tiêu và bảo đảm tương thích với nguyên nhân chính và trực tiếp trong phần viết xác định vấn đề, như sau: (i) "Cải thiện căn cứ pháp lý về giao dịch điện tử giữa các tổ chức, cá nhân và các cơ quan nhà nước" (tương ứng với nguyên nhân quy định chưa bắt kịp với thực tiễn hoặc có những rào cản nhất định, và chưa có quy định khung về triển khai thủ tục hành chính qua giao dịch điện tử); và (ii) "Thiết lập căn cứ pháp lý, các nguyên tắc và yêu cầu cơ bản ở cấp độ luật về kết nối và chia sẻ dữ liệu của các cơ quan nhà nước."

Nội dung chính trong quy trình PIA là xem xét nhiều giải pháp dự kiến, bao gồm giữ nguyên hiện trạng. Nhìn chung, các báo cáo đánh giá tác động chính sách (PIA) đã làm tốt việc xác định giải pháp cho vấn đề, nhưng vẫn còn một số hạn chế. Nhiều báo cáo mới chỉ trình bày một đến hai giải pháp để giải quyết vấn đề, và có một báo cáo (Luật đấu thầu năm 2023) còn bỏ qua cân nhắc phương án duy trì nguyên trạng ngay cả khi biểu mẫu báo cáo PIA đặt ra yêu cầu này vào thời điểm đó. Hầu hết các phương án giải pháp đề xuất đều nhất quán, và sự khác biệt giữa các giải pháp đều được trình bày minh bạch. Ví dụ, báo cáo đánh giá tác động chính sách (PIA) cho Luật khám chữa bệnh năm 2023 đề xuất ra ba phương án giải pháp như sau:

- Áp dụng đánh giá chất lượng bắt buộc sau khi được cấp phép hoạt động, theo bộ tiêu chuẩn chất lượng do Bộ Y tế ban hành.
- Áp dụng đánh giá chất lượng bắt buộc sau khi được cấp phép hoạt động, theo bộ tiêu chuẩn chất lượng do Bộ Y tế ban hành, và điểm đánh giá chất lượng sẽ là căn cứ để xác định giá các dịch vụ khám chữa bệnh.
- Duy trì nguyên trạng, nghĩa là các cơ sở khám chữa bệnh được khuyến khích áp dụng các tiêu chuẩn đánh giá chất lượng được quốc tế ban hành và không cần phải áp dụng đánh giá chất lượng theo bộ tiêu chuẩn chất lượng do Bộ Y tế ban hành.

Phân tích tác động kinh tế có lẽ là nội dung kỹ thuật nhất trong quy trình đánh giá tác động chính sách. Nhìn chung, phân tích tác động kinh tế trong các báo cáo PIA còn khá yếu. Hầu hết các báo cáo PIA xác định được đối tượng chịu ảnh hưởng (thường chia thành ba nhóm Nhà nước, doanh nghiệp/tổ chức và

người dân) và một số tác động tích cực và tiêu cực cho từng đối tượng. Phân tích về tác động tích cực và tiêu cực chủ yếu là phân tích định tính, các báo cáo chưa lượng hóa được chi phí và lợi ích của các giải pháp chính sách theo đơn vị tiền tệ, ngay cả khi có thể thực hiện. Hộp 8 trình bày một số ví dụ.

Thiếu phân tích định lượng về tác động kinh tế làm giảm tính hữu ích của PIA. Trong một số trường hợp, các bên chịu tác động và các tác động kinh tế chưa được xem xét đầy đủ. Báo cáo PIA cho Luật về các tổ chức tín dụng năm 2024 chưa chỉ ra các bên chịu tác động và phân tích chưa rõ ràng. Báo cáo PIA cho Luật đấu thầu năm 2023 chưa phân tích được chi phí và lợi ích cho các đối tượng chịu ảnh hưởng, phần phân tích chỉ định tính và lặp lại nội dung ở các phần khác (ví dụ đề xuất về các phương án giải pháp). Ngoài ra, trong số năm báo cáo không lượng hóa được lợi ích và chi phí cho các đối tượng chịu ảnh hưởng, chỉ có một báo cáo nêu ra lý do không áp dụng phương pháp định lượng, đó là báo cáo PIA cho Luật bảo vệ người tiêu dùng năm 2023: “Do hạn chế về số liệu thống kê, đặc biệt về xử lý vi phạm ở các địa phương và không có khả năng phân tích tình hình triển khai các nhiệm vụ theo Luật bảo vệ người tiêu dùng và các quy định chuyên ngành của các bộ ngành, tác động của các chính sách bảo vệ quyền của người tiêu dùng với các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp hoặc đánh giá rủi ro mất cơ hội kinh doanh của doanh nghiệp, v.v. sẽ được đánh giá theo cách định tính.” Bốn báo cáo PIA còn lại cho Luật bảo vệ môi trường năm 2020, Luật về các tổ chức tín dụng năm 2024, Luật đấu thầu năm 2023, và Bộ luật lao động (sửa đổi) không nêu ra lý do không lượng hóa được tác động.

Phân tích kinh tế trong các báo cáo PIA cũng có những ví dụ tích cực. Trong số bảy báo cáo PIA được xem xét trong nghiên cứu này, báo cáo PIA cho Luật giao dịch điện tử năm 2023 đã làm tốt việc lượng hóa các tác động chi phí - lợi ích của chính sách. Báo cáo PIA này đã ước tính ra lợi ích, là tiết kiệm chi phí qua giảm sao chụp, chứng thực và đi lại trong quá trình triển khai thực hiện các thủ tục hành chính; ước tính được chi phí của việc xây dựng và vận hành các hệ thống cơ sở dữ liệu, v.v. Báo cáo PIA này có thể được tăng cường hơn nữa nếu xác định rõ hơn tác động cho từng đối tượng bị ảnh hưởng thay vì chỉ đề cập đến tác động kinh tế tổng thể. Ngoài ra, một số chi phí, như chi phí xây dựng, quản lý và vận hành một số hệ thống nền tảng, đã tồn tại trước thời điểm đề xuất chính sách. Báo cáo PIA cho Luật khám chữa bệnh năm 2023 đã lượng hóa được những lợi ích và chi phí nhất định cho từng nhóm chịu tác động. Mặc dù còn một số vấn đề kỹ thuật trong tính toán chi phí có thể được nêu ra, nhưng nỗ lực lượng hóa chi phí là bước tiến lớn so với thời điểm trước khi có yêu cầu lập báo cáo RIA và PIA.

Hộp 8. Cải thiện phân tích tác động kinh tế

Một số báo cáo đánh giá tác động chính sách có đề cập đến tác động kinh tế cho các giải pháp đề xuất, nhưng chưa bỏ công ra để lượng hóa những chi phí đó. Sau đây là những cách tiếp cận thường dùng cho mục đích đó..

- Báo cáo PIA cho Luật bảo vệ môi trường 2020: Trong Giải pháp 1A, với đối tượng chịu ảnh hưởng là Nhà nước, báo cáo PIA cho rằng sẽ phát sinh chi phí để Nhà nước thẩm định các dự án không gây nhiều tác động đến môi trường. Tuy nhiên, chi phí này chưa được lượng hóa. Chi phí này có thể được lượng hóa trên cơ sở nhân số ngày làm việc của công chức với mức lương bình quân/ngày làm việc (tính toán theo thang bảng lương) và số lượng các Báo cáo đánh giá tác động môi trường cho các dự án không gây nhiều tác động môi trường mà Nhà nước phải thẩm định trong một năm (tỷ lệ cụ thể có thể giả định dựa trên số liệu thống kê). Tương tự, báo cáo PIA này cũng đề cập đến chi phí của nhà đầu tư có dự án gây rủi ro môi trường thấp, nhưng vẫn phải sử dụng nguồn lực để thực hiện các thủ tục môi trường phức tạp, nhưng chi phí đó chưa được lượng hóa. Chi phí đó có thể được lượng hóa theo chi phí lập và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường (theo thông tin lấy từ Giải pháp 1B trong báo cáo đánh giá tác động chính sách (PIA), chi phí này rơi vào khoảng 300 triệu VND, tương đương khoảng 12.000 USD), nhân với số lượng dự án không gây nhiều tác động môi trường (tỷ lệ có thể được giả định tương tự như phân tích tác động đối với Nhà nước). Tương tự, cần có phân tích đầy đủ để bảo vệ nhận định rằng các dự án không gây nhiều tác động môi trường (giả sử rằng dự án rõ ràng gây ít tác động môi trường sẽ đòi hỏi đánh giá tác động ít hơn.)
- Báo cáo PIA cho Bộ luật lao động (sửa đổi): Trong Giải pháp 2, báo cáo PIA nêu rằng Nhà nước sẽ tăng nguồn thu cho Quỹ Bảo hiểm Thất nghiệp qua mở rộng các đối tượng nộp bảo hiểm thất nghiệp, nhưng chưa lượng hóa được. Lợi ích đó có thể được lượng hóa dựa trên số lượng người lao động có hợp đồng từ một tháng đến dưới ba tháng tăng lên trong một năm (có thể giả định dựa trên dữ liệu cung cấp trong báo cáo PIA, là mức tăng 14.000 lao động từ 2018 đến 2022, tương ứng với tăng bình quân 3.500 lao động mỗi năm), nhân với 1% lương tháng bình quân của người lao động phải tham gia bảo hiểm (giải sử tính theo lương tối thiểu vùng), và 1% quỹ lương tháng của đơn vị sử dụng lao động phải nộp cho người lao động (cũng giả định số tiền theo lương tối thiểu vùng)).
- Báo cáo PIA cho Luật bảo vệ người tiêu dùng năm 2023: Báo cáo PIA này chỉ ra một số chi phí và lợi ích cho các nhóm chịu tác động (v.d. chi phí cho cơ quan nhà nước về theo dõi và giám sát quá trình thu hồi hàng giả; lợi ích cho các bên liên quan do giảm khiếu nại và khiếu kiện nếu việc thu hồi hàng giả được thực hiện hiệu quả). Tuy nhiên, những chi phí và lợi ích đó chưa được lượng hóa cụ thể. Thực chất, có một số phương pháp để lượng hóa chi phí của cơ quan nhà nước nhằm theo dõi và giám sát quá trình thu hồi hàng giả, ví dụ, bằng cách nhân số ngày làm việc của công chức theo dõi và giám sát một sản phẩm cụ thể với mức lương bình quân/ngày làm việc (tính theo thang bảng lương) và nhân với số vụ việc thu hồi hàng giả bình quân mỗi năm. Tương tự, lợi ích của các bên liên quan nhờ giảm khiếu nại và khiếu kiện nếu việc thu hồi hàng giả được thực hiện tốt có thể được ước tính với giả định về tỷ lệ phần trăm giảm khiếu nại (cần dùng số liệu thống kê về số đơn thư khiếu nại về thu hồi hàng giả/năm) để ra được số tiền tiết kiệm tương ứng với số ngày/giờ làm việc của người dân, công chức và doanh nghiệp để thực hiện và giải quyết khiếu nại.

Các ví dụ trên đã được đơn giản hóa để minh họa. Quy trình thực hiện phân tích này sẽ dễ hơn và chất lượng sẽ tốt hơn nếu được thực hành nhiều hơn trong công việc hàng ngày của các cơ quan lập báo cáo PIA.

Đánh giá tác động xã hội chỉ ra những người bị chính sách gây ảnh hưởng trực tiếp và các bên liên quan khác trên góc độ xã hội. Các báo cáo PIA nhìn chung phân tích tác động xã hội tốt, chỉ ra được đối tượng chịu ảnh hưởng cũng như tác động. Ví dụ, báo cáo PIA cho Bộ luật lao động (sửa đổi) đã xác định được ba khía cạnh tác động: tài sản, việc làm và giảm nghèo, còn báo cáo PIA cho Luật bảo vệ người tiêu dùng năm 2023 đã xác định được tác động liên quan đến tài sản, sức khỏe và các vấn đề khác. Tuy nhiên, trong mỗi trường hợp, có bốn tác động tiềm năng khác chưa hề được xem xét.

- Báo cáo PIA cho Luật bảo vệ môi trường năm 2020 chỉ ra tác động đến môi trường, tài sản và việc làm; tuy nhiên, tác động đến sức khỏe chưa được đề cập.
- Báo PIA cho Luật giao dịch điện tử năm 2023 chỉ ra một số tác động liên quan đến phòng tránh tham nhũng, nâng cao lòng tin của công chúng; Tuy nhiên, có lẽ còn có những tác động khác, về tài sản và bảo vệ môi trường.
- Báo cáo PIA cho Luật về các tổ chức tín dụng năm 2024 chỉ ra những tác động liên quan đến an toàn của hệ thống các tổ chức tín dụng và tăng cường lòng tin của công chúng; tuy nhiên, những tác động phụ trợ về tài sản và việc làm có thể cũng liên quan.

Các báo cáo PIA đã làm tốt việc xem xét cả tác động tích cực và tiêu cực đến từng đối tượng bị chính sách gây ảnh hưởng trực tiếp. Báo cáo PIA cho Luật bảo vệ người tiêu dùng năm 2023, chẳng hạn, đã xác định ra những tác động tiêu cực đến Nhà nước về tài sản (chi phí và nguồn lực để xây dựng và triển khai các cơ chế theo dõi) và tác động tích cực cho người tiêu dùng về sức khỏe (giảm thiểu rủi ro tổn hại sức khỏe và sinh mạng do hàng giả gây ra). Tương tự, báo cáo PIA cho Bộ luật lao động (sửa đổi) đã xác định ra tác động tích cực cho Nhà nước về giảm nghèo (giảm thất nghiệp, ổn định thị trường việc làm).

Một số báo cáo PIA còn yếu và thiếu rõ ràng trong phân tích xã hội. Các báo cáo PIA cho Luật đấu thầu năm 2023, Luật giao dịch điện tử năm 2023, và Luật về các tổ chức tín dụng năm 2024 chưa phân tích được tác động tích cực và tiêu cực cụ thể cho các đối tượng bị ảnh hưởng. Ví dụ, phần viết về tác động xã hội trong báo cáo PIA cho Luật đấu thầu năm 2023 toàn bộ chỉ như thế này: "Do những chính sách trên gây nhiều tác động về kinh tế, đời sống và việc làm của các cá nhân; góp phần tạo việc làm; góp phần phát triển bình đẳng giới; tăng trưởng bền vững, chống biến đổi khí hậu, v.. vì vậy, nếu những chính sách trên được triển khai, sẽ đem lại nhiều tác động tích cực cho xã hội, người dân và doanh nghiệp." Phân tích trên có thể được cải thiện thêm rất nhiều nếu đề cập đến tác động của cơ chế khuyến khích trong lựa chọn nhà thầu vì liên quan đến nhiều vấn đề xã hội và ngày càng được dùng để giải quyết các vấn đề xã hội như việc làm, môi trường, tài sản, và sức khỏe.

Tóm lại, các báo cáo PIA thường đưa ra những luận cứ tương đối rõ ràng, chi tiết và lô-gíc, nhưng chưa đưa ra bằng chứng thuyết phục, ít đưa ra dẫn chứng và số liệu hỗ trợ. Điều cần lưu ý nữa là một số báo cáo PIA, chẳng hạn báo cáo cho Luật bảo vệ người tiêu dùng 2023 và cho Luật bảo vệ môi trường 2020, còn gộp cả nội dung tác động kinh tế và xã hội với nhau.

Luật về luật yêu cầu đánh giá tác động chính sách phải cụ thể hóa "tác động liên quan đến giới (nếu có)", và nhiều báo cáo PIA chọn cách để dãi bằng cách ghi rằng không có tác động giới. Trong số bảy báo cáo PIA được xem xét, có sáu báo cáo tuyên bố rằng không có tác động giới. Trong đó, có bốn báo

cáo có phần viết về tác động giới đưa ra giải trình tại sao chính sách đó không có tác động giới (các báo cáo PIA cho Luật bảo vệ môi trường năm 2020, Luật giao dịch điện tử năm 2023, Luật khám chữa bệnh năm 2023, Dự án luật lao động (sửa đổi)), hai báo cáo còn lại thậm chí không giải trình (báo cáo PIA cho Luật bảo vệ người tiêu dùng năm 2023 và cho Luật về các tổ chức tín dụng năm 2024).

Phân tích giới trong quy trình đánh giá tác động chính sách cần được cải thiện. Báo cáo PIA cho Luật đấu thầu năm 2023 là báo cáo duy nhất trong bảy báo cáo được xem xét ở đây cho biết chính sách trong đó có tác động giới. Phần viết về xác định vấn đề nêu ra các khía cạnh giới trong cơ chế ưu đãi đấu thầu đối với những doanh nghiệp sử dụng lao động nữ. Phần đánh giá tác động giới lặp lại nội dung này, nhưng theo cách rất chung chung: "Các chính sách ưu tiên và khuyến khích hàng hóa và dịch vụ do các nhóm dễ tổn thương sản xuất và cung ứng sẽ có tác động tích cực đến tạo việc làm cho nữ giới, đóng góp quan trọng cho triển khai các chính sách bình đẳng giới ở Việt Nam." Tuy báo cáo PIA đã chỉ ra giới bị ảnh hưởng (nữ), nhưng báo cáo này không phân tích tác động đến cơ hội, điều kiện và năng lực thực hiện, cũng như về hưởng quyền và lợi ích.

Phân tích tác động chính sách là cơ hội để kiểm soát việc ban hành tràn lan các thủ tục hành chính mới. Qua yêu cầu báo cáo PIA phải xem xét sự cần thiết, tính chính đáng, tính hợp lý, và chi phí tuân thủ của các thủ tục hành chính được ban hành qua luật và các quy định liên quan, bên dự thảo phải cân nhắc về những chi phí đó ngay từ đầu.

Trong số bảy báo cáo PIA được đánh giá, có năm báo cáo PIA cho rằng chính sách trong đó không có tác động đến thủ tục hành chính và hầu hết các kết luận đó dường như hợp lý. Trong một trường hợp, báo cáo PIA cho Luật khám chữa bệnh năm 2023 đưa ra lý luận bất hợp lý là không có tác động về thủ tục hành chính. Báo cáo viết rằng "Chính sách ban hành sẽ góp phần làm giảm thủ tục hành chính liên quan đến chuyển tuyến sang cơ sở khám chữa bệnh khác", mặc dù một trong những giải pháp chính sách là duy trì nguyên trạng và theo lô-gic thì không thể dẫn đến thay đổi về thủ tục hành chính. Báo cáo PIA cho Luật về các tổ chức tín dụng năm 2024 không có phần viết về tác động đến thủ tục hành chính. Trường hợp duy nhất cho thấy chính sách có tác động đến thủ tục hành chính là báo cáo PIA cho Bộ luật lao động (sửa đổi). Báo cáo PIA này sử dụng đúng biểu mẫu đánh giá tác động trong đề xuất xây dựng văn bản pháp luật theo quy định⁸⁰ và hầu hết nội dung đánh giá theo bốn khía cạnh về sự cần thiết, tính chính đáng, tính hợp lý, chi phí tuân thủ đều hợp lý và lô-gic. Mặc dù một số khía cạnh trong phân tích có thể được phản biện, nhưng dù sao vẫn sát nhất với yêu cầu đánh giá chân thực về thủ tục hành chính trong nhóm báo cáo PIA này.

Đánh giá về các giải pháp trong báo cáo PIA cho kết quả tương đối tốt. Năm trong số bảy báo cáo PIA nêu ra lý do chọn giải pháp:

- Báo cáo PIA cho Luật khám chữa bệnh năm 2023 kết luận: "Giải pháp 1 có ưu điểm hơn so với Giải pháp 2 và Giải pháp 3. Theo đó, mặc dù Nhà nước sẽ phải đầu tư ban đầu khoảng 170 tỷ VND, nhưng chi phí đó sẽ được thu hồi nhờ tính khấu hao trong giá dịch vụ khám chữa bệnh.

⁸⁰ Phụ lục I, Thông tư 03/2022/TT-BTP.

- Báo cáo PIA cho Luật về các tổ chức tín dụng năm 2024 kết luận: “Thông qua phân tích và đánh giá tác động chính sách, những khía cạnh tích cực và tiêu cực của các giải pháp lựa chọn, cơ quan soạn thảo đề xuất chọn giải pháp 6C để xử lý những thiếu sót và hạn chế trong các quy định pháp luật hiện nay, tạo cơ sở pháp lý cho cán bộ, đơn vị, cá nhân và tổ chức có động lực và yên tâm tham gia quá trình tái cơ cấu các tổ chức tín dụng; tạo căn cứ pháp lý để triển khai các giải pháp mới, nâng cao hiệu suất xử lý các tổ chức tín dụng yếu kém, qua đó đảm bảo an toàn trong hệ thống các tổ chức tín dụng, ổn định trật tự và xã hội.”

Hầu hết các báo cáo chưa đánh giá toàn diện toàn bộ các khía cạnh tác động, và nội dung giải trình về lý do lựa chọn giải pháp còn quá chung chung. Ví dụ, báo cáo PIA cho Luật bảo vệ môi trường năm 2020 kết luận rằng “không chọn phương án 1A, vì phương án 1B sẽ giúp giải quyết vấn đề và đem lại lợi ích nhiều hơn chi phí” nhưng không cụ thể hóa thêm. Một ví dụ nữa, báo cáo PIA cho Luật khám chữa bệnh năm 2023 đã so sánh sơ bộ về chi phí và lợi ích kinh tế để đề xuất ra giải pháp tối ưu nhất (như đã nêu trên), mặc dù phần giải trình còn thiếu nhất quán vì giải pháp lựa chọn (Giải pháp 1) và giải pháp còn lại (Giải pháp 2) không khác biệt gì về chi phí và lợi ích theo phân tích trong báo cáo PIA.

Hạn chế nêu trên có nguyên nhân do thực tế là hầu hết các phân tích về năm khía cạnh đánh giá trong các báo cáo PIA, nhất là phân tích kinh tế, chưa rõ nét và toàn diện. Tuy các báo cáo PIA cho Luật khám chữa bệnh năm 2023 và Luật giao dịch điện tử năm 2023 là hai báo cáo phân tích tốt về chi phí và lợi ích (lượng hóa được theo giá trị tiền tệ), nhưng cả hai đều không so sánh giữa chi phí và lợi ích trong phần kiến nghị giải pháp. Điều cần lưu ý nữa là báo cáo PIA cho Luật đấu thầu năm 2023 còn không có phần kiến nghị giải pháp lựa chọn vì báo cáo chỉ đề xuất một giải pháp, còn báo cáo PIA cho Bộ luật lao động (sửa đổi) không nêu ra lý do lựa chọn giải pháp.

Phân tích về PIA cho thấy hiện vẫn còn cơ hội cải thiện chất lượng của phân tích và báo cáo PIA, cũng như về tham vấn công chúng trực tuyến tại Việt Nam. Điều cần lưu ý là không có PIA nào được xem xét đều yếu hoặc mạnh đồng bộ. Trong mỗi báo cáo PIA, chúng tôi gán điểm số chủ quan từ 1 đến 5 về mức độ báo cáo xử lý từng khía cạnh trong sáu khía cạnh về xác định vấn đề, mục tiêu chính sách, xác định các giải pháp đề xuất, phân tích kinh tế, phân tích tác động xã hội, và kiến nghị về các giải pháp lựa chọn. (Chúng tôi không nêu đánh giá về phân tích giới hoặc thủ tục hành chính vì chỉ có ít báo cáo PIA có phân tích đó.) Kết quả, như minh họa ở Hình 23, cho thấy còn có yếu tố cần cải thiện ở tất cả các khía cạnh, nhất là về phân tích tác động kinh tế của văn bản luật đề xuất

Tăng cường năng lực về đánh giá tác động chính sách cho các cơ quan xây dựng pháp luật phải là nội dung quan trọng trong nghị trình cải cách thể chế. Thực hiện phân tích tác động kinh tế, tác động xã hội, tác động giới, tác động về thủ tục hành chính và tác động đến hệ thống pháp luật sẽ giúp nâng cao chất lượng đánh giá tác động chính sách - giúp tăng cường khả năng để khung pháp lý đạt được các mục tiêu kinh tế và xã hội với chi phí tối thiểu.

- *Xác định vấn đề chính sách:* Hướng dẫn về cách thức xác định vấn đề (đề cập đến tình huống xã hội thay vì sự thiếu nhất quán trong các khung pháp lý), các đối tượng bị vấn đề gây ảnh hưởng; cách thức phân tích hệ quả của vấn đề đến những đối tượng đó; cách thức bố cục phần viết về

xác định vấn đề (xác định vấn đề rõ ràng, hệ quả và đối tượng bị tác động, và nguyên nhân); và cách thức trích dẫn các nguồn tham chiếu và tìm kiếm dữ liệu liên quan.

- *Xác định mục tiêu chính sách*: Hướng dẫn về cách thức xác định các mục tiêu chính sách sao cho toàn diện và tương xứng với những nguyên nhân chính và trực tiếp được nêu trong phần về xác định vấn đề. Sổ tay cũng có thể hướng dẫn cách thức xác định mục tiêu chính sách theo các tiêu chí áp dụng kinh nghiệm quốc tế tốt.
- *Đề xuất các giải pháp*: Hướng dẫn về số lượng các giải pháp cần được đánh giá. Biểu mẫu về báo cáo PIA theo Nghị định số 59/2024/NĐ-CP hiện không yêu cầu nêu cụ thể giải pháp giữ nguyên trạng; vì vậy, báo cáo PIA cần xác định được ít nhất hai giải pháp để đảm bảo có thể so sánh các giải pháp trong bước tiếp theo, hướng dẫn về cách thức đặt tên cho giải pháp sao cho súc tích, dễ hiểu, dễ phân biệt với các giải pháp khác.⁸¹
- *Phân tích tác động kinh tế*: Hướng dẫn về cách thức lượng hóa tác động kinh tế, theo đơn vị tiền tệ, và nêu rõ lý do không áp dụng các phương pháp định lượng.⁸² Hướng dẫn về cách lượng hóa chi phí và lợi ích có thể dựa trên một số trường hợp tiêu biểu, ví dụ, chi phí của các cơ quan nhà nước để xử lý những nhiệm vụ nhất định (tính toán dựa trên lương/ngày nhân với số ngày làm việc của công chức), chi phí tuân thủ của doanh nghiệp (hướng dẫn cách thu thập dữ liệu từ các nguồn thống kê của các cơ quan nhà nước về số doanh nghiệp liên quan, chi phí thực hiện công việc theo giá thị trường hoặc theo ngày trong khu vực tư nhân), hướng dẫn về cách thức đưa ra giả định nếu cần khi lượng hóa chi phí và lợi ích (ví dụ, theo tỷ lệ phần trăm nhất định). Sổ tay cũng nên đưa ra hướng dẫn về cách thức nâng cao độ chính xác trong tính toán (ví dụ, tìm nguồn dữ liệu đảm bảo tin cậy, trích dẫn nguồn đầy đủ, phân tích rõ từng yếu tố trong công thức, v.v.).
- *Đánh giá tác động xã hội*: Sau những sửa đổi đầu năm nay,⁸³ hiện không còn yêu cầu tách riêng đánh giá kinh tế và xã hội, mặc dù vẫn cần chỉ ra tác động tiêu cực/chi phí và tác động tích cực/lợi ích trong từng khía cạnh cho từng đối tượng. Các phần viết về đánh giá kinh tế và xã hội cần nêu ra nguồn dữ liệu đảm bảo tin cậy (nguồn thông tin được trích đầy đủ) và bằng chứng thuyết phục (bao gồm dữ liệu phù hợp).
- *Đánh giá tác động giới*: Sổ tay cần làm rõ các yêu cầu trong phần viết về đánh giá tác động giới. Ví dụ, nội dung cần chỉ rõ giới nào bị ảnh hưởng và phân tích tác động đến cơ hội, điều kiện và năng lực để thực hiện và hưởng quyền và lợi ích. Đánh giá giới không hề tầm thường, cán bộ công chức không có nhiều kinh nghiệm về lĩnh vực này. Các ví dụ tiêu biểu nên được đưa ra để giúp họ để hiểu rõ hơn về cách đánh giá và trình bày tác động giới, đồng thời đảm bảo đánh giá phải dựa trên bằng chứng thuyết phục và lý luận lô-gíc.⁸⁴

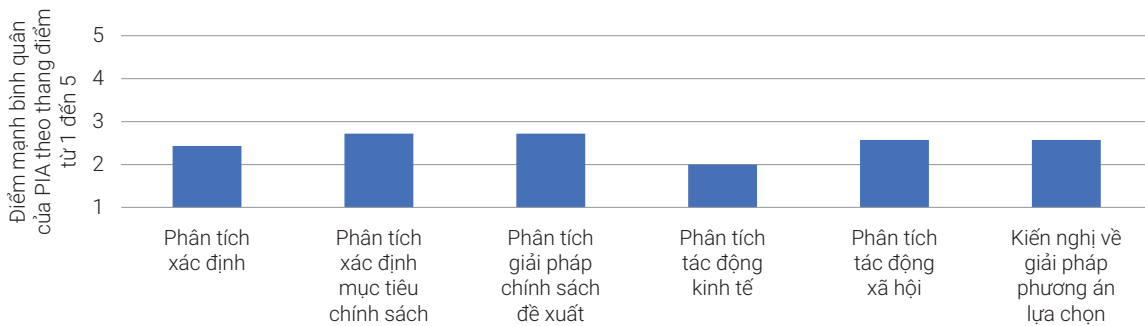
⁸¹ Nghị định số 59/2024/NĐ-CP đã bổ sung thêm yêu cầu nêu rõ tên các giải pháp chính sách trong biểu mẫu báo cáo đánh giá tác động chính sách (PIA)

⁸² Nghị định số 59/2024/NĐ-CP nêu rõ ưu tiên các phương pháp định lượng và tiếp tục yêu cầu làm rõ lý do nếu không thể áp dụng các phương pháp định lượng.

⁸³ Nghị định số 59/2024/NĐ-CP.

⁸⁴ Nghị định số 59/2024/NĐ-CP loại bỏ các quy định trong Nghị định số 34/2016/NĐ-CP và Nghị định số 154/2020/NĐ-CP về đánh giá tác động giới dựa trên "phân tích và dự báo tác động kinh tế và xã hội." Vì vậy, đánh giá tác động giới hiện được tách riêng với phân tích tác động kinh tế và xã hội, chỉ tập trung vào phân tích các "cơ hội, điều kiện và năng lực để thực hiện và hưởng quyền và lợi ích của mỗi giới." Điều này tiếp tục khẳng định nhu cầu trang bị cho công chức những hướng dẫn bổ sung về đánh giá tác động giới theo Nghị định số 59/2024/NĐ-CP.

Hình 23. Điểm mạnh của các đánh giá tác động chính sách



Nguồn: Các tác giả.

Ghi chú: Dựa trên đánh giá chủ quan về bảy báo cáo đánh giá tác động chính sách (PIA) theo thang điểm từ 1 đến 5.

- **Đánh giá tác động về thủ tục hành chính:** Vì hiện đã có các biểu mẫu về đánh giá tác động đến thủ tục hành chính và hướng dẫn cụ thể,⁸⁵ nên đánh giá tác động đến thủ tục hành chính vốn dĩ thuận tiện và trực quan. Sổ tay chỉ cần chỉ ra biểu mẫu nào dùng cho trường hợp nào (trong khâu đề xuất và trong khâu dự thảo) cùng với những lưu ý khi điền vào mẫu để đảm bảo tính phù hợp của phân tích về sự cần thiết, căn cứ pháp lý, tính hợp lý và chi phí tuân thủ. Sổ tay cũng có thể đề cập đến trường hợp khi không có thủ tục hành chính mới được ban hành, nhưng những thủ tục hiện hành được sửa đổi. Theo thông lệ quốc tế tốt, thủ tục hành chính trực tuyến nên được khuyến khích, cũng phù hợp với định hướng của Việt Nam về thực hiện và xử lý thủ tục hành chính.
- **Kiến nghị về giải pháp lựa chọn:** Hướng dẫn về cách so sánh các giải pháp trên mọi khía cạnh đánh giá, đưa ra bảng so sánh mẫu, qua đó đảm bảo lý do lựa chọn giải pháp có tính thuyết phục.⁸⁶
- **Tham vấn công chúng trực tuyến.** Bên cạnh cải thiện chất lượng của các báo cáo PIA, điều cần quan tâm đặc biệt nữa là phải cải thiện hiệu quả tham vấn công chúng trực tuyến trong các khâu đề xuất xây dựng pháp luật và dự thảo luật. Để thực hiện được điều đó, có một số yếu tố cần chú trọng trong cả khâu đề xuất luật và dự thảo luật: Đảm bảo đăng tải mọi hồ sơ theo quy định lên Cổng Thông tin Điện tử của Chính phủ, nêu rõ thời gian lấy ý kiến (thời điểm bắt đầu và kết thúc tham vấn), bổ sung thêm mục Ý kiến nhận xét (nếu hiện chưa có), và trình chiếu đầy đủ các ý kiến nhận xét. Theo thông lệ quốc tế tốt, bản tóm tắt nội dung tham vấn và các câu hỏi tham vấn cụ thể nên được cung cấp khi đăng tải đề xuất xây dựng luật sao cho các hoạt động tham vấn không bị tản mát mà tập trung vào các vấn đề thực sự cần tham vấn. Báo cáo tiếp thu và giải trình cũng nên được đăng tải trên cả Cổng Thông tin Điện tử của Chính phủ và cổng điện tử của các bộ (cùng trong mục đăng tải hồ sơ dự thảo luật hoặc mục mới có đường dẫn đến hai mục trên để các tổ chức và cá nhân có thể theo dõi).

⁸⁵ Vấn đề này được quy định trong Thông tư số 03/2022/TT-BTP.

⁸⁶ Điều cần lưu ý là Nghị định số 59/2024/NĐ-CP hiện không còn yêu cầu xác định cấp thẩm quyền ban hành chính sách trong phần kiến nghị về các giải pháp lựa chọn.

PHẦN III

THỂ CHẾ ĐỂ TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA NHÀ NƯỚC

Nhằm hỗ trợ thị trường thông qua việc cung cấp hàng hóa công và quy định phù hợp, Nhà nước cần có thể chế riêng để hoạt động hiệu quả. Phần II thảo luận về một số đầu ra chính của Nhà nước, đầu tư công và quy định phù hợp, còn Phần III sẽ xem xét Nhà nước như một tập hợp phức tạp gồm con người, tổ chức, khu vực pháp lý và trách nhiệm. Thể chế nào sẽ cho phép Nhà nước ở Việt Nam thực hiện vai trò đang biến đổi một cách hiệu quả, theo cách thức sẽ hỗ trợ tốt nhất chứ không phải là trở ngại cho các mục tiêu kinh tế và xã hội của Việt Nam?

Phần III của báo cáo nghiên cứu hai khía cạnh của các thể chế đảm bảo năng lực của Nhà nước. Đầu tiên, chúng ta sẽ xem xét thể chế về tổ chức nhân sự. Đây là cách thức mà hệ thống Nhà nước thúc đẩy và tổ chức nhân sự chính phủ để thực hiện chương trình nghị sự kinh tế và xã hội của Việt Nam và làm thế nào để cải thiện hệ thống này? Chúng ta cũng sẽ xem xét hệ thống giám sát và đảm bảo trách nhiệm giải trình, các thể chế đảm bảo và khen thưởng đối với hành vi đúng đắn và chế tài đối với hành vi sai trái. Làm thế nào để hệ thống giám sát và giải trình có thể tận dụng nhiều thể chế khác nhau để đảm bảo trách nhiệm giải trình hiệu quả. Thứ hai, chúng ta sẽ xem xét một khía cạnh cụ thể của tổ chức, đó là yếu tố không gian địa lý. Những thách thức của hệ thống chính quyền trung ương, cấp tỉnh và các cấp thấp hơn của Việt Nam là gì và làm thế nào hệ thống có thể hoạt động tốt hơn, tối đa hóa lợi ích của việc phân cấp, phân quyền, đồng thời vẫn duy trì các định hướng chính sách và kỷ luật kỷ cương chung của quốc gia do trung ương đưa ra?

6. Quản trị địa phương để thúc đẩy lợi thế kinh tế nhờ quy mô và hiệu quả

Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm về các khoản chi ngân sách với tỷ trọng cao hơn nhiều so với hầu hết các quốc gia, bao gồm các quốc gia thu nhập cao. Nhìn chung, chính quyền cấp tỉnh có quyền hạn và thẩm quyền đáng kể về chi tiêu ngân sách, với sự linh hoạt nhất định trong lựa chọn đầu tư và các hạng mục chi khác trong giới hạn các quy định của trung ương.

Mặc dù các tỉnh có quyền tự chủ đáng kể về chi ngân sách, nhưng tự chủ về thu ngân sách thì chưa tương ứng. Mức độ tự chủ về thu ngân sách của các tỉnh còn hạn chế để đáp ứng nhu cầu của địa phương. Các phương án và trần vay nợ địa phương cũng còn hạn chế, mặc dù những điều chỉnh hiện nay cũng đã đề xuất theo hướng nới lỏng. Việt Nam theo hệ thống đơn nhất, với mức độ tự chủ hạn chế trong các vấn đề hành chính, các quy định pháp lý mang nặng tính thủ tục, và còn nhiều trường hợp cần có sự phê duyệt của cấp bộ.

Các tỉnh của Việt Nam có quy mô tương đối nhỏ, cạnh tranh với nhau về đầu tư và mức đãi ngộ, nhưng các phương thức, cơ chế khuyến khích hợp tác giữa trung ương và địa phương và giữa các địa phương còn chưa hiệu quả. Tất cả các tỉnh đều đưa các dự án cơ sở hạ tầng lớn vào kế hoạch phát triển của mình, chẳng hạn như sân bay và cảng biển, dẫn đến nguồn lực đầu tư còn phân tán và mang tính cạnh tranh ví dụ như trong việc đầu tư vào các khu công nghiệp, khu kinh tế và khu du lịch, kể cả ở những nơi mà nhu cầu dịch vụ còn chưa đạt tới mức để các hạ tầng này được đầu tư và vận hành một cách hiệu quả.

Còn ít cơ chế khuyến khích cho các khoản đầu tư liên vùng ngoài các dự án theo vốn của ngân sách trung ương. Trong luật có các điều khoản về chương trình đầu tư công và bổ sung ngân sách có mục tiêu cho các công trình hạ tầng kết nối nhưng chưa có quy định chi tiết để có thể giúp áp dụng các phương thức này một cách hiệu quả nhất nhằm thực hiện các chương trình nghị sự quan trọng của quốc gia như an ninh nguồn nước xuyên lãnh thổ và thích ứng với biến đổi khí hậu.

Hệ thống bổ sung cân đối ngân sách còn thiên về phía mục tiêu công bằng, do đó tương đối có lợi cho các tỉnh nghèo. Hệ thống này có sự minh bạch, dựa trên quy tắc và tương đối ổn định. Nhưng đồng thời, hệ thống này cũng chưa tạo động lực khuyến khích đủ lớn cho việc sắp xếp ưu tiên đầu tư mang tính chiến lược ở các tỉnh, đồng thời chưa đáp ứng đủ nhu cầu đầu tư của các tỉnh và thành phố có tốc độ tăng trưởng cao. Trong bối cảnh Việt Nam đang nỗ lực thúc đẩy tăng trưởng để đạt được các mục tiêu đầy tham vọng, các tỉnh và thành phố có sự hội tụ về kinh tế - xã hội nhanh chóng sẽ cần nhiều nguồn lực hơn nữa để có thể phát triển một cách tối ưu.

Các yếu tố trong hệ thống quan hệ tài khoá giữa các cấp chính quyền của Việt Nam có mối liên kết chặt chẽ. Một gói cải cách cần tính đến các mối liên kết này và giải quyết các câu hỏi chính sách trọng yếu nhất, theo đó có thể bao gồm những nội dung sau: Thứ nhất, cần đảm bảo sự hài hoà giữa cấu trúc phân cấp tài khoá và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và phát triển không gian tích hợp cấp quốc gia, cấp vùng, đồng thời thúc đẩy các phương pháp tiếp cận mới để cân bằng giữa mục tiêu công bằng và mục tiêu hiệu quả. Thứ hai, cần đảm bảo ngân sách trung ương có đủ nguồn lực để cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng trọng yếu, đồng bộ, đồng thời tăng cường mức độ tự chủ và trách nhiệm giải trình của địa phương, trong đó bao gồm tự chủ từ các nguồn thu tự có. Thứ ba, cải cách cơ chế chia sẻ nguồn thu theo hướng công bằng hơn và dễ dự báo hơn đối với chính quyền cấp tỉnh và điều chỉnh hệ thống bổ sung cân đối ngân sách hiện nay để cân bằng giữa việc đáp ứng nhu cầu của các tỉnh, thành đóng vai trò động lực tăng trưởng và các tỉnh khó khăn. Thứ tư, cần tăng cường phối hợp chính sách và đầu tư giữa các tỉnh để khai thác lợi thế kinh tế nhờ quy mô và tối ưu hóa hợp tác nội vùng và liên vùng. Cuối cùng, cần xây dựng và áp dụng các cơ chế mới về quan hệ tài khoá giữa các cấp để khuyến khích phát triển bền vững ở tất cả các cấp.

Tổ chức bộ máy Nhà nước cho một quốc gia lớn như Việt Nam không phải là nhiệm vụ đơn giản.

Với 100 triệu dân sinh sống tại vùng ôn đới, nhiệt đới và miền núi, với nhiều nguồn sinh kế và vấn đề khác nhau, việc duy trì ý thức thống nhất về Nhà nước là nhiệm vụ quan trọng nhưng đầy thách thức. Nhà nước Việt Nam bao gồm một hệ thống các tỉnh/thành phố theo thứ bậc, mỗi tỉnh, thành phố có các đơn vị hành chính là quận/huyện và dưới đó là phường/xã. Hệ thống nhiều cấp này có sự thay đổi qua nhiều năm, thường nhằm tăng cường hiệu quả, nhưng nguyên tắc quan trọng nhất là đảm bảo hệ thống thể chế và quy định thống nhất trên toàn lãnh thổ.

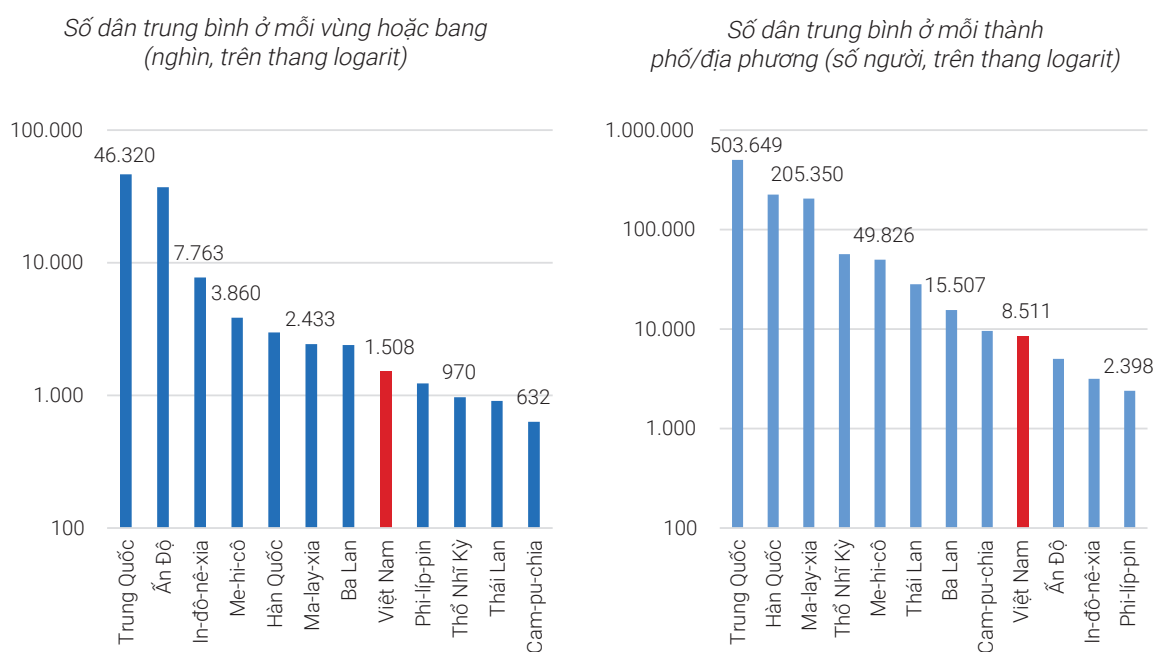
Thách thức đối với bất kỳ hệ thống tập trung hay phân cấp nào là vừa phải hài hoà một số quy tắc và chính sách theo bối cảnh địa phương, vừa đảm bảo quy tắc và chính sách được áp dụng thống nhất trên toàn quốc, đồng thời cần thiết lập các cơ chế để thúc đẩy các yếu tố lan tỏa.

Quy mô của tổ chức (hoặc quốc gia) càng lớn thì chi phí điều phối trong hệ thống càng cao. Việc quản lý một tổ chức lớn thường trở nên dễ dàng hơn khi cho phép một số đơn vị có quyền tự chủ và Nhà nước cũng vậy—cần một số biện pháp nâng cao sự tự chủ của chính quyền địa phương. Việt Nam trong ba thập kỷ qua đã tăng cường quyền tự chủ cho chính quyền tỉnh và các cấp thấp hơn ở một số khía cạnh, đồng thời vẫn duy trì quyền kiểm soát của cấp trung ương đối với một số chức năng. Như sẽ được thảo luận, chính quyền địa phương thực hiện phần lớn hoạt động đầu tư, cung cấp hàng hóa công để giúp doanh nghiệp giảm chi phí giao dịch. Với tầm quan trọng của chính quyền cấp tỉnh của Việt Nam đối với việc thực hiện các chính sách của đất nước, nhu cầu tăng cường thể chế thúc đẩy hợp tác và hiệu quả trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết.

Số lượng tỉnh, thành và thẩm quyền của chính quyền cấp tỉnh đã tăng trong nhiều năm cho tới gần đây. Từ bốn mươi tỉnh, thành vào năm 1986, đến đầu năm 2025 Việt Nam đã có sáu mươi ba tỉnh, thành (bao gồm sáu thành phố trực thuộc trung ương), các địa phương này khác nhau đáng kể về

quy mô, cơ cấu kinh tế và trình độ phát triển. Tuy nhiên, khi số lượng tỉnh thành nhiều hơn thì cũng đồng nghĩa với việc quy mô trung bình của mỗi tỉnh trở nên nhỏ hơn và với quy mô nhỏ thì các tỉnh ít có khả năng tận dụng lợi thế kinh tế nhờ quy mô hay giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng một cách hiệu quả, khiến cho chi phí của việc hợp tác liên tỉnh càng gia tăng.⁸⁷ Sự gia tăng số lượng tỉnh, thành cũng dẫn tới một sự chuyển dịch tương đối về quyền lực chính trị. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (ĐCSVN) đã được mở rộng về quy mô theo thời gian, từ 124 thành viên vào năm 1986 lên 200 thành viên ở thời điểm hiện tại; các tỉnh có tỷ lệ đại diện và sức mạnh tập thể cao hơn trong mối quan hệ với chính quyền trung ương. Nhìn chung, chính quyền địa phương cũng có động lực để được tăng ngân sách phân bổ, đặc biệt là cho đầu tư, và cũng cạnh tranh với nhau. Mặc dù sự cạnh tranh đã mang lại một số kết quả quan trọng, nhưng nếu không có thể chế khuyến khích các tỉnh hợp tác với nhau thì cũng dẫn đến tình trạng kém hiệu quả. Làn sóng cải cách hiện tại (xem Hộp 1) bao gồm các biện pháp được công bố vào tháng 3 năm 2025 về hợp nhất các tỉnh, phù hợp với ý tưởng rằng với số lượng tỉnh quá nhiều thì khó có thể đảm bảo tính thực tế của khuôn khổ hiện hành. Tuy nhiên, cần phải cải cách nhiều hơn nữa để thúc đẩy các cơ chế liên địa phương nhằm tăng cường lợi thế kinh tế nhờ quy mô và giải quyết các tác động tiêu cực bên ngoài, như được thảo luận dưới đây.

Hình 24. Quy mô tương đối của các tỉnh thành



Nguồn: Theo OECD, 2020, chuyển đổi sang thang logarit.

⁸⁷ Xu 2011.

Cách tiếp cận của Việt Nam thiên nhiều về phân cấp nhiệm vụ chi tới các tỉnh

Trong ba thập kỷ qua, Việt Nam đã triển khai chương trình phân cấp mạnh mẽ. Cơ chế phân cấp tài khóa bắt đầu vào năm 1989 và được đẩy mạnh khi Luật Ngân sách Nhà nước đầu tiên được ban hành vào năm 1996. Luật Ngân sách Nhà nước thứ hai năm 2002 đã thiết lập các nguyên tắc chính về nhiệm vụ chi, cơ chế phân cấp nguồn thu và bổ sung ngân sách. Điều quan trọng là luật này cho phép phân chia một số khoản thu thuế giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương, và thiết lập nguyên tắc duy trì tỷ lệ phân chia ổn định trong giai đoạn từ ba đến năm năm ("thời kỳ ổn định"). Luật này cũng trao cho chính quyền địa phương quyền tự chủ đáng kể trong việc xác định mối quan hệ tài khóa với các quận/huyện và phường/xã trong phạm vi quyền hạn.⁸⁸ Luật Ngân sách Nhà nước gần đây nhất được thông qua vào năm 2015 và có hiệu lực từ năm tài khoá 2017. Với cùng một bộ quy tắc và chuẩn mực được áp dụng trên toàn quốc, ngân sách địa phương chiếm tỷ trọng trên tổng chi ngân sách nhà nước ngày càng tăng, từ 26% vào năm 1992 lên gần 60% vào năm 2022.⁸⁹ Tỷ trọng chi của địa phương rất cao trong các lĩnh vực quan trọng như giáo dục (gần 90%), y tế (80%) và giao thông (65%). Với khuôn khổ phân cấp này, 78-84% (2017-2023) đầu tư công được thực hiện thông qua chính quyền địa phương, gần gấp đôi mức trung bình ở các quốc gia theo hệ thống đơn nhất khác (34%) và lớn hơn so với các quốc gia theo hệ thống liên bang (59%).

Các tỉnh có trách nhiệm lớn hơn, nhưng mức độ tự chủ về thu ngân sách hoặc hành chính lại thấp

Phân cấp nhiệm vụ chi ngân sách chưa đi đôi với mức tăng tương ứng về phân cấp nguồn thu ngân sách cho cấp địa phương. Tỷ trọng nguồn thu được phân cấp trong tổng thu ngân sách địa phương đã giảm theo thời gian vì mức độ tự chủ về thu ngân sách ở cấp địa phương rất hạn chế và các khoản bổ sung chiếm tỷ trọng ngày càng tăng trong tổng nguồn tài chính địa phương; ba phần tư các tỉnh của Việt Nam phụ thuộc vào "bổ sung cân đối" từ chính quyền trung ương. (Xem Hộp 9). Các tỉnh có thể vay nợ nhưng phải trả cả gốc và lãi từ ngân sách của tỉnh trong tương lai. Tổng cộng, nợ chính quyền địa phương chỉ chiếm 0,7% GDP vào năm 2020, giảm từ 1,7% vào năm 2016 và thấp hơn đáng kể so với mức trung bình của thế giới là 14%. Cần hoàn thiện thể chế về hệ thống thu ngân sách và bổ sung cân đối để hệ thống hoạt động hiệu quả hơn.

Có hai loại nguồn thu được phân giao cho cấp tỉnh, gồm các khoản thu mà các tỉnh giữ lại toàn phần và các khoản thu được phân chia giữa chính quyền trung ương và chính quyền tỉnh. Các khoản thuế được giao cho cấp địa phương 100% bao gồm thuế đất và nhà ở, thuế tài nguyên thiên

⁸⁸ Chính quyền địa phương có ba cấp: cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương); cấp huyện (thành phố trực thuộc tỉnh, quận, thị xã, huyện); cấp xã (phường, thị trấn, xã).

⁸⁹ Chính phủ Việt Nam, 2024. Chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính của Việt Nam (PEFA). Tháng 6 năm 2024. PEFA do chính phủ thực hiện, với sự hỗ trợ và rà soát của Ban thư ký PEFA, đặt tại Ngân hàng Thế giới.

nhiên không bao gồm thuế đối với hoạt động dầu khí, thuế môn bài, thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất, phí sử dụng đất, tiền thuê đất, doanh thu từ việc cho thuê và bán nhà ở thuộc sở hữu công, lệ phí trước bạ và hầu hết các loại phí và lệ phí khác. Các khoản thuế được phân chia bao gồm tất cả các khoản thu thuế giá trị gia tăng (GTGT) ngoại trừ thuế GTGT thu từ hàng hóa nhập khẩu; thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) ngoại trừ thuế của các đơn vị hạch toán toàn ngành; thuế thu nhập cá nhân (TNCN); thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) đối với hàng hóa và dịch vụ trong nước; và phí xăng dầu. Đối với khoản thuế được phân chia, tỷ lệ phân chia là thống nhất ở tất cả các sắc thuế được phân chia cho mỗi tỉnh nhưng lại khác nhau giữa các tỉnh và được tính toán như một phần của quá trình xây dựng ngân sách vào đầu mỗi thời kỳ ổn định. Mức phân chia khoản thu được xác định theo công thức ước tính khoảng cách giữa nhu cầu chi (ước tính trên cơ sở định mức) và khả năng huy động ngân sách/mức thu dự kiến.

Hệ thống bổ sung cân đối của Việt Nam giúp giảm sự chênh lệch đáng kể giữa các tỉnh. Các khoản bổ sung cân đối từ chính quyền trung ương cho các tỉnh ở Việt Nam được thiết kế để tăng khả năng hỗ trợ cho các tỉnh nghèo. Đây là các khoản cấp phát không điều kiện, được xác định bằng công thức và được cố định theo giá trị danh nghĩa trong thời kỳ ổn định, theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước. (Xem Hộp 9 để biết thêm chi tiết về công thức bổ sung cân đối.)

Hộp 9. Công thức xác định mức bổ sung ngân sách

Hệ thống ngân sách của Việt Nam sử dụng định mức ngân sách rõ ràng để lượng hoá nhu cầu chi của các cấp. Các định mức này đi kèm với sự phân công trách nhiệm theo lĩnh vực chức năng tương ứng và được chính quyền trung ương áp dụng đồng thời với các công cụ khác để tính toán mức bổ sung cân đối cho các tỉnh nghèo hơn và để điều chỉnh tỷ lệ phân chia các khoản thu thuế của tất cả các tỉnh, đặc biệt là các tỉnh giàu hơn. Định mức ngân sách được xác định dựa trên số đối tượng phục vụ (đầu người, v.v.) và được xác định theo hướng từ trên xuống dưới về mặt tài chính, mang tính "danh nghĩa", có nghĩa là chỉ dành cho mục đích lập dự toán và do đó không mang tính bắt buộc đối với việc chấp hành ngân sách của chính quyền địa phương. Trên thực tế, chính quyền tỉnh có thể đưa ra các định mức khác (so với chính quyền trung ương) - về tính chất và giá trị - cho chính quyền địa phương thuộc thẩm quyền. Có định mức riêng cho nhu cầu chi thường xuyên và chi đầu tư xây dựng cơ bản. Ngoài ra, các định mức được cố định trong một số năm trong "thời kỳ ổn định", trước đây là ba năm và gần đây đã được tăng lên năm năm.

Một trong những mục đích sử dụng định mức ngân sách chính là để dự toán nhu cầu chi nhằm tính toán mức bổ sung cân đối hoặc cân đối từ chính quyền trung ương cho các tỉnh. Số thu dự kiến của các tỉnh được xác định bởi cục thuế của tỉnh trên cơ sở số thu thực tế của những năm trước, có tính đến bất kỳ thay đổi chính sách thuế nào được áp dụng trong năm đó và tăng trưởng kinh tế dự kiến trong năm. Nhu cầu chi tối thiểu của tỉnh được xác định trên cơ sở hệ thống định mức chi hiện hành và bao gồm tất cả các khoản chi thường xuyên và chi đầu tư xây dựng cơ bản. Định mức được điều chỉnh cho các vùng miền khác nhau tùy thuộc vào điều kiện địa lý và khoảng cách xa gần. Các khoản đầu tư xây dựng cơ bản được tính đến khi xác định mức bổ sung cân đối bằng cách cộng gộp hệ số nhu cầu chi trong tính toán khoản bổ sung cân đối. Hệ số cộng gộp được Quốc hội xác định trong ngân sách hợp nhất là tổng nhu cầu chi đầu tư xây dựng cơ bản. Các khoản này (về mặt lý thuyết là dành cho đầu

tư xây dựng cơ bản) là không có điều kiện, cũng như các khoản bổ sung cân đối khác, và chính quyền tỉnh có thể sử dụng cho bất kỳ mục đích nào ngoài cơ sở hạ tầng.

Định mức ngân sách được sử dụng để ước tính nhu cầu chi của mỗi tỉnh vào đầu thời kỳ ổn định và được cố định trong suốt thời kỳ ổn định. Cách tiếp cận này được thúc đẩy bởi các mục tiêu về đảm bảo tính khả đoán và duy trì cơ chế khuyến khích ngân sách phù hợp ở cấp địa phương. Định mức chi là số tiền tính trên mỗi đối tượng phục vụ (cơ cấu dân số, dân số trong độ tuổi đi học, số người nghèo, v.v.) cho nhiều hạng mục chi. Định mức áp dụng hệ số chi và/hoặc hệ số ưu tiên cho bốn loại địa bàn theo đặc điểm địa lý (khu vực thành thị và đồng bằng; khu vực đồng bằng của người dân tộc thiểu số, vùng sâu vùng xa; vùng cao và hải đảo). Các hệ số địa lý này được áp dụng để phản ánh sự khác biệt về chi phí và giá cung cấp dịch vụ công tại các vùng miền khác nhau của cả nước.

Định mức phân bổ có ý nghĩa quan trọng trong hoạt động lập dự toán ngân sách và đặc biệt là trong việc xác lập các khoản bổ sung ngân sách giữa các cấp. Công cụ này cho phép chính quyền trung ương kiểm soát các chính sách chi tiêu của chính quyền địa phương, thường nhằm mục đích thúc đẩy các ưu tiên cấp quốc gia. Định mức chi đầu tư xây dựng cơ bản (ĐTXDCB) cho các tỉnh dựa trên cách tiếp cận áp dụng một công thức chung duy nhất có ưu điểm là đảm bảo tính khách quan, minh bạch và đơn giản. Các định mức phân bổ và hệ thống bổ sung ngân sách giữa các cấp có ý nghĩa to lớn đối với hiệu quả và hiệu suất của chi tiêu công và cung cấp dịch vụ công ở cấp địa phương.

Hệ thống định mức chi thường xuyên và chi ĐTXDCB đảm bảo rằng các định mức chi ngân sách nằm trong phạm vi ngân sách chi hiện có. Ngoài ra, định mức ngân sách có tính linh hoạt và đáp ứng các ưu tiên về chính sách, và hầu hết các nguồn thông tin không dễ bị thao túng bởi đơn vị tiếp nhận hoặc các đơn vị chịu ảnh hưởng bởi định mức. Trong hầu hết các trường hợp, định mức được xác lập dựa trên nhu cầu và đối tượng phục vụ, mặc dù một số tiêu chí được sử dụng ở cấp tỉnh bao gồm cả các tiêu chí về năng lực cơ sở vật chất. Tuy vậy, một số tiêu chí, định mức còn chưa đủ đơn giản và minh bạch, và việc tính toán do vậy đôi lúc còn chưa rõ ràng đối với các cơ quan địa phương.

Hệ thống bổ sung cho chính quyền địa phương có tính minh bạch và dựa trên quy tắc. Trong đánh giá gần đây về Chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA), Việt Nam nhận được điểm A và B cho hệ thống phân bổ các khoản bổ sung ngân sách và tính kịp thời của thông tin về bổ sung.⁹⁰ Cả bổ sung ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư đều được xác định là minh bạch và dựa trên quy tắc, chỉ có các khoản bổ sung có mục tiêu trong trường hợp khẩn cấp, chẳng hạn như trong trường hợp có thiên tai, dịch bệnh bùng phát và các nhiệm vụ đột xuất cấp bách khác là có tính chất tình thế. Xếp hạng B về tính kịp thời phản ánh rằng chỉ sau khi Quốc hội quyết định tổng ngân sách nhà nước thì các tỉnh mới có thông tin về các khoản bổ sung. Vào năm 2019, năm được đánh giá, thì đến giữa tháng 11 mới có quyết định, do đó các tỉnh chỉ có bốn tuần để hoàn tất công tác lập kế hoạch ngân sách.

⁹⁰ Chính phủ Việt Nam, 2024. Chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính của Việt Nam (PEFA). Tháng 6 năm 2024. PEFA do chính phủ thực hiện, với sự hỗ trợ và rà soát của Ban thư ký PEFA, đặt tại Ngân hàng Thế giới.

Mặc dù các hệ thống hiện tại minh bạch và đơn giản, nhưng cần được đổi mới để thích ứng kịp với những thay đổi trong nền kinh tế.

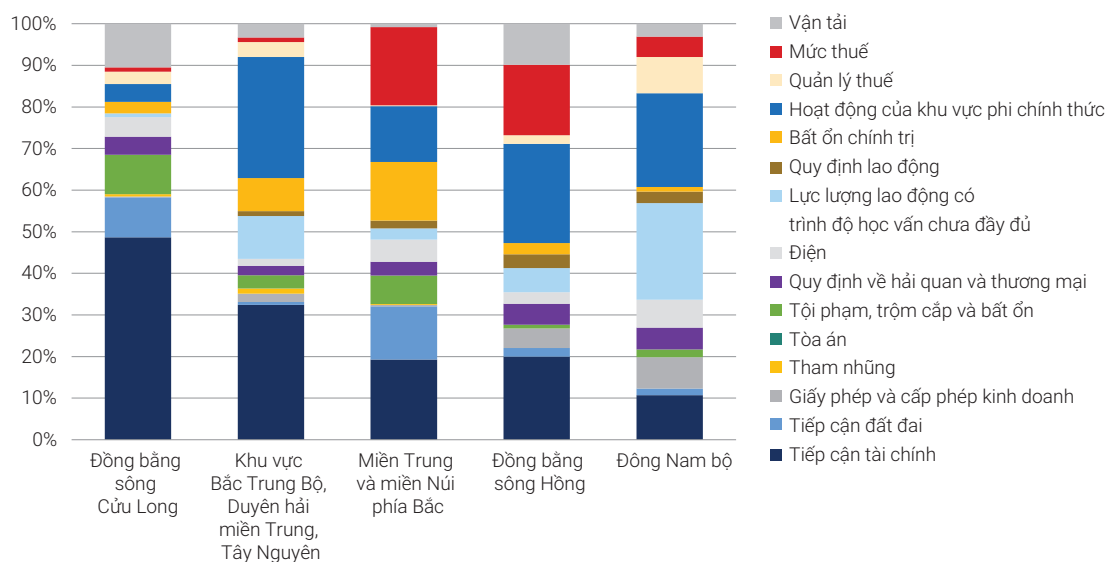
Với quá trình đô thị hóa ngày càng tăng, hệ thống cần được điều chỉnh theo hướng xác định nhu cầu chi tiêu ngân sách có tính đến sự khác biệt giữa khu vực thành thị và nông thôn—cả những khác biệt về nhu cầu dịch vụ, đặc biệt là ở các khu vực đô thị lớn, cũng như sự khác biệt về đơn giá trong xây dựng cơ sở hạ tầng ở các địa phương khác nhau. Hệ thống cũng sử dụng "dân số đăng ký" làm tiêu chí phân bổ chính, mà như vậy không phản ánh đúng dân số thực tế—số lượng dân số thực tế có thể khác biệt đáng kể do di cư giữa các tỉnh. Tương tự như vậy, việc phân bổ chi đầu tư dựa trên hệ thống phân loại đô thị và việc xác định trọng số không cân xứng cho cơ sở hạ tầng đô thị đang tạo ra sự mất cân đối với các thành phố và thị trấn: khuyến khích đầu tư quá mức và không hiệu quả vào cơ sở hạ tầng và nhanh chóng chuyển đổi đất nông thôn sang đô thị, cố gắng tăng bậc trong thang phân loại đô thị. Hệ thống này cũng cho phép các "cơ chế đặc thù" cho các địa phương, tuy nhiên là một cách phân tán thay vì tập trung vào những "khu vực đô thị" và "vùng động lực kinh tế" được hội tụ một cách hữu cơ và theo quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và phát triển không gian của quốc gia. Cuối cùng, hệ thống hiện tại cần được nâng cấp để khuyến khích chính quyền địa phương tích cực chuyển đổi xanh và thích ứng với biến đổi khí hậu, đồng thời phân công cho họ nhiệm vụ rõ ràng về các hành động ứng phó với biến đổi khí hậu.

Hệ thống hiện nay chưa tạo động cơ cho việc ưu tiên tối ưu hóa hiệu quả chi tiêu. Quy trình ngân sách được kiểm soát bằng các định mức chi tập trung, thường được xác định một cách cơ học dựa trên mức độ cơ sở hạ tầng do chính quyền địa phương kiểm soát (ví dụ: ngân sách cho giáo dục được xác định dựa trên số trẻ em trong độ tuổi đi học, thay vì số trẻ em nhập học, ngân sách cho y tế được xác định trên số giường bệnh). Cách tiếp cận này không tạo động lực để chính quyền địa phương ưu tiên các mục tiêu chiến lược hoặc đạt được hiệu quả, hiệu suất hoạt động cao nhất. Ngược lại, cách làm này có thể khiến chính quyền địa phương ưu tiên nguồn lực để xây dựng và duy trì cơ sở vật chất không cần thiết. Trên thực tế, chính quyền địa phương có nhu cầu chi rất khác nhau do sự khác biệt về đặc điểm của dân số thực tế (bao gồm người di cư). Các doanh nghiệp cũng có những đánh giá khác nhau về các vấn đề chính mà các địa phương đang phải đối mặt và cần ưu tiên xử lý. Ví dụ, Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới, được thực hiện vào năm 2023, cho thấy các doanh nghiệp ở Đồng bằng sông Cửu Long nêu nhiều khó khăn về khả năng tiếp cận tài chính, trong khi các doanh nghiệp ở khu vực Đông Nam Bộ nêu nhiều khó khăn về lực lượng lao động không được đào tạo đầy đủ. (Hình 25).

Mặc dù khá nhiều nhiệm vụ chi ngân sách được giao cho các tỉnh, nhưng các tỉnh lại chưa có những đặc điểm tương ứng về mức độ tự chủ. Mặc dù xét về phân cấp chi tiêu ngân sách thì Việt Nam là một trong những quốc gia có mức độ phân cấp cao nhất thế giới, nhưng mức độ phân cấp lại hạn chế hơn nếu xét về phân cấp quyền tự chủ chính sách (về chính sách kinh tế, chính sách văn hóa-giáo dục, chính sách phúc lợi, an ninh, thiết lập thể chế riêng), tính độc lập trong việc đề ra chính sách thuế (thuế suất, cơ sở thu thuế, loại thuế), thẩm quyền vay nợ và tính độc lập của cơ quan lập pháp và hành pháp địa phương. (Hình 26). Như vậy, mức độ phân cấp chi tiêu ngân sách của Việt Nam thuộc hàng cao nhất thế giới, trong khi mức độ tự chủ của cấp địa phương thì lại chỉ ở mức thông thường, gần mức trung bình của các nước.

Hình 25. Mức chênh lệch đáng kể trong các vấn đề lớn nhất của doanh nghiệp

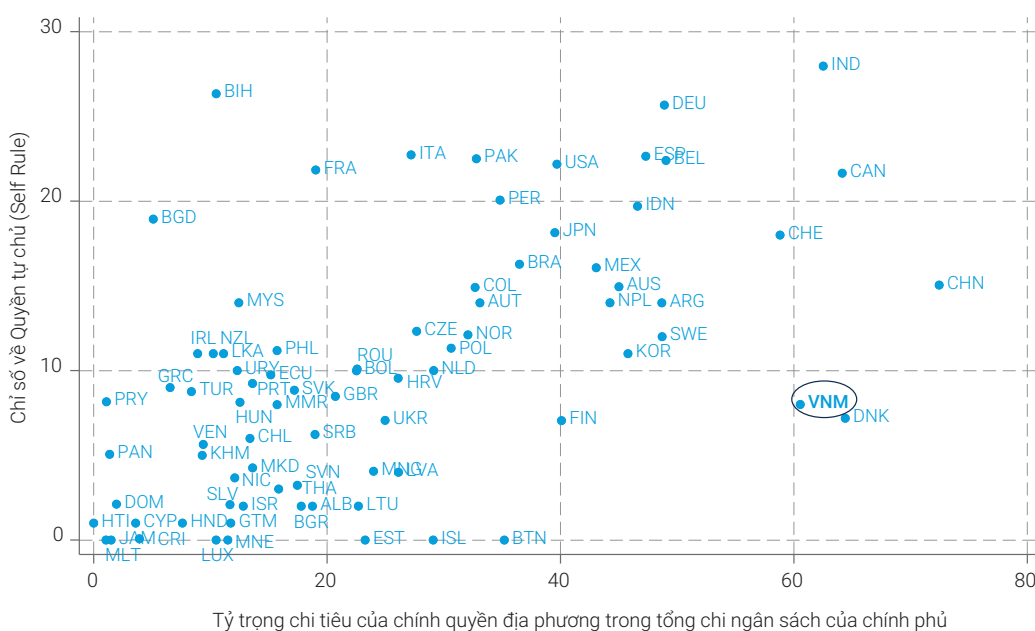
Trở ngại lớn nhất trong kinh doanh, theo phản ánh của các doanh nghiệp



Nguồn: Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới, 2023

Lưu ý: Việc chia vùng miền được xác định bởi nhóm khảo sát.

Hình 26. Mức độ phân cấp tài khoá cao trong khi mức độ tự chủ của cấp địa phương lại ở mức thấp



Nguồn: Các biện pháp phân cấp tài khoá được tham khảo từ ECD-UCLG World Observatory về tài chính và đầu tư của chính quyền địa phương (OECD-UCLG, 2024). Các biện pháp về quyền hạn và thẩm quyền của chính quyền địa phương được tham khảo từ Chỉ số thẩm quyền khu vực. (Hooghe và cộng sự, 2021).

Lưu ý: Chỉ số tự chủ thể hiện thẩm quyền mà chính quyền khu vực thực hiện đối với những người sống trong khu vực. Chỉ số này tổng hợp một loạt các biến số bao gồm quyền tự chủ (trái ngược với phi tập trung), quyền tự chủ về chính sách (đối với chính sách kinh tế, chính sách văn hóa-giáo dục, chính sách phúc lợi, cảnh sát, thiết lập thể chế riêng), tính độc lập trong việc thiết lập thuế (thuế suất, cơ sở, loại thuế), thẩm quyền vay và tính độc lập của cơ quan lập pháp và hành pháp

Sự phân cấp phân quyền dẫn đến tinh thần cạnh tranh giữa các tỉnh, với những tác động cả tích cực và tiêu cực

Cạnh tranh giữa các tỉnh đã trở thành một đặc điểm trong hệ thống của Việt Nam. Cạnh tranh diễn ra dưới nhiều hình thức, bao gồm cạnh tranh trong việc giới thiệu về tỉnh mình theo hướng tích cực nhằm thu hút các nhà đầu tư, tận dụng nguồn thu địa phương, đặc biệt là từ hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất. Phạm vi cạnh tranh cũng được mở rộng theo hướng cạnh tranh để có nền quản trị tốt hơn. Việc công bố Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) thường niên, dựa trên một cuộc khảo sát quy mô lớn về các doanh nghiệp, đã trở nên phổ biến trong gần 20 năm và một cuộc khảo sát ý kiến người dân hàng năm, Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI), đã diễn ra trong 15 năm.⁹¹ Chính quyền các tỉnh chú ý đến các thước đo này và tìm cách cải thiện thứ hạng của mình.

Do thiếu cơ chế phối hợp giữa các tỉnh cũng như giữa các bộ và các tỉnh nên sự cạnh tranh cũng dẫn đến sự gia tăng các hoạt động đầu tư và phát triển khá phân tán trong không gian. Trong 25 năm, Việt Nam đã thành lập bốn Vùng kinh tế trọng điểm, 19 Khu kinh tế ven biển, 26 Khu kinh tế cửa khẩu, 369 khu công nghiệp, 49 khu du lịch trọng điểm và 859 trung tâm đô thị. Nhiều khu trong số này đang chưa được sử dụng và khai thác triệt để. Ví dụ, tỷ lệ lấp đầy của các khu công nghiệp chỉ đạt 36% trên toàn quốc, dao động từ 95% ở tỉnh Long An đến 25% ở tỉnh Đắk Nông. Điều này không chỉ thể hiện sự hạn chế về hiệu quả kinh tế—bởi việc đầu tư xây dựng một khu công nghiệp cũng là một chi phí cơ hội lớn trong điều kiện ngân sách hạn hẹp—mà còn liên quan đến việc thu hồi đất và tái định cư cho nhiều người dân.

Khi nguồn lực ngày càng được chuyển giao nhiều hơn cho các cấp địa phương, chính quyền trung ương không còn đủ nguồn lực cho các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng quan trọng/tổng hợp cấp quốc gia. Ví dụ, trong nhiều năm 75% đầu tư giao thông của cả nước đã được phân bổ cho chính quyền địa phương để mở rộng mạng lưới đường nông thôn, thay vì đầu tư vào mạng lưới đường xương sống cho quốc gia. Do đó, Việt Nam có mật độ đường cao tốc thuộc nhóm thấp nhất trong khu vực và chi phí vận tải đường bộ cao so với các nước khác trong khu vực.⁹² Đồng thời, có sự thiếu rõ ràng trong phân công trách nhiệm cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng liên tỉnh và liên vùng giữa chính quyền trung ương và địa phương, ví dụ như đầu tư các cung đường vành đai hoặc hệ thống xử lý nước thải có các yếu tố ngoại vi, liên thông giữa các địa phương. Cho tới khi Luật Đầu tư công được sửa đổi gần đây, việc chưa có cơ chế hoặc chính sách khuyến khích quan hệ đối tác liên tỉnh đã dẫn đến tình trạng cạnh tranh khá gay gắt giữa các tỉnh, góp phần gây ra tình trạng dư thừa một số loại hạ tầng hay hiệu quả thấp của nhiều khu công nghiệp.

Sự phối hợp thiếu chặt chẽ giữa các địa phương và với trung ương cũng làm gia tăng tình trạng đầu tư chồng chéo - (một số tỉnh có quy mô rất nhỏ trước khi sáp nhập hiện nay).⁹³ Có thể thấy các khoản

⁹¹ Về PCI, tham khảo <https://pcivietnam.vn/en/about-us.html>. Về PAPI, tham khảo <https://papi.org.vn/eng/gioi-thieu/>

⁹² Mặc dù vận tải đường bộ vẫn là phương thức quan trọng nhất xét về khối lượng, chiếm hơn 90 phần trăm hành khách và 70 phần trăm khối lượng hàng hóa trong giai đoạn 2010-20, nhưng đây vẫn là hình thức vận tải hàng hóa trong nước tốn kém nhất.

⁹³ OECD, Đánh giá đa chiều về Việt Nam (2019): Dựa trên hệ thống 63 tỉnh thành tại thời điểm báo cáo, quy mô trung bình của các tỉnh ở Việt Nam tương đối nhỏ so với các quốc gia khác. Trung bình mỗi tỉnh có 1,5 triệu dân và mỗi đô thị có 8.500 dân. Các tỷ lệ này nhỏ hơn nhiều so với mức trung bình của OECD (ba triệu dân mỗi vùng và 37.800 dân mỗi đô thị) và ở các quốc gia đông dân khác, chẳng hạn như Trung Quốc và Ấn Độ, nhưng cũng có cả Ma-lai-xi-a và Mê-hi-cô.

đầu tư chong chéo vào lĩnh vực cảng biển, sân bay và thủy điện. Việt Nam có 34 cụm cảng biển với mọi quy mô trên khắp các tỉnh, nhưng 95% hàng hóa đi qua 3 cụm cảng do Bộ Giao thông Vận tải đầu tư và vận hành.⁹⁴ Trong khi có 22 sân bay trên toàn quốc, chỉ có 8 sân bay được coi là sân bay quốc tế—các sân bay còn lại chỉ có thể tiếp nhận các máy bay thân hẹp, nhỏ.⁹⁵ Hầu hết các sân bay đều thua lỗ và thậm chí không thể trang trải chi phí vận hành và bảo dưỡng (O&M). Chỉ riêng tại ba tỉnh Tây Nguyên (Đắk Nông, Gia Lai và Kon Tum), 256 nhà máy thủy điện vừa và nhỏ đã được phê duyệt và đang được vận hành mà không tham vốn đầy đủ với các bên liên quan bị ảnh hưởng.

Việc thiếu các cơ chế phối hợp cũng làm ảnh hưởng tới các hành động về tăng trưởng và chuyển đổi xanh, thích ứng với biến đổi khí hậu. Khi không có cơ chế phối hợp, các thách thức phát triển vượt ra ngoài địa giới hành chính của địa phương—chẳng hạn như giảm nhẹ và thích ứng với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên nước và kiểm soát ô nhiễm nước và không khí—không được giải quyết một cách triệt để và hiệu quả. Trong một số trường hợp, có thể phát sinh các tác động tiêu cực bên ngoài khi các nhà máy công nghiệp và các hoạt động nông nghiệp ở các tỉnh thượng nguồn gây ô nhiễm nguồn nước và các tỉnh hạ nguồn phải gánh chịu hậu quả. Tuy nhiên, chính quyền địa phương ít được chuẩn bị nhất vì họ thiếu các chính sách và quy trình để đánh giá và giảm thiểu rủi ro tự nhiên và rủi ro chuyển đổi của biến đổi khí hậu đối với các khoản đầu tư và các công trình/tài sản lớn tại cấp địa phương.

Sự quản trị các hoạt động công nghiệp là một quá trình hữu cơ và thường không tập trung ở các khu kinh tế và khu công nghiệp như Chính phủ mong đợi.⁹⁶ Sự phối hợp giữa các bên liên quan từ nhiều tỉnh và nhiều lĩnh vực chưa thúc đẩy liên kết vùng và cũng chưa giúp nền kinh tế của vùng chuyển sang các hoạt động công nghiệp tinh xảo hơn và tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu. Các kết nối với các hành lang quốc tế—bao gồm Mạng lưới đường bộ và đường sắt xuyên Á; Hành lang kinh tế Tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng (GMS)—cần được đánh giá kỹ lưỡng để xác định hàm ý đối với cơ sở hạ tầng kết nối.

Việt Nam đã theo đuổi một số cách tiếp cận điều phối đầu tư theo vùng, nhưng những hạn chế về mặt pháp lý và việc thiếu các cơ chế huy động tài chính phù hợp đã khiến những phương pháp tiếp cận này trở nên kém hiệu quả. Như đã giới thiệu trong phần 4, Luật Ngân sách nhà nước (2015) và Luật Đầu tư công (2019) chưa đưa ra được các cơ chế thể chế để điều phối theo chiều dọc và chiều ngang. Về điều phối theo chiều dọc, các luật thường giao các dự án có phạm vi quốc gia hoặc liên tỉnh cho các bộ. Tuy nhiên, tính chất của các khoản đầu tư liên tỉnh và trách nhiệm tương ứng không được xác định rõ ràng. Luật Đầu tư công (2024) đã giải quyết một số bất cập bằng cách cho phép tăng cường phân cấp, chẳng hạn như phân cấp từ Thủ tướng Chính phủ xuống Ủy ban Nhân dân (UBND), để UBND làm chủ dự án khi có sự tham gia của hai hoặc nhiều tỉnh. (Một số chi tiết vẫn chưa được nêu rõ trong luật bổ sung.) Luật Ngân sách nhà nước cũng đưa ra mô tả chung về trách nhiệm cung cấp dịch

⁹⁴ Tại 3 địa phương là thành phố Hải Phòng ở miền Bắc và Thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu ở miền Nam. 44 cảng còn lại chỉ chiếm 5 phần trăm khối lượng hàng hóa, phản ánh các khoản đầu tư không kinh tế của các tỉnh. Mặc dù có rất nhiều cảng biển trên toàn quốc – bao gồm hai cảng biển đặc biệt, 12 cảng biển Hạng I và 20 cảng biển Hạng II – nhưng có rất ít cảng có khả năng tiếp nhận tàu lớn.

⁹⁵ Theo phân loại của Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế. Có nhiều sân bay tập trung ở vùng ven biển miền Trung, nơi có 14 tỉnh, với khoảng cách trung bình khoảng 100km giữa chín trong số 22 sân bay. Chỉ có sáu sân bay có lượng hành khách tăng trưởng, trong khi các sân bay còn lại chỉ đạt 40 phần trăm khối lượng dự kiến.

⁹⁶ Phạm, Hollweg, Mtonya, Winkler, & Nguyễn, 2019

vụ cơ sở hạ tầng mà không xem xét đầy đủ các nguồn lực và cơ chế khuyến khích để đảm bảo cung cấp dịch vụ. Kết quả là đầu tư không đủ cho các mạng lưới cơ sở hạ tầng, đặc biệt là những mạng lưới có tính chất liên tỉnh. Về điều phối theo chiều ngang, Luật Ngân sách nhà nước chưa tạo thuận lợi cho việc điều phối giữa các địa phương hoặc các ngành.

Với việc chính quyền tỉnh nắm giữ phần lớn nguồn lực đầu tư công, chính quyền trung ương tận dụng nguồn đồng tài trợ từ các tỉnh giàu hơn để thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng cấp vùng.⁹⁷ Các Nghị quyết của Quốc hội trong năm 2022 cho Đường vành đai 4 ở khu vực phía Bắc quanh Hà Nội và vành đai 3 ở khu vực phía Nam quanh TP.HCM thể hiện tầm quan trọng của cơ chế phối hợp theo chiều dọc nói trên—mặc dù vẫn mang tính sự vụ—đối với các dự án trọng điểm quốc gia.⁹⁸ Tuy nhiên, việc ra quyết định tạm thời như vậy làm dấy lên lo ngại về sự không nhất quán tiềm ẩn liên quan đến tỷ lệ đồng tài trợ giữa chính quyền trung ương và địa phương. Ngoài ra, các cơ chế khác về quản lý đầu tư công giữa các cấp—chẳng hạn như huy động nguồn thu, cho vay lại nguồn tài chính trong nước từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương, quản lý hợp đồng/mua sắm chung và trách nhiệm vận hành và bảo trì—còn chưa hoàn toàn rõ ràng.

Sự khác biệt vùng miền về kinh tế cho thấy cần một cách tiếp cận khác đối với phát triển không gian và tài khóa

Sự chênh lệch về hoạt động kinh tế giữa các tỉnh ở Việt Nam càng ngày càng gia tăng. Các yếu tố tác động tới đô thị hóa và tập trung hoạt động kinh tế đóng vai trò quan trọng trong việc đẩy mạnh công nghiệp hóa và tăng năng suất, thúc đẩy thành công kinh tế tổng thể của Việt Nam trong những thập kỷ qua. Nhưng đồng thời các yếu tố này cũng dẫn đến gia tăng chênh lệch vùng miền giữa các vùng ven biển phát triển nhanh và các vùng sâu trong đất liền với tình trạng nghèo đói tập trung ở các vùng khó khăn. Hoạt động kinh tế ngày càng tập trung ở hai vùng xung quanh hai cực tăng trưởng: Đồng bằng sông Hồng, dẫn đầu là Hà Nội và Vùng Đông Nam Bộ, dẫn đầu là TP.HCM. Sự tập trung này đang thúc đẩy các mô hình tăng trưởng liên quan đến sự dịch chuyển dân số và đô thị hóa. Chênh lệch thu nhập đang gia tăng, hiện nay GDP bình quân đầu người ở TP.HCM gần gấp 7,5 lần so với tỉnh nghèo nhất là Hà Giang và thu nhập bình quân đầu người ở tỉnh Bình Dương gần gấp 4,5 lần so với tỉnh Điện Biên. (Hình 27.)

Đô thị hóa mang lại nhiều triển vọng cho Việt Nam, nhưng cần được quản lý hiệu quả. Dân số đô thị của Việt Nam đang tăng nhanh, từ 20% năm 1986 lên hơn 36% hiện nay, dự kiến sẽ tăng gấp đôi trong hai thập kỷ tới. Các khu vực đô thị chiếm tỷ trọng đáng kể trong tổng sản phẩm quốc nội và việc làm, đồng thời có năng suất lao động, tốc độ tăng trưởng kinh tế và thu nhập cao hơn so với mức trung bình

⁹⁷ Trong bối cảnh này, khi các dự án cấp vùng cần được các tỉnh tài trợ và thực hiện, thì cần phải trình lên Quốc hội, sau đó Quốc hội ban hành nghị quyết để áp dụng trường hợp đặc biệt điều chỉnh các quy hoạch đầu tư trung hạn.

⁹⁸ Đường vành đai 3 (76km) kết nối bốn địa phương (Thành phố Hồ Chí Minh và Đồng Nai, Bình Dương và Long An ở Đông Nam Bộ) và Đường vành đai 4 (113km) kết nối ba địa phương (Thành phố Hà Nội, Hưng Yên và Bắc Ninh ở khu vực Đồng bằng sông Hồng).

của cả nước. Tuy nhiên, Việt Nam hiện chưa tận dụng được hết lợi ích của quá trình đô thị hóa do hệ thống đô thị chưa hiệu quả—ở cả cấp độ vĩ mô và vi mô. Ở cấp độ vĩ mô, quá trình phát triển đang diễn ra với sự chuyển đổi không gian hạn chế, là kết quả của ba chính sách vùng miền chính—hạn chế dịch chuyển lao động, quản lý và quy hoạch đất đai, trợ cấp với mục tiêu phân phối lại và bổ sung ngân sách. Nhiều tỉnh đã bước vào cuộc đua xây dựng đô thị với mục đích thúc đẩy các hoạt động kinh tế (và bất động sản). Các khu vực đô thị, với nhiều quy mô khác nhau theo hệ thống phân loại đô thị quốc gia, đã được "thành lập" chính thức theo cách từ trên xuống, không phản ánh sự dịch chuyển của các hoạt động kinh tế do thị trường thúc đẩy và sự dịch chuyển lao động. Ở cấp độ vi mô, các nhân tố gây tắc nghẽn làm xói mòn lợi ích của sự hội tụ do áp lực đối với cơ sở hạ tầng, dịch vụ cơ bản, đất đai, nhà ở và môi trường. Bằng chứng thực nghiệm từ Bra-xin, Trung Quốc, Cô-lôm-bi-a, Ấn Độ và In-đô-nê-xi-a cho thấy có sự tập trung hoạt động kinh tế khá hiệu quả ở nhiều nước đang phát triển, nhưng bằng chứng từ Việt Nam cho thấy mang lại ít lợi ích hơn.⁹⁹

Hệ thống bổ sung cân đối hiện tại dựa trên nguyên tắc đảm bảo công bằng, sử dụng "dân số đăng ký" làm tiêu chí phân bổ chính. Điều này có nghĩa là tất cả mọi người đều bình đẳng về mặt chi tiêu ngân sách, các tỉnh nghèo nhưng đông dân được tiếp cận cùng một mức nguồn lực bình quân đầu người không phụ thuộc vào mức đóng góp vào tổng sản lượng của đất nước.¹⁰⁰ Tuy nhiên, hệ thống bổ sung cân đối này không phản ánh thực tế vì dân số thực tế rất khác so với số liệu chính thức do di cư trong nước. Ví dụ, người di cư trong nước chiếm gần 30% dân số thực tế tại TP.HCM nhưng không được tính đến trong công thức phân bổ ngân sách.¹⁰¹

Các địa phương thuộc khu vực thành thị và nông thôn được "giao" nhiệm vụ chi như nhau, và đó là cơ sở để xác định nhu cầu phát triển và phân bổ ngân sách tương ứng, không tính đến nhu cầu khác biệt giữa các địa phương đó. Ngoài ra, ngưỡng vay và phương thức vay của cấp địa phương bị hạn chế bởi các biện pháp hành chính trung ương, không phản ánh mức độ bền vững nợ hoặc khả năng trả nợ của các tỉnh. Do đó, mười tỉnh thành phố đã xin và được Quốc hội cấp "cơ chế đặc thù" trong đó có mức trần vay nợ nhiều hơn cho chính quyền địa phương.

Việc giao nhiệm vụ chi như nhau cho các địa phương thuộc khu vực thành thị và nông thôn, cùng với hệ thống bổ sung đi kèm đã làm ảnh hưởng tới quá trình gia tăng mật độ, đồng thời khuếch đại các thách thức đô thị mới, chẳng hạn như tình trạng phát triển đô thị tràn lan và ô nhiễm. Các khu vực đô thị hàng đầu thiếu nguồn lực cần thiết để đáp ứng nhu cầu hạ tầng khi dân số ngày càng tăng, do mức độ tự chủ về nguồn thu còn hạn chế. Mặc dù có sự phân cấp ở mức đáng kể nhưng còn thiếu đồng bộ khi địa phương có quyền tự chủ về chi tiêu ngân sách nhưng lại không có nhiều quyền tự chủ về thu ngân sách và huy động tài chính. Có rất ít dư địa cho quyền tự chủ về thu ngân sách của cấp địa phương vì tất cả các loại thuế, cơ sở thuế và thuế suất đều được chính quyền trung ương thiết lập một cách thống nhất, và khuôn khổ pháp lý chưa giúp các tỉnh sử dụng hiệu quả các công cụ tài chính liên quan đến đất đai, bao gồm cả việc thu từ giá trị gia tăng từ đất và thuế bất động sản. Hệ thống hiện tại phần nào còn làm giảm động lực tăng trưởng của địa phương và đẩy nhanh

⁹⁹ Ngân hàng Thế giới, 2020.

¹⁰⁰ Đối với một số loại chi thường xuyên, định mức phân bổ theo dân số ở vùng núi cao hơn định mức ở vùng đồng bằng từ 1,5 đến 1,8 lần.

¹⁰¹ Quy hoạch tổng thể phát triển không gian TP.HCM đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

quá trình khai thác tài nguyên. Công thức phân chia nguồn thu đối với các sắc thuế chính (ví dụ: thuế GTGT, thuế TTĐB, thuế TNCN, thuế TNDN—các khoản chiếm tới 80% tổng doanh thu)¹⁰² còn chưa hoàn toàn hợp lý, phần nào làm giảm động lực tăng trưởng của các địa phương.

Mặc dù nhu cầu về cơ sở hạ tầng công cộng rất lớn, nhiều chính quyền địa phương ở Việt Nam vẫn bị hạn chế đáng kể về trần vay nợ. Các quy định hiện hành về vay nợ của chính quyền địa phương là thận trọng, tuy nhiên cũng khá nghiêm ngặt và lại có đặc thù. Sự cần thiết phải đảm bảo tính kỷ luật và trách nhiệm tài khoá ở cấp địa phương là không cần bàn cãi, tuy nhiên những mục tiêu này có thể đạt được thông qua các quy tắc tài khoá và các hệ thống quản lý rủi ro và quản lý nợ của chính quyền địa phương linh hoạt và minh bạch hơn.

Kinh nghiệm của Việt Nam cho thấy tầm quan trọng của sự chủ động, năng lực và giám sát

Mặc dù mức độ phân cấp trách nhiệm ngày càng tăng nhưng lại chưa có sự phân cấp thẩm quyền thực sự. Phân cấp về chi tiêu ngân sách ở cấp địa phương ở mức độ cao, nhưng phân cấp nguồn thu ngân sách địa phương và mức độ tự chủ của địa phương trong việc đề ra một số chính sách, quy định còn hạn chế. Tự chủ hạn chế có thể góp phần gây ra các vấn đề về thực thi như được thảo luận trong toàn bộ báo cáo này. Theo khảo sát Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của các doanh nghiệp, một nửa số doanh nghiệp được hỏi cho biết các chính sách của tỉnh là tốt nhưng việc thực hiện còn chưa đạt. Kinh nghiệm quốc tế ở các nước thu nhập cao cho thấy sự tách rời giữa thiết kế chính sách và thực hiện chính sách là yếu tố chính dẫn đến hiệu quả thực hiện chính sách thấp.¹⁰³

Tình trạng nhiều cơ quan có vai trò và trách nhiệm trong việc lập kế hoạch có thể dẫn tới thiếu sự thống nhất và thậm chí là có sự mâu thuẫn trong một số trường hợp. Các định hướng, chính sách được đề ra bởi các cơ quan của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và chính quyền địa phương. Như đã lưu ý trong ấn phẩm của Liên đoàn Công nghiệp và Thương mại Việt Nam (VCCI) và Fulbright (2023), điều này có thể dẫn đến sự không rõ ràng. Cùng với chiến dịch chống tham nhũng và thái độ né tránh rủi ro của những người ra quyết định, sự chồng chéo về vai trò góp phần gây nên tình trạng ngần ngại, không dám quyết định làm trong bộ máy. Do các tỉnh có quy mô tương đối nhỏ và các huyện thậm chí còn nhỏ hơn nên có thể tình giản một số cơ quan có vai trò chồng chéo nhau. Ví dụ, việc thí điểm bãi bỏ Hội đồng nhân dân cấp quận đã cải thiện đáng kể việc cung cấp dịch vụ công trong các lĩnh vực quan trọng như giao thông, chăm sóc sức khỏe và truyền thông.¹⁰⁴

¹⁰² Điều đó có nghĩa là thuế VAT và thuế tiêu thụ đặc biệt của sản phẩm hiện được tính vào các tỉnh nơi sản phẩm được sản xuất, tuy nhiên sản phẩm lại được tiêu thụ ở các tỉnh khác. Thuế TNCN hiện được tính cho địa phương nơi người lao động làm việc chứ không phải nơi họ sinh sống trong khi các dịch vụ công chủ yếu được cung cấp tại nơi cư trú. Thuế TNDN cũng được nộp cho địa phương nơi doanh nghiệp đặt trụ sở mặc dù hoạt động kinh tế của họ diễn ra trên khắp cả nước.

¹⁰³ Fernández-I-Marín, Knill, Steinbacher, & Steinebach, 2023.

¹⁰⁴ Malesky, Nguyễn, & Trần, 2014.

Việc tăng cường phân cấp phân quyền và chuyển giao ngân sách cho các địa phương chưa đi kèm với các biện pháp cải thiện hiệu suất cũng như đơn giản hóa các thủ tục, hệ thống báo cáo và đảm bảo trách nhiệm giải trình. . Mối quan hệ giữa chi tiêu và kết quả cần được tăng cường cho dù nguồn tiền được chi ở cấp trung ương, cấp tỉnh hay cấp thấp hơn. Phương pháp tiếp cận dựa trên hiệu quả kết hợp với phân cấp có thể giúp tập trung vào kết quả để tối đa hóa tác động của chi tiêu công. Đồng thời, cần có hệ thống thông tin quản lý đầu tư và ngân sách mạnh hơn để quản lý khung phân cấp tài khoá và giám sát, báo cáo kết quả ở cấp địa phương.

Mặc dù sự giám sát là cần thiết trong một hệ thống phi tập trung (hoặc bất kỳ hệ thống nào), nhưng nhiều hơn không hẳn là tốt hơn. Sẽ rất hữu ích nếu xem xét riêng trách nhiệm giám sát độc lập và trách nhiệm thực hiện. Yêu cầu phải có nhiều tầng phê duyệt trước có thể vừa rườm rà vừa phản tác dụng. Những yêu cầu như vậy thực sự có thể làm suy yếu trách nhiệm giải trình vì người ta luôn có thể nói rằng những người khác đã phê duyệt quyết định đó. Ở Việt Nam, cách thức phân quyền dưới hình thức ủy quyền, kết hợp với hệ thống nhiều tầng phê duyệt trước đối với một số quyết định, đã được chứng minh là chồng chéo và không hiệu quả.

Việc sắp xếp lại về hành chính ở Việt Nam đang tập trung vào việc sáp nhập và hợp lý hóa hệ thống các bộ, cơ quan trung ương, và sáp nhập các địa phương, tổ chức lại không gian phát triển. Điều này sẽ góp phần đáng kể vào việc giảm bớt tình trạng chồng chéo về mặt thủ tục và sự lệch pha về mặt pháp lý - hành chính vốn gây ảnh hưởng đến đầu tư công và hiệu quả chi tiêu khác. Đồng thời, sự thay đổi về thể chế ở cấp trung ương chắc chắn sẽ dẫn đến những thay đổi ở cấp địa phương. Đây là những thay đổi tích cực, mang lại cơ hội để xem xét những thay đổi sâu hơn về lãnh thổ và hành chính nhằm giải quyết một số thách thức được thảo luận trong phần này, đó là cạnh tranh kém hiệu quả, thiếu vốn cho cơ sở hạ tầng liên tỉnh và xây dựng cơ sở hạ tầng dư thừa so với nhu cầu thị trường.

Cần có gói cải cách nhằm tối ưu hóa năng lực của nhà nước ở tất cả các cấp

Trong tương lai, cần xem xét gói cải cách tổng hợp trong hệ thống quan hệ tài khoá giữa các địa phương của Việt Nam.

Nhóm biện pháp thứ nhất tập trung vào tăng cường vai trò chủ đạo và kiến tạo của ngân sách trung ương và thúc đẩy cơ chế phối hợp về nguồn lực—cả về chiều dọc và chiều ngang giữa các cấp chính quyền—trong việc cung cấp các dịch vụ hạ tầng tổng hợp cấp vùng và cấp quốc gia, phục vụ tăng trưởng, chuyển đổi xanh và thích ứng với biến đổi khí hậu. Các biện pháp dự kiến bao gồm cân nhắc điều chỉnh việc phân giao và chia sẻ nguồn thu giữa trung ương và địa phương đối với một số sắc thuế. Vận hành một cách có hệ thống phương thức Chương trình Đầu tư công cho một số ưu tiên trọng yếu của quốc gia như ba nội dung an ninh nguồn nước, năng lượng, và lương thực. Tăng cường cơ chế phối hợp và đảm bảo tài chính để phối hợp liên tỉnh và liên vùng, chẳng hạn cơ chế khuyến khích tài khóa (v.d. qua sử dụng bổ sung ngân sách đối ứng) nhằm phát triển hạ tầng

vùng và hợp tác phối hợp giữa các tỉnh thành với tỉnh thành (hợp tác công - công). Nhiệm vụ chi ở từng địa phương cũng có thể được điều chỉnh cho phù hợp hơn với lợi thế và hạn chế về kinh tế của từng địa phương, đồng thời đảm bảo người dân ở mọi địa phương đều được tiếp cận các dịch vụ cơ bản chất lượng tốt. Ngoài ra, cần làm rõ hơn vai trò của Nhà nước và các nhiệm vụ chi tương ứng cũng như các cơ chế khuyến khích về tài khoá giữa chính quyền trung ương và địa phương trong phát triển vùng, quản lý rủi ro (để ứng phó với các mối đe dọa lớn về thiên tai dịch bệnh) và thúc đẩy đổi mới sáng tạo và đầu tư vào cơ sở hạ tầng xanh/thích ứng với khí hậu.

Nhóm giải pháp thứ hai là tăng cường sự chủ động và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. Các giải pháp tiềm năng bao gồm áp dụng hệ thống nhiệm vụ chi không đối xứng cho các địa phương thuộc khu vực thành thị và nông thôn. Chính phủ đang đi đúng hướng, chuyển đổi cơ chế phân chia nguồn thu từ chế độ áp dụng tỷ lệ phân chia nguồn thu khác nhau theo tình sang chế độ tập trung vào loại thuế, giúp tăng mức độ khả đoán về nguồn lực cho các địa phương. Tuy nhiên, cần theo đuổi cơ chế phân chia công bằng hơn, đặc biệt đối với thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế giá trị gia tăng để thúc đẩy hiệu quả kinh tế và hiệu quả huy động thu ngân sách địa phương ở các tỉnh.¹⁰⁵ Cũng nên điều chỉnh công thức tính bổ sung ngân sách chi đầu tư trên cơ sở tính đến nhu cầu hạ tầng phức tạp hơn của các vùng đô thị và các đô thị loại hai lớn nhằm tận dụng lợi thế kinh tế nhờ sự tập trung và giải quyết tình trạng tắc nghẽn. Việt Nam cũng có thể áp dụng các phương án khả thi khác để tăng quyền tự chủ về thu ngân sách cho chính quyền địa phương (thuế tài sản; cho phép địa phương cân nhắc có thêm thuế phụ thu tính trên thuế GTGT, thuế TNDN, thuế TTĐB, thuế TNCN; khai thác giá trị của tài sản công). Nói chung, việc áp dụng các hệ thống quy tắc tài khoá hiện đại và minh bạch cùng quản lý rủi ro tài khoá cấp địa phương sẽ mở ra những lựa chọn mới cho đất nước. Khi Việt Nam phấn đấu hướng tới quốc gia thu nhập cao, có thể mở rộng các lựa chọn về huy động nguồn tài chính cấp địa phương, với các cơ chế huy động tài chính mới để hỗ trợ chính quyền địa phương tiếp cận các thị trường vốn hiệu quả và các công cụ tài chính sáng tạo như tín dụng carbon, trái phiếu thuế đặc biệt, hợp tác công-tư và nguồn thu dựa trên dự án (ví dụ: đường thu phí).

Nhóm biện pháp thứ ba là thúc đẩy sự cân bằng giữa các mục tiêu phát triển về công bằng, hiệu quả và bền vững. Các biện pháp tiềm năng bao gồm cải cách công thức phân bổ ngân sách bằng cách xem xét áp dụng các cơ chế bổ sung ngân sách riêng biệt (cấp phát có điều kiện, tài trợ đối ứng và/hoặc dựa trên kết quả đầu ra) để giải quyết các mục tiêu phát triển khác nhau, có nhiều cơ chế cho các mục tiêu chính sách khác nhau về đảm bảo tính công bằng và hiệu quả. Trong trường hợp đó, có thể áp dụng các thông lệ quốc tế tốt như các phương pháp chuyển giao ngân sách khác nhau chot (dựa trên địa bàn, trên người dân thụ hưởng, hay theo dự án), cũng như ước tính chính xác hơn các yếu tố thúc đẩy chi phí và dần xây dựng chỉ số khoảng trống cơ sở hạ tầng. Cũng có thể điều chỉnh các quy tắc tính toán mức bổ sung ngân sách (hoặc công thức tính mức bổ sung ngân sách) để đáp ứng nhu cầu lớn hơn của các trung tâm (đại) đô thị hay các đô thị lớn ở quy mô thứ hai, có cơ

¹⁰⁵ Tính công bằng của cơ chế này có thể được thể hiện thông qua nguyên tắc phân chia khoản thu dựa trên nơi phát sinh thuế ("cơ sở tính thuế"), thay vì nơi thu khoản thu. Hơn nữa, việc phân chia một số loại thuế không nên được thực hiện trên cơ sở tính thuế thuần túy mà phải được điều chỉnh bằng cách sử dụng yếu tố đại diện cho hoạt động kinh tế. Đối với thuế thu nhập doanh nghiệp, các yếu tố đại diện có thể là bảng lương (lao động), tài sản (vốn) và doanh số (đầu ra) của các chi nhánh công ty. Đối với thuế giá trị gia tăng, việc phân bổ phần đóng góp của mỗi địa phương có thể dựa trên các tiêu chí như GDP của tỉnh hoặc mức tiêu dùng bình quân đầu người.

chế khuyến khích hiệu quả hoạt động và hiệu suất của địa phương (bao gồm trong các hành động chuyển đổi xanh và thích ứng với biến đổi khí hậu), đồng thời có tính đến áp lực ngày càng tăng lên môi trường. Cũng có thể đưa ra cơ chế chia sẻ nguồn thu công bằng hơn đối với các loại thuế quan trọng—thuế GTGT, thuế TTĐB, thuế TNDN, thuế TNCN và thuế tài nguyên thiên nhiên—để thúc đẩy hiệu quả hành thu và hiệu quả kinh tế-xã hội tại địa phương. Cuối cùng, các cải cách có thể hướng tới mục tiêu thúc đẩy các chương trình đầu tư công và cơ chế phân bổ ngân sách theo định hướng hiệu quả, kèm theo các cơ chế khuyến khích mạnh mẽ hơn cho cả các tỉnh giàu và các tỉnh nghèo hơn.

7. Đội ngũ công chức, viên chức có động lực và trách nhiệm giải trình

Để thực hiện vai trò của mình, nhà nước cần có con người với động lực làm việc tích cực. Mức độ trọng dụng nhân tài trong hệ thống công vụ là yếu tố chính quyết định hiệu quả hoạt động của bộ máy. Xét về việc làm, khu vực công của Việt Nam có quy mô lớn so với hầu hết các quốc gia có thu nhập cao và quỹ lương của Việt Nam cũng chiếm tỷ trọng tương đối lớn trong tổng chi tiêu công. Quy mô lực lượng lao động khu vực công được xác định một phần bởi phạm vi hoạt động của nhà nước - ở Việt Nam, sự thay đổi trong vai trò của nhà nước cho thấy nhu cầu chuyển dần sang một hệ thống công vụ với quy mô nhỏ hơn nhưng có động lực làm việc mạnh mẽ hơn. Thực ra, đây chính là hướng đi của làn sóng cải cách thể chế hiện nay.

Mức lương công chức nhìn chung theo kịp tốc độ tăng trưởng kinh tế, giúp khu vực công có khả năng cạnh tranh với khu vực tư nhân, cho đến khi tiền lương bị đóng băng do COVID-19. Những đợt tăng lương mạnh gần đây trong khu vực công đã thu hẹp khoảng cách nhưng vẫn chưa hoàn toàn xóa bỏ khoảng cách. Có khoảng cách đáng kể giữa mức lương của lao động trong khu vực công và khu vực tư nhân, ngay cả khi đã tính đến loại hình công việc, trình độ học vấn và nhiều yếu tố khác liên quan đến công việc và cá nhân. Ngoài ra còn có khoảng cách lương đáng kể theo giới tính, mặc dù mức chênh lệch này ở khu vực công nhỏ hơn so với khu vực tư nhân.

Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng trong việc xây dựng cơ chế khen thưởng hiệu quả công việc và xử phạt đối với hành vi vi phạm quy định, nhưng vẫn cần tiếp tục nỗ lực hơn nữa. Việc xác định và quản lý xung đột lợi ích hiện đã được đưa vào luật, nhưng vẫn cần được hoàn thiện và tăng cường truyền thông để ngăn chặn các xung đột lợi ích có hại đồng thời không kìm hãm sự đổi mới. Ngoài ra, cần tăng cường kiểm soát tham nhũng theo hướng chú trọng hơn vào công tác phòng ngừa tham nhũng. Hệ thống giám sát chính thức tập trung vào nội bộ của Việt Nam khiến việc phát hiện tham nhũng kém hiệu quả hơn. Chiến dịch chống tham nhũng hiện nay, chủ yếu tập trung vào việc răn đe thông qua điều tra và trừng phạt, cần được bổ trợ bằng các thể chế tạo niềm tin vào tiến trình pháp luật công bằng (due process) cho những người bị buộc tội có hành vi tiêu cực và trao quyền nhiều hơn cho xã hội dân sự và phương tiện truyền thông.

Mọi chức năng của chính phủ đều được thực hiện bởi người dân. Tất cả các chức năng cốt lõi của chính phủ, từ cung cấp các dịch vụ như y tế và giáo dục, đến cung cấp hàng hóa và cơ sở hạ tầng công cộng, quản lý và giảm thiểu thiệt hại do các yếu tố bên ngoài gây ra, đều cần những người có trình độ, chuyên nghiệp và có động lực để thực hiện các nhiệm vụ đó. Khi nền kinh tế Việt Nam ngày càng trở nên phức tạp hơn, cả khu vực tư nhân và khu vực công đều sẽ nâng cao kỳ vọng đối với những người làm chuyên môn. Để có thể xây dựng được hệ thống công vụ hiệu quả và năng động hỗ trợ tăng trưởng và đưa đất

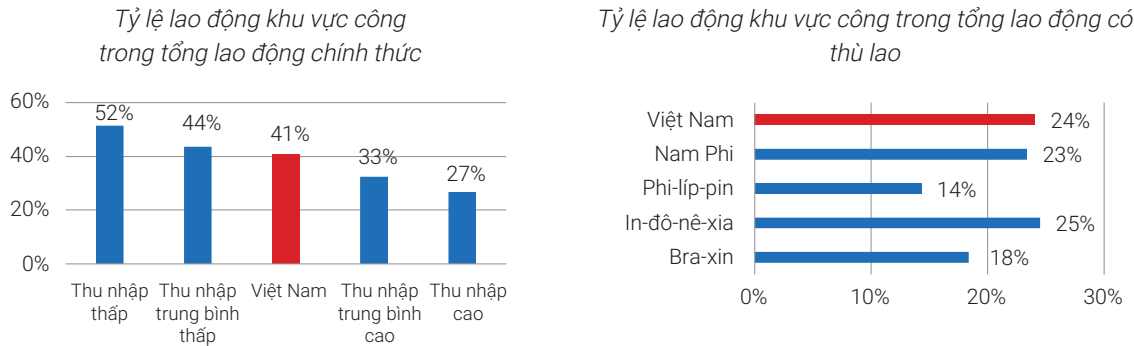
nước trở thành quốc gia thu nhập cao, Việt Nam cần thu hút nhân tài và tạo động lực làm việc, cung cấp các dịch vụ công chất lượng cao một cách hiệu quả và loại bỏ tham nhũng.

Mức độ trọng dụng nhân tài trong hệ thống công vụ là yếu tố chính quyết định hiệu quả hoạt động của bộ máy. Trong các nghiên cứu xuyên quốc gia, những quốc gia có hệ thống công vụ theo chế độ trọng dụng nhân tài thường đạt kết quả tốt hơn – đây là một phát hiện được lặp lại ở nhiều nghiên cứu theo từng quốc gia cụ thể.¹⁰⁶ Ở Việt Nam, có sự ghi nhận rộng rãi về tầm quan trọng của việc tạo động lực cho công chức, viên chức và tiếp tục thu hút các cán bộ chuyên môn tài năng mới. Cải cách hành chính, bao gồm xây dựng nền hành chính “dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân” được xác định là một trong ba “đột phá chiến lược.”¹⁰⁷ Quy mô và mức lương của công chức cũng đóng vai trò nổi bật trong làn sóng cải cách thể chế hiện nay. (Hộp 1.) Phần này sẽ xem xét cách thức mà các thể chế hành chính công, đặc biệt là chế độ lương thưởng và trách nhiệm giải trình, đóng góp vào hiệu quả hoạt động như thế nào.

Khu vực công của Việt Nam lớn hơn hầu hết các nước tương đồng

Khu vực công của Việt Nam lớn hơn so với nhiều quốc gia khác và số lượng lớn công, chức viên chức đồng nghĩa với việc quỹ lương cũng lớn. Số lượng việc làm trong khu vực công của Việt Nam tương đối lớn, cả về con số tuyệt đối và tương đối khi tính theo quỹ lương.¹⁰⁸ (Hình 27). Nỗ lực kiểm soát chi tiêu công có thể được xem xét như một đẳng thức đơn giản. Quỹ lương của nhà nước phụ thuộc vào phạm vi dịch vụ và chức năng do nhà nước cung cấp, chi phí tính trên đầu mỗi cán bộ viên chức (tiền lương) và hiệu quả làm việc của họ. Với tư cách là một đẳng thức, ta có thể khái quát hóa theo một cách khác, theo đó phạm vi hoạt động do nhà nước thực hiện trong phạm vi ngân sách phụ thuộc vào mức lương và hiệu quả.

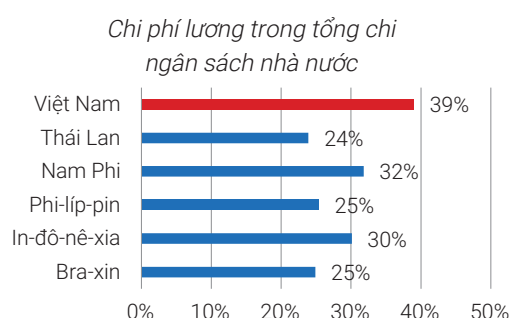
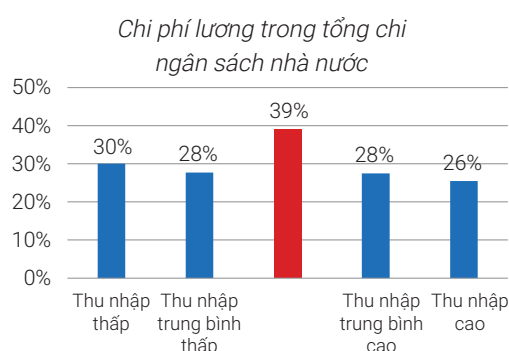
Hình 27. Khu vực công có quy mô lớn và tốn kém so với các quốc gia thu nhập cao



¹⁰⁶ Để biết thêm về các bằng chứng quốc tế, tìm hiểu thêm các nghiên cứu của Evans & Rauch, 2000; Các nghiên cứu quốc gia riêng lẻ bao gồm Brazil (Ngân hàng Thế giới, 2021a), Cộng hòa Kyrgyzstan; Romania và Cộng hòa Slovakia (Ngân hàng Thế giới, 2003) và Hoa Kỳ (Aneja & Xu, 2024).

¹⁰⁷ Bộ Nội vụ. <https://moha.gov.vn/tin-tuc---su-kien/tin-hoat-dong-cua-bo-noi-vu/phi-hop-thu-tam-cua-ban-chi-dao-cai-cach-hanh-ch-d610-t56203.html>

¹⁰⁸ So sánh về quy mô và chi phí của khu vực công chỉ mang tính gần đúng vì định nghĩa về khu vực công khác nhau ở mỗi quốc gia.



Nguồn: Ngân hàng Thế giới. Worldwide Bureaucracy Indicators (Chỉ số hành chính thế giới). Năm gần nhất có số liệu.

Với mục tiêu phát triển thể chế để trở thành quốc gia có thu nhập cao, Việt Nam cần một nhà nước tập trung vào việc giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp đồng thời đảm bảo đạt được các mục tiêu xã hội. Với nguồn lực hạn chế, phải cân nhắc giữa mức lương của công chức, viên chức, số lượng cán bộ viên chức và phạm vi dịch vụ. Việc điều chỉnh mức lương để duy trì khả năng cạnh tranh với khu vực tư nhân sẽ cần phải được bù đắp bằng cách giảm số lượng cán bộ viên chức và điều này chỉ có thể thực hiện được bằng cách thu hẹp phạm vi hoạt động của khu vực công hoặc tăng hiệu quả công việc của công chức, viên chức. Việt Nam đã có những bước tiến để thực hiện tất cả những giải pháp nói trên.

Những thay đổi về thể chế hiện tại của Việt Nam bao gồm giảm quy mô lao động trong khu vực công. Việc lập kế hoạch cắt giảm việc làm tới 20 phần trăm là rất quan trọng. Mặc dù tinh gọn bộ máy ở một mức độ nào đó là phù hợp, nhưng vẫn cần phải thực hiện một cách thận trọng, do tác động đối với những người mất việc làm và tác động đối với các cơ quan đơn vị thuộc khu vực công vì có thể mất đi đội ngũ nhân viên tài năng.¹⁰⁹ Cơ chế chi trả hỗ trợ mất việc làm hoặc cho hưởng chế độ nghỉ hưu sớm có thể giúp giải quyết thách thức đầu tiên, nhưng không hẳn là sẽ giải quyết được thách thức thứ hai. Trong trường hợp giảm biên chế ở những khu vực dân số thấp, tác động có thể còn lớn hơn nữa vì không đảm bảo sẽ có thị trường việc làm khác cho những người bị mất việc.

Giải pháp tạo động lực để công chức, viên chức thực hiện nhiệm vụ một cách hiệu quả và loại trừ tham nhũng sẽ giúp cải thiện hiệu quả hoạt động của khu vực công. Động lực có thể xuất phát từ nhiều khía cạnh khác nhau trong mối quan hệ giữa công chức, viên chức và nhà nước, bao gồm lương thưởng, cơ hội thăng tiến trong sự nghiệp và yếu tố công bằng khi hiệu quả công việc được coi là cơ sở để xem xét nâng lương và thăng tiến sự nghiệp.¹¹⁰ Năm 2023, tỷ lệ công chức, viên chức nghỉ việc cao hơn trước, và đợt đánh giá tình hình thực hiện khuyến nghị trong báo cáo Việt Nam 2035 nhận định điều này đã tác động đến nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội, trong đó có đầu tư công.¹¹¹

¹⁰⁹ Rama, 1999.

¹¹⁰ Trần & Trương, 2021.

¹¹¹ Thắng, 2023. Xem thêm Nguyễn K. G., Tháng 4, 2024.

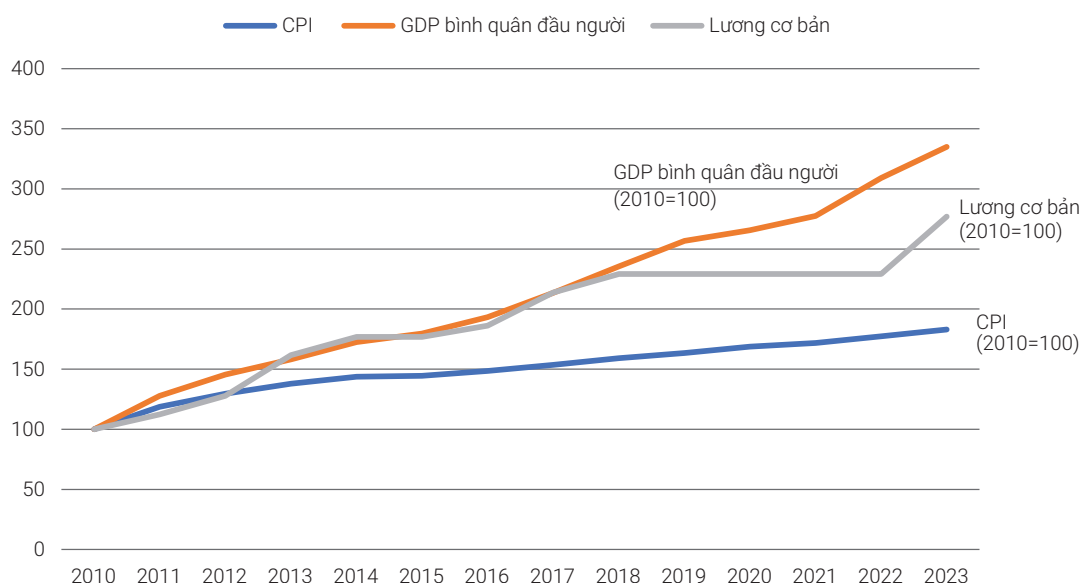
Lương bổng của công chức, viên chức bị tụt hậu với khu vực tư nhân

Một phần quan trọng trong động lực làm việc của công chức, viên chức là mức lương thưởng mà họ nhận được. Hệ thống lương bổng khu vực công của Việt Nam được áp dụng đối với công chức, viên chức và cán bộ các cấp, cũng như cán bộ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN), cơ quan đoàn thể nhân dân và các cơ quan Đảng. Thông thường, mức lương được cập nhật hàng năm, mặc dù tiền lương đã bị giữ nguyên trong vài năm do lo ngại về tài chính và tác động của COVID-19. Hệ thống này bao gồm nhiều khoản phụ cấp và ngạch bậc được thực hiện thông qua các hệ số áp dụng trên mức lương cơ bản, mức lương này cũng giống như mức lương tối thiểu chính thức. Hệ thống này tương tự như hệ thống được sử dụng ở nhiều quốc gia dành cho cán bộ, nhân viên khu vực công.

Mức lương của cán bộ, công chức, và viên chức nhà nước theo sát GDP cho đến khoảng năm năm trước. Mức tăng lương cơ bản hàng năm thường tương ứng với mức tăng trưởng GDP bình quân đầu người, vượt xa lạm phát, cho đến ngay trước COVID-19. Để việc làm trong khu vực công có khả năng cạnh tranh với khu vực tư nhân đòi hỏi mức lương phải tăng với tốc độ tương tự như tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế nói chung, chứ không chỉ theo kịp tốc độ lạm phát. Đây chính là cách tiếp cận của Việt Nam cho đến năm 2019-2020 khi tiền lương bị đóng băng. Trong những năm tiếp theo, mức lương của khu vực công tụt hậu so với mức tăng trưởng GDP và có một số năm thậm chí còn không theo kịp lạm phát (Hình 28). Trong mỗi năm của giai đoạn hai năm vừa qua, mức lương đều được tăng đáng kể, bao gồm mức tăng 30 phần trăm vào tháng 7 năm 2024.

Thị trường lao động mà khu vực công phải cạnh tranh có thể được phân chia theo ngành, vị trí và các yếu tố khác. Để hiểu rõ hơn mức lương của khu vực công so với khu vực tư nhân, cần phải tính đến nhiều yếu tố. Khảo sát lực lượng lao động Việt Nam (LFS) do Tổng cục Thống kê (TCTK) tiến hành hàng năm cung cấp dữ liệu hữu ích để hiểu mức lương của khu vực công so với khu vực tư nhân như thế nào. Phạm vi khảo sát năm 2022 gồm tất cả các tỉnh, thành phố, được triển khai trên 1.637 địa điểm lấy mẫu hàng tháng trong suốt cả năm, với tổng quy mô mẫu hơn 800.000 người. Dữ liệu hỗ trợ việc xem xét chi tiết các yếu tố ảnh hưởng đến mức lương ở cả khu vực công và tư (Phụ lục 2 cung cấp thông tin chi tiết về phân tích).

Hình 28. Tiền lương của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước không còn theo kịp tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả dựa trên công bố mức lương cơ bản của Việt Nam và Chỉ số Phát triển Thế giới về lạm phát và GDP bình quân đầu người.

Lưu ý: Mặc dù số liệu thống kê kinh tế vĩ mô được báo cáo theo năm dương lịch, mức lương của người Việt Nam được điều chỉnh vào tháng 7 hàng năm.

Mặc dù quy mô của khu vực công là lớn nhưng mức lương của cán bộ nhà nước nhìn chung lại thấp.

Tuy những người làm việc cho doanh nghiệp nhà nước cho biết mức lương của họ tương đương với những người làm việc cho doanh nghiệp tư nhân, nhưng những người làm việc tại "các cơ quan chuyên môn của nhà nước", bao gồm các cơ sở y tế và giáo dục, và khối "lập pháp, hành pháp và tư pháp" cho biết thu nhập hàng tháng của họ thấp hơn đáng kể so với những người làm việc trong khu vực tư nhân, sau khi tính đến các đặc điểm có thể quan sát được như trình độ học vấn, độ tuổi, nơi cư trú và các đặc điểm khác (Hình 30). Những phát hiện này trái ngược với những phát hiện từ các nghiên cứu tương tự ở các quốc gia khác, nơi mà khu vực công trả lương cao hơn so với khu vực tư nhân, thay vì thấp hơn.¹¹² Ngay cả ở Việt Nam, một nghiên cứu cách đây 15 năm cũng đưa ra phát hiện rằng khu vực công trả mức lương cao hơn.¹¹³ Sự thay đổi này phản ánh tốc độ tăng lương cao hơn ở khu vực tư nhân, nhưng cũng tác động đến khả năng cạnh tranh của khu vực công và như động lực làm việc của công chức, viên chức.

Khoảng cách khá lớn giữa mức lương của khu vực công và khu vực tư nhân thay đổi theo vùng miền và vị trí công việc trong khu vực công. So với các doanh nghiệp tư nhân, khoảng cách lớn nhất là ở nhóm nghề luật sư, hành pháp và tư pháp, trong đó các doanh nghiệp tư nhân trả mức lương cao hơn khoảng 42 phần trăm và lên tới 80 phần trăm ở một số khu vực. Ngoài ra còn có khoảng cách chênh lệch đáng kể so với mức lương ở các cơ quan chuyên môn của nhà nước - các doanh nghiệp tư nhân trả mức lương cao hơn 26 phần trăm so với mức bình quân cả nước và cao hơn từ 14 đến 40 phần trăm tùy thuộc vào

¹¹² Ngân hàng Thế giới, 2025 sắp ra mắt.

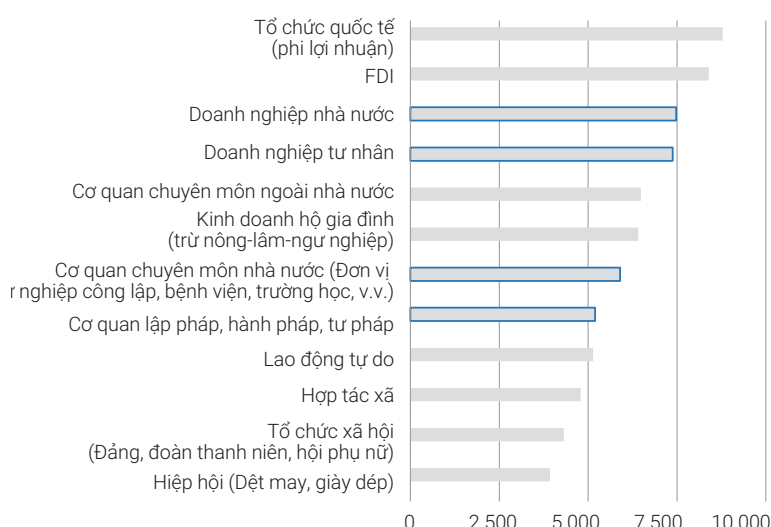
¹¹³ Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác, 2009.

từng tỉnh. Mức lương của doanh nghiệp nhà nước có vẻ sát với mức lương của doanh nghiệp tư nhân hơn, hầu như không có khoảng cách, thậm chí còn có khoảng cách âm ở một số tỉnh (tức là, sau khi loại bỏ các yếu tố ảnh hưởng khác thì doanh nghiệp nhà nước vẫn trả lương cao hơn một chút so với doanh nghiệp tư nhân ở một số nơi và thấp hơn một chút ở những nơi khác). Khoảng cách tiền lương ở các tỉnh phía Bắc và Tây Nguyên nhìn chung là thấp hơn, và ở các khu vực gần cực tăng trưởng phía Bắc và phía Nam thì khoảng cách chênh lệch về tiền lương là lớn nhất.

Việc tăng lương 30 phần trăm cho cán bộ, công chức, viên chức trên toàn quốc trong năm ngoái sẽ giúp đưa mức lương tiến sát với thị trường hơn. Sự chênh lệch đáng kể giữa mức lương của khu vực công và khu vực tư nhân có thể làm giảm sức hấp dẫn của các công việc trong khu vực công và thậm chí dẫn đến hành vi tiêu cực, do đó mức độ điều chỉnh này rất gần với khoảng cách lương được xác định trong phân tích tiền lương. Tuy nhiên, sự khác biệt lớn giữa các vùng miền cho thấy sự cần thiết phải xem xét kỹ hơn.

Hình 29. Cán bộ nhà nước thường có thu nhập thấp hơn so với những người làm việc trong khu vực tư nhân

Thu nhập ước tính cho trường hợp cơ sở

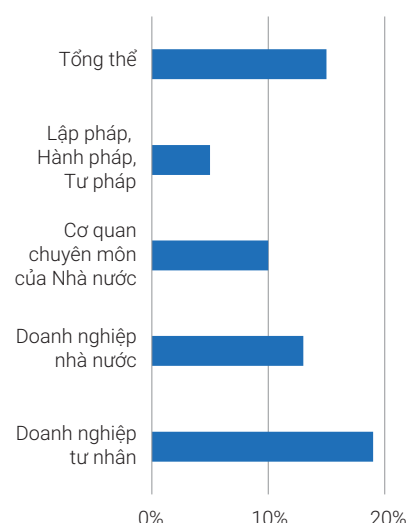


Nguồn: Tác giả, dựa trên Khảo sát lao động việc làm Việt Nam năm 2022.

Lưu ý: Chỉ áp dụng với những người làm việc toàn thời gian. Các đặc điểm khác bao gồm tuổi tác, giới tính, tình trạng hôn nhân, trình độ học vấn/chứng chỉ, chức vụ, khu vực và thành thị/nông thôn. Biểu đồ mô tả thu nhập ước lượng theo logarith, được chuyển đổi thành thu nhập tính bằng nghìn VND.

Hình 30. Nam giới có thu nhập cao hơn phụ nữ, đặc biệt là trong khu vực tư nhân

Chênh lệch tiền lương theo giới tính



Nguồn: Tác giả, dựa trên Khảo sát lao động việc làm Việt Nam năm 2022.

Lưu ý: Chỉ áp dụng với những người làm việc toàn thời gian. Biểu đồ mô tả khoảng cách lương theo giới tính sau khi đã tính đến các đặc điểm khác.

Sự khác biệt về khoảng cách lương cho thấy giá trị của việc cho phép có độ linh hoạt về mức lương. Các doanh nghiệp nhà nước có sự linh hoạt trong việc xác định mức lương, có khoảng cách lương không đáng kể, trong khi ở các vị trí công việc chủ chốt trong khu vực công ở các lĩnh vực

hành pháp, lập pháp và tư pháp, với mức độ linh hoạt thấp nhất, khoảng cách lương ở mức lớn nhất. Trong các đơn vị sự nghiệp công lập, chẳng hạn như cơ sở y tế và giáo dục, cũng có những khoảng cách đáng kể, mặc dù nhỏ hơn. Tương tự như vậy, sự khác biệt về mức lương theo khu vực địa lý cũng cho thấy sự cần thiết phải đảm bảo tính linh hoạt. Mặc dù có ở cấp tỉnh có mức phụ cấp khác nhau để tính đến chi phí sinh hoạt nhưng chính sách lương hướng tới sự công bằng bất kể vị trí địa lý. Điều này cũng là dễ hiểu vì mục đích là nhằm thiết lập một hệ thống công vụ có sự thống nhất. Tuy nhiên, dữ liệu cho thấy rằng trong một số trường hợp, có thể cần phải tăng cường thêm nhiều giải pháp hơn nữa chứ không phải chỉ có chế độ phụ cấp. Tình trạng mất cân đối như vậy có thể được giải quyết bằng cách tăng cường mức độ tự chủ cho cấp tỉnh, theo hướng tăng cường phân cấp cho 10 tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương như đang được thảo luận, nhưng cần mở rộng phạm vi tự chủ nhằm bao gồm quyền tự chủ về cơ chế lương thưởng.

Khoảng cách lương theo giới ở khu vực công hẹp hơn so với khu vực tư nhân. Sau khi đã loại trừ nhiều yếu tố khác có thể giải thích sự khác biệt về mức lương - chẳng hạn như trình độ học vấn, độ tuổi, tình trạng hôn nhân và các đặc điểm khác đã đề cập trước đó - lao động nam ở Việt Nam được trả lương cao hơn lao động nữ khoảng 15 phần trăm vào năm 2022. Tuy nhiên, việc xem xét khoảng cách lương trên cơ sở giới theo loại hình đơn vị sử dụng lao động sẽ cho thấy nhiều điều thú vị (Hình 31). Khoảng cách này chỉ là 5 phần trăm đối với những người làm việc trong cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, và 10 phần trăm đối với những người làm việc trong các cơ quan chuyên môn của nhà nước. Trong số những người làm việc tại các doanh nghiệp nhà nước, khoảng cách lương theo giới là 13 phần trăm và ở khu vực tư nhân thì khoảng cách này là 19 phần trăm.¹¹⁴ Phát hiện về sự khác biệt giữa khu vực công và khu vực tư nhân cũng nhất quán với các quốc gia khác và khoảng cách này nhỏ hơn mức trung bình một chút. Một nghiên cứu sắp tới của Ngân hàng Thế giới cho thấy, trên toàn cầu, khoảng cách lương theo giới là 12% ở khu vực công và 26% ở khu vực tư nhân.¹¹⁵

Luật pháp đảm bảo sự đối xử bình đẳng và cung cấp các chế độ phúc lợi hỗ trợ gia đình như chế độ nghỉ thai sản và nghỉ chăm con có lương, tương đối hiệu quả đối với khu vực tư nhân và khu vực công tại Việt Nam. Tuy nhiên, niềm tin vào khả năng thực thi những điều khoản đó có thể mạnh hơn ở khu vực công so với khu vực tư nhân. Thật vậy, theo nghiên cứu *Phụ nữ, Kinh doanh và Luật pháp* của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam nhận được điểm tuyệt đối cho tám đặc điểm chính của luật liên quan đến chống phân biệt đối xử và công bằng tiền lương, nhưng lại nhận được điểm rất thấp cho khuôn khổ hỗ trợ như hướng dẫn về chống phân biệt đối xử trên cơ sở giới trong tuyển dụng hoặc công việc linh hoạt thời gian, sự tồn tại của một cơ quan chuyên trách tiếp nhận khiếu nại về phân biệt đối xử giới tính trong việc làm và hiện chưa có cơ chế thực thi để giải quyết khoảng cách lương theo giới.¹¹⁶ Khu vực công, với thang lương tương đối minh bạch, có thể đảm bảo bình đẳng giới tốt hơn khu vực tư nhân, mặc dù vẫn còn tồn tại sự khác biệt.

Nỗ lực thu hẹp khoảng cách giới là điều quan trọng để các quốc gia thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình. Như đã nhấn mạnh trong Báo cáo Phát triển Thế giới gần đây về Bẫy thu nhập trung bình, các quốc

¹¹⁴ Các ước tính có thể thay đổi ở một mức độ nào đó tùy thuộc vào đặc điểm kỹ thuật, nhưng mô hình chung giữa các loại hình đơn vị sử dụng lao động không quá nhạy với những thay đổi trong đặc điểm kỹ thuật.

¹¹⁵ Ngân hàng Thế giới, 2025b sắp ra mắt.

¹¹⁶ Ngân hàng Thế giới, 2024d.

gia cần tạo ra nguồn nhân tài ngày càng lớn hơn. "Không đầu tư vào tài năng của phụ nữ và nhóm thiểu số, không cho họ tham gia vào những hoạt động nhiều lợi ích nhất và áp dụng các thông lệ trả lương không công bằng chắc chắn là những yếu tố tự hủy hoại lớn nhất của các nền kinh tế có thu nhập trung bình, nơi vốn khan hiếm kỹ năng."¹¹⁷

Việt Nam đã bắt đầu thực hiện một loạt cải cách thể chế để có một nền công vụ tinh gọn và hiệu quả hơn

Điều chỉnh mức lương cơ bản là một thay đổi chính sách quan trọng, nhưng tái cấu trúc một cách căn bản trong cách tiếp cận về chế độ lương thưởng mới là cải cách thể chế cốt lõi. Thực hiện chỉ đạo chiến lược từ cấp cao, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam quyết tâm nâng cao động lực và hiệu quả công tác, gắn chế độ lương thưởng với hiệu quả công việc và chú trọng hơn đến đạo đức. Cơ cấu lương mới sẽ dựa trên vị trí công việc, trong đó lương chiếm khoảng 70 phần trăm tổng ngân sách lương, phụ cấp chiếm 30 phần trăm còn lại. Ngoài ra, sẽ có thêm 10 phần trăm (của mức lương cơ bản) dành cho tiền thưởng.¹¹⁸ Tiền thưởng có thể được sử dụng để khen thưởng thành tích công việc, người đứng đầu đơn vị có trách nhiệm xây dựng quy định để thực hiện chế độ thưởng. Ngoài tác động có thể có trong việc mang lại động cơ khuyến khích ở cấp độ cá nhân, cơ chế này còn mang lại động cơ khuyến khích ở cấp độ tập thể vì quỹ thưởng sẽ được đảm bảo kinh phí bằng lợi nhuận của các đơn vị sự nghiệp, và trong trường hợp của các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương thì quỹ thưởng được đảm bảo kinh phí bằng nguồn vượt thu. Trong cả hai trường hợp, đều có những ngoại lệ và giới hạn, nhưng vẫn tạo ra động lực để cắt giảm chi phí đối với các đơn vị sự nghiệp và tăng cường thu ngân sách đối với chính quyền địa phương.

Thể chế của Việt Nam có thể khuyến khích đổi mới bằng cách áp dụng cơ chế khen thưởng cá nhân rõ ràng hơn và ở mức độ lớn hơn. Ở nhiều quốc gia, trường đại học là trung tâm đổi mới sáng tạo, hợp tác chặt chẽ với các công ty tư nhân trong nhiều lĩnh vực khoa học và công nghệ. Ở Việt Nam, các trường đại học cũng có tiềm năng đóng vai trò này. Tuy nhiên, hiện nay, cơ chế khuyến khích còn yếu vì giảng viên đại học được coi là viên chức và phải tuân thủ các quy định về xung đột lợi ích và hoạt động bên ngoài.¹¹⁹ Mặc dù việc có bộ quy tắc thống nhất cho tất cả cán bộ viên chức đem lại lợi ích - đặc biệt là tính minh bạch, kiểm soát các lợi ích đặc biệt và quản lý xung đột lợi ích - nhưng việc cấm các giảng viên đại học tham gia thành lập và quản lý doanh nghiệp sẽ hạn chế động lực nghiên cứu khoa học của họ. Trước những hạn chế này, các giảng viên và nhà nghiên cứu Việt Nam thường kiếm thêm thu nhập bằng cách chuyển giao kiến thức cho các công ty một cách

¹¹⁷ Ngân hàng Thế giới, 2024f, tr. 14.

¹¹⁸ Nghị định số 73/2024/NĐ-CP "Quy định chế độ lương cơ sở và chế độ thưởng đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang". Ngày 30 tháng 6 năm 2024.

¹¹⁹ Giáo sư thường được xem là công chức, tuy nhiên chỉ ở các trường đại học và viện nghiên cứu mới có khả năng được hưởng một số lợi ích từ sở hữu trí tuệ. Ở Đức, giáo sư là công chức có quyền và nghĩa vụ của công chức. <https://uni-tuebingen.de/forschung/service/derschritt-zur-professur/professur-im-beamtenverhaeltnis-in-deutschland/>. Trong thời gian vài năm, họ được phép nắm giữ độc quyền các lợi ích từ sở hữu trí tuệ, nhưng sẽ thay đổi khi "quyền ưu tiên của giáo sư" kết thúc, giúp trao quyền sở hữu trí tuệ mạnh mẽ hơn cho các tổ chức. Điều này có liên quan đến vấn đề suy giảm trong đổi mới tại các trường đại học so với các công ty tư nhân (Martínez & Sterzi, 2021).

không chính thức. Tài sản trí tuệ được tạo ra bằng nguồn tài trợ của nhà nước có thể được trao cho các trường đại học hoặc viện nghiên cứu, nhưng hầu hết đều không có quy định rõ ràng về cách chia sẻ quyền thương mại giữa các viện, trường và nhà nghiên cứu. Với cơ chế khuyến khích phù hợp để khuyến khích các nhà nghiên cứu và các viện, trường kết hợp làm việc cùng nhau, Việt Nam có thể mở rộng năng lực nghiên cứu và đổi mới ở quy mô lớn hơn, mang lại lợi ích cho nhiều công ty hơn so với trường hợp quá nhiều thông tin về công nghệ được giữ kín.¹²⁰

Tham nhũng có nguy cơ gây ảnh hưởng tới mục tiêu đầy hoài bão về kinh tế và xã hội của Việt Nam

Tham nhũng có thể dẫn đến nhiều hình thức lãng phí: các dự án có chi phí cao hơn mức cần thiết, được thực hiện với chất lượng kém hơn hoặc được xây dựng ở những nơi không phù hợp. Chi phí của tham nhũng không đo được bằng tiền mà bằng tác động của chúng tới sự phát triển của đất nước và đời sống người dân. Ví dụ, ở Việt Nam, tham nhũng gắn liền với thiệt hại về môi trường bao gồm ô nhiễm quá mức khi các quy định về ô nhiễm bị bỏ qua do tham nhũng, và tham nhũng liên quan đến đất đai dẫn đến nạn phá rừng, cùng nhiều vấn đề khác. Bản thân tham nhũng cản trở sự hội nhập vào chuỗi giá trị toàn cầu và làm suy yếu tăng trưởng cũng như quá trình chuyển đổi xanh.

Sự công nhận toàn cầu về tác hại của tham nhũng đã dẫn đến sự đồng thuận quốc tế rằng cần phải có nhiều hành động hơn nữa để kiểm soát tham nhũng. Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) đã được 191 quốc gia phê chuẩn, bao gồm Việt Nam, quốc gia đã ký UNCAC vào năm 2003 và phê chuẩn vào năm 2009. Công ước quy định rằng các quốc gia ký kết phải ban hành luật hình sự hóa hành vi hối lộ và các hành vi khác. Nhiều quốc gia còn tiến xa hơn một bước và coi việc hối lộ quan chức nước ngoài là hành vi phạm pháp. Ban đầu là chính sách riêng của Hoa Kỳ thông qua Đạo luật chống tham nhũng ở nước ngoài (FCPA), việc hình sự hóa hối lộ nước ngoài đã trở nên phổ biến hơn với Công ước chống hối lộ của OECD, trong đó yêu cầu các thành viên của OECD phải hình sự hóa hành vi hối lộ nước ngoài. Mặc dù cách thực thi khác nhau, nhiều quốc gia hiện nay thường xuyên truy tố các công ty vì tội đưa hối lộ ở các quốc gia khác.¹²¹ Thỏa thuận xử lý vụ việc của Siemens năm 2008 là thỏa thuận đầu tiên phá vỡ ngưỡng 1 tỷ đô la tiền phạt và hoàn trả tiền hối lộ ở nhiều quốc gia, bao gồm Việt Nam.¹²² Các vụ án gần đây đã vượt quá 3 tỷ đô la tiền phạt, khoản phạt và hoàn trả tiền liên quan đến hành vi hối lộ ở nước ngoài. Điều này có nghĩa là các công ty nước ngoài phải chọn lọc hơn khi lựa chọn nơi hoạt động vì họ phải đối mặt với những rủi ro tiềm ẩn nghiêm trọng - một chi phí giao dịch quan trọng mà các thể chế của Việt Nam có thể giải quyết. Việc sử dụng các đại lý hoặc trung gian không còn là lý do để bào chữa nữa và các công ty cũng có thể phải chịu trách nhiệm pháp lý đối với các đối tác kinh doanh của mình trong toàn bộ chuỗi cung ứng. Việc tiếp tục hành động mạnh mẽ để kiểm soát tham nhũng mang lại lợi ích trong nước, nhưng cũng giúp quốc gia hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu.

¹²⁰ Ở Hàn Quốc, các Viện nghiên cứu do Chính phủ tài trợ (GRI) đóng vai trò rất quan trọng trong việc sáng tạo và chuyển giao công nghệ, là các tổ chức phi chính phủ độc lập được chính phủ hỗ trợ tài chính và hoạt động theo luật đặc thù.

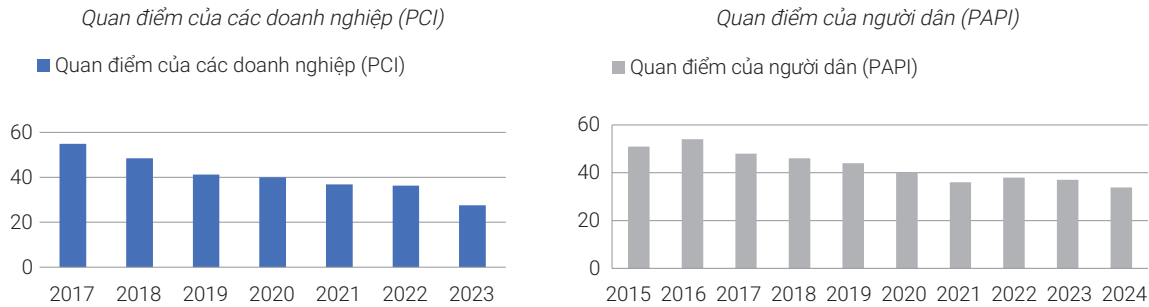
¹²¹ Dell, 2024.

¹²² Ủy ban Chứng khoán và Giao dịch Hoa Kỳ và Siemens Aktiengesellschaft <https://www.sec.gov/files/litigation/complaints/2008/comp20829.pdf>. "Hoàn trả" là việc nộp lại lợi nhuận hoặc lợi ích thu được từ các hoạt động bất hợp pháp.

¹²³ Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ Việt Nam, 2016.

Chiến dịch chống tham nhũng nổi bật của Việt Nam, được gọi là Chiến dịch đốt lò, diễn ra sau nhiều năm thực thi lỏng lẻo. Trong nhiều năm, tham nhũng được coi là mối đe dọa hiện hữu đối với sự tồn vong của Đảng và người ta thường nói đến cái giá phải trả cho tham nhũng. Tuy nhiên, nhiều hình thức tham nhũng vẫn được dung thứ. Trong một nghiên cứu chung giữa Thanh tra Chính phủ, Ngân hàng Thế giới, UNDP và Vương quốc Anh, những người trả những khoản tiền không chính thức cho các dịch vụ thường làm như vậy như một thói quen hoặc để tránh bị khó dễ (Xem Hộp 10).

Hình 31. Các khoản chi trả không chính thức đã giảm nhưng vẫn phổ biến



Nguồn: PCI các năm <https://pcivietnam.vn/> (Malesky, Pham, & Phan, 2024; Malesky, Thach, Trong, Ngoc, & Nguyen, 2023); PAPI <https://papi.org.vn/eng/> (CECODES, RTA & UNDP, 2025).

Chiến dịch chống tham nhũng đã đưa ra những biện pháp trừng phạt nghiêm khắc đối với nhiều quan chức ở mọi cấp chính quyền. Các biện pháp trừng phạt bao gồm bắt giữ, truy tố và bỏ tù cho đến buộc từ chức và nghỉ hưu đối với một số quan chức cấp cao. Trong những trường hợp buộc từ chức và nghỉ hưu, các cáo buộc cụ thể thường không hoàn toàn rõ ràng, vì đôi khi các quan chức phải chịu trách nhiệm vì làm ngơ trước những hành vi tiêu cực, ngay cả khi họ không trực tiếp liên quan. Dù hình phạt là gì thì một điều không còn nghi ngờ gì nữa là hiện nay ở Việt Nam, hành vi tham nhũng gây rủi ro cho các quan chức ở mức cao hơn nhiều so với trước đây.

Cách tiếp cận áp dụng chế tài mạnh trong chống tham nhũng đã góp phần làm giảm cảm nhận về tham nhũng, nhưng mức độ tham nhũng vẫn còn ở mức cao và sự suy giảm này đã diễn ra trước chiến dịch chống tham nhũng hiện nay. Khảo sát doanh nghiệp và người dân đều cho thấy tần suất chi trả ngoài quy định đã dần được cải thiện, mặc dù tần suất chi trả ngoài quy định vẫn còn ở mức quá cao (Hình 32). Chiến dịch chống tham nhũng có thể có một số tác động đến cảm nhận về tham nhũng và thực trạng của một số hình thức tham nhũng, nhưng điều rất đáng làm là xem xét chống tham nhũng trong bối cảnh hệ thống trách nhiệm giải trình tổng thể.

Hệ thống các thể chế về trách nhiệm giải trình chính thức của Việt Nam đang phân tán trách nhiệm

Trách nhiệm giám sát các cơ quan chính phủ và hành vi của cán bộ nhà nước được giao cho các cơ quan cụ thể và thực tế, hệ thống của Việt Nam khá điển hình về mặt này. Các cơ quan điều tra và thanh

tra chính thức của chính phủ như Thanh tra Chính phủ (TTCP), Kiểm toán Nhà nước Việt Nam (KTNNVN) và Viện Kiểm sát Nhân dân có nhiệm vụ quan trọng, và ngành công an cũng vậy. Quốc hội có nhiệm vụ giám sát toàn diện công tác phòng, chống tham nhũng. Giống như hầu hết các thể chế tại Việt Nam, những vai trò này được chuyển giao cho các cơ quan cấp địa phương ở cấp tỉnh và cấp thấp hơn. Trên thực tế, hệ thống này rất phức tạp, với nhiều cơ quan có trách nhiệm, gây khó khăn cho việc theo dõi người chịu trách nhiệm. Đúng như câu thành ngữ người ta thường nói, “cha chung không ai khóc”.

Luật Phòng chống tham nhũng của Việt Nam nhấn mạnh cả khía cạnh phòng ngừa và trừng phạt trong việc kiểm soát tham nhũng. Những quy định sửa đổi năm 2018 đã tạo ra bước đột phá khi lần đầu tiên quy định về xung đột lợi ích và yêu cầu xây dựng các quy tắc ứng xử cụ thể cho từng cơ quan đơn vị. Xung đột lợi ích là một khái niệm tương đối mới¹²⁴ và sẽ mất thời gian để xã hội tiếp nhận, và nhiều bộ quy tắc ứng xử vẫn chỉ mang tính hình thức. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng các bộ quy tắc ứng xử có khả năng có hiệu lực thực sự nhiều hơn khi nhân viên tham gia vào quá trình xây dựng bộ quy tắc đó.

Trong những năm gần đây, công tác chống tham nhũng tập trung chủ yếu vào việc trừng phạt những người bị phát hiện có hành vi tiêu cực. Thật vậy, việc trừng phạt hành vi tham nhũng là một phần quan trọng trong các chiến dịch chống tham nhũng thành công. Tuy nhiên, điều đáng ngạc nhiên là nhiều vụ đại án đình đám nhất trong vài năm qua không xuất phát từ các cuộc điều tra của các cơ quan như Thanh tra Chính phủ và Kiểm toán Nhà nước, mà là thông qua các cuộc điều tra của các Ban và cơ quan của Đảng, dẫn đến việc nhiều quan chức cấp cao phải từ chức và bị miễn nhiệm và trong một số trường hợp dẫn đến xử lý hình sự khi các vụ việc được chuyển đến cảnh sát.

Hộp 10. Giải quyết các khía cạnh hành vi trong quản trị, đối với cả doanh nghiệp và cơ quan nhà nước

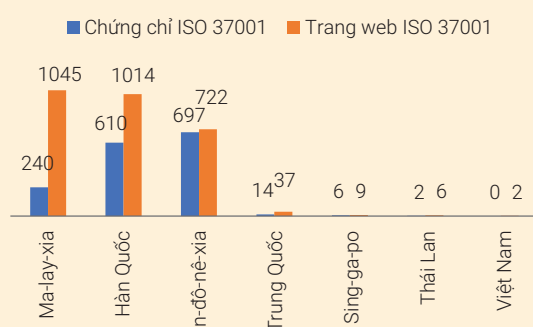
Có vô số yếu tố thúc đẩy tham nhũng và nhận thức về tham nhũng, không chỉ là xu hướng thực hiện hành vi tiêu cực của các công chức viên chức. Trên thực tế, Việt Nam đang phải tiến hành một cuộc chiến gian nan để kiểm soát tham nhũng theo nghĩa là nhiều công dân và doanh nghiệp tại Việt Nam đang tích cực tham gia. Trong một cuộc khảo sát người dân năm 2012, hầu hết những người đã hồi lộ cho hầu hết các dịch vụ đều làm như vậy dù không hề bị yêu cầu, với lý do là “nhiều người cũng đã làm như vậy” hoặc các lý do giải thích khác. * Gần đây hơn, 43 phần trăm các doanh nghiệp tham gia khảo sát PCI năm 2023 cho biết các khoản chi trả không chính thức thường hoặc luôn mang lại kết quả như mong đợi, giảm so với mức 58 phần trăm của năm trước. □

Ngoài ra, việc kiểm soát tham nhũng cũng đòi hỏi phải đảo lộn hiện trạng về hành vi trong đó tham nhũng được coi là chuẩn mực. Đối với cách tiếp cận thứ hai này, nhu cầu thu hút FDI của Việt Nam là một cơ hội. Với nguy cơ bị cuốn vào các cuộc điều tra hối lộ nước ngoài ngày càng tăng, các nhà đầu tư đang ngày càng chú ý hơn đến các rủi ro tham nhũng và đang thực hiện các biện pháp để củng cố hệ thống của họ nhằm kiểm soát những rủi ro đó. Những nỗ lực tuân thủ như vậy vượt ra ngoài phạm vi chống tham nhũng, hướng đến cả các vấn đề bảo vệ xã hội về môi trường. Và điều này không chỉ dành cho khu vực tư nhân - xu

¹²⁴ Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ Việt Nam, 2016

hướng toàn cầu là các chính phủ sẽ lập các báo cáo tổng hợp về Môi trường, Xã hội và Quản trị (ESG) để tạo niềm tin cho cộng đồng quốc tế rằng biến đổi khí hậu, môi trường và các vấn đề xã hội đang được chính phủ đo lường, báo cáo và giám sát một cách định lượng. Mặc dù Việt Nam có mức độ tham nhũng tương đối cao theo hầu hết các thước đo nhưng rất ít công ty ở Việt Nam tiếp cận việc tuân thủ một cách nghiêm túc - không có công ty nào có Chứng nhận ISO 37001 về Hệ thống quản lý chống hối lộ. ♦ (Hình 32).

Hình 32. Các doanh nghiệp tại Việt Nam ít quan tâm đến năng lực nội bộ của mình trong việc chống hối lộ



Nguồn: Tổ chức Tiêu chuẩn hóa Quốc tế (ISO), 2022.

Thúc đẩy hành vi theo hướng tích cực không chỉ giới hạn ở tham nhũng mà còn mở rộng sang các khía cạnh khác của quản trị. Việc thiếu một khuôn khổ báo cáo phát triển bền vững toàn diện có thể cản trở việc đạt được các mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam. Một khuôn khổ báo cáo phát triển bền vững bắt buộc sẽ giúp có được một cơ chế toàn diện để các đơn vị sử dụng trong: (i) xác định các rủi ro và cơ hội phát triển bền vững tổng thể; (ii) thiết lập chiến lược và mục tiêu phát triển bền vững; và (iii) theo dõi tiến độ thực hiện các mục tiêu đó. Báo cáo phát triển bền vững như vậy cũng sẽ cung cấp cho các bên liên quan thông tin phù hợp để yêu cầu các đơn vị báo cáo chịu trách nhiệm về tiến độ thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững đáng hoan nghênh của Việt Nam. Để đáp ứng xu hướng toàn cầu này, các khuôn khổ và tiêu chuẩn báo cáo phát triển bền vững đã được các tổ chức toàn cầu và khu vực đưa ra gần đây. Những nỗ lực gần đây nhất là các tiêu chuẩn

công bố thông tin về tính bền vững do Hội đồng Tiêu chuẩn Phát triển Bền vững Quốc tế ban hành vào năm 2023 cho các đơn vị khu vực tư nhân và việc phát triển liên tục các tiêu chuẩn công bố thông tin liên quan đến khí hậu của Hội đồng Tiêu chuẩn Kế toán Khu vực Công Quốc tế cho các đơn vị thuộc khu vực công. Δ

Việc áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế về công khai vào Việt Nam có thể thực hiện theo một lộ trình và theo cách khác biệt. Các báo cáo phục vụ mục đích chung của các đơn vị tư nhân nhằm tới đối tượng hẹp hơn (nghĩa là nhắm tới các bên cung cấp nguồn lực bên ngoài). Cần cân nhắc việc chỉ định các hình thức công bố cho các báo cáo tính bền vững hướng tới nhà đầu tư của các tổ chức tư nhân và các báo cáo bền vững hướng tới xã hội của các đơn vị sự nghiệp công lập. Trong cả khu vực công và khu vực tư nhân, một quy trình triển khai theo từng tầng nấc và theo từng giai đoạn sẽ cân bằng giữa mong muốn và sự sẵn sàng của thị trường, tạo thời gian để xây dựng năng lực cần thiết.

Nguồn: * Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ Việt Nam, 2012; ✕ Malesky, Pham, & Phan, 2024; Malesky, Thach, Trong, Ngoc, & Nguyen, 2022; ♦ Tổ chức Tiêu chuẩn hóa Quốc tế (ISO), 2023; Δ Quỹ IFRS (IFRS Foundation), 2024.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 giao nhiệm vụ cho một danh sách dài các cơ quan nhà nước. Vai trò giám sát Luật Phòng, chống tham nhũng được giao cho Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban thuộc Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu

Hội đồng nhân dân và Đại biểu Hội đồng nhân dân. Trách nhiệm báo cáo thuộc về Chính phủ và các Ủy ban nhân dân: Chính phủ báo cáo lên Quốc hội và các Ủy ban nhân dân báo cáo lên Hội đồng nhân dân cùng cấp. Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tổng kiểm toán nhà nước Việt Nam cũng phối hợp với Chính phủ trong việc lập báo cáo về phòng, chống tham nhũng, trong khi báo cáo cấp địa phương đến từ Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh hoặc cấp huyện, phối hợp với Ủy ban nhân dân cùng cấp. Bộ quy tắc ứng xử được ban hành bởi các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng các cơ quan trực thuộc Chính phủ, Chủ nhiệm Văn phòng Chủ tịch nước, Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán Nhà nước, Bộ trưởng Bộ Nội vụ, cơ quan trung ương của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.

Một số cơ quan được giao những vai trò đặc biệt. Thanh tra Chính phủ, Bộ Công an và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao phải có các đơn vị chuyên trách về chống tham nhũng. Ngoài ra, Thanh tra Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý hệ thống kê khai tài sản-thu nhập và phát hiện tham nhũng thông qua thanh tra, mặc dù việc giao nhiệm vụ còn tùy thuộc vào trình độ và thẩm quyền của người bị điều tra; thanh tra cấp bộ và cấp tỉnh, Quốc hội và tòa án cũng được giao vai trò liên quan đến việc kê khai của các công chức trong phạm vi thẩm quyền.

Hệ thống kiểm soát và cân bằng của Việt Nam chủ yếu là nội bộ. Ở một cấp độ nào đó, hệ thống này có hiệu quả. Có sự kiểm soát và cân bằng trong cơ cấu của Đảng, và tính chất nội bộ giúp tránh được những hậu quả tiêu cực của các vụ bê bối công khai. Nhưng cách thức đưa ra một số quyết định còn chưa rõ ràng và việc thiếu tính độc lập của các cơ quan điều tra chính thức khiến hệ thống có vẻ như còn theo hướng xử lý sự vụ và tranh thủ thời cơ chứ chưa thực sự chuyên nghiệp và trung lập. Kể cả khi tăng cường tính chuyên nghiệp và tính độc lập cho các cơ quan được giao thực hiện các chức năng đó, vẫn có không gian để tiến hành các biện pháp xử phạt chính trị (thay vì xử phạt hình sự), như ở mọi quốc gia khác. Cũng cần phải tăng cường lòng tin vào quy trình tố tụng hợp pháp và các thể chế pháp quyền chuyên nghiệp như ngành tư pháp.

Mức độ độc lập hạn chế của các cơ quan giám sát có thể khiến họ ít quyết đoán hơn trong việc theo đuổi các vụ án. Cả TTCP và KTNNVN đều là các cơ quan luật định, báo cáo cho Quốc hội và có một mức độ độc lập nhất định về nhiệm vụ chính thức của mình, nhưng họ không có tính độc lập về mặt hoạt động. Ví dụ, các quyết định về nhân sự của họ không mang tính độc lập—những vị trí chủ chốt được Đảng bổ nhiệm, và các kế hoạch về nhân sự và kế hoạch tài chính được Bộ Nội vụ và Bộ Tài chính phê duyệt. Ngoài ra, tính độc lập về mặt hoạt động của hai cơ quan này cũng bị hạn chế bởi vì các hoạt động thanh tra cần được phê duyệt trước. Ví dụ, khi TTCP tiến hành thanh tra ở một tỉnh, trước tiên họ cần sự hỗ trợ của người đứng đầu tỉnh, một người có quyền lực, thậm chí có thể là Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng và người sẽ phải chịu những ràng buộc chính trị của riêng mình. TTCP khó có thể đi sâu vào các cuộc điều tra trong những trường hợp như vậy. Thay vì lập kế hoạch thanh tra dựa trên rủi ro, họ có xu hướng thực hiện theo thói quen, theo một danh sách đã lên lịch.

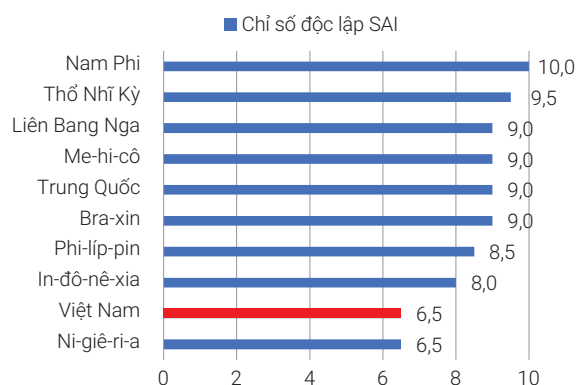
Tính độc lập và thẩm quyền của các cơ quan giám sát được phản ánh qua số vụ việc mà họ đưa ra. Trong khi điều tra chống tham nhũng không phải là vai trò chính của KTNN và họ thường xuyên đưa ra các khuyến nghị với tư cách chính là đơn vị kiểm toán, Luật Phòng, chống tham nhũng trao

cho KTNV nhiệm vụ kiểm toán để phát hiện và phòng ngừa tham nhũng, xác định tham nhũng trong quá trình kiểm toán và chuyển các phát hiện cho các cơ quan điều tra, đồng thời phối hợp với Thanh tra Chính phủ để tránh trùng lặp. KTNV đã xây dựng một quy trình kiểm toán đối với các vụ việc có dấu hiệu tham nhũng. Năm 2023, KTNV đã cung cấp 299 báo cáo kiểm toán để điều tra và giám sát, khuyến nghị cải thiện tài chính với tổng số tiền là 30.245 tỷ đồng. Số lượng các phát hiện liên quan đến tham nhũng ít hơn nhiều: Từ năm 2011, KTNV đã chuyển 40 vụ việc có dấu hiệu hình sự cho công an (tức là trung bình 3-4 vụ mỗi năm) và cung cấp khoảng 2.000 báo cáo kiểm toán và tài liệu cho các cơ quan khác nhau. Tuy nhiên, hiện tại, tiềm năng đóng góp của họ vào công tác phòng ngừa tham nhũng vẫn chưa được phát huy. So với nhiều quốc gia lớn khác, cơ quan kiểm toán tối cao (KTNV) của Việt Nam được đánh giá là ít độc lập hơn. Trong khi nhận được điểm cao về nhiệm vụ và phạm vi kiểm toán, Việt Nam nhận được điểm thấp về quyền tự chủ tài chính, quyền tự chủ hoạt động, bố trí nhân sự, quyền tiếp cận hồ sơ và thông tin, và về tính minh bạch trong việc bổ nhiệm người đứng đầu (Hình 33). Sự phối hợp giữa KTNV và các cơ quan khác, bao gồm các tổ chức xã hội dân sự, có thể phức tạp.

Chiến dịch chống tham nhũng hiện nay cho thấy giá trị của “ý chí chính trị” mạnh mẽ.”

Chiến dịch chống tham nhũng mang tên Chiến dịch Đốt lò được Tổng Bí thư ĐCSVN, và người kế nhiệm ông, Tổng Bí thư hiện tại, đang tiếp tục thực hiện một cách quyết liệt. Các tin bài về các vụ bắt giữ, truy tố và các biện pháp kỷ luật khác nhau (từ chức, mất chức) cho thấy rõ vai trò lãnh đạo mạnh mẽ của các cơ quan của ĐCSVN và Bộ Công an trong các hành động này (Trong mọi trường hợp, Bộ Công an sẽ tham gia vào các vấn đề mang tính hình sự). Ngay từ một thập kỷ trước, tầm quan trọng của sự lãnh đạo đã thể hiện rõ trong chẩn đoán chống tham nhũng do Ngân hàng Thế giới, TTCP, Vương quốc Anh và UNDP thực hiện: Trong khi các quan chức Việt Nam nhìn chung bày tỏ mức độ tin tưởng cao vào hiệu quả phát hiện tham nhũng của các cơ quan chính phủ có liên quan, thì mức độ tin tưởng cao nhất là dành cho Ủy ban Kiểm tra Trung ương của ĐCSVN.¹²⁵

Hình 33. Kiểm toán Nhà nước Việt Nam kém độc lập hơn nhiều đơn vị tương tự ở các quốc gia khác



Nguồn: Chỉ số về Mức độ độc lập của các cơ quan kiểm toán tối cao: Báo cáo tổng hợp toàn cầu năm 2021. Ngân hàng Thế giới, 2021d.

¹²⁵ Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ Việt Nam, 2012.

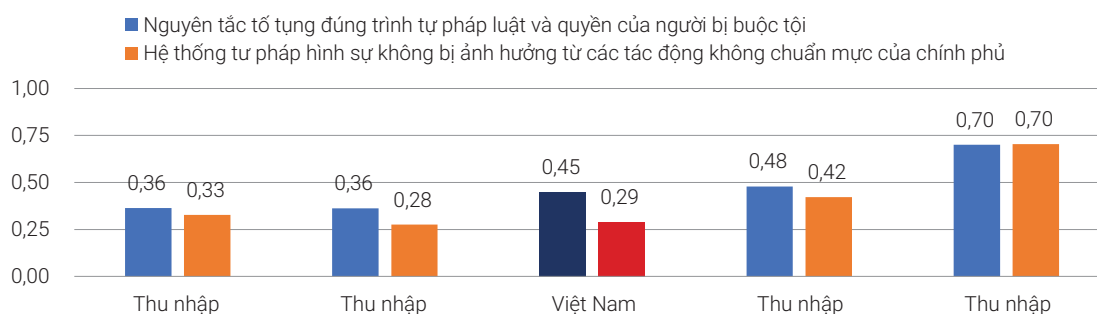
Quy trình xét xử đầy đủ, độc lập sẽ giúp mang lại trách nhiệm giải trình mà không làm tê liệt hệ thống

Cách tiếp cận răn đe trong chống tham nhũng (bao gồm cả việc thực thi các biện pháp trừng phạt hình sự) là một đặc điểm nổi bật trong cách tiếp cận của Việt Nam trong những năm gần đây. Thật vậy, răn đe là một yếu tố quan trọng của các chương trình chống tham nhũng thành công trên toàn thế giới. Tuy nhiên, việc thực hiện một cách tiếp cận như vậy một cách biệt lập, mà không đồng thời củng cố các thể chế bổ sung có thể dẫn đến những hậu quả không mong muốn bao gồm tình trạng không dám quyết, dám làm. Khi mức lương thấp, các quy định quy tắc không rõ ràng và việc phạm sai lầm có thể dẫn tới phải chịu hình phạt nặng, cán bộ công chức sẽ có ít động lực để mạo hiểm ngồi tù vì đưa ra những quyết định mà họ cho là đúng đắn. Như đã thảo luận trong phần 4, điều này góp phần làm chậm quá trình ra quyết định trong các lĩnh vực như quản lý đầu tư công.

Để kiểm soát tham nhũng hiệu quả ở Việt Nam đòi hỏi phải tập trung nhiều hơn vào công tác phòng ngừa và các điều kiện tiên quyết cho cách tiếp cận trừng phạt hiện tại. Có thể thực hiện nhiều biện pháp phi trừng phạt để giảm thiểu nguy cơ tham nhũng, bao gồm đơn giản hóa thủ tục hành chính (xem phần 5 để thảo luận về tiến bộ đạt được trong lĩnh vực này), giới thiệu các công cụ như đấu thầu mua sắm công qua mạng (eGP) và các công cụ khác. Tương tự như vậy, cải thiện các thể chế giám sát bên ngoài, thông qua phương tiện truyền thông và xã hội dân sự được trao quyền bởi quyền tự do ngôn luận và quyền tiếp cận thông tin, là sự bổ sung cần thiết cho cách tiếp cận trừng phạt của Việt Nam.

Có thể thực hiện cách tiếp cận trừng phạt mạnh mẽ mà không gây ra sự lo lắng cho những người ra quyết định nếu có một số đặc điểm nhất định trong thể chế. Điều này chỉ có thể thực hiện được nếu các cán bộ, công chức tin tưởng vào quy trình tố tụng công bằng đối với những người bị buộc tội làm sai, nếu các hệ thống trừng phạt hình sự và hành chính được coi là công bằng và nếu các quy tắc ra quyết định đủ rõ ràng để cả các cán bộ, công chức và điều tra viên đều có thể hiểu một cách nhất quán. Nếu không có những đặc điểm thể chế này, các quan chức có thể bị hiểu là không muốn mạo hiểm và không muốn đưa ra quyết định. Theo các chuyên gia quốc tế, Việt Nam còn kém xa các quốc gia có thu nhập cao khi nói đến các thể chế căn bản làm nền tảng để mang lại cảm nhận về sự công bằng đối với những người bị buộc tội làm sai (Hình 34).

Hình 34. Các quốc gia có thu nhập cao có cơ chế bảo vệ mạnh mẽ hơn nhiều cho những người bị buộc tội



Nguồn: Dự án Công lý Thế giới, 2023.

Hệ thống phòng ngừa tham nhũng cần được quan tâm nhiều hơn

Cần có năng lực và tính minh bạch để việc kê khai thu nhập và tài sản hiệu quả hơn.¹²⁶ Theo Luật Phòng, chống tham nhũng, TTCP chịu trách nhiệm về phần lớn hệ thống kê khai thu nhập và tài sản. Như được sửa đổi vào năm 2018, Luật này kêu gọi thành lập Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản và thu nhập. Các kế hoạch hiện tại đặt mục tiêu chuyển đổi 100 phần trăm kiểm soát tài sản và thu nhập bằng cách sử dụng công nghệ số và dữ liệu số vào năm 2025. Việc đạt được mục tiêu này không phải là vấn đề đơn giản và đang có những nỗ lực xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, phần cứng và phần mềm ứng dụng để cập nhật, tích hợp dữ liệu và kết nối cơ sở dữ liệu. Ngoài các yêu cầu kỹ thuật, cần phải tạo ra các hệ thống để vận hành và thường quy hóa, và quá trình chuyển đổi từ hệ thống giấy sang hệ thống số cũng vậy.¹²⁷ Tất cả những điều này đòi hỏi phải đầu tư vào năng lực.

Việc xác minh các bản kê khai thu nhập và tài sản còn chưa có tính hệ thống. Các bản kê khai thu nhập và tài sản chỉ có hiệu quả nếu có động cơ mạnh mẽ để tránh kê khai gian dối. Ở nhiều quốc gia, các bản kê khai thu nhập và tài sản được công khai, làm tăng khả năng phát hiện tình trạng kê khai gian dối, mở ra không gian cho trách nhiệm giải trình. Ở Việt Nam và các quốc gia khác, nơi các bản kê khai được giữ bí mật, cần có một hệ thống xác minh. Tuy nhiên, các hệ thống xác minh không dễ thiết lập vì đòi hỏi phải có sự hợp tác giữa các cơ quan nhà nước trong việc chia sẻ dữ liệu (ví dụ: thuế, đăng ký đất đai, cơ sở dữ liệu về doanh nghiệp) và, như sẽ được thảo luận sau trong phần này, chưa có quy định rõ ràng về nghĩa vụ hợp tác. Một lần nữa, chúng tôi thấy rằng việc giao trách nhiệm cho người đứng đầu các cơ quan đưa ra quyết định xem liệu các bản kê khai trong cơ quan đã chính xác hay chưa và việc thiếu rõ ràng về cách xử lý các bản kê khai của người đứng đầu cơ quan đặt ra câu hỏi về việc hệ thống phòng ngừa cơ bản này có thể có hiệu quả đến mức nào trong thực tế.¹²⁸

Cần chú ý đến khía cạnh phòng ngừa trong chống tham nhũng để có kết quả mua sắm đấu thầu tốt hơn. Thông thầu, thông đồng, gian lận và các yêu cầu đấu thầu mang tính hạn chế trong đấu thầu mua sắm công là một trong những mối quan tâm chính của Chính phủ. Kể từ khi phát động chiến dịch chống tham nhũng, nhiều quan chức chính phủ, bao gồm cả những quan chức cấp cao, đã bị kỷ luật hoặc truy tố vì các hành vi vi phạm liên quan đến đấu thầu. Một số nền tảng thể chế để phòng ngừa tham nhũng đã có trong Luật Đấu thầu năm 2022, nhưng cần được tiếp nối bằng những thay đổi về quy trình và hệ thống. Việt Nam cần tăng cường các chức năng kiểm tra, thanh tra và giám sát, cần có quy trình xử lý hiệu quả các kiến nghị và khiếu nại về đấu thầu và đưa các biện pháp chống tham nhũng vào các tài liệu đấu thầu. Để tận dụng tất cả các công cụ phòng ngừa, cần thực thi đầy đủ việc áp dụng bắt buộc hệ thống e-GP (đấu thầu mua sắm công qua mạng) cho tất cả các hoạt động đấu thầu mua sắm công và triển khai và thực thi các yêu cầu giám sát cộng đồng như đã quy định trong Luật Đấu thầu năm 2022. Cuối cùng, trách nhiệm giải trình sẽ được tăng cường thông qua quy trình cấm tham gia đấu thầu chặt chẽ hơn đối với các công ty và cá nhân bị phát hiện tham gia vào các hoạt động bị cấm.¹²⁹

¹²⁶ Tatarski, 2022.

¹²⁷ Quyết định 390/QĐ-TTg ngày 28 tháng 3 năm 2022.

¹²⁸ Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc, 2019.

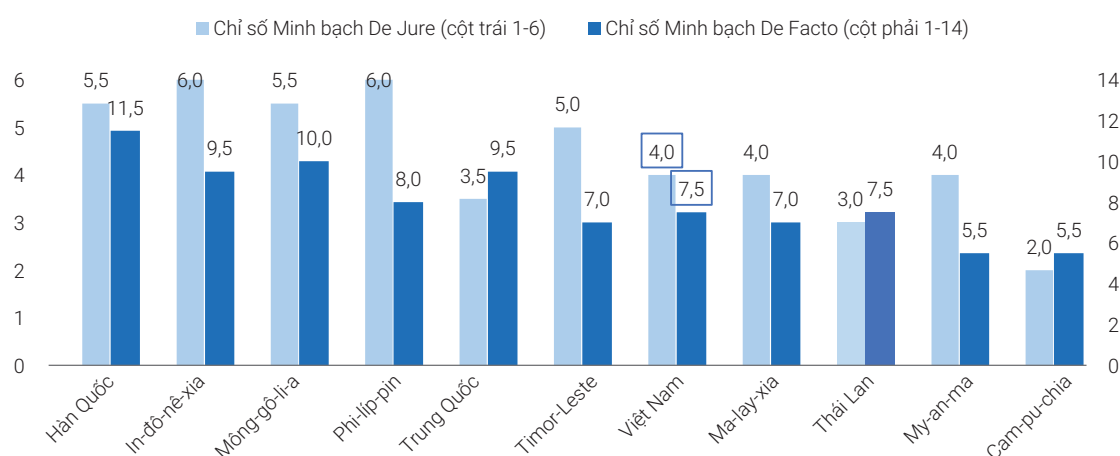
¹²⁹ Báo cáo đánh giá MAPS.

Trách nhiệm giải trình sẽ được tăng cường thông qua việc tiếp cận thông tin cởi mở hơn

Tính minh bạch và quyền truy cập thông tin mở phục vụ nhiều chức năng. Tính minh bạch của các quy tắc, quy định và cơ chế ưu đãi giúp giảm sự không chắc chắn cho các nhà đầu tư, giúp họ tự tin đưa ra các quyết định ràng buộc quyền và cam kết của họ trong một thời gian dài. Tính minh bạch cũng tạo điều kiện cho việc giám sát chính phủ và các cán bộ công chức, khiến việc che giấu hành vi tiêu cực trở nên khó khăn hơn. Do đó, một mặt thì tính minh bạch giúp giảm chi phí giao dịch cho các doanh nghiệp một cách trực tiếp, mặt khác giúp đảm bảo trách nhiệm giải trình cho các cán bộ công chức, giúp đảm bảo rằng họ cung cấp một môi trường kinh doanh công bằng, qua đó giảm thêm chi phí giao dịch cho các doanh nghiệp.

Một cột mốc quan trọng đã được thực hiện vào năm 2016 với việc thông qua Luật Tiếp cận thông tin. Việc thông qua luật này là sự kết tinh của nhiều năm thảo luận và xây dựng quy định liên quan đến việc cung cấp thông tin, và thực tế đây không phải là luật duy nhất quy định về tiếp cận thông tin tại Việt Nam. Các quy định pháp lý kêu gọi công bố các hình thức thông tin khác nhau đã tồn tại từ lâu trước khi có Luật Tiếp cận thông tin, đặc biệt là các văn bản pháp lý liên quan đến "dân chủ cơ sở."¹³⁰ Nghị định về Dân chủ cơ sở đã được thông qua vào năm 1998, và được nâng cấp thành pháp lệnh vào năm 2007, và sau đó là nâng cấp thành Luật Thực hiện Dân chủ cơ sở vào năm 2022. Một nghiên cứu năm 2009, trước khi Luật Tiếp cận thông tin được thông qua, đã đưa ra phát hiện rằng có hơn 30 luật, quy tắc và quy định về tiếp cận thông tin.¹³¹ Việc hợp nhất quy định pháp luật thành một văn bản có giá trị pháp lý cao hơn pháp lệnh hoặc nghị định là một bước tiến lớn.

Hình 35. Nỗ lực minh bạch của Việt Nam chậm hơn so với một số quốc gia tương đương



Nguồn: Mungiu-Pippidi, 2022. Số liệu cập nhật năm 2024.

¹³⁰ Xem Nguyễn HH, 2016.

¹³¹ Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác, 2009.

Nhiều quy định pháp lý trong Luật Tiếp cận Thông tin rất đáng được tán dương và đã được các tổ chức nghiên cứu quốc tế đánh giá thậm chí còn tốt hơn so với luật ở một số quốc gia có thu nhập trung bình tương đồng. Ví dụ, Xếp hạng Quyền tiếp cận Thông tin Toàn cầu ghi nhận một số điểm mạnh của Luật Tiếp cận Thông tin của Việt Nam, bao gồm phạm vi khá rộng và các điều khoản thúc đẩy toàn diện.¹³² Việc phân định thông tin được xác định là công khai tạo điều kiện thuận lợi cho việc giám sát việc thực hiện, nhưng chế độ ngoại lệ có phạm vi khá rộng là yếu tố làm hạn chế hiệu quả của Luật với tư cách là một cơ chế giám sát. Trên thực tế, Luật Tiếp cận Thông tin của Việt Nam được tổ chức này đánh giá là tốt hơn một chút so với luật của Thái Lan và Phi-líp-pin—và Ma-lai-xi-a không có luật như vậy—nhưng yếu hơn một chút so với luật ở In-đô-nê-xi-a và yếu hơn đáng kể so với luật ở Bra-xin, Nam Phi hoặc Mê-hi-cô (nước dẫn đầu thế giới).

Mặc dù tính minh bạch theo văn bản, tức là được quy định trong luật, đã được cải thiện ở Việt Nam, nhưng tính minh bạch thực tế lại yếu hơn nhiều quốc gia khác. Một cách tiếp cận sáng tạo để đo lường tính minh bạch - không chỉ bằng những gì có trong luật mà còn bằng những gì có trên các trang web công cộng - cho thấy Việt Nam là một trong những quốc gia ở Đông Á có khoảng cách lớn nhất giữa hai yếu tố này.¹³³ (Hình 35). Phát hiện này phản ánh một cuộc rà soát chi tiết về việc cung cấp thông tin liên quan đến đất đai không chỉ trực tuyến mà còn công bố ở cấp tỉnh, huyện và xã. Nghiên cứu đó phát hiện ra rằng ở nhiều nơi việc cung cấp thông tin liên quan đến đất đai trong thực tế không đạt được yêu cầu của luật và có rất ít mối tương quan giữa việc cung cấp thông tin trực tuyến và việc cung cấp thông tin giấy tại các địa phương cho những người không thể sử dụng các công cụ kỹ thuật số.¹³⁴ Điều quan trọng là nghiên cứu sau này cũng khám phá ra những lý do không cung cấp thông tin mặc dù đã có cơ sở pháp lý. Những lý do này bao gồm việc các cán bộ công chức từ chối cung cấp thông tin (đặc biệt là ở cấp tỉnh), hoặc đơn giản là không gặp được cán bộ địa phương, và khó khăn trong việc tìm kiếm hồ sơ. Các nghiên cứu này cho thấy tầm quan trọng của việc đảm bảo thực hiện các yêu cầu pháp lý: tăng cường năng lực thực thi luật pháp, khuyến khích tuân thủ các quy định và đảm bảo công tác giám sát.

Các đánh giá chi tiết về việc thực hiện Luật Tiếp cận thông tin của Việt Nam cho thấy cần tập trung vào khâu thực thi. Sau khi Luật Tiếp cận thông tin được thông qua, một số cơ quan đã tiến hành đánh giá việc thực thi các quy định của luật để thúc đẩy tính minh bạch trên tinh thần xây dựng. Trên cơ sở làm việc cùng với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN) cũng như các cán bộ công chức ở một số tỉnh và toàn quốc, những người đánh giá đã phát hiện ra những khoảng trống đáng kể trong việc tạo ra hạ tầng đảm bảo tiếp cận thông tin và trong việc tuyên truyền về luật (Hộp 11).

Cách tiếp cận của Việt Nam trong việc quản lý tài sản dữ liệu đã cho thấy một số thành công, nhưng vẫn còn những khoảng cách quan trọng. Các chuẩn mực cho thấy rằng Việt Nam đã đạt mức độ cởi mở cao hơn so với mức trung bình của các quốc gia có thu nhập trung bình cao, nhưng vẫn còn thấp hơn nhiều so với tiêu chuẩn của các quốc gia có thu nhập cao và tiêu chuẩn của các quốc gia tương đương trong khu vực. Việc quản lý tài sản dữ liệu sẽ ngày càng trở nên quan trọng khi

¹³² Trung tâm Luật pháp và Dân chủ, 2024.

¹³³ Mungiu-Pippidi, 2022.

¹³⁴ Ngân hàng Thế giới, 2014.

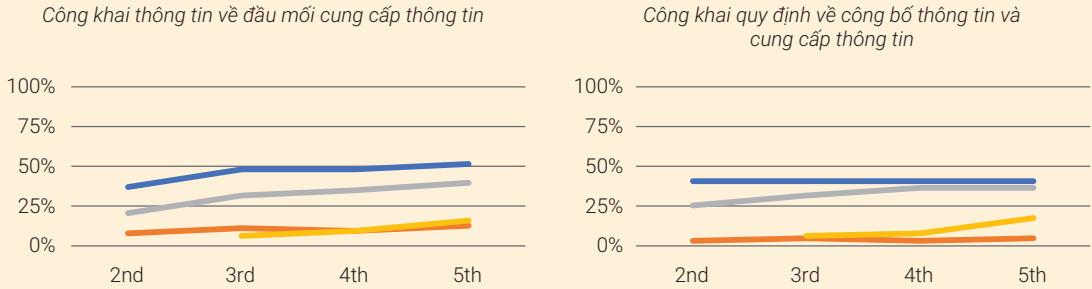
Việt Nam tiến lên các chuỗi giá trị toàn cầu và nỗ lực sản xuất các sản phẩm có giá trị cao hơn, tinh xảo hơn. Hiện tại, hệ thống này bị cắt khúc và không được quản lý tốt. Các tiêu chuẩn dữ liệu chưa được sử dụng rộng rãi và việc chia sẻ dữ liệu trong chính phủ thường là một vấn đề.

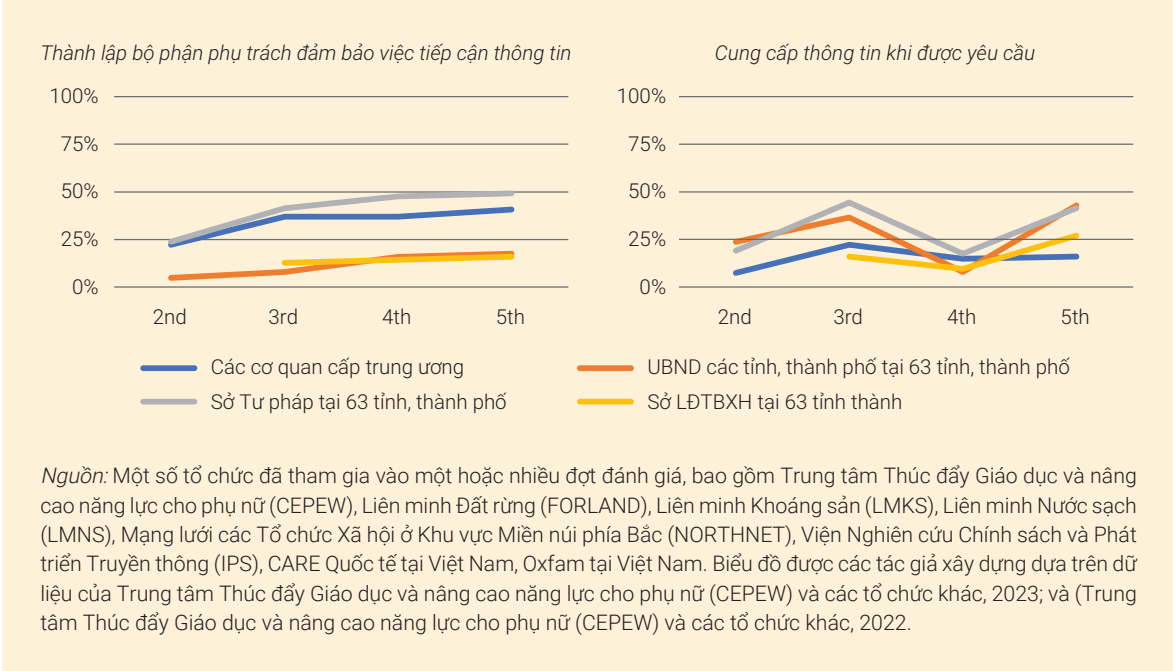
Hộp 11. Việc thực hiện Luật Tiếp cận thông tin đòi hỏi phải có năng lực và sự tham gia của xã hội

Sau khi Luật Tiếp cận Thông tin được thông qua, một số tổ chức đã nghiên cứu việc thực hiện các điều khoản của luật để thúc đẩy tính minh bạch trên tinh thần xây dựng (Trung tâm Thúc đẩy giáo dục và nâng cao năng lực phụ nữ (CEPEW) và các tổ chức khác, 2023). Để đảm bảo tác động tốt nhất, họ đã hợp tác với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN), cũng như các công chức, viên chức ở một số tỉnh và trên toàn quốc. Mục đích của những cuộc đánh giá như vậy là nhằm xác định xem các hệ thống và năng lực cần thiết cho việc tiếp cận thông tin đã được tạo ra ở phạm vi rộng đến mức nào sau khi luật được thông qua thì trách nhiệm của các cơ quan nhà nước theo quy định trong luật được truyền thông và được hiểu đến mức độ nào cũng như mức độ đáp ứng của các cơ quan trước các yêu cầu tiếp cận thông tin là như thế nào (Hình 36).

Mặc dù hiện đang có xu hướng thuận lợi để thực hiện một số biện pháp nhằm tạo ra hạ tầng cho việc tiếp cận thông tin nhưng mức độ tiếp cận thông tin vẫn rất thấp. Chưa đến 13 phần trăm các tỉnh công bố thông tin về đầu mối cung cấp thông tin và chỉ có 16 phần trăm số tỉnh đã thiết lập một bộ phận phụ trách việc đảm bảo tiếp cận thông tin. Mặc dù các cơ quan cấp trung ương đã làm tốt hơn một chút về việc thiết lập hạ tầng cho việc tiếp cận thông tin nhưng lại đạt mức thấp hơn trong việc đáp ứng các yêu cầu cung cấp thông tin. Chỉ có 16 phần trăm đáp ứng khi được yêu cầu cung cấp thông tin cơ bản, chẳng hạn như các quy định về cung cấp thông tin và báo cáo thường niên (các yêu cầu tập trung vào thông tin không được coi là bí mật nhà nước hoặc có các điều kiện liên quan đến việc công bố thông tin đó). Các sở tư pháp ở cấp tỉnh (DOJ) thể hiện sự hiểu biết sâu sắc nhất về các yêu cầu của luật pháp và luân lịch sự và chuyên nghiệp nhưng đôi khi không cung cấp thông tin được yêu cầu vì họ không coi mình là người tạo ra thông tin và do đó không thể tiết lộ thông tin đó.

Hình 36. Việc tiếp cận thông tin đang được cải thiện nhưng vẫn còn ở mức thấp hơn nhiều so với nhu cầu theo luật định

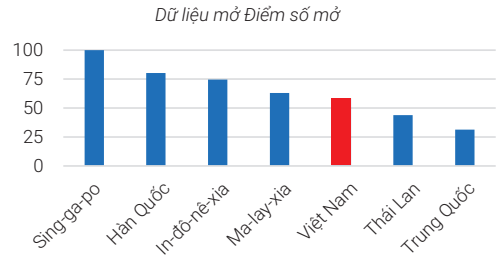




Trong những năm gần đây, Chính phủ đã nỗ lực tạo ra một khuôn khổ pháp lý tốt hơn cho việc trao đổi dữ liệu và thông tin. Ngoài Luật Tiếp cận thông tin có hiệu lực vào năm 2018 và nhằm mục đích cung cấp thông tin cho người dân, Chính phủ đã ban hành Nghị định về Chia sẻ dữ liệu vào năm 2020. Nghị định này lần đầu tiên định nghĩa dữ liệu, dữ liệu mở và chia sẻ dữ liệu, ngoài những nội dung khác, và yêu cầu các cơ quan chính phủ chia sẻ dữ liệu với nhau để hỗ trợ chuyển đổi số. Chính phủ đã đặt tên năm 2023 là năm dữ liệu, và vào tháng 2 năm 2024 đã ban hành Chiến lược dữ liệu quốc gia với mục tiêu biến dữ liệu thành đòn bẩy quan trọng cho tăng trưởng kinh tế của đất nước, đặc biệt là trong nền kinh tế số và các lĩnh vực dịch vụ số.

Mặc dù đã có chính sách về trao đổi dữ liệu với độ mở cao hơn nhưng vẫn có những rào cản hiện hữu làm hạn chế việc trao đổi dữ liệu công khai giữa các cơ quan chính phủ và trong xã hội. bao gồm việc thiếu các tiêu chuẩn dữ liệu, một trong những điều kiện tiên quyết để đảm bảo liên thông dữ liệu. Một rào cản khác là hạ tầng dữ liệu số hạn chế, chẳng hạn như dung lượng lưu trữ và tính toán. Việc thiếu một khuôn khổ quản trị dữ liệu xác định rõ ràng ai là chủ sở hữu, ai nắm giữ và ai là người dùng dữ liệu cũng như mô hình đăng ký sử dụng dữ liệu cũng là yếu tố cản trở trao đổi dữ liệu. Trên hết, vẫn còn nhiều quy định đặc thù theo từng ngành tiếp tục cản trở việc chia sẻ dữ liệu. Một quy định đáng chú ý là Quyết định số 1660 của Chính phủ năm 2020 về

Hình 37. Tính mở của dữ liệu đã được cải thiện nhưng vẫn còn tụt hậu so với các quốc gia có thu nhập cao và các quốc gia tương đương quan trọng trong khu vực



Nguồn: Tổ chức Quan sát Dữ liệu mở (Open Data Watch), 2023.

danh mục bí mật nhà nước trong lĩnh vực tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Quyết định này phân loại dữ liệu không gian, địa hình và bản đồ có diện tích trên 200 mét vuông ở đô thị, có diện tích bằng khoảng một phần mười thành phố Hồ Chí Minh, là bí mật nhà nước.¹³⁵ Do đó, ngay cả giữa các sở ban ngành của Thành phố Hồ Chí Minh, bản đồ nền không gian cũng không thể được chia sẻ và sử dụng rộng rãi cho các nỗ lực chuyển đổi chính phủ số khác nhau của thành phố. Việc giải quyết các rào cản hiện tại đối với lưu thông dữ liệu tại Việt Nam, bao gồm ban hành các quy định hướng tới tương lai hơn và bãi bỏ các quy định không liên quan đến tài liệu mật, sẽ đóng vai trò rất quan trọng để Việt Nam nắm bắt được tiềm năng của nền kinh tế số.

Việc mở cửa cho phép giám sát độc lập bên ngoài sẽ giúp tăng cường trách nhiệm giải trình

Hệ thống đảm bảo trách nhiệm giải trình của Việt Nam phụ thuộc rất nhiều vào các cơ chế nội bộ, mà không trao quyền đầy đủ để có sự giám sát bên ngoài thực sự độc lập. Ngoài cơ chế chính phủ tự giám sát, các hệ thống giám sát lành mạnh tận dụng lợi thế của các bên quan sát bên ngoài thực sự độc lập, chẳng hạn như các cơ quan lập pháp được bầu, các tổ chức xã hội dân sự và các cơ quan truyền thông. Các cơ quan thuộc nhánh lập pháp giúp có được cơ chế kiểm tra quan trọng đối với hiệu quả hoạt động của nhánh hành pháp (xem Hộp 12). Và ở nhiều quốc gia, các tổ chức xã hội dân sự và các cơ quan truyền thông độc lập giúp phát hiện ra những hành vi tiêu cực, làm sáng tỏ những điểm yếu thể chế mang tính hệ thống, từ đó dẫn đến những cải cách thực sự.¹³⁶

Có sự tin cậy ở mức tương đối tốt đối với hệ thống giải quyết tranh chấp của Việt Nam trong việc giải quyết tranh chấp trong kinh doanh, nhưng người dân cảm thấy ít tin tưởng hơn về khả năng giải quyết tranh chấp với các cơ quan nhà nước một cách công bằng. Khảo sát PAPI đối với người dân cho thấy người dân nói chung có mức độ tin tưởng cao vào hệ thống tòa án trong việc giải quyết các tranh chấp dân sự (88 phần trăm ở mức trung bình) và Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới cũng cho thấy chỉ có một phần trăm doanh nghiệp xác định tòa án là một yếu tố hạn chế lớn hoặc rất nghiêm trọng đối với hoạt động kinh doanh của họ. Đồng thời, một phát hiện nhất quán từ khảo sát PAPI là người dân thường không hài lòng với kết quả khi họ khiếu nại với chính quyền địa phương — chưa đến một nửa trả lời là họ hài lòng. Và trong một số trường hợp, người dân kiến nghị trực tiếp lên Quốc hội, vì họ không tin tưởng vào tính độc lập của chính quyền địa phương.

Các cơ quan truyền thông và xã hội dân sự có thể là đồng minh đắc lực giúp đảm bảo liêm chính nếu họ có không gian tham gia. Các cơ quan truyền thông tại Việt Nam được pháp luật bảo vệ và đã chứng tỏ tính chuyên nghiệp và hiệu quả trong việc đưa tin điều tra ở những lĩnh vực ít người được tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, vì không có cơ quan truyền thông nào có thể thực sự độc lập tại Việt Nam nên có những giới hạn về nội dung được tự do đưa tin mà không gây hậu quả cho các nhà báo hoặc biên

¹³⁵ Trần, H., và cộng sự, 2022.

¹³⁶ Vai trò của xã hội dân sự và quyền tự do ngôn luận, cũng như vai trò của các quốc gia trong việc đặt nền móng cho vai trò đó, được nhấn mạnh trong UNCAC tại Điều 13 (UNODC, 2024).

tập viên, do vậy có thể hạn chế mức độ họ tiếp tục đi sâu hơn trong việc điều tra cũng như trong việc đưa tin. Tương tự như vậy, cần đảm bảo không gian để các tổ chức xã hội dân sự có thể tổ chức và hoạt động tự do tại Việt Nam nếu như nhà nước muốn họ trở thành đồng minh để giúp kiểm soát tham nhũng. Trong phạm vi cần có các quy định về chất lượng hoặc kiểm soát thông tin sai lệch, có thể giải quyết yêu cầu đó thông qua các biện pháp khác như chuyên nghiệp hóa, đào tạo tập huấn và sử dụng các thủ tục tố tụng dân sự.

Hộp 12. Vai trò kép của Quốc hội

Ngoài việc thảo luận và thông qua luật, như được thảo luận trong phần 5, Quốc hội Việt Nam có chức năng giám sát quan trọng. Các phiên trả lời chất vấn được đưa lên truyền hình giúp nêu ra các vấn đề quan trọng và về lý thuyết thì các phiên chất vấn như vậy giúp truyền đạt đến cơ quan hành pháp những mối quan tâm của người dân. Tuy nhiên, trên thực tế, khả năng thực hiện vai trò này một cách độc lập bị hạn chế ở mức nghiêm trọng bởi các yếu tố tương tự đã mô tả trước đó. Các nhà quan sát quốc tế nêu ý kiến tranh luận rằng các phiên chất vấn như vậy liệu có thực sự giúp thực hiện chức năng giám sát hiệu quả hay không, hay chỉ đơn thuần là truyền đạt sự đồng thuận.¹³⁷ Nếu không có nhiều quy định cởi mở hơn cho việc ứng cử vào Quốc hội và có mức độ đảm bảo cao hơn về khả năng phát biểu một cách cởi mở mà không bị trả thù thì tác động thực sự của công tác giám sát cũng chỉ ở mức hạn chế mà thôi.

Minh bạch là điều cần thiết để Quốc hội thực hiện hiệu quả vai trò giám sát của mình. Cũng như các thể chế giám sát khác, việc tiến hành giám sát trước sự chứng kiến của công chúng giúp đảm bảo rằng các chủ đề quan trọng không bị che giấu hoặc không được quan tâm đầy đủ. Ngay cả khi các phiên chất vấn được truyền hình trực tiếp cho công chúng theo thời gian thực thì cũng vẫn nên có một kho lưu trữ có thể dễ dàng truy cập nhằm giúp đảm bảo lợi ích của việc giám sát thực sự và cho phép cử tri theo dõi việc thực hiện. Cổng thông tin điện tử của Quốc hội bao gồm bản ghi phiên âm nhiều phiên chất vấn cho đến tận năm 2003, nhưng vẫn còn nhiều khoảng trống, đặc biệt là kể từ kỳ họp thứ 8 của Quốc hội khóa XIV (tháng 10 - tháng 11 năm 2019).

Năng lực thực hiện chức năng của Quốc hội đã được thảo luận từ lâu nay. Hiện tại có 499 đại biểu, trong đó 12 người đã bị cách chức hoặc miễn nhiệm (tính đến ngày 24 tháng 6 năm 2024). Tuy nhiên, chỉ có 193 đại biểu là đại biểu chuyên trách, còn 306 đại biểu là bán chuyên trách. Với bốn phiên quan trọng phải đảm đương, nếu như chỉ làm việc theo chế độ bán chuyên trách - các phiên họp chỉ kéo dài khoảng 26 ngày - thì các đại biểu có rất ít thời gian để xem xét sâu sắc các vấn đề cần giải quyết. Cách tiếp cận để quản lý khối lượng công việc của Quốc hội, ngay cả với số lượng lớn đại biểu bán chuyên trách, là giao một số công việc cho các ủy ban được chọn - không có gì khác so với các cơ quan lập pháp ở nhiều quốc gia.¹³⁸ Theo Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi năm 2020), cơ cấu của Quốc hội gồm Hội đồng Dân tộc và 9 Ủy ban chuyên môn, mỗi ủy ban tập trung vào một khía cạnh cụ thể trong quản trị nhà nước,

¹³⁷ Schuler, 2021.

¹³⁸ Theo Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi năm 2020), cơ cấu của Quốc hội được gồm Hội đồng Dân tộc và chín Ủy ban chuyên môn, mỗi ủy ban tập trung vào một khía cạnh cụ thể trong quản trị nhà nước, chẳng hạn như lập pháp, giám sát ngân sách, đối ngoại, quốc phòng, giáo dục, y tế, v.v. Mỗi ủy ban bao gồm một nhóm đại biểu được bổ nhiệm hoặc bầu để phục vụ trong ủy ban trong toàn bộ nhiệm kỳ của Quốc hội.

chẳng hạn như lập pháp, giám sát ngân sách, đối ngoại, quốc phòng, giáo dục, y tế, v.v. Mỗi ủy ban bao gồm một nhóm đại biểu được bổ nhiệm hoặc được bầu để phục vụ trong ủy ban trong toàn bộ nhiệm kỳ của Quốc hội. Sau khi được bầu, đại biểu có thể đăng ký vào các ủy ban mà họ quan tâm, thường chọn tối đa ba ủy ban. Dựa trên đăng ký, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sau đó sẽ sắp xếp các đại biểu vào các ủy ban. Mặc dù không phải là bất thường, nhưng với số lượng đại biểu bán chuyên trách chiếm đa số và số lượng cán bộ giúp việc hạn chế - Văn phòng Quốc hội có khoảng 1.000 cán bộ thực hiện khối lượng lớn các chức năng hành chính, chuyên môn và hỗ trợ - có thể hạn chế chiều sâu mà các đại biểu có thể xem xét các chủ đề kỹ thuật.

Việc các đại biểu làm việc theo chế độ bán chuyên trách có thể dẫn đến xung đột lợi ích liên quan đến nhiệm vụ giám sát của họ. Nhiều đại biểu đồng thời làm việc tại các đơn vị hành chính mà họ giám sát, khiến họ rơi vào tình thế xung đột với cấp trên. Những vấn đề này đã được biết đến và được thảo luận trong nhiều thập kỷ và dường như không có khả năng thay đổi, nhưng đó là một yếu tố hạn chế cần được nhắc lại. Thay vì thực hiện vai trò của một cơ quan giám sát độc lập kiểm tra hoạt động của nhánh hành pháp, Quốc hội hoạt động giống như một cơ quan chuyên môn như một phần của hệ thống chứ không phải là một cơ quan giám sát độc lập.¹³⁹

Bất chấp những thách thức về năng lực, Quốc hội đã nỗ lực đáng kể trong việc trang bị và đào tạo cho các đại biểu, cả đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân địa phương. Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử tiến hành nghiên cứu, tư vấn và hỗ trợ Ban Công tác Đại biểu để giúp việc cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc chia sẻ kinh nghiệm và đào tạo đại biểu dân cử. Trung tâm sử dụng nhiều hình thức đào tạo khác nhau và chú trọng vào việc chia sẻ ý kiến, tương tác và phản hồi giữa các phóng viên và đại biểu tham dự. Đối với mỗi chủ đề đào tạo, ít nhất hai phần ba thời gian được dành cho đại biểu, cho phép họ thể hiện quan điểm của mình thông qua trao đổi, thảo luận nhóm và đóng vai trong các tình huống cụ thể.

Tỷ lệ lãnh đạo nữ thấp trong hệ thống hành chính công có hàm ý quan trọng đối với loại hình giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân tỉnh. Một nghiên cứu do UNDP tài trợ về vai trò và đóng góp của đại biểu dân cử nữ cho thấy đại biểu nữ dành nhiều thời gian hơn cho các hoạt động lập pháp và giám sát trong khi đại biểu nam dành nhiều thời gian hơn cho việc ra quyết định về các vấn đề quốc gia có tầm quan trọng chiến lược.¹⁴⁰

Quốc hội có thể đóng vai trò giám sát mạnh mẽ hơn với hoạt động chất vấn có tính độc lập và quyết đoán hơn. Thường thì các phiên chất vấn bao gồm những câu hỏi rất chung chung, ví dụ như hỏi về giải pháp cho một số vấn đề nhất định, dẫn đến những câu trả lời rất chung chung. thỉnh thoảng có một số câu hỏi cụ thể/có tính phản biện, tuy nhiên, chúng thường không được trả lời đầy đủ. Một ví dụ gần đây có liên quan đến phần này là câu hỏi về các biện pháp đảm bảo tính độc lập và khách quan của KTNN. Câu hỏi này giúp soi rọi vào các vấn đề đã được công nhận nhưng chưa tạo được sức ép cải cách mạnh mẽ.

¹³⁹ Trong kỳ họp này, có 485 đại biểu là đảng viên và 14 đại biểu là đại biểu độc lập.

¹⁴⁰ Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn (Đại học Quốc gia Hà Nội) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc, 2021.

Phụ lục 2. Hiểu về sự khác biệt tiền lương giữa khu vực công và tư

Các phương pháp ước tính khoảng cách lương đã có bề dày từ trước tới nay. Để hiểu rõ hơn về tiền lương của công chức, viên chức trong mối tương quan so sánh với tiền lương của người lao động trong khu vực tư nhân, chúng tôi đã xem xét các đặc điểm của người lao động (tuổi, giới tính, trình độ học vấn, tình trạng hôn nhân), địa điểm (theo tỉnh hoặc vùng miền, khu vực thành thị hay nông thôn), cấp bậc nghề nghiệp (ví dụ: quản lý) và loại hình đơn vị sử dụng lao động.¹⁴¹ Để so sánh mức lương của các cơ quan nhà nước với những đơn vị cạnh tranh khác, chúng tôi tập trung vào ba loại hình đơn vị sử dụng lao động: "doanh nghiệp tư nhân", "cơ quan chuyên môn của nhà nước (đơn vị sự nghiệp công lập, bệnh viện, trường học, v.v.)" và "cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp". Chúng tôi cũng muốn tập trung vào cấp nhân viên và do đó chúng tôi loại trừ cá nhân kinh doanh hoặc lao động làm việc cho hộ gia đình, vì những người này có xu hướng phải đối mặt với mức độ không chắc chắn cao hơn về lương bổng. Bảng 4 phác thảo các biến số ảnh hưởng đến lương bổng.

Bảng 4. Các yếu tố có thể ảnh hưởng đến tiền lương

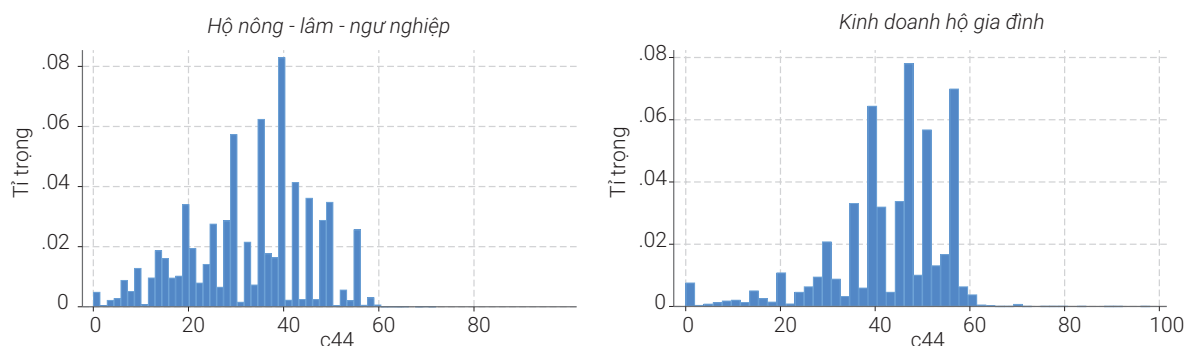
Loại hình đơn vị sử dụng lao động	Đặc điểm của người lao động
- Hộ gia đình nông lâm ngư nghiệp - Kinh doanh hộ gia đình (trừ nông-lâm-ngư nghiệp) - Lao động tự kinh doanh - Hợp tác xã - Doanh nghiệp nhà nước - Doanh nghiệp tư nhân - Đầu tư trực tiếp nước ngoài - Cơ quan chuyên môn nhà nước (đơn vị sự nghiệp công lập, bệnh viện, trường học, v.v.) - Cơ quan chuyên môn ngoài nhà nước - Cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp - Tổ chức xã hội (Đảng, đoàn thanh niên, hội phụ nữ) - Tổ chức quốc tế (phi lợi nhuận) - Hiệp hội (Dệt may, giày dép)	- Tuổi - Tình trạng hôn nhân (giả) - Giới tính (biến giả) - Trình độ học vấn (biến giả về bằng cấp/chứng chỉ)
	Vị trí
	- Tỉnh/Thành phố (biến giả) - Khu vực (biến giả; không sử dụng nếu sử dụng biến giả cho tỉnh): Đồng bằng sông Hồng trừ Hà Nội, Hà Nội, Bắc Bộ, Trung Bộ, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ trừ Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng bằng sông Cửu Long - Đô thị / Nông thôn (biến giả)

¹⁴¹ Ví dụ, xem Mincer, 1974; và Abdallah, Coady, & Jirasavetakul, 2023.

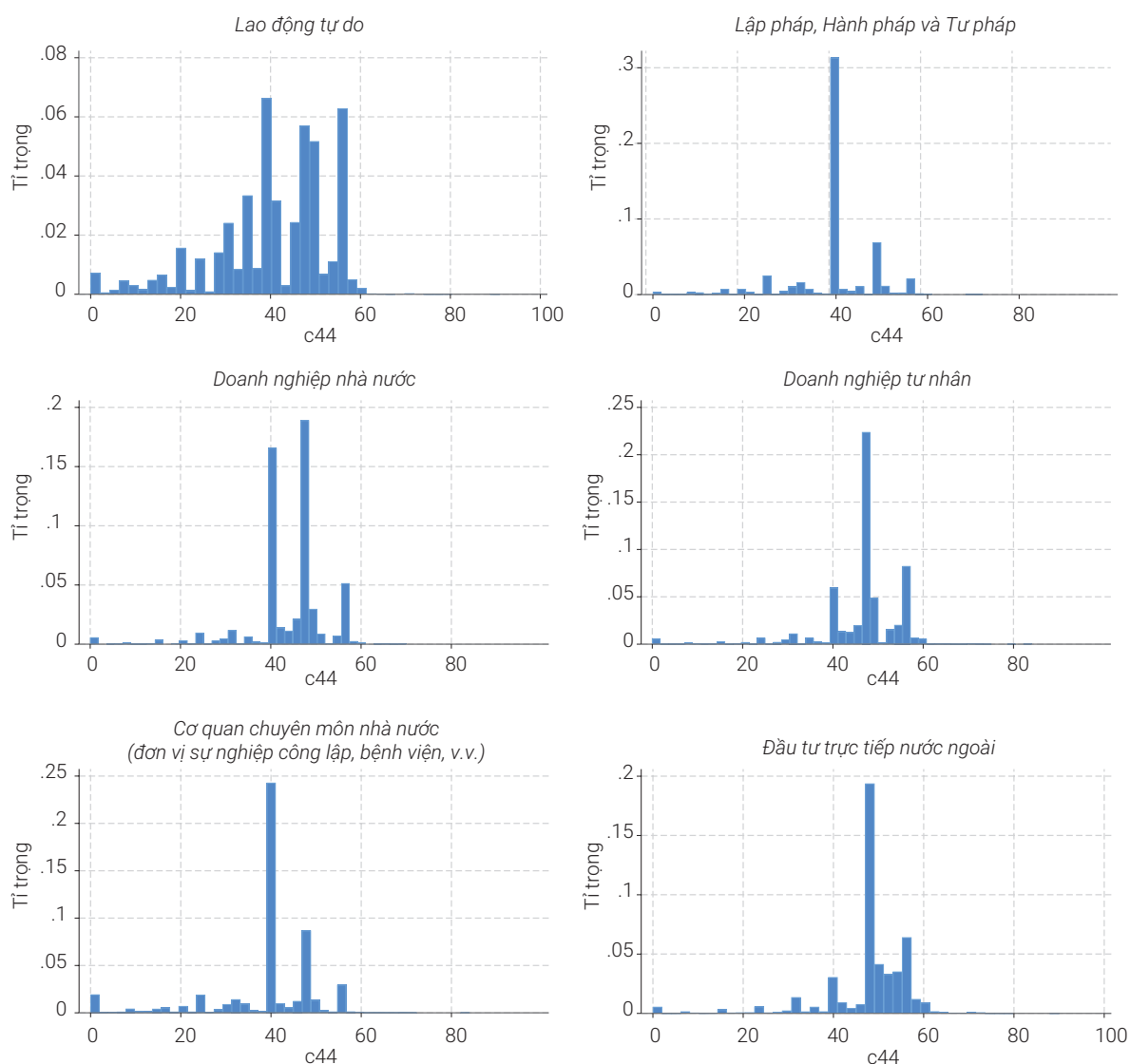
Loại công việc	Nghề nghiệp (biến giả)
- Công việc chính - Khu vực chính thức ("người lao động" thay vì lao động tự kinh doanh, lao động trong gia đình, chủ sử dụng lao động, hoặc thành viên của hợp tác xã) - Toàn thời gian (những người làm việc hơn 35 giờ trong tuần trước khảo sát.)	- Nhà quản lý - Chuyên gia - Kỹ thuật viên và chuyên gia cộng tác - Nhân viên văn phòng - Nhân viên bán hàng - Công nhân nông nghiệp lành nghề - Thợ thủ công và thợ có nghề liên quan - Người vận hành máy móc và nhà máy - Nghề nghiệp cơ bản

Đơn vị sử dụng lao động chính thức có giờ làm việc ổn định hơn, và người lao động trong khu vực tư nhân cho biết số giờ làm việc mỗi tuần của họ là nhiều hơn. Bảng 5 hiển thị biểu đồ tần suất cho số giờ làm việc trong tuần trước khi khảo sát của hầu hết các loại hình đơn vị sử dụng lao động. Những người làm hộ gia đình hoặc cá nhân kinh doanh có số giờ làm việc ít ổn định hơn nhiều so với các loại hình đơn vị sử dụng lao động khác. Một điều có liên quan hơn đến câu hỏi về mức lương của khu vực công là: số giờ làm việc tại các cơ quan thuộc khu vực công được gắn nhãn là "cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp" và "cơ quan chuyên môn của nhà nước (đơn vị sự nghiệp công lập, v.v.)" là khoảng 40 giờ một tuần, trong khi số giờ làm việc mỗi tuần của những người làm việc cho "doanh nghiệp tư nhân" và "FDI" là 50 giờ. Những người làm việc cho các doanh nghiệp nhà nước cũng có chế độ làm việc là 50 giờ, nhưng mức trung bình thấp hơn so với các doanh nghiệp tư nhân và FDI. Đối với phân tích tiền lương, chúng tôi đã chọn không tính toán tiền lương theo giờ, vì điều này sẽ tạo thêm một lớp nhiễu cho nghiên cứu, mà thay vào đó tập trung vào những người làm việc ít nhất 35 giờ trong tuần trước khi khảo sát.¹⁴²

Bảng 5. Biểu đồ tần suất giờ làm việc, theo loại hình đơn vị sử dụng lao động



¹⁴² Câu hỏi khảo sát là về số giờ trong bảy ngày qua có thể thay đổi rất nhiều do bệnh tật hoặc các yếu tố khác. Ngoài ra, có sự không ăn khớp với khung thời gian tính lương, tức là theo tháng. Cuối cùng, mức lương hàng tháng là đơn vị quan tâm chính, vì đó là số tiền mà một người lao động trong khu vực chính thức sẽ mang về nhà.



Nguồn: Tác giả dựa trên Khảo sát Lực lượng lao động năm 2022.

Ghi chú: Các loại hình đơn vị sử dụng lao động với ít quan sát hơn không được hiển thị. Nhóm này gồm các hợp tác xã, các tổ chức quốc tế, các hiệp hội và các cơ quan chuyên môn ngoài nhà nước.

Hiểu được cách thức mà các đặc điểm khác nhau ảnh hưởng đến mức lương có thể giúp làm sáng tỏ mức độ cạnh tranh của việc làm trong khu vực công. Để phân tích sâu hơn, chúng tôi tập trung vào những đơn vị sử dụng lao động giống nhau nhất: các doanh nghiệp tư nhân và DNNN đều cạnh tranh trực tiếp để giành lao động, trong khi các cơ quan chuyên môn của nhà nước, bao gồm các cơ sở y tế và giáo dục, và nhóm các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp nắm giữ dịch vụ công cốt lõi. Bằng cách bao gồm các biến tương tác, chúng ta có thể hiểu rõ hơn về cách thức mà các yếu tố như vị trí, giới tính và trình độ nghề nghiệp ảnh hưởng đến khoảng cách lương giữa khu vực công và khu vực tư nhân.

Có một khoảng cách đáng kể giữa mức lương của khu vực công và khu vực tư nhân, và khoảng cách này thay đổi theo vùng miền và loại vị trí công việc trong khu vực công. So với các doanh nghiệp

tư nhân, khoảng cách lớn nhất là ở nhóm các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, trong đó các doanh nghiệp tư nhân trả lương cao hơn khoảng 42 phần trăm và lên tới 80 phần trăm ở một số vùng. Cũng có một khoảng cách đáng kể ở nhóm các cơ quan chuyên môn của nhà nước, trong đó các doanh nghiệp tư nhân trả lương cao hơn 26 phần trăm tính chung cho cả nước và từ 14 đến 40 phần trăm tùy thuộc vào từng tỉnh. Mức lương của doanh nghiệp nhà nước có vẻ sát hơn với mức lương của các doanh nghiệp tư nhân, hầu như không có khoảng cách, thậm chí còn có khoảng cách âm ở một số tỉnh (tức là, sau khi kiểm soát các yếu tố khác, các doanh nghiệp nhà nước trả lương cao hơn một chút so với các doanh nghiệp tư nhân ở một số nơi và ít hơn một chút ở những nơi khác). Khoảng cách tiền lương ở các tỉnh phía Bắc và Tây Nguyên nói chung là thấp hơn, và khoảng cách này cao nhất ở các khu vực gần cực tăng trưởng phía bắc và phía Nam.

Bảng 6. Chênh lệch tiền lương giữa doanh nghiệp tư nhân và viên chức nhà nước

Khu vực	Chênh lệch phần trăm tiền lương, doanh nghiệp tư nhân so với các loại hình sử dụng lao động nhà nước		
	Cơ quan chuyên môn nhà nước	Lập pháp, Hành pháp, Tư pháp	Doanh nghiệp nhà nước
Hà Nội	28%	42%	-6%
Đồng bằng sông Hồng, trừ Hà Nội	32%	62%	2%
Các tỉnh ven biển miền Trung	21%	39%	-2%
Tây Nguyên	18%	35%	2%
TP. HCM	28%	84%	3%
Đông Nam, trừ thành phố Hồ Chí Minh	40%	65%	-5%
Đồng bằng sông Cửu Long	28%	56%	6%
Phía Bắc	14%	31%	0%
Việt Nam	26%	42%	0%

Nguồn: Nhân viên Ngân hàng Thế giới, dựa trên Khảo sát lực lượng lao động Việt Nam năm 2022.
Lưu ý: Dựa trên hồi quy của ln(tiền lương) theo các đặc điểm bao gồm độ tuổi, giới tính, tình trạng hôn nhân, trình độ học vấn/chứng chỉ, vai trò, khu vực và thành thị/nông thôn, với các điều khoản tương tác cho các hình thức sử dụng lao động và khu vực. Chỉ dành cho những người là “nhân viên”.

Sự khác biệt theo loại hình đơn vị sử dụng lao động khu vực công cho thấy giá trị của việc cho phép có độ linh hoạt trong mức lương. Các doanh nghiệp nhà nước, với sự linh hoạt trong việc tự thiết lập mức lương, có khoảng cách lương không đáng kể, trong khi ở các vị trí chủ chốt của khu vực công trong các lĩnh vực hành pháp, lập pháp và tư pháp, với mức độ linh hoạt thấp nhất, thì khoảng cách lương ở mức lớn nhất. Ở nhóm các đơn vị sự nghiệp công lập, chẳng hạn như các đơn vị y tế và giáo dục, cũng có những khoảng cách đáng kể, mặc dù nhỏ hơn.

Sự khác biệt về mức lương theo khu vực địa lý cũng cho thấy sự cần thiết phải cho phép có độ linh hoạt. Mặc dù ở cấp tỉnh có mức phụ cấp khác nhau để tính đến chi phí sinh hoạt nhưng chính sách lương hướng tới sự công bằng bất kể vị trí địa lý là gì. Điều này cũng là dễ hiểu vì mục đích là nhằm thiết lập một hệ thống công vụ có sự thống nhất. Tuy nhiên, dữ liệu cho thấy rằng trong một số trường hợp, có thể cần phải tăng cường thêm nhiều giải pháp hơn nữa chứ không phải chỉ có chế độ phụ cấp.

Tình trạng mất cân đối như vậy có thể được giải quyết bằng cách tăng cường mức độ tự chủ cho cấp tỉnh, theo hướng tăng cường phân cấp cho 10 tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương như đang được thảo luận, nhưng cần mở rộng phạm vi tự chủ nhằm bao gồm quyền tự chủ về cơ chế lương thưởng (Xem phần 6).

Khoảng cách lương theo giới ở khu vực công hẹp hơn so với khu vực tư nhân. Sau khi đã loại trừ nhiều yếu tố khác mà có thể giải thích sự khác biệt về mức lương - chẳng hạn như trình độ học vấn, độ tuổi, tình trạng hôn nhân và các đặc điểm khác đã đề cập trước đó - lao động nam ở Việt Nam được trả lương cao hơn lao động nữ khoảng 15 phần trăm vào năm 2022. Tuy nhiên, việc xem xét khoảng cách lương giữa các giới theo loại hình đơn vị sử dụng lao động sẽ cho thấy nhiều điều thú vị. Khoảng cách chỉ là 5 phần trăm đối với những người làm việc trong lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp, và 10 phần trăm đối với những người làm việc trong các cơ quan chuyên môn của nhà nước. Trong số những người làm việc tại các doanh nghiệp nhà nước, khoảng cách lương theo giới là 13 phần trăm và ở khu vực tư nhân thì khoảng cách này là 19 phần trăm.¹⁴³ Về vấn đề này, cần lưu ý rằng luật pháp đảm bảo sự đối xử bình đẳng và cung cấp các chế độ phúc lợi hỗ trợ gia đình như chế độ nghỉ thai sản và nghỉ chăm con có lương tương đối hiệu quả đối với cả khu vực tư nhân và khu vực công tại Việt Nam. Tuy nhiên niềm tin vào khả năng thực thi những điều khoản đó có thể mạnh hơn ở khu vực công so với khu vực tư nhân. Việt Nam nhận được điểm tuyệt đối cho tám đặc điểm chính của luật liên quan đến chống phân biệt đối xử và công bằng tiền lương, nhưng lại nhận được điểm rất thấp cho khuôn khổ hỗ trợ như hướng dẫn về chống phân biệt đối xử trên cơ sở giới trong tuyển dụng hoặc công việc linh hoạt thời gian, sự tồn tại của một cơ quan chuyên trách tiếp nhận khiếu nại về phân biệt đối xử giới tính trong việc làm và hiện chưa có cơ chế thực thi để giải quyết khoảng cách lương theo giới.¹⁴⁴ Khu vực công, với thang lương tương đối minh bạch, có thể đảm bảo bình đẳng giới tốt hơn khu vực tư, mặc dù vẫn còn tồn tại sự khác biệt.

¹⁴³ Các ước tính có thể thay đổi ở một mức độ nào đó tùy thuộc vào đặc điểm kỹ thuật, nhưng mô hình chung giữa các loại hình đơn vị sử dụng lao động không quá nhạy với những thay đổi trong đặc điểm kỹ thuật.

¹⁴⁴ Ngân hàng Thế giới, 2024d.

PHẦN IV

THỂ CHẾ CHO MỘT VIỆT NAM THU NHẬP CAO

Mục tiêu đạt được vị thế thu nhập cao vào năm 2045 của Việt Nam đã tạo động lực để suy ngẫm về sự phát triển thể chế của đất nước và mối liên hệ với triển vọng tăng trưởng và tiến bộ xã hội. Khái niệm về thể chế có thể mở rộng - nghiên cứu này dựa trên khái niệm thể chế với vai trò là các quy tắc định hướng hành vi và tập trung vào các thể chế giúp giảm chi phí xử lý thủ tục cho các doanh nghiệp một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Ngay cả với trọng tâm như vậy thì vẫn có thể viết nhiều tập về các thể chế theo từng lĩnh vực cụ thể. Khuôn khổ nghiên cứu hiện tại tập trung vào các thể chế hỗ trợ thị trường và tăng trưởng: các thể chế tạo lập thị trường, chẳng hạn như quyền sở hữu và thực thi hợp đồng; các thể chế ổn định thị trường, đảm bảo sự ổn định kinh tế vĩ mô giúp hạn chế sự bất định tác động đến các doanh nghiệp; các thể chế hợp pháp hóa thị trường, chẳng hạn như hệ thống an sinh xã hội, để đảm bảo hỗ trợ cho hệ thống vận hành theo cơ chế thị trường một cách lâu dài; các thể chế bổ sung cho thị trường như các thể chế cung cấp hàng hóa công; và các thể chế điều tiết thị trường cần thiết để giải quyết các yếu tố bên ngoài. Nền tảng của tất cả những loại hình thể chế này là các thể chế để đảm bảo một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm, một nhà nước có cơ chế khuyến khích để cán bộ nhà nước và tổ chức bộ máy hành chính công của mình làm việc hiệu quả và có tính liêm chính. Việc hoàn thiện thị trường và các thể chế hỗ trợ thị trường bản thân không phải là mục đích cuối cùng, mà là để phục vụ một mục đích cao hơn. Chúng hỗ trợ sự tăng trưởng và các khuôn khổ cho phép nhà nước làm tốt hơn trong việc phục vụ nhân dân, cung cấp các dịch vụ thiết yếu như y tế, giáo dục và giao thông, đồng thời duy trì một xã hội công bằng và bình đẳng.

Sự phát triển và tăng trưởng của Việt Nam trong những thập kỷ qua đã diễn ra song song với và được thúc đẩy bởi những thay đổi về thể chế qua các năm. Việt Nam đã tăng cường quyền sở hữu, cải thiện tính minh bạch, trao quyền tự chủ lớn hơn cho chính quyền địa phương và các đơn vị cung cấp dịch vụ, và giúp cho quá trình lập pháp của đất nước trở nên chặt chẽ hơn. Tất cả những điều này diễn ra đồng thời với quá trình Việt Nam hội nhập sâu hơn với các thị trường quốc tế và chuỗi giá trị toàn cầu. Những thay đổi này đã góp phần vào tăng trưởng vượt bậc của Việt Nam, và giúp giảm đáng kể tình trạng nghèo đói.

Việt Nam đang trong quá trình cải cách thể chế ở quy mô lớn – và chỉ diễn ra một lần trong mỗi thế hệ. Việc hợp nhất các bộ, ngành và các kế hoạch đã đưa ra về việc cắt giảm quy mô của bộ máy nhà nước thể hiện những thay đổi lớn đối với một quốc gia vốn có cách tiếp cận dè dặt trong cải cách. Tiếp nối đà tiến của một chương trình chống

tham những lớn, những cải cách thể chế như vậy cho thấy cam kết giải quyết những nút thắt có thể kìm hãm sự phát triển của đất nước.

Nỗ lực này được hoan nghênh vì việc duy trì mức tăng trưởng cần thiết để đạt được vị thế thu nhập cao sẽ đòi hỏi phải tiếp tục tăng cường cải thiện thể chế hơn nữa - một "cú hích mạnh về thể chế". Các nghiên cứu được thực hiện trong khuôn khổ của Báo cáo Việt Nam 2045 chắc chắn sẽ đưa ra nhiều khuyến nghị về chính sách. Tương tự như vậy, nghiên cứu này bao gồm các khuyến nghị nhằm giúp quản lý đầu tư công hiệu quả hơn, hợp lý hóa các quy trình quản lý, cải thiện hợp tác giữa các tỉnh cũng như nhằm cải thiện tính minh bạch và kiểm soát tham nhũng mà không làm tê liệt hệ thống. Tuy nhiên, nó cũng mang lại cơ hội để xem xét các đề xuất cải cách ngắn hạn ở một cấp độ tổng thể hơn để hiểu cách thức thay đổi thể chế hoạt động ở Việt Nam.

8. Hiểu về thay đổi thể chế ở Việt Nam

Có một số chủ đề xuyên suốt được lặp lại trong nghiên cứu này về thể chế:

Các thể chế có thể bổ sung cho nhau nhưng cũng có thể đá chân nhau. Kinh nghiệm của Việt Nam cho thấy rằng để đạt được tiến bộ trong một lĩnh vực thường đòi hỏi phải có tiến bộ hơn nữa trong một lĩnh vực khác. Ví dụ, chúng ta thấy rằng để giải quyết những điểm yếu về mặt pháp lý liên quan đến đầu tư công đòi hỏi phải điều chỉnh nhiều luật, và quá trình này không thể thực hiện được một cách nhanh chóng. Tương tự như vậy, những điểm yếu về chất lượng của các luật và nhận thức về quy trình tố tụng hợp pháp (due process) đã khiến nhiều cán bộ nhà nước không muốn mạo hiểm, góp phần làm chậm tiến độ thực hiện đầu tư công. Những thách thức về mặt thể chế liên quan đến sự phối hợp, hợp tác giữa nhiều tỉnh lại là một yếu tố khác cản trở đầu tư công hơn nữa. Các thể chế ổn định thị trường, chẳng hạn như các thể chế điều tiết nền kinh tế vĩ mô, sẽ hoạt động dễ dàng hơn khi có các thể chế tạo lập thị trường vững chắc, chẳng hạn như quyền sở hữu tài sản và cơ chế thực thi hợp đồng. Thay đổi thể chế là một quá trình liên tục và phải trải qua nhiều vòng lặp.

Các quy trình pháp lý, pháp quy là nền tảng cho các thể chế. Cải cách thể chế bao gồm những thay đổi trong luật pháp, vì luật pháp nêu rõ vai trò, trách nhiệm và các sắp xếp thực hiện. Tuy nhiên, ngoài văn bản luật pháp, quá trình soạn thảo luật pháp là yếu tố thúc đẩy chất lượng của luật pháp và các quy định—và các quá trình này cũng đã trải qua những thay đổi lớn. Những cải tiến từng bước và kế tiếp nhau đã giúp đảm bảo tính khả đoán và tính thuyết phục của khuôn khổ pháp lý, cũng như đảm bảo “tinh thần làm chủ” đối với quy định luật pháp ở mức cao hơn. Đồng thời, năng lực thực hiện phân tích tác động chính sách cần phải theo kịp những thay đổi. Với tư cách là “thể chế tạo ra thể chế”, quá trình lập pháp cần được tiếp tục quan tâm.

Để cải cách thể chế có hiệu quả, cần phải chú ý nhiều hơn đến năng lực và tuyên truyền rộng rãi về các ý tưởng. Việc cải cách thể chế, và để các thể chế đó đi vào cuộc sống có thể đòi hỏi những thay đổi về mặt lập pháp, nhưng câu chuyện không dừng lại ở đó. Cần trang bị những năng lực, kỹ năng mới và cần đảm bảo kinh phí xây dựng và tăng cường những năng lực này – đây là những bước thường bị bỏ qua trong cải cách khuôn khổ luật pháp. Và khi cải cách thực sự là “bước đột phá” về mặt khái niệm - chẳng hạn như xét về quyền tiếp cận thông tin mở hoặc vai trò thay đổi của nhà nước hoặc sự cần thiết phải đảm bảo tính độc lập thực sự trong cơ chế giám sát - thì các ý tưởng cần được tuyên truyền một cách thấu đáo để dẫn đến thay đổi hành vi thực sự. Nếu không có những nỗ lực đồng bộ về đảm bảo năng lực và tuyên truyền về các ý tưởng, thì kết quả sẽ là - như chúng ta thấy trong nhiều lĩnh vực được thảo luận trong báo cáo này - sẽ có một khoảng cách đáng kể giữa các quy định luật pháp và việc triển khai thực hiện trong thực tế.

Việc phân tán trách nhiệm qua nhiều kênh có thể làm giảm trách nhiệm giải trình và gây lúng túng. Hệ thống trực thuộc kép (trực thuộc theo cả chiều ngang và chiều dọc) của Việt Nam đôi khi giúp tránh được những sai lầm tốn kém, tạo ra sự đồng thuận và sự ủng hộ từ các bên liên quan trước khi đi theo hướng

mới. Tuy nhiên, việc có nhiều kênh thẩm quyền cũng có thể làm giảm trách nhiệm giải trình. Làn sóng hợp nhất các bộ và cơ quan hiện nay sẽ giúp giải quyết một số vấn đề này khi giảm tình trạng nhiều cơ quan cùng chịu trách nhiệm. Nhưng việc tiến xa hơn nữa, tinh giản và giảm bớt tầng nấc phê duyệt cũng sẽ mang lại tinh thần làm chủ và trách nhiệm giải trình mạnh mẽ hơn, và đó chính là những gì Việt Nam cần.

Trách nhiệm giải trình độc lập và tiến trình pháp luật công bằng là những bổ sung quan trọng. Văn hóa thứ bậc trong bộ máy hành chính của Việt Nam dựa vào các cơ chế trách nhiệm giải trình nội bộ, làm lỡ các cơ hội thực hiện cơ chế trách nhiệm giải trình độc lập bên ngoài. Hệ thống này cho phép tình trạng tham nhũng và làm việc kém hiệu quả nở rộ đến một mức độ mà việc xử lý mạnh tay là không thể tránh khỏi. Việc xây dựng các cơ chế trách nhiệm giải trình bên ngoài - dựa vào tính minh bạch, giám sát độc lập của chính phủ và của khối phi chính phủ - sẽ giúp giải quyết tình trạng kém hiệu quả và tham nhũng mà không dẫn đến tình trạng tê liệt bộ máy.

Cơ chế ra quyết định độc lập là yếu tố giúp xây dựng tinh thần làm chủ. Một trong những thay đổi về văn hóa cần có là tăng khả năng chấp thuận cơ chế ra quyết định độc lập và giám sát độc lập. Ví dụ, các đánh giá độc lập về dự án có thể giúp quản lý đầu tư công hiệu quả hơn. Chính quyền tỉnh, vốn có thể hưởng lợi khi được trao quyền tự chủ nhiều hơn để thực hiện đổi mới sáng tạo, cũng cần cơ chế đảm bảo tính độc lập trong việc ra quyết định.

Cạnh tranh là tốt nhưng đôi khi hợp tác lại còn tốt hơn. Nghiên cứu này cũng cho thấy sự cần thiết phải xây dựng các thể chế thúc đẩy hợp tác, đặc biệt là hợp tác giữa các tỉnh, thành phố. Các thể chế như vậy cần được tạo điều kiện và khuyến khích, nhưng nên được cho phép phát sinh một cách tự nhiên, thay vì được thiết kế mang tính áp đặt từ trên xuống. Những thay đổi trong quá trình lập pháp cho thấy sự hiểu biết sâu sắc về mối liên hệ giữa vai trò được giao và tinh thần làm chủ, khi vai trò của Chính phủ và Quốc hội đã thay đổi. Mặc dù các quy trình có thể chậm hơn, nhưng mức độ quan tâm tới chất lượng phát triển thể chế lại cao hơn.

Thuật ngữ “thể chế” nghe có vẻ trừu tượng, nhưng thể chế có tác động rất thực tế đến việc cung cấp dịch vụ và cuộc sống của người dân. Các thể chế quản lý đầu tư công hỗ trợ việc cung cấp cơ sở hạ tầng cơ bản cần thiết cho giáo dục, chăm sóc sức khỏe và giao thông, còn hệ thống pháp lý và quy định giúp xác định khuôn khổ cho việc cung cấp dịch vụ và đưa ra quy định chống lại các hoạt động có hại. Ví dụ, các luật được xem xét trong nghiên cứu này bao gồm luật về khám chữa bệnh, luật bảo vệ môi trường, luật bảo vệ người tiêu dùng và các luật khác. Và trong trải nghiệm hàng ngày với các dịch vụ công, người dân hoàn toàn có thể cảm nhận được động lực làm việc của công chức, viên chức. Mặc dù trọng tâm của nghiên cứu là các khuôn khổ thể chế tổng thể, thay vì các thể chế ngành cụ thể, nhưng mục đích cuối cùng là làm sao để các dịch vụ và quy định đạt hiệu quả và đảm bảo công bằng.

Cách tiếp cận từng bước là cách làm hiệu quả. Các cải cách tiệm tiến, từng bước của Việt Nam tạo cơ hội để xem xét lại các cách tiếp cận và thay đổi lộ trình nếu cần thiết. Việt Nam có lịch sử lâu dài về thực hiện cách tiếp cận từng bước như vậy trong cải cách và cách tiếp cận này đã góp phần vào thành công của Việt Nam. Đây không phải là thông điệp để khuyến khích tâm lý tự hài lòng và né tránh những thay đổi cần thiết, mà là sự công nhận giá trị của việc thiết kế và thực hiện các thay đổi có lưu tâm đến quá trình triển khai thực hiện và đánh giá.

9. Các ưu tiên để đạt được tiến bộ thể chế vì mục tiêu đưa Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập cao

Tính bổ sung của các thể chế có nghĩa là không có lĩnh vực nào có thể bị bỏ qua. Phần I đã xem xét một loạt các thể chế, tất cả đều cho thấy sự tiến bộ trong những thập kỷ qua và tất cả đều có thể được cải thiện. Thật vậy, cải cách thể chế là một quá trình liên tục đối với các quốc gia ở mọi cấp độ phát triển. Các thể chế tạo lập thị trường như cơ chế đảm bảo quyền sở hữu và cơ chế thực thi hợp đồng đã có những bước tiến khá tốt. Tuy nhiên, vẫn còn những lo ngại về quản lý đất đai và việc giải quyết tranh chấp độc lập chắc chắn sẽ trở nên quan trọng hơn khi Việt Nam tiến gần đến vị thế thu nhập cao. Cho đến nay, các thể chế hợp pháp hóa thị trường đã giúp có được một hệ thống an sinh xã hội đảm bảo rằng người dân được hưởng lợi từ sự chuyển dịch sang cơ chế trong đó thị trường đóng vai trò mạnh mẽ hơn. Đồng thời, cần quan tâm hơn nữa đến tính bền vững và tính độc lập của hệ thống. Tương tự như vậy, các thể chế ổn định thị trường của Việt Nam đã thực hiện rất tốt vai trò mang lại sự ổn định kinh tế vĩ mô. Nhưng vì các quốc gia ở mọi cấp độ phát triển đều có thể rơi vào tình trạng mất ổn định nên khó có thể bỏ qua lĩnh vực này – và trong thế giới ngày càng phức tạp như hiện nay thì điều này lại càng đúng. Việt Nam đã có sẵn nhiều công cụ khả dụng, nhưng cần tăng cường tính độc lập của ngân hàng trung ương. Và để tăng cường tính bổ sung của các thể chế, cũng cần các loại thể chế khác như thể chế đảm bảo quyền sở hữu, thực thi hợp đồng, quản lý đầu tư công để hỗ trợ sự ổn định kinh tế vĩ mô.

Phần II và III đưa ra cái nhìn sâu hơn về một nhóm các thể chế. Để đưa ra các khuyến nghị trung hạn cụ thể hơn, nghiên cứu này đã xem xét một cách chi tiết các thể chế bổ sung cho thị trường, các hệ thống mà qua đó nhà nước giúp các doanh nghiệp thực hiện công việc của mình bằng cách cung cấp hàng hóa công, cũng như xem xét các thể chế điều tiết thị trường, tìm hiểu về cách thức mà Việt Nam có thể cải thiện chất lượng luật pháp và quy định, giảm gánh nặng tuân thủ quy định cho các doanh nghiệp. Đồng thời, nghiên cứu cũng bao gồm những phần nội dung đào sâu về các hệ thống giúp chính phủ hoạt động tốt hơn, với đội ngũ công chức, viên chức có động lực làm việc, một nền hành chính hiệu quả và có trách nhiệm giải trình. Các thể chế này cung cấp nền tảng giúp nhà nước thực hiện tốt vai trò đã được xác định lại, một nhà nước nghiêng về điều tiết hơn là chỉ đạo, một nhà nước cung cấp các dịch vụ một cách hiệu quả và công bằng. Khi kết hợp lại với nhau, các thể chế này có khả năng trụ vững và tự điều chỉnh và có thể giúp Việt Nam tiến gần hơn đến mục tiêu trở thành một quốc gia có thu nhập cao trong một thời gian ngắn. Mặc dù không đầy đủ nhưng nghiên cứu này đề xuất một số cải cách thể chế ưu tiên cho từng lĩnh vực được nghiên cứu như sau:

- **Giải quyết những điểm yếu kém cố hữu gây trở ngại cho chương trình đầu tư công.** Một số thay đổi đã được thực hiện thông qua các lần sửa đổi gần đây của Luật Đầu tư công, bao gồm việc thể chế hóa các cơ chế đặc biệt do Quốc hội ban hành và đã được áp dụng cho một số trường hợp cụ thể để

giải quyết các vấn đề cụ thể. Các dự án có tính liên tỉnh hoặc nhiều huyện hoặc xã trong tỉnh thực hiện đã được sắp xếp hợp lý để giải quyết các trở ngại trong việc khởi xướng và thực hiện các dự án phục vụ nhu cầu của nhiều tỉnh. Ngoài ra cũng đã có những cải tiến đáng hoan nghênh khác, chẳng hạn như tăng ngưỡng phê duyệt ở các cấp và ủy quyền trong một số trường hợp

Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề tồn tại khác. Phạm vi của “đầu tư công” vẫn còn quá rộng, bao gồm nhiều loại giao dịch tài chính khác nhau chứ không chỉ là tài sản cố định. Khi Việt Nam cải thiện thể chế để phù hợp với định hướng thị trường, việc làm rõ nét khái niệm đầu tư công hơn nữa cũng sẽ là một bước tiến hữu ích. Ngoài ra, hiện nay vẫn chưa có dự kiến gì về tăng cường khả năng cải thiện chất lượng của các ước tính nhu cầu chi tiêu cơ sở cho chi đầu tư xây dựng cơ bản (capital expenditure baseline) theo hướng cuốn chiếu, cũng như chưa có dự liệu gì về các vấn đề như cơ chế đánh giá độc lập và hài hòa hóa các kế hoạch ngân sách chi đầu tư XD CB và chi thường xuyên trong một khung lập kế hoạch trung hạn duy nhất. Cần xây dựng năng lực và quy trình cùng với những thay đổi về mặt pháp lý, ví dụ như chuẩn bị các dự án tốt hơn trước khi quyết định đưa chúng vào Kế hoạch đầu tư công trung hạn (MTIP), và cuối cùng là tăng cường các cơ chế để loại bỏ các dự án có chất lượng thấp. Tương tự như vậy, có thể giảm sự chậm trễ bằng cách đưa kế hoạch tái định cư vào giai đoạn sớm hơn trong chu kỳ dự án và mở rộng phạm vi phân quyền hơn nữa.

- **Đẩy nhanh quá trình lập pháp, đồng thời xây dựng năng lực để có khả năng phân tích tốt hơn.**

Những thay đổi lớn đối với quá trình lập pháp trong những thập kỷ qua đã mang lại nhiều kết quả tích cực, nhưng cần cải thiện một số quy trình. Các cuộc tham vấn và phân tích ở những giai đoạn đầu của quy trình xây dựng pháp luật đã giúp ích, nhưng trong nhiều trường hợp, phân tích tác động chính sách chỉ mang tính hình thức và không cho thấy có sự phân tích nghiêm túc, thấu đáo về các phương án thay thế hoặc tác động của chúng. Cần nỗ lực hơn nữa để xây dựng năng lực tại các cơ quan xây dựng luật pháp (tức là các bộ hoặc cơ quan chịu trách nhiệm soạn thảo luật) để có thể tiến hành phân tích thực sự, đặc biệt là về tác động kinh tế và giới của luật. Mặc dù cách tiếp cận dựa trên nghị bản trong quá trình làm luật có nhiều ưu điểm, nhưng việc quản lý khối lượng công việc của Quốc hội bằng cách xây dựng chương trình làm luật trước một thời gian khá dài khiến việc xử lý các vấn đề cấp bách trở nên khó khăn.

Những nỗ lực kiểm soát các thủ tục hành chính trong giai đoạn gần đây là rất đáng ghi nhận và đã mang lại một số cải thiện về môi trường kinh doanh cho các doanh nghiệp Việt Nam, và những nỗ lực này cần được tiếp tục. Một thay đổi cơ bản hơn phản ánh vai trò thay đổi của nhà nước tại Việt Nam là thoát ly cách tiếp cận dựa trên quản lý yếu tố đầu vào (ví dụ, quy định quy mô tối thiểu của cơ sở) và thay vào đó chỉ tập trung quy định về những trường hợp có mục tiêu xã hội cấp thiết như kiểm soát ô nhiễm hoặc hành vi gian lận. Hiện cũng đang có sự quan tâm đặc biệt đến các nhu cầu quản lý nhà nước mới phát sinh về năng lượng tái tạo và đây thực sự là một lĩnh vực cần ưu tiên trong nỗ lực thực hiện tham vọng tăng trưởng xanh của Việt Nam.

- **Tăng cường động lực làm việc của công chức, viên chức.** Mức lương cho cán bộ nhà nước thấp hơn so với những người có vị trí công việc tương đương khu vực tư nhân, ngay cả sau khi đã loại trừ các đặc điểm công việc và cá nhân. Khoảng cách này đã giãn rộng trong thời gian đóng băng tiền lương do COVID-19 và đã thu hẹp kể từ lần tăng lương gần đây, nhưng vẫn còn có sự chênh lệch.

Điều rõ ràng là phải cho phép có độ linh hoạt cho các tỉnh và các vùng đang phát triển nhanh chóng và việc cho phép có độ linh hoạt cao hơn cho các tỉnh sẽ giúp giải quyết vấn đề này. Việt Nam có thể nhanh chóng đạt được mục tiêu về bình đẳng giới bằng cách đưa ra hướng dẫn về các chính sách chống phân biệt đối xử. Hiện cũng đang có những nỗ lực nhằm thu hẹp quy mô lực lượng lao động trong khu vực công và điều này sẽ giúp nhà nước có ngân sách để tăng lương. Cuối cùng, những bước tiến của Việt Nam trong việc điều chỉnh xung đột lợi ích là đáng chú ý nhưng cũng cần có quy định riêng cho các trường hợp đặc biệt như đối với các nhà nghiên cứu và học giả.

- ***Tăng cường quy trình tố tụng hợp pháp (due process), tính độc lập và tính chuyên nghiệp của các cơ quan giám sát, và tăng cường khía cạnh phòng ngừa trong phòng chống tham nhũng.***

Chiến dịch chống tham nhũng hiện nay cần được bổ sung bằng việc quan tâm hơn nữa đến công tác phòng ngừa. Luật Tiếp cận thông tin là một bước tiến lớn, nhưng cần nỗ lực hơn nữa về năng lực và truyền thông về các nghĩa vụ của nhà nước theo luật. Việt Nam cần xây dựng lòng tin mạnh mẽ hơn vào các cách tiếp cận thực sự độc lập trong việc tiến hành quy trình tố tụng hợp pháp (due process) đối với những người bị buộc tội làm sai và gửi thông điệp tới các phương tiện truyền thông và xã hội dân sự rằng tiếng nói chuyên nghiệp, mang tính phê phán là được phép và được khuyến khích trong một hệ thống quản trị lành mạnh.

- ***Trao quyền tự chủ về thu ngân sách cho các tỉnh ở mức độ cao hơn và hỗ trợ hợp tác liên tỉnh.***

Các tỉnh, đặc biệt là các tỉnh đang phát triển nhanh, cần có nhiều khả năng hơn để huy động nguồn thu tự có. Sau khi Nghị quyết 98 được ban hành thì một số thành phố lớn đã có quyền tự chủ này ở một mức độ nào đó, nhưng vấn đề chung ở đây là: những nơi đang phát triển nhanh có nhu cầu lớn hơn về nguồn lực, nhưng với những hạn chế về nguồn thu tự có và hạn chế về vay vốn, và với hệ thống bổ sung ngân sách không thuận lợi cho tăng trưởng thì các địa phương này bị thiếu nguồn lực một cách có hệ thống. Các thể chế hợp tác giữa các tỉnh cũng cần được tăng cường.

10. Tương lai của các thể chế ở Việt Nam

Những thành tựu đáng chú ý của Việt Nam kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới được thúc đẩy bởi sự công nhận sức mạnh của thị trường, công nhận thực tế rằng cách thức các doanh nghiệp tư nhân và cá nhân đưa ra quyết định của riêng mình có thể đóng góp vào sự tiến bộ của đất nước. Những thành tựu đáng chú ý của Việt Nam kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới được thúc đẩy bởi sự công nhận sức mạnh của thị trường, công nhận thực tế rằng cách thức các doanh nghiệp tư nhân và cá nhân đưa ra quyết định của riêng mình có thể đóng góp vào sự tiến bộ của đất nước. Sự gia tăng từng bước nhưng không được phép sai lầm về tầm quan trọng của khu vực tư nhân đối với Việt Nam sẽ tiếp tục là đặc trưng của đất nước này trong hành trình hướng tới vị thế thu nhập cao. Nghiên cứu này đã phản ánh những thay đổi trong quá khứ và những ưu tiên cho hiện tại, nhưng tương lai thì sẽ như thế nào?

Kinh nghiệm của các quốc gia thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình cho thấy một phần câu chuyện.

Họ đã xoay sở tốt trong việc làm cho hệ thống pháp lý và quy định của mình dễ dự đoán hơn và nền hành chính công của họ hiệu quả và công bằng hơn. Họ đã xoay sở tốt trong việc cải thiện đầu tư công cả về chất lượng và số lượng, và họ đã xoay sở tốt trong việc xây dựng các hệ thống trách nhiệm giải trình với cơ chế kiểm tra một cách có ý nghĩa đối với nhánh hành pháp của chính phủ. Họ đã xoay sở tốt trong việc đưa tham nhũng vào tầm kiểm soát.

Tuy nhiên, nhiều quốc gia đã không quản lý quá trình này một cách suôn sẻ và trong nhiều năm vẫn dậm chân ở vị thế thu nhập trung bình. Đối với một số quốc gia, sự ổn định tương đối của vị thế thu nhập trung bình cao tạo ra môi trường thuận lợi cho các nhóm lợi ích nhưng lại làm suy giảm mức độ cạnh tranh, làm lệch lạc khuôn khổ thể chế theo hướng có lợi cho họ.¹⁴⁵ Khi khu vực tư nhân phát triển về sức mạnh kinh tế, họ cũng có thể phát triển về sức mạnh chính trị. Mặc dù cơ chế tương tác rõ ràng và cởi mở giữa cộng đồng doanh nghiệp và các nhà hoạch định chính sách là điều cần thiết, nhưng mối quan hệ chặt chẽ đó cũng có thể tạo điều kiện cho việc thao túng nhà nước.¹⁴⁶ Việt Nam đã chứng kiến một số hình thái tác động của khu vực tư nhân lên nhà nước theo chiều hướng như vậy, được gọi là "thương mại hóa nhà nước", trong đó các bên với lợi ích nhóm lợi dụng quan hệ có được, dẫn tới làm hạn chế cạnh tranh, thúc đẩy cách tiếp cận không đồng đều và không công tâm trong cải cách thị trường.¹⁴⁷ Quan trọng hơn, rủi ro thao túng có nguy cơ sẽ ngày càng lớn hơn trong những thập kỷ tới. Các khuôn khổ thể chế vững chắc cho chính sách cạnh tranh, quản lý xung đột lợi ích và tính minh bạch trong mối liên hệ giữa doanh nghiệp và giới chính trị có thể giúp giảm thiểu rủi ro này, và thói quen tập trung vào "các chính sách chống lại đặc quyền"¹⁴⁸ cũng có tác dụng tương tự.

¹⁴⁵ Olson, 1982.

¹⁴⁶ Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000; Ngân hàng Thế giới, 2000.

¹⁴⁷ Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam, 2016. Ngoài ra, hầu hết các doanh nghiệp tại Việt Nam đã nhận thấy sự thiên vị đối với các doanh nghiệp lớn, cả doanh nghiệp nhà nước và tư nhân. Malesky, Pham, & Phan, 2024.

¹⁴⁸ Ngân hàng Thế giới, 2000 ; Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ Việt Nam, 2016. Ngân hàng Thế giới, 2021b.

Các chính phủ trên khắp thế giới đã phải đối mặt với các cú sốc liên tiếp trong năm năm qua. Thế giới đã phục hồi sau những gián đoạn liên quan đến đại dịch COVID-19 nhưng hiện đang phải đối mặt với một cuộc chiến tranh thương mại gây xáo trộn, với tác động vượt xa khỏi lĩnh vực thương mại. Những cú sốc liên quan tới biến đổi khí hậu và thay đổi công nghệ sẽ đặt ra nhiều thách thức hơn nữa cho các chính phủ. Kinh nghiệm của các quốc gia đã tránh được "bẫy thu nhập trung bình" mang lại những gợi mở quan trọng, nhưng bài học từ những năm gần đây cho thấy rằng các chính phủ cần phải chuẩn bị cho một tương lai bất định. Một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới có tựa đề "Tương lai của Chính phủ" đã gợi mở để các chính phủ suy nghĩ lại về kế ước xã hội của họ với người dân, nêu bật bốn câu hỏi chính mà các chính phủ có thể tự đặt ra cho mình:¹⁴⁹ What is the role of government? How can government deliver? How can government be more productive? Làm sao để chính phủ đạt năng suất cao hơn? Chính phủ có thể xây dựng lòng tin như thế nào? Việc liên tục suy ngẫm về những câu hỏi này sẽ giúp định hướng cho quá trình cải cách thể chế theo nhiều vòng lặp.

Cách tiếp cận từng bước trong cải cách ở Việt Nam không mâu thuẫn với ý tưởng về một "Cú hích lớn về thể chế". Cách tiếp cận cải cách tiệm tiến, từng bước trong những thập kỷ qua đã mang lại những thành công đáng kể và cải thiện cuộc sống cho hầu hết người dân Việt Nam. Đồng thời, cách tiếp cận này cũng giúp có được một thước đo về tính nhất quán cho môi trường kinh doanh của các doanh nghiệp, phù hợp với các thông lệ tốt về các thể chế. Tuy nhiên, thế giới đang thay đổi. Các thể chế đã giúp đưa Việt Nam từ mức thu nhập thấp lên ngưỡng thu nhập trung bình cao sẽ không tiếp tục giúp Việt Nam vươn lên nấc thang tiếp theo. Việt Nam cần tiếp tục mạnh dạn bước chân vào vùng thử thách, tiếp tục phân cấp quyền lực và chuyển vai trò của nhà nước sang vai trò là người thiết lập luật lệ cho nền kinh tế, thay vì là người chơi.

Việt Nam đã đạt được những bước phát triển đáng kể trong 20 năm qua. Chắc chắn Việt Nam sẽ làm được như vậy một lần nữa, và thậm chí còn hơn thế nữa, trong 20 năm tới, với sự hỗ trợ của những cải cách thể chế mạnh mẽ - đột phá của những đột phá.

¹⁴⁹ Ngân hàng Thế giới, 2022.

Tài liệu tham khảo

- Abdallah, C., Coady, D., & Jirasavetakul, L.-BF (2023, tháng 3). Chênh lệch tiền lương giữa khu vực công và khu vực tư nhân và những tương tác xuyên quốc gia và thời gian. *Tài liệu làm việc của IMF*.
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, JA (2019). Dân chủ quả thực mang lại tăng trưởng. *Tạp chí kinh tế chính trị*, 127(1), 47-100.
- Andrews, M. (2013). *Giới hạn của cải cách thể chế trong phát triển: Thay đổi quy tắc cho các giải pháp thực tế*. New York, NY: Nhà xuất bản Đại học Cambridge.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Xây dựng bằng chứng, phân tích, hành động về năng lực nhà nước*. Oxford: Nhà xuất bản Đại học Oxford.
- Aneja, A., & Xu, G. (2024). Tăng cường năng lực nhà nước: Cải cách nền công vụ và hiệu quả hoạt động của khu vực công trong thời kỳ hoàng kim. *Tạp chí Kinh tế Mỹ (AEJ)*, 114(8), 2352-2387.
- ANT Lawyers. (2024, ngày 25 tháng 9). Luật Tổ chức Tòa án Việt Nam năm 2024: Cải cách tư pháp hướng tới minh bạch. Truy cập từ <https://antlawyers.vn/update/the-organization-of-courts-in-vietnam-law.html>
- Blunt, M., Davidsen, S., Agarwal, S., Pfeil, H., & Schott, B. L. (2017). *Trung tâm một cửa tại Việt Nam: thay đổi bộ mặt của nền hành chính công đối với người dân và doanh nghiệp thông qua một cửa duy nhất cho nhiều dịch vụ công*. Washington: Ngân hàng Thế giới.
- Bùi, T. (2025, ngày 06 tháng 03). Sự suy giảm ảnh hưởng của Quốc hội trong 'Thời đại mới' của Việt Nam. *Tạp chí The Diplomat*.
- CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP. (2023). *Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh Việt Nam năm 2024 (PAPI 2022): Đo lường trải nghiệm của công dân*. Hà Nội: Bài nghiên cứu chính sách chung của Trung tâm nghiên cứu hỗ trợ và phát triển cộng đồng (CECODES), Phân tích thời gian thực (RTA) và Chương trình phát triển của Liên hợp quốc (UNDP).
- Trung tâm Thúc đẩy Giáo dục và nâng cao năng lực cho phụ nữ (CEPEW) và các tổ chức khác. (2022). *Đánh giá việc thực hiện Luật tiếp cận thông tin: Năm thứ tư*. Hà Nội: Trung tâm Thúc đẩy Giáo dục và nâng cao năng lực cho phụ nữ.
- Trung tâm Thúc đẩy Giáo dục và nâng cao năng lực cho phụ nữ (CEPEW) và các đơn vị khác. (2023). *Đánh giá việc thực hiện Luật tiếp cận thông tin: Năm thứ năm*. Hà Nội: Trung tâm Thúc đẩy Giáo dục và nâng cao năng lực cho phụ nữ; (dự thảo; đã xử lý).
- Trung tâm Luật pháp và Dân chủ. (2024, May 21). *Việt Nam*. Trích xuất từ Xếp hạng Quyền thông tin toàn cầu: <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Vietnam>

- Dell, G. (2024, ngày 25 tháng 3). *Công ước chống hối lộ của OECD năm thứ 25: Đã đến lúc tăng cường thực thi*. Trích xuất từ Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International): <https://www.transparency.org/en/blog/oecd-anti-bribery-convention-at-25>
- Dun, P. (2024, ngày 23 tháng 5). Điện lực Việt Nam phủ nhận việc yêu cầu các doanh nghiệp nước ngoài cắt giảm 30% điện năng sử dụng. *Tạp chí VN Express International*.
- Ehigiamusoe, KU, & Samsurijan, MS (2021). Điều gì quan trọng đối với mối liên hệ giữa tài chính và tăng trưởng? Một khảo sát quan trọng về sự ổn định kinh tế vĩ mô, các thể chế, phát triển tài chính và kinh tế. *Tạp chí Kinh tế Tài chính Quốc tế*, 5302-5320.
- Ủy ban Châu Âu. (2017, ngày 23 tháng 10). Quyết định của Ủy ban ngày 23 tháng 10 năm 2017 thông báo cho Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về khả năng bị xác định là quốc gia thứ ba không hợp tác trong việc chống lại hoạt động đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không được quản lý. ((2017/C 364/03)) . Công báo của Liên minh Châu Âu.
- Evans, PB, & Rauch, JE (2000). Cơ cấu bộ máy và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính ở các nước kém phát triển. *Tạp chí kinh tế công*, 75 (1), 49-71.
- Fernandez, A., & Tamayo, CE (2017). Từ các thể chế đến phát triển và tăng trưởng tài chính: Có những mối liên kết nào? *Tạp chí khảo sát kinh tế*, 31 (1), 17-57.
- Fernández-I-Marín, X., Knill, C., Steinbacher, C., & Steinebach, Y. (2023). Chất lượng bộ máy và khoảng cách giữa gánh nặng thực hiện và năng lực hành chính. *Tạp chí khoa học chính trị Hoa Kỳ*, 1-21.
- Fukuyama, F. (2013). Quản trị là gì? *Quản trị*, 26 , 347-368.
- Garriga, AC (2016). Mức độ độc lập của Ngân hàng Trung ương trên Thế giới: Một Bộ dữ liệu mới. *Tương tác quốc tế*, 42 (5), 849-868. doi:10.1080/03050629.2016.1188813
- Garriga, AC (2025). Xem xét lại tính độc lập của Ngân hàng Trung ương trên thế giới: Một tập dữ liệu mở rộng. *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế hàng quý*. doi:http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4816563
- Gillespie, J. (2023). Lý thuyết về tính liên tục và thay đổi trong quy định xã hội chủ nghĩa. *Luật & Chính sách*, 44, 211-233.
- Chính phủ Việt Nam. (2020). *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030*. Hà Nội: Chính phủ Việt Nam.
- Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Wetzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano, J., & Puranen, B. (2022). *Khảo sát giá trị thế giới: Vòng bảy - Tập dữ liệu gộp theo quốc gia Phiên bản 5.0*. Madrid, Tây Ban Nha và Vienna, Áo:: Viện JD Systems & WVSA Secretari.
- Han, SL (2017, tháng 12). Thực thi hành chính tại Trung Quốc: Bản ghi nhớ bối cảnh. Trung tâm Paul Tsai Trung Quốc tại Trường Luật Yale.

- Harris, J., & Senhadji, A. (2019, ngày 18 tháng 6). Bức tranh toàn cầu về tài sản công. *Blog của IMF*.
- Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). "Seize the State, Seize the Day"(Chiếm giữ Nhà nước, Chớp lấy Thời cơ) thao túng nhà nước, tham nhũng và ảnh hưởng trong quá trình chuyển đổi. (2444). *Bài báo nghiên cứu chính sách (2444)*
- Hoài, A., & Huyền, T. (2022, ngày 27 tháng 8). Tháo gỡ vướng mắc trong quản lý và sử dụng tài sản công. *Hải quan Online*.
- Hoài, A., & Ngọc, L. (2023, ngày 22 tháng 2). Tăng cường quản lý và sử dụng tài sản công. *Hải quan Online*.
- Hooghe, L., Marks, G., Niedzwiecki, S., Chapman-Osterkatz, S., Schakel, AH, & Shair-Rosenfield, S. (2021). *Chỉ số thẩm quyền khu vực*. Trích xuất từ Đại học North Carolina tại Chapel Hill: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2/>
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, AH, Niedzwiecki, S., Osterkatz, SC, & Shair-Rosenfield, S. (2016). *Đo lường thẩm quyền khu vực: Một lý thuyết hậu chức năng về quản trị*, Tập I. New York, New York: Nhà xuất bản Đại học Oxford.
- IFRS Foundation. (2024, ngày 6 tháng 10). *Các công bố liên quan đến tính bền vững chung*. Trích xuất từ IFRS: <https://www.ifrs.org/projects/completed-projects/2023/general-sustainability-related-disclosures/#about>
- Inglehart, R., Haerpfer, C., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano, J., . . . (biên tập), ea (2020). *World Values Survey: All Rounds – Country-Pooled Datafile*. Madrid, Tây Ban Nha & Vienna, Áo: JD Systems Institute & WWSA Secretariat. Trích xuất từ <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>
- Viện Dân chủ và Hỗ trợ Bầu cử. (2024). *Chỉ số Tình hình Dân chủ Toàn cầu*. IDEA Quốc tế.
- Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Vụ Châu Á-Thái Bình Dương (2024, ngày 27 tháng 9). Việt Nam: Các vấn đề được chọn. *Báo cáo quốc gia của IMF, 2024* (307). doi:<https://doi.org/10.5089/9798400290503.002>
- Tổ chức Tiêu chuẩn hóa Quốc tế (ISO). (2023). *Khảo sát ISO về Chứng nhận Tiêu chuẩn Hệ thống Quản lý năm 2023*. Tổ chức Tiêu chuẩn hóa Quốc tế (ISO).
- Tuyên bố chung của các nhà lãnh đạo: Nâng tầm quan hệ Hoa Kỳ-Việt Nam lên Quan hệ đối tác chiến lược toàn diện*. (2023, ngày 11 tháng 9). Truy cập từ Nhà Trắng: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/11/joint-leaders-statement-elevating-united-states-vietnam-relations-to-a-comprehensive-strategic-partnership/>
- Kazakou, CK, & Park, WG (2021). *Chỉ số nhãn hiệu và bằng sáng chế quốc tế*. Liên minh quyền sở hữu.

- Kerkvliet, BJ (2019a). *Lên tiếng ở Việt Nam: Phê bình chính trị công khai ở một quốc gia do đảng cộng sản cầm quyền*. Ithaca: Nhà xuất bản Đại học Cornell.
- Kerkvliet, BJ (2019b, ngày 23 tháng 8). Người dân đang lên tiếng tại Việt Nam. *Diễn đàn Đông Á*.
- Kotlyar, D., & Pop, L. (2020). Chương 8: Tuyên bố về tài sản và lợi ích. Trong R. Bajpai, & B. Myers, *Nâng cao hiệu quả và tính minh bạch của chính phủ: Cuộc chiến chống tham nhũng* (trang 224-231). Washington: Ngân hàng Thế giới.
- Levy, B. (2014). *Làm việc với hạt: Tích hợp quản trị và tăng trưởng trong các chiến lược phát triển*. New York: Nhà xuất bản Đại học Oxford.
- London, J. (2023, tháng 3). Áp dụng, Thích ứng và Những thách thức lặp đi lặp lại của việc mở rộng quy mô ở Việt Nam: Chính sách khởi nghiệp và Sự gắn kết của hệ thống trong một cuộc cải cách phương pháp sư phạm lớn. *Nghiên cứu RISE về việc cải thiện hệ thống trong giáo dục*.
- Malesky, EJ, Nguyen, CV, & Tran, A. (2014, tháng 2). Tác động của việc tập trung hóa lên các dịch vụ công: Phân tích sự khác biệt trong sự khác biệt của việc bãi bỏ các hội đồng được bầu ở Việt Nam. *Tạp chí Khoa học Chính trị Hoa Kỳ*, 108 (1), 144-168.
- Malesky, E., & Taussig, M. (2019). Sự tham gia, tính chính danh của chính phủ và sự tuân thủ quy định trong các nền kinh tế mới nổi: Một thí nghiệm thực địa cấp doanh nghiệp tại Việt Nam. *Tạp chí Khoa học Chính trị Hoa Kỳ*, 113 (2), 530-551. doi:doi:10.1017/S0003055418000849.
- Malesky, E., McCulloch, N., & Nguyen, DN (2015, tháng 10). Tác động của quản trị và minh bạch đối với đầu tư của doanh nghiệp tại Việt Nam. *Kinh tế học về chuyển đổi và thay đổi thể chế*, 23 (4), 677-715.
- Malesky, E., Pham, TN, & Phan, NT (2024). *Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh và Chỉ số xanh cấp tỉnh của Việt Nam: Thúc đẩy môi trường đầu tư thân thiện với môi trường và hỗ trợ doanh nghiệp, Báo cáo cuối cùng năm 2023*. Hà Nội, Việt Nam: Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ.
- Malesky, E., Thach, PN, Trong, TD, Ngoc, PT, & Nguyen, Q. (2022). *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam: Đo lường quản trị kinh tế để phát triển khu vực tư nhân, Báo cáo cuối cùng năm 2022*,. Hà Nội, Việt Nam: Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ.
- Martínez, C., & Sterzi, V. (2021). Tác động của việc bãi bỏ đặc quyền của giáo sư đối với các bằng sáng chế do trường đại học châu Âu sở hữu. *Industry and Innovation*, 28 (3: Tiêu đề số đặc biệt: Số đặc biệt về Đổi mới và Khởi nghiệp trong Học viện), 247-282.
- Mincer, JA (1974). Học vấn, Kinh nghiệm và Thu nhập. *Sách NBER*.

- Mungiu-Pippidi, A. (2022). Minh bạch và tham nhũng: Đo lường tính minh bạch thực sự bằng một chỉ số mới. *Quy định và quản trị*.
- Murrell, P. (1991, tháng 12). Triết lý chính trị bảo thủ và Chiến lược chuyển đổi kinh tế. *Chính trị và xã hội Đông Âu*, 6 (1).
- Nghĩa, PD (2019, ngày 12 tháng 11). Những vấn đề hóc búa trong cải cách chính trị ở Việt Nam. *Diễn đàn Đông Á*.
- Nguyen, HH (2016). *Diễn biến chính trị về dân chủ cơ sở ở Việt Nam*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nguyen, KG (2023, ngày 17 tháng 3). Một Việt Nam già hóa đấu tranh cho một hệ thống bảo hiểm xã hội đáng tin cậy. *Fulcrum: Phân tích về Đông Nam Á*. Trích xuất từ <https://fulcrum.sg/an-ageing-vietnam-struggles-for-a-reliable-social-insurance-system/>
- Nguyen, KG (2024, ngày 8 tháng 3). Đánh giá những thách thức của Việt Nam trong cuộc chiến chống Khai thác hải sản bất hợp pháp, không khai báo và không theo quy định (IUU). *ISEAS Yusof Ishak* (18).
- Nguyen, L. (2024, ngày 18 tháng 3). Trường quốc tế TP.HCM nợ giáo viên nước ngoài hai tháng lương. *VN Express*. Trích xuất từ <https://e.vnexpress.net/news/education/hcmc-international-school-owes-2-months-worth-of-foreign-teachers-salaries-4724076.html>
- Nguyen, PA, Groom, S., Kim, JH, Le, TM, & Vu, C. (2024). *Kết quả đầu tư tốt hơn ở Việt Nam thông qua việc tăng hiệu quả quản lý đầu tư công*.
- North, D. (1987, tháng 7). Các thể chế, chi phí xử lý thủ tục và tăng trưởng kinh tế. *Economic Inquiry*, 25, 419-428.
- North, D. (1990). *Các thể chế, thay đổi thể chế và hiệu quả kinh tế*. Cambridge: Nhà xuất bản Đại học Cambridge.
- North, D. (1991). Các thể chế. *Tạp chí triển vọng kinh tế*, 5 (1), 97-112.
- OECD. (2010). *Đơn giản hóa thủ tục hành chính ở Việt Nam*. Paris: OECD.
- OECD. (2020). Đánh giá đa chiều về Việt Nam: *Hướng tới nền kinh tế tích hợp, minh bạch và bền vững*. OECD Development Pathways. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/367b585c-en>
- OECD. (2022). Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/aad87f86-en>
- OECD-UCLG. (2024). *Đài quan sát thế giới OECD-UCLG về tài chính và đầu tư của chính quyền cấp dưới*. Trích xuất từ OECD Data Explorer: [https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_SNGF_WO&df\[ag\]=OECD&dq=.....&pd=%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=ov](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_SNGF_WO&df[ag]=OECD&dq=.....&pd=%2C&to[TIME_PERIOD]=false&vw=ov)

- Olson, M. (1982). *Sự trỗi dậy và suy tàn của các quốc gia: Tăng trưởng kinh tế, lạm phát đình trệ và sự cứng nhắc về mặt xã hội*. New Haven: Nhà xuất bản Đại học Yale.
- Open Data Watch. (2023). *ODIN Open Data Inventory 2022/23: Báo cáo hai năm một lần*. Open Data Watch. Trích xuất từ <https://odin.opendatawatch.com/Report/biennialReport2022#sec6>
- Pham, DM, Hollweg, CH, Mtonya, B., Winkler, DE, & Nguyen, T. (2019). *Việt Nam: Kết nối chuỗi giá trị để nâng cao năng lực cạnh tranh thương mại*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Rama, M. (1999). Thu hẹp khu vực công: Giới thiệu. *Tạp chí kinh tế của Ngân hàng Thế giới*, 13 (1), 1-22.
- Rama, M. (2008). Đưa ra những lựa chọn khó khăn: Việt Nam trong quá trình chuyển đổi. *Tài liệu làm việc của Ủy ban về tăng trưởng và phát triển*, số 40.
- Rodrik, D. (2000). Các thể chế cho tăng trưởng chất lượng cao: Đó là những thể chế nào và làm thế nào để có được những thể chế đó. *Các nghiên cứu trong Comparative International Development (Phát triển quốc tế so sánh)*, 35, 3-31.
- Rodrik, D., & Subramanian, A. (2003, tháng 6). Vai trò tối thượng của thể chế (và điều này có nghĩa là gì và không có nghĩa là gì). *Tài chính & Phát triển*, 31-34.
- Romelli, D. (2022). Kinh tế chính trị của cải cách trong thiết kế ngân hàng trung ương: bằng chứng từ một tập dữ liệu mới. *Chính sách kinh tế*, 37 (112), 641-688.
- Romelli, D. (2024). Xu hướng độc lập của ngân hàng trung ương: góc nhìn pháp lý. *Tài liệu nghiên cứu của Trung tâm BAFFI CAREFIN* (217).
- Sala-i-Martin, XX (1997). Tôi vừa chạy hai triệu hồi quy. *Tạp chí kinh tế Mỹ*, 82 (2), 178-183.
- Schuler, P. (2021). *Mặt trận thống nhất: Thể hiện sự đoàn kết thông qua nghị bàn tại cơ quan lập pháp trong chế độ một đảng của Việt Nam*. Stanford: Nhà xuất bản Đại học Stanford.
- Sơn, M. (16/01/2024). Thủ tướng cam kết hỗ trợ các doanh nghiệp AI, bán dẫn đến Việt Nam. *VN Express International*.
- Thăng, BT (2023). *Báo cáo về các khuyến nghị thực hiện Báo cáo Việt Nam 2035*. Hà Nội: xử lý.
- Thanh, PT (2023). Sự phản kháng của nông dân đối với việc chuyển đổi đất nông nghiệp ở Việt Nam. *Tạp chí Thammasat Review*, 26 (2), 273-296.
- Thanh, VT, & Nguyen, CV (2016). Sự nhất quán về quy định: Trường hợp của Việt Nam. Trong D. Gill, & JP Intal (Biên tập), *Sự phát triển của các hệ thống quản lý quy định ở Đông Á: Nghiên cứu quốc gia* (trang 259-391). Jakarta: Báo cáo Dự án nghiên cứu ERIA 2015-4.
- Thông, V. (2024, 02/07). Lãnh đạo TP.HCM: Tăng trưởng kinh tế nửa cuối năm phải đạt trên 7% mới đạt mục tiêu. *VN Express*.

- To, PV, & Pomeroy, R. (2022). Chống đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU) và xóa thẻ vàng của Ủy ban Châu Âu (EC): Các hành động quyết tâm của Việt Nam. *Tạp chí Asian Fisheries Science (Khoa học nghề cá Châu Á)*, 35 (1).
- Tran, TK, & Truong, TT (2021). Tác động của phong cách lãnh đạo phục vụ đến động lực của công chức trong cung cấp dịch vụ công: Bằng chứng thực nghiệm từ Việt Nam. *Tạp chí Tài chính, Kinh tế và Kinh doanh Châu Á*, 8 (4), 1057-1066.
- Tin tức Tuổi Trẻ. (26/03/2024). Shark Thủy, chủ tịch trung tâm tiếng Anh APAX Leaders, bị bắt giữ trong vụ án lừa đảo. *Tin tức Tuổi Trẻ*. Trích xuất từ <https://tuoitrenews.vn/news/society/20240326/shark-thuy-apax-leaders-english-center-chairman-detained-in-fraud-case/79006.html>
- Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn (Đại học Quốc gia Hà Nội) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP). (2021). *Vai trò, Hiệu quả và Đóng góp của Đại biểu nữ trong Giai đoạn 2016-2021*. Na Noi, Việt Nam: Bài nghiên cứu chính sách chung về Quản trị và Tham gia do Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn Hà Nội (USSH-VNU) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam ủy quyền thực hiện.
- UNODC. (2019). *Hệ thống kê khai thu nhập và tài sản tại Việt Nam*. Bangkok, Thái Lan: Văn phòng Liên hợp quốc về Ma túy và Tội phạm, Văn phòng khu vực Đông Nam Á và Thái Bình Dương.
- UNODC. (2024). Tìm hiểu về UNCAC. Trích xuất từ <https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/learn-about-uncac.html>
- VCCI và Fulbright. (2023). *Báo cáo thường niên về kinh tế Đồng bằng sông Cửu Long 2023: Những nút thắt về thể chế, quản trị cấp vùng và các mối liên kết*. Thành phố Cần Thơ: Nhà xuất bản Đại học Cần Thơ.
- Bảo hiểm xã hội Việt Nam. (21/01/2024). *Top 10 thành tựu nổi bật của Bảo hiểm xã hội Việt Nam năm 2023*. Truy cập từ Báo Bảo hiểm xã hội Việt Nam: <https://vss.gov.vn/english/news/Pages/vietnam-social-security.aspx?ItemID=11581&CatelID=198#:~:text=About%2018.26%20million%20people%20joined,reaching%20the%20universal%20coverage%20target.>
- Tạp chí Đầu tư Việt Nam. (2011, ngày 1 tháng 2). Dự án 30 giải phóng doanh nghiệp khỏi sự rối rắm phức tạp của thủ tục hành chính. *Tạp chí Đầu tư Việt Nam (Vietnam Investment Review)*.
- Diễn đàn Pháp luật Việt Nam. (2025, ngày 31 tháng 1). Hướng dẫn pháp luật: Luật Tổ chức Tòa án nhân dân. *Diễn đàn Luật pháp Việt Nam*. Hà Nội.
- Diễn đàn Pháp luật Việt Nam. (2016, ngày 19 tháng 1). Dự thảo luật thắt chặt kiểm soát quản lý tài sản công. *Diễn đàn pháp luật Việt Nam*.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam. (2021, tháng 2). Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam: 2021–2030. 30.
- Vietnam Plus. (2024, ngày 19 tháng 3). Dịch vụ một cửa tạo điều kiện thuận lợi cho việc thu hút đầu tư.
- VIETNAM.VN. (11/06/2023). Quản lý tài sản công đang rất có vấn đề. VIETNAM.VN .
- Vu, H. (2024, ngày 9 tháng 8). Luật Bảo hiểm xã hội Việt Nam năm 2024: Ý nghĩa đối với doanh nghiệp. *Trang Vietnam Briefing*. Truy cập từ <https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnams-2024-social-insurance-law-implications-for-businesses.html/>
- Wallis, JJ, & North, DC (1986). Đo lường khu vực giao dịch trong nền kinh tế Mỹ, 1870-1970. Trong JJ Wallis, DC North, & LE Davis, *Các yếu tố dài hạn trong tăng trưởng kinh tế Mỹ* (trang 95-161). Chicago: Nhà xuất bản Đại học Chicago. doi:<https://doi.org/10.7208/9780226209319-004>
- Wells-Dang, A. (2017). Đánh giá về 'Động lực chính trị của nền dân chủ cơ sở ở Việt Nam' của Hai Hong Nguyen. *Đông Nam Á đương đại*, 39 (1), 207-9.
- Williams, A., Bui, DT, Pham, XH, & Nguyen, QK (2022). *Thanh toán điện tử trong ngành lâm nghiệp Việt Nam: Một sáng kiến chống tham nhũng hiệu quả?* Bergen: Trung tâm tài nguyên chống tham nhũng U4.
- Ngân hàng Thế giới. (2000). *Chống tham nhũng trong quá trình chuyển đổi - Một đóng góp cho cuộc tranh luận về chính sách*. Washington: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2003). *Hiểu về Hiệu quả hoạt động của khu vực công ở các quốc gia chuyển đổi: Đóng góp Thực nghiệm*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2014). Nghiên cứu về minh bạch đất đai: báo cáo tổng hợp. Hà Nội, Việt Nam: Nhà xuất bản Hồng Đức.
- Ngân hàng Thế giới. (2016). *Cập nhật kinh tế Đông Á - Thái Bình Dương tháng 4 năm 2016: Những thách thức ngày càng tăng*. Washington: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2017). *Báo cáo Phát triển Thế giới 2017: Quản trị và Luật pháp*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2019). *Khuyến nghị về việc sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 vì sự phát triển bền vững*. Hà Nội: Quan hệ đối tác chiến lược giữa Úc và Nhóm Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.
- Ngân hàng Thế giới. (2020). *Quá trình đô thị hóa của Việt Nam đang đứng trước ngã ba đường: Bắt đầu trên con đường hiệu quả, toàn diện và bền vững*. Washington: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2021a). *Đạo đức và tham nhũng trong dịch vụ công liên bang: Góc nhìn của công chức*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

- Ngân hàng Thế giới. (2021b). *Cách xác định và thiết kế các chính sách chống lại đặc quyền*. Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2021c). Việt Nam sẽ phát triển như thế nào: *Cải cách thể chế để thực hiện hiệu quả - Cập nhật chẩn đoán quốc gia có hệ thống năm 2021*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2021d). *Chỉ số độc lập của các tổ chức kiểm toán tối cao: Báo cáo tổng hợp toàn cầu năm 2021*. Washington, DC, Hoa Kỳ: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2022). *Tương lai của Chính phủ: Tái thiết Chính phủ vì mục đích tốt đẹp*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2023, tháng 8). Báo cáo Điểm lại: Để đầu tư công thúc đẩy tăng trưởng. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2024a). *Cải thiện quy định kinh doanh để hỗ trợ tăng trưởng năng suất tại Việt Nam*. Washington: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2024b). *Đầu tư cấp vùng tại Việt Nam: Thách thức và cơ hội (Bản thảo để tham vấn)*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2024c). Việt Nam 2045. Giao dịch trong một thế giới đang thay đổi: Con đường đến tương lai thu nhập cao. Washington: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2024d). *Phụ nữ, Doanh nghiệp và Luật pháp 2024*. Washington: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2024e, ngày 24 tháng 7). *Nhóm Quốc gia và Cho vay của Ngân hàng Thế giới*. Trích xuất từ trang web của Ngân hàng Thế giới: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- Ngân hàng Thế giới. (2024f). *Báo cáo Phát triển Thế giới 2024: Bẫy thu nhập trung bình*. Washington: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2025a). *Cản trở hay hỗ trợ? Vai trò của các quốc gia trong quá trình chuyển đổi từ vị thế thu nhập trung bình sang vị thế thu nhập cao tại châu Âu và Trung Á*. Washington, DC, Hoa Kỳ: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2025b, sắp xuất bản). *Khu vực công trong trạng thái hoạt động*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới, Bộ phận Toàn cầu về Thể chế.
- Ngân hàng Thế giới. (2025c). Việt Nam: Cải cách khung pháp lý và thể chế đầu tư công cho nền kinh tế có hiệu suất cao. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ Việt Nam. (2012). *Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và công chức: kết quả điều tra xã hội học (ấn bản lần thứ hai)*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.

Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ Việt Nam. (2016). *Quản lý xung đột lợi ích trong khu vực công – Luật và thực tiễn tại Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản Hồng Đức.

Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam. (2016). *Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác. (2009). *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010—Các thể chế hiện đại*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới. Truy cập từ <https://hdl.handle.net/10986/3175>

Ngân hàng Thế giới, Đại sứ quán Đan Mạch và Đại sứ quán Thụy Điển. (2011). *Nhận diện và giảm thiểu rủi ro tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam (Sách tham khảo)*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.



Với sự hỗ trợ của:



8 Đào Tấn, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Telephone: +84 24 37740100

Facsimile: +84 24 37740111

Website: www.dfat.gov.au



63 Lý Thái Tổ, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam

Telephone: +84 24 39346600

Facsimile: +84 24 39346597

Website: www.worldbank.org/en/country/vietnam

