

BÁO CÁO ĐIỂM LẠI
THÁNG 8/2023



THE WORLD BANK

IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

East Asia & Pacific

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



ĐỂ ĐẦU TƯ CÔNG THÚC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG

BÁO CÁO ĐIỂM LẠI
THÁNG 8/2023



THE WORLD BANK

IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

East Asia & Pacific



**ĐỂ ĐẦU TƯ CÔNG
THÚC ĐẨY
TĂNG TRƯỞNG**

© 2023 Ngân hàng Tài thiết và Phát triển Quốc tế / Ngân hàng Thế giới
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Báo cáo này là sản phẩm do chuyên gia của Ngân hàng Thế giới và các chuyên gia tư vấn thực hiện. Các kết quả, giải thích và kết luận đưa ra trong báo cáo này không phản ánh quan điểm chính thức của Ngân hàng Thế giới, Ban Giám đốc điều hành Ngân hàng Thế giới hoặc các Chính phủ mà họ đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác, đầy đủ hoặc tính thời sự của dữ liệu được sử dụng trong báo cáo và không chịu trách nhiệm về bất kỳ sai sót, thiếu sót hoặc tình thiếu nhất quán trong thông tin cũng như trách nhiệm pháp lý đối với việc sử dụng hoặc không sử dụng thông tin, phương pháp, quy trình hoặc kết luận đưa ra. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới về các đường biên giới đó.

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

Ảnh bìa: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)
Thiết kế bìa: Le Bros

MỤC LỤC

Từ viết tắt	7
Lời cảm ơn	9
Tổng quan	10
Những diễn biến kinh tế gần đây, triển vọng và rủi ro	11
Chuyên đề đặc biệt: Đề đầu tư công thức đẩy tăng trưởng	15
Chương 1. Diễn biến và triển vọng kinh tế	19
I. Những diễn biến kinh tế gần đây	20
Nền kinh tế toàn cầu đang đối mặt với nhiều trở ngại	20
Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam giảm tốc mạnh	20
Các doanh nghiệp và thị trường lao động bị ảnh hưởng tiêu cực	24
Thặng dư tài khoản vãng lai tăng, mặc dù xuất khẩu giảm	26
Khi lạm phát hạ nhiệt, NHNN nói lòng chính sách tiền tệ	29
Đầu tư công được đẩy nhanh, nhưng những thách thức trong triển khai vẫn đang tồn tại	32
II. Triển vọng kinh tế, rủi ro, và hàm ý chính sách	33
Những trở ngại bên ngoài dự kiến sẽ ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn	33
Tăng trưởng đã suy giảm đáng kể, đòi hỏi phải có hỗ trợ bằng chính sách tài khóa chủ động	35
Chương 2. Đề đầu tư công thức đẩy tăng trưởng	39
I. Giới thiệu	40
Đầu tư công đang ở mức thấp so với nhu cầu ngày lớn	40
Hiệu suất đầu tư công vẫn có thể được nâng lên đáng kể	42
II. Kết quả đạt được và những thách thức của đầu tư công	42
Những thách thức dai dẳng trong công tác triển khai	42
Phân cấp chi đầu tư được đẩy mạnh	43
Chất lượng hạ tầng vẫn đứng sau so với các quốc gia trong khu vực	45
Biến đổi khí hậu càng làm trầm trọng thêm những thách thức trên	46
III. Những hạn chế trong thể chế, cơ chế quản lý	47
Những vấn đề liên thông trong toàn bộ chu trình QLĐTC	47
Quy hoạch phát triển không gian và tài chính, đầu tư công chưa gắn kết với nhau	49
Biến đổi khí hậu cơ bản chưa được tính đến trong quyết định về tài khóa và đầu tư	51
IV. Khuyến nghị	52
Tham khảo	54

HỘP

Hộp 1.1. Đảm bảo cung ứng điện cho phù hợp với nền kinh tế thu nhập cao	23
Hộp 1.2. Cải cách pháp luật về ngân hàng tại Việt Nam	37
Hộp 2.1. Những hạn chế về hạ tầng giao thông	41
Hộp 2.2. Những thách thức về phối hợp và đầu tư tại khu vực đồng bằng sông Cửu Long	50

HÌNH

Hình 1.1. Tăng trưởng GDP toàn cầu	20
Hình 1.2. Tăng trưởng thương mại hàng hóa toàn cầu	20
Hình 1.3. Tăng trưởng GDP theo giá so sánh theo cơ cấu chi tiêu	21
Hình 1.4. Đóng góp cho tăng trưởng GDP theo khu vực	21
Hình 1.5. Chỉ số sản xuất công nghiệp và xuất khẩu	22
Hình 1.6. Doanh số bán lẻ theo lĩnh vực	22
Hình 1.7. Đóng góp của các thành phần kinh tế cho tăng trưởng tổng đầu tư theo giá hiện hành	24
Hình 1.8. Doanh nghiệp gia nhập và ngừng hoạt động	25
Hình 1.9. Các doanh nghiệp mới thành lập: sử dụng vốn và việc làm	25
Hình 1.10. Việc làm	26
Hình 1.11. Thu nhập trung bình	26
Hình 1.12. Cán đối tài khoản vãng lai	27
Hình 1.13. Cán cân thanh toán	27
Hình 1.14. Tỷ giá	27
Hình 1.15. Cán cân thương mại hàng hóa	28
Hình 1.16. Cán cân thương mại dịch vụ	28
Hình 1.17. Số đăng ký vốn FDI theo lĩnh vực	29
Hình 1.18. Đóng góp cho lạm phát CPI	30
Hình 1.19. Chỉ số giá của một số mặt hàng nhập khẩu	30
Hình 1.20. Lãi suất	30
Hình 1.21. Tăng trưởng tín dụng	31
Hình 1.22. Nợ xấu và dự phòng tại các tổ chức tín dụng	31
Hình 1.23. Tình hình thực hiện ngân sách	32
Hình 1.24. Thu ngân sách của Chính phủ	33
Hình 1.25. Chi tiêu ngân sách của Chính phủ	33
Hình 2.1. Đầu tư công theo đầu người và chỉ số hạ tầng	40
Hình 2.2. Đầu tư công trên mỗi lao động ở các mức thu nhập khác nhau	40
Hình 2.3. Đầu tư là động lực tăng trưởng chính của các nền kinh tế tăng trưởng cao	41
Hình 2.4. Chênh lệch kéo dài giữa thực hiện so với dự toán (2017-2022)	44
Hình 2.5. Mức chi ngân sách của các địa phương tăng lên trong tổng chi đầu tư công	44
Hình 2.6. Việt Nam có mức độ phân cấp ở mức cao so với các quốc gia ở cùng mức phát triển	44

BẢNG

Bảng 0.1. Một số chỉ số kinh tế, Việt Nam 2020-2025	13
Bảng 1.1. Một số chỉ số kinh tế, Việt Nam 2020-2025	35
Bảng 2.1. Chất lượng công trình hạ tầng	46

TỪ VIẾT TẮT

ASEAN	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
CIT	Thuế thu nhập doanh nghiệp
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
EMDE	Các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi
EU	Liên minh Châu Âu
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GER	Tỷ lệ chi tiêu gộp
GNFS	Hàng hóa và dịch vụ phi yếu tố
GFCF	Tổng đầu tư toàn xã hội
GSO	Tổng cục Thống kê
GW	Gi-ga Oát
ICOR	Hệ số hiệu quả sử dụng vốn đầu tư
IGF	Quan hệ tài khóa giữa các cấp chính quyền
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
Km	Ki-lô-mét
LCI	Luật các tổ chức tín dụng
MOF	Bộ Tài chính
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MTIP	Kế hoạch đầu tư công trung hạn
NPL	Nợ xấu
NSA	Không điều chỉnh theo mùa vụ
NTPs	Chương trình mục tiêu quốc gia
O&M	Vận hành và duy tu bảo dưỡng
ODA	Vốn hỗ trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
PAM	Quản lý công sản
PDML	Luật quản lý nợ công
PFS	Nghiên cứu tiền khả thi
PIL	Luật đầu tư công
PIM	Quản lý đầu tư công

PIT	Thuế thu nhập cá nhân
PPG	Nợ công và được khu vực công bảo lãnh
RCC	Hội đồng Điều phối Vùng
REER	Tỷ giá thực hữu hiệu
SBIMIS	Hệ thống thông tin quản lý đầu tư nguồn ngân sách Nhà nước
SBL	Luật ngân sách Nhà nước
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SCBA	Phân tích chi phí lợi ích xã hội
SME	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
SNG	Chính quyền địa phương
SOE	Doanh nghiệp Nhà nước
TOT	Tỷ giá thương mại
VAMC	Công ty Quản lý Tài sản của các Tổ chức Tín dụng Việt Nam
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VND	Tiền đồng của Việt Nam
y/y	So cùng kỳ năm trước

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này do Dorsati Madani (Chuyên gia Kinh tế cao cấp), Đỗ Việt Dũng (Cán bộ Chương trình cao cấp), Vũ Hoàng Quyên (Chuyên gia Quản trị công cao cấp), Nguyễn Thị Thu Hà (Cán bộ phân tích nghiên cứu) đồng biên soạn. Báo cáo nhận được sự đóng góp của Chiara Odetta Rogate (Chuyên gia Năng lượng cao cấp), Nguyễn Thị Thanh Hà (Tư vấn), Trần Thị Lan Hương (Chuyên gia Quản trị công cao cấp), James Anderson (Chuyên gia trưởng về Quản trị công), Katia D'Hulster (Chuyên gia trưởng về Khu vực tài chính), Ketut Kusuma (Chuyên gia cao cấp về Khu vực tài chính), Nguyễn Phương Anh (Chuyên gia Quản trị công cao cấp), Đoàn Hồng Quang (Chuyên gia kinh tế cao cấp), Tạ Minh Trang (Tư vấn), Lê Minh Tuấn (Chuyên gia Kinh tế trưởng), và Triệu Quốc Việt (Chuyên gia cao cấp về khu vực tài chính). Chúng tôi cảm ơn sự hỗ trợ truyền thông của Lê Thị Quỳnh Anh (Cán bộ Đối ngoại), và Nguyễn Hồng Ngân (Cán bộ Đối ngoại cao cấp).

Lê Thị Khánh Linh (Trợ lý chương trình) đã hỗ trợ trong quá trình biên soạn báo cáo này.

Nhóm tác giả xin cảm ơn sự chi đạo chung của Andrea Coppola (Chuyên gia Kinh tế trưởng và Điều phối chương trình), Sebastian Eckardt (Giám đốc Ban Kinh tế vĩ mô, Thương mại và Đầu tư), Alma Kanani (Giám đốc Ban Quản trị nhà nước), và Carolyn Turk (Giám đốc quốc gia Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam).

TỔNG QUAN



NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY, TRIỂN VỌNG VÀ RỦI RO

Những diễn biến kinh tế gần đây

Môi trường bên ngoài vẫn còn nhiều thách thức với những rủi ro theo chiều hướng tiêu cực và hiện diện trong ngắn hạn. Tăng trưởng GDP toàn cầu được dự báo sẽ giảm xuống còn 2,1% trong năm 2023, so với mức 3,1% trong năm 2022, do sức cầu tại các nền kinh tế phát triển hàng đầu đang yếu đi. Song song với việc tăng trưởng kinh tế toàn cầu đang chững lại, tăng trưởng thương mại toàn cầu dự kiến cũng giảm từ 6% trong năm 2022 xuống còn 1,7% trong năm 2023.

Sau khi đạt tốc độ tăng trưởng GDP thực ở mức 8% trong năm 2022, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam giảm mạnh trong nửa đầu năm 2023, do sức cầu bên ngoài giảm mạnh, đồng thời cầu trong nước cũng đang yếu đi. Tăng trưởng GDP thực (theo giá so sánh) của Việt Nam giảm còn 3,7% (so cùng kỳ năm trước) trong nửa đầu năm 2023,¹ thấp hơn nhiều so với số liệu tăng trưởng báo cáo cho nửa đầu năm 2022 (6,4%, so cùng kỳ). Tăng trưởng giảm đã có nguyên nhân do sức cầu bên ngoài giảm mạnh, thể hiện qua kim ngạch xuất khẩu giảm 12% so cùng kỳ năm trước trong 6 tháng đầu năm 2023. Điều này ảnh hưởng đến kết quả của khu vực xuất khẩu, ước đóng góp khoảng 50% cho GDP của Việt Nam.² Bên cạnh đó, sức cầu trong nước cũng chững lại do sự giảm dần hiệu ứng xuất phát điểm thấp³ của giai đoạn phục

hồi sau COVID trong năm ngoài, và do niềm tin của người tiêu dùng đang yếu đi. Tốc độ tăng trưởng chỉ tiêu tiêu dùng cuối⁴ giảm chỉ còn 2,7% so với cùng kỳ năm trước trong nửa đầu năm, so với mức 6,1% (so cùng kỳ) trong sáu tháng đầu năm 2022. Mặc dù đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn đứng vững và đầu tư công tăng nhẹ, nhưng tốc độ tăng đầu tư toàn xã hội vẫn bị giảm, do tăng trưởng đầu tư của khu vực tư nhân trong nước giảm mạnh xuống còn 2,4% so cùng kỳ, sau khi đạt mức 11,8% (so cùng kỳ) vào năm trước.

Tổng cầu giảm cũng được phản chiếu ở phía sản xuất (tổng cung) của GDP. Phản ánh sự suy giảm cầu xuất khẩu, đóng góp của khu vực công nghiệp cho tăng trưởng giảm xuống 0,4 điểm phần trăm trong nửa đầu năm, so với 2,8 điểm phần trăm cùng kỳ năm trước. Ảnh hưởng của cú sốc cầu xuất khẩu còn bị trầm trọng hơn do tình trạng thiếu điện liên tục ảnh hưởng đến miền Bắc Việt Nam trong tháng 05 và tháng 06 năm 2023, làm gián đoạn các hoạt động kinh tế với tổn thất ước tính ở mức 0,3% GDP. Trong khi đó, tăng trưởng của khu vực dịch vụ đóng góp 2,8 điểm phần trăm cho tổng tăng trưởng GDP trong nửa đầu năm, so với 2,9 điểm phần trăm cùng kỳ năm trước, nhờ khu vực nhà hàng khách sạn đạt kết quả tốt hơn khi số lượt du khách trong nước và nước ngoài phục hồi, bù lại cho thương mại bán buôn và bán lẻ đang quay lại mức bình thường. Đóng góp của

¹ Tăng trưởng GDP theo giá so sánh đạt 3,3% (so cùng kỳ) trong Q1-2023, thấp hơn so với các nền kinh tế khác trong khu vực Đông Á, ngoại trừ Thái Lan, nhưng được nâng lên một chút ở mức 4,1% (so cùng kỳ) vào Q2-2023.

² Quy mô khu vực xuất khẩu được tính bằng tỷ trọng giá trị gia tăng trực tiếp và gián tiếp của các mặt hàng xuất khẩu đóng góp cho GDP. Nguồn: Martins Guilhoto, J., C. Webb và N. Yamano (2022), "Hướng dẫn về các chỉ số TiVA của OECD, ấn bản năm 2021", Tập chuyên đề nghiên cứu về Khoa học, Công nghệ và Công nghiệp của OECD, Số 2022/02, Nhà xuất bản OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/58aa22b1-en>. Giá trị 50% là của năm 2019.

³ Trong năm 2022, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam được hưởng lợi do hiệu ứng xuất phát điểm thấp liên quan đến tác động của đại dịch COVID đối với các hoạt động kinh tế vào năm 2021.

⁴ Chỉ tiêu tiêu dùng cuối là tổng tiêu dùng cuối cùng của hộ gia đình (trước đây gọi là tiêu dùng tư nhân) và chỉ tiêu tiêu dùng cuối của Chính phủ (trước đây gọi là tiêu dùng Chính phủ)

khu vực nông nghiệp vẫn ổn định ở mức thấp là 0,3 điểm phần trăm.

Các doanh nghiệp và thị trường lao động đều chịu ảnh hưởng tiêu cực khi kinh tế trầm xuống. Qua một khảo sát 10.000 doanh nghiệp vào tháng 4/2023 của Ban Nghiên cứu Phát triển Kinh tế Tư nhân, 60,1% các doanh nghiệp cho biết doanh thu bị giảm ít nhất 20% trong bốn tháng đầu năm 2023, 59,2% cho biết đơn hàng bị giảm, và 71,2% cho biết phải cắt giảm ít nhất 5% lao động trong bốn tháng đầu năm.⁵ Tính trên toàn quốc, tỷ lệ tăng trưởng việc làm giảm từ 2,2% so cùng kỳ vào quý đầu năm 2023 so với chỉ 1,4% so cùng kỳ vào quý hai năm 2023, thấp hơn nhiều so với mức bình quân khoảng 4% trước COVID. Cú sốc cầu bên ngoài đặc biệt gây ảnh hưởng đến các doanh nghiệp và người lao động trong các lĩnh vực chế tạo chế biến định hướng xuất khẩu, trong đó một số địa bàn xuất khẩu trọng tâm như khu vực Đông Nam Bộ (bao gồm thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận)⁶ phải chứng kiến số người được phê duyệt nhận trợ cấp thất nghiệp tăng vọt gần 62% trong quý hai năm 2023 so với quý đầu cùng năm.⁷

Thặng dư tài khoản vãng lai tăng (1,5% GDP) trong quý đầu năm 2023, mặc dù xuất khẩu suy giảm. Cán cân thanh toán cải thiện là do nhờ dòng kiều hối vẫn ổn định, dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn được duy trì, thậm乎 hực cán cân thương mại dịch vụ giảm xuống khi số lượt du khách nước ngoài tiếp tục phục hồi, và nhờ thặng dư trong cán cân thương mại hàng hóa. Cán cân thương mại hàng hóa thặng dư thực chất là do tốc độ giảm nhập khẩu (-15,3%, so cùng kỳ, trong Q1-2023), cao hơn so với tốc độ giảm xuất khẩu (-11,7%, so cùng kỳ, trong Q1-2023). Mặc dù vốn FDI đăng ký giảm, nhưng FDI thực hiện vẫn được duy trì

(ở mức 10 tỷ US\$) trong nửa đầu năm 2023. Chính vì vậy, cán cân thanh toán được cải thiện, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) tích lũy được thêm 1,6 tỷ US\$ dự trữ ngoại hối vào cuối quý 1 năm 2023, nâng tổng dự trữ lên 88,7 tỷ US\$, tương đương 3,3 tháng nhập khẩu.

Lạm phát toàn phần giảm nhanh do giá nhiên liệu giảm trên thị trường toàn cầu và trong nước, đồng thời tiêu dùng trong nước cũng chững lại, trong khi lạm phát cơ bản hạ nhiệt nhưng chậm hơn. Chỉ số CPI giảm từ 4,9% (so cùng kỳ) trong tháng 1/2023 xuống còn 2% (so cùng kỳ) trong tháng 6/2023. Đồng thời, lạm phát cơ bản (không tính giá lương thực thực phẩm, nhiên liệu và các mặt hàng và dịch vụ được Nhà nước quản lý giá) giảm từ 5,2% (so cùng kỳ) trong tháng 1 xuống còn 4,3% (so cùng kỳ) trong tháng 6, vì hiệu ứng vòng hai của cú sốc thương phẩm năm 2022 vẫn kéo dài, bao gồm thông qua giá vật liệu xây dựng và qua đó giá nhà ở tăng cao.

Trong điều kiện áp lực lạm phát đang hạ nhiệt và tăng trưởng đang chững lại, NHNN nói lỏng chính sách tiền tệ để hỗ trợ cho nền kinh tế. NHNN giảm lãi suất chiết khấu và lãi suất tái cấp vốn cộng lại lên đến 150-200 điểm cơ bản (bps) qua bốn đợt cắt giảm lãi suất chính sách liên tục từ tháng 3 đến tháng 6 năm 2023, lần lượt xuống còn 3% và 4,5%. Mặc dù lãi suất đã giảm, nhưng tăng trưởng tín dụng vẫn giảm từ 16,8% so cùng kỳ trong tháng 6/2022 xuống còn 7,8% so cùng kỳ trong tháng 6/2023, qua đó cho thấy nhu cầu tín dụng của các doanh nghiệp đang yếu đi. Chất lượng tài sản của các tổ chức tín dụng trở nên kém đi, khi nợ xấu tăng từ 1,9% trong tháng 12/2022 lên 2,9% trong tháng 3/2023, buộc NHNN phải tái áp dụng các biện pháp tái cơ cấu thời hạn trả nợ theo quy định.⁸

⁵ Ban Nghiên cứu Phát triển Kinh tế Tư nhân, tháng 05/2023.

⁶ Khu vực Đông Nam Bộ bao gồm thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh Đồng Nai, Bình Dương, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Phước và Tây Ninh, với mức đóng góp khoảng 32% cho GDP. Khu vực là nơi sinh sống của 18,7 triệu dân tương đương khoảng 19% dân số của Việt Nam.

⁷ Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, tháng 06/2023.

⁸ Thông tư số 02/2023/TT-NHNN cho phép các ngân hàng tái cơ cấu các khoản vay và giãn trích lập dự phòng cho nhiều năm tài chính nếu bên vay đang gặp khó khăn về trả nợ nhưng được đánh giá là có khả năng hoàn trả gốc và/hoặc lãi theo các điều khoản trả nợ được tái cơ cấu.

Đầu tư công được đẩy nhanh đã hỗ trợ cho nền kinh tế đang giảm đà, nhưng những thách thức trong triển khai vẫn còn tồn tại. Cán đối ngân sách đến giữa năm 2023 cho thấy bội thu ước đạt (1,5% GDP), thấp hơn so với cùng kỳ năm trước (5,2% GDP) do thu ngân sách giảm 7% trong nửa đầu năm 2023 so cùng kỳ năm trước khi các hoạt động kinh tế chững lại. Trong khi đó, tổng chi ngân sách tăng 12,8% (so cùng kỳ) trong nửa đầu năm 2023, do giải ngân đầu tư công tăng 43% (so cùng kỳ), nhờ triển khai hợp phần đầu tư (trị giá 1,6% GDP) trong kế hoạch phục hồi và phát triển kinh tế xã hội 2022-2023. Tuy nhiên, số liệu giải ngân đầu tư công lũy kế theo ước tính vẫn thấp - chỉ bằng 30,5% dự toán ngân sách năm ở thời điểm cuối tháng 6/2023.

Triển vọng, rủi ro và hàm ý chính sách

Nền kinh tế Việt Nam dự kiến tăng trưởng 4,7% trong năm 2023, với dự báo phục hồi dần lên 5,5% vào năm 2024 và 6,0% vào năm 2025. Tuy có chững lại, nhưng cầu trong nước dự kiến vẫn là động lực tăng trưởng chính trong năm 2023. Tiêu dùng tư nhân sẽ vẫn đứng vững - với tốc độ tăng 6,0% (so cùng kỳ), tuy có giảm nhẹ xuống dưới mức tăng trước đạt dịch là 7% (so cùng kỳ) vào năm 2019, đóng góp 3,4 điểm phần trăm cho tăng trưởng GDP. Về tổng thể, đầu tư sẽ đóng góp 1,8 điểm phần trăm cho tăng trưởng GDP. Đầu tư tư nhân dự kiến sẽ giảm nhẹ, với tốc độ tăng 4,3% (so cùng kỳ), so với 8,2% (so cùng kỳ) năm 2019, do những bất định ở môi trường bên ngoài, đóng góp 1.2 điểm phần trăm cho tăng trưởng GDP. Đầu tư công dự kiến sẽ được đẩy mạnh, tăng 9,5% (so cùng

kỳ), đóng góp 0,6 điểm phần trăm cho tăng trưởng, nhưng chi bù đắp được phần nào cho đầu tư tư nhân đang giảm xuống. Do thanh khoản được nới lỏng và NHNN tái ban hành hướng dẫn về tài cơ cấu thời hạn trả nợ, những hạn chế về nguồn tài chính dành cho các lĩnh vực bất động sản/xây dựng dự kiến sẽ được nới ra, qua đó hỗ trợ cho đầu tư tư nhân từng bước phục hồi từ năm 2024 trở đi.

Chỉ số CPI dự kiến tăng nhẹ từ mức bình quân 3,1% trong năm 2022 lên bình quân 3,5% trong năm 2023. Tác động giảm phát khi tăng trưởng chững lại và chính sách giảm thuế suất thuế GTGT từ 10% xuống 8% được triển khai trong nửa cuối năm 2023 được cho là quá đủ để bù lại cho đợt tăng lương công chức 20,8%. Lạm phát CPI sẽ được bình ổn ở mức 3,0% trong năm 2024 và 2025 trên cơ sở kỳ vọng giá năng lượng và thương phẩm sẽ ổn định trong năm 2024.

Cán đối ngân sách dự kiến đạt bội chi ở mức thấp là 0,7% GDP trong năm 2023. Chính sách tài khóa dự kiến vẫn tiếp tục hỗ trợ phần nào cho nền kinh tế trong năm 2023 trong điều kiện vẫn còn những thách thức trong triển khai đầu tư công. Bắt đầu từ năm 2024, Chính phủ sẽ từng bước quay lại củng cố tình hình tài khóa cho phù hợp với Chiến lược tài chính giai đoạn 2021-2030. Nợ công và nợ được khu vực công bảo lãnh vẫn ở mức bền vững, ổn định quanh khoảng 36% GDP trong năm 2023 trước khi giảm xuống khoảng 34,4% vào năm 2025. Tài khoản vãng lai dự kiến sẽ dần được cải thiện, nhờ xuất khẩu phục hồi nhẹ, số lượt du khách quốc tế tiếp tục phục hồi và nguồn kiều hối vẫn đứng vững.

Bảng 0.1. Một số chỉ số kinh tế, Việt Nam 2020-2025

Chỉ số	2020	2021	2022e	2023f	2024f	2025f
Tăng trưởng GDP (%)	2,9	2,6	8,0	4,7	5,5	6,0
Chỉ số giá tiêu dùng (bình quân, %)	3,2	1,8	3,1	3,5	3,0	3,0
Cán đối tài khoản vãng lai (% GDP)	4,3	-2,1	-0,3	0,2	0,5	1,0
Cán đối tài khóa (*) (% GDP)	-2,9	-3,4	-0,3	-0,7	-0,3	-0,2
Nợ công (% GDP)	41,3	39,3	35,7	36,0	35,2	34,4

Nguồn: TCTK; Bộ Tài chính; NHNN; IMF; và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

Ghi chú: e = số ước thực hiện; f = số dự báo, *: không bao gồm các khoản chi tiêu ngân sách chưa được phân bổ và áp dụng chuẩn GFS.

Triển vọng thời gian tới, Việt Nam sẽ phải đối mặt với rủi ro gia tăng trong nước và bên ngoài. Nhìn từ bên ngoài, tăng trưởng thấp hơn dự kiến ở các nền kinh tế phát triển và Trung Quốc có thể tiếp tục làm giảm sức cầu bên ngoài đối với khu vực xuất khẩu của Việt Nam, với quy mô ước bằng khoảng 50% GDP. Những bất định kéo dài trên thị trường tài chính toàn cầu có khả năng lại làm dấy lên căng thẳng trong khu vực ngân hàng trên toàn cầu, càng khiến cho các nhà đầu tư né tránh rủi ro và không khuyến khích đầu tư - bao gồm cả đầu tư vốn FDI vào Việt Nam. Chính sách tiền tệ thắt chặt mạnh mẽ hơn ở các nền kinh tế phát triển quy mô lớn nhằm chống lạm phát kéo dài có thể nới rộng chênh lệch lãi suất giữa thị trường trong nước và quốc tế. Điều này có thể gây áp lực về tỷ giá đối với đồng nội tệ. Hơn nữa, căng thẳng địa chính trị leo thang và thiên tai liên quan đến khí hậu có thể làm gia tăng rủi ro theo hướng không khả quan cho Việt Nam, bao gồm cả thông qua giá lương thực thực phẩm và nhiên liệu tăng lên. Nhìn từ trong nước, khu vực tài chính đang đối mặt với những rủi ro và nguy cơ dễ tổn thương ngày càng lớn, đòi hỏi phải theo dõi chặt chẽ và tiến hành đổi mới.

Nền kinh tế gặp khó khăn do tổng cầu yếu đi và tăng trưởng giảm tốc xuống dưới mức tiềm năng đòi hỏi phải có những hỗ trợ chính sách chủ động, được khuyến nghị như sau:

I Do dư địa tài khóa còn dồi dào, chính sách tài khóa cần đóng vai trò chủ đạo, đảm bảo ngân sách đầu tư năm 2023 được triển khai tốt hơn rõ rệt. Ngân sách đầu tư công theo kế hoạch, nếu được triển khai đầy đủ sẽ nâng đầu tư công lên 7,1% GDP trong năm 2023, so với mức 5,5% GDP dự toán trong năm 2022, với xung lực tài khóa hỗ trợ cho tổng cầu ở mức 0,4% GDP. Chính phủ đã lên kế hoạch nâng đầu tư công thêm 38% (so cùng kỳ) cho năm 2023 - tương đương 1,6% GDP (thông qua Chương trình Phục hồi và Phát triển Kinh tế 2022-2023). Công tác triển khai đang được đẩy nhanh, khi giải ngân vốn đầu tư

công ước tăng tới 43,3% so cùng kỳ năm trước trong nửa đầu năm 2023. Mặc dù vậy, tiến độ triển khai đầu tư công lâu nay vẫn chậm, chẳng hạn chỉ đạt 67,3% trong năm 2022.⁹ Các bước đi nhằm đẩy nhanh và cải thiện hiệu suất triển khai sẽ giúp giải quyết những hạn chế phát sinh về hạ tầng để phục vụ tăng trưởng, bao gồm nhu cầu đầu tư cấp thiết cho mạng lưới truyền tải điện cũng như nâng cao khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu. Những bước đi đó có thể bao gồm xác định chỉ tiêu giải ngân đầu tư và đảm bảo hiệu lực thực thi, trách nhiệm giải trình ở các cấp chính quyền khác nhau để hoàn thành chỉ tiêu; tập trung cao độ để giải ngân các chương trình đầu tư quan trọng của quốc gia như đường cao tốc, truyền tải điện và các chương trình mục tiêu quốc gia; cho phép có sự linh hoạt trong các quy định về phân bổ ngân sách được xác định trong Chương trình Phục hồi và Phát triển Kinh tế 2022-2023; và cho phép được linh hoạt phần nào để thực hiện một số hoạt động đấu thầu sớm trước khi phân bổ ngân sách.

Bên cạnh đầu tư công, các chính sách nhằm hỗ trợ người lao động và các hộ gia đình bị ảnh hưởng khi kinh tế chững lại thông qua nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống đảm bảo an sinh xã hội cũng là cách để hỗ trợ cho tổng cầu. Để làm được điều đó, các cấp có thẩm quyền cần cải tiến cách tiếp cận lựa chọn đối tượng và cơ chế cung cấp hỗ trợ trong hệ thống an sinh xã hội sao cho nó trở thành công cụ linh hoạt để hỗ trợ cho những người dễ tổn thương khi gặp cú sốc kinh tế.

II Hỗ trợ bằng chính sách tài khóa nên được thực hiện song hành với việc tiếp tục nới lỏng chính sách tiền tệ nhưng dư địa để nới lỏng thêm không còn nhiều. Vì nhu cầu tín dụng vẫn tiếp tục ở mức thấp mặc dù lãi suất đã giảm, việc cắt giảm lãi suất thêm nữa chưa chắc đã đem lại hiệu ứng mong muốn nhằm thúc đẩy tăng trưởng tín dụng. Bên cạnh đó, cắt giảm lãi suất sẽ làm tăng chênh lệch lãi suất với các thị trường trên toàn cầu, có khả năng gây áp lực cho tỷ giá.

⁹ So với dự toán được Quốc hội phê duyệt, tính đến tháng 31/12/2022.

■ **Để xử lý rủi ro tài chính và nguy cơ dễ tổn thương trong khu vực tài chính đang gia tăng, cần phải có những cải cách nhằm cải thiện tỷ lệ an toàn vốn của ngân hàng, tăng cường cơ chế, thể chế về giám sát an toàn, can thiệp sớm, xử lý các ngân hàng yếu kém và quản lý khủng hoảng.** Những cải cách đó dự kiến sẽ giúp các cấp có thẩm quyền giám sát và can thiệp hiệu quả vào những tổ chức tài chính có vấn đề, ngăn ngừa khủng hoảng leo thang và giảm thiểu rủi ro hệ thống. Bên cạnh đó, cơ chế chặt chẽ về xử lý các ngân hàng yếu kém có vai trò hết sức quan trọng để tạo điều kiện xử lý có trật tự trong trường hợp ngân hàng mất khả năng trả nợ, bảo vệ người gửi tiền và bảo đảm ổn định tài chính.

■ **Đợt cải cách cơ cấu mới cần được thực hiện để giúp nâng cao năng suất và tính bền vững cho tăng trưởng kinh tế, góp phần thực hiện nguyện vọng trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045.** Tiếp tục cải cách nhằm giảm nhẹ gánh nặng quy định hành chính cho các doanh nghiệp là điều kiện cần để nâng cao năng suất và năng lực cạnh tranh. Quan trọng hơn, tái triển khai cải cách doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) có thể là cách tạo xúc tác để thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân, nâng cao năng suất và rốt cuộc sẽ nâng cao hiệu quả tổng thể của nền kinh tế. Xúc tiến tài chính toàn diện là cách trao quyền cho các cá nhân

và doanh nghiệp để họ tham gia đầy đủ hơn vào các hoạt động kinh tế, qua đó gia tăng đóng góp của họ cho tăng trưởng bền vững. Ngoài ra, nâng cao khả năng chống chịu của các mặt hàng xuất khẩu trong trung hạn cũng quan trọng để giảm nhẹ những rủi ro liên quan đến cú sốc bên ngoài. Đa dạng hóa các mặt hàng và địa chỉ xuất khẩu là cách để giảm phụ thuộc vào những thị trường và sản phẩm cụ thể, qua đó nâng cao khả năng chống chịu của nền kinh tế với những biến động kinh tế trên toàn cầu. Bên cạnh đó, khai thác đầy đủ các Hiệp định thương mại tự do (FTA) hiện hành cũng sẽ mở ra các cơ hội thị trường, thúc đẩy xuất khẩu, và hỗ trợ hội nhập kinh tế với các quốc gia đối tác.

■ **Trong trung hạn, chính sách tài khóa có thể giúp nâng cao tính bền vững cho tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.** Chẳng hạn, chính sách tài khóa có thể giúp nâng cao khả năng chống chịu biến đổi khí hậu bằng cơ chế khuyến khích sản xuất và tiêu dùng xanh. Thuế các-bon và các công cụ tài khóa khác nếu được triển khai có thể khuyến khích các ngành công nghiệp giảm phát thải các-bon và áp dụng các biện pháp bền vững hơn. Đồng thời, chính sách tài khóa có thời hạn nhằm khuyến khích tiêu dùng xanh, như ưu đãi thuế hoặc trợ giá cho các sản phẩm thân thiện sinh thái, có thể là cách khuyến khích các cá nhân lựa chọn sản phẩm theo cách có ý thức về môi trường.

CHUYÊN ĐỀ ĐẶC BIỆT: ĐỀ ĐẦU TƯ CÔNG THỨC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG

Việt Nam, trong quá trình phát triển hướng tới mức thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và thu nhập cao vào năm 2045, mong muốn trở thành quốc gia công nghiệp và hiện đại, đem lại chất lượng sống tốt hơn cho người dân. Để đạt được mục tiêu phát triển đầy

tham vọng nêu trên, dự kiến Chính phủ Việt Nam cần đầu tư bình quân 7,3% GDP mỗi năm cho hạ tầng trong giai đoạn 2021-2030.¹⁰ Mặc dù nhu cầu ngày càng lớn, nhưng đầu tư công của Việt Nam đã và đang theo xu hướng giảm dần, từ 8% GDP trong năm 2011 xuống còn 6% trong năm 2022. Tuy cần

¹⁰ Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2021-2030 và quy hoạch phát triển quốc gia tổng thể giai đoạn 2021-2030 và tầm nhìn đến năm 2050.

nhiều nỗ lực để đảo ngược xu hướng đó,¹¹ nhưng việc nâng cao hiệu suất đầu tư cũng hết sức quan trọng để đem lại tác động lớn đối với tăng trưởng năng suất tổng thể và GDP.

Tỷ trọng ngân sách đầu tư đang giảm, đồng thời kèm theo đó là những bất cập kéo dài về hiệu quả, hiệu suất phân bổ, triển khai và vận hành. Trong giai đoạn từ 2011 đến 2019, trung bình phải bỏ ra hơn sáu đồng cho đầu tư mới tạo ra được thêm một đồng sản lượng tại Việt Nam.¹² Chính vì vậy, một đô-la đầu tư của Việt Nam tạo ra tăng trưởng thấp hơn so với Trung Quốc, Ma-lay-xia, Hàn Quốc, Sing-ga-po và Thái Lan ở thời điểm họ có cùng mức thu nhập theo đầu người và cùng trình độ phát triển. Chất lượng hạ tầng của Việt Nam đứng thứ 77 trên 141 quốc gia trên toàn thế giới,¹³ đứng sau các quốc gia so sánh trong khu vực như Trung Quốc, Ấn Độ, In-đô-nê-xia, Ma-lai-xia, và Thái Lan - là các quốc gia Việt Nam đang cạnh tranh để thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Ngân sách đầu tư thực hiện luôn thấp hơn dự toán, chi giải ngân được trung bình 77% dự toán phân bổ trong giai đoạn từ 2017 đến 2022. Chênh lệch lớn giữa số dự toán và số thực giải ngân (23%), kèm theo đó là tình trạng chi đầu tư bị chuyển nguồn ở mức cao, đã và đang cao hơn hẳn so với nhiều quốc gia so sánh, và cách xa so với thông lệ quốc tế tốt là dưới 5%.¹⁴ Những bất cập trong công tác quản lý đầu tư công (QLĐTC) cũng được thể hiện qua tình trạng chậm tiến độ và đội vốn ở mức cao. Theo đánh giá gần đây của Ngân hàng Thế giới về một số dự án giao thông quy mô lớn,¹⁵ chậm tiến độ bình quân lên đến năm năm, với mức đội vốn bình quân lên đến gấp đôi so với dự toán kinh phí ban đầu ở giai đoạn thiết kế và phân bổ ngân sách.

Ngoài ra, công tác quản lý tài sản công vẫn chưa được đảm bảo. Tài sản hạ tầng được hình thành chưa được ghi chép hoặc quản lý đầy đủ sau khi dự án kết thúc, dẫn đến những bất cập trong vận hành, duy tu, bảo dưỡng tài sản công. Nhìn chung, ngân sách theo ước tính chỉ đảm bảo được khoảng 40% nhu cầu tối thiểu về vận hành và bảo trì tài sản hạ tầng.¹⁶ Hiện chưa có cơ sở dữ liệu tích hợp và cập nhật về tài sản nhằm thu thập thông tin cần thiết - như ngân sách đầu tư, vận hành và bảo trì, địa điểm và giá trị tài sản theo thời gian - cho công trình hạ tầng cả ở cấp trung ương và địa phương.

Kể từ thập kỷ 1990, Chính phủ Việt Nam đã tiến hành phân cấp chi tiêu. Tỷ lệ đầu tư của ngân sách trung ương so với tổng đầu tư công giảm từ 40% vào năm 2017 xuống còn 20% vào năm 2022. Chính sách phân cấp như vậy đã dịch chuyển 80% vốn đầu tư công xuống cho các địa phương (giai đoạn 2017-2022), tỷ lệ này cao hơn gấp đôi so với mức bình quân ở các quốc gia có hệ thống ngân sách được quản lý tập trung thống nhất (34,5%) và các quốc gia nói chung (39,5%). Thẩm quyền quyết định chi tiêu được phân cấp cho chính quyền địa phương, tuy đem lại nhiều kết quả tích cực, nhất là trong cung cấp dịch vụ công, nhưng cũng dẫn đến những điểm yếu trong phối hợp giữa địa phương và trung ương và giữa 63 địa phương. Các địa phương đã và đang đầu tư vào nhiều dự án giá trị thấp, phân tán, hình thành tài sản lãng phí, có thể gây tác động tiêu cực về môi trường (chẳng hạn xây dựng các khu công nghiệp có tỷ lệ lấp đầy thấp hoặc càng biên của địa phương không dùng hết công suất). Hệ quả là, hiệu suất bị suy giảm do các nguyên nhân như trùng lặp trong phân bổ, khó khăn trong triển khai thực hiện, phát sinh tác động ngoại ứng tiêu cực, huy động sự tham gia và nguồn tài chính của khu

¹¹ Nền kinh tế về tương quan vẫn thiếu vốn đầu tư, trong đó đầu tư công trên đầu người và trên mỗi lao động đều thấp hơn nhiều so với các quốc gia thu nhập trung bình cao và thu nhập cao. Trong khi đó, kinh nghiệm quốc tế cho thấy đầu tư là động lực quan trọng nhất đối với các quốc gia tăng trưởng cao khi họ đang ở trình độ phát triển như Việt Nam hiện nay.

¹² Dữ liệu về hệ số hiệu quả sử dụng vốn đầu tư (ICOR) lấy của Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK).

¹³ Diễn đàn Kinh tế thế giới - Chỉ số Năng lực cạnh tranh toàn cầu (2019).

¹⁴ Khung đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA).

¹⁵ Đầu tư tại các khu vực ở Việt Nam: Cơ hội và Thách thức (Chuyên đề chính sách của Ngân hàng Thế giới, 2023). Trong cùng đánh giá đó, chúng tôi ghi nhận chậm tiến độ có xu hướng chênh lệch nhiều hơn từ một đến ba năm đối với các dự án nhỏ.

¹⁶ Việt Nam nâng động: Tạo nền tảng để trở thành nền kinh tế thu nhập cao (Báo cáo của Ngân hàng Thế giới, 2019).

vực tư nhân chưa tối ưu. Việt Nam đã và đang theo đuổi các cách tiếp cận khác nhau về điều phối chính sách và đầu tư theo vùng, nhưng chưa có phương án nào đem lại kết quả mong muốn do một số hạn chế về khuôn khổ pháp luật và do thiếu cơ chế huy động và phân bổ tài chính hiệu quả.

Đầu tư và tài sản công tại Việt Nam ngày càng có nguy cơ đối diện với rủi ro khí hậu gia tăng. Trong đó bao gồm cả nguy cơ đối với cơ sở vật chất do các hiện tượng thời tiết cực đoan và biến đổi khí hậu (BĐKH) gây ra, cũng như rủi ro chuyển đổi khí quốc gia đã cam kết phát thải ròng bằng không vào năm 2050. Tổng nhu cầu tài chính phát sinh thêm để Việt Nam thực hiện lộ trình giảm thải các-bon và nâng cao khả năng chống chịu có thể lên đến khoảng 701 tỷ US\$ trong giai đoạn 2022-2040, tương đương 6,8% GDP mỗi năm.¹⁷ Đầu tư công - với vai trò quan trọng làm chất xúc tác cho đầu tư tư nhân - phải chiếm trên một phần ba tổng nhu cầu vốn nêu trên, tương đương 2,4% GDP. Tuy nhiên, vấn đề thích ứng với BĐKH chưa được tính toán kỹ lưỡng trong chiến lược tài khóa tổng thể cũng như chưa được cân nhắc trong việc lựa chọn dự án ưu tiên. Các cấp chính quyền địa phương chưa được chuẩn bị sẵn sàng, vì chưa có chính sách, hướng dẫn cũng như quy trình để đánh giá và giảm thiểu những rủi ro về cơ sở vật chất và rủi ro chuyển đổi đối với những tài sản và công trình đầu tư lớn. Thiếu thông tin về giá trị tài sản và nguy cơ đối diện với rủi ro sẽ làm tăng chi phí bảo hiểm. Những thách thức phát triển có tính chất liên tỉnh và liên vùng đã và đang phát sinh thường xuyên hơn, với mức độ nghiêm trọng cao hơn, đòi hỏi phải có hành động phối hợp giữa các cấp chính quyền khác nhau nhanh và hiệu quả hơn.

Trong thời gian tới, để phát huy sức mạnh của đầu tư công, Việt Nam cần duy trì bền vững mức đầu tư, hợp lý hóa cơ cấu đầu tư, và xử lý những bất cập về thể chế trong cả quan hệ tài khóa giữa các cấp chính quyền và trong quản lý đầu tư - theo hướng hỗ trợ

cho lộ trình để Việt Nam chuyển sang mô hình xanh hơn với khả năng chống chịu cao hơn. Cụ thể, chúng tôi khuyến nghị Chính phủ cân nhắc những biện pháp trong ngắn hạn và trung hạn như sau:

I Để tăng cường các thể chế quản lý đầu tư công, Chính phủ cần cải thiện "chất lượng đầu vào của dự án" bằng cách bổ trí thêm thời gian và ngân sách cho khâu chuẩn bị dự án, đồng thời đưa ra hướng dẫn về phương pháp luận để xây dựng báo cáo nghiên cứu tiền khả thi cho các dự án. Cần định kỳ cập nhật định mức, đơn giá đầu tư và giá đất cho sát hơn với thị trường để đảm bảo dự toán được lập sát thực tế. Để nâng cao tác động của đầu tư công nhằm cải thiện khả năng thích ứng, chống chịu BĐKH, Chính phủ cũng cần quy định về đánh giá tác động của BĐKH ngay từ khâu đầu khi chuẩn bị dự án và đánh giá các biện pháp thích ứng trong báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và báo cáo nghiên cứu khả thi của các dự án có rủi ro khí hậu lớn. Điều quan trọng không kém là cần đẩy nhanh tiến độ triển khai dự án. Giải pháp mang tính thực tiễn là bóc tách giải phóng mặt bằng / tái định cư ra khỏi dự án đầu tư, nhất là với các dự án lớn. Các bộ ngành trung ương và các tỉnh cần xây dựng các cơ chế có hệ thống và được số hóa để xác định các dự án có rủi ro cao về chậm trễ, không hoàn thành và hợp lý hóa các quy trình, thủ tục điều chỉnh hoặc chấm dứt dự án. Đồng thời, phạm vi và chiều sâu đánh giá hậu kiểm của dự án cần được tăng cường, ít nhất đối với các dự án lớn và quy mô trung bình. Quản lý tài sản công cũng cần được tăng cường để tối đa hóa tác động của dự án sau khi hoàn thành. Cần sớm triển khai các bước nền tảng bao gồm thiết lập cơ sở dữ liệu về toàn bộ giá trị và hiện trạng của tài sản hạ tầng, sử dụng các ứng dụng công nghệ và phân tích dữ liệu để phục vụ quyết định phân bổ ngân sách cho vận hành và bảo trì bên cạnh đầu tư mới, và từng bước thực hiện cải cách về hạch toán / báo cáo về tài sản hạ tầng.

¹⁷ Báo cáo phát triển và khí hậu của quốc gia: Việt Nam (CCDR) (Ngân hàng Thế giới, 2022).

■ Để hợp lý hóa thể chế quan hệ tài khóa giữa các cấp chính quyền, chúng tôi khuyến nghị Chính phủ cân đối lại cơ cấu ngân sách đầu tư công theo hướng dịch chuyển một phần từ cấp địa phương sang cấp trung ương. Nên tăng cường lập ngân sách theo chiến lược và theo chương trình, thay vì theo danh mục dự án đơn lẻ, thông qua việc cải thiện cấu trúc phân loại, tổ chức, trình bày ngân sách và triển khai tốt hơn phương thức "chương trình đầu tư công" nhằm đẩy mạnh thực hiện định hướng chính sách (bao gồm phát triển vùng, chuyển đổi xanh, và chống chịu, thích ứng với BĐKH). Trong bối cảnh Luật Ngân sách Nhà nước dự kiến sẽ được sửa đổi, cơ chế phân cấp

tài khóa cần được hiện đại hóa - bao gồm phân cấp, phân chia nguồn thu, nguyên tắc bổ sung cân đối ngân sách - sao cho cân bằng tốt hơn giữa nhu cầu của trung ương và các địa phương, đồng thời khuyến khích hành động chuyển đổi xanh và thích ứng BĐKH trong quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền. Các hạn chế về cơ chế, thể chế đối với các dự án có tính liên tỉnh, liên vùng, hoặc có tính chất chương trình cần được tháo gỡ. Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, cơ chế chia sẻ và hợp vốn mới nên được thể chế hóa dựa trên công thức được xác định minh bạch, khoa học, trong đó lồng ghép những cân nhắc về huy động tài chính trong và ngoài nước.

CHƯƠNG 1. DIỄN BIẾN VÀ TRIỂN VỌNG KINH TẾ

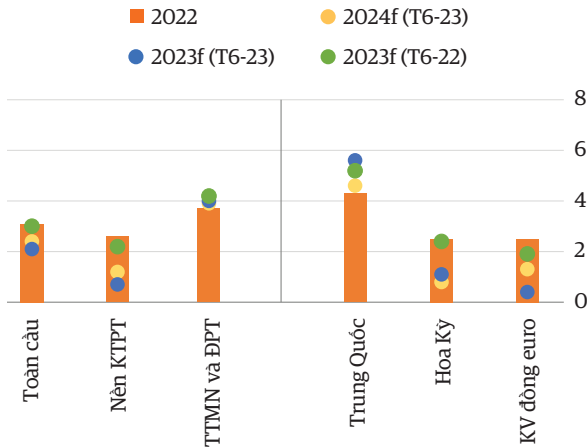


I. NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY

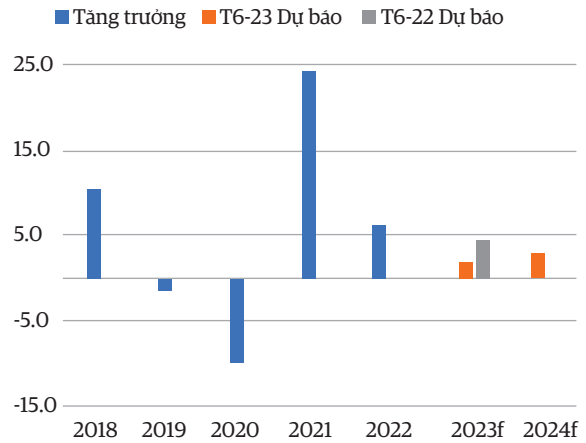
Nền kinh tế toàn cầu đang đối mặt với nhiều trở ngại

Tăng trưởng kinh tế toàn cầu dự kiến sẽ giảm tốc đáng kể từ mức 3,1% năm 2022 xuống còn 2,1% trong năm 2023 (Hình 1.1). Tăng trưởng chững lại là do chính sách tiền tệ tiếp tục bị thắt chặt để kiểm soát lạm phát cao và sức cầu đang yếu đi ở hầu hết các nền kinh tế phát triển.¹⁸ Lạm phát được dự báo sẽ giảm dần khi sức cầu yếu đi và giá cả thương phẩm hạ nhiệt, nhưng vẫn ở mức cao hơn nhiều so với trước đại dịch. Thương mại toàn cầu dự kiến chỉ tăng trưởng 1,7% trong năm 2023 (thấp hơn 2,6 điểm phần trăm so với dự báo vào tháng 6/2022, Hình 1.2).

Hình 1.1. Tăng trưởng GDP toàn cầu
Tỷ lệ % (so cùng kỳ)



Hình 1.2. Tăng trưởng thương mại hàng hóa toàn cầu
Tỷ lệ % (so cùng kỳ)



Nguồn: Báo cáo Triển vọng kinh tế toàn cầu, tháng 6/2023, Ngân hàng Thế giới

Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam giảm tốc mạnh

Sau khi GDP thực đạt mức tăng trưởng 8% vào năm 2022, nền kinh tế giảm tốc mạnh trong nửa đầu năm 2023, do sức cầu bên ngoài giảm mạnh và sức cầu trong nước yếu đi. Tăng trưởng GDP theo giá so sánh của Việt Nam giảm còn 3,7% (so cùng kỳ) trong nửa đầu năm 2023,¹⁹ thấp hơn nhiều so với số liệu báo cáo cho cùng kỳ năm 2022 (6,4%, so cùng kỳ) (Hình 1.3). Tăng trưởng giảm tốc do sức cầu bên ngoài yếu đi khi xuất khẩu giảm 12% so cùng kỳ năm trước trong nửa đầu năm 2023, qua đó gây ảnh hưởng đến kết quả của khu vực xuất khẩu, đóng góp đến 50% cho GDP của Việt Nam.²⁰

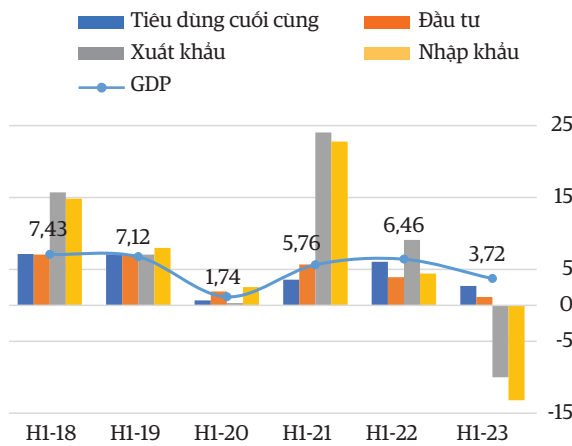
¹⁸ Ngân hàng Thế giới, Triển vọng kinh tế toàn cầu, Tháng 06/2023.

¹⁹ Tăng trưởng GDP theo giá so sánh đạt 3,3% (so cùng kỳ) trong Q1-2023, thấp hơn so với các nền kinh tế khác tại khu vực Đông Á, trừ Thái Lan, nhưng nhích một chút lên 4,1% (so cùng kỳ) vào Q2-2023.

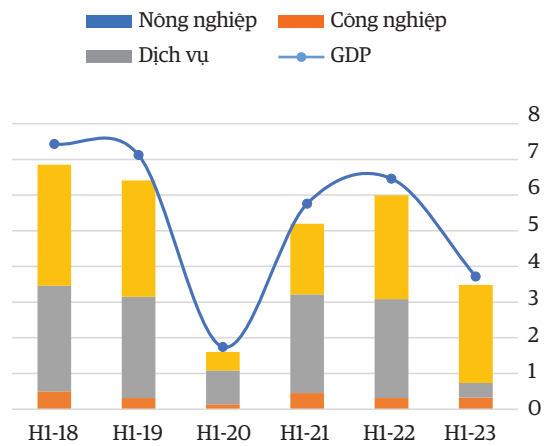
²⁰ Quy mô của khu vực xuất khẩu được tính bằng tỷ trọng giá trị gia tăng trực tiếp và gián tiếp của các mặt hàng xuất khẩu đóng góp cho GDP. Nguồn: Martins Guillhoto, J., C. Webb và N. Yamano (2022), "Hướng dẫn về các chỉ số TIVA của OECD, ấn bản năm 2021", Tập chuyên đề nghiên cứu về Khoa học, Công nghệ và Công nghiệp của OECD, Số 2022/02, Nhà xuất bản OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/58aa22b1-en>. Giá trị 50% là tính cho năm 2019.

Đồng thời, sức cầu trong nước cũng chững lại sau đợt phục hồi mạnh mẽ hậu COVID vào năm trước, do hiệu ứng xuất phát điểm ban đầu giảm dần và niềm tin của người tiêu dùng yếu đi. Tăng trưởng của tiêu dùng cuối giảm còn 2,7% so cùng kỳ năm trước trong 6 tháng đầu năm, so với 6,1% cùng kỳ nửa đầu năm 2022. Mặc dù dòng vốn đầu tư nước ngoài (FDI) vẫn duy trì và đầu tư công tăng nhẹ, nhưng tăng trưởng tổng đầu tư vẫn giảm, do tăng trưởng đầu tư của tư nhân trong nước yếu đi, giảm rõ rệt xuống mức 2,4% so cùng kỳ trong nửa đầu năm 2023, từ mức 11,8% cùng kỳ năm trước.

Hình 1.3. Tăng trưởng GDP theo giá so sánh theo chỉ tiêu
Tỷ lệ % (so cùng kỳ, NSA)



Hình 1.4. Đóng góp cho tăng trưởng GDP theo khu vực
Điểm % (so cùng kỳ, NSA)



Nguồn: TCTK và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Suy giảm tăng trưởng xét trên góc độ tổng cầu cũng được phản ánh trên góc độ tổng cung, hay đóng góp của các ngành sản xuất, kinh doanh cho GDP. Do nhu cầu về các mặt hàng xuất khẩu giảm xuống, đóng góp của khu vực công nghiệp cho tăng trưởng GDP giảm còn 0,4 điểm phần trăm trong nửa đầu năm 2023, so với mức 2,8 điểm phần trăm cùng kỳ năm trước. Trong khi đó, tăng trưởng khu vực dịch vụ đóng góp tới 2,8 điểm phần trăm cho tổng tăng trưởng GDP trong nửa đầu năm, so với 2,9 điểm phần trăm cùng kỳ năm 2022, do khu vực nhà hàng khách sạn đạt kết quả tốt, và sự phục hồi lượng du khách trong nước và nước ngoài đủ để bù đắp cho thương mại bán buôn và bán lẻ đang quay lại mức bình thường.²¹ Đóng góp của khu vực nông nghiệp cho tăng trưởng GDP vẫn ổn định nhưng thấp ở mức 0,3 điểm phần trăm (Hình 1.4).

Sức cầu bên ngoài giảm mạnh và tình trạng mất điện vừa qua gây ảnh hưởng đến kết quả của khu vực chế tạo chế biến định hướng xuất khẩu của Việt Nam. Theo sát sự suy giảm của xuất khẩu, sản xuất công nghiệp cũng giảm 0,4% (so cùng kỳ) trong nửa đầu năm 2023, sau đó tăng nhẹ 2,5% (so cùng kỳ) vào quý 2 (Hình 1.5).²² Sức cầu bên ngoài yếu đi gây ảnh hưởng đến tất cả các mặt hàng chế tạo chế biến xuất khẩu chủ lực trong nửa đầu năm 2023, bao gồm may mặc và giày da (-6,8%, so cùng kỳ), máy tính và hàng điện tử khác (-4,6%, so cùng kỳ) và đồ gỗ (-7,7%, so cùng kỳ).²³ Bên cạnh đó, tình

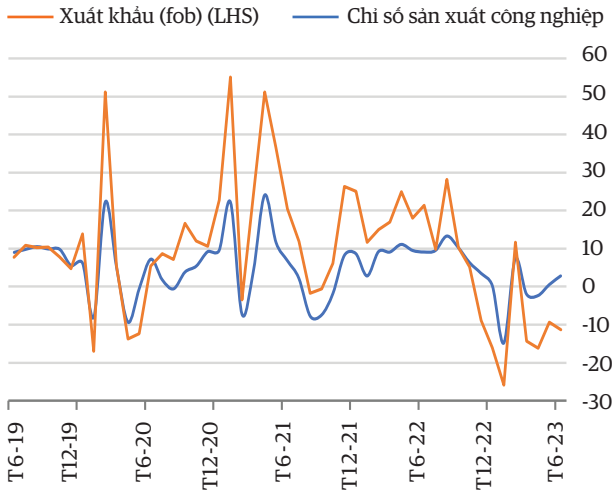
²¹ Theo TCTK, các dịch vụ du lịch và lữ hành tăng trưởng 65,9% so cùng kỳ trong nửa đầu năm 2023, còn các dịch vụ lưu trú, ăn uống tăng 18,7% so cùng kỳ trong năm trước. Số lượng du khách nước ngoài tăng từ 0,6 triệu trong sáu tháng đầu năm 2022 lên 5,6 triệu trong sáu tháng đầu năm 2023. Du khách nội địa cũng tăng nhẹ từ mức 60,8 triệu lượt người trong nửa đầu năm 2022 lên mức 64 triệu lượt người cùng kỳ năm 2023.

²² Phản ánh suy giảm về về sản xuất, nhập khẩu cũng suy giảm 17,9% so cùng kỳ, trong nửa đầu năm 2023.

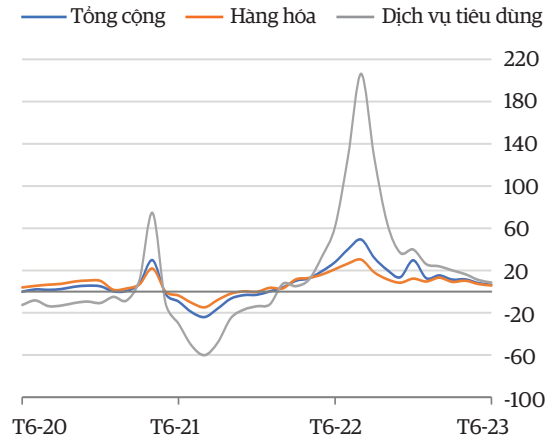
²³ Haver Analytics và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

trạng mất điện luân phiên gây ảnh hưởng đến miền Bắc trong tháng 5 và tháng 6 năm 2023, làm sản xuất bị gián đoạn, ước tính gây tác động làm giảm 0,3% GDP (Hộp 1.1).

Hình 1.5. Chỉ số sản xuất công nghiệp và xuất khẩu
Tỷ lệ % (so cùng kỳ, NSA)



Hình 1.6. Doanh số bán lẻ theo lĩnh vực
Tỷ lệ % (so cùng kỳ, NSA)



Nguồn: TCTK và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới
Chú thích: Công nghiệp bao gồm cả xây dựng

Trong khi đó, tiêu dùng tư nhân cũng chứng lại do hiệu ứng xuất phát điểm thấp giảm kể từ đợt phục hồi mạnh mẽ sau COVID vào năm trước và niềm tin của người tiêu dùng yếu đi. Tăng trưởng doanh số bán lẻ - là chỉ tiêu gián tiếp về tiêu dùng tư nhân - giảm còn 10,9% so cùng kỳ trong nửa đầu năm 2023 (so với 12% cùng kỳ trong nửa đầu năm 2022), trong đó tăng trưởng doanh số bán lẻ hàng tháng giảm liên tục từ 12,8% so cùng kỳ trong tháng 1 xuống còn có 6,5% so cùng kỳ trong tháng 6 (Hình 1.6).²⁴ Tiêu dùng tư nhân giảm phần nào do hiệu ứng xuất phát điểm giảm dần, nhưng cũng cho thấy niềm tin của người tiêu dùng đang trở nên mong manh và thu nhập bình quân chững lại, phần nào do tác động của cú sốc cầu bên ngoài đối với thị trường lao động. Một khảo sát người tiêu dùng vào tháng 6/2023 cho thấy 43% người trả lời cho rằng tình hình kinh tế kém hơn năm trước, so với tỷ lệ 27% vào tháng 01/2023.²⁵ Dữ liệu cho thấy thu nhập bình quân đang chững lại ở mức 6,3 triệu đồng (theo giá so sánh) trong nửa đầu năm 2023 sau khi được cải thiện mạnh trong năm 2022 (Hình 1.11).²⁶

Tổng đầu tư chững lại đáng kể do đầu tư tư nhân suy giảm, trong khi tăng đầu tư công chỉ bù đắp được phần nào. Tăng trưởng tổng đầu tư giảm đáng kể xuống còn 4,7% (so cùng kỳ) trong nửa đầu năm 2023 so với 10,7% (so cùng kỳ) năm trước, chủ yếu do đầu tư tư nhân yếu đi trong điều kiện sức cầu trong nước và bên ngoài chững lại (Hình 1.7). Đóng góp của đầu tư tư nhân trong nước cho tổng đầu tư hạ xuống 1,4 điểm

²⁴ Doanh số bán hàng, đóng góp khoảng 70% cho tổng doanh số bán lẻ, giảm từ 9,7% trong tháng 01/2023 xuống còn 6% so cùng kỳ trong tháng 02, thấp hơn nhiều so với tốc độ tăng trước đại dịch (11,9%, so cùng kỳ) do hiệu ứng lan truyền của cú sốc cầu bên ngoài và do niềm tin của người tiêu dùng suy giảm. Doanh số dịch vụ giảm đáng kể chủ yếu do hiệu ứng xuất phát điểm (doanh số quay về mức bình thường sau đại dịch) trong lĩnh vực dịch vụ du lịch, nhà hàng khách sạn (từ 36% so cùng kỳ trong tháng 01 xuống còn 6,5% trong tháng 06).

²⁵ Infocus, Khảo sát người tiêu dùng tháng 06/2023.

²⁶ Dữ liệu của TCTK, tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

phần trăm trong nửa đầu năm 2023 so với 7% cùng kỳ năm trước. Mức đóng góp giảm là do tác động của xuất khẩu giảm và dự kiến các diễn biến kinh tế toàn cầu tiếp tục không thuận lợi, vì vậy các doanh nghiệp tư nhân trong nước trở nên thận trọng với đầu tư mới (tham khảo bên dưới).²⁷ Đóng góp của các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cho tổng đầu tư cũng giảm (0,2 điểm phần trăm) trong nửa đầu năm 2023 so với cùng kỳ năm trước (1,5 điểm phần trăm). Mặt khác, đầu tư công (bằng nguồn ngân sách Nhà nước) tăng 43,3% so với cùng kỳ trong nửa đầu năm 2023 (Hình 1.25), đóng góp 3 điểm phần trăm cho tổng đầu tư. Tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư nhích nhẹ từ 20,9% năm 2022 lên 22,1% trong nửa đầu năm 2023.

Hộp 1.1. Đảm bảo cung ứng điện cho phù hợp với nền kinh tế thu nhập cao

Ngành điện đến nay vẫn tạo thuận lợi cho công cuộc phát triển kinh tế mạnh mẽ và bao trùm ở Việt Nam trong ba thập kỷ qua. Đến cuối năm 2021, 99,8% người dân được tiếp cận điện. Trong giai đoạn 2000-2023, ngành điện có thể phục vụ song song tăng trưởng nhu cầu điện hàng năm ở mức 10%, nhờ tăng công suất điện cao hơn đến 16 lần (5GW in 2000, 81GW in 2023). Các đường trục truyền tải cũng được mở rộng, tổng cộng đến gần bốn lần trong cùng kỳ. Ngành điện đã và đang cung cấp dịch vụ điện đảm bảo tin cậy cho toàn dân và nền kinh tế đang ngày càng phát triển.

Tuy nhiên, trong tháng 05 và 06 năm 2023, miền Bắc phải chịu cảnh mất điện luân phiên thường xuyên, gây ảnh hưởng đến các hộ gia đình và doanh nghiệp ở quy mô lớn. Trong tháng 05/2023, thiếu hụt nguồn cung để đáp ứng nhu cầu phụ tải đỉnh lên đến 5,4GW.²⁸ Tình hình được cải thiện trong tháng 06, và đã được giải quyết trong tháng 07 do nguồn nước tăng lên. Thiếu hụt điện trong mùa khô vốn đã diễn ra vào hè năm 2022, vào thời điểm đó thiếu hụt nguồn cung để đáp ứng nhu cầu phụ tải đỉnh rơi vào mức 1,8GW.

Ước tính sơ bộ cho thấy phi tổn kinh tế của các đợt mất điện vào tháng 05-06 rơi vào khoảng 1,4 tỷ US\$ (tương đương 0,3% GDP).²⁹ Qua một khảo sát nhỏ trong lĩnh vực công nghiệp, các doanh nghiệp ở miền bắc cho biết tổn thất về doanh thu lên đến 10%.³⁰ Căn cứ vào ước thiếu hụt cung đến tháng 06, nhu cầu năng lượng không được đáp ứng cũng sẽ dẫn đến tổn thất về doanh thu cho Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) ở mức ước khoảng 75 triệu US\$.³¹

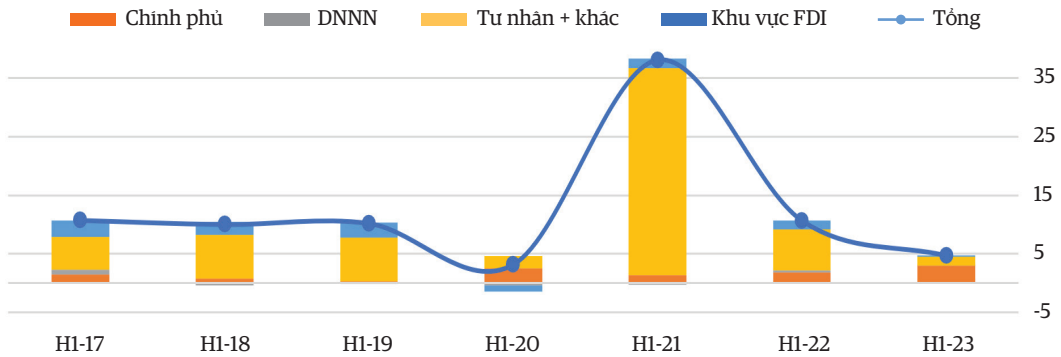
Bất cân đối về cung hiện đang là vấn đề của miền Bắc, nơi nhu cầu đang gia tăng nhanh chóng (10% so với 8,5% trên toàn quốc) và có tính chất mùa vụ, nhất là trong các tháng 05-07. Nguyên nhân do sản xuất điện, đang lệ thuộc vào nguồn thủy điện và điện than,³² chậm trễ trong đầu tư cho sản xuất và truyền tải điện, trong đó hạn chế về truyền tải gây hạn chế trong việc tiếp cận công suất dư lớn ở miền Nam (khoảng 20 GW).³³ Tác động của El Nino đối với nguồn nước và nhu cầu sử dụng điện, cũng như sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào thủy điện do giá cả nhiên liệu tăng cao, cho thấy nguy cơ dễ tổn thương ngày càng lớn của khu vực đối với tác động của biến đổi khí hậu (nhiệt độ cực đoan và tình trạng bất định gia tăng về điều kiện thủy văn) cũng như rủi ro về giá thương phẩm (cú sốc về giá nhiên liệu toàn cầu).³⁴

Vấn đề đặt ra là phải hành động nhanh chóng để giảm nhẹ rủi ro an ninh năng lượng và tổn thất kinh tế trong tương lai. Những can thiệp trong quản lý bên cầu có thể được triển khai ngay để xử lý thiếu hụt điện, chẳng hạn, dịch chuyển phụ tải của các ngành công nghiệp. Các biện pháp cấp thiết trước mắt bao gồm: (i) tránh chậm trễ trong lịch biểu vận hành thương mại các nhà máy điện trong năm 2024 và 2025; (ii) xử lý nhanh quy trình phê duyệt và triển khai đầu tư về truyền tải; và (iii) đa dạng hóa các nguồn cung, chuyển từ cơ cấu năng lượng năm 2025 sang dựa nhiều hơn vào nguồn nhập khẩu trong khu vực. Các biện pháp tiết kiệm năng lượng cũng có thể đem lại tác động nếu thiết lập ngay hệ thống theo dõi và chỉ tiêu bắt buộc theo Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả và các quy định dưới luật.

²⁷ S&P GLOBAL, Chỉ số PMI lĩnh vực chế tạo chế biến tại Việt Nam, ngày 03/07/2023. "Đơn hàng mới tiếp tục giảm trong điều kiện sức cầu yếu" <https://www.pmi.spglobal.com/Public/Home/PressRelease/1abc42d09ef5440c81d425f21bd38393>

²⁸ Dựa trên báo cáo của Điện lực Việt Nam (EVN) và Trung tâm Điều độ Hệ thống Điện Quốc gia (NLDC).

Hình 1.7. Đóng góp của các thành phần kinh tế cho tăng trưởng tổng đầu tư theo giá hiện hành
Điểm % và tỷ lệ % (so cùng kỳ, NSA)



Nguồn: TCTK và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Các doanh nghiệp và thị trường lao động bị ảnh hưởng tiêu cực

Dữ liệu về thành lập và đóng cửa doanh nghiệp cho thấy sự năng động của khu vực tư nhân đang giảm trong nửa đầu năm 2023 khi nền kinh tế hạ nhiệt.³⁵ Mặc dù số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới vẫn cao hơn so với số lượng doanh nghiệp đóng cửa ở mức 1,5 lần trong nửa đầu năm (so với 1,8 lần trong cùng kỳ năm 2022), nhưng tốc độ đóng cửa doanh nghiệp lại gia tăng (lần lượt ở mức 11 và 18,3% so cùng kỳ trong các quý 1 và 2), trong khi tốc độ tăng số lượng doanh nghiệp thành lập mới vẫn khá khiêm tốn (lần lượt ở mức -2 và 0,8% so cùng kỳ trong các quý 1 và 2) (Hình 1.8). Quy mô bình quân của doanh nghiệp mới thành lập cũng giảm. Theo TCTK, bình quân doanh nghiệp đăng ký thành lập mới sử dụng ít vốn chủ sở hữu (-19,8%) và ít lao động (-1%) hơn trong nửa đầu năm 2023 so với doanh nghiệp mới tham gia vào thị trường trong nửa đầu năm 2022 (Hình 1.9).

Tình hình thị trường lao động cũng giảm sôi động trong nửa đầu năm 2023, phản ánh các hoạt động kinh tế đang chững lại. Mặc dù tỷ lệ thất nghiệp và thiếu việc làm không thay đổi trong nửa đầu năm 2023 so với cùng kỳ năm trước, nhưng tăng trưởng việc làm giảm từ 2,2% so cùng kỳ trong quý đầu năm 2023 xuống còn 1,4% so cùng kỳ trong quý 2 (Hình 1.10), thấp hơn nhiều so với mức trung bình 4% trong giai đoạn trước đại dịch, phản ánh hoạt động kinh tế đang hạ nhiệt. Sau khi có cải thiện trong năm 2022, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động đi ngang ở mức 68,9 trong nửa đầu năm 2023, vẫn thấp hơn so với mức bình quân của năm 2019 (71,1%). Do tình trạng thị trường lao động chưa khởi sắc, thu nhập bình quân vẫn đi ngang trong nửa đầu năm 2023 (Hình 1.11).

²⁹ Dựa trên ước tính về nhu cầu chưa được đáp ứng là 36GWh năm 2022 và khoảng 900GWh ước tính cho tháng 05-06/2023 (Báo cáo vận hành của Trung tâm Điều độ và ước tính của Ngân hàng Thế giới).

³⁰ Khảo sát ẩn danh do Phòng Thương mại Châu Âu và các thành viên thực hiện vào tháng 06/2023.

³¹ Áp giá bán bình quân là 8,05 c/kWh cho 900GWh ước tính về nhu cầu năng lượng chưa được đáp ứng năm 2023.

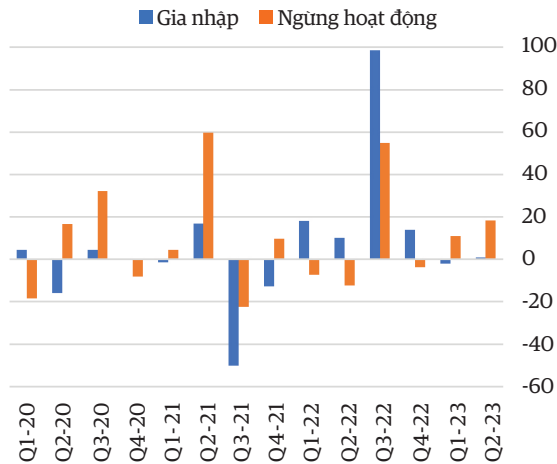
³² Sản xuất điện thủy điện và điện than lần lượt đóng góp 45% (13GW) và 50% (14GW) cho tổng năng lượng.

³³ Báo cáo vận hành của Trung tâm Điều độ Hệ thống Điện Quốc gia và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

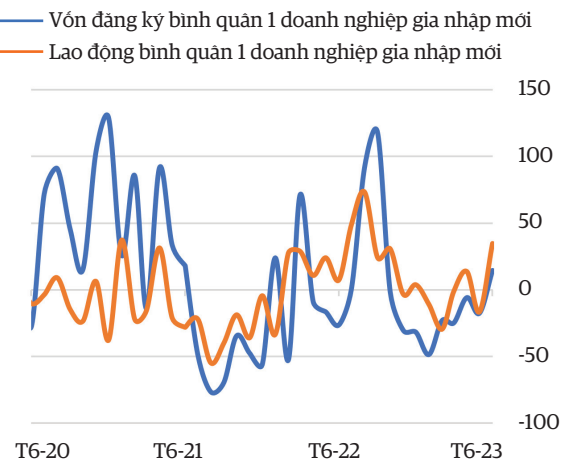
³⁴ Khoảng 20% than tiêu thụ năm 2022 là than nhập khẩu, tính (cùng với khí đốt và dầu) theo giá đầu nhiên liệu quốc tế.

³⁵ Dữ liệu của Tổng cục Thống kê (TCTK).

Hình 1.8. Doanh nghiệp gia nhập và ngừng hoạt động
Tỷ lệ % (so cùng kỳ, không điều chỉnh theo mùa vụ)



Hình 1.9. Các doanh nghiệp mới thành lập: sử dụng vốn và việc làm
Tỷ lệ % (so cùng kỳ, không điều chỉnh theo mùa vụ)



Nguồn: TCTK và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Nhu cầu bên ngoài suy giảm đặc biệt gây ảnh hưởng đến các doanh nghiệp và người lao động trong các lĩnh vực chế tạo chế biến ở các địa bàn xuất khẩu trọng tâm, như một số khu vực lân cận Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Theo khảo sát vào tháng 4/2023 của Ban Nghiên cứu Phát triển Khu vực Tư nhân,³⁶ 71,2% doanh nghiệp được khảo sát cho biết họ phải cắt giảm 5% lao động, còn 60,1% cho biết doanh thu bị giảm ít nhất 20% trong 4 tháng đầu năm 2023. Trong số các doanh nghiệp tham gia khảo sát, 59,2% cho biết bị giảm đơn hàng. Trong thời gian tới, trên 80% doanh nghiệp dự báo tình hình kinh tế và kinh doanh sẽ kém đi trong các tháng còn lại của năm 2023. Tương tự như kết quả khảo sát trên, số liệu về lao động của 63 tỉnh thành do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội công bố cho thấy số lượng đơn đề nghị hưởng trợ cấp thất nghiệp tăng khoảng 59% từ quý 1 đến quý 2 năm 2023.³⁷ Mức tăng trên không đồng đều giữa các vùng miền, trong đó khu vực Đông Nam Bộ³⁸ có số người hưởng trợ cấp thất nghiệp trong quý 2 tăng đến trên 62% so với quý trước.

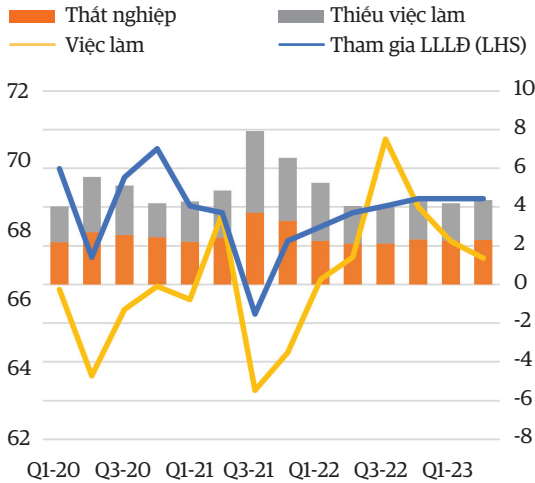
³⁶ Ban Nghiên cứu Phát triển Kinh tế Tư nhân trực thuộc Văn phòng Chính phủ. Khảo sát trên được thực hiện trong tháng 04/2023 với quy mô mẫu ở mức gần 10.000 doanh nghiệp đang hoạt động tại các địa bàn trung tâm sản xuất công nghiệp lớn tại hoặc quanh Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng, Bình Dương, Đồng Nai và Bà Rịa - Vũng Tàu. Khoảng 90% đối tượng trả lời khảo sát là doanh nghiệp tư nhân trong nước, 7% thuộc khu vực FDI. Trên 50% đang hoạt động trong khu vực dịch vụ, 42% hoạt động trong khu vực công nghiệp và xây dựng, và 7% hoạt động trong khu vực nông nghiệp. Toàn văn báo cáo được công bố tại: https://img.vietnamfinance.vn/upload/news/hoanghung_btv/2023/5/26/BC-KS-DN-thang-5.2023_final.pdf

³⁷ Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu lao động, việc làm cấp tỉnh được công bố tại: <https://dulieutonghop.molisa.gov.vn/so-lieu-tinh-tp-map/45>

³⁸ Khu vực Đông Nam Bộ bao gồm thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh Đồng Nai, Bình Dương, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Phước và Tây Ninh, đóng góp khoảng 32% cho GDP. Khu vực là nơi sinh sống của 18,7 triệu dân, tương đương khoảng 19% dân số của Việt Nam.

Hình 1.10. Việc làm

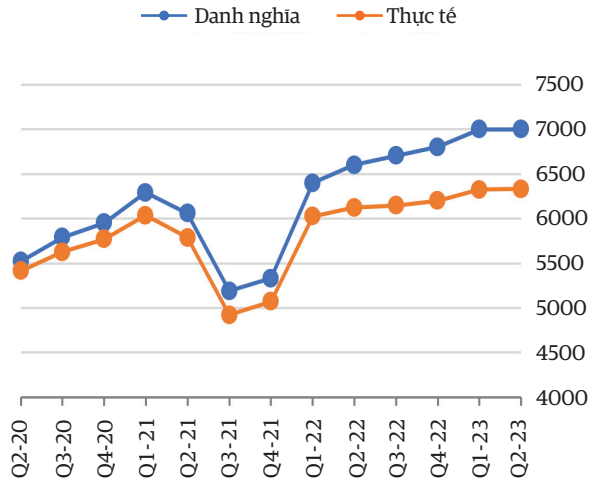
Tỷ lệ % (so cùng kỳ, không điều chỉnh theo mùa vụ)



Nguồn: TCTK và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới
 Chú thích: LHS = thang bên trái, LLLĐ = Lực lượng lao động

Hình 1.11. Thu nhập trung bình

Tỷ lệ % (so cùng kỳ, không điều chỉnh theo mùa vụ)



Nguồn: TCTK và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới
 Chú thích: Thu nhập bình quân thực được đo theo giá cố định năm 2019

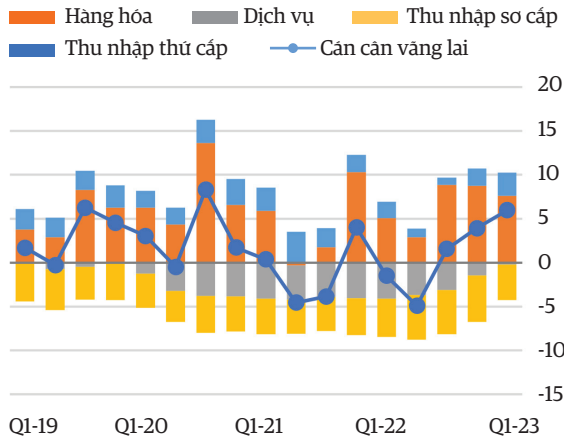
Thặng dư tài khoản vãng lai tăng, mặc dù xuất khẩu giảm

Cán cân thanh toán của Việt Nam được cải thiện trong quý đầu năm 2023, nhờ thặng dư tài khoản vãng lai tăng lên. Tài khoản vãng lai đạt thặng dư ước tính ở mức 1,5% GDP của năm 2022 trong quý 1 năm 2023 (Hình 1.12), nhờ cán cân thương mại hàng hóa được cải thiện (do nhập khẩu giảm nhiều hơn so với xuất khẩu), dòng kiều hối vẫn duy trì (ước đạt 2,7 tỷ US\$), thâm hụt tài khoản thương mại dịch vụ giảm xuống khi số lượt du khách quốc tế nhập cảnh tiếp tục phục hồi, đạt 5,6 triệu lượt trong nửa đầu năm 2023 so với 0,6 triệu lượt nửa đầu năm 2022. Tài khoản tài chính vẫn đảm bảo thặng dư do giải ngân vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và dòng vốn đầu tư gián tiếp vẫn ổn định (Hình 1.13). Việt Nam ghi nhận khoản mục sai sót ròng ở mức lớn (7,5 tỷ US\$ trong quý đầu năm 2023),³⁹ có lẽ phản ánh dòng vốn tiếp tục chảy ra nước ngoài nhưng không được ghi nhận, do kỳ vọng đồng tiền tiếp tục bị mất giá và còn chênh lệch lãi suất. Mặc dù khoản mục sai sót ròng có tăng lên, nhưng thặng dư trên cả tài khoản vãng lai và tài khoản tài chính đã hỗ trợ làm tăng thặng dư cán cân thanh toán tổng thể, tạo điều kiện cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) nâng dự trữ ngoại hối (từ 87,1% tỷ US\$ vào cuối quý 4 năm 2022 lên 88,7 tỷ US\$ vào cuối quý 1 năm 2023, tương đương 3,3 tháng nhập khẩu.⁴⁰ Nhập khẩu chứng lại và cơ chế quản lý tỷ giá linh hoạt hơn được NHNN ban hành năm 2022, cho phép giao dịch xoay quanh tỷ giá trung tâm với biên độ +5%/-5%, qua đó góp phần giúp cho thị trường ngoại hối tương đối ổn định trong nửa đầu năm 2023 (Hình 1.14).

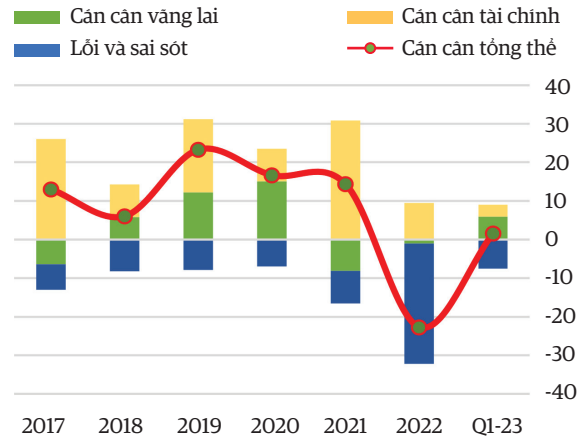
³⁹ Mục sai sót ròng ở mức cao trong Q1-2023 tương đương với các mức cao trong Q2-Q4 năm 2022 (lần lượt ở mức -8,9 tỷ US\$, -12,4 tỷ US\$ và -7,2 tỷ US\$), qua đó cho thấy dòng vốn phi chính thức đang chảy ra ngoài thậm chí trước khi NHNN bắt đầu giảm lãi suất chính sách vào giữa tháng 03/2023.

⁴⁰ Trong năm 2022, dự trữ ngoại hối của Việt Nam mất đi 22,7 tỷ US\$ khi NHNN can thiệp trên thị trường ngoại hối để bảo vệ giá trị đồng tiền Việt Nam, dự trữ giảm từ đỉnh 110 tỷ US\$ (Q4-2021) xuống chỉ trên 87 tỷ US\$ (Q4-2022).

Hình 1.12. Cán đối tài khoản vãng lai
Tỷ US\$ (không điều chỉnh theo mùa vụ)

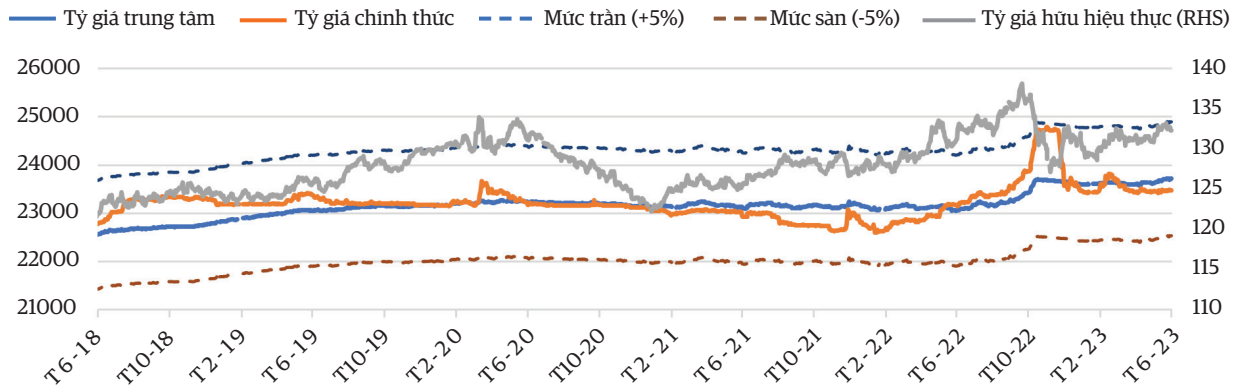


Hình 1.13. Cán cân thanh toán
Tỷ US\$ (không điều chỉnh theo mùa vụ)



Nguồn: NHNN và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Hình 1.14. Tỷ giá
VND/USD



Nguồn: NHNN, Haver Analytics, Cơ sở dữ liệu theo dõi kinh tế toàn cầu, và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới
Ghi chú: Tỷ giá thực hữu hiệu (REER) thấp hơn và tỷ giá danh nghĩa cao hơn có nghĩa là đồng tiền Việt Nam đang mất giá.
RHS = thang bên phải

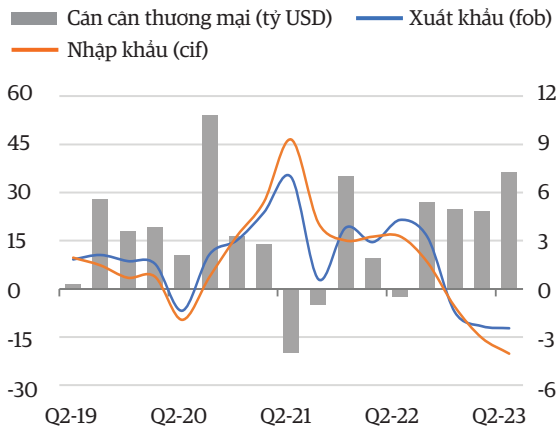
Sức cầu bên ngoài yếu đi ảnh hưởng nặng nề đến xuất nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam trong nửa đầu năm 2023. Xuất khẩu giảm (-12% so cùng kỳ) trong nửa đầu năm 2023 (Hình 1.15) do kim ngạch xuất khẩu giảm đồng loạt ở các mặt hàng chế tạo chế biến chủ lực, bao gồm hàng điện tử (-13,9%), máy móc (-8,6%), dệt may (-15,8%), và giày da (-16,9%), cũng như vào các thị trường chủ lực như Hoa Kỳ (-21,3%, so cùng kỳ trong năm tháng đầu năm) và Liên minh Châu Âu (-9,6% so cùng kỳ trong năm tháng đầu năm).⁴¹ Tổng kim ngạch nhập khẩu giảm mạnh hơn xuất khẩu, ở mức 17,9% so cùng kỳ trong nửa đầu năm 2023, trong đó kim ngạch nhập khẩu quý 2 giảm 20,2% so cùng kỳ năm trước. Vì đầu

⁴¹ Hải quan Việt Nam, Haver Analytics, và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

vào nhập khẩu phục vụ sản xuất các mặt hàng xuất khẩu chiếm 94% tổng kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam, cho nên nhập khẩu giảm mạnh không chỉ phản ánh sản xuất phục vụ xuất khẩu suy giảm mà còn có thể là chỉ báo về sản xuất của các ngành phục vụ xuất khẩu sẽ suy yếu trong những tháng tới.

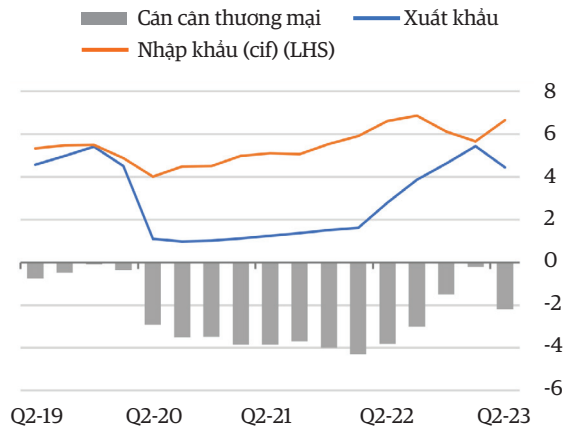
Ngược lại, thương mại dịch vụ tiếp tục quay về các mức trước đại dịch, nhờ số lượt du khách quốc tế đến Việt Nam được phục hồi. Cán cân thương mại dịch vụ được cải thiện đáng kể, qua thâm hụt giảm xuống trong nửa đầu năm 2023 (-2,4 tỷ US\$) so với năm trước (-8,1 tỷ US\$) (Hình 1.16). Số lượt khách quốc tế đến với Việt Nam phục hồi mạnh trong nửa đầu năm (tăng thêm 5 triệu lượt khách trong nửa đầu năm 2023 so với cùng kỳ năm 2022) là lý do đem lại sự cải thiện trên.

Hình 1.15. Cán cân thương mại hàng hóa
Tỷ lệ % (so cùng kỳ, NSA)



Nguồn: Hải quan Việt Nam, TCTK, Haver Analytics và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới
Ghi chú: fob = giá giao lên tàu; cif = giá thành, bảo hiểm và cước phí; LHS = thang bên trái

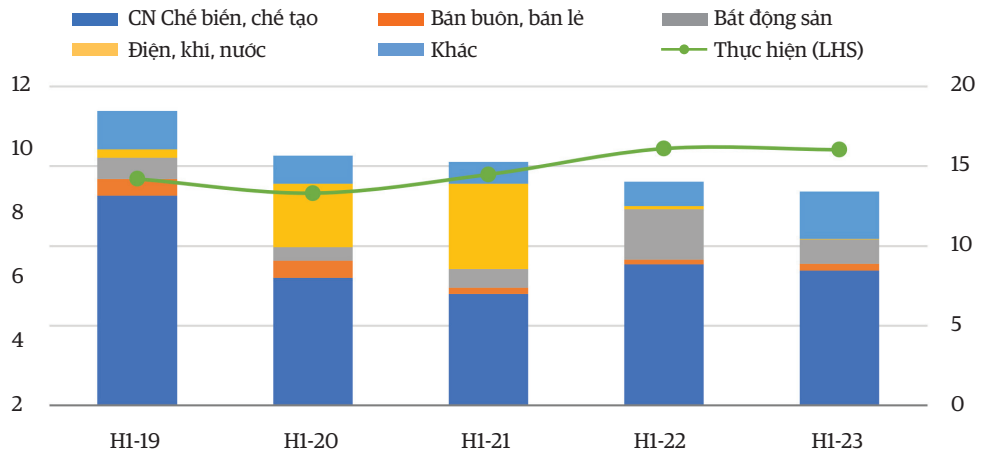
Hình 1.16. Cán cân thương mại dịch vụ
Tỷ US\$ (NSA)



Nguồn: Hải quan Việt Nam, TCTK, Haver Analytics và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đăng ký tuy giảm, nhưng vốn FDI thực hiện vẫn được duy trì trong nửa đầu năm 2023. Do những bất định của nền kinh tế toàn cầu tiếp tục ảnh hưởng đến niềm tin của các nhà đầu tư, vốn FDI đăng ký trong nửa đầu năm 2023 đạt 13,4 tỷ US\$, giảm 4,5% so với cùng kỳ năm 2022, tương đương 66% so với mức trước đại dịch (nửa đầu năm 2019). Ngược lại, vốn FDI thực hiện đạt 10 tỷ US\$ trong nửa đầu năm 2023, tương đương cùng kỳ năm 2022, và tương đương các mức trước đại dịch (Hình 1.17).

Hình 1.17. Số đăng ký vốn FDI theo lĩnh vực
Tỷ US\$ (YTD)



Nguồn: TCTK, Haver Analytics và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Khi lạm phát hạ nhiệt, NHNN nới lỏng chính sách tiền tệ

Sau khi đạt đỉnh vào tháng 1/2023, chỉ số giá tiêu dùng giảm mạnh nhờ giá nhiên liệu giảm trên các thị trường trong nước và toàn cầu, tiêu dùng trong nước cũng chứng lại; trong khi lạm phát cơ bản cũng giảm nhưng với tốc độ chậm hơn. Lạm phát CPI giảm từ 4,9% (so cùng kỳ) trong tháng 1/2023 xuống còn 2% (so cùng kỳ) trong tháng 6/2023, thấp hơn nhiều so với mục tiêu chính sách ở mức 4,5% cho cả năm (Hình 1.18). Dịch vụ vận tải là yếu tố chính dẫn đến giảm CPI, do giá cước trong tháng 6/2023 giảm 12% (so cùng kỳ) nhờ giá cả nhiên liệu hạ nhiệt trên các thị trường trong nước và toàn cầu (Hình 1.19). Lạm phát cơ bản (không tính giá lương thực thực phẩm, nhiên liệu và các mặt hàng dịch vụ được Nhà nước quản lý giá) giảm ít hơn trong nửa đầu năm 2023 nhưng vẫn trên mức trước đại dịch. Điều này cho thấy tác động của đợt nâng giá nhiên liệu vẫn kéo dài, bao gồm thông qua giá vật liệu xây dựng và khiến giá nhà ở bị tăng lên.⁴²

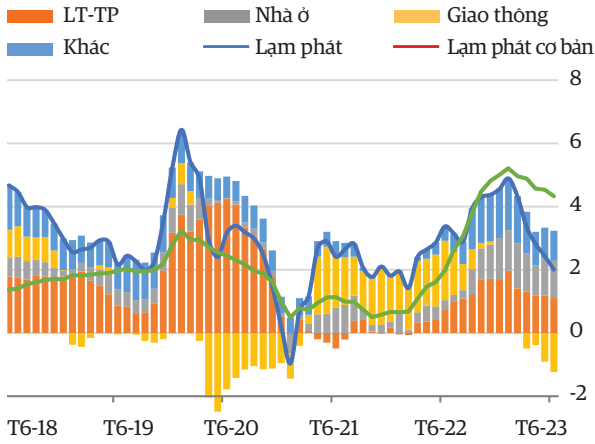
Trong bối cảnh lạm phát giảm và tăng trưởng yếu đi, NHNN nới lỏng chính sách tiền tệ giữa tháng 3/2023. Đến cuối quý 2 năm 2023, lãi suất chiết khấu và lãi suất tái cấp vốn của NHNN được điều chỉnh lần lượt ở mức 3 và 4,5%, giảm 150-200 điểm cơ bản thông qua bốn đợt cắt giảm lãi suất chính sách từ tháng 3 đến tháng 6/2023 (Hình 1.20). Tràn lãi suất tiền gửi kỳ hạn dưới 6 tháng và lãi suất cho vay các lĩnh vực ưu tiên cũng được điều chỉnh giảm với quy mô tương tự nhằm khuyến khích các ngân hàng thương mại cung cấp vốn vay mới, rẻ hơn, cho khách hàng cá nhân và doanh nghiệp. Bên cạnh đó là nỗ lực đẩy nhanh triển khai chương trình hỗ trợ lãi suất, cũng như việc ra mắt chương trình tín dụng nhà ở xã hội để hỗ trợ kinh tế.⁴³

⁴² Giá nhà ở đã và đang tăng kể từ tháng 09/2022, đóng góp vào lạm phát CPI ở mức từ 20 đến trên 50% trong 10 tháng qua.

⁴³ Chương trình hỗ trợ lãi suất là một phần của gói phục hồi kinh tế - xã hội được Quốc hội phê duyệt đầu năm 2022. Chương trình này, với ngân sách phân bổ ở mức 1,7 tỷ US\$, cung cấp hỗ trợ lãi suất ở mức 2% cho các doanh nghiệp đối tượng để phục hồi sau đại dịch. Đến tháng 03/2023, Chính phủ phê duyệt chương trình tín dụng 5,1 tỷ US\$ nhằm thúc đẩy phát triển nhà ở xã hội tại Việt Nam. Vốn tín dụng đó do bốn ngân hàng thương mại quốc doanh cung cấp với lãi suất ưu đãi cho các nhà đầu tư và người mua nhà ở xã hội.

Hình 1.18. Đóng góp cho lạm phát CPI

Điểm % (so cùng kỳ, không điều chỉnh theo mùa vụ)

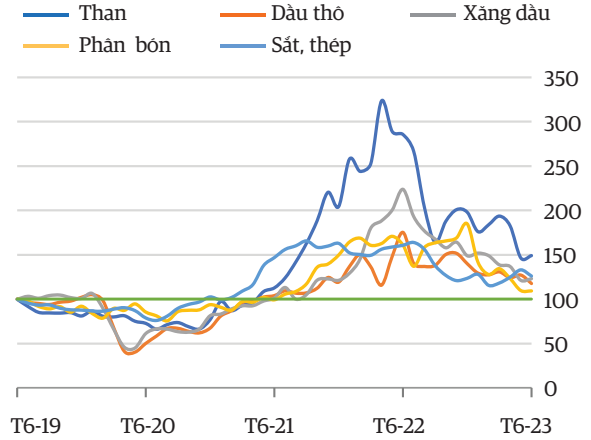


Nguồn: TCTK, Haver Analytics, và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Ghi chú: Lương thực thực phẩm (LT-TP) bao gồm ngũ cốc và thực phẩm, và chi tiêu ăn uống bên ngoài; nhà ở bao gồm tiền thuê, tiện ích công (điện, nước, nhiên liệu), và vật liệu xây dựng

Hình 1.19. Chỉ số giá của một số mặt hàng nhập khẩu

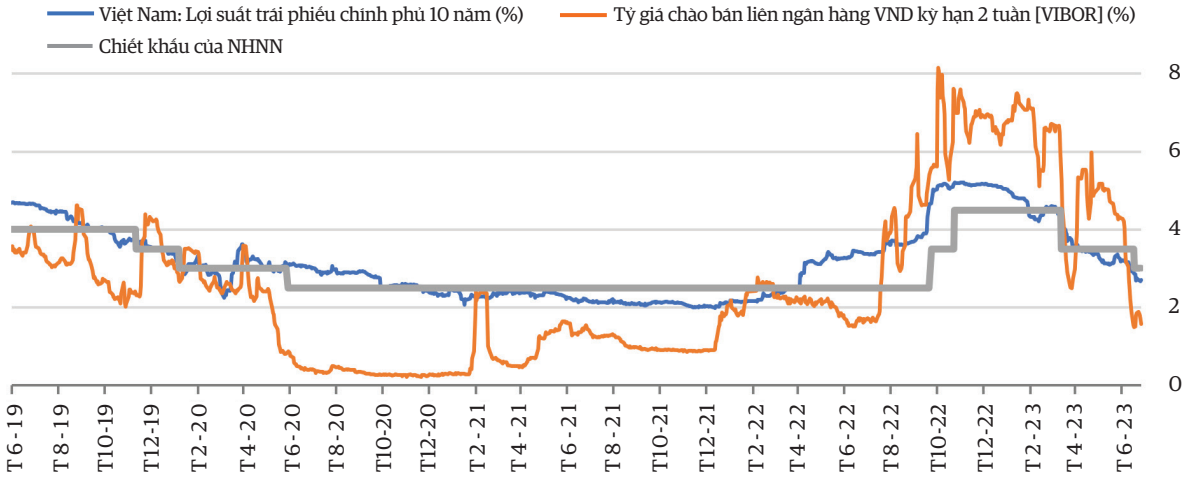
Tháng 06/2019 = 100 (không điều chỉnh theo mùa vụ)



Nguồn: TCTK, Haver Analytics, và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Hình 1.20. Lãi suất

Tỷ lệ %



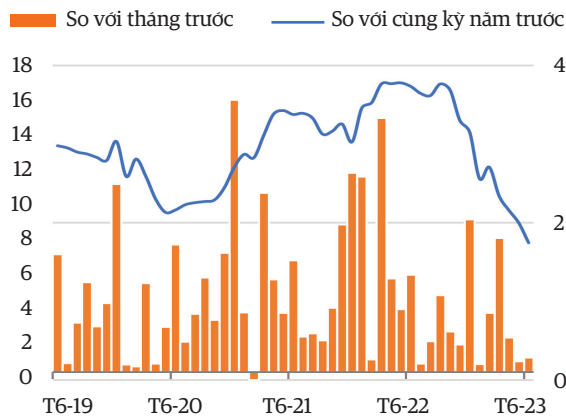
Nguồn: Haver Analytics, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Khu vực ngân hàng tiếp tục phải đối mặt với thách thức trong nửa đầu năm 2023. Tăng trưởng tín dụng vào tháng 6/2023 giảm xuống còn 7,8% so cùng kỳ (Hình 1.21), thấp hơn nhiều so với chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng của NHNN ở mức 14,0% cho cả năm. Xu hướng trên phản ánh nhu cầu tín dụng và hoạt động đầu tư đang yếu đi do hoạt động kinh tế bị suy yếu. Mặc dù tăng trưởng tín dụng giảm, nhưng tỷ lệ gộp dư nợ cho vay trên tiền gửi vẫn ở mức trên 100%,⁴⁴ đồng thời bất cân đối về kỳ hạn trên bảng cân đối

⁴⁴ Tính toán bằng cách lấy tổng dư nợ cho vay của ngân hàng chia cho tổng tiền gửi của khách hàng. Tính toán này khác với tính toán chính thức về hệ số dư nợ cho vay trên tiền gửi theo quy định của NHNN.

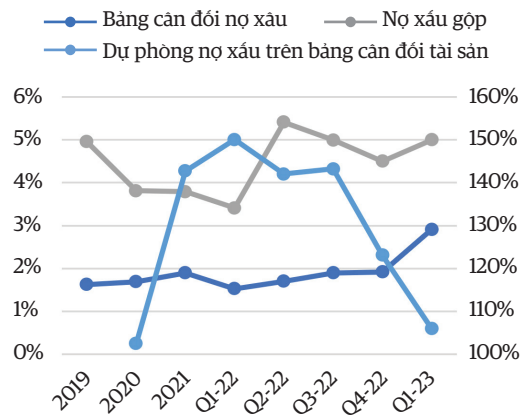
tài sản của các ngân hàng vẫn đang gây quan ngại. Mặc dù hệ số an toàn vốn bình quân của khu vực ngân hàng (11,4% vào năm 2022)⁴⁵ vẫn cao hơn mức an toàn tối thiểu, nhưng mức đệm dự phòng vốn tại một số ngân hàng thương mại quốc doanh lớn và ngân hàng tư nhân nhỏ còn thấp, cho nên năng lực hấp thụ các cú sốc hoặc nợ xấu gia tăng còn hạn chế. Trong khi đó, nợ xấu tăng từ 1,9% trong tháng 12/2022 lên 2,9% trong tháng 03/2023 (Hình 1.22).⁴⁶ Thị trường trái phiếu doanh nghiệp vẫn tiếp tục ngưng trệ khi khối lượng phát hành chỉ bằng khoảng một phần tư so với cùng kỳ năm 2022 và 98 doanh nghiệp đang mất khả năng trả nợ trái phiếu doanh nghiệp với tổng mức lên đến 128,5 ngàn tỷ VND (5,4 tỷ US\$), tương đương khoảng 11,1% tổng dư nợ trên thị trường trái phiếu doanh nghiệp.

Hình 1.21. Tăng trưởng tín dụng
Tỷ lệ % (NSA)



Nguồn: NHNN, Haver Analytics, và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới
Ghi chú: LHS = thang bên trái

Hình 1.22. Nợ xấu và dự phòng tại các tổ chức tín dụng
Tỷ lệ %



Nguồn: FiinGroup, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Nhằm kích thích tăng trưởng tín dụng và giải quyết áp lực trên bảng cân đối của khu vực ngân hàng, các cấp có thẩm quyền đã thông qua chính sách hỗ trợ, bao gồm tái ban hành quy định về tái cơ cấu thời hạn trả nợ. Trong tháng 3/2023, Chính phủ ban hành quy định cho phép tái cơ cấu trái phiếu doanh nghiệp và tạm hoãn thi hành các quy định bổ sung về phát hành được ban hành trước đó, qua đó làm giảm áp lực ngắn hạn cho bên vay và loại bỏ khó khăn trong việc đảo nợ những trái phiếu đảo hạn.⁴⁷ Trong tháng 4/2023, NHNN tái ban hành các biện pháp tái cơ cấu thời gian trả nợ⁴⁸ (trước đó đã được áp dụng lần đầu trong giai đoạn đại dịch cho đến tháng 6/2022). Để tiếp tục hỗ trợ xây dựng nhà ở xã hội và bất động sản công nghiệp, NHNN giảm chi phí vốn vay cho các lĩnh vực trên.⁴⁹ Đồng thời, Chính phủ cũng nới lỏng các quy định liên quan đến việc các tổ chức tín dụng mua lại trái phiếu doanh nghiệp nhằm giảm nhẹ vấn đề thanh khoản trên thị trường trái phiếu.⁵⁰

⁴⁵ Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, FiinGroup, và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

⁴⁶ Số liệu nợ xấu được điều chỉnh, bao gồm dư nợ cho vay nắm giữ tại Công ty Quản lý Tài sản của các Tổ chức Tín dụng Việt Nam và vốn vay được tái cơ cấu, ở mức 5,0% trong Q1-2023.

⁴⁷ Nghị định số 08/2023/NĐ-CP, sửa đổi và bổ sung một số điều của Nghị định số 65/2022/NĐ-CP.

⁴⁸ Thông tư số 02/2023/TT-NHNN cho phép các ngân hàng tái cơ cấu các khoản vay và gián trích lập dự phòng cho nhiều năm tài chính nếu bên vay đang gặp khó khăn về trả nợ nhưng được đánh giá là có khả năng hoàn trả gốc và/hoặc lãi theo các điều khoản trả nợ được tái cơ cấu.

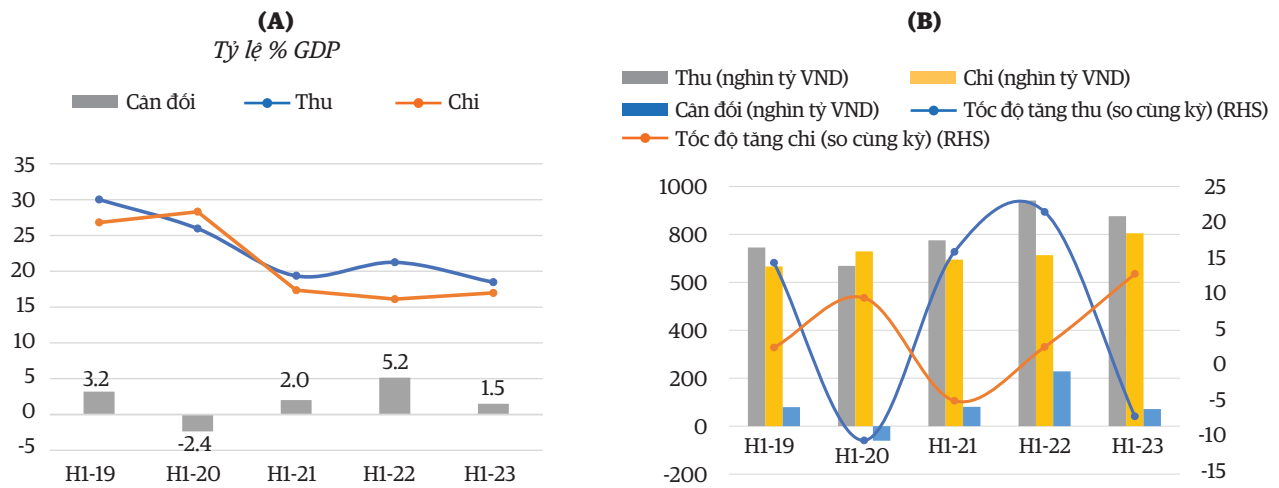
⁴⁹ Như trên 22.

⁵⁰ Nghị định số 08/2023/NĐ-CP, sửa đổi và bổ sung một số điều của Nghị định số 65/2022/NĐ-CP.

Đầu tư công được đẩy nhanh, nhưng những thách thức trong triển khai vẫn đang tồn tại

Ngân sách nhà nước đến giữa năm 2023 ước thặng dư (1,5% GDP), thấp hơn so với cùng kỳ năm trước (5,2% GDP) (Hình 1.23A). Thặng dư thấp hơn do thu ngân sách thấp và chi ngân sách cao hơn so với cùng kỳ năm, với xung lực tài khóa vào khoảng 3,7% GDP. Số thu ngân sách giảm 7% trong nửa đầu năm 2023 (so cùng kỳ) do các sắc thuế lớn đều giảm, trừ thuế thu nhập doanh nghiệp⁵¹ (Hình 1.24). Đến cuối tháng 6/2023, thu ngân sách đạt 54% dự toán (tương đương 18,3% GDP) (Hình 1.23A). Mặt khác, tổng chi ngân sách tăng 12,8% trong nửa đầu năm 2023 so cùng kỳ năm trước (Hình 1.23B). Giải ngân vốn đầu tư công tăng mạnh ở mức 43,3% trong nửa đầu năm 2023 (so cùng kỳ), qua đó hỗ trợ cho nền kinh tế (Hình 1.25). Phần tăng giải ngân đầu tư công bao gồm cả vốn triển khai hợp phần đầu tư trong Chương trình Phục hồi và Phát triển kinh tế xã hội được phê duyệt đầu năm 2022 (1,8% GDP).⁵²

Hình 1.23. Tình hình thực hiện ngân sách



Nguồn: Bộ Tài chính và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

Nguồn: Bộ Tài chính và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới
Ghi chú: RHS = thang bên phải

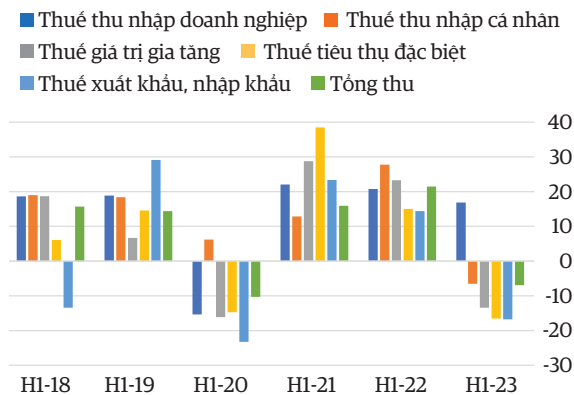
Mặc dù tổng chi ngân sách tăng trong nửa đầu năm 2023, nhưng những thách thức trong triển khai đầu tư công vẫn còn tồn tại. Đến cuối tháng 6/2023, tổng chi ngân sách mới chỉ đạt 39% dự toán cả năm (tương đương 17% GDP), trong khi giải ngân đầu tư công chỉ đạt 30% dự toán cả năm. Tốc độ triển khai vẫn chậm tương tự như năm 2022 và các năm trước đó, một phần phản ánh tình trạng dự án đầu tư thường bị khởi công trễ trong nửa đầu năm, một phần do các vấn đề lâu nay về quy định và thủ tục hành chính, gây cản trở triển khai ngân sách đầu tư. Trong khi đó, tốc độ thực hiện ngân sách chậm làm ảnh hưởng đến hiệu quả của các chính sách tài khóa dự kiến. Chương 2 của báo cáo này sẽ phân tích thêm về vấn đề này.

⁵¹ Thuế thu nhập doanh nghiệp tăng bật 16,9% (so cùng kỳ) trong nửa đầu năm 2023 là do tiền nộp thuế được giãn hoãn năm 2022 đến hạn phải nộp vào Q1-2023.

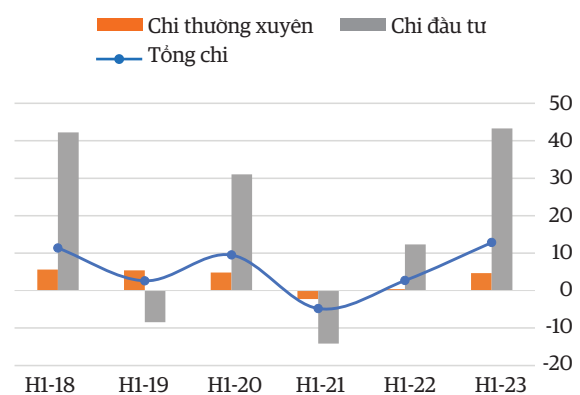
⁵² Chương trình Phục hồi và Phát triển KTXH 2022-2023 bao gồm hợp phần đầu tư công với ngân sách gần 170 ngàn tỷ VND (tương đương 1,8% GDP). Vì công tác chuẩn bị các dự án đầu tư trong hợp phần này phải mất gần một năm mới hoàn thành, nên phần lớn giải ngân chỉ bắt đầu từ đầu năm 2023.

Nợ của Chính phủ và nợ được Chính phủ bảo lãnh vẫn ở mức bền vững, qua đó cho thấy dư địa tài khóa còn dồi dào để thực hiện chính sách tài khóa ứng phó với biến động chu kỳ. Nợ của Chính phủ và được Chính phủ bảo lãnh ước đạt 35,7% cho năm 2022, giảm liên tục từ năm 2016 là thời điểm nợ ở mức 47,5%, đồng thời thấp hơn nhiều so với ngưỡng 60% được Quốc hội đề ra. Nợ công của Việt Nam năm 2022 thấp hơn với các quốc gia so sánh trong khu vực - In-đô-nê-xia (40,9%) GDP, Phi-líp-pin và Thái Lan (cả hai ở mức 60,9% GDP) và Ấn Độ (89,2% GDP)⁵³ - qua đó cho thấy chính sách tài khóa ứng phó với biến động chu kỳ có thể được tiếp tục thực hiện mà không ảnh hưởng đến bền vững nợ. Quan điểm này càng được củng cố khi các cấp có thẩm quyền tiếp tục chuyển đổi cơ cấu nợ công, nhằm chuyển sang trái phiếu trong nước có kỳ hạn dài, trong 6 tháng đầu năm 2023. Tổng khối lượng trái phiếu phát hành đạt 180 ngàn tỷ VND (tương đương 45% kế hoạch năm). Khoảng 95% trái phiếu Kho bạc Nhà nước được phát hành với kỳ hạn dài (10-15 năm).⁵⁴

Hình 1.24. Thu ngân sách của Chính phủ
Tỷ lệ % (so cùng kỳ, không điều chỉnh theo mùa vụ)



Hình 1.25. Chi tiêu ngân sách của Chính phủ
Tỷ lệ % (so cùng kỳ, không điều chỉnh theo mùa vụ)



Nguồn: TCTK, Haver Analytics, và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới

II. TRIỂN VỌNG KINH TẾ, RỦI RO, VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

Những trở ngại bên ngoài dự kiến sẽ ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn

Tăng trưởng kinh tế Việt Nam dự kiến đạt 4,7% trong năm 2023, sau đó được dự báo phục hồi dần về 5,5% trong năm 2024 và 6,0% trong năm 2025. Nhu cầu trong nước chững lại nhưng dự kiến vẫn là động lực tăng trưởng chính trong năm 2023. Tiêu dùng tư nhân vẫn được kỳ vọng duy trì, với tốc độ tăng 6,0% (so cùng kỳ) - tuy nhiên có thấp hơn mức tăng trưởng trước đại dịch là 7% (so cùng kỳ) năm 2019 - đóng góp 3,4 điểm phần trăm cho tăng trưởng GDP. Tổng đầu tư đóng góp 1,8 điểm phần

⁵³ Nguồn: <https://tradingeconomics.com>

⁵⁴ Bộ Tài chính, tháng 06/2023.

trăm cho tăng trưởng. Trong đó, đầu tư tư nhân được dự báo vẫn chưa khởi sắc với tốc độ tăng 4,3% (so cùng kỳ) so với 8,2% (so cùng kỳ) năm 2019 do những rủi ro bên ngoài, và theo đó đóng góp 1,2 điểm phần trăm cho tăng trưởng GDP. Đầu tư công dự kiến tăng 9,5% (so cùng kỳ), đóng góp 0,6 điểm phần trăm cho tăng trưởng GDP, nhưng chi bù đắp được phần nào cho đầu tư tư nhân bị suy giảm. Do thanh khoản được cải thiện và NHNN tái ban hành hướng dẫn về tái cơ cấu thời hạn trả nợ, những hạn chế về huy động tài chính trong lĩnh vực bất động sản / xây dựng dự kiến sẽ được nới ra và đầu tư sẽ dần phục hồi từ năm 2024 trở đi. Dự báo tăng trưởng dựa trên giả định rằng xuất khẩu hàng hóa sẽ phục hồi dần trong nửa cuối năm 2023, nhất là trong quý 4, do nhu cầu của Liên minh Châu Âu và Hoa Kỳ sẽ dần phục hồi.⁵⁵ Hướng tới năm 2024, tăng trưởng kinh tế được dự báo sẽ dựa vào sự phục hồi của xuất nhập khẩu, với dự kiến tăng trưởng toàn cầu sẽ tăng trở lại, và đầu tư tư nhân được cải thiện.

Lạm phát dự kiến sẽ tăng nhẹ từ mức bình quân 3,1% trong năm 2022 lên 3,5% trong năm 2023.

Tác động giảm phát do tăng trưởng chững lại và do giảm thuế giá trị gia tăng (GTGT) được triển khai trong nửa cuối năm 2023 được đánh giá là có thể bù đắp cho tác động của tăng lương công chức (20,8%)⁵⁶ lên chỉ số giá. Chính sách giảm 2% thuế GTGT từ tháng 7/2023 dự kiến chỉ có tác động tạm thời và không đáng kể trong năm nay. Trong thời gian tới, với dự báo giá cả thương phẩm sẽ giảm trong năm 2023, giá cả năng lượng và thương phẩm⁵⁷ cơ bản ổn định trong năm 2024, phạm phát CPI được kỳ vọng giảm còn 3,0% trong năm 2024 và 2025, bằng mức trước đại dịch.

Bội chi ngân sách nhà nước năm 2023 dự kiến ở mức 0,7% GDP. Chênh lệch cân đối ngân sách một phần do các hoạt động kinh tế suy giảm, ảnh hưởng đến số thu ngân sách, trong đó số thu dự kiến tính đến tháng 6/2023 thấp hơn khoảng 7% so với tháng 6/2022.⁵⁸ Chính sách tài khóa dự kiến vẫn nhằm hỗ trợ phần nào cho nền kinh tế trong năm 2023, khi Chính phủ dự kiến tăng chi đầu tư, nhưng chi thành công phần nào do vẫn còn những thách thức trong triển khai. Hướng tới năm 2024 và 2025, khi nền kinh tế bắt đầu hồi phục, ngân sách nhà nước dự kiến sẽ được điều chỉnh cho phù hợp với chiến lược tài chính giai đoạn 2021-2030 của Chính phủ.⁵⁹ Nợ của Chính phủ và được Chính phủ bảo lãnh vẫn tiếp tục bền vững, ổn định ở mức khoảng 36% GDP, trước khi giảm xuống mức dự báo là 34,4% vào năm 2025.

Tài khoản vãng lai dự kiến sẽ có thặng dư nhỏ trong năm 2023 nhờ thặng dư cán cân thương mại, lượng du khách quốc tế dự kiến tiếp tục tăng và nguồn kiều hối vẫn duy trì. Nhu cầu bên ngoài dự kiến sẽ từng bước phục hồi từ quý 4 năm 2023 và lấy được đà tăng vào cuối năm 2024, giúp thương mại hàng hóa gia tăng và góp phần cải thiện cán cân thương mại. Bên cạnh đó, số lượt du khách quốc tế được dự báo tiếp tục tăng. Nguồn kiều hối dự kiến đạt 14 tỷ US\$ trong năm 2023 và 14,4 tỷ US\$ trong năm 2024.⁶⁰

⁵⁵ Báo cáo Cập nhật Triển Vọng Kinh tế Thế giới của IMF, tháng 07/2023.

⁵⁶ Việt Nam hiện chi lương cho khoảng 3,4 triệu người, bao gồm 2,5 triệu công chức và viên chức nhà nước (gồm giáo viên, bác sỹ và y tá) và khoảng một triệu nhân sự lực lượng vũ trang. Những người hưởng lương hưu cũng được hưởng lợi do lương hưu hàng tháng được tăng 12,5%.

⁵⁷ Dự báo Thị trường Thương phẩm, Báo cáo Triển vọng Kinh tế Thế giới của Ngân hàng Thế giới. Tháng 04/2023. "Giá thương phẩm dự kiến giảm 21% trong năm nay và vẫn cơ bản ổn định trong năm 2024. Giá giảm dự kiến trong năm 2023 thể hiện mức giảm sâu nhất kể từ giai đoạn đại dịch. Mức giảm giá năng lượng trong quý đầu năm 2023 dự kiến sẽ yếu dần và sau đó giá cả sẽ ổn định trong phần còn lại của năm 2023 sau đó tăng nhẹ vào năm 2024. Dự báo giá năng lượng bị hạ mạnh. Chỉ số giá năng lượng dự kiến giảm 26% trong năm 2023 (hầu hết mức giảm trên thực chất đã diễn ra), và vẫn hầu như không thay đổi (tăng 0,1%) trong năm 2024." (tr. 2).

⁵⁸ Số liệu ngân sách tháng 06/2023 của Bộ Tài chính, tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

⁵⁹ Quyết định số 368/QĐ-TTg, ngày 21/03/2022, phê duyệt chiến lược ngành tài chính đến năm 2030.

⁶⁰ Ngân hàng Thế giới/KNOMAD. 2023. "Nguồn kiều hối vẫn đứng vững nhưng tăng chậm lại." Báo cáo ngân về di cư và phát triển số 38, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.

Bảng 1.1. Một số chỉ số kinh tế, Việt Nam 2020 - 2025

Chỉ số	2020	2021	2022e	2023f	2024f	2025f
Tăng trưởng GDP (%)	2,9	2,6	8,0	4,7	5,5	6,0
Tăng trưởng của các thành phần						
Tiêu dùng của tư nhân	6,0	6,0	6,5	6,0	6,0	6,5
Tiêu dùng của nhà nước	4,8	4,8	4,4	4,8	4,8	4,4
Đầu tư	5,3	5,9	6,7	5,3	5,9	6,7
Xuất khẩu	2,1	3,1	4,1	2,1	3,1	4,1
Nhập khẩu	3,0	3,5	4,5	3,0	3,5	4,5
Chỉ số giá tiêu dùng (bình quân, %)	3,2	1,8	3,1	3,5	3,0	3,0
Cân đối tài khoản vãng lai (% GDP)	4,3	-2,1	-0,3	0,2	0,5	1,0
Cân đối tài khóa (*) (% GDP)	-2,9	-3,4	-0,3	-0,7	-0,3	-0,2
Nợ công (% GDP)	41,3	39,3	35,7	36,0	35,2	34,4

Nguồn: TCTK; Bộ Tài chính; NHNN; IMF; và tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

Ghi chú: e = ước thực hiện; f = dự báo, *: không bao gồm chi tiêu chưa phân bổ và áp dụng chuẩn Thống kê Tài chính Chính phủ (GFS)

Rủi ro đối với tăng trưởng đã trở thành hiện thực và cần cân rủi ro đối với triển vọng kinh tế Việt Nam vẫn nghiêng theo hướng tiêu cực. Tăng trưởng thấp hơn dự kiến ở các nền kinh tế phát triển có thể tiếp tục làm giảm nhu cầu bên ngoài đối với khu vực xuất khẩu của Việt Nam, với quy mô ước lên đến 50% GDP.⁶¹ Đồng thời, trong điều kiện Trung Quốc là đối tác thương mại lớn nhất của Việt Nam,⁶² quá trình phục hồi yếu ớt sau đại dịch tiếp tục diễn ra sẽ làm tăng rủi ro đối với tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Tình trạng bất ổn định kéo dài trên thị trường tài chính toàn cầu có khả năng lại làm dấy lên căng thẳng trong khu vực ngân hàng trên toàn cầu, càng khiến cho các nhà đầu tư né tránh rủi ro và làm hạn chế dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào Việt Nam. Chính sách tiền tệ bị thắt chặt hơn nữa ở các nền kinh tế phát triển có quy mô lớn nhằm chống lạm phát kéo dài có thể làm gia tăng chênh lệch lãi suất hiện hành giữa các thị trường trong nước và quốc tế.⁶³ Điều này có thể gây áp lực tỷ giá lên đồng nội tệ. Hơn nữa, căng thẳng địa chính trị leo thang và thiên tai liên quan đến khí hậu có thể làm gia tăng rủi ro theo hướng tiêu cực cho Việt Nam, bao gồm thông qua gia tăng giá cả lương thực thực phẩm và nhiên liệu.

Tăng trưởng đã suy giảm đáng kể, đòi hỏi phải có hỗ trợ bằng chính sách tài khóa chủ động

Do dư địa tài khóa còn dồi dào, chính sách tài khóa cần đóng vai trò chủ đạo, đảm bảo ngân sách đầu tư năm 2023 được triển khai tốt hơn. Ngân sách đầu tư công theo kế hoạch, nếu được triển khai đầy đủ sẽ nâng đầu tư công lên 7,1% GDP trong năm 2023, so với mức 5,5% GDP dự toán trong năm 2022, với xung lực tài khóa khoảng 0,4% GDP để hỗ trợ tổng cầu.⁶⁴ Chính phủ đã lên kế hoạch nâng đầu tư công thêm 38% (so cùng kỳ) cho năm 2023 - tương đương 1,6% GDP. Công tác triển khai đang được đẩy

⁶¹ Quy mô của các lĩnh vực xuất khẩu được tính bằng tỷ trọng giá trị gia tăng trực tiếp và gián tiếp của các mặt hàng xuất khẩu đóng góp cho GDP. Nguồn: Martins Guilhoto, J., C. Webb và N. Yamano (2022), "Hướng dẫn về các chỉ số TiVA của OECD, ấn bản năm 2021", Tạp chuyên đề nghiên cứu về Khoa học, Công nghệ và Công nghiệp của OECD, Số 2022/02, Nhà xuất bản OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/58aa22b1-en>. Giá trị 50% là của năm 2019.

⁶² Bình quân, 16,3% xuất khẩu của Việt Nam đến với Trung Quốc trong các năm 2018-2019, trong khi 28,6% nhập khẩu đến từ Trung Quốc trong cùng kỳ.

⁶³ Vào tháng 07/2023, lãi suất tài cấp vốn của Cục Dự trữ Liên Bang Mỹ cao hơn 2,5 điểm phần trăm so với lãi suất tài chiếu khấu của NHNN.

nhANH, khi giải ngân vốn đầu tư công tăng tới 43,3% so cùng kỳ năm trước trong nửa đầu năm 2023. Mặc dù vậy, tiến độ triển khai đầu tư công lâu nay vẫn chậm, ví dụ chỉ đạt 67,3% trong năm 2022.⁶⁵ Các bước đi nhằm đẩy nhanh và cải thiện hiệu suất triển khai sẽ giúp giải quyết những hạn chế phát sinh về hạ tầng để phục vụ tăng trưởng, bao gồm nhu cầu đầu tư cấp thiết cho mạng lưới truyền tải điện cũng như nâng cao khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu. Những bước đi đó bao gồm xác định chi tiêu giải ngân đầu tư và đảm bảo hiệu lực thực thi, trách nhiệm giải trình ở các cấp chính quyền khác nhau để hoàn thành chi tiêu; tập trung cao độ để giải ngân các chương trình đầu tư quan trọng của quốc gia như đường cao tốc, truyền tải điện và các chương trình mục tiêu quốc gia; cho phép có sự linh hoạt trong các quy định về phân bổ ngân sách được xác định trong Chương trình Phục hồi và Phát triển Kinh tế 2022-2023 (1,8% GDP); và cho phép được linh hoạt phần nào để thực hiện một số hoạt động đấu thầu sớm trước khi phân bổ ngân sách.

Bên cạnh đầu tư công, các chính sách nhằm hỗ trợ người lao động và các hộ gia đình bị ảnh hưởng khi kinh tế suy yếu thông qua nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống đảm bảo an sinh xã hội cũng là cách để hỗ trợ cho tổng cầu. Để làm được điều đó, các cấp có thẩm quyền cần cải tổ cách tiếp cận lựa chọn và xác định đối tượng cũng như cơ chế cung cấp hỗ trợ trong hệ thống an sinh xã hội sao cho nó trở thành công cụ linh hoạt để hỗ trợ cho những người dễ tổn thương khi gặp cú sốc kinh tế.

Hỗ trợ tăng trưởng kinh tế bằng chính sách tài khóa có thể được thực hiện song hành với việc tiếp tục nới lỏng chính sách tiền tệ nhưng dư địa để nới lỏng thêm không còn nhiều. Vì nhu cầu tín dụng vẫn tiếp tục ở mức thấp mặc dù lãi suất đã giảm, việc cắt giảm lãi suất thêm nữa chưa chắc đã đem lại hiệu ứng mong muốn nhằm thúc đẩy tăng trưởng tín dụng. Bên cạnh đó, cắt giảm lãi suất sẽ làm tăng chênh lệch lãi suất với các thị trường trên toàn cầu, có khả năng gây áp lực cho tỷ giá. Nỗ lực chuyển hướng tín dụng cho các lĩnh vực ưu tiên, như các đề án gần đây về hỗ trợ nhà ở xã hội hoặc bất động sản công nghiệp, nên được cân đối và cân nhắc nhằm đảm bảo hiệu suất phân bổ tín dụng.

Các yếu tố căn bản của khu vực tài chính cần được cải thiện theo một số hướng nhằm nâng cao khả năng chống chịu của hệ thống ngân hàng. Mặc dù các biện pháp như cắt giảm lãi suất, nới lỏng hạn chế về thanh khoản, tái cơ cấu thời hạn trả nợ và nhóm nợ giúp xử lý những khó khăn trên thị trường tín dụng trong ngắn hạn, nhưng cũng có thể làm tăng nợ xấu và tỷ lệ cho vay trên tổng tiền gửi, làm dấy lên quan ngại về bất cân đối kỳ hạn trên bảng cân đối tài sản của các ngân hàng. Trong trung hạn, cải cách cơ cấu có vai trò hết sức quan trọng để xử lý những rủi ro tài chính phát sinh và định vị để khu vực này phát triển bền vững. Tăng cường hệ số an toàn vốn ngân hàng là cách để đảm bảo đủ vốn nhằm hấp thụ thua lỗ có thể xảy ra đồng thời duy trì ổn định khi phải đối mặt với các cú sốc kinh tế. Tăng cường cơ chế thể chế về giám sát an toàn, can thiệp sớm, xử lý các ngân hàng yếu kém và quản lý khủng hoảng là cách để giúp các cấp có thẩm quyền theo dõi và can thiệp hiệu quả những tổ chức tài chính có vấn đề, ngăn ngừa khủng hoảng leo thang và giảm thiểu rủi ro hệ thống (tham khảo Hộp 1.2). Bên cạnh đó, cơ chế chặt chẽ về xử lý các ngân hàng yếu kém có vai trò hết sức quan trọng để tạo điều kiện xử lý có trật tự các ngân hàng mất khả năng trả nợ, bảo vệ người gửi tiền và bảo đảm ổn định tài chính.

⁶⁴ <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557751928/ch005.xml>. Công thức (3) được dùng để ước tính tác động tài khóa: $FI=(\Delta G-nG-1) - [\Delta T-(\Delta Y/Y-1) T-1]$.

⁶⁵ So với dự toán được Quốc hội phê duyệt, tính đến 31/12/2022.

Hộp 1.2. Cải cách pháp luật về ngân hàng tại Việt Nam

Cơ hội để tiếp tục tăng cường nền tảng về ổn định tài chính tại Việt Nam

Có được hệ thống tài chính hiện đại phù hợp với các chuẩn mực quốc tế và thông lệ tốt trên quốc tế là điều kiện ban đầu để Việt Nam thực hiện mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Việt Nam hiện đang tiến Luật các tổ chức tín dụng (Luật CTCTD). Luật CTCTD hiện nay có những bất cập lớn, gây trở ngại đến khả năng của NHNN trong việc giám sát đầy đủ các ngân hàng và tập đoàn tài chính, duy trì ổn định tài chính và bảo vệ người gửi tiền. Kể từ lần sửa đổi Luật CTCTD vào năm 2017, qui mô các ngân hàng và tập đoàn tài chính đã trở nên lớn hơn và hoạt động phức tạp hơn. Các tổ chức ban hành chuẩn mực quốc tế và các quốc gia Đông Nam Á cũng đã sửa đổi khung pháp lý của họ để lồng ghép trong đó những bài học đúc rút từ cuộc Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu.

Việc sửa đổi Luật CTCTD là cơ hội để tăng cường thẩm quyền theo pháp luật của NHNN với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước và giám sát ngân hàng, nhằm tăng cường tính độc lập trong hoạt động và cải thiện các chức năng và thẩm quyền giám sát ngân hàng, đồng thời hình thành nên khuôn khổ pháp lý để tạo điều kiện xử lý các ngân hàng yếu kém không còn khả năng tồn tại để đảm bảo tính ổn định của hệ thống tài chính và giảm thiểu các chi phí của tài chính công.

Sau đây là những cân nhắc chính để sửa đổi căn bản Luật CTCTD hiện hành:

- Hải hòa luật với các chuẩn mực quốc tế và thông lệ tốt trên quốc tế như *Các nguyên tắc cốt lõi về giám sát ngân hàng hiệu quả*, được Ban Giám sát Ngân hàng thuộc Basel ban hành, và *Những đặc điểm chính của cơ chế xử lý hiệu quả các tổ chức tài chính*, được Hội đồng Ổn định Tài chính ban hành.
- Tạo thuận lợi giám sát các tổ chức tài chính dựa trên rủi ro, theo phương thức hợp nhất ở phạm vi tập đoàn tài chính để thúc đẩy giám sát các tổ chức tài chính và tập đoàn tài chính theo hướng dự báo.
- Tăng cường chính sách an toàn vĩ mô, bao gồm về thẩm quyền, minh bạch và trách nhiệm giải trình của NHNN nhằm hoạch định, triển khai và giám sát các chính sách an toàn vĩ mô.
- Tạo thuận lợi cho các ngân hàng lập kế hoạch phục hồi bằng cách trao quyền để NHNN yêu cầu các tổ chức tín dụng lập, duy trì và định kỳ kiểm tra kế hoạch phục hồi nhằm tạo điều kiện cho các ngân hàng chủ động ứng phó tình trạng căng thẳng phát sinh.
- Xử lý các ngân hàng yếu kém thông qua pháp luật, chính sách và thủ tục chặt chẽ về xử lý và tạo điều kiện để ngân hàng phục hồi, cũng như cơ chế đảm bảo an toàn tài chính liên quan (bao gồm bảo hiểm tiền gửi và hỗ trợ thanh khoản khẩn cấp). Các tổ chức tài chính mất khả năng trả nợ cần được quản lý theo cách nhằm duy trì tính liên tục của các hệ thống tài chính quan trọng và đảm bảo ổn định tài chính, đồng thời đảm bảo các cổ đông và chủ nợ lớn phải chịu tổn thất công bằng theo tỷ lệ. Cải cách còn bao gồm giao cho NHNN thẩm quyền xử lý ngân hàng yếu kém, quy định về bộ tiêu chí rõ ràng để đưa vào xử lý, trang bị cho NHNN thẩm quyền triển khai một loạt các phương án xử lý, đồng thời thiết lập cơ chế chặt chẽ về nguồn vốn dùng để xử lý.
- Thay thế cơ chế cho vay đặc biệt cho các tổ chức tài chính bằng cơ chế nhằm trao quyền để NHNN cung cấp hỗ trợ thanh khoản cho một tổ chức tài chính theo các điều kiện chặt chẽ rõ ràng ngay từ đầu, và không yêu cầu các tổ chức tín dụng khác phải cung cấp khoản vay cho tổ chức tài chính rơi vào tình trạng khó khăn.
- Nâng cao tính độc lập trong hoạt động của NHNN, cùng với tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình, sao cho công tác quản lý nhà nước và giám sát các tổ chức tài chính được thực hiện công bằng và trung lập, không can thiệp bất hợp lý.
- Tăng cường bảo vệ pháp lý cho NHNN, cán bộ và nhân viên, cũng như các đại diện để đảm bảo họ thực thi trách nhiệm của mình một cách trung thực và thực thi nhiệm vụ mà không sợ bị kiện cáo tới cơ quan, cán bộ, nhân viên và các đại diện.

Một số cải cách cơ cấu mới là cách để giúp nâng cao năng suất và tính bền vững cho tăng trưởng kinh tế, góp phần vào thực hiện mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Tiếp tục cải cách nhằm giảm nhẹ gánh nặng quy định hành chính cho các doanh nghiệp là điều kiện cần để nâng cao năng suất và năng lực cạnh tranh. Quan trọng hơn, tiếp tục triển khai cải cách doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) có thể tạo xúc tác để thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân, nâng cao năng suất và từ đó sẽ nâng cao hiệu quả tổng thể của nền kinh tế. Xúc tiến tài chính toàn diện là cách trao quyền cho các cá nhân và doanh nghiệp để họ tham gia đầy đủ hơn vào các hoạt động kinh tế, qua đó gia tăng đóng góp của họ cho tăng trưởng bền vững. Ngoài ra, nâng cao khả năng chống chịu của các mặt hàng xuất khẩu trong trung hạn cũng quan trọng để giảm nhẹ những rủi ro liên quan đến cú sốc bên ngoài. Đa dạng hóa các mặt hàng và địa chỉ xuất khẩu là cách để giảm phụ thuộc vào những thị trường và sản phẩm cụ thể, qua đó nâng cao khả năng chống chịu của nền kinh tế với những biến động kinh tế trên toàn cầu. Bên cạnh đó, khai thác đầy đủ các Hiệp định thương mại tự do (FTA) hiện hành cũng sẽ mở ra các cơ hội thị trường, thúc đẩy xuất khẩu, và hỗ trợ hội nhập kinh tế với các quốc gia đối tác.

Chính sách tài khóa có thể giúp nâng cao tính bền vững cho tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.

Chẳng hạn, đầu tư cho kỹ năng và vốn nhân lực có thể giúp cải thiện năng suất và tạo động lực tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, chính sách tài khóa có thể giúp nâng cao khả năng chống chịu biến đổi khí hậu bằng cơ chế khuyến khích sản xuất và tiêu dùng xanh. Thuế các-bon và các công cụ tài khóa khác nếu được triển khai có thể khuyến khích các ngành công nghiệp giảm phát thải các-bon và áp dụng các biện pháp bền vững hơn. Đồng thời, chính sách tài khóa có thời hạn nhằm khuyến khích tiêu dùng xanh, như ưu đãi thuế hoặc trợ giá cho các sản phẩm thân thiện với môi trường, có thể khuyến khích các cá nhân lựa chọn sản phẩm theo cách có ý thức về môi trường.

CHƯƠNG 2. ĐỂ ĐẦU TƯ CÔNG THỨC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG



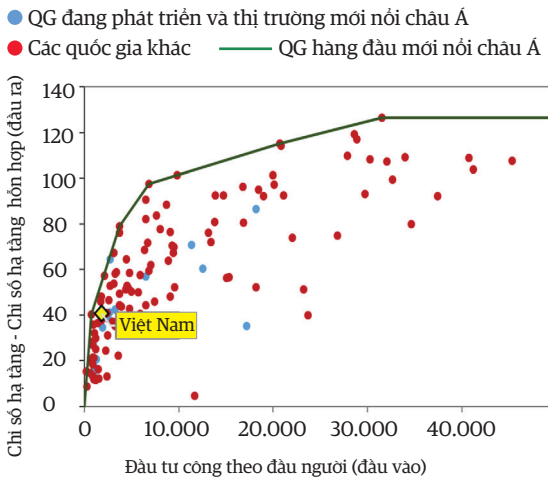
I. GIỚI THIỆU

Đầu tư công đang ở mức thấp so với nhu cầu ngày lớn

Việt Nam, trong quá trình tìm cách trở thành quốc gia thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và quốc gia thu nhập cao vào năm 2045,⁶⁷ mong muốn trở thành quốc gia công nghiệp và hiện đại, đem lại chất lượng sống tốt hơn cho người dân. Để hoàn thành mục tiêu phát triển tham vọng trên, Chính phủ Việt Nam dự kiến cần duy trì tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) hàng năm ở mức 7% trong suốt giai đoạn 2021-2030 và từ 6,5 đến 7,5% trong giai đoạn từ 2031-2050.⁶⁸ Quốc gia cũng phải đảm bảo tổng đầu tư toàn xã hội của tất cả các thành phần kinh tế đạt bình quân từ 32 đến 35% GDP trong giai đoạn từ 2021 đến 2030, bao gồm đầu tư công ở mức bình quân 7,3% GDP mỗi năm để hỗ trợ xây dựng hạ tầng trong giai đoạn trên.⁶⁹ Quan điểm này cũng phù hợp với kinh nghiệm quốc tế cho thấy các quốc gia tăng trưởng cao có đặc trưng là đầu tư công cao, ở mức từ 7% GDP trở lên.⁷⁰

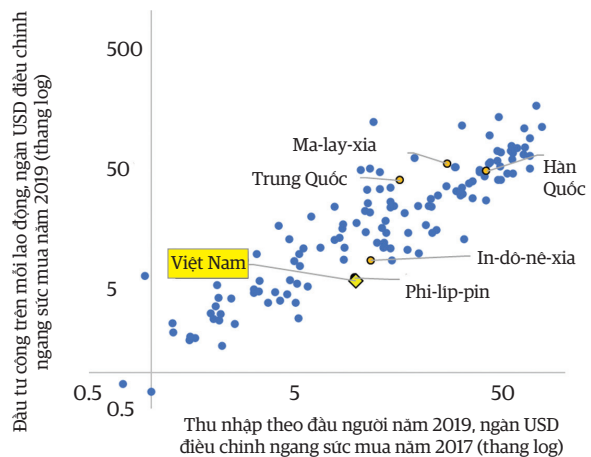
Mặc dù nhu cầu ngày càng lớn, nhưng tổng đầu tư công của Việt Nam đã giảm xuống trong thập kỷ qua. Từ năm 2011 đến năm 2022, tỷ lệ chi đầu tư công so với tổng chi ngân sách nhà nước (NSNN) và so với GDP đã giảm lần lượt từ 27% xuống 20% và từ 8% xuống 6%.⁷¹ Nhìn chung, nền kinh tế vẫn tương đối thiếu vốn đầu tư, đầu tư công tính trên mỗi đầu người và trên mỗi lao động vẫn thấp hơn

Hình 2.1. Đầu tư công theo đầu người và chỉ số hạ tầng



Nguồn: IMF (2021)

Hình 2.2. Đầu tư công trên mỗi lao động ở các mức thu nhập khác nhau



Nguồn: IMF (2021), Ngân hàng Thế giới, Chỉ số phát triển thế giới (WDI)

⁶⁷ Chiến lược phát triển KTXH 2021-2030 (được Ban Chấp hành Trung ương Đảng thông qua năm 2021) và Quy hoạch phát triển tổng thể quốc gia 2021-2030, tầm nhìn đến 2050 (được Quốc hội phê duyệt vào tháng 01/2023).

⁶⁸ Quy hoạch phát triển tổng thể quốc gia 2021-2030, tầm nhìn đến 2050.

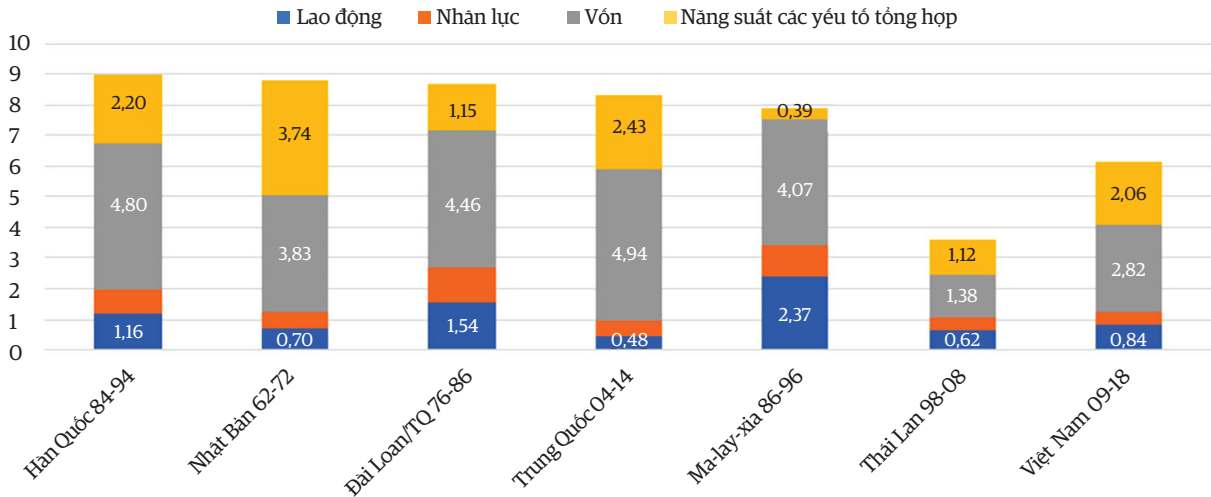
⁶⁹ Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2021-2030 và quy hoạch phát triển quốc gia tổng thể giai đoạn 2021-2030 và tầm nhìn đến năm 2050.

⁷⁰ Báo cáo tăng trưởng: Các chiến lược tăng trưởng bền vững và phát triển bao trùm (Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển, 2008). Báo cáo đánh giá 3 nền kinh tế đã tăng trưởng với tốc độ bình quân 7% mỗi năm trong vòng 25 năm trở lên kể từ năm 1950; và với tốc độ tăng như thế, quy mô kinh tế của họ đã tăng gần gấp đôi sau mỗi thập kỷ.

⁷¹ Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê. Không bao gồm đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước.

nhiều so với mức ở các quốc gia thu nhập trung bình cao (UMIC) và quốc gia thu nhập cao (HIC) (các Hình 2.1 và 2.2). Trong khi đó, kinh nghiệm quốc tế cho thấy đầu tư là động lực tăng trưởng quan trọng nhất của các quốc gia tăng trưởng cao khi họ ở trình độ phát triển của Việt Nam hiện nay (Hình 2.3).

Hình 2.3. Đầu tư là động lực tăng trưởng chính của các nền kinh tế tăng trưởng cao



Nguồn: Tính toán của cán bộ NHTG dùng cơ sở dữ liệu tổng nền kinh tế ([https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity](https://www.conference-board.org/data/economydatabase/)).

Duy trì bền vững mức đầu tư công đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo cơ sở hạ tầng xã hội và sản xuất, tạo thuận lợi cho khu vực tư nhân đẩy mạnh đầu tư. Việt Nam còn dư địa tài khóa rộng - nợ công và nợ được khu vực công bảo lãnh đang ở mức 35,7% GDP vào năm 2022⁷² so với ngưỡng nợ 60% do Quốc hội đề ra - và có thể chi đầu tư công nhiều hơn để đẩy mạnh tăng trưởng bền vững (tham khảo ví dụ minh họa về nhu cầu hạ tầng giao thông tại Hộp 2.1).

Hộp 2.1. Những hạn chế về hạ tầng giao thông

Trong 20 năm qua, chi tiêu cho giao thông - bằng khoảng 23% chi đầu tư từ NSNN và 3,5% GDP - tập trung chủ yếu cho hạ tầng giao thông nông thôn (75%), do các địa phương quản lý. Trong điều kiện ngân sách hạn chế, đầu tư tập trung theo hướng đó gây ảnh hưởng đến triển khai các công trình đầu tư có tầm quan trọng chiến lược quốc gia. Chính vì lẽ đó, mật độ đường cao tốc ở Việt Nam thuộc dạng thấp nhất trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (ĐÁ-TBD), và chi phí vận tải đường bộ đứng cao nhất so với các nước khác trong khu vực. Nhiều đoạn dọc trục đường cao tốc Bắc - Nam đến nay chưa được xây dựng. Hạ tầng đường sắt cũng bị lãng quên. Kết nối đa phương thức còn hạn chế, cụ thể giữa đường bộ, đường hàng hải, đường thủy nội địa và đường sắt, còn kết nối giữa đường sắt và hải cảng hầu như chưa tồn tại. Kết nối giao thông tại cửa ngõ các đô thị lớn, cũng như các khu kinh tế, khu công nghiệp, hải cảng và cửa khẩu còn hạn chế.

⁷² Bộ Tài chính.

Hiệu suất đầu tư công vẫn có thể được nâng lên đáng kể

Mặc dù tăng mức đầu tư là cần thiết, nhưng Việt Nam cũng cần chú trọng tăng hiệu quả, hiệu suất đầu tư công. Trong giai đoạn 2011-2019, nền kinh tế phải bỏ ra đến sáu đồng cho đầu tư mới tạo ra được thêm sản lượng bằng một đồng VND.⁷³ Chính vì vậy, một đô-la đầu tư của Việt Nam tạo ra tăng trưởng thấp hơn so với Trung Quốc, Ma-lay-xia, Hàn Quốc, Sing-ga-po và Thái Lan⁷⁴ ở thời điểm họ có cùng mức thu nhập theo đầu người và cùng trình độ phát triển tương đương. Ước tính (năm 2018) của IMF cho thấy hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công của Việt Nam có thể tăng thêm 23% nếu hiệu suất quản lý đầu tư công bằng với các quốc gia đi trước trên toàn cầu.⁷⁵ Nâng cao hiệu suất chi tiêu công có thể đem lại tác động to lớn về tăng trưởng tổng năng suất và quy mô GDP. Một nghiên cứu quốc tế cho thấy tăng thêm một điểm phần trăm đầu tư công qua cải thiện về hiệu suất có thể nâng tốc độ tăng trưởng thêm 0,1-0,2 điểm phần trăm trong một vài năm sau.⁷⁶

Mặc dù vậy, hiệu suất đầu tư công của Việt Nam lại bị hạn chế do những thách thức trong thể chế quản lý đầu tư công và quan hệ tài khóa giữa các cấp chính quyền.⁷⁷ Đề thảo luận về tiềm năng nâng cao hiệu suất đầu tư công của Việt Nam, chương này rà soát lại kết quả tổng thể đạt được và những thách thức chính đến thời điểm này, đồng thời đưa ra khuyến nghị về điều chỉnh các cơ chế hiện nay - bao gồm cơ chế pháp lý, thể chế, cơ chế khuyến khích và thực thi hiệu lực.

II. KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC VÀ NHỮNG THÁCH THỨC CỦA ĐẦU TƯ CÔNG

Những thách thức dai dẳng trong công tác triển khai

Tuy Chính phủ đã có những nỗ lực đáng ghi nhận nhằm cải thiện quản lý đầu tư công (QLĐTC) trong thập kỷ qua, nhưng hiệu suất phân bổ và hiệu suất thực hiện đầu tư công còn thấp. Các bước nhằm tăng cường QLĐTC bao gồm tăng cường kỷ luật ngân sách để loại bỏ nợ đọng chi đầu tư, áp dụng thẩm định độc lập và thiết lập cơ chế theo dõi, giám sát tập trung. Cho dù đã có những nỗ lực như trên, chu trình QLĐTC vẫn tồn tại một số điểm yếu. Cả trung ương và địa phương đều không thể giải ngân hết dự toán chi đầu

⁷³ Dữ liệu về hiệu quả sử dụng vốn đầu tư (ICOR) lấy của Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK): ICOR giai đoạn 2011-2015 là 6,25, ICOR giai đoạn 2016-2019 là 6,13 và ICOR giai đoạn 2016-2020 là 7,04 vì 2020 là năm ngoại lệ do có đại dịch COVID-19.

⁷⁴ Các nguồn khác nhau bao gồm Chỉ số phát triển thế giới (2022); "Đánh giá ngành (Tổng hợp): Công nghiệp và Thương mại" (Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB, 2016); và "Năng suất chứng lại và tiềm năng tăng trưởng tương lai của Trung Quốc" (Chuyên đề nghiên cứu chính sách của NHTG số 9298, 2020).

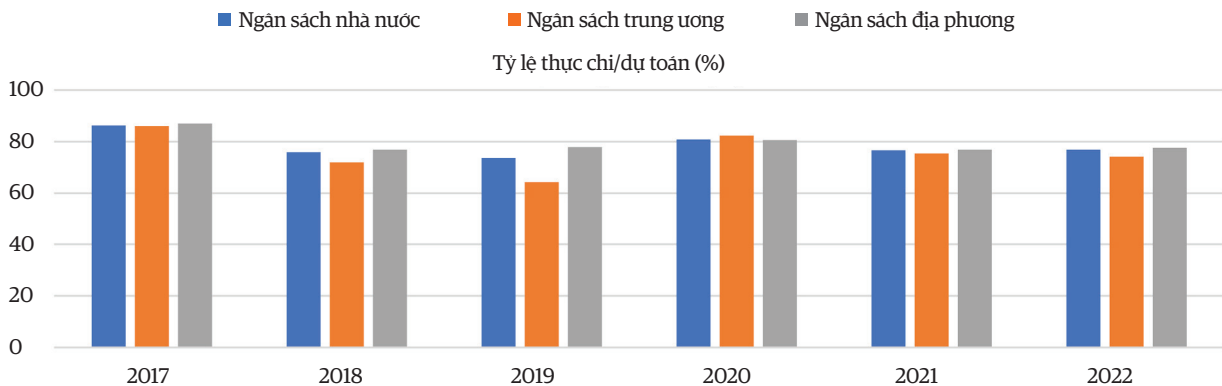
⁷⁵ Việt Nam: Đánh giá quản lý đầu tư công (PIMA) (IMF, Tháng 11/2018).

⁷⁶ Đánh giá tác động của đầu tư công đến tăng trưởng (chuyên đề nghiên cứu chính sách số 8604/2018 của Ngân hàng Thế giới).

⁷⁷ Thế mạnh của đầu tư công: Chuyển nguồn lực thành tài sản để thúc đẩy tăng trưởng (Ngân hàng Thế giới, 2014). yếu kém về hiệu suất QLĐTC tồn tại ở ba cấp độ: (i) hiệu suất phân bổ - nghĩa là chuyển nguồn lực cho các chương trình / dự án có tỷ lệ lợi ích xã hội cao hơn, và phù hợp với những ưu tiên của Chính phủ, (ii) hiệu suất kỹ thuật - nghĩa là chuyển đổi chi đầu tư thành hạ tầng theo cách đảm bảo hiệu suất, sử dụng tối ưu nguồn lực cho đầu tư sau khi được phân bổ, giám đội vốn, chậm tiến độ và khác biệt chưa tối ưu với các yêu cầu kỹ thuật trong thiết kế và không hoàn thành, và (iii) hiệu suất thực hiện - bao gồm sử dụng tài sản mới và hiện có theo cách đảm bảo hiệu suất hơn và xử lý việc cung cấp không đủ nguồn lực bổ sung cần có để tài sản hình thành đạt chỉ tiêu về cung cấp dịch vụ.

tư được phân bổ. Trong giai đoạn từ 2017 đến 2022, chi đầu tư chi thực hiện trung bình được 77% dự toán (tham khảo Hình 2.4). Chênh lệch giữa dự toán và thực hiện (23%) với hệ quả phải chuyển nguồn chi đầu tư (ở mức từ 18 đến 31% tổng chi đầu tư) nhiều hơn hẳn so với các quốc gia so sánh, và cao hơn rất nhiều so với thông lệ quốc tế tốt là 5%.⁷⁸ Yếu kém về hiệu suất quản lý đầu tư công (QLĐTTC) cũng được thể hiện qua tình trạng chậm tiến độ hoàn thành dự án và đội vốn. Theo một đánh giá gần đây⁷⁹ của Ngân hàng Thế giới tại một số dự án giao thông quy mô lớn, chậm tiến độ bình quân lên đến năm năm, còn đội vốn bình quân lên đến gấp đôi dự toán kinh phí ban đầu ở giai đoạn thiết kế và phân bổ ngân sách.

Hình 2.4. Chênh lệch kéo dài giữa thực hiện so với dự toán (2017-2022)



Nguồn: Các trang điện tử của Bộ KH&ĐT(mpi.gov.vn) và Bộ Tài chính (Mof.gov.vn) và ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

Phân cấp chi đầu tư được đẩy mạnh

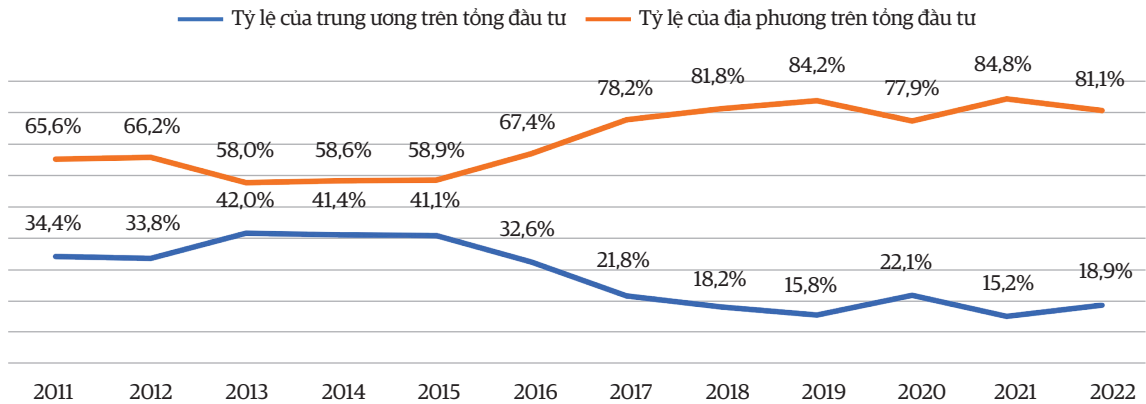
Hiệu suất đầu tư công cũng bị ảnh hưởng do hệ thống quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền còn phân tán và mức chi đầu tư được phân cấp ngày càng nhiều. Kể từ đầu thập kỷ 1990, Chính phủ Việt Nam đã thực hiện phân cấp chi với tốc độ khá nhanh. Trong khuôn khổ các định mức và quy định được áp dụng thống nhất trên cả nước, tỷ lệ chi của chính quyền địa phương (CQĐP) trong tổng chi tiêu NSNN tăng từ 26% năm 1992 lên đến gần 60% năm 2022.⁸⁰ Mức chi như vậy lớn hơn nhiều so với mức bình quân trên quốc tế (21,5%) và mức bình quân của các nền kinh tế thu nhập trung bình thấp (18,8%), và các nước trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (33,7%). Đối với chi đầu tư, ngân sách trung ương của Việt Nam chỉ chiếm khoảng 20% trong tổng chi đầu tư NSNN năm 2022, so với mức 40% cách đây 07 năm. Như vậy, chính sách phân cấp đã dành bình quân 80% đầu tư công được thực hiện qua các CQĐP (2017-2022) (Hình 2.5), cao trên gấp đôi so với các quốc gia có hệ thống ngân sách quản lý thống nhất (34,5%) và các quốc gia nói chung (39,5%) (Hình 2.6).

⁷⁸ Khung đánh giá chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA), Chi số kết quả 1.

⁷⁹ Đầu tư tại các khu vực ở Việt Nam: Cơ hội và Thành thức (Chuyên đề chính sách của Ngân hàng Thế giới, 2023). Mẫu đánh giá gồm 14 dự án giao thông chiếm 13% ngân sách đầu tư cho giao thông giai đoạn 2011-2020 (nguồn Bộ GTVT). Trong cùng đánh giá đó, chúng tôi ghi nhận chậm tiến độ có xu hướng chênh lệch nhiều hơn từ một đến ba năm đối với các dự án nhỏ (nhóm B hoặc C).

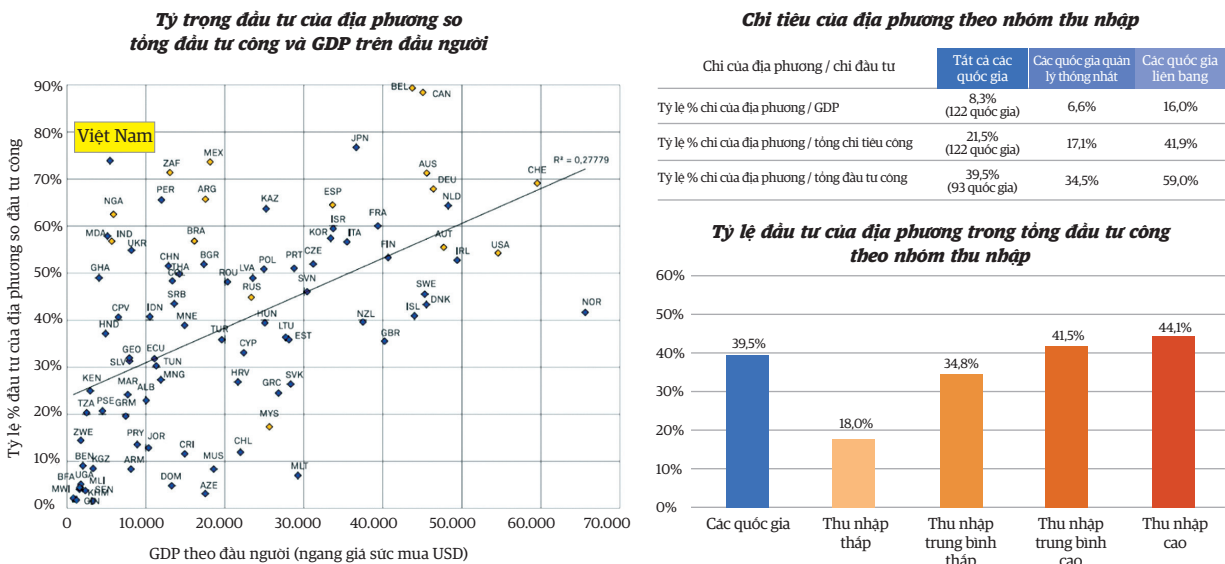
⁸⁰ Nguồn: Số liệu của Bộ Tài chính và tính toán của cán bộ NHTG.

Hình 2.5. Mức chi ngân sách của các địa phương tăng lên trong tổng chi đầu tư công



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

Hình 2.6. Việt Nam có mức độ phân cấp ở mức cao so với các quốc gia ở cùng mức phát triển



Nguồn: Chính quyền địa phương trên thế giới: Cơ cấu và Tài chính (OECD/UCLG, 2019) và Quan trắc thế giới về tài chính và đầu tư ở cấp địa phương (OECD/UCLG, Báo cáo tổng hợp 2022).

Hệ quả là, hiệu suất đầu tư còn thấp do trùng lặp trong phân bổ, thách thức trong triển khai, tác động ngoại ứng tiêu cực, huy động nguồn lực tài chính từ khu vực tư nhân chưa tối ưu, như được bàn chi tiết dưới đây. Phân cấp chi tiêu cao đã dẫn đến hạn chế trong phối hợp giữa các vùng miền, giữa chính quyền trung ương (CQTW) và CQPĐ, đồng thời làm phát sinh những dự án đầu tư trùng lặp giữa 63 địa phương (trong đó một số có quy mô rất nhỏ).⁸¹ Ví dụ, tình trạng phối hợp thiếu hiệu quả giữa các cấp chính quyền đã thể hiện qua thực trạng đầu tư trùng lặp vào cảng biển, sân bay và thủy

⁸¹ OECD, Đánh giá đa chiều về Việt Nam (2019): Quy mô bình quân của các địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam tương đối nhỏ so với các quốc gia khác. Bình quân có 1,5 triệu dân mỗi tỉnh và 8.500 dân mỗi đô thị. Tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với mức trung bình của OECD (ba triệu dân mỗi địa phương và 37.800 dân mỗi đô thị) cũng như các quốc gia đồng dân khác trên thế giới, như Trung Quốc và Ấn Độ, và cả Ma-lay-xia và Mê-hi-co.

điện. Việt Nam có 47 cảng biển với quy mô khác nhau ở các địa phương, nhưng 95% hàng hóa đều đi qua ba cảng được Bộ Giao thông Vận tải đầu tư và vận hành.⁸² Mặc dù có đến 22 sân bay trên toàn quốc, nhưng chỉ có 8 sân bay quốc tế và các sân bay còn lại chỉ có thể đón máy bay nhỏ, thân hẹp.⁸³ Hầu hết các sân bay đều thua lỗ, không thể tự trang trải chi phí vận hành và duy tu bảo dưỡng (O&M). Chỉ trong ba tỉnh của khu vực Tây Nguyên (Đắk Nông, Gia Lai và Kon Tum) đã có đến 256 dự án thủy điện quy mô nhỏ và trung bình được phê duyệt và đã đi vào hoạt động mà chưa được tham vấn đầy đủ với các bên liên quan và chịu ảnh hưởng.

Bên cạnh đó, công tác quản lý tài sản công vẫn còn bất cập. Tài sản hạ tầng sau xây dựng chưa được ghi chép hoặc quản lý đầy đủ sau khi hoàn công dự án ở cả trung ương và địa phương, dẫn đến công tác bảo trì tài sản công chưa đảm bảo. Nhìn chung, ngân sách được ước tính là chỉ đảm bảo được khoảng 40% nhu cầu tối thiểu về bảo trì hạ tầng đường bộ, mặc dù gần đây đã có một số tiến triển ở một số lĩnh vực cụ thể, như đối với đường quốc lộ, tài sản hạ tầng nước sạch, thủy lợi.⁸⁴

Chất lượng hạ tầng vẫn đứng sau so với các quốc gia trong khu vực

Với những thách thức nêu trên, chất lượng công trình hạ tầng của Việt Nam còn thấp hơn so với nhiều quốc gia châu Á khác. Điều này có thể ảnh hưởng đến khả năng thu hút nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cũng như tăng trưởng tiềm năng trong dài hạn. Theo một khảo sát của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, tuy chất lượng hạ tầng được nhận định là đã có cải thiện qua quá trình tăng đầu tư, nhưng Việt Nam vẫn đứng sau các quốc gia trong khu vực. Khảo sát này xếp hạng Việt Nam đứng thứ 77 trên tổng số 141 nền kinh tế trên thế giới, thấp hơn so với Trung Quốc, Ấn Độ, In-đô-nê-xia, Ma-lai-xia, và Thái Lan - là các quốc gia Việt Nam đang cạnh tranh để thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) (Bảng 2.1). Chỉ số Chất lượng Hạ tầng Toàn cầu năm 2021 xếp Việt Nam đứng thứ 51 trên 184 nền kinh tế, thấp hơn so với In-đô-nê-xia (thứ 28), Ma-lay-xia (thứ 29) và Thái Lan (thứ 33). Mật độ đường cao tốc là một ví dụ về chất lượng hạ tầng, hiện thuộc dạng thấp nhất trong khu vực, trong khi chi phí vận tải đường bộ lại thuộc dạng cao nhất trong khu vực.⁸⁵ Thiếu hụt đầu tư cho hạ tầng sẽ hạn chế khả năng để Việt Nam thu hút và giữ chân nhà đầu tư FDI, bao gồm cả các nhà đầu tư đang có ý định dịch chuyển khỏi Trung Quốc.

⁸² Thành phố Hải Phòng ở miền Bắc, thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu ở miền Nam. Còn lại 44 cảng chỉ đóng góp 5% lưu lượng hàng hóa, điều đó cho thấy đầu tư của các địa phương chưa đảm bảo kinh tế. Mặc dù đầu tư hải cảng ở ạt trên toàn quốc - bao gồm 2 cảng chuyên dụng, 12 cảng cấp I và 20 cảng cấp II - nhưng các cảng đang khan hiếm trang thiết bị hiện đại để đón tàu có trọng tải lớn.

⁸³ Theo phân loại của Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế, sân bay đang được tập trung nhiều ở khu vực Duyên hải miền Trung, là địa bàn của 14 địa phương, với khoảng cách trung bình khoảng 100 km giữa 9 trong số 22 sân bay. Chỉ có sáu sân bay đạt tăng trưởng lượng hành khách, còn lại mới chỉ đạt 40% công suất dự báo.

⁸⁴ Việt Nam nâng động: Tạo nền tảng để trở thành nền kinh tế thu nhập cao (Báo cáo của Ngân hàng Thế giới, 2019).

⁸⁵ Tại Việt Nam, lĩnh vực giao thông đường bộ chiếm khoảng 79% tổng ngân sách giao thông với tỷ lệ ngân sách trên lưu lượng cao nhất. Giao thông đường bộ vẫn là phương thức quan trọng nhất xét về lưu lượng, chiếm trên 90% lượng hành khách và 70% lượng hàng hóa trong giai đoạn 2010-2020, và cũng là phương thức vận tải hàng hóa trong nước tốn kém nhất.

Bảng 2.1. Chất lượng công trình hạ tầng

	Hạ tầng tổng thể		Đường bộ		Đường sắt		Cảng		Vận tải hàng không		Cung ứng điện	
	Điểm	Thứ hạng	Điểm	Thứ hạng	Điểm	Thứ hạng	Điểm	Thứ hạng	Điểm	Thứ hạng	Điểm	Thứ hạng
Việt Nam	65,9	77	3,4	103	3,6	54	3,8	83	4,0	103	79,6	87
Trung Quốc	77,9	36	4,6	45	4,5	24	4,5	52	4,6	66	86,9	65
Ấn Độ	68,1	70	4,5	48	4,4	30	4,5	49	4,9	59	69,8	103
In-dô-nê-xia	67,7	72	4,2	60	4,7	19	4,3	61	4,9	56	79,4	89
Ma-lay-xia	78,0	35	5,3	19	5,1	13	5,2	19	5,5	25	89,7	51
Thái Lan	67,8	71	4,4	55	2,8	75	4,1	73	5,0	48	78,9	90

Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới - Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu (báo cáo 2019).

Ghi chú: Trên cơ sở hạ tầng và Cơ sở hạ tầng tiện ích Điểm 1-100 Tốt nhất; Tiêu ngành Cơ sở hạ tầng giao thông Điểm 1-7 Tốt nhất; Xếp hạng: trên 141 quốc gia.

Biến đổi khí hậu càng làm trầm trọng thêm những thách thức trên

Việt Nam là một trong 10 quốc gia bị biến đổi khí hậu (BĐKH) và thiên tai gây ảnh hưởng nhiều nhất trên toàn cầu.⁸⁶ Hàng năm, bình quân khoảng 852 triệu US\$ giá trị hoạt động kinh tế và 316.000 việc làm trong các lĩnh vực nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, du lịch và công nghiệp phải chịu rủi ro từ tình trạng lũ, lụt bờ sông và bờ biển. Đây là vấn đề rất cấp thiết tại nhiều địa bàn động lực tăng trưởng của cả nước và các vùng liên quan - như thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Cần Thơ - đều là các địa phương tuyến đầu nhưng cũng phải hứng chịu các hậu quả liên quan tới thời tiết cực đoan và BĐKH. Chẳng hạn, theo ước tính của Ngân hàng Thế giới, thành phố Đà Nẵng có thể chịu tổn thất về tài sản ở mức khoảng 900 tỷ VND - tương đương khoảng 4,5% chỉ tiêu hàng năm và 0,8% GRDP - do các sự kiện thời tiết cực đoan gây ra trong giai đoạn 2021-2030. Nhiều địa phương đông dân trên cả nước còn phải đối mặt với nguy cơ cao về nước biển dâng, xâm nhập mặn, sụt lún đất, và sạt lở bờ sông, bờ biển, như tại vùng đồng bằng sông Cửu Long. với hơn 17 triệu dân.⁸⁷

Đầu tư công và tài sản công của Việt Nam đang phải đối diện với rủi ro khí hậu và các sự kiện thời tiết cực đoan ngày càng gia tăng. Trong năm 2022, phí tổn do thiệt hại trực tiếp đối với công trình hạ tầng năng lượng và giao thông do bão và ngập lụt gây ra ước lên đến 475 triệu US\$. Các doanh nghiệp ước tính họ phải chi đến 280 triệu US\$ do hạ tầng chưa đảm bảo tin cậy và có khả năng chống chịu. Cho dù với những rủi ro như trên, đầu tư bình quân cho hạ tầng giúp phòng chống, thích ứng với thiên tai mới chỉ đạt khoảng 0,05 GDP. Chi phí cải thiện khả năng chống chịu vùng duyên hải được dự báo sẽ lên đến 4 tỷ US\$ vào năm 2035, trong đó riêng chi phí xây dựng và nâng cấp đê biển phải mất đến 2 tỷ US\$.⁸⁸

Tổng nhu cầu tài chính phát sinh thêm của Việt Nam để xử lý những thách thức liên quan đến BĐKH và chuyển đổi xanh có thể lên đến khoảng 701 tỷ US\$ trong giai đoạn 2022-2040, tương

⁸⁶ Các nguồn khác nhau: bao gồm climateknowledgeportal.worldbank.org; climatelinks.org; and climaterisk.undp.org.

⁸⁷ Việt Nam: Báo cáo Quốc gia về Khí hậu và Phát triển (CCDR) (Ngân hàng Thế giới, 2022).

⁸⁸ Bờ biển có khả năng chống chịu: Phát triển vùng duyên hải của Việt Nam giữa cơ hội và rủi ro thiên tai (Ngân hàng Thế giới, 2020).

⁸⁹ Việt Nam: Báo cáo Quốc gia về Khí hậu và Phát triển (CCDR) (Ngân hàng Thế giới, 2022).

đương 6,8% GDP mỗi năm.⁸⁹ Đầu tư công - với vai trò quan trọng trong việc làm hình mẫu và chất xúc tác thu hút đầu tư tư nhân - có thể chiếm hơn một phần ba nhu cầu tài chính, tương đương khoảng 2,4% GDP. Riêng lộ trình nâng cao năng lực chống chịu đã chiếm khoảng hai phần ba số tiền trên vì cần huy động một lượng tài chính lớn để phòng vệ cho tài sản và công trình hạ tầng của quốc gia cũng như những người dân có nguy cơ dễ tổn thương. Tuy nhiên, thích ứng với BĐKH chưa được xem xét đầy đủ trong chiến lược tài khóa tổng thể cũng như trong việc xác định dự án ưu tiên cho đầu tư công ở Việt Nam.⁹⁰

III. NHỮNG HẠN CHẾ TRONG THỂ CHẾ, CƠ CHẾ QUẢN LÝ

Những vấn đề liên thông trong toàn bộ chu trình QLĐTTC

Những điểm yếu về hiệu suất nêu trên bắt nguồn từ những hạn chế trong hệ thống quản lý đầu tư công. Thách thức vẫn còn tồn tại trong toàn bộ chu trình quản lý đầu tư công (QLĐTTC): từ khâu chuẩn bị dự án, đến triển khai, theo dõi và đánh giá, và quản lý tài sản sau khi xây dựng. Những vấn đề này đều liên quan đến nhau. Yếu kém trong lập kế hoạch và thẩm định - dẫn đến 'chất lượng đầu vào của dự án thấp' - ảnh hưởng đến công tác triển khai và điều chỉnh sau này, từ đó dẫn đến tình trạng đội vốn và chậm tiến độ. Tương tự, khó khăn trong công tác triển khai dự án về sau cho thấy có vấn đề ngay từ khâu kế hoạch và thẩm định, cụ thể như sau:

■ **Khâu chuẩn bị / lựa chọn dự án:** Trở ngại lớn ở đây là chưa có hướng dẫn thống nhất về phương pháp luận để hỗ trợ ra quyết định dựa trên luận chứng cụ thể.⁹¹ Các dự án nhóm B⁹² (được coi là dự án lớn ở hầu hết các tỉnh thành)⁹³ không cần phải lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi (NCTKT). Ngoại trừ với dự án sử dụng vốn viện trợ phát triển chính thức (ODA), NCTKT thường không được công khai. Dự toán ngân sách dự án thường không sát - do định mức kinh tế kỹ thuật và định mức chi phí thấp, chi phí / thời gian giải phóng mặt bằng và tài định cư thường được ước tính không đầy đủ - dẫn đến sau đó phải điều chỉnh, gây chậm trễ. Những vấn đề kinh niên nêu trên có nguyên nhân sâu là do ngân sách và thời gian để lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi có chất lượng tốt với dự toán kinh phí tin cậy còn thiếu, vì giai đoạn đề xuất chủ trương phải gắn với chu kỳ năm năm của Kế hoạch đầu tư công trung hạn (KHĐTCTH). Tuy nhiên, chủ dự án thường ít muốn điều chỉnh tổng mức đầu tư dự án ở khâu báo

⁹⁰ Báo cáo này cũng ghi nhận tầm quan trọng của việc xanh hóa đầu tư công nhưng chưa bàn chi tiết các vấn đề liên quan. Các vấn đề đó bao gồm nhiều thứ, trong đó có: thiếu phân loại xanh hiệu quả (để đẩy mạnh đầu tư bền vững và áp dụng các tiêu chí hợp lệ cho tin dụng/trái phiếu xanh), đấu thầu công xanh mới đang ở giai đoạn sơ khởi (vì khung pháp lý hiện nay cần được đưa vào thực hiện và hài hòa tốt hơn với các thông lệ tốt trên quốc tế), và xanh hóa về huy động tài chính (cụ thể là trái phiếu xanh) chưa được triển khai mặc dù đã có những điều kiện pháp lý ban đầu.

⁹¹ Mặc dù nghiên cứu khả thi bao gồm yêu cầu đánh giá về hiệu suất kinh tế đối với các dự án lớn - dự án Nhóm A và các dự án quan trọng của quốc gia - nhưng hiện chưa có hướng dẫn chung về phương pháp luận, bao gồm phân tích chi phí lợi ích xã hội (SCBA), để hỗ trợ ra quyết định. Cũng như tại nhiều quốc gia khác, các yếu tố xã hội và chính trị ảnh hưởng lớn đến quyết định đầu tư, chưa chú trọng nhiều đến bằng chứng về tính bền vững và giá trị đối với công chúng.

⁹² Luật đầu tư công phân loại các dự án theo (Nhóm A, B, C) căn cứ vào lĩnh vực và tổng mức đầu tư.

⁹³ Đối với nhiều dự án Nhóm B và C, để được đưa vào Kế hoạch ĐTCTH, chủ dự án chỉ cần đề xuất tên dự án chứ không cần biện minh đầy đủ về sự phù hợp của dự án với chiến lược phát triển hoặc phân tích chi phí lợi ích.

cáo nghiên cứu khả thi vì nếu phải thay đổi gì, thì dự án cần quay lại khâu báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Bên cạnh đó, kinh phí trọn vòng đời dự án, bao gồm cả kinh phí đầu tư và vận hành, lại không được dự toán ở khâu báo cáo tiền khả thi.⁹⁴ Chính điều đó dẫn đến việc thiếu vốn cho vận hành và bảo trì (O&M) đối với hầu hết các công trình đầu tư công.

■ **Khâu triển khai thực hiện dự án:** Các thủ tục phức tạp làm ảnh hưởng tới tiến độ triển khai và giải ngân cho dự án cũng như việc phê duyệt điều chỉnh dự án khi cần thiết. Mặc dù ngân sách được phân bổ ngay từ đầu năm, nhưng hầu hết các dự án phải mất ba đến năm tháng để hoàn thành các hoạt động chi tiết và kế hoạch đấu thầu trước khi bắt tay vào triển khai. Thời gian và chi phí cho quy trình giải phóng mặt bằng và tái định cư cũng gây ảnh hưởng đến quá trình triển khai thực hiện. Lợi thế hiệu quả sử dụng vốn có được qua đấu thầu cạnh tranh rộng rãi - mặc dù được coi là phương thức mặc định theo Luật đấu thầu - không phát huy được nhiều do hình thức chỉ định thầu được sử dụng tương đối thường xuyên.⁹⁵ Hệ thống theo dõi triển khai thực hiện dự án bị phân tán và tương đối thụ động, dẫn đến việc chưa thể đánh giá kịp thời và điều chỉnh căn bản các dự án gặp khó khăn khi cần thiết. Hiện chưa có cơ chế để các bộ ngành trung ương và địa phương xác định có hệ thống các dự án có rủi ro không thể hoàn thành và tiến hành các biện pháp khắc phục đầy đủ kịp thời. Các hệ thống thông tin dùng để quản lý cam kết chi hiện hành và trung hạn, là nội dung rất cần thiết để theo dõi và đảm bảo vốn cho các dự án đang triển khai, hiện chưa được hình thành đầy đủ.

■ **Khâu theo dõi và đánh giá hậu kiểm dự án:** Cơ sở dữ liệu về dự án, là yếu tố quan trọng để hệ thống theo dõi đánh giá (M&E) vận hành tốt, cần được cải thiện hơn nữa. Hệ thống thông tin quản lý đầu tư nguồn Ngân sách Nhà nước (SBIMIS) được Bộ KH&ĐT xây dựng năm 2017 đến nay đã thu thập được thông tin về phân bổ vốn đầu tư và thực hiện cho trên 41.000 dự án trên toàn quốc (cả ở trung ương và một phần ở các địa phương). Tuy nhiên, số liệu còn chưa đầy đủ, mức độ tuân thủ của các chủ đầu tư trong việc cập nhật dữ liệu còn thấp, và việc chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan của Chính phủ còn hạn chế. Tỷ lệ các dự án được theo dõi, kiểm tra và đánh giá thông qua hệ thống SBIMIS lần lượt chỉ chiếm 47,3%; 25,6% và 39,2% trong năm 2022.⁹⁶ Hệ thống SBIMIS chưa vận hành liên thông với Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS) để trao đổi những thông tin cần thiết - như cam kết chi, giải ngân, và tiến độ triển khai - làm căn cứ cho các biện pháp khắc phục cần thực hiện. Một số địa phương tự đầu tư hệ thống riêng của họ để theo dõi dự án, dẫn đến cơ sở dữ liệu bị phân mảnh. Dữ liệu về đầu tư công thường chưa được công bố công khai, do vậy không hỗ trợ tích cực cho công tác theo dõi và đánh giá các dự án của các bên liên quan. Mặc dù hiện đã có cơ sở pháp lý để đánh giá hậu kiểm, nhưng đánh giá kết thúc dự án hiếm khi được thực hiện, ngoại trừ đối với các dự án ODA, và công tác này cũng thường chưa phản ánh tốt các bài học rút ra.

■ **Quản lý tài sản công:** Hiện chưa có khung pháp lý đầy đủ về hạch toán và báo cáo tài sản công, cơ sở dữ liệu tài sản cũng chưa được tích hợp và cập nhật, làm hạn chế khả năng ra quyết định về đầu tư mới, vận hành và bảo trì (O&M) hoặc chính sách thu dựa trên tài sản - đối với toàn bộ các công trình cơ sở - hạ tầng ở cấp trung ương và địa phương. Mặc dù Luật quản lý tài sản công đã quy định rõ về tài sản

⁹⁴ Điều này một phần có nguyên nhân liên quan đến hệ thống ngân sách kép tại Việt Nam, trong đó chủ dự án chỉ được phân bổ vốn đầu tư, còn kinh phí vận hành và bảo trì (O&M) lại được phân bổ cho đơn vị khác trong ngân sách chi thường xuyên.

⁹⁵ Tham khảo báo cáo Việt Nam năng động, tr. 66-68, Ngân hàng Thế giới (2021). Ngoài ra vẫn có bằng chứng từ trước đến nay về một số được hoàn thành với chi phí thấp hơn nhờ đấu thầu cạnh tranh, như được chỉ ra qua báo cáo của JICA đánh giá về xây dựng khoảng 100 km quốc lộ 10 từ Hải Phòng đi Ninh Bình cùng với 40 km đường tránh và một số cầu, chi phí thực tế của dự án chỉ bằng 76% dự toán.

⁹⁶ Báo cáo theo dõi đầu tư công (Bộ KH&ĐT, 2022).

hạ tầng, nhưng hiện mới chỉ có hướng dẫn về hạch toán và quản lý tài sản hạ tầng đường bộ, nước sạch và thủy lợi. Các hướng dẫn này cũng chưa được áp dụng nhất quán, do vậy làm giảm tính chính xác của các báo cáo liên quan tới giá trị tài sản. Hệ thống ngân sách song trùng, trong đó Bộ Tài chính quản lý ngân sách chi thường xuyên còn Bộ KH&ĐT quản lý ngân sách chi đầu tư, cũng tạo ra những thách thức trong việc đảm bảo vốn cho công tác vận hành và bảo trì.

Quy hoạch phát triển không gian và tài chính, đầu tư công chưa gắn kết với nhau

Trong bối cảnh phân cấp mạnh, các hệ thống lập kế hoạch và lập ngân sách gặp khó khăn trong phối hợp giữa ưu tiên chiến lược từ trên xuống với xác định dự án do 63 tỉnh thành đề xuất, quyết định từ dưới lên. Luật quy hoạch (2019) đặt nền móng chuyển đổi tư duy trong cách tiếp cận về quy hoạch nhằm hướng tới phát triển không gian tổng thể ở cấp quốc gia và cấp vùng. Quy hoạch phát triển tổng thể quốc gia đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050 đặt trọng tâm hỗ trợ bốn vùng động lực và ba hành lang kinh tế trong giai đoạn 2021-2030, tăng cường kết nối nội vùng và giữa bốn vùng động lực và sáu vùng kinh tế xã hội. Định hướng phát triển không gian tổng thể sẽ đòi hỏi phải có một cách tiếp cận đầu tư liên kết, liên vùng nhất quán. Nhưng cách tiếp cận này, nhưng đang phải đối mặt với thách thức trong triển khai. Rất nhiều quy hoạch - bao gồm quy hoạch 10 năm cấp quốc gia, vùng, ngành và cấp tỉnh - có sự kết nối rất mong manh với Kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm liên quan. Các dự án đầu tư được thực hiện trên nhiều tỉnh có vai trò hết sức quan trọng để tăng cường kết nối liên tỉnh, xử lý tác động bất lợi về ô nhiễm môi trường và biến đổi khí hậu, tạo ra sự cộng hưởng giữa đầu tư của nhà nước và tư nhân. Mặc dù vậy, hiện đang có một số trở ngại đối với các dự án đầu tư kết nối như trên, cả theo chiều dọc và chiều ngang giữa các cấp, bao gồm:

■ **Rào cản pháp lý đối với các dự án đầu tư kết nối:** Luật ngân sách Nhà nước (Luật NSNN, 2015) chưa quy định về cơ chế phối hợp ngân sách theo chiều dọc và chiều ngang. Về phối hợp theo chiều dọc, luật nhìn chung giao dự án ở phạm vi toàn quốc và liên tỉnh cho NSTW, thông qua các bộ ngành. Tuy nhiên, tinh chất đầu tư liên tỉnh và trách nhiệm của từng bên chưa được xác định rõ ràng. Luật NSNN cũng mô tả chung về trách nhiệm cung cấp dịch vụ hạ tầng nhưng chưa cần nhắc đầy đủ về nguồn lực và cơ chế khuyến khích để đảm bảo các dịch vụ đó được cung cấp. Điều này dẫn đến đầu tư chưa đầy đủ cho các mạng lưới hạ tầng, nhất là hạ tầng có tính chất liên tỉnh. Về phối hợp theo chiều ngang, Luật NSNN chưa cho phép phối hợp ngân sách giữa các địa phương cả về không gian và ngành, lĩnh vực. Ví dụ, Luật NSNN (Điều 9) quy định cụ thể về cấm điều chuyển vốn đầu tư giữa các tỉnh, ngay cả trong trường hợp các bên đều thấy có lợi ích rõ ràng từ việc liên kết đầu tư dự án liên tỉnh. Mặc dù các quy định này được đưa ra nhằm duy trì kỷ luật tài khóa, nhưng như vậy đã góp phần tạo nên tình trạng thiếu hụt vốn cho các dự án cấp vùng.

■ **Những thách thức về thể chế trong phối hợp:** Việt Nam đã và đang theo đuổi một số phương thức về phối hợp đầu tư vùng kể từ đầu thập kỷ 2000, nhưng chưa có phương thức nào đem lại kết quả như mong muốn. Từ năm 2002 đến năm 2020, qua một số nỗ lực, các Ban chỉ đạo vùng đã được thành lập cho một số vùng cụ thể, như vùng Đông Nam Bộ (2002), Tây Nguyên (2002), Tây Bắc (2004) và gần đây hơn là Hội đồng điều phối vùng Đồng bằng sông Cửu Long (2020). Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy nếu chỉ có hội đồng điều phối vùng thì chưa giải quyết được những thách thức đang tồn tại nếu chưa xử lý được những hạn chế về pháp lý và tài chính cũng như những rào cản khác để hiện thực hóa nhu cầu đầu tư cấp vùng (tham khảo Hộp 2.2).

■ **Thiếu cơ chế hiệu quả để thúc đẩy tài chính và đầu tư liên kết:** Phương thức "chương trình đầu tư công" đã được nêu trong Luật đầu tư công (Luật ĐTC, 2019),⁹⁷ nhưng chưa được cụ thể hóa và áp dụng hiệu quả trong thực tiễn. Phương thức này có thể kết nối các bên cả theo chiều dọc và chiều ngang. Đối với nguồn lực trong nước, cơ chế kết nối chính thức theo chiều dọc được thực hiện duy nhất hiện nay là thông qua các Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG). Trong giai đoạn từ 2011-2021, Chính phủ đã giảm quy mô các chương trình bổ sung ngân sách có mục tiêu (chiếm 9,1% đến 2,8% tổng chi tiêu) và số lượng các chương trình (từ 16 CTMTQG và 45 chương trình mục tiêu quy mô nhỏ hơn xuống còn 3 CTMTQG và một vài chương trình cấp phát).⁹⁸ Hiện đang có tranh luận về mức độ phù hợp về quy mô và cơ cấu thể chế để các CTMTQG có thể kết nối nguồn lực tốt hơn nhằm đạt được kết quả mục tiêu cao hơn. Đối với nguồn vốn nước ngoài, được quản lý qua Luật quản lý nợ công (Luật QLNC, 2017), cơ chế cùng đóng góp tài chính (kết hợp giữa cấp phát và cho vay lại) được ban hành từ năm 2017.⁹⁹ Các địa phương được phân thành năm nhóm, tùy theo năng lực tài khóa được tính bằng mức độ phụ thuộc vào hỗ trợ của NSTW, để tính ra các tỷ lệ đóng góp tài chính / cho vay lại khác nhau. Tuy nhiên, cơ chế có tính chất chương trình để kết nối NSTW và ngân sách của nhiều địa phương (còn gọi là "dự án 0") đã bị loại bỏ trong vài năm qua do quan ngại về mức độ phức tạp của những dự án đó.¹⁰⁰

Hộp 2.2. Những thách thức về phối hợp và đầu tư tại khu vực Đồng bằng sông Cửu Long

Ngay cả tại các khu vực được Chính phủ và các đối tác phát triển hết sức quan tâm, như khu vực Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), những tiến triển nhằm đẩy mạnh phối hợp theo chiều dọc và chiều ngang vẫn diễn ra chậm và manh mún. Tại vùng ĐBSCL, sau những nỗ lực đáng kể nhằm tăng cường thể chế điều phối vùng, kết quả ban đầu dẫn tới Hội đồng điều phối vùng được thành lập năm 2020, cùng với Trung tâm dữ liệu vùng chính thức đi vào hoạt động năm 2022, và Quy hoạch tổng thể vùng được phê duyệt năm 2022.

Theo Quyết định số 825 (2020) của Thủ tướng Chính phủ, trọng tâm của Hội đồng điều phối vùng ĐBSCL, với đại diện của tất cả các tỉnh và ngành chủ chốt trong khu vực, là nhằm hỗ trợ xây dựng và triển khai các dự án đầu tư liên tỉnh nhằm đẩy mạnh chuyển đổi kinh tế bền vững và thích ứng tốt với biến đổi khí hậu trong khu vực. Sau ba năm hoạt động, Hội đồng vẫn chưa có được nguồn lực đầy đủ để có thể tham gia tích cực hơn trong các quy trình quy hoạch, kế hoạch, đầu tư. Tương tự, sự hợp tác trong quá trình triển khai còn tùy thuộc vào thẩm quyền của chính quyền, cả ở trung ương và địa phương.

Năm 2019, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chi thị số 23 với cam kết bổ sung có mục tiêu 2 tỷ US\$ cho vùng ĐBSCL, tăng thêm so với số bổ sung cân đối cho giai đoạn 2021-2025. Do còn một số điểm chưa rõ ràng giữa các quy định liên quan, Chính phủ và các địa phương ĐBSCL đã mất thêm bốn năm mới thảo luận và thống nhất được nguyên tắc về các dự án đầu tư ưu tiên trong gói hỗ trợ trên, cũng như về phân chia nhiệm vụ chi giữa NSTW và NSĐP trong gói hỗ trợ này. Cuối cùng, tỷ lệ đóng góp tài chính 90-10 giữa trung ương và địa phương đã được quyết định theo tinh chất đặc thù cho riêng gói hỗ trợ này, tỷ lệ này khác biệt với tỷ lệ cho vay lại được áp dụng đối với vốn vay nước ngoài. Từ khi có quyết định về cơ chế tài chính này cho tới khi các cơ quan liên quan ra được quyết định đầu tư, sẽ cần phải có thêm một khoảng thời gian nữa.

⁹⁷ Điều 4, mục 8: "Chương trình đầu tư công là một tập hợp các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội."

⁹⁸ Nguồn: Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dùng số liệu trên các trang điện tử của Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT.

⁹⁹ Thông qua Nghị định số 52 (2017), được thay thế bằng Nghị định số 97 (2019) và được bổ sung bằng Nghị định số 79 (2021) về vốn ODA và vốn vay ưu đãi.

¹⁰⁰ Cơ chế này được quy định tại Nghị định số 38 (2013) sau đó bị loại bỏ tại Nghị định số 56 (2020) và Nghị định số 114 (2021) về quản lý và sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi.

Trong điều kiện cấp tính nắm một tỷ lệ lớn nguồn lực dành cho đầu tư công, NSTW phải dựa vào đóng góp tài chính từ các tỉnh thành có điều kiện để thực hiện các dự án hạ tầng có tính chất liên kết vùng.¹⁰¹ Công trình đường vành đai số 3 và số 4 được Quốc hội phê duyệt gần đây - tuy vẫn mang tính xử lý theo từng trường hợp - cho thấy tầm quan trọng của phối hợp ngân sách theo chiều dọc cho các dự án có tầm quan trọng của quốc gia, vùng.¹⁰² Tuy nhiên, cách làm mang tính sự vụ như vậy có thể dẫn đến khả năng thiếu nhất quán trong việc xác định tỷ lệ đóng góp tài chính giữa trung ương và địa phương trong từng trường hợp cụ thể. Bên cạnh đó, các cơ chế khác về quản lý đầu tư công giữa các cấp chính quyền - như huy động thu, trung ương cho địa phương vay lại nguồn tài chính trong nước, đấu thầu/quản lý hợp đồng phối hợp, và trách nhiệm vận hành & bảo trì (O&M) - hiện cũng chưa rõ ràng.

Biến đổi khí hậu cơ bản chưa được tính đến trong quyết định về tài khóa và đầu tư

Thích ứng với BĐKH hiện chưa được cân nhắc đầy đủ trong chiến lược tài khóa tổng thể cũng như trong việc lựa chọn dự án ưu tiên. Cam kết chính sách cấp cao của Thủ tướng Chính phủ tại COP26 (phát thải ròng bằng không vào năm 2050), Chiến lược tăng trưởng xanh đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050 (được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 2021) cũng như các Kế hoạch hành động liên quan hiện chưa gắn với một dự báo bài bản từ phía Bộ Tài chính hay Bộ KH&ĐT liên quan đến tác động tài khóa, đầu tư của những cam kết và chính sách đó. Chính vì vậy, số lượng các dự án đầu tư hạ tầng xanh và chống chịu BĐKH/thiên tai vẫn chưa có nhiều, mặc dù ngân sách đã bước đầu bao gồm nguồn vốn cho một số biện pháp bổ sung để các dự án có khả năng chống chịu hơn và bền vững hơn, cùng nguồn dự phòng cho các tình huống ngoài dự kiến, bao gồm các sự kiện liên quan đến khí hậu/thiên tai.¹⁰³ Dù vậy, các địa phương vẫn chưa sẵn sàng trong việc đánh giá và giảm thiểu những rủi ro về cơ sở vật chất và rủi ro chuyển đổi, thích ứng với BĐKH đối với tài sản và công trình do chưa có chính sách, hướng dẫn, quy trình cụ thể. Thiếu thông tin về giá trị tài sản và nguy cơ rủi ro của tài sản sẽ làm tăng chi phí bảo hiểm tài sản của các địa phương. Để xử lý một số thách thức trên, yêu cầu đặt ra là chuyển đổi số những chức năng quản lý tài sản công và tài chính công chủ chốt đồng thời phải tham gia nhiều hơn trong chủ động quản lý rủi ro.

Những thách thức về phát triển liên tỉnh và liên vùng đã và đang phát sinh thường xuyên hơn, với mức độ nghiêm trọng cao hơn, đòi hỏi phải có hành động phối hợp giữa các cấp chính quyền. Đó là các vấn đề như thích ứng và giảm nhẹ tác động BĐKH, khai thác nước ngầm, ô nhiễm nước bề mặt và nước ngầm, ô nhiễm rác thải và không khí, công trình hạ tầng cấp nước có tuổi thọ cao, mâu thuẫn trong chia sẻ nguồn nước, hạn hán và ngập lụt gia tăng. Trong nhiều trường hợp, các nhà máy công nghiệp, rác thải nhựa, đồ thải vật liệu nạo vét tại các tỉnh thượng nguồn đang gây ô nhiễm dòng nước, tạo tác động ngoại ứng tiêu cực nghiêm trọng cho các tỉnh ở hạ lưu, nhưng các nỗ lực giải quyết không thể xử lý được bên xả thải.¹⁰⁴ Chẳng hạn như ở khu vực Duyên hải miền Trung, thành phố Đà Nẵng đã gửi nhiều

¹⁰¹ Trong bối cảnh đó, các dự án vùng cần các địa phương đảm bảo kinh phí và thực hiện, trường hợp này được đưa lên Quốc hội, để ban hành một nghị quyết về trường hợp đặc biệt để điều chỉnh Kế hoạch đầu tư công trung hạn.

¹⁰² Đường vành đai 3 (76 km) kết nối bốn địa phương (thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Đồng Nai, Bình Dương và Long An trong khu vực đồng nam bộ) và Đường vành đai 4 (113 km) kết nối ba địa phương (thành phố Hà Nội, tỉnh Hưng Yên và Bắc Ninh trong khu vực bắc bộ).

¹⁰³ Mặc dù Bộ Tài nguyên và Môi trường đã cập nhật các kịch bản rủi ro về biến đổi khí hậu và mực nước biển dâng vào năm 2021 - qua đó cảnh báo về nhiều nguy cơ hơn đến các địa bàn đất thấp và duyên hải - nhưng Bộ TNMT cùng với các bộ quản lý ngành khác chưa ban hành bất kỳ hướng dẫn nào về áp dụng các kịch bản đó trong chiến lược ngành và thiết kế dự án đầu tư. Do tính chất bất định gia tăng, nhu cầu đặt ra là cần thay đổi cách tiếp cận - linh hoạt và thích ứng hơn - trong quy hoạch, thiết kế và quản lý dự án đầu tư. Tuy nhiên, hiện đang có sự lúng túng về vai trò của bộ trong rà soát đánh giá tác động môi trường của dự án. Vì vậy, cơ chế thích ứng hiện chưa được áp dụng trên thực tiễn.

đơn kiến nghị lên tỉnh Quảng Nam và Thủ tướng Chính phủ về các vấn đề liên quan đến thay đổi dòng chảy làm trầm trọng thêm tình trạng ngập lụt khi có mưa lớn ở thượng nguồn và gây hạn hán ở vùng hạ lưu trong mùa khô.¹⁰⁵ Mặc dù chi phí ước tính để xử lý vấn đề này ở Quảng Nam (trên thượng nguồn) là 50 triệu USD, nhưng ở dưới hạ lưu tại Đà Nẵng, chi phí ước tính để quản lý rủi ro ngập lụt / hạn hán có thể lên đến trên 350 triệu USD.¹⁰⁶ Tuy nhiên, như đã nêu trên, các hệ thống QLĐTC và quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền hiện nay không thể cho phép và ưu tiên triển khai các dự án đầu tư và giải quyết những việc có tính chất liên vùng, liên tỉnh như vậy.

Những hạn chế chung trong phương pháp thẩm định dự án đồng nghĩa với việc rủi ro và thích ứng BĐKH chưa được quan tâm thấu đáo. Những bất cập trong quy trình thẩm định dự án, cụ thể là thiếu phương pháp luận mang tính hệ thống như phân tích chi phí - lợi ích xã hội đã được chỉ ra ở phần trên. Những yếu kém đó đồng nghĩa với việc chưa có căn cứ phương pháp luận để đánh giá các phương án thích ứng khác nhau nhằm ứng phó với rủi ro BĐKH đã được xác định. Công tác thẩm định đối với các dự án lớn đòi hỏi phải có đánh giá tác động môi trường. Về cơ bản, liên quan đến dự báo BĐKH và ứng phó BĐKH, công tác thẩm định cần cân nhắc tới cả tác động của dự án và đối với dự án. Mặc dù Luật xây dựng và các văn bản dưới luật đã quy định về thủ tục đối với các dự án có hợp phần xây dựng, trong đó yêu cầu phải cân nhắc về rủi ro và thích ứng BĐKH, nhưng chưa có quy định yêu cầu và hướng dẫn cụ thể về cách xem xét, đánh giá rủi ro BĐKH ngay từ trong khâu chuẩn bị dự án, như khi xây dựng và thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi, là thời điểm hiệu quả hơn để xây dựng, phân tích và tổng hợp các phương án thích ứng.

IV. KHUYẾN NGHỊ

Trong thời gian tới, Việt Nam cần duy trì bền vững mức đầu tư công, hợp lý hóa cơ cấu đầu tư, nâng cao hiệu suất và hiệu quả của các thể chế về quản lý đầu tư công và quan hệ tài khóa giữa các cấp chính quyền. Để đạt được các mục tiêu đó, Chính phủ nên cân nhắc những khuyến nghị sau:

I Trước hết, cần cải thiện việc lập kế hoạch và thẩm định dự án, vì 'dự án có chất lượng đầu vào' thấp' khi được đưa vào triển khai sẽ dẫn đến điều chỉnh, đội vốn và chậm tiến độ. Các biện pháp cải cách khuyến nghị bao gồm dành thêm thời gian và ngân sách để chuẩn bị báo cáo nghiên cứu khả thi cho dự án và cập nhật Kế hoạch đầu tư công trung hạn theo cách cuốn chiếu. Định mức, đơn giá và giá đất cần được cập nhật định kỳ cho sát với thị trường nhằm đảm bảo dự toán kinh phí sát thực tiễn. Ngoài ra, các văn bản hướng dẫn cụ thể về phương pháp luận, cả hướng dẫn chung và theo ngành, lĩnh vực cần được ban hành để nâng cao chất lượng chuẩn bị báo cáo nghiên cứu khả thi, hướng tới áp dụng phân tích chi phí lợi ích xã hội và các công cụ bổ sung, làm rõ dự toán tổng kinh phí trọn vòng đời dự án ngay từ khi đề xuất dự án. Với mục tiêu nâng cao năng lực thích ứng với BĐKH của quốc gia, đánh giá sàng lọc yếu tố BĐKH cần được yêu cầu thực hiện sớm ngay từ khâu chủ trương

¹⁰⁴ Ví dụ, từ 2017-2020, các tỉnh miền bắc cho biết có 45 doanh nghiệp gây ô nhiễm nhiều nhất và yêu cầu họ đóng cửa hoặc phải dùng công nghệ tiên tiến hơn. Tuy nhiên, sau 10 năm thành lập Ủy ban Bảo vệ Lưu vực, chỉ có 64% các doanh nghiệp gây ô nhiễm áp dụng các biện pháp giảm ô nhiễm.

¹⁰⁵ Quy hoạch phát triển thủy điện nhỏ và vừa tại khu vực miền trung (Bao Tuổi Trẻ, 2019).

¹⁰⁶ Bờ biển có khả năng chống chịu: Phát triển vùng duyên hải của Việt Nam giữa cơ hội và rủi ro thiên tai (Ngân hàng Thế giới, 2020).

đầu tư và các biện pháp thích ứng liên quan cần được đánh giá trong cả báo cáo nghiên cứu tiền khả thi và báo cáo nghiên cứu khả thi của các dự án có rủi ro cao.

■ **Thứ hai, cần đẩy mạnh triển khai, theo dõi và đánh giá dự án, biến chi đầu tư trở thành công trình hạ tầng một cách hiệu quả nhất sau khi nguồn lực được phân bổ.** Việc bóc tách khâu giải phóng mặt bằng và tái định cư ra khỏi dự án đầu tư có thể giúp đẩy nhanh tiến độ triển khai, nhất là đối với các dự án lớn. Các biện pháp điều chỉnh và chấm dứt dự án trong thực tế cần căn cứ vào cơ chế để các bộ ngành trung ương và địa phương xác định một cách có hệ thống những dự án có rủi ro không thể hoàn thành, và điều này cần được thực hiện thông qua các trình tự, thủ tục được hợp lý hóa, tinh giản nhất. Dữ liệu từ vệ tinh và hệ thống định vị toàn cầu (GPS) có thể được sử dụng nhằm phân tích và ra quyết định xác đáng, kịp thời hơn. Đồng thời, phạm vi và chiều sâu của những đánh giá hậu kiểm dự án cần được tăng cường, ít nhất đối với những dự án có quy mô lớn và trung bình.

■ **Thứ ba, quản lý tài sản công cần được tăng cường để nâng cao hiệu quả các biện pháp thu, chi liên quan.** Các bước nền tảng là thiết lập cơ sở dữ liệu về toàn bộ tài sản hạ tầng, trong đó có thông tin về giá trị, triển khai các ứng dụng công nghệ và phân tích dữ liệu để phục vụ quyết định phân bổ ngân sách cho vận hành và bảo trì, và đầu tư mới. Cần từng bước thực hiện cải cách về kế toán, hạch toán và báo cáo tài sản hạ tầng nhằm áp dụng các phương pháp định giá tài sản và trình bày chính xác hơn về khấu hao và hao mòn.

■ **Thứ tư, ngân sách cần được lập theo hướng chiến lược và theo chương trình hơn nữa.** Điều này bao hàm phải cải thiện cấu trúc phân loại và trình bày ngân sách, cải thiện phương thức "chương trình đầu tư công" được quy định tại Luật Đầu tư công để hỗ trợ định hướng ngân sách hiệu quả hơn (như phát triển vùng, chuyển đổi xanh và chống chịu, thích ứng với BĐKH).

■ **Cuối cùng, các thể chế quản lý đầu tư và quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền cần được hiện đại hóa.** Cơ chế phân cấp, phân chia nguồn thu và các nguyên tắc bổ sung cân đối cần được hiện đại hóa để cân đối tốt hơn giữa nhu cầu của Trung ương và các Địa phương, bao gồm cả các tỉnh, thành động lực tăng trưởng của quốc gia cũng như các tỉnh nghèo. Những hạn chế pháp lý trong Luật Ngân sách Nhà nước cần được gỡ bỏ nhằm tạo điều kiện đầu tư liên kết giữa các cấp ngân sách, qua đó giúp nâng cao hiệu ứng cộng hưởng của đầu tư. Nhiệm vụ của các Hội đồng điều phối vùng nên được mở rộng để có thể xác định ưu tiên đầu tư phù hợp với quy hoạch vùng. Các cơ chế mới về hợp vốn cần được thể chế hóa dựa trên công thức được xác định minh bạch, khoa học, trong đó lồng ghép những cân nhắc về khả năng huy động tài chính trong nước và ngoài nước trong một khuôn khổ tổng thể. Cuối cùng, các cơ chế tài khóa và cơ chế khuyến khích khác cần được ban hành để tạo điều kiện thực hiện các hành động đầu tư xanh và thích ứng BĐKH trong quan hệ giữa các cấp chính quyền, chẳng hạn bổ sung ngân sách hoặc hợp đồng chi trả cho các dịch vụ mang tính sinh thái.

THAM KHẢO

Chương trình Chỉ số chất lượng hạ tầng toàn cầu. 2021.

<https://gqii.org/global-quality-infrastructure-index-2021/>

Chính phủ Việt Nam. 2021. *Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2021-2030*.

Chính phủ Việt Nam. 2023. *Quy hoạch tổng thể phát triển quốc gia 2021-2030, tầm nhìn 2050*.

Chính phủ Việt Nam, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội. 2023. *Dữ liệu lao động và việc làm cấp tỉnh*.

<https://dulieutonghop.molisa.gov.vn/so-lieu-tinh-tp-map/45> .

Infocus Mekong. 2023. *Chỉ số niềm tin người tiêu dùng giữa năm của IFM, tháng 6 năm 2023*. Việt Nam.

<https://www.ifmresearch.com/en/>

Quý Tiền tệ Quốc tế. 2018. *Việt Nam: Đánh giá quản lý đầu tư công (PIMA)*. Washington DC

Quý Tiền tệ Quốc tế. 2023. *Cập nhật triển vọng kinh tế thế giới tháng 7 năm 2023* . Washington, DC

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/07/10/world-economic-outlook-update-july-2023>

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế. 2019. *Đánh giá đa chiều về Việt Nam*. OECD, Pháp.

<https://www.oecd.org/countries/vietnam/multi-dimensions-review-of-viet-nam-367b585c-en.htm>

Martins Guilloto , J., C. Webb và N. Yamano. 2022. *Hướng dẫn về các chỉ số TiVA của OECD, ấn bản 2021*. Tài liệu Nghiên cứu về Khoa học, Công nghệ và Công nghiệp của OECD, Số 2022/02, OECD, Pháp.

<https://doi.org/10.1787/58aa22b1-vi>

Văn phòng Chính phủ Việt Nam, Ban Nghiên cứu Phát triển Kinh tế Tư nhân. 2023. *Báo cáo khảo sát doanh nghiệp tháng 5 năm 2023*.

https://img.vietnamfinance.vn/upload/news/hoanghung_btv/2023/5/26/BC-KS-DN-thang-5.2023_final.pdf

Xếp hạng Toàn cầu của Standard & Poor. 2023. *PMI Sản xuất của S&P Global Việt Nam - Số lượng đơn đặt hàng mới giảm liên tục trong bối cảnh nhu cầu yếu*. Bản tin phát hành vào ngày 3 tháng 7 năm 2023.

<https://www.pmi.spglobal.com/Public/Home/PressRelease/1abc42d09ef5440c81d425f21bd38393>

Ngân hàng thế giới. 2008. *Báo cáo Tăng trưởng: Chiến lược Tăng trưởng Bền vững và Phát triển Toàn diện*. Washington, DC

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/dd088843-1252-5d20-b388-360d59a24f97>

Ngân hàng thế giới. 2014. *Sức mạnh của đầu tư công: Biến nguồn lực thành tài sản cho tăng trưởng*. Washington, DC

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/93dde143-88cb-5aa7-822a-a61ca126e48b>

Ngân hàng thế giới. 2018. *Đánh giá tác động của đầu tư công đối với tăng trưởng*. Tài liệu Nghiên cứu Chính sách của Ngân hàng Thế giới 8604/2018. Washington, DC

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/f4e4610b-76e6-5efd-b9a4-bbcae6a8d0c3>

Ngân hàng thế giới. 2019. *Việt Nam năng động: Tạo nền tảng cho nền kinh tế thu nhập cao*. Washington, DC

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/df25fa4a-9c5d-586c-8d1d-9c5a9bd071fa>

Ngân hàng thế giới. 2020. *Tăng cường khả năng chống chịu khu vực ven biển: Phát triển khu vực ven biển, Việt Nam - cơ hội và rủi ro thiên tai*. Washington, DC

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34639>

Ngân hàng thế giới. 2020. *Sự suy giảm năng suất của Trung Quốc và tiềm năng tăng trưởng trong tương lai*. Tài liệu Nghiên cứu Chính sách của Ngân hàng Thế giới 9298/2020. Washington, DC

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/d549da01-a7ef-5f61-a32f-93631c940e30>

Ngân hàng thế giới. 2022. *Việt Nam: Báo cáo Quốc gia về Khí hậu và Phát triển* Washington, DC

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/29e72556-d255-5c50-a086-245c1ccc4704>

Ngân hàng thế giới. 2023. *Đầu tư Vùng tại Việt Nam: Thách thức và Cơ hội*. Ghi chú Chính sách của Ngân hàng Thế giới. Washington DC

Ngân hàng thế giới. 2023. *Triển vọng kinh tế toàn cầu, tháng 6 năm 2023*. Washington, DC doi: 10.1596/978-1-4648-1951-3.

<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

Ngân hàng Thế giới/KNOMAD. 2023. *Kiểm hỏi vẫn ổn định nhưng đang chậm lại*. Tóm tắt về Di cư và Phát triển 38. Washington, DC.

https://www.knomad.org/sites/default/files/publication-doc/migration_and_development_brief_38_june_2023_0.pdf

Diễn đàn Kinh tế Thế giới. 2019. *Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu 2019*.

https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Print 420 books, size 20.8 x 28cm. Printing house: Xuan An - 78 Tran Quy Cap, Van Mieu, Dong Da, Hanoi
Confirmation of publication registration: 4126-2020/CXBIPH/7-148/TTTT
Number of Publishing Decision: 417/QD-NXBTTTT, issued on November 10, 2020 Print and deposit in December 2020
ISBN: 978-604-80-5000-9



63 Lý Thái Tổ, Hà Nội

Tel: (84-24) 3934 6600

Fax: (84-24) 39350752

Email: vietnam@worldbank.org

Website: www.worldbank.org.vn