

# ĐỂ VIỆT NAM TƯƠI SẮC ĐÀO XUÂN?

## Cải cách thể chế hướng tới thực thi hiệu quả



1986

2021

2045

**BÁO CÁO CẬP NHẬT  
ĐÁNH GIÁ QUỐC GIA - 2021**



Định kỳ 05 năm một lần, Nhóm Ngân hàng Thế giới chuẩn bị Báo cáo Đánh giá Quốc gia cho các nước thành viên của mình. Vào thời điểm cuối năm 2021, trọng tâm đặt ra cho Việt Nam là các ưu tiên giúp nền kinh tế phục hồi hiệu quả, bền vững và bao trùm sau đại dịch Covid-19, hướng tới nền kinh tế mức thu nhập cao vào năm 2045. Việt Nam cũng phải nâng cao hiệu quả thực thi thông qua việc xem xét 05 cải cách quan trọng nhằm giúp hệ thống thể chế đáp ứng được yêu cầu của khát vọng 2045.

Quét mã để tải  
BÁO CÁO TỔNG QUAN



# **ĐỂ VIỆT NAM TƯƠI SẮC ĐÀO XUÂN?**

Cải cách thể chế hướng tới thực thi hiệu quả

---

**BÁO CÁO CHÍNH**

@2021 Ngân hàng Thế giới  
1818 H Street NW., Washington DC 20433  
Telephone: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Báo cáo là sản phẩm của đội ngũ chuyên gia Ngân hàng Thế giới và các chuyên gia tư vấn ngoài ngân hàng. Các kết quả tìm hiểu, các giải thích và kết luận đưa ra trong tập sách này không phản ánh quan điểm chính thức của Ban Giám đốc điều hành Ngân hàng Thế giới hoặc các Chính phủ mà họ đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của các dữ liệu trong tập sách này.

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 nội dung nào trong tài liệu này tạo nên hoặc được coi như là một sự hạn chế hoặc sự từ bỏ đặc quyền và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới đã được bảo lưu riêng.

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



# MỤC LỤC

Từ viết tắt	8
Lời cảm ơn	10
<b>GIỚI THIỆU</b>	12
<b>PHẦN 1. KHỦNG HOẢNG COVID-19 VÀ CÁC ƯU TIÊN PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM</b>	14
1.1. Chuyển đổi mô hình kinh tế mới ở Việt Nam	14
1.2. Tác động của COVID-19 và các xu hướng lớn toàn cầu	17
1.3. Sáu ưu tiên phát triển được định hình lại bởi cuộc khủng hoảng COVID-19	22
<b>PHẦN 2. BÓC TÁCH CƠ CHẾ TRIỂN KHAI THỰC HIỆN TẠI VIỆT NAM</b>	54
2.1. Thành tích triển khai thực hiện của Việt Nam ra sao?	54
2.2. Các yếu tố chính quyết định kết quả thực hiện là gì?	59
2.3. Hướng tới việc xác định các cải cách thể chế để triển khai thực hiện hiệu quả	68
<b>KẾT LUẬN: LIỆU VIỆT NAM CÓ THỂ TRÁNH ĐƯỢC BẦY THỂ CHẾ THU NHẬP TRUNG BÌNH KHÔNG?</b>	98
Phụ lục A: Các ưu tiên phát triển chính ở Việt Nam	104
Phụ lục B: Đo lường kết quả thực hiện cho sáu ưu tiên phát triển	106
Phụ lục C: So sánh các phương diện của WGI và các bộ dữ liệu khác	109
Tài liệu tham khảo	111

## HỘP

Hộp 1.1. Tác động của COVID-19 đến phụ nữ và các hộ gia đình nghèo nhất	46
Hộp 2.1. Đo lường thành tích triển khai thực hiện các ưu tiên phát triển ở Việt Nam	55
Hộp 2.2. Khuôn khổ phương pháp luận mới để hiểu tình trạng thành tích thực hiện không đồng đều	59
Hộp 2.3. Phối hợp càng nhiều, kết quả phát triển càng tốt hơn	74
Hộp 2.4. Vietnam – Việt Nam - Bộ Công thương	75
Hộp 2.5. Hà Lan - Điều chỉnh các thể chế phù hợp với ưu tiên khí hậu	75
Hộp 2.6. Kinh nghiệm quốc tế về tích hợp các hệ thống phân phối phúc lợi xã hội ở một số thể chế với nhau	76
Hộp 2.7. Hàn Quốc - Cải cách hành chính đòi hỏi có sự tham gia mạnh mẽ của các nhà lãnh đạo cao nhất để giảm bớt phản kháng và tăng sự phối hợp	80
Hộp 2.8. Serbia - Giảm lượng công việc tồn đọng của tòa án bằng cách sử dụng phần thưởng tài chính	81

Hộp 2.9. Việt Nam - Tận dụng các công cụ thị trường để phát triển năng lượng tái tạo (mặt trời)	84
Hộp 2.10. Đức/Thụy Điển - Điều chỉnh giá phù hợp với việc sử dụng carbon	85
Hộp 2.11. OECD – 10 nguyên tắc để thực thi tốt	89
Hộp 2.12. Hoa Kỳ - sử dụng công nghệ mới để nâng cấp công tác thanh kiểm tra	90
Hộp 2.13. Những bất cập về năng lực thống kê ở Việt Nam	94
Hộp 2.14. Hệ thống dữ liệu, chẳng hạn như Hệ thống tài khoản kinh tế và môi trường (SEEA), sẽ giúp đưa ra quyết định tốt hơn về việc sử dụng tài sản tự nhiên	96
Hộp 2.15. Việt Nam - Dữ liệu mở và truyền thông minh trong đại dịch COVID-19	96

## HÌNH

Hình 1.1. Cấu trúc báo cáo SCD cập nhật	13
Hình 1.1. Mô hình kinh tế mới cho Việt Nam	15
Hình 1.2. Việt Nam có tỷ lệ dân số nhiễm COVID-19 thấp hơn so với các nước cùng trình độ phát triển nhưng số ca nhiễm hàng ngày đang tăng	17
Hình 1.3. Đại dịch đã ảnh hưởng đến tăng trưởng năm 2020 của Việt Nam, nhưng không nhiều bằng các nước cùng trình độ phát triển	18
Hình 1.4. Xuất khẩu toàn cầu và dòng vốn FDI giảm từ đầu những năm 2010	22
Hình 1.5. Bùng nổ thương mại điện tử - tỷ trọng thương mại điện tử trong tổng mức bán lẻ, toàn cầu	22
Hình 1.6. Tỷ trọng của Việt Nam trong thương mại toàn cầu và dòng vốn FDI tăng trong những thập kỷ vừa qua nhưng thương mại dịch vụ còn thấp	24
Hình 1.7. Hàng xuất khẩu của Việt Nam có tỷ lệ giá trị gia tăng thấp	25
Hình 1.8. Việt Nam có tỷ lệ dùng điện thoại di động cao, nhưng lại kém các nước có trình độ phát triển tương đương về dịch vụ băng thông rộng di động và cố định	30
Hình 1.9. Thiếu hụt về các kỹ năng số	30
Hình 1.10. Sự riêng tư bị hạn chế trên mạng Internet	30
Hình 1.11. Phát thải khí nhà kính đang tăng và ô nhiễm không khí cao hơn mức an toàn	33
Hình 1.12. Các chi phí kinh tế gắn với biến đổi khí hậu trong kịch bản giữ nguyên hiện trạng	34
Hình 1.13. Việt Nam đang trên đà giảm đầu tư vào cơ sở hạ tầng	37
Hình 1.14. Xu thế giảm đầu tư công	37
Hình 1.15. Nợ công và đầu tư chuyển dịch cùng nhau	38
Hình 1.16. Việt Nam có nhiều đầu tư công-tư hơn các nước đồng hạng trong những năm gần đây, chủ yếu vào lĩnh vực năng lượng	38
Hình 1.17. Nhìn chung, tín dụng đối với khu vực tư nhân ở Việt Nam cao, nhưng nhiều hộ gia đình và doanh nghiệp bị loại trừ	42
Hình 1.18. Tín dụng cho nền kinh tế tăng nhanh hơn GDP, kể cả qua đại dịch	43
Hình 1.19. CAR trung bình giảm trong khi nợ xấu tăng nhẹ trong thời kỳ đại dịch	43

Hình B1.1.1. Phục hồi khác nhau trong chỉ số về thu nhập	47
Hình 1.20. Tác động không đồng đều của đại dịch COVID-19 lên các hộ gia đình	49
Hình 1.21. Số doanh nghiệp thành lập mới và đóng cửa	49
Hình 1.22. Số việc làm đã được ký hợp đồng trong năm 2020	49
Hình 1.23. Tác động lên thị trường lao động khác nhau theo các ngành	49
Hình 2.1. Thành tích quá khứ và mong đợi của Việt Nam trong việc thực hiện các ưu tiên phát triển	57
Hình 2.2. Khả năng dự báo của các yếu tố quyết định thành tích triển khai thực hiện	62
Hình 2.3. Nền tảng cải cách thể chế để thực thi hiệu quả	69
Hình 2.4. Phân công nhiệm vụ thể chế về chuyển đổi số	72
Hình B2.13.1. Chỉ số năng lực thống kê	95
Hình B2.13.2. Điểm dữ liệu mở	95
Hình 3.1. Hàn Quốc thoát bẫy thu nhập trung bình tốt hơn nhiều so với Thái Lan	98
Hình 3.2. Xu hướng về chất lượng của các thể chế	98
Hình 3.3. Để bước lên bậc thang phát triển kinh tế đòi hỏi thể chế tốt	102
Hình AB.1. Ưu tiên #1: Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa chậm hơn bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ	106
Hình AB.2. Ưu tiên # 2: Tăng tốc độ số hóa nền kinh tế	106
Hình AB.3. Ưu tiên #3: Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng nền kinh tế xanh và bền vững”	107
Hình AB.4. Ưu tiên #4: Tăng cường cơ sở hạ tầng bằng cách cải thiện chất lượng chi tiêu công và gia tăng các giải pháp thu hút khu vực tư nhân	107
Hình AB.5. Ưu tiên #5: Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu	108
Hình AB.6. Ưu tiên #6: Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội trên toàn quốc	108
Hình AC.1. Phương diện về quyền tham gia ý kiến và trách nhiệm giải trình	109
Hình AC.3. Phương diện về kiểm soát tham nhũng	110

## **BẢNG**

Bảng B2.1.1. Khoảng cách triển khai thực hiện đối với ưu tiên chuyển đổi số	56
Bảng B2.2.1. Các yếu tố quyết định thành tích thực hiện	60
Bảng 2.1. Bản đồ nhiệt về chất lượng của các yếu tố quyết định	61

## TỪ VIẾT TẮT

ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BTXH	Bảo trợ xã hội
CEMA	Ủy ban Dân tộc
CNTT	Công nghệ thông tin
CNTT & TT	Công nghệ thông tin và truyền thông
COVID-19	Dịch bệnh Virus Corona 2019
CP-TPP	Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương
CTMTQG	Chương trình Mục tiêu quốc gia
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
EVFTA	Hiệp định thương mại tự do EU – Việt Nam
EVN	Tập đoàn Điện lực Việt Nam
FDI	Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
FIT	Biểu giá hỗ trợ
FTAs	Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GSO	Tổng cục Thống kê
IMF	Quỹ Tiền tệ thế giới
LMICs	Các nước có thu nhập trung bình thấp
MARD	Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn
MOET	Bộ Giáo dục và Đào tạo
MOF	Bộ Tài chính
MOH	Bộ Y tế
MOIC	Bộ Thông tin và Truyền thông
MOIT	Bộ Công Thương
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
MONRE	Bộ Khoa học, công nghệ và môi trường
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MTEF	Khuôn khổ chi tiêu trung hạn
NCC	Ủy ban Cạnh tranh quốc gia
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
NPLs	Nợ xấu
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
PAPI	Chỉ số quản trị hành chính công
PCI	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
PPP	Đối tác công tư

R&D	Nghiên cứu và phát triển
RCEP	Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện khu vực
RRC	Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp
SCD	Báo cáo đánh giá quốc gia
SEDS	Chiến lược phát triển kinh tế xã hội
SMEs	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
TVET	Giáo dục kỹ thuật và đào tạo nghề
UMICs	Các nước có thu nhập trung bình cao
UNCTAD	Hội nghị Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển
US	Hoa Kỳ
VAT	Thuế giá trị gia tăng
WDI	Chỉ số phát triển thế giới
WGI	Chỉ số quản trị toàn cầu

## LỜI CẢM ƠN

Báo cáo cập nhật Đánh giá Quốc gia được thực hiện bởi một nhóm các chuyên gia bao gồm: ông Jacques Morisset (Chuyên gia Kinh tế trưởng, Trưởng nhóm), ông Đỗ Việt Dũng (Cán bộ cao cấp quốc gia, đồng Trưởng nhóm), bà Trần Thị Lan Hương (Chuyên gia Quản trị công cao cấp, đồng Trưởng nhóm), và bà Nguyễn Thu Hà (Chuyên gia Kinh tế, đồng Trưởng nhóm); với sự đóng góp của các đồng nghiệp trong Nhóm Ngân hàng Thế giới, gồm (theo trật tự chữ cái): ông Alexander Lotsch (Chuyên gia cao cấp về Biến đổi khí hậu, SEAE2), ông Lâm Bảo Quang (Cán bộ cao cấp quốc gia, CEAR3), ông Bradley Robert Larson (Chuyên gia phân tích nghiên cứu, EEAM1), ông Christophe Lemiere (Trưởng ban Phát triển con người, HEADR), ông Darryl James Dong (Chuyên gia tài chính cao cấp, CEAR3), ông Dilip Parajuli (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, HEAED), ông Phạm Minh Đức (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, EEAM1), ông Nguyễn Huy Dũng (Chuyên gia cao cấp về Quản lý rủi ro thiên tai, SEAU2), ông Eugeniu Croitor (Chuyên gia Quản lý rủi ro, MIGEC), ông Nguyễn Tam Giang (Chuyên gia Phát triển xã hội, SEAS1), ông Harry Edmund Moroz (Chuyên gia Kinh tế, HLCSP), bà Helle Buchhave (Chuyên gia cao cấp về Phát triển xã hội, SEAS1), bà Judy Yang (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, EEAPV), ông Kai Kaiser (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, EEAG2), ông Ketut Ariadi Kusuma (Chuyên gia tài chính cao cấp, EEAF1), bà Phạm Liên Anh (Chuyên gia cao cấp Khu vực tư nhân, CEAA1), ông Marc S. Forni (Chuyên gia trưởng về Quản lý rủi ro thiên tai, SEAU2), ông Matthew Wai-Poi (Chuyên gia kinh tế trưởng, EMNPV), ông Trịnh Minh (Chuyên gia tư vấn), ông Muthukumara S. Mani (Chuyên gia kinh tế trưởng, SARCE), bà Nguyễn Nguyệt Nga (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, HEASP), bà Nguyễn Thị Nga (Chuyên gia Bảo trợ xã hội, HEASP), ông Obert Pimhidzai (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, EEAPV), ông Olanrewaju Malik Kassim (Chuyên gia kinh tế, MIGEC), bà Nguyễn Phương Anh (Chuyên gia Tài chính công, EEAG2), ông Đoàn Hồng Quang (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, EEAM1), ông Rahul Kitchlu (Trưởng ban Phát triển hạ tầng, IEAE1), ông Robert J. Palacios (Chuyên gia Kinh tế trưởng, HEASP), ông Shawn Tan (Chuyên gia Kinh tế cao cấp, EEAF1), ông Shigeyuki Sakaki (Chuyên gia Giao thông cao cấp, IEAT1) và ông Vũ Việt Linh (Chuyên gia Phân tích Hoạt động, CEAR3). Bà Lê Thị Khánh Linh hỗ trợ quá trình biên soạn và xuất bản.

Chúng tôi trân trọng cảm ơn những ý kiến đóng góp quý báu nhận được ở các giai đoạn khác nhau trong quá trình chuẩn bị báo cáo từ các đồng nghiệp trong và ngoài

Nhóm Ngân hàng Thế giới, bao gồm ông Additya Mattoo (Chuyên gia Kinh tế trưởng Khu vực Đông Á – Thái Bình Dương, EAPCE), ông Edmund Malesky (Đại học Duke), ông Martin Rama (Chuyên gia Kinh tế trưởng, LCRCE), bà Yongmei Zhou (Đại học Bắc Kinh, nguyên là cán bộ Ngân hàng Thế giới và đồng Giám đốc phụ trách Nhóm xây dựng Báo cáo Phát triển Thế giới 2017: Quản trị và Luật pháp).

Thông tin trong báo cáo cũng được phong phú hơn nhờ hoạt động tham vấn với các cơ quan nghiên cứu trung ương, các cơ quan của Chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp. Chúng tôi trân trọng cảm ơn các ông Bùi Quang Tuấn (Viện trưởng, Viện Kinh tế Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam), ông Cao Viết Sinh (nguyên Thứ trưởng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư), ông Đặng Kim Sơn (nguyên Viện trưởng, Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn), ông Đậu Anh Tuấn (Trưởng ban Pháp chế, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam), ông Nguyễn Đình Cung (nguyên Viện trưởng, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương), ông Nguyễn Sỹ Dũng (nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội), bà Phạm Chi Lan (nguyên Tổng Thư ký - Phó Chủ tịch Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam), ông Trương Đình Tuyển (nguyên Thứ trưởng Bộ Công Thương), ông Võ Chí Thành (Cố vấn Kinh tế cao cấp, nguyên Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương) đã chia sẻ những ý kiến quý báu trong quá trình tham vấn.

Chúng tôi rất biết ơn các chuyên gia bình luận báo cáo sau đây: ông James Anderson (Chuyên gia trưởng về Quản trị công, EPSPA), ông Sandeep Mahajan (Giám đốc Ban Kinh tế, EECM1), ông Richard Record (Chuyên gia Kinh tế trưởng, EEAM2), ông Edouard Al-Dahdah (Chuyên gia Quản trị công cao cấp, EAEG2), và ông Phạm Duy Nghĩa (Giám đốc Chương trình Thạc sỹ Chính sách công, Trường Chính sách công và Quản lý Fulbright, Đại học Fulbright Việt Nam), đã cung cấp ý kiến đóng góp tại các cuộc họp đánh giá và phê duyệt báo cáo.

Nghiên cứu này được thực hiện dưới sự chỉ đạo của bà Carolyn Turk (Giám đốc Quốc gia, EACVF), ông Hassan Zaman (Giám đốc Khu vực, EEADR), ông Ousmane Dione (nguyên Giám đốc Quốc gia, EACVF), ông Kyle Kelhofer (Giám đốc, IFC), và bà Stefanie Stallmeister (Giám đốc vận hành, EACVF). Ông Deepak Mishra (nguyên Giám đốc Ban Kinh tế vĩ mô, EEAM1), ông Sebastian Eckardt (Giám đốc Ban Kinh tế vĩ mô, EEAM1), ông Fily Sissoko (Giám đốc Ban Quản trị công, EEAG2), bà Rinku Murgai (Giám đốc Ban Giảm nghèo, EEAPV), và ông Zafer Mustafaoglu (Giám đốc Ban Tài chính, EEF1) đã chỉ đạo, giám sát cũng như cung cấp những ý kiến đóng góp quan trọng ở các giai đoạn khác nhau trong quá trình chuẩn bị báo cáo. Chúng tôi chân thành cảm ơn bà Victoria Kwakwa (nguyên Phó Chủ tịch, khu vực Đông Á Thái Bình Dương, EAPVP), bà Manuela V. Ferro (Phó Chủ tịch, khu vực Đông Á Thái Bình Dương, EAPVP), và ông Alfonso Garcia Mora (Phó Chủ tịch IFC, khu vực châu Á và Thái Bình Dương, CAPVP) đã chỉ đạo chung trong cuộc họp cấp khu vực để đánh giá và phê duyệt nội dung báo cáo này.

## GIỚI THIỆU

**Khát vọng phát triển của Việt Nam - trở thành một quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045 - không thay đổi trong những năm gần đây, nhưng các con đường để đạt được vị thế đó thì đã thay đổi.** Những thay đổi này được thúc đẩy bởi sự chuyển đổi cơ cấu nhanh chóng của nền kinh tế Việt Nam. Việt Nam đang dần trở nên giàu có hơn, với khu vực tư nhân trong nước lớn mạnh hơn, tốc độ đô thị hóa nhanh hơn, nhưng không may là trở nên ô nhiễm hơn và môi trường kém bền vững hơn. Về mặt xã hội, người dân Việt Nam hiện đang sống lâu hơn và khỏe mạnh hơn, có học thức hơn và sinh ít con hơn. Với tốc độ tăng dân, từng chút một, các thể chế cũng đã phát triển theo hướng phụ thuộc nhiều hơn vào cơ chế thị trường, nhà nước pháp quyền, khả năng giám sát, phản biện thông qua vai trò mạnh mẽ hơn của các cơ quan lập pháp ở cấp quốc gia và địa phương, khuyến khích phát triển khu vực tư nhân và việc phân cấp một số quy trình ra quyết định. Những thay đổi về kinh tế, xã hội, nhân khẩu học và thể chế này đã được ghi nhận trong một số nghiên cứu gần đây, đặc biệt là Báo cáo Việt Nam 2035<sup>1</sup> (xuất bản năm 2016) do Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới phối hợp thực hiện. Đối thoại chính sách sau báo cáo đó đã dẫn đến sự đồng thuận cao về những ưu tiên phát triển chính của Việt Nam trong thập kỷ tới.

**Gần đây, sự đồng thuận này đã bị thách thức bởi hai yếu tố quan trọng.** Thứ nhất, đại dịch COVID-19, cùng với các yếu tố làm quá trình toàn cầu hóa chậm lại và nhận thức tốt hơn về mức độ dễ bị tổn thương của Việt Nam trước các cú sốc bên ngoài, đặc biệt là cú sốc khí hậu, đã tạo ra những dòng chảy ngầm với những thách thức đáng kể đối với mô hình tăng trưởng hiện tại của Việt Nam. Thứ hai, những thách thức tồn đọng từ việc triển khai thực hiện không đồng đều trong suốt 35 năm qua đã khiến các thể chế của Việt Nam chưa sẵn sàng để giải quyết những thách thức phát triển phức tạp hơn, trong đó nhiều thách thức có tính chất phức hợp, xuyên suốt, chẳng hạn như biến đổi khí hậu, và để hỗ trợ cho một xã hội có thu nhập cao hơn. Bản báo cáo cập nhật Đánh giá Quốc gia (SCD) sẽ phân tích, dự đoán cách thức mà hai thách thức này – một mang tính đương đại và một mang tính lịch sử – sẽ định hướng lại các ưu tiên phát triển của đất nước, và Việt Nam cần làm gì khác để đạt được khát vọng phát triển của mình.

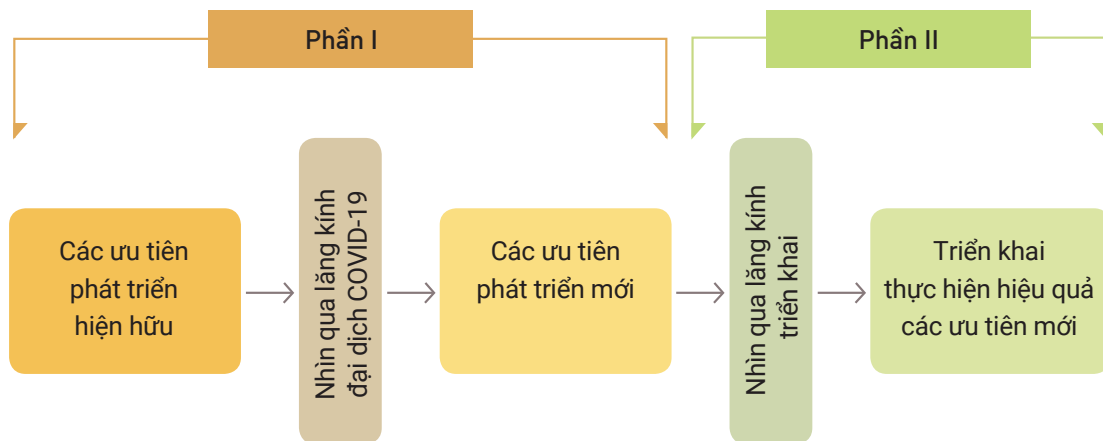
**Báo cáo SCD cập nhật có hai phần (hình I.1.). Phần 1 xem xét tác động của COVID-19 đối với nền kinh tế và chương trình nghị sự chính sách cơ bản, Phần 2**

<sup>1</sup> Bộ Kế hoạch Đầu tư và Ngân hàng Thế giới 2016.



**tập trung vào các thách thức trong quá trình triển khai thực hiện.** Báo cáo SCD cập nhật kết thúc bằng phần thảo luận về việc Việt Nam nên chăng cần đẩy nhanh tốc độ cải cách thể chế để giải quyết những thách thức kép của cả COVID-19 và cơ chế triển khai thực hiện.

**Hình I.1. Cấu trúc báo cáo SCD cập nhật**



## PHẦN 1

# KHỦNG HOẢNG COVID-19 VÀ CÁC ƯU TIÊN PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM

**Khủng hoảng COVID-19 là cú sốc toàn cầu lớn nhất trong nhiều thập kỷ.** Thế giới không những mất đi hàng triệu mạng sống, mà còn bước vào cuộc suy thoái kinh tế lớn nhất kể từ Chiến tranh thế giới thứ hai. Dự kiến sẽ có một quá trình bình phục mạnh mẽ nhưng không đồng đều trong năm 2021, song đại dịch COVID-19 vẫn để lại những vết sẹo lâu lành. Dù khó dự đoán tương lai, nhưng lịch sử cho thấy nền kinh tế thế giới sẽ đổi khác sau những cuộc khủng hoảng lớn như đại dịch COVID-19, buộc các Chính phủ và cá nhân phải điều chỉnh các ưu tiên của mình.

**Đại dịch, xuất hiện đồng thời với xu hướng toàn cầu hóa chậm lại và tình trạng dễ bị tổn thương trước các cú sốc bên ngoài và biến đổi khí hậu, đã tạo ra những dòng chảy ngầm và thách thức lớn đối với sự phát triển của Việt Nam.** Trước đại dịch, Việt Nam đã định hình được tương đối rõ những ưu tiên cần thiết để đạt mục tiêu trở thành nước có thu nhập cao vào năm 2045. Tuy nhiên, những ưu tiên này đã bị thay đổi bởi cường độ của cú sốc đại dịch và những thay đổi trong nền kinh tế toàn cầu. Việt Nam đã chứng tỏ khả năng chống chọi ngoạn mục trước đại dịch, nhưng nhiều doanh nghiệp và cá nhân cũng đã bị ảnh hưởng tiêu cực bởi đại dịch, và Chính phủ đã phải điều chỉnh một số chính sách để ứng phó với cuộc khủng hoảng và hỗ trợ phục hồi.

**Báo cáo SCD cập nhật sẽ đánh giá Việt Nam cần xem xét điều chỉnh những ưu tiên phát triển ở mức độ nào để xây dựng lại tốt hơn sau cuộc khủng hoảng.** Báo cáo nhận thấy rằng mặc dù không cần có sự thay đổi lớn đối với đa số ưu tiên phát triển, song Việt Nam sẽ phải định hướng lại những ưu tiên này để phù hợp với thế giới sau đại dịch – một thế giới đòi hỏi sự phát triển bao trùm hơn, xanh hơn và thân thiện hơn với kỹ thuật số.

**Phần 1 được chia thành ba chương.** Chương đầu tiên tạo tiền đề bằng cách miêu tả tóm tắt mô hình phát triển cần thiết để Việt Nam đạt được mục tiêu trở thành nền kinh tế có thu nhập cao. Chương thứ hai ghi lại tình hình phát triển kinh tế của Việt Nam trong bối cảnh đại dịch COVID-19 và các xu thế mới đây trong nền kinh tế toàn cầu. Chương thứ ba xác định sáu ưu tiên phát triển sau đại dịch được các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam chú trọng.

### 1.1. Chuyển đổi mô hình kinh tế mới ở Việt Nam

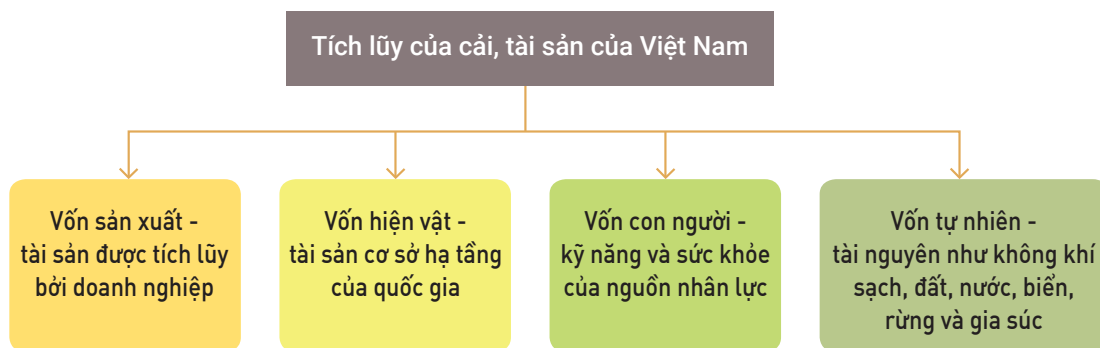
**Việt Nam là một minh chứng điển hình cho sự phát triển thành công trong 35 năm vừa qua, nhưng ngay từ năm 2010 Chính phủ đã nhận ra rằng Việt Nam cần thay đổi mô hình tăng trưởng.** Những động lực tăng trưởng truyền thống – tích lũy vốn hiện vật, lợi thế về dân số, nhân khẩu học và việc mở rộng sản xuất công nghiệp, đa phần ở các ngành thâm dụng lao động – đang dần cạn kiệt. Việt Nam cũng thừa nhận là mô hình tăng trưởng hiện tại cần xét đến tầng lớp trung lưu đang nhanh chóng

mở rộng (tầng lớp trung lưu được định nghĩa là những người có mức thu nhập cao hơn 15 USD một ngày) với ước tính 50% dân số sẽ thuộc tầng lớp này vào năm 2035, so với mức khoảng 18,5% ở thời điểm năm 2018.

**Vi vậy, Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới đã và đang phối hợp nghiên cứu để đề xuất một cơ cấu mô hình tăng trưởng mới cho tương lai.** Trong giai đoạn từ giữa năm 2016 đến 2020, có ba báo cáo lớn đã được xuất bản: báo cáo Đánh giá Quốc gia, báo cáo Việt Nam 2035, và báo cáo Việt Nam Năng động.<sup>2</sup> Năm 2020, Chính phủ, với sự hỗ trợ của các đối tác trong cộng đồng phát triển, đã xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2021-30, được Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam thông qua vào tháng Hai năm 2021. Thông điệp chung của những báo cáo này là Việt Nam cần chuyển sang mô hình tăng trưởng hướng tới chất lượng và hiệu quả hơn, tương tự như quá trình thay đổi cơ cấu thành công ở những quốc gia như Hàn Quốc kể từ những năm 1980 - 1990. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng con đường phát triển từ quốc gia thu nhập thấp thành quốc gia thu nhập trung bình diễn ra chủ yếu thông qua việc tích lũy vốn vật chất và vốn con người kết hợp với việc thâm dụng tài nguyên thiên nhiên, nhưng quá trình chuyển đổi từ quốc gia có thu nhập trung bình thành quốc gia có thu nhập cao thường phải được thúc đẩy bằng việc sử dụng hiệu quả tài nguyên cũng như các tài sản sẵn có và hình thành mới, trong đó có nguồn nhân lực. Việc nâng cao tính hiệu quả sẽ giúp tạo ra mức tăng năng suất đầu ra cần thiết, và dẫn đến những cải thiện về chất lượng mà tầng lớp trung lưu tinh tế hơn/với nhu cầu phức tạp hơn mong đợi. Các nghiên cứu này cũng nhấn mạnh nhiều hơn đến việc sử dụng vốn tài nguyên thiên nhiên hiệu quả hơn và củng cố các thể chế dựa trên thị trường<sup>3</sup>.

**Có nhiều phương pháp phân tích cách thức để nền kinh tế Việt Nam có thể trở nên hiệu quả hơn, nhưng phương pháp tiếp cận theo khung quản lý tài sản (asset framework), được sử dụng trong báo cáo Việt Nam năng động,<sup>4</sup> cung cấp một khung tổ chức đơn giản.** Phương pháp này định nghĩa tích lũy tài sản quốc gia là sự kết hợp của bốn loại vốn: vốn sản xuất, vốn vật chất, vốn con người và vốn tự nhiên của quốc gia (hình 1.1).

Hình 1.1. Mô hình kinh tế mới cho Việt Nam



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2020b.

<sup>2</sup> Ngân hàng Thế giới 2016; Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới 2016; Ngân hàng Thế giới 2020b.

<sup>3</sup> Tương tự như đa số các quốc gia có thu nhập thấp, trong hai thập kỷ vừa qua Việt Nam dựa vào lợi tức dân số (lực lượng lao động trẻ và dồi dào) và tài nguyên thiên nhiên, sử dụng nguồn tài nguyên nông nghiệp và khoáng sản để tăng cường phát triển kinh tế. Việc Việt Nam sử dụng các lợi thế tự nhiên để thúc đẩy tăng trưởng nhanh và bao trùm trong giai đoạn phát triển đầu tiên không có gì sai. Bởi lẽ, Việt Nam may mắn được tạo hóa ban tặng đất nông nghiệp, tài nguyên nước và trữ lượng khoáng sản dồi dào. Tuy nhiên, mô hình này có hiệu suất giảm dần và không có tính bền vững lâu dài.

<sup>4</sup> Ngân hàng Thế giới 2020b.

**Gần như có sự đồng thuận giữa Chính phủ và các đối tác phát triển về những ưu tiên mà Việt Nam cần đặt ra để tối ưu hóa quá trình tích lũy của cải và tài sản (xem phụ lục A để thấy sự đồng thuận này đã được xây dựng như thế nào).** Mục tiêu là cải thiện hiệu quả của từng loại hình vốn, tài sản như đã nêu ở trên, bắt đầu từ vốn sản xuất. Việc cải thiện hiệu quả loại hình vốn này cần thông qua sự gia nhập thị trường hoặc phát triển của các doanh nghiệp có sức cạnh tranh và sự đào thải những doanh nghiệp kém cạnh tranh, vì cơ chế này đảm bảo tài nguyên và nguồn lực được phân bổ cho những doanh nghiệp hiệu quả nhất, có năng suất cao và sáng tạo nhất. Điều này chỉ có thể xảy ra trong một môi trường kinh doanh tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp tiếp cận cơ sở hạ tầng và dịch vụ công, tiếp cận tài chính và đổi mới sáng tạo, và có các quy định minh bạch và sự bảo vệ về pháp lý để đảm bảo cạnh tranh lành mạnh.

**Để cải thiện vốn vật chất thì ngoài việc phát triển cơ sở hạ tầng mới và hiện đại còn đòi hỏi phải cải thiện về hiệu quả quản lý đầu tư công, trong đó bao gồm cả việc vận hành, bảo trì, và sử dụng tài sản công hiện có.** Việc này sẽ nâng cao chất lượng dịch vụ của cơ sở hạ tầng. Cũng cần phải lên kế hoạch và phối hợp đầu tư công tốt hơn để tối ưu hóa sức mạnh/tác động tổng hợp giữa các ngành và giữa các vùng, bao gồm giữa thành thị và nông thôn và giữa thị trường trong nước và toàn cầu. Nên ưu tiên chất lượng cơ sở hạ tầng bằng cách hợp tác với khu vực tư nhân và nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN).

**Liên quan đến vốn con người, đối với một quốc gia có thu nhập trung bình, Việt Nam đạt thành tích cao về giáo dục phổ thông, nhưng giáo dục đại học, đào tạo kỹ năng kỹ thuật – nghề nghiệp, và các chính sách bảo trợ xã hội còn kém phát triển.** Hiệu quả nguồn vốn con người sẽ được nâng cao bằng cách loại bỏ những rào cản đối với những người mới gia nhập thị trường lao động hoặc những người bị phân biệt đối xử hay bị hạn chế tiếp cận thông tin trong quá trình học tập và tìm việc, trong đó có người dân tộc thiểu số và phụ nữ - không chỉ vì lý do bình đẳng mà còn vì hiệu quả kinh tế do quy mô tương đối của lực lượng lao động đang ngày càng bị thu nhỏ. Mặc dù Việt Nam đã sắp hoàn thành mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân, nhưng chất lượng chăm sóc y tế cần được các cơ quan chức năng quan tâm hơn, đặc biệt là trong bối cảnh già hóa dân số đang diễn ra với tốc độ nhanh (dự tính đến năm 2030, khoảng 15% tổng dân số sẽ đạt hơn 65 tuổi, so với chỉ 8% vào năm 2020).

**Cuối cùng, việc nâng cao hiệu quả vốn tự nhiên đòi hỏi cải thiện đáng kể về cả tính bền vững và khả năng chống chịu vì Việt Nam đang tụt hậu so với nhiều nước cùng trình độ phát triển<sup>5</sup>.** Phát triển bền vững liên quan đến việc chuyển từ thâm dụng tài nguyên thiên nhiên để phục vụ tăng trưởng trong ngắn hạn sang sử dụng những tài sản này hiệu quả hơn. Phát triển bền vững cũng đòi hỏi phải chuyển đổi sang nền kinh tế carbon thấp, có nhiều cơ hội cho việc quản lý tài nguyên thiên nhiên hiệu quả hơn, kiểm soát ô nhiễm môi trường nghiêm khắc hơn và chuẩn bị đối phó với các tác động không tránh khỏi của biến đổi khí hậu. Theo báo cáo Sự thay đổi của cải của các quốc gia<sup>6</sup> của Ngân hàng Thế giới năm 2018, các quốc gia thận trọng trong việc quản lý tài nguyên thiên nhiên có thể tiến lên cao trên bậc thang phát triển – đồng thời đầu tư ngày càng nhiều hơn vào vốn sản xuất, cơ sở hạ tầng và “vốn vô hình” như kỹ năng con người và giáo dục, các thể chế mạnh, đổi mới sáng tạo và công nghệ mới.

---

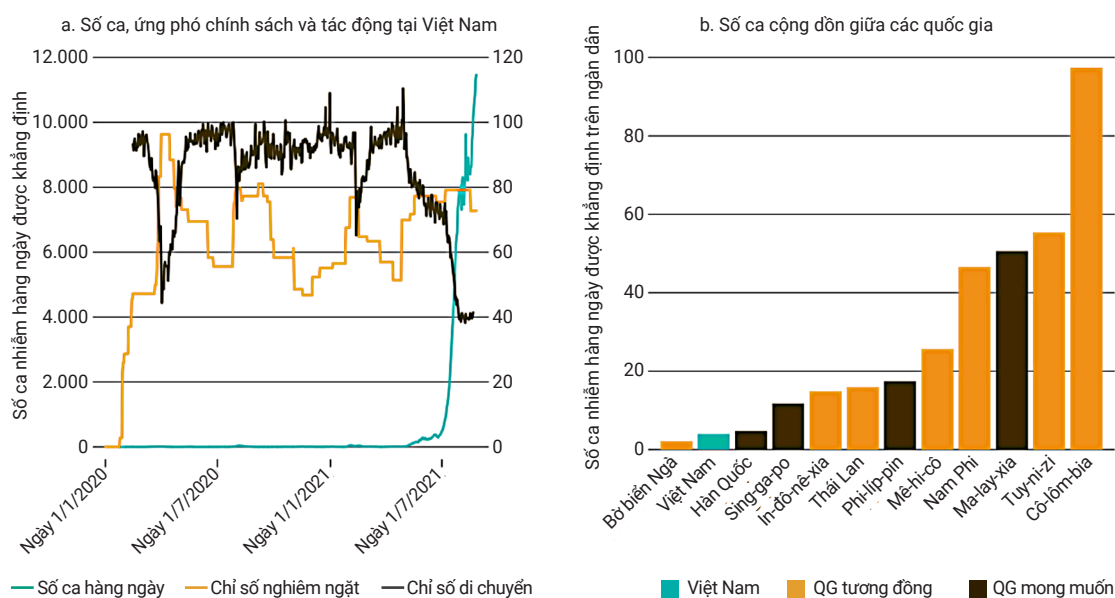
<sup>5</sup> Xem Ngân hàng Thế giới (2021a) – sử dụng phương pháp RISE (Khả năng chống chịu – Bao trùm – Bền vững – Hiệu quả).

<sup>6</sup> Lange, Wodon, và Carey 2018.

## 1.2. Tác động của COVID-19 và các xu hướng lớn toàn cầu<sup>7</sup>

**Dịch COVID-19 bùng phát ở Việt Nam đầu năm 2020 do khoảng cách gần với Trung Quốc, tâm điểm của đại dịch.** Chính phủ đã phản ứng nhanh chóng bằng cách thành lập Ban Chỉ đạo quốc gia phòng chống dịch COVID-19 vào tháng 1 năm 2020 để điều phối nỗ lực quốc gia nhằm quản lý dịch bệnh, và tiếp đó đóng cửa trường học và biên giới. Vào tháng 4 năm 2020, chỉ thị cách ly toàn xã hội được ban hành, và sau đó nới lỏng giãn cách khi ca nhiễm cộng đồng được kiểm soát (hình 1.2). Tuy nhiên, Việt Nam phải đối mặt với nhiều làn sóng COVID-19 tiếp theo vào tháng 8/2020 và tháng 1 và 2/2021. Các làn sóng này đều được kiểm soát nhanh chóng bằng biện pháp hạn chế đi lại và chính sách truy vết/xét nghiệm hiệu quả. Làn sóng thứ tư với biến chủng Delta bắt đầu từ cuối tháng 4/2021, buộc chính quyền phải ban hành những biện pháp hạn chế mới và nghiêm ngặt hơn trong giai đoạn từ tháng 4 đến cuối tháng 9, bao gồm cả ở những thành phố lớn và một số trung tâm sản xuất công nghiệp. Làn sóng này cũng buộc Chính phủ phải đẩy nhanh tốc độ của chương trình tiêm chủng, vốn là một trong những chương trình chậm nhất trong khu vực, với chỉ khoảng một phần trăm (1%) dân số được tiêm phòng đầy đủ ở thời điểm cuối tháng 7/2021.

**Hình 1.2. Việt Nam có tỷ lệ dân số nhiễm COVID-19 thấp hơn so với các nước cùng trình độ phát triển nhưng số ca nhiễm hàng ngày đang tăng**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu của Đại học John Hopkins 2021, Google 2021, và Oxford 2021.

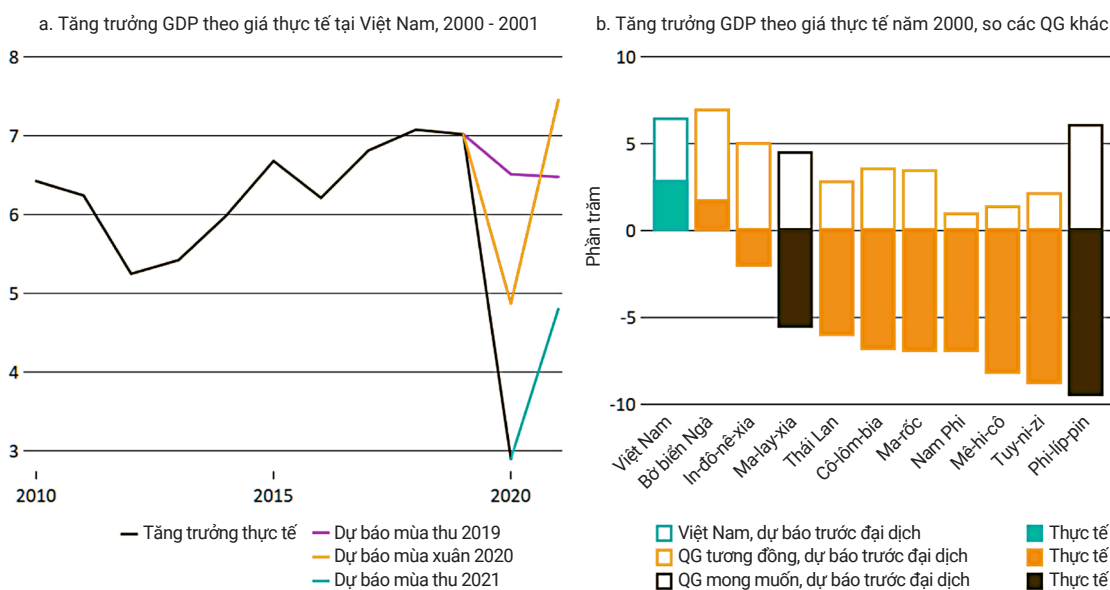
*Ghi chú:* Công cụ theo dõi phản ứng của Chính phủ của Đại học Oxford, được biết như chỉ số về mức độ nghiêm ngặt, đo lường các chính sách chung mà các Chính phủ thực hiện để ứng phó với đại dịch. Nó bao gồm 17 chỉ số, ví dụ như đóng cửa trường học và hạn chế đi lại. Chỉ số di chuyển Google đo phần trăm thay đổi từ mức cơ sở là 100, lấy trung bình trên các địa điểm bán lẻ, bách hóa, giao thông, công viên, và nơi làm việc.

<sup>7</sup> Xem Ngân hàng Thế giới 2020c, 2020d và 2020e để biết thêm chi tiết về các xu hướng kinh tế và tác động của khủng hoảng COVID-19

**Mặc dù có khả năng chống chịu khá bền bỉ, nền kinh tế Việt Nam cũng bị tác động đáng kể bởi các biện pháp hạn chế ngày càng thắt chặt nhằm kiểm soát đợt bùng phát dịch từ tháng 4/2021, trong bối cảnh tỷ lệ tiêm chủng còn ở mức thấp.** Tăng trưởng kinh tế giảm tới 6,17% trong quý 3 do tác động kép của các yếu tố cả ở trong và ngoài nước. Trên phương diện nội địa, khu vực dịch vụ giảm tới 30 điểm phần trăm đối với ngành bán lẻ và 70 điểm phần trăm đối với ngành vận tải hành khách do tình trạng đóng cửa trên phạm vi toàn quốc trong giai đoạn tháng 8-9. Ngành sản xuất công nghiệp cũng bị ảnh hưởng bởi việc đóng cửa một số khu công nghiệp, chủ yếu ở các tỉnh phía nam. Trên phương diện đối ngoại, cán cân thương mại hàng hóa suy giảm do doanh số xuất khẩu giảm mạnh, đồng thời xuất khẩu dịch vụ tiếp tục bị hạn chế bởi tình trạng đóng cửa biên giới. Tuy nhiên, vốn FDI cam kết đạt mức \$14 tỷ trong tám tháng đầu năm 2021, phản ánh lòng tin của các nhà đầu tư vào triển vọng kinh tế của Việt Nam trong trung và dài hạn.

**Hình 1.3. Đại dịch đã ảnh hưởng đến tăng trưởng năm 2020 của Việt Nam, nhưng không nhiều bằng các nước cùng trình độ phát triển**

**Mức tăng trưởng GDP dự báo và thực tế, qua thời gian và so với các nước cùng trình độ phát triển**



*Nguồn:* Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu từ báo cáo Triển vọng kinh tế vĩ mô và tình trạng nghèo đói (MPO) 2019-2021 của Ngân hàng Thế giới. Dự báo trước đại dịch được lấy từ báo cáo MPO Mùa thu 2019. Giá trị tăng trưởng thực tế được lấy từ báo cáo MPO Mùa xuân 2021.

**Làn sóng đại dịch gần đây cũng đã ảnh hưởng sâu sắc đến đời sống của người lao động (đặc biệt trong khu vực kinh tế phi chính thức), doanh nghiệp và hộ gia đình.** Theo ước tính của Chính phủ, số việc làm bị ảnh hưởng bởi khủng hoảng lên tới khoảng 28 triệu việc làm trong quý III năm 2021, hay khoảng 40 phần trăm lực lượng lao động. Khu vực bị ảnh hưởng nặng nề nhất là vùng Đông Nam Bộ và đồng bằng Sông Cửu Long. Khu vực dịch vụ tiếp tục là ngành bị tác động mạnh nhất bởi đại dịch. Sự kết hợp của tình trạng thất nghiệp gia tăng và giảm lương đã dẫn đến việc giảm mức thu nhập trung bình của người lao động tới 44 điểm phần trăm trong giai đoạn từ tháng 6 đến tháng 9.

**Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN), ngân hàng trung ương của Việt Nam, tiếp tục nói lỏng chính sách tiền tệ để hỗ trợ nền kinh tế, tuy nhiên, khả năng suy giảm chất lượng tài sản của hệ thống ngân hàng cần được giám sát chặt chẽ.** NHNN đã giảm lãi suất chính sách (tổng khoảng 2 điểm phần trăm) và trần lãi suất đối với tiền gửi kỳ hạn ngắn cũng như đối với các khoản cho vay lĩnh vực ưu tiên nhằm hỗ trợ doanh nghiệp trong giai đoạn đại dịch Covid-19. Do đó, tín dụng tiếp tục tăng trưởng mạnh (12,2% trong năm 2020 và 14,5% trong giai đoạn 12 tháng từ tháng 9/2020 đến tháng 9/2021), theo đó cung cấp nguồn thanh khoản đệm cần thiết cho các doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi đại dịch. Tuy nhiên, có sự quan ngại về khả năng tác động làm tăng nợ xấu (NPLs) trong bối cảnh hệ thống ngân hàng đã và đang bị thiếu vốn (chỉ tiêu an toàn vốn bình quân của toàn bộ hệ thống ngân hàng ở vào mức khoảng 11,2% vào tháng 6/2021, so với mức bình quân từ 16-24% của nhóm ASEAN-5). Trong khi số liệu NPL chính thức được công bố ở mức thấp (tổng khoảng 3,66%, bao gồm khoảng 1,93% số NPL từ giai đoạn trước hiện do Công ty Quản lý Tài sản Việt Nam quản lý, và khoảng 1,73% NPL trong bảng cân đối tài sản của ngân hàng ở thời điểm tháng 6/2021), chất lượng tài sản của hệ thống ngân hàng thương mại đã có thể đang suy giảm. Với tác động tiêu cực của các đợt bùng phát dịch Covid-19, đặc biệt là từ tháng 4/2021 đến nay, đối với các ngành bán lẻ và sản xuất công nghiệp, doanh nghiệp và cá nhân đã và đang gặp rất nhiều khó khăn để duy trì khả năng thanh toán nợ. Các biện pháp gia hạn, khoan nợ do NHNN ban hành có thể giúp ngân hàng tái cơ cấu danh mục nợ, từ đó cung cấp thanh khoản đệm cho các doanh nghiệp và cá nhân tạm thời khó khăn, nhưng cũng có khả năng làm tăng tính tổn thương của hệ thống tài chính.

**Trong khi đó, Chính phủ đã quay lại chính sách tài khóa trung lập trong sáu tháng đầu năm.** Cán cân tài khóa (ngân sách nhà nước) tiếp tục được kiểm soát chặt chẽ, với số thặng dư nhỏ trong 9 tháng đầu năm 2021. Thặng dư ngân sách chủ yếu xuất phát từ việc triển khai và giải ngân chậm chương trình đầu tư công – chỉ khoảng 50% kế hoạch vốn 2021 được giải ngân cho đến giữa tháng 10/2021, và từ sự rụt rờ trong triển khai các gói hỗ trợ tài chính. Các gói hỗ trợ tài chính trực tiếp cho doanh nghiệp và cá nhân có quy mô khá khiêm tốn (khoảng 1% GDP) và chỉ giải ngân được cho khoảng 40% số đối tượng thuộc diện hỗ trợ - chủ yếu do tiêu chí xác định đối tượng mục tiêu và thủ tục hành chính rườm rà, phức tạp.

**Trong tương lai, nền kinh tế Việt Nam có thể tăng trưởng khoảng 2% trong năm 2021 và tiến tới mức tăng trưởng GDP trước đại dịch là 6,0 đến 6,5% từ năm 2022 trở đi.** Dự báo này tích cực nhưng vẫn thấp hơn 4.5% so với mức tăng trưởng GDP bình quân của Việt Nam trong thời kỳ trước đại dịch Covid-19. Dự báo mới này cũng giả định rằng nền kinh tế sẽ hồi phục trong quý IV nhờ vào (i) việc đẩy nhanh đáng kể chương trình tiêm chủng với ít nhất 70% dân số được tiêm đầy đủ vào cuối năm 2021, và (ii) việc nói lỏng các quy định hạn chế di chuyển nội địa. Trong một vài tháng tới, chính sách tiền tệ vẫn được duy trì ở trạng thái nói lỏng thông qua việc tiếp tục mở rộng tín dụng ngân hàng. Chính phủ đang tiếp tục đẩy nhanh giải ngân chương trình đầu tư công, mặc dù có thể gặp một số khó khăn ban đầu do hạn chế di chuyển trong đợt bùng phát kéo dài kể từ tháng 4, nhưng dự kiến sẽ được tăng tốc trong quý IV và đầu năm 2022. Chính phủ cũng đã bắt đầu triển khai gói hỗ trợ tài chính mới kể từ tháng 7 năm 2021 và đã ban hành chính sách giảm một số loại thuế (VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp) cho các ngành, lĩnh vực ưu tiên. Trên phương diện kinh tế đối ngoại, các dự báo tăng trưởng nêu trên giả định rằng kim ngạch xuất nhập khẩu sẽ chỉ tăng với tốc độ trung bình do chi phí kho vận (logistics) tăng mạnh trên phạm vi toàn cầu, ngay cả khi nhu cầu đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam tiếp tục ở mức cao tại một số thị trường lớn.



**Khi nền kinh tế phục hồi, các chính sách hỗ trợ sẽ giảm dần.** Từ năm 2022 trở đi, NHNN sẽ xem xét vận hành chính sách tiền tệ theo hướng thận trọng để cân bằng giữa hai mục tiêu hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và kiểm soát lạm phát, đồng thời theo dõi chặt chẽ sức khỏe khu vực tài chính. Chính sách tài khóa, trong trung hạn, sẽ lại được củng cố theo hướng thắt chặt để đảm bảo bền vững nợ. Đồng thời, Chính phủ sẽ cần phải cải thiện thu ngân sách và hiệu quả chi tiêu, đặc biệt là chất lượng đầu tư công, để đáp ứng nhu cầu hoàn thiện cơ sở hạ tầng và chất lượng dịch vụ xã hội của Việt Nam trong thập kỷ tiếp theo.

**Cần lưu ý là những dự báo tăng trưởng đề cập ở trên cần được xem xét một cách thận trọng vì quy mô và thời gian kéo dài của đại dịch vẫn rất khó đoán định, trong đó có khả năng xuất hiện các biến chứng mới cũng như tốc độ triển khai chương trình tiêm chủng của Việt Nam và thế giới.** Nếu những rủi ro này trở thành hiện thực, phục hồi kinh tế của Việt Nam sẽ bị trì hoãn và tăng trưởng GDP trong năm 2022 sẽ thấp hơn mức 6,0-6,5% như đã được dự báo.

**Mặc dù triển vọng của Việt Nam vẫn tích cực, nhưng Chính phủ cần giải quyết các rủi ro tăng cao về xã hội, tài chính và tài khóa. Các cơ quan nhà nước cần xem xét:**

- **Giải quyết các hậu quả xã hội của đại dịch.** Tác động của đại dịch COVID-19 đối với thị trường lao động và các hộ gia đình đã trở nên trầm trọng hơn bởi đợt bùng dịch tháng 2 và tháng 4/2021. Đại dịch không chỉ làm giảm thu nhập của người lao động mà còn làm cho bất bình đẳng trở nên sâu sắc hơn do tác động không đồng đều đối với các nhóm thu nhập, ngành, giới tính, và địa điểm khác nhau. Di cư số lượng lớn ra khỏi vùng dịch, như xảy ra ở thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh Đông Nam Bộ, có thể sẽ gây thiếu hụt lao động trầm trọng khi nền kinh tế phục hồi. Chính quyền cần ngay lập tức xem xét việc tăng cường phạm vi bao phủ, xác định đối tượng và mức chi trả của các chương trình bảo trợ xã hội quốc gia để đảm bảo các nạn nhân hiện nay và trong tương lai của những cú sốc vì tai họa thiên nhiên, y tế hoặc kinh tế được hỗ trợ phù hợp.
- **Theo dõi, giám sát chặt chẽ các rủi ro đang tăng lên vì đại dịch trong khu vực tài chính.** Mặc dù nguồn tín dụng ngân hàng mới hoặc việc tái cơ cấu nợ đã cung cấp vùng đệm cho các doanh nghiệp bị ảnh hưởng, chúng cũng góp phần chuyển rủi ro từ khu vực kinh tế thực sang khu vực tài chính. Các cơ quan thực thi chính sách tiền tệ cần phải cảnh giác trước những rủi ro tăng cao liên quan đến nợ xấu, đặc biệt là ở các ngân hàng đã thiếu vốn từ trước đại dịch. Việc hữu ích cần làm là xây dựng kế hoạch xử lý nợ xấu và có cơ chế rõ ràng để xử lý các ngân hàng yếu kém và gặp khó khăn, đồng thời tiếp tục tái cấp vốn các ngân hàng để đáp ứng các yêu cầu của Basel II và xem xét việc nới lỏng hạn chế đối với tỷ lệ sở hữu nước ngoài trong lĩnh vực ngân hàng. Một hệ thống cảnh báo sớm và cơ chế giám sát theo rủi ro (risk-based supervision) cũng cần phải được xây dựng để xác định nguy cơ tiềm tàng đối với từng ngân hàng thương mại và toàn bộ hệ thống. Chính phủ nên có chiến lược rõ ràng đối với việc giảm dần và dừng các biện pháp tái cơ cấu nợ đã ban hành trong thời gian vừa qua.
- **Theo dõi sát rủi ro tài khóa.** Trong khi Chính phủ vẫn còn đủ dự trữ tài chính, với tỷ lệ nợ công trên GDP là khoảng 56,9% tính đến cuối năm 2020, kinh nghiệm quốc tế đã cho thấy rằng tình hình tài khóa có thể xấu đi tương đối nhanh nếu đợt bùng dịch hiện tại không được kiểm soát nhanh chóng hoặc nếu dịch bùng phát lại trong những tháng tới. Chính phủ có thể sẽ phải mở rộng gói hỗ trợ tài chính (cả độ bao phủ lẫn mức hỗ trợ), hiện tại còn khiêm tốn, trong khi



nguồn thu có thể sẽ bị ảnh hưởng xấu bởi kinh tế phục hồi yếu hơn dự kiến. Ở giai đoạn hiện nay, rủi ro tài khóa dường như trong tầm kiểm soát nhưng cần tiếp tục được theo dõi chặt chẽ, đặc biệt vì nó liên quan đến sức khỏe tài chính của các doanh nghiệp nhà nước (kể cả trong ngành giao thông), có thể dẫn đến các khoản nợ tiềm tàng.

**Các thay đổi xảy ra trên thế giới đã làm trầm trọng hơn tác động tiêu cực của COVID-19 đối với nền kinh tế Việt Nam.**

Mặc dù các tác động toàn cầu của đại dịch vẫn đang diễn ra và tương lai còn nhiều bất định, song kinh nghiệm được tích lũy từ các cú sốc y tế trước đây cho thấy rằng những thay đổi này sẽ ảnh hưởng đến ít nhất một thế hệ tới trong tương lai<sup>8</sup>. Sự tăng tốc của xu hướng lớn toàn cầu dự kiến sẽ ảnh hưởng đến chương trình nghị sự chính sách của Việt Nam:

- **Sự trỗi dậy của chủ nghĩa dân tộc thương mại.** Thương mại và các hệ thống tài chính toàn cầu đã bị lung lay vì những biện pháp được áp dụng để hạn chế di chuyển và phòng chống dịch đang đi ngược lại bản chất của toàn cầu hóa<sup>9</sup>. Nhiều Chính phủ và công ty đa quốc gia cũng đã nhận ra rằng họ đã và đang phụ thuộc vào một số ít nhà cung cấp và quốc gia cho việc cung cấp các sản phẩm thiết yếu. Nhận thức này có thể dẫn đến đổi mới chuỗi giá trị toàn cầu và giảm dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) (hình 1.4). Tác động đối với thương mại hàng hóa không lớn như dự kiến ban đầu vì vận chuyển hàng hóa đã tăng trong cuối năm 2020 đầu năm 2021, nhưng xuất khẩu giảm khoảng 10% trong năm 2020. Việc đóng biên giới quốc tế gần như ngăn chặn sự di chuyển của con người trên khắp thế giới và dự kiến sẽ dẫn đến các thay đổi sâu sắc và lâu dài hơn trong ngành vận tải và du lịch.
- **Tăng tốc nền kinh tế số.** Giãn cách xã hội đã khuyến khích sự phát triển của nền kinh tế không tiếp xúc, không chỉ trong thương mại mà còn trong cung cấp dịch vụ cá nhân (học trực tuyến, khám bệnh trực tuyến), làm việc tại nhà, và giao dịch Chính phủ (Chính phủ điện tử)<sup>10</sup>. Tuy xu hướng này đã có từ trước đại dịch COVID-19, nó đã tăng tốc đáng kể trong năm qua. Điều này có thể được minh họa bằng việc thương mại trực tuyến trong 5 tháng cuối năm 2020 đã tăng nhanh tương đương với tăng trưởng của 5 năm trước đại dịch (hình 1.5). Người dân cũng đã tăng cường sử dụng mạng xã hội; ví dụ, người Mỹ dành trung bình 82 phút một ngày trên mạng xã hội trong năm 2020, tăng 7 phút so với 2019. Tất cả những thay đổi này đều có hậu quả rõ ràng về kinh tế và tài chính, và chúng cũng sẽ làm thay đổi sâu sắc cách mọi người sống, kinh doanh, giao tiếp, làm việc và học tập.
- **Sự gia tăng mạnh mẽ các sáng kiến xanh.** Đại dịch đã nhấn mạnh sự mong manh của cuộc sống con người khi đối mặt với những cú sốc ngoại sinh, khiến chúng ta bắt buộc phải cải thiện khả năng chống chịu với không chỉ các đại dịch trong tương lai mà còn cả biến đổi khí hậu. Tác động ngắn hạn của đại dịch đối với môi trường có tính hai mặt. Một mặt, phát thải khí nhà kính giảm do giảm các hoạt động di chuyển. Mặt khác, các nhà hoạch định chính sách cũng giảm mức độ cam kết đối với việc ban hành các công cụ định giá hoặc thuế carbon, và đối với các hoạt động đầu tư xanh hơn, vì những hoạt động này làm gia tăng gánh nặng chi phí đối với người tiêu dùng – vốn đã bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19. Tuy nhiên, sự tăng nhận thức đã được thể hiện trong việc nhiều quốc gia khởi xướng các chương trình xanh như

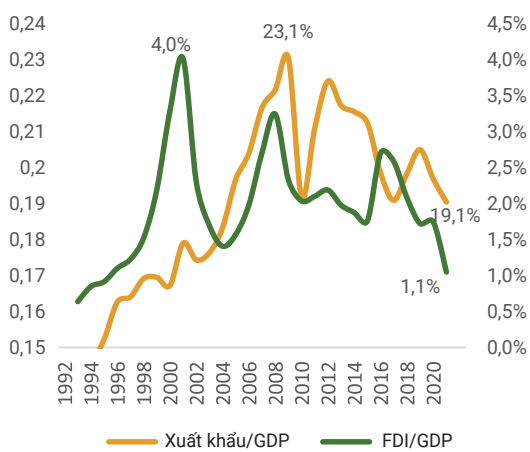
<sup>8</sup> Jordà, Singh, và Taylor 2020.

<sup>9</sup> Maliszewska, Mattoo, và van der Mensbrugghe 2020; Viện Nghiên cứu toàn cầu McKinsey 2020.

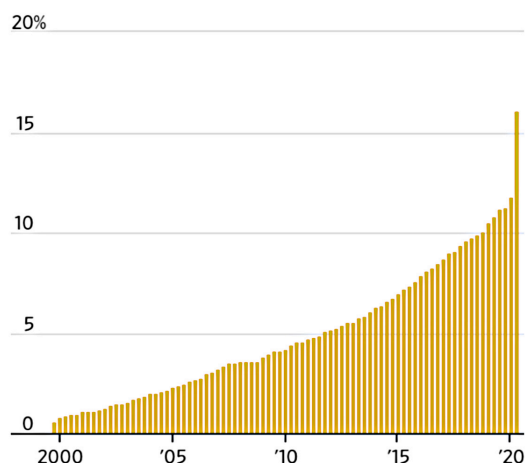
<sup>10</sup> Chernoff và Warman 2020.

một phần trong kế hoạch phục hồi dài hạn của họ<sup>11</sup>. Nó cũng đã dẫn đến nhiều sáng kiến quốc tế, bao gồm của G7, G20 và COP-26, và sự thành lập mạng lưới các bộ trưởng tài chính hoặc thống đốc ngân hàng trung ương để thực hiện chính sách tài khóa và tiền tệ xanh.

**Hình 1.4. Xuất khẩu toàn cầu và dòng vốn FDI giảm từ đầu những năm 2010**



**Hình 1.5. Bùng nổ thương mại điện tử - tỷ trọng thương mại điện tử trong tổng mức bán lẻ, toàn cầu**



Nguồn: Ngân hàng thế giới 2020b.

### 1.3. Sáu ưu tiên phát triển được định hình lại bởi cuộc khủng hoảng COVID-19

**Bằng cách xem xét những tác động của đại dịch đối với nền kinh tế trong nước và sự tăng tốc của các xu hướng toàn cầu nêu trên, Báo cáo SCD cập nhật này xác định sáu ưu tiên phát triển, một tập hợp con trong số các ưu tiên quan trọng khác, cần nhận được sự quan tâm ngay lập tức và nhiều hơn nữa từ các cơ quan chức năng của Việt Nam.** Những ưu tiên này nhằm giúp Việt Nam hồi phục tốt hơn sau đại dịch COVID-19 bằng cách nhấn mạnh hơn sự cần thiết của việc thích ứng với “bình thường mới”. Những thích ứng này không chỉ yêu cầu phải đối phó với những rủi ro tăng cao, như bất ổn tài chính và tài khóa hoặc bất bình đẳng gia tăng, mà còn phải nắm bắt cơ hội mới xuất hiện từ chuỗi giá trị toàn cầu đã thay đổi hoặc từ sự tăng tốc của chương trình tăng trưởng xanh và chuyển đổi số.

**Sáu ưu tiên này có sự khác biệt nhỏ so với những ưu tiên được xác định trong Báo cáo SCD 2016.** Điều này được giải thích không chỉ bởi tác động của khủng hoảng COVID-19 mà còn bởi những điều chỉnh trong hai báo cáo sau đó của Nhóm Ngân hàng Thế giới – báo cáo Việt Nam

<sup>11</sup> Một số ví dụ cho các sáng kiến gần đây bao gồm Liên minh châu Âu, với 30% gói phục hồi sau đại dịch COVID-19 được dành cho các khoản đầu tư thân thiện với khí hậu trong thập kỷ tới. Một ví dụ nữa là Thỏa thuận xanh mới tháng 7/2020 của Hàn Quốc, trong đó dành 61 tỉ USD cho việc tăng công suất năng lượng tái tạo trong 5 năm tới.

2035 và báo cáo Việt Nam năng động<sup>12</sup>. Theo đó, chuyển đổi số, ngành tài chính, bảo trợ xã hội và biến đổi khí hậu được nhấn mạnh hơn là môi trường kinh doanh, đô thị hóa, và giảm nghèo cùng cực. Các bước chuyển điều chỉnh này được đề xuất không có nghĩa là các ưu tiên trong báo cáo SCD 2016 không còn quan trọng, mà vì những ưu tiên khác đã trở nên cấp thiết hơn.

**Sáu ưu tiên này còn được lựa chọn bởi vì chúng sẽ góp phần đạt được mục tiêu dài hạn là cải thiện sử dụng vốn sản xuất, vốn vật chất, vốn con người và vốn tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam.** Mỗi ưu tiên cần mang lại hiệu quả cao hơn cho việc tích lũy vốn của Việt Nam để phục vụ lợi ích của tất cả người dân, bao gồm cả thành phần 40% dân số có mức thu nhập thấp nhất, thông qua nỗ lực lớn hơn nhằm củng cố chương trình bảo trợ xã hội quốc gia. Đặc biệt quan trọng là sự cấp bách của việc phải quản lý vốn tài nguyên thiên nhiên tốt hơn, bởi đại dịch đã làm tăng thêm sự mong manh của con người trước những cú sốc ngoại sinh, trong đó có cú sốc khí hậu. Vì vậy, một trong những ưu tiên được đề xuất trong báo cáo này là áp dụng mô hình tăng trưởng bền vững và có sức chống chịu hơn, và lý giải cho việc phải chuẩn bị một báo cáo cốt lõi mới – Báo cáo Khí hậu và Phát triển Quốc gia. Báo cáo này sẽ giúp Việt Nam xác định các cơ hội mới cho hoạt động liên quan đến khí hậu của khu vực công và tư để Việt Nam đạt được các mục tiêu phát triển một cách bền vững.

## **Ưu tiên #1: Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa chậm hơn bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ**

**Khi thế giới chuyển hướng từ siêu toàn cầu hóa sang quá trình toàn cầu hóa chậm lại (slowbalization) – một cụm từ được nhà khoa học đạt giải Nobel Paul Krugman đặt ra – được nhấn mạnh bởi chủ nghĩa dân tộc vắc-xin và chiến tranh thương mại Mỹ - Trung, vào năm 2020 Việt Nam đã thành công trong việc gia tăng dấu ấn của mình trong nền kinh tế toàn cầu (hình 1.6, bảng a).** Tổng xuất khẩu và nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam có giá trị tương đương khoảng 197% GDP – cao hơn hầu hết các quốc gia trên thế giới – nhưng thương mại trong các dịch vụ không liên quan đến du lịch lại thấp so với tiêu chuẩn quốc tế (hình 1.6, bảng b). Hơn nữa, giá trị gia tăng nội địa của hàng xuất khẩu chỉ có 56% và đang giảm – thấp hơn của Thái Lan và Malaysia (hình 1.7). Do vậy, Việt Nam hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu chủ yếu thông qua quá trình “tham gia giật lùi” – backward participation (giá trị ngoại chiếm hàm lượng cao trong tổng giá trị xuất khẩu của Việt Nam, và giá trị nội địa của Việt Nam chiếm hàm lượng thấp trong hàng hóa xuất khẩu của nước khác). Tỷ trọng của thành phẩm và nguyên liệu nhập khẩu trong tổng giá trị xuất khẩu gần như không thay đổi – 84,5% vào năm 2010 và giảm không đáng kể xuống 83,7% vào năm 2019. Với việc các nền kinh tế tiên tiến đang ngày càng đẩy mạnh áp dụng chính sách chuyển dịch sản xuất về trong nước và tự cung tự cấp các sản phẩm chiến lược, Việt Nam sẽ phải tìm cách tăng giá trị gia tăng trong nước và mở rộng rõ hàng xuất khẩu bằng cách bổ sung các sản phẩm mới như dịch vụ hiện đại, ví dụ công nghệ thông tin (CNTT) và dịch vụ số, thương mại điện tử, viễn thông, và trò chơi điện tử; và tăng năng lực sản xuất và xuất khẩu các sản phẩm có độ phức hợp cao hơn để bao gồm không chỉ phân đoạn thành phẩm mà cả phân đoạn bán thành phẩm.

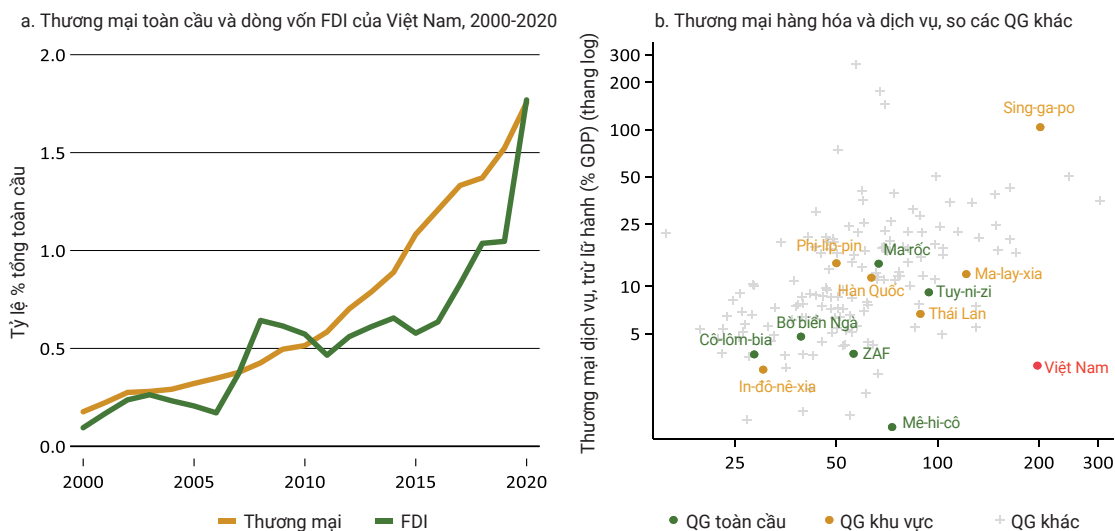
---

<sup>12</sup> Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng thế giới 2016; Ngân hàng thế giới 2020b.

**Khả năng cạnh tranh thương mại của Việt Nam bị ảnh hưởng tiêu cực bởi thiếu đa dạng hóa, cơ sở hạ tầng quá tải, chi phí dịch vụ hậu cần kho vận cao, và phối hợp kém giữa nhà xuất khẩu và doanh nghiệp địa phương.** Tuy thành công trong chuyển cơ cấu hàng xuất khẩu từ nông nghiệp sang công nghiệp chế tạo trong 15 năm qua, phần lớn hàng xuất khẩu của Việt Nam ngày nay tập trung vào một số thị trường (Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc và Mỹ), ở một số lĩnh vực (điện tử, dệt may, và hóa chất) và từ một số doanh nghiệp (Samsung, Foxconn và Intel). Tuy nhiên, sự hạn chế trong đa dạng hóa thương mại của Việt Nam thể hiện rõ nhất ở ngành dịch vụ, chỉ chiếm 13% GDP vào năm 2019 và chỉ còn 3% nếu không tính du lịch. Tương tự, mức độ đa dạng hóa giảm dần được phản ánh trong việc tỷ trọng của ba phân ngành xuất khẩu cao nhất trong thập kỷ qua tăng từ 60,2% năm 2007 lên 70,8% năm 2017. Là một trong những nền kinh tế có độ mở lớn nhất trên thế giới cho hàng hóa, nhưng các rào cản gia nhập thị trường và giao dịch thương mại dịch vụ của Việt Nam lại rất cao. Theo Ngân hàng thế giới, những rào cản này cao hơn từ 10 đến 15 điểm so với các nước Đông Á tiên tiến như Hàn Quốc, Nhật Bản và Singapore, dù vẫn thấp hơn Trung Quốc và Malaysia<sup>13</sup>. Số liệu này chưa tính đến các rào cản không chính thức có thể được thiết lập bởi các doanh nghiệp có vị trí chi phối thị trường – thường là các doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực viễn thông, giao thông, giáo dục và dịch vụ y tế.

**Hình 1.6. Tỷ trọng của Việt Nam trong thương mại toàn cầu và dòng vốn FDI tăng trong những thập kỷ vừa qua nhưng thương mại dịch vụ còn thấp**

*Thương mại hàng hóa và dòng vốn FDI (tỷ trọng của Việt Nam trên toàn cầu) và thương mại hàng hóa so với thương mại dịch vụ, trừ du lịch (tỷ trọng trên GDP)*

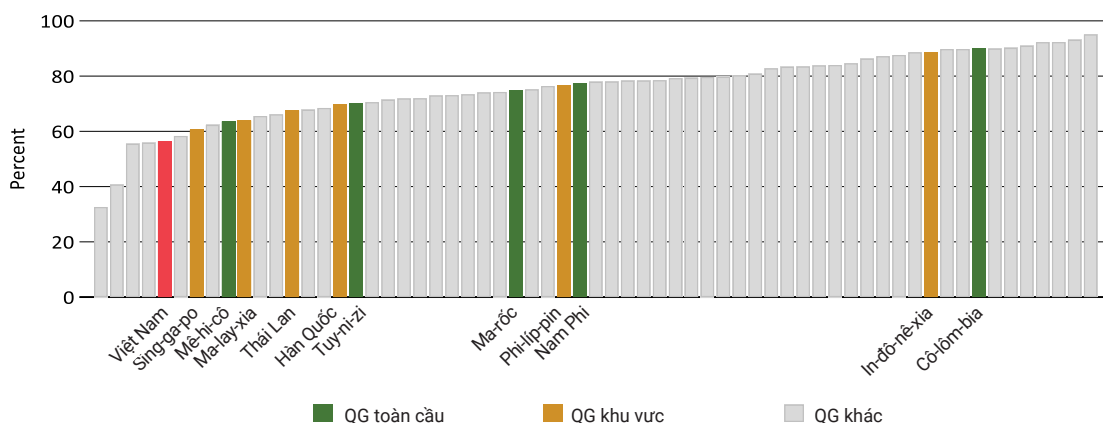


*Nguồn:* Tính toán của nhân viên Ngân hàng thế giới sử dụng dữ liệu từ UNCTAD 2020; Báo cáo Theo dõi xu hướng đầu tư toàn cầu, số 38, 2021, UNCTAD.

<sup>13</sup> Ngân hàng thế giới 2020f.

**Hình 1.7. Hàng xuất khẩu của Việt Nam có tỷ lệ giá trị gia tăng thấp**

Tỷ lệ giá trị gia tăng nội địa trên tổng kim ngạch xuất khẩu (%), 2016



Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu từ OECD (2021).

**Mặc dù có nhiều tiến bộ trong việc cắt giảm thuế quan, chi phí thương mại vẫn tương đối cao do các biện pháp phi thuế quan, và do chưa phát triển năng lực kết nối đa phương thức cũng như các hành lang kết nối giữa các vùng (ví dụ như Đồng bằng sông Cửu Long, vùng Đông Nam bộ và Thành phố Hồ Chí Minh).** Chi phí thương mại phi thuế quan của Việt Nam đối với cả nhập khẩu và xuất khẩu vẫn tương đối cao và trên mức trung bình của nhóm ASEAN-4<sup>14</sup>. Các chi phí này chịu tác động của việc tuân thủ các quy định kiểm soát chuyên ngành, thủ tục thông quan biên giới, xếp dỡ tại cảng và hiệu quả của hệ thống vận tải và hậu cần. Một số cảng biển trọng điểm đã hoạt động ở mức bằng hoặc gần hết công suất, khả năng mở rộng công suất bị hạn chế do cảng nằm trong các khu đô thị đã xây dựng kín<sup>15</sup>. Ùn tắc giao thông xung quanh các cảng này và dọc theo các hệ thống quốc lộ kết nối làm trầm trọng thêm việc vận chuyển hàng hóa, gây chậm trễ và ảnh hưởng tiêu cực đến việc di chuyển nội đô ở các thành phố lớn. Ngành hàng không Việt Nam đã tăng trưởng nhanh chóng trong những năm gần đây, với tốc độ tăng trưởng vận tải hàng không trung bình 10,8%/năm từ năm 2009 đến năm 2017. Mặc dù tầm quan trọng của vận tải hàng không ngày càng tăng, chiếm khoảng 25% giá trị xuất nhập khẩu của Việt Nam, cơ sở hạ tầng vận tải hàng không còn nhiều hạn chế. Chỉ 4 trong số 22 sân bay ở Việt Nam có nhà ga hàng hóa riêng và chỉ 2 sân bay có trung tâm hậu cần kho vận tại chỗ. Thiên tai và các hiểm họa khác gây ra các mối đe dọa ngày càng tăng đối với cơ sở hạ tầng và sinh kế của Việt Nam; tắc nghẽn giao thông đường bộ, sân bay và cảng đã góp phần làm tăng chi phí kho vận (logistics) và giảm cạnh tranh, ước tính khoảng 41 tỷ USD vào năm 2016, tương đương khoảng 21% tổng GDP cùng kỳ. Đây là mức cao so với mức trung bình toàn cầu là 12% và cao hơn nhiều so với Trung Quốc (15,4%), Hoa Kỳ và Singapore (cùng ở mức từ 8 đến 9%)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Indonesia, Malaysia, Philippines, và Thái Lan.

<sup>15</sup> Xem Ngân hàng Thế giới (2019a) để biết thêm chi tiết.

<sup>16</sup> Ngân hàng Thế giới Tổ chức tài chính quốc tế 2021.

**Sự hiệp lực và/hoặc mối liên kết yếu kém giữa các nhà xuất khẩu và các doanh nghiệp địa phương đã dẫn đến hàm lượng nội địa trong xuất khẩu thấp và ngày càng giảm, ước tính vào khoảng 56% năm 2016, giảm so với 62,8% năm 2009.** Đây là một trong những tỷ lệ thấp nhất trong nhóm mẫu các nước đang phát triển và các nước tiên tiến - thấp hơn lần lượt 15 và 25 điểm phần trăm so với Maroc và Ấn Độ. Phần lớn các doanh nghiệp xuất khẩu có vốn đầu tư nước ngoài thích nhập khẩu đầu vào từ các nhà cung cấp ở các nước khác vì hai lý do chính<sup>17</sup>. Thứ nhất, rất khó tìm được các nhà cung cấp trong nước có thể đáp ứng các tiêu chuẩn chất lượng quốc tế. Ví dụ, dữ liệu Khảo sát doanh nghiệp mới nhất cho thấy một nửa số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) hoạt động tại Việt Nam có chứng chỉ chất lượng được quốc tế công nhận – chẳng hạn như ISO 9001 – về hệ thống quản lý chất lượng – so với mức dưới 10 phần trăm doanh nghiệp trong nước. Thứ hai, hầu hết các nhà xuất khẩu là các công ty nước ngoài đã có sẵn mạng lưới các nhà cung cấp ở nước họ (hoặc ở các nước thứ ba), và họ được hưởng lợi từ việc ưu đãi thuế đối với các khoản đầu tư và đầu vào nhập khẩu của mình.

**Để khắc phục những tồn tại này, Việt Nam sẽ phải tập trung vào ba nhóm hành động sau:**

- **Khuyến khích đa dạng hóa thương mại theo hướng tăng tỷ trọng của dịch vụ, tăng mức độ phức hợp của quy trình sản xuất và hàng hóa xuất khẩu và tham gia nhiều hơn vào chuỗi giá trị toàn cầu.** Việc thực hiện các hiệp định thương mại khu vực được thông qua gần đây (Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương [CP-TPP], Hiệp định Thương mại Tự do EU-Việt Nam [EVFTA], Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực [RCEP]) sẽ nâng cao năng lực sản xuất để bao trùm cả các sản phẩm thành phẩm và bán thành phẩm, đồng thời giúp tự do hóa lĩnh vực này, vì chúng bao gồm một số điều khoản nhằm giảm bớt các rào cản gia nhập thị trường và kinh doanh dịch vụ<sup>18</sup>. Nỗ lực này cần được bổ sung bằng các cải cách trong nước nhằm cải thiện cạnh tranh và minh bạch, cũng như tạo sân chơi bình đẳng trên thị trường nội địa. Chương trình nghị sự này thậm chí còn trở nên quan trọng hơn vì đại dịch đã làm tăng cơ hội thương mại trong các dịch vụ liên quan đến CNTT và kỹ thuật số. Chương trình cũng sẽ cải thiện chất lượng “dịch vụ cho nhà sản xuất”, đóng một vai trò quan trọng trong khả năng cạnh tranh của hàng nông sản và hàng công nghiệp xuất khẩu.
- **Giảm chi phí thương mại bằng cách thúc đẩy thuận lợi hóa thương mại và nâng cấp cơ sở hạ tầng kết nối đa phương thức.** Thương mại có thể được tạo thuận lợi hơn bằng cách đơn giản hóa các thủ tục phi thuế quan, hiện vẫn còn rất nhiều trong một số lĩnh vực. Cơ sở hạ tầng liên quan đến thương mại có thể được nâng cấp bằng cách phân bổ hiệu quả đầu tư công, thúc đẩy hợp tác công tư một cách thông minh và khuyến khích đầu tư của khu vực tư nhân để khai thông cơ sở hạ tầng giao thông trong khu vực đô thị cũng như liên kết tốt hơn các trung tâm đô thị với các hành lang khu vực. Khi thương mại của Việt Nam phát triển, năng lực tại các cửa ngõ giao thương quốc tế lớn nhất của đất nước ngày càng bị quá tải, trong khi một số cửa ngõ phải đối mặt với các vấn đề nghiêm trọng về kết nối nội địa. Để giải quyết những thách thức này, Việt Nam cần phát triển hơn nữa cơ sở hạ tầng kết nối đa phương thức xung quanh các cảng trọng điểm, và xây dựng các cửa ngõ mới với năng lực và hiệu quả cao hơn (như trường hợp sân bay quốc tế Long Thành đã được quy hoạch và cơ sở hạ tầng kết

---

<sup>17</sup> Có rất nhiều tài liệu nhấn mạnh mối liên kết hạn chế giữa các nhà xuất khẩu nước ngoài và các nhà cung cấp trong nước, bao gồm cả tài liệu của Ngân hàng Thế giới. Ví dụ, xem Ngân hàng Thế giới (đã dẫn).

<sup>18</sup> Những hạn chế về quyền sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài đối với một số công ty cung cấp dịch vụ hậu cần và các quy trình khó khăn và tốn kém để xin giấy phép, đặc biệt trong lĩnh vực hàng không, cản trở việc gia nhập thị trường.

nổi đa phương thức xung quanh cảng Lạch Huyện), đồng thời cải thiện sự phối hợp giữa chính quyền trung ương và các tỉnh trong việc đảm bảo kết nối nội địa của các cửa ngõ chính. Định hướng lại và tích hợp quy hoạch giao thông và quy hoạch không gian để hỗ trợ các chuỗi giá trị quan trọng có thể là một hướng chính sách. Các chiến lược đầu tư và quy hoạch giao thông vận tải cần phải được thông tin theo mức độ quan trọng của chuỗi giá trị, để khả năng kết nối có thể phục vụ tốt nhất cho quá trình hội nhập sâu rộng hơn nữa của Việt Nam với các thị trường toàn cầu. Thêm vào đó, cũng cần khuyến khích hơn nữa sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực giao thông – do những hạn chế về ngân sách như nêu ở trên. Việc này có thể được thực hiện thông qua mở rộng các lựa chọn và tiếp cận tài chính đối với các công ty cung cấp dịch vụ kho vận có quy mô nhỏ, giảm thiểu hạn chế đối với sở hữu nước ngoài trong lĩnh vực kho vận, ban hành các hướng dẫn về mua sắm công ở cấp địa phương, và củng cố cơ sở pháp lý cho lĩnh vực vận chuyển hàng hóa.

- **Khuyến khích sự hiệp lực giữa các doanh nghiệp xuất khẩu và địa phương, đặc biệt là thông qua các chương trình liên kết trước và sau (ngược-xuôi) cũng như đảm bảo cung cấp lao động có kỹ năng.** Cần đặc biệt nỗ lực để các công ty trong nước nâng cao khả năng tiếp thu công nghệ và kỹ năng mới để có thể đáp ứng các tiêu chuẩn chất lượng mà các nhà đổi mới toàn cầu yêu cầu. Dựa trên các phương pháp tiếp cận và mô hình quốc tế (như Chile, Costa Rica, Cộng hòa Séc và Malaysia) đã thành công trong việc giải quyết các hạn chế từ phía cung và các thất bại thị trường cản trở liên kết và trong việc thực hiện các chương trình liên kết, các lĩnh vực chính sách quan trọng sẽ gồm (i) tăng cường khuôn khổ thể chế và điều phối liên bộ; (ii) thu hút FDI có tiềm năng đạt được giá trị gia tăng trong nước và tác động lan tỏa cao hơn; (iii) tạo điều kiện thuận lợi cho các luồng thông tin và tiếp xúc giữa các doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn nước ngoài; và (iv) cung cấp hỗ trợ tới đúng đối tượng để giúp cho các nhà cung cấp trong nước và công nhân của họ, bao gồm cả thông qua khuyến khích chuyển giao công nghệ và năng lực bằng cách sửa đổi các chế độ thuế và yêu cầu về gia nhập thị trường đối với các nhà đầu tư nước ngoài.

**Ba nhóm hành động này cần được thực hiện cùng với các hành động khác, như xanh hóa thương mại để đối mặt với khả năng các thị trường trọng điểm của Việt Nam áp dụng thuế xanh ở biên giới.** Tuy nhiên, ba nhóm hành động này không chỉ quan trọng đối với việc tăng cường khả năng cạnh tranh của Việt Nam trên thị trường quốc tế mà còn để đảm bảo rằng khu vực kinh tế đối ngoại sẽ tiếp tục là động lực chính tạo ra việc làm, như trong hơn 15 năm qua<sup>19</sup>. Với sự tăng tốc của tự động hóa và số hóa trong nhiều hoạt động công nghiệp, dự kiến mức độ thâm dụng lao động của khu vực sản xuất hàng xuất khẩu sẽ giảm, cũng như nhu cầu việc làm trong vài năm tới. Tác động tiêu cực như vậy sẽ phải được bù đắp bằng việc đa dạng hóa hơn nữa các dịch vụ và phát triển các chuỗi giá trị, vì cả hai hành động đều sẽ tăng cường tạo ra việc làm mới trên thị trường trong nước. Tuy nhiên, nhu cầu mới này sẽ dành cho các công việc có giá trị cao, đòi hỏi một bộ kỹ năng khác với các kỹ năng mà Việt Nam hiện đang sử dụng<sup>20</sup>. Thách thức về phát triển kỹ năng sẽ được thảo luận thêm dưới đây trong các ưu tiên khác, đặc biệt là trong bối cảnh nền kinh tế đang chuyển đổi số.

---

<sup>19</sup> Khu vực xuất khẩu đã tạo ra hơn 16 triệu việc làm từ năm 1998 đến năm 2018 tại Việt Nam (Ngân hàng Thế giới 2018a).

<sup>20</sup> Khoảng trống kỹ năng đã là một trong những hạn chế lớn đối với sự phát triển của khu vực tư nhân. Gần một nửa số người sử dụng lao động trả lời Khảo sát Doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới năm 2016 cho Việt Nam xác định “kỹ năng” là trở ngại đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, so với 31% doanh nghiệp ở phần còn lại của khu vực đang phát triển Đông Á và Thái Bình Dương. Các doanh nghiệp xuất khẩu cũng có khả năng xác định được hạn chế về kỹ năng này cao gấp ba lần so với các doanh nghiệp không xuất khẩu.



## Ưu tiên #2: Đẩy nhanh số hoá nền kinh tế

**Các biện pháp giãn cách xã hội đã giúp giảm lây truyền vi rút corona và khuyến khích sự phát triển của nền kinh tế không tiếp xúc.** Trong 12 tháng qua, các công cụ kỹ thuật số đã được Việt Nam đón nhận với tốc độ ngày càng nhanh. Các cuộc khảo sát tần suất cao của Ngân hàng Thế giới chỉ ra rằng, kể từ khi bắt đầu đại dịch, cứ mỗi ba doanh nghiệp thì có tới gần hai trong số đó, bất kể quy mô và vị trí của chúng, đã sử dụng các công cụ CNTT<sup>21</sup>. Tỷ lệ sử dụng Internet cũng đang tăng lên - từ 52,5% năm 2017 lên khoảng 70% năm 2020 - với tỷ lệ thâm nhập thậm chí còn cao hơn trong nhóm dân số trẻ. Kết quả là Việt Nam là thị trường thương mại điện tử phát triển nhanh nhất ở Đông Á trong năm 2020 và số hộ gia đình mua sắm trực tuyến đã tăng 30% kể từ khi đại dịch bùng phát<sup>22</sup>. Chính phủ cũng đã đẩy mạnh số hóa các dịch vụ của mình, dẫn đến số lượt truy cập hàng tháng vào cổng dịch vụ công quốc gia tăng từ 11.000 lượt vào tháng 1 năm 2020 lên 125.000 lượt vào tháng 4 năm 2021<sup>23</sup>. Việc triển khai chương trình căn cước công dân (ID) quốc gia đã trì trệ trong suốt gần một thập kỷ trước khi tăng tốc vào nửa đầu năm 2021, với việc thu thập thông tin và phát hành hơn 50 triệu căn cước công dân số hóa vào đầu tháng 7 năm 2021.

**Chính phủ hiểu rõ rằng chuyển đổi số có thể giúp đất nước chuyển đổi từ nền kinh tế có thu nhập trung bình sang nền kinh tế có thu nhập cao bằng cách đặt ra các mục tiêu đầy tham vọng trong Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội (SEDS) mới của mình.** Việt Nam có thể dựa vào một số tài sản đã có như cơ sở hạ tầng thông tin liên lạc cơ bản tốt và mức độ thâm nhập của điện thoại di động và internet trong dân số, bao gồm cả những hộ gia đình nghèo nhất (hình 1.8). Hơn nữa, một số công ty CNTT hàng đầu thế giới cũng đã có mặt ở Việt Nam. Khu vực tư nhân đóng vai trò trung tâm trong việc thúc đẩy chuyển đổi số của nền kinh tế, cũng như việc khuyến khích và tài trợ cho đổi mới sáng tạo. Chính phủ có thể đẩy mạnh việc hợp lý hóa và tinh giản quy trình, thủ tục đăng ký, cấp phép đối doanh nghiệp công nghệ, đồng thời củng cố hệ sinh thái cho việc khởi nghiệp trong lĩnh vực số và tạo dựng môi trường thuận lợi để tài trợ cho các doanh nghiệp công nghệ.

**Những điểm yếu chính của Việt Nam nằm ở năng lực đổi mới hạn chế và thiếu hụt kỹ năng số, đây là một phần của tình trạng thiếu hụt kỹ năng trên bình diện rộng ở Việt Nam, và sự chú trọng thiếu cân bằng giữa an ninh thông tin và quyền riêng tư trong việc truy cập và sử dụng dữ liệu.** Ngày nay, dù đã nhanh chóng áp dụng các công cụ CNTT, hầu hết các công ty không thể tối đa hóa lợi ích mong đợi vì họ vẫn tiếp tục sử dụng các công cụ đó chỉ để thực hiện các quy trình nghiệp vụ cơ bản như quản trị kinh doanh, kế toán, bán hàng và phương thức thanh toán<sup>24</sup>. Chỉ các công ty lớn mới chứng tỏ được ít nhiều năng lực sử dụng các công cụ số cho các chức

<sup>21</sup> Ngân hàng Thế giới, Khảo sát tần suất cao đối với doanh nghiệp Việt Nam, vòng thứ ba, tháng 3 năm 2021.

<sup>22</sup> Số liệu thống kê có tại: <https://www.statista.com/statistics/986043/vietnam-ecommerce-market-value-revenue/>.

<sup>23</sup> Văn phòng Chính phủ Việt Nam. Theo khảo sát tần suất cao của Ngân hàng Thế giới đối với hộ gia đình được thực hiện vào tháng 1 năm 2021, khoảng 1/4 số hộ gia đình, tương đương 6,7 triệu, đã mua sắm trực tuyến trên các sàn giao dịch giữa doanh nghiệp với người tiêu dùng (B2C) trước tháng 2 năm 2020. Đến tháng 1 năm 2021, thêm 2 triệu hộ gia đình trước đây chưa từng mua sắm trực tuyến đã bắt đầu giao dịch lần đầu tiên.

<sup>24</sup> Ví dụ, chỉ 6% doanh nghiệp Việt Nam sử dụng điện toán đám mây cho các công việc kinh doanh và chỉ dưới 2% sử dụng dữ liệu lớn hoặc trí tuệ nhân tạo cho mục đích tiếp thị (Cirera và đồng sự 2021).



năng kinh doanh phức tạp hơn như lập kế hoạch sản xuất, quản lý chuỗi cung ứng, và chế tạo, vì họ có cả nguồn lực tài chính và nguồn nhân lực để áp dụng các công cụ số này. Một lĩnh vực yếu khác là hạn chế về nguồn cung nhân lực có kỹ năng số. Việt Nam đang tụt hậu so với hầu hết các đối thủ cạnh tranh khi ước tính chỉ 40% lực lượng lao động có các kỹ năng kỹ thuật số cơ bản, trong khi nhu cầu vẫn phổ biến, với khoảng 2/3 số việc làm cần tay nghề trung bình và cao ở Việt Nam đều yêu cầu kỹ năng số<sup>25</sup>. Ngoài ra, tỷ lệ đăng ký học đại học chỉ bằng một nửa so với Thái Lan hoặc Philippines (hình 1.9). Cuối cùng, dù được đánh giá là quản lý rủi ro an ninh mạng tương đối tốt (xếp thứ 62 trong số 143 quốc gia theo Chỉ số An ninh mạng năm 2019), thì Việt Nam lại kém hiệu quả trong lĩnh vực bảo vệ quyền riêng tư của người dùng Internet<sup>26</sup>. Chính phủ thường can thiệp vào Internet và phương tiện truyền thông xã hội. Một số phân khúc quan trọng của Ngành, chẳng hạn phân khúc băng thông rộng cố định và, ở mức độ ngày càng tăng, phân khúc bán lẻ kỹ thuật số, bị chi phối bởi một số công ty có thể lạm dụng vị trí của họ nếu không có quy định và yêu cầu thực thi thích hợp đảm bảo cạnh tranh lành mạnh và bảo vệ người tiêu dùng (hình 1.10)<sup>27</sup>.

**Giải quyết những thách thức về khả năng tiếp cận dữ liệu mở hạn chế, năng lực sáng tạo tương đối yếu, rào cản đối với các doanh nghiệp kỹ thuật số thành lập mới và chỉ một số lượng nhỏ công nhân có kỹ năng kỹ thuật số là điều rất quan trọng nếu Việt Nam muốn tận dụng tối đa quá trình chuyển đổi số đang diễn ra, đặc biệt là để tránh sự xuất hiện của khoảng cách số.**

Rủi ro chính đối với Việt Nam không nằm ở việc tiếp cận không bình đẳng với các công cụ số, vì việc sử dụng điện thoại di động và thậm chí cả Internet đã phổ biến ở các bộ phận dân số nghèo nhất vào năm 2018, mặc dù có sự chênh lệch về thời gian sử dụng và chất lượng kết nối<sup>28</sup>. Rủi ro, đúng hơn, nằm ở tiếp cận không đồng đều đối với thông tin và dữ liệu có chất lượng. Cho đến nay, chỉ có hai cơ sở dữ liệu quốc gia quan trọng (doanh nghiệp và bảo hiểm xã hội) đã được hoàn thành và chia sẻ cho các cơ quan Chính phủ liên quan. Các cơ sở dữ liệu quốc gia còn lại, bao gồm cả về đất đai và căn cước công dân - hai cơ sở dữ liệu hết sức quan trọng đối với bất kỳ quốc gia số nào - vẫn chưa được hoàn thành, chưa nói đến việc chia sẻ. Báo cáo Phát triển thế giới năm 2021 của Ngân hàng Thế giới nhấn mạnh rằng nhiều lợi ích của nền kinh tế ảo sẽ được định hình bởi khả năng tiếp cận và chất lượng thông tin mà các công cụ số truyền tải đến người dùng<sup>29</sup>. Những thông tin như vậy không chỉ là một trong những thành phần quan trọng của trí tuệ nhân tạo mà còn là đầu vào quan trọng cho nhiều dịch vụ trực tuyến, thành phố thông minh, quy trình sản xuất và dịch vụ kho vận (logistics). Thật không may, Việt Nam chỉ đứng thứ 91 trong số 187 quốc gia, theo tổ chức Theo dõi dữ liệu mở (Open Data Watch)<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Moroz, Nguyễn, và Naddeo 2021.

<sup>26</sup> [https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx#:~:text=The%20Global%20Cybersecurity%20Index%20\(GCI,different%20dimensions%20of%20the%20issue](https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx#:~:text=The%20Global%20Cybersecurity%20Index%20(GCI,different%20dimensions%20of%20the%20issue).

<sup>27</sup> Ví dụ, thị phần của năm công ty thương mại điện tử lớn là hơn 80% vào đầu năm 2021, chỉ riêng Shopee đã chiếm 35%.

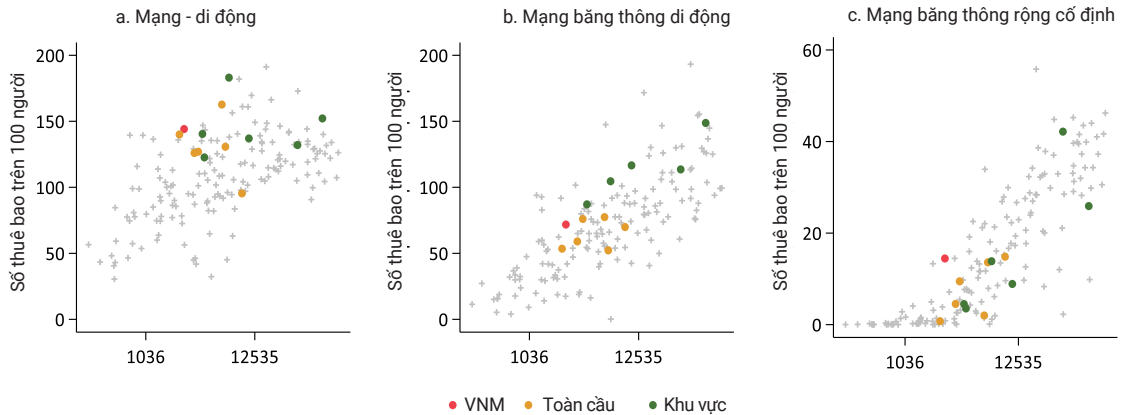
<sup>28</sup> Tính đến năm 2018, tất cả các hộ gia đình ở hai phần năm dân số nghèo nhất đều sở hữu điện thoại và 59% sử dụng Internet. Đối với hai phần năm giàu có nhất, những con số này lần lượt là 100% và 81%.

<sup>29</sup> Ngân hàng thế giới 2021b.

<sup>30</sup> <https://odin.opendatawatch.com/>.

**Hình 1.8. Việt Nam có tỷ lệ dùng điện thoại di động cao, nhưng lại kém các nước có trình độ phát triển tương đương về dịch vụ băng thông rộng di động và cố định**

Phí thuê bao điện thoại di động, băng thông rộng di động và băng thông rộng cố định trên 100 người dân so với thu nhập quốc nội (GNI) trên đầu người, phương pháp Atlas (USD hiện hành)

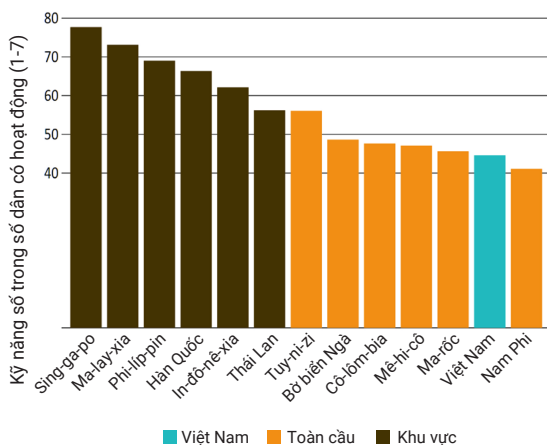


Nguồn: do nhân viên Ngân hàng Thế giới tính, sử dụng dữ liệu từ ITU 2021; WDI 2021.

Ghi chú: Các nước có thuê bao trên 100 người dân cao hơn 200 không được thể hiện trong biểu này. Các nước thu nhập trung bình theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới là những nước có GNI đầu người, tính theo phương pháp Atlas, trong khoảng từ 1036 đến 12.535 USD.

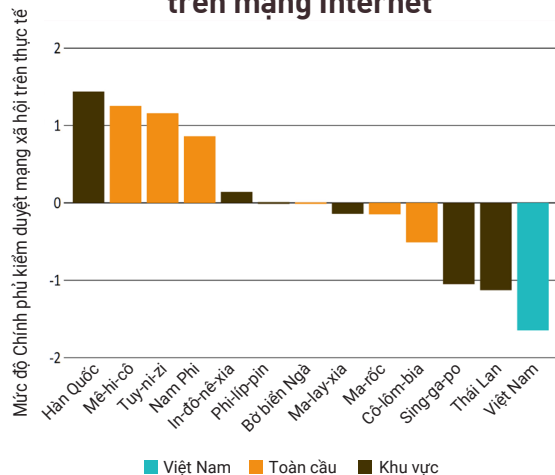
**Rủi ro thứ hai đối với Việt Nam liên quan đến khả năng bị mất việc làm. Các nghiên cứu gần đây đã nhấn mạnh rằng 20 đến 30 phần trăm công việc hiện có ở Việt Nam đang gặp rủi ro<sup>31</sup>.** Các doanh nghiệp sẽ thay thế lao động phổ thông bằng vốn kỹ thuật số trong quá trình chuyển đổi của mình và các lĩnh vực sử dụng nhiều vốn kỹ thuật số sẽ phát triển nhanh hơn các lĩnh vực khác do năng suất tăng cao hơn và nhu cầu đối với sản phẩm của họ lớn hơn. Những tác động tiêu cực này đối với các công việc “có truyền thống dùng lao động không có kỹ năng” chỉ có thể được bù đắp bằng gia tăng lao động có kỹ năng và tăng tổng năng suất nhờ áp dụng các công nghệ CNTT mới của cả khu vực tư nhân và nhà nước, từ đó lại sẽ tạo ra một nhu cầu mới về lao động<sup>32</sup>.

**Hình 1.9. Thiếu hụt về các kỹ năng số**



Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu từ Báo cáo cạnh tranh của Diễn đàn kinh tế thế giới (2019).

**Hình 1.10. Sự riêng tư bị hạn chế trên mạng Internet**



Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu từ Báo cáo đa dạng dân chủ năm 2021.

**Trong tương lai, Việt Nam cần tiếp tục đầu tư vào cơ sở hạ tầng thông tin liên lạc, vốn sẽ cần được bảo trì và hiện đại hóa trong vài năm tới.** Chi phí để đạt được khả năng truy cập băng thông rộng toàn dân được dự đoán là khoảng 6 tỷ đô la Mỹ<sup>33</sup>. Ngoài đầu tư vào cơ sở hạ tầng cứng hiện đại, Chính phủ sẽ cần:

- **Xem xét lại chính sách đổi mới sáng tạo của mình, có thể giảm sự quan tâm tới nghiên cứu và phát triển (R&D), và thay vào đó khuyến khích nhiều công ty tiếp nhận, áp dụng và thích ứng với các công nghệ và công cụ số mới<sup>34</sup>.** Điều này đòi hỏi phải nuôi dưỡng môi trường mở và cạnh tranh, đồng thời hỗ trợ thành lập và phát triển các công ty khởi nghiệp sáng tạo và các doanh nghiệp nhỏ cũng như hỗ trợ số hóa các hoạt động kinh doanh. Chính phủ nên xử lý một số thất bại thị trường hiện có bằng cách cải thiện khả năng tiếp cận thông tin, dữ liệu và hỗ trợ nguồn vốn ban đầu cho các nhà đổi mới sáng tạo. Chính phủ cũng có thể khuyến khích phát triển các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ hỗ trợ chuyển đổi số hoặc nội dung số cho các công ty khởi nghiệp hoặc các công ty nhỏ - thường không có đủ nguồn lực để tự phát triển các năng lực này. Khung pháp lý và chính sách thí điểm nên được sử dụng rộng rãi hơn để tăng tốc các thử nghiệm đổi mới sáng tạo hướng tới mở rộng quy mô còn tiềm tàng.
- **Nâng cấp kỹ năng số, coi đó là một phần không thể thiếu trong chiến lược phát triển kỹ năng tổng thể của Việt Nam, bằng cách tăng cường giáo dục và đào tạo CNTT ở tất cả các cấp, đặc biệt là thông qua hệ thống đào tạo kỹ thuật và dạy nghề (TVET).** Việc cấp thiết cần làm là thực hiện các cải cách mang tính nền tảng cho hệ thống TVET ở Việt Nam, bao gồm cả các mô hình kinh doanh (ví dụ, tài trợ dựa trên kết quả hoạt động, quan hệ đối tác công tư), thiết kế chương trình giảng dạy (ví dụ, khoa học về dữ liệu và phân tích dữ liệu), liên kết hiệu quả, giáo dục trung cấp và đại học<sup>35</sup>. Cải cách hệ thống TVET có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với chương trình số hóa (ưu tiên số 2), mà còn đối với việc nâng cao năng lực của Việt Nam hội nhập vào chuỗi giá trị toàn cầu (ưu tiên số 1), tiến tới chiến lược tăng trưởng xanh (ưu tiên số 3), thúc đẩy tài chính toàn diện (ưu tiên số 5), và cải thiện trợ giúp xã hội cũng như sinh kế bền vững cho những người dễ bị tổn thương (ưu tiên số 6). Ngoài ra, sẽ là sai lầm khi cho rằng thách thức về kỹ năng đối với Việt Nam chỉ liên quan đến sự thiếu hụt kỹ năng kỹ thuật. Bởi vì quá trình chuyển đổi số liên quan đến tốc độ thay đổi nhanh chóng trong các mô hình và hoạt động kinh doanh, việc phát triển các kỹ năng cũng cần bao gồm xây dựng khả năng thích ứng, tư duy phản biện và giải quyết vấn đề. Một nỗ lực như vậy sẽ đòi hỏi phải chú trọng không chỉ vào khả năng đọc viết và tính toán cơ bản mà còn sự phát triển các kỹ năng hành vi xã hội xuyên suốt trong toàn bộ chu kỳ giáo dục tiểu học và trung học. Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy hỗ trợ tài năng trẻ trong nước và các công ty khởi nghiệp đổi mới sáng tạo là những kênh hiệu quả, bao gồm cả việc hỗ trợ thông qua các chương trình hợp tác với khu vực tư nhân.
- **Thúc đẩy khả năng tiếp cận thông tin tốt hơn và xử lý hài hòa giữa an ninh thông tin và quyền riêng tư bằng cách cải cách khung pháp lý cho nền kinh tế số, đồng thời biến dữ liệu mở**

<sup>31</sup> Cameron và đồng sự 2019.

<sup>32</sup> Xem Ngân hàng Thế giới (2021c) để biết thêm chi tiết về các kết quả này.

<sup>33</sup> Xalam Analytics ước tính dựa trên dữ liệu từ Liên minh Viễn thông Quốc tế, Đánh giá tư thế an ninh mạng, Liên minh Alliance for Affordable Internet (A4Ai), và các nhà khai thác và cơ quan quản lý.

<sup>34</sup> Để biết thêm chi tiết về tương lai của chính sách đổi mới ở Việt Nam, xem Ngân hàng Thế giới và Tổ chức tài chính quốc tế (2021).

<sup>35</sup> Acosta và đồng sự 2020.

**thành yếu tố trọng tâm trong nhiệm vụ của Chính phủ.** Vì Chính phủ đang trong quá trình hoàn thiện dự thảo Nghị định về Bảo vệ dữ liệu cá nhân, điều quan trọng là phải cân bằng giữa quản lý dữ liệu, bảo vệ quyền riêng tư và tạo điều kiện cho các luồng dữ liệu kỹ thuật số. Điều này đặc biệt liên quan đến các yêu cầu về luồng dữ liệu xuyên biên giới và bản địa hóa dữ liệu. Khả năng tiếp cận thông tin có thể được cải thiện thông qua tính liên thông và khả năng tương tác của dữ liệu, đặc biệt ngay ở thời điểm Chính phủ bắt đầu xây dựng các cổng dữ liệu nội bộ, dự kiến sẽ được thí điểm tại ba cơ quan bộ với bốn cơ sở dữ liệu. Nhà nước sẽ cần phải chuyển vai trò của mình từ nhà sản xuất dữ liệu sang cơ quan quản lý dữ liệu và tạo điều kiện cho một thị trường đang hình thành về dữ liệu (được ví như một nguồn “đầu mỏ mới”), vì sự phát triển của công nghệ đã tạo điều kiện cho các công ty thu thập, lưu trữ, chia sẻ và sử dụng một lượng lớn dữ liệu – thách thức sự độc quyền của nhà nước. Thêm vào đó, việc tận dụng giá trị của dữ liệu để có thông tin tốt hơn sẽ đòi hỏi các ứng dụng công nghệ kỹ thuật số như điện toán đám mây hoặc cảm biến, điều này sẽ làm gia tăng các mối quan tâm về an ninh và quyền riêng tư. Do đó, việc cân bằng các mối quan tâm về an ninh và lợi nhuận kinh tế của dữ liệu mở và đảm bảo bảo vệ quyền riêng tư sẽ là điều cần thiết để nền kinh tế số phát triển mạnh ở Việt Nam.

### **Ưu tiên #3: Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng nền kinh tế xanh và bền vững”**

**Đại dịch đã nhấn mạnh sự mong manh của cuộc sống con người khi đối mặt với những cú sốc ngoại sinh, khiến cho cải thiện khả năng chống chịu không chỉ đối với các đại dịch trong tương lai mà còn cả những biến đổi khí hậu trở thành việc làm cấp thiết.** Do đó, nhiều Chính phủ và các tổ chức quốc tế đã tăng cường sự tham gia của họ hướng tới sự phục hồi xanh trên toàn thế giới<sup>36</sup>. Mặc dù các thách thức về môi trường và biến đổi khí hậu chưa dẫn đến những thay đổi đáng kể trong các chính sách ở Việt Nam, song chúng đã trở thành một trong những trụ cột mới của chiến lược 10 năm của đất nước, được thông qua vào tháng 2 năm 2021.

**Việc nhấn mạnh vào tăng trưởng xanh như vậy là cách Việt Nam phản ứng với sự suy giảm nhanh chóng nguồn vốn tài nguyên thiên nhiên của mình và với những rủi ro đang tăng nhanh liên quan đến biến đổi khí hậu toàn cầu.** Báo cáo Đánh giá môi trường quốc gia gần đây do Ngân hàng Thế giới thực hiện nhấn mạnh rằng Việt Nam đang tụt hậu về tính bền vững và khả năng chống chịu. Việt Nam liên tục đạt điểm thấp hơn trong hai lĩnh vực này so với các nền kinh tế Đông Á khác, trong khi có thành tích tốt hơn trong lĩnh vực hiệu quả kinh tế và phát triển bao trùm. Sự mất cân bằng này cho thấy sự hạn chế trước đây của Việt Nam trong quan tâm và hành động đối với vấn đề tài nguyên thiên nhiên, môi trường và rủi ro khí hậu.

**Cái giá phải trả cho sự xuống cấp của môi trường thực sự là rất lớn đối với Việt Nam, và một số chi phí đã tăng lên tới mức nguy hiểm trong những năm gần đây<sup>37</sup>.** Điều này được minh họa

---

<sup>36</sup> Ví dụ, Liên minh châu Âu dành 30% gói phục hồi sau đại dịch COVID-19 cho các khoản đầu tư thân thiện với khí hậu trong thập kỷ tới. Một ví dụ nữa là Thỏa thuận xanh mới tháng 7/2020 của Hàn Quốc, trong đó dành 61 tỉ USD cho việc tăng công suất năng lượng tái tạo trong 5 năm tới.

<sup>37</sup> Xem Ngân hàng thế giới (2021a) để biết thêm chi tiết về phân tích đối chiếu chuẩn, sử dụng phương pháp RISE (Khả năng chống chịu, Bao trùm, Bền vững, và Hiệu quả).

<sup>38</sup> Nhóm Ngân hàng thế giới 2019.

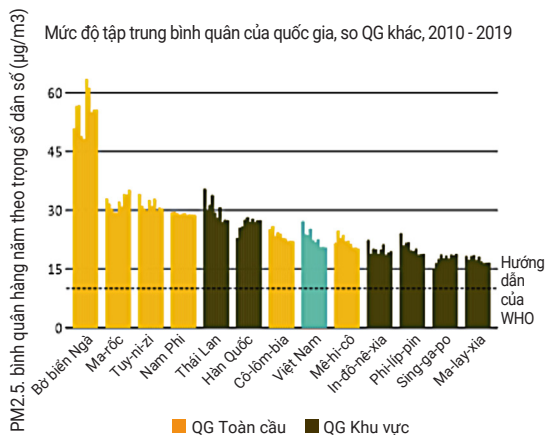
dưới đây bằng các ví dụ về ô nhiễm không khí và nước, và quản lý chất thải rắn, nhưng có thể mở rộng sang cả vấn đề suy thoái đất, rừng, đa dạng sinh học và tài nguyên khoáng sản. Kể từ giữa những năm 1990, Việt Nam đã nổi lên là một trong những quốc gia phát thải khí nhà kính bình quân đầu người tăng nhanh nhất trên thế giới, dẫn đến mức độ ô nhiễm không khí ở các thành phố lớn của Việt Nam vượt khá xa mức an toàn sức khỏe theo khuyến nghị của Tổ chức Y tế Thế giới (hình 1.11). Quản lý nước và chất thải đang hoạt động kém hiệu quả, chỉ có khoảng 85% chất thải rắn sinh hoạt được thu gom và xử lý ở khu vực thành thị, và chỉ có từ 40 đến 45% được thu gom và xử lý ở vùng nông thôn. Chỉ khoảng 15% lượng nước thải sinh hoạt được xử lý trên toàn quốc; phần còn lại được thải trực tiếp ra kênh rạch và sông đổ ra biển<sup>38</sup>.

**Chi phí kinh tế liên quan đến rủi ro khí hậu đã lớn và dự kiến còn tăng nhanh nếu không có các chính sách thích ứng và giảm thiểu hiệu quả.** Mực nước biển dâng cao ở Đồng bằng sông Cửu Long, thiên tai lớn hơn và thường xuyên hơn (ví dụ như bão) dọc theo bờ biển miền Trung, nhiệt độ cao hơn và thay đổi đều ảnh hưởng đến năng suất lao động, hủy hoại tài sản và tính mạng con người. Rất khó ước tính những chi phí này vì có rất nhiều nguồn gây thiệt hại tiềm ẩn và không chắc chắn chúng sẽ phát triển thế nào theo thời gian. Nhưng, theo Ngân hàng Thế giới, theo kịch-bản-kinh-doanh-thông-thường, các chi phí này sẽ tăng từ 3% GDP vào năm 2020 lên gần 6% vào năm 2050 (hình 1.12).

**Rủi ro tài khóa mà Việt Nam phải đối mặt do thiên tai là rất lớn.** Theo một đánh giá gần đây của Ngân hàng Thế giới, trung bình mỗi năm Việt Nam có khả năng gánh chịu thiệt hại trực tiếp 30,2 nghìn tỷ đồng (1,4 tỷ USD) đối với tài sản công và tư do lũ lụt, bão và động đất. Trong đó, thiệt hại tiềm tàng riêng của Chính phủ ước tính là 5,9 nghìn tỷ đồng (278 triệu đô la Mỹ). Đánh giá ước tính rằng trong 50 năm tới, có 40% khả năng Việt Nam phải chịu thiệt hại kinh tế vượt quá 141,2 nghìn tỷ đồng (6,7 tỷ USD) và 20% khả năng phải chịu thiệt hại vượt quá 171,2 nghìn tỷ đồng (8,1 tỷ USD).

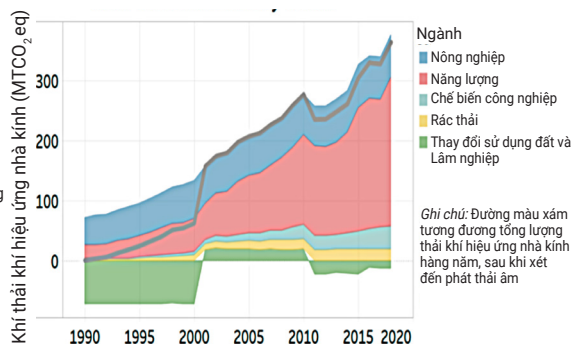
**Hình 1.11. Phát thải khí nhà kính đang tăng và ô nhiễm không khí cao hơn mức an toàn**

*PM2.5, bình quân hàng năm theo trọng số dân số ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) giữa các quốc gia (2010–19)*



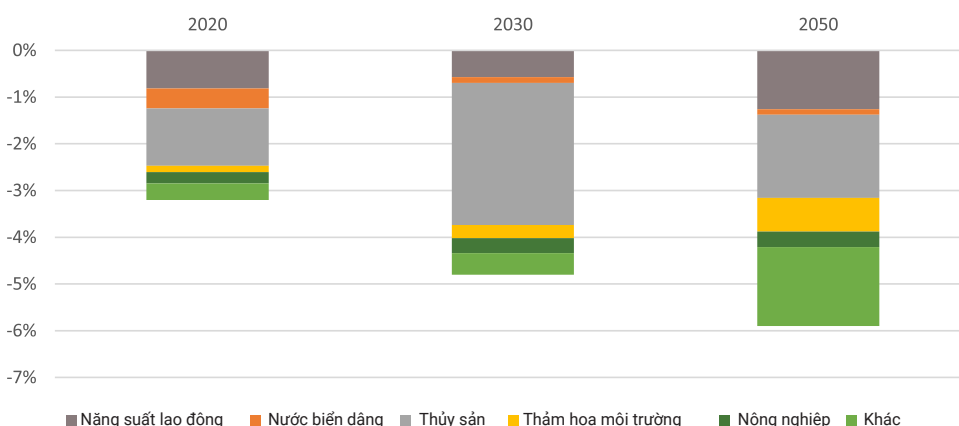
*Nguồn:* Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu từ báo cáo WRI-CAT.

*Tổng khí thải khí hiệu ứng nhà kính theo ngành*



*Nguồn:* Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu của Viện Health Effects Institute năm 2021 và của Ngân hàng Thế giới.

**Hình 1.12. Các chi phí kinh tế gắn với biến đổi khí hậu trong kịch bản giữ nguyên hiện trạng, giai đoạn 2020 – 2050 (tỉ lệ giảm GDP, %)**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2021a.

**Khu vực tư nhân có vai trò quan trọng trong việc giúp Việt Nam đạt được mô hình tăng trưởng bền vững.**

Việc triển khai thực hiện các chiến lược về thích ứng và giảm thiểu trong những lĩnh vực ưu tiên, như giao thông, nông nghiệp, phát điện có thể cần nguồn kinh phí lên đến \$250 tỷ trong giai đoạn từ nay đến năm 2040. Nguồn ngân sách nhà nước là một bộ phận quan trọng trong tổng chi phí này, và Bộ TNMT ước tính khu vực tư nhân và cộng đồng quốc tế có thể phải đóng góp từ 65-70% nguồn tài chính cho các chương trình hành động giúp thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu.<sup>39</sup>Chỉ có khu vực tư nhân mới có đủ khả năng phân bổ nguồn vốn, cũng như tìm ra các nguồn vốn mới cần thiết để giúp Việt Nam dịch chuyển theo quỹ đạo tăng trưởng xanh mới. Bên cạnh việc cung cấp nguồn tài chính, năng lực đổi mới sáng tạo của khu vực tư nhân cũng là hạt nhân quan trọng để tìm ra các giải pháp ứng dụng công nghệ thân thiện với khí hậu và tìm cách giảm phát thải trong hoạt động kinh doanh. Vai trò của khu vực tư nhân trong việc thúc đẩy đổi mới sáng tạo cũng cần thiết đối với khu vực tài chính nhằm huy động nguồn lực cho hoạt động đầu tư bền vững.

**Giải quyết những thiệt hại về môi trường và rủi ro khí hậu đã trở nên cấp thiết đối với Việt Nam vì chúng không chỉ tác động tới các thế hệ tương lai mà cả các lĩnh vực chính sách chính (thương mại, đầu tư) và các lĩnh vực ưu tiên (giao thông và du lịch), vốn nằm trong số những động lực quan trọng nhất của mô hình tăng trưởng của Việt Nam trong những năm gần đây.**

Ví dụ, nhiều công ty đa quốc gia hoạt động tại Việt Nam đã cam kết thực hiện chuyển đổi carbon thấp trong chương trình nghị sự của công ty, điều này có thể ảnh hưởng đến các quyết định về địa điểm của họ trong tương lai không xa. Một số quốc gia nhập khẩu các sản phẩm của Việt Nam hiện đang xem xét sử dụng “thuế xanh” ở biên giới của họ và điều này sẽ làm giảm khả năng cạnh tranh của Việt Nam. Du lịch là một lĩnh vực ưu tiên khác và trong lĩnh vực này, việc không áp dụng các biện pháp kiểm soát môi trường mạnh mẽ hơn, đặc biệt là về quản lý chất thải, có thể có tác động tiêu cực đáng kể. Trong tương lai rất gần, ngày càng nhiều khách du lịch dự kiến sẽ quan tâm nhiều hơn đến chất lượng môi trường.

<sup>39</sup> Báo cáo Quốc gia của Việt Nam gửi tới UNFCCC, Bộ TNMT Việt Nam (2021)



**Ngoài các tác động kinh tế tổng thể, các hậu quả xã hội do tác động của biến đổi khí hậu ở Việt Nam là mối quan tâm đặc biệt.** Đến năm 2030, biến đổi khí hậu có thể đẩy hơn 100 triệu người trở lại nghèo đói trên toàn cầu, chủ yếu do các cú sốc đối với năng suất nông nghiệp và giá lương thực, các hiểm họa thiên nhiên, các bệnh nhạy cảm với khí hậu và các hậu quả sức khỏe khác<sup>40</sup>. Tại Việt Nam, các mô phỏng cho thấy những tác động này có thể đẩy 400.000 đến 1 triệu người vào cảnh nghèo đói<sup>41</sup>. Từ góc độ việc làm, biến đổi khí hậu đang dẫn đến việc các hộ gia đình phải rời bỏ sinh kế truyền thống là nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản ở các khu vực dễ bị tổn thương, và gây ra rủi ro cho nhiều việc làm khác nữa, bao gồm cả trong các lĩnh vực thượng nguồn như chế biến nông sản thực phẩm<sup>42</sup>. Việc chuyển đổi sang nền kinh tế carbon thấp và các phản ứng thích ứng với khí hậu có thể dẫn đến mất thêm việc làm, đặc biệt là trong các ngành liên quan đến nhiên liệu hóa thạch, mặc dù sự chuyển đổi như vậy cũng có thể dẫn đến tạo ra việc làm mới. Do đó, các cân nhắc về khí hậu phải được lồng ghép vào các chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo, trong khi cần thiết kể các chính sách giảm thiểu và thích ứng với khí hậu để bảo vệ người nghèo.

**Giúp Việt Nam xác định chiến lược tăng trưởng xanh sẽ là một phần của báo cáo quan trọng sắp được công bố của NHTG – Báo cáo Khí hậu và Phát triển Quốc gia – nhưng bốn định hướng chung sau đây cần được đưa vào chiến lược:**

- **Thứ nhất,** Việt Nam sẽ phải trở nên sạch hơn, bao gồm giảm phát thải khí nhà kính thông qua đầu tư thông minh vào các ngành giao thông, nông nghiệp, công nghiệp và năng lượng, và qua việc thay đổi giá tương đối (relative price) của carbon để khuyến khích thay đổi hành vi của cả doanh nghiệp và hộ gia đình. Kết quả sơ bộ của Mô hình cân bằng tổng thể (CGE) cho thấy sự kết hợp như vậy giữa định giá carbon và đầu tư có thể giúp Việt Nam đạt được các mục tiêu Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDCs), đồng thời giúp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thông qua việc phân bổ lại các nguồn lực từ các lĩnh vực sử dụng nhiều năng lượng sang các lĩnh vực sáng tạo và thông qua tăng năng suất lao động. Đồng thời, có thể đạt được điều này bằng cách nâng cao chất lượng cuộc sống và phúc lợi xã hội<sup>43</sup>.
- **Thứ hai,** Việt Nam cũng sẽ phải học cách quản lý tốt hơn các nguồn tài nguyên không thể tái sinh của mình, bao gồm đất đai, rừng, mỏ, đa dạng sinh học và nước, bằng cách thúc đẩy phục hồi các hệ sinh thái. Việc sử dụng các cơ chế định giá (ví dụ: đánh thuế nhựa, điều chỉnh giá dịch vụ xử lý nước thải và chất thải rắn) và truyền thông công cộng hiệu quả sẽ tạo ra các động lực phù hợp cho cả người sản xuất và người tiêu dùng điều chỉnh hành vi của họ và quản lý các nguồn tài nguyên này bền vững hơn theo thời gian. Việt Nam cũng nên ưu tiên khuyến khích áp dụng các công nghệ mới, sạch hơn và/hoặc thông minh, bao gồm cả trong hệ thống canh tác và tưới tiêu. Vì một tương lai bền vững về môi trường, Việt Nam cần trân quý các nguồn tài nguyên thiên nhiên và các giá trị của hệ sinh thái để cung cấp thông tin tốt hơn cho việc ra quyết định và hoạch định chính sách. Cải thiện tính nghiêm minh trong thực thi pháp

<sup>40</sup> Hallegatte và đồng sự 2016.

<sup>41</sup> Rozenberg và Hallegatte 2016. Nghiên cứu này cho thấy rằng ngày càng có nhiều người bị đẩy vào cảnh nghèo đói trong các kịch bản có sự thay đổi cơ cấu chậm khởi nông nghiệp, tăng năng suất thấp trong nông nghiệp, tăng dân số cao và mức phân phối lại thấp. Ngược lại, nghiên cứu phát hiện ra rằng, trong các kịch bản phát triển nhanh, bao trùm và có đầy đủ thông tin về khí hậu, biến đổi khí hậu không có tác động đến tình trạng nghèo cùng cực, mặc dù nó vẫn có tác động đến thu nhập của 40 % dưới cùng.

<sup>42</sup> Ngân hàng Thế giới 2018a.

<sup>43</sup> Xem Ngân hàng Thế giới 2020g.

luật về môi trường và tài nguyên sẽ giúp ngăn chặn hiệu quả hơn nữa các hoạt động bất hợp pháp phổ biến trong một số lĩnh vực như lâm nghiệp và khai thác cát.

- **Thứ ba**, Việt Nam sẽ phải tăng sức chống chịu bằng cách đảm bảo rằng các dự án phát triển cơ sở hạ tầng mới có tính toán, xem xét đầy đủ các yếu tố rủi ro thiên tai và khí hậu để tránh các khu vực có nguy cơ cao. Các công cụ quy hoạch tích hợp không gian quốc gia và vùng cần được triển khai hiệu quả để tăng cường sự hài hòa giữa phát triển cơ sở hạ tầng, các hoạt động kinh tế và điều kiện tự nhiên/khí hậu. Cần nâng cấp các tiêu chuẩn thiết kế công trình để có thể chịu được tác động của thiên tai và tránh phát sinh các rủi ro mới. Cũng sẽ cần đầu tư vào các biện pháp thích ứng và sử dụng các công cụ thị trường (ví dụ, bảo hiểm rủi ro thiên tai) để giảm thiệt hại về người và tài sản đối với rủi ro khí hậu và thiên tai, đặc biệt là ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long và vùng duyên hải.
- **Thứ tư**, Việt Nam sẽ phải đầu tư vào con người để họ có thể phát triển các kỹ năng cần thiết cho các công việc sẽ được tạo ra trong quá trình chuyển đổi theo hướng tăng trưởng xanh hơn. Con người không chỉ đòi hỏi những kỹ năng mới mà còn đòi hỏi một hệ thống bảo trợ xã hội mạnh mẽ hơn và thích ứng hơn để đối phó với những cú sốc khí hậu ngày càng gia tăng. Để đáp ứng hai yêu cầu này, Chính phủ cần cung cấp các hệ thống TVET và dịch vụ việc làm mạnh mẽ nhằm tăng cường phát triển kỹ năng để khai thác các cơ hội việc làm mới, và phát triển các công cụ mới bảo vệ người dân trước rủi ro khí hậu, bao gồm cả các công cụ bảo hiểm.

## Ưu tiên #4: Đẩy mạnh cơ sở hạ tầng bằng cách cải thiện chất lượng chi tiêu công và tăng cường các giải pháp của khu vực tư nhân

**Việt Nam cần chi nhiều hơn cho cơ sở hạ tầng để giải quyết tình trạng thiếu hụt đáng kể trong lĩnh vực giao thông, năng lượng và nước, cũng như để duy trì và hiện đại hóa các mạng lưới hạ tầng hiện có.** Cuộc khủng hoảng COVID-19 đã làm gia tăng những nhu cầu đó vì sẽ cần đầu tư nhiều hơn để thúc đẩy phục hồi kinh tế và ứng phó với những thách thức đang nổi lên trong lĩnh vực số hóa và thương mại toàn cầu. Hướng tới chiến lược tăng trưởng xanh cũng sẽ đòi hỏi các khoản đầu tư bổ sung đáng kể vào năng lượng tái tạo, giao thông sạch, và xây dựng các tòa nhà và đường sá bền vững hơn. Một ước tính sơ bộ cho thấy Việt Nam sẽ cần khoảng 25 tỷ đến 30 tỷ USD mỗi năm cho cơ sở hạ tầng mới trong thập kỷ tới (hình 1.13)<sup>44</sup>.

**Sau bốn năm liên tục củng cố tài khóa, Chính phủ đã tăng 20% mức chi đầu tư vào năm 2020, đạt 8,3% GDP hoặc xấp xỉ bằng mức vào giữa những năm 2010.** Chính sách này là một phần trong nỗ lực ngắn hạn của Chính phủ nhằm kích thích tổng cầu và từ đó tăng tốc độ phục hồi kinh tế trong và sau cuộc khủng hoảng COVID-19. Đây dường như không phải là một thay đổi lâu dài hướng tới việc chi đầu tư nhiều hơn cho cơ sở hạ tầng, vì trong năm tháng đầu năm 2021 Chính phủ đã quay trở lại áp dụng chính sách tài khóa thận trọng hơn. Như báo cáo trong hình

---

<sup>44</sup> Ngoài ra, cơ sở hạ tầng của Việt Nam cần được cải thiện đáng kể. Chỉ số Năng lực cạnh tranh toàn cầu (WEF 2019) xếp Việt Nam đứng thứ 77 trong số 141 nền kinh tế về cơ sở hạ tầng, sau các nước cùng khu vực là Thái Lan, Trung Quốc và Indonesia.

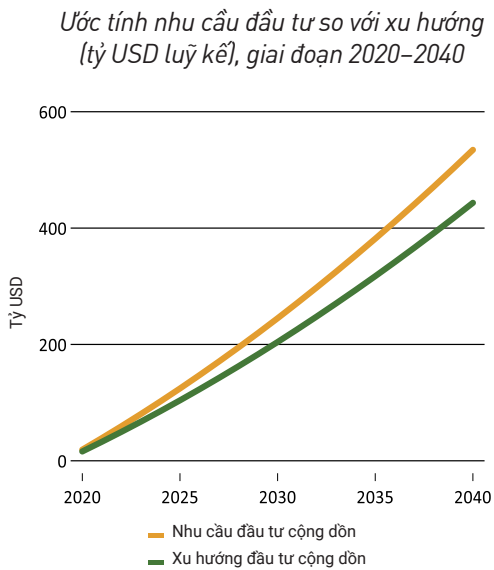
<sup>45</sup> IMF 2021.



1.14, mức đầu tư công đã thể hiện xu hướng giảm rõ rệt trong thập kỷ vừa qua sau khi đạt đỉnh 13,1% GDP vào năm 2009.

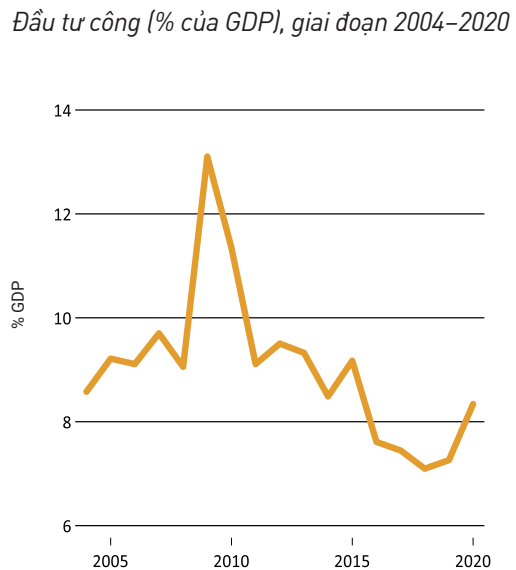
**Việc tăng chi đầu tư cho cơ sở hạ tầng công có hai hạn chế lớn ở Việt Nam.** Hạn chế đầu tiên liên quan đến dư địa tài chính hạn hẹp bất chấp những nỗ lực gần đây của Chính phủ. Nếu từ năm 2015 đến năm 2019 các cơ quan chức năng giảm được nợ công gần 5% GDP, thì điều này chủ yếu đạt được nhờ cắt giảm chương trình đầu tư công (xem hình 1.15). Đồng thời, mức chi tiêu phi đầu tư (chủ yếu là chi thường xuyên) gần như không đổi, trong khi tổng thu ngân sách giảm nhẹ từ 25,5% GDP xuống 24%. Do đó, dư địa tài chính tích lũy được trước khi bùng phát COVID-19 chủ yếu là do cắt giảm đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Báo cáo đánh giá tính bền vững của nợ công do IMF thực hiện vào tháng 4 năm 2021 đã kết luận rằng rủi ro vỡ nợ của Việt Nam ở mức vừa phải, do đó cho phép quốc gia có dư địa tài khóa cho một gói kích cầu tham vọng hơn trong ngắn hạn<sup>45</sup>. Tuy nhiên, báo cáo nhấn mạnh rằng dư địa tài khóa cho việc tăng chi đầu tư trong dài hạn vẫn còn hạn chế bởi vì nguồn thu huy động còn tương đối thấp và sức ì dự kiến trong chi tiêu phi đầu tư (thường xuyên).

**Hình 1.13. Việt Nam đang trên đà giảm đầu tư vào cơ sở hạ tầng**



*Nguồn:* Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu từ Báo cáo Viễn cảnh cơ sở hạ tầng toàn cầu năm 2021.

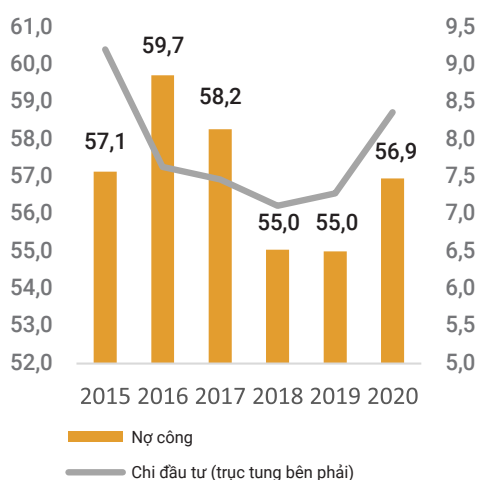
**Hình 1.14. Xu thế giảm đầu tư công**



*Nguồn:* Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu của Bộ Tài chính.

**Hình 1.15. Nợ công và đầu tư chuyển dịch cùng nhau**

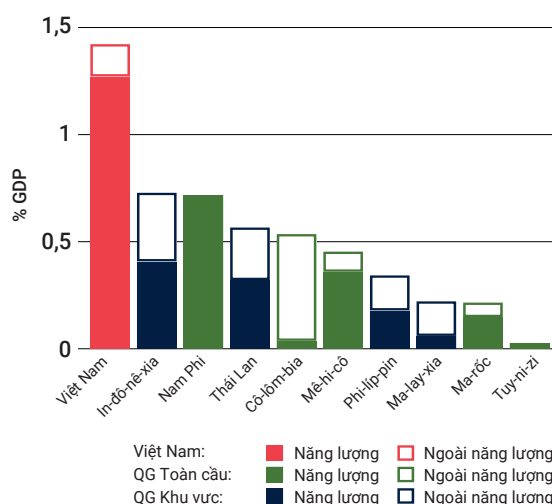
Phần trăm GDP, giai đoạn 2015 – 2020



Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu của Bộ Tài chính.

**Hình 1.16. Việt Nam có nhiều đầu tư công-hơn các nước đồng hạng trong những năm gần đây, chủ yếu vào lĩnh vực năng lượng**

Đầu tư cơ sở hạ tầng có sự tham gia của tư nhân, trung bình hàng năm từ 2017 đến 2019



Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu từ Bộ chỉ số phát triển thế giới năm 2021. Đầu tư ngoài lĩnh vực năng lượng bao gồm giao thông, nước sạch, vệ sinh, và CNTT.

**Hạn chế thứ hai nằm ở tính kém hiệu quả của hệ thống quản lý đầu tư công.** Tình trạng kém hiệu quả kéo dài trong phân bổ nguồn lực, triển khai dự án, vận hành và chi tiêu tài chính vẫn tồn tại dù Luật Đầu tư công đã được sửa đổi vào năm 2019. Những điểm yếu chính bao gồm (i) phân bổ dàn trải nguồn lực tài chính hạn chế cho nhiều dự án, trong đó một số dự án có mức độ ưu tiên thấp/yếu và/hoặc có kinh phí vượt quá khả năng đáp ứng của ngân sách; (ii) không tối ưu hóa việc sử dụng các nguồn lực đầu tư khi đã được phân bổ, dẫn đến chi phí vượt dự toán, chậm trễ và thiết kế lỗi thời hoặc không theo các chỉ tiêu kỹ thuật; và (iii) cung cấp không đủ các nguồn lực bổ sung cần thiết để vận hành và bảo trì phù hợp nhằm đạt được các mục tiêu cung cấp dịch vụ cho các tài sản hạ tầng được tạo ra. Ngoài ra, việc khai thác, sử dụng tài sản hạ tầng hiện có chưa được tối ưu hóa thông qua các công cụ như bán/cho thuê tài sản hạ tầng, từ đó cho thấy còn có khá nhiều dư địa để gia tăng hiệu quả. Tình trạng kém hiệu quả nêu trên càng trầm trọng hơn do các thủ tục phê duyệt kéo dài và liên tục (một số thủ tục khá rườm rà), thiếu sự phối hợp giữa lập kế hoạch đầu tư hàng năm và trung hạn, các thủ tục mua sắm còn chưa thật minh bạch, giám sát hạn chế và đánh giá không đồng đều<sup>46</sup>. Có thể thấy khác biệt đáng kể trong việc giải ngân đầu tư giữa các ngành và địa phương, và điều này cho thấy có thể tìm được ở cấp địa phương một số yếu tố cơ bản đằng sau những yếu kém trong hệ thống quản lý đầu tư công tổng thể.

<sup>46</sup> Ngân hàng thế giới 2018b.

<sup>47</sup> Khu vực tư nhân đóng góp 42% công suất phát điện vào năm 2019 (20,4 gigawatt), tăng khoảng 54,8% so với năm 2018 (13 gigawatt). Phần lớn công suất này được bổ sung theo mô hình xây dựng-vận hành-chuyển giao (BOT) và nhà sản xuất điện độc lập (IPP) sử dụng năng lượng tái tạo.

**Để khắc phục những hạn chế về dự địa tài chính, các cơ quan nhà nước đã ngày càng hướng tới các nhà đầu tư tư nhân để không chỉ tìm kiếm vốn và nguồn tài chính mới mà còn đảm bảo chất lượng dịch vụ và áp dụng các công nghệ và ý tưởng mới.** Theo cơ sở dữ liệu về Sự tham gia của tư nhân vào cơ sở hạ tầng (PPI) của Ngân hàng Thế giới, chỉ có 116 dự án hợp tác công tư (PPP) với tổng giá trị 19,4 tỷ USD được phê duyệt ở Việt Nam từ năm 1990 đến 2019, tương đương với gần 10% tổng chi tiêu cho cơ sở hạ tầng trong giai đoạn này. Mặc dù tỷ trọng trong tổng vốn đầu tư vẫn còn thấp, nhưng số lượng PPP đã tăng lên trong những năm gần đây, vượt quá giá trị được báo cáo ở các nước như Philippines, Thái Lan và Indonesia (hình 1.16). Hầu hết tất cả các quan hệ đối tác này đều trong lĩnh vực năng lượng, với một số ngoại lệ đáng chú ý trong lĩnh vực giao thông vận tải<sup>47</sup>. Mặc dù Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Luật PPP) đã được thông qua gần đây, năng lực của khu vực công vẫn còn khá hạn chế trong việc xác định, thiết kế, đánh giá và đàm phán các thỏa thuận tiềm năng với các nhà đầu tư tư nhân. Tuy Luật PPP mới cho phép một cơ chế chia sẻ rủi ro và tăng bảo vệ pháp lý, ví dụ trong trường hợp chấm dứt hợp đồng, việc áp dụng chúng cho đến nay vẫn bị hạn chế. Bằng chứng thực nghiệm quốc tế đã chứng minh rằng những điều kiện này là cần thiết cho các quan hệ đối tác hiệu quả và bình đẳng.

**Một giải pháp khác của khu vực tư nhân là nhà nước phải thoái vốn khỏi các hoạt động sản xuất và sử dụng các công cụ thị trường để khuyến khích tư nhân tham gia.** Trong khi vai trò của Chính phủ vẫn cần thiết trong một số lĩnh vực cơ sở hạ tầng ưu tiên, thì khu vực tư nhân có thể bổ sung, và đôi khi thay thế các DNNN. Theo cách nhìn nhận như vậy, Chính phủ đã đặt ra các mục tiêu đầy tham vọng về tư nhân hóa hoặc cổ phần hóa các DNNN, như kế hoạch cổ phần hóa 127 DNNN và thoái vốn khỏi 406 doanh nghiệp trong giai đoạn 2017 – 2020. Tuy nhiên, tiến độ diễn ra rất chậm, cho đến cuối năm 2019 chỉ có 36 DNNN được cổ phần hóa và 100 doanh nghiệp được thoái vốn do tắc nghẽn từ phía Chính phủ và sự quan tâm thấp từ phía cầu. Việc quan trọng là phải đặt ra các biện pháp khuyến khích phù hợp. Chính phủ đã thành công khi sử dụng các công cụ thị trường trong lĩnh vực năng lượng để thu hút đầu tư tư nhân vào các dự án điện mặt trời. Bằng cách phê duyệt biểu giá hỗ trợ (FIT) hấp dẫn, Chính phủ đã tạo ra phản ứng lớn ngoài mong đợi từ các nhà đầu tư tư nhân, dẫn đến việc tăng công suất điện mặt trời trên 10 megawatt vào năm 2020, cao hơn tất cả các nước ASEAN khác cộng lại. Một cơ chế đấu giá điện mặt trời đang được thiết kế để thay thế cơ chế giá FIT hiện hành (được coi là quá hào phóng) khi ngày nay thị trường đã có được đà phát triển.

**Hướng tới tương lai, Chính phủ sẽ cần hành động trên bốn lĩnh vực chính sách sau:**

- **Đẩy mạnh thu ngân sách từ thuế:** Tăng đầu tư công sẽ cần có thêm dự địa tài chính, và tăng cường huy động nguồn thu sẽ là trọng tâm như một giải pháp lâu dài cho những hạn chế về tài khóa. Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng có thể đạt được điều này mà không cần tăng thuế suất hoặc gánh nặng thuế đối với người nộp thuế cá nhân. Như đã nhấn mạnh trong một báo cáo gần đây của Ngân hàng Thế giới, cần ưu tiên xem xét các biện pháp mở rộng cơ sở thuế, hợp lý hóa các ưu đãi và miễn thuế đối với thuế TNDN, hài hòa hóa thuế suất VAT, tái cân bằng thuế suất để có hiệu quả và công bằng, đồng thời mở rộng cơ sở thuế môi trường và áp dụng thuế carbon<sup>48</sup>. Kinh nghiệm quốc tế đã chứng minh rằng trọng tâm của chiến lược huy động nguồn thu trong tương lai nên là đánh thuế tài sản bất động sản và đất đai, cũng như các biện pháp khai thác giá trị đất đai khác (ví dụ từ nguồn gia tăng giá trị đất có được nhờ đầu tư của nhà nước vào hạ tầng cơ sở), vì chúng có thể trở thành nguồn tài chính quan trọng cho các dự án cơ sở hạ tầng ở cấp địa phương, đặc biệt là ở các khu vực

<sup>48</sup> Xem Ngân hàng Thế giới 2021d.

thành thị. Nhiều quốc gia đang sử dụng thuế carbon hoặc thuế môi trường để giải quyết các mục tiêu kép là vừa tăng nguồn thu ngân sách, vừa đạt được các mục tiêu về môi trường. Thuế carbon hoặc thuế môi trường có thể giúp đạt được các mục tiêu môi trường với chi phí tổng thể thấp nhất có thể cho xã hội bằng cách cung cấp các động lực giảm thiểu ô nhiễm nhiều nhất cho các doanh nghiệp có thể đạt được mức giảm thiểu đó với giá rẻ nhất<sup>49</sup>.

- **Nâng cao hiệu quả tài chính:** Chính phủ sẽ không chỉ cần chi tiêu nhiều hơn mà còn phải chi tiêu tốt hơn để đáp ứng nhu cầu cơ sở hạ tầng của đất nước. Điều này đòi hỏi phải cải thiện hiệu quả chi tiêu công, bao gồm việc áp dụng rộng rãi hơn các phương pháp lập kế hoạch với chi phí thấp nhất, giảm sự phân tán trong phân bổ nguồn lực, và các thủ tục mua sắm công cạnh tranh/minh bạch<sup>50</sup>. Cải thiện hiệu quả chi thường xuyên, bao gồm cả phân bổ cho vận hành và bảo trì, có thể giúp tăng dư địa cho chi đầu tư. Quản lý đầu tư công đòi hỏi phải có những cải tiến ở cả cấp trung ương và địa phương, vì các chính quyền địa phương ngày nay chịu trách nhiệm thực hiện gần 70% chương trình đầu tư công. Nhiều tỉnh có năng lực kỹ thuật yếu kém, điều này càng trở nên trầm trọng hơn do những hạn chế của khuôn khổ phân cấp hiện tại không khuyến khích hợp tác vùng. Việc không có các cơ chế phối hợp hành động giữa các tỉnh ngăn cản sự xuất hiện của lợi thế quy mô trong thiết kế và thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng và tạo ra sai lệch trong việc phân bổ nguồn lực. Sự phối hợp theo chiều ngang ở cả cấp Trung ương và địa phương để đảm bảo kế hoạch ngân sách hàng năm phù hợp với kế hoạch đầu tư trung hạn và chi thường xuyên (cho vận hành và bảo trì) với chi đầu tư, sẽ rất quan trọng để nâng cao hiệu quả tài chính.
- **Nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN:** Do những thách thức về hiệu quả hoạt động của các DNNN và tác động ngày càng tăng của chúng đối với chi phí tài khóa toàn cầu, và những rủi ro mà khu vực công phải đối mặt nói chung, cần tăng cường khuôn khổ quản trị công ty cho các DNNN để đảm bảo chủ động hơn trong các chức năng sở hữu nhà nước và giám sát nhằm giảm thiểu những rủi ro này. Hệ thống giám sát hiệu quả hoạt động của DNNN sẽ cần bao gồm cả thông tin phi tài chính và thông tin tài chính (bao gồm cả về các khoản nợ và rủi ro tài chính). Chất lượng và tần suất thông tin tài chính của tất cả các DNNN cần được cải thiện, bao gồm cả thông qua việc áp dụng các Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế. Chương trình tư nhân hóa/cổ phần hóa đòi hỏi phải nỗ lực hơn để thúc đẩy quy trình minh bạch hơn nữa. Ví dụ, Chính phủ có thể niêm yết các DNNN mà nhà nước vẫn sở hữu một số cổ phần.
- **Tăng cường sử dụng các giải pháp gắn với khu vực tư nhân và các công cụ thị trường:** Với việc thông qua luật PPP gần đây, Chính phủ nên thể hiện quan hệ đối tác mới với khu vực tư nhân, không chỉ để lấp đầy khoảng cách tài chính dự kiến mà còn tạo ra một thị trường PPP lành mạnh và nâng cao chất lượng và hiệu quả dịch vụ trong trung và dài hạn. Tuy nhiên, điều này sẽ đòi hỏi phải đánh giá kỹ lưỡng các cơ hội hợp tác, vì vai trò của khu vực tư nhân trong các lĩnh vực (hoặc dự án) có thể khác nhau đáng kể, tùy thuộc vào mức độ rủi ro và các điều kiện thị trường khác. Do đó, hỗ trợ của Chính phủ thông qua đóng góp bằng tiền mặt, chia sẻ rủi ro hoặc đất đai nên được điều chỉnh phù hợp với các điều kiện này, làm cho các dự án PPP cuối cùng có thể đứng vững được (về mặt tài chính và pháp lý). Có thể lập lại phương pháp tiếp cận thành công đã được sử dụng trong lĩnh vực năng lượng vào các lĩnh vực khác khi khả thi, như lĩnh vực giao thông và xử lý nước thải. Chính phủ cũng có thể khuyến khích các nhà khai thác tư nhân tự đầu tư vào một số

---

<sup>49</sup> Thay vì cào bằng mức độ ô nhiễm giữa các công ty, các công cụ thị trường cân bằng số tiền gia tăng mà các công ty chi tiêu để giảm ô nhiễm.

<sup>50</sup> Để biết thêm chi tiết về hai khuyến nghị này, hãy xem Ngân hàng Thế giới (2020b), chương 3.

phần khúc của lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Điều này gần đây đã được thực hiện thành công trong một số dự án điện mặt trời. Lợi ích bổ sung là Chính phủ có thể tập trung vào vai trò điều tiết của mình và vào việc thực hiện các khoản đầu tư bổ sung cần thiết cho truyền tải để kết nối các dự án này với lưới điện quốc gia. Bán/cho thuê tài sản hạ tầng và các hợp đồng dựa trên kết quả thực hiện có thể là các lựa chọn để thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân vào các lĩnh vực cơ sở hạ tầng (bao gồm cả vận hành và bảo trì), trong khi một giải pháp khác, như được thảo luận trong ưu tiên tiếp theo, là khai thác thị trường tài chính cả trong nước và quốc tế.

## Ưu tiên #5: Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu

**Ngành Tài chính của Việt Nam vừa tương đối phát triển vừa kém phát triển theo tiêu chuẩn quốc tế.** Nó phát triển về khả năng cung cấp tín dụng cho khu vực tư nhân, với 130% GDP, đạt mức cao nhất trong số các nước có thu nhập trung bình, gần với mức được quan sát thấy ở các nền kinh tế tiên tiến hơn, và nằm trong số tốt nhất trong các nhóm đồng hạng – các nước cùng trình độ phát triển. Tuy nhiên, ngành này còn kém phát triển ở cấp độ hộ gia đình và doanh nghiệp. Khoảng 2/3 dân số trưởng thành vẫn không sử dụng ngân hàng (không có tài khoản tại một tổ chức tài chính) trong năm 2017, con số này thấp so với các nhóm đồng hạng (hình 1.17, bảng a). Tỷ lệ doanh nghiệp, đặc biệt là DNVVN, gặp khó khăn tiếp cận tín dụng tuy không cao hơn quá nhiều nhưng vẫn thuộc nhóm cao nhất trong khu vực. Khoảng một phần ba số công ty báo cáo những trở ngại vừa phải, lớn hoặc rất nghiêm trọng trong việc tiếp cận tài chính, tệ hơn một phần tư số quốc gia trên thế giới có dữ liệu (hình 1.17, bảng b). Hai đặc điểm này của ngành tài chính Việt Nam nhấn mạnh vai trò không rõ ràng của nó đối với phát triển kinh tế của đất nước – tích cực ở cấp độ tổng thể đối với tín dụng tổng thể, nhưng tiêu cực đối với tài chính toàn diện. Điều này ngụ ý rằng nhiều cá nhân và doanh nghiệp bị loại khỏi hệ thống tài chính và không thể tận dụng đòn bẩy tài chính vào các hoạt động kinh tế của họ.

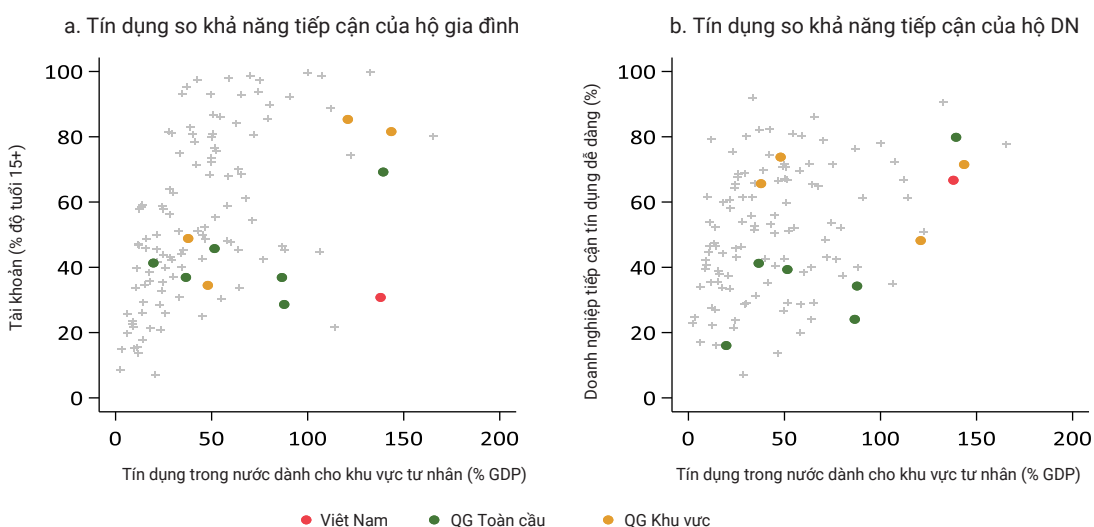
**Tương tự như hầu hết các ngân hàng trung ương trên thế giới, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) đã nới lỏng chính sách tiền tệ trong thời gian COVID-19 bùng phát.** Các nhà chức trách đã giảm lãi suất từ 6% xuống 4% và khuyến khích các ngân hàng cung cấp tín dụng mới hoặc thương lượng lại/cơ cấu lại tín dụng hiện có cho các doanh nghiệp và hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng COVID-19. Do đó, tín dụng danh nghĩa cho nền kinh tế tiếp tục tăng với tốc độ trung bình hàng năm từ 10 đến 12%, chậm hơn một chút so với năm 2019, nhưng nhanh hơn gần bốn lần so với tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế thực (hình 1.18).

**Các chính sách và biện pháp thích ứng như vậy đã mang lại sự cứu trợ được hoan nghênh, mặc dù chỉ có tính tạm thời, cho những khách hàng gặp khó khăn về thanh khoản hoặc nguồn tài chính, nhưng cũng có thể làm tăng rủi ro cho các ngân hàng thương mại.** Cho đến nay, rủi ro này dường như đã được kiểm soát, do tỷ lệ các khoản nợ xấu (NPL) trong danh mục đầu tư của ngân hàng chỉ tăng từ 1,6% lên 2,1% trong giai đoạn từ tháng 9 năm 2019 đến tháng 9 năm 2020, trong khi tỷ lệ an toàn vốn tổng thể của ngân hàng giảm từ 11,95% tại cuối năm 2019 xuống 11,3% vào tháng 12 năm 2020 (hình 1.19). Tuy nhiên, những con số tổng thể này có thể che giấu tính dễ bị tổn thương của các ngân hàng đối với tình trạng gia tăng nợ xấu trong tương lai, do khả năng những người vay có các khoản vay đã được cơ cấu lại hoặc thương lượng lại mất khả năng thanh toán, chẳng hạn như một số ngân hàng thương mại riêng lẻ đã buộc phải đàm phán lại

các khoản vay với các bên vay chiến lược của họ thuộc những ngành bị ảnh hưởng nặng bởi dịch như vận tải và du lịch/khách sạn<sup>51 52</sup>. Những điểm yếu mới này thêm vào những điểm yếu kinh niên trong nhóm các tổ chức tài chính yếu kém, cũng như vấn đề cho vay sâu sau, đã tồn tại từ lâu trước đại dịch. Nhiều ngân hàng vẫn không thể đáp ứng các yêu cầu của Basel II về tính toán vốn, là một phần trong các thách thức cơ cấu của ngành Ngân hàng.

### Hình 1.17. Nhìn chung, tín dụng đối với khu vực tư nhân ở Việt Nam cao, nhưng nhiều hộ gia đình và doanh nghiệp bị loại trừ

*Tín dụng trong nước đối với nền kinh tế (% GDP), các cá nhân có tài khoản tại một tổ chức tài chính (% từ 15 tuổi trở lên) và các doanh nghiệp báo cáo không có hoặc có trở ngại nhỏ trong việc tiếp cận tín dụng (% doanh nghiệp)*



*Nguồn:* Tính toán của nhân viên Ngân hàng Thế giới sử dụng dữ liệu từ WDI 2021; Bộ dữ liệu tài chính toàn diện toàn cầu 2018; và Khảo sát doanh nghiệp qua các năm.

*Lưu ý:* Dữ liệu mới nhất hiện có. Các doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận tín dụng bằng tỷ lệ các doanh nghiệp báo cáo không có hoặc có trở ngại nhỏ trong việc tiếp cận tín dụng.

**Thiếu tài chính toàn diện không chỉ làm giảm hiệu quả của việc nói lỏng chính sách tiền tệ mà còn làm giảm hiệu quả của các phản ứng chính sách khác.** Một điều khá rõ là các chính sách tiền tệ sẽ chỉ có tác động hạn chế trong môi trường mà lãi suất thực đã rất thấp. Ở Việt Nam, hiệu quả của các chính sách ngân hàng thậm chí còn bị hạn chế bởi tỷ lệ các doanh nghiệp (đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ) và hộ gia đình có khả năng tiếp cận tín dụng ngân hàng hoặc sở hữu tài khoản ngân hàng là khá thấp. Hơn nữa, tài chính toàn diện thấp, bao gồm kiến thức tài chính hạn chế trong các nhóm dễ bị tổn thương, đã ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện gói hỗ trợ tài chính được thông qua vào tháng 4 năm 2020, một phần do gặp

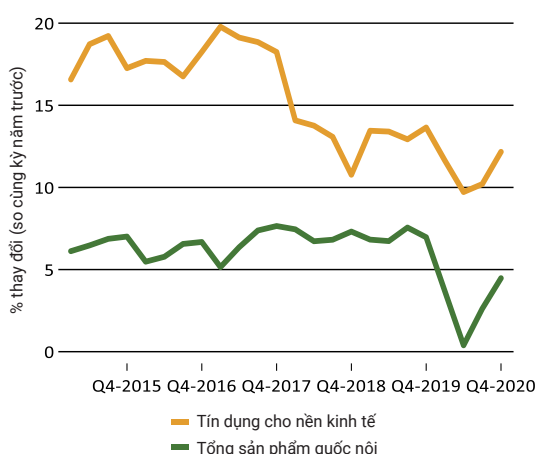
<sup>51</sup> Một số doanh nghiệp trong ngành hàng không đang phải đối mặt với tình trạng thua lỗ lớn. Ví dụ, Vietnam Airlines lỗ 10 nghìn tỷ đồng trong sáu tháng đầu năm 2020, và nợ quá hạn là 6,24 nghìn tỷ đồng. Do đó, đến tháng 5/2021, Bộ KH & ĐT đã đề nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo NHNN sửa đổi và ban hành Thông tư cho phép cơ cấu lại nợ và giãn nợ, không phân loại lại các khoản nợ đó và cho vay mới với lãi suất thấp hơn.

<sup>52</sup> Trong báo cáo theo Điều IV mới nhất của IMF (công bố tháng 3/2021), Quỹ nhận định nợ xấu lẽ ra phải tăng từ 4,9% cuối năm 2019 lên 7% cuối năm 2020 nếu phân loại vốn vay đúng (nghĩa là không giãn hoãn thời gian trả nợ).

khó khăn khi chuyển tiền cho những cá nhân dễ bị tổn thương nhưng không có tài khoản ngân hàng<sup>53</sup>. Các hộ gia đình không sử dụng và ít sử dụng dịch vụ ngân hàng cũng không thể tham gia đầy đủ vào sự phát triển nhanh chóng của thương mại điện tử.

**Hình 1.18. Tín dụng cho nền kinh tế tăng nhanh hơn GDP, kể cả qua đại dịch**

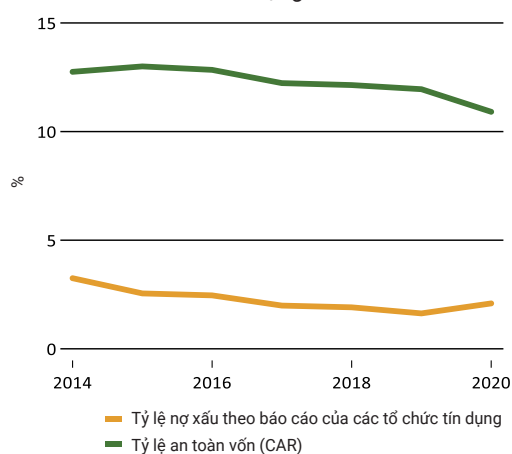
Tín dụng cho nền kinh tế (% thay đổi so với cùng kỳ năm trước) và GDP (% thay đổi so với cùng kỳ năm trước), hàng quý, giai đoạn 2015–2020



Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng thế giới sử dụng dữ liệu của NHNN và TCTK, năm 2021.

**Hình 1.19. CAR trung bình giảm trong khi nợ xấu tăng nhẹ trong thời kỳ đại dịch**

Nợ xấu (NPL) theo báo cáo của các tổ chức tín dụng (% trên tổng dư nợ) và tỷ lệ an toàn vốn bình quân (CAR) (vốn khả dụng bằng % của dư nợ rủi ro tính theo trọng số rủi ro)



Nguồn: Tính toán của nhân viên Ngân hàng thế giới sử dụng dữ liệu của NHNN và TCTK, năm 2021.

**Đồng thời, thị trường vốn tiếp tục được mở rộng bất chấp tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng COVID-19 đối với nền kinh tế thực. Chỉ số thị trường chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh đã tăng gấp đôi trong khoảng thời gian từ tháng 4 năm 2020 đến tháng 5 năm 2021, trong khi quy mô thị trường trái phiếu tiếp tục tăng do các đợt phát hành gần đây của cả Chính phủ trung ương và doanh nghiệp tư nhân.** Khối lượng phát hành trái phiếu doanh nghiệp tăng 29% vào năm 2020 so với năm 2019. Sự khác biệt như vậy giữa thị trường vốn và nền kinh tế thực ở một mức độ nào đó phản ánh mức độ thanh khoản dồi dào trên thị trường trong nước và thực tế là nhiều nhà đầu tư chiến lược đã trở nên thận trọng hơn và trì hoãn đầu tư vào nền kinh tế thực do có nhiều rủi ro và bất trắc phát sinh từ cuộc khủng hoảng COVID-19. Điều này càng được khẳng định bởi sự sụt giảm đầu tư tư nhân, ước tính khoảng 3 điểm phần trăm GDP từ năm 2019 đến năm 2020<sup>54</sup>. Sự phát triển gần đây của thị trường vốn cũng đã được hỗ trợ bởi những cải cách mới đây trong các quy định, như Luật Chứng khoán mới (2019) và các nghị định hướng dẫn thực hiện, các quy tắc sửa đổi về phát hành trái phiếu doanh nghiệp nhằm phù hợp hơn với các tiêu chuẩn quốc tế, và bởi việc đa dạng hóa các công cụ như quỹ trái phiếu và thành lập quỹ hưu trí tư nhân đầu tiên vào tháng 3 năm 2021. Bất chấp những

<sup>53</sup> Một lý do khác khiến việc triển khai gói hỗ trợ không thành công là do các thủ tục xác định mục tiêu quá phức tạp và nghiêm ngặt, gây khó khăn cho việc xác định và xác minh đủ điều kiện cho người thụ hưởng.

<sup>54</sup> Nhu cầu cao bất thường có thể đã góp phần vào sự tăng trưởng cao trong phát hành trái phiếu doanh nghiệp vào năm 2020, khi Chính phủ thu hẹp khoảng trống pháp lý tồn tại trong thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ. Nhiều người tham gia thị trường đã đổ xô phát hành trái phiếu trước khi quy định mới có hiệu lực vào tháng 1/2021.



cải thiện này, thị trường vốn trong nước vẫn còn bị kìm hãm bởi các thông lệ công bố thông tin chưa đạt tiêu chuẩn, cơ sở hạ tầng thị trường kém hiệu quả và cơ sở nhà đầu tư hạn chế, đặc biệt là các nhà đầu tư tổ chức, tạo ra cảm giác dễ bị tổn thương và hạn chế sự phát triển của các công cụ sáng tạo mới cho các hộ gia đình và doanh nghiệp.

**Biến đổi khí hậu cũng ngày càng được coi như một rủi ro cho ngành tài chính ở Việt Nam, nhưng vẫn chưa có đánh giá về các rủi ro tiềm ẩn.**

Các cú sốc có thể xuất phát từ tần suất và cường độ xảy ra các thảm họa thiên nhiên ngày càng tăng, hoặc từ những thay đổi đột ngột trong chính sách, công nghệ hoặc sở thích của người tiêu dùng khiến các tài sản sử dụng nhiều carbon và các kho dự trữ nhiên liệu hóa thạch trở nên lỗi thời và cuối cùng mắc kẹt. Hậu quả là tổn thất của lĩnh vực tài chính và sự biến động trên thị trường tài chính và hàng hóa có thể tác động tiêu cực đến các điều kiện cấp vốn, thanh khoản và cho vay, đồng thời làm suy yếu bảng cân đối của ngành tài chính, làm phát sinh các vòng phản hồi tiêu cực có ý nghĩa tài khóa vĩ mô. Rủi ro trong lĩnh vực tài chính có thể bao gồm (i) rủi ro hoạt động do thiệt hại đối với cơ sở hạ tầng tài chính, chi nhánh và trụ sở văn phòng (rủi ro vật chất), cũng như tác động tới uy tín tổ chức do không điều chỉnh theo các chính sách đầu tư “xanh” (rủi ro chuyển đổi); (ii) rủi ro tín dụng do khả năng trả nợ của bên vay bị ảnh hưởng bất lợi do thiệt hại (rủi ro vật chất), giá năng lượng cao hơn hoặc năng suất thấp hơn (rủi ro vật lý và chuyển đổi), cũng như giá tài sản thế chấp thấp hơn (đặc biệt khi không có bảo hiểm); (iii) rủi ro thị trường và thanh khoản từ việc đánh giá lại các dự báo tài chính và phí rủi ro tác động đến việc định giá tài sản sau khi xảy ra hạn hán và thiên tai (rủi ro vật chất), và sự thay đổi trong hỗn hợp năng lượng (rủi ro chuyển đổi) ảnh hưởng đến giá hàng hóa và năng lượng.

**Đại dịch đã làm gia tăng thêm sự cần thiết phải giải quyết rủi ro và bất ổn tài chính, điều tiết tốt hơn thị trường vốn trong nước và thúc đẩy hơn nữa tài chính toàn diện<sup>55</sup>.** Để giải quyết những thách thức này, ba định hướng chính sách sau đây, không hẳn là mới nhưng đã trở nên cấp thiết hơn, cần được tích cực xem xét:

- **Cải thiện giám sát ngân hàng:** NHNN sẽ cần giám sát chặt chẽ chất lượng tài sản của toàn bộ khu vực ngân hàng và từng ngân hàng thông qua giám sát dựa trên rủi ro, bao gồm cả việc xây dựng hệ thống cảnh báo sớm đi kèm với lộ trình kết thúc các biện pháp giảm/giãn nợ. Cần tăng cường nhiệm vụ của NHNN trong việc ban hành các quy định và thực hiện giám sát an toàn, bao gồm giải quyết các vấn đề nợ xấu tiềm ẩn và phát triển một thị trường mua bán nợ thương mại hiệu quả (bao gồm cả mua bán nợ xấu), bằng cách sửa đổi Luật NHNN và Luật Các tổ chức tín dụng. Đồng thời, khôn khổ luật pháp cho giải quyết phá sản cần được cải thiện để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tái cơ cấu các công ty có thể sống sót và giải thể/thanh lý các công ty không thể trụ lại được, tránh chuyển toàn bộ chi phí sang hệ thống tài chính. Chi phí tiền tệ để giải quyết một trường hợp phá sản cao hơn 15,7% so với Trung Quốc và gần gấp 5 lần so với Hàn Quốc. Việc giải quyết một trường hợp phá sản ở Việt Nam mất trung bình 5 năm, lâu hơn gần 10 lần so với quốc gia có thành tích tốt nhất toàn cầu (Ireland). Củng cố khuôn khổ pháp lý cho giải quyết phá sản có thể bao gồm nói lỏng quy định về các thủ tục ban đầu nhằm tạo động lực để khởi đầu sớm các vụ việc; tăng cường quyền của chủ nợ, trong đó có việc bổ nhiệm các quản tài viên và việc thanh lý tài sản; xây dựng các tiêu

---

<sup>55</sup> Ba thách thức này không phải là toàn bộ. Hai điểm yếu về cơ cấu cũng cần nhận được sự quan tâm của các cơ quan chức năng là việc phát triển các công cụ cho vay mới dành cho DNVVN và xanh hóa tài chính. Để biết thêm chi tiết về các công cụ cho vay mới tiềm năng, hãy xem Ngân hàng thế giới và Tổ chức tài chính quốc tế (2021).



chuẩn nghiệp vụ quốc gia mạnh mẽ hơn cho các quản tài viên; và nâng cao vai trò của các tòa án thương mại.

- **Tiếp tục đa dạng hóa thị trường vốn đồng thời cải thiện tính minh bạch và cơ sở hạ tầng thị trường:** Sự phát triển của thị trường vốn sẽ giúp Việt Nam phục hồi sau COVID-19, vì nó có thể làm giảm (i) rủi ro nợ nần quá mức trong khu vực doanh nghiệp thông qua huy động vốn cổ phần, hoặc (ii) rủi ro thanh khoản thông qua tái cấp vốn nợ. Nó cũng sẽ mang lại cơ hội tài chính cho khu vực tư nhân (bao gồm cả để phát triển cơ sở hạ tầng dài hạn), vốn vẫn phụ thuộc nhiều vào tín dụng ngân hàng, và cung cấp thêm các phương tiện tiết kiệm dài hạn cho các hộ gia đình, quỹ hưu trí và các tổ chức tài chính<sup>56</sup>. Tuy nhiên, mở rộng thị trường cần được thực hiện bằng cách thực thi các tiêu chuẩn cao về công bố thông tin, đặc biệt là trên thị trường trái phiếu doanh nghiệp, vì thông tin đáng tin cậy và dễ tiếp cận là cần thiết để thúc đẩy và duy trì niềm tin của nhà đầu tư. Thị trường trái phiếu doanh nghiệp đại chúng cần được thúc đẩy hơn nữa bằng cách hợp lý hóa các quy trình phát hành và niêm yết, để có nhiều trái phiếu hơn ra công chúng với các thông tin công bố đạt chuẩn. Cơ sở nhà đầu tư cần được mở rộng để giảm bớt biến động, bao gồm đa dạng hóa các khoản đầu tư của Quỹ Bảo hiểm xã hội Việt Nam (VSSF) và có sự tham gia của các công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí tư nhân. Việc ban hành các sản phẩm/công cụ thị trường vốn mới (ví dụ chứng khoán hóa hoặc trái phiếu dự án) cũng như việc được nâng hạng lên thị trường mới nổi trong các chỉ số cổ phiếu và trái phiếu toàn cầu cũng sẽ thu hút các nhà đầu tư quốc tế đến Việt Nam, hỗ trợ thị trường tăng trưởng bền vững và tăng sự tham gia đa dạng của nhà đầu tư. Cần xem xét tính dễ bị tổn thương của lĩnh vực tài chính trước các rủi ro về biến đổi khí hậu và môi trường (cũng như các lựa chọn chính sách và quy định tiềm năng để giảm thiểu và quản lý rủi ro), cũng như các cơ hội phát triển thị trường tài chính theo chiều sâu để huy động tài chính xanh trên quy mô lớn.
- **Tăng cường tài chính toàn diện thông qua số hóa các dịch vụ tài chính và khuyến khích sự tham gia của các công ty công nghệ tài chính (fintech) cũng như qua triển khai hệ thống thanh toán điện tử trên toàn quốc và các giải pháp sáng tạo khác:** Trong khi ngân hàng số đã phát triển tương đối nhanh ở Việt Nam trong vài năm qua, thông qua nỗ lực của các ngân hàng và xuất hiện của các nhà khai thác mới (ví dụ điện tử), Việt Nam vẫn chưa có hệ thống thanh toán di động. Sau vài năm thảo luận, Thủ tướng Chính phủ đã cho phép khởi động dự án thí điểm thanh toán qua tài khoản viễn thông (mobile money) trên toàn quốc vào tháng 3 năm 2021. Quyết định này là một bước tiến quan trọng, nhưng sẽ đòi hỏi hợp tác chặt chẽ giữa các nhà mạng và các ngân hàng thương mại, các ngân hàng này sẽ cần xác định và tạo tài khoản giao dịch có thể nhận thanh toán bằng tiền mặt. Cần làm rõ các quyết định liên quan đến việc ai sẽ được ủy quyền hỗ trợ các khoản thanh toán này và phương thức phân phối (ví dụ: kích hoạt thẻ). Sự phát triển của hệ thống mobile money đã chứng tỏ là chất xúc tác thúc đẩy tài chính toàn diện vì nó cung cấp một hệ thống thanh toán nhanh chóng và an toàn cho các hộ gia đình và doanh nghiệp không có tài khoản ngân hàng và có tiềm năng cung cấp một nền tảng cho hệ thống tín dụng vi mô, tương tự như ở một số quốc gia như Kenya và Tanzania. Nỗ lực này cần được bổ sung bằng việc cải thiện tổng thể về hiệu quả và giám sát hệ thống thanh toán, cũng như nâng cao hiểu biết về tài chính — bao gồm thông qua các chương trình giáo dục và bảo trợ xã hội.

---

<sup>56</sup> Trên thực tế, Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) và nhiều công ty con sắp đạt đến hạn mức tín dụng cho vay một lần theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng. Do đó, việc xếp hạng tín nhiệm cho EVN và Tổng công ty Truyền tải điện quốc gia (NPT) sẽ giúp họ tiếp cận tốt hơn với thị trường vốn quốc tế.

## Ưu tiên #6: Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội trên toàn quốc

**Đại dịch COVID-19, cuộc khủng hoảng y tế toàn cầu nghiêm trọng nhất trong vòng một thế kỷ vừa qua, đã buộc các xã hội phải suy nghĩ lại về cơ bản khái niệm đoàn kết<sup>57</sup>.** Đại dịch đã dẫn đến sự gia tăng nghèo đói và tạo ra nhiều bất bình đẳng đáng kể giữa các quốc gia, cũng như trong nội bộ các quốc gia. Những xu hướng đó đã mang lại sự chú ý mới đến kế ước xã hội và vai trò của nhà nước trong việc quản lý và giảm thiểu bất bình đẳng.

**Mặc dù được quản lý và kiểm soát đặc biệt tốt, đại dịch COVID-19 vào năm 2020 và đầu năm 2021 vẫn gây ra các tác động kéo dài và khác nhau ở Việt Nam.** Các cuộc điều tra hộ gia đình thường xuyên của Ngân hàng Thế giới xác định các tác động đối với các hộ gia đình và cho thấy rằng vào tháng 3 năm 2021, 30% số hộ có thu nhập thấp hơn so với tháng 3 năm 2020. Chỉ 15% số hộ gia đình có thu nhập cao hơn năm trước và khoảng 40% báo cáo mức thu nhập như trước (hình 1.20).<sup>58</sup> Khoảng 12% số hộ lâm vào tình trạng túng quẫn vì họ bị mất ít nhất 50% thu nhập. Điều thú vị là, trong khi cú sốc COVID-19 dường như tác động đến các hộ gia đình như nhau, thì sự chênh lệch đã bắt đầu xuất hiện trong giai đoạn phục hồi. Một số nhóm cho biết thu nhập có nhiều thay đổi bất lợi hơn những nhóm khác, đặc biệt là phụ nữ và các hộ nghèo nhất (hộp 1.1).

### Hộp 1.1. Tác động của COVID-19 đến phụ nữ và các hộ gia đình nghèo nhất

Giống như ở hầu hết các quốc gia, đại dịch COVID-19 tác động tiêu cực đến thu nhập của phụ nữ nhiều hơn so với nam giới, và đến các hộ gia đình nghèo nhất. Trong suốt giai đoạn từ tháng 6 năm 2020 đến tháng 3 năm 2021, chỉ số thu nhập được tính toán cho thấy những người tham gia khảo sát là nữ và là hộ gia đình do phụ nữ làm chủ hộ nằm trong 20 phần trăm dưới cùng của phân phối phúc lợi trước COVID, những người không có bất kỳ kênh thu nhập chính thức nào, và các hộ gia đình ở các vùng đặc biệt bị ảnh hưởng bởi COVID-19 (hình B1.1.1).

Cuộc khủng hoảng này tăng thêm định kiến giới, vì phụ nữ vốn đã thường chịu trách nhiệm không cân xứng về chăm sóc con cái, và đại dịch COVID-19 càng làm trầm trọng thêm áp lực về thời gian của phụ nữ.

Mức độ phi chính thức có mối tương quan chặt chẽ với chỉ số thu nhập thấp hơn. Việc làm và kinh doanh phi chính thức rất phổ biến, kể cả ở khu vực thành thị; chỉ có khoảng 19% hộ gia đình có nguồn thu nhập chính thức thông qua việc làm công ăn lương theo hợp đồng, hoặc kinh doanh gia đình có mã số thuế (ID). Tình trạng phi chính thức đi cùng với năng suất lao động thấp hơn và khả năng tiếp cận tài chính hạn chế. Người lao động hoặc doanh nghiệp phi chính thức cũng ít được tiếp cận với các mạng lưới bảo vệ hơn.

Xu hướng thu nhập hộ gia đình cũng có sự khác biệt giữa các vùng miền. Vùng duyên hải miền Trung (khu vực Đà Nẵng) và Thành phố Hồ Chí Minh bị ảnh hưởng nhiều hơn bởi các biện pháp y tế dự phòng và hạn chế đi lại quốc tế, do du lịch và kinh doanh chiếm tỉ trọng lớn trong nền kinh tế các địa phương này. Ngược lại, Hà Nội ít bị ảnh hưởng hơn vì đây là nơi đặt trụ sở chính quyền trung ương. Dự kiến, đợt bùng phát hiện tại, với quy mô lớn hơn nhiều so với các đợt bùng phát trước đó, sẽ tác động trầm trọng thêm đến các nhóm dễ bị tổn thương.

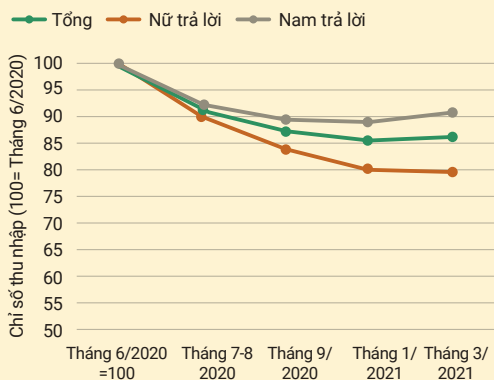
<sup>57</sup> Ngân hàng Thế giới ước tính rằng đại dịch đã khiến thêm 97 triệu người rơi vào cảnh nghèo đói vào năm 2020.

Xem <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>.

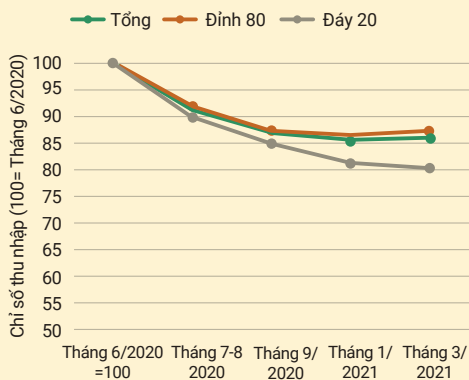
<sup>58</sup> Những kết quả này được rút ra từ các cuộc khảo sát tần suất cao của Ngân hàng thế giới tại Việt Nam.

Hình B1.1.1. Phục hồi khác nhau trong chỉ số về thu nhập

A. Theo giới tính của người tham gia khảo sát



B. Theo nhóm hưởng phúc lợi



Nguồn: Điều tra hộ gia đình trong COVID-19 của Ngân hàng Thế giới (R1, R2, R3, R4, R5).

Lưu ý: Xu hướng phản ánh những thay đổi tự báo cáo trong tổng thu nhập hiện tại của hộ gia đình. Các khoảng biến động, không phải tỷ lệ thay đổi thu nhập chính xác, được ghi lại (<= 25%, 25-49%, 50-99% và 100 +%). Các ước tính có tác động thấp được hiển thị và giá định tỷ lệ thay đổi lớn nhất nếu thu nhập được báo cáo là đang tăng hoặc tỷ lệ thay đổi nhỏ nhất nếu thu nhập được báo cáo là đang giảm. Các ước tính giá định mức thu nhập không đổi trong các giai đoạn ngoài khảo sát.

**Có thể quan sát thấy các mô hình tương tự đối với các doanh nghiệp.** Những doanh nghiệp tham gia các cuộc khảo sát tần suất cao của Ngân hàng Thế giới cho biết họ bị ảnh hưởng tiêu cực bởi cuộc khủng hoảng trong quý II năm 2020 nhưng đã phục hồi trở lại vào nửa cuối năm 2020. Ban đầu, một số lượng lớn các công ty tạm thời đóng cửa, giảm giờ làm và ghi nhận sụt giảm doanh số bán hàng. Trong số các doanh nghiệp chính thức, chỉ 2% vẫn đóng cửa vào tháng 1 năm 2021 và chỉ 19% đã giảm giờ làm, mặc dù 53% vẫn báo cáo doanh số bán hàng thấp hơn một năm trước. Tác động khác biệt có thể nhìn thấy ở chỗ, cứ 10 doanh nghiệp thì có khoảng 1 doanh nghiệp báo doanh số bán hàng tăng bất chấp đại dịch. Các doanh nghiệp gia đình cũng ghi nhận mô hình tương tự, với tỷ lệ đóng cửa thấp trong suốt năm 2020 nhưng một tỷ lệ lớn bị giảm thu nhập kinh doanh. Trong suốt năm 2020, số lượng doanh nghiệp đóng cửa tăng 13,9% so với năm 2019, nhưng số mới mở đạt 134.000 (tăng 3%), cho thấy rõ rằng cuộc khủng hoảng COVID-19 có tác động khác nhau đến khu vực tư nhân và đến thu nhập (hình 1.21).

**Tác động bất bình đẳng của đại dịch thể hiện rõ nhất trên thị trường lao động.** Điều này có thể ảnh hưởng đến nền tảng của kế hoạch xã hội ở Việt Nam, vốn có thể đảm bảo việc làm cho mọi người dân. Thoạt nhìn, ảnh hưởng của đại dịch có vẻ tương đối vừa phải, vì vào cuối năm 2020, rất ít người lao động bị mất việc làm (tỷ lệ thất nghiệp tăng 0,2% so với cuối năm 2019), rời khỏi thị trường việc làm (tỷ lệ tham gia lao động giảm 1,7%), hoặc thu nhập được ít hơn, vì vào năm 2020 họ nhận được thu nhập lao động xấp xỉ bằng mức thu nhập lao động năm 2019.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Xem Ngân hàng Thế giới (2021e) để biết thêm chi tiết

<sup>60</sup> Ngân hàng Thế giới 2021f.

**Tuy nhiên, điều này che giấu hai yếu tố quan trọng cần được xem xét:**

- **Thứ nhất**, thị trường việc làm giảm 1,9% và tiền lương chỉ tăng ở mức khiêm tốn (khoảng 1%) vào năm 2020, trong khi người lao động đã quen với tỉ lệ tăng trưởng việc làm hàng năm từ 0,5% đến 1% và mức tăng lương cao hơn (6 đến 7%) hầu như hàng năm (hình 1.22). Đột nhiên, những người mới tham gia vào thị trường lao động nhận ra rằng việc đảm bảo có một công việc, với lương tăng dần, không còn là chuyện tất nhiên. Tỷ lệ thiếu việc làm và việc làm phi chính thức cao hơn cũng đã được ghi nhận, và một phần còn lớn hơn trong số lao động có việc làm đã rời khỏi lực lượng lao động.<sup>61</sup>
- **Thứ hai**, tác động của đại dịch rất khác biệt giữa các ngành. Hình 1.23 so sánh tốc độ tăng trưởng việc làm được dự báo trước COVID-19 với kết quả sau giai đoạn cách ly xã hội và cho thấy rằng các ngành có tỷ lệ mất việc làm cao nhất vào năm 2020 là bất động sản, ngân hàng, xây dựng, giao thông và khách sạn. Việc làm trong lĩnh vực sản xuất bị đình trệ vào năm 2020, so với mức dự kiến tăng 6% trước cuộc khủng hoảng COVID-19. Nhiều “kẻ thất bại” trong năm 2020 nằm trong số các ngành năng động nhất trước đại dịch.

**Đại dịch đã tạo ra một số nhóm nghèo hoặc cận nghèo mới, nhưng trên hết, đã ảnh hưởng đến cuộc sống của nhiều người dân và tạo ra bất bình đẳng đáng kể ở Việt Nam.** Nhiều nhóm trong số những nhóm dễ bị tổn thương này không phải là những nhóm truyền thống được nhắm đến trong chương trình bảo trợ xã hội của Chính phủ. Trọng tâm của chương trình này là nhóm nghèo cùng cực, đặc biệt là trong đồng bào các dân tộc thiểu số ở miền núi, chiếm khoảng 3/4 số người sống với mức dưới 1,9 đô la Mỹ mỗi ngày ở Việt Nam. Như đã đề cập trước đó, những người nghèo mới có xu hướng sống ở các trung tâm thành thị và làm việc trong ngành dịch vụ hoặc, ở một mức độ nào đó, trong lĩnh vực sản xuất. Những người phải hứng chịu nhiều nhất các cú sốc thị trường lao động có thể không phải là những người làm việc trong các doanh nghiệp chính thức, mà là những người làm việc xoay quanh khu vực chính thức trong các hoạt động phi chính thức như đại lý du lịch, điều hành tour và hướng dẫn viên trong ngành Du lịch.<sup>62</sup> Cuộc khủng hoảng COVID-19 cũng đã nâng cao tầm quan trọng của bảo trợ xã hội có tính thích ứng, giải quyết tình trạng dễ bị tổn thương trước các cú sốc bằng cách cung cấp hỗ trợ hoặc bảo hiểm tạm thời cho các nhóm bị ảnh hưởng.

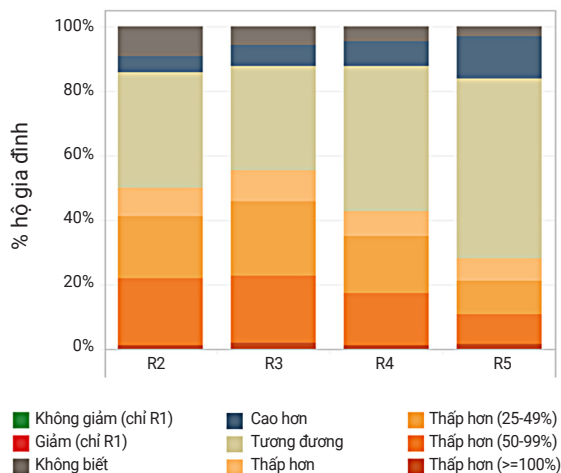
---

<sup>61</sup> Xem Ngân hàng Thế giới (2021g, trang 14–24) để biết thêm chi tiết.

<sup>62</sup> Theo Hiệp hội Du lịch Việt Nam (VITA), 90% công ty lữ hành, công ty khai thác tours và hướng dẫn viên buộc phải đóng cửa, 10% còn lại thu nhỏ hoạt động.

**Hình 1.20. Tác động không đồng đều của đại dịch COVID-19 lên các hộ gia đình**

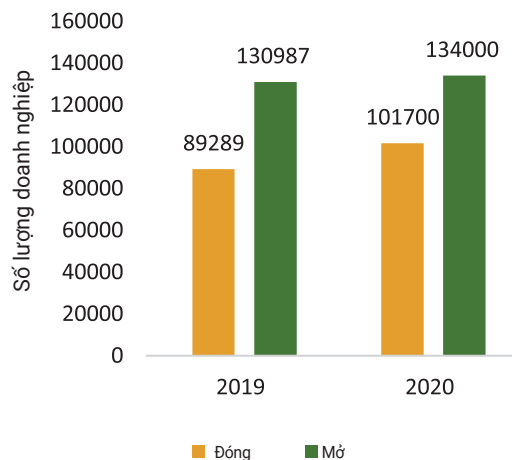
Thay đổi thu nhập so với một năm trước



Nguồn: Khảo sát tần suất cao qua điện thoại đối với hộ gia đình do Ngân hàng Thế giới thực hiện.  
R2 = tháng 7/2020; R3 = tháng 9/2020;  
R4 = tháng 1/2021; R5 = tháng 3/2021.

**Hình 1.21. Số doanh nghiệp thành lập mới và đóng cửa**

Năm 2019 so với 2020



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

**Hình 1.22. Số việc làm đã được ký hợp đồng trong năm 2020**

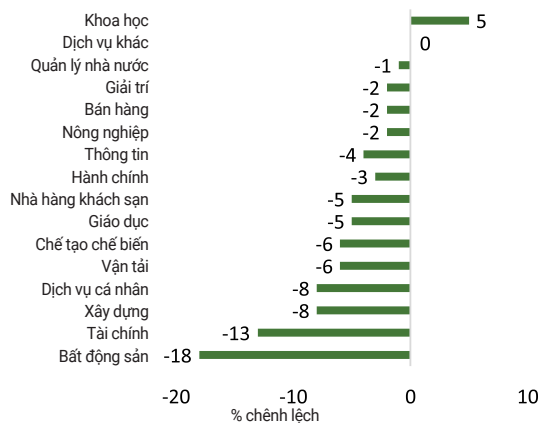
Phần trăm thay đổi tỉ lệ lao động có việc làm



Nguồn: Nhân viên Ngân hàng Thế giới tính sử dụng số liệu của BLĐ.

**Hình 1.23. Tác động lên thị trường lao động khác nhau theo các ngành**

So sánh giữa dự báo trước đại dịch COVID-19 và thực hiện trong năm 2020



**Điều cơ bản hơn là, COVID-19 đã đóng vai trò đẩy nhanh những thay đổi cơ cấu cơ bản trong nền kinh tế Việt Nam.** Vào đầu những năm 1990, mục tiêu chính là giảm tỉ lệ nghèo cùng cực, lúc đó lên tới 52,3%. Thách thức hiện nay là đảm bảo rằng người nghèo và người cận nghèo - những người sống trên 1,9 đô la nhưng dưới 5,5 đô la Mỹ mỗi ngày - có thể tiếp tục bước lên nấc thang kinh tế cao hơn và không rơi vào tình trạng nghèo cùng cực. Vào năm 2018, người cực nghèo chỉ còn chiếm 1,8% dân số, trong khi người cận nghèo hiện chiếm tới 20,6%. Đại dịch chắc chắn đã ảnh hưởng nhiều nhất đến nhóm dân số làm việc trong các hoạt động phi chính thức hoặc bán phi chính thức, ngày càng tăng ở các trung tâm đô thị. Một sự chuyển đổi cơ cấu khác là chuyển dần từ việc làm phi chính thức sang chính thức, vì ngày nay hơn 45% người lao động đang nhận lương, trong khi hệ thống bảo hiểm thất nghiệp và an sinh xã hội vẫn chưa phát triển. Nhóm người dễ bị tổn thương cuối cùng đang tăng rất nhanh là những người trên 65 tuổi, những người được dự báo sẽ chiếm 15% dân số Việt Nam vào năm 2030 so với khoảng 8% hiện nay. Tất cả những xu hướng này đã được mô tả chi tiết trong báo cáo chẩn đoán việc làm gần đây của Ngân hàng Thế giới cho Việt Nam.<sup>63</sup>

**Ngày nay, Chính phủ dường như không được trang bị đầy đủ để cung cấp bảo trợ xã hội cho các nhóm dễ bị tổn thương mới, xuất hiện từ các xu hướng nhân khẩu học và kinh tế gần đây.**

Hiện nay, các công cụ của hệ thống bảo trợ xã hội hiện đại hầu như không có, do đó ít có sự bảo vệ đối với người lao động chính thức, người lớn tuổi và người cận nghèo ở khu vực thành thị. Chính phủ sẽ khó đưa ra các mạng lưới an sinh xã hội có tính mục tiêu, ví dụ chuyển tiền có điều kiện, vì không có cơ sở dữ liệu để xác định các hộ gia đình dễ bị tổn thương nhất hoặc các công cụ để chuyển tiền cho họ, ngoại trừ bằng cách sử dụng tiền mặt. Những hạn chế này đã cản trở các cấp chính quyền thực hiện gói tài chính COVID-19 của mình vào năm 2020; chỉ giải ngân được 10% kinh phí được phân bổ cho các chương trình mới.<sup>64</sup>

**Chính phủ nên xem xét lại chính sách bảo trợ xã hội của mình để giải quyết sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế và xã hội của xã hội Việt Nam. Hệ thống bảo trợ xã hội (BTXH) của Việt Nam trong tương lai nên sử dụng phương pháp tiếp cận toàn Chính phủ để phối hợp các chương trình và cơ quan nhằm phân phối hiệu quả phúc lợi và dịch vụ tới toàn dân.** Đáng chú ý, hệ thống này cần có khả năng tài trợ cho một loạt các chương trình và phân phối hai hình thức hỗ trợ: bằng tiền (như lương hưu, trợ cấp xã hội, bảo hiểm thất nghiệp) và dịch vụ (như chăm sóc xã hội và các dịch vụ chính sách thị trường lao động tích cực). Vì các chương trình và trụ cột khác nhau phải được thiết kế lại để tăng cường lẫn nhau ở cấp chính sách, do đó hệ thống tài chính và phân phối cho mỗi chương trình phải bổ sung cho nhau, hợp nhất khi có thể và giảm thiểu việc sử dụng các mạng hoặc hệ thống thông tin trùng lặp hoặc song song. Dưới đây là những hành động chính cần triển khai thực hiện để cải cách hệ thống tài trợ và phân phối BTXH, với tư cách là một thực thể tổng thể, để đạt được tầm nhìn đến năm 2030:

- **Xây dựng chiến lược tài trợ cho một hệ thống BTXH lớn hơn và phức tạp hơn.** Điểm không chắc chắn là khả năng chi trả gói cải cách đầy đủ được vạch ra trong tầm nhìn đến năm 2030

---

<sup>63</sup> Ngân hàng Thế giới 2018a.

<sup>64</sup> Xem thêm chi tiết ở Ngân hàng Thế giới 2021h.

<sup>65</sup> Để xem phân tích đầy đủ hơn và các khuyến nghị nhằm cải thiện chính sách bảo trợ xã hội ở Việt Nam, xem Ngân hàng Thế giới (2018c, 2019b).

65 (mở rộng phạm vi các phúc lợi và dịch vụ BHXH cho lao động khu vực phi chính thức và số người cao tuổi đang tăng nhanh, tính bền vững tài chính của hệ thống bảo hiểm hưu trí, tăng cường hệ thống phân phối) trong bối cảnh hiệu quả huy động nguồn thu không có cải thiện đáng kể, vì phần lớn chi tiêu BHXH gia tăng sẽ lấy từ các khoản thu chung. Với các thông số về nhân khẩu học và chương trình hưu trí, tính bền vững tài chính của hệ thống hưu trí của Việt Nam sẽ có những rủi ro lớn nếu không tiếp tục các cải cách, bao gồm cải cách thông số và mở rộng phạm vi bảo hiểm dần dần. Việt Nam chi tiêu tương đối ít cho mạng lưới an sinh của mình, do đó cung cấp phúc lợi thấp so với các tiêu chuẩn toàn cầu. Trên hết, hệ thống phân phối phân tán không được dẫn dắt bởi một mục tiêu hoặc tầm nhìn trung tâm rõ ràng.

- **Các giao diện khách hàng nên được tích hợp trên toàn bộ hệ thống BHXH.** Hiện tại, những người thụ hưởng chương trình phải tham gia vào từng chương trình BHXH riêng lẻ. Khi hệ thống BHXH tích hợp, các phương tiện mà người thụ hưởng đăng ký, tham gia và nhận lợi ích từ các chương trình BHXH cũng phải tích hợp. Để bắt đầu, các nhà hoạch định chính sách nên (i) phát triển một hệ thống định danh (ID) quốc gia mạnh được xây dựng trên cả các nền tảng định danh cơ bản và chức năng. Một hệ thống ID mạnh mẽ là đầu vào hết sức quan trọng cho bất kỳ hệ thống BHXH tích hợp nào, cho phép xác thực danh tính của người thụ hưởng khi cung cấp dịch vụ trực tuyến<sup>66</sup>, và tạo điều kiện chia sẻ thông tin về người thụ hưởng (ví dụ, thu nhập, mức phúc lợi) giữa các chương trình BHXH. Các hệ thống này cũng có những lợi ích gián tiếp từ việc tạo ra một phương tiện xác thực danh tính đáng tin cậy có thể được sử dụng cả trong quá trình tương tác giữa các bên thứ ba (ví dụ: nhà cung cấp dịch vụ y tế hoặc ngân hàng); (ii) chuẩn hóa các phương pháp xác định đối tượng mục tiêu để xác định và đăng ký các đối tượng thụ hưởng trong các chương trình có tính mục tiêu. Việc tạo ra các hệ thống định danh mạnh và sổ đăng ký quản lý dữ liệu có thể tương tác giữa các chương trình BHXH (xem bên dưới) sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn rất nhiều cho việc xác định đối tượng mục tiêu thụ hưởng chương trình một cách thống nhất hơn. Điều này cũng sẽ cho phép hệ thống nộp đơn xin trợ cấp trở nên “theo yêu cầu” và năng động hơn; (iii) mở rộng các nỗ lực tiếp cận để tạo điều kiện giao tiếp hai chiều cho mọi thành phần dân cư Việt Nam, đặc biệt là các dân tộc thiểu số và người dân sống ở vùng sâu, vùng xa; (iv) hợp nhất các điểm cung cấp dịch vụ đầu-cuối giữa các chương trình, ưu tiên sử dụng các cửa sổ dịch vụ số một cửa. Các hệ thống như vậy giúp mọi người đăng ký các quyền lợi hoặc dịch vụ, nhận thông báo và cập nhật về các mức phúc lợi hoặc tình trạng của họ trong chương trình, hoặc gửi phản hồi về trải nghiệm của họ trong một chương trình dễ dàng hơn.
- **Xây dựng một nền tảng chia sẻ dữ liệu quốc gia để cho phép các hệ thống quản lý dữ liệu có thể tương tác trong nội bộ các cơ quan và chương trình, và giữa các cơ quan và các chương trình BHXH.** Việc sử dụng “cơ sở dữ liệu đăng ký dịch vụ xã hội” – các hệ thống thông tin BHXH được hài hòa hóa để phục vụ nhiều chương trình – làm nền tảng của một mạng phân phối BHXH tích hợp<sup>67</sup> ngày càng được chú trọng trên toàn cầu. Việc cho phép quản lý và trao đổi dữ liệu hiệu quả hơn giữa các cơ quan giúp giảm thiểu gánh nặng thu thập, xác minh và cập nhật dữ liệu. Ở Việt Nam, một cơ sở dữ liệu đăng ký dịch vụ xã hội có khả năng kết nối rất cục

<sup>66</sup> Ví dụ: bằng cách sử dụng thẻ ID, đầu đọc thẻ và mã PIN hoặc bằng cách dùng một ứng dụng dành cho thiết bị di động và mật khẩu dùng một lần.

<sup>67</sup> Xem Ngân hàng Thế giới (2020h) để biết đánh giá về kinh nghiệm toàn cầu về cơ sở dữ liệu đăng ký dịch vụ xã hội trong các chương trình bảo trợ xã hội và hơn thế nữa.



có thể thay thế cuộc tổng điều tra nghèo định kỳ như một phương tiện xác định và lựa chọn các đối tượng hưởng lợi từ chương trình, vì phúc lợi hộ gia đình có thể được đánh giá thông qua kiểm tra chéo theo thời gian thực các cơ sở dữ liệu của Chính phủ về thu nhập và tài sản của hộ gia đình<sup>68</sup>. Các hệ thống dữ liệu hài hòa như vậy đã được xây dựng theo một loạt quỹ đạo thực và ảo khác nhau, vì vậy Việt Nam có thể tìm hiểu kinh nghiệm của các quốc gia có thu nhập trung bình khác về những thách thức và kết quả có thể có khi tích hợp và kết nối các cơ sở dữ liệu. Cũng cần lưu ý rằng trong khi việc xây dựng một cơ sở dữ liệu quốc gia về các chương trình an sinh xã hội và tinh giản thủ tục hành chính có thể nâng cao hiệu quả và hiệu suất, thì công nghệ chỉ là yếu tố thúc đẩy nỗ lực này. Điều quan trọng đối với Việt Nam là học hỏi từ các mô hình kiến trúc nền tảng khác nhau (Brazil, Chile, Indonesia, Mexico, Thổ Nhĩ Kỳ, v.v.), để đưa ra lựa chọn của riêng mình trong việc áp dụng mô hình kiến trúc nền tảng phù hợp nhất.

- **Hiện đại hóa và tích hợp các hệ thống thanh toán BTXH vào các nền tảng chung để thanh toán hỗ trợ của Chính phủ cho người dân (G2P).** Việt Nam đã triển khai thanh toán số thông qua các chương trình khác nhau của Chính phủ và nên mở rộng xu hướng này sang các chương trình BTXH, lĩnh vực hiện đang đứng sau các đối thủ so sánh trong khu vực và toàn cầu về tỷ trọng thanh toán BTXH được thực hiện bằng kỹ thuật số<sup>69</sup>. Ngoài việc làm tăng hiệu quả cung cấp các phúc lợi của chương trình, thanh toán G2P kỹ thuật số có thể thúc đẩy các mục tiêu phát triển tài chính toàn diện bằng cách tăng sử dụng tài khoản ngân hàng và các tài khoản giao dịch khác. Một hệ thống như vậy sẽ cần (i) hợp lý hóa quy trình thanh toán, cắt bỏ các khâu trung gian không cần thiết; (ii) áp dụng thanh toán số để đảm bảo rằng số tiền chính xác được phân phối hiệu quả đến đúng người vào đúng thời điểm. Các khoản trợ cấp xã hội định kỳ, phúc lợi bảo hiểm xã hội và các khoản chi trả cho các chương trình khác do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (MOLISA) quản lý phải được chuyển trực tiếp đến tài khoản của người thụ hưởng thông qua ngân hàng hoặc các tổ chức cung ứng dịch vụ chi trả khác để người thụ hưởng dễ dàng tiếp cận, có thể tự do lựa chọn nhà cung cấp của họ; (iii) cung cấp các giải pháp phân phối thanh toán điện tử thay thế cho các tài khoản ngân hàng truyền thống do cơ sở hạ tầng ngân hàng hạn chế ở một số vùng nông thôn và vùng sâu vùng xa của đất nước. Cần có khung pháp lý để hỗ trợ phát triển các đại lý và ngân hàng đại lý phục vụ mục đích này.
- **Xây dựng năng lực cho nguồn nhân lực của hệ thống BTXH.** Khi hệ thống BTXH và mạng lưới phân phối của nó trở nên phức tạp hơn và dựa trên công nghệ, các kỹ năng cần thiết từ những người quản lý và thực hiện chúng cũng sẽ cần phải tăng lên. Do đó, cần cải cách để (i) củng cố hệ thống quản lý cơ sở dữ liệu đối tượng BTXH nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc điều phối các phúc lợi và dịch vụ BTXH. Hơn nữa, đã có các công cụ sáng tạo để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình này, chẳng hạn như hệ thống quản lý, phân loại và giám sát luồng khách hàng tại bộ phận giao dịch trực tiếp, cũng như hệ thống quản lý cơ sở dữ liệu đối tượng BTXH tích hợp hỗ trợ sàng lọc, tiếp nhận, ghi danh, thẩm định đủ điều kiện, quản lý đối tượng BTXH và phúc lợi, và phân bổ đối tượng BTXH; và (ii) chuẩn bị một đội ngũ chuyên gia được

<sup>68</sup> Tổng điều tra hộ nghèo năm 2015 đã có nhiều cải cách, tuy nhiên quá trình phân loại hộ gia đình sử dụng kết hợp phương pháp kiểm định giá trị bình quân thay thế (Proxy Means Test - PMT) và chỉ số nghèo đa chiều (Multi-dimensional Poverty Index - MPI) vẫn phức tạp đến mức có khả năng làm giảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

<sup>69</sup> Ngân hàng Thế giới 2019c.



đào tạo bài bản để làm nhân viên và quản lý mạng lưới cung cấp dịch vụ và phúc lợi BHXH. Hệ thống BHXH trong tương lai sẽ phức tạp hơn, bao gồm nhiều chương trình cung cấp dịch vụ và phúc lợi hơn. Sẽ cần thêm các nhân viên xã hội và các chuyên gia được đào tạo về cung cấp dịch vụ và phúc lợi xã hội để quản lý mạng lưới phân phối này. Hơn nữa, sẽ cần có các mô hình đào tạo mới để đáp ứng nhu cầu đang nổi lên trên khắp mạng lưới phân phối về các kỹ năng mới hoặc được điều chỉnh, đặc biệt là đối với quản lý đối tượng BHXH.

- **Tăng cường năng lực của Chính phủ trong việc giám sát và đánh giá khi các chủ thể đa dạng hơn đảm nhận vai trò lớn hơn trong cung cấp dịch vụ và phúc lợi BHXH.** Nhà nước sẽ không đủ năng lực để làm tác nhân duy nhất trên tất cả các khía cạnh của hệ thống BHXH và sẽ cần phải tăng cường năng lực của mình để hoạt động với tư cách là người giám sát toàn bộ hệ thống. Ví dụ, Bộ LĐTBXH và Bảo hiểm xã hội Việt Nam sẽ phải chịu trách nhiệm lớn hơn trong việc quản lý hợp đồng khi các tổ chức tư nhân tham gia nhiều hơn vào việc cung cấp các dịch vụ, ví dụ như chăm sóc dài hạn. Cụ thể hơn, sẽ cần (i) tăng cường giám sát hiệu quả triển khai thực hiện chương trình bằng cách sử dụng khung đánh giá để đánh giá cách thức các chương trình có thể được tận dụng để thúc đẩy tài chính toàn diện và tăng cường phối hợp; và (ii) tăng cường văn hóa đánh giá chương trình để đánh giá xem Việt Nam đang đạt được hiệu quả chi phí và tác động xã hội tốt nhất tại đâu, cũng như tiến độ và tác động của các quá trình củng cố các dịch vụ đầu cuối, đào tạo lại nguồn nhân lực và phát triển quan hệ đối tác công-tư theo chiều sâu. Bước đầu tiên trong vấn đề này sẽ là cải thiện dữ liệu ở cấp hộ gia đình. Mặc dù Việt Nam có một hệ thống thống kê và điều tra hộ gia đình phát triển tốt, sự thiếu vắng đáng ngạc nhiên của dữ liệu hỗn hợp (dữ liệu bảng) về các chương trình BHXH có nghĩa là việc đánh giá chặt chẽ tác động của các chương trình BHXH (và các chương trình khác) bị hạn chế. Dữ liệu liên ngành hiện có cũng nên được cung cấp tự do hơn cho các nhà nghiên cứu để khuyến khích phân tích sâu hơn về tác động và hiệu quả chi phí của các chương trình BHXH.

## PHẦN 2

# BÓC TÁCH CƠ CHẾ TRIỂN KHAI THỰC THI TẠI VIỆT NAM

**Đại hội Đảng tháng 2/2021 đã nhận định rằng Việt Nam vẫn chưa đạt được tất cả các mục tiêu phát triển do việc triển khai thực hiện không đồng đều.** Tiến bộ không đồng đều trong việc triển khai thực hiện một số ưu tiên, vốn được đặt ra vào năm 2010, đã khiến việc giải quyết thách thức trong triển khai thực thi trở thành ưu tiên hàng đầu của Chiến lược phát triển KTXH mới của quốc gia cho giai đoạn 2021–30. *"Nhiệm vụ trung tâm của toàn Đảng, toàn dân, toàn quân và các cấp chính quyền là thực hiện thắng lợi các ưu tiên phát triển trọng tâm của đất nước".*<sup>70</sup>

**Phần 2 của Báo cáo cập nhật Đánh giá quốc gia (SCD) xem xét mức độ Việt Nam có thể cải thiện việc triển khai thực hiện các ưu tiên phát triển của mình.** Dựa trên cách tiếp cận theo một phương pháp luận mới, báo cáo cập nhật sẽ chỉ ra rằng sáu ưu tiên phát triển được xác định trong Phần 1 cho đến nay đã được thực hiện không đồng đều và cần phải có một nỗ lực lớn hơn để đạt được khát vọng của Chính phủ, đó là đưa Việt Nam trở thành nền kinh tế có thu nhập trung bình cao vào năm 2035 và nền kinh tế có thu nhập cao vào năm 2045. Nỗ lực đó sẽ đòi hỏi những cải thiện về tầm nhìn, năng lực và động lực thông qua việc áp dụng một nền tảng gồm 5 cải cách thể chế dựa trên bằng chứng thực nghiệm ở Việt Nam và tham khảo những cách làm tốt nhất trên thế giới.

**Phần 2 được chia thành ba chương.** Chương đầu tiên đánh giá thành tích triển khai thực hiện của Việt Nam đối với sáu ưu tiên được xác định trong Phần 1; chương thứ hai giải thích một số đặc điểm của thành tích triển khai thực hiện thông qua phân tích sâu về sự kết hợp của ba yếu tố quyết định - tầm nhìn, năng lực và động lực; và chương thứ ba xem xét Chính phủ có thể hành động như thế nào để cải thiện những yếu tố quyết định này bằng cách áp dụng các cải cách thể chế và, nhờ đó, tiến tới thực thi hiệu quả một cách có hệ thống.

## 2.1. Thành tích triển khai thực hiện của Việt Nam ra sao?

**Thành tích triển khai thực hiện của Việt Nam đối với từng ưu tiên phát triển được xác định trong Phần 1 của nghiên cứu này đã được đánh giá theo hai cách.** Đầu tiên, nhóm tác giả đo lường mức độ mà Chính phủ thực hiện cam kết trước đây là đưa Việt Nam trở thành một nền kinh tế có thu nhập trung bình thấp. Thứ hai, chúng tôi đánh giá nỗ lực mà Việt Nam cần thực hiện để trở thành một nền kinh tế có thu nhập trung bình cao vào năm 2035 - cam kết hiện tại được đưa ra trong Chiến lược phát triển KTXH quốc gia mới cho giai đoạn 2021–30.<sup>71</sup> Việc đo lường kết quả triển khai thực hiện các ưu tiên phát triển trong quá khứ và kết quả dự kiến được giải thích chi tiết hơn trong hộp 2.1.

## Hộp 2.1. Đo lường thành tích triển khai thực hiện các ưu tiên phát triển ở Việt Nam

Việc đo lường kết quả triển khai thực hiện các ưu tiên phát triển của một quốc gia rất phức tạp vì nó đòi hỏi phải có sự nhất trí, đối với từng ưu tiên, về những cam kết của Chính phủ và việc thực hiện chúng. Trong khuôn khổ báo cáo này, cam kết đã được xác định gồm (i) mục tiêu mà Chính phủ đặt ra trong quá khứ, đó là Việt Nam đạt được mức thu nhập trung bình thấp; và (ii) mục tiêu mới đặt ra trong Chiến lược phát triển KTXH 2021–30 là Việt Nam đạt mức thu nhập trung bình cao vào năm 2035.

Việc triển khai thực hiện các ưu tiên phát triển đã được ghi lại bằng các chỉ số kết quả. Các chỉ số đó đã được lựa chọn nhiều nhất có thể từ các chiến lược và kế hoạch quốc gia để đảm bảo tính nhất quán với các mục tiêu của Chính phủ và khi cần, được hoàn thiện thông qua quá trình tham vấn với các chuyên gia trong nước và quốc tế. Quá trình này dẫn đến việc lựa chọn ba đến bốn chỉ số cho mỗi ưu tiên (xem Phụ lục B để biết danh sách đầy đủ các chỉ số được lựa chọn).

Các ngưỡng dành cho các quốc gia có thu nhập trung bình thấp (LMIC) và các quốc gia có thu nhập trung bình cao (UMIC) được lấy từ các Chỉ số Phát triển thế giới (WDI) của Ngân hàng Thế giới.

Do đó, thành tích triển khai thực hiện của Việt Nam được đo lường bằng mức chênh lệch giữa các kết quả thực hiện hiện tại (hoặc các chỉ số kết quả) và, thứ nhất, với ngưỡng đối với các nước thu nhập trung bình thấp (cam kết trước đây); thứ hai, với ngưỡng đối với các nước trung bình cao (cam kết hiện tại). Phép đo đầu tiên phản ánh thành tích triển khai thực hiện trước đây của quốc gia, trong khi phép đo thứ hai phản ánh thành tích mong đợi.

**Thành tích trong quá khứ (%) = 100% - [ngưỡng cho LMIC/kết quả thực hiện hiện tại của Việt Nam]**

**Thành tích mong đợi (%) = [ngưỡng cho UMIC/kết quả thực hiện hiện tại của Việt Nam] - 100%**

Thành tích trong quá khứ và thành tích mong đợi được đo lường cho từng chỉ số được lựa chọn theo từng ưu tiên. Thành tích quá khứ và thành tích mong đợi tổng thể cho một ưu tiên được đo lường bằng cách lấy trung bình thành tích thực hiện của tất cả các chỉ số được lựa chọn.

Bảng B2.1.1 minh họa việc áp dụng phương pháp này cho ưu tiên về chuyển đổi số (kết quả triển khai thực hiện tất cả các ưu tiên được trình bày chi tiết trong Phụ lục B). Bốn chỉ số kết quả được lựa chọn bao gồm đăng ký thuế bao điện thoại di động, sử dụng internet, mức độ sẵn có của các kỹ năng số (được đánh giá thông qua số sinh viên đăng ký học tại bậc giáo dục/đào tạo đại học); và năng lực đổi mới sáng tạo (được thể hiện qua việc đăng ký bằng sáng chế). Thành tích trung bình trong quá khứ bằng 21%, có nghĩa là Việt Nam đã thực hiện vượt mức cam kết trước đây của mình vì đã thực hiện tốt hơn ngưỡng dành cho các nước có thu nhập trung bình thấp. Để Việt Nam có thể đạt được ngưỡng mà các nước có thu nhập trung bình cao hơn đã báo cáo, thành tích trung bình mong đợi sẽ phải tăng 38%.

<sup>70</sup> Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam: 2021–2030, tháng 2 năm 2021, tr. 30.

<sup>71</sup> Theo phân loại của Ngân hàng Thế giới, trong năm tài chính 2021 hiện tại, các nền kinh tế có thu nhập thấp được định nghĩa là những nền kinh tế có GNI bình quân đầu người, được tính bằng phương pháp Bán đồ của Ngân hàng Thế giới, là 1,035 đô la Mỹ trở xuống vào năm 2019; các nền kinh tế có thu nhập trung bình thấp là những nền kinh tế có GNI bình quân đầu người từ 1,036 đến 4,045 đô la Mỹ; những nền kinh tế có thu nhập trung bình cao là những nền kinh tế có GNI bình quân đầu người từ 4.046 đến 12.535 đô la Mỹ; những nền kinh tế có thu nhập cao là những nền kinh tế có GNI bình quân đầu người từ 12.536 đô la Mỹ trở lên. Năm 2019, GNI bình quân đầu người của Việt Nam tương đương 2.590 đô la Mỹ.

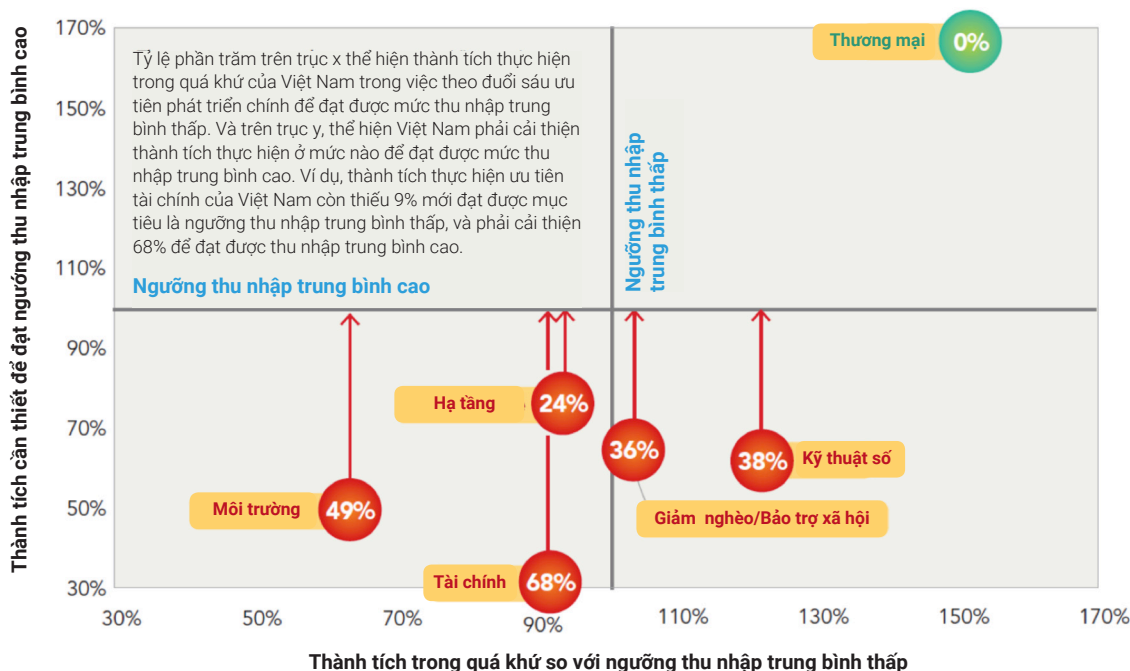
**Bảng B2.1.1. Khoảng cách triển khai thực hiện đối với ưu tiên chuyển đổi số**

Chỉ số	Kết quả thực hiện của Việt Nam (số liệu có sẵn gần nhất)	Ngưỡng thu nhập trung bình thấp	Thành tích trước đây	Ngưỡng thu nhập trung bình cao	Thành tích mong đợi
	(1)	(2)	(3) = 100% - [(1)/(2)]	(4)	5 = [(4)/(1)] - 100%
Đăng ký điện thoại di động	141	94	33%	122	-13%
Sử dụng internet	69	32	54%	56	-19%
Đăng ký học, bậc đại học	29	24	17%	53	83%
Đăng ký bằng sáng chế	0,007	0,0083	-19%	0,015	101%
Trung bình			21%		38%

Tuy nhiên cần lưu ý là những khác biệt trên được giả định là để giải thích thành tích triển khai thực hiện, trong khi chúng cũng có thể xuất phát từ việc áp dụng các chính sách dưới mức tối ưu. Nói cách khác, kết quả thực thi yếu kém có thể không phải do Chính phủ triển khai thực hiện kém mà do đã hoạch định chính sách kém. Mặc dù không thể loại bỏ hoàn toàn cách giải thích này, nhưng nó có thể không đóng một vai trò quan trọng đến vậy ở Việt Nam bởi vì, như đã giải thích trong Phần 1, Việt Nam tập trung nhiều vào việc xây dựng các chiến lược và kế hoạch, dẫn đến mức độ đồng nhất tương đối cao về các chính sách sẽ được thông qua cho từng ưu tiên phát triển.

**Những phát hiện chính, được tóm tắt trong Hình 2.1, cho thấy Việt Nam sẽ cần phải phấn đấu nhiều hơn nữa để chuyển từ kết quả triển khai thực hiện “tương đối tốt nhưng không đồng đều” trong quá khứ sang kết quả “vững chắc và đồng nhất” trong tương lai như kỳ vọng.** Thành tích trong quá khứ của Việt Nam tương đối tốt nhưng không đồng đều theo nghĩa là Chính phủ đã thực hiện được cam kết bắt kịp với các quốc gia có thu nhập trung bình thấp ở ba trong sáu ưu tiên phát triển, nhưng không thực hiện được ở ba ưu tiên khác. Mặc dù phải thừa nhận rằng một số ưu tiên phát triển phức tạp hơn những ưu tiên khác vì chúng đòi hỏi sự đánh đổi chính sách khó khăn, nhưng mức độ không đồng đều được thể hiện rõ qua kết quả thực hiện cực kỳ kém đối với ưu tiên hướng tới tăng trưởng xanh hơn, thấp hơn gần 40% so với ngưỡng của quốc gia ở mức trung bình thấp. Sắp tới, Việt Nam sẽ cần thúc đẩy mạnh mẽ việc thực hiện năm trong sáu ưu tiên phát triển đã nêu để đạt được ngưỡng tương ứng với mức mà các nước có thu nhập trung bình cao ghi nhận hiện nay. Việt Nam sẽ còn phải phấn đấu nhiều hơn nữa trong một thế giới năng động, nơi tất cả các quốc gia có thu nhập trung bình cao đều đang phát triển mạnh mẽ, do đó sẽ nâng tiêu chuẩn này lên một mức mới.

**Hình 2.1. Thành tích quá khứ và mong đợi của Việt Nam trong việc thực hiện các ưu tiên phát triển**



*Ghi chú:* Thành tích triển khai thực hiện được đo lường bằng mức chênh lệch giữa các kết quả thực hiện hiện tại với ngưỡng đối với các nước có thu nhập trung bình thấp (thành tích quá khứ), và với ngưỡng đối với các nước trung bình cao (thành tích mong đợi). Hình này minh họa cho ưu tiên về “chuyển đổi số” bằng các mũi tên màu xanh lá cây, các mũi tên cho thấy Việt Nam đã đạt kết quả vượt mức trong quá khứ (+21%) nhưng sẽ cần cải thiện để đạt được thành tích thực hiện mong đợi (+38%).

**Kết quả phân tích cho từng ưu tiên được trình bày chi tiết trong Phụ lục B và những điểm chính được tóm lược dưới đây:**

- Ưu tiên số 1: Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa đang bị chậm lại bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ.** Việt Nam đã đạt được kết quả vượt trội khi so sánh với các nước có thu nhập trung bình thấp. Kết quả này có được do Việt Nam là một trong những quốc gia cởi mở nhất trên thế giới đối với thương mại hàng hóa và thu hút dòng vốn FDI khổng lồ, qua đó định vị thành tích triển khai thực hiện trong quá khứ ở mức 51% cao hơn so với ngưỡng quốc gia có thu nhập trung bình thấp. Việt Nam hiện đang đạt thành tích tốt hơn 67% so với hầu hết các nước có thu nhập trung bình cao, điều này cho thấy những lĩnh vực rất cụ thể cần được chú ý trong tương lai. Như đã thảo luận trong Phần 1, trọng tâm trong tương lai cần phải là đa dạng hóa hơn nữa các dịch vụ, đồng thời tăng cường khả năng cạnh tranh thông qua tăng cường kết nối đa phương thức, nâng cao hiệu quả của dịch vụ logistic và cải thiện mối liên kết giữa khu vực kinh tế trong nước và xuất khẩu. Nói cách khác, nếu số lượng thương mại là thành công trong quá khứ của Việt Nam, thì chất lượng thương mại sẽ quyết định thành công của đất nước trong tương lai.

- **Ưu tiên số 2: Tăng tốc độ số hóa nền kinh tế.** Kết quả triển khai thực hiện ưu tiên này vừa qua là tốt, vì so với ngưỡng cho các nước có thu nhập trung bình thấp Việt Nam đã vượt 21%. Điều này được thúc đẩy bởi mức độ thâm nhập cao của điện thoại di động trong dân số, việc sử dụng Internet tương đối rộng rãi và các kỹ năng số tốt, mặc dù Việt Nam đang tụt hậu về năng lực đổi mới sáng tạo (được đo bằng số bằng sáng chế đã đăng ký). Nhưng với ưu tiên này, thành tích triển khai thực hiện cần đạt được để lấp đầy khoảng cách so với các nước có thu nhập trung bình cao sẽ là khá lớn (trung bình là 38%), đặc biệt là trong các lĩnh vực kỹ năng số và năng lực đổi mới.
- **Ưu tiên số 3: Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng nền kinh tế xanh và bền vững”.** Đây là ưu tiên phát triển mà thành tích thực hiện trong quá khứ là kém nhất so với các nước có thu nhập trung bình thấp khác (thấp hơn 37% so với ngưỡng của các nước có thu nhập trung bình thấp). Việt Nam ngày nay có tốc độ tăng phát thải khí nhà kính trên đầu người nhanh nhất, dễ bị tổn thương hơn bởi biến đổi khí hậu (bao gồm cả thiên tai gia tăng) và quản lý các nguồn tài nguyên không tái tạo (ví dụ nước) kém hiệu quả hơn. Thành tích mong đợi để đạt được vị thế quốc gia có thu nhập trung bình cao sẽ bằng 51%.
- **Ưu tiên số 4: Tăng cường cơ sở hạ tầng thông qua cải thiện chất lượng chi tiêu công và đẩy mạnh các giải pháp thu hút khu vực tư nhân.** So với các nước có thu nhập trung bình thấp, Việt Nam triển khai thực hiện kém hiệu quả hơn, trung bình thấp hơn 7%, do việc sử dụng các giải pháp có sự tham gia của khu vực tư nhân còn hạn chế (khoảng cách là 41%), ngay cả khi hiệu quả chi tiêu công và chất lượng cơ sở hạ tầng cao hơn các ngưỡng một chút. Hiệu suất thực hiện cần thiết để Việt Nam đạt được vị thế nước có thu nhập trung bình cao là tương đối lớn (+24%), vì Việt Nam hiện thua kém so với ngưỡng của các nước có thu nhập trung bình cao cả về hiệu quả của chi tiêu công, chất lượng cơ sở hạ tầng và sử dụng đối tác công tư.
- **Ưu tiên số 5: Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng phạm vi tài chính và phát triển thị trường vốn theo chiều sâu.** Thành tích tổng thể trong quá khứ của Việt Nam khá tốt, vì Việt Nam chỉ đạt dưới ngưỡng của quốc gia có thu nhập trung bình thấp một biên độ tương đối nhỏ (-9%). Thành tích thực hiện trong tương lai sẽ phải cải thiện đáng kể, vì khoảng cách giữa nền kinh tế có thu nhập trung bình thấp và cao là tương đối lớn. Việt Nam sẽ phải tăng cường tài chính toàn diện (+125%), vốn hóa các ngân hàng (+45%) và phát triển hơn nữa thị trường vốn (+35%) để đạt được ngưỡng tương ứng với mức ghi nhận bởi các nước có thu nhập trung bình cao.
- **Ưu tiên số 6: Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội toàn diện trên toàn quốc.** Việt Nam đã vượt các nước có thu nhập trung bình thấp 3%. Con số này không phản ánh rõ các kết quả trái ngược được ghi nhận bởi các chỉ số khác nhau được lựa chọn, vì tuy Việt Nam thực hiện xuất sắc các chỉ số giảm nghèo cùng cực (15%) và bất bình đẳng (10%), nhưng lại kém về mức độ bao phủ của hệ thống bảo trợ xã hội (-17%). Cần phải có một nỗ lực đáng kể trong lĩnh vực BTXH, vì Việt Nam đang tụt hậu tới 106% so với ngưỡng của các nước có thu nhập trung bình cao.

**Việt Nam sẽ cần tăng cường nỗ lực thực hiện tất cả các ưu tiên phát triển của mình, ngoại trừ ưu tiên liên quan đến thương mại, nếu muốn đạt được mục tiêu trở thành nước có thu nhập trung bình cao vào năm 2035 và thành nước có thu nhập cao vào năm 2045.** Các kết quả trên minh chứng một thực tế diễn ra trên toàn cầu là quá trình chuyển đổi từ thu nhập trung bình sang

thu nhập cao là một quá trình đầy thách thức. Chỉ có một số ít các quốc gia chuyển dịch thành công từ vị trí thu nhập thấp sang thu nhập trung bình trong 50 năm vừa qua, nhưng thậm chí còn ít quốc gia hơn chuyển được từ vị trí thu nhập trung bình lên thu nhập cao. Chỉ có 18 quốc gia được xác định là quốc gia có thu nhập trung bình vào năm 1965 đạt vị trí quốc gia có thu nhập cao vào năm 2013, trong đó có năm quốc gia và nền kinh tế Đông Á (Đặc khu hành chính Hồng Kông, Trung Quốc; Hàn Quốc; Nhật Bản; Singapore; và Đài Loan, Trung Quốc).<sup>72</sup> Khát vọng và thách thức đối với Việt Nam là trở thành một trong những quốc gia chuyển đổi được thành công.

## 2.2. Các yếu tố chính quyết định kết quả thực hiện là gì?

**Để tránh bẫy thu nhập trung bình, Việt Nam không chỉ phải xác định rõ ràng các ưu tiên phát triển của mình mà còn phải triển khai thực hiện hiệu quả hơn các ưu tiên đó.** Điều này đòi hỏi phải hiểu rõ các yếu tố chính quyết định kết quả thực thi. Mặc dù hầu hết tất cả mọi người đều đồng ý rằng việc thực thi hiệu quả là trọng tâm để các chính sách tạo được tác động, song rất tiếc là có tương đối ít nỗ lực nhằm hiểu một cách hệ thống điều gì khiến cho một quốc gia thực thi các ưu tiên phát triển hiệu quả hay ngược lại.

**Dựa trên kết quả nghiên cứu các tài liệu về chính sách công và khoa học chính trị, một khung phương pháp luận mới đã được phát triển để hiểu rõ hơn về cơ chế triển khai thực hiện ở Việt Nam.** Thành tích thực hiện được quyết định bởi ba yếu tố chính (tầm nhìn, năng lực, động lực) và bao gồm sáu yếu tố thành phần (xem mô tả tại hộp 2.2).

### Hộp 2.2. Khung phương pháp luận mới để hiểu thành tích thực hiện không đồng đều

Các yếu tố quyết định kết quả thực thi được xác định dựa vào việc tổng hợp những nghiên cứu chuyên sâu trong hai luồng tài liệu kinh tế hiện nay. Luồng thứ nhất, thuộc lĩnh vực chính sách công và khoa học chính trị, chia quá trình thực hiện thành ba giai đoạn chính (“lập kế hoạch”, “thực hiện” và “quan sát”), trong khi luồng thứ hai lập luận rằng quá trình thực hiện hiệu quả nên tiến triển theo thời gian, từ thử nghiệm đến học hỏi và đánh giá thông qua xây dựng năng lực và sự tham gia của các bên liên quan khác nhau, và mức độ Chính phủ sẵn sàng tham gia vào các thử nghiệm được xác định bằng động cơ và khả năng của Chính phủ khuyến khích các bên liên quan chính<sup>b</sup>.

Hai cách tiếp cận này bổ sung cho nhau và nhấn mạnh vai trò của tầm nhìn, năng lực và động lực để triển khai thực hiện hiệu quả. Tầm nhìn của Chính phủ càng rõ ràng, năng lực và động lực của Chính phủ càng cao thì cơ hội thực hiện có hiệu quả các ưu tiên càng lớn. Vì các yếu tố quyết định này vẫn còn quá rộng, nên chúng đã được tách thành sáu yếu tố thành phần, được mô tả trong bảng B2.2.1.

<sup>72</sup> Vandenberg, Poot, và Miyamoto 2015.

**Bảng B2.2.1. Các yếu tố quyết định thành tích thực hiện**



**Ba yếu tố quyết định và các yếu tố thành phần của chúng có thể dùng để giải thích kết quả thực hiện không đồng đều trong sáu ưu tiên phát triển.** Bảng 2.1 tóm tắt các kết quả định lượng của đánh giá chuyên sâu được thực hiện cho từng ưu tiên trong số sáu ưu tiên, đưa ra điểm số dành cho các yếu tố quyết định và các yếu tố thành phần sau quá trình tham vấn chuyên sâu.<sup>73</sup> Điểm thấp nhất gắn với chất lượng yếu nhất của các yếu tố quyết định, và điểm cao nhất gắn với chất lượng cao nhất. Ví dụ, chất lượng của tầm nhìn, năng lực và động lực triển khai thực hiện ưu tiên về thương mại đều tốt hơn so với ưu tiên về môi trường hoặc cơ sở hạ tầng. Cũng có sự khác biệt tương đối lớn về chất lượng của từng yếu tố quyết định, vì Chính phủ thường làm tốt hơn trong việc lãnh đạo chiến lược và lên kế hoạch so với thực thi trách nhiệm giải trình và tính minh bạch. Yếu tố quyết định có chất lượng kém nhất trong triển khai thực hiện hầu hết tất cả các ưu tiên đường như là công tác phối hợp và trách nhiệm giải trình.

<sup>73</sup> Quá trình tham vấn và nghiên cứu sâu được tiến hành vào đầu năm 2021 thông qua việc thành lập các nhóm nghiên cứu cụ thể trong Nhóm Ngân hàng Thế giới. Các nhóm này được lựa chọn vì kiến thức kỹ thuật và kinh nghiệm nhiều năm làm việc với cơ quan chức năng. Các nhóm cũng có sự tham gia của các chuyên gia bên ngoài. Đối với mỗi mức độ ưu tiên, các nhóm đánh giá hiệu quả thực hiện và chất lượng của từng yếu tố quyết định, sau đó lượng hóa bằng cách ấn định các xếp hạng cụ thể trên thang điểm từ 1 đến 5 (với 1 là chất lượng thấp và 5 là chất lượng cao).



**Bảng 2.1. Bản đồ nhiệt về chất lượng của các yếu tố quyết định**

ƯU TIÊN	TÂM NHÌN		NĂNG LỰC		ĐỘNG LỰC	
	LÃNH ĐẠO	PHỐI HỢP	NGUỒN LỰC	LẬP KẾ HOẠCH	TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH	MINH BẠCH
Thích ứng với toàn cầu hoá chậm	5	3	4	4	3	4
Tăng tốc độ số hoá	4	2	2	3	3	3
Bỏ tư duy tăng trưởng bằng mọi giá	3	1	1	1	1	2
Tăng cường cơ sở hạ tầng	3	2	3	3	2	3
Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu.	4	3	3	4	2	1
Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang xây dựng hệ thống bảo trợ xã hội toàn dân.	4	3	3	4	4	3

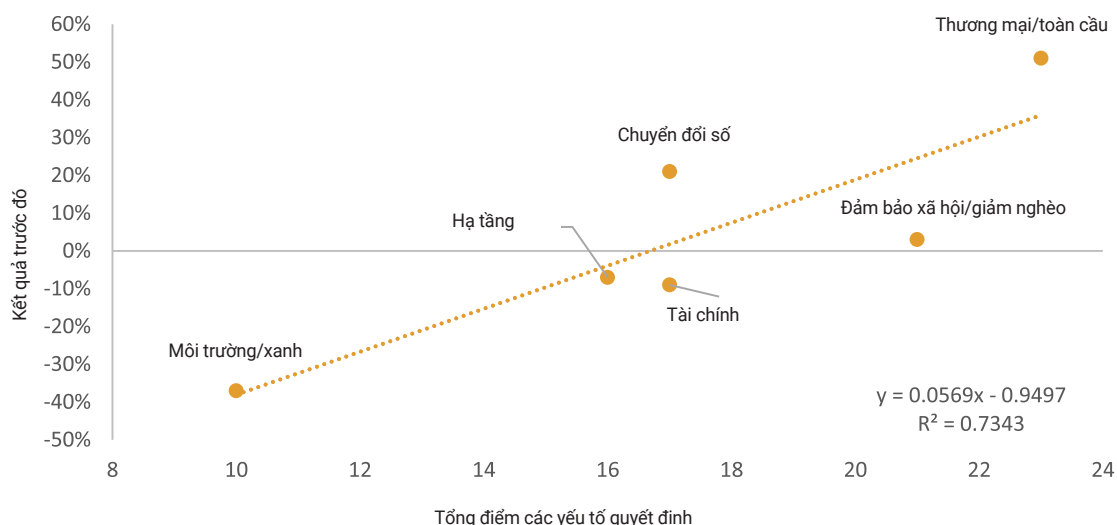
*Ghi chú:* **Màu đỏ** là chất lượng kém ([điểm xếp hạng 1–2], **màu cam** là chất lượng hỗn hợp [điểm xếp hạng 3] và **màu xanh lá cây** là chất lượng tốt [4–5].

\* Thành tích thực hiện trong quá khứ được đo bằng khoảng cách tới ngưỡng đối với các nước có thu nhập trung bình thấp, được đặt ở mức 100%. Kết quả tích cực thể hiện việc đạt thành tích vượt ngưỡng, trong khi kết quả tiêu cực thể hiện thành tích dưới ngưỡng. Các giá trị tuyệt đối của kết quả càng lớn thì thành tích đạt vượt hoặc dưới ngưỡng càng lớn.

**Chi tiết về mối quan hệ nhân quả giữa chất lượng tổng thể của các yếu tố quyết định và độ lớn của thành tích thực hiện trong quá khứ được trình bày trong Hình 2.2.** Bằng cách so sánh tổng điểm xếp hạng của các yếu tố quyết định kết quả thực thi cho từng ưu tiên phát triển với thành tích thực hiện tương ứng trong quá khứ, chúng ta có thể đo lường mức độ thay đổi về chất lượng của các yếu tố quyết định sẽ ảnh hưởng đến thành tích thực hiện đến đâu. Mặc dù mối tương quan thống kê này chỉ mang tính chất biểu thị, nhưng nó xác nhận mối quan hệ nhân quả tích cực giữa chất lượng của các yếu tố quyết định và kết quả thực hiện. Nó cũng cho thấy rằng đối với mỗi điểm xếp hạng tăng thêm trong tổng điểm của các yếu tố quyết định, kết quả thực hiện sẽ tăng 5,7%.<sup>74</sup> Ví dụ, nếu có được chất lượng về tầm nhìn, năng lực và động lực đối với lĩnh vực cơ sở hạ tầng tương tự như đối với lĩnh vực thương mại, thì Chính phủ sẽ gần như nâng được thành tích thực thi đối với ưu tiên về hạ tầng đến ngưỡng mà các nước có thu nhập trung bình thấp đạt được.

<sup>74</sup> Tuy nhiên, mối tương quan thống kê này cần được diễn giải một cách thận trọng vì nó giả định rằng tất cả các yếu tố quyết định đều có trọng số như nhau đối với kết quả thực hiện. Nó cũng chỉ ghi lại tác động của sự thay đổi chất lượng của các yếu tố quyết định qua các mức độ ưu tiên tại một thời điểm, chứ không ghi lại sự tiến triển của nó theo thời gian. Số lượng quan sát cũng hạn chế.

**Hình 2.2. Khả năng dự báo của các yếu tố quyết định thành tích triển khai thực hiện**



**Bên cạnh phân tích định lượng mang tính chỉ dẫn ở trên, việc đi sâu vào từng ưu tiên phát triển đã xác định ở trên sẽ bổ sung thêm phân tích định tính, với một loạt các thực tiễn tốt và xấu có thể hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam.** Do đó, phần tiếp theo của báo cáo sẽ trình bày chi tiết hơn về các yếu tố quyết định và các thành phần của chúng.

**Ưu tiên số 1: Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa chậm lại bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ [Thành tích triển khai thực hiện trước đây: +51%; tổng điểm chất lượng của các yếu tố quyết định thực hiện: 23/30]**

**Tầm nhìn [lãnh đạo = 5, phối hợp = 3].** Lãnh đạo cao nhất của Việt Nam đã đưa ra một tầm nhìn tốt gắn chặt vào chiến lược hội nhập kinh tế quốc tế của đất nước được xây dựng vào đầu những năm 1990. Tầm nhìn này đã được lồng ghép nhất quán trong ba CLPTKTXH của Việt Nam trong 30 năm qua, và được củng cố bởi các cam kết quốc tế như việc tham gia các hiệp định thương mại toàn cầu và khu vực. Tầm nhìn này đã được thực hiện với sự lãnh đạo và vai trò điều phối mạnh mẽ của Bộ Thương mại (thành lập năm 1992), sau đó được hợp nhất với Bộ Công nghiệp để thành Bộ Công Thương vào năm 2007. Một ban chỉ đạo liên bộ về hội nhập kinh tế quốc tế do một Phó Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng ban được thành lập từ năm 2014 nhằm đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ theo chiều ngang giữa các cơ quan liên quan. Những khung định chế này phù hợp với ưu tiên hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam, điều này có thể giải thích rõ ràng sự thành công của Việt Nam cho đến nay. Tuy nhiên, sự phối hợp theo chiều dọc với các tỉnh chưa đạt hiệu quả tối ưu, dẫn đến tình trạng chưa hợp lý trong phân bổ nguồn lực đầu tư cho kết nối đa phương thức, nhất là đối với mạng lưới giao thông liên vùng và các khu vực xung quanh các cửa ngõ giao thương quốc tế trọng điểm.

**Năng lực [nguồn lực = 4; lập kế hoạch = 4]:** Việc phân bổ nguồn lực ngân sách quốc gia, bao gồm cả Hỗ trợ phát triển chính thức, để đầu tư vào các cửa ngõ quốc tế trọng điểm (cảng biển, sân bay) đã tương đối thoả đáng, nhưng chính quyền ở các địa phương chưa phát triển được cơ sở hạ tầng kết nối đa phương thức. Năng lực kỹ thuật, đặc biệt là ở cấp quốc gia, đã được tăng cường trong những năm qua thông qua các chương trình hỗ trợ kỹ thuật mạnh mẽ được hỗ trợ bởi các đối tác phát triển và quan hệ đối tác với khu vực tư nhân. Các kế hoạch hành động quốc gia đã được xây dựng để thực hiện từng hiệp định thương mại toàn cầu và khu vực kể từ giữa những năm 1990, khi Việt Nam gia nhập ASEAN và Khu vực Thương mại Tự do ASEAN (AFTA). Các kế hoạch hành động này xem xét điều chỉnh các luật, quy định trong nước và các chính sách tài khóa (chủ yếu về mặt huy động nguồn thu), một việc làm cần thiết để thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế của Việt Nam. Ở mức độ hạn chế, các kế hoạch hành động này cũng cung cấp nguồn lực (thường là một phần) để thực hiện và chuẩn bị cho khu vực doanh nghiệp (bao gồm cả các DNNN) tăng cường tiếp xúc với thị trường và cạnh tranh quốc tế. Tuy nhiên, các chính sách và kế hoạch thúc đẩy sự phối kết hợp giữa các doanh nghiệp trong nước và các nhà xuất khẩu có vốn đầu tư nước ngoài còn hạn chế.

**Động lực [trách nhiệm giải trình = 3; minh bạch = 4]:** Các cải cách được ghi nhận bởi lãnh đạo nhà nước và một hệ thống báo cáo tốt đã góp phần tạo động lực cho đội ngũ công chức thực thi cải cách. Các sáng kiến khuyến khích tăng động lực hơn nữa gồm việc giao trách nhiệm cho các bộ ngành và chính quyền địa phương (FDI, khu công nghiệp, hoạt động xuất khẩu) tạo ra sự cạnh tranh giữa các ngành và các tỉnh để đạt được kết quả tốt nhất trên thực tế. Các cơ quan nhà nước đã phát triển một chiến lược truyền thông tốt (bao gồm cả việc sử dụng chuẩn tham chiếu để đo lường thành tích triển khai hoạt động của quốc gia so với các nền kinh tế trong khu vực). Chiến lược này được thiết kế và triển khai với sự cộng tác của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, sự phức tạp của các chế độ thuế và hải quan (đặc biệt là thuế quan và kiểm tra chuyên ngành đối với hàng hóa/dịch vụ nhập khẩu) đã góp phần tạo ra một môi trường trong đó tư nhân có thể đàm phán được các thỏa thuận đặc biệt với cơ quan hành chính, cho dù việc tăng cường sử dụng thủ tục hải quan một cửa điện tử thời gian qua cũng đã giúp nâng cao dần tính minh bạch và hiệu quả hành chính.

## **Ưu tiên số 2: Tăng tốc số hóa nền kinh tế [Kết quả thực hiện trước đây: +21%; tổng chất lượng của các yếu tố quyết định thực hiện: 17/30]**

**Tầm nhìn [lãnh đạo = 4; sự phối hợp = 2].** Việt Nam đang bị tụt hậu so với nhiều quốc gia, kể cả các nước có thu nhập trung bình thấp, trong việc xác định chiến lược trở thành một nền kinh tế số. Mãi đến năm 2019, nghị quyết của Bộ Chính trị về Công nghiệp 4.0 mới chỉ ra rõ ràng tầm nhìn Việt Nam trở thành quốc gia số hàng đầu khu vực vào năm 2045. Chương trình chuyển đổi số quốc gia sau đó được phê duyệt vào tháng 6 năm 2020 và chuyển đổi số trở thành một trụ cột mới của Chiến lược phát triển kinh tế xã hội (CLPTKTXH) giai đoạn 2021–30. Mặc dù các mục tiêu đã được xác định, nhưng khung định chế vẫn còn rời rạc, cản trở sự phối hợp tốt giữa các bộ, ngành, và giữa khu vực nhà nước và tư nhân. Trách nhiệm chuyển đổi số được phân bổ cho gần chục bộ, ngành, chưa kể vai trò được giao cho các tỉnh, thành phố tự thực hiện chương trình cải cách chuyển đổi số của địa phương. Mặc dù nhiệm vụ của nền kinh tế số chắc chắn phải được phân bổ cho các bộ, ngành khác nhau, nhưng cần phải có một cơ chế phối hợp mạnh mẽ để đảm bảo tính nhất quán và tối đa hóa sự hợp tác giữa các cơ quan.

**Năng lực [nguồn lực = 2; lập kế hoạch = 3]:** Kiến thức kỹ thuật hạn chế của nhiều công chức, những người không có các kỹ năng số cần thiết hoặc không thích các quy trình nghiệp vụ mới được hỗ trợ bằng kỹ thuật số, đã làm chậm tiến độ áp dụng các công nghệ kỹ thuật số mới trong cơ quan hành chính nhà nước, trong khi các cơ hội đào tạo lại khan hiếm, dù các đối tác phát triển hiện đang gia tăng hỗ trợ kỹ thuật. Việc chậm ứng dụng các công nghệ mới nổi trong khu vực tư nhân cũng gây lo ngại vì nó cản trở việc sử dụng các nền tảng và giải pháp số cho các hoạt động kinh doanh. Mặc dù nguồn ngân sách được phân bổ tương đối hạn chế cho ưu tiên số hóa nền kinh tế, nhưng ít nhất, để đạt được các mục tiêu đầy tham vọng mà các chiến lược đã đề ra, các DNNN hoạt động trong lĩnh vực này cũng đã có kinh phí để xây dựng cơ sở hạ tầng CNTT cần thiết. Việc lập kế hoạch rất phức tạp do tầm nhìn chỉ mới được thiết lập gần đây và do việc áp dụng các mục tiêu và chiến lược được xác định một cách mơ hồ.

**Động lực [trách nhiệm giải trình = 3; minh bạch = 3]:** Trách nhiệm giải trình và tính minh bạch đã được cải thiện với việc thiết lập Cổng dịch vụ công quốc gia vào cuối năm 2019. Chính phủ hiện có thể giám sát và xác minh chất lượng của các dịch vụ trực tuyến được cung cấp bởi các cơ quan công quyền ở tất cả các cấp hành chính. Cổng dịch vụ công cũng đã tạo ra một không gian mới cho phản ánh và kiến nghị của công chúng. Tuy nhiên, việc nhận và giải quyết các phản ánh, kiến nghị như thế nào chưa được báo cáo rõ ràng. Ngoài ra, các cơ chế báo cáo còn yếu trong các lĩnh vực chính sách khác, chẳng hạn như phát triển kỹ năng số hoặc năng lực sáng tạo, một phần do trách nhiệm còn dàn trải. Tính minh bạch vẫn còn thấp do các cơ sở dữ liệu vẫn chưa hoàn thiện và việc truy cập thông tin và dữ liệu thường xuyên bị Chính phủ kiểm soát, kể cả trên mạng xã hội. Gần đây đã có những nỗ lực nhằm cải thiện khả năng tiếp cận dữ liệu thông qua việc phân loại tốt hơn những gì được phép chia sẻ và tăng cường chia sẻ, trao đổi các cơ sở dữ liệu trong cơ quan hành chính nhà nước ở cả cấp trung ương và địa phương. Những nỗ lực này vẫn còn hạn chế trong thực tế, vì chúng chỉ được thực hiện thông qua các chương trình thí điểm ở tương đối ít cơ quan và chỉ sử dụng một số cơ sở dữ liệu hạn chế.

### **Ưu tiên số 3: Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng nền kinh tế xanh và bền vững” [kết quả thực hiện trong quá khứ: -37%; tổng chất lượng của các yếu tố quyết định thực hiện: 10/30]**

**Tầm nhìn [lãnh đạo = 3; sự phối hợp = 1].** Tầm nhìn phát triển bền vững được xây dựng từ cuối những năm 1990 và được lồng ghép dần dần vào ba chu kỳ CLPTKTXH kể từ năm 2001. Đồng thời, phát triển bền vững cũng được bổ sung bởi nhiều chiến lược ngành, được xây dựng trong 15 năm vừa qua. Thậm chí chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh đã được phê duyệt vào năm 2012 với mục tiêu thúc đẩy phát triển bền vững hơn nữa thông qua việc sử dụng hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên đồng thời giảm phát thải khí nhà kính. Chiến lược này được củng cố bởi các cam kết Đóng góp do quốc gia tự quyết định của Việt Nam, lần đầu tiên vào năm 2015 và cập nhật vào năm 2021. Mặc dù ưu tiên phát triển bền vững trong 25 năm qua, song tầm nhìn do Chính phủ đề xuất hiện nay còn chưa rõ ràng và chưa hoàn thiện, điều này giải thích tại sao các chiến lược mới vẫn đang được thông qua hoặc đang trong quá trình chuẩn bị (ví dụ, Chiến lược tăng trưởng xanh đang được xây dựng). Sự phối hợp (cả theo chiều ngang và chiều dọc) trong thiết kế và thực thi chính sách đã gặp phải những thách thức do tình trạng phân mảnh trách nhiệm giữa các bộ và giữa các Chính phủ trung ương và địa phương. Một số lĩnh vực (như tài nguyên nước, chất lượng

không khí và giảm phát thải khí nhà kính) được quản lý bởi nhiều cơ quan ở cả trung ương và địa phương, trong khi ở các lĩnh vực khác (như lâm nghiệp, thủy sản, chất thải rắn và nước thải), khoảng cách giữa xây dựng chính sách ở cấp quốc gia và thực thi chính sách ở cấp địa phương vẫn còn lớn.

**Năng lực [nguồn lực = 2; lập kế hoạch = 1]:** Phân bổ ngân sách cho chương trình tăng trưởng xanh rất khó đo lường vì nó không được tích hợp trong phân loại ngân sách hiện có. Đánh giá chi tiêu công và đầu tư cho khí hậu năm 2021 (CPEIR) do Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tiến hành tại 6 bộ và 29 tỉnh cho thấy chỉ có khoảng 1,7 tỷ USD được dành cho các khoản đầu tư liên quan đến khí hậu vào năm 2020, trong đó chỉ dưới 10% được chi cho các hoạt động giảm thiểu<sup>75</sup>. Tầm nhìn và các chiến lược ngành khí được chuyển thành nhiều kế hoạch hành động không phải lúc nào cũng thống nhất với nhau do những yếu kém trong phối hợp và kết hợp giữa các ngành (kết hợp theo chiều ngang) và giữa cấp trung ương và địa phương (kết hợp theo chiều dọc). Các mục tiêu có mức độ tham vọng không đồng đều, hoặc tương đối khiêm tốn (ví dụ: Đóng góp do quốc gia tự quyết định), hoặc quá mức (xử lý nước thải). Luật Bảo vệ Môi trường mới (2020) đưa ra các tiêu chuẩn môi trường cũng như phân bổ ngân sách cao hơn, bên cạnh việc thiết lập cơ sở pháp lý cho việc thực hiện công cụ định giá các-bon (bao gồm các chương trình mua bán hạn mức khí thải/quyền phát thải khí nhà kính và tín chỉ các-bon theo Thỏa thuận Paris), nhưng vẫn chưa được chuyển thành các kế hoạch và hành động cụ thể.

**Động lực [trách nhiệm giải trình = 1; minh bạch = 2]:** Trách nhiệm giải trình còn hạn chế do sự phân mảnh trách nhiệm giữa các bộ, ngành và khoảng cách lớn giữa các chính sách của trung ương và việc thực hiện của địa phương. Trách nhiệm giải trình của các tỉnh trong cùng khu vực về bảo vệ môi trường không được xác định rõ và thi hành một cách lỏng lẻo, đặc biệt đối với ô nhiễm nước liên tỉnh và ô nhiễm không khí. Vai trò của khu vực công và khu vực tư nhân không được xác định rõ ràng, chẳng hạn như trong quản lý nước thải hoặc chất thải rắn, dẫn đến các ưu đãi không phù hợp, đầu tư không tối ưu và mô hình kinh doanh không bền vững. Hệ thống thông tin, báo cáo yếu kém dẫn đến khó xác định nguồn gốc vấn đề một cách rõ ràng (ví dụ, ô nhiễm không khí ở Hà Nội) và dẫn đến giảm trách nhiệm giải trình. Các quy tắc và luật lệ không phải lúc nào cũng được thực thi đúng đắn, và các hành vi vi phạm luật bảo vệ môi trường thường chỉ bị xử phạt hạn chế, ví dụ như việc xây dựng trong khu bảo tồn hoặc vớt rác ra phố. Truyền thông của Chính phủ về biến đổi khí hậu và suy thoái môi trường thường không toàn diện và đôi khi không rõ ràng vì có rất ít tài liệu chính thức và công khai về các chỉ số như chất lượng không khí, xử lý nước thải, đa dạng sinh học và phát thải khí nhà kính. Không gian cho tham vấn cộng đồng và hoạt động bảo vệ môi trường vẫn còn hạn chế.

#### **Ưu tiên số 4: Tăng cường cơ sở hạ tầng bằng cách cải thiện chất lượng chi tiêu công và gia tăng các giải pháp thu hút khu vực tư nhân [kết quả thực hiện trong quá khứ: -7%; tổng chất lượng của các yếu tố quyết định thực hiện: 16/30]**

**Tầm nhìn [lãnh đạo = 3, phối hợp = 2].** Phát triển cơ sở hạ tầng là ưu tiên của Chính phủ trong hai chu kỳ CLPTKTXH trước đây (2001–2010 và 2011–2020) và vẫn là trọng tâm trong CLPTKTXH

<sup>75</sup> Tổng chi phí đầu tư liên quan đến khí hậu trên toàn quốc vào năm 2020 ước tính bằng khoản 1,2% GDP.

hiện tại (2021–2030). Tầm nhìn này đã được phản ánh trong các chiến lược ngành, đặc biệt là trong lĩnh vực giao thông và năng lượng. Tuy nhiên, mặc dù có sự lãnh đạo mạnh mẽ nhằm phân bổ đầu tư công hiệu quả hơn, như lãnh đạo cấp cao nhất của đất nước thường xuyên nhấn mạnh, song tầm nhìn về quản lý đầu tư công vẫn chưa mang tính chiến lược, cả trong xác định ưu tiên, phát triển danh mục dự án đầu tư, giám sát và đánh giá hiệu quả. Do đó, các mục tiêu cấp cao đầy tham vọng đặt ra trong các chiến lược ngành đã không đạt được đầy đủ, đặc biệt là mục tiêu phát triển một hệ thống đường bộ quốc gia vững mạnh. Việc thông qua Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) đầu tiên vào năm 2020, sau một loạt chính sách và quy định thí điểm không thành công được xây dựng từ năm 2010, cho thấy một tầm nhìn và mong muốn mạnh mẽ về tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân. Có những điểm yếu chính trong phối hợp vì (i) các chiến lược quốc gia, ngành, vùng và tỉnh (và các kế hoạch triển khai kèm theo) không phải lúc nào cũng đồng bộ với nhau; và (ii) các cơ quan chịu trách nhiệm chuẩn bị, cấp vốn và thực hiện một số dự án chiến lược không phải lúc nào cũng phối hợp nhịp nhàng, trách nhiệm giải trình của họ không được xác định rõ ràng hoặc phải thương lượng lại, điều này tạo ra tình trạng không chắc chắn và làm chậm tiến trình.

**Năng lực [nguồn lực = 3; lập kế hoạch = 3]:** Năng lực kỹ thuật của các cơ quan hành chính nhà nước để thiết kế và thực hiện các dự án là tương đối tốt, dù vẫn có sự khác nhau giữa các địa phương và giữa các bộ. Tuy nhiên, năng lực đánh giá và đàm phán các dự án PPP vẫn còn hạn chế, ngoại trừ trong lĩnh vực năng lượng. Những hạn chế về nợ công đã được nói lỏng trong những năm gần đây do huy động nguồn thu được cải thiện và lập kế hoạch đầu tư công được thắt chặt, nhưng nếu không tiếp tục có các cải cách chính sách thuế bổ sung để cải thiện huy động thu, chi đầu tư sẽ vẫn bị hạn chế do thiếu dự trữ tài khóa. Công tác lập kế hoạch đầu tư công đã được cải thiện đáng kể với sự ra đời của Luật Đầu tư công (năm 2014, sửa đổi năm 2019), nhằm giảm sự manh mún trong phân bổ nguồn lực. Tuy nhiên, vẫn còn khoảng cách và độ vênh giữa luật này với một số quy định khác, bao gồm Luật Ngân sách nhà nước, Luật Mua sắm công và Luật Xây dựng. Khuôn khổ hiện tại không giải quyết thỏa đáng tình trạng thiếu linh hoạt trong việc phân bổ lại các nguồn lực hoặc nhu cầu về kế hoạch đầu tư trung hạn luân phiên. Hơn nữa, việc thực hiện các kế hoạch thường rất chậm do các thủ tục hành chính rườm rà, chồng chéo và sự phân quyền hạn chế, ngay cả đối với các quy trình ra quyết định hoặc phê duyệt đơn giản.

**Động lực [trách nhiệm giải trình = 2; tính minh bạch = 3]:** Trách nhiệm giải trình tương đối yếu do sự phân tán về trách nhiệm xuyên suốt chu trình đầu tư công, bao gồm lựa chọn, thiết kế, cấp vốn, thực hiện, giám sát và đánh giá các dự án đầu tư công. Ví dụ, một chính quyền ở địa phương này có thể chịu trách nhiệm thực hiện một dự án được cấp vốn bởi người nộp thuế ở tỉnh khác. Do việc phân bổ tài khóa từ Bộ Tài chính (Bộ TC)/Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KHĐT) sang các bộ hoặc các tỉnh không dựa trên thành tích hoạt động, nên có rất ít động lực để cải thiện thành tích theo thời gian. Việc áp dụng đấu thầu trực tuyến và đấu thầu tập trung khi thực hiện mua sắm công còn hạn chế, tác động tiêu cực đến tính minh bạch. Vai trò kép của Chính phủ, trong nhiều trường hợp vừa là cơ quan quản lý nhà nước lại vừa là bên thực thi chính (thông qua một DNNN) trong một số lĩnh vực ưu tiên chủ chốt, làm giảm động lực để thăm dò các giải pháp thu hút khu vực tư nhân. Số liệu chi tiết về tình hình thực hiện các dự án đầu tư công ở cả cấp trung ương và địa phương còn hạn chế, thông tin về đánh giá và kiểm toán việc sử dụng vốn công còn ít.



## **Ưu tiên số 5: Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu [kết quả thực hiện trong quá khứ: -9%; tổng chất lượng của các yếu tố quyết định thực hiện: 17/30]**

**Tâm nhìn [lãnh đạo = 4, phối hợp = 3].** Quy trình cụ thể hóa chiến lược từ cấp cao nhất của Chính phủ xuống lãnh đạo các bộ, ngành như Bộ Tài chính, NHNN và người đứng đầu các cơ quan khác đã được áp dụng từ lâu. Cách tiếp cận này đã dẫn đến việc thông qua một số chiến lược ngành tài chính, bao gồm phát triển thị trường vốn (2010), phát triển ngành ngân hàng (2018) và phát triển tài chính toàn diện (2020). Các chiến lược này đã được xây dựng có tham vấn với khu vực tư nhân. Trong khi phối hợp tổng thể dưới sự lãnh đạo của NHNN đối với lĩnh vực ngân hàng và Bộ Tài chính đối với thị trường vốn là tương đối tốt, thì sự hợp tác giữa các cơ quan trong các lĩnh vực có sự tương tác giữa các ngân hàng và tổ chức tài chính phi ngân hàng, chẳng hạn như trong thị trường trái phiếu doanh nghiệp, vẫn cần được cải thiện thêm. Sự tương tác như vậy là cần thiết để tạo điều kiện thúc đẩy các thị trường tài chính tích hợp cao phát triển nhanh chóng trong một thế giới số.

**Năng lực [nguồn lực = 3; lập kế hoạch = 4]:** Mức độ nguồn lực tài chính và kỹ thuật cơ bản tương đối đủ, ngoại trừ các công nghệ và công cụ tài chính mới mà các cơ quan quản lý không phải lúc nào cũng hiểu rõ. Việc sử dụng phương pháp tham chiếu chuẩn với các nước có trình độ phát triển tương đương là một công cụ lập kế hoạch hiệu quả để đặt ra các mục tiêu, đặc biệt là đối với sự phát triển của thị trường vốn trong nước. Tuy nhiên, trong bối cảnh và cách sắp xếp thể chế đặc thù của Việt Nam, việc thực hiện ở cấp quốc gia đòi hỏi phải có sự hiệu chỉnh đáng kể, và các kỹ năng hiện có cho sự hiệu chỉnh này còn hạn chế.

**Động lực [trách nhiệm giải trình = 2; minh bạch = 1]:** Quy trình ra quyết định mang tính tập trung và dựa trên quy tắc, để lại ít không gian cho các sáng kiến cá nhân và phân cấp. Mặc dù các mục tiêu nhìn chung được xác định rõ ràng, với các chỉ số cụ thể có thời hạn, nhưng chúng không phải lúc nào cũng khuyến khích tinh thần cải cách và đã tạo ra các động lực sai lầm. Việc không có đánh giá độc lập đối với kết quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ, ít nhất là chia sẻ công khai thông tin, cũng làm giảm trách nhiệm giải trình. Tính độc lập hạn chế của ngân hàng trung ương với quyền lực chính trị và vai trò kép của nhà nước trong lĩnh vực tài chính (thông qua các ngân hàng công) đã gửi các tín hiệu lẫn lộn đến các tác nhân thị trường, do đó hạn chế sự đổi mới và tạo ra một sân chơi không đồng đều giữa các tác nhân. Việc chia sẻ và trao đổi dữ liệu về thông tin tài chính và tiền tệ còn rất hạn chế và dù đã có một số tiến bộ nhưng vẫn chưa đạt tới được mức của các thông lệ quốc tế tốt nhất.

## **Ưu tiên số 6: Chuyển từ các nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội trên toàn quốc [kết quả hoạt động trong quá khứ: +3%; tổng chất lượng của các yếu tố quyết định thực hiện: 21/30]**

**Tâm nhìn [lãnh đạo = 4; phối hợp = 3].** Ưu tiên tăng trưởng bao trùm thông qua giảm nghèo cùng cực đã là một trụ cột chính trong chiến lược phát triển quốc gia của Việt Nam trong 25 năm qua. Trọng tâm này được thể hiện qua sự lãnh đạo mạnh mẽ của Ủy ban Dân tộc và việc nâng cấp Ủy ban này lên cấp Bộ vào năm 2003. Các động lực truyền thống của giảm nghèo (việc làm và giáo

dục cơ bản) nhìn chung đã được lồng ghép tốt vào các chiến lược cấp ngành và cấp tỉnh. Trong bối cảnh cơ cấu kinh tế, xã hội và nhân khẩu học ở Việt Nam đang thay đổi nhanh chóng, thì hiện nay Việt Nam vẫn chưa có một chiến lược bảo trợ xã hội toàn diện với tầm nhìn dài hạn và rõ ràng. Ngoài mục tiêu giảm nghèo cùng cực ở các nhóm dân tộc thiểu số, trách nhiệm quản lý trong các lĩnh vực việc làm, giới và an sinh xã hội được chia ra ở nhiều bộ và cơ quan, từ Bộ LĐTBXH (về lao động và giới) đến Bộ Tài chính (về hệ thống an sinh xã hội và lương hưu).

**Năng lực [nguồn lực = 4; lập kế hoạch = 3]:** Trong thập kỷ qua, một khoản ngân sách lớn – hơn 25 tỷ đô la Mỹ – đã được phân bổ cho các Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG). Trình độ và chất lượng nguồn nhân lực nhìn chung khá đủ nhưng không đồng đều ở các địa phương. Ngược lại, các hoạt động bảo trợ xã hội được phân bổ ngân sách rất thấp, trong khi việc cải cách hệ thống an sinh xã hội đang trở nên cấp thiết do các dự báo tài chính không bền vững. Các CTMTQG được lập kế hoạch thực hiện tốt, nhờ sử dụng các ưu tiên đầu tư đã được xác định rõ và sau đó được chuyển thành các dự án ở cấp địa phương. Tuy nhiên, việc không có một chiến lược bảo trợ xã hội toàn diện đã cản trở xây dựng các kế hoạch và lộ trình nhằm đưa đến các hành động và kết quả cụ thể và có phối hợp.

**Động lực [trách nhiệm giải trình = 4; minh bạch = 4]:** Trọng tâm của Chính phủ chủ yếu tập trung vào các dự án đầu tư công, không phải các chương trình hỗ trợ tiền mặt, với giả định rằng nguyên nhân chính dẫn đến nghèo đói là do thiếu khả năng tiếp cận cơ sở hạ tầng cơ bản. Trong khuôn khổ này, trách nhiệm giải trình về đầu tư công đã được nâng cao trong việc thực hiện các CTMTQG thông qua sử dụng chỉ số hoạt động gắn việc phân bổ ngân sách của các CTMTQG cho các tỉnh và thôn với việc đạt được tối thiểu một số kết quả. Sự tham gia của chính quyền địa phương và người thụ hưởng trong quá trình ra quyết định cũng có hiệu quả, mặc dù sức mạnh của cơ chế này giảm dần theo thời gian. Truyền thông nhìn chung có hiệu quả, với việc công bố dữ liệu khảo sát tần suất cao và sử dụng thường xuyên các cuộc khảo sát đặt câu hỏi mở về những thách thức chính, do đó củng cố tính minh bạch. Về bảo trợ xã hội, các nhóm chỉ có không gian hạn hẹp để nói lên mối quan tâm của họ, do đó làm giảm trách nhiệm giải trình của các quan chức Chính phủ. Dữ liệu và thông tin về các nhóm dễ bị tổn thương, ngoại trừ người nghèo cùng cực và một số nhóm cụ thể (ví dụ, quân nhân đã nghỉ hưu), không được thống kê chính thức một cách đầy đủ, do không có cơ sở dữ liệu xã hội và không giám sát.

## 2.3. Xác định các cải cách thể chế để triển khai thực hiện hiệu quả

**Các chủ đề chung rút ra từ phân tích sâu được trình bày ở trên cho thấy rằng Chính phủ sẽ cần phải áp dụng một loạt các cải cách thể chế nếu muốn nâng cấp tầm nhìn, năng lực và động lực của mình một cách có hệ thống trong tất cả các ưu tiên phát triển của đất nước.** Mặc dù các cơ quan nhà nước có thể tham khảo danh sách những kinh nghiệm hay và chưa hay được mô tả trong phần trước, nhưng cần phải thừa nhận rằng cải thiện chất lượng của các yếu tố quyết định việc thực hiện không mang tính tự động và thường đòi hỏi những thay đổi sâu hơn trong cách tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Thách thức là phải hiểu được tại sao Chính phủ có thể phát triển các yếu tố quyết định thực thi có chất lượng tốt ở một số ưu tiên phát triển mà không làm được như vậy ở những ưu tiên khác. Giả định là có một số yếu tố chung đã ảnh hưởng đến hành vi của Chính phủ và những yếu tố này có gốc rễ từ tổ chức và hoạt động của các thể chế hiện có.

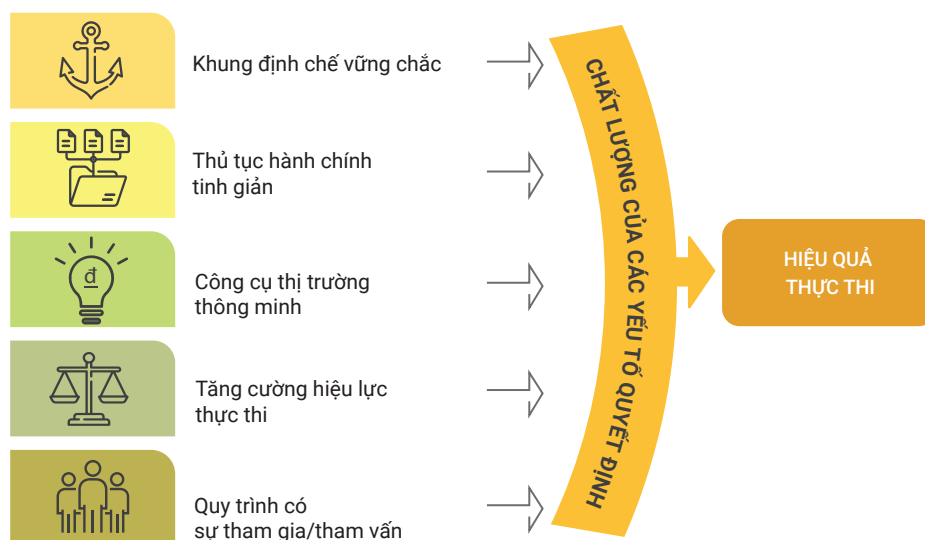


Dựa vào phân tích theo phương pháp luận được đề xuất trong báo cáo này, đặc biệt là từ những điểm chung xuất hiện trong quá trình phân tích sâu, có thể xác định năm cải cách thể chế đã ảnh hưởng một cách có hệ thống đến chất lượng của các yếu tố quyết định việc triển khai thực hiện ở Việt Nam (hình 2.3). Bằng cách áp dụng năm cải cách này, Chính phủ sẽ tạo ra các điều kiện giúp nâng cao thành tích thực hiện.

**Năm cải cách thể chế này cung cấp một giải pháp cụ thể cho sự cần thiết phải hiện đại hóa các thể chế như được mô tả trong CLPTKXH gần đây.** Tuy nhiên, Chính phủ không đưa ra định nghĩa rõ ràng về các thể chế hiện đại phải như thế nào, ngoại trừ việc nêu rằng “*điều quan trọng là phải tiếp tục hoàn thiện và nâng cao chất lượng thể chế, pháp luật đầy đủ, đồng bộ, hiện đại, hội nhập, ổn định, cụ thể, minh bạch*”.<sup>76</sup> Sự mơ hồ này bắt nguồn từ các tài liệu về thể chế. Những tài liệu đó nhấn mạnh các khái niệm trên. Báo cáo này đề xuất rằng các thể chế hiện đại cần phải giúp Việt Nam tối đa hóa thành tích triển khai thực hiện, và điều này có thể đạt được thông qua năm cải cách cụ thể.

**Phân tích dưới đây trình bày cách từng cải cách thể chế có thể ảnh hưởng đến các yếu tố quyết định chất lượng triển khai thực hiện ở Việt Nam và do đó dẫn đến cải thiện thành tích thực hiện tất cả các ưu tiên phát triển.** Với mỗi đề xuất cải cách, tình trạng hiện tại được đánh giá theo từng ưu tiên, từ đó đưa ra các khuyến nghị. Theo đó, một số giải pháp dựa trên các thông lệ tốt nhất (trong nước và quốc tế) được đề xuất. Các giải pháp này nên được hiểu là những hướng đi để khuyến khích tranh luận và có thể sẽ dẫn đến các quyết định. Phân tích kết thúc bằng minh họa rằng nền tảng cải cách thể chế được đề xuất để thực hiện hiệu quả các ưu tiên đã được áp dụng thành công trong việc quản lý cuộc khủng hoảng COVID-19 vào năm 2020. Minh họa cho thấy rằng các cải cách có thể được nhân rộng để cải thiện một cách có hệ thống thành tích thực hiện các ưu tiên phát triển khác.

**Hình 2.3. Nền tảng cải cách thể chế để thực thi hiệu quả**



<sup>76</sup> Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội Việt Nam: 2021–2030, tháng 2 năm 2021.

## 2.3.1. Khung định chế vững chắc để hiện thực hóa tầm nhìn cải cách

### Liên kết với các yếu tố quyết định.

**Cần có một khung định chế vững chắc để đảm bảo sự lãnh đạo mạnh mẽ và phối hợp chặt chẽ — hai thành phần của yếu tố quyết định “tầm nhìn”.** Nếu không có một khung định chế như vậy, các thông điệp chính sách từ các nhà lãnh đạo cao nhất rất dễ bị sao nhãng và khó được chuyển thành các kế hoạch và hành động cụ thể. Việc phối hợp liên ngành sẽ khó khăn nếu không có một neo thể chế vững mạnh cho cải cách trong bất kỳ ngành/lĩnh vực nào, vì sẽ không có một mệnh lệnh “hành quân” thống nhất. Việc tạo dựng một khuôn khổ hoạt động toàn Chính phủ giúp phân công trách nhiệm rõ ràng cho các cơ quan, bộ, ngành cũng như xác định các chức năng, mối quan hệ và trách nhiệm giải trình của chúng, theo cả chiều dọc và chiều ngang do vậy cũng sẽ bị hạn chế. Hơn nữa, khi không có một khung định chế vững chắc, trách nhiệm giải trình sẽ suy giảm, vì chức năng và trách nhiệm có thể bị phân tán giữa các cơ quan mà không được xác định rõ ràng cho từng cơ quan, dẫn đến giảm động lực thực thi cải cách. Vấn đề này đang trở nên gay gắt, vì các ưu tiên phát triển vẫn tiếp tục tiến triển trong khi các sắp xếp thể chế để thực hiện ưu tiên vẫn chưa thích ứng, đặc biệt là để phù hợp với các thách thức xuyên suốt và phức tạp như thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu, bảo vệ môi trường, phát triển kỹ năng và chuyển đổi số.

### Hiện trạng của sáu ưu tiên

#### Ưu tiên số 1:

*Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa chậm lại bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ.*

Chính phủ đã đặt khung định chế cho ưu tiên này ở Bộ Công Thương (MOIT). Khung định chế này đã được củng cố theo thời gian (xem hộp 2.4). Ban Chỉ đạo quốc gia về Hội nhập kinh tế quốc tế được thành lập như một cơ chế bổ sung về thể chế để thực hiện ưu tiên này.

#### Ưu tiên số 2:

*Tăng tốc độ số hóa nền kinh tế.*

Việc sắp xếp thể chế cho chuyển đổi số ở Việt Nam quá phức tạp. Chính phủ đã kiện toàn Ban Chỉ đạo quốc gia về Chính phủ số và hướng tới nền kinh tế số vào cuối năm 2019, do Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng ban. Ban này được lập lại ở mỗi tỉnh, nơi Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh đứng đầu ban chỉ đạo cấp tỉnh. Tuy nhiên, ở cấp độ hoạt động, các nhiệm vụ chính trong chương trình chuyển đổi số bị phân tán ở ít nhất bảy bộ (Hình 2.4). Còn với chương trình nghị sự đổi mới sáng tạo rộng hơn - là chương trình tạo nền tảng cho chương trình chuyển đổi số - lại không có khung định chế rõ ràng, vì, trong khi Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) chịu trách nhiệm về khởi nghiệp sáng tạo thì Bộ Khoa học và Công nghệ (MOST) chịu trách nhiệm về các chính sách khoa học và công nghệ, và các trường đại học, các tổ chức tư vấn và các doanh nghiệp chịu trách nhiệm về nghiên cứu và phát triển (R&D). Phát triển kỹ năng được chia đôi cho Bộ Giáo dục và Đào tạo (MOET) (chịu trách nhiệm về giáo dục phổ thông và đại học) và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (MOLISA) (chịu trách nhiệm về đào tạo kỹ thuật và dạy nghề).

**Ưu tiên số 3:**

*Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng một nền kinh tế xanh và bền vững”.*

Trách nhiệm thực hiện ưu tiên này được phân bổ giữa một số bộ và giữa các cơ quan chức năng trung ương và địa phương. Trong khi Bộ KH & ĐT chịu trách nhiệm soạn thảo một chiến lược tổng thể về tăng trưởng xanh, thì Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE) chịu trách nhiệm quản lý chất lượng không khí, đất đai, chất thải rắn và ô nhiễm môi trường. Đồng thời, bốn bộ khác chịu trách nhiệm quản lý nước thải, với Bộ Xây dựng (MOC) chịu trách nhiệm về các quy định xử lý nước thải ở các đô thị, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD) ở các vùng nông thôn, Bộ Y tế (BYT) tại các bệnh viện và Bộ Công Thương tại các khu công nghiệp. Ngoài ra, việc quản lý tài nguyên nước trên các lưu vực sông thuộc trách nhiệm của Bộ TNMT và việc tưới tiêu và chuyển nước khối lượng lớn thuộc trách nhiệm của Bộ NN & PTNT. Đó là chưa kể đến sự thiếu gắn kết giữa các chính sách do tất cả các bộ trung ương nêu trên xây dựng và vai trò thực thi của các tỉnh, thành phố trong hầu hết các nhiệm vụ liên quan đến tăng trưởng xanh ở cấp địa phương.

**Ưu tiên số 4:**

*Tăng cường cơ sở hạ tầng bằng cách cải thiện chất lượng chi tiêu công và gia tăng các giải pháp có sự tham gia khu vực tư nhân.*

Ở cấp Trung ương, việc thiếu phối hợp giữa Bộ KHĐT và Bộ Tài chính (BTC) là một yếu tố thể chế đáng lo ngại. Trong khi BTC chịu trách nhiệm huy động nguồn thu và phân bổ chi thường xuyên (chiếm khoảng 70% ngân sách), thì Bộ KHĐT chịu trách nhiệm phân bổ chi đầu tư. Do phân chia vai trò như vậy nên ngân sách dành cho vận hành và bảo trì (chi thường xuyên) không phải lúc nào cũng phù hợp với đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Một thách thức quan trọng nữa nằm ở khung khổ phân cấp, vì 70% dự án đầu tư công được các tỉnh thực hiện bằng cách sử dụng các nguồn thu của chính tỉnh đó hoặc chuyển giao tài khóa từ chính quyền trung ương trong một hệ thống ngân sách lồng ghép phức tạp. Khung phân cấp này có những điểm mạnh nhưng có thể làm ảnh hưởng đến việc thực hiện vì nó bị phân tán giữa một số lượng lớn (63) tỉnh với dân số nhỏ (ngoại trừ hai thành phố lớn - Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh), và không có cơ chế thể chế cấp vùng để các tỉnh hợp tác với nhau. Số lượng tỉnh lớn cũng hạn chế sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan trung ương đối với việc thực hiện các ưu tiên ở cấp địa phương. Sự phân tán này cũng không thúc đẩy lợi thế kinh tế quy mô, vì nhiều tỉnh có quy mô kinh tế rất nhỏ.

**Ưu tiên số 5:**

*Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu.*

Trách nhiệm thể chế chính thuộc về Ngân hàng Nhà nước Việt Nam với vai trò là cơ quan quản lý chính đối với lĩnh vực ngân hàng. Cơ quan này được đặt ở cấp Bộ thuộc Chính phủ với đầy đủ quyền năng để thực hiện nhiệm vụ, mặc dù sự độc lập trong điều hành chính sách tiền tệ còn bị hạn chế. Ngược lại, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm chính trong việc điều tiết và phát triển thị trường vốn và các tổ chức tài chính phi ngân hàng, bao gồm các công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí công. Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, thuộc Bộ Tài chính, tập trung vào quản lý chứng khoán và thị trường chứng khoán. Mặc dù sự phân công nhiệm vụ (và chức năng / trách nhiệm) giữa hai cơ quan là rõ ràng, song thách thức chính trong việc phối hợp vẫn tồn tại ở các lĩnh vực mà các ngân hàng và tổ chức tài chính phi ngân hàng tương tác (ví dụ: trái phiếu doanh nghiệp, dịch vụ tài chính số).

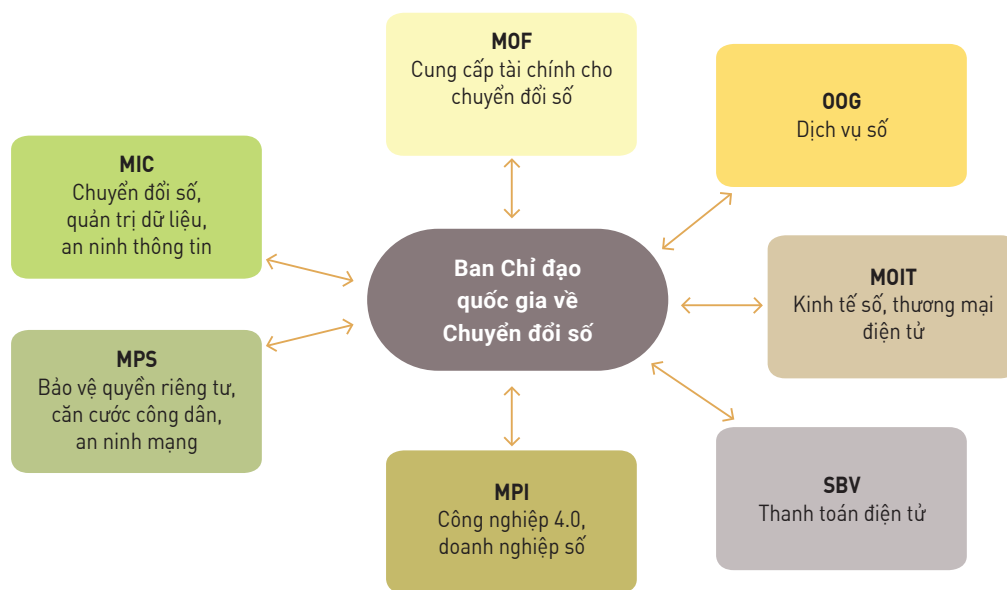
**Ưu tiên số 6:**

*Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội trên toàn quốc.*

Trách nhiệm triển khai thực hiện các Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) được phân chia giữa Bộ NNPTNT, Bộ LĐTBXH và Ủy ban Dân tộc (UBDT). Mỗi cơ quan phụ trách một khu vực địa lý khác nhau. Trong khi UBDT được thành lập cách đây vài thập kỷ, việc nâng cấp cơ quan này thành thành viên Chính phủ cấp Bộ vào năm 2003 là một yếu tố quyết định giúp tăng cường vai trò của UBDT trong việc thực hiện các CTMTQG xuyên suốt. Việc phân công tổ chức thực hiện công tác bảo trợ xã hội ở Việt Nam liên quan đến một loạt cơ quan. Trong khi nhiệm vụ bảo trợ xã hội thuộc về Bộ LĐTBXH, thì một số bộ liên quan bao gồm Bộ GDĐT, Bộ Y tế, Bộ NNPTNT và Bộ Công thương đều tham gia hoạch định chính sách và phân phối bảo trợ xã hội. Hệ thống BHXH hiện tại cũng được phân cấp cao vì việc triển khai thực hiện hoàn toàn thuộc về chính quyền cấp tỉnh, ít có sự theo dõi hoặc giám sát hiệu quả của trung ương. Các tỉnh cũng có thể sử dụng các nguồn lực riêng của họ để triển khai các chương trình mới hoặc mở rộng các chương trình hiện có bằng cách tăng mức phúc lợi hoặc mở rộng phạm vi đối tượng đủ tiêu chuẩn. Vì Việt Nam đang chuyển hướng sang một hệ thống bảo trợ xã hội toàn diện, bao trùm và hiệu quả hơn, vai trò thể chế chủ chốt của Bộ LĐTBXH sẽ trở nên rất quan trọng, cũng như việc đồng quản lý Quỹ Bảo hiểm xã hội Việt Nam (chịu trách nhiệm triển khai các chương trình hưu trí, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp dưới sự giám sát của BTC, Bộ LĐTBXH và BYT).

*Ghi chú:* a. So với nhiều quốc gia khác, Việt Nam có nhiều tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, mỗi tỉnh lại có dân số tương đối nhỏ. Có trung bình 1,5 triệu dân mỗi tỉnh và 8.500 dân cho mỗi đô thị. Các hệ số này nhỏ hơn nhiều so với mức trung bình của các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) (3 triệu dân mỗi vùng và 37.800 dân cho mỗi đô thị) và ở các quốc gia đông dân khác, chẳng hạn như Trung Quốc và Ấn Độ, cũng như Malaysia và Mexico. b. Nghị định số 51/2003/NĐ-CP ngày 16 tháng 5 năm 2003.

**Hình 2.4. Phân công nhiệm vụ thể chế về chuyển đổi số**



*Ghi chú:* Hình này không bao gồm các bộ quản lý ngành hoặc các tỉnh cũng chịu trách nhiệm thực hiện chương trình chuyển đổi số. MIC = Bộ Thông tin và Truyền thông; MOF = Bộ Tài chính; MOIT = Bộ Công Thương; MPI = Bộ Kế hoạch và Đầu tư; MPS = Bộ Công an; OOG = Văn phòng Chính phủ; SBV = Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

## Các giải pháp có thể

**Kể từ khi Hiến pháp mới – năm 1992<sup>77</sup> – được thông qua cho đến nay, cơ cấu tổ chức của Chính phủ thay đổi không đáng kể.** Theo đó, chức năng nhiệm vụ chính của các bộ chủ chốt tương đối ổn định theo thời gian. Sự ổn định này có lợi ích nhất định, nhưng nó cũng làm chậm lại quá trình thay đổi thích ứng của khuôn khổ thể chế, trong khi quy mô của nền kinh tế đã tăng gấp ba mươi lần trong cùng giai đoạn. Điều quan trọng nhất là các ưu tiên phát triển mới đã dần xuất hiện theo thời gian, đặc biệt là với quá trình chuyển đổi số của nền kinh tế và sự cần thiết phải đưa tăng trưởng xanh thành một phần mô hình tăng trưởng của đất nước. Hai ưu tiên cuối cùng này thậm chí còn trở nên quan trọng hơn trong chương trình nghị sự hậu đại dịch, như được nhấn mạnh trong Phần 1 của báo cáo này.

**Có thể cho rằng, Chính phủ đã cải thiện thành tích thực thi khi điều chỉnh các thể chế của mình theo các ưu tiên phát triển.** Việc củng cố Bộ Công thương là chìa khóa quan trọng trong việc thực hiện thành công cải cách tự do hóa thương mại vào giữa những năm 1990. Tương tự, việc nâng cấp Ủy ban Dân tộc (UBDT) lên cấp bộ trong nội các Chính phủ đã dẫn đến kết quả tốt hơn trong việc giảm nghèo cùng cực ở các nhóm dân tộc thiểu số, mặc dù vẫn còn nhiều dư địa để cải thiện. Do đó, không có gì đáng ngạc nhiên khi thấy Việt Nam đã vượt trội so với các nước có thu nhập trung bình thấp và nhiều nước có thu nhập trung bình cao trong các ưu tiên về thương mại và giảm nghèo.

**Do đó, khuyến nghị chính là điều chỉnh khung định chế hiện có để phù hợp hơn với sáu ưu tiên phát triển.** Trong khi cải cách thể chế cần được đánh giá một cách thận trọng, ba hướng có thể được rút ra từ các kinh nghiệm trong quá khứ ở Việt Nam và từ kinh nghiệm quốc tế.

- **Thứ nhất**, điều cấp thiết cần làm là phải tổ chức việc thực hiện từng ưu tiên vào các định chế khung mạnh mẽ và ở cấp cao - thường là cấp báo cáo trực tiếp với Thủ tướng Chính phủ. Việc thành lập các ban chỉ đạo đặc biệt có thể là một sự sắp xếp bổ sung nhưng không nên thay thế cho một "neo" thể chế vững chắc, bởi vì các ban này dường như không có đủ tính chính danh và có thể không gửi thông điệp rõ ràng đến cho mỗi bộ, có thể vẫn đang thực thi ưu tiên một cách độc lập và rời rạc.
- **Thứ hai**, việc hợp nhất các chức năng và trách nhiệm chính trong một khung định chế đã được chứng minh có hiệu quả, như kinh nghiệm của Bộ Công Thương (BCT) (hộp 2.4). Phương án này đã được một số quốc gia lựa chọn, ví dụ Hà Lan đã hợp nhất Bộ Kinh tế với Bộ Biến đổi khí hậu vì ưu tiên của biến đổi khí hậu (xem hộp 2.5). Các nước khác đã hợp nhất chương trình nghị sự về chuyển đổi số của họ xung quanh một thể chế mạnh (ví dụ: Cơ quan Dịch vụ số của Chính phủ ở Anh, GovTech ở Singapore và Bộ Kinh tế và Xã hội số của Thái Lan). Việc hợp nhất như vậy không nhất thiết là tất cả các chức năng và trách nhiệm thực hiện nên được tập trung vào một bộ hoặc một cơ quan, mà điều quan trọng là phải thiết lập các cơ chế thể chế hiệu quả để đảm bảo rằng các quyết định được phối hợp và tích hợp, như minh họa trong hộp 2.6, để triển khai được một chiến lược bảo trợ xã hội toàn diện.

<sup>77</sup> Hiến pháp năm 1992 sau đó đã được sửa đổi vào năm 2001 và thay thế bằng Hiến pháp năm 2013, có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2014.

- **Thứ ba**, khung khổ phân cấp cần được điều chỉnh, vì sự phân tán hiện nay với số lượng các tỉnh thành nhiều đã trở nên không hiệu quả đối với việc thực hiện các ưu tiên phát triển ngày càng phức tạp, đòi hỏi sự phối hợp ở cấp vùng và tính kinh tế quy mô. Bất cập này đặc biệt rõ ràng ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, nơi có tới 12 tỉnh và một đô thị trên một diện tích chỉ khoảng 40.000 km<sup>2</sup>. Trong khi đó, nhiều thách thức phát triển của Đồng bằng sông Cửu Long như biến đổi khí hậu và tài nguyên nước là thách thức xuyên biên giới. Hầu hết các quy tắc phân cấp tài khóa hiện tại (được thiết lập trong hệ thống ngân sách lồng ghép của đất nước) vẫn không đổi kể từ năm 1996. Việc giảm số lượng tỉnh và thành lập các cơ quan khu vực/vùng (ví dụ, một hội đồng điều phối khu vực/vùng) có thể là một lựa chọn, như Pháp và Nhật Bản thực hiện gần đây.<sup>78</sup>

### Hộp 2.3. Phối hợp càng nhiều, kết quả phát triển càng tốt hơn

Trên toàn cầu, các quốc gia đang vật lộn để thực hiện các chính sách đúng đắn về mặt kỹ thuật, hoặc kiên trì thực hiện các chính sách không hiệu quả và thụ lùi. Báo cáo Phát triển thế giới (WDR) năm 2017 về quản trị và luật pháp lập luận rằng “các cải cách thành công không chỉ là liên quan đến ‘làm tốt nhất’ mà còn đòi hỏi cam kết đáng tin cậy và phải hỗ trợ điều phối và thúc đẩy hợp tác”. Lập luận này rất phù hợp với khung khổ Báo cáo cập nhật SCD chú trọng đến các yếu tố quyết định kết quả thực thi. Trong khi cam kết là về việc các nhà lãnh đạo tạo ra một môi trường có lợi cho thay đổi, còn hợp tác là về việc tạo ra sự tự nguyện tuân thủ, thì phối hợp là về việc thay đổi kỳ vọng giữa các tổ chức và cá nhân. Với vấn đề phối hợp, điều quan trọng là các biện pháp khuyến khích được các cơ quan/tác nhân khác nhau đưa ra phải phù hợp với nhau và hành động của các tác nhân này bổ sung cho những gì các tác nhân khác dự kiến sẽ làm. Và khi có sự bổ sung mang tính chiến lược, các hành động phối hợp sẽ dẫn đến kết quả tốt hơn cho tất cả mọi người, có thể là giải quyết những thất bại của thị trường trong các quyết định đầu tư và kỳ vọng của những người tham gia thị trường, hoặc trong việc thúc đẩy đổi mới, áp dụng công nghệ hoặc tài chính.

Một báo cáo toàn cầu khác vào năm 2018 về “Cải thiện hiệu quả hoạt động của khu vực công thông qua đổi mới và điều phối liên ngành” cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phối hợp giữa các cơ quan Chính phủ trong việc đạt được các kết quả phát triển. Khi trách nhiệm của Chính phủ ngày càng tăng về khối lượng và mức độ phức tạp, việc điều phối chính sách và chương trình trở nên khó khăn hơn bao giờ hết, và mức độ rủi ro chưa bao giờ cao hơn. Việc tăng cường phối hợp sẽ không chỉ phụ thuộc vào các cơ chế thể chế chính thức đã được thông qua, mà còn phụ thuộc vào tác động qua lại của chúng với môi trường thể chế rộng lớn hơn và với các quá trình khác có ảnh hưởng đến sự phối hợp. Dựa trên các nghiên cứu điển hình được ghi lại trong báo cáo, sự phối hợp liên ngành hiệu quả nhất khi có sự lãnh đạo mạnh mẽ – vì nó tăng cường sự phối hợp – và thiết lập được một mối liên hệ giữa các mục tiêu xuyên thể chế và nguồn lực được phân bổ cho các mục tiêu này. Ngược lại, khi các chức năng chồng chéo và trách nhiệm giải trình không rõ ràng, sự phối hợp liên ngành có xu hướng thất bại và do đó, khó có thể đạt được các kết quả phát triển.

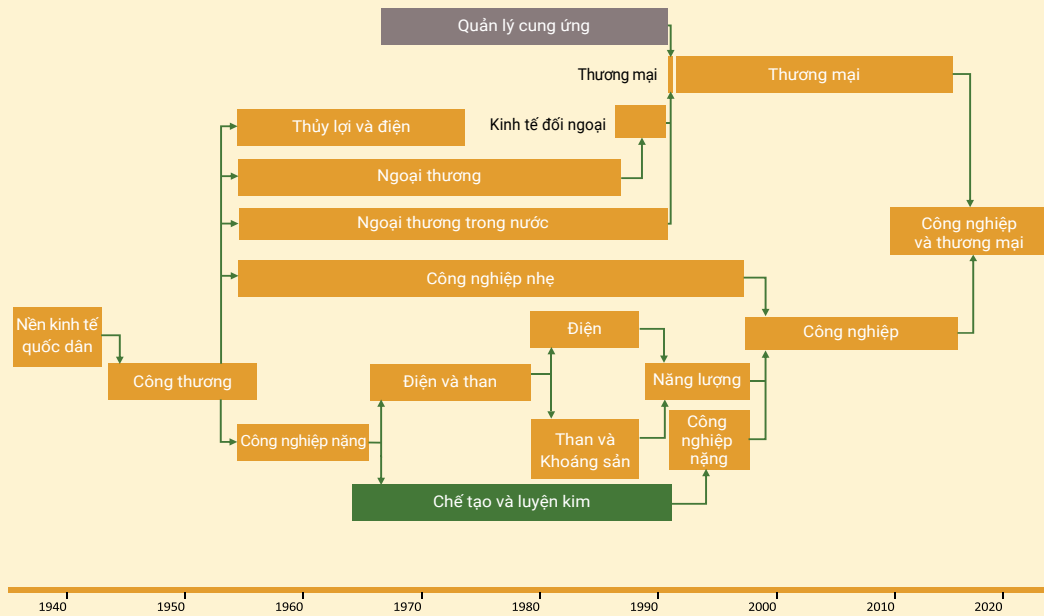
**Nguồn:** Ngân hàng Thế giới 2017; Ngân hàng Thế giới 2018d.

---

<sup>78</sup> Để có thông tin về kinh nghiệm của hai nước này, xem OECD (2020).

### Hộp 2.4. Tổ chức của Bộ Công Thương

Tổ chức của Bộ Công Thương đã phát triển liên tục trong 35 năm qua để theo kịp quá trình chuyển đổi của đất nước sang nền kinh tế thị trường và đáp ứng nhu cầu điều chỉnh khuôn khổ thể chế phù hợp với ưu tiên phát triển về hội nhập thị trường toàn cầu và tự do hóa thương mại.



### Hộp 2.5. Hà Lan - Điều chỉnh các thể chế phù hợp với ưu tiên khí hậu

Năm 2017, Bộ Kinh tế Hà Lan đã tiếp nhận một số nhiệm vụ về chính sách môi trường từ Bộ Cơ sở hạ tầng và Môi trường, và được đổi tên thành Bộ Kinh tế và Chính sách khí hậu.

Bộ này thúc đẩy Hà Lan thành một quốc gia có môi trường kinh doanh thuận lợi, có vị thế cạnh tranh quốc tế mạnh mẽ và hướng tới sự bền vững. Hà Lan cam kết tạo ra môi trường kinh doanh khởi nghiệp tuyệt vời bằng cách tạo điều kiện thích hợp và tạo dư địa cho doanh nhân sáng tạo và phát triển, quan tâm đến thiên nhiên và môi trường sống, đồng thời khuyến khích hợp tác giữa các viện nghiên cứu và các doanh nghiệp. Đó chính là cách họ dự kiến sẽ nâng cao vị trí dẫn đầu của đất nước về nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ và năng lượng, đồng thời đầu tư vào một quốc gia hùng mạnh, bền vững.

Nguồn: <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-economic-affairs-and-climate-policy>



## Hộp 2.6. Kinh nghiệm quốc tế về tích hợp các hệ thống phân phối phúc lợi xã hội ở một số thể chế với nhau

Trên toàn cầu, các quốc gia ngày càng chú trọng vào việc hướng tới hệ thống cung cấp dịch vụ hài hòa hoặc tích hợp nhằm phục vụ nhiều chương trình. Có những lợi ích đáng kể về hiệu quả, tính minh bạch và định hướng khách hàng khi tiến tới các hệ thống hài hòa/tích hợp, mặc dù những thách thức cũng có thể là đáng kể.

Tuy nhiên, tích hợp không nhất thiết có nghĩa là một thể chế hoặc hệ thống duy nhất; nó thường là vấn đề về mức độ và phản ánh khả năng của các thể chế cùng tồn tại và các bộ phận cấu thành thể chế trong trao đổi thông tin và tương tác một cách hiệu quả. Phương án cơ bản nhất để tạo một hệ thống tập trung duy nhất là hợp nhất các cơ sở dữ liệu chương trình theo cách thủ công, nhưng điều này lại giới hạn khả năng phân tích và làm mất khả năng triển khai phối hợp. Một phương pháp mạnh mẽ hơn là phát triển một ứng dụng và cơ sở dữ liệu mới, với một mô hình dữ liệu chung và cơ chế thu thập dữ liệu. Hình thức tích hợp hệ thống này có thể ở dạng hệ thống lấy chương trình làm trung tâm và dần dần mở rộng để phục vụ các chương trình khác hoặc một hệ thống tập trung mới đang được phát triển với mục đích đã nêu là phục vụ nhiều chương trình. Indonesia, Pakistan và Philippines đều đã theo cách tiếp cận này.

Hệ thống thông tin phục vụ nhiều chương trình tạo ra cơ sở dữ liệu để tích hợp các hệ thống cung cấp dịch vụ. Mặc dù các hệ thống thông tin đa chương trình này phát triển từ các điểm xuất phát khác nhau và đi theo các quỹ đạo khác nhau, song các hệ thống thành công đều có đặc điểm là được đầu tư liên tục vào hệ thống và bảo mật thông tin, chẳng hạn như ở Brazil, Chile và Philippines.

Một công cụ khác để tích hợp là thông qua các đội ngũ thường xuyên tương tác với công dân ở cấp địa phương (lý tưởng nhất, nhưng không nhất thiết phải có, là được hỗ trợ bởi các hệ thống thông tin tích hợp). Đội ngũ này bao gồm các đội công tác di động, nhân viên xã hội, văn phòng địa phương, trung tâm dịch vụ xã hội, trung tâm dịch vụ một cửa hoặc cổng thông tin và dịch vụ trực tuyến, tất cả đều phục vụ nhiều chương trình. Ví dụ: Brazil và Philippines sử dụng các đội di động để tiếp cận, tiếp nhận và đăng ký đối tượng. Chile thực hiện một cách tiếp cận toàn diện hơn, trong đó sử dụng các nhân viên xã hội được đào tạo giúp các gia đình cực kỳ nghèo đạt được các điều kiện tối thiểu để có chất lượng cuộc sống tốt hơn.

Việc tích hợp đòi hỏi sự phối hợp giữa các cơ quan (theo chiều dọc và chiều ngang), có thể diễn ra dưới nhiều hình thức tùy thuộc vào bối cảnh quốc gia cụ thể. Tuy nhiên, cùng với sự phối hợp giữa các thể chế, các công cụ trên cũng cần thiết để đưa việc tích hợp vào thực tế thông qua các hệ thống front-end cho giao diện công dân hoặc các công cụ back-end của hệ thống thông tin.

Kinh nghiệm của các nước này có thể đưa ra những bài học sau cho Việt Nam. Việc tích hợp cần được thực hiện một cách có chọn lọc. Không phải tất cả các phúc lợi và dịch vụ đều phục vụ cho cùng một nhóm khách hàng hoặc giúp cho việc tích hợp, và không phải tất cả các quy trình làm việc đều có thể hoặc nên được tích hợp. Đặc biệt, nên đi từng bước, bắt đầu từ từ với một vài chương trình và quy trình chủ chốt rồi mở rộng quy mô. Điều quan trọng là đầu tư vào chất lượng. Chất lượng kém trong một hệ thống hoặc chương trình sẽ ảnh hưởng đến chất lượng của hệ thống tích hợp. Tích hợp đòi hỏi tầm nhìn chiến lược, kế hoạch, nguồn nhân lực và tài chính, sự phối hợp thể chế trong nội bộ và giữa các ngành và thể chế, và ý chí chính trị.

*Nguồn: Ngân hàng thế giới 2018c.*

## 2.3.2. Tinh giản các quy trình và thủ tục hành chính để nâng cao hiệu lực của Chính phủ

### Liên kết với các yếu tố quyết định

**Các quy trình và thủ tục hành chính tinh giản là điều cấp thiết để nền hành chính nhà nước vận hành tốt và chúng cũng ảnh hưởng đến hai yếu tố quyết định năng lực và động lực.** Chúng cũng là tác nhân chính tác động đến sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan Chính phủ và mối quan hệ hiệu quả giữa Chính phủ và các bên liên quan bên ngoài Chính phủ. Có nhiều phương thức khác nhau để tăng cường hiệu quả của Chính phủ thông qua cải cách hành chính, nhưng một trong số đó sẽ là việc đẩy nhanh các quy trình quyết định và phê duyệt để cho phép các đơn vị hành chính ứng phó hiệu quả hơn với những thách thức đang nảy sinh và dành nhiều thời gian hơn cho các nhiệm vụ sáng tạo. Hiệu lực và hiệu quả cũng được nâng cao khi không phải tập trung quá mức vào các quy trình đó, vì như vậy công chức được trao quyền và chịu trách nhiệm, nhờ đó tạo động lực cho họ hành động kịp thời và chấp nhận rủi ro với những sáng kiến mới. Các thủ tục phức tạp trong môi trường kinh doanh có thể cản trở các mối quan hệ lành mạnh giữa chính quyền và khu vực tư nhân, và do đó ảnh hưởng tiêu cực đến quyết định của các nhà đầu tư tư nhân, đặc biệt là những nhà đầu tư không có đủ tài chính để xử lý chúng. Các thủ tục được tinh giản không chỉ làm giảm chi phí giao dịch và sự chậm trễ, mà còn làm giảm cơ hội mặc cả và tham nhũng, góp phần cải thiện tính minh bạch.

### Hiện trạng của sáu ưu tiên

#### Ưu tiên số 1:

*Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa chậm hơn bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ.*

Các bước và thủ tục thường phức tạp và tốn nhiều thời gian, thể hiện qua Khảo sát Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh. Tuy nhiên, Chính phủ đã áp dụng ba biện pháp đơn giản hóa thủ tục đã được chứng tỏ là hữu ích: (i) các chế độ ưu đãi dành cho các nhà đầu tư chiến lược, bao gồm các chế độ được thiết lập tại các khu xuất khẩu và khu công nghiệp; (ii) trao quyền quyết định về các quy trình cho các tỉnh (đặc biệt là đối với đầu tư nước ngoài); và (iii) một cửa duy nhất cho các thủ tục hải quan.

#### Ưu tiên số 2:

*Tăng tốc độ số hóa nền kinh tế.*

Kể từ khi Cổng dịch vụ công quốc gia ra đời vào năm 2019, trên 2.700 thủ tục hành chính đã được thực hiện trực tuyến, qua đó giảm đáng kể thời gian và chi phí giải quyết<sup>3</sup>. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, cổng thông tin công khai quy hoạch phân khu đất đai đã được hơn 8 triệu lượt người dân truy cập trong vòng 3 năm (trên cả ứng dụng điện thoại thông minh và trang web). Đồng thời, thời gian thành lập doanh nghiệp tại Thành phố Hồ Chí Minh đã giảm từ 22 ngày xuống còn 17 ngày nhờ hợp nhất các thủ tục, hiện đã có trên mạng. Gần đây Chính phủ đã công bố hệ thống căn cước công dân (ID) quốc gia đầu tiên, sau khi cấp nhanh 50 triệu ID trong sáu tháng, sẽ cung cấp kết nối/liên kết với hệ thống bảo hiểm xã hội để tạo điều kiện cho các dịch vụ hưu trí, y tế và các dịch vụ xã hội khác.

**Ưu tiên số 3:**

*Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng một nền kinh tế xanh và bền vững”.*

Trong các lĩnh vực quản lý môi trường và tài nguyên thiên nhiên, có nhiều yêu cầu hành chính chồng chéo, chậm trễ kéo dài và tiềm ẩn sự thiếu nhất quán. Một ví dụ minh họa: về quản lý chất thải, một đơn vị thực thi sẽ cần phải giao dịch trực tiếp với sáu bộ ở cấp trung ương và với chính quyền địa phương, thậm chí cả với các bộ phận khác nhau trong cùng một bộ hoặc cục, như trường hợp của Bộ Tài nguyên và Môi trường (bao gồm Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam và Tổng cục Môi trường) và Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh (trong đó có Cơ quan Bảo vệ môi trường, Cơ quan Biển và Hải đảo và các cơ quan chuyên môn khác). Mặc dù đã đạt được những cải thiện trong những năm gần đây, nhưng thủ tục hành chính để thực hiện các giao dịch liên quan đến đất đai vẫn còn quá nhiều và mất thời gian.

**Ưu tiên số 4:**

*Tăng cường cơ sở hạ tầng bằng cách cải thiện chất lượng chi tiêu công và gia tăng các giải pháp có sự tham gia của khu vực tư nhân.*

Các dự án cơ sở hạ tầng gặp phải chậm trễ kéo dài do các thủ tục phê duyệt phức tạp và tập trung trong suốt chu kỳ đầu tư. Ví dụ, các nguồn lực sẵn có cho các cơ quan hoặc tỉnh thực hiện thường bị chậm trễ vì chúng cần sự phê duyệt tuần tự của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ KH & ĐT, Bộ Tài chính, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và các Ủy ban nhân dân. Một ví dụ khác là quy trình chuẩn bị một dự án Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) rất dài, yêu cầu nhiều giấy phép phê duyệt bởi các cấp cả trung ương và địa phương, trong đó Thủ tướng Chính phủ năm lần và Chủ tịch nước ba lần, từ giai đoạn đề xuất đến khi có hiệu lực (tức là đã sẵn sàng để thực hiện). Quá trình này, phần lớn là tuần tự, có thể mất tới hai năm, đôi khi còn lâu hơn, có thể làm cho thiết kế của dự án trở nên lỗi thời và phát sinh chi phí đáng kể so với dự toán.

**Ưu tiên số 5:**

*Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu.*

Quy trình quyết định và phê duyệt tương đối đơn giản do NHNN và Bộ Tài chính đóng vai trò trung tâm đối với hầu hết các thủ tục và phê duyệt liên quan đến tiền tệ và tài chính. Tuy nhiên, các thủ tục áp dụng đối với nhà đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực ngân hàng và thị trường vốn (tức là nhà đầu tư gián tiếp) vẫn còn phức tạp. Điều này một phần là do hạn chế có chủ ý (rào cản) đối với sự tham gia của nước ngoài vào thị trường tài chính trong nước.

**Ưu tiên số 6:**

*Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội trên toàn quốc.*

Việc phân chia trách nhiệm giữa Bộ NN & PTNT, Bộ LĐTB & XH và UBND theo khu vực địa lý đã góp phần làm rõ các quy trình phê duyệt. Quá trình quyết định và phê duyệt các CTMTQG tương đối đơn giản ở cấp trung ương nhưng phức tạp hơn theo chiều dọc khi xuống đến các tỉnh và thôn do phân công trách nhiệm thiếu rõ ràng, hệ thống hỗ trợ xã hội/bảo trợ xã hội chưa được thiết lập tốt, và thông tin có sẵn cho người thụ hưởng bị hạn chế. Tình trạng nhiều cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện dẫn đến các cơ chế phân bổ và lập ngân sách riêng biệt các chương trình bảo trợ xã hội hiện tại có. Ví dụ, việc trợ giúp xã hội theo Nghị định 136 (chuyển tiền mặt cho các nhóm dễ bị tổn thương) và Quyết định 60 (hỗ trợ tiền điện) được thực hiện thông qua cán bộ công tác xã hội cấp xã, với sự giám sát chung của Bộ LĐTBXH. Tuy nhiên, hầu hết các trợ cấp giáo dục không được cung cấp dưới dạng trợ cấp xã hội cho các gia đình, mà là gián tiếp, dưới dạng hỗ trợ bằng hiện vật thông

qua các trường học, mặc dù các khoản trợ cấp tiền mặt và trợ cấp ăn trưa đôi khi được trả trực tiếp cho cá nhân hoặc gia đình người hưởng lợi. Sự phân tán này tạo ra sự kém hiệu quả đáng kể từ góc độ của cả người thực hiện và người hưởng lợi.

*Ghi chú:* a. Chính phủ ước tính tiết kiệm hàng năm 347 triệu đô la Mỹ nhờ cổng dịch vụ quốc gia (<https://en.vietnamplus.vn/services-on-national-public-service-portal-now-number-2700/194060.vnp>).

## Các giải pháp có thể

**Gánh nặng hành chính nặng nề ở hầu hết các bộ, cơ quan ở các cấp chính quyền một phần là do di sản của chế độ thực dân Pháp và hệ thống kế hoạch hóa tập trung.** Di sản này càng trở nên nặng nề hơn bởi (i) sự gia tăng của các cơ chế ưu đãi (đặc biệt là trong quản lý thuế); (ii) thiếu sự ủy quyền, vì nhiều quyết định thông thường vẫn cần có sự phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ và/hoặc Quốc hội; (iii) tính không rõ ràng của luật pháp và các quy định tạo nên những cách diễn giải khác nhau và thái độ thiếu quyết đoán ở những công chức không thích rủi ro; và (iv) thiếu các công cụ và công nghệ CNTT cho phép xử lý điện tử, thu thập và chia sẻ thông tin giữa các cơ quan Chính phủ. Để giải quyết vấn đề này, năm 2016 Chính phủ đã phát động một nỗ lực trên phạm vi cả nước và cấp tỉnh nhằm hợp lý hóa các thủ tục, điều này đã mang lại một số kết quả khả quan như, theo thống kê của Chính phủ, khoảng 1.000 giấy phép kinh doanh và 2/3 số cuộc kiểm tra hàng hóa chuyên ngành đã bị loại bỏ vào cuối năm 2020.<sup>79</sup>

**Để khuyến khích quá trình hợp lý hóa này, các cơ quan nhà nước đã sử dụng chuẩn tham chiếu (benchmarking) như một công cụ để theo dõi và so sánh sự tiến bộ theo thời gian.** Ví dụ, Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) và Chỉ số hiệu quả hành chính công (PAPI) đã được Chính phủ sử dụng để tạo ý thức cạnh tranh giữa các tỉnh. Tuy nhiên, tất cả những sáng kiến này chỉ dẫn đến những thành tựu khiêm tốn, vì việc cải thiện chỉ số CPI và chỉ số PAPI ở nhiều tỉnh đã chậm lại trong vài năm qua, mặc dù có sự khác biệt đáng kể giữa các ngành dịch vụ và giữa các thủ tục khác nhau.<sup>80</sup> Kể từ năm 2019, việc số hóa thủ tục hành chính được quan tâm nhiều hơn đã góp phần giảm chi phí giao dịch liên quan đến nhiều thủ tục hiện hành.

**Tất cả những nỗ lực hợp lý hóa, sử dụng chuẩn tham chiếu và số hóa này cần được duy trì và thậm chí tăng cường, nhưng có thể như vậy vẫn chưa đủ.** Lý thuyết kinh tế và bằng chứng thực nghiệm đã chứng minh rằng, để giảm bớt gánh nặng hành chính, cần phải làm nhiều hơn là chỉ cắt giảm hoặc đưa các thủ tục lên mạng. Quả thực, những nỗ lực như vậy có thể gặp phải phản kháng từ các quan chức và nhóm lợi ích do bị mất quyền lực khi các quy trình được tinh giản. Ví dụ, Malesky (2007) đã chỉ ra rằng việc tinh giản thủ tục đăng ký kinh doanh cho các nhà đầu tư nước ngoài tại Việt Nam ban đầu đã bị công chức ở các tỉnh mất cơ hội tham nhũng phản đối. Quá trình này cũng bị một số doanh nghiệp địa phương phản đối, vì việc giảm bớt các rào cản gia nhập sẽ mang lại nhiều cạnh tranh hơn.<sup>81</sup> Những thách thức kinh tế chính trị đó không phải chỉ

<sup>79</sup> <https://english.thesaigontimes.vn/78739/gov%E2%80%99t-launches-programme-on-cutting-business-conditions.html>.

<sup>80</sup> Xem PCI (<https://pcivietnam.vn/en>) và PAPI (<https://papi.org.vn/eng/>).

<sup>81</sup> Malesky 2007.

có ở Việt Nam, và chúng thường được giải quyết bằng cách giữ vững cải cách hành chính dựa trên quyết tâm chính trị mạnh mẽ ở cấp chính quyền cao nhất. Điều này đã được Hàn Quốc thực hiện thành công vào năm 1997, khi việc thành lập Ủy ban Cải cách quy định dưới quyền của Tổng thống đã trao cho quá trình cải cách thêm tính chính danh và khả năng được nhìn nhận, cũng như có sự phối hợp tốt hơn (xem hộp 2.7).

**Một lựa chọn khác để khuyến khích cải cách hành chính mạnh mẽ hơn nữa là trao cho công chức hoặc đơn vị hành chính các phần thưởng tài chính thích hợp hoặc đưa ra các chỉ số theo dõi hoạt động chính (KPI).** Như được mô tả trong hộp 2.8, Serbia đã sử dụng các phần thưởng tài chính để giảm bớt các công việc tồn đọng của tòa án. Các quốc gia khác (ví dụ, Brazil, Tanzania) đã sử dụng các chỉ số hoạt động để phân bổ các khoản kinh phí từ chính quyền trung ương đến địa phương, đặc biệt là trong lĩnh vực y tế. Vào giữa năm 2020, giữa cuộc khủng hoảng COVID-19, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam đã cảnh báo sẽ chuyển ngân sách từ các tỉnh không thực hiện kế hoạch đầu tư công kịp tiến độ cho các tỉnh triển khai tốt nhất. Cảnh báo này đã góp phần làm tăng thực hiện chi đầu tư ở tất cả các tỉnh (tăng 20% từ năm 2019 đến năm 2020).

### **Hộp 2.7. Hàn Quốc - Cải cách hành chính đòi hỏi có sự tham gia mạnh mẽ của các nhà lãnh đạo cao nhất để giảm bớt phản kháng và tăng sự phối hợp**

Năm 1997, Chính phủ Hàn Quốc đã ban hành Đạo luật cơ bản về Quy định hành chính (BAAR), tạo cơ sở pháp lý hợp lý cho việc cải cách quy định. Dựa trên đạo luật BAAR, vào tháng 4 năm 1998 Chính phủ đã thành lập Ủy ban Cải cách quy định (RRC) như một cơ quan trung ương về cải cách quy định dưới quyền của Tổng thống Hàn Quốc. RRC gồm 20 thành viên, trong đó đa số (13) là thành viên phi Chính phủ bao gồm các giáo sư đại học, kế toán công, luật sư, nhà nghiên cứu kinh tế, doanh nhân và đại diện các tổ chức phi Chính phủ bảo vệ người tiêu dùng và môi trường. Bảy thành viên Chính phủ bao gồm Thủ tướng là đồng trưởng ban và sáu bộ trưởng.

RRC đã đóng vai trò quan trọng trong quá trình cải cách, họp hai tuần một lần và đôi khi hàng tuần nếu khối lượng công việc lớn. RRC đã thực hiện quyền lực đáng kể trong việc xem xét các kế hoạch cải cách bộ và giảm bớt các quy định. Các quyết định của Ủy ban có ý nghĩa quyết định vì Tổng thống đã tán thành. Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng trực tiếp tham gia vào quá trình ra quyết định và chịu trách nhiệm thực hiện.

Toàn bộ các quy định hành chính đã được kiểm tra và đã giảm đáng kể thông qua Kế hoạch cải thiện quy định toàn diện năm 1998. RRC đặt ra mục tiêu cho các bộ cắt giảm một nửa các quy định hiện hành. RRC đã chủ động tiến hành cải cách các quy định phức tạp và lâu đời, thường liên quan đến nhiều bên và bao gồm các quy định cả gói. Để làm được điều này, RRC đã lựa chọn các quy định mà họ muốn ưu tiên cải cách hàng năm, đặt ra các mục tiêu và phân công trách nhiệm giữa các cơ quan thực hiện.

*Nguồn: Choi 2001.*

## Hộp 2.8. Serbia - Giảm lượng công việc tồn đọng của tòa án bằng cách sử dụng khen thưởng tài chính

Đối mặt với sự chậm trễ và tồn đọng lớn trên toàn hệ thống tư pháp, Tòa án giám đốc thẩm tối cao của Serbia, tòa án cao nhất của đất nước, đã quyết định đưa ra một hệ thống khen thưởng để khuyến khích các tòa án trên toàn quốc cải thiện hiệu suất làm việc. Chương trình, bắt đầu vào năm 2016, trao giải thưởng cho các tòa án có những cải tiến lớn nhất trong việc cải thiện tình trạng tồn đọng và tăng số vụ việc mà mỗi thẩm phán giải quyết.

Giải thưởng sẽ được quyết định dựa trên dữ liệu từ hệ thống quản lý vụ việc và, để làm cho quá trình hoàn toàn minh bạch, điểm số và kết quả được công khai trực tuyến. Số tiền thưởng đủ hấp dẫn để thúc đẩy thay đổi hành vi, nhưng không quá lớn để tạo ra các động lực sai trái.

Nhờ thế, các hồ sơ tồn đọng của tòa án ở Serbia đã giảm hơn 20%, cho thấy chương trình có thể đang có tác động tích cực.

Trường hợp của Serbia cho thấy tầm quan trọng của việc xác định các biện pháp khuyến khích rộng hơn, ở tầm quốc gia, và gắn chúng với các can thiệp pháp lý phù hợp để giải quyết một vấn đề dai dẳng. Trong khi đáp ứng các yêu cầu của người dân về nền tư pháp hiệu quả hơn, biện pháp này tập trung vào việc tạo ra cuộc cạnh tranh tích cực giữa các thẩm phán và ghi nhận việc họ đã cải thiện được hiệu quả công việc, với quyền quản lý được tăng cường. Việc cho phép các thẩm phán chủ tọa được tổ chức các phiên tòa, phân công công việc và thực hiện các cơ chế để giảm các vụ việc tồn đọng đã khẳng định kiến thức và năng lực của họ và đặt họ vào vị trí hàng đầu trong công cuộc cải cách. Tính minh bạch, truyền thông với công chúng và tiếp cận cộng đồng cũng là những bổ sung quan trọng giúp đảm bảo sự ủng hộ, tạo áp lực từ đồng nghiệp và cải thiện nhận thức của công chúng, cũng như ghi nhận đối với những tòa án đã cải thiện hiệu quả hoạt động của họ. Những biện pháp khuyến khích thành tích này là chìa khóa cho sự thành công của cải cách.

*Nguồn: Ngân hàng thế giới 2018d.*

### 2.3.3. Sử dụng các công cụ thị trường để khuyến khích/thúc đẩy các bên liên quan từ cả khu vực nhà nước và tư nhân

#### Liên kết với các yếu tố quyết định

**Có ba nguyên tắc hàng đầu để một nền kinh tế thị trường vận hành tốt: (i) thông tin đồng nhất phải có sẵn cho tất cả các bên tham gia; (ii) có sự cạnh tranh bình đẳng để cho phép gia nhập và rút lui khỏi thị trường; và (iii) có cơ chế định giá để đạt được trạng thái cân bằng giữa cung và cầu.** Việc áp dụng các nguyên tắc này có thể ảnh hưởng lớn đến chất lượng thực hiện, đặc biệt là thông qua tác động của chúng đối với việc lập kế hoạch, trách nhiệm giải trình và tính minh bạch. Ví dụ, thông tin tốt và kịp thời là yếu tố trung tâm để phân bổ tối ưu các nguồn lực và để theo dõi xem các nguồn lực này có được sử dụng vào những việc theo dự kiến hay không. Cạnh tranh khuyến khích đổi mới sáng tạo và khuyến khích các chủ thể hoạt động trên thị trường và các cơ quan Chính phủ cải thiện thành tích của họ theo thời gian. Cuối cùng, trong nền kinh tế thị trường, giá cả là tín hiệu chính được các chủ thể hoạt động trên thị trường sử dụng để điều chỉnh hành vi của họ. Trên thực tế, thách thức đối với Chính phủ là tìm ra sự cân bằng phù hợp giữa các biện pháp can thiệp

của mình nhằm khắc phục các “thất bại thị trường” có thể ngăn cản việc áp dụng ba nguyên tắc này, và các “thất bại của Chính phủ” có thể phát sinh từ các biện pháp can thiệp của Chính phủ.<sup>82</sup>

### Hiện trạng của sáu ưu tiên

**Ưu tiên số 1:**

*Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa chậm hơn bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ.*

Việc triển khai thành công các chính sách tự do hóa thương mại dựa trên cơ sở tiếp cận rộng rãi thông tin về thị trường bên ngoài, giảm các rào cản gia nhập để tạo thuận lợi cho cạnh tranh bên ngoài, và giảm thuế quan để thay đổi giá cả tương đối giữa hàng hóa có thể trao đổi và không trao đổi được. Việc sử dụng các quan hệ đối tác thương mại đa phương và khu vực là một kênh mạnh mẽ để đưa ra ba nguyên tắc này.

**Ưu tiên số 2:**

*Tăng tốc độ số hóa nền kinh tế.*

Cạnh tranh trên thị trường bằng thông rộng di động, ít nhất là giữa ba nhà khai thác lớn, đã dẫn đến sự phát triển nhanh chóng của lĩnh vực CNTT, bao gồm cơ sở hạ tầng kết nối tốt và truy cập giá rẻ. Ngược lại, hạn chế cạnh tranh trong thị trường bằng thông rộng cố định đã làm chậm lại quá trình mở rộng của thị trường này. Việc sử dụng (sai) các ưu đãi thuế quan nhập khẩu đối với các nhà sản xuất điện thoại di động (chỉ dành cho các nhà xuất khẩu) đã dẫn đến giá bán trên thị trường nội địa cao.

**Ưu tiên số 3:**

*Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng một nền kinh tế xanh và bền vững”.*

Giá của nhiều tài nguyên và dịch vụ không thể tái tạo (nước, năng lượng, chất thải, v.v.) đã được đặt ra thấp hơn chi phí cung cấp của chúng để khuyến khích đa số người dân tiếp cận. Mặc dù cách tiếp cận như vậy là hợp lý trong quá khứ, nhưng cần phải được điều chỉnh vì đến nay hầu hết các hộ gia đình đã tiếp cận với các dịch vụ này ở Việt Nam. Mục tiêu chính hiện nay là tạo ra các hành vi có trách nhiệm và bền vững hơn, đồng thời tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân, và việc này có thể đạt được thông qua giá/biểu giá cao hơn (ví dụ, đối với điện, nước, nước thải và chất thải rắn).

**Ưu tiên số 4:**

*Tăng cường cơ sở hạ tầng bằng cách cải thiện chất lượng chi tiêu công và gia tăng các giải pháp thu hút khu vực tư nhân.*

Tình trạng cung cấp cơ sở hạ tầng yếu kém có thể được giải thích bởi mức độ bất đối xứng thông tin giữa các cơ quan Chính phủ về việc thực hiện các dự án. Các rào cản chính thức và không chính thức để gia nhập vào các lĩnh vực do DNNN chi phối đã làm giảm cạnh tranh, trong khi sự không gắn kết của các cơ chế chia sẻ rủi ro đã làm nản lòng các nhà đầu tư tư nhân tham gia phát triển cơ sở hạ tầng.

**Ưu tiên số 5:**

*Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu.*

NHNN đã sử dụng không đồng đều các nguyên tắc chia sẻ thông tin, thúc đẩy cạnh tranh và giá cả để quản lý thị trường tín dụng. Thông tin tuy được thu thập nhưng lại được chia sẻ một cách không đầy đủ và đôi khi rất muộn, chẳng hạn như thông tin về mức dự trữ ngoại hối tích lũy. Giá cả (đặc biệt là lãi suất), được sử dụng như một công cụ để tác động đến thị trường tài chính, nhưng những can thiệp trực tiếp vào số lượng và phân bổ tín dụng, thậm chí cả lãi suất, thường xuyên và không phải lúc nào cũng minh bạch, dẫn đến các chính sách tiền tệ có hiệu ứng tín hiệu lãi suất yếu. Quy trình xử lý các ngân hàng yếu kém không rõ ràng, tiềm ẩn rủi ro đạo đức và bóp méo thị trường. Các rào cản gia nhập cao đối với các nhà đầu tư nước ngoài không chỉ cản trở cạnh tranh mà còn cản trở sự đổi mới và hiệu quả. Ngoài ra, tỷ lệ sở hữu chéo cao giữa các ngân hàng và với các doanh nghiệp, cũng như cơ cấu cổ phần phức tạp, làm tăng rủi ro xung đột lợi ích và cho vay sân sau.

<sup>82</sup> Về thảo luận rất thú vị đối với thách thức này, xin xem cuốn sách của Acemoglu and Verdier (2000, 194–211).



**Ưu tiên số 6:**

*Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội trên toàn quốc.*

Việc thực hiện các Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) đã được đẩy mạnh nhờ sử dụng một chỉ số thành tích hoạt động gắn việc phân bổ ngân sách của các CTMTQG cho các tỉnh và thôn với việc đạt được một số kết quả tối thiểu. Hơn nữa, dữ liệu mở là một trong những yếu tố chính tạo động lực cho hành chính công và các bên liên quan khác trong lĩnh vực giảm nghèo cùng cực thông qua các CTMTQG. Đối với các chương trình bảo trợ xã hội khác, khả năng tiếp cận và độ tin cậy của dữ liệu vẫn là một câu hỏi cần giải đáp, vì có sự khác biệt giữa chi ngân sách của Bộ Tài chính và số liệu về chi thực tế và số người thụ hưởng của Bộ LĐTBXH. Trong chi tiêu ngân sách được công bố hiện nay có rất ít thông tin về việc phân bổ chi tiết. Các khoản chi trả trợ cấp hiện tại của các chương trình bảo trợ xã hội khác nhau chủ yếu do một nhà cung cấp dịch vụ duy nhất (Bưu điện Việt Nam [VNPOST]) đảm nhận mà không có sự cạnh tranh mở cho các nhà cung cấp dịch vụ chi trả tiềm năng khác tham gia – điều có thể giúp cải thiện chất lượng dịch vụ và khả năng chi trả. Tương tự, các nhà cung cấp tư nhân cung cấp dịch vụ chăm sóc người cao tuổi không được đối xử bình đẳng như các chủ thể tư nhân khác hoạt động trong các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, y tế và môi trường.<sup>a</sup>

*Ghi chú:* a. Xem bản luận chi tiết hơn về thách thức này trong Báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2020i, và 2021i.

## Các giải pháp có thể

**Khi Việt Nam áp dụng ba nguyên tắc cơ bản của nền kinh tế thị trường được thảo luận ở trên, tầm nhìn, năng lực và động lực để thực hiện các ưu tiên phát triển của đất nước đã được cải thiện đáng kể.** Quá trình tự do hóa thương mại thành công dựa trên ba nguyên tắc cơ bản trên đã chứng tỏ điều này. Tình hình triển khai yếu kém ưu tiên về môi trường/biến đổi khí hậu chủ yếu là do khả năng tiếp cận thông tin hạn chế và việc định giá không phù hợp với các ưu tiên của quốc gia, với ngoại lệ đáng chú ý là lĩnh vực điện mặt trời (hộp 2.9). Nói rộng hơn, hai trong số những thành công có tính lịch sử quan trọng của nền kinh tế Việt Nam có được là nhờ việc sử dụng thông minh các cơ chế định giá. Đầu tiên, vào cuối những năm 1980 Chính phủ đã tạo ra một thị trường nội địa và tự do hóa giá cả để khuyến khích nông dân tăng sản lượng nông nghiệp, biến Việt Nam từ một nước thiếu lương thực thành một trong những nước xuất khẩu gạo lớn trên thế giới. Thứ hai, thành tựu phổ cập giáo dục tiểu học và chăm sóc sức khỏe ban đầu tới gần như toàn dân phần lớn là kết quả của việc trợ cấp cho các hoạt động đó, khuyến khích các gia đình đưa con em họ đến trường học và trung tâm y tế.

**Những ví dụ này cho thấy các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam biết cách áp dụng các cơ chế thị trường này.** Câu hỏi đặt ra là tại sao những công cụ thị trường đó không được sử dụng rộng rãi hơn trong tất cả các ưu tiên. Câu trả lời chắc chắn được gắn với các yếu tố kinh tế chính trị, vì sự ra đời của các công cụ như vậy làm thay đổi trạng thái cân bằng phổ biến, tạo ra người thắng và người thua. Ví dụ, tăng cạnh tranh trong thị trường bang thông rộng cố định sẽ có lợi cho khách hàng nhưng không nhất thiết có lợi cho các nhà khai thác đang thống trị thị trường này. Tương tự, việc áp dụng mức thuế cao hơn đối với bất động sản sẽ giúp cung cấp tài chính cho cơ sở hạ tầng đô thị cho tất cả người dân, nhưng sẽ không có lợi cho những người sở hữu nhà, trong khi đánh thuế thu nhập từ lãi suất sẽ làm giảm sự méo mó trong các quyết định tiết kiệm và đầu tư nhưng sẽ gây tổn hại cho hoạt động kinh doanh ngân hàng và người tiết kiệm cá nhân.

**Các quốc gia thành công là những quốc gia có thể giảm bớt sự kháng cự tiềm tàng từ những người chịu thiệt, đồng thời tối ưu hóa lợi ích cho những người được hưởng lợi bằng cách:**

- Kết hợp các công cụ định giá khác nhau, như Thụy Điển và Đức đã thực hiện khi quyết định áp dụng thuế carbon đồng thời với việc phân bổ hỗ trợ tài chính cho những khách hàng nghèo nhất (hộp 2.10).
- Tạo ra các liên minh của những người được hưởng lợi bằng cách tận dụng các sự kiện làm thay đổi trạng thái cân bằng hiện có, như Việt Nam đã thực hiện khi đại dịch COVID-19 tạo điều kiện để ra mắt hệ thống thanh toán điện tử quốc gia vào tháng 3 năm 2021, vì hệ thống này đã thành nhu cầu cần thiết để chuyển tiền cho những người bị ảnh hưởng.
- Thiết kế các chiến dịch truyền thông để giải thích các khoản thu bổ sung chứng minh là việc tăng giá nhằm cải thiện chất lượng và tính bền vững của dịch vụ. Năm 2017, Việt Nam đã khởi động một kế hoạch truyền thông hiệu quả khi tăng giá điện thêm 6% và có thể xem xét nhân rộng thành công này đối với nước thải, chất thải rắn và nhiều dịch vụ công thiết yếu khác.

### **Hộp 2.9. Việt Nam - Tận dụng các công cụ thị trường để phát triển năng lượng tái tạo (mặt trời)**

Việt Nam đang nỗ lực phối hợp để đảo ngược sự phụ thuộc vào năng lượng dựa trên than đá và đưa ngành năng lượng đi vào con đường phát triển các-bon thấp. Trong nỗ lực đó, Chính phủ đã khuyến khích đầu tư tư nhân vào năng lượng mặt trời thông qua chính sách sử dụng biểu giá điện hỗ trợ (FIT). Một trở ngại là mỗi nhà phát triển phải tự mình đàm phán các điều khoản của thỏa thuận với công ty điện của nhà nước (Tập đoàn Điện lực Việt Nam [EVN]) theo biểu giá hiện tại (FIT). Việc thông qua các tiêu chuẩn thương mại chung dựa trên các điều kiện thị trường phổ biến vào tháng 8 năm 2020 đã loại bỏ rào cản này, tăng tính minh bạch và giảm sự chậm trễ trong việc ra quyết định. Do đó, đầu tư tư nhân vào các dự án điện mặt trời đã tăng tốc kể từ tháng 8 năm 2020, đưa Việt Nam trở thành một trong những thị trường phát triển nhanh nhất trên thế giới (công suất điện mặt trời được bổ sung nhiều hơn so với tất cả các nước thuộc Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á [ASEAN] cộng lại trong năm 2020).

Mặc dù vẫn đang trong giai đoạn đầu mở rộng, ngành công nghiệp năng lượng mặt trời đòi hỏi sự quan tâm sâu sát và tiếp tục cải cách chính sách để hỗ trợ động lực thị trường đang phát triển nhanh chóng. Điều này sẽ bao gồm việc cải thiện môi trường tạo điều kiện tổng thể để thu hút các nhà đầu tư trong nước và quốc tế. Sẽ cần tinh giản thủ tục cho các nhà phát triển năng lượng mặt trời và cải thiện cấu trúc phân bổ rủi ro trong các thỏa thuận thương mại. Khi ngành này phát triển và có mục tiêu tăng công suất lên 36 gigawatt từ năng lượng tái tạo vào năm 2030, Chính phủ Việt Nam cũng đặt mục tiêu loại bỏ dần biểu giá FIT hiện tại (vốn được coi là trợ giá quá nhiều) và chuyển sang lựa chọn cạnh tranh các nhà sản xuất điện độc lập để tăng cường tính minh bạch và giảm chi phí phát điện.

## Hộp 2.10. Đức/Thụy Điển - Điều chỉnh giá phù hợp với việc sử dụng carbon

Định giá carbon nói chung là một công cụ hữu hiệu để đáp ứng các cam kết giảm thiểu phát thải trong nước. Bởi vì các loại thuế này làm tăng giá nhiên liệu hóa thạch, điện và các sản phẩm tiêu dùng nói chung, thúc đẩy chuyển đổi sang nhiên liệu carbon thấp hơn trong sản xuất điện, tiết kiệm năng lượng sử dụng và chuyển sang các phương tiện sạch hơn, cùng những thứ khác. Để tăng trưởng xanh hơn, điều quan trọng là phải điều chỉnh giá cả phù hợp với chi phí xã hội của phát thải carbon, ô nhiễm không khí và các yếu tố ngoại biên tiêu cực khác. Thuế carbon giúp cải thiện các chi phí xã hội do phát thải khí nhà kính đồng thời tạo ra sân chơi bình đẳng giữa những nhà sản xuất gây ô nhiễm và không gây ô nhiễm. Thuế carbon cũng tạo động lực rõ ràng cho việc chuyển hướng đầu tư năng lượng sang các công nghệ carbon thấp như các nhà máy điện tái tạo. Một lập luận quan trọng khác đối với thuế carbon là chúng có thể tạo ra một lượng doanh thu đáng kể, thường là 1 đến 2% tổng sản phẩm quốc nội. Các doanh nghiệp sử dụng công nghệ carbon thấp được hưởng lợi từ các khoản đầu tư giảm thiểu trong quá khứ và hiện tại, trong khi các công ty phát thải cao được khuyến khích giảm phát thải một cách hiệu quả để tránh phải trả tiền carbon.

Trong khi ít người không đồng ý với hiệu quả của việc sử dụng các chính sách định giá môi trường để thay đổi hành vi, thì việc tăng giá hoặc thuế có thể là thách thức về mặt chính trị và xã hội trong ngắn hạn. Thực tế cho thấy đã có những phản ứng tiêu cực khá mạnh của người tiêu dùng. Vì thế, các chính sách như vậy nên được áp dụng dần dần, với các chiến dịch truyền thông thông minh giải thích những lợi ích lâu dài. Chính phủ cũng có thể xem xét giảm các loại thuế khác và do đó giảm bớt gánh nặng tài chính tổng thể đối với các doanh nghiệp và hộ gia đình.

Việc sử dụng trợ cấp nhằm tới các nhóm dễ bị tổn thương nhất, được trợ cấp chéo một phần từ nguồn thu thuế môi trường do các nhóm giàu có hơn nộp, cũng là một phương án được Đức và Thụy Điển thực hiện để giảm giá năng lượng cho một số hộ gia đình nhất định.

### 2.3.4. Thực thi các quy tắc và quy định để nâng cao động lực, lòng tin và sự công bằng

#### Liên kết với các yếu tố quyết định

**Trong khi các biện pháp khuyến khích là một công cụ mạnh để thay đổi hành vi, thì việc thực thi các quy định là công cụ chính để tạo động lực và do đó có thể mang lại hiệu quả thực hiện tốt hơn.** Cạnh tranh và định giá thị trường sẽ hiệu quả hơn khi được bổ sung bởi các quy định thông minh, vì đôi khi chỉ thông qua giá cả thôi thì không mang lại hiệu quả như mong muốn. Các quy định có thể mềm, bằng cách tập trung vào việc chia sẻ thông tin như một kênh để sửa đổi hành vi và khuyến khích các cuộc đàm phán. Các nhân hàng chứa thông tin về hiệu quả năng lượng của các thiết bị, ô tô, tòa nhà và thực phẩm hữu cơ rất phổ biến ở các nước OECD và chúng giúp định hình hành vi của người tiêu dùng để tiêu dùng có trách nhiệm hơn. Ngược lại, điều này cũng tạo ra yêu cầu đối với các nhà máy phải tuân thủ các quy định sản xuất có trách nhiệm với xã hội và môi trường. Có thể có những mục tiêu hoặc mức trần cứng hơn, chẳng hạn như các chỉ tiêu về chất lượng nước, xăng, hoặc hàng hóa có thể mua được bằng tiền ngân sách nhà nước. Các quy định cũng có thể kiểm soát hoặc cấm sử dụng các sản phẩm có hại cho môi trường hoặc con người (ví dụ, thông qua giấy phép sử dụng thuốc trừ sâu và hóa chất). Các quy định có thể được sử dụng để

kiểm soát hành vi của các cơ quan Chính phủ, ví dụ để tránh xung đột lợi ích. Cuối cùng, điều quan trọng là phải tìm ra sự cân bằng phù hợp giữa củ cà rốt và cây gậy, và khi cây gậy được sử dụng thì cần tăng cường năng lực giám sát và thực thi pháp luật.

### Hiện trạng của sáu ưu tiên

**Ưu tiên số 1:**

*Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa chậm hơn bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ.*

Có rất ít thông tin công khai việc tuân thủ các quy định pháp luật về môi trường, lao động và xã hội của các nhà xuất khẩu và các công ty có vốn đầu tư nước ngoài (FDI). Việc kiểm tra hải quan vẫn dựa vào các biện pháp tiền kiểm, mặc dù việc chuyển đổi sang hậu kiểm đã được bắt đầu trong những năm gần đây, trong khi các kết quả kiểm tra và xử phạt không được báo cáo một cách có hệ thống.

**Ưu tiên số 2:**

*Tăng tốc độ số hóa nền kinh tế.*

Nếu Việt Nam cung cấp một không gian tương đối an toàn về mặt an ninh, thì khách hàng dường như ít được bảo vệ trước rủi ro bị lạm dụng bởi những chủ thể đang thống trị thị trường. Các quy định pháp luật đang bị tụt hậu so với sự phát triển nhanh chóng của lĩnh vực này, và các quy định bảo vệ quyền riêng tư chỉ mới sắp được ban hành. Cũng cần có một chính sách cạnh tranh mới và các biện pháp bảo vệ mạnh hơn cho cả người bán và người tiêu dùng trong các nền tảng thương mại điện tử. Các chính sách mới ban hành, chẳng hạn như các chính sách liên quan đến chia sẻ dữ liệu trong và ngoài Chính phủ, cần được giám sát, thực thi và cập nhật để bắt kịp với các công nghệ kỹ thuật số đang phát triển nhanh chóng. Điều này sẽ không chỉ giúp tăng cường việc ra quyết định dựa trên dữ liệu trong Chính phủ mà còn khuyến khích các quán quân dữ liệu (tức là những người đi đầu về văn hóa dữ liệu trong một tổ chức) và các cơ quan mở dữ liệu của họ cho các dịch vụ kinh doanh mới dựa trên dữ liệu, vốn gắn rất chặt với nền kinh tế số.

**Ưu tiên số 3:**

*Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng một nền kinh tế xanh và bền vững”.*

Trong khi nhiều luật và quy định về môi trường và quản lý tài nguyên thiên nhiên đã được Việt Nam thông qua hơn 15 năm, việc thực thi luật pháp lại vô cùng yếu kém. Một ví dụ minh họa là việc quản lý chất thải nguy hại được pháp luật điều chỉnh nhưng không được áp dụng trong thực tế. Ngoài ra, hầu hết các thành phố ven biển đều có các quy định về phân vùng để bảo vệ các khu vực dễ bị thiên tai khí hậu, nhưng việc tuân thủ các quy định về phân vùng không đồng đều. Một ví dụ khác về sự tuân thủ không đồng đều liên quan đến việc quản lý tài nguyên đất. Mặc dù Luật Đất đai yêu cầu chính quyền địa phương công khai các quy hoạch sử dụng và phân vùng đất để giảm thiểu sự bất ổn của thị trường đất đai, nhưng chỉ một số tỉnh công khai thông tin này. Việc thực thi các quy định về khai thác cát cũng là một vấn nạn toàn quốc<sup>b</sup>.

**Ưu tiên số 4:**

*Tăng cường cơ sở hạ tầng bằng cách cải thiện chất lượng chi tiêu công và gia tăng các giải pháp thu hút khu vực tư nhân.*

Việc thực thi các quy định luật pháp về quản lý đầu tư công chưa đồng đều mặc dù đã có môi trường pháp lý và quy định toàn diện. Bốn lĩnh vực phải đối mặt với những thách thức lớn về tuân thủ. Thứ nhất, sự gắn kết giữa Kế hoạch đầu tư trung hạn và Khung chi tiêu trung hạn (MTEF) rất yếu, trong khi MTEF thiếu tính thực tế, điều này bộc lộ rõ ràng việc phân bổ kinh phí ngoài kế hoạch năm<sup>c</sup>. Thứ hai, một báo cáo gần đây của Bộ KH & ĐT về việc thực hiện mua sắm công cho thấy hai phần ba

số hồ sơ thầu trên toàn quốc trong năm 2019 là dựa vào chỉ định thầu, bất chấp các yêu cầu đấu thầu cạnh tranh của Luật Đấu thầu. Thứ ba, tham nhũng vẫn là vấn nạn (theo báo cáo của Các chỉ số quản trị toàn cầu và PAPI), ngay cả khi đã có một số tiến bộ được thực hiện nhờ chiến dịch phòng chống tham nhũng quốc gia.<sup>e</sup> Thứ tư, việc công bố thông tin của các DNNN vẫn chưa tuân thủ các thông lệ quốc tế tốt về tính kịp thời và tiêu chuẩn công bố thông tin.

**Ưu tiên số 5:**

*Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu.*

Mặc dù khu vực tài chính thường tuân thủ quy định chặt chẽ, nhưng các biện pháp thực thi luật pháp thường không đủ nghiêm khắc để khuyến khích các bên tham gia thị trường tự nguyện thiết lập các cơ chế đủ mạnh nhằm giảm thiểu rủi ro có hành vi sai trái hoặc gian lận. Khi vi phạm quy định, bên vi phạm thường không bị buộc phải tuân thủ đúng theo quy định. Điều này hoặc do quyền lực thực thi hạn chế (của NHNN, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước), hoặc do đánh đổi chính sách. Ví dụ, các nguyên tắc Basel II về vốn hóa ngân hàng vẫn chưa được thực thi đầy đủ, một phần do quá trình tái cấp vốn có khả năng gây tổn kém (bao gồm cả đối với các ngân hàng thương mại nhà nước). Trên thị trường vốn, chỉ có khoảng 10% hội đồng quản trị của các công ty niêm yết tại Việt Nam đáp ứng yêu cầu độc lập do Ủy ban Chứng khoán Nhà nước quy định.

**Ưu tiên số 6:**

*Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội trên toàn quốc.*

Chương trình Giảm nghèo Bản vững thuộc CTMTQG do Bộ NNPTNT chủ trì, việc theo dõi các dự án đầu tư của CTMTQG và tác động của chúng đối với đồng bào dân tộc thiểu số, chẳng hạn như thông qua các cuộc điều tra định kỳ, đã trở thành văn hoá. Việc làm này giúp sơ bộ biết được liệu các dự án có được thực hiện theo các quy tắc và quy định hiện hành hay không. Ngược lại, việc thực thi quy định pháp luật trong hệ thống an sinh xã hội, mặc dù mang tính bắt buộc, nhưng lại cực kỳ yếu kém, ngay cả đối với nhân viên của các doanh nghiệp đã đăng ký. Việc thanh tra lao động và sức khỏe tại nơi làm việc diễn ra không đồng đều, tùy theo ngành, quy mô và địa điểm.

*Ghi chú:* a. Ngân hàng Thế giới 2014. b. <http://baochinhphu.vn/Xa-hoi/Siet-quan-ly-khai-thac-cat-soi-va-bao-ve-long-bo-bai-song/430523.vgp>. c. Ngân hàng Thế giới 2018b. d. <http://www.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=46829&idcm=131>. e. Trong năm 2019, ở chỉ số phụ về kiểm soát tham nhũng, Việt Nam đạt 34,13 điểm so với 48,33 của nhóm các nền kinh tế thu nhập cao và 57,81 của khu vực Đông Á.

**Các giải pháp có thể**

**Chính phủ đã làm đặc biệt tốt trong việc yêu cầu người dân tuân thủ các quy tắc trong tình huống khẩn cấp, đặc biệt là khi đề cập đến kẻ thù chung hoặc lợi ích quốc gia.** Đây chính là trường hợp trong thời gian diễn ra đại dịch COVID-19, khi người dân tuân thủ các hạn chế di chuyển và các biện pháp truy vết/xét nghiệm/cách ly. Tuy nhiên, trong những thời điểm không xảy ra khủng hoảng, việc tuân thủ chưa có hệ thống, như được mô tả trong bảng 2.5. Việc thực thi yếu kém có thể bắt nguồn từ các quy tắc và quy định không đầy đủ hoặc không hoàn chỉnh (ví dụ, đối với lĩnh vực kỹ thuật số), thiếu sự giám sát và báo cáo cũng như các biện pháp trừng phạt khi các quy tắc không được tuân thủ một cách thích hợp.

**Do đó, việc thực thi thích hợp cần dựa vào một hệ thống giám sát và kiểm tra không bị lỗi, đi kèm với các cơ quan quản lý mạnh và độc lập, và một hệ thống tư pháp hiệu quả để thực thi quyền sở hữu và bảo vệ người tiêu dùng trước các hành vi lạm dụng tiềm ẩn.** Luật cạnh tranh mới, có hiệu lực vào ngày 1 tháng 7 năm 2019, là một bước tiến quan trọng, nhưng thực thi còn yếu.<sup>83</sup> Theo báo cáo năm 2021 của Ngân hàng thế giới/Tổ chức Tài chính quốc tế<sup>84</sup>, việc áp dụng các biện pháp kiểm soát sáp nhập đối với các DNNN được báo cáo là không đồng đều, cơ quan quản lý cạnh tranh thậm chí có thể không được thông báo về một số vụ sáp nhập lớn giữa các DNNN, và các DNNN lại trực thuộc các Bộ chủ quản, cũng đồng thời là cơ quan ra chính sách và theo dõi việc thực thi Luật Cạnh tranh. Việc đặt ra các ưu tiên cho các mục tiêu thực thi, vận động chính sách và tiếp cận khu vực tư nhân cũng như việc giải quyết các vụ việc một cách minh bạch và công khai là rất quan trọng để thực thi có hiệu quả. Luật Cạnh tranh năm 2018 yêu cầu các quyết định của Ủy ban Cạnh tranh quốc gia (UBCTQG) phải được công bố công khai, điều này có thể thúc đẩy sự đồng đều và giúp làm cho các doanh nghiệp hiểu rõ hơn về những gì được coi là hành vi phản cạnh tranh. Tính độc lập của UBCTQG là rất quan trọng để hạn chế can thiệp chính trị và nhận được sự chấp nhận rộng rãi đối với các quyết định của mình. Do đó, việc thành lập UBCTQG trực thuộc bộ chủ quản chịu trách nhiệm về nhiều DNNN làm dấy lên lo ngại về việc liệu cơ quan này có khả năng đưa ra các quyết định khách quan đối với các DNNN hay không. Hơn nữa, các thành viên của UBCTQG đều do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm và miễn nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Công Thương nên áp lực chính trị có thể ảnh hưởng đến các quyết định của UBCTQG.

**Đồng thời, một hệ thống kiểm tra hoạt động tốt phải là điểm neo của một khuôn khổ thực thi tốt.**<sup>85</sup> OECD đã xây dựng một loạt các nguyên tắc hướng dẫn mà các cơ quan chức năng Việt Nam có thể sử dụng làm điểm khởi đầu để đánh giá hiệu quả của hệ thống hiện có của Việt Nam (hộp 2.11). Bởi vì thách thức lớn đối với các cơ quan chức năng là phát triển và áp dụng một hệ thống kiểm tra mang lại kết quả tốt nhất có thể bằng cách đạt được mức độ tuân thủ cao nhất, đồng thời giữ cho chi phí pháp lý và gánh nặng hành chính ở mức thấp nhất có thể, cho nên một nguồn lực đầy hứa hẹn cho việc thực thi hiệu quả là sử dụng các công nghệ CNTT và nền tảng dữ liệu mới, như được minh họa trong hộp 2.12.

---

<sup>83</sup> Luật này cũng có một số bất cập, bao gồm: (a) Yêu cầu thông báo đối với việc sáp nhập vẫn một phần dựa trên thị phần của các công ty hợp nhất, điều này tạo ra tình trạng khó dự đoán về quy định, vì định nghĩa về các thị trường liên quan có thể khác nhau tùy thuộc vào các giả định kỹ thuật. (b) Việc tham gia vào chương trình khoan hồng mới được thiết kế để tinh giản việc thực thi chống lại các-ten có thể sẽ bị hạn chế, vì các thành viên của các-ten vẫn có thể phải chịu các hình phạt theo bộ luật hình sự. (c) Luật cho phép các cơ quan cung cấp miễn trừ cho các thỏa thuận các-ten cốt lõi mà hiếm khi được miễn trừ, nếu có. (d) Các hành vi bị cấm của các công ty thống lĩnh được định nghĩa rất rộng nên các hành động mang lại lợi ích cho người tiêu dùng có thể bị phạt.

<sup>84</sup> Báo cáo của Ngân hàng Thế giới và Tổ chức tài chính quốc tế 2021.

<sup>85</sup> Phần bàn về hệ thống tư pháp của Việt Nam, xin xem thêm báo cáo của OECD (2020).

## Hộp 2.11. OECD – 10 nguyên tắc để thực thi tốt

1. *Thực thi dựa trên bằng chứng:* (i) Phân bổ các nguồn lực và nỗ lực tương ứng với các kết quả tiềm năng; (ii) không thanh/kiểm tra và tích cực thực thi “mọi điều đã được quy định”; và (iii) đánh giá mức độ rủi ro gây ra theo các loại quy định khác nhau và các lĩnh vực được quy định.
2. *Tính chọn lọc:* (i) Bất cứ khi nào có thể, hãy sử dụng “các lựa chọn thay thế cho việc buộc tuân thủ các quy định”; (ii) chỉ nên tiến hành việc thanh tra và thực thi pháp luật bởi các cơ quan nhà nước khi các giải pháp thay thế này rõ ràng là không có hoặc không đủ; và (iii) trong mọi trường hợp, các bên liên quan cần phải tham gia – việc tuân thủ và kết quả không thể đạt được chỉ “bằng vũ lực”.
3. *Tập trung vào rủi ro và tính tương xứng:* (i) Tần suất thanh/kiểm tra phải tương xứng với mức độ rủi ro; (ii) mức độ nghiêm trọng của các biện pháp trừng phạt và gánh nặng thực thi phải tương xứng với nguy cơ/thiệt hại thực tế.
4. *Quy chế đáp ứng:* (i) Việc thực thi được điều chỉnh dựa trên hành vi của các chủ thể thuộc quy định; và (ii) “những sai lầm trung thực” và những vi phạm một lần được xử lý khác với những hành vi sai trái có tính chất hệ thống hay hình sự.
5. *Tầm nhìn dài hạn, mục tiêu rõ ràng và cơ chế thể chế ổn định:* (i) Chính sách chính thức, mục tiêu rõ ràng để tiếp tục cải thiện việc thực thi – quan điểm dài hạn; (ii) thiết lập thể chế tập hợp tất cả các bộ, cơ quan liên quan và các bên liên quan; và (iii) lãnh đạo chính sách mạnh mẽ.
6. *Phối hợp và hợp nhất các chức năng thanh tra:* (i) Bớt trùng lặp và chồng chéo – giảm chi phí và gánh nặng; (ii) mạch lạc hơn, luồng thông tin tốt hơn – hiệu quả hơn; và (iii) danh sách cốt lõi của các chức năng kiểm tra/ thực thi phải phù hợp với việc phân tích hợp lý các loại rủi ro.
7. *Quản trị minh bạch:* (i) Tính chuyên nghiệp phải là nền tảng của các cơ quan thực thi quy định pháp luật; và (ii) có các chính sách quản lý kết quả thực thi.
8. *Tính chuyên nghiệp và đào tạo:* (i) Đào tạo, quản lý và khuyến khích cần phải phù hợp với các mục tiêu và nguyên tắc “thực thi tốt hơn”; và (ii) đào tạo cho thanh tra viên cần kết hợp đưa vào vấn đề quản lý rủi ro, thúc đẩy tuân thủ và toàn bộ “năng lực” liên quan cụ thể đến việc thực thi.
9. *Tích hợp thông tin:* (i) Cơ sở dữ liệu và hệ thống kết nối được sử dụng bởi các cơ quan thanh tra khác nhau; và (ii) chia sẻ dữ liệu và chia sẻ việc lập kế hoạch có nghĩa là ít trùng lặp hơn, hiệu quả hơn.
10. *Quy trình rõ ràng và công bằng:* (i) Khung pháp lý/quy định để đảm bảo rằng quy trình thanh tra/ thực thi rõ ràng và nhất quán; và (ii) quyền và nghĩa vụ của tất cả các bên tham gia và các bên liên quan được làm rõ và ngăn chặn các hành vi lạm dụng.

Nguồn: OECD 2014.



## Hộp 2.12. Hoa Kỳ - sử dụng công nghệ mới để nâng cấp công tác thanh kiểm tra

### Sử dụng máy học để chống gian lận:

Ủy ban Giao dịch chứng khoán Hoa Kỳ (SEC) sử dụng máy học để nhận dạng các mô hình trong văn bản của hồ sơ SEC. Những mô hình này có thể được so sánh với kết quả kiểm tra trước đây để tìm ra rủi ro trong hồ sơ của nhà quản lý đầu tư. Nhân viên của SEC cho biết các kỹ thuật này được coi là hiệu quả hơn gấp 5 lần so với các lựa chọn ngẫu nhiên trong việc phát hiện những từ ngữ (trong văn bản) đáng để lưu ý cơ quan thực thi. Đối với các cổ vấn đầu tư, SEC sử dụng các thuật toán cho máy học để dự đoán sự hiện diện của các rủi ro riêng cho từng cổ vấn.

### Đám đông giúp Boston tăng cường an toàn thực phẩm

Trong lịch sử, quy trình kiểm tra an toàn thực phẩm của thành phố Boston dựa trên việc lựa chọn ngẫu nhiên các nhà hàng để kiểm tra kỹ. Thành phố cho rằng có cách tốt hơn để thực hiện việc xác định đối tượng kiểm tra mục tiêu. Cống dữ liệu của thành phố lưu trữ dữ liệu công khai về việc kiểm tra an toàn thực phẩm của nhà hàng cũng như nhiều khía cạnh khác của đời sống thành phố. Để làm tốt hơn việc tìm đối tượng kiểm tra là các nhà hàng mà cơ quan quản lý cần quan tâm, thành phố đã hợp tác với Yelp và Trường Kinh doanh Harvard để tài trợ một cuộc thi mở nhằm phát triển một thuật toán có thể dự đoán các vi phạm luật y tế. Hơn 700 thí sinh đã tham gia bằng cách sử dụng dữ liệu kiểm tra nhà hàng và đánh giá nhiều năm của Yelp. Trong khi những người tham gia phân tích các đánh giá, tìm kiếm các từ và cụm từ phổ biến, các nhà kinh tế học của Harvard đánh giá các bài nộp dựa trên báo cáo kiểm tra thực tế của thành phố. Thuật toán thắng cuộc có thể giúp các thanh tra viên tăng năng suất từ 30 đến 50 phần trăm trong việc tìm ra các vi phạm.

*Nguồn:* <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/public-sector/us-fed-future-of-regulation.pdf>.

## 2.3.5. Tham gia để đảm bảo trách nhiệm giải trình và tính minh bạch cao hơn

### Liên kết với các yếu tố quyết định

**Nếu hệ thống chính trị, kinh tế và xã hội của một quốc gia là một cơ thể con người, thì thông tin sẽ là hệ thống thần kinh.** Cũng giống như hệ thống thần kinh cho não biết cơ thể đói hay khát và cần được chú ý, các luồng thông tin minh bạch là điều kiện cần nhưng không đủ cho một quá trình có sự tham gia hiệu quả. Một khi thông tin được thu thập và chia sẻ, các bên liên quan sẽ phân tích thông tin đó để có thể cung cấp phản hồi cho các nhà hoạch định chính sách (hoặc bộ não). Một cơ chế như vậy giúp đảm bảo rằng tiếng nói của các bên liên quan khác nhau có thể được lắng nghe, dẫn đến việc phân bổ nguồn lực tốt hơn và cải thiện trách nhiệm giải trình theo thời gian. Sự phát triển của các quá trình có sự tham gia nói chung là kết quả của các yêu cầu của xã hội và của các chính sách tích cực được Chính phủ áp dụng.

## Hiện trạng của sáu ưu tiên

### Ưu tiên số 1:

*Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa chậm hơn bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ.*

Các cơ chế có sự tham gia đã được sử dụng rộng rãi thông qua dữ liệu mở và tham vấn với các bên liên quan chính, bao gồm cả các hiệp hội doanh nghiệp. Các hiệp định khu vực và đa phương đã được sử dụng hiệu quả để nâng cấp và mở rộng đối thoại với các bên liên quan đa dạng, khuyến khích cải cách hơn nữa. Tương tác giữa các nhà xuất khẩu trong nước và nước ngoài với các nhà cung cấp trong nước còn tương đối ít.

### Ưu tiên số 2:

*Tăng tốc độ số hóa nền kinh tế.*

Cổng Dịch vụ công Quốc gia được thành lập vào tháng 12 năm 2019, đã tích hợp trực tuyến hơn 2.700 thủ tục hành chính, và cho phép người dùng phản hồi. Nền tảng chia sẻ dữ liệu của Chính phủ, ra mắt vào tháng 8 năm 2020, cũng đã mở đường cho khả năng tương tác dữ liệu nhiều hơn trong các cơ quan Chính phủ và mở nhiều dữ liệu hơn trong những năm tới. Tuy nhiên, việc tham vấn giữa khu vực công và tư nhân trong các lĩnh vực kỹ năng số và năng lực sáng tạo vẫn bị hạn chế, do các chương trình hỗ trợ còn hạn chế và rời rạc. Khách hàng và người dùng mạng xã hội hoặc nền tảng thương mại điện tử có ít lựa chọn để khiếu nại về sự can thiệp hoặc lạm dụng của các nhà khai thác.

### Ưu tiên số 3:

*Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng một nền kinh tế xanh và bền vững”.*

Có một số lỗ hổng trong các hành động của Chính phủ, vì cơ sở thông tin để đánh giá các chi phí môi trường và nguyên nhân phát sinh chi phí còn thiếu rất nhiều. Ở cấp độ điều hành cao hơn, còn thiếu các hệ thống thông tin cụ thể để hỗ trợ quy hoạch ngành và hoạch định chính sách, và những hệ thống hiện có hiếm khi được chia sẻ với nhiều bên liên quan. Dữ liệu về các thông số quan trọng đối với tăng trưởng xanh không được chia sẻ, chẳng hạn như chất lượng nước và ô nhiễm không khí ở các trung tâm đô thị lớn. Các hệ thống thu thập dữ liệu, quản lý dữ liệu, trực quan hóa dữ liệu và chia sẻ dữ liệu hiện có này vẫn không minh bạch và không hiệu quả về chi phí. Mặc dù hoạt động vì môi trường không bị cấm, nhưng không thực sự được khuyến khích như một cách để nâng cao nhận thức cộng đồng và tác động đến thay đổi hành vi của tất cả các bên liên quan, tức là người dân, khu vực tư nhân và chính quyền. Cách tối ưu và có lẽ đơn giản nhất để Việt Nam truyền đạt tính cấp thiết của các thách thức về môi trường và khí hậu là xem xét lại việc sử dụng tổng sản phẩm quốc nội làm thước đo hiệu quả kinh tế, hoặc mở rộng khái niệm này để tính đến cả vốn tự nhiên. Các chỉ số truyền thống, do không tính đến thiệt hại và suy thoái môi trường, cung cấp một bức tranh màu hồng quá mức về nền kinh tế.

### Ưu tiên số 4:

*Tăng cường cơ sở hạ tầng bằng cách cải thiện chất lượng chi tiêu công và gia tăng các giải pháp thu hút khu vực tư nhân.*

Đã có nhiều nỗ lực nhằm cải thiện tính minh bạch và cơ chế có sự tham gia của người dân trong quản lý chính sách tài khóa. Ví dụ: “Bản ngân sách nhà nước dành cho công dân” lần đầu tiên được xuất bản vào năm 2019 và cổng thông tin minh bạch tài khóa được công bố vào tháng 11 năm 2020. Tuy nhiên, dữ liệu tài khóa nói chung, và đầu tư công nói riêng, được tính gộp rất nhiều mà không có bảng phân tích chi tiết và khi được chia sẻ vẫn bị chậm trễ đáng kể. Ở cấp địa phương, có các quy trình tham vấn với người dân để họ có thể tác động đến việc lựa chọn các dự án. Vai trò giám sát của Quốc hội (ở Trung ương) và Hội đồng nhân dân (ở địa phương) đã được tăng cường trong những năm gần đây.

### Ưu tiên số 5:

*Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu.*

Mặc dù các cơ chế tham vấn với các cấp điều hành trong hệ thống tài chính được sử dụng để thiết kế các chiến lược và lộ trình, nhưng các bên liên quan lại có rất ít cơ hội tham gia vào việc quản lý hoặc đánh giá chính sách. Việc chia sẻ dữ liệu bị hạn chế và các báo cáo kiểm toán không được tiết lộ rộng rãi.

### Ưu tiên số 6:

*Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội trên toàn quốc.*

Trong Chương trình giảm nghèo bền vững – CTMTQG do Bộ NNPTNT chủ trì, các khoản đầu tư vào các CTMTQG hầu hết phù hợp với nhu cầu của cộng đồng, nhưng sự tham gia của cộng đồng trong việc đề xuất và giám sát các dự án không cao như mong đợi trong năm 2018. Trong khi 42% hộ nghèo tham gia các cuộc họp thôn để xác định các nhu cầu ưu tiên, chỉ có 26% tham gia các cuộc họp để đề xuất các dự án đầu tư cụ thể và thậm chí còn ít hộ hơn được tham gia vào các cuộc thảo luận về chi tiết thực hiện. Tiếng nói hạn chế của người nghèo trong các cuộc họp càng làm tăng thêm tình trạng yếu kém về tham gia của cộng đồng. Dữ liệu tại cơ sở dữ liệu quốc gia được chia sẻ và có sẵn, nhưng dữ liệu chi tiết về chi tiêu cấp xã hoặc cấp dự án thì không có sẵn, khiến việc triển khai các thiết kế đánh giá tác động chọn mẫu đánh giá phi ngẫu nhiên trở nên khó khăn hơn. Đối với các hệ thống bảo trợ xã hội, việc thiếu hệ thống thông tin giám sát tích hợp (MIS) và dữ liệu điều tra và hành chính khiến Chính phủ không thể đưa ra các quyết định kịp thời và sáng suốt, và công dân không thể giám sát việc thực hiện cung cấp dịch vụ.

*Ghi chú:* a. Các thông số phải bao gồm các phép đo liên quan đến ô nhiễm, sử dụng tài sản và phát thải dioxide carbon hoặc các khí nhà kính khác. Dữ liệu về trữ lượng và dòng chảy của tài sản tài nguyên thiên nhiên, giá trị kinh tế của chúng và tác động tiềm tàng của biến đổi khí hậu đối với những tài sản này cũng rất quan trọng.

## Các giải pháp có thể

**Chính phủ đã áp dụng các cơ chế có sự tham gia theo cách không đồng đều hoặc có chọn lọc giữa các ưu tiên phát triển, đáng chú ý nhất là trong việc sử dụng dữ liệu để theo dõi và chia sẻ tiến độ với các bên liên quan theo thời gian.** Do đó, dựa trên phương pháp luận được đề xuất trong báo cáo này, khuyến nghị của chúng tôi là theo dõi thành tích triển khai thực hiện theo thời gian. Điều này có thể được thực hiện bằng cách so sánh việc thực hiện các chỉ số kết quả đã chọn với các mục tiêu. Chia sẻ những kết quả này với các bên liên quan sẽ làm tăng trách nhiệm giải trình và giúp tạo ra ý thức về sở hữu chung, điều này sẽ tăng cường quá trình cải cách. Quá trình này có thể được lồng ghép vào việc giám sát CLPTKTXH, được Chính phủ thực hiện hàng năm theo phương pháp có sự tham gia, và bổ sung cho việc mô tả các nghị quyết, kế hoạch, luật, nghị định và quy định đã được thông qua.

**Khuyến nghị tiếp theo tập trung vào dữ liệu, vốn vẫn chưa được sử dụng hiệu quả để giải quyết nhiều ưu tiên, có lẽ ngoại trừ các ưu tiên về thương mại và giảm nghèo.** Chính phủ có thể áp dụng cách tiếp cận ba bước.

**Bước đầu tiên là phải đảm bảo chất lượng của dữ liệu.** Những thiếu sót trong sản xuất dữ liệu ở Việt Nam ở một mức độ nào đó đã được ghi nhận trong Chỉ số năng lực thống kê do Nhóm Ngân

hàng thế giới đo lường (xem hộp 2.13). Có những thiếu hụt (dữ liệu) được nhiều người biết đến trong các tài khoản quốc gia và trong các thông tin khác do Chính phủ thu thập. Điều này được minh họa trong hộp 2.14 về ưu tiên phát triển về môi trường, trong đó khái niệm tổng sản phẩm quốc nội có thể được mở rộng để bao gồm cả tài nguyên thiên nhiên. Như cựu Kinh tế trưởng Ngân hàng Thế giới và người đoạt giải Nobel Joseph Stiglitz phát biểu: “*Điều cực kỳ quan trọng là phải đo lường đúng – hoặc ít nhất cũng phải tốt hơn rất nhiều, đặc biệt là trong xã hội hướng tới hiệu suất và đo lường bằng số liệu của chúng ta. Nếu đo lường sai, chúng ta sẽ làm sai. Nếu các số liệu đo lường của chúng ta thông tin rằng mọi thứ đều ổn trong khi thực sự không ổn, như vậy là chúng ta đang tự mãn*”.<sup>86</sup>

**Bước thứ hai sẽ là xem xét đẩy nhanh Sáng kiến dữ liệu mở, tức là cung cấp dữ liệu trực tuyến miễn phí, ở định dạng máy có thể đọc được, và cấp phép hợp pháp cho phép mọi người sử dụng và tái sử dụng dữ liệu cho bất kỳ mục đích nào, kể cả mục đích thương mại.**<sup>87</sup> Các Chính phủ, bao gồm cả Chính phủ Việt Nam, đang thu thập và lưu trữ một lượng lớn dữ liệu, nếu được công khai dưới dạng Dữ liệu mở, sẽ mang lại những lợi ích kinh tế và xã hội đáng kể.<sup>88</sup> Bằng chứng đã chỉ ra rằng lợi ích của Dữ liệu mở bao gồm: (i) lợi ích trực tiếp và gián tiếp đối với nền kinh tế, (ii) cải thiện hiệu suất và hiệu quả của các dịch vụ công, (iii) tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của Chính phủ, và (iv) chia sẻ thông tin và ra quyết định trong Chính phủ tốt hơn.<sup>89</sup>

**Bước thứ ba là tận dụng sáng kiến Chính phủ điện tử hiện đang mang lại nhiều cơ hội hơn để thu thập, chuẩn hóa và chia sẻ thêm thông tin và dữ liệu.** Khung kỹ thuật số cần đáp ứng ba điều kiện, như đã phân tích trong Báo cáo Phát triển thế giới năm 2021: *Dữ liệu cho cuộc sống tốt đẹp hơn*.<sup>90</sup> Đầu tiên, nó phải đảm bảo rằng cơ sở hạ tầng kết nối đầy đủ, chẳng hạn như các nền tảng đám mây và trao đổi dữ liệu, phải có sẵn để lưu thông dữ liệu liền mạch, như các quốc gia kỹ thuật số hàng đầu như Úc, Estonia, Hàn Quốc và Singapore đã phát triển. Thứ hai, sự tin tưởng vào việc bảo vệ quyền riêng tư, bảo vệ người tiêu dùng và các yếu tố khác là điều vô cùng quan trọng. Thứ ba, giá trị của dữ liệu và chia sẻ dữ liệu được công nhận và tối đa hóa thông qua việc loại bỏ các rào cản quy định theo ngành cụ thể hiện có đối với việc chia sẻ dữ liệu, chẳng hạn như quyền truy cập vào dữ liệu không gian địa lý hiện còn hạn chế, và các dữ liệu môi trường hoặc dữ liệu lâm sàng, nếu được chia sẻ công khai hơn, có thể thúc đẩy sự khởi đầu của nhiều mô hình và giải pháp kinh doanh mới.

**Tin vui là cách tiếp cận ba bước này đã được Việt Nam áp dụng trong đại dịch COVID-19.** Để quản lý cuộc khủng hoảng, các cơ quan nhà nước đã sử dụng kết hợp thu thập dữ liệu, dữ liệu mở và các công cụ số (hộp 2.15). Bây giờ cách tiếp cận này có thể được nhân rộng sang tất cả các ưu tiên khác.

<sup>86</sup> Stiglitz 2019.

<sup>87</sup> <http://opendatatoolkit.worldbank.org/docs/world-bank-open-data-support.pdf>.

<sup>88</sup> Hầu hết những người đọc báo cáo này sử dụng nền tảng dữ liệu mở để lấy thông tin về thời tiết, tuyến đi nhanh nhất để tránh tắc đường, giá vé máy bay rẻ hoặc giá bất động sản.

<sup>89</sup> <http://opendatatoolkit.worldbank.org/docs/world-bank-open-data-support.pdf>.

<sup>90</sup> Báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2021b 2021b.

## Hộp 2.13. Những bất cập về năng lực thống kê ở Việt Nam

Nhóm Ngân hàng thế giới cung cấp điểm số của từng quốc gia và điểm tổng của nhóm quốc gia để tính điểm trung bình về Chỉ số năng lực thống kê (SCI) tổng thể. SCI bao gồm ba hạng mục (Phương pháp luận, Dữ liệu nguồn và Tính định kỳ) và 25 chỉ số riêng lẻ.

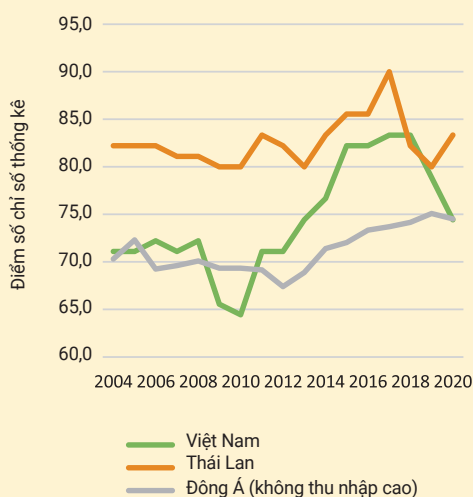
Như được phản ánh trong hình B2.13.1, thành tích của Việt Nam được cải thiện đáng kể từ năm 2010 đến 2018, và giảm trong năm 2019 và 2020. Tính đến năm 2020, Việt Nam đạt điểm số xấp xỉ với khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (không bao gồm các nền kinh tế có thu nhập cao) và thấp hơn Thái Lan. Việt Nam có thành tích tốt hơn so với khu vực về phương pháp luận được sử dụng để lập các số liệu thống kê chính, thành tích trung bình về tính định kỳ và thành tích thấp hơn về các nguồn lực.

Trong khi thực hiện tương đối tốt so với các nước cùng trình độ, Việt Nam mắc phải hai thiếu sót lớn về thực hành thống kê. Thiếu sót đầu tiên nằm ở chất lượng của dữ liệu được thu thập, như được minh họa bởi ba ví dụ sau:

1. *Tài khoản quốc gia*. Tỷ lệ tăng trưởng GDP được công bố trước khi kết thúc giai đoạn và sau đó hầu như không được điều chỉnh theo thời gian. Thực tế ở các nước OECD là có độ trễ ít nhất một tháng (như ở Hoa Kỳ đối với dữ liệu GDP hàng quý), với những điều chỉnh tiếp theo. Hơn nữa, tỷ lệ tương đối lớn trong tỷ lệ tăng trưởng GDP hàng quý không được giải thích – ví dụ, gần một phần ba tăng trưởng GDP trong quý II/2021 là do các yếu tố thống kê
2. *Cán cân thanh toán (BOP)*: Ước tính về chênh lệch tài khoản vãng lai phải chịu tình trạng rất không chắc chắn do các vấn đề đo lường liên quan đến thu nhập từ đầu tư. Số dư tài khoản vãng lai của Việt Nam dao động khá rộng, với các mức điều chỉnh giảm trong khoảng 0,3 đến 3,1 phần trăm GDP (sửa đổi) trong giai đoạn 2015–18. Các điều chỉnh phản ánh việc tính toán lại thu nhập từ đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) bằng cách sử dụng dữ liệu thuế thu nhập (phù hợp với Hỗ trợ kỹ thuật IMF năm 2019) và khảo sát FDI năm 2015, đồng thời giảm các lỗi sai và bỏ sót một cách tương xứng. Mặc dù Hỗ trợ Kỹ thuật của IMF đã giúp giảm sai số đo lường về thu nhập đầu tư, song việc ghi nhận lợi nhuận của các doanh nghiệp FDI vẫn còn nhiều thách thức. Trong giai đoạn 2018–19, số lượng doanh nghiệp FDI mới tăng đáng kể, một phần là do chuyển hướng thương mại. Tuy nhiên, những điểm này có thể không được ghi nhận đầy đủ trong cán cân thanh toán và các điểm sai và bỏ sót vẫn còn lớn, tạo dư địa cho việc sửa đổi tài khoản vãng lai xuống thấp hơn nữa vào năm 2019.
3. *Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS)* - cuộc điều tra kinh tế xã hội chính - chỉ có 9.000 trường hợp được điều tra cho mô-đun về chi tiêu của hộ, do đó mẫu không đại diện cho cấp tỉnh, về mặt hành chính là đơn vị chi chính ở Việt Nam. Ở Indonesia, mẫu đại diện cho cấp huyện, do đó cho phép theo dõi và phân tích tốt hơn về chi tiêu của hộ.

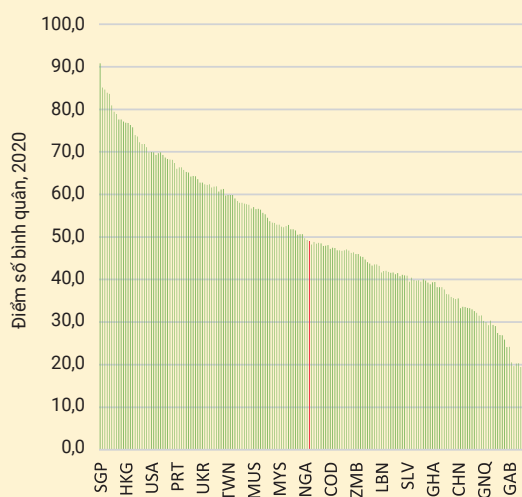
Điểm bất cập thứ hai là về khả năng tiếp cận dữ liệu. Năm 2020, Việt Nam đứng thứ 91 trong số 187 quốc gia (hình B2.13.2). Bảng xếp hạng này cho thấy cả điểm được và chưa được trong thành tích triển khai thực hiện về độ phủ và độ mở. Luật Thống kê hiện hành (2015) đã giảm độ mở chia sẻ dữ liệu vi mô, một bước lùi so với luật cũ được thông qua vào năm 2003, dẫn đến việc làm gián đoạn cổng dữ liệu vi mô do Tổng cục Thống kê (GSO) quản lý. Có một số ví dụ khác trong đó dữ liệu được thu thập bởi các cơ quan chức năng nhưng không được chia sẻ với công chúng. Trong khi Chính phủ thu thập thông tin chi tiết về phân bổ và thực hiện chi tiêu công – cả ở cấp bộ và cấp tỉnh – thì dữ liệu được chia sẻ không đồng đều hoặc có độ trễ đáng kể. Dữ liệu tài chính, mặc dù theo thời gian có một số tiến bộ, vẫn còn hạn chế nhiều so với thông lệ quốc tế. Như IMF đã kết luận trong lần đánh giá lại Điều IV gần đây nhất, việc tăng cường khả năng tiếp cận “cũng như mở rộng phạm vi bao phủ của số liệu thống kê thị trường bất động sản, các đợt phát hành trái phiếu doanh nghiệp và các hạn mức tín dụng khác sẽ giúp giám sát các lỗ hổng và chủ động quản lý rủi ro trong lĩnh vực tài chính. Tăng cường phối hợp giữa các cơ quan và chia sẻ dữ liệu là rất quan trọng để giải quyết các khoảng trống về báo cáo và bao phủ dữ liệu.”

Hình B2.13.1. Chỉ số năng lực thống kê



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2021; <https://databank.worldbank.org/source/Statistical-capacity-indicators#>.

Hình B2.13.2. Điểm dữ liệu mở



Nguồn: Tổ chức Theo dõi dữ liệu mở; <https://odin.opendatawatch.com/>.

Ghi chú: CHN = Trung Quốc; COD = CHDC Công gô; GAB = Gabon; GHA = Ghana; GNQ = Guinea Xích đạo; HKG = Đặc khu hành chính Hồng Kông, Trung Quốc; LBN = Lebanon; MUS = Mauritius; MYS = Malaysia; NGA = Nigeria; PRT = Bồ Đào Nha; SGP = Singapore; SLV = El Salvador; TWN = Đài Loan, Trung Quốc; UKR = Ukraine; USA = Hoa Kỳ; ZMB = Zimbabwe.

### **Hộp 2.14. Hệ thống dữ liệu, chẳng hạn như Hệ thống tài khoản kinh tế và môi trường (SEEA), sẽ giúp đưa ra quyết định tốt hơn về việc sử dụng tài sản tự nhiên**

SEEA là một phần mở rộng của Hệ thống tài khoản quốc gia (SNA), kết hợp hạch toán vốn tự nhiên, cung cấp một bức tranh rộng hơn về sự giàu có và tiến bộ phát triển so với các thước đo tiêu chuẩn như GDP. Có thể dễ dàng mở rộng SNA cho một SEEA bao gồm Tài khoản vốn tự nhiên (NCA) cho thủy sản, rừng, đất và nước, như một số quốc gia đã thực hiện gần đây.

Ví dụ, Úc sử dụng các tài khoản nước của mình để thông báo các biện pháp chính sách phù hợp nhằm giải quyết hạn hán. Costa Rica có các tài khoản năng lượng cung cấp bằng chứng cho việc lựa chọn các chiến lược hiệu quả có tác động lớn nhất đến con người, nền kinh tế và môi trường. Botswana báo cáo các chỉ số kinh tế vĩ mô bao gồm doanh thu từ khoáng sản và tài chính công; việc làm này đã hỗ trợ nỗ lực của Botswana trong việc đầu tư nguồn thu từ khoáng sản của mình vào tài sản vật chất và vốn con người.

### **Hộp 2.15. Việt Nam - Dữ liệu mở và truyền thông minh trong đại dịch COVID-19**

Các cơ quan chức năng của Việt Nam đã kiểm soát rất tốt đợt bùng phát COVID-19. Để làm như vậy, các nhà chức trách đã thực hiện hai bước bất thường góp phần thực hiện nhanh chóng các hạn chế di chuyển và theo dõi, truy vết và xét nghiệm hiệu quả. Đầu tiên, họ mở quyền truy cập vào dữ liệu cho tất cả người dân bằng cách chia sẻ thông tin do Bộ Y tế thu thập không chỉ về số ca nhiễm mà còn về ngày, địa điểm và những nơi mà người bị nhiễm đã đến trong những ngày trước đó. Công dân có quyền truy cập thông tin này thông qua cả các trang địa chỉ truyền thông xã hội và thông thường và thông qua một số trang web công và tư. Bước tiến tới sự minh bạch này đã giúp gửi các tín hiệu đúng đến người dân; họ đã chấp nhận các biện pháp và sửa đổi hành vi của mình một cách tương ứng.

Thứ hai, Chính phủ phát động một chiến dịch truyền thông toàn diện. Theo đúng truyền thống, nhà nước đã coi vi rút như một kẻ thù chung từ nước ngoài và kêu gọi đoàn kết toàn dân để đánh bại nó, nhắc lại lịch sử trường tồn của một dân tộc luôn bị đe dọa bởi ngoại xâm. Tuy nhiên, các nhà chức trách cũng đã rất sáng tạo, sử dụng các phương pháp phi truyền thống để khuyến khích mọi người, chẳng hạn như một bài hát đã được xem hơn 32 triệu lần trên YouTube. Các nhà chức trách liên tục cập nhật thông tin cho người dân bằng cách gửi hơn 6 tỷ tin nhắn điện thoại di động và khởi chạy ứng dụng di động "NCOVI". Các biểu mẫu khai báo sức khỏe điện tử thông qua nền tảng kỹ thuật số của Chính phủ đã được cung cấp sớm trong quá trình này.

Bằng việc minh bạch và đổi mới trong giao tiếp với công chúng, Chính phủ đã có thể đạt được và duy trì sự tin tưởng vào khả năng đối phó với khủng hoảng, tạo ra một tinh thần trách nhiệm và đoàn kết cao hơn, được củng cố bằng những kết quả tốt đạt được nhờ các biện pháp trên.



### 2.3.6. Năm cải cách thể chế trên nên được coi là nền tảng

**Năm cải cách thể chế này nên được coi là nền tảng để triển khai thực hiện hiệu quả các ưu tiên phát triển.** Nếu mỗi cải cách này góp phần cải thiện các yếu tố quyết định, thì chính sự kết hợp của chúng sẽ thực sự tạo ra sự khác biệt về thành tích thực hiện. Minh họa tốt nhất là trải nghiệm gần đây trong cuộc khủng hoảng COVID-19, khi Chính phủ có thể kiểm soát đại dịch bằng cách áp dụng nền tảng trên:

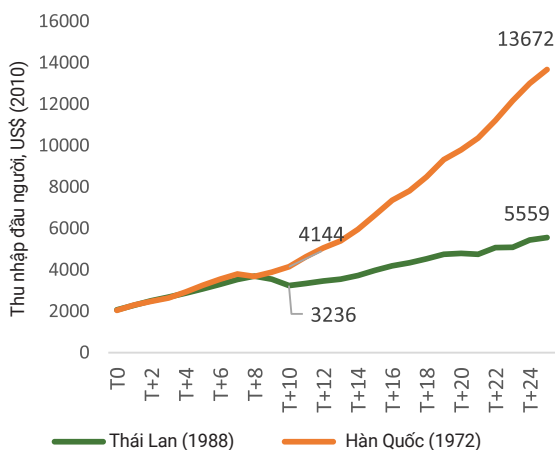
- Khung định chế được hình thành bởi tổ công tác đặc biệt do Phó Thủ tướng chỉ huy với sự tham gia của các bộ chủ chốt, tạo ý thức về thứ bậc và sự lãnh đạo. Tổ công tác đặc biệt được trao quyền ra quyết định, do đó nâng cao hiệu quả của lực lượng này.
- Các quy trình và thủ tục hành chính được tinh giản nhờ phân công trách nhiệm rõ ràng trong các cơ chế truy vết/xét nghiệm/xác định chi phí và báo cáo giữa các bên liên quan chính, bao gồm cả chính quyền cấp tỉnh, giảm sự chậm trễ. Các thủ tục giải quyết nhanh đặc biệt đã được áp dụng để tăng tốc độ mua sắm thiết bị và vật tư y tế.
- Phương pháp tiếp cận dựa trên thị trường, bằng cách tạo ý thức cạnh tranh để đạt được kết quả tốt nhất (mục tiêu không lây nhiễm), thông qua cơ chế thu thập và chia sẻ dữ liệu và thông tin.
- Việc thực thi hiệu quả đã đạt được nhờ sự kết hợp giữa ý tưởng về tình trạng khẩn cấp chung của quốc gia, giám sát chặt chẽ các quy định (ví dụ, cách ly) và áp dụng các biện pháp phạt nặng đối với những người vi phạm.
- Các quy trình có sự tham gia được tăng cường nhờ việc sử dụng sáng tạo các công cụ và nền tảng CNTT để thu hút sự tham gia của người dân, tăng cường tính minh bạch và chủ động, từ đó góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình của những người ra quyết định.

## KẾT LUẬN

# LIỆU VIỆT NAM CÓ THỂ TRÁNH ĐƯỢC BẦY THỂ CHẾ THU NHẬP TRUNG BÌNH KHÔNG?

**Giống như hầu hết các quốc gia trên thế giới, Việt Nam sẽ phải tìm cách tái thiết tốt hơn sau đại dịch COVID-19 và đáp ứng tham vọng trở thành một nền kinh tế có thu nhập cao vào năm 2045.** Con đường này khó khăn và gian nan, vì chỉ có một số rất ít quốc gia có thể chuyển từ vị trí thu nhập trung bình lên vị trí thu nhập cao trong 50 năm qua. Hàn Quốc chắc chắn là một trong những ví dụ thành công nhất khi tăng thu nhập bình quân đầu người lên gấp 6 lần trong 25 năm sau khi đạt mức thu nhập bình quân đầu người tương đương với mức của Việt Nam hiện nay. Ngược lại, Thái Lan chỉ tăng thu nhập bình quân đầu người của mình lên được 2,7 lần trong cùng một khung thời gian (hình 3.1).

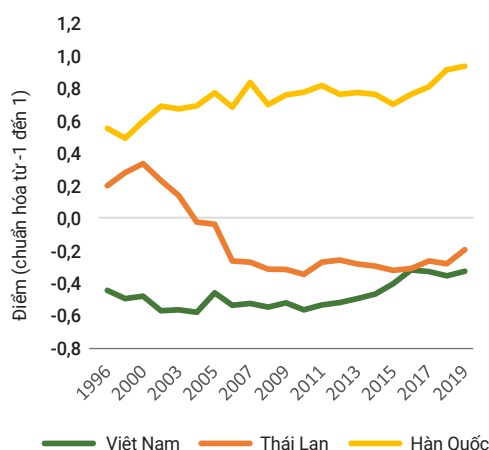
**Hình 3.1. Hàn Quốc thoát bẫy thu nhập trung bình tốt hơn nhiều so với Thái Lan**



Nguồn: WDI và WGI.

Ghi chú: T0 được xác định là thời điểm cả Thái Lan và Hàn Quốc đạt thu nhập bình quân đầu người tương đương mức thu nhập bình quân của Việt Nam vào năm 2019.

**Hình 3.2. Xu hướng về chất lượng của các thể chế**



Ghi chú: Chất lượng tổng thể của thể chế được đo lường bằng điểm trung bình phi trọng số cho sáu chỉ số phụ được xác định theo phương pháp luận của Nhóm Ngân hàng thế giới, gồm: quyền tham gia ý kiến và trách nhiệm giải trình, ổn định chính trị, hiệu quả của Chính phủ, chất lượng quy định, pháp quyền, và kiểm soát tham nhũng. KOR = Hàn Quốc; THA = Thái Lan; VNM = Việt Nam.

**Đứng trước ngã ba đường, những bước đi của Việt Nam hôm nay sẽ quyết định liệu, trong hai thập kỷ tới, Việt Nam có thể trở nên thành công như Hàn Quốc hay sa vào bẫy thu nhập trung bình.** Phần 1 của Báo cáo cập nhật Đánh giá quốc gia này đã xác định sáu ưu tiên phát triển sẽ giúp đất nước không chỉ chèo lái vượt qua được thời kỳ hậu đại dịch, mà còn đạt được hiệu quả cao hơn trong việc sử dụng vốn của mình – điều này là cấp thiết cho một quá trình chuyển đổi mạnh mẽ từ vị trí là nước có thu nhập trung bình sang thu nhập cao. Những ưu tiên này, được định hình lại bởi đại dịch, sẽ dẫn đến sự hội nhập tốt hơn vào các thị trường toàn cầu, và tăng trưởng với chuyển đổi số nhiều hơn, xanh hơn, chống chịu tốt hơn, và bao trùm hơn.

**Do những ưu tiên này sẽ chỉ tạo ra sự khác biệt nếu chúng được thực hiện đúng cách,** Phần 2 đã đề xuất một nền tảng gồm 5 cải cách thể chế nhằm giúp Chính phủ phát triển tầm nhìn, năng lực và động lực tốt hơn, là những yếu tố quyết định để thực hiện hiệu quả.

**Việt Nam đã từng có thể vươn lên trong nhiều dịp khác nhau trong lịch sử gần đây và đã áp dụng một hoặc một số cải cách có trong nền tảng này.** Tuy nhiên, việc sử dụng nền tảng này không đồng đều. Nói chung việc sử dụng nền tảng đó rất tốt khi Việt Nam phải đối phó với tình trạng cấp bách hoặc khủng hoảng. Điển hình là quyết định táo bạo chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa vào năm 1986, khi đất nước bên bờ vực sụp đổ về kinh tế. Chính phủ cũng đã mạnh dạn cải cách thể chế – bằng cách củng cố Bộ Công Thương – khi tiến hành đẩy mạnh tự do hóa thương mại vào giữa những năm 1990 hoặc sử dụng các công cụ thị trường để khuyến khích nông dân vào những năm 1980. Ví dụ gần đây về phản ứng chính sách đối với cuộc khủng hoảng COVID-19 cũng là một minh họa tốt.

**Khi không ở trong tình trạng cấp bách hoặc áp lực, Chính phủ Việt Nam thực hiện cách tiếp cận dần dần mà cuối cùng có thể dẫn đến việc thông qua một hoặc một số cải cách thể chế được thảo luận ở trên.** Cách tiếp cận truyền thống đã trở nên quen thuộc ở Việt Nam là xem xét thử nghiệm và thí điểm cải cách ở quy mô nhỏ và nếu thành công thì mới nhân rộng trên quy mô lớn hơn. Ví dụ, đã có một số thử nghiệm ở cấp địa phương nhằm hợp lý hóa các quy trình hành chính, đặc biệt là bằng cách đơn giản hóa mối quan hệ làm việc giữa Chính phủ và các chủ thể khác của bộ máy nhà nước, giữa chính quyền cấp tỉnh và trung ương trong những năm gần đây, trước khi xem xét áp dụng chúng trên toàn quốc. Bằng cách áp dụng quỹ đạo cải cách thận trọng và dần dần với các thí điểm và thử nghiệm chính sách, Việt Nam có thể đã tránh được những cái bẫy cải cách mà các học giả về chuyển đổi kinh tế lo sợ. Cách tiếp cận này cũng giúp có thời gian để rút ra bài học từ thực tế triển khai và củng cố, xây dựng các liên minh cũng như sự đồng thuận mới để tiếp tục tiến hành cải cách. Những người ủng hộ tầm quan trọng của phương thức thí điểm nhấn mạnh rằng thử nghiệm giúp làm giảm tính bất định (hay rủi ro) của các cải cách chính sách, đồng thời bảo vệ phần còn lại của nền kinh tế khỏi bất kỳ tác động tiêu cực nào từ bên ngoài gây ra trong khi thử nghiệm. Tuy nhiên, cải cách thể chế từng bước thường không toàn diện, không hệ thống, và quan trọng nhất là không kịp thời. Phương pháp tiệm tiến cũng là một quá trình dài có thể không dẫn đến kết quả cụ thể và do đó, làm mất đi các cơ hội và, theo thời gian, làm nản lòng những người cải cách.

## Rủi ro rơi vào bẫy thể chế thu nhập trung bình

**Kết quả của quá trình vừa đi vừa dừng giữa cải cách thể chế táo bạo và cải cách từng bước này là chất lượng thể chế ở Việt Nam chỉ được cải thiện không đáng kể trong 25 năm qua.**

Dữ liệu từ các Chỉ số quản trị toàn cầu (WGI), thu thập thông tin hàng năm về sáu khía cạnh quản trị, cho thấy rằng chất lượng thậm chí đã hơi kém đi kể từ năm 2015 (xem Hình 3.3 và Hộp 3.1 thảo luận chi tiết hơn về định nghĩa).<sup>91</sup>

**Việc cải thiện chất lượng thể chế và khả năng thích ứng còn hạn chế là một mối lo, không chỉ vì điều này có nghĩa là nền tảng để triển khai thực hiện hiệu quả chưa được áp dụng rộng rãi, mà còn vì các thể chế chưa sẵn sàng cho giai đoạn phát triển kinh tế mới.** Như minh họa trong Hình 3.3, hiện nay có tương đối ít quốc gia có thu nhập trên trung bình mà không phải là nước sản xuất dầu mỏ và không có quốc gia thu nhập cao nào lại có điểm số quản trị thấp hơn Việt Nam. Khi một quốc gia càng đạt được tiến bộ trên nấc thang phát triển kinh tế, sẽ càng nhiều khả năng quốc gia đó buộc phải có các thể chế tốt hơn để quản lý các vấn đề xã hội xuất hiện cùng với các thị trường rộng lớn và tinh vi hơn, cũng như đáp ứng nhu cầu của một xã hội đòi hỏi cao hơn.<sup>92</sup>

### Hộp 3.1 Đo lường chất lượng thể chế

Đánh giá chất lượng của các thể chế và theo dõi tiến bộ trong cải cách thể chế ở một quốc gia cũng như giữa các quốc gia qua thời gian luôn là một thách thức. Điều này là do sự phức tạp về kinh tế - chính trị của các thể chế, rất khó để định lượng và đo lường một cách vừa hệ thống vừa có thể so sánh được giữa các quốc gia. Nhiều sáng kiến khác nhau đã cố gắng giải quyết thách thức này, nhưng cho đến nay vẫn chưa có chỉ số duy nhất nào có thể được sử dụng để bóc tách những phức tạp này mà không gây tranh cãi.

Để đánh giá chất lượng tổng thể các thể chế của Việt Nam với các thể chế của Hàn Quốc và Thái Lan, các Chỉ số quản trị toàn cầu (WGI) đã được sử dụng vì chúng bao gồm sáu chức năng cơ bản mà các thể chế hiệu quả cần thực hiện. Bộ chỉ số này cũng cung cấp một tập hợp dữ liệu đầy đủ để so sánh giữa các quốc gia và theo thời gian. Như minh họa trong hình 3.2, WGIs cho thấy chất lượng tổng thể của các thể chế ở Việt Nam (i) hiện nay ngang bằng với Thái Lan nhưng kém xa Hàn Quốc, và (ii) được cải thiện từ cuối những năm 1990 đến đầu những năm 2010 nhưng không tiến bộ kể từ năm 2015. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải xem liệu những kết quả này có được chứng thực bởi các chỉ số có sẵn khác hay không, vì WGI không phải là không có hạn chế về phân tích và thực nghiệm. Ngoài ra, bản thân WGIs là tổng hợp một số phương pháp luận khác nhau hơn là một cách tiếp cận kỹ lưỡng và nghiêm ngặt.

<sup>91</sup> Phân tích chi tiết hơn về các chỉ số phụ về quản trị do Ngân hàng Thế giới xác định cho thấy các thể chế của Việt Nam ngày nay chủ yếu không đạt yêu cầu về quyền tham gia ý kiến và trách nhiệm giải trình và ở mức độ khá hơn về hiệu lực và chất lượng điều hành của Chính phủ, trong khi hoạt động tương đối tốt về mặt pháp quyền và ổn định chính trị. Về kiểm soát tham nhũng, Việt Nam đứng sau Hàn Quốc nhưng ngang với Thái Lan.

<sup>92</sup> Xin xem cuốn sách của Alonso và Ocampo (2020).

Vì những lý do nêu trên, ba trong số sáu chỉ số của WGI được kiểm tra đối chiếu với cơ sở dữ liệu của Dự án Công lý thế giới (WJP) và Các chỉ số về dân chủ (V-Dem), là hai cơ sở dữ liệu quốc tế nổi tiếng nhưng chỉ có một phần về quản trị. Ba chỉ số này liên quan trực tiếp nhất đến các khuyến nghị do Báo cáo cập nhật Đánh giá quốc gia đưa ra, như được trình bày dưới đây:

- Chỉ số về quyền tham gia ý kiến và trách nhiệm giải trình của WGI có thể được so sánh với yếu tố Chính phủ mở của Chỉ số pháp quyền WJP, đánh giá mức độ công khai dữ liệu và luật pháp của Chính phủ, quyền tiếp cận thông tin và mức độ tham gia của người dân.
- Chỉ số Pháp quyền của WGI có thể được so sánh với yếu tố Thực thi quy định của chỉ số Pháp quyền WJP, đo lường mức độ hiệu quả của việc thực thi các quy định của Chính phủ và xem xét liệu các thủ tục hành chính có được tiến hành đúng quy trình mà không phải chịu các tác động không đúng đắn không. Tương tự, chỉ số Pháp quyền V-Dem đánh giá về mức độ pháp luật được thực thi minh bạch, để dự đoán, không thiên vị và bình đẳng và mức độ tuân thủ luật pháp của các quan chức Chính phủ.
- Chỉ số Kiểm soát tham nhũng của WGI có thể được so sánh với yếu tố WPJ Không có tham nhũng và yếu tố V-Dem Tham nhũng trong khu vực công, đánh giá mức độ mà các quan chức công ở một quốc gia lợi dụng chức vụ để tư lợi. Ngoài các nguồn dữ liệu cấp toàn cầu về khía cạnh tham nhũng, có hai cuộc khảo sát cấp quốc gia cũng có thể phản ánh về vấn đề này. Cả hai cuộc khảo sát hàng năm về Chỉ số hiệu quả hành chính công (PAPI) và Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đều lần lượt hỏi các doanh nghiệp và người dân ở Việt Nam về nhận thức của họ đối với các vấn đề tham nhũng.

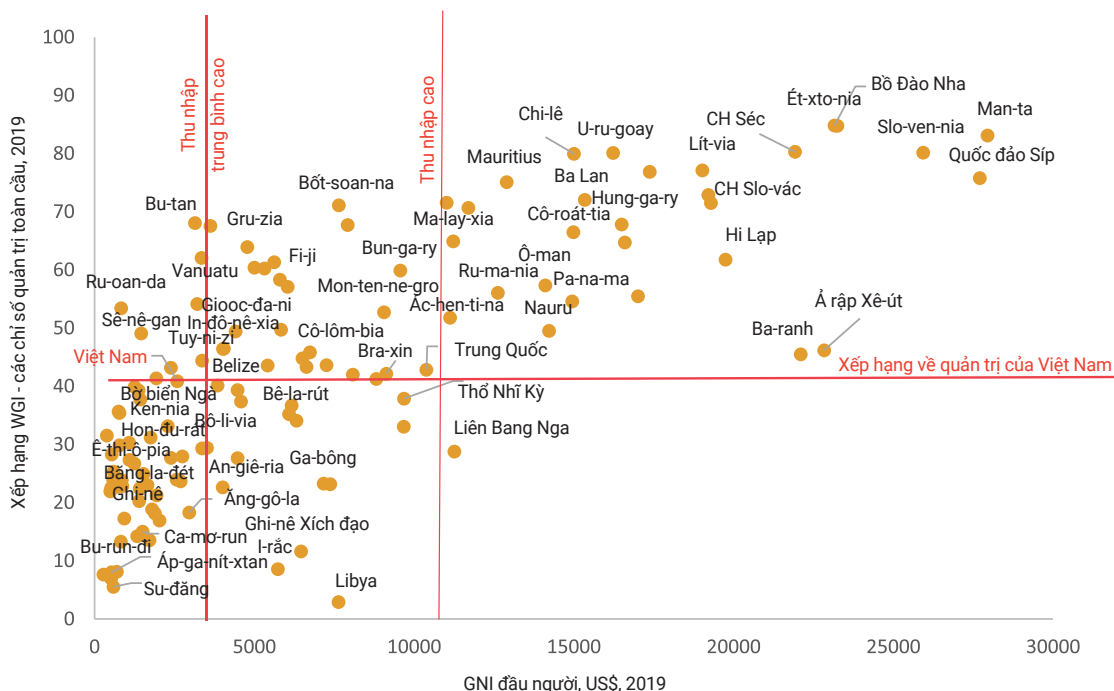
Nhìn chung, những so sánh này xác nhận nội dung và độ chắc chắn của các kết quả thu được bằng cách sử dụng WGIs. Không có sự khác biệt đáng kể trong các xu hướng theo thời gian, do Việt Nam không báo cáo được tiến bộ trong cả ba khía cạnh trên trong những năm gần đây. Hơn nữa, Việt Nam xếp hạng thấp hơn Hàn Quốc một cách có hệ thống, trong khi xấp xỉ ngang hàng với Thái Lan hiện nay. Ngoài ra, việc so sánh cũng được thực hiện với hai bộ dữ liệu cấp quốc gia là PAPI và PCI. Trong khi PAPI cho thấy xu hướng tăng và PCI có xu hướng giảm về nhận thức tham nhũng của người dân và doanh nghiệp, thì hai cuộc khảo sát cấp quốc gia này chỉ ra rằng tham nhũng được coi là một vấn đề khá nghiêm trọng, cứ hai người dân hoặc doanh nghiệp thì một nói rằng cần chi trả các khoản không chính thức để hoàn thành công việc với các cơ quan nhà nước. Những kết quả này phản ánh các yếu tố cấp độ toàn cầu đã đề cập ở trên.

Thông tin chi tiết về các xu hướng và so sánh của các chỉ số này được trình bày trong Phụ lục C.

*Ghi chú:* a. Chỉ số Pháp quyền WJP là một đánh giá định lượng được thực hiện từ năm 2012. Mục tiêu của nó là cung cấp một bức tranh chi tiết và toàn diện về mức độ mà các quốc gia tuân thủ pháp quyền trong thực tế. V-Dem, có từ cuối thế kỷ 18, thu thập dữ liệu để đo lường các nguyên tắc của nền dân chủ là bầu cử, tự do, có sự tham gia của người dân, có chủ đích và bình đẳng ở hơn 200 quốc gia. Trong số 227 chỉ số trong V-Dem, các chỉ số về pháp quyền và tham nhũng trong khu vực công là phù hợp nhất để điều tra. Bạn có thể tìm thêm thông tin về Chỉ số pháp quyền WJP tại <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>, và về V-Dem tại <https://www.v-dem.net>.

**Việt Nam có nguy cơ rơi vào “bẫy thể chế thu nhập trung bình” nếu không đẩy nhanh tốc độ cải cách.** Điều này có thể được chứng thực thêm bằng việc so sánh đã được thực hiện trước đó giữa Hàn Quốc và Thái Lan. Các quỹ đạo tăng trưởng khác nhau của hai nước này có thể được giải thích phần lớn bởi chất lượng của các thể chế của họ trong 25 năm qua (Hình 3.3). Nếu Hàn Quốc cải thiện thể chế một cách rõ rệt, thì Thái Lan lại ghi nhận sự suy thoái rõ rệt.

Hình 3.3. Để bước lên bậc thang phát triển kinh tế đòi hỏi thể chế tốt



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

**Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy đây có thể là thời cơ để Việt Nam cải cách thể chế mạnh dạn hơn.** Khi nền kinh tế Hàn Quốc trưởng thành trong những năm 1980, các thể chế tồn tại từ những năm 1960 và 1970 bắt đầu tỏ ra yếu kém trong xử lý những thay đổi kinh tế và xã hội đang diễn ra mạnh mẽ trong nước. Chính phủ Hàn Quốc đã nhận ra và giải quyết vấn đề đang nổi lên này bằng cách áp dụng những cải cách táo bạo, tương tự như những cải cách mà nền tảng đề xuất cho Việt Nam trong báo cáo này nhấn mạnh. Ví dụ minh họa là, các nhà chức trách Hàn Quốc (i) đã thay thế các kế hoạch kinh tế 5 năm bằng các chương trình nghị sự sáng tạo để cải thiện việc lập kế hoạch và trở nên linh hoạt hơn trong các quy trình ra quyết định, (ii) sáp nhập Ban Kế hoạch kinh tế với Bộ Tài chính và kinh tế để củng cố khung định chế, và (iii) thành lập Ủy ban Cải cách quy định để thúc đẩy các thủ tục tinh giản và sử dụng các công cụ thị trường.

**Đã xuất hiện các dấu hiệu cho thấy tốc độ cải cách thể chế ở Việt Nam đang tăng tốc trong những năm gần đây.** Bộ Nội vụ hiện đang chuẩn bị kế hoạch tổng thể tiếp theo về cải cách hành chính. Kế hoạch này có thể vượt ra khỏi cách tiếp cận tiệm tiến truyền thống được sử dụng cho đến nay. Mục tiêu là tinh giản chính quyền trung ương bằng cách cắt giảm các bộ, trong đó tập trung cụ thể vào hiệu quả hoạt động của một số bộ cụ thể có trách nhiệm chồng chéo nhau trong các lĩnh vực của họ, chẳng hạn như lĩnh vực giao thông và xây dựng, tài chính và kế hoạch và đầu tư, và các công việc liên quan đến dân tộc và tôn giáo.<sup>93</sup> Cũng có thể xem xét thêm các

<sup>93</sup> <https://vietnamnews.vn/politics-laws/591523/plan-to-restructure-govt-rolls-out-in-2020-minister.html>.



điều chỉnh cần thiết để tăng cường các sắp xếp thể chế nhằm giải quyết các chương trình nghị sự phức tạp và xuyên suốt liên quan đến biến đổi khí hậu, phát triển kỹ năng và chuyển đổi số.

**Hoạch định chính sách thường được coi là nghệ thuật quản lý sự đánh đổi.** Ở Việt Nam, một mục tiêu chính sách truyền thống là tìm kiếm sự cân bằng giữa ổn định thể chế và khả năng thích ứng. Do những thay đổi quan trọng trong bối cảnh toàn cầu và việc phải chuyển đổi mô hình tăng trưởng của đất nước theo hướng hiệu quả hơn, trong giai đoạn phát triển kinh tế tiếp theo việc tập trung vào khả năng thích ứng có thể trở nên cấp thiết hơn. Khả năng thích ứng như vậy sẽ giúp Việt Nam không chỉ giải quyết những thách thức mới phát sinh từ cuộc khủng hoảng COVID-19, mà còn thực hiện được các ưu tiên phát triển của mình nhanh hơn và tốt hơn.



Nguồn ảnh: Hoa xuân ca @ Văn Tiến Hùng, Chuyên gia Năng lượng cao cấp, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam



## PHỤ LỤC A

# CÁC ƯU TIÊN PHÁT TRIỂN CHÍNH Ở VIỆT NAM

Trong vài năm qua, Nhóm Ngân hàng thế giới đã chuẩn bị ba báo cáo đánh giá chung về nền kinh tế Việt Nam với mục tiêu hỗ trợ Chính phủ trong việc chuẩn bị chiến lược phát triển quốc gia giai đoạn 2021–2030. Các báo cáo đánh giá này bao gồm SCD năm 2016, báo cáo Việt Nam 2035 năm 2016 và Báo cáo đánh giá kinh tế quốc gia (nhan đề Việt Nam năng động) vào năm 2020. Tất cả các báo cáo này được chuẩn bị với sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan chức năng và dựa trên một loạt các hồ sơ cơ bản về Việt Nam.

Những báo cáo đánh giá này đã xác định một loạt các ưu tiên phát triển sẽ giúp hỗ trợ Việt Nam trong nỗ lực trở thành quốc gia có thu nhập cao. Không có gì ngạc nhiên khi những báo cáo đánh giá này thống nhất với nhau về các ưu tiên phát triển, ngay cả khi có thể tìm thấy một số khác biệt. Ví dụ, báo cáo cuối cùng (Việt Nam năng động) nhấn mạnh hơn đến sự cần thiết phải giải quyết các thách thức về môi trường và khí hậu so với SCD năm 2016. Ngược lại, SCD tập trung vào nông nghiệp nhiều hơn so với hai báo cáo còn lại.

Để minh họa cho sự thống nhất ý kiến về các ưu tiên phát triển chính ở Việt Nam, các khuyến nghị rút ra từ ba báo cáo này được tóm tắt trong bảng AA.1. Báo cáo đánh giá đa quốc gia gần đây của OECD (2020) đã được đưa thêm vào nghiên cứu. Để tạo thuận lợi cho việc so sánh như vậy, khuôn khổ phân tích được sử dụng trong báo cáo gần đây nhất - cách tiếp cận kế toán tài sản - đã được giữ lại ngay cả khi nó không được sử dụng trong các báo cáo khác.

**Bảng AA.1. Tổng hợp các khuyến nghị từ bốn báo cáo**

VN 2035 <sup>a</sup>	SCD 2016 <sup>b</sup>	VV 2020 <sup>c</sup>	OECD 2020 <sup>d</sup>
<b>Vốn sản xuất - các doanh nghiệp làm ăn hiệu quả</b>			
1. Củng cố môi trường kinh doanh	1. Củng cố môi trường kinh doanh	1. Củng cố môi trường kinh doanh	1. Củng cố môi trường kinh doanh
2. Nâng cao giá trị gia tăng trong nông nghiệp	2. Nâng cao giá trị gia tăng trong nông nghiệp	2. Đẩy mạnh tiếp cận tài chính	2. Đẩy mạnh tiếp cận tài chính
3. Thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế		3. Thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế	3. Thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế
4. Khuyến khích đổi mới sáng tạo		4. Khuyến khích đổi mới sáng tạo	4. Khuyến khích đổi mới sáng tạo

**Vốn vật chất - cơ sở hạ tầng hiệu quả**

- |  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| 1. Đẩy mạnh phát triển đô thị  | 1. Đẩy mạnh phát triển đô thị  | 1. Cải thiện hiệu quả đầu tư công                                      | 1. Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào các dịch vụ cơ sở hạ tầng |
| 2. Nâng cấp cơ sở hạ tầng kết nối                                      | 2. Nâng cấp cơ sở hạ tầng kết nối                                      | 2. Nâng cấp cơ sở hạ tầng kết nối                                      |  |
| 3. Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào các dịch vụ cơ sở hạ tầng | 3. Cải thiện hiệu quả đầu tư công                                      | 3. Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào các dịch vụ cơ sở hạ tầng |  |
|  | 4. Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào các dịch vụ cơ sở hạ tầng |  |  |

**Vốn nhân lực - lực lượng lao động có hiệu quả cao**

- |  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| 1. Giảm nghèo thông qua tăng cường đưa người dân tộc thiểu số tham gia thị trường lao động | 1. Giảm nghèo thông qua tăng cường đưa người dân tộc thiểu số tham gia thị trường lao động | 1. Giảm nghèo thông qua tăng cường đưa người dân tộc thiểu số tham gia thị trường lao động | 1. Nâng cao chất lượng y tế và mở rộng độ bao phủ của bảo hiểm hưu trí |
| 2. Nâng cao chất lượng y tế và mở rộng độ bao phủ của bảo hiểm hưu trí                     | 2. Nâng cao chất lượng y tế và mở rộng độ bao phủ của bảo hiểm hưu trí                     | 2. Nâng cấp kỹ năng  | 2. Nâng cấp kỹ năng  |
| 3. Nâng cấp kỹ năng  | 3. Nâng cấp kỹ năng  |  |  |
| 4. Thúc đẩy bình đẳng giới   | 4. Thúc đẩy bình đẳng giới   |  |  |

**Vốn tự nhiên - nguồn tài nguyên thiên nhiên hiệu quả**

- |   |                                   |   |   |
|---|-----------------------------------|---|---|
| 1. Quản lý các nguồn tài nguyên không thể tái tạo | 1. Thích ứng với biến đổi khí hậu | 1. Quản lý các nguồn tài nguyên không thể tái tạo | 1. Thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu |
| 2. Thích ứng với biến đổi khí hậu                 | 2. Giảm phát thải khí nhà kính    | 2. Thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu       | 2. Giảm phát thải khí nhà kính              |
| 3. Giảm phát thải khí nhà kính                    |                                   | 3. Giảm phát thải khí nhà kính                    |   |

Nguồn: a. Bộ Kế hoạch và đầu tư và Ngân hàng thế giới 2016. b. Ngân hàng thế giới 2016. c. Ngân hàng thế giới 2020b. d. OECD 2020.

## PHỤ LỤC B

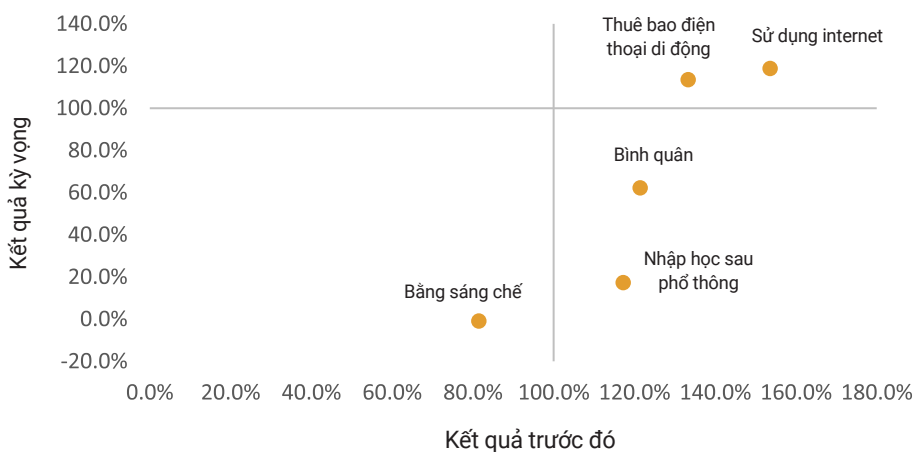
### ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC HIỆN CHO SÁU ƯU TIÊN PHÁT TRIỂN

**Hình AB.1. Ưu tiên #1: Thích ứng với quá trình toàn cầu hóa chậm hơn bằng cách tập trung vào nâng cao giá trị gia tăng của hàng xuất khẩu và đẩy mạnh thương mại dịch vụ**



Nguồn: WDI - World Development Indication - Các chỉ số phát triển thế giới.

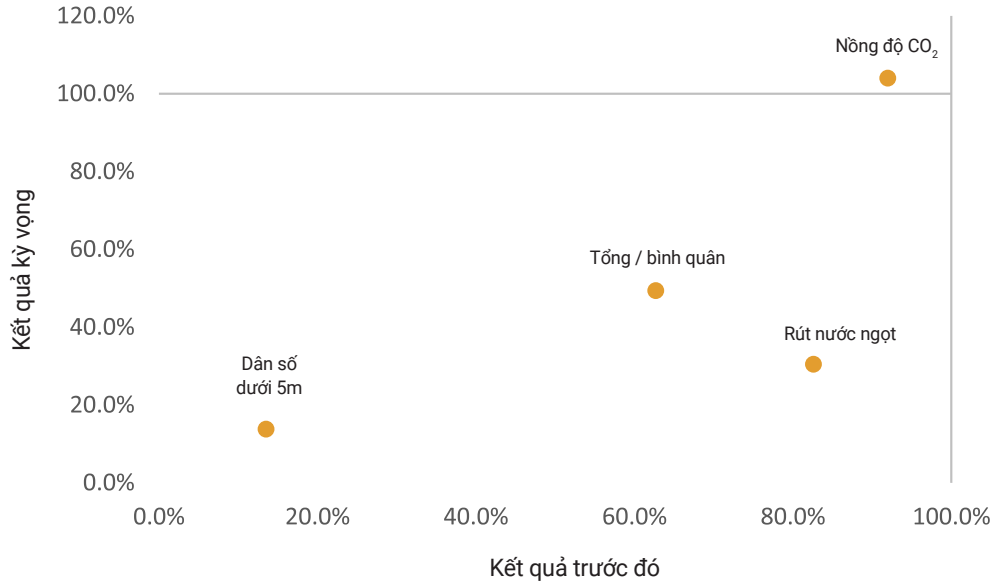
**Hình AB.2. Ưu tiên # 2: Tăng tốc độ số hóa nền kinh tế**



Nguồn: WDI - World Development Indication - Các chỉ số phát triển thế giới.

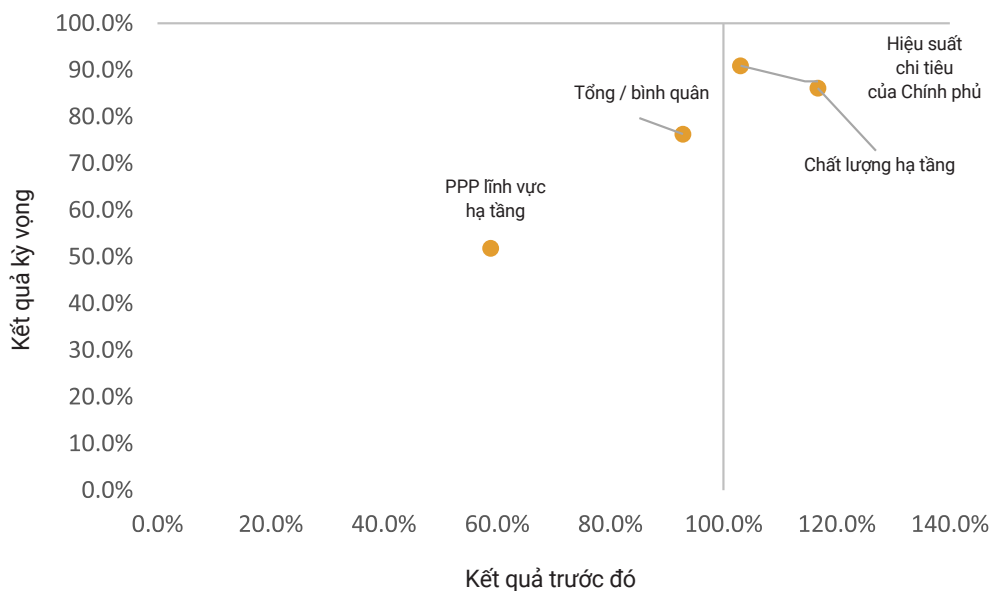
Ghi chú: Đăng ký điện thoại di động và Sử dụng Internet tính trên 100.

**Hình AB.3. Ưu tiên #3: Chuyển từ “tăng trưởng bằng mọi giá” sang “xây dựng nền kinh tế xanh và bền vững”**



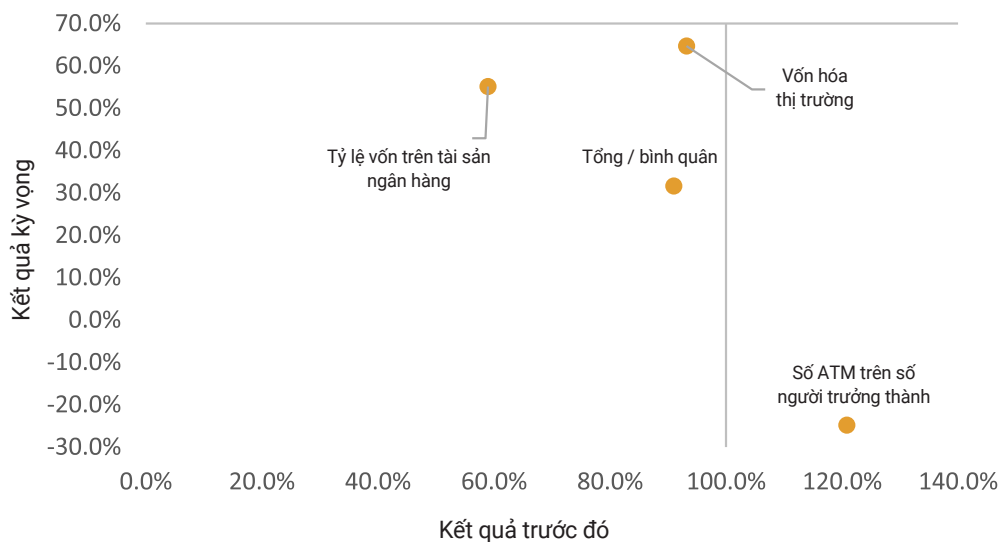
Nguồn: WDI - World Development Indication - Các chỉ số phát triển thế giới.

**Hình AB.4. Ưu tiên #4: Tăng cường cơ sở hạ tầng bằng cách cải thiện chất lượng chi tiêu công và gia tăng các giải pháp thu hút khu vực tư nhân**



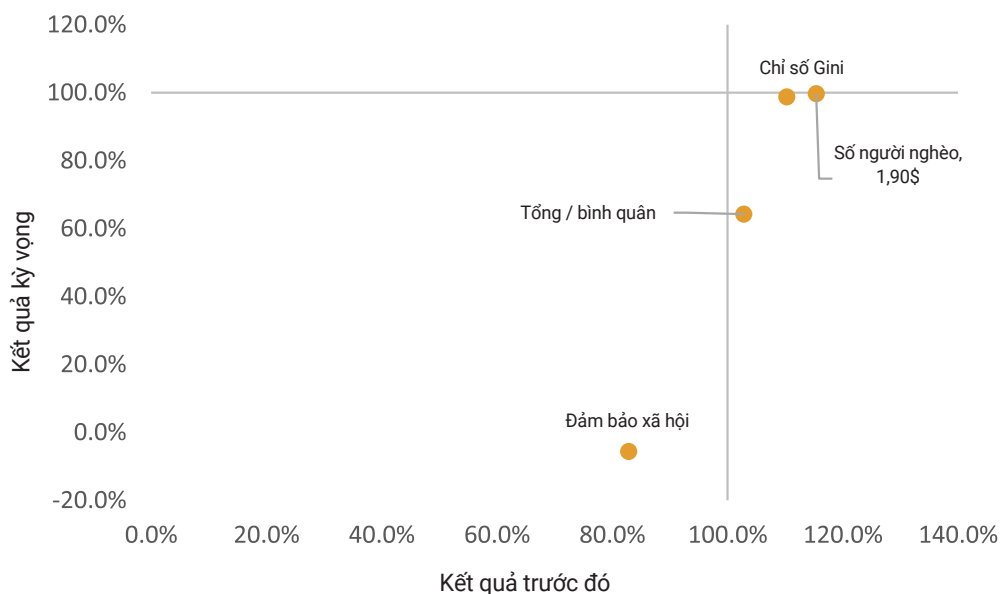
Ghi chú: PPP = hợp tác công tư; WEF = Diễn đàn kinh tế thế giới.

**Hình AB.5. Ưu tiên #5: Cân bằng sự ổn định của ngành ngân hàng với việc mở rộng tài chính toàn diện và phát triển thị trường vốn về chiều sâu**



Nguồn: WDI - World Development Indication - Các chỉ số phát triển thế giới.

**Hình AB.6. Ưu tiên #6: Chuyển từ nỗ lực giảm nghèo từng phần sang một chương trình bảo trợ xã hội trên toàn quốc**

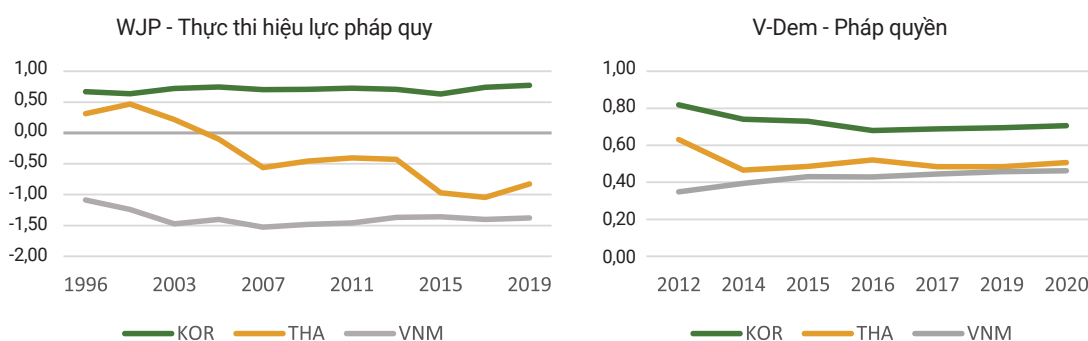


Nguồn: WDI - World Development Indication - Các chỉ số phát triển thế giới.

## PHỤ LỤC C

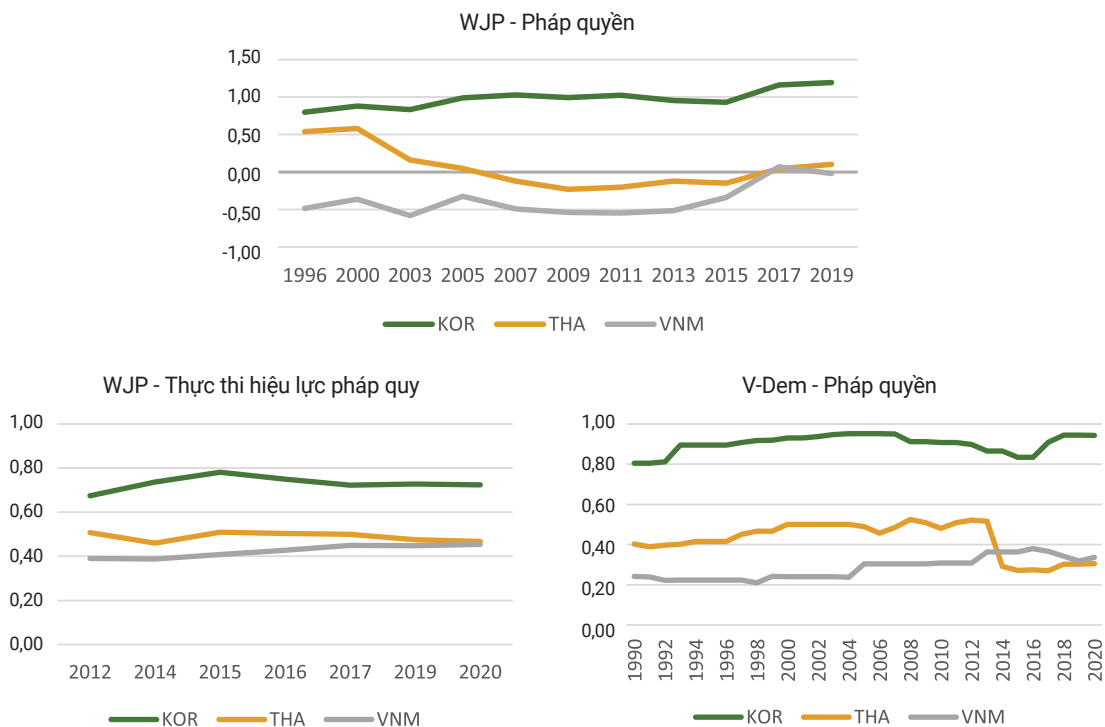
# SO SÁNH CÁC PHƯƠNG DIỆN CỦA WGI VÀ CÁC BỘ DỮ LIỆU KHÁC

Hình AC.1. Phương diện về quyền tham gia ý kiến và trách nhiệm giải trình



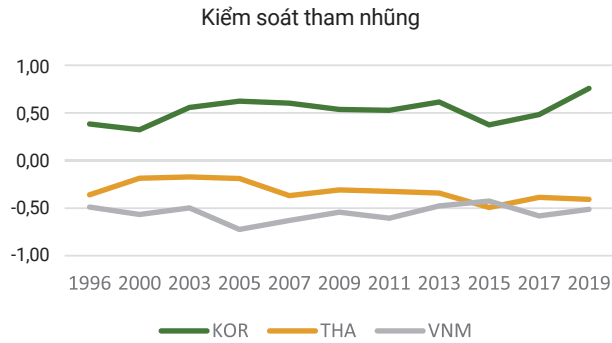
Nguồn: WGI (Các Chỉ số quản trị toàn cầu) và WPJ (Dự án Công lý thế giới).

Hình AC.2. Phương diện về pháp quyền



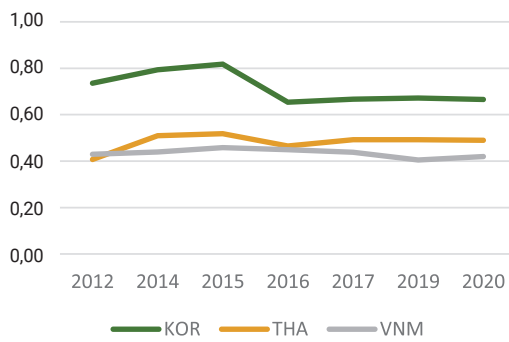
Nguồn: WGI (Các Chỉ số quản trị toàn cầu), WPJ (Dự án Công lý thế giới) và V-Dem (Viện Các chỉ số dân chủ).

Hình AC.3. Phương diện về kiểm soát tham nhũng

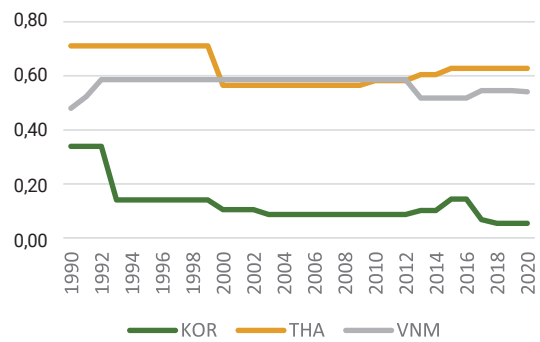


Nguồn: WDIs.

WJP - Không có tham nhũng



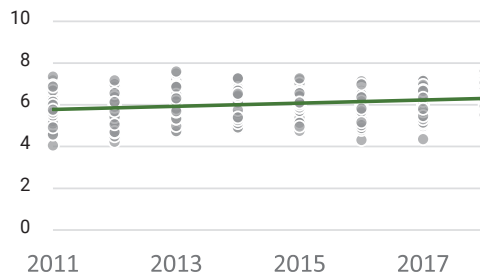
V-Dem - Tham nhũng khu vực công



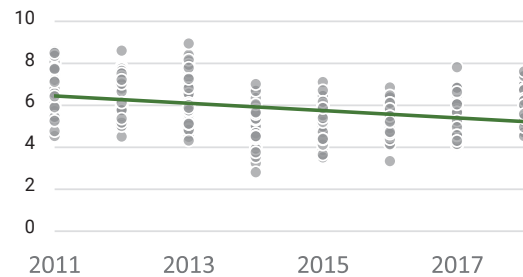
Nguồn: WJP và V-Dem.

Ghi chú: Đối với nhóm bên phải, điểm thấp có nghĩa là ít tham nhũng hơn.

Xu hướng nhận định về tham nhũng: người dân (khảo sát PAPI)



Xu hướng nhận định về tham nhũng: doanh nghiệp (khảo sát PAPI)



Nguồn: PAPI (Chỉ số Hiệu quả hành chính công) và CPI (Chỉ số Nhận thức tham nhũng).



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

Acemoglu, D., và T. Verdier. 2000. "Lựa chọn giữa thất bại thị trường và tham nhũng." Tạp chí Kinh tế Hoa Kỳ 90 (1) (Tháng 3): trang 194–211.

Acosta, Pablo, Wendy Cunningham, Paula Villaseñor, Nga Thi, Nguyen, Vu Cuong, Lan Huong Nguyen, và Viet Quang Nguyen. 2020. "Việt Nam: Cải cách hệ thống đào tạo và giáo dục nghề nghiệp." Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.

Alonso, José Antonio, và José Antonio Ocampo. 2020. Bị mắc kẹt ở giữa? Thách thức phát triển đối với các nước có thu nhập trung bình. Oxford: Nhà xuất bản Đại học Oxford.

Andrews, M., L. Pritchett, và M. Woolcock. 2012. "Thoát khỏi bẫy năng lực thông qua phương pháp thích ứng để giải quyết vấn đề (PDIA)." Tài liệu làm việc của CID số 240, Trung tâm Phát triển Toàn cầu, Trường Kennedy, Đại học Harvard, Cambridge, Massachusetts, tháng sáu.

Cameron, A., T. H. Pham, J. Atherton, D. H. Nguyen, T. P. Nguyen, S. T. Tran, T. N. Nguyen, H. Y. Trinh, và S. Hajkowicz. 2019. "Nền kinh tế số trong tương lai của Việt Nam - Hướng tới năm 2030 và 2045." Tổ chức nghiên cứu khoa học và công nghiệp khối thịnh vượng chung (CSIRO), Brisbane.

Chernoff, A. W., và Casey Warman. 2020. COVID-19 và các hàm ý cho tự động hóa. Bài viết NBER 7249, Cục Nghiên cứu kinh tế quốc gia, Cambridge, Massachusetts, tháng bảy.

Choi, Daeyong. 2001. "Phương pháp tiếp cận cấp tiến để cải cách quy định ở Hàn Quốc." Bài trình bày tại Hội nghị thường niên năm 2001 của Hiệp hội Hành chính công Hoa Kỳ, Đại học Rutgers, New Jersey, Hoa Kỳ. Tháng ba.

Cirera, Xavier, Diego Comin, Marcio Cruz, Kyung Min Lee, và Antonio Soares Martins-Neto. 2021. "Việc áp dụng công nghệ trong doanh nghiệp tại Việt Nam." Tuyển tập tài liệu làm việc của Ngân hàng Thế giới số 9567, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.

Hallegatte, S., M. Bangalore, L. Bonzanigo, M. Fay, T. Kane, U. Narloch, J. Rozenberg, D. Treguer, và A. Vogt-Schilb. 2016. "Những làn sóng sốc: Quản lý tác động của biến đổi khí hậu đối với nghề nghiệp." Nhóm Ngân hàng thế giới, Washington, DC.

Hudson, B., D. Hunter, và S. Peckham. 2019. "Thất bại trong chính sách và khoảng cách thực thi chính sách: các chương trình hỗ trợ chính sách có thể giúp được không?" Thiết kế và Thực hành chính sách 2 (3): trang 1–14.

IMF (Quỹ tiền tệ quốc tế). 2021. "Việt Nam: 2020 Điều IV Tham vấn, Báo cáo của Nhân viên." Quỹ Tiền tệ quốc tế, Washington, DC, tháng ba.

Jordà, O., S. R. Singh, và A. M. Taylor. 2020. "Tình trạng đình đốn kinh tế lâu dài sau dịch bệnh: Lịch sử cho thấy suy thoái kinh tế vì COVID-19 có thể tồn tại với chúng ta trong nhiều thập kỷ". Quỹ Tiền tệ quốc tế, Washington, DC.

Lange, G.-M., Q. Wodon, và K. Carey. 2018. Sự thịnh vượng đang thay đổi của các quốc gia 2018: Xây dựng một tương lai bền vững. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001>.

Malesky, E. 2007. "Quản trị cấp tỉnh và đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam: 20 năm đầu tư nước ngoài: Nhìn lại và hướng tới tương lai (1987–2007)." Nhà xuất bản Tri thức, Maharashtra, Ấn Độ

Maliszewska, M., A. Mattoo, và D. van der Mensbrugge. 2020. "Tác động tiềm tàng của COVID-19 đối với GDP và thương mại: Đánh giá sơ bộ." Tài liệu nghiên cứu chính sách Số 9211, Ngân hàng thế giới, Washington, DC.

Viện toàn cầu McKinsey. 2020. "Rủi ro, khả năng phục hồi và tái cân bằng trong chuỗi giá trị toàn cầu." Viện toàn cầu McKinsey, New York

Bộ Kế hoạch và đầu tư và Ngân hàng thế giới. 2016. Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ. Bộ Kế hoạch và đầu tư và Ngân hàng thế giới: Hà Nội.

Moroz, H., N. T. Nguyen, và J. J. Naddeo. 2021. "Kỹ năng số trong một Việt Nam số hóa." Ngân hàng thế giới, Washington, DC.

OECD (Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế). 2014. "Thực thi quy định và kiểm tra." Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế, Paris.

———. 2020. Đánh giá đa chiều về Việt Nam: Hướng tới nền kinh tế hội nhập, minh bạch và bền vững. Paris: Tổ chức Hợp tác kinh tế và phát triển, tháng bảy.

———. 2021. "Cơ sở dữ liệu phục hồi xanh của OECD: Xem xét các tác động môi trường của các chính sách phục hồi sau COVID-19." Các phản ứng chính sách của OECD đối với vi rút Corona (COVID-19), Số 155, Nhà xuất bản OECD, Paris. <https://doi.org/10.1787/47ae0f0d-en>.

Rozenberg, J., và S. Hallegatte. 2016. "Mô hình hóa các tác động của biến đổi khí hậu đối với các hộ gia đình Việt Nam trong tương lai: Phương pháp tiếp cận mô phỏng vi mô." Tài liệu nghiên cứu chính sách số 7766, Ngân hàng thế giới, Washington, DC.

Stiglitz, J. 2019. "Đã đến lúc gỡ bỏ các chỉ số như GDP. Chúng không đo lường mọi thứ quan trọng," *The Guardian*, ngày 24 tháng 11.

Vandenberg, P., L. Poot, và J. Miyamoto. 2015. "Sự chuyển dịch thu nhập trung bình trên toàn cầu: Đặc điểm của việc tốt nghiệp và tình trạng chậm lại." Tuyển tập tài liệu làm việc của ADBI số 519, Viện Ngân hàng phát triển Châu Á, Tokyo, tháng 3.

Ngân hàng thế giới. 2016. Việt Nam: Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống: Tiếp bước thành công: nhóm tiên tăng trưởng toàn diện và bền vững. Washington, DC: Ngân hàng thế giới.

———. 2017. Báo cáo Phát triển Thế giới: Quản trị và Luật pháp. Washington, DC: Ngân hàng thế giới. <file:///C:/Users/Owner/Downloads/9781464809507.pdf>.

———. 2018a. "Tương lai việc làm Việt Nam: Khai thác xu hướng lớn cho sự phát triển thịnh vượng hơn". Ngân hàng thế giới, Washington, DC. <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/publication/vietnam-future-jobs-leveraging-mega-trends-for-greater-prosperity>.

———. 2018b. "Quản lý đầu tư công ở Việt Nam: Các ưu tiên đánh giá và cải cách để khắc phục các điểm nghẽn". Ngân hàng thế giới, Washington, DC.

———. 2018c. "Việt Nam: Xây dựng hệ thống trợ giúp xã hội hiệu quả và bền vững." Ngân hàng thế giới, Washington, DC, tháng tám.

———. 2018d. Cải thiện hiệu suất khu vực công: Thông qua đổi mới và phối hợp giữa các cơ quan (tiếng Anh). Báo cáo toàn cầu về hiệu suất khu vực công Washington, DC: Nhóm Ngân hàng thế giới <http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/Improving-Public-Sector-Performance-Through-Innovation-và-Inter-Agency-Coordination>.

- . 2019a. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2019: Việt Nam – Kết nối vì phát triển và thịnh vượng chung. Washington, DC: Ngân hàng thế giới
- . 2019b. “Tầm nhìn cho hệ thống bảo trợ xã hội Việt Nam đến năm 2030 .” Ngân hàng thế giới, Washington, DC, tháng sáu.
- . 2019c. “Thanh toán số - Giấc mơ hay hiện thực cho người Việt Nam ở nông thôn và vùng sâu vùng xa?” Thông lệ toàn cầu về bảo trợ xã hội và việc làm (SPJ), Ngân hàng thế giới, Washington, DC.
- . 2020a. “Báo cáo kỹ thuật của Ngân hàng thế giới về đơn giản hóa quy trình cho Cổng dịch vụ công quốc gia.” Ngân hàng thế giới, Washington, DC.
- . 2020b. Việt Nam năng động: Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao. Washington, DC: Ngân hàng thế giới.
- . 2020c. “Chính sách ứng phó với COVID-19 cho Việt Nam.” Ngân hàng thế giới, Washington, DC, tháng bảy.
- . 2020d. Điểm lại, tháng 7 năm 2020: trạng thái bình thường mới ở Việt Nam sẽ ra sao? Tác động kinh tế của COVID-19. Hà Nội: Ngân hàng thế giới. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34268>.
- . 2020e. Điểm lại, tháng 12 năm 2020: Từ COVID-19 đến Biến đổi khí hậu - Làm thế nào để Việt Nam trở thành quốc gia tiên phong trong phục hồi xanh. Hà Nội: Ngân hàng thế giới. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34961>.
- . 2020f. Từ kiểm soát đến phục hồi: Cập nhật kinh tế cho Đông Á và Thái Bình Dương, tháng 10 năm 2020. Washington, DC: Ngân hàng thế giới
- . 2020g. “Tác động kinh tế vĩ mô của biến đổi khí hậu và các chính sách giảm thiểu ở Việt Nam: Hỗ trợ hành động có hệ thống để thực hiện NDC (Đóng góp quốc gia tự quyết định) của Việt Nam.” Ngân hàng Thế giới, Washington, DC, tháng 9.
- . 2020h. “Sách nguồn về cơ sở của hệ thống cung cấp bảo trợ xã hội.” Ngân hàng thế giới, Washington, DC.
- . 2020i. “Nghiên cứu khả thi và khuyến nghị áp dụng thanh toán không dùng tiền mặt trong chi trả an sinh xã hội tại Việt Nam, tháng 10 năm 2020.” Ngân hàng thế giới, Washington, DC.
- . 2021a. “Báo cáo Phân tích môi trường quốc gia Việt Nam: Đẩy nhanh tăng trưởng sạch, xanh và thích ứng với khí hậu.” Bản dự thảo. Ngân hàng thế giới, Washington, DC, June.
- . 2021b. Báo cáo Phát triển thế giới năm 2021: Dữ liệu cho cuộc sống tốt đẹp hơn. Washington, DC: Ngân hàng thế giới.
- . 2021c. “Năm bắt tác động của số hóa đối với việc làm thông qua mô hình cân bằng tổng thể (CGE) - một ứng dụng cho Việt Nam.” Bản nháp. Ngân hàng thế giới, Washington, DC, tháng 7.
- . 2021d. “Ngân hàng thế giới: Khuyến nghị cho chiến lược cải cách thuế Việt Nam 2021–2030.” Ngân hàng thế giới, Washington, DC, tháng ba.
- . 2021e. “Tác động của COVID-19 đối với các doanh nghiệp ở Việt Nam: Khảo sát tâm lý doanh nghiệp về COVID-19, Báo cáo số 3.” Ngân hàng thế giới, Washington, DC, tháng năm.

———. 2021f. “Thị trường lao động và sự bùng phát COVID-19 ở Việt Nam: Tác động và ứng phó.” Ngân hàng thế giới, Washington, DC, tháng ba.

———. 2021g. “COVID-19 tại Việt Nam: chậm lại một năm.” Ngân hàng thế giới, Washington, DC.

———. 2021h. “Cập nhật tài khóa của Ngân hàng thế giới: Các lưu ý chính sách chọn lọc về tác động của COVID-19 đối với tài chính công ở Việt Nam.” Ngân hàng thế giới, Washington, DC, tháng sáu.

———. 2021i. Việt Nam: Thích ứng với một xã hội đang già đi. Washington, DC: Ngân hàng thế giới.

Ngân hàng Thế giới và Công ty Tài chính Quốc tế. 2021. “Báo cáo đánh giá khu vực tư nhân ở Việt Nam: Hỗ trợ khu vực tư nhân trong đại dịch COVID-19 và sau đó: cứu trợ, tái cấu trúc và phục hồi khả năng chống chịu. Nghiên cứu chung của Ngân hàng thế giới và Tổ chức Tài chính quốc tế.” Ngân hàng thế giới và Tổ chức Tài chính quốc tế, Washington, DC, ngày 2 tháng 3.

Nhóm Ngân hàng Thế giới. NS. “Việt Nam: Nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và liên kết các doanh nghiệp vừa và nhỏ: Bài học từ kinh nghiệm quốc tế và quốc gia.” <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28488/119861-WP-EnhancingEnterpriseCompetitivenessandSMELinkagesPPostD-PUBLIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

———. 2019. Việt Nam: Hướng tới một hệ thống nước có tính thích ứng, sạch và an toàn. Ngân hàng thế giới, Washington, DC: Ngân hàng thế giới. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31770>.

Diễn đàn Kinh tế thế giới. 2019. “Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu.” Diễn đàn Kinh tế thế giới, Geneva.

**Chịu trách nhiệm xuất bản, nội dung**

Giám đốc - Tổng biên tập  
TRẦN CHÍ ĐẠT

**Biên tập**

NGUYỄN LONG BIÊN  
NGUYỄN THỊ LÊ  
MAI QUỐC BẢO

**Thiết kế trình bày**

LE BROS

**NHÀ XUẤT BẢN THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG**

Website: [www.nxbthongtintruyenthong.vn](http://www.nxbthongtintruyenthong.vn); [book365.vn](http://book365.vn)

Trụ sở: Tầng 6, Tòa nhà 115 Trần Duy Hưng, Cầu Giấy, TP. Hà Nội

Điện thoại Biên tập: 024.35772143

Điện thoại Phát hành: 024.35772138

Fax: 024.35579858

E-mail: [nxb.tttt@mic.gov.vn](mailto:nxb.tttt@mic.gov.vn)

In 100 bản, khổ 20,5 x 28,5cm. Tại Công ty Cổ phần Phát triển In Việt Nam - Địa chỉ: Số 2/164/6 đường Miêu Nha, Hà Nội

Số xác nhận đăng ký xuất bản: 471-2022/CXBIPH/1-14/TTTT

Số quyết định xuất bản: 42/QĐ-NXB TTTT ngày 02 tháng 03 năm 2022

In xong và nộp lưu chiểu Quý IV năm 2022. ISBN: 978-604-80-6136-4

Đối tác liên kết: Công ty TNHH Lê và Anh em - Địa chỉ: Tầng 4 số 1 Lương Yên, Hai Bà Trưng, Hà Nội

Quét mã để tải  
BÁO CÁO CHÍNH





63 Lý Thái Tổ, Hà Nội

Tel: (84-24) 3934 6600

Fax: (84-24) 39350752

Email: [vietnam@worldbank.org](mailto:vietnam@worldbank.org)

Website: [www.worldbank.org.vn](http://www.worldbank.org.vn)

