

# Việt Nam 2035

Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo,  
Công bằng và Dân chủ

Báo cáo Tổng quan



NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI



BỘ KẾ HOẠCH  
VÀ ĐẦU TƯ



**BÁO CÁO TỔNG QUAN**

# **Việt Nam 2035**



**BÁO CÁO TỔNG QUAN**

# **Việt Nam 2035**

**HƯỚNG TỚI THỊNH VƯỢNG, SÁNG TẠO, CÔNG BẰNG VÀ DÂN CHỦ**

**Ngân hàng Thế giới**

**Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam**



**NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI**



**BỘ KẾ HOẠCH  
VÀ ĐẦU TƯ**

Tập sách này bao gồm phần *Báo cáo Tổng quan và Mục lục của cuốn sách Việt Nam 2035*; doi: 10.1596/978-1-4648-0824-1. File pdf của bản báo cáo cuối cùng, bao gồm toàn bộ cuốn sách, khi được phát hành sẽ được đăng tải trên trang web: <https://openknowledge.worldbank.org/> và bản in của cuốn sách có thể được đặt mua trên trang: <http://Amazon.com>. Xin đề nghị sử dụng bản hoàn chỉnh của cuốn sách cho các mục đích trích dẫn, in lại và phỏng theo.

©2016 Ngân hàng Quốc tế về Tái thiết và Phát triển/Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư của Việt Nam

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Telephone: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Tập sách này là sản phẩm của các cán bộ thuộc Ngân hàng Quốc tế về Tái thiết và Phát triển/Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư của Việt Nam. 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 hoặc của Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam.

Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư của Việt Nam 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 tập sách này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới hoặc của Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam 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 hay Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam về các đường biên giới đó.

Không gì có thể hoặc được coi là có thể giới hạn hoặc xóa bỏ quyền ưu tiên và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, tất cả các quyền này đều được đặc biệt duy trì.

Tất cả các câu hỏi liên quan đến bản quyền và giấy phép phải được gửi về Văn phòng Vụ xuất bản, Ngân hàng Thế giới, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2652; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Thiết kế bìa: Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam cùng Bill Praguski của Công ty Critical Stages.

Ảnh bìa: Hình ảnh trống đồng Ngọc Lũ của Việt Nam của Doremon 360; được sử dụng theo giấy phép Sáng tạo chung, phiên bản 3.0. Ba tấm ảnh phía dưới của tác giả Lê Tiên thuộc sở hữu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam cho phép sử dụng.

Điều 3 Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 có ghi: *“Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện.”*

---





# Mục lục

<i>Lời giới thiệu</i> .....	xi
<i>Lời cảm ơn</i> .....	xiii
<i>Danh mục từ viết tắt</i> .....	xxi
<i>Những thông điệp chính</i> .....	xxiii
<b>VIỆT NAM 2035: HƯỚNG TỚI THỊNH VƯỢNG, SÁNG TẠO, CÔNG BẰNG VÀ DÂN CHỦ</b> .....	1
Lời mở đầu .....	1
Thành tích tăng trưởng cao và công bằng song còn nhiều thách thức.....	3
Cơ hội và rủi ro.....	9
Khát vọng cho năm 2035.....	20
<b>TRỤ CỘT 1: THỊNH VƯỢNG VỀ KINH TẾ ĐI ĐÔI VỚI BỀN VỮNG VỀ MÔI TRƯỜNG</b> .....	25
Tăng trưởng dài hạn của Việt Nam dưới góc nhìn toàn cầu.....	25
Xu hướng tăng năng suất: Một vấn đề cần quan tâm .....	28
Chương trình cải cách tái khởi động tăng năng suất .....	32
<b>TRỤ CỘT 2: CÔNG BẰNG VÀ HÒA NHẬP XÃ HỘI</b> .....	66
Chương trình còn dang dở: Đảm bảo bình đẳng về cơ hội.....	67
Chương trình mới về tầng lớp trung lưu đang ngày càng lớn mạnh và dân số đang già đi .....	76
<b>TRỤ CỘT 3: NHÀ NƯỚC CÓ NĂNG LỰC VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH</b> .....	92
Vai trò của chất lượng thể chế đối với tăng trưởng và phát triển .....	92
Thực trạng chất lượng thể chế Việt Nam .....	95
Rào cản thể chế đối với sự phát triển tại Việt Nam .....	98
Con đường phía trước .....	109
<b>KẾT LUẬN</b> .....	122
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	125



---

# Mục lục của Báo cáo đầy đủ Việt Nam 2035

## TỔNG QUAN

- Chương I:** BA MƯƠI NĂM ĐỔI MỚI VÀ KHÁT VỌNG VIỆT NAM
- Chương II:** HIỆN ĐẠI HÓA NỀN KINH TẾ VÀ NÂNG CAO NĂNG LỰC CẠNH TRANH CỦA KHU VỰC TƯ NHÂN
- Chương III:** PHÁT TRIỂN NĂNG LỰC ĐỔI MỚI VÀ SÁNG TẠO
- Chương IV:** ĐÔ THỊ HÓA VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ KINH TẾ
- Chương V:** PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VỀ MÔI TRƯỜNG VÀ TĂNG CƯỜNG KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU
- Chương VI:** BẢO ĐẢM CÔNG BẰNG VÀ THÚC ĐẨY HÒA NHẬP XÃ HỘI
- Chương VII:** XÂY DỰNG THỂ CHẾ HIỆN ĐẠI VÀ NHÀ NƯỚC HIỆU QUẢ



---

## Lời giới thiệu

Sau 30 năm đổi mới kể từ năm 1986, Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử. Từ một nước nghèo, bị chiến tranh tàn phá nặng nề và kế hoạch hóa tập trung bao cấp, khép kín, Việt Nam đã ra khỏi tình trạng kém phát triển, trở thành nước đang phát triển có thu nhập trung bình và một nền kinh tế thị trường năng động, hội nhập mạnh mẽ, sâu rộng vào hệ thống kinh tế toàn cầu. Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam khá cao, liên tục, ổn định và bao trùm, bảo đảm mọi người dân được hưởng lợi từ quá trình phát triển. Việt Nam đã giảm tỷ lệ nghèo cùng cực từ gần 60 phần trăm trong những năm 1990 xuống dưới 3 phần trăm năm 2016. Đây là thành công rất ấn tượng và là niềm tự hào của Việt Nam, trong đó có sự hợp tác, giúp đỡ quý báu của cộng đồng quốc tế.

Thành công của 30 năm đổi mới cũng đặt ra nhiều kỳ vọng và trách nhiệm lớn hơn, nặng nề hơn đối với tương lai. Mục tiêu của Việt Nam được khẳng định trong Hiến pháp là “Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Việt Nam có khát vọng mạnh mẽ là đến năm 2035 sẽ trở thành một nước công nghiệp hiện đại, hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ.

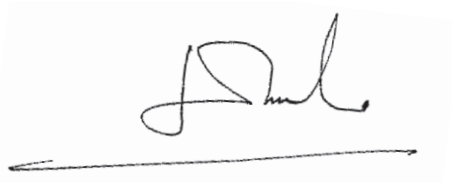
Với tinh thần đó, tháng 7 năm 2014, Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới đưa ra sáng kiến xây dựng Báo cáo *Việt Nam 2035*. Báo cáo khuyến nghị Việt Nam cần thực hiện sáu chuyển đổi quan trọng để trở thành một nền kinh tế thu nhập trung bình cao. Trước hết là hiện đại hóa nền kinh tế đồng thời với nâng cao năng lực cạnh tranh của khu vực kinh tế tư nhân. Hai là phát triển năng lực đổi mới sáng tạo, lấy khu vực kinh tế tư nhân làm trung tâm. Ba là nâng cao hiệu quả của quá trình đô thị hóa, tăng cường kết nối giữa các thành phố và vùng phụ cận. Bốn là phát triển bền vững về môi trường và tăng cường khả năng ứng phó với biến đổi khí

hậu. Năm là đảm bảo công bằng và hòa nhập xã hội cho các nhóm yếu thế cùng với sự phát triển của xã hội trung lưu. Sáu là xây dựng một Nhà nước pháp quyền hiện đại với nền kinh tế thị trường đầy đủ, hội nhập và xã hội dân chủ phát triển ở trình độ cao. Chương trình cải cách gắn với sáu chuyển đổi này được thể hiện theo ba trụ cột chính: thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường; công bằng và hòa nhập xã hội; năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước.

Chúng tôi rất vui mừng thấy các chuyên gia Việt Nam, Ngân hàng Thế giới và các chuyên gia quốc tế đã hợp tác hết sức chặt chẽ trong quá trình xây dựng Báo cáo “*Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ*”. Chúng tôi hy vọng rằng Chính phủ Việt Nam, Ngân hàng Thế giới và các đối tác phát triển sẽ tiếp tục duy trì sự phối hợp hiệu quả nhằm cụ thể hóa những nội dung phù hợp của Báo cáo này trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020 và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030, cũng như theo dõi, đánh giá và triển khai thực hiện các khuyến nghị của Báo cáo.

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam



**NGUYỄN TẤN DŨNG**

**CHỦ TỊCH**

Ngân hàng Thế giới



**JIM YONG KIM**

## Lời cảm ơn

Báo cáo “*Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ*” là sáng kiến chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới được Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng và Chủ tịch Jim Yong Kim chấp thuận vào tháng 7 năm 2014.

Báo cáo do nhóm chuyên gia của Việt Nam và Ngân hàng Thế giới soạn thảo dưới sự chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Vũ Đức Đam; Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh; ông Axel van Trotsenburg, Phó Chủ tịch Ngân hàng Thế giới; bà Victoria Kwakwa Giám đốc Quốc gia và ông Sudhir Shetty Chuyên gia Kinh tế trưởng khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Chân thành cảm ơn sự tư vấn sâu sắc của Ban Chỉ đạo xây dựng Báo cáo Việt Nam 2035 gồm GS. TS. Nguyễn Xuân Thắng, Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam; ông Nguyễn Văn Tùng, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ; ông Nguyễn Ngọc Bảo, Phó Trưởng ban, Ban Kinh tế Trung ương; ông Bùi Thanh Sơn, Thứ trưởng Bộ Ngoại giao; ông Trương Chí Trung, Thứ trưởng Bộ Tài chính; ông Nguyễn Toàn Thắng, Phó Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và PGS.TS. Bùi Tất Thắng, Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Chính phủ Việt Nam đã giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối kết hợp với các Bộ, ngành chức năng, các viện nghiên cứu và kết hợp với Ngân hàng Thế giới chuẩn bị báo cáo. Tổ công tác giữa Việt Nam và Ngân hàng Thế giới được thành lập với sự chỉ đạo trực tiếp của TS. Cao Viết Sinh, Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Kế hoạch và Đầu tư; bà Victoria Kwakwa, Giám đốc Quốc gia Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam và ông Sandeep Mahajan, Chuyên gia Kinh tế trưởng, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.

Chính phủ Úc, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Hàn Quốc (KOICA) và Bộ Phát triển quốc tế Vương quốc Anh (DFID) hỗ trợ tài chính cho công tác chuẩn bị báo cáo.

Bản báo cáo nhận được những nhận xét rất có giá trị của các chuyên gia kinh tế của Ngân hàng Thế giới gồm ông Ted Chu, Chuyên gia Kinh tế trưởng; ông Mario Marcel, Nguyên Giám đốc cao cấp; ông Martin Rama,

Chuyên gia Kinh tế trưởng; bà Ana Revenga, Giám đốc cấp cao và các chuyên gia khác, những người đã nhận xét, góp ý cho đề cương ý tưởng ban đầu của báo cáo. Đặc biệt cảm ơn những góp ý và khuyến nghị đối với Báo cáo tổng quan và báo cáo từng chương của Ban Cố vấn gồm ông David Dollar, Viện Brookings; ông Ravi Kanbur, Đại học Cornell; ông Homi Kharas, Viện Brookings; ông Danny Leipziger, Tổ chức Đối thoại về Tăng trưởng và Đại học George Washington; ông Vikram Nehru, Quỹ Hòa bình Quốc tế Carnegie; bà Mari Pangestu, Đại học Columbia; ông Graham Teskey, Abt JTA và bà Tôn Nữ Thị Ninh, Nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội Việt Nam.

Báo cáo là sự kết hợp nhuần nhuyễn giữa kinh nghiệm của các chuyên gia quốc tế và hiểu biết sâu sắc của các chuyên gia trong nước qua quá trình phối hợp hiệu quả giữa các bên và những đóng góp có giá trị to lớn của các chuyên gia tư vấn quốc tế và trong nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các viện và các cơ quan nghiên cứu, các chuyên gia quốc tế đã tổ chức nhiều hội thảo tham vấn rộng rãi cũng như các cuộc thảo luận nhóm trong quá trình soạn thảo báo cáo. Một trang web đã được thiết kế dành riêng cho báo cáo, thu hút đông đảo công chúng và các chuyên gia trong và ngoài nước tham gia trao đổi, thảo luận trực tuyến cũng như viết bài tham luận theo các chủ đề của báo cáo.

Báo cáo tiếng Anh do ông Bruce Ross Larson của Communications Development hiệu đính, bao gồm các thành viên Jonathan Aspin, Joe Caponio và Mike Crumplar. Sản xuất và xuất bản báo cáo tiếng Anh do bà Susan Graham và bà Patricia Katayama thuộc Vụ Xuất bản và Tri thức của Ngân hàng Thế giới - Truyền thông Đối ngoại - thực hiện.

Báo cáo Việt Nam 2035 có bảy chương và Báo cáo Tổng quan do các nhóm chuyên gia được thành lập soạn thảo (tên các chuyên gia được xếp theo thứ tự ABC).

### **Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035**

**Các tác giả chính:** TS. Cao Viết Sinh, Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chuyên gia cao cấp; TS. Gabriel Demombynes, Chuyên gia cao cấp Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam; bà Victoria Kwakwa, Giám đốc Quốc gia Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam; TS. Sandeep Mahajan, Kinh tế trưởng Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam và TS. Sudhir Shetty, Chuyên gia Kinh tế trưởng khu vực Châu Á - Thái Bình Dương.

**Các thành viên chủ chốt của nhóm nghiên cứu:** bà Phạm Chi Lan, Chuyên gia kinh tế cao cấp, Nguyên Phó Chủ tịch Phòng Thương mại và



Công nghiệp Việt Nam; PGS.TS. Hoàng Thế Liên, Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Tư pháp; TS. Võ Trí Thành, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương; GS.TSKH. Nguyễn Quang Thái, Phó Chủ tịch kiêm Tổng Thư ký Hội Khoa học Kinh tế Việt Nam; ông Nguyễn Văn Vịnh, Phó Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và ông Đoàn Hồng Quang, Chuyên gia kinh tế cao cấp Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.

**Các chuyên gia đóng góp nghiên cứu đầu vào:** TS. Claus Brand, Chuyên gia tư vấn; Sebastian Eckardt, Chuyên gia kinh tế cao cấp về chính sách tài khoá; Manu Bhaskaran và các chuyên gia tư vấn thuộc Tổ chức Centennial Asia Advisors.

### **Chương “30 năm Đổi Mới và Khát vọng Việt Nam 2035”**

**Các tác giả chính:** PGS.TS. Bùi Tất Thắng, Viện trưởng và ông Nguyễn Văn Vịnh, Phó Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì biên soạn với sự tham gia của TS. Võ Trí Thành, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

**Các chuyên gia đóng góp nghiên cứu đầu vào:** PGS.TS. Trần Đình Thiên, Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam; GS.TSKH. Nguyễn Quang Thái, Phó Chủ tịch kiêm Tổng Thư ký Hội Khoa học Kinh tế Việt Nam; TS. Nguyễn Đức Thành, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách, Đại học quốc gia Hà Nội.

**Hỗ trợ nghiên cứu:** ông Đặng Huyền Linh, Phó Trưởng ban, bà Vũ Thu Trang và bà Nguyễn Thị Mỹ Hạnh, Ban Các vấn đề quốc tế; bà Nguyễn Thị Hương Giang, Ban Tổng hợp và ông Nguyễn Đăng Hưng, Ban Thông tin và Hợp tác quốc tế, Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

### **Chương “Hiện đại hóa nền kinh tế và nâng cao năng lực cạnh tranh của khu vực tư nhân”**

**Các tác giả chính:** TS. Mona Haddad, Giám đốc, Ngân hàng Thế giới; TS. Sandeep Mahajan, Chuyên gia Kinh tế trưởng Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (trưởng nhóm chuyên gia quốc tế); bà Phạm Chi Lan, Chuyên gia kinh tế cao cấp, Nguyên Phó Chủ tịch Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (trưởng nhóm phía Việt Nam) và TS. Phạm Thị Thu Hằng, Tổng Thư ký, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

**Các thành viên chủ chốt của nhóm nghiên cứu:** TS. Đoàn Hồng Quang, Chuyên gia kinh tế cao cấp Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam; bà

Claire Honore Hollweg, Chuyên gia kinh tế; Steven Jaffee, Chuyên gia trưởng về phát triển nông thôn; TS. Nguyễn Văn Làn, Chuyên gia cao cấp của Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC) và bà Daria Taglioni, Chuyên gia cao cấp về kinh tế thương mại.

**Các chuyên gia đóng góp nghiên cứu đầu vào:** Alwaleed Fareed Alabatani, Chuyên gia tài chính; Guillermo Arenas, Chuyên gia tư vấn; TS. Reyes Aterido, Chuyên gia tư vấn; Ruth Banomyong, Chuyên gia tư vấn; GS. David Dollar, Tổ chức Brookings; Stacey Frederick Chuyên gia tư vấn; ông Giản Thành Công, Chuyên gia tư vấn; James Hanson, Chuyên gia tư vấn; Claire Honore Hollweg, Chuyên gia kinh tế; GS.TSKH. Đặng Hùng Võ, Chuyên gia tư vấn; TS. Đặng Kim Sơn, Nguyên Viện trưởng Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp; Mary Hallward-Driemeier, Chuyên gia cao cấp; TS. Lê Đăng Doanh, Nguyên Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương; Victor Kümmitz, Chuyên gia tư vấn; William Mako, Chuyên gia tư vấn; Miles McKenna, Chuyên gia tư vấn; Martin Molinuevo, Chuyên gia tư vấn; Ben Shepard, Chuyên gia tư vấn; Timothy Sturgeon, Viện Công nghệ Massachusetts; TS. Nguyễn Đình Cung, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương; TS. Nguyễn Đỗ Anh Tuấn, Viện trưởng, Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; TS. Nguyễn Thị Tuệ Anh, Phó Viện trưởng, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương; GS. Trần Văn Thọ, Trường Đại học Waseda, Nhật Bản; bà Vũ Kim Hạnh, Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu và Hỗ trợ Doanh nghiệp; TS. Vũ Thành Tự Anh, Trường Đại học Fulbright Việt Nam; Deborah Winkler, Chuyên gia tư vấn; Chunlin Zhang, Chuyên gia phát triển khu vực tư nhân và Ezequiel Zylbeberg, Đại học Oxford.

**Hỗ trợ nghiên cứu:** Ông Giản Thành Công, Chuyên gia tư vấn.

**Hướng dẫn và cố vấn:** Nhóm nghiên cứu chân thành cảm ơn những góp ý và lời khuyên của ông Danny Leipziger, Tổ chức Đối thoại tăng trưởng và Đại học George Washington; bà Catherine Martin, Chuyên viên chiến lược và Daniel Street.

### **Chương “Phát triển năng lực đổi mới sáng tạo”**

**Các tác giả chính:** GS.TSKH. Bành Tiến Long, Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Giáo dục và Đào tạo; TS. Michael F. Crawford, Chuyên gia Ngân hàng Thế giới về Giáo dục; TS. Lê Đình Tiến, Nguyên Thứ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ và TS. William Maloney, Chuyên gia Kinh tế trưởng.

**Các chuyên gia đóng góp nghiên cứu đầu vào:** Nicholas Blooma,

Raissa Ebnerb, Kerenssa Kayc, Renata Lemosd, Raffaella Sadune, Daniela Scurf và John Van Reeneng, Tổ chức Điều tra Quản lý thế giới; Hyunho Kim, Đại học Quốc gia Chonnam; Joonghae Suh, Viện Phát triển Hàn Quốc và Deok Soon Yim, Viện Chính sách Khoa học và Công nghệ của Hàn Quốc; GS. Hyungsun Kim, Trường Đại học Inha Hàn Quốc; ông Nguyễn Mạnh Quân, Phó Viện trưởng và ông Nguyễn Võ Hưng, Trưởng ban Chính sách đổi mới và thị trường công nghệ, Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ Việt Nam; TS. Nguyễn Văn Đường, Chuyên viên cao cấp, Bộ Giáo dục và Đào tạo; TS. Phạm Thị Thanh Hải, Giảng viên Đại học Quốc gia Hà Nội; PGS.TS. Trần Thị Hà, Nguyên Vụ trưởng Vụ Giáo dục Đại học, Bộ Giáo dục và Đào tạo.

**Hướng dẫn và cố vấn:** Nhóm nghiên cứu chân thành cảm ơn những góp ý và lời khuyên của GS.TS. Hoàng Văn Phong, Chủ tịch Hội đồng chính sách khoa học và công nghệ Quốc gia, Nguyên Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ và TS. Trần Ngọc Ca, Trưởng Đại diện khoa học và công nghệ Việt Nam tại Oa-sinh-ton, Hoa Kỳ.

### **Chương “Đô thị hóa và nâng cao hiệu quả kinh tế”**

**Các tác giả chính:** TS. Huỳnh Thế Du, Trường Chính sách công Fulbright; TS. Somik Lall, Chuyên gia cao cấp, Trưởng nhóm, Ngân hàng Thế giới; TS. Nguyễn Đỗ Anh Tuấn, Viện trưởng Viện Chính sách và Chiến lược phát triển Nông nghiệp nông thôn và bà Madhu Raghunath, Chuyên gia cao cấp về đô thị.

**Các chuyên gia đóng góp nghiên cứu đầu vào:** Luis Blancas, Chuyên gia cao cấp về Giao thông; David Bulman, Chuyên gia tư vấn; TS. Đặng Kim Khôi, Giám đốc Trung tâm Tư vấn Chính sách Nông nghiệp, Viện Chính sách và Chiến lược phát triển Nông nghiệp nông thôn; Edward Leman, Chuyên gia tư vấn; TS. Nguyễn Anh Phong, Viện Chính sách và Chiến lược phát triển Nông nghiệp nông thôn; Pablo Vaggione, Chuyên gia tư vấn và TS. Trương Thị Thu Trang, Phó Trưởng Bộ môn, Viện Chính sách và Chiến lược phát triển Nông nghiệp nông thôn.

**Hướng dẫn và cố vấn:** Chân thành cảm ơn những góp ý và lời khuyên của Zoubida Allaoua, Tư vấn cao cấp về vùng; Judy Baker, Chuyên gia Kinh tế trưởng; Abhas Jha, Trưởng nhóm Đô thị hóa; Danny Leipziger, Chuyên gia tư vấn Tổ chức Đối thoại tăng trưởng và Đại học George Washington; Paul Vallely, Chuyên gia cao cấp về giao thông và Anna Wellenstein, Quản lý thực tiễn Ngân hàng Thế giới.

## **Chương “Phát triển bền vững về môi trường và tăng cường khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu”**

**Các tác giả chính:** GS.TSKH. Trương Quang Học, Nguyên Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường, Đại học Quốc gia Hà Nội và TS. Diji Chandrasekharan Behr, Chuyên gia cao cấp về Kinh tế tài nguyên môi trường.

**Các thành viên chủ chốt của nhóm nghiên cứu:** TS. Anjali Acharya, Chuyên gia cao cấp về Môi trường, Ngân hàng Thế giới; TS. Todd Johnson, Chuyên gia trưởng về năng lượng; GS. Bùi Quang Tuấn, Viện trưởng Viện Nghiên cứu phát triển bền vững vùng, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam và PGS.TS. Nguyễn Trung Thắng, Phó Viện trưởng Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường.

**Các chuyên gia đóng góp nghiên cứu đầu vào:** Tijen Arin, Chuyên gia Kinh tế cao cấp; Christophe Crepin, Chuyên gia ngành; Richard Damia, Kinh tế trưởng; Franz Gerner, Chuyên gia trưởng về năng lượng; Sarath Guttikunda, Chuyên gia tư vấn; Steven Jaffee, Chuyên gia phát triển nông thôn; Iain Menzies, Chuyên gia cao cấp; Tae Yong Jung, Đại học Yonsei; Sung Jin Kang, Đại học Hàn Quốc; Joo Young Kwak, Đại học Yonsei; TS. Trương Thị Thu Trang, Phó Trưởng Bộ môn, Viện Chính sách và Chiến lược phát triển Nông nghiệp nông thôn.

**Hỗ trợ nghiên cứu:** Bà Nguyễn Phương Nga, Chuyên gia tư vấn.

**Hướng dẫn và cố vấn:** Nhóm nghiên cứu chân thành cảm ơn những góp ý và lời khuyên của Carter Brandon, Chuyên gia Kinh tế trưởng; Christophe Crepin, Richard Damania, Chuyên gia chính; Douglas J. Graham, Chuyên gia cao cấp về môi trường và Iain Shuker, Quản lý thực tiễn.

## **Chương “Bảo đảm công bằng và thúc đẩy hòa nhập xã hội”**

**Các tác giả chính:** PGS.TS. Đặng Nguyên Anh, Viện trưởng Viện Xã hội học; TS. Gabriel Demombynes, Chuyên gia cao cấp và Philip O’Keefe, Chuyên gia trưởng về Kinh tế.

**Các thành viên chủ chốt của nhóm nghiên cứu:** PGS.TS. Giang Thanh Long, Viện trưởng Viện Chính sách công, Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội; TS. Michael Crawford, Chuyên gia trưởng về Giáo dục; TS. Nguyễn Thắng, Giám đốc Trung tâm Phân tích và Dự báo, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam; TS. Truman Packard, Chuyên gia Kinh tế trưởng; Puja Vasudeva Dutta, Chuyên gia kinh tế cao cấp; Achim Daniel Schmillen, Chuyên gia Kinh tế và Owen Smith, Chuyên gia Kinh tế cao cấp.

**Cộng tác viên:** Reena Badiani-Magnusson, Chuyên gia Kinh tế cao cấp; Kari Hurt, Chuyên viên điều hành cao cấp và TS. Vũ Hoàng Linh, Chuyên gia Kinh tế.

**Hỗ trợ nghiên cứu:** Bà Trần Thị Ngọc Hà, Chuyên gia tư vấn.

**Hướng dẫn và cố vấn:** Nhóm nghiên cứu chân thành cảm ơn những góp ý và lời khuyên của Ravi Kanbur, Đại học Cornell và Ana Revenga, Giám đốc cấp cao.

## **Chương “Thể chế hiện đại và Nhà nước hiệu quả”**

**Các tác giả chính:** PGS.TS. Hoàng Thế Liên, Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Tư pháp; TS. Jonathan Pincus, Quỹ Rajawali, In-đô-nê-xi-a và TS. Charlie Undeland, Chuyên gia cao cấp về Quản trị Nhà nước.

**Các thành viên chủ chốt của nhóm nghiên cứu:** TS. Soren Davidsen, Chuyên gia cao cấp về khu vực công; TS. Nguyễn Văn Cương, Phó Viện trưởng Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp và bà Trần Thị Lan Hương, Chuyên gia cao cấp về khu vực công.

**Các chuyên gia đóng góp nghiên cứu đầu vào:** PGS.TS. Bùi Nguyên Khánh, Phó Viện trưởng Viện Nhà nước và Pháp luật; Noah Buckley, Chuyên gia tư vấn; GS. Yoon Je Cho, Chuyên gia tư vấn; TS. Dương Thanh Mai, Nguyên Viện trưởng Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp; Maridel Alcaide, Chuyên gia tư vấn; PGS.TS. Nguyễn Như Phát, Viện trưởng Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam; PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa, Trường Chính sách công Fulbright; TS. Thang Văn Phúc, Nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ và Vũ Hoàng Quyên, Chuyên gia Kinh tế cao cấp; nhóm các chuyên gia Vũ Thành Tự Anh, David Dapice, Nguyễn Xuân Thành và Đỗ Thiên Anh Tuấn, Trường Đại học Fulbright Việt Nam.

**Hướng dẫn và cố vấn:** các tác giả chân thành cảm ơn những góp ý và lời khuyên của James Anderson, Giám đốc Quốc gia; Robert Talierno, Quản lý thực tiễn; Graham Teskey, Trưởng kỹ thuật - Quản trị Nhà nước, Abt JTA.

**Báo cáo Việt Nam 2035** đã được nhóm soạn thảo của Việt Nam hiệu đính và rà soát, với sự đóng góp của TS. Cao Viết Sinh, Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chuyên gia cao cấp (Chủ trì); PGS.TS. Hoàng Thế Liên, Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Tư pháp; bà Phạm Chi Lan, Chuyên gia kinh tế cao cấp, Nguyên Phó Chủ tịch Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam; TS. Võ Trí Thành, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương; GS.TSKH. Nguyễn Quang Thái, Phó Chủ tịch kiêm Tổng Thư ký Hội Khoa học Kinh tế Việt Nam; ông



Nguyễn Văn Vịnh, Phó Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và TS. Đoàn Hồng Quang, Chuyên gia kinh tế cao cấp, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.

Các hoạt động điều phối dự án do Văn phòng hành chính Ban Chỉ đạo thực hiện, gồm các thành viên là: PGS.TS. Bùi Tất Thắng, Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển, Chánh Văn phòng; ông Nguyễn Văn Vịnh, Phó Viện trưởng, Viện Chiến lược phát triển, Phó Chánh Văn phòng; ông Lê Quang Đạo, Chánh Văn phòng Viện Chiến lược phát triển, Phó Chánh Văn phòng; ông Nguyễn Quốc Trường, Trưởng ban, Ban Các vấn đề quốc tế, Thành viên thường trực Văn phòng và các thành viên khác thuộc Viện Chiến lược phát triển gồm: bà Đinh Thị Ninh Giang, Phó Trưởng ban, Ban Các vấn đề quốc tế; ông Đặng Huyền Linh, Phó Trưởng ban, Ban Các vấn đề quốc tế; ông Đoàn Thanh Tùng, Phó Trưởng ban, Ban Phát triển nhân lực và xã hội; bà Phạm Lê Hậu, Phó Chánh Văn phòng Viện Chiến lược phát triển; bà Vũ Thu Trang, bà Nguyễn Thị Mỹ Hạnh, bà Phạm Thanh Hiền, bà Nguyễn Thị Hương Giang, ông Nguyễn Đăng Hưng, bà Nguyễn Quỳnh Trang, bà Bùi Thị Thường, ông Phạm Lê Hoàng và bà Phạm Minh Thảo.

Các hoạt động hành chính được phối hợp với các cán bộ Văn phòng Chính phủ là: ông Lê Hồng Lam, Vụ trưởng Vụ Quan hệ quốc tế; ông Nguyễn Hữu Lam Sơn, chuyên viên; ông Hồ Anh Tài, chuyên viên Vụ Quan hệ quốc tế.

Các hoạt động truyền thông và hành chính của Ngân hàng Thế giới do bà Bồ Thị Hồng Mai, cán bộ truyền thông cao cấp; ông Nguyễn Hồng Ngân, cán bộ truyền thông; bà Trần Kim Chi, cán bộ truyền thông, bà Vũ Lan Hương, cán bộ truyền thông và bà Vũ Thị Anh Linh, trợ lý chương trình thực hiện.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới trân trọng giới thiệu *“Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ”* với hy vọng báo cáo sẽ giúp ích cho các nhà lãnh đạo, các nhà quản lý, các cơ quan nghiên cứu hoạch định chính sách của Việt Nam trong những năm tới.

#### **BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**

**Bộ trưởng**



**Bùi Quang Vinh**

#### **NGÂN HÀNG THẾ GIỚI**

**Phó Chủ tịch, Vùng Châu Á Thái Bình Dương**



**Axel van Trotsenburg**

---

## Danh mục từ viết tắt

3D	Công nghệ ba chiều
AEC	Cộng đồng kinh tế ASEAN
AIIB	Ngân hàng đầu tư cơ sở hạ tầng châu Á
ALTC	Hệ thống chăm sóc dài hạn và dưỡng lão chính thức
APEC	Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương
ASEAN	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
BHXH	Bảo hiểm xã hội
BRICS	Brasil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc và Nam Phi
CIVICUS	Liên minh Thế giới vì sự Tham gia của Công dân
CRPD	Công ước của Liên hiệp quốc về Quyền của Người Khuyết tật
DIV	Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
ECA	Châu Âu và Trung Á
EU	Liên minh châu Âu
EVN	Tổng công ty điện lực Việt Nam
FDI	Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
FTAAP	Khu vực tự do thương mại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GINI	Hệ số biểu thị độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập
GMS	Hợp tác khu vực Tiểu vùng sông Mê-kông
GVCs	Chuỗi giá trị toàn cầu
IAS	Chuẩn mực kiểm toán quốc tế
ICT	Công nghệ thông tin và truyền thông
IFRS	Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế
IMF	Quỹ tiền tệ thế giới
LAC	Mỹ La tinh và Ca-ri-bê

LDTBXH	Lao động thương binh xã hội
LHQ	Liên hiệp quốc
LPI	Chỉ số Hiệu quả logistics
MDG	Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ
MICS	Khảo sát đa nhóm chỉ số
MPC	Ủy ban Chính sách tiền tệ
NDB BRICS	Ngân hàng phát triển mới của BRICS
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
NHTG	Ngân hàng Thế giới
OADR	Hệ số người cao tuổi ăn theo
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
PPP	Phương pháp tính theo ngang giá sức mua/sức mua tương đương
QLCT	Cục quản lý cạnh tranh Việt Nam
R&D	Nghiên cứu và phát triển
RCEP	Hiệp định đối tác kinh tế khu vực toàn diện
SDG	Mục tiêu phát triển bền vững của Liên hiệp quốc
SMAC	Dịch vụ điện toán đám mây, phân tích và di động xã hội
SRB	Tỷ lệ giới tính khi sinh
TCTK	Tổng Cục thống kê
TFP	Năng suất nhân tố tổng hợp
THPT	Trung học phổ thông
TLĐLĐ	Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam
TPP	Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương
UHC	Chăm sóc y tế toàn dân
VAMC	Công ty Quản lý Tài sản Việt Nam
VAS	Chuẩn mực kế toán Việt Nam
VDB	Ngân hàng phát triển Việt Nam
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình ở Việt Nam
WDI	Các chỉ số phát triển thế giới
WGI	Chỉ số quản trị toàn cầu
WTO	Tổ chức Thương mại thế giới



---

## Những thông điệp chính

Năm 2015 đánh dấu 70 năm kể từ khi bản Tuyên ngôn độc lập năm 1945 của Việt Nam ra đời, 40 năm thống nhất đất nước và 30 năm tiến hành Đổi mới, Việt Nam từ một trong những nước nghèo nhất thế giới đã trở thành một trong những nước có thành tích phát triển ấn tượng nhất. Đội ngũ lãnh đạo có tầm nhìn, xã hội có nhận thức về một mục đích chung hướng tới tương lai là nhân tố chính tạo nên thành công. Kể từ cuối thập niên 1980, những nhân tố đó kết hợp với thể chế kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đưa Việt Nam từng bước trở thành một nước thu nhập trung bình ngày hôm nay. Tốc độ tăng trưởng thuộc vào hàng cao trên thế giới đã đưa Việt Nam vượt qua những khó khăn cùng cực và đưa hàng chục triệu người thoát khỏi cảnh nghèo đói.

Hướng tới năm 2035, tròn 60 năm tái thống nhất đất nước, Việt

Nam cần khơi dậy khát vọng xây dựng một đất nước công nghiệp, hiện đại với chất lượng cuộc sống cao hơn. Khát vọng đó được thực hiện thông qua chương trình cải cách thể chế và các chính sách hỗ trợ dựa trên 3 trụ cột chính: thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường; công bằng và hòa nhập xã hội; năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước. Tăng trưởng nhanh chỉ có thể được duy trì trên cơ sở tăng nhanh năng suất, có tính đến tổn hại về môi trường, và tạo dựng một nền kinh tế dựa trên sáng tạo và đổi mới công nghệ. Phát huy những thành tựu về công bằng và hòa nhập xã hội đòi hỏi phải quan tâm cả đến những đối tượng thiệt thòi cũng như đáp ứng tốt hơn nhu cầu của một xã hội trung lưu đang xuất hiện và dân số đang già đi. Thêm vào đó, quản trị nhà nước phải trở nên hiện đại, minh bạch và hoàn toàn dựa trên nền tảng thượng tôn pháp luật.

## Thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường

Hiến pháp năm 1992 và 2013 đã xác định các mục tiêu to lớn và đầy khát vọng trong tương lai của Việt Nam, đó là “dân giàu, nước mạnh”. Các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam và Chính phủ đặt mục tiêu về tăng trưởng GDP bình quân đầu người 7%/năm (tương đương với tăng trưởng GDP 8%/năm đề ra trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020) phản ánh khát vọng đó. Tốc độ đó sẽ giúp Việt Nam có cơ hội trở thành nước có thu nhập trung bình cao vào năm 2035 như Ma-lai-xi-a hiện nay và Hàn Quốc vào giữa thập niên đầu của thế kỷ 21. Song mục tiêu này là hết sức tham vọng vì nó vượt xa mức tăng trưởng trước đây của Việt Nam và chỉ có rất ít quốc gia trên thế giới đạt được.

Những đức tính cần kiệm, kỷ luật và siêng năng của người dân cần được phát huy hơn nữa để giúp đất nước đạt được mục tiêu này. Tỷ lệ tiết kiệm trong nước cần được duy trì ở mức cao, trong khi tỷ lệ đầu tư phải tăng lên ít nhiều. Cần cù và kỷ luật là cần thiết để đối phó với xu thế già hóa dân số.

Tuy nhiên, chỉ như vậy là chưa đủ. Năng suất và đổi mới sáng tạo mới chính là động lực cho tăng trưởng trong tương lai. Điều này đòi hỏi phải kiên trì thực hiện các chính sách giải quyết vấn đề năng suất tăng chậm lại và đầu tư dài hạn kém hiệu quả, đặc biệt là đầu tư hạ tầng đô thị và đầu tư cho năng lực đổi mới sáng tạo.

Điều gì lý giải cho hiện tượng tăng năng suất chậm lại? Đầu tư công chưa hiệu quả như mong đợi do các quyết định đầu tư còn thiếu đồng bộ và thiếu phối hợp trong một cấu trúc nhà nước cát cứ và manh mún<sup>1</sup>. Một điều rõ ràng nữa là phần lớn các doanh nghiệp nhà nước hoạt động thiếu hiệu quả. Tình trạng nhà nước đầu tư dàn trải, thiếu hiệu quả khiến cho năng suất thấp bao trùm trong cả nền kinh tế. Nhưng điều đó vẫn chưa lý giải đầy đủ vì sao năng suất lại giảm. Mức tăng năng suất của khu vực tư nhân trong nước liên tục giảm làm cho hiệu quả của khu vực này cũng thấp như khu

<sup>1</sup>. Cấu trúc nhà nước *cát cứ và manh mún* là tình trạng thiếu cơ cấu tầng bậc, thiếu phân công vai trò và nhiệm vụ trong chính quyền Trung ương, giữa Trung ương và địa phương - gây ảnh hưởng đến hoạch định và triển khai chính sách.

vực doanh nghiệp nhà nước bởi hai nguyên nhân. Thứ nhất, nền tảng thể chế kinh tế thị trường hiện đại chậm hoàn thiện gây phương hại đến quyền tài sản và làm giảm tính cạnh tranh trên các thị trường hàng hóa. Thứ hai, thị trường các yếu tố sản xuất bị chi phối bởi sự kết hợp không rõ ràng giữa phân bổ theo thị trường và phân bổ bằng mệnh lệnh hành chính. Thiết chế công bị thương mại hóa nghĩa là Nhà nước tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế trực tiếp qua các doanh nghiệp nhà nước và gián tiếp thông qua vận động chính sách của các nhóm lợi ích dẫn đến việc phân bổ đất đai và vốn dựa vào các quyết định hành chính mà ít thông qua tín hiệu thị trường.

Thị trường đất đai bất cập cũng gây tổn hại cho năng suất, ít nhất theo hai hướng. Thứ nhất, diện tích đất đô thị tăng nhanh hơn dân số đô thị làm cho giảm mật độ dân số đô thị và từ đó làm hạn chế khả năng tăng năng suất qua tập trung dân cư tại đô thị. Thứ hai, những rào cản của quá trình tích tụ, tập trung hóa đất đai nông nghiệp làm giảm lợi nhuận của các hộ canh tác nhỏ lẻ và giảm năng suất của ngành nông nghiệp.

Sức ép môi trường cũng đe dọa tăng trưởng bền vững trong dài hạn của Việt Nam. Tăng trưởng trong 25 năm qua phần nào có được với cái giá phải trả về môi trường khá lớn. Tài nguyên cạn kiệt nhanh chóng là vấn đề rất đáng quan ngại. Ô nhiễm môi trường từ nước thải công nghiệp và đô thị dẫn đến những nguy cơ nghiêm trọng về sức khỏe, đặc biệt đối với trẻ em tại các địa bàn quanh Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Trong tương lai, Việt Nam cũng là một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất bởi biến đổi khí hậu, trong đó dân cư và hoạt động kinh tế tập trung tại khu vực Đồng bằng sông Cửu Long phải chịu rủi ro cao nhất. Rủi ro còn tăng lên do mức tiêu thụ năng lượng gia tăng và dựa nhiều vào nhiệt điện than. Những năm gần đây, mức tăng phát thải khí nhà kính của Việt Nam vào loại cao trên thế giới.

Chương trình cải cách nhằm đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững bao gồm 4 nội dung:

1. *Tạo dựng môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp trong nước.* Trọng tâm trước mắt là cần nâng cao năng lực cạnh tranh và hiệu quả

cho các doanh nghiệp trong nước. Tái cơ cấu và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước vẫn quan trọng, nhưng sẽ là không đủ. Khu vực tư nhân trong nước còn non yếu đòi hỏi quan tâm nhiều hơn về chính sách. Trước hết, cần củng cố nền tảng thể chế kinh tế thị trường, đặc biệt là việc bảo vệ quyền tài sản và thực thi có hiệu lực các chính sách đảm bảo cạnh tranh. Thị trường đất đai minh bạch, vận hành tốt và một khu vực tài chính cạnh tranh, có sự quản lý tốt của nhà nước cũng là những điều kiện không thể thiếu. Khu vực kinh tế tư nhân trong nước được nâng cao năng lực và tự tin hơn sẽ đẩy mạnh kết nối theo chiều sâu với các doanh nghiệp nước ngoài (FDI), tạo thuận lợi cho việc chuyển giao công nghệ và tri thức. Đây là những yếu tố rất cần thiết để nâng cao năng suất. Tham gia hiệu quả vào chuỗi giá trị toàn cầu cũng sẽ đòi hỏi phải phát triển ngành dịch vụ và tăng cường mạng lưới giao thông kết nối trong nước với các nước đối tác thương mại. Thêm nữa, hiện đại hóa nông nghiệp cần được thực hiện gắn với thị trường và

sản xuất hàng hóa. Các cam kết trong các hiệp định thương mại chủ chốt (nhất là TPP) thực sự là cơ hội để tiến hành những cải cách khó khăn và nhạy cảm về chính trị, xã hội.

2. *Đẩy mạnh học hỏi và đổi mới sáng tạo.* Để duy trì tăng trưởng cao trong một thời gian dài cần có một chương trình cải cách tích cực nhằm đẩy mạnh học hỏi và đổi mới sáng tạo. Cả doanh nghiệp lẫn các tổ chức khoa học và nghiên cứu đều chưa có động lực để theo đuổi một chương trình như vậy. Xây dựng một hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia chính là cách để cải thiện tình hình. Về phía cầu, hệ thống đó sẽ khuyến khích doanh nghiệp tìm kiếm những tri thức tốt nhất hiện có, đồng thời đẩy mạnh hỗ trợ kỹ thuật và tài chính thúc đẩy quá trình học hỏi của doanh nghiệp. Về phía cung, hệ thống này sẽ giúp nâng cao kỹ năng của lực lượng lao động vượt lên trình độ được đào tạo trong giáo dục cơ bản hiện nay, đồng thời tăng cường chất lượng và mức độ phù hợp trong nghiên cứu và đào tạo tại các trường đại học và viện nghiên cứu của nhà nước.

3. *Tái cơ cấu đầu tư và đổi mới chính sách đô thị.* Khi bước vào quỹ đạo tăng trưởng cao và hiện đại hóa kinh tế, các đô thị phải đảm nhiệm nhiều chức năng hơn để phát triển doanh nghiệp tư nhân, đổi mới sáng tạo và hỗ trợ phát triển các cụm công nghiệp<sup>2</sup> (industrial clusters) gắn kết với chuỗi giá trị toàn cầu, cũng như thu hút và tập trung nhân tài. Muốn vậy, cần định hình lại chính sách và tái cơ cấu đầu tư nhằm phát huy lợi thế *mật độ kinh tế cao* bên trong và xung quanh các vùng đô thị lớn như thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng và Đà Nẵng, cũng như mạng lưới các đô thị cấp hai năng động, tạo điều kiện thuận lợi trong tiếp cận thị trường, thúc đẩy chuyên môn hóa, giảm phân biệt đối xử đối với người nhập cư (không có hộ khẩu thường trú) trong tiếp cận dịch vụ. Để làm được như vậy, cần thiết phải có thị trường đất đai hiệu quả, quy hoạch đô thị đồng bộ và hạ tầng kết nối được cải thiện.

<sup>2</sup> Các cụm công nghiệp (industrial cluster) ở đây nhấn mạnh vào tính liên kết phát triển ngành không mang ý nghĩa như những khu, cụm công nghiệp đã và đang được thành lập hiện nay với quan niệm như một hình thức tổ chức sản xuất lãnh thổ.

4. *Đảm bảo bền vững môi trường.* Ba yếu tố chính để đảm bảo bền vững môi trường là bảo vệ chất lượng nguồn tài nguyên thiên nhiên (không khí, đất và nước); lồng ghép khả năng chống chịu trước tác động khí hậu vào kế hoạch kinh tế, chính sách ngành và đầu tư hạ tầng và quan tâm đến các nguồn năng lượng sạch thông qua xuất, nhập khẩu năng lượng trong khu vực. Quá trình tăng trưởng bền vững, bao trùm (inclusive) và có sức chống chịu đòi hỏi phải có thể chế và chính sách mạnh để phối hợp hành động và đầu tư; đầu tư thông minh (với sự tham gia của khu vực tư nhân) nhằm tính đầy đủ các phí tổn về khí hậu và môi trường; một cơ sở thông tin và dữ liệu để tiếp cận phục vụ quá trình giám sát và ra quyết định.

## **Thúc đẩy công bằng và hòa nhập xã hội**

Việt Nam luôn luôn chú trọng vào công bằng và hòa nhập xã hội. Việt Nam là một trong số ít quốc gia đạt được tăng trưởng cao đi đôi với công bằng xã hội. Thành tích đó dựa trên nền tảng bắt đầu từ việc giao đất công bằng hơn vào cuối thập kỷ 1980 đến việc



đảm bảo tốt hơn khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản như y tế và giáo dục, cũng như đảm bảo công bằng trong phân bổ ngân sách giữa các địa phương có trình độ phát triển khác nhau. Việt Nam luôn mong muốn duy trì thành tích này trong quá trình phát triển. Quan điểm chính về phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam - xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa - chú trọng sự hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế theo thị trường và công bằng xã hội.

Tiếp tục duy trì thành tích tăng trưởng và bảo đảm công bằng xã hội như vậy không phải tự nhiên mà có, nhất là trong bối cảnh có những tác động mới do quá trình đô thị hóa, toàn cầu hóa mang lại và sản xuất đòi hỏi kỹ năng ngày càng cao hơn. Hướng đến năm 2035, Việt Nam phải theo đuổi một chương trình kép bao gồm hai mục tiêu: công bằng và hòa nhập xã hội.

Các chương trình đang thực hiện nhằm đảm bảo bình đẳng về cơ hội còn phải tiếp tục. Tuy đã đạt những bước tiến lớn về nâng cao mức sống kể từ khi *Đổi mới* nhưng một số nhóm đối tượng lớn vẫn bị thiệt thòi và hiện đang có

khoảng cách lớn về cơ hội giữa con em các hộ nghèo và con em các gia đình khá giả. Trẻ em dưới một tuổi người dân tộc thiểu số có xác suất tử vong cao gấp bốn lần trẻ em người Kinh. Trên một nửa trẻ em khuyết tật nặng chưa từng đến trường. Tình trạng thiếu hòa nhập cũng tồn tại dai dẳng trái ngược với những gì ở nhóm thu nhập cao. Trong thập kỷ vừa qua, mặc dù số triệu phú người Việt Nam đã tăng gấp ba lần nhưng tình trạng suy dinh dưỡng trẻ em dân tộc thiểu số vẫn hầu như không thay đổi.

Giải quyết những bất bình đẳng và chưa công bằng đó đòi hỏi phải tiếp tục nỗ lực, đặc biệt thực hiện Chương trình nghị sự đến năm 2035 với 4 nội dung chính sau:

1. *Giảm bớt rào cản, tăng cơ hội cho người dân tộc thiểu số.* Các sáng kiến mục tiêu về giáo dục, dinh dưỡng và vệ sinh sẽ rút ngắn khoảng cách còn lớn về cơ hội cho trẻ em dân tộc thiểu số. Ở đây cần có cách làm thí điểm và đánh giá kết quả căn cứ trên những hiểu biết thực tiễn sâu sắc về tập quán của người dân tộc thiểu số. Các chính sách cần

- được thực hiện hiệu quả hơn thông qua sự tham gia, góp ý của người dân tộc thiểu số.
2. *Tạo điều kiện để người khuyết tật tham gia đầy đủ về mặt xã hội.* Việt Nam đã cam kết mạnh mẽ về sự hòa nhập của người khuyết tật nhưng trong thực hiện vẫn còn khoảng cách lớn. Kinh nghiệm của các nước cho thấy, để hiện thực hóa cam kết cần thường xuyên giám sát và tạo cơ hội cho người khuyết tật và gia đình họ tự vận động với sự hỗ trợ của các tổ chức xã hội.
3. *Gỡ bỏ sự ràng buộc giữa hệ thống đăng ký hộ khẩu với khả năng tiếp cận dịch vụ công.* Hiện ít nhất 5 triệu người dân Việt Nam không có hộ khẩu thường trú tại nơi cư trú, ngăn cản họ tiếp cận các dịch vụ công, bao gồm giáo dục, y tế và các dịch vụ hành chính như đăng ký xe, làm giấy khai sinh... Bên cạnh yếu kém về hiệu lực thực thi, bản thân hệ thống đăng ký hộ khẩu vẫn là nguồn gốc gây bất bình đẳng về cơ hội và việc thu thuế hiệu quả đối với người di cư (không có hộ khẩu thường trú). Cải cách hệ thống hộ khẩu sẽ giúp tạo ra sự bình đẳng giữa các công dân.
4. *Giảm thiểu sự phân biệt về giới.* Cần tạo ra nhiều cơ hội hơn cho phụ nữ tham gia lãnh đạo trong các tổ chức công quyền thông qua bình đẳng về độ tuổi nghỉ hưu của nữ giới và cương quyết thực hiện sớm. Một điều quan trọng nữa là phải giảm tỷ lệ mất cân bằng giới tính khi sinh, hiện thuộc vào hàng cao nhất thế giới với 114 bé trai trên 100 bé gái. Mở rộng hệ thống hưu trí, cải cách chính sách dân số và thực hiện truyền thông đề cao vai trò của bé gái có thể giúp giảm bớt tình trạng coi trọng con trai.
- Chương trình mới về hòa nhập xã hội sẽ được định hình bởi hai xu thế lớn về xã hội đang diễn ra. Xu thế lớn thứ nhất là sự xuất hiện của tầng lớp trung lưu tập trung tại các đô thị và làm việc trong khu vực chính thức. Đến năm 2035 sẽ có trên một nửa dân số Việt Nam thuộc nhóm trung lưu<sup>3</sup> (hiện nay mới là 10%) và nhu cầu của lớp người này khác hẳn với nhu cầu của đa số người nghèo hiện sống chủ yếu ở nông thôn. Xu thế lớn thứ hai là sự dịch chuyển
- <sup>3</sup> Tầng lớp trung lưu toàn cầu bao gồm những người có mức tiêu dùng từ 10 US\$ đến 100 US\$ (tính theo sức mua tương đương, giá năm 2005) mỗi ngày.

mạnh mẽ về cơ cấu dân số theo độ tuổi. Số người cao tuổi sẽ tăng nhanh khiến Việt Nam trở thành một trong những nước có dân số già hóa nhanh nhất thế giới và làm cho tỷ lệ số người trong độ tuổi lao động giảm xuống. Đến năm 2035, tỷ số người cao tuổi phụ thuộc (tỷ số giữa số người từ 65 tuổi trở lên so với số người trong độ tuổi từ 15 - 64) sẽ tăng từ gần 10/100 hiện nay lên gần 22/100, trong khi số người trong độ tuổi lao động bắt đầu giảm. Để giải quyết các thách thức trên, Chương trình nghị sự về tầng lớp trung lưu và người cao tuổi bao gồm bốn nội dung sau:

1. *Mở rộng phạm vi bao phủ của hệ thống lương hưu áp dụng cho đại bộ phận dân số.* Trước những thách thức do vấn đề già hóa nhanh, việc mở rộng phạm vi bao phủ cho các đối tượng trong khu vực phi chính thức chỉ có thể thực hiện được thông qua hệ thống bảo hiểm xã hội đa tầng và cải cách căn bản để đảm bảo hệ thống bền vững về tài chính, bao gồm cả việc tăng tuổi nghỉ hưu.
2. *Đảm bảo hầu hết trẻ em đều hoàn thành trung học phổ thông và tốt nghiệp với các kỹ năng phù hợp.*

Một ưu tiên chính sách là chấm dứt phân bổ đầu vào học sinh phổ thông trung học dựa trên kỳ thi chuyên cấp thay bằng phổ cập giáo dục trung học phổ thông. Chính sách tiếp theo là liên tục cải tiến về nội dung và chất lượng đào tạo để giúp học sinh phát triển “kỹ năng thông thường” (kỹ năng “ngoài nhận thức”) và kỹ năng xử lý vấn đề phức tạp, cần thiết cho việc tham gia một thị trường lao động cạnh tranh.

3. *Thiết lập cơ chế đại diện hữu hiệu để bảo vệ người lao động thông qua tổ chức công đoàn và tổ chức đại diện cho người lao động.* Việt Nam cần chuyển sang hệ thống quan hệ lao động phù hợp với nhu cầu của một nền kinh tế thị trường hoàn chỉnh, trong đó lợi ích của người lao động, người sử dụng lao động và nhà nước được đại diện một cách hợp lý hơn trên cơ sở một quy trình thương thảo phù hợp với các cam kết trong Hiệp định TPP. Thêm vào đó, khung pháp lý của thị trường lao động cần cân bằng hơn giữa việc bảo vệ người lao động với sự linh hoạt cần thiết để thúc đẩy phát triển một khu vực chính thức năng động.



#### 4. *Đảm bảo độ bao phủ y tế toàn dân.*

Để đảm bảo người dân được tiếp cận các dịch vụ y tế chất lượng tốt mà không phải chịu gánh nặng tài chính quá lớn, phải cải cách căn bản chế độ bảo hiểm y tế hiện tại, đồng thời chuyển từ mô hình trọng tâm là bệnh viện sang mô hình trọng tâm là chăm sóc sức khoẻ ban đầu với chất lượng cao trong một hệ thống tích hợp.

### **Tăng cường năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước**

Cải cách hệ thống chính trị và thể chế phải song hành với quá trình phát triển ở Việt Nam. Thực tiễn từ nhiều nước cho thấy hiệu lực của nhà nước hay chính năng lực của Chính phủ trong thiết lập và thực hiện các mục tiêu có liên quan chặt chẽ đến thành quả phát triển. Hiệu lực của nhà nước dựa trên 3 trụ cột hỗ trợ: chính phủ được tổ chức tốt với chức nghiệp thực tài và có kỷ luật; vận dụng nguyên tắc thị trường trong hoạch định chính sách kinh tế; và cơ chế đảm bảo sự kiểm soát và cân bằng giữa các nhánh quyền lực trong Nhà nước và sự tham gia rộng rãi của công chúng. Ba trụ cột này là

cần thiết để đảm bảo hiệu lực của nhà nước. Cải cách cơ cấu nhà nước nhưng không tính đến kỷ luật thị trường hoặc giao vai trò lớn hơn cho cơ chế thị trường song lại tách rời việc hoạch định chính sách khỏi sự tham gia của cộng đồng, đều không đưa đến kết quả tích cực.

Việt Nam cũng là một minh chứng về mối quan hệ giữa hiệu lực của nhà nước và kết quả phát triển. Nhiều thành quả ban đầu đạt được nhờ vào nhà nước có năng lực cao hơn so với một quốc gia có mức thu nhập thấp. Tuy nhiên, nhà nước kém hiệu lực lại là một nguyên nhân dẫn tới sự trì trệ năng suất và môi trường kém thuận lợi cho sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Do điều kiện lịch sử của Việt Nam, những thiết chế công đã bị thương mại hóa, cát cứ, manh mún và thiếu sự giám sát của người dân.

Tình trạng thương mại hóa xảy ra do nhà nước tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế trực tiếp qua các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế nhà nước và gián tiếp thông qua sự gắn kết chặt chẽ với một nhóm đặc quyền trong khu vực tư nhân trong

nước. Nhóm lợi ích đặc quyền không phải chỉ có ở Việt Nam, song quan hệ của nhóm này với nhà nước gắn với kết quả hoạt động kinh doanh lại cao bất thường. Tình trạng cấu trúc nhà nước cát cứ, manh mún là hệ quả của sự thiếu rõ ràng trong phân cấp, phân công quyền hạn và trách nhiệm giữa các cơ quan Trung ương với nhau và giữa Trung ương với địa phương, do vậy tạo nên tính trì trệ và thiếu hiệu quả trong hoạch định và thực thi chính sách. Sự cát cứ, manh mún quyền lực theo chiều ngang và chiều dọc dẫn đến chồng chéo nhiệm vụ và gây mâu thuẫn giữa các quy định và quyết định. Kết quả thường là sự bế tắc hoặc những quyết định chưa tối ưu theo cách nhìn của xã hội. Việc quản lý công chức không dựa trên năng lực làm trầm trọng thêm các tác động bất lợi của tình trạng thương mại hóa và cát cứ, manh mún của nhà nước đối với chất lượng hành chính công ở Việt Nam.

Khung khổ pháp lý của Việt Nam đã tạo không gian nhất định cho công dân tham gia vào quá trình quản trị nhà nước. “Nhà nước của dân, do dân, vì dân”, “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” là những điều được

khẳng định rõ trong Hiến pháp, các văn kiện của Đảng và Nhà nước. Nhưng trên thực tế, vẫn tồn tại khoảng cách giữa những cam kết này với thực tiễn tham gia của công dân trong quản trị nhà nước. Sự tham gia của người dân trong các tổ chức phi chính phủ đang tăng lên nhanh chóng, nhưng điều đó không có nghĩa chất lượng tham gia của người dân đã được cải thiện tương xứng. Quy trình bầu cử và cơ chế cho sự tham gia của các tổ chức xã hội chưa thực sự bảo đảm tính đại diện đích thực của người dân. Việt Nam cũng thiếu một hệ thống kiểm soát và cân bằng hữu hiệu giữa ba nhánh của nhà nước pháp quyền. Vẫn còn hạn chế trong tiếp cận thông tin, đây là chìa khóa để người dân thể hiện tiếng nói của họ đối với việc giải trình của nhà nước.

Kết quả là Chính phủ thường gặp khó khăn trong việc phối hợp chính sách kinh tế, dẫn đến sự thỏa hiệp giữa các cơ quan nhà nước với nhau và sự mặc cả giữa nhà nước với khu vực tư nhân, đồng thời cản trở sự giám sát đối với các quyết định chính sách cũng như sự phản hồi của công chúng về hệ quả của các chính sách kinh tế.

Hiện đại hóa thể chế của Việt Nam đòi hỏi phải đổi mới mạnh mẽ nhà nước và mối quan hệ giữa nhà nước với thị trường và xã hội. Nỗ lực nâng cao năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước cần thực hiện đồng bộ ba nội dung sau:

1. *Xây dựng một nhà nước được tổ chức hợp lý hơn với bộ máy chức nghiệp thực tài.* Nhà nước cần được tổ chức hợp lý và gắn kết chặt chẽ hơn giữa vai trò và trách nhiệm của các thiết chế nhà nước. Điều này đòi hỏi phải có sự phân quyền và phân định chức năng một cách rõ ràng hơn giữa các cấp khác nhau của nhà nước, cùng sự điều chỉnh tương ứng khung khổ tài chính của nhà nước, làm rõ và nâng cao trách nhiệm giải trình, khắc phục tình trạng kém hiệu quả trong phối hợp và sử dụng các nguồn lực công. Nhà nước cần tập trung cải thiện sự phối hợp và giám sát thực thi chính sách của các cơ quan nhà nước. Phải phân định rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan Trung ương nhằm đạt được hiệu quả và trách nhiệm giải trình tốt hơn. Hệ thống quản trị công cũng cần cải cách theo hướng đảm

bảo trọng dụng tài năng trong bố trí nguồn nhân lực.

2. *Áp dụng nguyên tắc thị trường trong hoạch định chính sách kinh tế.* Đặc trưng của mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường là sự phân định rõ ràng giữa khu vực công và khu vực tư. Cụ thể, các cơ quan chính quyền tham gia vào các quyết định kinh tế sẽ không được tham gia vào bất cứ hoạt động kinh doanh nào nhằm tránh xung đột lợi ích. Nhà nước cần chuyển đổi vai trò từ thiên về sản xuất kinh doanh sang xây dựng khung khổ pháp lý và kiến tạo sân chơi bình đẳng trong nền kinh tế, trong đó tập trung vào việc thực thi cạnh tranh tự do và công bằng, đảm bảo an toàn và minh bạch quyền tài sản, đặc biệt là đất đai. Nhà nước không chỉ phải giảm số lượng và đầu tư vào DNNN đồng thời tăng cường quản trị DNNN còn lại, mà còn phải chấm dứt ưu đãi cho DNNN cũng như các DN tư nhân thân hữu. Ngoài ra, cần phải có một hệ thống tư pháp độc lập, có năng lực, được đào tạo để thực thi khung khổ pháp luật và xây dựng một môi trường kinh doanh bình đẳng.

Nhà nước cần giảm bớt sự kiểm soát đối với các tổ chức kinh doanh và nghề nghiệp, kể cả Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. Tạo không gian cho các tổ chức này hoạt động như những đại diện cho lợi ích kinh doanh độc lập sẽ mang lại tiếng nói cho khu vực tư nhân trong nước và cho phép họ tham gia nhiều hơn vào giám sát chính sách của nhà nước.

3. *Nâng cao trách nhiệm giải trình của nhà nước.* Nhà nước cần được tổ chức theo cách đảm bảo sự kiểm soát và cân bằng thực sự giữa các nhánh hành pháp, lập pháp và tư pháp. Quốc hội phải trở thành cơ quan chuyên nghiệp (bao gồm các đại biểu chuyên trách và có đội ngũ chuyên gia hỗ trợ) và giám sát

toàn bộ các hoạt động của nhà nước. Hệ thống tư pháp cũng cần được tăng cường một cách tương xứng, tập trung vào tính độc lập với cơ quan hành pháp và nâng cao tính minh bạch trong hoạt động của mình. Cần có nhiều tổ chức xã hội đa dạng tham gia vào quá trình hoạch định chính sách và giám sát trách nhiệm giải trình của nhà nước. Nhà nước cần đưa ra một khung khổ pháp lý thúc đẩy quyền công dân. Cũng cần có khung khổ pháp lý yêu cầu các cơ quan công quyền phải minh bạch và tạo cơ chế cho người dân tương tác hiệu quả với nhà nước thông qua việc tăng cường tiếp cận thông tin chính xác và kịp thời và nâng cao vai trò của các cơ quan thông tin đại chúng.

# Việt Nam 2035:

## HƯỚNG TỚI THỊNH VƯỢNG, SÁNG TẠO, CÔNG BẰNG VÀ DÂN CHỦ

### Lời mở đầu

**K**hắc phục hậu quả của thời kì thực dân đô hộ và các cuộc chiến tranh khốc liệt kéo dài không phải là việc dễ làm, nhưng xây dựng nền tảng vững chắc tiến lên hiện đại còn khó hơn. Chỉ một số ít quốc gia đã thực hiện thành công cả hai mục tiêu này. Bí quyết thành công ở đây là gì? Trong hầu hết các trường hợp, chính là sự kết hợp giữa đội ngũ lãnh đạo mạnh và quản trị tốt với sự đồng thuận của xã hội về mục tiêu phát triển, phân bổ nguồn lực dựa trên thị trường và tích cực tham gia vào dòng chảy thương mại, đầu tư và tri thức với thế giới<sup>4</sup>. Việt Nam đã kết hợp hiệu quả những nhân tố quan trọng trên từ khi *Đổi mới* (1986), đưa đất nước từng bước chuyển từ nền kinh tế khép kín, kế hoạch hóa tập trung sang một nền

kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

Theo đánh giá của nhiều chuyên gia và tổ chức quốc tế, Việt Nam là một điển hình về phát triển thành công. Từ một nước trong nhóm nghèo nhất thế giới khi bắt đầu đổi mới, chỉ trong vòng một thế hệ, Việt Nam đã vươn lên trở thành một nước thu nhập trung bình và đạt được nhiều thành tựu về xã hội tương đương với các quốc gia có thu nhập cao hơn. Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam từ đầu những năm 1990 thuộc hàng cao nhất trên thế giới và tốc độ giảm nghèo cũng nhanh chưa từng có. Tuy nhiên, những gì đạt được chưa đáp ứng đầy đủ nguyện vọng của nhân dân; người dân vẫn nhìn nhận rằng còn nhiều thách thức lớn cần giải quyết. Thành công không chỉ được đánh giá bằng chính thành tựu của mình, so sánh với kết quả của các nước khác mà bằng cả so với khát vọng mãnh

<sup>4</sup> Ủy ban Tăng trưởng, 2008.



liệt được hun đúc trong suốt chiều dài lịch sử.

Việt Nam luôn đặt cho mình những mục tiêu đầy khát vọng để phấn đấu. Điều 3 Hiến pháp năm 1992 đưa ra mục tiêu lâu dài là “xây dựng đất nước giàu mạnh, thực hiện công bằng xã hội, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện”. Thành công được xem xét về cả hai mặt tính toàn diện và khát vọng. Người Việt Nam ý thức mạnh mẽ rằng con đường đi cũng quan trọng như đích đến. Theo hệ thống giá trị của Việt Nam, tính cần cù, kỷ luật và tiết kiệm mang lại mức sống cao hơn, không bị xói mòn và được duy trì trong suốt chặng đường, cũng như những giá trị về công bằng, nhân đạo, hiếu thuận, tôn trọng các chuẩn mực xã hội và pháp luật, kính trọng người già và tôn sư trọng đạo.

Khát vọng của người Việt Nam được tạo nên bởi những nhân tố bên trong và bên ngoài. Nhân tố bên ngoài chính là sự phát triển mạnh mẽ của các quốc gia láng giềng trong một khu vực năng động nhất thế giới. Bước tiến nhanh chóng của Nhật Bản và những “con hổ Đông Á” đã thôi thúc người Việt; đó không chỉ là những tấm

gương lỗi cuốn mạnh mẽ mà còn làm dấy lên mối lo về nguy cơ tụt hậu của Việt Nam. Nhân tố bên trong là niềm tự hào về quá khứ hào hùng - đó cũng là điều dễ hiểu trong một xã hội có bề dày lịch sử lâu dài và là một trong những nền văn minh sớm nhất<sup>5</sup>. Đầu thế kỷ 19, Việt Nam đã từng là nền kinh tế có quy mô lớn hơn nhiều so với Thái Lan, Ma-lai-xi-a, hoặc Phi-líp-pin. Vì vậy, khát vọng giành lại vị thế của mình trong cộng đồng các quốc gia là rất lớn.

Những thành công trong quá khứ đã thúc đẩy Việt Nam hướng tới các mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và nâng cao chất lượng cuộc sống. Các mục tiêu đó phản ánh khát vọng về một cuộc sống có trời xanh, nước sạch, không ngừng cải thiện về điều kiện vật chất; một xã hội lành mạnh, dân chủ và công bằng, có trình độ văn hóa cao; một nhà nước hiệu quả và có trách nhiệm giải trình.

Để đạt được những ước vọng này, Việt Nam cần hành động quyết đoán trong việc nắm bắt các cơ hội quan trọng và quản lý tốt các rủi ro lớn. Những cơ hội lớn bao gồm: sự

5. [https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_Vietnam](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Vietnam)

xuất hiện của tầng lớp trung lưu ở Việt Nam, các hiệp định thương mại tự do lớn trong khu vực, đặc biệt là Hiệp định thương mại xuyên Thái Bình Dương (TPP) mà Việt Nam là nước thành viên duy nhất có thu nhập trung bình thấp; nước láng giềng Trung Quốc đang phát triển nhanh chóng. Những rủi ro lớn là vấn đề già hóa dân số, bối cảnh không thuận lợi của nền kinh tế toàn cầu và mối đe dọa về biến đổi khí hậu mà Việt Nam chịu tác động nặng nề. Trong khi đó, những sáng tạo về công nghệ và mô hình kinh doanh toàn cầu được thúc đẩy bởi cách mạng công nghệ thông tin có thể đem lại cả rủi ro và lợi ích tùy thuộc vào khả năng thích ứng của Việt Nam.

Những khát vọng của đất nước, chính sách hỗ trợ và cải cách thể chế do đó cần dựa trên 3 trụ cột: *thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường; công bằng và hòa nhập xã hội; năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước*. Để hiện thực hóa những khát vọng này, tăng trưởng cao là cần thiết và chỉ có thể được duy trì khi dựa trên năng suất cao hơn, phản ánh cái giá phải trả do suy thoái môi trường và nuôi dưỡng một nền kinh tế đổi mới, sáng tạo. Để duy trì các thành quả

trong công bằng và hòa nhập xã hội, phải quan tâm nhiều hơn đến nhóm yếu thế và cung cấp các dịch vụ cho một xã hội trung lưu đang già hóa và đô thị hóa. Để thực hiện những khát vọng của đất nước, thể chế quản trị cần hiện đại, minh bạch và dựa trên tinh thần thượng tôn pháp luật.

### **Thành tích tăng trưởng cao và công bằng song còn nhiều thách thức**

Việt Nam là một câu chuyện thành công lớn trong quá trình phát triển. Từ năm 1990, tăng trưởng GDP bình quân đầu người thuộc vào mức cao hàng đầu thế giới, chỉ sau Trung Quốc. Đồng thời, tăng trưởng cũng rất ổn định và bao phủ rộng rãi, đem lại lợi ích cho tuyệt đại đa số người dân. Tiến bộ quan trọng trong phát triển con người đã đem lại những thành tựu ấn tượng trong việc giảm nghèo và cải thiện phúc lợi xã hội về nhiều mặt. Tuy nhiên, sự suy giảm tốc độ tăng năng suất, sự tiến bộ còn khiêm tốn của các nhóm yếu thế trong quá trình phát triển (đặc biệt là nhóm các dân tộc thiểu số) và suy thoái môi trường đã thách thức tính bền vững của mô hình tăng trưởng hiện tại. Cấu trúc quản trị của Việt Nam đã

đến lúc cần thay đổi. Các thể chế tuy phù hợp trong việc đưa đất nước trở thành một nước thu nhập trung bình thấp nhưng nay đã bộc lộ những nhược điểm, nếu không được xử lý quyết đoán, kịp thời sẽ ảnh hưởng đến quá trình trở thành một nước thu nhập trung bình cao.

Cuối năm 1986, đứng trước bờ vực khủng hoảng kinh tế, Việt Nam đã chính thức bắt đầu đổi mới kinh tế. Những cải cách “phá rào” trước đó một thập kỷ được thử nghiệm theo cách nắm bắt cơ hội và thăm dò giới hạn của mô hình kế hoạch hóa tập trung tuy cho thấy nhiều hứa hẹn nhưng tình hình nghiêm trọng lúc đó đòi hỏi phải có cách tiếp cận thực tế và phù hợp hơn. Lạm phát tính theo năm vào thời điểm đó lên tới trên 400%<sup>6</sup>, các hoạt động kinh tế thực đang trên đà tuột dốc, phải phụ thuộc nhiều vào viện trợ nước ngoài<sup>7</sup>, lương thực thiếu thốn, ngân sách bội chi triền miên<sup>8</sup> và đại đa số dân cư sống trong nghèo đói.

<sup>6</sup>. Rama 2014.

<sup>7</sup>. Trần Văn Thọ 2015: “Việt Nam cần phát triển một nền kinh tế theo định hướng thị trường: Tổng kết 30 năm đổi mới và định hướng tương lai”.

<sup>8</sup>. Vũ Thành Tự Anh, David Dapice, Nguyễn Xuân Thành, Đỗ Thiên Anh Tuấn, 2015, “Nhìn lại 30 năm phát triển của Việt Nam”, Báo cáo chuyên đề cho Báo cáo Việt Nam 2035.

Do đó, *Đổi mới* đã khởi động một quá trình ổn định kinh tế vĩ mô, giải phóng nền kinh tế khỏi sự kiểm soát quá chặt chẽ, cứng nhắc của nhà nước, từng bước hội nhập kinh tế quốc tế<sup>9</sup>. Những nền tảng bền vững hơn của một nền kinh tế thị trường được từng bước hình thành và Việt Nam đã khéo léo quản lý thành công quá trình chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường trong khi nhiều quốc gia thuộc Liên Xô cũ gặp thất bại.

Có bốn khía cạnh về cách tiếp cận giúp cho cải cách thành công. Thứ nhất, chọn cách tiếp cận thực dụng cả về trình tự và tiến độ cải cách. Các biện pháp cải cách được thực hiện từng bước trên cơ sở tạo được sự đồng thuận rộng rãi và tránh được các liệu pháp sốc trên quy mô lớn<sup>10</sup>. Hệ thống cải cách cũng tỏ ra có khả năng thích ứng cao khi điều kiện trong nước và quốc tế đòi hỏi thay đổi. Thứ hai, đã tranh thủ thế mạnh của đất

<sup>9</sup>. Những bước đi lớn bao gồm giải thể hợp tác xã nông nghiệp năm 1988, quy định về quyền sử dụng đất có thể giao dịch theo Luật Đất đai 1993, Luật Doanh nghiệp 1999, Luật Đầu tư nước ngoài 1996, cơ chế tự do hóa thương mại, mở đường cho việc gia nhập WTO năm 2007.

<sup>10</sup>. Rama 2010.



nước bằng cách tập trung vào các ngành sản xuất thâm dụng lao động và nông nghiệp. Thứ ba, việc phát triển nguồn nhân lực được quan tâm sớm và thu được kết quả quan trọng. Việt Nam có tỷ lệ người biết chữ và tuổi thọ tương đối cao khi bắt đầu cải cách<sup>11</sup>. Từ khi *Đổi mới*, nền tảng nguồn nhân lực đã được quan tâm phát triển hơn, qua đó thu được nhiều lợi ích từ những cải cách theo hướng thị trường. Thứ tư, ở những lĩnh vực khó đạt đồng thuận trong nước, Việt Nam đã khéo léo sử dụng các cam kết trong khuôn khổ các hiệp định thương mại quốc tế để đạt được những đổi mới, đặc biệt trong cải cách doanh nghiệp nhà nước. Tất cả các khía cạnh trên trong phương thức tiếp cận cải cách đến nay vẫn có vai trò quan trọng đối với các đợt cải cách tiếp theo là một chủ đề của báo cáo này.

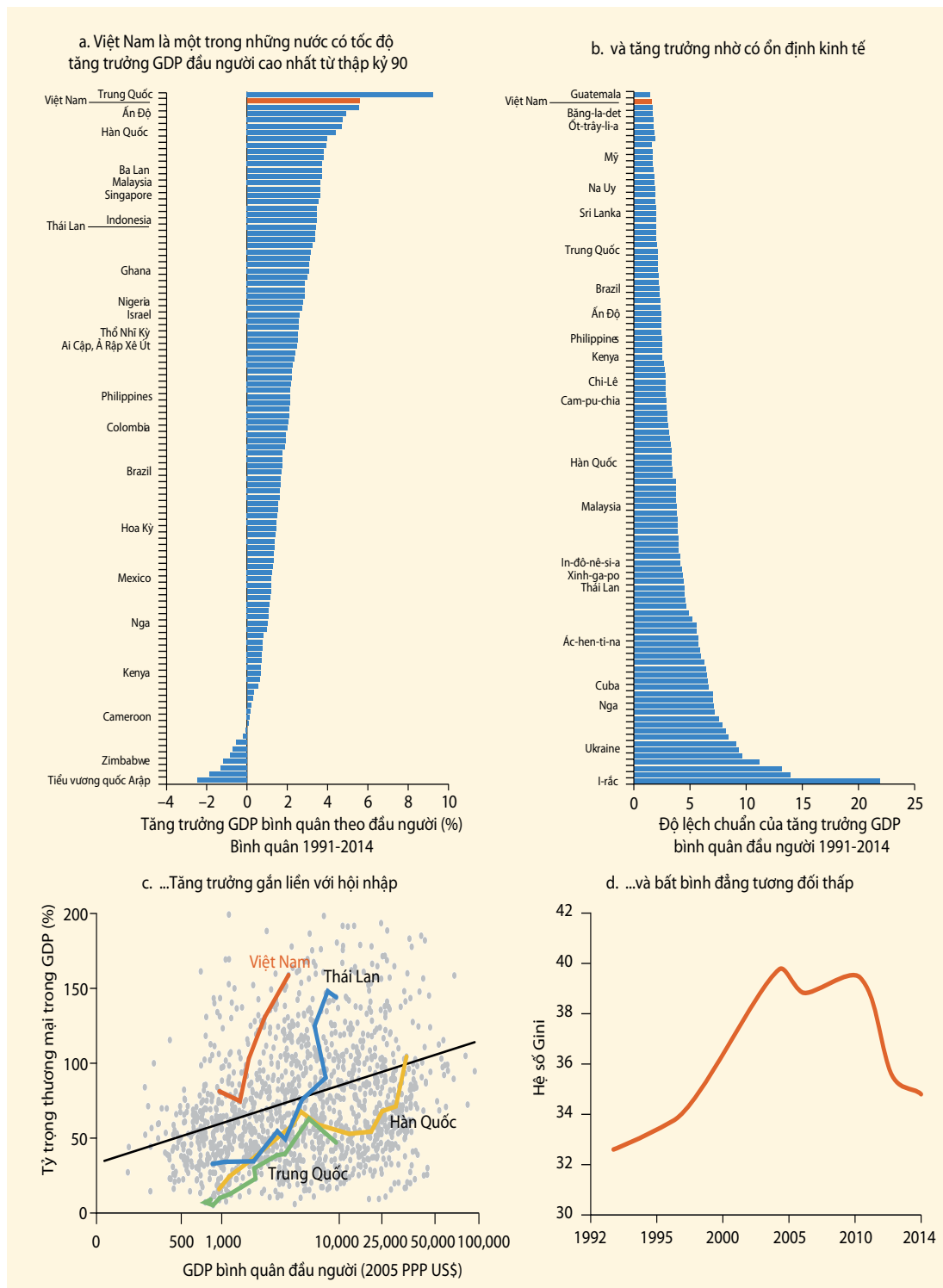
Sau gần ba thập kỷ kể từ khi bắt đầu *Đổi mới*, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đầy ấn tượng về tăng trưởng kinh tế, đồng thời đảm bảo được công bằng và ổn định. Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người đạt 5,5%/năm kể từ năm 1990 (Hình 1a), làm cho thu nhập trung

bình tăng 3,5 lần. So sánh trên thế giới, kết quả này chỉ đứng sau Trung Quốc. Tăng trưởng cao cũng nhờ ổn định kinh tế vĩ mô và chính sách mở cửa mạnh mẽ (Hình 1b). Thương mại quốc tế là một động lực tăng trưởng chính, phần lớn dựa vào đầu tư trực tiếp nước ngoài với tổng trị giá lên tới 250 tỉ USD đến từ trên 100 quốc gia khác nhau (Hình 1c). Thành quả tăng trưởng cũng được chia đều cho mọi người, chỉ số bất bình đẳng thu nhập (GINI) chỉ tăng rất ít (Hình 1d) và nhóm 40% dân số nghèo nhất (Hình 1e) có tốc độ tăng thu nhập cao hơn nhóm 60% giàu nhất. Nhờ vậy, tỷ lệ nghèo giảm nhanh (Hình 1f).

Đến năm 2015, đất nước đã chuyển biến hoàn toàn và trở thành một nền kinh tế năng động, có thu nhập trung bình thấp. Nhờ tăng trưởng cao và thành quả được chia sẻ cho mọi người dân, các lĩnh vực xã hội đã được cải thiện đáng kể. Tỷ lệ nghèo đã giảm nhanh chóng từ khi bắt đầu *Đổi mới* tính theo nhiều chuẩn nghèo của quốc tế cũng như trong nước. Theo chuẩn 1,90 USD/ngày thì tỷ lệ nghèo giảm từ mức 50% đầu thập kỷ 1990 xuống còn khoảng 3% hiện nay. Không chỉ có thu nhập cao

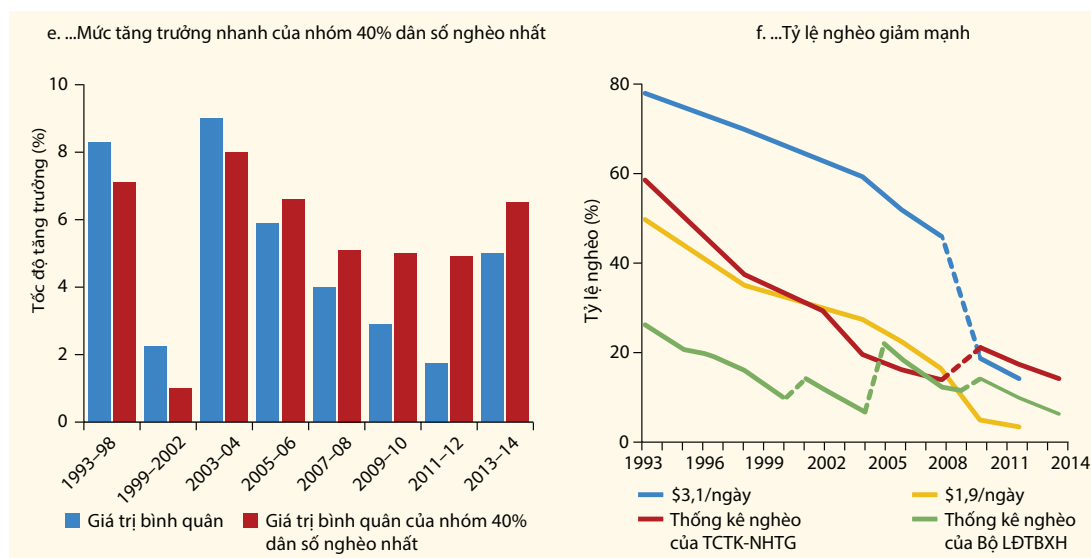
<sup>11</sup>. Arkadie và Fallon (2003).

## HÌNH 1. Tăng trưởng nhanh và toàn diện ở Việt Nam đã mang lại thịnh vượng chung và thành tựu giảm nghèo ấn tượng



(Hình 1 tiếp trang sau)

## HÌNH 1. Tăng trưởng nhanh và toàn diện ở Việt Nam đã mang lại thịnh vượng chung và thành tựu giảm nghèo ấn tượng



Nguồn: WDI và Penn World 8.0, TCTK, Chỉ số phát triển thế giới và tính toán của tác giả.

Ghi chú: Phần đường đứt quãng là có những thay đổi lớn về tình trạng nghèo hoặc về phương pháp thống kê.

hơn, người dân có trình độ học vấn và tuổi thọ bình quân cao hơn so với hầu hết các nước có mức thu nhập bình quân đầu người tương đương. Trong các cuộc thi quốc tế gần đây, học sinh Việt Nam đã đạt được kết quả cao hơn so với mức trung bình của OECD, trong đó sự khác biệt về điểm số giữa các nhóm thu nhập, giữa thành thị và nông thôn không đáng kể. Tỷ lệ tử vong bà mẹ đã giảm xuống dưới mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng cao, còn tỷ lệ tử vong trẻ dưới 5 tuổi đã giảm một nửa, xuống mức chỉ cao hơn một chút so với mức của các

quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng cao. Khả năng tiếp cận hạ tầng thiết yếu cũng đã được cải thiện đáng kể. Đến nay, hầu hết các hộ gia đình đã có điện dùng, so với mức dưới 50% vào năm 1993. Khả năng tiếp cận nước sạch và sử dụng công trình vệ sinh hiện đại đã tăng từ mức dưới 50% lên trên 75% tổng số hộ gia đình.

Tuy nhiên, Việt Nam vẫn thua kém trong một số lĩnh vực. Năng suất lao động (sản lượng trên đầu lao động) đã và đang theo xu hướng giảm kể từ cuối thập kỷ 1990 trong hầu hết các lĩnh vực sản xuất công nghiệp, cũng như lĩnh vực khai

khoáng, tài chính và bất động sản. Trong ngành nông nghiệp, năng suất lao động tăng trưởng vững chắc nhưng vẫn ở mức thấp hơn rõ rệt so với hầu hết các quốc gia thu nhập trung bình trong khu vực. Với gần một nửa lực lượng lao động vẫn làm nông nghiệp nên có quá nhiều lao động trên cùng một diện tích canh tác. Bên cạnh những biện pháp khác, phương án xử lý là tích tụ và tập trung sở hữu đất nông nghiệp (hiện nhỏ lẻ và phân tán), để chuyển nông dân sang làm việc trong các ngành công nghiệp và dịch vụ có năng suất cao hơn. Tuy nhiên, phương án này cũng không có nhiều tác dụng vì việc làm do ngành sản xuất tạo ra đã ổn định ở mức tương đối thấp, còn các ngành dịch vụ hầu như bao gồm các hoạt động đòi hỏi lao động không chính thức<sup>12</sup>.

Tuy tránh được tình trạng bất bình đẳng gia tăng mạnh như tại các quốc gia tăng trưởng cao khác nhưng khoảng cách giàu nghèo vẫn còn lớn. Đáng lưu ý là mặc dù người dân tộc thiểu số đã được cải thiện nhiều về phúc lợi từ đầu thập kỷ 1990 nhưng họ đang phải đối

mặt với khoảng cách ngày càng xa với nhóm đa số. Chỉ chiếm 15% dân số nhưng nhóm dân tộc thiểu số lại chiếm một nửa số người nghèo. Trong vài năm gần đây, những tiến triển của người dân tộc thiểu số về giảm nghèo, tỉ lệ tử vong và suy dinh dưỡng ở trẻ em đang chững lại. Nhiều người dân tộc thiểu số vẫn chưa được hưởng những thành quả kinh tế chung của đất nước.

Tăng trưởng kinh tế phần lớn đạt được với những phí tổn về môi trường. Khí thải nhà kính tăng với tốc độ cao nhất trong khu vực, còn chất lượng môi trường không khí, đất, và nước suy giảm nghiêm trọng. Ô nhiễm nước và không khí đã lên đến các mức nghiêm trọng, nhất là ở các vùng quanh Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và gây ra những rủi ro lớn. Ngoài ra, phần lớn rừng phòng hộ ngập mặn đã bị phá hủy, khai thác thủy hải sản quá mức đã làm cạn kiệt nguồn thủy sản ven bờ, đe dọa sinh kế của những người liên quan. Tình trạng phá rừng tự nhiên ở đầu nguồn góp phần gây ra lũ lụt thường xuyên và có sức tàn phá lớn hơn đối với đất canh tác và khu dân cư phía hạ nguồn. Cuối cùng, Việt Nam là một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất bởi biến đổi khí hậu với những khó khăn nghiêm

<sup>12</sup> Từ năm 2008, tỷ lệ việc làm trong ngành sản xuất chế tạo so tổng việc làm không thay đổi ở mức khoảng 14%.

trọng về khả năng thích ứng, nhất là ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Do hầu như toàn bộ tiềm năng thủy điện lớn đã được khai thác hết và các nguồn năng lượng tái tạo khác lại chỉ được khai thác hạn chế, sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào than là một nguy cơ ngày càng tăng về mặt bền vững môi trường và an ninh năng lượng.

Cuối cùng, nhưng không kém phần quan trọng, những thiết chế công ở Việt Nam chưa đáp ứng được yêu cầu ngày càng tăng của nền kinh tế thị trường và khát vọng của một xã hội trung lưu đang dần lớn mạnh. Đặc biệt, điều kiện lịch sử riêng có của Việt Nam làm cho những thiết chế công đã bị thương mại hóa, cát cứ, manh mún và thiếu sự giám sát của người dân. Mặc dù đã tiến hành cải cách song nhà nước vẫn tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế trực tiếp qua các doanh nghiệp nhà nước và gián tiếp thông qua sự gắn kết chặt chẽ với một nhóm đặc quyền trong khu vực tư nhân trong nước. Tình trạng cấu trúc nhà nước cát cứ, manh mún là hệ quả của sự thiếu rõ ràng trong phân cấp, phân công quyền hạn và trách nhiệm giữa các cơ quan Trung ương với nhau và giữa Trung ương với địa phương. Việc quản lý công chức không dựa

trên năng lực làm trầm trọng thêm những lỗ hổng trong các thể chế công. Quy trình bầu cử và cơ chế cho sự tham gia của các tổ chức xã hội chưa thực sự bảo đảm tính đại diện đích thực của người dân. Việt Nam cũng thiếu một hệ thống kiểm soát và cân bằng hữu hiệu giữa ba nhánh của nhà nước pháp quyền.

## **Cơ hội và rủi ro**

### **Các xu thế lớn trên toàn cầu, những rủi ro và cơ hội bên ngoài**

Việt Nam nằm tại vị trí cực Đông trên bán đảo Đông Dương, án ngữ tuyến đường sống còn kết nối khu vực Bắc Á, Đông Nam Á và Nam Á với nhau. Kết nối trên đất liền với các nước châu Á và kết nối hàng hải với phần còn lại của thế giới đã định hình nên lịch sử của Việt Nam và sẽ tiếp tục giữ vai trò quan trọng trong tương lai. Nhưng rất có thể, vị trí địa lý sẽ không là một yếu tố quyết định như trước đây. Dù sao, thế giới siêu kết nối ngày nay (mà Việt Nam cũng tham gia) là một nỗ lực để vượt qua khoảng cách địa lý. Hơn nữa, các cơ hội và rủi ro trong tương lai phần lớn vượt ngoài phạm vi khu vực. Điều đó đòi hỏi phải thiết lập các mối quan hệ địa chính trị và kinh tế vượt khỏi phạm vi các nước láng giềng.

Bốn xu thế lớn và quan trọng trên toàn cầu cần cân nhắc trong hai thập kỷ tới bao gồm<sup>13</sup>: Địa chính trị, kinh tế toàn cầu, công nghệ và biến đổi khí hậu.

### **Xu thế địa chính trị**

Trục kinh tế và địa chính trị thế giới đang dịch chuyển dần từ Tây sang Đông và từ Bắc xuống Nam và xu thế đó sẽ định hình thế giới trong hai thập kỷ tới. Sự trỗi dậy của Trung Quốc là yếu tố đặc biệt đáng lưu ý. Tuy nhiên, quá trình dịch chuyển địa chính trị thậm chí còn phức tạp hơn thế. Các cường quốc khu vực khác - kể cả các quốc gia phát triển như Nhật Bản và Hàn Quốc cũng như các quốc gia mới nổi như Bra-xin, Ấn - Độ, Mê-hi-cô, Nga và Thổ Nhĩ Kỳ - cũng có xu hướng cố gắng mở rộng vùng ảnh hưởng của họ.

Sự xuất hiện của thế giới đa cực sẽ dẫn đến nhiều khả năng khác nhau, trong đó có khả năng hợp tác quan trọng mà sự thành lập Ngân hàng phát triển hạ tầng châu Á (AIIB) và Ngân hàng phát triển mới (NDB) của các nước BRICS là một ví dụ. Nhưng cũng có thể có những

căng thẳng, thậm chí xung đột giữa các cường quốc đang trỗi dậy hoặc giữa các quốc gia đó với các cường quốc hiện nay.

Mối quan hệ hợp tác với một Trung Quốc đang trỗi dậy sẽ tiếp tục là nhân tố rất quan trọng. Việt Nam là bên tham gia ký kết và là cổ đông thành lập AIIB. Nhu cầu vốn đầu tư cho hạ tầng của Việt Nam trong vài thập kỷ tới lên đến hàng chục tỷ đô-la, một phần trong đó có thể nhờ đến nguồn vốn của AIIB trong bối cảnh sự hiện diện của các đối tác song phương giảm sút.

Những rủi ro địa chính trị liên quan trực tiếp đến đất nước là căng thẳng với Trung Quốc trên Biển Đông. Tranh chấp Biển Đông đã vượt khỏi vấn đề lãnh thổ. Khu vực này có giá trị lớn về kinh tế và chiến lược, có nguồn tài nguyên về thủy sản, năng lượng và khoáng sản rất lớn. Đây cũng là tuyến vận tải biển và giao thông quan trọng, không chỉ đối với các quốc gia ven biển mà đối với cả các cường quốc kinh tế và quân sự khác trên thế giới. Trong khi Trung Đông đang rơi vào hỗn loạn thì Việt Nam cũng phải chú ý đến các toan tính địa chính trị về năng lượng với tư cách vừa là nhà sản xuất và xuất khẩu dầu thô, vừa

<sup>13</sup>. Nội dung về bốn xu thế lớn trên toàn cầu dựa trên “Các xu thế trên toàn cầu và Việt Nam” Báo cáo chuyên đề cho Việt Nam 2035 của Centennial Asia Advisors. 03/2015.



là nước tiêu thụ xăng dầu ngày càng nhiều.

Trong bối cảnh trật tự thế giới thay đổi nhanh chóng như vậy, Việt Nam cần tiếp tục xây dựng các mối quan hệ đối ngoại một cách khôn ngoan với mục tiêu rõ ràng nhằm bảo vệ quyền lợi kinh tế và chính trị lâu dài của quốc gia.

### **Xu thế kinh tế toàn cầu**

Kinh tế toàn cầu dự tính sẽ tăng trưởng trung bình 3,2%/năm trong giai đoạn 2025 - 2035, trong đó hội nhập thương mại, đô thị hoá và tiến bộ công nghệ sẽ là lực đẩy chính. Sự trỗi dậy của Trung Quốc, Ấn Độ và các nước ASEAN diễn ra đồng thời với vị thế giảm sút tương đối của Hoa Kỳ, châu Âu và Nhật Bản sẽ là những sự dịch chuyển dễ thấy nhất trong cơ cấu kinh tế toàn cầu trong vài thập kỷ tới<sup>14</sup>. Trung Quốc đương nhiên chiếm vị trí trung tâm trong tiến trình này. Nhiều dự đoán Trung Quốc sẽ vượt Hoa Kỳ và trở thành nền kinh tế lớn nhất thế giới (tính theo giá thị trường) vào khoảng năm 2032. Trung Quốc từng là quốc gia xuất khẩu lớn nhất và là

quốc gia nhập khẩu lớn thứ hai kể từ 2009. Trung Quốc dự tính sẽ trở thành nguồn cung vốn đầu tư quan trọng cho các nền kinh tế mới nổi, nhất là các nước trong khu vực.

Thương mại với Trung Quốc đã chiếm 20% tổng kim ngạch xuất nhập khẩu (10% năm 2000). Dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào Việt Nam một phần đi kèm với sự dịch chuyển các cơ sở sản xuất từ Trung Quốc sang. Do mức lương thực tế ở Trung Quốc tăng mạnh, các cơ sở sản xuất với chi phí tiền lương thấp sẽ phải tìm đường xuống phía Nam, nơi mức lương thấp hơn, theo chiến lược “Trung Quốc+1”. Việt Nam nằm sát miền Nam Trung Quốc, là địa bàn tập trung nhiều mạng lưới sản xuất dạng này, nên sẽ có lợi thế cạnh tranh. Các nhà sản xuất có thể tận dụng lợi thế lương thấp, đồng thời tham gia vào chuỗi cung ứng của Trung Quốc - một sự kết hợp rất hấp dẫn mà chỉ Việt Nam mới có. Sự quy tụ các cụm công nghiệp điện tử non trẻ ở miền Bắc (quanh Hà Nội) chính là một chỉ báo sớm về những khả năng đó. Ngoài ra, với một tầng lớp trung lưu phát triển nhanh, thị trường tiêu dùng Trung Quốc (phát triển nhanh nhất thế giới) sẽ ngày càng trở thành địa chỉ hấp dẫn hơn

<sup>14</sup>. Ba nền kinh tế châu Á trên dự kiến đóng góp trên 40% tăng trưởng GDP toàn cầu từ 2014 đến 2035, và tổng đóng góp cho GDP thế giới tăng từ 22% năm 2014 lên 29% năm 2035.



đối với các nhà sản xuất Việt Nam.

Viễn cảnh tăng trưởng tại khu vực Đông Á (cũng như các khu vực khác trên thế giới) sẽ chịu ảnh hưởng bởi xu thế hướng tới các hiệp định tự do thương mại đa phương (thường có tính chất khu vực). Hội nhập ASEAN - khởi đầu bằng Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) đã trở thành một khối thương mại thực thụ vào năm 2016 - hứa hẹn mang lại nhiều lợi ích kinh tế. Lợi ích ước tính cho Việt Nam rơi vào khoảng 1-3% tăng trưởng thu nhập quốc dân cộng dồn<sup>15</sup>. Ngay cả như vậy, Việt Nam cũng chỉ coi hội nhập ASEAN như là bước đệm để tham gia vào các quan hệ đối tác hứa hẹn hơn, vượt khỏi phạm vi khu vực<sup>16</sup>. Đáng chú ý nhất là Hiệp định TPP. Ngoài ra còn phải kể đến Khu vực tự do thương mại khu vực Châu Á-Thái Bình Dương (FTAAP) và Hiệp định đối tác kinh tế khu vực toàn diện (RCEP). Các hiệp định này đang trong quá trình đàm phán, trong đó TPP là tiến xa nhất.

Trong các nước tham gia Hiệp định TPP có Hoa Kỳ và Nhật Bản, là các nền kinh tế lớn thứ nhất và thứ ba thế giới. Toàn bộ các quốc gia tham gia TPP chiếm gần 36% tổng

GDP và hơn 1/4 thương mại toàn cầu. Việt Nam có vị thế tốt để hưởng lợi từ Hiệp định này. Theo phân tích trong báo cáo này, khi TPP đi vào thực hiện thì GDP của Việt Nam có thể tăng thêm 8% vào năm 2035. Các nhà phân tích khác ước tính Việt Nam sẽ hưởng lợi ở mức 2 chữ số, hơn nhiều so với mức hưởng lợi của hầu hết các quốc gia tham gia TPP khác<sup>17</sup>. Việt Nam cũng có thể tận dụng các cam kết trong TPP để thực hiện những biện pháp cải cách chính sách mà thông thường sẽ khó thực hiện được về mặt chính trị, xã hội.

Hội nhập thương mại đa phương theo hướng từ trên xuống sẽ được bổ sung bằng các hình thức hợp tác quan trọng cấp tiểu vùng, trong đó có hợp tác khu vực Tiểu vùng sông Mê - không mở rộng (GMS). Các nguồn nước đang ngày càng cạn kiệt và khó lường, trong khi đó thì nhu cầu về nước và năng lượng lại tăng, đòi hỏi cần tăng cường hợp tác khu vực để đảm bảo an ninh nước và năng lượng.

### **Xu thế lớn về công nghệ và mô hình kinh doanh mới**

Đổi mới công nghệ, được thúc đẩy và hỗ trợ bởi cuộc cách mạng

<sup>15</sup>. ERIA 2012 và Võ Trí Thành 2015.

<sup>16</sup>. Võ Trí Thành 2015.

<sup>17</sup>. Petri và Plummer 2013.

thông tin, sẽ làm thay đổi căn bản phương thức sản xuất và thương mại trên toàn thế giới. Những tiến bộ về công nghệ số như công nghệ in ba chiều (3D), công nghệ vi điều chỉnh được chương trình hóa và điều khiển số máy tính thế hệ 2 đã tạo thuận lợi cho sản xuất các sản phẩm chất lượng cao theo nhu cầu riêng một cách dễ dàng và rẻ hơn. Những tiến bộ lớn về năng lượng tái tạo (như năng lượng mặt trời) đang tạo ra thách thức ngày càng tăng đối với các nguồn năng lượng truyền thống thường gây hại tới môi trường. Công nghệ gen thế hệ mới và các tiến bộ khác trong lĩnh vực y sinh học cũng sẽ mở ra ngành công nghiệp giá trị hàng ngàn tỉ USD trong thập kỷ tới, đồng thời giúp kéo dài tuổi thọ và nâng cao chất lượng cuộc sống con người. Người máy hiện đại đang được sử dụng trong các công xưởng với cấp số nhân, làm tăng năng suất và tiết kiệm chi phí. Trong khi đó, cuộc cách mạng thông tin tạo tiền đề cho những đổi mới đột phá về mô hình kinh doanh. Internet đã xóa bỏ nhiều lợi thế thông tin của phương thức sản xuất tập trung và chia sẻ chi phí. Vật tư được sơ chế ở các mức khác nhau và nguyên liệu thô có thể mua dễ dàng qua internet. Các nền tảng giao dịch trực tuyến như

Alibaba, Etsy, Makers' Row cho phép nhà sản xuất tìm kiếm khách hàng mà không cần phải chi tiêu nhiều cho quảng cáo và phân phối. Các trang điện tử nhằm huy động vốn từ cộng đồng như Indiegogo và Kickstarter có thể hỗ trợ tìm nguồn vốn.

Hầu hết các xu hướng trên đều mang lại cơ hội tốt. Nhưng chúng cũng có thể đi kèm những tác động phụ với những hệ quả ngoài dự kiến và cần được quản lý tốt. Công nghệ mới đòi hỏi kỹ năng cao, tiết kiệm lao động nên các ngành nghề phổ thông thuộc nhóm thu nhập trung bình sẽ dần biến mất và thay vào đó là những việc làm đòi hỏi tay nghề cao và mang lại thu nhập cao hơn. Ngay ở thời điểm này, công nghệ đã thay thế lao động thủ công trong nhiều ngành từ dệt may đến kim khí. Tiến bộ công nghệ cũng có thể làm trầm trọng các vấn đề về bất bình đẳng xã hội vì người nào tận dụng được sức mạnh công nghệ sẽ có thu nhập cao hơn. Khoảng cách giữa năng suất và tiền lương cũng trở nên lớn hơn. Một số người thậm chí còn lo ngại rằng quá trình công nghiệp hóa sẽ sớm chết yểu tại các nước đang phát triển, một phần do tự động hóa<sup>18</sup>.

<sup>18</sup>. Rodrik 2014.

Việt Nam, với một nền kinh tế năng động và dễ thích ứng, chắc sẽ phải nhìn nhận về những đổi mới sáng tạo đột phá này theo hướng lạc quan (xem Hộp 1). Nhưng để khai thác tối đa tiềm năng đó, cần phải

đầu tư dài hạn nhằm nâng cao tay nghề kỹ thuật cho thế hệ tiếp theo và phải đặt trọng tâm vào phát triển môi trường kinh doanh trong nước. Một số công nghệ đi kèm rủi ro cũng cần được quản lý thận trọng.

### **HỘP 1. Rủi ro và lợi ích tiềm năng của công nghệ mới**

**Năng lượng mặt trời.** Năng lượng mặt trời có sẵn quanh năm trên cả nước, đặc biệt ở miền Trung và miền Nam. Thị trường pin mặt trời và hệ thống đun nước rất lớn nhưng tiến triển trong việc khai thác tiềm năng này còn chậm do đòi hỏi chi phí phát triển cao. Các tấm pin mặt trời đã được lắp đặt tại Nha Trang và các đô thị dọc bờ biển miền Trung và tại các vùng nông thôn, miền núi và các vùng sâu, vùng xa, hải đảo đang gặp khó khăn trong việc tiếp cận điện lưới.

**Dịch vụ điện toán đám mây, phân tích và di động xã hội (SMAC).** SMAC mang lại cơ hội có thể bắt kịp với các quốc gia phát triển trong kỷ nguyên số, với điều kiện có sự hợp tác chặt chẽ giữa các nhà khoa học, Chính phủ và doanh nghiệp.

**Công nghệ gen và khoa học về sự sống.** Việt Nam cũng có lợi ích tiềm năng từ thực phẩm biến đổi gen và những tiến bộ khác trong các ngành khoa học về sự sống. Các

giống ngô được cải tạo - bằng công nghệ gen và những tiến bộ khác về sinh học cây trồng - có thể sử dụng làm thức ăn vồ béo lợn, qua đó đem lại triển vọng thương mại lớn. Theo dự báo đến năm 2020, mức tiêu thụ thịt lợn của Việt Nam là 33 kg/người/năm, vượt cả EU và Trung Quốc. Canh tác sản phẩm biến đổi gen cũng giúp giảm nhập khẩu thức ăn gia súc mà mức tăng lên đến bốn lần trong giai đoạn 2011-2014. Các sản phẩm như vậy phải được làm rõ, minh bạch về những rủi ro đối với sức khỏe, tăng cường quản lý nhà nước theo yêu cầu của các nhóm đại diện người tiêu dùng và môi trường.

**Thương mại điện tử.** Nhiều cơ hội đang xuất hiện khi các công ty nước ngoài xâm nhập thị trường và các công ty thương mại điện tử trong nước đang củng cố, sáp nhập để đứng vững trước sức ép cạnh tranh. Ước tính năm 2015, doanh số thương mại điện tử đạt mức 15 tỉ

USD do số người sử dụng internet tăng nhanh và số người sử dụng điện thoại thông minh còn tăng nhanh hơn. Tình trạng thiếu ứng dụng mua bán trực tuyến, chậm tăng trưởng về thanh toán trực tuyến, những quan ngại về an ninh trong các giao dịch mua bán trực tuyến và vấn đề về dịch vụ logistics giao hàng có thể truy dấu và đúng hạn vẫn là những trở ngại đối với thị trường thương mại điện tử và cần được quan tâm giải quyết để tiếp tục phát triển nhanh. Dịch vụ logistics thương mại điện tử sẽ có nhiều đòi hỏi hơn và phức tạp hơn

so với dịch vụ logistics xuất nhập khẩu hiện có ở Việt Nam.

**Công nghệ chế tác đắp chồng lớp (in ba chiều).** Công nghệ này có thể mang lại nhiều cơ hội to lớn nhưng cũng đe dọa công nghiệp chế tạo truyền thống của Việt Nam. Khi công nghệ in ba chiều (3D) phát triển, công nghiệp chế tạo có xu hướng sẽ chuyển sang sản xuất quy mô nhỏ, phân bố rộng và sản xuất theo nhu cầu khách hàng. Những diễn biến đó sẽ khiến cho nhà đầu tư ở các nền kinh tế phát triển có thể chuyển các cơ sở sản xuất về nước họ.

### **Biến đổi khí hậu trên toàn cầu**

Biến đổi khí hậu là một trong những vấn đề gây hậu quả toàn cầu nghiêm trọng nhất. Khí thải nhà kính dự kiến sẽ làm nhiệt độ hành tinh tăng thêm 3,5-4,0°C vào cuối thế kỷ này. Điều kiện khí hậu, các đợt nóng và những hiện tượng thời tiết cực đoan khác ngày nay được coi là rất bất thường và chưa từng có sẽ trở thành hiện tượng bình thường mới. Hiện nay đã thấy rõ tác động của biến đổi khí hậu toàn cầu như bão lớn cấp 4 và 5 diễn ra thường xuyên hơn nhiều trong vòng 35 năm trở lại đây. Lượng băng tại Bắc cực đã giảm xuống mức kỷ lục, mực

nước biển dâng 10-20 cm trong vòng 1 thế kỷ qua và tốc độ dâng ngày càng cao hơn. Nước biển dâng làm tăng rủi ro triều cường và biến động bất thường về lượng mưa.

Việt Nam là một trong năm quốc gia dễ bị ảnh hưởng nhất bởi biến đổi khí hậu. Phần lớn dân số và tài sản kinh tế tập trung tại các vùng đồng bằng ven biển và châu thổ sông. Nhiệt độ trung bình tại Việt Nam tăng 0,26°C mỗi thập kỷ kể từ năm 1971<sup>19</sup>, tức là cao gấp đôi

<sup>19</sup> Nguyễn, D.-Q., Renwick, J., & McGregor, J. 2013. Biến thiên nhiệt độ bề mặt và lượng mưa ở Việt Nam từ 1971 to 2010. Tạp chí khí hậu học quốc tế, n/a-n/a. doi:10.1002/ joc.3684.

so với tốc độ tăng bình quân trên toàn cầu<sup>20</sup>. Theo xu thế hiện nay, nhiệt độ trung bình hàng năm vào năm 2040 sẽ cao hơn 0,6 đến 1,2°C so với giai đoạn 1980-1999 (tùy từng địa phương)<sup>21</sup>. Kết quả dự báo cho thấy các đợt nóng, lạnh sẽ tăng cường và mực nước biển sẽ dâng thêm 28-33 cm tại các vùng biển của Việt Nam<sup>22</sup>. Biến thiên lượng mưa giữa các mùa dự báo cũng sẽ tăng, mùa mưa sẽ mưa nhiều hơn và mùa khô sẽ khô hơn. Mưa lớn và lũ lụt sẽ xảy ra thường xuyên hơn, nhất là tại phía Bắc, bao gồm cả Hà Nội. Tại vùng núi nguy cơ sạt lở đất sẽ tăng. Quỹ đạo bão đã dịch chuyển dần xuống phía Nam trong vòng 5 thập kỷ qua. Nếu xu thế này cứ tiếp diễn, thành phố Hồ Chí Minh sẽ chịu rủi

ro lớn hơn từ những tác động trực tiếp<sup>23</sup>. Những rủi ro khác có thể xảy ra như xói lở bờ biển và xâm thực mặn cũng sẽ tăng lên trong thời gian tới.

Nông nghiệp, nhất là sản xuất lúa, dự kiến sẽ bị ảnh hưởng mạnh, trong đó vùng Đồng bằng sông Cửu Long bị tác động nghiêm trọng nhất. Tại đó, nhiều diện tích đất chỉ cao hơn mặt nước biển có 2 m<sup>24</sup>. Biến đổi khí hậu có thể làm giảm sản lượng gạo từ 3-9 triệu tấn vào năm 2050, còn các diện tích chuyên canh cà phê năng suất cao có thể không còn phù hợp nữa<sup>25</sup>. Hệ sinh thái biển của Việt Nam cũng sẽ bị tác động nghiêm trọng. Tác động của biến đổi khí hậu cũng sẽ để lại những hệ quả tiêu cực về sức khỏe như các bệnh truyền nhiễm do nước, truyền nhiễm qua vật chủ trung gian, các bệnh tiêu

<sup>20</sup> IPCC 2007. Trenberth, K.E., P.D. Jones, P. Ambenje, R. Bojariu, D. Easterling, A. Klein Tank, D. Parker, F. Rahimzadeh, J.A. Renwick, M. Rusticucci, B. Soden và P. Zhai, 2007: Nhận định: Biến đổi khí hậu khí quyển và bề mặt. Trong: Biến đổi khí hậu 2007: Cơ sở khoa học vật lý. Đóng góp của tổ công tác 1 cho Báo cáo đánh giá lần bốn của ban liên Chính phủ về biến đổi khí hậu [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor và H.L. Miller (eds.)]. NXB Đại học Cambridge, Cambridge, Anh và New York, NY, USA.

<sup>21</sup> MONRE (2012). Các kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cao cho Việt Nam.

<sup>22</sup> Cần lưu ý rằng những dự báo này không tính tới lún đất, làm cho tác động mực nước biển dâng cao càng thêm trầm trọng.

<sup>23</sup> Trung tâm Xúc tiến đầu tư và thương mại (2008).

<sup>24</sup> Wassmann, R., Jagadish, S. V. K., Heuer, S., Ismail, A., Redonna, E., Serraj, R., Singh, R. K., và đồng sự (2009). Biến đổi khí hậu ảnh hưởng tới sản xuất lúa: Cơ sở nông học và sinh lý học về các phương án chiến lược thích ứng. Những tiến bộ về nông học, 101(08), 59-122. doi:10.1016/S0065-2113(08)00802-X.

<sup>25</sup> Bunn, C, Laderach, P., Ovalle Rivera, O., Kirshke, D. (2015). Cốc nước đắng: hồ sơ biến đổi khí hậu cho sản xuất cà phê Arabica và Robusta toàn cầu: Biến đổi khí hậu., 129, 89-101.



chảy<sup>26</sup>. Lũ lụt sẽ làm cho rủi ro đó trở nên nghiêm trọng hơn. Người nghèo và người cao tuổi đặc biệt dễ bị tổn thương bởi những đợt nóng khắc nghiệt, nhất là khi dân số cao tuổi ở Việt Nam đang tăng nhanh.

## Các xu thế, cơ hội và rủi ro trong nước

### Xu thế về cơ cấu dân số

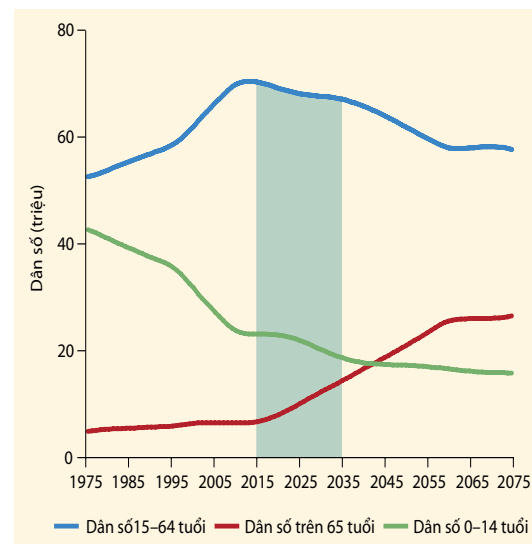
Từ nay đến năm 2035, Việt Nam sẽ phải đối mặt với cơ cấu dân số biến động rất mạnh. Trong hai thập niên vừa qua, đất nước đã được hưởng “lợi thế từ cơ cấu dân số vàng” - tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động cao đã giúp đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế. Lợi thế đó nay đã hết dần: tỷ lệ số dân trong độ tuổi lao động đạt đỉnh vào năm 2013 và đang trên đà đi xuống. Theo dự báo của Liên hiệp quốc, số người trong độ tuổi lao động bắt đầu giảm tuyệt đối ngay sau năm 2035. Quan trọng hơn, quy mô dân số đã tiến đến điểm ngoặt về dân số cao tuổi vào năm 2015 và sắp tới sẽ trở thành một trong những quốc gia có dân số bị già hóa

<sup>26</sup> Coker, R. J., Hunter, B. M., Rudge, J. W., Liverani, M., & Hanvoravongchai, P. (2011). Các bệnh truyền nhiễm mới nổi ở Đông Nam Á: thách thức về kiểm soát trong khu vực. *Lancet*, 377(9765), 599-609. doi:10.1016/S0140-6736(10)62004-1.

nhất thế giới. Số người trên 65 tuổi sẽ tăng từ 6,3 triệu người hiện nay lên 15,5 triệu (Hình 2). Tỷ trọng dân số trên 65 tuổi sẽ tăng từ 6,7% năm 2015 lên 14,4% năm 2035, biến quốc gia từ một xã hội dân số trẻ thành xã hội dân số già.

Hệ quả của sự biến động dân số này là: Thứ nhất, dân số trong độ tuổi lao động giảm xuống có nghĩa là động lực chính thúc đẩy tăng trưởng thu nhập đầu người sẽ yếu đi, khiến cho tăng cường đầu tư chiều sâu cho vốn con người và các nhân tố đẩy mạnh tăng trưởng năng suất khác càng trở nên thiết yếu hơn nếu muốn duy trì bền vững tăng trưởng cao.

**HÌNH 2. Tỷ lệ dân số trên 65 tuổi tăng gấp đôi trong khoảng thời gian 2015-2035**



Nguồn: UN 2015.



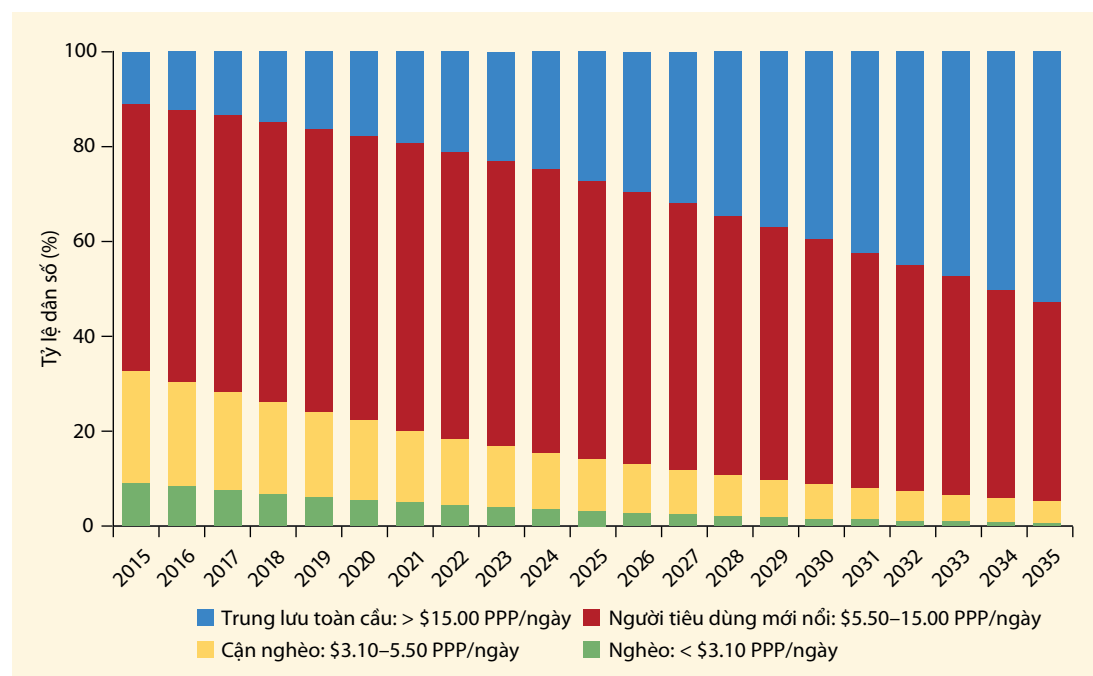
Thứ hai, các gánh nặng về chi hưu trí và hệ thống y tế sẽ là những thách thức nghiêm trọng đối với ngân sách nhà nước. Thứ ba, cơ chế, thể chế để đảm bảo chăm sóc người cao tuổi sẽ nhanh chóng trở thành một vấn đề lớn cần quan tâm.

### Tầng lớp trung lưu nổi lên ở Việt Nam

Tầng lớp trung lưu nổi lên nhanh chóng và tốc độ đô thị hóa ngày càng tăng ở Việt Nam cũng mang lại thêm

một cơ hội lớn. Việt Nam là quốc gia có trên 90 triệu dân, đứng thứ 14 trên thế giới về số dân. Nền kinh tế với quy mô 200 tỉ USD hiện nay sẽ đạt khoảng gần một nghìn tỉ USD vào năm 2035 và trên nửa số dân dự kiến sẽ gia nhập tầng lớp trung lưu toàn cầu vào năm 2035 (Hình 3) với mức tiêu dùng 15USD/ngày hoặc cao hơn (tính theo sức mua tương đương bằng đô-la Mỹ năm 2011), so với con số dưới 10% hiện nay, điều này khiến cho thị trường trong nước cũng có

**HÌNH 3. Đến năm 2035, trên một nửa dân số Việt Nam sẽ gia nhập tầng lớp trung lưu toàn cầu**



Nguồn: Điều tra mức sống dân cư Việt Nam 2014.

Ghi chú: Số liệu trên phản ánh dự báo về phân bố mức tiêu dùng bình quân đầu người dựa trên dữ liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2014, với giả định rằng mức tiêu dùng theo đầu người tăng 4% mỗi năm.

tiềm năng trở thành một động lực thúc đẩy tăng trưởng. Sự nổi lên của tầng lớp trung lưu vừa mang lại cơ hội, vừa làm thay đổi về kỳ vọng và tạo ra những thách thức mới. Đa số những người đó có nguyện vọng làm việc trong khu vực kinh tế chính thức, họ muốn có được các kỹ năng chất lượng cao qua giáo dục đại học. Tăng trưởng về việc làm hưởng lương nếu không đi kèm với những thể chế vận hành tốt về quan hệ việc làm sẽ khiến cho nền kinh tế dễ phải chịu rủi ro xung đột nghiêm trọng giữa người lao động và chủ sử dụng lao động. Rủi ro này đã thể hiện qua số lượng các cuộc đình công ngày càng tăng kể từ năm 2006 đến nay. Tầng lớp trung lưu thành thị cũng đòi hỏi chính trị phải công khai hơn và Chính phủ có tính giải trình hơn, điều này khiến cho hệ thống hiện tại phải nỗ lực mới có thể đáp ứng được.

### **Chương trình hiện đại hóa kinh tế chưa hoàn thành và những thách thức ngày càng tăng về kinh tế chính trị**

Hoàn thành chương trình hiện đại hóa và chuyển đổi cơ cấu kinh tế vừa là cơ hội lớn, quan trọng nhất, vừa là điều kiện cần cho phát triển và giảm thiểu các rủi ro. Hoàn thành chương trình đó sẽ giúp khai thác

triệt để lợi ích mà công cuộc chuyển đổi cơ cấu hiện nay mang lại. Bản thân quá trình chuyển đổi đã là nhân tố đóng góp chính vào kết quả tăng trưởng từ những năm 2000. Song hiện nay, mặc dù năng suất thấp hơn nhiều so với công nghiệp và dịch vụ, nông nghiệp vẫn sử dụng gần một nửa lực lượng lao động của nền kinh tế. Chính vì thế, lợi ích tiềm năng của việc tiếp tục chuyển dịch cơ cấu còn rất lớn.

Quá trình chuyển đổi sở hữu nhà nước sang sở hữu tư nhân còn chậm. Doanh nghiệp nhà nước và ngân hàng thương mại quốc doanh đã lấy đi quá nhiều dưỡng khí từ môi trường kinh doanh làm cho hiệu suất toàn nền kinh tế bị suy giảm, đồng thời kìm ảt các hoạt động sản xuất kinh doanh của khu vực tư nhân. Nhà nước cũng tác động quá nhiều lên quá trình phân bổ đất đai và vốn. Điều đó không chỉ tạo cơ hội tham nhũng do đội ngũ cán bộ được phép hành xử quá tùy tiện mà còn làm giảm hiệu suất của toàn bộ nền kinh tế. Chính vì thế, tiếp tục điều chỉnh vai trò của nhà nước nhằm hỗ trợ nền kinh tế thị trường lấy khu vực tư nhân làm chủ đạo để nâng cao năng lực cạnh tranh là một cơ hội lớn. Mặc dù hội nhập quốc tế tiến triển tốt, Việt Nam đã gia nhập vào nhiều

chuỗi giá trị toàn cầu nhưng lợi ích của hội nhập vẫn bị hạn chế do thiếu kết nối giữa các doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp nước ngoài.

Để nắm bắt những cơ hội đó, nhiều chính sách đã được đặt ra. Vấn đề là còn thiếu một chương trình hành động để thực hiện những chính sách này. Rất có thể, tính kinh tế chính trị của một vài chương trình cải cách sẽ trở thành vấn đề bất buộc. So với 25 năm trước, nhóm lợi ích giờ có nhiều quyền lợi hơn và sẽ chống phá cải cách một cách quyết liệt hơn. Thành công sẽ không còn chắc chắn như lần cải cách trước do phải xử lý khủng hoảng toàn nền kinh tế. Triển khai các biện pháp phù hợp và có tính khả thi về mặt chính trị - đây là điểm mạnh của lần cải cách đầu tiên - vẫn sẽ đóng vai trò quan trọng trong các lần cải cách sau này.

### **Khát vọng cho năm 2035**

Đến năm 2035, tròn 60 năm ngày thống nhất đất nước, Việt Nam có khát vọng trở thành một nền kinh tế công nghiệp hóa, hiện đại hóa - tiếp bước các nền kinh tế Đông Á đã hoàn thành chặng đường chuyển đổi trở thành quốc gia thu nhập trung bình cao hoặc thu nhập cao. Nhiều thành tựu của công cuộc *Đổi mới* rõ ràng đã và đang góp phần hoàn

thành những mục tiêu tham vọng trên. Khát vọng này càng trở nên mãnh liệt hơn khi nhìn vào những thành tích nổi bật của các quốc gia và nền kinh tế trong khu vực như Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), Xinh-ga-po, Ma-lai-xi-a và Trung Quốc - cùng với nỗi lo sẽ bị tụt hậu mãi mãi. Về tổng thể, những thể chế trong nước đã thực hiện tốt nhiệm vụ của chúng với vai trò quan trọng trong việc hoàn thành những kết quả phát triển có được đến nay. Nhưng vẫn còn đó mong muốn “bắt kịp” với thế giới và những chuẩn mực thể chế hiện đại của các quốc gia OECD về mức sống, tinh thần thượng tôn pháp luật và năng lực sáng tạo. Điều đó được phản ánh trong những Khát vọng chung cho năm 2035 (Hộp 2).

Việt Nam đã thông qua các Mục tiêu phát triển bền vững của Liên hiệp quốc (SDG), đây là một chương trình phát triển toàn diện trên phạm vi toàn cầu trong 15 năm tới và sẽ được lồng ghép với các mục tiêu phát triển dài hạn của Việt Nam.

Đại hội Đảng lần thứ IX (tháng 4 năm 2001) đã thông qua khái niệm “kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” để mô tả hệ thống kinh tế của Việt Nam, sau đó được luật hóa trong Hiến pháp 2013.

## HỘP 2. Khát vọng cho năm 2035

Khát vọng chung của Việt Nam được xác định như sau:

- *Một xã hội thịnh vượng*, có thu nhập ở mức trung bình cao của thế giới. Tiềm lực và vị thế của quốc gia được nâng cao. Nền kinh tế thị trường được dẫn dắt bởi khu vực tư nhân, có năng lực cạnh tranh cao và hội nhập sâu vào nền kinh tế toàn cầu. Các ngành kinh tế hiện đại và kinh tế tri thức được phát triển trong mạng lưới các đô thị hiện đại kết nối tốt và hiệu quả sẽ thúc đẩy tăng trưởng.
- *Một xã hội hiện đại, sáng tạo và dân chủ* với vai trò làm động lực thúc đẩy phát triển trong tương lai. Trọng tâm là hình thành một môi trường mở và tự do để khuyến khích mọi công dân học hỏi và sáng tạo. Mọi người dân được đảm bảo bình đẳng về cơ hội phát triển và được tự do theo đuổi nghề nghiệp, đồng thời phải hoàn thành trách nhiệm của mình mà không coi nhẹ lợi ích của dân tộc và cộng đồng.
- *Một nhà nước pháp quyền* hiệu quả và đảm bảo trách nhiệm giải trình. Mối quan hệ giữa nhà nước với người dân và giữa nhà nước với thị trường cần được làm rõ. Nhà nước sẽ thực hiện các chức năng cơ bản của mình một cách hiệu quả, trong đó bao gồm xây dựng và thực thi pháp luật, xử lý

quan hệ quốc tế, đảm bảo trật tự công cộng và an ninh quốc gia, đảm bảo thị trường vận hành tự do, đồng thời giải quyết được các thất bại thị trường. Nhà nước thiết lập các thể chế xã hội vững mạnh nhằm đảm bảo quyền lực thuộc về nhân dân, tăng cường trách nhiệm giải trình.

- *Quốc hội* sẽ bao gồm các đại biểu chuyên trách với trình độ chuyên môn cao và có khả năng tự chủ về thể chế để đại diện cho nhân dân, thực hiện giám sát về hành pháp; phê chuẩn và ban hành các bộ luật có chất lượng. Tương tự như vậy, tư pháp sẽ có một vị trí phù hợp, với quyền tự chủ và năng lực mạnh mẽ để giải quyết các tranh chấp trong một xã hội và một nền kinh tế đa dạng hơn. Bộ máy hành pháp sẽ được tổ chức tốt theo chiều dọc và chiều ngang với các chức năng rõ ràng từ Trung ương đến địa phương.
- *Một xã hội văn minh*, trong đó mỗi người dân và mỗi tổ chức chính trị xã hội (toàn bộ hệ thống chính trị) được bình đẳng trước pháp luật. Nền tảng của xã hội đó là một xã hội có tổ chức xã hội của người dân vững mạnh và đa dạng có thể thực hiện các quyền cơ bản, trong đó có quyền dân chủ trực tiếp của người dân, quyền tiếp cận thông tin và lập hội.

- *Một thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng các quốc gia trên toàn cầu, tham gia xây dựng các liên minh toàn cầu và hoàn thành các trách nhiệm toàn cầu, hướng tới hòa bình, an ninh và chủ động tìm kiếm các cơ hội hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu.*
- *Một môi trường bền vững. Việt Nam sẽ đảm bảo chất lượng*

không khí, đất và nước. Việt Nam sẽ lồng ghép vấn đề hình thành khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu vào quy hoạch kinh tế, chính sách xã hội và đầu tư hạ tầng để giảm thiểu rủi ro về biến đổi khí hậu. Việt Nam cũng sẽ phát triển các nguồn năng lượng đa dạng, sạch và an toàn.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 đặt ra mục tiêu “đến năm 2020, Việt Nam cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại”.

Khái niệm nền kinh tế “công nghiệp hóa, hiện đại hóa” được chấp nhận rộng rãi nhưng chưa công bố tiêu chí rõ ràng<sup>27</sup>. Mặc dù mọi định nghĩa đưa ra đều mang tính chủ quan, nghiên cứu này đề xuất một số tiêu chí định lượng để hoàn thành mục tiêu đó:

- GDP bình quân đầu người đạt tối thiểu 18.000 USD (tính theo sức mua tương đương bằng đô-la Mỹ năm 2011), gần tương đương với mức của Ma-lai-xi-a năm 2010;

- Đa số người dân sống tại khu vực đô thị (trên 50%);
- Tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ chiếm trên 90% GDP và trên 70% lao động của nền kinh tế làm việc trong các ngành công nghiệp và dịch vụ;
- Tỷ trọng đóng góp của kinh tế tư nhân trong GDP chiếm tối thiểu 80%;
- Chỉ số phát triển con người đạt trên 0,7.

Vậy điều kiện nào để có thể trở thành một nền kinh tế công nghiệp hiện đại vào năm 2035? Với GDP bình quân đầu người khoảng 5.370 USD (tính theo sức mua tương đương bằng đô-la năm 2011) vào năm 2014, trong vòng 20 năm tới tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người tối thiểu phải đạt 6,0%/năm thì mới tiến tới mốc 18.000 USD (tính

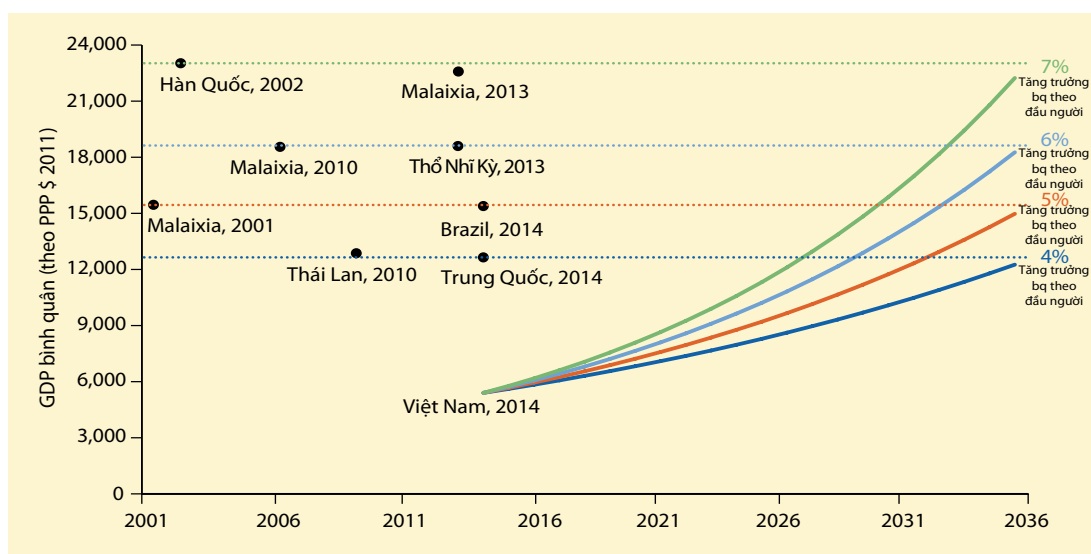
<sup>27</sup>. Trần Văn Thọ 2015. “Việt Nam cần một nền kinh tế thị trường theo định hướng phát triển: Tổng kết 30 năm đổi mới và định hướng tương lai”.

theo sức mua tương đương bằng đô-la năm 2011) vào năm 2035 (Hình 4). Đây là tỉ lệ tăng trưởng cao hơn hẳn so với tỷ lệ tăng trưởng bình quân theo đầu người là 5,5%/năm trong giai đoạn 1990-2014 và cao hơn rất nhiều so với tỷ lệ tăng trưởng 3,8%/năm của các nước thu nhập trung bình trong cùng thời kỳ. Với tốc độ tăng trưởng thấp hơn, khả thi hơn (nhưng vẫn là tham vọng) ở mức 5%/năm (là tốc độ tăng trưởng bình quân của Việt Nam 10 năm qua), GDP theo đầu người sẽ lên đến 15.000 USD vào năm 2035 và đưa Việt Nam ngang hàng Bra-xin năm 2014 (Xem Hình 4), và đạt 18.000

USD vào năm 2040. Với lộ trình tăng trưởng trên 7%/năm (chỉ tiêu tăng trưởng theo khát vọng của Việt Nam), GDP theo đầu người sẽ đạt xấp xỉ 22.200 USD, tương đương với mức thu nhập của Hàn Quốc năm 2002 hoặc của Ma-lai-xi-a năm 2013. Tốc độ tăng trưởng cao hơn đó sẽ giúp Việt Nam đuổi kịp In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin.

Ngoài ra, ít nhất 54 triệu trong số 108 triệu người Việt Nam sẽ sinh sống tại đô thị vào năm 2035, nghĩa là tăng thêm 25 triệu dân đô thị so với hiện nay. Như vậy, tỷ lệ đô thị hóa hiện nay vào khoảng 33%, cần

**HÌNH 4. Các kịch bản về tăng trưởng thu nhập cho Việt Nam vào năm 2035**



Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới và tính toán của nhóm tác giả.

Ghi chú: PPP: So sánh sức mua tương đương.



tăng thêm 1-2% mỗi năm mới hoàn thành chỉ tiêu này, phù hợp với tốc độ trong 20 năm qua. Các ngành phi nông nghiệp tăng trưởng nhanh gấp đôi so với nông nghiệp kể từ thập kỷ 1990. Tỉ lệ 2:1 về tốc độ tăng trưởng trên cũng được đưa vào dự báo cho hai thập kỷ tới, kể cả khi tốc độ tăng trưởng ngành nông nghiệp đã đạt mức tiềm năng là 3,0% - 3,5%. Đó là điều kiện để tỷ trọng các ngành phi nông nghiệp chiếm 90% trong nền kinh tế. Nếu khả thi, khu vực tư nhân có thể đóng góp đến 80% GDP, đây sẽ là sự thay đổi hoàn toàn so với trước đây. Kể từ khi tiến hành *Đổi mới* đến nay, tỉ trọng khu vực công luôn dao động ở mức 33% GDP, điều đó có nghĩa là cần có những nỗ lực có ý nghĩa hơn nhằm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (bao gồm cả cổ phần hoá nhiều hơn) và để khuyến khích khu vực tư nhân phát triển hơn nữa.

Chặng đường cải cách 30 năm qua đã thu được nhiều thành công. Khát vọng phát triển đất nước trong 20 năm tới rất lớn lao nhưng thách thức phải vượt qua cũng vô cùng lớn. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để hiện thực hóa khát vọng đó? Có rất nhiều việc phải làm, trong đó sáu chuyển đổi lớn, hay nói cách khác là sáu đột phá cần phải thực hiện: (i) Xây dựng

thể chế hiện đại và nhà nước hiệu quả; (ii) Hiện đại hóa nền kinh tế và phát triển khu vực tư nhân trong nước có năng lực cạnh tranh cao; (iii) Phát triển năng lực đổi mới sáng tạo; (iv) Bảo đảm công bằng và thúc đẩy hòa nhập xã hội; (v) Phát triển bền vững về môi trường và tăng cường khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu (vi) Nâng cao hiệu quả của quá trình đô thị hóa, tăng cường kết nối giữa thành phố và các vùng phụ cận.

Sáu đột phá trên là cơ sở cho hiện thực hóa khát vọng, đồng thời cũng chính là những mục tiêu cần đạt tới vào năm 2035, bao gồm trong ba trụ cột: (i) Thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường; (ii) Công bằng và hòa nhập xã hội; (iii) Năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước.

Phần tiếp theo của báo cáo sẽ thảo luận sâu hơn về ba trụ cột như đã nêu. Nội dung chính nhằm trình bày về tính khả thi và những thách thức để hiện thực hóa những khát vọng đó trong điều kiện hiện nay và vạch ra hướng cải cách để nâng cao triển vọng hoàn thành các mục tiêu cho năm 2035. Chi tiết về sáu đột phá này sẽ được thảo luận trong các chương của bản đầy đủ của Báo cáo Việt Nam 2035.

## TRỤ CỘT 1: THỊNH VƯỢNG VỀ KINH TẾ ĐI ĐÔI VỚI BỀN VỮNG VỀ MÔI TRƯỜNG

**V**iệt Nam đang trên quỹ đạo tăng trưởng nhanh. Thành quả trong quá khứ tạo niềm tin cho một khát vọng về mức tăng trưởng nhanh hơn trong khoảng 20 năm tới. Các nhà lãnh đạo kỳ vọng tăng trưởng GDP bình quân đầu người đạt cao hơn mức trung bình 5,5%/năm từ những năm 1990. Điều này đòi hỏi tổng vốn đầu tư xã hội so với GDP sẽ phải đạt 35% (so với mức 31% hiện nay) và giữ vững mức này trong ít nhất một thập kỷ, trong khi vẫn duy trì mức tiết kiệm trong nước khoảng 35% so với GDP. Muốn đạt được khát vọng này, trước hết cần tập trung nhiều hơn vào nâng cao năng suất, hiện đang rơi vào xu thế suy giảm dài hạn.

Chương trình cải cách sẽ khó khăn, nhất là trong bối cảnh năng suất giảm như hiện nay. Chính phủ cần ưu tiên thực hiện các biện pháp cải cách mang lại ích lợi ngắn hạn như tăng cường nền tảng vi mô của kinh tế thị trường. Những cải cách

trung hạn sẽ hỗ trợ cho quá trình chuyển đổi cơ cấu đang diễn ra và làm sâu sắc quá trình hội nhập toàn cầu, bằng cách phát triển khu vực nông nghiệp được thương mại hóa theo hướng thị trường, nâng cao vị trí của Việt Nam trong chuỗi giá trị toàn cầu và xây dựng các thể chế kinh tế vĩ mô vững chắc và tin cậy hơn. Cải cách dài hạn hơn sẽ đòi hỏi phải tạo ra được cơ chế khuyến khích học tập và đổi mới sáng tạo toàn diện, khuyến khích đô thị hóa tập trung một cách có hiệu quả và đảm bảo bền vững về môi trường.

### **Tăng trưởng dài hạn của Việt Nam dưới góc nhìn toàn cầu**

“Tăng trưởng đuổi kịp” - quá trình các nước đi sau tận dụng đầu tư, chuyển giao công nghệ và bí quyết từ các nước giàu hơn - đã giúp nhiều nước thành công vượt bậc về kinh tế trong khu vực Đông Á và một số khu vực khác trên thế

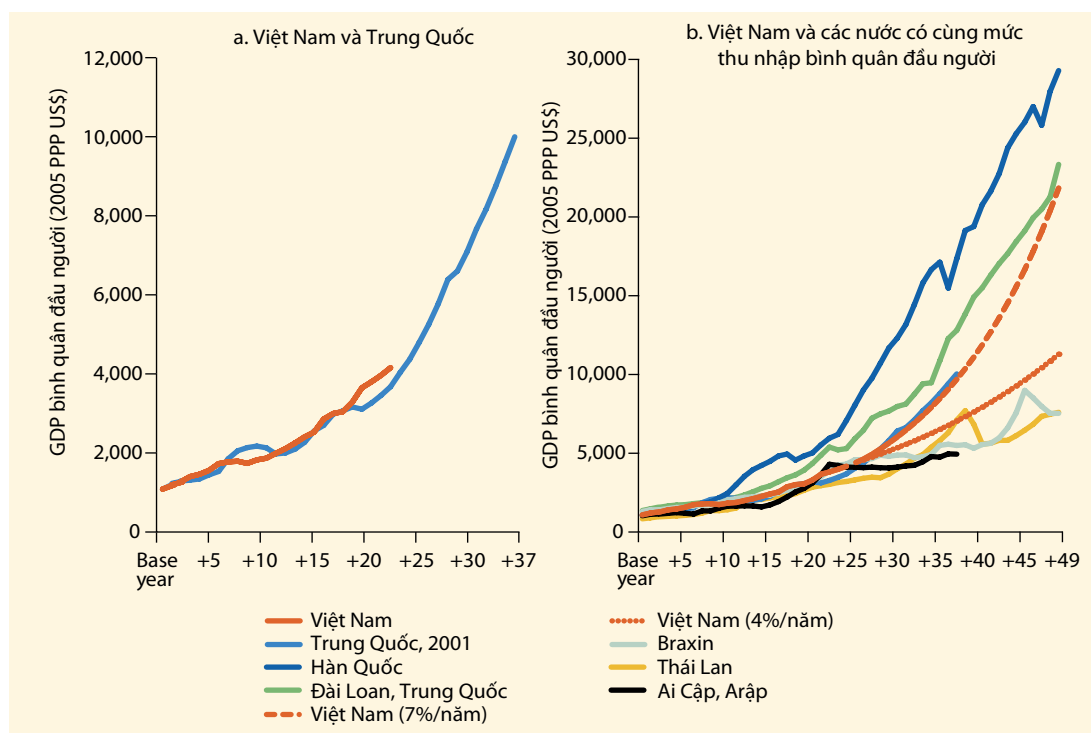
giới sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai. Một số nước và nền kinh tế như Nhật Bản, Hàn Quốc, Xinh-ga-po và Đài Loan (Trung Quốc) đã duy trì được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao suốt 5 thập kỷ và trở thành nước thu nhập cao. Các nước khác như Bra-xin, Ai Cập, In-đô-nê-xi-a, Mê-hi-cô và Thái Lan cũng tăng trưởng nhanh trong vòng 2-3 thập kỷ nhưng sau đó rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Sự cất cánh của Trung Quốc vẫn chưa hoàn thành và dường như có xu thế đi theo hướng của nhóm thứ nhất. Vậy còn Việt Nam?

Nắm bắt cơ hội đuổi kịp trong thời gian qua đã tạo cho Việt Nam một vị thế thuận lợi trên quỹ đạo phát triển dài hạn khi so sánh với các nước khác. Quá trình tăng trưởng dài hạn của Việt Nam so với Trung Quốc có điểm tương đồng mặc dù thời gian khởi điểm cách nhau 13 năm. Sự gia tốc về tăng trưởng của hai quốc gia đều bắt đầu từ mức thu nhập bình quân đầu người khoảng 1.100 USD tính theo giá trị PPP của đồng đô la Mỹ năm 2005 (năm 1977 với Trung Quốc và năm 1990 với Việt Nam) và kết quả đạt được khá giống nhau sau 24 năm (2001 với Trung Quốc và 2014 với Việt Nam - Hình 5a).

Khi xem xét các nền kinh tế thành công khác trong khoảng thời gian 50 năm cũng cho thấy nhiều điểm tương tự. Một nền kinh tế được coi là thành công nếu thu nhập bình quân đầu người (tính theo giá trị PPP của đồng đô la Mỹ năm 2005) tăng ít nhất 3,5 lần trong vòng 25 năm đầu gia tốc tăng trưởng. Điểm xuất phát của các nước và nền kinh tế khác cũng tương tự, ví dụ Thái Lan, thuộc hạng thấp là 835 USD (2005, PPP, USD) và Đài Loan (Trung Quốc), thuộc hạng cao là 1.365 USD. Khi bước vào thời kỳ tăng tốc tăng trưởng  $\frac{1}{4}$  thế kỷ trước đây, vị trí của Việt Nam về cơ bản cũng giống với các nước thành công đó (Hình 5b).

Những gì xảy ra từ thời điểm này trở đi thậm chí còn quan trọng hơn. Sau 25 năm kể từ thời điểm tăng tốc - thời điểm hiện nay của Việt Nam - các nền kinh tế thành công trở thành nước và nền kinh tế thu nhập cao, bỏ xa các nước khác. Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc) duy trì tốc độ tăng trưởng cao trong giai đoạn 25 năm tiếp theo (năm thứ 25-50) trong khi các nước khác như Bra-xin, Ai Cập và Thái Lan bắt đầu giảm tốc độ tăng trưởng.

Do vậy, Việt Nam hiện đang ở một ngã ba đường mang tính quyết

**HÌNH 5. Trên quỹ đạo đuổi bắt: Việt Nam và các thước đo toàn cầu**

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên Penn World Tables 8.0.

Ghi chú: Năm cơ sở được lấy như sau: Đài Loan (Trung Quốc) và Brazil 1951, Thái Lan 1958, Hàn Quốc 1962, Ai Cập 1969, Trung Quốc 1977, Việt Nam 1990. PPP: So sánh sức mua tương đương.

định. Những quyết sách vào thời điểm hiện nay có ý nghĩa quan trọng đối với việc có đạt được khát vọng tăng nhanh thu nhập trong dài hạn hay không. Nếu tiến hành những cải cách cần thiết để nâng tăng trưởng GDP bình quân đầu người lên mức 7% một năm, giống như quỹ đạo tăng trưởng của Trung Quốc, thì đến năm 2035 Việt Nam có thể đạt mức thu nhập như của Hàn Quốc và Đài Loan (Trung Quốc) vào đầu những năm 2000. Từ vị trí nước thu nhập trung bình cao,

Việt Nam có cơ sở vững chắc để đạt mức thu nhập cao trong tương lai. Việt Nam cũng sẽ có cơ hội thuận lợi hơn để bắt kịp, thậm chí vượt trên các nước láng giềng có thu nhập trung bình như In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin. Nhưng nếu tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người chỉ quanh quẩn ở mức 4%/năm thì đến 2035 Việt Nam sẽ chỉ đạt mức gần bằng Thái Lan hay Bra-xin hiện nay và ít có cơ hội bắt kịp với các nước láng giềng có thu nhập trung bình cao hơn.

Vậy yếu tố nào sẽ quyết định hướng đi của Việt Nam? Kinh nghiệm quốc tế cho thấy năng suất lao động là nhân tố cơ bản. Các nhà kinh tế đều thống nhất rằng tuyệt đại bộ phận các nước không có khả năng thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình (dù có tăng trưởng nhanh hay không) gần như hoàn toàn do năng suất bị đình trệ<sup>28</sup>. Nhà kinh tế học đoạt giải Nobel Paul Krugman đã tổng kết tầm quan trọng của năng suất đối với kinh tế học phát triển như sau: “Năng suất không phải là tất cả, nhưng về lâu dài thì nó gần như là tất cả. Liệu một quốc gia có khả năng nâng cao mức sống về lâu dài hay không gần như hoàn toàn phụ thuộc vào khả năng nâng cao sản lượng tính trên đầu người lao động của quốc gia đó”<sup>29</sup>. Và chính ở đây, bức tranh Việt Nam trở nên kém sắc hồng.

### **Xu hướng tăng năng suất: Một vấn đề cần quan tâm**

Đằng sau thành tựu tăng trưởng ấn tượng của Việt Nam từ năm 1990 là những dấu hiệu đáng lo ngại. Có hai điểm nổi bật khi so sánh những

năm 90 với thời kỳ sau này (2000-2013). Thứ nhất, tăng trưởng GDP đã giảm 1 điểm phần trăm so với thập kỷ 1990. Sự giảm sút này một phần do môi trường xấu đi từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu trong những năm 2008-2009, một phần do sự sụt giảm về tăng năng suất lao động bắt đầu từ cuối những năm 1990 (Hình 6a). Thực ra, đà sụt giảm tăng trưởng GDP đã được giảm bớt phần nào nhờ gia tăng lực lượng lao động trong giai đoạn sau năm 2000. Thứ hai, khi xem xét các thành phần đóng góp vào tăng trưởng năng suất lao động của hai giai đoạn cho thấy rất rõ, từ đầu những năm 2000, đóng góp của vốn lớn hơn (Hình 6b) và sự chuyển dịch cơ cấu ở quy mô lớn từ ngành nông nghiệp sang các ngành công nghiệp và dịch vụ (Hình 6c).

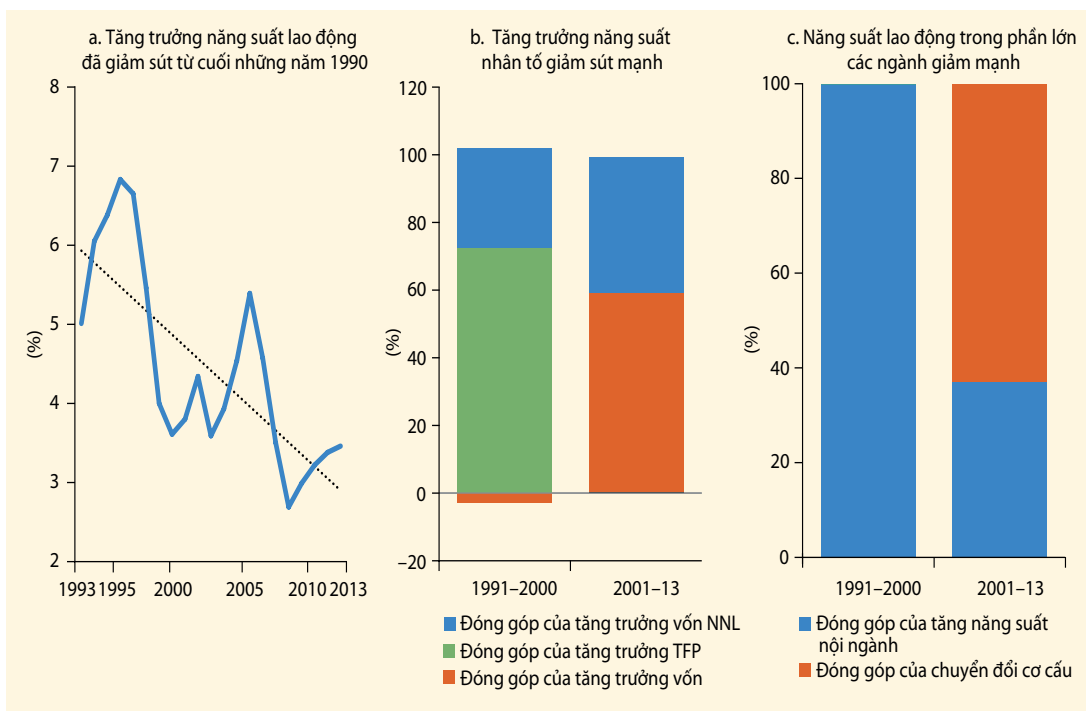
Ngược lại, tăng trưởng năng suất nhân tố tổng hợp (TFP), nhân tố đóng góp chính cho tăng trưởng năng suất lao động trong những năm 1990, đã sụt giảm mạnh trong giai đoạn sau năm 2000 và tăng trưởng năng suất lao động đã giảm ở hầu hết các khu vực. Thực tế, năng suất lao động giảm trong các ngành khai khoáng, tiện ích công cộng, xây dựng và tài chính, là những ngành mà doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò chủ đạo.

<sup>28</sup>. Eichengreen, Park và Shin (2011), Agenor và Canuto (2012) và những người khác.

<sup>29</sup>. Krugman 1994.



## HÌNH 6. Tăng trưởng năng suất nhân tố giảm sút mạnh



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê.

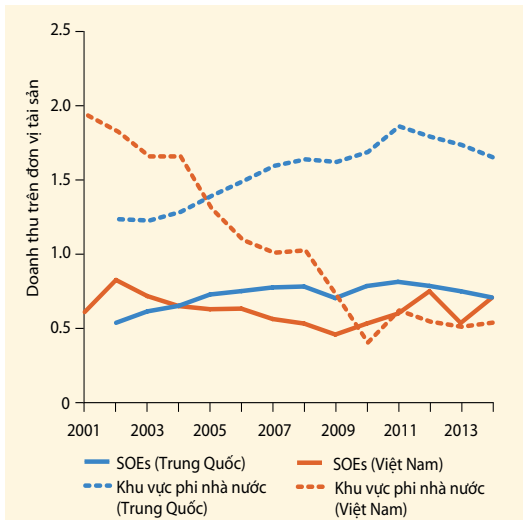
Ghi chú: Hình a mô tả bình quân trượt 3 năm. Hình b, thâm dụng vốn được đo bằng thay đổi tỷ lệ vốn trong GDP.

Do theo đuổi nhiều mục tiêu, trong đó lợi nhuận không phải là ưu tiên, cùng với các ưu đãi méo mó nên các doanh nghiệp nhà nước hoạt động không hiệu quả. Năng suất tài sản công ty (bao gồm vốn và đất đai) và các biện pháp tăng năng suất lao động trong suốt những năm 2000 đều cho thấy tình trạng không hiệu quả. Tuy đã thực hiện cổ phần hoá từ lâu (nhưng không đồng đều), sự hiện diện trong sản xuất cũng như mức độ chi phối của khu vực công đối với thị

trường nhân tố sản xuất vẫn còn rất lớn. Nhà nước vẫn nắm giữ đa số cổ phần của trên 3.000 doanh nghiệp và những doanh nghiệp này chiếm 1/3 GDP (năm 1990) và gần 40% tổng đầu tư cả nước. Khu vực nhà nước vẫn chiếm vị thế độc quyền (hoặc độc quyền nhóm) trong các ngành quan trọng như sản xuất phân bón, khai mỏ, dịch vụ thiết yếu, ngân hàng, xây dựng và nông nghiệp. Tuy nhiên, dưới sức ép ngày càng tăng về tái cơ cấu, khu vực này ít nhất cũng đã tìm cách



### HÌNH 7. Năng suất tài sản cấp doanh nghiệp của khu vực doanh nghiệp ngoài quốc doanh đã giảm mạnh



*Nguồn:* Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê của Việt Nam và Cục thống kê Quốc gia Trung Quốc.

*Ghi chú:* Năng suất vốn được đo bằng doanh thu trên 1 đơn vị tài sản. SOE: Doanh nghiệp nhà nước.

duy trì năng suất lao động để không đi xuống hơn nữa.

Hoạt động của các doanh nghiệp tư nhân trong nước còn đáng quan ngại hơn. Hàng loạt các biện pháp cải cách đã được thực hiện nhằm thể chế hóa tạo thuận lợi cho doanh nghiệp tư nhân đã giúp kinh tế tư nhân tăng trưởng nhanh chóng kể từ cuối thập kỷ 1980<sup>30</sup>.

<sup>30</sup>. Theo con số đăng ký, hiện có trên 650.000 doanh nghiệp tư nhân, trong khi năm 1999 chỉ có 40.000 và năm 1990 không có doanh nghiệp nào.

Nhưng khi con số doanh nghiệp tư nhân tăng lên thì năng suất của doanh nghiệp lại giảm xuống đến mức gần như không có khoảng cách về năng suất lao động và tài sản giữa khu vực tư nhân trong nước và khu vực doanh nghiệp nhà nước (Hình 7). So sánh về năng suất tài sản, khu vực tư nhân Việt Nam sử dụng vốn hiệu quả hơn khu vực tư nhân Trung Quốc vào đầu những năm 2000, nhưng đến năm 2014 năng suất tài sản của họ đã giảm xuống chỉ bằng chưa đến một nửa năng suất của khu vực tư nhân Trung Quốc. Hầu hết các doanh nghiệp tư nhân có quy mô nhỏ và hoạt động trong khu vực phi chính thức, do đó không thể tăng năng suất lao động nhờ vào chuyên môn hoá hay tận dụng lợi thế quy mô được. Đồng thời các doanh nghiệp tư nhân lớn với số lượng tương đối ít (nhất là những doanh nghiệp có trên 300 lao động) lại thường có năng suất thấp hơn so với các doanh nghiệp nhỏ cả về năng suất tài sản và lao động.

Vậy đâu là nguyên nhân của tình trạng trên và tại sao có sự khác biệt giữa hai thời kỳ? Những cải thiện ban đầu trong tăng trưởng năng suất trong thập kỷ 1990 phản ánh sự chuyển đổi của Việt Nam

sang kinh tế theo hướng thị trường và gỡ bỏ nhiều rào cản gắn với nền kinh tế kế hoạch tập trung (nhiều tầng kiểm soát giá cả, định mức sản xuất, hợp tác hóa nông nghiệp, những hạn chế về thương mại và đầu tư, cấm đoán doanh nghiệp tư nhân chính thức). Vào đầu những năm 1990, hầu hết các rào cản này đã bị xóa bỏ trong giai đoạn đầu *Đổi mới* và được thay thế bằng hệ thống thân thiện hơn với thị trường và khu vực kinh tế tư nhân lúc bấy giờ. Một cách tổng quát, các biện pháp đó đã tạo động lực mạnh mẽ cho tăng trưởng năng suất trong toàn bộ nền kinh tế.

Tuy nhiên, vào cuối những năm 1990, những thành quả trong năng suất trở nên cạn kiệt dần và những hạn chế cơ bản về chính sách và thể chế bắt đầu xuất hiện nhiều hơn. Đặc biệt, hai vấn đề méo mó trong cấu trúc kinh tế thị trường non trẻ của Việt Nam đã gây tổn hại nhất đối với tăng năng suất. Thứ nhất là sự *thương mại hóa trong quản trị nhà nước* (sẽ bàn thêm trong Trụ cột 3). Lợi ích thương mại hẹp của một số người có quan hệ chứ không phải kinh doanh hiệu quả đang lấn át và quyết định hoạt động kinh doanh. Các quan chức đã không quan tâm đúng mức đến hiệu quả kinh tế khi

đã trao vô số những ưu đãi (ngầm ngầm hoặc công khai) cho những doanh nghiệp có quan hệ (ví dụ như tất cả các doanh nghiệp nhà nước, hầu hết doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và một vài doanh nghiệp tư nhân lớn trong nước), khiến cho nhiều doanh nghiệp tư nhân khó có thể tồn tại, ngay cả những doanh nghiệp hoạt động hiệu quả.

Thương mại hóa trong quản trị nhà nước đã dẫn đến một cách tiếp cận không đồng nhất và thiếu đồng bộ với các cải cách thị trường, dẫn đến hai vấn đề mất cân bằng. *Trước hết*, dù ủng hộ cơ chế thị trường trong phân bổ nguồn lực, cách tiếp cận giảm thiểu sự kiểm soát của nhà nước đối với sản xuất và công nhận sở hữu tư nhân đối với tư liệu sản xuất vẫn dè dặt và không rõ ràng.

Điều này dẫn đến sự hình thành một tầng lớp doanh nhân hoặc nằm trong nhà nước hoặc có quan hệ chặt chẽ với quan chức nhà nước và doanh nghiệp nhà nước tiếp tục giữ vị trí thống lĩnh trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế.

*Thứ hai*, bản thân việc ủng hộ cơ chế thị trường cũng thiếu nhất quán. Một mặt, việc tự do hóa thị trường sản phẩm và hội nhập vào

nền kinh tế toàn cầu theo các hiệp định thương mại quốc tế khác nhau đã đạt được những tiến bộ ấn tượng. Mặt khác, việc phát triển và tự do hóa các thị trường yếu tố sản xuất lại diễn ra một cách tùy tiện, thể hiện rõ nhất trong việc phân bổ đất đai và vốn rất kém hiệu quả. Ví dụ, phần lớn tài sản (đất đai và vốn) được tích lũy trong các ngành xây dựng, bất động sản, ngân hàng và tài chính trong giai đoạn 2001-2013 mặc dù những ngành này là những ngành kém hiệu quả nhất. Việc phân bổ các nguồn lực này có thể bị tác động bởi các quyết định hành chính tùy tiện và quan hệ cá nhân, do đó gây ra những tổn thất kinh tế lớn. Một nghiên cứu năm 2008 cho thấy phân bổ tín dụng ngân hàng liên quan đến việc có hay không có các quan hệ riêng tư và những doanh nghiệp tư nhân hiệu quả nhất thậm chí không nỗ lực tiếp cận với nguồn vốn vay ngân hàng<sup>31</sup>. Cập nhật phân tích trên đến năm 2013 cho thấy điều này không có gì thay đổi. Các doanh nghiệp tư nhân ở những tỉnh có nhiều doanh nghiệp nhà nước thường ít được tiếp cận vốn và mất nhiều thời gian hơn để được cấp quyền sử dụng đất<sup>32</sup>. Việc

các doanh nghiệp nhà nước được tiếp cận dễ dàng hơn về vốn, đất đai và hạn ngạch xuất khẩu trong ngành dệt may rõ ràng đã làm giảm lợi nhuận và hoạt động kinh doanh của các công ty tư nhân<sup>33</sup>.

Các nhân tố này tác động tiêu cực đáng kể đối với hiệu quả hoạt động của các công ty tư nhân trong nước. Với các thị trường nhân tố phi cạnh tranh và bị nhà nước kiểm soát cùng các thể chế thị trường chính thức phát triển chưa đầy đủ, các doanh nghiệp có xu hướng quay sang sử dụng các quan hệ cá nhân cũng như thể chế phi chính thức, có khi là phi pháp, để thâm nhập thị trường, phát triển và tìm kiếm lợi nhuận nhiều hơn<sup>34</sup>. Tuy nhiên, không có lý do gì để tin rằng những doanh nghiệp giỏi trong việc tận dụng nguồn “vốn chính trị” hoặc khai thác các quan hệ cá nhân cũng giỏi hơn trong việc điều hành kinh doanh.

## **Chương trình cải cách tái khởi động tăng năng suất**

Tăng năng suất là nhu cầu rõ ràng và mạnh mẽ. Tăng trưởng GDP từ đầu những năm 2000 đạt

<sup>31</sup>. Malesky và Taussig 2008.

<sup>32</sup>. Van Thang và Freeman 2009.

<sup>33</sup>. Nguyen và Le 2005, 307.

<sup>34</sup>. Malesky và Taussig 2008.

được nhờ các yếu tố bù đắp cho sự yếu kém và sụt giảm của mức tăng năng suất, nhưng hiện nay các yếu tố này đã chạm tới ngưỡng giới hạn tự nhiên của chúng. Mức tăng năng suất lao động vốn dĩ thấp và đang suy giảm trong toàn bộ nền kinh tế được bù đắp bởi lực lượng lao động tăng nhanh; trong khi tăng năng suất lao động tại các ngành được bù đắp bởi sự chuyển dịch cơ cấu trên quy mô lớn; còn năng suất nhân tố tổng hợp TFP giảm và thấp được thay thế bởi sự gia tăng tích lũy vốn. Trong giai đoạn phát triển tiếp theo, dự báo tác động đối với tăng trưởng kinh tế nói chung của mỗi một nhân tố nêu trên sẽ giảm mạnh hơn so với tác động lên xu hướng năng suất. Thêm vào đó, bối cảnh kinh tế thế giới sẽ kém thuận lợi hơn nhiều so với thời kỳ trước khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Lợi thế của Việt Nam hiện nay là vẫn còn đủ thời gian để tái khởi động tăng năng suất lao động mà không ảnh hưởng tới mục tiêu tăng thu nhập vào năm 2035. Ở cùng một trình độ phát triển vào đầu thập kỷ 1980, Hàn Quốc đã tăng năng suất lao động đáng kể cho thấy một bước ngoặt tăng trưởng như vậy hoàn toàn có thể đạt được. Song điều này cũng đòi hỏi một

chương trình cải cách thể chế tổng thể và dài hạn hơn. Cuối thập niên 1970 và đầu thập niên 1980, một số biện pháp cải cách được thực hiện ở Hàn Quốc (ví dụ ổn định kinh tế vĩ mô, hiện đại hóa nông nghiệp, tập trung hơn vào cạnh tranh và giảm điều tiết thị trường) đã nhanh chóng thúc đẩy tăng năng suất; trong khi các biện pháp khác (ví dụ giáo dục đại học, nghiên cứu & phát triển, đô thị hóa) có tác động dài hạn được bắt đầu thực hiện trước đó nhiều năm.

Chương trình cải cách trong trường hợp của Việt Nam không chỉ đòi hỏi toàn diện do sự suy giảm tăng năng suất, mà còn phải phân kỳ một cách cẩn trọng với tầm nhìn sâu sắc về tăng trưởng dài hạn. Chương trình có thể được chia ra thành ba giai đoạn: ngắn hạn, trung hạn và dài hạn (có thể có chồng lấn giữa các giai đoạn).

1. *Những cải cách có tác động ngay lập tức.* Tăng cường nền tảng kinh tế vi mô của nền kinh tế thị trường Việt Nam phải là ưu tiên hàng đầu và phải đạt được những thành quả quan trọng nhất trong 5 năm tới. Điều này sẽ giúp chặn đà suy giảm tăng năng suất và thông qua việc tạo điều kiện cho

sự tham gia mạnh hơn và hiệu quả hơn của khu vực tư nhân, tạo tiền đề thúc đẩy tăng trưởng mạnh trong thập kỷ tiếp theo.

2. *Những cải cách có tác động trong trung hạn.* Đây là những biện pháp cần được thực hiện ngay không chậm trễ mặc dù tác động của chúng có thể đạt được chủ yếu trong khoảng 5 đến 10 năm. Những biện pháp này hướng vào mục tiêu hỗ trợ công cuộc tái cơ cấu đang diễn ra và làm sâu sắc hơn tiến trình hội nhập toàn cầu bằng cách hiện đại hóa và thương mại hóa khu vực nông nghiệp, nâng cao vị thế của Việt Nam trong chuỗi giá trị toàn cầu và xây dựng thể chế kinh tế vĩ mô vững chắc và tin cậy hơn.

3. *Những cải cách và đầu tư có tác động trong dài hạn.* Những cải cách và đầu tư có thể được thực hiện trong 2 hoặc 3 năm tới với những thành quả được chờ đợi trong dài hạn. Những cải cách này phải tính đến thành quả của mô hình tăng trưởng hiện nay (dựa vào những cải cách ngắn hạn và trung hạn) sẽ không kéo dài hơn một thập kỷ tới, khi nền kinh tế gia nhập nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình cao và

những tổn hại về môi trường tới giới hạn của nó. Trọng tâm lâu dài là khuyến khích học tập và sáng tạo, thúc đẩy tích tụ đô thị và đảm bảo phát triển bền vững về môi trường.

Tác động của những cải cách nêu trên không loại trừ nhau. Thị trường đất đai vận hành tốt và thể chế vi mô mạnh sẽ quan trọng như nhau sau một thập kỷ cũng như sau 3 năm, mặc dù tác động ngắn hạn sẽ thấy rõ nhất do những sai lệch hiện tại sẽ được loại bỏ. Những bộ phận cấu thành của một thể chế kinh tế vĩ mô mạnh hơn cần được thực hiện trong 2 đến 3 năm tới để đảm bảo củng cố vững chắc tài khóa và chi tiêu hiệu quả hơn. Chương trình về môi trường cũng có thể mang lại thành quả ngay lập tức thông qua thực hiện hệ thống định giá hiệu quả trong đó toàn bộ chi phí môi trường được hạch toán đầy đủ trong mọi quyết định chính sách.

### **Những cải cách có tác động ngay lập tức: Tăng cường nền tảng vi mô của nền kinh tế thị trường**

Ưu tiên trước mắt là phải tạo lập nền tảng vi mô của kinh tế thị trường mạnh mẽ hơn. Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước đóng vai



trò quan trọng trong chương trình cải cách, song cải cách này chưa đủ mạnh. Phải đặt lên hàng đầu việc tạo những điều kiện thuận lợi hơn cho khu vực tư nhân.

### **Tăng cường các thể chế thị trường**

Có những bằng chứng thuyết phục cho thấy thị trường hoạt động tốt đòi hỏi phải có các luật chơi được xác định rõ ràng và thi hành một cách minh bạch, tiên liệu được. Chương trình cải cách đòi hỏi các thể chế thị trường mạnh, đặc biệt quan trọng trong những giai đoạn đầu khi thị trường chưa phát triển và ngay cả những méo mó nhỏ cũng có thể có ảnh hưởng lớn. Trọng tâm hiện nay là phải thực thi các chính sách về cạnh tranh và đảm bảo an toàn quyền tài sản. Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và tạo sân chơi bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp trong khu vực công và tư, trong nước và nước ngoài là một phần quan trọng trong chương trình cải cách này. Các cải cách kinh tế thị trường này sẽ được bàn kĩ hơn trong Trụ cột 3.

### **Tự do hóa thị trường các nhân tố sản xuất**

Khu vực tài chính hiện nay vẫn tương đối kém phát triển, khu vực

ngân hàng vẫn chìm trong những vấn đề về cấu trúc và thị trường vốn vẫn còn non trẻ. Thị trường đất đai thậm chí còn kém phát triển và kém hoàn thiện hơn. Hơn nữa, như đã nói ở phần trước, ảnh hưởng của nhà nước đối với các quyết định về phân bổ tín dụng và đất đai dường như là quá lớn, dẫn đến hiệu quả kinh tế rất kém. Những quy định pháp lý về thị trường lao động tuy không phức tạp như hai thị trường trên nhưng vẫn rất đáng quan tâm; hệ thống đăng ký hộ khẩu là một trong những yếu tố cản trở việc di dân giữa nông thôn và thành thị, mặc dù đỡ phức tạp hơn những năm trước nhưng vẫn là một trở ngại, làm giảm tính hiệu quả (xem Trụ cột 2).

### **Phát triển thị trường vốn**

Thị trường tài chính Việt Nam đã mở rộng nhanh chóng từ đầu những năm 1990 nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm để đóng vai trò lớn hơn trong nền kinh tế. Khu vực này đã làm tương đối tốt việc huy động tiết kiệm nhưng vẫn còn kém trong việc phân bổ tín dụng tới các khu vực sử dụng hiệu quả nhất và trong việc tạo lập hệ thống thanh toán bao phủ rộng rãi. Phần lớn các khoản cho vay, đặc biệt từ các ngân



hàng thương mại quốc doanh được dành cho doanh nghiệp nhà nước hoặc các doanh nghiệp tư nhân có quan hệ thân hữu, lấn át nguồn tín dụng cho những doanh nghiệp hoạt động hiệu quả trong khu vực tư nhân trong nước. Độ bao phủ về tài chính đã tăng lên từ đầu những năm 1990 nhưng vẫn còn là một vấn đề đối với những người yếu thế, đặc biệt là ở khu vực nông thôn.

Ngành ngân hàng đang vật lộn sau khi hứng chịu cú sốc lớn do khủng hoảng tài chính toàn cầu làm suy sụp thị trường bất động sản vì các ngân hàng đã cho vay kinh doanh bất động sản quá nhiều. Tỷ suất lợi nhuận trên tài sản trung bình của ngành ngân hàng đã giảm hơn 1 điểm phần trăm kể từ khi xảy ra khủng hoảng (từ 1,8% năm 2007 xuống 0,5% năm 2012); con số báo cáo về nợ xấu tăng nhưng vẫn bị coi là chưa đầy đủ; trích dự phòng rủi ro thấp hơn mức trung bình tại các nước thu nhập trung bình khu vực Đông Á. Nhiều khoản nợ xấu và khoản vay phải tái cơ cấu liên quan đến các doanh nghiệp nhà nước. Hơn nữa, tình trạng sở hữu chéo vẫn còn nghiêm trọng tại các ngân hàng tư nhân, giữa ngân hàng với nhau và giữa ngân hàng với doanh nghiệp, kể cả doanh nghiệp nhà

nước. Mức độ tuân thủ với nguyên tắc cơ bản Basel có cải thiện nhưng vẫn còn thấp; còn nhiều ngân hàng không đáp ứng yêu cầu về vốn tối thiểu để đối phó với rủi ro thị trường và rủi ro hoạt động theo Basel II, trong khi đất nước đang hướng tới Basel III. Thanh tra tại chỗ còn hạn chế, nhất là đối với các ngân hàng thương mại nhà nước; còn thiếu giám sát toàn diện ngân hàng. Ngoài ra, giám sát từ xa cũng cần phải tăng cường.

Dưới đây là 3 vấn đề cần đưa vào chương trình phát triển hệ thống tài chính trong vòng 20 năm tới.

*Một là giảm thiểu rủi ro khủng hoảng tài chính.* Việt Nam sẽ ứng phó nhanh hơn với các cuộc khủng hoảng tài chính tiềm tàng nếu Hội đồng Tư vấn chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia được tăng cường. Hội đồng cần họp thường xuyên với sự hỗ trợ của một đội ngũ chuyên môn tâm huyết có thể đưa ra báo cáo, khuyến cáo và chỉ dẫn kịp thời cho ngân hàng. Thông tin về hệ thống tài chính phải được cải thiện nhờ những thông tin từ xa và sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước (NHNN). Nâng cao năng lực quản lý khủng hoảng và tạo khung khổ pháp lý sẽ cải thiện khả năng

ứng phó với khủng hoảng trong trường hợp có vấn đề về giảm tính thanh khoản hay mất khả năng thanh toán. Cần tăng cường nguồn lực cho Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (DIV) và cho phép DIV thực hiện giao dịch mua tài sản của các ngân hàng yếu kém. Muốn vậy cần chuyển dần cơ cấu vốn DIV từ vay ngân hàng sang nợ Chính phủ và sửa luật cho phép Chính phủ vay NHNN thay cho DIV khi có khủng hoảng nghiêm trọng, theo các điều khoản được xác định rõ ràng.

*Hai là phát triển khu vực tài chính với qui mô lớn hơn, đa dạng và ổn định hơn.* Muốn vậy cần tiếp tục tăng vốn ngân hàng và mở rộng ngành tài chính. Thách thức trước hết là phải giải quyết được khối nợ xấu lớn đang treo trên đầu các ngân hàng, với bước đầu tiên là nhờ các công ty kiểm toán quốc tế có uy tín thực hiện kiểm toán (bao gồm cả kiểm toán hoạt động), kiên quyết áp dụng các chuẩn mực cần trọng, không buông lỏng quản lý. Đối với các ngân hàng hoạt động lành mạnh và tốt có thể giải quyết nợ xấu bằng cách bán trực tiếp tài sản thế chấp liên quan đến nợ xấu và tạo đủ cơ chế pháp lý cho phép chuyển nợ xấu và tài sản thế chấp sang Công ty Quản lý Tài sản Việt

Nam (VAMC) quản lý và xử lý. Cần đóng cửa, sáp nhập các ngân hàng mất khả năng thanh toán với các ngân hàng tốt hoặc bán các ngân hàng đó (trực tiếp hoặc thông qua VAMC).

Để nâng cao hiệu quả ngành ngân hàng trong tương lai cần đảm bảo thực thi tốt hơn các quy chế đã được hoàn thiện cũng như giám sát rủi ro của các ngân hàng (nhất là các ngân hàng thương mại nhà nước) và rủi ro của các định chế bán tài sản như công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí. Bước tiến lớn ở đây là áp dụng giám sát cần trọng vĩ mô và tăng cường giám sát từ xa. Một việc nữa là chuyển dần sang áp dụng các quy tắc và chuẩn kế toán quốc tế. Việc thực thi các quy tắc Basel III đòi hỏi ngân hàng phải có nhiều vốn hơn, bao gồm cả vốn dự phòng rủi ro thị trường và rủi ro hoạt động và giảm được sự mạo hiểm thái quá của chủ ngân hàng trong bối cảnh một số ngân hàng còn đang vật lộn để thực hiện các yêu cầu của Basel II. Một lĩnh vực khác cần quan tâm là tăng cường thu thập thông tin về các tập đoàn kinh doanh nhằm giảm bớt tình trạng cho vay dựa trên quan hệ riêng tư và sở hữu chéo.

Quá trình phát triển thị trường vốn theo chiều sâu cần bắt đầu từ thị trường nợ chính phủ sẽ đòi hỏi phải thay đổi khung pháp lý và kế toán theo chuẩn quốc tế. Các nguyên tắc kế toán phù hợp hơn với chuẩn mực quốc tế sẽ làm cho thị trường vốn hấp dẫn hơn với các nhà đầu tư nước ngoài. Cũng như tại phần lớn các nước đang phát triển, sự phát triển của các định chế tiết kiệm theo hợp đồng (như các công ty bảo hiểm) chỉ mới hình thành ở Việt Nam, song vai trò của các định chế này sẽ tăng lên trong 20 năm tới khi nền kinh tế được hiện đại hoá. Sự quan tâm của các nhà đầu tư vào các công ty bảo hiểm tùy thuộc vào mức độ minh bạch về kế toán (tuân thủ chuẩn mực quốc tế về kế toán và báo cáo) và việc tăng cường năng lực của cơ quan giám sát bảo hiểm.

*Ba là tăng cường độ bao phủ về tài chính.* Việt Nam đã khá thành công trong cho vay cá nhân<sup>35</sup> so với các nước thu nhập trung bình thấp, nhưng chưa thành công trong vấn

đề gửi tiền và chuyển tiền<sup>36</sup>. Dịch vụ chuyển tiền tại Việt Nam chủ yếu thông qua các định chế tài chính, trong khi tỷ lệ sử dụng điện thoại di động và các công ty cung cấp dịch vụ chuyển tiền thấp hơn so với các nước thu nhập trung bình thấp. Sử dụng điện thoại di động sẽ giúp mở rộng độ bao phủ dịch vụ chuyển tiền và gửi tiền với chi phí thấp hơn. Mặc dù Việt Nam còn phải thay đổi nhiều quy chế, cả về tài chính lẫn viễn thông, song đây chính là cách tận dụng lợi thế của một đất nước có lượng lớn thuê bao điện thoại di động. Có thể lấy công ty M-Shwari của Kê-ni-a làm ví dụ. Kể từ khi bắt đầu hoạt động năm 2012, công ty đã tăng thêm 9 triệu thuê bao, huy động được 45 triệu USD tiền gửi và đạt dư nợ tín dụng gần 18 triệu USD vào cuối năm 2014; khách hàng gửi tiền có thể vay ngắn hạn qua hệ thống dịch vụ của công ty. Độ bao

<sup>35</sup>. Năm 2015, 18% dân số Việt Nam vay mượn từ một thể chế tài chính, tăng so với 16% năm 2011. So sánh với mức trung bình của một quốc gia thu nhập trung bình thấp, con số này hiện chỉ khoảng 7,5% (theo cơ sở dữ liệu của Global Financial).

<sup>36</sup>. Theo cơ sở dữ liệu của Global Financial, 31% người dân Việt Nam trong độ tuổi trưởng thành có tài khoản tại thể chế tài chính (tuy nhiên, NHNN ước lượng con số này là 50%), thấp hơn rất nhiều mức 43% là trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình thấp. Mức chênh lệch này còn lớn hơn đối với người nghèo, tỷ lệ này của người nghèo Việt Nam là 19% trong khi trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình thấp là 33%.

phủ tài chính cũng đòi hỏi phải có thông tin tín dụng tốt hơn về người vay.

### **Phát triển thị trường đất đai**

Theo Hiến pháp và luật hiện hành, đất đai thuộc sở hữu toàn dân và do nhà nước đại diện quản lý. Cá nhân được giao quyền sử dụng có thời hạn và pháp luật cho phép chuyển quyền sử dụng đất cho các cá nhân khác. Nhà nước có thể thu hồi quyền sử dụng đất để phục vụ lợi ích quốc gia và bồi thường theo luật.

Khung pháp lý chung về quyền sử dụng đất của cá nhân được cụ thể hóa bằng nhiều văn bản pháp luật thiếu đồng bộ; công tác thi hành luật cũng bị chi phối bởi một số quy định và nhiệm vụ chồng chéo. Đó mới chỉ là ở cấp Trung ương, còn chính quyền tỉnh và huyện lại ban hành những hướng dẫn riêng về sử dụng và chuyển nhượng đất đai.

Trên thực tế thị trường mua bán quyền sử dụng đất còn vắng bóng<sup>37</sup>. Gần như chưa có thị trường đất đai sơ cấp. Thị trường chủ yếu do các cơ quan nhà nước vận hành thông qua những thủ tục hành chính thiếu thực tế và “giá” quyền

sử dụng đất được định đoạt không sát thị trường.

Thị trường thứ cấp phát triển hơn nhưng còn vấp phải nhiều trở ngại. Cơ chế thị trường ít được áp dụng trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp. Trong trường hợp đó, quy hoạch sử dụng đất của chính quyền địa phương quyết định mục đích sử dụng đất, chứ chưa dựa trên quan hệ cung-cầu hay nhu cầu của người dân địa phương. Hơn nữa, “người bán” tức là cá nhân từ bỏ quyền sử dụng đất của mình thường là nông dân, ít có khả năng được đền bù một cách thỏa đáng; lợi ích của việc chuyển nhượng chủ yếu rơi vào chính quyền địa phương và “người mua” - người thường được mua với giá rẻ hơn giá thị trường thứ cấp.

Sự thiếu vắng thị trường đất đai làm nảy sinh một số vấn đề. Cùng với quyền tài sản chưa được quy định rõ ràng, điều này khuyến khích mô hình kinh doanh dựa trên quan hệ thân hữu. Mặt khác, sự thiếu vắng thị trường đất đai cũng làm giảm hiệu quả kinh doanh. Người có quyền sử dụng đất muốn chuyển đổi mục đích sử dụng để thực hiện hoạt động kinh tế có lợi hơn sẽ phải chịu

<sup>37</sup>. Nguyễn Đình Cung, 2015.

chi phí hành chính rất cao, thường là cao tới mức không thể chịu nổi, và quy trình thì mất nhiều thời gian. Thiếu vắng thị trường đất đai cũng làm méo mó quá trình đô thị hóa (sẽ bàn chi tiết hơn trong mục “Tập dụng đô thị hóa để đẩy mạnh hiện đại hóa”). Vì vậy, thị trường đất đai phát triển minh bạch và đầy đủ chức năng là một ưu tiên chính sách quan trọng và cấp thiết.

### **Những cải cách có tác động trung hạn: Quản lý chuyển đổi cơ cấu và đẩy mạnh hội nhập toàn cầu**

Phần này có ba nội dung chính: (i) hiện đại hóa và thương mại hóa nông nghiệp, khu vực đang thu hút gần một nửa lực lượng lao động trong một đất nước có tới gần 70% dân số sống ở nông thôn; (ii) tăng cường sự tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu (GVCs) nhằm tối đa hóa cơ hội đạt được năng suất cao trong bối cảnh phụ thuộc nặng nề và có thể gia tăng vào các thị trường bên ngoài; (iii) xây dựng thể chế kinh tế vĩ mô vững chắc và đáng tin cậy hơn - điều kiện ngày càng thiết yếu trước sự chuyển dịch nhân khẩu, nhu cầu chi tiêu lớn cho kết cấu hạ tầng và khu vực xã hội, cũng như kết nối tài khoản vốn với nền kinh tế toàn cầu.

### **Hiện đại hóa và thương mại hóa nông nghiệp**

Công nghiệp hóa theo chiều sâu và hiện đại hóa các ngành dịch vụ không tương thích với định hướng tập trung vào nông nghiệp. Hiện nay và trong tương lai có thể thấy nông nghiệp vẫn là ngành quan trọng có lợi thế so sánh của Việt Nam, cần được khai thác hết tiềm năng để phục vụ quá trình hiện đại hóa nền kinh tế.

Mặc dù ngành nông nghiệp đã có những tiến bộ vượt bậc kể từ cuối những năm 1980 nhưng mô hình tăng trưởng nông nghiệp hiện nay bộc lộ nhiều điều đáng lo ngại về chất lượng và tính bền vững cần được giải quyết ngay về mặt chính sách. Năng suất lao động trong nông nghiệp dù đã tăng nhanh từ những năm 1990 nhưng vẫn cực kỳ thấp so với các nước có cùng trình độ phát triển. Điều đáng lưu tâm ở đây là sản xuất lúa gạo chiếm vai trò quá lớn, sử dụng quá nhiều đất đai màu mỡ và năng lực thủy lợi. Lợi nhuận thấp của hộ nông dân nhỏ lẻ, tình trạng thiếu việc làm của lao động nông nghiệp, an toàn thực phẩm chưa đảm bảo, giá trị gia tăng thấp, giá nông sản thấp trên thị trường quốc tế, thiếu kết nối đa thức từ nông trại



đến thị trường, yếu kém về kho bãi và hậu cần bảo quản lạnh, hạn chế trong đổi mới thể chế và công nghệ đều là những thách thức của kinh tế nông nghiệp. Tăng trưởng trong ngành nông nghiệp phần nào cũng nhờ vào sự hy sinh về môi trường.

Ngành nông nghiệp cũng đang đứng trước bước ngoặt. Nhiều cơ hội lớn đang mở ra trên thị trường trong nước, khu vực và quốc tế, nhưng ngành nông nghiệp sẽ không thể tiếp tục cạnh tranh trên cơ sở chi phí thấp, thâm dụng lao động và dựa vào tài nguyên. Ngành nông nghiệp cũng sẽ phải đối mặt với cạnh tranh trong nước ngày càng tăng với các đô thị, các ngành công nghiệp và dịch vụ về lao động, đất đai và nguồn nước. Tăng trưởng trong tương lai phải dựa vào nâng cao hiệu quả và đổi mới sáng tạo.

Cơ cấu sản xuất và cách thức tổ chức chuỗi cung ứng cũng cần thay đổi. Nông dân còn sản xuất manh mún, liên kết giữa nông dân và liên kết theo chiều dọc còn yếu. Những vấn đề đó gây ra những chi phí giao dịch không cần thiết, không phát huy hiệu quả kinh tế nhờ quy mô, đồng thời thiếu khuyến khích sản xuất nguyên liệu và sản phẩm chất lượng cao. Tương tự, cũng cần thay

đổi mô hình “quản lý nhà nước”, tức là cách thức nhà nước cung cấp dịch vụ kỹ thuật và điều tiết, chi tiêu công và đầu tư công trong nông nghiệp, các chính sách hỗ trợ nông dân và khuyến khích đầu tư vào kinh doanh nông nghiệp. Nền nông nghiệp dựa trên nhu cầu cần sự linh hoạt chứ không thể dựa vào kế hoạch hóa tập trung như xu hướng hiện nay.

Để có thể phát triển theo xu thế chung của thế giới, nông nghiệp Việt Nam cần được chuyển đổi theo hai hướng. Một là hiện đại hóa phương thức sản xuất, thay đổi cách thức sử dụng đất (bớt trồng lúa, tăng cây trồng đem lại giá trị gia tăng và mở rộng chăn nuôi) và tăng liên kết cung cấp dịch vụ nông nghiệp. Hai là hiện đại hóa hệ thống sản phẩm nông nghiệp, bao gồm chế biến nông sản hàng hóa (cây trồng, vật nuôi, thủy hải sản) để tạo ra thực phẩm có giá trị gia tăng cao<sup>38</sup>.

<sup>38</sup>. Thay đổi trong lĩnh vực này thường bao hàm tăng tỷ trọng phân phối thực phẩm qua các siêu thị hiện đại và các cơ sở ăn uống bên ngoài gia đình, tăng tiêu thụ thực phẩm chế biến/tiện ích có thương hiệu, quá trình hợp nhất các chức năng buôn bán trung gian và thu gom nông nghiệp, sự phổ biến của các phương pháp kho vận và chuỗi kho đông lạnh, áp dụng các chuẩn mực ngày càng chặt chẽ và phương pháp tiên tiến để truy nguồn sản phẩm và quản lý chất lượng.



Dấu hiệu của những chuyển đổi nói trên đã xuất hiện ở một số nơi hoặc một số tuyến trong các tổ hợp sản xuất nông sản. Song những quá trình đó có thực sự hiệu quả hay không, mức độ đột phá đến đâu, đường đi sẽ bằng phẳng hay gập ghềnh, người nông dân có được hưởng lợi hay không, còn tùy thuộc nhiều vào chính sách công.

Một ví dụ là Chính phủ có thể tạo điều kiện để thị trường đất nông nghiệp phát triển năng động hơn, hỗ trợ người nông dân phá thế độc canh cây lúa để chuyển sang canh tác đa dạng, bao gồm chăn nuôi, nuôi trồng thủy hải sản hoặc các hình thức canh tác khác. Cần có các quy định, các biện pháp khuyến khích và các loại hình dịch vụ hỗ trợ - kết hợp với nhau một cách hiệu quả - nhằm thúc đẩy và vận hành quá trình chuyển đổi sang nền nông nghiệp xanh, áp dụng hệ thống an toàn thực phẩm và bảo vệ người tiêu dùng, tạo niềm tin cho người dân. Những chuỗi cung ứng có khả năng kiểm soát được sự vận chuyển và trạng thái của các sản phẩm dễ hư hỏng - như thủy sản đông lạnh từ Đồng bằng sông Cửu Long tới thị trường tiêu thụ ở Bắc Mỹ và Tây Âu, sẽ giúp tăng cường cạnh tranh thương mại và an toàn thực phẩm.

Để quản lý tốt hơn những rủi ro trong nông nghiệp, đòi hỏi phải đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao về thông tin, về các công cụ kỹ thuật và tài chính. Chính phủ cần tạo điều kiện để phát triển những loại hình dịch vụ này. Chẳng hạn, cải thiện dịch vụ giáo dục và dạy nghề giúp rút ngắn thời gian áp dụng công nghệ mới về canh tác và chế biến sau thu hoạch. Tạo lập và duy trì môi trường đầu tư và kinh doanh nông nghiệp thuận lợi giữ vai trò mẫu chốt để nâng cao giá trị gia tăng cho nông phẩm Việt Nam, tạo nên những thương hiệu mới có uy tín về chất lượng và tính bền vững. Thế giới có nhiều kinh nghiệm và thông lệ tốt để Việt Nam có thể học hỏi và áp dụng.

Cho đến nay, Nhà nước giữ vai trò chính, thậm chí là chủ đạo trên một số lĩnh vực, trong phát triển nông nghiệp. Một số chức năng - như quy hoạch sử dụng đất, quản lý nông trường, thương mại hàng hóa, cung ứng công nghệ - sẽ giảm dần tầm quan trọng, thậm chí còn có hại khi nông nghiệp phát triển theo hướng linh hoạt, dựa vào thị trường và tri thức nhiều hơn. Nhà nước có thể giảm đầu tư trực tiếp cho nông nghiệp nếu khuyến khích tư nhân phát triển các dịch vụ nông

ng nghiệp và tạo thuận lợi để tư nhân đầu tư, kể cả dưới hình thức hợp tác công-tư, qua đó giải phóng được nguồn lực để tập trung thực thi tốt các quy định về môi trường, vệ sinh dịch tễ, thú y và an toàn thực phẩm. Nhà nước vẫn cần tiếp tục giữ vai trò trong hỗ trợ các tổ chức của nông dân, duy tu bảo dưỡng hạ tầng nông thôn và nhiều nhiệm vụ khác có ảnh hưởng đến chi phí giao dịch và trong phối hợp hành động.

### **Nhân rộng cơ hội ngoại thương**

Việt Nam được hưởng lợi nhiều nhờ ngoại thương, tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu và đi trước đón đầu trong cạnh tranh với các nền kinh tế mới nổi để có thể nắm bắt các cơ hội quý báu hơn từ các hiệp định thương mại tự do đa phương và song phương, chẳng hạn như TPP. Hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam không những chỉ lớn hơn về quy mô mà còn đa dạng hơn, phản ánh quá trình chuyển đổi từ xuất khẩu sản phẩm thô là chủ yếu sang xuất khẩu hàng hóa chế tác có hàm lượng công nghệ thấp và trung bình (may mặc, đồ gỗ, giày dép) và tiếp theo là hàng hóa tinh xảo hơn (máy móc và điện tử).

Tuy nhiên, tăng trưởng xuất khẩu dịch vụ còn yếu. Hiện tại, Việt

Nam chưa chủ động khai thác triệt để các cơ hội của mô hình chuỗi giá trị toàn cầu. Mô hình đó phụ thuộc quá nhiều vào các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài thực hiện lắp ráp ở công đoạn cuối, thiếu liên kết ngược với các nhà cung ứng trong nước trong hoạt động sản xuất chính và ít chuyển giao công nghệ cho doanh nghiệp trong nước, do doanh nghiệp trong nước chưa đủ khả năng tiếp thu công nghệ cao hơn hoặc chưa thể tham gia vào các công đoạn phức tạp hơn trong chuỗi giá trị. Một đặc điểm nổi bật của hoạt động sản xuất theo định hướng xuất khẩu của Việt Nam là sử dụng tương đối nhiều thiết bị, nguyên vật liệu nhập ngoại vào quy trình lắp ráp cuối cùng. Ví dụ, khoảng 50-60% giá trị xuất khẩu dệt may và da giày là từ nguyên vật liệu nhập ngoại. Hầu hết các linh kiện và chi tiết đưa vào sản xuất điện thoại thông minh và máy tính bảng cho xuất khẩu cũng được nhập khẩu.

Chính vì vậy, đồng thời với việc duy trì sản xuất lắp ráp công đoạn cuối (ít nhất để tạo việc làm quy mô lớn trong các ngành chế biến, chế tác trong trung hạn), Việt Nam cần khuyến khích các nhà cung ứng trong nước tham gia ngày càng sâu vào quá trình lắp ráp cuối cùng

thông qua phát triển mạng lưới toàn diện hơn các nhà cung ứng cấp 1 và cấp 2, như cách thức Trung Quốc đã làm. Điều này giúp Việt Nam có vị thế tốt hơn để bắt đầu chuyển sang các sản phẩm tinh xảo hơn, nâng cao giá trị gia tăng trong chuỗi giá trị toàn cầu hiện tại, đảm nhận các công đoạn phức tạp hơn và dịch chuyển sang các chuỗi cung ứng mới với tỷ trọng giá trị gia tăng cao hơn.

Trước hết, cải cách cần khuyến khích sự hình thành các doanh nghiệp tư nhân Việt Nam có năng lực cạnh tranh, có khả năng tạo những liên kết với các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài. Chìa khóa để mở đường dịch chuyển lên vị trí cao hơn trong chuỗi giá trị tại các nước công nghiệp hóa sớm ở Đông Á chính là một khu vực kinh tế tư nhân trong nước năng động. Sau này, khi các doanh nghiệp Việt Nam tiếp thu được bí quyết và có năng lực cạnh tranh toàn cầu cao hơn (nhờ nâng cấp công nghệ và lợi thế quy mô), Việt Nam có thể đặt mục tiêu để có một số doanh nghiệp đứng đầu chuỗi giá trị toàn cầu. Ở vị trí đó, lợi nhuận thu được sẽ lớn hơn nhiều so với các vị trí khác. Ví dụ, Apple thu được lợi nhuận bằng tới 45%

giá bán buôn iPhone<sup>39</sup>. Ngoài ra, các ví dụ khác là Samsung (Hàn Quốc), Huawei (Trung Quốc) và Tập đoàn Tata (Ấn Độ).

Tiếp theo là phải phát triển được khu vực dịch vụ hiện đại, làm đầu vào quan trọng cho sản xuất chế tác, nhất là đối với các mặt hàng xuất khẩu. Đây là khu vực Việt Nam còn tụt hậu so với các đối thủ cạnh tranh, vì vậy bị rơi vào thế bất lợi. Thiếu một khu vực tài chính hiện đại và vận hành tốt là một khiếm khuyết nghiêm trọng. Thiếu khả năng tiếp cận vốn từ giai đoạn đầu làm hạn chế sự phát triển của hệ sinh thái khởi nghiệp năng động. Những dịch vụ hiện đại khác như bảo hiểm, viễn thông, vận tải và logistics cũng chậm phát triển. Khoảng trống này sẽ ngày càng được nhận thấy rõ khi Việt Nam dịch chuyển lên vị trí cao hơn trong chuỗi giá trị và hàm lượng giá trị của hàng hóa thương mại Việt Nam gia tăng.

Cũng cần phát triển các dịch vụ như nghiên cứu và phát triển (R&D), kỹ thuật và thiết kế như một cách để nâng cấp sự tham gia của Việt Nam vào chuỗi giá trị toàn cầu

<sup>39</sup>. <http://www.digitaltrends.com/mobile/iphone-cost-what-apple-is-paying/>

(tham khảo mục “Đẩy mạnh học hỏi, đổi mới và sáng tạo” ở phần sau). Các dịch vụ hiện đại cũng trực tiếp đóng góp cho xuất khẩu, tăng trưởng và tạo việc làm. Nâng cấp nền tảng nguồn vốn con người, hạ tầng và kết nối công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) sẽ tạo cơ hội để Việt Nam trở thành cường quốc khu vực về các dịch vụ dựa trên công nghệ thông tin.

Cải cách quy chế có vai trò thiết yếu để tạo sức sống cho các ngành dịch vụ. Những hạn chế về tỷ lệ sở hữu của nước ngoài trong các ngành dịch vụ chiến lược như ngân hàng, viễn thông, thông tin đại chúng, truyền tải và phân phối điện, vận tải đường bộ, đường sắt, đường không, khai thác cảng đang gây cản trở hoặc gây phiền hà cùng chi phí cao hơn nhiều so với các quốc gia khác<sup>40</sup>. Điều quan trọng là cần giảm bớt và hợp lý hoá những giới hạn này, sao cho cơ chế thị trường có thể phân bổ dòng vốn đầu tư một cách minh bạch trên một sân chơi bình đẳng cho tất cả các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Một ưu tiên nữa là cần khắc phục những bất cập trong giải

quyết tranh chấp. Doanh nghiệp ngành dịch vụ nước ngoài còn lo ngại về hệ thống pháp lý và thường yêu cầu xử lý tranh chấp thông qua trọng tài tại các quốc gia khác, như Xinh-ga-po. Việt Nam cũng có thể giữ vai trò chủ động hơn trong phối hợp với các quốc gia đối tác để cắt giảm rào cản thương mại dịch vụ trong khối ASEAN.

Cuối cùng, khi Việt Nam hội nhập sâu hơn và hiệu quả hơn vào chuỗi giá trị toàn cầu, khả năng kết nối cũng được tăng cường. Doanh nghiệp tham gia vào các chuỗi giá trị cần vận chuyển hàng hoá xuyên biên giới với chi phí thấp và độ tin cậy cao nhằm giảm tổn phí lưu kho và tuân thủ các đòi hỏi giao hàng chặt chẽ, đúng thời hạn. Khả năng kết nối bao hàm ba khía cạnh chính sách cần quan tâm.

*Kết nối thể chế:* Đây là “phần mềm” trong kết nối, bao gồm tạo thuận lợi hóa thương mại, cải cách cơ cấu và quy chế, tạo thuận lợi cho vận tải và logistics. Theo Chỉ số Hiệu quả logistics (LPI) của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam đạt kết quả khá tốt, đứng thứ 48 trong số 160 quốc gia, cao nhất trong các quốc gia thu nhập trung bình thấp (Bảng 1), mặc dù vẫn đứng sau các

<sup>40</sup>. Các chỉ số về đầu tư xuyên biên giới của NHTG (bản 2012).

**BẢNG 1. Thứ hạng trong Chỉ số Hiệu quả Logistics (LPI)**

	Thứ hạng LPI tổng hợp	Hải quan	Hạ tầng	Vận tải quốc tế	Chất lượng và năng lực logistics	Giám sát & truy tìm hàng hóa	Giao hàng đúng hạn
Việt Nam 2007	53	37	60	47	56	53	65
Việt Nam 2014	48	61	44	42	49	48	56
Trung Quốc 2014	25	27	26	10	32	23	31
Ma-lai-xi-a 2014	28	38	23	22	35	29	36
Thái Lan 2014	35	36	30	39	38	33	29

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Chỉ số Hiệu quả Logistics (LPI).

nước thu nhập trung bình cao như Thái Lan, Trung Quốc và Ma-lai-xi-a. Thứ hạng của Việt Nam đã được cải thiện kể từ năm 2007, ngoại trừ tiêu chí về thủ tục hải quan. Trong đó, một điểm yếu về kết nối thể chế là kiểm tra vệ sinh dịch tễ và y tế, với thứ hạng thấp hơn so với các quốc gia ở ASEAN.

*Kết nối cơ sở vật chất:* Một quốc gia kết nối tốt nghĩa là có kết cấu hạ tầng đầy đủ, chất lượng cao, đặc biệt là các cửa ngõ quốc tế và vận chuyển đa phương thức, bao gồm kết nối bến cảng, sân bay, đường bộ, đường sắt và hạ tầng ICT. Cùng với đó là hạ tầng năng lượng, điều kiện thiết yếu đảm bảo hoạt động sản xuất và giao thương năng lượng với các nước láng giềng. Mặc dù Việt Nam có thứ hạng tốt về hạ tầng trong chỉ số LPI (xếp thứ 44 trên thế

giới) nhưng nhiều vấn đề về hạ tầng giao thông vẫn cần được quan tâm.

Các phương thức vận tải hiện tại đều quá tải bên trong và xung quanh các cụm kinh tế lớn, không kết nối được giữa các cụm đó với nhau hoặc tới các cửa ngõ thương mại lớn, cho thấy thiếu phối hợp trong phát triển các khu kinh tế và hành lang giao thông<sup>41</sup>. Các vấn đề chủ yếu ở đây là chất lượng đường bộ thấp (tham khảo mục “Tận dụng đô thị hóa để đẩy mạnh hiện đại hóa”), hạ tầng đường sắt và đường thủy nội địa nói chung kém phát triển và sự mất cân đối cung - cầu trong cung cấp hạ tầng cảng biển

<sup>41</sup>. Ngân hàng Thế giới 2013, Tạo thuận lợi thương mại, tạo giá trị và năng lực cạnh tranh: hàm ý chính sách cho tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam.



nước sâu<sup>42</sup>. Tuy đường cao tốc cần tiếp tục phát triển nhưng chi cho giao thông phải được cân đối lại, chuyển từ giao thông đường bộ (là phương thức vận tải hàng hoá tốn kém nhất) sang phát triển vận tải đa phương thức (để xử lý và lưu giữ hàng hóa trong các kho bãi công suất lớn), tận dụng lợi thế của các phương thức vận tải rẻ hơn như đường thủy nội địa và đường sắt. Cũng cần cân đối lại vốn đầu tư và chi phí bảo dưỡng, đáp ứng nhu cầu duy tu bảo dưỡng hạ tầng giao thông thích hợp và kịp thời.

*Kết nối con người:* Đó là việc tạo điều kiện thuận lợi cho người dân đi lại dễ dàng giữa các quốc gia (để cung cấp dịch vụ, học tập và du lịch). Việt Nam đã xóa bỏ quy định hạn chế số lao động nước ngoài được các công ty nước ngoài tuyển dụng và đã ban hành các thủ tục mới về cấp phép cho lao động nước ngoài. Giám đốc, cán bộ quản lý, chuyên gia làm việc tại Việt Nam theo quyết định điều chuyển trong nội bộ công ty được phép lưu trú tại Việt Nam trong ba năm đầu và sau đó có thể được gia hạn. Tuy nhiên,

vẫn còn nhiều việc phải làm để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các doanh nghiệp nước ngoài trong việc đưa chuyên gia quốc tế vào làm việc tại Việt Nam.

### **Xây dựng thể chế quản lý kinh tế vĩ mô**

Ổn định mức giá chung, dự báo giá tương đối và quản lý tốt nguồn lực công là những yếu tố thiết yếu để đảm bảo thị trường trong nước vận hành hiệu quả và năng lực cạnh tranh trong dài hạn của nền kinh tế. Việt Nam đã từng trải qua những thời kỳ lạm phát cao, nợ công và nợ được Nhà nước bảo lãnh đang tăng nhanh. Hiệu quả chi tiêu công còn thấp ở một số lĩnh vực then chốt<sup>43</sup>, trong khi đó sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý kinh tế vĩ mô chủ yếu, ở cấp Trung ương (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam), cũng như giữa Trung ương và địa phương còn tương đối yếu. Hướng xử lý các vấn đề phát sinh nêu trên cùng với những đòi hỏi của một nền kinh tế ngày càng mở và phức tạp hơn là phải tiếp tục đầu tư xây dựng các thể chế quản lý chính sách tài khóa và tiền tệ có sự phối hợp

<sup>42</sup>. Trong khi cảng Hải Phòng ở phía Bắc thiếu hụt công suất thì cảng Cái Mép - Thị Vải ở phía Nam bị dư thừa công suất.

<sup>43</sup>. Đánh giá chi tiêu công phối hợp giữa Ngân hàng Thế giới - Bộ Tài chính, 2015.



tốt, độ tin cậy cao và khả năng chống chịu các cú sốc.

### **Quản lý chính sách tiền tệ**

Một số quốc gia theo đuổi những chiến lược chính sách tiền tệ khác nhau, song vẫn nhất quán với các nguyên tắc nêu trên. Chi-lê, Hàn Quốc, Nam Phi và Thái Lan theo đuổi chiến lược lạm phát mục tiêu truyền thống, thì Xinh-ga-po lại duy trì được lạm phát thấp và ổn định bằng cách quản lý chặt tỷ giá hữu hiệu danh nghĩa. Ngân hàng trung ương của các quốc gia đó được giao nhiệm vụ chính là ổn định giá cả; các nhà hoạch định chính sách chịu trách nhiệm giải trình với Chính phủ về mức độ hoàn thành nhiệm vụ và họ sử dụng các phân tích kinh tế và tiền tệ dựa trên những mô hình thích hợp để đánh giá tính hình thực thi chính sách và truyền thông về các quyết định của mình.

Bài học cơ bản cho Việt Nam là phải khắc phục bằng được tình trạng NHNN có quá nhiều mục tiêu<sup>44</sup>. Để làm được điều này, các cơ quan có thẩm quyền có thể lựa chọn hướng NHNN quản lý chặt tỷ giá hay là tập trung vào mục tiêu lạm phát. Cả hai phương án đều đáng

được xem xét nghiêm túc và đều cần dựa trên nhiệm vụ rõ ràng của NHNN về ổn định giá cả. Đồng thời phải tăng cường năng lực phân tích và nghiệp vụ của cán bộ NHNN. NHNN có thể giao nhiệm vụ thực thi chính sách tiền tệ cho một Ủy ban Chính sách tiền tệ (MPC) hoạt động độc lập. Một loạt các vấn đề về tổ chức và năng lực phân tích cần được giải quyết để MPC hoạt động hiệu quả. Đó là điều kiện bổ nhiệm thành viên, tần suất họp, các yêu cầu về báo cáo, hình thức tranh luận chính sách và công bố thông tin của MPC. Khi tiếp tục phát triển các nghiệp vụ tiền tệ, cần lựa chọn mục tiêu tác nghiệp phù hợp với chiến lược chính sách tiền tệ. Các công cụ tiền tệ cần theo định hướng thị trường và có hiệu lực để đạt được mục tiêu đó. Một khung khổ lành mạnh cho quản lý thanh khoản và dự báo các khoản mục trong bảng cân đối tài sản của ngân hàng trung ương là yêu cầu thiết yếu để đảm bảo hiệu quả tác nghiệp.

NHNN có thể thực hiện chức năng ổn định giá cả để đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô nếu NHNN có sự độc lập trong hoạt động. Tuy nhiên, tính tự chủ của ngân hàng trung ương luôn gắn liền với sự

<sup>44</sup>. Brand 2015.

minh bạch và trách nhiệm giải trình. Cần luật hóa nghĩa vụ thường xuyên công bố cho các cơ quan chính sách liên quan và công chúng để đảm bảo trách nhiệm giải trình của NHNN trong thực thi nhiệm vụ của mình. Bên cạnh đó, một biện pháp cụ thể đảm bảo chính sách tiền tệ được thực thi mà không phải quan ngại về sự lấn át của chính sách tài khoá là NHNN không được tham gia vào các nghiệp vụ có tính chất ngân sách.

Vì vậy, Việt Nam cần giảm việc giao cho NHNN phải đạt quá nhiều mục tiêu; đồng thời tăng cường khả năng điều hành và nghiên cứu của NHNN. Môi trường lạm phát thấp trên toàn cầu là cơ hội để đưa ra sự lựa chọn và xử lý thích hợp khung khổ chính sách tiền tệ trước khi các điều kiện về tiền tệ trên toàn cầu trở nên chặt chẽ hơn về sau.

### **Tăng cường thể chế điều hành ngân sách**

Quá trình chuyển đổi dự kiến về kinh tế và xã hội trong 20 năm tới sẽ tạo ra hàng loạt những thách thức phức tạp đối với ngân sách. Hội nhập toàn cầu sâu hơn và chuyển đổi mạnh mẽ hơn sang nền kinh tế thị trường sẽ làm tăng nguy cơ đối mặt với những biến động và

các cú sốc kinh tế vĩ mô. Điều đó cho thấy tầm quan trọng của việc quản lý cẩn trọng các vấn đề tài khoá - vĩ mô để duy trì được lớp đệm ngân sách thích hợp, chống đỡ được với các cú sốc đồng thời đảm bảo nợ công theo quỹ đạo bền vững. Việt Nam phải quản lý quá trình chuyển đổi từ chỗ được tiếp cận nguồn tài chính ưu đãi của nước ngoài sang dựa vào thị trường vốn trong nước và toàn cầu để đáp ứng nhu cầu đầu tư từ ngân sách. Mặc dù phạm vi nguồn vốn mở rộng nhưng rủi ro ngoại hối, rủi ro lãi suất và rủi ro đảo nợ ngày càng lớn hơn khiến cho quốc gia phải chịu sự giám sát trực tiếp hơn của các thị trường vốn toàn cầu và chủ nợ tư nhân, càng làm tăng yêu cầu phải nâng cao tính minh bạch và sự cẩn trọng trong quản lý chính sách tài khóa.

Hệ thống ngân sách cũng cần điều chỉnh thích ứng với những thay đổi sâu sắc trong xã hội, đặc biệt phải đảm bảo các nhu cầu phát sinh trước sự gia tăng tầng lớp trung lưu đô thị cũng như sự già hóa dân số (sẽ thảo luận trong Trụ cột 2). Những xu hướng đó càng cho thấy tầm quan trọng phải có quy trình ngân sách đặt ưu tiên chi tiêu cẩn trọng và chiến lược gắn kết nguồn

lực ngân sách với nhu cầu thay đổi của xã hội. Những xu hướng này cũng cho thấy phải quan tâm xem xét mô hình tự chủ, nhất là tự chủ về tài chính, của các địa phương.

Khi Việt Nam bước vào giai đoạn cải cách ngân sách tiếp theo, mối quan hệ giữa chính sách tài khóa và thể chế lại càng trở nên quan trọng. Có bốn ưu tiên cải cách chính sau đây.

*Một là, duy trì kỷ luật tài khóa và khả năng chống chịu với các cú sốc từ trong nước hoặc từ bên ngoài (hoặc cả hai).* Nợ công và nợ được Nhà nước bảo lãnh ở Việt Nam đã tăng nhanh trong vài năm qua, đến nay đã vượt trên 60% GDP. Mặc dù rủi ro về sức ép nợ vẫn trong khả năng kiểm soát, nhưng lớp đệm ngân sách sẵn có để xử lý các cú sốc kinh tế vĩ mô trong tương lai ngày càng hạn chế. Tình thế đó đặc biệt đáng quan ngại do nguy cơ dễ tổn thương đang tăng lên, bao gồm những nguy cơ tiềm tàng bắt nguồn từ nghĩa vụ nợ ngoài dự kiến liên quan đến nợ của DNNN (tương đương khoảng 50% GDP).

Tăng cường quản lý tài khóa vĩ mô cũng đòi hỏi ba biện pháp về thể chế chủ yếu. Trước hết một kế hoạch ngân sách hợp nhất đáng tin cậy, được thể chế hóa theo khung khổ

ngân sách trung hạn, có vai trò hết sức quan trọng trong ổn định và từng bước giảm nợ công. Thứ hai, cần nỗ lực hơn nữa để nâng cao tính toàn diện của ngân sách. Hiện đang có rất nhiều hoạt động ngân sách và có tính chất ngân sách chưa được phản ánh trong cân đối ngân sách<sup>45</sup>. Cuối cùng, phải nâng cấp chức năng để tăng cường phối hợp và thống nhất trách nhiệm quản lý nợ hiện vẫn còn phân tán ở các bộ phận chức năng khác nhau tại Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và NHNN.

*Hai là, huy động nguồn lực cho phát triển.* Điều thiết yếu là phải có hệ thống thuế hiệu quả, minh bạch và công bằng, giảm thiểu được những méo mó và tạo ra nguồn thu thích hợp cho ngân sách. Tỷ lệ thu ngân sách trên GDP của Việt Nam hiện nay (bình quân khoảng 25% trong 10 năm qua) được xem là tương xứng với mức thu nhập quốc gia. Nhưng quá trình chuyển đổi kinh tế tiếp tục diễn ra sẽ dẫn đến

<sup>45</sup>. Có trên 30 Quỹ ngoài ngân sách được thành lập ở Trung ương và địa phương như: Quỹ BHXH Việt Nam, Quỹ hỗ trợ phát triển và tái cơ cấu doanh nghiệp, Quỹ tích lũy trả nợ. Ngoài ra, còn có rất nhiều các pháp nhân có mục đích đặc biệt có tính chất ngân sách thuộc sở hữu nhà nước hoàn toàn như Ngân hàng phát triển Việt Nam (VDB), làm trung gian giải ngân ODA như cho vay lại DNNN.

những thay đổi tiềm năng thu theo các sắc thuế khác nhau, và vì vậy chính sách thuế cần được thay đổi tương ứng.

Chẳng hạn nguồn thu từ xuất nhập khẩu (khoảng 10% tổng thu) sẽ giảm đi đáng kể do cam kết trong các hiệp định thương mại tự do Việt Nam tham gia. Trái lại, tiềm năng thu từ thuế thu nhập cá nhân dự kiến sẽ tăng khi ngày càng có nhiều người lao động hưởng lương trong các hoạt động kinh tế chính thức. Đồng thời, thuế đất đai và bất động sản có thể trở thành nguồn thu quan trọng, đặc biệt ở cấp địa phương, qua đó tạo động lực sử dụng đất đai hiệu quả hơn. Cải cách chính sách thuế cần đi kèm với quá trình tiếp tục hiện đại hóa quản lý thuế trên cơ sở quản lý rủi ro tuân thủ và ứng dụng công nghệ hiện đại (kể cả kê khai điện tử). Thuế môi trường cũng có thể đóng vai trò ngày càng lớn, không chỉ trong tạo nguồn thu ngân sách, mà còn khuyến khích nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng do phản ánh được những phí tổn của tác động ngoại ứng trong sử dụng tài nguyên.

*Ba là, cải thiện phân bổ nguồn lực chiến lược và cung cấp dịch vụ.* Hệ

thống ngân sách phải thích ứng với các khoản chi tiêu liên quan đến người cao tuổi trong các hệ thống y tế và hưu trí. Mặt khác, nhu cầu của dân số đô thị ngày càng tăng đòi hỏi phải đầu tư lớn và khôn ngoan về giao thông đô thị, quản lý rác thải, nước sạch và vệ sinh, y tế và giáo dục. Trọng tâm sẽ phải là điều chỉnh cơ cấu và nâng cao hiệu quả phân bổ và quản lý đối với các khoản chi ngân sách. Điều này đòi hỏi phải xây dựng được một chiến lược tài khóa rõ ràng dựa trên khung khổ ngân sách trung hạn, có căn cứ, theo quy định của Luật Ngân sách sửa đổi được thông qua năm 2015. Lồng ghép thông tin về hiệu quả hoạt động và kết quả đánh giá chi tiêu định kỳ vào quy trình quyết định ngân sách cũng là căn cứ để quyết định phân bổ và giúp chi tiêu công được bố trí lại hợp lý hơn.

Điểm nữa là những cải cách về quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền theo hướng tiếp tục trao quyền cho địa phương để đáp ứng các nhu cầu của địa phương về mặt tài chính và hành chính, đồng thời với việc tăng cường cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình và động lực nâng cao hiệu quả hoạt động. Các biện pháp cần thực hiện bao

gồm: làm rõ trách nhiệm chi, mở rộng tự chủ về thu, thiết lập khung khổ cân trọng về vay nợ địa phương và tăng cường phối hợp hành pháp giữa các địa phương.

Bốn là, *tăng cường quản lý thông tin*. Ưu tiên cuối cùng là tạo dựng hệ thống theo dõi và đánh giá đủ mạnh để chính sách tài khóa có thể được điều chỉnh dựa trên bằng chứng thực tế. Đây là hướng đi của hầu hết các nền kinh tế thu nhập trung bình mới nổi, đặc biệt là ở châu Mỹ La-tinh. Việt Nam đã đầu tư nhiều về năng lực và hệ thống quản lý tài chính công, qua đó giúp tăng cường kiểm soát cơ bản các giao dịch ngân sách và thu thập dữ liệu hiệu quả cao hơn. Tuy nhiên, sự phân tán, manh mún về trách nhiệm của các tổ chức đang cản trở việc tận dụng đầy đủ hệ thống hiện có để có được báo cáo toàn diện, kịp thời cũng như công khai những thông tin tài khóa chủ yếu. Mặc dù công nghệ có thể hỗ trợ thu thập và lưu trữ dữ liệu, song cần phải có những thay đổi về quy trình và cơ cấu tổ chức để đảm bảo dữ liệu tài chính và phi tài chính được chia sẻ, xử lý, phân tích và được thực sự sử dụng cho quá trình ra quyết định.

## **Cải cách và đầu tư có tác động trong dài hạn: Phát triển nền kinh tế dựa trên sáng tạo, đô thị hóa và bền vững về môi trường**

Khi Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình cao (vào khoảng cuối những năm 2020 với tốc độ hiện tại), tác động của chuyển đổi cơ cấu đơn thuần đến tăng trưởng năng suất có thể sẽ không còn nhiều như trước. Kết quả thu được từ việc ứng dụng các công nghệ và kỹ thuật nhập khẩu sẽ giảm dần. Khai thác, sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên như mô hình hiện nay chắc chắn sẽ chạm mức giới hạn. Những vấn đề này đòi hỏi các nhà hoạch định chính sách cần có lựa chọn sáng suốt, quyết đoán hướng tới phát triển dài hạn trong 3 lĩnh vực: phát triển nền kinh tế sáng tạo với một cấu trúc đô thị hiện đại, hiệu quả và cạnh tranh và bền vững về môi trường.

## **Đẩy mạnh học hỏi và đổi mới sáng tạo để duy trì tăng trưởng nhanh trong dài hạn**

Xây dựng nền kinh tế dựa trên đổi mới sáng tạo đòi hỏi phải có cam kết rõ ràng về việc tạo điều kiện và phát triển khu vực tư nhân



năng động; cải cách sâu rộng hệ thống giáo dục và đào tạo nhằm phát triển vốn con người chất lượng cao hơn. Tóm lại, điều này đòi hỏi phải tạo ra một môi trường xã hội có tính cạnh tranh, cởi mở đối với những ý tưởng mới, khuyến khích nâng cấp và đầu tư mạo hiểm về công nghệ. Đó chính là những nhân tố quan trọng tạo nên tốc độ tăng trưởng cao trước đây của Nhật Bản, Hàn Quốc, Xinh-ga-po, những điển hình mà Việt Nam có thể học hỏi để hiện thực hóa hoài bão của chính mình.

Hiện nay, hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia của Việt Nam còn yếu và chưa đóng góp nhiều vào sản lượng và tăng trưởng. Trong nền kinh tế còn thiếu vắng một số lượng lớn các doanh nghiệp năng động, sáng tạo tạo ra nhu cầu về đổi mới sáng tạo. Hơn nữa, năng lực tiếp thu và triển khai nghiên cứu mới của khu vực doanh nghiệp cũng còn hạn chế. Hầu hết các doanh nghiệp còn thiếu tầm nhìn chiến lược chung, chiến lược nâng cấp sản phẩm và nguồn nhân lực cần thiết cho đổi mới sáng tạo. Thực tế đó cho thấy tình trạng thiếu cạnh tranh trên thị trường sản phẩm, yếu kém về vốn con người và đào tạo các nhà quản trị doanh nghiệp.

Về phía cung, các trường đại học và cơ sở nghiên cứu ít có sản phẩm nghiên cứu và nếu có thì chất lượng còn kém và chưa phù hợp. Có quá ít các tổ chức trong nước đào tạo và cung cấp nguồn nhân lực có kỹ năng và tri thức thực sự đạt đẳng cấp quốc tế. Hệ thống đào tạo nghiên cứu sinh (tiến sỹ) tách rời với hệ thống nghiên cứu; gần như không có quy trình gắn việc nghiên cứu với đào tạo tiến sỹ có chất lượng tại các trường đại học. Hệ thống quá rời rạc, manh mún và sản phẩm hầu như không được đánh giá. Ngân sách chính phủ dành cho nghiên cứu và phát triển (R&D) phân bổ dàn trải cho quá nhiều viện nghiên cứu nhà nước có quy mô nhỏ và hiệu quả hoạt động không rõ ràng. Hiện nay, cả nước có hơn 600 viện nghiên cứu nhà nước với quá ít sản phẩm đầu ra có chất lượng cao. Phân bổ ngân sách nhỏ giọt và manh mún, ít gắn kết với việc thực hiện các mục tiêu kinh tế, xã hội tổng thể trong các kế hoạch dài hạn của Chính phủ. Thêm vào đó, ít khi thấy rõ đóng góp cụ thể của các hoạt động R&D do Chính phủ đầu tư vào việc thực hiện các mục tiêu kinh tế, xã hội đặt ra và hầu như không thể đo lường kết quả thực hiện (nếu có). Hơn nữa, kết nối giữa trường



đại học hoặc cơ quan nghiên cứu với khu vực tư nhân còn rất mờ nhạt. Cuối cùng, sự tách biệt giữa hệ thống nghiên cứu và hệ thống đào tạo ngay chính trong các cơ sở nghiên cứu và đào tạo gây chông chéo, giảm hiệu suất, làm cho nguồn lực mỏng càng thêm dần trải.

Mặc dù có những thành quả về cơ hội tiếp cận giáo dục bậc cao, song vẫn còn nhiều việc phải làm. Giáo dục đại học chưa đáp ứng nhu cầu nhập học và tiếp cận các chương trình đào tạo chất lượng cao. Hệ thống còn chậm thay đổi và thiếu tính sáng tạo. Các trường đại học công lập còn gặp nhiều khó khăn do chưa được tự chủ trên thực tế về thiết kế hay điều chỉnh chương trình giảng dạy, huy động đủ nguồn thu hoặc phát triển đội ngũ giảng viên chuyên trách và thực sự có chất lượng cao. Lương giảng viên (bị quy định chặt chẽ đối với các cơ sở công lập) còn bất hợp lý, gây khó khăn cho việc thu hút nhân tài của các cơ sở đào tạo và buộc giảng viên thường phải giảng dạy thêm bên ngoài, kể cả các lĩnh vực ngoài chuyên môn chính. Đại học tư thực được tự chủ hơn trong việc xây dựng chương trình giảng dạy và học phí nhưng lại không có khả năng tăng chỉ tiêu tuyển sinh.

Cần phải có sự phối hợp nhất quán giữa Chính phủ với khu vực tư nhân và có quyết tâm lớn hơn trong cải cách các trường đại học và hệ thống nghiên cứu. Tuy nhiên, nếu bắt đầu cải cách ngay từ bây giờ, hệ thống có thể đủ mạnh để phát triển như mong muốn. Tại thời điểm này và trong thời gian gần, hầu hết các doanh nghiệp vẫn chưa bị cản trở bởi năng lực R&D nội sinh thấp, nhưng đó sẽ là một trở ngại khi doanh nghiệp dần trở nên thâm dụng tri thức hơn.

### **Coi doanh nghiệp là trung tâm đổi mới sáng tạo**

Các DNNN không phải chịu áp lực cạnh tranh nhờ sự hỗ trợ của Chính phủ; vì vậy áp lực đổi mới sáng tạo đối với họ là rất nhỏ. Chương trình tái cơ cấu DNNN được bàn ở Trụ cột 3 là giải pháp cho nhóm này. Doanh nghiệp FDI lựa chọn thuê R&D tại các quốc gia phát triển hơn về khoa học và công nghệ. Tác động lan tỏa của R&D mà các doanh nghiệp FDI thực hiện không đáng kể do năng lực hấp thụ của các doanh nghiệp Việt Nam còn thấp cùng với những quan ngại về bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ. Giải pháp cho những thách thức này là tăng cường năng lực hấp thụ của

các doanh nghiệp trong nước và đảm bảo tốt hơn quyền sở hữu trí tuệ. Cuối cùng, các doanh nghiệp tư nhân trong nước cơ bản có quy mô quá nhỏ nên chưa cần đến đổi mới sáng tạo hoặc còn phải lo xử lý những thách thức trong môi trường kinh doanh nên chưa quan tâm nhiều đến năng lực đổi mới sáng tạo (Chương trình cải cách nhằm giải quyết thách thức này được trình bày ở phần trước, bàn về những trở ngại của doanh nghiệp tư nhân trong nước).

### **Nâng cao năng lực để doanh nghiệp tiếp thu công nghệ**

Trọng tâm ở đây là giúp doanh nghiệp cải thiện năng lực để “tiếp thu công nghệ”. Nền tảng này giúp doanh nghiệp biết cách áp dụng các quy trình và công nghệ sản xuất đã có trên thế giới nhưng còn mới đối với Việt Nam. Những doanh nghiệp có năng lực tiếp thu nhanh nhất sẽ được hưởng lợi và tiếp cận được các tri thức tiên phong, “mới trên thế giới”, từ quá trình nâng cao năng lực tiếp thu và áp dụng công nghệ. Có thể xác định các doanh nghiệp có tiềm năng và khả năng tăng trưởng cao để hỗ trợ nhiều hơn bằng cách xây dựng một hệ thống hỗ trợ doanh nghiệp song

hành với tổ chức của khu vực tư nhân như phòng thương mại và các ngân hàng giống như tại Nhật Bản và Xinh-ga-po. Khi các doanh nghiệp đạt trình độ cao hơn, vấn đề then chốt là phải tạo điều kiện cho các trường đại học và viện nghiên cứu của nhà nước cung cấp kiến thức sâu và phù hợp hơn. Các doanh nghiệp này cũng cần một hệ thống đầu tư mạo hiểm/đầu tư cổ phần tư nhân hoạt động theo định hướng thị trường để tài trợ cho các hoạt động đổi mới sáng tạo rủi ro cao nhưng cũng có thể đem lại lợi nhuận cao.

### **Đáp ứng nhu cầu về kỹ năng và kiến thức phù hợp**

Nền tảng này liên quan đến việc nâng cao số lượng, chất lượng và mức độ phù hợp của các sản phẩm nghiên cứu và tri thức, đào tạo vốn con người trình độ cao, đồng thời tạo ra và làm sâu sắc hơn những mối liên kết với mạng lưới tri thức toàn cầu. Điều này đòi hỏi các cơ sở nghiên cứu công lập, đặc biệt là các cơ sở giáo dục bậc cao phải hết sức năng động để đáp ứng nhanh chóng nhu cầu về kiến thức và kỹ năng phù hợp trong nghiên cứu và giảng dạy. Công thức chung mà các quốc gia thành công đã áp dụng

gồm có nhiều thành tố giống nhau:

- Tăng cường đầu tư vào nghiên cứu, tri thức và vốn nhân lực chất lượng cao.
- Đánh giá chất lượng và mức độ phù hợp của kết quả nghiên cứu và các hoạt động liên quan.
- Đãi ngộ các nhà nghiên cứu làm việc hiệu quả nhất thông qua việc phân bổ nguồn lực dựa trên kết quả và dành đủ nguồn lực cho họ.
- Cân đối giữa khuyến khích nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu chuyên sâu theo ưu tiên của quốc gia.
- Hợp nhất hệ thống các viện nghiên cứu và giáo dục sau đại học tại các trường đại học, đồng thời phát triển mạnh giáo dục sau đại học thông qua các chương trình đào tạo tiến sĩ chất lượng cao.
- Tiếp cận với nguồn tri thức tiên tiến của thế giới thông qua liên kết quốc tế.

### **Liên tục cải thiện để đảm bảo chất lượng và kỹ năng phù hợp**

Mục tiêu của nền tảng này là không ngừng nâng cao chất lượng và mức độ phù hợp về kỹ năng của lực lượng lao động, bằng cách nâng cao khả năng đáp ứng và sự năng động của giáo dục bậc cao trong bốn lĩnh vực sau. Một là, người lao động

bình thường sẽ hình thành kỹ năng của mình thông qua theo học nhiều chương trình hơn và có chất lượng cao hơn, đầy đủ hơn và hiệu quả hơn để sau đó làm việc tại các doanh nghiệp không chỉ với những kỹ năng sẵn có mà còn liên tục học tập để cập nhật kiến thức mới nhất trong ngành. Hai là, sinh viên sẽ có nhiều lựa chọn hơn để theo học các chương trình chất lượng cao ở các cấp học phù hợp khi chỉ tiêu tuyển sinh được bãi bỏ, lúc đó các cơ sở giáo dục phải cạnh tranh để cung cấp các chương trình tốt nhất với mức học phí (giá) tốt nhất cho sinh viên. Ba là, số lượng các trường cao đẳng và đại học tư thục sẽ tăng nhanh khi trần học phí được dỡ bỏ và điều này sẽ tạo điều kiện thuận lợi mở rộng các cơ sở đào tạo đáp ứng tốt nhất nhu cầu của sinh viên. Khi đó, sự bình đẳng về các cơ hội học tập không bị ảnh hưởng, do tài trợ tài chính dành cho những sinh viên khó khăn nhưng đủ điều kiện học tập sẽ dồi dào hơn. Bốn là, các hệ thống thông tin hữu hiệu được hình thành sẽ giúp cho sinh viên tìm hiểu các thông tin cơ bản về từng trường đại học và cao đẳng, ví dụ tỉ lệ sinh viên tìm được việc làm sau khi ra trường, mức lương sau khi tốt nghiệp và trình độ giảng viên.

## Tận dụng đô thị hóa để đẩy mạnh hiện đại hóa và công nghiệp hóa

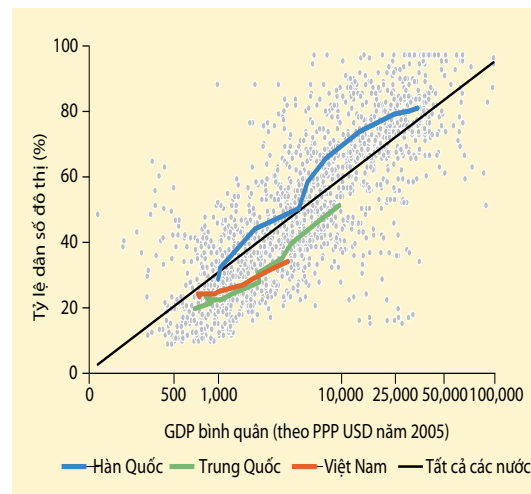
Với hiệu ứng kinh tế tích cực do tập trung dân cư, các đô thị sẽ làm tăng năng suất, đẩy mạnh đổi mới sáng tạo và đa dạng hóa các hoạt động kinh tế. Mật độ dân số và kinh tế cao hơn cho phép các đô thị tiết kiệm chi phí giao thông và truyền thông, tăng mức độ tương tác, tạo điều kiện chuyên môn hóa sâu, lan tỏa tri thức và đẩy mạnh cạnh tranh trên thị trường sản phẩm và thị trường lao động. Ngoài ra, các đô thị cũng tạo ra thị trường cho một số loại dịch vụ kinh doanh chuyên sâu, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tập trung hơn vào phát huy năng lực cốt lõi để biến các ý tưởng sáng tạo thành hiện thực với quy mô thương mại. Các đô thị cũng hỗ trợ kết nối các cơ hội nghề nghiệp phù hợp với kỹ năng của người lao động. Mật độ cao cho phép tạo ra một thị trường lao động có chiều sâu và độ kết nối cao. Giống như nhiều trẻ em ở Ấn Độ lớn lên và trở thành kỹ sư phần mềm và chuyển đến làm tại Băng-ga-lo, thành phố Hồ Chí Minh phát triển năng động cũng sẽ giúp trẻ em khi lớn lên tìm được các doanh nghiệp có nhu cầu

và thù lao xứng đáng cho kỹ năng của các em.

Thực tế ở các nước phát triển và các nền kinh tế mới nổi phát triển nhanh càng khẳng định mối quan hệ chặt chẽ giữa phát triển kinh tế và đô thị hóa. Không có quốc gia nào trong thời đại công nghiệp lại có thể duy trì phát triển kinh tế mà không đi kèm với đô thị hóa nhanh (Hình 8). Các bằng chứng quốc tế cho thấy nếu dân số một thành phố tăng gấp đôi, năng suất của thành phố đó tăng thêm 5%.

Trong ba thập niên qua, Việt Nam đã trải qua quá trình đô thị hóa rộng khắp trên cơ sở chuyển đổi cơ

**HÌNH 8. Tốc độ đô thị hóa ở Việt Nam dường như ngang bằng với Hàn Quốc và Trung Quốc**



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu WDI và Penn World Table 8.0.

Ghi chú: PPP So sánh sức mua tương đương.

cầu và phát triển kinh tế. Năm 1986, Việt Nam có chưa đến 13 triệu dân đô thị. Hiện nay con số đó là 30 triệu và các đô thị đóng góp trên một nửa GDP của cả nước. Song song với tăng mật độ kinh tế ở các đô thị, chênh lệch giữa các vùng miền, giữa thành thị và nông thôn đã được kiểm soát tốt thông qua cơ chế bổ sung ngân sách của Trung ương cho các địa phương nghèo, tạo điều kiện mở rộng cung cấp dịch vụ và hạ tầng thiết yếu trên cả nước. Ngay trong các đô thị, sự khác biệt giữa khu phát triển và khu nghèo cũng không phải thách thức lớn như tại nhiều quốc gia đang phát triển khác.

Khi Việt Nam theo đuổi quỹ đạo tăng trưởng tham vọng hơn nữa, các đô thị phải sẵn sàng giữ vai trò lớn hơn trong việc nuôi dưỡng khu vực tư nhân trong nước phát triển nhanh chóng, hỗ trợ phát triển các cụm doanh nghiệp hội nhập vào chuỗi giá trị toàn cầu, trợ giúp về logistics và năng lực quản lý để nâng cao năng suất và đẩy mạnh tăng trưởng. Để các đô thị đóng vai trò lớn hơn cần phải định hình lại chính sách và đầu tư sao cho phát huy *mật độ kinh tế* xung quanh các vùng đô thị lớn và các đô thị thứ cấp có tiềm năng; *khoảng cách kinh tế* tới các thị trường lớn được rút ngắn tạo điều kiện cho

chuyên môn hóa; *phân biệt xã hội* về tiếp cận dịch vụ giữa người nhập cư và cư dân đô thị sẽ được xóa bỏ nhằm khuyến khích phát triển nguồn vốn con người, nâng cao hiệu ứng kinh tế tích cực do tác động của tập trung dân cư.

Điều chỉnh chính sách là rất quan trọng vì đang có những dấu hiệu cho thấy mô hình đô thị hóa hiện nay cản trở quá trình chuyển đổi kinh tế. Dấu hiệu chính là mô hình phát triển đô thị dựa trên chuyển đổi mục đích sử dụng đất - trong đó, các khu công nghiệp phát triển vượt trước nhu cầu trong khi phát triển đô thị lại manh mún, phân tán, không kết nối tốt với mạng lưới giao thông và các điểm cung cấp dịch vụ. Từ năm 2000 đến năm 2010, diện tích các khu công nghiệp đã tăng thêm khoảng 77.000 ha - đòi hỏi nguồn ngân sách lớn dành cho phát triển hạ tầng phục vụ các khu công nghiệp này. Việc sử dụng các nguồn lực công trên sẽ rất giá trị nếu mang lợi ích kinh tế lớn. Tuy nhiên, thực tế không hoàn toàn như vậy, tỷ lệ lấp đầy các khu công nghiệp chỉ dưới 50%. Khu công nghiệp và khu đô thị phát triển manh mún và phân tán còn gây ra vấn đề thậm chí nghiêm trọng hơn. Có tới 70% diện tích đất công nghiệp tại thành phố Hồ Chí



Minh lại nằm rải rác và lộn xộn bên ngoài các khu công nghiệp được phê duyệt chính thức, làm giảm mật độ kinh tế. Đô thị phải được phát triển với quy mô xứng tầm.

Dấu hiệu thứ hai là hạn chế về kết nối giữa đô thị và thị trường, tình trạng thiếu tin cậy của chuỗi cung ứng và chi phí logistics cao. Lưu ý rằng chi phí logistics ở Việt Nam chiếm tới 21% GDP, so với ước tính 19% tại Trung Quốc và 15% tại Thái Lan. Chất lượng đường bộ xấu làm giảm tốc độ vận chuyển hàng hóa (chỉ khoảng 40-50 km/h) và theo báo cáo có khoảng 30 ca tử vong do tai nạn mỗi ngày. Tại các thành phố lớn, tình trạng ùn tắc và nghẽn cổ chai là những thách thức nghiêm trọng về hiệu suất kinh tế, giảm khả năng thu hút người dân về sinh sống và kinh doanh. Chẳng hạn, đi từ quận trung tâm thành phố Hồ Chí Minh đến trung tâm khu đô thị mới Bình Dương ngoài giờ cao điểm mất đến 2 tiếng đồng hồ mặc dù khoảng cách chỉ có 40 km. Kết nối liên vùng yếu kém càng làm cho khoảng cách kinh tế xa hơn, các tỉnh và thành phố giống như các ốc đảo biệt lập trong một thị trường đồng bộ.

Dấu hiệu thứ ba là chuyển đổi không gian đang gặp cản trở do

khác biệt giữa các nhóm dân cư ngày càng tăng, người nhập cư phải chịu mức tiền công thấp hơn và ít có cơ hội tiếp cận các dịch vụ ở đô thị (xem chi tiết ở Trụ cột 2). Nếu không có *hộ khẩu*, người nhập cư phải đối mặt với vô vàn khó khăn trong cuộc sống hàng ngày khi đi xin việc, vay vốn, đăng ký kinh doanh (hoặc đăng ký xe máy), mua hoặc thuê nhà, đăng ký bảo hiểm y tế... Những khó khăn đó làm cho người nhập cư ngại không muốn đầu tư cho vốn con người và tài sản lâu bền, làm giảm hiệu ứng kinh tế tích cực do tập trung dân cư.

Hai nhóm chính sách chủ yếu về đô thị để hỗ trợ và tạo điều kiện tăng trưởng kinh tế cao hơn cần điều chỉnh là: nâng cấp thể chế và phát triển hạ tầng kết nối.

### **Nâng cấp thể chế**

*Phát triển thị trường đất đai.* Trọng tâm của cải cách chính sách đô thị là tạo điều kiện để thị trường đất đai được hình thành và phát triển. Cải cách thể chế đất đai (chẳng hạn cải cách về đăng ký quyền sử dụng đất, thẩm định giá đất theo cơ chế thị trường) là một ưu tiên để giảm bớt tình trạng chuyển đổi đất tùy tiện và manh mún. Việc đầu tiên cần làm là tăng



tính minh bạch trong định giá đất bằng cách thiết lập cơ chế thường xuyên công khai giá đất qua đấu giá hoặc giao dịch mua bán đất đai. Những nỗ lực đó cần gắn với những cải cách về ngân sách của địa phương theo hướng khuyến khích áp dụng rộng rãi thuế đất và thuế bất động sản thay cho nguồn thu từ phí chuyển đổi mục đích sử dụng đất như hiện nay.

*Tăng cường phối hợp trong công tác kế hoạch hóa.* Lợi ích cục bộ do phát triển sản xuất kinh doanh giới hạn trong phạm vi lãnh thổ của địa phương làm giảm tiềm năng phát triển theo cụm và hiệu quả kinh tế theo quy mô trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Việc phát triển kết cấu hạ tầng nhằm đáp ứng tiêu chuẩn phân loại hệ thống đô thị hiện nay dẫn đến tình trạng đô thị phát triển manh mún. Cần tăng cường thể chế quy hoạch đô thị tích hợp theo hướng nhấn mạnh tầm quan trọng của hiệu quả kinh tế theo quy mô ở các hành lang, đô thị lớn/vùng đô thị hoặc các vùng kinh tế lớn<sup>46</sup>. Việt Nam đang ở thời điểm quan trọng

của quá trình đô thị hóa đòi hỏi sự quản lý phù hợp với sự tham gia đồng bộ của “các cấp, các ngành” và cần phải rà soát lại nhiệm vụ của các bộ, ngành và điều chỉnh lại cho phù hợp với thông lệ quốc tế tốt nhất.

*Tăng cường quy hoạch đô thị.* Nhu cầu cấp thiết hiện nay là phải nâng cao năng lực cho các đơn vị lập quy hoạch đô thị để lồng ghép vấn đề kinh tế - xã hội vào các đề án quy hoạch. Các quy hoạch tổng thể và các kế hoạch đầu tư cơ sở hạ tầng khác phải gắn với quy trình ngân sách, nếu không sẽ thiếu tính khả thi. Hơn nữa, cần phải có cơ chế phối hợp để gắn kết công tác quy hoạch và kế hoạch của các tỉnh và thành phố vì hiện nay kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch đô thị và quy hoạch phát triển hạ tầng ngành do các cơ quan đơn vị khác nhau lập ra dẫn đến tình trạng lộ trình thực hiện khác nhau, dữ liệu và dự báo không nhất quán. Nhờ đó tính đồng bộ về thời gian sẽ đảm bảo và giảm thiểu số lượng kế hoạch và quy hoạch trong cùng một không gian lãnh thổ (tốt nhất là chỉ cần hai đến ba đề án). Cuối cùng, cần phải xây dựng một đội ngũ cán bộ có chuyên môn, năng lực lập quy hoạch và quản lý đô thị. Các trường đại học cần chú

<sup>46</sup>. Tại các quốc gia như Nhật Bản và Hàn Quốc, nhiệm vụ về quản lý đất đai, kết cấu hạ tầng, giao thông và tài nguyên nước được giao cho một Bộ nhằm phối hợp chính sách tốt hơn ở cấp vùng và đô thị.

trọng hơn vào đào tạo ngành này và các Bộ, địa phương cũng cần tập trung vào việc tuyển dụng nhân tài.

### **Mở rộng hạ tầng kết nối**

*Lồng ghép quy hoạch giao thông và logistics.* Chính phủ cần đẩy mạnh lồng ghép quy hoạch giao thông và logistics một cách đồng bộ theo các phương thức, các khu vực địa lý và theo chức năng của các cơ quan nhà nước. Nguyên nhân cơ bản của tình trạng các phương thức vận tải không đảm bảo cả về cung và cầu và vận hành riêng rẽ là do việc quy hoạch được lập riêng rẽ, phi tập trung và manh mún.

*Cải thiện chất lượng đường bộ và logistics.* Xe tải bị cấm hoạt động trong các khu vực đô thị lớn do tắc nghẽn giao thông. Tải trọng cầu đường hạn chế và tình trạng hạ tầng giao thông nói chung làm tăng chi phí. Tuyến đường kết nối với những cảng lớn ưu tiên (Hải Phòng và Cái Mép - Thị Vải) có thể cần xây dựng lại và các tuyến hành lang đường bộ và các tuyến đường cao tốc cần được đầu tư nhiều hơn.

*Nâng cao trình độ và chất lượng dịch vụ giao thông đô thị.* Trong quá trình thực hiện các dự án và hỗ trợ đầu tư, các cơ quan thẩm quyền cần phải xác định lại vai trò của nhà

nước và thị trường trong quản lý quá trình đô thị hóa. Cụ thể là:

- Xác định đúng vai trò của Nhà nước, tập trung vào hoàn thiện năng lực trong các lĩnh vực mà chỉ Chính phủ mới quản lý được. Điều này bao gồm tăng cường năng lực và phối hợp trong quy hoạch đô thị, tăng đầu tư công, cải thiện dịch vụ xã hội, và tăng cường đầu tư vào hạ tầng nhằm hỗ trợ các kế hoạch phát triển đô thị.
- Phân công lại trách nhiệm gắn với quyền hạn và nguồn lực giữa chính quyền các cấp từ Trung ương tới tỉnh và thành phố để đảm bảo các vấn đề khi được giải quyết ở cấp vùng không ảnh hưởng đến lợi ích của địa phương.
- Nói lỏng kiểm soát và giảm sự tham gia của nhà nước trong các hoạt động mà thị trường điều tiết có hiệu quả hơn, cụ thể là thị trường đất đai (sự can thiệp của Nhà nước làm sai lệch các tín hiệu về giá). Giải pháp ở đây không phải là đưa ra các quy định mới mà là nói lỏng các hạn chế.

### **Phát triển bền vững về môi trường**

Các vấn đề về môi trường phát sinh trong quá trình phát triển chưa được giải quyết, tích tụ lại, đe dọa tính bền vững của tăng trưởng dài

hạn. Nếu tiếp tục theo đuổi mô hình tăng trưởng như hiện nay, đến năm 2035 các vấn đề này sẽ càng trầm trọng thêm, trong đó quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa càng làm cạn kiệt thêm tài nguyên đất, nước và năng lượng. Một bài học kinh nghiệm là chất lượng môi trường không khí và nước không chỉ quan trọng đối với các vấn đề sinh thái và chất lượng cuộc sống nói chung mà còn đối với việc nâng cao thu nhập.

Việt Nam đang đối mặt với bốn thách thức về môi trường sau đây:

### **Bốn thách thức về môi trường**

#### *Cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên*

Việt Nam phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên nhiều hơn hầu hết các quốc gia khác trong khu vực. Điều này thể hiện rõ nhất trong cơ cấu lao động. Khoảng một nửa lực lượng lao động sống phụ thuộc vào nông nghiệp hoặc đất đai dưới các hình thức khác nhau. Chính sách phát triển nông nghiệp kém làm trầm trọng tình trạng xói mòn đất, hủy hoại rừng nguyên sinh và đa dạng sinh học, như tại khu vực Tây Bắc và miền Trung. Đất bị xói mòn góp phần làm tăng tần suất và mức độ nghiêm trọng của lũ lụt đối với đất nông nghiệp và dân cư phía hạ nguồn. Phần lớn

rừng phòng hộ ngập mặn đã bị phá hủy, ước tính thiệt hại hàng năm là 34 triệu đô-la, còn hoạt động khai thác quá mức làm cạn kiệt nguồn thủy sản ven bờ, đe dọa sinh kế của hàng trăm nghìn người dân. Sản lượng nông nghiệp đã tăng mạnh nhưng sử dụng đất quá nhiều cũng như lạm dụng phân bón và thuốc trừ sâu. Nếu không có quy định và kiểm soát chặt thì 20 năm tới sẽ có sự cạnh tranh khốc liệt về đất canh tác, ngày càng nhiều đất rừng bị chuyển sang mục đích nông nghiệp và vì vậy những tài nguyên quý giá đó ngày càng cạn kiệt nhanh hơn.

#### *Suy giảm chất lượng môi trường*

Chất lượng đất, nước và không khí đã xấu đi đáng kể. Ô nhiễm nước đã trở nên nghiêm trọng, nhất là tại các vùng gần Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Chất lượng không khí cũng giảm do tăng sử dụng nhiên liệu hóa thạch để phát điện, sử dụng trong công nghiệp và vận tải. Chất lượng không khí thấp là nguyên nhân làm trẻ em dưới 5 tuổi mắc các bệnh đường hô hấp với tỉ lệ cao. Do chất lượng không khí thấp, ước tính 4.000 ca tử vong sớm mỗi năm có liên quan đến nhiệt điện than. Tại các khu vực đô thị, ô nhiễm môi trường do nước thải sinh

hoạt và nước thải công nghiệp đã làm nhiễm độc các nguồn nước, tác động xấu đến hoạt động kinh tế và mặc dù chưa đánh giá đầy đủ nhưng tác động đến sức khỏe con người là rất nghiêm trọng.

#### *Nguy cơ do biến đổi khí hậu*

Biến đổi khí hậu làm trầm trọng thêm những hệ lụy do sử dụng tài nguyên thiên nhiên không bền vững và suy thoái môi trường. Việt Nam là một trong những quốc gia chịu tác động nặng nề nhất bởi biến đổi khí hậu do vị trí địa lý, tập trung dân cư đông ở các vùng đồng bằng thấp và nền kinh tế phụ thuộc nhiều vào các ngành dễ bị tổn thương do biến đổi khí hậu. Các dự báo về lượng mưa, nhiệt độ và mực nước biển cho thấy các địa bàn có mật độ cao và quan trọng về kinh tế phải đối mặt với rủi ro lớn. Những nguy cơ từ biến đổi khí hậu cho thấy cần phải có cách tiếp cận dựa trên thông tin đầy đủ về các yếu tố dân số, kinh tế-xã hội, chính trị và sinh thái tự nhiên trong quyết định về phân bổ nguồn lực, phối hợp trong quy hoạch và sử dụng đất đai và những tài nguyên khác. Để giảm thiểu nguy cơ do biến đổi khí hậu cần phát triển theo định hướng chống chịu với khí hậu.

#### *Tiêu thụ năng lượng ngày càng tăng*

Sử dụng năng lượng tại Việt Nam tăng nhanh hơn bất kì quốc gia nào khác trong khu vực, chủ yếu là do tăng tiêu thụ điện năng. Theo xu thế và chính sách hiện nay, tỷ trọng than dùng cho phát điện sẽ tăng từ 32% năm 2014 lên đến 54% năm 2030, trong khi khoảng 60% lượng than dùng cho sản xuất điện sẽ phải nhập khẩu. Cường độ tiêu thụ năng lượng (được tính bằng năng lượng tiêu thụ trên mỗi đơn vị sản lượng) của Việt Nam cũng thuộc hàng cao nhất thế giới, một trong những nguyên nhân chính là do sử dụng năng lượng kém hiệu quả. Các chính sách về năng lượng được ban hành trong vài năm tới - liên quan đến hiệu suất sử dụng năng lượng, năng lượng tái tạo, khí thiên nhiên và than đá - sẽ quyết định xu hướng phát triển của ngành năng lượng và các vấn đề liên quan.

#### **Những chọn lựa đúng**

Việt Nam đang ở thời điểm mang tính quyết định, lựa chọn đúng sẽ tránh được suy thoái môi trường và phí tổn để khắc phục hậu quả môi trường như nhiều quốc gia đã phải đối mặt. Tăng trưởng cacbon thấp đòi hỏi phải ưu tiên đầu tư tính đến phí tổn môi trường, đảm

bảo phát triển bao trùm và có khả năng chống chịu và đây chính là một sự lựa chọn bền vững và khả thi trong dài hạn. Do vậy, phải có thể chế mạnh để giám sát và thực thi các kế hoạch, chính sách, pháp luật đối với quản lý môi trường và tài nguyên thiên nhiên bền vững. Khuyến khích đầu tư bền vững (với sự tham gia của khu vực tư nhân) mang lại lợi ích cho môi trường và người nghèo. Cũng cần cải thiện việc tiếp cận và sử dụng thông tin trong quá trình ra quyết định, giám sát, đảm bảo tính công khai và trách nhiệm giải trình.

*Thể chế và chính sách mạnh.* Tăng trưởng bền vững chủ yếu liên quan đến các chính sách giải quyết thất bại của thị trường và “định giá đúng” thông qua các hình thức ưu đãi có mục tiêu như thuế môi trường, định giá các tác động tiêu cực về môi trường như phát thải các-bon, hình thành và cho phép thương mại hóa quyền tài sản, giảm trợ cấp bất hợp lý. Để giảm bớt lực cản đối với tăng trưởng như vậy phải có thông tin minh bạch, ví dụ, về giá trị kinh tế của các dịch vụ môi trường mà tài nguyên thiên nhiên mang lại.

Việt Nam cần có sự phối hợp tốt

hơn giữa các thể chế công để khắc phục thất bại thị trường liên quan đến môi trường cũng như thực thi nghiêm các luật lệ và tiêu chuẩn. Đòi hỏi này rất rõ đối với Đồng bằng sông Cửu Long, khu vực rất dễ bị tổn thương bởi biến đổi khí hậu, cần phải được quy hoạch và đầu tư phù hợp, hiệu quả. Tuy nhiên, thực trạng thể chế tại khu vực này vẫn còn phức tạp, nhiều Bộ, ngành và cơ quan lập và triển khai thực hiện quy hoạch, thiếu phối hợp giữa các địa phương trong các quyết định đầu tư. Các tổ chức công cũng cần hoàn thiện chính sách nông nghiệp bền vững và tăng cường năng lực thực hiện. Hiện nay, các chính sách khuyến nông thường mâu thuẫn với các mục tiêu bảo vệ môi trường. Ví dụ, nhà nước đang trợ cấp để nâng cao công suất chế biến thủy sản hoặc đóng tàu cá tại những địa bàn đang nỗ lực bảo tồn nguồn thủy sản.

*Đầu tư thông minh cho ứng phó với biến đổi khí hậu.* Một hướng đi cần thực hiện là đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu và cổ phần hóa DNNN trong các lĩnh vực tài nguyên, năng lượng và công nghiệp nặng. Tăng trưởng theo hướng đó cũng đòi hỏi phải xây dựng và thực hiện các tiêu chuẩn, ví



dự an toàn sinh học trong nuôi trồng thủy sản hoặc nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng (đặc biệt là về phía cầu). Chính phủ cần cung cấp dịch vụ và hàng hóa công để tạo thuận lợi cho khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn vào đầu tư xanh, hòa nhập và có khả năng chống chịu. Các sản phẩm năng lượng (nhất là điện) nếu được định giá tốt hơn sẽ giúp cải thiện hiệu suất sử dụng đồng thời thu hút thêm đầu tư tư nhân. Cần khuyến khích nhiều hơn tư nhân đầu tư vào lĩnh vực năng lượng tái tạo khác hơn chỉ là vào thủy điện. Nhờ đó, tỷ trọng điện sản xuất bằng nguồn năng lượng tái tạo (như thủy điện, gió, mặt trời và sinh khối kết hợp với khí thiên nhiên sạch) sẽ được nâng cao.

*Hệ thống thông tin.* Công bố và hài hòa hoá thông tin là cơ sở để quản lý hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên, giảm thiểu ô nhiễm môi trường và suy thoái đất.

Cần tăng cường dữ liệu và thông tin sử dụng cho quản lý tài nguyên thiên nhiên, làm cho thông tin dễ hiểu và dễ tiếp cận với đại bộ phận dân chúng. Việt Nam có thể đẩy mạnh việc áp dụng công nghệ trong nâng cấp hệ thống thông tin có liên quan đến vấn đề môi trường. Nhưng trước tiên, hệ thống này cần cập nhật, mở rộng quy mô và hài hoà hơn nữa các nền tảng thông tin hiện có.

Chi phí thuần để có tăng trưởng bền vững và có khả năng chống chịu về lâu dài không đáng kể. Vốn đầu tư ban đầu thường được thu hồi qua tiết kiệm về chi phí vận hành, hoặc qua tạo được thị trường mới và nâng cao kỹ năng (miễn là các biện pháp đó phù hợp với đòi hỏi của kinh tế thị trường). Hầu hết các ước tính cho thấy đầu tư vào giảm khí thải các-bon trong các hệ thống năng lượng đều có thể tự hoàn vốn.



## TRỤ CỘT 2: CÔNG BẰNG VÀ HÒA NHẬP XÃ HỘI

Công bằng là giá trị sâu thẳm của người Việt Nam. Lờ mờ đầu Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 đặt ra mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Điều 50 quy định “Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội”. Tăng trưởng kinh tế Việt Nam, đặc biệt trong thập niên 1990, phần lớn nhờ vào phân phối quyền sử dụng đất công bằng hơn trong những năm đầu *Đổi mới*, nhờ đó sản xuất nông nghiệp được đẩy mạnh. Chính phủ đã chuyển những nguồn lực có được từ tăng trưởng dành cho mục tiêu công bằng, qua đó giúp Việt Nam tránh được tình trạng bất bình đẳng tăng mạnh như một số quốc gia tăng trưởng nhanh khác phải gánh chịu. Tuy nhiên, kết quả thành tựu đạt được trong quá khứ không đảm bảo cho sự thành công trong tương lai và những dấu hiệu gia tăng bất bình đẳng đang

bắt đầu nổi lên. Hướng tới năm 2035, Việt Nam sẽ đối diện với chương trình kép: chương sự chưa hoàn thành về đảm bảo bình đẳng cơ hội và cần một chương trình mới về sự phát triển của tầng lớp trung lưu và dân số đang già đi.

Nhu cầu phải có tầm nhìn mới về vai trò của chính sách xã hội là cơ sở cho các nội dung của chương trình nghị sự kép. Về mặt lịch sử, đặc biệt trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, các lĩnh vực xã hội được coi là những lĩnh vực “không tạo ra của cải vật chất”. Quan điểm này đang thay đổi trên toàn thế giới. Các lĩnh vực xã hội cũng tạo ra nhiều của cải vật chất và ngày càng giữ vai trò trung tâm trong việc hiện thực hóa các mục tiêu của nền kinh tế tri thức và nền kinh tế thu nhập trung bình cao có năng lực cạnh tranh toàn cầu. Giáo dục có những đóng góp quan trọng vào tăng trưởng năng suất, còn các thể chế thị trường lao động là cơ chế chính để

cân bằng giữa tăng trưởng năng suất và phúc lợi xã hội. Cải cách chính sách *hộ khẩu* đóng vai trò quan trọng để hiện thực hóa đầy đủ tiềm năng thay đổi cơ cấu kinh tế từ việc làm ở khu vực nông thôn năng suất thấp sang việc làm ở đô thị trong các hoạt động kinh tế chính thức. Hệ thống an sinh xã hội đầy đủ sẽ tạo điều kiện để người dân chấp nhận rủi ro kinh doanh với niềm tin rằng họ sẽ không rơi vào cảnh cùng cực khi thất bại. Bảo hiểm y tế toàn dân đảm bảo người dân sẽ khỏe mạnh hơn và yên tâm chuyển các khoản tiết kiệm dự phòng cho y tế sang các mục đích sử dụng hiệu quả hơn.

### **Chương trình còn dang dở: Đảm bảo bình đẳng về cơ hội**

Quá trình chuyển đổi từ kinh tế tập thể sang kinh tế thị trường đã tạo động cơ làm giàu cho những cá nhân chăm chỉ, tài năng và có khiếu kinh doanh nhưng cũng khó tránh khỏi dẫn tới tình trạng có một số bất bình đẳng về thu nhập. Đây là kết quả của sự kết hợp giữa cơ hội, nỗ lực và may mắn. Bất bình đẳng về thu nhập là điều hiển nhiên trong nền kinh tế thị trường, nhưng bất bình đẳng về cơ hội là bất công, không phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Bình đẳng

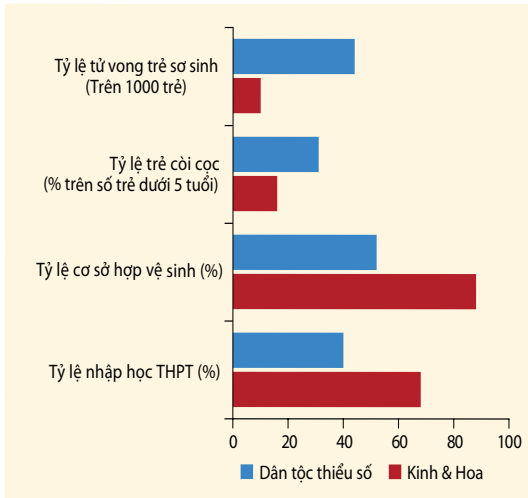
về cơ hội là không phụ thuộc vào hoàn cảnh khi sinh ra và là “sân chơi công bằng” cho mọi người để họ đều có cơ hội như nhau để thành công. Mặc dù đã đạt được những tiến bộ lớn về xã hội, nhưng bất bình đẳng về cơ hội vẫn còn là vấn đề cần được quan tâm giải quyết ở Việt Nam.

Phần này tập trung thảo luận vấn đề bất bình đẳng về cơ hội liên quan đến ba nhóm yếu thế: người dân tộc thiểu số, người khuyết tật và người nhập cư đô thị. Nhóm người yếu thế chiếm đến một phần tư dân số, đang phải đối mặt với những thách thức nhất định mặc dù Chính phủ đã cam kết mạnh mẽ về sự hòa nhập của họ trong xã hội. Nội dung của phần này đề cập đến các cam kết của Chính phủ, những thách thức và định hướng chính sách đối với mỗi nhóm nêu trên, đồng thời, cũng điểm lại vấn đề công bằng giới, tập trung vào bất cân đối trong các vị trí lãnh đạo và tỷ lệ chênh lệch giới tính khi sinh.

#### **Người dân tộc thiểu số**

Thách thức lớn nhất về công bằng ở Việt Nam là khoảng cách lớn và khó thay đổi giữa người dân thuộc nhóm 52 dân tộc thiểu số với người Kinh và người Hoa. Khoảng cách này một phần là do những bất

### HÌNH 9. Trẻ em người dân tộc thiểu số đối mặt với bất bình đẳng về cơ hội lớn hơn



Nguồn: Phân tích dữ liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình ở Việt Nam (VHLSS) 2014 và Khảo sát đa nhóm chi số (MICS).

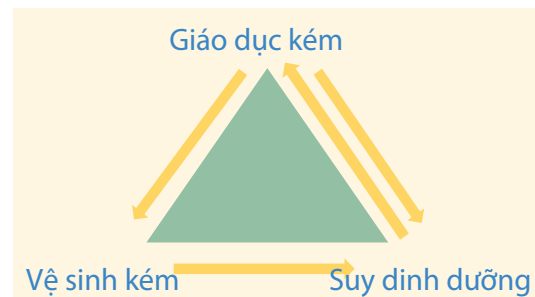
lợi lớn của trẻ em người dân tộc thiểu số trong tiếp cận các cơ hội (Hình 9).

Về lâu dài, thoát ly có thể là con đường hòa nhập kinh tế cho nhiều người dân tộc thiểu số, điều này cho thấy cần thiết phải chú trọng đến việc bình đẳng về cơ hội cho các con em thế hệ tiếp theo của người dân tộc thiểu số để khi trưởng thành, họ có đủ khả năng sống một cuộc sống sung túc. Ba khía cạnh có mối quan hệ với nhau tạo nên một tam giác bất bình đẳng về cơ hội đối với trẻ em dân tộc thiểu số, đó là ít học, suy dinh dưỡng và điều kiện sinh hoạt thiếu vệ sinh.

Tỷ lệ nghèo cao hơn có thể là lý do chính dẫn đến trình độ học vấn thấp ở người dân tộc thiểu số. Tỷ lệ nhập học thấp ở các cấp trung học phổ thông và các bậc học cao hơn của học sinh dân tộc thiểu số là hệ quả của nhiều yếu tố, trong đó có tình trạng suy dinh dưỡng ở trẻ em mà nguyên nhân là do điều kiện vệ sinh kém. Theo chu trình (Hình 10), trẻ em lớn lên ở các hộ nghèo với bố mẹ có học vấn thấp, dễ phải bỏ học sớm, dễ bị suy dinh dưỡng và thiếu các điều kiện vệ sinh đảm bảo. Thực hiện các chính sách có trọng tâm trong cả ba khía cạnh trên có thể thu hẹp khoảng cách về cơ hội.

Cải thiện cơ hội tiếp cận giáo dục của trẻ em người dân tộc thiểu số là ưu tiên chính sách hàng đầu. Vấn đề này có thể được giải quyết qua mở rộng các sáng kiến hiện nay của Chính phủ: các chương trình giáo dục từ sớm chất lượng cao; bổ

### HÌNH 10. Tam giác bất bình đẳng về cơ hội của trẻ em người dân tộc thiểu số



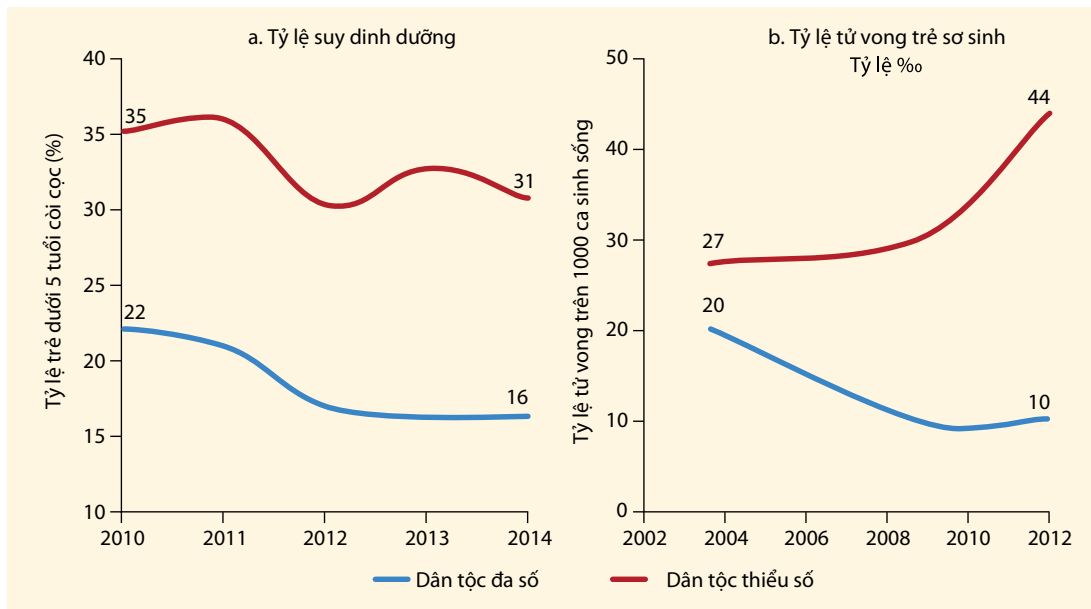
nhệm trợ giảng biết tiếng mẹ đẻ là tiếng dân tộc trong những năm đầu của giáo dục tiểu học để tạo thuận lợi cho các em chưa biết nói tiếng Việt; hỗ trợ tài chính để trẻ em người dân tộc thiểu số được đi học trung học phổ thông, bao gồm cả trợ cấp bằng tiền cho hộ gia đình với điều kiện trẻ em phải đi học.

Cải thiện về dinh dưỡng là ưu tiên thứ hai. Nhiều nghiên cứu cho thấy dinh dưỡng ở lứa tuổi đầu đời có tác động đáng kể đến phát triển nhận thức ban đầu và khả năng sẵn sàng học tập ở trường. Mặc dù đã có các chương trình về vấn đề này nhưng tỷ lệ suy dinh dưỡng cao ở trẻ em người dân tộc thiểu số vẫn tồn tại (Hình 11a). Kinh nghiệm của Chương trình dinh dưỡng quốc gia ở Thái Lan (giảm được trên 75% tỷ lệ suy dinh dưỡng trong mười năm) cho thấy có thể đạt được kết quả nếu có sự nỗ lực chung của cả nước. Những hợp phần của một chiến dịch tương tự tại Việt Nam có thể bao gồm khuyến khích cho trẻ sơ sinh bú sữa mẹ hoàn toàn trong vòng sáu tháng đầu, kết hợp với kéo dài thời gian nghỉ sinh của phụ nữ đi làm; áp dụng một chương trình toàn diện tăng cường sử dụng các thực phẩm cơ bản có chứa Vitamin A, sắt, selen và kẽm; phát

triển các giống gạo và ngô mới được tăng cường vi chất bằng công nghệ sinh học (bio-fortified) và cung cấp miễn phí các chất bổ sung dinh dưỡng cho phụ nữ trong độ tuổi mang thai.

Ưu tiên chính sách thứ ba là cải thiện điều kiện vệ sinh. Nguyên nhân chính dẫn đến suy dinh dưỡng là do thói quen vệ sinh kém và thiếu cải thiện về điều kiện vệ sinh. Ở những cộng đồng chưa có nhà vệ sinh được cải tạo, trẻ em thường dễ nhiễm vi khuẩn, vi-rút, nấm và ký sinh trùng gây ra nhiễm trùng đường ruột. Tỷ lệ nhiễm tiêu chảy và nhiễm ký sinh trùng cao là hai nguyên nhân hàng đầu gây ra bệnh tật tại vùng miền núi phía Bắc, và thiếu khả năng tiếp cận các điều kiện vệ sinh đủ tiêu chuẩn là một nguyên nhân khiến cho tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh dân tộc thiểu số luôn ở mức cao (Hình 11b). Tỷ lệ thấp còi của trẻ em dưới năm tuổi thực sự cao trong cộng đồng dân tộc thiểu số hầu hết là do thiếu các điều kiện vệ sinh đủ tiêu chuẩn. Cần có một chương trình mục tiêu quốc gia về vệ sinh, khuyến khích đẩy mạnh thay đổi hành vi trong toàn cộng đồng nhằm phổ cập sử dụng nhà vệ sinh đủ tiêu chuẩn cho người dân tộc thiểu số.

### HÌNH 11. Khoảng cách lớn về sức khỏe và dinh dưỡng trẻ em theo nhóm dân tộc vẫn tồn tại



*Nguồn:* Phân tích kết quả khảo sát của Viện Dinh dưỡng quốc gia và Khảo sát đa nhóm chi số (MICS) năm 2006 và 2011, và các báo cáo năm 2014.

*Ghi chú:* Trong số liệu suy dinh dưỡng, nhóm dân tộc đa số chỉ gồm người Kinh; số liệu về tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh có cả người Kinh và người Hoa. Số liệu trong hình là ước lượng điểm dựa trên số liệu khảo sát hộ gia đình. Như với mọi ước lượng dựa trên khảo sát, các số liệu phải tính đến sai số lấy mẫu. Sai số lấy mẫu và khoảng tin cậy quanh ước lượng điểm là lớn hơn cho dân tộc thiểu số do cỡ mẫu nhỏ trong khảo sát. Các báo cáo MICS không nêu rõ khoảng tin cậy đối với các ước lượng điểm.

Khi triển khai các chương trình về giáo dục, vệ sinh và dinh dưỡng cho trẻ em người dân tộc thiểu số - và các chương trình giảm nghèo cho người dân tộc thiểu số nói chung - Chính phủ nên áp dụng cách tiếp cận *thí điểm, giám sát và đánh giá*. Cách tiếp cận này là phù hợp và có lợi vì trong nhiều trường hợp “tác dụng” của các chương trình còn chưa thật rõ ràng. Cách tiếp cận thí điểm được đánh giá kỹ

lượng trước khi các chương trình được nhân rộng về quy mô. Trong cả ba lĩnh vực trong tam giác trên, những sáng kiến khả quan nhất dựa trên những hiểu biết sâu sắc về phong tục tập quán có thể có vai trò rất hữu ích. Ngoài các tính toán về chi phí và lợi ích, việc lựa chọn cho con đi học, nuôi dưỡng trẻ sơ sinh và xây dựng nhà vệ sinh do nhiều yếu tố khác nhau quyết định. Can thiệp ở cả ba khía cạnh nhằm thúc



đẩy hành vi có thể đạt hiệu quả cao và hiệu suất về chi phí.

Các chính sách và chương trình nhằm đạt được bình đẳng về cơ hội cho nhóm dân tộc thiểu số cần giải quyết được những vấn đề khó khăn hơn như: những định kiến và khuôn mẫu đối với dân tộc thiểu số cũng như thiếu các kênh truyền tải tiếng nói của các dân tộc thiểu số. Mặc dù khung khổ pháp lý công nhận bình đẳng về địa vị giữa nhóm dân tộc thiểu số và dân tộc Kinh đã đầy đủ, song định kiến đối với dân tộc thiểu số vẫn còn khá phổ biến<sup>47</sup>. Có thể lấy giáo dục làm nền tảng để giải quyết vấn đề này bằng việc chú trọng vào nhận thức đúng và tôn trọng tính đa dạng về dân tộc và văn hóa của Việt Nam.

Thực tế là đại diện các dân tộc thiểu số trong Ủy ban Dân tộc còn ít và chính quyền địa phương thường là người Kinh, thậm chí ngay tại các vùng người dân tộc thiểu số là chủ yếu. Việt Nam có thể hưởng lợi khi các tổ chức xã hội của dân tộc thiểu số tham gia xây dựng và triển khai chính sách.

<sup>47</sup>. NHTG (2009). *Báo cáo Phân tích xã hội quốc gia: Người thiểu số và phát triển ở Việt Nam*. Phòng Phát triển xã hội, Ban Phát triển bền vững, Khu vực châu Á, Thái Bình Dương.

## Người khuyết tật

Việt Nam có nhiều người khuyết tật, một phần do hệ quả chiến tranh. Trong tầm nhìn dài hạn, người khuyết tật xứng đáng được quan tâm để hòa nhập xã hội vì một số lý do. Thứ nhất, số lượng người khuyết tật có thể tăng nhanh khi dân số già tăng lên và theo dự báo sẽ vượt quá 12 triệu người vào năm 2035. Thứ hai, kỳ vọng được hòa nhập của bộ phận người khuyết tật và gia đình họ ngày càng tăng khi Việt Nam đạt mức thu nhập trung bình cao. Thứ ba, nguồn lực sẽ tăng lên tạo điều kiện thực hiện những cam kết mạnh mẽ về hòa nhập cho người khuyết tật. Những cam kết đó, trước hết phải kể đến Luật Người khuyết tật, được thông qua năm 2010 và Công ước của Liên hiệp quốc về Quyền của Người Khuyết tật (CRPD) được Việt Nam phê chuẩn vào tháng 2 năm 2015. Hiến pháp của Việt Nam cũng quy định về bảo vệ người khuyết tật.

Mục đích của Công ước của LHQ về Quyền của người khuyết tật là “khuyến khích, bảo vệ và đảm bảo mọi người khuyết tật được hưởng thụ một cách đầy đủ và bình đẳng quyền con người

cũng như các quyền tự do cơ bản, đồng thời thúc đẩy sự tôn trọng đối với nhân phẩm vốn có của người khuyết tật”. Luật Người khuyết tật đảm bảo những quyền sau của người khuyết tật:

- Tham gia bình đẳng vào các hoạt động xã hội;
- Sống độc lập và hòa nhập cộng đồng;
- Được miễn hoặc giảm một số khoản đóng góp cho các hoạt động xã hội;
- Được chăm sóc sức khỏe, phục hồi chức năng, học văn hóa, học nghề, việc làm, trợ giúp pháp lý, tiếp cận công trình công cộng, phương tiện giao thông, công nghệ thông tin, dịch vụ văn hóa, thể thao, du lịch và dịch vụ khác phù hợp với dạng tật và mức độ khuyết tật.

Trên thế giới, người khuyết tật thường bị che giấu, tách khỏi các hoạt động xã hội và đôi khi bị sống cách biệt trong những trung tâm chăm sóc hoặc trường học dành cho người khuyết tật. Chính sách trên thế giới đã thay đổi hướng tới sự hòa nhập của đối tượng này trong xã hội, làm cho họ trở thành chủ thể của luật pháp với các quyền được xác định rõ ràng. Cách tiếp cận này

công nhận rằng khuyết tật không phải là đặc điểm cá nhân bị khiếm khuyết mà là kết quả của sự tương tác giữa người đó với môi trường xung quanh. Ví dụ, một người ngồi trên xe lăn có thể gặp khó khăn khi tìm kiếm việc làm không phải là do điều kiện của người đó mà là do các rào cản như thang bộ tại nơi làm việc. Một trẻ khuyết tật có thể gặp khó khăn khi tới trường do thái độ của giáo viên và cán bộ nhà trường không có khả năng thích nghi với những học sinh có nhu cầu đặc biệt.

Về văn bản, chính sách đối với người khuyết tật ở Việt Nam thể hiện mức độ hòa nhập cao. Tuy nhiên, hiện còn tồn tại những bất cập lớn trong triển khai một chương trình chung. Trên một nửa số trẻ có khiếm khuyết nghiêm trọng chưa bao giờ được bước qua ngưỡng cửa lớp học. Hòa nhập cho mọi trẻ khuyết tật ở trường học hết sức quan trọng, vừa tạo cơ hội cơ bản để các em tham gia vào xã hội vừa hình thành thái độ về hòa nhập cho mọi người.

Một bước đi đơn giản để củng cố chương trình về hòa nhập là hình thành cơ chế theo dõi triển khai thường xuyên. Cơ chế đó thực chất là một trong những cam kết

của các chính phủ theo *Công ước Liên hiệp quốc về Quyền của Người khuyết tật*.

Một bước đi quan trọng khác là tạo không gian cho các tổ chức xã hội về người khuyết tật. Tại các quốc gia khác trên thế giới, người khuyết tật và gia đình họ vận động cho bản thân thông qua các tổ chức riêng của họ. Các chiến dịch vận động này định hướng các chính phủ xây dựng và đảm bảo thực hiện chính sách theo cam kết.

### **Người nhập cư đô thị và hệ thống hộ khẩu**

Người nhập cư đô thị là nhóm thứ ba chưa được bình đẳng về cơ hội do cơ chế *hộ khẩu*. Trên năm triệu người Việt Nam hiện chưa được đăng ký hộ khẩu thường trú nơi họ đang sinh sống, trong đó có 2,7 triệu người tại thành phố Hồ Chí Minh. Mặc dù cơ chế đăng ký hộ khẩu không còn quá áp lực như trước đây, nhưng đó vẫn là yếu tố góp phần gây bất bình đẳng về cơ hội. Người dân ở các trung tâm đô thị lớn chưa đăng ký hộ khẩu thường trú phải đối mặt với nhiều khó khăn về cơ hội tiếp cận các dịch vụ về y tế, giáo dục, đảm bảo xã hội, các dịch vụ công ích cũng như những khó khăn về việc làm và kết

nối xã hội. Việc đăng ký hộ khẩu thường trú gặp nhiều trở ngại như những khoản chi lớn không chính thức cho quan chức địa phương, khiến cho một số người phải sinh sống ở thành phố lớn bằng đăng ký tạm trú trong nhiều năm.

Mục tiêu chung về cải cách chính sách có thể là tiếp tục nói lỏng sự gắn kết giữa tình trạng đăng ký hộ khẩu và khả năng tiếp cận dịch vụ. Một là tạo thuận lợi dễ dàng đối với đăng ký hộ khẩu thường trú. Nhiều quốc gia có những hình thức đăng ký nhân khẩu tại địa phương để được tiếp cận dịch vụ, và phần lớn quốc gia này, việc đăng ký nhân khẩu chỉ cần bằng chứng về cư trú, chẳng hạn đang thuê hoặc sở hữu bất động sản. *Hộ khẩu* ở Việt Nam khác biệt với các cơ chế thông thường ở chỗ việc đăng ký hộ khẩu thường trú chỉ có thể thực hiện được sau khi cư trú hai hoặc ba năm, đòi hỏi nhiều về giấy tờ và số tiền chi trả. Các vấn đề chi phí và mất công bằng do chế độ hộ khẩu tạo ra có thể được giảm thiểu nếu như các yêu cầu đó được nói lỏng. Phương án hai là loại bỏ sự phân biệt về khả năng tiếp cận dịch vụ giữa người có đăng ký tạm trú và đăng ký hộ khẩu thường trú. Phương án ba, phù hợp trong dài

hạn, là thay thế chế độ *hộ khẩu* bằng thẻ căn cước quốc gia trong một cơ sở dữ liệu quốc gia thống nhất.

### Bình đẳng giới

Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn về giới. Khác biệt giới trong tỷ lệ nhập học và thành tích học tập không đáng kể và khoảng cách về lương cũng khiêm tốn theo các chuẩn mực thế giới. Tuy nhiên, khác biệt giới vẫn thể hiện rõ ở cả hai nội dung trên.

Thứ nhất, hàng ngũ lãnh đạo ở Việt Nam trong các doanh nghiệp chủ yếu vẫn là nam giới và đặc biệt là trong lĩnh vực chính trị và chính quyền. Trong một thập niên rưỡi qua, tỷ lệ nữ ở Quốc hội đã và đang giảm xuống, hiện nay chỉ còn 24% (năm 2015). Nữ giới có ít ghế tại các Ủy ban Quốc hội. Giới công chức có tỷ lệ nữ cao nhưng đại diện nữ trong hàng ngũ lãnh đạo còn ít và thường ở các vị trí thấp. Theo chỉ tiêu đề ra, ở tất cả các bộ cần có ít nhất một nữ Thứ trưởng, song cơ chế thực hiện vẫn chưa được xây dựng và triển khai. Đại diện nữ vẫn ít ở các cơ quan quan trọng của Đảng Cộng sản như: Bộ Chính trị, Ban Bí thư và Ban Chấp hành Trung ương Đảng. Nữ giới chỉ chiếm 18% các vị trí lãnh đạo của

Đảng ở cấp xã, 14% ở cấp huyện và 11% ở cấp tỉnh.

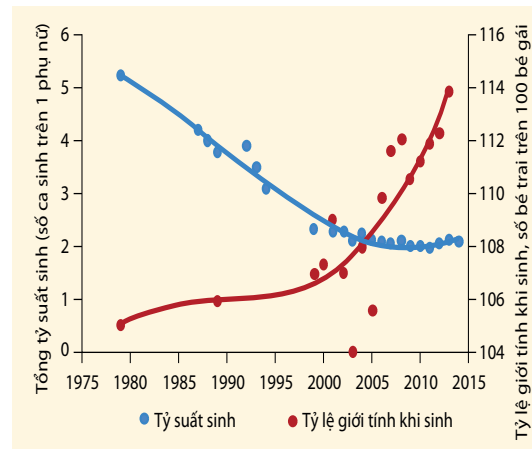
Các biện pháp đẩy mạnh vai trò lãnh đạo của nữ giới có thể tập trung vào quy định tạo bình đẳng về tuổi nghỉ hưu trong Bộ Luật lao động; áp dụng giải pháp ngăn hạn bằng việc tích cực hành động để đảm bảo sớm đưa những phụ nữ có năng lực vào các vị trí quản lý, kết hợp với chương trình dài hạn xác định và quy hoạch sớm lãnh đạo nữ tiềm năng để bồi dưỡng sự nghiệp. Rõ ràng, Chính phủ có thể cân nhắc việc thiết lập một chương trình đặc biệt về lãnh đạo nữ trong bộ máy nhà nước và loại bỏ các khuôn mẫu về giới đang làm hạn chế lựa chọn nghề nghiệp của nữ giới và đặt ra kỳ vọng về ai có thể nắm giữ các vị trí lãnh đạo. Để đạt được như vậy cần áp dụng một cách tiếp cận dài hạn tập trung vào hoàn thiện hệ thống giáo dục và thúc đẩy các quan điểm lành mạnh hơn về vai trò của nam giới và giới nói chung.

Thứ hai là khác biệt về tỷ số giới tính khi sinh (SRB), được đo bằng số bé trai sinh ra trên 100 bé gái. Tỷ lệ bé trai sinh ra lớn hơn nhiều so với bé gái do hệ quả của việc phá thai lựa chọn giới tính vốn đã là một hành vi phân biệt giới và về lâu

dài gây ra nguy cơ về bình đẳng giới. Tỷ số này thường rơi vào khoảng 105 - 106 vào các năm 1979 và 1989 (Hình 12). Từ khoảng năm 2005, tỷ lệ này tăng mạnh, lên đến gần 114 vào năm 2013, đưa Việt Nam - cùng với Ấn Độ và Trung Quốc - lên hàng một trong những quốc gia có tỷ lệ bất cân bằng giới tính khi sinh cao nhất. Sự mất cân bằng này sẽ dẫn đến dư thừa số lượng lớn nam giới bắt đầu sau khoảng 20 năm nữa và có thể gây ra những hành vi phản xã hội, bạo lực và nạn buôn người.

Tỷ lệ mất cân bằng giới tính khi sinh cao là hệ quả kết hợp của nhiều yếu tố. Đó là do các gia đình ở Việt Nam coi trọng con trai và khả năng dễ dàng xác định giới tính thai nhi bằng công nghệ siêu âm. Các gia đình chuộng con trai hơn một phần vì con trai theo truyền thống là người nắm giữ vai trò nối tiếp dòng họ và thờ cúng tổ tiên. Lý do khác là theo truyền thống con trai phải có trách nhiệm chính trong việc chăm sóc cha mẹ khi về già. Chính sách dân số khuyến khích mỗi cặp vợ chồng chỉ có hai con cũng có thể là yếu tố góp phần tạo ra điều đó. Điều gì xảy ra nếu chính sách dân số hiện nay được nới lỏng? Mặc dù tác động còn chưa rõ nhưng tổng tỷ

**HÌNH 12. Tỷ suất sinh giảm và tỷ lệ mất cân bằng giới tính khi sinh tăng mạnh từ năm 2005**



*Nguồn:* Các năm 1989, 1999 và 2009 là số liệu Điều tra dân số và nhà ở; các năm khác là số liệu Khảo sát biến động dân số và kế hoạch hóa gia đình.

suất sinh tăng nhẹ trong giai đoạn 2012 - 2014 có lẽ là kết quả cảm nhận về thay đổi chính sách. Điều đó cho thấy, nếu loại bỏ hoàn toàn chính sách này, tỷ suất sinh chắc hẳn sẽ cao hơn. Những tác động về kinh tế tới tỷ suất sinh có lẽ mang tính quyết định hơn so với chính sách hai con: trong một quốc gia ngày càng thịnh vượng, chi phí cơ hội về thời gian trở nên lớn hơn và mong muốn được đầu tư nhiều hơn cho mỗi đứa con khiến cho quy mô hộ gia đình nhỏ đi.

Việc nới lỏng chính sách hai con sẽ góp phần làm giảm tỷ lệ mất cân bằng giới tính khi sinh nhưng



không đưa tỷ lệ này hoàn toàn về mức bình thường. Thực tiễn cho thấy các quy định pháp lý hiện hành của Chính phủ cấm xác định giới tính thai nhi để giảm tình trạng phá thai lựa chọn giới tính là không hiệu quả. Mất cân bằng về tỷ số giới tính khi sinh có lẽ chỉ thay đổi mạnh khi nguyện vọng của cha mẹ thay đổi. Chính phủ có thể đẩy nhanh sự thay đổi đó qua các biện pháp chính sách khác nhau. Một là tiến hành các chiến dịch tuyên truyền đề cao giá trị của con gái. Hai là, Chính phủ đảm bảo hỗ trợ đầy đủ cho người cao tuổi nhằm làm giảm quan ngại về việc không có con trai chăm sóc họ khi về già.

### **Chương trình mới về tầng lớp trung lưu đang ngày càng lớn mạnh và dân số đang già đi**

Nội dung thứ hai trong định hướng về hòa nhập xã hội của Việt Nam đến năm 2035 là chương trình nghị sự mới nhằm hỗ trợ cho tầng lớp trung lưu ngày càng lớn mạnh để họ quản lý rủi ro và theo đuổi các cơ hội trong nền kinh tế thị trường. Việt Nam cũng phải đối mặt với tình trạng dân số đang già đi nhanh chóng, đặt ra những thách thức mới về bảo đảm tài chính,

cung cấp dịch vụ y tế và chăm sóc cho người già trong dài hạn.

Chính sách xã hội cần phải đáp ứng nhu cầu của tầng lớp thị dân ngày càng đông đảo và tầng lớp trung lưu đang già đi có nhu cầu rất khác so với phần đông người nghèo ở nông thôn là đặc trưng của Việt Nam thời kỳ trước đây. Đến năm 2035, xã hội Việt Nam sẽ chủ yếu là tầng lớp trung lưu và chính sách xã hội sẽ phải thay đổi trọng tâm từ chỗ hỗ trợ thoát nghèo kinh niên sang giúp tầng lớp trung lưu ngày càng giàu có hơn và quản lý những rủi ro có thể đẩy lùi những thành quả về kinh tế - xã hội. Mặc dù tình trạng nghèo theo chuẩn nghèo quốc gia hiện nay hầu như đã bị xóa bỏ, nhưng trong bối cảnh ngày càng có sự thống nhất về các tiêu chí của mức sống tối thiểu, trong xã hội trung lưu vào năm 2035 vẫn có một bộ phận đáng kể người nghèo và một bộ phận còn lớn hơn rất dễ bị tái nghèo. Bộ phận dân số già ngày càng tăng chắc chắn phải đối mặt với rủi ro nhất định.

Đến năm 2035 sẽ có trên một nửa dân số Việt Nam thuộc “tầng lớp trung lưu toàn cầu” (tiêu dùng từ 15 US\$ trở lên mỗi ngày tính theo sức mua tương đương năm 2011) với

những kỳ vọng và thách thức mới. Họ cũng sẽ mong đợi Nhà nước đảm bảo: cung cấp dịch vụ với chuẩn mực tối thiểu; phòng vệ về tài chính; công ăn việc làm tử tế, bao gồm các điều kiện về chăm sóc sức khoẻ trong khả năng chi trả; được học hành có chất lượng ít nhất cho hết trung học phổ thông (và phần đông sẽ học cao lên); phòng vệ về tài chính và chăm sóc khi tuổi già và các điều kiện bảo hộ lao động cơ bản. Họ đòi hỏi lớn hơn về “tiếng nói”, phải có đại diện độc lập của người lao động ở nơi làm việc, công dân được giám sát các dịch vụ công, các tổ chức xã hội của người dân được tham gia nhiều hơn. Tầng lớp trung lưu toàn cầu cũng có xu hướng đề cao tầm quan trọng của việc chống bất bình đẳng cao về thu nhập.

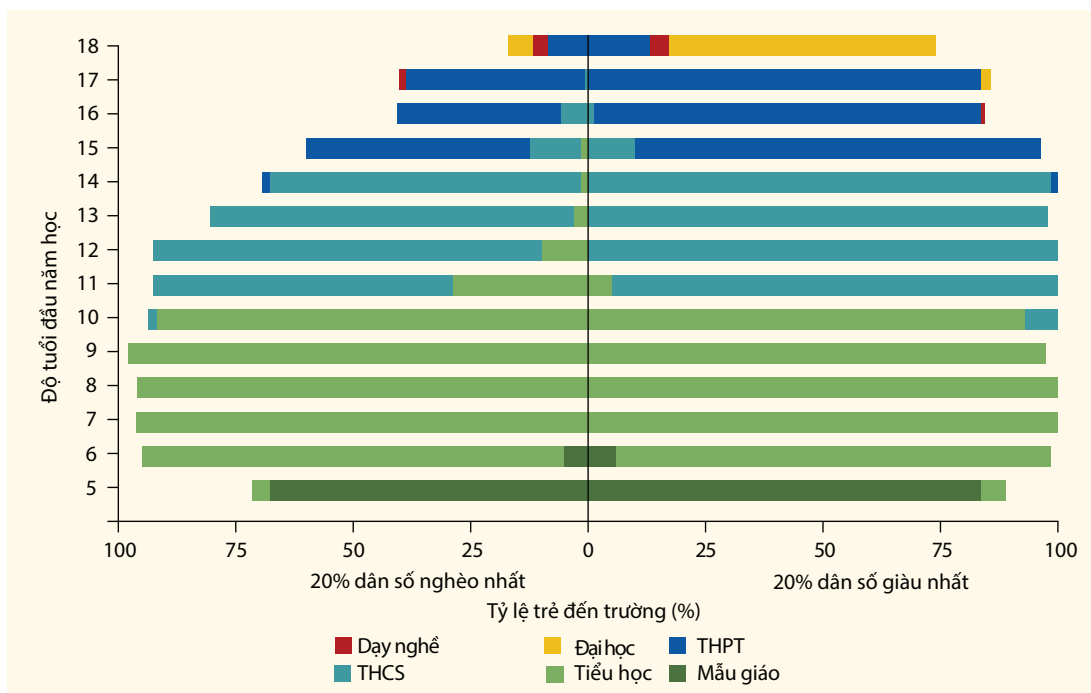
Những thay đổi đó sẽ đem lại những rủi ro mới và đáng kể. Ở cấp độ cá nhân, dân số già và lối sống đô thị ít hoạt động sẽ tăng lên, những rủi ro về sức khoẻ chuyển từ các bệnh truyền nhiễm sang các loại bệnh tật không lây nhiễm đòi hỏi phải có các cơ chế điều trị phức tạp. Sự chuyển dịch từ hoạt động nông nghiệp hộ gia đình sang làm công ăn lương hứa hẹn về cuộc sống tốt hơn nhưng cũng khiến cho người lao động

phải đối mặt với rủi ro mới do biến động về kinh tế. Những rủi ro ở cấp độ cá nhân đó phản ánh những rủi ro mới phát sinh của toàn xã hội. Nhu cầu chăm sóc sức khoẻ và bảo trợ xã hội cho dân số trung lưu và cao tuổi sẽ gây ra những rủi ro lớn cho ngân sách.

### **Đảm bảo giáo dục cơ bản chất lượng cao cho tất cả mọi người**

Khi nền kinh tế của Việt Nam ngày càng theo định hướng thị trường, viễn cảnh thành công trong cuộc sống sẽ càng sáng lạn với những ai được hưởng giáo dục chất lượng cao. Cho dù người dân Việt Nam ở tất cả các mức thu nhập đã được cải thiện nhiều về giáo dục trong thời gian qua, nhưng giới hạn mục tiêu liên tục thay đổi và sẽ đòi hỏi kết quả giáo dục cao hơn để đáp ứng các mục tiêu kinh tế và xã hội. Tuy nhiên, bức tranh vẫn còn chưa rõ ràng và chỉ ra nhu cầu phải tiếp tục cải thiện hơn nữa. Trẻ em sinh ra trong một gia đình giàu có ở Hà Nội hay Thành phố Hồ Chí Minh thường được học ở các trường chất lượng cao cho đến trung học phổ thông, được bổ trợ qua các lớp học thêm và hoàn thành đại học ở Việt Nam hoặc ở nước ngoài. Ngược lại, trẻ sinh ra trong gia đình nghèo ở

**HÌNH 13. Khoảng cách lớn về tỷ lệ đi học trung học phổ thông của nhóm 20% nghèo nhất và nhóm 20% giàu nhất vẫn tồn tại**



Nguồn: Khảo sát mức sống hộ gia đình ở Việt Nam (VHLSS) 2014

nông thôn ít có khả năng theo học tiếp sau trung học cơ sở (Hình 13).

Tiến bộ về giáo dục cũng hết sức quan trọng để có được thành công chung về kinh tế ở Việt Nam. Các quốc gia thu nhập cao có lực lượng lao động tiên tiến và có kỹ năng cao nhờ giáo dục. Những kỹ năng đó hết sức quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế. Vô số những kỹ năng cụ thể đó kết hợp với nhau và được bổ sung thêm bằng công nghệ cũng như nền tảng giáo dục giúp cho các cá nhân có thể chuyển đổi và thích ứng nhanh chóng với

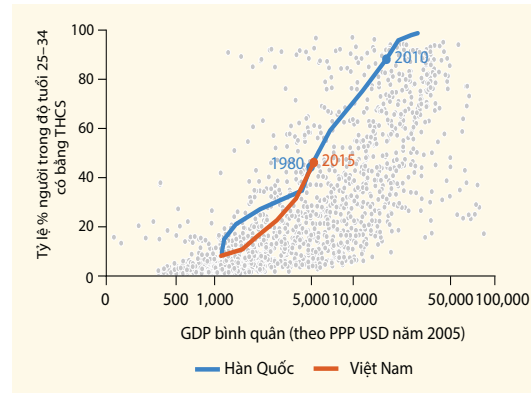
những thay đổi về công nghệ cũng như đòi hỏi ngày càng tăng của công việc.

Hệ thống giáo dục của Việt Nam có tính hòa nhập, chất lượng cao và khá công bằng cho đến cấp trung học cơ sở. Sau đó, hệ thống có tính loại trừ, thiếu công bằng và chất lượng trở nên bình thường. Hệ thống tạo nền tảng tuyệt vời để học sinh thành công nhưng không phát huy được những nền tảng đó. Nhiều học sinh không tốt nghiệp phổ thông. Quá ít em học tiếp sau phổ thông; những em theo học tiếp

thường không được hưởng nền giáo dục phù hợp và chất lượng cao.

Một ưu tiên chính sách quan trọng là chấm dứt phân bổ chỗ học ở cấp trung học phổ thông dựa trên thi cử và thay thế chính sách đó bằng phổ cập giáo dục trung học. Điều này cũng phù hợp với xu hướng toàn cầu - Hàn Quốc (Hình 14) và các quốc gia khác đã hoàn thành phổ cập trung học khi trở nên giàu có hơn. Ở Việt Nam, thay đổi như thế có nghĩa là các trường trung học phổ thông sẽ có một đội ngũ học sinh có các năng lực đa dạng hơn. Hiện nay, học sinh không được vào trung học phổ thông để tiếp tục con đường học vấn thường được học ở các trường dạy nghề hoặc trung cấp chuyên nghiệp và phần lớn các trường đó có kỹ năng không phù hợp, tỷ lệ tốt nghiệp không cao, động lực học tập thấp. Tốc độ thay đổi công nghệ nhanh chóng và nhu cầu ngày càng tăng về kỹ năng sẽ tạo áp lực ngày càng lớn lên hệ thống mà ngay trong điều kiện hiện nay cũng chưa đủ khả năng đáp ứng các yêu cầu của xã hội. Có thể cân nhắc chuyển đổi hai phân hệ riêng rẽ (trung học phổ thông theo hướng học thuật và kỹ thuật/dạy nghề) thành một hệ thống duy nhất cho phép học theo

#### HÌNH 14. Việt Nam có thể đạt được tỷ lệ cao về hoàn thành phổ thông trung học theo con đường của Hàn Quốc



Nguồn: Dữ liệu về thành tích giáo dục của Barro-Lee và Khảo sát mức sống hộ gia đình ở Việt Nam.

hai hệ để nhận bằng tốt nghiệp trung học.

Ưu tiên thứ hai là không ngừng cải tiến về chất lượng và nội dung học phù hợp với những gì mà học sinh được học, giúp họ thành công trong một hệ thống giáo dục sau phổ thông đa dạng và đòi hỏi cao hơn. Ngoài ra, những cải cách này cần tạo điều kiện để học sinh áp dụng những kỹ năng cập nhật và năng lực cao vào công việc nhằm thích ứng tốt trước những thay đổi liên tục ở nơi làm việc. Hệ thống trường học ở Việt Nam có ưu thế trong việc đào tạo ra học sinh có thể hoàn thành các nhiệm vụ cụ thể nhưng đang phải đối mặt với

những thách thức mới về phát triển những kỹ năng giải quyết vấn đề phức tạp ngoài kỹ năng nhận thức để chuẩn bị cho thanh niên tham gia vào thị trường lao động ở một quốc gia thu nhập trung bình cao đầy cạnh tranh.

### **Các thể chế thị trường lao động hiệu quả**

Để hiện thực hóa đầy đủ những lợi ích về năng suất khi người dân ngày càng có trình độ học vấn cao hơn, thị trường lao động Việt Nam cần khuyến khích tăng nhiều loại hình việc làm, đồng thời tránh quy định quá cứng nhắc. Điều này phần nào phụ thuộc vào các chính sách về thị trường lao động, cụ thể hơn, là phụ thuộc vào việc quốc gia có tận dụng được cơ hội đang có để giải quyết những yếu kém đã hiện rõ trong quá trình chuyển đổi từ việc làm nông nghiệp sang việc làm tại các nhà máy và doanh nghiệp hay không. Chính sách có thể thúc đẩy tăng trưởng lao động chính thức, đồng thời đảm bảo người lao động hưởng một phần lợi ích hợp lý từ tăng trưởng.

Một khái niệm đặc trưng để mô tả các mục tiêu chính sách về thị trường lao động mà Việt Nam có thể theo đuổi là “đảm bảo việc làm

linh hoạt”. Điều này bao gồm phải cân bằng giữa một bên là các quy định linh hoạt về lao động để tối đa hóa tăng năng suất và “phá hủy mang tính sáng tạo”, với một bên là nhu cầu ngày càng lớn về việc làm bền vững của người lao động trong khu vực kinh tế chính thức và được đãi ngộ công bằng. Nói cách khác, Việt Nam có thể đặt mục tiêu “bảo vệ người lao động thay vì bảo vệ việc làm” trong quá trình đi sâu vào chuyển đổi cơ cấu.

Cải thiện quan hệ lao động là chìa khóa để giải quyết những yếu kém của hệ thống hiện tại, minh chứng bởi số lượng đáng kể các cuộc đình công tự phát từ năm 2006. Trong trung hạn, Việt Nam có thể cân nhắc những biện pháp chủ động hơn để tăng cường hệ thống và thúc đẩy sự hài hòa trên thị trường lao động. Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam (TLĐLĐ) và công đoàn cơ sở có thể cấm các cấp quản lý và quản đốc doanh nghiệp tham gia các vị trí chủ chốt trong công đoàn (như chủ tịch công đoàn tại doanh nghiệp). Ví dụ từ các quốc gia khác như tại Xinh-ga-po, các cấp quản lý của doanh nghiệp không được nắm giữ các vị trí chủ chốt trong công đoàn, thậm chí không được làm đoàn viên công



đoàn. Việt Nam cũng có thể tiếp tục đơn giản hóa các quy định về giải quyết tranh chấp tại nơi làm việc. Thêm vào đó, cần cân nhắc cho phép hình thành hội đồng lao động hoặc hội đồng quản lý lao động ở cấp độ doanh nghiệp như tại nhiều quốc gia châu Âu và Hàn Quốc.

Cuối cùng, Việt Nam có thể chuyển sang hệ thống quan hệ lao động phù hợp với nhu cầu của một nền kinh tế thị trường đã hoàn thiện, trong đó lợi ích của người lao động, người sử dụng lao động và nhà nước được đại diện hợp lý trong quá trình thương thảo thực chất với sự tham gia của tổ chức đại diện cho người lao động ở cấp cơ sở. Theo Kế hoạch Hoa Kỳ-Việt Nam về thúc đẩy Quan hệ Thương mại và Lao động, một thỏa thuận phụ của Hiệp định TPP, Việt Nam cam kết với điều khoản chính như sau:

“Việt Nam cần đảm bảo các quy định và luật pháp cho phép người lao động, không phân biệt, làm việc cho một doanh nghiệp được quyền thành lập tổ chức đại diện cho người lao động theo sự lựa chọn của họ ở cơ sở mà không cần phê duyệt trước... Tổ chức đại diện cho người lao động ở cấp cơ sở đăng ký với cơ quan nhà nước

có thẩm quyền sẽ có quyền tự chủ bầu người đại diện, theo các quy tắc và điều lệ, tổ chức công việc hành chính, bao gồm quản lý tài chính và tài sản, thỏa thuận tập thể đồng thời tổ chức và lãnh đạo các cuộc đình công và các hành động tập thể khác”.

Việt Nam nhất trí trong vòng 5 năm, các tổ chức đại diện cho người lao động ở cấp cơ sở có thể thành lập tổ chức “cấp liên doanh nghiệp hoặc cấp cao hơn, gồm cả cấp ngành và cấp vùng”. Nếu được triển khai đầy đủ, những biện pháp này sẽ khắc phục nhiều yếu kém trong hệ thống quan hệ lao động hiện tại, xử lý hiệu quả tranh chấp giữa người lao động và người sử dụng lao động.

Một yếu tố quan trọng quyết định các kết quả về năng suất và công bằng trên thị trường lao động là tiền lương tối thiểu. Lương tối thiểu sẽ hiệu quả nhất nếu được xác định chủ yếu dựa trên năng suất và năng lực cạnh tranh. Từ trước đến nay, Việt Nam vẫn tiếp cận theo hướng “lương đủ sống”, chủ yếu tập trung vào chi phí sinh hoạt. Cần cân nhắc chuyển đổi sang cách tiếp cận “lương ở mức sàn”, chủ yếu tập trung vào năng suất và năng lực

cạnh tranh làm cơ sở để điều chỉnh lương tối thiểu.

Khi thay đổi theo hướng trên, khu vực tư nhân của Việt Nam trước mắt sẽ hưởng lợi qua việc bình ổn tốc độ điều chỉnh lương tối thiểu. Trong trung hạn, các kế hoạch nhằm điều chỉnh lương tối thiểu dựa trên tăng trưởng năng suất thực tế có thể được thực thi. (Nhiều quốc gia có thu nhập trung bình cao và hầu hết các quốc gia có thu nhập cao minh chứng rằng có thể lồng ghép các yếu tố trên vào cơ chế xác định lương tối thiểu).

Việt Nam cũng sẽ được hưởng lợi từ hợp lý hóa các quy định về bảo vệ việc làm để thúc đẩy thị trường lao động linh hoạt hơn. Đầu tiên là những lợi ích từ việc nới lỏng quy định của các doanh nghiệp cho thuê lao động và hợp đồng lao động thời vụ thuê bên ngoài. Để đảm bảo nâng cao sự linh hoạt trên thị trường lao động có điều tiết, bên cạnh nhu cầu đảm bảo việc làm đầy đủ cho người lao động, Việt Nam có thể từng bước mở rộng phạm vi bảo hiểm thất nghiệp. Các chương trình chủ động trên thị trường lao động, khi được thiết kế hợp lý và triển khai tốt (ví dụ như các dịch vụ

hiệu suất của thị trường lao động và phúc lợi của người lao động<sup>48</sup>. Những can thiệp đó có ý nghĩa quan trọng trong bảo trợ xã hội và khuyến nghị về tài khoá. Việt Nam cần theo dõi theo dõi chặt chẽ những tác động về tài khoá do sự mở rộng của bảo hiểm thất nghiệp. Cũng cần phải giám sát khoản chênh lệch về thuế - lao động và tìm kiếm nhiều phương án huy động vốn nhiều hơn cho bảo hiểm xã hội và các chương trình thị trường lao động chủ động ngoài nguồn thu từ thuế nói chung.

### **Hưu trí và mạng lưới an sinh xã hội**

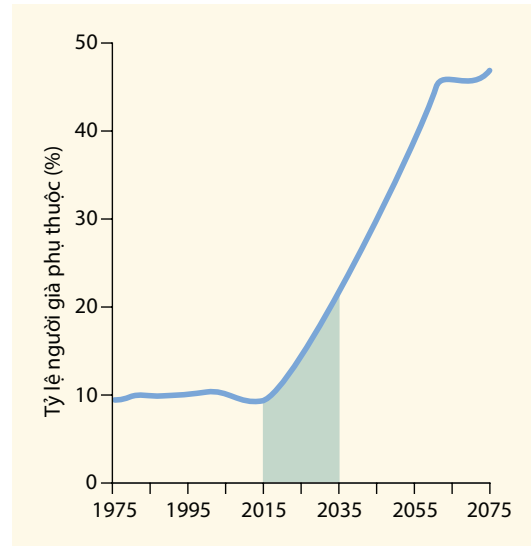
Yếu tố cốt lõi để thị trường lao động trở nên chính thức hơn là tăng phạm vi bao phủ của bảo hiểm xã hội. Khi các quốc gia chuyển từ thu nhập thấp sang thu nhập trung bình cao, các hệ thống bảo trợ xã hội cũng làm tăng khoản chi tiêu công. Đồng thời, tỷ lệ nghèo tuyệt đối giảm xuống sẽ dẫn đến tăng chi cho bảo hiểm xã hội và gắn kết tốt hơn giữa các chương trình trợ giúp xã hội và các chương trình thị trường lao động chủ động. Hướng tới năm 2035, Việt Nam

<sup>48</sup>. World Bank 2012.

phải đối mặt với hai câu hỏi chiến lược phát sinh đối với hệ thống bảo trợ xã hội. Một là, làm thế nào để hình thành một hệ thống bảo trợ xã hội hướng tới những rủi ro mà toàn dân phải đối mặt trong xã hội, đối lập với với hệ thống hiện nay phần lớn chỉ phục vụ nhóm trên cùng và nhóm dưới cùng của sự phân bố? Và cần những chiến lược tài chính nào để biến điều đó thành hiện thực? Hai là, làm thế nào để Việt Nam đảm bảo phòng vệ tài chính đầy đủ cho dân số cao tuổi ngày càng tăng mà vẫn đảm bảo bền vững về ngân sách?

Lĩnh vực bảo hiểm xã hội và chăm sóc sức khỏe sẽ có những thay đổi sâu sắc do dân số già đi nhanh. Việt Nam đang ở thời điểm bước ngoặt khi tốc độ tăng trưởng lực lượng lao động chậm lại đáng kể và dân số già sẽ tăng lên nhanh chóng. Chỉ tiêu phổ biến về cơ cấu dân số theo độ tuổi là tỷ số phụ thuộc già (tỷ lệ giữa số người trong nhóm tuổi trên 65 so với người trong nhóm tuổi 15-64). Tỷ số phụ thuộc già cơ bản không đổi trong những thập kỷ qua, nhưng sẽ tăng mạnh từ 9,6 lên 21,8 trong giai đoạn 2015 - 2035 và tiếp tục tăng trong những thập kỷ sau đó (Hình 15). Do đó, việc mở rộng độ bao phủ của bảo hiểm xã hội và thúc

**HÌNH 15. Số người cao tuổi so với số người trong tuổi lao động sẽ tăng nhanh**

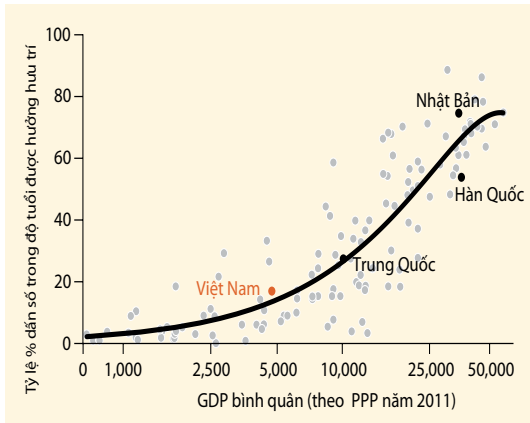


Nguồn: Viễn cảnh dân số thế giới của Liên hiệp quốc, Sửa đổi năm 2015 (chênh lệch trung bình).

đẩy hệ thống chăm sóc sức khỏe hiệu quả, chi phí hợp lý thực sự có ý nghĩa sống còn.

Hiện nay, độ bao phủ của hưu trí dựa trên đóng góp còn thấp, dù không nằm ngoài xu thế so với các quốc gia có mức thu nhập tương đương trên toàn cầu. Hệ thống hưu trí phải đối mặt với một vấn đề chung của các quốc gia thu nhập trung bình là độ bao phủ “nhóm giữa bị bỏ quên”: nhóm 20% trên cùng được tham gia các chương trình hưu trí chính thức và nhóm nhỏ ở đáy được trợ cấp xã hội theo

### HÌNH 16. Khi các nước tiến tới mức thu nhập trung bình cao, độ bao phủ hưu trí thường tăng lên



Nguồn: Cơ sở dữ liệu về hưu trí của Ngân hàng Thế giới.

mục tiêu, nhưng phần lớn người dân không có lương hưu khi đến tuổi 80. Trong khi xem xét mối quan hệ giữa tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động tham gia chương trình hưu trí dựa trên thu nhập, hiện nay Việt Nam đang phải đối mặt với thách thức lớn là phải mở rộng độ bao phủ và đi theo quỹ đạo của các quốc gia thu nhập trung bình thành công (Hình 16). Chính phủ Việt Nam đã nhận thức được thách thức trên và đặt mục tiêu mở rộng phạm vi bao phủ hưu trí đạt 50% vào năm 2020. Tuy nhiên, hiện chưa có chiến lược khả thi về giải pháp hoàn thành mục tiêu đó và tiếp theo đến năm 2035.

Các mục tiêu về mở rộng độ bao phủ mà Việt Nam đặt ra là tham

vọng và có rất ít quốc gia đang phát triển đạt được mục tiêu như mở rộng quy mô mà không cần khoản trợ cấp của chính phủ dành cho khu vực phi chính thức. Gần như chắc chắn rằng các khoản trợ cấp của Nhà nước là cần thiết để khuyến khích người lao động phi chính thức tự nguyện tham gia vào các chương trình đóng góp (như các khoản đóng góp bảo hiểm y tế cho người cận nghèo). Trung Quốc, Hàn Quốc và Thái Lan cho thấy rằng Việt Nam cần phải đổi mới cách tiếp cận hiện tại để thành công trong việc mở rộng đáng kể phạm vi bao phủ. Những cách tiếp cận đã thành công ở các nước khác (thường được áp dụng kết hợp) là có lẽ theo từng giai đoạn, Chính phủ đóng góp phần đối ứng cho người lao động ở khu vực phi chính thức để khuyến khích họ tham gia vào các chương trình dựa trên đóng góp và hạ thấp đáng kể độ tuổi được hưởng hưu trí xã hội. Cách làm này có thể áp dụng chung cho những người không có lương hưu chính thức từ độ tuổi 65.

Tuy nhiên, để mở rộng đáng kể phạm vi bao phủ đòi hỏi phải cải cách hơn nữa hệ thống hưu trí hiện tại. Dù đã cải cách vào năm 2014 nhưng chương trình hưu trí của khu vực chính thức vẫn không bền vững về mặt tài chính. Theo dự báo, Quỹ

hưu trí sẽ thâm hụt từ năm 2021 và toàn bộ dự trữ sẽ cạn kiệt vào năm 2035. Ngay cả với độ bao phủ như hiện nay, Việt Nam không đủ khả năng vừa chi cho hệ thống chưa được cải cách hiện nay và chi trợ cấp cần thiết để mở rộng phạm vi bao phủ cho người lao động không chính thức. Cải cách bao gồm từng bước nâng độ tuổi nghỉ hưu chính thức, không khuyến khích nghỉ hưu sớm và tiếp tục giảm tỷ lệ tích lũy hàng năm, đồng thời mở rộng nguồn thu dành cho lương và giảm số lượng người lao động thuộc nhóm danh mục nghề nghiệp đặc biệt được ưu tiên nghỉ hưu sớm.

Hướng tới năm 2035, dự báo mức chi cho hưu trí tăng mạnh ở Việt Nam. Các quốc gia có tỷ lệ phụ thuộc già ngang bằng với Việt Nam có mức chi theo dự báo đạt khoảng 8-9% GDP cho khoản hưu trí công, cao hơn mức 2-3% GDP của Việt Nam trong một thập kỷ vừa qua. Mức chi hưu trí trung bình tương ứng với thu nhập quốc gia và đặc điểm nhân khẩu học tại Đông Á có thấp hơn so với tại các khu vực như châu Âu và Trung Á (ECA), khu vực Mỹ La-tinh và Ca-ri-bê (LAC). Dự báo mức chi hưu trí tại các quốc gia APEC cho thấy đến năm 2035 các quốc gia thu nhập trung bình thấp hơn chi

khoảng 6% GDP. Dựa trên mức chi hào phóng cho chế độ hưu trí khu vực chính thức hiện tại ở Việt Nam, Quỹ tiền tệ thế giới (IMF) ước tính *mức tăng* chi cho hưu trí trong giai đoạn 2014-2050 vào khoảng 5% GDP, tức là tổng chi phí chiếm khoảng 7-8% GDP. Mặc dù các con số ước tính này cần được xem xét cẩn trọng, song dường như dự báo mức chi hưu trí đến năm 2035 vào khoảng 6-8% GDP là hợp lý, tăng 3-5 điểm phần trăm so với mức hiện tại.

Ngoài việc mở rộng và thay đổi hệ thống hưu trí, mạng lưới an sinh xã hội cũng cần thay đổi vào năm 2035 trên bốn khía cạnh sau.

Thứ nhất, cần áp dụng cách tiếp cận đồng bộ hơn về trợ cấp theo hộ gia đình, thay vì có nhiều chương trình manh mún và trùng lặp về mục tiêu và đối tượng. Sự manh mún dẫn đến chi phí cao và yếu kém trong thực hiện chương trình. Một chương trình trợ giúp xã hội có mục tiêu giảm nghèo và hợp nhất hơn có thể tận dụng tốt hơn những kết quả về phát triển con người và có thể được nâng quy mô để giải quyết những vấn đề như khủng hoảng kinh tế hoặc thiên tai.

Thứ hai, cần có các hệ thống sàng lọc và xác định đối tượng thụ



hưởng các chương trình trợ giúp xã hội mục tiêu nhằm nâng cao tác động giảm nghèo từ một mức chi nhất định. Giải pháp này dựa trên việc củng cố tích hợp hệ thống can thiệp quốc gia đã đề xuất trong việc thực hiện chương trình trợ giúp xã hội, nâng cấp các cuộc điều tra để xác định các hộ nghèo, dễ bị tổn thương và áp dụng các thủ tục đăng ký tham gia các chương trình trợ giúp xã hội có tính hệ thống hơn.

Thứ ba, các hệ thống thực hiện cũng cần được củng cố theo chiều sâu, vì lợi ích nâng cao hiệu suất, minh bạch và thân thiện với khách hàng. Điều này đòi hỏi phải đầu tư lớn cho các hệ thống thanh toán, các hệ thống thông tin quản lý, cải thiện các cơ chế quản lý và tiếp cận đối tượng là các hộ gia đình có nhu cầu phức tạp.

Thứ tư, cần cân nhắc thiết kế các chương trình chống đói nghèo theo địa bàn để tập trung vào phương pháp tiếp cận tạo thu nhập dựa trên cộng đồng mang tính đa dạng hơn. Căn cứ vào tình trạng dân số già hoá ngày càng tăng, có thể mở rộng các chương trình theo khu vực bao gồm các dịch vụ chăm sóc dựa vào cộng

đồng cho người cao tuổi, người khuyết tật...

Khi xã hội Việt Nam già đi nhanh, nhu cầu chăm sóc dài hạn và dưỡng lão chính thức (ALTC) ngoài phạm vi hỗ trợ của gia đình theo truyền thống sẽ tăng lên nhanh chóng. Các hệ thống ALTC ở Việt Nam cũng như các quốc gia đang phát triển ở Đông Á và Thái Bình Dương vẫn còn non trẻ nhưng ngày càng nhiều quốc gia đang đau đầu về vai trò phù hợp và bền vững của nhà nước. Hiện nhu cầu về ALTC theo nhiều hình thức khác nhau từ hỗ trợ xã hội ở mức độ thấp đến hỗ trợ các hoạt động tự chăm sóc trong cuộc sống hàng ngày là rất lớn (theo báo cáo gần một nửa dân số trên 70 tuổi ở Việt Nam trở lên gặp khó khăn). Mặc dù vẫn muốn nhà nước hỗ trợ nhiều hơn về ALTC nhưng hiển nhiên là nhà nước không thể “làm tất cả” và người cao tuổi ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương thường bày tỏ nguyện vọng muốn được chăm sóc tại nhà và tại cộng đồng (“dưỡng lão tại chỗ”).

Mặc dù một bộ phận người cao tuổi sẽ cần có nơi dưỡng lão, nhưng có thể xây dựng các hệ thống ALTC đảm bảo tính nhân văn và bền vững về ngân sách dựa trên hệ

thống chăm sóc tại nhà và tại cộng đồng. Khung khổ là chăm sóc liên tục tại nhà, là nơi mà phần lớn số người cao tuổi cần được chăm sóc (qua một số dịch vụ cung cấp tại chỗ), còn những người có nhu cầu cao hơn sẽ được chăm sóc tại cộng đồng và chỉ có một phần nhỏ mới cần chăm sóc tập trung. Ví dụ, chính sách quốc gia của Trung Quốc là 90% người dân sẽ được chăm sóc tại nhà, 7% tại cộng đồng và chỉ 3% được chăm sóc tập trung. Về mặt thể chế, chăm sóc liên tục tạo ra cầu nối từ các dịch vụ phúc lợi xã hội đến các dịch vụ chăm sóc của hệ thống y tế theo các mức nhu cầu cao hơn.

Điều quan trọng là phải phân biệt giữa cấp kinh phí và cung cấp dịch vụ. Mặc dù nhà nước có thể cấp kinh phí cho hoạt động ALTC ở các cấp khác nhau (thường qua hình thức đồng chi trả, cho tất cả trừ người nghèo và người khuyết tật) khu vực tư nhân có thể đóng vai trò lớn trong việc cung cấp dịch vụ ALTC. Nhưng điều này lại đặt ra yêu cầu mới là nhà nước phải thiết lập tiêu chuẩn, phát triển nguồn nhân lực ngành chăm sóc điều dưỡng, quy định về chất lượng và luật chơi trên thị trường.

## **Bao phủ y tế toàn dân và hệ thống chăm sóc sức khỏe**

Thách thức lớn về chính sách mà hệ thống y tế của Việt Nam phải đối mặt trong hai mươi năm tới là phải hoàn thành “bảo phủ y tế toàn dân” - nghĩa là phải đảm bảo mọi người được tiếp cận các dịch vụ có chất lượng tốt mà không rơi vào hoàn cảnh khó khăn về tài chính. Mục tiêu của chương trình bảo phủ y tế toàn dân có mối liên hệ mật thiết với chương trình đảm bảo công bằng của Việt Nam, xét cả về phương diện đảm bảo tiếp cận dịch vụ nhằm thúc đẩy hòa nhập xã hội lẫn giảm nghèo bởi khoản chi từ tiền túi của người dân cho y tế. Hiệu quả hoạt động của hệ thống y tế cũng sẽ ngày càng phù hợp với những xu hướng rộng hơn mà Việt Nam đang đối mặt, bao gồm đáp ứng kỳ vọng của tầng lớp trung lưu đang tăng lên, giải quyết thách thức của già hóa dân số và theo đuổi tăng trưởng kinh tế. Hiện có những bằng chứng chắc chắn rằng các điều kiện trong lứa tuổi đầu đời - đặc biệt là dinh dưỡng trẻ em - có tác động đáng kể đến các chỉ số kinh tế-xã hội về sau trong cuộc sống như học tập, việc làm và năng suất. Suy cho cùng, những vấn đề thực tế đó sẽ có tác động đến tăng trưởng kinh tế. Sức

khỏe của người cao tuổi ngày càng tác động mạnh đến hiệu quả kinh tế vì dân số già đi ở Việt Nam sẽ đặt ra những thách thức mới về duy trì một lực lượng lao động khỏe mạnh và có năng suất. Người lao động lớn tuổi được chăm sóc sức khỏe tốt hơn sẽ giúp giảm thiểu tác động của tỷ lệ phụ thuộc ngày càng tăng.

Có hai câu hỏi chính sách lớn nổi lên cho hệ thống y tế của Việt Nam: một là về cung cấp dịch vụ và hai là về tài chính y tế. Về cung cấp dịch vụ, liệu hệ thống y tế có duy trì định hướng như hiện nay khi quá nhiều dịch vụ chăm sóc y tế được thực hiện ở các bệnh viện và quá ít dịch vụ được thực hiện ở các cơ sở chăm sóc ban đầu? Hay hệ thống đó sẽ chuyển đổi thành hệ thống tập trung vào chăm sóc ban đầu, trong đó các đơn vị chăm sóc ban đầu sẽ là trọng tâm của một hệ thống thống nhất? Về tài chính y tế, tổng thể làm thế nào để ổn định lại tổng mức chi cho y tế hiện đang cao, đồng thời giảm phụ thuộc vào chi tiêu từ tiền túi của người dân? Câu hỏi quan trọng đặt ra ở đây là làm thế nào để đẩy mạnh tốc độ tham gia bảo hiểm vì hầu hết các ước tính cho thấy khó có thể đạt được phạm vi bao phủ 100% vào năm 2035 (từ mức 70%) với tốc độ như hiện nay.

## Cung cấp dịch vụ

Thách thức trong cung cấp dịch vụ bắt nguồn từ hai vấn đề liên quan đến nhau: các bệnh viện đang quá tải, trong khi chăm sóc ban đầu lại chưa đáp ứng. Bên cạnh đó, sự thiếu phối hợp đầy đủ giữa các tuyến cũng là một thách thức. Việt Nam có một hệ thống quá tập trung vào bệnh viện, trong đó tình trạng bệnh nhân được cho phép chuyển viện hoặc tự nhập viện vào các cơ sở y tế quá tải ở Trung ương chủ yếu là do người dân không tin tưởng vào chất lượng của các hệ thống y tế tuyến cơ sở (cấp huyện và xã, thôn). Hệ thống chăm sóc ban đầu thiếu đồng bộ và không sẵn sàng giải quyết thách thức về các bệnh không truyền nhiễm. Hiện đang có sự tách biệt giữa hệ thống y tế dự phòng, chủ yếu thực hiện các chương trình kiểm soát dịch bệnh độc lập và y tế điều trị, chủ yếu nhằm điều trị bệnh, nhưng lại không phát hiện hoặc phòng ngừa bệnh. Diểm liên hệ đầu tiên đối với nhiều bệnh nhân để được tư vấn về sức khỏe là chuỗi các nhà thuốc tư nhân, không được kết nối gì với hệ thống bảo hiểm y tế hoặc cung cấp dịch vụ y tế công.

Tăng cường cung cấp dịch vụ về chăm sóc ban đầu được coi là nhiệm

vụ quan trọng nhất đối với các nhà hoạch định chính sách y tế của Việt Nam trong hai mươi năm tới. Với các lý do về chi phí và chất lượng, dịch vụ chăm sóc ban đầu tốt dựa trên mối quan hệ chặt chẽ giữa bác sỹ - bệnh nhân là trung tâm của hệ thống y tế hiện đại và hiệu quả. Các bằng chứng trên thế giới cho thấy, bệnh tật chủ yếu là các bệnh không truyền nhiễm đòi hỏi phải quản lý ca bệnh phức tạp hơn và một hệ thống chăm sóc ban đầu tích hợp đóng vai trò thiết yếu trong quá trình đó.

Để tăng cường hệ thống chăm sóc ban đầu, cần phải có một chương trình cải cách bền vững. Chương trình này bao gồm chính sách phát triển nguồn nhân lực, phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn thông qua cải cách cơ chế chi trả cho cơ sở cung cấp dịch vụ, cải thiện các phương thức sàng lọc đối tượng nhằm đảm bảo mọi người được hưởng mức độ chăm sóc phù hợp, phối hợp trong chăm sóc ở các cấp, cơ chế đảm bảo chất lượng. Đây là một chương trình dài hạn đòi hỏi phải đầu tư và duy trì cam kết. Tăng cường chăm sóc ban đầu cũng có thể dựa trên các biện pháp mạnh về y tế công cộng, đặc biệt là các biện pháp kiểm soát tình trạng hút thuốc lá.

Các bệnh viện được tăng cường nhờ vào việc cân đối giữa trao quyền tự chủ cho các bệnh viện theo chính sách “xã hội hóa” và nâng cao được trách nhiệm giải trình. Vấn đề này có thể được thực hiện từ phía Chính phủ cũng như từ phía người dân. Đối với Chính phủ, quan trọng là phải gây ảnh hưởng nhiều hơn đến các bệnh viện thông qua vai trò chủ động hơn của cơ quan mua sắm dịch vụ chiến lược (có thể là BHXH hoặc cơ quan khác) nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả. Mục tiêu này đòi hỏi phải chuyển đổi từ chỗ đơn giản là thanh toán các hóa đơn của cơ sở cung cấp dịch vụ sang chủ động sử dụng thông tin để đảm bảo vấn đề hiệu quả kinh tế và chăm sóc bệnh nhân được chú trọng trong việc tối đa hóa nguồn thu cho bệnh viện. Về phía người dân, bệnh nhân cần có cơ chế giải quyết bất bình trong trường hợp bệnh viện có những vi phạm về tài chính hoặc trong khám chữa bệnh.

### **Tài chính cho y tế**

Chương trình về tài chính y tế cho Việt Nam trong hai mươi năm tới là vừa ổn định tỷ lệ chi tiêu cho y tế trên GDP theo mức hiện nay đồng thời phải chuyển dịch cơ cấu chi tiêu để giảm phụ thuộc vào chi

tiêu từ tiền túi của người dân. Việt Nam hiện đang chi tiêu cho y tế ở mức lớn so với GDP - khoảng 6% - cao hơn hầu hết các quốc gia đang phát triển khác ở châu Á. Chi tiêu cao cho y tế là gánh nặng đối với cả ngân sách hộ gia đình và ngân sách của khu vực công. Hiện nay, khoảng 50% tổng chi tiêu cho y tế được chi từ tiền túi của người dân. Hầu hết các quốc gia thu nhập cao và trung bình có tỷ lệ chi từ tiền túi của người dân ở mức một phần ba tổng chi. Những tiến triển trong chương trình này đòi hỏi phải giảm chi từ tiền túi người dân qua sử dụng kết hợp giữa nguồn chi tiêu của Chính phủ và nguồn đóng góp bảo hiểm.

Một nội dung quan trọng trong chương trình của Việt Nam nhằm giảm mức độ phụ thuộc vào chi tiêu từ tiền túi của người dân là mở rộng phạm vi bảo hiểm cho khoảng 30% dân số hiện chưa có bảo hiểm. Cách tiếp cận hiện nay nhằm mở rộng phạm vi bảo hiểm có lẽ chưa đủ để đảm bảo bao phủ 100% vào năm 2035. Việt Nam đang phụ thuộc vào đóng góp của cá nhân và hộ gia đình và dần chuyển sang lực lượng lao động chính thức lớn hơn. Quá trình này sẽ diễn ra chậm và không chắc chắn, vì vậy trợ cấp đóng góp

bảo hiểm bằng nguồn ngân sách có thể sẽ cần thiết để khuyến khích người lao động không nghèo tại khu vực phi chính thức tham gia bảo hiểm y tế.

Giải pháp về cân đối lại chi phí y tế giữa Nhà nước và người dân sẽ đòi hỏi chi ngân sách công cho y tế cao hơn vào năm 2035. Một thành tích lớn là mức chi phí y tế hiện tại của Việt Nam vào khoảng 6% GDP có thể duy trì ổn định trong vòng hai thập kỷ tới, nhưng tỷ trọng trong chi ngân sách của Chính phủ sẽ tăng dần, từ mức 2,5% GDP hiện tại lên gần 3,75% GDP đồng thời mức chi từ tiền túi của người dân giảm xuống còn khoảng 1,75% GDP từ mức 3% GDP hiện tại. Đóng góp của nhà tài trợ và bảo hiểm tư nhân vẫn giữ ở mức khiêm tốn. Mặc dù vậy, để ổn định tổng mức chi cho y tế trong bối cảnh dân số già đi nhanh chóng sẽ cần những cải thiện hiệu quả liên tục nhằm kiểm soát sự gia tăng về chi phí.

Nâng cao hiệu quả của hệ thống y tế chủ yếu phụ thuộc vào cơ chế thanh toán hiệu quả hơn cho cơ sở cung cấp dịch vụ tại bệnh viện để tránh phải điều trị quá mức và cải cách hoạt động đấu thầu được phẩm nhằm kiểm soát chi phí cao. Các



bệnh viện mua thuốc theo nhiều mức giá khác nhau, mà chính phủ hoặc người dân lại phải gánh chịu các chi phí cao này. Phương thức đấu thầu tập trung và sử dụng tốt hơn sức mạnh đàm phán giá của người mua là nhà nước theo một khung hợp đồng với các công ty được để kiểm soát chi phí.

### **Vai trò của khu vực công và tư trong lĩnh vực y tế**

Một câu hỏi quan trọng cho cả hai chương trình về cung cấp dịch vụ và tài chính y tế là vai trò của khu vực tư nhân. Trên thế giới, chính phủ các nước đang tìm cách cân đối giữa sự tham gia của nhà nước và tư nhân trong mọi khía cạnh về cải cách hệ thống y tế. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy nguồn tài chính công sẽ đóng vai trò chủ đạo trong chi trả cho chăm sóc y tế, nhưng khu vực tư nhân cần có vai trò quan trọng trong việc cung cấp dịch vụ y tế.

Theo kinh nghiệm quốc tế, chưa có bằng chứng rõ ràng là nhà nước hay tư nhân cung cấp dịch vụ “tốt hơn”. Vấn đề quan trọng nhất là trách nhiệm giải trình phải được đảm bảo. Tùy theo cơ chế tài chính và cơ cấu tổ chức, nhà nước và tư nhân cũng đều dễ rơi vào tình trạng cung cấp quá nhiều, không đủ, chất

lượng thấp, thiếu hiệu quả và nhiều bất cập khác. Cũng giống như các cơ sở công lập, nếu cơ sở y tế tư nhân được tiếp nhận vốn của nhà nước, họ cũng sẽ phải chịu trách nhiệm giải trình về các hoạt động của họ. Trách nhiệm giải trình đòi hỏi phải phân công nhiệm vụ rõ ràng, đảm bảo đầy đủ tài chính cho việc cung cấp dịch vụ, thu thập và phân tích thông tin về những gì cơ sở dịch vụ thực hiện và thực thi các quy định. Các cơ quan giám sát và quản lý nhà nước phải đóng vai trò chính trong việc giám sát cả cơ sở y tế của nhà nước và tư nhân.

Khi Việt Nam đưa ra lộ trình tăng cường hệ thống y tế đến năm 2035, một thách thức quan trọng trong thời gian tới là những khó khăn về mặt kinh tế chính trị trong cải cách y tế. Nhìn nhận thực trạng từ vận động chính sách về thuốc lá cho đến các công ty dược hay chính các bác sỹ, đều có thể thấy đây là lĩnh vực có nhiều nhóm lợi ích. Các nhóm đó có thể gây cản trở đối với một số cải cách nhất định. Tuy nhiên, Việt Nam cũng đã có những bước tiến lớn trong hơn một thập kỷ qua và đó là nền tảng quan trọng để có được tiến triển trong chương trình này trong thời gian tới.

## TRỤ CỘT 3: NHÀ NƯỚC CÓ NĂNG LỰC VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

### Vai trò của chất lượng thể chế đối với tăng trưởng và phát triển

**T**hể chế - đó là những “luật chơi” chính thức và phi chính thức ràng buộc các tương tác trong xã hội, hỗ trợ tăng trưởng và phát triển kinh tế trong dài hạn. Thể chế tạo ra một hệ thống thưởng, phạt cho các ứng xử của các tổ chức, cá nhân, do đó có thể hạn chế hoặc thúc đẩy hành vi của các chủ thể này theo các chiều hướng khác nhau. Những kích thích đó quyết định loại hình, phạm vi và tầm mức của các hoạt động làm ra của cải, nâng cao hiệu suất sử dụng nguồn lực, và nâng cao phúc lợi xã hội. Chẳng hạn, một khung thể chế cho phép đăng ký kinh doanh tiện lợi và nhanh chóng góp phần tạo động lực lớn hơn cho các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường, làm gia tăng áp lực cạnh tranh và cải thiện hiệu quả phân bổ

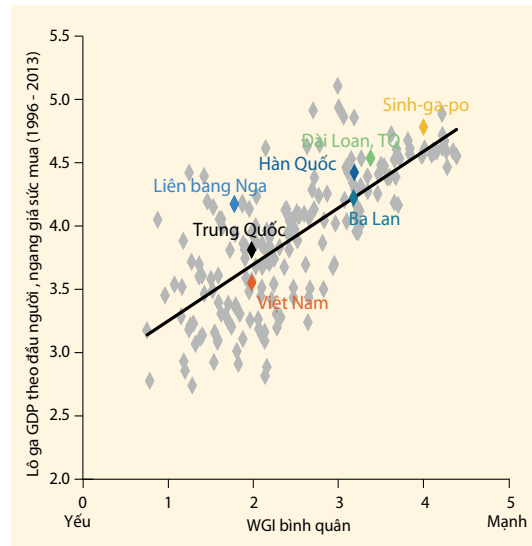
nguồn lực, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Nhiều tài liệu nghiên cứu đã ghi nhận mối quan hệ tích cực giữa thể chế và phát triển; chẳng hạn giữa thực thi quyền sở hữu tài sản với tăng trưởng kinh tế, giữa chất lượng các cơ sở giáo dục với kết quả giáo dục.

Chưa có quốc gia nào (ngoại trừ một vài quốc gia quá giàu tài nguyên thiên nhiên) có thể vươn lên địa vị là quốc gia có thu nhập cao mà không có những thể chế kinh tế và chính trị mạnh. Mặc dù các quốc gia khác nhau có cách thức tổ chức kinh tế và chính trị không giống nhau, nhưng các chỉ tiêu tổng hợp như Chỉ số quản trị toàn cầu cho thấy rằng có sự tương quan mật thiết giữa thứ hạng cao về chất lượng thể chế với sự hưng thịnh chung của quốc gia (Hình 17). Các nền kinh tế phát triển cần một hệ thống thể chế kinh tế được hình thành qua thời gian lâu dài để

chuyển tải thông tin về giá cả, quy định rõ nội dung và ranh giới của các quyền tài sản, thực thi hợp đồng và chính sách cạnh tranh và thu hẹp khoảng cách thông tin giữa người bán với người mua<sup>49</sup>. Gần như đã trở thành một thông lệ, các quốc gia này cũng có các thể chế chính trị phát triển ở trình độ cao - xét từ góc độ coi trọng tiếng nói của người dân và đề cao trách nhiệm giải trình của nhà nước. Tất cả các quốc gia đã đạt từ 50% mức năng suất của Hoa Kỳ trở lên thì đều nằm ở thang bảng thứ nhất hoặc thứ hai (các điểm số cao nhất) trong Chỉ số về các quyền tự do trong lĩnh vực dân sự, chính trị do Viện về tự do đo lường (the Freedom House Civil Liberties Index) (ngoại trừ một ngoại lệ duy nhất là Xinh-ga-po)<sup>50, 51</sup>.

Bên cạnh đó, một điều khá ngạc nhiên là, có sự tương đồng rất cao trong tư duy của cả phương Đông

### HÌNH 17. Quan hệ tương quan dài hạn giữa chất lượng quản trị với sự thịnh vượng



Ghi chú: “Lô-ga-rít GDP theo đầu người, tính theo sức mua (1996-2013)”. Đơn vị gốc là GDP theo đầu người bằng đồng đô-la quốc tế hiện tại trình bày theo thang lô-ga. “WGI bình quân (1996-2013)” là bình quân 6 chỉ số về quản trị tốt của WGI trong giai đoạn 1996 - 2013. Thang điểm WGI được chuyển đổi từ -2,5 (yếu)/+2,5(mạnh) thành 0 (yếu)/5 (mạnh).

Nguồn: WGIs, Kaufmann và đồng sự; WDI, Ngân hàng Thế giới; Bối cảnh Kinh tế Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

và phương Tây về thể chế và các đặc tính cần có của những thể chế có chất lượng (Hộp 3).

Trong dài hạn, không những thể chế có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế và xã hội, bản thân một nhà nước có năng lực với cơ chế trách nhiệm giải trình hữu hiệu cũng là thuộc tính cần có đối với

<sup>49</sup>. Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển, Báo cáo tăng trưởng, 2008.

<sup>50</sup>. Dollar, David (2015): “Một số bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm phát triển thể chế của các nước công nghiệp hóa nhanh ở Đông Á”, Nghiên cứu đầu vào cho Báo cáo Việt Nam 2035.

<sup>51</sup>. Chỉ số Tự do dân sự do Freedom House đo lường tự do ngôn luận, báo chí, hiệp hội và tôn giáo, từ 1 (hoàn toàn tự do) đến 7 (không tự do).

### **HỘP 3. Hiệu quả của Nhà nước và sự phát triển: Sự gặp nhau về tư duy của phương Đông và phương Tây**

Các chuyên gia kinh tế phương Tây thường tìm về với Adam Smith và coi ông như người đầu tiên đưa ra luận đề về vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế. Theo Adam Smith, vai trò đúng đắn của nhà nước chỉ nên dừng lại ở các hoạt động như quốc phòng, bảo đảm công lý, bảo đảm thượng tôn pháp luật, thiết lập thể chế công quyền và cung cấp hàng hóa công cộng (Smith 1904, 185). Mặc dù thường được trích dẫn với tư cách là nhà tư tưởng cổ vũ cho mô hình nhà nước chỉ đóng vai trò rất hạn chế, nhưng Adam Smith cũng khẳng định rõ rằng, vai trò đúng đắn của nhà nước còn bao gồm trách nhiệm duy trì hệ thống giáo dục công lập, kiểm soát độc quyền và các hình thức điều tiết kinh tế khác. Adam Smith hiểu rõ tầm quan trọng của một nhà nước hiệu quả đối với sự hưng thịnh kinh tế của một quốc gia (Viner 1927).

Các nhà kinh tế Việt Nam thường viện dẫn đến một truyền thống khác, lâu đời hơn [đó là Khổng giáo] nhưng có nhiều điểm tương đồng trong quan niệm về mô hình nhà nước lý tưởng như cách mô tả của Adam Smith. Triết lý

chính trị của đạo Khổng chứa đựng tư tưởng thiết lập và duy trì một bộ máy thư lại trọng dụng nhân tài, bảo hộ sở hữu tài sản và quan hệ hợp đồng bằng pháp luật, bảo đảm quốc phòng, xây dựng các công trình công cộng, và nhất là trị thủy. Mục tiêu của chính phủ, theo triết lý này, là bảo vệ lợi ích chung của dân qua cơ chế bình ổn giá lương thực, phát chẩn thóc gạo cho dân nghèo và cứu đói (Nolan 2004, 123-142). Nền quân chủ lý tưởng phải trị quốc một cách có đạo nghĩa, coi trọng đồng thời cả pháp trị và đức trị.

Hệ thống thư lại hiện đại theo mô tả của Max Weber không phải không có những điểm tương đồng với các bộ máy quan lại của Trung Quốc và Việt Nam trong chế độ xưa: đó là phân định thẩm quyền rõ ràng và cố định, tổ chức theo tầng bậc, lưu giữ sổ sách tỉ mỉ, bố trí công việc theo tài năng, làm việc chuyên trách (không làm thêm ngoài), thẩm quyền được luật pháp quy định, mọi người dân đều được đối xử như nhau (Weber 1946, 98). Giống như các sỹ phu của triều đình Trung Hoa cổ đại, Weber có chung quan điểm về mô hình nhà nước vận hành tốt, một mô hình lý

tưởng mà các chính phủ trong đời thực mong muốn có nhưng hiếm khi đạt được. Trong thế giới thực, quy định thường không rõ ràng và được sinh ra để phục vụ những nhóm lợi ích cục bộ; chức vụ được ban cho nhóm thân hữu thay vì bổ nhiệm theo năng lực và công trạng; cơ cấu tầng bậc bị suy yếu do mưu

mô chính trị và quan hệ xin cho; trách nhiệm thường chồng chéo để tạo nên những mập mờ và những tranh giành quyền lực. Các minh quân theo triết lý Khổng giáo (ở cả Trung Quốc, Hàn Quốc và Việt Nam) thường phải đối mặt với những thách thức từ các lãnh chúa hoặc võ quan ở địa phương.

*Nguồn: Pincus 2015, nghiên cứu chuyên đề cho Báo cáo Việt Nam 2035.*

một xã hội văn minh. Có thể nói rằng, khi xã hội đạt tới một mức thu nhập nhất định, người dân sẽ mong muốn có một nhà nước bớt tùy tiện với trách nhiệm giải trình ngày càng cao. Hiến pháp Việt Nam quy định rõ Nhà nước Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; đây chính là phản ánh mong muốn của người dân được sống trong một xã hội cởi mở, dân chủ và thượng tôn pháp luật.

## **Thực trạng chất lượng thể chế Việt Nam**

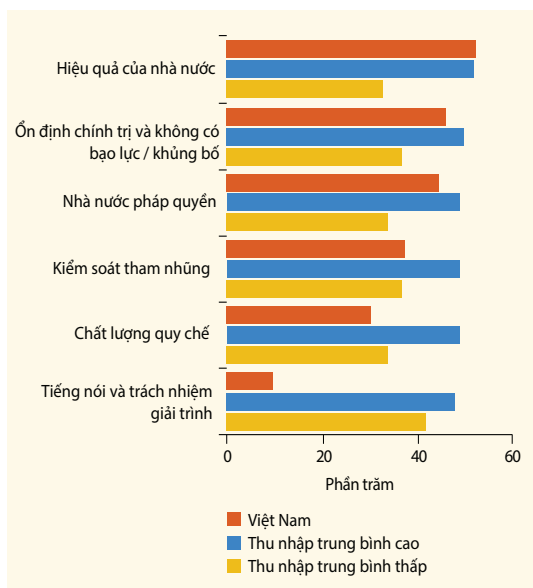
Kinh nghiệm quốc tế nên được diễn giải ra sao khi liên hệ với thành tích đáng nể của Việt Nam về tăng trưởng và giảm nghèo? Liệu chất lượng thể chế hiện hành có theo kịp với những tiến bộ về

kinh tế, xã hội mà Việt Nam đã đạt được và còn tiếp tục hỗ trợ hiệu quả và bền vững cho các tiến bộ trong tương lai? Những câu hỏi này đòi hỏi chúng ta phải, trước hết, tìm hiểu kỹ các yếu tố cấu thành chất lượng thể chế và so sánh các yếu tố này của Việt Nam với các quốc gia thu nhập trung bình khác. Bộ dữ liệu của WGI (Chỉ số quản trị toàn cầu), với sáu thành tố, cung cấp cách tìm hiểu và đo lường các khía cạnh về chất lượng thể chế (hoặc quản trị). WGI đã đo lường sáu chiều cạnh chất lượng thể chế kể từ năm 1996 và hiện tại, bộ chỉ số này đã thực hiện cho 215 nền kinh tế<sup>52</sup>. Xét một cách tổng

<sup>52</sup> Tiếng nói và chất lượng giải trình; ổn định chính trị và không có bạo lực; hiệu lực của chính quyền; chất lượng điều tiết kinh doanh; thượng tôn pháp luật (pháp quyền); và kiểm soát tham nhũng.



## HÌNH 18. Chỉ số quản trị toàn cầu, 2014



*Ghi chú:* Chỉ số WGI là một bộ dữ liệu khảo cứu tổng hợp các góc nhìn về chất lượng của nhà nước được cung cấp bởi một số lượng lớn các doanh nghiệp, công dân và các chuyên gia được điều tra ở các nước công nghiệp và đang phát triển. Các dữ liệu này được lấy từ một số cuộc điều tra của các trung tâm và viện nghiên cứu, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức quốc tế và các doanh nghiệp tư nhân. Chỉ số WGI không phản ánh các quan điểm chính thống của Ngân hàng Thế giới, các giám đốc điều hành của Ngân hàng Thế giới hay các quốc gia mà các chuyên gia này là đại diện. Nhóm Ngân hàng Thế giới không sử dụng Chỉ số WGI để phân bổ các nguồn lực.

Nguồn: [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org).

thể, các chỉ số này đo lường cảm nhận về “quy trình chọn lựa, giám sát và thay thế bộ máy cầm quyền; năng lực hoạch định và thực hiện chính sách của chính phủ; sự tôn trọng của người dân và nhà nước

đối với những thể chế chi phối các tương tác kinh tế, xã hội”<sup>53</sup>.

Trong những chỉ số đó, Việt Nam đạt kết quả tốt nhất về ổn định chính trị và hiệu lực của chính quyền (Hình 18). Cả hai khía cạnh này đều có điểm số gần bằng mức bình quân của các quốc gia. Việt Nam không thua kém các quốc gia có thu nhập trung bình cao trong khi tốt hơn các quốc gia thu nhập trung bình thấp. Việt Nam đã có sự cải thiện về kết quả đo lường hiệu lực của chính quyền (được đo lường dựa trên cảm nhận về chất lượng dịch vụ công và cam kết có chính sách tốt về dịch vụ công của chính quyền).

Có hai nhóm chỉ số mà Việt Nam đạt thành tích khá thấp. Thứ nhất, chỉ số trọng lượng tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình của chính quyền ở Việt Nam vẫn nằm ở nhóm mười quốc gia thấp nhất và so với các quốc gia khác thì thứ hạng này từ năm 1996 tới nay lại có xu hướng giảm đi. Thứ hai, Việt Nam cũng có thứ hạng rất thấp so với các quốc gia thu nhập trung bình thấp và các quốc gia thu nhập trung bình cao về chỉ số chất

53. Tham khảo các Chỉ số quản trị toàn cầu (2014).

lượng điều tiết kinh doanh (đo lường cảm nhận về năng lực hoạch định và thực thi chính sách của nhà nước nhằm phát triển khu vực tư nhân). Thứ hạng đó so với các nền kinh tế khác không có cải thiện gì đáng kể trong 20 năm qua.

Về hai nội dung còn lại - thượng tôn pháp luật (đo lường sự tin tưởng vào các quy định trong xã hội, bao gồm cả việc thực thi hợp đồng và quyền tài sản), kiểm soát tham nhũng (nhằm tìm hiểu cảm nhận về mức độ lạm dụng quyền lực để thu lợi cá nhân, “lũng đoạn” nhà nước) - Việt Nam có kết quả thấp hơn mức của các quốc gia thu nhập trung bình cao và chỉ tương đương hoặc cao hơn một chút so với mức của các quốc gia thu nhập trung bình thấp. Thứ hạng tương đối của Việt Nam so với các quốc gia khác về cơ bản không thay đổi trong cả hai nội dung vừa nêu kể từ năm 1996.

Các so sánh trên cho thấy những khía cạnh về chất lượng thể chế (hoặc quản trị) mà Việt Nam có thể tập trung xử lý trong những năm tới nếu muốn đem lại tác động phát triển lớn nhất.

Sự cần thiết tập trung vào những nội dung trên có thể được nhìn nhận theo một cách khác. Khi

các quốc gia chuyển từ tình trạng thu nhập trung bình thấp lên ngưỡng cao, nền kinh tế của các quốc gia đó trở nên phức tạp và đa dạng hơn. Chất lượng của chính quyền, nhất là năng lực phối hợp với khu vực tư nhân và quản lý khu vực này sao cho hiệu quả, ngày càng trở nên quan trọng. Điều này có thể thấy qua sự khác biệt lớn giữa các quốc gia thu nhập trung bình thấp và các quốc gia thu nhập trung bình cao về các chỉ số chất lượng điều tiết kinh tế, thượng tôn pháp luật và kiểm soát tham nhũng. Gia tăng tiếng nói của người dân và cải thiện trách nhiệm giải trình cũng trở nên quan trọng hơn khi quốc gia chuyển từ mức thu nhập thấp sang mức thu nhập cao, mặc dù khó xác định được thời điểm cần tiến hành sự gia tăng đó cũng như bản chất của mối quan hệ nêu trên. Đã có bằng chứng thuyết phục cho thấy, về lâu dài các quốc gia có thể chế chính trị cởi mở và bao dung hơn sẽ tạo ra nhiều cơ hội hơn cho đổi mới và sáng tạo, qua đó thúc đẩy cải thiện năng suất và nâng cao mức sống<sup>54</sup>. Đối với Việt Nam, tìm cách xây dựng các thể chế

<sup>54</sup>. Acemoglu và Robinson, *Tại sao quốc gia thất bại*, 2013.

chính trị cởi mở hơn và có trách nhiệm giải trình hơn sẽ ngày càng trở thành yêu cầu thiết yếu.

## **Rào cản thể chế đối với sự phát triển tại Việt Nam**

Những yếu tố về thể chế nào là rào cản cho triển vọng phát triển của Việt Nam? Để giải đáp câu hỏi này, cần phân tích 3 yếu tố quyết định hiệu lực của nhà nước<sup>55</sup>. Thứ nhất là năng lực của bộ máy hành chính dựa trên sự phân tầng bậc rõ ràng, thẩm quyền thống nhất, chế độ chức nghiệp thực tài và quyền hạn được pháp luật quy định. Thứ hai là sử dụng các tín hiệu thị trường để phân bổ nguồn lực và sử dụng kỷ luật tài khóa để bảo đảm sự ăn khớp giữa chính sách với năng lực tài chính của nhà nước. Thứ ba là sự tham gia rộng rãi của dân chúng vào quá trình hoạch định chính sách để bảo đảm sự đồng bộ giữa chính sách và chương trình của nhà nước với nhu cầu và khát vọng của dân chúng. Điểm cốt yếu của khung phân tích này liên quan trực tiếp tới chương trình xây dựng thể chế hiện đại cho Việt Nam là cả ba thành tố về hiệu lực của nhà nước có ý nghĩa thiết

yếu để mang lại kết quả như mong muốn. Cải cách cấu trúc nhà nước mà lại bỏ qua các nguyên tắc thị trường hoặc đánh giá quá cao vai trò thị trường, trong khi việc hoạch định chính sách của nhà nước thiếu sự tham gia của cộng đồng, thì đều không thể mang lại kết quả tốt đẹp.

Có ba yếu tố tác động qua lại lẫn nhau đóng vai trò quyết định trong việc giải thích cho những thách thức về hiệu lực của nhà nước ở Việt Nam hiện nay: tình trạng tham gia quá nhiều của nhà nước vào hoạt động kinh tế, tình trạng quyền lực nhà nước bị cát cứ, manh mún; sự thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu trong bộ máy chính quyền; và sự hạn chế về trọng lượng tiếng nói của dân chúng cũng như sự tham gia rất hạn chế của người dân trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách<sup>56</sup>. Những yếu tố này sẽ được thảo luận ở phần tới.

## **Tình trạng nhà nước tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế**

Nhà nước tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế là thuật ngữ được dùng để mô tả hiện tượng hình

<sup>55</sup>. Đây chính là mô hình “lai ghép” do Peter Evans (2005) đề xuất.

<sup>56</sup>. Jonathan Pincus 2015, Báo cáo đầu vào cho Báo cáo Việt Nam 2035.

thành và ngày càng gia tăng ảnh hưởng của một tầng lớp kinh doanh ở bên trong nhà nước (thay vì đáng lẽ ra là phải nằm ngoài nhà nước); nhà nước tham gia quá nhiều vào các hoạt động kinh tế trực tiếp qua các DNNN, cụ thể là các tập đoàn kinh tế nhà nước và gián tiếp qua mối quan hệ rất chặt chẽ giữa nhà nước và nhóm đặc lợi của khu vực tư nhân. Nhóm lợi ích đặc quyền không chỉ có ở Việt Nam, song quan hệ của nhóm này với nhà nước gắn với kết quả kinh doanh lại cao bất thường.

Nhà nước tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế không phải là một hiện tượng mới mà đã xuất hiện từ thời kế hoạch hóa tập trung giữa thập niên 1970 (ngay sau khi thống nhất đất nước). Áp lực cải cách xuất phát từ dưới lên và lớn dần lên qua những rạn nứt, bất cập của cơ chế kế hoạch hóa tập trung. Trong tình trạng thiếu hụt về nhiều thứ, các cá nhân và tổ chức được tiếp cận với hỗ trợ từ thế giới bên ngoài đã kinh doanh ngoài kế hoạch<sup>57</sup>. Lãnh đạo xí nghiệp quốc doanh dần trở nên thành thạo trong việc buôn bán hàng hóa khan hiếm, còn chính quyền địa phương thì nói tay cho việc buôn bán hàng hóa qua

biên giới để được tiếp cận hàng hóa thiết yếu và thu được các khoản thu ngoài pháp luật, mà một phần trong đó được chuyển vào ngân sách địa phương để bù đắp bội chi. Qua thời gian, các hoạt động vừa nêu cùng các hoạt động “phá rào” khác ngày càng được chấp nhận, các thị trường ngầm về hàng hóa và vật tư sản xuất được hình thành, dần được công nhận là hợp pháp. Nhà nước tạo thêm các dư địa cho các giao dịch thị trường và đáng nói hơn là bản thân nhà nước cũng bị thị trường hóa hoặc bị thương mại hóa một cách thực sự<sup>58</sup>.

Tình trạng Nhà nước tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế làm giảm hiệu quả của nền kinh tế, góp phần trầm trọng thêm tình trạng đình trệ trong cải thiện năng suất (Trụ cột 1). Một loại phí tổn cần được đề cập phát sinh từ sự kém hiệu quả của các DNNN, từ lâu đã không đảm bảo tính hiệu quả trong sử dụng vốn và đất đai mặc dù vẫn đang giữ vai trò chủ đạo trong một số ngành then chốt của nền kinh tế. Sự hiện diện của DNNN không có gì là lạ trong nhiều nền kinh tế, nhất là ở các ngành độc quyền tự nhiên (dịch vụ công ích) hoặc thâm dụng

<sup>57</sup>. Fforde & Paine, 1987; R. Abrami, 2002.

<sup>58</sup>. Cheshier, 2010, Fforde, 2007.

vốn (hạ tầng lớn), nhưng các ngành có thể duy trì cạnh tranh thị trường thì được dành cho khu vực tư nhân phát triển. Ở Việt Nam, các DNNN hiện diện ở hầu hết các ngành và lĩnh vực, kể cả các ngành như may mặc, dịch vụ điện thoại di động và ngân hàng - là những lĩnh vực mà các doanh nghiệp, công ty tư nhân có thể làm tốt hơn DNNN.

Sự thiếu vắng tầng lớp thương nhân thực sự độc lập với nhà nước hoặc độc lập với các cơ quan nhà nước là loại phí tổn thứ hai mà sự tham gia quá nhiều của nhà nước vào hoạt động kinh tế đưa lại. Nếu Nhà nước quyết định duy trì nhiều vai trò trong các hoạt động sản xuất, thì tối thiểu cũng nên giữ vị thế trung lập khi cạnh tranh với tư nhân. Điều này hàm ý rằng không nên ủng hộ các đặc quyền tiếp cận nguồn lực tài chính, đất đai, các hợp đồng mua sắm của chính quyền, trợ cấp của nhà nước, và những ưu đãi về thuế hiện đang được dành riêng cho các DNNN bởi những sự phân biệt đối xử này làm suy giảm khả năng tồn tại và phát triển của các doanh nghiệp tư nhân trong nước.

Sự thiếu rõ ràng trong ranh giới phân định nhà nước và thị trường

làm giảm hiệu suất tính khi nhà sản xuất có chi phí cao vẫn được tương thưởng bằng gánh nặng chi phí đặt lên vai người tiêu dùng và các doanh nghiệp có hiệu quả hơn (Hộp 4). Hiệu suất động cũng giảm khi các nhà đầu tư tiềm năng không muốn đầu tư do phải đối mặt với những rủi ro về điều tiết và lo ngại rằng thị trường bị lũng đoạn bởi các doanh nghiệp có quan hệ với chính quyền. Ngoài những phí tổn gây ra cho nền kinh tế, sự tham gia quá nhiều của nhà nước vào hoạt động kinh tế còn làm suy yếu hiệu lực của chính nhà nước. Tình trạng ấy tạo động lực mạnh mẽ cho các quan chức lợi dụng thẩm quyền quản lý kinh tế, phân bổ tài sản của mình để trục lợi cho riêng mình và thân hữu của mình. Những lạm dụng kiểu đó sẽ làm xói mòn tính chính danh của các thiết chế nhà nước.

### **Cấu trúc nhà nước cát cứ và manh mún**

Song hành với tình trạng nhà nước tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế là cấu trúc nhà nước cát cứ và manh mún. Cấu trúc nhà nước cát cứ và manh mún hàm ý tình trạng thiếu rõ ràng trong cơ cấu tầng bậc cũng như phân công vai trò và trách nhiệm trong chính quyền



**HỘP 4. Mạng lưới quan hệ với nhà nước chi phối ngành công nghiệp dược**

Ngành dược phẩm bị chi phối bởi một mạng lưới quan hệ phức tạp với nhà nước. Ngành dược gồm 170 doanh nghiệp, với 20 doanh nghiệp liên doanh với nước ngoài, trong đó doanh nghiệp lớn nhất kiểm soát dưới 5% thị trường. Nhiều tỉnh đã thành lập DNNN để cung ứng thuốc gốc cho các bệnh viện và trạm y tế ở địa phương. Doanh số bán trực tiếp cho các bệnh viện chiếm khoảng một phần ba thị trường và còn lại là phần bán cho các nhà thuốc. Mặc dù các DNNN lớn nhất đã bị cổ phần hóa nhưng những doanh nghiệp đó vẫn tiếp tục lớn mạnh nhờ vào quan hệ chặt chẽ với mạng lưới phân phối cho các bệnh viện tại địa bàn của họ. Việc mua sắm thuốc chủ yếu do từng bệnh viện thực hiện và quy trình đấu thầu

thường dễ dẫn đến tham nhũng, với những cáo buộc về chuyện đẩy giá thuốc lên cao để chi trả cho các cấp quản lý trong bệnh viện. Các doanh nghiệp nước ngoài bị cấm phân phối dược phẩm ở Việt Nam, do vậy phải dựa vào các nhà phân phối địa phương. Việc đăng ký sản phẩm, thuộc trách nhiệm của Cục Quản lý Dược Việt Nam, đòi hỏi một quá trình thử nghiệm kéo dài và được thực hiện theo từng vụ việc và cơ quan này có quyền tự quyết rất lớn (Nghiên cứu về công bằng của Jaccar, 2008). Trong những điều kiện đó, các doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp nước ngoài bị bất lợi về khả năng tiếp cận thị trường, các nhà sản xuất thuốc gốc nhỏ lẻ được tạo điều kiện tồn tại trong một thị trường có vẻ rất cạnh tranh ở bề nổi.

*Nguồn: Pincus 2015.*

trung ương và giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương - dẫn đến những ách tắc trong hoạch định và thực thi chính sách. Sự phân mảnh quyền lực theo chiều ngang và chiều dọc dẫn tới tình trạng chồng lấn về thẩm quyền, ban hành các quy định và quyết định mâu thuẫn với nhau, đồng thời

hình thành dư địa cho sự thương lượng giữa các cơ quan có liên quan trong bộ máy hành chính. Các thiết chế quan trọng hàng đầu trong bộ máy chính phủ gồm Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Khi xây dựng chính sách, các thiết chế này thường thành lập các nhóm công tác liên

ngành nhằm đạt được sự đồng thuận. Về lý thuyết, tính nhất quán trong việc hoạch định chính sách được bảo đảm nhờ vai trò lãnh đạo của Đảng. Tuy nhiên, trong thực tế, quyền lực trong bộ máy nhà nước bị phân mảnh bởi các cơ quan nhà nước khác nhau ở mỗi cấp chính quyền cũng như giữa chính quyền trung ương và chính quyền các tỉnh. Sự thiếu vắng tính thứ bậc một cách rõ ràng cũng như thiếu vắng cơ chế phân bổ thẩm quyền một cách rõ ràng làm cho mỗi cơ quan có thể kháng cự lại những quyết định mà những cơ quan này cho rằng không phù hợp với lợi ích của mình (Hộp 5). Điều này làm cho quá trình ra quyết định rơi vào bế tắc hoặc quyết định được ban hành không phải là quyết định tối ưu nhất dưới góc nhìn lợi ích chung của toàn xã hội.

Nguồn gốc của sự phân mảnh này cũng phát sinh từ nhiều thập kỷ trước. Chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch sang kinh tế thị trường đã dịch chuyển cán cân quyền lực nghiêng từ chính quyền trung ương sang các doanh nghiệp và chính quyền địa phương dưới nhiều hình thức khác nhau. Do sản lượng và giá cả không còn do trung ương quyết định nữa, chính quyền trung ương có ít nguồn lực hơn để phân bổ và

trở nên phụ thuộc ngày càng nhiều vào các địa phương về đóng góp cho ngân sách. Hạn chế về vốn ngân sách của trung ương buộc các địa phương phải dựa vào các nguồn thu thay thế, nhất là bằng cách thành lập và hỗ trợ các doanh nghiệp nhà nước của địa phương huy động vốn và thực hiện các dự án hạ tầng<sup>59</sup>. Cho phép đầu tư trực tiếp nước ngoài và tham gia thương mại quốc tế không còn là độc quyền của chính quyền trung ương. Tình trạng doanh nghiệp nước ngoài chỉ tập trung đầu tư ở một vài địa phương làm cho tiếng nói của các địa phương này có sức nặng đáng kể khi ngân sách trung ương phải dựa vào đóng góp của họ để tái phân bổ cho các địa phương nghèo hơn.

Việt Nam là một trong những quốc gia có phân cấp ngân sách mạnh nhất ở Đông Á. Điều này mang lại nhiều lợi ích nhưng cũng làm cho các thiết chế ở trung ương gặp nhiều khó khăn trong việc ấn định chính sách, giám sát và thực thi các tiêu chuẩn về cung cấp dịch vụ công. Luật Ngân sách Nhà nước (năm 1996, sửa đổi, bổ sung và thay thế vào các năm 2002 và 2015) đã thừa nhận vai trò ngày càng tăng

<sup>59</sup>. T. T. A. Vu 2014, 18.

### **HỘP 5. Lợi ích ngắn hạn cản trở việc triển khai quy hoạch tổng thể**

Chính quyền trung ương không thể thực hiện quy hoạch tổng thể di dời các cảng ở thành phố Hồ Chí Minh do vướng phải các nhóm lợi ích cục bộ. Sự phát triển của hệ thống cảng ở thành phố Hồ Chí Minh là một ví dụ điển hình về tình trạng cát cứ và manh mún (X. T. Nguyễn và Pincus 2011). Là địa bàn lớn về sản xuất hàng xuất khẩu, thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận cần có cảng hiện đại để tiếp cận cho các khu công nghiệp chính. Người dân thành phố Hồ Chí Minh muốn di rời các cảng trong thành phố đến những nơi khác để giảm ùn tắc giao thông - thay đổi đó cũng có thể giải phóng mặt bằng để phát triển bất động sản ven sông. Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt quy hoạch vào năm 2005 yêu cầu di rời bốn cảng ra tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu ở ven biển vào năm 2010, và ngay sau đó, Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật bản đã phê duyệt một khoản vay trị giá 36,4 tỷ Yên (tương đương

328,6 triệu USD) cho khu tổ hợp cảng Cái Mép - Thị Vải. Tuy nhiên, mỗi cảng tại thành phố Hồ Chí Minh lại thuộc sở hữu và quyền khai thác bởi các doanh nghiệp hoặc cơ quan khác nhau. Cảng Sài Gòn là công ty con của Vinalines (Tổng Công ty hàng hải quốc gia). Cảng Bến Nghé do một doanh nghiệp nhà nước trực thuộc Ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh khai thác. Cảng công-ten-nơ quốc tế Việt Nam là một liên doanh giữa Tổng Công ty đường sông miền Nam với Tập đoàn NOL của Xinh-ga-po và Mitsui & Co của Nhật Bản. Tổng công ty Tân cảng Sài Gòn lại thuộc sở hữu của lực lượng hải quân. Cuối cùng, chính quyền trung ương không thực hiện được quy hoạch đó khi một số cơ quan có liên quan không ủng hộ do lo ngại mất quyền lợi. Mỗi cơ quan đều tận dụng thẩm quyền quản lý nhà nước và ảnh hưởng chính trị của mình để đề cao lợi ích tài chính cục bộ.

*Nguồn: Pincus 2015, nghiên cứu chuyên đề cho Báo cáo VN 2035.*

của chính quyền địa phương và quy định về hình thức phân cấp ngân sách trong bối cảnh thống nhất quản lý ngân sách nhà nước. Phân cấp cho phép các địa phương có thẩm

quyền lập kế hoạch đầu tư công, cấp phép đầu tư nước ngoài, quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công. Chính quyền cấp tỉnh được giao ngày càng nhiều thẩm quyền về

ngân sách trong việc huy động thu và chủ động quyết định cơ cấu chi tiêu, bổ sung ngân sách cho chính quyền cấp dưới. Chi tiêu của địa phương chiếm trên một nửa tổng chi tiêu công (trên 70% đầu tư công), đưa đất nước trở thành một trong các quốc gia phân cấp ngân sách mạnh tay nhất trong khu vực Đông Á. Đáng chú ý nữa là số lượng chính quyền cấp tỉnh - 63 tỉnh thành (58 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc trung ương) - một con số khá lớn với một quốc gia có 90 triệu dân.

Sự phân tán quyền lực như vậy đã nảy sinh một mâu thuẫn giữa một bên là nỗ lực điều phối và hợp lý hóa chính sách của các cơ quan trung ương với một bên là nỗ lực khẳng định quyền tự chủ của chính quyền địa phương các cấp và các đơn vị trực thuộc trung ương. Mặc dù đã có các Ban chỉ đạo vùng do lãnh đạo ở cấp Phó Thủ tướng chủ trì, các quyết định đầu tư trong vùng vẫn thiếu sự phối hợp ở cấp vùng. Sự thiếu phối hợp này càng làm trầm trọng thêm sự thiếu hiệu quả trong cơ chế lập kế hoạch và ngân sách lồng ghép ở Việt Nam. Điển hình về sự thiếu hiệu quả đó là tình trạng đầu tư công quá mức ở các địa phương. Chẳng hạn, hầu hết các tỉnh ven biển Việt Nam đều có

cảng biển nước sâu tại địa phương. Tương tự, có khoảng 260 khu công nghiệp ở hầu hết 63 tỉnh thành, bên cạnh một kế hoạch xây dựng thêm 239 khu công nghiệp mới vào năm 2020, trong khi tỷ lệ trung bình về sự toàn dụng khu công nghiệp hiện là dưới 50% công suất thiết kế.

Những tác động tiêu cực của sự tham gia quá nhiều của nhà nước vào hoạt động kinh tế và cấu trúc nhà nước cát cứ, manh mún lên chất lượng quản trị công ở Việt Nam càng trầm trọng hơn khi thiếu vắng hệ thống chức nghiệp thực tài. Việc thiết lập được cơ chế trọng dụng nhân tài đòi hỏi phải có thời gian và thường được sinh ra để đáp ứng các yêu cầu chính trị cụ thể<sup>60</sup>. Tuy nhiên, một số đặc trưng trong hệ thống hiện hành đang cho thấy khó có thể có được hệ thống tuyển dụng và sử dụng cán bộ một cách hiệu quả ở

<sup>60</sup>. Ví dụ, giới thiệu chính quyền do những người thực sự có tài năng nắm giữ ở các nước Scandinavia nổi bật như những ông vua thực sự có động cơ để xây dựng bộ máy quan chức dựa trên nguyên tắc, có năng lực và độc lập - tách khỏi mọi thứ ngoại trừ là một vị vua tuyệt đối - có thể kiểm soát giới quý tộc và tầng lớp quý tộc địa chủ nhỏ. Ở Hàn Quốc tính hợp pháp của nhà nước phụ thuộc vào dịch vụ công trung lập và có năng lực khi chính quyền do những người thực sự có tài năng nắm giữ đã có chỗ đứng trong những năm 1980.

Việt Nam. Bên cạnh tình trạng lương thấp cùng một số khó khăn khác trong tuyển dụng công chức có năng lực là thách thức chung của hầu hết các quốc gia đang phát triển, có hai yếu tố đặc thù cản trở việc chuyển sang một cách tiếp cận có tính căn cơ hơn trong việc cải cách hệ thống công chức, công vụ ở Việt Nam.

Một là, mặc dù yêu cầu chuyển sang cơ chế vị trí việc làm được đưa ra từ năm 2008, nhưng những cải cách đó chưa được thực hiện, việc tuyển dụng và đề bạt vẫn chủ yếu dựa vào thâm niên thay vì kết quả công việc. Hai là, sự thiếu nhất quán trong hệ thống quản lý bộ máy cán bộ, công chức khi mà chức năng quản lý nhân sự trong khu vực công do cả ba thiết chế cùng tham gia là cơ quan của Chính phủ, Ban Bí thư và Ban Tổ chức Trung ương. Các quy định của Đảng và Nhà nước cũng gây chông chéo khi quyết định về nhân sự cho nhà nước<sup>61</sup>, không có lợi cho việc toàn dụng nhân tài ở nơi cần nhất và không có lợi cho việc phát triển nhân tài trong các lĩnh vực. Kết quả

là, hệ thống hiện hành chưa tạo lập được bộ máy cán bộ, công chức có tính chuyên nghiệp cao, phục vụ hữu hiệu cho việc hoạch định, thiết kế và thực thi chính sách và chiến lược phù hợp cho một nền kinh tế và một xã hội ngày càng phức tạp.

### **Còn ít sự kiểm soát và cân bằng - chưa phát huy tiếng nói và sự tham gia của người dân**

Hệ thống chính trị ở Việt Nam đã từng bước thay đổi nhằm thích ứng với những thay đổi trong xã hội và nền kinh tế gắn với quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, tạo điều kiện thuận lợi cho những thảo luận thực chất hơn về các vấn đề chính sách cũng như việc đánh giá hiệu quả hoạt động của chính quyền. Việc tăng cường vai trò nhờ cải cách thể chế tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các quy định về “dân chủ cơ sở” ở thôn bản là những điển hình về sự thích ứng này. Tuy nhiên, Việt Nam chưa có một hệ thống đảm bảo trách nhiệm giải trình đủ mạnh để dựa vào đó nâng cao hơn nữa hiệu lực, hiệu quả của nhà nước. Dưới đây là hai hạn chế căn bản.

Thứ nhất, thiếu vắng cơ chế kiểm soát lẫn nhau mang tính cân

<sup>61</sup>. Thang Văn Phúc, *Xây dựng thể chế công vụ hiện đại và năng lực đội ngũ cán bộ, công chức dựa trên thực tế ở Việt Nam*. Báo cáo nền cho Việt Nam 2035. (2015)



bằng trong hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp của nhà nước. Quốc hội đã can dự nhiều hơn vào những thảo luận có ý nghĩa khi thông qua các đạo luật, do vậy không còn đơn thuần nhất trí một cách xuôi chiều với mọi đề xuất từ phía Chính phủ. Trong thực tế, đã có những đề xuất của cơ quan hành pháp bị Quốc hội công khai không đồng ý, như trường hợp xây dựng đường sắt cao tốc Bắc Nam. Tuy nhiên, vai trò của Quốc hội trong xây dựng chính sách và giám sát hoạt động của Chính phủ vẫn còn khá hạn chế. Mặc dù Quốc hội đã làm tốt việc phổ biến thông tin và thu hút công luận trong các vấn đề chính sách, nhưng chưa phải là công cụ hiệu quả để biến những quan tâm và ý kiến của người dân thành trách nhiệm giải trình<sup>62</sup>.

Điều đáng nói ở đây là chỉ cho phép cạnh tranh hạn chế trong quy trình đề cử và ứng cử đại biểu Quốc hội, gây bất lợi tới cơ cấu đại biểu. Thành phần đại biểu kiêm nhiệm vẫn chiếm đại đa số. Với các đại biểu Quốc hội này, công việc thường xuyên của họ thường là phục vụ cho các cơ quan hành pháp ở trung ương và địa phương. Khá

nhiều đại biểu còn là lãnh đạo các doanh nghiệp nhà nước. Điều này gây ra tình trạng xung đột lợi ích, dễ làm cho cơ quan lập pháp đồng thuận nhanh hơn những gì do phía cơ quan hành pháp đề xuất. Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh, huyện và xã là các cơ quan dân cử địa phương bầu ra Ủy ban nhân dân cùng cấp với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương<sup>63</sup>. Tuy nhiên, mức độ tự chủ của những hội đồng này bị ràng buộc bởi một loạt các quan hệ đan xen cùng các quy định về báo cáo liên quan tới cấp ủy ở địa phương, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ủy ban nhân dân cấp trên, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và chính quyền trung ương. Chức năng giám sát của hội đồng chỉ giới hạn trong sự giám sát tuân thủ chính sách và pháp luật của nhà nước chứ không liên quan đến giám sát hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong việc thực hiện các chương trình và chính sách<sup>64</sup>. Tỷ lệ thay đổi đại biểu cao giữa các khóa

<sup>62</sup> E. Malesky, Schuler và Trần 2012.

<sup>63</sup> Họ cũng chủ trì giám sát các kế hoạch phát triển của địa phương và từ năm 2002 chịu trách nhiệm phê duyệt phân bổ ngân sách cho các tỉnh, huyện/phường và xã/vùng lân cận trừ những chi tiêu theo nhiệm vụ của chính quyền trung ương.

<sup>64</sup> Vasavakul 2014.

(khoảng 70% đại biểu là mới trong Quốc hội hiện tại) và tỷ lệ đại biểu kiêm nhiệm cao cũng làm hạn chế tính chuyên nghiệp của Quốc hội.

Hệ thống tòa án - nhánh quyền lực thứ ba của Nhà nước - cũng còn khá yếu và chưa thực sự được bảo đảm tính độc lập cần thiết do phụ thuộc rất lớn vào các thiết chế khác. Việc bổ nhiệm thẩm phán còn chịu nhiều áp lực về chính trị và hành chính, trong khi việc kiểm soát theo tầng bậc trong hệ thống tòa án cũng làm cho tính độc lập của thẩm phán trong thực thi nhiệm vụ bị suy yếu. Nhiều hoạt động của cơ quan hành pháp chưa bị đặt dưới phạm vi giám sát tư pháp, trong khi các tòa án địa phương còn phụ thuộc nhất định vào sự ủng hộ, hỗ trợ của cơ quan hành chính địa phương. Chính vì thế, không có gì quá ngạc nhiên khi Việt Nam xếp thứ hạng thấp so với các nước trong khu vực về tính độc lập của bộ máy tư pháp.

Hệ thống tòa án cũng chưa thực sự hiệu quả trong việc phân xử tranh chấp giữa các lợi ích kinh tế, xã hội. Khung pháp lý chính thức của Việt Nam đã được cải thiện nhanh chóng để đáp ứng nhu cầu của một nền kinh tế thị trường ngày càng phức tạp và hội nhập sâu rộng.

Tuy nhiên, hệ thống tòa án chưa bắt kịp bước tiến chung này. Tính chất phức tạp của các vụ việc ngày càng tăng, do bản chất của giao dịch kinh tế cùng các quy tắc điều tiết các giao dịch này ngày càng tinh vi. Trong khi đó, các nguồn lực phân bổ cho hệ thống tòa án thực chất vẫn không thay đổi đáng kể. Chỉ có sự gia tăng khá khiêm tốn về số lượng tòa án và thẩm phán trong 10 năm qua. Những yếu kém trong hệ thống tư pháp còn được minh chứng bởi thực tế người dân Việt Nam rất ngại sử dụng đến tòa án.

Rào cản thứ hai là sự kết hợp của các yếu tố làm giảm vai trò của tiếng nói và sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách. Việt Nam có hàng chục ngàn tổ chức xã hội của người dân với trên một phần ba dân số tham gia vào một trong số các tổ chức chính trị-xã hội<sup>65</sup>. Sự gia tăng đáng kể về số lượng các tổ chức mới không phải tổ chức đoàn thể quần chúng từng được biết

<sup>65</sup>. Theo Đánh giá Việt Nam CIVICUS 2006 và Nghiên cứu về các hình thức tham gia giữa nhà nước và các tổ xã hội của người dân 2008. Các tổ chức xã hội của người dân bao gồm các tổ chức chính trị xã hội thuộc Mặt trận tổ quốc, các tổ chức nghề nghiệp, tổ chức phi chính phủ địa phương, các tổ chức cộng đồng.

trước đây như các hiệp hội doanh nghiệp, các nhóm tín dụng, các tổ chức tôn giáo, các hiệp hội văn hóa và thể thao, và các nhóm cho người cao tuổi là điều tốt, nhưng các tổ chức này không có cơ hội tham gia tương đương với các tổ chức được nhà nước bảo trợ. Vì thế, những cơ chế này chưa thực sự có tính đại diện và bao trùm cần thiết, nhất là khi xã hội ngày càng trở nên phức tạp và đa dạng làm cho các đoàn thể quần chúng được nhà nước bảo trợ không đủ sức phản ánh đầy đủ tính đa dạng và phức tạp này.

Chính quyền chỉ có một vài kênh chính thức để tham vấn về chính sách và kế hoạch với các tổ chức xã hội của người dân. Một loạt các quy định về "dân chủ cơ sở" đã được ban hành từ năm 1998 để kiểm soát cách hành xử tùy tiện của quan chức địa phương, đồng thời xác định vai trò của người dân trong quá trình ban hành các quyết định ở địa phương như lập quy hoạch, kế hoạch, quản lý dự án có đóng góp kinh phí của địa phương, soạn thảo hương ước và một số vấn đề như trật tự xã hội trong thôn, xóm, vệ sinh môi trường, thay đổi địa giới hành chính, xây dựng kế hoạch phát triển và khiếu nại. Mặc dù các quy định này yêu cầu lãnh

đạo xã phải gặp gỡ, đối thoại với người dân nhiều hơn đồng thời cũng đặt ra yêu cầu công khai ngân sách cho người dân<sup>66</sup>, nhưng cách thức tham gia quản trị địa phương của người dân còn chưa chuyển biến đáng kể và khả năng ảnh hưởng của người dân đến các quyết định của chính quyền xã vẫn khá hạn chế. Quyền quyết định vẫn chủ yếu thuộc về Ủy ban nhân dân.

Cơ hội tiếp cận thông tin, chìa khóa để người dân cất lên tiếng nói của mình, qua đó tăng cường trách nhiệm giải trình của nhà nước, còn thiếu trầm trọng. Từ trước đến nay, cách thức quản trị nhà nước chưa khuyến khích sự cởi mở và minh bạch và cũng chưa thực sự tạo điều kiện để người dân bàn luận về các hành động của nhà nước. Thông tin và dữ liệu về hoạt động của khu vực công nhìn chung khó tiếp cận, kể cả trong các trường hợp pháp luật yêu cầu cán bộ nhà nước phải công khai. Những rào cản đối với sự độc lập của cơ quan truyền thông cũng làm hạn chế khả năng công khai thông tin cho người dân của báo chí. Mặc dù quá trình chuyển đổi của Việt Nam từ khi Đổi

---

<sup>66</sup>. Fforde 2011.

Mới đã bao gồm việc chuyển đổi theo hướng cởi mở và minh bạch hơn trong điều hành và tạo điều kiện cho người dân thảo luận công khai về một số vấn đề nhạy cảm, nhưng sự minh bạch và văn hóa tranh luận cởi mở về hiệu quả hoạt động của nhà nước là cơ sở tăng cường trách nhiệm giải trình nhằm hiện thực hóa khát vọng trong dài hạn của quốc gia. Khi người dân Việt Nam ngày càng trở nên giàu có hơn, họ sẽ mong muốn tham gia thực chất hơn vào nền quản trị quốc gia, mong muốn có sự ảnh hưởng rõ nét hơn trong các chọn lựa chính sách công và mong muốn có nhiều tự do hơn (về kinh tế, xã hội và chính trị) - điều mà người dân ở các quốc gia phát triển hơn đang có.

### **Con đường phía trước**

Hiện đại hóa nhà nước cần phải giải quyết các vấn đề liên quan tới 3 trụ cột về hiệu lực của nhà nước: xây dựng một bộ máy hành chính đồng bộ, tổ chức theo thứ bậc chặt chẽ và có tính kỷ luật; áp dụng nguyên tắc thị trường trong các quyết sách kinh tế; và tăng cường trách nhiệm giải trình của nhà nước thông qua việc huy động sự tham gia nhiều hơn của người dân trong quá trình ra quyết sách cùng với

các cơ chế truy cứu trách nhiệm mạnh mẽ hơn. Hướng tới 2035, tổ chức bộ máy nhà nước cần được tổ chức lại theo hướng giảm bớt sự phân mảnh quyền lực cả về chiều ngang và chiều dọc, cùng với sự phân định rõ hơn giữa phạm vi của khu vực công và khu vực tư, giữa chức năng hoạt động kinh tế với chức năng quản lý, điều tiết nền kinh tế của nhà nước. Các quy tắc điều tiết kinh tế của nhà nước cần dựa trên các nguyên tắc của thị trường và nhà nước sẽ bảo đảm thực thi quyền tài sản một cách hữu hiệu hơn. Ranh giới của quyền tài sản cũng được xác định rõ hơn. Phân công quyền lực giữa các nhánh hành pháp, lập pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước cũng rõ ràng hơn để mỗi nhánh có thể thực thi vai trò của mình mà không bị can thiệp bất hợp lý từ nhánh quyền lực khác. Các tổ chức phi chính phủ, bao gồm cả các tổ chức xã hội, nghề nghiệp và tôn giáo sẽ tham gia tích cực hơn trong đời sống cộng đồng, bao gồm cả việc tham gia giám sát kết quả hoạt động của nhà nước và thực thi vai trò là đối tác của các cơ quan nhà nước khi triển khai các hoạt động hoặc chương trình vì lợi ích chung.

### **Xây dựng một hệ thống hành chính hợp lý, dựa trên chế độ chức nghiệp thực tài**

Xóa bỏ sự chồng lấn về thẩm quyền giữa các cơ quan công quyền sẽ hạn chế tình trạng cát cứ, manh mún quyền lực và làm giảm dư địa cho sự thương lượng và trốn tránh trách nhiệm trong bộ máy hành chính. Nguyên tắc bao trùm ở đây là các chức năng của khu vực công nên được thiết kế theo hướng một cơ quan nên chịu trách nhiệm về nhiều loại hoạt động công quyền khác nhau. Sự ủy quyền giữa các cấp chính quyền và trong cùng một cấp chính quyền sẽ được tiếp tục nhưng phải thực hiện theo cơ chế được quy định rõ ràng, dựa trên các chỉ tiêu hiệu quả khách quan.

### **Cải cách mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương**

Giải quyết vấn đề cát cứ, manh mún của nhà nước đòi hỏi thiết lập được cơ chế điều chỉnh mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương để thúc đẩy hiệu lực, hiệu quả, bao gồm cả việc làm rõ hơn cơ chế truy cứu trách nhiệm và tạo môi trường để cả chính quyền trung ương và chính quyền địa phương có thể

phối hợp với nhau một cách hiệu quả để hiện thực hóa các mục tiêu quốc gia đã được xác định một cách rõ ràng. Cải cách khung phân cấp, phân quyền ở Việt Nam hiện nay sẽ là chìa khóa cho vấn đề này.

Việt Nam cũng cần một sự phân định trách nhiệm rõ hơn đối với khu vực công, cùng với đó là các khoản chi tiêu tương ứng, đặc biệt là giữa chính quyền trung ương với chính quyền cấp tỉnh. Trong phạm vi có thể, các chức năng của khu vực công nên được thiết kế theo hướng một cấp chính quyền nên phải chịu trách nhiệm toàn bộ về các khâu: lập kế hoạch, tìm kiếm nguồn tài chính triển khai, và tổ chức thực thi kế hoạch. Dĩ nhiên, điều này sẽ không loại trừ việc giao nhiệm vụ của chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp dưới cũng như việc phân công trách nhiệm trong một lĩnh vực dịch vụ công nhất định, chẳng hạn như giáo dục, trong đó việc xử lý các vấn đề nhân sự được thực hiện ở cấp trung ương trong khi dịch vụ được cung cấp ở cơ sở.

Có ba điều chỉnh cần thiết đối với khung tài chính giữa các cấp chính quyền để phù hợp với những thay đổi kể trên. Thứ nhất, hệ thống



ngân sách lồng ghép nên được cải cách để nguồn tài chính được bố trí rõ ràng hơn theo chức trách được giao. Cải cách việc phân giao chức trách và về hệ thống tài chính liên cấp chính quyền như thế sẽ cải thiện trách nhiệm giải trình cả theo chiều từ dưới lên chính quyền trung ương và theo chiều từ trên xuống công dân. Thứ hai, cần bảo đảm sự cân xứng hơn giữa chức trách được giao và nguồn tài chính được phân bổ để bảo đảm tính hợp lý của các kế hoạch đầu tư vốn, tăng kỷ luật ngân sách trong các lĩnh vực mà chính quyền địa phương được quyền chi tiêu, đồng thời quy trách nhiệm tài chính rõ ràng hơn trong xây dựng công trình. Thứ ba, khuyến khích chính quyền địa phương nuôi dưỡng và tạo lập nguồn thu cho mình đồng thời đi kèm với việc nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trong quản lý tài chính. Bên cạnh việc trao thêm thẩm quyền với sự quy định rõ ràng hơn về trách nhiệm cung ứng dịch vụ công, tăng cường gắn kết giữa thuế do chính quyền địa phương được hưởng với kết quả hoạt động của chính quyền địa phương cũng củng cố thêm trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương.

## **Củng cố vai trò trung tâm của Chính phủ**

Với quy mô và tính phức tạp của những chuyển đổi mà Việt Nam sẽ phải đối mặt trong hai thập niên tới, việc tăng cường năng lực cho vai trò trung tâm của Chính phủ có vai trò thiết yếu trong việc giải quyết tình trạng cát cứ, manh mún trong quá trình ra quyết sách như mô tả ở phần trên. Một vai trò trung tâm của chính phủ được tăng cường như vậy bao gồm nhiều vai trò mà các cơ quan khác của Chính phủ đều chịu ảnh hưởng, như hoạch định chiến lược, điều phối chính sách, theo dõi và đánh giá hiệu quả hoạt động, truyền thông về kết quả hoạt động, và truy trách nhiệm về thực tiễn thực thi. Điều phối các cơ quan khác nhau trong Chính phủ và bảo đảm tính đồng bộ trong các mục tiêu mà các cơ quan này theo đuổi với các ưu tiên của Chính phủ sẽ là nội dung quan trọng của chức năng này. Việc giám sát hiệu quả hoạt động của các cơ quan khác nhau của Chính phủ, bất kể thuộc các ngành khác nhau hoặc ở cấp tỉnh cũng là chức năng vai trò trung tâm của Chính phủ. Truyền thông cho công dân về kết quả phát triển, góp phần cải thiện trách nhiệm giải trình.

## Cải thiện hành chính công

Cải cách dịch vụ công cần được định hướng lại cho phù hợp với vai trò mới của nhà nước - từ nhà nước vừa trực tiếp tham gia sản xuất vừa là sở hữu các cơ sở kinh doanh sang nhà nước đề cao vai trò thúc đẩy, tạo điều kiện cho khu vực tư nhân phát triển, thực hiện việc cung cấp dịch vụ công và quản lý điều tiết. Chính vì thế, năng lực của đội ngũ công chức cần được tăng cường và cơ cấu đội ngũ công chức cần được định hướng lại theo ba hướng sau. Một là, cần chú trọng nhiều hơn đến yếu tố năng lực khi tuyển dụng công chức. Hai là, đội ngũ công chức cần được xác định trên cơ sở những chức năng mà họ được kỳ vọng phải thực hiện (chứ không dựa trên xu hướng trong quá khứ). Cuối cùng, cơ chế đãi ngộ công chức cũng cần được cải thiện để có thể thu hút và giữ chân người tài. Một lợi thế của Việt Nam khi thực hiện những cải cách đó là với cơ cấu độ tuổi công chức hiện nay: trên một phần năm công chức sẽ nghỉ hưu trong thập kỷ tới - hàm ý trong thập kỷ tới sẽ có một biên độ tự do đủ lớn để tái định hướng đội ngũ công chức với cấu trúc độ tuổi phù hợp.

## Áp dụng nguyên tắc thị trường đối với các quyết sách kinh tế

Việt Nam mong muốn thiết lập được một nền kinh tế thị trường đầy đủ, được các đối tác quốc tế công nhận. Khung pháp lý cho nền kinh tế thị trường đã từng bước được hoàn thiện, từ việc sửa đổi Luật Doanh nghiệp năm 1999, 2005 và 2014 để ghi nhận nguyên tắc đối xử bình đẳng với các thành phần kinh tế theo tinh thần Hiến pháp năm 2013. Nhà nước đã hiểu rõ nhu cầu thiết lập được một sân chơi bình đẳng cho các chủ thể kinh tế với sự phân tách rõ hơn các hoạt động thương mại với hoạt động quản lý, điều tiết của nhà nước. Điều này sẽ kéo theo việc bảo đảm an toàn cho các quyền tài sản, thực thi cạnh tranh tự do và công bằng, và chuyển đổi vai trò của nhà nước trong nền kinh tế từ tư cách là nhà sản xuất sang tư cách là người điều tiết và hỗ trợ một cách có hiệu lực. Nhà nước cũng cần bảo đảm rằng các cơ quan can dự trực tiếp hoặc gián tiếp vào việc điều tiết kinh tế không được phép tiến hành bất cứ hoạt động kinh doanh nào nhằm tránh tình trạng xung đột lợi ích.

Tạo lập không gian cho sự hình thành khu vực tư nhân độc lập một

cách thực sự đòi hỏi một sự cam kết chính trị ở các cấp cao nhất của nhà nước đồng thời giảm bớt sự kiểm soát của nhà nước đối với các tổ chức kinh doanh và nghề nghiệp, bao gồm cả Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. Cho phép các tổ chức này hoạt động với tư cách là đại diện đích thực cho các lợi ích kinh doanh độc lập sẽ giúp cho khu vực tư nhân trong nước đóng một vai trò tích cực hơn trong việc giám sát chính sách của chính quyền.

### **Tăng cường đảm bảo các quyền tài sản**

Chương trình cải cách nhằm tăng cường đảm bảo quyền tài sản có thể tập trung vào minh bạch trong các quy định và hệ thống thực thi các quy định về quyền tài sản và ở cấp độ thấp hơn là cần ban hành các hướng dẫn chặt chẽ hơn nhằm giảm bớt sự tùy tiện trong ứng xử của các chủ thể có liên quan tới tài sản. Vấn đề chính cần giải quyết trong thời gian ngắn và trung hạn sắp tới là giảm bớt cơ hội trục lợi trong việc định giá và chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

Trước hết, cần thực thi nghiêm túc những quy định về công khai thông tin về giao dịch đất đai dựa

vào cơ chế đấu giá và (trong chừng mực có thể) các quy định về giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Toàn bộ thông tin địa chính, bao gồm các mô tả về loại bất động sản, các quyền trên bất động sản đó, và những hạn chế về sử dụng phải được công khai cho công chúng. Cần giảm thiểu các loại phí liên quan đến việc tiếp cận thông tin theo hướng các loại phí này được quy định sát với chi phí thực sự phát sinh phục vụ việc cung cấp thông tin. Việc lập quy hoạch sử dụng đất cần được công khai toàn bộ để tham vấn công chúng. Những thay đổi trong chế độ sử dụng đất cần được thực hiện theo kế hoạch được dự tính trước trong đó có thời gian tham vấn ý kiến người dân thay cho cách thức thực hiện còn khá tùy tiện. Các cơ chế giám sát đối với vi phạm thủ tục cần được siết chặt. Cuối cùng, các quy định về trường hợp chính quyền được phép thu hồi đất của dân cần được thắt chặt theo hướng cơ quan thu hồi phải chứng minh được lý do vì mục đích công cộng của việc thu hồi và người có đất bị thu hồi được đền bù sát hơn với giá thị trường.

Về lâu dài, cần tiếp tục tăng cường khung pháp lý về quyền sở

hữu tài sản, thậm chí cả việc đa dạng hóa hình thức sở hữu bất động sản. Bên cạnh đó, các dự án đầu tư thương mại cần giải phóng mặt bằng đều phải thực hiện dựa trên sự thương lượng tự nguyện của người có đất bị ảnh hưởng khi triển khai dự án thay vì để nhà nước đứng ra thu hồi. Việc thu hồi chỉ đặt ra với dự án nhằm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng, chẳng hạn như xây dựng hạ tầng giao thông.

### **Bảo đảm cạnh tranh**

Việt Nam cần một khuôn khổ chính sách toàn diện về cạnh tranh nhằm mở cửa cho sự gia nhập thị trường và cạnh tranh của các nhà đầu tư, và thực thi một cách hiệu quả các chính sách cạnh tranh. Chính sách và khuôn khổ pháp lý về cạnh tranh có thể bao gồm bốn yếu tố chính: áp dụng bình đẳng cho mọi doanh nghiệp (bất kể thuộc khu vực công hay khu vực tư nhân); tập trung vào việc chống lại các hành vi hạn chế cạnh tranh có hại nhất (như các thỏa thuận lũng đoạn thị trường - cartels); ngăn chặn các hành vi phản cạnh tranh thay cho việc cố gắng kiểm soát giá cả và ban hành các quy tắc điều tiết; và áp dụng các quy định một cách minh

bạch, công bằng và không phân biệt đối xử. Ngoại lệ cho các nguyên tắc đó chỉ là rất hạn hữu trong trường hợp nhằm thực hiện các mục tiêu quốc gia đã được xác định rõ ràng, áp dụng một cách công bằng và minh bạch. Chương trình cải cách gắn liền với việc xác định và thực thi khung khổ này (bên cạnh việc duy trì một sân chơi bình đẳng giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân, điều sẽ được thảo luận trong mục kế tiếp) bao gồm những nội dung sau:

- *Tăng cường và bảo đảm tính tự chủ cao hơn nữa cho Cục Quản lý cạnh tranh Việt Nam (Cục QLCT):* Sự thiếu độc lập của Cục QLCT trong tác nghiệp dẫn đến những tổn thất lớn về năng suất<sup>67</sup>. Cục chỉ là một đơn vị trực thuộc Bộ Công Thương, có đại diện từ các Bộ chứ không phải là các chuyên gia độc lập được lựa chọn theo các tiêu chí kỹ thuật. Cục thiếu thẩm quyền cơ bản để đòi hỏi các doanh nghiệp cung cấp thông tin nhằm điều tra các vụ việc liên quan đến cạnh tranh. Những bất

<sup>67</sup>. Sự độc lập mặc nhiên của cơ quan quản lý cạnh tranh có thể dẫn đến giảm 17 điểm phần trăm trong khoảng cách về năng suất tại Liên bang Mỹ (Voigt 2009).

thường đó nên được giải quyết để Cục QLCT được độc lập hơn và có năng lực hơn trong việc thực hiện các chức năng quản lý và thực thi của mình.

- *Bảo đảm sự đồng bộ của khuôn khổ pháp lý về cạnh tranh với yêu cầu bảo vệ người tiêu dùng.* Ngoài yêu cầu nâng cao hiệu quả kinh tế, cải thiện phúc lợi của người tiêu dùng cũng là một mục tiêu lớn trong chính sách cạnh tranh. Pháp luật về cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng cũng như công tác thực thi cần được gắn kết chặt chẽ để tối đa hóa các tác động tích cực lên phúc lợi của người tiêu dùng. Đây là điều mà pháp luật cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng của Việt Nam chưa làm được. Thêm vào đó, nhiệm vụ của Cục QLCT cần được mở rộng từng bước (sau khi được củng cố về năng lực và tự chủ), để đảm nhận các nhiệm vụ bảo vệ người tiêu dùng có liên quan trực tiếp đến cạnh tranh - tương đồng với kinh nghiệm của Ủy ban Thương mại Liên bang Mỹ, một cơ quan độc lập của liên bang chịu trách nhiệm thực thi đồng thời cả pháp luật về cạnh tranh và pháp luật bảo vệ người tiêu dùng.

- *Hợp lý hóa các trường hợp ngoại lệ trong xử lý các thỏa thuận lũng đoạn thị trường và các hình thức tập trung thị trường khác.* Xử lý hành vi tham gia các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh có hại là một nội dung thiết yếu trong thực thi pháp luật cạnh tranh. Các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh thường làm tăng giá hàng hóa, dịch vụ khoảng 10-45% ở các quốc gia đang phát triển<sup>68</sup> làm giảm năng suất lao động và không khuyến khích đổi mới sáng tạo<sup>69</sup>. Ở Việt Nam, các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh sẽ được miễn trừ áp dụng pháp luật cạnh tranh nếu thị phần của các bên tham gia thỏa thuận thấp hơn 30%<sup>70</sup>. Ngay cả khi thị phần lớn hơn 30%, các thỏa thuận kiểu này vẫn có thể được bảo vệ qua một số hình thức miễn trừ. Những trường hợp miễn trừ đó trong Luật Cạnh tranh cần được rà soát kỹ lưỡng trên quan điểm phải loại bỏ hoàn

<sup>68</sup>. Levenstein, Suslow, và Oswald 2003; Yu 2003.

<sup>69</sup>. Broadberry và Crafts 2001; Evenett, Levenstein, và Suslow 2001; Symeonidis 2003.

<sup>70</sup>. Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh để lũng đoạn thị trường (cartel) bao gồm hiện tượng các doanh nghiệp thông đồng và tham gia ấn định giá, phân chia thị trường, cấu kết lũng đoạn đấu thầu.



toàn nếu có thể. Những trường hợp miễn trừ như vậy không chỉ gây méo mó trong nền kinh tế mà trong một số trường hợp chúng còn mở đường cho những can thiệp chính trị. Chẳng hạn, quyết định về việc có nên miễn trừ hay không được giao cho Bộ Công Thương nếu áp dụng cho trường hợp sáp nhập doanh nghiệp yếu kém và giao cho Thủ tướng Chính phủ trong một số trường hợp khác chẳng hạn có đóng góp cho xuất khẩu.

**Chuyển đổi vai trò của nhà nước trong nền kinh tế từ vị thế của một nhà sản xuất sang vị thế là chủ thể điều tiết và hỗ trợ một cách hiệu quả**

Vào năm 2035, vai trò chủ yếu của nhà nước trong nền kinh tế là thúc đẩy, hỗ trợ sự phát triển và vận hành suôn sẻ của thị trường và cung ứng các hàng hóa công. Điều quan trọng là, nhà nước sẽ rút lui một phần đáng kể khỏi nền kinh tế với tư cách là một nhà sản xuất. Theo thông lệ tốt trên thế giới, nhà nước có thể cân nhắc ban hành chính sách về sở hữu DNNN với các mục tiêu rõ ràng. Chính sách đó trước hết cần tập trung nhằm tối đa hóa hiệu quả sử dụng vốn nhà nước. Kinh nghiệm toàn cầu cho

thấy những DNNN tốt nhất đều tập trung vào việc cải thiện hiệu quả tài chính. Mục tiêu trọng tâm này có thể được bổ sung bằng những tuyên bố rõ ràng về các mục tiêu bổ trợ. Có ba nguyên tắc cơ bản có mối quan hệ qua lại với nhau sẽ thúc đẩy việc thi hành chính sách này:

- *Áp dụng tư duy thị trường về sở hữu của nhà nước.* Điều này đòi hỏi phải áp dụng hạn mức ngân sách cứng và chế độ thông tin tài chính tin cậy và kịp thời. Báo cáo tài chính của DNNN cần được công khai để đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và kỷ luật ngân sách. Chế độ công khai thông tin tài chính và kế toán ở Việt Nam cần được cải thiện. Chuẩn mực kế toán Việt Nam (VAS) cần được hài hòa hóa với Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế (IFRS). Bên cạnh kiểm toán nội bộ, DNNN cần được kiểm toán độc lập theo đúng các Chuẩn mực kiểm toán quốc tế (IAS).

Từng DNNN có thể áp dụng chính sách cổ tức phù hợp do hội đồng quản trị thông qua. Cổ đông nhà nước không cho phép DNNN giữ lại hoặc tái đầu tư phần lớn lợi nhuận từ vốn nếu không có sự giám

sát thận trọng của hội đồng quản trị và cổ đông nhà nước tại DNNN. Nếu DNNN không thể đạt đủ chỉ tiêu lợi nhuận sau khi điều chỉnh rủi ro bằng lượng vốn tái đầu tư, lượng vốn thặng dư đó có thể được nộp lại cho Bộ Tài chính dưới hình thức cổ tức được trả một lần hoặc cổ tức định kỳ.

Việt Nam đang có quá nhiều DNNN và nhà nước không chỉ phải giảm số lượng mà cả đầu tư vào DNNN. Nhiều doanh nghiệp tham gia các lĩnh vực sản xuất trong những ngành không có lý do thuyết phục để duy trì sở hữu nhà nước. Đặt chỉ tiêu danh mục khoảng 20 DNNN “công ty mẹ” cho chính quyền trung ương là hợp lý. Việc này có thể tập trung thực hiện cho các ngành “chiến lược”, mặc dù ngay cả DNNN trong những ngành chiến lược này cũng nên đặt ở vị thế phải đối mặt với áp lực cạnh tranh.

- *Tăng cường quản trị doanh nghiệp.* Các DNNN ở Việt Nam cần một cơ quan đại diện sở hữu nhà nước chuyên trách và chủ động. Cơ chế hiện nay là không phù hợp (trong đó, “Chính phủ” được giao làm đại diện sở hữu của nhà nước, nhiều bộ ngành thực thi thẩm

quyền của chủ sở hữu, và không có quan chức chính phủ cụ thể nào chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động của DNNN). Nhìn vào mô hình Xinh-ga-po, Chính phủ có thể thành lập khoảng bốn Quỹ quản lý vốn đầu tư của Nhà nước. Để thực hiện quyền sở hữu, các quỹ đó có thể xem xét báo cáo tài chính và báo cáo công khai định kỳ; tham gia các hội nghị cổ đông thường niên và đặc biệt bỏ phiếu dựa trên tỷ lệ nắm giữ của nhà nước để bổ nhiệm thành viên Ban Giám đốc (và các vấn đề khác cổ đông cần xem xét); hỗ trợ bổ nhiệm hội đồng quản trị hiệu quả (có nhân sự và tổ chức phù hợp) ở từng DNNN. Ngoại trừ các vấn đề thông thường liên quan đến quản lý nhà nước về kinh tế, môi trường và xã hội mà tất cả các doanh nghiệp đều phải tuân thủ, các cơ quan chính quyền không được phép can thiệp vào các vấn đề của DNNN.

Điều quan trọng là Quỹ Quản lý vốn đầu tư của Nhà nước đó phải hỗ trợ các nỗ lực chuyên nghiệp hóa đội ngũ quản lý trong các DNNN. Chế độ quản lý chuyên nghiệp này bao gồm việc trả lương theo nguyên tắc thị trường; gắn lương với hiệu quả hoạt động; kiểm soát và công khai

những giao dịch với các bên liên quan để tránh xung đột lợi ích. Để thực thi đúng thẩm quyền, hội đồng quản trị của DNNN đòi hỏi các thành viên phải hành xử vì lợi ích chung của doanh nghiệp, không có xung đột lợi ích khi thực thi chức trách được giao, có đủ kinh nghiệm và chuyên môn phù hợp, bao gồm cả kinh nghiệm trong khu vực tư nhân. Việc lựa chọn Tổng Giám đốc điều hành và lãnh đạo cao cấp của DNNN cần thực hiện theo thông lệ tốt, và từng bước nên trao công việc này cho hội đồng quản trị thực hiện. Thẩm quyền này sẽ củng cố trách nhiệm của hội đồng quản trị trong việc giám sát bộ máy quản lý và đảm bảo sao cho Tổng Giám đốc điều hành phải chịu trách nhiệm giải trình trước hội đồng quản trị.

- *Một sân chơi bình đẳng.* Để hỗ trợ cho chính sách cạnh tranh mạnh mẽ hơn, Chính phủ có thể tạo sân chơi bình đẳng giữa DNNN và các doanh nghiệp tư nhân trong nước và nước ngoài. Nếu một DNNN được yêu cầu thực hiện hoạt động phi thương mại, chính phủ sẽ đảm bảo DNNN đó được bù đắp tương xứng. Chính phủ cần loại bỏ bất kỳ hình thức ưu đãi nào cho DNNN như đã nói ở

phần trước. Chính phủ cần rà soát và sửa đổi các văn bản pháp luật liên quan để nâng cao tính thống nhất trong các quy định áp dụng cho DNNN và các quy định áp dụng cho doanh nghiệp tư nhân. Ngoài ra, cơ chế xử lý quan hệ giữa chủ nợ/con nợ và tình trạng mất khả năng thanh toán ở Việt Nam cần được bảo đảm phù hợp với thông lệ quốc tế tốt, và được áp dụng cho cả DNNN. Cuối cùng, Chính phủ cần bảo đảm tính thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật về lao động và đấu thầu áp dụng cho khu vực công và khu vực tư.

### **Tăng cường trách nhiệm giải trình của nhà nước**

Đến năm 2035, Nhà nước Việt Nam sẽ có một hệ thống vận hành hiệu quả cơ chế kiểm soát và cân bằng giữa các nhánh quyền lực nhà nước và tăng cường năng lực của người dân trong việc quy trách nhiệm đối với nhà nước. Cả hai khía cạnh cần được thực hiện theo hướng thúc đẩy một tinh thần trách nhiệm cao hơn nữa của mỗi cá nhân cán bộ, công chức và đề cao trách nhiệm giải trình của bản thân mỗi cá nhân cán bộ, công chức nhà nước.

### **Tăng cường kiểm soát và cân bằng giữa các nhánh quyền lực nhà nước**

Nhà nước cần được tổ chức sao cho cơ chế kiểm soát giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp được cân bằng hơn. Sự phân công rõ ràng về quyền lực giữa ba nhánh cơ quan quyền lực sẽ đem lại hai cải thiện lớn: Một là làm gia tăng các thảo luận và suy xét về chính sách và gia tăng các giám sát đối với quá trình thực thi chính sách, qua đó cải thiện chất lượng hoạch định và thực thi chính sách. Hai là nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức, nhất là trong ngành hành pháp, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của các chủ thể này.

Cần quan tâm cải thiện hiệu quả hoạt động của Quốc hội một cách cụ thể. Trong khi giám sát của Quốc hội bao trùm toàn bộ hoạt động của tất cả các nhà nước - phản ánh tất cả các nguồn lực, tài sản có và tài sản nợ mà nhà nước có lợi ích - Quốc hội cần được trang bị tốt hơn để thực hiện đầy đủ vai trò rộng lớn này. Điều này đòi hỏi Quốc hội nên bao gồm chủ yếu là các đại biểu chuyên trách được trợ giúp bởi bộ máy giúp việc được đào tạo bài bản

và có năng lực thực sự. Đồng thời, cần có cơ chế giải quyết tình trạng xung đột vai trò, xung đột lợi ích làm giảm khả năng giám sát của mỗi đại biểu Quốc hội và có cơ chế để cử tri truy trách nhiệm của mỗi đại biểu Quốc hội.

Việt Nam cần xây dựng một hệ thống tòa án hiện đại có tính độc lập và chuyên nghiệp cao. Những động thái theo hướng này bao gồm nâng cao tính minh bạch trong hoạt động tư pháp, bao gồm cả việc công khai nhiều hơn các phán quyết của tòa án và hồ sơ vụ án; làm rõ vai trò của thẩm phán với tư cách là người trọng tài phân xử tranh chấp chứ không phải bên tham gia tố tụng. Cơ chế lựa chọn và bổ nhiệm thẩm phán và các vị trí khác trong hệ thống tòa án cần được thực hiện độc lập với ảnh hưởng của cơ quan không liên quan. Song song với việc nâng cao tính độc lập của thẩm phán, cần cải thiện cơ chế giám sát hành vi của thẩm phán để tăng cường đạo đức công vụ, khắc phục mọi biểu hiện xung đột lợi ích của thẩm phán.

Cuối cùng, cần tăng thêm tính tự chủ, nguồn lực và năng lực cho các cơ quan giám sát chuyên ngành như Kiểm toán Nhà nước, Thanh

tra Chính phủ, Thanh tra Bộ, ngành và địa phương.

### **Nâng cao khả năng truy trách nhiệm giải trình của nhà nước từ phía người dân**

Việt Nam đã đạt một số tiến bộ trong việc tạo điều kiện để người dân truy trách nhiệm giải trình từ phía nhà nước. Số lượng thành viên các tổ chức xã hội của người dân không có sự bảo trợ tài chính của nhà nước đã tăng mạnh - mặc dù không phải ở tất cả các địa bàn. Trong những năm gần đây, đã có những tranh luận công khai về một loạt thách thức trong phát triển, kể cả các vấn đề nhạy cảm như tham nhũng, hiệu quả hoạt động của Bộ trưởng, sự yếu kém trong quản lý và sử dụng nguồn lực ở các DNNN. Tỷ lệ sử dụng in-ter-net cao giúp người dân sử dụng các phương tiện truyền thông xã hội tham gia tranh luận công khai. Dưới đây là ba nội dung quan trọng cần tiếp tục cải cách để đẩy mạnh giải trình trách nhiệm của nhà nước trước người dân:

- *Nới lỏng những giới hạn đối với không gian hoạt động của các tổ chức xã hội của người dân:* Cần quy định cho phép các tổ chức xã hội của người dân tham gia tích cực vào

quá trình ra quyết định, tạo điều kiện để họ xem xét các vấn đề và truy tìm nguyên nhân một cách có hệ thống hơn và gây ảnh hưởng đến hoạt động của nhà nước. Cụ thể, cần cải thiện khuôn khổ pháp lý để người dân có thể tương tác với nhau trong việc nêu lên những quan ngại và mối quan tâm của họ, đồng thời giúp họ có được những tổ chức có năng lực tài chính và hành chính để bảo vệ lợi ích của họ. Dự thảo Luật về Hội là một bước tiến thực sự để giúp các tổ chức xã hội tự quản của người dân được phát triển; hướng đi trước mắt là luật này cần được sớm thông qua. Về lâu dài, cần mở rộng các cơ chế tham vấn mạnh mẽ hơn, bao gồm cả việc cho phép các tổ chức xã hội của người dân được tham dự các phiên họp công khai của chính quyền các cấp.

- *Nâng cao khả năng tiếp cận thông tin chính xác và kịp thời của người dân.* Ban hành Luật tiếp cận thông tin, đảm bảo sự đáp ứng từ phía nhà nước đối với các yêu cầu cung cấp thông tin từ phía người dân được áp dụng cho mọi loại thông tin (ngoại trừ các trường hợp loại trừ cụ thể) ở mọi cấp chính quyền sẽ là biện pháp tốt.



Đạo luật này có thể là công cụ mạnh mẽ để buộc các thiết chế nhà nước cho phép sự tham gia mạnh mẽ hơn từ phía các tổ chức xã hội của người dân - và qua đó, người dân sẽ đòi hỏi trách nhiệm giải trình nhiều hơn. Nâng cao minh bạch sẽ tạo điều kiện để các tổ chức xã hội của người dân lớn mạnh hơn và tăng cường trách nhiệm giải trình của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước. Nguyên tắc cơ bản là thông tin có thể được

công khai trừ khi có lý do chính đáng để không công khai, như vì bảo đảm an ninh quốc gia hoặc bảo mật thông tin cá nhân.

- *Nâng cao tính độc lập của truyền thông.* Tách bạch giữa quản lý nhà nước với quản trị truyền thông, tăng cường cơ chế truy cứu trách nhiệm dân sự thay vì hình sự hóa để cải thiện chất lượng đưa tin sẽ tạo điều kiện để truyền thông đóng vai trò mang tính xây dựng hơn.

## Kết luận

Tiếp nối những thành tựu quan trọng đã đạt được trong quá trình phát triển, các nhà lãnh đạo Việt Nam đang phác hoạ một tương lai đầy hoài bão, được tiếp thêm sinh lực bởi khát vọng của một xã hội trung lưu đang nổi lên. Cơ hội tiếp tục mở ra trong quá trình hội nhập khu vực và quốc tế sâu rộng hơn (bao gồm việc gia nhập AEC và TPP...) càng thúc đẩy hoài bão đó. Với tầm nhìn 2035, Việt Nam sẽ hướng tới mức thu nhập trung bình cao, một xã hội hiện đại, sáng tạo, bình đẳng, công khai và dân chủ với bầu trời trong xanh, nước sạch và tiếp cận công bằng về cơ hội đối với mọi công dân. Tầm nhìn này cũng dự báo một nhà nước thượng tôn pháp luật với vai trò rõ ràng của nhà nước, công dân và thị trường. Tự do kinh tế được đảm bảo bởi thể chế thị trường mạnh với những cơ chế chặt chẽ ràng buộc trách nhiệm giải trình của chính phủ.

Phải nhận thức rõ rằng việc đạt được những mục tiêu đầy khát vọng trên không hề dễ dàng. Tăng trưởng năng suất đình trệ, các nhóm yếu thế chưa được quan tâm đầy đủ và sự suy thoái môi trường gia tăng thực sự là những điều đặc biệt đáng quan ngại. Chẳng hạn, mức tăng năng suất lao động hiện tại chỉ có thể mang lại tăng trưởng GDP bình quân đầu người từ 4,0 - 4,5%, thấp hơn nhiều so với mức 7% cần thiết để gia nhập nhóm nước thu nhập trung bình cao vào năm 2035. Chương trình cải cách sẽ không thành công chừng nào tăng năng suất chưa được cơ bản cải thiện. Không có nhiều kinh nghiệm quốc tế về vấn đề này vì chỉ có một số ít các quốc gia có đủ quyết tâm chính trị để tiến hành những cải cách cần thiết. Những chương trình cải cách lớn cũng đòi hỏi nhiều nguồn lực tài chính. Bối cảnh ngân sách nhà nước còn hạn hẹp đòi hỏi sự tham gia nhiều hơn của đầu tư

tư nhân, cùng các biện pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công và tăng cường tiếp cận thị trường vốn trong và ngoài nước.

Những khát vọng của đất nước, chính sách hỗ trợ và cải cách thể chế cần dựa trên 3 trụ cột. *Một là*, thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường. Trọng tâm trước mắt là đảm bảo nâng cao khả năng cạnh tranh và năng suất của doanh nghiệp trong nước, trong đó điều quan trọng là phát triển các thiết chế thị trường thiết yếu, đặc biệt nhằm bảo vệ quyền sở hữu tư nhân và thực thi các chính sách cạnh tranh. Một khu vực tài chính ổn định, quy định pháp luật chặt chẽ và thị trường đất đai minh bạch, vận hành tốt cũng là những điều kiện thiết yếu. Hơn nữa, khi đạt tăng trưởng cao và thực hiện hiện đại hoá kinh tế, các thành phố cần trở thành nơi nuôi dưỡng tốt hơn doanh nghiệp tư nhân và đổi mới sáng tạo, phát triển của các cụm công nghiệp tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu, thu hút và hội tụ tài năng. Việt Nam cần bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, khai thác các nguồn năng lượng sạch hơn và lồng ghép khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu vào kế hoạch kinh tế, các chính sách ngành và đầu tư kết

cấu hạ tầng nhằm giảm thiểu những rủi ro do biến đổi khí hậu gây ra.

*Hai là*, thúc đẩy công bằng và hoà nhập xã hội. Nội dung chủ yếu của chương trình nghị sự về già hoá dân số và tầng lớp trung lưu là mở rộng hệ thống lương hưu bao phủ phần lớn dân số; đảm bảo phổ cập trung học phổ thông với các kỹ năng nghề nghiệp phù hợp; tạo lập tổ chức đại diện hiệu quả cho người lao động; và chăm sóc y tế toàn dân. Cần có các sáng kiến về giáo dục, dinh dưỡng và vệ sinh cho trẻ em và nâng cao tiếng nói của trẻ em thuộc nhóm dân tộc ít người để giảm bớt những rào cản hoà nhập cho nhóm này. Để hiện thực hóa các cam kết về sự hòa nhập của người khuyết tật, cần thường xuyên giám sát và tạo cơ hội cho người khuyết tật và gia đình họ tự vận động với sự hỗ trợ của các tổ chức xã hội. Cần gỡ bỏ sự ràng buộc giữa hệ thống đăng ký hộ khẩu với khả năng tiếp cận dịch vụ công, bao gồm trường học, y tế và các dịch vụ hành chính, cho 5 triệu người không có hộ khẩu thường trú tại nơi cư trú. Giảm thiểu sự phân biệt về giới trong độ tuổi nghỉ hưu và sớm thực hiện một cách cương quyết trên thực tế nhằm tạo ra nhiều cơ hội hơn cho

nữ giới tham gia lãnh đạo trong các tổ chức công quyền.

Ba là, tăng cường năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước. Năng suất trì trệ hiện nay và môi trường yếu kém cho phát triển khu vực tư nhân là do nhà nước còn thiếu hiệu quả. Do điều kiện lịch sử của Việt Nam, những thiết chế công đã bị thương mại hóa, cát cứ, manh mún và thiếu sự giám sát của người dân. Những nỗ lực để xử lý các vấn đề đó sẽ tạo ra một cấu trúc nhà nước chặt chẽ hơn, mạnh mẽ hơn và đảm bảo chế độ chức nghiệp thực tài. Nguyên tắc thị trường cần được áp dụng đầy đủ hơn trong hoạch định chính sách kinh tế trên cơ sở phân định rõ các lĩnh vực công và tư, hạn chế xung đột lợi ích, tăng cường bảo vệ quyền tài sản (đặc biệt là về đất đai), thực thi cạnh tranh thị trường và hợp lý hoá sự tham gia của nhà nước trong nền kinh tế. Nâng cao hơn nữa trách nhiệm giải trình thông qua việc xây dựng một cơ chế hữu hiệu về kiểm soát và cân bằng giữa ba nhánh

quyền lực, tạo dựng khung khổ pháp lý thúc đẩy quyền công dân. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin chính xác và kịp thời của công dân và tăng cường vai trò của các phương tiện thông tin đại chúng.

Việt Nam đang đứng trước bước ngoặt của cải cách và phát triển. Thời cơ và thuận lợi rất lớn, nhưng thách thức và khó khăn cũng không hề nhỏ. Để đạt được khát vọng 2035, lựa chọn duy nhất của Việt Nam là thực hiện cải cách dựa trên ba trụ cột nêu trên. Không thực hiện được những cải cách đó, Việt Nam không thể khai thác được cơ hội, cũng không thể vượt qua thách thức và nguy cơ tụt hậu xa hơn, rơi vào bẫy thu nhập trung bình sẽ khó có thể tránh khỏi.

Những thế hệ người Việt Nam hiện nay và tương lai chắc chắn có đủ ý chí, bản lĩnh và năng lực để thực hiện thành công công cuộc cải cách, hướng tới một Việt Nam thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ./.

## Tài liệu tham khảo

- Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội, Đảng Cộng sản Việt Nam, năm 2011.
- Hiến pháp Nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, năm 2013.
- Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội toàn quốc lần thứ XII của Đảng Cộng sản Việt Nam, 2015. Báo Nhân dân Ngày 15 Tháng 9 năm 2015.
- Dự thảo Báo cáo phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 trình Đại hội toàn quốc lần thứ XII của Đảng Cộng sản Việt Nam, 2015. Báo Nhân dân Ngày 15 Tháng 9 năm 2015.
- Văn Kiện các kỳ Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam. Nhà xuất bản chính trị Quốc gia.
- Abrami, Regina. 2002. “Tự lập, xung đột giai cấp và tự cung lao động: Doanh nhân có nguồn gốc chính trị ở Việt Nam và Trung Quốc”. Luận văn Tiến sỹ, Berkeley: Đại học California.
- Acemoglu và Robinson 2013, Tại sao các quốc gia thất bại.
- Agénor, Pierre-Richard, Otaviano Canuto, và Michael Jelenic, 2012, “Tránh bẫy tăng trưởng thu nhập trung bình”, Economic Premise 98, Ngân hàng Thế giới.
- Arkadie, Brian Van và Raymon Mallon, 2003, Việt Nam: Một con hổ đang chuyển đổi. Hợp báo Châu Á-Thái Bình Dương, Đại học quốc gia Ốt-x-trây-li-a, Canberra.
- Bloom, N., & Van Reenen, J. (2007). “Đo lường và giải thích thực tiễn quản lý giữa các doanh nghiệp và giữa các quốc gia”. Tạp chí Kinh tế hàng quý, 1351-1408.



- Boly, Amadou, 2015, “Lợi ích của chính thức hóa: Bằng chứng chuyên gia từ Việt Nam”, Nghiên cứu của UNU-WIDER 2015/038.
- Brand, Claus 2015, “Đạt được và duy trì ổn định giá ở Việt Nam”, báo cáo chuyên đề cho Báo cáo Việt Nam 2035.
- Broadberry and Crafts 2001.
- Bunn, Laderach, Ovalle Rivera, và Kir-shke 2015. Một chén đắng: hồ sơ biến đổi khí hậu của sản lượng cà phê Arabica và Robusta toàn cầu., 129, 89-101.
- Centennial Asia Advisors, 2015, “Những xu hướng lớn toàn cầu và Việt Nam”, báo cáo chuyên đề cho Báo cáo Việt Nam 2035.
- Cheshier, Scott. 2010. “Tầng lớp mới ở Việt Nam”. London: Đại học Queen Mary.  
<https://qmro.qmul.ac.uk/jspui/handle/123456789/443>.
- Coker, Hunter, Rudge, Liverani và Hanvoravongchai 2011. Các bệnh truyền nhiễm mới xuất hiện ở khu vực Đông Nam Á: thách thức của khu vực trong việc kiểm soát. Lan-cet, 377(9765), 599-609. doi:10.1016/S0140-6736(10)62004-1.
- Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển, Báo cáo tăng trưởng, 2008.
- Nguyễn Đình Cung, 2015, “Thay đổi tư duy và gỡ bỏ rào cản thể chế để chuyển sang một nền kinh tế thị trường đầy đủ ở Việt Nam”, Chuyên đề nghiên cứu, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM), Việt Nam.
- Dollar, David, 2015a. “Một số bài học cho Việt Nam về phát triển thể chế tại các quốc gia công nghiệp hóa nhanh khu vực Đông Á”, báo cáo chuyên đề cho Báo cáo Việt Nam 2035.
- Dollar, David, 2015b, “Chất lượng thể chế và bẫy tăng trưởng”, Bài nghiên cứu số. YF37-07, Chuyên đề nghiên cứu của PAFTAD.
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park, và Kwanho Shin, 2011, “Khi nào các quốc gia tăng trưởng nhanh giảm tốc: Bằng chứng quốc tế và ngụ ý cho Trung Quốc”, Bài nghiên cứu của NBER Số. 16919.
- ERIA, 2012, Đánh giá giữa kỳ của việc thực hiện Kế hoạch Cộng đồng kinh tế ASEAN: Báo cáo tóm tắt. Jakarta: Viện Nghiên

- cứu kinh tế ASEAN và Đông Á.
- Evans, Peter. 2005. “Tận dụng nhà nước: Chiến lược tái cân bằng về giám sát và động lực”. Trong Nhà nước và phát triển: Những tiền đề lịch sử của sự trì trệ và tiến bộ, biên tập bởi Matthew Lange và Dietrich Rueschemeyer, 26-47. Sự tiến hóa chính trị và thay đổi thể chế. New York: Palgrave Macmillan.
- Evenett, S., M. Levenstein và V. Suslow, 2001, “Kinh nghiệm thực thi độc quyền nhóm: bài học từ những thập kỷ 1990s”, Nghiên cứu chính sách 2680, Ngân hàng thế giới.
- Fforde, Adam, và Suzanne Paine. 1987. Giới hạn của tự do quốc gia: Vấn đề về quản lý kinh tế ở Việt Nam dân chủ cộng hòa, với Phụ lục thống kê. London; New York: Croom Helm.
- Fforde, Adam, 2007. Các ngành công nghiệp quốc doanh Việt Nam và Kinh tế chính trị của phục hưng thương mại: Quan trọng hay có mặt tốt và mặt xấu? Oxford: Chandos.
- Fforde, Adam, 2011. “Việt Nam đương thời: Cơ hội chính trị, Chính trị bảo thủ và những thay đổi cấp tiến”. Chính trị Châu Á và Chính sách 3.
- IPCC 2007. Trenberth, Jones, Ambenje và các đồng nghiệp 2007. “Những quan sát: Bề mặt và khí quyển biến đổi khí hậu”. Trong: Biến đổi khí hậu 2007: Nền tảng khoa học vật lý. Nghiên cứu của nhóm cho Báo cáo đánh giá lần thứ tư của Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu [Solomon, Qin, Manning, and others (eds.)]. Nhà xuất bản Đại học Cambridge, Cambridge, Vương quốc Anh and New York, NY. Trung tâm Xúc tiến đầu tư và thương mại 2008.
- Krugman 1994. Kỷ nguyên của những kỳ vọng giảm dần (1994).
- Levenstein, Suslow, and Oswald 2003. Maddison-Project, The, <http://www.ggdcc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 2010 version.
- Malesky, Edmund, và Markus Taussig, 2008, “Khi nào đến hạn tín dụng? Thể chế luật pháp, mối liên kết và hiệu quả cho vay ngân hàng ở Việt Nam”, Tạp chí Luật, Kinh tế, và Tổ chức.

- Malesky, Edmund, và Markus Taussig, 2009, “Thoát khỏi màu xám: Tác động của các tổ chức cấp tỉnh với chính thức hóa kinh doanh ở Việt Nam”, Tạp chí nghiên cứu Đông Á Vol. 9, pp. 249-290.
- Malesky, Edmund, Paul Schuler, và Trần Anh. 2012. “Tác hại của ánh nắng mặt trời: Kinh nghiệm thực tiễn về minh bạch lập pháp trong cơ quan quốc hội”. Tạp chí Khoa học chính trị Hoa Kỳ 106 (04): 762-86.
- Maloney, W. F., & Sarrias, M. (2014). “Hội tụ để hướng đến quản lý giới hạn”. Báo cáo nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, (6822).
- Monre 2012. Kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam.
- Nolan, Peter. 2004. Trung Quốc đứng trước bước ngoặt. Cambridge, UK; Malden, MA, USA: Polity.
- Nguyễn Cương và Lê Quân 2005. “Ràng buộc thể chế và phát triển khu vực tư nhân: ngành công nghiệp dệt may ở Việt Nam”. Bản tin kinh tế ASEAN 22 (3).
- Nguyễn, D.-Q., J. Renwick, và J. McGregor 2013. Thay đổi nhiệt độ bề mặt và lượng mưa ở Việt Nam từ năm 1971 đến năm 2010. Tạp chí Khí tượng quốc tế, n/a-n/a. doi: 10.1002 /joc.3684.
- Petri, Peter A. và Michael G. Plummer, 2013, “Trung tâm ASEAN và mối quan hệ kinh tế ASEAN-Hoa Kỳ”, Nghiên cứu chính sách Số. 69. Honolulu: East-West Center.
- Phuc, T. V. 2015, Xây dựng một thể chế dân sự hiện đại và năng lực của cán bộ dựa trên thực tiễn ở Việt Nam, Báo cáo chuyên đề cho Báo cáo Việt Nam 2035.
- Rama, Martin, 2008, “Lựa chọn khó khăn: Việt Nam đang chuyển đổi”, Nghiên cứu của Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển Trang 40, Ngân hàng Thế giới, Washington DC.
- Rama, Martin, 2014, “Việt Nam,” trong Sổ tay các nền quốc gia mới nổi, Robert E. Looney (biên tập).
- Ravallion và van de Valle, 2008. “Tăng không sở hữu đất đai là tín hiệu thành công hay thất bại của chuyển đổi nông nghiệp”.

- Tạp chí kinh tế phát triển 87. Rodrik, Dani, 2015, “Phi công nghiệp hóa sớm”, Nghiên cứu của NBER Số. 20935.
- Smith, Adam, 1904, Một đòi hỏi về bản chất và nguyên nhân của tài sản của các quốc gia. Biên tập bởi Edwin Cannan. London: Methuen and Company.
- Steer, Lisbet, và Kunal Sen, 2010, “Các thể chế chính thức và phi chính thức trong nền kinh tế chuyển đổi: Trường hợp của Việt Nam”. Phát triển thế giới 38(11).
- Symeonidis, G., 2008, “Tác động của cạnh tranh đến tiền lương và năng suất: Kinh nghiệm từ Vương quốc Anh”, Tổng quan Kinh tế và Thống kê 90 (1).
- Võ Trí Thành, 2015, “Kỳ vọng của Việt Nam trong hội nhập kinh tế khu vực”, Tạp chí Kinh tế Đông Nam Á, Vol. 32, No. 1.
- Trần Văn Thọ 2015. “Việt Nam cần phát triển một nền kinh tế định hướng thị trường: Đánh giá 30 năm đổi mới và hướng đến tương lai”, báo cáo chuyên đề cho Báo cáo Việt Nam 2035.
- Nguyễn Văn Thắng và Nick J. Freeman. 2009. “Doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam: Liệu có lấn áp khu vực tư nhân?” Kinh tế hậu Cộng sản 21 (Tháng sáu): 227-47. doi:10.1080/14631370902778674.
- Vasavakul, Thaveeporn, 2014, “Chủ nghĩa độc tài đã thay đổi cấu trúc”. Trong Chính trị ở Việt Nam đương thời, biên tập bởi Jon-athan London. Palgrave Macmillan.
- Viner, Jacob, 1927, “Adam Smith và chủ nghĩa tự do”, 1927, Tạp chí Kinh tế chính trị, 35(2).
- Voigt, S., 2009, “Tác động của chính sách cạnh tranh với sự phát triển: bằng chứng giữa các quốc gia qua bốn chỉ tiêu”, Tạp chí nghiên cứu phát triển 45 (8).
- Vũ Thành Tựu Anh, 2014. “Kinh tế chính trị của phát triển công nghiệp ở Việt Nam: Tác động của mối quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp trong hoạt động, 1986-2012”. 2014/158. Nghiên cứu của WIDER.
- Vũ Thành Tựu Anh, David Dapice, Nguyễn Xuân Thanh, Đỗ Thiên Anh Tuấn, 2015, “Hồi ức về 30 năm phát triển ở Việt Nam”, nghiên cứu chuyên đề cho Báo cáo Việt Nam 2035.

Wassmann, Jagadish, Heuer, và cộng sự 2009. Biến đổi khí hậu tác động đến sản xuất lúa gạo: Cơ sở sinh lý và nông học cho chiến lược thích ứng. Tiến bộ trong nông học, 101(08), 59-122. doi:10.1016 /S0065-2113(08) 00802-X.

Weber, Max, 1946, From Max Weber: Luận văn về xã hội học. Biên tập bởi Hans Heinrich Gerth và C. Wright Mills. Oxford: Oxford University Press.

Ngân hàng Thế giới 2009. Phân tích xã hội quốc gia: Dân tộc và phát

triển ở Việt Nam. Phòng Phát triển xã hội, Ban Phát triển bền vững, Đông Á và Khu vực Thái Bình Dương. Washington DC.

Ngân hàng Thế giới 2012. Chỉ tiêu đầu tư xuyên biên giới. Ngân hàng Thế giới 2012b.

Ngân hàng Thế giới 2013. Thúc đẩy thương mại, tạo giá trị và cạnh tranh: ngụ ý chính sách cho tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam.

Ngân hàng Thế giới - Bộ Tài chính, 2015, Đánh giá chi tiêu công, Dự thảo.

Yu 2003.

**HỘI LUẬT GIA VIỆT NAM**  
**NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC**

Địa chỉ: 65 Tràng Thi - Quận Hoàn Kiếm - Hà Nội  
Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com  
Điện thoại : 04.3 9260024 Fax :04.3 9260031

**Chịu trách nhiệm xuất bản**

Giám đốc: **BÙI VIỆT BẮC**

**Chịu trách nhiệm nội dung**

Tổng biên tập: **LÝ BÁ TOÀN**

Biên tập: **NGUYỄN KHẮC OÁNH**

Trình bày, minh họa: DUY NỘI

Sửa bản in: LINH KHANH

In: 2000 cuốn, khổ: 20.5 x 26.5cm,  
tại: Công ty CP in Sách Việt Nam, 22B Hai Bà Trưng,  
Hà Nội

Số XNĐKXB: 416 - 2016/CXBIPH/05 - 06/HĐ.

Số QĐXB của NXB: 316/QĐ-NXB HĐ.

Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế (ISBN):  
978-604-86-8957-5

In xong và nộp lưu chiểu năm 2016





Với sự hỗ trợ của:



**NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI**



**BỘ KẾ HOẠCH  
VÀ ĐẦU TƯ**