

VIỆT NAM 2035

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



NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI



BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

Việt Nam 2035



BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ



NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

VIỆT NAM 2035

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

Với sự hỗ trợ của



“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”.

Trích Điều 3,
Hiến pháp Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

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. 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

Chủ tịch
Ngân hàng Thế giới

Nguyễn Tấn Dũng

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 Chính phủ 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. 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. Đặc biệt báo cáo nhận được những nhận xét, đóng góp rất có giá trị của các ông Vũ Khoan, nguyên Phó Thủ tướng Chính phủ, ông Trương Đình Tuyển, nguyên Bộ trưởng Bộ Thương mại, Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa 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 Việt 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; TS. 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 thành viên Ban nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ; 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 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; TS. Cao Viết Sinh, Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chuyên gia cao cấp; ông Raymond Mallon, chuyên gia tư vấn quốc tế độc lập; ông Sandeep Mahajan, Chuyên gia Kinh tế trưởng, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.

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 (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: 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 PTNNNT; 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 PTNNNT; 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 Tụ Anh, Trường đại học Fulbright Việt Nam; Deborah Winkler, Chuyên gia tư vấn và 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 “Xây dựng năng lực đổi mới sáng tạo quốc gia”

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 Võ Hưng, Trưởng ban Chính sách đổi mới và thị trường công nghệ và ông Nguyễn Mạnh Quân, Phó Viện trưởng, 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.

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-tơn, Hoa kỳ; cảm ơn Chính phủ Úc đã tài trợ thực hiện Điều tra về các nhà quản lý ở Việt Nam.

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 PTNNNT 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 PTNNNT; Edward Leman, Chuyên gia tư vấn; TS. Nguyễn Anh Phong, Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT và Pablo Vaggione, Chuyên gia tư vấn và TS. Trương Thị Thu Trang, Phó Trưởng Bộ môn, Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT.

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; 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 và TS. Trương Thị Thu Trang, Phó Trưởng Bộ môn, Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT.

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 “Đảm bảo 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: GS. 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 và TS. Truman Packard, Chuyên gia Kinh tế trưởng; 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.

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 Taliercio, Quản lý thực tiễn; Graham Teskey, Trưởng kỹ thuật – Quản trị Nhà nước, Abt JTA.

Báo cáo “Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ” 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 thành viên Ban nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ; 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 Nhân lực và các vấn đề 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; 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 Việt Nam 2035 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

Ngân hàng Thế giới
Phó Chủ tịch, Vùng Châu Á Thái Bình dương

Bùi Quang Vinh

Axel van Trotsenburg

Danh mục chữ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
AEC	Cộng đồng Kinh tế ASEAN
AFTA	Khu vực Thương mại tự do ASEAN
AIIB	Ngân hàng Phát triển hạ tầng châu Á
ALTC	Chăm sóc dài hạn chính thức
ANLT	An ninh lương thực
APEC	Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á – Thái Bình Dương
ASEAN	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
ASEM	Diễn đàn hợp tác Á- Âu
BĐKH	Biến đổi khí hậu
BHTD	Bảo hiểm y tế toàn dân
BHXH	Bảo hiểm xã hội
BRICS	Brasil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc và Nam Phi
BTXH	Bảo trợ xã hội
BVTV	Bảo vệ thực vật
CAPES	Cơ quan điều phối cải tiến nhân sự giáo dục cao học Braxin
CEO	Giám đốc điều hành
CIEM	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
CMTND	Chứng minh thư nhân dân
CONACYT	Hội đồng quốc gia về khoa học và công nghệ Mê-hi-cô
CRPD	Công ước của Liên hợp quốc về Quyền của người khuyết tật
CSVN	Cộng sản Việt Nam
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
ĐCSVN	Đảng Cộng sản Việt Nam
ĐDSH	Đa dạng sinh học
DIV	Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam

DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
DNVVN	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
ĐSCT	Đường sắt cao tốc
ĐTMSHGĐ	Điều tra mức sống hộ gia đình
EDB	Ủy ban Phát triển Kinh tế
EU	Liên minh châu Âu
EVN	Tập đoàn Điện lực Việt Nam
FAPESP	Quỹ nghiên cứu của Bang São Paulo, Bra-xin
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GCI	Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu
GD-ĐT	Bộ Giáo dục và Đào tạo
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GERD	Tổng chi tiêu cho nghiên cứu và triển khai
GINI	Hệ số biểu thị độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập
GlobalGAP	Tập quán Nông nghiệp tốt toàn cầu
GVC	Chuỗi giá trị toàn cầu
HĐ	Hợp đồng
HDI	Chỉ số phát triển con người
HERA	Chương trình cải cách giáo dục đại học
HST	Hệ sinh thái
IAS	Chuẩn mực kiểm toán quốc tế
ICT	Công nghệ Thông tin và Truyền thông
IDMCs	Công ty Quản lý hệ thống thủy lợi
IDP	Chương trình phát triển vườn ươm khởi nghiệp
IFRS	Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
INDC	Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định
IPO	Chào bán cổ phần ra công chúng
ISA	Cơ quan Giám sát Bảo hiểm
JICA	Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản
KCN	Khu Công nghiệp
KH&CN	Khoa học và Công nghệ

KH-CN	Khoa học – Công nghệ
KHXHVN	Khoa học xã hội Việt Nam
KIMM	Viện máy móc và kim khí Hàn Quốc
KIST	Viện khoa học và công nghệ Hàn Quốc
KKT	Khu Kinh tế
KNK	Khí nhà kính
KOICA	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Hàn Quốc
KTN	Không truyền nhiễm
KT-XH	Kinh tế - xã hội
LĐTBXH	Lao động thương binh xã hội
LHQ	Liên Hợp Quốc
LPI	Chỉ số Hiệu suất về logistics của Ngân hàng Thế giới
MDC	Chương trình phát triển thiên niên kỷ
MIC	nước thu nhập trung bình
MITI	Bộ Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản
MNC	Công ty đa quốc gia
NAFOSTED	Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia
NASATI	Cục thông tin khoa học và công nghệ quốc gia
NDB	Ngân hàng phát triển mới
NFTA	Khu vực Thương mại tự do Bắc Mỹ
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NHNN	Ngân hàng nhà nước
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NHTM	Ngân hàng thương mại
NIS	Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia
NIURP	Viện Quy hoạch Đô thị và Nông thôn Quốc gia
NSF	Quỹ Khoa học quốc gia Hoa Kỳ
NSNN	Ngân sách Nhà nước
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
OOP	Chi từ túi người bệnh
PCI	Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh
PE	Thị trường vốn tư nhân

PPP	Phương pháp tính theo ngang giá sức mua/sức mua tương đương
PTBV	Phát triển bền vững
QL5	Quốc lộ 5
R&D	Nghiên cứu và Triển khai
RCEP	Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện khu vực
REF	Hệ thống đánh giá chất lượng nghiên cứu trong các trường đại học của Anh
SCI	Chỉ số trích dẫn khoa học
SHTT	Sở hữu trí tuệ
SKBM&TE	Sức khỏe bà mẹ và trẻ em
SME	Doanh nghiệp nhỏ và vừa
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
SPRING	Ủy ban tiêu chuẩn, năng suất và đổi mới sáng tạo Xinh-ga-po
SRB	Tỷ số giới tính khi sinh
SSCI	Chỉ số trích dẫn khoa học xã hội
STEPI	Viện chính sách khoa học và công nghệ Hàn Quốc
STI	Công nghệ và đổi mới sáng tạo
STRI	Chỉ số hạn chế Thương mại dịch vụ trung bình
SXSH	Sản xuất sạch hơn
TB	Trung bình
TCTK	Tổng Cục thống kê
TFP	Năng suất các nhân tố tổng hợp
TLĐLĐVN	Tổng liên đoàn lao động Việt Nam
TN	Tây Nguyên
TN&MT	Tài nguyên và Môi trường
TP	Thành phố
TP HCM	Thành phố Hồ Chí Minh
TPP	Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương
TQ	Trung Quốc
TTX	Tăng trưởng xanh
TVET	Hệ thống phổ thông học thuật và giáo dục dạy nghề
UBND	Ủy ban nhân dân
UHC	Bảo hiểm y tế toàn dân

UNDP	Chương trình phát triển của Liên hợp quốc
USD	Đô la Mỹ
VAMC	Công ty Quản lý tài sản Việt Nam
VAS	Các tiêu chuẩn kế toán của Việt Nam
VASS	Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam
VAST	Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VC	Vốn đầu tư mạo hiểm
VCA	Liên minh Hợp tác xã Việt Nam
VCA	Cục Quản lý cạnh tranh Việt Nam
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam
VIAP	Viện Kiến trúc, Quy hoạch Đô thị và Nông thôn Việt Nam
VN-EU FTA	Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Liên Minh châu Âu
VN-US BTA	Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ
WB	Ngân hàng Thế giới
WDI	Chỉ số phát triển thế giới
WEF	Diễn đàn Kinh tế thế giới
WEO	Viễn cảnh kinh tế thế giới
WGI	Chỉ số quản trị thế giới
WHO	Tổ chức Y tế thế giới
WTO	Tổ chức thương mại thế giới
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

Danh mục hình

Hình 1.1.	Việt Nam: Dấu ấn cải cách, tăng trưởng và lạm phát 1977-2015	10
Hình 1.2.	Việt Nam có vị thế có sự tương quan cao trong quỹ đạo tăng trưởng thu nhập dài hạn so với các quốc gia khác	19
Hình 1.3.	Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người trong giai đoạn 1991 – 2014	20
Hình 1.4.	Tỷ lệ hộ nghèo ở Việt Nam, giai đoạn 1993-2014	22
Hình 1.5.	Chỉ số HDI ở một số nước đang được cải thiện	23
Hình 1.6.	Nhận thức về hệ thống kinh tế được ưa thích	29
Hình 1.7.	Nhận thức về con đường chuyển đổi	30
Hình 1.8.	Tỷ lệ của GDP trong các so với GDP toàn cầu (kịch bản cơ sở)	34
Hình 1.9.	Thay đổi về GDP thực của Việt Nam do TPP, giai đoạn 2015-2035 (tỷ lệ thay đổi lũy kế so với tăng trưởng cơ sở của trường hợp trung bình)	37
Hình 1.10.	Dự báo mức tăng nhiệt độ bề mặt không khí	43
Hình 1.11.	Kịch bản tăng trưởng thu nhập của Việt Nam đến năm 2035	49
Hình 2.1.	Việt Nam đã trải qua 3 thập niên tăng trưởng kinh tế nhanh, công bằng và ổn định	60
Hình 2.2.	Chuyển dịch cơ cấu ngành với quy mô lớn đã diễn ra ở Việt Nam trong ít nhất 25 năm	63
Hình 2.3.	Chuyển dịch cơ cấu ở Việt Nam phù hợp với các mô hình toàn cầu	65
Hình 2.4.	Tích tụ đất nông nghiệp diễn ra chậm, và sự thay đổi mô hình sử dụng đất cũng như đa dạng hóa cây trồng vẫn còn ở giai đoạn ban đầu	66
Hình 2.5.	Việt Nam đi sau Trung Quốc về chính sách và đầu tư ngoài sản xuất lúa gạo và đáp ứng sự thay đổi nhanh chóng	

	về mô hình tiêu thụ và chi tiêu cho lương thực thực phẩm	67
Hình 2.6.	Tỷ trọng của ngành chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản tăng lên trong khu vực nông nghiệp	67
Hình 2.7.	Gia tăng việc làm hưởng lương và sự dịch chuyển theo ngành, 2004-2012	68
Hình 2.8.	Xuất khẩu của Việt Nam đã tăng nhanh hơn so với tốc độ trung bình của khu vực và thế giới trong 15 năm qua	70
Hình 2.9.	Tự do hóa thương mại và đầu tư đã tạo nên các cụm công nghiệp với sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân trong nước và FDI	71
Hình 2.10.	Vai trò của DNNN ngày càng giảm trong nền kinh tế từ đầu những năm 2000	72
Hình 2.11.	Khu vực Nhà nước giữ thế độc quyền hay độc quyền nhóm	74
Hình 2.12.	Số lượng công ty tư nhân trong nước đăng ký mới đã tăng mạnh sau khi thực hiện Luật Doanh nghiệp năm 1999	77
Hình 2.13.	Mức sống trên toàn cầu tăng vọt từ sau thế kỷ 18	79
Hình 2.14.	Tỷ trọng trong GDP thế giới so với tỷ trọng trong dân số thế giới	82
Hình 2.15.	Tăng trưởng năng suất lao động đang trên xu hướng sụt giảm	86
Hình 2.16.	Năng suất tài sản (vốn và đất đai) và năng suất lao động thấp ở cấp độ doanh nghiệp phản ánh tình trạng kém hiệu quả kéo dài trong khu vực công ở Việt Nam	90
Hình 2.17.	Doanh nghiệp tư nhân trong nước chủ yếu có quy mô nhỏ và phi chính thức, cản trở tăng năng suất nhờ hiệu quả kinh tế theo quy mô, chuyên môn hóa và đổi mới, sáng tạo	92
Hình 2.18.	Sự sụt giảm mạnh về năng suất tài sản và năng suất lao động của các doanh nghiệp nhỏ cho thấy đầu tư vốn không phải là một lợi thế so sánh	93
Hình 2.19.	Việt Nam đón nhận các thị trường với hai tốc độ: Tiến bộ đáng kể trong các thị trường sản phẩm và cách tiếp cận thờ ơ và lúng túng hơn đối với các thị trường yếu tố	96
Hình 2.20.	Năng suất lao động trong nông nghiệp còn thấp mặc dù đã tăng trưởng mạnh từ năm 1990	98
Hình 2.21.	Vị trí của Việt Nam trong thước đo pháp quyền đã giảm xuống từ sau năm 1996, trong khi GDP tính theo đầu người tăng mạnh	111

Hình 2.22. Việt Nam dường như đặc biệt tụt hậu về quyền tài sản	112
Hình 2.23. Tỷ lệ doanh nghiệp nhận thức rủi ro thấp về thu hồi đất	113
Hình 2.24. Bốn GVCs đang và sẽ tiếp tục tạo nguồn xuất khẩu cho Việt Nam: nông nghiệp, thiết bị vận tải, dệt may và thiết bị điện tử/công nghệ thông tin (ICT)	133
Hình 2.25. Hàm lượng nhập khẩu cao trong hàng điện tử xuất khẩu	138
Hình 2.26. Chỉ số hạn chế thương mại dịch vụ theo ngành tại các nước ASEAN năm 2012	140
Hình 3.1. Việt Nam thiếu các doanh nghiệp tư nhân thực hiện biến tri thức R&D thành giá trị gia tăng và tăng trưởng, chi tiêu nhiều cho nhân lực không liên quan trực tiếp đến nghiên cứu thuộc các viện nghiên cứu Nhà nước	167
Hình 3.2. Đánh giá của doanh nghiệp về chất lượng nghiên cứu của các tổ chức khoa học và công nghệ và sự hợp tác giữa các trường đại học và khu vực tư nhân	172
Hình 3.3. Việt Nam thể hiện mối quan hệ rộng giữa chất lượng quản lý và GDP, xếp hạng tốt hơn kỳ vọng với mức thu nhập của quốc gia này	181
Hình 3.4. Việt Nam mạnh về giám sát, nhưng yếu về hoạch định các mục tiêu dài hạn, áp dụng công nghệ mới và các thông lệ tốt nhất trong hoạt động và về xây dựng chính sách nguồn nhân lực	182
Hình 3.5. Ngay cả những doanh nghiệp tốt nhất của Việt Nam cũng thấp thua doanh nghiệp trung bình về tiêu chuẩn biên	183
Hình 4.1. Đô thị hóa đi đôi với chuyển đổi cơ cấu	228
Hình 4.2. Xu thế đô thị hóa ở Việt Nam mạnh tương đương với Hàn Quốc và Trung Quốc	229
Hình 4.3. Đô thị hóa và chuyển đổi từ tăng trưởng chậm sang tăng trưởng nhanh	231
Hình 4.4. Gia tăng dân số đô thị ở Việt Nam trong bức tranh toàn cầu	234
Hình 4.5. Mở rộng đô thị với mật độ thấp có thể làm giảm lợi thế kinh tế do kết tụ	236

Hình 4.6.	Mở rộng đô thị phân tán và manh mún ở vùng thành phố Hồ Chí Minh, 2000-2010	237
Hình 4.7.	Năng suất của các khu công nghiệp cao hơn các khu vực đô thị lân cận	237
Hình 4.8.	Tỷ lệ lấp đầy các khu công nghiệp tại vùng thành phố Hồ Chí Minh	240
Hình 4.9.	Khu công nghiệp trống ở ngoại ô thành phố Hồ Chí Minh, 2014	241
Hình 4.10.	Đô thị hóa ẩn và phân tán ở vùng thành phố Hồ Chí Minh	243
Hình 4.11.	Mật độ sản xuất cao tại Thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh	245
Hình 4.12.	Tỷ lệ trong tổng dân số theo quy mô đô thị, 2009	246
Hình 4.13.	Thay đổi tỷ lệ % trong tổng dân số theo quy mô đô thị, 1989–2009	246
Hình 4.14.	Năng suất của hai thành phố lớn nhất của Việt Nam cao hơn giúp tăng mức lương cao gấp 3-4 lần so với khu vực nông thôn	248
Hình 4.15.	Tỷ lệ nghèo ở đô thị và nông thôn đều đang giảm	252
Hình 4.16.	Tỷ lệ hộ có nhà kiên cố (%)	253
Hình 4.17.	Sau khi được nâng cấp lên đô thị loại 1, nguồn thu địa phương tỉnh Thái Nguyên tăng gần gấp đôi	259
Hình 4.18.	Không gian đường xá tại thủ đô Hà Nội vẫn chưa phù hợp cho giao thông đô thị	265
Hình 5.1.	Để luôn có nước trong tương lai nghĩa là phải giải quyết vấn đề về khai thác nước ngày hôm nay	306
Hình 5.2.	Việt Nam đã mất đi một tỷ lệ đáng báo động rừng “nguyên sinh” trong vòng 20 năm qua, mặc dù độ che phủ rừng chung cả nước là khoảng 40%	308
Hình 5.3	Vai trò nổi bật của nuôi trồng thủy sản trong nền kinh tế Việt Nam đòi hỏi phải phối hợp chặt chẽ, đầu tư an toàn sinh học và những nỗ lực để ngăn chặn ô nhiễm nguồn nước và sử dụng nước trong thủy sản	313
Hình 5.4.	Xử lý nước thải cần các giải pháp chi phí thấp, chắc chắn về pháp lý và biện pháp khuyến khích thị trường	316

Hình 5.5. Nước thải xả vào lưu vực sông Cầu, sông Nhuệ - Đáy và sông Đông Nai	318
Hình 5.6. Nồng độ bụi mịn, do sản xuất công nghiệp và các nhà máy điện đốt than ở phía bắc, đang gần bằng mức của Trung Quốc	319
Hình 5.7. Tác động khi có các giải pháp thích ứng đến nuôi trồng thủy sản - gia tăng ngập lụt và xâm nhập mặn - ảnh hưởng đến nguồn lao động và thu nhập quan trọng tại nông thôn	325
Hình 5.8. Chỉ trong một thập kỷ, ba thước đo lượng khí thải carbon dioxide - khí thải nhà kính, phát thải theo đầu người và cường độ các-bon trên GDP - đã tăng gấp đôi hoặc gấp ba ở Việt Nam	327
Hình 5.9. Sở hữu xe máy đã tăng nhanh ở khu vực đô thị	329
Hình 5.10. Xây dựng cho mỗi vùng một quy hoạch thống nhất, có sự phối hợp liên ngành, tương tự như Quy hoạch Đồng bằng sông Cửu Long, sẽ tạo điều kiện phối hợp tốt hơn với trung ương	350
Hình 6.1. Tỷ lệ nghèo của các dân tộc thiểu số, nhóm đa số (người Kinh và Hoa) và cả nước Việt Nam	368
Hình 6.2. Tỷ lệ nghèo theo nhóm dân tộc ở Việt Nam năm 2009	369
Hình 6.3. Mức độ giàu nghèo của các dân tộc Việt Nam, 1999 và 2009	370
Hình 6.4. Tỷ lệ nghèo theo các khu vực ở Việt Nam	372
Hình 6.5. Chỉ số giàu có trung bình và tình trạng di cư theo nhóm dân tộc ở Việt Nam vào năm 1999 và 2009	373
Hình 6.6. Tỷ lệ hoàn thành phổ cập tiểu học: Dân tộc thiểu số so với Kinh và Hoa	374
Hình 6.7. Điểm thi trung bình của học sinh người Kinh so với người dân tộc thiểu số	375
Hình 6.8. Vẫn tồn tại khoảng cách lớn về sức khỏe và dinh dưỡng trẻ em theo các nhóm dân tộc	376
Hình 6.9. Bất bình đẳng lớn về cơ hội đối với trẻ em dân tộc thiểu số	376
Hình 6.10. Tam giác bất bình đẳng về cơ hội đối với trẻ em người dân tộc thiểu số	377
Hình 6.11. Tỷ lệ người dân khuyết tật theo tuổi ở Việt Nam	381

Hình 6.12. Tỷ lệ người dân cho rằng họ sống ở một nơi tốt cho người khuyết tật về trí tuệ, xét theo quốc gia so với GDP đầu người	382
Hình 6.13. Hầu hết trẻ em khuyết tật ở Việt Nam chưa bao giờ đi học	383
Hình 6.14. Tỷ lệ các cá nhân có việc làm theo tuổi và theo tình trạng khuyết tật	384
Hình 6.15. Tỷ lệ dân cư không có đăng ký hộ khẩu thường trú tại bốn đô thị lớn của Việt Nam	386
Hình 6.16. Tỷ lệ đi học (%) theo bậc học và tình trạng đăng ký hộ khẩu	387
Hình 6.17. Tổng tỷ suất sinh và tỷ số giới tính khi sinh ở Việt Nam	391
Hình 6.18. Dự báo xu hướng trung lưu hóa ở Việt Nam, 2015-2035	394
Hình 6.19. Phân tổ việc làm ở Việt Nam, 2014	396
Hình 6.20. Mức lương tối thiểu so với mức lương trung bình, Việt Nam so với một số nước OECD và Đông Á và Thái Bình Dương	398
Hình 6.21. Chỉ số EPL về tính nghiêm ngặt của pháp luật trong bảo vệ việc làm	399
Hình 6.22. Số cuộc đình công tự phát tại Việt Nam theo loại hình	402
Hình 6.23. Vẫn còn chênh lệch lớn về tỷ lệ đi học ở bậc trung học phổ thông	406
Hình 6.24. Tháp tuổi đi học: 1989 so với 2012 đối với trẻ em 6-18 tuổi	408
Hình 6.25. Với việc tiếp tục mở rộng tốt nghiệp trung học phổ thông, Việt Nam có thể đi theo con đường của Hàn Quốc: Tỷ lệ tốt nghiệp trung học phổ thông cao so với GDP bình quân đầu người, 1950-2010	411
Hình 6.26. Việt Nam làm thế nào để có thể ở vị trí cao nhất?	414
Hình 6.27. Người nghèo sử dụng chăm sóc y tế ở cấp cơ sở, trong khi người giàu sử dụng các bệnh viện ở cấp cao hơn	415
Hình 6.28. Lộ trình cho việc tăng cường chăm sóc ban đầu	417
Hình 6.29. Việt Nam là nước có tỷ lệ chi cho y tế cao, nhiều người dân rơi vào cảnh đói nghèo do các khoản chi từ tiền túi cho khám chữa bệnh (OOP)	420
Hình 6.30. Mức độ phụ thuộc vào chi tiêu cho y tế từ nguồn cá nhân (OOP) giảm đi khi đất nước phát triển và tiến đến bảo hiểm y tế toàn dân (UHC)	421

Hình 6.31. Nhiều người nghèo và dễ bị tổn thương chưa được bảo hiểm y tế	423
Hình 6.32. Số người già tính trên số người trong độ tuổi lao động sẽ tăng nhanh Tỷ lệ phụ thuộc già (Số người trên 65 tuổi tính trên 100 người trong độ tuổi từ 15 đến 64)	432
Hình 6.33. Tỷ trọng những người kỳ vọng nguồn hỗ trợ tài chính chủ yếu cho họ khi về già sẽ từ bản thân họ, chính phủ và con cái/gia đình, các nước khác nhau ở khu vực Đông Á – TBD	433
Hình 6.34. Khi Việt Nam chuyển lên địa vị nước thu nhập trung bình cao, độ phủ của lương hưu cần tăng lên đáng kể	435
Hình 6.35. Chi tiêu công cho lương hưu, Việt Nam và Đông Á so với thế giới	435
Hình 6.36. Việt Nam có một “khoảng trống giữa” lớn trong hỗ trợ tuổi già	437
Hình 6.37. Độ bao phủ của các chương trình trợ giúp xã hội (Các nhóm 20% nghèo nhất)	439
Hình 7.1. Tương quan dài hạn giữa Chất lượng quản trị và Thịnh vượng	457
Hình 7.2. So sánh kiểm soát tham nhũng giữa các nước	464
Hình 7.3. Xếp hạng Thượng tôn pháp luật	466
Hình 7.4. Cảm nhận về quyền lực của các nhóm lợi ích	468
Hình 7.5. Tiếp cận văn bản của tỉnh	473
Hình 7.6. Cảm nhận về các yếu tố tác động khi xin việc trong khu vực nhà nước	477
Hình 7.7. Mức độ bảo vệ quyền tài sản	479
Hình 7.8. Thành viên các tổ chức quần chúng và các nhóm tự nguyện	482
Hình 7.9. Xếp hạng minh bạch	483
Hình 7.10. Ý kiến doanh nghiệp đánh giá về mức độ độc lập tư pháp	485
Hình 7.11. Hiệu quả kiểm tra và giám sát của cơ quan lập pháp và tư pháp	486
Hình 7.12. Chức năng của các cơ quan trung tâm trong Chính phủ	491

Danh mục hộp

Hộp 1.1.	Những sự kiện cải cách chính theo định hướng thị trường	7
Hộp 1.2.	Triết lý giáo dục của Việt Nam trong thời kỳ đổi mới	17
Hộp 1.3.	Quỹ đạo tăng trưởng dài hạn của Việt Nam so với các nước khác	18
Hộp 1.4.	Quan điểm đang thay đổi của xã hội Việt Nam về thị trường và nhà nước	28
Hộp 1.5.	Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP)	36
Hộp 1.6.	Khát vọng cho năm 2035	45
Hộp 2.1.	Cải cách doanh nghiệp tại Việt Nam	75
Hộp 2.2.	Bối cảnh toàn cầu: Một thời kỳ hoàng kim của tăng trưởng?	78
Hộp 2.3.	Kịch bản cơ sở về tăng trưởng thu nhập đến năm 2035	83
Hộp 2.4.	Niềm tin kinh doanh thấp ở Việt Nam	91
Hộp 2.5.	Tăng trưởng năng suất lao động ở Việt Nam, Trung Quốc và Hàn Quốc	99
Hộp 2.6.	Tiếp cận đất đai tại Việt Nam vẫn là một rào cản hạn chế sự phát triển doanh nghiệp tư nhân	113
Hộp 2.7.	Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam	118
Hộp 2.8.	Công ty Quản lý tài sản Việt Nam	120
Hộp 2.9.	Xu hướng trong mạng lưới sản xuất và thương mại toàn cầu	131
Hộp 2.10.	Thành công của người Việt trong các ngành dịch vụ ICT	142
Hộp 3.1.	Bốn nền tảng của một nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo	161
Hộp 3.2.	Đâu là hình mẫu của Việt Nam?	163
Hộp 3.3.	Vai trò của Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia trong việc thúc đẩy doanh nghiệp học hỏi	169
Hộp 3.4.	Nhiều quy định của Chính phủ chỉ nằm trên giấy	176

Hộp 3.5.	Nâng cấp doanh nghiệp trong một nền kinh tế với sự chiếm ưu thế của các công ty đa quốc gia nước ngoài, trường hợp Xinh-ga-po	178
Hộp 3.6.	Quản lý hiệu quả và rủi ro lúa gạo: Công ty cổ phần Bảo vệ thực vật An Giang ở đồng bằng sông Cửu Long	187
Hộp 3.7.	Phát triển thị trường vốn và tạo thuận lợi cho việc rút lui khỏi thị trường - mô hình Novo Mercado của Bra-xin	190
Hộp 3.8.	Việt Nam cần tăng cường năng lực cán bộ thực thi và đẩy mạnh hơn nữa việc giải quyết các hành vi xâm phạm quyền SHTT bằng biện pháp dân sự	195
Hộp 3.9.	Kết quả và tác động nghiên cứu của Anh được đánh giá một cách có hệ thống theo Hệ thống đánh giá chất lượng nghiên cứu trong các trường đại học	200
Hộp 3.10.	Phối hợp các mục tiêu khoa học và công nghệ giữa các ngành - các quỹ ngành của Mê-hi-cô	202
Hộp 3.11.	Chương trình cải cách giáo dục đại học 2006-2020	209
Hộp 3.12.	Việc mở rộng nhanh chóng giáo dục đại học đã thỏa mãn được nhu cầu đối với kỹ năng ở Ấn Độ	216
Hộp 4.1.	Các khu công nghiệp không được sử dụng hết công suất trong khi chi phí cho các khu này rất tốn kém	242
Hộp 4.2.	Kinh nghiệm Hàn Quốc	244
Hộp 4.3.	Một số trung tâm đô thị gần hai thành phố lớn rất thành công trong thu hút đầu tư	247
Hộp 4.4.	Sự tổn kém của đô thị hóa thiếu quy hoạch tại các nước Mỹ La-tinh	260
Hộp 4.5.	Vấn đề trong phát triển đô thị tại Trung Quốc	267
Hộp 4.6.	Đô thị ở Việt Nam: đô thị hiện đại và đáng sống	272
Hộp 4.7.	Thượng Hải tránh dùng GDP như chỉ tiêu định hướng cho chính sách đô thị hóa	277
Hộp 4.8.	Chuyển đổi quy hoạch không gian của Ba Lan	278
Hộp 4.9.	Tiềm năng đường sắt cao tốc và tăng cường kết nối giữa các đô thị	281
Hộp 4.10.	Cách thức tổ chức đô thị thành công của Nhật Bản dựa trên mô hình “tinh”	284

Hộp 5.1.	Kết quả của tăng trưởng bền vững, hoà nhập và chống chịu với BĐKH	300
Hộp 5.2.	Tăng trưởng nông nghiệp gây ra những tác động ngày càng tăng về nông nghiệp	303
Hộp 5.3.	Chi phí của tình trạng vệ sinh môi trường kém	316
Hộp 5.4.	Các mục tiêu phát triển bền vững của Liên hiệp quốc liên quan trực tiếp môi trường	336
Hộp 5.5.	Đồng quản lý là giải pháp then chốt để đảm bảo bền vững trong đánh bắt hải sản	338
Hộp 5.6.	Chi trả dịch vụ hệ sinh thái: phương pháp tiếp cận đối với quản lý môi trường dựa trên thị trường	340
Hộp 6.1.	Tăng cường chăm sóc sức khỏe ban đầu ở Thái Lan	418
Hộp 7.1.	Hiệu quả của nhà nước và sự phát triển: Sự gặp nhau về tư duy của phương Đông và phương Tây	458
Hộp 7.2.	Kinh nghiệm quản lý nhân tài trong nền công vụ một số nước	496

Danh mục bảng

Bảng 1.1.	Tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm của GDP theo giá thực tế	33
Bảng 1.2.	Tổng quan về tác động của TPP và FTAAP đến Việt Nam, giai đoạn 2015-2035 (tỷ lệ thay đổi lũy kế so với tăng trưởng cơ sở của trường hợp trung bình - trừ khi có lưu ý khác)	37
Bảng 2.1.	Cơ cấu của nền kinh tế: Phía cung (%)	84
Bảng 2.2.	Cơ cấu của nền kinh tế: Phía cầu (%)	85
Bảng 2.3.	Các nguồn lực tăng trưởng ở Việt Nam, 1990-2013	87
Bảng 2.4.	GDP và tăng năng suất ngành: 1990-2035 (%)	88
Bảng 2.5.	Tăng trưởng năng suất lao động ở Việt Nam, Trung Quốc và Hàn Quốc (%)	100
Bảng 2.6.	Bảng xếp hạng Chỉ số hiệu suất về logistics	144
Bảng 2.7.	Các kết quả chính	149
Bảng 2.8.	Một số lĩnh vực kinh doanh nông nghiệp và tiềm năng nâng cấp tại Việt Nam	150
Bảng 2.9.	Đơn giá các nông sản xuất khẩu chủ yếu của Việt Nam so với mức trung bình của thế giới	152
Bảng 2.10.	Các nhà cung cấp toàn cầu chính về phụ tùng xe cơ giới tại Việt Nam	153
Bảng 2.11.	Phân loại lĩnh vực đầu tư	154
Bảng 3.1.	Năng lực xác định, thích ứng và sáng tạo ra công nghệ để nâng cao hiệu quả và đa dạng hóa các sản phẩm hàng hóa mới của Việt Nam còn yếu kém	165
Bảng 3.2.	Loại bỏ các rào cản đối với đầu tư vào cả vốn vật chất và vốn tri thức để tăng GERD và tỷ lệ cấp bằng sáng chế	168

Bảng 3.3.	Kỹ năng của lực lượng lao động bị ảnh hưởng do sự mất cân đối về cơ cấu trong hệ thống giáo dục đại học	173
Bảng 3.4.	Việt Nam yếu về môi trường thuận lợi cho khởi sự doanh nghiệp, bảo vệ nhà đầu tư và giải quyết phá sản - điều kiện cơ bản để quyết định thành lập một công ty	188
Bảng 3.5.	Nghiên cứu sinh Việt Nam hiện diện ngày càng tăng trong chương trình giáo dục sau đại học chất lượng cao tại Úc, châu Âu, Nhật Bản, Hàn Quốc và Hoa Kỳ	206
Bảng 3.6.	Hệ thống giáo dục đại học, tăng về lượng trong 10 năm qua, là sự thành công một phần	207
Bảng 3.7.	Trình độ giảng viên tại các trường đại học đã được nâng cao với sáu giảng viên đại học có một tiến sĩ và hơn một nửa số giảng viên có trình độ thạc sĩ	208
Bảng 4.1.	Đô thị hóa về đất đai và dân số ở Việt Nam giai đoạn 1995 – 2015	235
Bảng 4.2.	Tỷ lệ lấp đầy các khu công nghiệp với định nghĩa tương đương về quy hoạch và ranh giới	239
Bảng 4.3.	Tiếp cận dịch vụ không đồng đều giữa cư dân đô thị và nông thôn, năm 2012-2013	254
Bảng 4.4.	Tiêu chí đánh giá đô thị được nâng cấp từ đô thị loại 2 lên loại 1	261
Bảng 4.5.	Các loại kế hoạch/quy hoạch ở Việt Nam	262
Bảng 5.1.	Việt Nam có rủi ro cao và ngày càng tăng đối với tác động của biến đổi khí hậu đang dần dần khởi phát	304
Bảng 5.2.	Biến đổi khí hậu và nước biển dâng sẽ ảnh hưởng đến năng suất và sản lượng những cây trồng chính	317
Bảng 5.3.	Lạm phát lũy kế đã vượt giá điện, đưa mức giá điện thực xuống mức thấp nhất trong khu vực	320
Bảng 5.4.	Chi phí cơ hội phải cân bằng với tính cấp thiết của các biện pháp	324
Bảng 5.5.	Lạm phát lũy kế đã vượt giá điện, đưa mức giá điện thực xuống mức thấp nhất trong khu vực	332

Bảng 5.6.	Chi phí cơ hội phải cân bằng với tính cấp thiết của các biện pháp	355
Bảng 6.1.	Các tiêu chí để xây dựng mức lương tối thiểu ở các nước khác nhau	403
Bảng 6.2.	Các chỉ báo chủ yếu của hệ thống y tế Việt Nam vào năm 2035	422
Bảng 6.3.	Những con đường khác nhau để đạt được độ bao phủ 100%	423
Bảng 6.4.	Đẩy nhanh việc mở rộng độ che phủ BHYT ở châu Á	424
Bảng 6.5.	Vai trò của khu vực công và khu vực tư nhân trong 30 hệ thống y tế tiên tiến và Việt Nam	428
Bảng 6.6.	Tỷ lệ đóng góp lương hưu, năm gần nhất, Đông Á - TBD và Mỹ Latinh Ca-ri-bê	436
Bảng 7.1.	Cơ cấu tuổi cán bộ, công chức Việt Nam	495

Mục lục

Lời giới thiệu	vii
Lời cảm ơn	ix
Danh mục chữ viết tắt	xvii
Danh mục hình	xxii
Danh mục hộp	xxix
Danh mục bảng	xxxiii
Mục lục	xxxvii

CHƯƠNG 1. BA MƯƠI NĂM ĐỔI MỚI VÀ KHÁT VỌNG VIỆT NAM

1

Thông điệp chính	1
1. Đổi mới: động cơ, tiến trình, kết quả và phương pháp	3
1.1. Tiến trình	3
1.2. Áp lực thay đổi và những cải cách chủ yếu	7
1.3. Đổi mới – đạt được những thành tựu kỷ lục song đang xuất hiện những thách thức mới	17
1.4. Phương pháp tiếp cận đổi mới	25
2. Cơ hội và thách thức	28
2.1. Nhân tố trong nước	28
2.2. Nhân tố toàn cầu	32
3. Khát vọng Việt Nam đến năm 2035	44

CHƯƠNG 2. HIỆN ĐẠI HÓA NỀN KINH TẾ VÀ PHÁT TRIỂN KHU VỰC TƯ NHÂN

55

Thông điệp chính	55
1. Tăng trưởng và hiện đại hóa nền kinh tế Việt Nam	59
1.1. Tăng trưởng kinh tế	59

1.2. Chuyển dịch cơ cấu ngành theo hướng hiện đại	62
1.3. Hội nhập nhanh chóng về thương mại	69
1.4. Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường chưa đồng bộ	71
2. Cơ hội, rủi ro và thách thức cho tăng trưởng tương lai	78
2.1. Bài học của một số nước và kịch bản tăng trưởng cho Việt Nam	78
2.2. Thách thức về năng suất của việt nam qua hai giai đoạn tăng trưởng	86
2.3. Nguyên nhân của sự trì trệ về năng suất tại Việt Nam nhìn từ góc độ chính sách và thể chế	89
3. Thúc đẩy hiện đại hóa nền kinh tế và phát triển khu vực tư nhân	98
3.1. Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, tạo sân chơi bình đẳng	101
3.2. Tăng cường nền tảng kinh tế vi mô để phát triển khu vực tư nhân	106
3.3. Hiện đại hóa và thương mại hóa khu vực nông nghiệp	126
3.4. Tận dụng cơ hội ngoại thương để tăng trưởng	130
Phụ lục 1. Tương quan thực tế giữa các mối quan hệ chính trị và khả năng tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp và lợi nhuận	146
Phụ lục 2.1.	150
Phụ lục 2.2. Hạch toán tăng trưởng để xác định nguồn gốc tăng trưởng	155
CHƯƠNG 3 XÂY DỰNG NĂNG LỰC ĐỔI MỚI SÁNG TẠO QUỐC GIA	159
Thông điệp chính	159
1. Việt Nam đang ở đâu về năng lực đổi mới sáng tạo	164
1.1. Nền tảng i – nhu cầu về tri thức trong các doanh nghiệp	164
1.2. Nền tảng ii – năng lực học hỏi công nghệ của các doanh nghiệp	168
1.3. Nền tảng iii – số lượng, chất lượng và tính phù hợp của các sản phẩm tri thức tiên tiến	171
1.4. Nền tảng iv – chất lượng và kỹ năng phù hợp của lực lượng lao động	173
2. Nhu cầu đổi mới sáng tạo từ phía cầu (doanh nghiệp)	174
2.1. Tạo sự năng động cho hầu hết các doanh nghiệp	174
2.2. Nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp Việt Nam	177
2.3. Môi trường thuận lợi cho tích lũy tri thức và vốn vật chất	185
3. Đổi mới sáng tạo từ phía cung	196

3.1. Tăng đầu tư, tập trung nguồn lực cho các nhà nghiên cứu giỏi nhất và có hiệu suất cao nhất của quốc gia	197
3.2. Dỡ bỏ quy định hạn chế đối với giáo dục đại học để có nhiều nhà cung cấp hơn có thể cạnh tranh đáp ứng nhu cầu của sinh viên	207
3.3. Các chỉ số bảo đảm thành công, hướng tới một hệ thống giáo dục với các trường đại học đẳng cấp thế giới	219
4. Thay cho lời kết: hướng tới một nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo	220

CHƯƠNG 4 ĐÔ THỊ HÓA VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ KINH TẾ 223

Thông điệp chính	223
1. Đô thị hóa và chuyển dịch kinh tế ở Việt Nam	228
1.1. Tầm quan trọng của các đô thị đối với tăng trưởng kinh tế	229
1.2. Loại bỏ các cản trở để phát triển nhanh	231
2. Đô thị hóa ở Việt Nam theo ba chiều (3d): mật độ, khoảng cách và phân biệt	233
2.1. Phát triển đô thị mật độ thấp và phân tán	233
2.2. Khoảng cách tăng	244
2.3. Sự phân biệt kéo dài	252
2.4. Nguyên nhân của những hạn chế	255
3. Thể chế và kết cấu hạ tầng: chính sách để các đô thị thích nghi với hoạt động của một nền kinh tế thu nhập cao	271
3.1. Đổi mới thể chế để thúc đẩy phát triển đô thị	272
3.2. Nâng cấp kết cấu hạ tầng để tăng kết nối giữa các đô thị với khu vực xung quanh	281
3.3. Tăng kết nối kinh tế nông thôn – đô thị	285
Phụ lục 1. Thành phố Hải Phòng: những thách thức và triển vọng của một cửa ngõ đang trong quá trình chuyển đổi	287

CHƯƠNG 5 PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VỀ MÔI TRƯỜNG VÀ TĂNG CƯỜNG KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU 293

Thông điệp chính	293
1. Bền vững về môi trường: chìa khóa để tăng trưởng và phát triển	297
2. Những thách thức về môi trường ở Việt Nam hiện nay và trong tương lai	302

2.1. Suy thoái tài nguyên và ô nhiễm môi trường	302
2.2. Tác động của biến đổi khí hậu	320
2.3. Phát thải khí nhà kính	327
2.4. Nguyên nhân chủ yếu và sắp xếp các thách thức theo thứ tự ưu tiên	330
3. Phát triển bền vững hướng tới năm 2035 – chặng đường phía trước	335
3.1. Tầm nhìn 2035	335
3.2. Xử lý vấn đề suy thoái đất đồng thời với hiện đại hóa nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và lâm nghiệp	336
3.3. Giảm ô nhiễm không khí trong khi vẫn đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về năng lượng và đô thị hóa mạnh hơn	343
3.4. Giảm ô nhiễm nước từ các khu vực đô thị, công nghiệp và nông thôn	346
3.5. Thích ứng với biến đổi khí hậu	349
3.6. Các biện pháp chung	352
4. Chi phí cơ hội của sự phát triển bền vững, hoà nhập và chống chịu với biến đổi khí hậu	354

CHƯƠNG 6 ĐẢM BẢO CÔNG BẰNG VÀ THỨC ĐẨY

HÒA NHẬP XÃ HỘI	359
Thông điệp chính	359
1. Thực trạng hòa nhập xã hội ở Việt Nam	364
1.1. Hiện trạng	364
1.2. Xu hướng phát triển xã hội	365
1.3. Những định hướng chính sách xã hội	365
2. Tiếp tục thực hiện chương trình bảo đảm bình đẳng về cơ hội cho các nhóm yếu thế	367
2.1. Các dân tộc thiểu số	368
2.2. Người khuyết tật	378
2.3. Người di cư	385
2.4. Bình đẳng giới và mức sinh	389
3. Triển khai chương trình mới: hòa nhập xã hội đối với tầng lớp trung lưu	392
3.1. Thị trường lao động	394

3.2. Xây dựng hệ thống giáo dục cho năm 2035	406
3.3. Y tế	412
3.4. Chiều cạnh văn hóa của hòa nhập xã hội	430
3.5. Bảo trợ xã hội	431
CHƯƠNG 7 XÂY DỰNG THỂ CHẾ HIỆN ĐẠI	
VÀ NHÀ NƯỚC HIỆU QUẢ	451
Thông điệp chính	451
1. Vai trò của thể chế	455
2. Thực trạng chất lượng thể chế ở Việt Nam	461
2.1. Những thành tựu đáng ghi nhận	461
2.2. Những thách thức cơ bản	463
2.3. Trách nhiệm giải trình của nhà nước trước nhân dân còn thấp	481
3. Hướng tới thể chế hiện đại và nhà nước hiệu quả	486
3.1. Định hướng chung	486
3.2. Xây dựng một hệ thống hành chính hợp lý dựa trên hệ thống chức nghiệp thực tài	490
3.3. Áp dụng nguyên tắc thị trường đối với các quyết sách kinh tế	498
3.4. Tăng cường trách nhiệm giải trình của nhà nước trước nhân dân	501
Kết luận	505
Tài liệu tham khảo	510

thành tựu

đổi mới kết quả cơ hội và thách thức

khát vọng Việt Nam

cải cách chủ yếu phương pháp tiếp cận

nhân tố toàn cầu nhân tố trong nước

áp lực thay đổi thách thức mới

tiến trình

1	Thông điệp chính
3	1. Đổi mới: động cơ, tiến trình, kết quả và phương pháp
3	1.1. Tiến trình
36	1.2. Áp lực thay đổi và những cải cách chủ yếu
43	1.3. Đổi mới – đạt được những thành tựu kỷ lục song đang xuất hiện những thách thức mới
49	1.4. Phương pháp tiếp cận đổi mới
50	2. Cơ hội và thách thức
50	2.1. Nhân tố trong nước
53	2.2. Nhân tố toàn cầu
62	3. Khát vọng Việt Nam đến năm 2035

BA MƯƠI NĂM ĐỔI MỚI VÀ KHÁT VỌNG VIỆT NAM

CHƯƠNG

1

THÔNG điệp CHÍNH

Đại hội toàn quốc Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VI đã chính thức công bố chính sách “Đổi Mới” vào năm 1986, sau nhiều năm thí điểm chính sách nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế. Đổi Mới đã thổi một luồng gió mới trong quản lý kinh tế, tạo cơ hội cho tất cả các cá nhân và tổ chức được tham gia và góp phần phát triển kinh tế. Đổi Mới tạo cơ sở để sáng tạo và động lực mới đẩy nhanh quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

Những tư duy phát triển mới được thực hiện từng bước trong quá trình Đổi Mới đã thúc đẩy bốn chuyển đổi cơ bản: (i) từ cơ chế tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường; (ii) từ một thành phần kinh tế quốc doanh là chủ yếu sang đa thành phần, trong đó lấy khu vực tư nhân làm động lực phát triển; (iii) từ một nền kinh tế vận hành khép kín sang mở cửa, hội nhập toàn diện; (iv) từ quản lý tập trung sang phân cấp, phân quyền. Quá trình

đổi mới đã mở rộng quyền và cơ hội lựa chọn, đặc biệt là trong hoạt động đầu tư và sản xuất kinh doanh, của người dân Việt Nam. Vai trò của nhà nước vẫn đang phát triển và được định nghĩa lại trong quá trình cải cách.

Đổi Mới là một quá trình khó khăn và phức tạp về nhận thức, tư duy, đòi hỏi những thay đổi mạnh mẽ (và đôi khi còn tranh luận kéo dài). Những yếu tố quan trọng góp phần vào sự thành công bao gồm: (i) cách tiếp cận thực tế cả về trình tự và tiến độ cải cách - tránh được các liệu pháp sốc và cải cách được thực hiện từng bước trên cơ sở tạo được sự đồng thuận rộng rãi; (ii) tranh thủ thế mạnh của đất nước, ban đầu tập trung vào các ngành sản xuất thâm dụng lao động và nông nghiệp; (iii) ưu tiên phát triển nguồn nhân lực; và (iv) khéo léo sử dụng các cam kết trong khuôn khổ các hiệp định thương mại quốc tế để vượt qua được những cải cách khó khăn.

Mặc dù đã đạt được những thành tựu kinh tế và xã hội đáng chú ý, Việt Nam vẫn còn phải giải quyết nhiều hạn chế, khó khăn trong quá trình phát triển. Thu nhập bình quân còn thấp xa so với mức mong muốn của đất nước; suy giảm tăng năng suất trong những năm gần đây; nhiều vấn đề về xã hội và môi trường còn phải giải quyết; nhiều chương trình, kế hoạch phát triển còn chưa hoàn thành,

cần phải tiếp tục thực hiện; bất bình đẳng đang bắt đầu gia tăng, đặc biệt là về khả năng tiếp cận các cơ hội phát triển chưa công bằng; và các thể chế quản trị vẫn còn yếu trong những lĩnh vực quan trọng. Việt Nam phải thích ứng nhanh chóng và hiệu quả hơn trước những cơ hội và thách thức toàn cầu nếu muốn tránh rơi vào “bẫy thu nhập trung bình” và tụt hậu so với các nền kinh tế khác thành công hơn trong khu vực.

Cơ hội để cải cách, đổi mới trong tương lai là rất lớn. Việt Nam đã thu được nhiều bài học kinh nghiệm trong thực tiễn ba mươi năm đổi mới. Có sự đồng thuận lớn trong xã hội về việc cần triển khai thực hiện các cải cách và đổi mới, hướng tới sự phát triển của đất nước. Đồng thời, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, tham gia vào nhiều hiệp định kinh tế cũng là cơ hội lớn cho Việt Nam khẳng định cam kết cải cách, đổi mới.

Một thách thức quan trọng là cần thay đổi tư duy của các nhà hoạch định chính sách và lãnh đạo để bắt kịp với nhu cầu của đất nước đang chuyển từ kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong đó, cần chấm dứt tranh luận kéo dài và thống nhất quan điểm về định nghĩa nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là gì và chấm dứt việc sử dụng định nghĩa đó để biện minh cho việc duy trì sự thống trị

của nhà nước trong nền kinh tế. Nhà nước vẫn sẽ đóng vai trò quan trọng trong hệ thống kinh tế hoạt động theo thị trường (trong đó khu vực tư nhân là trung tâm) như một người quản lý và hỗ trợ có hiệu quả, khắc phục những thất bại thị trường, tạo ra một sân chơi bình đẳng cho tất cả về xã hội và kinh tế.

Cách mạng về tư duy sẽ chuyển những phát ngôn về phát triển thành hành động thực tế nếu được hỗ trợ bởi ý chí chính trị mạnh mẽ. Điều này đặc biệt quan trọng vì giai đoạn cải cách tiếp theo có thể gây tác động trái chiều đến những bộ phận có cấu kết chặt chẽ trong xã hội. Những cải cách dự kiến cần phải lường trước được sự phản kháng ngày càng tăng do những lợi ích được bảo đảm bất di bất dịch bởi thể chế hiện tại. Quyết tâm chính trị mạnh mẽ và phương pháp tham vấn có hệ thống dựa trên bằng chứng với phạm vi rộng hơn có thể giúp thực hiện được những cuộc cải cách khó khăn.

Việt Nam kỳ vọng có được những động lực mới cho sự phát triển hướng tới “thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ” vào năm 2035, một bước tiến dài trong quá trình hiện thực hóa 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” được xác định trong Hiến pháp của Việt Nam cũng như trong “Chương

lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ” của Đảng Cộng Sản Việt Nam.

Để nhanh chóng hướng tới “thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ” vào năm 2035, Việt Nam cần tiếp tục đẩy mạnh cải cách, thực hiện những chuyển đổi lớn, mà trước hết là sáu chuyển đổi hoặc nút thắt căn bản, bao gồm (i) hiện đại hóa kinh tế và phát triển khu vực tư nhân; (ii) xây dựng năng lực sáng tạo quốc gia; (iii) quản lý đô thị hóa nhằm tăng hiệu quả kinh tế; (iv) tăng cường tính bền vững môi trường và nâng cao khả năng chống chịu trước biến đổi khí hậu; (v) tăng cường bình đẳng và hòa nhập xã hội; (vi) xây dựng thể chế hiện đại vì một nhà nước có hiệu quả. Mỗi một chuyển đổi dài hạn này và những cải cách có liên quan sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong các chương tiếp theo của báo cáo.

1. ĐỔI MỚI: ĐỘNG CƠ, TIẾN TRÌNH, KẾT QUẢ VÀ PHƯƠNG PHÁP

1.1. Tiến trình

Sau nhiều thập kỷ bị đô hộ và chiến tranh tàn phá, Việt Nam phải đối mặt với những thách thức phát triển to lớn sau khi thống nhất đất nước vào năm 1975. Chiến tranh đã làm hàng triệu người chết, bị thương, hoặc phải rời bỏ quê hương, cơ sở hạ tầng thiết yếu bị phá hủy, nguồn cung

thực phẩm và các hàng hóa cơ bản khác bị thiếu hụt¹.

Đối mặt với thực tế nghiệt ngã này, Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ 4 (tháng 12 năm 1976) đã thông qua, lựa chọn kế hoạch hoá tập trung là mô hình kinh tế cơ bản của đất nước sau thống nhất. Mô hình này được lựa chọn trên cơ sở sự thắng lợi của các lực lượng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam và những thành công kinh tế rất rõ ràng của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung chính thống tại Liên Xô. Áp dụng một mô hình kinh tế chung cho đất nước thống nhất nghĩa chính là thực thi một cơ cấu xã hội chủ nghĩa (bao gồm kế hoạch hoá tập trung) ở miền Nam, nơi mà nhiều khu vực sản xuất nông nghiệp đã được tập thể hoá và một số doanh nghiệp tư nhân đã bị đóng cửa, chuyển đổi thành hợp tác xã, hoặc quốc hữu hoá. Ngành công nghiệp nặng – thay vì nông nghiệp và công nghiệp nhẹ (phù hợp với lợi thế so sánh của đất nước hơn) - đã trở thành trọng tâm của chính sách kinh tế và những khoản trợ cấp lớn của nhà nước². Hỗ trợ kinh tế của nước ngoài (phần lớn là từ các nước thuộc Liên Xô cũ) cung cấp vốn cho thực hiện những quyết định đầu tư theo hướng kế hoạch hoá tập trung³.

Cơ chế kế hoạch hoá tập trung thiếu động cơ phát triển (không có giá thị trường, khuyến khích về sở hữu hay lợi nhuận, hoặc ràng buộc ngân sách cứng) và cung cấp ít thông tin cho các chủ thể kinh tế. Bị đè nặng bởi hệ thống cơ chế khuyến khích méo mó, nền kinh tế không đạt được những mục tiêu đầy tham vọng của Kế hoạch 5 năm 1976-1980. Sự trì trệ về kinh tế và thiếu hụt nghiêm trọng về thực phẩm và hàng tiêu dùng làm cho điều kiện sống của người dân vốn đã phải chịu nhiều khó khăn càng thêm khổ khó.

Vào cuối những năm 1970, những cải cách kinh tế thí điểm đã được thực hiện, một phần để khắc phục những kết quả yếu kém của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung⁴. Các mục tiêu kinh tế - xã hội được điều chỉnh giảm vào năm 1979 và một số rào cản đối với hoạt động kinh tế tư nhân đã được gỡ bỏ mặc dù không chính thức. Đã có sự linh hoạt phần nào thông qua việc phân cấp quá trình ra quyết định.

Mặc dù rất cố gắng áp đặt cơ chế kế hoạch hoá tập trung từ sớm, nhưng những yếu tố cơ bản về quyền lực kinh tế và chính trị vẫn phi tập trung hóa đáng kể, thậm chí còn phân tán theo chiều ngang và chiều dọc⁵. Nguồn ngân sách của trung ương rất

1 Rama 2010.

2 Arkadie và Mallon (2003).

3 Rama 2010.

4 Arkadie và Mallon 2003.

5 Pincus 2015.

nhỏ cả về số tuyệt đối và tương đối tính theo tỷ lệ phần trăm của GDP. Phần lớn các ủy viên được bầu vào Ban Chấp hành Trung ương Đảng là nhờ cơ cấu quyền lực ở cấp tỉnh⁶. Với nguồn lực hạn chế và trung ương không đủ sức thực hiện những kế hoạch do trung ương đưa ra, chính quyền và doanh nghiệp nhà nước địa phương có những ưu đãi rất lớn trong kinh doanh để tồn tại. Như vậy, sự phi tập trung hóa (không định trước) đã tạo điều kiện thuận lợi và tạo ra động cơ cho các thực thể nhà nước đổi mới và thí điểm cải cách.

Bối cảnh đó, vì vậy, đã mở đường cho các cán bộ địa phương dám nghĩ, dám làm thí điểm một loạt các chính sách “phá rào” cục bộ. Những biện pháp thí điểm này được ngấm ngấm thực hiện từng bước trên cơ sở thử nghiệm ngoài hệ thống chính thức, đã đưa các yếu tố của cơ chế thị trường vào một số hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Ban đầu tập trung vào nông nghiệp, các cán bộ địa phương “phá rào” đã giao đất cho nông dân và ký hợp đồng “khoán” sản phẩm trực tiếp với họ (thay vì thông qua hợp tác xã), với giá gần

bằng giá “thị trường”, thường cao hơn nhiều so với giá chính thức. Nông dân đã ủng hộ những biện pháp khuyến khích này do giúp cải thiện đáng kể điều kiện sống của họ trong một thời gian tương đối ngắn⁷. Được khích lệ từ những thành công ban đầu, một số cán bộ đã mở rộng cải cách thí điểm ra ngoài lĩnh vực nông nghiệp sang các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Lãnh đạo của một số DNNN đã được trao một số quyền tự chủ trong việc ra các quyết định sản xuất và tiêu thụ hàng hoá theo hệ thống kế hoạch ba phần - sau khi hoàn thành những chỉ tiêu theo kế hoạch được giao⁸, nhờ đó đã tăng sản xuất và phát triển thương mại ngoài các kênh chính thức.

Các hoạt động “phá rào” ngày mở rộng tạo ra thị trường tranh tối tranh sáng cho hàng hóa và nguyên liệu đầu vào sản xuất dần dần được hợp pháp hoá và chấp nhận nhiều hơn⁹. Chính quyền địa phương bắt đầu “dung túng” cho hoạt động buôn lậu các hàng hoá thiết yếu qua biên giới để đổi lấy những khoản thu không chính thức, một số khoản trong đó đã được chuyển vào

6 Pincus 2015.

7 Rama 2010.

8 DNNN được phép giữ lại 85% lợi nhuận từ các hoạt động thực hiện vượt chỉ tiêu, một phần có thể được phân phối cho người lao động dưới hình thức tiền thưởng. Quy định này được đưa ra để gắn tiền lương của công nhân trong DNNN với sản lượng.

9 Pincus 2015.

ngân sách địa phương. Đại hội Đảng lần thứ 5 (tổ chức tại Hà Nội vào tháng 3 năm 1982) đã phân nào định hướng lại, chuyển trọng tâm kế hoạch phát triển từ công nghiệp nặng sang nông nghiệp và công nghiệp nhẹ với định hướng xuất khẩu¹⁰.

Phương pháp tiếp cận từng phần và tận dụng cơ hội để cải cách trước Đổi Mới đã đẩy mạnh sản xuất nông nghiệp và công nghiệp tại một số vùng, góp phần tăng tốc độ tăng trưởng GDP trong những năm đầu thập niên 1980. Tuy nhiên, rõ ràng là những cải cách này chưa đi được đến tận cùng và điều kiện sống của người dân có xu hướng ngày càng xấu đi. Những cải cách từng phần và bán chính thức làm tăng rủi ro kinh doanh do các chính sách dao động giữa tăng cường hay dỡ bỏ sự kiểm soát của trung ương và sự xuất hiện của các thị trường kép (chính thức và không chính thức) về hàng hóa và tài sản¹¹.

Kinh tế vĩ mô bất ổn định là một trong những hệ quả của cải cách từng phần. Mất cân đối tài khoá và nợ nước ngoài tăng vọt. Thâm hụt ngân sách và trợ cấp cho DNNN được bù đắp bằng cách in tiền, góp phần

vào lạm phát tới ba con số vào giữa những năm 1980. Cải cách “giá-lương-tiền” do Ủy ban Vật giá Nhà nước đưa ra vào năm 1985 (để bãi bỏ sự kiểm soát về giá đối với hàng hoá đầu ra của DNNN và giảm trợ cấp của Nhà nước đối với hàng tiêu dùng) không giúp ổn định được tình hình. Vào năm 1986, hầu hết người dân vẫn nghèo và phần lớn trong số đó còn sống trong điều kiện kém hơn nhiều so với khi thống nhất đất nước.

Mặc dù vậy, thời kỳ “phá rào” đã chứng tỏ là một bước cải cách quan trọng. Những phản ứng tự phát đối với cải cách đã làm thay đổi cách suy nghĩ của cả người dân và các cán bộ lãnh đạo. Điều này đã đặt nền móng cho công cuộc Đổi Mới toàn diện hơn tiếp theo. Chính các cán bộ lãnh đạo địa phương, những người đã ở trung tâm của các hoạt động “phá rào”, sau đó được đưa lên cơ quan trung ương và trở thành những người chỉ đạo công cuộc Đổi mới¹². Tuy nhiên, cấu trúc quyền lực phân tán cũng gây nhiều khó khăn cho việc xây dựng một phương pháp tiếp cận có hệ thống và toàn diện hơn để thực hiện những cải cách thể chế rộng hơn.

10 Arkadie và Mallon (2003).

11 Arkadie và Mallon (2003) cho rằng: “Cải cách từng phần đã làm cho nền kinh tế rơi vào tình trạng khó khăn, không có cả những ràng buộc trong một hệ thống kế hoạch hoá chặt chẽ lẫn công cụ chính sách để quản lý một nền kinh tế tập trung.”

12 Rama 2010.

1.2. Áp lực thay đổi và những cải cách chủ yếu

Tình hình kinh tế vô cùng khó khăn vào thời gian trước Đổi Mới. Lạm phát hàng năm tăng mạnh ở mức hơn 400%¹³, nền kinh tế thực bị trì trệ và phụ thuộc nặng nề vào viện trợ nước ngoài¹⁴, nguồn cung thực phẩm không đủ, ngân sách thường xuyên bị thiếu hụt¹⁵ và đa số người dân sống trong nghèo đói. Chênh lệch thu nhập ngày càng tăng so với các nền kinh tế mới nổi ở Đông Á (như Hàn Quốc, Thái Lan, Ma-lai-xi-a, Xinh-ga-po, Đài Loan

và Trung Quốc) tạo thêm động lực để tự đánh giá lại và cải cách ở Việt Nam.

Do phải đối mặt với “cuộc khủng hoảng kinh tế xã hội”¹⁶ (Hình 1.1), Việt Nam đã bước vào con đường đổi mới kinh tế vào năm 1986 (Hộp 1.1). Đổi Mới phản ánh sự thay đổi cơ bản về tư duy kinh tế, công nhận những thất bại của cơ chế kế hoạch hoá tập trung và thừa nhận những cải cách thị trường “phá rào” trong thập kỷ trước đó có hiệu quả đối với địa phương nhưng chưa đủ để giải quyết tình hình kinh tế khó khăn của cả đất nước.

HỘP 1.1. Những sự kiện cải cách chính theo định hướng thị trường

- 1981:** Chỉ thị 100 khởi xướng chương trình hợp đồng sản phẩm đầu ra với nông dân, cho phép họ giữ sản lượng được sản xuất vượt số lượng ghi trong hợp đồng.
- 1986:** Đổi Mới được tuyên bố tại Đại hội Đảng lần thứ 6, báo hiệu sự chuyển đổi từ cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp sang nền kinh tế đa thành phần, theo định hướng thị trường, mở cửa cho thị trường thế giới.
- 1987:** Hệ thống phân phối được bãi bỏ đối với nhiều hàng hóa, giá điều hành của một số mặt hàng không thiết yếu đã được nâng lên gần hơn mức trên thị trường thanh toán bù trừ. Thương mại trong và ngoài nước được tự do hóa, với việc loại bỏ các trạm kiểm soát nội thương. Luật Đầu tư nước ngoài đã được phê duyệt (ban hành năm 1988).

13 Rama 2014.

14 Trần 2015.

15 Tú Anh và các tác giả khác (2015).

16 Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế xã hội đến năm 2000, được thông qua tại Đại hội Đảng Cộng sản lần thứ 7 năm 1991.

- 1988:** Luật Đất đai năm 1988 quy định đảm bảo quyền sử dụng đất lâu dài. Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị công nhận hộ gia đình là thực thể sản xuất nông nghiệp tự chủ. Quá trình phi hợp tác hoá chính thức bắt đầu với việc các hộ gia đình được thuê đất 15 năm trên đất của mình và có quyền bán sản phẩm sản xuất ra theo giá thị trường.
- 1989:** Luật Thuế xuất nhập khẩu áp thuế xuất nhập khẩu. Hầu hết các biện pháp kiểm soát giá cả và trợ cấp còn lại đã được bãi bỏ. Sự độc quyền Nhà nước về ngoại thương đã được nới lỏng: doanh nghiệp tư nhân được phép tham gia vào ngoại thương. Tiền đồng bị phá giá, và hệ thống đa tỷ giá được thống nhất.
- 1990:** Luật Công ty và Luật doanh nghiệp tư nhân thiết lập khuôn khổ pháp lý cho các doanh nghiệp tư nhân và công ty trách nhiệm hữu hạn được đăng ký.
- 1990:** Pháp lệnh Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) và Pháp lệnh về Ngân hàng Thương mại, Hợp tác xã tín dụng và Công ty tài chính được ban hành với việc tách các chức năng ngân hàng thương mại khỏi NHNN, chuyển từ hệ thống ngân hàng một cấp sang hệ thống ngân hàng hai cấp. Ngân hàng thương mại ngoài quốc doanh được cấp phép.
- 1991:** Khu chế xuất đầu tiên được thành lập gần thành phố Hồ Chí Minh.
- 1992:** Việt Nam ký thỏa thuận thương mại ưu đãi với Cộng đồng Kinh tế Châu Âu.
- 1991–94:** Chuyển sang xác định tỷ giá hối đoái dựa trên thị trường, đầu tiên là thành lập hai trung tâm ngoại hối tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, sau đó là sự ra đời của thị trường ngoại hối liên ngân hàng. Chế độ tỷ giá hối đoái cố định được đưa vào hoạt động.
- 1993:** Luật Đất đai năm 1993 tăng thời gian của quyền sử dụng đất lên 20 năm (và 50 năm đối với cây lâu năm) và cho phép hộ gia đình có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp quyền sử dụng đất. Khuyến khích cho vay đối với hộ gia đình ở nông thôn. Bắt đầu cổ phần hóa DNNN. Những cản trở ADB/WB/IMF cho Việt Nam vay vốn đã được dỡ bỏ.
- 1994:** Tòa án kinh tế được thành lập. Bộ luật Lao động được ban hành để bảo vệ quyền lợi của người lao động và người sử dụng lao động, điều chỉnh hợp đồng và bảo hiểm xã hội. Cơ chế trọng tài được thành lập.
- 1995:** Việt Nam gia nhập ASEAN.

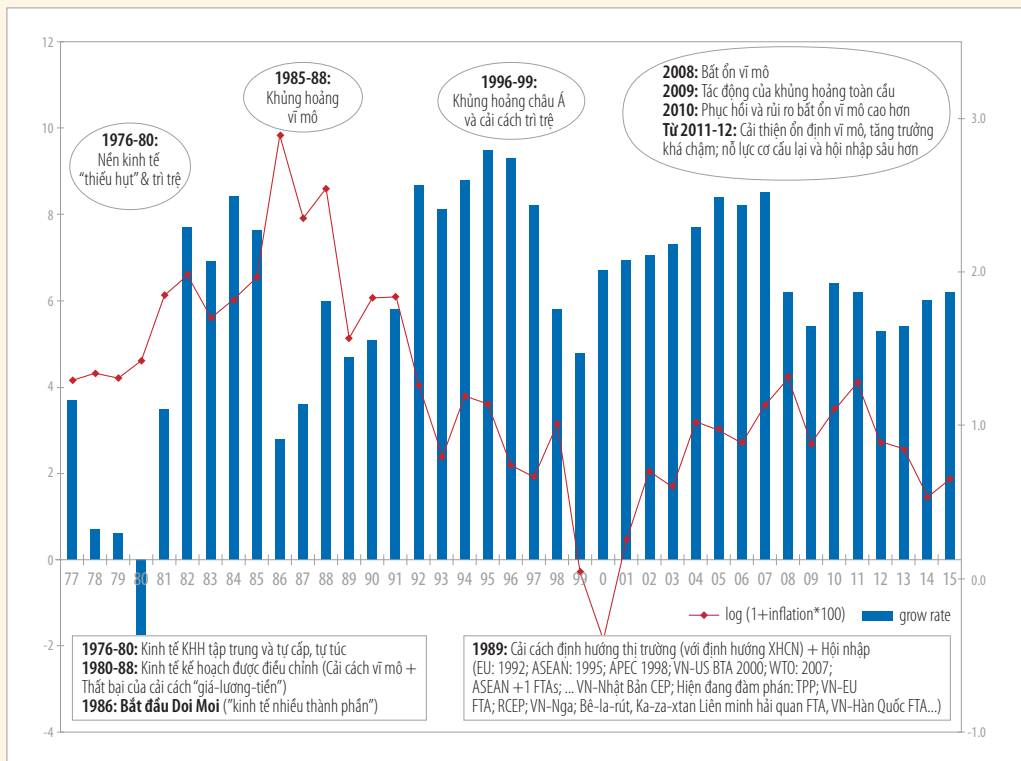
- 1996:** Luật Ngân sách nhà nước quy định trách nhiệm về thuế và chi tiêu của các cấp chính quyền khác nhau.
- 1997-1999:** Luật Thuế giá trị gia tăng và Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp được ban hành.
- 1999:** Luật Doanh nghiệp hợp nhất Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân, và đơn giản hóa các thủ tục thành lập doanh nghiệp mới.
- 2000:** Hiệp định Thương mại song phương Hoa Kỳ-Việt Nam (có hiệu lực từ tháng 12/2001) đã được ký kết.
- 2000-2002:** Ngân hàng Nhà nước đưa ra lãi suất cơ bản và bãi bỏ trần về lãi suất cho vay.
- 2001:** Nghị quyết số 5 NQ/TƯ của Đảng Cộng sản Việt Nam đẩy mạnh cải cách DNNN đã được thông qua. Hàng ngàn DNNN được cổ phần hóa, sáp nhập hoặc giải thể trong kỳ kế hoạch 5 năm 2001-2005.
- 2003:** Hệ thống một cửa để giải quyết thủ tục hành chính đã được đưa vào hoạt động, bao gồm thẩm định dự án đầu tư và cấp giấy phép kinh doanh và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
- 2004:** Khung thể chế để thúc đẩy cạnh tranh được thành lập: Luật Cạnh tranh, và thành lập Cục Quản lý cạnh tranh Việt Nam và Hội đồng cạnh tranh Việt Nam.
- 2005:** Khung pháp lý cho tất cả các nhà đầu tư đã được thống nhất với việc ban hành Luật Đầu tư chung và Luật Doanh nghiệp. Các chính sách về tập đoàn kinh tế nhà nước đã được thực hiện.
- 2007:** Việt Nam chính thức trở thành thành viên thứ 150 của WTO.
- 2013:** Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế được phê duyệt, ban đầu tập trung vào tái cơ cấu các ngân hàng, doanh nghiệp nhà nước và đầu tư công.
- 2014-2015:** Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư mới tạo nền tảng để giảm bớt các quy định kinh doanh. Đề án về rà soát, đơn giản hoá thủ tục hành chính đã được phê duyệt.
- 2015:** Việt Nam hoàn thành đàm phán về Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương và Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU.
- 2016:** Thành lập Cộng đồng Kinh tế ASEAN.

Những cải cách của công cuộc Đổi Mới, được thực hiện trong các giai đoạn khác nhau, có trọng tâm là (i) cải cách giá cả; (ii) cải cách nông nghiệp; (iii) hội nhập kinh tế; (iv) ổn định kinh tế vĩ mô; (v) cải cách doanh nghiệp; (vi) phân cấp; và (vii) công bằng xã hội.

Cải cách giá cả. Giá phân phối và giá điều hành đã được loại bỏ đối với một số mặt hàng không thiết yếu từ năm

1987¹⁷. Tiền Đồng Việt Nam được giảm giá vào năm 1987 (và lần tiếp theo vào năm 1989) để thu hẹp khoảng cách giữa tỷ giá hối đoái chính thức và tỷ giá trên thị trường chợ đen. Ban đầu cải cách chủ yếu được làm từng phần do nền kinh tế bị phân chia giữa sản xuất trong và ngoài hệ thống kế hoạch hoá tập trung. Nhiều cải cách giá cả có tính quyết định và toàn diện đã được thực hiện vào năm 1989,

HÌNH 1.1. Việt Nam: Dấu ấn cải cách, tăng trưởng và lạm phát 1977-2015



17 Arkadie và Mallon (2003).

đến năm 1990 giá chính thức đã gần bằng mức giá thị trường và phần lớn các chính sách trợ giá trực tiếp của nhà nước đã bị loại bỏ¹⁸.

Cải cách nông nghiệp. Việt Nam bắt đầu Đổi Mới với một nền kinh tế dựa chủ yếu vào nông nghiệp, khu vực sản xuất do nhà nước kiểm soát có tỷ trọng tương đối nhỏ. Với gần 90% dân số sống ở khu vực nông thôn, chủ yếu dựa vào nông nghiệp và tài nguyên thiên nhiên, lợi ích tiềm năng từ cải cách nông nghiệp rất lớn và không thể có tác động tiêu cực đến các khu vực khác của xã hội. Các biện pháp phi tập thể hoá sản xuất đã được đưa ra từ năm 1988 và các hộ gia đình bắt đầu thay thế hợp tác xã trở thành đơn vị sản xuất cơ bản. Việc giao quyền sử dụng đất lâu dài cho các cá nhân (Luật Đất đai năm 1987) và sau đó là quyền được mua bán, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất (Luật Đất đai năm 1993) cùng với chương trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất¹⁹ đã giúp cho người dân tự tin và mong muốn đầu tư dài hạn.

Nhờ việc dỡ bỏ hạn ngạch chính thức và kiểm soát thương mại nội địa, khối lượng mua bán hàng hóa nông nghiệp trên thị trường tư nhân bắt đầu tăng mạnh. Năng

suất, sản lượng nông nghiệp và thu nhập của nông dân đã tăng kỷ lục (thúc đẩy nhu cầu đối với các hàng hóa và dịch vụ khác) do quyền sở hữu được đảm bảo hơn, giá cả dựa vào cung cầu thị trường nhiều hơn (vào năm 1988, giá gạo chỉ bằng 1/10 giá thị trường²⁰), cá nhân có nhiều quyền hơn trong các quyết định sản xuất, định giá và kinh doanh.

Tăng trưởng bền vững trong sản xuất nông nghiệp đã giúp đảm bảo an ninh lương thực, góp phần ổn định kinh tế và xã hội và tạo lập sự ủng hộ cho quá trình cải cách rộng hơn. Sản lượng nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng khá ổn định ở mức trung bình 3,7%/năm trong giai đoạn 1986-2014 mặc dù có những cú sốc bất lợi. Kim ngạch xuất khẩu sản phẩm nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng từ khoảng 0,5 tỷ USD vào năm 1986 lên đến 30,9 tỷ USD vào năm 2014, với tốc độ tăng trưởng trung bình hơn 17%/năm. Trái ngược với tình trạng thiếu lương thực vào giữa những năm 1980, Việt Nam hiện đứng trong năm nước xuất khẩu hàng đầu thế giới về cà phê, chè, gạo, hạt tiêu, điều, sắn, cao su và thủy sản. Những cải cách trong thời kỳ đầu hầu như đã phát huy hết tác dụng. Hiện nay, cần chú trọng vào hiện

18 Ngân hàng Thế giới 1992.

19 Benjamin và Brandt 2004. Một nửa số thửa đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vào năm 1997.

20 Dollar và Litvack 1988.

đại hóa và thương mại hóa sản xuất nông nghiệp, hệ thống chế biến và tiếp thị, phát triển các thị trường nhân tố bằng việc xác định rõ ràng và thu hẹp hơn vai trò của Chính phủ cùng với tăng vai trò của thị trường (xem Chương 2).

Hội nhập kinh tế. Hoạt động ngoại thương - sử dụng vàng và đô la Mỹ - được thực hiện thông qua các kênh không chính thức từ trước khi Đổi Mới khi cơ sở pháp lý để đổi hàng hóa và tiền tệ chưa được ban hành và đầu tư tư nhân từ nước ngoài gần như bằng không. Luật Đầu tư nước ngoài đầu tiên được ban hành vào tháng 12/1987 cùng với cải cách giá cả, tỷ giá và quyền sở hữu tài sản, đã đặt nền móng cho sự phát triển mạnh mẽ lâu dài của đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và FDI đã đưa xuất khẩu tăng trưởng. Việc loại bỏ độc quyền Nhà nước về ngoại thương, nới lỏng các hạn chế sự tham gia của khu vực tư nhân trong thương mại, tăng hạn ngạch xuất - nhập khẩu và giảm thuế thương mại, kết hợp với những cải cách về tỷ giá nêu trên đã thu hút thêm vốn FDI và các dòng vốn thương mại²¹. Xuất khẩu hàng hoá của Việt Nam lên đến 150 tỷ USD vào năm 2014 (bằng 80% GDP), 3/4 trong số đó là hàng công nghiệp. Hầu hết hàng xuất khẩu là của

các doanh nghiệp FDI đến từ hơn 100 quốc gia với hơn 250 tỷ USD vốn đầu tư lũy kế cho đến nay. Tuy nhiên, mối liên kết giữa các doanh nghiệp FDI với các công ty tư nhân trong nước vẫn còn yếu, nội dung này được trình bày chi tiết trong Chương 2.

Những cải cách liên quan đến các hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương đã giúp duy trì động lực hội nhập kinh tế. Việt Nam gia nhập Khu vực thương mại tự do ASEAN (AFTA - có hiệu lực từ tháng 6/1996), Hiệp định thương mại song phương Hoa Kỳ-Việt Nam (có hiệu lực từ tháng 12/2001) và gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO - có hiệu lực từ tháng 1/2007) là những dấu mốc quan trọng. Một số hiệp định thương mại song phương khác cũng đã được ký kết. Gần đây Việt Nam đã ký Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam-EU (VN-EU FTA) và tham gia vào các cuộc đàm phán về Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) giữa ASEAN, Úc, Trung Quốc, Ấn Độ, Nhật Bản, Niu-di-lân và Hàn Quốc.

Ổn định kinh tế vĩ mô. Lạm phát ba con số trong suốt những năm giữa thập kỷ 80 bắt đầu được kiểm chế từ năm 1989

21 Arkadie và Mallon (2003).

với chính sách tiền tệ thắt chặt hơn (tăng lãi suất và hạn chế tăng trưởng tín dụng, đặc biệt là cho DNNN) và sự hỗ trợ mạnh mẽ từ nguồn cung nhờ những cải cách kinh tế theo định hướng thị trường. Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) đã giảm từ hơn 400% năm 1988 xuống còn 35% vào năm 1989 và ở mức bình quân khoảng 30% trong giai đoạn 1990-1995²², sau đó duy trì ở mức một con số cho đến cuối năm 2007, khi áp lực của sự leo thang giá lương thực và hàng hóa toàn cầu cùng với tăng trưởng tín dụng nhanh và kéo dài (tăng trưởng tín dụng hàng năm bình quân trên 30%/năm trong giai đoạn 1999 - 2010, phần lớn đều vào lĩnh vực bất động sản) lan rộng. Tiếp theo là một chu kỳ lạm phát ở mức trung bình và cao, lên đến đỉnh điểm là 28% vào tháng 8 và tháng 9 năm 2008, sau đó giảm xuống một con số giữa tháng 4 năm 2009 và tháng 10 năm 2010 và lại lên mức đỉnh 23% vào tháng 8 năm 2011. Sau khoảng thời gian này, lạm phát được kiểm chế (xuống tới mức dưới 1% trong năm 2015) nhờ tác động kết hợp của chính sách tiền tệ thắt chặt, xu hướng giảm phát trên toàn cầu và giá thực phẩm cũng như các hàng hóa khác trên thị trường thế giới

giảm mạnh²³. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cần tăng cường quản lý chính sách tiền tệ để tránh những giai đoạn lạm phát trong tương lai: tập trung hơn vào nhiệm vụ ổn định giá cả và tăng cường năng lực quản lý và nghiên cứu.

Thâm hụt ngân sách đã giảm trong giai đoạn đầu cải cách, trước hết nhờ việc loại bỏ trợ cấp xuất khẩu và sản xuất cho các DNNN và sau đó là tập trung vào các biện pháp tăng thu. Từ tình trạng cơ sở nguồn thu thấp²⁴, cải cách đã mở rộng cơ sở thuế và tăng cường quản lý thuế, nhờ vậy đã tăng nguồn thu lên đến 23-24% GDP vào năm 1996. Ngân sách thâm hụt không còn được bù đắp bằng cách in tiền. Mặc dù vậy thâm hụt ngân sách và nợ công đã tăng mạnh trong những năm gần đây, khi Việt Nam tìm cách bù đắp nhu cầu còn thấp trong khu vực tư nhân bằng chính sách tài khóa ngược chu kỳ. Hiện nay, nhu cầu củng cố tài khóa đã được thừa nhận rộng rãi, cần thực hiện các biện pháp cụ thể để tăng thu ngân sách, nâng cao hiệu quả của chi ngân sách, tăng cường chiến lược và khả năng quản lý nợ.

Cải cách khu vực tài chính, bao gồm cả việc tách bạch chức năng ngân hàng thương mại và ngân hàng trung ương cũng

22 Tú Anh và các tác giả khác (2015).

23 Brand 2015.

24 Ước tính về nguồn thu năm 1991 thay đổi từ 7,6% của GDP (Ngân hàng Thế giới 1992) xuống còn 13,6% theo Arkadie và Mallon (2003).

như sự gia nhập các ngân hàng thương mại cổ phần và ngân hàng nước ngoài, đã hỗ trợ mạnh mẽ cho những nỗ lực ổn định kinh tế vĩ mô, mặc dù nhiều nội dung quan trọng của chương trình cải cách vẫn còn chưa hoàn thành (xem Chương 2).

Cải cách doanh nghiệp. Nội dung cải cách chính xoay quanh việc hợp pháp hóa doanh nghiệp tư nhân, tái cơ cấu DNNN và cải cách môi trường pháp lý nhằm tạo sân chơi công bằng cho tất cả các doanh nghiệp, tăng cường sự cạnh tranh giữa các công ty, và giảm chi phí tuân thủ pháp luật. Luật Doanh nghiệp tư nhân và Luật Công ty ban hành năm 1990 đã tạo cơ sở pháp lý cho các doanh nghiệp tư nhân và công ty trách nhiệm hữu hạn. Những chính sách cải cách tiếp theo đưa tất cả các doanh nghiệp chịu điều chỉnh bằng Luật Doanh nghiệp duy nhất đã thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân. Những sáng kiến cải cách thủ tục hành chính hiện nay (đặc biệt là *Nghị quyết 19/2016/NQ-CP*) có ý nghĩa quan trọng trong việc giảm hơn nữa chi phí khởi nghiệp và tuân thủ, giải quyết những vướng mắc mới phát sinh để phát triển doanh nghiệp và phát triển hơn nữa các thị trường cạnh tranh. Tuy nhiên, tiến độ cải cách đã bị những quyền lợi được

bảo đảm “vĩnh viễn” bởi thể chế hiện tại trong cơ cấu quyền lực nhà nước phân tán cản trở và vẫn còn đang tồn tại những rào cản khá lớn đối với sự phát triển của khu vực tư nhân trong nước (xem Chương 2).

Chính phủ cũng đã có những chính sách để tăng quyền tự chủ cho DNNN trong các quyết định về sản xuất, giá cả và nguồn nhân lực, nhằm thúc đẩy DNNN tăng cường hoạt động định hướng lợi nhuận. Tuy nhiên, những biện pháp ràng buộc ngân sách cứng đã bị phá vỡ do DNNN vẫn còn được ưu đãi về đất đai cũng như tín dụng từ các ngân hàng quốc doanh và các chính sách ưu đãi khác. Cải cách DNNN vào đầu những năm 1990 tập trung vào thoái vốn, sáp nhập và cổ phần hóa²⁵ các DNNN quy mô nhỏ và không có ý nghĩa chiến lược. Quá trình thực hiện cổ phần hóa diễn ra không đều, khá nhanh vào đầu những năm 2000 và kết quả cũng rất khác nhau (xem Chương 2). Sự chuyển đổi chiến lược vào năm 2005 nhằm tạo ra các tập đoàn kinh tế nhà nước và thu được lợi ích nhờ quy mô và phạm vi của các tập đoàn này đã không đạt được kết quả như dự kiến, thậm chí một số tập đoàn đã có những tổn thất nghiêm trọng về tài chính.

25 Quá trình này có thể được thực hiện theo một trong các phương pháp sau đây: (1) giữ nguyên cổ phần nhà nước và phát hành cổ phiếu mới; (2) bán một phần cổ phần của nhà nước; (3) tách và sau đó tư nhân hóa các bộ phận của một DNNN; và (4) (kể từ tháng 6/1998) bán tất cả các cổ phần của nhà nước cho người lao động và cổ đông tư nhân.

Tiến độ cải cách doanh nghiệp, đặc biệt là cải cách DNNN còn chậm chễ, cho thấy những thách thức trong việc thực hiện cải cách từ trên xuống trong một cơ cấu quyền lực bị phân quyền và phân tán, nhất là khi có những quyền lợi được bảo đảm “vĩnh viễn” bởi thể chế hiện tại (bao gồm cả các bộ phận trong bộ máy nhà nước) sẽ bị mất do thực hiện các cải cách đưa ra. Trong các trường hợp này cần có quyết tâm chính trị từ cấp cao để bảo đảm thực hiện cải cách, như đã nêu trong Chương 7.

Phân cấp. Mặc dù đi theo con đường kế hoạch hoá tập trung, nhưng hậu quả của chiến tranh kéo dài và nguồn lực của chính phủ trung ương hạn chế đã đưa đến một cơ cấu quyền lực tương đối phân tán. Các cán bộ lãnh đạo cấp tỉnh chiếm tỷ trọng lớn trong số thành viên của Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam và Ban Chấp hành Trung ương lại là cơ quan bổ nhiệm các lãnh đạo của đất nước. Các chính sách “phá rào” là biểu hiện ban đầu về mức độ phân tán trong cơ cấu quyền lực. Áp lực đòi hỏi phải phi tập trung hóa một cách chính thức về tài khoá và quyền ra quyết định ngày càng tăng sau Đổi Mới²⁶.

Luật Ngân sách nhà nước năm 2002

(có hiệu lực từ tháng 01 năm 2004) cùng với Nghị quyết 08/2004/NQ-CP (có hiệu lực từ tháng 6 năm 2004) đã giúp tăng tốc độ phân quyền tài chính với sự phân quyền nhiều hơn trong công tác quản lý đầu tư phát triển, ngân sách, đất đai và tài nguyên thiên nhiên và DNNN có quyền tự chủ lớn hơn. Điều này đã giúp thay đổi các mối quan hệ trong hệ thống nhà nước và giữa nhà nước với doanh nghiệp ở các địa phương. Phân quyền tài khoá đã đưa đến nhiều kết quả khác nhau. Đối với 12 tỉnh cân đối được ngân sách (do có hệ thống các doanh nghiệp lớn hay tài nguyên thiên nhiên phong phú), phân quyền giúp mở rộng dư địa tài khoá và nhờ thế trở nên độc lập hơn với trung ương. Ngược lại, trung ương có quyền kiểm soát nhiều hơn đối với các tỉnh còn lại mà vẫn còn phụ thuộc vào cân đối từ ngân sách trung ương.

Như đã nêu ở trên, sự phân tán quyền lực kết hợp với phân quyền quản lý đã làm cho trung ương khó thực hiện những cải cách mà có ảnh hưởng tiêu cực đến các nhóm lợi ích địa phương. Sự phân tán quá lớn trong quyết định đầu tư giữa các tỉnh (hiện chiếm gần 80% tổng đầu tư công) là một mối quan ngại lớn (xem Chương 7).

26 Đoạn này được trích từ Tú Anh và các tác giả khác (2015).

Cho dù còn có những hạn chế, việc phân quyền quản lý đã giúp địa phương chủ động hơn trong việc cải thiện môi trường kinh doanh và đáp ứng nhu cầu cung cấp các dịch vụ cơ bản. Các tỉnh chủ động hơn đã liên tục xếp hạng cao theo chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam (PCI)²⁷.

Công bằng xã hội. Trong suốt quá trình cải cách, Việt Nam luôn quan tâm đến bình đẳng và hòa nhập xã hội (xem Chương 6). Khát vọng quốc gia về phát triển một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa cân bằng được các mục tiêu ưu tiên về bình đẳng và tăng trưởng theo định hướng thị trường. Nhờ vậy, nhiều thập kỷ tăng trưởng nhanh chóng đã không làm tăng nhiều chênh lệch về thu nhập. Sự phân chia đất đai công bằng trong những năm đầu Đổi Mới, giúp phát triển nhanh chóng sản xuất nông nghiệp, có ý nghĩa quan trọng, đặt nền móng cho sự phát triển công bằng. Cung cấp các dịch

vụ y tế và giáo dục cũng như cơ sở hạ tầng cơ bản (như điện, nước) một cách công bằng được hỗ trợ thêm từ những quyết định chính sách phân bổ ngân sách công bằng giữa các tỉnh có trình độ phát triển khác nhau, đồng thời tập trung vào thúc đẩy phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đã giúp Việt Nam tránh được sự gia tăng bất bình đẳng nhanh chóng mà một số nước đang phát triển khác đã trải qua.

Việt Nam luôn ưu tiên phát triển nguồn nhân lực và đã đạt được một số kết quả đáng kể về công bằng trong giáo dục phổ thông. Hệ tư tưởng giáo dục đã thay đổi cùng với Đổi Mới, thể hiện ở việc không còn xem giáo dục như là một phần của “cuộc cách mạng tư tưởng - văn hóa” và là một hình thức phúc lợi sang xem đây là một sự đầu tư cần thiết để phát triển (Hộp 1.2). Và những nỗ lực chỉ đạo hoạt động giáo dục hiện đang tập trung vào các giải pháp cụ thể hơn là định hướng chung.

27 PCI là một sáng kiến phi chính phủ, do VCCI và USAID cùng xây dựng, được thiết kế để đánh giá môi trường kinh doanh, chất lượng quản trị kinh tế và tiến trình cải cách hành chính ở tất cả 63 tỉnh thành tại Việt Nam. Chỉ số PCI được xây dựng trên cơ sở sử dụng những dữ liệu về quan điểm do các doanh nghiệp tư nhân trong nước cung cấp cũng như các dữ liệu được công bố liên quan đến 10 yếu tố của quản lý kinh tế cấp tỉnh, cụ thể là 1) Gia nhập thị trường; 2) Tiếp cận đất đai; 3) Tính minh bạch; 4) Chi phí thời gian; 5) Chi phí không chính thức; 6) Cạnh tranh bình đẳng; 7) Tính năng động của lãnh đạo tỉnh; 8) Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp; 9) Chất lượng đào tạo lao động; và 10) Thiết chế pháp lý. Kể từ khi được giới thiệu lần đầu vào năm 2005, PCI đã được các chính quyền địa phương sử dụng tích cực để giám sát và đánh giá khả năng cạnh tranh của môi trường kinh doanh của mình. Tuy nhiên, chỉ số PCI hiếm khi được chính quyền trung ương sử dụng làm thông tin để xây dựng chính sách. Để biết thêm thông tin về PCI, xem <http://eng.pcvietnam.org>.

HỘP 1.2. Triết lý giáo dục của Việt Nam trong thời kỳ đổi mới

- 1. Nguyên tắc chung:** giáo dục và đào tạo là chính sách quốc gia ưu tiên hàng đầu.
- 2. Nhiệm vụ chung của giáo dục và đào tạo:** nâng cao dân trí của người dân nói chung, đào tạo nguồn nhân lực có tay nghề cao và phát triển tài năng.
- 3. Mục tiêu tổng quát:** con người vừa là mục tiêu và vừa là động lực của sự phát triển kinh tế-xã hội.
- 4. Đầu tư vào giáo dục và đào tạo** được coi là đầu tư cho phát triển, tương đương với đầu tư vào cơ sở hạ tầng như đường giao thông, điện, bưu chính...
- 5. Phát huy tác động tích cực** (gắn đào tạo với nhu cầu của thị trường lao động) đồng thời hạn chế những tác động tiêu cực của cơ chế thị trường trong giáo dục và đào tạo: chống lại khuynh hướng thương mại hóa.
- 6. Học tập suốt đời.** Mọi người đều được đi học. Giáo dục dành cho cho tất cả mọi người. Chính sách công bằng trong giáo dục yêu cầu phải đưa giáo dục đến với các em học sinh nghèo và hỗ trợ học sinh giỏi phát triển tài năng.
- 7. Phương châm phát triển giáo dục là:** tiêu chuẩn hóa, xã hội hóa, đa dạng hóa và dân chủ hóa.

1.3. Đổi Mới – Đạt được những thành tựu kỷ lục song đang xuất hiện những thách thức mới

Tăng trưởng nhanh, ổn định và toàn diện

Việt Nam đã đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh, ổn định và toàn diện trong ba thập kỷ kể từ khi bắt đầu Đổi Mới, từ một trong những nước nghèo nhất trên thế giới trong những năm 1980 thành một quốc gia năng động, có thu nhập trung bình với

các chỉ số xã hội quan trọng tương đương với các nước có thu nhập cao hơn. GDP bình quân đầu người đã tăng từ khoảng 100 USD theo giá hiện hành (970 USD tính theo sức mua tương đương - PPP) vào năm 1990, lên đến khoảng 2.200 USD (tương đương 6.000 USD tính theo PPP) vào năm 2015. Tăng trưởng GDP thực bình quân đầu người đạt mức 5,5%/năm kể từ năm 1990 (Hình 1.3). Trung Quốc là nền kinh tế lớn duy nhất đã đạt được tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người

cao hơn Việt Nam trong giai đoạn này²⁸. Sự tăng trưởng mạnh kể từ năm 1990 đã đặt Việt Nam ở vị thế tương quan cao trong quỹ đạo tăng trưởng thu nhập dài hạn so với các quốc gia khác trên toàn cầu (Hộp 1.3).

HỘP 1.3. Quỹ đạo tăng trưởng dài hạn của Việt Nam so với các nước khác

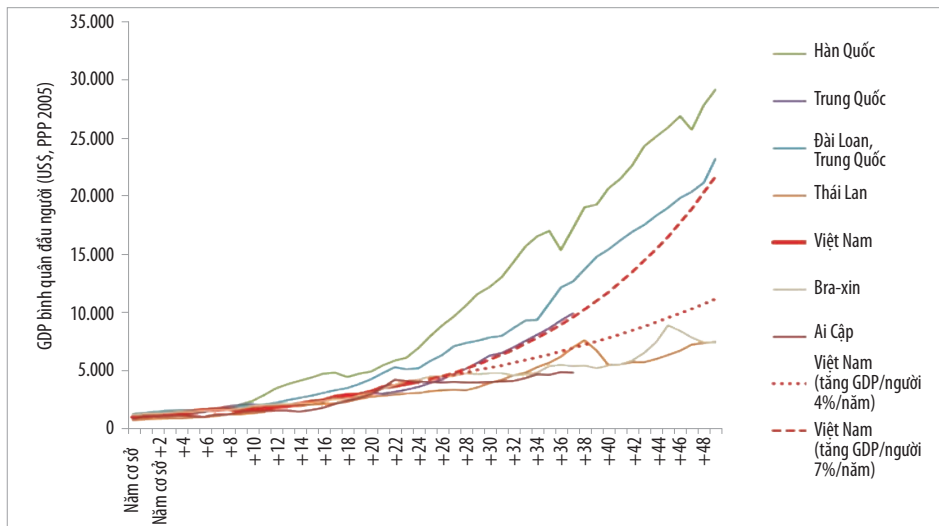
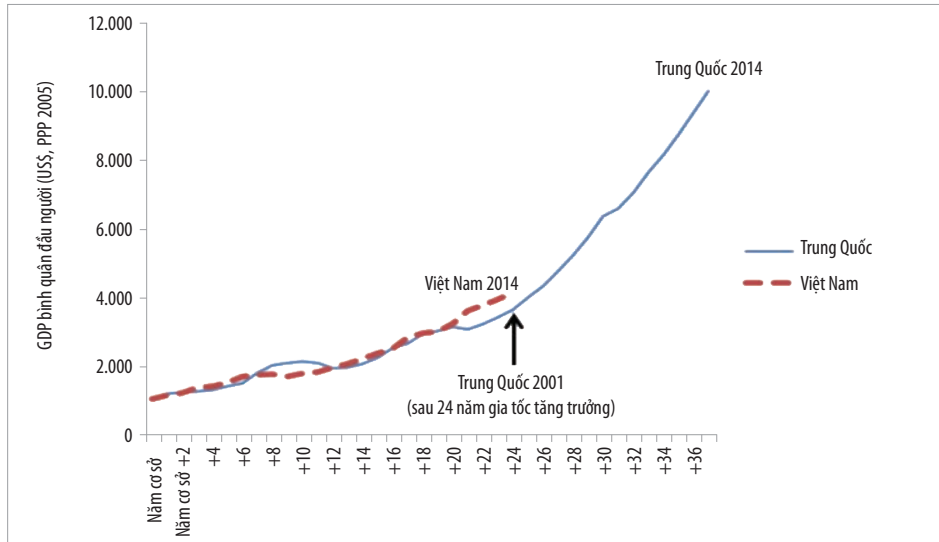
Việt Nam có vị thế tương quan cao trong quỹ đạo tăng trưởng thu nhập dài hạn so với các quốc gia khác. So sánh dài hạn với Trung Quốc cho thấy hai điểm ấn tượng. Thứ nhất, mức tăng tốc độ tăng trưởng của cả hai nước, bắt đầu ở mức thu nhập bình quân đầu người bằng nhau là khoảng 1.100 USD (tính theo PPP giá năm 2005), mặc dù cách nhau 13 năm (Trung Quốc bắt đầu từ khoảng năm 1977, còn Việt Nam là 1990). Thứ hai, sau 24 năm tăng trưởng (năm 2014), Việt Nam đã bắt kịp Trung Quốc trong cùng một khoảng thời gian (năm 2001) (xem Hình 1.2, bên trái).

Kết quả cũng tương tự khi so với các nền kinh tế thành công khác (những nước đã tăng tối thiểu 3,5 lần thu nhập bình quân đầu người trong 25 năm đầu tiên kể từ khi bắt đầu gia tăng tốc độ tăng trưởng) và khi xem xét trong một khoảng thời gian 50 năm. Các điểm khởi đầu khi tăng trưởng tăng tốc cách nhau không xa, thấp nhất là Thái Lan với 835 USD (tính theo PPP năm 2005) và Đài Loan, Trung Quốc ở mức cao nhất với 1.365 USD. Sau khoảng 1/4 thế kỷ gia tăng tốc độ tăng trưởng, vị thế của Việt Nam nhìn chung ngang bằng với các nền kinh tế thành công (xem Hình 1.2, bên phải).

Những gì xảy ra kể từ thời điểm này trở đi rất quan trọng. Sau khoảng 25 năm kể từ khi bắt đầu gia tăng tốc độ tăng trưởng, tương tự như Việt Nam hiện nay, các nền kinh tế mà đã đứng vào hàng ngũ các nước có thu nhập cao đã kéo theo các nước còn lại. Hàn Quốc và Đài Loan, Trung Quốc tiếp tục duy trì tốc độ tăng trưởng kỷ lục của mình, đạt được vào 25 năm đầu tiên, trong 25 năm tiếp theo (từ năm thứ 25 đến năm thứ 50), nhưng Bra-xin, Cộng hòa Ả Rập Ai Cập, và Thái Lan bắt đầu có tốc độ tăng trưởng giảm.

28 Số so sánh này không bao gồm các nền kinh tế với dân số ít hơn 1 triệu và Bốt-xni-a và Héc-dê-gô-vi-na.

HÌNH 1.2. Việt Nam có vị thế có sự tương quan cao trong quỹ đạo tăng trưởng thu nhập dài hạn so với các quốc gia khác

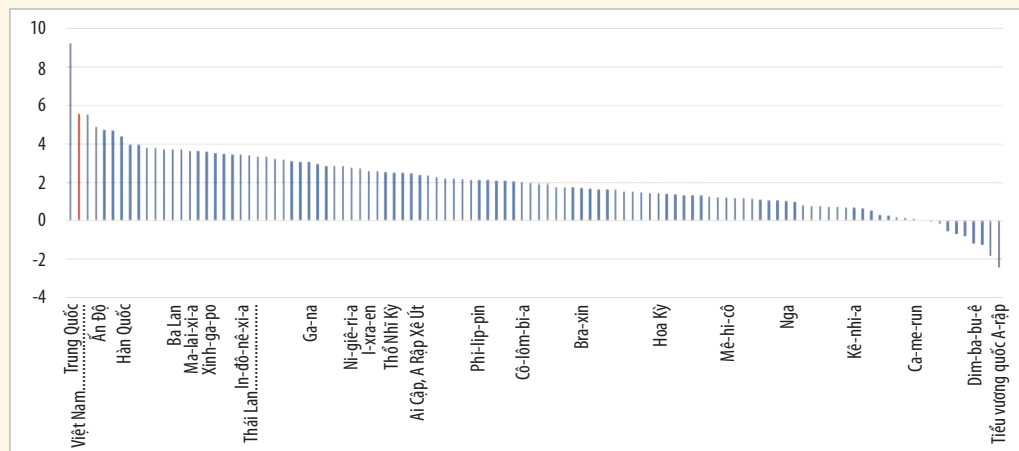


Lưu ý: Năm cơ sở là 1951 đối với Đài Loan, Trung Quốc và Bra-xin; 1958 với Thái Lan; 1962 với Hàn Quốc; 1969 với Cộng hòa Ả Rập Ai Cập; 1977 với Trung Quốc; và năm 1990 với Việt Nam.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu trong Bảng Penn World 8.0.

Như vậy, Việt Nam dường như đang ở một thời điểm quan trọng. Các quyết định trong giai đoạn này có ý nghĩa quan trọng đến việc đạt được khát vọng về thu nhập trong dài hạn. Nếu có thể thực hiện các cải cách cần thiết giúp nâng tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người lên 7% như kế hoạch, Việt Nam vào năm 2035 sẽ có cơ hội lớn để đạt được mức thu nhập như Hàn Quốc và Đài Loan, Trung Quốc vào đầu những năm 2000. Vào giai đoạn sau, khi trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao, Việt Nam sẽ xác định được vị trí mạnh mẽ của mình để cuối cùng trở thành nước có thu nhập cao. Đất nước này cũng sẽ có cơ hội lớn hơn để bắt kịp, hoặc thậm chí vượt qua, các quốc gia láng giềng có thu nhập trung bình như In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin. Nhưng nếu tốc độ tăng trưởng bình quân đầu người của Việt Nam giảm xuống còn khoảng 4%/năm, GDP bình quân đầu người chỉ có thể gần bằng với Thái Lan hay Bra-xin, và cơ hội bắt kịp với các nước láng giềng có thu nhập trung bình giàu có hơn sẽ thấp hơn.

HÌNH 1.3. Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người (%) trong giai đoạn 1991 – 2014



Nguồn: WDI và Tổng cục Thống kê.

Mặc dù kỷ lục tăng trưởng chung rất tích cực, vẫn còn những mối quan ngại mới phát sinh cần được giải quyết để đảm bảo tính bền vững trong tăng trưởng dài hạn. Tăng trưởng của năng suất lao động (sản lượng sản xuất ra tính trên mỗi công nhân) đã có xu hướng giảm mạnh từ cuối những năm 1990 (Chương 2), ở hầu hết các ngành công nghiệp, cũng như trong khai thác khoáng sản, tài chính và bất động sản. Trong nông nghiệp, năng suất lao động đã tăng mạnh, nhưng xét về số tuyệt đối vẫn còn thấp hơn so với hầu hết các nước thu nhập trung bình của khu vực. Chương trình cải cách để đảo ngược xu hướng giảm năng suất lao động sẽ rất khó khăn, vì sự suy giảm này đã diễn ra trên diện rộng. Đầu tư dài hạn để phát triển năng lực sáng tạo (Chương 3) và cơ sở hạ tầng đô thị (Chương 4) sẽ rất cần thiết để duy trì tăng trưởng mạnh mẽ, giúp tăng năng suất trong hai thập kỷ tới và tương lai xa hơn nữa.

Hơn nữa, nhiều khi tăng trưởng này đã đạt được với chi phí về môi trường (Chương 5). Lượng phát thải khí nhà kính của Việt Nam đã tăng nhanh nhất trong khu vực, trong khi đó chất lượng môi trường không khí, đất và nguồn nước lại giảm đi đáng kể. Ô nhiễm nước và không khí đã đạt đến mức độ nghiêm trọng, đặc biệt là gần Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, gây ra rủi ro lớn về sức khỏe. Phần

lớn các khu rừng ngập mặn phòng hộ của Việt Nam đã bị phá hủy, trong khi đánh bắt quá mức đã làm cạn kiệt nghiêm trọng nguồn lợi thủy sản gần bờ, gây nên ảnh hưởng tiêu cực đến sinh kế của người dân. Việc phá rừng tự nhiên ở một số vùng núi đã gây ra tình trạng lũ lụt thường xuyên và nghiêm trọng hơn đối với sản xuất và đời sống ở vùng thấp. Cuối cùng, Việt Nam là một trong những nước dễ bị tổn thương nhất trên thế giới đối với biến đổi khí hậu, với nhiều khó khăn nghiêm trọng để thích ứng, đặc biệt là ở Đồng bằng sông Cửu Long. Với hầu hết các tiềm năng thủy điện quy mô lớn đã được khai thác và sự phát triển các nguồn năng lượng tái tạo khác còn hạn chế, sự phụ thuộc ngày càng nhiều vào than đá là một mối đe dọa lớn đến sự bền vững về môi trường và an ninh năng lượng. Chương trình chính sách bao gồm các nội dung như bảo vệ chất lượng tài nguyên thiên nhiên; đưa khả năng chống chịu đối với khí hậu vào các chính sách, quy hoạch và đầu tư; tìm cách khai thác các nguồn năng lượng sạch hơn.

Xóa đói giảm nghèo và tăng cường các biện pháp nâng cao phúc lợi phi thu nhập

Kết quả về mặt xã hội đã được cải thiện đáng kể từ khi bắt đầu cải cách. Theo một loạt các chuẩn nghèo quốc tế và quốc gia, tỷ lệ nghèo đã giảm nhanh chóng (Hình

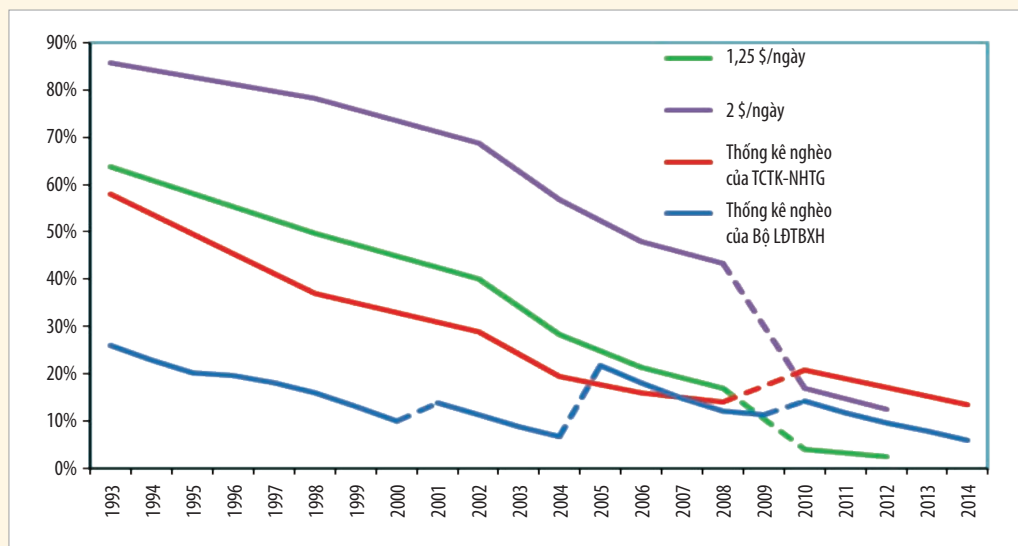
1.4) - giúp Việt Nam đạt được các mục tiêu thiên niên kỷ về giảm nghèo trước kế hoạch. Tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo 1,9 USD/ngày đã giảm từ 50% trong những năm 1990 xuống còn 3% hiện nay. Theo chuẩn nghèo do Tổng cục Thống kê và NHTG cùng xây dựng, tỷ lệ hộ nghèo đã giảm từ khoảng 58%, xuống còn 13,5% so với cùng kỳ.

Người Việt Nam hiện nay không chỉ có thu nhập cao hơn, mà còn được giáo dục tốt hơn và có tuổi thọ cao hơn so với hầu hết các nước có cùng mức thu nhập bình quân đầu người. Trong các cuộc thi quốc tế gần đây, sinh viên Việt Nam có kết quả tốt so với mức trung bình của các nước

trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), trong đó sự chênh lệch giữa các nhóm thu nhập và giữa thành thị và nông thôn rất nhỏ. Tỷ lệ tử vong bà mẹ đã giảm xuống dưới mức trung bình của các quốc gia có thu nhập trung bình cao, còn tỷ lệ tử vong của trẻ dưới năm tuổi đã giảm một nửa và chỉ cao hơn mức trung bình một chút. Khả năng tiếp cận đến cơ sở hạ tầng cơ bản cũng đã được cải thiện đáng kể. Bây giờ gần như tất cả các hộ gia đình đã có điện, trong khi năm 1993 chỉ có dưới 50% số hộ là có điện. Tỷ lệ hộ gia đình có nước sạch và vệ sinh hiện đại đã tăng từ dưới 50% lên hơn 75%.

Chỉ số phát triển con người (HDI)

HÌNH 1.4. Tỷ lệ hộ nghèo ở Việt Nam, giai đoạn 1993-2014



Lưu ý: Dòng kẻ đứt quãng chỉ những giai đoạn mà có nhiều thay đổi về chuẩn nghèo hoặc các phương pháp luận về tính chuẩn nghèo.

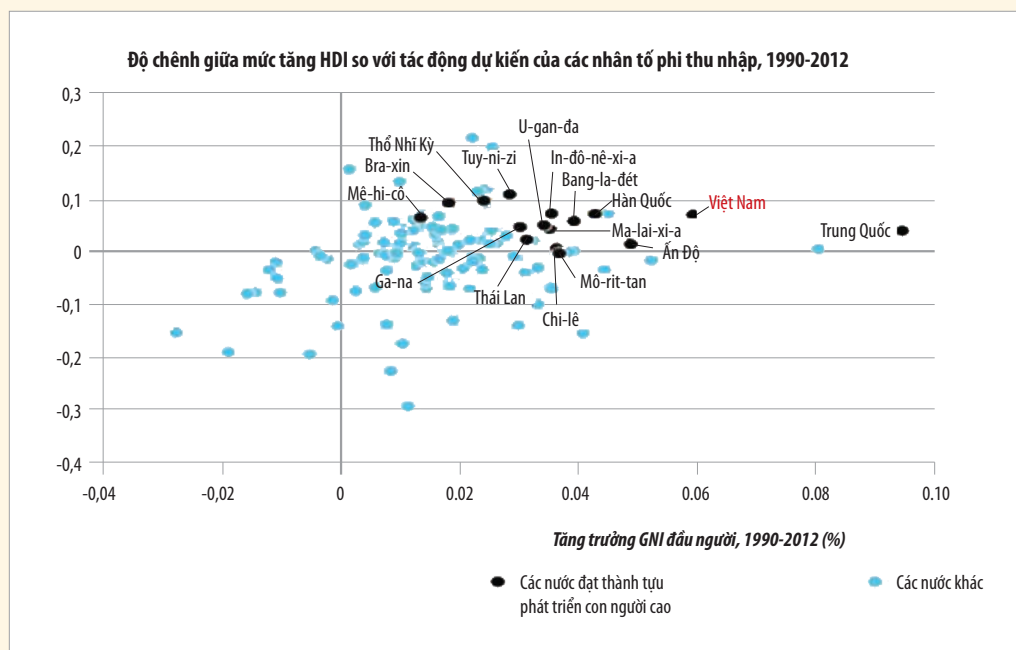
Nguồn: Số liệu Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả

của Việt Nam, phản ánh kết quả tăng thu nhập bình quân đầu người, giáo dục và sức khỏe, đã được cải thiện trong vòng 20 năm qua. Năm 2014, chỉ số HDI của Việt Nam là 0,67, xếp thứ 116 trong số 188 quốc gia trên toàn cầu và thuộc các nước “phát triển con người trung bình”. Tuy nhiên, quá trình này chưa đồng đều và có khả năng tăng tỷ lệ này đang chậm lại²⁹.

Mặc dù Việt Nam đã tránh được sự gia tăng lớn về bất bình đẳng như các nước

đang phát triển nhanh khác, khoảng cách giữa người giàu và người nghèo vẫn còn đáng kể. Mặc dù các nhóm dân tộc thiểu số (DTTS) đã được hưởng phúc lợi xã hội từ đầu những năm 1990, nhưng khoảng cách phát triển lại ngày càng tăng lên so với người Kinh. Dù chỉ chiếm 14% dân số, DTTS chiếm gần 60% người nghèo. Một số lượng lớn người di cư ra thành thị và những người khuyết tật thấy mình cũng bị thiệt thòi như vậy vì không được hưởng

HÌNH 1.5. Chỉ số HDI ở một số nước đang được cải thiện



Lưu ý: Dựa trên mẫu bao gồm 96 quốc gia. Các quốc gia được chọn là đại diện tiêu biểu về thành công trong phát triển nguồn nhân lực của khu vực.

Nguồn: Ước tính của HDRO.

lợi từ sự phát triển của đất nước. Bảo đảm cơ hội bình đẳng vẫn là một nội dung quan trọng đối với Việt Nam (Chương 6), và sẽ trở nên cấp bách hơn khi các tác động của toàn cầu hóa, đô thị hóa, và sản xuất sử dụng nhiều kỹ năng ngày càng sâu sắc hơn.

Xuất hiện nền kinh tế thị trường nhiều thành phần

Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã từng bước được thể chế hoá. Kể từ khi bắt đầu Đổi Mới, Quốc hội đã sửa đổi Hiến pháp ba lần và ban hành và/hoặc sửa đổi hơn 150 luật, và Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành 70 pháp lệnh. Trong đó bao gồm một số quy định giúp tạo ra một cơ sở pháp lý vững chắc hơn cho tất cả các doanh nghiệp, không phân biệt quyền sở hữu, được tự do kinh doanh và cạnh tranh trên một sân chơi công bằng và có quy tắc hơn. Nhiều DNNN đã được cơ cấu lại và hiện nay đang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp thống nhất. Số lượng các doanh nghiệp tư nhân tiếp tục tăng nhanh chóng, với hơn 500.000 doanh nghiệp hiện nay, góp phần quan trọng trong việc tạo công ăn việc làm và tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, phần lớn các doanh nghiệp có quy mô nhỏ và vừa và không chính thức, hạn chế việc tăng năng suất nhờ quy mô, chuyên môn hoá,

và đổi mới (xem Chương 2 với những nội dung phân tích chi tiết hơn và các hàm ý chính sách).

Thị trường hàng hóa và dịch vụ đã được thiết lập và đang được tiếp tục mở rộng và phát triển, với các mối liên kết ngày càng tăng giữa các thị trường trong nước, khu vực và thế giới. Giá của hầu hết các hàng hóa và dịch vụ đều được xác định thông qua cung cầu thị trường. Thị trường lao động (trong nền kinh tế chính thức) cũng đã ngày càng sôi động, mặc dù các hiệp định kinh tế quốc tế có thể gây áp lực nặng nề, đòi hỏi phải thay đổi và cải cách thực chất hơn. Thị trường bất động sản và tài chính đi vào hoạt động, mặc dù vẫn còn trong giai đoạn phát triển ban đầu.

Mặc dù đã đạt được nhiều tiến bộ, còn cần phải làm nhiều hơn nữa để đáp ứng các yêu cầu về thể chế của một nền kinh tế thị trường thực sự cạnh tranh và minh bạch. Cần cải cách để tăng cường “luật chơi” ở tất cả các giai đoạn của chu kỳ kinh doanh (ví dụ như bảo vệ quyền sở hữu; thực thi hợp đồng, đảm bảo cạnh tranh thị trường, tham gia và rút lui khỏi thị trường), để phát triển thị trường các yếu tố đầu vào (đất đai, vốn, lao động và công nghệ), và tăng cường các chính sách quản lý nhà nước về kinh tế (với trọng tâm là tăng cường phối hợp, phân cấp, tính chuyên nghiệp và trách nhiệm giải trình).

Cải cách thể chế nhà nước và nhà nước pháp quyền

Một thay đổi quan trọng nữa là chuyển sang nhà nước pháp quyền. Hiến pháp năm 1992 đã mở rộng phạm vi cải cách các cơ quan nhà nước cấp trung ương.³⁰ Sau khi ban hành các chính sách cải cách hành chính năm 1994, cải cách thủ tục hành chính đã bắt đầu để giảm bớt gánh nặng cho doanh nghiệp và người dân. Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 và 2011-2020 đã được phê duyệt để tiếp tục hiện đại hóa và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Hiến pháp năm 2013 tiếp tục mở rộng phạm vi cải cách lập pháp, hành pháp và cải cách tư pháp.

Quá trình soạn thảo pháp luật và hoạch định chính sách ngày càng dựa trên bằng chứng, dân chủ, và tham vấn nhiều hơn với trọng tâm là các vấn đề công bằng và đánh giá tác động³¹. Mặc dù hầu hết các lĩnh vực cơ bản về kinh tế, chính trị, văn hóa và đời sống xã hội – và tổ chức nhà nước – hiện nay đều được pháp luật điều chỉnh³², không phải lúc nào sự phát triển cũng theo kịp nhu cầu.

Đặc biệt, lịch sử của đất nước đã tạo

ra các tổ chức trong khu vực công bị thương mại hóa và phân tán theo chiều dọc và chiều ngang, và thiếu sự giám sát của người dân (Chương 7). Mặc dù đã có những cải cách, nhà nước vẫn tham gia sâu vào các hoạt động kinh tế - trực tiếp thông qua các DNNN và gián tiếp thông qua liên kết chặt chẽ với một phân khúc độc quyền của khu vực tư nhân trong nước. Sự phân tán của nhà nước phát sinh từ việc thiếu hệ thống phân cấp và phân công vai trò và trách nhiệm rõ ràng, cả trong các cơ quan trung ương và giữa trung ương và địa phương. Hoạt động quản lý không dựa trên thực tài của công chức làm những yếu kém trong các thể chế nhà nước càng thêm nghiêm trọng. Quy trình bầu cử và các cơ chế tham gia của các tổ chức dân sự không đủ mạnh mẽ để đại diện thật sự cho người dân, và Việt Nam còn thiếu một hệ thống kiểm tra hiệu quả và cân bằng giữa ba cấp chính quyền.

1.4. Phương pháp tiếp cận Đổi Mới

Việt Nam đã ghi nhận những thành công đáng kể trong công cuộc Đổi Mới, mặc dù đã gặp rất nhiều khó khăn. Trong

30 Số lượng các cơ quan đầu mối của Chính phủ đã giảm từ 70 trước khi Đổi Mới xuống còn 30 hiện nay (trong đó có 22 Bộ và cơ quan ngang bộ và 8 cơ quan Chính phủ).

31 Những nội dung này được nêu cụ thể trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và năm 2015.

32 Số lượng luật, pháp lệnh do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành trong 29 năm Đổi Mới (từ tháng 1/1987 đến 30/6/2015) tăng 8 lần so với số luật, pháp lệnh đã ban hành trong 41 năm trước Đổi Mới. Đặc biệt, từ ngày 2/9/1945 đến 30/12/1986, Việt Nam đã ban hành 63 luật, pháp lệnh. Từ 1/1/1987 đến 30/6/2015, số lượng luật, pháp lệnh được ban hành là 524.

triển vọng đến năm 2035, đất nước cần xác định các yếu tố quan trọng góp phần vào thành công đó, đồng thời rút ra bài học từ phương pháp tiếp cận trước đây để hướng dẫn thực hiện các thể chế cải cách tiếp theo, đây cũng là trọng tâm cốt lõi của Báo cáo Việt Nam 2035.

Nhìn chung, một cách tiếp cận thực tế và linh hoạt trong cải cách nhằm khai thác thế mạnh của đất nước có ý nghĩa quan trọng đối với sự thành công, cũng như trọng tâm ban đầu vào phát triển con người, sẵn sàng thử nghiệm và xem xét những đề xuất khó về tư duy. Tập trung vào hội nhập kinh tế (và cạnh tranh) trong khu vực và quốc tế cũng có ý nghĩa tích cực, thông qua việc sử dụng cam kết quốc tế trong các hiệp định thương mại để giúp khép lại những cải cách khó thực hiện. Những thay đổi về tư duy trong giai đoạn này đã được phản ánh một phần trong thuật ngữ thay đổi của từng giai đoạn: chuyển từ việc đặt câu hỏi về lợi ích của “*nền kinh tế quan liêu, bao cấp và mệnh lệnh*” (giữa những năm 1980) sang việc chấp nhận “*nền kinh tế sản xuất hàng hoá nhiều thành phần*” (cuối những năm 1980), để hình thành “*nền kinh tế theo định hướng thị trường có sự quản lý của nhà nước*” (những năm 1990), và cuối cùng là

phát triển “*kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa*” (từ năm 2000).

Thứ nhất, chủ nghĩa thực tế thay thế hệ tư tưởng làm cơ sở cơ bản trong quá trình hoạch định chính sách từ khi bắt đầu Đổi Mới³³. Việt Nam đã thực hiện phương pháp tiếp cận từng bước, dựa trên bằng chứng, và dựa trên đồng thuận để cải cách, coi trọng sự ổn định chính trị và xã hội, và tránh các liệu pháp sốc có khả năng gây mất ổn định.³⁴ Đổi Mới đã được thực hiện theo hai cấp. Đảng đưa ra chỉ đạo chung để cải cách cơ cấu, còn các tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện. Các tỉnh thường đẩy ranh giới ra xa hơn, tạo cơ hội để thử nghiệm tại địa phương, còn trung ương rút ra bài học từ các thí điểm (ví dụ như trong cải cách DNNN). Nỗ lực để tránh tạo ra những “kẻ thua cuộc trong đấu trường chính trị” đã giúp đảm bảo sự chấp nhận chính trị rộng rãi³⁵. Và những cố gắng để thực hiện cải cách ở nơi rõ ràng có người bị tổn thất (các yếu tố trong cải cách DNNN và đơn giản hóa thủ tục hành chính) đã chứng minh là khó thực hiện hơn.

Thứ hai, những cải cách trước đây và hiện nay còn mang tính nội địa, làm gia tăng tính hợp pháp và hấp dẫn trong nước. Khuyến nghị của chuyên gia quốc tế

33 Pincus 2015.

34 Rama 2010.

35 Rama 2014.

vẫn được hoan nghênh, nhưng được đánh giá trên cơ sở lợi ích đem lại chứ không phải là chấp nhận như một điều kiện để nhận được sự hỗ trợ bên ngoài (nguồn hỗ trợ này vẫn còn khá nhỏ so với toàn bộ nền kinh tế). Những bài học từ những sai lầm của Liên Xô cũ và những thành công của nước láng giềng Trung Quốc và Đông Nam Á đã được nội hóa, nhưng chỉ sau khi thích ứng được với bối cảnh Việt Nam.

Thứ ba, Việt Nam xây dựng khuôn khổ và trình tự cải cách để thiết lập trên nền tảng thế mạnh của quốc gia. Nguồn lực chính khi bắt đầu Đổi Mới là đất đai màu mỡ (chưa được khai thác hết) và lực lượng lao động có tri thức. Kỹ năng của người lao động vẫn còn thấp và đất nước vẫn còn thiếu vốn. Trọng tâm ban đầu phù hợp là cải cách ruộng đất và nâng cao năng suất nông nghiệp của các nông hộ nhỏ, lúc đó đang sử dụng phần lớn lao động. Sau đó trọng tâm chuyển sang các hộ kinh doanh và những ngành sản xuất thâm dụng lao động (ví dụ như may mặc, giày dép và hàng điện tử), mà đã tạo ra phần lớn việc làm mới. Với lợi thế về vị trí địa lý của Việt Nam, gần các nước như Trung Quốc, Hàn Quốc, Xinh-ga-po, Thái Lan và Ma-lai-xi-a mà tham gia vào chuỗi cung ứng toàn cầu, hội nhập khu vực đã trở thành một trọng tâm quan trọng của cải cách. Việc dỡ bỏ

dẫn các chính sách khuyến khích (và trợ cấp) ngành công nghiệp nặng không hiệu quả đã giải phóng nguồn vốn khan hiếm sang các hoạt động đầu tư hiệu quả hơn.

Thứ tư, Việt Nam cam kết ngay từ đầu sẽ xây dựng trên cơ sở nguồn nhân lực đã tương đối cao và phân phối đồng đều. Tỷ lệ biết chữ và tuổi thọ đều đã cao so với mức thu nhập vào những năm đầu cải cách³⁶. Chênh lệch về giới và giữa nông thôn với thành thị đã được hạn chế và cải cách đã đầu tư thêm vào phát triển con người. Ví dụ, tỷ trọng của ngân sách nhà nước phân bổ cho giáo dục đã tăng từ khoảng 5% vào cuối năm 1980 lên 20% hiện nay. Trọng tâm ban đầu là giáo dục phổ thông: tỷ lệ nhập học ròng của học sinh tiểu học đã tăng từ 87% trong năm 1993 lên 93% vào năm 2010, và của học sinh phổ thông cơ sở là từ 30% năm 1993 lên 82% năm 2010. Hiện nay, trọng tâm là nâng cao tỷ lệ nhập học của học sinh mầm non, chất lượng và tiêu chuẩn của giáo dục đại học, mặc dù giáo dục đại học cần thúc đẩy cải cách mạnh mẽ hơn nữa (Chương 3). Sự tập trung liên tục và mạnh mẽ vào y tế cơ sở được thể hiện ở tỷ lệ tử vong bà mẹ và trẻ em tương đối thấp, và tuổi thọ tương đối cao. Mối quan tâm vào kế hoạch phát triển nhân lực đã gia tăng kết quả thu được từ các cải cách theo định hướng thị trường tiếp theo.

36 Van Arkadie và Mallon 2003.

Thứ năm, khi khó có sự đồng thuận trong nước, Việt Nam đã sử dụng các cam kết theo hiệp định thương mại quốc tế để có được hiệu quả chiến lược tích cực, đặc biệt là để mở ra một số cải cách doanh nghiệp và các tổ chức thị trường phức tạp hơn. Bắt đầu từ Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987, Việt Nam đã điều chỉnh khung pháp lý của mình không chỉ để đáp ứng các yêu cầu pháp lý cơ bản của các điều ước quốc tế mà còn để nâng cao lợi ích của hội nhập. Kế hoạch thúc đẩy hơn nữa hội nhập toàn cầu sẽ đòi hỏi phải thay đổi liên tục về nhận thức, tư duy, và môi trường pháp lý. Việc tham gia vào TPP, EU-FTA, và điều ước quốc tế khác tạo cơ hội cho Việt Nam thực hiện cải cách trong những lĩnh vực nhạy cảm như môi trường, quan hệ lao động, quyền sở hữu trí tuệ, và mua sắm công.

2. CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC

2.1. Nhân tố trong nước

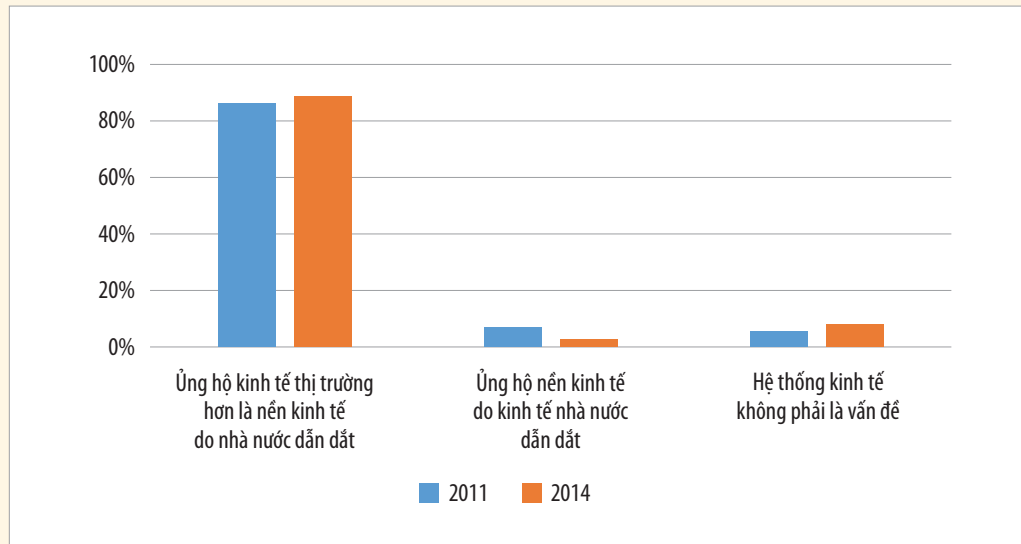
Những thành tựu của Việt Nam trong công cuộc Đổi Mới là minh chứng cho thấy, nếu được thực hiện một cách chính xác, lợi ích của cải cách đối với xã hội xứng đáng với nỗ lực phải bỏ ra. Cách tiếp cận cải cách từng bước và thực tế, tập trung vào kết quả được phân phối công bằng, đã giúp giảm thiểu sự bất ổn kinh tế-xã hội và đảm bảo cải cách là vì lợi ích quốc gia, và đó cũng là vì lợi ích của đa số người dân. Điều này giúp duy trì nhu cầu cải cách trong công chúng, gắn nâng cao an sinh xã hội với đổi mới kinh tế. Sự đồng thuận trong xã hội về cải cách theo định hướng thị trường rất cao, nhưng có dấu hiệu rõ ràng là những kỳ vọng của người dân đang bắt đầu lớn hơn tiến độ cải cách mà họ thấy (Hộp 1.4).

HỘP 1.4. Quan điểm đang thay đổi của xã hội Việt Nam về thị trường và nhà nước

Xã hội Việt Nam muốn thấy sự chuyển đổi nhanh chóng hướng tới một nền kinh tế thị trường với sở hữu tư nhân, và ngày càng không hài lòng với tốc độ thay đổi. Đây là kết quả cho thấy trong các cuộc khảo sát gần đây (vào năm 2011 và 2014) về Quan điểm đang thay đổi của người dân về thị trường và nhà nước do Phòng Thương mại và Công nghiệp (VCCI) Việt Nam, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, thực hiện. Đa số (89%) số người được hỏi trong cuộc khảo sát năm 2014 ủng hộ một nền kinh tế thị trường hơn

là nền kinh tế do nhà nước dẫn dắt (Hình 1.6). Hơn 70% ưa thích sở hữu tư nhân hơn quyền sở hữu nhà nước, và chênh lệch ngày càng cách tăng trong giai đoạn 2011-2014.

HÌNH 1.6. Nhận thức về hệ thống kinh tế được ưa thích

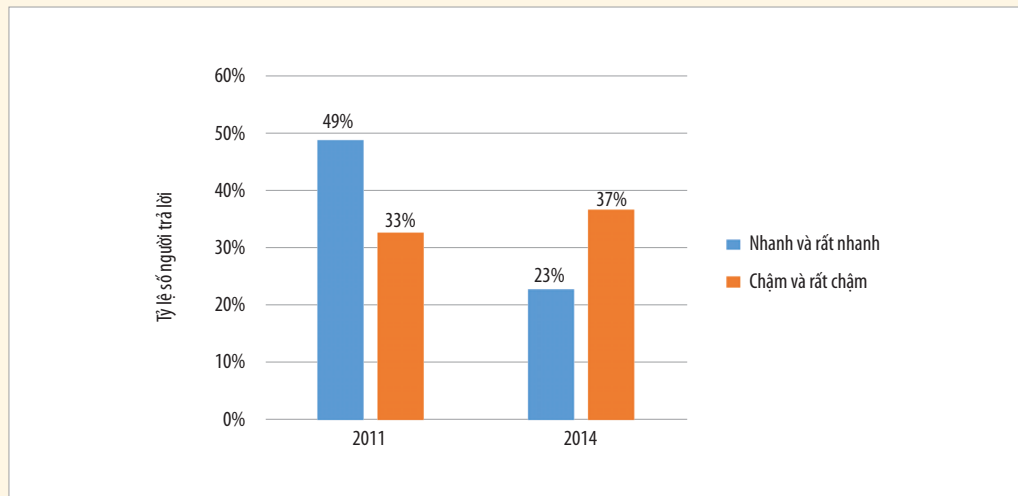


Nguồn: "Việt Nam trong quá trình chuyển đổi – Quan điểm đang thay đổi về thị trường và nhà nước năm 2014", Ngân hàng Thế giới và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, 2014.

Mặc dù những người trả lời thừa nhận nền kinh tế đang chuyển sang kinh tế thị trường (với hơn 50% đồng ý vào năm 2014 là Việt Nam về cơ bản đã là một nền kinh tế thị trường, so với 25% trong năm 2011). Nhưng kỳ vọng về tăng tốc cải cách đang tăng lên. Tỷ lệ những người cảm thấy trong năm 2014 về những cải cách theo định hướng thị trường đang diễn ra

với tốc độ nhanh hoặc rất nhanh nhỏ hơn nhiều so với tỷ lệ những người nghĩ rằng tốc độ còn chậm hoặc rất chậm - trong năm 2011 nhóm thứ hai có tỷ lệ ít hơn nhóm đầu (Hình 1.7). Câu hỏi về tốc độ của quá trình chuyển đổi từ nhà nước sang sở hữu tư nhân nhanh hay chậm cũng cho kết quả tương tự.

HÌNH 1.7. Nhận thức về con đường chuyển đổi



Nguồn: "Việt Nam trong quá trình chuyển đổi – Quan điểm đang thay đổi về thị trường và nhà nước năm 2014", Ngân hàng Thế giới và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, 2014.

Mặc dù chủ nghĩa thực dụng và linh hoạt giúp thúc đẩy quá trình cải cách, việc thiếu một chiến lược cải cách toàn diện đã hạn chế sự phát triển thể chế, cản trở triển vọng đạt được tăng trưởng hiệu quả và bền vững. Ngày càng gia tăng sự nhận thức về nhu cầu phải có trọng tâm mới vào nâng cao chất lượng tăng trưởng trong giai đoạn cải cách tiếp theo.

Sự ủng hộ rộng rãi đối với nền kinh tế thị trường có sở hữu tư nhân tạo nền tảng vững chắc để cải cách sâu sắc hơn. Nhưng cách tiếp cận trước đây, đã có hiệu quả trong giai đoạn cải cách ban đầu (đem lại lợi ích cho phần lớn mọi người trong xã hội), sẽ không đủ nữa. Những cải cách

từ nay trở đi có thể gặp sự phản kháng lớn hơn, từ các nhóm lợi ích đã nổi lên và đạt được sức mạnh đáng kể từ khi cải cách bắt đầu và có thể sẽ mất nhiều do cải cách. Đối với các thể hệ cải cách tiếp theo, việc tham vấn rộng rãi và chủ động xây dựng cơ sở bằng chứng về sự cần thiết phải cải cách sẽ còn quan trọng hơn, và cần xây dựng thêm nhiều chiến lược trung hạn để xây dựng, "tiếp thị", và thực hiện cải cách.

Các nhà lãnh đạo doanh nghiệp, các nhà nghiên cứu, các nhà hoạch định chính sách kỹ trị Việt Nam cần phải tiếp tục đóng một vai trò quan trọng trong việc hướng dẫn quá trình cải cách. Điều này đòi hỏi phải có các kênh gắn gũi, thẳng

thần, và tương tác để các nhà lãnh đạo chính trị và các nhà hoạch định chính sách tương tác với và tranh thủ sự lãnh đạo của các nhà lãnh đạo doanh nghiệp, các nhà nghiên cứu, các nhà kỹ trị. Điều này giúp ra chính sách Đổi Mới tốt hơn và vẫn có ý nghĩa quan trọng trong việc thiết kế và thực hiện chính sách trong tương lai³⁷. Các cơ quan truyền thông đại chúng và xã hội nói chung cũng phải được tham gia vào cung cấp thông tin để thiết kế chính sách và rà soát, giám sát tiến độ và ủng hộ thay đổi trong quá trình thực hiện khi kết quả không thuận lợi.

Hơn hết, tình hình này đòi hỏi phải có những thay đổi căn bản trong tư duy - của các nhà lãnh đạo trong Đảng và chính phủ, và các nhà kỹ trị và hoạch định chính sách. Mặc dù đã có cam kết về chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vẫn chưa có sự đồng thuận về các chi tiết của quá trình chuyển đổi. Và phần “theo định hướng xã hội chủ nghĩa” trong định nghĩa thường được sử dụng để biện minh cho việc giữ vai trò chủ đạo của nhà nước trong nền kinh tế. Việc giải quyết có hiệu quả các cuộc tranh luận về định nghĩa sẽ phản bác mạnh mẽ lại điều

này, trong khi rõ ràng ủng hộ vai trò của thị trường khi phân bổ nguồn lực và vai trò của khu vực tư nhân trong việc định hướng tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm.

Nhà nước sẽ đóng một vai trò quan trọng và bình đẳng không kém, là người điều tiết và hỗ trợ có hiệu quả, trong việc sửa chữa những thất bại thị trường và tạo ra một sân chơi bình đẳng cho tất cả các bên, trên cả hai mặt trận quan trọng. Tất cả các công ty, nhà nước hay tư nhân, có quan hệ và không có quan hệ, nhỏ hay lớn, trong nước hay nước ngoài, sẽ có cùng ưu đãi và hạn chế trên thị trường. Và chính phủ sẽ tạo nên sự bình đẳng về cơ hội để thành công trong cuộc sống cho tất cả mọi người, không phân biệt giới tính, dân tộc, và nơi sinh hoặc nguồn gốc gia đình.

Có quan niệm cho rằng “bệnh giáo điều vẫn còn phổ biến, vẫn còn suy nghĩ cào bằng, bất hợp lý, sợ đổi mới; đổi mới tư duy không kiên quyết và mạnh mẽ”³⁸. Cuộc tranh luận kéo dài về vấn đề hệ tư tưởng ở cấp cao đã làm chậm quá trình chuyển đổi kinh tế và phát triển kinh tế-xã hội. Giờ đây cần có sự lãnh đạo mạnh mẽ để đưa ra một tầm nhìn rõ ràng về các hành động cần thiết giúp xây dựng một

37 Kinh nghiệm với Luật Doanh nghiệp là một ví dụ. Chính phủ đã thành lập một nhóm công tác (gồm các nhà kỹ trị và các nhà nghiên cứu) để thi hành Luật Doanh nghiệp, đem lại những kết quả tích cực trong việc đẩy nhanh quá trình thực hiện.

38 Lương Xuân Quý, Tư duy mới về phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam trong bối cảnh mới; Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, 2015.

nền kinh tế thị trường thực sự cạnh tranh và công bằng.

2.2. Nhân tố toàn cầu

Vị trí địa lý của Việt Nam khiến quốc gia này tạo thành một mối liên kết quan trọng giữa Đông, Đông Nam và Nam Á. Sự kết nối vật lý với châu Á và những kết nối hàng hải với thế giới còn lại đã định hình lịch sử của Việt Nam và sẽ vẫn rất quan trọng. Tuy nhiên, siêu kết nối của thế giới hiện đại (mà Việt Nam đã cam kết) vượt qua các liên kết địa lý. Cơ hội và rủi ro trong tương lai được dự báo là phần lớn mang tính siêu vùng, do đó phải tiếp cận về địa chính trị và kinh tế vượt ra ngoài khu vực.

Bốn xu hướng lớn toàn cầu có ý nghĩa quan trọng đối với Việt Nam cần xem xét trong hai thập kỷ tiếp theo là³⁹ địa chính trị, kinh tế, công nghệ, và khí hậu.

Những xu hướng lớn về địa chính trị

Sự thay đổi hiện nay trong trục kinh tế và địa chính trị của thế giới từ Tây sang Đông và từ Bắc xuống Nam sẽ xác định trong những thập kỷ tới. Sự nổi lên của Trung Quốc đặc biệt quan trọng. Tuy vậy, những thay đổi địa chính trị sẽ thậm chí còn phức tạp hơn. Những quyền lực

khác trong vùng, bao gồm các nền kinh tế phát triển như Nhật Bản và Hàn Quốc, và cường quốc mới nổi như Bra-xin, Ấn Độ, Mê-hi-cô, Liên bang Nga, và Thổ Nhĩ Kỳ, cũng có thể sẽ thử để mở rộng khu vực ảnh hưởng riêng của họ.

Sự xuất hiện một trật tự thế giới đa cực làm phát sinh nhiều khả năng, bao gồm những quan hệ hợp tác hơn như Ngân hàng Đầu tư Cơ sở hạ tầng châu Á (AIIB) và Ngân hàng Phát triển Mới của nhóm BRICS (gồm Bra-xin, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc và Nam Phi). Cũng có thể sẽ có những căng thẳng, hoặc xung đột, giữa các cường quốc mới nổi, hay giữa các cường quốc mới nổi và hiện có.

Quan hệ hợp tác với một nước Trung Quốc đang lên sẽ vẫn rất quan trọng. Việt Nam là một trong các bên ký kết và là thành viên sáng lập của AIIB. Nhu cầu tài trợ cơ sở hạ tầng của Việt Nam trong vài thập kỷ tới sẽ cần đến hàng chục tỷ đô la mỗi năm. Vì hầu hết các đối tác song phương đang giảm sự hiện diện của mình ở Việt Nam, AIIB có thể bù đắp nhu cầu vốn đang xuất hiện.

Một rủi ro địa chính trị đặc biệt liên quan đến Việt Nam là các vấn đề trên biển với Trung Quốc. Những quan ngại này đi xa hơn vấn đề lãnh thổ, vì các vùng biển

39 Nội dung thảo luận về bốn đại xu hướng toàn cầu dựa vào Centennial Asia Advisors (2015).

có giá trị lớn về kinh tế và chiến lược, có ý nghĩa quan trọng đối với vận tải đường biển và thông tin liên lạc, và dồi dào về trữ lượng các loài cá và cũng như năng lượng và khoáng sản.

Vì vùng Trung Đông đang trong tình trạng hỗn loạn, địa chính trị về năng lượng cũng sẽ có tác động đến Việt Nam với vai trò cả là nhà sản xuất và nhà xuất khẩu dầu thô, và là nước tiêu dùng ngày càng nhiều các sản phẩm dầu khí.

Trong bối cảnh này trật tự thế giới đang phát triển nhanh chóng, Việt Nam sẽ cần phải tiếp tục xây dựng các liên minh của mình một cách khôn ngoan với tầm nhìn rõ ràng về lợi ích kinh tế và chính trị lâu dài.

Xu thế kinh tế toàn cầu

Nền kinh tế toàn cầu dự kiến sẽ tăng trưởng ở mức bình quân 3,2%/năm từ năm 2015 đến năm 2035 (Bảng 1.1), với những tiến bộ về hội nhập thương mại, đô thị hóa và công nghệ tiếp tục là động lực chính. Sự nổi lên của Trung Quốc, Ấn Độ và các nước thành viên ASEAN kết hợp với sự suy giảm (tương đối) của Hoa Kỳ, Châu Âu, và Nhật Bản có thể sẽ là sự thay đổi đáng chú ý nhất trong cơ cấu kinh tế toàn cầu trong thập kỷ tới (Hình 1.8). Ba nền kinh tế của châu Á sẽ đóng góp hơn 40% trong tăng trưởng GDP toàn cầu vào năm 2035, với tổng đóng góp vào GDP toàn cầu tăng, từ 22% trong năm 2014 lên 29% vào năm 2035.

BẢNG 1.1. Tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm của GDP theo giá thực tế

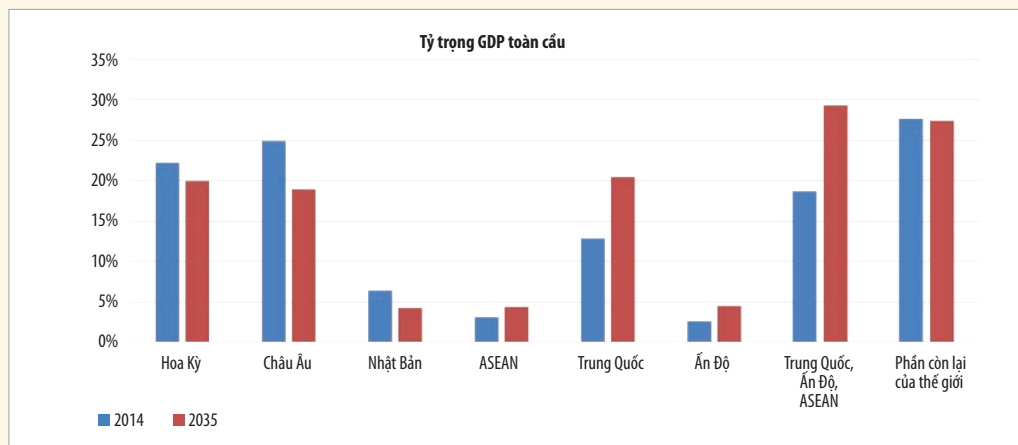
Quốc gia	2016-2020	2021-2025	2026-2030	2031-2035	2016-2035
Hoa Kỳ	2,8%	2,5%	2,6%	2,8%	2,7%
Châu Âu	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	1,9%
Nhật Bản	0,9%	1,3%	1,3%	1,5%	1,3%
ASEAN	5,3%	5,0%	4,6%	4,3%	4,8%
Trung Quốc	7,0%	6,0%	4,9%	4,0%	5,5%
Ấn Độ	6,6%	6,3%	5,8%	5,2%	6,0%
Các nước còn lại	3,5%	3,4%	3,1%	2,9%	3,2%
Toàn thế giới	3,5%	3,3%	3,2%	3,0%	3,2%

Nguồn: Số liệu và dự báo của Minors và các tác giả khác (2015) và tính toán của các tác giả báo cáo.

Trung Quốc rõ ràng là phần quan trọng nhất trong câu chuyện này; theo đánh giá của báo cáo này, Trung Quốc dự kiến sẽ vượt Hoa Kỳ để trở thành nền kinh tế lớn nhất thế giới (theo giá thị trường) vào khoảng năm 2032. Trung Quốc đã là nước xuất khẩu lớn nhất thế giới kể từ năm 2009, và là nước nhà nhập khẩu hàng hoá lớn thứ hai. Đất nước này được thiết lập để trở thành nguồn tài chính lớn thứ hai cho các nền kinh tế mới nổi, đặc biệt là trong khu vực. Trung Quốc đã chiếm 20% trong tổng kim ngạch thương mại của Việt Nam, tăng từ 10% trong năm 2000. Các dòng vốn FDI quan trọng vào Việt Nam được gắn phần nào với sự dịch chuyển của hoạt động sản xuất dựa trên nguồn lao động giá rẻ từ Trung Quốc. Khi tiền lương

thực tế ở Trung Quốc tăng lên, các nhà sản xuất sẽ tiếp tục tìm kiếm cơ hội đến với các cơ sở sản xuất có chi phí lao động thấp, “chiến lược Trung Quốc + 1”. Việt Nam gắn với miền nam Trung Quốc, nơi có nhiều mạng lưới sản xuất, tạo nên cho quốc gia này một lợi thế cạnh tranh. Các nhà sản xuất có thể được hưởng lợi từ chi phí tiền lương thấp và từ việc là một phần trong nguồn cung của Trung Quốc. Việc tập hợp trong một cụm công nghiệp thiết bị điện tử non trẻ tại bắc trung bộ của Việt Nam (xung quanh Hà Nội) là một dấu hiệu sớm cho thấy những khả năng này. Ngoài ra, với một tầng lớp trung lưu đang nổi lên nhanh chóng, thị trường tiêu dùng Trung Quốc sẽ ngày càng hấp dẫn đối với các nhà sản xuất Việt Nam.

HÌNH 1.8. Tỷ lệ của GDP trong các so với GDP toàn cầu (kịch bản cơ sở)



Nguồn: Số liệu và dự báo của Minors và các tác giả khác (2015) và tính toán của các tác giả báo cáo.

Thỏa thuận hợp tác kinh tế toàn cầu và khu vực

Lợi ích của hội nhập thương mại:

Triển vọng tăng trưởng ở Đông Á cũng sẽ được củng cố nhờ sự chuyển dịch liên tục hướng tới các hiệp định thương mại đa phương (thường là trong khu vực). Hội nhập ASEAN, Cộng đồng Kinh tế ASEAN đã trở thành một khối thương mại vào năm 2016, có thể tạo ra lợi ích kinh tế đáng kể. Ước tính thu nhập quốc dân của Việt Nam sẽ tăng từ 1-3%.⁴⁰ Tuy nhiên, nhiều trở ngại cần phải được tháo gỡ để đạt được lợi ích như dự kiến. Tiến độ dỡ bỏ các rào cản thương mại và phê chuẩn những hiệp định ASEAN - mở rộng đang diễn ra rất chậm. Các công ty báo cáo khả năng họ có thể tự do di chuyển hàng hoá, con người và vốn qua các biên giới chính trị của ASEAN không được cải thiện nhiều như mong đợi. Dữ liệu của Ban Thư ký ASEAN cho thấy khoảng 70% các điều kiện tiên quyết của Cộng đồng Kinh tế ASEAN đã được chính phủ các nước ASEAN thực hiện. Các nhiệm vụ còn lại khó khăn hơn, và quan trọng nhất đối với các nhà đầu tư. Tuy nhiên, người ta hy vọng rằng cuối cùng - có lẽ là vào cuối thập kỷ này - dòng dịch vụ, lao động và vốn sẽ di chuyển thuận lợi trong khu vực ASEAN.

Cộng đồng Kinh tế ASEAN dự kiến sẽ tăng cường đoàn kết và hợp tác giữa các quốc gia thành viên, thúc đẩy lợi ích chung và khắc phục những thách thức trong khu vực. Đầu tư nước ngoài dự kiến sẽ tăng, với nguồn vốn đầu tư tăng thêm cho cơ sở hạ tầng để phát triển và sản xuất. Sự nổi lên của tầng lớp trung lưu của các nước ASEAN đang phát triển sẽ gia tăng động lực cho tăng trưởng kinh tế khu vực. Hội nhập ASEAN được Việt Nam coi như một bước đệm giúp khóa lại các quan hệ đối tác vượt ra ngoài khu vực,⁴¹ đặc biệt là Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TTP) (Hộp 1.5), EU-FTA, đồng thời cả Khu vực Thương mại Tự do châu Á - Thái Bình Dương (FTAAP) và các hiệp định đối tác kinh tế khu vực toàn diện, mà hiện vẫn còn đang được đàm phán.

Các nước tham gia TPP chiếm 36% GDP toàn cầu và hơn ¼ kim ngạch thương mại thế giới. Việt Nam cũng ở một vị thế có nhiều lợi ích: TPP có thể giúp GDP tăng thêm 8% vào năm 2035, với mức tăng trưởng đáng kể trong xuất khẩu và đầu tư (Bảng 1.2).⁴² Nguồn gốc chính của những lợi ích này có thể sẽ là từ cắt giảm thuế quan (Hình 1.9), đặc biệt đối với hàng dệt may và may mặc, khi mà thuế quan của Hoa Kỳ

40 ERIA 2012; Thanh 2015.

41 Thanh 2015.

42 Những người khác đã ước tính mức tăng hai con số cho Việt Nam, lớn hơn nhiều lần so với bất kỳ quốc gia tham gia TPP nào khác. Petri và Plummer năm 2014.

hiện nay là hơn 17% theo giá trị hàng hoá. Việc giảm các biện pháp phi thuế quan đối với hàng hóa và dịch vụ thương mại cũng hứa hẹn sẽ có đóng góp đáng kể. Việt Nam cũng có thể sử dụng các cam kết TPP để khóa lại các cải cách chính sách nhạy cảm.

Trong khi APEC⁴³ không có nhiệm vụ tiến hành các cuộc đàm phán thương mại, FTAAP tạo ra khả năng hấp dẫn để hội nhập thương mại rộng hơn trong khu

vực châu Á-Thái Bình Dương.⁴⁴ Nếu cũng được thoả thuận và ký kết sau Hiệp định TPP, FTAAP sẽ tăng GDP của Việt Nam thêm 6% vào năm 2030 (ngoài 8% từ TPP). Ngược lại với TPP, nguồn tăng trưởng quan trọng nhất từ FTAAP sẽ là tự do hóa lớn hơn các biện pháp phi thuế quan. Đầu tư vào Việt Nam, khi có cả FTAAP và TPP, dự kiến tăng thêm 30% vào tăng trưởng vốn đầu tư cơ sở vào năm 2025.

HỢP 1.5. Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP)

TPP - bao gồm Bru-nây, Chi-lê, Niu-di-lân, Xinh-ga-po, Hoa Kỳ, Úc, Pê-ru, Việt Nam, Ma-lai-xi-a, Mê-hi-cô, Ca-na-đa và Nhật Bản - đã được quảng cáo là một thỏa thuận thương mại của thế kỷ 21, hoặc một thỏa thuận “đầy tham vọng, thế hệ tiếp theo”. Đàm phán TPP bao gồm các lĩnh vực sau, mà đi vượt ra ngoài phạm vi của “thương mại và” vấn đề trong WTO, và phản ánh nội dung của các hiệp định thương mại hiện đại: Cạnh tranh; Hợp tác và xây dựng năng lực; Dịch vụ, bao gồm dịch vụ tài chính, viễn thông, nhập cảnh tạm thời của các nhà cung cấp dịch vụ; Hải quan; Thương mại điện tử; Môi trường; Mua sắm Chính phủ; Sở hữu trí tuệ; Đầu tư; lao động; Vấn đề pháp lý; Tiếp cận thị trường đối với hàng hoá; Quy tắc xuất xứ; các biện pháp SPS và TBT; Dệt may và may mặc; Phòng vệ thương mại. TPP cũng đang được giao nhiệm vụ giải quyết các quy tắc và quy định hiện đang chồng chéo trong các hiệp định thương mại, nhờ đó đem lại sự gắn kết pháp lý cho thương mại khu vực.

Nguồn: <https://ustr.gov/tpp/outlines-of-tpp> và báo cáo cơ sở của CGE.

43 Các thành viên APEC bao gồm: Australia, Bru-nây Darussalam, Ca-na-đa, Chi-lê, Trung Quốc, Hồng Kông Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ma-lai-xi-a, Mê-hi-cô, Niu-di-lân, Papua New Guinea, Pê-ru, Phi-lip-pin, Nga, Xinh-ga-po, Đài Loan, Thái Lan, Hoa Kỳ và Việt Nam. Trường hợp ngoại lệ đáng chú ý từ APEC là Ấn Độ, sẽ được đưa vào RCEP.

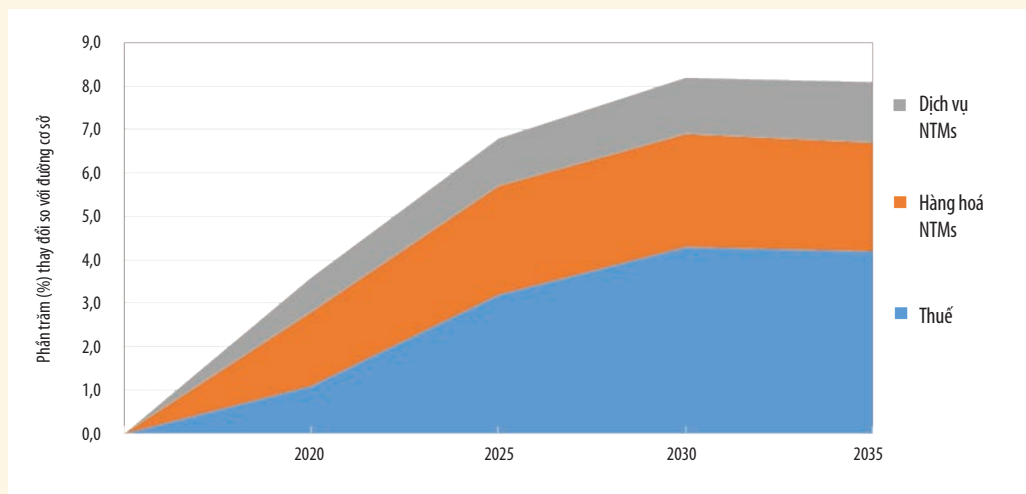
44 Đáng chú ý là Trung Quốc tuyên bố ủng hộ FTAAP tại diễn đàn APEC tổ chức tại Bắc Kinh vào tháng 11/2014, cho thấy độ tin cậy của nội dung đàm phán này.

BẢNG 1.2. Tổng quan về tác động của TPP và FTAAP đến Việt Nam, giai đoạn 2015-2035 (tỷ lệ thay đổi lũy kế so với tăng trưởng cơ sở của trường hợp trung bình - trừ khi có lưu ý khác)

	2020		2025		2030		2035	
	TPP	FTAAP	TPP	FTAAP	TPP	FTAAP	TPP	FTAAP
GDP thực	3,6	3,6	6,8	11,2	8,2	14,1	8,1	14,7
Xuất khẩu thực	5,0	5,4	13,4	14,4	16,8	20,3	17,1	23,7
Nhập khẩu thực	7,6	7,5	15,7	17,6	16,0	19,8	14,2	20,2
Đầu tư thực	13,6	12,9	21,3	32,2	15,0	27,0	6,3	17,8
Vốn đầu tư	3,1	2,9	9,3	11,2	12,9	18,8	11,9	20,1
Thay đổi cán cân thương mại (triệu USD)	-4.941	-4.648	-9.148	-13.689	-6.051	-11.313	-169	-5.166

Nguồn: Minor và các tác giả khác (2015).

HÌNH 1.9. Thay đổi về GDP thực của Việt Nam do TPP, giai đoạn 2015-2035 (tỷ lệ thay đổi lũy kế so với tăng trưởng cơ sở của trường hợp trung bình)



Nguồn: Minor và các tác giả khác (2015).

Phương thức hội nhập thương mại đa phương từ trên xuống có thể được bổ sung bằng những mối quan hệ hợp tác tiểu khu vực quan trọng, bao gồm hợp tác trong Tiểu vùng sông Mê Kông Mở rộng (GMS).

An ninh nguồn nước và nguồn nước suy giảm dọc theo đồng bằng sông Cửu Long:

Nguồn cung cấp nước ngày càng suy giảm và khó lường cùng với nhu cầu ngày càng tăng về nước và năng lượng đòi hỏi phải mở rộng hợp tác khu vực để giải quyết vấn đề an ninh năng lượng và nước. Sông Mê Kông chảy qua 6 quốc gia (gồm Cam-pu-chia, Trung Quốc, Lào, My-an-ma, Thái Lan và Việt Nam) với một lưu vực sông rộng 795.000 km², khoảng 6% nằm trên lãnh thổ Việt Nam. Khoảng 60 triệu người đang sinh sống trong lưu vực này, trong đó có 21 triệu người dân Việt Nam. Lưu vực sông Mê Kông có tiềm năng thủy điện lớn, hỗ trợ hoạt động đánh bắt cá trong đất liền lớn nhất thế giới, có mức độ đa dạng sinh học cao thứ hai trên thế giới, và cung cấp nước và dinh dưỡng cho Đồng bằng sông Cửu Long của Việt Nam.

Sông Mê Kông đặt ra những thách thức về quản lý nước xuyên biên giới. Trung Quốc là quốc gia đầu tiên bắt đầu phát triển trên quy mô lớn các nguồn tài

nguyên thủy điện tại lưu vực sông Mê Kông vào giữa thập niên 1990. Các nước khác đã thực hiện những dự án nhỏ hơn, và dự kiến sẽ phát triển với quy mô lớn hơn. Mặc dù đầu tư vào tiềm năng thủy điện trên sông Mê Kông là một lựa chọn hấp dẫn về tài chính đối với các chính phủ và nhà đầu tư tư nhân, hoạt động này gây ra nhiều tác động ngoại ứng tiêu cực. Các đập thủy điện, đặc biệt là những đập trên dòng sông chính, có thể chặn đường di cư của cá và giảm trữ lượng cá. Hồ thủy điện giữ lại phù sa, mà đáng ra sẽ chảy về hạ lưu để đưa dinh dưỡng về cho các khu vực đồng bằng và cho hệ sinh thái biển của ngành đánh bắt thủy sản xa bờ tại Việt Nam. Để tránh hoặc giảm thiểu các tác động ngoại ứng tiêu cực trong phát triển thủy điện là một nhiệm vụ không hề dễ dàng đối với Việt Nam và khu vực.

Hợp tác khu vực và an ninh năng lượng:

Nhu cầu năng lượng trong khu vực Đông Nam Á dự kiến sẽ tăng hơn 80% từ năm 2013 đến năm 2035, để đáp ứng nhu cầu của các nền kinh tế trong khu vực sẽ tăng gần gấp ba lần và dân số tăng gần 25%.⁴⁵ Các nước trong khu vực sẽ phải hành động để đảm bảo an ninh năng lượng, bao gồm tăng cường hợp tác khu vực trong lĩnh vực năng lượng, đặc biệt là sản xuất điện.

Những chính sách trước đây có thể làm tăng sự phụ thuộc vào nhập khẩu nhiên liệu hóa thạch. Các nước trước đây thường là nước xuất khẩu năng lượng ròng (ví dụ như Việt Nam) có thể sẽ trở thành nhà nhập khẩu ròng. Tỷ trọng của than trong cơ cấu năng lượng được dự đoán sẽ tăng, làm tăng thêm cường độ carbon của các nền kinh tế, và chi phí môi trường sẽ lớn hơn. Có thể có được một con đường bền vững hơn dựa trên các chính sách thay thế giúp nâng cao hiệu quả năng lượng, năng lượng tái tạo và ứng dụng công nghệ các-bon thấp hiện đại. Sự phân bố của nguồn tài nguyên năng lượng giữa các nước Tiểu vùng sông Mê Kông Mở rộng không đồng đều, tạo cơ hội hợp tác và thương mại vì lợi ích của tất cả các quốc gia trong Tiểu vùng.

Xu hướng công nghệ và mô hình kinh doanh mới⁴⁶

Các sáng kiến công nghệ được thúc đẩy bởi cuộc cách mạng thông tin sẽ phá vỡ mô hình sản xuất và thương mại toàn cầu.

Những tiến bộ trong công nghệ số - bao gồm in ấn ba chiều (3D), vi điều khiển lập trình, và máy gia công cơ được điều khiển bằng máy tính và chương trình số thế hệ thứ hai - giúp sản xuất các sản phẩm chất lượng cao tùy chỉnh dễ dàng và chi phí thấp hơn. Những tiến bộ cơ bản về năng lượng tái tạo gây ra ngày càng nhiều khó khăn đối với các nguồn năng lượng truyền thống và thường có hại cho môi trường hơn. Công nghệ giải trình tự bộ gen thế hệ tiếp theo và các tiến bộ y sinh khác được thiết lập để mở rộng nhanh chóng trong thập kỷ tới, giúp nâng cao và kéo dài tuổi thọ của con người. Các robot tiên tiến đang được đưa vào sử dụng trên thực tế theo cấp số nhân, giúp tăng năng suất và giảm chi phí.

Cuộc cách mạng thông tin cũng cho phép tạo ra những cải tiến đột phá trong mô hình kinh doanh. Internet làm giảm nhiều lợi thế về thông tin trong dịch vụ cho thuê chỗ đặt máy chủ và chia sẻ chi phí. Nguồn cung cấp nguyên liệu thô và các yếu tố đầu vào khác có thể tìm được trên internet. Các nền tảng trực tuyến,

45 Trong kịch bản cơ sở của Cơ quan năng lượng quốc tế (có tính đến các cam kết chính sách và cam kết do chính phủ thực hiện), nhu cầu dầu mỏ của khu vực sẽ tăng từ 4,4 triệu thùng/ngày trong năm 2013 lên 6,8 triệu thùng/ngày trong năm 2035, khoảng 20% tăng trưởng dự kiến của thế giới. Sau khi đã tăng trưởng ở mức hai con số mỗi năm kể từ năm 1990, nhu cầu than được dự kiến sẽ tăng gấp ba trong giai đoạn 2011-2035, với mức tăng chiếm gần 30% tăng trưởng toàn cầu. Nhu cầu khí tự nhiên được dự báo sẽ tăng 80% lên đến 250 tỷ mét khối so với cùng kỳ. Tỷ trọng của năng lượng tái tạo trong cơ cấu năng lượng chính dự kiến sẽ giảm do việc sử dụng năng lượng tái tạo hiện đại ngày càng tăng nhanh chóng - như địa nhiệt, thủy điện và gió được bù đắp bằng nhu cầu sử dụng nhiên liệu sinh khối truyền thống để nấu ăn giảm xuống. Lượng khí thải carbon dioxide liên quan đến năng lượng trong khu vực Đông Nam Á sẽ tăng gần gấp đôi, đạt mức 2,3 Gt vào năm 2035.

46 Phần này trích từ Centennial Asia Advisors (2015).

chẳng hạn như Alibaba, Etsy và Makers' Row, giúp các nhà sản xuất có thể tìm kiếm khách hàng mà không cần phải chi nhiều cho quảng cáo và phân phối. Các trang web gây quỹ như Indiegogo và Kickstarter có thể giúp kêu gọi nguồn tài chính.

Những xu hướng này chủ yếu mang lại thêm nhiều cơ hội. Nhưng công nghệ thâm dụng kỹ năng và lao động hiệu quả có thể loại bỏ những nghề có thu nhập trung bình thông thường. Các công nghệ mới hiện đã thay thế sản xuất thủ công trong nhiều ngành công nghiệp khác nhau, từ dệt may đến kim khí. Tiến bộ kỹ thuật có thể làm tăng sự bất bình đẳng về năng suất lao động và tiền lương, vì những người có kỹ năng chuyên môn kỹ thuật sẽ có thu nhập cao hơn. Một số người cho rằng tự động hóa có thể làm phi công nghiệp hóa đến sớm hơn ở các nước đang phát triển.⁴⁷ Việt Nam cần đầu tư nâng cấp kỹ năng về chuyên môn kỹ thuật của thế hệ tiếp theo, và tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh trong nước, để tận dụng tối đa lợi ích của các cơ hội và giảm thiểu rủi ro có thể xảy ra.

Năng lượng mặt trời. Năng lượng mặt trời đặt ra thách thức ngày càng tăng đối với các nguồn năng lượng truyền thống vì chi phí giảm. Tỷ trọng của sản lượng điện toàn cầu dự kiến sẽ tăng từ 0,4% đến 2,6%. Với năng lượng mặt trời phần lớn có thể tạo ra quanh năm, đặc biệt là ở miền Nam và miền Trung Việt Nam, cơ hội tiềm năng trong việc sử dụng năng lượng mặt trời và hệ thống nước nóng là rất lớn.

Di động xã hội (sự cơ động xã hội), phân tích, và dịch vụ điện toán đám mây. Những dịch vụ cho thấy cơ hội để Việt Nam bắt kịp được với các nước phát triển. Giá trị của ngành công nghiệp điện toán đám mây dự kiến sẽ tăng đến 241 tỷ USD vào năm 2020⁴⁹. Những dịch vụ này có thể giúp giảm chi phí cung cấp các dịch vụ công cộng. Ví dụ, chi phí điều trị bệnh mãn tính có thể được giảm 10% đến 20% nhờ quản lý bệnh tốt hơn⁵⁰. Sự hợp tác chặt chẽ giữa các nhà khoa học, doanh nghiệp và chính phủ rất cần để tối đa hóa các cơ hội tiềm năng.

Hệ gen học và khoa học đời sống.⁵¹ Những ứng dụng công nghệ trình tự bộ gen thế hệ tiếp theo trong y tế, nông

47 Rodrik 2015.

48 Triển vọng năng lượng thế giới (2013).

49 ICTC.

50 Manyika J và Chul M (2013).

51 Drake N (2011), Wadman M (2013), Battelle Technology Partnership Practice (2011).

ngành và nhiên liệu sinh học có khả năng giúp tăng sản lượng kinh tế. Phát hiện bệnh nhanh hơn, chẩn đoán chính xác hơn, các loại thuốc mới, và phương pháp điều trị bệnh tùy chỉnh hơn sẽ kéo dài tuổi thọ và nâng cao đời sống. Hiểu biết sâu hơn về kiểu hình di truyền của thực vật và động vật sẽ đẩy nhanh sự phát triển của cây trồng trong nông nghiệp và giống vật nuôi có nhiều chất dinh dưỡng hơn, năng suất cao hơn và có thể có khả năng kháng bệnh, côn trùng và hạn hán tốt hơn. Cây trồng được cải thiện về gen có thể làm giảm nhu cầu nhập khẩu thức ăn chăn nuôi của Việt Nam và giảm nhu cầu về hóa chất và các đầu vào khác. Tuy nhiên, các nhóm môi trường và người tiêu dùng cũng sẽ yêu cầu phải có thêm thông tin về nguy cơ sức khỏe và hệ thống quản lý tốt hơn để giảm thiểu rủi ro tiềm ẩn.

Thương mại điện tử. Doanh số thương mại điện tử đang tăng nhanh tại Việt Nam, do internet ngày càng phổ biến hơn và việc sử dụng điện thoại thông minh thậm chí còn tăng nhanh hơn. Một số hạn chế về thiếu ứng dụng để mua hàng trực tuyến, thanh toán trực tuyến tăng trưởng chậm, và những lo ngại về an toàn khi mua hàng trực tuyến cần phải

được khắc phục, và các dịch vụ hậu cần để vận chuyển những gói hàng nhỏ có thể được theo dõi và đúng hạn cần được tăng cường. Cơ hội để các doanh nghiệp trong nước hợp tác với đối tác nước ngoài trong lĩnh vực này rất lớn.

Ngành chế biến, chế tạo với công nghệ in 3D. Công nghệ in 3D đặt ra nhiều thách thức cho mô hình kinh doanh của sản xuất hàng loạt nhờ khả năng “tùy chỉnh hàng loạt” với mức chi phí thấp hơn. Mặc dù một số hoạt động thâm dụng lao động có thể bị ảnh hưởng, công nghệ này giúp mở rộng cơ hội sản xuất cho Việt Nam. Rủi ro là, khi công nghệ tiến bộ hơn, các ngành công nghiệp có thể chuyển sang sản xuất với quy mô nhỏ hơn, phân bố rộng rãi, và tùy chỉnh. Một số nhà đầu tư từ các nền kinh tế phát triển có thể đưa hoạt động sản xuất trở lại thị trường sản nhà của mình.

Trí tuệ nhân tạo: Một cuộc khảo sát gần đây của 170 nhà nghiên cứu trí tuệ nhân tạo cho thấy có sự đồng thuận cao về khả năng 90% máy móc có thông minh như con người sẽ được tạo ra vào năm 2075, 50% khả năng vào năm 2040 và 10% vào năm 2022.⁵² Khi tiến bộ và chi phí về công nghệ giảm xuống, robot công nghiệp ngày càng có khả năng nhiều hơn

52 Bostrom N (2014).

và giá cả phải chăng hơn. Robot tiên tiến thế hệ mới được sáng chế để nâng cao năng suất và tiết kiệm chi phí, thay thế những công việc có tay nghề thấp, đồng thời đòi hỏi công nhân hiện đại phải được trang bị các kỹ năng phức tạp hơn. Robot có khả năng thay thế ngày càng nhiều việc làm trong ngành công nghiệp ô tô và thiết bị điện tử.

Tiến bộ trong y tế: Một kỷ nguyên của y học số hóa, khi mà nhiều dịch vụ chăm sóc sức khỏe định kỳ sẽ diễn ra tại nhà, còn bệnh viện và phòng khám chủ yếu sử dụng để điều trị cấp cứu, dự kiến sẽ bắt đầu từ khoảng năm 2020⁵³. Điều này sẽ cách mạng hóa năng suất y tế, vì thời gian đi lại chờ đợi sẽ giảm, chẩn đoán bệnh chính xác hơn, và chăm sóc sức khỏe có giá phải chăng hơn.

Biến đổi khí hậu toàn cầu

Biến đổi khí hậu có khả năng gây các vấn đề toàn cầu có hậu quả nghiêm

trọng nhất. Nhiệt độ trung bình toàn cầu tăng 0,8°C trong giai đoạn 1880–2012⁵⁴. Từ năm 1990 đã ghi nhận 10 năm nóng kỷ lục. Số lượng các cơn bão cấp 4 và 5 đã tăng nhanh trong vòng 35 năm qua. Băng tại Bắc Cực đã giảm xuống mức kỷ lục, và mực nước biển toàn cầu đã tăng khoảng 10-20 cm trong thế kỷ qua, với tốc độ thu hẹp ngày càng tăng. Mực nước biển tăng làm tăng nguy cơ nước biển dâng trong bão và biến động về lượng mưa.

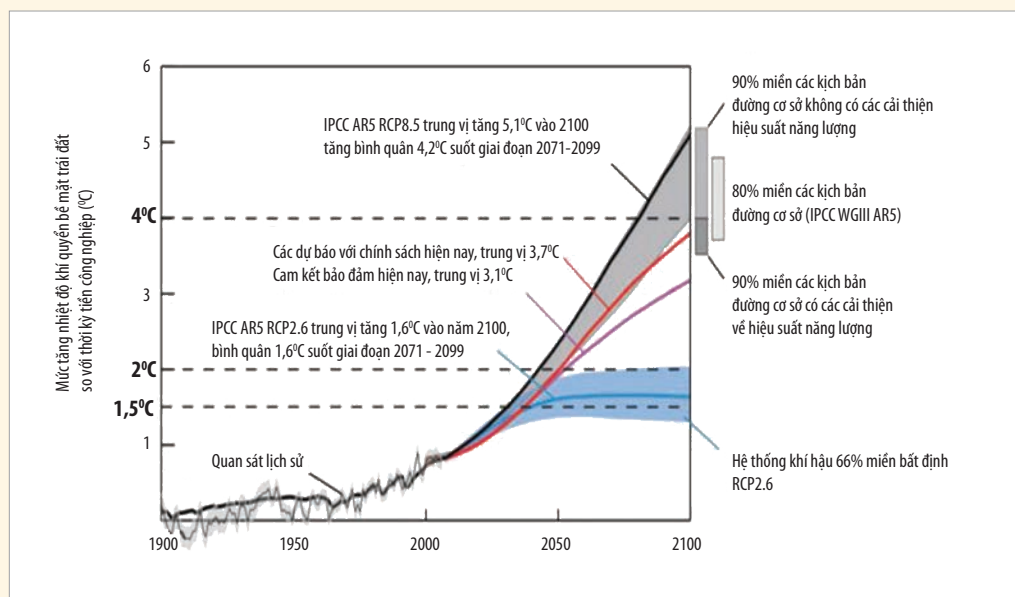
Báo cáo Đánh giá lần thứ 5 (AR5) gần đây của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu (IPCC)⁵⁵ cho thấy lượng khí thải khí nhà kính tiếp tục tăng⁵⁶. Phát thải khí nhà kính hiện nay làm nhiệt độ trên hành tinh tăng lên 3,5-4,0°C vào cuối thế kỷ (Hình 1.10). Báo cáo này cảnh báo lượng khí thải cần phải giảm xuống 0 trong vòng một thế kỷ nữa, nếu muốn hạn chế nhiệt độ toàn cầu nóng lên khoảng 2-3°C.

53 Dự báo y tế và khoa học xã hội đến 2020.

54 IPCC. 2013. Tóm tắt cho các nhà hoạch định chính sách. Biến đổi khí hậu năm 2013: Cơ sở khoa học vật lý. Đóng góp của Nhóm công tác I vào Báo cáo đánh giá lần thứ năm của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu, biên tập bởi T. F. Stocker, D. Tăn, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex, và P. M. Midgley, IPCC AR5 WGI, NXB Cambridge University: Cambridge Vương quốc Anh và Niu-dóc, NY.

55 Ủy ban Liên Chính phủ về Biến đổi Khí hậu (IPCC) là cơ quan chủ trì thực hiện các đánh giá biến đổi khí hậu toàn cầu. Ủy ban này bao gồm hàng trăm nhà khoa học hàng đầu thế giới và xuất bản báo cáo đánh giá thường xuyên với các thông tin khoa học, kỹ thuật và kinh tế xã hội gần đây nhất về biến đổi khí hậu và tác động của BĐKH.

56 IPCC (2014a). "Tóm tắt cho các nhà hoạch định chính sách." Biến đổi khí hậu năm 2014: Giảm thiểu biến đổi khí hậu. Đóng góp của Nhóm công tác III vào Báo cáo đánh giá lần thứ năm của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu, biên tập bởi O. Edenhofer, R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel, và J. C. Minx, IPCC AR5 WGIII, NXB Cambridge University: Cambridge, Vương quốc Anh và Niu-dóc, NY.

HÌNH 1.10. Dự báo mức tăng nhiệt độ bề mặt không khí

Nguồn: Minor và các tác giả khác (2015).

Việt Nam là một trong năm quốc gia dễ bị ảnh hưởng nhất bởi biến đổi khí hậu. Một tỷ lệ lớn dân số và tài sản kinh tế đang ở vùng đất thấp ven biển và đồng bằng châu thổ. Nhiệt độ ở Việt Nam tăng trung bình khoảng 0,26°C mỗi thập kỷ kể từ năm 1971⁵⁷, gấp đôi so với trung bình toàn cầu⁵⁸. Theo xu hướng hiện nay, nhiệt độ trung bình hàng năm sẽ tăng 0,6-1,2°C vào năm 2040 so với giai đoạn 1980-99⁵⁹.

Dự báo cho thấy sẽ có những đợt nắng nóng và rét buốt tăng cường, và mực nước biển ở Việt Nam sẽ tăng 28-33 cm.⁶⁰ Biến thiên về lượng mưa theo mùa dự báo sẽ tăng. Lũ lụt nghiêm trọng cũng sẽ có xác suất xảy ra cao hơn, đặc biệt là ở khu vực phía bắc, với nguy cơ sạt lở đất ở vùng núi lớn hơn. Đường đi của bão đã chuyển về phía nam trong năm thập kỷ qua. Nếu xu hướng này vẫn tiếp tục, Thành phố Hồ

57 Nguyễn và những người khác 2013.

58 Trenberth và những người khác 2007.

59 Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN & MT) năm 2012.

60 Dự báo không tính đến việc sụt lún đất, mà làm cho tác động của mực nước biển dâng càng trầm trọng thêm.

Chí Minh sẽ có khả năng phải hứng chịu bão. Xói lở bờ biển và xâm nhập mặn cũng có nguy cơ xảy ra cao hơn.

Nông nghiệp được dự báo sẽ bị ảnh hưởng nặng nề, trong đó Đồng bằng sông Cửu Long sẽ bị ảnh hưởng tồi tệ nhất.⁶¹ Sản xuất lúa hàng năm có thể giảm từ 3 đến 9 triệu tấn vào năm 2050, trồng cà phê có thể trở nên không còn phù hợp⁶², và các hệ sinh thái biển có khả năng bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Biến đổi khí hậu cũng có thể gây ra những hậu quả tiêu cực đến sức khỏe, bao gồm các bệnh do nước, bệnh do sinh vật và bệnh tiêu chảy⁶³. Lũ lụt sẽ làm tăng nguy cơ rủi ro. Người nghèo, người già, và phụ nữ sẽ đặc biệt dễ bị tổn thương do những đợt nắng nóng cực điểm.

3. KHÁT VỌNG VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2035

Những động cơ thúc đẩy khát vọng của Việt Nam vào năm 2035 đến từ cả bên trong và ngoài nước. Trong nước có một niềm tự hào mạnh mẽ về quá khứ oai hùng của một trong những xã hội có lịch sử và nền văn minh lâu đời nhất thế giới. Gần đây vào đầu thế kỷ 19, Việt Nam đã là một cường quốc trong khu vực, với một

nền kinh tế lớn hơn nhiều so với Thái Lan, Ma-lai-xi-a hay Phi-lip-pin.⁶⁴ Giai đoạn sau đó là một khoảng thời gian, mà Việt Nam đi xuống, tương đối dài, GDP bình quân đầu người tăng chỉ khoảng 0,4%/năm trong giai đoạn 1820 - 1960, và sau đó sụt giảm mạnh trong hơn một thập kỷ do chiến tranh tàn phá. Trong khi đó, nền kinh tế thế giới, bao gồm cả nhiều nước trong khu vực, lại tăng trưởng với tốc độ chưa từng có, làm tăng khoảng cách với Việt Nam. Giai đoạn sau Đổi Mới đã đưa Việt Nam vào nhóm các nước có thu nhập trung bình của thế giới. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa thu hẹp được khoảng cách với phần còn lại của thế giới và các nền kinh tế thành công trong khu vực như Hàn Quốc, Trung Quốc, Thái Lan và Ma-lai-xi-a, về thu nhập bình quân đầu người.

Do vậy, phần lớn khát vọng của Việt Nam đến năm 2035 xuất phát từ mong muốn giành lại vị thế của mình trong cộng đồng các quốc gia - và không bị tụt hậu thêm nữa trong khu vực. Mong muốn này không phải là mới, cũng không phải là ý tưởng muốn thu hẹp khoảng cách với kinh tế thế giới mà không cần phải có nỗ lực và đầu tư vào nguồn nhân lực. Trong một bức thư gửi cho các em học sinh vào ngày

61 Wassmann và những người khác 2009.

62 Bunn và những người khác 2015.

63 Coker và những người khác 2011.

64 Nguồn: Agus Madison, Nền kinh tế thế giới, một thế kỷ phát triển, Trung tâm Phát triển của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD).

khai giảng sau khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa giành được độc lập (năm 1945), Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: “... Non sông Việt Nam có trở nên tươi đẹp được hay không, dân tộc Việt Nam có bước tới đài vinh quang sánh vai với các cường quốc năm châu được hay không, chính là nhờ một phần lớn ở công học tập của các em...”

Bối cảnh toàn cầu mà Việt Nam đang tìm cách “bắt kịp” không phải luôn ở trạng thái tĩnh. Hội nhập kinh tế là động cơ thúc đẩy các nước phải nâng cao khả năng cạnh tranh. Đổi mới về công nghệ và kinh doanh trên toàn cầu, được cách mạng thông tin hỗ trợ, đang định hình lại cơ cấu kinh tế, chính trị và xã hội toàn cầu,⁶⁵ tạo ra cơ hội và rủi ro mới phải được định hướng một cách sáng suốt. Xây dựng nguồn nhân lực có tay nghề cao sẽ vẫn là một phần quan trọng trong các vũ khí của Việt Nam để thành công.

Ngoài việc “bắt kịp” với thế giới, Việt

nam còn mong muốn áp dụng những chuẩn mực thể chế hiện đại của các nước OECD về mức sống, nhà nước pháp quyền, và sáng tạo. Những nguyện vọng thể hiện mối quan tâm chú trọng vào nước sạch và bầu trời trong xanh; một xã hội lành mạnh, an toàn, có tri thức và công bằng; và một nhà nước có hiệu quả với trách nhiệm giải trình về các điều kiện phúc lợi vật chất và xã hội của người dân. Việt Nam cũng đã ký cam kết thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững của Liên Hợp Quốc, trong đó xây dựng một chương trình phát triển toàn diện toàn cầu trong 15 năm tới và sẽ xác định cụ thể hơn một số mục tiêu dài hạn quan trọng của Việt Nam.

Tóm lại, trong đánh giá của báo cáo này, khát vọng của Việt Nam đến năm 2035 là nhanh chóng đạt được *thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ* với những đặc trưng cơ bản được mô tả trong Hộp 1.6 và được mô tả chi tiết dưới đây.

HỘP 1.6. 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

65 Manu Bhaskaran (2015), báo cáo nền.

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.

Một xã hội thịnh vượng hơn

Đến năm 2035, Việt Nam mong muốn có một xã hội khá thịnh vượng, thuộc nhóm có thu nhập trung bình cao. Nền kinh tế thị trường đã phát triển hơn trong nước sẽ do khu vực tư nhân dẫn dắt, có khả năng cạnh tranh, và hội nhập sâu rộng với nền kinh tế toàn cầu. Các thể chế thị trường mạnh mẽ và hiện đại, đảm bảo cạnh tranh công bằng và tự do, đảm bảo tất cả các hình thức sở hữu tư nhân, thị trường vốn và đất đai cạnh tranh và minh bạch, sẽ mang lại nhiều lợi ích cho khu vực tư nhân trong nước. Các DNNN sẽ còn tương đối ít về số lượng (tốt nhất là chỉ với hai con số), và hoạt động theo cơ chế thị trường tập trung vào hiệu quả tài chính và sản xuất. Tất cả các tập đoàn, cho dù là tư nhân hay nhà nước, sẽ phải tuân thủ những thực hành tốt toàn cầu về quy định quản trị doanh nghiệp khách quan, và hoạt động trên một sân chơi bình đẳng đối với tất cả các bên liên quan.

Các ngành công nghiệp hiện đại và nền kinh tế dựa trên tri thức sẽ phát triển mạnh, được đặt trong một mạng lưới hiệu quả và được kết nối tốt tại các thành phố hiện đại, nơi mà các chính sách đô thị và nông thôn sẽ được đồng bộ chặt chẽ. Những đô thị như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh sẽ tương tác với nền kinh tế toàn cầu và đảm bảo tính đa dạng đô thị, nhờ đó khuyến khích học tập, sáng tạo và phát triển sản phẩm mới, kết nối mọi người và doanh nghiệp trên thế giới. Những thành phố như Đà Nẵng sẽ cho phép các nhà sản xuất được hưởng lợi từ sự hình thành và phát triển các cụm liên kết (clustering) bởi vì họ có thể lựa chọn công nhân và nguyên vật liệu từ một nhóm các nguồn cung lớn hơn và tham gia vào sự cạnh tranh có lợi. Những thành phố như Buôn Ma Thuột ở Tây Nguyên, nổi tiếng về cà phê, sẽ cho phép các doanh nghiệp và trang trại khai thác lợi ích kinh tế của quy mô tại cấp nhà máy.

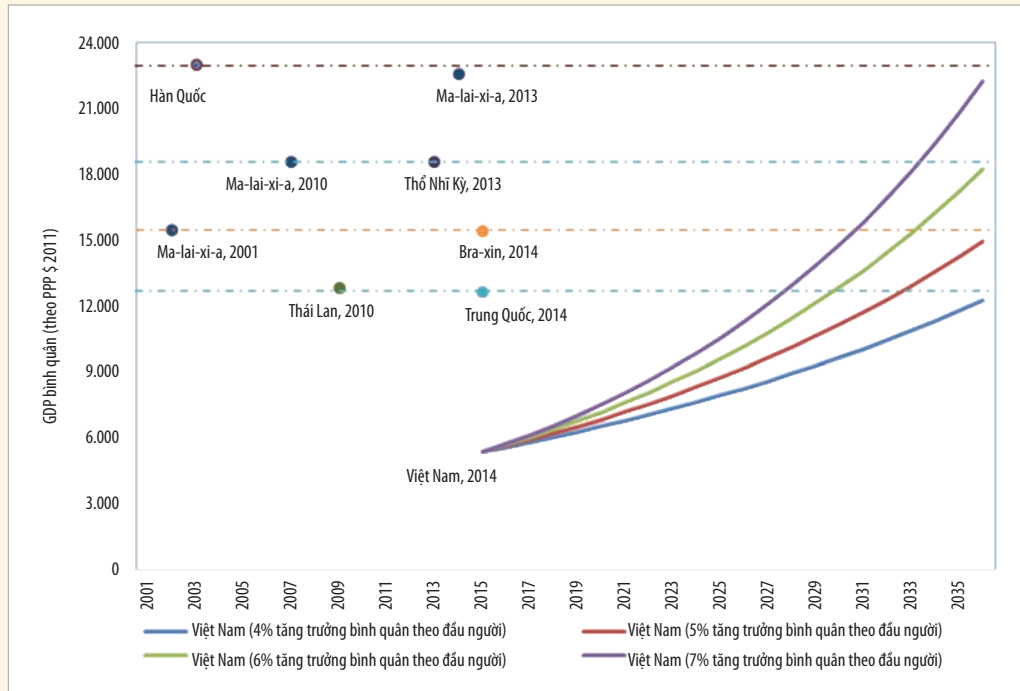
Trên cơ sở những khát vọng này, Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020 đề ra mục tiêu “đến năm 2020, nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại”. Tuy nhiên, mặc dù được chấp thuận rộng rãi, định nghĩa chính xác của thuật ngữ nền kinh tế “công nghiệp theo hướng hiện đại” chưa được đưa ra rõ ràng.⁶⁶ Mặc dù định nghĩa như thế nào vẫn mang tính chủ quan, báo cáo này đặt ra năm tiêu chí định lượng cụ thể để đạt được mục tiêu này:

- GDP bình quân đầu người đạt ít nhất 18.000 USD (theo giá PPP năm 2011), tương đương với Ma-lai-xi-a vào năm 2010.
- Phần lớn (trên 50%) dân số Việt Nam sống ở khu vực đô thị.
- Tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong GDP ở mức hơn 90% và đóng góp hơn 70% việc làm.
- Tỷ trọng của khu vực tư nhân trong GDP ít nhất là 80%.
- Chỉ số phát triển con người theo Liên hợp quốc đạt ít nhất 0,7.

Làm thế nào để Việt Nam trở thành một nền kinh tế công nghiệp, hiện đại

vào năm 2035? GDP bình quân đầu người, ở mức 5.370 USD vào năm 2014 (theo giá PPP năm 2011), sẽ phải tăng tối thiểu 6%/năm để đạt mốc 18.000 USD vào năm 2035 (Hình 1.11). Tỷ lệ này cao hơn so với tốc độ tăng trưởng bình quân 5,5% trong giai đoạn 1990 - 2014, và cao hơn nhiều mức bình quân 3,8% của tất cả các nước thu nhập trung bình trong cùng kỳ. Tỷ lệ tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người thấp hơn và khả thi hơn (nhưng vẫn còn rất tham vọng) là 5%/năm (bằng mức bình quân của Việt Nam trong 10 năm qua) sẽ tăng GDP bình quân đầu người lên dưới 15.000 USD một chút vào năm 2035 và đưa Việt Nam ngang tầm với Bra-xin vào năm 2014 (Hình 1.11), sẵn sàng để đạt mức 18.000 USD vào năm 2040. Tỷ lệ tăng trưởng 7% (mục tiêu tăng trưởng đầy khát vọng của Việt Nam) sẽ nâng GDP bình quân đầu người đến 22.200 USD, gần bằng GDP bình quân đầu người của Hàn Quốc vào năm 2002 hoặc Ma-lai-xi-a vào năm 2013. Tốc độ tăng trưởng cao hơn này cũng sẽ nâng cơ hội bắt kịp In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin của Việt Nam.

66 Trần 2015.

HÌNH 1.11. Kịch bản tăng trưởng thu nhập của Việt Nam đến năm 2035

Nguồn: WDI và tính toán của tác giả.

Bên cạnh việc phát triển để thịnh vượng hơn, Việt Nam cũng hướng tới một *môi trường bền vững* bằng cách bảo vệ chất lượng không khí, đất và nước. Việt Nam sẽ lồng ghép khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu vào kế hoạch kinh tế, chính sách xã hội, và đầu tư cơ sở hạ tầng để giảm những rủi ro nghiêm trọng nhất do biến đổi khí hậu gây ra. Quốc gia này cũng sẽ phát triển các nguồn năng lượng đa dạng, sạch và an toàn. Là một thành viên có trách nhiệm của cộng đồng các

quốc gia trên toàn cầu, Việt Nam sẽ xây dựng các mối liên kết với toàn thế giới và thực hiện đầy đủ trách nhiệm toàn cầu để gìn giữ hòa bình và an ninh, đồng thời với việc chủ động tìm kiếm cơ hội hội nhập kinh tế trong khu vực và toàn cầu.

Một xã hội sáng tạo

Một xã hội sáng tạo, hiện đại sẽ là động lực cho sự phát triển trong tương lai của Việt Nam. Trọng tâm sẽ là tạo ra một môi trường cởi mở và tự do, khuyến khích học

tập và sáng tạo đối với tất cả các công dân, những người sẽ được đảm bảo tiếp cận bình đẳng đến các cơ hội phát triển và tự do theo đuổi nghề nghiệp của mình, đồng thời hoàn thành trách nhiệm mà không làm ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia và cộng đồng. Trong một số lĩnh vực khoa học và công nghệ, Việt Nam sẽ phát triển đến trình độ tiên tiến trong khu vực và trên toàn cầu, hỗ trợ một cách đầy đủ các nhu cầu đổi mới của một quốc gia có thu nhập trung bình cao năng động.

Đến năm 2035, Việt Nam sẽ có một số trường đại học được công nhận trên toàn cầu và khu vực, thu hút nhân tài không chỉ trong nước mà còn cả trong khu vực. Nói rộng hơn, hệ thống giáo dục đại học (bao gồm sự kết hợp chặt chẽ các trường đại học, cao đẳng, và trường dạy nghề) sẽ phát triển mạnh trong một môi trường cạnh tranh để nâng cao chất lượng giáo dục và đáp ứng nhu cầu học tập ngày càng tăng của xã hội. Phương pháp dạy học lấy sinh viên làm trung tâm sẽ nâng cao khả năng tự học và tự sáng tạo của sinh viên. Ngoài nguồn lực giảng dạy chất lượng cao và nguồn tài nguyên phong phú (được thúc đẩy nhờ cơ cấu tự chủ của các trường), các tổ chức giáo dục đại học sẽ đóng vai trò là trung tâm của các nghiên cứu sâu sắc và đổi mới phục vụ nhu cầu của các doanh nghiệp tư nhân. Hỗ trợ cho các tổ chức giáo dục đại học sẽ là các viện nghiên cứu

của nhà nước, thực hiện hợp đồng nghiên cứu ứng dụng với các doanh nghiệp đồng thời tập trung vào nghiên cứu cơ bản cạnh tranh để phục vụ những ưu tiên phát triển kinh tế-xã hội. Các viện nghiên cứu của cộng đồng doanh nghiệp, đặc biệt là trong những doanh nghiệp lớn, cũng sẽ được hình thành, nâng cao năng lực đổi mới của khu vực tư nhân. Đồng thời, khu vực tư nhân trong nước năng động hơn, gắn với chuỗi cung ứng toàn cầu, sẽ tạo ra nhu cầu chắc chắn và tiếp thu kiến thức tiến bộ để sản xuất ra những mặt hàng có giá trị gia tăng cao và khả năng cạnh tranh trên cả thị trường trong nước và quốc tế.

Một xã hội công bằng

Việt Nam sẽ tiếp tục là một xã hội quan tâm và công bằng, nhạy cảm và đáp ứng nhu cầu của các nhóm dễ bị tổn thương, và quan tâm đến an sinh của những người bị gạt ra bên lề do những thăng trầm trong nền kinh tế thị trường. Đất nước cần quan tâm đến một thực tế là để duy trì xu hướng công bằng tích cực trong quá khứ không phải là tự nhiên mà có, đặc biệt là khi các lực lượng của đô thị hóa, toàn cầu hóa, và sản xuất thâm dụng kỹ năng ngày càng tăng đã bén rễ vững chắc hơn.

Đến năm 2035, tất cả mọi người dân sẽ có cơ hội bình đẳng để thành công trong cuộc sống, không phân biệt giới tính, dân tộc, và nơi sinh hoặc nguồn gốc gia đình.

Các DTTS sẽ hoà nhập vào cơ cấu xã hội và kinh tế của đất nước, với hầu hết các chỉ số phát triển so với người Kinh đều đã được thu hẹp khoảng cách. Các nhà hoạch định chính sách nhận thức đầy đủ là cần có những can thiệp có mục tiêu về giáo dục, dinh dưỡng và vệ sinh môi trường, trao cho người DTTS có tiếng nói lớn hơn. Việt Nam cũng sẽ hết sức nỗ lực để thực hiện đầy đủ cam kết nhằm hoà nhập những người khuyết tật nặng. Việt Nam cũng cần cải cách hệ thống hộ khẩu để đảm bảo tiếp cận bình đẳng với các dịch vụ hành chính và dịch vụ công cho người di cư đô thị tại nơi họ cư trú. Cuối cùng, để được bình đẳng về cơ hội, cần cải cách về chính sách dân số và thực hiện một chiến dịch xã hội tích cực để nâng cao nhận thức về giá trị của trẻ em nữ và xoá bỏ việc lựa chọn giới tính khi sinh.

Việt Nam cũng hiểu rõ rằng chương trình hoà nhập trong tương lai sẽ được định hình bởi hai đại xu hướng xã hội: sự gia tăng của tầng lớp trung lưu, mà sẽ hiện diện ngày càng nhiều tại các đô thị và làm việc trong khu vực chính thức; cùng với sự lão hóa nhanh chóng của dân số. Theo đó, quốc gia này cần nỗ lực mạnh mẽ để thực hiện theo bốn hướng chính sách. Thứ nhất, hệ thống lương hưu sẽ được mở rộng một cách hệ thống đến phần đông dân số, đồng thời đảm bảo tính bền vững tài chính và tài khoá của hệ thống. Thứ hai, Việt Nam đảm bảo

đa số trẻ em đều hoàn thành giáo dục trung học phổ thông và có các kỹ năng liên quan đến công việc, chú trọng đến cả phát triển các kỹ năng phi nhận thức và kỹ năng giải quyết vấn đề phức tạp. Thứ ba, sẽ có một hệ thống quan hệ lao động phù hợp trong một nền kinh tế thị trường đã phát triển, trong đó lợi ích của người lao động, người sử dụng lao động và nhà nước được đại diện đầy đủ hơn trong một quá trình thương lượng thực sự. Cuối cùng, cần hết sức nỗ lực để đảm bảo mọi công dân đều được tiếp cận đến các dịch vụ y tế chất lượng tốt mà không bị lâm vào khó khăn tài chính.

Một xã hội dân chủ

Nhà nước pháp quyền có hiệu quả và trách nhiệm giải trình sẽ hoạt động trước năm 2035. Cơ cấu quản trị của đất nước sẽ làm rõ mối quan hệ giữa nhà nước với công dân, và giữa nhà nước với thị trường. Nhà nước sẽ thực hiện những chức năng cơ bản của mình một cách hiệu quả, thông qua cơ cấu các cơ quan nhà nước được tổ chức tốt (cả ở trung ương và địa phương) cùng với một nền quản lý mạnh mẽ và dựa trên thực tài. Một nhà nước có hiệu quả sẽ phải làm tốt việc xây dựng và thực thi pháp luật; quản lý các mối quan hệ quốc tế; đảm bảo trật tự công cộng và an ninh quốc gia; và đảm bảo các thị trường hoạt động tự do nhưng vẫn giải quyết được các thất bại thị trường.

Một nhà nước Việt Nam hiệu quả cũng sẽ áp dụng các nguyên tắc thị trường khi hoạch định chính sách kinh tế. Mối quan hệ nhà nước và thị trường sẽ có điểm đặc trưng là sự phân tách rõ ràng hơn giữa khu vực công và khu vực tư nhân. Cụ thể là các cơ quan nhà nước tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp vào hoạt động quản lý kinh tế sẽ không tham gia vào kinh doanh dưới bất kỳ hình thức nào để tránh sự xuất hiện và thực tế về xung đột lợi ích. Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế sẽ được chuyển từ nhà sản xuất sang thành cơ quan quản lý và thúc đẩy có hiệu quả và nhà nước sẽ tập trung vào việc tạo ra một sân chơi bình đẳng trong nền kinh tế, thực thi cạnh tranh tự do và công bằng và đảm bảo quyền về tài sản an toàn và minh bạch hơn, đặc biệt là xung quanh vấn đề đất đai.

Nhà nước cũng sẽ phát triển các tổ chức xã hội mạnh mẽ để đảm bảo sức mạnh thuộc về công dân Việt Nam và bảo vệ quyền theo đuổi sự sáng tạo của người dân. Ranh giới rõ ràng về trách nhiệm giữa các cơ quan lập pháp, tư pháp và hành pháp sẽ được xây dựng để giám sát và cân đối đầy đủ đối với chính phủ.

Quốc hội sẽ gồm các đại biểu chuyên trách có năng lực chuyên môn và tự chủ về thể chế để đại diện cho quyền của người dân, thực hiện giám sát việc điều hành đất nước, và thông qua các luật có chất lượng

cao. Tương tự, các cơ quan tư pháp sẽ được tổ chức phù hợp, với quyền tự chủ và năng lực chuyên môn tốt để giải quyết những tranh chấp trong một xã hội và nền kinh tế đa dạng hơn. Các cơ quan hành pháp sẽ được tổ chức thống nhất theo chiều ngang và theo chiều dọc, với các cấp chính quyền trung ương và địa phương có chức năng rõ ràng.

Một xã hội văn minh sẽ làm cho mọi công dân, mọi tổ chức chính trị và xã hội (toàn bộ hệ thống chính trị) đều bình đẳng trước pháp luật. Thúc đẩy điều này sẽ là một hệ thống các tổ chức xã hội đại diện cho người dân một cách đa dạng và mạnh mẽ, mà có thể thực hiện các quyền cơ bản, bao gồm quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân, quyền thông tin và lập hội.

Ba mươi năm Đổi Mới đã mang lại nhiều thành công. Khát vọng phát triển của Việt Nam đến năm 2035 rất mạnh mẽ và quan trọng, nhưng những thách thức và nguy cơ mà đất nước phải đối mặt cũng rất lớn. Để đạt được khát vọng này cần thực hiện những chuyển đổi hoặc rút thắt sau có ý nghĩa rất quan trọng, đó là:

- Hiện đại hóa kinh tế và phát triển khu vực tư nhân;
- Xây dựng năng lực sáng tạo quốc gia;
- Quản lý đô thị hóa nhằm tăng hiệu quả kinh tế;
- Tăng cường tính bền vững môi trường

- và nâng cao khả năng chống chịu trước biến đổi khí hậu;
- Tăng cường bình đẳng và hòa nhập xã hội;
 - Xây dựng thể chế hiện đại vì một nhà

nước có hiệu quả.

Mỗi một chuyển đổi dài hạn này và những cải cách có liên quan sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong các chương tiếp theo của báo cáo.

Tăng trưởng kinh tế vi mô chuyển dịch cơ cấu hội nhập thương mại năng suất cơ hội tiếp cận tín dụng thể chế

hiện đại hóa nền kinh tế

chính sách thách thức

ngoại thương cơ hội rủi ro kinh tế thị trường quá trình

55	Thông điệp chính
59	1. Tăng trưởng và hiện đại hóa nền kinh tế Việt Nam
59	1.1. Tăng trưởng kinh tế
62	1.2. Chuyển dịch cơ cấu ngành theo hướng hiện đại
69	1.3. Hội nhập nhanh chóng về thương mại
71	1.4. Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường chưa đồng bộ
78	2. Cơ hội, rủi ro và thách thức cho tăng trưởng tương lai
78	2.1. Bài học của một số nước và kịch bản tăng trưởng cho Việt Nam
86	2.2. Thách thức về năng suất của Việt Nam qua hai giai đoạn tăng trưởng
89	2.3. Nguyên nhân của sự trì trệ về năng suất tại Việt Nam nhìn từ góc độ chính sách và thể chế
98	3. Thúc đẩy hiện đại hóa nền kinh tế và phát triển khu vực tư nhân
101	3.1. Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, tạo sân chơi bình đẳng
106	3.2. Tăng cường nền tảng kinh tế vi mô để phát triển khu vực tư nhân
126	3.3. Hiện đại hóa và thương mại hóa khu vực nông nghiệp
130	3.4. Tận dụng cơ hội ngoại thương để tăng trưởng
146	Phụ lục 1. Tương quan thực tế giữa các mối quan hệ chính trị và khả năng tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp và lợi nhuận
150	Phụ lục 2.1
155	Phụ lục 2.2. Hạch toán tăng trưởng để xác định nguồn gốc tăng trưởng

HIỆN ĐẠI HÓA NỀN KINH TẾ VÀ PHÁT TRIỂN KHU VỰC TƯ NHÂN

CHƯƠNG

2

THÔNG ĐIỆP CHÍNH

Kinh tế thế giới còn tiềm ẩn nhiều bất trắc, trong đó những rủi ro ngoài dự kiến và bẫy phát triển có thể khiến cho giai đoạn đình trệ về kinh tế bị kéo dài. Việt Nam đã làm tốt việc khai thác các cơ hội, quản lý rủi ro và những cạm bẫy phát sinh. Kể từ năm 1990, Việt Nam đã trở thành một trong những nền kinh tế tăng trưởng nhanh nhất trên thế giới. Nhưng có lẽ, điều đáng chú ý hơn là ở Việt Nam tăng trưởng đạt

được đã *đi đôi* với công bằng thay vì phải *đánh đổi* công bằng để tăng trưởng nhanh như một số nền kinh tế khác. Mặc dù Việt Nam vẫn còn nhiều điều phải học hỏi từ thế giới trong quá trình phát triển, nhưng cộng đồng quốc tế cũng có thể tham khảo những thành công của Việt Nam trong quá trình tìm kiếm các giải pháp phát triển rộng lớn hơn.

Tuy nhiên, câu chuyện về phát triển ở Việt Nam vẫn chưa kết thúc. Tổng sản

phẩm trong nước (GDP) bình quân đầu người trong năm 2013 chưa bằng 40% mức bình quân của thế giới tính theo sức mua tương đương (PPP) (Hình 1), hay khoảng 20% tính theo giá thị trường. Việt Nam có thể đạt mức thu nhập bình quân của thế giới vào năm 2035 nếu nâng được tốc độ tăng trưởng GDP trên đầu người lên mức 6,0-6,5% mỗi năm từ mức 5,0-5,5% hiện nay. Điều này đòi hỏi Việt Nam phải luôn thận trọng với các bất phát triển trong tương lai, bởi chúng có thể dẫn đến vài thập niên đình trệ kinh tế (như đã từng xảy ra ở nhiều quốc gia đang phát triển), đặc biệt trong bối cảnh thế giới không còn thuận lợi như trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Các bất phát triển thường liên quan đến sự đình trệ về năng suất, và đây chính là điểm gây quan ngại đối với thành tích tăng trưởng của Việt Nam. Tăng trưởng năng suất lao động (sản lượng trên mỗi người lao động) đã và đang có xu hướng giảm từ cuối những năm 1990, được lý giải do mức tăng năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) suy giảm mạnh. Hơn nữa, suy giảm về tăng trưởng năng suất lao động cũng diễn ra ở hầu hết các ngành, đặc biệt là khai thác mỏ, dịch vụ công ích, xây dựng, tài chính và bất động sản, là những ngành mà doanh nghiệp nhà nước (DNNN) vẫn giữ vai trò chi phối. Xu hướng này cho đến nay thường dễ dàng

bị bỏ qua. Từ đầu những năm 2000 tăng trưởng GDP đạt được là nhờ một số nhân tố bù đắp cho mức tăng năng suất thấp và suy giảm, nhưng đến nay những nhân tố đó đã tới giới hạn tự nhiên của chúng. Lực lượng lao động gia tăng nhanh chóng đã bù đắp cho mức tăng năng suất lao động thấp và suy giảm trong toàn nền kinh tế. Chuyển dịch cơ cấu quy mô lớn bù đắp cho mức tăng năng suất lao động thấp và suy giảm trong các ngành. Tích lũy tư bản tăng mạnh bù đắp cho mức tăng thấp và suy giảm của năng suất các nhân tố tổng hợp. Tuy nhiên trong giai đoạn phát triển sắp tới, mỗi nhân tố bù đắp trên có thể sẽ yếu đi đến mức không đủ bù cho những yếu kém về xu hướng năng suất, từ đó sẽ tác động đến tăng trưởng kinh tế chung.

Những yếu kém về tăng trưởng năng suất được lý giải bằng một số nguyên nhân. Khu vực công vẫn có vai trò đáng kể trong các lĩnh vực sản xuất và trong kiểm soát thị trường các yếu tố sản xuất, và đang chiếm đến khoảng một phần ba GDP. Đầu tư công nói chung chưa đạt hiệu quả ở mức cần thiết do thiếu sự đồng bộ và nhất quán trong các quyết định đầu tư được ban hành từ một cấu trúc nhà nước cát cứ và manh mún (Chương 7). Hơn nữa, phần lớn DNNN là các đơn vị sản xuất không hiệu quả do động lực bị méo mó và do phải theo đuổi nhiều mục tiêu, trong đó ít khi tính đến mục

tiêu lợi nhuận. Tình trạng kém hiệu quả trong đầu tư Nhà nước diễn ra phổ biến, tác động đến năng suất chung của cả nền kinh tế. Tuy nhiên, tất cả các vấn đề nêu trên chưa đủ để lý giải sự *suy giảm* tốc độ tăng trưởng năng suất ở Việt Nam.

Lý do đặc biệt đáng lo ngại gây ra suy giảm về tăng trưởng năng suất ở Việt Nam là năng suất của khu vực tư nhân trong nước bị giảm sút mạnh, khiến cho khu vực này cũng kém hiệu quả như khu vực nhà nước, trong khi khu vực tư nhân cần phải là động lực chính để đảm bảo tăng trưởng trong tương lai.

Các doanh nghiệp tư nhân trong nước thường rất nhỏ, do vậy khó có thể tăng năng suất bằng hiệu quả kinh tế nhờ quy mô, chuyên môn hóa và đổi mới sáng tạo, là những nhân tố đảm bảo tăng trưởng bền vững trong dài hạn⁶⁷. Hơn nữa, các doanh nghiệp nhỏ đang ngày càng trở nên thâm dụng vốn, nhưng do thiếu hiệu quả kinh tế về quy mô, nên năng suất vốn của các doanh nghiệp đó bị suy giảm mạnh. Các doanh nghiệp tư nhân lớn không chỉ ít về số lượng mà thường kém hiệu quả hơn cả các doanh nghiệp nhỏ. Điều này phản ánh tầm nhìn ngắn hạn của họ về

đầu tư và lợi nhuận, khi họ tập trung phần lớn đất đai và tài sản vốn vào các lĩnh vực như tài chính, ngân hàng, bất động sản và xây dựng. Đây lại là các lĩnh vực có mức tăng trưởng năng suất thuộc loại thấp nhất ở Việt Nam. Các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài ngày càng tăng sự hiện diện ở Việt Nam và dẫn dắt sự tăng trưởng nhanh chóng trong công nghiệp chế tạo và xuất khẩu. Tuy nhiên, sự kết nối giữa họ với các doanh nghiệp trong nước vẫn chưa diễn ra, nhất là ở một số ngành quan trọng, gây cản trở cho tăng năng suất thông qua chuyển giao công nghệ và nâng cao trình độ quản lý. Điều đó làm dấy lên mối quan ngại có thể xảy ra “hiện tượng Mê-hi-cô”⁶⁸.

Điều kiện tiên quyết để Việt Nam đạt được các mục tiêu về thu nhập vào năm 2035 là khôi phục tăng trưởng năng suất. Chương trình cải cách sẽ rất thách thức, do sự suy giảm tăng trưởng năng suất đang diễn ra trên diện rộng. Trọng tâm trước mắt cần tập trung vào bốn vấn đề sau:

Trước hết, ưu tiên cải cách số một là phải tạo môi trường thuận lợi để khu vực tư nhân trong nước nâng cao năng lực cạnh tranh và năng suất. Điều này đòi hỏi

67 Ngân hàng Thế giới, 2007.

68 “Hiện tượng Mê-hi-cô” chỉ sự hình thành “hai nền kinh tế trong một quốc gia”, một nền kinh tế hiện đại, năng suất cao do các công ty đa quốc gia dẫn dắt, và một nền kinh tế lạc hậu, năng suất thấp của đông đảo doanh nghiệp nhỏ trong nước. Khi đó, cả nền kinh tế có thể vẫn tăng trưởng, nhưng không thể phát triển bền vững.

phải tăng cường nền tảng kinh tế vi mô của nền kinh tế thị trường, cụ thể là bảo hộ quyền tài sản và thực thi các chính sách về cạnh tranh. Sửa chữa những méo mó trên thị trường các yếu tố sản xuất, đặc biệt là thị trường vốn và đất đai, cũng là yêu cầu quan trọng (Hiện nay thị trường các yếu tố sản xuất chưa phát triển, còn hạn chế và bị Nhà nước quản lý và kiểm soát quá mức).

Ưu tiên cải cách thứ hai là cải tổ toàn diện khu vực DNNN. Cần quan tâm hơn nữa đến việc giảm số lượng các doanh nghiệp do Nhà nước kiểm soát và chi phối từ con số trên 3.000 hiện nay xuống dưới 100 vào năm 2035 (không tính các doanh nghiệp dịch vụ công). Chính phủ cũng cần ban hành các chính sách rõ ràng về sở hữu trong DNNN, đặt trọng tâm vào tối đa hóa hiệu quả vốn của Nhà nước (hạn chế các trường hợp ngoại lệ). Cần thực thi chính sách đặt các DNNN vào vị thế đối mặt với áp lực cạnh tranh trực tiếp trên thị trường và tuân thủ hạn mức ngân sách cứng. Cần nâng các yêu cầu báo cáo lên theo chuẩn mực quốc tế, đồng thời tránh can thiệp hành chính vào hoạt động của DNNN. Chức năng sở hữu và quản lý nhà nước của Chính phủ cũng cần được làm rõ và hợp lý hóa. DNNN phải có đội ngũ cán bộ quản lý chuyên nghiệp và hội đồng quản trị có năng lực.

Để đảm bảo thành công cho cả hai ưu tiên cải cách trên, điều quan trọng là

phải tạo sân chơi bình đẳng cho tất cả mọi doanh nghiệp, đặc biệt là các chính sách thuế và cổ tức, tiếp cận đất đai, vốn, và hợp đồng mua sắm công. Những doanh nghiệp có các mối quan hệ thân hữu quan trọng (DNNN, phần lớn các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và một số doanh nghiệp tư nhân lớn trong nước) đều có lợi thế hơn so với khu vực tư nhân trong nước không có được các mối quan hệ đó. Vấn đề là những doanh nghiệp có quan hệ thân hữu lại không phải là doanh nghiệp có năng suất cao nhất, và điều đó làm suy yếu chất lượng của khu vực doanh nghiệp, đồng thời gây tổn thất nhiều hơn về mặt năng suất, đổi mới sáng tạo và tăng trưởng của nền kinh tế nói chung.

Ưu tiên cải cách thứ ba là tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo định hướng thị trường, thương mại hóa và giảm mạnh sự can thiệp của Nhà nước. Gần một nửa lực lượng lao động ở Việt Nam làm việc trong nông nghiệp và mặc dù tỷ lệ đó có thể giảm một nửa trong hai thập niên tới, hiệu quả hoạt động nông nghiệp vẫn sẽ có tác động lớn đến năng suất lao động của cả nền kinh tế. Có hai chuyển đổi lớn cần được thực hiện. Thứ nhất, *chuyển đổi nông nghiệp*, bao gồm cơ giới hóa sản xuất, tích tụ đất đai, tổ chức các dịch vụ nông nghiệp, và sử dụng đất theo hướng linh hoạt và theo tín hiệu thị trường (giảm áp đặt hành chính trong việc tập trung vào

lúa gạo). Thứ hai, *tập trung vào hiện đại hóa và thương mại hóa toàn bộ chuỗi giá trị nông nghiệp*, từ thu mua tại đồng ruộng, chế biến và phân phối các sản phẩm nông nghiệp có giá trị thương mại đến thực thi các tiêu chuẩn về an toàn. Để thúc đẩy hai chuyển đổi căn bản này, Nhà nước cần đầu tư có chọn lọc hơn, tập trung vào các hàng hóa và dịch vụ công cơ bản, đồng thời tạo điều kiện cho đầu tư lớn hơn của nông dân và khu vực tư nhân.

Ưu tiên cải cách thứ tư là cải thiện kết nối giữa các doanh nghiệp xuất khẩu có năng suất cao hơn với các nhà cung ứng trong nước, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong nước nâng cao năng suất. Phát triển mạnh khu vực tư nhân trong nước là điều kiện tiên quyết để thành công trong vấn đề này. Chương trình cải cách cũng cần được mở rộng nhằm loại bỏ những rào cản gây ảnh hưởng tiêu cực đến sự tham gia hiệu quả các chuỗi giá trị toàn cầu (GVCs) trong những lĩnh vực quan trọng. Cải cách cần giải đáp những vấn đề xuyên suốt như đẩy mạnh khu vực dịch vụ hiện đại, một đầu vào quan trọng cho ngành chế biến, chế tạo, và cải thiện kết nối giữa các trung tâm chuỗi cung ứng tại Việt Nam với các đối tác thương mại bên ngoài.

Ngoài những cải cách đem lại “lợi ích tức thời” nêu trên, Chính phủ cần thực hiện các biện pháp dài hạn hơn, nhằm ngăn ngừa những trở ngại đối với tăng trưởng sau khoảng một thập niên nữa. Các biện pháp cải cách đó nhằm tạo ra những cơ cấu vững chắc hơn về học tập và đổi mới sáng tạo, tăng cường hiệu ứng tích cực của sự kết tụ các hoạt động kinh tế trong quá trình đô thị hóa, và đảm bảo bền vững về môi trường. Những vấn đề này sẽ được đề cập sâu hơn trong các chương riêng của Báo cáo này.

1. TĂNG TRƯỞNG VÀ HIỆN ĐẠI HÓA NỀN KINH TẾ VIỆT NAM

1.1. Tăng trưởng kinh tế

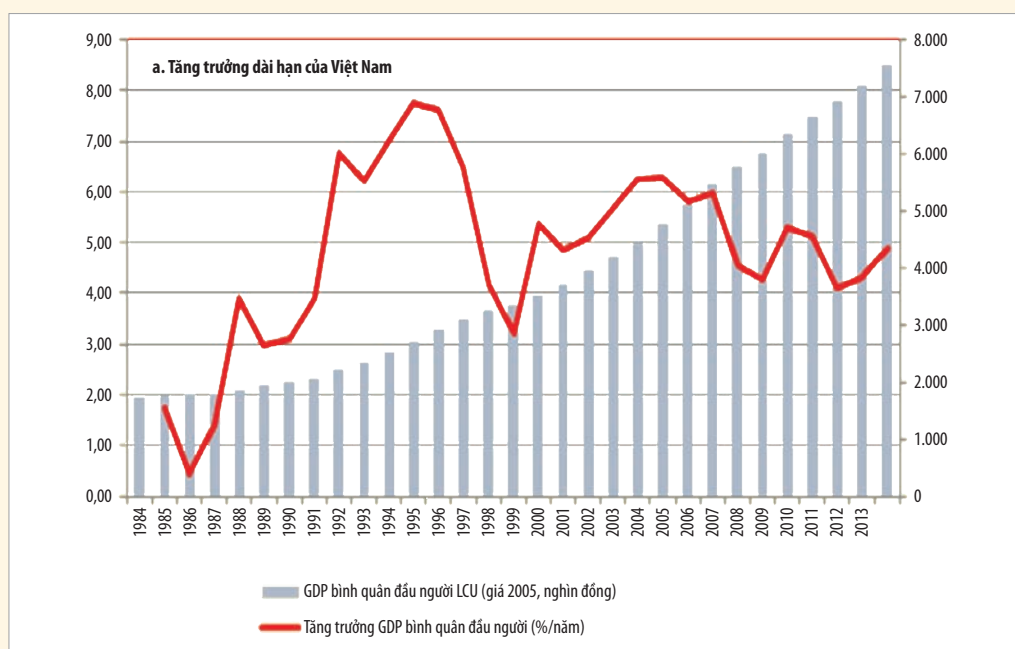
Trong vòng chưa đầy ba thập niên kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới, Việt Nam đã đạt được thành tựu đầy ấn tượng về tăng trưởng kinh tế nhanh, ổn định và công bằng. Thứ nhất, tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người đạt mức trung bình 5,5% mỗi năm kể từ năm 1990 (Hình 2.1a), đem lại mức tăng gấp 3,5 lần về thu nhập bình quân đầu người. Trên thế giới, chỉ có Trung Quốc đạt được mức tăng trưởng GDP bình quân đầu người cao hơn trong giai đoạn này⁶⁹. Thứ hai,

69 So sánh này không bao gồm các nền kinh tế có dân số ít hơn 1 triệu người chẳng hạn như Bốt-xni-a và Héc-dê-gô-vi-na.

tăng trưởng khá ổn định; tính biến động trong tăng trưởng kinh tế đã giảm đáng kể (Hình 2.1b), và là một trong những mức biến động thấp nhất trên thế giới⁷⁰. Nếu dễ biến động như Thái Lan, thì mỗi năm tăng trưởng của Việt Nam sẽ bị thấp hơn 1 điểm phần trăm⁷¹. Thứ ba, tăng trưởng đã mang tính bao trùm cao, đông đảo người

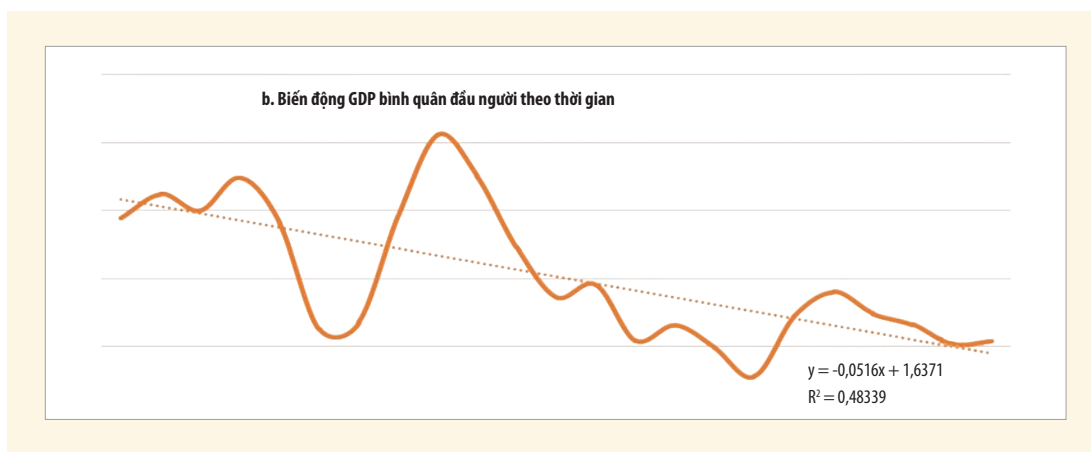
dân được hưởng lợi. Thu nhập bình quân của 40% dân số nghèo nhất đã tăng với tốc độ 9% hàng năm kể từ đầu những năm 1990, nhanh hơn tốc độ tăng thu nhập của 60% dân số có mức sống khá hơn, từ đó đảm bảo được sự thịnh vượng chung và giảm nghèo đáng kể.

HÌNH 2.1. Việt Nam đã trải qua 3 thập niên tăng trưởng kinh tế nhanh, công bằng và ổn định



70 Độ lệch chuẩn trong tăng trưởng bình quân đầu người hàng năm của Việt Nam trong giai đoạn 1991–2013 là 1,21. Trên thế giới, trên một mẫu gồm 175 nền kinh tế đã có dữ liệu so sánh, chỉ có tăng trưởng của Goa-tê-ma-la và Xoa-di-len có độ lệch chuẩn thấp hơn của Việt Nam. Nói cách khác, tăng trưởng của 172 trong số 174 nền kinh tế so sánh có độ biến động mạnh hơn ở Việt Nam.

71 Nhiều tài liệu hiện có đã khẳng định tác động nhân quả tiêu cực của độ biến động tới tăng trưởng. Ví dụ, Ramey và Ramey, Hnatkovska và Loayaza. Khi ước lượng tác động đến tăng trưởng nếu Việt Nam có độ biến động tăng trưởng như của Thái Lan, chúng tôi sử dụng hệ số được ước lượng trong Hnatkovska và Loayaza.



Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Ghi chú: Biến động trong năm x được đo bằng độ lệch chuẩn của tăng trưởng bình quân hàng năm trong 5 năm liên tiếp - năm x và bốn năm trước năm x .

Thành tựu tăng trưởng mạnh mẽ này đã được củng cố bằng việc tích lũy nhanh chóng các yếu tố sản xuất, với lực lượng lao động tăng gần gấp đôi về quy mô và nguồn vốn tăng gấp sáu lần theo giá trị thực từ năm 1990. Thành tựu tăng trưởng này cũng đi cùng với mức tăng ấn tượng về nguồn vốn con người và sự bùng nổ ban đầu mạnh mẽ về tăng trưởng năng suất nhân tố tổng hợp (TFP). Sự gia tăng nhanh chóng về lực lượng lao động phản ánh cơ cấu nhân khẩu thuận lợi. Tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động (từ 15-60 tuổi) trong tổng dân số đã tăng từ 53% năm 1985 lên gần 68% hiện nay. Cơ cấu dân số vàng lại trùng hợp với sự tự do hóa về kinh tế và cấu lao động gia tăng, cho phép hấp thụ một cách có hiệu quả sự gia tăng về lực lượng lao động và giúp tăng trưởng GDP cao hơn.

Đồng thời, việc giảm tỷ lệ dân số phụ thuộc cũng góp phần tạo ra sự gia tăng lớn về tỷ lệ tiết kiệm. Tỷ lệ tiết kiệm quốc gia đã tăng từ 3% năm 1990 lên trên 30% hiện nay, cung cấp nguồn tài chính cho sự khởi đầu mạnh mẽ của đầu tư vào sản xuất.

Tăng trưởng đã dẫn đến sự chuyển đổi và hiện đại hóa kinh tế, thể hiện theo bốn cách hỗ trợ lẫn nhau:

- Chuyển đổi cơ cấu, chuyển dịch nguồn lực từ nông nghiệp sang công nghiệp chế tác và dịch vụ.
- Nền kinh tế hướng ra bên ngoài, đưa Việt Nam tham gia sâu hơn vào các chuỗi giá trị toàn cầu.
- Chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung và do nhà nước chi phối sang nền kinh tế theo định hướng thị trường với vai trò ngày càng

tăng của khu vực tư nhân.

- Chuyển đổi không gian (đô thị hóa) và chuyển dịch dân cư từ nông thôn ra thành thị.

Đô thị hóa và chuyển dịch dân cư được thảo luận chi tiết trong Chương 4. Ba quá trình chuyển đổi còn lại được mô tả ngắn gọn dưới đây.

Tăng trưởng và chuyển đổi kinh tế đã khởi nguồn từ một chuỗi các cuộc cải cách được tiến hành kể từ khi bắt đầu Đổi mới để loại bỏ các biến dạng thị trường, ổn định các điều kiện kinh tế vĩ mô, tận dụng tốt hơn sức mạnh của hội nhập toàn cầu và làm sâu sắc hơn sự phát triển nguồn vốn con người (Xem Hộp 1.1 của Chương 1).

1.2. Chuyển dịch cơ cấu ngành theo hướng hiện đại

Khi thu nhập quốc gia tăng lên, tỷ trọng việc làm và GDP của nông nghiệp sẽ giảm xuống, còn tỷ trọng của ngành công nghiệp và dịch vụ tăng lên. Những xu hướng này đã được nhìn nhận từ quy luật thực tế ở các nước đang phát triển trên khắp thế giới và cũng là nền tảng vững chắc trong lý thuyết

kinh tế hiện đại⁷². Mô hình chuyển dịch cơ cấu bền vững đóng góp cho phát triển này trở thành nét đặc trưng rất rõ ở khu vực Đông Á, trong đó có Việt Nam^{73,74}. Cũng như những nơi khác trong khu vực, chuyển dịch cơ cấu ở Việt Nam vừa là kết quả, vừa là yếu tố tạo thuận lợi cho tăng trưởng kinh tế. Đứng trước các cơ hội khác nhau do phát triển kinh tế và hiện đại hóa trong các ngành tạo ra, quá trình này đã củng cố tăng trưởng kinh tế thông qua việc phân bổ lại các nguồn lực từ các ngành truyền thống có năng suất thấp hơn như trồng trọt và các hoạt động thương mại phi chính thức sang các ngành có hiệu quả hơn như công nghiệp chế tác và dịch vụ hiện đại.

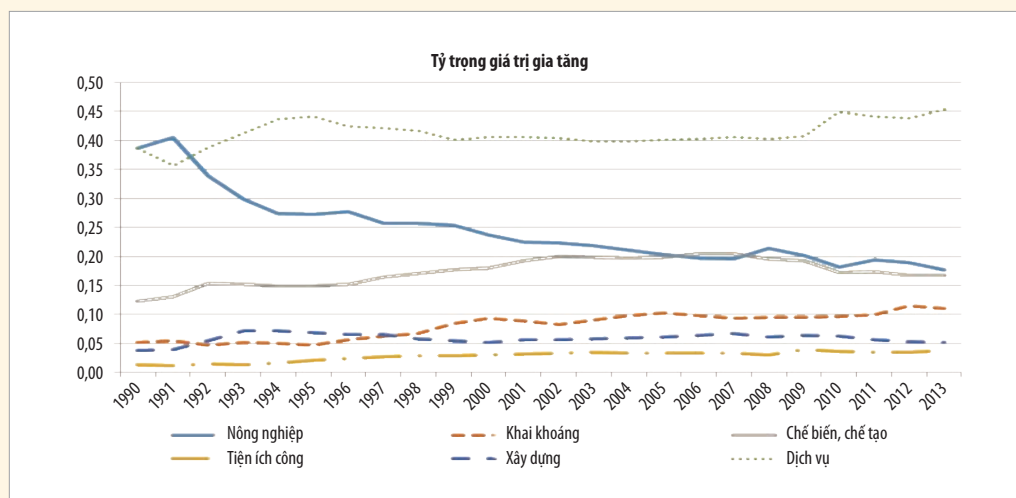
Từ năm 1990, chuyển dịch cơ cấu ngành đã diễn ra rất mạnh ở Việt Nam (Hình 2.2). Sự dịch chuyển ra khỏi khu vực nông nghiệp rất ấn tượng, với tỷ trọng của ngành này trong GDP từ hơn 40% vào cuối những năm 1980 giảm xuống còn dưới 20% trong những năm gần đây. Sự sụt giảm về tỷ trọng của ngành nông nghiệp đã phản ánh sự gia tăng về tỷ trọng của ngành dịch vụ và công nghiệp.

72 Lewis (1954), Fei và Ranis (1964), Chenery (1979).

73 McMillan và Rodrik (2011) cho thấy tác động tích cực của chuyển đổi cơ cấu tới năng suất lao động trong khu vực Đông Á, nhưng lại có tác động tiêu cực ở Mỹ Latin ở châu Phi.

74 McCollough (2015) cũng nghi ngờ phát hiện rằng ngành nông nghiệp đạt năng suất thấp hơn khi số giờ làm việc được kiểm soát đối với ngành nông nghiệp giống như năng suất trung bình trong sản xuất hay dịch vụ. Vấn đề là giờ làm việc trong nông nghiệp tập trung vào những giai đoạn nhất định, với nhiều thời kỳ chỉ cần vài giờ làm việc, dẫn đến tổng số giờ làm việc trong ngành nông nghiệp ít hơn. Như vậy giá trị gia tăng cho mỗi người vẫn thấp hơn, ngay cả khi giá trị gia tăng cho mỗi giờ làm việc là như nhau.

HÌNH 2.2. Chuyển dịch cơ cấu ngành với quy mô lớn đã diễn ra ở Việt Nam trong ít nhất 25 năm



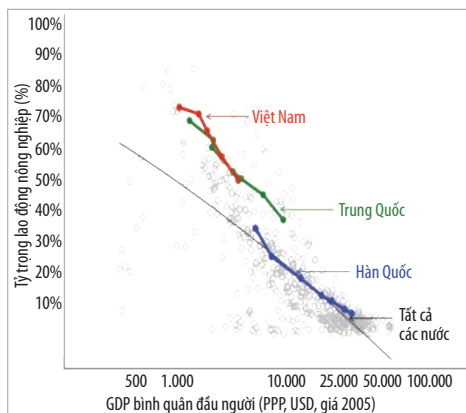
Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê

Xu hướng chuyển dịch cơ cấu ngành trong GDP như trên nhìn chung đã đi cùng với sự dịch chuyển trong cơ cấu việc làm giữa các ngành. Những xu hướng chuyển dịch cơ cấu ở Việt Nam nói chung là phù hợp với các mô hình toàn cầu. Tuy nhiên, so với Hàn Quốc, tỷ trọng việc làm trong nông nghiệp ở Việt Nam vẫn cao hơn nhiều so với mức thu nhập (Hình 2.3). Tỷ trọng của nông nghiệp trong GDP chỉ ở mức “bình thường”, càng chứng tỏ năng suất lao động trong ngành này ở Việt Nam thấp hơn. Xu hướng ngược lại cũng được phản ánh trong quá trình công nghiệp hóa. Trong khi tỷ trọng việc

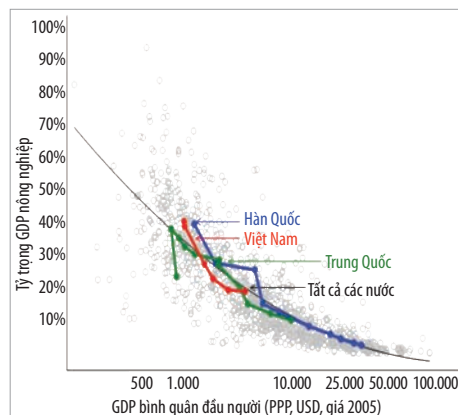
làm trong ngành công nghiệp ở mức bình thường, thì tỷ trọng của ngành này trong GDP ở Việt Nam lại cao hơn mức trung bình của các nước tương tự. Điều này phản ánh năng suất lao động cao hơn, có thể do mức độ sử dụng vốn lớn hơn trong công nghiệp. Sự chuyển dịch sang ngành dịch vụ ở Việt Nam được đặc trưng bởi tỷ trọng việc làm tăng nhanh hơn so với tỷ trọng trong GDP, cho thấy tăng trưởng chậm về năng suất lao động trong ngành dịch vụ. Mô hình chuyển dịch cơ cấu của Việt Nam nhìn chung tương tự như của Trung Quốc, sau khi điều chỉnh chênh lệch về mức thu nhập.

HÌNH 2.3. Chuyển dịch cơ cấu ở Việt Nam phù hợp với các mô hình toàn cầu

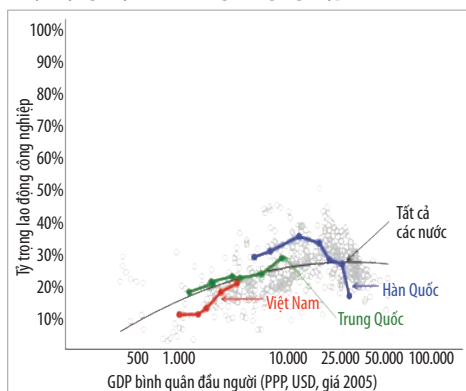
a. Tỷ trọng việc làm trong nông nghiệp (%)



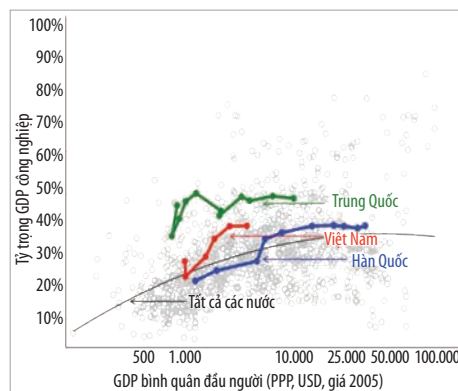
b. Tỷ trọng nông nghiệp trong GDP (%)

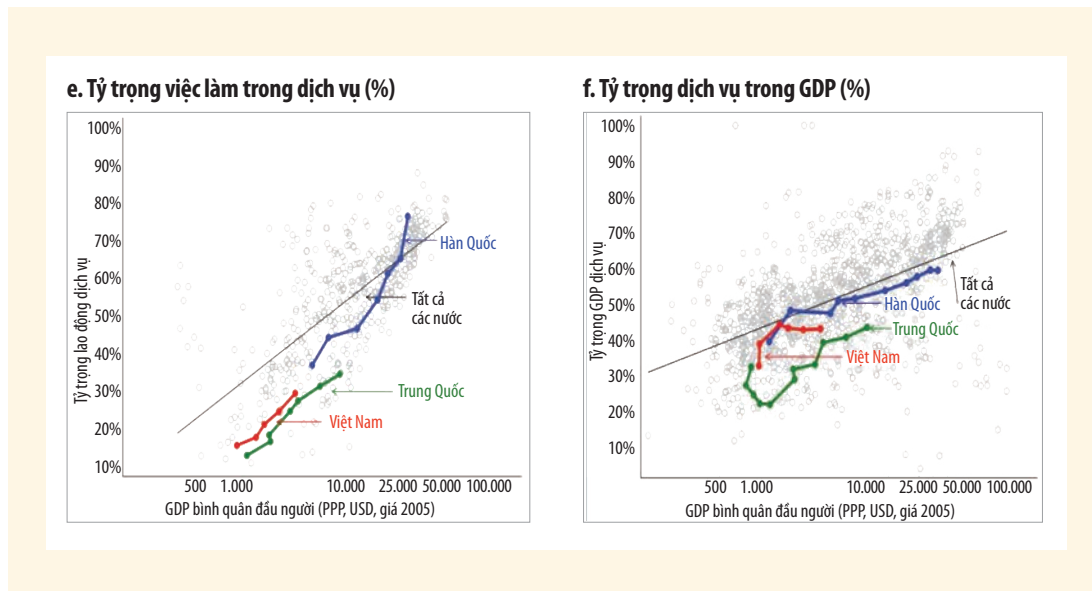


c. Tỷ trọng việc làm trong công nghiệp (%)



d. Tỷ trọng công nghiệp trong GDP (%)





Nguồn: GDP bình quân đầu người: <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/>

Tỷ trọng ngành trong GDP: Chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới; Tỷ trọng việc làm của ngành: Chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới⁷⁵.

Phù hợp với mô hình toàn cầu, chuyển dịch cơ cấu ngành cũng đã đi cùng với những dịch chuyển về cơ cấu trong khu vực nông nghiệp và kinh tế nông thôn. Những dịch chuyển này bao gồm tập trung ruộng đất và tăng cường sản xuất hàng hóa trong nông nghiệp; giảm lao động, tăng cơ giới hóa và sử dụng các yếu tố đầu vào cho sản xuất; thay đổi mô hình sử dụng đất. Những dịch chuyển này cũng bao gồm sự thay đổi cơ cấu sản

phẩm trong GDP nông nghiệp, vai trò quan trọng ngày càng tăng của việc làm phi nông nghiệp và các nguồn thu nhập khác ở khu vực nông thôn⁷⁶.

Tuy nhiên, tốc độ chuyển dịch cơ cấu của các ngành kinh tế ở nông thôn không đồng đều. Ví dụ, trong khi sản xuất hàng hóa nông nghiệp và dịch chuyển lao động từ các hoạt động nông nghiệp sang phi nông nghiệp diễn ra với tốc độ nhanh, thì tích tụ đất nông nghiệp vẫn đang ở

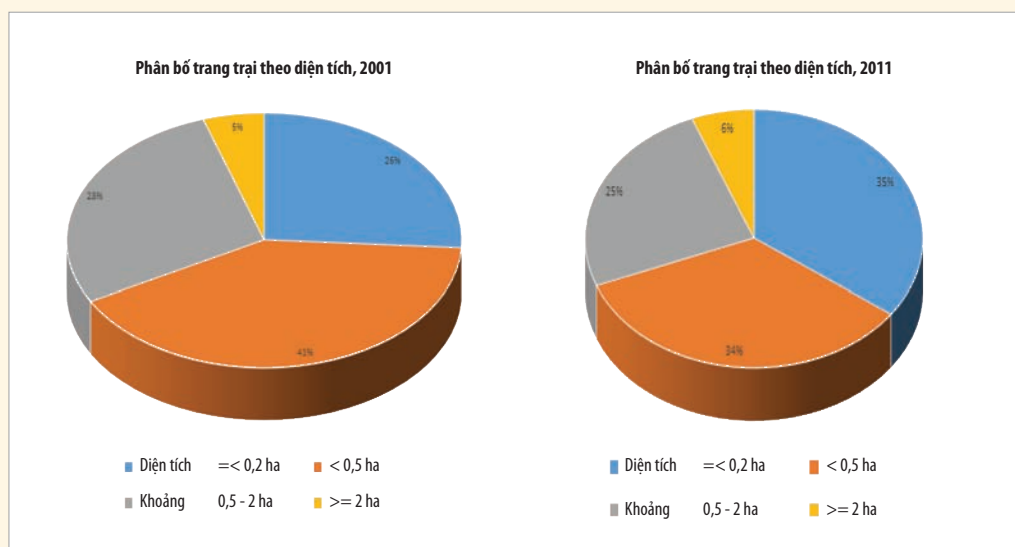
75 Hai bộ dữ liệu đã được gộp lại theo quốc gia. Các mẫu này bao gồm 166 quốc gia từ năm 1960 đến năm 2010. Các điểm dữ liệu cho mỗi quốc gia bắt đầu từ 1960 đến 2010 với khoảng cách là 5 năm. Một số quốc gia không có dữ liệu từ những năm đầu. Dữ liệu về Việt Nam bị khuyết trong nhiều năm sau năm 1986. Những năm với dữ liệu không bị khuyết có các số khác nhau từ Tổng cục Thống kê.

76 Dawe (2015).

thời kỳ sơ khai (Hình 2.4)⁷⁷. Sự thay đổi trong mô hình sử dụng đất cũng diễn ra tương đối chậm; đa dạng hóa cây trồng vẫn còn ở giai đoạn ban đầu. So sánh với Trung Quốc cho thấy ở Việt Nam sản xuất lúa gạo có tầm quan trọng mang tính lịch sử và được sự quan tâm lớn về

chính sách và đầu tư, bất chấp những thay đổi nhanh chóng trong cơ cấu chi tiêu cho lương thực thực phẩm (Hình 2.5)⁷⁸. Mặc dù có những hạn chế đó, tỷ trọng của các ngành ngoài lĩnh vực trồng trọt như chăn nuôi và thủy sản vẫn đang tăng nhanh (Hình 2.6).

HÌNH 2.4. Tích tụ đất nông nghiệp diễn ra chậm, và sự thay đổi mô hình sử dụng đất cũng như đa dạng hóa cây trồng vẫn còn ở giai đoạn ban đầu



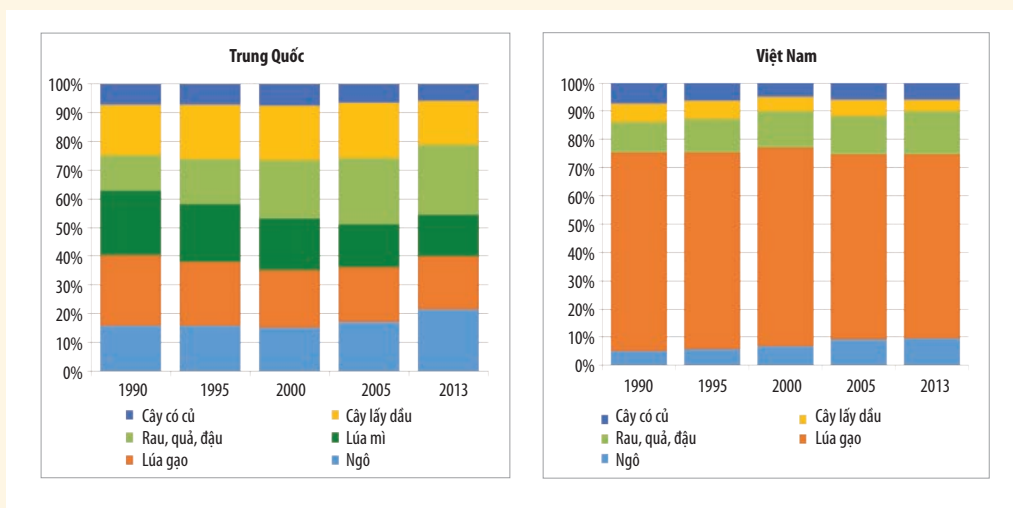
Nguồn: Tính toán được dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê.

77 Tỷ trọng thu nhập từ nông nghiệp của hộ gia đình nông thôn đã giảm từ 43% năm 2002 xuống 32% năm 2012 do số lượng các hộ gia đình nông nghiệp giảm từ 10 triệu xuống 9 triệu, phản ánh việc dịch chuyển từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp.

78 Chính sách đặt trọng tâm rõ ràng vào trồng lúa để đáp ứng nhu cầu an ninh lương thực quốc gia đã lý giải cho sự trì trệ trong đa dạng hoá cây trồng. Ví dụ, phần lớn diện tích đất thấp có tưới tiêu đã được chỉ định là 'vùng đất lúa', trong khi việc mở rộng hệ thống tưới tiêu và một tỷ lệ cao về nghiên cứu và các nguồn lực dịch vụ tư vấn công cũng được hướng tới mục tiêu sản xuất lúa gạo quốc gia hoặc cấp tỉnh.

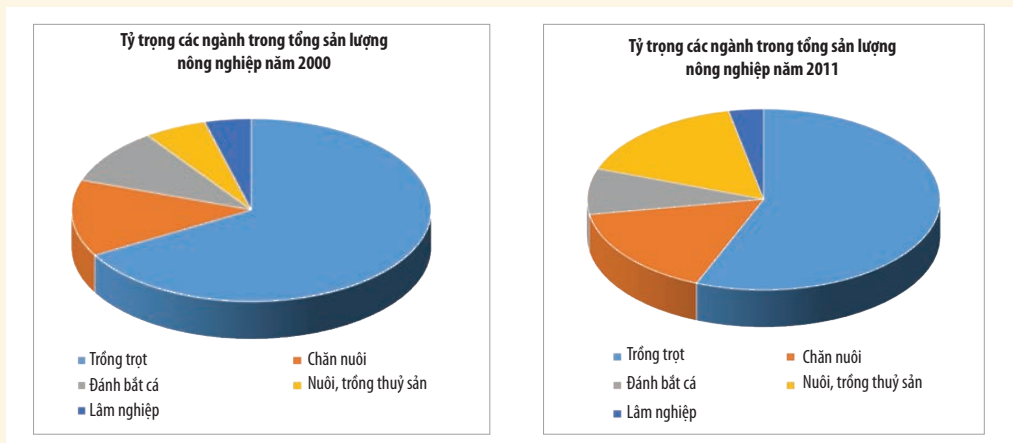
HÌNH 2.5. Việt Nam đi sau Trung Quốc về chính sách và đầu tư ngoài sản xuất lúa gạo và đáp ứng sự thay đổi nhanh chóng về mô hình tiêu thụ và chi tiêu cho lương thực thực phẩm

Diện tích sản xuất một số loại cây trồng, Trung Quốc và Việt Nam (%)



Nguồn: Tính toán được dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê.

HÌNH 2.6. Tỷ trọng của ngành chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản tăng lên trong khu vực nông nghiệp

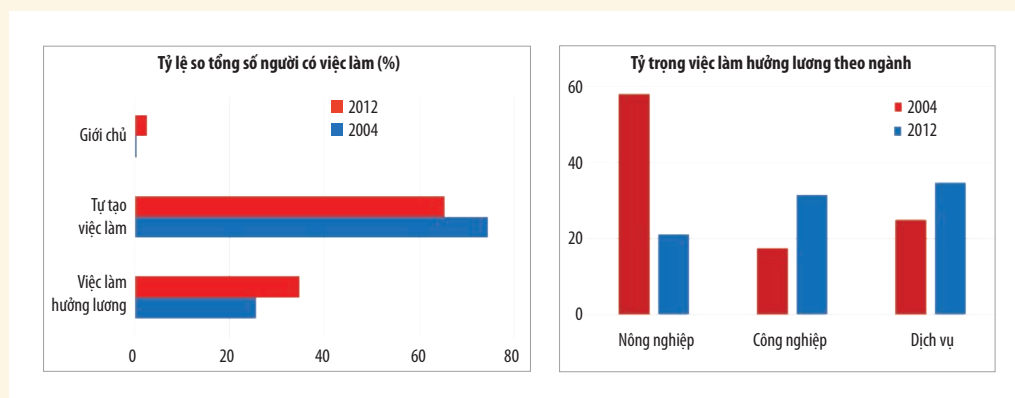


Nguồn: Tính toán được dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê.

Ngoài những thay đổi theo ngành, cũng đã có những thay đổi lớn về loại hình công việc, đặc biệt là sự gia tăng nhanh chóng của việc làm hưởng lương. Tự tạo việc làm vẫn chiếm ưu thế, nhưng việc làm hưởng lương đã tăng đáng kể (Hình 2.7). Trong giai đoạn 2004-2012, Việt Nam tạo ra 5,6 triệu việc làm mới được hưởng lương chính thức, đưa tỷ lệ lao động hưởng lương chính thức tăng thêm 10 điểm phần trăm (trong khi giảm lao động tự tạo việc làm)⁷⁹. Sự dịch chuyển cơ cấu việc làm hưởng lương từ nông

ng nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ đặc biệt ấn tượng, với tỷ trọng việc làm hưởng lương trong ngành công nghiệp tăng gần gấp đôi trong giai đoạn đó. Việc làm chủ yếu được tạo ra trong khu vực tư nhân, đạt được nhờ sự gia nhập thị trường của các doanh nghiệp mới và sự mở rộng của những doanh nghiệp hiện có. Mặc dù ở Việt Nam có rất ít các doanh nghiệp lớn (tuyển dụng trên 300 lao động) nhưng những doanh nghiệp này vẫn chiếm gần một nửa số lao động hưởng lương chính thức tại Việt Nam.

HÌNH 2.7. Gia tăng việc làm hưởng lương và sự dịch chuyển theo ngành, 2004-2012



Nguồn: Tính toán được dựa trên Chỉ số Phát triển Thế giới

79 Alterido và Hallward-Dreimeier, năm 2015, “Sự năng động của doanh nghiệp và dòng chảy việc làm tại Việt Nam 2004-2012: Những gợi ý cho sự năng động hơn nữa đến năm 2035,” Báo cáo nền cho báo cáo 2035 Việt Nam.

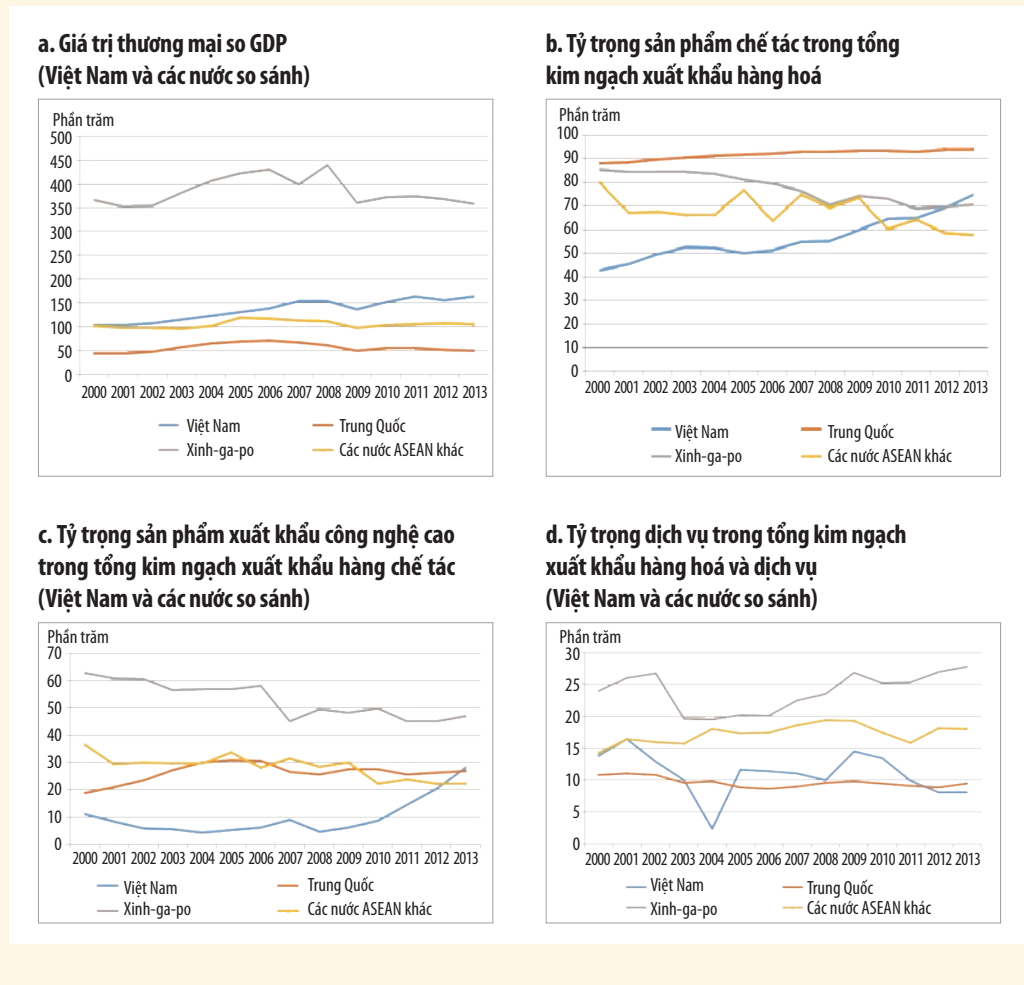
1.3. Hội nhập nhanh chóng về thương mại

Việt Nam đã thực hiện rất tốt việc thúc đẩy hội nhập quốc tế và tận dụng các cơ hội kinh tế toàn cầu. Tính theo tổng giá trị thương mại trên GDP (Hình 2.8a), Việt Nam là một trong những nền kinh tế mở nhất thế giới, được hỗ trợ rất lớn bởi luồng đầu tư trực tiếp nước ngoài mạnh mẽ với giá trị lên tới trên 250 tỷ USD, đến từ hơn 100 quốc gia. Việc tham gia vào Khu vực thương mại tự do ASEAN (AFTA) (có hiệu lực tháng 6 năm 1996), ký Hiệp định Thương mại song phương với Hoa Kỳ (có hiệu lực tháng 12 năm 2001) và gia nhập WTO (tháng 1 năm 2007) với tư cách thành viên thứ 150 của tổ chức này là những cột mốc quan trọng đối với định hướng đối ngoại của Việt Nam. Trong quá trình đó, một số hiệp định thương mại song phương khác cũng đã được ký kết, bao gồm một hiệp định được ký kết gần đây với EU. Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) hứa hẹn sẽ tạo cú hích lớn tiếp theo thúc đẩy quá trình hội nhập toàn cầu của Việt Nam.

Xuất khẩu của Việt Nam đã tăng trưởng rất nhanh, nhất là trong một thập niên rưỡi vừa qua và luôn đạt tốc độ cao hơn so với tốc độ trung bình của khu vực và thế giới. Xuất khẩu hàng công nghiệp chế tác của Việt Nam đã dẫn đến sự bùng nổ về kim ngạch xuất khẩu (Hình 2.8b). Sau khi đạt tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm trên 20% (tính theo USD danh nghĩa) kể từ đầu những năm 2000, giá trị xuất khẩu hàng công nghiệp chế tác đạt hơn 100 tỷ USD vào năm 2014, vượt lên chiếm khoảng 75% trong tổng kim ngạch xuất khẩu từ mức chỉ 43% trong năm 2000. Giỏ hàng xuất khẩu của Việt Nam không chỉ lớn hơn nhiều về quy mô mà còn đa dạng hơn so với đầu những năm 2000⁸⁰, phản ánh một phần sự chuyển đổi thành công từ xuất khẩu hàng hóa sơ cấp (như dầu thô và gạo) sang hàng công nghiệp chế tác có công nghệ thấp và trung bình (như may mặc và giày dép), sau đó đến các sản phẩm tinh vi hơn như máy móc và thiết bị điện tử (Hình 2.8c). Tuy nhiên, kết quả về xuất khẩu dịch vụ của Việt Nam vẫn còn mờ nhạt (Hình 2.8d).

80 Trong năm 2010, Việt Nam đã xuất khẩu 2.580 sản phẩm đến 141 quốc gia, nhiều gấp hơn hai lần so với số sản phẩm được xuất khẩu sang 109 quốc gia hơn một thập niên trước đó (1.264).

HÌNH 2.8. Xuất khẩu của Việt Nam đã tăng nhanh hơn so với tốc độ trung bình của khu vực và thế giới trong 15 năm qua



Nguồn: Tính toán được dựa trên Chỉ số Phát triển Thế giới.

Chú thích: Giá trị xuất khẩu dịch vụ được tính bằng chênh lệch giữa tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ với kim ngạch xuất khẩu hàng hoá.

Tự do hóa thương mại và đầu tư đã thúc đẩy sự ra đời của các cụm công nghiệp, trong đó doanh nghiệp tư nhân trong nước và doanh nghiệp FDI cùng tham gia (Hình 2.9). Các doanh nghiệp may mặc sử dụng nhiều lao động tập

trung với mật độ cao ở vùng Đông Nam bộ gồm Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai và Bình Dương. Khu vực này cũng thu hút đầu tư trong nước vào sản xuất nhựa, cao su, hóa chất, và đầu tư nước ngoài vào thiết bị điện và máy móc. Sản phẩm

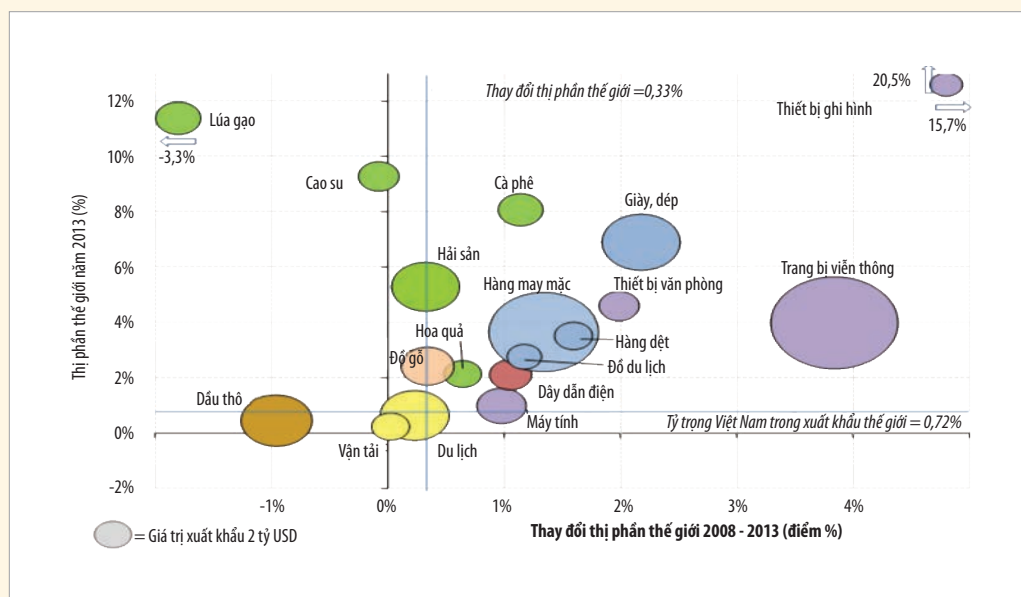
đồ gỗ ngoài trời và thức ăn chăn nuôi tập trung ở vùng duyên hải Nam Trung bộ. Một cụm chế biến thực phẩm định hướng xuất khẩu đang phát triển nhanh ở đồng bằng sông Cửu Long. Đầu tư quy mô lớn của Intel tại Thành phố Hồ Chí Minh và Samsung và Canon ở các tỉnh phía Bắc xung quanh Hà Nội đang bắt đầu thu hút các nhà đầu tư khác vào công nghiệp hỗ trợ và các ngành công nghiệp liên quan, báo hiệu sự gia tăng các cụm thiết bị điện tử và công nghệ thông tin. Du lịch ở một số vùng ven biển Việt Nam vẫn còn rất nhiều tiềm năng phát triển.

1.4. Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường chưa đồng bộ

Nền kinh tế Việt Nam đang chuyển đổi từ kế hoạch tập trung do Nhà nước chi phối sang một nền kinh tế ngày càng được thúc đẩy bởi các lực lượng thị trường toàn cầu và khu vực sở hữu tư nhân. Cuộc chuyển đổi kinh tế thứ ba quan trọng này đang diễn ra trên quy mô rất lớn, mặc dù tốc độ của nó chưa đồng đều như hai cuộc chuyển đổi đã trình bày ở trên, gây nên những mất cân đối nghiêm trọng.

Tự do hóa thị trường sản phẩm đã diễn ra một cách rộng rãi. Trước Đổi mới, giá cả

HÌNH 2.9. Tự do hóa thương mại và đầu tư đã tạo nên các cụm công nghiệp với sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân trong nước và FDI

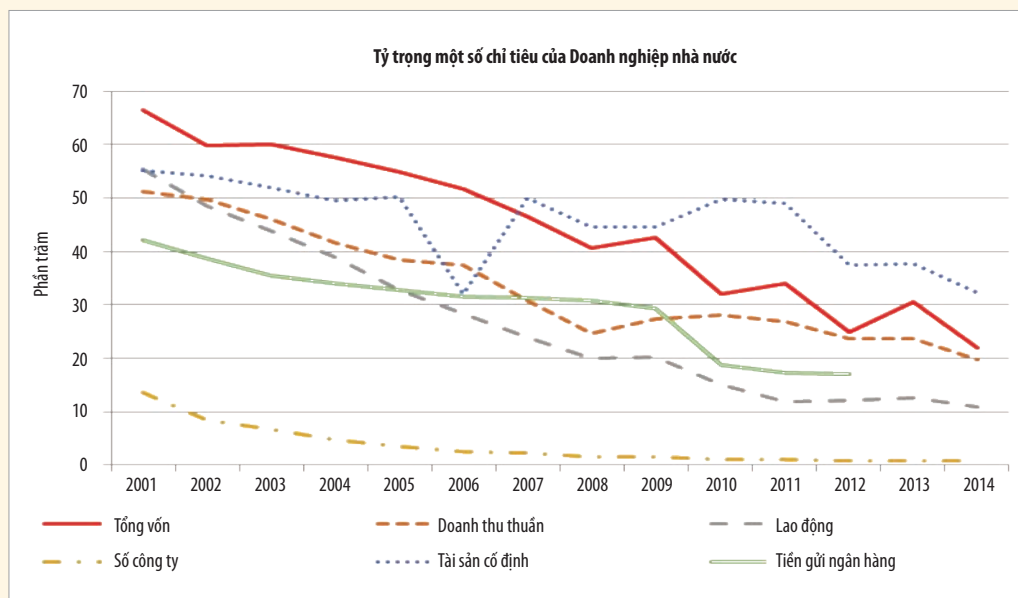


Nguồn: "Nhìn lại 30 năm phát triển tại Việt Nam," Báo cáo nền cho báo cáo này.

sản phẩm đều do Nhà nước quy định mà ít quan tâm đến các điều kiện cung - cầu trên thị trường; giá cả không có nhiều ý nghĩa đối với các doanh nghiệp, những người chủ yếu đáp ứng các chỉ tiêu sản xuất do Nhà nước giao. Ngày nay chỉ có một số ít giá cả trên thị trường sản phẩm được quản lý⁸¹ và chỉ tiêu sản xuất do Nhà nước quy định đã lùi về quá khứ. Kiểm soát về thương mại và ngoại hối đã được dỡ bỏ sớm trong quá trình Đổi mới, cho phép giá sản phẩm nội

địa phù hợp với giá cả toàn cầu và chấm dứt một cách hữu hiệu hệ thống tỷ giá hối đoái kép (xem Hộp 2.1). Thị trường các yếu tố sản xuất cũng được tự do hóa, mặc dù với tốc độ chậm hơn và kém đồng đều hơn nhiều so với thị trường sản phẩm. Đặc biệt, thị trường đất đai và vốn vẫn kém phát triển và méo mó, bị đè nặng bởi sự tham gia mạnh mẽ của Nhà nước, như sẽ thảo luận trong phần sau (xem “Tự do hóa các thị trường yếu tố”).

HÌNH 2.10. Vai trò của DNNN ngày càng giảm trong nền kinh tế từ đầu những năm 2000



Nguồn: Tính toán được dựa trên số liệu từ Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

81 Những loại giá còn lại bao gồm giá bán xăng, dầu diesel, nhiên liệu; điện; khí hóa lỏng (LPG - ga đun nấu); phân bón hóa học (u-rê và NPK); thuốc trừ sâu cho thực vật; vắc xin cho chăn nuôi; muối ăn; sữa cho trẻ em dưới 6 tuổi; đường (trắng và tinh luyện); lúa và gạo tẻ thường; thuốc chữa và phòng bệnh cho con người (những loại thuốc được xác định trong danh mục các loại thuốc cơ bản và thiết yếu).

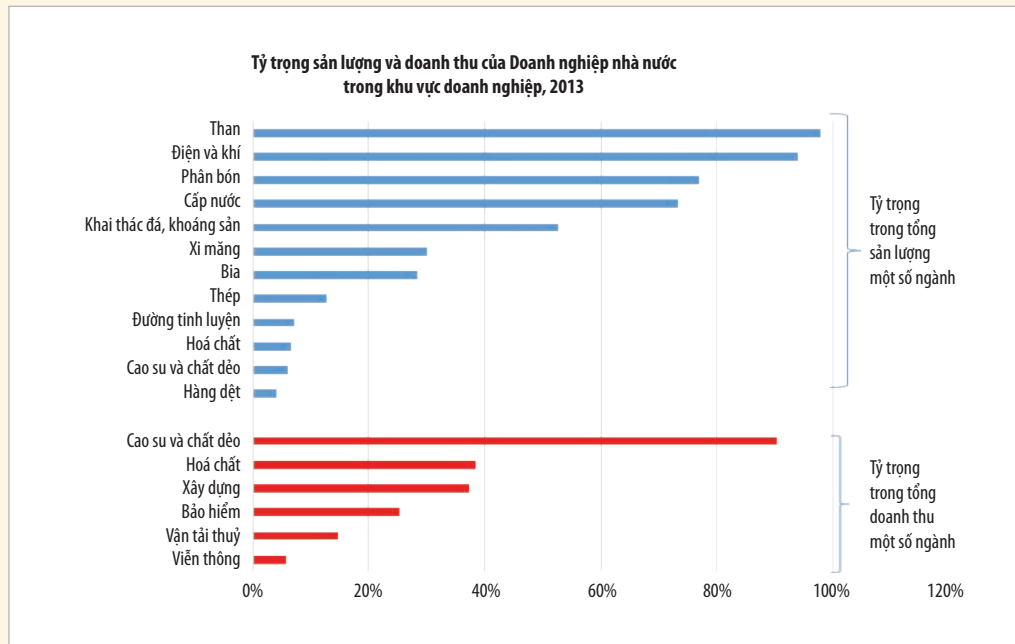
Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường chưa đồng bộ thể hiện rõ nhất trong lĩnh vực cải cách doanh nghiệp nhà nước và phát triển khu vực tư nhân. Việc Nhà nước rút khỏi sản xuất trực tiếp đã diễn ra khá nhanh theo từng đợt. Số lượng doanh nghiệp thuộc sở hữu 100% vốn của nhà nước đã giảm từ hơn 12.000 năm 1989 xuống còn dưới 750 vào năm 2014. Tuy nhiên, quy mô và phạm vi cổ phần hóa DNNN đã trải qua nhiều giai đoạn không phải lúc nào cũng thống nhất; từ đóng cửa và sáp nhập (thường kèm theo sa thải lao động quy mô lớn) hàng ngàn DNNN quy mô nhỏ làm ăn thua lỗ trong đầu những năm 1990, tới tiến độ chậm hơn trong những năm còn lại của thập kỷ đó, trước khi trải qua một chu kỳ tăng tốc nữa vào đầu năm 2000 và chậm lại từ năm 2008. Hơn nữa, ở Việt Nam cổ phần hóa không phải là tư nhân hóa. Một doanh nghiệp được coi là cổ phần hóa nếu Nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn của doanh nghiệp đó. Trên thực tế, Nhà nước vẫn nắm giữ

phần lớn cổ phần tại hơn 3.000 DNNN, trong đó hơn 2.000 đã được cổ phần hóa. Mặc dù vậy, tỷ trọng của DNNN về sản lượng và các yếu tố đầu vào khác đã giảm đáng kể từ đầu những năm 2000 (Hình 2.10 ở trên).

Tuy nhiên, sự tham gia của Nhà nước với tư cách chủ sở hữu tài sản sản xuất không chỉ thể hiện qua các DNNN. Nhà nước hiện diện lớn (và ngày càng tăng) trong các hoạt động như dịch vụ công, hành chính công và an ninh, quốc phòng. Do đó, tỷ trọng của khu vực nhà nước hiện nay vẫn còn khá cao, khoảng một phần ba trong GDP, tuy đã ít hơn nhiều hơn so với mức 40% của năm 1995, nhưng bằng tỷ trọng của năm 1990. Tỷ trọng của khu vực nhà nước trong tổng việc làm và đầu tư cũng không thay đổi đáng kể. Khu vực nhà nước vẫn giữ thế độc quyền hay độc quyền nhóm trong một số lĩnh vực, như than, ngân hàng, xây dựng, phân bón, tiện ích, cao su và nhựa (Hình 2.11)⁸².

82 Ngân hàng Thế giới, 2011.

HÌNH 2.11. Khu vực Nhà nước giữ thế độc quyền hay độc quyền nhóm trong một số lĩnh vực



Nguồn: Tính toán được dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê năm 2013

Sự suy giảm về tầm quan trọng tương đối của các DNNN phản ánh sự phát triển của khu vực tư nhân trong nước và nước ngoài. Được thúc đẩy bởi một chuỗi những cải cách, trước hết để hợp pháp hóa doanh nghiệp hộ gia đình và sau đó là các doanh nghiệp tư nhân khác (Hộp 2.1), khu vực tư nhân đã phát triển với tốc độ nhanh chóng từ đầu những năm 1990. Cuối năm 2014 đã có hơn 650.000 doanh

nh nghiệp tư nhân trong nước đăng ký kinh doanh chính thức, so với chỉ 40.000 vào năm 1999 và hầu như không có doanh nghiệp nào trong năm 1990. Ngoài ra còn có hàng triệu hộ kinh doanh không đăng ký⁸³. Luật Doanh nghiệp năm 1999 là một bước ngoặt lớn, là chất xúc tác làm cho số lượng doanh nghiệp tư nhân đăng ký tăng hơn 15 lần kể từ đó đến nay (Hình 2.12). Năm 2001 khu vực tư nhân trong nước

83 Số lượng các doanh nghiệp hộ gia đình – cả có đăng ký và chưa đăng ký – tăng nhanh; từ 1 triệu trong năm 1992 lên gần 4 triệu vào năm 2010 (Malesky và Taussig, 2009).

chỉ chiếm 12% tổng tài sản trong khu vực doanh nghiệp, tới năm 2013 tỷ lệ này đã tăng lên gần 50%. Tỷ trọng việc làm của khu vực tư nhân cũng đã tăng từ 33% lên 61% trong cùng giai đoạn. Tỷ trọng việc

làm của các công ty nước ngoài tăng từ 12% lên 26% trong giai đoạn 2001-2013, mặc dù khu vực này đã trở nên kém thâm dụng vốn hơn và có tỷ trọng về tài sản giảm từ 22% xuống còn 20%.

HỘP 2.1. Cải cách doanh nghiệp tại Việt Nam

Tháng 4 năm 1992, Việt Nam đã thông qua Hiến pháp mới, định nghĩa lại hệ thống kinh tế của mình là “một nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần hoạt động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.” Lần đầu tiên, cơ chế thị trường và quyền tài sản tư nhân cũng như quyền sử dụng đất được thừa nhận trong Hiến pháp của Việt Nam.

Trước đó, cho đến năm 1990, kinh doanh (ít nhất là mục đích chính thức của nó) vẫn chủ yếu là kinh doanh của nhà nước và mạng lưới rộng lớn các DNNN. DNNN chiếm khoảng một nửa sản lượng của ngành công nghiệp và dịch vụ trong năm 1989 và sử dụng khoảng một nửa lực lượng lao động phi nông nghiệp⁸⁴. Khu vực ngân hàng chỉ bao gồm 4 ngân hàng quốc doanh mà tín dụng chỉ chảy vào tài chính công và DNNN. Doanh nghiệp tư nhân là chưa hợp pháp. Bất cứ hoạt động tư nhân nào cũng là hoạt động bất hợp pháp và không chính thức, dù vẫn chịu sự giám sát của nhà nước.

Mặc dù vậy, doanh nghiệp tư nhân có một lịch sử lâu dài tại Việt Nam. Ngay cả lúc cao điểm của kế hoạch hóa tập trung, thì đa số người lao động Việt Nam vẫn tham gia vào khu vực tư nhân không chính thức. Nhà nước biết về hoạt động cá nhân bất hợp pháp đó, nhưng cũng công nhận tính hữu ích của nó trong tạo việc làm, và do đó phần lớn là làm ngơ trước việc làm đó - một thực tế được gọi là “phá rào”. Cho đến nay, thực tế lịch sử này và thái độ không rõ ràng đối với doanh nghiệp tư nhân vẫn còn in dấu trong các doanh nhân ở Việt Nam, thể hiện qua sự coi trọng của họ đối với các mối quan hệ chính trị để có thể làm tốt, chứ không phải chỉ sống sót, trong kinh doanh.⁸⁵

84 Dodsworth và cộng sự (1996).

85 Malesky và Taussig, 2009.

Cái giá của sự phá rào đã sớm được thừa nhận trong quá trình cải cách. Do vậy, một trong những hành động cải cách (Nghị định 27-HĐBT và Nghị định 29-HĐBT năm 1988), là hợp pháp hóa doanh nghiệp tư nhân và thiết lập một quy trình đăng ký doanh nghiệp cho hộ gia đình.

Đầu những năm 1990 đã chứng kiến bước ngoặt về việc nhà nước chính thức chấp nhận cách tiếp cận dựa trên thị trường và áp dụng một cái nhìn thoáng hơn đối với hoạt động thương mại thuộc sở hữu của khu vực tư nhân và do khu vực đó quản lý. Trước tiên, dưới hình thức Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân ban hành năm 1990, nhà nước đã công nhận về mặt pháp lý quyền hoạt động của khu vực tư nhân trong nước trong một số lĩnh vực quy định. Sau đó, tháng 4 năm 1992 Việt Nam thông qua Hiến pháp mới. Điều 15 của Hiến pháp đã định nghĩa lại chế độ kinh tế (xem phần đầu của hộp này). Tuy nhiên, thuật ngữ “kinh tế thị trường” vẫn được coi là không phù hợp. Phải mất mười năm nữa, đến Đại hội Đảng lần thứ IX (tháng 4 năm 2001), “nền kinh tế thị trường định hướng XHCN” mới được chấp nhận là cách mô tả chính thức hệ thống kinh tế của Việt Nam.

Trong những năm 1990, doanh nghiệp tư nhân vẫn bị coi là đối tượng “cải tạo xã hội chủ nghĩa” và chỉ được phép kinh doanh trong các lĩnh vực theo quy định của pháp luật. Quá trình khởi nghiệp và hoạt động kinh doanh tư nhân chính thức cũng không dễ dàng. Để bắt đầu một doanh nghiệp, cần phải có giấy phép của ủy ban kế hoạch tỉnh, sau khi có sự phê duyệt về nguyên tắc của ủy ban nhân dân tỉnh. Trong quá trình này, doanh nghiệp tư nhân cũng phải xin nhiều giấy phép con từ các cơ quan chính phủ khác nhau với quyền tự quyết định quá mức của các cấp chính quyền. So với khu vực nhà nước, doanh nghiệp tư nhân cũng phải đối mặt với sự đối xử rất bất lợi về tín dụng, thương quyền, tiếp cận đất đai và thuế. Sự thiên kiến vẫn tiếp tục đeo đẳng trong quá trình tăng trưởng của doanh nghiệp tư nhân (sẽ thảo luận chi tiết hơn trong phần sau).

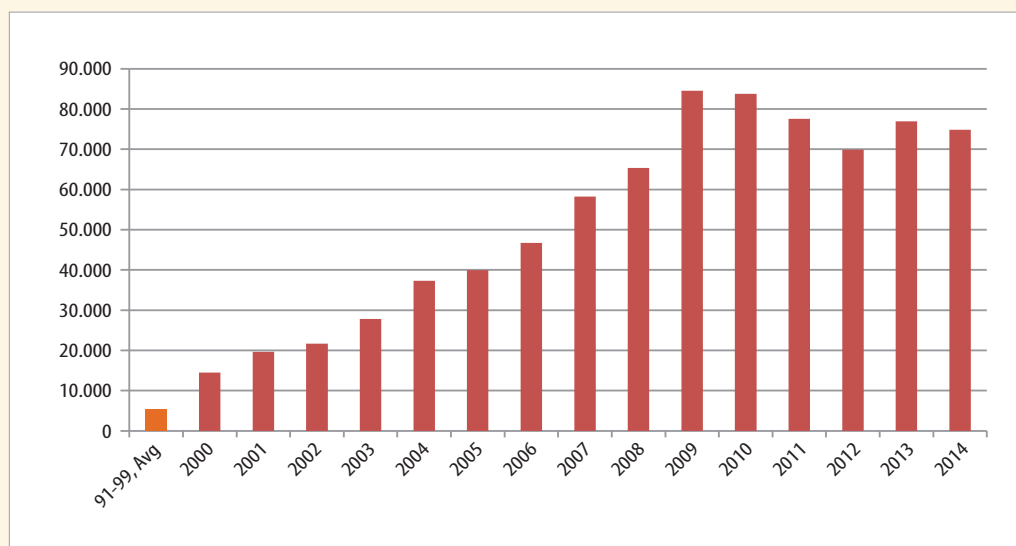
Luật Doanh nghiệp năm 1999 là một bước ngoặt lớn, giúp doanh nghiệp tư nhân dễ dàng hơn nhiều trong việc đăng ký và tham gia vào những lĩnh vực mà trước đây chỉ dành cho các DNNN. Nó cũng khuyến khích nhiều doanh nghiệp đăng ký chính thức hơn.⁸⁶

86 Ngân hàng Thế giới năm 2002; Minh và cộng sự, 2010; Malesky và Taussig, 2009.

Luật Doanh nghiệp năm 2005 đánh dấu một mốc quan trọng nữa trong cải cách môi trường kinh doanh. Đây là lần đầu tiên, khung khổ pháp lý cho các loại hình sở hữu khác nhau của doanh nghiệp được thống nhất. Sự đối xử khác biệt về mặt pháp lý đối với DNNN, doanh nghiệp FDI và các doanh nghiệp tư nhân trong nước đã cơ bản dỡ bỏ. Điều này cũng mở đường cho Việt Nam gia nhập WTO vào năm 2007. Việc bảo vệ các quyền và tự do kinh doanh được cải thiện đáng kể với Luật Doanh nghiệp năm 2005, theo đó hủy bỏ tất cả các giấy phép và điều kiện kinh doanh không được quy định trong các luật, pháp lệnh và nghị định kể từ ngày 01 tháng 9 năm 2008.

Gần đây Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã được thay thế bằng Luật Doanh nghiệp năm 2014, xóa bỏ sự chông chéo giữa Luật Doanh nghiệp năm 2005 và Luật Đầu tư năm 2005. Luật mới này cũng đơn giản hóa giấy phép kinh doanh, áp dụng đăng ký kinh doanh trực tuyến và đưa ra các quy định về quản trị doanh nghiệp gần hơn với thông lệ quốc tế.

HÌNH 2.12. Số lượng công ty tư nhân trong nước đăng ký mới đã tăng mạnh sau khi thực hiện Luật Doanh nghiệp năm 1999



Nguồn: Tú Anh và cộng sự (2015).

2. CƠ HỘI, RỦI RO VÀ THÁCH THỨC CHO TĂNG TRƯỞNG TƯƠNG LAI

2.1. Bài học của một số nước và kịch bản tăng trưởng cho Việt Nam

Thành công của Việt Nam phần lớn phản ánh các cơ hội của “sự tăng trưởng bất kịp” đã tạo ra những điển hình ngoạn mục về tăng trưởng cao ở Đông Á và các nơi khác kể từ khi kết thúc Chiến tranh thế giới thứ hai (Hộp 2.2). Một số quốc gia 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

cao liên tục trong khoảng 3-5 thập niên và đã đưa mình lên vị thế thu nhập cao. Các nước khác như: In-đô-nê-xi-a, Thái Lan, Bra-xin, Mê-xi-cô và Cộng hòa Ả Rập Ai Cập tỏ ra có triển vọng trong khoảng hai hoặc ba thập niên, nhưng sau đó đã bị sa lầy trong “bẫy thu nhập trung bình”. Sự đi lên của Trung Quốc, mặc dù vẫn còn chưa đầy đủ, có vẻ đang trên quỹ đạo tương tự như nhóm nước đầu tiên, và con đường của Việt Nam cũng vậy. Sau khi nắm bắt được các cơ hội bất kịp, Việt Nam đang ở vào vị thế trên quỹ đạo thu nhập dài hạn tương tự như các nước so sánh toàn cầu của mình.

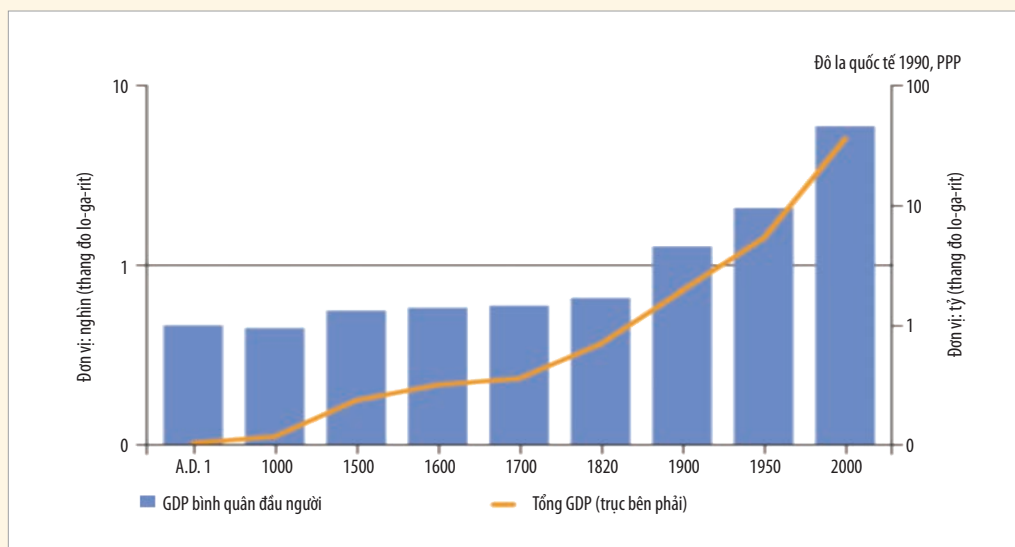
HỘP 2.2. Bối cảnh toàn cầu: Một thời kỳ hoàng kim của tăng trưởng?

Sự trỗi dậy nhanh chóng từ bản cùng lên hiện đại, hoặc từ nông nghiệp lên công nghiệp hóa, là một tạo tác gắn đây của lịch sử về kinh tế. Trong thế giới tiền công nghiệp, không nơi nào trên thế giới có mức sống thay đổi với một tốc độ cảm nhận được, nhưng kể từ đó trở đi mức sống đã được nâng lên với một tốc độ cao (Hình 2.13). Trong khi thu nhập trên đầu người ở phương Tây chỉ tăng khoảng gấp đôi trong giai đoạn từ năm thứ nhất sau công nguyên đến năm 1820, thì từ sau đó nó đã tăng trưởng với hệ số trên 20 lần⁸⁷. Năm 1820, khoảng cách giữa các nước giàu nhất và các nước nghèo nhất ở mức khoảng 5:1⁸⁸. Trên cơ sở phát triển bền vững ở một số nước và thu nhập tương đối bình lặng ở những nước khác, sự khác biệt bây giờ đã tăng lên tới 300:1⁸⁹.

87 Jones 2015.

88 Maddison 2010.

89 Penn World Table 8.0, 2014.

HÌNH 2.13. Mức sống trên toàn cầu tăng vọt từ sau thế kỷ 18

Nguồn: Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển, Báo cáo tăng trưởng năm 2008.

Có hai hiện tượng lớn giúp lý giải sự cất cánh về mức sống trong hai thế kỷ vừa qua. Đầu tiên là sự tăng tốc trong phát triển công nghệ, mà trước đó cho đến tận cuối thế kỷ 18 vẫn ở mức gần bằng không. Sự tăng tốc này được thúc đẩy bởi cuộc cách mạng công nghiệp và tạo được đà mạnh mẽ trong thế kỷ 19, trước tiên ở Anh và sau đó là ở phần còn lại của Tây Âu, Hoa Kỳ và vài nước khác⁹⁰. Tuy nhiên, “liều thuốc kỳ diệu” này của công nghiệp hóa chỉ được hấp thụ bởi một số ít quốc gia, dẫn đến sự phân hóa về năng suất và mức sống giữa các nước đó với phần còn lại của thế giới⁹¹.

Hiện tượng thứ hai liên quan đến sự tăng trưởng “bắt kịp” nhanh chóng của những nước công nghiệp hóa đi sau, theo đó các nước đi sau được hưởng lợi từ các dòng vốn đầu tư và chuyển giao công nghệ và bí quyết từ các nền kinh tế giàu hơn. Sự bắt kịp này được thúc đẩy bởi làn sóng toàn cầu hóa và siêu kết nối, bắt đầu với Nhật Bản rồi lan tới Đài Loan (Trung Quốc), Hàn Quốc, Trung Quốc, Xinh-ga-po, Ma-lai-xi-a, và gần đây hơn là Việt Nam và Ấn Độ. Những nước công nghiệp hóa đi sau là một số tương đối nhỏ các

90 Báo cáo Ủy ban Tăng trưởng năm 2008.

91 “Hội tụ, cơ hội lớn.” Pritchett, 1997.

quốc gia, nhưng chiếm gần một nửa dân số thế giới, nên khoảng cách thu nhập giữa các nước sẽ tiếp tục phân hóa cho đến cuối thế kỷ này.

Việc bắt kịp đà tăng trưởng đã tạo nên những cơ hội vàng cho phát triển kinh tế trong 50-60 năm qua. Tốc độ tăng trưởng mà các nền kinh tế phát triển nhanh nhất trên thế giới đạt được trong thời gian đó vượt xa bất cứ điều gì đã từng thấy trong lịch sử loài người. GDP bình quân đầu người của Hàn Quốc, nền kinh tế phát triển nhanh nhất trên thế giới kể từ năm 1960, đã tăng với tốc độ trung bình hàng năm là 8%, và thu nhập bình quân đầu người tăng gấp 30 lần trong thời gian đó. Đài Loan (Trung Quốc), nền kinh tế phát triển nhanh thứ hai thế giới kể từ năm 1960, đã tăng GDP bình quân đầu người với tốc độ 7% một năm. Trong giai đoạn 1870-1960, hai nền kinh tế phát triển nhanh nhất là Venezuela chỉ đạt tốc độ tăng trưởng 3,2% và Thụy Điển 2,1%⁹².

Mặc dù vậy, chỉ có một trong thời kỳ vàng son của tăng trưởng thôi cũng không bảo đảm cho sự giàu có. Thực tế đã chứng minh rằng hầu hết các nước đều khó nắm bắt được cơ hội tăng trưởng cao và hội tụ nhanh với các quốc gia công nghiệp phát triển, trừ một số ít các nền kinh tế mới nổi thể hiện được sự kiên định cần thiết. Báo cáo của Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển năm 2008 đã cho thấy chỉ có 13 nền kinh tế trên thế giới (9 trong số đó ở Đông Á) đã tăng trưởng với tốc độ trung bình 7% hoặc trên 7% ít nhất trong 30 năm trong giai đoạn từ năm 1950 đến 2006. Nếu báo cáo đó được viết vào năm 2015, có thể cả Việt Nam và Ấn Độ cũng được bao gồm trong số các nền kinh tế thành công; đó là một khả năng mà trên thực tế Báo cáo năm 2008 đã nhìn thấy trước.

Những yếu tố chính trong sự kiên định của các nền kinh tế tăng trưởng cao là gì? Ủy ban Tăng trưởng đã xác định 5 yếu tố:

1. Khai thác một cách đầy đủ nền kinh tế thế giới;
2. Duy trì được sự ổn định về kinh tế vĩ mô;
3. Đạt được tỷ lệ tiết kiệm và đầu tư cao;
4. Để cho thị trường phân bổ nguồn lực;
5. Có các chính phủ cam kết, đáng tin cậy và có năng lực.

92 Cơ sở dữ liệu Maddison. Maddison 2010.

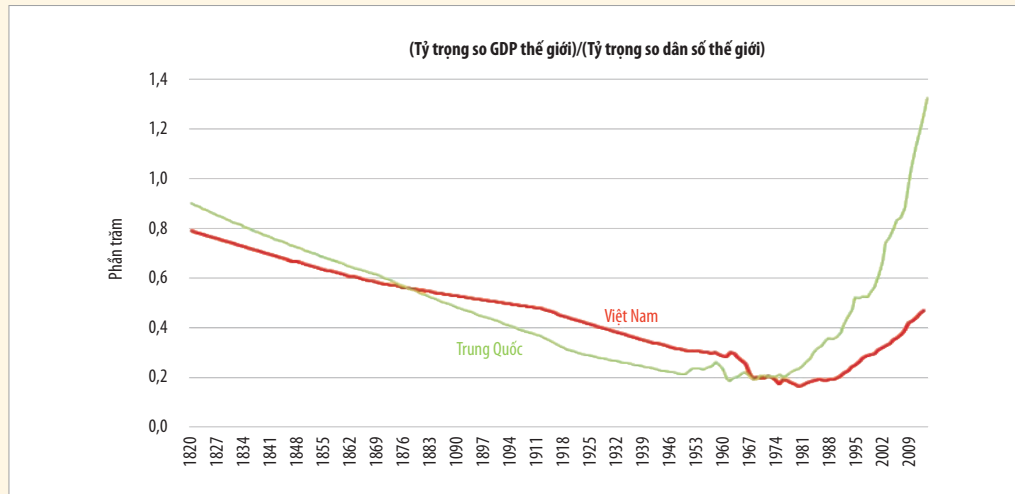
Tuy nhiên, ngay cả 30 năm tăng trưởng nhanh cũng không đủ để thu hẹp khoảng cách với các nền kinh tế có thu nhập cao. Trong số 13 nền kinh tế thành công, chỉ có 6 nền kinh tế (5 trong số đó ở Đông Á) đã tiếp tục phát triển để đạt được vị thế thu nhập cao. Trong số 7 nền kinh tế còn lại, 4 nền kinh tế (Bra-xin, In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Thái Lan) đang phải vật lộn trong cuộc chiến chống lại bẫy thu nhập trung bình, trong khi Trung Quốc vẫn đang tiếp tục đi lên để đạt được vị thế thu nhập cao. Các nhà kinh tế hầu như đều đổ lỗi cho tình trạng trì trệ về năng suất đã khiến các quốc gia (không chỉ là các quốc gia phát triển nhanh) không có khả năng thoát khỏi tình trạng thu nhập trung bình⁹³.

Con đường phát triển của bản thân Việt Nam phản ánh cả những sự chuyển đổi trên toàn cầu như mô tả ở trên, cũng như những thay đổi bên trong. Tương tự như Trung Quốc, năm 1820 tỷ trọng của Việt Nam trong GDP thế giới thấp hơn một chút so với tỷ trọng của Việt Nam trong dân số thế giới (Hình 2.14). Nói cách khác, mức thu nhập bình quân đầu người ở Việt Nam và Trung Quốc lúc đó chỉ thấp hơn một chút so với mức trung bình của thế giới. Vào năm 1820, Việt Nam là nền kinh tế lớn thứ năm trong khu vực về dân số và sức mạnh kinh tế, lớn hơn Phi-lip-pin và Miến Điện (nay là Mi-an-ma) cộng lại, và lớn hơn Thái Lan một phần ba.

Sau đó bắt đầu một thời kỳ dài trên 150 năm Việt Nam suy giảm kinh tế. Với tốc độ tăng trưởng khoảng 0,4% một năm, GDP bình quân đầu người của Việt Nam chỉ tăng được gần 80% trong giai đoạn 1820 - 1960. Một nửa của mức tăng trưởng hạn chế đó lại còn bị xói mòn bởi sự tàn phá của chiến tranh trong 15 năm tiếp theo. Tuy nhiên, tăng trưởng chậm của bản thân Việt Nam không phải là lý do duy nhất (hay thậm chí là lý do chính) cho sự suy giảm vị trí tương đối của đất nước. Nền kinh tế thế giới, như đã đề cập ở trên, mở rộng với tốc độ chưa từng có, làm gia tăng khoảng cách giữa thế giới với Việt Nam (và Trung Quốc). Việt Nam từ giữa những năm 1990 (và Trung Quốc từ cuối những năm 1970) đã thu hẹp khoảng cách này khá nhanh chóng. Trung Quốc đã vượt vị thế so sánh của mình hồi năm 1820. Với tốc độ tăng trưởng hiện tại, Việt Nam cũng có thể làm được điều đó vào năm 2035.

93 Eichengreen, Park và Shin. (2011) và Agenor, Canuto, và Jelenic (2012).

HÌNH 2.14. Tỷ trọng trong GDP thế giới so với tỷ trọng trong dân số thế giới



Nguồn: Tính toán dựa trên dữ liệu từ Madison.

Thành tựu tăng trưởng mạnh mẽ đã dẫn đến các mục tiêu đầy tham vọng cho tương lai. Như đã đề cập trong Chương 1 của báo cáo này, Việt Nam mong muốn trở thành một nền kinh tế công nghiệp hiện đại vào năm 2035 với một số tiêu chí định lượng về kinh tế như sau:

- GDP bình quân đầu người ít nhất đạt 18.000 USD (PPP tính bằng USD năm 2011), tương đương với Ma-lai-xi-a vào năm 2010.
- Phần lớn dân số Việt Nam (trên 50%) sống ở khu vực đô thị.
- Tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong GDP đạt hơn 90% và trong việc làm hơn 70%.

- Tỷ trọng của khu vực tư nhân trong GDP đạt ít nhất 80% (từ 67% hiện nay). GDP bình quân đầu người của Việt Nam năm 2013 đạt 5.370 USD (giá PPP năm 2011), nên cần phải tăng với tốc độ ít nhất 6% mỗi năm để đạt mức 18.000 USD vào năm 2035. Con số này cao hơn tốc độ tăng trưởng bình quân đầu người 5,5% của Việt Nam trong giai đoạn 1990 - 2014, và cao hơn hẳn tốc độ trung bình 3,7% của các nước thu nhập trung bình trong cùng thời kỳ. Tốc độ tăng trưởng bình quân đầu người 5,0% (là tốc độ tăng trưởng bình quân đầu người của Việt Nam trong 10 năm qua) thấp hơn và khả thi hơn (nhưng vẫn còn tham vọng) sẽ đưa GDP bình

quân đầu người lên mức dưới 15.000 USD vào năm 2035 và đưa Việt Nam ngang tầm với Bra-xin năm 2014, từ đó sẵn sàng để đạt được 18.000 USD vào năm 2040. Một con đường tăng trưởng 7% (mục tiêu tăng trưởng rất tham vọng của Việt Nam) sẽ đưa đến GDP bình quân đầu người 22.200 USD, gần bằng thu nhập của Hàn Quốc năm 2002 hoặc Ma-lai-xi-a năm 2013. Tốc độ tăng trưởng cao hơn này cũng sẽ tăng cơ hội của Việt Nam trong việc bắt kịp Ấn-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin trong khu vực.

Điều gì sẽ quyết định con đường mà Việt Nam sẽ đi? Chắc chắn là khả năng nắm bắt những cơ hội lớn trong tương lai, đồng thời quản lý được các rủi ro lớn có thể xảy ra sẽ đóng vai trò rất quan trọng. Nhưng kinh nghiệm quốc tế cho thấy kết quả về tăng trưởng năng suất sẽ là điều cơ bản. Nói chung, các nhà kinh tế đều đồng ý rằng những nước không có khả năng thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình (dù họ có tăng trưởng nhanh hay không) gần như hoàn toàn là do năng suất trì trệ. Cái

gọi là bẫy thu nhập trung bình không phải là gì khác ngoài việc không có khả năng vượt ra khỏi một mô hình kinh tế tạo ra sự tăng trưởng chủ yếu nhờ tích lũy các yếu tố và chuyển dịch cơ cấu. Những lực lượng này, về bản chất, có vòng đời hữu hạn và biến mất trước khi nền kinh tế liên quan đạt tới điểm gần thoát khỏi vị thế thu nhập trung bình, để lại một nền kinh tế trì trệ trong tương lai.

Tầm quan trọng về kết quả năng suất không chỉ là một bài học kinh nghiệm mang tính toàn cầu. Ít nhất 90% tăng trưởng trong tương lai của Việt Nam phải được đóng góp từ năng suất lao động trong bất kỳ kịch bản khả thi nào, bởi đóng góp của lực lượng lao động vào tăng trưởng sẽ giảm xuống dưới 10% theo dự báo về nhân khẩu. Hơn nữa, tăng trưởng TFP cần phải được phục hồi để đóng góp có ý nghĩa hơn. Bên cạnh hai điều trên, kết quả về năng suất theo ngành cũng phải được nâng cao mạnh mẽ. Điều này sẽ được minh họa trong kịch bản cơ sở được mô tả trong Hộp 2.3.

HỘP 2.3. Kịch bản cơ sở về tăng trưởng thu nhập đến năm 2035

Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân khoảng 6% (hoặc khoảng 5% bình quân đầu người) sẽ chỉ đưa GDP bình quân đầu người của Việt Nam lên mức dưới 15.000 USD (giá PPP 2011) vào năm 2035, và đưa Việt Nam lên ngang tầm với Bra-xin năm 2014 hoặc Ma-lai-xi-a năm 2001. Bảng 2.1 và Bảng 2.2 mô tả cấu trúc về phía cầu và phía cung sẽ diễn biến như thế nào.

Về phía cung, tỷ trọng việc làm trong nông nghiệp sẽ giảm xuống 25% (tương đương Trung Quốc vào năm 2015, Thổ Nhĩ Kỳ vào năm 2012 và Mê-hi-cô vào cuối những năm 1990), trong khi tăng lên đến 37-38% trong cả hai ngành công nghiệp (bao gồm cả khai khoáng) và dịch vụ. Tỷ trọng nông nghiệp trong GDP giảm xuống dưới 10% (tương đương Trung Quốc trong năm 2010), trong khi tỷ trọng của ngành công nghiệp và dịch vụ tăng lên. Những thay đổi về cơ cấu này phù hợp với sự gia tăng tỷ lệ đô thị hóa, từ 33% hiện nay lên trên 50% vào năm 2035.

BẢNG 2.1. Cơ cấu của nền kinh tế: Phía cung (%)

Năm	Tỷ trọng trong tổng việc làm (%)			Tỷ trọng trong GDP (%)		
	Nông nghiệp	Công nghiệp và khai khoáng	Dịch vụ	Nông nghiệp	Công nghiệp và khai khoáng	Dịch vụ
1990	73	11	16	34,6	23,2	42,2
2000	68	12	20	24,8	34,8	40,4
2013	49	23	28	27,6	38,6	43,9
2025	32	31	37	12,0	40,0	48,0
2035	25	37	38	9,0	41,0	50,0

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

Về phía cầu, tỷ lệ đầu tư sẽ vẫn được duy trì mạnh mẽ ở mức trên 30% cho đến năm 2025, trước khi giảm dần xuống 27% trong thập kỷ tiếp theo. Điều này sẽ phản ánh sự giảm dần của tiết kiệm trong nước và vai trò tăng lên của tiêu dùng trong nước, chiếm 3/4 GDP về phía cầu vào năm 2035, tương đương với mức chi tiêu tiêu dùng trong nước khoảng 500 tỷ USD (giá năm 2015) vào năm 2035. Tỷ trọng xuất khẩu và nhập khẩu trong GDP sẽ lần lượt giảm dần xuống mức 80%, thấp hơn so với ngày nay nhưng vẫn đảm bảo định hướng ra bên ngoài lớn hơn so với các nước cùng trình độ phát triển. Tài khoản vãng lai sẽ dịch chuyển từ thặng dư vào năm 2015 sang một tài khoản cân bằng trong năm 2016-2017, và sau đó trượt vào thâm hụt nhẹ khoảng 1% GDP, được tài trợ chủ yếu bởi dòng vốn FDI bền vững và sự gia tăng của dòng vốn đầu tư gián tiếp từ khoảng sau năm 2025, khi ngành tài chính trong nước đã phát triển đầy đủ và tài khoản vốn được tự do hóa.

BẢNG 2.2. Cơ cấu của nền kinh tế: Phía cầu (%)

Năm	Tiêu dùng	Đầu tư	Xuất khẩu	Nhập khẩu	Tổng tiết kiệm quốc gia	Cán cân tài khoản vãng lai
1990	93,5	15,9	23,7	33,4	0,0	
2000	73,3	30,5	50,0	53,7	0,0	3,4
2013	71,1	30,5	90,0	91,5	31,0	5,6
2025	72,3	30,1	82,7	83,7	29,2	-1,0
2035	74,6	27,1	79,7	80,5	26,4	-0,8

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

Những tác động chính của kịch bản cơ sở này tới tăng năng suất lao động và các yếu tố quyết định tăng năng suất lao động là gì?

Thứ nhất, kịch bản này đòi hỏi tăng trưởng năng suất lao động trung bình hàng năm là 5,6%. Trong giai đoạn 2013 - 2035, 92% tăng trưởng GDP phải do tăng trưởng năng suất lao động. Đây sẽ là sự thay đổi lớn so với giai đoạn 2000-2013, khi tăng trưởng năng suất lao động chỉ đóng góp 55% vào tăng trưởng GDP.

Thứ hai, kịch bản này đòi hỏi mức tăng đáng kể về năng suất lao động trong tất cả các ngành kinh tế lớn. Tăng trưởng năng suất trong nội bộ ngành phải chiếm gần 80% tăng trưởng năng suất lao động trong tương lai, do đóng góp của chuyển dịch cơ cấu dự kiến sẽ ổn định ở mức khoảng 20%.

Thứ ba, tăng trưởng TFP phải chiếm gần một nửa tăng trưởng năng suất lao động. Tăng cường thêm vốn sẽ vẫn giữ một vai trò quan trọng (dù không lớn như trước), đóng góp khoảng một phần tư trong sự gia tăng tổng thể về năng suất lao động, và phần còn lại là đóng góp của tăng trưởng về vốn con người. Điều này, một lần nữa, sẽ là một nhiệm vụ khó khăn khi nhìn vào cách thức đóng góp khác nhau của các yếu tố này trong một thập kỷ rưỡi vừa qua.

Do vậy, vấn đề rất đáng quan tâm là mô hình tăng trưởng năng suất trong dài hạn của Việt Nam đang sụt giảm. Ví dụ, năng

suất lao động đã có xu hướng giảm trong thời gian dài kể từ cuối những năm 1990 (Hình 2.15). Các thước đo khác nhau về

năng suất của Việt Nam đều đưa ra kết quả tương tự. Thách thức về năng suất sẽ được làm rõ hơn ở phần tiếp theo.

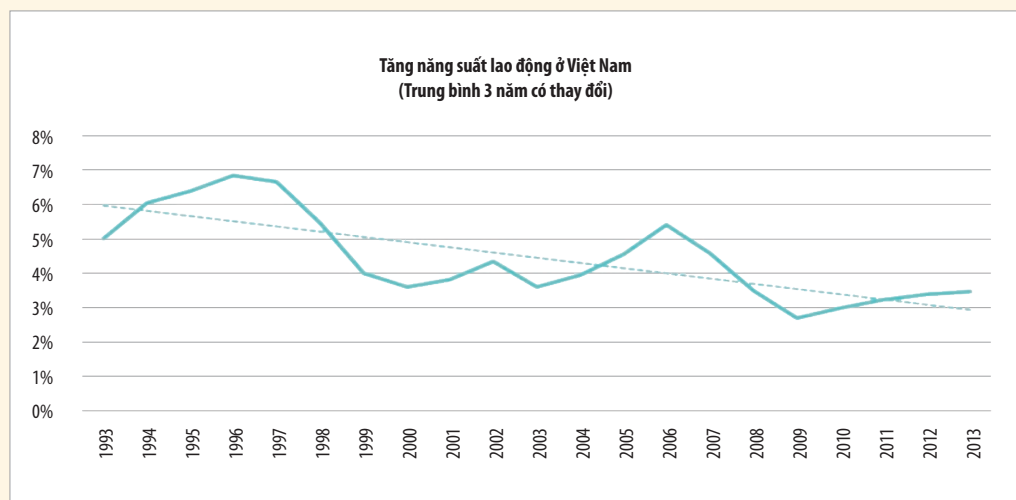
2.2. Thách thức về năng suất của Việt Nam qua hai giai đoạn tăng trưởng

“Năng suất không phải là tất cả, nhưng về lâu dài nó hầu như là tất cả mọi thứ. Khả năng cải thiện mức sống của một quốc gia theo thời gian gần như phụ thuộc hoàn toàn vào khả năng nâng cao sản lượng của quốc gia đó trên mỗi người lao động.” -

Paul Krugman, Thời đại của kỳ vọng đang giảm dần (1994).

Phân tích chi tiết về xu hướng tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam từ năm 1990 cho thấy có hai mô hình tăng trưởng khác hẳn nhau, một mô hình trong những năm 1990 và một mô hình trong những năm 2000 (Bảng 2.3)⁹⁴. Tăng trưởng GDP trong những năm 2000 (6,6%) thấp hơn tròn một điểm phần trăm so với những năm 1990. Sự sụt giảm này hoàn toàn là do sự suy giảm lớn trong tăng năng suất lao động (hoặc sản lượng trên mỗi lao

HÌNH 2.15. Tăng trưởng năng suất lao động đang trên xu hướng sụt giảm kể từ cuối những năm 1990



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

94 Mặc dù kết quả năng suất bắt đầu xấu đi sau năm 1997 (có khả năng do cuộc khủng hoảng Đông Á), chúng tôi chọn năm 2000 là điểm tới hạn để xem xét và phân tách các tác động theo chu kỳ ra khỏi những ảnh hưởng của xu hướng dài hạn.

động), mà chỉ được bù đắp một phần bởi tăng trưởng lực lượng lao động cao hơn trong giai đoạn sau.

Tuy nhiên, sự khác biệt nổi bật nhất giữa hai thời kỳ này không phải là sự suy giảm về tăng năng suất lao động, mà chính là sự thay đổi trong các yếu tố quyết định tăng năng suất lao động.

Trước tiên, trong những năm 1990, trên 70% tăng trưởng về năng suất lao động có thể được lý giải là do tăng trưởng TFP⁹⁵, với phần còn lại là nhờ những cải thiện về vốn

con người (đo bằng lợi tức tăng lên theo số năm đi học), trong khi cải thiện về nguồn vốn (đo bằng tỷ lệ vốn-đầu ra) có đóng góp âm, dù không đáng kể. Trong những năm 2000, đóng góp của tỷ lệ vốn-đầu ra đã tăng lên gần 60%, phản ánh sự gia tăng mạnh về tỷ lệ đầu tư trên GDP từ mức trung bình 26% trong những năm 1990 lên 33% trong giai đoạn 2000-2013. Trong khi đó tăng trưởng TFP ngừng trệ, hầu như không đóng góp vào tăng trưởng năng suất lao động hay GDP⁹⁶. Tốc độ tăng trưởng vốn

BẢNG 2.3. Các nguồn lực tăng trưởng ở Việt Nam, 1990-2013

	1991-2000	2001-2013
Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân hàng năm	7,6%	6,6%
Tăng năng suất lao động	5,2%	3,8%
Tăng trưởng lực lượng lao động	2,2%	2,7%
Yếu tố quyết định tăng trưởng năng suất lao động		
<i>Đóng góp của chuyển dịch cơ cấu và năng suất nội bộ ngành</i>		
Năng suất lao động trong nội bộ ngành	99,8%	37,0%
Chuyển dịch cơ cấu	0,2%	63,0%
<i>Đóng góp của các yếu tố sản xuất vào năng suất lao động</i>		
Tăng vốn (tăng trưởng của vốn/đầu ra)	-3%	59,0%
Vốn con người	30,0%	40,0%
Năng suất các nhân tố tổng hợp TFP	72,9%	1,0%

Nguồn: Tính toán dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê

95 Tăng trưởng TFP phản ánh sự kết hợp của cải tiến về phân bổ nguồn lực, đổi mới, nâng cấp công nghệ, cải cách thể chế, và một loạt các yếu tố khác tạo ra tăng trưởng trong các yếu tố sản xuất là không lý giải được.

96 Tuy nhiên, khi phân tích từng giai đoạn 5 năm, theo Tổng cục Thống kê, trong giai đoạn 2011–2015 TFP đã đóng góp tới gần 29% cho tăng trưởng GDP, trong khi trong giai đoạn 2006–2010 đóng góp của TFP là âm.

con người đã được đẩy nhanh do trình độ học vấn của người lao động tăng lên.

Thứ hai, tăng trưởng năng suất lao động trong những năm 1990 gần như hoàn toàn do tăng năng suất trong nội bộ ngành, trong khi chuyển dịch cơ cấu đóng vai trò không đáng kể (Bảng 2.3). Tình hình đã đảo ngược trong những năm 2000, khi mức tăng năng suất lao động ở phần lớn các ngành kinh tế giảm mạnh (Bảng 2.4). Nhưng tốc độ chuyển dịch cơ cấu đã khởi sắc với sự tăng cường di chuyển lao động từ nông nghiệp sang dịch vụ và công nghiệp (xem Hộp 2.3, Bảng 2.1). Trong bốn

ngành mà khu vực công chiếm ưu thế - khai khoáng, xây dựng, tiện ích công và tài chính và bất động sản, tăng năng suất lao động là âm trong thời kỳ này. Các kịch bản được nêu ra trong Hộp 2.3, Bảng 2.2 chỉ rõ sự đảo chiều mạnh mẽ cần thiết trong tăng trưởng năng suất lao động trong từng ngành, nếu Việt Nam muốn đạt được tốc độ tăng trưởng trung bình 6% (tăng trưởng bình quân đầu người 5%) trong hai thập kỷ tiếp theo. Đối với con đường tăng trưởng cao hơn, sự đảo chiều cần thiết trong tăng năng suất lao động ở cấp ngành thậm chí còn phải mạnh hơn nhiều.

BẢNG 2.4. GDP và tăng năng suất ngành: 1990-2035 (%)

	Nông nghiệp	Khai khoáng	Chế tác	Tiện ích công	Xây dựng	Bán buôn và bán lẻ	Tài chính và BĐS	Các dịch vụ khác	Tổng hợp
Tăng trưởng GDP									
1990-2000	3,9%	7,6%	10,3%	11,1%	8,9%	7,4%	6,8%	4,5%	7,6%
2000-2013	3,5%	2,3%	9,9%	10,6%	8,1%	7,8%	5,7%	10,4%	6,6%
2013-2035	2,9%	2,7%	7,9%	3,0%	6,8%	7,0%	6,4%	6,5%	6,1%
Tăng trưởng lực lượng lao động									
1990-2000	1,5%	-1,9%	3,4%	0,6%	3,4%	6,7%	3,9%	2,9%	2,2%
2000-2013	0,1%	2,7%	6,9%	15,9%	10,4%	5,5%	10,0%	5,6%	2,7%
2013-2035	-2,6%	0,5%	2,9%	-1,1%	3,0%	2,1%	2,2%	1,3%	0,4%
Tăng năng suất lao động									
1990-2000	2,7%	17,1%	7,1%	11,0%	6,3%	0,1%	4,1%	1,6%	5,2%
2000-2013	3,4%	-0,4%	2,8%	-4,6%	-2,1%	2,1%	-4,0%	4,6%	3,8%
2013-2035	5,6%	2,3%	4,9%	4,1%	3,7%	4,8%	4,3%	5,1%	5,6%

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

2.3. Nguyên nhân của sự trì trệ về năng suất tại Việt Nam nhìn từ góc độ chính sách và thể chế

Mặc dù nền kinh tế có vẻ mạnh, nhưng Việt Nam đang phải đối mặt với vấn đề nghiêm trọng về tăng trưởng năng suất thấp và đang giảm, có thể gây cản trở cho khát vọng thu nhập năm 2035. Điều gì lý giải cho những xu hướng này, và tại sao lại có sự khác biệt giữa những năm 1990 và những năm 2000?

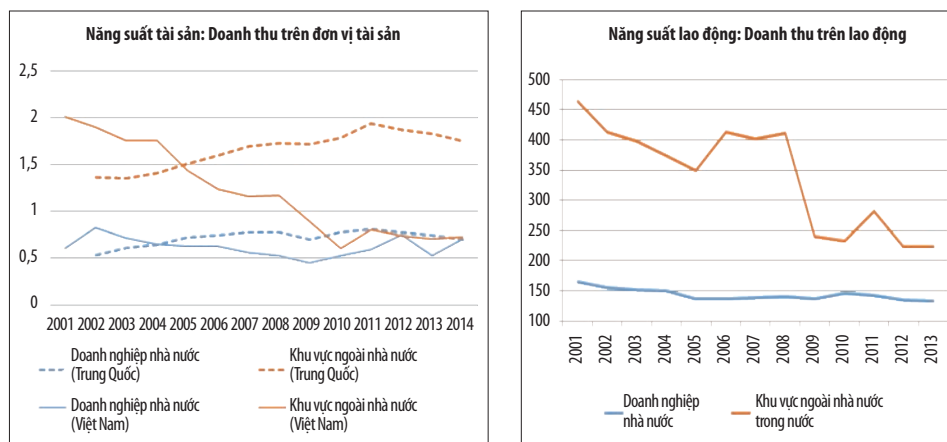
Sự cải thiện ban đầu về năng suất trong những năm 1990 phản ánh chuyển động của Việt Nam hướng tới cấu trúc kinh tế thị trường và loại bỏ nhiều sự biến dạng về kinh tế đã áp đặt dưới thời kế hoạch hóa tập trung, như các chỉ tiêu sản xuất, nhiều hình thức kiểm soát giá, tập thể hóa nông nghiệp, những hạn chế về thương mại và đầu tư và sự cấm đoán đối với doanh nghiệp tư nhân chính thức. Hầu hết những hạn chế này đã được dỡ bỏ trong giai đoạn đầu của quá trình Đổi mới, thay thế bằng một hệ thống mới thân thiện hơn với thị trường và khu vực tư nhân được áp dụng từ đầu những năm 1990. Những bước đi ban đầu này đã tạo ra cú hích lớn thúc đẩy tăng năng suất trong toàn nền kinh tế. Nhưng vào cuối những năm 1990, những lợi ích của các cải cách này đã cạn kiệt. Đó là khi những vấn đề về chính sách và thể chế cơ bản hơn bắt đầu trở nên bức bách hơn: DNNN kém hiệu quả; khu vực tư nhân

trong nước có hiệu suất kém và ngày càng xấu đi; và một khu vực nông nghiệp manh mún trong đó các hộ nhỏ chiếm ưu thế bên cạnh sự tham gia mạnh mẽ của Nhà nước.

Tính kém hiệu quả của các DNNN có ảnh hưởng trên diện rộng

Khu vực nhà nước của Việt Nam có một lịch sử lâu dài về sử dụng các nguồn lực kém hiệu quả, kể từ thời kế hoạch hóa tập trung khi tất cả các hoạt động sản xuất chính thức hoàn toàn nằm trong tay khu vực công. Chiếm 40% tổng mức đầu tư, nhưng khu vực công chỉ đóng góp 30% vào tăng trưởng GDP. Điều này phản ánh kết quả hoạt động yếu kém của các DNNN, được thể hiện bằng các thước đo tài sản (bao gồm vốn và đất đai) và năng suất lao động thấp ở cấp độ doanh nghiệp trong suốt những năm 2000 (Hình 2.16). Việc DNNN sử dụng kém hiệu quả các nguồn lực là rõ ràng, nhưng không có gì đáng ngạc nhiên. DNNN ít có động lực để đạt được hiệu quả tốt nhất. Họ được che chở bằng các thị trường được bảo hộ và không bị yêu cầu báo cáo nghiêm ngặt, được hưởng lợi từ những ưu đãi về đất đai, vốn, hợp đồng của chính phủ và các đặc quyền ngầm và công khai khác, với nhiều mục tiêu xã hội và chính trị không rõ ràng. Tuy nhiên, dưới áp lực tái cơ cấu ngày càng tăng, các DNNN ít nhất đã tìm cách để đảm bảo hiệu suất yếu kém của mình không bị xấu đi hơn nữa.

HÌNH 2.16. Năng suất tài sản (vốn và đất đai) và năng suất lao động thấp ở cấp độ doanh nghiệp phản ánh tình trạng kém hiệu quả kéo dài trong khu vực công ở Việt Nam



Nguồn: Tổng cục Thống kê; số liệu về doanh nghiệp của Cơ quan thống kê quốc gia Trung Quốc và tính toán của nhóm tác giả.

Chú thích: Doanh thu trên mỗi lao động được ước lượng sau khi kiểm soát các tác động của tỷ số tài sản/lao động (như là một biến thay thế cho cường độ vốn) và tổng tài sản.

Hiệu suất của các doanh nghiệp tư nhân trong nước thậm chí còn là vấn đề đáng quan tâm hơn.

Được thúc đẩy bằng một chuỗi các cuộc cải cách trước tiên là hợp thức hóa và sau đó là tạo thuận lợi cho doanh nghiệp tư nhân, khu vực tư nhân đã tăng trưởng theo cấp số nhân kể từ cuối những năm 1980. Tuy nhiên, sự hiện diện ngày càng tăng của khu vực này lại được đánh dấu bằng kết quả năng suất xấu đi kể từ đầu những năm 2000 (xem Hình 2.16). Do mức độ xấu đi như vậy, có rất ít sự khác biệt về năng suất lao động và năng suất

tài sản giữa doanh nghiệp tư nhân với DNNN. So sánh với năng suất tài sản của doanh nghiệp ngoài quốc doanh ở Trung Quốc cho thấy rõ điều này. Tính trung bình, các doanh nghiệp ngoài quốc doanh Việt Nam sử dụng tài sản của mình hiệu quả hơn so với các đối tác Trung Quốc trong đầu những năm 2000, nhưng đến năm 2014, năng suất tài sản của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh Việt Nam đã giảm xuống chỉ còn không bằng một nửa mức của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh Trung Quốc.

Với sự nổi lên một cách ngập ngừng,

không có gì đáng ngạc nhiên là Việt Nam thể hiện mức độ niềm tin kinh doanh thấp hơn đáng kể so với nhiều quốc gia có cùng trình độ phát triển (Hộp 2.4).

Khi so sánh về quy mô doanh nghiệp và ngành, kết quả năng suất thấp của các doanh nghiệp tư nhân trong nước ở Việt Nam sẽ rõ hơn. Các doanh nghiệp tư nhân trong nước chủ yếu có quy mô nhỏ và phi chính thức, cản trở việc tăng năng suất thông qua tính hiệu quả về kinh tế theo quy mô, chuyên môn hóa và đổi mới sáng tạo. Năm 2013, 94% doanh nghiệp tư

nhân trong nước có đăng ký kinh doanh chỉ sử dụng 50 hoặc dưới 50 lao động, tăng so với 89% trong năm 2001 (Hình 2.17). Ngoài ra, có hàng triệu doanh nghiệp hộ gia đình không đăng ký (phi chính thức) hoạt động ở quy mô thậm chí còn nhỏ bé hơn. Trên thực tế, các doanh nghiệp hộ gia đình có thể tăng năng suất và lợi nhuận bằng cách chuyển sang khu vực chính thức và có định hướng tăng trưởng⁹⁷. Mặc dù nhiều doanh nghiệp đã đi theo con đường đăng ký chính thức, nhưng hàng triệu doanh nghiệp khác đã

HỘP 2.4. Niềm tin kinh doanh thấp ở Việt Nam

Mặc dù xu thế và khả năng khởi nghiệp kinh doanh đã khởi sắc ở Việt Nam, nhưng về những mặt này Việt Nam vẫn thấp hơn các nước so sánh trong khu vực. Năm 2013, 37% người trưởng thành được khảo sát ở Việt Nam nhận thấy có cơ hội khởi nghiệp trong kinh doanh và 24% có ý định khởi nghiệp, so với mức trung bình tương ứng 61% và 45% ở các nước cùng trình độ phát triển. Khoảng 49% cảm thấy họ có năng lực cần thiết để kinh doanh, so với 69% ở các nước so sánh.

Ở tất cả các mặt, Việt Nam vẫn đi sau Phi-lip-pin, In-đô-nê-xi-a và Thái Lan với khoảng cách khá xa. Mặt khác, 57% người Việt Nam trưởng thành còn ngần ngại do sợ thất bại, gần gấp đôi mức trung bình 31% ở các nước so sánh. Thiếu niềm tin ở năng lực của bản thân và ở môi trường kinh doanh khiến họ nhụt chí, không muốn trở thành doanh nhân: 63% người trưởng thành được khảo sát ở Việt Nam muốn trở thành doanh nhân (so với 75% ở các nước so sánh), mặc dù 82% cho rằng doanh nhân có uy tín trong xã hội (80% ở các nước so sánh).

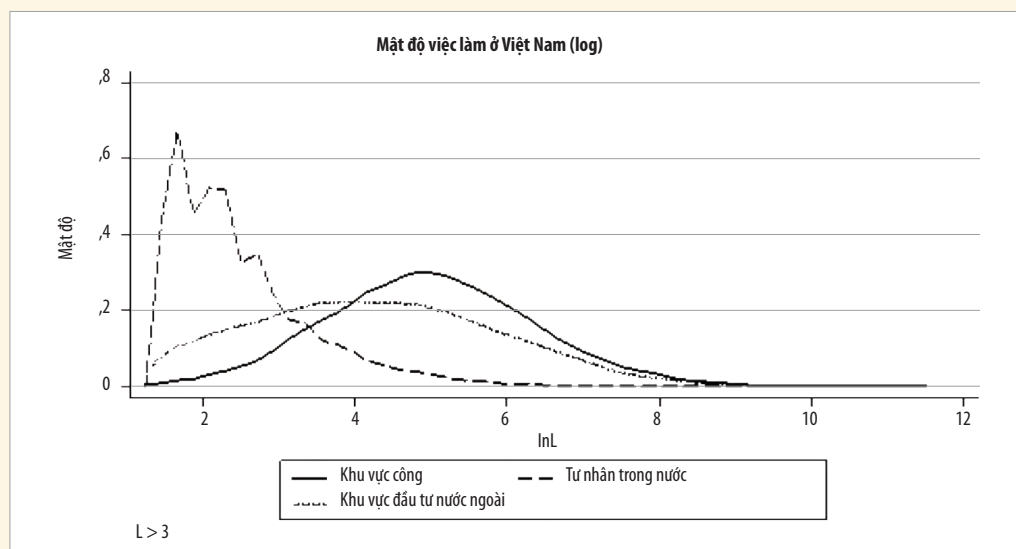
Nguồn: Báo cáo Chỉ số khởi nghiệp toàn cầu, GEM 2013.

không chọn cách đó, do e ngại sự giám sát của bộ máy quan liêu và sợ đối mặt với tình trạng trục lợi cùng những rắc rối về quản lý. Những vấn đề pháp lý này được phản ánh qua thứ hạng khiêm tốn của Việt Nam là 90 (trên tổng số 189 nước) trong bảng Các chỉ số về Môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới năm 2015. Kết quả đặc biệt thấp về các chỉ số nộp thuế (168), tạo thuận lợi cho khởi nghiệp kinh doanh (119), bảo vệ các nhà đầu tư thiếu số (122), tiếp cận điện (108), và ứng

phó với tình trạng mất khả năng thanh toán của doanh nghiệp (123).

Theo thời gian, các doanh nghiệp nhỏ hơn cũng đã tăng cường mức tích lũy vốn, với tỷ lệ tài sản trên doanh thu tăng 4 lần trong giai đoạn 2001-2013. Nhưng do không có tính hiệu quả về kinh tế theo quy mô, nên đầu tư vốn không phải là một lợi thế so sánh của các doanh nghiệp nhỏ, thể hiện qua sự sụt giảm mạnh về năng suất tài sản và năng suất lao động của các doanh nghiệp đó (Hình 2.18).

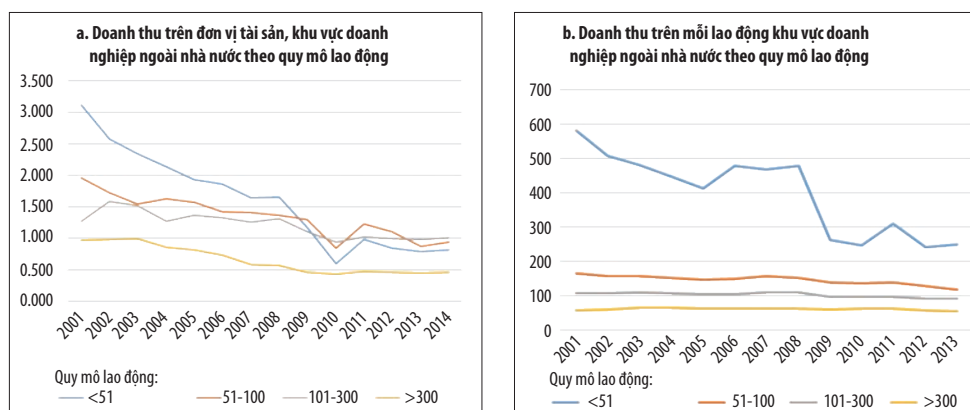
HÌNH 2.17. Doanh nghiệp tư nhân trong nước chủ yếu có quy mô nhỏ và phi chính thức, cản trở tăng năng suất nhờ hiệu quả kinh tế theo quy mô, chuyên môn hóa và đổi mới, sáng tạo



Nguồn: Aterido và Hallward-Driemeier, 2015⁹⁸.

98 Alterido và Hallward-Driemeier, năm 2015, "Sự năng động của doanh nghiệp và dòng chảy việc làm tại Việt Nam 2004-2012: Những gợi ý cho sự năng động hơn nữa đến năm 2035," Báo cáo nền cho Báo cáo Việt Nam 2035.

HÌNH 2.18. Sự sụt giảm mạnh về năng suất tài sản và năng suất lao động của các doanh nghiệp nhỏ cho thấy đầu tư vốn không phải là một lợi thế so sánh



Nguồn: Số liệu về doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê và tính toán của nhóm tác giả.

Chú thích: Doanh thu trên mỗi lao động được ước lượng sau khi kiểm soát các tác động của tỷ số tài sản/lao động và tổng tài sản.

Mặt khác, quá ít doanh nghiệp tư nhân trong nước có quy mô vừa và quy mô lớn, đặc biệt trong ngành công nghiệp chế tạo. Trên thực tế, tỷ trọng của các doanh nghiệp này trong tổng số doanh nghiệp tiếp tục giảm: trong năm 2013 chỉ 3% trong tổng số doanh nghiệp có đăng ký sử dụng hơn 100 lao động so với 6% trong năm 2001. Trong khi đó, chỉ 24% doanh nghiệp nhà nước và 52% doanh nghiệp FDI sử dụng 50 hoặc dưới 50 lao động trong năm 2013. Tuy nhiên, tính bình quân, năng suất của số hiếm hoi các doanh nghiệp tư nhân trong nước có quy

mô vừa và lớn này thậm chí còn thấp hơn so với các doanh nghiệp tư nhân nhỏ hơn (Hình 2.18). Điều này trái với kỳ vọng, vì thông thường tính hiệu quả về kinh tế theo quy mô cho phép các doanh nghiệp lớn hoạt động hiệu quả hơn.

Điều gì lý giải cho kết quả năng suất kém và đang giảm của khu vực tư nhân trong nước? Có lẽ sự biến dạng cơ bản nhất trong cơ cấu nền kinh tế thị trường còn non trẻ của Việt Nam là tình trạng *thương mại hóa* dần dần thiết chế nhà nước (xem Chương 7). Lợi ích thương mại nhờ quan hệ thân hữu với nhà

nước quyết định khả năng trụ vững của doanh nghiệp, chứ không phải nỗ lực của chính doanh nghiệp. Một số ưu đãi ngầm và công khai được những người có quyền lực dành cho các doanh nghiệp có quan hệ thân hữu (gồm các DNNN, hầu hết các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và một số doanh nghiệp tư nhân lớn trong nước) mà không cần nhắc đầy đủ về hiệu quả kinh tế, khiến cho nhiều doanh nghiệp tư nhân rất khó phát triển, ngay cả khi họ hoạt động có hiệu quả.

Môi trường kinh doanh tương đối an toàn và cởi mở với khá nhiều ưu đãi đã khiến các công ty đầu tư nước ngoài ngày càng tăng sự hiện diện và dẫn dắt sự tăng trưởng nhanh chóng trong công nghiệp chế tạo và xuất khẩu ở Việt Nam. Đến năm 2015, khu vực FDI đã đóng góp trên 50% giá trị công nghiệp chế tạo và gần 70% kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam. Tuy nhiên, sự kết nối giữa họ với các doanh nghiệp trong nước vẫn chưa diễn ra, nhất là ở một số ngành quan trọng, gây cản trở cho tăng năng suất thông qua chuyển giao công nghệ và nâng cao trình

độ quản lý. Trong các dự án FDI có quá ít liên doanh (khoảng 80% FDI ở Việt Nam là doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài), và sự liên kết hàng dọc giữa FDI với các công ty trong nước rất yếu (chỉ khoảng một phần tư đầu vào của FDI được mua tại Việt Nam, trong đó một tỷ lệ đáng kể lại là mua của các doanh nghiệp FDI khác). Với năng lực của cả DNNN và doanh nghiệp tư nhân trong nước còn nhiều hạn chế, rõ ràng nội lực của Việt Nam yếu nên không tranh thủ được ngoại lực một cách có hiệu quả⁹⁹. Chính tình hình này làm dấy lên mối quan ngại về khả năng có thể xảy ra “hiện tượng Mê-hi-cô” - một cảnh báo cho việc dựa quá nhiều vào FDI và vài công ty lớn, dẫn đến tình trạng có “hai nền kinh tế trong một quốc gia”¹⁰⁰.

Thương mại hóa các thiết chế công đã gây nên cách tiếp cận không đồng đều và cục bộ đối với cải cách thị trường và điều này dẫn đến hai sự mất cân bằng. Thứ nhất, trong khi thị trường được đón nhận như một cơ chế để phân bổ nguồn lực, thì việc từ bỏ sự kiểm soát của nhà nước đối với sản xuất và chấp

99 Trần Văn Thọ, Nguyễn Thị Tuệ Anh, Báo cáo nền cho Báo cáo Việt Nam 2035.

100 Năm 2009, năng suất lao động của các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở Mê-hi-cô chỉ bằng 8% năng suất của các công ty lớn (phần lớn là các công ty đa quốc gia), giảm từ mức 28 % năm 1999, dù cho Mê-hi-cô trở thành một trong 5 nhà sản xuất ô tô lớn nhất thế giới sau khi tham gia Khu vực thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA). Chính điều đó khiến cho tăng trưởng năng suất lao động của cả nền kinh tế Mê-hi-cô rất thấp, chỉ đạt trung bình 0,8% mỗi năm trong giai đoạn 1999-2012 (McKinsey 2014).

nhận quyền sở hữu tư nhân trong nước về tài sản sản xuất lại được tiếp cận một cách thận trọng và mù mờ hơn nhiều. Từ đó dẫn đến sự xuất hiện một tầng lớp doanh nghiệp kinh doanh “sân sau” hoặc có quan hệ chặt chẽ chứ không phải độc lập với Nhà nước, đồng thời khiến cho DNNN tiếp tục hiện diện lớn trong nhiều lĩnh vực.

Thứ hai, quá trình tự do hóa diễn ra với tốc độ khác nhau ở các mảng thị trường. Trong khi tự do hóa các thị trường sản phẩm và việc tích hợp chúng vào nền kinh tế toàn cầu đạt được tiến bộ đáng kể, thì việc phát triển và tự do hóa các thị trường yếu tố lại được tiếp cận một cách thờ ơ và lúng túng hơn - thể hiện rõ qua việc phân bổ đất đai và vốn kém hiệu quả. Ví dụ, những tài sản lớn (đất đai và vốn) đã được tích tụ trong các lĩnh vực xây dựng, bất động sản, ngân hàng và tài chính trong giai đoạn 2001-2013, mặc dù đây là những ngành kém hiệu suất nhất ở Việt Nam (Hình 2.19). Việc phân bổ như vậy có khả năng bị ảnh hưởng bởi các quyết định hành chính tùy tiện và mối

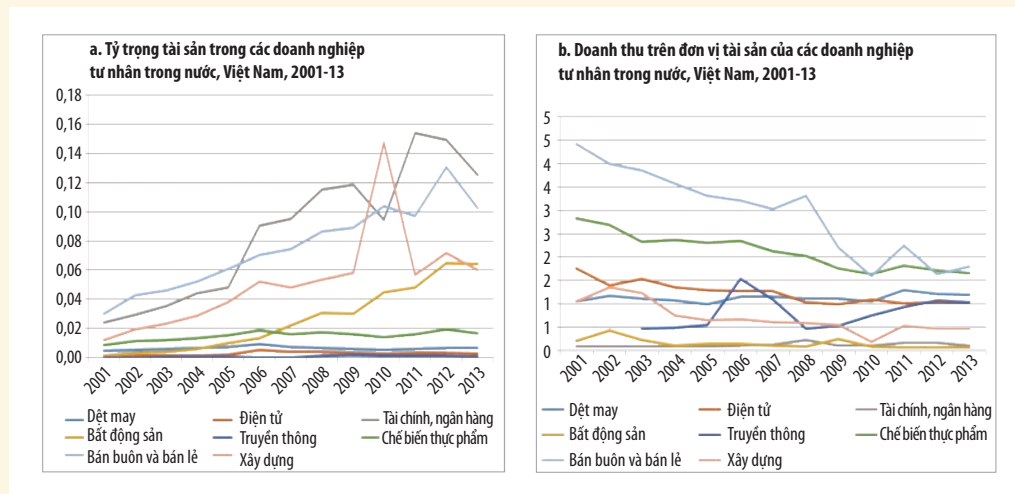
quan hệ thân hữu, với cái giá phải trả về mặt kinh tế rất cao như đã được chứng minh trong nhiều tài liệu. Một nghiên cứu năm 2008 cho thấy phân bổ tín dụng ngân hàng có liên quan đến việc có hay không có các mối quan hệ, nên ngay cả các doanh nghiệp tư nhân có khả năng sinh lời nhất cũng không tiếp cận được các khoản vay ngân hàng¹⁰¹. Cập nhật các phân tích của nghiên cứu này đến năm 2013 cho thấy kết quả vẫn không thay đổi (Phụ lục 1). Người ta đã phát hiện ra là các tỉnh có mật độ cao các DNNN cấp ít tín dụng hơn cho các doanh nghiệp tư nhân và đòi hỏi nhiều thời gian hơn để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất so với các tỉnh khác¹⁰². Việc các DNNN dễ tiếp cận tín dụng, đất đai và hạn ngạch xuất khẩu trong lĩnh vực dệt may đã được chứng minh là làm giảm khả năng sinh lời và khả năng tồn tại của các doanh nghiệp tư nhân¹⁰³. Tình hình này đòi hỏi phải có những nỗ lực mạnh mẽ để tự do hóa và phát triển thị trường mang tính cạnh tranh đối với đất đai và vốn, theo chương trình cải cách được mô tả dưới đây.

101 Malesky và Taussig 2008.

102 Nguyen và Freeman, 2009.

103 Nguyen và Le, 2005, 307.

HÌNH 2.19. Việt Nam đón nhận các thị trường với hai tốc độ: Tiến bộ đáng kể trong các thị trường sản phẩm và cách tiếp cận thờ ơ và lúng túng hơn đối với các thị trường yếu tố



Nguồn: Số liệu doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê và tính toán của nhóm tác giả

Việc thiếu các thể chế thị trường quan trọng cũng gây tổn hại tới năng suất. Những điểm yếu lớn nhất nằm trong các thể chế có trách nhiệm bảo vệ quyền tài sản tư nhân và đảm bảo cạnh tranh tự do và công bằng. Quyền tài sản tư nhân yếu kém đã cản trở sự xuất hiện của các công ty tư nhân lớn có khả năng cạnh tranh. Những thiếu hụt trong các thể chế thị trường, bao gồm cả việc thiếu các chính sách cạnh tranh đáng tin cậy và có khả năng thực thi tốt đã góp phần không khuyến khích

các doanh nghiệp hộ gia đình nhỏ tham gia vào khu vực chính thức¹⁰⁴, mặc dù việc chuyển từ hoạt động phi chính thức sang hoạt động chính thức có thể giúp nâng cao năng suất và lợi nhuận của doanh nghiệp¹⁰⁵. Chương trình cải cách để phát triển các thể chế thị trường này sẽ được thảo luận dưới đây.

Theo các điều kiện thị trường hiện hành, dường như các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam tham gia thị trường cũng như có lợi nhuận là nhờ sử dụng các

104 Malesky và Taussig, 2009.

105 Boly, 2015.

nguồn vốn xã hội và chính trị mà không nhất thiết phải có tài năng^{106,107}. Tác động tiêu cực của các yếu tố này tới hiệu suất của các doanh nghiệp tư nhân trong nước không đáng ngạc nhiên. Với sự hiện diện của các thị trường yếu tố không có tính cạnh tranh và do nhà nước kiểm soát trong khi các thể chế thị trường chính thức phát triển không đầy đủ, các doanh nghiệp sẽ trông chờ vào các thể chế và mạng lưới không chính thức và thường tìm các phương cách bất hợp pháp để gia nhập thị trường, phát triển và tăng khả năng sinh lời¹⁰⁸. Tuy nhiên, không có lý do để tin rằng những người giỏi hơn trong việc thu hút các nguồn vốn mang tính chính trị hoặc khai thác các mối quan hệ cũng giỏi hơn trong quản lý doanh nghiệp.

Năng suất lao động nông nghiệp còn thấp

Nông nghiệp đã đạt được những tiến bộ to lớn kể từ cuối những năm 1990, song mối quan ngại về chất lượng và tính bền vững của mô hình tăng trưởng nông

ng nghiệp đòi hỏi phải có sự quan tâm đặc biệt về chính sách. Tuy đã được cải thiện một cách nhanh chóng kể từ những năm 1990, nhưng năng suất lao động trong nông nghiệp của Việt Nam vẫn thấp so với các nước cùng trình độ phát triển (Hình 2.20), chủ yếu do sản xuất lúa gạo đã sử dụng phần lớn diện tích đất tốt nhất và rất nhiều năng lực tưới tiêu của đất nước. Năng suất đất nông nghiệp đo bằng giá trị gia tăng trên mỗi héc ta ở Việt Nam cao hơn so với hầu hết các nước cùng trình độ phát triển trong khu vực, bao gồm cả Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a, Phi-lip-pin và Thái Lan, nhờ thâm canh cao, với việc sử dụng nhiều lao động và hóa chất, phân bón, nước và các yếu tố đầu vào khác. Nhưng tốc độ tăng trưởng năng suất đã chậm lại và chậm hơn so với hầu hết các nước cùng trình độ phát triển trong khu vực kể từ năm 1990, do lợi nhuận từ thâm canh đất đã đạt đến mức tối hạn. Và việc quản lý nguồn nước của những dòng sông bắt nguồn từ các nước khác cũng đang trở thành thách thức ngày càng lớn¹⁰⁹.

106 Kinghan và Newman, 2015.

107 Mallesky và Taussig, 2009.

108 Steer và Sen, 2015.

109 Hai con sông lớn nhất của Việt Nam, sông Mê-kông và sông Hồng, đều bắt nguồn từ Trung Quốc, riêng sông Mê-kông còn chảy qua bốn nước My-an-ma, Thái Lan, Lào và Căm-pu-chia trước khi đổ vào Việt Nam. Việc hàng chục dự án thủy điện lớn đã và đang được xây dựng ở các nước thượng nguồn, đặc biệt là Trung Quốc và Lào, tác động rất lớn đến nguồn nước và hệ sinh thái ở vùng đồng bằng sông Mê-kông, và làm nặng nề thêm tác hại của biến đổi khí hậu ở vùng này. Bên cạnh những biện pháp tổng thể và dài hạn ở trong nước về quản lý nguồn nước và điều kiện sinh sống ở đồng bằng sông Mê-kông, Việt Nam cũng cần thúc đẩy sự hợp tác khu vực và vai trò của các tổ chức quốc tế liên quan để nâng cao trách nhiệm và sự phối hợp giữa các nước có con sông chảy qua, đặc biệt là với các nước ở thượng nguồn, trong việc quản lý và sử dụng nguồn nước nhằm đảm bảo và hài hòa lợi ích của người dân tất cả các nước thuộc lưu vực con sông.

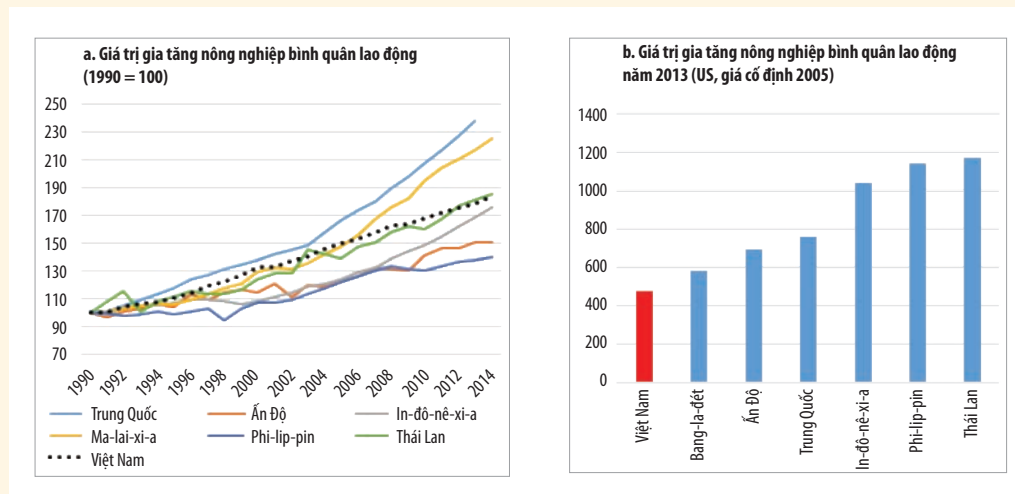
Những vấn đề kinh tế quan trọng mà ngành nông nghiệp phải đối mặt là giá trị gia tăng thấp, an toàn thực phẩm không đảm bảo và khả năng sinh lời thấp của sản xuất nông hộ quy mô nhỏ. Cũng có những khó khăn do hàng hóa bị giảm giá tại các thị trường quốc tế, sự yếu kém trong đổi mới công nghệ hoặc thể chế, và tình trạng thiếu đáng kể việc làm cho người lao động nông nghiệp.

3. THỨC ĐẨY HIỆN ĐẠI HÓA NỀN KINH TẾ VÀ PHÁT TRIỂN KHU VỰC TƯ NHÂN

Tính cấp bách của việc cải thiện tăng trưởng năng suất để đạt được khát

vọng về thu nhập của Việt Nam vào năm 2035 là rõ ràng và mạnh mẽ. Tăng trưởng GDP kể từ đầu những năm 2000 đã được dẫn dắt bởi một số nhân tố bù đắp cho sự sụt giảm trong tăng trưởng năng suất, nhưng nay các nhân tố đó đã đến mức tới hạn tự nhiên của chúng. Tăng trưởng lực lượng lao động nhanh đã bù đắp cho tăng trưởng năng suất lao động thấp và suy giảm, chuyển dịch cơ cấu trên quy mô lớn đã bù đắp cho tăng trưởng năng suất lao động thấp và sụt giảm ở cấp ngành, và việc đẩy nhanh tích lũy vốn đã bù đắp cho tăng trưởng TFP thấp và giảm sút. Dự kiến trong giai đoạn phát triển tiếp theo, mỗi một nhân tố mang tính bù đắp này có thể sẽ giảm

HÌNH 2.20. Năng suất lao động trong nông nghiệp còn thấp mặc dù đã tăng trưởng mạnh từ năm 1990



mạnh, khiến cho tăng trưởng kinh tế chung sẽ bị tác động nhiều hơn bởi xu thế năng suất yếu.

Song Việt Nam có một lợi thế then chốt là đang ở giai đoạn phát triển đủ sớm để cải thiện tăng trưởng năng suất, mà không gây tổn hại tới mục tiêu thu nhập năm 2035. Ở giai đoạn phát triển

tương tự vào đầu những năm 1980, Hàn Quốc đã đạt được sự gia tăng mạnh mẽ về tăng năng suất lao động (Hộp 2.5). Điều đó chứng minh có thể có được sự đảo chiều mạnh mẽ về tốc độ tăng trưởng, nhưng cũng cho thấy rất rõ chương trình cải cách thể chế đòi hỏi những yêu cầu khắt khe như thế nào.

HỘP 2.5. Tăng trưởng năng suất lao động ở Việt Nam, Trung Quốc và Hàn Quốc

Do Việt Nam đang học tập kinh nghiệm tăng trưởng của Hàn Quốc và có lẽ cả Trung Quốc, ta hãy so sánh kết quả về năng suất lao động trong các ngành ở 3 nước tại các giai đoạn phát triển tương tự nhau. Năng suất của Trung Quốc trong thời kỳ đầu cho tới năm 2000 (khi GDP bình quân đầu người của Trung Quốc tương tự như Việt Nam vào năm 2013) đã hơn rất nhiều so với Việt Nam những năm 2000. Sự khác biệt đặc biệt lớn trong các ngành công nghiệp và dịch vụ. Trung Quốc đã tạo được đà cho tăng trưởng năng suất mạnh mẽ trong những năm sau đó.

Việc so sánh với Hàn Quốc lại hữu ích theo một cách khác. Tăng trưởng năng suất lao động của Hàn Quốc cộng dồn đến những năm 1970 gần như tương tự Việt Nam trong những năm 2000. Hàn Quốc đã có năng suất cao hơn trong công nghiệp và dịch vụ, và thấp hơn trong nông nghiệp. Gia tăng lực lượng lao động mạnh mẽ đóng góp quan trọng cho tăng trưởng GDP của Hàn Quốc trong những năm 1970. Tuy nhiên, sau 1980, năng suất lao động của Hàn Quốc đã tăng vọt, đặc biệt trong công nghiệp và nông nghiệp, dựa trên hàng loạt cải cách về cơ cấu và ổn định kinh tế. Một số cải cách thực hiện vào cuối những năm 1970 và đầu những năm 1980 đã ngay lập tức giúp cải thiện năng suất, như hiện đại hóa nông nghiệp, ổn định kinh tế vĩ mô, coi trọng hơn vấn đề cạnh tranh và gỡ bỏ điều tiết thị trường. Những cải cách khác liên quan đến đô thị hóa, giáo dục đại học, nghiên cứu và triển khai (R&D) có độ trễ lớn về thời gian thì được bắt đầu thực hiện từ nhiều năm trước.

BẢNG 2.5. Tăng trưởng năng suất lao động ở Việt Nam, Trung Quốc và Hàn Quốc (%)

Ngành	Việt Nam		Trung Quốc			Hàn Quốc	
	1900 - 2000	2000 - 2013	1978 - 1990	1990 - 2000	2000 - 2013	1970 - 1980	1980 - 1995
Toàn nền kinh tế	5,2	3,8	5,4	8,5	9,4	3,5	5,4
Nông nghiệp	2,7	3,4	2,8	3,7	7,5	2,0	7,5
Công nghiệp (bao gồm khai khoáng)	9,0	-0,6	3,6	11,1	7,8	3,1	9,1
Dịch vụ	2,1	1,9	6,1	5,0	7,2	2,6	1,3

Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam; Hệ thống thống kê kinh tế của Ngân hàng Trung ương Hàn Quốc (ECOS-BOK) và dịch vụ thông tin thống kê Hàn Quốc (KOSIS); Cơ quan thống kê quốc gia Trung Quốc và Bộ Nguồn nhân lực và An ninh xã hội (MOHRSS) Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa.

Tuy nhiên, một chương trình cải cách có yêu cầu cao lại có thể dễ dàng nhấn chìm và làm tê liệt các cấu phần về kỹ thuật và năng lực cũng như khả năng tài chính của các chính phủ. Do đó, điều quan trọng là phải áp dụng một bộ lọc những ưu tiên để sắp xếp trình tự các cuộc cải cách. Trong trường hợp của Việt Nam, ưu tiên trước mắt là phải khôi phục năng suất của khu vực doanh nghiệp trong nước. Cải cách DNNN vẫn quan trọng đối với điều này, để không chỉ điều chỉnh tình trạng kém hiệu quả khá phổ biến trong phân bổ nguồn lực, mà còn củng cố sự hiện diện của DNNN trong một số ít các lĩnh vực chiến lược, đồng thời giải phóng không gian cho khu vực

tư nhân. Tuy nhiên, môi trường hiện tại không hỗ trợ sự trở dậy của các doanh nghiệp tư nhân trong nước hoạt động có hiệu quả. Do đó cải cách DNNN phải gắn với những biện pháp cấp bách để cải thiện các điều kiện thuận lợi cho khu vực tư nhân. Trọng tâm của chương trình này là tăng cường thể chế thị trường và tự do hoá các thị trường yếu tố. Những cải cách căn bản này sẽ được tiến hành song song với hai hành động chính sách rộng lớn khác. Trước hết là hiện đại hóa và thương mại hóa nông nghiệp, lĩnh vực có sự tham gia của gần một nửa lực lượng lao động trong một đất nước có xấp xỉ 70% dân số sống ở nông thôn. Thứ hai là tăng cường sự tham gia vào chuỗi giá trị toàn

cầu (GVCs) để cải thiện tình trạng phụ thuộc nặng nề và có thể ngày càng tăng vào các thị trường bên ngoài.

Nói chung những điều này sẽ tạo thành chương trình cải cách để phục hồi tăng trưởng năng suất của Việt Nam trong ngắn hạn và trung hạn, với những tác động có thể sẽ được cảm nhận sâu sắc nhất trong khoảng mười năm tới. Tuy nhiên, khát vọng của đất nước về thu nhập vào năm 2035 cần phải tính tới cả những hạn chế trong thời gian xa hơn nữa, đòi hỏi những cuộc cải cách được thai nghén lâu dài. Những cuộc cải cách này bao gồm việc xây dựng một nền kinh tế dựa trên đổi mới sáng tạo, phát triển cơ cấu đô thị hiện đại và hiệu quả để thúc đẩy sự kết tụ về kinh tế, và bảo đảm phát triển bền vững về môi trường. Những vấn đề đó sẽ được đề cập trong các Chương 3, 4 và 5 của Báo cáo này.

3.1. Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, tạo sân chơi bình đẳng

Mặc dù có những đóng góp và cải cách trong quá khứ, nhưng DNNN của Việt Nam đang sút kém. DNNN sử dụng lao động, đất đai và vốn kém hiệu quả,

và một số tập đoàn kinh tế nhà nước đã hủy hoại nguồn vốn của Nhà nước thông qua việc mở rộng, đa dạng hóa và vay nợ thiếu thận trọng. Việt Nam cần phải cải cách triệt để khu vực DNNN của mình để trở thành một nền kinh tế thị trường phát triển vào năm 2035. Thông qua các cuộc cải cách được cấu trúc tốt, và trong những điều kiện nhất định, các DNNN thậm chí có thể đóng góp cho các mục tiêu phát triển của Việt Nam.

Phù hợp với thông lệ quốc tế, chính phủ có thể ban hành một chính sách sở hữu DNNN với những mục tiêu rõ ràng¹¹⁰. Chính sách này sẽ tập trung trước hết vào tối đa hóa hiệu quả của nguồn vốn nhà nước¹¹¹. Các DNNN tốt nhất trên thế giới tập trung vào kết quả hoạt động tài chính. Có thể là hữu ích khi bổ sung vào chính sách này những nội dung rõ ràng về các mục tiêu hỗ trợ. Ví dụ, DNNN của Niu-di-lân được định hướng phải là những chủ doanh nghiệp tốt, phải có lợi nhuận và hiệu quả như các doanh nghiệp tương tự trong khu vực tư nhân, và có trách nhiệm về mặt xã hội, thể hiện qua sự quan tâm tới nhu cầu và lợi ích của cộng đồng địa phương.

110 Báo cáo kỹ thuật FSAP.

111 Trung Quốc hiện có 0,1 DNNN thuộc sở hữu của trung ương trên mỗi triệu dân. Con số này ở các nước thị trường xã hội tiên tiến dao động từ 14,2 (Na Uy) đến 0,4 (Hà Lan), với tỷ lệ trung bình là khoảng 2,2 DNNN trên 1 triệu dân. Tỷ lệ thấp được thấy ở Thụy Sĩ (1,0), và Thụy Điển (2,0). Áp dụng những thông số này đối với dân số 93 triệu người của Việt Nam cho thấy một danh sách mục tiêu nằm trong khoảng 9-214 DNNN “mė” trực thuộc trung ương. Con số 20 nên dành cho các tập đoàn kinh tế nhà nước hiện có và thêm một số DNNN quan trọng không phải tập đoàn kinh tế nhà nước.

Những đóng góp khác của DNNN Việt Nam sẽ phụ thuộc vào ba khía cạnh của các biện pháp cải cách: áp dụng nguyên tắc thị trường đối với doanh nghiệp nhà nước; quản trị doanh nghiệp tốt; và một sân chơi bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp, cả công, tư, nước ngoài hoặc trong nước.

Áp dụng nguyên tắc thị trường đối với DNNN

Trước hết, phải có những ràng buộc ngân sách cứng và thông tin tài chính đáng tin cậy và kịp thời. Ràng buộc ngân sách cứng trong hầu hết các trường hợp sẽ bao hàm: không có nguồn tài chính ưu đãi từ ngân sách nhà nước hoặc bảo lãnh ngầm hay công khai đối với các khoản nợ thương mại của các DNNN. Sẽ ít có các trường hợp ngoại lệ, và ngoại lệ cũng phải dựa trên cơ sở những tiêu chí rõ ràng và minh bạch. Mỗi DNNN sẽ có một chính sách cổ tức phù hợp, do hội đồng quản trị phê duyệt. Cổ đông nhà nước sẽ không cho phép một DNNN giữ lại hoặc tái đầu tư thặng dư tiền mặt lớn mà không có sự giám sát cẩn thận của hội đồng quản trị DNNN và cổ đông nhà nước. Nếu một DNNN không thể kiếm được lợi nhuận từ tiền mặt tái đầu tư dù đã đánh giá rủi ro, thì khoản thặng dư tiền mặt này sẽ được trả lại cho Bộ Tài chính với tư cách là cổ tức định kỳ

hoặc cổ tức đặc biệt một lần. Các yêu cầu về tiền mặt sẽ được xác định khác nhau tùy thuộc vào việc DNNN đang hoạt động kinh doanh phát triển, theo chu kỳ hay ổn định. Những yêu cầu này nên được đưa vào chính sách cổ tức do ban quản lý của mỗi DNNN đề xuất lên hội đồng quản trị của mình.

Các báo cáo tài chính của DNNN cần phải được công khai để đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và kỷ luật tài chính. Cần cải tiến toàn diện các thông lệ kế toán và công khai tài chính của Việt Nam. Các tiêu chuẩn kế toán của Việt Nam (VAS) phải phù hợp với các Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế (IFRS). Ngoài kiểm toán nội bộ, cần tiến hành kiểm toán độc lập bên ngoài đối với DNNN theo các Chuẩn mực kiểm toán quốc tế (IAS). Điều quan trọng là phải tăng cường đào tạo chuyên môn cho người đại diện của cổ đông nhà nước, kế toán DNNN và kiểm toán viên.

Nhà nước phải giảm danh mục các DNNN xuống mức có thể quản lý được, vì Việt Nam hiện có quá nhiều DNNN. Nhiều doanh nghiệp (đặc biệt là các tổng công ty) hoạt động trong các lĩnh vực công nghiệp chế tác, như bia, chế biến thực phẩm, hóa chất, dệt may, là những lĩnh vực không có lý do thuyết phục nào cho sở hữu nhà nước. Vào năm 2035 Việt Nam có khoảng

20 DNNN “mẹ” là hợp lý¹¹². Phần lớn các doanh nghiệp “mẹ” này sẽ là các công ty mẹ với các công ty con hoạt động trong các lĩnh vực kinh doanh có liên quan và được sắp xếp phù hợp với quản trị doanh nghiệp ở cấp công ty mẹ và công ty con. Khoảng 20 DNNN đó có thể bao gồm nhiều tập đoàn kinh tế nhà nước hiện có của Việt Nam. Chính phủ cần phân tích chi tiết và cân nhắc kỹ lưỡng để quyết định về quy mô danh mục DNNN của Việt Nam.

Đa số DNNN “mẹ” có thể tập trung vào các lĩnh vực mang tính chiến lược, mặc dù ngay cả các DNNN mang tính chiến lược cũng phải đối mặt với cạnh tranh. Các lĩnh vực mang tính chiến lược có thể bao gồm thép: xi măng, khai khoáng, sản xuất dầu, phát điện, vận tải thủy và hàng không, và một số phân ngành viễn thông.

Nhà nước sẽ được hưởng lợi từ việc bán cổ phần trong hầu hết 20 DNNN “mẹ” xuống mức còn giữ khoảng 36% cổ phần sở hữu. Luật Doanh nghiệp của Việt Nam cho phép một chủ sở hữu 36% có quyền ngăn chặn các sự kiện bất thường của công ty mà đòi hỏi phải được sự chấp thuận của 65% cổ đông. Cách tiếp cận chặn thiểu số này được Cơ quan Công nghiệp Áo áp dụng giúp thiết lập giá trị thị trường

cho các công ty và tạo điều kiện cho họ tiếp cận nguồn tài chính trên thị trường vốn. Việc bán quyền kiểm soát đa số (chứ không phải là tuyệt đối) cho các nhà đầu tư tư nhân sẽ làm tăng số tiền thu được từ bán cổ phần và thu hút được các nhà đầu tư nghiêm túc và có chất lượng tham gia (có thể là nhà đầu tư nước ngoài)¹¹³.

Quản trị doanh nghiệp nhà nước

DNNN của Việt Nam cần phải có cổ đông tích cực được Nhà nước chỉ định. Cơ cấu tổ chức hiện tại không phù hợp, bởi theo đó “chính phủ” được chỉ định là cổ đông nhà nước. Từ quy định này, nhiều bộ/cơ quan thực hiện quyền sở hữu như đánh giá báo cáo tài chính, phê duyệt kế hoạch đầu tư, thuê giám đốc điều hành, trong khi không có bất kỳ quan chức chính phủ cụ thể nào chịu trách nhiệm về hiệu suất của các DNNN. Theo mô hình ở Xinh-ga-po, chính phủ có thể thành lập khoảng bốn Quỹ cổ phần Nhà nước để đóng vai trò cổ đông nhà nước tại các DNNN, với những trách nhiệm như sau:

- Quỹ Dịch vụ tài chính: bao gồm các ngân hàng thương mại, ngân hàng phát triển, bảo hiểm và các tổ chức tài chính phi ngân hàng khác thuộc sở hữu nhà nước;

112 Có thể bao gồm sự thay đổi về cổ đông đa số, di chuyển, bán tài sản lớn, sáp nhập, thanh lý, hoặc giảm vốn chủ sở hữu.

113 Không phải tất cả các DNNN mẹ/con sẽ phù hợp với sở hữu hỗn hợp công-tư. Trường hợp ngoại lệ có thể bao gồm các DNNN tham gia sản xuất hàng ngành quốc phòng hoặc những doanh nghiệp ít hoặc không quan tâm đến các nhà đầu tư tư nhân.

- Quỹ Dịch vụ mạng: bao gồm các DNNN về vận tải đường bộ, hàng không, đường sắt, vận tải đường thủy nội địa, bưu chính và viễn thông;
- Quỹ Năng lượng: bao gồm các DNNN về điện, khai khoáng và dầu khí
- Quỹ Công nghiệp: ban đầu có thể bao gồm các DNNN trong công nghiệp nặng, công nghiệp nhẹ cũng như các DNNN tham gia vào sản xuất nông nghiệp và chế biến nông sản.

Một nguyên tắc chung là Nhà nước phải tránh bất kỳ sự can thiệp hành chính nào vào DNNN trên cơ sở sở hữu. Để thực hiện quyền sở hữu của mình, đại diện cổ phần của nhà nước được chỉ định (ví dụ như một Quỹ cổ phần nhà nước) có thể xem xét các báo cáo tài chính định kỳ và công bố; tham gia các cuộc họp cổ đông thường niên và đặc biệt; bỏ phiếu thay mặt cổ phần nhà nước trong việc lựa chọn các thành viên hội đồng quản trị và các vấn đề khác mà cổ đông cần xem xét; và hỗ trợ thành lập một hội đồng quản trị có hiệu lực (phù hợp về nhân sự và tổ chức) tại mỗi DNNN. Trừ những vấn đề bình thường liên quan đến quy định về kinh tế, môi trường, xã hội có ảnh hưởng đến tất cả các doanh nghiệp, các cơ quan chính phủ sẽ không có thẩm quyền hoặc quyền can thiệp vào công việc của DNNN.

Bộ Tài chính sẽ nắm giữ cổ phần đa số (có thể là 100%) trong mỗi Quỹ cổ phần

nhà nước. Phân bổ cổ phiếu của Quỹ cổ phần nhà nước cho các bộ khác không mang lại lợi ích gì. Lợi ích của các bộ khác có thể thấy thông qua tham vấn nội bộ chính phủ và bổ nhiệm các thành viên hội đồng quản trị. Điều quan trọng đối với cổ đông nhà nước là hỗ trợ những nỗ lực liên tục để nâng cao tính chuyên nghiệp của ban quản lý DNNN. Điều này sẽ bao gồm cả việc trả lương theo thị trường chứ không phải theo chế độ công chức; gắn tiền lương với kết quả thực hiện trong các hợp đồng quản lý có thời hạn; kiểm soát và công bố các giao dịch của bên liên quan. Các nhà quản lý DNNN phải coi việc quản lý DNNN là một lựa chọn nghề nghiệp mong muốn, chứ không chỉ đơn thuần là một phương tiện để được đề bạt trong Chính phủ hoặc trong Đảng.

Hội đồng quản trị đóng vai trò trung tâm trong việc quản trị DNNN. Hội đồng quản trị chịu trách nhiệm cuối cùng đối với việc bảo toàn và kết quả hoạt động của các DNNN, và do đó đối với việc bảo toàn và tối đa hóa hiệu quả của nguồn vốn nhà nước. Một hội đồng quản trị có hiệu lực phải có các thành viên có trình độ cao, có khả năng thực hiện được mục tiêu, đánh giá độc lập để định hướng phát triển chiến lược và giám sát quản lý. Để thực hiện quyền của mình, một hội đồng quản trị của DNNN hiện đại phải có các thành viên hành động vì lợi ích của doanh

ngiệp, không có xung đột lợi ích khi làm nhiệm vụ, và có kinh nghiệm và chuyên môn liên quan, kể cả kinh nghiệm và chuyên môn từ khu vực tư nhân. Để có các hội đồng quản trị DNNN mạnh, Chính phủ cần có một chính sách và khung khổ thủ tục vững chắc trong việc đề cử thành viên hội đồng quản trị. Các yếu tố chính của một khung khổ như vậy bao gồm các tiêu chuẩn đảm bảo tính khách quan của hội đồng quản trị; các tiêu chí về chuyên môn để lựa chọn và bãi nhiệm thành viên hội đồng quản trị; và một quá trình đề cử có cấu trúc tốt, bao gồm bổ nhiệm và công bố kết quả kịp thời.

Việc lựa chọn giám đốc điều hành (CEO) và ban quản lý hàng đầu của mỗi DNNN phải tuân thủ thông lệ tốt. Điều này ngày càng đòi hỏi phải trao quyền cho hội đồng quản trị trong việc bổ nhiệm và bãi nhiệm các CEO theo những tiêu chí rõ ràng. Trên cơ sở đó sẽ tăng cường trách nhiệm chủ chốt của hội đồng quản trị trong việc giám sát, quản lý, và đảm bảo rằng các giám đốc điều hành có trách nhiệm giải trình trước hội đồng quản trị chứ không phải trước Chính phủ.

Cuối cùng, quyền sử dụng số dư tiền mặt và vay nợ của Quỹ cổ phần nhà nước cần phải được kiểm soát chặt chẽ, ít nhất trong giai đoạn ban đầu. Kinh nghiệm từ các nước tiên tiến là phải cảnh giác trong việc trao cho quỹ đầu tư nhà nước tính

linh hoạt quá mức để khởi xướng các dự án đầu tư và vay nợ. Quỹ cổ phần nhà nước được tự do bán và giao dịch cổ phiếu và tài sản hiện có của DNNN. Nhưng Chính phủ, với tư cách là cổ đông của Quỹ cổ phần nhà nước, có thể cấm hoặc hạn chế vay nợ của Quỹ cổ phần nhà nước, và yêu cầu Quỹ cổ phần nhà nước chuyển số tiền mặt thu được từ cổ tức và bán cổ phần/tài sản cho Bộ Tài chính. Mỗi Quỹ cổ phần nhà nước có thể giữ lại một phần số tiền mặt thu được để trang trải chi phí hoạt động của mình, như đã thỏa thuận trước với cổ đông của Quỹ.

Sân chơi bình đẳng

Nhà nước cần bảo đảm một sân chơi bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân trong nước hay nước ngoài. Thứ nhất, nếu một DNNN được yêu cầu thực hiện một công việc phi thương mại, Nhà nước sẽ đảm bảo DNNN đó được trang trải thỏa đáng cho công việc đó. Thứ hai, cần tiếp tục dỡ bỏ mọi ưu đãi đối với DNNN, như các khoản trợ cấp, đối xử thiên vị trong việc chống độc quyền, trong nghĩa vụ thuế, hoặc thiên vị trong tiếp cận đất đai, tín dụng, cơ hội mua sắm công. Thứ ba, cần xem xét và sửa đổi các luật có liên quan để tạo sự nhất quán hơn giữa các quy định áp dụng đối với DNNN và doanh nghiệp tư nhân. Thứ tư, cần đảm bảo chế độ phá sản và xử lý quan hệ chủ nợ/con

nợ của Việt Nam phù hợp với thông lệ tốt của quốc tế, và chế độ đó được áp dụng cả cho các DNNN. Thứ năm, cần tìm cách tạo sự hài hòa hơn nữa giữa các luật/quy định của khu vực công và khu vực tư nhân về lao động và mua sắm.

3.2. Tăng cường nền tảng kinh tế vi mô để phát triển khu vực tư nhân

“Với quyền tài sản không được bảo đảm, pháp luật kém hiệu lực thực thi, các rào cản đối với việc gia nhập thị trường và những hạn chế mang tính độc quyền, các doanh nghiệp muốn tối đa hóa lợi nhuận thường có tâm nhìn ngắn hạn và ít vốn cố định, và quy mô của họ có xu hướng nhỏ đi. Các doanh nghiệp có lợi nhuận nhất thường hoạt động trong lĩnh vực thương mại, phân phối lại hay hoạt động thị trường chợ đen. Các doanh nghiệp lớn với vốn cố định lớn sẽ chỉ tồn tại dưới cái ô bảo trợ của chính phủ với các khoản trợ cấp lớn, sự bảo hộ thuế quan và hối lộ. Sự hòa trộn của tất cả những vấn đề này khó có thể tạo thuận lợi cho hiệu quả sản xuất” - Douglas North, Thể chế, sự thay đổi thể chế và kết quả kinh tế, 1990.

Nền tảng kinh tế vi mô của nền kinh tế thị trường để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho sự phát triển của khu vực tư nhân bao gồm các thể chế vận hành tốt để bảo đảm thực thi cạnh tranh tự do và công bằng, bảo vệ quyền tài sản và thị trường các

yếu tố phát triển tốt và có khả năng cạnh tranh.

Các thị trường hiệu quả cũng đòi hỏi phải có các tín hiệu giá cả ổn định và có thể dự đoán, cùng với cân đối kinh tế vĩ mô bền vững. Điều này lại đòi hỏi phải phát triển các thể chế kinh tế vĩ mô linh hoạt và đáng tin cậy để quản lý các chính sách tiền tệ và tài khóa.

Tăng cường các thể chế thị trường

Thực tế đã chứng minh các thị trường vận hành tốt phải có những luật chơi được xác định rõ ràng, được thực thi một cách minh bạch và có thể dự liệu. Thực hiện điều này đòi hỏi phải có các thể chế thị trường mạnh với vai trò đặc biệt quan trọng trong giai đoạn đầu, khi thị trường còn kém phát triển và những biến dạng nhỏ cũng có thể có hiệu ứng khuếch đại. Trọng tâm ở Việt Nam sẽ là phải bảo đảm thực thi cạnh tranh và quyền tài sản.

(i) Các thể chế bảo đảm sự cạnh tranh tự do và công bằng

Cạnh tranh hữu hiệu là rất cần thiết đối với sự phát triển của khu vực tư nhân và năng lực cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế. Các doanh nghiệp thường mua nhiều yếu tố đầu vào cho mình như vận tải, năng lượng, viễn thông, dịch vụ tài chính trên thị trường trong nước. Nếu các thị trường thượng nguồn này thiếu

cạnh tranh, thì hàng hóa và dịch vụ cần thiết cho sản xuất không được định giá một cách cạnh tranh. Do vậy, các doanh nghiệp mới trong nước có thể khó gia nhập thị trường hoặc doanh nghiệp hiện tại có thể trở nên kém cạnh tranh hơn so với các đối thủ nước ngoài và DNNN. Các cuộc cải cách mở cửa thị trường và dỡ bỏ các quy định hạn chế cạnh tranh sẽ dẫn đến sự cải thiện đáng kể về năng suất.

Trên thế giới, các thị trường vận hành tốt đem lại kết quả tích cực. Trong các nền kinh tế chuyển đổi, các doanh nghiệp phải đối mặt với cạnh tranh nhiều hơn thường có sự tăng trưởng nhanh hơn về doanh thu. Ví dụ tại châu Phi, có thêm một nhà khai thác mạng gia nhập thị trường đã khiến số thuê bao di động tăng 57%. Trong khi đó, giá tăng cao hơn đã làm giảm tăng năng suất tại Jordan và Mô-rốc-cô. Chỉ riêng sự cạnh tranh yếu kém trong ngành viễn thông đã khiến nền kinh tế Mê-hi-cô mất đi khoảng 129,2 tỷ USD trong giai đoạn 2005-2009. Cạnh tranh lành mạnh trên thị trường trong nước cũng góp phần làm tăng xuất khẩu. Hơn nữa, cạnh tranh kém có thể gây tổn hại nhiều hơn cho người nghèo so với cho người giàu, như đã thấy ở Mê-hi-cô.

Mặc dù đã giảm mức độ tập trung thị

trường từ đầu những năm 2000¹¹⁴, Việt Nam vẫn đứng trong khoảng giữa của các quốc gia so sánh về mức độ cạnh tranh trên thị trường nội địa. Ví dụ, năm 2014 Việt Nam xếp thứ 65 trên thế giới về Cường độ cạnh tranh trong nước và thứ 69 về Mức độ thống lĩnh thị trường¹¹⁵. Trong khu vực, Việt Nam đứng sau In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a, Thái Lan, Trung Quốc, Xinh-ga-po và sau cả Phillipines trong một số lĩnh vực nhất định. Qua so sánh cho thấy không chỉ chất lượng của các thể chế liên quan đến cạnh tranh, mà cả hiệu lực thực thi cũng đáng quan ngại. Về thước đo này, Việt Nam xếp thứ 87 trên thế giới và thứ 12 trong khu vực.

Hạn chế chính đối với cạnh tranh là vị trí thống lĩnh của các DNNN trên nhiều thị trường. Sự hiện diện của các DNNN không phải là bất thường ở nhiều nền kinh tế, đặc biệt trong các lĩnh vực độc quyền tự nhiên (các tiện ích công) hoặc thâm dụng vốn (cơ sở hạ tầng lớn), song các thị trường có tính cạnh tranh đều dành rất nhiều dư địa cho khu vực tư nhân làm ăn phát đạt. Tuy nhiên, ở Việt Nam, DNNN có mặt gần như ở mọi nơi, bao gồm cả trong các lĩnh vực như sản xuất hàng may mặc, dịch vụ điện thoại di động, ngân hàng, là những lĩnh vực mà doanh nghiệp

114 Aterido và Hallward-Driemeier, năm 2015, báo cáo nền.

115 Báo cáo Cạnh tranh toàn cầu, 2014-2015.

tư nhân có thể làm tốt hơn DNNN. Và nếu Nhà nước quyết định giữ lại vai trò sâu rộng của mình trong sản xuất, thì ít nhất cũng phải trung lập đối với sự cạnh tranh của khu vực tư nhân, nghĩa là không được dành cho DNNN những ưu đãi làm suy yếu khả năng tồn tại của các công ty tư nhân trong nước ở Việt Nam.

Các quy định về các dịch vụ mạng lưới hạ tầng quan trọng như điện và vận tải tiếp tục cản trở sự cạnh tranh của khu vực tư nhân. Có nhiều ví dụ chứng minh điều này. Vị trí của Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) với tư cách là người mua điện duy nhất ở cấp bán buôn, kết hợp với quy định về giá đã gây nên môi trường không thuận lợi đối với khu vực tư nhân. Trong lĩnh vực vận tải, Việt Nam và Campuchia đã ký kết các thỏa thuận cho phép các dịch vụ vận chuyển, nhưng hạn ngạch 500 xe tải của Việt Nam không được giao một cách cạnh tranh. Tại các sân bay, chính sách phân bổ quyền được bay cũng không mang tính cạnh tranh. Việt Nam Airlines thuộc sở hữu nhà nước có quyền vô hạn trên các tuyến bay quốc tế, trong khi quyền của các hãng bay thuê trên các tuyến nội địa chỉ được cấp trên cơ sở từng trường hợp.

Việt Nam cần có một khung khổ chính sách cạnh tranh toàn diện nhằm mở cửa thị trường cho doanh nghiệp gia nhập và cạnh tranh, và tăng cường hiệu lực thực thi chính sách cạnh tranh. Chính sách

và khung pháp lý này cần phản ánh bốn nguyên tắc chính:

- 1) Áp dụng đồng đều đối với tất cả các doanh nghiệp (tư nhân hoặc nhà nước, trong nước và nước ngoài);
- 2) Tập trung đấu tranh chống các hành vi hạn chế cạnh tranh có hại nhất, chẳng hạn như các cac-ten;
- 3) Tập trung ngăn chặn hành vi hạn chế cạnh tranh chứ không phải là kiểm soát và điều tiết giá;
- 4) Hoạt động trong khung khổ qui tắc, minh bạch, công bằng và không phân biệt đối xử.

Những sai lệch với các nguyên tắc này phải là rất ít, và chỉ để đáp ứng các mục tiêu quốc gia được xác định rõ ràng và áp dụng một cách công bằng và minh bạch. Chương trình cải cách liên quan đến việc xác định và thực hiện khung khổ này bao gồm những điều sau đây:

- **Tăng cường và giao quyền tự chủ lớn hơn cho Cục Quản lý cạnh tranh Việt Nam (VCA):** VCA thiếu tính độc lập trong hoạt động, dẫn đến tổn thất đáng kể về năng suất của nền kinh tế. Cục chỉ là một đơn vị trực thuộc Bộ Công Thương, và bao gồm các đại diện của bộ chứ không phải các chuyên gia độc lập được lựa chọn theo các tiêu chí kỹ thuật. Những người này cũng không được bảo vệ bằng một điều khoản miễn trừ bãi nhiệm trong khi thực thi hợp

pháp các chức năng của họ. Cục thiếu quyền cơ bản để yêu cầu các doanh nghiệp cung cấp thông tin để điều tra các vụ việc liên quan đến cạnh tranh.

- **Gắn khuôn khổ pháp lý với bảo vệ người tiêu dùng:** Cải thiện phúc lợi của người tiêu dùng là mục tiêu lớn khác của chính sách cạnh tranh, bên cạnh việc nâng cao hiệu quả kinh tế. Các luật về cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng và hiệu lực thực thi các luật đó cần phải gắn kết chặt chẽ với nhau để phát huy tối đa tác động đến phúc lợi của người tiêu dùng. Một đánh giá về các luật bảo vệ người tiêu dùng và cạnh tranh cho thấy Việt Nam chưa làm được như vậy. Ngoài ra, nhiệm vụ của VCA có thể được mở rộng theo thời gian (sau khi tăng cường quyền tự chủ và năng lực của nó) để bao gồm các khía cạnh về bảo vệ người tiêu dùng có liên quan trực tiếp đến cạnh tranh, như mô hình Ủy ban Thương mại liên bang Hoa Kỳ, một cơ quan liên bang độc lập thực thi cả cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng.
- **Hợp lý hoá những trường hợp miễn trừ trong xử lý các cac-ten và các hình thức tập trung kinh tế khác:** Xử

lý hành vi cac-ten là một phần thiết yếu trong thực thi chống độc quyền. Các cac-ten liên quan tới việc tăng từ 10-45% giá cả ở các nước đang phát triển¹¹⁶ và làm giảm năng suất lao động và đổi mới sáng tạo¹¹⁷. Ở Việt Nam, các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh¹¹⁸ được miễn xử lý nếu thị phần của các bên tham gia ở mức dưới 30% (Điều 9). Ngay cả khi thị phần là trên 30%, thì vẫn có một số trường hợp miễn trừ bảo vệ họ (Điều 10). Những trường hợp miễn trừ này và các trường hợp miễn trừ khác trong Luật Cạnh tranh cần phải được xem xét lại một cách nghiêm túc nhằm loại bỏ hầu hết nếu không phải tất cả số đó. Chúng không chỉ tạo ra các biến dạng kinh tế, mà trong một số trường hợp còn mở cánh cửa cho sự can thiệp về chính trị. Ví dụ, Bộ trưởng Bộ Công Thương sẽ quyết định xem xét cấp miễn trừ trong trường hợp doanh nghiệp đang lâm vào tình trạng phá sản và Thủ tướng Chính phủ sẽ quyết định trong các trường hợp khác (ví dụ, đóng góp vào kim ngạch xuất khẩu) (Điều 25).

- **Cân nhắc tính cạnh tranh của thị trường trong việc quy định tiêu chí**

116 Levenstein, Suslow và Oswald 2003; Yu 2003.

117 Broadberry và Crafts 2001; Evenett, Levenstein, và Suslow 2001; Symeonidis 2003.

118 Các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bao gồm ấn định giá, phân vùng thị trường và gian lận thâu.

thống lĩnh thị trường: Luật quy định tiêu chí thống lĩnh thị trường dựa trên cơ sở thị phần, chứ không phải tính cạnh tranh của thị trường (Điều 11). Điều này cần phải được xem xét và sửa đổi để cũng tính đến các rào cản đối với việc gia nhập, rút khỏi, mở rộng thị trường, sức mạnh tài chính của doanh nghiệp, và thời gian nắm sức mạnh thị trường trong việc thiết lập thống lĩnh.

- **Tăng ngưỡng can thiệp trong kiểm soát sáp nhập:** Chính sách kiểm soát sáp nhập hiệu quả là rất quan trọng nhằm duy trì cạnh tranh trên thị trường, và ở một số nước đã chứng tỏ mang lại mức tiết kiệm lớn¹²⁴. Khuôn khổ kiểm soát sáp nhập trong Luật Cạnh tranh quy định quá dàn trải trách nhiệm tham gia của các cơ quan chức năng, không tập trung vào những giao dịch có thể gây hại nhất. Ngưỡng thông báo sáp nhập chỉ dựa trên cơ sở thị phần (Điều 20) và thậm chí cả các giao dịch nhỏ cũng phải thông báo nếu chúng dẫn đến một thị phần lớn hơn 30%, trong khi tập trung kinh tế dẫn đến thị phần trên 50% thì bị cấm (Điều 18). Một ngưỡng thông báo dựa trên thị phần làm gia tăng sự bất ổn cho khu vực tư nhân, so

với các ngưỡng khác, chẳng hạn như doanh thu.

- **Đảm bảo một sân chơi bình đẳng cho mọi doanh nghiệp, nhà nước và tư nhân, nước ngoài và trong nước.** Về cải cách để tạo sân chơi bình đẳng giữa doanh nghiệp tư nhân và DNNN, phần “Tái cơ cấu DNNN” đã nêu rõ. Để tạo sân chơi bình đẳng giữa doanh nghiệp tư nhân trong nước và nước ngoài, cần có những chính sách bình đẳng về thuế và các ưu đãi cũng như tiếp cận đất đai đối với hai khu vực này.

(ii) Các thể chế bảo đảm quyền tài sản và thực thi hợp đồng

Trong một nền kinh tế thị trường vận hành tốt, những người tham gia thị trường phải có niềm tin vào các giao dịch và quyền tài sản của mình. Một thước đo tốt đối với các thể chế vi mô này là Chỉ số pháp quyền trong Chỉ số Quản trị Thế giới. Chỉ số này “nắm bắt mức độ cảm nhận của các chủ thể về niềm tin và sự tuân thủ đối với các quy định của xã hội, và đặc biệt là chất lượng thực thi hợp đồng, các quyền tài sản, cảnh sát và tòa án, cũng như khả năng về tội phạm và bạo lực”. Chỉ số này được đưa ra lần đầu

119 Ví dụ, tiết kiệm cho người tiêu dùng do kiểm soát sáp nhập ước đạt ít nhất 640 triệu bảng Anh trong thời kỳ 2000-2005 (OECD 2012b), trong khi Bộ Tư pháp ở Hoa Kỳ báo cáo mức tiết kiệm khoảng 1 tỷ đô la trong năm tài chính 2009.

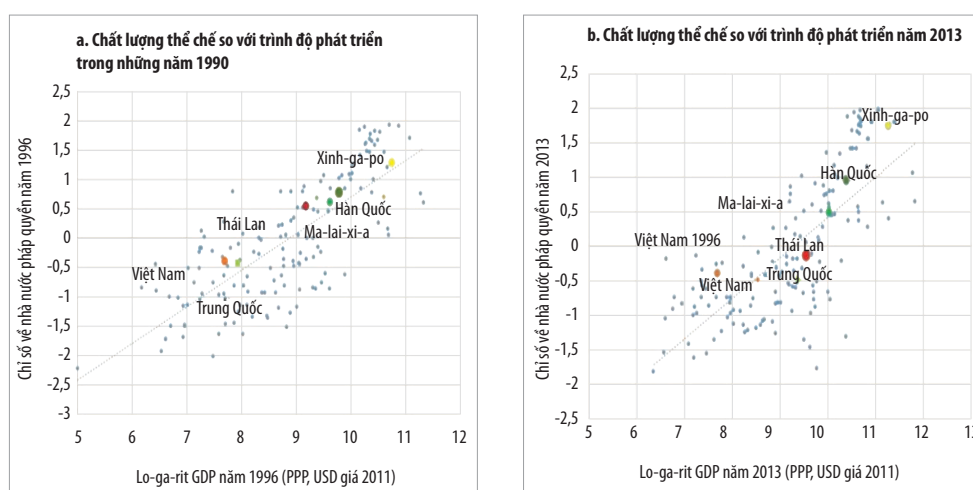
tiền vào năm 1996. Vào thời điểm đó, Việt Nam được đánh giá có chỉ số pháp quyền tốt so với mức thu nhập và so với các nước cùng trình độ phát triển. Đó có thể là một lý do khiến Việt Nam tăng trưởng mạnh mẽ (Hình 2.21).

Tuy nhiên, phát triển thể chế cần phải theo kịp phát triển kinh tế. Việt Nam đang cạnh tranh với các nước có trình độ phát triển cao hơn, nhưng lại không có thể chế đặc biệt tốt như các nước đó. Vị trí của Việt Nam theo chỉ số pháp quyền đã giảm xuống từ sau năm 1996, trong khi GDP tính theo đầu người tăng mạnh (Hình 2.21). Hàn Quốc và Xinh-ga-po là những

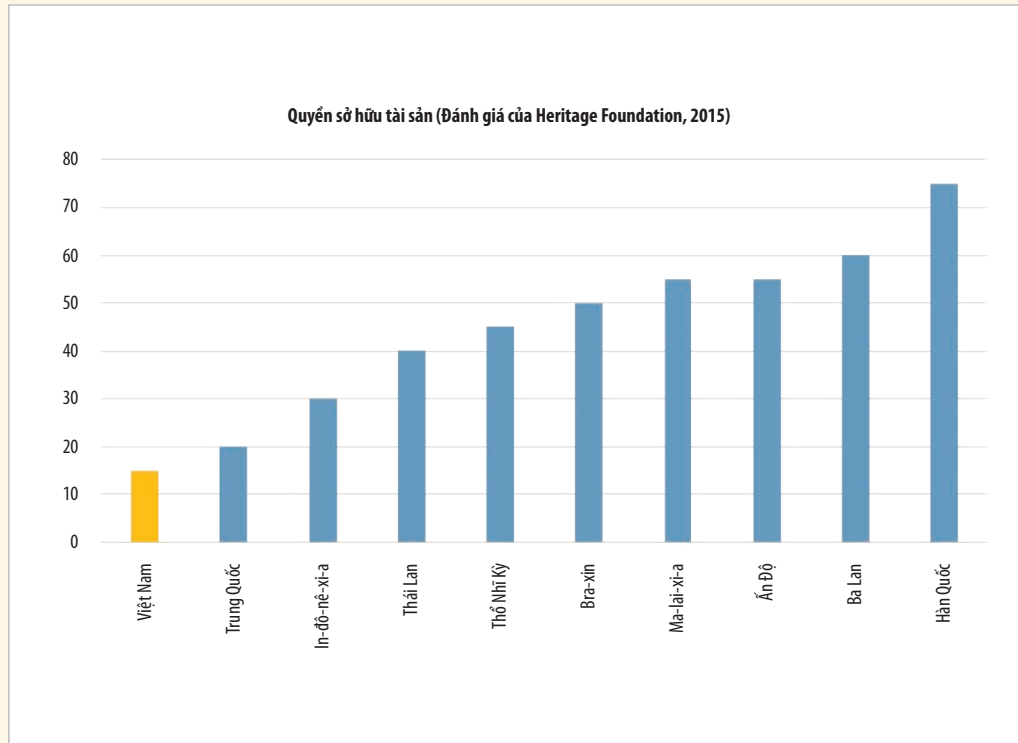
ví dụ tuyệt vời về các nền kinh tế tiếp tục giàu lên trong khi tiếp tục cải thiện pháp quyền của mình. Các nước này vẫn ở phía trên đường hồi quy và đang phát triển tốt.

Trong chỉ số pháp quyền, Việt Nam dường như đặc biệt tụt hậu về các quyền tài sản theo đánh giá của Tổ chức Heritage (Hình 2.22). Việt Nam được xếp hạng khá hơn về hiệu lực thực thi hợp đồng, thứ 74 trên tổng số 189 quốc gia theo thước đo Chỉ số Môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới năm 2015, nhưng vẫn thua Trung Quốc, Ma-lai-xi-a và Thái Lan trong các nước thu nhập trung bình của khu vực.

HÌNH 2.21. Vị trí của Việt Nam trong thước đo pháp quyền đã giảm xuống từ sau năm 1996, trong khi GDP tính theo đầu người tăng mạnh



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả dựa trên WGI và Các chỉ số phát triển thế giới.

HÌNH 2.22. Việt Nam dường như đặc biệt tụt hậu về quyền tài sản

Nguồn: Tổ chức Heritage, 2015.

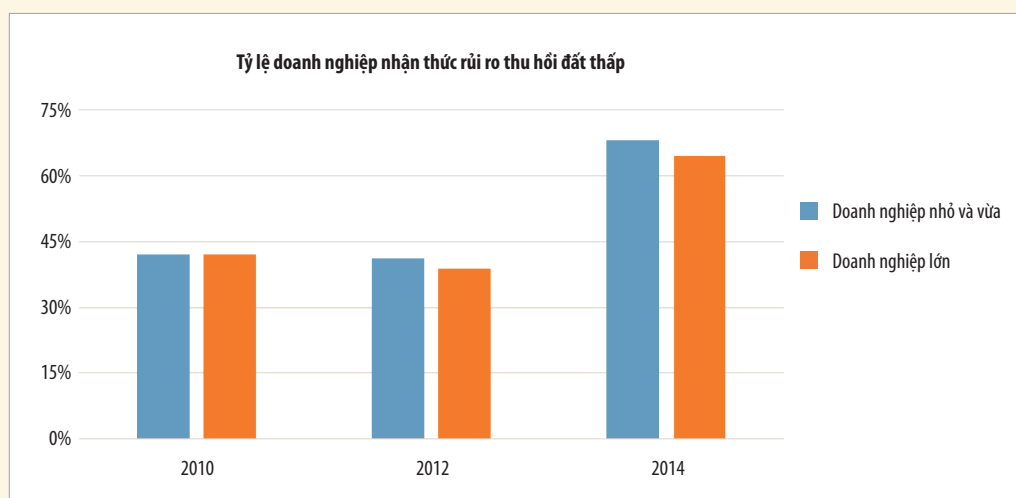
Thách thức chủ yếu đối với quyền tài sản tại Việt Nam liên quan tới tính bảo đảm và khả năng có thể giao dịch của quyền sử dụng đất, có ảnh hưởng tiêu cực lớn đến các doanh nghiệp tư nhân trong nước theo nhiều cách khác nhau (Hộp 2.6). Thực tế nhà nước có thể thu hồi đất của người sử dụng tư nhân với lý do được định nghĩa một cách chung chung là phục vụ cho “lợi ích công cộng”

đã làm suy yếu niềm tin của chủ sở hữu quyền sử dụng đất. Các cơ chế hỗ trợ để phản ứng đối với quyết định của nhà nước, dù là tùy nghi, nhưng phần lớn vẫn thiếu vắng. Bảo đảm quyền tài sản, điều kiện thiết yếu cho các doanh nghiệp tư nhân phát triển, cuối cùng lại là một vấn nạn lớn (xem phần “Phát triển thị trường đất đai” dưới đây).

HỘP 2.6. Tiếp cận đất đai tại Việt Nam vẫn là một rào cản hạn chế sự phát triển doanh nghiệp tư nhân

Tiếp cận đất đai luôn là một rào cản lớn đối với sự phát triển doanh nghiệp tư nhân tại Việt Nam. Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) được đưa ra từ năm 2006 dựa trên cơ sở cuộc khảo sát hàng năm đối với khoảng 7.000 doanh nghiệp tư nhân đã làm nổi bật vấn đề này. Năm 2014, khoảng một phần ba trong tổng số các doanh nghiệp được khảo sát vẫn bày tỏ mối lo ngại về việc thu hồi đất của chính phủ, tuy đã giảm đáng kể so với những năm trước đây, khi hơn một nửa số doanh nghiệp được khảo sát bày tỏ sự lo ngại tương tự (Hình 2.23). Việc ban hành Luật Đất đai năm 2013 dường như đã tạo ra sự thay đổi trong nhận thức của các doanh nghiệp tư nhân trong nước, mặc dù việc thực hiện đúng pháp luật vẫn còn một khoảng cách lớn. Luật cũng đã tạo ra thêm một số vấn đề phức tạp không cần thiết như trong Trường hợp 2 trong hộp dưới đây. Ngược lại, quyền sử dụng đất dường như được bảo đảm hơn nhiều cho các doanh nghiệp FDI, khi chỉ có 18% doanh nghiệp FDI bày tỏ quan ngại về việc thu hồi đất trong năm 2014. Các DNNN thậm chí còn ít lo ngại hơn nhiều. Rõ ràng, điều này đã đặt các doanh nghiệp tư nhân trong nước vào thế bất lợi.

HÌNH 2.23. Tỷ lệ doanh nghiệp nhận thức rủi ro thấp về thu hồi đất



Nguồn: Dữ liệu PCI, xếp hạng nhận thức rủi ro từ rất cao (5) đến rất thấp (1).

Một giải pháp đối với các doanh nghiệp tư nhân trong nước là thuê đất trong các khu công nghiệp. Tuy nhiên, ngay cả biện pháp này cũng chỉ giảm nhẹ vấn đề ở mức độ nhất định. Hãy xem hai trường hợp sau đây, công ty A và B, mỗi công ty trong một khu công nghiệp và hoạt động tốt, nhưng không thể mở rộng vì các vấn đề tiếp cận hoặc bảo đảm về sử dụng đất.

TRƯỜNG HỢP 1:

Công ty A là một nhà sản xuất tư nhân trong nước về thép, có kế hoạch đầu tư để xây dựng thêm năng lực sản xuất khoảng 4.000 tấn một ngày. Năm 2006, công ty này đã trình kế hoạch cùng với đơn xin sử dụng một thửa đất rộng trong khu công nghiệp do Ủy ban Nhân dân của một tỉnh gần thành phố Hồ Chí Minh quản lý. Đơn xin sử dụng đất của công ty bị từ chối vì thửa đất có diện tích mà công ty cần không có sẵn trong khu công nghiệp, ở đó hầu hết đất đã được giao cho các doanh nghiệp FDI. Cuối cùng công ty A phải sử dụng một mảnh đất chỉ đủ lớn để xây dựng một nhà máy với công suất bằng một nửa công suất dự kiến của mình.

Năm 2009, công ty này đã quyết định thực hiện giai đoạn hai kế hoạch của mình. Nhưng vẫn không có đất, vì vậy công ty phải mua lại quyền thuê đất đối với mảnh đất thứ hai từ một công ty trong nước để xây dựng một nhà máy thép thứ hai trong cùng một khu công nghiệp, cách nhà máy đầu tiên khoảng 1km. Công ty A hiện nay phải chịu thêm chi phí quản lý và chi phí vận chuyển giữa các nhà máy. Ngược lại, đối thủ cạnh tranh trực tiếp của nó, một công ty FDI với năng lực và sản phẩm tương tự, phải đối mặt với ít rắc rối hơn khi được giao một mảnh đất rộng trong cùng khu công nghiệp. Công ty FDI đó thậm chí còn được bảo đảm cảng biển riêng của mình trong khu công nghiệp này.

TRƯỜNG HỢP 2:

Công ty B, một trong những nhà sản xuất giấy hàng đầu của Việt Nam, đã phải đối mặt với một vấn đề khác liên quan đến bảo đảm quyền sử dụng đất. Đầu những năm 2000, công ty này chuyển đến một khu công nghiệp (KCN) gần thành phố Hồ Chí Minh, thuê hai mảnh đất lớn và trả trước tiền thuê trong 50 năm, giúp công ty có đủ điều kiện để vay vốn từ các ngân hàng thương mại bằng cách sử dụng đất

thuê dài hạn của mình làm thế chấp. Điều này đã cho phép công ty mở rộng sản xuất nhanh chóng, với mức tăng vốn điều lệ lên vài trăm lần kể từ khi thành lập, và có được thị trường xuất khẩu tại hơn 20 quốc gia. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013, ngoài nhiều lợi ích mà nó đem lại, cũng đưa đến điều không ngờ cho Công ty B và những doanh nghiệp khác giống như nó. Luật đã giải thích rằng những người thuê đất trong khu công nghiệp chỉ có thể sử dụng “sổ đỏ” của mình làm tài sản thế chấp với điều kiện là các nhà phát triển khu công nghiệp đã trả đầy đủ tiền sử dụng đất cho Nhà nước. Nhiều nhà phát triển khu công nghiệp (bao gồm cả khu công nghiệp cho Công ty B thuê đất) không thể làm như vậy, do đó ảnh hưởng xấu đến hàng trăm doanh nghiệp tư nhân như B, hạn chế khả năng sử dụng đất nhà máy của họ như tài sản thế chấp. Điều này một lần nữa đặt các doanh nghiệp tư nhân vào thế bất lợi so với các doanh nghiệp FDI.

Tự do hóa thị trường yếu tố sản xuất

Khu vực tài chính của Việt Nam vẫn còn tương đối kém phát triển, với khu vực ngân hàng còn nhiều vấn đề về cơ cấu và thị trường vốn vẫn trong giai đoạn trứng nước. Thị trường đất đai thậm chí còn kém phát triển hơn. Hơn nữa, như đã nói ở trên, dường như ảnh hưởng của Nhà nước tới các quyết định về tín dụng và giao đất là quá mức, dẫn đến sự kém hiệu quả lớn và tràn lan về kinh tế. Các quy định về thị trường lao động có ít vấn đề hơn, song cũng không tránh khỏi những quan ngại về chính sách (Chương 6).

(i) Phát triển thị trường tài chính¹²⁰

Khu vực tài chính của Việt Nam đã mở rộng một cách nhanh chóng, song song với tăng trưởng GDP cao kể từ đầu những năm 1990. Quy mô tài sản của hệ thống tài chính hiện nay là lớn đối với một nước thu nhập trung bình thấp. Các ngân hàng thương mại tiếp tục thống lĩnh khu vực tài chính. Tài sản của các ngân hàng thương mại của Việt Nam lớn hơn GDP của đất nước, và tỷ lệ trung bình của tài sản trên GDP ở Việt Nam lớn hơn nhiều so với tỷ lệ ở các nước thu nhập thấp và thu nhập trung bình khác. Các ngân hàng thuộc sở

120 Phần về cải cách thị trường vốn này dựa vào: James A. Hanson, “Khu vực tài chính của Việt Nam và sự phát triển của nó,” Báo cáo nền cho báo cáo VN2035.

hữu nhà nước vẫn đóng một vai trò quá lớn trong khu vực ngân hàng.

Từ năm 2011, sau một thời gian mở rộng, tỷ trọng của các ngân hàng tư nhân trong nước trong tổng tài sản đã giảm, phản ánh việc thực hiện các cuộc sáp nhập và cải cách, bao gồm yêu cầu vốn cao hơn và các hạn mức về lãi suất huy động ngắn hạn để ngăn chặn các ngân hàng yếu kém đua nhau thu hút tiền gửi. Chính phủ cũng đã cho phép thêm nhiều ngân hàng nước ngoài gia nhập thị trường. Số lượng ngân hàng nước ngoài đã tăng từ 38 vào năm 2007 lên 62 vào năm 2014, mặc dù tổng tỷ trọng tài sản của các ngân hàng này trong tài sản của khu vực ngân hàng chưa tăng nhiều. Thị trường vốn và các tổ chức tài chính phi ngân hàng của Việt Nam cũng đã phát triển, tạo nên nguồn vốn có tiềm năng tài trợ cho đầu tư trong vài thập niên tới. Hai thị trường chứng khoán tại TP. Hồ Chí Minh và Hà Nội có danh mục niêm yết của khoảng 700 công ty, tương đối nhiều so với các nước thu nhập thấp và trung bình khác. Tuy nhiên, tỷ lệ vốn hóa thị trường vẫn thấp so với số lượng niêm yết, phản ánh quy mô nhỏ của các công ty niêm yết và tỷ trọng vốn bán ra của các DNNN còn thấp so với tài sản của họ.

Khu vực tài chính có dư địa lớn để đóng vai trò mạnh hơn trong phát triển kinh tế của Việt Nam. Khu vực này đã làm tương đối tốt việc huy động tiết kiệm nhưng còn

chưa tốt trong việc phân bổ tín dụng để sử dụng hiệu quả nhất nguồn vốn và cung cấp một hệ thống thanh toán bao phủ rộng. Phần lớn các khoản cho vay, đặc biệt là của các ngân hàng quốc doanh, được dành cho các DNNN hoặc ngày càng tăng cho các doanh nghiệp tư nhân có quan hệ thân hữu, do vậy thường lấn át việc cho vay đối với các phân khúc hoạt động có hiệu quả của khu vực tư nhân trong nước. Mặc dù đã tăng lên kể từ đầu những năm 1990, hệ thống tài chính bao phủ rộng vẫn còn là một vấn đề đối với những người Việt Nam không khá giả, đặc biệt ở các vùng nông thôn. Một khu vực tài chính trong nước lành mạnh cũng sẽ là một điều kiện tiên quyết cần thiết để tiến hành có hiệu quả chính sách tiền tệ và tự do hóa tài khoản vốn trong tương lai.

Khu vực ngân hàng vẫn đang vật lộn với khó khăn sau khi bị ảnh hưởng nặng nề của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu làm lung lay thị trường bất động sản, nơi mà các ngân hàng cung cấp rất nhiều vốn. Lợi nhuận trung bình trên tài sản của các ngân hàng đã giảm hơn 1 điểm phần trăm sau khi xảy ra cuộc khủng hoảng (từ 1,8% năm 2007 xuống 0,5% năm 2012); nợ xấu theo báo cáo của ngân hàng tăng lên và thường được coi là đã báo cáo thấp đi; và dự phòng của các ngân hàng thấp hơn so với các nước thu nhập trung bình ở khu vực Đông Á. Nhiều nợ xấu và các khoản vay tái cơ cấu

có liên quan đến DNNN. Sở hữu chéo giữa các ngân hàng tư nhân với nhau và với các doanh nghiệp (bao gồm cả DNNN) vẫn còn lớn. Hơn nữa, định nghĩa pháp lý về các bên liên quan khá hẹp và thông tin về các bên đó còn hạn chế. Những vấn đề này ảnh hưởng đến việc cấp phép ngân hàng, đo lường hệ số đủ vốn ở các ngân hàng, phê duyệt việc chuyển quyền sở hữu và mua lại, và đánh giá các khoản cung cấp vốn và cho vay lớn giữa các bên liên quan.

Tuân thủ các nguyên tắc cốt lõi Basel đang được cải thiện nhưng vẫn còn thấp. Nhiều ngân hàng thiếu các yêu cầu về vốn theo Basel II đối với rủi ro thị trường và rủi ro hoạt động, ngay cả khi Việt Nam chuẩn bị chuyển sang Basel III. Thanh tra tại chỗ, đặc biệt là đối với các ngân hàng thương mại nhà nước còn hạn chế, và giám sát hợp nhất của các ngân hàng và các nhóm kinh doanh liên quan còn thiếu. Theo dõi ngoại vi cũng cần phải được cải thiện.

Chính phủ đã có một số hành động nhằm đối phó với những vấn đề này của khu vực ngân hàng và giảm thiểu nguy cơ khủng hoảng. Những hành động này đã thắt chặt việc phân loại rủi ro đối với các khoản cho vay và các tài sản tài chính khác, đồng thời tăng cường các yêu cầu báo cáo tài chính và an toàn vốn, điều tiết và giám sát ngân hàng, và các thiết chế của Chính phủ để giúp làm sạch các vấn đề trong ngành ngân hàng. Việt Nam rất

cần thực hiện những điều này một cách sâu rộng hơn cùng các hành động bổ sung khác và áp dụng các chuẩn mực kế toán quốc tế trong hệ thống ngân hàng.

Có bốn nội dung chính trong chương trình cải cách hệ thống tài chính trong vòng 20 năm tới.

(1) Giảm nguy cơ khủng hoảng lớn về tài chính.

Khả năng ứng phó của Việt Nam đối với các cuộc khủng hoảng tài chính tiềm ẩn có thể được đẩy nhanh nếu Chính phủ củng cố Hội đồng Tư vấn Chính sách Tài chính Tiền tệ Quốc gia. Hội đồng có thể thường xuyên nhóm họp, với sự hỗ trợ của tổ kỹ thuật chuyên trách cung cấp các báo cáo hàng ngày và giúp dự thảo thông báo và hướng dẫn cho các ngân hàng. Thông tin về các hệ thống tài chính có thể được cải thiện tốt hơn với các dữ liệu bên ngoài và sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước (NHNN). Khả năng ứng phó với khủng hoảng trong các vấn đề về thanh khoản có thể được tăng cường bằng cách củng cố các nguồn lực của Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (DIV). Biện pháp này sẽ đòi hỏi phải có sự chuyển đổi dần các quỹ của DIV từ ngân hàng sang nợ chính phủ và những thay đổi pháp lý cho phép Chính phủ thay mặt DIV vay từ NHNN khi có khủng hoảng lớn, với những điều kiện được xác định rõ (Hộp 2.7).

HỘP 2.7. Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam

Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (DIV) được thành lập vào năm 1999, là một phần quan trọng có tiềm năng của mạng lưới bảo đảm an toàn cho ngân hàng, nhưng cần phải tăng cường nguồn lực tài chính và các chính sách giải quyết của DIV đối với các ngân hàng yếu kém. DIV bảo hiểm tiền gửi cá nhân với mức tối đa 50 triệu đồng (khoảng 2.500 USD)¹²¹. Đó là một hệ thống chi trả, với mỗi tổ chức tham gia bảo hiểm phải trả một phí bảo hiểm 0,15% số dư tiền gửi được bảo hiểm trung bình của mình. Số dư tài chính của DIV nhỏ hơn 1% tiền gửi ngân hàng. Trong 20 năm tới, cách tiếp cận cơ bản này có vẻ hợp lý, nhưng cần quyết định nâng quy mô tiền gửi được bảo hiểm theo mức tăng GDP bình quân đầu người và quy mô tiền gửi, cũng như tăng nền tảng tài chính của DIV lên.

Mặc dù DIV đã tồn tại trên 16 năm, nhưng nó chưa bao giờ được sử dụng để giải quyết nợ xấu hay thanh lý các ngân hàng mất khả năng thanh toán; nó chủ yếu hỗ trợ các Quỹ Tín dụng nhân dân. Chính sách bảo hiểm tiền gửi đã được lồng ghép vào các thể chế để giải quyết các vấn đề, như cách làm tại Tổng công ty Bảo hiểm tiền gửi Liên bang Hoa Kỳ. Cách tiếp cận hiện nay có thể phản ánh mối quan ngại của Chính phủ trước những vấn đề như: việc đóng cửa và chi trả những người gửi tiền ở một ngân hàng yếu kém có thể khuyến khích nhiều ngân hàng hoạt động theo hướng như vậy, hoặc ngân quỹ hạn chế của DIV quá nhỏ để thanh lý dù chỉ hai ngân hàng quy mô vừa của Việt Nam.

Hơn nữa, nguồn lực của DIV đã được đầu tư vào các ngân hàng thành viên mình, gây rủi ro đối với năng lực bảo đảm tiền gửi ngân hàng của DIV và thậm chí có thể làm trầm trọng thêm các vấn đề thanh khoản, nếu các thành viên mà DIV đầu tư phải đối mặt với một cuộc khủng hoảng thanh khoản hay khả năng thanh toán. Luật Bảo hiểm tiền gửi năm 2012 cho phép DIV đầu tư vào trái phiếu chính phủ, vào tín phiếu các đơn vị đầu tư có tổ chức và tiền gửi, nhưng không rõ là chính sách đầu tư của DIV đã thay đổi ở mức nào. Ngoài ra, DIV không có năng lực để tiếp quản và điều hành một tổ chức (nhiều tổ chức bảo hiểm tiền gửi ở các nước khác cũng không đủ khả năng này). Cuối cùng, Luật Các tổ

121 Tiền gửi tối đa được bảo hiểm cao hơn GDP bình quân đầu người khoảng 50%.

chức tín dụng qui định rất phức tạp về năng lực của DIV để tiếp quản một tổ chức, sáp nhập các tổ chức, hoặc thậm chí tiếp quản tài sản thế chấp vay ngân hàng.

Có thể tăng cường DIV theo ba cách. Đầu tiên, theo Luật Bảo hiểm tiền gửi năm 2012, các nguồn vốn của DIV có thể được chuyển thành trái phiếu chính phủ, tín phiếu các đơn vị đầu tư có tổ chức, và tiền gửi tại Ngân hàng Nhà nước trong một thời gian hợp lý. Tất nhiên, việc chuyển đổi này không nên thực hiện quá nhanh để tạo ra các vấn đề về thanh khoản. Thứ hai, nếu cần nhiều nguồn vốn hơn để hỗ trợ một cách có hệ thống, DIV cần được tiếp cận nguồn vốn của Chính phủ tại Ngân hàng Nhà nước theo cách thức được xác định rõ ràng, như trường hợp ở Pê-ru. Cuối cùng, Luật Các tổ chức tín dụng và Luật Bảo hiểm tiền gửi phải được tăng cường để trao cho DIV khả năng mua và chịu trách nhiệm về tài sản và bán những tài sản đó.

(2) Ổn định và phát triển khu vực ngân hàng.

Ưu tiên trước mắt là giải quyết nợ xấu lớn đang tồn đọng tại các ngân hàng trong khi tăng nguồn vốn của các ngân hàng đó một cách vững chắc. Một điểm khởi đầu tốt sẽ là kiểm toán bảo mật (bao gồm cả kiểm toán nghiệp vụ) do các công ty quốc tế tiến hành và áp dụng mạnh mẽ các định mức thận trọng, không khoan nhượng về mặt pháp lý. Những biện pháp này có thể có hiệu quả trong việc làm sạch nợ xấu, như kinh nghiệm tại Hàn Quốc và In-đô-nê-xi-a sau cuộc khủng hoảng Đông Á vào cuối những năm 1990. Đó là những điều đặc biệt cần làm đối với các ngân hàng thương mại nhà nước.

Đối với các ngân hàng tư nhân được

coi là lành mạnh và khả thi qua kiểm toán, việc giải quyết nợ xấu sẽ bao gồm bán trực tiếp các tài sản thế chấp liên quan đến nợ xấu và chuyển giao phần còn lại của nợ xấu và tài sản thế chấp liên quan, trong một khuôn khổ pháp lý mạnh mẽ hơn, cho Công ty Quản lý tài sản Việt Nam đã được tăng cường (Hộp 2.8) để họ quản lý, phục hồi và bán. Các ngân hàng tư nhân bị coi là mất khả năng thanh toán sẽ phải đóng cửa, sáp nhập với các ngân hàng phát triển tốt, hoặc bán (trực tiếp hoặc thông qua Công ty Quản lý tài sản Việt Nam), với nguồn vốn do các chủ sở hữu, chủ sở hữu mới, DIV hoặc Chính phủ (trong trường hợp đặc biệt) bơm vào.

Các ngân hàng thương mại nhà nước, đặc biệt là Ngân hàng Nông nghiệp và

Phát triển Nông thôn, cần thêm vốn mới và quản lý sâu rộng hơn để làm sạch các khoản nợ xấu và cho phép tăng nguồn vốn cho vay của mình, dựa trên cơ sở sửa đổi các quy định pháp lý liên quan. Rất có thể phải bỏ xung riêng về mặt pháp lý đối với nợ xấu của các ngân hàng thương mại nhà nước và tài sản thế chấp cho nợ xấu đó, mà cả hai đều có thể liên quan đến DNNN, đặc biệt khi một số tài sản thế chấp có thể được bán cho khu vực tư nhân. Ở mức tối thiểu, xử lý nợ xấu của các ngân hàng này có khả năng bao gồm việc rà soát đặc biệt về mặt hành chính đối với các khoản nợ xấu của các DNNN tại các ngân hàng thương mại nhà nước. Việc này có thể được xử lý

bằng cách thiết lập một chương trình riêng trong Chính phủ, với đội ngũ nhân viên có trình độ trong lĩnh vực giải quyết nợ xấu.

Về tình trạng không đủ vốn của các ngân hàng thương mại nhà nước, Chính phủ có thể bơm vốn vào như Ấn Độ đã làm, và một số vốn có thể được huy động từ doanh thu bán cổ phần trong cổ phần hóa bổ sung. Tất nhiên, doanh thu từ cổ phần hóa sẽ phụ thuộc vào kỳ vọng về khả năng sinh lời tốt hơn và lợi nhuận từ cổ phiếu của các ngân hàng thương mại nhà nước, đặc biệt trong điều kiện vai trò của các nhà đầu tư tư nhân trong quản lý ngân hàng thương mại nhà nước có thể vẫn còn hạn hẹp.

HỘP 2.8. Công ty Quản lý tài sản Việt Nam

Công ty Quản lý tài sản Việt Nam (VAMC) được thành lập năm 2013, với số vốn 500 tỷ đồng (khoảng 25 triệu USD)¹²², thời gian gần đây đã được nâng lên 2 nghìn tỷ đồng. VAMC có thể mua nợ xấu từ các ngân hàng theo giá trị sổ sách hoặc giá thị trường. Việc mua có thể được thực hiện bằng trái phiếu đặc biệt của VAMC với lãi suất bằng 0. Một ngân hàng có thể sử dụng các trái phiếu này để tiếp cận thanh khoản của NHNN hoặc tái cấp vốn cho vay thông qua NHNN; các trái phiếu này đòi hỏi dự phòng hàng năm 20% của ngân hàng đối với khoản vay tái cấp vốn. Nếu một ngân hàng có nợ xấu cao từ chối bán nợ xấu cho VAMC, thì Ngân hàng Nhà nước có thể tiến hành thanh tra đặc biệt hoặc thuê kiểm toán độc lập để đánh giá chất lượng tài sản của ngân hàng đó.

122. Một Công ty Quản lý Tài sản tập trung (DATC) đã thành lập năm 2003 để giảm bớt nợ xấu trong hệ thống, nhưng nó có tác động hạn chế.

Cách tiếp cận VAMC là có tiềm năng nhưng cần tăng cường mạnh hơn nữa trong 4 lĩnh vực để giảm đáng kể tỷ lệ nợ xấu của các ngân hàng. Trước tiên, vốn của VAMC vẫn tương đối nhỏ so với số nợ xấu. Thứ hai, cần cải cách mạnh về pháp lý để cải thiện khả năng chịu đựng và hiệu lực thực thi yêu cầu của VAMC, ví dụ để quản lý và bán tài sản thế chấp một cách hiệu quả. Thứ ba, năng lực quản lý của VAMC cũng cần được cải thiện. Nếu nợ xấu bán cho VAMC không được quản lý và bán ra tốt, chúng sẽ bị mất giá trị. Thứ tư, việc tái cơ cấu năng lực của VAMC đòi hỏi phải thay đổi về luật pháp để cải thiện năng lực của nó trong việc hỗ trợ các ngân hàng thương mại nhà nước, đặc biệt là về xử lý nợ xấu có liên quan tới DNNN. Nợ xấu của DNNN đối với các ngân hàng thương mại nhà nước có thể được xử lý tốt hơn bởi chính bản thân Chính phủ, theo một hệ thống mới với sự hỗ trợ của các luật cần thiết. Và tất nhiên, khả năng Chính phủ xử lý các khoản nợ xấu này có thể phức tạp do các mối quan hệ mới giữa các ngân hàng thương mại nhà nước với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

VAMC cần có thêm nguồn lực dù đã được Chính phủ tăng vốn gấp bốn lần lên 2 nghìn tỷ đồng theo Nghị định 34. Tính linh hoạt cũng cần tăng cường, năng lực vận hành và các hoạt động của VAMC cần được mở rộng vượt ra ngoài cách tiếp cận hỗ trợ thanh khoản hiện nay, và phải được hỗ trợ bằng những thay đổi trong luật và các quy định. Cụ thể là cần phải có những thay đổi đáng kể trong các khuôn khổ pháp lý để tăng cường hiệu lực thực thi yêu cầu, giảm bớt những trở ngại đối với khả năng chịu đựng tự nguyện, tăng doanh thu từ tài sản thế chấp nợ xấu, cải thiện hoạt động của VAMC bao gồm cả việc quản lý các tài sản nắm giữ, và cải thiện công tác quản lý tài sản thế chấp cho các khoản cho vay yếu kém của các ngân hàng cho các DNNN vay.

Kinh nghiệm của Hàn Quốc và In-đô-nê-xi-a trong việc xử lý các ngân hàng yếu kém trong khủng hoảng châu Á có thể là đáng quan tâm đối với Việt Nam. In-đô-nê-xi-a đã thiết lập một cơ quan tương tự VAMC để xử lý các ngân hàng yếu kém và quản lý tài sản thế chấp nợ xấu. Khi cơ quan này đi vào hoạt động, nó đã xử lý hiệu quả việc giải quyết các khoản nợ xấu và tài sản thế chấp cho các khoản nợ xấu đó, cũng như việc bán các tài sản thế chấp và các ngân hàng mà nó tiếp quản¹²³. Kinh nghiệm của In-đô-nê-xi-a cho thấy

123 Xem C. Enoch, Các biện pháp can thiệp vào các ngân hàng trong giai đoạn khủng hoảng ngân hàng: Kinh nghiệm của In-đô-nê-xi-a, Báo cáo thảo luận chính sách của IMF, PDP 00/02 và C Enoch và cộng sự, Khủng hoảng ngân hàng ở In-đô-nê-xi-a: Hai năm sống trong hiểm họa 1997-1999, Báo cáo làm việc của IMF, WP 01 / 52.

cần phải nhanh chóng cải tiến VAMC và xử lý các ngân hàng yếu kém. Phản ứng của Hàn Quốc đối với cuộc khủng hoảng châu Á bao gồm không chỉ cải tiến công tác quản trị của các ngân hàng, mà còn đóng cửa nhiều ngân hàng “thương mại” chuyên tập trung cho vay đối với các tập đoàn công nghiệp. Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy cuối cùng việc đóng cửa một số ngân hàng có thể là cần thiết ở Việt Nam. Tất nhiên, việc đó phải được tiến hành một cách thận trọng.

Ngoài giải quyết nợ xấu, cải cách khu vực ngân hàng cũng cần bao gồm các bước để cải thiện hiệu suất và yêu cầu các ngân hàng tăng mức vốn. Điều này phụ thuộc vào việc thực thi tốt hơn các quy định đã được cải thiện và giám sát rủi ro của các ngân hàng (đặc biệt là các ngân hàng thương mại nhà nước) và các tổ chức bán tài sản khác như các công ty bảo hiểm và hưu trí. Cải tiến lớn đầu tiên sẽ là áp dụng giám sát thận trọng ở cấp vĩ mô và giám sát từ xa tốt hơn. Cải tiến thứ hai sẽ là chuyển đổi dần sang các quy định và chuẩn mực kế toán quốc tế. Hướng tới áp dụng Basel III sẽ có nghĩa là yêu cầu cao hơn về vốn, kể cả vốn cho rủi ro thị trường và rủi ro hoạt động, và giảm động lực chấp nhận rủi ro quá mức của chủ sở hữu các ngân hàng (trong bối cảnh một số ngân hàng đang phải vật lộn để đáp ứng các yêu cầu của Basel II, như đã nói ở trên). Cải tiến thứ ba là cần có thông tin nhiều hơn về các nhóm kinh doanh để các tập đoàn ngân hàng

tăng khả năng giám sát hợp nhất, đồng thời giúp giảm cho vay theo quan hệ thân hữu và tình trạng sở hữu chéo trong các tổ chức tài chính và phi tài chính.

Cũng cần tiếp tục tăng cường chuyển dịch từ sở hữu nhà nước sang sở hữu tư nhân trong khu vực ngân hàng. Các ngân hàng nước ngoài (đặc biệt là của khu vực Đông Á) có vai trò quan trọng. Các ngân hàng trong khu vực đã tăng sự hiện diện của mình trên toàn thế giới, và mô hình này cũng đã được phản ánh ở khu vực Đông Á, bao gồm cả Việt Nam. Thực tế, xu hướng này có khả năng sẽ vẫn tiếp tục, ít nhất là trong tương lai gần, có nghĩa là sự hiện diện của ngân hàng nước ngoài tăng lên tại Việt Nam có khả năng đến từ các ngân hàng trong khu vực. Diễn biến này có thể được thúc đẩy bằng một quyết định mới đây của Chính phủ cho phép sở hữu nước ngoài lên tới trên 30% trong tổng số vốn của một ngân hàng trong nước, sau khi được Thủ tướng Chính phủ chuẩn y,

mặc dù việc tăng tỷ trọng đó chưa diễn ra. Vai trò của các ngân hàng trong khu vực tăng lên cũng cho thấy sự cần thiết phải trao đổi nhiều hơn giữa Ngân hàng Nhà nước Việt Nam với cơ quan giám sát tài chính quốc gia của họ, để giảm nguy cơ lan tỏa các vấn đề ngân hàng từ quốc gia này sang quốc gia khác.

(3) Phát triển khu vực tài chính lớn hơn, đa dạng hơn.

Làm sâu sắc thị trường vốn (bắt đầu với thị trường nợ chính phủ) có vai trò quan trọng, và cũng cần những thay đổi về các khuôn khổ pháp lý và kế toán cho phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế. Ba biện pháp quan trọng (đã được thực hiện thành công như ở Pê-ru) sẽ là: Một là, Chính phủ duy trì một mô hình có khả năng dự liệu được việc vay nợ của mình, hai là tiếp tục xây dựng bộ chỉ số đo các mức chuẩn về nợ chính phủ, và ba là phát triển các loại công cụ nợ mới của Chính phủ hoặc tư nhân. Ví dụ, có thể thay đổi pháp luật để cho phép Chính phủ hoặc các doanh nghiệp tư nhân phát hành các loại trái phiếu mới, chẳng hạn như trái phiếu kết cấu hạ tầng, với những điều kiện được xác định rõ ràng.

Các cuộc cải cách khác liên quan đến thị trường vốn nên tập trung vào trung

hạn và nhu cầu thu hút nhiều vốn đầu tư nước ngoài hơn trên thị trường cổ phiếu để hỗ trợ đầu tư và phát triển. Cần tăng cường sự hợp tác và phối hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm giám sát tài chính, gồm Ngân hàng Nhà nước (đối với các ngân hàng), Bộ Tài chính (đối với bảo hiểm) và Ủy ban Chứng khoán quốc gia. Các tổ chức giám sát ở Pê-ru là điển hình tốt¹²⁴. Các quy tắc kế toán bám sát các tiêu chuẩn kế toán quốc tế sẽ hấp dẫn dòng đầu tư này hơn. Như phần lớn các nước đang phát triển, việc phát triển các tổ chức tiết kiệm theo hợp đồng (như các công ty bảo hiểm) mới chỉ bắt đầu ở Việt Nam, nhưng vai trò của các tổ chức này sẽ tăng trong 20 năm tới khi nền kinh tế được hiện đại hóa. Tạo được sự quan tâm của nhà đầu tư vào các công ty bảo hiểm sẽ phụ thuộc vào việc cải thiện tính minh bạch trong các tài khoản của công ty, tuân thủ nghiêm ngặt các tiêu chuẩn quốc tế, và một Cơ quan Giám sát Bảo hiểm (ISA) được tăng cường. ISA có thể được cải thiện bằng cách phát triển một hệ thống giám sát tự chủ về tài chính; hệ thống đó sẽ xem xét công tác quản trị, định giá, đạo đức thị trường, kiểm soát nội bộ và kiểm soát sự tham gia của các công ty bảo hiểm vào các nhóm kinh doanh khác.

124 Ở Pê-ru, các cơ quan giám sát trên thực tế tập hợp lại với nhau. Ngoài các đơn vị chuyên biệt như giám sát ngân hàng, bảo hiểm, thị trường chứng khoán, còn có một cơ quan tổng hợp và hệ thống hóa các hoạt động quan trọng này.

(4) Nâng cao độ bao phủ về tài chính.

So với các nước thu nhập trung bình thấp, Việt Nam đã làm tương đối tốt việc cho vay đối với cá nhân¹²⁵, nhưng chưa được tốt đối với tiền gửi và hoạt động chuyển tiền¹²⁶, phản ánh qua số lượng các chi nhánh ngân hàng tính theo bình quân đầu người thấp hơn và những hạn chế trong việc sử dụng điện thoại di động và các nhà khai thác hoạt động chuyển tiền. Nhiều chi nhánh hơn, đặc biệt là ở khu vực nông thôn sẽ hỗ trợ tốt hơn hoạt động chuyển tiền, nhưng sẽ tốn kém. Các ngân hàng thường thiếu vốn để mở rộng chi nhánh.

Sử dụng các tính năng khác của điện thoại di động sẽ giúp cải thiện hoạt động chuyển tiền và tiền gửi tiết kiệm với chi phí thấp. Việt Nam sẽ cần những thay đổi lớn trong các quy định về tài chính và điện thoại di động để tận dụng lợi thế về số lượng lớn các thuê bao điện thoại di động hiện có tại Việt Nam. Một ví dụ tốt trên quốc tế là công ty M-Shwari của Kê-nhi-a, từ khi ra mắt vào năm 2012 đã có thêm 9 triệu tài khoản với tổng số tiền gửi 45 triệu USD và dư nợ cho vay gần 18 triệu USD tính tới cuối năm 2014. Người

có tiền gửi của M-Shwari có thể nộp hồ sơ vay các khoản vay ngắn hạn. Những thay đổi cần thiết về pháp lý sẽ làm giảm bớt các vấn đề đối với hoạt động chuyển tiền thông qua điện thoại di động và bảo đảm an ninh cho người gửi thông qua việc tạo lập tài khoản ủy thác tại các ngân hàng.

Bước tiếp theo, cần có thêm luật bổ sung để cho phép các công ty điện thoại kết nối với các ngân hàng để mở các khoản tiền gửi tiết kiệm nhỏ tại ngân hàng dựa trên những thông tin được sử dụng để mua điện thoại di động (đáp ứng quy định “Hiểu rõ khách hàng của bạn”). Sau đó, các ngân hàng kết nối này có thể cung cấp các khoản vay ngắn hạn nhỏ, như đã thực hiện ở Kê-nhi-a. Các luật liên quan cũng sẽ đòi hỏi các khoản tiền gửi ngân hàng gắn với các hoạt động điện thoại di động chỉ được đầu tư vào các tài sản an toàn tại các quỹ tín thác (điều này sẽ được thực hiện dễ dàng hơn khi thị trường trái phiếu chính phủ được cải thiện), và đủ điều kiện được bảo hiểm tiền gửi (có trả lệ phí thích hợp).

Thông tin tín dụng có chất lượng cao hơn về người đi vay cũng rất cần thiết. Tất cả những người cho vay có thể được yêu

125 18% dân số của Việt Nam đã vay tiền từ một tổ chức tài chính trong năm 2015, tăng từ 16% trong năm 2011. Để so sánh, tính trung bình tại nước thu nhập trung bình thấp hơn, hiện nay chỉ có khoảng 7,5% dân số vay tiền từ một tổ chức tài chính (Cơ sở dữ liệu tài chính toàn cầu).

126 Theo cơ sở dữ liệu tài chính toàn cầu, 31% người lớn ở Việt Nam có tài khoản tại các tổ chức tài chính (tuy nhiên, NHNN ước tính rằng có 50% người lớn có tài khoản), ít hơn nhiều so với mức trung bình 43% ở các nước có thu nhập trung bình thấp. Khoảng cách thậm chí còn tồi tệ hơn cho người lớn nghèo ở Việt Nam, là chỉ 19% so với mức trung bình 33% ở các nước có thu nhập trung bình thấp.

cầu gửi thông tin tín dụng về khách hàng vay nợ của họ đến một đơn vị đăng ký trung tâm. Thông tin về khách hàng tiềm năng nên bao gồm cả các khoản thanh toán của họ cho các tiện ích công, điều này rất hữu ích đối với các ứng viên vay lần đầu. Người vay cũng phải được định dạng duy nhất, thông qua một hệ thống tạo ra sự nhận dạng duy nhất mà có thể tiếp cận dễ dàng. Thông thường việc định dạng này thể hiện qua một con số duy nhất được tin học hóa, kết nối với một hình ảnh không thể giả mạo dễ dàng được¹²⁷. Sự kết nối giữa các hoạt động điện thoại di động, chuyển tiền và hồ sơ xin mở tài khoản/vay vốn cũng có thể được sử dụng để cung cấp thông tin về hoạt động của người nộp đơn vay vốn.

(ii) Phát triển thị trường đất đai

Theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện quản lý. Quyền sử dụng đất trong một thời gian quy định được cấp cho các cá nhân, những người này có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất đó cho các cá nhân khác. Nhà nước có thể thu hồi đất và huỷ bỏ quyền sử dụng đất để phục vụ cho lợi ích quốc gia, dựa trên cơ sở đền bù theo quy định của pháp luật.

Khung khổ pháp lý chung đối với quyền sử dụng đất của các cá nhân được giải thích theo rất nhiều bộ luật chồng chéo nhau, và việc thực hiện quyền này cũng chịu sự điều chỉnh của nhiều quy định và nhiệm vụ chồng chéo nhau. Ngoài cấp quốc gia, chính quyền tỉnh và thành phố còn ban hành hướng dẫn riêng của họ về các vấn đề sử dụng và chuyển giao đất.

Trong thực tế, hoàn toàn thiếu vắng các thị trường mua bán quyền sử dụng đất¹²⁸. Hầu như không có thị trường sơ cấp đối với đất đai. Các cơ quan nhà nước thực hiện vai trò của thị trường bằng cách áp dụng các thủ tục hành chính thường được xác định một cách yếu kém. Cái giá được công bố cho quyền sử dụng đất cũng không đúng với giá thực do thị trường xác định.

Thị trường đất đai thứ cấp phổ biến hơn, nhưng hoạt động theo nhiều điều kiện ràng buộc. Cơ chế thị trường hiếm khi được sử dụng trong các trường hợp liên quan đến việc phân loại lại mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp. Trong những trường hợp như vậy, các quyết định về quy hoạch sử dụng đất của chính quyền địa phương (chứ không phải các điều kiện cung-cầu hoặc ưu tiên của địa phương) quyết định việc phân loại lại mục đích sử dụng đất.

127 Ấn Độ chẳng hạn, đang thực hiện một quy định trên toàn quốc về nhận dạng cá nhân được tin học hóa.

128 Đoạn này trích từ Nguyễn Đình Cung, 2015

Hơn nữa, “người bán” hoặc các cá nhân từ bỏ quyền sử dụng đất của mình, thường là nông dân, dường như không nhận được đền bù thỏa đáng. Lợi ích từ các giao dịch này chủ yếu thuộc về chính quyền địa phương và “người mua”, những người thường được giao đất ở mức giá thấp hơn giá do thị trường đất đai thứ cấp xác định.

Từ nhiều góc độ, việc thiếu vắng các thị trường đất đai là có vấn đề. Thứ nhất, cùng với quyền tài sản yếu kém, sự thiếu vắng các thị trường này đã nuôi dưỡng một mô hình kinh doanh dựa trên sự bảo trợ¹²⁹; mô hình đó giao đất cho những người có quan hệ thân hữu hoặc có khả năng tiếp cận với chính quyền và các quan chức nhà nước, chứ không phải cho các doanh nghiệp hiệu quả nhất hoặc mang tính đổi mới nhất. Thứ hai, việc thiếu vắng thị trường đất đai cũng làm suy yếu tính hiệu quả theo những cách khác. Người có quyền sử dụng đất muốn thay đổi mục đích sử dụng đất cho một hoạt động kinh tế có giá trị cao hơn thường vấp phải các chi phí hành chính rất cao và tốn thời gian. Thứ ba, việc thiếu vắng các thị trường này cũng tạo ra những méo mó trong các mô hình đô thị hóa (xem chương về “Đô thị hóa và nâng cao hiệu quả kinh tế”). Do

vậy, phát triển thị trường đất đai minh bạch và hiệu quả phải là một ưu tiên chính sách quan trọng và cấp bách.

3.3. Hiện đại hóa và thương mại hóa khu vực nông nghiệp

Tăng trưởng và phát triển nông nghiệp ở Việt Nam trong vài thập kỷ qua đã dựa trên cơ sở thâm dụng đầu vào sản xuất, nguồn lực con người và tài nguyên thiên nhiên. Trong tương lai, một phương châm thống nhất cho ngành này là phải đạt được “nhiều hơn từ ít hơn”, nghĩa là sẽ phải hướng tới trở thành nhà sản xuất, người tiêu dung và hệ sinh thái lớn hơn. Phải đạt được những lợi ích kinh tế rộng lớn hơn, trong khi sử dụng ít hơn lao động, đất đai, nước, tài nguyên thiên nhiên khác và các đầu vào có hại tới môi trường. Điều này đòi hỏi phải đạt hiệu quả cao hơn nhiều trong sử dụng đất và nước, chuyển đổi sang thực hành sản xuất nông nghiệp dựa vào tri thức/kỹ năng, tận dụng tốt hơn tính hiệu quả kinh tế theo quy mô và phạm vi trong chuỗi giá trị, và đổi mới mạnh mẽ vai trò của Nhà nước trong quy định và trên thực tiễn.

Trong những thách thức mà ngành nông nghiệp của Việt Nam phải đối mặt

129 Theo Báo Nhân Dân (The People), tờ báo chính thức của Đảng Cộng sản, các cơ quan chính phủ tất cả các cấp đã nhận được hơn 1,2 triệu đơn khiếu nại, tố cáo từ năm 2003 đến năm 2010, trong đó 70% liên quan đến đất đai. http://www.nhandan.com.vn/mobile/_mobile_chinhtri/_mobile_tintucsukien/item/788102.html, truy cập ngày 19 tháng 10 năm 2015.

khi chuyển đổi sang một ngành dựa trên hiệu quả và giá trị gia tăng cao hơn, có nhiều thách thức không thể được giải quyết chỉ bằng những thay đổi trong các chính sách nông nghiệp. Giải quyết các thách thức về chuyển đổi và khả năng cạnh tranh một cách dài hạn và bền vững hơn của khu vực này đòi hỏi phải có các cuộc cải cách sâu rộng hơn trong toàn bộ nền kinh tế, đặc biệt liên quan đến đất đai (quyền sở hữu/quyền thuê và quyền sử dụng đất), vai trò và các điều kiện hoạt động của DNNN và các ngân hàng, các chính sách và thể chế (kể cả liên quan đến khoa học và công nghệ) cũng như vấn đề phân cấp và phối hợp của chính quyền.

Ngoài những thay đổi sâu rộng trong toàn nền kinh tế, những thay đổi chính sách cụ thể sau đây trong ngành là thiết yếu:

(i) Nhà nước nên can thiệp ít hơn và tạo thuận lợi nhiều hơn. Để hỗ trợ cho hiện đại hóa nông nghiệp, Nhà nước cần thu hẹp sự tham gia đầu tư để tập trung vào việc cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công cơ bản¹³⁰, đồng thời tạo điều kiện cho đầu tư lớn hơn của nông dân và khu vực tư nhân. Về các tiêu chuẩn an toàn thực phẩm và môi trường, Chính phủ nên thận trọng điều chỉnh các quy định cho phép các doanh nghiệp từng bước

áp dụng, thay vì đưa ra các biện pháp đột ngột đòi hỏi tuân thủ ngay lập tức. Các chương trình có hiệu lực nên bao gồm những biện pháp giúp xây dựng năng lực, các đề án chuyển giao công nghệ và các khoản trợ cấp có mục tiêu, hơn là chỉ đơn thuần thu hồi giấy phép hoặc xử phạt các doanh nghiệp chưa tuân thủ.

(ii) Tạo thuận lợi cho việc sử dụng đất nông nghiệp hiệu quả hơn. Tích tụ đất đai theo các hình thức khác nhau là rất quan trọng để sử dụng hiệu quả hơn đất nông nghiệp, và điều này đòi hỏi phải có một thị trường đất đai vận hành tốt hơn. Thị trường đó sẽ bảo đảm tốt hơn về thời hạn giao đất và thuê đất, từ đó khuyến khích người nông dân thực hiện đầu tư cố định cần thiết, đồng thời tạo cho họ tính linh hoạt trong việc chuyển nhượng và cho thuê đất của mình cho những người sử dụng hiệu quả hơn. Tích tụ đất đai cũng cho phép đẩy mạnh cơ giới hóa, một vấn đề quan trọng khi chi phí lao động tăng lên. Tính linh hoạt hơn trong việc sử dụng đất cũng rất quan trọng ở chỗ các chính sách bảo vệ đất trồng lúa đã dẫn đến tình trạng Việt Nam tập trung quá mức vào mục tiêu an ninh lương thực và tạo ra thặng dư xuất khẩu lớn, mà thặng dư đó chỉ tạo được thu nhập khiêm tốn cho

130 Bao gồm cả đầu tư phi nông nghiệp để tăng cường môi trường thể chế và cải thiện phúc lợi cho người dân nông thôn; những khoản đầu tư như vậy liên quan đến giáo dục, vệ sinh và cung cấp nước sạch, và chăm sóc sức khỏe.

người nông dân và thu nhập ròng khiêm tốn cho đất nước. Chính phủ đã đặt mục tiêu chuyển đổi một số diện tích đất trồng lúa và với Nghị định 35 đã đề ra các quy định tạo điều kiện cho nông dân và lãnh đạo địa phương có phạm vi lớn hơn trong việc chuyển đổi đất cho các mục đích nông nghiệp khác hoặc áp dụng luân canh giữa các mùa vụ. Tuy nhiên, chính sách này vẫn còn hạn chế người nông dân chuyển đổi đất trồng lúa sang các mục đích lâu dài hơn như trồng cây lâu năm. Hạn chế này cần phải xem xét lại sau khi đánh giá tác động của các cuộc cải cách hiện nay.

(iii) Tạo thuận lợi cho sử dụng nguồn nước hiệu quả và bền vững hơn. Nông nghiệp có sử dụng hệ thống thủy lợi cần tăng năng suất nhân tố tổng hợp và có trách nhiệm hơn đối với việc sử dụng nước. Năm 2014, để án tái cơ cấu hệ thống thủy lợi đã được công bố, đưa ra một loạt các mục tiêu phát triển bền vững và hướng tới kết hợp giữa tiến bộ kỹ thuật và cải cách thể chế. Theo đó cần nâng cấp, hiện đại hoá và nâng cao hiệu quả sử dụng các hệ thống công trình hiện có, đồng thời cần phân cấp đầy đủ việc quản lý hệ thống thủy lợi, đưa trọng tâm quản lý và thực hành hiện đại hóa thủy lợi về cấp tỉnh. Các tỉnh phải chịu trách nhiệm lập kế hoạch đầu tư thủy lợi, thực hiện đầu tư và vận hành và bảo trì. Tuy nhiên, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cùng các

cơ quan cấp tỉnh và các tổ chức người sử dụng cần đóng vai trò quan trọng trong việc tạo thuận lợi cho cách tiếp cận theo định hướng dịch vụ hơn đối với thủy lợi. Thực hiện các cuộc cải cách trong phân ngành này sẽ là một nỗ lực lâu dài với các biện pháp cần thiết để giải quyết vấn đề tài chính dài hạn của các công ty quản lý hệ thống thủy lợi (IDMCs), nâng cao trách nhiệm giải trình và giám sát của họ, cải thiện các biện pháp khuyến khích để họ cung cấp dịch vụ thủy lợi theo yêu cầu và đáng tin cậy, và tăng cường mối quan hệ giữa IDMCs và tổ chức người sử dụng dịch vụ thủy lợi.

(iv) Phát triển nền nông nghiệp dựa trên tri thức thông qua cải cách triệt để các dịch vụ khuyến nông. Việc chuyển đổi từ một nền nông nghiệp thâm dụng nguồn lực sang nền nông nghiệp tri thức đòi hỏi phải có những thay đổi lớn trong cách thức người nông dân học hỏi và tiếp cận các thông tin về kỹ thuật và thương mại. Dịch vụ khuyến nông của Chính phủ và khu vực công vẫn tiếp tục có vai trò quan trọng, mặc dù cần giảm vai trò người cung cấp chính đối với các dịch vụ tư vấn tập trung, và tăng vai trò người môi giới, huy động và tài trợ cho các dịch vụ do những người khác cung cấp. Đối với nhiều cơ quan khuyến nông, việc chuyển đổi sang những vai trò này đòi hỏi họ phải thay đổi về cơ cấu tổ chức và hành vi, đặc

biệt là phát triển các kỹ năng mới, xác định lại nhiệm vụ của mình, và điều chỉnh các biện pháp khuyến khích đối với nhân viên bằng cách thay đổi các tiêu chuẩn đánh giá dựa trên kết quả. Ở các nước khác, khái niệm “khuyến nông+” đang được thực hiện, và các nhà hoạch định chính sách có thể cân nhắc áp dụng khái niệm này tại Việt Nam. Cách tiếp cận này tập trung nhiều hơn vào việc kết nối các mối quan hệ và tạo thuận lợi cho các dòng chảy tri thức giữa các bên, chứ không phải là cung cấp thông tin và công nghệ trực tiếp, một chiều từ các tổ chức có tri thức tới người sử dụng cuối cùng.

(v) Tăng cường các hệ thống và năng lực quản lý rủi ro về an toàn thực phẩm.

Chế độ khẩu phần ăn của người tiêu dùng Việt Nam đang thay đổi. Việc sử dụng nhiều hơn sản phẩm động vật, các loại thực phẩm khác có giá trị cao và thực phẩm chế biến đang tạo ra nhiều nguy cơ về an toàn thực phẩm và đòi hỏi phải có các tiêu chuẩn cao hơn. Chính phủ đã sửa đổi các quy định về an toàn thực phẩm, đầu tư vào các phòng thí nghiệm và tinh giản cơ cấu thể chế. Chính phủ cũng có kế hoạch giao nhiệm vụ cho các cơ quan trước đây phụ trách về an toàn thực phẩm xuất khẩu phải chịu trách nhiệm ngày càng nhiều hơn đối với công tác kiểm soát an toàn thực phẩm trong nước. Tuy nhiên, Chính phủ vẫn chưa xác định được nguồn

lực mới về tài chính và con người, do vậy gây áp lực lớn cho các cơ quan quản lý. Cũng cần khuyến khích và tạo điều kiện cho các tổ chức kinh doanh chủ động ban hành và kiểm soát tiêu chuẩn chất lượng vật tư hàng hóa của tổ chức mình.

(vi) Quản lý rủi ro biến đổi khí hậu đối với nông nghiệp. Nông nghiệp Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng lớn của biến đổi khí hậu thông qua mực nước biển dâng, xâm nhập mặn, nhiệt độ cao, lượng mưa thay đổi và cường độ bão cao. Những rủi ro như vậy đòi hỏi phải có sự thay đổi về sử dụng đất, cải thiện hệ thống cảnh báo sớm, kết cấu hạ tầng linh hoạt và có khả năng chống chịu hơn, và có lẽ quan trọng nhất là cải thiện năng lực quản lý mang tính thích ứng của người nông dân. Đối mặt với những rủi ro tương tự, ngày càng nhiều nước đã áp dụng mô hình nông nghiệp “thông minh với khí hậu”. Khái niệm này phản ánh mong muốn tích hợp hoặc tăng cường các mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu vào các nỗ lực phát triển ngành nông nghiệp.

(vii) Tăng cường phối hợp hành động. Ở Việt Nam, các loại hình tổ chức hành động tập thể, kể cả hợp tác xã và hiệp hội ngành nghề, thường thực hiện chức năng chính trị nhiều hơn chức năng kỹ thuật hay thương mại. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, Chính phủ đã nhận thấy tầm quan trọng của sự hợp tác về

thể chế và tổ chức trong việc thúc đẩy đổi mới sáng tạo và nâng cao hiệu suất toàn ngành. Kế hoạch tái cơ cấu nông nghiệp chủ trương áp dụng rộng rãi hơn mô hình quan hệ đối tác công tư và hợp đồng canh tác nông nghiệp. Chính phủ có thể hỗ trợ các tổ chức nông dân và tổ chức ngành nghề theo hai cách: đầu tư tăng cường thể chế, và sử dụng quyền lực pháp lý và điều hành của mình để tạo môi trường hỗ trợ.

(viii) Tăng cường chính sách nông nghiệp ‘xanh’ và năng lực thực hiện. Một số chính sách thúc đẩy nông nghiệp ở Việt Nam dường như mâu thuẫn với mục tiêu bảo vệ môi trường. Ví dụ, trên cùng một địa bàn, nỗ lực bảo tồn thủy sản lại đi cùng với nỗ lực thúc đẩy khai thác nguồn lợi thủy sản, hay chương trình đồng quản lý nguồn lợi lại song hành với chương trình trợ cấp nhiên liệu và/hoặc trợ cấp đóng thuyền để mở rộng công suất chế biến cá tại chỗ. Tương tự, khó có thể hạn chế người nông dân chặt cây và canh tác trên sườn dốc trong khi thúc đẩy đầu tư mới vào các nhà máy ethanol gắn đó với nhu cầu lớn về nguyên liệu. Việc Chính phủ miễn và trợ cấp đối với phí dịch vụ nước và thủy lợi tạm thời làm tăng thu nhập cho nông dân, nhưng lại góp phần khiến công tác quản lý nước kém hợp lý hơn, thường làm tăng lượng phát thải khí nhà kính. Thông qua các biện pháp ưu đãi và thông tin, như mua sắm, nghiên

cứu và triển khai R&D, khuyến nông, hệ thống quản lý chất lượng hay cơ chế chi trả dịch vụ môi trường, Chính phủ có thể tạo điều kiện và khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư vào bảo vệ môi trường. Chính phủ có thể trực tiếp đầu tư vào kết cấu hạ tầng bảo vệ môi trường, hay giúp các đối tượng khác huy động các nguồn lực đó. Cách tiếp cận phù hợp và khả thi phụ thuộc vào loại vấn đề và quy mô của vấn đề về môi trường và bối cảnh thể chế hiện hành tại từng địa điểm hoặc giá trị chuỗi liên quan.

3.4. Tận dụng cơ hội ngoại thương để tăng trưởng

Sự tham gia của Việt Nam trong các chuỗi giá trị toàn cầu (GVCs) đã đem lại lợi ích to lớn. Do xu hướng về mạng lưới sản xuất và thương mại toàn cầu vẫn đang diễn ra (Hộp 2.9), nên vẫn còn dư địa lớn cho Việt Nam tăng cường sự tham gia của mình trong GVCs. Hơn nữa, sản xuất cho xuất khẩu một số sản phẩm quan trọng của Việt Nam hiện nay chủ yếu vẫn ở khâu lắp ráp cuối cùng, ví dụ như trong GVCs điện tử. Giai đoạn đầu gia nhập GVCs thường trông chờ vào điều này, và chắc sẽ vẫn còn quan trọng đối với đất nước do Việt Nam có một lượng lớn lao động phổ thông đang chờ để đi vào công nghiệp (và dịch vụ). Tuy nhiên, do chỉ có 64% giá trị gia tăng xuất khẩu của Việt

Nam được tạo từ yếu tố đầu vào trong nước (giảm từ 79% năm 1996), và tỷ lệ này còn thấp hơn nhiều trong các lĩnh vực như điện tử, nên rõ ràng Việt Nam vẫn còn dư địa để phát triển các ngành công nghiệp thượng nguồn.

HỘP 2.9. Xu hướng trong mạng lưới sản xuất và thương mại toàn cầu

Một đặc điểm quan trọng của kỷ nguyên công nghiệp hiện nay là các hệ thống kinh doanh đang được hình thành trong bối cảnh phân công lao động rất chi tiết và biến đổi nhanh chóng trên toàn cầu và trong khu vực, thường được gọi là các chuỗi giá trị toàn cầu (GVCs). Điều trở thành phổ biến hơn là giá trị cho một sản phẩm được tăng thêm tại hai hoặc nhiều nước trước khi đưa vào sử dụng cuối cùng¹³¹, và điều này đã thúc đẩy sự phát triển thương mại hàng hóa trung gian và dịch vụ, và làm tăng tỷ trọng nhập khẩu trong xuất khẩu (cường độ nhập khẩu) của các nước tham gia sâu vào GVCs. Điều này cũng có nghĩa là các nước có thể chuyên môn hóa vào các chức năng kinh doanh hẹp trong chuỗi giá trị gia tăng, như sáng tạo hoặc chế tác.

Các doanh nghiệp “đầu đàn” trong các ngành công nghiệp cụ thể đang thúc đẩy quá trình hội nhập kinh tế. Đối mặt với tình trạng tăng trưởng chậm ở trong nước, các doanh nghiệp đầu đàn lớn đến từ các nước phát triển sẽ tiếp tục thiết lập hoạt động của mình ở các nền kinh tế mới nổi lớn như Trung Quốc, Ấn Độ, Bra-xin và Việt Nam, những nơi có thị trường tiêu thụ đầy tiềm năng và thị trường lao động mang tính cạnh tranh. Một xu hướng rõ ràng nữa là tầm quan trọng ngày càng tăng của các nhà cung ứng và các nhà cung cấp dịch vụ lớn. Các chủ thể của GVCs có thể hoạt động ở nhiều địa điểm, chịu rủi ro cho các doanh nghiệp đầu đàn, và tăng cường tận dụng công suất tại những cơ sở có thể sản xuất cho nhiều người mua. Trong những năm 1990, các nhà cung cấp thành công nhất có trụ sở ở Hoa Kỳ và châu Âu đã nhanh chóng trở thành các công ty toàn cầu khổng lồ, với cơ sở vật chất tại hàng chục địa điểm trên khắp thế giới (ví dụ, Siemens, Valeo, Flextronics). Một số ít các nhà cung cấp Đông Á ưu tú (ví dụ, Pao Chen, Quanta, Foxconn) và các công ty thương mại (ví dụ, Li & Fung) cũng đã tham gia phục vụ nhiều hơn cho

các chi nhánh đa quốc gia và những người mua toàn cầu. Các nhà cung cấp toàn cầu này đang mở rộng sản xuất, không chỉ ở Trung Quốc, mà còn ở các nước châu Á khác và gần đây là ở châu Phi, Đông Âu và Mỹ Latinh. Do các nguồn lực tại những cơ sở cung ứng toàn cầu đã cải thiện, nên nhiều doanh nghiệp đầu đàn đang có niềm tin để nắm bắt cả hai chiến lược thường đan xen với nhau là thuê ngoài và chuyển hoạt động ra ngoài.

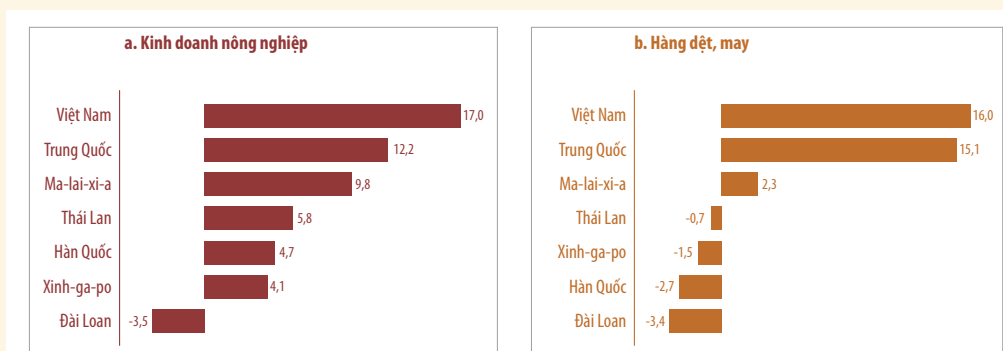
Do vậy, chính sách công nghiệp ở Việt Nam, cũng như ở các nơi khác, phải khớp với những quyết định mang tính chiến lược của các công ty đầu đàn và các nhà cung cấp toàn cầu về cách tổ chức sản xuất toàn cầu, về chức năng kinh doanh nào phải phân chia ra và thuê ngoài hoặc chuyển hoạt động ra ngoài, và những địa điểm nào có ý nghĩa. Quyết định thuê ngoài và chuyển hoạt động ra ngoài là những quyết định mang tính chiến lược do hội đồng quản trị và các nhà quản lý đưa ra, nhưng họ không đưa ra trong môi trường chân không. Chính sách của các quốc gia và các hiệp định quốc tế đặt nền tảng cho những quyết định này, và theo đó hình thức và tác động của chính sách công nghiệp cũng tiến hóa cùng với sự thay đổi trong các mạng lưới kinh doanh của GVCs. Do các GVCs tiếp tục phát triển nhanh chóng, các hệ thống kinh doanh bên dưới chúng phải mất thời gian mới hoàn thiện được. Trong những năm gần đây, các nhà bán lẻ và các nhà sản xuất có thương hiệu ở những nước giàu đã có nhiều kinh nghiệm hơn trong việc tìm nguồn cung ứng quốc tế. Các nước đang phát triển đã tạo được kết cấu hạ tầng và những năng lực cần thiết để duy trì hoạt động ở quy mô lớn hơn, và các nhà cung cấp đã nâng cấp năng lực của mình để đáp ứng các đơn hàng lớn hơn đối với những hàng hóa phức tạp hơn.

Điều cần lưu ý và thận trọng hơn là mặc dù các GVCs có thể đẩy nhanh phát triển, nhưng chúng cũng có thể ngăn cản các doanh nghiệp trong nước chuyên về lắp ráp tham gia vào đổi mới, tạo ra ngành công nghiệp mới và có lợi nhuận cao, cũng như ngăn cản người lao động tham gia vào những công việc được trả lương cao, có công nghệ phức tạp và đòi hỏi phải có trí tuệ. Phát triển thành công trong thời đại công nghiệp hiện nay sẽ phụ thuộc vào việc các doanh nhân và các nhà hoạch định chính sách có thể hiểu được một cách nhanh chóng và đúng đắn các động thái mới nổi lên trong nền kinh tế toàn cầu, nắm bắt được những cơ hội ở các ngành thị trường đầy hứa hẹn, tranh thủ được các yếu tố đầu vào và khả năng từ bên ngoài đất nước, và phát triển một cách sáng tạo chiến lược công ty và những giải pháp chính sách hài hòa với một phạm vi rộng lớn các chủ thể cả trong nước và nước ngoài.

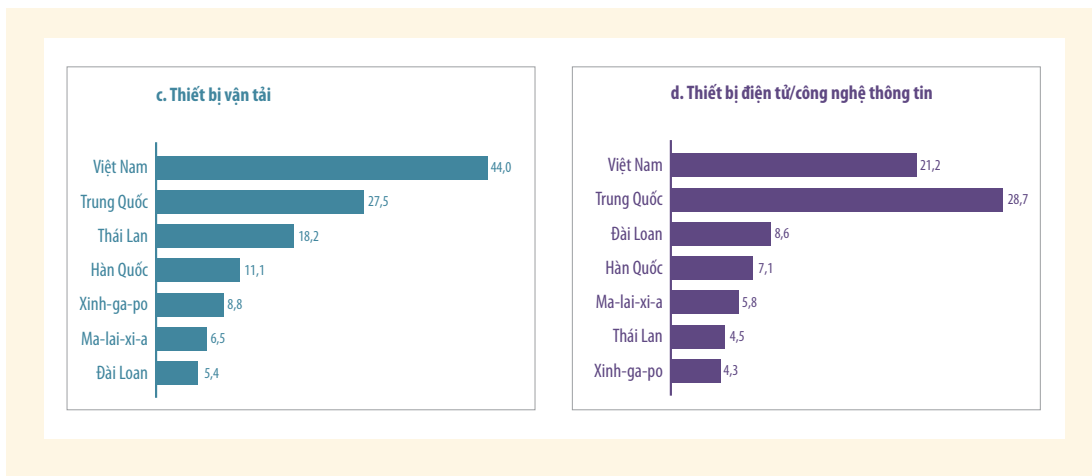
Trong khi giữ phân khúc ngách cho ngành lắp ráp (ít nhất là trong trung hạn), Việt Nam vẫn có thể chuyển sang sản xuất các mặt hàng có khả năng sinh lời. Điều này đòi hỏi phải thúc đẩy và phát triển các doanh nghiệp tư nhân có năng lực cạnh tranh có khả năng thiết lập mối liên kết sản xuất với các doanh nghiệp FDI và cung cấp cho các doanh nghiệp đó những sản phẩm trung gian để lắp ráp. Cuối cùng, khi các doanh nghiệp Việt Nam đạt được trình độ và khả năng cạnh tranh toàn cầu cao hơn (nhờ tính hiệu quả về kinh tế theo quy mô và nâng cấp công nghệ), Việt Nam nên tìm kiếm sự xuất hiện của vài ba doanh nghiệp nội địa “đầu đàn” để đứng đầu chuỗi giá trị toàn cầu của mình. Đó chính là vị trí thu được lợi nhuận cao hơn nhiều lần trong GVCs, như Apple vẫn

giữ được tổng lợi nhuận ở mức hơn 45% giá bán buôn của một iPhone mới¹³². Samsung (Hàn Quốc), Huawei (Trung Quốc), Tập đoàn Tata (Ấn Độ) là những mô hình hữu ích khác cần ghi nhớ. Làm thế nào để Việt Nam có thể tăng cường tham gia các chuỗi giá trị toàn cầu? Những đặc điểm chính của các GVCs cụ thể phù hợp với Việt Nam phải được xác định một cách riêng biệt để đề ra các khuyến nghị chính sách có ý nghĩa. Báo cáo sẽ nêu rõ chương trình cải cách thông qua ví dụ của bốn lĩnh vực Việt Nam tham gia GVCs, những lĩnh vực đã tăng mạnh về giá trị gia tăng trong xuất khẩu và sẽ vẫn là hoạt động xuất khẩu quan trọng đối với Việt Nam (Hình 2.24). Đồng thời, cũng sẽ bàn về hai chủ đề xuyên suốt liên quan đến GVCs có tác động tới tất cả các lĩnh vực.

HÌNH 2.24. Bốn GVCs đang và sẽ tiếp tục tạo nguồn xuất khẩu cho Việt Nam: nông nghiệp, thiết bị vận tải, dệt may và thiết bị điện tử/công nghệ thông tin (ICT)



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



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả sử dụng cơ sở dữ liệu OECD/WTO TIVA

Cơ hội cho một số ngành chủ yếu trong chuỗi giá trị toàn cầu

(i) Kinh doanh nông nghiệp

Giá trị gia tăng trong nước thể hiện trong xuất khẩu nông sản của Việt Nam đã tăng lên nhanh chóng (Hình 2.24a). Do hoạt động kinh doanh nông nghiệp trong GVCs toàn cầu sẽ được tăng cường trong hai thập kỷ tới, nên sẽ có cơ hội cho nông dân và các doanh nghiệp Việt Nam nâng cấp hoạt động sản xuất lên thành các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn, đặc biệt trong khoảng 6 lĩnh vực (Bảng phụ lục 1). Thông thường đầu tư nước ngoài có thể sẽ đóng một vai trò quan trọng trong việc này.

Việc tăng cường vị thế của Việt Nam trong GVCs về kinh doanh nông nghiệp

sẽ đặt ra các vấn đề quan trọng về chính sách. Vấn đề đầu tiên liên quan tới chất lượng và tiêu chuẩn an toàn thực phẩm, mà những khoảng cách lớn về thể chế đã đẩy Việt Nam vào thế bất lợi. Các tiêu chuẩn trong nước (ví dụ VietGAP) thấp hơn hẳn so với Tập quán nông nghiệp tốt toàn cầu (GlobalGAP) mà các chủ thể toàn cầu thường sử dụng, thể hiện qua sự bất lợi về đơn giá đối với các nhà sản xuất Việt Nam (Bảng phụ lục 2).

Vấn đề thứ hai nảy sinh từ một quy định pháp lý gần đây (Thông tư số 08/2013/TT-BCT) cấm các công ty nước ngoài thu mua trực tiếp từ nông dân¹³³. Hạn chế này mới chỉ được thực thi một phần, nên nó gây phiền toái chứ không hẳn là một rào

133 Điều này theo chính phủ là sự phản ứng với nhận thức rằng các công ty nước ngoài đã trả giá quá cao ở cổng trang trại, nhưng lại không đầu tư vào các dịch vụ khuyến nông theo yêu cầu của pháp luật. Doanh nghiệp trong nước, vốn được cho là đầu tư nhiều hơn vào các dịch vụ khuyến nông, thì lại không thể trả giá cao bằng các công ty nước ngoài. Điều này dẫn việc nông dân phá vỡ hợp đồng với các doanh nghiệp trong nước, hưởng lợi từ các dịch vụ khuyến nông nhưng sau đó không tôn trọng các điều khoản bán sản phẩm.

cản thực sự đối với sự tham gia của các công ty nước ngoài. Tuy nhiên, nó cũng kìm hãm việc phát triển mối quan hệ gần gũi hơn giữa những người mua và các nhà cung cấp, và là một yếu tố dẫn đến việc GlobalGAP ít được áp dụng và chất lượng sản phẩm thấp trong nhiều phân ngành nông nghiệp ở Việt Nam.

Vấn đề thứ ba liên quan đến chi phí giao dịch cao. Các nhà sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam tương đối nhỏ và phân tán, phản ánh những khó khăn trong việc nhận và chuyển quyền sử dụng đất cho mục đích nông nghiệp. Doanh nghiệp nước ngoài không thể có được quyền sử dụng đất nông nghiệp. Người mua toàn cầu thường muốn có thỏa thuận đảm bảo cho họ có nguồn cung không bị gián đoạn những sản phẩm chất lượng cao, trong khi Việt Nam đòi hỏi họ phải giao kết hợp đồng với số lượng lớn nông dân, mà việc đó rất tốn kém. Tự do hóa và phát triển hơn nữa thị trường đất nông nghiệp có thể giúp giảm nhẹ vấn đề này. Khuyến khích sự phát triển của các tổ chức nông dân có kết cấu tốt hơn cũng có thể giúp giảm chi phí giao dịch. Đồng thời, cần thúc đẩy đầu tư của doanh nghiệp vào nông nghiệp để cải thiện năng suất, phát triển các sản phẩm chất lượng cao và tạo thương hiệu cho nông sản Việt. Nhà nước có thể hỗ trợ họ bằng cách tạo thuận lợi trong đăng ký kinh doanh, tuyên truyền giới thiệu

hàng hóa, kết nối khách hàng, đàm phán thương mại, xây dựng hệ thống hàng rào kỹ thuật, hỗ trợ xử lý tranh chấp...

(ii) Lĩnh vực dệt may

Việt Nam là nước xuất khẩu hàng may mặc lớn thứ tư trên thế giới. Hàng may mặc chiếm khoảng 14% tổng giá trị xuất khẩu, và cả hai ngành dệt và may tạo ra 1,2 triệu việc làm, phần lớn là lao động nữ. Với sự dư thừa lực lượng lao động có tay nghề thấp, sản xuất thâm dụng lao động trong ngành này phù hợp với lợi ích của Việt Nam. Hiệp định TPP sẽ tăng cường hơn nữa lợi thế này, khi Việt Nam giành được khả năng tiếp cận miễn thuế vào Hoa Kỳ, Nhật Bản và các thị trường TPP khác.

Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề tồn tại. Việt Nam hiện đang chuyên môn hóa trong các hoạt động có giá trị gia tăng thấp, phù hợp với mô hình “gia công”, hướng nhiều hơn vào phân khúc thị trường cơ bản chứ không phải phân khúc cao cấp mang lại nhiều lợi nhuận hơn.

Sắp tới cần có bốn cuộc cải cách để nâng cấp GVCs dệt may. Thứ nhất, các DNNN vẫn giữ vai trò thống lĩnh trong lĩnh vực này, và những biến dạng đã tạo không gian cho các DNNN chen lấn khu vực tư nhân trong nước, cả trong các phân ngành thượng nguồn có tiềm năng tạo giá trị gia tăng cao hơn. Cổ phần hóa mạnh hơn, kể cả cổ phần hóa doanh nghiệp

hàng đầu trên thị trường như Vinatex (đang sử dụng hơn 200.000 lao động) có thể thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân trong lĩnh vực này.

Thứ hai là vấn đề về tiêu chuẩn lao động, một vấn đề có độ nhạy cảm ngày càng cao đối với người tiêu dùng ở các nước phát triển. “Việc làm tốt hơn ở Việt Nam” (Better Work Vietnam), một dự án hợp tác với Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) được khởi động năm 2010, là một ví dụ về cách các nhà cung cấp Việt Nam có thể chứng minh sự tuân thủ các tiêu chuẩn lao động cơ bản. Tuy nhiên, hiện vẫn còn nhiều việc cần làm. Việt Nam đã có các quy định về lao động, nhưng thực hiện và hiệu lực thực thi vẫn còn yếu. Chẳng hạn, báo cáo mới nhất của dự án Việc làm tốt hơn ở Việt Nam đã chỉ ra rằng hơn một nửa số nhà máy được đánh giá là không tuân thủ các quy định về vấn đề nghỉ có hưởng lương và 91% vi phạm giới hạn giờ làm thêm. Việc không tuân thủ cũng đã được phát hiện là phổ biến trong lĩnh vực sức khỏe và an toàn nghề nghiệp. Điều này có thể đe dọa hủy hoại hình ảnh của Việt Nam trước người tiêu dùng ở các nước phát triển nếu như có sự cố nghiêm trọng xảy ra và được loan tin rộng rãi.

Thứ ba, cần tập trung phát triển hơn nữa các mối liên kết ngược, một quá trình rất có thể được tăng cường trong khuôn

khố TPP. Nguyên tắc xuất sứ từ sợi trở đi của TPP đòi hỏi ngành xuất khẩu dệt may Việt Nam kết hợp với các trung gian cung cấp sợi trong khu vực TPP, và do vậy có tiềm năng làm thay đổi sự sắp xếp nguồn cung ứng hiện tại. Điều này có thể tạo cú hích cho sự phát triển các liên kết ngược trong nước ở Việt Nam, nhưng trước tiên sẽ đòi hỏi phải đầu tư thương mại ngành công nghiệp dệt. Các chi phí môi trường gắn với sản xuất hàng dệt cũng sẽ phải được tính toán đầy đủ.

Cuối cùng là nâng cấp về chức năng, hoặc phát triển các ngành dịch vụ liên quan tới may mặc, bao gồm tìm nguồn cung, quản lý chuỗi cung ứng, thiết kế, phát triển sản phẩm, tiếp thị và xây dựng thương hiệu. Điều này đòi hỏi phải phát triển nguồn vốn con người trong nước. Các doanh nghiệp thương mại chỉ có thể phát triển và trở nên hiệu quả nếu họ có khả năng tiếp cận với đội ngũ kỹ sư và công nhân kỹ thuật lành nghề có những kỹ năng cụ thể trong từng việc. Hiện nay, nguồn cung những lao động như vậy còn chưa đủ, một phần vì chiến lược của các công ty đầu đàn là thực hiện các hoạt động có giá trị cao hơn như thiết kế và tiếp thị tại những nơi họ có trụ sở chính.

(iii) Thiết bị vận tải

Xuất khẩu thiết bị vận tải của Việt Nam đã tăng nhanh. Nhu cầu trong

nước mạnh mẽ đối với xe máy¹³⁴ tạo nền tảng cho sản xuất với khối lượng lớn, hàm lượng nội địa cao và xuất khẩu ngày càng tăng. Việt Nam đang trở thành một cứ điểm xuất khẩu xe máy và phụ tùng xe máy; xuất khẩu xe máy đã tăng 10-20% mỗi năm trong những năm gần đây. Việc mở rộng thị trường xe máy và cơ sở nguồn cung trong nước hỗ trợ cho sự mở rộng đó được phản ánh qua sự tập trung của các nhà cung cấp xe cơ giới lớn nhất tại Việt Nam (Bảng 5 của Phụ lục 2) vào các dòng sản phẩm, như một cụm lớn các nhà sản xuất dây dẫn điện, một số nhà cung cấp quan trọng về phụ tùng xe máy (lốp xe, công tắc đánh lửa, bộ ly hợp).

Ngược lại, sản xuất xe chở khách bị phân mảnh quá mức, dư thừa công suất và thiếu các ngành công nghiệp phụ trợ, trực tiếp dẫn đến sản lượng thấp, chi phí cao, công suất dư thừa và lợi nhuận thấp ở hầu hết các cơ sở. Trong năm 2013, tổng công suất sản xuất xe khách tại 14 nhà máy lắp ráp của Việt Nam bằng khoảng 60% công suất của một nhà máy điển hình tại một thị trường lớn như Hoa Kỳ¹³⁵. Mặc dù vậy, công suất sử dụng trung bình cho lắp ráp xe du lịch của Việt Nam ước tính

chỉ vào khoảng 40%. Hơn nữa, hầu hết các phụ tùng đều được nhập khẩu từ các cơ sở sản xuất có khối lượng lớn ở nước ngoài. Các bộ phận ô tô chiếm khoảng 90% giá trị của chiếc xe thành phẩm, nên ngành công nghiệp xe chở khách của Việt Nam khó có thể khởi sắc mạnh mẽ được do thị trường Việt Nam có nhu cầu nội địa thấp và xuất khẩu không đáng kể.

Nguyên nhân sâu sa của hoạt động yếu kém trong ngành công nghiệp xe chở khách ở Việt Nam chính là việc cấp quá nhiều giấy phép đầu tư vào năm 1996. Cần hợp lý hóa ngành sản xuất xe chở khách, chủ yếu bằng cách không khuyến khích các nhà sản xuất với khối lượng thấp tiếp tục hoạt động, do họ góp phần tạo ra sự phân mảnh quá mức và loại bỏ khả năng phát triển lành mạnh ngành công nghiệp phụ trợ về phụ tùng ô tô. Việc lắp ráp những sản phẩm mang thương hiệu của họ có thể chuyển cho các nhà sản xuất theo hợp đồng làm để tăng sản lượng tại các nhà máy và đảm bảo rằng khách hàng Việt Nam có quyền tiếp cận với nhiều lựa chọn về sản phẩm khác nhau. Nhưng vì các mẫu xe ít dùng bộ phận giống nhau, nên sẽ không khuyến khích các ngành công nghiệp phụ trợ.

134 Với khoảng 40 triệu xe được đăng ký vào năm 2014 cho dân số 90 triệu người, Việt Nam là thị trường xe hai bánh lớn thứ tư thế giới, sau Trung Quốc, Ấn Độ và In-đô-nê-xi-a.

135 Roland Berger, 2014.

Cần tập trung sản xuất vào những nhà máy lắp ráp có khối lượng cao nhất và nguồn cung trong nước lớn nhất.

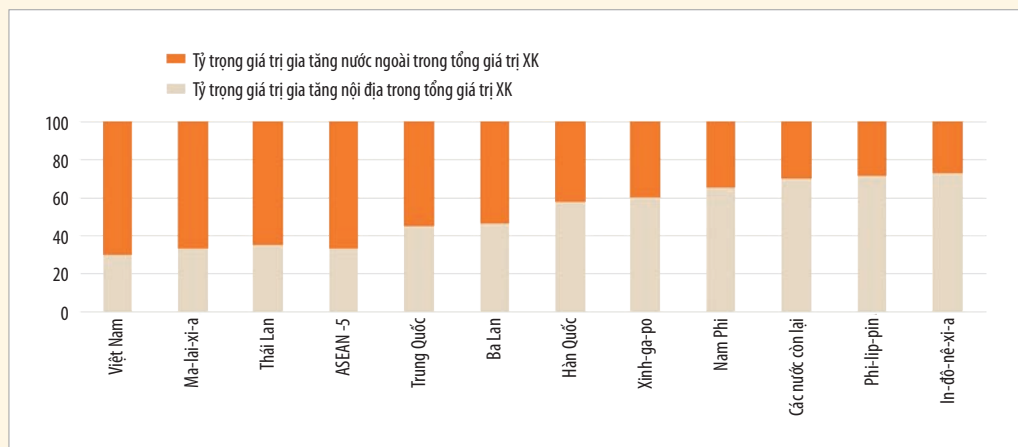
(iv) Công nghệ thông tin và truyền thông (ICT)

Việt Nam đã nổi lên như một trung tâm lớn lắp ráp phần cứng trong chuỗi giá trị gia tăng về công nghệ thông tin và truyền thông, với sự tăng trưởng xuất khẩu nhanh chưa từng thấy kể từ năm 2009. Đến năm 2013, 80% sản lượng phần cứng ICT là để xuất khẩu và các sản phẩm liên quan đến ICT hiện chiếm hơn 30% tổng giá trị xuất khẩu của Việt Nam. Việt Nam đã hội nhập tốt vào các chuỗi giá trị khu vực, với hầu hết các hàng hóa trung gian được nhập khẩu từ các nước trong khu vực. Hầu

hết sản phẩm cuối cùng được xuất khẩu sang thị trường các nước tiên tiến (Hoa Kỳ, Châu Âu và Nhật Bản), nhưng điểm đến của hàng xuất khẩu không mang tính tập trung như các nguồn hàng hóa trung gian nhập khẩu. Mười điểm đến hàng đầu chiếm khoảng 60% giá trị xuất khẩu hàng hóa ICT cuối cùng của Việt Nam.

Xuất khẩu sản phẩm phần cứng ICT của Việt Nam trong những năm gần đây phụ thuộc rất nhiều vào linh kiện nhập khẩu; mức phụ thuộc lớn hơn rất nhiều so với các nước so sánh (Hình 2.25). Một tỷ lệ lớn phần cứng ICT xuất khẩu của Việt Nam gắn với các nhà đầu tư nước ngoài, và chủ yếu là lắp ráp các đầu vào trung gian nhập khẩu, như trong trường hợp của Samsung.

HÌNH 2.25. Hàm lượng nhập khẩu cao trong hàng điện tử xuất khẩu



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên số liệu thương mại của OECD về giá trị gia tăng.

Thách thức đối với Việt Nam hiện nay là phải dịch chuyển đi lên trong chuỗi giá trị gia tăng ICT. Về lâu dài, các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn đặc biệt hấp dẫn, nhất là sản xuất linh kiện, thiết kế và nghiên cứu và triển khai (R&D). Cần thúc đẩy hơn nữa các hoạt động R&D. Tất nhiên, ICT không phải là lĩnh vực duy nhất mà các hoạt động R&D có thể tạo tác động lan tỏa tích cực, do vậy các biện pháp như miễn thuế nên được áp dụng chung để tránh ưu đãi quá mức cho ICT hoặc cho bất cứ ngành cụ thể nào. Nâng cấp việc tham gia GVCs cũng có nghĩa là đưa các dịch vụ có giá trị gia tăng nhiều hơn và cao hơn vào chuỗi giá trị. Tiến trình hướng tới “dịch vụ hóa” này là cần thiết cho cả ngành công nghiệp sản xuất điện tử hiện có trong nước cũng như cho các dịch vụ kinh doanh mới dựa trên ICT đầy hứa hẹn.

Các vấn đề liên ngành trong chuỗi giá trị toàn cầu

(i) Phát triển một ngành dịch vụ hiện đại mạnh mẽ

Việt Nam cần phát triển ngành dịch vụ hiện đại mạnh mẽ để tiếp tục thành công hơn trong việc tranh thủ các cơ hội bên ngoài. Đây là một lĩnh vực mà Việt Nam bị tụt hậu so với các nước cạnh tranh. Ngành dịch vụ chiếm khoảng 43% của tất cả các hoạt động kinh tế ở Việt Nam, một con số về cơ bản không thay đổi kể từ năm

2000. Tỷ trọng dịch vụ trong nền kinh tế Việt Nam tương tự như ở Trung Quốc và các nước ASEAN khác, nhưng thấp hơn nhiều so với hầu hết các nước thu nhập trung bình và thu nhập cao.

Các dịch vụ hiện đại như tài chính, bảo hiểm, viễn thông, vận tải và logistics là những đầu vào quan trọng cho sản xuất hàng xuất khẩu. Ngoài ra xuất khẩu dịch vụ trực tiếp cũng tạo cơ hội đa dạng hóa xuất khẩu. Nếu phát triển nền tảng nguồn vốn con người cùng với kết cấu hạ tầng và khả năng kết nối ICT, Việt Nam sẽ có tiềm năng cạnh tranh trong các lĩnh vực dựa vào ICT như dịch vụ kinh doanh và dịch vụ chuyên nghiệp, phần mềm và lập trình, các dịch vụ thiết kế. Tài chính là một lĩnh vực khác cần chú trọng trong những năm tới (xem phần thảo luận ở trên về “Phát triển thị trường tài chính”). Thiếu tiếp cận nguồn vốn trong giai đoạn đầu và các khoản tài trợ (cho vay và/ hoặc vốn chủ sở hữu) là một hạn chế rất lớn đối với sự phát triển của một hệ sinh thái khởi nghiệp kinh doanh năng động.

Hệ thống quản lý đầu tư nước ngoài hiện hành của Việt Nam cấp phép theo ba loại danh mục đầu tư. Một số lĩnh vực mở vô điều kiện đối với đầu tư nước ngoài, trong khi những lĩnh vực khác bị cấm hoặc mở có điều kiện. Mở có điều kiện có nghĩa là có các thủ tục sàng lọc. Một loạt đầu tư vào lĩnh vực dịch vụ được liệt kê

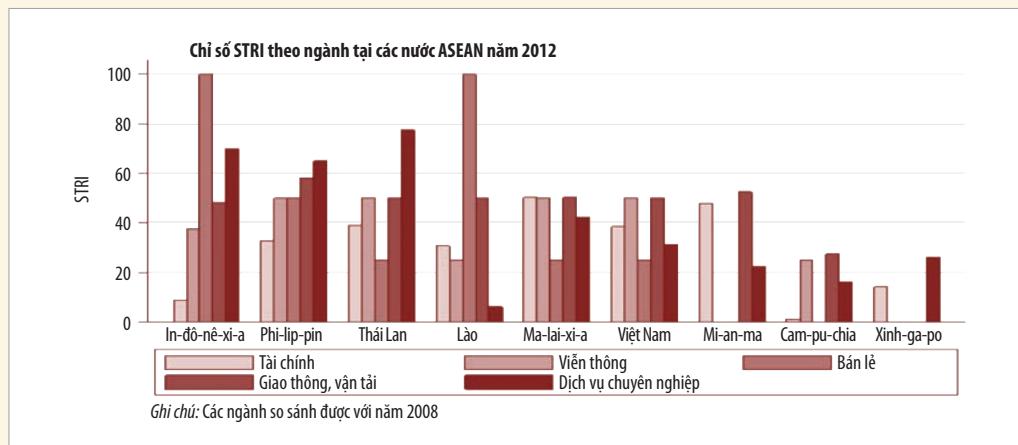
vào danh mục có điều kiện (Bảng 6 của Phụ lục 2). Hợp lý hóa danh mục này là điều quan trọng để tạo ra một sân chơi bình đẳng cho tất cả các nhà đầu tư, cả trong nước và nước ngoài.

Một vấn đề quan trọng nữa là giải quyết tranh chấp. Các nhà đầu tư lo ngại về hệ thống pháp luật của Việt Nam, và thường chỉ định giải quyết tranh chấp bằng một cơ quan trọng tài ở nền tư pháp khác, chẳng hạn như Xinh-ga-po. Sự phức tạp ngày càng tăng của các giao dịch trong khu vực dịch vụ và các mối liên kết với sản xuất khiến cho việc tăng cường pháp quyền và hiệu lực thực thi hợp đồng trở nên đặc biệt quan trọng. Các GVCs dựa trên những mạng lưới phức tạp các hợp

đồng giữa các doanh nghiệp tham gia, do đó hiệu lực thực thi hợp đồng là rất quan trọng đối với việc tham gia và đặc biệt là dịch chuyển đi lên trong các chuỗi giá trị gia tăng cao hơn.

Việt Nam cũng có thể tranh thủ một cách hữu hiệu hơn tư cách thành viên ASEAN của mình để thúc đẩy những cải cách liên quan đến dịch vụ trong toàn khu vực. ASEAN vẫn còn khá hạn chế đối với thương mại dịch vụ. Chỉ số hạn chế thương mại dịch vụ trung bình (STRI) của khu vực này cao hơn so với trung bình toàn cầu 60%. Điểm STRI của Việt Nam giảm xuống dưới mức trung bình của ASEAN (nghĩa là tốt hơn) trong tất cả các phân ngành dịch vụ (Hình 2.26), phân

HÌNH 2.26. Chỉ số hạn chế thương mại dịch vụ theo ngành tại các nước ASEAN năm 2012



ánh sự tiến bộ mạnh mẽ về các quy định liên quan ở Việt Nam. Do tầm quan trọng của khu vực dịch vụ đối với triển vọng tăng trưởng, nên Việt Nam sẽ thu được nhiều lợi ích từ việc tạo thêm động lực cho việc tạo thuận lợi đối với thương mại dịch vụ trên diện rộng trong ASEAN. Mặc dù ASEAN cam kết tự do hóa thương mại dịch vụ, nhưng trọng tâm lại là về giảm các rào cản chính thức, và thậm chí sau đó việc thực thi cũng bị xáo trộn. Cần chú ý chuyển từ xử lý những hạn chế rõ ràng sang giải quyết các vấn đề thách thức hơn như hài hòa hóa các quy định.

Dịch vụ dựa trên cơ sở ICT trong các ngành như dịch vụ kinh doanh và dịch vụ chuyên nghiệp, các dịch vụ công nghệ thông tin như lập trình, chính là đại diện cho tiềm năng trong tương lai. Các chủ thể thị trường như Ấn Độ và Phi-lip-pin đã chứng minh rằng trên cơ sở một khuôn khổ mạnh về ICT, thuê ngoài dịch vụ xử lý quy trình kinh doanh có thể là một nguồn quan trọng tạo việc làm và mở mang các hoạt động kinh tế. Để có khả năng cạnh tranh trong lĩnh vực này, Việt Nam sẽ cần phải phát triển nền tảng nguồn nhân lực, thông qua tiếp nhận các kỹ năng kỹ thuật và đặc biệt là các kỹ năng ngôn ngữ tiếng Anh thành thạo. Việt Nam đã đạt được tiến bộ trong việc giảm bớt rào cản đối với việc thiết lập các dịch vụ nhân sự và cá nhân lãnh nghề. Việc thực hiện các Thỏa

thuận Công nhận lẫn nhau của ASEAN đối với các dịch vụ chuyên nghiệp sẽ giúp tạo điều kiện cho sự dịch chuyển kỹ năng vào Việt Nam. Cũng như trong lĩnh vực hàng hoá, thuê ngoài trong lĩnh vực dịch vụ được thực hiện trên cơ sở các thỏa thuận hợp đồng phức tạp, có nghĩa là các khía cạnh như hiệu lực thực thi hợp đồng và pháp quyền một lần nữa lại là những lĩnh vực nền tảng quan trọng.

Điều quan trọng là cần phải thiết lập một hệ sinh thái khởi nghiệp sáng tạo có hiệu lực để tận dụng các cơ hội về dịch vụ ICT (chương trình cải cách về lĩnh vực này được đưa ra trong chương “Hướng tới nền kinh tế đổi mới sáng tạo”). Khởi nghiệp sáng tạo ở Việt Nam cần có khả năng tiếp cận với nguồn vốn rủi ro đáng tin cậy từ lúc khởi nghiệp cho tới các giai đoạn tăng trưởng. Một điều còn thiếu vắng trong hệ sinh thái khởi nghiệp công nghệ của Việt Nam là kết cấu hạ tầng. Tuy cả nước hiện có khoảng 20 chương trình thúc đẩy và ươm tạo đổi mới, nhưng cho đến nay các chương trình này chưa có những kết quả được ghi nhận. Những nỗ lực này cần được mở rộng với sự hỗ trợ của các đối tác hiểu rõ thị trường trong nước và toàn cầu.

Đây là một lĩnh vực sẽ được hưởng lợi từ sự kết nối với cộng đồng hải ngoại, một nhân tố quan trọng trong sự phát triển nhiều dịch vụ tiên tiến của Xinh-ga-po, Ấn Độ, Đài Loan (Trung Quốc) và nhiều

nước khác. Có khoảng bốn triệu người Việt Nam ở nước ngoài, trong đó chủ yếu định cư ở Hoa Kỳ. Các chuyên gia về công nghệ trong số này có thể mang lại sự kết nối với nguồn vốn, thị trường, đội ngũ quản lý và các công cụ khác ở nước ngoài,

giúp các doanh nhân trong nước phát triển doanh nghiệp. Mặc dù một số người đã trở về khởi nghiệp kinh doanh ở Việt Nam, nhưng nói chung họ thấy khó khăn trong việc có được sự hỗ trợ để phát triển (Hộp 2.10).

HỘP 2.10. Thành công của người Việt trong các ngành dịch vụ ICT

Mặc dù môi trường của các doanh nghiệp liên quan đến ICT ở Việt Nam còn nhiều thách thức, nhưng hiện đã có một số điển hình thành công cần nhân rộng. Một trong số đó là Mobivi, khởi đầu là một nền tảng thanh toán di động do một doanh nhân Việt kiều thiết kế. Tuy nhiên, do lợi nhuận thấp trên thị trường, năm 2011 công ty này đã đổi hướng phát triển iCare, một doanh nghiệp về phúc lợi người lao động tập trung vào phân đoạn thị trường người lao động có thu nhập 200-250 USD một tháng. Doanh nghiệp này hỗ trợ người lao động tại nhà máy mua hàng tiêu dùng theo các kế hoạch trả chậm không lãi suất. Họ sử dụng nhiều ICT, bao gồm cả mua sắm bằng tin nhắn SMS và trên mạng. Mô hình kinh doanh của Mobivi là bán theo giá bán lẻ và mua theo giá bán buôn, với biên lợi nhuận lớn (20-30%). Thành công ở trong nước là cơ sở để họ mở rộng sang các thị trường khác bao gồm Cam-pu-chia, Ấn Độ, In-đô-nê-xia, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào.

Một thành công nữa là Công ty VNG, khởi nghiệp bằng phát triển trò chơi và gần đây đã chuyển sang lĩnh vực mạng xã hội, và Appota, bắt đầu bằng việc cấp phép bản quyền trò chơi tại Trung Quốc và đến nay đã tạo dựng được nền tảng di động riêng của mình về nội dung số.

Tuy nhiên, những điển hình thành công như vậy chưa nhiều như đáng có và phải có, nếu nhìn nhận trên góc độ các kế hoạch phát triển tham vọng của Việt Nam. Nhân tài về kỹ thuật vẫn có, nhưng kỹ năng quản lý thì khó tìm hơn. Một số công ty đầu tư mạo hiểm ở Hoa Kỳ và Nhật Bản đã có mặt tại Việt Nam, nhưng mạng lưới hiện nay chưa đủ mạnh để hỗ trợ hoạt động ở quy mô tiềm năng. Chiến lược rút lui cũng chưa rõ ràng, khi các doanh nghiệp ICT duy nhất trên thị trường chứng khoán vẫn là các DNNN lớn.

(ii) Cải thiện kết nối thương mại

Khi đã hội nhập một cách đầy đủ hơn và có lợi nhuận nhiều hơn vào GVCs, Việt Nam cũng phải tăng cường sự kết nối của mình. Các công ty tham gia vào chuỗi giá trị cần có khả năng dịch chuyển hàng hoá trong lãnh thổ Việt Nam và qua biên giới một cách hiệu quả về chi phí và đáng tin cậy, để giữ cho chi phí lưu kho thấp và tuân thủ các yêu cầu nghiêm ngặt của các công ty dẫn đầu về thời gian giao hàng. Sự kết nối có ba nội hàm quan trọng, cả ba đều đòi hỏi sự quan tâm về chính sách.

Kết nối về thể chế là “phần mềm” của kết nối, bao gồm tạo thuận lợi thương mại, cải cách cơ cấu và các quy định, và tạo thuận lợi về giao thông vận tải và hậu cần. Việt Nam đạt kết quả tương đối tốt về Chỉ số hiệu suất về logistics của Ngân hàng Thế giới (LPI), xếp thứ 48 trong 160 quốc gia về đánh giá tổng thể và đạt xếp hạng cao nhất trong các quốc gia có thu nhập trung bình thấp (Bảng 2.6), mặc dù vẫn tụt hậu so với các nước thu nhập trung bình cao trong khu vực như Thái Lan, Trung Quốc và Ma-lai-xi-a. Từ năm 2007 xếp hạng của Việt Nam đã được cải thiện về nhiều mặt, trừ thủ tục hải quan (Bảng 2.6). Tuy nhiên vẫn còn một số lĩnh vực yếu kém. Một nút thắt cổ chai quan

trọng là hàng trăm quy định phi hải quan phức tạp áp dụng cho các hoạt động thương mại qua biên giới do một số cơ quan quản lý nhà nước cấp phép và quản lý¹³⁶. Cách tiếp cận quản lý tổng thể còn vụn vặt, đôi khi chồng chéo và mâu thuẫn. Mặc dù gần đây Việt Nam đã có những tiến bộ trong cải cách hải quan và thực hiện hệ thống Một cửa Quốc gia và Một cửa ASEAN, nhưng chi phí tuân thủ về thời gian và tiền bạc để giải phóng hàng tại cửa khẩu và sau biên giới vẫn còn cao. Ngoài ra, vẫn chưa có một kế hoạch hành động rõ ràng ở cấp quốc gia để phát triển ngành hậu cần thương mại - một phần cốt lõi của chương trình kết nối. Các nhà cung cấp dịch vụ logistics trong nước tuy đồng đảo về số lượng nhưng không phải luôn có khả năng thực hiện các giao dịch đa phương thức phức tạp. Một khía cạnh khác còn yếu kém của kết nối thể chế là kiểm tra sức khỏe và vệ sinh an toàn. Đây là khía cạnh Việt Nam bị đánh giá thấp hơn các nước đồng cấp trong ASEAN. Giải quyết những thiếu hụt về thể chế này một cách thích đáng sẽ giúp Việt Nam thực hiện được những cam kết của mình đối với Hiệp định Thuận lợi hóa Thương mại của WTO và các tiêu chuẩn tạo thuận lợi thương mại của TPP.

136 Hiện nay, ngoài Hải quan ra, có gần 300 thủ tục liên quan đến thương mại được quy định và yêu cầu thông qua một tập hợp các văn bản và quy định pháp lý được ban hành cho xuất khẩu và nhập khẩu. Những giấy phép này được quản lý và ban hành bởi một số cơ quan quản lý nhà nước, bao gồm nhưng không giới hạn trong các bộ: Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Y tế, các lực lượng biên phòng của Bộ Quốc phòng, cảnh sát kinh tế của Bộ Công an, Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Bộ Xây dựng và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

BẢNG 2.6. Bảng xếp hạng Chỉ số hiệu suất về logistics

	LPI tổng thể	Hải quan	Cơ sở hạ tầng	Vận chuyển hàng quốc tế	Chất lượng và năng lực hậu cần	Theo dõi & giám sát	Tính kịp thời
Việt Nam năm 2007	53	37	60	47	56	53	65
Việt Nam năm 2014	48	61	44	42	49	48	56
Trung Quốc năm 2014	25	27	26	10	32	23	31
Ma-lai-xi-a năm 2014	28	38	23	22	35	29	36
Thái Lan năm 2014	35	36	30	39	38	33	29

Nguồn: Tính toán dựa trên cơ sở dữ liệu Chỉ số hiệu suất về hậu cần của Ngân hàng Thế giới.

Kết nối hạ tầng gắn với “phần cứng”, như cảng, sân bay, đường bộ, đường sắt, cũng như cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin. Một quốc gia kết nối tốt là quốc gia có các cơ sở hạ tầng kinh tế phong phú và chất lượng cao, đặc biệt là các cửa ngõ quốc tế và các giao diện đa phương thức. Nó cũng bao gồm năng lượng, một lĩnh vực quan trọng đối với sự thành công của các doanh nghiệp chế tác, và có thể được giao dịch một cách hiệu quả giữa các nước láng giềng.

Mặc dù Việt Nam được đánh giá tốt về yếu tố cơ sở hạ tầng của LPI (đứng thứ 44 trên thế giới), nhưng nhiều khía cạnh khác của cơ sở hạ tầng giao thông vận tải phải được quan tâm để bắt kịp nhu cầu đang gia tăng nhanh chóng. Các phương thức vận tải hiện tại đang quá tải bên trong và xung quanh các cụm kinh tế lớn và không kết nối tốt với nhau hoặc với các cửa ngõ thương mại lớn, phản

ánh sự thiếu phối hợp trong phát triển các khu kinh tế và các hành lang giao thông. Những vấn đề chính bao gồm điều kiện đường bộ yếu, cơ sở hạ tầng vận tải đường sắt và đường sông kém phát triển và bất cập giữa cung-cầu trong cơ sở hạ tầng cảng biển nước sâu. Những yếu kém kéo dài về cơ sở hạ tầng kết nối là lý do khiến Việt Nam phải đối mặt với chi phí logistics tương đối cao, khoảng 21% GDP, so với khoảng 15% ở Thái Lan và 19% ở Trung Quốc, và khiến các nhà đầu tư toàn cầu coi các chuỗi cung ứng tại Việt Nam là kém tin cậy. Dưới góc độ năng lực cạnh tranh thương mại, chi phí logistics vẫn chưa phải là động lực chính đối với đầu tư trực tiếp từ nước ngoài hay trong nước.

Mặc dù đường cao tốc của Việt Nam phải phát triển hơn nữa, nhưng cũng cần cân đối lại chi phí vận tải đường bộ (hình thức vận tải hàng hóa trong nước tốn kém

nhất) để phát triển các cơ sở đa phương thức (bốc dỡ và lưu giữ hàng hóa trong các kho có công suất cao) và tận dụng lợi thế của các phương thức vận tải hiệu quả về chi phí như vận tải đường thủy nội địa và đường sắt. Cũng cần cân đối lại chi phí xây dựng cơ bản và bảo trì trong giao thông vận tải để đảm bảo duy tu bảo dưỡng đầy đủ và kịp thời các tài sản giao thông vận tải. Hiện nay chi tiêu công cho ngành vận tải rất mất cân đối, với khoảng 80% dành cho việc mở rộng (là chủ yếu) và bảo trì riêng mạng lưới đường bộ. Trong khi đó, chi tiêu công chỉ đáp ứng khoảng 50-60% nhu cầu bảo trì đường thủy quốc gia. Do vậy, trên mạng lưới đường thủy rộng lớn của Việt Nam tại Đồng bằng sông Cửu Long và sông Hồng, các sà lan cỡ trung ước tính chỉ đạt mức 100 tấn trọng tải vào cuối năm 2010, dưới ngưỡng tối thiểu được quốc tế công nhận về hiệu quả kinh tế là 1.000 tấn trọng tải. Điều này làm giảm độ tin cậy, hiệu quả về chi phí và lợi thế về môi trường của đường thủy so với đường bộ.

Ưu tiên cao trong chương trình của Chính phủ trong tương lai sẽ là thúc đẩy lồng ghép quy hoạch tổng hợp về giao thông vận tải và logistics giữa các phương thức, vùng địa lý và các chức năng của khu vực công.

Kết nối con người để cập đến sự dịch chuyển của con người qua biên giới (cung cấp dịch vụ, giáo dục và du lịch). Việt

Nam đã bãi bỏ hạn mức số lượng lao động nước ngoài mà các công ty nước ngoài có thể thuê, và áp dụng các thủ tục mới cho việc cấp phép lao động cho những người đó. Các nhà quản lý, giám đốc điều hành và các chuyên gia vào Việt Nam dưới hình thức di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp được phép lưu trú với thời gian ban đầu là ba năm, sau đó phải xin gia hạn. Nhưng còn nhiều việc phải làm để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các doanh nghiệp toàn cầu trong việc đưa chuyên gia quốc tế vào Việt Nam, vì bất cứ hạn chế nào cũng sẽ tác động đến tính hấp dẫn của Việt Nam với tư cách là một điểm đến cho sản xuất.

Nâng cao trình độ tiếng Anh, nhất là trong ngôn ngữ chuyên môn, thu hẹp khoảng cách về kỹ năng của người lao động Việt Nam so với các tiêu chuẩn khu vực và quốc tế sẽ tạo nhiều cơ hội tốt hơn cho Việt Nam. Mặt khác, cần khuyến khích doanh nghiệp và người Việt Nam đi ra tìm kiếm các cơ hội làm việc ở bên ngoài, nhất là tại các thị trường có kết nối thương mại mạnh mẽ với Việt Nam. Kinh nghiệm của Ấn Độ và các nước đang phát triển tham gia hội nhập toàn cầu cho thấy đó có thể là con đường hiệu quả để học hỏi và tiếp thu công nghệ, văn hóa và các tập quán tốt, cải thiện khả năng làm việc trong môi trường toàn cầu. Cuối cùng, Việt Nam nên cải thiện thủ tục nhập cảnh cho khách du lịch nước ngoài vào Việt Nam để khai thác tốt hơn tiềm năng to lớn của ngành du lịch.

PHỤ LỤC 1**TƯƠNG QUAN THỰC TẾ GIỮA CÁC MỐI QUAN HỆ CHÍNH TRỊ VÀ KHẢ NĂNG TIẾP CẬN TÍN DỤNG CỦA DOANH NGHIỆP VÀ LỢI NHUẬN**

Nghiên cứu này ước lượng tương quan giữa các mối quan hệ chính trị, khả năng tiếp cận tín dụng và kết quả hoạt động của doanh nghiệp tại Việt Nam, bằng cách cập nhật kết quả trong một báo cáo trước đây của Malesky và Taussig (2008)¹³⁷ (M&T) theo một phương pháp tương tự. Sử dụng cách tiếp cận thực nghiệm hai giai đoạn, M&T đã tìm thấy bằng chứng có ý nghĩa về mặt thống kê rằng các mối quan hệ có ảnh hưởng tới các quyết định phân bổ tín dụng ngân hàng ở Việt Nam (xem Bảng 2.7 của Phụ lục này). Cập nhật phân tích của M&T, với nhiều dữ liệu cập nhật hơn, nghiên cứu này thậm chí còn nhận được kết quả mạnh mẽ hơn về cách mà các mối quan hệ gây ảnh hưởng tới khả năng tiếp cận tín dụng. Cụ thể là phân tích này khẳng định mối quan hệ có ý nghĩa thống kê mạnh mẽ giữa mối quan hệ về chính trị với khả năng tiếp cận tín dụng. Kết quả cho thấy rằng trong

khi một doanh nghiệp không có quan hệ chỉ có 51% cơ hội vay được tiền, thì một doanh nghiệp có một quan hệ với chính quyền tỉnh có 58% cơ hội, và những doanh nghiệp có hai và ba quan hệ có tương ứng 67% và 71% cơ hội. Các doanh nghiệp có khả năng tiếp cận tốt hơn với tín dụng được phát hiện là không làm ăn có lãi hơn. Phân tích này ủng hộ kết luận của M&T là các nhà đầu tư có lợi nhuận cao nhất ở Việt Nam dường như đã bỏ qua hệ thống ngân hàng chính thức, mà thích tài trợ cho hoạt động của mình bằng thu nhập tái đầu tư hoặc vốn vay không chính thức.

Nghiên cứu này sử dụng dữ liệu từ các cuộc điều tra Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh giai đoạn 2009-2014 đối với khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước. Các dữ liệu đại diện ở cấp tỉnh. Bộ dữ liệu chéo lặp lại cuối cùng bao gồm 36.089 quan sát trong khoảng thời gian năm năm.¹³⁸

137 Malesky, E.J., và M. Taussig. 2008 "Tín dụng rót vào đâu? Thể chế, quan hệ và hiệu lực cho vay của ngân hàng ở Việt Nam". Tạp chí Luật, Kinh tế và Tổ chức 25 (tháng 6) 535-78.

138 Khảo sát PCI bắt đầu được thực hiện từ năm 2006, nhưng câu hỏi về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp bị thay đổi năm 2009, do vậy lấy dữ liệu cho toàn giai đoạn là không nhất quán.

Quan hệ chính trị được xác định dựa trên các thông tin về quá trình làm việc của một chủ doanh nghiệp trước khi thành lập doanh nghiệp; bao gồm (i) chủ sở hữu đã từng là cán bộ nhà nước hoặc sĩ quan quân đội, (ii) chủ sở hữu đã làm việc với tư cách một người quản lý trong doanh nghiệp DNNN, hoặc (iii) chủ sở hữu đã làm việc với tư cách một nhân viên trong một doanh nghiệp DNNN. Do đó, biến số này là một biến giả cho biết một doanh nghiệp có một trong những đặc điểm này, hoặc một biến phân loại cho thấy một doanh nghiệp không có, có một hoặc cả ba đặc điểm này. Khả năng tiếp cận tín dụng được xác định là có một khoản vay từ các ngân hàng chính thức (ngân hàng thương mại nhà nước hoặc ngân hàng thương mại tư nhân).

Các biến số kết quả bao gồm: Khả năng sinh lời (thang điểm 1-5), tăng trưởng trong đầu tư hoặc sự tăng trưởng về số lượng nhân viên. Kỹ thuật thực nghiệm được sử dụng là ước lượng một biến số công cụ hai giai đoạn (sau đây để cập tới là IV)¹³⁹.

Ước lượng tương quan

Dạng rút gọn: Quan hệ giữa mối quan hệ về chính trị, khả năng tiếp cận tín dụng, kết quả thực hiện của doanh nghiệp - ước lượng bình quân thông thường tối thiểu (OLS)

Ước lượng nhân quả (xử lý xu thế lựa chọn tiếp cận tín dụng)

Giai đoạn đầu tiên: Ảnh hưởng của quan hệ chính trị tới khả năng tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp - quan hệ chính trị là một công cụ để tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp.

Giai đoạn thứ hai: Tác động của việc doanh nghiệp có vay được vốn hay không (dự báo từ những giai đoạn đầu tiên) tới kết quả thực hiện của doanh nghiệp.

Tất cả các ước lượng kiểm soát đối với ảnh hưởng cố định của tỉnh (phản ánh sự khác biệt về chỉ số PCI, bản chất của thị trường vốn vay cũng như trình độ phát triển) và ảnh hưởng cố định về thời gian (về lạm phát và các chu kỳ kinh tế)¹⁴⁰. Độ lệch chuẩn được điều chỉnh đối với phương sai thay đổi và tương quan trong cụm (phân cụm theo tỉnh).

139 Nghiên cứu của Malesky và Taussig sử dụng mô hình lựa chọn Heckman (ước tính khả năng tối đa), phụ thuộc nhiều vào giả định phi tuyến tính mà không xác định ra những hạn chế loại trừ.

140 Nghiên cứu của Malesky và Taussig bao gồm một chuỗi các biến theo địa phương nhưng không báo cáo về tác động cố định theo địa phương. Vì chúng tôi chủ yếu quan tâm đến tác động của quan hệ chính trị thay vì các biến địa phương, chúng tôi áp dụng mô hình tác động cố định nhằm loại bỏ khác biệt theo địa phương.

Kết quả cho thấy các mối quan hệ chính trị có tác động mạnh và có ý nghĩa thống kê tới khả năng tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp. Trong ước lượng OLS với thước đo toàn diện về mối quan hệ này, giả định các biến khác không đổi, nếu có một mối quan hệ với chính quyền tỉnh thì xác suất có một khoản vay tăng khoảng 4,4%¹⁴¹. Trong khi đó, một doanh nghiệp không có quan hệ có xác suất nhận được vốn vay là 51%, một doanh nghiệp có một quan hệ với chính quyền tỉnh có xác suất 58%, và những doanh nghiệp có hai và ba quan hệ có xác suất tương ứng 67% và 71%¹⁴². Mặc dù độ lớn của ảnh hưởng giảm đi (tới mức thấp là 3,0%), nhưng nếu chúng ta tính tới ảnh hưởng cố định của tỉnh, thì hệ số của các mối quan hệ chính trị vẫn rất quan trọng.

Xét về ảnh hưởng của khả năng tiếp cận tín dụng tới lợi nhuận của doanh nghiệp, hồi quy dạng rút gọn cho thấy rằng cả khả năng tiếp cận tín dụng ngân hàng lẫn “khả năng quan hệ” của doanh

nh nghiệp đều không tương quan với lợi nhuận. Ước lượng IV, về thiên hướng lựa chọn, cho thấy không có tác động nhân quả của khả năng tiếp cận tín dụng tới khả năng sinh lời.

Các yếu tố quyết định quan trọng khác đến lợi nhuận, theo dạng OLS rút gọn, là ngành (chế tác và nông nghiệp là ít khả năng sinh lời hơn so với các dịch vụ), giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và đặc biệt là quy mô việc làm. Điều thú vị là, khác với phân tích của M&T, mức vốn cao hơn (tính theo tổng tài sản) không liên quan tới khả năng sinh lời lớn hơn.

Sai lệch trong chọn mẫu là nguyên nhân chính gây ra quan ngại đối với loại hình phân tích này. Các doanh nghiệp làm ăn có lãi chắc sẽ có nhiều thặng dư giữ lại để tái đầu tư, có tiềm năng bù đắp cho mong muốn tìm kiếm tín dụng ngân hàng của mình. Nghiên cứu này đã tìm cách xử lý quan hệ nhân quả ngược này bằng cách sử dụng kỹ thuật biến công cụ được đề cập ở trên.

141 Tác động biên trong nghiên cứu của Malesky và Taussig là 3,6%.

142 Để ước tính thuận tiện, chúng tôi áp dụng mô hình tuyến tính cho mọi ước tính. Thực chất, mô hình probit cho thấy quan hệ phi tuyến tính với tác động biên giảm xuống theo các cấp độ quan hệ chính trị.

BẢNG 2.7. Các kết quả chính

Các biến số chính	M&T	Báo cáo hiện hành
<i>Các biến quan hệ chính trị (công cụ)</i>		
Tỷ trọng các doanh nghiệp có quan hệ với chính quyền địa phương	0,320	0,287
Tỷ trọng các doanh nghiệp có 1 quan hệ	0,316	0,274
Tỷ trọng các doanh nghiệp có 2 quan hệ	0,004	0,012
Tỷ trọng các doanh nghiệp 3 có quan hệ	0,000	0,001
<i>Tỷ trọng các doanh nghiệp có tín dụng * biến độc lập)</i>	0,512	0,546
<i>Kết quả hoạt động của doanh nghiệp (biến kết quả)</i>		
Lợi nhuận hoặc thua lỗ ròng sau thuế và chi hoạt động (thang 8 điểm trong năm 2006, nhưng thang 5 điểm trong giai đoạn 2009-2014)	4,37	3,50
Quy mô việc làm (8 loại)	2,98	2,69
Quy mô vốn (8 loại)	2,87	3,09
Chiến lược thực nghiệm		
Các biến kiểm soát doanh nghiệp khác	Có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, số năm hoạt động của doanh nghiệp, cổ phần hóa, cổ phần thuộc sở hữu của Chính phủ, ngành	
Các biến kiểm soát tỉnh khác	PCI, tỷ trọng tín dụng của doanh nghiệp nhà nước, phân bố doanh nghiệp	Ảnh hưởng cố định của tỉnh
Phương pháp được sử dụng để xử lý việc lựa chọn tín dụng	Lựa chọn Heckman	Biến công cụ
Kỳ quan sát	2006	2009-2014
Số quan sát	6319	36089
Ảnh hưởng của quan hệ chính trị tới tín dụng (ước lượng giai đoạn đầu)		
Mối quan hệ (biến giả)	0.034**	0.054***
Mối quan hệ (biến quy mô)	0.036**	0.044***
Ảnh hưởng của quan hệ chính trị tới khả năng sinh lời^{143,144} (ước lượng dạng rút gọn)	0.0431	0.006

143 Khác biệt về quy mô của hệ số có thể do thang lợi nhuận khác giữa các năm (8 mức năm 2006 nhưng chỉ 5 mức từ năm 2009 trở đi).

144 Đối với mọi ước tính, chỉ tiêu về quan hệ theo thang điểm được sử dụng để khai thác sự khác biệt.

Ảnh hưởng của tín dụng tới khả năng sinh lời (ước lượng giai đoạn thứ hai)	0.046	0.308
Ảnh hưởng của tín dụng tới tăng trưởng đầu tư (giữa năm t và t-1) (ước lượng giai đoạn thứ hai)	0.0894***	0.112***

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

PHỤ LỤC 2.1

BẢNG 2.8. Một số lĩnh vực kinh doanh nông nghiệp và tiềm năng nâng cấp tại Việt Nam

Lĩnh vực	Lý do chính để lựa chọn
Các nhà máy xay sát gạo đặc sản	<ul style="list-style-type: none"> Ít có nhu cầu đầu tư vào nhà máy xay sát gạo nói chung: các nhà đầu tư trong nước tiếp tục mở rộng các nhà máy và có vẻ đã tiếp cận được với nguồn vốn, công nghệ và các kỹ năng cần thiết Có đủ các loại gạo thông thường cho những người mua hiện tại từ các nhà máy địa phương Các nhà đầu tư đang quan tâm đến việc xây dựng các nhà máy sản xuất gạo đặc sản (thơm, nếp,...), nếu chính quyền địa phương và các nhóm nông dân sẵn sàng hợp tác với họ để tổ chức nông dân trồng các giống lúa đó Nhà đầu tư nhìn thấy nhu cầu và giá cả đang tăng lên và muốn đảm bảo nguồn cung Đối với Việt Nam, các khoản đầu tư này có tiềm năng giúp tăng xuất khẩu gạo có giá trị cao hơn, nâng cao thu nhập của người nông dân và giảm chi phí (vì các nhà đầu tư muốn hợp tác với nông dân để đưa vào các loại giống mới, giảm đến mức tối thiểu sử dụng phân bón và thuốc trừ sâu và cải tiến về khoa học nông nghiệp)

Lĩnh vực	Lý do chính để lựa chọn
Sản xuất các sản phẩm từ gạo	<ul style="list-style-type: none"> • Nhu cầu đối với các sản phẩm không có gluten đang tăng lên làm tăng nhu cầu toàn cầu đối với các sản phẩm từ lúa gạo • Các doanh nghiệp dẫn đầu hoặc các nhà đầu tư có công nghệ giải phóng gluten mới nhất và tình báo thị trường có thể hỗ trợ khai thác thị trường này • Những hạn chế thông thường về vận chuyển các mặt hàng công kênh hoặc dễ vỡ có thể hạn chế một số cơ hội, nhưng với các công ty lương thực toàn cầu đang tìm cách khai thác xu hướng tăng trưởng này, thì Việt Nam có thể là một sự lựa chọn đương nhiên
Các nhà máy sản xuất cà phê đặc sản (Arabica)	<ul style="list-style-type: none"> • Các nhà đầu tư nhìn thấy ít giá trị trong việc đầu tư vào các nhà máy chế biến cà phê robusta: xay ướt hoặc khô chuyên nghiệp không làm tăng thêm đủ giá trị vào hạt cà phê, hạt cà phê chế biến vượt chuẩn của người nông dân • Các nhà đầu tư quan tâm tới việc xây dựng các nhà máy cà phê arabica tại những vùng phù hợp, nếu chính quyền địa phương và các nhóm nông dân sẵn sàng hợp tác với họ để tổ chức nông dân trồng nhiều cà phê arabica hơn • Các khoản đầu tư có tiềm năng giúp tăng xuất khẩu cà phê có giá trị cao hơn, nâng cao thu nhập của người nông dân, và giảm chi phí (với các loại giống cải tiến, sử dụng phân bón và thuốc trừ sâu, và khoa học nông nghiệp) • Các vùng phù hợp với cà phê arabica là các vùng xa xôi của Tây Nguyên và vùng cao phía Bắc, nơi mà người nông dân có ít cơ hội về thu nhập hơn
Các trang trại trái cây, rau và hoa -- Lưu kho, phân loại, và đóng gói	<ul style="list-style-type: none"> • So với các nước xuất khẩu nông sản hàng đầu khác, Việt Nam hiện xuất khẩu khối lượng hạn chế trái cây, rau và hoa tươi • Ngay cả đối với các thị trường trong nước, các hoạt động lưu kho lạnh, vận chuyển và đóng gói hiện đại kém phát triển đến mức đáng ngạc nhiên • Thu hút các công ty hàng đầu để giúp thiết lập các trung tâm hiện đại về vận chuyển và đóng gói các sản phẩm tươi ở gần sân bay Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, cho cả thị trường trong nước và xuất khẩu, sẽ tạo cơ hội tăng thu nhập cho người nông dân sản xuất trái cây, rau, và hoa của Việt Nam

Lĩnh vực	Lý do chính để lựa chọn
Trái cây và rau - Chế biến sâu	<ul style="list-style-type: none"> Tương tự như vậy, việc phát triển các cơ sở chế biến trái cây và rau (nước ép/khô/đóng hộp/đông lạnh) sẽ hỗ trợ mở rộng xuất khẩu và giúp người nông dân tạo ra nguồn thu cao hơn so với bán sản phẩm tươi trong mùa thu hoạch
Nuôi trồng thủy sản - Sơ chế	<ul style="list-style-type: none"> Nhiều doanh nghiệp trong nước đã làm tốt, mở rộng nhanh chóng Lĩnh vực này có thể được hưởng lợi từ khoản đầu tư mới vào công nghệ mới nhất, tiếp cận thị trường, thương hiệu,... Cơ hội đặc biệt trong các lĩnh vực mới mà Việt Nam chưa phát triển được chuyên môn quan trọng: ví dụ canh tác trên biển, nuôi trồng rong biển
Nuôi trồng thủy sản - Chế biến sâu	<ul style="list-style-type: none"> Cơ hội lớn để thu hút các nhà đầu tư có công nghệ và bí quyết để khai thác các phân khúc có giá trị cao chưa phát triển, chẳng hạn như cá hun khói Cũng có cơ hội để thu hút các nhà đầu tư có công nghệ và bí quyết để phát triển các cơ sở cải tiến để chế biến dầu cá và bột cá Bất chấp khối lượng, các doanh nghiệp sản xuất thức ăn vẫn phàn nàn rằng chất lượng bột cá hiện nay ở Việt Nam kém hơn và họ vẫn cần phải nhập khẩu bột cá

Nguồn: McKenna (2015), dựa theo IFC.

BẢNG 2.9. Đơn giá các nông sản xuất khẩu chủ yếu của Việt Nam so với mức trung bình của thế giới

Sản phẩm xuất khẩu chủ yếu	Doanh thu xuất khẩu trung bình, USD / tấn		
	Thế giới	Việt Nam	Chênh lệch giá trị
Gạo	\$639	\$514	\$125 (20%)
Sản phẩm thủy sản nuôi trồng	\$2100	\$1967	\$133 (6%)
Cao su	\$5307	\$4189	\$1118 (21%)
Cà phê	\$4037	\$2191	\$1846 (46%)
Chè	\$3333	\$1594	\$1739 (52%)

Nguồn: McKenna (2015), dựa theo IFC (FAOSTAT, & Niên giám thống kê Thủy sản và nuôi trồng thủy sản của FAO năm 2012, Bản đồ thương mại UNCTAD/ITC).

BẢNG 2.10. Các nhà cung cấp toàn cầu chính về phụ tùng xe cơ giới tại Việt Nam

Công ty	Sản phẩm	Quốc tịch	Năm đầu tư lớn
Sumitomo, nhiều công ty khác nhau bao gồm Sumiden VN Automotive Wire; Sumi-Hanel Wiring Systems; SEWS Components	Dây dẫn điện và linh kiện dây dẫn điện	Nhật Bản	Nhiều năm
Yazaki,	Dây dẫn điện và linh kiện dây dẫn điện	Nhật Bản	2001
Hitachi Cable	Dây dẫn điện	Nhật Bản	2008
Denso San Pham	Các bộ phận động cơ khác nhau, cụm chân ga,...	Nhật Bản	2001
Bridgestone	Lốp xe chở khách	Nhật Bản	2014
Yokohama	Lốp xe máy, xe tải nhẹ và xe công nghiệp	Nhật Bản	1997
IRC	Lốp xe máy	Nhật Bản	1997
Kumho Tires	Lốp xe chở khách	Hàn Quốc	2008
Hyundai Kefico	Bộ cảm biến và các thiết bị truyền động cho xe	Nhật Bản	2010
Toyota Boshoku	Ghế và các bộ phận nội thất; túi khí bên rèm	Nhật Bản	1996 và 2004
Robert Bosch	Dây truyền lực sử dụng để truyền tải biến thiên liên tục (CVT) trong xe ô tô. Phần mềm nhúng và thiết kế cơ khí, cũng như các dịch vụ CNTT và các dịch vụ dựa vào CNTT cho khách hàng trong nước và khu vực.	Đức	2008: Hệ thống xăng 2011: 2011: Kỹ thuật và giải pháp kinh doanh
Asahi Denso	Công tắc đánh lửa và các ổ khóa cho xe máy	Nhật Bản	2006
Exedy	Bộ ly hợp cho xe máy	Nhật Bản	2006
Kyocera Việt Nam	Linh kiện và bộ kết nối bằng gốm	Nhật Bản	2014
Toyoda Gosei	Túi cho các mô-đun túi khí	Nhật Bản	2005

BẢNG 2.11. Phân loại lĩnh vực đầu tư

Cấm đối với tất cả các nhà đầu tư	Có điều kiện đối với tất cả các nhà đầu tư	Chỉ có điều kiện đối với các nhà đầu tư nước ngoài
<ul style="list-style-type: none"> • Các dự án gây phương hại đến quốc phòng, an ninh và lợi ích công cộng • Các dự án gây phương hại đến truyền thống lịch sử và văn hóa và đạo đức • Các dự án gây phương hại đến sức khỏe con người hay phá hoại tài nguyên thiên nhiên và môi trường • Dự án xử lý chất thải độc hại nhập khẩu • Các dự án khác mà pháp luật cấm 	<ul style="list-style-type: none"> • Các ngành ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh và trật tự xã hội • Ngân hàng và tài chính • Các ngành tác động đến sức khỏe cộng đồng • Văn hóa, thông tin, báo chí và xuất bản • Dịch vụ giải trí • Bất động sản • Khai khoáng và khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên • Giáo dục và đào tạo • Các lĩnh vực khác theo quy định của pháp luật 	<ul style="list-style-type: none"> • Đài phát thanh và truyền hình • Sản xuất, xuất bản và phân phối các sản phẩm văn hóa • Khai khoáng và chế biến khoáng sản • Dịch vụ viễn thông và Internet • Mạng lưới bưu chính công cộng, dịch vụ bưu chính và chuyển phát • Xây dựng và vận hành cảng và sân bay • Vận tải hàng hóa và hành khách • Thủy sản • Sản xuất thuốc lá • Bất động sản • Xuất, nhập khẩu và phân phối • Giáo dục và đào tạo • Bệnh viện và phòng khám • Các lĩnh vực khác theo điều ước quốc tế

PHỤ LỤC 2.2

Phụ lục này xây dựng khung khổ hạch toán tăng trưởng để ước lượng đóng góp của vốn (vật chất và con người), lao động và năng suất yếu tố tổng hợp (TFP) đối với GDP và tăng trưởng năng suất lao động trong dài hạn.

Điểm khởi đầu là hàm sản xuất Cobb-Douglas tân cổ điển chuẩn tắc với giả định năng suất không đổi theo quy mô:

$$1. Y_t = A_t K_t^\alpha (L_t H_t)^{(1-\alpha)}$$

Trong đó, Y là GDP thực, K là tích lũy vốn vật chất, A là phần dư Solow đại diện cho TFP, α là tỷ trọng tích lũy vốn trong sản lượng dưới điều kiện cạnh tranh hoàn hảo, L là lực lượng lao động có việc làm, và H đo lường vốn nhân lực dựa trên tích lũy giáo dục và hoàn trả giáo dục. (Một biến đại diện thay thế chính xác hơn cho vốn nhân lực cũng sẽ bao gồm cả việc “học đi đôi với hành” nhưng lại không có số liệu này), vì vậy, L^*H có thể được xem như *lao động hiệu quả*.

Theo Klenow and Rodriguez-Clare (1997), H được định nghĩa xa hơn, $= e^{0,rs}$, S là số năm đi học bình quân của một người lao động và r là tỷ lệ hoàn trả khi tăng một đơn vị S .

Khi tích lũy vốn ban đầu của Việt Nam

vào năm 1989 được giả định là gấp đôi quy mô GDP. Số liệu tích lũy vốn sau đó được mở rộng đến năm 2013, sử dụng phương pháp kê khai thường xuyên.

$$2. K_t = (1 - \text{tỷ lệ khấu hao hình học}) K_{t-1} + \text{Tổng vốn đầu tư cố định } (t - 1).$$

Chia cả 2 vế của phương trình 1 cho Y_t^α và suy ra Z_t bằng

$$3. Y_t = (K_t/Y_t)^{\alpha/(1-\alpha)} (L_t H_t) Z_t$$

Trong đó $Z_t = A_t^{1/(1-\alpha)}$ năng suất nhân tố tổng hợp được đo bằng đơn vị tăng-lao động (labor-augmenting units)

Chia cả 2 vế của phương trình 3 cho L_t thu được

$$4. Y_t/L_t = (K_t/Y_t)^{\alpha/(1-\alpha)} H_t Z_t$$

Vế trái của phương trình 4 là sản lượng cho một lao động hay *năng suất lao động*.

Toàn bộ số liệu, ngoại trừ số liệu S được lấy từ Tổng cục Thống kê (GSO). Số liệu về S , số năm học bình quân có được cho dân số từ 15 tuổi trở lên, có được từ dữ liệu cập nhật của Barro-Lee (2013) về giáo dục. Tần suất của dữ liệu Barro-Lee là tần suất theo mỗi 5 năm và số liệu mở rộng

đến năm 2010. Số liệu hàng năm trong mỗi giai đoạn 5 năm được lấp đầy bằng việc sử dụng giả định về tỷ lệ tăng trưởng hình học không đổi trong giai đoạn đó.

Giả định $r = 0,1$, là giả định chung trong nghiên cứu.

Từ Phương trình 4, tỷ lệ tăng năng suất lao động có thể được viết như sau:

$$5. \text{Tăng năng suất lao động} = \text{tăng trưởng TFP} + \alpha/(1 - \alpha) \cdot \text{tỷ lệ tăng trưởng vốn-sản lượng} + \text{tăng trưởng vốn nhân lực}$$

Sử dụng phương trình 5 và giả định tốc độ tăng GDP bình quân là 6,1% trong giai đoạn 2015-2035, đưa ra kết quả sau:

	1990–2000	2000–2013	2013–2035
Tăng năng suất lao động (GDP trên mỗi lao động)	5,2%	3,8%	5,6%
Tăng trưởng vốn nhân lực	1,6%	1,5%	1,3%
$\alpha = 0,4$			
Tăng trưởng TFP	4,2%	0,1%	3,6%
$\alpha/(1 - \alpha)$ *Tỷ lệ tăng trưởng vốn-sản lượng	-0,5%	2,2%	0,5%
Đóng góp của tăng TFP đối với tăng trưởng năng suất lao động	79,8%	1,7%	65,2%
Đóng góp về độ sâu của vốn	-10,2%	57,3%	9,2%
Đóng góp của tăng vốn lao động	29,8%	40,1%	24,2%
$\alpha = 0,33$			
Tăng trưởng TFP	4,0%	0,6%	3,8%
$\alpha/(1 - \alpha)$ *Tỷ lệ tăng trưởng vốn-sản lượng	-0,4%	1,6%	0,4%
Đóng góp của tăng TFP đối với tăng trưởng năng suất lao động	77,0%	16,5%	67,7%
Đóng góp về độ sâu của vốn	-7,6%	42,2%	6,8%
Đóng góp của tăng vốn lao động	29,8%	40,1%	24,2%
$\alpha = 0,33$ vào năm 1990 tăng dần dần đến 0,38 vào năm 2014 và 0,42 vào năm 2035*			
Tăng trưởng TFP	3,8%	0,0%	3,1%
$\alpha/(1 - \alpha)$ *Tỷ lệ tăng trưởng vốn-sản lượng	-0,5%	2,2%	0,5%
Đóng góp của tăng TFP đối với tăng trưởng năng suất lao động	72,1%	0,1%	55,0%
Đóng góp về độ sâu của vốn	-2,9%	58,8%	19,2%
Đóng góp của tăng vốn lao động	29,8%	40,1%	24,2%

- Lưu ý:* (1) $r = 0,1$, là giả định chuẩn trong nghiên cứu về tỷ lệ hoàn trả giáo dục Mincer.
(2) Tăng trưởng GDP bình quân hàng năm cho giai đoạn 2015–35 được giả định ở mức 6,1%. (3) Tăng trưởng tích lũy vốn hàng năm bình quân cho giai đoạn 2015–35 được giả định ở mức 6,9% (so với mức 8,5% cho giai đoạn 1990–2015). (4) tăng trưởng vốn lao động hàng năm bình quân cho giai đoạn 2015–35 = 1,4 % (so với 1% cho giai đoạn 1990–2015). (5) Tăng lao động bình quân hàng năm giai đoạn 2015–35 = 0.5% (so với mức 2% cho giai đoạn 1990–2015).
- * α tăng dần dần là hàm sản xuất tăng do tập trung vốn nhiều hơn với thay đổi cấu trúc của nền kinh tế từ làm nông sang công nghiệp và dịch vụ.

tính phù hợp
 nền tảng
 cạnh tranh
 kỹ năng
 năng lực học hỏi
 công nghệ
 chất lượng
 dỡ bỏ quy định hạn chế
 đổi mới sáng tạo
 năng động
 thành công
 số lượng
 tập trung nguồn lực
 nhu cầu về tri thức
 môi trường thuận lợi

159	Thông điệp chính
164	1. Việt Nam đang ở đâu về năng lực đổi mới sáng tạo
164	1.1. Nền tảng i – nhu cầu về tri thức trong các doanh nghiệp
168	1.2. Nền tảng ii – năng lực học hỏi công nghệ của các doanh nghiệp
171	1.3. Nền tảng iii - số lượng, chất lượng và tính phù hợp của các sản phẩm tri thức tiên tiến
173	1.4. Nền tảng iv - chất lượng và kỹ năng phù hợp của lực lượng lao động
174	2. Nhu cầu đổi mới sáng tạo từ phía cầu (doanh nghiệp)
174	2.1. Tạo sự năng động cho hầu hết các doanh nghiệp
177	2.2. Nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp Việt Nam
185	2.3. Môi trường thuận lợi cho tích lũy tri thức và vốn vật chất
196	3. Đổi mới sáng tạo từ phía cung
197	3.1. Tăng đầu tư, tập trung nguồn lực cho các nhà nghiên cứu giỏi nhất và có hiệu suất cao nhất của quốc gia
207	3.2. Dỡ bỏ quy định hạn chế đối với giáo dục đại học để có nhiều nhà cung cấp hơn có thể cạnh tranh đáp ứng nhu cầu của sinh viên
219	3.3. Các chỉ số bảo đảm thành công, hướng tới một hệ thống giáo dục với các trường đại học đẳng cấp thế giới
220	4. Thay cho lời kết: hướng tới một nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo

XÂY DỰNG NĂNG LỰC ĐỔI MỚI SÁNG TẠO QUỐC GIA

CHƯƠNG

3

THÔNG ĐIỆP CHÍNH

Khát vọng về phát triển kinh tế của Việt Nam đòi hỏi phải đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Như chương trước đã cho thấy, tăng trưởng GDP chủ yếu phải dựa vào tăng năng suất lao động. Đến lượt mình, phần lớn tăng năng suất lao động cần phải dựa vào tăng trưởng về năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP), là những phương thức mới và tốt hơn để kết hợp giữa lao động và vốn. Từ năm 1990, tăng

trưởng của Việt Nam là nhờ vào mở rộng quy mô vốn và lực lượng lao động, nhưng những giới hạn về khả năng huy động, sử dụng nguồn vốn và những thay đổi về nhân khẩu học hiện đang khép lại phương án lựa chọn này. Tăng trưởng trong tương lai của Việt Nam sẽ phải nhờ vào chất lượng nguồn vốn và lực lượng lao động làm việc thông minh, hiệu quả hơn.

Làm thế nào để Việt Nam thực hiện được điều này? Đi theo con đường đã

được thảo luận trong chương trước: cải thiện về chính sách, loại bỏ các méo mó, phân bổ tốt hơn các yếu tố sản xuất và tạo một sân chơi bình đẳng có thể tạo ra động lực ban đầu cho sự tăng trưởng bền vững và cao hơn. Tuy nhiên, chỉ những điều này thôi thì chưa đủ cơ sở để tăng năng suất và tăng trưởng bền vững trong dài hạn.

Tăng trưởng nhanh và bền vững cần phải được bổ sung bằng tinh thần học hỏi sâu rộng của những người lao động tại các doanh nghiệp, các nhà nghiên cứu, giảng viên và sinh viên để không ngừng mang lại những tri thức mới được áp dụng vào sản xuất. Điều này đòi hỏi người lao động phải xử lý tri thức và kỹ năng để trong mỗi giờ làm việc, họ sẽ sản xuất ra những hàng hóa và dịch vụ có giá trị hơn gấp nhiều lần so với những gì mà họ tạo ra ngày hôm nay. Quá trình này đòi hỏi phải có sự hỗ trợ của các thể chế cho phép cập nhật liên tục các kiến thức và kỹ năng.

Trong một nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo, tri thức mới được sử dụng trong hầu hết các ngành kinh tế và các doanh nghiệp. Một số doanh nghiệp tiến hành nghiên cứu và triển khai (R&D) theo kiểu truyền thống. Những doanh nghiệp khác đôi khi nâng cấp công nghệ thông qua vốn đầu tư hoặc tổ chức lại lao động. Một số giá trị gia tăng được tạo ra từ việc tăng sản lượng, tạo ra nhiều sản phẩm hơn với chi phí đầu vào ít hơn; một số giá trị gia tăng

khác có được từ việc nâng cao chất lượng, tạo ra các sản phẩm và dịch vụ tốt hơn so với những gì đã có của ngày hôm nay. Các doanh nghiệp sẽ sản xuất ra các sản phẩm mà trước đây không tồn tại và áp dụng các kỹ thuật sản xuất mà trước đây chưa được thử nghiệm. Quá trình liên tục tìm kiếm và thử nghiệm các công nghệ mới để cải tiến sản xuất là trung tâm của một nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo mà ở đó thành công được thể hiện bằng năng suất các nhân tố tổng hợp.

Quá trình học hỏi như vậy đòi hỏi các doanh nghiệp (phía cầu) phải thể hiện được nhu cầu cấp bách đối với công nghệ mới, đồng thời nâng cao khả năng hấp thụ và sử dụng công nghệ. Có thể đạt được điều này một phần từ việc đặt các doanh nghiệp dưới áp lực cạnh tranh lớn hơn (Nền tảng I - Hộp 3.1). Lợi ích cũng có được từ việc hỗ trợ các doanh nghiệp xác định, lựa chọn, thích ứng và sử dụng tri thức và công nghệ (Nền tảng II), bao gồm cả việc bảo đảm môi trường lành mạnh và thuận lợi cho đổi mới sáng tạo. Về phía cung, đòi hỏi nâng cao chất lượng và tính phù hợp của các nghiên cứu và triển khai (R&D). Những vấn đề tăng cường khác bao gồm cải tiến hệ thống đào tạo nguồn nhân lực tiên tiến (Nền tảng III) như hệ thống giáo dục đại học (Nền tảng IV). Sự thành công cũng bao gồm cả việc đảm bảo phía cung và phía cầu được liên kết với nhau một cách thích hợp.

HỘP 3.1. Bốn nền tảng của một nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo

Nền tảng I: Nâng cao nhu cầu về tri thức trong các doanh nghiệp, chủ yếu bằng việc tăng áp lực cạnh tranh trong môi trường hoạt động kinh doanh. Việc có quá nhiều các yếu tố phi kinh tế (mối quan hệ về chính trị, tính kém hiệu quả của bộ máy hành chính, thiếu sức ép cạnh tranh) có nghĩa là các doanh nghiệp không phải là nhà sản xuất tốt nhất vẫn có thể tồn tại, mà đôi khi lại tồn tại một cách dễ dàng. Các doanh nghiệp không cần tăng năng suất lao động để đảm bảo cho sự sống còn của mình, vì vậy năng suất lao động đã bị đình trệ. Tăng áp lực cạnh tranh sẽ buộc các doanh nghiệp tìm kiếm tri thức để tiếp tục kinh doanh.

Nền tảng II: Giúp các doanh nghiệp nâng cao năng lực “học hỏi công nghệ”. Quá trình học hỏi từng bước này dạy cho các doanh nghiệp biết cách sử dụng các quy trình công nghệ và công nghệ sản xuất sản phẩm đang được sử dụng ở nơi khác. Quá trình này cũng tạo lợi thế cho các doanh nghiệp có khả năng học hỏi nhanh nhất và chuẩn bị cho họ sẵn sàng tìm kiếm những tri thức tiên tiến nhất và mới trên phạm vi thế giới.

Nền tảng III: Nâng cao việc tạo ra tri thức và đào tạo nguồn vốn nhân lực tiên tiến, cũng như số lượng, chất lượng và tính phù hợp của hoạt động R&D. Giáo dục đại học¹⁴⁵ và khu vực nghiên cứu phải được mở rộng và nâng cao chất lượng, đồng thời phải tạo dựng và tăng cường sự kết nối với phần còn lại của thế giới. Các viện nghiên cứu công lập và các cơ sở giáo dục đại học của Việt Nam, cần phải có được sự năng động mới, đáp ứng nhu cầu về tri thức và kỹ năng phù hợp.

Nền tảng IV: Không ngừng cải tiến chất lượng và tính phù hợp của kỹ năng trong lực lượng lao động, thông qua tăng cường khả năng đáp ứng nhu cầu và tính năng động trong giáo dục đại học. Người lao động ở trình độ trung bình nâng cao kỹ năng và nguồn vốn nhân lực của mình bằng cách hoàn thành tốt hơn và nhiều chương trình giáo dục hơn với nhiều môn học hữu ích hơn về mặt kinh tế. Những người lao động này làm việc tại các doanh nghiệp không chỉ với những kỹ năng hiện tại, mà với tư cách những người học tập suốt đời, cập nhật tri thức và kỹ năng của mình để theo kịp những người đi đầu trong các lĩnh vực và ngành của mình.

¹⁴⁵ Trong chương này, thuật ngữ “giáo dục đại học” sẽ được dùng để chỉ tất cả bậc giáo dục sau bậc trung học chính thức được công nhận. Các tổ chức giáo dục đại học bao gồm các trường đại học, cao đẳng, các cơ sở kỹ thuật sau trung học, cơ sở dạy nghề. Thuật ngữ được dùng để nhấn mạnh rằng các trường đại học và giáo dục trình độ đại học không phải là tiêu điểm duy nhất của chính sách trong phần ngành giáo dục này.

Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia (NIS) với ý nghĩa cơ bản nhất, bao gồm các tổ chức và các chính sách cho phép các doanh nghiệp và người lao động sản xuất theo những cách thức mới và tốt hơn, không ngừng bổ sung tri thức cho các sản phẩm. Lúc đầu, nhiều tri thức mới sẽ là những tri thức đã tồn tại ở nơi nào đó trên thế giới, nhưng là mới đối với Việt Nam; sau đó ngày càng có nhiều hơn tri thức mới ở tầm thế giới được ứng dụng. Một số trong những tri thức mới đó lại được tạo ra tại Việt Nam thông qua nghiên cứu và triển khai trong các doanh nghiệp và các trường đại học.

Để hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia hoạt động tốt là cả một quá trình lâu dài, mất nhiều thập kỷ. Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia của Việt Nam còn yếu và góp phần không đáng kể vào kết quả đầu ra hoặc tăng trưởng. Nếu được bắt đầu cải tiến ngay từ bây giờ, thì hệ thống này có thể đủ mạnh để phát triển. Một số doanh nghiệp bị kìm hãm không phát triển được do thiếu năng lực R&D trong nước. Nhưng thất bại trong việc tận dụng hiệu ứng lan tỏa từ các khoản đầu tư vào tri thức trong hiện tại đang làm cho các doanh nghiệp bị bó buộc hơn. Do các doanh nghiệp đang ngày càng có nhu cầu sử dụng nhiều tri thức hơn, nên R&D sẽ đóng vai trò quyết định hơn đối với năng suất và khả năng cạnh tranh. Ngay từ bây giờ, Việt Nam cần

phải tăng cường hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia để việc tạo ra và sử dụng tri thức có hiệu quả hơn.

Sự gia tăng các hiệp định thương mại, như Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương sẽ có tác động tới việc tạo ra tri thức tại Việt Nam. Điều này sẽ bãi bỏ các quy định hạn chế về thị trường lao động và cho phép các doanh nghiệp nhập khẩu kỹ năng. Nhưng để tránh là một nước có mức lương thấp và cung cấp lao động kỹ năng yếu kém trong Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Việt Nam phải phát triển thành công hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia. Điều này sẽ giúp Việt Nam thu hẹp khoảng cách (đang có nguy cơ nói rộng ra) về công nghệ và tri thức với các nền kinh tế phát triển nhanh và thịnh vượng trên thế giới. Hai mươi năm tới sẽ chứng kiến những thách thức chưa từng có trên thế giới. Sự ủng hộ của Việt Nam đối với biến đổi khí hậu, hiện đại hoá nông nghiệp, cũng như những quan ngại về môi trường và năng lượng sẽ đòi hỏi Việt Nam phải có khả năng chốt lọc được những tri thức tốt nhất (và liên tục được cải tiến) trên toàn cầu.

Sự phát triển nhanh chóng của công nghệ thông tin, robot và trí tuệ nhân tạo sẽ đặt ra những thách thức và cơ hội đối với các ngành sản xuất và thông tin liên lạc trong nước. Việt Nam là một nền kinh tế ngày càng mở cửa nhiều hơn, bị

phụ thuộc vào thị trường quốc tế và phải cạnh tranh trên toàn cầu. Những đột phá mạnh mẽ về công nghệ ở bất cứ nơi nào trên thế giới cũng sẽ có ảnh hưởng đến Việt Nam, nhưng với một hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia hiện đại sẽ chuẩn bị sẵn sàng cho Việt Nam phát huy tối đa được những cơ hội, đồng thời quản lý được những thách thức này.

Để tăng trưởng năng suất nhanh hơn làm nền tảng cho sự thịnh vượng, đòi hỏi phải có một cam kết rõ ràng đối với phát triển khu vực tư nhân năng động. Cải cách căn bản hệ thống giáo dục đại học, nơi đào tạo ra nguồn nhân lực bậc cao cũng đòi hỏi phải có sự cam kết rõ ràng tương tự. Việt Nam cũng cần bảo đảm một môi trường kinh doanh và giáo dục cởi mở đối với những ý tưởng mới và khuyến khích chấp nhận rủi ro. Những yếu tố này đóng vai trò cốt yếu trong việc tạo ra sự tăng trưởng nhanh chóng ở một số nền kinh tế, như Hàn Quốc, Xinh-ga-po, Trung Quốc (Các hình mẫu, Hộp 3.2) và Đài Loan (Trung Quốc). Tuy nhiên,

cho đến nay Chính phủ Việt Nam vẫn là một đối tác yếu và không nhất quán đối với doanh nghiệp và thực hiện cải cách chưa đầy đủ đối với hệ thống giáo dục đại học và nghiên cứu. Cả hai lĩnh vực này cần tăng cường tính năng động hơn nữa để đáp ứng được những thách thức trong 20 năm tới.

Chương này sẽ đánh giá hiện trạng của hệ thống đổi mới sáng tạo và đề xuất một chương trình nghị sự để hoàn thiện hệ thống này. Trước tiên đánh giá năng lực đổi mới sáng tạo của Việt Nam đang đứng ở đâu. Tiếp theo là xem xét phía cầu của đổi mới sáng tạo, cả nhu cầu tri thức và năng lực hấp thụ của doanh nghiệp và những đề xuất cải thiện. Sau đó xem xét làm thế nào để phía cung tri thức và những kỹ năng từ giáo dục đại học và nghiên cứu có thể cải thiện tốt nhất. Phần cuối của chương này đề xuất một cách tiếp cận ba giai đoạn phát triển năng lực đổi mới sáng tạo với mục tiêu xây dựng một nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo.

HỘP 3.2. Đâu là hình mẫu của Việt Nam?

Các nền kinh tế Đông Á có thể đưa ra các bài học cho Việt Nam. Hàn Quốc và Xinh-ga-po chẳng hạn đã chứng minh là thành công về chuyển đổi giữa các ngành và thúc đẩy các ngành có giá trị gia tăng cao.

Hàn Quốc: Với dân số 50,2 triệu người, có vẻ gần gũi hơn với Việt Nam về quy mô so với Xinh-ga-po hoặc Trung Quốc. Nhưng con đường xây dựng năng lực đổi mới sáng tạo của các nước là khác nhau. Có một sự khác biệt quan trọng là Hàn Quốc dựa rất ít vào đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và phát triển các doanh nghiệp tiên phong trong nước ngay từ đầu. Chính phủ Hàn Quốc có sự độc lập và năng lực kỷ cương rõ ràng để thực thi chính sách hỗ trợ cho doanh nghiệp dựa trên kết quả hoạt động xuất khẩu của các doanh nghiệp này. Điều này đã góp phần tạo ra sự diệu kỳ của Hàn Quốc. Kinh nghiệm của Việt Nam với các doanh nghiệp nhà nước cho thấy Chính phủ không có sự độc lập và năng lực đó.

Xinh-ga-po: Với sự hiện diện của công ty đa quốc gia (MNC) lớn và có năng lực dịch chuyển lên các nấc cao hơn trong chuỗi giá trị, Xinh-ga-po có tiềm năng cung cấp nhiều bài học về việc làm thế nào để hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVCs) và phát triển các ngành dịch vụ. Với dân số 5,4 triệu người, Xinh-ga-po có thể được xem như là một mô hình cho Hà Nội (7,1 triệu dân) và Thành phố Hồ Chí Minh (12,8 triệu dân). Giống như Nhật Bản và Hàn Quốc, Xinh-ga-po đã rất coi trọng việc nâng cấp khu vực tư nhân với sự nhấn mạnh vào tăng năng suất và cải thiện chất lượng.

Trung Quốc: Giống như Việt Nam, Trung Quốc phải đối mặt với những thách thức lớn trong việc phát triển hệ thống đổi mới sáng tạo tự chủ, chất lượng cao để hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước; mô hình phát triển của Trung Quốc dựa nhiều vào FDI. Tuy nhiên, khác với Việt Nam, với dân số 1,4 tỷ người Trung Quốc có lợi thế về thương thảo với MNCs trong chuyển giao công nghệ và phát triển các liên kết ngược.

1. VIỆT NAM ĐANG Ở ĐÂU VỀ NĂNG LỰC ĐỔI MỚI SÁNG TẠO

Kết quả thực hiện đổi mới sáng tạo của Việt Nam là yếu kém, cả về phía cung và phía cầu.

1.1. Nền tảng I – Nhu cầu về tri thức trong các doanh nghiệp

Nhu cầu hiện tại về tri thức của các doanh nghiệp Việt Nam là không đáng kể, có sự giám sát về tăng trưởng năng suất, năng lực cạnh tranh tổng hợp tụt hậu so với một số nước trong khu vực, nhu cầu

cũng như thực hiện R&D của doanh nghiệp là rất nhỏ bé.

Năng suất

Năng suất lao động của Việt Nam tăng trong những năm 1990 là do TFP tăng mạnh. Sau năm 2000, TFP đã chững lại và không tăng, sự gia tăng năng suất lao động xuất hiện sau “Đổi Mới” đã giảm sút rõ rệt. Các doanh nghiệp đã bổ sung thêm nhiều lao động và máy móc, tuy nhiên, do không cải thiện tri thức hoặc công nghệ trong sản xuất nên sản lượng trên mỗi giờ làm việc đình trệ và giảm sút. Việt Nam sẽ không thể thu hẹp khoảng cách về năng suất so với các nước xung quanh nếu không cải thiện kết quả thực hiện đổi mới sáng tạo.

Năng lực cạnh tranh

Đánh giá sơ bộ về năng lực đổi mới sáng tạo của Việt Nam cho thấy, năng lực xác định, thích nghi hoặc sáng tạo ra công nghệ để nâng cao hiệu quả và đa dạng hóa các sản phẩm hàng hóa mới, chỉ ra những kết quả thực hiện rất khác nhau. Trong Báo cáo Năng lực cạnh tranh toàn cầu năm 2015-2016, Việt Nam xếp hạng thứ 56/144 nền kinh tế về chỉ số năng lực cạnh tranh chung (một sự cải thiện rõ rệt so với xếp hạng 68 của năm trước đó), trong khi đó giáo dục đại học và đào tạo xếp thứ 95, sự

sẵn sàng công nghệ xếp thứ 92, đổi mới sáng tạo và mức độ tinh xảo của sản xuất xếp thứ 88. Vị trí xếp hạng này nói chung là ngang bằng với các nước như Ấn Độ, Mê-hi-cô, nhưng còn thấp thua đáng kể so với Chi-lê, Trung Quốc, Hàn Quốc, Ma-lai-xi-a, Thái Lan và Đài Loan (Trung Quốc) (Bảng 3.1).

BẢNG 3.1. Năng lực xác định, thích ứng và sáng tạo ra công nghệ để nâng cao hiệu quả và đa dạng hóa các sản phẩm hàng hóa mới của Việt Nam còn yếu kém

Quốc gia	Xếp hạng năm 2015-16 (144 nước)	Điểm (1-7)	Xếp hạng năm 2014-15 (148 nước)
Hoa Kỳ	3	5,61	3
Đài Loan (Trung Quốc)	14	5,28	14
Ma-lai-xi-a	18	5,23	20
Hàn Quốc	26	4,99	26
Trung Quốc	28	4,89	28
Thái Lan	32	4,64	31
Chi-lê	35	4,58	33
Việt Nam	56	4,30	68
Mê-hi-cô	57	4,29	61
Bra-xin	75	4,08	57
Ấn Độ	55	4,31	71

Nguồn: Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu 2014-2015.

Nghiên cứu và triển khai

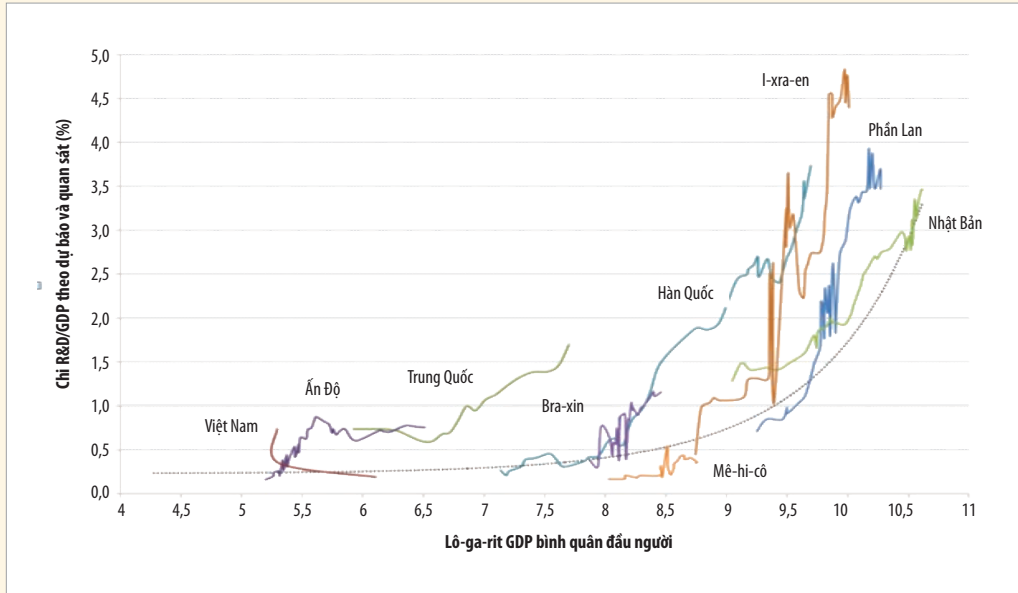
Việt Nam không công bố số liệu thống kê so sánh được với quốc tế đáng tin cậy về tổng chi tiêu cho nghiên cứu và triển khai (GERD) và các thành phần chi tiết, điều này chỉ ra một lỗ hổng về chính sách cần phải bổ sung. Những ước tính tốt nhất về số liệu GERD so sánh được với quốc tế của Việt Nam cho thấy mức chi vào khoảng 0,3% GDP¹⁴⁶. Con số này là thấp và không đầy đủ, nhưng tình hình còn tồi tệ hơn vì phần lớn khoản chi này là chi cho tiền lương của nhân viên tại các viện nghiên cứu công lập, trong đó có đến 3/4 số nhân viên này có thể không trực tiếp tham gia thực hiện nghiên cứu. Chi cho khoa học và công nghệ của Việt Nam ước khoảng 1 USD/người, trong khi các nước tiến tiến OECD có thể chi gần 1000 USD/người.

Điều này cho thấy chỉ tiêu đầu tư 1,5% GDP cho khoa học và công nghệ vào năm 2015 và 2% GDP vào năm 2020 của Chính phủ như đã nêu trong Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ giai đoạn 2011-2020 là không thể đạt được bằng một cú hích lớn chỉ về R&D. Chất lượng và chính sách chi tiêu cũng quan trọng như số lượng chi tiêu cho R&D. Ở các nước tiên tiến, phần lớn các R&D là do doanh nghiệp tư nhân thực hiện. Các doanh nghiệp là người biến các tri thức mới thành giá trị gia tăng và tăng trưởng. GERD có xu hướng tăng lên cùng với sự phát triển, điều đó phản ánh rằng các quyết định của doanh nghiệp về đầu tư vào tri thức R&D không thể tách rời các quyết định về đầu tư cơ sở vật chất (Hình 3.1)¹⁴⁷.

146 Cục Thông tin Khoa học và Công nghệ quốc gia đã công bố ước tính GERD ở mức cao tới 0,5% GDP, nhưng theo cách tính riêng của họ, con số này không được tính bằng cách áp dụng các phương pháp luận chuẩn, được quốc tế chấp nhận. Phương pháp luận của NASATI sử dụng một định nghĩa rộng hơn về các hoạt động R&D và đã đưa ra một con số cao hơn nhiều. Do đó, chúng tôi chọn 0,3%, có thể là một con số mang tính so sánh hơn.

147 Xem, ví dụ như Klenow và Rodriguez-Clare, Maloney và Rodriguez-Clare.

HÌNH 3.1. Việt Nam thiếu các doanh nghiệp tư nhân thực hiện biến tri thức R&D thành giá trị gia tăng và tăng trưởng, chi tiêu nhiều cho nhân lực không liên quan trực tiếp đến nghiên cứu thuộc các viện nghiên cứu nhà nước



Nguồn: Goni and Maloney 2014.

Hình 3.1 cho thấy, trước hết tỷ trọng chi R&D trong GDP của Việt Nam thấp hơn mức trung bình của các nước có trình độ phát triển tương tự. Cần lưu ý rằng, GERD cao bất thường của Trung Quốc và Ấn Độ, cũng như tỷ lệ được cấp bằng sáng chế rất cao của các nước này (Bảng 3.2) chủ yếu nhờ vào các hoạt động R&D và sáng chế của công ty đa quốc gia và không thể sử dụng để so sánh.¹⁴⁸ Thứ hai, hình

này cho thấy rằng tăng GERD một cách hiệu quả cũng đồng hành với việc tăng thu nhập quốc dân vì vậy đòi hỏi phải loại bỏ tất cả các rào cản đối với đầu tư vào cả vốn vật chất và vốn tri thức. Việt Nam tụt hậu xa so với các nước so sánh về hoạt động sáng chế, với 0,01 bằng sáng chế trên 100.000 dân (Bảng 3.2) cũng phản ánh một phần về trình độ và chất lượng thấp kém của hoạt động R&D.

148 Branstetter 2013.

BẢNG 3.2. Loại bỏ các rào cản đối với đầu tư vào cả vốn vật chất và vốn tri thức để tăng GERD và tỷ lệ cấp bằng sáng chế

Quốc gia	Cấp bằng sáng chế	
	Tổng	Trên 100.000 dân
Hoa Kỳ	277.835	88,52
Bra-xin	254	0,13
Chi-Lê	54	0,31
Trung Quốc	5.928	0,44
Ấn Độ	2.424	0,19
Hàn Quốc	14.548	29,09
Mê-hi-cô	155	0,13
Thái Lan	77	0,12
Việt Nam	5	0,01

Nguồn: Cơ quan cấp bằng sáng chế và nhãn hiệu Hoa Kỳ, 2013.

1.2. Nền tảng II – Năng lực học hỏi công nghệ của các doanh nghiệp

Các doanh nghiệp Việt Nam được quản lý tốt hơn so với trình độ phát triển của nền kinh tế. Các doanh nghiệp của Việt Nam được xếp hạng ở khoảng giữa Ấn Độ và Trung Quốc và tương đương với Bra-xin (Hình 3.2). Tuy nhiên, các doanh nghiệp này lại chịu tác động của tầm nhìn kế hoạch ngắn hạn và chính sách nguồn nhân lực yếu kém. Mặc dù Việt Nam có rất nhiều các biện pháp can thiệp và các chương trình để đẩy mạnh việc học hỏi công nghệ tại các doanh nghiệp, nhưng chỉ có một số ít các biện pháp và chương trình đó có hiệu

lực. Nhiều chương trình thực hiện quá chậm chạp, quan liêu và thiếu các doanh nhân, nhà quản lý về công nghệ có kinh nghiệm và thành công. Không giống như Hàn Quốc, Xinh-ga-po và Trung Quốc (ở chừng mực nào đó), Việt Nam đang không thúc đẩy năng lực học tập và khả năng hấp thụ của doanh nghiệp.

Chương trình cải thiện năng lực đổi mới sáng tạo quốc gia cần phải bao gồm môi trường thuận lợi cho đầu tư của doanh nghiệp vào cả vốn vật chất và vốn tri thức (Hộp 3.3, và xem phần “Môi trường thuận lợi cho đầu tư vào cả vốn vật chất và vốn tri thức”). Đầu tư lớn của Nhà nước vào

R&D để đạt được chỉ tiêu 2% GDP có khả năng nhận được tỷ suất lợi nhuận rất thấp về mặt xã hội¹⁴⁹, vì phần lớn GERD hiện nay là chi tiêu công và bằng chứng về chi tiêu của doanh nghiệp cho tri thức, R&D là rất ít. Báo cáo của Tarp và Rand (2011) cho thấy: chỉ có khoảng 8% mẫu nghiên cứu của họ có tiến hành R&D dưới hình thức khác nhau, trong đó có khoảng 3% tiến hành nghiên cứu tiên tiến, còn đa số (55%) tiến hành các nghiên cứu ở cấp độ mới đối với doanh nghiệp¹⁵⁰. Một điều tra của Ngân hàng Thế giới và Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) đối với 352 chủ doanh nghiệp cho thấy chỉ có

10% doanh nghiệp có đơn vị R&D chuyên trách có tính chuyên môn với một khoản chi trung bình khiêm tốn. Con số này có vẻ là cao so với mức chi tiêu được đo lường ở cấp độ tổng hợp¹⁵¹. Cả hai nghiên cứu đều lấy mẫu xem xét là các doanh nghiệp đại diện cho khu vực tư nhân chính thức hoặc doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Tuy nhiên, cả hai loại doanh nghiệp này chỉ sử dụng có 7,4 triệu lao động, hoặc 15% của 52,6 triệu lao động trong tổng lực lượng lao động. Nhu cầu cũng như việc thực hiện R&D của các doanh nghiệp khác còn lại (phần lớn thuộc khu vực phi chính thức) có lẽ là rất nhỏ.

HỘP 3.3. Vai trò của Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia trong việc thúc đẩy doanh nghiệp học hỏi

Trong một hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia phát triển hoàn thiện, nghiên cứu và triển khai không phải là một mục đích tự thân. Đó là cách mà các doanh nghiệp không ngừng nâng cao chất lượng sản phẩm, hạ thấp giá cả và giành được lợi thế hơn so với đối thủ cạnh tranh của mình. Các doanh nghiệp trở thành “các doanh nghiệp học hỏi” không phải vì họ muốn như vậy mà vì họ phải tiếp tục kinh doanh. Nếu họ ngừng học hỏi và cải thiện, các đối thủ cạnh tranh của họ sẽ đưa ra các sản phẩm tốt hơn với giá tốt hơn, lấy đi thị phần, doanh thu và lợi nhuận.

149 Goni và Maloney cho thấy lợi nhuận xuất hiện theo hình chữ U ngược, tại đó ban đầu các nước ở cách xa đường biên có tỷ suất sinh lời cao hơn vì khả năng áp dụng công nghệ mới tăng lên theo thuyết bất kịp của Schumpeter. Tuy nhiên, khi các nước ở xa đường biên thì chất lượng của doanh nhân, môi trường kinh doanh, nguồn nhân lực cũng kém hơn, khiến cho R&D ít có hiệu lực trong việc thúc đẩy tăng trưởng. Việc thiếu sự bổ sung này được bù đắp cho khoảng cách tới đường biên.

150 Rand và Tarp 2012.

151 OECD-Ngân hàng thế giới 2014.

Chu kỳ sản phẩm điện thoại thông minh cho thấy cách thức cụ thể mà các doanh nghiệp học hỏi được gắn với ba khía cạnh cơ bản về tình trạng sức khỏe của doanh nghiệp. Biến nghiên cứu thành các công nghệ máy tính và truyền thông mạnh mẽ của điện thoại thông minh, các công ty hàng đầu như Apple và Samsung hy vọng sẽ tiếp tục cải thiện sản phẩm của mình. Samsung thu hút khách hàng của Apple với màn hình hiển thị lớn hơn và Apple thu hút khách hàng trở lại với một khóa nhận diện vân tay. Nỗ lực không ngừng để đưa ngày càng nhiều tri thức vào sản phẩm của mình đã khiến hai công ty này đi đầu trong đổi mới sáng tạo, không phải vì họ thấy R&D thú vị mà bởi vì họ cần kết quả của nó để tồn tại.

Một hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia lành mạnh và hiệu quả khi nó hỗ trợ số lượng và chất lượng cao nhất cho các cuộc cạnh tranh giữa các doanh nghiệp để xem doanh nghiệp nào có thể thương mại hóa tri thức một cách tốt nhất. Dưới áp lực phải cải tiến, các doanh nghiệp tìm kiếm tri thức thông qua R&D và nhân viên có năng lực. Họ dành nhiều thời gian và năng lực để đảm bảo rằng có thể sử dụng tốt tri thức đó. Ngay trong giai đoạn đầu của quá học hỏi, Chính phủ có thể khuyến khích một cách chọn lọc tinh thần học tập của các doanh nghiệp bằng cách cung cấp các dịch vụ tư vấn về công nghệ, giảm thuế cho R&D và bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ. Các chính phủ cũng có thể đẩy nhanh tinh thần học tập của các doanh nghiệp bằng cách liên kết các nhà cung cấp tri thức trong các trường đại học với các viện nghiên cứu nhà nước với các doanh nghiệp.

Một hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia có hiệu quả khi nó phân bổ kinh phí cho nghiên cứu cơ bản để có thể hệ tiên tiến tiếp theo, đồng thời khai thác các tiềm năng thương mại của tri thức hiện tại, cân bằng các mục tiêu dài hạn và ngắn hạn. Chính sách tài trợ phải tập trung vào các nhà nghiên cứu hiệu quả nhất và đảm bảo đánh giá liên tục chất lượng và sự phù hợp của các kết quả nghiên cứu. Sự tiến bộ nghề nghiệp của những nhà nghiên cứu phụ thuộc vào mức độ họ đáp ứng được các mục tiêu này và làm cho tri thức trở nên sẵn sàng để các doanh nghiệp sử dụng.

Vốn nhân lực, một số trong đó đại diện cho các kỹ năng nghiên cứu chuyên ngành, cũng quan trọng như R&D. Vị thế ngày càng tăng của các kỹ năng bổ sung, chẳng hạn như quản lý, tiếp thị, và logistics cũng không kém phần quan trọng. Những kỹ năng này giúp các doanh nghiệp tổng hợp mọi tri thức vào một sản phẩm có hàm lượng tri thức cao được thiết kế để gây ấn tượng với khách hàng.

1.3. Nền tảng III - Số lượng, chất lượng và tính phù hợp của các sản phẩm tri thức tiên tiến

Hoạt động R&D gần như chỉ do riêng khu vực công thực hiện, trong một hệ thống với một số lượng lớn các viện nghiên cứu nhỏ của Nhà nước. Số liệu thống kê chính thức liệt kê ra hơn 600 các viện nghiên cứu công lập và hơn 2000 tổ chức khoa học và công nghệ có đăng ký. Nhưng chỉ vài chục trong số đó có uy tín để thực hiện những công trình hữu ích, chất lượng cao. Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, việc tăng chi ngân sách của Chính phủ cho R&D, chẳng hạn như thông qua các viện nghiên cứu của khu vực công, phần lớn đều có thể là lãng phí nếu các viện đó không phản ánh nhu cầu của ngành công nghiệp và không có mối liên kết chặt chẽ với các doanh nghiệp¹⁵².

Nhận thức của khu vực tư nhân về chất lượng nghiên cứu và sự hợp tác giữa các doanh nghiệp và khu vực nghiên cứu cho thấy Việt Nam tụt hậu so với các nước có cùng trình độ phát triển. Các doanh nghiệp ở Việt Nam nói chung đánh giá thấp về chất lượng nghiên cứu và sự cộng tác của các viện nghiên cứu công lập với

khu vực tư nhân (Hình 3.2). Cải cách mạnh mẽ đối với các viện nghiên cứu, trường đại học và sự liên kết giữa chúng phải là nhân tố trọng tâm được thực hiện trước khi tăng kinh phí. Những nỗ lực của Bộ Khoa học và Công nghệ thông qua việc cấp kinh phí và khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân để mang lại sự gắn kết cho công tác nghiên cứu vẫn chưa đem lại kết quả rõ rệt. Một cuộc điều tra do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và Ngân hàng Thế giới tiến hành năm 2012 cho thấy, chỉ có 6% các công ty đã cộng tác với đối tác bên ngoài và chỉ có 1% cộng tác với các trường đại học hoặc viện nghiên cứu¹⁵³.

Năng suất nghiên cứu cũng thấp so với mức thu nhập của Việt Nam. Trong năm 2011, các nhà nghiên cứu tại Việt Nam chỉ công bố được 432 bài báo trên các tạp chí được đưa vào *Chỉ số trích dẫn khoa học* (SCI) và *Chỉ số trích dẫn khoa học xã hội* (SSCI)¹⁵⁴. Theo chỉ số này Việt Nam được xếp hạng trên In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin, tuy nhiên, xét trên mỗi đầu viện nghiên cứu của Nhà nước chỉ công bố được ít hơn một bài báo quốc tế SCI/SSCI, điều này gây ra mối quan ngại cho các nhà hoạch định

152 OECD 2000.

153 OECD 2014, trang 118.

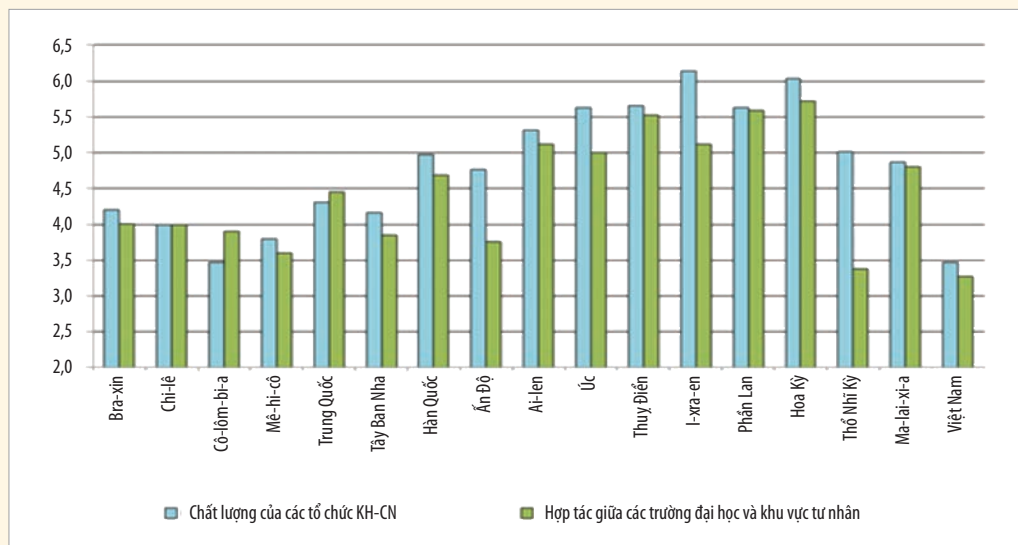
154 Hội đồng khoa học quốc gia (của Quỹ NSF Hoa Kỳ), 2014. Để so sánh quốc tế một cách chính xác, các bài báo dùng để so sánh thường bao gồm các phần tương ứng của các tác giả tham gia trong bài báo. Các bài báo có nhiều tác giả tham gia khi thống kê đầy đủ các tác giả thì số lượng sẽ lớn hơn. Ở Việt Nam, số tác giả trong nước là đồng tác giả lên đến khoảng 1.400 mỗi năm.

chính sách. Các nước thu nhập thấp hoặc trung bình khác, như Gioóc-đan-ni, Ma-rốc, hoặc Kê-nhi-a có số lượng ấn phẩm tương tự như của Việt Nam, mặc dù dân số của các nước này ít hơn nhiều lần so với dân số của Việt Nam. Số ấn phẩm của Việt Nam đã tăng gần gấp đôi trong giai đoạn từ năm 2006 đến năm 2011, nhưng Xinh-ga-po nhỏ bé tạo ra gấp mười lần số ấn phẩm của Việt Nam trong bất kỳ năm nào.

Giáo dục sau đại học trong nước và đào tạo nâng cao nguồn nhân lực cũng

còn yếu kém, mặc dù đã có điểm tích cực là Chính phủ cử các sinh viên có đủ điều kiện đi đào tạo tiến sĩ ở nước ngoài. Nhưng Việt Nam vẫn duy trì các hệ thống tách biệt giữa việc thực hiện nghiên cứu (chủ yếu trong các viện nghiên cứu của Nhà nước) và công tác đào tạo các nhà nghiên cứu và nguồn nhân lực có trình độ cao (thông qua hệ thống giáo dục sau đại học). Điều này làm tăng chi phí và làm giảm tính hiệu quả của cả hai hệ thống.

HÌNH 3.2. Đánh giá của doanh nghiệp về chất lượng nghiên cứu của các tổ chức khoa học và công nghệ và sự hợp tác giữa các trường đại học và khu vực tư nhân



Nguồn: Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu (2010).

1.4. Nền tảng IV - Chất lượng và kỹ năng phù hợp của lực lượng lao động

Chất lượng về mặt kỹ năng của lực lượng lao động bị ảnh hưởng do sự thiếu hụt và mất cân đối về cơ cấu trong hệ thống giáo dục đại học của Việt Nam. Tổng số tuyển sinh đại học đã tăng 57% trong giai đoạn 2005 - 2012, nhưng Việt Nam vẫn khó theo kịp các đối thủ cạnh

tranh của mình (Bảng 3.3). Sự lựa chọn của sinh viên về việc có nên theo học, học cái gì và học ở đâu, tiếp tục bị cản trở bởi các rào cản khác nhau về hành chính và pháp lý.

Những cải cách gần đây đã tìm cách làm cho các cơ sở giáo dục đại học được tự chủ và thích ứng hơn, nhưng ý định này vẫn chưa đem lại được kết quả mong muốn.

BẢNG 3.3. Kỹ năng của lực lượng lao động bị ảnh hưởng do sự mất cân đối về cơ cấu trong hệ thống giáo dục đại học

	2005	2010	2011	2012	Tăng trưởng
Dân số (18-24 tuổi)	9.168.000	9.245.400	8.465.200	7.887.800	
Tỷ trọng tuyển sinh ĐH	15,1%	23,4%	26,1%	27,6%	
Đại học					
Tổng nhập học	1.387.107	2.162.106	2.204.313	2.177.299	57%
Cao đẳng	299.294	726.219	756.292	724.232	142%
Đại học	1.087.813	1.435.887	1.448.021	1.453.067	34%
Tổng sinh viên tốt nghiệp	210.944	318.345	402.277	425.208	102%
Cao đẳng	67.927	130.966	169.400	176.917	160%
Đại học	143.017	187.379	232.877	248.291	74%
Sau đại học					
Tổng nhập học	34.982	67.388	85.504	72.731	108%
Tiến sỹ	3.430	4.683	6.233	5.958	74%
Thạc sỹ	31.552	62.705	79.271	66.773	112%
Tổng tốt nghiệp	5.780	15.630	18.834	17.204	198%
Tiến sỹ	359	504	549	343	- 4%
Thạc sỹ	5.421	15.126	18.285	16.861	211%

Nguồn: Bộ GDĐT (2013) và Niên giám thống kê (Tổng cục Thống kê, 2013).

Các chính sách về tăng quyền tự chủ đã phân cấp một số quyền quyết định cho các cơ sở giáo dục, nhưng còn quá nhiều các quyết định về thể chế vẫn phụ thuộc vào sự xem xét và phê duyệt của Nhà nước. Ngay cả các cơ sở giáo dục đại học có tính độc lập nhất vẫn đang hoạt động trong những phạm vi hạn hẹp để tạo ra nguồn thu và xây dựng chính sách tiền lương và tuyển sinh. Những gánh nặng về giám sát hành chính khiến cho hệ thống giáo dục gần như không thể thực hiện được nhiệm vụ chính là cung cấp cho sinh viên những kỹ năng mà nhà tuyển dụng cần. Điều đó có nghĩa là không tạo cho sinh viên có việc làm tốt và người sử dụng lao động có được nhân lực tốt để tăng năng suất. Sự thay đổi nhanh chóng về công nghệ sẽ làm cho vấn đề này trở nên tồi tệ hơn nếu những cải cách sâu sắc, táo bạo và nhanh hơn không được thực hiện. Những nỗ lực của Chính phủ để tạo ra các trường đại học theo mô hình mới, có quan hệ đối tác về mặt kinh tế với các nước tiên tiến là một bước đi đúng hướng. Các bài học kinh nghiệm từ những thử nghiệm này cần được nhân rộng nhanh chóng trên toàn hệ thống giáo dục.

Lập luận trung tâm của chương này là việc cải thiện hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia đòi hỏi một cách tiếp cận rộng hơn, bao gồm nhu cầu cho đổi mới sáng tạo từ phía doanh nghiệp và nguồn cung về vốn nhân lực chất lượng cao, tri thức

và R&D. Khía cạnh cung, cầu cho đổi mới sáng tạo được thảo luận ở phần tiếp theo.

2. NHU CẦU ĐỔI MỚI SÁNG TẠO TỪ PHÍA CẦU (DOANH NGHIỆP)

Khu vực tư nhân tạo ra của cải vật chất và phải ở vị trí trung tâm của chính sách trung hạn về tăng cường năng lực đổi mới sáng tạo. Việt Nam đã đạt được những tiến bộ trong việc khuyến khích các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo. Quá trình *Đổi mới* đã tạo điều kiện cho các doanh nghiệp được tiếp cận với những ý tưởng từ bên ngoài, tạo môi trường cạnh tranh và nhiều cơ hội cho cả trong nước và ngoài nước. Khu vực FDI chiếm hơn một phần ba tổng số việc làm chính thức của khu vực tư nhân. Tăng trưởng xuất khẩu đã luôn là một động lực quan trọng đối với tăng trưởng chung trong hai thập kỷ qua. Các bước đi cơ bản này phải được biến thành những lợi thế.

2.1. Tạo sự năng động cho hầu hết các doanh nghiệp

Ưu tiên chủ yếu của quốc gia là phải phát triển số lượng lớn các công ty năng động và mang tính đổi mới sáng tạo để tạo ra phía cầu cho đổi mới sáng tạo. Nếu không như vậy, tất cả những nỗ lực về khoa học và công nghệ sẽ là do cung đẩy

và trong trường hợp xấu nhất sẽ làm cho đầu tư mạo hiểm về công nghệ cao tốn kém và không có giá trị. Tuy nhiên Chính phủ vẫn chưa quan tâm đúng mức vấn đề này. Các doanh nghiệp tư nhân trong nước cảm thấy thiếu sự đáp ứng của Chính phủ đối với các nhu cầu của họ.

Những thách thức này còn tùy thuộc theo loại hình doanh nghiệp. Đối với DNNN, doanh nghiệp FDI, và doanh nghiệp trong nước, Việt Nam cần phải loại bỏ những rào cản riêng để tăng năng suất, cũng như có sự hỗ trợ thích hợp của Chính phủ.

Doanh nghiệp nhà nước

Khu vực DNNN lớn nhưng thiếu năng động. Khu vực này đòi hỏi phải có áp lực cạnh tranh lớn hơn, nếu muốn nó trở thành một động lực tăng trưởng. Một số người lập luận rằng các doanh nghiệp này có thể là nền tảng cho nền kinh tế, tương tự như các chaebol, các tập đoàn lớn thuộc sở hữu gia đình của Hàn Quốc. Mặc dù có sự trợ cấp và hỗ trợ lớn của Chính phủ, nhưng các DNNN đã không đem lại được tăng trưởng xuất khẩu cao và bền vững. Các chương trình và giải pháp tăng năng suất và nâng cao chất lượng đang được thực hiện đã có thể bảo đảm cầu mạnh mẽ đối với tri thức công nghệ và đổi mới sáng tạo. Tuy nhiên, mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa Chính phủ và các DNNN (bảo

hộ thị trường để phân chia lợi nhuận) không phải là một công thức để tạo động lực cho tăng trưởng mang tính cạnh tranh và năng động.

Doanh nghiệp nước ngoài

Đầu tư trực tiếp nước ngoài lớn tại Việt Nam đã thúc đẩy sự tăng trưởng, tạo ra hàng triệu việc làm và mở thêm khả năng cho doanh nghiệp Việt Nam hội nhập vào chuỗi giá trị toàn cầu. Sự cạnh tranh tiềm ẩn trong định hướng xuất khẩu của các doanh nghiệp này vẫn là một động lực bất biến để tăng năng suất và đổi mới sáng tạo, mặc dù không nhất thiết phải thực hiện ở Việt Nam. Vị thế của Việt Nam trong chuỗi giá trị toàn cầu là công việc lắp ráp, đóng góp rất thấp trong giá trị gia tăng. Những công việc này đang hạn chế tác động lan tỏa công nghệ đối với các doanh nghiệp trong nước. Ngành công nghiệp nghiên cứu ứng dụng/lập trình non trẻ ở TP Hồ Chí Minh và Đà Nẵng có thể dẫn đến loại hình R&D mà Trung Quốc và Ấn Độ đã thiết lập. Mặc dù các doanh nghiệp này có cung cấp cơ hội việc làm cho những người được đào tạo về công nghệ thông tin, nhưng tác động lan tỏa không phải là tự động mà có.

Những doanh nghiệp FDI này có các kênh thông tin liên lạc với Chính phủ và có vai trò trong nền kinh tế nên dễ được quan tâm và đáp ứng hơn. Tuy nhiên, như kinh nghiệm của Xinh-ga-po cho thấy, các

doanh nghiệp trong nước tìm cách tham gia vào chuỗi cung ứng cần phải có một hệ thống hỗ trợ để nâng cao khả năng đáp ứng về giá cả, chất lượng và tính kịp thời đối với các yêu cầu của các công ty đa quốc gia, cũng như cần một hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia phát triển tốt để dịch chuyển khỏi nhiệm vụ lắp ráp sang các hoạt động đóng góp nhiều giá trị gia tăng hơn.

Doanh nghiệp trong nước

Khoảng 96% doanh nghiệp của Việt Nam là doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN). Khu vực tư nhân trong nước của Việt Nam, cả các DNVVN đã có chỗ đứng trên thị trường và các ngành công nghệ cao còn non trẻ, đều phải đối mặt với những thách thức trong xuất khẩu, quản lý và môi trường kinh doanh. Nhưng các doanh nhân phản nản rằng Chính phủ không áp dụng cách tiếp cận nuôi dưỡng doanh nghiệp như ở các nền kinh tế thần

kỳ châu Á. Rất nhiều luật quy định về hỗ trợ tài chính, quyền sở hữu trí tuệ, hoàn thuế và cấp tài sản (đất đai) cho các công ty công nghệ cao đều chỉ có trên giấy tờ (Hộp 3.4). Khi các doanh nghiệp hoặc các doanh nhân muốn tận dụng những lợi thế từ các quy định hỗ trợ này, họ nhận thấy các công chức không nắm được các quy định hoặc gây khó dễ đối với nỗ lực của doanh nghiệp. Tại các quốc gia như Hàn Quốc hay Xinh-ga-po ở giai đoạn phát triển tương tự, sự hỗ trợ của họ đều nhất quán, có mục tiêu và có hiệu lực hơn. Một số doanh nghiệp, thông thường là DNNN và các công ty đa quốc gia, đều đủ lớn để truyền tải một cách hữu hiệu những mối quan ngại của họ về môi trường kinh doanh hoặc chính sách của Chính phủ. Nhưng khu vực DNVVN manh mún thì thiếu sự kết nối trực tiếp hoặc thiếu các hiệp hội doanh nghiệp để vận động chính sách của Chính phủ.

HỘP 3.4. Nhiều quy định của Chính phủ chỉ nằm trên giấy

Pháp luật Việt Nam quy định nhiều biện pháp để hỗ trợ khu vực tư nhân. Tuy nhiên, các doanh nhân thuộc mọi loại hình công ty luôn trả lời rằng những biện pháp này chỉ tồn tại trên giấy tờ.

Ví dụ, các doanh nghiệp công nghệ cao mới khởi nghiệp về lý thuyết được đảm bảo miễn giảm thuế tài sản và tiếp cận tín dụng, nhưng họ đều báo cáo rằng không có điều khoản nào tồn tại trong thực tế cả. Điều tồi tệ hơn là họ rất ngại nộp hồ sơ bảo hộ bằng

sáng chế vì thường thấy các ý tưởng bị đánh cắp chứ không phải là được bảo vệ.

Quy trình phê duyệt các sản phẩm mới bị chậm trễ kéo dài. Ví dụ, trường Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh ở Việt Nam có thể bị mất cơ hội thương mại hóa “Phim X quang sinh học”. Các bệnh viện của Việt Nam đã thử nghiệm thành công sản phẩm mới phát triển này, có chi phí thấp hơn gần 4/5 chi phí của các đối thủ cạnh tranh nhập khẩu. Sản phẩm hứa hẹn có khả năng sinh lợi trên thị trường xuất khẩu và thị trường trong nước. Tuy nhiên, việc mở rộng quy mô bị cản trở bởi các kỹ năng tiếp thị yếu kém, thiếu khả năng tiếp cận tín dụng, quy trình phê duyệt chậm chạp và sự hỗ trợ không thích hợp của Chính phủ. Mặc dù sản phẩm có lợi thế lớn về giá, nhưng do ưa chuộng công nghệ nhập khẩu và do không có khả năng mở rộng sản phẩm nhanh chóng, nên tương lai của sản phẩm công nghệ mới khó có chỗ đứng.

Điều này trái ngược hoàn toàn với câu chuyện thành công của các “con hổ châu Á”. Trong giai đoạn tăng trưởng cao của nền kinh tế Hàn Quốc, Chính phủ đã bảo lãnh dòng tín dụng cho các doanh nghiệp đạt chỉ tiêu xuất khẩu. Cơ quan Xúc tiến đầu tư thương mại Hàn Quốc đã có mạng lưới hỗ trợ xuất khẩu mạnh mẽ cho các doanh nghiệp nhỏ, non trẻ.

2.2. Nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp Việt Nam

Điều cốt yếu để nâng cao năng lực cho doanh nghiệp là tiếp thu các công nghệ từ nước ngoài hoặc từ các công ty đa quốc gia và để thực hiện được điều này thì nghiên cứu do Chính phủ tài trợ là có hiệu quả. Điều này liên quan đến việc phát triển năng lực của các doanh nghiệp về tiếp thu công nghệ và trong tương lai là năng lực

sáng tạo ra công nghệ¹⁵⁵.

Năng lực đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp Việt Nam hiện còn yếu kém. Trả lời một cuộc khảo sát về việc phổ biến kết quả nghiên cứu, 42% cán bộ các viện nghiên cứu công lập và trường đại học báo cáo rằng các công ty thiếu năng lực về công nghệ để áp dụng kết quả nghiên cứu¹⁵⁶. Nhiều người trả lời rằng họ cảm thấy khu vực tư nhân không quan tâm đến việc sử dụng

155 Rand và Tarp 2012.

156 Oh, 1997.

kết quả nghiên cứu của họ và nhấn mạnh việc thiếu khả năng hấp thụ của các doanh nghiệp. Điều này cho thấy yêu cầu đối với việc nâng cấp doanh nghiệp trong hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia là cấp thiết. Các doanh nghiệp trong nước thiếu sự liên kết với các doanh nghiệp FDI cả trong sản xuất cũng như chuyển giao tri thức.

Để đảm bảo rằng các doanh nghiệp FDI thực sự là đầu tàu “kéo” khu vực tư nhân trong nước đi lên, đòi hỏi phải phát triển một khu vực DNNVV mạnh trong nước và phát triển các kỹ năng phù hợp. Việc tận dụng các chuỗi giá trị toàn cầu cũng là điều quan trọng vì đôi khi, Việt Nam có thể dựa vào các công ty đa quốc gia với tư cách là những người dẫn dắt

khu vực tư nhân. Điều này đã có tiền lệ trong kinh nghiệm của Xinh-ga-po trong những năm 1980 (Hộp 3.5). Vào thời điểm đó Chính phủ Xinh-ga-po đã nhận ra rằng, mặc dù có sự hiện diện của hàng loạt các MNC, nhưng các doanh nghiệp trong nước vẫn không được hưởng lợi hoặc được nâng cấp và họ đã đưa ra một số chương trình có hiệu quả. Ở Hàn Quốc, doanh nghiệp nhỏ đã không được hưởng lợi từ các tác động lan tỏa của các tập đoàn Chaebol đang chiếm ưu thế trong nền kinh tế. Nhận thấy tác động lan tỏa sẽ lớn hơn với năng lực lớn hơn của công ty trong nước¹⁵⁷, quốc gia này đã áp dụng các chương trình nâng cấp doanh nghiệp mà kết quả thu được là rất tích cực.

HỘP 3.5. Nâng cấp doanh nghiệp trong một nền kinh tế với sự chiếm ưu thế của các công ty đa quốc gia nước ngoài, trường hợp Xinh-ga-po

Xinh-ga-po đã dựa ở mức độ cao vào các công ty đa quốc gia nước ngoài chứ không phải là các công ty trong nước. Vào những năm 1990, khoảng 75% sản lượng sản xuất và 80% xuất khẩu của Xinh-ga-po là từ các MNC nước ngoài. Phần lớn khu vực dịch vụ là thuộc sở hữu nước ngoài, ngay cả hiện tại, đặc biệt là các dịch vụ tài chính, khách sạn và vận tải.

157 Blomstrom và Kokko 1998. Đây cũng là trường hợp ở ngay cả những nước mà quyền sở hữu trí tuệ còn yếu kém. Thứ nhất, các cuộc phỏng vấn với các MNC cho thấy rằng họ đang rất thận trọng về việc đưa công nghệ tiên tiến của mình tới các quốc gia mà các công nghệ đó không được bảo hộ. Do đó, mức độ mà các MNC tiến hành nghiên cứu ở cấp độ rất cao có thể sẽ phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng của chế độ sở hữu trí tuệ. Thứ hai, Zhao (2000) cho thấy, phù hợp với các phần trước, các doanh nghiệp có thể bảo hộ tài sản trí tuệ của họ do thiếu vắng các yếu tố bổ sung quan trọng cần thiết cho việc khai thác nó, ví dụ, mạng lưới tiếp thị hoặc chuyên môn, hoặc năng lực công ty nói chung. Một lần nữa, điều này cho thấy lợi ích từ chi cho R&D và KH&CN nói chung đòi hỏi phải quan tâm nhiều tới các yếu tố bổ sung đó.

Để ứng phó, Ủy ban Phát triển Kinh tế (EDB) đã rất thành công trong việc nuôi dưỡng các mối liên kết và tác động lan tỏa từ các công ty đa quốc gia bằng cách làm việc chặt chẽ với các MNC nước ngoài có đại diện trong Ban cố vấn của mình. Điều này tạo điều kiện cho EDB có được thông tin trực tiếp về sở thích, trở ngại và những thay đổi chính sách theo mong muốn của các MNC.

Nhận thức được tác động lan tỏa từ các MNC tới các DNVVN trong nước ở mức thấp, Chính phủ Xinh-ga-po đã khởi động một chiến dịch trên toàn quốc để nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của tăng năng suất. Chính phủ đã ký hợp đồng với Trung tâm năng suất Nhật Bản để giúp hình thành một tổ chức mà cuối cùng đã trở thành một hệ thống rộng lớn các dịch vụ hỗ trợ DNVVN, đó là Ủy ban tiêu chuẩn, năng suất và đổi mới sáng tạo Xinh-ga-po (SPRING).

EDB đã đưa ra Chương trình nâng cấp công nghiệp trong nước vào đầu những năm 1980 để tranh thủ lợi thế từ các MNC. Theo đó, Ủy ban này đã lựa chọn một số ngành công nghiệp cung ứng then chốt trong nước để nâng cấp các hoạt động trong các MNC nước ngoài. EDB cũng trả lương cho các chuyên gia MNC làm việc trong các doanh nghiệp trong nước.

EDB cũng đã làm việc với các MNC để thành lập các trung tâm đào tạo kỹ năng mà có thể được sử dụng cho nhiều ngành công nghiệp, do đó đảm bảo tác động lan tỏa giữa các ngành. Chính phủ tài trợ cho dự án này, nhưng giao cho các MNC thực hiện việc đào tạo chứ không phải là các trung tâm đào tạo và trường học của Chính phủ.

Trong một số chương trình hỗ trợ tài chính và kỹ thuật, Chương trình tài chính cho công nghiệp trong nước đã mở rộng các khoản vốn vay cho việc mua máy móc, thiết bị. Chương trình hỗ trợ kỹ thuật cho doanh nghiệp trong nước đã tài trợ cho các chuyên gia bên ngoài để nâng cấp hoạt động và công tác quản lý. Quỹ Phát triển kỹ năng chia sẻ các chi phí đầu tư nâng cấp các kỹ năng cho lực lượng lao động.

Chính phủ cũng đã xác định và hỗ trợ 14 cụm cluster, trong đó có nhiều cụm mang tính đa ngành. Các cụm này bao gồm tài chính, vận tải, du lịch, xây dựng, điện tử, bảo hiểm, kinh doanh hàng hóa, cơ khí chính xác, cơ khí hạng nặng, công nghệ thông tin, công nghiệp phụ trợ nói chung và dầu khí, hóa dầu. Mỗi cụm đã được thử nghiệm về tính hiệu quả, khả năng cạnh tranh và đều có một số lợi thế so sánh cốt lõi chung, cho dù các cụm được hình thành một cách tự nhiên, hoặc được tạo ra, hoặc trong cơ cấu

ngành công nghiệp. Những cụm này tạo ra các hoạt động có giá trị cao, do đó các công việc lắp ráp dần dần được chuyển sang các nước khác.

Cơ quan Khoa học, Công nghệ và Nghiên cứu đã tài trợ 12 viện nghiên cứu để thực hiện các dự án R&D liên quan đến nhu cầu của ngành công nghiệp.

Nguồn: Blomstrom, Kokko và Sjöhalon 2002; Maloney và Savias (2014). Wong 2008, Toh 2005.

Hiện nay vấn đề tương tự này cũng xuất hiện ở Việt Nam. Phần lớn các tác động lan tỏa là từ các nhà cung cấp hàng hóa bán ra tại thị trường Việt Nam. Nhưng có rất ít tác động lan tỏa từ các nhà cung cấp cho các nhà sản xuất trong nước để xuất khẩu, mặc dù đây là một hoạt động kinh tế chủ yếu¹⁵⁸. Ví dụ, Samsung Việt Nam cho thấy, trong số 200 nhà cung cấp là DNNVV tiềm năng của Việt Nam trả lời thư mời bày tỏ quan tâm của tập đoàn này, không có doanh nghiệp nào có thể đáp ứng đồng thời cả về giá cả, chất lượng và tính kịp thời. Sự đáp ứng này là điều kiện rất quan trọng để trở thành một phần trong chuỗi cung ứng của Samsung. Việt Nam có thể học hỏi những bài học quan trọng từ những ví dụ có liên quan của Xingapo và Hàn Quốc.

Chất lượng quản lý, chỉ tiêu đại diện cho thước đo năng lực đổi mới của doanh nghiệp

Các thước đo về năng lực đổi mới của các doanh nghiệp trong nước là rất ít và rất khó so sánh quốc tế. Để khắc phục điều này, Đại học kinh tế Luân Đôn và Đại học Stanford đã tiến hành một Khảo sát quản lý ở phạm vi thế giới (WMS). Các nhà nghiên cứu đã phỏng vấn các doanh nghiệp Việt Nam theo một phương pháp luận mà hai trường đại học này đã sử dụng trên toàn thế giới. Điều này cho phép có thể so sánh được với các nước khác và chẩn đoán sâu hơn những hạn chế của các doanh nghiệp.

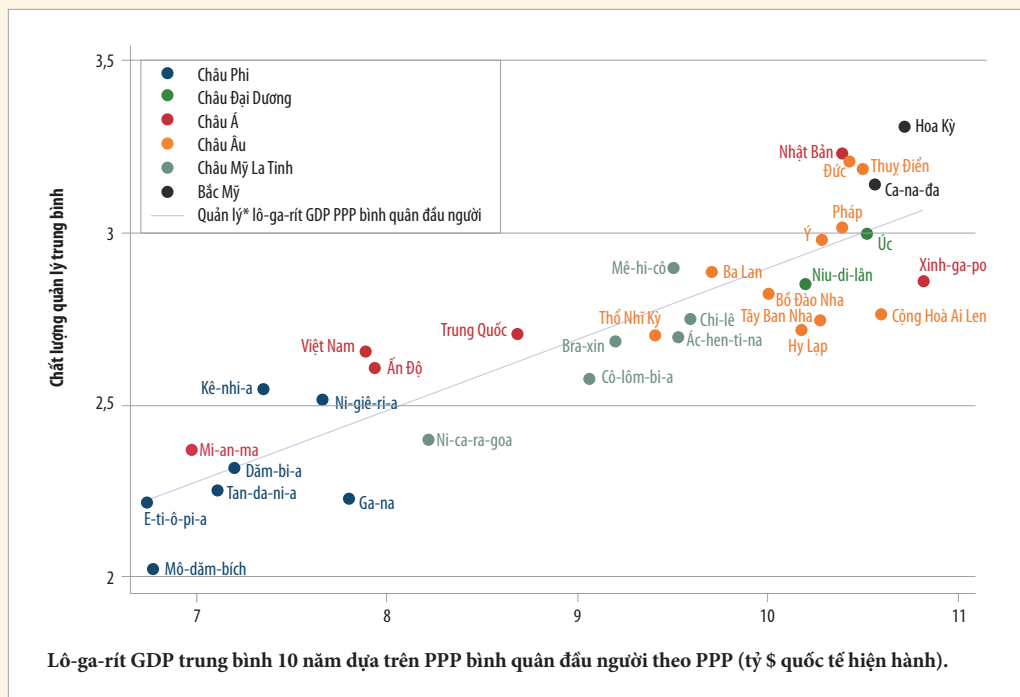
Trước hết, khảo sát này cho thấy có mối quan hệ chặt chẽ giữa chất lượng quản lý và GDP (Hình 3.3) (các tài liệu nghiên cứu khoa học đã nghiêng về kết quả này).

158 Newman và những người khác 2014.

Thứ hai, chất lượng quản lý của Việt Nam thấp hơn đáng kể so với mức trung bình của thế giới, nhưng tốt hơn kỳ vọng so với mức thu nhập của Việt Nam và tương đương với Ấn Độ, Trung Quốc, Bra-xin, Chi-lê và thậm chí Hy Lạp. Thứ ba, trình độ yếu kém của Ấn Độ và Trung Quốc cũng phù hợp với quan điểm cho rằng số lượng khá cao về R&D và bằng sáng chế của họ có được chủ yếu nhờ vào các công ty đa quốc gia và năng lực đổi mới sáng tạo thực sự là thấp hơn đáng kể so với mức độ mà các chỉ số này cho thấy.

Phân tích các điểm số về quản lý, Hình 3.4 cho thấy, Việt Nam mạnh về giám sát, nhưng yếu về hoạch định các mục tiêu dài hạn, áp dụng công nghệ mới và các thông lệ tốt nhất trong hoạt động và về xây dựng chính sách phát triển nguồn nhân lực. Các cuộc phỏng vấn với các công ty cho thấy rằng nhiều nhà quản lý doanh nghiệp luôn đạt được chỉ tiêu do họ đặt ra. Bất kỳ mục tiêu nào đạt dưới 100% đều không thể chấp nhận đối với cán bộ quản lý cấp cao. Tuy nhiên, cho dù bất kỳ chính sách mang tính chiến lược hay tư duy hướng tới tương lai,

HÌNH 3.3. Việt Nam thể hiện mối quan hệ rộng giữa chất lượng quản lý và GDP, xếp hạng tốt hơn kỳ vọng với mức thu nhập của quốc gia này



Nguồn: Bloom và cộng sự (2015).
 Chú ý: Tháng 4/2013. Chỉ số Triển vọng Kinh tế thế giới (IMF).

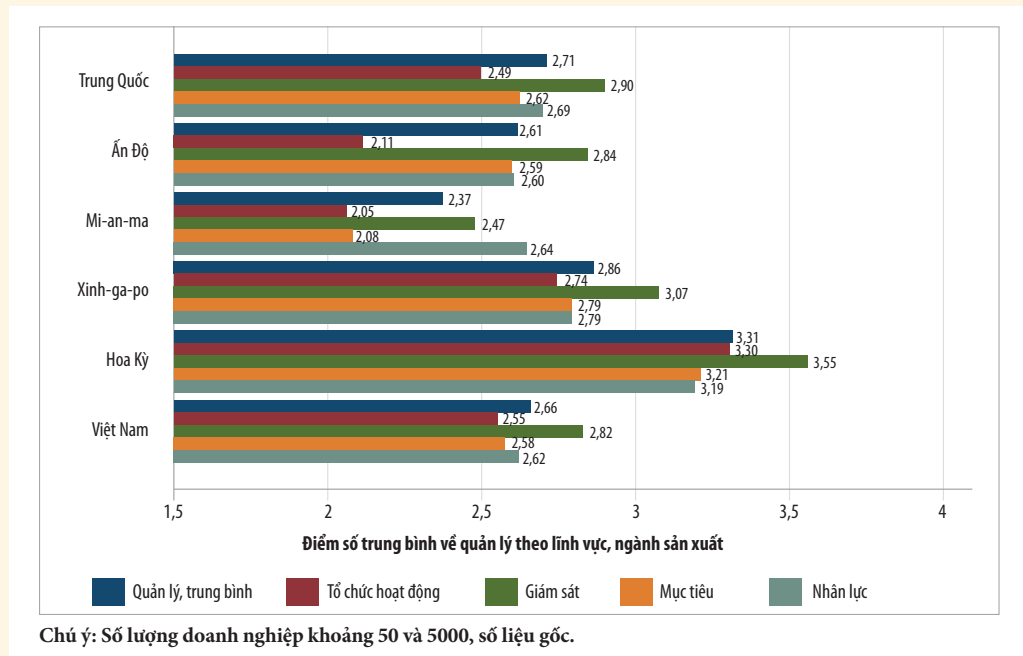
các nhà quản lý Việt Nam đều nhấn mạnh rằng mục tiêu chính của họ là lợi nhuận. Các mục tiêu của doanh nghiệp Việt Nam luôn mang tính ngắn hạn¹⁵⁹.

Nhận định này cũng phù hợp với báo cáo rằng 84% doanh nghiệp được khảo sát không có chương trình về ứng dụng công nghệ hoặc R&D¹⁶⁰. Phần lớn các doanh nghiệp còn thiếu một tầm nhìn dài hạn về nâng cấp công ty và sản phẩm cũng như nguồn nhân lực cần thiết cho

đổi mới sáng tạo. Ví dụ, các doanh nghiệp cho rằng phát triển tài năng là tốn kém và thường không cần thiết, vì có thể dễ dàng thay thế người lao động và thậm chí cả các nhà quản lý. Điều này tạo ra khoảng cách giữa yêu cầu đổi mới mang tính chủ động với việc áp dụng các thông lệ tốt nhất và chiến lược dài hạn cho doanh nghiệp.

Do đó, chất lượng quản lý trở thành một yếu tố bổ sung quan trọng cho nỗ lực thúc đẩy R&D.

HÌNH 3.4. Việt Nam mạnh về giám sát, nhưng yếu về hoạch định các mục tiêu dài hạn, áp dụng công nghệ mới và các thông lệ tốt nhất trong hoạt động và về xây dựng chính sách nguồn nhân lực



Nguồn: Bloom và cộng sự (2015).

159 Bloom và cộng sự, 2015.

160 Tarp và Rand, 2012.

Điều gì thúc đẩy chất lượng quản lý?

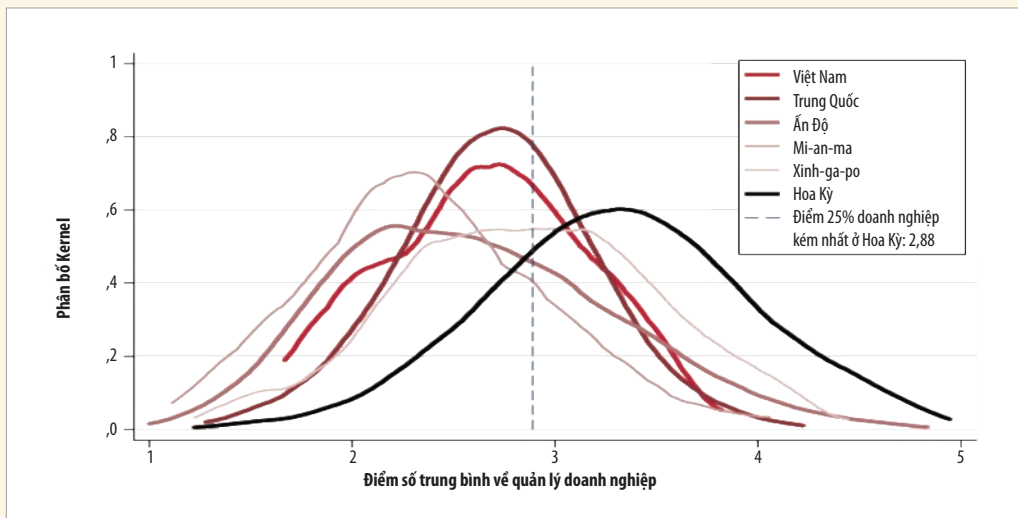
So với hầu hết các nước đang phát triển, Việt Nam bị tụt hậu trên tất cả các loại hình doanh nghiệp. Thậm chí ngay cả 10% doanh nghiệp tốt nhất của Việt Nam cũng tụt hậu so với doanh nghiệp trung bình của Hoa Kỳ theo chuẩn so sánh tiên tiến nhất (Hình 3.5). Hai yếu tố cốt lõi trong mức trung bình của chất lượng quản lý đã được xác định là mức độ cạnh tranh và cơ cấu sở hữu¹⁶¹. Chất lượng vốn nhân lực và chất lượng đào tạo về quản lý là hai yếu tố

quan trọng trong toàn bộ phân bố¹⁶². Phát hiện thứ hai này nhấn mạnh sự cần thiết phải có nhiều loại kỹ năng khác nhau có chất lượng cao, như Nền tảng IV, ngoài kỹ năng nghiên cứu và kỹ năng kỹ thuật được thúc đẩy theo Nền tảng III.

Dịch vụ khuyến khích công nghệ

Việt Nam phải đối mặt với những hạn chế lớn về năng lực của doanh nghiệp. Đổi mới sáng tạo không thể phát triển nếu chưa đạt tới một ngưỡng tinh xảo nhất

HÌNH 3.5. Ngay cả những doanh nghiệp tốt nhất của Việt Nam cũng thấp thua doanh nghiệp trung bình về tiêu chuẩn biên



Chú ý: Tỷ lệ doanh nghiệp Việt Nam có điểm số thấp hơn cả 25% doanh nghiệp kém nhất của Hoa Kỳ là 64%.

Nguồn: Bloom và cộng sự (2015).

161 Bloom và Van Reenen 2007.

162 Maloney và Sarrias (2014) tìm thấy hiệu ứng của của cạnh tranh ít hơn và giống như Bloom (2015) cho thấy rằng chất lượng về vốn nhân lực và đào tạo về quản lý là quan trọng trong toàn bộ phân bố.

định ở các doanh nghiệp và các trang trại, được bắt đầu từ những nền tảng nhất định. Ở các nước tiên tiến, chính phủ sử dụng các dịch vụ khuyến công nghệ để tạo điều kiện chuyển giao công nghệ cho các doanh nghiệp và trang trại. Các chương trình này rất quan trọng để nâng cấp năng lực của doanh nghiệp. Chúng cũng rất hữu ích để xác định các doanh nghiệp tăng trưởng cao (như các chú linh dương), đó là một nhóm nhỏ các công ty nhưng tạo ra phần lớn tăng trưởng về việc làm. Tại Anh quốc, các doanh nghiệp tăng trưởng cao này được gọi là “6% sống còn”, chiếm hơn một nửa tổng số việc làm được tạo ra¹⁶³. Các doanh nghiệp này rõ ràng cần được hỗ trợ để đảm bảo về khả năng tiếp cận tín dụng và nâng cao năng lực tổ chức. Tuy nhiên, để xác định trước được những doanh nghiệp tăng trưởng cao là vô cùng khó khăn vì không có doanh nghiệp tăng trưởng cao mang tính điển hình. Các doanh nghiệp này không đồng nhất ở trong các ngành,

các mô hình kinh doanh, cơ cấu sở hữu và con đường phát triển¹⁶⁴. Sự kết hợp giữa hệ thống khuyến công nghệ rộng lớn cho doanh nghiệp với các tổ chức của khu vực tư nhân như phòng thương mại và các ngân hàng hoạt động trong khu vực tư nhân, giống như ở Nhật Bản và Xinh-ga-po, có thể giúp xác định các doanh nghiệp có tiềm năng tăng trưởng cao để hỗ trợ.

Chính phủ Việt Nam nhận thức được sự cần thiết nâng cao chất lượng và năng suất của các doanh nghiệp. Để thực hiện công việc này, đã có một số chương trình giống những chương trình ở Nhật Bản, Xinh-ga-po và các nước khác, kể cả các chương trình do Viện Năng suất Việt Nam thực hiện. Tuy nhiên, các cuộc phỏng vấn đối với Viện Năng suất Việt Nam cho thấy rằng, vẫn còn phải cải tiến về thiết kế chương trình và nhân lực thực hiện. Các hệ thống về năng suất và chất lượng ở Nhật Bản, Hàn Quốc, Cô-lôm-bi-a và Xinh-ga-po chủ yếu dựa vào cán bộ xúc

163 Các doanh nghiệp tăng trưởng cao được xác định tại OECD (2008) là “các doanh nghiệp có tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm về số việc làm tạo ra lớn hơn 20% mỗi năm, trong thời gian ba năm, và với hơn 10% vào đầu thời kỳ quan sát.

164 Brown và những người khác (2014) lập luận rằng chúng không nhất thiết là doanh nghiệp non trẻ. Ở Hoa Kỳ, độ tuổi trung bình của các công ty này là 25 và ở Anh, 70% đã đi vào hoạt động ít nhất 5 năm. Thứ hai, ở Anh, chúng đều có khả năng hoạt động trong lĩnh vực “công nghệ cao”, nếu không, thì có nhiều doanh nghiệp như vậy trong ngành công nghiệp truyền thống như xây dựng và dịch vụ. Dưới 15% các doanh nghiệp của Anh khởi nguồn từ các ngành công nghệ cao. Thứ ba, các trường đại học cho thấy rằng rất ít các doanh nghiệp tăng trưởng cao (HGF) có nguồn gốc từ các trường đại học. Thứ tư, phần lớn là không được hỗ trợ bởi nguồn vốn đầu tư mạo hiểm (VC) hoặc các nguồn tài chính doanh nghiệp. Thứ năm, tăng trưởng của HGF là cực kỳ không đồng đều, trải qua thời gian dài hơn với mức tăng trưởng thấp hoặc không tăng trưởng được kết thúc bởi “sự vỡ òa” ngắn gọn của tăng trưởng nhanh. Do đó sự tăng trưởng nhanh của công ty hiếm khi được duy trì trong thời gian dài hơn và HGF của ngày hôm nay sẽ không phải là HGF của ngày mai. Điều đó có nghĩa là, trong khi một doanh nghiệp nào đó có thể tạo ra tốc độ tăng trưởng việc làm 20% trong năm nay, nhưng kết quả hoạt động tiếp theo của nó lại không thể luận chứng cho nó là một doanh nghiệp tăng trưởng ổn định, mà là một doanh nghiệp tăng trưởng ở mức độ khiêm tốn hơn nhiều.

tiên có nhiều kinh nghiệm của khu vực tư nhân. Nhân lực của Viện Năng suất Việt Nam chủ yếu là những người tốt nghiệp Trường Đại học Kinh tế Hà Nội, có kinh nghiệm thực tế hạn hẹp. Ngược lại, hầu hết các cán bộ xúc tiến công nghệ của Cô-lôm-bi-a đều đã từng làm việc tại các công ty đa quốc gia hoặc các công ty quốc gia lớn, thường đã giữ các vị trí cao. Chỉ với chuyên môn như vậy thì mới thúc đẩy được nhu cầu của khu vực tư nhân đối với các dịch vụ cải thiện về năng suất và chất lượng. Sự tồn tại của Viện Năng suất Việt Nam sẽ có vấn đề nếu không có các khoản trợ cấp lớn của Chính phủ.

Nhật Bản đã giúp phát triển các dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp tuyệt vời của Xinh-ga-po (Hộp 3.5). Cơ quan hợp tác quốc tế (JICA) của Nhật Bản đã thực hiện một đánh giá về Viện Năng suất Việt Nam và đề xuất những cải cách có thể. Cũng cần đánh giá lại toàn bộ hệ thống hỗ trợ cho doanh nghiệp ở nhiều cấp độ tinh xảo khác nhau. Ở Nhật Bản, Xinh-ga-po và Hàn Quốc, các chương trình kiểu 5S/ Kaizen nhấn mạnh việc cải tiến không ngừng và dần dần có vai trò quan trọng đối với việc nâng cấp doanh nghiệp¹⁶⁵.

Hỗ trợ cho nâng cấp và đổi mới sáng tạo ở trình độ cao hơn

Do trình độ các công ty ngày càng trở nên tinh xảo hơn, nên việc cung cấp tri thức ở trình độ cao hơn và phù hợp hơn cũng ngày càng trở nên quan trọng. Vai trò của giáo dục đại học và các viện nghiên cứu của Chính phủ cũng trở nên quan trọng trong chuỗi các dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp và trong các chương trình xúc tiến đổi mới sáng tạo, như đã thấy ở Hàn Quốc, Nhật Bản, Xinh-ga-po và các nước tiên tiến khác. Điều này sẽ được thảo luận ở phần “Đổi mới sáng tạo từ phía Cung” dưới đây của chương này.

2.3. Môi trường thuận lợi cho tích lũy tri thức và vốn vật chất

Đổi mới sáng tạo ở trình độ thấp có thể phản ánh những rào cản đối với các yếu tố để tích lũy nguồn vốn tri thức. Phần này tập trung vào các vấn đề của đổi mới sáng tạo, như môi trường kinh doanh không thuận lợi, những khó khăn trong quản lý rủi ro và tài trợ không đầy đủ trong giai đoạn đầu khởi nghiệp. Đồng thời cũng tập trung xem xét vấn đề kém hiệu quả trong

¹⁶⁵ Theo các cuộc phỏng vấn, không có các từ riêng biệt cho sự đổi mới và sáng chế. Điều quan trọng cần phải nhấn mạnh là, ví dụ, các khái niệm chính của Kaizen ở Nhật Bản là một sự gia tăng dần dần năng suất thông qua cải tiến dần dần chứ không phải là bước tiến nhảy vọt về phía trước. Trong thực tế, các doanh nghiệp không có khả năng thực hiện những phát minh lớn nếu chúng không được vận hành tốt và phải trải qua một giai đoạn cải thiện dần dần. Một lần nữa, trong trung hạn, trọng tâm chính sách có lẽ cần phải được đặt nhiều hơn vào việc tăng cường năng lực công ty khi tiến hành những bước nhảy lớn về đổi mới lớn trong bộ máy KH&CN.

đầu tư của các doanh nghiệp, quản lý yếu kém của Chính phủ trong các chương trình hỗ trợ tài chính và bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ.

Quản lý rủi ro

Phát triển là một quá trình đặt ra sự đánh cược. Bất kỳ khoản đầu tư nào đều có rủi ro và việc đầu tư vào tích lũy vốn tri thức cũng không có sự khác biệt. Rủi ro trong đầu tư vào phát minh, sáng chế có thể còn cao hơn vì sẽ không nắm rõ được sự phân bổ về lợi nhuận. Vì vậy, các thể chế và kỹ năng tạo thuận lợi cho công tác quản lý rủi ro là rất cần thiết (Hộp 3.6).

Ví dụ, Foster và Rosensweig đã chứng minh tầm quan trọng của việc giảm thiểu rủi ro trong áp dụng các công nghệ nông nghiệp¹⁶⁶. Việc nâng cấp tỷ lệ chất lượng, một hoạt động đổi mới sáng tạo cốt lõi, là gắn với phương sai của tỷ lệ tăng trưởng chất lượng¹⁶⁷. Các quốc gia giàu có cố gắng giảm thiểu rủi ro nhờ đầu tư vào nâng cấp chất lượng và do đó thu được lợi nhuận cao nhất¹⁶⁸. Vì vậy, đầu tư vào tri thức

để bảo đảm chất lượng (hoặc tăng năng suất) cần phải đủ ngưỡng để giúp cho các doanh nghiệp và các quốc gia có thể quản lý được sự rủi ro này¹⁶⁹.

Để tạo điều kiện cho việc quản lý rủi ro, Việt Nam cần phải tập trung vào 3 lĩnh vực sau:

- Nâng cao năng lực đánh giá và quản lý rủi ro cho các doanh nhân thông qua các loại hình chương trình đã được thảo luận ở phần trước.
- Giảm rủi ro trong hệ thống bằng cách đảm bảo các quy định pháp luật được nhất quán và mang tính hỗ trợ trong dài hạn¹⁷⁰.

Hỗ trợ quản lý rủi ro thông qua các thể chế hoặc các cách tiếp cận để giúp đa dạng hóa rủi ro. Sự giúp đỡ này bao gồm hỗ trợ giáo dục đại học và các viện của Chính phủ, phát triển khu vực tài chính hiện đại, hỗ trợ thu thập thông tin. Sự giúp đỡ này cũng bao gồm cả hỗ trợ để bù đắp các yếu tố ngoại lai bị chiếm đoạt, thông qua các cơ quan hỗ trợ xuất khẩu và các quỹ hỗ trợ đổi mới sáng tạo.

166 Foster và Rosensweig 2008.

167 Kirshna và những người khác, 2015. Chất lượng đối với Hoa Kỳ được đo bằng đơn giá xuất khẩu.

168 Krishna và những người khác, 2015. Chất lượng được đo bằng giá trị sản phẩm xuất khẩu sang Hoa Kỳ.

169 Acemoglu và những người khác 1997.

170 Gần đây, sự bất ổn định về các quy định xung quanh các lĩnh vực công nghệ cao và internet đã được trích dẫn như là một rào cản tiềm năng đối với sự phát triển hơn nữa của ngành. (Ives 2015).

HỢP 3.6. Quản lý hiệu quả và rủi ro lúa gạo: Công ty cổ phần Bảo vệ thực vật An Giang ở đồng bằng sông Cửu Long

Thành lập năm 1993, Công ty Bảo vệ thực vật An Giang xây dựng chuỗi giá trị lúa gạo xuất khẩu, bao gồm cung cấp các dịch vụ đầu vào, chuyển giao quy trình kiểm soát canh tác, hỗ trợ thu hoạch. Chuỗi giá trị này cũng bao gồm việc phơi khô và vận chuyển lúa; xay sát, lưu kho miễn phí và tiếp thị. Công ty đã tích tụ 25.000 ruộng lúa thành các cánh đồng mẫu lớn chiếm tới 2,5% diện tích lúa đồng bằng sông Cửu Long và dự kiến đến năm 2018 sẽ tăng diện tích lên gấp hơn hai lần. Tham gia vào chuỗi giá trị này đã làm tăng thêm 50% thu nhập của nông hộ nhỏ trong một năm.

Công ty Bảo vệ thực vật An Giang giải quyết ba vấn đề quan trọng về đổi mới sáng tạo và sản xuất.

Giảm chi phí và rủi ro về giao dịch và thông tin. Công ty An Giang đã giảm chi phí thông tin cho người nông dân thông qua nghiên cứu, lựa chọn giống và phân bón. Công ty cũng quản lý vận tải. Quản lý quy trình đầu vào và tiếp thị, làm cho việc cung cấp dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật tốt hơn, đồng thời làm giảm chi phí và rủi ro mà người nông dân phải đối mặt.

Giảm bớt hạn chế về tín dụng: Công ty cho các trang trại vay để mua nguyên liệu đầu vào.

Giải quyết vấn đề thất bại thị trường trong nghiên cứu và đổi mới sáng tạo. Theo báo cáo của Viện Khoa học nông nghiệp Việt Nam, các công nghệ mới đã cho phép Đồng bằng sông Cửu Long tăng từ 1 vụ lên 3 vụ một năm. Năng suất tăng lên nhờ áp dụng các loại giống mới và nhiều yếu tố khác, nhưng đã tới hạn. Trung tâm nghiên cứu nông nghiệp của Công ty An Giang đã cộng tác với Viện lúa Ô Môn để phát triển giống mới và phân bón.

Chính phủ có thể thúc đẩy việc nhân rộng mô hình này. Vẫn còn dư địa đáng kể để cho 19 doanh nghiệp tương tự nữa có thể bao quát 40% diện tích lúa của vùng đồng bằng sông Cửu Long vào năm 2020 với tác động kỳ vọng về năng suất.

Cải thiện môi trường kinh doanh

Việc xây dựng các chỉ số kinh doanh bao gồm một số khía cạnh về môi trường thuận lợi và làm thế nào để môi trường đó hỗ trợ đầu tư vào nguồn vốn vật chất và tri thức. Bảng 3.4 cho thấy Việt Nam có thứ hạng tốt hơn Bra-xin về tổng thể, nhưng đứng sau đáng kể so với các nền kinh tế thu nhập cao và trung bình trong khu vực cũng như Mê-hi-cô và Chi-lê ở châu Mỹ La-tinh. Việt Nam yếu về khả

năng khởi nghiệp kinh doanh, bảo vệ nhà đầu tư, đóng thuế và giải quyết phá sản, đây là những điều kiện cơ bản để quyết định thành lập một công ty. Chỉ có 3% doanh nghiệp Việt Nam báo cáo không có rào cản đối với việc nâng cấp các quy trình và công nghệ. Những hạn chế về tài chính, bí quyết công nghệ và cơ sở hạ tầng cơ bản được chứng minh là các vấn đề quan trọng, trừ cơ sở hạ tầng thông tin liên lạc¹⁷¹.

BẢNG 3.4. Việt Nam yếu về môi trường thuận lợi cho khởi sự doanh nghiệp, bảo vệ nhà đầu tư và giải quyết phá sản - điều kiện cơ bản để quyết định thành lập một công ty

Nền kinh tế	Thuận lợi KD	Khởi nghiệp KD	Cấp phép xây dựng	Cấp điện	Đăng ký tài sản	Vay tín dụng	Bảo vệ nhà đầu tư	Nộp thuế	Thương mại qua biên giới	Thực thi hợp đồng	Giải quyết phá sản
Hàn Quốc	4	23	28	1	40	42	8	29	31	2	4
Đài Loan (Trung Quốc)	11	22	6	2	18	59	25	39	65	16	21
Ma-lai-xi-a	18	14	15	13	38	28	4	31	49	44	45
Mê-hi-cô	38	65	67	72	106	5	57	92	59	41	28
Chi Lê	48	62	24	51	56	79	36	33	63	56	58
Thái Lan	49	96	39	11	57	97	36	70	56	57	49
Trung Quốc	84	136	176	92	43	79	134	132	96	7	55
Việt Nam	90	119	12	108	58	28	122	168	99	74	123
Bra-xin	116	174	169	22	130	97	29	178	145	45	62

Nguồn: Báo cáo kinh doanh, 2016.

171 Tarp và Rand 2011.

Tài chính cho đổi mới sáng tạo và khởi nghiệp

Các cơ hội gia nhập thị trường, chủ yếu đối với các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo trẻ, sẽ giảm đi nếu không có một hệ thống tài chính phát triển để hỗ trợ trong giai đoạn đầu. Các doanh nghiệp như vậy đòi hỏi nhiều nguồn tài chính khác nhau khi dịch chuyển từ giai đoạn thử thách ý tưởng sang giai đoạn thành lập và niêm yết công khai. Việt Nam có sự hiện diện trong hầu hết các giai đoạn của chu kỳ khởi nghiệp, nhưng thật sự là nhỏ bé. Các cuộc phỏng vấn với doanh nhân của các doanh nghiệp mới khởi nghiệp cho thấy, năng lực đánh giá rủi ro của các tổ chức trung gian trong nước là yếu kém.

Các chương trình của Chính phủ để giảm nhẹ sự thất bại thị trường và cung cấp tài chính cho suốt vòng đời đổi mới còn manh mún, không bao quát hết phạm vi và yếu kém về phối hợp. Thị trường vốn tư nhân (PE) đòi hỏi phải có sự hỗ trợ nhiều hơn nữa từ khu vực công để đáp ứng nhu cầu của các DNNVV và các doanh nghiệp mới khởi nghiệp mang tính đổi mới sáng tạo cao. Sự hỗ trợ của khu vực công chủ yếu bao gồm việc cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng một chiến lược rút lui khỏi thị trường cho các quỹ

đầu tư cổ phần tư nhân (Hỗ trợ kỹ thuật khi được cung cấp kết hợp với vốn tư nhân, có thể mở ra nhiều cam kết đầu tư hơn. Tuy nhiên, quy mô nhỏ bé của các quỹ đầu tư cổ phần tư nhân của Việt Nam đã hạn chế khả năng cung cấp hỗ trợ kỹ thuật của Chính phủ). Sự kết hợp như vậy là nguyên tắc trong vốn đầu tư mạo hiểm (VC) ở Hoa Kỳ, nơi mà nguồn lực quản lý thường rất hiếm trong các doanh nghiệp non trẻ đang phát triển. Các doanh nhân có khả năng sáng tạo không nhất thiết phải được phú cho tài năng quản lý. Một vai trò quan trọng của vốn đầu tư mạo hiểm là tạo dựng các nhà quản lý giỏi¹⁷². Các chương trình của Chính phủ chỉ đơn thuần cung cấp tài chính cho rủi ro mà không có các nhà quản lý giàu kinh nghiệm là thiếu mất một phần quan trọng của một phương trình. Chính phủ Ma-lai-xi-a đã mua một phần của một công ty VC tại Hoa Kỳ để bảo đảm về tài chính và chuyên môn. Sự thành công của Bra-xin trong việc phát triển PE/VC phần lớn là do *Novo Mercado* và *Bovespa Mais* đã đưa ra một chiến lược rút lui cho các nhà đầu tư vốn tư nhân bằng cách đưa các công ty đó thành công ty đại chúng (Hộp 3.7). Việt Nam nên xem xét các cơ hội rút lui khỏi thị trường tương tự.

172. De Carvalho và những người khác, 2008.

HỘP 3.7. Phát triển thị trường vốn và tạo thuận lợi cho việc rút lui khỏi thị trường- mô hình Novo Mercado của Bra-xin

Cuối cùng, vốn tư nhân cũng cần một lối ra khỏi thị trường. Bra-xin đã tăng triệt để các kênh chào bán cổ phần ra công chúng (IPO) thông qua Novo Mercado, một bảng niêm yết cao cấp đòi hỏi các doanh nghiệp phải áp dụng các tiêu chuẩn quản trị mạnh hơn so với các yêu cầu về mặt pháp lý. Tăng cường tính minh bạch có vai trò quan trọng để kích thích thị trường vốn mạo hiểm/vốn tư nhân (VC/PE). Năm 2007 Novo Mercado mừng công ty thứ 100 của mình và đã tổ chức 81 đợt trong tổng số 113 đợt chào bán cổ phần ra công chúng của Bra-xin kể từ ngày thành lập.

Mô hình Bovespa Mais duy trì rộng rãi các tiêu chuẩn của Novo Mercado, nhằm vào doanh nghiệp nhỏ và vừa. Bovespa Mais là chủ của các doanh nghiệp với một chiến lược từng bước tiếp cận với các thị trường vốn; giúp các doanh nghiệp đảm bảo tính minh bạch, mở rộng cơ sở cổ đông và thanh khoản. Mercado Novo và Bovespa Mais có vai trò quan trọng đối với sự phát triển của thị trường VC/PE ở Bra-xin.

Sẵn sàng cho đầu tư

Các DNNVV đã thành lập và các doanh nghiệp mới khởi nghiệp cần phải vượt qua một rào cản quan trọng, đó là họ phải đề xuất một phương án kinh doanh tốt cho các tổ chức trung gian tài chính. Nhiều doanh nhân thường thiếu các báo cáo tài chính cơ bản nhất. Họ không hiểu các ngân hàng và các tổ chức trung gian tài chính khác muốn gì ở họ, hơn nữa, có thể họ không hiểu về cách vận hành của một số công cụ tài chính nhất định, chẳng

hạn như vốn thiên thần hoặc vốn đầu tư mạo hiểm. Nhiều doanh nghiệp khởi sự thiếu sổ sách ghi chép chi tiết và các phụ lục mà các tổ chức tài chính cần xem xét để ra các quyết định đầu tư.

Các chương trình mới về sẵn sàng đầu tư do Chính phủ hoặc các trung gian tài chính tài trợ, chủ yếu nhằm vào khắc phục các vấn đề về phía cầu đối với tài chính¹⁷³. Có thể phải mất một năm hoặc nhiều hơn để các chương trình mới này có hiệu lực. Các chương trình này đòi

173 Xem Mason và Kwok 2010.

hỏi phải có các dự báo về hoạt động kinh doanh quan trọng và có thể phải có chi phí cao từ ngân sách của khu vực công. Các chương trình sẵn sàng đầu tư có thể được coi là một phần của trọn gói các chương trình hỗ trợ doanh nghiệp, được gắn với các chương trình khuyến khích phát triển công nghệ (ở phần trên) và vườn ươm, tổ chức tăng tốc khởi nghiệp (ở phần dưới đây). Ví dụ, Thung lũng Silicon Việt Nam, một tổ chức tăng tốc khởi nghiệp của Việt Nam hướng dẫn các doanh nghiệp khởi nghiệp xây dựng cơ cấu và chuẩn bị cho họ để đưa đề xuất của mình tới các nhà đầu tư tiềm năng.

Chương trình hỗ trợ tài chính của Chính phủ cho các doanh nghiệp

Chính phủ có thể cung cấp hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp thông qua các kênh trực tiếp hoặc gián tiếp. Đối với hỗ trợ trực tiếp, Chính phủ có thể tạo thuận lợi cho quá trình thu thập thông tin mà các tổ chức tài chính đòi hỏi trước khi cho vay, từ đó, làm giảm chi phí vay vốn đối với các doanh nghiệp đáp ứng được yêu cầu. Thí dụ, luật pháp về thế chấp và các cơ quan đăng ký giúp các doanh nghiệp thế chấp tài sản của mình để vay vốn và các hệ thống thông tin về tín nhiệm có thể

chứng minh những thông tin về độ tin cậy của các doanh nghiệp trẻ. Tuy nhiên, có rất ít các doanh nghiệp mới khởi nghiệp có nhiều sổ sách theo dõi về kết quả thực hiện. Chính phủ có thể giúp đỡ thông qua trợ cấp trực tiếp (chấp nhận rủi ro) hoặc thông qua các công cụ để tìm cách xác định khả năng thành công (chẳng hạn như, dựa trên cơ sở các đặc điểm cá nhân). Một hệ thống hỗ trợ doanh nghiệp phát triển tốt kết hợp với các hiệp hội doanh nghiệp có thể làm tăng đáng kể các thông tin về một doanh nhân hay doanh nghiệp cụ thể¹⁷⁴.

Hỗ trợ trực tiếp cho các công ty để đổi mới sáng tạo cũng là điều hợp lý, chủ yếu dựa trên các căn cứ của thất bại thị trường phát sinh từ các yếu tố ngoại lai về chiếm đoạt. Ví dụ, một công ty có thể sáng tạo ra một công nghệ, hoặc đầu tư vào việc xác định và áp dụng một công nghệ hiện có và sau đó bị đối thủ cạnh tranh sao chép. Điều đó lấy đi mất một phần lớn lợi nhuận dự kiến của khoản đầu tư vào tri thức. Những ưu đãi về tài chính của Chính phủ có thể làm tăng lợi ích tư nhân lên bằng với lợi ích xã hội, dưới hình thức trợ cấp trực tiếp, miễn thuế hoặc tài trợ đối ứng, và bằng sáng chế.

Miễn thuế: Nhiều nước cho phép các doanh nghiệp khấu trừ các khoản chi

174 Xem Ngân hàng Thế giới, 2015.

cho R&D hoặc các khoản chi liên quan, từ thuế thu nhập của doanh nghiệp. Luật Chuyển giao công nghệ (2006) của Việt Nam cho phép miễn thuế đối với phát triển khoa học và công nghệ và chuyển giao công nghệ. Nhưng miễn thuế thường dẫn đến việc phân loại lại các hoạt động và người lao động. Ở Hàn Quốc chẳng hạn, các biện pháp như vậy chỉ giúp ích một chút trong việc kích thích hoạt động mang tính đổi mới sáng tạo và cũng không giúp xây dựng các mối liên kết giữa các chủ thể trong hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia. Phần Lan đã xóa bỏ hệ thống miễn thuế và thay bằng hệ thống tài trợ đối ứng để tạo ra động lực cho sự hợp tác giữa các công ty tư nhân và các tổ chức nghiên cứu.

Tài trợ đối ứng: Là khoản tài trợ hướng một cách cụ thể hơn vào các hoạt động và khuyến khích sự hợp tác giữa các bộ phận khác nhau trong hệ thống đổi mới. Những đánh giá cho thấy đối với các nước đang phát triển với khả năng hấp thụ vốn ở mức khiêm tốn của các doanh nghiệp, có kết quả tài trợ đối ứng là khác nhau. Hệ thống tài trợ của Việt Nam có ít kinh phí, nhưng thủ tục thì lại rất chi tiết, phức tạp. Các cuộc phỏng vấn tại Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy, khối lượng giấy tờ yêu cầu về giải ngân nhiều quá mức là một vấn đề lớn, thậm chí đối với các trường hợp đáp ứng đủ yêu cầu thì kinh phí của các đợt giải ngân vẫn rất nhỏ.

Tài trợ đối ứng cũng đòi hỏi phải có các chủ thể tinh thông từ hai phía đối tác. Nếu không có các doanh nghiệp tâm huyết thì ngay cả những viện nghiên cứu tốt nhất có thể cũng không có đối tác. Rồi cuối cùng, doanh nghiệp cũng tìm kiếm một tổ chức nghiên cứu mà có thể giúp họ tạo ra giá trị gia tăng.

Mức độ cộng tác giữa các doanh nghiệp và các viện nghiên cứu ở Việt Nam còn thấp. Trong giai đoạn phát triển trước đây, Hàn Quốc đã phát hiện khu vực tư nhân của nước này cho rằng, giáo dục đại học và viện nghiên cứu của Chính phủ không tạo ra được những tri thức cần thiết; còn các DNNVV lại thiếu khả năng sử dụng các tri thức do các cơ quan nghiên cứu tạo ra. Viện Chính sách khoa học và công nghệ Hàn Quốc (STEPI) đã kết luận rằng cách tiếp cận tốt nhất là chuyển giao công nghệ trực tiếp từ các viện nghiên cứu của Chính phủ và hệ thống giáo dục đại học. Việc luân chuyển cán bộ từ lĩnh vực nghiên cứu sang các doanh nghiệp, hoặc có nghiên cứu sinh tiến sỹ và thạc sỹ làm việc trong các công ty là những hình thức chuyển giao công nghệ phù hợp. Ở Phần Lan, việc luân chuyển các thạc sỹ và nghiên cứu sinh tiến sỹ thông qua các công ty đã tạo ra sự tương tác ở cấp cao nhất giữa trường đại học và công ty.

Vườn ươm khởi nghiệp và tăng tốc khởi nghiệp: Các doanh nghiệp mới khởi nghiệp có những ý tưởng mang tính thị trường

nhưng thiếu kinh nghiệm trong việc tổ chức doanh nghiệp, đào tạo cán bộ quản lý, tiếp cận tín dụng, xây dựng tầm nhìn dài hạn. Các vườn ươm như thung lũng Silicon của Việt Nam có thể kết hợp tư vấn, chuẩn bị kế hoạch kinh doanh và kết nối với các nguồn tài chính tiềm năng trong một môi trường chung. Điều này khuyến khích việc xây dựng mạng lưới và học hỏi lẫn nhau. Các chương trình tăng tốc khởi nghiệp ngắn hạn có thể hỗ trợ trong giai đoạn “cận trưởng thành” mà tại đó các vấn đề kỹ thuật được củng cố, nhưng cần phải có sự hướng dẫn mang tính chiến lược.

Có ba cảnh báo cần được lưu ý theo thứ tự. **Thứ nhất**, các doanh nghiệp phát triển nhanh thường nhằm vào các ngành công nghệ cao, nhưng bản thân các công ty trong ngành này không nhất thiết sẽ phát triển nhanh. Tại Hoa Kỳ, các vườn ươm khởi nghiệp được kết hợp với các trung tâm phát triển doanh nghiệp nhỏ. Các trung tâm này phục vụ các doanh nghiệp trong mọi ngành và cung cấp “dịch vụ một cửa” cho tất cả các doanh nghiệp mới. Một nửa kinh phí cho các trung tâm này được cấp từ Cục quản lý doanh nghiệp nhỏ, nửa còn lại từ các cơ quan như Cơ quan lập pháp nhà nước, các quỹ của khu vực tư nhân và các phòng thương mại Liên bang và các bang. Ủy ban tiêu chuẩn, năng suất và đổi mới Xinh-ga-po đã xây dựng một chương trình phát triển vườn ươm khởi

ngiệp (IDP) cung cấp lên đến 70% kinh phí cho các vườn ươm khởi nghiệp và tổ chức tăng tốc khởi nghiệp.

Việt Nam có thể xem xét mở rộng phạm vi các đối tượng của tổ chức tăng tốc khởi nghiệp - thung lũng Silicon Việt Nam. Ví dụ, một hệ thống tài trợ đối ứng có thể tận dụng các lĩnh vực chuyên môn mới nổi lên.

Thứ hai, phần dễ nhất của các chương trình nói trên là cung cấp bất động sản, nhưng các dịch vụ ươm tạo và nhất là chất lượng của các chuyên gia cung cấp các dịch vụ đó mới là nhân tố làm cho các chương trình này có hiệu quả.

Thứ ba, các dịch vụ của vườn ươm không thể thay thế cho khuôn khổ kinh doanh rộng lớn hơn do Chính phủ đề ra. Một khung khổ tài chính yếu kém sẽ hạn chế sự xuất hiện của các nhà đầu tư “thiên thần” hay các nhà cung cấp vốn đầu tư mạo hiểm. Khung khổ tài chính yếu kém này cũng sẽ hạn chế các dịch vụ tài chính chủ yếu mà các vườn ươm có thể kết nối chúng với các doanh nhân.

Quyền sở hữu trí tuệ

Việt Nam cần tăng cường luật pháp về quyền sở hữu trí tuệ (SHTT) thích ứng với nhu cầu của các doanh nhân, chủ yếu là các DNVVN. Thủ tục pháp lý có hiệu lực tốt sẽ là cốt lõi để thúc đẩy đổi mới sáng tạo thông qua các bằng sáng chế, thương hiệu, bản

quyền và các chỉ dẫn địa lý. Quyền sở hữu trí tuệ được bảo vệ vững chắc là điều kiện quan trọng để các công ty đa quốc gia chia sẻ công nghệ của họ với các công ty trong nước và thực hiện R&D ở trình độ cao hơn tại Việt Nam. Các công ty công nghệ cao nước ngoài dút khoát không đưa các công nghệ có tính cạnh tranh vào Trung Quốc vì thiếu sự bảo hộ quyền SHTT và thiếu một cơ quan tư pháp đáng tin cậy để thực thi có hiệu quả. Các công ty đa quốc gia của Hoa Kỳ hưởng ứng với những thay đổi trong cải cách chế độ SHTT ở các nước bằng cách tăng cường chuyển giao công nghệ cho các nước này¹⁷⁵.

Thực thi quyền SHTT luôn đóng vai trò quan trọng trong hệ thống SHTT. Các quốc gia có thể sử dụng biện pháp dân sự, hành chính hoặc hình sự, tùy theo tính chất, mức độ xâm phạm. Nhiều nước trên thế giới, luật không quy định áp dụng biện pháp hành chính nhằm xử lý hành vi xâm phạm quyền SHTT. Tuy nhiên, ở Việt Nam hiện nay, các hành vi xâm phạm quyền SHTT chủ yếu được giải quyết bằng biện pháp hành chính, dẫn đến thiệt hại của chủ thể quyền SHTT không được đền bù thỏa đáng (Hộp 3.8).

Bảo đảm tính minh bạch và độ tin cậy về sở hữu trí tuệ là điều cần thiết đối với

Việt Nam để trở thành một đối tác đầy đủ trong thị trường toàn cầu về tri thức. Nhưng thực tế chưa phải là như vậy. Các cuộc phỏng vấn doanh nghiệp mới khởi nghiệp của Việt Nam cho thấy, các bằng sáng chế của họ không có hiệu lực về quyền SHTT. Các nhà sáng chế thận trọng trong việc nộp hồ sơ xin cấp bằng sáng chế vì các ý tưởng có thể bị đánh cắp. Như vậy, Văn phòng sáng chế lẽ ra phải bảo đảm quyền sở hữu đối với nhà sáng chế thì hiện nay họ đang làm điều ngược lại với những gì được kỳ vọng, đó là phổ biến các tri thức mới của nhà sáng chế. Một khi Văn phòng sáng chế hoạt động tốt, thì cũng cần phải có cơ quan tư pháp độc lập hoạt động tốt để giải quyết các tranh chấp về sở hữu trí tuệ.

Việc phân chia lợi ích từ thương mại hóa các ý tưởng mới cũng thiếu rõ ràng. Kinh phí của các chương trình nghiên cứu là hạn chế và vì vậy, các nhà khoa học được trả lương thấp phải được hưởng một phần lợi nhuận từ các sản phẩm mà họ phát triển. Thí dụ, có sự đồng thuận chung là họ không nhận được gì từ việc nông dân ứng dụng các giống lúa mà họ tạo ra. Luật Khoa học và Công nghệ (2000), Luật SHTT (2005) điều chỉnh quyền sở hữu kết quả nghiên cứu và bản quyền là cách duy nhất hữu ích.

175 Branstetter et al 2006.

HỘP 3.8. Việt Nam cần tăng cường năng lực cán bộ thực thi và đẩy mạnh hơn nữa việc giải quyết các hành vi xâm phạm quyền SHTT bằng biện pháp dân sự

Ở Việt Nam, vai trò của hệ thống thực thi nghiêng về các cơ quan hành chính, các cơ quan tư pháp có vai trò còn thấp trong thực thi quyền SHTT. Trong thời gian từ năm 2006 (từ khi Luật SHTT năm 2005 có hiệu lực) đến năm 2013, toàn ngành tòa án mới giải quyết được gần 200 vụ án về SHTT, chiếm khoảng 1% số vụ án cơ quan hành chính đã xử lý theo thẩm quyền. Trong khi đó, chỉ trong hai năm 2013 và 2014, lực lượng thanh tra toàn quốc đã xử lý 32.474 vụ việc với tổng số tiền phạt là 139 tỷ đồng¹⁷⁶. Biện pháp xử phạt hành chính, với mức phạt cao nhất khi tổ chức vi phạm là 500 triệu đồng, cá nhân là 250 triệu đồng, là quá nhẹ, không đủ sức răn đe nên có trường hợp phạt xong đối tượng vi phạm lại tiếp tục vi phạm.

Các biện pháp xử lý hành chính các hành vi xâm phạm quyền SHTT chỉ nhằm răn đe và ngăn ngừa các hành vi xâm phạm quyền SHTT trong tương lai chứ không giải quyết bồi thường thiệt hại cho chủ thể quyền SHTT. Các khoản tiền phạt hành chính được nộp vào ngân sách nhà nước, chủ thể quyền SHTT không được hưởng. So với biện pháp dân sự, thiệt hại của chủ thể quyền SHTT không được đền bù thỏa đáng.

Trong khi các hành vi xâm phạm ngày càng tinh vi hơn, ở nhiều lĩnh vực như: sáng chế, bí mật kinh doanh, tác quyền, nhãn hiệu, cạnh tranh không lành mạnh..., thì năng lực của đội ngũ cán bộ thực thi quyền SHTT vừa ít về số lượng, vừa không được đào tạo chuyên môn phù hợp. Tỷ lệ cán bộ thực thi quyền SHTT được đào tạo về SHTT chỉ chiếm 7,7%¹⁷⁷. Ngoài ra, không loại trừ trường hợp cán bộ thực thi quyền SHTT thiếu trách nhiệm, gây những nhiễu loạn doanh nghiệp.

Thẩm quyền xử lý hành vi xâm phạm quyền SHTT bằng biện pháp hành chính được trao cho nhiều cơ quan chức năng khác nhau (cơ quan Thanh tra, Quản lý thị trường, Hải quan, Công an và Ủy ban nhân dân các cấp), trên thực tế các cơ quan này chưa có sự phối hợp đồng bộ, nhịp nhàng nên còn có tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, chông chéo về thẩm quyền.

176 Báo Nhân Dân điện tử ngày 25/4/2015.

177 Báo Nhân Dân điện tử ngày 25/4/2015.

Xét về bản chất, quyền SHTT là quyền dân sự. Vì vậy, về lâu dài Việt Nam cần đẩy mạnh hơn nữa việc giải quyết các hành vi xâm phạm quyền SHTT bằng biện pháp dân sự.

Nguồn: Báo Nhân Dân điện tử ngày 25/4/2015.

3. ĐỔI MỚI SÁNG TẠO TỪ PHÍA CUNG

Các doanh nghiệp năng động đòi hỏi được tiếp cận những tri thức tốt nhất toàn cầu thông qua nghiên cứu, người lao động có năng lực và thông minh cũng như các công nghệ sản phẩm hoặc quy trình công nghệ mới. Các nền kinh tế phát triển nhanh và có thu nhập cao không ngừng có nhu cầu nhiều hơn về tri thức và kỹ năng tốt hơn. Điều này đã thúc đẩy chi toàn cầu cho R&D tăng gần gấp đôi, từ khoảng 750 tỷ USD năm 2001 lên hơn 1,4 nghìn tỷ USD trong năm 2011¹⁷⁸. Trong số đó, Trung Quốc đã chuyển từ một quốc gia thực hiện rất ít R&D trong một thế hệ trước đây, trở thành quốc gia cấp kinh phí cho nghiên cứu lớn thứ hai trên thế giới và ngày càng được công nhận là có khả năng đáp ứng được hoặc vượt các tiêu chuẩn quốc tế về chất lượng. Mặc dù số lượng

người có trình độ đại học tăng mạnh mẽ trên toàn thế giới, nhưng lợi tức từ giáo dục đại học vẫn đang tăng lên tại các nền kinh tế năng động. Điều này cho thấy nhu cầu về lao động được đào tạo tiếp tục tăng nhanh hơn so với nguồn cung¹⁷⁹.

Phía cung trong hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia cung cấp cho các doanh nghiệp phần lớn các tri thức có chất lượng cao và phù hợp. Khi Nền tảng III mạnh¹⁸⁰ thì các viện nghiên cứu của Chính phủ và các trường đại học nghiên cứu sẽ tạo ra tri thức và vốn nhân lực tiên tiến cần thiết (như các nhà khoa học và các nhà nghiên cứu có bằng tiến sĩ). Nguồn nhân lực tiên tiến này được gắn kết chặt chẽ với các doanh nghiệp và được chuyển đổi đầu đặn. Khi Nền tảng IV mạnh¹⁸¹, hệ thống giáo dục đại học sẽ truyền thụ các kỹ năng phù hợp, có chất lượng cao cho quảng đại những người trẻ tuổi trước khi họ tham gia lực lượng lao động.

178 Hội đồng khoa học quốc gia (thuộc Quỹ NFS Hoa Kỳ), 2014. www.nsf.gov/statistics.

179 Carnoy và những người khác, 2013.

180 Nâng cao số lượng, chất lượng và tính phù hợp của R&D, sản xuất tri thức và đào tạo vốn nhân lực tiên tiến.

181 Cải thiện liên tục chất lượng và sự phù hợp của những kỹ năng đối với nhân lực, thông qua việc nâng cao tính đáp ứng và tính năng động trong giáo dục đại học.

Để phía cung của hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia hoạt động hiệu quả, đòi hỏi phải có những nỗ lực mang tính phối hợp trong các lĩnh vực chính sách, trước hết tập trung vào hai hướng chủ yếu. Thứ nhất, đầu tư nhiều hơn nhưng tập trung nguồn lực cho các nhà nghiên cứu giỏi nhất, có hiệu suất cao nhất của quốc gia. Thứ hai, gỡ bỏ các quy định ràng buộc về giáo dục đại học sao cho có một số lượng lớn hơn các cơ sở đào tạo, bao gồm cả các cơ sở đào tạo tư nhân, có thể cạnh tranh với nhau để đáp ứng nhu cầu học tập của sinh viên.

Các quốc gia đã cải thiện được phía cung của hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia đã phải trải qua một quá trình kéo dài nhiều thập niên thông qua việc xây dựng và thực thi các chính sách phù hợp. Việt Nam không tụt hậu quá xa trong phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (STI) so với thời điểm mà các quốc gia thành công có mức thu nhập bình quân đầu người như Việt Nam hiện tại. Tương tự như chỉ số giáo dục cơ bản, nhiều chỉ số STI chính của Việt Nam hiện nay là của các nước thành công 20-30 năm trước đây. Xây dựng năng lực nghiên cứu STI và các trường đại học xuất sắc là một quá trình lâu dài nhiều thập kỷ. Các nước như Trung Quốc, Bra-xin, Hàn Quốc và Xinh-ga-po đã đưa ra các cam kết

sâu sắc và được duy trì liên tục đối với các mục tiêu chính sách này và đã gặt hái được những thành tựu to lớn. Nếu Việt Nam có thể học hỏi và bắt chước chính sách của các quốc gia thành công nhất, thì triển vọng tương lai sẽ là một quốc gia hàng đầu về nguồn nhân lực và nghiên cứu vào năm 2035. Tuy nhiên, để đạt được điều này sẽ đòi hỏi phải thay đổi định hướng của một số chính sách.

3.1. Tăng đầu tư, tập trung nguồn lực cho các nhà nghiên cứu giỏi nhất và có hiệu suất cao nhất của quốc gia

Việt Nam đã có những nỗ lực lớn trong việc cải thiện khung khổ cho hệ thống nghiên cứu khoa học và công nghệ của mình. Khung khổ hiện tại bao gồm Bộ Khoa học và Công nghệ, Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED). Nó cũng bao gồm các cơ quan chuyên ngành như Cục Thông tin khoa học và công nghệ quốc gia (NASATI) và các kế hoạch chính sách như Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ giai đoạn 2011-2020 đã được phê duyệt. Tuy nhiên, những nỗ lực đó vẫn chưa tạo được con đường để đạt tới năng lực khoa học và công nghệ mạnh và cao hơn, bao gồm nhiều yếu tố mà các nước khác đã áp dụng.

Đầu tư nhiều hơn cho nghiên cứu, tri thức và vốn nhân lực tiên tiến.

Tổng GERD của Việt Nam còn thấp (khoảng 0,3% GDP), phần lớn khoản chi này là chi cho tiền lương của nhân viên tại các viện nghiên cứu của Nhà nước. Năm 1963, Hàn Quốc đã dành 0,25% GDP cho GERD. Nhưng hai thập kỷ sau đó, con số này đã tăng lên đến 2,8% và chất lượng đầu tư đã liên tục được cải thiện trong vòng hơn 20 năm đó¹⁸². Nhiều nền kinh tế đương đại ở Đông Á và Nam Á đã có cam kết tương tự là tạo ra các nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo thông qua đầu tư bền vững vào nghiên cứu khoa học và công nghệ. Năm 2001, Trung Quốc, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ma-lai-xi-a, Xinh-ga-po, Thái Lan và Đài Loan (Trung Quốc) chiếm 25% tổng chi R&D toàn cầu; năm 2011 tỷ trọng của các nước này đã tăng lên đến 34%¹⁸³. Việt Nam sẽ không thể trở thành một nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo và thậm chí có nguy cơ bị tụt hậu xa hơn nữa so với các đối thủ cạnh tranh toàn cầu và khu vực, nếu không đầu tư nhiều hơn và cải thiện chất lượng chi tiêu cho nghiên cứu và triển khai.

Tập trung nguồn lực và có chế độ thưởng cho những người làm tốt nhất thông qua phân bổ kinh phí dựa vào kết quả thực hiện

Thách thức nghiêm trọng nhất đối với hệ thống nghiên cứu của Việt Nam là tình trạng phân tán quá mức. Việt Nam có 642 viện nghiên cứu công lập được công nhận chính thức và hơn 2000 tổ chức khoa học và công nghệ khác có đăng ký hoạt động. Việc phân tán các nguồn lực và nhân tài làm cho khó có thể tiến hành nghiên cứu có chất lượng cao. Các viện nghiên cứu do Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam (VAST) quản lý có cơ sở hạ tầng tốt nhất và uy tín cao nhất, nhưng chỉ có 7% cán bộ có bằng tiến sĩ¹⁸⁴.

Việc thành lập NAFOSTED là một bước tiến tích cực để loại bỏ sự độc quyền của các viện nghiên cứu công lập. Quỹ này đã áp dụng cơ chế phân bổ các nguồn lực nghiên cứu mang tính cạnh tranh, có sự đánh giá chuyên môn và dựa trên cơ sở kết quả thực hiện. NAFOSTED có thể thúc đẩy hơn nữa việc đưa các biện pháp đánh giá và trách nhiệm giải trình vào công tác phân bổ kinh phí. Đây là một bước quan trọng trong việc phá vỡ các rào cản giữa

182 Văn phòng KOICA Việt Nam 2015.

183 Hội đồng khoa học quốc gia (thuộc Quỹ NFS Hoa Kỳ), 2014. Lưu ý rằng kinh phí tăng lên có thể là từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm cả các công ty đa quốc gia hoạt động tại nước đó.

184 OECD-World Bank 2014.

các nhà nghiên cứu ở các cơ sở giáo dục đại học và các nhà nghiên cứu tại các viện nghiên cứu công lập. Nhược điểm chính của NAFOSTED là quy mô kinh phí được phân bổ cho Quỹ và mức tài trợ cho các dự án nghiên cứu còn nhỏ bé.

Các chính sách mới về khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo cần đảm bảo kinh phí trong tương lai sẽ chỉ được cấp cho những viện nghiên cứu có các kết quả nghiên cứu và tác động nghiên cứu đến kinh tế-xã hội tốt. Kết quả nghiên cứu của các viện nghiên cứu công lập cần được đánh giá thường xuyên.

Hàn Quốc và Xinh-ga-po đều cấp kinh phí và quản lý các viện nghiên cứu của Chính phủ một cách hiệu quả hơn theo hai cách. Trước tiên, họ tập trung vào một số ít các cơ quan nghiên cứu có chất lượng cao. Hàn Quốc có số lượng viện nghiên cứu liên quan tới Chính phủ ít hơn rất nhiều (cùng với một số ít các trung tâm nghiên cứu khoa học và kỹ thuật chất lượng cao gắn với giáo dục đại học)¹⁸⁵. Chiến lược nghiên cứu của Xinh-ga-po đặt y sinh học là một ưu tiên. Quốc gia này có khoảng hơn chục các viện nghiên cứu của Chính phủ liên quan đến lĩnh vực y sinh học, cộng thêm một nửa số đó là các viện khoa học kỹ thuật và vật lý do Hội đồng nghiên

cứu khoa học và kỹ thuật quản lý. Các chính sách của cả hai quốc gia này đều bảo đảm có đầy đủ các cơ sở hạ tầng và cán bộ nghiên cứu có chất lượng cao.

Thứ hai, các nước này cũng tìm cách để gắn kết các viện nghiên cứu chủ chốt của chính phủ với những thách thức cấp bách nhất về kinh tế và xã hội của đất nước. Ví dụ, Hàn Quốc đã thiết kế và quản lý Viện khoa học và công nghệ Hàn Quốc (KIST), Viện máy móc và kim khí Hàn Quốc (KIMM) và Viện nghiên cứu điện tử và viễn thông để nhanh chóng hấp thụ công nghệ nước ngoài. Điều này giúp Hàn Quốc tự chủ về công nghệ và kỹ thuật.

Một phần quan trọng trong công tác cải tiến hệ thống cấp kinh phí là giảm gánh nặng hành chính đối với các nhà nghiên cứu. Thời gian để quản lý các khoản tài trợ nằm trong quỹ thời gian dành cho nghiên cứu. Nhiều nhà nghiên cứu ở Việt Nam có cảm giác rằng cơ quan chính phủ quản lý quá chi tiết đối với các khoản kinh phí tài trợ và không mang tính xây dựng. Lãnh đạo nhóm nghiên cứu của Viện Van Neuman tại Tp.Hồ Chí Minh báo cáo rằng, đối với một khoản tài trợ nhỏ trị giá 10.000 USD, cứ mỗi 1.000 USD ông ta phải báo cáo một sản phẩm tương ứng. Do vậy, Viện này không làm việc với cơ quan của Chính

185 Danh sách các viện nghiên cứu của Hàn Quốc tại http://people.duke.edu/~myhan/c_bli.html.

phủ nữa. Trong các trường hợp khác, các cơ chế tài trợ mới đã được xây dựng nhưng kém hiệu lực do sự chậm trễ trong việc thực hiện. Ngay từ những năm 1990, các cơ quan nghiên cứu hàng đầu ở các nước đang phát triển như Quỹ nghiên cứu của Bang São Paulo, Bra-xin (FAPESP) đã tự so sánh với các cơ quan tài trợ nghiên cứu tốt nhất trên thế giới và tìm cách loại bỏ các thủ tục quan liêu của mình. Việt Nam nên làm theo những nỗ lực này.

Đánh giá về chất lượng và tính phù hợp của kết quả và các hoạt động nghiên cứu

Kết quả nghiên cứu của Việt Nam ở mức khiêm tốn. Trong năm 2011, mỗi viện nghiên cứu công lập chỉ công bố được dưới 1 bài báo quốc tế (có hệ số trích dẫn),

con số này bao gồm cả các ấn phẩm về chỉ số trích dẫn khoa học và chỉ số trích dẫn khoa học xã hội. Việt Nam đã xây dựng các tiêu chí cụ thể để đánh giá các đề tài nghiên cứu, tuy nhiên, tác động trực tiếp của việc đánh giá này hầu như chỉ phục vụ làm căn cứ để thanh quyết toán kinh phí mà đề tài đã được cấp. Các viện công lập được cấp kinh phí chủ yếu theo nhiệm vụ đề xuất mà không dựa vào chất lượng và số lượng kết quả nghiên cứu đã thực hiện. Hệ thống đánh giá chất lượng và tác động của nghiên cứu ở Việt Nam hoạt động không rõ ràng và không có tính hệ thống. Điều này tạo ra những tác động tiêu cực khi kinh phí cấp cho các viện công lập lại không phản ánh năng suất của họ. Vương quốc Anh có một mô hình mà Việt Nam có thể xem xét (Hộp 3.9).

HỘP 3.9. Kết quả và tác động nghiên cứu của Anh được đánh giá một cách có hệ thống theo Hệ thống đánh giá chất lượng nghiên cứu trong các trường đại học

Hội đồng phân bổ kinh phí giáo dục đại học ở Anh mỗi năm phân bổ hơn 2 tỷ bảng cho công tác nghiên cứu. Để tính giá trị thu được từ khoản đầu tư này, Hệ thống đánh giá chất lượng nghiên cứu trong các trường đại học của Anh (REF) thực hiện đánh giá chất lượng và tác động của nghiên cứu một cách liên tục và hệ thống. Đối với các nghiên cứu có thời gian thực hiện là ba năm, người ta lấy các mẫu lớn để xem xét chi tiết. Các kết quả đánh giá được phản hồi trở lại để bảo đảm nguồn lực trong tương lai sẽ được phân bổ cho các nhà nghiên cứu tốt nhất và có hiệu suất cao nhất.

Thực hiện đánh giá giai đoạn 2011- 2014 có 4 ban chính với 36 tiểu ban để đánh giá gần 200.000 kết quả nghiên cứu của hơn 50.000 nhà nghiên cứu tại hơn 150 trường đại học. Các ban này chủ yếu dựa vào các thành viên quốc tế và sử dụng các tiêu chí thống nhất để đảm bảo các đánh giá có giá trị đối với tất cả các ngành chuyên môn và từ năm này sang năm khác. Đánh giá này mang tính toàn diện, tổng hợp các phân tích về kết quả, tác động và môi trường nghiên cứu vào một chỉ số chất lượng tổng thể.

Kết quả đánh giá trong năm 2014 cho thấy, 30% các nghiên cứu của Anh được công nhận là dẫn đầu thế giới, 46% được đánh giá là xuất sắc cấp quốc tế, 20% được quốc tế công nhận và 3% được công nhận cấp quốc gia.

Có lẽ khía cạnh quan trọng nhất của việc đánh giá là tạo ra những khuyến khích đối với các nhà nghiên cứu, cho dù họ là nhà nghiên cứu cá nhân, hoặc trong các nhóm nghiên cứu, các phòng ban, hay trong các cơ sở giáo dục đại học. Các nhà nghiên cứu biết công việc của họ sẽ được đánh giá và so sánh với những người đồng cấp và số điểm mà họ nhận được có thể ảnh hưởng đến kinh phí được cấp và định hướng sự nghiệp trong tương lai. Điều không kém phần quan trọng là những công dân Anh có thông tin về giá trị của các khoản đầu tư được thực hiện bằng tiền thuế của họ.

Cân đối kinh phí cho nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu theo chuyên đề

Phân bổ tốt nhất các nguồn kinh phí cho nghiên cứu phải thúc đẩy được tiến bộ để giải quyết những thách thức then chốt có tầm quan trọng quốc gia. Tất cả các quốc gia đều phải quyết định làm thế nào cân bằng được chi bao nhiêu cho nghiên cứu cơ bản để đạt được sự xuất sắc thông qua cạnh tranh công khai và bao nhiêu cho nghiên cứu chuyên đề thông qua các dự án và chương trình đặc biệt. Các nước thành công đã đạt được sự cân bằng này

bằng cách đảm bảo những điều kiện sau: Kinh phí được phân bổ không phải để hỗ trợ các tổ chức, mà để giải quyết các vấn đề quan trọng; các viện của Chính phủ không có độc quyền về kinh phí, bất kỳ nhà nghiên cứu hoặc nhóm nghiên cứu nào đủ tiêu chuẩn đều có thể cạnh tranh để được tài trợ; các bộ chủ quản phối hợp với Bộ Khoa học và Công nghệ để đảm bảo áp dụng các thủ tục phân bổ kinh phí dựa trên đánh giá chuyên môn và kết quả thực hiện, cũng như các nhà nghiên cứu phải chịu trách nhiệm đối với kết quả đầu

ra; nguồn lực phải đủ và không bị phân tán thành quá nhiều khoản tài trợ nhỏ; nghiên cứu và đào tạo sau đại học (chủ yếu là tiến sĩ) phải được liên kết với nhau.

Ở Việt Nam việc đánh giá không được tiến hành thường xuyên một cách hệ thống, điều này gây khó khăn cho việc gắn kết tài trợ cho nghiên cứu và kết quả thực hiện của các viện nghiên cứu công lập với các ưu tiên quan trọng của quốc gia, chẳng hạn như ưu tiên về phát triển kinh tế, nông nghiệp hay môi trường. Một cuộc khảo sát đánh giá quốc tế mang tính toàn diện về chính sách khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo năm 2014 cho thấy rằng việc lập kế hoạch vẫn được thực hiện theo phương pháp kế hoạch hóa tập trung. Về hình thức, công tác nghiên cứu được gắn với các mục tiêu kinh tế-xã hội, thể hiện trong các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm hoặc chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm. Nhưng trong thực tế, việc lập kế hoạch có bốn hạn chế sau đây:

- Do các quan chức và các nhà quản lý thiếu chuyên môn về các lĩnh vực liên

quan thực hiện;

- Bị nhiều chồng chéo ở cấp quốc gia, bộ ngành, và địa phương (với chi phí hành chính cao ở mỗi cấp);
- Gắn với ngân sách được phân bổ tập trung mà không có sự cạnh tranh cũng không phải chịu trách nhiệm với kết quả đầu ra;
- Không tập trung vào các chủ đề nghiên cứu quan trọng hoặc không mang tính liên ngành.

Thống nhất hệ thống nghiên cứu và hệ thống giáo dục sau đại học ở các trường đại học

Các nước đang phát triển phải đối mặt với tình thế tiến thoái lưỡng nan. Một mặt phải tăng số lượng các nhà nghiên cứu, mặt khác phải cải tiến chất lượng nghiên cứu. Phần lớn các nước tập trung nguồn lực cho các nhà nghiên cứu có hiệu suất cao nhất để thu được gấp đôi lợi ích khi các nhà nghiên cứu giỏi nhất này vừa làm nghiên cứu một cách hiệu quả vừa đào tạo được thế hệ kế tiếp thông qua giáo dục sau đại học (Hộp 3.10).

HỘP 3.10. Phối hợp các mục tiêu khoa học và công nghệ giữa các ngành - các quỹ ngành của Mê-hi-cô

Năm 2002, một bộ luật mới về khoa học và công nghệ đã trao cho Hội đồng quốc gia về khoa học và công nghệ của Mê-hi-cô (CONACYT) trách nhiệm điều phối các

hoạt động khoa học và công nghệ và ngân sách của các cơ quan liên bang (Hội đồng này tương đương với bộ khoa học và công nghệ). Bộ luật này đặc biệt chú trọng vào nghiên cứu ứng dụng với mục đích gắn kết các hoạt động khoa học với các vấn đề quốc gia và hướng khoa học vào các lĩnh vực có giá trị xã hội.

Bộ luật này đã tạo ra các Quỹ ngành (Fondos Sectoriales), được vận hành cùng với các cơ quan liên bang để tài trợ cho các dự án, chẳng hạn như, giải quyết các nhu cầu y tế, nông nghiệp và môi trường. Các quỹ ngành này vận hành cùng với các quỹ tài trợ đối ứng của CONACYT và các cơ quan liên bang khác. Fondos loại bỏ sự độc quyền hiện có đối với các nguồn tài trợ, bất kỳ nhà nghiên cứu hoặc nhóm nghiên cứu nào trong một viện nghiên cứu của Chính phủ hoặc một cơ sở giáo dục đại học đều có thể cạnh tranh để nhận được tài trợ. Qua đó, nâng cao chất lượng và tính phù hợp của nghiên cứu, đồng thời tăng cường đào tạo về nghiên cứu tiên tiến. Nhiều yếu kém về thể chế trong hệ thống khoa học và công nghệ cản trở việc cấp kinh phí, nhưng việc tạo ra các quỹ này và thực hiện hợp đồng với các viện của Chính phủ là một bước tiến quan trọng để khắc phục sự trì trệ và độc quyền truyền thống về cấp kinh phí cho nghiên cứu.

Nguồn: OECD năm 2009 và Gonzalez-Brambila và những người khác 2007.

Hệ thống nghiên cứu và hệ thống giáo dục sau đại học của Việt Nam tách biệt nhau làm cho chi phí tăng lên, đồng thời cũng làm giảm chất lượng và năng suất. Nhược điểm lớn nhất của sự tách biệt này là không sử dụng được các nguồn lực nghiên cứu để tăng số lượng các nhà nghiên cứu có chất lượng cao tham gia các chương trình đào tạo tiến sĩ trong nước. Hướng tới năm 2035, Việt Nam cần phải gắn kết hệ thống nghiên cứu và hệ thống giáo dục sau đại học với nhau. Đồng thời, Việt Nam cần giảm bớt số lượng các viện nghiên cứu công lập hoạt động kém hiệu

quả và thúc đẩy mạnh mẽ các chương trình đào tạo tiến sĩ gắn kết với nghiên cứu.

Việc thống nhất hai hệ thống này sẽ giúp có được một đội ngũ cán bộ đủ tiêu chuẩn để mở rộng hệ thống giáo dục đại học cũng như cung cấp nhân lực cho các doanh nghiệp và thị trường lao động nói chung. Các nước có hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia thành công đều có được đội ngũ nhân lực như mong muốn trong hai nhóm. Một là, các nhà nghiên cứu và các giáo sư để bổ nhiệm vào các vị trí giảng viên tại các cơ sở giáo dục đại học, làm tăng tỷ lệ phần trăm số giảng viên có bằng

tiến sĩ và nâng cao chất lượng giảng dạy. Hai là, các sinh viên tốt nghiệp mức trung bình từ các chương trình đại học có chất lượng giảng dạy tốt hơn, có thể mang đến các doanh nghiệp nơi họ làm việc nhiều tri thức và kỹ năng phù hợp hơn.

Nâng cao chất lượng vốn nhân lực ở hai nhóm nêu trên là cần thiết để thúc đẩy tăng năng suất và tăng thêm giá trị sản xuất. Nếu thiếu một nền tảng đội ngũ nhân viên có chất lượng và năng lực tốt thì lao động có tri thức tiên tiến cũng không thể làm cho doanh nghiệp thành công. Một số phương pháp phân tích mang tính truyền thống trong báo cáo chính sách khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo ghi nhận một tỷ lệ là 1: 10: 100 tương ứng với nhà nghiên cứu, kỹ sư, người lao động có kỹ năng tốt về tài chính, kế toán, nhân sự, tiếp thị, quản lý... Nhưng tỷ lệ này là rất khác nhau giữa các ngành và giữa các doanh nghiệp, thậm chí doanh nghiệp trong cùng một ngành. Cho dù tỷ lệ như thế nào thì đội ngũ nhân lực chất lượng cao trong hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia sẽ không chỉ giới hạn ở các nhân tài nghiên cứu hoặc trong các phân ngành nghiên cứu và giáo dục đại học. Các chính sách quốc gia phải thúc đẩy được thành công trong nghiên cứu và thành công rộng hơn trong giáo dục đại học, dựa trên

hệ thống giáo dục sau đại học trong nước phát triển mạnh mẽ.

Xây dựng các chương trình sau đại học và các trường đại học nghiên cứu chất lượng cao trong nước

Việt Nam đang nỗ lực để xây dựng các mối liên kết với tri thức tốt nhất toàn cầu, cho phép đào tạo được nguồn nhân lực tiên tiến hơn trong nước. Các liên kết này cũng giúp giải quyết những vấn đề về chất lượng nghiên cứu và trình độ chuyên môn thấp của các giảng viên đại học. Biến các mối liên kết quốc tế thành chất lượng cao trong nước đòi hỏi phải nâng cao số lượng và chất lượng của các chương trình đào tạo sau đại học và thúc đẩy nghiên cứu có chất lượng cao trong nước. Việt Nam chưa làm tốt trong lĩnh vực này.

Tuyển sinh tiến sĩ đã tăng lên nhưng số lượng tốt nghiệp thấp hơn so với đầu vào, cho thấy sự yếu kém trong các chương trình đào tạo tiến sĩ. Mặc dù vậy, đào tạo thạc sĩ lại là một điểm sáng, cả số lượng tuyển sinh và số lượng tốt nghiệp đều tăng gấp đôi trong giai đoạn 2005 – 2012 (Bảng 3.5). Kết quả đánh giá các chương trình cụ thể đã khẳng định những tác động tích cực tới chất lượng giáo dục đại học khi số lượng thạc sĩ tăng lên trong đội ngũ giảng viên và nghiên cứu¹⁸⁶.

186 Quỹ Giáo Dục Việt Nam (VEF), 2014.

Bra-xin và Mê-hi-cô có số lượng sinh viên theo học tiến sĩ ở nước ngoài ít, đã nâng cấp các chương trình giáo dục sau đại học trong nước. Bra-xin đã tăng số lượng đào tạo ở trong nước từ dưới 1.000 tiến sĩ vào cuối những năm 1990 đến hơn 10.000 mỗi năm hiện nay, nhưng vẫn duy trì sự quan tâm tới chất lượng đào tạo. Cơ quan điều phối cải tiến nhân sự giáo dục cao học (CAPES) là cơ quan đảm bảo chất lượng cho các chương trình sau đại học của Bra-xin, đã tạo dựng được uy tín về đánh giá kết quả. Cơ quan này đánh giá tất cả các chương trình đào tạo thạc sĩ và tiến sĩ trên thang điểm bảy, sử dụng các tiêu chí đánh giá như trình độ giảng viên, kết quả và chất lượng nghiên cứu. Các chương trình đạt điểm đánh giá cao được phân bổ nhiều học bổng hơn, ngược lại những chương trình điểm thấp có nguy cơ mất quyền tiếp cận tới nguồn tài trợ của Chính phủ. Gắn kết việc cấp kinh phí với kết quả thực hiện đã đem lại kết quả tốt đẹp trong đào tạo sau đại học ở Bra-xin.

Tuy nhiên, các hệ thống đảm bảo chất lượng của Việt Nam đã chậm phát triển, lại tập trung chủ yếu vào các chương trình đào tạo đại học và dựa vào các cơ sở đào tạo của hai trường đại học hàng đầu của đất nước. Kinh nghiệm từ U-ru-guay cho thấy rằng cơ quan đảm bảo chất lượng cần phải hoàn toàn độc lập với bất kỳ cơ sở giáo dục đại học nào để đảm bảo trung lập trong việc đánh giá chất lượng của

các đồng nghiệp (cũng là đối thủ cạnh tranh của họ). Việt Nam nên áp dụng mô hình CAPES của Bra-xin để cải thiện chất lượng giáo dục sau đại học.

Số lượng và chất lượng giáo dục sau đại học trong nước của Việt Nam hiện nay đều dưới tiêu chuẩn tương ứng của Bra-xin hai mươi năm trước (CAPES bắt đầu đánh giá chương trình sau đại học vào năm 1998). Nhưng nếu Việt Nam xây dựng và tuân thủ một chế độ đánh giá nghiêm ngặt định hướng cho việc cấp kinh phí mở rộng thì có thể bắt chước thành công của Bra-xin để đạt được nguồn vốn nhân lực chất lượng cao được đào tạo từ các trường đại học trong nước.

Tiếp cận tri thức tiên tiến nhất thông qua các mối liên kết quốc tế

Một hệ thống nghiên cứu và giáo dục sau đại học trong nước sẽ phát triển mạnh mẽ khi nó được kết nối với mạng lưới tri thức toàn cầu, chủ yếu là những tri thức tiên tiến. Tiếp cận những tri thức tiên tiến nhất là một quá trình lâu dài và liên tục để tạo dựng các mạng lưới nghiên cứu thông qua việc gửi các nghiên cứu sinh tiến sĩ đi làm việc với các nhà nghiên cứu giỏi nhất của thế giới. Quá trình này thúc đẩy việc đạt được chất lượng xuất sắc về nghiên cứu ở trong nước, trong cả các cơ sở giáo dục đại học và viện nghiên cứu của Chính phủ, đồng thời tạo ra điều kiện

nghe nghiệp hấp dẫn trong nước cho các nhà nghiên cứu và lao động trí thức.

Trung Quốc là một quốc gia đi đầu trong việc tiếp cận những tri thức tiên tiến toàn cầu thông qua việc cử công dân của mình đi học tập, tiếp cận với các nhà nghiên cứu hàng đầu ở nước ngoài. Trong hơn 25 năm, số lượng sinh viên Trung Quốc đã chiếm vị trí ưu thế về sinh viên tốt nghiệp trong khung khổ các chương trình đào tạo tiến sĩ tại các trường đại học hàng đầu và hạng trung trên toàn thế giới. Chính phủ Trung Quốc đã chi trả phần lớn chi phí để cử các sinh viên này đi học tập ở nước ngoài, mặc dù vậy, số người trở về nước ít hơn 1/5 số người được cử đi trong vòng 10

năm. Nhưng quốc gia này tin tưởng rằng mạng lưới kết nối tri thức có được từ việc tạo dựng một đội ngũ các nhân tài nghiên cứu quốc tế người Trung Quốc là xứng đáng với chi phí đầu tư bỏ ra.

Việt Nam cũng đầu tư nhiều để tiếp cận tiếp tri thức toàn cầu với các chương trình do Chính phủ hỗ trợ để gửi sinh viên ra nước ngoài đào tạo tiến sĩ. Nghiên cứu sinh tiến sĩ người Việt Nam hiện diện ngày càng tăng trong chương trình giáo dục sau đại học chất lượng cao tại Úc, châu Âu, Nhật Bản, Hàn Quốc và Hoa Kỳ. Tuy nhiên, số tiến sĩ tốt nghiệp từ các trường đại học nghiên cứu của Hoa Kỳ còn thấp hơn nhiều so với các đối thủ cạnh tranh châu Á (Bảng 3.5).

BẢNG 3.5. Nghiên cứu sinh Việt Nam hiện diện ngày càng tăng trong chương trình giáo dục sau đại học chất lượng cao tại Úc, châu Âu, Nhật Bản, Hàn Quốc và Hoa Kỳ

Quốc gia	Số tiến sĩ tốt nghiệp ở Hoa Kỳ (2013)	
	Trên triệu dân	Số lượng
Hàn Quốc	27,54	1381
Xinh-ga-po	16,85	91
Trung Quốc	3,53	4789
Ấn Độ	1,76	2205
Việt Nam	1,57	141
Mê-hi-cô	1,26	154
Bra-xin	0,71	142

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu của NSF Hoa Kỳ và số liệu dân số 2013 của NHTG.

3.2. Dỡ bỏ quy định hạn chế đối với giáo dục đại học để có nhiều nhà cung cấp hơn có thể cạnh tranh đáp ứng nhu cầu của sinh viên

Một số lĩnh vực có tiến bộ

Sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học của Việt Nam trong 10 năm qua đã thành công một phần nhờ mở rộng khả năng tiếp cận giáo dục đại học. Tuyển sinh tăng 57% trong giai đoạn 2005-2012 (Bảng 3.6) và tỷ lệ nhập học của các nhóm

trong độ tuổi đã tăng từ dưới 15% lên hơn 25%. Độ bao phủ của giáo dục đại học ở Việt Nam đã tăng nhanh hơn trong giai đoạn 2001-2011 so với 8 quốc gia khác trong khu vực (Bảng 3.6).

Hai cuộc cải cách pháp luật quan trọng về giáo dục và đào tạo đã được thông qua, đó là Chương trình cải cách giáo dục đại học (HERA) vào năm 2005 (Hộp 3.11) và Luật Giáo dục đại học (2012)¹⁸⁷. Những cuộc cải cách này đưa ra các mục tiêu đầy tham vọng về mở rộng số lượng và nâng

BẢNG 3.6. Hệ thống giáo dục đại học, tăng về lượng trong 10 năm qua là sự thành công một phần

Quốc gia	2001	2002	2005	2007	2010	2011	Tăng trưởng 2001-2011
Campuchia	2,37	2,45	3,33	7,25	14,07	15,83	13,5%
Bru-nây	14,25	14,53	17,69	17,95	17,60	19,72	5,5%
In-đô-nê-xi-a	14,36	15,01	17,74	18,40	24,89	27,20	18,8%
Lào	3,09	4,15	7,79	11,40	16,09	17,09	14,0%
Ma-lai-xi-a	25,05	7,41	27,92	30,25	37,13	35,97	10,9%
Mi-an-ma *	10,33			10,14		13,81	3,5%
Thái Lan	39,23	40,04	44,18	48,11	50,03	52,58	0,34%
Đông Timor **		8,57			17,74		9,17%
Việt Nam	9,38	9,63	15,88	18,17	22,39	24,43	15,0%

*, ** Tăng trưởng được tính trên dữ liệu sẵn có trong nhiều năm qua.

Nguồn: Báo cáo Ngân hàng Thế giới 2014, cơ sở dữ liệu thống kê giáo dục (UNESCO).

187 Luật Giáo dục đại học 2012 cố gắng giải quyết một số vấn đề cốt yếu, như: tự chủ của các viện; các hội đồng trường đại học; giáo dục đại học phân tầng (multitiered); giáo dục đại học tư thục; kiểm chuẩn; và bảo đảm chất lượng.

cao chất lượng; trao nhiều quyền tự chủ hơn cho các cơ sở giáo dục đại học trong các lĩnh vực, như giáo trình, sử dụng các nguồn lực, thuê nhân viên, chính sách nhập học và tuyển sinh, tạo nguồn thu và học phí cũng như các thủ tục hành chính khác. Những cuộc cải cách này cũng đã tạo ra một hệ thống đảm bảo chất lượng. Các cơ sở giáo dục đã thực hiện quy trình tự đánh giá, báo cáo thường xuyên cho Chính phủ. Một hệ thống tín chỉ đã được thiết lập để giảm tổng số giờ trên lớp cần thiết và cho phép linh hoạt hơn trong giảng dạy.

Một cơ cấu quản trị mới đã được quy định cho các cơ sở giáo dục đại học công lập, theo đó các Hội đồng trường đại học được thành lập và được trao quyền ra các quyết định mà trước đây thuộc thẩm quyền của Bộ Giáo dục và Đào tạo. Trình độ giảng viên tại các trường đại học đã được nâng cao, trong giai đoạn từ năm 2005 đến năm 2012, giảng viên có bằng tiến sĩ tăng 54% và giảng viên có bằng thạc sĩ tăng 134% (Bảng 3.7). Hiện nay, cứ sáu giảng viên đại học thì có một tiến sĩ và hơn một nửa số giảng viên có trình độ thấp nhất là thạc sĩ.

BẢNG 3.7. Trình độ giảng viên tại các trường đại học đã được nâng cao với sáu giảng viên đại học có một tiến sĩ và hơn một nửa số giảng viên có trình độ thạc sĩ

	2005	2010	2011	2012
Cao đẳng	13.972	23.622	24.437	25.643
Tiến sĩ	293	586	633	693
Thạc sĩ	3.422	7.509	8.766	10.015
Trình độ Đại học/ Cao đẳng	57	588	342	221
Bằng cấp khác				
Đại học	34.294	50.951	59.672	61.674
Tiến sĩ	5.744	7.338	8.519	8.869
Thạc sĩ	12.609	29.299	28.037	29.476
Trình độ Đại học/ Cao đẳng	15.732	20.059	22.547	23.002
Bằng cấp khác	209	255	569	327
Tổng	48.266	74.573	84.109	87.317

Nguồn: Bộ GD-ĐT (2013).

HỘP 3.11. Chương trình cải cách giáo dục đại học 2006-2020

Chương trình cải cách giáo dục đại học đề ra mục tiêu chiến lược của Chính phủ đối với giáo dục đại học và nghiên cứu đến năm 2020. Các mục tiêu chính đó như sau: **Thứ nhất**, tăng cường năng lực của các cơ sở giáo dục để tăng tỷ lệ tham gia đào tạo cao hơn. Điều này đòi hỏi phải có đầu tư lớn vào cơ sở hạ tầng và đào tạo giảng viên mới. **Thứ hai**, nâng cao chất lượng và hiệu quả của hệ thống giáo dục đại học. **Thứ ba**, triển khai thực hiện hoặc tăng cường hoạt động nghiên cứu trong các cơ sở giáo dục đại học để đào tạo tốt hơn các giảng viên mới, bồi dưỡng và nâng cấp kỹ năng của giáo viên, nâng cao chất lượng và hình ảnh quốc tế của các trường đại học Việt Nam. **Thứ tư**, cải thiện công tác quản trị của hệ thống giáo dục đại học và nghiên cứu ở cả cấp quốc gia và cấp vùng, cũng như ở cấp các trường đại học.

Các mục tiêu về chất lượng và hiệu quả bao gồm hạ thấp tỷ lệ sinh viên trên giáo viên, cải tiến thi tuyển sinh, đào tạo giáo viên tốt hơn, cải tiến phương pháp giảng dạy. Các mục tiêu đó cũng bao gồm phát triển công tác nghiên cứu trong các trường đại học để mở rộng học bổng cho giáo viên, chuyển đổi có chọn lọc một số cơ sở thành các cơ sở giảng dạy và nghiên cứu, cải tiến các chương trình giảng dạy và đánh giá kết quả học tập; bảo đảm tính linh hoạt lớn hơn cho các chương trình giảng dạy và khả năng di chuyển của sinh viên thông qua một hệ thống tích lũy tín chỉ. Các mục tiêu cũng hướng tới xây dựng văn hóa về chất lượng trong các cơ sở giáo dục, bao gồm cả một hệ thống kiểm định đối với tất cả các cơ sở giáo dục (công lập và ngoài công lập) ở phạm vi quốc gia.

Những mục tiêu trên đây mang hàm ý trao quyền tự do lớn hơn cho từng cơ sở giáo dục và tạo ra một môi trường cạnh tranh giữa các cơ sở giáo dục và trong từng cơ sở. Chính phủ cũng đề ra những chỉ tiêu cụ thể sau đây cho ngành giáo dục: tăng nguồn thu từ hoạt động khoa học và công nghệ lên mức 15% tổng nguồn thu đại học vào năm 2010 và 25% vào năm 2020; tăng tỷ lệ cán bộ giảng dạy đại học có trình độ thạc sĩ lên tới 40% vào năm 2010 và 60% vào năm 2020; tăng tỷ lệ cán bộ giảng dạy đại học có trình độ tiến sĩ lên tới 25% vào năm 2010 và 35% vào năm 2020; giảm tỷ lệ sinh viên đại học trên cán bộ giảng dạy xuống còn 20:1 vào năm 2020.

Cần nhiều tiến bộ hơn nữa

Tuy nhiên, chất lượng, tính phù hợp và hiệu quả của giáo dục đại học ở Việt Nam còn thấp. Các chính sách hiện nay đang cản trở một số sinh viên có nguyện vọng học tiếp đại học, sẵn sàng chi trả học phí ở mức phù hợp và có khả năng chi trả, học ngành gì và ở đâu mà họ muốn. Số lượng các nhà cung cấp giáo dục đại học bị hạn chế và tốc độ thay đổi chậm. Trong khi các nước đang phát triển khác đã trải qua sự thay đổi lớn trong giáo dục đại học với việc tuyển sinh được mở rộng và cung cấp dịch vụ giáo dục của khu vực tư nhân tăng mạnh, hệ thống giáo dục đại học của Việt Nam bị chỉ trích là trì trệ.

Để kiếm sống, các giảng viên đại học buộc phải thường xuyên dạy nhiều giờ ở các khóa học kém chất lượng theo kế hoạch. Các khóa học đặc biệt mới xuất hiện đang tăng lên với các khoản phí và thanh toán phức tạp, cho phép cơ sở đào tạo tăng thu nhập trong khi tiền học phí vẫn không thay đổi. Những khóa học đặc biệt này thu hút thời gian và sự quan tâm của các giáo sư và do đó làm giảm chất lượng đối với sinh viên nói chung. Hiệu ứng của các chính sách hiện tại là không khuyến khích đối với sự thay đổi tích cực và không khen thưởng cho những hoạt động đổi mới sáng tạo. Với các chính sách như vậy, các cơ sở đào

tạo sẽ không phù hợp với vai trò tích cực trong một nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo.

Những người bảo vệ cho hệ thống giáo dục đào tạo thì viện dẫn rằng sự gia tăng về độ bao phủ giáo dục đại học là sự tiến bộ. Nhưng việc tăng độ bao phủ này chỉ cho phép Việt Nam không bị tụt hậu hơn nữa so với tốc độ tăng trưởng về độ bao phủ giáo dục đại học của các đối thủ cạnh tranh G20 và OECD. Nhiều người tốt nghiệp trung học phổ thông muốn học tiếp đại học mà không thể tìm thấy một cơ sở đào tạo phù hợp. Số liệu năm 2013 cho thấy chỉ có 40% số người tham dự thi tuyển sinh đại học được nhập học. Chất lượng giảng dạy được cảm nhận là thấp. Lương giảng viên không thỏa đáng và bắt buộc họ phải dạy thêm ở nhiều cơ sở khác nhau. Sinh viên phải thích ứng sở thích của mình với chương trình đào tạo và nghề nghiệp mà các cơ sở giáo dục đại học đưa ra. Thời gian trên lớp thường dài đến mức vô lý nhưng vẫn là bắt buộc. Chương trình giảng dạy bắt buộc về một số môn học ngoài chuyên môn có thể làm giảm thời gian cho trọng tâm chuyên môn chính của sinh viên. Chính phủ quản lý số lượng tuyển sinh dựa trên cơ sở vật chất hiện có như phòng học, diện tích và những dự báo mang tính suy đoán về các điều kiện của thị trường lao động trong tương lai. Hiện tại, số giảng

viên có bằng tiến sĩ vẫn còn rất ít và sự thăng tiến nghề nghiệp vẫn chủ yếu ưu tiên theo thâm niên.

Nhiều chỉ tiêu định lượng đề ra trong Chương trình cải cách giáo dục đại học 2006-2020 không đạt được. Điều quan trọng nhất là hệ thống giáo dục đại học không mang tính đổi mới. Một môi trường pháp lý không rõ ràng và thường mâu thuẫn, làm hạn chế khả năng của các cơ sở giáo dục đại học trong việc đưa ra các quyết định quan trọng về chất lượng và sự phù hợp về giáo dục. Các cơ sở giáo dục thiếu những ưu đãi và quyền tự do để cải thiện chất lượng giáo dục mà họ cung cấp. Môi trường pháp lý cũng không khuyến khích sự tham gia giáo dục đại học của các nhà cung cấp mới, chủ yếu là các nhà cung cấp tư nhân năng động hơn.

Quyền tự chủ trên thực tế của các cơ sở giáo dục đại học bị hạn chế. Các cơ sở giáo dục đại học có thể đề xuất với Bộ Giáo dục và Đào tạo về chỉ tiêu tuyển sinh, nhưng phải được tính toán theo các tiêu chuẩn truyền thống về “năng lực”. Bộ Giáo dục và Đào tạo vẫn phê duyệt các chỉ tiêu tuyển sinh và tiếp tục quản lý số lượng sinh viên bằng cách hạn chế tuyển sinh trong một số ngành nhất định. Lương giảng viên vẫn được quy định chặt

chẽ đối với các cơ sở công lập. Các cơ sở tư thục về lý thuyết được quy định học phí khi họ thấy phù hợp, nhưng trong thực tế có nhiều hạn chế đối với khả năng mở rộng đào tạo của họ¹⁸⁸.

Có nhiều chính sách hiện hành không phục vụ mục đích đặt ra. Hơn nữa, các chính sách này còn tạo ra những hậu quả tiêu cực:

- Trần học phí đặt ra có mục đích là làm cho việc theo học đại học phù hợp với khả năng chi trả của các gia đình nghèo, nhưng không có dữ liệu đáng tin cậy nào cho thấy các hạn mức về học phí này cho phép học sinh nghèo có thể theo học đại học. Một sinh viên từ gia đình nghèo chỉ có 10% cơ hội vào đại học so với một sinh viên trong gia đình giàu có, nhưng mức học phí được cơ cấu dưới mức sẵn sàng và khả năng chi trả của những gia đình giàu. Điều này dẫn đến một hệ quả tiêu cực là các cơ sở giáo dục thì thiếu vốn để phát triển trong khi nhiều sinh viên và gia đình họ có khả năng chi trả ở mức cao hơn nhưng lại chỉ phải nộp học phí ở mức danh nghĩa. Và như vậy, một loạt các khoản phí và các khoản thanh toán khác đã được xây dựng để ứng phó với các mức trần học phí, tiếp tục làm méo mó nguồn thu và những ưu đãi.

188 Trần và Villano, 2014, đang trong quá trình xem xét để xuất bản.

- Chính sách thi tuyển đầu vào nhằm mục đích bảo đảm rằng những người dự thi có năng lực học tập sẽ thành công. Hiện tại các kỳ thi này có chức năng chủ yếu là phân bổ sinh viên vào các vị trí ngành nghề do các cơ sở giáo dục tạo ra. Ưu tiên của các cơ sở giáo dục là lấp đầy các vị trí đó, khiến cho nhiều sinh viên phải học những chuyên ngành mà họ không thích và không có sự gắn kết rõ ràng với thị trường lao động.
 - Chính sách hạn chế tuyển sinh dựa trên cơ sở về đảm bảo chất lượng nhưng lại sử dụng các thước đo như chỉ tiêu tuyển sinh và trình độ giảng viên. Đây không phải là những chỉ tiêu về chất lượng, ngoại trừ trong các trường hợp lạm dụng nghiêm trọng nhất. Việc hạn chế tuyển sinh làm chậm quá trình thay đổi trong giáo dục đào tạo và buộc sinh viên phải vào những vị trí ngành nghề hiện có.
 - Nhiều thủ tục hành chính quan liêu, bảo thủ cũng làm cho khu vực giáo dục đại học tư nhân phát triển chậm, hạn chế sự lựa chọn của sinh viên và kìm hãm đổi mới sáng tạo.
- Những chính sách nêu trên vận hành

trong thực tế đã tạo ra những trở ngại lớn đối với việc cải thiện chất lượng, nâng cao tính phù hợp và độ bao phủ của hệ thống giáo dục đại học Việt Nam trong tương lai. Chính phủ cần cân nhắc những chính sách mới về gỡ bỏ những quy định không phù hợp đối với giáo dục đại học trong 5 lĩnh vực dưới đây.

Xóa bỏ những hạn chế đối với nguồn thu thông qua trần học phí

Những cải cách trước đây đã thay đổi hệ thống giáo dục đại học từ một hệ thống tài trợ hoàn toàn bằng kinh phí nhà nước cho các cơ sở công lập sang hệ thống có thu học phí. Hiện nay, cả cơ sở công lập và tư thục đều thu học phí, các cơ sở tư thục hầu như phụ thuộc hoàn toàn vào học phí để có nguồn thu. Nhưng mức học phí mà các cơ sở giáo dục đại học có thể thu bị giới hạn và tương đối thấp so với quốc tế. Chính sách học phí hiện tại tìm cách hạn chế nguồn thu của các cơ sở giáo dục đại học, đối với cơ sở công lập thì thông qua khung học phí, còn đối với cơ sở tư thục thì thông qua các biện pháp gián tiếp hơn¹⁸⁹.

Việc hạn chế nguồn thu thể hiện rõ

189 Những cách chính hạn chế học phí trong các cơ sở tư thục thường xuyên được trích dẫn trong các tài liệu hiện có là (i) quy định không cho phép học phí vượt quá 5% thu nhập gia đình trung bình trong một khu vực nhất định; và (ii) hạn chế về quyền sở hữu tài sản của các tổ chức tư nhân kết hợp với các yêu cầu phải có đủ không gian vật chất để mở rộng tuyển sinh. Cách thứ nhất giới hạn nguồn thu trên mỗi học sinh và cách thứ hai giới hạn trần của nguồn thu bằng cách hạn chế sự tăng tuyển sinh.

một thách thức lớn đối với hệ thống giáo dục đại học Việt Nam. Nhà nước không thể có đủ khả năng để tài trợ từ khu vực công cho cả việc mở rộng độ bao phủ, nâng cao chất lượng và tính phù hợp cần thiết. Chi tiêu công cho giáo dục đại học chiếm 3,5% chi tiêu của Chính phủ. Con số này trong năm 2012 cao hơn 158% so với năm 2008 về giá trị thực¹⁹⁰. Việc thiếu nguồn thu đã cản trở các cơ sở giáo dục phát triển đội ngũ giảng viên có trình độ cao và dành toàn bộ thời gian cho công tác giảng dạy, cũng như cản trở sự cam kết của các giáo sư đối với các cơ sở giáo dục đại học và sinh viên. Việc thiếu nguồn thu cũng hạn chế số lượng và chất lượng cơ sở vật chất kỹ thuật của các cơ sở giáo dục đại học.

Tuy nhiên, con đường chính để huy động được nguồn thu là đóng góp của sinh viên vẫn chưa được sử dụng đúng mức. Quan điểm của Chính phủ là giữ cho chi phí giáo dục đại học ở mức mà các gia đình nghèo có khả năng chi trả. Chính phủ dành ưu tiên cho khả năng chi trả của người nghèo hơn là có nguồn thu để thúc đẩy sự đổi mới sáng tạo, chất lượng và tính phù hợp. Việc làm như vậy mà không có bằng chứng thực tế rằng chính sách này đạt được mục tiêu giúp người nghèo đi

học đại học, do vậy, người nghèo chắc sẽ khó theo đuổi giáo dục đại học. Những hậu quả không mong muốn của chính sách này là làm cho giáo dục đại học có chi phí ở mức thấp đối với sinh viên và gia đình có điều kiện và khả năng sẵn sàng chi trả nhiều hơn.

Một hệ thống cho phép các cơ sở đào tạo, cả công lập và tư thực, có quyền tự chủ đầy đủ về quy định mức học phí trong thực tế phải có tính đặc thù. Đó là, phải có một hệ thống hỗ trợ tài chính vững chắc có khả năng đánh giá được các nhu cầu tài chính thực sự của sinh viên nghèo và cung cấp sự hỗ trợ thích hợp cho họ. Xây dựng một hệ thống như vậy đặt ra những thách thức về mặt kỹ thuật, nhưng kinh nghiệm của nhiều quốc gia khác cũng chỉ ra các phương án lựa chọn để vượt qua những thách thức đó. Việc hạn chế các khoản thu trên mọi lĩnh vực chỉ có thể tiếp tục kìm hãm những động lực để cải thiện toàn hệ thống.

Những đề xuất hiện nay của Chính phủ nhằm nâng cao sự đóng góp của các đối tượng thụ hưởng các dịch vụ xã hội sẽ tạo một cơ hội để cải cách chính sách học phí đối với giáo dục đại học. Chính sách học phí này cần phải có ba mục tiêu: Yêu cầu những người hưởng

190 Trần và Crawford, 2015, đang trong quá trình xem xét để xuất bản.

lợi tư nhân (sinh viên và gia đình họ) chi trả cho chi phí càng nhiều càng tốt; Tăng các nguồn thu để phản ánh sự sẵn lòng chi trả của người hưởng lợi và tăng chi phí cung cấp dịch vụ; Đảm bảo rằng những sinh viên có nguyện vọng và có đủ năng lực học tập nhưng không có đủ khả năng chi trả, được hỗ trợ về tài chính. Một hệ thống đáp ứng được các mục tiêu này sẽ loại bỏ các mức trần về học phí và sẽ tập trung chi tiêu của Chính phủ vào hỗ trợ tài chính cho các sinh viên nghèo.

Xóa bỏ những hạn chế đối với tuyển sinh

Các mục tiêu về tuyển sinh trong Chương trình cải cách giáo dục đại học nói chung và tuyển sinh trong giáo dục đại học tư thục nói riêng chưa được đáp ứng. Bộ Giáo dục và Đào tạo vẫn kiểm soát tốc độ mở rộng tuyển sinh vì quan ngại rằng chất lượng giáo dục có thể bị ảnh hưởng nếu việc mở rộng diễn ra quá nhanh.

Khoảng cách ngày càng lớn giữa nhu cầu học tập và số lượng được nhập học chứng minh nhu cầu chưa được đáp ứng của sinh viên mong muốn có bằng đại học ở Việt Nam. Kỳ thi tuyển sinh đại học, mặc dù tầm quan trọng của nó đang giảm dần, nhưng vẫn đóng vai trò quyết định đối với việc nhập học đại

học. Cơ quan Chính phủ vẫn có ảnh hưởng mạnh mẽ tới việc quyết định mức điểm trúng tuyển nhập học và chỉ tiêu tuyển sinh.

Chính sách hạn chế tuyển sinh hiện nay dành ưu tiên cho vai trò “bảo vệ người tiêu dùng” mà Chính phủ thực hiện thay mặt cho sinh viên có nguyện vọng. Chính sách này dựa trên lập luận có hai khía cạnh. **Thứ nhất**, thà từ chối những sinh viên có nguyện vọng tiếp cận giáo dục đại học còn hơn là cho phép họ được tuyển sinh vào chương trình đào tạo không đáp ứng tiêu chuẩn chất lượng do Chính phủ quy định. **Thứ hai**, các phương tiện để đánh giá chất lượng của Chính phủ đầy đủ và tốt hơn so với cách đánh giá của các sinh viên có nguyện vọng. Trong thực tế, các công cụ của Chính phủ để đánh giá chất lượng (ví dụ, không gian vật chất và thông tin về giảng viên) không tốt hơn so với đánh giá của sinh viên và gia đình họ về giá trị tương đối của các chương trình giáo dục. Các chính sách của Chính phủ đã loại bỏ những khuyến khích đối với các cơ sở giáo dục đại học để đáp ứng nhu cầu của sinh viên hoặc cải thiện chất lượng, điều này tạo ra hiệu ứng méo mó là làm giảm chất lượng của các chương trình giáo dục. Bằng cách ngăn cấm một số ít các chương trình đào tạo kém chất lượng, Chính phủ đã dập tắt sự năng

động có được của các cơ sở đào tạo từ môi trường cạnh tranh để cung cấp cho sinh viên những chương trình tốt nhất. Nhiều quốc gia đạt được cả hai mục tiêu bằng cách nới lỏng các quy định của Chính phủ đối với các cơ sở đào tạo và đảm bảo môi trường cạnh tranh giữa các cơ sở này để cung cấp cho sinh viên sự lựa chọn tốt nhất về giáo dục đại học. Cái giá phải trả cho việc loại bỏ các chương trình được cho là “gian lận dưới chuẩn” là hạ thấp chất lượng của tất cả các chương trình, vì thiếu một môi trường cạnh tranh. Nhu cầu nhập học chưa được đáp ứng tăng lên cũng làm trầm trọng thêm sự thâm hụt về nguồn thu do hạn mức trần học phí tạo ra. Mỗi học sinh có nguyện vọng học tập mà không được đáp ứng cũng làm mất đi nguồn thu cho hệ thống giáo dục.

Với chính sách tuyển sinh hiện nay, Việt Nam ở vị trí đối lập với các nước đang phát triển có tốc độ tăng trưởng nhanh khác, nơi mà nhu cầu của sinh viên là căn cứ để xác định tốc độ tăng trưởng tuyển sinh (Hộp 3.12). Các nước khác dành ưu tiên đáp ứng nhu cầu đối với giáo dục đại học hơn là xây dựng những cơ chế hành chính để bảo đảm chất lượng. Họ lựa chọn như vậy vì tin rằng những sinh viên có nguyện

vọng và gia đình họ có thể đánh giá chất lượng của các chương trình mà họ tìm kiếm, tuy không hoàn hảo, nhưng ít nhất cũng ngang bằng với các công chức chính phủ. Điều này đặc biệt đúng khi Chính phủ cung cấp thông tin về các cơ sở giáo dục đại học cho sinh viên để họ ra quyết định.

Những phương tiện sẵn có để đo lường chất lượng, chẳng hạn như bằng cấp của giảng viên, diện tích, không gian, số lượng sách trong thư viện..., là những thông tin sơ bộ để đánh giá thực tế về chất lượng. Một số nước như Cô-lôm-bi-a, đã thực hiện việc đánh giá những thay đổi về điều kiện học tập của sinh viên để có các thước đo đáng tin cậy hơn về chất lượng. Tuy nhiên, hầu hết các chính phủ ngày càng dựa nhiều hơn vào sự thành công của sinh viên tốt nghiệp trong thị trường lao động và mức độ hoàn thiện tổ chức như là những tiêu chí đại diện tốt nhất cho thước đo sơ bộ về chất lượng.

Việc cho phép các cơ sở mở rộng quy mô để đáp ứng nhu cầu của sinh viên có thể đe dọa chất lượng trong ngắn hạn, nhưng lại tạo ra sự cạnh tranh thu hút sinh viên giữa các cơ sở giáo dục đại học, dẫn đến thúc đẩy cải tiến chất lượng trong dài hạn.

HỘP 3.12. Việc mở rộng nhanh chóng giáo dục đại học đã thỏa mãn được nhu cầu đối với kỹ năng ở Ấn Độ

Hơn hai thập kỷ qua, nền kinh tế phát triển nhanh của Ấn Độ đã dẫn đến một nhu cầu lớn đối với lực lượng lao động có học vấn và tay nghề cao. Để đáp ứng nhu cầu nhân lực của một nền kinh tế năng động, doanh nghiệp tư nhân đã trở dậy để bổ sung cho cơ sở giáo dục công lập đang gặp khó khăn do năng lực hạn chế. Trong vài thập kỷ qua, khu vực tư nhân đã thúc đẩy việc tạo ra năng lực trong nền giáo dục đại học.

Sự hiện diện của khu vực tư nhân trong giáo dục đại học đã nhận được các biện pháp khuyến khích trong giai đoạn giữa những năm 1980, trùng hợp việc cắt giảm đầu tư của Chính phủ Ấn Độ và các bang. Năm 2001, các cơ sở đào tạo tư nhân không được trợ giúp chiếm 42,6% tổng số các cơ sở giáo dục đại học và chiếm 32,8% tổng số sinh viên của Ấn Độ. Đến năm 2006, tỷ trọng của các cơ sở đào tạo tư nhân đã lên đến 63,2% với tỷ lệ sinh viên lên đến 51,5%.

Nguồn: Sudarsharn & Subramanian, 2013.

Một số nước áp dụng chính sách tuyển sinh mở vì nó thúc đẩy cách tiếp cận giá trị gia tăng đối với giáo dục đại học. Tư duy truyền thống xem giáo dục đại học là một nguồn tài nguyên khan hiếm và quý giá mà phải được cung cấp riêng cho những người giỏi và thông minh nhất. Các chính sách hiện đại nuôi dưỡng niềm tin rằng bất cứ sinh viên nào cũng có thể được hưởng lợi chứ không chỉ những sinh viên thông minh nhất và việc nâng cao kỹ năng cho các sinh viên nghèo và bình thường cũng quan trọng như nâng cao kỹ năng cho những sinh viên thông minh nhất. Điều này có nghĩa là tăng cường sức

manh và khuyến khích tuyển sinh không chỉ trong trường đại học mà còn ở cả cơ sở giáo dục khác, như trường cao đẳng.

Cho phép sinh viên đăng ký tuyển sinh vào chương trình đào tạo cấp bằng theo lựa chọn của mình

Di sản của quản lý tập trung đối với hệ thống giáo dục đại học vẫn còn ảnh hưởng tới cách thức mà sinh viên có nguyện vọng học tập được phân bổ vào các chương trình đào tạo cấp bằng. Hệ thống giáo dục này là do cung đẩy, nghĩa là sinh viên phải thích ứng kế hoạch nghề nghiệp của họ với những vị trí ngành nghề

có sẵn. Trong các hệ thống giáo dục năng động hơn, các cơ sở giáo dục phải thích ứng các chương trình đào tạo cấp bằng của họ với nhu cầu của sinh viên. Cách sắp xếp này buộc sinh viên phải đánh giá giá trị về thị trường lao động trong tương lai để lựa chọn chương trình đào tạo cấp bằng mà mình mong muốn. Mối quan hệ qua lại giữa những gì học sinh tìm kiếm và những gì các cơ sở giáo dục cung cấp, mặc dù không hoàn hảo nhưng là cách tốt nhất để hướng các chương trình đào tạo nâng cao chất lượng và phù hợp với nhu cầu của sinh viên.

Khi một hệ thống giáo dục đại học phát triển một cách thành công, sinh viên trở thành những người đánh giá đáng tin cậy nhất về nhu cầu thị trường lao động trong tương lai. Phần lớn sinh viên phải nộp tiền học phí cao và muốn thu được lợi nhuận tốt cho việc đầu tư vào vốn nhân lực của mình. Họ có nhiều rủi ro nhất và do đó cần được cung cấp thông tin và được tin cậy trong việc đưa ra quyết định. Khi một hệ thống giáo dục đại học trở thành hệ thống *lấy sinh viên làm trung tâm*, các cơ sở giáo dục phải quan tâm đến nhu cầu của sinh viên và cung cấp các chương trình có chất lượng cao phù hợp với nguyện vọng của họ.

Việt Nam có thể tạo dựng được khả năng đáp ứng và sự năng động cần thiết bằng cách nới lỏng chính sách để tăng

nguồn thu trong hệ thống giáo dục đại học. Sự nới lỏng này cần cho phép tuyển sinh được xác định bởi nhu cầu của sinh viên và tạo dựng vai trò lớn hơn cho các nhà cung cấp của khu vực tư nhân, cũng như cần có các cơ sở giáo dục thích ứng với sinh viên (chứ không phải là ngược lại). Các thông lệ mang tính truyền thống của Việt Nam đang cản trở hệ thống giáo dục đại học đạt được tiềm năng đầy đủ của nó.

Tăng số lượng các nhà cung cấp để đa dạng hóa sự lựa chọn của sinh viên về việc học ở đâu và học cái gì

Đến năm 2035, hệ thống giáo dục đại học của Việt Nam cần phải tăng gấp đôi và được cải thiện cơ bản. Nhu cầu đối với kỹ năng làm việc chắc chắn sẽ tiếp tục tăng nhanh. Tỷ lệ tốt nghiệp trung học phổ thông sẽ tăng và lợi tức giáo dục đại học có thể vẫn ở mức cao. Cả hai yếu tố này sẽ làm tăng nhu cầu đối với giáo dục đại học.

Việt Nam cho phép khu vực tư nhân tham gia giáo dục đại học, nhưng các chính sách là không tối ưu theo hai khía cạnh quan trọng. Thứ nhất, những hạn chế về tuyển sinh không khuyến khích các nhà cung cấp tiềm năng tốt nhất. Thứ hai, quy trình cấp giấy phép hoạt động cho một cơ sở giáo dục đại học tư nhân còn chậm chạp và thiếu minh

bạch. Việc không khuyến khích có thêm các nhà cung cấp gây tổn hại đến lợi ích của sinh viên.

Một hệ thống không có hạn chế về tuyển sinh, học phí, hoặc những hạn chế trong việc lựa chọn các chương trình đào tạo cấp bằng sẽ thu hút các nhà cung cấp tiềm năng về giáo dục đại học. Khi số lượng các cơ sở giáo dục tăng lên, họ có thể cạnh tranh với nhau để cung cấp cho sinh viên những chương trình giáo dục tốt nhất với sự phù hợp về giá cả và chất lượng đào tạo. Sau đó các yếu tố chính sách kết hợp lại với nhau tạo ra một hệ thống giáo dục đại học năng động và có khả năng đáp ứng nhu cầu.

Cung cấp thông tin cho sinh viên có nguyện vọng học tập là nền tảng đảm bảo chất lượng

Những nỗ lực chính của Chính phủ về bảo đảm chất lượng tập trung vào việc kiểm định các chương trình đào tạo cấp bằng chứ không phải là kiểm định các cơ sở giáo dục. Các cơ quan kiểm định được coi là độc lập bởi vì họ không trực tiếp báo cáo với Chính phủ. Nhưng hai trong ba trung tâm kiểm định này ở Việt Nam lại là các cơ quan thuộc các trường đại học công lập. Như vậy, các cơ quan này không phù hợp với định nghĩa được quốc tế chấp nhận về tính “độc lập”.

Việc nâng cao chất lượng phải bao gồm cả việc cung cấp những thông tin về học ở đâu và học cái gì cho sinh viên, nhưng công cụ này không được sử dụng một cách đầy đủ. Những thông tin này có giá trị thứ cấp quan trọng và sẽ cung cấp những yếu tố hiện còn thiếu vắng trong công tác hoạch định chính sách. Sự phù hợp của chương trình đào tạo cấp bằng có liên quan trực tiếp đến thành công về việc làm và tiền lương của sinh viên tốt nghiệp. Chính sách giáo dục cần thúc đẩy việc đào tạo sinh viên tốt nghiệp đáp ứng được yêu cầu của thị trường lao động, nhưng trên thực tế lại không tồn tại các thước đo về mối quan hệ này. Vì vậy, cung cấp thông tin cho sinh viên có thể cải thiện việc ra quyết định cho họ và cho các nhà hoạch định chính sách, bằng các quyết định có đầy đủ thông tin dựa trên bằng chứng thực tế.

Việt Nam đã thực hiện những bước đi ban đầu trong lĩnh vực này, nhưng chưa đạt được một hệ thống thông tin mạnh và đáng tin cậy, cho phép sinh viên có khả năng lựa chọn tốt nhất. Một hệ thống thông tin như vậy ngày càng có giá trị khi sự lựa chọn của sinh viên trở thành yếu tố quan trọng hơn trong chính sách giáo dục. Vì sinh viên có vai trò chính trong việc lựa chọn cách đầu tư cho bản thân mình, nên họ sẽ yêu cầu phải có thông tin chi tiết hơn, bao gồm:

- Sự thành công về việc làm của sinh

- viên tốt nghiệp;
- Mức lương trung bình của sinh viên tốt nghiệp theo chương trình đào tạo cấp bằng;
 - Trình độ của giảng viên, thành tích và tỷ lệ giảng viên trên sinh viên;
 - Điểm thi và trình độ học vấn của sinh viên theo chương trình đào tạo cấp bằng;
 - Tỷ lệ tốt nghiệp và tỷ lệ bỏ học, thời gian trung bình để được cấp bằng (theo chương trình đào tạo cấp bằng);
 - Sự hài lòng của sinh viên về các thước đo mang tính chủ quan.

Để hệ thống này có hiệu lực, gần như tất cả các cơ sở giáo dục đại học phải cung cấp thông tin đầy đủ và có thể so sánh được.

3.3. Các chỉ số bảo đảm thành công, hướng tới một hệ thống giáo dục với các trường đại học đẳng cấp thế giới

Nền tảng III và IV hình thành nên nền móng của hệ thống nghiên cứu mạnh, được gắn kết với một hệ thống giáo dục sau đại học và đại học tiên tiến. Khi những nền tảng này vững mạnh thì một số ít các cơ sở giáo dục đỉnh cao trở thành các trường đại học đẳng cấp thế

giới, nằm trên đỉnh “kim tự tháp” vững chắc được tạo ra nhờ vào những chính sách hỗ trợ hữu hiệu. Hiện tại, Việt Nam không có trường đại học nào nằm trong top 500 các trường đại học tốt nhất theo cả hai hệ thống xếp hạng nổi tiếng nhất¹⁹¹. Tuy nhiên, nếu chỉ tăng chi tiêu cho giáo dục nhiều hơn thì không thể đạt được mục tiêu đặt ra. Việt Nam muốn nằm trong số các quốc gia có các trường đại học đẳng cấp thế giới thì phải cải thiện cả về chính sách cũng như tăng thêm nguồn lực cho giáo dục sau đại học và đại học.

Các chính sách khuyến khích phát triển cơ sở giáo dục đỉnh cao cũng đem lại lợi ích cho toàn bộ hệ thống giáo dục đại học. Ở Việt Nam, hệ thống giáo dục đại học chưa phải là nơi truyền cảm hứng về trí tuệ và hấp dẫn về lựa chọn nghề nghiệp đối với hầu hết sinh viên có tài năng. Để thay đổi điều này, Việt Nam cần theo đuổi mạnh mẽ các chính sách đã được thảo luận ở trên để hướng tới các mục tiêu phát triển vào năm 2035. Chỉ số thành công quan trọng nhất sẽ là khi các trường đại học của Việt Nam thu hút được những người tài năng nhất quốc gia và quốc tế đến để làm việc và học tập như là nơi mà họ tìm kiếm.

191 Đây là xếp hạng của Phụ trương Thời báo giáo dục đại học (THES) và Đại học Giao thông Thượng Hải (SJTU).

4. THAY CHO LỜI KẾT: HƯỚNG TỚI MỘT NỀN KINH TẾ DỰA VÀO ĐỔI MỚI SÁNG TẠO

Các nền kinh tế phát triển thành công trên thế giới đều trải qua 3 giai đoạn phát triển chính từ thấp lên cao, đó là: giai đoạn 1, dựa vào các yếu tố sản xuất; giai đoạn 2 dựa vào hiệu quả; giai đoạn 3 dựa vào đổi mới sáng tạo; và các giai đoạn quá độ giữa các giai đoạn chính. Việt Nam được Báo cáo của Diễn đàn kinh tế thế giới năm 2015-2016 xếp vào nhóm 16 nước có trình độ phát triển ở giai đoạn quá độ từ nền kinh tế dựa vào các yếu tố sản xuất sang nền kinh tế dựa vào hiệu quả¹⁹².

Như đã trình bày ở chương I, khát vọng của Việt Nam là sẽ trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao vào năm 2035. Điều này có nghĩa là, Việt Nam khi đó sẽ ở vào khoảng cuối của giai đoạn 2, hoặc có thể ở mức cao hơn là bước sang giai đoạn chuyển tiếp từ nền kinh tế dựa vào hiệu quả sang nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo (như Ma-lai-xi-a vào năm 2012-2013)¹⁹³. Muốn vậy, trong 10 năm đầu tiên, Việt Nam phải phấn đấu để chuyển sang nền kinh tế dựa vào hiệu quả vào năm 2025.

Tăng trưởng của nền kinh tế dựa vào các yếu tố sản xuất chủ yếu nhờ vào tăng quy mô lao động không có kỹ năng và các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Khi nền kinh tế bước sang giai đoạn 2 (dựa vào hiệu quả) thì việc tăng năng suất lao động cao hơn được tạo ra nhờ chủ yếu vào học hỏi, hấp thụ, ứng dụng công nghệ sẵn có và nâng cấp nguồn nhân lực nhờ giáo dục đại học và đào tạo. Trong nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo (giai đoạn 3), tăng năng suất và tăng trưởng kinh tế nhờ chủ yếu vào đổi mới sáng tạo và ứng dụng các công nghệ tiên tiến, các quá trình sản xuất tinh xảo hơn và lực lượng lao động chất lượng cao.

Để phát triển, Việt Nam cần phải xây dựng và phát triển năng lực đổi mới sáng tạo phù hợp cho từng giai đoạn phát triển của mình.

Làm thế nào để Việt Nam thực hiện được điều này?

Trước hết khoa học, công nghệ và giáo dục đại học phải đạt trình độ tiên tiến, đủ năng lực cung cấp tri thức và nhân lực chất lượng cao cho khu vực doanh nghiệp. Đồng thời, khu vực doanh nghiệp, đặc biệt là khu vực tư nhân phải phát triển mạnh mẽ, trở thành động lực của đổi mới

192 Báo cáo Diễn đàn kinh tế thế giới 2015-2016 (Bảng 2) xếp Việt Nam vào danh sách 16 nền kinh tế ở giai đoạn chuyển tiếp từ giai đoạn 1 (dựa vào các yếu tố sản xuất) sang giai đoạn 2 (dựa vào hiệu quả); xếp hạng năm 2014-2015 của Việt Nam là ở giai đoạn 1 (dựa vào các yếu tố sản xuất).

193 Báo cáo Diễn đàn kinh tế thế giới 2012-2013 (Bảng 2).

sáng tạo. Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia phát triển năng động trong một môi trường cạnh tranh hướng đến hiệu quả và có đóng góp quan trọng vào nâng cao năng suất, chất lượng tăng trưởng của nền kinh tế. TFP đóng góp khoảng trên 40% tăng trưởng của GDP.

Một khu vực tư nhân năng động có thể tạo ra nhu cầu mạnh mẽ và hấp thụ tri thức tiên tiến cho những hàng hóa có giá trị gia tăng và khả năng cạnh tranh cao hơn trên thị trường trong nước và quốc tế. Các doanh nghiệp khi đó có thể tham gia hiệu quả hơn vào các chuỗi giá trị toàn cầu, đóng vai trò dẫn dắt trong các chuỗi giá trị nội địa và các cụm công nghiệp.

Việt Nam phải phát triển một hệ thống các viện nghiên cứu năng động, hiệu quả và liên kết với mạng lưới tri thức toàn cầu. Các viện nghiên cứu của Nhà nước phải được tái cơ cấu theo hướng tự chủ cao để phù hợp với nền kinh tế thị trường, thực hiện nghiên cứu ứng dụng theo hợp đồng với khu vực doanh nghiệp, trong khi tập trung vào nghiên cứu cơ bản có tính cạnh tranh để phục vụ cho các ưu tiên phát triển kinh tế - xã hội. Các viện nghiên cứu của doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn, cũng được hình thành và phát triển nhằm cải thiện năng lực đổi mới sáng tạo của khu vực tư nhân.

Trong một số lĩnh vực khoa học và công nghệ, Việt Nam phải phát triển đạt

trình độ tiên tiến khu vực và quốc tế, đủ năng lực hỗ trợ tri thức đổi mới sáng tạo cho các ngành kinh tế, các doanh nghiệp để cạnh tranh có hiệu quả.

Hệ thống giáo dục đại học phải được cải cách toàn diện để phù hợp và thỏa mãn nhu cầu của nền kinh tế thị trường. Đảm bảo quyền tự chủ đầy đủ của các trường đại học công lập, hợp nhất nghiên cứu và đào tạo sau đại học. Các trường đại học tư thục và phi lợi nhuận phát triển trong một môi trường cạnh tranh để nâng cao chất lượng giáo dục và đáp ứng nhu cầu học tập ngày càng cao của xã hội. Cách tiếp cận lấy sinh viên làm trung tâm phải được áp dụng rộng rãi, nhằm phát huy phẩm chất và năng lực tự học, tự đổi mới tri thức, sáng tạo của người học. Nguồn nhân lực có năng lực và chất lượng cao được cung cấp thích hợp nhằm thỏa mãn nhu cầu xã hội và là lực lượng nòng cốt cho đổi mới sáng tạo.

Những mục tiêu nêu trên sẽ không thể trở thành hiện thực nếu không tiến hành cải cách sâu sắc và toàn diện môi trường thể chế và chính sách. Những khuyến nghị về biện pháp chính sách nêu trong chương này cần được cụ thể hóa bằng các chương trình nghị sự và có lộ trình thực hiện rõ ràng, phù hợp cho từng giai đoạn phát triển. Đây là thách thức rất lớn đối với Việt Nam, nhưng cũng là con đường hợp lý được rút ra từ lịch sử phát triển của những quốc gia thành công.

khoảng cách mật độ nâng cấp nội hiệu quả kinh tế thúc đẩy phát triển
cạnh tranh kết nối đổi mới thể chế thu nhập cao thích nghi
đô thị hoá tăng trưởng kinh tế kết cấu hạ tầng thành công chuyển dịch kinh tế
Loại bỏ các cản trở

223	Thông điệp chính
228	1. Đô thị hóa và chuyển dịch kinh tế ở Việt Nam
229	1.1. Tầm quan trọng của các đô thị đối với tăng trưởng kinh tế
231	1.2. Loại bỏ các cản trở để phát triển nhanh
233	2. Đô thị hóa ở Việt Nam theo ba chiều (3d): mật độ, khoảng cách và phân biệt
233	2.1. Phát triển đô thị mật độ thấp và phân tán
244	2.2. Khoảng cách tăng
252	2.3. Sự phân biệt kéo dài
255	2.4. Nguyên nhân của những hạn chế
271	3. Thể chế và kết cấu hạ tầng: chính sách để các đô thị thích nghi với hoạt động của một nền kinh tế thu nhập cao
272	3.1. Đổi mới thể chế để thúc đẩy phát triển đô thị
281	3.2. Nâng cấp kết cấu hạ tầng để tăng kết nối giữa các đô thị với khu vực xung quanh
285	3.3. Tăng kết nối kinh tế nông thôn – đô thị
287	Phụ lục. Thành phố Hải Phòng: những thách thức và triển vọng của một cửa ngõ đang trong quá trình chuyển đổi

ĐÔ THỊ HÓA VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ KINH TẾ

THÔNG ĐIỆP CHÍNH

Gia tăng mật độ dân số và hoạt động kinh tế ở các đô thị¹⁹⁴ là một trong những đặc điểm nổi bật nhất của phát triển kinh tế. Thu nhập có chiều hướng tăng lên cùng với mật độ đô thị, đặc biệt khi kết hợp với gia tăng đóng góp của công nghiệp và dịch vụ vào các hoạt động kinh tế và tạo việc làm. Khi

Việt Nam bắt tay vào một quỹ đạo tăng trưởng với nhiều tham vọng trong vòng 20 năm tới, các đô thị sẽ đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc nuôi dưỡng khu vực tư nhân trong nước phát triển, hỗ trợ doanh nghiệp hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVCs), kết tụ và phát triển tài năng.

194 Thuật ngữ “đô thị” được dùng để gọi chung các thành phố, thị xã, thị trấn, đối lập với khái niệm “nông thôn”.

Trong 3 thập kỷ qua, Việt Nam đã trải qua quá trình đô thị hóa nhanh với quy mô lớn giúp thúc đẩy phát triển kinh tế. Hiện nay, khu vực đô thị của Việt Nam đóng góp hơn 1/2 tổng sản phẩm trong nước (GDP), giúp đất nước theo cùng quỹ đạo của đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế của các nước như Trung Quốc và Hàn Quốc khi ở mức thu nhập tương đương. Tỷ lệ dân cư đô thị tăng nhanh từ mức 20% năm 1986 lên 34% năm 2015. Điều đáng ghi nhận là Việt Nam đã kiểm chế được bất bình đẳng giữa nông thôn với thành thị và giữa các vùng trong quá trình đô thị hóa nhanh chóng. Thu nhập bình quân đầu người ở khu vực nông thôn giai đoạn 1999-2014 tăng ở mức 3,1 lần nhanh hơn so với mức 2,6 lần ở đô thị¹⁹⁵. Đồng thời, tình trạng nhà tạm và phân cực giữa các tầng lớp dân cư ở đô thị ít nghiêm trọng hơn so với nhiều nền kinh tế đang phát triển khác.

Đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế của Việt Nam đang vấp phải ba thách thức quan trọng: (i) **Mật độ thấp** và hầu như không đổi kể từ năm 2000 đến nay, liên quan đến mô hình phát triển đô thị dựa trên chuyển đổi đất nông nghiệp, với các

khu công nghiệp vượt quá nhu cầu trong những năm gần đây và sự bùng phát các đô thị quy mô nhỏ, phân tán và hiện tượng đô thị hóa “ẩn”¹⁹⁶, cản trở tính kinh tế theo kết tụ¹⁹⁷; (ii) **Khoảng cách tăng** bắt nguồn từ việc thiếu kết nối giữa các đô thị với các thị trường, các chuỗi cung ứng thiếu tin cậy và chi phí logistics cao. Tắc nghẽn đô thị làm giảm hiệu quả kinh tế, khiến việc sống và kinh doanh ở đô thị trở nên kém hấp dẫn. Kết nối vùng yếu đang làm tăng khoảng cách phát triển kinh tế giữa các vùng. Thêm vào đó, mặc dù chênh lệch về thu nhập và tiếp cận với kết cấu hạ tầng và dịch vụ xã hội giữa nông thôn và đô thị đã được thu hẹp nhưng mối liên kết kinh tế nông thôn – đô thị trong phát triển còn yếu và cách biệt; và (iii) **Sự phân biệt kéo dài**: liên quan đến gia tăng phân biệt đối xử, với việc người di cư đến các khu đô thị nhận được mức lương khá thấp và có ít quyền tiếp cận các dịch vụ đô thị. Nếu không có hộ khẩu thường trú, người di cư phải đối mặt với nhiều khó khăn khi sống ở đô thị, như xin việc trong khu vực công, vay vốn, đăng ký xe máy, ô tô, đăng ký kinh doanh, mua hoặc thuê nhà, đăng ký bảo hiểm y tế. Những khó khăn này

195 Tính toán dựa trên số liệu thu nhập của TCTK, có tính đến trượt giá.

196 Thuật ngữ “đô thị hóa ẩn” phản ánh hiện tượng phát triển đô thị tự phát ở các vùng ven đô, mà không được quy hoạch và cung cấp dịch vụ “đô thị” theo chuẩn, làm hạn chế khả năng hỗ trợ phát triển nhà ở, công nghiệp, thương mại mật độ cao.

197 Thuật ngữ “economies of agglomeration” được dịch là “tính kinh tế theo kết tụ” hoặc “lợi thế kinh tế theo kết tụ” xuất phát từ việc gia tăng mật độ kinh tế tại các đô thị, giúp giảm chi phí vận chuyển hàng hóa, giảm chi phí giao dịch giữa các tổ chức kinh tế và cá nhân, tăng chuyên môn hóa.

khiến cho người di cư khó có thể đầu tư vào nguồn nhân lực và tài sản dài hạn, làm giảm tiềm năng về dài hạn của tính kinh tế theo kết tụ.

Có 5 nguyên nhân chính hạn chế lợi thế tích cực của quá trình đô thị hóa ở Việt Nam, bao gồm: (i) *Chính sách đất đai bất hợp lý* làm cho việc chuyển đổi, giao dịch và sử dụng đất đai bị bóp méo, thúc đẩy việc chuyển đổi đất nông nghiệp sang đất công nghiệp quá mức; (ii) *Hệ thống phân loại, nâng cấp và quy hoạch đô thị bất hợp lý*, kích thích các địa phương chạy theo thành tích mở rộng quy mô các đô thị và đầu tư quá mức, nhưng không quan tâm đến các chỉ tiêu thực chất như mật độ dân số và khả năng kết nối để kích thích tăng trưởng; (iii) *Phát triển kết cấu hạ tầng và các đô thị trung tâm thiếu điều phối và gắn kết*. Các phương thức giao thông vận tải hiện nay không chỉ không kết nối được cung và cầu mà còn không kết nối với nhau vì bị quy hoạch riêng lẻ trên cơ sở phi tập trung hóa, rời rạc và manh mún. Các đô thị trung tâm lớn chưa quan tâm đầy đủ đến việc phối hợp trong phát triển hệ thống vận tải và quy hoạch sử dụng đất trong các dự án phát triển giao thông; (iv) *Kết nối kinh tế nông thôn – đô thị chưa được quan tâm đầy đủ*. Kết cấu hạ tầng nông thôn chưa hỗ trợ tốt cho phát triển kinh doanh nông nghiệp theo hướng hiện đại. Đô thị trung tâm tại các vùng nông nghiệp trọng điểm chưa sẵn

sàng về kết cấu hạ tầng và nguồn nhân lực để hoàn thành tốt vai trò cung cấp đầy đủ các dịch vụ thương mại, tài chính, logistics, khoa học công nghệ cho vùng. Còn thiếu các cụm công nghiệp – dịch vụ cấp huyện để hỗ trợ cho các vùng chuyên canh nông nghiệp; và (v) *Chính sách “hộ khẩu” tạo ra tình trạng phân biệt đối xử* đối với người di cư trong tiếp cận cơ hội việc làm và các dịch vụ xã hội.

Việt Nam cần định hình lại tư duy về đô thị hóa gắn liền với phát triển kinh tế để bắt kịp quỹ đạo tăng trưởng tham vọng trong 20 năm tới. Các đô thị lớn như thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh sẽ kết nối với nền kinh tế thế giới và phát triển đô thị đa dạng để khuyến khích học tập, sáng tạo và phát triển sản phẩm mới, kết nối con người và doanh nghiệp với thế giới. Các đô thị cấp vùng như Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ sẽ là điểm tụ hội kinh tế của các vùng và là một phần của các chuỗi giá trị toàn cầu, đồng thời cho phép các nhà sản xuất hưởng lợi từ lợi thế kinh tế theo cụm liên kết ngành. Các đô thị cấp tỉnh như Buôn Ma Thuột ở Tây Nguyên, nơi nổi tiếng với cà phê, sẽ tạo điều kiện cho các doanh nghiệp và trang trại khai thác lợi thế kinh tế theo quy mô cấp độ nhà máy bằng cách cung cấp đường giao thông (vận chuyển đầu vào và đầu ra cho sản xuất), trường học và các tiện nghi khác (cho gia đình người lao động). Đồng thời, cần thúc

đẩy việc hình thành và phát triển các cụm công nghiệp – dịch vụ với kết cấu hạ tầng và dịch vụ hỗ trợ kinh doanh cơ bản cho các vùng chuyên canh nông nghiệp tại các huyện nông thôn. Hai nhóm giải pháp gồm đổi mới thể chế và mở rộng kết cấu hạ tầng kết nối dưới đây cần được chú trọng đối với các đô thị của Việt Nam để hỗ trợ tốt hơn cho phát triển kinh tế.

Về đổi mới thể chế

Trọng tâm của chính sách cải cách đô thị là thúc đẩy thị trường đất đai hình thành và phát triển lành mạnh thông qua tăng cường đăng ký quyền sử dụng đất, áp dụng định giá đất theo thị trường, thiết lập các cơ chế thường xuyên công bố, công khai giá đất từ các cuộc đấu giá và giao dịch đất đai, gắn kết chặt chẽ giữa chính sách đất đai và nguồn cung đất đai cho nhà ở giá hợp lý đối với những hộ gia đình có thu nhập thấp, cải cách trong thu ngân sách của chính quyền địa phương nhằm thúc đẩy việc sử dụng rộng rãi hơn các loại thuế đất đai và tài sản một cách thường xuyên.

Cần rà soát lại chức năng, nhiệm vụ và tăng cường năng lực thể chế của các Bộ/ ngành và các địa phương nhằm xây dựng và triển khai quy hoạch đô thị tích hợp, khuyến khích lợi thế kinh tế theo quy mô ở cấp độ hành lang kinh tế, đô thị lớn/ chùm đô thị, hoặc cấp vùng. Các quy

hoạch và các kế hoạch cụ thể khác cần phải được liên kết với quá trình lập ngân sách. Thời gian lập quy hoạch cần phải được đồng bộ hóa và số lượng các quy hoạch trong một không gian lãnh thổ cần được cắt giảm mạnh.

Chính sách và thể chế cần thay đổi để tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho di cư nông thôn – đô thị. Chính sách quản lý hộ khẩu cần được sửa đổi để người di cư dễ dàng tiếp cận với các dịch vụ tại đô thị. Thêm vào đó, cần có đổi mới căn bản trong đào tạo nghề và việc làm đối với người di cư để họ được trang bị các kỹ năng cần thiết, sẵn sàng đáp ứng với nhu cầu của doanh nghiệp và cư dân đô thị. Cần đảm bảo hạ tầng và dịch vụ xã hội cơ bản để hỗ trợ người di cư như nhà ở, trường học, dịch vụ y tế, bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội. Đồng thời, việc phát triển các tổ chức hiệp hội hỗ trợ và bảo vệ quyền lợi của người di cư cũng là điều đáng được quan tâm.

Về mở rộng kết cấu hạ tầng liên kết

Đường vào các cảng lớn gồm Hải Phòng và vùng thành phố Hồ Chí Minh cần được xây dựng đồng bộ để hàng hóa có thể chuyển đến và chuyển đi một cách dễ dàng. Các trục giao thông chính, đường cao tốc và đường sắt cũng cần được tập trung đầu tư để giải quyết các vấn đề về chuỗi cung ứng và giảm gánh nặng chi

phí vận tải đường bộ. Hệ thống giao thông dựa trên vận tải công cộng ở các đô thị lớn cần được quan tâm phát triển hợp lý.

Cần lưu ý tới phát triển hạ tầng giao thông, tăng tính kết nối của các đô thị trung tâm cấp vùng nằm tại các vùng nông nghiệp trọng điểm như Đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên nhằm tận dụng tốt nhất lợi thế của nông nghiệp Việt Nam. Đây là điều kiện tiên quyết để thu hút đầu tư tư nhân vào các vùng nông thôn, hỗ trợ việc hình thành các trung tâm đô thị và cụm công nghiệp – dịch vụ hỗ trợ tại các vùng nông nghiệp trọng điểm.

Trong hai thập kỷ tới, các nhà hoạch định chính sách nên tập trung vào việc tạo điều kiện cho các đô thị phát huy hết tiềm năng, giúp thúc đẩy tốc độ phát triển kinh tế cả nước. Bài học từ kinh nghiệm phát triển đô thị của các nước, nhất là các nước lân cận có thể rất hữu ích cho Việt Nam. Do sự tương đồng về dân số và diện tích nên kinh nghiệm của Nhật Bản là rất đáng tham khảo. Nhật Bản đã phát triển hệ thống các đô thị rất hiệu quả bằng cách tạo ra một cấu trúc không gian theo tầng nấc với các trung tâm thứ cấp được kết nối và tích hợp tốt thông qua hệ thống tàu điện ngầm phát triển nhất thế giới. Thay vì dựa quá mức vào việc chuyển đổi đất nông thôn sang đất đô thị và chịu ảnh hưởng của phát triển đô thị manh mún và dàn trải, tăng trưởng đô thị của Nhật Bản dựa

trên tích nén bên trong, thông qua chính sách hoạch định không gian cân đối, kết hợp chặt chẽ giữa các hoạt động vi mô và các can thiệp cấu trúc có quy mô lớn hơn. Thêm vào đó, những bài học phát triển đô thị của Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc) với các vùng đô thị rộng lớn xung quanh Xê-un hay Đài Bắc và kinh nghiệm quản lý đô thị, nhất là phát triển đô thị nén dựa vào vận tải công cộng của Hồng Kông (Trung Quốc) và Xinh-ga-po cũng có giá trị tham khảo rất lớn đối với Việt Nam.

Khi áp dụng các đổi mới chính sách và hỗ trợ đầu tư nói trên, các nhà hoạch định chính sách cần cân nhắc kỹ vai trò của nhà nước và thị trường trong quản lý quá trình đô thị hóa. Thứ nhất, nhà nước nên tập trung vào những lĩnh vực mà chỉ nhà nước mới làm được như tăng cường năng lực và điều phối quy hoạch đô thị, tài chính công, dịch vụ xã hội và đầu tư các cơ sở hạ tầng thiết yếu. Thứ hai, cần phân định lại trách nhiệm gắn với quyền và nguồn lực được phân bổ giữa chính quyền trung ương, chính quyền tỉnh và chính quyền đô thị để đảm bảo hài hòa giữa lợi ích của địa phương và lợi ích chung. Thứ ba, giảm bớt can thiệp và kiểm soát của nhà nước trong trường hợp thị trường có thể điều tiết tốt, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất như thị trường đất, do can thiệp của nhà nước vào các thị trường này gây méo mó và tổn kém về mặt xã hội. Giải pháp ở

đây không phải là đưa ra các quy định mới mà là giảm bớt các quy định hiện hành.

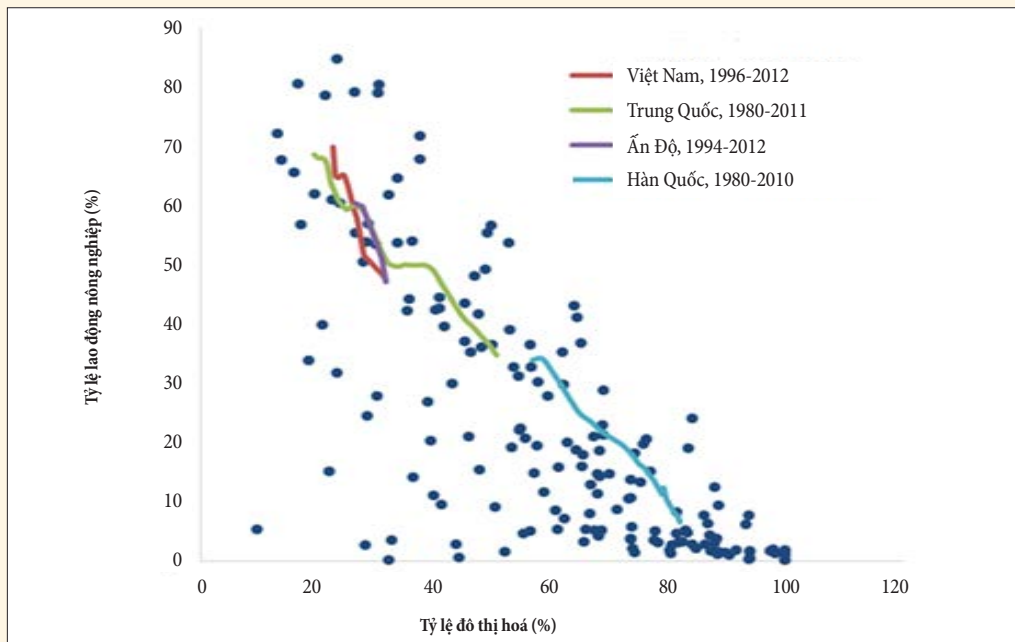
1. ĐÔ THỊ HÓA VÀ CHUYỂN DỊCH KINH TẾ Ở VIỆT NAM

Các đô thị được quản lý tốt rất quan trọng cho quá trình chuyển đổi thành nền kinh tế công nghiệp hóa, hiện đại hóa của Việt Nam. Bằng chứng từ các nước đã phát triển và các nền kinh tế mới nổi ngày nay cho thấy đô thị hóa có thể giúp tăng năng suất. Trên thực tế, không quốc gia nào trong thời đại công nghiệp đã từng

đạt được tăng trưởng thu nhập quốc dân bền vững mà không trải qua quá trình đô thị hóa. Đô thị hóa thúc đẩy sự chuyển đổi không gian cần thiết đi kèm với chuyển đổi cơ cấu kinh tế từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ.

Chuyển dịch không gian và chuyển đổi cơ cấu kinh tế thực tế đang diễn ra một cách rõ ràng ở Việt Nam, với tỷ lệ việc làm trong nông nghiệp giảm nhanh trong quá trình đô thị hóa (Hình 4.1). Quá trình chuyển đổi cơ cấu gắn với đô thị hóa ở Việt Nam từ năm 1996 đến năm 2012 giống như của Trung Quốc trong thập niên 1980

HÌNH 4.1. Đô thị hóa đi đôi với chuyển đổi cơ cấu



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên cơ sở dữ liệu WDI.

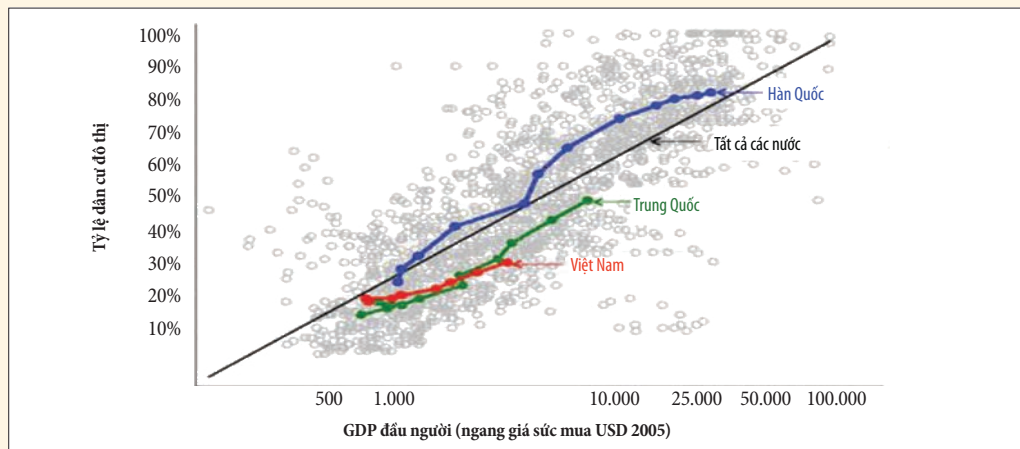
và 1990. Thêm vào đó, cùng với việc tăng tốc tăng trưởng và đô thị hóa trong hai thập kỷ qua, mối quan hệ giữa đô thị hóa và thu nhập ở Việt Nam đã tương đồng với một số quốc gia khác (Hình 4.2).

1.1. Tầm quan trọng của các đô thị đối với tăng trưởng kinh tế

Tận dụng lợi thế kinh tế theo kết tụ, các đô thị có thể nâng cao năng suất, thúc đẩy đổi mới và đa dạng hóa kinh tế cả nước. Lý do chính là mật độ kinh tế. Đặc điểm cơ bản nhất của hiệu ứng kinh tế tích cực do tập trung dân cư là giảm chi phí vận

chuyển hàng hóa và con người. Vào đầu thế kỷ 19, Niu-dóc và London là những trung tâm chế tạo, với các nhà máy gần khách hàng và kết cấu hạ tầng giao thông. Vào cuối thế kỷ 19, 4/5 việc làm ở Chicago chỉ trong bán kính 4 dặm (hơn 6 km) từ các phố State và Madison, gần nơi mọi người sinh sống với kết cấu hạ tầng đầy đủ.¹⁹⁸ Nhiều lợi ích trong số này tăng lên theo quy mô; các thị trấn và đô thị nhỏ không thể thu được cùng lợi ích như các đô thị lớn. Bằng chứng quốc tế cho thấy độ co giãn của thu nhập bình quân đầu người theo số dân đô thị nằm trong khoảng 3%

HÌNH 4.2. Xu thế đô thị hóa ở Việt Nam mạnh tương đương với Hàn Quốc và Trung Quốc



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên cơ sở dữ liệu WDI.

198 Grover và Lall 2015.

đến 8%.¹⁹⁹ Các bằng chứng quốc tế cho thấy nếu dân số một thành phố tăng gấp đôi, năng suất của thành phố đó tăng trung bình 5%.

Mật độ và quy mô của các đô thị cũng có thể tạo ra thị trường cho các dịch vụ chuyên môn hóa bao gồm hỗ trợ pháp lý, quảng cáo, logistics và tư vấn quản lý. Những dịch vụ này đóng vai trò quan trọng đối với các công ty mới thành lập, giúp họ có thể tập trung vào phát huy năng lực cốt lõi của mình để biến các ý tưởng sáng tạo thành hiện thực mà không cần lo lắng về các chức năng hỗ trợ. Các cụm liên kết ngành (clusters) càng lớn thì các nhà cung cấp dịch vụ càng có thể chuyên môn hóa sâu hơn. Ví dụ như ở thành phố Niu-dóc, những nhà thiết kế thời trang trẻ tuổi không cần có luật sư riêng để có thể quản lý các tài sản trí tuệ hay giúp thành lập công ty. Họ có thể liên hệ với các công ty cung cấp dịch vụ logistics để kết nối với các nhà buôn tại Hồng Kông cũng như các cơ sở sản xuất ở Cô-lôm-bô (Sri-lan-ka)...

Các đô thị cũng đóng vai trò quan trọng trong việc kết nối kỹ năng các cơ hội việc làm phù hợp với kỹ năng của người lao động và mật độ kinh tế cho phép hình thành thị trường lao động có chiều sâu và độ kết nối cao. Điều này sẽ trở nên quan trọng hơn

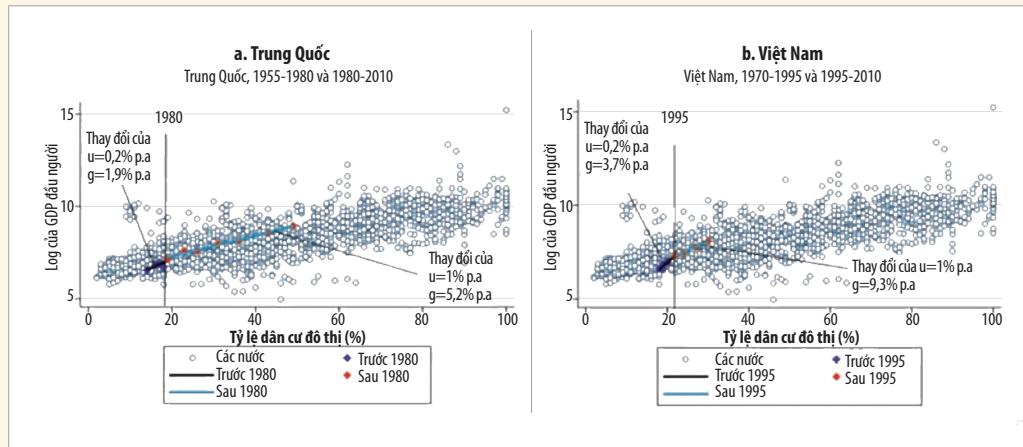
ở Việt Nam vào năm 2035 khi thế hệ trẻ em có trình độ giáo dục tốt hơn so với cha mẹ của chúng sẽ tích cực tìm kiếm những việc làm có thể trả công tốt hơn. Giống như tại Ấn Độ, nhiều trẻ em lớn lên, trở thành kỹ sư phần mềm vào những năm 1990 đã xếp hàng để chuyển đến Băng-ga-lo (nơi tập trung nhiều công ty phần mềm của Ấn Độ), việc tăng cơ hội việc làm tại những đô thị như thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh sẽ giúp trẻ em Việt Nam sau này tìm được các doanh nghiệp có nhu cầu và trả thù lao xứng đáng cho kỹ năng của các em. Nghiên cứu ở Hoa Kỳ cho thấy công nhân ở những đô thị có số lượng người tốt nghiệp đại học tăng lên nhanh hơn thì người lao động cũng sẽ có được mức lương cao hơn so với người lao động sống tại những đô thị nơi số lượng người tốt nghiệp đại học không tăng²⁰⁰. Tương quan này đặc biệt chặt chẽ đối với những lao động làm các công việc liên quan đến công nghệ cao.

Với những lợi ích kinh tế mà đô thị có thể mang lại, không có gì ngạc nhiên là đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế gắn liền với nhau. Các nước phát triển hơn có tỷ lệ đô thị hóa cao hơn và những nước tăng tốc phát triển kinh tế thì cũng tăng tốc đô thị hóa mà điển hình là Trung Quốc và Việt Nam.

199 Sau khi kiểm soát mức kỹ năng của lực lượng lao động. Rosenthal và Strange 2003

200 Moretti 2004

HÌNH 4.3. Đô thị hóa và chuyển đổi từ tăng trưởng chậm sang tăng trưởng nhanh



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên cơ sở dữ liệu WDI.

Tầm quan trọng của đô thị hóa và phát triển đô thị rất được chú trọng ở Việt Nam. Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị của Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào năm 2009. Theo quy hoạch này, dân số đô thị sẽ đạt 52 triệu người vào năm 2025, nhiều hơn một nửa dân số cả nước. Mục tiêu này hàm ý rằng mỗi năm tỷ lệ đô thị hóa sẽ phải tăng thêm 1,5 điểm phần trăm giai đoạn 2015-2025, cao hơn mức tăng trung bình 0,65 điểm phần trăm trong giai đoạn 1995 – 2014. Nếu tính theo tốc độ tăng dân số đô thị với kế hoạch này thì trong một thập kỷ tới, mức tăng bình quân hàng năm phải lên

đến 5,1%. Đây quả là một mục tiêu tham vọng nhưng cũng là một thách thức rất lớn mà có thể vượt quá khả năng thực tế. Cũng theo quy hoạch này, mạng lưới các thành phố, thị xã, thị trấn ở Việt Nam sẽ mở rộng, tinh vi và phức tạp hơn. Các đô thị lớn, đặc biệt là thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh sẽ trở thành các trung tâm kinh tế có tính toàn cầu và cạnh tranh cao. Hiện nay, mục tiêu đến năm 2020 phấn đấu sẽ đạt tỷ lệ đô thị hóa từ 38 – 40%

1.2. Loại bỏ các cản trở để phát triển nhanh

Các nền kinh tế mới nổi khác có nhiều điều để học hỏi từ kinh nghiệm

của Việt Nam (cả mặt được và chưa được). Trong ba thập kỷ qua, Việt Nam đã trải qua quá trình chuyển đổi đô thị rộng lớn. Kể từ khi đổi mới vào năm 1986, dân số đô thị đã tăng trưởng 3,4% hàng năm - dân số đô thị từ ít hơn 12 triệu tăng lên đến hơn 30 triệu hiện nay. Khu vực đô thị hiện nay đóng góp hơn một nửa GDP. Từ năm 2008 Việt Nam đã gia nhập nhóm nước có thu nhập trung bình với GDP bình quân đầu người vượt ngưỡng 1.000 USD. Đến năm năm 2015, GDP bình quân đầu người đạt khoảng 2.200 USD theo giá hiện hành và khoảng 6.000 USD tính theo sức mua tương đương.

Hơn thế nữa, cùng với tăng trưởng kinh tế đều đặn, nghèo đói đã giảm và các thiết chế cung cấp dịch vụ của Việt Nam đã phát triển để hỗ trợ tăng tốc đô thị hóa. Tình hình nhà tạm, chia cắt không gian và tội phạm ở các đô thị của Việt Nam ít trầm trọng hơn so với hầu hết các quốc gia đang phát triển khác. Phát triển đô thị do thị trường dẫn dắt với sự can thiệp vừa phải của Nhà nước đã tạo ra một mạng đô thị nơi người giàu và người nghèo phần nhiều sống chung với nhau trong cùng một không gian.²⁰¹

Hơn thế, khoảng cách thu nhập đô thị - nông thôn vẫn nằm trong tầm kiểm soát. Việt Nam đã phát triển mạng lưới lưới điện hầu khắp các khu vực đô thị và nông thôn, loại bỏ phần lớn sự khác biệt giữa các vùng trong tiếp cận điện. Tiếp cận nước sạch cũng đã tăng từ 20% năm 2002 lên đến 98% năm 2012²⁰². Viễn thông phát triển mạnh với 133 triệu thuê bao cho dân số 90 triệu người vào cuối năm 2015²⁰³.

Thành quả phát triển đô thị của Việt Nam cho đến nay rất ấn tượng. Tuy nhiên, những thách thức trong quá trình chuyển đổi để trở thành một nền kinh tế thu nhập trung bình cao cũng rất lớn. Theo phân tích của Ngân hàng Thế giới trong “*Báo cáo Phát triển thế giới 2009: Định hình lại địa lý kinh tế*”, mức độ phát triển cũng như hiệu quả của đô thị dựa trên ba nhóm yếu tố gồm: (i) 3 chiều không gian: mật độ, khoảng cách và sự phân biệt đối xử; (ii) 3 lực lượng thị trường: quy mô nền kinh tế, dịch chuyển lao động, chi phí vận tải và thông tin liên lạc; và (iii) 3 hợp phần chính sách: thể chế, kết cấu hạ tầng và can thiệp chính sách. Cả 3 hợp phần chính sách này cần thực hiện đồng thời để tác động đến 3 hướng

201 Huỳnh (2012), Chuyển đổi ở Thành phố Hồ Chí Minh: Những vấn đề trong quản lý tăng trưởng, Luận văn tiến sỹ Đại học Harvard.

202 Ngân hàng Thế giới (2011), Đánh giá Đô thị hóa ở Việt Nam: Báo cáo Hỗ trợ kỹ thuật.

203 <http://www.baomoi.com/Nam-2015-Viet-Nam-co-120-6-trieu-thue-bao-di-dong/c/18268774.epi>

chuyển đổi không gian gồm: i) tăng kết tụ kinh tế nhờ TĂNG MẬT ĐỘ; ii) thúc đẩy chuyên môn hóa nhờ RÚT NGẮN KHOẢNG CÁCH kết nối kinh tế; và iii) tạo thuận lợi cho di cư nhờ GIẢM PHÂN BIỆT ĐỐI XỬ.

Theo khung phân tích này, mặc dù đô thị hóa ở Việt Nam đã thúc đẩy tăng trưởng nhanh chóng, song vẫn còn tồn tại ba vấn đề cản trở gồm:

- 1) Mật độ thấp cùng với quá trình phát triển đô thị hóa manh mún, đặc biệt là vùng ven thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh;
- 2) Khoảng cách kinh tế tăng lên (tính theo chất lượng và chi phí vận tải và logistics) với: (a) kết nối hạn chế giữa các đô thị và thị trường, cũng như chuỗi cung ứng thiếu tin cậy và chi phí logistics cao; (b) các khu vực mới mở rộng (đặc biệt là ở khu vực ven đô) thiếu kết cấu hạ tầng giao thông kết nối; và (c) kết nối hạn chế giữa đô thị và nông thôn;
- 3) Sự phân biệt kéo dài giữa người nhập cư (không có hộ khẩu) và người đô thị (có hộ khẩu), với việc người nhập cư khó tiếp cận các dịch vụ cơ bản cũng như các cơ hội việc làm ở đô thị.

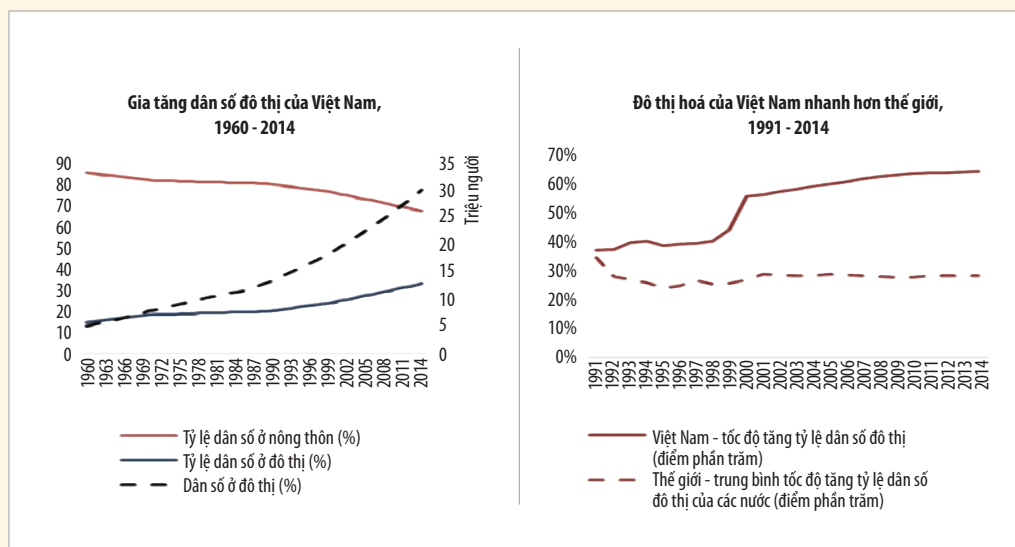
2. ĐÔ THỊ HÓA Ở VIỆT NAM THEO BA CHIỀU (3D): MẬT ĐỘ, KHOẢNG CÁCH VÀ PHÂN BIỆT

2.1. Phát triển đô thị mật độ thấp và phân tán

Phát triển đô thị mật độ thấp

Từ năm 1991 đến 2014, dân số đô thị chính thức của Việt Nam đã tăng từ gần 14 triệu lên 30 triệu người và tỷ lệ dân số đô thị tăng từ mức 1/5 lên 1/3 trong tổng dân số, với tốc độ tăng dân số đô thị hàng năm của Việt Nam cao hơn nhiều so với mức bình quân thế giới (Hình 4.4).

Cùng với đô thị hóa về dân cư, đô thị hóa về đất đai đã góp phần vào công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Ở Việt Nam, đô thị hóa dân cư nhanh hơn đô thị hóa đất đai trong giai đoạn 1992 - 2005 đã góp phần tạo ra mật độ kinh tế đô thị cao hơn, thúc đẩy lợi thế kinh tế theo kết tụ. Tuy nhiên, trong những năm gần đây đô thị hóa đất đai đã nhanh hơn đô thị hóa dân cư mà không kéo theo các hoạt động kinh tế thực chất. Thay đổi trong tương quan giữa đô thị hóa dân cư và đô thị hóa đất đai đã song hành với suy giảm tăng trưởng GDP do giảm tốc độ tăng năng suất lao động (xem Chương 2).

HÌNH 4.4. Gia tăng dân số đô thị ở Việt Nam trong bức tranh toàn cầu

Nguồn: WDI; tính toán của NHTG.

Cùng với việc người dân nông thôn di cư ra đô thị, diện tích đất chuyển đổi thành đất “đô thị” phục vụ cho mục đích thương mại, khu dân cư, khu công nghiệp cũng tăng tương ứng, góp phần duy trì mật độ dân số đô thị thấp. Từ năm 2000 đến năm 2015, diện tích đất đô thị đã tăng thêm 652.144 ha và dân số đô thị tăng thêm 10,2 triệu. Mật độ dân số đô thị duy trì ở mức 18,9 người/ha (Bảng 4.1). Diện tích đất ở đô thị ở Việt Nam năm 2010 gần như gấp đôi so với năm 2000, đạt 134 nghìn ha, cao hơn 20% so với mục tiêu do Quốc hội đề ra (111 nghìn ha). Diện tích đất xây dựng đô thị bình quân đầu người năm 2010 là

185m², cao hơn 1,5 lần so với mục tiêu quy hoạch. Để hình dung mô hình đô thị hóa mật độ thấp của Việt Nam trong giai đoạn này, hãy so sánh với khu Man-hat-tan của Niu-dóc (Hoa Kỳ). Man-hat-tan hiện có 1,6 triệu người với diện tích 8.746 ha đất. Tăng trưởng dân số đô thị Việt Nam trong giai đoạn 2005-2015 gấp gần 8 lần dân số khu Man-hat-tan, nhưng diện tích đất đô thị lại tăng gấp 75 lần diện tích khu Man-hat-tan. Việc duy trì mật độ dân số đô thị thấp này đi kèm với việc giảm tăng trưởng GDP do giảm tăng trưởng năng suất lao động vào những năm 2000 (Chương 2).

BẢNG 4.1. Đô thị hóa về đất đai và dân số ở Việt Nam giai đoạn 1995 – 2015

Năm	Số đô thị	Tổng diện tích đất đô thị (ha)	Tỷ lệ đất đô thị trên tổng diện tích đất (%)	Tổng dân số đô thị (triệu người)	Tỷ lệ dân đô thị (%)	Mật độ dân số đô thị (người/ha)
1995	420	836.117	2,53	14,9	20,75	17,9
2000	629	990.276	2,99	18,7	24,12	18,9
2005	675	1.153.549	3,48	22,3	27,10	19,4
2010	752	1.372.038	4,14	25,5	29,60	18,6
2015	775	1.642.420	4,96	31,0	34,30	18,9

Nguồn: Niên giám Thống kê và số liệu của Bộ Tài nguyên và Môi trường Việt Nam.

Theo ước tính dựa vào ảnh vệ tinh, trong tổng diện tích đất của Việt Nam, 0,9% là dành cho xây dựng đô thị tập trung (tương đương Trung Quốc mặc dù Việt Nam đang có tỷ lệ dân cư đô thị thấp hơn). Trên thực tế diện tích đất thuộc quy hoạch lớn hơn rất nhiều diện tích đất được xây dựng thực tế cũng như diện tích ranh giới hành chính đô thị lớn hơn nhiều diện tích xây dựng đô thị tập trung. Điều này ảnh hưởng rất lớn đến việc quản lý và sử dụng nguồn lực một cách hiệu quả.

Cấu trúc không gian của từng đô thị có ý nghĩa lớn đối với năng suất và sáng tạo. Cùng một loại đô thị, mật độ ngày càng trở nên quan trọng. Có thể tăng mật độ nhờ đầu tư thêm vốn trên cùng một mảnh đất (tăng chiều cao hoặc diện tích sàn)

cùng với đầu tư đồng bộ trong giao thông vận tải bảo đảm vận chuyển thông suốt người và hàng hóa. Tuy nhiên, tình trạng mật độ thấp và những hạn chế về kết cấu hạ tầng ở Việt Nam hiện nay đang cản trở lợi thế kinh tế theo kết tụ.

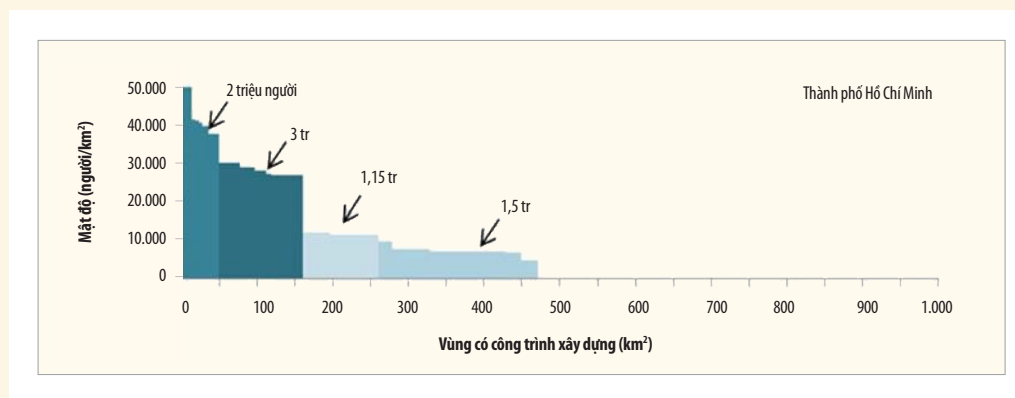
Ví dụ tiêu biểu là vùng thành phố Hồ Chí Minh, trung tâm kinh tế của Việt Nam. Vùng này có diện tích đất đô thị mở rộng nhanh nhất Việt Nam và cũng thuộc nhóm nhanh nhất Đông Á, đạt khoảng 4% một năm. Mật độ dân số khu vực trung tâm đô thị là 44 nghìn người/km², nhưng giảm xuống 26 nghìn người/km² ở vùng cách trung tâm 1 giờ lái xe và xuống 15 nghìn/km² ở vùng ngoại ô cách trung tâm 2 giờ lái xe. Mật độ dân số ở các trung tâm đô thị lớn khác trên

thế giới khác cao hơn nhiều: trung tâm thành phố Xinh-ga-po là 1 triệu người/km²; trung tâm thành phố Hồng Kông (Trung Quốc) hơn 6 triệu người/km² và Man-hat-tan 3,7 triệu người/km².²⁰⁴

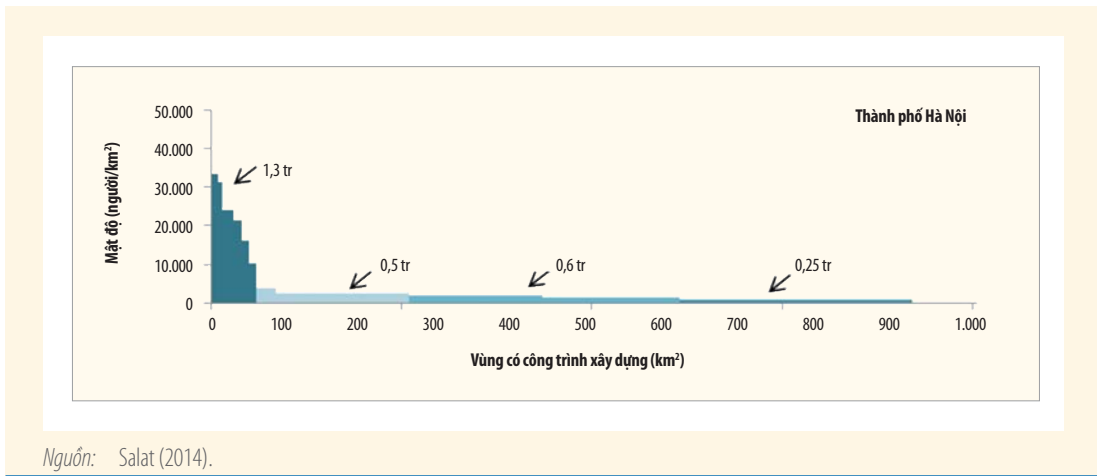
Phát triển đô thị ở thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh chủ yếu diễn ra ở các khu vực ven đô, ngoài vùng lõi đô thị (Hình 4.5). Với mật độ thấp, kết nối khu vực yếu, đô thị của Việt Nam giống như các ốc đảo phân tán, không vận hành giống như các khu vực đô thị gắn kết tốt về kinh tế và hạ tầng. Vào một ngày bình thường, phải mất gần hai giờ để đi từ quận trung tâm thành phố Hồ Chí Minh đến

trung tâm thành phố mới Bình Dương kể cả ngoài giờ cao điểm, trong khi khoảng cách chỉ có 40 km. Nếu tình trạng này kéo dài, các đô thị của Việt Nam sẽ bị quá tải bởi ùn tắc giao thông và khí thải. Trong khi đó, quỹ đất dành cho giao thông tại các đô thị của Việt Nam còn thấp, chỉ đạt từ 5% đến 9% trong khi trung bình cần 16% đến 25% quỹ đất đô thị. Ngoài ra, tại thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, hệ thống đường sắt đô thị và tàu điện ngầm chưa được phát triển đầy đủ, gây cản trở cho kết nối không chỉ trong khu vực nội đô mà còn giữa khu vực nội đô và vùng xung quanh.

HÌNH 4.5. Mở rộng đô thị với mật độ thấp có thể làm giảm lợi thế kinh tế do kết tụ



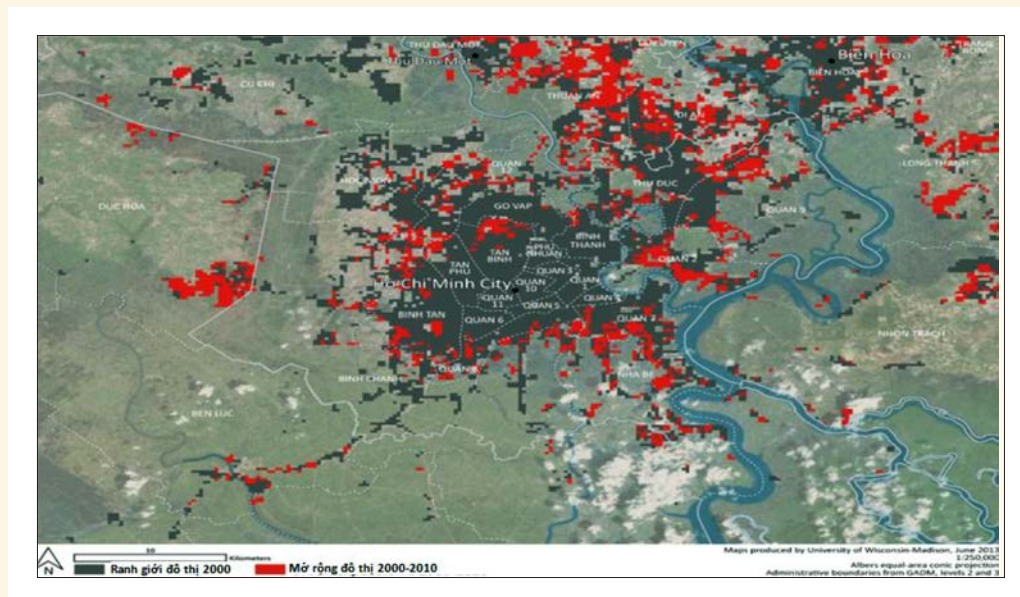
Nguồn: Salat (2014).



Hình 4.6 mô tả tính chất phân tán và manh mún trong mở rộng đô thị ở vùng thành phố Hồ Chí Minh. Việc phát triển đô thị như vậy sẽ tạo ra gánh nặng rất lớn

đối với kết cấu hạ tầng mà việc sử dụng các hệ thống vận tải công cộng công suất lớn hàng chục tỷ đô-la Mỹ đang được triển khai ở thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí

HÌNH 4.6. Mở rộng đô thị phân tán và manh mún ở vùng thành phố Hồ Chí Minh, 2000-2010



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2015.

Lưu ý: Hình màu đỏ là vùng đô thị được mở rộng trong giai đoạn 2000-2010.

Minh cũng sẽ rất khó mang lại hiệu quả. Khả năng ùn tắc giao thông cục bộ rồi sẽ lây lan ra những vùng rộng lớn là rất cao.

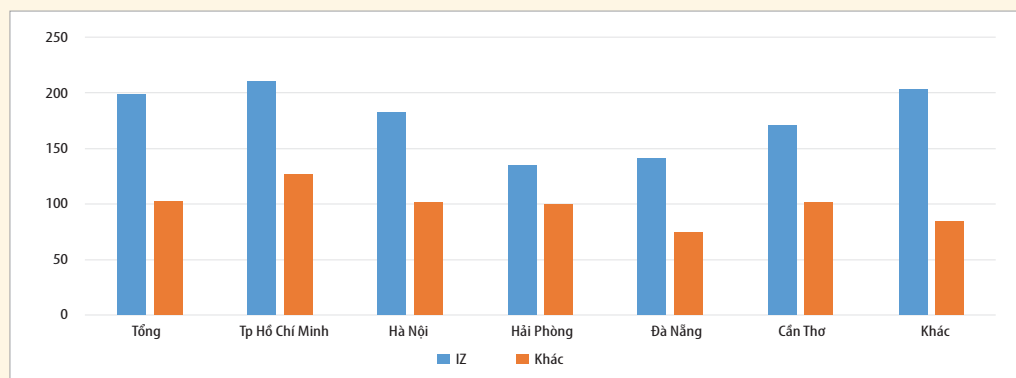
Việc quy hoạch, xây dựng các khu công nghiệp ở các khu vực ven đô và hệ thống phân loại đô thị khuyến khích mở rộng đô thị phân tán là hai yếu tố dường như làm gia tăng tình trạng mật độ thấp và mở rộng phát triển đô thị phân tán và manh mún.

Hiệu quả sử dụng các khu công nghiệp ven đô thấp

Các khu công nghiệp có tầm quan trọng rất lớn trong thành công của Việt Nam. Theo số liệu chính thức của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến hết tháng 09/2015, Việt Nam có 299 khu công

nh nghiệp với tổng diện tích 85.000 ha, trong đó 212 khu công nghiệp đã đi vào hoạt động với tỷ lệ cho thuê đạt 66%. Các khu công nghiệp đã thu hút được 5.964 dự án FDI với tổng vốn đăng ký là 96 tỷ USD và 5.647 dự án đầu tư trong nước với tổng vốn đăng ký trên 568.000 tỷ đồng. Tổng vốn đầu tư FDI đã thực hiện đạt hơn 55 tỷ USD, bằng 59% tổng vốn đầu tư đăng ký.²⁰⁵ Tổng sản lượng của các khu công nghiệp chiếm khoảng 1/4 GDP của cả nước. Đến hết tháng 07/2014, các khu công nghiệp sử dụng hơn 2,17 triệu lao động và tạo việc làm gián tiếp cho khoảng 2 triệu lao động²⁰⁶. Năng suất ở các khu công nghiệp cao hơn ở các khu vực đô thị lân cận (Hình 4.7).

HÌNH 4.7. Năng suất của các khu công nghiệp cao hơn các khu vực đô thị lân cận



Nguồn: Tính toán của Ngân hàng Thế giới.

Ghi chú: IZ = Khu công nghiệp

205 <http://khucongnghiep.com.vn/tinhoatdong/tabid/63/articleType/ArticleView/articleId/1486/Default.aspx>

206 <http://khucongnghiep.com.vn/tinhoatdong/tabid/63/articleType/ArticleView/articleId/1113/Default.aspx>

Đô thị hóa có lợi cho các nền kinh tế thông qua tăng năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) nhờ lợi thế kinh tế theo kết tụ, theo quy mô và theo cụm liên kết ngành. Ở Việt Nam, tốc độ tăng trưởng TFP một phần là nhờ vào phát triển cụm liên kết ngành và khu công nghiệp. Tuy nhiên, quá trình phát triển theo cụm liên kết ngành bị kìm hãm do phân tán về kinh tế²⁰⁷.

Trong những năm gần đây số lượng các khu công nghiệp đã gia tăng nhanh chóng, nhưng các khu công nghiệp ở các khu vực ít hấp dẫn đầu tư hơn vẫn được

quy hoạch và cho phép triển khai. Vào năm 2000, các khu và cụm công nghiệp có diện tích 23.000 ha nhưng đến năm 2010 đã tăng lên 100.000 ha, bằng 39% diện tích đất sản xuất phi nông nghiệp²⁰⁸. Mặc dù vậy, đến năm 2010, tỷ lệ diện tích được sử dụng trên diện tích có thể cho thuê của các khu công nghiệp đã giảm xuống dưới 50%,²⁰⁹ thấp hơn nhiều so với nhiều nước khác (Bảng 4.2). Điều này dấy lên mối lo ngại về nỗ lực đa dạng hóa các khu công nghiệp tại các vùng kém phát triển.

BẢNG 4.2. Tỷ lệ lấp đầy các khu công nghiệp với định nghĩa tương đương về quy hoạch và ranh giới

Thành phố	Tỷ lệ lấp đầy các khu công nghiệp (%)	Năm	Nguồn
Thành phố Hồ Chí Minh	56,4	2013	Chính phủ
Hà Nội	44,7	2013	Chính phủ
Đà Nẵng	49,6	2013	Chính phủ
Trung tâm Ma-ni-la	90,2	2014	Colliers International
Thượng Hải	89,8	2014	Colliers International
Bắc Kinh	99,0	2012	Tin tức kinh doanh Bắc Kinh
Los Angeles	97,6	2013	Colliers International
Đảo Long Island thuộc bang Niu-dóc	94,6	2013	Colliers International

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả từ các nguồn được ghi chú trong bảng.

207 Howard và các tác giả khác 2014.

208 Dang và các tác giả khác 2013.

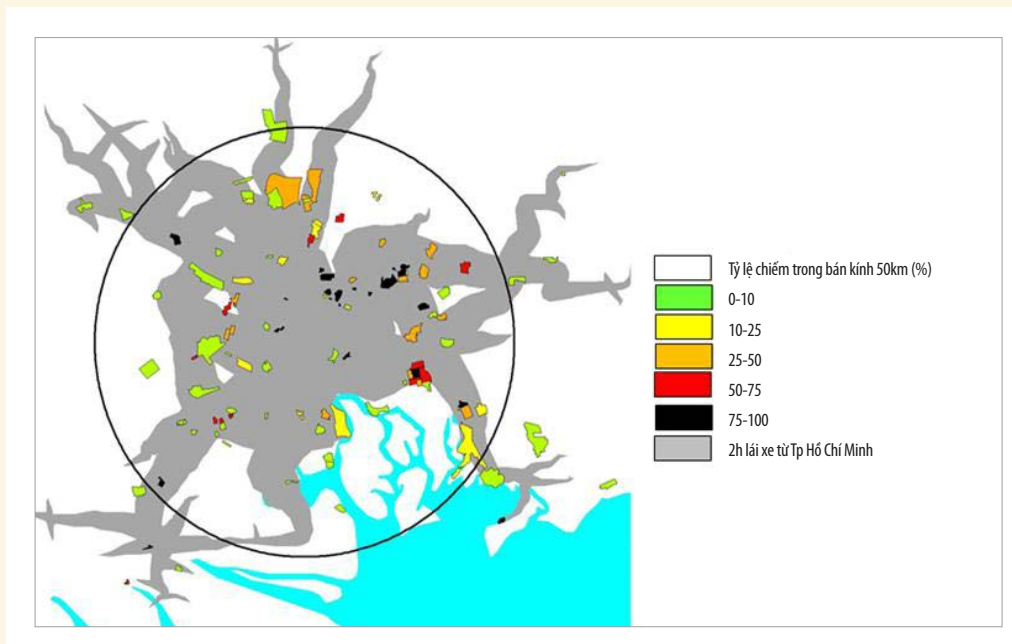
209 Nguyễn (2012).

Ở vùng thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, các khu công nghiệp ở xa trung tâm đô thị có tỷ lệ lấp đầy rất thấp. Đặc biệt, trong phạm vi ngoài 10 km từ trung tâm đô thị, nhiều khu công nghiệp có tỷ lệ lấp đầy dưới 10% (Hình 4.8).

Khu công nghiệp Tân Bình, cách trung tâm thành phố 10 km và nằm ngay phía Tây của sân bay cũng như khu công nghiệp Vĩnh Lộc, cách trung tâm Thành

phố 13 km có tỷ lệ lấp đầy 100%. Ngược lại, khu công nghiệp Tân Phú Trung ở huyện Củ Chi nằm cách trung tâm thành phố 24 km lại hoàn toàn không được sử dụng vào năm 2014. Tương tự, khu công nghiệp Dầu Giây tỉnh Đồng Nai cách trung tâm thành phố Hồ Chí Minh 50km chỉ có tỷ lệ lấp đầy 2,5% (Hình 4.9). Tình hình tương tự cũng diễn ra ở vùng thủ đô Hà Nội.

HÌNH 4.8. Tỷ lệ lấp đầy các khu công nghiệp tại vùng thành phố Hồ Chí Minh



Nguồn: Chreod (2015).

HÌNH 4.9. Khu công nghiệp trồng ở ngoại ô thành phố Hồ Chí Minh, 2014

a. Khu công nghiệp Tân Phú Trung, huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh: Thành lập năm 2013, tỷ lệ lấp đầy 0% năm 2014, cách trung tâm thành phố 24 km.



KCN Tân Phú Trung, huyện Củ Chi, thành phố Hồ Chí Minh
Ước tính 2013
Tỷ lệ lấp đầy 0,0%
Số km tính từ Trung tâm tp: 24

b. Khu công nghiệp Dầu Giây, tỉnh Đồng Nai: Thành lập năm 2008, tỷ lệ lấp đầy 2,5%, cách trung tâm thành phố 50km.



KCN Dầu Giây, huyện Thống Nhất, tỉnh Đồng Nai
Ước tính 2008
Tỷ lệ lấp đầy 2,5%
Số km tính từ Trung tâm tp: 50

Nguồn: Chreod (2015).

Mở rộng đô thị và phát triển các khu công nghiệp theo các quyết định hành chính hơn là theo nhu cầu phát triển tự thân của các đô thị khó có thể thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Nếu dùng chỉ số đại diện cho tăng trưởng kinh tế là ánh sáng ban đêm thì có thể thấy các quyết định mở rộng đô thị giai đoạn 2000-2010 không phải là yếu tố chính tạo nên tăng trưởng kinh tế đô thị trong giai đoạn 2011-2012 sau đó.

Việc xây dựng ồ ạt các khu công nghiệp

mà không cho thuê được có tác động lớn về tài chính và phải đánh đổi trong phân bổ nguồn lực. Nếu đầu tư đầy đủ đường giao thông và kết cấu hạ tầng tại tất cả các khu công nghiệp, 70.810 ha đất công nghiệp còn trống tại vùng thủ đô Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh sẽ tốn khoản vốn đầu tư trên 20 tỷ đô la Mỹ mà đáng lẽ có thể đã được đầu tư vào các dịch vụ ở nơi khác. Việc phân bổ nguồn lực thiếu hiệu quả này sẽ vẫn tiếp tục xảy ra nếu không có các chính sách hợp lý²¹⁰.

210 Ngân hàng Thế giới (2012).

HỘP 4.1. Các khu công nghiệp không được sử dụng hết công suất trong khi chi phí cho các khu này rất tốn kém

Vấn đề sử dụng không hết công suất của các khu công nghiệp chắc chắn sẽ còn tệ hơn nếu tất cả các khu công nghiệp trong quy hoạch tổng thể được xây dựng. Bất chấp tỷ lệ sử dụng thấp của các khu công nghiệp hiện tại, gần 239 khu công nghiệp với tổng diện tích lên tới 54.882 ha đất đã được phê duyệt thực hiện trong thời gian 2011-2020. Thực ra, vấn đề còn nghiêm trọng hơn với 730.000 ha diện tích các khu kinh tế ven biển mà mới có một diện tích rất nhỏ được xây dựng²¹¹ và 1.643 cụm công nghiệp cấp tỉnh với tổng diện tích 73.000 ha. Theo ước tính của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam sẽ cần gần 40 tỷ đô la Mỹ trong 10 năm tiếp theo chỉ để xây dựng kết cấu hạ tầng cho các khu công nghiệp và khu kinh tế đã được phê duyệt²¹².

Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012, Ngân hàng Thế giới.

Phát triển đô thị phân tán

Một vấn đề nữa là sự phát triển công nghiệp phân tán ngoài các khu công nghiệp. Ví dụ thành phố Hồ Chí Minh có đến 70% diện tích đất công nghiệp nằm ngoài các khu công nghiệp được cấp phép. Tình trạng tương tự cũng xảy ra tại các địa phương khác. Phát triển đất công nghiệp như vậy phản ánh một vấn đề mang tính hệ thống trong lập quy hoạch đô thị và kiểm soát phát triển tại Việt Nam. Quy hoạch do chính quyền trung ương và địa phương lập và phê duyệt thường xuyên bị bỏ qua tại các huyện ven đô.

Thống kê chính thức hiếm khi thể hiện tình trạng đô thị hóa “ẩn”. Theo Tổng cục Thống kê (TCTK), dân số đô thị là “người dân sống trong khu vực đô thị, thị xã, thị trấn. Tất cả dân cư của các đơn vị hành chính khác (trong các xã nông thôn) được coi là [thuộc] dân số nông thôn”. Tuy nhiên, với việc mở rộng và tăng lên về quy mô của các đô thị, phần lớn sự phát triển diễn ra ở các vùng ven đô, vượt ra ngoài các đô thị trung tâm chính thức.

Ở vùng thành phố Hồ Chí Minh, 48,5% dân số tăng lên, và 62% diện tích đất đô thị tăng lên trong giai đoạn 1990-

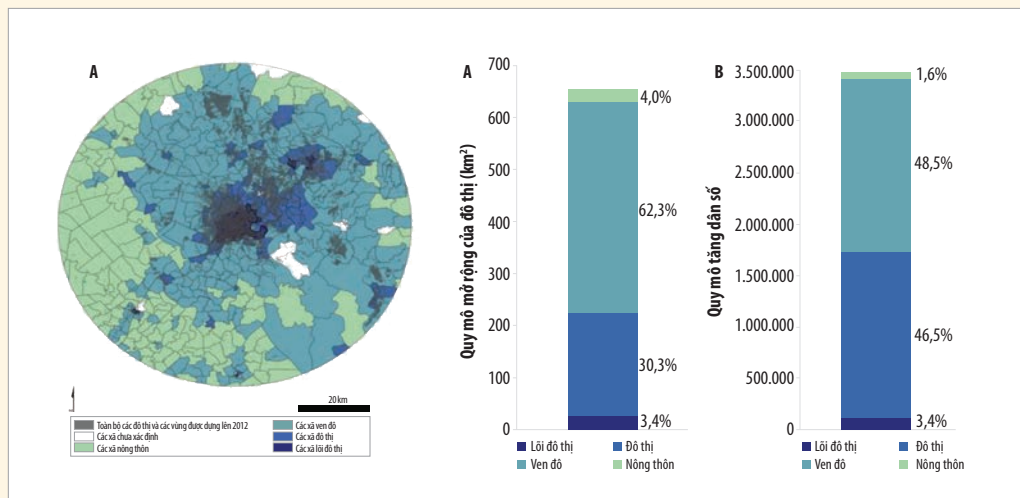
211 Huỳnh và cộng sự (2014), Từ khu kinh tế đến phát triển và liên kết vùng: Tạo đột phá thể chế, Bài nghiên cứu chính sách tại Viện Chính sách công, Đại học Kinh tế TP HCM.

212 Bộ Kế hoạch và Đầu tư ước tính tỷ suất đầu tư vào hạ tầng khu công nghiệp là 300 nghìn đô la Mỹ/ha.

2012 là ở các xã ven đô²¹³. Đồng bằng sông Hồng có hơn 1.000 làng (400 tại thủ đô Hà Nội) làm nghề thủ công và công nghiệp nhẹ (chủ yếu là gia công), thu hút lao động nhập cư nội vùng và các vùng lân cận, đặc biệt là vùng Đông Bắc²¹⁴. Xu hướng này còn rõ rệt hơn ở những đô thị xung quanh thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh (Hình 4.10) nơi có mức độ đô thị hóa cao hơn báo cáo của TCTK rất nhiều. Những khu vực này không được quy hoạch và cung cấp dịch vụ “đô thị” theo chuẩn, làm hạn chế khả năng hỗ trợ phát triển nhà ở, công nghiệp, thương mại mật độ cao để thúc đẩy lợi thế kinh tế

theo quy mô và lợi thế kinh tế theo kết tụ. Điểm tích cực của quá trình phát triển đô thị tự phát dẫn dắt bởi các lực lượng thị trường với sự can thiệp vừa phải của Nhà nước là tạo ra một cấu trúc đô thị khá hài hòa với các tầng lớp dân cư khác nhau cùng chung sống về mặt không gian. Đa phần các hộ gia đình ở đô thị đều sở hữu nhà riêng của mình và các đô thị Việt Nam có rất ít nhà tạm²¹⁵. Tuy nhiên, việc tạo ra mật độ dân cư thấp, không đủ diện tích đất cho giao thông và các tiện ích công cộng đang là một thách thức rất lớn đối với mục tiêu tạo dựng các đô thị hiện đại trong tương lai.

HÌNH 4.10. Đô thị hóa ẩn và phân tán ở vùng thành phố Hồ Chí Minh



Nguồn: Chreod (2015).

213 Kontigis và cộng sự (2014).

214 Fanchette (2012).

215 Huỳnh (2012).

2.2. Khoảng cách tăng

Các đô thị thứ cấp kém phát triển

Phát triển hài hòa và phân định chức năng hợp lý giữa các loại đô thị trong một quốc gia là rất quan trọng. Điều này hết sức cần thiết cho việc phát triển các đô thị trung tâm đóng vai trò cung cấp dịch vụ cho cả vùng rộng lớn và kết nối với bên ngoài để cạnh tranh quốc tế và cùng với nó là phát triển các đô thị thứ cấp tập trung vào hoạt động chế tạo. Nhiều nước đã thành công với mô hình phát triển này như Hàn Quốc là một minh chứng (Hộp 4.2).

Việt Nam cũng mong muốn có được thành công như vậy. Cụ thể, Quy hoạch tổng

thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 vào tháng 04/2009 và Chương trình phát triển đô thị quốc gia giai đoạn 2012-2020 vào tháng 11/2012 do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đã chỉ rõ việc phát triển đô thị cần đảm bảo phân công trách nhiệm và có cơ chế phối hợp giữa các đô thị trong vùng kinh tế trọng điểm, vùng đô thị lớn nhằm phát huy cơ hội và khắc phục thách thức trong việc sử dụng các nguồn lực cho đầu tư tạo sức lan tỏa phát triển. Quy hoạch này cũng chỉ rõ lộ trình đến năm 2015 thúc đẩy đô thị hóa ở các vùng kinh tế ưu tiên; đến năm 2025 thúc đẩy các khu vực đã đô thị hóa; đến năm 2050 thúc đẩy mạng lưới các đô thị²¹⁶.

HỘP 4.2. Kinh nghiệm Hàn Quốc

Các đô thị thứ cấp tại Hàn Quốc đã phát triển thành các trung tâm tạo việc làm, đặc biệt là việc làm trong ngành chế tác, và ngày càng trở nên quan trọng khi kinh tế cả nước phát triển. Trong giai đoạn 1983-1993 khi di cư từ nông thôn ra thành thị tăng nhanh tại Hàn Quốc, tỷ lệ trong tổng lao động ngành chế tạo của cả nước tại Xê-un, Busan, Deagu giảm từ 44% xuống 28%, trong khi tỷ lệ của đô thị nhỏ và nông thôn tăng từ 26% lên 42%²¹⁷. Gia tăng chi phí lao động và đất đai đã thúc đẩy chuyển dịch các ngành công nghiệp cần nhiều lao động và đất đai ra khỏi trung tâm Xê-un. Trong giai đoạn 1980-2010, tỷ lệ lao động ngành chế tác trong tổng lao động của Xê-un giảm từ 32% xuống 11% và tỷ lệ lao động dịch vụ tăng từ 58% lên 81%.

216 Khung quy hoạch đô thị của Việt Nam tuân thủ định hướng Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam (Quyết định 445/QĐ-TTg, ngày 7/4/2009). Quy hoạch này ra đặt định hướng phát triển đô thị đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050. Các điểm chính bao gồm thúc đẩy đô thị hóa ở những vùng kinh tế trọng điểm và các khu vực đã đô thị hóa vào năm 2025 và hình thành mạng lưới đô thị vào năm 2050.

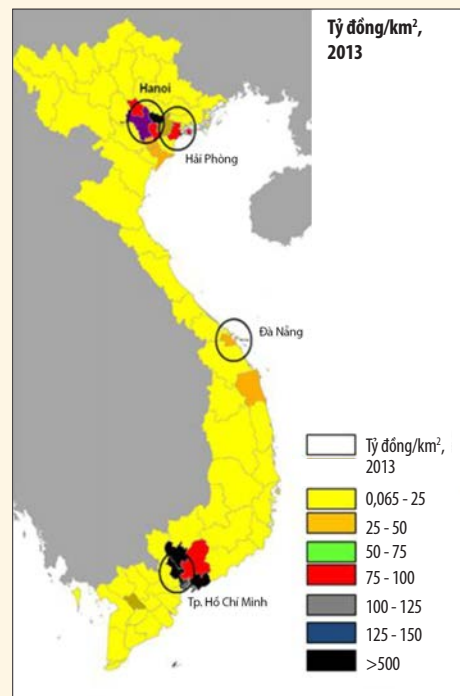
217 Lee (1998).

Tuy nhiên, trên thực tế, phát triển không gian đô thị ở Việt Nam chỉ tập trung ở hai trung tâm tăng trưởng là thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh hay nói rộng ra là vùng Đồng bằng sông Hồng và miền Đông Nam Bộ (bao gồm cả một phần vùng phụ cận ở Đồng bằng sông Cửu Long). Mật độ kinh tế cao nhất là ở vùng Đồng bằng sông Hồng, tập trung ở Hà Nội và miền Đông Nam Bộ, tập trung ở thành phố Hồ Chí Minh, theo sau là vùng Duyên hải miền Trung²¹⁸. Trong hơn một thập kỷ qua, tăng trưởng dân số nhiều nhất ở vùng thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, trong khi dân số giảm nhiều ở phía Nam vùng Đồng bằng sông Hồng và ở phần lớn vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Việc dân số tập trung tại các khu vực đô thị lớn không phải chỉ có ở Việt Nam. Các hiệu ứng của lợi thế kinh tế theo kết tụ đã làm tăng tỷ lệ dân số của các vùng đô thị lớn ở Philipin, Hàn Quốc, và ở mức độ thấp hơn là vùng Đồng bằng Tứ Xuyên, Trung Quốc²¹⁹.

Hai vùng kinh tế trọng điểm xung quanh thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh bao gồm các tỉnh trong vòng 2 giờ lái xe từ đô thị trung tâm (ví dụ Hải Phòng là một phần trong vùng thủ đô Hà Nội mở rộng) có mật độ giá trị sản xuất trên mỗi đơn vị diện tích cao nhất, tạo ra 84% giá trị

sản xuất công nghiệp của Việt Nam năm 2013 (Hình 4.11). Tỷ lệ giá trị sản xuất công nghiệp của 2 đô thị trung tâm trong giá trị sản xuất cả nước trong giai đoạn 2005 – 2013 giảm, trong khi tỷ lệ của các tỉnh lân cận tăng đáng kể. Đây là mẫu hình thường thấy trong chuyển dịch không gian phát triển công nghiệp từ các đô thị lớn đến các vùng có chi phí thấp hơn.

HÌNH 4.11. Mật độ sản xuất cao tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh



Nguồn: Tính toán của các tác giả từ số liệu của Tổng cục Thống kê.

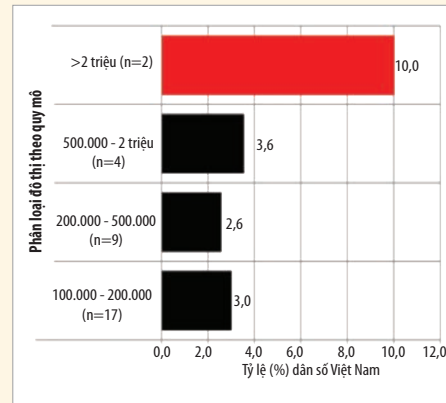
218 Chreod 2015.

219 Chreod 2015.

Dân số đô thị ở thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh chiếm hơn 10% dân số cả nước, trong khi 30 đô thị nhỏ hơn chỉ chiếm 9,2% (Hình 4.12)²²⁰. Trong thập kỷ vừa qua, sự gia tăng lớn nhất trong tỷ trọng dân số Việt Nam là ở hai đô thị này: tỷ lệ dân số của thành phố Hồ Chí Minh và Thủ đô Hà Nội trong tổng dân số tăng 5,6 điểm phần trăm, cao hơn nhiều so với mức tăng 1,9 điểm phần trăm của 4 đô thị có quy mô dân số từ 500.000 đến 2.000.000 người, âm 0,1 điểm phần trăm ở các đô thị có quy mô dân số 200.000-500.000 người và tăng nhẹ 0,7 điểm phần trăm ở 17 đô thị khác có quy mô từ 100.000-200.000 người (Hình 4.13).

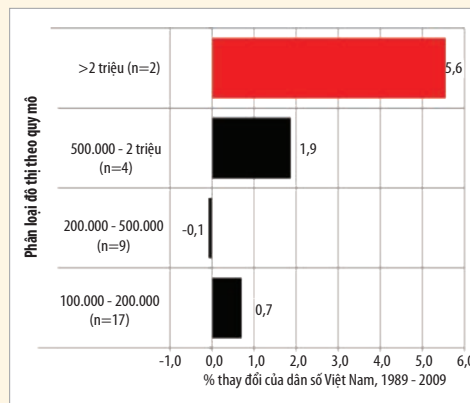
Trong hơn một thập kỷ qua, một số địa phương xung quanh thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã có được những kết quả vượt bậc về thu hút đầu tư và mở rộng các hoạt động sản xuất công nghiệp. Ngược lại, đối với các địa phương khác và các đô thị cấp hai ở cách xa hai trung tâm này, cho dù đã có nhiều nỗ lực, nhưng việc thu hút đầu tư từ bên ngoài, nhất là vốn FDI rất hạn chế. Số liệu thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho thấy chỉ riêng bốn địa phương gồm thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Bình Dương, Đồng Nai và Bà Rịa Vũng Tàu đã chiếm đến 41% tổng

HÌNH 4.12. Tỷ lệ trong tổng dân số theo quy mô đô thị, 2009



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

HÌNH 4.13. Thay đổi tỷ lệ % trong tổng dân số theo quy mô đô thị, 1989-2009



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

220 Tổng Cục Thống kê Việt Nam. 2011. *Di cư và Đô thị hóa tại Việt Nam: Mô hình, Xu hướng và Những khác biệt*. Hà Nội.

số vốn FDI đăng ký trong ba thập kỷ qua. Các địa phương ở hai vùng thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh chiếm khoảng 75% số vốn FDI đăng ký. Khoảng 25% còn lại tập trung ở một vài địa phương có các dự án lớn như Hà Tĩnh, Thanh Hóa, Quảng Nam, Phú Yên, Đà Nẵng. Còn rất nhiều địa phương gần như không thu hút được đầu tư từ bên ngoài cho dù họ có diện tích đất quy hoạch cho các khu công nghiệp và khu đô thị rất lớn.

Giống như việc tập trung các hoạt động kinh tế, năng suất cao hơn ở hai vùng đô

thị, dẫn đến mức tiền lương cao hơn. Mức tiền lương chung ở khu vực đô thị cao hơn 8% so với khu vực nông thôn. Sau khi loại bỏ khác biệt do loại hình công việc, ngành nghề, giới tính và tuổi, mức lương ở thủ đô Hà Nội cao hơn 9% và ở thành phố Hồ Chí Minh cao hơn 16% so với các địa phương khác²²¹. Điều này đồng nghĩa mức lương ở thủ đô Hà Nội cao hơn 17%, và ở thành phố Hồ Chí Minh cao hơn 24% so với khu vực nông thôn nói chung, sau khi loại bỏ các yếu tố khác. Mức lương cao hơn phản ánh năng suất lao động cao hơn

HỘP 4.3. Một số trung tâm đô thị gần hai thành phố lớn rất thành công trong thu hút đầu tư

Ở miền Bắc, tỉnh Bắc Ninh đã thu hút một nhà máy lắp ráp điện thoại vệ tinh, router và modem của Foxconn và một nhà máy lắp ráp điện thoại di động lớn của Samsung. Ngoài ra, gần 100 nhà cung cấp từ Hàn Quốc đã đầu tư vào khu liên hiệp chế tạo của Samsung tại các tỉnh Bắc Ninh (phía Đông Bắc thủ đô Hà Nội) và Thái Nguyên (phía Bắc thủ đô Hà Nội)²²². Ở miền Nam, chính quyền tỉnh Đồng Nai (phía Bắc/Đông Bắc thành phố Hồ Chí Minh) đã cấp 1.479 giấy chứng nhận đầu tư với tổng giá trị 27,03 tỷ đô la Mỹ²²³. Tại Bình Dương, phía Đông Bắc thành phố Hồ Chí Minh, các công ty trong nước đầu tư 550 triệu đô la Mỹ, trong khi các công ty nước ngoài đã đầu tư trên 20 tỷ đô la Mỹ²²⁴.

221 Báo cáo nền cho Báo cáo Việt Nam 2035.

222 <http://www.saigon-gpdaily.com.vn/Business/2015/5/113693/>.

223 <http://en.baomoi.com/Info/Dong-Nai-ranks-first-in-FDI-attraction/3/544581.epi>.

224 <http://www.sggpnews.org.vn/Business/2014/12/111928/>.

tại hai thành phố chính này (Hình 4.14). Những con số này cùng với những bằng chứng từ nhiều nước khác cho thấy, việc gia tăng mật độ là hết sức quan trọng. Trái lại, việc sụt giảm mật độ dân cư sẽ làm giảm đáng kể hiệu ứng tích cực của tính kinh tế theo kết tụ rất nhiều.

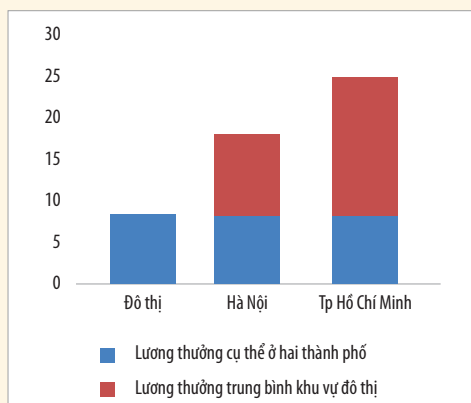
Chênh lệch về thu nhập và tiếp cận dịch vụ giữa các vùng, giữa khu vực đô thị và nông thôn phần nào được kiểm soát trong khi các đô thị lớn tập trung hỗ trợ tăng năng suất và hiệu quả kinh tế. Tuy nhiên, bất bình đẳng theo không gian là một vấn đề quan ngại. Một số nhà hoạch định chính sách cho rằng thành phố Hồ

Chí Minh đang trở nên quá lớn, và cần có chính sách hạn chế sự tăng trưởng quá tập trung vào thành phố Hồ Chí Minh và các đô thị lớn khác; đồng thời cần chuyển dịch tăng trưởng kinh tế và dân số tới các đô thị thứ cấp tại các vùng có mức phát triển thấp hơn. Quá trình gia tăng kết nối kinh tế giữa các vùng ở Việt Nam là cơ hội để hiện thực hóa mục tiêu này.

Tuy nhiên, ngay cả khi có những đòi hỏi thực tế về thay đổi chức năng đô thị, cũng cần lưu ý rằng, các đô thị thứ cấp và đô thị lớn không thể thay thế cho nhau mà cần bổ sung cho nhau. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy mỗi loại hình và quy mô đô thị đều có chức năng riêng và thường có tính chất bổ trợ lẫn nhau. Chức năng của một đô thị lớn chỉ có thể được thay thế bởi một đô thị lớn khác, chứ không thể thay thế bằng tập hợp những đô thị nhỏ. Các hoạt động kinh tế tạo nên một đô thị lớn, bao gồm hoạt động chế tạo và dịch vụ cao cấp, các nút giao thông, trung tâm hành chính và tài chính (tạo ra lợi thế kinh tế theo kết tụ), nếu thay đổi chức năng sẽ cần một đô thị lớn khác chứ không phải một loạt những đô thị nhỏ. Hoạt động ở các đô thị nhỏ có liên quan nhiều hơn đến nhu cầu từ các vùng nông nghiệp xung quanh và dựa nhiều hơn vào lợi thế kinh tế theo quy mô ở cấp độ nhà máy.

Hiện nay, Việt Nam đang tham gia vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVCs) chủ yếu

HÌNH 4.14. Năng suất của hai thành phố lớn nhất của Việt Nam cao hơn giúp tăng mức lương cao gấp 3-4 lần so với khu vực nông thôn



Nguồn: Demombynes, 2015.

là khâu lắp ráp cuối cùng; liên kết ngược với nền kinh tế trong nước chưa phát triển. Đây là điều bình thường trong giai đoạn mới gia nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu. Tuy nhiên, tỷ lệ nội địa trong giá trị gia tăng hàng xuất khẩu của Việt Nam sẽ tăng trong thời gian tới (hiện nay là 20%), tạo ra cơ hội phát triển những liên kết ngược, đòi hỏi phát triển các cụm doanh nghiệp hoạt động trong các ngành có liên quan với nhau, tạo ra nhu cầu phát triển các đô thị thứ cấp. Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng các đô thị thứ cấp quy mô trung bình có thể hỗ trợ kinh tế địa phương bằng việc gắn kết giữa người mua và người bán trong cùng một ngành với nhau theo cụm không gian.

Chi phí logistics cao, kết cấu hạ tầng giao thông kém hạn chế phát triển đô thị

Đầu tư vào kết cấu hạ tầng kết nối ở Việt Nam đã giúp rút ngắn khoảng cách kinh tế với chi phí thương mại giảm mạnh. Trong ngành công nghiệp chế tạo và nông nghiệp, chi phí thương mại, hiện thấp hơn của Trung Quốc, thấp hơn nhiều so với kỳ vọng ở mức phát triển kinh tế tương đương²²⁵. Xét về chỉ số logistics (LPI), Việt Nam đang vượt trội²²⁶. Tuy nhiên, những

thành công này đã làm giảm chú ý đến những rào cản lớn về khoảng cách kinh tế: chất lượng và chi phí của lĩnh vực vận tải và logistics.

Thiếu kết nối đã tác động trực tiếp đến ngành vận tải và logistics của Việt Nam. Một đất nước hơn 90 triệu dân nhưng chưa có hệ thống đường sắt vận chuyển đạt vận tốc 100km/giờ, và chỉ có khoảng 700 km đường bộ cao tốc tiêu chuẩn quốc tế đang hoạt động. Con số này không những nhỏ mà còn thấp hơn mục tiêu của Việt Nam đặt ra là 2.639 km đường bộ cao tốc vào năm 2020 và 3.114 km đường bộ cao tốc vào năm 2030. Các con đường hai làn tắc nghẽn và thiếu an toàn đang đảm nhiệm phần lớn vận chuyển bằng xe tải, với tốc độ trung bình 40-50km/giờ. Với rào cản gia nhập thấp và thị trường cạnh tranh khốc liệt, tình trạng xe quá tải tràn lan, chất lượng dịch vụ thấp, trung bình lượt về không chờ hàng lên đến 30%.

Chi phí vận tải và logistics cao cùng với hệ thống giao thông công cộng yếu kém đang cản trở kết nối giữa các đô thị thứ cấp với thị trường, kết nối giữa các vùng ven đô và trung tâm đô thị, và gây ra tình trạng tắc nghẽn ở các đô thị lớn. Khoảng 98% chuyến vận tải đường thủy nội địa

225 Shepherd 2015.

226 <http://lpi.worldbank.org/>

và 87% lượng vận tải hàng hóa di chuyển trong phạm vi chưa tới 200 km. Chưa kể 73% các chuyến vận tải đường bộ có độ dài chưa tới 100 km²⁷. Hơn một nửa khối lượng hàng hóa đi từ các trung tâm kinh tế chỉ di chuyển trong nội vùng. Trong khi đó, chi phí kết nối nội vùng tại Việt Nam khá cao, 0,20 đô la Mỹ trên một tấn-km, gấp đôi chi phí tại Ấn Độ.

Yếu kém trong kết nối nội địa và quốc tế là nguyên nhân cơ bản dẫn tới chi phí logistics cao tại Việt Nam. Chi phí này lên đến 21% GDP, so với 19% ở Trung Quốc và 15% ở Thái Lan. Điều này làm cho chuỗi cung ứng trở nên thiếu tin cậy và khó dự đoán tại Việt Nam. Từ góc độ cạnh tranh thương mại, vận tải và logistics chưa phải là động lực chính để thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước cho phát triển công nghiệp.

Chất lượng kết cấu hạ tầng kết nối kém tại các đô thị lớn thậm chí còn có thể ảnh hưởng xấu hơn đến năng suất. Nghiên cứu ở những nước khác cho thấy giới hạn thời gian để hầu hết mọi người chấp nhận khi di chuyển đến nơi làm việc là 1 giờ. Việc thiếu vận tải công cộng đô thị, chất lượng đường giao thông kém và tắc nghẽn cao khiến cho Việt Nam khó đạt được mục tiêu này.

Kết nối kinh tế nông thôn – đô thị yếu

Hạ tầng giao thông nông thôn chủ yếu đáp ứng nhu cầu dân sinh, chưa đáp ứng nhu cầu lưu thông hàng hóa. Quan trọng hơn, một số trục giao thông chiến lược liên vùng như hệ thống đường sắt, đường cao tốc chưa hình thành để kết nối hai khu vực sản xuất hàng nông nghiệp quy mô hàng hóa lớn (Đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên) với các thị trường và bến cảng, cửa khẩu chính.

Thiếu điện cho sản xuất nông nghiệp là vấn đề phổ biến đối với các thôn, bản nằm ở vùng cao, vùng sâu, vùng đồng bào dân tộc ít người. Khu vực sản xuất nông nghiệp quy mô hàng hóa lớn, như Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long nhu cầu điện cho sản xuất nông nghiệp, nhất là điện phục vụ thủy lợi, chưa được đáp ứng đầy đủ. Thông tin, truyền thông cho khoa học công nghệ nông nghiệp, thông tin thị trường, chính sách trong nông nghiệp, nông thôn còn nhiều yếu kém.

Yếu kém về kết cấu hạ tầng và kết nối kinh tế giữa nông thôn và đô thị là cản trở lớn đối với thu hút đầu tư của doanh nghiệp vào nông nghiệp nông thôn. Hiện chỉ có 1% doanh nghiệp trong tổng số doanh nghiệp đã đăng ký hoạt động

trong lĩnh vực nông nghiệp. Thêm vào đó, doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ, chiếm khoảng 95% tổng số doanh nghiệp nông nghiệp. So với tiềm năng to lớn của nông nghiệp Việt Nam, công nghiệp hỗ trợ cho sản xuất nông nghiệp còn rất yếu kém. Ngoài phân đạm, đa số thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y, máy móc cơ giới nông nghiệp... vẫn chủ yếu dựa vào nhập khẩu từ nước ngoài. Công nghiệp chế biến nông sản chưa phát triển hoàn chỉnh thành các cụm liên kết gắn với vùng nguyên liệu, và có giá trị gia tăng thấp. Đi kèm với đó, những yếu kém của hệ thống kho tàng, bốc dỡ, vận chuyển, thanh toán... làm cho giá thành của sản xuất cao, hao hụt nhiều, giảm khả năng cạnh tranh của nông sản. Số doanh nghiệp chế biến, nhất là chế biến sâu, chất lượng cao, doanh nghiệp cung ứng dịch vụ, doanh nghiệp khoa học và công nghệ trong nông nghiệp rất hiếm.

Hơn nữa, mới có rất ít doanh nghiệp liên kết với các hộ nông dân bao tiêu sản phẩm có gắn với hỗ trợ cung cấp các dịch vụ đầu vào và đầu tư phát triển vùng nguyên liệu, cùng hưởng thụ kết quả sản xuất kinh doanh và chia sẻ rủi ro. Nguyên nhân chính là do quy mô sản xuất của hộ nông dân quá nhỏ, dẫn đến khó khăn khi áp dụng công nghệ mới để sản xuất hàng hóa đồng bộ và tăng chi phí quản

lý quy trình sản xuất và chi phí giao dịch giữa doanh nghiệp và hộ nông dân. Quy mô diện tích đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay chỉ khoảng 0,5ha/hộ, phân tán thành 4-5 mảnh. Trên 80% hộ nông dân Việt Nam có quy mô sản xuất dưới 1ha.

Do đất đai quá nhỏ lẻ và phân tán, người dân không có động lực để đầu tư sản xuất và áp dụng công nghệ một cách bài bản. Thặng dư lao động của lĩnh vực nông nghiệp khá lớn với thu nhập từ nông nghiệp chỉ chiếm 30% tổng thu nhập của hộ gia đình nông dân. Phần lớn hộ nông dân phải kiếm thêm thu nhập từ lĩnh vực phi nông nghiệp và đây cũng chính là lý do nông dân bỏ ruộng trong 5 năm gần đây. Trong khi đó, khả năng tạo thu nhập và việc làm tại khu vực nông thôn còn yếu, đặc biệt trong các ngành công nghiệp, dịch vụ hỗ trợ nông nghiệp tại khu vực nông thôn. Con đường cuối cùng của cư dân nông thôn thiếu đất và thu nhập thấp là tìm cách di cư sang khu vực đô thị.

Tuy nhiên, sự chuyển dịch lao động hiện nay rất phân tán, tự phát và mang tính tạm thời. Hầu hết lao động nông thôn ra đô thị chỉ làm các công việc đơn giản như xây dựng, “xe ôm”, bốc vác, giúp việc... mà không có việc làm ổn định, không có hợp đồng lao động, bảo hiểm, chỗ ở... Vì vậy, họ không dám chuyển ra hẳn mà vẫn giữ ruộng để phòng thất nghiệp. Trong trường hợp này, đất đai từ “tư liệu

sản xuất” đã chuyển sang thành “vật bảo hiểm rủi ro”. Tình trạng này dẫn đến việc ruộng bỏ hoang nhiều nơi, trong khi nông dân giỏi cần có ruộng để làm thì khó tích tụ diện tích lớn để áp dụng công nghệ cho sản xuất nông nghiệp một cách hiệu quả.

2.3. Sự phân biệt kéo dài

Việt Nam đã đạt thành tích ấn tượng trong giảm phân hóa kinh tế hay phân cách giàu nghèo. Nghèo đói đã giảm đáng kể (xem Chương 1 và Chương 6). Khác biệt giữa nông thôn - đô thị ở Việt Nam thấp hơn nhiều so với các nước ở cùng giai đoạn phát triển tương tự. Kinh nghiệm

quốc tế cho thấy thu hẹp khác biệt về điều kiện sống nói chung thường đi trước thu hẹp khác biệt về thu nhập. Chênh lệch thu nhập nông thôn - đô thị chỉ thường bắt đầu giảm khi các quốc gia tiến lên mức thu nhập trung bình cao²²⁸. Việt Nam đã và đang tránh được việc doãng rộng chênh lệch thu nhập nông thôn - đô thị. Trên thực tế, chênh lệch này đã được thu hẹp tại Việt Nam. Theo số liệu điều tra mức sống hộ gia đình của Tổng cục Thống kê, thu nhập bình quân đầu người năm 1995 ở khu vực nông thôn chỉ bằng 36,9% so với khu vực thành thị; đến năm 2014, tỷ lệ này đã tăng lên 52,8% (Hình 4.15).

HÌNH 4.15. Tỷ lệ nghèo ở đô thị và nông thôn đều đang giảm



Ghi chú: Sử dụng ngưỡng nghèo chung của Ngân hàng Thế giới và Tổng cục Thống kê. Nét đứt thể hiện thời kỳ có thay đổi lớn về phương pháp đo lường tỷ lệ nghèo.

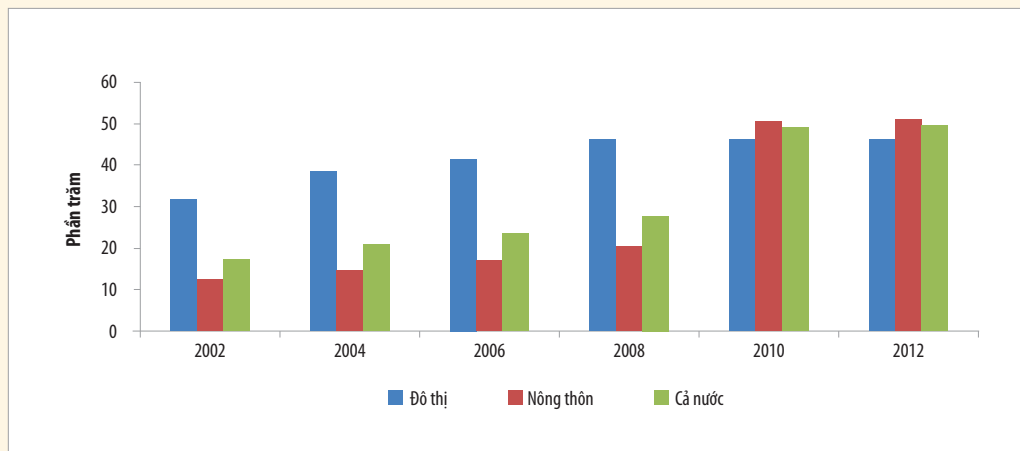
Nguồn: GSO 2005, 2013 and 2015.

Khu vực nông thôn cũng đang dần tiệm cận về điều kiện sống và tiếp cận các dịch vụ cơ bản, đôi khi vượt cả khu vực đô thị. Vào năm 2002, tỷ lệ hộ gia đình nông thôn có nhà kiên cố chỉ bằng khoảng 40% so với khu vực thành thị, nhưng con số này đã cao hơn ở khu vực thành thị vào năm 2012 (Hình 4.16). Đến hết năm 2015 có đến 99,8% số xã (tăng đáng kể từ mức 77,2% năm 2001) và 98,7% số hộ nông thôn trên cả nước có điện²²⁹. Một kết quả hết sức ấn tượng so với nhiều nền kinh tế có trình độ phát triển tương đương hay thậm chí là nhỉnh hơn Việt

Nam. Ví dụ, In-đô-nê-xi-a, với GDP bình quân đầu người cao hơn nhiều, có tỷ lệ hộ tiếp cận điện chỉ là 64%.

Khu vực nông thôn tụt hậu đáng kể về các chỉ tiêu vệ sinh dịch tễ và tiếp cận giáo dục. Tỷ lệ hộ gia đình sử dụng hố xí hợp vệ sinh hoặc nước hợp vệ sinh và tỷ lệ lao động được đào tạo trong tổng số lao động được thể hiện ở Bảng 4.3. Đến năm 2012, tỷ lệ dân số 15 tuổi không có bằng cấp hay chưa từng đi học ở nông thôn là 23,1%, cao gấp đôi so với ở các đô thị. Tỷ lệ dân số có bằng đại học hoặc cao đẳng ở nông thôn là 3,4%, thấp hơn 4,6 lần so với đô thị.

HÌNH 4.16. Tỷ lệ hộ có nhà kiên cố (%)



Ghi chú: Sử dụng ngưỡng nghèo chung của Ngân hàng Thế giới và Tổng cục Thống kê. Nét đứt thể hiện thời kỳ có thay đổi lớn về phương pháp đo lường tỷ lệ nghèo.

Nguồn: GSO 2005, 2013 and 2015.

BẢNG 4.3. Tiếp cận dịch vụ không đồng đều giữa cư dân đô thị và nông thôn, năm 2012-2013

TT	Tên chỉ số	Đô thị	Nông thôn
1	Tỷ lệ lao động biết đọc biết viết trong tổng lực lượng lao động	98,4	93,4
2	Tỷ lệ lao động qua đào tạo trong tổng lao động có việc làm	33,7	11,2
3	Tỷ lệ hộ gia đình sử dụng nước hợp vệ sinh trong tổng số hộ	98,1	87,9
4	Tỷ lệ hộ sử dụng hố xí hợp vệ sinh trong tổng số hộ	93,7	70,0
5	Tỷ lệ hộ sử dụng điện trong tổng số hộ	99,8	96,6

Nguồn: Chỉ số 1 và 2 từ TCTK (2014), các số liệu còn lại từ TCTK (2013).

Chú thích: Chỉ số 1 và 2 là số liệu 2013, các số chỉ số còn lại là số liệu 2012. Lao động qua đào tạo là những người đã hoàn thành các khóa đào tạo tương đương với 3 tháng và lâu hơn.

Nhìn chung, điều kiện sống của người dân nông thôn đã được cải thiện đáng kể cả tương đối và tuyệt đối, tuy người dân đô thị vẫn có trình độ giáo dục tốt hơn và tiếp cận tốt hơn với các dịch vụ vệ sinh dịch tễ cũng như các dịch vụ y tế. So với các quốc gia khác có trình độ phát triển tương đương, Việt Nam đã đi được một chặng đường khá dài để thu hẹp khoảng cách giữa đô thị và nông thôn.

Phần lớn thành công của Việt Nam về giảm chênh lệch giữa nông thôn và đô thị và giữa các vùng là do đầu tư công và phân bổ ngân sách có ưu tiên cho địa phương nghèo (tính theo tỷ lệ GDP),

nhất là trong giai đoạn 2007-2011²³⁰. Thêm vào đó, các khoản chuyển giao hay hỗ trợ giữa các thành viên trong các hộ gia đình hay người thân cũng đã đóng góp một vai trò đáng kể trong việc giảm chênh lệch về thu nhập và mức sống giữa nông thôn và đô thị.

Tuy nhiên, Việt Nam đang gặp vấn đề về phân biệt đối xử tại các đô thị, cản trở dòng di cư nông thôn – đô thị. Việc phân biệt giữa người di cư và người đô thị, hậu quả của hệ thống hộ khẩu, đã tạo ra lớp công dân hạng hai tại đô thị²³¹. Người không có hộ khẩu đô thị không được bình đẳng với người có hộ khẩu trong tiếp cận

230 Tuy vậy, với nguồn thu ngân sách lớn hơn, các tỉnh giàu vẫn có mức chi ngân sách địa phương bình quân đầu người cao hơn so với tỉnh nghèo.

231 Chương 6 sẽ phân tích kỹ hơn về vấn đề này.

cơ hội việc làm trong khu vực công nhất là ở các đô thị lớn; thiếu bảo hiểm xã hội, làm việc nhiều giờ trong các công việc thấp kém, nhận lương thấp hơn; thiếu tiếp cận nhà ở với giá phải chăng; phần nào đứng ngoài hệ thống chăm sóc sức khỏe đô thị; thường phải trả nhiều tiền hơn cho dịch vụ điện, nước; con cái bị hạn chế tiếp cận với giáo dục. Ví dụ, ở cùng trình độ giáo dục, thu nhập của người di cư thấp hơn người có hộ khẩu đô thị 21%.²³² Ngay cả nếu loại bỏ tác động do đặc điểm hộ gia đình và cá nhân (bao gồm cả thu nhập đầu người), khả năng trẻ em 11-18 tuổi đi học giảm 40% nếu không có hộ khẩu thường trú tại địa phương; nguyên nhân chủ yếu do người di cư phải trả chi phí giáo dục cao hơn so với người có hộ khẩu đô thị. Đây có lẽ cũng là nguyên nhân cho việc người di cư từ nông thôn thường tham gia vào khu vực phi chính thức và không sẵn sàng chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp cho những người ở quê.

2.4. Nguyên nhân của những hạn chế

Như đã phân tích ở trên, quá trình đô thị hóa ở Việt Nam đang gặp phải ba hạn chế gồm mật độ thấp, khoảng cách tăng

và sự phân biệt kéo dài. Nguyên nhân cơ bản của các hạn chế này gồm: (i) chính sách đất đai bất hợp lý; (ii) phân loại và quy hoạch đô thị bất hợp lý; (iii) phát triển kết cấu hạ tầng và các đô thị trung tâm thiếu điều phối và gắn kết; (iv) kết nối kinh tế nông thôn – đô thị chưa được quan tâm; và (v) chính sách “hộ khẩu” tạo ra tình trạng phân biệt đối xử. Các vấn đề này sẽ được phân tích cụ thể dưới đây.

Chính sách đất đai bất hợp lý

a) Chuyển đổi và giao dịch đất đai bị bóp méo

Thị trường đất đai là trung tâm của những thách thức mà đô thị Việt Nam đang phải đối mặt. Thiếu định giá đất theo cơ chế thị trường dẫn đến đất công nghiệp rẻ, đất ở tại đô thị đắt, cản trở đô thị hóa cư dân và việc làm trong khi khuyến khích đô thị hóa đất đai. Việc chuyển đổi đất nông nghiệp để thu hút công nghiệp không được quản lý tốt đang dẫn đến đô thị hóa đất đai, tạo ra nhu cầu lớn hơn đối với đất đô thị thay vì kích thích tăng trưởng kinh tế. Phân bổ sử dụng đất thiếu hiệu quả có liên quan đến việc chuyển giao đất trong khu vực công và chuyển đổi đất nông nghiệp

232 Tổng cục Thống kê 2005.

ồ ạt sang khu công nghiệp mà không sử dụng hết. Điều này tạo ra sự méo mó trong phân bổ sử dụng đất, hiệu quả sử dụng thấp, bất lợi cho sự phát triển của Việt Nam²³³.

Thị trường đất đai ở Việt Nam cũng phản ánh các vấn đề sâu hơn liên quan đến quản lý và quản trị đất đai. Sự chênh lệch quá lớn giữa giá do Nhà nước quy định với giá thị trường (thường cao hơn 10 lần so với giá quy định của Nhà nước) làm méo mó và kìm hãm thị trường đất đai. Hệ thống hai giá này đem lại những giá trị và lợi ích khổng lồ cho các nhà phát triển và các nhà đầu cơ đất đai, trong khi gây thiệt hại cho các cá nhân (phần lớn là nông dân) buộc phải giao đất. Với việc đánh thuế/phí và cấp phép cho doanh nghiệp xây dựng và nhà đầu tư dựa trên giá trị đất thấp một cách giả tạo như hiện nay, Nhà nước đang hy sinh đáng kể lợi ích của khu vực công bằng cách đánh giá thấp đi một trong những tài sản giá trị nhất của mình trong các giao dịch về đất đai. Hơn nữa, đất được định giá thấp một cách giả tạo kích thích việc mua bán và đầu cơ, góp phần vào việc phát triển đô thị tràn lan và phân tán với kết cấu hạ tầng rất kém hiệu quả (và những chi phí vốn đi liền với nó).

Bảng giá đất theo vùng thường ít phù hợp với giá thị trường, đặc biệt là với những khu đất giá trị cao. Các tỉnh phê duyệt và xây dựng bảng giá đất. Việc sử dụng bảng giá để định giá và chuyển nhượng đất đã tạo ra thị trường đất hai giá, trong đó doanh nghiệp công nghiệp mua đất thấp hơn nhiều so với giá thị trường. Điều này làm méo mó định hướng của các dự án đầu tư dẫn đến việc nắm giữ đất mang tính đầu cơ tại các khu công nghiệp đang mở rộng, sử dụng nguồn lực đất đai khan hiếm không hiệu quả và sự bất mãn từ phía người dân bị thu hồi đất²³⁴.

b) Hệ thống đăng ký đất đai yếu kém

Tăng cường công tác đăng ký đất đai là một vấn đề cốt yếu. Các nhà hoạch định chính sách đã rất nỗ lực và thiết lập các văn phòng ở cấp tỉnh và cấp huyện với đủ lực lượng cán bộ để có thể cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất thuộc sở hữu cá nhân và thiết lập một hệ thống địa chính toàn diện về đất thuộc sở hữu của tư nhân.

Tuy nhiên, vẫn còn một số yếu kém. Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm đối với cơ sở dữ liệu đất đai của

233 Việc thu hồi đất phục vụ lợi ích công và phát triển kinh tế - xã hội đã đạt được một số kết quả tích cực, tuy nhiên lại kích thích việc sử dụng công cụ này thay thế cho việc phát triển thị trường đất đai.

234 Có khoảng 10.000 vụ khiếu kiện/năm liên quan đến vấn đề đất đai.

cả nước (bao gồm tất cả các hồ sơ pháp lý, địa chính, quy hoạch, giá đất, thống kê đất, quỹ đất, các trường hợp đất đang thanh tra hoặc đưa ra tòa và các hồ sơ giải quyết tranh chấp). Tuy nhiên, các thông tin đưa ra vẫn chưa chi tiết. Do vậy, các tiêu chuẩn chung và khả năng phối hợp giữa các bộ phận không được chú trọng. Thay vào đó, các nỗ lực tập trung vào việc cấp giấy chứng nhận sử dụng đất lần đầu hơn là một hệ thống có thể tạo ra thu nhập từ việc thu phí để có thể tự duy trì một cách độc lập được các hoạt động về lâu dài.

Các tỉnh đã áp dụng các hệ thống của riêng mình với các mức độ phát triển về hồ sơ địa chính và không gian rất khác nhau. Các hồ sơ không theo không gian và hồ sơ có định vị không gian thường không được kết nối với nhau. Điều này dẫn đến một số lượng lớn giao dịch không chính thức (với giá được báo cáo thấp hơn thực tế), đe dọa tính thống nhất của các hồ sơ và tạo điều kiện cho các giao dịch gian lận. Việc phối hợp với các ngân hàng, tòa án, cơ quan thuế địa phương và các quy hoạch sử dụng đất không được tính tới. Như vậy, phần lớn lợi thế của một hệ thống quản lý đất đai đa mục tiêu hiện đại không được khai thác.

c) Các nguồn thu từ đất không bền vững và bóp méo động cơ

Những mô hình huy động vốn từ đất không thật sự bền vững. Năm 2013, việc phân cấp trách nhiệm trong giao đất đánh dấu tăng trưởng mạnh mẽ số trường hợp chính quyền địa phương giao đất cho các nhà đầu tư để đổi lấy việc thanh toán một lần phí sử dụng đất đai. Mô hình huy động vốn kiểu này hiện đóng góp 20-30% tổng thu của chính quyền địa phương. Dựa quá mức vào nguồn thu này sẽ không bền vững về tài chính. Ví dụ điển hình là của Trung Quốc khi chính quyền địa phương có nguy cơ gánh những khoản nợ xấu được hậu thuẫn bằng những triển vọng không thực tiễn về việc lấy đất trong tương lai.

Thu thuế đất của Việt Nam chỉ chiếm khoảng 0,07% GDP, thấp hơn gần mười lần so với mức trung bình ở các nước đang phát triển, và thấp hơn 30 lần so với mức trung bình của các nước OECD. Việc thiếu hệ thống đánh thuế đất đai và tài sản hạn chế nguồn thu ổn định và thường xuyên của các chính quyền địa phương có được, trong khi lại gây ra những méo mó do việc đánh thuế quá mức đối với các hoạt động đầu tư²³⁵.

Tiềm năng của thuế đất để tạo ra doanh thu cho chính quyền địa phương một cách

235 Hồ và McPherson (2010).

bền vững hơn đã không được tận dụng vì ba lý do sau: cơ sở đánh thuế không đầy đủ do thiếu bản đồ địa chính toàn diện; định giá thấp giá trị đất do không đủ dữ liệu độc lập về giá đất; và các cơ quan địa phương thiếu nỗ lực hợp tác một cách có hệ thống. So với các quốc gia đang phát triển có thu nhập trung bình khác, Việt Nam đang bỏ qua một nguồn thu quan trọng để tài trợ cho các hàng hóa, dịch vụ công cần thiết²³⁶.

Phân loại và quy hoạch đô thị bất hợp lý

a) Hệ thống phân loại đô thị bóp méo động cơ

Hệ thống phân loại đô thị²³⁷ hiện nay làm cho các địa phương chạy theo thành tích bằng việc mở rộng quy mô các đô thị và đầu tư quá mức, nhưng không quan tâm đến các chỉ tiêu thực chất, ví dụ như mật độ dân số, khả năng kết nối.²³⁸ Hệ

thống phân loại đô thị gắn với các khoản chuyển giao từ ngân sách trung ương hơn là quy hoạch chiến lược đã thúc đẩy các đơn vị hành chính cố mở rộng không gian đô thị một cách bừa bãi²³⁹. Chính quyền địa phương được hưởng lợi từ việc mở rộng kinh doanh trong phạm vi ranh giới của họ, phá vỡ tiềm năng phát triển theo cụm và lợi thế kinh tế theo quy mô của đầu tư kết cấu hạ tầng. Hệ thống phân loại đô thị khuyến khích phát triển kết cấu hạ tầng ở địa phương, dẫn tới phát triển đô thị tràn lan và phân tán. Hệ thống này cũng khuyến khích phân loại lại đất tại các đô thị lớn, đặc biệt ở các vùng ven đô tạo điều kiện kinh doanh béo bở cho các doanh nghiệp do có thể lấy đất giá rẻ từ nông dân. Việc chuyển đổi đất ven đô mà không có quy hoạch cấu trúc không gian cũng có nghĩa là lấy đất nông nghiệp ở đâu cũng được, ngay cả xa các vùng đô thị được quy hoạch.

236 Tổng giá trị thực tế của đất đai tại Việt Nam ước tính vào năm 2010 là trên 200 tỷ đô la, cao hơn tổng sản phẩm trong nước (Hồ và McPherson, 2010).

237 Hệ thống phân loại đô thị được lập ra vào năm 1990 sau đó được điều chỉnh năm 2001 và 2009, đã tạo cơ chế khuyến khích chuyển đổi đất nhanh chóng theo chiều hướng không có lợi cho quá trình phát triển nói chung và đô thị hóa nói riêng ở Việt Nam. Mục đích ban đầu của hệ thống này là đẩy mạnh phát triển đô thị dựa trên bộ chỉ số do trung ương đặt ra để xác định phân bổ ngân sách cho các địa phương.

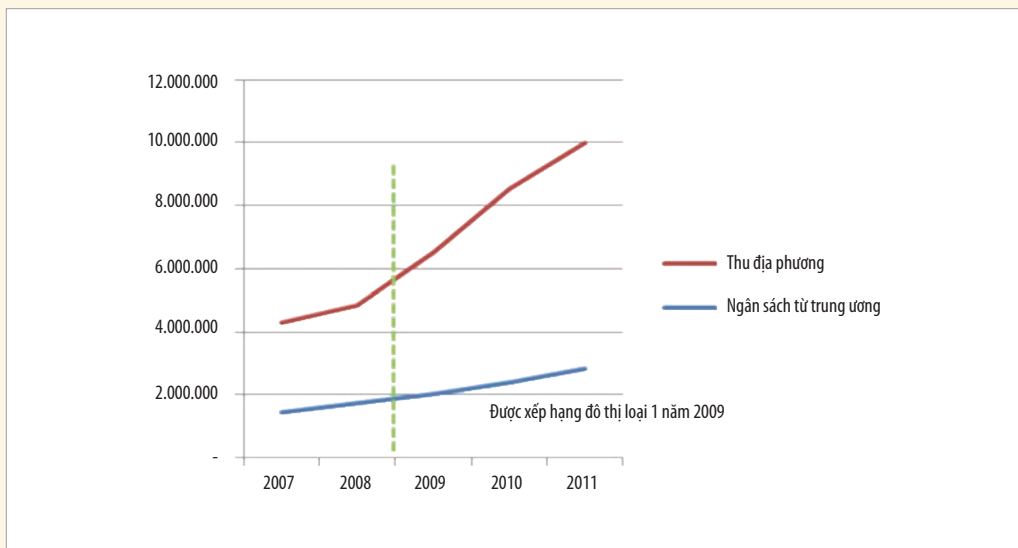
238 Để đủ tiêu chuẩn xếp vào một trong sáu cấp đô thị, các đô thị phải đạt tối thiểu 70 trên 100 điểm. Phần lớn điểm tập trung vào kết cấu hạ tầng, dân số và tăng trưởng GDP. Mật độ dân số chỉ chiếm tối đa 5 điểm và chỉ bằng chỉ số về tỷ lệ lao động phi nông nghiệp, thấp hơn 2-11 lần so với các chỉ số khác, cụ thể là hạ tầng đô thị (chiếm 55 điểm), quy mô dân số đô thị (10 điểm), chức năng đô thị (15 điểm), kiến trúc cảnh quan đô thị (10 điểm). Một đô thị có thể dễ dàng đạt điểm tối thiểu bằng cách xây thêm kết cấu hạ tầng, mở rộng địa giới hành chính để gia tăng dân số và thổi phồng tổng sản phẩm địa phương (đây có thể là một lý do làm cho tăng trưởng GDP của các địa phương lại thường xuyên cao gấp rưỡi tăng trưởng chung của cả nước), trong khi bỏ qua tiêu chí thực chất hơn như mật độ dân số chẳng hạn.

239 Tính đến hết năm 2014, Việt Nam có 775 khu đô thị, gồm 49 quận thuộc 5 thành phố trực thuộc trung ương, 64 thành phố trực thuộc tỉnh, 47 thị xã và 615 thị trấn (Tổng cục Thống kê, 2014).

Chính quyền địa phương cũng cố gắng nâng mức xếp hạng đô thị để có thêm nhiều quyền hạn trong cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phân bổ đất, cho thuê đất cho hộ gia đình và cá nhân²⁴⁰. Ví dụ, sau khi nâng hạng Thái Nguyên (vùng thủ đô Hà Nội) lên đô thị loại 1, các khoản bổ sung từ ngân sách trung ương vẫn ổn định trong khi các khoản thu từ địa phương tăng lên nhờ gia tăng bán đất và chuyển quyền sử dụng đất cũng tăng lên đáng kể (Hình 4.17).

Chính sách này dẫn tới tình trạng chính quyền địa phương theo đuổi phương pháp phát triển đô thị đơn hướng, tập trung vào các yếu tố đầu vào. Sự không ăn khớp giữa quy mô đầu tư và địa bàn khiến cho chính quyền trung ương và địa phương không thể đánh giá nên đầu tư vào đâu và đầu tư như thế nào cũng như địa bàn ưu tiên cho phân bổ ngân sách. Nhìn từ kinh nghiệm quốc tế, các nước Mỹ La-tinh (Hộp 4.4) đã phải trả giá rất đắt cho việc quy hoạch kém hiệu quả và phát triển đô thị tràn lan.

HÌNH 4.17. Sau khi được nâng cấp lên đô thị loại 1, nguồn thu địa phương tỉnh Thái Nguyên tăng gần gấp đôi



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2015.

240 Các giải pháp đô thị 2010.

HỘP 4.4. Sự tốn kém của đô thị hóa thiếu quy hoạch tại các nước Mỹ La-tinh

Tình trạng di cư từ nông thôn ra đô thị trong những năm 1960 và 1970 đòi hỏi phát triển đất dịch vụ nhanh hơn so với năng lực triển khai của hệ thống quy hoạch và phát triển. Do thiếu quy hoạch nên tình trạng này dẫn đến đất đô thị phát triển một cách bừa bãi, thiếu phối hợp bài bản, gây ra nguy cơ tắc nghẽn giao thông, gia tăng bất bình đẳng và giảm năng suất lao động. Chi phí cải thiện những khu vực đô thị hóa tràn lan cao gấp ba đến năm lần chi phí đô thị hóa đất ban đầu²⁴¹.

Quy định hướng dẫn Hệ thống phân loại đô thị tồn tại lỗ hổng giữa ranh giới hành chính của các đô thị và diện tích có thể tạo ra lợi thế theo kết tụ trên thực tế. Sự phối hợp giữa Bộ Nội vụ (cơ quan xác định ranh giới hành chính của các đô thị) và Bộ Xây dựng (cơ quan thực hiện việc phân loại đô thị và là đầu mối trong quy hoạch và quản lý đô thị) còn kém hiệu quả. Các ranh giới hành chính có thể co giãn để bổ sung thêm dân số. Dân số

nông thôn nằm trong các đô thị xếp hạng đặc biệt được tính vào dân số đô thị khi địa giới hành chính đô thị mở rộng ra cả các vùng ven đô. Các đô thị được nâng cấp lên đô thị loại 1 chệch hướng khỏi các chỉ tiêu về mật độ, phản ánh tình trạng lộn xộn và phân tán ở ven đô. Từ năm 2009 đến 2011, có 7 đô thị được xếp vào nhóm đô thị loại 1. Trong số này, chỉ có Nha Trang đáp ứng được tiêu chuẩn tối thiểu về mật độ (Bảng 4.4).

241 *Nguồn: Smolka và Mullahy 2007*

BẢNG 4.4. Tiêu chí đánh giá đô thị được nâng cấp từ đô thị loại 2 lên loại 1

Đô thị	Năm nâng hạng	Dân số	Mật độ (trung bình)
Cần Thơ	2008	1.199.817	856 người/km ²
Đà Lạt	2007	Không có số liệu	Không có số liệu
Nha Trang	2007	397.563	30.000 người/km ² (trung tâm đô thị)
Nam Định	2010	352.108	5.290 người/km ²
Thái Nguyên	2009	279.689	1.474 người/km ²
Việt Trì	2011	188.564	4.561 người/km ²
Vinh	2007	305.609	2.911 người/km ²

Nguồn: Hồ sơ các đô thị của Chương trình Định cư Con người Liên hiệp quốc.

Ghi chú: Phần bôi đậm là đạt tiêu chí.

Các đô thị cạnh tranh về tiêu chí còn chính quyền cấp dưới cạnh tranh về phân bổ nguồn vốn cho từng đô thị làm cản trở cơ hội áp dụng cách tiếp cận phát triển theo cụm liên ngành²⁴². Thực tế, tại các đô thị lớn, các quận cạnh tranh với nhau để thu hút thêm dân và nhà đầu tư, do vậy không phù hợp với quy hoạch của đô thị. Không có đô thị nào được nâng lên cấp 1 đáp ứng tiêu chuẩn tối thiểu về mật độ, phản ánh sự mở rộng tràn lan không hiệu quả. Chính quyền địa phương bị ảnh hưởng bởi giới doanh nghiệp và áp lực từ các doanh nghiệp phát triển bất động sản góp phần gây nên sự phát triển mạnh vùng ven đô. Và tại các khu vực dân cư phát triển không

theo quy hoạch ở ven đô, mạng lưới kết cấu hạ tầng đô thị đa phần chỉ được xây dựng sau khi có nhà đầu tư. Kết quả là, ba phần tư đơn vị nhà ở tại khu đô thị mới không đủ các dịch vụ cần thiết²⁴³.

b) Công tác quy hoạch còn chưa phát huy hiệu quả

Công tác quy hoạch và lập kế hoạch vẫn theo tập quán từ thời kinh tế kế hoạch hóa tập trung, mang tính áp đặt từ trên xuống, thiếu điều phối, gắn kết giữa các ngành/cấp và không tính tới tính khả thi của các loại quy hoạch và kế hoạch. Việt Nam hiện có 5 loại quy hoạch đang được sử dụng như trình bày trong Bảng 4.5.

242 Hệ thống phân loại đô thị hiện tại tính tới đa 2 điểm phần trăm đối với giao thông công cộng và 1 điểm phần trăm cho cơ sở giáo dục.

243 UN-HABITAT tiếp theo, *Hồ sơ các thành phố ở Việt Nam*.

BẢNG 4.5. Các loại kế hoạch/quy hoạch ở Việt Nam

Loại quy hoạch/ kế hoạch	Phạm vi điều chỉnh
Định hướng	Chính sách chung quốc gia
Quy hoạch vùng kinh tế	Liên tỉnh, liên thành phố
Quy hoạch tổng thể	Tỉnh hoặc thành phố
Quy hoạch phân vùng	Kiểm soát sự phát triển của các thành phố, thị xã
Quy hoạch chi tiết	Quận, huyện, khu công nghiệp, dự án

Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội là một trong những loại kế hoạch/quy hoạch quan trọng nhất thuộc trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư²⁴⁴. Ở cấp tỉnh, các Sở Kế hoạch và Đầu tư rà soát các đề xuất do chính quyền địa phương cấp thấp hơn đệ trình trước khi chuyển cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Các kế hoạch này đặt mục tiêu phát triển tổng thể, mục tiêu sản xuất và đầu tư cụ thể cho các vùng và ngành kinh tế, và gộp lại (thường là không xếp thứ tự ưu tiên) các đề xuất trong quy hoạch ngành. Kế hoạch được chuẩn bị với các phân tích kinh tế và tài chính hạn chế, không xem xét đầy đủ các nguồn lực tiềm năng. Do đó kế hoạch là danh sách các dự án chủ

yếu nhằm đạt các mục tiêu sản lượng. Tác động tiềm năng về xã hội và/hoặc môi trường thường ít được quan tâm.

Quy hoạch không gian hoặc hạ tầng ở cấp đô thị thường là quy hoạch chung, quy hoạch phân khu hoặc quy hoạch chi tiết cho từng dự án cụ thể, định hướng phát triển không gian cho các đô thị. Quy hoạch này do Bộ Xây dựng hoặc do tỉnh và đô thị xây dựng²⁴⁵.

Các quy hoạch phát triển ngành cũng theo quá trình từ trên xuống để xác định sản lượng theo ngành thay vì kết hợp đầu vào và phối hợp liên ngành. Trách nhiệm phân tán và quy trình thủ tục không rõ ràng làm cho việc phối hợp các vấn đề của các ngành trở nên khó khăn, dẫn tới

244 Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thường được xây dựng 5 năm một lần; gần đây nhất là Kế hoạch 5 năm lần thứ 10 (2016-2020).

245 Hầu hết các quy hoạch được lập bởi Viện Quy hoạch Đô thị và Nông thôn Quốc gia (NIURP), từ năm 2008 đổi thành Viện Kiến trúc, Quy hoạch Đô thị và Nông thôn Việt Nam (VIAP). Chức năng của viện gồm nghiên cứu, lập kế hoạch, tăng cường năng lực, hợp tác quốc tế và các hoạt động tư vấn.

thiếu hiệu quả trong quy hoạch, triển khai quy hoạch chậm trễ, tăng chi phí và gây ra các tác động môi trường không mong muốn. Hạn chế thông tin giữa các cơ quan và các ngành và sự phát triển thiếu đồng bộ giữa các ngành cần chỉnh sửa để phù hợp thực tế phát triển. Thêm vào đó, còn thiếu sự tham gia sâu rộng của khu vực tư nhân trong quá trình chuẩn bị và triển khai quy hoạch.

Trên thực tế, các quy hoạch tổng thể theo bản vẽ không thể nào thực hiện được. Các mục tiêu hiếm khi gắn với quy trình lập ngân sách, thường bao gồm các mô tả về một loạt các điều kiện lý tưởng mà một đô thị sẽ đạt được sau một thời gian thực hiện quy hoạch mà không có một sai sót gì. Tác động của các yếu tố “bên ngoài”, chẳng hạn như nhu cầu của người sử dụng và khả năng sẵn có của các nguồn lực hầu như không được xem xét. Quá trình này dẫn tới tình trạng mất cân đối cung cầu vì phần lớn kết cấu hạ tầng đã được xác định trong quy hoạch rất có thể không được hình thành trong quá trình triển khai. Việc không xác định thứ tự ưu tiên cũng góp phần dẫn tới các quyết định không hợp lý. Trên thực tế, các bản quy hoạch dường như chỉ đóng vai trò là công cụ thương lượng giữa các

cấp chính quyền về phân bổ nguồn lực và phân cấp đối với cấp thấp hơn, huy động nguồn lực từ nhiều tổ chức bên ngoài và khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân vào việc xây dựng và vận hành các đô thị thông qua việc thay đổi quy hoạch theo đề xuất của các nhà đầu tư²⁴⁶.

Quy hoạch chức năng giữa các sở, ban, ngành tạo ra nút thắt trong quy trình. Tại Việt Nam, các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch đô thị và kế hoạch phát triển hạ tầng ngành do các sở, ngành khác nhau ở cấp tỉnh soạn thảo. Sự phối hợp giữa các sở ngành này cũng như với chính quyền cấp đô thị tương đối hạn chế. Sự phối hợp yếu kém trong xác định trình tự thực hiện lại càng nặng nề thêm do cách tiếp cận đơn lẻ không mang tính hệ thống trong việc lập quy hoạch, trong đó các viện quy hoạch thường bỏ qua các khía cạnh kinh tế và xã hội, ngược lại, các nhà lập kế hoạch kinh tế - xã hội dường như không tính đến các khía cạnh không gian của các chương trình đầu tư. Các kế hoạch/quy hoạch khác nhau này thường được thực hiện theo các lịch trình khác nhau và sử dụng số liệu và dự báo quy hoạch không nhất quán với nhau. Ví dụ, trong khi kỳ quy hoạch tổng thể cho một đô thị trực thuộc trung ương là 20-25

246 Huỳnh Thế Du (2015), Sử dụng không đúng mục đích quy hoạch đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh, Habitat International.

năm, với tầm nhìn 50 năm (cho một thị trấn khoảng 10-15 năm), kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tổng thể được xây dựng 5 năm một lần. Trình tự quy hoạch không gian phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành không phải lúc nào cũng đạt được. Đồng thời, do việc xây dựng quy hoạch sử dụng đất được thực hiện độc lập với các kế hoạch/quy hoạch ngành nên không có sự cân nhắc về mặt không gian một cách thực sự có hệ thống đối với lập kế hoạch đầu tư vào kết cấu hạ tầng.

Phát triển kết cấu hạ tầng và các đô thị trung tâm thiếu điều phối và gắn kết

a) Phát triển kết cấu hạ tầng thiếu điều phối và gắn kết

Một lý do chính làm cho các phương thức giao thông vận tải hiện nay không chỉ không kết nối được cung và cầu mà còn không kết nối với nhau là vì chúng được quy hoạch riêng lẻ trên cơ sở phi tập trung hóa, rời rạc và phân tán. Hạn chế trong công suất cầu đường và điều kiện hạ tầng giao thông nói chung làm gia tăng chi phí. Đồng thời, việc phân cấp quá nhiều và thiếu điều phối trong phát triển hạ tầng cấp vùng, hành lang kinh tế hay các trung tâm đô thị lớn làm giảm hiệu quả sử dụng của kết cấu hạ tầng hiện có. Ví dụ tiêu biểu là việc xây dựng quá mức năng lực

bốc xếp công-ten-nơ ở cảng Cái Mép - Thị Vải ngay cạnh các cơ sở vật chất cảng ở thành phố Hồ Chí Minh chỉ cách đó 80 km và nằm trong cùng một hành lang vận tải hàng hóa. Cảng Cái Mép-Thị Vải hiện chỉ hoạt động chưa tới 30% công suất do các cảng sông trong nội đô thành phố Hồ Chí Minh vẫn tiếp tục được vận hành.

So sánh các cảng chính như vùng thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, với Tanjung Pelapas tại Ma-lai-xi-a cho thấy chiều dài cầu cảng không thích hợp với kích cỡ tàu và sức chứa tối đa. Trong số 18 cảng cạn ở Việt Nam hiện nay, chỉ có một cảng được kết nối bằng đường sắt với mạng đường sắt quốc gia. Cảng Hải Phòng đang thiếu một con đường có thể tiếp cận trực tiếp và kết nối đường sắt để chia tải lưu thông công-ten-nơ. Những ví dụ này chỉ ra sự thiếu hụt trong phân tích về kết nối và phối hợp thị trường cho vận chuyển hàng hóa bằng các phương thức khác nhau, tạo nên trục trặc và thiếu hiệu quả nói trên.

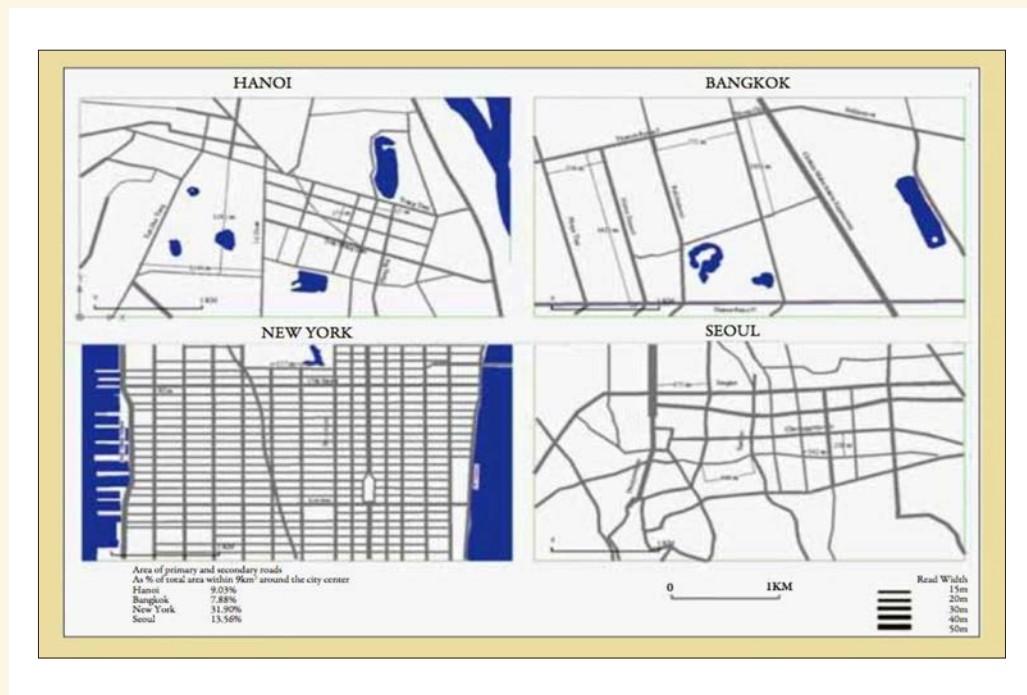
b) Phát triển các đô thị trung tâm bất hợp lý

Đặc điểm cơ bản của các đô thị ở Việt Nam là sử dụng đất hỗn hợp, nhà kết hợp với cửa hàng có người sống trong không gian phía trên hoặc phía sau cửa hàng, xe máy là phương tiện giao thông chính, đã tạo ra lưu thông đô thị tương đối tốt trong

thời gian trước đây²⁴⁷. Điều này giúp cho thời gian đi lại trung bình ở các đô thị Việt Nam rất ngắn như: 18 phút tại thủ đô Hà Nội, 15 phút tại Đà Nẵng, và 20 phút tại thành phố Hồ Chí Minh²⁴⁸. Tuy nhiên, cấu trúc đô thị và kết cấu hạ tầng ở những đô thị lớn nhất như thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh không thích hợp khi xe ô tô đóng vai trò là phương tiện giao thông chính.

Diện tích dành cho đường phố trong khu trung tâm của thủ đô Hà Nội chỉ có chưa đến 9% và thành phố Hồ Chí Minh cũng chưa đến 8%, tương tự như ở Băng-cốc, nơi nổi tiếng với tình trạng tắc nghẽn giao thông. Tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với ở trung tâm Man-hat-tan của Niu-dóc (32%) hoặc ở khu vực trung tâm của Xê-un (14%) (Hình 4.18). Ngoài ra, cả Xê-un và Niu-dóc có mạng lưới giao thông ngầm

HÌNH 4.18. Không gian đường xá tại thủ đô Hà Nội vẫn chưa phù hợp cho giao thông đô thị



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2011).

247 Ngân hàng Thế giới 2011.

248 Dữ liệu được lấy từ các cuộc điều tra hộ gia đình do ALMEC thực hiện năm 2008 tại Đà Nẵng, 2004 tại Hà Nội và 2002 tại thành phố Hồ Chí Minh.

rộng lớn, làm giảm bớt nhu cầu giao thông trên mặt đất²⁴⁹. Hệ thống giao thông công cộng ở hai thành phố này cũng rất tốt, đảm nhận một lượng đáng kể hành khách đi lại hàng ngày.

Tình trạng tắc nghẽn ô tô tới 250 xe trên 1000 dân sẽ khơi mào tắc nghẽn trong khu vực trung tâm của thủ đô Hà Nội, nơi có mật độ 400 người/ha²⁵⁰. Điều này dường như đang xảy ra khi mà số lượng xe ô tô đã tăng bình quân 15,2% trong giai đoạn 2008-2014. Nguy cơ tắc nghẽn không phải do mật độ người hoặc mật độ xây dựng quá cao mà do sự không hợp lý trong cấu trúc của hệ thống đường và thiếu vắng hệ thống vận tải công cộng hiệu quả. Hầu hết các quận trung tâm của Pa-ri có mật độ dân số tương đương các quận đông đúc nhất của thủ đô Hà Nội hay thành phố Hồ Chí Minh, nhưng bình quân không gian đường phố cho mỗi người dân cao hơn từ 3-4 lần. Các quận còn lại của Pa-ri đông gấp 2-3 lần các quận của thủ đô Hà Nội, với tỷ lệ sở hữu xe ô tô là 300 xe trên 1000 dân mà không bị tắc nghẽn. Nguy cơ tắc nghẽn tại khu trung tâm thủ đô Hà Nội và thành phố

Hồ Chí Minh là do mạng lưới đường phố không hợp lý. Không có đủ các đường phố quy mô vừa để kết nối mạng các làn xe nhỏ nội bộ với mạng lưới đường lớn của đô thị. Những con đường này nhìn chung được xây quá rộng, ví dụ đường rộng 40 mét nối với các đường rộng tối đa 4 mét²⁵¹.

Kinh nghiệm từ các nước cho thấy, đô thị nén và sự thành công của hệ thống vận tải công suất lớn có liên quan mật thiết với nhau, đặc biệt là khi phát triển đô thị dựa vào vận tải hành khách công cộng. Hồng Kông, Niu-dóc, Xê-un, Xinh-ga-po và Tô-ki-ô là những ví dụ điển hình nhất. Với mật độ dân số và việc làm rất cao ở trong một phạm vi rất hẹp (dưới 250 km² ở Xinh-ga-po và dưới 180 km² ở Hồng Kông) và được bám dọc theo các tuyến giao thông công cộng đã làm cho các hệ thống vận tải công cộng hết sức hiệu quả. Để có thể giải quyết tình trạng tắc nghẽn giao thông ở khu trung tâm, nhất là trong tương lai ở thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, mối quan hệ hữu cơ giữa đô thị nén và hệ thống vận tải công cộng cần được quan tâm. Đồng thời, cần tránh

249 Khả năng phát triển giao thông mặt đất ở Việt Nam bị hạn chế rất nhiều do thiếu không gian dành cho đường giao thông: 2,5% ở thành phố Hồ Chí Minh (trong đó chỉ 14% rộng hơn 12 m có thể vận hành được xe buýt cỡ lớn, 35% chỉ có xe máy lưu thông được) và 7% ở Hà Nội, so với 25% ở Pa-ri.

250 Ngân hàng Thế giới 2011.

251 Tăng gấp mười lần chiều rộng đường nối giữa ngõ nhỏ với phố lớn không phải là cách để đảm bảo hình thành mô hình đường phố lý tưởng. 60% đường phố ở Pa-ri hẹp hơn 12 mét. Và các đại lộ ở Pa-ri cũng giống như các phố chính ở Man-hat-tan, hầu hết rộng 20 mét và số còn lại rộng 30 mét. Cần có các nghiên cứu thêm, sử dụng phương pháp đáng tin cậy về các mô hình đường phố ở các đô thị Việt Nam, về kết nối giữa các tuyến phố và tỷ lệ kết hợp giữa phố lớn và phố nhỏ. Các nghiên cứu này có thể đo lường sự mất cân đối trong một khu vực cũng như mất cân đối chung ở các quy mô khác nhau và có thể giúp định hướng đầu tư hạ tầng đường phố.

bị trói vào tư duy “quy mô lớn” trong phát triển đô thị tại Trung Quốc (Hộp 4.5) đã phải trả giá rất đắt cho việc quy hoạch kém hiệu quả và phát triển đô thị tràn lan.

HỘP 4.5. Vấn đề trong phát triển đô thị tại Trung Quốc

Trong giai đoạn đầu của đô thị hóa tại Trung Quốc, sự chuyển đổi nhanh chóng trên quy mô lớn đất nông thôn thành đất đô thị thu hút lượng vốn lớn, tiếp tục thúc đẩy quá trình chuyển đổi này. Điều này thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhưng cũng dẫn đến công nghiệp hóa quy mô lớn và biến đổi xã hội mạnh mẽ, tạo ra sự tương phản rõ rệt giữa các trung tâm đô thị với kết cấu hạ tầng khổng lồ và những tòa cao ốc tách biệt đối lập với không gian phát triển truyền thống của Trung Quốc. Giai đoạn phát triển mới này ở các đô thị của Trung Quốc đã cắt đứt các liên kết truyền thống giữa các thế hệ trong gia đình và giữa láng giềng với nhau. Quy hoạch không gian và phân khu các hoạt động trên quy mô lớn giúp tăng khả năng di chuyển nhưng cũng phân tách hẳn các tầng lớp trong xã hội, chia tách thời gian dành cho công việc và cho các hoạt động giải trí. Tính đa dạng của các đô thị của Trung Quốc, với khí hậu và văn hóa địa phương khác nhau khắp vùng bán lục địa trải dài nhiều vĩ độ đã suy giảm và được quy về cùng một loại đô thị hiện đại. Một đô thị tiêu thụ nhiều năng lượng phải phụ thuộc vào ô tô trong tương lai. Mô hình đô thị hóa này thiếu tính bền vững về môi trường và nguy hiểm cho quá trình chuyển đổi của Trung Quốc thành một xã hội trưởng thành hơn, ít phụ thuộc hơn vào lao động chi phí thấp. Mục tiêu cần hướng tới sáng tạo làm động lực cho tăng trưởng kinh tế.

Trung Quốc cho đến nay đã xây dựng mạng lưới giao thông đơn điệu trong nội đô và giữa các đô thị khá tốt. Kết quả là sự biến mất theo cấp số nhân các đường giao thông nhỏ nối kết giữa các khu vực ở đô thị Trung Quốc so với hệ thống của châu Âu và Hoa Kỳ.²⁵² Việc thiếu một mạng lưới đường phố quy mô nhỏ và vừa gây tác động đến quản lý lưu lượng giao thông. Hệ thống hiện tại không hiệu quả, gây ra tắc nghẽn ở các đại lộ và đường tàu điện ngầm. Điều này ngăn cản các lựa chọn trong di chuyển (đi

bộ, xe đạp, xe buýt với khoảng cách ngắn giữa các điểm dừng, đường xe điện, tàu điện ngầm dừng đỗ nhiều, tàu hỏa liên vùng). Người dân không thể lập lịch trình đi lại hàng ngày một cách hiệu quả. Tất cả chỉ có hai lựa chọn: hệ thống giao thông công cộng quy mô lớn hoặc hệ thống đường cao tốc của đô thị. Việc thiếu lựa chọn và thiếu đa dạng trong di chuyển tằm ngăn ở địa phương tạo ra sự thiếu hiệu quả chung. Các nhà hoạch định chính sách phải thiết kế toàn bộ hệ thống phù hợp với giờ cao điểm, mặc dù các tắc nghẽn vào giờ cao điểm có thể được hóa giải tốt hơn bằng một loạt các giải pháp khác nhau với mạng lưới các đường nối phù hợp với khoảng cách đi lại, đa dạng hơn và kết hợp tốt hơn các công trình, đường phố với nhiều quy mô khác nhau. Hiện tại các tắc nghẽn vào giờ cao điểm không thể được giải tỏa vào mạng lưới các đường dẫn nhỏ vì các đường dẫn nhỏ này hiện không có trong hệ thống. Thay vào đó, để tránh ùn tắc, các công trình, đường phố lớn được tăng kích cỡ quá đà và tách biệt khỏi các phố nhỏ, ngăn cản sự hình thành các đường phố cỡ trung bình và nhỏ kết nối với đường lớn. Điều này càng thúc đẩy sự phát triển của các công trình quy mô lớn và cuối cùng buộc các đô thị phải “phụ thuộc vào quy mô lớn”.

Tuy nhiên, các kế hoạch phát triển ở khu trung tâm thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh cho thấy điều này có khả năng không thành hiện thực do các chính sách trái ngược đang được triển khai. Một mặt, các kế hoạch hàng chục tỷ đô-la Mỹ để xây dựng hệ thống vận tải công cộng công suất lớn dựa vào tàu điện ngầm, xe điện và xe buýt nhanh đang được triển khai tại thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Chiều dài

dự kiến của hệ thống này ở thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh lần lượt là 325 km và 316 km. Nếu được xây dựng, chúng chỉ ngắn hơn hệ thống vận tải công cộng công suất lớn của Thượng Hải 538 km và Bắc Kinh 465 km vào năm 2013.²⁵³ Mặt khác, quan điểm đi kèm với chính sách hạn chế mật độ và chiều cao ở các khu trung tâm thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh dường như đang thẳng thắn so với quan điểm

253 Musil Clement và Simon Charles (2015), Xây dựng một hệ thống vận tải công cộng tham vọng ở thành phố Hồ Chí Minh, Bài nghiên cứu của Paddi.

quan hệ hữu cơ nêu trên. Chính sách này đi cùng với sự phát triển phân tán với mật độ thấp như đã phân tích ở trên rất có khả năng sẽ tạo ra rất nhiều điểm tắc nghẽn nhỏ sau đó lây lan ra diện rộng trong các đô thị lớn này.

Kết nối kinh tế nông thôn – đô thị chưa được quan tâm đầy đủ

Đầu tiên phải nói đến chủ trương ưu tiên phát triển kinh tế - xã hội đô thị, đầu tư cao cho kết cấu hạ tầng đô thị, đẩy giá đất tại đô thị lên rất cao, không quan tâm điều tiết tái phân phối lại lợi ích đầy đủ cho các vùng nông thôn kém phát triển. Như đã nói ở trên, đất đô thị khi giao cho doanh nghiệp đưa vào các dự án sử dụng đất còn nhiều hạn chế khi áp dụng đấu giá, đấu thầu. Nhà nước chưa thực hiện tốt vai trò điều tiết nguồn lợi từ đất, chưa đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư. Trong đó, phần địa tô tăng lên do quy hoạch, đầu tư kết cấu hạ tầng của Nhà nước chủ yếu rơi vào túi của nhà đầu tư.

Trong khi đó, đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn thời gian qua thấp hơn nhiều so với vị trí, tiềm năng và nhu cầu phát triển. Trong khi khả năng tích lũy và tái đầu tư của nông dân rất hạn hẹp, thì các chính sách ưu đãi cho đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp nông

thôn không đủ sức tạo động lực khác biệt để thu hút đầu tư tư nhân vào địa bàn khó khăn này. Bên cạnh kết cấu hạ tầng yếu kém, doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp nông thôn còn gặp nhiều khó khăn, đặc biệt trong tiếp cận đất đai để có mặt bằng phát triển hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Đầu tư công cho nông nghiệp thấp, phân bổ không hợp lý, quản lý kém hiệu quả. Vốn ngân sách hiện nay tập trung nhiều nhất cho thủy lợi (chiếm khoảng 80%), chủ yếu là các công trình tưới tiêu lớn cho lúa ở hai đồng bằng lớn. Kết cấu đầu tư chủ yếu tập trung vào kích cung và khâu trực tiếp sản xuất chứ chưa chú ý đến khâu bảo vệ sản xuất, sau thu hoạch và thương mại, tạo ra tắc nghẽn cho cả chuỗi giá trị nông sản. Thiếu hệ thống vận tải đường sắt thuận tiện cho lưu thông hàng nông sản, không có cảng nước sâu cho các vùng sản xuất nông sản chính, kho tàng bảo quản, cơ sở chế biến sau thu hoạch kém, không có hệ thống cảng tránh trú bão, hậu cần trên biển.

Đầu tư mới chú ý đến số lượng mà không quan tâm đến chất lượng và hiệu quả sử dụng các công trình. Ngay trong thủy lợi, chưa chú trọng đến việc duy tu, bảo quản, nâng cao hiệu quả sử dụng nước. Hiệu quả khai thác các công trình thủy lợi chỉ đạt 78% công

suất thiết kế, mới có 43% diện tích cây rau màu và cây công nghiệp được tưới chủ động. Thủy lợi cho thủy sản, cho nghề muối, cho cây công nghiệp còn rất hạn chế. Điện cung cấp cho nông thôn thường xuyên bị cắt gậy rất nhiều khó khăn cho sản xuất chăn nuôi và thủy sản tập trung²⁵⁴. Đây là vấn nạn chung của các kết cấu hạ tầng và dịch vụ xã hội nông thôn như y tế, giáo dục, văn hóa, thông tin liên lạc... Đây là nguyên nhân cốt yếu làm giảm năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp nông thôn, cản trở việc thu hút đầu tư doanh nghiệp, trí thức về nông thôn.

Đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước; chưa có cơ chế chính sách đặc thù để huy động đầu tư tư nhân, chưa khai thác hiệu quả vốn trái phiếu chính phủ và vốn vay nước ngoài. Chưa có cơ chế đánh giá hiệu quả phát huy vai trò của các đối tượng hưởng lợi để điều chỉnh đầu tư hướng vào những lĩnh vực đem lại lợi ích cao nhất. Chưa có cơ chế thực sự phân cấp trao quyền để các cơ quan sự nghiệp thực sự chủ động hướng về thị trường, phục vụ nông dân như đối tượng khách hàng. Chưa có cơ chế huy động sự quản lý và đóng góp của người dân và cộng đồng cơ sở.

Chính sách “hộ khẩu” tạo ra tình trạng phân biệt đối xử

Cho dù đã có nhiều thay đổi với các quy định về cư trú để việc đi lại sinh sống của người dân được tự do hơn, nhưng các quy định về cư trú, đặc biệt là yêu cầu về hộ khẩu vẫn là một vấn đề rất lớn. Theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cư trú năm 2013 thì để được đăng ký thường trú tại đô thị trực thuộc trung ương, người đăng ký phải có chỗ ở hợp pháp, trường hợp đăng ký thường trú vào huyện, thị xã thuộc đô thị trực thuộc trung ương thì phải có thời gian tạm trú tại đô thị đó từ một năm trở lên, trường hợp đăng ký thường trú vào quận thuộc đô thị trực thuộc trung ương thì phải có thời gian tạm trú tại đô thị đó từ hai năm trở lên. Đây chính là vấn đề mấu chốt tạo ra sự phân biệt hay nói đúng hơn là bất bình đẳng trong việc tiếp cận các cơ hội về việc làm, nhất là việc làm ở khu vực công khi mà có hộ khẩu thường trú thường là một điều kiện bắt buộc cũng như cơ hội tiếp cận các dịch vụ cơ bản khác như y tế hay giáo dục. Đối diện với những cản trở và rủi ro hiện có, lao động di cư từ nông thôn ra đô thị chủ yếu tham gia vào khu vực phi chính thức, thiếu cơ chế bảo vệ quyền lợi (hợp đồng lao động, bảo hiểm xã hội, nhà ở, trường học...).

254 Hiện nay vẫn còn 16 xã ở vùng hải đảo, biên giới, vùng cao chưa có điện, gần 20% số thôn chưa có điện lưới quốc gia.

3. THỂ CHẾ VÀ KẾT CẤU HẠ TẦNG: CHÍNH SÁCH ĐỂ CÁC ĐÔ THỊ THÍCH NGHI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA MỘT NỀN KINH TẾ THU NHẬP CAO

Các chính sách tăng cường thể chế đô thị sẽ thúc đẩy sự phát triển đô thị quy mô lớn hơn. Kết nối kết cấu hạ tầng tốt hơn sẽ mở rộng tiếp cận thị trường, cho phép chuyên môn hóa các hoạt động kinh tế. Bằng cách này, Việt Nam sẽ được hưởng lợi nhiều từ lợi thế kinh tế theo kết tụ thông qua một hệ thống các đô thị phát triển sôi động, với các chức năng có tính bổ sung lẫn nhau. Các đô thị lớn như thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh sẽ kết nối với nền kinh tế thế giới, tạo ra đô thị đa dạng để khuyến khích học tập, sáng tạo và phát triển sản phẩm mới, kết nối con người và doanh nghiệp với thế giới. Các đô thị cấp vùng như Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ sẽ cho phép các nhà sản xuất hưởng lợi từ việc phát triển theo cụm liên kết ngành vì họ có thể có nhiều lựa chọn hơn về nhân công và nguyên vật liệu, có cơ hội cạnh tranh lành mạnh, giúp thúc đẩy phát triển. Những đô thị này sẽ là điểm tụ hội kinh tế của các vùng và là một phần của các chuỗi giá trị toàn cầu. Các đô thị cấp tỉnh như Buôn Ma Thuột

ở Tây Nguyên, nơi nổi tiếng với cà phê, sẽ tạo điều kiện cho các doanh nghiệp và trang trại khai thác lợi thế kinh tế theo quy mô bằng cách xây dựng đường giao thông (vận chuyển đầu vào và đầu ra cho sản xuất), trường học và các tiện nghi khác (cho gia đình người lao động). Đồng thời, cũng cần tính tới việc xây dựng các cụm công nghiệp – dịch vụ với kết cấu hạ tầng và dịch vụ hỗ trợ kinh doanh cơ bản cho các vùng chuyên canh nông nghiệp tại các huyện nông thôn. Tuy nhiên, cần phải lưu ý rằng rất khó để có thể dự đoán sự pha trộn của các trung tâm đô thị lớn, các thành phố và thị trấn hoặc quy mô của chúng. Điều này phụ thuộc vào cách thức lựa chọn của các hộ gia đình và doanh nghiệp về nơi để sống, kinh doanh và cách thức can thiệp của Nhà nước để sửa chữa những khuyết tật của thị trường.

Nâng cao hiệu quả kinh tế của các đô thị ở Việt Nam có ý nghĩa rất quan trọng để cải thiện năng suất lao động, đổi mới sáng tạo và phát triển tầng lớp trung lưu nhanh chóng - những yếu tố tạo nên nền kinh tế có thu nhập cao với các đô thị hiện đại và đáng sống (Hộp 4.6). Để hỗ trợ sự phát triển này, các cơ quan chức năng của Việt Nam cần tập trung vào việc đổi mới thể chế và mở rộng kết cấu hạ tầng kết nối.

HỘP 4.6. Đô thị ở Việt Nam: đô thị hiện đại và đáng sống

Việt Nam vẫn đang ở giai đoạn đầu của quá trình đô thị hóa. Con đường phát triển trong 20 năm tới sẽ quyết định sự phát triển về không gian của các đô thị. Kịch bản thứ nhất là tình hình phát triển đất đô thị vẫn tiếp tục như vừa qua, duy trì mật độ dân số thấp, thì Việt Nam sẽ phải đối mặt với tắc nghẽn gia tăng, thị trường đất không linh hoạt, giá nhà tăng, nhu cầu của người dân gia tăng gây sức ép lên phương tiện công cộng, dịch vụ công và gây ra các ngoại ứng như ô nhiễm không khí và môi trường xuống cấp. Kịch bản thứ hai là Việt Nam chọn con đường phát triển phát thải thấp, khi đó các nhà hoạch định chính sách sẽ phải thay đổi tư duy từ số lượng sang chất lượng. Để làm được điều đó, cần nỗ lực thay đổi quy hoạch đô thị và hệ thống phân loại đô thị phù hợp nhu cầu của thị trường và xã hội. Trong một số lĩnh vực, Nhà nước cần giữ vai trò chính trong thiết lập các luật lệ, chính sách nhưng cần khuyến khích vai trò lớn hơn của tư nhân trong các lĩnh vực như phát triển quỹ đất, cung cấp dịch vụ đô thị: vận chuyển công cộng, xử lý rác thải, cấp nước và vệ sinh, và ở một chừng mực nào đó cung cấp các dịch vụ xã hội. Một nguyên tắc quan trọng nữa là tạo ra sân chơi bình đẳng giữa khu vực công và tư. Các định hướng này sẽ cần tới sự lãnh đạo mạnh mẽ ở cả trung ương và địa phương để khuyến khích tầm nhìn về các thành phố hiện đại và đáng sống, thúc đẩy dịch vụ công hiệu quả với chi phí vừa phải, quản trị tốt, tạo động lực cho phát triển các thành phố đáng sống và tạo môi trường thuận lợi cho khu vực tư nhân trong và ngoài nước hoạt động.

3.1. Đổi mới thể chế để thúc đẩy phát triển đô thị

Thúc đẩy thị trường đất đai

Trong hai giải pháp chính sách để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam thì giải pháp đầu tiên là đổi mới thể chế.

Cốt lõi của cải cách chính sách đô thị là thúc đẩy sự hình thành và phát triển thị trường đất. Đổi mới thể chế đất đai – bao gồm tăng cường đăng ký quyền sử dụng đất và áp dụng định giá đất theo thị trường là những ưu tiên để giảm chuyển đổi đất nông nghiệp cho phát

triển đô thị quá mức và phân tán. Tăng tính minh bạch bằng cách thiết lập các cơ chế thường xuyên công bố, công khai giá đất từ các cuộc đấu giá và giao dịch đất đai có thể là một điểm khởi đầu tốt. Gắn kết chặt chẽ giữa chính sách đất đai và nguồn cung đất đai cho nhà ở xã hội. Những nỗ lực này cần gắn liền với cải cách trong thu ngân sách của chính quyền địa phương nhằm thúc đẩy việc sử dụng rộng rãi hơn các loại thuế đất đai và tài sản một cách thường xuyên như là những nguồn thu thay thế cho phí chuyển đổi mục đích sử dụng đất một lần trong các nguồn thu ngân sách địa phương. Ưu tiên hàng đầu là công khai thông tin nhằm hỗ trợ quá trình ra quyết định của các nhà đầu tư. Các vấn đề cụ thể dưới đây cần được xem xét:

- *Tăng tính minh bạch của việc định giá đất* bằng cách thiết lập các cơ chế định kỳ công khai giá bán đất trong các cuộc đấu giá cũng như của từng giao dịch riêng lẻ.
- *Gắn bản đồ địa chính với cơ sở dữ liệu về thuế có liên quan đến đất* để có thông tin về nguồn thu tiềm năng, trên cơ sở các công thức định giá khác nhau, nhằm thúc đẩy việc sử dụng nhiều hơn thuế đất để tạo nguồn thu cho chính quyền địa phương. Sử dụng công cụ này để xây dựng và xin ý kiến đóng góp cho dự thảo quy định đối

với việc đánh thuế đất như yêu cầu trong Luật.

- *Xúc tiến việc thành lập một cơ quan chuyên môn độc lập về định giá đất theo Luật Đất đai năm 2013* và sử dụng thông tin về đất đai để thực hiện chuyển đổi sang việc định giá cụ thể theo từng mảnh đất.

Hợp lý hóa quá trình thu hồi đất

Các điều kiện cho việc Nhà nước thu hồi đất đã được thắt chặt hơn trong Luật Đất đai 2013. Nhà đầu tư phải chứng minh khả năng tài chính để thực hiện dự án, đặt cọc theo quy định của Luật Đầu tư và sẽ không được đền bù nếu đất họ nhận được bị thu hồi do không tuân thủ kế hoạch đầu tư (ví dụ chậm tiến độ 24 tháng). Mặc dù có thể tham khảo bảng giá đất chính thức, mỗi dự án cần thu hồi đất phải tiến hành định giá đất độc lập. Mức đền bù không chỉ cho đất mà còn cho các hoạt động tạo sinh kế và các tài sản trên đất (đào tạo nghề, chuyển chỗ ở, cây trồng và vật nuôi) như nêu trong kế hoạch tái định cư. Kế hoạch tái định cư phải tham khảo ý kiến người dân chịu tác động của dự án.

Các quy hoạch sử dụng đất đô thị cần chỉ rõ ưu tiên, tập trung vào các điểm có hiệu ứng lan tỏa. Các quy hoạch cần được xây dựng theo một quy trình công khai (ví dụ, tổ chức các cuộc họp thảo luận về quy

hoạch cấp quận/huyện và báo cáo tóm tắt các câu trả lời nhận được và cách giải quyết) với các hướng dẫn tuần tự, chi tiết được đưa vào luật. Cần xem xét ban hành quy định thành lập các ban thẩm định độc lập ở tất cả các cấp để cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và thẩm tra các quy hoạch.

Tạo nguồn thu ổn định từ đất

Như đã phân tích ở trên, nguồn thu từ đất trong cơ cấu ngân sách của các chính quyền địa phương đang chiếm một tỷ trọng rất lớn. Tuy nhiên, đa phần chỉ là những nguồn thu một lần do chuyển nhượng đất nên không bền vững và ổn định. Điều này trên thực tế đã gây ra rất nhiều khó khăn cho các chính quyền địa phương khi mà thị trường bất động sản trở nên trầm lắng trong thời gian qua mà Đà Nẵng là một điển hình.²⁵⁵ Kinh nghiệm từ các nước cho thấy, thuế bất động sản có vai trò hết sức quan trọng và đây là một nguồn thu ổn định. Do vậy, Việt Nam cần xem xét ban hành những sắc thuế bất động sản nói riêng và thuế tài sản nói chung một cách thực chất để tạo nguồn thu bền vững và ổn định. Hơn thế đây là loại thuế có tính lũy tiến cao nên sẽ tạo ra sự công bằng tốt hơn.

Đảm bảo đất xây dựng nhà ở xã hội

Khi Việt Nam tiến hành đô thị hóa, nhu cầu nhà ở giá hợp lý cho các hộ gia đình thu nhập thấp đang trở thành một thách thức lớn trong điều kiện nguồn cung đất đai hạn chế. Ước tính mỗi năm cần hàng nghìn ha đất đô thị cho nhà ở xã hội.²⁵⁶ Nguồn cung chính thức không đáp ứng đủ nhu cầu, làm tăng giá và giảm khả năng chi trả mua nhà, một phần là vì cơ chế quản lý đất đai hiện hành phức tạp và không hiệu quả. Các thách thức chính cho việc cung cấp đất đã có hạ tầng phù hợp bao gồm: khó khăn của các cấp chính quyền trong huy động các khu đất trống và chưa phát triển ở các đô thị; rắc rối trong quá trình Nhà nước thu hồi và đền bù; khó khăn trong thực thi và giám sát thực thi yêu cầu đóng góp 20% diện tích đất dự án cho nhà ở xã hội (Nghị định 188); thiếu các công cụ định giá đất để giúp thu lại cho ngân sách phần giá trị tăng thêm từ chuyển đổi mục đích sử dụng đất và phát triển hạ tầng; ít sử dụng các quy hoạch sử dụng đất tích hợp; và thiếu phối hợp giữa các bộ ngành liên quan như bộ Xây dựng, bộ Nội vụ, bộ Tài nguyên Môi trường, bộ Giao thông vận tải, bộ Kế hoạch và Đầu tư.

²⁵⁵ <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/284910/giac-mo-da-nang-con-gi-sau-con-sot-dat.html>

²⁵⁶ Ngân hàng Thế giới (2015).

Việt Nam cần nhanh chóng triển khai những quy định đã nêu ra trong Luật Đất đai năm 2013 và Luật Nhà ở năm 2015 về việc các cấp chính quyền phải đảm bảo công dân Việt Nam thu nhập thấp không bị loại khỏi thị trường, được hỗ trợ tiếp cận nhà ở phù hợp với giá phải chăng. Đồng thời, cần định hướng lại trọng tâm của chính sách nhà ở hướng tới khu vực đô thị, đặc biệt là nhà tự xây và nhà cho thuê giá thấp.

Cập nhật và điều chỉnh hệ thống phân loại đô thị

Như đã phân tích ở trên, hệ thống phân loại đô thị hiện nay là một tác nhân rất lớn gây ra tình trạng phát triển phân tán và đô thị hóa đất đai quá mức. Để giải quyết tình trạng này, Việt Nam cần cải thiện Hệ thống phân loại đô thị theo các định hướng dưới đây:

- *Xây dựng bộ chỉ số đô thị mới để định hình cách tiếp cận mang tính chiến lược đối với đô thị hóa.* Bộ Xây dựng hiện đang tiến hành các nghiên cứu tập trung vào các tiêu chí sẽ được đưa vào nghị định mới.²⁵⁷ Nên học tập kinh nghiệm của thành phố Thượng Hải trong việc sử dụng các chỉ số phát triển

đô thị để định hướng quyết định chiến lược đô thị (Hộp 4.7).

- *Thu thập các dữ liệu đáng tin cậy, công khai.* Cần thu thập và xây dựng bộ cơ sở dữ liệu đầy đủ phục vụ cho việc quy hoạch và quản lý ở cấp vùng đô thị, vượt qua các cấp hành chính và tính tới các thay đổi ở khu vực ven đô và các hành lang kết nối giữa các trung tâm kinh tế.
- *Xây dựng một khung không gian phát triển có quan hệ mật thiết với chiến lược phát triển kinh tế.* Chính phủ Việt Nam đang cân nhắc quy hoạch vùng như là một cách tiếp cận để sử dụng hiệu quả hơn đất đai và tài nguyên. Năm 2009, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt điều chỉnh định hướng quy hoạch phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050. Quy hoạch này xác định các vùng kinh tế trọng điểm để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Đây là những bước tích cực cần được thúc đẩy hơn nữa, kết hợp với cải cách hệ thống phân loại đô thị để thiết lập các mục tiêu kinh tế và xã hội làm cơ sở cho một khung không gian phát triển mang tính chiến lược được hỗ trợ từ lập quy hoạch ở địa phương²⁵⁸.

257 UDA 2015, Tổng quan hệ thống cho điểm đô thị ở Việt Nam.

258 B. Kim 2014. Đánh giá ban đầu về hệ thống chỉ số liên quan đến phát triển đô thị ở Việt Nam. Dự thảo. Văn phòng UN-HABITAT Hà Nội.

- *Tạo ra một cơ chế điều phối vùng đô thị.* Một khung khổ rõ ràng cho việc phân cấp cần được thiết lập để có thể thực hiện cách tiếp cận vùng đô thị hoặc cách tiếp cận ở cấp vùng kinh tế. Điều này bao hàm chuyển giao quyền ra quyết định ở cấp vùng cũng như tạo ra các cơ quan quản lý thúc đẩy điều phối chính sách và ngân sách giữa các chính quyền địa phương trong cùng một vùng. Vai trò của chính quyền tỉnh và các cơ quan hành chính dưới cấp vùng khác cần được làm rõ để tránh trùng lặp về thủ tục hành chính và thêm một cấp hành chính quan liêu. Cách thức lập kế hoạch ở cấp trung ương cũng như các khối chức năng tách biệt cần được điều chỉnh lại. Cần chuyển dịch từ hệ thống lập kế hoạch mang tính chỉ huy và kiểm soát sang một hệ thống đưa ra định hướng vùng chung, gắn với định hướng phát triển của các vùng khác và thiết lập các chỉ dẫn thực tiễn có thể được thực hiện ở cấp dưới cấp vùng. Cần tạo điều kiện cho việc xây dựng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình ở cấp cơ sở nhằm thu hút đầu tư. Cần tăng cường năng lực cho địa phương để có thể soạn thảo được các quy hoạch chi tiết mang tính khả thi và có thể thực hiện chúng.
- *Thực hiện các quy hoạch vùng về phát triển kinh tế và lãnh thổ.* Quá trình này cần một tổ chức quản lý ở cấp vùng. Việc thống nhất về chính trị trong dài hạn với các lãnh đạo tỉnh và cấp thấp hơn (những người có nhiệm kỳ 5 năm) sẽ đòi hỏi đổi mới đáng kể về mặt thể chế để thoát khỏi tình trạng hiện nay. Ảnh hưởng của cơ quan vùng đến chính sách của các địa phương dưới cấp vùng có thể mạnh hơn nếu các cơ quan này được gắn với việc phân bổ nguồn lực từ chính quyền địa phương. Địa vị pháp lý của cơ quan vùng cũng như vai trò đối với các tỉnh và chính quyền cấp dưới cần được thiết kế rõ ràng. Cần có luật xác định quyền quy hoạch vùng, cơ cấu thu thuế và trách nhiệm phân bổ nguồn lực và các chính sách để đảm bảo sự tham gia của người dân, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

HỘP 4.7. Thượng Hải tránh dùng GDP như chỉ tiêu định hướng cho chính sách đô thị hóa²⁵⁹

Thượng Hải là thành phố lớn nhất ở Trung Quốc không dùng tiêu chí tổng sản phẩm quốc nội (GDP) năm 2015 khi chính sách của Nhà nước chuyển sang chất lượng thay vì số lượng tăng trưởng. Các nhà phân tích cho rằng việc chú trọng quá mức vào GDP đã góp phần vào phát triển lộn xộn ở thành phố và môi trường xuống cấp do các quan chức khuyến khích việc chuyển đất nông nghiệp sang đất ở. Tăng trưởng GDP từ lâu đã là một tiêu chí chính để đánh giá các quan chức địa phương, giúp quyết định họ được thăng chức hay không. Quan chức ở các đô thị này đã tạo dựng được sự nghiệp thành công trên cơ sở đánh giá dựa vào GDP, khiến cho khó có thể điều chỉnh trọng tâm chính sách của họ.

Hơn 70 đô thị và hạt nhỏ hơn ở Trung Quốc và ít nhất là hai quận ở Thượng Hải đã không sử dụng chỉ tiêu GDP. Tuy nhiên, quyết định của Thượng Hải khẳng định việc chuyển đổi từ theo đuổi tăng trưởng kinh tế bằng mọi giá sang các biện pháp nhằm giải quyết phân phối thu nhập bất bình đẳng, những vấn đề liên quan đến hệ thống phúc lợi xã hội, chi phí về môi trường và nhìn chung khuyến khích chất lượng cuộc sống tốt hơn.

Tăng cường phối hợp lập kế hoạch và nâng cao hiệu quả công tác quy hoạch đô thị

Cần đổi mới thể chế để tích hợp hiệu quả hơn công tác quy hoạch đô thị trong và giữa các ngành (sử dụng đất và giao thông chẳng hạn) dựa trên lợi thế kinh tế theo quy mô ở hành lang kinh tế, khu vực

đô thị và cấp vùng. Ví dụ, ở Nhật Bản và Hàn Quốc, các nhiệm vụ chính trong việc quản lý nguồn tài nguyên đất đai, kết cấu hạ tầng giao thông, nước được trao cho một bộ chủ quản. Sắp xếp như vậy khuyến khích sự phối hợp tốt hơn các chính sách ở cấp quốc gia và cấp đô thị. Sự kết hợp này đòi hỏi cách tiếp cận tổng thể cấp

259 Nguồn: Thời báo Tài chính, 26/01/2015. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/2c822efc-a51d-11e4-bf11-00144feab7de.html?siteedition=uk#axzz3UeGtfHwM>

chính phủ, yêu cầu chính phủ trung ương xem xét các nhiệm vụ trong phạm vi bộ, ngành khác nhau và học hỏi những kinh nghiệm quốc tế thành công nhất.

Các cơ quan quy hoạch đô thị cần cấp thiết tăng cường năng lực để gắn thực tiễn kinh tế - xã hội khi lập các kế hoạch cụ thể. Các quy hoạch và các kế hoạch cụ thể khác cần phải được liên kết với quá trình lập ngân sách. Bên cạnh đó,

cần có cơ chế phối hợp để kết nối các quy hoạch của tỉnh và đô thị. Thời gian lập quy hoạch cần phải được đồng bộ hóa và số lượng các quy hoạch trong một không gian lãnh thổ cần được cắt giảm mạnh (tốt nhất là xuống còn hai hoặc ba quy hoạch). Việt Nam cũng cần xây dựng một đội ngũ cán bộ chuyên môn về quy hoạch đô thị, có thể lập kế hoạch và quản lý các đô thị.

HỘP 4.8. Chuyển đổi quy hoạch không gian của Ba Lan

Trong những năm Ba Lan thực hiện kế hoạch hóa tập trung, mãi đến cuối những năm 1980 của thế kỷ trước, quy hoạch đô thị là một quá trình từ trên xuống. Quy hoạch được dựa trên cơ sở các mô hình và các tiêu chuẩn lý thuyết ít liên quan đến thực tiễn kinh tế và khả năng về ngân sách của Nhà nước. Những bản quy hoạch “trong mơ” này tập trung vào việc phân bổ đất đai cho nhà ở và phát triển công nghiệp, đường sá và các nhu cầu hạ tầng khác, dựa vào ước tính ở cấp trung ương. Chính quyền trung ương cũng thiết lập các tiêu chuẩn đô thị về phân bổ đất cho giáo dục, giải trí, y tế, văn hóa, bán lẻ và các chức năng khác. Việc phân bổ ngân sách khá rộng rãi vì đất có thể được mua một cách bắt buộc (hoặc được sung công) với giá rất thấp. Chính quyền trung ương, chính quyền vùng và địa phương giữ vai trò quyết định trong các quá trình này, trong khi các nhà quy hoạch đô thị và các nhà thầu của khu vực nhà nước (khái niệm nhà đầu tư phát triển lúc đó chưa có) đơn giản chỉ tuân thủ theo những chỉ dẫn của chính quyền. Nhiệm vụ của các nhà quy hoạch được giảm xuống chỉ còn là tuân thủ các quy định do chính quyền trung ương đưa ra, dẫn đến các thể hệ cán bộ chuyên môn sợ rủi ro.

Làn sóng cải cách lần thứ nhất vào thập kỷ 90 của thế kỷ trước đã loại bỏ các tiêu chuẩn đô thị nói trên do Nhà nước không có khả năng thực hiện được các nghĩa

vụ tham vọng của mình, ngay cả khi đất đai phân bổ theo các quy hoạch đó với giá gần như cho không. Các cải cách cũng nhằm chuyển đặc tính của quy hoạch từ áp đặt từ trên xuống và là một công cụ tùy ý của chính quyền trung ương thành một phương tiện của chính quyền địa phương do dân bầu. Các cải cách này cũng chấm dứt ảo tưởng về đất có thể sẵn có một cách tự do đối với các nhà đầu tư phát triển của nhà nước với quyền lực vô hạn. Tuy nhiên, những cải cách này không được đi kèm với việc áp dụng thuế tài sản bắt buộc, mặc dù sở hữu tài sản tư nhân đã được phục hồi. Thêm vào đó, việc thay thế các quy hoạch không gian cũ trong vòng 5 đến 9 năm bằng các công cụ quy hoạch mới diễn ra quá cấp tiến và có lẽ là ngây thơ, do quy hoạch không gian được quy định mang tính bắt buộc ở cấp có năng lực yếu. Hầu hết các chính quyền đô thị không thực hiện các nghĩa vụ của mình một cách hữu hiệu.

Đạo luật năm 2003 đánh dấu giai đoạn cải cách thứ hai. Đây là một nỗ lực đáng kể để cải thiện các quy định và công cụ về quy hoạch nhằm điều chỉnh chúng theo từng bước, sang giai đoạn sau chuyển đổi, tiến đến phù hợp với điều kiện thị trường tự do. Việc lập quy hoạch ở cấp địa phương trở nên quan trọng hơn và gắn với thông lệ quy hoạch mang tính chiến lược đang hình thành, cũng như với động thái của thị trường bất động sản. Tuy nhiên, một số biện pháp cần được xem lại. Các công cụ quy hoạch bổ sung, được áp dụng nhằm đẩy nhanh quy trình quy hoạch tổng thể, trong nhiều trường hợp lại thành ra thay thế các kế hoạch của địa phương. Việc phát triển không tương thích với chính sách không gian của địa phương trong nhiều trường hợp vẫn được phê duyệt. Các nhà đầu tư phát triển trở thành người chơi chính, đôi khi gây tổn hại cho lợi ích chung. Một bài học chủ yếu ở đây là lập quy hoạch không gian không nên quá giáo điều, cứng nhắc, nhưng các kế hoạch địa phương mang tính ràng buộc đóng vai trò rất quan trọng trong việc đảm bảo một trật tự đô thị mang lại lợi ích cho cả xã hội. Hơn nữa, các cải cách về quy hoạch không gian cần phải là một phần chủ chốt của một chương cải cách rộng lớn của Nhà nước trong quá trình chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường.

Khi Việt Nam đô thị hóa, quy hoạch phải gắn với chiến lược kinh tế ở cấp vùng đô thị. Giải pháp mấu chốt cho quy hoạch đô thị và quy hoạch vùng là đánh giá mức độ chiến lược không gian bắt nguồn từ chiến lược kinh tế. Ảnh hưởng kinh tế của các đô thị không giới hạn theo địa giới hành chính mà lan tỏa tới khu vực đô thị mở rộng bao gồm các khu vực ven đô thị và vùng nông thôn xung quanh. Thông qua kết nối với hành lang chức năng dẫn tới các trung tâm đô thị khác và với các trung tâm hoạt động kinh tế nhỏ hơn, ảnh hưởng của các đô thị có thể đạt được đến quy mô vùng. Để tận dụng được lợi thế kinh tế theo kết tụ, các trung tâm đô thị cần phải trở thành một phần của hệ thống các đô thị được định hình rõ về kinh tế và không gian. Các nguyên tắc sau đây có thể góp phần thực hiện điều này:

- *Chiến lược kinh tế có thể điều phối quy hoạch đô thị và vùng.* Điều tối cần thiết là thúc đẩy quy hoạch vùng bằng cách phát triển các cấu trúc quản lý và ưu đãi đầu tư thúc đẩy các đô thị trong vùng gắn bó với nhau.
- *Đầu tư có thể thúc đẩy kết tụ thành công, tập trung vào các cụm được xác định rõ.* Các cấu trúc xuyên tâm xung quanh thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có thể vẫn chưa thành công trong việc

kết nối các hoạt động sản xuất bên ngoài khu trung tâm. Cần tích hợp quy hoạch giao thông, sử dụng đất và kết cấu hạ tầng để thúc đẩy nhu cầu kết tụ và phát triển chuỗi giá trị trong mối quan hệ mật thiết với dự báo dân số và các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

- *Không phải tất cả các đô thị đều có thể phát triển mạnh về cùng một sản phẩm công nghiệp.* Ví dụ, sẽ không thực tế nếu khuyến khích mọi đô thị trong một vùng cùng thu hút đầu tư để phát triển thành trung tâm công nghệ thông tin. Cả khu vực sẽ được hưởng lợi từ các ngành công nghiệp bổ trợ lẫn nhau với các khoản đầu tư kết cấu hạ tầng hiệu quả về không gian. Thúc đẩy hợp tác trong mạng lưới đô thị trong hệ thống đòi hỏi phải có cơ chế phối hợp trong huy động và phân bổ nguồn lực cũng như trong cung cấp dịch vụ²⁶⁰.
- *Các đơn vị quản lý cần được sắp xếp phù hợp với các phương pháp hiệu quả nhất trong xây dựng chiến lược kinh tế.* Hệ thống phát triển không gian không được bó buộc các lựa chọn quản lý theo địa giới hành chính đã ấn định, cũng không nên tạo ra thêm một tầng quy hoạch quan liêu nữa. Thay vào đó, hệ thống cần kết nối các công cụ tài chính và lập kế hoạch với quản lý,

đơn thuần từ phối hợp, chia sẻ thông tin, chia sẻ cán bộ giữa các chính quyền địa phương tới sát nhập đồng bộ chính quyền các cấp.

Cải cách chính sách cư trú

Chính sách và thể chế cần thay đổi để tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho di cư nông thôn – đô thị. Chính sách quản lý hộ khẩu cần được sửa đổi để người di cư dễ dàng tiếp cận với các dịch vụ tại đô thị. Thêm vào đó, cần đổi mới căn bản đào tạo nghề cho lao động di cư để họ được trang bị các kỹ năng cần thiết, sẵn sàng đáp ứng với nhu cầu của doanh nghiệp và cư dân đô thị. Cần đảm bảo hạ tầng và dịch vụ xã hội cơ bản để hỗ trợ người di cư như nhà ở, trường học, dịch vụ y tế, bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội. Đồng thời, việc phát

triển các tổ chức hiệp hội hỗ trợ và bảo vệ quyền lợi của người di cư cũng là điều đáng được quan tâm²⁶¹.

3.2. Nâng cấp kết cấu hạ tầng để tăng kết nối giữa các đô thị với khu vực xung quanh

Các thách thức về kết nối của Việt Nam liên quan đến cả việc vận chuyển hàng hóa giữa các vùng và sự tắc nghẽn ở đô thị. Các cải cách về mặt thể chế đóng vai trò thiết yếu để tạo điều kiện cho việc điều phối đầu tư vào kết cấu hạ tầng giữa các tỉnh và nâng cao chất lượng của kết nối nội vùng đô thị. Cải thiện đường bộ, đường sắt, và cảng biển đều cần thiết để giảm bớt chi phí vận chuyển nội địa và kết nối Việt Nam với các thị trường khác trong khu vực (Xem Hộp 4.9).

HỘP 4.9. Tiềm năng đường sắt cao tốc và tăng cường kết nối giữa các đô thị

Các nghiên cứu cho thấy các kết nối đường sắt cao tốc (ĐSCT) được phát triển để tăng khả năng tiếp cận và kết nối giữa các thành phố chính trong vòng 400-600 km (Vickerman 2012). Tuy nhiên, tác động trực tiếp của ĐSCT và các lợi ích kinh tế đi kèm (đã tính đến chi phí đầu tư cao) về hiệu ứng kết khối và tập trung kinh tế rất khó đo lường do các bằng chứng thực tiễn trái ngược nhau (Cevero và Murakami 2012). Các nước như Nhật Bản, Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc và Hoa Kỳ đã phát triển ĐSCT với tầm nhìn khác nhau, một số nước chú trọng kết nối xét về nhu cầu đi lại

261 Cụ thể xem thêm Chương 6.

của người dân (Nhật Bản, Hoa Kỳ), các nước khác tập trung vào đẩy mạnh tiếp cận tốt hơn tới các thành phố trung tâm kinh tế (Hoa Kỳ, Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc).

Phát triển ĐSCT đòi hỏi lập kế hoạch cẩn trọng và tầm nhìn chiến lược để thúc đẩy phát triển hành lang kinh tế và thường nằm trong chính sách chủ định để đẩy mạnh tăng trưởng và phát triển, cần tới nhiều nguồn lực để thực hiện. Còn có các nhân tố khác cũng đóng vai trò quan trọng, chẳng hạn như khoảng cách tối ưu giữa các thành phố và giữa các trung tâm sản xuất khác nhau dọc hành lang phát triển, tạo thuận lợi cho dịch vụ logistics và dân cư, và việc phối hợp giữa chính quyền các địa phương.

Với bờ biển dài (gần 3200 km) ở Việt Nam, cần lập kế hoạch đầu tư công tuấn tự cẩn thận cho các biện pháp nhằm tăng kết nối giữa thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Trong vòng 10 năm tới, các chính sách nên tập trung vào tăng cường tính kết tụ ở quanh thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, tập trung vào kết nối với các thành phố vệ tinh xung quanh hai thành phố lớn này, chẳng hạn như kết nối giữa thủ đô Hà Nội - Hải Phòng hay thành phố Hồ Chí Minh - Cần Thơ - Bình Dương. Một khi các khối kinh tế này được hình thành hoàn chỉnh, trọng tâm chính sách sẽ chuyển sang kết nối thành phố Hồ Chí Minh với miền Trung, cũng như thủ đô Hà Nội với miền Trung. Điều này có thể thực hiện thông qua tăng cường mạng lưới đường bộ cũng như nâng cấp mạng lưới đường sắt hiện có để cải thiện dịch vụ logistics. Sau cùng, khi đã xuất hiện những lợi ích kinh tế cũng như huy động được nguồn vốn đầu tư tư nhân dài hạn thì ĐSCT kết nối hai khối kinh tế lớn (thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh) có thể sẽ tự nhiên hình thành.

Đồng bộ hóa giao thông với các cơ sở logistics

Nhà nước nên thúc đẩy quy hoạch mang tính tổng thể đối với giao thông và logistics theo tất cả các phương thức, vùng địa lý và các chức năng của khu vực công. Cần chú trọng tới các tuyến hành

lang đường bộ, đường cao tốc chính và đường sắt để giải quyết các vấn đề về chuỗi cung ứng và giảm gánh nặng chi phí giao thông lên nền kinh tế. Xây dựng các kế hoạch phát triển giao thông và logistics tích hợp, bớt phân mảnh ở các hành lang kinh tế, đô thị lớn hoặc cấp

vùng sẽ tạo ra các giải pháp xử lý tổng thể và hiệu quả hơn. Cách tiếp cận này có thể giúp tránh được sự chồng chéo, lãng phí, giúp quy hoạch bớt rời rạc hơn, với ít cơ quan tham gia hơn, làm cho quy trình quy hoạch trở nên đơn giản hơn và tăng cường trách nhiệm giải trình.

Cần xây dựng chiến lược quốc gia đối với phát triển giao thông và logistics, giúp thúc đẩy tăng cường hợp tác giữa các cơ quan chính phủ bao gồm Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Công Thương. Chiến lược này cần đi kèm với kỷ luật tài chính chặt chẽ thông qua kiểm toán và các cơ chế báo cáo thích hợp. Điều quan trọng là những đầu tư kết cấu hạ tầng lớn như vậy cần được đánh giá cẩn thận về nhu cầu và tính khả thi, mức độ ưu tiên, được kết nối và tích hợp trên các phương diện, để có thể đạt hiệu quả và thu lợi tối đa từ số tiền bỏ ra.

Quy hoạch mang tính lồng ghép tổng thể có thể giúp Nhà nước nhận dạng, thiết kế và thực hiện được các dự án riêng lẻ thúc đẩy kết nối. Ngoài ra, một chiến lược quốc gia về giao thông và hậu cần có thể giúp đưa ra các mục tiêu, cách tiếp cận và định hướng chính sách để theo đuổi ở cấp quốc gia, tỉnh và địa phương. Cơ quan quản lý cảng chung của Niu-dóc và Niu Giơ-di ở Hoa Kỳ đã có thể gắn kết tốt hơn lợi ích và kế hoạch của cả vùng

theo cách này. Đây là kinh nghiệm đáng tham khảo cho việc quản lý và vận hành các kết cấu hạ tầng phục vụ cho cả vùng. Ví dụ, cơ quan quản lý cụm cảng số 5 ở vùng thành phố Hồ Chí Minh có thể là một thử nghiệm bước đầu.

Cải thiện vận tải trong đô thị

Các nghiên cứu thực chứng trên thế giới đã chỉ ra rằng tình trạng tắc nghẽn giao thông sẽ gia tăng với việc tăng cường việc xây dựng thêm đường xá cho các phương tiện cá nhân và không có một siêu đô thị nào có thể giải quyết được tình trạng tắc nghẽn giao thông nếu thiếu vắng các hệ thống vận tải công cộng công suất lớn. Việc gia tăng sử dụng xe ô tô và thay đổi trong loại hình nhà ở dẫn tới thay đổi nhanh chóng và cần có những giải pháp đa phương thức để giải quyết những vấn đề do phát triển nhanh. Do có quy mô tương tự các đô thị châu Âu như Pa-ri hay Am-xtéc-đam, Việt Nam có thể xem xét kinh nghiệm phát triển các hệ thống giao thông đa phương thức tích hợp dựa trên những mô hình thành công ở châu Âu. Mạng lưới đô thị và mô hình đường phố chi tiết là một lợi thế khi các cơ sở kinh doanh và dịch vụ được xây dựng cách nhau chỉ vài bước chân với mạng lưới giao thông công cộng dày đặc và hiệu quả ở xung quanh.

Khi Việt Nam bước vào một giai đoạn quan trọng của đô thị hóa – tăng tỷ lệ đất

đô thị từ 30% lên 50%, các nhà hoạch định chính sách cần lập kế hoạch phát triển các phương thức vận tải nhằm nâng cao khả năng di chuyển trong đô thị một cách tối ưu nhất. Quá trình đô thị hóa từ 30% lên 50% ở Trung Quốc đã được thực hiện thông qua chuyển đổi trên quy mô lớn đất nông thôn thành đất đô thị và xây dựng các công trình hạ tầng lớn. Tuy nhiên, đô

thị hóa kiểu này đã dẫn đến mở rộng đô thị lộn xộn trên quy mô lớn và phụ thuộc nặng nề vào ô tô. Trái lại, Nhật Bản đã duy trì và thậm chí tăng kết nối và tính đa dạng trong phát triển đô thị mà vẫn hạn chế chuyển đổi đất nông thôn. Điều đó giúp tạo ra một nền kinh tế đô thị sôi động và xã hội hòa nhập thông qua vô số các kết nối vi mô ở Nhật Bản.

HỘP 4.10. Cách thức tổ chức đô thị thành công của Nhật Bản dựa trên mô hình “tinh”

Trong nhiều khía cạnh, các động lực phát triển đô thị tự phát của Việt Nam giống với Nhật Bản. Hình dạng hẹp và thon dài của Nhật Bản tương tự như của Việt Nam, với cùng quy mô dân số. Nhật Bản đã tăng tỷ lệ dân đô thị từ 25% năm 1950 lên 65% năm 1980, trùng vào thời kỳ 30 năm tăng trưởng bền vững, từ một nước bị tàn phá sau Thế chiến II trở thành nền kinh tế lớn thứ ba thế giới, chỉ sau Hoa Kỳ và Trung Quốc. Nhật Bản đã phát triển đô thị lớn nhất thế giới, Tô-ki-ô, với 38 triệu dân, một cách rất hiệu quả. Mạng lưới vô số các công trình vi mô tạo ra một hệ thống phức hợp các trung tâm đô thị nhỏ kết nối tốt về không gian thông qua mạng lưới tàu điện ngầm tiên tiến nhất thế giới.

Bằng cách gìn giữ và củng cố các yếu tố sinh thái vi mô và kết nối quy mô nhỏ, Nhật Bản đã tránh được thiệt hại do phá hủy các cấu trúc xã hội đã có từ nhiều thế kỷ như ở Trung Quốc. Xã hội Nhật Bản hỗ trợ cả tính bền vững cũng như tính sôi động của hoạt động kinh tế. Bằng cách cung cấp một khuôn khổ đầu tư phù hợp ở quy mô cấp quận, thành phố và cả nước, Nhật Bản đã tạo ra các đô thị cân bằng, liên kết trình độ cao ở cả ba cấp. Hàng loạt dự án đầu tư quy mô vừa đã góp phần tạo nên các đô thị đáng sống, ít khí thải và thành công tại Nhật Bản.

Có ý kiến cho rằng, thực tế hơn đối với Việt Nam là tham khảo kinh nghiệm của các nước trong khu vực Đông Nam Á có trình độ phát triển không quá vượt trội, chẳng hạn như In-đô-nê-xi-a, Thái Lan và Phi-lip-pin. Tuy nhiên, một số đô thị trong khu vực có mức phát triển gần hơn với các đô thị lớn của Việt Nam vẫn đang gặp rất nhiều vấn đề. Ví dụ, cả Băng-cốc, Gia-cac-ta và Ma-ni-la nhìn chung đều đang phải đối mặt với những vấn đề hết sức nan giải gây ảnh hưởng lớn đến khả năng cạnh tranh của các đô thị trung tâm này. Thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh chắc chắn không muốn rơi vào tình trạng tương tự trong tương lai. Do vậy, nếu dựa vào các kinh nghiệm của các nước nêu trên, sẽ rất khó để các đô thị Việt Nam có thể tránh được các rắc rối mà các đô thị này đang gặp phải.

Trái lại, Đài Loan (Trung Quốc), Hàn Quốc, Hồng Kông và Xinh-ga-po là những trường hợp rất thành công. Điều đáng lưu ý trong những trường hợp thành công này là các chính sách hợp lý đã tạo ra phát triển vượt trội. Đây chính là cái đích mà Việt Nam muốn hướng tới. Do vậy, những bài học phát triển đô thị của Đài Loan (Trung Quốc) và Hàn Quốc với các vùng đô thị rộng lớn xung quanh Xê-un hay Đài Bắc và kinh nghiệm quản lý đô thị, nhất là phát triển đô thị nén dựa vào

vận tải công cộng của Hong Kong (Trung Quốc) và Xinh-ga-po cũng có giá trị tham khảo rất lớn đối với Việt Nam.

3.3. Tăng kết nối kinh tế nông thôn - đô thị

Cần thay đổi quan hệ nông thôn - đô thị từ quan hệ cạnh tranh nguồn lực sang bổ sung lẫn nhau để tạo nên sức mạnh tổng hợp. Khu vực nông thôn có thể là nhà cung cấp đầu vào và thị trường cho các sản phẩm của các thành phố. Khu vực ven đô có thể đóng vai trò của vành đai xanh, giải trí và các dịch vụ khác cho các đô thị lớn.

Phát triển không gian cân bằng giữa nông thôn và đô thị có thể giúp giảm bớt sự tập trung quá mức của người dân, giúp giảm bớt tắc nghẽn và tệ nạn xã hội trong các đô thị trung tâm, phát huy lợi thế kinh tế theo kết tụ và quy mô của các đô thị. Khi khoảng cách giàu nghèo nông thôn - đô thị được thu hẹp, di cư sẽ là do sự lựa chọn của người dân chứ không phải do sức ép của đói nghèo.

Như đã nêu trong Chương 1, cốt lõi của thành công kinh tế của Việt Nam là sự phát triển nhanh chóng trong khi vẫn kiểm soát được bất bình đẳng. Một trong những thách thức trong việc tiếp tục câu chuyện thành công này là làm thế nào để tích hợp các khu vực nông thôn vào đầu tàu tăng trưởng đô thị. Cải thiện kết nối

nông thôn - đô thị là chìa khóa để xử lý thách thức này.

Kết cấu hạ tầng là một yếu tố quan trọng của kết nối nông thôn - đô thị. Sự phát triển của hệ thống đô thị 3 cấp như đã đề cập ở trên sẽ tạo điều kiện cho sự hội nhập của các vùng sâu, vùng xa. Tại các đô thị trung tâm của các vùng nông nghiệp trọng điểm như Đồng bằng sông Hồng, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long, Nhà nước cần ưu tiên đầu tư để hình thành hệ thống giao thông vận tải, kho tàng bến bãi, bốc dỡ, phương tiện gắn với các vùng sinh thái nông nghiệp. Hình thành hệ thống đường sắt, cảng biển và vận tải chuyên dụng đường bộ, đường không cho các nông sản chủ lực. Hình thành hệ thống dịch vụ đồng bộ, đặc biệt là các trung tâm khoa học nông nghiệp, gắn nghiên cứu với đào tạo và khuyến nông tại các đô thị trung tâm của các vùng nông nghiệp trọng điểm.

Phát triển các cụm công nghiệp - dịch vụ tại các huyện nông thôn, gắn kết giữa vùng chuyên canh với các trung tâm tiêu thụ nông sản lớn. Thu hút đầu tư của doanh nghiệp, giúp nối kết nông dân với thị trường, đồng thời giúp thu hút lao động tại chỗ, giảm gánh nặng tập trung

dân cư gây quá tải hạ tầng trong ngắn hạn tại các đô thị lớn. Cần xóa bỏ mọi vướng mắc trong tổ chức, thủ tục, thuê đất đai, đăng ký kinh doanh, có chính sách miễn giảm các loại thuế, phí để khuyến khích các hộ chuyên, các hộ ngành nghề đăng ký kinh doanh dưới dạng doanh nghiệp để họ có thể yên tâm mở rộng sản xuất. Hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư và tạo việc làm tại các vùng nông thôn. Đơn giản hóa tối đa các thủ tục, chi phí liên quan tới đăng ký thành lập doanh nghiệp. Ưu đãi, hỗ trợ đặc biệt (đất đai, tín dụng, thuế...) cho các doanh nghiệp tuyển dụng lao động tại chỗ, ký hợp đồng lao động dài hạn, có đào tạo dạy nghề cho lao động sau khi tuyển dụng. Ưu tiên phát triển nhóm doanh nghiệp làm dịch vụ (doanh nghiệp tổ chức sản xuất nông nghiệp, kinh doanh nông sản, du lịch gắn với sản xuất nông nghiệp) và doanh nghiệp chế biến công nghệ cao, tạo giá trị gia tăng từ các phụ phẩm các ngành hàng có lợi thế tại các vùng nông thôn. Nâng cao chất lượng lao động và nối kết thị trường lao động tại các vùng nông thôn. Chia sẻ kinh phí đào tạo nghề với các doanh nghiệp hoạt động và tuyển dụng lao động tại các địa phương.

PHỤ LỤC 1

THÀNH PHỐ HẢI PHÒNG: NHỮNG THÁCH THỨC VÀ TRIỂN VỌNG CỦA MỘT CỬA NGÕ ĐANG TRONG QUÁ TRÌNH CHUYỂN ĐỔI

Hải Phòng là ví dụ minh họa cho những thách thức mà Việt Nam đang gặp phải khi quản lý quá trình chuyển đổi kép của mình từ mức độ đô thị hóa thấp sang mức độ đô thị hóa cao hơn và từ việc kết nối có hạn sang kết nối rộng lớn hơn. Theo TCTK, năm 2014, Hải Phòng có 909.000 dân cư đô thị và vùng thành phố Hải Phòng có tổng số dân khoảng 1,95 triệu người. Đây là đô thị lớn thứ ba, cách thủ đô Hà Nội khoảng 100 km và là cửa ngõ quốc tế của vùng.

Quốc lộ 5 (QL5) là con đường huyết mạch nối Thủ đô Hà Nội với cảng Hải Phòng, một cụm cảng công-ten-nơ, hàng lô và hàng rời nằm dọc theo sông Cấm. QL5 công suất có hạn, đi qua trung tâm Hải Phòng, chịu tình trạng tắc nghẽn nặng góp phần gây nên tắc nghẽn nội đô, làm tăng phát thải, và gây hại cho tính an toàn do có nhiều loại phương tiện, cả xe máy và các phương tiện vận tải hạng nhẹ và phương tiện vận tải hạng nặng cùng đi/đến từ cảng Hải Phòng.

Hải Phòng cho tới nay được phát triển như một cảng sông với Hoàng Diệp, Chùa

Vẽ và Đình Vũ là những bến cảng công-ten-nơ công suất hạn chế (nghĩa là chỉ đủ khả năng tiếp nhận tàu đến 2.000 TEU (tương đương cao 6m). Điều này làm tăng chi phí vận tải bình quân một công-ten-nơ cập bến và làm giảm hiệu quả hoạt động cảng do phải phân tán phục vụ nhiều tàu nhỏ. Không có gì đáng ngạc nhiên là các bến cảng hiện nay ở Hải Phòng gần như đã hoạt động hết công suất, với tỷ lệ sử dụng phần lớn đạt trên 70%.

Nhận thức được sự mất cân đối nghiêm trọng giữa cung và cầu này, Chính phủ Việt Nam đã đầu tư các dự án kết cấu hạ tầng quy mô lớn để giải quyết vấn đề kết nối hạn chế của Hải Phòng. Trong sáu năm qua, một đường cao tốc đạt tiêu chuẩn quốc tế được xây dựng để nối Thủ đô Hà Nội với Hải Phòng. Con đường dài 105 km này với dự án trị giá 2 tỷ đô la Mỹ vận hành vào cuối năm 2015 kết nối trực tiếp Thủ đô Hà Nội với cảng Hải Phòng và đi vòng tránh trung tâm Hải Phòng. Với những đặc điểm này, đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng sẽ tạo ra kết nối nội địa ở miền Bắc Việt Nam.

Thứ hai, cảng nước sâu Lạch Huyện đang được xây dựng trên đảo Cát Hải về phía Đông của thành phố Hải Phòng. Trong giai đoạn 1, dự kiến vào cuối năm 2017, Lạch Huyện sẽ có công suất bốc xếp hàng năm 1 triệu TEU với độ sâu 13m, có khả năng tiếp nhận các tàu đến 6.000 TEU về công suất trong thời gian đầu, sau đó tăng lên 8.000 TEU hoặc nhiều hơn vào thời gian sau đó, khi việc nạo vét kênh mương được tăng cường. Lạch Huyện sẽ được kết nối trực tiếp với đất liền thông qua cầu trên biển dài nhất Việt Nam với tổng chiều dài 15,6 km. Cầu này sẽ kết nối Lạch Huyện với khu công nghiệp Đình Vũ và cao tốc Hà Nội - Hải Phòng. Bằng việc lần đầu tiên đưa được những tàu mẹ lớn đến miền bắc Việt Nam, Lạch Huyện, cũng như đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, hứa hẹn sẽ là yếu tố chính tạo kết nối cho khu vực miền Bắc. Lạch Huyện được kỳ vọng có thể mang lại lợi ích cho các tuyến vận tải công-ten-nơ đường biển (và khách hàng sử dụng dịch vụ vận tải này) do cho phép triển khai các tàu lớn với chi phí thấp hơn tính trên một công-ten-nơ. Nghiên cứu cũng cho thấy việc giúp các tàu mẹ cập cảng Lạch Huyện có thể tiết kiệm được khoảng 74 triệu đô la Mỹ mỗi năm từ việc xóa bỏ các tàu tiếp hàng đang phải huy động để sang mạn các công-ten-nơ gửi đi các cảng nước ngoài. Các chủ tàu và rộng hơn là cả những người tiêu dùng

cuối cùng đối với sản phẩm xuất khẩu của Việt Nam, sẽ được lợi từ việc có khả năng lựa chọn gửi hàng đi thẳng, đến nhiều thị trường hơn với mức chi phí thấp hơn so với kết nối hiện nay.

Điều phổ biến trong xây dựng kết cấu hạ tầng và các dịch vụ dựa trên cơ sở mạng lưới là các đầu tư ban đầu để tăng mật độ kết nối sẽ thu hút nhiều đầu tư phát triển hơn nữa. Tại Hải Phòng, việc phát triển cảng Lạch Huyện và đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng đã thu hút các công trình và dịch vụ bổ sung, như các cơ sở vật chất về nhà kho và xếp dỡ hàng hóa hiện đại, đạt tiêu chuẩn quốc tế, các trạm đỗ hàng công-ten-nơ, các trung tâm xếp dỡ hàng và “khu hậu cần” để bốc xếp, dỡ hàng, chuyển hàng vào kho và sửa chữa các công-ten-nơ. Nói cách khác, một hệ sinh thái kết cấu hạ tầng và việc cung cấp dịch vụ mang tính tích hợp đang phát triển ở Hải Phòng vì quy mô tối thiểu để cải thiện về kết nối đang hình thành.

Hải Phòng là cụm cảng duy nhất có thể tiếp cận được bằng đường sắt ở Việt Nam (kết nối đến tận Côn Minh, Trung Quốc) cũng như có tiếp cận trực tiếp với mạng lưới đường thủy nội địa ở vùng Đồng bằng sông Hồng và cảng hàng không quốc tế Cát Bi. Do vậy, đầu tư thêm, cải thiện kết cấu hạ tầng và cung ứng dịch vụ đường sắt, đường không, đường thủy nội địa có thể mở rộng kết nối đa phương tiện của

Hải Phòng với vùng Thủ đô Hà Nội/khu vực phía Bắc nhiều hơn nữa. Ví dụ, vào tháng 01 năm 2015, Sân bay Quốc tế Cát Bi đã khởi động đầu tư hơn 70 triệu đô la Mỹ mở rộng ga hành khách, giúp hiện đại hóa các cơ sở vật chất sân bay và nâng cao năng lực phục vụ từ 800.000 lên 4 triệu hành khách mỗi năm. Nhà ga mới này dự kiến sẽ được đưa vào hoạt động vào cuối năm 2016.

Với việc cải thiện liên tục kết nối đường biển, đường hàng không và đường bộ, Hải Phòng là một ví dụ chưa từng có ở Việt Nam về việc phát triển một cửa ngõ khu vực lớn. Tuy nhiên, tính bền vững của những đầu tư này, mà chi phí đến hàng tỷ đô la, sẽ phụ thuộc vào việc những cơ sở vật chất này được quản lý và quy hoạch trong tương lai như thế nào. Tận dụng hết công suất mới tăng thêm này để nâng cao tính kết nối, sẽ đòi hỏi điều phối đa phương thức mà điều này nhìn chung không được khuyến khích trong khuôn khổ thể chế hiện tại của Việt Nam. Hơn nữa, nếu những kỳ vọng về nhu cầu hiện nay trở thành hiện thực, trong vòng một vài năm (ví dụ đến năm 2022) thì Lạch Huyện sẽ cần phải tăng công suất và chuyển sang giai đoạn 2 trong kế hoạch phát triển. Các cơ quan của Chính phủ và các bên có liên quan khác (trong vận hành nhà ga, kết nối đường sá, các chủ tàu ...) cần chủ động thực hiện quy hoạch mang

tính lồng ghép đối với giai đoạn 2, trước thời điểm cần tăng công suất đáp ứng nhu cầu tăng lên. Những bài học có thể rút ra từ kinh nghiệm thực hiện giai đoạn 1, bị trễ 2 năm do hạn chế về tài chính, kỹ thuật và thực hiện (ví dụ chậm trễ trong thu hồi đất và đền bù tái định cư). Cũng cần đảm bảo rằng chất lượng và tiêu chuẩn của các cơ sở hạ tầng kết nối đường bộ, đường cao tốc, đường thủy và đường sắt của địa phương phải đủ để có thể xử lý được với trọng tải dự kiến lớn hơn do tác động của việc phát triển cảng Lạch Huyện cũng như các cảng khác của Hải Phòng.

Mặc dù có quy mô lớn nhưng hệ thống vận tải hiện nay ở Hải Phòng gặp phải vấn đề mất cân đối trong quy hoạch phương thức giao thông và cung ứng dịch vụ, những yếu tố ảnh hưởng nhiều đến sự phát triển kết cấu hạ tầng giao thông thời gian qua ở Việt Nam. Cụ thể, Hải Phòng đã bỏ qua việc cải thiện kết nối về đường sắt (trước tiên) và đường thủy nội địa (thứ hai). Với vai trò là cảng duy nhất có thể tiếp cận với đường sắt ở Việt Nam và kết nối giữa mạng lưới đường sắt của Trung Quốc với Việt Nam, Hải Phòng và khu vực phía Bắc có những cơ hội to lớn để kết nối đường sắt đa phương tiện. Bản chất, quy mô và tác động của cơ hội này cần được cân nhắc, đo lường và lồng ghép vào quy hoạch kết nối vùng trong tương lai.

Cuối cùng, không nên bỏ qua mạng

lưới đô thị ở Hải Phòng. Mặc dù thành phố cảng Hải Phòng có tác động kinh tế vượt ra khỏi giới hạn đô thị của nó, nhưng kết cấu hạ tầng đa phương tiện làm cho thành phố này là một cửa ngõ ra thế giới cần phải được quy hoạch trong bối cảnh của bản thân thành phố đó nhằm đảm bảo rằng giao thông đô thị có thể cùng tồn tại với giao thông phục vụ cửa ngõ. Đây là một khía cạnh nữa của quy hoạch mang tính tích hợp, đa phương thức cả cho vận tải hàng hóa và hành khách. Kinh nghiệm của thành phố Hồ Chí Minh cho thấy nhiều bài học tiềm năng đối với Hải

Phòng, vì các cảng nội đô của thành phố Hồ Chí Minh đã gây ra tắc nghẽn, dẫn đến chi phí kinh tế rất lớn đối với những người tham gia giao thông, khách du lịch và những người sử dụng mạng lưới giao thông khác của thành phố. Như là một tình huống “can thiệp sớm”, bằng một phần nhỏ dân số và tính phức tạp so với thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng ở vị trí phù hợp để hành động sớm nhằm ngăn ngừa tắc nghẽn và tác động về mặt môi trường đã ảnh hưởng đến thành phố Hồ Chí Minh với vai trò là một thành phố cửa ngõ.

biện pháp khí nhà kính nuôi trồng thủy sản
phát triển chi phí cơ hội làm nghiệp chìa khóa tăng trưởng tác động
hoà nhập tâm nhìn tương lai biến đổi khí hậu

bền vững về môi trường

suy thoái tài nguyên giảm ô nhiễm thách thức

thích ứng hiện đại hóa nông nghiệp

293	Thông điệp chính
297	1. Bền vững về môi trường: chìa khóa để tăng trưởng và phát triển
302	2. Những thách thức về môi trường ở Việt Nam hiện nay và trong tương lai
302	2.1. Suy thoái tài nguyên và ô nhiễm môi trường
320	2.2. Tác động của biến đổi khí hậu
327	2.3. Phát thải khí nhà kính
330	2.4. Nguyên nhân chủ yếu và sắp xếp các thách thức theo thứ tự ưu tiên
335	3. Phát triển bền vững hướng tới năm 2035 – chặng đường phía trước
335	3.1. Tầm nhìn 2035
336	3.2. Xử lý vấn đề suy thoái đất đồng thời với hiện đại hóa nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và lâm nghiệp
343	3.3. Giảm ô nhiễm không khí trong khi vẫn đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về năng lượng và đô thị hóa mạnh hơn
346	3.4. Giảm ô nhiễm nước từ các khu vực đô thị, công nghiệp và nông thôn
349	3.5. Thích ứng với biến đổi khí hậu
352	3.6. Các biện pháp chung
354	4. Chi phí cơ hội của sự phát triển bền vững, hoà nhập và chống chịu với biến đổi khí hậu

PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VỀ MÔI TRƯỜNG VÀ TĂNG CƯỜNG KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

THÔNG ĐIỆP CHÍNH

Việt Nam là một đất nước dài và hẹp với gần 3.260 km bờ biển, có 2 châu thổ sông lớn, nhiều núi ở vùng biên giới phía tây và đông bắc. Việt Nam phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên nhiều hơn so với các nước có thu nhập trung bình khác trong khu vực. Từ năm 1990, tăng trưởng trong lĩnh vực phi nông nghiệp đã cao gấp đôi nông nghiệp, nhiều người dân nông thôn đã ra các thành phố và làng nghề thủ công để

tìm việc làm trong ngành công nghiệp và dịch vụ. Nhưng sự tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ từ đầu những năm 1990 cùng với những chuyển đổi về kinh tế và không gian hiện nay đã mang lại nhiều vấn đề về môi trường.

Tính bền vững của mô hình tăng trưởng kinh tế hiện nay đang bị đe dọa bởi tình trạng suy thoái của các tài sản dựa trên đất, cũng như ô nhiễm môi trường không khí và nước. Khát vọng về

thu nhập của Việt Nam (xem Chương 2) trong 20 năm tới đòi hỏi nền kinh tế phải nhanh chóng công nghiệp hóa và đô thị hóa. Để có được sự tăng trưởng cần thiết nhằm đạt được khát vọng này theo kịch bản phát triển bình thường có thể làm suy giảm hơn nữa tài nguyên thiên nhiên của đất nước và giảm năng suất từ nay cho đến năm 2035. Tăng trưởng kinh tế còn có thể bị ảnh hưởng nhiều hơn thế.

Tăng cường quản lý tài nguyên thiên nhiên là vấn đề rất quan trọng khi chuyển đổi một số ngành sản xuất, bao gồm nông nghiệp, ngư nghiệp, lâm nghiệp, du lịch, chế biến thực phẩm và đồ uống. Nâng cao chất lượng nước sạch và không khí cũng có ý nghĩa rất quan trọng để đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững và chất lượng cuộc sống. Để đạt được những mục tiêu này, Việt Nam áp dụng nhiều biện pháp, bao gồm sử dụng tài nguyên hiệu quả và bền vững hơn, sáng tạo trong việc giải quyết những vấn đề về môi trường làm hạn chế sự tăng trưởng... Nếu không hành động sẽ kìm hãm tăng trưởng và suy giảm điều kiện sống như đã xảy ra ở các quốc gia khác, ví dụ như Trung Quốc, nơi mà ô nhiễm không khí ước tính gây ra 1,6 triệu ca tử vong mỗi năm, chiếm khoảng 17% số người chết ở nước này²⁶².

Do tất cả các vấn đề trên, Việt Nam dễ bị tổn thương trước tình trạng biến đổi khí hậu (BĐKH) và thời tiết cực đoan. Biến đổi khí hậu đang đe dọa sự phát triển, vì hơn một nửa lực lượng lao động phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên và đa số người dân sống ở các vùng ven biển và đồng bằng trũng thấp. Kịch bản biến đổi khí hậu chính thức dự kiến mức tăng nhiệt độ trung bình sẽ từ 0,6 đến 1,2°C vào năm 2040 và từ 1,1°C đến 3,6°C vào năm 2100. Kịch bản nhiệt độ trái đất ấm thêm 2°C dự báo cực trị về nhiệt độ sẽ xảy ra ở gần 60-70% tổng diện tích đất và tần suất của các cơn bão mạnh đi kèm với mưa to sẽ lớn hơn.

Chi phí xã hội do suy thoái tài nguyên thiên nhiên và môi trường là do phân phối không công bằng những chi phí kinh tế này. Người nghèo ở nông thôn chủ yếu sống ở miền núi phía Bắc và Tây Nguyên hoặc ở một số tỉnh ven biển, là những khu vực dễ bị tổn thương do BĐKH. Sử dụng tài nguyên không bền vững thường ảnh hưởng xấu đến ngư dân và người dân tộc thiểu số (DTTS) ở những khu vực này, vốn là những người mà nguồn thu nhập và sinh kế đều phụ thuộc vào khai thác tài nguyên thiên nhiên. Đồng thời, trẻ em và người già dễ bị tổn thương hơn trong số

262 Rohde và Muller 2015.

những người nghèo ở đô thị rất có thể phải trả giá do ô nhiễm không khí và nước.

Những hậu quả về môi trường là do một số nguyên nhân cơ bản. Những quyết định đầu tư công không được khớp nối tốt với nhau và thường là kém hiệu quả, trong khi đó các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm thực thi các quy định về môi trường lại không có đủ năng lực và nguồn lực cần thiết. Thị trường không hoàn hảo và giá cả bị bóp méo không thu hút được đầu tư khu vực tư nhân. Tương tự, sự hiện diện của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trong một số lĩnh vực, chẳng hạn như lâm nghiệp, gây khó khăn trong việc tăng năng suất và đem lại rất ít lợi ích cho Nhà nước, đồng thời lại làm suy thoái nguồn tài nguyên. Sự phối hợp còn hạn chế giữa các bộ chủ chốt với chức năng nhiệm vụ còn bị chông chéo nhau trong việc thực hiện kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH, trong đó nguồn lực tài chính để thực hiện có hạn²⁶³, càng làm vấn đề phức tạp hơn.

Việt Nam sẽ phải thực hiện những biện pháp sau để đạt được tăng trưởng bền vững:

- Tăng cường quản trị thông qua những thể chế mạnh mẽ, có sự phối hợp tốt hơn trong việc áp dụng và thực thi các chính sách, kế hoạch và hoạt động đầu tư.

- Xây dựng các biện pháp sáng tạo để khuyến khích đầu tư tư nhân và đầu tư nhà nước, giảm thiểu ô nhiễm môi trường, tăng cường các biện pháp nâng cao phúc lợi thông qua thu nhập và phi thu nhập.
- Đảm bảo thông tin đáng tin cậy và được công bố công khai, cung cấp thông tin đầu vào cho quá trình ra quyết định, tăng cường hoạt động giám sát và nâng cao trách nhiệm giải trình.

Tầm quan trọng của ba lĩnh vực hành động trên có thể thấy trong các giải pháp cần thiết để giải quyết những thách thức lớn về môi trường mà Việt Nam phải đối mặt. Để đảo ngược quá trình suy thoái đất cần có những thay đổi mạnh mẽ hơn trong hoạt động nông nghiệp và đầu tư nhiều hơn nhằm bảo tồn các dịch vụ hệ sinh thái. Những thay đổi này đòi hỏi phải có sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ và giữa khu vực tư nhân với nhà nước, xây dựng dữ liệu cũng như kiến thức để dàng tiếp cận và dễ sử dụng để ra quyết định. Việt Nam cũng cần xây dựng một thị trường đất đai được vận hành tốt, đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu của các DNNN có gắn với tài nguyên thiên nhiên và chính sách ưu đãi để huy động đầu tư tư nhân. Đồng thời, cần có những ưu đãi dành cho

chính quyền địa phương để xử lý vấn đề suy thoái đất và áp dụng những chính sách về môi trường, có thể làm tăng chi phí trong ngắn hạn nhưng lại đảm bảo lợi ích về lâu dài. Khi đưa ra những can thiệp, cần thực hiện giám sát để đảm bảo chúng không gây hại cho những cộng đồng dễ bị tổn thương.

Để giảm ô nhiễm môi trường không khí và nước, Chính phủ sẽ cần phải tăng cường quản trị bằng việc thắt chặt sự phối hợp giữa các bộ có liên quan (ví dụ như nông nghiệp, năng lượng, công nghiệp và giao thông), bãi bỏ các chính sách duy trì mức giá thấp theo chủ quan, chẳng hạn như miễn thuế lợi phí. Một biện pháp quan trọng không kém là Chính phủ cần áp dụng những tiêu chuẩn thực hành tốt và có chế tài xử phạt các hành vi vi phạm quy định pháp luật. Các cơ quan quản lý chuyên ngành của Nhà nước cần được hỗ trợ để nâng cao năng lực nhằm phối hợp được với nhau, giám sát tốt hơn và đảm bảo việc tuân thủ quy định pháp luật. Phương pháp này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về năng lượng, hình thành nên những tác động của cơ cấu nguồn năng lượng lên chất lượng không khí và nước, cũng như tác động của lượng khí thải nhà kính.

Để thích ứng với biến đổi khí hậu, Nhà nước cần quản trị tốt hơn thông qua sự phối hợp giữa nhiều cơ quan và các cấp

chính quyền trong các quy hoạch chiến lược cấp vùng. Cần phối hợp trong hoạt động để giảm rủi ro của các thành phố trong một vùng trước những thay đổi bất thường của BĐKH. Cũng không kém phần quan trọng là phải phối hợp giữa các ngành và các cấp chính quyền trong các lưu vực sông, nơi tác động của những thay đổi về nguồn nước mặt sẽ cần phải được cùng giải quyết để giảm thiểu tác động tiêu cực không cân xứng ở hạ lưu. Đầu tư của Nhà nước và tư nhân để tăng khả năng chống chịu với BĐKH sẽ có ý nghĩa rất quan trọng trên con đường phát triển bền vững, do khả năng dễ bị tổn thương của đất nước đối với những thảm họa liên quan đến khí hậu, chẳng hạn như lũ lụt và hạn hán, rủi ro do nước biển dâng... Một biện pháp quan trọng nữa là thiết lập dữ liệu và bằng chứng để làm cơ sở cho việc ra quyết định, với việc sử dụng hệ thống quan trắc như khí tượng và thủy văn.

Hiện nay là thời điểm phù hợp để Việt Nam xem xét lại con đường phát triển của mình và tiến tới một con đường tăng trưởng bền vững, hoà nhập và chống chịu với BĐKH từ nay đến năm 2035. Chính phủ đã phê duyệt một số chiến lược (ví dụ, Chiến lược Quốc gia về BĐKH), ký nhiều điều ước quốc tế khác nhau, áp dụng các công cụ dựa trên thị trường để cải thiện việc sử dụng tài nguyên (ví dụ như chi trả dịch vụ môi trường rừng). Tiếp tục phát

triển cách tiếp cận hiện tại và áp dụng các biện pháp bổ sung sẽ giảm thiểu tác động tiêu cực của suy giảm tài nguyên đến sự tăng trưởng, tăng cường khả năng chống chịu với BĐKH, đáp ứng các cam kết quốc gia mà Chính phủ đã đưa ra. Ví dụ như trong Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội có đặt ra giải pháp phải tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách để tăng cường kinh tế tập thể, kinh tế trang trại và làng nghề theo hướng phát triển bền vững.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy để có sự tăng trưởng bền vững cần có những chính sách mà nắm rõ được thực tế kinh tế chính trị, chẳng hạn như lợi ích thiết thân và hành vi thủ cựu. Ngoài ra, cần có những chính sách khuyến khích để nội hoá các ngoại ứng và các công cụ tài chính sáng tạo nhằm hỗ trợ đầu tư dài hạn. Do vậy, tăng trưởng bền vững phải dựa trên những chiến lược mà không đưa đất nước đi vào một con đường có những tác động bất lợi không thể đảo ngược, thay vào đó phải tối đa hóa lợi ích trong nước và ngăn hạn, đồng thời không gây ra các ngoại tác tiêu cực. Các chính sách cần thúc đẩy và khuyến khích những quyết định thông minh và đầu tư sáng tạo của khu vực tư nhân cũng như Nhà nước, tạo điều kiện tài trợ cho những chi phí phải trả trước để tăng trưởng bền vững.

Khi chuyển sang con đường tăng trưởng kinh tế bền vững với môi trường

hơn, Việt Nam phải trả những chi phí cơ hội. Chi phí cơ hội chủ yếu là phải trả trước những chi phí về công nghệ mới và các biện pháp chính sách hướng tới tăng trưởng bền vững. Những điều này sẽ mang lại lợi ích lâu dài và đưa ra những phương án mở cho các hình thức phát triển mới, chẳng hạn như du lịch văn hóa và dựa vào thiên nhiên. Chúng cũng sẽ giúp duy trì nguồn nước không bị ô nhiễm phục vụ nuôi trồng thủy sản. Chi phí rỗng của sự tăng trưởng bền vững thông thường khá thấp.

1. BỀN VỮNG VỀ MÔI TRƯỜNG: CHÌA KHÓA ĐỂ TĂNG TRƯỞNG VÀ PHÁT TRIỂN

Việt Nam, một câu chuyện thành công lớn về phát triển theo nhiều cách, mong muốn được công nghiệp hóa, hiện đại hoá và có chất lượng cuộc sống cao hơn. Để đạt được mục tiêu này, cả nước đang hướng tới mức tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người là 7%/năm. Tuy nhiên, nếu Việt Nam theo đuổi những mục tiêu đó với kịch bản phát triển trong điều kiện bình thường, áp lực về môi trường do tăng thu nhập, đô thị hóa và công nghiệp hóa có thể sẽ tăng mạnh từ nay đến năm 2035. Nếu không có những thay đổi về chính sách và hoạt động, tăng trưởng sẽ gây áp lực ngày càng tăng đối với đất đai, nước và

các nguồn năng lượng. Nói một cách đơn giản, tốc độ tăng trưởng thực trên cơ sở xem xét đến nguồn tài nguyên đang cạn kiệt sẽ thấp hơn so với tốc độ tăng trưởng đo được, do đó làm giảm sức khỏe, năng suất của tài nguyên thiên nhiên và tiềm năng phát triển trong tương lai. Chất lượng môi trường nước và không khí rất quan trọng không chỉ đối với sự lành mạnh của hệ sinh thái và chất lượng cuộc sống, mà còn đối với sự tăng trưởng kinh tế và phát triển. Đây là một trong những bài học phát triển của thế kỷ 21.

BĐKH là mối đe dọa lớn đối với sự phát triển ở Việt Nam, nơi mà hơn 50% lực lượng lao động và thu nhập phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên nhạy cảm với khí hậu. Phần lớn người dân sống ở vùng ven biển hoặc vùng đồng bằng trũng thấp. Nếu không xem xét đến những thay đổi có thể xảy ra về nhiệt độ, lượng mưa và các biến khí hậu khác, kết cấu hạ tầng lạc hậu, kém hiệu quả, cũng như con đường phát triển xã hội hiện nay có thể gây ra rủi ro lớn hơn về kinh tế.

Cách thức Việt Nam xử lý quá trình chuyển đổi này trong hai thập niên tiếp theo sẽ quyết định liệu đất nước này có thể duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế của mình và chuyển sang nhóm các nước có thu nhập trung bình cao hay không. Ngoài ra, cách thức chuyển đổi cũng sẽ xác định xem Việt Nam có bị sa lầy vào một vòng

tròn luẩn quẩn với các ngành công nghiệp bản được mở rộng, tài nguyên thiên nhiên bị suy thoái, môi trường đất, không khí và nước bị ô nhiễm. Nhiều quốc gia đã phát triển với giá phải trả là chất lượng môi trường giảm sút, suy thoái tài nguyên thiên nhiên, sau đó đã phải hối tiếc. Những chiến lược “phát triển bây giờ, trả giá về sau” thường phản tác dụng, vì thiệt hại hoặc là không thể đảo ngược hoặc chi phí khắc phục còn tốn kém hơn. Trên cơ sở quan điểm vốn tự nhiên, điều này có nghĩa là thu nhập thực tế của các quốc gia này đã không tăng nhanh như các thước đo thu nhập quốc dân truyền thống đưa ra.

Cải thiện chất lượng môi trường có ý nghĩa rất quan trọng đối với Việt Nam để tự chuyển đổi trong một số ngành sản xuất, bao gồm nông nghiệp, thủy sản, thực phẩm và đồ uống, lâm nghiệp và du lịch. Chi phí mà các hộ gia đình nghèo ở các vùng dễ bị tổn thương (Tây Nguyên, Miền núi phía Bắc và khu vực ven biển) phải trả cũng cần được giảm thiểu. Một nghiên cứu của Đại học Harvard ước tính rằng, mỗi năm Việt Nam có khoảng 4.000 người chết sớm liên quan đến hoạt động sản xuất điện từ than đá.

Thực hiện những hành động sớm để cải thiện môi trường có thể giảm rủi ro của những hoạt động đầu tư đang gây ra chi phí ẩn, ví dụ như chi phí y tế và tình trạng vượt quá khả năng chịu đựng của

hệ sinh thái trong nước. Ví dụ như tại Trung Quốc, chi phí của suy thoái môi trường bằng 9% tổng thu nhập quốc dân vào năm 2008. Trong năm 2014, 60% mẫu nước ngầm tại 200 thành phố của Trung Quốc cho thấy, chất lượng nước ngầm kém đi, trong đó 16% số mẫu cực kỳ kém. Ô nhiễm trong và xung quanh các khu công nghiệp và đất canh tác ở Trung Quốc cũng đe dọa quá trình mở rộng đô thị và an toàn thực phẩm. Ô nhiễm đã trở thành nguyên nhân hàng đầu gây ra tình trạng ốm đau của người dân và khan hiếm nước sạch ở Trung Quốc.

Việt Nam phải đối mặt với một số vấn đề môi trường đang cần được các cơ quan hoạch định chính sách đặc biệt quan tâm để giải quyết những thách thức chủ yếu nhằm để tối ưu hoá việc sử dụng bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên và nâng cao năng suất, bao gồm vấn đề về thoái hóa đất, ô nhiễm không khí và nước và khả năng thích ứng còn hạn chế với BĐKH. Các cơ quan hoạch định chính sách cần hướng phát triển theo một con đường bền vững, trong đó:

- Phục hồi và duy trì nguồn tài nguyên đất.
- Phục hồi và duy trì chất lượng môi

trường của nguồn nước, không khí và đất đai bằng nhiều biện pháp, như: đảm bảo một ngành năng lượng sạch, có chi phí khả thi và bền vững, cung cấp đủ năng lượng cho nền kinh tế đang tăng trưởng, đồng thời giảm thiểu tác động môi trường và xã hội.

- Lồng ghép khả năng chống chịu với khí hậu vào công tác lập kế hoạch kinh tế và phát triển kết cấu hạ tầng.

Các quốc gia, như: Bra-xin, Đức, Nhật Bản, Ma-rốc và Hàn Quốc đã tìm cách hạn chế lực cản của hoạt động môi trường kém đối với tăng trưởng và cải thiện chất lượng cuộc sống. Những con đường phát triển này bao gồm một số các điều kiện cần thiết để tăng trưởng kinh tế bền vững, hoà nhập và chống chịu với BĐKH (Hộp 5.1)²⁶⁴. Những điều kiện này bao gồm:

- Xác định đúng giá.
- Xây dựng những chính sách bổ sung cho hoạt động định giá (hoặc thay thế khi giá không hiệu quả hoặc không thể thay đổi).
- Đảm bảo nguồn lực tài chính cần thiết luôn sẵn sàng.
- Quản lý quá trình chuyển đổi để những thay đổi không gây bất lợi cho người nghèo²⁶⁵.

264 Thuật ngữ tăng trưởng này được coi như đồng nghĩa với tăng trưởng xanh, nghĩa là hoà nhập, và chống chịu với BĐKH.

265 World Bank 2012 và Fay và các tác giả 2015.

Đối với Việt Nam và các nước khác, để phát triển bền vững hơn cần thực hiện ba hoạt động chính trong các ngành chủ chốt như năng lượng, công nghiệp, đô thị, nước, đất đai, nông nghiệp, thủy sản và lâm nghiệp như sau:

- Nâng cao khả năng quản trị và tăng cường thể chế để tổ chức phối hợp, giám sát hiệu quả hơn và thực thi các kế hoạch, chính sách cũng như các quy định về quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường bền vững.
- Xây dựng những chính sách ưu đãi, khuyến khích các hình thức hợp tác đầu tư công-tư có lợi cho môi trường và người nghèo bằng cách xác định đúng giá, tạo ra một môi trường pháp lý thuận lợi và tăng cường khả năng tiếp cận đến nguồn tài chính dài hạn.
- Tăng cường khả năng tiếp cận và sử dụng thông tin cho việc ra quyết định, giám sát và trách nhiệm giải trình.

HỘP 5.1. Kết quả của tăng trưởng bền vững, hoà nhập và chống chịu với BĐKH

Một loạt các nước đã áp dụng những biện pháp để tạo ra sự tăng trưởng xanh. Ví dụ, những chính sách như vậy ở Đức đã tạo thuận lợi cho ngành hàng hóa và dịch vụ môi trường có khả năng cạnh tranh quốc tế nảy mầm, tập trung vào năng lượng tái tạo. Theo mô hình của Đức, để thúc đẩy năng lượng gió và mặt trời, chính phủ đưa ra nhiều ưu đãi về tài chính cho ngành này. Tại Cô-xta-ri-ca, thanh toán dựa trên hiệu quả cho các hoạt động xanh đã lên tới 230 triệu USD kể từ khi quỹ bắt đầu hoạt động. Quỹ này được tài trợ bằng thuế xăng dầu và tiền trả cho nước sạch. Tại Hàn Quốc, sau 2 năm đầu tư vào cơ sở hạ tầng xanh đã tạo ra 1/4 giá trị đầu tư thông qua tạo việc làm.

Một số lợi ích của một con đường tăng trưởng xanh bao gồm công tác quản lý nước, đất và chất đất, tài sản trong khí quyển được cải thiện, trữ lượng cá và gỗ bền vững. Lợi ích kinh tế bao gồm khả năng chống chịu của tài sản đối với rủi ro thiên tai và các cú sốc ngoại sinh, cũng như tiết kiệm ròng đã điều chỉnh cao hơn. Lợi ích xã hội bao gồm sức khỏe người dân được cải thiện, bảo tồn di sản văn hóa, thể chế quản trị được tăng cường và ổn định. Rất khó định lượng một số những lợi ích này. Đối với Việt Nam, lợi ích của con đường tăng trưởng như vậy bao gồm giảm chi phí thích ứng BĐKH, ví dụ như giảm tổng chi phí thích ứng trong nuôi trồng thủy sản

(ước tính khoảng 130 triệu USD /năm trong giai đoạn 2010-2050). Chi phí xử lý nước thải cũng thấp hơn, mà nếu không được giải quyết, có thể dao động từ 12,4 đến 18,6 triệu USD /ngày vào năm 2030.

Các chính sách thúc đẩy tăng trưởng bền vững có thể phát huy tác dụng nhiều hơn, ngoài việc tăng cường hoạt động quản lý môi trường. Những chính sách đó có thể đưa đến một con đường phát triển, trong đó có hoạt động đầu tư với lượng phát thải khí nhà kính thấp và tăng đáng kể lợi ích kinh tế và sức khỏe của người dân. Ví dụ, giao thông vận tải sạch được gắn với tiết kiệm nhiên liệu đáng kể, giảm các biến chứng và tử vong liên quan đến những bệnh về đường hô hấp do chất lượng không khí gây ra. Ở cấp độ hộ gia đình, ngân sách vốn dành để đỗ xăng cho xe có thể được sử dụng để mua hàng hóa và dịch vụ khác. Nâng cao hiệu quả năng lượng có thể thúc đẩy khả năng cạnh tranh của ngành công nghiệp bằng cách giảm chi phí sản xuất. Lợi ích của các biện pháp giảm lượng khí thải nhà kính cũng có thể được đưa vào ngành nông nghiệp bằng cách, ví dụ như, tránh sử dụng quá mức và không đúng lúc phân bón, đặc biệt là nitrous oxide. Biện pháp này có thể làm giảm chi phí sản xuất của nông dân và ngăn chặn ô nhiễm đất làm giảm sản lượng.

Con đường phát triển bền vững rất quan trọng đối với Việt Nam để đạt được các cam kết quốc gia. Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam giai đoạn 2011-2020 đưa ra một số mục tiêu về môi trường, bao gồm tăng độ che phủ rừng lên 45%. Những mục tiêu này nhằm đảm bảo hầu hết cư dân đô thị và nông thôn được tiếp cận với nước sạch và vệ sinh môi trường. Mục tiêu cũng là đảm bảo tất cả các cơ sở sản xuất mới và các doanh nghiệp đều áp dụng công nghệ sạch hoặc được trang bị các thiết bị giảm ô nhiễm hay xử lý chất thải. Chiến lược cũng đặt mục tiêu hơn 80% các doanh nghiệp hiện đang hoạt động đạt tiêu chuẩn môi trường. Năm 2012, Việt Nam cũng đã thông qua Chiến lược Tăng trưởng xanh để hướng tới một nền kinh tế carbon thấp nhằm làm giàu vốn tự nhiên và trở thành hướng đi chủ đạo trong phát triển kinh tế bền vững. Chiến lược Bảo vệ Môi trường quốc gia đã được ban hành từ năm 2004 và cam kết đến năm 2020 Việt Nam vẫn sẽ tiếp tục cải thiện chất lượng môi trường sống. Việt Nam cũng sẽ nâng cao năng lực thích ứng chủ động với BĐKH. Quốc gia này cũng đã cam kết kiểm soát và hạn chế ô nhiễm môi trường, suy thoái tài nguyên thiên nhiên, và suy thoái đa dạng sinh học.

Trên cơ sở một số các cam kết quốc gia này, Việt Nam đã xây dựng Báo cáo “Đóng góp do quốc gia tự quyết định” (NDC) để giảm thiểu BĐKH. Báo cáo NDC này đưa ra con đường giảm khí nhà kính của quốc gia trong giai đoạn 2021-2030, trong đó giảm phát thải khí nhà kính trong nước 8% vào năm 2030 so với kịch bản phát triển thông thường. Với sự hỗ trợ quốc tế, Việt Nam cam kết giảm phát thải lên đến 25%. Báo cáo NDC cũng trình bày những hạn chế trong việc thích ứng về tài chính, công nghệ, thể chế và chính sách, nguồn nhân lực, và các biện pháp thích ứng theo thứ tự ưu tiên trong giai đoạn 2021-2030.

2. NHỮNG THÁCH THỨC VỀ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY VÀ TRONG TƯƠNG LAI

Quá trình tăng trưởng trong 25 năm qua đã gây ra những chi phí môi trường khá lớn ở Việt Nam, ví dụ như sự cạn kiệt và suy thoái nhanh chóng của các nguồn tài nguyên thiên nhiên và ô nhiễm môi trường do nước thải đô thị và công nghiệp. Bên cạnh những rủi ro nghiêm trọng về sức khỏe đang bắt đầu phát sinh do ô nhiễm nước và không khí, vốn đang ngày càng trầm trọng do nhu cầu năng lượng, chủ yếu phụ thuộc ngày càng nhiều vào điện được sản xuất từ than đá, đang tăng lên, Việt Nam cũng là một trong những nước dễ bị tổn thương nhất bởi BĐKH, với các khu dân cư và hoạt động kinh tế ở Đồng bằng sông Cửu Long đang phải đối mặt với

những rủi ro rất lớn. Trong những năm gần đây, mức tăng tăng phát thải khí nhà kính của Việt Nam đã ở mức lớn nhất thế giới.

2.1. Suy thoái tài nguyên và ô nhiễm môi trường

Suy thoái tài nguyên

Suy thoái và xói mòn đất

Đất đai là một nguồn tài nguyên khan hiếm ở Việt Nam và đang có vấn đề nghiêm trọng về chất lượng đất. Với 0,11 ha bình quân đầu người, bằng 1/6 mức trung bình trên thế giới, Việt Nam đứng thứ 159 trên thế giới về diện tích đất bình quân đầu người. Vấn đề còn trầm trọng hơn với 9,3 triệu ha đất (chiếm 28% tổng diện tích đất) được coi không thể trồng trọt được, trong đó 7,5 triệu ha đã bị sa mạc hóa tác động. Khoảng 5,1 triệu ha là đất chưa sử dụng, 2 triệu ha được sử dụng mặc dù đất bị xói mòn nghiêm trọng, và

thêm 2 triệu ha đang có nguy cơ (độ phì nhiêu của đất giảm hoặc đất bị suy thoái nghiêm trọng)²⁶⁶. Ngành nông nghiệp và lâm nghiệp bị tác động mạnh bởi suy thoái đất, làm ảnh hưởng đến năng suất đất và các hệ thống ở hạ lưu.

Xói mòn đất hiện là một mối quan ngại đặc biệt, do địa hình (3/4 diện tích cả nước là đồi núi) và sự thay đổi về đặc điểm của đất, thảm thực vật, hình thái mưa và các điều kiện khí hậu ở một số vùng²⁶⁷. Tổng diện tích dễ bị xói mòn lên tới 13 triệu ha, bằng 40% diện tích tự nhiên²⁶⁸.

Các biện pháp sản xuất nông nghiệp thiếu bền vững là tác nhân lớn trong việc

đẩy nhanh sự suy thoái đất đai cũng như vấn đề môi trường khác (Hộp 5.2). Mặc dù đã chuyển khoảng 700.000 ha từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp, tổng diện tích đất nông nghiệp đã tăng gần 15% (từ 8,9 triệu ha lên 10,2 triệu ha) từ năm 2000. Hầu hết diện tích được mở rộng này là do chặt phá rừng trên núi cao hay rừng ngập mặn. Tăng trưởng trong sản xuất cà phê và thủy sản vào năm 1990 cũng phần lớn là do chặt phá rừng²⁶⁹. Diện tích tiếp tục được mở rộng nhờ sử dụng đất dốc để trồng sản ở vùng cao và gia tăng diện tích trồng cao su do giá tăng trong thời gian gần đây.

HỘP 5.2. Tăng trưởng nông nghiệp gây ra những tác động ngày càng tăng về nông nghiệp

Các chính sách cải cách trong nước, các hiệp định thương mại quốc tế, và đầu tư công, đặc biệt là vào nghiên cứu nông nghiệp, thủy lợi, và cơ sở hạ tầng nông thôn khác, đã thúc đẩy tăng trưởng nông nghiệp (xem chi tiết trong mục “Thúc đẩy hiện đại hoá và phát triển khu vực tư nhân”). Tăng trưởng cũng chủ yếu dựa vào việc sử dụng đất nông nghiệp ngày càng được mở rộng và thâm canh và sử dụng ngày càng nhiều nguyên liệu đầu vào, đặc biệt là phân bón và thuốc trừ sâu. Mặt hạn chế là lượng khí nhà kính thải ra môi trường ngày càng nhiều và đa dạng: Nông nghiệp là nguyên nhân

266 Nguyễn 2013.

267 Bao và Laituri 2011.

268 Nguyen 2010.

269 Gần một nửa các khu rừng ngập mặn ở Đồng bằng sông Cửu Long đã bị phá hủy do mở rộng nuôi tôm.

chính gây mất rừng, suy thoái đất, sử dụng quá nhiều nước, khí thải nhà kính, mất đa dạng sinh học, và ô nhiễm nước và không khí. Bảng 5.1 trình bày các điểm nóng về môi trường nông nghiệp đối với 7 loại hàng hóa.

BẢNG 5.1. Hạn chế của tăng trưởng nông nghiệp là tác động đến môi trường ngày càng nhiều và đa dạng

Hàng hoá	Địa điểm	Suy giảm đất	Ô nhiễm nước/ không khí	Khan hiếm nước và xâm nhập mặn	Phá rừng và mất đa dạng sinh học	Phát thải khí nhà kính
Lúa gạo	ĐB Sông Cửu Long	High	High	High	Medium	High
Cà phê	Tây Nguyên	Medium	Medium	High	High	High
Ngô	Miền núi phía Bắc	High	Low	Medium	High	Medium
Sắn	Miền núi phía Bắc và Tây Nguyên	High	Low	Medium	High	High
Thịt lợn	ĐB Sông Hồng và Đông Nam Bộ	Medium	Medium	Low	High	Medium
Tôm	ĐB Sông Cửu Long	Medium	High	Low	High	Medium
Cá basa	ĐB Sông Cửu Long	Medium	High	Low	Medium	High

■ Cao ■ Trung bình ■ Thấp ■ Không tác động

Nguồn: Khôi và các tác giả khác 2015.

Những thay đổi trong nông nghiệp gần đây gồm có sử dụng nhiều phân bón, thuốc trừ sâu, và nước để tưới cây. Việc sử dụng kháng sinh trong nuôi trồng thủy sản cũng rất đáng chú ý. Việc sử dụng phân bón đã tăng nhanh chóng trong những năm 1990 nhưng đã ít nhiều ổn định kể từ đầu năm 2000. Tuy nhiên, với khoảng gần 300 kg/ha, tỷ lệ này gấp đôi ở các nước khác ở Đông Nam Á. Nông dân ít khi kiểm tra chất đất và hiếm khi áp dụng phân bón theo thành phần tối ưu hoặc vào thời điểm tốt nhất. Ngoài ra, hoạt động quản lý nước còn kém làm cho một tỷ lệ lớn phân bón chảy vào suối hoặc nước ngầm hoặc phát thải thành oxit nitơ²⁷⁰. Việt Nam cần tránh tác động đến suy thoái đất và ô nhiễm nguồn nước do sử dụng nhiều phân bón mà Trung Quốc đã phải trải qua.

270 FAO ước tính khoảng 80% lượng khí thải oxit nitơ ở Việt Nam có nguồn gốc từ nông nghiệp.

Mặc dù có một loạt các chương trình trong những năm qua để thúc đẩy quản lý dịch hại tổng hợp, Việt Nam vẫn còn sử dụng rất nhiều thuốc trừ sâu. Việc sử dụng các sản phẩm mới hơn, ít độc hại hơn đã phát triển, cùng với việc sử dụng các sản phẩm generic (và đôi khi không dán nhãn chính xác) ít tốn kém hơn. Một số sản phẩm generic không còn được phép sử dụng ở nhiều thị trường xuất khẩu nông sản của Việt Nam. Sử dụng thuốc trừ sâu dường như đã tăng mạnh kể từ giữa những năm 2000, có lẽ là do tăng áp lực dịch hại từ sản xuất chuyên sâu hơn và ngày càng kháng thuốc trừ sâu. Việc phun thuốc hóa học thường xuyên và vào cuối mùa đã làm tăng mối quan ngại về dư lượng thuốc trừ sâu trong gạo, chè, và các loại trái cây và rau quả, mặc dù có hệ thống dữ liệu về phạm vi và mức độ nghiêm trọng của vấn đề. Căn cứ vào hành vi vi phạm trong quá khứ, các sản phẩm Việt Nam vào Liên minh châu Âu (EU) có thể bị lấy mẫu và thử nghiệm thường xuyên hơn.²⁷¹ Đã có những quy định pháp lý của quốc gia tương đối mạnh mẽ, nhưng năng lực tham mưu, giám sát việc sử dụng hoá chất nông nghiệp còn phân tán trong các cơ quan của chính phủ và trong các công ty phân phối và kinh doanh thực phẩm²⁷².

Khi Việt Nam chuyển mình từ một nền kinh tế nông nghiệp, tầm quan trọng của ngành này có thể giảm từ từ (tương tự như Phi-lip-pin và Thái Lan), do dân số nông thôn và mức độ phụ thuộc vào nông nghiệp và thủy sản về công việc. Tình trạng mất bình đẳng ngày càng gia tăng về thu nhập cũng sẽ làm các hộ gia đình nông thôn nghèo phụ thuộc nhiều hơn vào nông nghiệp và tăng cường sử dụng các yếu tố

đầu vào vô cơ hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng đất để tăng thêm thu nhập.

Đất nông nghiệp cũng đang được thâm canh nhiều hơn. Mặc dù diện tích lúa thay đổi rất ít, tổng diện tích thu hoạch tăng trung bình 1,7%/năm trong những năm 2000, phản ánh việc chuyển sang trồng hai hoặc ba vụ mỗi năm. Nhưng, việc mở rộng canh tác vụ lúa thứ ba ở Đồng bằng sông Cửu Long đã có những tác động môi

271 EU Food and Veterinary Office 2014.

272 Có lẽ các rủi ro về sức khỏe đối với nông dân và những người khai thác nước từ suối có chứa thuốc trừ sâu chảy ra từ cánh đồng thậm chí còn nghiêm trọng. Một nghiên cứu (Dasgupta et al. 2005) cho thấy trong số các nông dân trồng lúa ở Đồng bằng sông Cửu Long tham gia khảo sát đã được kiểm tra sức khỏe, 35% có dấu hiệu ngộ độc, do organophosphates và carbamates, trong đó 21% có triệu chứng ngộ độc mãn tính.

trường nghiêm trọng. Việc làm gián đoạn quá trình ngấm lụt tự nhiên đã hạn chế dòng dinh dưỡng cho đất và quá trình làm sạch thông thường, khiến cho nông dân phải sử dụng nhiều phân bón và thuốc trừ sâu hơn, làm cho chất lượng đất giảm. Trên vùng cao, thời gian bỏ hoang đất do du canh đã được rút ngắn đến độ canh tác gần như liên tục, làm suy thoái đất.

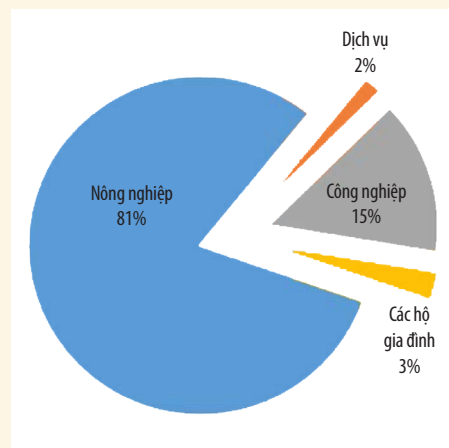
Kể từ đầu những năm 1990 việc trồng lúa nương, ngô, đậu tương, sắn và cây rừng đã làm xói mòn nghiêm trọng vùng núi phía Bắc và Tây Nguyên.²⁷³ Trên vùng núi cao, việc mở rộng canh tác cà phê đã làm phá rừng và suy thoái đất. Độc canh cà phê gây ra xói mòn đất, đặc biệt là khi được trồng trên các sườn đất dốc. Khoảng 74% diện tích cà phê ở tỉnh Đắk Lắk được trồng trên đất dốc, đất không phù hợp (> 15 độ), làm xói mòn đất với hơn 100 tấn/ha/năm.

Nước sạch

Những rủi ro về suy thoái và sụt giảm tài nguyên nước do BĐKH gây ra và khai thác nước ngày càng nhiều, cả trong nước và ngoài nước, làm gia tăng những lo ngại về nguồn nước trong tương lai. Cho đến gần đây, khoảng 80% nhu cầu sử dụng nước ngọt là trong ngành nông

nghiệp (Hình 5.1). Kể từ giữa những năm 1970, khoảng 6 triệu đô la Mỹ (tính theo giá hiện tại) đã được đầu tư vào thủy lợi, chiếm khoảng 80% vốn đầu tư của Chính phủ trong ngành. Mặc dù mạng lưới thủy lợi đã phát triển rất rộng, bao phủ hầu hết các khu vực thích hợp, các công trình thủy lợi được thiết kế chủ yếu để phục vụ cây lúa²⁷⁴. Nhưng, thủy lợi đã giúp đa dạng hóa sản xuất nông nghiệp, bao gồm cả cà phê, rau quả, nuôi trồng thủy sản²⁷⁵.

HÌNH 5.1. Để luôn có nước trong tương lai nghĩa là phải giải quyết vấn đề về khai thác nước ngày hôm nay



Nguồn: Tổng cục Thủy lợi, 2013.

273 Siem và Phien 1999.

274 World Bank 2013.

275 World Bank 2013.

Một số yếu tố gây khó khăn cho việc tăng năng suất cấp nước. Xét về thiết kế, các công trình thủy lợi thường không có kết cấu để có thể đo và kiểm soát dòng chảy chính xác. Mật độ kênh thấp làm tăng sự phụ thuộc vào việc đưa nước giữa các cánh đồng. Điều này gây khó khăn cho việc cung cấp nước linh hoạt và chính xác. Các cánh đồng cũng không được trang bị đầy đủ để tiêu nước mưa, làm hạn chế thời gian thu hoạch. Hơn nữa, hầu hết các công trình thủy lợi được xây dựng từ 30-40 năm trước mà không được duy tu, bảo dưỡng đầy đủ. Cấu trúc không hoàn thiện và thất thoát nước trong quá trình vận hành hoạt động khiến cho nhiều công trình chỉ hoạt động ở mức 60-70% công suất. Điều này có nghĩa là diện tích đất được tưới tiêu không đạt được mức năng suất dự kiến tăng lên đến 35-65% trong mùa khô và 20% trong mùa mưa.

Ngoài ra, không có những chính sách ưu đãi về tài chính để nâng cao hiệu quả sử dụng nước. Mất rất nhiều chi phí để đăng ký lấy giấy phép sử dụng nước cho thủy lợi. Nhưng thủy lợi phí lại được miễn khi hệ thống thủy lợi đã được xây dựng. Quy định này áp dụng cho hơn 100 loại hệ thống thủy lợi khác nhau (với quy mô khác nhau) tại Việt Nam, bao gồm cả các kênh mương, đê và hồ trữ nước.

Việc thực hiện tái xây dựng Đồng bằng châu thổ sông Hồng và sông Cửu Long cũng đã thay đổi trạng thái cân bằng hệ sinh thái tự nhiên. Lưu lượng nước mặt thay đổi tại Đồng bằng sông Cửu Long đang gây ra tình trạng xâm nhập mặn vào đất liền. Điều này ảnh hưởng đến độ phì nhiêu của đất và cân bằng muối và gây ra rủi ro đối với động vật sống dưới nước và trên cạn. Ngoài ra, các quốc gia trên thượng nguồn sông Cửu Long đã xây dựng một số công trình thủy lợi (ví dụ như đập và hồ chứa nước), làm giảm lượng nước chảy vào Việt Nam, đồng thời cũng làm cho lượng nước biến động nhiều hơn.

Rừng, đa dạng sinh học và dịch vụ hệ sinh thái

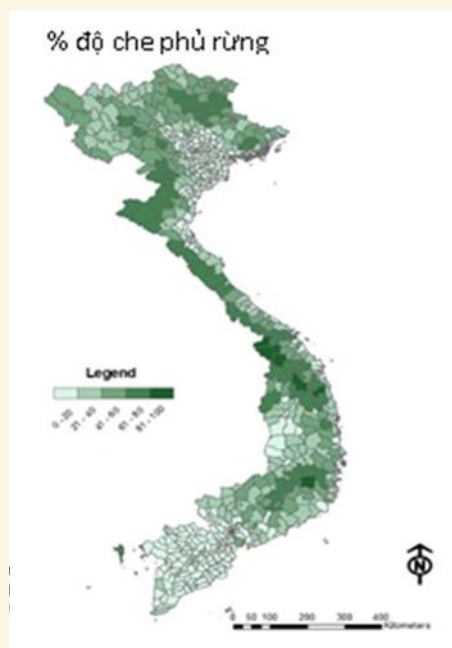
Rừng. Mặc dù diện tích bao phủ rừng của Việt Nam đã tăng từ 29% tổng diện tích tự nhiên trong năm 1990 lên 45% vào năm 2013 (sau khi đã giảm từ 72% vào năm 1909), quá trình suy thoái vẫn tiếp tục. Trong 20 năm qua rừng nguyên sinh đã giảm 79%. Diện tích rừng ngập mặn đã giảm 70% trong gần 5 thập kỷ do các hóa chất độc hại được sử dụng trong những năm trước đó và hoạt động nuôi tôm trong thời gian gần đây.²⁷⁶ Chỉ có 8% diện tích đất (khoảng 0,57 ha) là có rừng mưa

276 MONRE, 2005.

nhật đới giàu tài nguyên, so với tỷ lệ 50% ở các nước Đông Nam Á khác²⁷⁷.

Rừng chủ yếu ở phía Bắc và Tây Nguyên, nơi có tỷ lệ nghèo cao (Hình 5.2). Sản xuất gỗ tập trung chủ yếu ở Tây Nguyên (34%), Bắc Trung Bộ (23%) và Nam Trung Bộ (17,4%).

HÌNH 5.2. Việt Nam đã mất đi một tỷ lệ đáng báo động rừng “nguyên sinh” trong vòng 20 năm qua, mặc dù độ che phủ rừng chung cả nước là khoảng 40%



Nguồn: Các tác giả.

Kể từ cuối những năm 1980, lâm trường quốc doanh của Việt Nam đã chuyển sang quản lý bền vững và xã hội hoá²⁷⁸. Sau khi nhận thấy kết quả hạn chế của lệnh cấm khai thác gỗ trong những năm 1990 và sự sụp đổ cơ chế quản lý rừng tập trung²⁷⁹, những cải cách gần đây đã tăng cường quyền và lợi ích của các chủ thể ngoài quốc doanh. Theo quy định hiện hành, các tổ chức ngoài quốc doanh có thể trở thành chủ rừng sản xuất với quyền tự chủ nhất định đối với rừng do họ quản lý²⁸⁰.

DNNN và một số doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNV&N) đang tham gia vào sản xuất gỗ và thu hoạch các lâm sản ngoài gỗ, kể cả các mặt hàng có giá trị cao như cao su. Tiền thuê đất rừng đã giảm kể từ giữa những năm 1990, cũng trong khoảng thời gian mà GDP của lâm nghiệp đã giảm từ 5% xuống còn 1,4%. Cho dù như vậy, rừng vẫn đóng vai trò quan trọng trong việc tạo việc làm, thu nhập và các dịch vụ hệ sinh thái. Mặc dù không phải tất cả các nước đều công bố số lượng việc làm từ rừng của mình, dường như Việt Nam có lượng việc làm toàn thời gian nhiều nhất trong khu vực Đông Á. Nhưng, những con số này được đánh giá thấp; không phản ánh sinh kế và những mục đích sử dụng rừng

277 Trương Quang Học, 2012.

278 Dang et al. 2012.

279 MARD 2001.

280 Dang et al. 2012.

không chính thức khác. Mặc dù các dân tộc thiểu số ở miền núi phía Bắc đã nhận được nhiều phúc lợi từ những năm đầu thập niên 1990, họ đang đối mặt với mức chênh lệch về phúc lợi ngày càng tăng so với người Kinh (xem mục “Thúc đẩy công bằng và hoà nhập xã hội”). Những dân tộc thiểu số này sống dựa vào rừng để đáp ứng nhu cầu sinh sống của bản thân họ và kiếm sống.

Nạn phá rừng và suy thoái rừng rất nghiêm trọng ở vùng tây bắc và phía Nam. Nguyên nhân chủ yếu là khai thác gỗ bất hợp pháp và chuyển đổi đất nông nghiệp sang trồng cây lương thực ở các vùng đồng bằng. Ngoài ra, nguyên nhân còn là do trồng cây lâu năm ở Tây Nguyên và các trại nuôi tôm và các hình thức nuôi trồng thủy sản ở Đồng bằng sông Cửu Long²⁸¹. Dọc theo bờ biển, các khu vực rừng ngập mặn đã giảm 62% trong giai đoạn 1943-1999. Gần đây, việc nuôi tôm đã phá hủy một nửa diện tích rừng ngập mặn còn lại²⁸².

Công nghiệp chế biến gỗ là ngành sử dụng nhiều gỗ và ảnh hưởng lớn đến nạn phá rừng. Nguyên nhân cơ bản là các biện pháp khai thác gỗ thương mại còn kém và các hộ gia đình ở nông thôn chặt cây lấy gỗ. Khai thác hợp pháp làm giảm nguồn

cung gỗ. Hoạt động khai thác như vậy diễn ra khi được chính phủ cấp giấy phép và khai thác thương mại quy mô lớn thu hoạch gỗ để xuất khẩu và sản xuất giấy. Suy thoái rừng cũng xảy ra khi các đơn vị nhỏ khai thác không chính thức khi không có sự cho phép hoặc giấy phép của Chính phủ. Với dân số ngày càng tăng và giàu có hơn, nhu cầu về đất, giấy và gỗ dự kiến sẽ cạnh tranh với hoạt động sản xuất gỗ để lấy củi truyền thống. Khả năng xảy ra điều này thậm chí còn cao hơn khi các hộ gia đình nông thôn không có nguồn nhiên liệu mới hơn. Dự kiến nhu cầu gỗ dăm trong vùng và nhu cầu công nghiệp toàn cầu về gỗ có thể làm tăng áp lực đối với ngành lâm nghiệp.

Đa dạng sinh học. Việt Nam được xếp hạng thứ 16 trong số các quốc gia đa dạng sinh học nhất, ví dụ như có 59 “vùng chim quan trọng”²⁸³. Trong năm 2006, Việt Nam có 128 khu bảo tồn (nay gọi là “rừng đặc dụng”). Các khu bảo tồn này bao gồm 30 công viên quốc gia, 48 khu bảo tồn thiên nhiên, 11 khu bảo tồn loài, hoặc sinh cảnh và 39 khu bảo tồn cảnh quan đất liền, chiếm 7,6% diện tích tự nhiên của đất nước. Việt Nam là ngôi nhà của các hệ sinh thái rừng quan trọng, động thực vật nguy

281 UNREDD 2009.

282 GSO 2013.

283 BirdLife International 2013.

cấp, quý hiếm, động thực vật đặc hữu và môi trường sống của chúng. Nhưng, suy thoái đa dạng sinh học đang là một thách thức ngày càng lớn ở Việt Nam.

Về mức độ suy thoái đa dạng loài, Việt Nam hiện được xếp vào nhóm 15 nước hàng đầu thế giới về suy giảm số loài thú, nhóm 20 nước hàng đầu về số loài chim, nhóm 30 nước hàng đầu về số loài thực vật và lưỡng cư. Trong vài thập niên qua, Việt Nam đã gây ra một phần tổn thất về đa dạng sinh học của khu vực và toàn cầu thông qua ba kênh. Thứ nhất, các loài nguy cấp được giao dịch bất hợp pháp. Thứ hai, gỗ rừng nhiệt đới được nhập khẩu từ các nước lân cận để hỗ trợ ngành công nghiệp chế biến gỗ của chính Việt Nam. Thứ ba, động vật sống và sản phẩm thực vật từ những loài bị đe dọa được tiêu thụ ở đây²⁸⁴. Chuyển đổi rừng (bao gồm cả rừng ngập mặn) có những tác động tiêu cực đối với các loài trên cạn và dưới nước, mà rừng là môi trường sống quan trọng.

Theo số liệu thống kê, 236 sinh vật thủy sinh được đưa vào danh sách nguy cấp, quý, hoặc hiếm. Và số lượng các loài động vật hoang dã đang bị đe dọa là 882, trong

đó có 418 loài động vật và 464 loài thực vật²⁸⁵. Chín loài được phân loại là nguy cấp trong giai đoạn 1992-1996 đã được xếp vào nhóm tuyệt chủng trong tự nhiên vào năm 2007. Số lượng các loài thủy sinh, đặc biệt là tôm và cá có giá trị kinh tế cao, cũng đã giảm xuống.

Ngoài những tổn thất do thay đổi sinh cảnh, Việt Nam cũng đang mất dần tính đa dạng sinh học do mua bán bất hợp pháp các sản phẩm động vật và thực vật²⁸⁶. Ví dụ, trong số 53 loài bị săn bắt hoặc đưa về Khu Bảo tồn thiên nhiên Bắc Hương Hóa, 14 loài đang bị đe dọa trên toàn cầu và 36 được bảo tồn trên toàn quốc.²⁸⁷ Sức mua tăng cao của người tiêu dùng châu Á dự kiến sẽ làm tăng nhu cầu đối với những gì được coi là sản phẩm sang trọng và đẳng cấp.²⁸⁸ Lợi nhuận cao, pháp luật không nghiêm và mạng lưới buôn bán có tổ chức khiến cho các hoạt động bất hợp pháp khó bị kiểm soát.

Việt Nam vừa là nước trung chuyển và vừa là điểm đến của các giao dịch mua bán động vật hoang dã. Kiểm tra việc tuân thủ Công ước CITES (Quyết định và Nghị quyết) đối với ba loài mục tiêu²⁸⁹

284 USAID 2013.

285 Sách đỏ Việt Nam 2007

286 USAID 2013.

287 USAID 2013.

288 Giao thông vận tải, như đã nêu trong Báo cáo USAID 2013.

289 WWF có một thẻ điểm kiểm tra xem các nước đang sử dụng các nguồn lực mà họ có sẵn để xử lý việc tuân thủ CITES như thế nào.

(hổ, voi và tê giác) ở Trung Quốc, Ai Cập, Thái Lan và Việt Nam, cho thấy chỉ riêng Việt Nam là thể hiện ít tiến bộ về tuân thủ và thực thi đối với việc buôn bán các bộ phận của hổ và tê giác. Đối với voi, những khía cạnh quan trọng về tính tuân thủ và thực thi pháp luật cần được tăng cường hơn nữa²⁹⁰.

Dịch vụ hệ sinh thái. Ngoài đa dạng sinh học và gỗ, rừng còn cung cấp dịch vụ môi trường và hệ sinh thái khác. Đóng góp của Việt Nam giúp giảm xói mòn và bồi lắng đất và tăng cường khả năng bảo vệ đất trong các lưu vực sông bằng đập thủy điện được công nhận rộng rãi²⁹¹.

Chính phủ đã ban hành các nghị định và đưa ra một cam kết mạnh mẽ để thực hiện các phương án chia sẻ lợi ích và chi trả cho các dịch vụ hệ sinh thái (Chi trả dịch vụ môi trường rừng - PFES). Những hành động này sẽ bù đắp cho các tỉnh và huyện quản lý đất mà mang lợi ích ở hạ lưu. Thể chế thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng dựa chủ yếu vào việc thiết lập quỹ bảo vệ phát triển rừng ở cấp trung ương và cấp tỉnh. Tổ chức thể chế để thực hiện PFES ở cấp tỉnh đã có và từ năm 2009 đến năm 2012, hệ thống này đã

có nguồn thu 85 triệu USD, trong đó 98% là từ các nhà máy thủy điện và các công ty cấp nước²⁹².

Đánh bắt cá và nuôi trồng thủy sản

Tài nguyên biển là nguồn chủ yếu tạo việc làm, sinh kế và thu nhập cho người dân. Trong giai đoạn 2000-2010, ngành thủy sản đã có tốc độ tăng trưởng 13,6%/năm về sản lượng và 10,4%/năm về giá trị. Sản lượng thủy sản năm 2010 ước tính đạt 5,2 triệu tấn, bao gồm có 2,5 triệu tấn từ đánh bắt hải sản và 2,7 triệu tấn từ nuôi trồng thủy sản. Năm 2012, ngành này đóng góp 4% GDP (bằng công nghiệp may mặc và dệt may) và 8% kim ngạch xuất khẩu hàng hóa. Gần 8 triệu người (9% dân số cả nước) sống dựa vào các hoạt động liên quan đến thủy sản làm nguồn thu nhập chính. Mặc dù kim ngạch xuất khẩu thủy sản hàng năm đã tăng và hiện ở mức trên 5 tỷ USD, hơn 2/3 sản lượng đánh bắt hoặc nuôi trồng đang được tiêu thụ trong nước. Nhu cầu tiêu thụ này đang tăng nhanh chóng, khi mà khoảng 50% người Việt sử dụng protein từ các sản phẩm thủy sản.

290 WWF 2012.

291 Một bảng hỏi đã được xây dựng và gửi đến các bên liên quan để tìm hiểu về tầm quan trọng của các thành phần trong hệ sinh thái có giá trị và phát hiện ra rằng rừng và lâm sản (đặc biệt là từ các khu rừng nguyên sinh) được xem là quan trọng, tiếp theo là kiểm soát thổ nhưỡng và xói lở đất.

292 Pham et al., 2013.

Năng suất đánh bắt trên biển đã giảm trong một thời gian dài, và dường như còn giảm mạnh hơn trong những năm gần đây. Có hơn 100.000 tàu cá cỡ nhỏ đánh bắt gần bờ (trong vòng sáu dặm tính từ bờ biển) và phần lớn số tàu thuyền này có công suất dưới 49 mã lực.

Chất lượng hải sản biển cũng đã giảm. Tỷ lệ những mẻ lưới gồm “cá tạp” và cá nhỏ ngày càng tăng. Cá tạp hiện nay chiếm khoảng 60% tổng sản lượng hải sản đánh bắt được, phần lớn được tiêu thụ trong nước hoặc dùng để sản xuất nước mắm hoặc thức ăn từ cá trong nuôi trồng thủy sản.

Vấn đề khai thác quá mức đặc biệt dễ thấy ở các khu vực gần bờ, là ngư trường của 85% đội tàu đánh cá trong nước và là nguồn sinh kế chính của các hộ gia đình nghèo hoặc cận nghèo ven biển.

Mặc dù không biết được chính xác trữ lượng hải sản, ngư dân tiếp tục đánh bắt nhiều mức cho phép, ảnh hưởng đến khả năng tái sinh và phục hồi. Một số ngư dân áp dụng biện pháp đánh bắt mang tính huỷ diệt trong khu vực cấm và trong thời kỳ sinh sản. Những nguyên

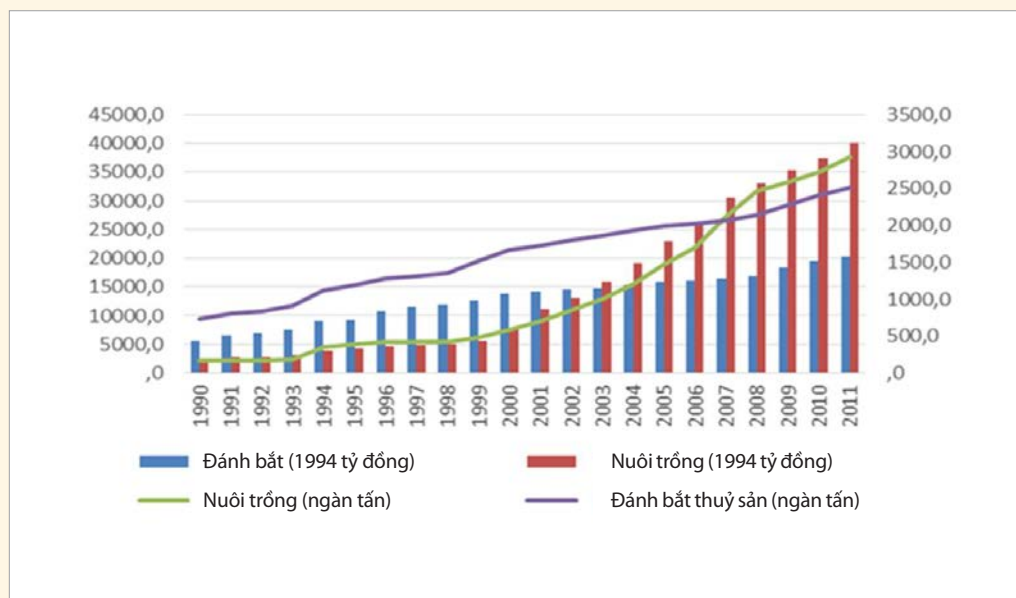
nhân, như: bản chất không chính thức (de facto) và mở cho mọi đối tượng của thủy sản Việt Nam, dữ liệu khan hiếm, thực thi phân vùng kém và phối hợp giữa các cấp còn hạn chế cần được khắc phục để chuyển đổi khai thác thủy sản thành một nguồn thu xanh.

Không giống như đánh bắt ven bờ, tốc độ phát triển của nuôi trồng thủy sản đã rất ấn tượng (Hình 5.3). Năm 2008, sản lượng nuôi trồng thủy sản của Việt Nam chiếm gần 5% tổng sản lượng toàn cầu, gấp hơn ba lần so với 10 năm trước đó và đứng thứ ba thế giới, sau Trung Quốc và Ấn Độ. Từ năm 2005, tôm đã được nuôi trong các hệ thống nuôi trồng thủy sản nước lợ, chiếm 98% sản lượng. Cá chiếm 99% sản lượng nuôi trồng thủy sản nước ngọt. Trong năm 2009, các tỉnh phía Nam từ Đà Nẵng đến Cà Mau chiếm 79% tổng diện tích nuôi trồng thủy sản của cả nước và 80% tổng sản lượng nuôi trồng thủy sản²⁹³. Phần lớn khu vực nuôi trồng thủy sản là ao nuôi tôm nước lợ (71% diện tích nuôi trồng thủy sản). Cá da trơn nước ngọt (Cá tra - Pangasius) chiếm 47% sản lượng nuôi trồng thủy sản²⁹⁴.

293 VASEP 2010. http://pubs.iclarm.net/resource_centre/WF_2776.pdf (xem vào tháng 5/2015).

294 http://pubs.iclarm.net/resource_centre/WF_2776.pdf (xem vào tháng 5/2015).

HÌNH 5.3. Vai trò nổi bật của nuôi trồng thủy sản trong nền kinh tế Việt Nam đòi hỏi phải phối hợp chặt chẽ, đầu tư an toàn sinh học và những nỗ lực để ngăn chặn ô nhiễm nguồn nước và sử dụng nước trong thủy sản



Nguồn: Các tác giả sử dụng số liệu của Tổng cục Thống kê.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN & PTNT) và các sở tại cấp tỉnh quản lý hoạt động nuôi trồng thủy sản. Bộ NN & PTNT có sáu trung tâm cấp vùng chịu trách nhiệm về an toàn thực phẩm và kiểm soát chất lượng, các trung tâm này thường xuyên tiến hành kiểm tra về các chất có hại. Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam (VASEP) cùng Hội Nghề cá Việt Nam (VINAFIS) cũng thúc đẩy sự phát triển của ngành thủy sản.

Hiện nay chưa có hệ thống xác nhận nguồn giống chất lượng và đảm bảo rằng

các biện pháp an toàn sinh học đầy đủ được thực hiện tại các trang trại. Hàng năm, dịch bệnh làm ảnh hưởng đến khoảng 30% đến 70% tổng số diện tích nuôi trồng thủy sản, làm giảm năng suất và khiến nhiều người nuôi trồng thủy sản bị thất bại hoàn toàn. Trong nuôi tôm, bệnh dịch chủ yếu là do giống tôm có chất lượng thấp và hoặc bị nhiễm bệnh. Nhưng nuôi tôm thâm canh phải sử dụng thuốc kháng sinh nhiều hơn. Tương tự, nuôi cá tra thâm canh làm cho tần suất mắc bệnh cao và điều này lại khiến người

nông dân áp dụng các phương pháp điều trị nhiều hơn.

Việc sử dụng kháng sinh và hóa chất đã làm ảnh hưởng đến uy tín của thủy sản Việt Nam tại các thị trường quốc tế. Ví dụ, ngành sản xuất cá da trơn (cá tra) đã vấp phải sự chỉ trích mạnh mẽ do gây ra các vấn đề về môi trường và an toàn thực phẩm. Trong khi các bằng chứng liên quan đến việc sử dụng các phương pháp điều trị cho các loại bệnh, dịch chưa rõ, thì các tác động của tình trạng phú dưỡng tại địa phương đã trở nên rõ ràng²⁹⁵. Người nuôi trồng thủy sản có đủ tiền để chi trả chi phí chữa bệnh; trong nuôi tôm, lợi nhuận thu được từ việc phá bỏ rừng ngập mặn để mở rộng sản xuất đặc biệt cao.

Theo dự báo toàn cầu đến năm 2030, tăng trưởng trong ngành thủy sản của Việt Nam, bao gồm cả nuôi trồng và đánh bắt thủy sản, chủ yếu là từ nuôi trồng thủy sản. Giả sử vẫn duy trì được thị phần trên thị trường thủy sản toàn cầu, sản lượng nuôi trồng thủy sản của Việt Nam sẽ tăng 41% và sản lượng đánh bắt hải sản tăng 10%. Để chuyển đổi từ ngành thủy sản đang bị phân tán và không bền vững sang sản xuất bền vững cần phải phối hợp chặt chẽ, đầu tư vào an toàn sinh học, cùng những nỗ lực ngăn chặn ô nhiễm nguồn nước, sử dụng nước trong sản xuất thủy sản.

Ô nhiễm môi trường

Ô nhiễm nước

Ô nhiễm nước trong nông nghiệp.

Ô nhiễm nước là một trong những vấn đề môi trường nghiêm trọng nhất. Một lượng lớn nước thải từ nuôi trồng thủy sản ở miền Nam đang đe dọa chất lượng nước của Đồng bằng sông Cửu Long. Các trang trại nuôi tôm của Việt Nam đều gây ô nhiễm các nguồn nước xung quanh và cũng bị ảnh hưởng xấu do chất lượng nước kém. Trong các hệ thống sản xuất tôm thâm canh, nông dân thường sử dụng một lượng lớn hóa chất và kháng sinh để giữ cho tôm - được thả ở mức độ quá dày - khỏe mạnh. Nước thải từ các ao nuôi tôm (cũng chứa một lượng lớn các chất thải hữu cơ), làm ô nhiễm các nguồn nước ngọt và các nguồn nước ven biển xung quanh. Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng, mức nhu cầu oxy sinh hóa (BOD), nhu cầu oxy hóa (COD) và tổng chất rắn lơ lửng (TSS) tăng lên cùng với giai đoạn phát triển cũng như với độ tuổi của các ao nuôi tôm.

Vừa qua tại nhiều địa phương ở Đồng bằng sông Cửu Long, tôm đã bị chết hàng loạt do ô nhiễm nước. Ví dụ, tại tỉnh Sóc Trăng bị thiệt hại đến trên 500 ha. Riêng tôm sú cũng bị thiệt hại hơn 30% vào tháng 2 và tháng 3 năm 2012.

295 FAO, 2014.

Tại tỉnh Trà Vinh, mới hơn 1 tháng mà tôm đã bị chết tại 600 ha trong tổng số 6.000 ha diện tích nuôi trồng thủy sản năm 2012 do dịch bệnh. Tại Cà Mau, hơn 20% trong số 3.500 ha diện tích nuôi trồng thủy sản đã bị dịch bệnh. Tại huyện Phú Tân và Đầm Dơi, tôm bị chết tại 50% diện tích thả nuôi²⁹⁶.

Nước thải đô thị. Những hạn chế trong việc quản lý chất lượng nước, đặc biệt là những tác động gây ô nhiễm do nước thải từ phân bón và hoá chất trong nông nghiệp, xảy ra ở một số vùng nông thôn.²⁹⁷ Nhưng nước thải đô thị là nguồn gây ô nhiễm nước lớn nhất ở nhiều nơi trong nước. Điều này có nghĩa là hiện nay và trong tương lai, vệ sinh môi trường và thu gom và xử lý nước thải sẽ là vấn đề quan trọng cần giải quyết để nâng cao chất lượng nước.

Nội dung tóm tắt về nước thải đô thị cho thấy chỉ một tỷ lệ rất nhỏ nước thải đô thị hiện đã được xử lý (10%) và một tỷ lệ còn nhỏ hơn (4%) bùn thải (bùn thải của nhà vệ sinh) được xử lý một cách an toàn (Hình 5.4). Vệ sinh kém gây ra chi phí xã hội và chi phí kinh tế lớn (Hộp 5.3). Các đoạn sông chảy qua các đô thị

ở Việt Nam đều bị ô nhiễm, nhiều nơi đã biến thành các kênh nước thải hay những con sông chết.

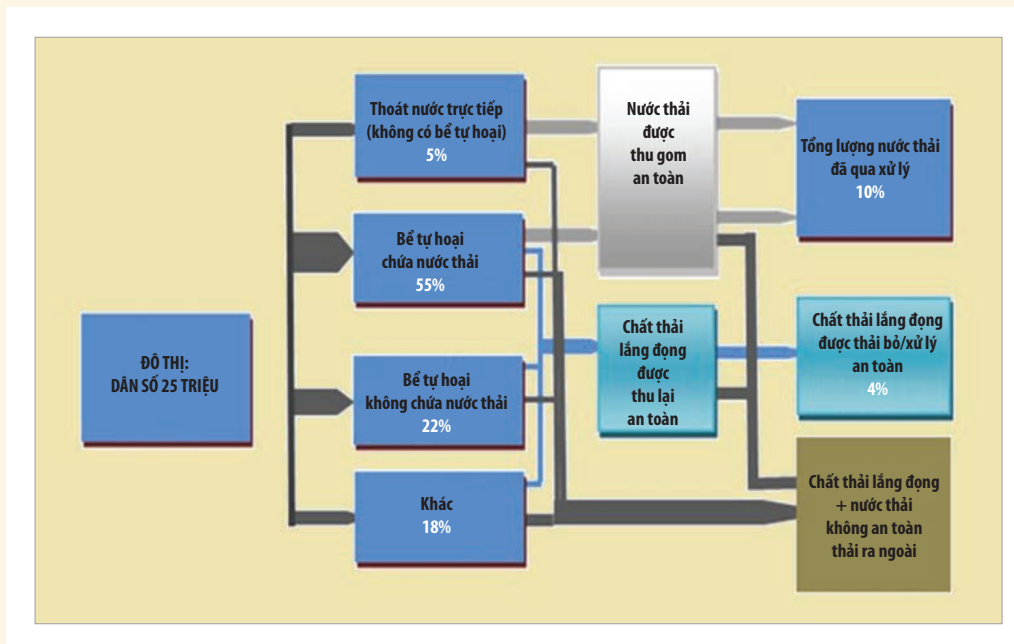
Việc thay đổi các quy định và tiêu chuẩn kể từ khi tiêu chuẩn đầu tiên được ban hành năm 1995 đã tạo ra sự không chắc chắn giữa các chính quyền địa phương trong việc thiết kế và thực hiện các dự án xử lý nước thải. Việc lựa chọn công nghệ xử lý có chi phí cao, phần lớn được tài trợ bằng vốn hỗ trợ phát triển chính thức, đồng thời xem nhẹ những công nghệ có chi phí thấp hơn đã ảnh hưởng mạnh hơn đến các tiêu chuẩn. Ví dụ, nhiều hệ thống thoát nước chỉ tập trung vào các thiết bị xử lý nước thải, trong khi lại bỏ qua hệ thống thu gom nước thải. Chỉ có tại Hải Phòng là bể tự hoại thường xuyên được hút. Dưới 50% các bệnh viện có hệ thống xử lý nước thải đạt yêu cầu.

Mức giá nước còn thấp (làm hạn chế hợp tác đối tác công-tư và tự bỏ vốn đầu tư của các công ty cấp nước và xử lý nước thải) đã khiến cho khả năng xã hội hoá trong hoạt động xử lý nước thải còn rất hạn chế. Nguyên nhân cũng là do thiếu một hệ thống quy định có hiệu quả đối với hoạt động đầu tư tư nhân.

296 Bộ TN&MT, 2012. Báo cáo môi trường quốc gia, 2012.

297 Các công trình thủy lợi lớn do các công ty nhà nước về quản lý công trình thủy nông (IDMC) quản lý, có nguồn thu bao gồm hỗ trợ do ngân sách nhà nước phân bổ và tiền thu phí sử dụng nước của các đơn vị công nghiệp và các khu đô thị. Kể từ năm 2008, hầu hết nông dân đã được miễn thủy lợi phí đối với những dịch vụ do các IDMC cung cấp. Biện pháp này đã được áp dụng để nâng cao phúc lợi của nông dân, nhưng đã làm giảm trách nhiệm giải trình của IDMC trước các tổ chức sử dụng nước ở địa phương.

HÌNH 5.4. Xử lý nước thải cần các giải pháp chi phí thấp, chắc chắn về pháp lý và biện pháp khuyến khích thị trường



HỘP 5.3. Chi phí của tình trạng vệ sinh môi trường kém

Tiêu chảy là bệnh liên quan đến vệ sinh môi trường trong hầu hết ca bệnh, với 7,05 trường hợp/năm, với chi phí kinh tế cao (Bảng 5.2).²⁹⁸ Chi phí kinh tế của việc điều trị cho bệnh nhân có thể được ước tính bằng cách sử dụng chi phí trung bình 4,5 USD cho mỗi trường hợp mắc bệnh lây qua đường nước, với tổng chi phí 31,7 triệu USD. Tiêu chảy cũng là nguyên nhân chính gây tử vong do vệ sinh môi trường và vệ sinh cá nhân kém, chiếm khoảng 4.600 ca tử vong mỗi năm. Những bệnh có liên quan đến suy dinh dưỡng, chẳng hạn như nhiễm trùng đường hô hấp dưới, được ước tính gây ra hơn

298 World Bank. 2008.

1.500 ca tử vong mỗi năm và nguyên nhân là do vệ sinh môi trường kém. Tiếp theo là sốt rét với 600 ca tử vong/năm.

BẢNG 5.2. Chi phí ước tính của các tác động liên quan đến vệ sinh kém là 780 triệu USD

Nội dung	Chi phí (triệu USD)
Ô nhiễm và suy thoái môi trường	5.800 (5,5% do NHTG công bố)
Tác động của vệ sinh môi trường kém (*)	780
Các bệnh liên quan đến nước	262
Tác động đến nguồn nước	287
Sử dụng đất	119
Tổn thất phúc lợi khác	43
Du lịch	69
Lưu ý: DGP (2013)	171.000

Chú thích: (*) NHTG (2008) trong Thang et al.

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ nhiều nguồn có liên quan khác nhau.

Ô nhiễm nước thải công nghiệp. Chất thải công nghiệp làm nguồn nước bị ô nhiễm nặng nề. Các khu công nghiệp xả khoảng 1 triệu mét khối nước thải chưa qua xử lý mỗi ngày trực tiếp vào những nơi thu nhận nước, bằng khoảng 70% tổng số thải nước thải công nghiệp của cả nước. Mức độ ô nhiễm cao có tác động nghiêm trọng đối với sức khỏe con người và hệ sinh thái tự nhiên. Điều này cũng đang kìm hãm sự phát triển đô thị, tính bền vững và khả năng phát triển trong

tương lai của ngành công nghiệp và nông nghiệp.

Một trong những hạn chế của hệ thống quản lý nhà nước tại Việt Nam là chính sách thúc đẩy tăng trưởng công nghiệp mà không tính đến ô nhiễm môi trường. Một hạn chế nữa là nguồn nhân lực và kinh phí cho giám sát môi trường còn ít. Hậu quả có thể thấy rõ trong việc thực thi quy định không đầy đủ do tham nhũng và không đủ nguồn lực. Ngoài ra, chế tài xử phạt còn thấp đối với những hành vi

vi phạm và ít thông tin được công bố về ô nhiễm công nghiệp.

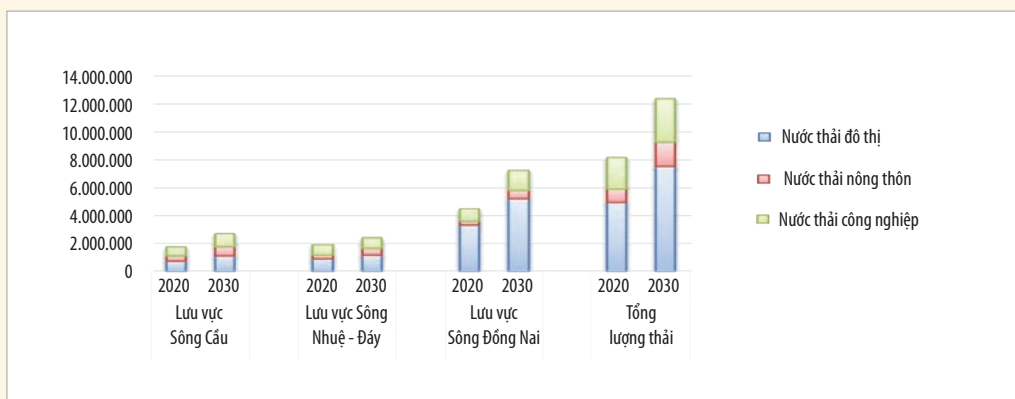
Hai lưu vực sông bị ô nhiễm nặng nhất là sông Nhuệ - sông Đáy ở miền Bắc và sông Đồng Nai ở miền Nam đi qua những tỉnh được công nghiệp hóa mạnh nhất. Trong 15 năm tới, nước thải đô thị dự kiến sẽ chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng lượng nước thải (khoảng 60%). Tiếp theo là nước thải công nghiệp (25-28%) và nước thải nông thôn (12-15%) (Hình 5.5). Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên hợp quốc (FAO) ước tính chi phí toàn cầu để xử lý nước dao động trong khoảng từ 1 đến 1,5 USD/m³. Điều này có nghĩa chi phí của Việt Nam sẽ từ 12,4 đến 18,6 triệu USD/ngày vào năm 2030 nếu không có các biện pháp xử lý. Trong các

khu kinh tế trọng điểm ở phía Nam của Việt Nam, ước tính chi phí năm 2010 là 867 triệu USD.

Ô nhiễm không khí

Nhu cầu tiêu thụ năng lượng nhiên liệu hóa thạch trong công nghiệp và các nhà máy điện đốt than ở miền Bắc Việt Nam (được phân tích chi tiết hơn ở phần dưới) đang làm tăng ô nhiễm không khí. Ảnh vệ tinh cho thấy, nồng độ bụi mịn (PM2.5) ở Hà Nội rất cao, gần bằng mức ô nhiễm ở Trung Quốc và gấp nhiều lần khuyến cáo của WHO. Một số nơi có nồng độ bụi rất cao là khu vực đô thị và khu công nghiệp (Hình 5.6). Các nguồn chính gây ô nhiễm bụi mịn PM2.5 là sử dụng (đốt cháy) nhiên liệu trong công nghiệp, ngưng tụ

HÌNH 5.5. Nước thải xả vào lưu vực sông Cầu, sông Nhuệ - Đáy và sông Đồng Nai



Nguồn: Thăng 2015.

bụi đường giao thông, phát thải từ việc sử dụng than và sinh khối (đốt vỏ trấu để nấu ăn và sưởi ấm) và đốt phế thải của đồng ruộng trong mùa thu hoạch.

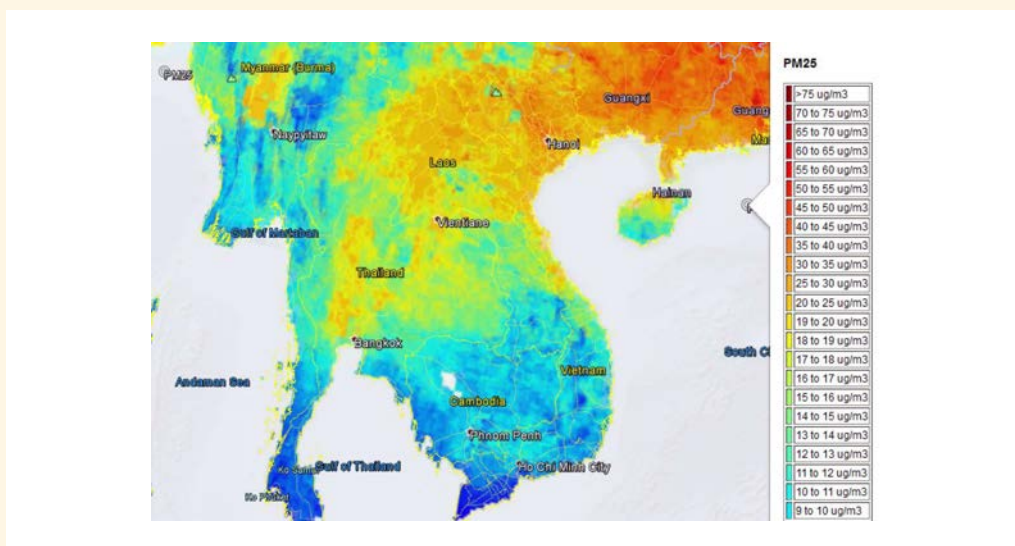
Các vấn đề môi trường liên quốc gia/ô nhiễm xuyên biên giới

Trong số 2.360 con sông của Việt Nam, có nhiều sông dài trên 10 km, phần lớn từ bên ngoài chảy vào khiến vấn đề môi trường liên quốc gia/ô nhiễm xuyên biên giới càng làm cho các vấn đề liên quan đến môi trường thêm phức tạp. Các vấn đề môi trường liên quốc gia bao gồm ô nhiễm trên các con sông liên quốc gia, ô

nhiễm không khí và ô nhiễm môi trường nước do tràn dầu, rác thải biển, vận chuyển các chất độc hại, phá dỡ tàu cũ và sinh vật ngoại lai xâm hại.

Hàng năm, vùng nước ven bờ cửa Ba Lạt (Nam Định) đang tiếp nhận 37,3 tỷ m³ nước thải từ sông Hồng khoảng, trong đó có đến 232.000 tấn BOD, 353.000 tấn COD, 31.000 tấn nitơ, hơn 7.000 tấn photpho và 29 triệu tấn TSS (chất thải hữu cơ), hơn 4.000 tấn kim loại nặng, 210.000 thuốc trừ sâu, 343 tấn phân hóa học và hơn 13.000 tấn dầu mỡ. Chất thải này không chỉ từ các cơ sở sản xuất công, nông nghiệp, thương mại, đô thị của Việt Nam,

HÌNH 5.6. Nồng độ bụi mịn, do sản xuất công nghiệp và các nhà máy điện đốt than ở phía bắc, đang gần bằng mức của Trung Quốc



Nguồn: Các tác giả sử dụng số liệu sẵn có.

mà còn từ các lưu vực sông nằm trên lãnh thổ nước ngoài.

Một loạt các vụ dầu tràn trên Vịnh Bắc Bộ gây lo ngại lớn trong việc ngăn chặn, kiểm soát ô nhiễm môi trường xuyên biên giới. Năm 1987 đến 1997 có 89 vụ tràn dầu, năm 1997 đến 2010 có thêm 50 vụ tràn dầu trên biển²⁹⁹.

Tình hình này đặt ra yêu cầu Việt Nam cần tăng cường hợp tác giữa các nước trong khu vực và các tổ chức quốc tế để quản lý tốt hơn vấn đề môi trường liên quốc gia.

2.2. Tác động của biến đổi khí hậu

Việt Nam có rủi ro cao và ngày càng tăng đối với tác động đang dần dần khởi phát liên quan với nước biển dâng, đại dương ấm lên và quá trình axit hóa tăng nhanh, bên cạnh những tác động đột ngột khởi phát liên quan đến bão nhiệt đới và cực trị về nhiệt độ tăng nhanh³⁰⁰. Ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy, thay đổi khí hậu đã xảy ra ở Việt Nam và cường độ sẽ tăng trong những thập kỷ tới. Ảnh hưởng của những biến đổi dự kiến được tóm tắt trong Bảng 5.3.

BẢNG 5.3. Việt Nam có rủi ro cao và ngày càng tăng đối với tác động của biến đổi khí hậu đang dần dần khởi phát

Tác động dự kiến của BĐKH	Vùng nhạy cảm, dễ tổn thương	Hậu quả chính	Cộng đồng dễ bị tổn thương
Tăng nhiệt độ 2,3°C vào năm 2100	Vùng núi: Đông Bắc, Tây Bắc và Bắc Trung Bộ; Đồng bằng Bắc Bộ	Giảm tính thống nhất của hệ sinh thái tự nhiên; một số tiểu ngành nông nghiệp sẽ bị ảnh hưởng	Nông dân nghèo; Các dân tộc thiểu số, người già, trẻ em, phụ nữ
Nước biển dâng cao khoảng 3 cm trong một thập niên	Dải ven biển: ĐB Bắc Bộ, ĐB sông Cửu Long, duyên hải Trung Bộ; Hải đảo;	Xâm nhập mặn, mất đất, tác động đến nông nghiệp, các sự kiện thời tiết cực đoan (nước biển dâng do bão) ngày càng có cường độ lớn hơn;	Dân cư ven biển, nhất là nông dân nghèo, ngư dân; Người già, phụ nữ, trẻ em;

299 Trung tâm Nghiên cứu biến đổi toàn cầu, 2015. Vấn đề môi trường xuyên biên giới tại Đông Nam Á trong bối cảnh hội nhập vùng.

300 World Bank 2013.

Tác động dự kiến của BĐKH	Vùng nhạy cảm, dễ tổn thương	Hậu quả chính	Cộng đồng dễ bị tổn thương
Tính mùa của lượng mưa ngày càng rõ ràng: mùa mưa có nhiều mưa hơn và mùa khô ít mưa hơn	Dải ven biển: ĐB Bắc Bộ, ĐB sông Cửu Long, duyên hải Trung Bộ; Vùng núi: Tây Bắc, Đông Bắc, Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên; Nam Trung Bộ và Trung du phía Bắc;	Tác động đến nông nghiệp; nhiều thách thức lớn hơn đối với quản lý tài nguyên nước (đặc biệt là vào mùa khô);	Dân cư ven biển; Dân cư miền núi, nhất là dân tộc thiểu số; Người già, phụ nữ, trẻ em;
Tăng tổng lượng mưa	Dải ven biển: ĐB Bắc Bộ, ĐB sông Cửu Long, duyên hải Trung Bộ;	Tác động đến nông nghiệp, thoát nước đô thị;	Dân cư ven biển, nhất là ngư dân; Người già, phụ nữ, trẻ em;
<i>Các hiện tượng khí hậu cực đoan phổ biến và cực đoan hơn</i>	Duyên hải miền Trung; Miền núi phía Bắc và trung du Bắc Bộ;	Nhiều tác động tiềm ẩn hơn về kinh tế (đặc biệt đối với các nhóm dễ bị tổn thương) và tổn thất về người;	Nông dân, nhất là miền núi phía Bắc và miền Trung; Người già, phụ nữ, trẻ em;

Nguồn: Các tác giả điều chỉnh theo Báo cáo của NHTG năm 2010 và Báo cáo của Bộ TN&MT năm 2008.

Những cực trị về nhiệt độ bất thường và chưa từng có³⁰¹ dự báo sẽ leo thang với các sự kiện nhiệt độ khắc nghiệt, thường xuyên vượt quá khung dao động nhiệt độ trong quá khứ. Xu hướng cho thấy nhiệt độ trung bình ở Việt Nam gia tăng vào khoảng 0,26°C mỗi thập kỷ kể từ năm 1971³⁰², tức là tăng hơn gấp đôi so với mức trung bình toàn cầu vào khoảng 0,13°C mỗi thập kỷ trong giai đoạn 1956–2005³⁰³.

Kịch bản biến đổi khí hậu chính thức (do Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng) cho đến cuối thế kỷ dự kiến nhiệt độ trung bình toàn cầu hàng năm sẽ tăng từ 0,6 đến 1,2°C vào năm 2040 (tùy theo vị trí) so với mức trung bình trong giai đoạn 1980–1999, và từ 1,1–1,9°C lên đến 2,1–3,6°C vào năm 2100³⁰⁴. Theo kịch bản thứ hai, cực trị về nhiệt độ, mà hiện nay hầu như chưa có, sẽ xảy ra ở gần 60–70% tổng diện tích

301 Được xác định bằng cách sử dụng các ngưỡng đánh giá dựa trên những biến thiên trong quá khứ của khí hậu tại địa phương hiện nay. Cực trị về nhiệt độ bất thường định nghĩa là sự kiện ba sigma. Cực trị về nhiệt độ chưa từng được dự báo được định nghĩa là sự kiện năm sigma.

302 Nguyen et al. 2013.

303 IPCC 2007.

304 MONRE 2012.

đất vào mùa hè. Cực trị về nhiệt độ chưa từng có sẽ ảnh hưởng lên đến 30-40% diện tích đất vào mùa hè ở Bắc bán cầu.

Tần suất các cơn bão mạnh và mưa lớn liên quan đến bão dự kiến sẽ gia tăng ở Việt Nam. Những thay đổi về lượng mưa hàng năm quan sát được là không đáng kể so với giai đoạn 1958-2007, với lượng mưa khác nhau giữa các vùng. Lượng mưa hàng năm giảm ở miền Bắc Việt Nam, nhưng tăng ở khu vực phía Nam³⁰⁵. Những dự báo theo mô hình gần đây nhất cho thấy cường độ và tần suất của các trận mưa lớn sẽ tăng đáng kể³⁰⁶. Ngoài ra, kịch bản của Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN & MT) dự báo tổng lượng mưa hàng năm tăng từ 0,5% ở Tây Nguyên và 0,6% trong khu vực phía Nam đến trên 3% ở các vùng Bắc Trung Bộ và Đồng bằng Bắc Bộ vào năm 2040³⁰⁷. Sự biến thiên theo mùa dự kiến sẽ tăng: trong mùa mưa, dự báo lượng mưa sẽ gia tăng 5-14% ở miền Nam Việt Nam.

Đối với khu vực Đông Nam Á, số lượng tối đa của những ngày khô liên tiếp (thước đo mức độ hạn hán) dự kiến cũng sẽ tăng, cho thấy lượng mưa cực đoan tối thiểu và tối đa có thể sẽ lớn hơn.

Cường độ và tốc độ gió tối đa của các cơn bão nhiệt đới đổ bộ vào Việt Nam

được dự báo sẽ tăng đáng kể. Tốc độ gió trên bề mặt tối đa trong các trận bão nhiệt đới dự kiến sẽ tăng 7-18% đối với một mức tăng nhiệt độ khoảng 3,5°C so với mức tiền công nghiệp tại các lưu vực Tây Bắc Thái Bình Dương. Nhưng, trung tâm của hoạt động dự kiến sẽ dịch chuyển về phía Bắc và phía Đông³⁰⁸. Tốc độ gió tối đa của các cơn bão nhiệt đới đổ bộ được dự kiến tăng 6% trên vùng đất liền của Đông Nam Á, mặc dù được kết hợp với mức giảm 35% về số lượng các cơn bão đổ bộ vào đất liền³⁰⁹. Khi nhiệt độ bề mặt biển tăng lên, mưa liên quan đến bão nhiệt đới dự kiến sẽ tăng đến một phần ba, cho thấy rủi ro ngập lụt ở vùng trũng và vùng ven biển sẽ cao hơn.

Dự báo cho thấy, nước biển dâng mạnh trong những thập kỷ sắp tới tại Việt Nam sẽ làm trầm trọng thêm các tác động đến những cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng. Ví dụ, tỷ lệ xói lở đất ở xã Nam Hải Thịnh tại Đồng bằng sông Hồng đã tăng 34% trong giai đoạn 1965-1995 (và sau đó tăng thêm 12% trong giai đoạn 1995-2005), do tác động trực tiếp của nước biển dâng³¹⁰. Vào giữa thế kỷ, mực nước biển có khả năng cao hơn 28-33 cm so với mực nước trong giai đoạn 1980-1999³¹¹. Càng gần đường

305 MONRE 2012.

306 World Bank 2013.

307 MONRE 2012.

308 Murakami et al. 2012.

309 Murakami et al. 2012.

310 Duc et al. 2012.

311 MONRE 2012.

xích đạo, mực nước biển dâng dọc theo bờ biển dự kiến vào cuối thế kỷ 21 so với các năm 1986-2005 dự báo sẽ cao hơn so với mức trung bình toàn cầu khoảng 10-15%.

Quá trình tự nhiên khiến cho các vùng đồng bằng có nguy cơ sụt lún đất. Các hoạt động của con người như tiêu nước, khai thác nước ngầm làm nguy cơ sụt lún đất càng thêm nghiêm trọng, tăng khả năng ngập lụt vùng ven biển. Mức sụt lún do con người tạo ở Đồng bằng sông Cửu Long là 6 mm/năm³¹². Diện tích rừng ngập mặn dự kiến bị mất do nước biển dâng và hoạt động của con người, gây ra tình trạng xói lở bờ biển, là một vấn đề quan trọng và có khả năng tăng tốc độ xói lở bờ biển.

BĐKH sẽ làm tăng mạnh xâm nhập mặn ở vùng ven biển. Như được mô tả trong Kế hoạch Đồng bằng sông Cửu Long (Hình 5.10), xâm nhập mặn đã xảy ra trong mùa khô, làm giảm năng suất cây trồng đáng kể. Với ranh giới giữa nước mặn và nước lợ không cố định, Đồng bằng này đặc biệt dễ bị xâm nhập mặn ngày càng nhiều kết hợp với nước biển dâng. Tổng diện tích bị ảnh hưởng do xâm nhập mặn ở Đồng bằng sông Cửu Long, với mật độ trên 4 g/l, sẽ tăng từ 1.303.000 ha lên đến 1.723.000 ha nếu biển dâng cao 30 cm³¹³.

Tác động tiềm ẩn đến các ngành và vùng trọng điểm

Do sự tác động của BĐKH đến Việt Nam trên nhiều phương diện, những tác động kinh tế và xã hội có thể sẽ rất lớn và trên quy mô rộng, với một số nhóm dễ bị tổn thương có nguy cơ rất cao (xem Bảng 5.3).

Nông nghiệp. BĐKH dự báo sẽ ảnh hưởng tới sản xuất nông nghiệp theo nhiều cách khác nhau. Ví dụ, đất trồng lúa sẽ giảm mạnh. Nhiều mối quan tâm đã tập trung vào những tác động tiềm ẩn của thay đổi về nhiệt độ đến năng suất lúa. Bất kỳ đánh giá nào về BĐKH đến nông nghiệp đều phải xem xét những thay đổi về sử dụng đất do nhiễm mặn và ngập lụt. Nhưng không phải tất cả các kết quả đều tiêu cực. Nhiệt độ cao hơn và lượng mưa thay đổi có thể cho phép trồng một số loại cây ở những nơi mà trước đây không thể trồng được.

BĐKH và nước biển dâng sẽ ảnh hưởng đến năng suất và sản lượng những cây trồng chính như lúa, ngô, sắn, mía, cà phê (Bảng 5.4). Đối với cây lúa, tỷ lệ giảm sản lượng cao nhất là khoảng 12% tại Đồng bằng sông Cửu Long và 24% ở Đồng bằng sông Hồng. Ở Đồng bằng sông Cửu Long, nước biển dâng 30 cm vào năm 2050 sẽ làm

312 Syvitski et al. 2009.

313 World Bank 2010.

mất 193.000 ha lúa do ngập lụt. Khoảng 294.000 ha sẽ bị mất do xâm nhập mặn, nếu không có biện pháp thích ứng trong cả

hai trường hợp. Diện tích lúa bị mất sẽ làm giảm sản lượng gạo khoảng 2,6 triệu tấn/năm, tính theo năng suất hiện hành.

BẢNG 5.4. Biến đổi khí hậu và nước biển dâng sẽ ảnh hưởng đến năng suất và sản lượng những cây trồng chính

Vùng sinh thái nông nghiệp/ Lưu vực sông	Tác động tiềm tàng của BĐKH trong trường hợp không thích ứng
Tây Bắc	Năng suất lúa giảm từ 11,1% đến 28,2%, năng suất các cây trồng khác giảm từ 5,9% đến 23,5%. Nói chung kịch bản Khô hạn làm giảm năng suất nhiều hơn so với kịch bản Mưa ẩm. Năng suất giảm ít nhất theo kịch bản của Bộ TN&MT.
Đông Bắc	Năng suất lúa giảm từ 4,4% đến 39,6%, năng suất các cây trồng khác giảm từ 2,7% đến 38,3%. Năng suất giảm nhiều nhất có thể ở cả kịch bản Khô hạn lẫn kịch bản Mưa ẩm tùy theo loại cây trồng. Năng suất giảm ít nhất theo kịch bản của Bộ TN&MT.
Đồng bằng sông Hồng	Năng suất lúa giảm từ 7,2% đến 32,6%, năng suất các cây trồng khác giảm từ 4,1% đến 32,9%. Năng suất giảm nhiều nhất có thể ở cả kịch bản Khô hạn lẫn kịch bản Mưa ẩm tùy theo loại cây trồng. Năng suất giảm ít nhất theo kịch bản của Bộ TN&MT.
Duyên hải Bắc Trung bộ	Năng suất lúa giảm từ 7,2% đến 32,6%, năng suất các cây trồng khác giảm từ 4,1% đến 32,9%. Năng suất giảm nhiều nhất có thể ở cả kịch bản Khô hạn lẫn kịch bản Mưa ẩm tùy theo loại cây trồng. Năng suất giảm ít nhất theo kịch bản của Bộ TN&MT.
Duyên hải Nam Trung Bộ	Năng suất lúa giảm từ 8,4% đến 27%, năng suất các cây trồng khác giảm từ 4% đến 20,9%. Nói chung kịch bản Khô hạn làm giảm năng suất nhiều hơn so với kịch bản Mưa ẩm. Năng suất giảm ít nhất theo kịch bản của Bộ TN&MT.
Tây Nguyên	Năng suất lúa giảm từ 11,1% đến 42%, năng suất các cây trồng khác giảm từ 7,5% đến 45,8%. Năng suất giảm nhiều nhất có thể ở cả kịch bản Khô hạn lẫn kịch bản Mưa ẩm tùy theo loại cây trồng. Năng suất giảm ít nhất theo kịch bản của Bộ TN&MT.
Đông Nam Bộ	Năng suất lúa tăng 4,3% trong kịch bản Khô hạn còn lại là giống nhau trong kịch bản Mưa ẩm và giảm 8,8% theo kịch bản của Bộ TN&MT. Năng suất các cây trồng khác giảm từ 3% đến 22,7%. Năng suất giảm nhiều nhất có thể ở bất kỳ kịch bản nào trong 3 kịch bản, tùy theo vào loại cây trồng.
Đồng bằng sông Cửu Long	Năng suất lúa giảm từ 6,3% đến 12%, năng suất các cây trồng khác giảm từ 3,4% đến 26,5%. Năng suất giảm nhiều nhất có thể ở bất kỳ kịch bản nào trong 3 kịch bản, tùy theo loại cây trồng.

Chú ý: Khi xem xét sự khác nhau trong các dự báo do những GCM khác nhau, việc chọn các kịch bản khí hậu dựa trên bảng xếp hạng của GCM với mức độ chi tiết về địa lý đầy đủ theo chỉ số độ ẩm khí hậu (CMI) trong các kịch bản phát thải IPCC SRES A2. Có 14 GCM đáp ứng các tiêu chí để được xem xét. Kịch bản khô hạn nhất (IPSL-CM4) và mưa nhiều nhất (GISS-ER) được sử dụng làm kịch bản khô hạn và kịch bản mưa nhiều. Ngoài ra, dự báo khí hậu của Bộ TN&MT về kịch bản phát thải trung bình cũng đã được đưa vào để đại diện cho mức độ trung bình của phân bố GCM về chỉ số độ ẩm khí hậu.

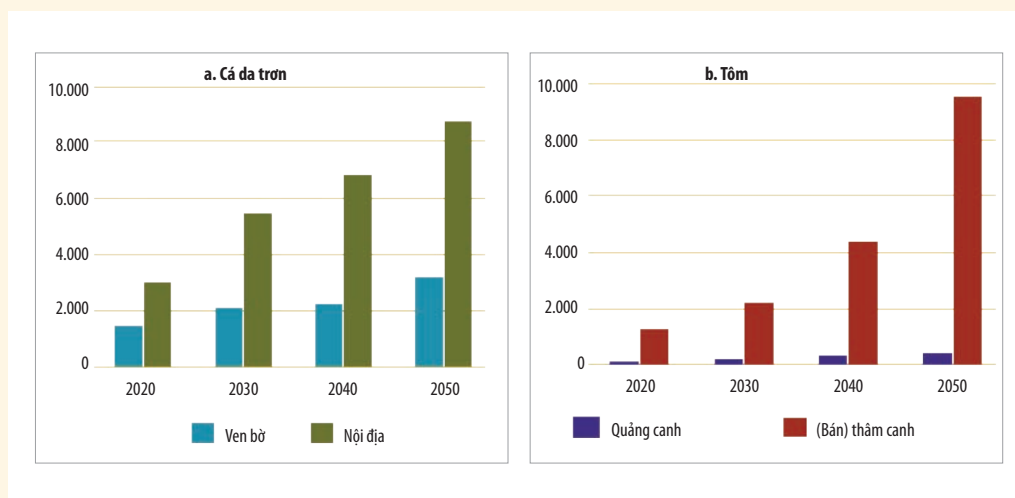
Nguồn: NHTG 2010.

Nuôi trồng thủy sản. Nuôi trồng thủy sản tại Đồng bằng sông Cửu Long có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với việc làm và thu nhập cho người dân nông thôn. Nhiệt độ cao hơn, tần suất bão lớn hơn, mực nước biển dâng cao, và các tác động khác của BĐKH có thể sẽ ảnh hưởng đến hoạt động sinh lý của cá, hệ sinh thái, và nuôi trồng thủy sản. Một số loài cá, như cá da trơn, có thể lớn nhanh hơn trong nhiệt độ cao hơn. Nhưng, chúng cũng có thể dễ bị nhiễm bệnh hơn. Những tác động chính của BĐKH đến nuôi trồng thủy sản có thể là do khả năng ngập lụt và nhiễm mặn nghiêm trọng hơn. Những

trang trại nuôi tôm quy mô vừa và lớn có thể phải trả thêm tiền bơm nước để duy trì mực nước và độ mặn. Ngành này đòi hỏi vốn lớn và phát triển nhanh chóng, do đó hoạt động thích ứng có thể do các chủ trang trại tự quyết định và tự chi trả. Tổng chi phí thích ứng ước tính khoảng 130 triệu USD/năm trong giai đoạn 2010-50, tương đương với 2,4% tổng chi phí (Hình 5.7).

Thủy sản, đặc biệt là thủy sản rạn san hô, dự kiến sẽ bị ảnh hưởng bởi tác động của nước biển dâng, đại dương ấm lên và axit hóa đại dương. Tiềm năng đánh bắt tối đa trong vùng biển của Việt Nam

HÌNH 5.7. Tác động khi có các giải pháp thích ứng đến nuôi trồng thủy sản - gia tăng ngập lụt và xâm nhập mặn - ảnh hưởng đến nguồn lao động và thu nhập quan trọng tại nông thôn



Nguồn: ICLARM.

được dự báo giảm 16%³¹⁴. Đối với mỗi 100 cm nước biển dâng, Việt Nam dự kiến sẽ mất 8.533 km² đầm lầy nước ngọt (chiếm 65%)³¹⁵. Những vùng đầm lầy này phục vụ cuộc sống của con người thông qua việc:

- Cung cấp gỗ, củi, than
- Điều hoà lũ lụt, bão, xói mòn và xâm nhập mặn.
- Cung cấp đa dạng sinh học và sinh cảnh cho các loài cá thương phẩm phối giống và đẻ trứng.
- Giúp xây dựng văn hóa giải trí và thẩm mỹ.

Các thành phố. Cường độ bão nhiệt đới, nước biển dâng, ngập lụt ven biển ngày càng nghiêm trọng dự báo sẽ ảnh hưởng đến các thành phố ven biển, nơi dân số và các tài sản bị ảnh hưởng bởi rủi ro ĐBKH ngày càng gia tăng. Tốc độ tăng trưởng đô thị cao, kết hợp với nhà ở đô thị chưa đủ, làm các khu dân cư không chính thức ngày càng mở rộng. Dự kiến Thành phố Hồ Chí Minh sẽ đặc biệt rủi ro trước nguy cơ này. Một nghiên cứu định lượng về rủi ro ngập lụt trên toàn thành phố hiện nay và trong tương lai dự báo 60% các khu vực đã được phát triển sẽ bị ảnh hưởng khi nước biển dâng 100 cm³¹⁶. Nếu không có các biện pháp thích ứng, quy hoạch phát triển đô thị đến năm 2025 làm tăng rủi ro của TP HCM về

nước biển dâng thêm 17%. Ngập lụt kết hợp với nước biển dâng và nước biển dâng do bão gây ra rủi ro rất lớn cho các khu dân cư không chính thức, nơi mà 41% dân số đô thị sống vào năm 2005³¹⁷. Việc thiếu hệ thống tiêu thoát nước và hư hỏng các công trình vệ sinh và nước sạch sẽ gây ra những vấn đề về sức khỏe trong các khu dân cư này.

Y tế. Tác động tiêu cực đến sức khỏe con người bao gồm các bệnh do nước và sinh vật gây ra (như sốt rét, sốt xuất huyết, viêm não và tiêu chảy) và đặc biệt rõ rệt ở các khu vực kém phát triển, đông dân cư và nghèo đói³¹⁸. Ngập lụt làm tăng rủi ro và cũng gắn với những nguy cơ trước mắt, chẳng hạn như: chết đuối và gián đoạn các dịch vụ vệ sinh môi trường và y tế do kết cấu hạ tầng bị hư hỏng³¹⁹. Tại các thành phố cũng có thể thấy ảnh hưởng của cực trị về nhiệt độ. Nhiệt độ cao có thể gây ra nhiều bệnh tật cho con người và tử vong, đặc biệt là trong số những người cao tuổi, ngày càng tăng. Tăng nước ngầm ven biển cung cấp cho người dân sống ở các khu vực ven biển nguồn tài nguyên nước; uống nước muối ô nhiễm có thể có những tác động bất lợi về sức khỏe³²⁰. Những vấn đề về sức khỏe có thể xảy ra bao gồm huyết áp cao và các điều kiện khác liên quan đến rủi ro xâm nhập mặn ngày càng tăng

314 Cheung et al. 2010.

315 Blankespoor et al. 2012.

316 Không bao gồm tác động của sụt lún, do bị thiếu dữ liệu; Storch và Downs 2011.

317 UN-HABITAT 2007.

318 Coker et al. 2011.

319 Schatz 2008.

320 Vineis et al. 2012.

thông qua tắm, ăn uống và nấu ăn. Chúng bao gồm: sẩy thai³²¹, bệnh ngoài da, nhiễm trùng hô hấp cấp tính và bệnh tiêu chảy³²².

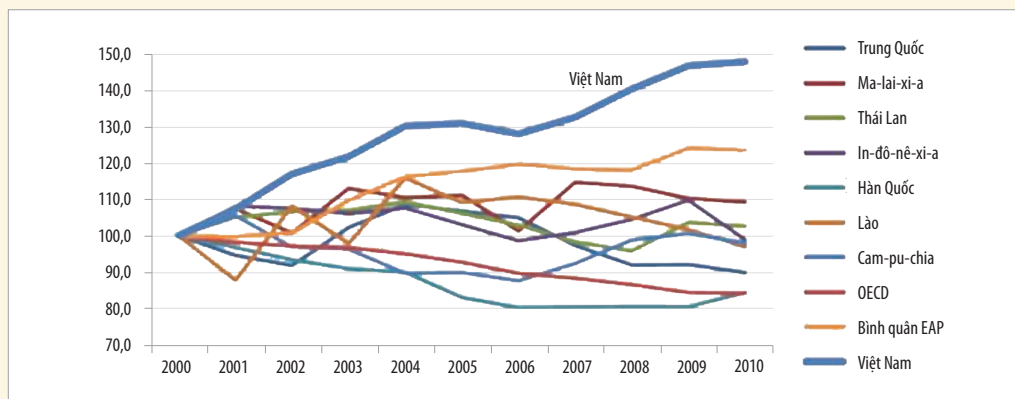
Kết cấu hạ tầng. Biến đổi khí hậu, đặc biệt là nước biển dâng, nhiệt độ tăng, thay đổi khí hậu và thiên tai ngày càng khốc liệt, sẽ gây rủi ro cao cho một số tài sản kết cấu hạ tầng quan trọng của Việt Nam, đặc biệt là mạng lưới giao thông và nhà máy và thiết bị điện gần bờ biển, vì không được thiết kế có tính đến các yếu tố BĐKH.

2.3. Phát thải khí nhà kính

Từ năm 2000 đến 2010, lượng khí thải nhà kính của Việt Nam đã tăng nhanh nhất trong trong khu vực (Hình 5.8). Tổng

lượng khí thải và mức khí thải bình quân đầu người đã tăng gấp ba, trong khi cường độ carbon trên GDP tăng 48%. Tính theo cả ba thước đo, tốc độ tăng của Việt Nam đều thuộc nhóm nước cao nhất trên thế giới. Việt Nam được xếp hạng cao hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực, bao gồm cả Trung Quốc, Ma-lai-xi-a, Thái Lan, In-đô-nê-xi-a, Campuchia và Philip-pin. Với sự tăng trưởng của nền kinh tế và xu hướng tăng lên của cường độ năng lượng (và carbon) trên GDP, Việt Nam cần xem xét về năng lượng và giao thông phù hợp hơn để góp phần đưa lượng phát thải khí nhà kính theo quỹ đạo phát triển này xuống mức ít rủi ro hơn.

HÌNH 5.8. Chỉ trong một thập kỷ, ba thước đo lượng khí thải carbon dioxide - khí thải nhà kính, phát thải theo đầu người và cường độ các-bon trên GDP – đã tăng gấp đôi hoặc gấp ba ở Việt Nam



Nguồn: Chỉ số phát triển toàn cầu.

321 Khan et al. 2011.

322 Caritas 2005.

Nhu cầu sử dụng năng lượng cao và đang tăng nhanh

Nhu cầu sử dụng năng lượng ở Việt Nam đang tăng nhanh hơn so với bất kỳ quốc gia trong khu vực, chủ yếu là năng lượng từ xăng dầu và điện. Với xu hướng và chính sách hiện hành, tỷ trọng dùng than để sản xuất điện sẽ tăng từ 23% trong năm 2013 lên gần 60% vào năm 2030. Việt Nam sẽ vẫn là một nước xuất khẩu năng lượng ròng trong vài năm tới. Nhưng đến năm 2020, quốc gia này dự kiến sẽ là nước nhập khẩu than, chủ yếu là để cung cấp nhiên liệu cho ngành điện. Trong giai đoạn 2000-2010, nhu cầu sử dụng điện tăng khoảng 14%/năm. Năm 2011, sản lượng điện đạt 100.189 gigawatt giờ, gấp bốn lần sản lượng năm 2000. Tuy nhiên, mức tiêu thụ điện năng bình quân đầu người vẫn còn tương đối thấp (bằng 1/3 so với Trung Quốc). Nhu cầu sử dụng điện sẽ tiếp tục tăng khoảng 10%/năm trong thập kỷ tiếp theo. Chính sách năng lượng trong những năm tới - liên quan đến hiệu quả năng lượng, năng lượng tái tạo, và khí thiên nhiên, sẽ phải cân bằng giữa an ninh năng lượng với ô nhiễm không khí và khí thải nhà kính.

Với mức 237kg Việt Nam có cường độ năng lượng cao nhất, đây là tỷ lệ sử dụng

năng lượng trên một kg dầu quy đổi tính theo giá gốc năm 2005 của 1.000 đô la GDP, trong khu vực Đông Á. Con số này cũng cao hơn so với mức trung bình của thế giới (208 kg). Cường độ điện (kWh tính cho mỗi đô la GDP theo giá cố định năm 2000) là 1,5, gần gấp đôi mức trung bình của thế giới là 0,8³²³. Cường độ năng lượng ngày càng tăng chủ yếu là do tốc độ tăng nhu cầu sử dụng năng lượng công nghiệp, chiếm khoảng 1/3 lượng năng lượng tiêu thụ của quốc gia.

Các nhà máy sắt và thép của Việt Nam sử dụng năng lượng gấp đôi mức trung bình của thế giới tính trên mỗi đơn vị sản lượng, chủ yếu là do sử dụng công nghệ lạc hậu. Tính giá đúng có thể cải thiện công nghệ sản xuất điện và có thể cắt giảm lượng khí thải carbon dioxide trong vòng 15 năm tới³²⁴. Việt Nam cũng có một kế hoạch khá dè dặt nhằm tăng thị phần điện năng sản xuất từ năng lượng gió, sinh khối và mặt trời trong giai đoạn 2010-2030. Tuy nhiên, để chuyển sang một con đường tham vọng hơn, cần phải hoàn thành các nghiên cứu về tiềm năng tài nguyên đối với ba nguồn này, cộng với thủy điện nhỏ. Việt Nam cần tiến vào tương lai với quy hoạch năng lượng và có năng lực vận hành để tích hợp đầy đủ các loại năng

323 World Bank 2013.

324 World Bank 2015.

lượng tái tạo. Quan trọng hơn nữa là phải rút ra những bài học kinh nghiệm trong việc phát triển các dự án năng lượng tái tạo quy mô nhỏ để thiết kế mức mức giá bán áp dụng cho điện sản xuất từ các nguồn năng lượng tái tạo (feed-in tariff) hấp dẫn đối với năng lượng từ gió, sinh khối và mặt trời để khuyến khích đầu tư tư nhân và mở rộng quy mô.

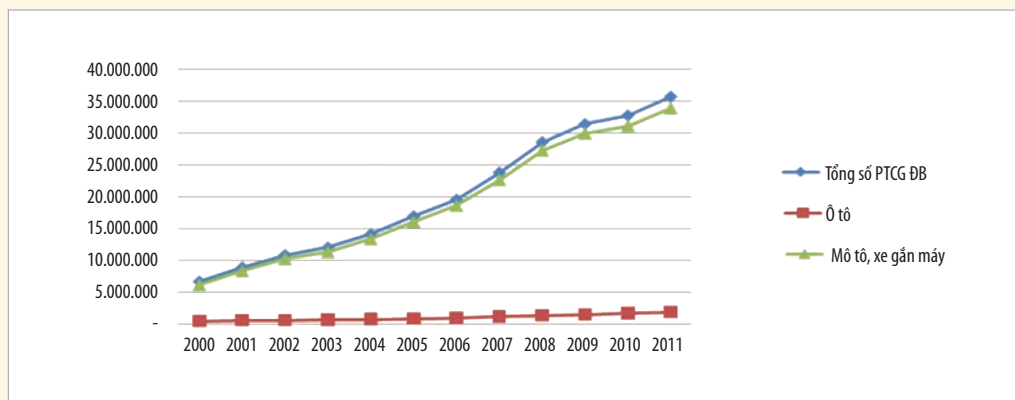
Tăng trưởng giao thông

Tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch ngày càng tăng trong ngành giao thông vận tải. Lượng xe máy đã gia tăng nhanh chóng nhất trong hơn một thập niên qua, đóng góp chủ yếu vào tốc độ tăng trưởng của

lượng xe được đăng ký của người dân (Hình 5.9). Tại Hà Nội, giao thông công cộng chỉ đáp ứng khoảng 7% nhu cầu đi lại, và tại TP HCM, là khoảng 5%. Tỷ trọng xe máy lớn nhất cả nước là ở các thành phố, với 15% tại TP HCM và 8,45% tại Hà Nội vào năm 2010³²⁵. Số lượng xe tại TP HCM chiếm 1/3 tổng số xe đăng ký tại Việt Nam vào năm 2012³²⁶.

Theo kinh nghiệm quốc tế, sở hữu ô tô sẽ nhiều hơn khi thu nhập tăng lên. Nhưng, tỷ lệ cơ giới hóa (số lượng xe ô tô trên 1.000 người dân) vẫn còn thấp hơn so với các nước khác có cùng mức thu nhập. Điều này cho thấy chi phí mua xe ô tô cao hơn, bao gồm cả thuế nhập khẩu và

HÌNH 5.9. Sở hữu xe máy đã tăng nhanh ở khu vực đô thị



Nguồn: Bộ TN&MT, Bộ GTVT 2012.

325 MONRE, MOT 2012.

326 MONRE 2013.

các loại thuế khác mà có thể giảm khi hội nhập với ASEAN.

2.4. Nguyên nhân chủ yếu và sắp xếp các thách thức theo thứ tự ưu tiên

Việt Nam phải giải quyết những thách thức về môi trường bắt nguồn từ mô hình tăng trưởng hiện nay để đạt được mức thu nhập trung bình cao và giảm tình trạng phân phối chi phí suy thoái môi trường thiếu công bằng. Để làm được điều này, Việt Nam phải thiết lập mục tiêu ưu tiên nhằm xác định mức độ không thể đảo ngược (ví dụ một cam kết lớn về tài nguyên có làm thay đổi trong việc sử dụng hay không sử dụng sau đó không), quy mô của ảnh hưởng (ví dụ số người bị ảnh hưởng) và liệu việc tiến hành hành động khắc phục có khả thi không. Những tiêu chí này (dựa trên bằng chứng và ý kiến chuyên gia) đưa đến bốn vấn đề môi trường trước mắt. Đó là bảo tồn nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là bằng cách đảo ngược suy thoái đất, giảm ô nhiễm không khí, giảm ô nhiễm môi trường nước và thích ứng với BĐKH (được thảo luận chi tiết hơn trong phần “Chặng đường phía trước”).

Việt Nam cũng phải chủ động giải quyết ngay từ đầu ba nguyên nhân chính của bốn thách thức này nhằm tăng trưởng bền vững hơn và tránh gánh nặng ngày càng tăng về chi phí y tế, suy thoái tài nguyên và năng suất thấp.

Năng lực thể chế yếu kém không thể phối hợp, giám sát và thực thi các quy định về bền vững

Sự phối hợp còn kém giữa các tổ chức làm cho các chính sách mâu thuẫn, công tác quy hoạch kém, đầu tư thiếu hiệu quả và thiếu trọng tâm. Ví dụ, việc mở rộng hoạt động chế biến cá tại địa phương, hay hoạt động đóng tàu thuyền trong cùng một khu đang bảo tồn thủy sản là không khả thi. *Thể chế phân tán*, được trình bày trong mục “Hiện đại hóa thể chế để nâng cao hiệu quả hoạt động của nhà nước” là một nguyên nhân quan trọng của vấn đề này.

Sự phối hợp lỏng lẻo giữa các tổ chức có thể dễ thấy ở những vùng đồng bằng, nơi rủi ro BĐKH ở mức cao. Tổ chức thể chế ở Đồng bằng sông Cửu Long rất phức tạp, với vai trò quy hoạch và thực hiện quy hoạch được quy định phân tán ở các bộ ban ngành và các tỉnh. Cách tổ chức như thế này gây khó khăn cho việc lập kế hoạch và xây dựng khả năng chống chịu. Chính phủ phải đối mặt với những thách thức rất lớn trong việc điều phối về hoạt động và đầu tư của các cơ quan trong lĩnh vực nước sạch, môi trường, giao thông vận tải và nông nghiệp. Điều này tạo ra những tác động tiêu cực đến cách thức bảo vệ các thành phố ở đồng bằng bảo vệ trước những BĐKH.

Những thách thức về môi trường không khí và ô nhiễm nước nhấn mạnh sự cần thiết phải tăng cường năng lực thể chế để hướng dẫn, giám sát và thực thi các biện pháp bền vững. Nếu thiếu cán bộ giám sát được đào tạo, chế tài xử phạt những hành vi vi phạm không đủ mạnh và ít thông tin được công bố công khai sẽ khiến cho tình hình ô nhiễm nước và không khí tiếp tục kéo dài. Những chính sách về nông nghiệp, vốn đang chủ yếu dựa vào việc sử dụng nhiều đất đai và nguyên liệu đầu vào, phải xác định cách thức phù hợp để thực thi các quy định về ô nhiễm môi trường có hiệu quả. Quy mô sản xuất nhỏ và nguồn gây ô nhiễm khuếch tán gây ra chi phí giao dịch lớn. Và, các hệ thống sản xuất quá manh mún với nhiều đơn vị sản xuất nhỏ, trên khu vực địa lý rộng có thể làm cho cán bộ giám sát khó đến tận nơi và chi phí rất tốn kém.

Cần nâng cao hiệu lực của các cơ chế, chính sách và tăng cường hiệu quả giám sát và thực thi nếu Việt Nam muốn phát triển bền vững, đặc biệt là trong các ngành có nhiều ngoại tác tiêu cực như: năng lượng, nông nghiệp và công nghiệp. Nhiều kỹ thuật đã được thử nghiệm tại các tổ chức khác nhau trên thế giới giúp giảm nhẹ các tác động môi trường trong ngành nông

NGHIỆP³²⁷. Một số kỹ thuật như vậy đã được thử nghiệm, hoặc áp dụng rộng rãi tại Việt Nam, mặc dù nhìn chung trên một quy mô, mà sẽ tạo ra nhiều tác động. Do vậy, Việt Nam vẫn chưa quản lý hiệu quả những rủi ro ngày càng lớn trong ngành nông-công nghiệp, từ sâu bệnh cho đến sử dụng nguyên liệu đầu vào quá nhiều.

Như đã nói ở trên, việc sử dụng kháng sinh quá mức trong nuôi trồng thủy sản đang gây ô nhiễm nguồn nước ngọt, đe dọa uy tín của đất nước tại các thị trường xuất khẩu chủ lực. Việt Nam thuộc nhóm có thứ hạng thấp nhất xét về việc tuân thủ những tiêu chuẩn của Liên minh châu Âu và phải chịu tỷ lệ từ chối cao. Đây là hậu quả do thiếu hướng dẫn của các cơ quan nhà nước. Tiêu chuẩn an toàn thực phẩm và sản xuất bền vững không được tuân thủ nghiêm ngặt trong sản xuất nông, lâm và ngư nghiệp. Những biện pháp này sẽ chỉ có hiệu lực khi được thực hiện kết hợp với những chính sách khuyến khích đầu tư bền vững.

Sai lệch về giá và không đủ ưu đãi để khuyến khích khu vực tư nhân tham gia

Những tác động của sai lệch về giá có thể dễ nhận thấy khi xem xét những thách

thức về môi trường trong ngành nước và năng lượng. Việc miễn thuỷ lợi phí khiến cho không có ý nghĩa khuyến khích nào đối với việc cắt giảm sử dụng nước, hoặc khiến người sử dụng nước phải áp dụng công nghệ. Sử dụng quá nhiều nước để trồng cà phê và hạn hán gia tăng đang gây lo ngại về việc sử dụng nước ngầm ở Tây Nguyên. Một cây cà phê cần trung bình 350-400 lít nước mỗi lần tưới³²⁸, mỗi lần cách nhau 20-25 ngày trong mùa khô³²⁹. Nhiều nông dân ở Tây Nguyên sử dụng lên đến 800 lít.

Giá than và điện thấp là một phần nguyên nhân gây ra cường độ năng lượng cao và không khuyến khích đầu tư vào hiệu quả năng lượng. Mặc dù Việt Nam đã tăng giá điện trung bình thêm 53% từ năm 2010 đến 2015, lạm phát lũy kế là 57% trong giai đoạn này, làm giá điện

thực giảm xuống nhóm có mức thấp nhất trong khu vực (Bảng 5.5). Một tác động của giá điện thấp là làm giảm khả năng của các cơ quan cung cấp dịch vụ trong việc đầu tư, vận hành và bảo trì hoặc gây khó khăn khi thu hút đầu tư tư nhân. Nếu không có vốn đầu tư tư nhân, Việt Nam sẽ khó có nguồn tài trợ cho các kết cấu hạ tầng lớn mà ngành điện cần hoặc chuyển sang sử dụng các nhiên liệu mới, có cường độ carbon thấp hơn, chẳng hạn như năng lượng từ khí tự nhiên, gió và mặt trời. Ước tính đầu tư hàng năm sẽ cần khoảng 5 tỷ USD để đáp ứng yêu cầu của ngành năng lượng đến năm 2030, trong đó vốn đầu tư của tư nhân rất cần thiết. Giá điện thấp cũng sẽ cản trở những nỗ lực thúc đẩy tăng cường mua bán điện trong khu vực, đặc biệt là từ các nguồn thủy điện có tiềm năng lớn chưa phát triển tại Lào.

BẢNG 5.5. Lạm phát lũy kế đã vượt giá điện, đưa mức giá điện thực xuống mức thấp nhất trong khu vực

	3/2009	3/2010	3/2011	12/2011	6/2012	12/2012	8/2013	3/2015
VND/kWh	948,5	1.058,0	1.242,0	1.304,0	1.369,0	1.467,0	1.508,8	1.622,0
Xu Mỹ/kWh	4,7	5,3	6,2	6,5	6,8	7,0	7,1	7,6
Tăng (%)	-	11,5	17,4	5,0	5,0	5,0	5,0	7

Nguồn: Cục Điều tiết điện lực.

328 Khôi và các tác giả 2014.

329 Hagger và Scheep 2012.

Việt Nam có nhiều trợ cấp đối với nhiên liệu hóa thạch. Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) được hưởng giá than và khí đốt đầu vào trong nước thấp hơn giá thị trường thế giới: Năm 2012, giá than bán cho đơn vị sản xuất điện bằng 60% giá xuất khẩu và 70% giá thành sản xuất. Năm 2013, giá đã bù đắp được chi phí về than nhưng vẫn thấp hơn mức giá trên thị trường thế giới. Điều này khiến cho chi phí sản xuất điện trung bình từ nhiên liệu hóa thạch thấp, vì vậy tỷ trọng nguồn cung điện được sản xuất từ than đá và khí đốt đang rất lớn và ngày càng tăng lên³³⁰. Những loại trợ cấp như vậy làm chậm tốc độ thay đổi cơ cấu năng lượng, không khuyến khích chuyển sang các nguồn ít gây ô nhiễm và có khả năng tái tạo.

Không phải lúc nào trợ giá năng lượng cũng dưới dạng hỗ trợ bằng tiền, mà có thể là chính sách ưu đãi đối với DNNN, đặc biệt là về đất đai và vốn (xem mục “Thúc đẩy hiện đại hoá kinh tế và phát triển khu vực tư nhân”). DNNN độc quyền trên thị trường năng lượng và có những hoạt động lãng phí khiến cho hiệu quả hoạt động kém. Tiến trình cải cách chậm chạp của DNNN trong ngành năng lượng và sự độc quyền của DNNN cũng là rào cản đối

với việc xây dựng một thị trường cung cấp năng lượng cạnh tranh. Năm 2012, tổng số nợ của ba tập đoàn năng lượng chính là khoảng 15 tỷ USD, bằng 1/4 nợ phải trả của tất cả DNNN trong nước³³¹.

Cần có những thay đổi mang tính hệ thống về động cơ và hành vi không chỉ trên thực địa, mà còn trong cộng đồng, trên phạm vi rộng và cấp quốc gia. Những ưu đãi khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân, hiện còn chưa có, giúp hiện thực hoá các ý tưởng; và nhà nước không thể là chủ đầu tư duy nhất. Khu vực tư nhân cần phải đóng một vai trò lớn hơn trong việc cung cấp các dịch vụ môi trường và quản lý tài nguyên thiên nhiên. Vai trò ngày càng lớn của các tổ chức thuộc nhà nước trong nông nghiệp (bao gồm cả thủy sản và lâm nghiệp) làm hạn chế hoạt động đầu tư vào đổi mới và giảm năng lực cạnh tranh trong các ngành này. Khu vực nhà nước, thường có ngân sách hạn chế, nên dành vốn cho những nội dung nhằm khuyến khích thêm vốn đầu tư tư nhân hoặc là hàng hóa công cộng thuần túy, ví dụ như làm sạch những vùng đất bị nhiễm độc. Cách tiếp cận này không chỉ đưa ra những ưu đãi và thúc đẩy nguồn lực tư nhân, mà còn giúp ngân sách nhà nước được sử dụng hiệu quả hơn.

330 Các khoản trợ cấp đối với nhiên liệu hóa thạch để sản xuất điện và sản phẩm dầu khí bao gồm kiểm soát giá cả, hỗ trợ cho người sử dụng (điện), cho vay lãi suất thấp và ưu đãi, bảo lãnh vay của chính phủ, giảm thuế và thuế quan, và miễn thuế.

331 UNDP 2014.

Thông tin không đầy đủ

Các quyết định dựa trên bằng chứng và sự hỗ trợ của nhà nước phải được gắn với việc quản lý tài nguyên thiên nhiên hiệu quả. Cả hai điều này đều đòi hỏi phải có thông tin khoa học tốt. Ví dụ, thông tin mang tính giai thoại dựa trên các cuộc khảo sát về đánh bắt cá cho thấy ngành thủy sản ven biển trị giá từ 1,5 đến 2,5 tỷ USD của Việt Nam³³² đang đối mặt với các vấn đề nghiêm trọng trữ lượng cá, nhưng không có những phân tích đáng tin cậy về trữ lượng và hệ sinh thái để những yếu tố này được quản lý bền vững. Nếu không có bằng chứng khoa học, các nhà hoạch định chính sách và công chúng nói chung không thể đưa ra quyết định dài hạn đúng đắn. Bằng chứng về cá tuyết ở Bờ Đông Hoa Kỳ cho thấy cách mà ngành thủy sản có thể đột ngột sụp đổ và không thể khôi phục được, gây ra những hậu quả thảm khốc cho những người phụ thuộc vào chúng. Ngành công nghiệp đánh bắt cá của Việt Nam có thể gặp nguy cơ tương tự. Nhưng, nếu không có dữ liệu, không ai có thể nói chắc được.

Ở Việt Nam, thông tin về ô nhiễm môi trường không khí xung quanh, nồng độ khí thải, cơ cấu nguồn ô nhiễm rất ít. Có

một số dữ liệu về giao thông, nhưng những ngành khác có rất ít thông tin. Rất khó tìm hiểu về mức độ ảnh hưởng của một số ngành đến ô nhiễm không khí đô thị. Hạn chế về thông tin này phải được khắc phục để hiểu được sự hình thành bụi mịn $PM_{2,5}$ và tác động của nó, và để gia tăng tác động môi trường và kinh tế mà từ trước đến nay mới tập trung vào tổng lượng bụi lơ lửng và PM_{10} . Điều này ngày càng cấp bách do các kế hoạch mở rộng sản xuất điện bằng than đá. Rủi ro về ô nhiễm không khí phải là thông tin đầu vào cho các quyết định được đưa ra hôm nay.

Các nhà hoạch định chính sách cần có biết nhiều hơn về kinh nghiệm quốc tế để áp dụng con đường năng lượng tái tạo đầy tham vọng hơn trước năm 2035. Họ cần những nghiên cứu về tiềm năng tài nguyên đối với năng lượng sinh khối, gió, mặt trời và cả thủy điện dòng chảy. Họ cũng phải rút ra những bài học kinh nghiệm trong việc phát triển các dự án năng lượng tái tạo quy mô nhỏ để thiết kế hệ thống giá điện năng động, giúp thu hút đầu tư tư nhân.

Việt Nam cần áp dụng công nghệ và hệ thống hiện nay để xây dựng, xác thực và cho phép người dân tiếp cận thông tin. Nhu cầu thông tin có rất nhiều loại. Cần

332. Ước tính sử dụng dữ liệu năm 2013 của Tổng cục Thống kê về đánh bắt cá và giá cả.

tăng cường dữ liệu và thông tin có ý nghĩa quan trọng trong việc quản lý tài nguyên thiên nhiên và tăng cường quản trị tài nguyên tại các tiểu ngành. Những thông tin sẵn có phải được công bố theo định dạng dễ sử dụng, bao gồm cả thông tin chi tiết và theo ngành cụ thể. Việc phối hợp sử dụng thông tin cũng cần được cải thiện để tăng cường công tác quy hoạch, đặc biệt là giữa các cơ quan phối hợp với nhau ở cấp trung ương và địa phương.

Nhờ vậy, thông tin sẽ dễ hiểu và dễ tiếp cận đối với công chúng, theo Luật Tiếp cận thông tin. Ở Việt Nam, đã có nền tảng tích hợp để chuyển đổi dữ liệu sang đầu ra thân thiện với người dùng và cung cấp thông tin cho công tác lập kế hoạch và quản lý, nhưng nền tảng này cần được hài hòa giữa các ngành và các cấp chính quyền.

3. PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HƯỚNG TỚI NĂM 2035 – CHẶNG ĐƯỜNG PHÍA TRƯỚC

3.1. Tầm nhìn 2035

Việt Nam hình dung ra một nền tảng vững chắc để phát triển bền vững và hiệu quả vào năm 2035. Để đạt được mục tiêu này phải có cách tiếp cận chủ

động để bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường, đưa ra những phương án tiết kiệm năng lượng và bảo vệ đất nước khỏi những tác động tồi tệ nhất của BĐKH toàn cầu. Theo kịch bản này, Việt Nam sẽ thực hiện được hầu hết, nếu không phải tất cả, các cam kết quốc tế về giảm phát thải khí nhà kính, đạt được tăng trưởng xanh, và duy trì sự cân bằng sinh thái. Tầm nhìn của Việt Nam hướng tới kết quả đạt được các mục tiêu về môi trường, tương đương với mức hiện nay của các nước công nghiệp phát triển trong khu vực.

Kinh nghiệm thế giới cho thấy cách thức mà những chính sách tốt sẽ phải thích nghi với nền kinh tế chính trị quốc gia và với hành vi thủ cựu như thế nào. Việt Nam cũng đã được quản trị để tránh trở thành một trong những nước phải vật lộn với suy thoái môi trường không thể đảo ngược và chi phí khắc phục hậu quả nặng nề. Cùng với quá trình xây dựng chương trình toàn cầu về phát triển bền vững (như đã nêu trong Chương trình nghị sự phát triển bền vững năm 2030 của Liên hiệp quốc trong đó bao gồm các mục tiêu phát triển bền vững) và ứng phó với BĐKH (Hộp 5.4), Việt Nam đã thông qua một loạt các chiến lược và kế hoạch hành động.

HỘP 5.4. Các mục tiêu phát triển bền vững của Liên hiệp quốc liên quan trực tiếp môi trường

1. Đảm bảo nguồn cung ứng và quản lý bền vững nguồn nước và các điều kiện vệ sinh an toàn cho tất cả mọi người;
2. Đảm bảo khả năng tiếp cận nguồn năng lượng hiện đại, bền vững, đáng tin cậy và có khả năng chi trả cho tất cả mọi người;
3. Tăng cường khả năng chống chịu cho kết cấu hạ tầng, khuyến khích công nghiệp hoá bền vững, hiệu quả, và nâng cao khả năng đổi mới;
4. Xây dựng các đô thị và cộng đồng dân cư hiệu quả, an toàn, đồng bộ và bền vững;
5. Triển khai các hành động cấp thiết để giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu và các tác động của nó;
6. Bảo tồn và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên đại dương, biển cho phát triển bền vững;
7. Bảo vệ, tái tạo và khuyến khích sử dụng bền vững các hệ sinh thái trên cạn, quản lý bền vững tài nguyên rừng, chống sa mạc hoá, chống xói mòn đất và bảo tồn đa dạng sinh học.

Việt Nam có thể chuyển đổi sang một con đường phát triển bền vững nếu thực hiện được các chiến lược và kế hoạch hành động của mình và giải quyết được những thách thức lớn về môi trường bằng với ba nội dung hành động chính – tăng cường quản trị thông qua thể chế mạnh mẽ được phối hợp tốt, có hiệu quả trong giám sát và thực thi chính sách; khuyến khích đầu tư tư nhân; cung cấp thông tin có liên quan và chính xác mà người dân có thể được tiếp cận công khai.

Phần này nêu lên những hành động mà

Chính phủ có thể thực hiện để tăng cường thể chế, chính sách ưu đãi và thông tin để giải quyết bốn thách thức môi trường lớn đã được nêu ở trên: bảo tồn tài nguyên thiên nhiên (kể cả đất đai), giảm ô nhiễm không khí, giảm ô nhiễm nước và thích ứng với BĐKH.

3.2. Xử lý vấn đề suy thoái đất đồng thời với hiện đại hóa nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và lâm nghiệp

Tỷ trọng sản lượng nông nghiệp cơ bản dự kiến sẽ giảm khoảng 0,5%/năm để

đến đầu những năm 2030 nông nghiệp sẽ chiếm khoảng 8% GDP (xem mục “Thúc đẩy hiện đại hóa kinh tế và phát triển khu vực tư nhân”). Nhưng ngành công-nông nghiệp, trong đó có phân phối thực phẩm, dịch vụ hậu cần và các dịch vụ khác, có thể đóng góp gấp đôi tỷ lệ này. Hiện trạng này cho thấy, ngành nông nghiệp-thực phẩm sẽ đóng góp khoảng 1/5 đến 1/4 trong GDP³³³. Do vậy, cần phải giảm tác động của nông nghiệp đến suy thoái đất và sản xuất nhiều với ít nguyên liệu hơn, có nghĩa cần phải chuyển đổi ngành nông nghiệp.

Hệ thống quản lý đất đai cần phải được áp dụng cả trên vùng đất dốc để giảm suy thoái đất. Để làm được việc này, cần có những phương pháp phối hợp về không gian giữa các huyện và tỉnh để giúp tối ưu hóa những mục đích sử dụng đất khác nhau và áp dụng những hệ thống tương tự như Chi trả dịch vụ môi trường. Sự phối hợp về dịch vụ kỹ thuật cũng có ý nghĩa rất quan trọng để đa dạng hóa mục đích sử dụng đất tại các nông trại và trong vùng. Tại Cà Mau, các nhà hoạch định chính sách tại đây đã xác định những lợi

ích môi trường và thương mại của việc đa dạng hóa mục đích sử dụng đất thông qua khái niệm “bờ biển hữu cơ” để duy trì nuôi tôm trong rừng ngập mặn, sử dụng ít nguyên liệu đầu vào hơn. Ở các nơi khác cũng có thể áp dụng phương pháp tương tự như thế này.

Ngoài ra, để tăng cường tính bền vững trong đánh bắt xa và gần bờ, cần có những cách tiếp cận khác nhau. Đánh bắt xa bờ đòi hỏi phải có sự quản lý chủ động và đưa ra giới hạn trước khi nguồn lợi thủy sản bị suy giảm, trong đó có áp dụng phân vùng chặt chẽ, hạn chế số lượng giấy phép thuyền đánh cá và phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền các cấp. Việc áp dụng các chiến lược quy hoạch không gian biển có thể hữu ích trong việc xác định địa điểm và khối lượng đánh bắt xa bờ mang tính khả thi. Đây cũng là cách tiếp cận hiệu quả giúp bảo tồn các hệ sinh thái biển và vùng ven biển, bảo vệ các loài nguy cấp, phục hồi hoặc bảo vệ trữ lượng hải sản. Đồng quản lý nghề cá là biện pháp quan trọng để bảo tồn, quản lý và khai thác trữ lượng cá có hiệu quả tại Việt Nam (Hộp 5.5).

333 NHTG (sắp xuất bản), Báo cáo phát triển Việt Nam: Chuyển đổi nền nông nghiệp Việt Nam: thu được nhiều hơn với chi phí ít hơn.

HỘP 5.5. Đồng quản lý là giải pháp then chốt để đảm bảo bền vững trong đánh bắt hải sản

Đồng quản lý thủy sản là xây dựng quan hệ hợp tác giữa các cơ quan có liên quan ở địa phương và chính phủ để quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Cách tiếp cận đồng quản lý đã được ủng hộ khá mạnh trong Luật thủy sản năm 2004 của Việt Nam. Ngoài ra, chính sách dân chủ cơ sở của Chính phủ cũng hỗ trợ mạnh mẽ cách tiếp cận đồng quản lý. Chính sách này đã trao quyền mạnh mẽ cho các xã trong việc lập quy hoạch, phát triển và quản lý các nguồn tài nguyên. Tuy nhiên, việc áp dụng cách tiếp cận này chưa được áp dụng một cách rộng rãi và cần hỗ trợ việc hình thành các nhóm thủy sản để các nhóm này có thể có đầy đủ lợi ích từ cơ chế quản lý này.

Áp dụng cách tiếp cận đồng quản lý ở quy mô lớn sẽ đòi hỏi phải có quá trình tham vấn hiệu quả đối với các bên liên quan và luận chứng thích đáng cho sự thay đổi (bao gồm cả các luận chứng về kinh tế và xã hội). Việc áp dụng có hiệu quả cách tiếp cận đồng quản lý cũng sẽ đòi hỏi phải có hiệu lực thực thi và nâng cao năng suất (để chứng minh cho sự cần thiết của các chi phí giao dịch). Các nhà sản xuất có năng lực cạnh tranh toàn cầu, như: Pê-ru và Chi-lê đã áp dụng cách tiếp cận đồng quản lý một cách hiệu quả; trong khu vực, Thái Lan cũng đã áp dụng cách tiếp cận này. Tại Chi-lê, cách tiếp cận đồng quản lý đã giúp quản lý bền vững nguồn tài nguyên và mang lại lợi ích cho ngư dân đánh bắt thủ công.

Việt Nam sẽ cần phải sửa đổi các chính sách nông nghiệp, chẳng hạn như những chính sách thúc đẩy chế biến cá, sản xuất nhiên liệu sinh học và thủy lợi, hiện đang mâu thuẫn với mục tiêu bảo vệ môi trường. Việt Nam cũng sẽ phải cho phép và khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân bỏ vốn vào bảo vệ môi trường thông qua

các chính sách ưu đãi và cung cấp thông tin. Theo kinh nghiệm quốc tế, Việt Nam cần thúc đẩy các chiến lược nông nghiệp môi trường, trong đó ưu tiên đầu tiên là dự báo và ngăn chặn suy thoái đất³³⁴. Ngoài ra, thu ngân sách có thể tham gia cùng tài trợ trong những hoạt động đầu tư của các chủ sử dụng đất tư nhân (ví dụ như trợ

334 NHTG (sắp xuất bản), Báo cáo phát triển Việt Nam: Chuyển đổi nền nông nghiệp Việt Nam: thu được nhiều hơn với chi phí ít hơn.

cấp cho chủ sử dụng đất trong việc phục hồi các khu vực ven sông). Ngân sách nhà nước cũng có thể tài trợ cho các đơn vị sản xuất, hoặc cộng đồng để quản lý hệ sinh thái mang lại lợi ích của cộng đồng. Tiền thu ngân sách cũng có thể dùng để ưu đãi tài chính (chẳng hạn như thông qua tín dụng ưu đãi cho các đơn vị sản xuất áp dụng biện pháp bền vững). Những chính sách khuyến khích để nội hoá các ngoại tác tích cực từ việc phục hồi cảnh quan (ví dụ, chi trả cho các dịch vụ nước sạch nhờ quản lý lưu vực sông) và quản lý tài nguyên bền vững đã giúp tăng cường công tác quản lý. Tại Đắk Lắk, Chính phủ đang chia sẻ chi phí với những hộ trồng cà phê áp dụng công nghệ tưới tiết kiệm nước. Chính phủ cũng cung cấp tín dụng với điều kiện ưu đãi cho những hộ trồng cà phê thực hiện tái canh cà phê, đồng thời với việc tăng cường các biện pháp quản lý thổ nhưỡng và nước.

Để các hoạt động nông nghiệp bền vững hơn, Chính phủ cũng sẽ cần phải chuyển sang đóng vai trò thúc đẩy hiện đại hóa nông nghiệp, giống như Bra-xin, Chi-lê, Mê-hi-cô và Thái Lan. Với sự thay đổi này, Chính phủ sẽ tập trung vào những hàng hóa và dịch vụ công cộng cốt lõi. Vai trò tham gia như vậy sẽ khuyến khích và cho phép nông dân, cũng như nhà đầu tư tư nhân bỏ nhiều vốn hơn vào các hoạt động nông nghiệp. Chính phủ cũng cần

thúc đẩy giá trị gia tăng hơn là tăng sản lượng của những sản phẩm có chất lượng thấp. Khi chuyển đổi như vậy, cần tập trung vào công tác phối hợp để đảm bảo an toàn thực phẩm trong chuỗi cung ứng từ trang trại đến người tiêu dùng. Ví dụ, Chính phủ Thái Lan đã tạo điều kiện áp dụng các quy tắc ứng xử (CoC) và thực hành nuôi trồng thủy sản tốt (GAP) bao gồm các tiêu chuẩn về: an toàn thực phẩm và chất lượng, bảo vệ môi trường, trách nhiệm xã hội, y tế và phúc lợi đối với động vật, thu thập dữ liệu và truy xuất nguồn gốc. Chính phủ có thể đề xuất các biện pháp khuyến khích nhằm động viên các đơn vị sản xuất trong nước áp dụng hệ thống cấp giấy chứng nhận theo tiêu chuẩn môi trường và an toàn sinh học.

Thể chế, chính sách khuyến khích và thông tin cũng sẽ là chìa khóa để Việt Nam tạo ra thu nhập cao hơn và bền vững hơn trong hoạt động sản xuất lâm nghiệp và dịch vụ môi trường. Việt Nam cũng cần phải tăng cường năng lực thể chế ở cả cấp trung ương và địa phương. Điều này sẽ không chỉ tăng cường thực thi các quy định và tạo điều kiện cho hoạt động của các doanh nghiệp (ví dụ như cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhanh chóng hơn), mà còn đảm bảo thu thập dữ liệu và thông tin tốt hơn về ranh giới rừng, trữ lượng các loài, điều kiện đất đai, phương thức quản lý rừng, và cơ hội

thị trường. Việt Nam cũng cần tái cơ cấu ngành công nghiệp chế biến gỗ để giảm chi phí sản xuất. Ví dụ trong năm 2011, chi phí sản xuất giấy ở Việt Nam cao hơn so với các nước ASEAN khác khoảng 10-30%. Tăng cường ngành công nghiệp chế biến trong nước là biện pháp quan trọng để hạn chế sản xuất dăm gỗ và các nhà máy sản xuất giấy có quy mô hoạt động lớn hơn. Các biện pháp khác bao gồm: (i) đẩy mạnh cổ phần hóa DNNN (xem phần dưới đây) trong lâm nghiệp; (ii) tăng cường quy hoạch không gian để xác định vị trí rừng trồng có năng suất cao; (iii) thể chế hóa giá trị của các dịch vụ hệ sinh thái và tài nguyên thiên nhiên; (iv) hỗ trợ cộng đồng địa phương, thông qua cơ chế bảo đảm sự tham gia của cộng đồng vào các chuỗi giá trị liên quan đến lâm nghiệp và tạo cho họ một cơ chế phân chia lợi ích công bằng.

Việt Nam, một trong nước đầu tiên áp dụng chi trả dịch vụ môi trường (PFES), đã được hưởng lợi từ những lợi ích kinh tế của chương trình, như đã nêu ở phần trước. Theo gương của các nước đang phát triển khác (Hộp 5.6), hiện nay Việt Nam có thể xem xét mở rộng chương trình, đồng thời vẫn phải quan tâm đến việc duy trì lợi ích kinh tế tích cực. Hai nguồn tài chính bổ sung cho các dịch vụ hệ sinh thái từ rừng là thị trường carbon và du lịch. Thứ nhất, Việt Nam có thể có được nguồn thu khá lớn từ thị trường carbon quốc tế nhờ rừng hấp thụ carbon (CIFOR 2009, 2012). Thứ hai, du lịch có thể tạo ra công ăn việc làm và nguồn thu nhập, từ đó tái đầu tư trở lại để duy trì các dịch vụ hệ sinh thái. Phong cảnh miền núi và ven biển của Việt Nam khiến quốc gia này trở thành điểm đến hấp dẫn, một tiềm năng vẫn còn chưa được khai thác hết.

HỘP 5.6. Chi trả dịch vụ hệ sinh thái: phương pháp tiếp cận đối với quản lý môi trường dựa trên thị trường

Chi trả dịch vụ hệ sinh thái (PES) đưa ra một phương pháp tiếp cận dựa trên thị trường để quản lý môi trường, bao gồm việc bồi thường trực tiếp cho người quản lý đất đai để duy trì các dịch vụ hệ sinh thái cụ thể, thường là thông qua các hoạt động bảo tồn và phục hồi. Những đặc điểm đã xác định của các giao dịch PES là tự nguyện và phụ thuộc vào việc tiếp tục duy trì một dịch vụ hệ sinh thái đã được vạch rõ (hoặc một hình thức sử dụng đất để đảm bảo cho dịch vụ này) (CIFOR 2006). Các khoản chi

trả có thể là thanh toán trực tiếp bằng tiền mặt, hoặc các hình thức bồi thường khác và có thể được sử dụng, ví dụ để khuyến khích các chủ sở hữu đất trồng cây để hấp thụ carbon, phục hồi độ bao phủ của thực vật để lọc và làm sạch nước, bảo tồn danh thắng nhằm bảo tồn giá trị văn hóa và thẩm mỹ, hoặc giữ gìn đa dạng sinh học để giảm thiểu nhu cầu phân bón và thuốc trừ sâu. Trong nông nghiệp, PES thường được sử dụng để người nông dân cho đất nghỉ, hoặc để áp dụng hệ thống sản xuất bảo tồn hoặc đóng góp cho các dịch vụ hệ sinh thái.

Trong thập niên qua, chương trình PES đã gia tăng mạnh mẽ, một phần là do sự tham gia của khu vực tư nhân với tư cách người mua tăng lên và do sự gia tăng của các thị trường chính thức đối với những dịch vụ hệ sinh thái cụ thể, như: carbon, nước và đa dạng sinh học. Tuy nhiên, mặc dù nhóm bảo tồn tư nhân và công ty là những chủ thể quan trọng trong chương trình PES, các cơ quan trong khu vực nhà nước vẫn là những người mua hàng đầu đối với dịch vụ hệ sinh thái (UNEP 2012).

Việc chính phủ chi trả cho dịch vụ hệ sinh thái có vẻ như ngày càng phổ biến hơn ở nhiều nước. Một số chương trình PES lớn nhất, ở Mê-hi-cô, Cô-xta-ri-ca, Cô-lôm-bi-a, và Trung Quốc, được tài trợ phần lớn hoặc hoàn toàn bằng nguồn lực trong nước (ví dụ, nguồn thu từ thuế nói chung, hoặc phí sử dụng nước và điện) (Milder et al., 2010). Chương trình hạt giống cho màu xanh (Grain for Green Program) của Trung Quốc, và Chương trình các khu bảo tồn (Conservation Reserve Program) của Hoa Kỳ, là hai ví dụ về chương trình PES do chính phủ tài trợ đã được triển khai trên quy mô lớn, để khôi phục lại độ che phủ đất phù hợp hơn với đất nông nghiệp, nhờ đó giảm thiểu suy thoái môi trường do sản xuất nông nghiệp.

Việt Nam cần hướng tới những thị trường đất đai hiện đại, vì chúng đóng vai trò rất quan trọng trong việc nâng cao chất lượng môi trường. Nhiều ngành công nghiệp hoặc các hoạt động gây ô nhiễm cao khác đang diễn ra tại những khu vực đô thị đang phát triển nhanh. Các giải pháp thị trường truyền thống nhằm tăng giá trị đất

đô thị là để thay thế các khu công nghiệp giá trị có thấp hơn, nhưng không phải ở Việt Nam. Việc tìm kiếm những nguồn thu tương tự khác cho chính quyền địa phương, chẳng hạn như thu từ bất động sản, bán hàng hoặc thuế thu nhập (xem mục “Quản lý đô thị hoá để nâng cao hiệu quả kinh tế”), sẽ giúp loại bỏ các ngành công nghiệp gây

ô nhiễm cao tại những khu vực đông dân cư. Ví dụ về việc di dời khu công nghiệp khỏi Đại Liên, Trung Quốc, cho thấy cách thức chuyển đổi thị trường đất đai có thể có lợi cho môi trường.

Cần đẩy nhanh tiến độ cổ phần hóa DNNN không chỉ để nâng cao hiệu quả kinh tế, mà còn đảm bảo môi trường bền vững. DNNN là những đơn vị sản xuất kém hiệu quả (xem mục “Thúc đẩy hiện đại hoá kinh tế và phát triển khu vực tư nhân”), thống trị ngành năng lượng (và đang hoạt động trong một số lĩnh vực tài nguyên thiên nhiên, như lâm nghiệp). Đẩy mạnh quá trình tái cơ cấu và cổ phần hóa của DNNN để thu hút vốn đầu tư tư nhân và đổi mới sẽ nâng cao năng suất và giảm thiểu tác động môi trường. Để thúc đẩy cạnh tranh, cần hỗ trợ cổ phần hóa bằng các biện pháp nhằm xác định đúng giá và làm rõ quyền sở hữu và quyền đối với tài sản. Những biện pháp bổ sung này sẽ xây dựng lòng tin trong khu vực tư nhân để thu hút đầu tư vào Việt Nam và đồng thời thúc đẩy các DNV&N có hiệu quả hiện đang đầu tư vào các hoạt động bền vững. Cổ phần hóa DNNN cũng sẽ giúp giảm mâu thuẫn lợi ích của nhà nước khi đóng vai trò vừa là đơn vị sản xuất ra các nguồn lực, vừa là cơ quan thực thi các tiêu chuẩn về môi trường.

Chính phủ có thể xây dựng và công bố công khai thông tin về đất đai, quyền sở hữu, đầu tư vào các ngành và BDKH. Việt Nam đang thực hiện chương trình chính phủ điện tử, trong đó áp dụng một cơ chế nhằm tăng năng suất và hiệu quả của chính phủ và đảm bảo các dịch vụ đáp ứng yêu cầu của người dân. Các quốc gia ở châu Âu đã tiến hành các hoạt động về Kết cấu hạ tầng dữ liệu không gian quốc gia, một số ở cấp quốc gia, còn một số nước khác ở cấp địa phương. Một Ủy ban châu Âu, đã tài trợ đánh giá tác động kinh tế xã hội của kết cấu hạ tầng dữ liệu không gian vào năm 2007, cho thấy trong trường hợp như ở Catalonia, kết cấu hạ tầng dữ liệu không gian đáng để đầu tư và số liệu trong một năm cho thấy nó giúp tiết kiệm cho vùng này khoảng 2 triệu Euro. Một trong những lợi ích chính trị-xã hội chủ yếu là kết cấu hạ tầng dữ liệu đã giảm khoảng cách số giữa các thành phố lớn và nhỏ. Nó cũng cho phép các thành phố nhỏ hơn cung cấp những dịch vụ, mà trước đây không làm được. Ngoài ra, 5 năm sau khi ra đời, nhiều cơ quan chính phủ đã quan tâm đến việc đăng tải dữ liệu địa lý của mình và cung cấp cho công chúng thông qua một nền tảng duy nhất³³⁵.

Tại Việt Nam, kết cấu hạ tầng dữ liệu không gian quốc gia, một trong những

335 Almiral và các tác giả 2008.

nền tảng dữ liệu cơ bản dùng để chia sẻ, khai thác và quản lý các đối tượng tự nhiên và nhân tạo theo vị trí địa lý, sẽ tăng cường hiệu quả của các quyết định chính sách do địa phương và trung ương ban hành. Bộ TN & MT đã được giao xây dựng để án thành lập một Ủy ban quốc gia về tên gọi địa lý và kết cấu hạ tầng dữ liệu không gian. Bộ cần được hỗ trợ để thực hiện nhiệm vụ này một cách nhanh chóng.

Chính phủ cũng cần đẩy mạnh công nghệ thông tin và truyền thông với chi phí hợp lý, bao gồm cả các ứng dụng dữ liệu mà công chúng có thể tiếp cận được để thu thập và chia sẻ thông tin thời gian thực theo các biến môi trường và nhân khẩu học.

Một biện pháp cũng rất quan trọng là xây dựng năng lực và phối hợp giữa các tổ chức nghiên cứu, các cơ quan nhà nước và các học giả để phân tích dữ liệu về kết quả của những sáng kiến trên. Hành động này sẽ đảm bảo các cơ quan này ưu tiên những phương pháp và tăng cường việc sử dụng dữ liệu của các cơ quan nhà nước (bao gồm cả dữ liệu về giám sát và thực thi chính sách). Điều này cũng sẽ đảm bảo xây dựng được những phương pháp sử dụng dữ liệu nhằm cung cấp thông tin đầu vào cho việc ra quyết định.

Tạo lập và phổ biến thông tin cũng có ý nghĩa quan trọng để điều chỉnh ngành thủy sản theo hướng bền vững. Đối với

cả đánh bắt xa bờ và gần/ven bờ, thông tin về trữ lượng cá có ý nghĩa quan trọng nhưng hiện vẫn đang rất hạn chế. Đối với đánh bắt thủy sản ven bờ, cần phải hiểu rõ chi phí cơ hội của các biện pháp phòng ngừa lũ lụt trong nông nghiệp (nghĩa là cần biết được các công trình xây dựng dùng để quản lý dòng chảy (như: cửa xả lũ, đập, đê, và đập tràn) có thể phá vỡ môi trường sinh sản cho cá do cản trở sự tự do bơi lội dọc theo dòng nước, vốn rất cần thiết cho sự sinh tồn của cá, như thế nào. Khắc phục được hạn chế về thiếu thông tin có thể giúp tăng cường công tác quản lý nguồn lợi thủy sản.

3.3. Giảm ô nhiễm không khí trong khi vẫn đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về năng lượng và đô thị hóa mạnh hơn

Sự không chắc chắn về ảnh hưởng của những ngành khác nhau đến ô nhiễm không khí nhấn mạnh sự cần thiết phải thúc đẩy phối hợp và lập kế hoạch giữa các cơ quan và các ngành. Các thành phố và cụm thành phố/đô thị, nơi có xây dựng kế hoạch thực hiện quản lý chất lượng không khí đa ô nhiễm, có thể mang lại nhiều lợi ích cho Việt Nam. Việt Nam cần xây dựng và áp dụng các quy định về tiêu chuẩn khí thải xe và chất lượng nhiên liệu. Chính phủ cũng nên áp dụng giấy phép kiểm soát khí thải từ các ngành công nghiệp

có liên quan. Đối với ô nhiễm không khí, trong ngắn hạn cần tập trung thông qua Kế hoạch hành động quốc gia về Quản lý chất lượng không khí.³³⁶

Trong lĩnh vực năng lượng, cần thực thi Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả và các Nghị định về xử phạt vi phạm trong lĩnh vực sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về công trình xây dựng sử dụng năng lượng hiệu quả bắt buộc phải được áp dụng đối với tất cả hoạt động đầu tư mới vào dự án xây dựng. Có thể tăng cường hiệu lực thực hiện bằng việc giải quyết những hạn chế còn tồn tại trong việc giám sát và thực thi quy chuẩn của cơ quan nhà nước. Những tiêu chuẩn mang tính bắt buộc, chẳng hạn như tiêu chuẩn được áp dụng rộng rãi cho các thiết bị hiệu quả năng lượng, cũng rất quan trọng. Các tiêu chuẩn này có thể giúp giảm mức tiêu thụ năng lượng (và nhập khẩu năng lượng), tiết kiệm một số tiền lớn cho người tiêu dùng.

Chính phủ phải là cơ quan quản lý các hoạt động trong ngành năng lượng thông qua việc xây dựng và thực thi các tiêu chuẩn môi trường. Việt Nam có thể giảm ô nhiễm không khí bằng cách tăng

hiệu quả năng lượng trong công nghiệp. Việc ban hành các chỉ tiêu bắt buộc dựa trên kết quả thực hiện kết hợp với những ưu đãi về tài chính cho công nghiệp và các tỉnh có thể đem lại những tác động tích cực cho Việt Nam. Việt Nam cũng có thể áp dụng các tiêu chuẩn để cải thiện hiệu quả năng lượng trong những đơn vị sử dụng cuối cùng, đặc biệt là nhà máy sắt thép. Đầu tư vào các biện pháp hiệu quả năng lượng dự kiến sẽ giảm mức tiêu thụ năng lượng khoảng 45.000 GWh trong giai đoạn 2015-2030. Trung Quốc đã thiết lập những quy chuẩn tổng hợp về xây dựng ở cấp quốc gia và địa phương. Quy chuẩn cấp quốc gia bao gồm các giai đoạn thiết kế, xây dựng, và vận hành (điều chỉnh quy định đối với khu dân cư đô thị tại những vùng khí hậu khác nhau). Ngoài ra, mỗi tỉnh có thể có quy chuẩn xây dựng riêng, nghiêm ngặt hơn, cho khu thương mại và dân cư. Một số tỉnh, như Bắc Kinh và Thiên Tân, đã ban hành và thực hiện những quy chuẩn có hiệu quả hơn quy chuẩn kỹ thuật cấp quốc gia từ 10-15%. Việc tuân thủ những quy định về hiệu quả năng lượng tại những tòa nhà xây mới được giám sát và thực thi thông qua công tác kiểm tra thường xuyên các công trình

336 Bản kế hoạch bao gồm nhiều hoạt động được tổ chức theo 7 nội dung trọng tâm, đó là quy định, tăng cường tổ chức, giảm và phòng ngừa khí thải, đầu tư và ưu đãi tài chính, hợp tác quốc tế, giám sát và thanh tra, tuyên truyền và nâng cao nhận thức cộng đồng. Để thực hiện kế hoạch cần có sự phối hợp giữa Bộ TN & MT, Bộ Nội vụ, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Công nghiệp và Công nghệ, Bộ Xây dựng, Bộ Nhà ở, cùng với các tỉnh, thành phố.

xây dựng mới và kiểm tra ngẫu nhiên dự án đã hoàn thành. Kiểm tra thường xuyên các công trình xây dựng mới tuân theo một “hệ thống vòng lặp” với bốn giai đoạn đánh giá và cấp phép về hành chính. Những dự án đã hoàn thành vi phạm tiêu chuẩn được coi là xây dựng trái phép, không thể được bán, hoặc ở cho đến khi khắc phục xong vi phạm. Chính phủ cũng đưa ra những chế tài để phạt những hành vi vi phạm khác, bao gồm: nộp phạt, thu hồi giấy phép, yêu cầu những tòa nhà được xây không theo quy định hoặc các phần của tòa nhà phải được sửa chữa³³⁷.

Một biện pháp chính sách trong ngắn hạn là phải bỏ trợ cấp năng lượng và tăng giá điện (trong khi tiếp tục bảo vệ người tiêu dùng có thu nhập thấp). Điều này sẽ khuyến khích đầu tư tư nhân để đáp ứng nhu cầu năng lượng trong tương lai và cho phép các nhà cung cấp năng lượng có thể bù đắp được chi phí đầu tư, vận hành và bảo trì của mình. Tăng giá điện cũng sẽ thúc đẩy khuyến khích đầu tư vào hiệu quả năng lượng, đặc biệt là trong ngành công nghiệp, nơi mà lợi nhuận có mối quan hệ trực tiếp đến giá điện hay chi phí nhiên liệu khác. Biện pháp này cũng sẽ cho phép các

công ty điện lực bù đắp được chi phí đầu tư mới và chi phí vận hành. Việc tăng giá cũng có thể tạo động lực cho công ty trong quyết định nâng cấp và cải tạo các nhà máy điện đốt than đã lạc hậu. Biện pháp này có thể góp phần đáng kể giúp tăng hiệu quả, giảm phát thải khí nhà kính³³⁸ (Hộp 5.2) và ô nhiễm không khí, thiết lập những ưu đãi cho đầu tư vào sản xuất năng lượng mới. Giá năng lượng cao hơn cũng sẽ tạo điều kiện cạnh tranh và thị trường điện bán buôn vận hành có hiệu quả.

Chính phủ cần khuyến khích mạnh mẽ hơn nữa năng lượng gió, mặt trời, và khí đốt tự nhiên và mua bán điện trong khu vực, đặc biệt là thủy điện từ Lào. Sự phụ thuộc nặng nề của Việt Nam vào năng lượng đốt than để đáp ứng nhu cầu điện năng trong tương lai mâu thuẫn với mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính của chính quốc gia này. Việt Nam cần tiếp tục phát triển giá bán điện năng sản xuất ra từ nguồn năng lượng tái tạo hấp dẫn đối với năng lượng gió, mặt trời và sinh khối hoặc các cơ chế tài chính khác (chẳng hạn như đấu giá). Những biện pháp này tạo ra sự khuyến khích đối với việc phát triển năng lượng phi thủy điện và giảm chi phí

337 Feng và các tác giả 2015.

338 Chúng ta có thể tiết kiệm 15-20 GW bằng cách tăng cường thúc đẩy năng lượng mặt trời và gió, thực hiện hiệu quả năng lượng từ bên cầu, và tận dụng lợi thế đầy đủ của thương mại khu vực. Sử dụng thông tin về số phát thải hiện tại của toàn bộ hệ thống năng lượng và các nhà máy điện hiện nay và nhà máy mới, và lượng phát thải giảm được nhờ từ tránh 15-20 GW từ than nhập khẩu, dự tính lượng giảm phát thải từ việc tiết kiệm 15-20 GW sẽ là từ 161.753.400 đến 215.671.200 tấn carbon dioxide tương đương trong một năm.

giao dịch liên quan đến năng lượng tái tạo. Chính phủ đang tiến hành dự án Lập bản đồ tài nguyên năng lượng tái tạo toàn diện nhằm thu thập và quản lý tất cả dữ liệu về thủy điện, năng lượng sinh khối, gió và mặt trời. Thông tin này sẽ được sử dụng làm cơ sở cho việc ra quyết định chính sách trong tương lai.

Chẳng hạn như ở Ấn Độ, các nhà đầu tư tư nhân được ưu đãi thuế khi đầu tư vào năng lượng tái tạo. Dưới hình thức khấu trừ thuế, các doanh nghiệp được phép hoàn lại 100% chi phí vốn của các dự án năng lượng tái tạo. Ý tưởng gắn khấu trừ thuế với số tiền đầu tư có thể mang lại lợi ích có giá trị cho các nhà sản xuất. Tại Bun-ga-ri, Chính phủ áp dụng ưu đãi phi thuế. Các nhà máy thủy điện mới có quy mô dưới 10 MW được cấp vốn không hoàn lại 20% và hỗ trợ cho vay 80%. Ưu đãi này cũng dành cho hệ thống sản xuất năng lượng sinh khối; nhà máy năng lượng gió có quy mô dưới 5 MW; năng lượng mặt trời, khí sinh học và máy phát điện địa nhiệt nhỏ.

Giá trị của việc kết hợp các ưu đãi về thuế và phi thuế cũng được ghi nhận trong lĩnh vực năng lượng của Tây Ban Nha, một trong quốc gia hàng đầu thế giới về năng lượng tái tạo. Tây Ban Nha có công suất

điện mặt trời lớn thứ hai thế giới, đứng thứ ba thế giới về thủy điện nhỏ và lớn thứ tư về năng lượng gió. Ngành năng lượng sử dụng 200.000 lao động và có hơn 400 công ty. Mặc dù Tây Ban Nha đã rút lại một số khoản trợ cấp do thiếu kinh phí tài chính, nền kinh tế đã thu được những lợi ích to lớn từ các chính sách ưu đãi, bao gồm lắp đặt 3,9 GW công suất năng lượng tái tạo từ năm 2000 đến năm 2010. Nhờ đó, đã tăng sản lượng quang điện mặt trời hàng năm từ 18 GWh vào năm 2000 lên khoảng 6,4 TWh trong năm 2010³³⁹.

Ngành giao thông vận tải cần phối hợp những hoạt động đầu tư mới với giao thông công cộng để tạo ra các khu dân cư được kết nối, hành lang phát triển chiến lược, và những phương án vận tải hiệu quả khác. Quá trình chuyển đổi sang xe điện có thể có ý nghĩa quan trọng trong việc giảm thiểu ô nhiễm liên quan đến giao thông.

3.4. Giảm ô nhiễm nước từ các khu vực đô thị, công nghiệp và nông thôn

Việt Nam cần tăng cường năng lực của các cơ quan nhà nước để giám sát và thực thi hiệu quả hơn những chương trình và chính sách nhằm giảm tác động đến môi trường của công nghiệp, đồng thời nhân

339 Bridle và các tác giả 2012.

rộng những mô hình đã được áp dụng thành công. Phương pháp sản xuất sạch hơn đã được sử dụng để giảm chất thải và sử dụng tài nguyên ít hơn trong công nghiệp, trong khi vẫn nâng cao hiệu quả hoạt động. Các ngành như dệt may, chế biến thực phẩm, và thuộc da ước tính có tiềm năng tiết kiệm trung bình 30% lượng nước mà không cần đầu tư nhiều vào cơ sở hạ tầng. Dựa trên những khảo sát của Chính phủ, chỉ có 11% các cơ sở công nghiệp ở Việt Nam đã sử dụng kỹ thuật sản xuất sạch hơn để giảm tiêu hao năng lượng, nhiên liệu, vật liệu của mình trong năm 2010, cho thấy còn rất nhiều hạn chế cần khắc phục.

Sáng kiến Quỹ ủy thác tín dụng xanh đã thúc đẩy đầu tư trung và dài hạn của DNVVN Việt Nam vào công nghệ sản xuất sạch hơn, có tác động tích cực đến môi trường. Để án này hoàn lại một phần tiền vay của Quỹ ủy thác, tùy thuộc vào tác động đến môi trường của hoạt động đầu tư. Ví dụ, nếu một dự án vay vốn của Quỹ ủy thác tín dụng xanh giảm tác động tiêu cực đến môi trường được 30% (ví dụ như giảm lượng nước thải), sẽ được hoàn lại 15% tiền vay. Tương tự, nếu giảm được 50% do với điều kiện ban đầu sẽ được hoàn lại 25% tiền vay đã giải ngân.

Việt Nam cũng phải đối mặt một nhu cầu cấp thiết để toàn dân được tiếp cận tới các điều kiện vệ sinh tại những khu vực đô

thị và nông thôn, nhằm giải quyết những vấn đề môi trường và y tế. Nước thải đô thị được dự đoán sẽ là nguồn nước thải lớn nhất trong các thập kỷ tới. Tỷ lệ xử lý nước thải cần được nâng lên cao hơn nhiều so với mức 10% trong những năm gần đây.

Chính phủ đã quy định phí nước thải nhằm giảm thiểu ô nhiễm nước và giúp các đơn vị xử lý nước thải của nhà nước bù đắp được chi đầu tư, vận hành và bảo trì. Mức phí này phải được thi hành và xem xét để kiểm tra xem có đủ lớn để thay đổi hành vi hay không.

Theo kinh nghiệm quốc tế tại các nước đã phát triển, đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng, năng lượng, và các công nghệ bền vững khác thường lớn hơn đầu tư công. Hơn nữa, quy định của chính phủ về tiêu chuẩn bảo vệ môi trường yêu cầu khu vực tư nhân phải đầu tư vào bảo vệ môi trường. Khu vực tư nhân có thể đóng góp vào việc cải thiện vệ sinh và xử lý nước thải thông qua đầu tư vào cơ sở hạ tầng môi trường. Với những chính sách thiết kế phù hợp (bao gồm cả bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ), khu vực tư nhân có thể thúc đẩy quá trình áp dụng công nghệ và sáng kiến xử lý bền vững. Những biện pháp này có thể giảm ô nhiễm môi trường. Đầu tư trong nước và nước ngoài phải hướng tới tiếp thu công nghệ và quy trình quản lý tốt hơn. Chính phủ có thể giúp đảm bảo mục tiêu bằng cách khuyến khích sự tham gia của khu

vực tư nhân trong một môi trường pháp luật công bằng, hiệu quả và an toàn.

Ưu đãi thuế hoặc trợ cấp trực tiếp đối với đầu tư vào môi trường sẽ khuyến khích hơn nữa sự tham gia của khu vực tư nhân. Để giảm ô nhiễm, Việt Nam cần ưu đãi cho các nhà đầu tư tư nhân hoạt động trong các khu công nghiệp xanh. Trong những năm gần đây, Hàn Quốc đã chuyển đổi 12 khu công nghiệp thành khu công nghiệp xanh, mang lại lợi ích kinh tế trị giá 44 triệu USD và giảm phát thải khí nhà kính gần 200.000 tấn/năm. Cộng sinh công nghiệp trong khu kinh tế là một khái niệm mới đem lại các giải pháp đơn giản nhưng kinh tế để đạt được hiệu quả và giảm chất thải thông qua trao đổi nguồn năng lượng, chất thải, và nguyên liệu giữa các doanh nghiệp. Chất thải của một doanh nghiệp này trở thành đầu vào cho hoạt động sản xuất của một doanh nghiệp khác. Ví dụ như việc tạo ra một mạng lưới kết hợp công ty này với công ty khác thông qua một máy phát điện hơi nước thu hồi nhiệt thải. Một ý tưởng khác là tập trung vào mạng lưới thu hồi chất thải rắn, phân tách, và tái chế. Một mạng lưới cải tạo và tái sử dụng nước thải bao gồm lắp đặt thiết bị vi lọc và làm sạch. Công viên sinh thái công nghiệp Kalundborg ở Đan Mạch và công viên sinh thái công nghiệp Ulsan ở Hàn Quốc đang áp dụng quy trình này.

Việt Nam cũng cần phải giải quyết những thách thức ô nhiễm liên quan đến các làng nghề. Với hơn 2.500 làng nghề phân bố chủ yếu ở Đồng bằng sông Hồng, người dân ở đây thường làm các hoạt động kinh tế (chủ yếu là tái chế kim loại và thuộc da, có sử dụng nhựa và chì), gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Ô nhiễm nước là một vấn đề hàng đầu, ảnh hưởng đến không chỉ các làng nghề mà còn cả các vùng hạ lưu. Việc xây dựng những chính sách và biện pháp thích hợp để các làng nghề hoạt động bền vững về môi trường hơn không phải dễ dàng do phong tục và tập quán địa phương. Ngoài những giải pháp chung liên quan đến việc thực thi các quy định có liên quan kiểm soát ô nhiễm và đầu tư cơ sở hạ tầng xử lý nước thải, cần xây dựng một kế hoạch tổng thể để giải quyết những nhu cầu đặc biệt của làng nghề.

Trong nông nghiệp, Việt Nam cần loại bỏ những chính sách tác động tiêu cực đến môi trường, ví dụ như miễn thuế lợi phí. Nhưng, điều quan trọng là phải làm sao để tiến hành những thay đổi như vậy trong khi vẫn duy trì các biện pháp bảo vệ người nghèo nông thôn khỏi bị ảnh hưởng.

Chính phủ cũng cần tăng cường khả năng tiếp cận của người dân đến thông tin về mức tiêu thụ và ô nhiễm nước, đồng thời khuyến khích sự ủng hộ rộng rãi của công chúng đối với các biện pháp

của Chính phủ. Thông tin được công khai cũng sẽ giúp xác định những chậm trễ trong việc áp dụng biện pháp xử lý nước thải đã được cải thiện.

3.5. Thích ứng với biến đổi khí hậu

Các địa phương (đặc biệt là các thành phố) ở Đồng bằng sông Cửu Long mà dễ ảnh hưởng bởi BĐKH đã có thể xem xét áp dụng nhiều biện pháp thích ứng. Ví dụ như các địa phương đã có thể “làm việc với thiên nhiên” bằng cách chú trọng đến quản lý tài nguyên ven biển, hoặc bảo vệ các hệ sinh thái rừng ngập mặn và rạn san hô tự nhiên. Các địa phương cũng đã có thể có kết cấu hạ tầng chống chịu được với khí hậu bằng cách nâng cấp hệ thống tiêu nước mưa và các nhà máy cung cấp và xử lý nước. Cuối cùng, các địa phương đã có thể bảo vệ hoặc di dời các cơ sở năng lượng hoặc quản lý chất thải rắn. Nhưng, vùng này vẫn phải chịu rủi ro rất cao do nước biển dâng, trong đó các khu dân cư tự phát có rủi ro đặc biệt. Cần phối hợp tốt hơn giữa các tổ chức của Trung ương và địa phương để tăng cường khả năng chống chịu trước BĐKH.

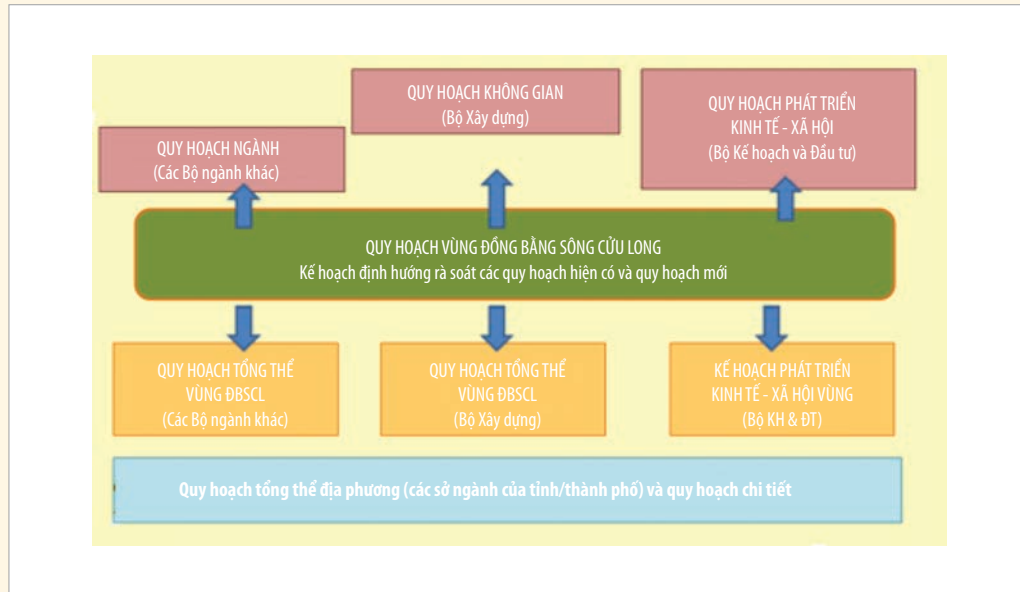
Cần có sự phối hợp chặt chẽ hơn thông qua một quy hoạch thống nhất, có sự phối hợp và liên ngành cho mỗi vùng tại những nơi gặp rủi ro về BĐKH cao nhất. Những nơi này bao gồm các vùng đồng bằng, Tây Nguyên và miền núi phía Bắc. Tương tự

như Quy hoạch Đồng bằng sông Cửu Long (Hình 5.10), quy hoạch này phải xây dựng một tầm nhìn chiến lược và bền vững lâu dài cho từng vùng, trong đó có cả các khuyến nghị chính sách. Quy hoạch này cũng giúp Chính phủ phối hợp các quy hoạch phát triển và đầu tư trong tương lai.

Sự phối hợp chặt chẽ hơn trong việc xây dựng và thực thi các biện pháp thích ứng giữa các cấp, các ngành cũng rất quan trọng, cần phải xem xét các tác động được quan sát thấy và có thể xảy ra trong tương lai của BĐKH đối với các ngành khác nhau (đã được mô tả trong Mục 2.2).

Trong trung hạn, Việt Nam cần tăng cường năng lực của các địa phương để thực hiện phân tích rủi ro và tính không chắc chắn (liên quan đến các mô hình kinh tế - xã hội, đầu tư, và khí hậu) và sử dụng một khuôn khổ hỗ trợ ra quyết định nhằm xác định hoạt động đầu tư phù hợp. Những nỗ lực nâng cao năng lực và lồng ghép rủi ro khí hậu vào các chính sách phát triển sẽ giúp các tỉnh thực hiện được quy hoạch không gian tổng hợp tốt hơn giữa các ngành. Các tỉnh cũng cần đảm bảo tài nguyên đất đai và nước được quản lý, có tính đến quan điểm dài hạn (và tác động tiềm năng của khí hậu và phát triển). Mục đích là tăng cường sự tham gia của chính quyền địa phương trong việc xác định các kế hoạch và thúc đẩy tính sẵn sàng tham gia vào quá trình thực hiện.

HÌNH 5.10. Xây dựng cho mỗi vùng một quy hoạch thống nhất, có sự phối hợp liên ngành, tương tự như Quy hoạch Đồng bằng sông Cửu Long, sẽ tạo điều kiện phối hợp tốt hơn với trung ương



Nguồn: RoyalHaskoningDHV và các tác giả 2013.

Việt Nam có thể tăng cường tính bền vững của các nguồn tài nguyên thiên nhiên thông qua phối hợp và thực hiện một cách đúng đắn các biện pháp thích ứng cụ thể cho từng ngành, trong đó có sự kết hợp giữa cách tiếp cận dựa vào hệ sinh thái và cách tiếp cận dựa vào kết cấu hạ tầng. Đối với tài nguyên nước, Việt Nam sẽ cần tiếp tục đầu tư vào các biện pháp kiểm soát lũ, giám sát quá trình xâm nhập mặn, điều tiết và quản lý vùng nước cho nuôi trồng thủy sản, bảo vệ vùng bờ,... các biện pháp cần được xem

xét trên diện rộng (kể cả ở cấp vùng). Bên cạnh các biện pháp trên, cũng cần thiết phải có sự thay đổi cơ bản trong cách tiếp cận để chuyển đổi từ cung cấp nước từ nguồn nước ngầm sang cung cấp nước từ nước mặt để tránh lún đất. Quá trình chuyển đổi này đòi hỏi phải có đầu tư vào việc bảo tồn nước và các biện pháp để giảm sự phụ thuộc vào nguồn cung từ nước ngầm; Tái cơ cấu, tu bổ, nâng cấp hệ thống thủy lợi; Bổ sung xây dựng các hồ chứa đa mục đích; Xây dựng và phát triển cơ chế quản lý lưu vực.

Trong nông nghiệp, các biện pháp cần xem xét đến yếu tố thời tiết và tính thị trường. Để tăng cường khả năng chống chịu của hệ thống sản xuất nông nghiệp cần thực hiện các biện pháp (i) đẩy mạnh quá trình chuyển đổi sử dụng đất nông nghiệp, để vừa giảm các nguy cơ liên quan đến thời tiết, vừa đáp ứng tốt hơn các tín hiệu mới của thị trường, (ii) cung cấp tài chính cho việc nghiên cứu và quảng canh để phát triển và nhân rộng các giống cây, con mới thích ứng với điều kiện thay đổi; (iii) tiết kiệm nước thông qua tu bổ hệ thống tưới, áp dụng các biện pháp quản lý và các biện pháp khuyến khích (ví dụ như biện pháp về phí sử dụng nước); (iv) tăng cường cập nhật thông tin thời tiết và dự báo thời tiết theo mùa vụ để sử dụng tốt nhất các thông tin này.

Các biện pháp thông minh trong thủy sản cần có sự kết hợp giữa phát triển hoặc sử dụng các giống thủy sản có khả năng chống chịu với thời tiết và đầu tư vào nâng cấp hệ thống đê để góp phần giảm khả năng lụt và nhiễm mặn. Đối với vùng cửa sông, nơi các điều kiện không hoàn toàn ủng hộ hệ sinh thái, thì giải pháp là trồng lại và bảo vệ rừng ngập mặn và các bãi bùn tại các khu vực này để hỗ trợ việc chống xói mòn do nước biển dâng bão và lũ lụt. Theo thời gian, sẽ phục hồi được hệ sinh thái và hỗ trợ sản xuất thủy sản.

Phục hồi rừng ngập mặn sẽ tăng cường khả năng chống chịu của khu vực ven biển và cả hệ sinh thái. Tại một số vùng ở Việt Nam, những thay đổi thời tiết được dự báo trong tương lai sẽ làm tăng khả năng cháy rừng, thay đổi nhiệt độ và khả năng đảm bảo nguồn nước là các yếu tố sẽ tác động đến phát triển rừng, khiến cho rừng trở nên dễ bị tổn thương. Quản lý rừng có vai trò quan trọng trong việc tăng cường khả năng chống chịu của rừng trước những thay đổi này. Mở rộng diện tích rừng cùng với đa dạng các giống, loài cũng sẽ góp phần làm tăng khả năng thích ứng của các hệ thống thiên nhiên này.

Không nên giới hạn các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu chỉ áp dụng cho các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Các biện pháp này cần được mở rộng sang khía cạnh y tế, sức khỏe và các ngành. Nhiều chương trình đầu tư, không chỉ đem lại lợi ích đối với thích ứng biến đổi khí hậu, mà có thể có các lợi ích khác, bởi các đầu tư này sẽ làm tăng cường khả năng chống chịu trước những cú sốc bất ngờ.

Việt Nam cũng cần phải tăng cường cơ sở thông tin được sử dụng để cung cấp đầu vào cho công tác quy hoạch và đầu tư. Để làm được điều này, cần xây dựng các cơ chế giám sát và thu thập thêm dữ liệu, như dữ liệu thủy văn và

khảo sát, và phát triển một nền tảng tri thức toàn diện, để sử dụng và công khai cho người dân. Tăng cường cơ sở thông tin sẽ nâng cao năng lực của chính phủ trong thẩm định lại các chính sách ngành trong nông nghiệp (ví dụ như chính sách trồng 3 vụ lúa) phát triển đô thị (bao gồm cả thiên nhiên và phát triển không gian) và quản lý tài nguyên nước (chẳng hạn như lựa chọn các biện pháp công trình hay phi công trình để kiểm soát ngập lụt và xâm nhập mặn) nhằm điều chỉnh sử dụng đất theo chế độ nước thay đổi (giữa nước ngọt, nước mặn và nước lợ). Điều này sẽ cho phép chính quyền các cấp nội hoá các điều kiện và xu hướng tài nguyên thiên nhiên, đồng thời nắm bắt được những ảnh hưởng của BĐKH, quá trình tự nhiên và hành động của con người. Chính phủ cũng có thể tăng cường các cơ hội cho đầu tư tư nhân, phát triển tài nguyên, phục hồi và bảo tồn.

3.6. Các biện pháp chung

Chính phủ Việt Nam cũng sẽ cần phải đẩy mạnh thông qua những hành động có tầm quan trọng đối với tất cả các vấn đề môi trường ưu tiên.

Chính phủ cần xây dựng nguồn nhân lực cần thiết để tham gia vào các hoạt động quản lý bền vững bằng cách đào tạo người lao động và nâng cao chuyên môn của cán bộ kỹ thuật có trình độ đại học. Khi đầu

tư vào tăng cường hệ thống giáo dục, Việt Nam cần đảm bảo nội dung chương trình giảng dạy cho sinh viên đại học trong lĩnh vực môi trường có những quan điểm mới nhất và thực hành tốt nhất về phát triển bền vững.

Hơn nữa, Chính phủ cần đầu tư vào chuyển đổi lao động có tay nghề thấp trong các ngành, như: nuôi trồng thủy sản và nông nghiệp vào làm việc trong các ngành công nghiệp carbon thấp và bền vững (có thể trong cùng lĩnh vực). Có thể xem xét phương pháp của EU trong việc giải quyết một số thách thức đối với người dân sống bằng nghề cá như sau: 21 quốc gia thành viên EU đã đóng góp vào việc hình thành quan hệ đối tác đa thành phần tại địa phương, được gọi là nhóm hành động địa phương về thủy sản, mà sau đó có thể tiếp cận đến Quỹ Thủy sản châu Âu để thúc đẩy sự phát triển tại địa phương. Các nhóm này phải tạo ra cơ hội mới về việc làm và tăng trưởng bằng cách đưa ra những hoạt động thay thế hoặc bổ sung. Một loạt các đơn vị tổ chức địa phương, bao gồm các doanh nghiệp, tổ chức xã hội dân sự, chính quyền địa phương, và bản thân các ngư dân, đã thực hiện những dự án do quỹ tài trợ. Các dự án này nhằm phục hồi những cộng đồng phụ thuộc nhiều vào ngành thủy sản đang bị suy giảm mà không gia tăng các hoạt động khai thác thủy sản.

Chính quyền trung ương cũng nên ưu đãi cho chính quyền địa phương để thực hiện các chính sách môi trường với việc xây dựng những chiến lược tăng thu ngân sách thay thế. Chính quyền địa phương cần tăng nguồn thu và tạo công ăn việc làm để duy trì con đường phát triển của mình. Nhưng, mỗi e ngại là sẽ làm các doanh nghiệp rời đi hoặc mất nguồn thu ngân sách từ bán, hoặc đánh thuế tài nguyên thiên nhiên có thể cản trở địa phương tiến hành các chính sách môi trường. Trung Quốc hỗ trợ bằng tiền mặt và tạo điều kiện cho các chính phủ địa phương áp dụng thuế đối với nguyên liệu hóa chất, nhờ đó chính quyền địa phương có thể thích ứng với các chiến lược môi trường-nông nghiệp quốc gia.

Nếu đưa ra được ngưỡng đánh giá đối với chính quyền địa phương theo các chỉ tiêu kết quả rõ ràng về tăng trưởng bền vững, sẽ mang lại nhiều lợi ích đối với Việt Nam. Những chỉ số này sẽ theo dõi hiệu quả và là cơ sở để thưởng và khuyến khích những cán bộ địa phương chịu trách nhiệm thúc đẩy các chương trình môi trường và nâng cao chất lượng môi trường theo thẩm quyền của mình. Ngưỡng đánh giá chuẩn như vậy có thể tạo ra động lực để thay đổi hành vi trong chính quyền địa phương. Ví dụ, Bra-xin chuyển số tiền vượt thu thuế cho các

thành phố có kết quả thực hiện tốt các chỉ số môi trường. Tại Trung Quốc, kết quả hoạt động của các cán bộ thuộc cơ quan nhà nước tại địa phương được đánh giá dựa trên chỉ số môi trường và chỉ số tăng trưởng kinh tế.

Đối với nhiều hộ gia đình và doanh nghiệp sản xuất nhỏ, tài nguyên thiên nhiên là lựa chọn duy nhất để có nguồn thu. Để tránh các tác động kinh tế nghiêm trọng do những chính sách về bảo tồn, điều quan trọng đối với đầu tư tư nhân là phải tạo ra được lợi ích phúc lợi vượt lên trên tăng trưởng kinh tế chung. Mục tiêu này có thể đạt được bằng việc tạo công ăn việc làm, hoặc giảm nghèo thông qua chia sẻ lợi ích. Lợi ích được chia sẻ có thể bao gồm lợi ích bằng tiền và không bằng tiền, chẳng hạn như ưu đãi tham gia để nâng cao kỹ năng cho thanh niên của các hộ gia đình phụ thuộc vào rừng. Tương tự, cộng đồng ngư dân sẽ được tham gia vào mạng lưới an sinh và được huấn luyện cho đến khi ngành thủy sản phục hồi, hoặc hỗ trợ chuyển người lao động sang làm việc trong những lĩnh vực khác.

Các nhà hoạch định chính sách cần tăng cường xác định giá của tài nguyên, như điện và nước, trên cơ sở hiểu được tác động tiềm tàng đến người nghèo. Đối với điện, bằng chứng cho thấy các chương trình bảo vệ của Chính phủ

đã hạn chế những tác động lớn đối với người nghèo do điều chỉnh giá điện. Ví dụ, hỗ trợ giá điện cho các hộ nghèo, hộ có thu nhập thấp, tiêu thụ dưới 50 kWh/tháng giúp tránh cho họ khỏi bị ảnh hưởng do tăng giá điện. Cần ban hành chính sách tương tự khi giá cả của các tài nguyên khác tăng lên.

4. CHI PHÍ CƠ HỘI CỦA SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG, HOÀ NHẬP VÀ CHỐNG CHỊU VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

Bằng chứng từ quốc gia khác như: Bra-xin, Cô-xta-ri-ca, Ma-lai-xi-a, Phi-lip-pin cho thấy, các biện pháp để tăng trưởng bền vững có thể mang lại những lợi ích ngắn hạn và dài hạn. Trong ngắn hạn, phần lớn các lợi ích là của địa phương. Những lợi ích này xuất phát từ việc tăng cường tiếp cận năng lượng, quản lý nước và chất thải và kiểm soát ô nhiễm, chủ yếu nhất là trong các lĩnh vực nông nghiệp và đô thị. Đồng thời với việc tránh bị sa vào những quyết định không thể đảo ngược, đầu tư vào giảm nạn phá rừng và nâng cao công tác quản lý đất đai tạo ra những lợi ích từ trung đến dài hạn. Đó là lợi ích về

hạn chế xói mòn đất và giảm chi trả liên quan đến phát thải.

Chi phí cơ hội của các biện pháp chính sách rất khác nhau, tùy thuộc vào quy mô và loại hình của nền kinh tế và cách thức thực hiện biện pháp. Lợi ích ngắn hạn có thể gắn liền với chi phí của việc tăng giá, hoặc thay đổi trong việc tiếp cận và những thất bại ngắn hạn trong cạnh tranh. Những biện pháp giảm thiểu ô nhiễm có thể bao gồm việc thực thi các tiêu chuẩn chứng nhận. Doanh nghiệp có thể đáp ứng các mục tiêu giảm ô nhiễm thấp hơn bằng cách đầu tư vào công nghệ mới. Các biện pháp giảm ô nhiễm khác có thể là quyền sở hữu tài sản, thay đổi trong việc tiếp cận nguồn lực của nhà nước, tiền sử dụng tài nguyên (như giá nước). Sự đánh đổi giữa lợi ích qua thời gian và lợi ích của địa phương cũng như toàn cầu nhờ áp dụng các biện pháp tăng trưởng bền vững cần phải được cân bằng với tính cấp thiết của các biện pháp. Nhờ đó, sẽ giúp tránh bị sa vào những hành động không thể đảo ngược mà không tính đến môi trường, hoặc thay đổi khí hậu. Bảng 5.6 trình bày tổng quan về nội dung này đối với các nước đang phát triển.

BẢNG 5.6. Chi phí cơ hội phải cân bằng với tính cấp thiết của các biện pháp

		Những lợi ích trước mắt và ở địa phương	
		THẤP HƠN Những đánh đổi hiện tại giữa ngắn hạn và dài hạn hoặc các lợi ích địa phương và toàn cầu	CAO HƠN (Các chính sách cung cấp những lợi ích trước mắt và ở địa phương)
Sức y hoặc các nguy cơ bên trong không thể đảo ngược	THẤP HƠN (Hành động ít cấp thiết hơn)	<ul style="list-style-type: none"> • Carbon thấp, nhu cầu năng lượng chi phí cao • Giá carbon • Quy định về nước thải chặt chẽ hơn 	<ul style="list-style-type: none"> • Quản lý chất thải rắn, nước sạch và vệ sinh môi trường. • Carbon thấp, nhu cầu năng lượng chi phí thấp • Giảm mất điện trong việc cung cấp điện • Quản lý nhu cầu năng lượng • Các hồ chứa đa năng quy mô nhỏ
	CAO HƠN (Hành động khẩn cấp)	<ul style="list-style-type: none"> • Giảm suy thoái rừng • Bảo vệ các khu vực tự nhiên và vùng ven biển • Quản lý đánh bắt thủy sản 	<ul style="list-style-type: none"> • Quy hoạch sử dụng đất • Giao thông công cộng đô thị • Kế hoạch hóa gia đình • Thâm canh bền vững trong nông nghiệp • Các hồ chứa đa năng quy mô lớn

Nguồn: Nguồn: NHTG 2012.

Ở Việt Nam, nơi mà sử dụng rất nhiều nguyên liệu tự nhiên trong công nghiệp, các chính sách phục vụ tăng trưởng bền vững có thể tăng tỷ lệ thu hồi vốn nhờ cải thiện việc sử dụng tài nguyên, giảm chất thải, khắc phục tính kém hiệu quả, cùng tổn thất về sản lượng. Chính sách phát triển bền vững cũng có thể phân bổ lại thời gian và tiền bạc từ những biện pháp

gây ô nhiễm sang các hoạt động có lợi như giáo dục. Tăng cường các chính sách môi trường có thể giảm khả năng tích lũy vốn và tăng trưởng trong ngắn hạn. Nhưng, nếu những chính sách này có đầu tư vào đổi mới, chi phí cơ hội sẽ ít hơn. Hơn nữa, phúc lợi, vốn không được phản ánh trong các thước đo như GDP, sẽ được cải thiện³⁴⁰. Đầu tư để tạo nguồn thu từ các

340 [http://www.oxcarre.ox.ac.uk/files/OxCarreRP2014135\(2\).pdf](http://www.oxcarre.ox.ac.uk/files/OxCarreRP2014135(2).pdf).

hoạt động nông nghiệp, thủy sản, và lâm nghiệp bền vững cũng sẽ giúp nâng cao khả năng cạnh tranh.

Tóm lại, chi phí cơ hội về chính sách, tài chính, và liên thời gian gắn với các biện pháp hướng tới tăng trưởng xanh, hòa nhập và chống chịu với BĐKH phụ thuộc vào cách thức thực hiện. Việt Nam có thể áp dụng kinh nghiệm của những nước đã thành công với các biện pháp hướng tới tăng trưởng như vậy. Cần xây dựng các chính sách xanh và chống chịu với BĐKH để kích thích sự sáng tạo và được tăng cường bằng những chính sách có mục tiêu và bổ sung về mặt xã hội. Về lâu dài, nguồn thu từ những biện pháp này sẽ bù đắp được chi phí của chúng.

Việt Nam đang có một cơ hội có một không hai để tận dụng lợi thế về tài nguyên thiên nhiên của mình và chuyển con đường phát triển theo hướng bền vững, hoà nhập và chống chịu với BĐKH. Tăng cường các thể chế Nhà nước, thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân, áp dụng những hỗ trợ tài chính cần thiết và sử dụng các công nghệ và thông tin hiện có có thể tạo ra sự thay đổi. Trong quá trình tiến trên con đường phát triển bền vững, Việt Nam cũng nên xem xét khả năng tiếp cận đến các nguồn tài chính công, ví dụ như sáng kiến Quỹ Khí hậu Xanh, để thúc đẩy những hoạt động đầu tư cần thiết trong ngắn hạn.

chiều cạnh văn hoá

thị trường lao động

mức sinh

đảm bảo công bằng

hệ thống giáo dục

định hướng chính sách

Triển khai chương trình

y tế

nhóm yếu thế

hòa nhập xã hội

hiện trạng

xu hướng phát triển

359	Thông điệp chính
364	1. Thực trạng hòa nhập xã hội ở Việt Nam
364	1.1. Hiện trạng
365	1.2. Xu hướng phát triển xã hội
365	1.3. Những định hướng chính sách xã hội
367	2. Tiếp tục thực hiện chương trình bảo đảm bình đẳng về cơ hội cho các nhóm yếu thế
368	2.1. Các dân tộc thiểu số
378	2.2. Người khuyết tật
385	2.3. Người di cư
389	2.4. Bình đẳng giới và mức sinh
392	3. Triển khai chương trình mới: hòa nhập xã hội đối với tầng lớp trung lưu
394	3.1. Thị trường lao động
406	3.2. Xây dựng hệ thống giáo dục cho năm 2035
412	3.3. Y tế
430	3.4. Chiều cạnh văn hóa của hòa nhập xã hội
431	3.5. Bảo trợ xã hội

ĐẢM BẢO CÔNG BẰNG VÀ THÚC ĐẨY HÒA NHẬP XÃ HỘI

CHƯƠNG

6

THÔNG ĐIỆP CHÍNH

Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn trong phát triển con người và hòa nhập xã hội kể từ khi khởi đầu công cuộc Đổi Mới vào năm 1986. Kinh tế tăng trưởng cao nhưng không làm tăng mức độ bất bình đẳng, và ít có quốc gia với trình độ phát triển thấp đạt được điều đó. Việt Nam còn có được nhiều thành quả ấn tượng về y tế, với tuổi thọ bình quân tăng nhanh và tỷ lệ tử vong ở trẻ em và trẻ sơ sinh

giảm nhanh, cũng như các bệnh dịch lây truyền được kiểm soát tốt, tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế khá rộng trong dân cư. Đa số trẻ em đều đi học và kết quả kiểm tra trình độ của các em theo chuẩn quốc tế đạt mức tương đương với học sinh của các quốc gia giàu có. Việt Nam cũng chú trọng phát triển hệ thống lương hưu và đảm bảo an sinh xã hội, đồng thời nới lỏng sự kiểm soát việc đi lại, làm ăn của người dân. Những kết quả và thành tựu

nói trên đã góp phần tạo nên các tiến bộ rất đáng chú ý khi Việt Nam thoát khỏi nhóm các quốc gia thu nhập thấp và bước lên nhóm nước có thu nhập trung bình.

Vấn đề đặt ra cho Việt Nam hôm nay là làm thế nào để các thể chế và chính sách xã hội có thể phát huy được vai trò, nhằm đạt được khát vọng của quốc gia trong vòng 20 năm tới. Phương thức phát triển trước đây và cách làm cũ không đảm bảo cho xã hội Việt Nam phát triển một cách toàn diện và nền kinh tế duy trì được tốc độ tăng trưởng cao. Việt Nam đang đứng trước nhiều khó khăn, thách thức chuyển đổi lên một nước công nghiệp hiện đại. Hơn nữa, quốc gia này còn phải đối mặt với một môi trường quốc tế và trong nước đang có nhiều biến động, bao gồm cả những thay đổi nhanh về nhân khẩu học, thị trường lao động toàn cầu ngày càng mang tính cạnh tranh và nguy cơ gia tăng của những loại bệnh không lây truyền, và những kỳ vọng trong xã hội và của người dân. Nhìn lên năm 2035, Việt Nam phải giải quyết một chương trình nghị sự kép về hòa nhập xã hội: trong đó có một nhiệm vụ chưa hoàn thành và một nhiệm vụ đang nổi lên.

Nhiệm vụ hòa nhập xã hội chưa hoàn thành trước hết là đảm bảo bình đẳng cơ hội cho tất cả mọi người. Mặc dù mức sống đã được nâng cao đáng kể từ khi có chính sách Đổi Mới, song vẫn có một số

nhóm yếu thế và có nguy cơ bị đẩy ra lề xã hội. Bất bình đẳng cơ hội gia tăng, đặc biệt giữa các trẻ em trong các gia đình nghèo và các gia đình khá giả. Trẻ em người dân tộc có nguy cơ tử vong trước 1 tuổi cao gấp bốn lần so với trẻ người Kinh. Hơn một nửa số trẻ bị khuyết tật nặng chưa bao giờ được đi học. Những loại trừ về mặt xã hội như vậy tương phản với những cơ may đang gia tăng cho nhóm người giàu. Tình trạng suy dinh dưỡng của trẻ em dân tộc hầu như không thay đổi, trong khi số lượng triệu phú của Việt Nam đã tăng lên gấp ba lần chỉ trong 10 năm qua.

Nhiệm vụ đang nổi lên về hòa nhập xã hội là cần phải hỗ trợ cho tầng lớp trung lưu đang gia tăng về số lượng và một dân số đang già hóa để có thể quản lý được các rủi ro và theo đuổi các cơ hội. Khi Việt Nam chuyển từ nhóm quốc gia có thu nhập thấp lên nhóm có thu nhập trung bình cao và sau cùng là nhóm quốc gia có thu nhập cao thì các chính sách xã hội phải thay đổi để có thể đáp ứng được những nhu cầu ngày càng tăng của tầng lớp trung lưu đô thị. Vào năm 2035, hơn một nửa dân số Việt Nam sẽ gia nhập tầng lớp trung lưu toàn cầu, và các chính sách xã hội của Việt Nam cần chuyển trọng tâm sang hỗ trợ tầng lớp trung lưu đạt được mục tiêu tối đa hóa năng suất và quản lý được các rủi ro nhằm đạt được những thành tựu về kinh tế, xã hội.

Tầng lớp trung lưu phát triển đòi hỏi nhiều thách thức mới. Trước hết, đó là sự kỳ vọng đối với Chính phủ trong việc cung cấp những dịch vụ có chất lượng và tạo điều kiện cho người dân có tiếng nói và lựa chọn nhiều hơn. Thứ hai, những thách thức mới như biến đổi cấu trúc gia đình, già hóa dân số nhanh và gánh nặng bệnh tật không lây truyền, thị trường lao động cạnh tranh đòi hỏi phải có những thể chế và quy định về lao động đầy đủ hơn, cũng như cần phát triển một nguồn nhân lực có kỹ năng, tay nghề nhằm đáp ứng được những đòi hỏi của nền kinh tế. Thứ ba, với một thể chế kinh tế thị trường đầy đủ và mở rộng với bên ngoài, Việt Nam sẽ đối mặt với những nguy cơ như thất nghiệp, gia tăng bất bình đẳng, những cú sốc về giá và lương, đòi hỏi phải nâng cao tay nghề và năng suất lao động. Những thách thức nói trên sẽ dẫn đến những khó khăn về tài khóa, bởi Chính phủ sẽ cần chi tiêu và đầu tư nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, đảm bảo an sinh xã hội và chi trả bảo hiểm y tế toàn dân – tất cả cũng đặt ra những đòi hỏi mới về hoàn thiện các thể chế và chính sách xã hội.

Những biến đổi nhân khẩu học cũng chi phối nhiệm vụ đang nổi lên về hòa nhập xã hội. Việt Nam là một trong những quốc gia có tốc độ già hóa dân số nhanh trên thế giới. Tỷ số phụ thuộc tuổi già - được đo bằng số người từ 65 tuổi trở lên

so với 100 người trong độ tuổi lao động 15-64 - sẽ tăng lên từ 9,6 hiện nay đến 21,8 vào năm 2035. Tương ứng với quá trình đó là sự suy giảm về tuyệt đối của lực lượng lao động. Xu hướng biến đổi nhân khẩu học nói trên là không thể đảo ngược và tạo nên những thách thức mới về dịch vụ xã hội, đặc biệt đối với y tế, chăm sóc tuổi già, lương hưu.

Đằng sau chương trình nghị sự kép với hai nhiệm vụ nói trên là nhu cầu đối với một tầm nhìn mới về vai trò của chính sách xã hội. Một trong những thông điệp chính của chương này là lĩnh vực phát triển xã hội nhằm thực hiện được các mục tiêu của nền kinh tế tri thức với thu nhập trung bình cao, cạnh tranh toàn cầu. Giáo dục có đóng góp quan trọng đối với tăng năng suất. Các thể chế thị trường lao động là cơ chế then chốt để cân bằng giữa tăng năng suất và đảm bảo phúc lợi xã hội và duy trì tăng trưởng. Hệ thống hưu trí mạnh sẽ có thể cho phép tiêu dùng gia đình ổn định và thực hiện mô hình tăng trưởng mới. Cải cách hệ thống hộ khẩu là rất cần thiết để Việt Nam có thể phát huy được tái cấu trúc kinh tế từ việc làm năng suất thấp ở nông thôn đến việc làm ở khu vực chính thức đô thị. Một hệ thống đảm bảo xã hội tốt sẽ cho phép người dân chấp nhận rủi ro trong làm ăn, kinh doanh và có được niềm tin rằng họ sẽ không khuynh gia, bại sản nếu bị thất bại.

Tạo sân chơi bình đẳng, minh bạch

Cần phân định rõ “sân chơi” trong mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và cộng đồng xã hội. Đảm bảo “luật chơi” và cơ chế thực sự hiệu quả để bộ máy nhà nước đại diện cho quyền lợi của đại đa số người dân. Nhà nước tạo môi trường và “luật chơi” để đảm bảo công bằng về cơ hội, tập trung vào hoạt động công ích, phúc lợi xã hội, đồng thời, hạn chế tối đa các chính sách và hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận.

Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các tổ chức công quyền. Kiểm soát quyền lực, hạn chế tối đa tình trạng lạm quyền và tha hóa quyền lực. Điều này đòi hỏi Nhà nước phải chuẩn hóa lại vai trò, chức năng trong bộ máy, đề cao trách nhiệm giải trình, trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu, đồng thời, tăng cường sự tham gia, giám sát của người dân.

Thực hành tiết kiệm, chi tiêu hợp lý, có chính sách phù hợp để thu và sử dụng nguồn thuế cho phúc lợi xã hội và góp phần chia sẻ thành quả phát triển cho các nhóm dân cư, nhất là nhóm yếu thế. Trong điều kiện nguồn lực hạn chế, cần tập trung tối đa vào việc cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản, đảm bảo cả về cơ hội tiếp cận lẫn nâng cao chất lượng dịch vụ, nhất là cho các nhóm dễ bị tổn thương như một giải pháp cơ bản để đảm bảo công bằng và thúc đẩy hòa nhập xã hội.

Đảm bảo an sinh xã hội, góp phần hòa nhập và phát triển xã hội

Cần phân biệt rõ mục tiêu cơ bản của phát triển xã hội (dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh) với phương tiện/phương thức thực hiện (ví dụ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa). Vận dụng hợp lý các cơ chế và quy luật của thị trường vào quản lý phát triển xã hội, đồng thời chú trọng nguyên tắc tái phân bổ lợi ích để đảm bảo công bằng xã hội trong quá trình phát triển. Trong các chủ trương và quyết sách quan trọng, cần tính đến lợi ích dài hạn và đảm bảo an sinh xã hội cho người dân.

Phát triển kinh tế thị trường theo hướng tạo lập phúc lợi và an sinh xã hội cho tất cả mọi người, thúc đẩy hòa nhập xã hội. Sự chia sẻ lợi ích trong quá trình tăng trưởng cần hướng đến các nhóm dễ bị tổn thương, đặc biệt là trẻ em trong các gia đình nghèo để tránh nguy cơ nghèo truyền kiếp qua nhiều thế hệ. Khuyến khích các sáng kiến, nỗ lực và sự tham gia của người dân trong các hoạt động cung cấp dịch vụ xã hội cơ bản, đảm bảo chất lượng và thuận lợi cho các nhóm dễ bị tổn thương như dân tộc thiểu số, người khuyết tật, lao động di cư ở đô thị, nhằm góp phần giảm nghèo bền vững.

Phát triển mạng lưới an sinh xã hội sẽ góp phần ổn định và nâng cao mức sống của người dân, tạo điều kiện cho nhiều người gia nhập tầng lớp trung lưu, từ đó tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Khi quy mô tầng lớp trung lưu tăng lên thì các nhóm dễ bị tổn thương cũng giảm xuống, đồng thời tránh được nguy cơ tái nghèo trong xã hội. Củng cố các loại hình bảo trợ xã hội, đặc biệt là bảo hiểm xã hội cho lao động khu vực kinh tế phi chính thức và nông nghiệp. Đổi mới và hoàn thiện hệ thống y tế theo hướng công bằng và hiệu quả, tạo cơ hội cho người dân được bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe.

Bên cạnh hòa nhập về kinh tế, sự phát triển của tầng lớp trung lưu đòi hỏi sự hòa nhập về văn hóa. Cần chú ý đến chiều cạnh văn hóa và trong một xã hội trung lưu phát triển và hòa nhập ở Việt Nam vào năm 2035. Hơn một nửa dân số Việt Nam sẽ gia nhập tầng lớp trung lưu toàn cầu vào thời điểm đó.

Cần có những đột phá trong tầm nhìn quản lý xã hội trong bối cảnh phân hóa xã hội, bất bình đẳng và rủi ro gia tăng, hướng tới một xã hội trung lưu phát triển và hòa nhập ở Việt Nam vào năm 2035

Một nền kinh tế dựa vào tầng lớp

trung lưu đã đủ điều kiện để hình thành ở Việt Nam. Tuy nhiên, cần thấy rằng nền kinh tế này chỉ hoạt động hiệu quả và bền vững khi mỗi người dân có được cơ hội bình đẳng và hòa nhập xã hội. Để làm được điều này, trước hết cần có những đột phá trong tầm nhìn quản lý phát triển xã hội.

Nên chuyển từ phương thức quản lý dân cư bằng hộ khẩu sang cơ chế định danh hiện đại, kết hợp với các biện pháp quản lý đất đai, xây dựng và bảo vệ môi trường sinh thái thực sự hiệu quả, đồng thời tập trung vào lĩnh vực giáo dục, y tế và quan hệ lao động. Huy động sự tham gia thực chất của người dân trong các lĩnh vực này, tránh để phân hóa xã hội gia tăng. Xây dựng cơ chế phản hồi trong quản lý xã hội, lắng nghe và điều chỉnh chính sách hiệu quả, trong đó cần mở rộng dân chủ trực tiếp, chú ý khắc phục tính tham gia hay đại diện hình thức mà lãng quên bản chất của hòa nhập xã hội.

Tăng cường phúc lợi xã hội và bảo trợ xã hội dựa vào cộng đồng để có thể quản lý các rủi ro, đảm bảo trợ giúp xã hội kịp thời trong bối cảnh thị trường ngày càng biến động, môi trường, khí hậu biến đổi và xung đột gia tăng giữa các quốc gia, đáp ứng nhu cầu phát triển của một xã hội trung lưu vào năm 2035.

1. THỰC TRẠNG HÒA NHẬP XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

1.1. Hiện trạng

Việt Nam là nước đi sau nên việc tiếp thu bài học kinh nghiệm của các nước có thể chế chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội tương đồng là hết sức cần thiết. Kinh tế và xã hội là hai trục quan hệ thống nhất trong quá trình phát triển. Đảng, Nhà nước và hệ thống chính quyền các cấp cần nhận thức sâu sắc và có kỹ năng xử lý các mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội vì mục tiêu con người. Đặc biệt coi trọng mối quan hệ giữa quản lý phát triển xã hội và hệ thống pháp luật, thực thi pháp luật hiệu quả, xây dựng niềm tin trong xã hội.

Người dân tộc thiểu số, lao động di cư ra đô thị, người nghèo tiếp tục là những đối tượng thiệt thòi nhất trong quá trình phát triển và hội nhập hiện nay. Nghèo liên thế hệ (truyền kiếp) có nguy cơ bị duy trì. Nhóm nghèo đô thị gia tăng và phức tạp hơn so với nghèo nông thôn. Cơ hội tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản gia tăng song chất lượng dịch vụ chậm được cải thiện, chủ yếu là do chậm cải cách trong quản trị và hoàn thiện thể chế. Tính dễ tổn thương của những nhóm yếu thế tăng lên, đặc biệt dưới tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế và xung đột chính trị quốc tế. Đây là những nhân tố hạn chế sự hòa nhập, làm

tăng tính dễ tổn thương trong xã hội và đe dọa kết quả giảm nghèo và những thành tựu của Đổi mới.

Bất bình đẳng nghề nghiệp và thu nhập phụ thuộc khá nhiều vào cải cách doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là nhóm các doanh nghiệp độc quyền gắn với sự bao cấp của nhà nước như điện lực, viễn thông, dầu khí, khai khoáng... Lợi ích nhóm, độc quyền và lũng đoạn chưa được ngăn chặn, kiểm soát, độ sâu bất bình đẳng và loại trừ xã hội gia tăng nhanh. Tăng trưởng kinh tế nhanh, bên cạnh những mặt tích cực cũng đem lại những tác động tiêu cực đối với hòa nhập xã hội và quản lý phát triển xã hội.

Việc ban hành các chính sách không dựa trên bằng chứng và luận cứ khoa học cũng như sự phát triển thiếu đồng bộ trên các lĩnh vực đặt hòa nhập xã hội và phát triển xã hội trước những áp lực nặng nề. Nói khác đi, nếu không dựa trên những chính sách phát triển hài hòa thì việc hòa nhập xã hội sẽ thiếu bền vững. Các nhóm xã hội thiệt thòi như người nghèo, đồng bào dân tộc, lao động di cư ở đô thị, người khuyết tật... cần được hỗ trợ các dịch vụ xã hội cơ bản để không bị tụt lại trong quá trình phát triển. Nếu phát triển xã hội thụ động chạy theo phát triển kinh tế thì các vấn đề xã hội sẽ nảy sinh, gây ảnh hưởng tiêu cực và thách thức quá trình phát triển. Cần tăng cường hòa nhập xã hội

theo hướng tăng cường phúc lợi, đảm bảo an sinh và công bằng xã hội thực sự cho mọi người.

1.2. Xu hướng phát triển xã hội

Quá trình hoàn thiện thể chế được thúc đẩy cho đến nay ở Việt Nam vẫn chưa có tác động tích cực đối với bất bình đẳng xã hội, nhất là cho đa số công nhân (về quan hệ lao động) và nông dân (bị mất đất, sản lượng thất thường, nông phẩm mất giá, việc làm thiếu ổn định, thu nhập thấp, tiếng nói và sự tham gia hạn chế trong các quyết định chính sách).

Từ nay đến năm 2035, Việt Nam sẽ tiếp tục hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, đem lại nhiều thuận lợi và không ít khó khăn, thách thức. Kinh tế phục hồi từng bước và tăng trưởng sẽ cao hơn vào năm 2035. Cơ hội việc làm (đặc biệt khu vực tư nhân) nhiều lên, các luồng di cư ra đô thị tiếp tục tăng mạnh đến năm 2020 mặc cho những rào cản hành chính. Di động xã hội có xu hướng mạnh lên trước những vận hội mới. Tỷ suất sinh lời từ giáo dục tăng nhiều nhất là ở đô thị, kích lệ sự nỗ lực vươn lên của các nhóm thiệt thòi, thông qua con đường học hành. Cần có những điều chỉnh trong cơ chế, chính sách nhằm đảm bảo lợi ích của công nhân, nông dân, đồng bào dân tộc thiểu số nhằm đảm bảo ổn định, thúc đẩy công bằng và hòa nhập xã hội.

Tuy nhiên, còn rất nhiều vấn đề xã hội bức xúc ở Việt Nam hiện nay như bạo lực gia đình, bạo lực học đường và các tệ nạn xã hội ngày càng gia tăng cùng với sự xuống cấp của đạo đức xã hội diễn ra trên nhiều lĩnh vực, các giá trị truyền thống có nguy cơ bị mai một. Sự vô cảm khiến cho trách nhiệm cá nhân đối với cộng đồng, sự gắn kết xóm làng trở nên suy yếu. Niềm tin xã hội, vốn là tác nhân quan trọng trước đây trong đoàn kết cộng đồng và gắn kết xã hội thì nay bị giảm sút, nhất là niềm tin vào sự nghiêm minh của pháp luật, vào quyết tâm chống tham nhũng của Đảng và Nhà nước.

Thực trạng trên đòi hỏi phải có những định hướng chính sách theo hướng đảm bảo công bằng và thúc đẩy hòa nhập xã hội đến năm 2035. Điều đó sẽ góp phần phát triển bền vững, hình thành nên những đặc trưng cơ bản nhất của xã hội sau 20 năm nữa, trong bối cảnh hội nhập và đổi mới toàn diện của Việt Nam.

1.3. Những định hướng chính sách xã hội

Trọng tâm của đổi mới chính sách xã hội là cần chuyển từ số lượng sang chất lượng. Trong khi những bất cập về tiếp cận và độ che phủ vẫn tồn tại, chất lượng dịch vụ là chủ đề cần được chú ý. Trong lĩnh vực giáo dục, điều này đòi hỏi một hệ thống đào tạo hiệu quả hơn nhằm nâng

cao chất lượng cho người học, đồng thời cung cấp những kỹ năng phù hợp và ngày càng phức tạp mà nền kinh tế đòi hỏi để Việt Nam có thể tiến lên trong chuỗi giá trị. Trong lĩnh vực y tế, việc cung cấp các dịch vụ khám chữa bệnh chất lượng cao cho người dân, nhất là người nghèo là một đòi hỏi cấp thiết. Trên thị trường lao động, cần nâng cao chất lượng của các thể chế liên quan đến việc thương lượng tiền lương, giải quyết tranh chấp và đảm bảo việc làm cho người lao động. Trong lĩnh vực bảo trợ xã hội, việc thu phí đối với các dịch vụ tốt hơn đòi hỏi những cải cách thể chế theo nguyên tắc công khai, minh bạch, đáp ứng quyền và lợi ích chính đáng của người dân. Trong mỗi lĩnh vực nói trên, để có thể đạt được chất lượng tốt hơn đòi hỏi phải tăng cường cơ chế giải trình và trách nhiệm của các tổ chức cung cấp dịch vụ đối với xã hội.

Thay đổi vai trò của Nhà nước trong các lĩnh vực xã hội. Khi nền kinh tế chuyển đổi, khi thị trường lao động và các dịch vụ xã hội phát triển, thì Nhà nước cần đa dạng hóa các chức năng của mình. Trong một số lĩnh vực, nhà nước cần phải làm nhiều hơn (ví dụ như tăng cường bảo trợ xã hội và trợ giúp cho người dân lúc tuổi già). Trong các lĩnh vực khác, Nhà nước cần chuyển đổi vai trò của mình nhiều hơn để đảm bảo “sân chơi” và “luật chơi”, cho phép các lực lượng thị trường đóng

vai trò mạnh mẽ hơn (ví dụ như tạo điều kiện cho thị trường lao động và khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ xã hội). Trên các lĩnh vực khác, Nhà nước cần xem xét rút lại các chức năng đặc thù không còn phù hợp đối với một nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại (ví dụ, chuyển hệ thống quản lý dân cư bằng hộ khẩu sang chức năng đăng ký dân cư giản đơn, hoặc cho phép đại diện người lao động hoạt động độc lập trong vấn đề quan hệ lao động).

Cân bằng lợi ích giữa các giai tầng và tạo đồng thuận xã hội khi thực hiện cải cách ngành, lĩnh vực sâu sắc hơn. Quá trình cải cách trong lĩnh vực xã hội sau 30 năm Đổi mới đã tạo ra nhiều nhóm lợi ích mới, có thể đóng vai trò trung tâm đối với cải cách, nhưng cũng có thể cản trở các cải cách đó. Khó khăn đối với những cải cách trong lĩnh vực xã hội là cần chú ý cân bằng lợi ích giữa “những người trong cuộc” mạnh mẽ và “những người ngoài cuộc” yếu thế, thua thiệt hơn.

Các chính sách xã hội cần được định hướng lại cho phù hợp với sự biến đổi nhân khẩu. Khi mức sinh giảm mạnh, tuổi thọ gia tăng, di cư và đô thị hóa diễn ra nhanh, và sự dịch chuyển gánh nặng bệnh tật từ các bệnh lây truyền sang các bệnh không lây truyền đang góp phần định dạng lại thực trạng dân số Việt Nam. Quá trình già hóa sẽ diễn ra nhanh hơn, dân số trong độ tuổi lao động sẽ bắt đầu thu hẹp do số

trẻ em đi học sẽ giảm xuống, nhu cầu đối với các loại hình dịch vụ y tế mới sẽ tăng nhanh. Những áp lực mới cũng sẽ tăng lên cùng với nhu cầu chăm sóc người cao tuổi, người lao động có năng suất cao hơn khi lợi thế của cơ cấu dân số vàng giảm dần, đồng thời là yêu cầu quản lý đô thị để đảm bảo có được các thành phố dễ sống và hòa nhập hơn.

Khi đạt được tầm nhìn chính sách xã hội vào năm 2035, Việt Nam cần duy trì các tiêu chí xã hội một cách bền vững. Đây là một trong những thách thức đáng lưu ý đối với quản lý tài khóa và kinh tế vĩ mô ở các nước có mức thu nhập trung bình. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các lĩnh vực xã hội sẽ chiếm một tỷ lệ ngày càng tăng trong chi tiêu công. Hầu hết các quốc gia thực hiện thành công quá trình chuyển đổi từ vị trí thu nhập trung bình thấp sang vị trí thu nhập trung bình cao đều dành một tỷ trọng ngày càng tăng chi tiêu công cho các lĩnh vực xã hội. Trong giai đoạn đầu, đó là chi tiêu cho giáo dục do yêu cầu phổ cập giáo dục cho thanh niên gia tăng. Tuy nhiên khi bước sang giai đoạn già hóa dân số thì nhu cầu chi tiêu cho y tế và an sinh xã hội lại tăng lên về quy mô cũng như tỷ trọng trong tổng chi tiêu công quốc gia. Việc duy trì các tiêu chí xã hội một cách bền vững trong chính sách và thực tiễn là yêu cầu cấp bách hiện nay.

2. TIẾP TỤC THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH BẢO ĐẢM BÌNH ĐẲNG VỀ CƠ HỘI CHO CÁC NHÓM YẾU THỂ

Bình đẳng là một giá trị được nhìn nhận sâu sắc ở Việt Nam. Trong Bản Tuyên ngôn độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói “tất cả các dân tộc trên thế giới đều sinh ra bình đẳng” và bình đẳng là một “sự thật không thể chối cãi.” Lời mở đầu của Hiến pháp 2013 của Việt Nam đề ra mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”, và Điều 50 của Hiến pháp còn quy định “Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội.”

Tuy nhiên, các cuộc khảo sát ở Việt Nam cho thấy nhiều quan ngại đối với bất bình đẳng. Sự chuyển đổi từ kinh tế tập thể sang nền kinh tế thị trường đã tạo nên động lực cho phép người tài, các cá nhân có lợi thế phát triển mạnh. Đồng thời cũng dẫn đến sự bất bình đẳng nhất định trong kết quả thụ hưởng. Bất bình đẳng về kết quả là do sự tương tác giữa cơ hội, nỗ lực và may mắn. Cơ hội là những hoàn cảnh cá nhân, độc lập và thậm chí nằm ngoài tầm kiểm soát nhưng có ảnh hưởng đến kết quả. Cơ hội gắn liền với giới tính, dân tộc, nơi sinh, thu nhập, trình độ học vấn. Nỗ lực nói đến hành động về phía cá nhân và

cuối cùng, may mắn giữ vai trò trong việc đem lại kết quả.

Trong khi bất bình đẳng về kết quả được kỳ vọng sẽ diễn ra trong nền kinh tế thị trường thì bất bình đẳng về cơ hội về bản chất là sự thiếu công bằng, không phù hợp với đạo lý của người Việt Nam. Bình đẳng về cơ hội chiếm ưu thế khi các kết quả thu được độc lập với hoàn cảnh và không phụ thuộc vào đặc điểm của một cá nhân khi sinh ra – đó chính là một “sân chơi” bình đẳng cho tất cả mọi người, không phân biệt đặc điểm cá nhân hay hoàn cảnh xuất thân. Đến nay, bất bình đẳng sâu sắc về cơ hội vẫn tồn tại ở Việt Nam.

Phần dưới đây sẽ xem xét ba nhóm yếu thế đang có nguy cơ bị đẩy ra ngoài lề xã hội. Quy mô của ba nhóm chiếm một phần tư dân số Việt Nam. Đó là các dân tộc thiểu số, người khuyết tật, và lao động di cư ra đô thị. Nội dung tiếp theo mô tả hiện trạng của các nhóm này, tập trung phân tích những thách thức mà họ gặp phải, trên cơ sở đó rút ra các vấn đề và định hướng chính sách.

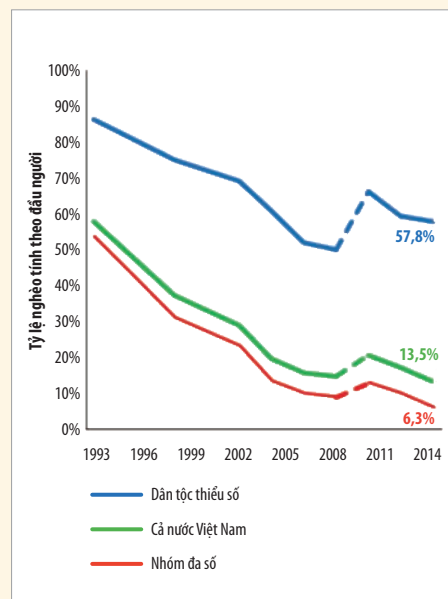
2.1. Các dân tộc thiểu số

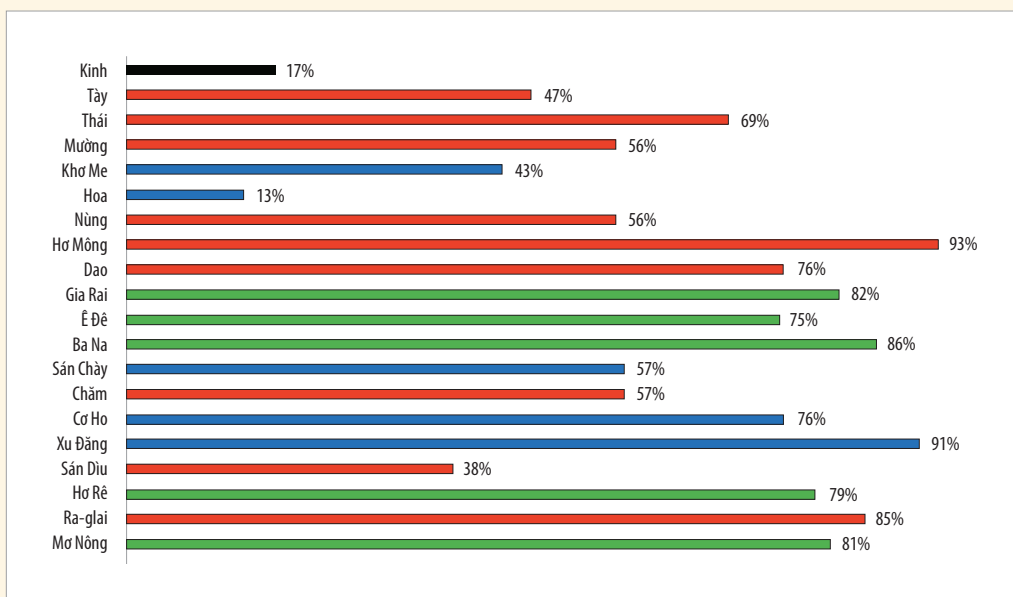
Hiện trạng

Hiến pháp 2013 của Việt Nam đưa ra cam kết mạnh mẽ về bình đẳng đối với các dân tộc thiểu số. Điều 5 của Hiến pháp tuyên bố tất cả các dân tộc đều bình

đẳng, và nghiêm cấm mọi hình thức phân biệt, đối xử theo thành phần dân tộc. Hiến pháp khẳng định quyền của các dân tộc trong sử dụng ngôn ngữ riêng, và cam kết rằng Nhà nước sẽ thực hiện chính sách phát triển toàn diện đối với các dân tộc thiểu số. Ngoài ra, các điều khoản khác của Hiến pháp còn dành những ưu tiên cho đồng bào dân tộc thiểu số trong các chính sách chăm sóc sức khỏe, giáo dục, giảm nghèo và nâng cao mức sống (Hình 6.1).

HÌNH 6.1. Tỷ lệ nghèo của các dân tộc thiểu số, nhóm đa số (người Kinh và Hoa) và cả nước Việt Nam



HÌNH 6.2. Tỷ lệ nghèo theo nhóm dân tộc ở Việt Nam năm 2009

Nguồn: Số liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình, sử dụng chuẩn nghèo NHTG-TCTK. Các đường đứt quãng trong giai đoạn 2008-2010 biểu thị những thay đổi lớn đã được thực hiện đối với cuộc khảo sát hộ gia đình và chuẩn nghèo phương pháp tính tỷ lệ nghèo năm 2010. Vì vậy tỷ lệ nghèo trước năm 2010 không so sánh được với tỷ lệ nghèo năm 2010 và những năm tiếp sau.

Chú thích: Tỷ lệ nghèo sử dụng chuẩn nghèo của TCTK-NHTG. Các nhóm đề cập trong Hình là những nhóm dân tộc thiểu số có quy mô lớn nhất ở Việt Nam, xếp theo thứ tự giảm dần. Màu sắc biểu thị vùng địa lý chính của từng nhóm: Miền núi phía Bắc, Đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên và Nam Trung Bộ. Các ước tính dựa trên phương pháp lập bản đồ đói nghèo, sử dụng kết quả Tổng Điều tra dân số và nhà ở năm 2009.

Nhìn chung, sự chênh lệch tỷ lệ nghèo giữa các nhóm đa số và thiểu số phản ánh các phương thức phát triển. Trên thế giới, các dân tộc thiểu số và người bản địa thường là những người nghèo nhất trong số người nghèo³⁴¹. Số liệu trên Hình 6.3 biểu thị mức độ sung túc trung bình của

tất cả các nhóm dân tộc đều tăng lên qua các năm song thứ hạng tương đối giữa các nhóm không có sự thay đổi đáng kể. Ví dụ, người Hmông vẫn nằm trong số những nhóm dân tộc thiểu số nghèo nhất, và người Tày vẫn thuộc số các dân tộc khá giả hơn.

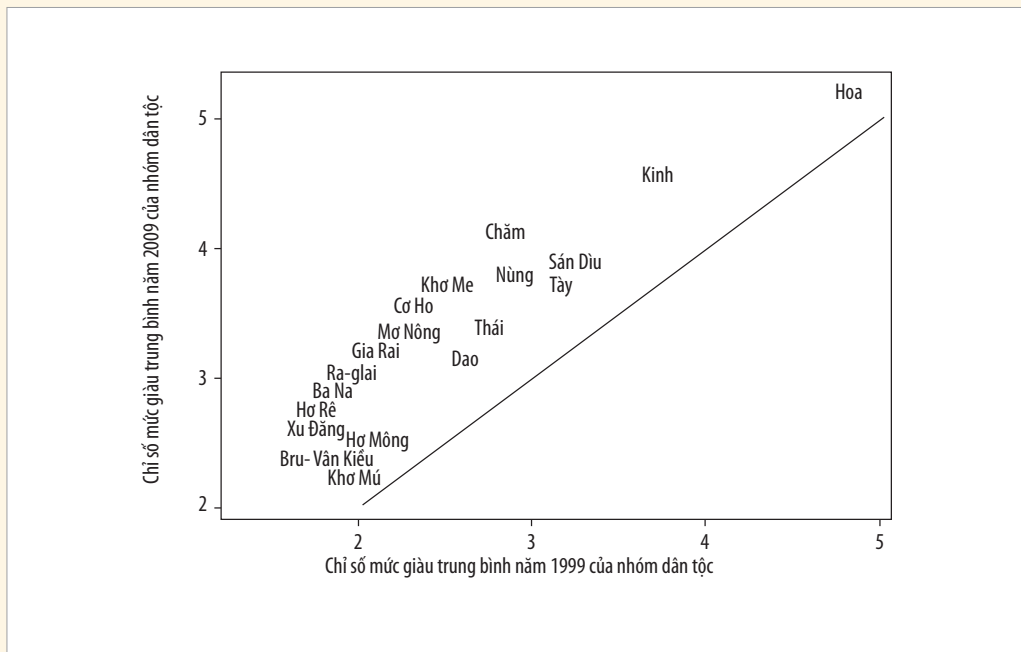
341 Ví dụ, tại Hoa Kỳ, tỷ lệ nghèo là 26% tổng số người Hoa Kỳ bản địa và 28% tổng số người Hoa Kỳ gốc Phi, so với 11% trong nhóm Hoa Kỳ da trắng. Có thể tham khảo nghiên cứu của Hall và Patrinos (2012) về phân tích đói nghèo của các dân tộc thiểu số và người bản địa trên thế giới.

Nghèo đói tồn tại dai dẳng trong các dân tộc thiểu số là sản phẩm của nhiều yếu tố khác nhau như loại trừ xã hội, văn hóa, ngôn ngữ; cách biệt địa lý và tính cơ động thấp; tiếp cận hạn chế với đất đai có chất lượng; học vấn thấp; sức khỏe và dinh dưỡng kém, hạn chế trong tiếp cận các dịch vụ³⁴².

Nhóm nguyên nhân thứ nhất bao gồm loại trừ xã hội và các rào cản văn

hóa, ngôn ngữ của người dân tộc thiểu số, khiến cho họ ít có thể hòa nhập tốt hơn vào xã hội. Kết quả nghiên cứu định tính đã phát hiện ra rằng những hạn chế về ngôn ngữ đã gây khó khăn cho người dân tộc thiểu số trong việc tiếp cận với dịch vụ công và thông tin công cộng. Phụ nữ người dân tộc thiểu số thường ngần ngại sử dụng các dịch vụ y tế miễn phí. Một số nghiên cứu định tính cho thấy

HÌNH 6.3. Mức độ giàu nghèo của các dân tộc Việt Nam, 1999 và 2009



Nguồn: Số liệu Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 1999 và 2009.

342 Các nguyên nhân nghèo đói của đồng bào dân tộc thiểu số ở Việt Nam là chủ đề của nhiều nghiên cứu trong những năm qua, ví dụ ADBD (2003), DFID và UNDP (2003), Oxfam và ActionAid (2009), và Ngân hàng Thế giới (2009, 2012). Một loạt các nghiên cứu đã tiến hành phân tích thống kê về sự khác biệt giữa các nhóm đa số và các nhóm dân tộc thiểu số trong tiêu dùng hoặc thu nhập, ví dụ như Van de Valle và Gunewardena (2001), Baulch và cộng sự (2008, 2010), và Đặng (2012).

có thể có những rào cản văn hóa đối với tăng trưởng kinh tế, chẳng hạn áp lực xã hội chống lại việc làm giàu quá mức và nhận thức khác nhau về các nghĩa vụ xã hội (Viện KHXHVN và Ngân hàng Thế giới 2009). Tuy nhiên, một nghiên cứu định tính gần đây đã cho thấy sự tương đồng hơn giữa thái độ của người Kinh/Hoa với thái độ của người dân tộc thiểu số (Ngân hàng Thế giới 2012).

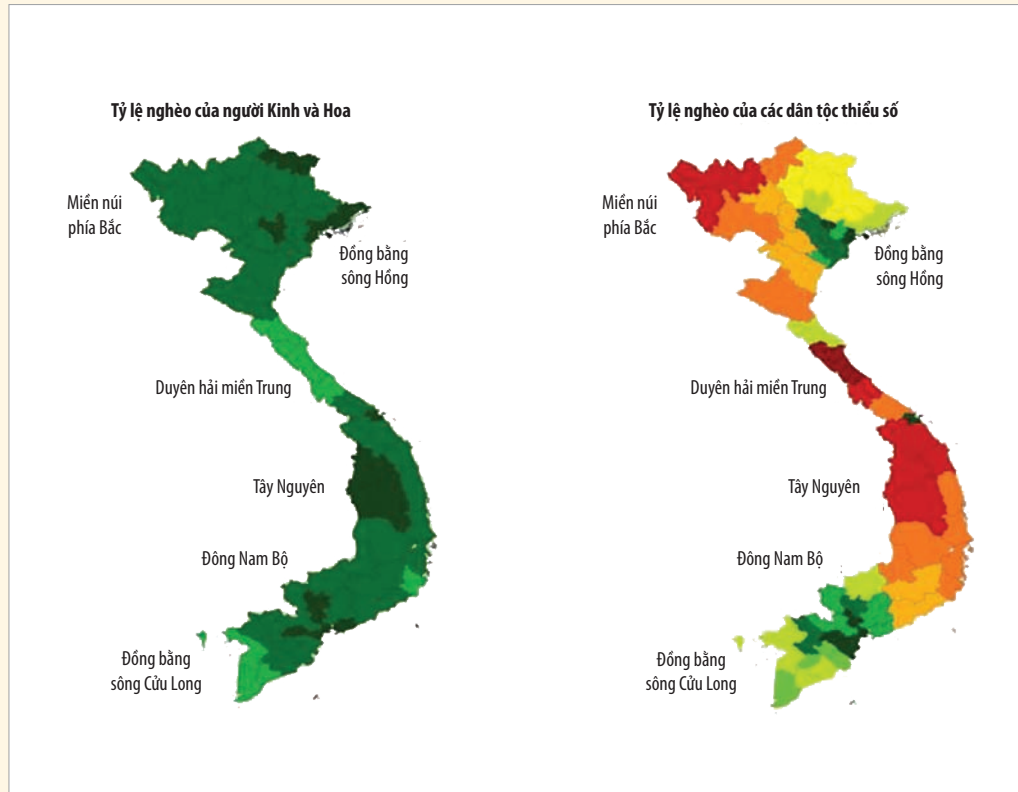
Ảnh hưởng của rào cản ngôn ngữ có thể giảm dần. Mặc dù không có số liệu trực tiếp về vấn đề này song số liệu Tổng Điều tra dân số cho thấy tỷ lệ biết chữ của người dân tộc thiểu số đã tăng lên. Cụ thể, năm 2009, 94% những người trong độ tuổi từ 10 đến 14 cho biết là biết chữ, so với 74% những người trong độ tuổi từ 30 đến 34. Kết quả này phù hợp với các xu thế chung về gia tăng tỷ lệ đi học. Năm 2012, 89% người dân tộc thiểu số trong độ tuổi từ 15-20 hoàn thành cấp tiểu học, so với 45% vào năm 1989. Nhờ thúc đẩy chương trình mở rộng phổ cập giáo dục tiểu học nên ít có khả năng ngôn ngữ là một rào cản đối với các dân tộc thiểu số ở Việt Nam.

Một rào cản khác được tạo ra từ chính thái độ ứng xử giữa các nhóm dân tộc với nhau. Nghiên cứu ở nhiều nước cho thấy

tác động này của định kiến vô thức. Ngay cả với người Kinh, dù không có định kiến song họ vẫn có thể có những định kiến vô thức làm ảnh hưởng đến hành vi ứng xử của họ với các dân tộc thiểu số. Kết quả nghiên cứu cho thấy “nhiều người Kinh duy trì khuôn mẫu tiêu cực” đối với người dân tộc. Khảo sát của Viện Dân tộc học đã cho thấy một số cán bộ ngân hàng tại Đắk Lắk cho rằng người Ê-đê không đáng tin cậy để có thể cho vay vốn (Ngân hàng Thế giới 2009).

Một số yếu tố khác liên quan đến tình trạng nghèo đói ở các dân tộc thiểu số bao gồm sự cách biệt địa lý, hạn chế trong tiếp cận thị trường và các cực tăng trưởng, đặc biệt là đối với các dân tộc sinh sống ở khu vực miền núi phía Bắc³⁴³. Theo Baulch và cộng sự (2010), vị trí địa lý giải thích 21% sự khác biệt về mức độ tiêu dùng giữa các hộ người dân tộc thiểu số và các hộ thuộc nhóm đa số. Tuy nhiên, vị trí địa lý chỉ có hạn trong khả năng giải thích vì các nhóm dân tộc thiểu số ở đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên - nơi ít bị cô lập hơn về địa lý và kết nối tốt hơn về kinh tế - vẫn có tỷ lệ nghèo đói cao trong khi người Kinh ở vùng núi phía Bắc lại có tỷ lệ nghèo thấp hơn nhiều (Hình 6.4).

343 Người dân tộc thiểu số sống tập trung chủ yếu ở khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, còn ở Đồng bằng sông Cửu Long mức độ tập trung nhỏ hơn.

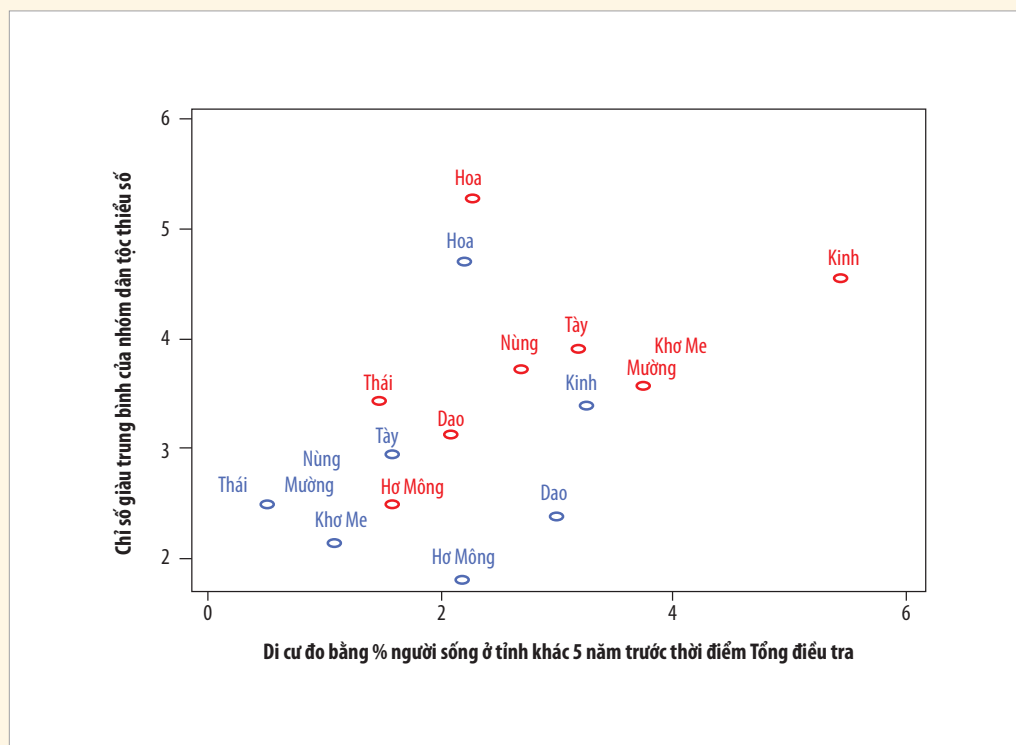
HÌNH 6.4. Tỷ lệ nghèo theo các khu vực ở Việt Nam

Nguồn: Tính toán trên cơ sở Số liệu Tổng điều tra Dân số và nhà ở năm 2009 và ĐTMSHGĐ năm 2010.

Di cư cho phép hòa nhập xã hội thành công hơn, song tỷ lệ di cư của người dân tộc chỉ bằng một nửa so với tỷ lệ này của người Kinh, Hoa – tương ứng là 4% và 8% vào năm 2012 (Coxhead, Cường và Linh, 2015). Các nhóm dân tộc có tỷ lệ di cư cao như Kinh, Hoa thường thành công hơn về mặt kinh tế (Hình 6.5). Tỷ lệ di cư thấp hơn ở các nhóm dân tộc thiểu số có thể bắt nguồn từ hạn chế thông tin (đặc biệt đối với những người sống trên núi và vùng sâu

vùng xa); chi phí di cư cao hơn do khoảng cách đi lại xa hơn; sự phân biệt đối xử của người sử dụng lao động; mạng lưới di cư mỏng hơn (do có ít người dân tộc thiểu số sinh sống ở thành phố); học vấn thấp hơn, và rào cản ngôn ngữ. Tuy nhiên, do một số trong những yếu tố này đang thay đổi nên rất có thể đến năm 2035, di cư của các dân tộc thiểu số sẽ tăng lên, ngày càng trở thành con đường thoát nghèo của các dân tộc thiểu số ở Việt Nam.

HÌNH 6.5. Chỉ số giàu có trung bình và tình trạng di cư theo nhóm dân tộc ở Việt Nam vào năm 1999 và 2009



Nguồn: Các nhóm dân tộc chiếm ít nhất 0,5% dân số cả nước (năm 2009).

Cần phải kể đến nhóm các nhân tố liên quan đến những hạn chế trong tiếp cận nguồn lực đất đai có chất lượng. Nhiều kết quả khảo sát cho đến nay đều cho thấy các dân tộc thiểu số nắm giữ lượng đất đai nhiều hơn so với người Kinh, Hoa (bao gồm đất đai nói chung, đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, và đất lâm nghiệp). Tuy nhiên đất của người dân tộc phần lớn không được tưới tiêu và có chất lượng thấp, so với đất

của người Kinh, Hoa (Baulch và cộng sự, 2010). Trong quá khứ, đất đai của người dân tộc do cộng đồng sở hữu, quản lý và thậm chí sau khi chuyển sang hệ thống đất đai dựa vào thị trường năm 1993, một số hộ gia đình người dân tộc vẫn không tự nguyện bán đất (Viện KHXHVN 2009). Thêm vào đó, nhiều diện tích rừng - loại đất chiếm phần lớn diện tích đất của các dân tộc thiểu số - chưa được giao khoán chính thức, khiến cho các hộ gia đình khó

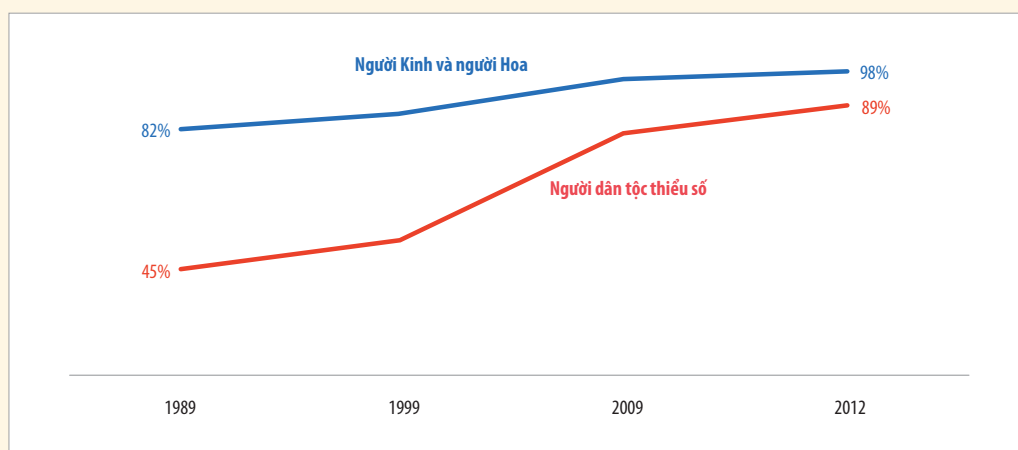
có thể thế chấp hoặc nhượng quyền sử dụng đất của mình. Cuối cùng, các dịch vụ khuyến nông dành cho người dân tộc ở khu vực miền núi thường không phù hợp, chủ yếu là do được thiết kế cho hoạt động canh tác trên đất thấp, đồng bằng (Oxfam và Action Aid 2008, Ngân hàng Thế giới 2009). Tất cả những nhân tố trên khiến cho các hộ dân tộc thiểu số bị phụ thuộc vào các cây trồng có giá trị kinh tế thấp và bởi vậy khó thoát nghèo hơn.

Nhóm các nhân tố liên quan đến giáo dục cho thấy trẻ em dân tộc thiểu số ít có khả năng và điều kiện đi học, đặc biệt là ở cấp trung học phổ thông. So với nhóm Kinh, Hoa, trình độ học vấn của người

trường thành trong các dân tộc thiểu số thấp hơn rất nhiều. Năm 1989, chỉ có 20% trẻ em 6 tuổi người dân tộc thiểu số được đi học và một tỷ lệ thấp trẻ em dân tộc được đến trường khi 10 tuổi. Rất ít học sinh theo học đến cấp trung học cơ sở, và chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ theo học đến bậc trung học phổ thông.

Tuy nhiên đến năm 2012, gần như tất cả trẻ em người dân tộc thiểu số trong nhóm 7-9 tuổi theo học cấp tiểu học, một phần lớn học trung học cơ sở và khoảng 1/3 học trung học phổ thông. Tuy nhiên, so với trẻ em người Kinh, trẻ em người dân tộc vẫn tụt hậu về tỷ lệ hoàn thành phổ cập tiểu học (Hình 6.6).

HÌNH 6.6. Tỷ lệ hoàn thành phổ cập tiểu học: Dân tộc thiểu số so với Kinh và Hoa



Nguồn: Số liệu Tổng Điều tra Dân số và nhà ở năm 1989, 1999 và 2009 và số liệu ĐTMSHGĐ năm 2012.

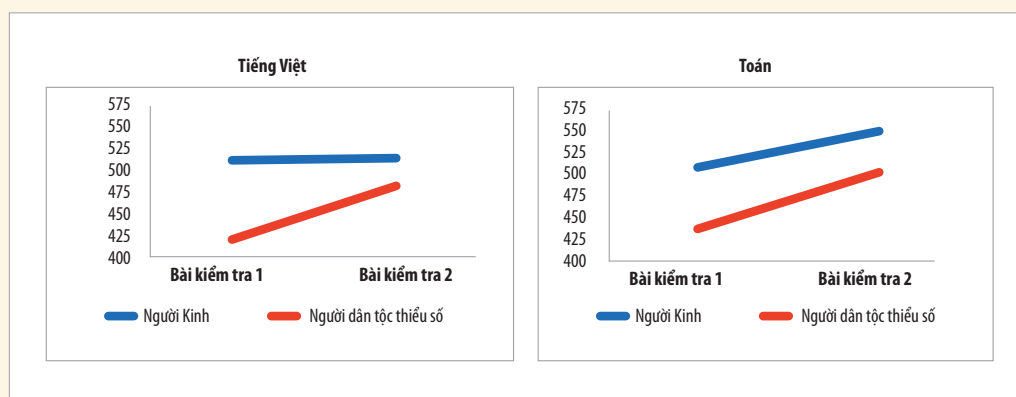
Chú thích: Tỷ lệ những người ở độ tuổi 15-20 đã hoàn thành bậc tiểu học vào các năm 1989, 1999, và 2009 đối với người Kinh, Hoa so với người dân tộc thiểu số nói chung.

Nhóm nhân tố cuối cùng bao gồm thể trạng dinh dưỡng và sức khỏe của trẻ em. Một nhận định đã có từ lâu là dinh dưỡng kém trong những năm đầu đời có thể ảnh hưởng lớn đến kết quả học tập và kết quả cuộc sống của trẻ sau này. Thước đo quan trọng nhất của suy dinh dưỡng là tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi bị thấp còi (tức là chiều cao so với lứa tuổi thấp hơn hơn hai độ so với độ lệch chuẩn dưới trung vị). Thấp còi thường phản ánh tình trạng suy dinh dưỡng do hậu quả của bệnh mãn tính hoặc không được tiếp nhận đầy đủ dinh dưỡng trong một khoảng thời gian dài. Đối với các dân tộc thiểu số, tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ dưới 5 tuổi chỉ có cải thiện chút ít, trong khi tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh đang xấu đi, năm 2012 cao gấp bốn lần so với nhóm Kinh,

Hoa (Hình 6.8). Tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi của Việt Nam là rất thấp so với mức thu nhập quốc gia hiện nay, nhưng vẫn còn khá cao trong các nhóm dân tộc thiểu số.

Nhóm nhân tố cuối cùng bao gồm thể trạng dinh dưỡng và sức khỏe của trẻ em. Một nhận định đã có từ lâu là dinh dưỡng kém trong những năm đầu đời có thể ảnh hưởng lớn đến kết quả học tập và kết quả cuộc sống của trẻ sau này. Thước đo quan trọng nhất của suy dinh dưỡng là tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi bị thấp còi (tức là chiều cao so với lứa tuổi thấp hơn hơn hai độ so với độ lệch chuẩn dưới trung vị). Thấp còi thường phản ánh tình trạng suy dinh dưỡng do hậu quả của bệnh mãn tính hoặc không được tiếp nhận đầy đủ dinh dưỡng trong một khoảng thời gian dài. Đối với các

HÌNH 6.7. Điểm thi trung bình của học sinh người Kinh so với người dân tộc thiểu số



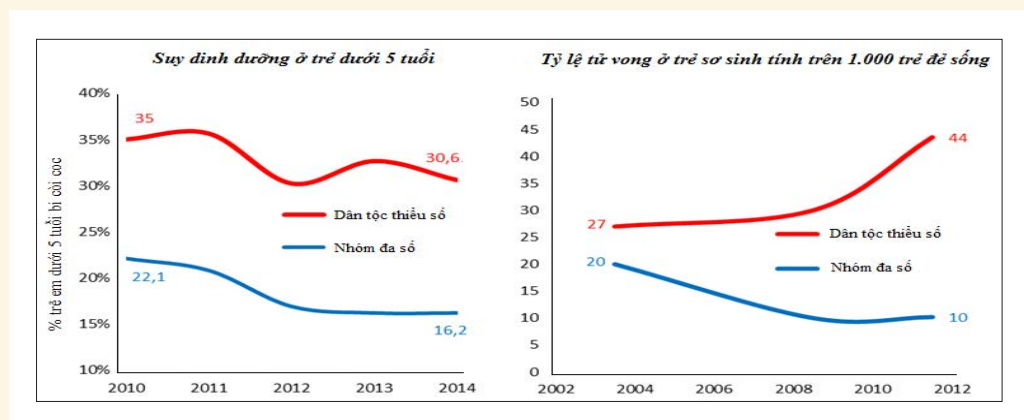
Nguồn: Rolleston (2014). Điểm số trình bày ở đây lấy từ các bài kiểm tra liên tiếp ở lớp 5.

Chú thích: Nghiên cứu lịch đại Young Lives, tiến hành ở Ê-ti-ô-pi, Ấn Độ, Pê-ru, và Việt Nam.

dân tộc thiểu số, tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ dưới 5 tuổi chỉ có cải thiện chút ít, trong khi tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh đang xấu đi, năm 2012 cao gấp bốn lần so với nhóm Kinh,

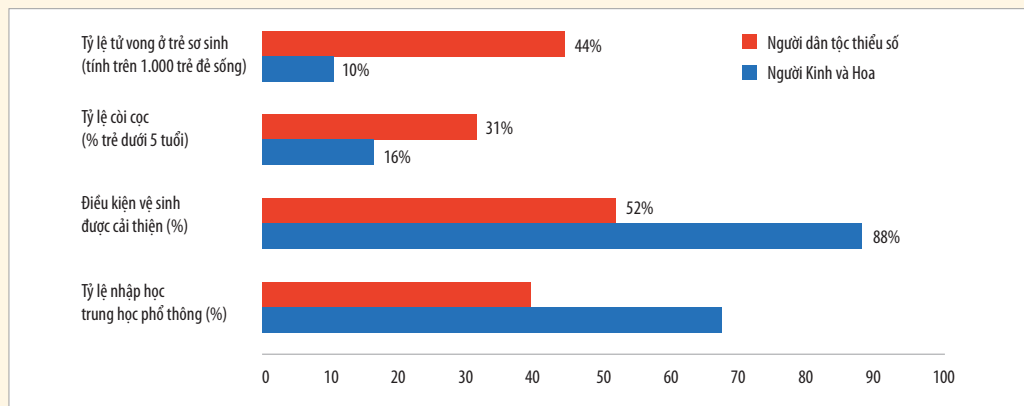
Hoa (Hình 6.8). Tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi của Việt Nam là rất thấp so với mức thu nhập quốc gia hiện nay, nhưng vẫn còn khá cao trong các nhóm dân tộc thiểu số.

HÌNH 6.8. Vẫn tồn tại khoảng cách lớn về sức khỏe và dinh dưỡng trẻ em theo các nhóm dân tộc



Nguồn: Phân tích của các điều tra của Viện Dinh dưỡng quốc gia và các báo cáo MICS năm 2006, 2011 và 2014.
Chú thích: Đối với các con số về dinh dưỡng, nhóm đa số chỉ bao gồm người Kinh trong khi các con số về tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh bao gồm cả người Kinh và người Hoa.

HÌNH 6.9. Bất bình đẳng lớn về cơ hội đối với trẻ em dân tộc thiểu số



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2012), Điều tra MSHGDVN năm 2014, các Điều tra MICS năm 2010 và năm 2014.

Các giải pháp chính sách

Việt Nam đã theo đuổi nhiều chương trình và chính sách nhằm thúc đẩy sự phát triển của các dân tộc thiểu số. Nguyễn và Baulch (2007) đề xuất cách phân loại các chương trình này theo đối tượng hưởng lợi như địa bàn, theo tình trạng kinh tế hộ gia đình, và theo thành phần dân tộc. Nhiều chương trình đã hướng vào các vùng nghèo và các hộ gia đình nghèo, tập trung vào đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn.

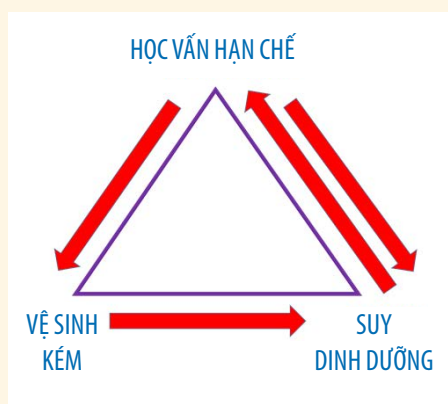
Định hướng giải pháp trong tương lai cần nhận thấy rằng về lâu dài, di cư sẽ là con đường hòa nhập kinh tế đối với nhiều dân tộc thiểu số. Khả năng ngôn ngữ tiếng Việt của người dân tộc thiểu số, trước đây là một trở ngại đối với hòa nhập xã hội,

thì hiện nay đang được cải thiện ở thế hệ trẻ và cùng với thời gian, các dân tộc thiểu số sẽ phát triển mạng lưới di cư, đồng thời tạo điều kiện dễ dàng hơn đối với di cư trong tương lai. Triển vọng trên cho thấy cần tập trung giải pháp chính sách nhằm mang lại cơ hội bình đẳng cho trẻ em người dân tộc ở thế hệ tiếp theo.

Có ba vấn đề liên quan với nhau tạo ra một tam giác bất bình đẳng về cơ hội đối với trẻ em người dân tộc, đó là giáo dục kém, suy dinh dưỡng, và tiếp cận vệ sinh yếu kém (Hình 6.10). Tỷ lệ nghèo cao hơn ở các dân tộc thiểu số chủ yếu là do trình độ học vấn thấp. Tỷ lệ nhập học khiêm tốn của học sinh người dân tộc thiểu số ở bậc đại học và trung học phổ thông hiện nay là hậu quả của nhiều yếu tố, bao gồm suy dinh dưỡng ở trẻ em mà nhân tố này đến lượt nó lại chịu ảnh hưởng của một loạt các nguyên nhân bao gồm cả điều kiện vệ sinh yếu kém. Kết thúc cái vòng luẩn quẩn này, có nhiều khả năng trẻ em người dân tộc lớn lên trong các hộ nghèo phải bỏ học sớm, bị suy dinh dưỡng, và thiếu điều kiện vệ sinh đầy đủ.

Tăng cường tiếp cận giáo dục của trẻ em người dân tộc thiểu số là một ưu tiên hàng đầu về chính sách nhằm thúc đẩy bình đẳng về cơ hội. Trẻ em người dân tộc được đến trường nhưng chưa sẵn sàng đối với việc học tập và bỏ học trước đó, trong đó một số ít trẻ học tiếp lên

HÌNH 6.10. Tam giác bất bình đẳng về cơ hội đối với trẻ em người dân tộc thiểu số



cấp trung học phổ thông và rất ít theo học đến bậc đại học. Vấn đề này có thể được giải quyết thông qua việc mở rộng các sáng kiến hiện nay của Chính phủ về chương trình giáo dục trước tuổi đến trường có chất lượng cao nhằm chuẩn bị vào tiểu học, đặc biệt đối với trẻ em người dân tộc thiểu số; chương trình đưa giáo viên và trợ giảng biết ngôn ngữ mẹ đẻ vào những năm đầu tiên của tiểu học để tạo điều kiện dễ dàng cho việc chuyển đổi ngôn ngữ cho những trẻ không học tiếng Việt ở nhà; hỗ trợ tài chính và các cơ hội học tập giúp cho trẻ em người dân tộc thiểu số có thể theo học trung học phổ thông.

Cải thiện dinh dưỡng là ưu tiên thứ hai. Nhiều nghiên cứu đã cho thấy dinh dưỡng ở tuổi mầm non có tác động lớn đến khả năng nhận thức và sự sẵn sàng học tập ở trường. Mặc dù các chương trình vẫn đang được thực hiện nhưng tỷ lệ suy dinh dưỡng cao vẫn phổ biến trong nhóm trẻ người dân tộc. Hai trong số những yếu tố quan trọng nhất là thiếu dinh dưỡng và thiếu kiến thức về lợi ích của việc nuôi con bằng sữa mẹ, thói quen cho ăn bổ sung, vi chất dinh dưỡng, và thiếu thời gian để chăm sóc con và chăm sóc bản thân trong quá trình mang thai, sinh đẻ của phụ nữ dân tộc.

Cải thiện điều kiện vệ sinh là ưu tiên thứ ba. Tỷ lệ còi xương cao ở các cộng

đồng người dân tộc thiểu số ở Việt Nam là do thiếu cơ sở vệ sinh được cải thiện (Quatri và Smets 2014). Điều kiện vệ sinh yếu kém cũng là một nguyên nhân dẫn đến mức tử vong sơ sinh cao. Cần có chương trình vệ sinh môi trường quốc gia để đạt được mục tiêu phổ cập vệ sinh cải thiện. Các chính sách, mục tiêu và động lực khuyến khích theo một chương trình như vậy cần phối hợp, gắn kết với nhau để thúc đẩy việc thay đổi hành vi của toàn cộng đồng, bao gồm hỗ trợ có mục tiêu cho người nghèo, xây dựng các công trình nhà vệ sinh với mức giá chấp nhận được, đồng thời huy động cộng đồng thực hiện truyền thông thay đổi hành vi nhằm thiết lập chuẩn mực xã hội mới trong cộng đồng. Việc xây dựng các chương trình giáo dục, vệ sinh, và dinh dưỡng cho trẻ em người dân tộc phải được đặt trong các chương trình giảm nghèo nói chung của các dân tộc thiểu số.

2.2. Người khuyết tật

Việt Nam có tỷ lệ đáng kể người khuyết tật trong dân số, một phần là di sản để lại của chiến tranh, xung đột. Người khuyết tật gặp trở ngại trong việc tiếp cận các dịch vụ y tế, giáo dục, trợ giúp xã hội, giao thông đi lại, hạ tầng, thông tin truyền thông, văn hóa và thể thao (NCCD 2010). Khuyết tật ở Việt Nam còn liên quan đến tình trạng đói nghèo (Mont 2011).

Người khuyết tật cần được đặc biệt quan tâm trong tầm nhìn về hòa nhập xã hội đến năm 2035 vì một số lý do sau đây: Thứ nhất, số lượng người khuyết tật có xu hướng tăng nhanh trong giai đoạn dân số già, mà theo một dự đoán sẽ vượt quá 12 triệu người cao tuổi vào năm 2035. Thứ hai, khi đạt mức thu nhập trung bình cao, Việt Nam sẽ phải đối mặt với kỳ vọng ngày càng tăng về phía người khuyết tật và gia đình họ để được hòa nhập xã hội nhiều hơn. Thứ ba, do nguồn lực của Việt Nam đang tăng lên nên việc thực hiện các cam kết hòa nhập xã hội đối với người khuyết tật là phù hợp và khả thi.

Chính phủ Việt Nam đã đưa ra một số cam kết trong việc thúc đẩy quyền của người khuyết tật. Cam kết cao nhất là Luật về Người khuyết tật được thông qua vào năm 2010, và Công ước của Liên hợp quốc về Quyền của người khuyết tật (CRPD) mà Việt Nam đã phê chuẩn vào năm 2015. Bảo vệ người khuyết tật cũng được ghi nhận trong Hiến pháp 2013 của Việt Nam. Luật về Người khuyết tật của Việt Nam và CRPD dựa trên các nguyên tắc tương tự. Mục đích của CRPD là “thúc đẩy, bảo vệ và đảm bảo được hưởng đầy đủ và bình đẳng tất cả các quyền con người và tự do căn bản của tất cả những người khuyết tật, để thúc đẩy việc tôn trọng phẩm giá vốn có của họ.” Luật về

Người khuyết tật bảo đảm cho các quyền sau đây đối với người khuyết tật:

- Được tham gia bình đẳng vào các hoạt động xã hội;
- Sống độc lập và hòa nhập trong cộng đồng;
- Miễn trừ hoặc giảm trừ một số khoản đóng góp nhất định trong hoạt động xã hội;
- Được chăm sóc sức khỏe, phục hồi chức năng, giáo dục, đào tạo nghề, tạo việc làm, trợ giúp pháp lý, tiếp cận các tiện ích công cộng, các phương tiện giao thông, công nghệ thông tin, văn hóa, thể thao, du lịch và các dịch vụ khác phù hợp với hình thức và mức độ khuyết tật.

Người khuyết tật trên thế giới thường bị che giấu và đôi khi bị tách biệt tại các cộng đồng dân cư và trường học. Nhưng chính sách toàn cầu đã thay đổi theo hướng tăng cường hòa nhập xã hội, đưa người khuyết tật trở thành chủ thể với những quyền được phân định rõ ràng chứ không phải là đối tượng của từ thiện xã hội. Cách tiếp cận này cho rằng khuyết tật không phải do sự khiếm khuyết mà là kết quả tương tác giữa con người với môi trường xung quanh. Ví dụ, một người ngồi trên xe lăn có thể gặp khó khăn tìm việc làm, song không phải do tình trạng khuyết tật mà là do các rào cản đơn thuần như bậc cầu thang tại

nơi làm việc. Một đứa trẻ khuyết tật có thể gặp khó khăn ở trường do thái độ của giáo viên và nhân viên nhà trường – những người không thể thích ứng với những học sinh có nhu cầu đặc biệt. Liên quan đến khái niệm này là quan niệm cho rằng các tình huống mà người khuyết tật gặp phải rất đa dạng, tùy theo lĩnh vực, mức độ khuyết tật và môi trường sống xung quanh họ.

Hiện trạng

Phần này tập trung phân tích bốn chiều cạnh khuyết tật: tỷ lệ khuyết tật, thái độ đối với người khuyết tật, tiếp cận giáo dục, và tiếp cận việc làm. Tỷ lệ khuyết tật trong dân số từ 5 tuổi trở lên khá lớn và có xu hướng gia tăng, ước tính khoảng 7,8% (Tổng Điều tra dân số năm 2009) đến 15,9% (Khảo sát mức sống dân cư 2006)^{344, 345}. Sự thừa nhận về mặt hành chính đối với người khuyết tật do Hội đồng cấp xã thực hiện, với sự đánh giá kỹ

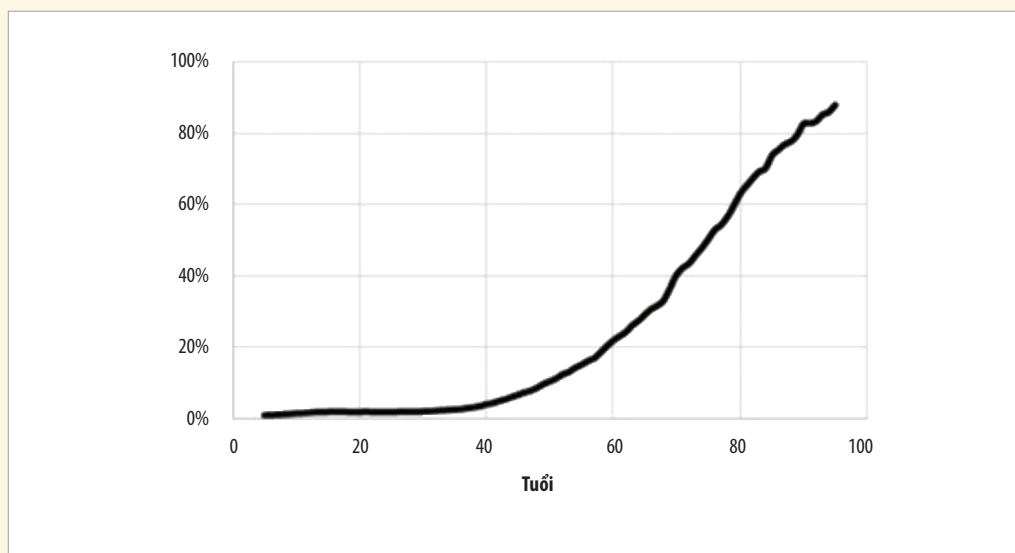
lượng hơn nhiều so với cách xác định của Tổng Điều tra dân số hoặc Khảo sát mức sống dân cư nói trên. Tuy nhiên, số liệu Tổng Điều tra dân số 2009 được sử dụng cho hầu hết các phân tích trong báo cáo này vì đây là nguồn dữ liệu quốc gia mới nhất hiện có về người khuyết tật và cho phép phân tích chi tiết, kỹ lưỡng mặc dù việc phân loại khuyết tật theo Tổng Điều tra dân số có những hạn chế.

Kết quả cho thấy tỷ lệ khuyết tật là thấp đối với trẻ em và người trưởng thành trẻ tuổi nhưng tăng nhanh ở sau tuổi 40 và đặc biệt là sau tuổi 65. Hai phần ba những người ở độ tuổi 80 cho rằng họ có một dạng khuyết tật nào đó (Hình 6.11). Sự kết hợp các hình thái khuyết tật cụ thể theo tuổi và già hóa dân số Việt Nam hàm ý rằng số người khuyết tật sẽ gia tăng trong các thập niên tới đạt con số 12 triệu người (12,3% dân số trên 5 tuổi) vào năm 2035 theo một kịch bản dự báo³⁴⁶.

344 Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở 2009 xác định tình trạng khuyết tật bằng cách sử dụng một tập hợp các câu hỏi ngắn (theo hướng dẫn quốc tế) và tìm ra số người khuyết tật ít hơn. Các câu hỏi được sử dụng trong cuộc Tổng Điều tra tập trung vào những khó khăn trong các chức năng: nghe, nhìn, vận động, và nhận thức/ghi nhớ hoặc khả năng tập trung. Các câu trả lời đối với bốn lĩnh vực này bao gồm “không gặp khó khăn”, “có một số khó khăn”, “nhiều khó khăn”, và “không thể làm gì cả” Người khuyết tật bao gồm những người có câu trả lời gặp một số khó khăn, gặp nhiều khó khăn, hoặc không thể làm gì cả ít nhất một trong các chức năng trên. Người khuyết tật nghiêm trọng là người có câu trả lời gặp rất nhiều khó khăn hoặc không thể làm gì cả trong ít nhất một chức năng.

345 Ước tính này khác với kết quả tính toán từ số liệu Tổng Điều tra và Khảo sát mức sống sử dụng thêm hai lĩnh vực nữa để đo lường khuyết tật, nội dung bằng câu hỏi cũng khác, và cán bộ thu thập thông tin được đào tạo ở trình độ cao hơn.

346 Những dự báo này giả định rằng tỷ lệ khuyết tật theo tuổi không đổi theo thời gian. Đây là cách xác định gián tiếp bởi người khuyết tật trong dân số cao tuổi hiện nay bao gồm những người bị thương do chiến tranh, tỷ lệ khuyết tật trong dân số cao tuổi trên thực tế có thể giảm đi theo thời gian.

HÌNH 6.11. Tỷ lệ người dân khuyết tật theo tuổi ở Việt Nam

Nguồn: Tổng Điều tra dân số và nhà ở năm 2009.

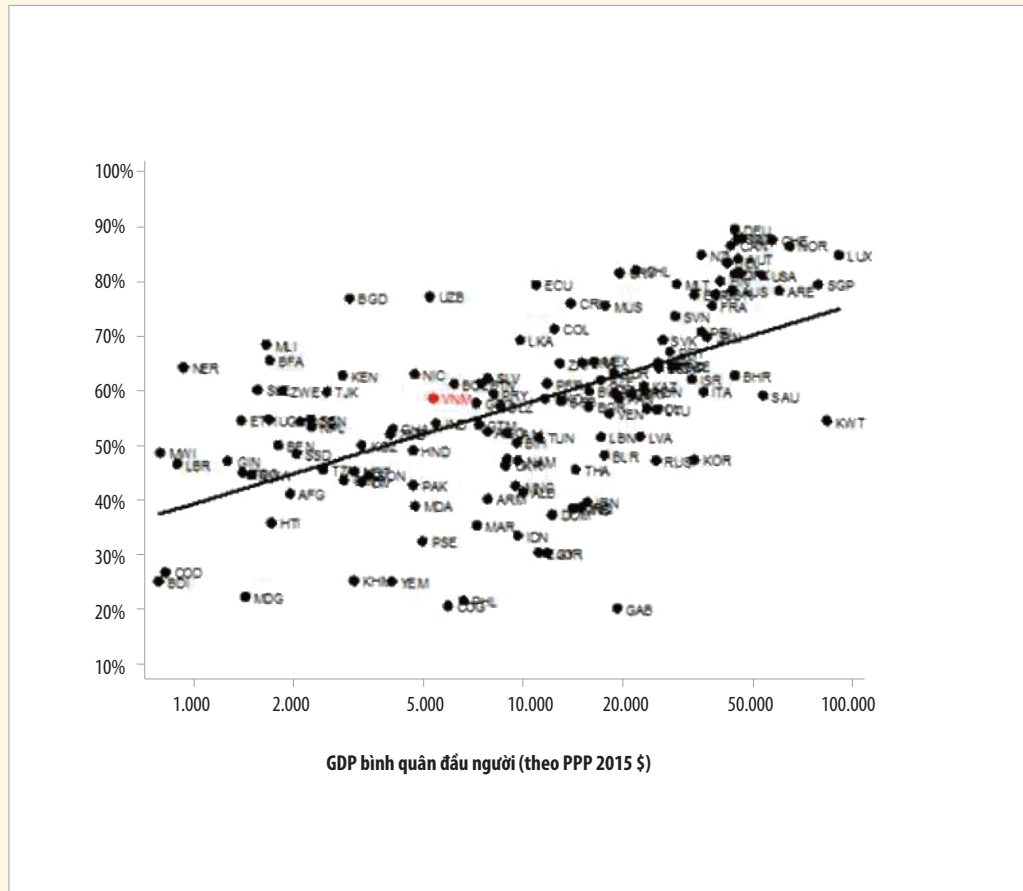
Kết quả của một số ít nghiên cứu hiện có cho thấy rằng thái độ xã hội đối với người khuyết tật tại Việt Nam đã dẫn đến sự loại trừ nhưng đồng thời có thể tạo nên sự thuận lợi hơn cho hòa nhập xã hội. Một khảo sát định tính tại Thái Bình, Quảng Nam, Đà Nẵng và Đồng Nai (Lê, Khuất, và Nguyễn 2008) cho thấy thái độ đối với người khuyết tật phần lớn là tiêu cực và người khuyết tật thường không được tham gia trong nhiều hoạt động của địa phương. Nghiên cứu phản ánh sự phân biệt đối xử với người khuyết tật tại trường

học và nơi làm việc³⁴⁷.

“Thành phố hoặc khu vực nơi bạn sống có phải là một nơi tốt để sống hay không đối với người khuyết tật về trí tuệ?” Câu hỏi này do Gallup World Poll nêu ra, khi được so sánh tương quan với GDP bình quân đầu người đã cho thấy nhìn chung người dân ở các quốc gia giàu hơn sẽ cho rằng nơi họ sinh sống là một nơi tốt (Hình 6.12). Việt Nam xếp hạng cao trong số các nước khác có cùng mức thu nhập, nhưng lại xếp hạng thấp hơn nhiều so với các quốc gia giàu hơn.

347 NCCD (2010) cũng đưa ra một thông điệp tương tự.

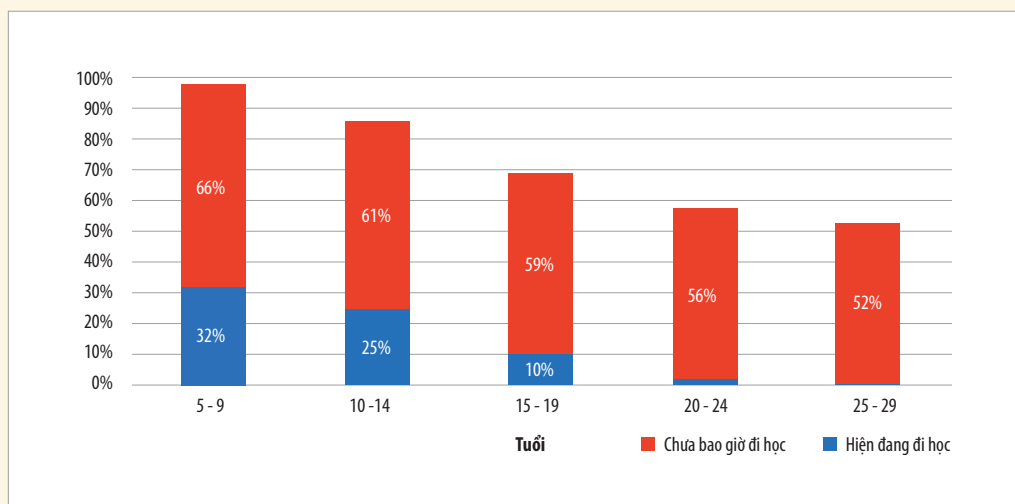
HÌNH 6.12. Tỷ lệ người dân cho rằng họ sống ở một nơi tốt cho người khuyết tật về trí tuệ, xét theo quốc gia so với GDP đầu người



Nguồn: Dữ liệu Gallup World Poll.

Trẻ em khuyết tật không đi học phải đối mặt với những rào cản thực sự để trở thành một phần của xã hội. Việc trẻ em khuyết tật có đi học hay không cũng có thể được xem như một chỉ báo hòa nhập xã hội. Hầu hết trẻ em bị khuyết tật nghiêm trọng ở Việt

Nam chưa bao giờ đi học (Hình 6.13). Tùy theo loại hình chức năng khuyết tật, trong số trẻ em 10-14 tuổi bị khuyết tật nghiêm trọng về nhìn, nghe, vận động, và nhận thức, tỷ lệ chưa bao giờ đến trường tương ứng là 53%, 73%, 72% và 74%.

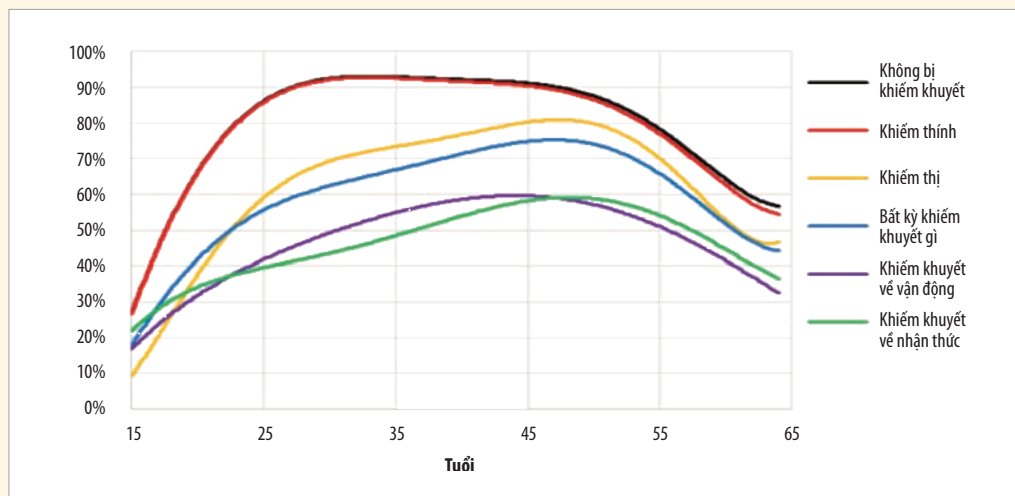
HÌNH 6.13. Hầu hết trẻ em khuyết tật ở Việt Nam chưa bao giờ đi học

Nguồn: Tổng Điều tra dân số và nhà ở năm 2009.

Việc đưa trẻ em khuyết tật nhập học vào môi trường học tập bình thường được xem là vấn đề căn bản về quyền con người. Trên toàn thế giới, giáo dục trẻ khuyết tật thông qua ba mô hình khác nhau: trường chuyên, trường tích hợp (tại đó có các lớp học riêng biệt dành cho trẻ khuyết tật), và trường hòa nhập (trẻ em khuyết tật và không khuyết tật học trong cùng một lớp). Các trường học hòa nhập thường tốt hơn trong việc học tập, duy trì thái độ hòa nhập nhiều hơn, và chi phí ít tốn kém hơn so với các trường chuyên biệt (WHO 2011). Gần đây Chính phủ Việt Nam đã bắt đầu chú ý nhiều hơn đến việc đào tạo

giáo viên và chuyển cách tiếp cận sang trường học hòa nhập.

Việc làm đem lại cho người khuyết tật cơ hội tham gia đầy đủ về xã hội và phát triển tài năng cũng như phát huy năng lực của họ là mục tiêu quan trọng. Người khuyết tật thường gặp trở ngại về việc làm, bao gồm cả sự phân biệt của người sử dụng lao động và môi trường làm việc không thể tiếp cận được. Tỷ lệ có việc làm rất khác nhau giữa các nhóm người khuyết tật (Hình 6.14). Tỷ lệ có việc làm ở những người bị khuyết tật và không bị khuyết tật tăng lên cho đến độ tuổi gần 50 và sau đó giảm nhanh.

HÌNH 6.14. Tỷ lệ các cá nhân có việc làm theo tuổi và theo tình trạng khuyết tật

Nguồn: Tổng Điều tra dân số và nhà ở năm 2009.

Định hướng chính sách

Về văn bản, nội dung các chính sách đối với người khuyết tật ở Việt Nam có tính hòa nhập khá cao, song thực hiện còn rất nhiều hạn chế,³⁴⁸ trong các lĩnh vực giáo dục, đào tạo, việc làm, y tế, trợ giúp xã hội, các hoạt động văn hóa và thể thao, hoặc giao thông vận tải và khả năng tiếp cận với công chúng. Do vậy chương trình nghị sự rộng lớn về chính sách đối với người khuyết tật là thực hiện các cam kết trong tất cả các lĩnh vực này mà Việt Nam đã nêu ra trong các văn bản pháp luật, chính sách của mình, bao gồm cả

Hiến pháp và CPRD.

Với tầm nhìn và ước vọng đến năm 2035, cần có một cơ chế giám sát thực hiện thường xuyên (thực tế, đây là một phần trong cam kết của Chính phủ Việt Nam về CRPD). Cần có những nghiên cứu đánh giá thường xuyên, mang tính so sánh về thái độ xã hội và cộng đồng đối với người khuyết tật. Việc giám sát tốt hơn sẽ giúp cho việc thực hiện các cam kết của Việt Nam. Cần tạo không gian dân sự dành cho người khuyết tật. Ở nhiều nước khác, người khuyết tật và gia đình của họ đứng ra vận động ủng hộ cho bản thân thông

348 Phần này trích từ nghiên cứu của Kham (2014).

qua các tổ chức của chính mình. Cách tiếp cận như vậy sẽ giúp cho việc định hướng thực hiện chính sách và đảm bảo tuân thủ các cam kết quốc tế.

2.3. Người di cư

Người di cư có vai trò quan trọng trong quá trình chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam. Việc di chuyển lao động ra khỏi những khu vực ít có cơ hội để đi đến những nơi có những điều kiện tốt hơn sẽ góp phần sinh lợi và là động lực quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế, tạo ra “hiệu ứng tích tụ” sản xuất lớn hơn. Số người di cư ngày càng tăng ở Việt Nam. Theo số liệu Tổng Điều tra dân số năm 2009, 4,3% dân số trên 5 tuổi (3,4 triệu người) sống ở một tỉnh khác so với thời điểm 5 năm trước đó. Tỷ lệ này tăng lên nhiều so với mức 2,5% giai đoạn 1984-1989 và 2,9% giai đoạn 1994-1999. Ngoài ra còn có 2,2% dân số, chiếm 1,7 triệu người, đã di chuyển giữa các huyện trong địa bàn một tỉnh.

Hiện trạng di cư: Chính sách hộ khẩu và tác động

Hệ thống đăng ký cư trú bằng hộ khẩu đã hạn chế khả năng tiếp cận dịch vụ của

một số người di cư ở đô thị, làm giảm sự bình đẳng cơ hội và làm chậm lại quá trình chuyển dịch cơ cấu, lan tỏa ý tưởng mới, và hòa nhập xã hội. Hộ khẩu được áp dụng lần đầu tiên vào năm 1957 nhằm hạn chế người di cư vào các thành phố.³⁴⁹ Phần cốt yếu của hệ thống là cuốn sổ hộ khẩu trong đó ghi rõ các thông tin chi tiết về từng thành viên của hộ gia đình. Ban đầu, hệ thống này được gắn với hệ thống tem phiếu cho đến thời điểm Đổi mới đất nước năm 1986. Trong thời kỳ đó, việc gắn hộ khẩu với phân công công tác và đi liền với hệ thống tem phiếu đã góp phần kiểm soát nghiêm ngặt các luồng di cư ở Việt Nam.

Tuy nhiên, các rào cản về hộ khẩu đã được giảm bớt kể từ năm 2007 với Luật Cư trú mới. Điều đó đồng nghĩa với việc nói lỏng và cho phép người dân tạm trú có thể xin phép thường trú tại các thành phố cấp Trung ương và loại bỏ các hạn chế về mặt địa lý đối với việc đăng ký khai sinh, đòi hỏi phải có việc làm để được đăng ký hộ khẩu, và yêu cầu phải có giấy xác nhận của phường, xã hoặc quận, huyện nơi đi của người di cư. Theo thời gian, hộ khẩu được gắn với tiếp cận các dịch vụ công và như một yêu cầu đầu vào đối với nhiều thủ tục hành chính³⁵⁰.

349 Thủ tướng Chính phủ ban hành Công văn số 495/TTg trong đó hạn chế dịch chuyển giữa các địa phương, và Hà Nội và Hải Phòng áp dụng hộ khẩu trước tiên. Hệ thống này được chính thức mở rộng ra cả nước vào năm 1964.

350 Xem Marx và Fleischer (2010).

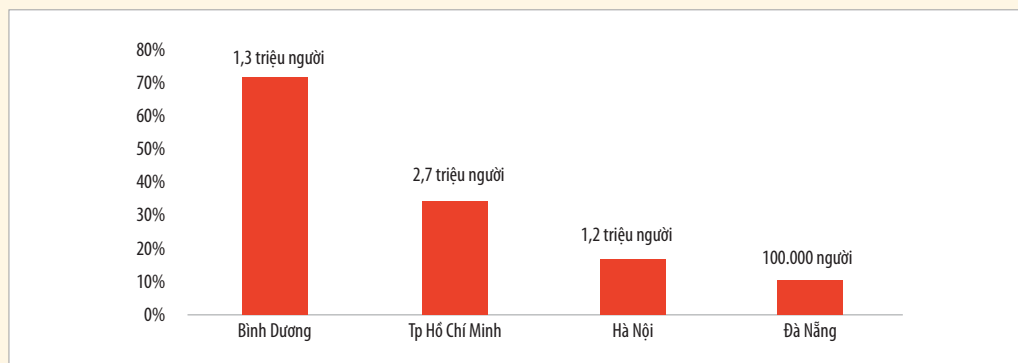
Năm 2014, những hạn chế về *hộ khẩu* lại được nhấn mạnh với việc bổ sung, sửa đổi Luật Cư trú. Ngoài các biện pháp hạn chế khác, những người xin được thường trú ở bốn thành phố trực thuộc Trung ương – Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ và thành phố Hồ Chí Minh – cần phải sống ở đó ít nhất hai năm liên tục (so với một năm theo quy định trước đây). Một Luật riêng (Luật Thủ đô) đòi hỏi phải cư trú ít nhất ba năm nếu muốn đăng ký hộ khẩu ở Hà Nội.

Các nghiên cứu gần đây cho thấy việc đăng ký tạm trú của người dân tại nơi đến nhìn chung không khó, nhưng có những rào cản lớn để có được hộ khẩu thường trú, đặc biệt là ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh.³⁵¹ Một số người đã sống ở thành phố Hồ Chí Minh trong nhiều

năm nhưng vẫn không có được hộ khẩu thường trú. Trong một nghiên cứu định tính gần đây, rất nhiều người trả lời phỏng vấn đã cho biết đã phải chi các khoản tiền lớn (3-10 triệu đồng) một cách không chính thức để có được hộ khẩu thường trú – tình trạng này phổ biến nhất là ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh (Viện Xã hội học 2015).

Hơn 5 triệu người không có hộ khẩu thường trú tại nơi họ sinh sống. Điều tra về tiếp cận đăng ký hộ khẩu và dịch vụ năm 2015, thực hiện tại Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đà Nẵng và Đắk Nông cho thấy một bộ phận lớn dân cư không có đăng ký hộ khẩu thường trú, nhất là ở thành phố Hồ Chí Minh (34%) và Bình Dương (71%) (Hình 6.15).

HÌNH 6.15. Tỷ lệ dân cư không có đăng ký hộ khẩu thường trú tại bốn đô thị lớn của Việt Nam



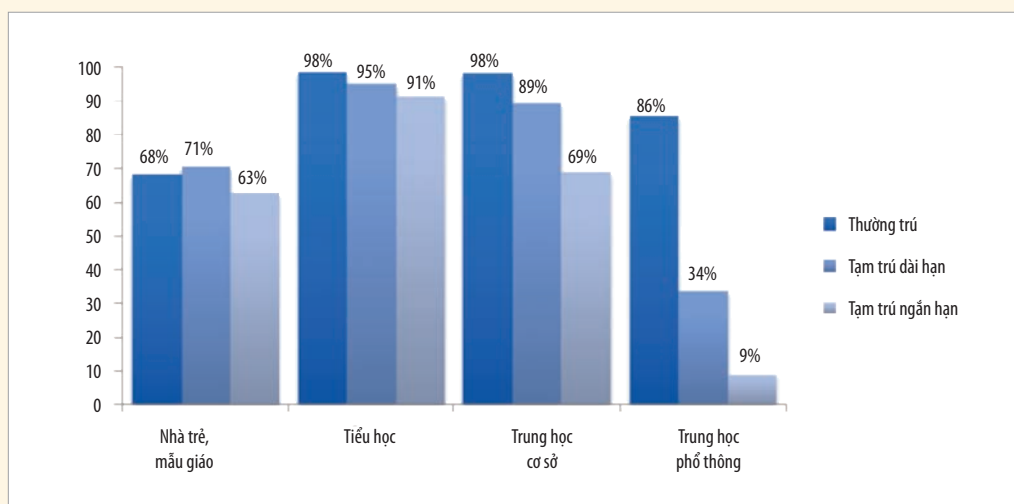
Nguồn: Điều tra đăng ký hộ khẩu năm 2015.

351 Giang (2014) và Viện Xã hội học (2015).

Người dân tại các trung tâm đô thị nếu không có hộ khẩu thường trú thường gặp khó khăn trong việc tiếp cận với các dịch vụ y tế, giáo dục, an sinh xã hội, các tiện ích cũng như những thách thức về việc làm và các mối quan hệ xã hội. Bằng chứng nghiên cứu cũng cho thấy một số trẻ em nghèo không đến trường là do không có hộ khẩu thường trú. So với trẻ có hộ khẩu thường trú, tỷ lệ đi học của trẻ em không có hộ khẩu thường trú thấp hơn ở mọi bậc học (Hình 6.16). Tỷ lệ theo học trung học phổ thông thấp hơn nhiều trong nhóm trẻ không có hộ khẩu thường trú. Tỷ lệ này đặc biệt thấp đối với những trẻ em không đăng

ký hộ khẩu thường trú tại địa điểm cư trú và phải tạm trú dưới sáu tháng. Kết quả phân tích đa biến cho thấy vẫn còn khoảng cách trên ngay cả khi kiểm soát ảnh hưởng của địa vị kinh tế - xã hội. Các nghiên cứu định tính cho thấy các trường học ở khu vực đô thị thường quá đông, dành ưu tiên cho người có đăng ký hộ khẩu thường trú ở khu vực đó (Viện Xã hội học 2015). Trẻ em không đăng ký hộ khẩu và những trẻ đăng ký tạm trú đôi khi phải trả học phí cao hơn để được học tại các trường công lập, phải chi trả nhiều tiền để học tại các trường tư, hoặc hoàn toàn không có cơ hội đi học (Oxfam và ActionAid 2012).

HÌNH 6.16. Tỷ lệ đi học (%) theo bậc học và tình trạng đăng ký hộ khẩu



Nguồn: Điều tra đăng ký hộ khẩu năm 2015.

Chú thích: Người di cư "tạm trú dài hạn" là những người không có đăng ký hộ khẩu thường trú và đã cư trú ở địa điểm hiện tại của họ trong thời gian từ sáu tháng trở lên. Người di cư "tạm trú ngắn hạn" là những người không có đăng ký hộ khẩu thường trú nhưng đã cư trú ở địa điểm hiện tại trong thời gian sáu tháng hoặc ít hơn.

Việc tiếp cận khám chữa bệnh, lương hưu, và hỗ trợ đối với các gia đình nghèo là những thách thức đối với những người không có hộ khẩu thường trú. Một nghiên cứu cho thấy những người không có hộ khẩu ít tìm kiếm dịch vụ điều trị chuyên nghiệp khi đau ốm hoặc ít có thể bảo hiểm y tế (Haughton 2010). Một số trẻ em dưới 6 tuổi không có hộ khẩu thường trú có thể gặp nhiều khó khăn để được khám chữa bệnh miễn phí. Những người không có hộ khẩu cũng không đủ điều kiện để nhận lương hưu xã hội dành cho người cao tuổi hoặc trợ cấp dành cho các gia đình nghèo. Những người không có hộ khẩu thường trú cũng gặp khó khăn khi tiến hành các thủ tục hành chính như vay vốn ngân hàng, xin cấp phép kinh doanh, xây dựng, đăng ký phương tiện giao thông, giấy khai sinh và đăng ký kết hôn (Viện Xã hội học 2015).

Loại trừ ảnh hưởng của các nhân tố khác, lao động không có hộ khẩu thường trú có mức lương thấp hơn 8-9% so với lao động có hộ khẩu trong cùng một loại công việc. Mặc dù tác động bất lợi của hộ khẩu dường như đã yếu đi so với trước đây, nhưng hệ thống này vẫn là nguồn gốc gây ra bất bình đẳng về cơ hội, làm tăng chi phí di cư đến các thành phố lớn. Tuy nhiên, có một điều chưa rõ là hệ thống này đã hạn chế hay cản trở việc di cư tới mức độ nào? Sự hiện diện của

một số lượng lớn người dân không có hộ khẩu thường trú ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy nhiều người tiếp tục di cư ra thành phố bất chấp các rào cản và chi phí như thế nào.

Vậy tại sao *hộ khẩu* lại tồn tại dai dẳng khi mục tiêu ban đầu của nó không còn phù hợp với điều kiện hiện nay? Mối quan ngại chung là việc nới lỏng hệ thống hộ khẩu sẽ làm tăng luồng di cư đến các thành phố và trung tâm đô thị lớn, gây trầm trọng thêm sức ép đối với cơ sở hạ tầng vốn đã quá tải ở đô thị. Cách đây vài năm (2010), Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã nói rằng: “việc hạn chế di cư là cần thiết để giảm tốc độ gia tăng dân số của Thủ đô, hạn chế ùn tắc giao thông, và khắc phục tình trạng mất vệ sinh đô thị.” Các quan chức thành phố đã lo lắng đối với việc mang lại quyền tiếp cận đầy đủ dịch vụ cho người di đô thị. Bộ Công an, cơ quan chịu trách nhiệm quản lý hộ khẩu, phản đối việc nới lỏng hệ thống này bởi Bộ này coi đó như một công cụ để giữ gìn trật tự, an ninh và kiểm soát xã hội. Hệ thống này cũng mang lại việc làm cho các cán bộ chiến sĩ công an hiện công tác trong hệ thống quản lý hộ khẩu.

Các giải pháp chính sách

Mục tiêu lớn của cải cách chính sách là hướng tới việc nới lỏng hơn nữa mối liên quan giữa tiếp cận dịch vụ với tình

trạng cư trú và hộ khẩu. Cụ thể là các giải pháp sau đây:

Thứ nhất, giảm bớt các rào cản trong việc có được hộ khẩu thường trú. Nhiều nước sử dụng một số biểu mẫu đăng ký ở địa phương để tiếp cận dịch vụ. Theo đó, để được cư trú tại địa phương, người dân phải có một số bằng chứng liên quan đến nơi cư trú, chẳng hạn có sở hữu tài sản hoặc cho thuê tài sản. Cải cách hệ thống hộ khẩu thường trú là một việc lớn. Một gói cải cách theo hướng này có thể bao gồm: 1) loại bỏ yêu cầu về thời gian cư trú tối thiểu đối với đăng ký hộ khẩu thường trú, hoặc giảm thời gian đó xuống chỉ còn 6 tháng; 2) loại bỏ yêu cầu phải xác nhận trong đăng ký hộ khẩu thường trú; 3) quy định chặt chẽ các chi phí phải trả khi đăng ký hộ khẩu thường trú, và thẳng tay truy tố các trường hợp chi trả không chính thức. Đương nhiên, chỉ có thể tạo ra những thay đổi này khi những biện pháp cải cách hành chính rộng lớn hơn được thực hiện.

Thứ hai, loại bỏ những khác biệt trong tiếp cận dịch vụ giữa những người tạm trú và những người có hộ khẩu thường trú. Nếu đăng ký tạm trú được coi là tương đương với đăng ký hộ khẩu thường trú trong tiếp cận dịch vụ thì sẽ không còn khoảng cách trong việc tiếp cận dịch vụ giữa người đăng ký hộ khẩu tạm trú với người đăng ký hộ khẩu thường trú nữa

và vai trò của cuốn sổ hộ khẩu như một yêu cầu đầu vào đối với tiếp cận dịch vụ sẽ không còn tồn tại.

Thứ ba, thay thế hộ khẩu bằng giấy chứng minh nhân dân trong một cơ sở dữ liệu quốc gia thống nhất. Cơ sở dữ liệu này có thể bao gồm nơi cư trú và cho phép cá nhân thay đổi nơi cư trú theo ý muốn. Tiếp cận dịch vụ có thể được xác định dựa trên nơi cư trú theo quy định trong cơ sở dữ liệu quốc gia nói trên.

2.4. Bình đẳng giới và mức sinh

Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu ấn tượng về bình đẳng giới. Ví dụ như mức độ khác biệt giới không lớn trong tỷ lệ nhập học và khoảng cách tiền lương theo giới. Tuy nhiên, trong hai lĩnh vực này, vẫn còn sự khác biệt đáng lưu ý về giới.

Trước hết, trong khu vực doanh nghiệp và đặc biệt là trong lĩnh vực hoạt động của chính phủ và chính trị, lãnh đạo nam giới vẫn chiếm ưu thế. Trong vòng một thập kỷ rưỡi qua, tỷ lệ tham gia của các đại biểu nữ vào Quốc hội bị giảm sút và hiện ở mức 24,4%. Chỉ có một vài vị trí trong các Ủy ban của Quốc hội là do đại biểu nữ nắm giữ. Phụ nữ chiếm tỷ lệ lớn trong khối các cơ quan hành chính sự nghiệp nhưng mức độ đại diện của họ ở các vị trí lãnh đạo còn thấp. Một mục tiêu mà tất cả các bộ ngành, Chính phủ đề ra là

có ít nhất một nữ thứ trưởng trong Ban lãnh đạo. Đại diện của nữ giới trong các cơ quan chủ chốt của Đảng Cộng sản như Bộ Chính trị, Trung ương và Ban Bí thư đang được chú ý cải thiện. Vào năm 2015, nữ giới chỉ chiếm 18,3% các vị trí lãnh đạo của Đảng ở các xã, 14,2% ở các quận huyện, và 11,3% ở các tỉnh thành.

Thúc đẩy vai trò lãnh đạo của phụ nữ có thể tập trung vào việc cân bằng độ tuổi nghỉ hưu trong Luật Lao động, sử dụng hành động ủng hộ bình đẳng (đối với những người bị phân biệt đối xử) như một biện pháp ngắn hạn để đảm bảo phụ nữ đủ tiêu chuẩn nhanh chóng được đưa vào các vị trí quản lý, thực hiện quy hoạch dài hạn để sớm xác định các nữ lãnh đạo tiềm năng trong sự nghiệp công của họ, và khắc phục các định kiến giới hiện đang hạn chế việc lựa chọn nghề nghiệp của phụ nữ. Điều này đòi hỏi một cách tiếp cận dài hạn nhằm nâng cấp hệ thống giáo dục và chương trình giảng dạy, thúc đẩy quan điểm lành mạnh hơn về các tố chất của nam giới và vai trò của giới trên các phương tiện truyền thông, bao gồm cả mạng xã hội.

Tuy nhiên, lĩnh vực hiện đáng quan ngại nhất là tỷ số giới tính khi sinh (SRB) đã tăng lên đáng kể từ năm 1999 (Hình 6.17). Số trẻ trai sinh ra lớn hơn nhiều so với số trẻ gái do tình trạng nạo phá thai để lựa chọn giới tính, là một hình thức

phân biệt đối xử và đe dọa cân bằng giới về dài hạn. Mức SRB của Việt Nam, được đo bằng số trẻ trai sinh ra tính trên 100 trẻ gái sinh ra vào năm 1979 và 1989 ở mức bình thường (105-106) nhưng từ năm 1999 đã tăng lên rất nhanh, đến mức gần 114 vào năm 2013, mà nguyên nhân chủ yếu là do công nghệ siêu âm cho phép cha mẹ xác định giới tính thai nhi. Việt Nam gần bằng Ấn Độ và Trung Quốc về phương diện có mức SRB cao nhất thế giới. Sự mất cân bằng giới tính khi sinh này sẽ dẫn đến một số lượng lớn nam giới dư thừa trong xã hội khoảng 20 năm nữa mà điều này có thể dẫn đến hành vi bạo lực, mại dâm, vấn nạn mua bán người, đặc biệt phụ nữ và trẻ em gái.

Ngoài việc lạm dụng công nghệ siêu âm, tỷ số giới tính khi sinh cao còn do giá trị truyền thống của các gia đình Việt Nam đối với con trai. Trong xã hội cổ truyền, con trai có trách nhiệm chính trong việc chăm sóc cha mẹ khi về già và thờ cúng tổ tiên. Chính sách Dân số - Kế hoạch hóa gia đình của Việt Nam cũng là một yếu tố góp phần vào thực trạng này. Đó là quy định “sinh đẻ 1 hoặc 2 con” xuất phát từ mục đích kiểm soát và giảm tốc độ tăng dân số từ năm 1961. Quyết định chính sách vào năm 1989 (được nhắc lại rộng rãi vào năm 1993) quy định mỗi gia đình chỉ có từ 1 đến 2 con, khoảng cách giữa các lần sinh từ 3 đến 5 năm, và khuyến cáo

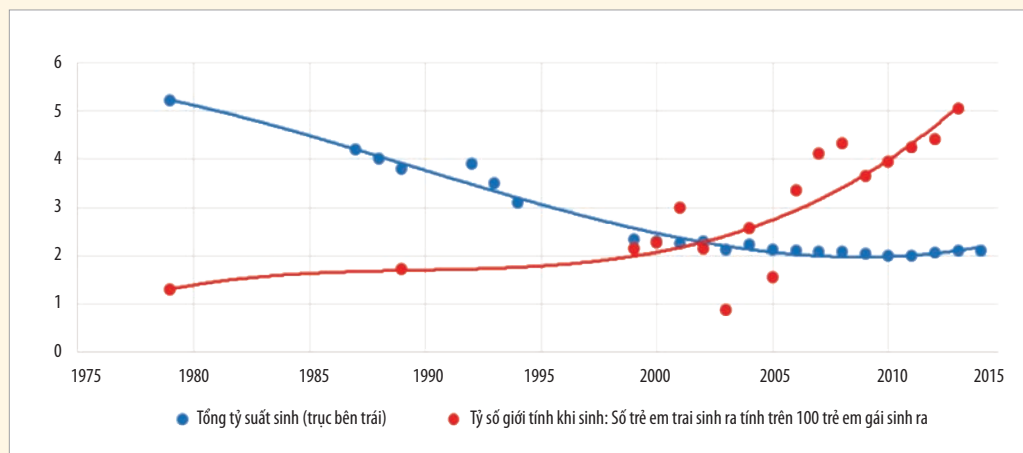
không kết hôn sớm. Mặc dù chương trình này dựa trên nguyên tắc tự nguyện nhưng các thành phần mang tính ép buộc đôi khi khá rõ ở cấp địa phương.

Sự thay đổi nhu cầu và chuẩn mực có con cũng là nhân tố tác động đến việc lựa chọn giới tính thai nhi. Các cặp vợ chồng ngày nay mong muốn có ít con hơn. Với việc giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em, sinh đẻ nhiều không còn là điều cần thiết đối với một gia đình để đảm bảo rằng một số con nhất định sẽ sống được đến tuổi trưởng thành. Hơn nữa, khi các cơ hội kinh tế đã được cải thiện thì giá trị thời gian của cha mẹ - đặc biệt là của phụ nữ - cũng tăng lên, khiến cho việc chăm sóc con cái và có một gia đình đông con trở nên kém hấp dẫn hơn trước. Lý do cuối cùng là thu

nhập của các gia đình Việt Nam đã tăng lên, nên họ cũng muốn đầu tư nhiều hơn cho mỗi đứa con (có chất lượng cao hơn) và điều này sẽ làm tăng chi phí đối với sinh đẻ và càng không khuyến khích các gia đình sinh nhiều con.

Tổng tỷ suất sinh giảm mạnh ở Việt Nam và đã đạt mức sinh thay thế (TFR=2,1) vào năm 2005. Chính phủ đang cân nhắc ban hành Luật Dân số, với nhiều khả năng sẽ nới lỏng hơn nữa hoặc thậm chí loại bỏ hẳn chính sách 2 con hiện nay. Việc loại bỏ các chính sách 2 con cũng có khả năng làm giảm thấp tỷ số giới tính khi sinh, bởi khi có nhiều con hơn, vì các cặp vợ chồng sẽ ít muốn phá thai đứa con đầu lòng hoặc đứa con thứ hai, dù đó là con gái. Tuy nhiên, việc

HÌNH 6.17. Tổng tỷ suất sinh và tỷ số giới tính khi sinh ở Việt Nam



Nguồn: Tổng Cục thống kê Việt Nam, tính toán của các tác giả.

nói lỏng chính sách hai con có nhiều khả năng sẽ không đảo ngược được hoàn toàn xu thế SRB hiện nay. Các quy định của Chính phủ nghiêm cấm việc chuẩn đoán và xác định giới tính thai nhi (nhằm giảm việc nạo phá thai do lựa chọn giới tính) đã tỏ ra không hiệu quả. Đa số phụ nữ biết giới tính thai nhi của mình. Có lẽ sự mất cân bằng về tỷ số giới tính khi sinh sẽ chỉ thay đổi đáng kể khi định kiến giới và tâm lý ưa thích con trai thay đổi. Chính sách của Chính phủ có thể đẩy nhanh quá trình diễn tiến này thông qua nhiều biện pháp khác nhau. Một trong những biện pháp cần thiết là tiến hành các chiến dịch truyền thông, nhằm đề cao và nhấn mạnh giá trị của con gái. Một biện pháp thứ hai - phù hợp với phần thảo luận về lương hưu ở phần sau của chương này - là đảm bảo rằng Chính phủ sẽ hỗ trợ chăm sóc hỗ trợ tuổi già để làm giảm đi mối quan ngại của các bậc cha mẹ về việc phải có con trai chăm sóc lúc tuổi già sau này.

Bên cạnh các nhóm yếu thế được xem xét ở trên như người dân tộc thiểu số, người di cư ra đô thị, người khuyết tật, còn có các đối tượng yếu thế khác cần được chú ý đến trong quá trình hòa nhập xã hội. Ví dụ như: lao động trẻ em, người cao tuổi, người tái hòa nhập cộng đồng sau khi hoàn lương, nạn nhân mua bán người, cũng như những nạn nhân của

thiên tai, biến đổi khí hậu,... với quy mô ngày càng gia tăng theo thời gian. Để tránh nguy cơ bị tụt lại phía sau trong quá trình phát triển đất nước, cần hết sức chú trọng những giải pháp trợ giúp kịp thời cho các nhóm đối tượng này, vừa tạo sinh kế ổn định, vừa góp phần hòa nhập trong quá trình hình thành và phát triển một xã hội trung lưu vào năm 2035 ở Việt Nam.

3. TRIỂN KHAI CHƯƠNG TRÌNH MỚI: HÒA NHẬP XÃ HỘI ĐỐI VỚI TẦNG LỚP TRUNG LƯU

Chương trình mới về hòa nhập xã hội đến năm 2035 của Việt Nam liên quan đến sự hỗ trợ tầng lớp trung lưu đang gia tăng về số lượng nhằm tối đa hóa năng suất lao động, quản lý rủi ro, và theo đuổi các cơ hội trong nền kinh tế thị trường. Khi các quốc gia chuyển từ vị trí thu nhập trung bình thấp lên thu nhập trung bình và cuối cùng là mức thu nhập cao, thì chính sách xã hội cần phải đáp ứng được nhu cầu của tầng lớp trung lưu mới với số lượng ngày càng tăng, vốn rất khác so với nhu cầu của đông đảo người nghèo ở nông thôn - đặc trưng của Việt Nam trong giai đoạn trước đây. Đến năm 2035, Việt Nam sẽ là một xã hội trong đó tầng lớp trung lưu chiếm ưu thế, do đó trọng tâm của chính sách xã hội sẽ phải thay đổi theo cho phù hợp.

Nhưng “tầng lớp trung lưu” là gì? Đã có nhiều cách định nghĩa khác nhau về “tầng lớp trung lưu”, và mỗi định nghĩa đều có những điểm mạnh khác nhau. Một nhóm các thước đo sử dụng các định nghĩa tương đối, ví dụ ba nhóm 20% ở giữa trong bảng phân phối thu nhập trong nội bộ một quốc gia³⁵², hoặc những người có thu nhập từ 75 đến 125% của mức thu nhập ở giữa³⁵³. Một tập hợp các thước đo thứ hai sử dụng các thuật ngữ về mặt tuyệt đối, như thu nhập trong khoảng từ 2 đến 13 USD mỗi ngày đối với tầng lớp trung lưu của “thế giới đang phát triển”, đến 10 đến 100 USD mỗi ngày đối với tầng lớp trung lưu “thế giới”.³⁵⁴ Loại hình thước đo thứ ba kết hợp cả đo lường tương đối và tuyệt đối, bao gồm những người tiêu dùng 10 USD hoặc cao hơn trong một ngày nhưng thấp hơn nhóm 90% trong bảng phân phối thu nhập. Những đặc trưng và tiêu chí khác của “tầng lớp trung lưu” mang tính xã hội nhiều hơn như văn hóa, trình độ học vấn, nghề nghiệp, hoặc sở thích, lối sống. Mỗi cách tiếp cận đều có ý nghĩa riêng của nó, một số được sử dụng để phân tích trong nước theo thời gian và một số khác

được sử dụng để tiến hành so sánh giữa các quốc gia với nhau.

Ngày càng có nhiều nghiên cứu chỉ ra tầm quan trọng của tầng lớp trung lưu với vai trò là động lực của tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội và phát triển rộng lớn hơn³⁵⁵. Thứ nhất, các hộ gia đình thuộc tầng lớp trung lưu thường có xu hướng tích lũy nguồn vốn con người nhiều hơn và có tiết kiệm tài chính cao hơn – đây là hai yếu tố đầu vào quan trọng đối với tăng trưởng bền vững. Thứ hai, lực lượng trung lưu cũng là thị trường lớn đối với hàng tiêu dùng lâu bền và là nguồn để tăng trưởng tiêu dùng trong nước. Thứ ba, trên toàn thế giới, tầng lớp trung lưu đã nhấn mạnh trách nhiệm giải trình và đạt chất lượng cao hơn trong việc cung cấp dịch vụ công, mà điều này đến lượt nó sẽ đóng góp vào việc nâng cao hiệu quả phát triển kinh tế - xã hội từ góc độ cung cấp dịch vụ trong xã hội.

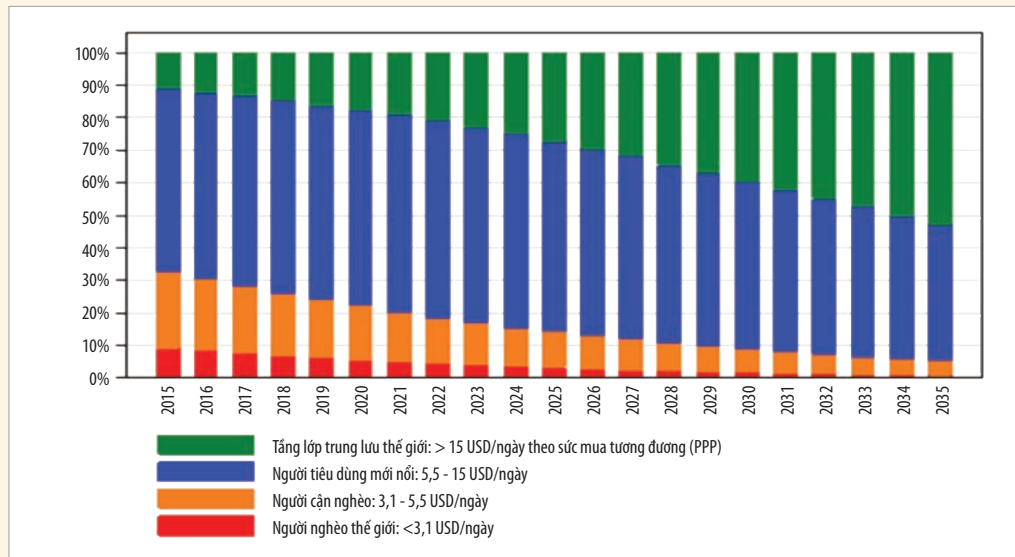
Theo một dự báo, đến năm 2035, hơn một nửa dân số Việt Nam sẽ là thành viên và gia nhập “tầng lớp trung lưu thế giới” (với mức tiêu dùng hàng ngày ở mức 15 USD hoặc cao hơn tính theo PPP năm 2011) (Hình 6.18).

352 Easterly (2001).

353 Birdsall, Graham và Pettinato (2000).

354 Xem ví dụ, Banerjee và Duflo (2008), Ravallion (2009) và Kharas (2010).

355 ADB (2012) có một tóm tắt hữu ích các tài liệu về các đặc điểm này và tác động của các tầng lớp trung lưu trên thế giới và ở châu Á.

HÌNH 6.18. Dự báo xu hướng trung lưu hóa ở Việt Nam, 2015-2035

Nguồn: VHLSS 2014, giả định rằng tiêu dùng bình quân đầu người tăng 4% mỗi năm.

Lưu ý: Các số liệu ở đây phản ánh dự báo về phân phối tiêu dùng bình quân đầu người.

Những thành tựu này đang làm thay đổi các kỳ vọng và tạo ra những thách thức mới về hòa nhập xã hội. Ví dụ, hầu hết người dân trung lưu sẽ mong muốn có việc làm hưởng lương. Họ cũng kỳ vọng rằng Nhà nước sẽ cung cấp các dịch vụ và sự bảo trợ tài chính, việc làm bền vững đạt tiêu chuẩn tối thiểu, với chăm sóc y tế có khả năng chi trả được, bảo hiểm tuổi già và đảm bảo việc làm cơ bản. Bên cạnh đó còn đòi hỏi sự công khai, minh bạch, sự giám sát của công dân đối với các dịch vụ công và mức độ tham gia lớn hơn của xã hội dân sự. Tuy nhiên, tầng lớp trung lưu tăng lên cũng sẽ phải đối mặt với những rủi ro

mới. Đó là “lối sống” đô thị, ít vận động sẽ tăng lên, và những nguy cơ mới về sức khỏe như chứng mất trí nhớ sẽ xuất hiện khi con người sống lâu hơn. Nguy cơ mất việc làm ở khu vực chính thức có thể gia tăng trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu, hội nhập và tính bất ổn tăng lên, và nguy cơ xung đột tại nơi làm việc có thể trở nên tồi tệ hơn do sự thu hẹp về tiền lương.

3.1. Thị trường lao động

Bức tranh việc làm đã thay đổi đáng kể trong vòng 25 năm qua ở Việt Nam. Mặc dù việc làm đã có thời hoàn toàn là hoạt động nông nghiệp của hộ gia đình,

tập thể nhưng hơn một nửa số lượng việc làm hiện nay thuộc các lĩnh vực chế biến, chế tạo và dịch vụ, với sự tham gia của các doanh nghiệp phi nông nghiệp và các công ty tư nhân trong và nước ngoài. Năm 1989, 71% lao động Việt Nam có việc làm chủ yếu làm việc trong khu vực nông nghiệp, ngư nghiệp, hoặc lâm nghiệp, và việc làm tư nhân hầu như không tồn tại. Đến nay, nông nghiệp, ngư nghiệp và lâm nghiệp chỉ chiếm 46% việc làm, và tính trung bình thì cứ 1 trong số 10 lao động - khoảng 5 triệu người Việt Nam - đang làm công ăn lương trong công ty tư nhân.³⁵⁶

Mở rộng việc làm hưởng lương trong khu vực tư nhân là nền tảng để phát triển kinh tế và cải thiện mức sống. Các trang trại gia đình, các doanh nghiệp gia đình, doanh nghiệp nhà nước sẽ tiếp tục là nguồn sinh kế cho nhiều người lao động, nhưng chỉ việc làm hưởng lương trong khu vực tư nhân mới hứa hẹn tiềm năng nâng cao năng suất lao động nhanh chóng, yêu cầu cần thiết để thúc đẩy số lượng lớn lao động Việt Nam gia nhập tầng lớp trung lưu.

Tuy nhiên, tăng trưởng việc làm trong khu vực tư nhân do nhiều yếu tố quyết định. Động lực chính để tăng trưởng là môi trường kinh doanh của các doanh nghiệp tư nhân. Để các doanh nghiệp này phát

triển mạnh, Chính phủ cần đề ra “luật chơi” rõ ràng và công bằng cho phép thị trường hoạt động hiệu quả và việc phân bổ đất đai, lao động, và nguồn lực theo các nguyên tắc của thị trường. Trình độ học vấn, tay nghề nguồn nhân lực, cơ sở hạ tầng, và mức độ tham nhũng là những yếu tố khác có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng việc làm và sự phát triển của thị trường lao động.

Các quy định và thể chế lao động cũng là một yếu tố quan trọng quyết định sự phát triển của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, các chính sách về thị trường lao động của Việt Nam có thể gây trở ngại cho sự tăng trưởng việc làm hưởng lương trong khu vực này. Theo số liệu gần đây nhất, từ năm 2009 chỉ có 1% các doanh nghiệp xác định các quy định về lao động là một hạn chế chủ yếu đối với sự tăng trưởng của doanh nghiệp, 28% doanh nghiệp xác định các quy định về lao động chỉ là hạn chế nhỏ hoặc vừa phải (Ngân hàng Thế giới, 2014). Kể từ đó đến nay, pháp luật về bảo vệ việc làm được quy định chặt chẽ hơn nhiều. Việt Nam đang đối mặt với nguy cơ là ban hành các quy định quá nghiêm ngặt sẽ có thể cản trở tăng trưởng tiền lương và việc làm. Các quy định thường có lợi cho “người trong cuộc” - những người lao động hiện đang có việc làm hưởng lương - trong khi lại ngăn ngừa

356 Các số liệu năm 1989 là dựa trên sự phân tích của Tổng Điều tra dân số và nhà ở. Số liệu của “hiện nay” được dựa trên sự phân tích của Điều tra lực lượng lao động năm 2014.

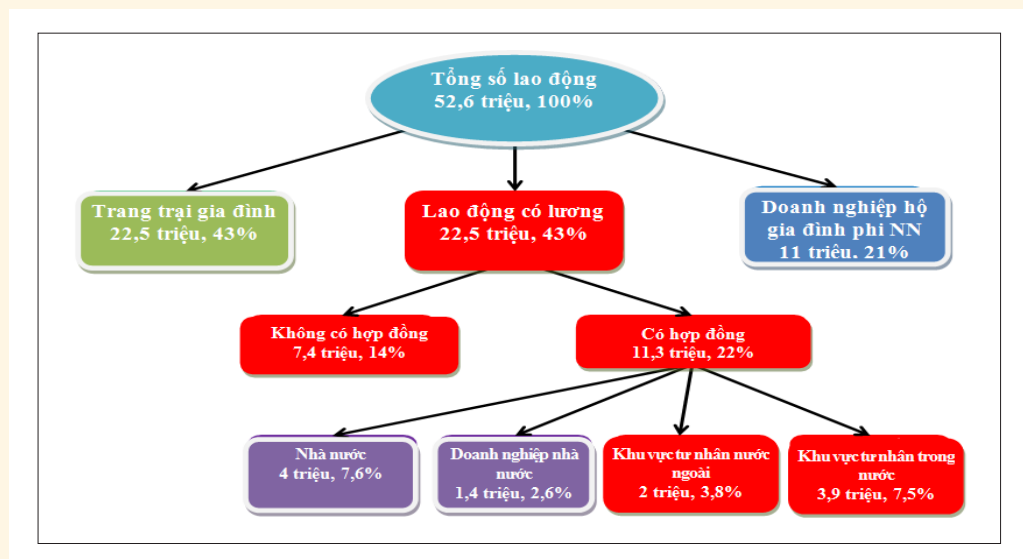
việc tạo ra việc làm mới mà có thể tạo cơ hội cho “người ngoài cuộc” - những người chưa có việc làm hưởng lương. Do nghịch bậc của lao động hưởng lương tăng lên, nên người trong cuộc sẽ ngày càng có tiếng nói mạnh mẽ ủng hộ việc duy trì các chính sách có lợi cho họ. Điều này có thể gây khó khăn cho việc thay đổi các chính sách hiện hành.

Cơ cấu

Mặc dù có những thay đổi nhanh chóng diễn ra trong một phần tư thế kỷ qua, nhưng gần một nửa số người lao động Việt Nam vẫn chủ yếu làm việc trong trang trại gia đình, bao gồm cả ngư nghiệp và lâm

nghiệp (Hình 6.19). Tỷ trọng này đã giảm nhanh kể từ khi bắt đầu thiên niên kỷ mới, với tốc độ 1,6%/năm do lao động từ khu vực này chuyển sang các doanh nghiệp phi nông hộ gia đình và việc làm hưởng lương. Các doanh nghiệp hộ gia đình đã đem lại sự cải thiện lớn về mức sống cho hàng triệu người Việt Nam, nhưng lại bị hạn chế trong tiềm năng tăng năng suất lao động. Sự tăng trưởng trong tương lai của tầng lớp trung lưu của Việt Nam sẽ phụ thuộc chủ yếu vào tăng trưởng việc làm và việc làm hưởng lương mà điều này lại chịu ảnh hưởng lớn của các quy định chính sách và thể chế về lao động hiện nay.

HÌNH 6.19. Phân tổ việc làm ở Việt Nam, 2014



Nguồn: Phân tích số liệu Điều tra lực lượng lao động năm 2014.

Lưu ý: Trong phân tổ này, người lao động hưởng lương làm việc cho các trang trại gia đình hoặc doanh nghiệp hộ gia đình phi nông nghiệp được phân loại là “lao động hưởng lương.” Gần như tất cả các lao động như vậy đều không có hợp đồng.

Các quy định và thể chế

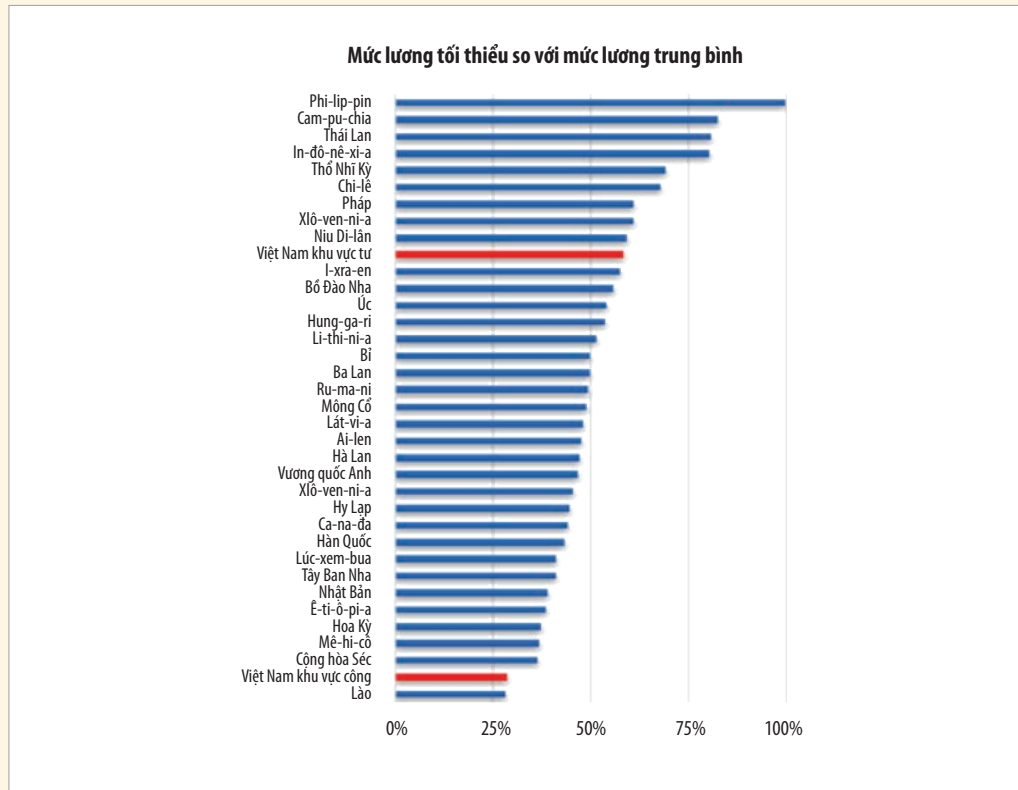
Các quy định về thị trường lao động được xem xét trong phần này bao gồm ba chiều cạnh: lương tối thiểu, pháp luật bảo vệ việc làm và quan hệ lao động.

Trước hết, mức lương tối thiểu được quy định theo luật như một công cụ để đảm bảo mức sống cơ bản cho người lao động. Cụ thể, Luật Lao động năm 2012 quy định: “Mức lương tối thiểu là mức thanh toán thấp nhất cho một lao động thực hiện công việc đơn giản nhất trong điều kiện lao động bình thường và phải bảo đảm nhu cầu sống tối thiểu của người lao động và gia đình của họ”. Pháp luật về tiền lương tối thiểu có tác động trực tiếp đến 22% người lao động có công việc hưởng lương “chính thức” - những người có hợp đồng làm việc theo yêu cầu của Luật Lao động. Mức lương tối thiểu cũng tạo cơ sở cho việc tính toán thang lương cho cán bộ viên chức chính phủ hay người lao động trong khu vực công; thang lương để thanh toán bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm y tế cho người lao động làm việc trong khu vực doanh nghiệp nhà nước (và thông thường cả doanh nghiệp tư nhân trong thực tế); các

khoản phụ cấp cho người lao động dôi dư do cơ cấu lại DNNN; và lương hưu, trợ cấp cho cựu chiến binh, và một số khoản chuyển giao xã hội. Hiện nay, mức lương tối thiểu đối với mỗi quận huyện do chính phủ trung ương xác định theo một trong số bốn cấp. Một mức lương tối thiểu riêng biệt và thấp hơn - được biết đến là “mức lương tham chiếu” hay “mức lương cơ bản” - vẫn được áp dụng đối với các cán bộ, công chức của Chính phủ.

Ở bên ngoài khu vực nhà nước, mức lương tối thiểu của Việt Nam đã tăng nhanh trong những năm gần đây, vượt xa mức tăng năng suất trong khu vực nhà nước, khu vực ngoài nhà nước và khu vực FDI. Tham vọng của Chính phủ là tăng lương tối thiểu lên mức cho phép để các hộ gia đình đạt được “mức sống tối thiểu hàng tháng” vào năm 2018.³⁵⁷ Điều này có nghĩa là sẽ tăng lương thêm nhiều hơn nữa. Mức lương tối thiểu của khu vực tư nhân của Việt Nam hiện có phần cao so với các nước khác. Có thể so sánh tiền lương tối thiểu với mức lương trung bình. Đối với Việt Nam, bức tranh của khu vực chính phủ và khu vực tư nhân có sự khác biệt rất lớn (Hình 6.20).

HÌNH 6.20. Mức lương tối thiểu so với mức lương trung bình, Việt Nam so với một số nước OECD và Đông Á và Thái Bình Dương



Nguồn: OECD (2014); Ngân hàng Thế giới (2014); tính toán của cán bộ Ngân hàng thế giới dựa trên Điều tra lực lượng lao động (LFS) 2013.

Ghi chú: Lao động toàn thời; dữ liệu cho năm 2013 (2008 đối với Lào; 2009 đối với Campuchia, Mông Cổ và Thái Lan; 2010 đối với Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin); lương tối thiểu (MWS) trung bình đối với Trung Quốc và Việt Nam. Khu vực ngoài chính phủ bao gồm DNNN, doanh nghiệp tư nhân trong nước và nước ngoài.

Mức lương tham chiếu của Việt Nam thấp xét theo tiêu chuẩn thế giới và khu vực, bằng khoảng 30% mức lương trung bình, trong khi mức lương tối thiểu ở khu vực tư nhân là cao, với tỷ số trung bình giữa tiền lương tối thiểu và mức lương trung bình hiện nay khoảng 58%.

Việc tăng lương tối thiểu đã phần nào cản

trở tăng trưởng việc làm chính thức. Thay đổi về mức lương tối thiểu trong giai đoạn 2006-2010 có liên quan tới sự tăng trưởng việc làm chậm hơn ở khu vực tư nhân trong nước (Del Carpio, Nguyễn, Nguyễn và Wang, 2012) trong khi việc tăng mức lương tối thiểu trong giai đoạn 2001-2012 lại làm tăng mức lương trung bình và giảm

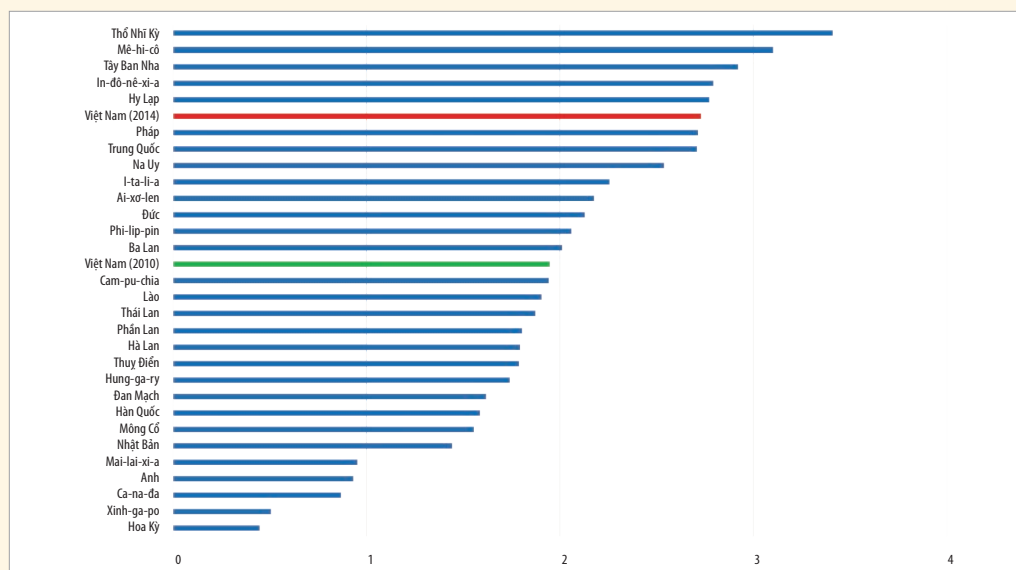
vừa phải việc làm chắc chắn trong cả doanh nghiệp tư nhân và DNNN (Hansen, Rand, và Torm 2015a). Một nghiên cứu khác về việc tăng mạnh mức lương tối thiểu trong giai đoạn 2011-2013 cho thấy những thay đổi này làm tăng đáng kể mức lương ở cận thấp của bảng phân phối thu nhập, nhưng chỉ trong các DNNN và doanh nghiệp tư nhân có vốn đầu tư nước ngoài. Điều này cho thấy mức lương tối thiểu không được thực hiện đầy đủ ở khu vực tư nhân trong nước (Hansen, Rand, và Torm 2015b).

Hệ thống pháp luật về bảo vệ việc làm (EPL) có liên quan đến các điều khoản về việc thuê và sa thải người lao động. Mục

đích của EPL là đảm bảo việc làm (an toàn việc làm) đối với những lao động hiện đang làm việc. Do EPL hiện quá chặt chẽ nên đã khiến cho việc sa thải người lao động kém hiệu quả và giảm cơ hội việc làm. EPL có thể không khuyến khích doanh nghiệp thuê lao động lần đầu, làm giảm cả việc làm tổng thể lẫn năng suất của khu vực chính thức hiện nay.

Tổ chức OECD đã tính toán chỉ số EPL cho thấy những thay đổi đối với Luật Lao động của Việt Nam năm 2012 đã giúp cho pháp luật của Việt Nam về bảo vệ việc làm nghiêm ngặt hơn cả Cộng hòa Pháp (Hình 6.21).

HÌNH 6.21. Chỉ số EPL về tính nghiêm ngặt của pháp luật trong bảo vệ việc làm theo quốc gia, OECD và Đông Á – Thái Bình Dương



Nguồn: OECD.

Những cải cách này đã chuyển Việt Nam từ một quốc gia có những hạn chế ở mức khắt khe vừa phải đối với hình thức việc làm tạm thời thành một quốc gia rất khắt khe trong các quy định hành chính.

Bằng chứng từ các nước khác cho thấy EPL mang tính hạn chế thường gắn liền với số lượng việc làm trong khu vực chính thức thấp hơn, đặc biệt là lao động trẻ, phụ nữ, lao động mới tham gia vào thị trường lao động và lao động phổ thông (OECD 2004; Heckman và Trang 2004; Perry và các tác giả khác 2007; Packard, Koettl, và Montenegro 2012; Ngân hàng thế giới 2014a). Đây là những nhóm thường bị sa thải đầu tiên khi chi phí lao động tăng hoặc bị ngăn chặn gia nhập thị trường toàn bộ. EPL khắt khe hơn đã làm tăng tỷ lệ tự tạo việc làm và giảm việc làm phụ thuộc ở các quốc gia thu nhập thấp và thu nhập trung bình (Betcherman, Luinstra, và Ogawa, 2001; Haltiwanger, Scarpetta, và Vodopivec, 2003).

Để giúp EPL linh hoạt hơn, cần sử dụng các biện pháp can thiệp chủ động và thụ động vào thị trường lao động, nhưng cả hai vẫn chưa phát triển ở Việt Nam. Bảo vệ người lao động trong các thị trường

lao động linh hoạt đòi hỏi phải có cả các chính sách thị trường lao động “chủ động” như đào tạo và hỗ trợ tìm kiếm việc làm, đồng thời áp dụng cả những lợi ích “thụ động” như trợ cấp thôi việc và bảo hiểm thất nghiệp. Cùng với Trung Quốc và Thái Lan, Việt Nam là một trong ba nước đang phát triển chương trình bảo hiểm thất nghiệp quốc gia, nhưng phạm vi bảo hiểm vẫn còn khiêm tốn với dưới 20% lực lượng lao động tham gia loại hình bảo hiểm này. Trong khi đó, trợ cấp thất nghiệp ở Việt Nam tương đối rộng rãi. Với mức 60% thu nhập bình quân tháng chi trả trong sáu tháng trước khi thất nghiệp, tỷ lệ thay thế (phần thu nhập được thay thế bằng lợi ích) cao hơn so với Trung Quốc hay Thái Lan, và tương đối cao theo tiêu chuẩn thế giới đối với các nước thu nhập trung bình.

Hệ thống quan hệ lao động của Việt Nam hiện nay phản ánh di sản của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung và phải đối mặt với những thách thức đang ngày càng tăng để thích ứng với chức năng trọng tâm của nó trong nền kinh tế thị trường. Điểm yếu cơ bản là thiếu các chức năng phân định rõ ràng giữa công đoàn, người sử dụng lao động, và Nhà nước³⁵⁸. Nhiều nghiên cứu đã nhấn

358 Vào năm 2013, 76% số việc làm trong khu vực công và 33% trong khu vực tư nhân. Chỉ Trung Quốc có tỷ lệ cao hơn, 79% vào năm 2010. Hàn Quốc, In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a và Phi-líp-pin có tỷ lệ hai con số thấp trong những năm gần đây. Nguồn: Tính toán của cán bộ NHTG dựa trên LFS năm 2013, TLĐLĐVN (2014) and Ngân hàng Thế giới (2012a).

mạnh mức độ hạn chế và những yếu kém trong hệ thống quan hệ lao động của Việt Nam (xem Chi và van den Broek, 2013; van Gramberg, Teicher và Nguyễn, 2013; Schweissshelm, 2014).

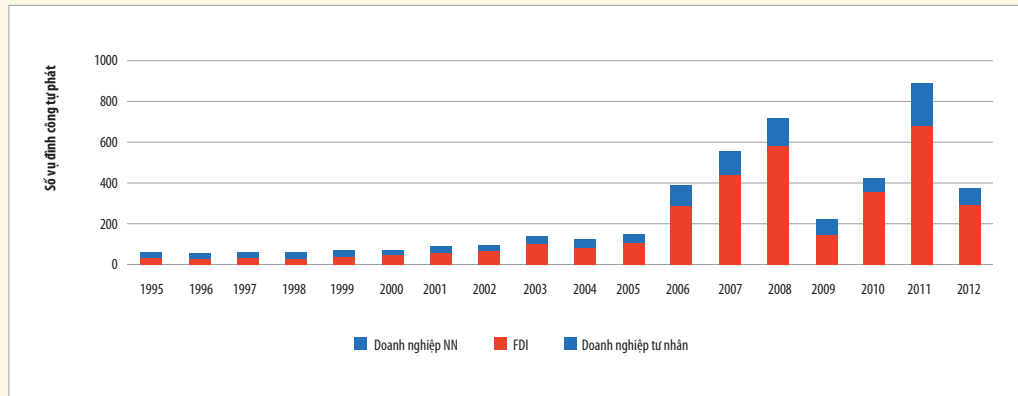
Ở Việt Nam, tất cả các tổ chức công đoàn đều trực thuộc Tổng Liên đoàn Lao động (TLĐLĐVN), hoạt động dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam (ĐCSVN). TLĐLĐVN và các công đoàn cơ sở được giao nhiệm vụ thực hiện một số vai trò khác nhau mà có thể dẫn đến xung đột lợi ích. Trước tiên, các công đoàn ở cấp doanh nghiệp về mặt truyền thống có quan hệ mật thiết với ban quản lý doanh nghiệp. Thứ hai, các công đoàn hoạt động như một “băng truyền tải” giữa ĐCSVN và người dân và được coi là đại diện cho những người lao động trong việc ra quyết định của Chính phủ. Thứ ba, các công đoàn có nhiệm vụ đại diện cho quyền lợi của người lao động trước ban quản lý doanh nghiệp và cung cấp các dịch vụ phúc lợi cho người lao động. Chức năng cuối cùng này trên thực tế chỉ là phụ trợ cho các nhiệm vụ khác của đại diện công đoàn.

Vai trò của các cơ quan sử dụng lao động như Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) hay Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (VCA) cũng phức tạp không kém. Phù hợp với nhiệm

vụ ban đầu của mình, các cơ quan này thường có kinh nghiệm hơn trong việc thúc đẩy các chính sách của nhà nước và ĐCSVN cũng như nuôi dưỡng các hoạt động công đoàn hơn là tham gia vào giải quyết các quan hệ lao động. Bên cạnh đó, các cơ quan này do Nhà nước chỉ định đôi khi không đại diện cho lợi ích của tất cả những người sử dụng lao động có liên quan, bao gồm cả các nhà đầu tư nước ngoài (Lý Khánh 2015).

Một minh chứng cho những yếu kém trên là số lượng lớn các cuộc đình công “tự phát” ở Việt Nam. Mặc dù Luật Lao động đã có quy định về đình công nhưng các thủ tục chính thức quá rườm rà và vai trò của công đoàn rất không rõ ràng dẫn đến không có cuộc đình công nào xảy ra theo đúng quy định của pháp luật. Thay vào đó, các cuộc đình công đều được coi như “tự phát” (Schweissshelm, 2014). Những cuộc đình công tự phát như vậy đã tăng lên đáng kể từ giữa những năm 2000 ở Việt Nam, mặc dù có sự dao động lớn từ năm này qua năm khác và phần lớn các cuộc đình công xảy ra trong khu vực FDI (Hình 6.22), cho thấy mức độ hạn chế của các cơ chế giải quyết tranh chấp lao động và năng lực yếu kém của các tổ chức trung gian, hòa giải trong quan hệ lao động ở Việt Nam hiện nay.

HÌNH 6.22. Số cuộc đình công tự phát tại Việt Nam theo loại hình doanh nghiệp



Nguồn: VHLSS 2014, giả định rằng tiêu dùng bình quân đầu người tăng 4% mỗi năm.

Lưu ý: Các số liệu ở đây phản ánh dự báo về phân phối tiêu dùng bình quân đầu người.

Những đổi mới trong hệ thống lập pháp năm 2012 nhằm khắc phục một số yếu kém nói trên, với việc quy định các thủ tục chính thức giải quyết tranh chấp về quan hệ lao động. Chính phủ đóng vai trò tích cực hơn trong việc tạo thuận lợi cho thương lượng tập thể, và một Hội đồng Tiền lương quốc gia ba bên được thành lập. Song những biện pháp này đã không giải quyết được một cách căn bản những vấn đề có liên quan tới vai trò của công đoàn và các cơ quan sử dụng lao động bởi vẫn còn thiếu các thể chế cho thương lượng tập thể và giải quyết tranh chấp. Luật Lao động của Việt Nam dường như phải gánh chịu sức ép của các thể chế quan hệ lao động yếu kém. Việc điều

chỉnh mức lương tối thiểu và EPL nghiêm ngặt hơn đã được sử dụng để giải quyết vấn đề của người lao động nhưng chưa đủ mạnh trong thương lượng về mức lương thỏa đáng và đảm bảo các điều kiện làm việc bền vững. Điều này đã tạo ra một số quy định “một cỡ phù hợp cho tất cả” không đáp ứng được các lợi ích và nhu cầu khác nhau của người lao động và người sử dụng lao động, và đương nhiên là không phù hợp với tất cả các ngành, lĩnh vực, khu vực địa lý, hoặc loại hình công việc.

Định hướng chính sách

Khả năng có thể chuyển đổi hơn nữa thị trường lao động ở Việt Nam sẽ phụ thuộc một phần vào các chính sách thị trường

lao động trong tương lai. Điều này sẽ phụ thuộc vào việc Việt Nam có tận dụng được cơ hội hiện có để giải quyết những yếu kém mà đã thấy rõ trước khi chuyển đổi từ sản xuất trang trại sang nhà máy và doanh nghiệp hay không? Một khái niệm đặc trưng mà Việt Nam có thể hướng đến trong các chính sách về thị trường lao động là “hệ thống an sinh linh hoạt”. Đó là sự cân bằng trong quy định linh hoạt về lao động - tối đa hóa tăng năng suất lao động và nhu cầu có việc làm bền vững của người lao động với mức lương hợp lý. Nói cách khác, Việt Nam cần đặt mục tiêu ưu tiên bảo vệ người lao động chứ không phải tạo việc làm, vì điều này sẽ làm sâu sắc thêm những vấn đề quan hệ lao động trong quá trình tái cấu trúc kinh tế của Việt Nam.

Lương tối thiểu sẽ có hiệu quả nếu được xác định dựa trên cơ sở các yếu tố về năng suất và năng lực cạnh tranh. Cho đến nay, Việt Nam đã áp dụng cách tiếp cận “tiền lương sinh hoạt” trong xác định mức lương tối thiểu, chủ yếu tập trung vào

các chi phí sinh hoạt. Khi Việt Nam trở thành một nền kinh tế thị trường đầy đủ, phải cân nhắc việc chuyển sang áp dụng cách tiếp cận “mức sàn về tiền lương”. Đây là cách tiếp cận nhấn mạnh yếu tố năng suất và năng lực cạnh tranh như những động lực để điều chỉnh lương tối thiểu. Tốc độ tăng giá và thu nhập tương đối vẫn có thể cần được xem xét, nhưng năng suất lao động phải trở thành một nhân tố trọng yếu hơn trong việc xác định mức lương tối thiểu. Tất cả đều nhằm đảm bảo cho người lao động có thể sống trên mức chuẩn nghèo.

Để có được sự thay đổi này về cách tiếp cận, trong tầm ngắn hạn, khu vực tư nhân của Việt Nam sẽ được lợi từ việc giảm nhẹ tốc độ điều chỉnh tiền lương tối thiểu. Về trung hạn, cần thực hiện những kế hoạch hiện có liên quan đến việc điều chỉnh lương tối thiểu theo mức độ tăng năng suất lao động thực tế. Ví dụ về các yếu tố cần tính đến khi xác định mức lương tối thiểu ở các nước khác được nêu trong Bảng 6.1 sau đây:

BẢNG 6.1. Các tiêu chí để xây dựng mức lương tối thiểu ở các nước khác nhau

Nền kinh tế	Cách tiếp cận đối với tiền lương tối thiểu (MW)	Tiêu chí chính để xây dựng MWS
Úc	Mức sàn về tiền lương	Năng suất, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, mức sống tương đối, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động

Nền kinh tế	Cách tiếp cận đối với tiền lương tối thiểu (MW)	Tiêu chí chính để xây dựng MWS
Hàn Quốc	Mức sàn về tiền lương	Chi phí sinh hoạt, tốc độ tăng trưởng kinh tế, mức lương trung bình, năng suất lao động, tỷ lệ thất nghiệp, chỉ số giá tiêu dùng, và phân phối thu nhập. Không có trọng số cố định cho các yếu tố và tính phù hợp của từng yếu tố được xác định trong cuộc thảo luận của Hội đồng Tiền lương và thay đổi theo thời gian.
Đài Loan, Trung Quốc	Mức sàn về tiền lương	Điều kiện phát triển kinh tế quốc gia, chỉ số giá cả, thu nhập quốc dân và thu nhập trung bình của cá nhân, năng suất lao động của các ngành công nghiệp khác nhau và tình hình việc làm, tiền lương của người lao động trong các ngành khác nhau, khảo sát và số liệu thống kê về thu nhập và chi tiêu hộ gia đình.
Hoa Kỳ	Mức sàn về tiền lương	Năng suất ngành chế biến chế tạo, khả năng chi trả của người sử dụng lao động, chi phí sinh hoạt, mức lương.
Vương quốc Anh	Mức sàn về tiền lương	Chênh lệch về tiền lương, lạm phát, chi phí kinh doanh, năng lực cạnh tranh, việc làm, điều kiện kinh tế.
Pháp	Mức lương sinh hoạt	Tiền lương tổng thể và thu nhập, CPI, điều kiện kinh tế, nhu cầu của người lao động và gia đình.
Hồng Kông, Trung Quốc	Mức sàn về tiền lương	Điều kiện kinh tế chung, hiệu suất kinh tế gần nhất và dự báo, điều kiện thị trường lao động, cung và cầu lao động, mức lương và phân phối tiền lương, chênh lệch về tiền lương và đặc điểm việc làm, năng lực cạnh tranh, tăng năng suất, chi phí lao động, đặc điểm hoạt động của các doanh nghiệp, tổ chức chủ doanh nghiệp, niềm tin kinh doanh và khả năng thanh toán, và tự do tương đối về kinh tế và khả năng cạnh tranh, mức sống, thay đổi về việc làm và thu nhập và lạm phát.

Nguồn: SAR, Hồng Kông, Trung Quốc. Ủy ban Lâm thời về tiền lương tối thiểu.

Việt Nam cũng có thể hưởng lợi từ việc tinh giản các quy định hiện có về EPL để thúc đẩy tính linh hoạt lớn hơn của thị trường lao động. Nên cân nhắc việc nói lỏng quy định đối với các doanh nghiệp cho thuê lao động và hợp đồng tạm thời và hợp đồng thuê ngoài, và có thể xem xét kỹ hơn mối quan hệ qua lại giữa trợ cấp thôi việc do người sử dụng

lao động cấp và bảo hiểm thất nghiệp - bảo hiểm thất nghiệp nhìn chung hiệu quả hơn các trợ cấp thôi việc trong việc chia sẻ rủi ro liên quan đến mất việc làm. Khả năng thay thế tiềm năng của trợ cấp thôi việc và bảo hiểm thất nghiệp đã được thừa nhận rõ ràng trong Luật Lao động của Việt Nam hiện nay.

Để đảm bảo tính linh hoạt trong thị

trường lao động có sự điều tiết đi kèm với đảm bảo an sinh cho người lao động, Việt Nam nên mở rộng độ bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp và các chương trình thị trường lao động chủ động nhằm nâng cao hiệu quả của thị trường lao động và phúc lợi cho người lao động (Ngân hàng Thế giới 2012b). Nhưng đồng thời, Việt Nam cần theo dõi chặt chẽ các tác động về tài khóa của việc mở rộng này, cũng như cần giám sát chênh lệch về thuế lao động và tìm hiểu các phương án cấp vốn cho bảo hiểm và các sáng kiến khác ngoài nguồn thu hiện nay.

Trong ngắn hạn, Việt Nam cần tiếp tục tăng cường các nỗ lực (chẳng hạn TLĐLĐVN tìm cách thành lập các công đoàn ở cấp doanh nghiệp độc lập với ban quản lý doanh nghiệp) nhằm tăng cường năng lực cho các công đoàn và các liên đoàn người sử dụng lao động thông qua các chiến dịch nâng cao nhận thức, và đào tạo về thương lượng tập thể, v.v... Về trung hạn, Việt Nam cần xem xét các biện pháp cụ thể hơn. Thứ nhất, đó là TLĐLĐVN và các công đoàn cơ sở trực thuộc có thể ngăn cản các giám đốc điều hành và giám đốc quản lý của công ty giữ các vị trí công đoàn chủ chốt (như chủ tịch công đoàn của doanh nghiệp). Việc này nên tham khảo kinh nghiệm của các nước khác - nơi giám đốc quản lý của công ty không bao giờ được giữ

các vị trí công đoàn cao nhất, thậm chí là đoàn viên công đoàn. Thứ hai, Việt Nam cần tiếp tục đơn giản hóa các quy định về giải quyết tranh chấp về quan hệ lao động. Thứ ba, Việt Nam có thể cân nhắc các cải cách về thể chế, cho phép thành lập các Hội đồng quản lý ở cấp doanh nghiệp giống như ở nhiều nước Châu Âu và Hàn Quốc. Thứ tư, Việt Nam cần xem xét hình thành hệ thống hòa giải và trọng tài lao động và tạo ra các kênh giải quyết tranh chấp lao động vượt ra ngoài hệ thống tòa án khi các thể chế ở nơi làm việc không thể giải quyết được vấn đề một cách tốt đẹp.

Việt Nam hiện đã có những cam kết mạnh mẽ về tăng cường quan hệ thương mại và lao động, một thỏa thuận phụ của Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP). Các điều khoản chính bao gồm: đảm bảo rằng các luật và quy định cho phép người lao động làm việc cho một doanh nghiệp thành lập tổ chức công đoàn của riêng họ mà không phải xin phép trước... Một công đoàn cơ sở có đăng ký với các cơ quan có thẩm quyền để tự bầu ra đại diện của mình, theo đúng Hiến pháp và các quy định pháp luật, tổ chức việc quản trị của mình, bao gồm cả quản lý tài chính và tài sản, thương lượng tập thể, và tổ chức và lãnh đạo đình công cũng như các hành động tập thể khác. Việt Nam cũng nhất trí rằng trong vòng

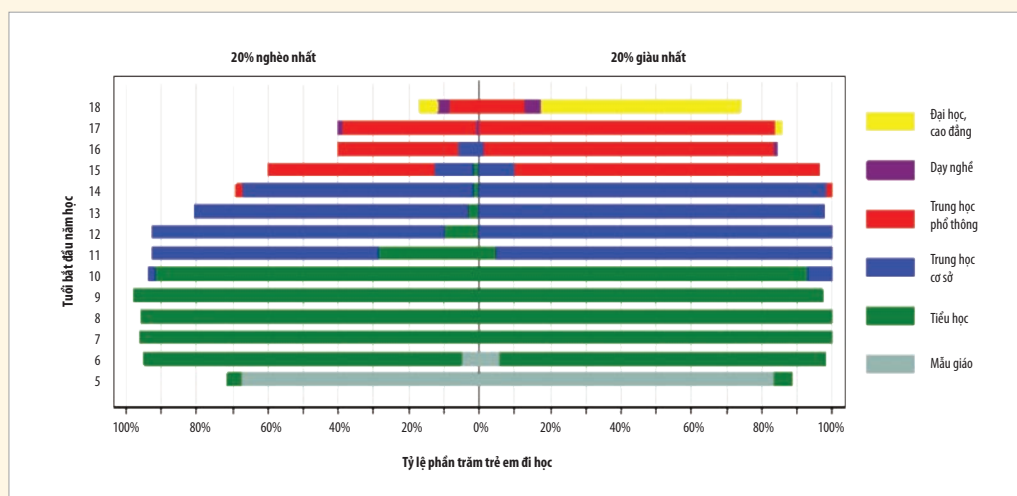
5 năm tới, các công đoàn cơ sở có thể thành lập “trong các doanh nghiệp và ở các cấp trên doanh nghiệp, kể cả các cấp ngành và vùng”. Nếu được triển khai đầy đủ, các biện pháp này sẽ giải quyết được căn bản các yếu kém trong hệ thống quan hệ lao động hiện nay.

3.2. Xây dựng hệ thống giáo dục cho năm 2035

Giáo dục là cấu phần quan trọng nhất của bình đẳng về cơ hội. Trong nền kinh tế theo cơ chế thị trường của Việt Nam, triển vọng thành công trong cuộc sống cao hơn nhiều đối với những người được hưởng nền giáo dục chất lượng cao. Tuy đạt được

những tiến bộ đáng kể về trình độ học vấn, người Việt Nam với những mức thu nhập khác nhau vẫn có khoảng cách lớn về kinh nghiệm giáo dục của trẻ em xét theo hoàn cảnh kinh tế - xã hội. Một đứa trẻ sinh ra trong một gia đình giàu có ở Hà Nội hoặc thành phố Hồ Chí Minh thường sẽ nhận được nền giáo dục chất lượng cao cho đến tận cấp trung học phổ thông, thêm vào đó là sự dạy kèm cá nhân, và tiếp tục hoàn thành chương trình đại học, hoặc ở Việt Nam hoặc ở nước ngoài. Ngược lại, một đứa trẻ xuất thân từ một gia đình nghèo ở vùng nông thôn thì hầu như không có điều kiện học lên cao quá cấp trung học cơ sở (Hình 6.23).

HÌNH 6.23. Vẫn còn chênh lệch lớn về tỷ lệ đi học ở bậc trung học phổ thông. Tỷ lệ theo tuổi đối với nhóm 20% người nghèo nhất và giàu nhất



Nguồn: Tổng Điều tra dân số và nhà ở năm 1989 và Khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2012.

Những thành tựu giáo dục cũng rất quan trọng đối với thành tựu về kinh tế nói chung của Việt Nam. Các nước thu nhập cao có nguồn nhân lực trình độ cao và kỹ năng tiên tiến hầu như đều đạt được thành công thông qua giáo dục. Những kỹ năng này là thiết yếu đối với tăng trưởng³⁵⁹. Có rất nhiều kỹ năng cụ thể kết hợp bổ sung với khoa học công nghệ, phép các cá nhân thay đổi và thích ứng nhanh hơn với những thay đổi về công nghệ và nhu cầu việc làm. Thực tế này lý giải tại sao nhu cầu giáo dục toàn cầu đang gia tăng với quy mô lớn³⁶⁰.

Việt Nam rất đáng tự hào về những thành tựu đạt được trong phổ cập giáo dục theo hướng bình đẳng trong vòng 20 năm qua. Đây là một sự khởi đầu tuyệt vời nhằm tạo ra một lực lượng lao động có kỹ năng, tay nghề, có khả năng thích ứng mà Việt Nam cần có để trở thành một quốc gia có thu nhập cao. Nhưng điều đó chưa đủ. Hiện có quá nhiều học sinh không tốt nghiệp trung học phổ thông và quá ít học sinh tiếp tục vào học lên đại học. Những người tiếp tục học lên, như một quy luật thì lại không được hưởng một nền giáo dục chất lượng cao, phù hợp với thị trường lao động hiện đại.

Hệ thống giáo dục Việt Nam nhìn từ

bên ngoài mang tính hoà nhập, có chất lượng, và cơ bản là công bằng thông qua phổ cập giáo dục trung học cơ sở. Tuy nhiên về thực chất hệ thống này lại mang tính loại trừ (chỉ dành riêng cho một số người), với chất lượng giáo dục ở mức trung bình, và bất bình đẳng trong giáo dục lớn. Hệ thống này vừa mang lại cho người học những nền tảng rất tốt để thành công, song lại vừa không phát huy được trên cơ sở những nền tảng đó.

Khi Việt Nam hội nhập sâu rộng vào khu vực và thế giới, không ít yếu kém nội tại đã bộc lộ trong đó giáo dục – đào tạo là một trong những khâu yếu. Các chính sách công đối với giáo dục cần thúc đẩy hoàn thành mục tiêu phổ cập trung học phổ thông. Những nền tảng của giáo dục cơ bản ở Việt Nam cần hướng người học vào một hệ thống đại học, cao đẳng năng động hơn. Hệ thống này cần cung cấp cho sinh viên ngày càng nhiều lựa chọn – điều mà hiện nay giáo dục tư nhân đang tìm cách đáp ứng được nhu cầu và nguyện vọng của người học.

Thực trạng hệ thống giáo dục

Trong 25 năm qua, Việt Nam đã mở rộng đáng kể tiếp cận với giáo dục, đạt được phổ cập giáo dục tiểu học và tăng

359 Acemoglu và Autor, “Nguồn vốn con người mang lại ích gì?” Tạp chí Kinh tế, 2012, 50:2, tr. 426-463.

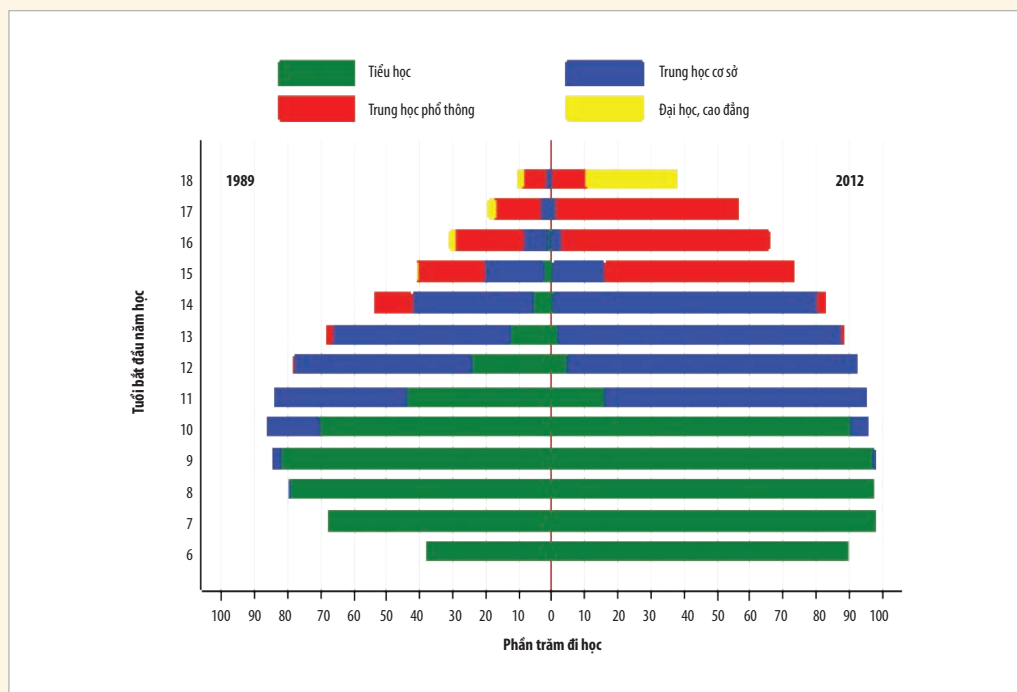
360 OECD, “Các chỉ báo giáo dục trọng tâm: Đội ngũ nhân tài thế giới đang thay đổi như thế nào?” Tháng 4/2015.

tỷ lệ nhập học bậc trung học cơ sở, trung học phổ thông, và đại học, cao đẳng (Hình 6.24).

Tuy nhiên, vẫn còn không ít những thách thức đối với giáo dục sau bậc học cơ sở. Một học sinh càng nghèo càng ít có khả năng tốt nghiệp trung học phổ thông hoặc tiếp tục học lên cao đẳng hay đại học. Tình trạng bỏ học có ảnh hưởng bất lợi đến các học sinh xuất thân từ các gia đình nghèo và sau tuổi 14 học sinh nghèo bắt đầu nhanh chóng biến mất khỏi hệ thống giáo dục. Vào năm cuối cùng của

cấp trung học cơ sở, khi các học sinh ở độ tuổi 14 hoặc lớn hơn, có 67 học sinh xuất thân từ các gia đình thuộc nhóm 20% hộ có thu nhập thấp nhất so với 100 học sinh trong nhóm 20% hộ gia đình có thu nhập cao nhất. Và chỉ hai năm sau đó, ở độ tuổi 16, có 24 em trong số học sinh nghèo này không tiếp tục đi học, làm giảm tỷ lệ học sinh nghèo so với học sinh giàu xuống 43 trên 100 em. Tỷ trọng này còn tồi tệ hơn đối với các trường hợp tốt trung học phổ thông và thi vào cao đẳng, đại học.

HÌNH 6.24. Tháp tuổi đi học: 1989 so với 2012 đối với trẻ em 6-18 tuổi



Nguồn: Tổng Điều tra dân số và nhà ở năm 1989 và Khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2012.

Trở ngại cơ bản hiện nay liên quan đến năm cuối cấp trung học cơ sở là do hệ thống giáo dục dựa trên thi cử phân bổ chỗ học tại các trường phổ thông trung học. Chính sách này đặt trách nhiệm vào những học sinh có học lực khá và giỏi “xứng đáng có được” một chỗ trong trường phổ thông trung học. Nhưng chính sách này đồng thời ngăn cản trực tiếp các học sinh dưới trung bình học lên phổ thông trung học. Chính sách trên có tác động gián tiếp đến quyết định thôi học của học sinh và các bậc phụ huynh.

Kết quả của nhiều nghiên cứu khác nhau cho thấy rằng khả năng chi trả cho việc học hành trong các hộ gia đình không khá giả không dễ dàng tí nào. Cùng với điều kiện kinh tế khó khăn là chi phí cơ hội muốn để con cái đi học hơn là đi làm. Những nghiên cứu đó cũng chỉ ra mối lo ngại của các gia đình về sự phù hợp và hữu ích của việc học lên trung học phổ thông và cao đẳng, đại học đối với khả năng có được việc làm sau này.

Trong khi tiếp cận với giáo dục cơ bản gần đạt tính phổ cập ở Việt Nam thì việc dạy thêm, học thêm còn rất phổ biến và là nguồn gốc của bất bình đẳng cơ hội trong giáo dục. Chi phí cho việc học thêm tăng lên khi học sinh càng học lên lớp trên, với 32% học sinh ở các

trường tiểu học trả tiền học thêm, 46% ở các trường trung học cơ sở, và 63% ở các trường phổ thông trung học (Đặng 2013). Khoảng 27% hộ gia đình chi trả tiền cho việc học thêm của con cái. Tỷ lệ này là 15% trong hộ gia đình thuộc nhóm nghèo nhất và 30% trong nhóm hộ giàu nhất (Đặng 2013). Các gia đình người Kinh trung bình chi tiêu cho học thêm nhiều hơn 80% so với các gia đình dân tộc thiểu số.

Đa số học sinh học thêm do chính các trường của các em tổ chức. Chênh lệch về tỷ lệ tham gia học thêm giữa học sinh thành thị và nông thôn dao động từ 4% ở bậc mẫu giáo đến 23% ở bậc tiểu học (Đặng 2013). Tính trung bình, học sinh Việt Nam đã dành khoảng 89 giờ/tuần cho việc học thêm trong đó học sinh thành thị dành gấp đôi thời gian cho học thêm so với học sinh nông thôn. Sự chênh lệch này có thể làm tồi tệ hơn kết quả giáo dục đối với học sinh nghèo ở nông thôn.

Định hướng chính sách

Việt Nam đang ở xuất phát điểm rất thuận lợi để phát triển song cũng cần có những điều kiện mới. Xu thế chung về phổ cập giáo dục đặt Việt Nam vào quỹ đạo giống như Hàn Quốc. Cả hai nước đều đang nằm trên đồ thị toàn cầu về

trình độ học vấn đạt được. Nhưng Việt Nam muốn phát triển giáo dục như Hàn Quốc thì sẽ phải có những trọng tâm chính sách mới và tư duy mới về giáo dục. Các xu thế ảnh hưởng đến chính sách giáo dục của Việt Nam trong hai thập niên tới sẽ là:

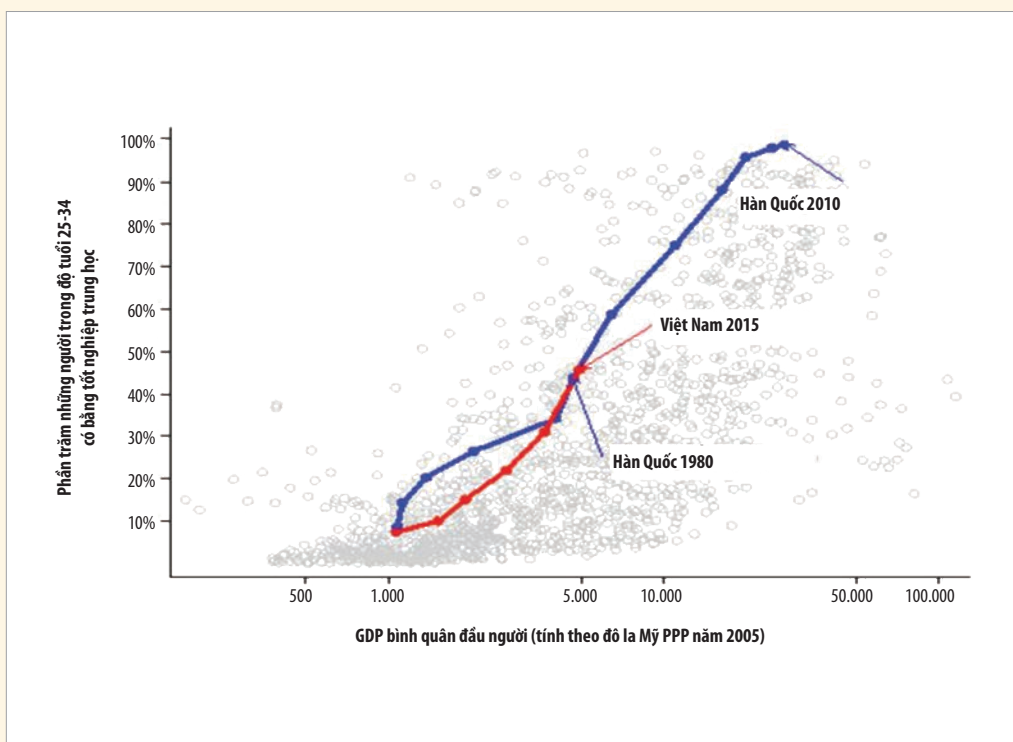
- Công nghệ thay thế cho lao động của con người đối với các công việc thường nhật và nhu cầu nhận thức và kỹ năng ngày càng tăng đối với việc làm hưởng lương.
- Xu thế toàn cầu hướng tới trình độ học vấn cao hơn của lực lượng lao động và những lợi ích lâu dài thu được từ trình độ giáo dục cao hơn.
- Quá trình chuyển đổi của Việt Nam từ một xã hội nông thôn, thu nhập thấp sang một nền kinh tế đô thị, hiện đại, và thu nhập trung bình.

Hệ thống giáo dục hiện nay với cách thức quản lý hành chính hóa làm cho nhà trường không gắn kết được với các hoạt động xã hội. Mục tiêu, nội dung, chương trình giảng dạy không sát với thực tế dẫn đến chất lượng không đáp ứng được yêu cầu. Khi Việt Nam hướng đến năm 2035, chính sách giáo dục cơ bản sẽ cần đổi mới với trọng tâm là làm cho tất cả sinh viên tốt nghiệp phổ thông trung học đều “sẵn sàng vào cao đẳng, đại học” – giúp họ chuẩn bị thành công sau bậc trung học phổ thông. Lực lượng này sẽ cho

phép Việt Nam tăng năng suất lao động của mình trong bối cảnh kinh tế tri thức và công nghệ đang thay đổi nhanh, cạnh tranh toàn cầu gia tăng. Mục tiêu tổng thể là phát huy những lợi thế hiện tại của Việt Nam để tạo ra một nguồn nhân lực có năng lực cạnh tranh toàn cầu, có khả năng thích nghi và có chất lượng cao, bằng hai cách: hoàn thành phổ cập trung học phổ thông và áp dụng phương pháp học hỏi trên cơ sở chất vấn. Cần hoàn thành mục tiêu phổ cập trung học phổ thông do có quá nhiều học sinh rời bỏ trường học trước khi nhận bằng tốt nghiệp trung học. Những thành tích ban đầu về công bằng trong giáo dục bị tiêu tan khi học sinh xuất thân từ các gia đình nghèo rời bỏ trường học mà không có bằng tốt nghiệp và rất ít em lựa chọn học lên đại học, cao đẳng dưới bất cứ hình thức nào. Những vấn đề này phổ biến hơn trong học sinh và các gia đình dân tộc thiểu số ở Việt Nam.

Đã đến lúc chấm dứt việc phân bổ chỗ học tại các trường trung học phổ thông dựa trên thi cử và thay thế nó bằng phổ cập trung học phổ thông. Đây là cách làm phù hợp với kinh nghiệm quốc tế về phổ cập giáo dục khi các nước trở nên giàu có hơn (Hình 6. 255). Điều đó cũng có nghĩa rằng các trường trung học phổ thông sẽ có đội ngũ giáo viên có năng lực và quy mô lớn hơn để đáp ứng đòi hỏi đó.

HÌNH 6.25. Với việc tiếp tục mở rộng tốt nghiệp trung học phổ thông, Việt Nam có thể đi theo con đường của Hàn Quốc: Tỷ lệ tốt nghiệp trung học phổ thông cao so với GDP bình quân đầu người, 1950-2010



Nguồn: Tổng Điều tra dân số và nhà ở năm 1989 và Khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2012.

Việt Nam cần chú ý xem xét việc chuyển đổi hai tiểu hệ thống riêng rẽ (trung học phổ thông học thuật và trung học dạy nghề) sang một hệ thống duy nhất cung cấp hai loại bằng tốt nghiệp trung học phổ thông. Một loại bằng sẽ được những người kỳ vọng tiếp tục theo học cao đẳng, đại học theo đuổi, và loại bằng kia sẽ dành cho những người không muốn học lên cao đẳng, đại học.

Không gian tài khóa hiện quá hẹp để có thể mở rộng đồng thời cả hệ thống phổ thông học thuật và giáo dục dạy nghề (TVET) ở mức phổ cập toàn quốc. Tuy nhiên, mô hình này có lợi đối với các cộng đồng nông thôn vùng sâu, vùng xa - những nơi chỉ có một trường trung học duy nhất cho tất cả các học sinh trong độ tuổi đến học. Cũng có thể xem xét việc hình thành mô-đun

giảng dạy có chất lượng và độ phức tạp bởi cách làm này có thể góp phần xóa bỏ định kiến của xã hội về học nghề và hướng nghiệp.

Hệ thống trường học ở Việt Nam xuất sắc trong việc hoàn thành các nhiệm vụ có tính cụ thể nhưng cần phát triển các kỹ năng hành vi và giải quyết vấn đề phức tạp hơn. Những kỹ năng này bao gồm kỹ năng giao tiếp, làm việc nhóm, giải quyết vấn đề và tự điều chỉnh, cho phép học sinh trở thành những người có kỹ năng và linh hoạt. Sự thành bại trong hội nhập và phát triển của đất nước phụ thuộc chủ yếu vào việc hiểu đúng bản chất của nền giáo dục, theo hướng chuyển đổi một nền giáo dục khép kín, hành chính hóa sang một nền giáo dục mở, linh hoạt, đáp ứng nhu cầu học tập liên tục, học tập suốt đời của người dân.

3.3. Y tế

Đến năm 2035, những công dân Việt Nam với mức thu nhập trung bình sẽ ngày càng mong muốn có một cuộc sống lâu dài và khỏe mạnh, để tận hưởng thời gian với gia đình và tham gia vào công cuộc làm giàu cho đất nước. Bất cứ khiếm khuyết nào được nhận thấy đối với hệ thống y tế liên quan đến chất lượng, chi phí dịch vụ, hoặc mức độ đáp ứng đều có thể là trọng tâm của công luận. Cũng

có thể sẽ tồn tại khoảng cách ngày càng tăng giữa các dịch vụ chăm sóc sức khỏe mà chỉ người giàu mới có thể chi trả và những dịch vụ sẵn có dành cho cho bộ phận dân số còn lại.

Mong muốn càng cao thì càng phản ánh những rủi ro lớn mà các cá nhân phải đối mặt khi họ tham gia vào hệ thống y tế. Những rủi ro đó là khi đau ốm, người bệnh sẽ không thể nhận được sự chăm sóc cần thiết, và rủi ro đau ốm sẽ tiêu tốn số tiền mà họ không đủ khả năng chi trả. Trách nhiệm quản lý và giảm bớt những rủi ro này sẽ là một thách thức lớn đối với các nhà hoạch định chính sách trong lĩnh vực y tế. Với những lý do đó, kết quả hoạt động của hệ thống y tế sẽ là một yếu tố quan trọng trong việc đánh giá hiệu quả quản trị của Chính phủ.

Thách thức chủ yếu đối với hệ thống y tế của Việt Nam trong 20 năm tiếp theo là làm thế nào để đạt được mục tiêu “phổ cập y tế toàn dân” – nghĩa là đảm bảo cho tất cả mọi người đều có thể tiếp cận với các dịch vụ chất lượng tốt mà không gặp khó khăn, trở ngại. Mục tiêu đó đòi hỏi phải vượt qua hai thách thức lớn về chính sách. Đó là cung cấp dịch vụ khám chữa bệnh, chuyển sang hệ thống y tế đặt trọng tâm vào chăm sóc ban đầu; và tài chính y tế, đảm bảo hiệu quả và công bằng, ổn định được tổng mức chi tiêu

cho y tế và cắt giảm những chi tiêu không được bảo hiểm chi trả. Một câu hỏi quan trọng là làm thế nào có thể đẩy nhanh tốc độ tham gia bảo hiểm y tế hiện nay, vì theo ước tính, tốc độ này có lẽ không đủ nhanh để đạt được độ bao phủ bảo hiểm toàn dân vào năm 2035. Một thách thức khác là thu hút khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn vào cung cấp dịch vụ chăm sóc y tế, và tăng cường vai trò của Nhà nước trong việc hỗ trợ kinh phí cho hoạt động chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc lâu dài.

Trong nhiều năm, Việt Nam đã đạt được những thành tựu y tế so với mức thu nhập của quốc gia. Nhưng những thành tựu trong quá khứ không đảm bảo cho việc tiếp tục thành công trong tương lai. Ví dụ, việc giải quyết các bệnh không truyền nhiễm (KTN) khác căn bản so với giải quyết vấn đề sức khỏe bà mẹ và trẻ em (SKBM&TE). Nhiều quốc gia thực hiện tốt vấn đề SKBM&TE đã phải vật lộn để đạt được tiến bộ trên mặt trận phòng chống các bệnh KTN. Đáng lưu ý là tăng trưởng kinh tế vững chắc không tự động chuyển thành các kết quả y tế được cải thiện. Trên thực tế, các bằng chứng quốc tế cho thấy thu nhập cao hơn không đóng vai trò chính trong việc “tạo ra” sức khỏe tốt hơn cho người dân, mà thay vào đó là việc áp dụng rộng

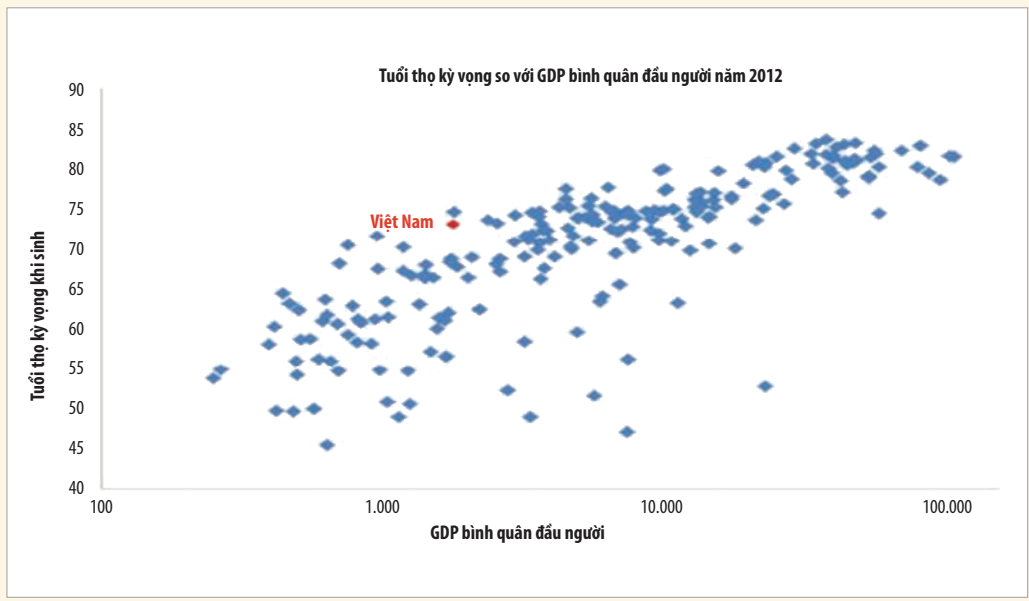
rãi các kiến thức và công nghệ nâng cao sức khỏe, đặc biệt là hành vi chăm sóc cá nhân.

Tăng cường cung cấp dịch vụ: chuyển từ bệnh viện sang chăm sóc ban đầu

Trong những năm gần đây Việt Nam đã rất thành công trong việc cải thiện sức khỏe cho phần lớn dân số, và các chỉ báo cơ bản như tuổi thọ trung bình nhìn chung đều tốt hơn so với các nước có cùng trình độ phát triển (Hình 6.26). Việt Nam còn là một trong 10 quốc gia có thành tích cao về thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ liên quan đến y tế. Tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh, tử vong trẻ em và tử vong mẹ đều giảm đi khoảng một nửa trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2012. Tuy nhiên ở các vùng núi, nông thôn, tỷ lệ tử vong ở trẻ em và bà mẹ vẫn cao hơn 3-4 lần so với vùng đồng bằng nông thôn và đô thị. Mức độ suy dinh dưỡng trẻ em vẫn còn cao ở những vùng tập trung các dân tộc thiểu số.

Đối với hầu hết dân số, thách thức chủ yếu về sức khỏe trong tương lai sẽ là giải quyết các bệnh KTN và chấn thương – hiện chiếm 70% gánh nặng bệnh tật. Tỷ lệ hút thuốc lá, đặc biệt là ở nam giới, vẫn cao. Các loại bệnh mới đang nổi lên như béo phì, tiểu đường, tim mạch ngày càng phổ biến.

HÌNH 6.26. Việt Nam làm thế nào để có thể ở vị trí cao nhất?



Nguồn: Các chỉ số phát triển thế giới.

Những yếu kém trong công tác khám chữa bệnh hiện nay bắt nguồn từ hai vấn đề có liên quan với nhau: bệnh viện đang làm quá nhiều trong khi chăm sóc ban đầu “ở tuyến cơ sở” (cấp huyện và thấp hơn) đang làm quá ít. Việt Nam có một hệ thống y tế lấy bệnh viện làm trung tâm, trong đó việc chuyển tuyến và tự tìm đến các cơ sở y tế quá đông đúc ở trung ương và cấp tỉnh phần lớn là do người dân ít có niềm tin vào chất lượng chăm sóc sức khỏe tuyến dưới, nhất là trong việc giải quyết những thách thức của các bệnh KTN. Có sự phân tách giữa hệ thống y tế dự phòng mà chủ yếu thực hiện các chương trình

theo chiều dọc và hệ thống điều trị chủ yếu chịu trách nhiệm về chữa trị bệnh, nhưng không phát hiện hoặc ngăn chặn kịp thời. Nghịch lý là ở chỗ đối với nhiều người bệnh, các đầu mối ban đầu để tìm kiếm tư vấn sức khỏe lại là chuỗi nhà thuốc tư nhân mà không hề có được sự kết nối với hệ thống y tế công.

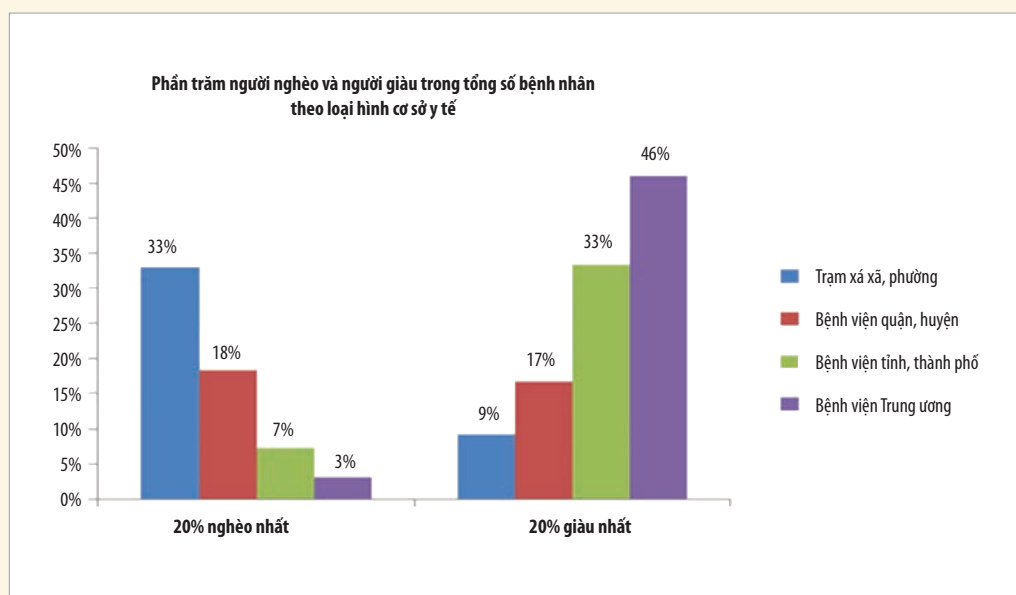
Các bệnh viện tiếp nhận quá nhiều bệnh nhân, làm xét nghiệm quá mức cần thiết, và lạm dụng kê đơn thuốc, do được tự chủ và khuyến khích tăng thu từ các nguồn ngoài công lập theo chính sách “xã hội hóa” hiện nay, bao gồm các khoản chi phí lớn mà người bệnh và

người nhà phải chi trả. Tuy nhiên, các biện pháp bảo đảm trách nhiệm giải trình của bệnh viện lại hầu như không có. Trong những năm gần đây số bệnh nhân điều trị nội trú đã tăng gần gấp đôi so với số bệnh nhân điều trị ngoại trú, và tỷ lệ nhập viện và thời gian lưu trú trung bình của Việt Nam cao hơn so với mức trung bình của khu vực. Chi phí nội trú cao hơn hơn ba lần so với chi phí điều trị ngoại trú. Và trong hầu hết các bệnh viện hơn một nửa số bệnh nhân hoặc đến trực tiếp, hoặc không có giấy từ cơ sở tuyến dưới. Ít nhất một phần năm số

bệnh nhân nhập viện điều trị nội trú là những trường hợp bệnh “có thể phòng ngừa được” – tức là những trường hợp có thể và nên được xử lý ngoại trú.

Kết quả nghiên cứu cho thấy trong khi 20% người nghèo nhất chiếm khoảng một phần ba số lượt đến khám chữa bệnh ở cấp xã thì 20% người giàu nhất chiếm gần một nửa số lượt đến khám chữa bệnh tại các bệnh viện cấp trung ương (Hình 6.27). Do đó, bất kỳ nỗ lực nào để giải quyết vấn đề công bằng y tế và bình đẳng về cơ hội trong chăm sóc sức khỏe cũng cần được bắt đầu từ cấp cơ sở.

HÌNH 6.27. Người nghèo sử dụng chăm sóc y tế ở cấp cơ sở, trong khi người giàu sử dụng các bệnh viện ở cấp cao hơn



Nguồn: WDI.

Tăng cường dịch vụ chăm sóc ban đầu được xem là nhiệm vụ quan trọng nhất trong chính sách y tế 20 năm tới ở Việt Nam. Do cả vấn đề chất lượng và chi phí, chức năng chăm sóc ban đầu dựa trên mối quan hệ thường xuyên giữa bác sĩ và người bệnh là trọng tâm của hệ thống y tế hiện đại, hiệu quả. Có nhiều bằng chứng ủng hộ cách tiếp cận này (Starfield và cộng sự 2005). Bằng chứng nghiên cứu quốc tế cho thấy một hồ sơ bệnh KTN đòi hỏi phải quản lý theo ca bệnh và phối hợp chăm sóc phức tạp hơn, và chăm sóc ban đầu đóng vai trò quan trọng trong quá trình này. Phần lớn (đến 80%) bệnh nhân mắc bệnh KTN cần được chăm sóc ở cấp độ thấp vì có thể kiểm soát được điều kiện của họ kết hợp với tự quản. Chỉ khoảng 5% bệnh nhân mắc bệnh KTN cần đến quản lý ca bệnh phức tạp tại bệnh viện cung cấp.

Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy các nước đạt tiến bộ đáng kể trong phòng chống các bệnh KTN dựa nhiều hơn vào hệ thống y tế công và chăm sóc sức khỏe ban đầu hơn là dựa vào các dịch vụ bệnh viện. Tỷ lệ hút thuốc đã giảm mạnh với chính sách quan trọng nhất trong vấn đề này là tăng mạnh thuế đánh vào thuốc lá. Khó có thể hình dung Việt Nam là một nước đạt kết quả cao mà không áp dụng các biện pháp chống thuốc lá cứng rắn hơn nhằm giúp giảm tỷ lệ hút thuốc. Các

loại thuốc giúp điều trị các nguy cơ bệnh tim mạch, cao huyết áp và tiểu đường, có thể được kê đơn thông qua dịch vụ chăm sóc sức khỏe ban đầu ở tuyến dưới. Hai lĩnh vực được này cần được ưu tiên, do chi phí thấp hơn cũng như ảnh hưởng lớn đến trong xã hội.

Các dịch vụ phức tạp hơn có tác động lớn đến sức khỏe cũng cần được nhân rộng. Các dịch vụ này bao gồm các quy trình tiên tiến để giải quyết bệnh tim mạch, các đơn vị chăm sóc sơ sinh dành cho trẻ nhẹ cân, và các chương trình sàng lọc để đảm bảo chẩn đoán và điều trị sớm một số bệnh ung thư (ví dụ, ung thư vú, ung thư cổ tử cung). Những can thiệp này sẽ tốn kém hơn nếu thực hiện tại tuyến trên và sẽ ít có lợi cho người nghèo.

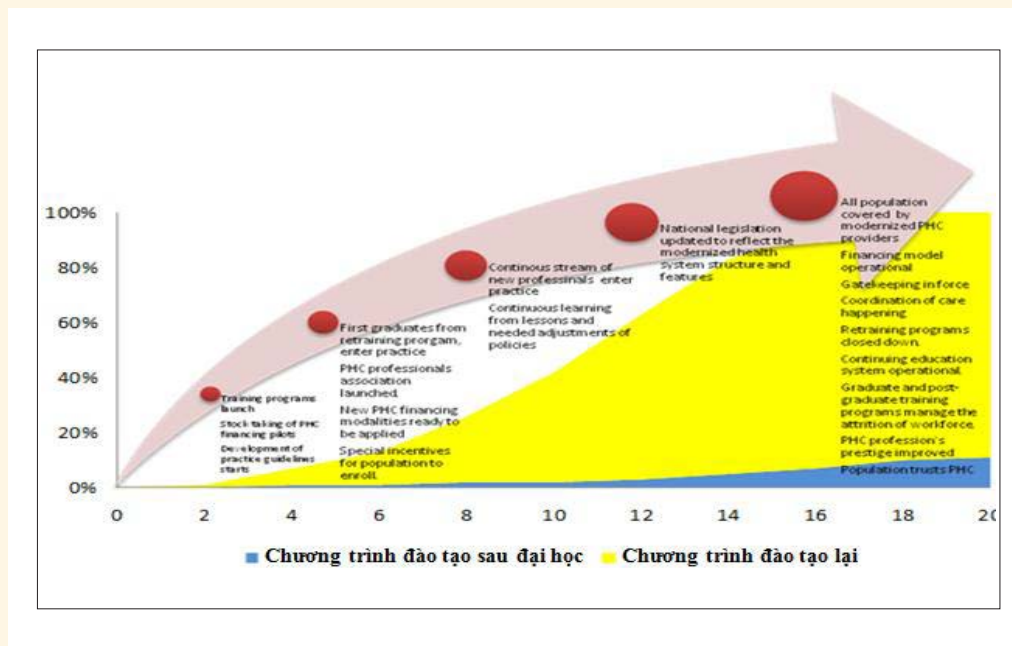
Vậy những bước đi cần thiết để Việt Nam thực hiện được nhiệm vụ quan trọng về tăng cường chăm sóc ban đầu trong vòng hai thập kỷ tới là gì? Mục tiêu dài hạn là làm cho người dân tin tưởng vào người cung cấp chăm sóc ban đầu cho mình? Về ngắn hạn, nên ưu tiên nâng cao nhận thức và sự đồng thuận về tầm quan trọng của chăm sóc ban đầu. Có thể thử nghiệm và thí điểm với các bệnh quan trọng như cao huyết áp và tiểu đường. Vấn đề quan trọng về trung hạn và dài hạn là cải cách các chính sách và chương trình phân bổ nguồn lực bao gồm cơ chế thanh toán cho nhà cung cấp,

các phương thức “gác cổng” (từ cấp độ chăm sóc sức khỏe ban đầu), kết hợp giữa chăm sóc ban đầu với chăm sóc cấp cao hơn, bất kể địa điểm và mô hình chăm sóc ban đầu là mô hình nào.

Việt Nam cũng cần thực hiện các chương trình đào tạo đại học và sau đại học, nhằm đào tạo lại đội ngũ các cán bộ y

tế hiện có. Việt Nam có tỷ lệ y tá tính trên bác sỹ thấp thứ hai trong số trên 25 nước Châu Á. Điều này cho thấy sự thiên lệch theo hướng chăm sóc sức khỏe dựa vào bác sỹ. Hình 6.28 sau đây cho thấy có nhiều biện pháp tạo nên lộ trình tăng cường chăm sóc sức khỏe ban đầu, bao gồm cả đào tạo và đào tạo lại cán bộ ngành y.

HÌNH 6.28. Lộ trình cho việc tăng cường chăm sóc ban đầu



Nguồn: WDI.

HỘP 6.1. Tăng cường chăm sóc sức khỏe ban đầu ở Thái Lan

Thái Lan đã thành công trong việc chuyển đổi trọng tâm cung cấp dịch vụ khám chữa bệnh tại bệnh viện cấp ba sang chăm sóc ban đầu tại tuyến cơ sở. Mục tiêu quan trọng của Chương trình Bảo hiểm y tế toàn dân (BHTD), được thực hiện từ năm 2001, là kiện toàn hệ thống y tế với việc nhấn mạnh nhiều hơn đến chăm sóc ban đầu. Các nỗ lực cải cách cung cấp dịch vụ thông qua BHTD chú trọng phát triển bác sỹ gia đình, và các đơn vị chăm sóc ban đầu tại tuyến quận huyện.

Một trong những trụ cột chính của cách tiếp cận này là sáng kiến của Văn phòng An sinh y tế quốc gia. Văn phòng này yêu cầu tất cả các bệnh viện ký hợp đồng thiết lập một đơn vị chăm sóc ban đầu phục vụ dân cư đã xác định, hình thành mạng lưới các nhà cung cấp dịch vụ cấp cơ sở quận/huyện để cung cấp dịch vụ chăm sóc ban đầu và sắp xếp, giới thiệu bệnh nhân đến các dịch vụ chăm sóc cấp hai và cấp ba. Cách làm này đã giúp chuyển trọng tâm chăm sóc từ các chuyên gia làm việc tại các bệnh viện sang các bác sỹ gia đình với sự liên kết mạnh mẽ hơn với cộng đồng. Tuy nhiên, cũng có những khó khăn trong quá trình thực hiện, trong đó có tình trạng thiếu bác sỹ để cung cấp nhân lực cho các đơn vị chăm sóc ban đầu. Chính phủ Thái Lan có chính sách bắt buộc tất cả các sinh viên tốt nghiệp y khoa chuyên nghiệp phải về phục vụ một thời gian ở nông thôn, và cho phép các bác sỹ của bệnh viện luân phiên làm việc tại các phòng khám, cũng như đào tạo đội ngũ cán bộ y tá và nhân viên y tế như một trụ cột cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe ban đầu cho người dân ở quốc gia này.

Nhìn chung, hầu hết cư dân đô thị được tiếp cận tốt hơn tới các dịch vụ y tế có chất lượng so với cư dân nông thôn nhưng sự phân hóa xã hội ở đô thị lớn hơn. Người nghèo đô thị sẽ phải đối mặt với những rủi ro nhiều hơn về sức khỏe mà người nghèo ở nông thôn không gặp

phải, bao gồm những rủi ro liên quan đến chất lượng môi trường sống, an toàn giao thông, không khí, nguồn nước, vệ sinh và quản lý chất thải rắn, bên cạnh các bệnh truyền nhiễm luôn rình rập ở đô thị như sốt xuất huyết và lao phổi. Các chính quyền - đặc biệt là chính

quyền đô thị cần quản lý và giảm thiểu các rủi ro này. Nói một cách khác, việc vận động ủng hộ mang tính đa ngành đối với “sức khỏe trong mọi chính sách” cần trở thành một nhiệm vụ chung của toàn ngành y tế cũng như các bộ ban ngành khác.

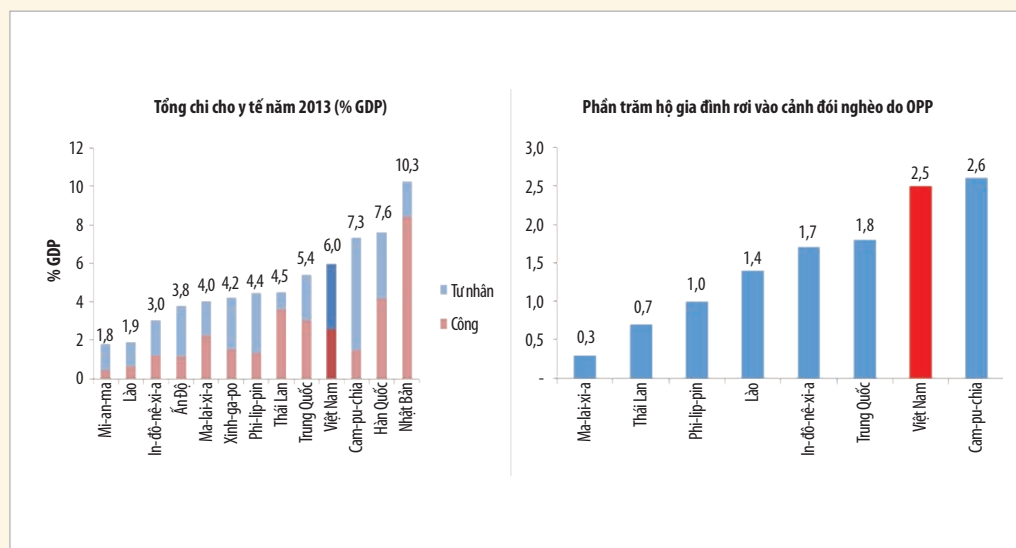
Tài chính Y tế: Nâng cao hiệu quả và công bằng

Thách thức lớn nhất về chính sách đối với hệ thống y tế của Việt Nam trong 20 năm tới là mục tiêu “phổ cập y tế toàn dân” - đảm bảo cho tất cả mọi người đều có thể tiếp cận với các dịch vụ chất lượng tốt mà không gặp khó khăn về tài chính. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động của hệ thống y tế có liên quan đến cả nền kinh tế rộng lớn hơn. Hiện có bằng chứng rất rõ là các điều kiện trong thời kỳ ấu thơ - và đặc biệt là dinh dưỡng trẻ em - có tác động mạnh đến một loạt các chỉ số kinh tế và xã hội trong cuộc sống sau này, bao gồm việc đến trường, học tập, việc làm và năng suất lao động. Điều này cũng có ý nghĩa đối với tăng trưởng kinh tế của quốc gia. Hơn nữa, sức khỏe của người cao tuổi cũng sẽ ảnh hưởng nhiều hơn đến kết quả hoạt động kinh tế, khi dân số đang già hóa ở Việt Nam và tỷ số phụ thuộc cao sẽ đặt ra những thách thức mới cho việc duy trì một lực lượng lao động khỏe mạnh và hiệu quả.

Kể từ năm 2000, ngân sách dành cho lĩnh vực y tế của Chính phủ đã tăng từ 1,5% lên 2,5% GDP, và tỷ trọng chi từ túi tiền của người bệnh (OOP) trong tổng chi y tế đã giảm từ khoảng 2/3 xuống 1/2. Cũng trong thời gian này, tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế đã tăng mạnh, từ dưới 15% vào năm 2000 lên mức trên 70% hiện nay, phản ánh việc mở rộng không ngừng sự trợ giúp của Chính phủ đối với nhóm dễ bị tổn thương chính, bao gồm cả người nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi và đồng bào dân tộc thiểu số.

Tuy nhiên, so với hầu hết các quốc gia đang phát triển khác ở châu Á, hiện nay Việt Nam đang chi tiêu một phần lớn hơn trong thu nhập quốc dân cho y tế (phần bên trái Hình 6.29). Gánh nặng tài chính này phần lớn trông vào các hộ gia đình, rất có thể bị rơi vào bẫy đói nghèo do chi phí y tế không thể dự đoán trước hoặc không có được sự chăm sóc cần thiết nào do chi phí quá cao. Điều này xảy ra phổ biến ở Việt Nam hơn các nước khác trong khu vực (xem phần bên phải của Hình 6.29). Trong tương lai, có thể sẽ có áp lực ngày càng lớn đối với việc chuyển các khoản người bệnh tự chi trả sang ngân sách của khu vực công cho y tế. Đây là khó khăn bất đắc dĩ và không nên làm.

HÌNH 6.29. Việt Nam là nước có tỷ lệ chi cho y tế cao, nhiều người dân rơi vào cảnh đói nghèo do các khoản chi từ tiền túi cho khám chữa bệnh (OOP)



Nguồn: WDI.

Tình trạng già hóa dân số sẽ gây thêm áp lực về tài chính đối với hệ thống y tế, chiếm tới 1/3 phần tăng về chi y tế hiện nay. Trong khi đó, các yếu tố khác như mở rộng độ bao phủ của bảo hiểm và ứng dụng khoa học - công nghệ, có tiềm năng hơn. Do không thể tránh được sự biến đổi về nhân khẩu học (trong khi có thể điều chỉnh hai yếu tố kia bằng sự can thiệp chính sách) nên chi phí y tế tăng nhanh là điều không thể tránh khỏi, nhưng cần quản lý rủi ro này một cách cẩn trọng và kịp thời.

Chương trình nghị sự về tài chính cho y tế của Việt Nam trong hơn 20 năm

tới sẽ là ổn định tỷ trọng GDP chi cho y tế ở mức gần với hiện tại trong khi sẽ đồng thời thay đổi cơ cấu chi để giảm sự phụ thuộc vào chi trả trực tiếp của bệnh nhân (OOP). Điều này đòi hỏi phải loại dần các khoản chi trực tiếp từ tiền túi người bệnh thông qua sự kết hợp giữa chi của chính phủ với chi trả của bảo hiểm y tế.

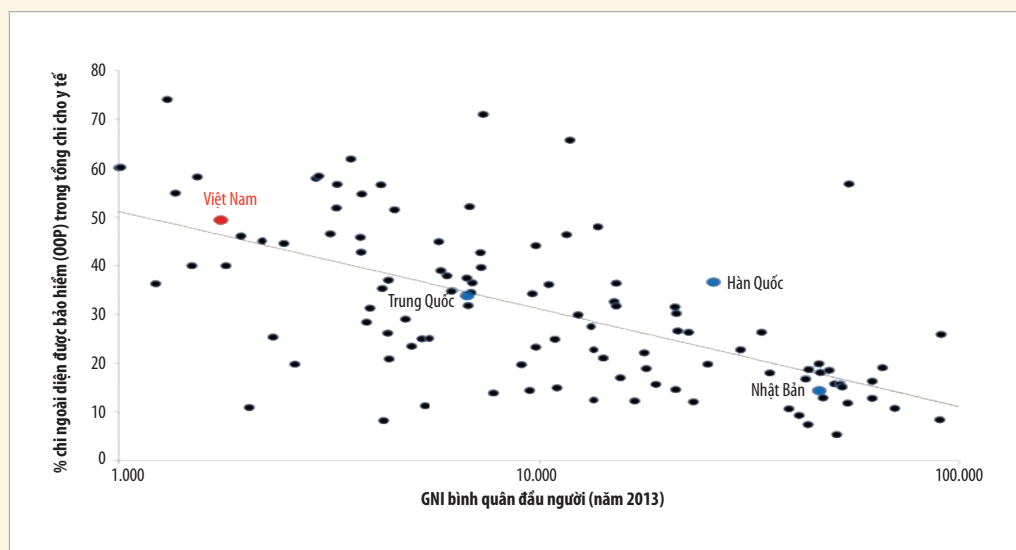
Có thể đánh giá sâu sắc những gì có thể đạt được bằng cách nhìn lại kết quả thực hiện của các quốc gia vào những năm 90 với các chỉ số tương tự như Việt Nam hiện nay. Trong một khoảng thời gian gần 20 năm, mức tăng trung bình

trong tổng chi cho y tế của nhóm quốc gia này ở mức khá khiêm tốn, 0,7% GDP (Hình 6.30)³⁶¹.

Đối với Việt Nam, việc duy trì tổng chi cho y tế ở mức gần 6% GDP vào năm 2035 sẽ là một thành tích trên mức trung bình. Đối với chi trả từ tiền túi người bệnh (OOP), mức thay đổi trung bình trong nhóm nước so sánh (giống như

Việt Nam hiện nay, bắt đầu với tỷ trọng OOP gần 50%) đã giảm đi 9 điểm phần trăm³⁶². Một mục tiêu đầy tham vọng cho Việt Nam sẽ là giảm 20 điểm phần trăm xuống chỉ còn xấp xỉ 30%. Phương án lý tưởng nhất là phần lớn tiền chi trả trực tiếp OOP vào năm 2035 sẽ tập trung vào những người khá giả có điều kiện chi trả nhiều hơn.

HÌNH 6.30. Mức độ phụ thuộc vào chi tiêu cho y tế từ nguồn cá nhân (OOP) giảm đi khi đất nước phát triển và tiến đến bảo hiểm y tế toàn dân (UHC)



Nguồn: WDI.

361 Tuy nhiên, có sự chênh lệch lớn: một số nước có tổng chi tăng hơn 2,5% GDP, trong khi một số nước khác lại giảm đi trong cùng thời kỳ.

362 Nước đạt được kết quả tốt nhất là Thái Lan, giảm 30 điểm % (hiện nay tỷ trọng OOP của quốc gia này dưới 15%), song ở một số nước khác tỷ trọng này tăng lên trong cùng thời kỳ.

BẢNG 6.2. Các chỉ báo chủ yếu của hệ thống y tế Việt Nam vào năm 2035

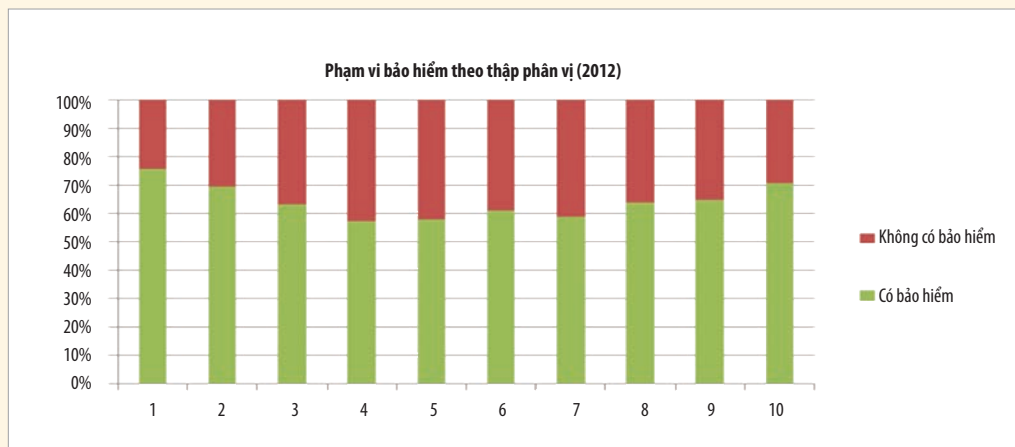
Chỉ báo	Việt Nam ngày nay	Kết quả bình quân 20 năm (1990-nay) của các nước tương tự như Việt Nam ngày nay	Chỉ tiêu tiềm năng vào năm 2035 cho một Việt Nam có hiệu suất cao
Tuổi thọ (năm)	73,0	+4,1	+6,0 (đạt 79,0)
Chi trả trực tiếp của người bệnh (ngoài diện bảo hiểm chi trả) trong tổng chi cho y tế	49%	-9%	-20% (đạt 29%)
Tổng chi cho y tế so với GDP	6,0%	+0,7%	0,0% (duy trì ở mức 6,0%)

Một trong những nội dung chính trong chương trình nghị sự khi Việt Nam tìm cách giảm sự phụ thuộc vào chi tiêu OOP là việc mở rộng bảo hiểm y tế tới 30% dân số hiện không có bảo hiểm (Hình 6.31). Nhiều hộ gia đình trong số này là những hộ không nghèo hoặc cận nghèo làm việc trong khu vực phi chính thức, vì những người khá giả hơn đã được bảo hiểm trong khi một số lượng lớn người nghèo lại được hưởng chương trình bảo hiểm miễn phí của Chính phủ. Nhưng nhiều người nghèo và dễ bị tổn thương không được bảo hiểm do cách tiếp cận của Bộ LĐTB&XH không hoàn hảo với chuẩn nghèo thấp, nên trên thực tế đã loại trừ nhiều hộ nghèo (như chuẩn nghèo sử dụng trong các cuộc Điều tra hộ gia đình của TCTK). Một thách thức nữa về độ bao phủ của bảo hiểm là có

những người lao động di cư, đăng ký mua bảo hiểm tại quê hương của họ, nhưng lại không có quyền sử dụng bảo hiểm tại thành phố nơi họ đến sinh sống và làm việc.

Cách tiếp cận hiện nay nhằm mở rộng độ che phủ của bảo hiểm y tế có thể không đủ sức để đạt được mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân vào năm 2035. Việt Nam hiện đang dựa vào đóng góp cho bảo hiểm y tế của cá nhân hoặc hộ gia đình cùng với việc chuyển dần sang lực lượng lao động chính thức. Song quá trình này diễn ra chậm chạp và một số dự báo của Bộ Y tế cho thấy tỷ lệ người tham gia mua bảo hiểm sẽ chỉ tăng khoảng hai điểm % mỗi năm cho đến 2020 và điều đó có nghĩa Việt Nam sẽ không đạt được độ bao phủ 100% vào năm 2035 do xuất phát điểm thấp và cách làm như hiện nay.

HÌNH 6.31. Nhiều người nghèo và dễ bị tổn thương chưa được bảo hiểm y tế



Nguồn: Khảo sát mức sống hộ gia đình 2012.

Về lâu dài, câu hỏi đặt ra là làm thế nào để hỗ trợ cho những người mới tham gia bảo hiểm y tế, để đảm bảo tính lâu dài và bền vững của tỷ lệ tham gia? Một phương án có thể xem xét là trợ cấp chi phí bảo hiểm cho những người không có bảo hiểm hiện nay, như Chính phủ đã áp

dụng đối với một số nhóm nghèo và cận nghèo hiện nay. Một phương cách nhanh hơn để đạt độ che phủ cao về bảo hiểm y tế là phân bổ các khoản thu từ thuế để đưa những người chưa có bảo hiểm vào diện được bảo hiểm. Mỗi cách làm đều có ưu và nhược điểm riêng (xem Bảng 6.3).

BẢNG 6.3. Những con đường khác nhau để đạt được độ bao phủ 100%

Phương án	Cơ chế tài chính	Ví dụ về quốc gia áp dụng	Lợi thế (đối với Việt Nam)	Bất lợi (đối với Việt Nam)
“Con đường chậm hơn”	Các khoản đóng góp bảo hiểm	Phi-líp-pin Việt Nam	<ul style="list-style-type: none"> Cách tiếp cận tiệm tiến và gánh nặng tài chính trong ngắn hạn ít hơn Cho phép có thời gian, lộ trình để giải quyết tình thiếu hiệu quả hiện nay trước khi mở rộng độ che phủ 	<ul style="list-style-type: none"> Nhiều người - trong đó có nhiều người cận nghèo - không có bảo hiểm trong thời gian dài

Phương án	Cơ chế tài chính	Ví dụ về quốc gia áp dụng	Lợi thế (đối với Việt Nam)	Bất lợi (đối với Việt Nam)
“Con đường nhanh hơn”	Nguồn thu thuế	Thái Lan Mê-hi-cô	<ul style="list-style-type: none"> Đạt được độ che phủ 100% nhanh, kể cả người nghèo 	<ul style="list-style-type: none"> Gánh nặng tài chính trong ngắn hạn lớn hơn Ít có thời gian hơn để giải quyết tính thiếu hiệu quả hiện có trước khi mở rộng độ bao phủ

Nguồn: Tổng hợp của Ngân hàng Thế giới.

BẢNG 6.4. Đẩy nhanh việc mở rộng độ che phủ BHYT ở châu Á

Quốc gia	Phương pháp tiếp cận
Trung Quốc	Trợ cấp 80% phí bảo hiểm theo Đề án y tế hợp tác nông thôn mới
Hàn Quốc	Trợ cấp 50% phí bảo hiểm cho nhóm cuối cùng chưa có bảo hiểm (người tự làm việc ở đô thị) vào cuối những năm 1980
Phi-líp-pin	Thuế đánh vào rượu và thuốc lá để đóng phí bảo hiểm cho người nghèo và cận nghèo
Thái Lan	Nguồn thu thuế chung

Mặc dù nâng cao tỷ lệ bảo hiểm y tế là một ưu tiên dài hạn, song vẫn còn tồn tại tình trạng kém hiệu quả đòi hỏi phải được xem xét ngay, bao gồm hàng loạt tồn tại từ việc thanh toán khám chữa bệnh bằng bảo hiểm y tế cho đến chất lượng thuốc, điều trị và trách nhiệm giải trình. Sự chậm trễ về tính hiệu quả của bảo hiểm y tế có thể phải trả giá, do dân số già nhanh

và áp lực gia tăng từ tầng lớp trung lưu mới. Có một sự đánh đổi giữa sự công bằng và tính bền vững ở đây. Ưu tiên mở rộng độ che phủ đến 30% đối tượng chưa có bảo hiểm với tốc độ nhanh sẽ góp phần đưa toàn bộ dân cư vào cùng một chương trình và thúc đẩy công bằng xã hội, song lại phải trả giá về tính thiếu bền vững. Mặt khác, đặt mục tiêu giảm chi

quá mức trước khi tăng độ bao phủ có thể sẽ là một phương pháp tiếp cận bền vững hơn, nhưng lại làm chậm lại quá trình đạt được công bằng trong y tế. Một phương án trung gian giữa hai phương án này có thể là khả dĩ.

Lĩnh vực quan trọng nhất để đạt được tính hiệu quả là hợp lý hóa hệ thống thuốc tân dược. Trước đây, các bệnh viện mua thuốc với các mức giá rất khác nhau, và chi phí này được chuyển sang cho chính phủ hoặc người dân phải gánh chịu. Mua sắm tập trung dược phẩm và sử dụng tốt hơn quyền mua sắm của Nhà nước để thương lượng giá cả theo hợp đồng khung ký với các công ty dược phẩm sẽ góp phần giảm chi phí. Việt Nam đã bắt đầu thực hiện cải cách trong lĩnh vực này, nhưng cần phải có những nỗ lực trong một thời gian dài. Có thể có sự xung đột nào đó giữa các ưu tiên về chính sách nhưng từ quan điểm của hệ thống y tế, định giá tân dược thấp hơn là một mục tiêu rõ ràng cần thực hiện. Ký hợp đồng với các hiệu thuốc tư nhân cũng có thể là một phần của giải pháp này. Cuối cùng, tiêu thụ thuốc quá mức cũng là một vấn đề với các bước nhằm thực hiện mô hình toa thuốc hợp lý và điều trị tại nhà sẽ giải quyết vấn đề này.

Một lĩnh vực nữa là cải cách trong thanh toán cho nhà cung cấp, bao gồm cả việc chuyển sang một cơ quan mua sắm chiến lược thay vì một đơn vị chi trả

cho các dịch vụ tương đối thụ động như hiện nay. Đã có kế hoạch trong ngắn hạn cho việc chuyển đổi từ cấp vốn trên cơ sở đầu vào của Bộ Y tế sang thanh toán dựa trên đầu ra của BHXH Việt Nam, và cách làm này đã bước đầu có thay đổi tích cực, chấm dứt việc thanh toán phí dịch vụ không giới hạn khi việc thí điểm thanh toán dựa trên từng trường hợp cụ thể được triển khai. Tuy nhiên, môi trường thanh toán cho nhà cung cấp vẫn còn manh mún và có những việc cần làm, nhưng ngoài tầm kiểm soát. Trong một số trường hợp, BHXH Việt Nam đã đưa ra các giải pháp sai lầm - ví dụ, hoàn trả chi phí thuốc men với các mức độ khác nhau cho cùng một loại thuốc giữa bệnh viện này với bệnh viện khác mà không có lý do minh bạch. Hiện nay cũng còn tình trạng đối xử không công bằng giữa các địa phương (và giữa các nhóm dân cư tham gia bảo hiểm y tế) do phương thức phân bổ của BHXH Việt Nam. Nâng cao năng lực của BHXH Việt Nam (hoặc có thể tìm một đơn vị mua sắm khác thay thế) sẽ là một trong những giải pháp quan trọng nhằm tăng cường hoạt động thanh toán cho nhà cung cấp. Chương trình này còn bao gồm xây dựng các hệ thống thông tin minh bạch, công khai.

Việc chuyển dịch hơn nữa nhằm giảm sự phụ thuộc vào OOP và nâng cao hiệu

quả dịch vụ đòi hỏi tăng cường trách nhiệm giải trình của các nhà cung cấp dịch vụ. Có hai cách tiếp cận tổng quát: Thứ nhất, dựa vào sự quản lý chặt chẽ hơn của Bộ Y tế và BHXH Việt Nam, bằng việc phân công trách nhiệm rõ ràng (ví dụ, một gói lợi ích được xác định rõ ràng), hệ thống thanh khoản thống nhất, tăng cường yêu cầu về thông tin do các nhà cung cấp báo cáo về chính các hoạt động y tế của mình, kèm với cơ chế thực thi. Thứ hai, trao quyền cho người dân trong việc buộc các nhà cung cấp phải có trách nhiệm giải trình, điều này có thể đặc biệt quan trọng để không khuyến khích các nhà cung cấp lấy các khoản thu OOP không chính thức từ phía bệnh nhân. Bằng chứng từ một cuộc khảo sát quốc mới mới đây cho thấy 22% số người được hỏi ở Việt Nam cho biết có đưa phong bì cho cơ sở y tế trong vòng 12 tháng trước cuộc khảo sát. Điều này góp phần đưa Việt Nam vào vị trí nửa cuối bảng xếp hạng của gần 100 quốc gia được đánh giá.

Ưu tiên cuối cùng để nâng cao hiệu quả là tăng cường công tác lập kế hoạch xây dựng cơ bản đối với kết cấu hạ tầng và trang thiết bị để giúp tránh tình trạng đầu tư quá mức vào chăm sóc y tế sử dụng công nghệ cao.

Việc đầu tư vốn cho y tế có mối liên hệ rõ ràng với những cải cách trong cung

cấp dịch vụ đã trình bày ở phần trên. Đặc biệt, một hệ thống chăm sóc sức khỏe ban đầu mạnh hơn sẽ giúp làm tăng hiệu quả bởi chăm sóc sức khỏe ban đầu tốt sẽ giúp hỗ trợ an toàn về mặt tài chính bằng cách giúp cho bệnh nhân không phải sử dụng các dịch vụ chi phí cao (và thường là không cần thiết) của bệnh viện. Tương tự như vậy, nâng cao hiệu quả của các khoản chi tiêu cho y tế là cần thiết để đáp ứng nhu cầu có nhiều dịch vụ hơn và các dịch vụ có chất lượng tốt hơn.

Nhìn lại tất cả các cải cách tiềm năng cho thấy rõ trong tương lai Việt Nam sẽ quản lý một hệ thống y tế phức tạp hơn. Một hệ thống chăm sóc sức khỏe ban đầu mang tính tích hợp đòi hỏi phải có các luồng thông tin mạnh. Thu hút sự tham gia khu vực tư nhân sẽ đòi hỏi phải có một chức năng điều tiết mạnh mẽ. Những thách thức đang nổi lên đối với y tế công, cho dù là từ trong nước hay từ nước ngoài, đều đòi hỏi phải có sự nắm bắt và ứng phó vững vàng. Duy trì giới hạn về chi phí thuốc men đòi hỏi phải có khả năng đàm phán các hợp đồng phức tạp với các công ty dược. Đảm bảo chất lượng chăm sóc và hiệu quả cung cấp của các bệnh viện và các nhà cung cấp khác trên cả nước đòi hỏi phải có năng lực phân tích mạnh và tiến hành nghiên cứu tác nghiệp sử dụng các bộ số liệu lớn. Nói tóm lại, cải cách y tế đòi

hỏi Nhà nước phải có năng lực mạnh để thực hiện các chính sách và các chương trình phức tạp nếu muốn đạt được các mục tiêu đề ra.

Vai trò của khu vực công và khu vực tư nhân

Trên thế giới, các chính phủ đều tìm cách đạt được cân bằng hợp lý giữa sự tham gia của khu vực công và khu vực tư nhân trong tất cả các chiều cạnh cải cách hệ thống y tế. Những kinh nghiệm này phù hợp ngay với Việt Nam trong một lộ trình hướng tới 2035.

Các mô hình trên thế giới chỉ ra rằng tài chính công phải giữ vai trò chủ đạo trong chi trả của ngành y tế. Đối với đa số các quốc gia có thu nhập cao, chi tiêu công chiếm ít nhất 75% tổng chi cho y tế. Nhiều nước thu nhập trung bình (MIC) cũng đang đi theo hướng này. Mô hình này có cơ sở kinh tế vững chắc: người ta không biết khi nào mình bị ốm và chi phí sẽ là bao nhiêu nếu bị ốm, và một khi đã bị ốm thì họ không thể nhận định đúng nên đi chữa trị ở đâu, cần loại hình điều trị nào, hoặc trong một số trường hợp là liệu có thể tin cậy vào y bác sĩ hay không?

Việc phụ thuộc vào nguồn tài chính tư nhân trong y tế cũng sẽ có xu hướng đưa đến sự bất bình đẳng lớn giữa người giàu và người nghèo.

Do vậy, có thể kết hợp công tư về cung cấp dịch vụ trong đó các nhà cung cấp dịch vụ y tế tư nhân đóng vai trò trọng tâm, nhất là ở cấp chăm sóc sức khỏe ban đầu (Bảng 6.5). Ở Việt Nam, BHXH Việt Nam đã bắt đầu ký hợp đồng với một số bệnh viện tư nhân. Trong những năm tới, mối quan hệ này có thể được mở rộng và được củng cố thêm, bao gồm cả các cơ sở điều trị ngoại trú.

Tuy nhiên, không có bằng chứng rõ ràng từ kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc cung cấp dịch vụ của khu vực công hay của khu vực tư là “tốt hơn”. Điều quan trọng nhất là trách nhiệm giải trình mà điều này đòi hỏi việc giao nhiệm vụ rõ ràng hơn, cấp đủ kinh phí hơn cho dịch vụ, thu thập và phân tích thông tin nhiều hơn về những việc các nhà cung cấp làm, và thực thi luật pháp. Các cơ quan quản lý phải giữ vai trò then chốt trong việc kiểm tra giám sát quá trình cung ứng dịch vụ y tế của khu vực công và khu vực tư nhân.

BẢNG 6.5. Vai trò của khu vực công và khu vực tư nhân trong 30 hệ thống y tế tiên tiến và Việt Nam

Lĩnh vực công/tư	Các hệ thống tiên tiến (OECD)	Việt Nam hiện nay
Cấp vốn cho y tế	Tỷ trọng chi OOP: 14% Tỷ trọng bảo hiểm y tế tư nhân: 6%	Tỷ trọng chi OOP: 49% Tỷ trọng bảo hiểm y tế tư nhân: <2%
Cung cấp dịch vụ chăm sóc ban đầu	Cung cấp của khu vực tư nhân phổ biến hơn, tại hơn 2/3 số nước	Chủ yếu do khu vực công cung cấp
Cung cấp dịch vụ chăm sóc của bệnh viện	Cung cấp của khu vực công là phổ biến nhất. Tại một số nước, cung cấp của các bệnh viện tư phi lợi nhuận là phổ biến. Cung cấp của các bệnh viện tư vì lợi nhuận tương đối hiếm.	Chủ yếu do khu vực công cung cấp, nhưng với thỏa thuận đối tác công tư (PPP) ở một số bệnh viện.

Nguồn: WDI và OECD.

Một vai trò nữa của khu vực tư nhân là cung cấp các dịch vụ y tế mà chính phủ không đủ khả năng cung ứng cho toàn dân. Các chi phí như điều trị tim mạch và ung thư, mà những người khá giả hơn có nhu cầu (những người có thể tìm cách đi nước ngoài chữa trị). Bảo hiểm cá nhân, chủ yếu dựa vào người sử dụng lao động, có thể phát triển hơn nữa để giúp cấp vốn cho việc chăm sóc này. Khía cạnh phi y tế trong cung cấp dịch vụ y tế có thể trở thành đặc điểm chung của những gói này. Điều quan trọng là những giải pháp đó sẽ cho phép chính phủ tập trung nguồn lực hạn hẹp của mình vào gói cơ bản phổ quát hiệu quả hơn dành cho mọi người. Khi Việt Nam trở nên giàu có hơn, cần phải thấy rằng cuối cùng các dịch vụ

này cũng phải được chính phủ tài trợ cho số đông dân cư.

Khu vực tư nhân có thể có lợi thế so sánh trong việc mua sắm và phân phối dược phẩm. Ở nhiều quốc gia, chính phủ đã hạn chế vai trò của mình trong việc mua sắm thuốc men trực tiếp, bao gồm cả quản lý chuỗi cung ứng, và thay vào đó là hợp đồng với các nhà thuốc tư nhân để cung cấp thuốc cho người dân. Đây có thể là một bước đi quan trọng ở Việt Nam do tính kém hiệu quả của khu vực công trong lĩnh vực mua bán, nhập khẩu thuốc tân dược.

Khi Việt Nam định hướng tới hệ thống y tế mạnh hơn vào năm 2035, một thách thức lớn đặt ra sẽ là khó khăn về phương diện kinh tế, chính trị của công

cuộc cải cách ngành y tế. Từ các cuộc vận động hành lang của các công ty thuốc lá đến các công ty dược phẩm rồi đến cả bản thân các nhân viên y tế vốn có lợi ích nhóm trong lĩnh vực này, những cải cách nhất định sẽ bị chống lại. Đặc biệt, đội ngũ y bác sĩ là một nhóm tinh anh với trình độ học vấn cao và có quan hệ xã hội tốt, nhiều người trong số họ ưa thích sử dụng các thiết bị tiên tiến tại một bệnh viện thành phố lớn hơn là đo huyết áp và kê đơn thuốc như tại trạm y tế nông thôn vùng sâu vùng xa. Nhưng Việt Nam đã có những bước tiến ấn tượng trong thập kỷ qua, tạo nền tảng để đạt được tiến bộ hơn nữa trong tương lai.

Chăm sóc người già và chăm sóc dài hạn - một nhu cầu mới nổi

Các hệ thống chăm sóc người già và chăm sóc dài hạn chính thức (ALTC) ở các nước đang phát triển thuộc khu vực Đông Á - TBD đa số còn mới mẻ. Cũng như các nước già hóa nhanh, Việt Nam sẽ phải vật lộn để hiểu được vai trò thích hợp và bền vững của Nhà nước trong một lĩnh vực vốn là lãnh địa của các gia đình, cộng đồng và hệ thống y tế.³⁶³ Thực tế của Việt Nam cho thấy hiện có một nhu cầu lớn đối với ALTC

dưới nhiều hình thức, từ trợ giúp xã hội ở mức độ thấp đến các hoạt động tự chăm sóc trong đời sống hàng ngày với gần một nửa số người từ 70 tuổi trở lên cho rằng họ gặp khó khăn (HelpAge International 2014). Khoảng hai phần ba số người trưởng thành kỳ vọng chính phủ sẽ là nguồn hỗ trợ chủ yếu cho họ khi về già (Jackson và Peter 2015). Do đó, các lựa chọn chính sách trong lĩnh vực ALTC rất quan trọng, đòi hỏi suy xét cẩn trọng về quan hệ qua lại giữa hệ thống chăm sóc không chính thức và hệ thống y tế và phúc lợi xã hội chính thức hiện nay.

Hệ thống ALTEC cần được xây dựng theo mô hình chăm sóc tại nhà và tại cộng đồng - như đã trở thành một xu hướng toàn cầu - trong khi một bộ phận những người cao tuổi lại có nhu cầu chăm sóc tại nơi cư trú. Nhân đạo hơn và bền vững hơn về mặt tài chính, sống tuổi già tại chỗ cũng phù hợp với sở thích được bày tỏ của người cao tuổi ở khu vực Đông Á - TBD, nhằm duy trì các mạng lưới gia đình và xã hội. Một khung chính sách ALTC là sự “chăm sóc liên tục”, trong đó phần lớn người cao tuổi có nhu cầu được chăm sóc có thể nhận được sự chăm sóc tại nhà, thường do các cơ quan về các

363 Xem nghiên cứu về già hóa khu vực Châu Á - Thái bình dương của Ngân hàng Thế giới (2016).

vấn đề xã hội hoặc các tổ chức cộng đồng điều phối. Những người có nhu cầu cao hơn tiếp cận với chăm sóc tại cộng đồng, và chỉ có một bộ phận nhỏ yêu cầu chăm sóc tại gia đình.

Trong nội bộ khu vực nhà nước, thường có sự chuyển đổi thể chế từ các Bộ liên quan đến phúc lợi (như Bộ LĐTB&XH) sang các bộ y tế với lý do người cao tuổi cần được can thiệp y tế chuyên sâu hơn. Ranh giới giữa các dịch vụ chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn thường không rõ ràng, đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan để đảm bảo rằng các dịch vụ được điều phối tốt trong lĩnh vực “chăm sóc liên tục”. Ngoài ra, khả năng các nhà cung cấp dịch vụ ngoài nhà nước đóng vai trò đáng kể trong lĩnh vực ALTC sẽ đặt ra những đòi hỏi mới đối với việc xác định tiêu chuẩn, phát triển nguồn nhân lực trong ngành công nghiệp chăm sóc đó và quy định về chất lượng và các luật lệ của thị trường.

Việt Nam cần xây dựng các định hướng chính sách ALTC, mà lý tưởng nhất là kết hợp với những cách làm thí điểm được đánh giá đúng với đặc thù văn hóa, đồng thời hiểu rõ hơn các phân khúc của thị trường. Như một phần của chương trình thí điểm, thách thức quan trọng hiện nay là việc xây dựng các mô hình tài chính bền vững cho nhà nước và công dân.

3.4. Chiều cạnh văn hóa của hòa nhập xã hội

Quá trình phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế của Việt Nam đã mang lại nhiều cơ hội giao lưu, giao tiếp giữa các nền văn hóa và tất yếu dẫn đến sự thay đổi các giá trị, chuẩn mực xã hội truyền thống, lối sống và thúc đẩy nhiều cá nhân và nhóm xã hội tham gia làm ăn, kinh doanh, và trở thành nhóm có thu nhập và mức tiêu dùng cao hơn trong xã hội, trên cơ sở đó gia nhập vào tầng lớp trung lưu. Trong khi thu nhập trung bình là một chỉ báo thuần kinh tế, thì chiều cạnh văn hóa là một trong những tiêu chí quan trọng để xác định tầng lớp trung lưu. Giá trị xã hội, niềm tin, lối sống và giáo dục là những đặc trưng cần được lưu ý bên cạnh tiêu chí mức sống, thu nhập hay chi tiêu. Có thể thấy sự hình thành và phát triển của tầng lớp trung lưu chịu nhiều tác động bởi các nhân tố kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội phức tạp, đan xen nhau. Đồng thời, quá trình này còn chịu sự tác động trực tiếp của hòa nhập văn hóa như một đặc thù riêng của tầng lớp trung lưu.

Trong những năm qua cũng cho thấy quá trình phân tầng xã hội diễn ra rất đa dạng và phong phú ở Việt Nam. Phân hóa giàu nghèo và di động xã hội diễn ra nhanh và mạnh mẽ. Những quan niệm và tư duy cũ, có phần giáo điều và giản đơn khi xem xét và đánh giá các giai tầng trong

xã hội cần được thay đổi. Cần phải nhìn nhiều chiều cạnh, không chỉ coi nông dân là chủ của đồng ruộng, công nhân là chủ các nhà máy, công xưởng sản xuất, trí thức là chủ của các hoạt động khoa học, trí tuệ mà không thấy được sự khác biệt, sự đa dạng và đan xen giữa các giai tầng. Tầng lớp trung lưu không chỉ tương đối thuần nhất về mức sống, thu nhập và chi tiêu, mà còn đa dạng về vốn văn hóa như phong cách sống, sở thích và thị hiếu, v.v...

Xu hướng trung lưu hóa trong tương lai ở Việt Nam sẽ phụ thuộc chủ yếu vào tăng trưởng việc làm hưởng lương mà điều này lại chịu ảnh hưởng lớn của các quy định chính sách hiện nay. Một nền kinh tế khuyến khích xu hướng trung lưu hóa đã hình thành song, quy mô của tầng lớp trung lưu Việt Nam hiện chưa đủ lớn và ổn định để có thể trở thành động lực cho sự tăng trưởng nội sinh của nền kinh tế. Hòa nhập văn hóa sẽ góp phần bù đắp và gắn kết xã hội, mà trước hết là trong nội tại của nhóm trung lưu mới. Đồng thời, cũng phải nhấn mạnh rằng nền kinh tế hiện nay chưa thể hoạt động hiệu quả khi mà người dân chưa có cơ hội bình đẳng để hòa nhập xã hội. Do vậy, muốn vượt qua được điều này, sự ổn định trong phát triển kinh tế - xã hội phải được duy trì, đồng thời phải hình thành được những chuẩn mực văn hóa và ứng xử nhân văn trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hóa

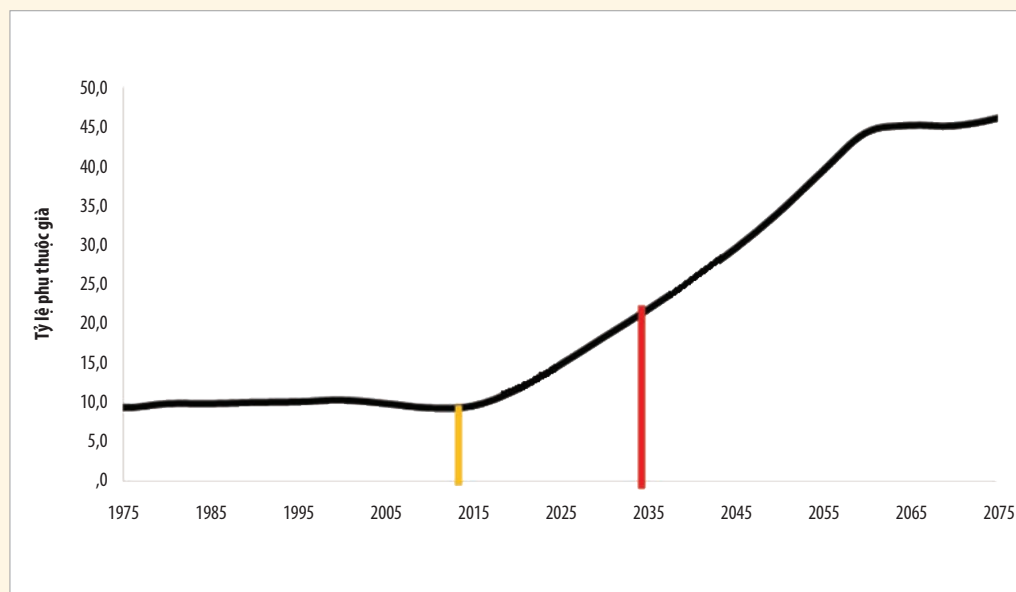
gia tăng. Người dân phải cảm nhận được sự bình an và hài lòng trong cuộc sống, không phải đối mặt với bất an và ứng phó với những rủi ro trong cuộc sống để có được sự bảo trợ xã hội. Đó chính là nội dung được trình bày trong phần tiếp theo.

3.5. Bảo trợ xã hội

Hệ thống bảo trợ xã hội (BTXH) của Việt Nam đang trong giai đoạn chuyển tiếp khi Việt Nam tìm cách chuyển đổi từ việc phụ thuộc chủ yếu vào các nguồn trợ giúp không chính thức, truyền thống sang chủ động và gắn kết hơn. Khi các nước chuyển từ thu nhập thấp sang thu nhập trung bình cao, hệ thống BTXH của họ về cơ bản tăng lên tính theo tỷ trọng trong GDP và trong chi tiêu công. Khi chi tiêu cho BTXH có xu hướng tăng lên theo thời gian và khi các quốc gia trở nên giàu hơn thì tỷ lệ nghèo đói tuyệt đối giảm xuống cũng sẽ xác định lại chi tiêu cho BTXH theo hướng chi nhiều hơn cho bảo hiểm xã hội (và phạm vi áp dụng rộng hơn). Đồng thời trong hoàn cảnh đó, cần liên kết chặt chẽ hơn giữa các chương trình trợ giúp xã hội và các chương trình lao động chủ động.

Đối với bảo hiểm xã hội cũng như chăm sóc sức khỏe, tốc độ già hóa dân số diễn ra cực nhanh và đem đến nhiều thay đổi sâu sắc. Mở rộng phạm vi bảo hiểm xã hội vừa quan trọng vừa đầy thách thức trong bối cảnh xã hội đang già hóa nhanh chóng.

HÌNH 6.32. Số người già tính trên số người trong độ tuổi lao động sẽ tăng nhanh Tỷ lệ phụ thuộc già (Số người trên 65 tuổi tính trên 100 người trong độ tuổi từ 15 đến 64)



Nguồn: Triển vọng dân số thế giới của Liên hợp quốc, 2015 (phương án trung bình).

Nhìn lên phía trước đến năm 2035, có hai câu hỏi chiến lược đối với hệ thống BHXH ở Việt Nam:

- Làm thế nào để Việt Nam tạo ra một hệ thống BHXH hướng tới các rủi ro mà tất cả mọi người gặp phải trong một xã hội trung lưu? Trái ngược lại với hệ thống hiện tại, hệ thống phục vụ chủ yếu là những người ở nhóm cao nhất và nhóm thấp nhất trong bảng phân bổ thu nhập? Các chiến lược tài chính có thể làm gì để biến điều này thành hiện thực?

- Làm thế nào để Việt Nam bảo đảm sự bảo trợ thỏa đáng về mặt tài chính một cách bền vững cho dân số già ngày càng tăng? Đây là một câu hỏi bổ sung cho câu hỏi trên, nhưng đặc biệt gay gắt ở Việt Nam với đặc điểm và biến đổi nhân khẩu của Việt Nam hiện nay.

Hai câu hỏi nói trên dẫn đến một câu hỏi lớn hơn là: hợp đồng xã hội mong muốn và bền vững giữa nhà nước và người dân Việt Nam đối với BHXH là gì, và nó sẽ khác như thế nào với những gì

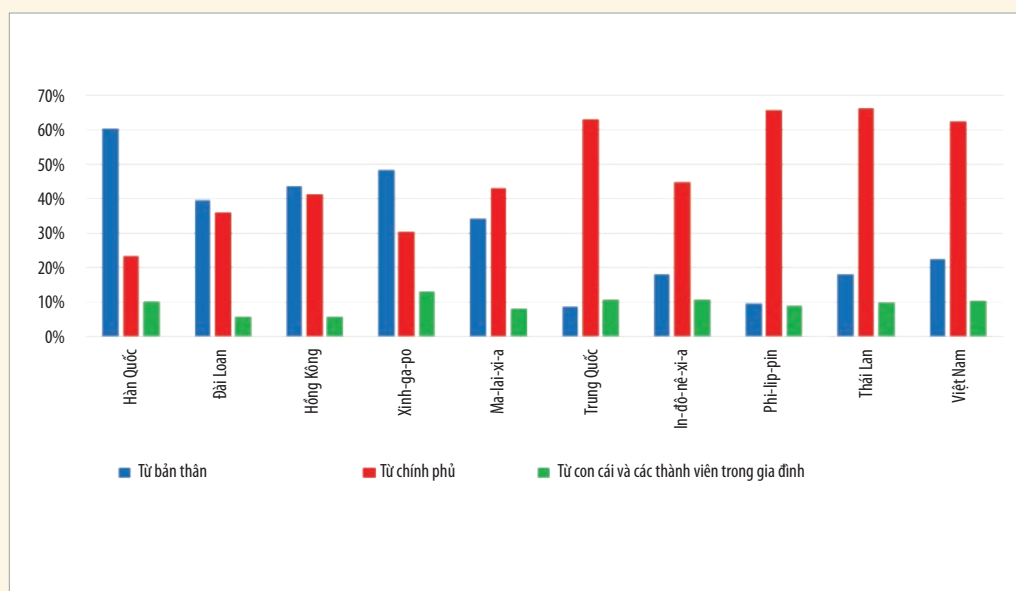
chúng ta thấy ngày hôm nay. Có những lý do để cho rằng từ nay đến năm 2035 Việt Nam sẽ tái cân bằng một cách căn bản vai trò tương đối của công dân với nhà nước trong bảo trợ xã hội, điều đó phần nào bị dẫn dắt bởi các đặc điểm nhân khẩu học trong một xã hội có mức sinh thấp, già hóa dân số nhanh.

Cũng có khả năng BHXH bị dẫn dắt bởi sự giàu lên trong xã hội, kết hợp với biến động về thu nhập, đô thị hóa, và tính cơ động cao hơn của người dân. Tất cả những yếu tố này sẽ làm thay đổi kỳ vọng

của công dân với Nhà nước, đặc biệt là kỳ vọng của các thế hệ trẻ. Ví dụ, trên 60% người Việt Nam kỳ vọng Nhà nước sẽ là nguồn hỗ trợ chính cho họ khi về già, một kỳ vọng mà Việt Nam hiện không có khả năng đáp ứng.

Ở nhiều quốc gia, BHXH đóng một vai trò quan trọng trong việc giải quyết bất bình đẳng, phân phối lại thu nhập. Đạt được vai trò tái phân phối của hệ thống BHXH có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với ổn định xã hội mà còn giải quyết mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế

HÌNH 6.33. Tỷ trọng những người kỳ vọng nguồn hỗ trợ tài chính chủ yếu cho họ khi về già sẽ từ bản thân họ, chính phủ và con cái/gia đình, các nước khác nhau ở khu vực Đông Á – TBD



Nguồn: Jackson và Peter, 2015.

và công bằng xã hội. Trong điều kiện nguồn lực hạn chế, cần xem xét chính sách nhằm đánh thuế tài sản, thu nhập nhằm tạo nguồn lực tài chính cho phúc lợi xã hội và chia sẻ thành quả phát triển cho các nhóm thiệt thòi. Trong điều kiện nguồn lực hạn chế, cần tập trung tối đa vào việc cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản, đảm bảo cả về cơ hội tiếp cận, lẫn chất lượng dịch vụ, nhất là cho các nhóm yếu thế, thiệt thòi.

Nhìn về phía trước đến năm 2035, việc thiết lập các thể chế, chính sách, độ che phủ, cấp vốn và cơ chế cung cấp của hệ thống BHXH tại Việt Nam kỳ vọng sẽ chuyển đổi một cách căn bản. Liên quan đến hệ thống chính sách, một hệ thống BHXH của nước thu nhập trung bình cao vận hành tốt cần thực hiện cả ba chức năng - đó là bảo vệ (người nghèo và người dễ bị tổn thương), giảm bớt rủi ro đối với toàn bộ dân số, và các chính sách thúc đẩy hoạt động của thị trường lao động hiệu quả hơn.

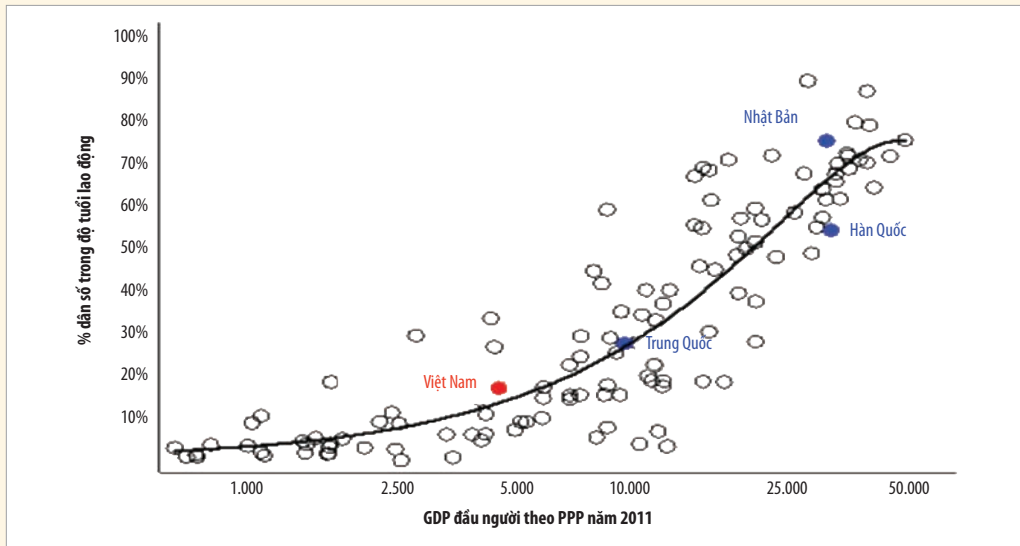
Ba chức năng của bảo trợ xã hội còn yếu, thiếu liên kết và vì vậy các chương trình BHXH không hoạt động như một hệ thống tích hợp và nhất quán. Đối với Việt Nam, hoàn thiện chính sách và thể chế là cần thiết trong cả ba lĩnh vực để đạt được hệ thống BHXH mà công dân ở một nước thu nhập trung bình cao cần có và kỳ vọng.

Hiện trạng và vấn đề của hệ thống lương hưu

Khi so sánh hệ thống lương hưu của Việt Nam với các nước khác trong khu vực Đông Á – Thái Bình Dương và trên thế giới, Việt Nam bị thua kém trên một số khía cạnh. Thứ nhất, độ bao phủ của hệ thống lương hưu có đóng góp tiền lương còn thấp, mặc dù xét về mối quan hệ tổng thể giữa tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động tham gia vào các chương trình lương hưu có đóng góp tiền lương với GDP bình quân đầu người. Vào cuối năm 2013, bảo hiểm xã hội được áp dụng với khoảng 10,9 triệu người theo chương trình bắt buộc và 176.000 người trong chương trình tự nguyện. Tuy nhiên, con số này chỉ chiếm 20% tổng lực lượng lao động, với phạm vi áp dụng chủ yếu tập trung trong số 40% những người có thu nhập cao nhất trong bảng phân phối thu nhập.

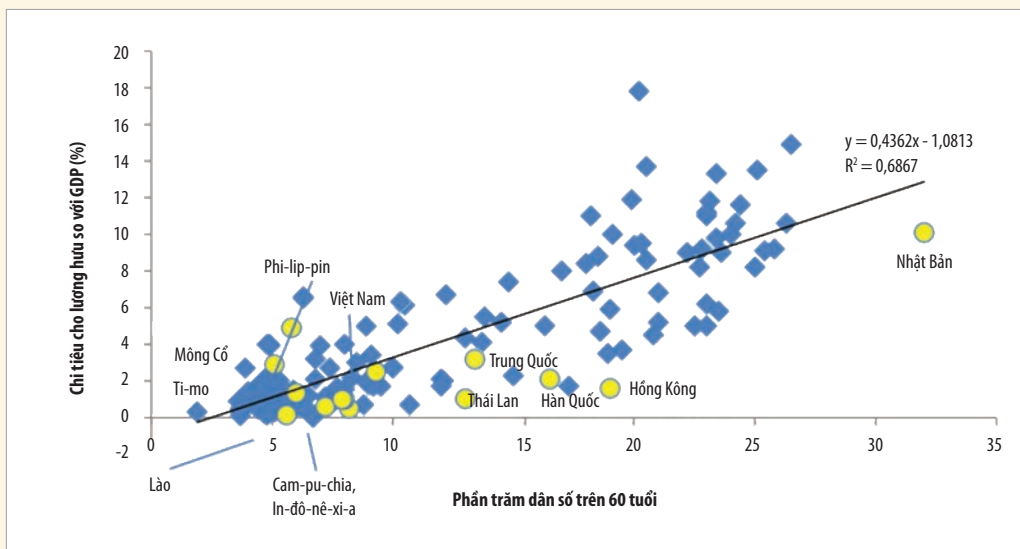
Thứ hai, xét về chi tiêu công cho lương hưu, Việt Nam ở dưới mức trung bình so với thế giới trong nhóm dân số từ 60 tuổi trở lên (Hình 6.35), và nguy cơ ở đây là chi tiêu công cho lương hưu sẽ nhanh chóng chuyển dịch sang phía bên phải của đồ thị do tình trạng già hóa diễn ra nhanh, cũng giống như phải đối mặt với hạn chế về cấp vốn do chi tiêu tăng.

HÌNH 6.34. Khi Việt Nam chuyển lên địa vị nước thu nhập trung bình cao, độ phủ của lương hưu cần tăng lên đáng kể



Nguồn: Jackson và Peter, 2015.

HÌNH 6.35. Chi tiêu công cho lương hưu, Việt Nam và Đông Á so với thế giới



Nguồn: Cơ sở dữ liệu lương hưu của Ngân hàng Thế giới và dữ liệu dân số của LHQ.

Nếu so với các quốc gia khác, Việt Nam có đóng góp xã hội cho lương hưu tương đối cao (Bảng 6. 6). Ở khu vực Đông Á – Thái Bình Dương, quốc gia duy nhất có tỷ lệ đóng góp cao hơn Việt Nam là Trung Quốc. Tuy nhiên các khu vực cạnh tranh cao hơn ở Trung Quốc (ví dụ các khu vực ven biển của tỉnh Quảng Đông) lại có tỷ lệ đóng góp thấp hơn đáng kể.

Ngay cả khi các đổi mới được thực hiện, hệ thống lương hưu hiện tại vẫn không bền vững. Trước đây, các quỹ lương

hưu được dự báo sẽ bắt đầu thâm hụt từ năm 2021 và sẽ cạn kiệt tất cả nguồn dự trữ vào năm 2034. Nói cách khác, tỷ lệ đóng góp cần thiết để giữ cho quỹ lương hưu cân đối tiền lương sẽ phải tăng 30% vào năm 2035, và sẽ phải tăng 80% vào năm 2080.²⁶⁴ Điều này rõ ràng là không bền vững xét từ quan điểm năng lực cạnh tranh, đồng thời đòi hỏi có những khoản trợ cấp lớn từ ngân sách.

Việt Nam cũng có lương hưu xã hội, nhưng chỉ nhằm vào đối tượng những người từ 60 đến 79 tuổi và ở tuổi 80

BẢNG 6.6. Tỷ lệ đóng góp lương hưu, năm gần nhất, Đông Á - TBD và Mỹ Latinh Ca-ri-bê

Quốc gia	Người lao động	Người sử dụng lao động	Tổng số
Trung Quốc *	8,0	20,0	28,0
Hàn Quốc	4,5	4,5	9,0
In-đô-nê-xi-a	2,0	3,7	5,7
Phi-lip-pin	3,3	7,1	10,4
Ma-lai-xi-a	11,5	11,0	22,5
Thái Lan	3,0	3,0	6,0
Bra-xin	7,65	20,0	27,65
Mê-hi-cô	1,7	6,9	8,6
VIỆT NAM	7,0	17,0	24,0

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

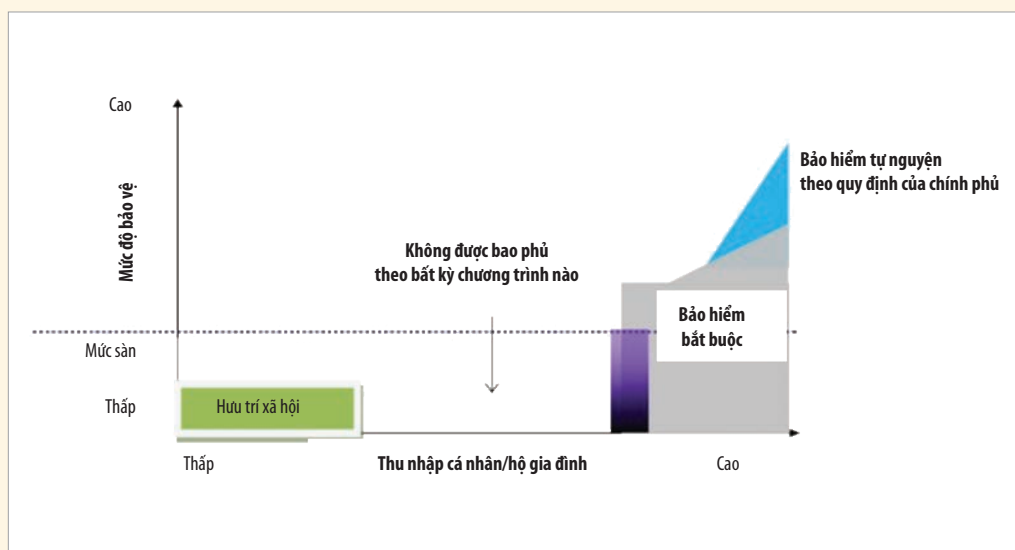
Ghi chú: (*) Đối với Trung Quốc, đây là tỷ lệ tối đa. Nhiều khu vực dân cư có tỷ lệ thấp hơn.

trở lên. Tính đến cuối năm 2013, đã có 95.635 người trong độ tuổi 60-79 (hay khoảng 1,3% dân số ở độ tuổi 60-79) và 1.410.064 người ở độ tuổi 80 trở lên (chiếm khoảng 79% nhóm đó) nhận lương hưu xã hội³⁶⁵. Mức hưởng cũng khá khiêm tốn, dưới 10% thu nhập bình quân đầu người.

Nhìn chung, hơn một nửa số người từ 60 tuổi trở lên hiện không có lương hưu ở khu vực chính thức hoặc lương hưu xã hội, và một nửa trong số những người có lương hưu có mức hưởng rất

thấp. Cộng lại, chưa đến 20% dân số từ 60 tuổi trở lên nhận được những lợi ích này, con số này là khiêm tốn nếu so với tiêu chuẩn ở các nước láng giềng như Trung Quốc và Thái Lan. Hệ thống hiện tại được thể hiện trong Hình 6.36, và cho thấy một vấn đề chung của hệ thống lương hưu ở các nước đang phát triển là “khoảng trống giữa” lớn, giữa khu vực chính thức tương đối nhỏ được bao phủ bởi hệ thống BHXH và chỉ một số ít được bao phủ bởi chương trình lương hưu xã hội.

HÌNH 6.36. Việt Nam có một “khoảng trống giữa” lớn trong hỗ trợ tuổi già



Nguồn: Galian (2014).

365 Long (2014). Bộ LĐTBXH, 2014. 'Thực hiện chính sách ASXH đối với NCT' (Thực hiện các chính sách bảo trợ xã hội đối với người cao tuổi). Trình bày tại Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội ngày 15 tháng 9 năm 2014.

Hiện trạng và vấn đề: Các chương trình an sinh xã hội

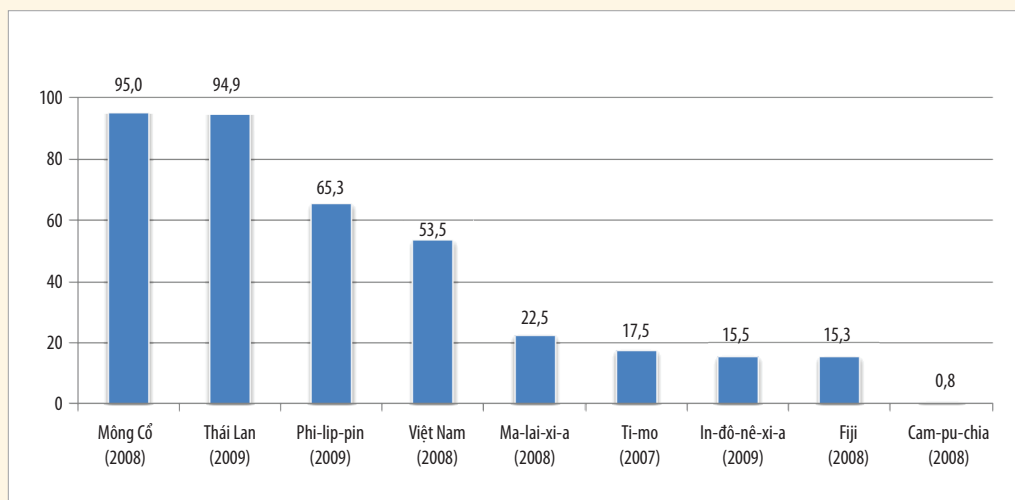
Các chương trình chuyển giao tiền mặt theo hộ gia đình và cá nhân đã được mở rộng khá nhanh trong 15 năm qua. Các chương trình trợ giúp xã hội không còn là hệ thống hỗ trợ thu nhập giản đơn đối với những người không thể làm việc và không có gia đình nương tựa. Đặc biệt, hệ thống này đã thay đổi từ chỗ phụ thuộc chủ yếu vào các chương trình phát triển và giảm nghèo theo vùng sang kết hợp các chương trình giảm nghèo và trợ giúp xã hội hướng vào vùng và hộ gia đình như hiện nay.

Độ che phủ của trợ giúp xã hội đã mở rộng nhanh chóng, thông qua cả các chương trình mới kết hợp với sự nối lỏng các điều kiện đối với các chương trình hiện có, bao gồm lương hưu xã hội và hỗ trợ thu nhập cho người khuyết tật. Và kể từ giữa những năm 2000, các chính sách trợ giúp xã hội có mục tiêu (bao gồm chuyển giao tiền mặt) đã được đưa vào thực hiện để các hộ gia đình bù đắp cho những chi tiêu cho y tế và giáo dục, năng lượng và khủng hoảng kinh tế.

Tuy nhiên chi tiêu cho trợ giúp xã hội của Việt Nam vẫn còn thấp so với các nước có cùng mức thu nhập, và

thấp hơn nhiều so với các nước thu nhập trung bình cao. Chi tiêu cho trợ giúp xã hội (không tính lương hưu xã hội và trợ cấp bảo hiểm y tế) vẫn ở mức khoảng 0,69% GDP trong thời gian từ năm 2008 đến năm 2013, tức là chỉ bằng hơn một nửa mức trung bình của khu vực Đông Á - Thái Bình Dương và ít hơn một nửa mức bình quân toàn cầu của các nước thu nhập trung bình thấp (khoảng 1,5% GDP).

Trợ cấp xã hội ở Việt Nam ở mức trung bình về phương diện bao phủ của nhóm 20% thu nhập thấp nhất vào cuối những năm 2000, và chỉ đạt hơn 50% một chút nếu tính cả lương hưu xã hội (Hình 6.37). Tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với một số nước láng giềng, nhưng lại ở mức trung bình so với các nước ASEAN. Tuy nhiên, độ che phủ của bảo hiểm xã hội lại khác nhau rất lớn giữa các tỉnh, trong đó một số địa phương chỉ có vài phần trăm hộ gia đình được nhận trợ cấp, và ở các tỉnh khác tỷ lệ này lên đến một phần ba hoặc cao hơn. Mức trợ cấp trung bình của Việt Nam hiện bằng hoặc cao hơn một chút so với mức của các nước láng giềng Đông Á - Thái Bình Dương, vào khoảng 26% mức trước khi chuyển giao vào năm 2008.

HÌNH 6.37. Độ bao phủ của các chương trình trợ giúp xã hội (Các nhóm 20% nghèo nhất)

Nguồn: Galian (2014).

Như vậy, trong 15 năm qua, hệ thống trợ giúp xã hội của Việt Nam đã phát triển rộng hơn và phần nào có được tính bảo trợ cao hơn, nhưng cũng phức tạp và manh mún hơn và những điều chỉnh được đưa ra tùy theo tình huống. Ví dụ, có ít nhất 5 quyết định của Chính phủ quy định về chuyển giao tiền mặt để chi trả cho các chi phí liên quan đến đi học, không kể các chương trình và các quy định riêng của cấp tỉnh và địa phương.

Hệ thống cung cấp cũng kém hơn nhiều so với chất lượng được kỳ vọng từ một đất nước có trình độ phát triển như Việt Nam. Ví dụ, có một cơ chế để xác định người nghèo nhưng lại thiếu

phương pháp và những cái liên quan đến quản trị. Chính quyền xã tiến hành tổng điều tra dân số nghèo 5 năm một lần và cập nhật hàng năm. Tuy nhiên, việc thực hiện không đều, các quy tắc và thủ tục tiêu chuẩn không được tuân thủ nghiêm ngặt ở cấp địa phương và việc kiểm tra chất lượng đối với dữ liệu không nghiêm ngặt. Số liệu Tổng Điều tra dân số năm 2015 cho thấy điều này cần được cải thiện. Cũng không có cơ sở dữ liệu hộ gia đình cấp quốc gia hoặc cấp tỉnh có hiệu lực cho tất cả các chương trình hỗ trợ, khiến cho các cơ quan chính phủ lập trùng danh sách các đối tượng thụ hưởng cho từng chương trình.

Hiện không có một cơ chế chính sách nào ở cấp địa phương gắn kết trên thực tế các đối tượng thụ hưởng chuyển giao tiền mặt với các dịch vụ y tế, giáo dục và giảm nghèo theo hướng cung, ví dụ thông qua các cộng tác viên xã hội ở làng/xã – những người có thể hỗ trợ thông qua các dịch vụ quản lý và tư vấn theo tình huống. Trong khi công tác kiểm tra giám sát ở các địa phương hoạt động mạnh thì việc giám sát ở cấp tỉnh hoặc trung ương còn yếu và cơ chế quản lý thông tin từ dưới lên còn kém do thiếu một Hệ thống thông tin quản lý (MIS) mang tính tích hợp. Thông tin ở cấp độ người thụ hưởng chưa có sẵn ngoài phạm vi cấp xã. Điều này đã hạn chế khả năng giám sát kết quả thực hiện chương trình của các cấp quản lý cao hơn và cải thiện trách nhiệm giải trình của cấp địa phương.

Tóm lại, Việt Nam đang chuyển đổi từ các can thiệp giảm nghèo theo vùng sang hình thức chuyển giao tiền mặt có điều kiện với trọng tâm là các hộ gia đình, và cả hai loại hình cùng tồn tại song hành. Tuy nhiên, việc chuyển đổi này chỉ mang tính nhỏ lẻ, thiếu tầm nhìn rõ ràng về các ưu tiên trong tương lai và các công cụ hỗ trợ, trùng lặp giữa các chuyển giao trợ giúp xã hội và các chương trình hỗ

trợ theo vùng, và khuyến khích sự thiếu gắn kết về chính sách giữa các cơ quan và giữa chính quyền các cấp.³⁶⁶

Định hướng chính sách chung

Lĩnh vực bảo trợ xã hội (BTXH) ở Việt Nam đang thiếu một chiến lược rõ ràng và chưa dựa trên bằng chứng để có thể đặt ra đích đến và mục tiêu. Mặc dù Nghị quyết về các chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020 (Nghị quyết số 15 của Bộ Chính trị tháng 6 năm 2012 kèm với Chương trình hành động) có đề ra được chương trình nghị sự về bảo trợ xã hội và cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản trên quy mô lớn nhưng lại có độ bao phủ rộng và thiếu tầm nhìn cụ thể đối với bảo trợ xã hội như một cấu phần thường thấy trong chiến lược BTXH quốc gia, và quan trọng hơn là không có một kế hoạch, chương trình hành động gắn với dự trù kinh phí.³⁶⁷ Nghị quyết đã đưa ra những nguyên tắc chung nhưng nội dung lại theo hướng mong muốn kỳ vọng nhiều hơn là đưa ra một tập hợp cụ thể những thách thức, đánh đổi, khó khăn, hạn chế về nguồn tài chính, và cách tiếp cận bền vững đối với BTXH trong tương lai.

Cụ thể hơn, Việt Nam đã đặt mục tiêu đạt độ che phủ 50% đối với hệ thống

³⁶⁶ Xem Giang, Nguyễn và Lê (2011 đối với GIZ).

³⁶⁷ Việt Nam có dự thảo Chiến lược BTXH quốc gia từ năm 2010, nhưng chiến lược này chưa được chính thức phê duyệt.

lương hưu vào năm 2020 nhưng thiếu một chiến lược hiện thực hóa mục tiêu. Mục tiêu đó khó có thể đạt được theo cách tiếp cận chính sách và cấp vốn hiện hành. Về cơ bản, Việt Nam đang “bị tụt lại trong cuộc đua” giữa việc mở rộng độ phủ của hệ thống lương hưu với tốc độ già hóa nhanh, trên một số lĩnh vực sau:

Thứ nhất, kết quả khiêm tốn gần đây của Việt Nam trong việc mở rộng đối tượng tham gia chương trình lương hưu có đóng góp tiền lương cho thấy một mục tiêu gần hơn với con số 30% có khả năng trở thành hiện thực vào năm 2020, và ngay cả như vậy cũng sẽ đòi hỏi BHXH Việt Nam phải tiếp tục cải tiến trong quản trị chương trình. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy điều này khó khả thi và Việt Nam có nguy cơ chậm trễ trong việc mở rộng độ bao phủ của hệ thống lương hưu xấp xỉ 30% lực lượng lao động trong chương trình đóng góp tiền lương cho lương hưu và thêm 20% nữa số người cao tuổi nhận lương hưu xã hội dưới hình thức nào đó. Đây là một thách thức chung đối với các quốc gia có thu nhập trung bình.

Mục tiêu thứ hai của Chính phủ Việt Nam là đạt được sự bền vững trong hệ thống lương hưu ở khu vực chính thức hiện nay. Mục tiêu này gắn với mục đích đầu tiên của việc mở rộng độ che phủ của hệ thống lương hưu trong đó việc kiểm

soát thâm hụt trong hệ thống này là cần thiết nhằm tạo ra không gian tài khóa cho các khoản thu nói chung, nhất là để cấp vốn hỗ trợ tuổi già. Những đổi mới BHXH gần đây là một bước đi đúng song tốc độ thực hiện chậm theo giai đoạn, cùng với việc không thể tiến xa (ví dụ như về tỷ lệ dồn tích) hoặc không tiến được chút nào trong một số trường hợp (ví dụ về tuổi nghỉ hưu). Điều đó cho thấy quỹ lương hưu sẽ phải vật lộn để duy trì sự cân bằng và không gian tài khóa sẽ bị siết chặt để có vốn cho chương trình mở rộng độ bao phủ của hệ thống lương hưu. Ngay cả với những cải cách BHXH năm 2014, hệ thống lương hưu chính thức vẫn không bền vững và sẽ cần điều chỉnh thêm, và nếu không điều chỉnh thì có nhiều khả năng là hệ thống lương hưu sẽ gặp khủng hoảng vào những năm 2020. Câu hỏi trọng tâm ở đây là liệu những cải cách thêm nữa có khả năng thực hiện được về mặt chính trị hay không?

Nghị quyết số 15 đã đưa ra một số định hướng chung về BHXH, với mục tiêu cụ thể là 2,5 triệu người sẽ được hưởng trợ cấp xã hội thường xuyên vào năm 2020 (trong đó 30% là đối tượng người cao tuổi). Đây là nhóm mục tiêu có cùng quy mô như nhóm hiện nay đang được hưởng lợi. Nội dung mà Nghị quyết này nêu chưa rõ ràng là về các hộ nghèo, người có công (những người có thể hoặc

không phải là người nghèo) và các đặc điểm hộ gia đình (có hoặc không có con; có người khuyết tật, v.v...).

Định hướng chính sách – mở rộng độ che phủ

Bước đầu tiên trong việc mở rộng độ bao phủ của BHXH là đạt được tỷ lệ tham gia cao hơn trong khu vực tư nhân. Ở Việt Nam, thậm chí việc đưa vào nhiều hơn người lao động ở khu vực chính thức đã tỏ ra là một thách thức vì chỉ 2/3 số người lao động trong khu vực tư nhân chính thức tham gia bảo hiểm xã hội (so với khoảng 90% lao động trong khu vực có vốn FDI và 93% lao động trong các khu vực Nhà nước).³⁶⁸ Do vậy, “trái ngọt ở tầm với thấp” trong việc mở rộng độ bao phủ là người lao động ở khu vực chính thức. Nhưng điều này không thể xảy ra nếu không có những cải tiến lớn về quản trị an sinh xã hội, và tỷ lệ đóng góp cho lương hưu thấp hiện nay khuyến khích việc trốn tránh đóng góp. Tính khả thi của các mục tiêu cũng sẽ bị ảnh hưởng bởi phía cầu liên quan đến người di cư - những người nhìn chung ưa thích đánh đổi mức lương cao hơn với độ bao phủ bảo hiểm xã hội thấp hơn.

Một thách thức lớn hơn là mở rộng độ bao phủ đến khu vực phi chính thức. Kinh nghiệm quốc tế đưa ra một loạt các phương pháp tiếp cận, tất cả đều cho thấy việc đạt được độ bao phủ lương hưu lớn đối với lao động ở khu vực phi chính thức thông qua cách tiếp cận đơn thuần là đóng góp tiền lương là một công việc đầy thách thức. Điều này cũng đúng với trường hợp mở rộng bảo hiểm y tế ở Việt Nam. Ba lựa chọn chính mà không nhất thiết loại trừ lẫn nhau là: mở rộng lương hưu xã hội, các chương trình đóng góp đối ứng đã được xác định (MDC), và kết hợp giữa MDC và lương hưu cơ bản.

Mở rộng lương hưu xã hội: Đây là cách đơn giản nhất để mở rộng độ bao phủ và đã đạt được độ bao phủ cao ở một số nước, trong đó có Thái Lan³⁶⁹. Nhưng điều này đòi hỏi sự đánh đổi giữa độ bao phủ, mức độ bảo trợ tài chính đối với người cao tuổi, và chi phí tài chính. Mặc dù Việt Nam đã có lương hưu xã hội mang tính phổ cập nhưng ngưỡng tuổi 80 hiện tại là rất cao. Một cân nhắc quan trọng là khả năng chi trả của ngân sách. Các dự báo cho thấy một hệ thống lương hưu xã hội dành cho người cao tuổi đã được thử nghiệm ở mức chuẩn nghèo đối

368 Bảo hiểm xã hội Việt Nam, 2012-2013.

369 Để có đánh giá cho toàn thế giới, xem Holzmann và các tác giả khác (2009): Thu hẹp khoảng cách về độ bao phủ: Vai trò của lương hưu xã hội và các chuyển giao thu nhập hưu trí khác. Ngoài ra xem Palacios và Sluchynskyy (2006).

với những người 65 tuổi trở lên sẽ tốn kinh phí tương đương khoảng 0,7% GDP của những năm còn lại của thập niên này (Giang, 2011), tăng lên trong thời kỳ năm 2020 đến năm 2035 khi số lượng người cao tuổi tăng mạnh.

Các chương trình MDC³⁷⁰. Các MDC thường mang tính tự nguyện, dựa vào sự khuyến khích hơn là đặt ra nhiệm vụ. Hầu hết các nước sử dụng MDCs để duy trì trợ cấp cho toàn bộ thời kỳ đóng góp của người lao động. Với chi phí trợ cấp để đóng góp đối ứng, các chương trình lương hưu MDC đứng trước câu hỏi có nên làm cho chương trình mang tính phổ cập đối với người lao động trong khu vực không chính thức hay hướng vào đối tượng nào đó. Chương trình MDC đòi hỏi về mặt hành chính nhiều hơn lương hưu xã hội, nhưng đã đạt được một số thành công đáng chú ý trong việc mở rộng độ bao phủ, nhất là ở Hàn Quốc nơi độ bao phủ tăng hơn gấp đôi trong thời gian từ năm 1995 đến năm 1999.

Kết hợp giữa MDC và lương hưu cơ bản. Đây là một cách tiếp cận mang tính đổi mới được đưa vào thực hiện trong những năm gần đây ở Trung Quốc. Chương trình này mang tính tự nguyện

và tách biệt với các chương trình lương hưu ở khu vực chính thức. Nó bao gồm một tài khoản cá nhân cho mỗi người đóng góp với khoản đóng góp nhỏ hàng năm mà được đối ứng một phần bằng trợ cấp của Nhà nước. Quan trọng hơn, sau 15 năm đóng góp, người lao động được quyền hưởng lương hưu cơ bản hàng tháng tương đương khoảng 190.000 VNĐ. Chương trình này do vậy kết hợp các khuyến khích đóng góp trong suốt cuộc đời làm việc với một mức lương hưu cơ bản khiêm tốn sau khi nghỉ hưu³⁷¹.

Cải cách lương hưu gặp phải sự đánh đổi cố hữu giữa tính thỏa đáng, độ bao phủ, và tính bền vững của hệ thống, cũng như sự đánh đổi tiềm năng giữa tính bền vững của hệ thống và tác động của tỷ lệ đóng góp BHXH cao và các yếu tố khác như tuổi nghỉ hưu thấp đến thị trường lao động. Cho đến nay, Việt Nam đã có đủ lương hưu cho một nhóm nhỏ công chức, viên chức và người lao động ở khu vực chính thức, nhưng chỉ đạt được điều này trong khi gây tổn hại đến độ bao phủ và tính bền vững của hệ thống lương hưu - độ bao phủ của hệ thống lương hưu thấp và tính bền vững của hệ thống

370 Xem Hinz và các tác giả khác: Đóng góp đối ứng cho lương hưu: Tổng kết kinh nghiệm quốc tế. Ngân hàng Thế giới.

371 Để biết chi tiết về hệ thống lương hưu của Trung Quốc, xem Hệ thống lương hưu của Trung Quốc: Tầm nhìn (2013), Ngân hàng Thế giới.

kém. Cam kết mở rộng độ bao phủ của hệ thống lương hưu và những nỗ lực theo Luật BHXH năm 2014 nhằm nâng cao tính bền vững của hệ thống BHXH cho thấy việc tái cân bằng những đánh đổi trước đây trong lĩnh vực này và điều này được hoan nghênh.

Các mục tiêu mở rộng độ che phủ của hệ thống lương hưu mà Việt Nam đã đề ra là đầy tham vọng và chỉ một vài nước đang phát triển đạt được việc mở rộng quy mô như vậy mà không cần đến các biện pháp khuyến khích do Nhà nước cấp vốn để khuyến khích khu vực chính thức tham gia vào hệ thống đó. Hầu như chắc chắn sẽ cần đến trợ cấp của Nhà nước để thúc đẩy người lao động ở khu vực phi chính thức tham gia vào các chương trình đóng góp tiền lương tự nguyện (như đã thấy với đóng góp bảo hiểm y tế cho người cận nghèo), và việc bắt buộc họ tham gia rất có thể sẽ không có kết quả. Đổi mới cách tiếp cận hiện nay ở Việt Nam để mở rộng đáng kể độ bao phủ của hệ thống sẽ là cần thiết.

Nếu Việt Nam nghiêm túc về việc mở rộng độ bao phủ của hệ thống lương hưu của mình thì cũng sẽ phải có những cải cách mang tính chất tham số sâu hơn đối với hệ thống lương hưu hiện tại. Việt Nam không thể đủ sức chi trả cho cả hệ thống lương hưu chính thức của mình lẫn các khoản trợ cấp mới mà nhiều khả

năng là sẽ cần thiết để mở rộng độ phủ đến người lao động ở khu vực phi chính thức mà không cần cải cách thêm nữa hệ thống hiện có. Những cải cách này bao gồm việc tăng dần tuổi nghỉ hưu chính thức (mà vốn đã không theo kịp với việc gia tăng tuổi thọ), tăng mức phạt đối với việc nghỉ hưu sớm, thực hiện có kỷ luật hơn việc chỉ số hóa lương hưu trên cơ sở giá cả, tiếp tục giảm tỷ lệ dồn tích hàng năm đồng thời với việc mở rộng cơ sở thu đến toàn bộ tiền lương, giảm ở các hạng mục đặc biệt của người hưởng lương hưu được ưu tiên, và dự phòng tốt hơn đối với việc cấp vốn cho các hạng mục đó.

Bất kể Việt Nam đạt được thành tựu gì về khía cạnh cải cách chính sách thì đều sẽ khó thực hiện được trừ khi Việt Nam hiện đại hóa toàn diện quản trị bảo hiểm xã hội (như được thừa nhận trong Chiến lược hiện đại hóa BHXHVN giai đoạn 2016-2020). Kinh nghiệm về cải cách bảo hiểm y tế cho thấy các khoản trợ cấp cao hơn của Nhà nước vẫn chưa đủ trừ khi các tiêu chuẩn dịch vụ của BHXHVN cũng được cải thiện. Những tiến bộ gần đây của BHXHVN với những bước cải cách quy trình kinh doanh, củng cố hệ thống CNTT và cải thiện định hướng khách hàng được hoan nghênh, nhưng sẽ cần phải duy trì đầu tư và có sự hỗ trợ về mặt chính trị ở cấp cao.

Định hướng chính sách – cải cách mạng lưới an sinh xã hội

Nhóm các cải cách đầu tiên có liên quan đến phối hợp chính sách tổng thể, cùng với một số khía cạnh khác. Các nhóm không được phục vụ có nhu cầu lớn về bảo trợ chống lại rủi ro và tính dễ bị tổn thương khi về già, phù hợp với đặc điểm nhân khẩu học của Việt Nam. Tuy nhiên, việc đầu tư sớm vào dinh dưỡng cho trẻ nhỏ và phát triển trẻ em trước tuổi đến trường cũng là quan trọng - không có bất kỳ chương trình nào hướng vào đối tượng các hộ gia đình có trẻ em từ 0 đến 3 tuổi.

Giải quyết sự chênh lệch ngày càng lớn giữa các vùng và các nhóm thông qua một chính sách nhất quán hơn đối với các vùng nghèo và người nghèo là một khía cạnh khác. Cụ thể, các chính sách bảo hộ và thúc đẩy theo vùng và theo hộ gia đình cần được thiết kế như một gói hỗ trợ nhất quán nhằm giải quyết nhiều khía cạnh của tính dễ bị tổn thương. Cần tiếp tục các chương trình định hướng vào các vùng nghèo nhưng cần tư duy lại về việc thiết kế các chương trình theo vùng này, chuyển từ việc kết hợp đơn giản các tài sản mang tính sản xuất hay phát triển kết cấu hạ tầng địa phương sang các phương pháp tiếp cận tạo thu nhập dựa nhiều hơn vào cộng đồng.

Tăng cường tính đa chiều là một khía cạnh, trên cơ sở thừa nhận sự cần thiết phải giải quyết nhu cầu thiết yếu, thể hiện qua các chỉ báo tiền tệ và phi tiền tệ, cho phép xác định ngưỡng nghèo so với mức thu nhập. Ngoài ra, có thể xác định được các hộ gia đình ở tình trạng không phải thiếu thốn về tiền (ví dụ, một đứa trẻ trong độ tuổi đi học không được đến trường, nhà ở không đầy đủ, tiện nghi không thỏa đáng, v.v...). Cách tiếp cận thích hợp nhất có thể là sử dụng các thông tin này để cung cấp các gói hỗ trợ theo nhu cầu. Cách tiếp cận theo trình tự nhấn mạnh tính đơn giản trong thiết kế và thực hiện. Khía cạnh cuối cùng trong phối hợp chính sách tổng thể là mở rộng đáng kể hệ thống BHXH để tạo thuận lợi cho người dân di chuyển giữa khu vực nông thôn và thành thị, và để người lao động tìm được việc làm phù hợp.

Nhóm các cải cách thứ hai đề cập đến việc đại tu các hệ thống cung cấp đối với các chương trình trợ giúp xã hội nhằm đạt được hiệu quả và tác động phúc lợi lớn hơn, theo hai tiến trình. Tiến trình thứ nhất đòi hỏi cải thiện các hệ thống xác định người hưởng lợi (sử dụng rộng rãi hệ thống CMTND một khi được đưa vào áp dụng), xác định rõ hơn đối tượng hưởng lợi thông qua điều tra về nghèo đói, các thủ tục tham gia có tính hệ thống đối với các chương trình trợ

giúp xã hội và quản lý người hưởng lợi, thanh toán các khoản hỗ trợ (cải thiện hình thức thanh toán bằng tiền mặt hiện nay bằng cách sử dụng các đại lý bên thứ ba để bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình lớn hơn, cuối cùng là chuyển sang thanh toán điện tử), huy động cộng đồng và mạng lưới công tác xã hội, thông tin phản hồi/giải quyết khiếu nại, giám sát - đánh giá, và các hệ thống thông tin quản lý.

Tiến trình thứ hai bao gồm việc củng cố các hệ thống cung cấp thông qua các chương trình: (a) hợp nhất thông tin hộ gia đình và thông tin cá nhân được số hóa trong cơ sở dữ liệu quốc gia về người hưởng lợi; và (b) hợp nhất quy trình, tức là, dựa trên cùng các hệ thống để cung cấp các chương trình khác nhau, bao gồm một cơ sở dữ liệu quốc gia về người hưởng lợi, hệ thống thông tin quản lý (MIS), cơ quan thanh toán là bên thứ ba (hoặc thanh toán điện tử trong tầm dài hạn), mạng lưới cộng tác viên trong tầm ngắn hạn và các cán sự xã hội về dài hạn.

Một câu hỏi bao trùm về nhóm các cải cách BTXH là vai trò thích hợp của Nhà nước và công dân/gia đình trong việc cung cấp hỗ trợ an sinh xã hội dưới các hình thức khác nhau. Hợp đồng xã hội đang nổi lên ở Việt Nam là gì và nó có

khả năng diễn tiến như thế nào trong hai thập kỷ tới? Giả thiết cho rằng gia đình với tư cách là nguồn hỗ trợ chính và lâu dài về BTXH đang đòi hỏi phải trả lời, với việc 2/3 người trưởng thành kỳ vọng Chính phủ sẽ là nguồn hỗ trợ chủ yếu của họ khi về già³⁷². Trong số các chủ thể BTXH phi gia đình, Chính phủ sẽ vẫn đóng vai trò chủ đạo cả về ngắn hạn và dài hạn - ngay cả khi các nhà cung cấp ngoài quốc doanh được kỳ vọng đóng vai trò lớn hơn. Chính phủ vẫn là nguồn cấp vốn chủ yếu cho cả bảo hiểm xã hội và các mạng lưới an sinh xã hội đến năm 2035 và xa hơn.

Điều mà Chính phủ cần tập trung vào (trong các lĩnh vực mà Chính phủ sẽ cộng tác với khu vực tư nhân vì lợi nhuận, phi lợi nhuận hoặc xã hội dân sự) là khung pháp lý và khung hợp đồng cho việc tham gia của các chủ thể này theo hướng bảo đảm được các tiêu chuẩn dịch vụ cơ bản, tuân thủ ủy thác, và giám sát hoạt động. BTXH là một lĩnh vực mà sự cộng tác với các đối tác như công đoàn, hiệp hội người sử dụng lao động, và các nhóm công dân đóng vai trò quan trọng, và càng có ý nghĩa hơn khi tiến hành những cải cách về BHH.

Một vấn đề khác cần cân nhắc là ai sẽ làm gì trong cải cách BTXH ở các cấp bộ

372 Jackson và Peter, 2015.

ngành chính phủ, trong các cơ quan và giữa các cấp hành chính. Cấp quốc gia sẽ cần một cơ chế phối hợp chặt chẽ hơn giữa các cơ quan nhằm xây dựng một tầm nhìn và chiến lược gắn kết hơn đối với cải cách BHXH, kết nối bảo hiểm xã hội với trợ giúp xã hội mà hiện đang vận hành trong các hệ thống tách biệt nhau. Giữa các cấp chính quyền, cần có đánh giá căn bản về vai trò (chính sách, cấp vốn và thực hiện) của chính quyền trung ương và địa phương, bao gồm những tác động ảnh hưởng đến cân đối tài khóa (ngân sách).

Không nên quên các rủi ro kinh tế, chính trị gắn với những cải cách BHXH ở Việt Nam. Thứ nhất, những người thuộc khu vực nhà nước và làm việc trong khu vực chính thức là nhóm có tiếng nói và ảnh hưởng; Thứ hai, nếu hệ thống SI chuyển sang nguồn thu nói chung và hệ thống trợ giúp xã hội nhằm mục đích tạo ra sự cân bằng lớn hơn về không gian thì các khu vực, địa phương khá giả hơn có thể phản đối việc trợ cấp cho các vùng nghèo. Thứ ba là tiếng nói tương đối thiếu và yếu của các đối tượng thụ hưởng an sinh xã hội mà điều này đồng nghĩa với việc chi tiêu cho ASXH (SSN) sẽ ít hơn. Kết quả là một hệ thống BHXH tổng thể trong đó các khoản trợ cấp của Nhà nước có tính lũy tiến sẽ ít hơn so với mong muốn. Một câu hỏi có liên quan là mức độ tối ưu thúc đẩy

hiệu quả và tối đa hóa giảm nghèo trong khi không đến mức làm tổn hại cho các chương trình số ASXH. Cuối cùng, sẽ cần vượt qua quan điểm bảo thủ cho rằng chi tiêu cho BHXH là lực bất lợi hay cản đối với tăng trưởng. Trên thực tế, các nghiên cứu của IMF cho thấy việc phân phối lại - khi được thực hiện một cách hợp lý - sẽ đóng góp 0,5% vào tăng trưởng thêm GDP hàng năm (IMF, 2014). Chi tiêu cho BHXH cao hơn ở các nước đang phát triển có liên quan đến tăng trưởng trung bình cao hơn trong thập kỷ 1990 và 2000 ở các nước này (Hasan và Tiwari, sắp xuất bản).

Cuối cùng, thách thức lớn trong việc thực hiện chương trình nghị sự về cải cách BHXH, đặc biệt là về bảo hiểm xã hội, là làm thế nào để cấp vốn cho những khoản chắc chắn sẽ làm tăng chi tiêu công. Điều này sẽ đòi hỏi một tư duy mới nhằm đạt được mục tiêu bền vững, độ bao phủ của hệ thống, năng lực cạnh tranh của lao động, v.v... Vai trò cấp vốn cho BHXH từ nguồn thu chung sẽ được tăng cường, cả trong nội bộ các chương trình đóng góp tiền lương truyền thống như lương hưu (và tương tự bảo hiểm y tế). Điều này sẽ đòi hỏi sự cải cách diễn ra sâu sắc hơn trong cơ cấu thuế của Việt Nam, vì khó có thể còn dư địa để tăng thuế bảo hiểm xã hội mà không gây ra rủi ro về việc làm, gây tổn hại đến năng lực cạnh tranh của đất nước.

Quá trình phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế của Việt Nam đã và đang mang lại nhiều cơ hội giao lưu, giao tiếp giữa các nền văn hóa và tất yếu dẫn đến sự thay đổi các giá trị, chuẩn mực xã hội truyền thống. Quá trình này đã và đang làm thay đổi văn hóa, đạo đức, lối sống và thúc đẩy nhiều nhóm người trong xã hội làm ăn kinh tế, nâng cao vị thế kinh tế trở thành nhóm người có thu nhập cao hơn, gia nhập vào tầng lớp trung lưu trong xã hội. Trong bối cảnh đó, Việt Nam cần phát huy vai trò của tầng lớp trung lưu đang có xu hướng chiếm tỷ trọng ngày càng lớn trong dân cư.

Với mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh mà Việt Nam đang phấn đấu thì xu hướng trung lưu hóa là biểu hiện của sự phát triển và yêu cầu thúc đẩy mạnh quá trình hòa nhập xã hội ở Việt Nam từ nay đến năm 2035. Tầng trưởng kinh tế cao từ nay đến năm 2035 sẽ còn thúc đẩy tầng lớp trung

lưu của Việt Nam phát triển, phản ánh một xu hướng hiện đại hóa của xã hội Việt Nam trong 20 năm tới. Xu thế trung lưu hiện đang hình thành nhờ đổi mới theo hướng kinh tế thị trường, chuyển dịch cơ cấu mạnh mẽ khiến mọi tầng lớp dân cư khi có khả năng và cơ hội nhất định đều tăng thu nhập và gia nhập vào tầng lớp trung lưu vào năm 2035. Đây là nhóm xã hội có ưu thế về vốn, tri thức, sức khỏe, và mạng lưới xã hội... Cần nhận thấy vị thế, vai trò rất quan trọng của tầng lớp trung lưu trong sự phát triển và hội nhập của Việt Nam. Tuy nhiên, nhu cầu của tầng lớp trung lưu, đặc biệt là nhóm trung lưu lớp trên, đòi hỏi một đời sống tinh thần và thụ hưởng văn hóa tương xứng với mức sống vật chất. Sự phát triển của tầng lớp trung lưu Việt Nam cũng đặt ra những đòi hỏi và nhu cầu đa dạng về hưởng thụ văn hóa, giải trí, giáo dục, chăm sóc y tế cũng như tiếng nói của họ, thúc đẩy hòa nhập xã hội.

thách thức cơ bản trách nhiệm giải trình
vai trò thành tựu nguyên tắc thị trường hợp lý
chất lượng chức nghiệp thực tài
nhà nước hiệu quả
hệ thống hành chính chức nghiệp
tăng cường thể chế hiện đại
quyết sách kinh tế

451	Thông điệp chính
455	1. Vai trò của thể chế
461	2. Thực trạng chất lượng thể chế ở Việt Nam
461	2.1. Những thành tựu đáng ghi nhận
463	2.2. Những thách thức cơ bản
481	2.3. Trách nhiệm giải trình của nhà nước trước nhân dân còn thấp
486	3. Hướng tới thể chế hiện đại và nhà nước hiệu quả
486	3.1. Định hướng chung
490	3.2. Xây dựng một hệ thống hành chính hợp lý dựa trên hệ thống chức nghiệp thực tài
498	3.3. Áp dụng nguyên tắc thị trường đối với các quyết sách kinh tế
501	3.4. Tăng cường trách nhiệm giải trình của nhà nước trước nhân dân

XÂY DỰNG THỂ CHẾ HIỆN ĐẠI VÀ NHÀ NƯỚC HIỆU QUẢ

CHƯƠNG

7

THÔNG ĐIỆP CHÍNH

Đối với thể chế giữ vai trò nền tảng trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội. Trình độ phát triển của một quốc gia có mối quan hệ mật thiết với chất lượng thể chế vì thể chế đảm bảo an ninh, điều tiết hoạt động kinh tế, thực thi nguyên tắc pháp quyền và tạo khả năng cho người dân tham gia vào quá trình hoạch định chính sách của Nhà nước. Có nhiều cách để xây dựng thể chế hiện đại, vì thế mỗi quốc gia cần

tìm ra những cách thức giải quyết vấn đề thể chế phù hợp với điều kiện lịch sử, chính trị và văn hoá cụ thể của quốc gia đó. Tuy nhiên, điều cần lưu ý là một quốc gia có tăng trưởng kinh tế cao chưa hẳn đã có một hệ thống thể chế có chất lượng. Hơn nữa, thể chế của giai đoạn có tăng trưởng kinh tế cao không hẳn là yếu tố bảo đảm chắc chắn cho tăng trưởng kinh tế bền vững trong dài hạn.

Mặc dù lộ trình phát triển có thể khác

nhau, kinh nghiệm ở nhiều quốc gia cho thấy, hiệu quả của nhà nước, hay năng lực của nhà nước trong việc hoạch định và thực hiện chính sách, luôn luôn đóng vai trò quan trọng trong tăng trưởng kinh tế. Sự phát triển năng lực nhà nước dựa trên ba trụ cột: một bộ máy gắn kết, có kỷ cương và trọng dụng người tài; tuân thủ các nguyên tắc thị trường trong hoạch định chính sách; và một cơ chế đảm bảo sự tham gia rộng rãi của người dân trong quá trình hoạch định chính sách.

Cấu trúc thể chế Việt Nam hiện tại đã trực tiếp thúc đẩy quá trình tăng trưởng và phát triển trong 3 thập niên qua. Tuy vậy, để có được những thành quả mới, sẽ cần phải đổi mới thể chế đáp ứng những yêu cầu đang thay đổi hiện nay và cả trong tương lai. Thành công đạt được phần lớn nhờ vào việc hoạch định chính sách kinh tế ngày càng dựa trên nguyên tắc thị trường. Tuy nhiên, đã xuất hiện một số dấu hiệu cho thấy, ngày càng khó có thể duy trì tốc độ tăng trưởng như trước đây: mức tăng năng suất giảm mạnh, nền kinh tế phụ thuộc vào sản xuất quy mô nhỏ và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài với định hướng ưu tiên xuất khẩu và giải quyết việc làm. Tình trạng tham nhũng không những chưa được cải thiện, mà vẫn diễn biến hết sức phức tạp. Vấn đề cơ bản ở đây là nguyên tắc pháp quyền chưa được thực thi đầy đủ và còn có một khoảng cách

lớn giữa pháp luật và thực thi pháp luật. Do đó, việc tập trung giải quyết thấu đáo những vấn đề này có ý nghĩa quan trọng nhằm tạo “sân chơi bình đẳng” giúp thị trường vận hành thông suốt, Chính phủ hoạt động hiệu quả, giảm sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước và công chức nhà nước đối với nền kinh tế và xã hội.

Các thiết chế và thể chế hiện tại của Việt Nam đang gặp hai vấn đề lớn: tạo ra rào cản cho hoạt động tự chủ của khu vực tư nhân; năng lực yếu và trách nhiệm giải trình thấp. Thiết lập ranh giới rõ ràng giữa doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân với các quan chức nhà nước là yếu tố thiết yếu tạo lập môi trường thuận lợi cho đầu tư lâu dài về vốn và sự phát triển của các ngành thâm dụng công nghệ. Tình trạng thương mại hóa thiết chế công tạo dư địa để một số quan chức lạm dụng thẩm quyền điều tiết thị trường, thực thi pháp luật và phân bổ quyền tài sản nhằm thu lợi cho mình và thân hữu. Nhà nước bị phân mảnh, cát cứ theo chiều dọc và chiều ngang, theo đó trách nhiệm hoạch định và thực hiện chính sách được trao cho nhiều cơ quan khác nhau ở Trung ương và địa phương, gây nhiều ách tắc và tạo cơ hội cho những mặc cả chính sách mang tính cục bộ, làm cho những quyết sách được ban hành không mang tính tối ưu cho toàn xã hội. Hiệu quả của Nhà nước cũng bị xói mòn bởi tình trạng

thiên vị và tham nhũng, trong hệ thống quản lý nguồn nhân lực vẫn chưa thật sự coi trọng người tài.

Những vấn đề nêu trên được thể hiện rõ trong áp dụng pháp luật. Việt Nam đã đạt được tiến bộ trong việc thiết lập nền tảng pháp lý của nền kinh tế thị trường và tăng cường bảo đảm quyền tài sản. Tuy vậy, vẫn còn những vấn đề lớn cần được giải quyết trong việc bảo đảm quyền tài sản, nhất là trong cơ chế phân bổ và thực thi quyền sử dụng đất. Một trong những nguồn thu quan trọng của chính quyền địa phương là các khoản thu từ việc chuyển quyền sử dụng đất. Do đó, ở nhiều nơi, chính quyền địa phương đã lạm dụng quyền lực của mình trong thu hồi và kiểm soát giá đất. Tranh chấp đất đai là lý do chính của rất nhiều khiếu kiện với chính quyền và phần lớn trong số đó là do bất đồng về mức bồi thường trong thu hồi đất. Việc thiên vị các doanh nghiệp nhà nước, hoặc doanh nghiệp khác là do có quan hệ thân hữu với Nhà nước. Chính thực tế đó đã làm giảm khả năng của cơ quan nhà nước trong việc ban hành các quy định phù hợp với nguyên tắc quản lý kinh tế lành mạnh.

Hệ thống trách nhiệm giải trình còn yếu kém cũng đồng nghĩa với việc Nhà nước hoạt động kém hiệu quả. Việt Nam có số lượng khá đông người dân là thành viên của các tổ chức xã hội, nhưng mức độ tham gia của người dân vào các công việc của

Nhà nước còn hạn chế. Thiếu minh bạch làm giảm trách nhiệm giải trình của Nhà nước và cản trở sự tham gia hiệu quả của người dân vào công việc của Nhà nước. Mặc dù quyền lực và tính chuyên nghiệp của Quốc hội đang ngày càng được tăng cường, nhưng ảnh hưởng của hành pháp đối với lập pháp vẫn còn rất lớn. Hội đồng nhân dân các cấp có vai trò thực tế chủ yếu là giám sát, nhưng ngay cả việc thực hiện chức năng này cũng bị ràng buộc bởi những mối quan hệ nhiều chiều với các cơ quan hành chính và các tổ chức đảng.

Hướng tới năm 2035, một Việt Nam thịnh vượng sẽ dựa trên ba trụ cột cơ bản là: một Nhà nước pháp quyền hiện đại được đổi mới cả chất và lượng; một nền kinh tế thị trường phát triển đầy đủ; và một xã hội dân chủ phát triển ở trình độ cao, trong đó thượng tôn pháp luật là nguyên tắc chủ đạo chi phối các tương tác trong xã hội. Do đó, hiện đại hóa thể chế phải bao gồm việc đổi mới toàn diện bộ máy nhà nước và xử lý hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước với thị trường và xã hội nhằm xây dựng một Việt Nam thịnh vượng. Nhà nước sẽ hiệu quả hơn nhờ vào việc thiết lập một bộ máy chính quyền gắn kết, có kỉ cương; áp dụng nguyên tắc thị trường trong hoạch định chính sách; và tăng cường trách nhiệm giải trình của Nhà nước thông qua việc bảo đảm sự tham gia hữu hiệu của người dân vào quá trình ra quyết định.

Nhà nước phải được tổ chức hợp lý hơn.

Cần có sự gắn kết và đồng bộ hơn giữa các thiết chế trong bộ máy nhà nước với một hệ thống hành chính tinh giản, gọn nhẹ, dựa trên hệ thống chức nghiệp thực tài. Việc phân công, phân cấp, phân quyền phải dựa trên nguyên tắc phi tập trung hóa; bảo đảm phân công trách nhiệm rõ ràng, gắn với điều chỉnh khung tài chính giữa các cấp chính quyền nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và giải quyết vấn đề kém hiệu quả trong điều phối và sử dụng nguồn lực công. Chính quyền trung ương được tăng cường theo hướng tập trung vào công tác điều phối chính sách và giám sát thực hiện chính sách. Quyền lực sẽ được phân công rành mạch, rõ ràng giữa các cơ quan trung ương và có sự kiểm soát chặt chẽ nhằm nâng cao hiệu quả và trách nhiệm giải trình. Cải cách hoạt động của bộ máy hành chính được thực hiện theo hướng bảo đảm hệ thống chức nghiệp thực tài. Quốc hội được bầu cử một cách dân chủ, tổ chức và hoạt động theo mô hình chuyên nghiệp, các đại biểu hoạt động chuyên trách, có đủ năng lực chuyên môn và quyền đại diện cho nhân dân, được các chuyên gia hỗ trợ. Bộ máy tư pháp được tăng cường theo hướng bảo đảm độc lập trong xét xử, bảo vệ công lý và đủ năng lực giải quyết các tranh chấp ngày càng đa dạng và phức tạp.

Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, khu vực công và khu vực tư cần được phân định rạch ròi. Theo đó, cần xây dựng một nhà nước kiến tạo phát triển, một nền kinh tế thị trường năng động, có năng lực cạnh tranh và tham gia tích cực vào chuỗi giá trị toàn cầu dựa trên động lực tăng trưởng là khu vực kinh tế tư nhân lớn mạnh. Muốn vậy, cần giải quyết bài toán về xung đột lợi ích và coi đây là một nhiệm vụ quan trọng đầy thách thức, đòi hỏi quyết tâm chính trị cao của lãnh đạo. Nhà nước sẽ giảm bớt sự tham gia vào hoạt động kinh tế thông qua các doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp tư nhân có quan hệ thân hữu; tập trung thực hiện vai trò tạo sân chơi bình đẳng, hòa nhập, trong đó cần bảo đảm tốt hơn, minh bạch hơn quyền tài sản, nhất là những vấn đề liên quan đến quyền sử dụng đất. Bộ máy tư pháp cũng cần được tăng cường hơn nữa về năng lực, được đào tạo tốt hơn và trọng dụng người tài nhằm bảo đảm thực thi pháp luật và bảo vệ sân chơi bình đẳng.

Mối quan hệ giữa Nhà nước và xã hội cần được xây dựng theo hướng bảo đảm tiếng nói của người dân, của xã hội ngày càng mạnh mẽ và có trọng lượng trong công việc của Nhà nước. Muốn vậy, cần phải phát huy vai trò của các tổ chức xã hội đại diện cho người dân với tư cách là đối tác quan trọng của Nhà nước trong việc thực

hiện các mục tiêu phát triển. Nhà nước cần tạo lập khung pháp lí và đảm bảo không gian đầy đủ cho người dân thực hiện các quyền cơ bản, bao gồm: quyền tiếp cận thông tin, quyền lập hội, quyền biểu tình và các quyền dân chủ trực tiếp khác, đồng thời, buộc cơ quan công quyền phải đảm bảo minh bạch, có trách nhiệm tạo điều kiện để công dân tương tác hiệu quả với Nhà nước.

Một Nhà nước chỉ có thể vận hành hiệu quả khi Nhà nước đó, tập trung vào việc kiến tạo và tổ chức thực hiện tốt chính sách, tạo dựng và duy trì môi trường xã hội an toàn và lành mạnh cho sự phát triển, tránh can thiệp trực tiếp thái quá vào đời sống kinh tế - xã hội.

1. VAI TRÒ CỦA THỂ CHẾ

Thể chế là các quy tắc chính thức và phi chính thức điều chỉnh hành vi của tổ chức, cá nhân trong xã hội. Thể chế, với tư cách là “luật chơi” điều chỉnh các tương tác, trực tiếp hạn chế, thúc đẩy, định hướng hành vi của con người, ràng buộc sự chọn lựa của tổ chức, cá nhân trong đời sống kinh tế, chính trị và xã hội. Đây chính là hệ thống quy tắc phân định vai

trò, trách nhiệm của mỗi cá nhân, hộ gia đình, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết các bài toán phát triển của cá nhân, cộng đồng và quốc gia, dân tộc. Thể chế đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với quá trình phát triển kinh tế và quá trình phân phối thành quả phát triển của mỗi quốc gia.³⁷³ Thể chế trực tiếp thúc đẩy hoặc cản trở các hoạt động đầu tư, kinh doanh, tạo việc làm, mở rộng sản xuất, vì thế, có mối quan hệ nhân quả trực tiếp đối với thành tích phát triển của quốc gia. Thể chế nào khuyến khích hành vi có lợi cho xã hội, ví dụ khuyến khích cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp, hoặc thúc đẩy hợp tác giữa các cá nhân, hoặc các nhóm, thì sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và các kết quả mong muốn khác. Những thể chế kém chất lượng, ví dụ có lợi cho tham nhũng, khuyến khích thông đồng, che giấu thông tin công khai, hoặc các kiểu hành vi làm giảm hiệu suất khác, sẽ làm nản lòng các nhà đầu tư và người dân theo đuổi các hoạt động nhằm tăng năng suất, hoặc tạo dư địa cho các hành vi trục lợi. Các thể chế, nếu không được xây dựng tốt, sẽ gây ra tình trạng cạnh tranh không lành mạnh và “ép buộc” lẫn nhau. Các nghiên

373 Hiện đã có sự thống nhất rộng rãi về tầm quan trọng của thể chế để đạt được sự tăng trưởng bền vững. Ví dụ, xem thêm Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Thể chế, thay đổi về thể chế và kết quả phát triển kinh tế) (1990); Daron Acemoglu và James Robinson, *Why Nations Fail* (Vì sao các quốc gia thất bại) (2012), Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order* (Nguồn gốc trật tự chính trị) (2011).

cứu gần đây đã chỉ ra mối quan hệ chặt chẽ giữa thể chế về thực thi quyền tài sản, nguyên tắc pháp quyền và hoạt động kinh tế. Luật chơi có khả năng dự đoán và công bằng sẽ làm cho môi trường thể chế ổn định và nhất quán, có tác dụng khuyến khích các cá nhân và doanh nghiệp đầu tư dài hạn, hạn chế cơ hội kinh doanh theo kiểu chộp giật.

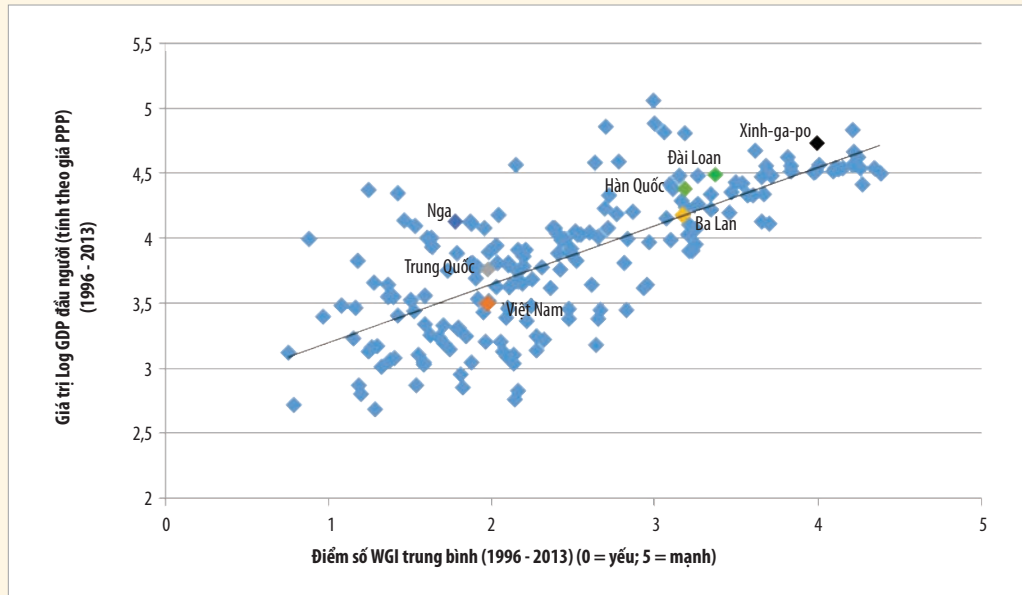
Giữa chất lượng thể chế và trình độ phát triển tồn tại một mối quan hệ chặt chẽ. Tuy có sự khác nhau về thể chế chính trị và kinh tế ở mỗi quốc gia, nhưng các quốc gia thịnh vượng đều có các thiết chế và thể chế đủ khả năng đảm bảo an ninh, an toàn, thực thi nguyên tắc pháp quyền và hợp đồng, bảo vệ quyền tài sản, kiểm soát tham nhũng và thu hút sự tham gia rộng rãi của người dân trong hoạt động kinh tế và trong xã hội. Dự án Chỉ số quản trị thế giới (World Governance Indicators) thu thập thông tin hàng năm về quản trị quốc gia trên 6 khía cạnh đã cho thấy, về lâu dài chất lượng quản trị có

quan hệ chặt chẽ với mức độ thịnh vượng của một quốc gia tính theo GDP bình quân đầu người (Hình 7.1)³⁷⁴. Đặc biệt, các quốc gia có nguồn tài nguyên rất hạn chế, như: Nhật Bản, Hàn Quốc và Xinh-ga-po, nhờ có thể chế phù hợp, mà đã rất thành công trong quá trình phát triển. Nói rộng ra, thể chế thúc đẩy sự mở cửa và hòa nhập trong kinh tế và xã hội của một quốc gia, là yếu tố không thể thiếu để một quốc gia trở nên thịnh vượng³⁷⁵. Các trường hợp ngoại lệ thường rơi vào các nước giàu tài nguyên thiên nhiên, các nước này có thể có mức thu nhập khá cao, mặc dù thể chế chưa được cải cách nhiều. Theo xu thế chung này, trong tiến trình tiến đến năm 2035, với mong muốn đạt mức thu nhập trung bình cao, Việt Nam cần phải tích cực xây dựng thể chế hiện đại đáp ứng nhu cầu của một xã hội trung lưu về an ninh, an toàn, công bằng và sự tham gia, giám sát rộng rãi của người dân vào quá trình hoạch định và thực thi các chính sách, pháp luật.

374 Sáu khía cạnh đó là i) tiếng nói và trách nhiệm giải trình; ii) ổn định chính trị và không có bạo lực; iii) hiệu quả chính phủ; iv) chất lượng pháp qui; v) thượng tôn pháp luật; và, vi) kiểm soát tham nhũng. Xem thêm thông tin tại <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

375 Các nhà kinh tế học thể chế đã phân loại các quốc gia theo “thể chế mở cửa cho mọi người cùng tham gia” hoặc “thể chế hạn chế sự tham gia”, trong đó loại hình thứ nhất tương ứng với các nhà nước cho phép sự tham gia rộng rãi của mọi người dân vào các hoạt động kinh tế và xã hội. Acemoglu và Robinson phân loại các thể chế chính trị và kinh tế của các quốc gia theo tên gọi thể chế dung nạp hoặc thể chế loại trừ, đồng thời nhấn mạnh sự tương tác giữa hai hình thức thể chế cũng như quyền lực chính trị. Họ lập luận rằng, sự dung hợp của các thể chế chính trị lẫn kinh tế là điều kiện cần thiết để duy trì sự thịnh vượng.

HÌNH 7.1. Tương quan dài hạn giữa Chất lượng quản trị và Thịnh vượng



Ghi chú: “Giá trị Log GDP đầu người, tính theo giá PPP (1996-2013)” là giá trị trung bình GDP đầu người được tính bằng đơn vị giá trị sức mua (Purchasing Power Parity, PPP) giai đoạn 1996 - 2013. Giá trị GDP đầu người nguyên bản tính theo giá đô la quốc tế tại thời điểm hiện tại sau đó qui chuyển sang thang đo logarith. “Điểm số WGI trung bình (1996-2013)” là điểm số trung bình của 6 điểm thành phần trong WGI giai đoạn 1996-2003. Thước đo WGI đã được dịch chuyển từ khoảng -2,5 (yếu)/+2,5 (mạnh) sang khoảng 0 (yếu)/5 (mạnh).

Nguồn: Chỉ số Quản trị thế giới (WGI); Chỉ số Phát triển thế giới (WDI), Ngân hàng Thế giới; Viễn cảnh kinh tế thế giới (WEO) (riêng Đài Loan, Trung Quốc).

Quan hệ mật thiết giữa thể chế mở, hòa nhập với thịnh vượng kinh tế của một quốc gia cũng không nên được giải nghĩa một cách giản đơn như một mối quan hệ nhân quả đơn chiều, theo đó cứ tiến hành cải cách thể chế là sẽ dẫn đến tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao. Hoàn toàn hợp lý khi cho rằng, hoàn thiện chất lượng thể chế sẽ giúp tăng trưởng và mối quan hệ nhân quả cũng có thể xảy ra theo hướng ngược lại, theo đó, thịnh vượng kinh tế chính là tiền đề cho việc phát triển thể

chế. Vào năm 2035, đa số người dân Việt Nam sẽ thuộc tầng lớp trung lưu. Khi đó, người dân sẽ có đủ nguồn lực và tự chủ để yêu cầu Nhà nước cung cấp dịch vụ công có chất lượng hơn, quản lý minh bạch hơn và bảo đảm sự tham gia và giám sát rộng rãi hơn của người dân trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật. Phần lớn dân số sẽ có trình độ đại học, hoặc cao đẳng, vì vậy sẽ ý thức rõ hơn về các quyền và nghĩa vụ công dân mà mình có. Các trường đại học sẽ đào

tạo được một đội ngũ nhân lực có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cao đáp ứng được đòi hỏi của việc vận hành một bộ máy hành chính hiện đại, một hệ thống luật pháp và tư pháp tốt, cùng một xã hội dân chủ năng động.

Mặc dù mối tương quan giữa nhà nước và tăng trưởng không phải là tuyến tính, một yếu tố đóng vai trò quan trọng chính là hiệu quả của nhà nước, được hiểu là năng lực hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật. Chỉ số Quản trị toàn cầu (WGI) về hiệu quả của nhà nước tương quan chặt chẽ nhất với tỉ lệ tăng trưởng trong nhóm các nước đang phát triển, ít nhất là đối với nhóm nước không phụ thuộc vào nguồn thu từ xuất khẩu dầu lửa³⁷⁶. Chỉ số này đo lường chất lượng bộ máy hành chính và kết

quả đầu ra của khu vực công trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ và phát triển kết cấu hạ tầng; đồng thời, thể hiện năng lực của chính phủ trong việc đề ra các mục tiêu rõ ràng và đáp ứng yêu cầu thực hiện các mục tiêu đó. Ý tưởng về hiệu quả của nhà nước nhắc chúng ta nhớ đến định nghĩa kinh điển của Max Weber về một bộ máy hành chính hiệu quả: quyền hạn được phân định rõ ràng (nhằm tránh chồng chéo, mâu thuẫn); tổ chức theo hình tháp; ghi chép sổ sách tỉ mỉ; trọng dụng nhân tài; làm việc theo chế độ chuyên trách; và quyền hạn được qui định theo luật. Những đặc điểm này cũng đã được nhắc đến trong các trường phái khác, từ triết lý chính trị Khổng giáo đến lí thuyết hành chính công hiện đại (Xem Hộp 7.1).

HỘP 7.1. 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

376 Tài liệu đầu vào của Pincus.

chỉ đóng vai trò rất hạn chế, nhưng Adam Smith cũng khẳng định rõ ràng, vai trò đúng đắn của nhà nước 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: 123–42). 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 chông 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.

Hiệu quả của nhà nước không chỉ bao hàm khả năng đề ra qui tắc và lập kế hoạch, mà còn bao hàm cả năng lực thực hiện kế hoạch và hoàn thành các mục tiêu cụ thể trong dài hạn. Một nhà nước chuyên chế có thể áp đặt ý chí của mình lên dân chúng, nhưng nếu đưa ra các chính sách không mang lại lợi ích về kinh tế, hoặc không thể huy động được sự ủng hộ của công chúng, thì sẽ không đạt được kết quả tích cực trong dài hạn. Coi thường các nguyên tắc tài khoá, bỏ qua các tín hiệu thị trường, hay thường xuyên đi ngược lại nguyện vọng của người dân sẽ làm giảm hiệu quả của Nhà nước. Peter Evans đã tóm lược tính chất đa diện của hiệu quả nhà nước trong mô hình “lai ghép” của ông³⁷⁷. Theo Evans, việc tăng cường hiệu quả nhà nước đòi hỏi phải giữ được sự cân bằng giữa 3 thành tố độc lập và đôi khi mâu thuẫn với nhau, đó là: i) Năng lực bộ máy hành chính theo mô hình của Weber như được nêu ở trên; ii) Phân bổ nguồn lực theo tín hiệu thị trường và tuân thủ kỉ cương tài khoá nhằm xây dựng và thực hiện chính sách phù hợp với khả năng tài chính; iii) Sự tham gia của người dân nhằm đảm bảo chính sách và chương trình thể hiện nhu cầu và nguyện vọng của họ. Sự hiện

diện của cả 3 thành tố này có tác dụng tăng cường hiệu quả của Nhà nước và duy trì kỉ cương, qua đó giảm bớt cơ hội để quan chức Nhà nước lợi dụng chính sách làm lợi cho riêng mình và gây thiệt hại cho lợi ích chung. Luận điểm quan trọng mà Evans nêu ra ở đây là cả ba thành tố trong thể chân kiềng của nền hành chính công đều là điều kiện cần để đạt hiệu quả của Nhà nước. Điều này liên quan trực tiếp tới chương trình hiện đại hoá thể chế của Việt Nam. Cải cách cơ cấu tổ chức của Nhà nước, mà không chấp nhận kỉ cương thị trường, hoặc tăng cường vai trò của thị trường, mà tách quá trình hoạch định chính sách ra khỏi cộng đồng, thì sẽ không mang lại kết quả tích cực.

Đổi mới thể chế diễn ra trong sự tương tác phức tạp giữa các lợi ích khác nhau. Trong tác phẩm có nhiều ảnh hưởng Tại sao các quốc gia thất bại (Why Nations Fail), Acemoglu và Robinson nhấn mạnh rằng, sự phát triển các thể chế “dung hợp” (“inclusive institutions”) là thể chế phục vụ quảng đại quần chúng thay vì chỉ phục vụ một tầng lớp thượng lưu thiểu số, không phải là một quá trình tự diễn ra.³⁷⁸ Căn nguyên của các thể chế dung hợp này nằm trong những dàn xếp chính

377 Evans, Peter. *Vận hành nhà nước: các chiến lược tái cân đối phục vụ giám sát và khuyến khích* trong Nhà nước và phát triển: Kinh nghiệm lịch sử về bề tấu và tiến bộ, do Mathew Lange và Dietrich Reuschmeyer biên tập, Tiến hoá chính trị và thay đổi thể chế, Niu-dóc, 2005.

378 Acemoglu và Robinson, 2015.

trị, mà theo đó tầng lớp tinh hoa chấp nhận chia sẻ quyền lực còn hơn là để mất quyền lãnh đạo. Những dàn xếp chính trị kiểu này phát sinh từ những biến động của các liên minh chính trị kèm theo một sự may mắn nhất định. Đối với các nước thu nhập trung bình, như Việt Nam hiện nay, bài học từ quá khứ cho thấy, sự phát triển của các thể chế hiện đại phù hợp không phải là hệ quả tất yếu của tăng trưởng kinh tế. Dàn xếp chính trị còn phụ thuộc nhiều vào mức độ phù hợp lợi ích và vị thế mặc cả của các nhóm lợi ích trong và ngoài Nhà nước, sự đánh giá của từng nhóm về tác động biến đổi thể chế đối với nhóm đó, cũng như mức độ sẵn sàng thoả hiệp và chấp nhận rủi ro để đạt được các mục tiêu chính trị của họ. Ở Việt Nam, vai trò chi phối của Nhà nước, kể cả đối với một số doanh nghiệp và tổ chức độc lập trên danh nghĩa cùng với thực lực còn yếu của những nhóm có vị thế độc lập tương đối đối với Nhà nước, đã có lúc là rào cản đối với cải cách thể chế. Hiện đại hoá thể chế của đất nước, ngay cả khi kinh tế đang tăng trưởng nhanh, đòi hỏi phải chấp nhận cho các chủ thể kinh tế mức độ tự chủ cao hơn trong hoạt động thương mại và tạo điều kiện cho người dân tham gia sâu rộng hơn vào quá trình hoạch định những chính sách, pháp luật có tác động rộng rãi trong dân chúng.

2. THỰC TRẠNG CHẤT LƯỢNG THỂ CHẾ Ở VIỆT NAM

2.1. Những thành tựu đáng ghi nhận

Trong 30 năm qua, khung thể chế của Việt Nam đã được từng bước đổi mới, cải cách, góp phần quan trọng hỗ trợ, thúc đẩy quá trình phát triển nhanh kinh tế và xã hội. Việt Nam đã chuyển đổi thành công từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang một nền kinh tế, trong đó các lực lượng thị trường đóng vai trò ngày càng quan trọng trong phân bổ nguồn lực. Quá trình chuyển đổi diễn ra trôi chảy, không xảy ra khủng hoảng kinh tế-xã hội đáng kể nào, đã giúp đưa Việt Nam trong vòng 25 năm từ một nước thuộc nhóm nghèo nhất thế giới trở thành một quốc gia thu nhập trung bình thấp. Những thành quả cụ thể đã được trình bày ở các chương trước. Những thành quả đó càng đáng trân trọng hơn trong điều kiện Việt Nam đã phải trải qua gần nửa thế kỉ bị tàn phá bởi chiến tranh, hoà bình chỉ được lập lại từ thập niên 1980.

Thành công của Việt Nam đạt được phần lớn nhờ những cải cách cho phép giao dịch thị trường đóng vai trò ngày càng lớn hơn trong quá trình sản xuất, phân phối và thương mại. Trước Đổi mới, kinh tế tư nhân là đối tượng bị “cải tạo”, Đại hội Đảng lần thứ VI năm 1986 đã chấp nhận sự tồn tại của thành phần

kinh tế tư nhân. Đại hội Đảng lần thứ X năm 2006 khẳng định, thành phần kinh tế tư nhân đã trở thành “một trong những động lực phát triển của nền kinh tế” song hành cùng thành phần kinh tế nhà nước. Việt Nam đã tiến hành tự do hoá thương mại từ cuối những năm 1990 và gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2007. Hiện nay, có khoảng nửa triệu doanh nghiệp tư nhân cùng hàng nghìn doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đang hoạt động. Hiến pháp năm 2013 tái khẳng định, vai trò của thị trường với tư cách là cơ chế phân bổ nguồn lực cơ bản và tiếp tục đề cao nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Hiến pháp cũng đã tạo cơ sở pháp lý cho một xã hội dân chủ, qui định Nhà nước phải chịu trách nhiệm trước Nhân dân và phải thượng tôn pháp luật.

Trong 30 năm qua, Chính phủ Việt Nam đã chứng tỏ năng lực đáng kể trong việc hoạch định các chính sách và hoàn thành các mục tiêu đề ra. Hiệu quả của Nhà nước, nhất là khi so sánh với các nước có cùng trình độ phát triển, thể hiện rõ trong thành tích tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo của Việt Nam.

Các cơ quan Nhà nước cũng đã chứng tỏ năng lực trong việc huy động cán bộ thực hiện thành công một số mục tiêu cụ thể, như: điện khí hóa nông thôn và tiêm chủng. Tỷ lệ tử vong bà mẹ và trẻ em dưới 5 tuổi đã giảm 2/3 kể từ năm 2002. Chỉ số quản trị toàn cầu của Việt Nam thuộc hàng tốt nhất trong nhóm các nước có thu nhập trung bình thấp, nhất là so với các nước cùng mức thu nhập. Trong số các nước so sánh ở khu vực Đông Nam Á, hiệu quả nhà nước của Phi-lip-pin cao hơn đáng kể so với Việt Nam còn In-đô-nê-xi-a thì có cùng điểm số với Việt Nam mặc dù có mức thu nhập đầu người cao hơn nhiều.

Thành công của Việt Nam còn là thành quả của sự đổi mới bản thân bộ máy Nhà nước theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền, tuy không phải lúc nào các nỗ lực cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước (về các mặt cải cách lập pháp, cải cách hành chính và cải cách tư pháp) cũng theo kịp những đòi hỏi của thực tiễn cải cách kinh tế. Hiến pháp năm 1992 đã mở đường cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước ở Trung ương³⁷⁹. Từ năm 1994, chủ trương cải cách hành chính đã được thực

379 Số đầu mỗi cơ quan thuộc Chính phủ đã giảm từ mức hơn 70 trước Đổi mới xuống còn 30 đầu mỗi hiện nay (gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ và 8 cơ quan thuộc Chính phủ).

hiện, mà trước hết là việc đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, giảm bớt phiền hà cho người dân, doanh nghiệp. Năm 2001, Chương trình tổng thể cải cách hành chính lần đầu tiên được ban hành. Năm 2005, các chiến lược về cải cách lập pháp và cải cách tư pháp cũng lần lượt được ban hành. Việc ban hành Hiến pháp năm 2013 tiếp tục tạo thêm dư địa cho cải cách lập pháp, hành pháp và tư pháp, thiết lập Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân đáp ứng yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế mạnh mẽ. Tuy cấu trúc của hệ thống pháp luật còn có sự thiên lệch khi chưa coi trọng thỏa đáng tới việc bảo đảm một số quyền dân chủ trực tiếp của người dân, nhưng cho tới nay, hầu hết các lĩnh vực cơ bản của đời sống kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, tổ chức bộ máy Nhà nước đã có luật điều chỉnh.³⁸⁰ Quy trình hoạch định chính sách, pháp luật được từng bước đổi mới theo hướng tăng cường cơ sở khoa học, mở rộng tính dân chủ, coi trọng công tác tham vấn đối tượng chịu sự tác động và đánh giá tác động³⁸¹.

2.2. Những thách thức cơ bản

Hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước còn chưa cao

Vẫn còn những dấu hiệu đáng lo ngại về khả năng duy trì tốc độ phát triển cao của Việt Nam. Những thành tích kinh tế do những cải cách mối quan hệ Nhà nước - thị trường mang lại chưa phải là những thay đổi cơ cấu của nền kinh tế giúp tăng trưởng bền vững, nhất là trong bối cảnh của một nước có thu nhập trung bình thấp. Tốc độ tăng trưởng GDP có xu thế giảm xuống sau khi đạt tăng trưởng cao kỷ lục vào giữa những năm 1990. Một xu thế đáng lo ngại lớn nữa là sự sụt giảm trong tốc độ tăng năng suất lao động và năng suất nhân tố tổng hợp (TFP). Các phân tích ở trên cho thấy rằng TFP, sau khi tăng nhanh trong những năm 1990, đã hầu như chững lại từ sau năm 2000 do suất đầu tư vốn cao đã làm cho tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm lại. Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam hiện nay vẫn còn dựa vào sản xuất nông nghiệp qui mô nhỏ và các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài trong ngành công nghiệp. Sau 30 năm Đổi mới, đã xuất hiện một số doanh nghiệp tư nhân lớn, nhưng rất

380 Số lượng các đạo luật, pháp lệnh được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành trong 29 năm đổi mới (từ 01/01/1987 tới 30/6/2015) gấp hơn 8 lần so với số lượng luật, pháp lệnh được ban hành trong 41 năm trước đổi mới. Cụ thể: từ ngày 2/9/1945 đến 30/12/1986, Việt Nam ban hành 63 luật, pháp lệnh. Từ ngày 1/1/1987 đến ngày 30/6/2015, số luật, pháp lệnh được ban hành là 524.

381 Điều đó thể hiện rõ trong các đạo luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và năm 2015.

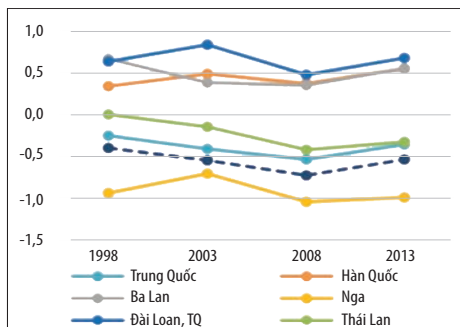
ít doanh nghiệp tư nhân lớn trong ngành chế tạo. Nền kinh tế bị chi phối bởi các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp do Nhà nước kiểm soát, hoặc các doanh nghiệp có quan hệ thân hữu với Nhà nước (thông qua quan hệ trực tiếp với các doanh nghiệp nhà nước hoặc các quan chức nhà nước). Ít có doanh nghiệp lớn trong ngành công nghiệp chế tạo tại Việt Nam có khả năng quản lý các quá trình công nghệ và quản lý phức tạp, tận dụng lợi thế qui mô, kiểm soát chi phí, kiểm soát chất lượng và cạnh tranh được trên thị trường trong nước và ngoài nước. Đó là bằng chứng cho thấy, sự yếu kém trong

xây dựng thể chế của Việt Nam.

Các bộ chỉ số toàn cầu đo lường tham nhũng, chẳng hạn như chỉ số WGI về kiểm soát tham nhũng, cho thấy, Việt Nam đang nằm trong nhóm 1/3 phía dưới cùng (Hình 7.2). Các chỉ số cụ thể hơn cũng cho thấy, Việt Nam chưa đạt nhiều tiến bộ trong việc giải quyết vấn đề này. Theo Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) trong giai đoạn 2006-2014, từ 51% đến 70% doanh nghiệp tham gia khảo sát cho biết, các doanh nghiệp trong ngành của họ phải chi các khoản phí chính thức để tiếp cận dịch vụ của chính quyền. Ngoài ra, mặc dù gần đây đã có một số tiến bộ, nhưng cuộc khảo

HÌNH 7.2. So sánh kiểm soát tham nhũng giữa các nước

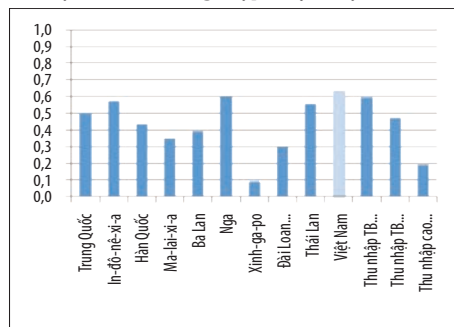
A. Điểm số kiểm soát tham nhũng, 1998 - 2003



Ghi chú: 2.5 = tốt nhất, -2.5 = kém nhất. Giá trị các chỉ số mỗi nước là giá trị tổng hợp của tối đa 24 chỉ số dựa trên cảm nhận và kinh nghiệm.

Nguồn: Chỉ số quản trị thế giới.

B. Các khoản chi không chính thức, chi hối lộ do doanh nghiệp thực hiện, 2014



Ghi chú: 0 = tốt nhất, 1 = kém nhất. Số liệu dựa trên khảo sát ý kiến lãnh đạo doanh nghiệp. Giá trị trung bình nhóm được tính dựa trên các nước có thông tin, ví dụ nhóm Đông Á - Thái Bình Dương có 18 nước.

Nguồn: Chỉ số cạnh tranh toàn cầu, Diễn đàn Kinh tế Thế giới.

sát lần cuối, thực hiện năm 2014 lại cho thấy, sự gia tăng con số các doanh nghiệp cho rằng, phải chi các khoản không chính thức là thông lệ bình thường.³⁸² Theo một báo cáo về phòng chống tham nhũng do Thanh tra Chính phủ phối hợp cùng Ngân hàng Thế giới thực hiện năm 2012, trên 4/5 số người dân và công chức tham gia khảo sát coi tham nhũng là vấn đề nghiêm trọng. Nghiên cứu “Phong vũ biểu tham nhũng toàn cầu” năm 2013 do tổ chức Minh bạch quốc tế thực hiện tại Việt Nam cho thấy, 92% số người trả lời cho rằng, tham nhũng là vấn đề trong khu vực công.

Tình trạng tham nhũng là một vấn đề nghiêm trọng đối với nền kinh tế, ngay cả khi Việt Nam đã thành công trong việc duy trì mức tăng trưởng khá cao trong giai đoạn phát triển ban đầu. Cũng như các nước Đông Á khác, ở Việt Nam tham nhũng tồn tại song hành với tỉ lệ tăng trưởng đầu tư cao và thành tích xuất khẩu tốt. Nghịch lí này thậm chí đã làm cho một số nhà quan sát tin rằng, tham nhũng đã hỗ trợ tăng trưởng do tham nhũng giúp doanh nghiệp giải quyết nhanh vấn đề trong một bộ máy quan liêu chậm chạp. PCI và các cuộc khảo sát khác cho thấy, xã hội Việt Nam còn “khoan dung” đối với tham nhũng, tức là tham nhũng không bị coi

như là vật cản, mà ngược lại chính là một phần buộc phải có trong kinh doanh. Điều đó không có nghĩa là tham nhũng không gây tác hại gì cho xã hội. Tham nhũng có tác động lâu dài và tiêu cực lên hiệu quả thị trường và cách thức đầu tư. Khi Việt Nam ngày càng có tầng lớp trung lưu lớn hơn, tham nhũng sẽ trở thành một vấn đề nghiêm trọng đối với ổn định chính trị do cảm nhận về tình trạng bất bình đẳng, không công bằng trong sử dụng quyền lực để dẫn đến căng thẳng xã hội và làm xói mòn tính chính đáng của Nhà nước.

Việt Nam hiện đang phải đối mặt với một thách thức lớn trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền. Một Nhà nước pháp quyền mạnh có nghĩa là pháp luật được công nhận rộng rãi và pháp luật kiểm soát một cách hiệu quả hành vi của mọi chủ thể, kể cả những người nắm quyền lực chính trị. Các qui tắc công bằng, công khai được chấp nhận và tuân thủ chính là đặc điểm nội tại và là đòi hỏi không thể thiếu để thị trường vận hành và đồng thời để đảm bảo thực thi pháp luật một cách nhất quán, góp phần thúc đẩy công bằng và gắn kết xã hội. Bằng Hiến pháp năm 2013 và các đạo luật về thị trường khác, ví dụ Luật Doanh nghiệp năm 2014, Việt Nam đã có nhiều cố gắng tạo nền tảng

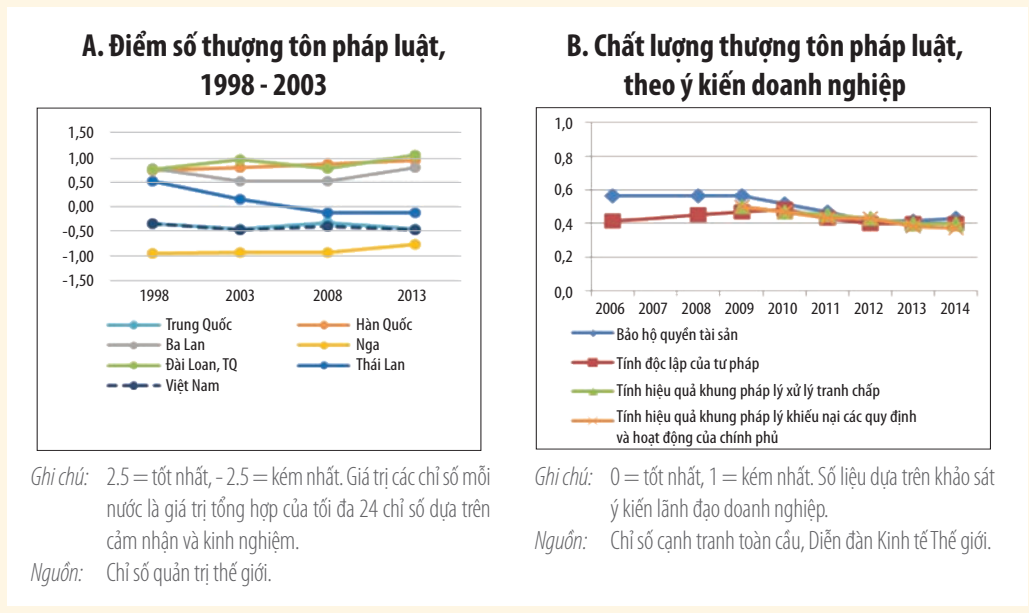
382 Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam 2014.

pháp lý cho việc xây dựng một nhà nước pháp quyền. Nhưng, sự yếu kém trong thi hành pháp luật đã làm cho việc có luật tốt chưa hẳn đã có pháp quyền thực sự. Ví dụ, chưa đến 10% doanh nghiệp được điều tra trong PCI trong vòng 9 năm qua tin rằng, pháp luật sẽ được thực hiện nhất quán tại các địa phương. Chỉ số Quản trị toàn cầu chỉ có thể đưa ra ước lượng tương đối về kết quả của từng nước, nhưng chỉ số này cũng cho thấy, xét về sự thượng tôn pháp luật, Việt Nam còn thua các nước láng giềng và các nước cùng trình độ phát triển khác (Hình 7.3A). Thêm vào đó, xu thế dài hạn chưa cho thấy, dấu hiệu cải thiện

yếu kém này. Cụ thể, khảo sát cảm nhận của lãnh đạo doanh nghiệp cho thấy, các chỉ số quan trọng trong thượng tôn pháp luật hầu như không cải thiện trong 5 năm gần đây (Hình 7.3B).

Việt Nam có hai thách thức cơ bản trong thực thi nguyên tắc pháp quyền: i) Sự chi phối của Nhà nước đối với khu vực tư nhân; ii) Sự trì trệ và yếu kém về năng lực của các thiết chế Nhà nước. Hai yếu tố trên tác động qua lại lẫn nhau. Sự thiếu vắng các quyền và lợi ích tự chủ về kinh tế đã làm giảm áp lực từ bên ngoài đối với cải cách thể chế. Trong khi đó, các lợi ích thương mại trong nội

HÌNH 7.3. Xếp hạng Thượng tôn pháp luật



bộ Nhà nước lại vận động chính sách theo hướng có lợi cho chính mình, bất chấp việc gây tổn hại đến năng lực của Nhà nước với tư cách là chủ thể điều tiết và cung cấp hàng hóa, dịch vụ công một cách không thiên vị.

Hạn chế về hiệu quả của Nhà nước đang trở thành yếu tố chính cản trở đầu tư và tăng trưởng. Qui định pháp luật thiếu rõ ràng, thậm chí mâu thuẫn; các cơ quan Nhà nước được giao những nhiệm vụ chồng chéo lẫn nhau, có nguy cơ gây xung đột lợi ích, vừa đóng vai trò là cơ quan quản lý nhà nước, vừa là thiết chế quản lý kinh doanh; hệ thống tư pháp chưa có đủ điều kiện để đảm bảo tính độc lập, thực thi luật còn tùy tiện; tham nhũng vẫn diễn biến hết sức phức tạp trong khu vực công. Khó có thể biết rõ những yếu kém thể chế như vậy có kim hãm tăng trưởng hay không: cũng không thể chứng minh điều ngược lại là nếu thể chế tốt hơn, thì tăng trưởng trước đây có cao hơn hay không?. Nhưng, đối với tương lai, thì đã có thể đưa ra kết luận rằng, chất lượng thể chế sẽ ngày càng có vai trò quan trọng. Khi nền kinh tế dịch chuyển từ các trang trại và xưởng sản xuất qui mô nhỏ lên sản xuất qui mô lớn, thâm dụng vốn và công nghệ, thì vai trò của thể chế nhà nước trong việc kiến tạo môi trường kinh doanh ổn định, ít rủi ro sẽ trở nên quan trọng.

Việc xây dựng một Nhà nước hiệu quả hơn đòi hỏi phải có ranh giới rõ ràng giữa doanh nghiệp và công chức; đạt được sự cân đối giữa phát triển năng lực bộ máy hành chính; áp dụng nguyên tắc thị trường trong quản lý và trong chính sách tài khóa và tiền tệ; sự tham gia của người dân nhằm đảm bảo sự phù hợp của các chính sách và chương trình với nhu cầu và nguyện vọng của người dân. Cả bốn điều kiện này đang là những thách thức đáng kể đối với Việt Nam. Các thiết chế bị phân mảnh, cát cứ theo cả chiều dọc lẫn chiều ngang. Nguyên tắc tổ chức bộ máy hành chính theo hình tháp thường bị vi phạm do chính quyền địa phương chưa chấp hành nghiêm mệnh lệnh từ Trung ương và theo đuổi những chính sách không phù hợp với chỉ đạo của Trung ương. Tại tất cả các cấp, kể cả cấp trung ương, quyền lực bị phân mảnh bởi nhiều cơ quan được giao, hoặc thực hiện những nhiệm vụ chồng chéo nhau. Chính sách chưa thật sự tuân thủ nguyên tắc thị trường. Vẫn còn các qui định ưu tiên doanh nghiệp nhà nước, hoặc doanh nghiệp có quan hệ thân hữu với Nhà nước, quyền tài sản không được thực thi công bằng đối với mọi đối tượng. Tuy vai trò của cơ quan lập pháp đã được tăng cường, nhưng quá trình ra quyết định của Chính phủ vẫn chưa được giám sát chặt chẽ. Mức độ tự chủ của các tổ chức xã hội chưa có sự cải thiện đáng kể trong thập niên vừa qua.

Thương mại hóa thiết chế công

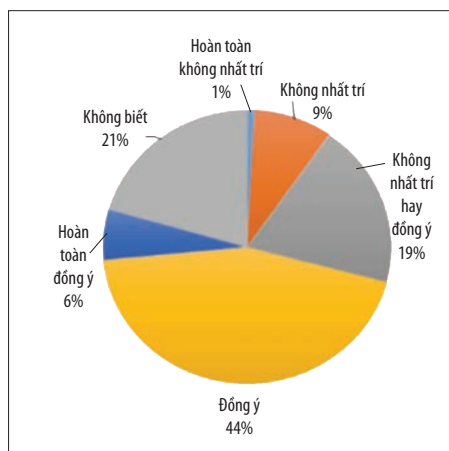
Triển vọng xây dựng thể chế hiện đại ở Việt Nam phụ thuộc vào mức độ thành công trong việc phân định rạch ròi những lợi ích của doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp nhà nước và các quan chức nhà nước. Cũng như các nước khác, ở Việt Nam cũng có những nhóm có ảnh hưởng lớn – “các nhóm lợi ích”. Các nhóm này tích tụ quyền lực kinh tế và chính trị và tìm cách duy trì lợi thế của mình bằng cách gây ảnh hưởng đối với quá trình hoạch định chính sách của Nhà nước. Ở Việt Nam, việc có quan hệ với Nhà nước đến mức độ

nào đó sẽ giúp cho kinh doanh đạt được thành công cao một cách khác thường. Các cuộc khảo sát đều cho kết quả thống nhất là nhiều người dân và doanh nghiệp Việt Nam cho rằng, có quan hệ với Nhà nước là cần thiết cho thành công trong kinh doanh và ảnh hưởng của các nhóm lợi ích đang gia tăng (Hình 7.4).

Sự đan xen, gắn kết qua lại giữa thành phần kinh tế nhà nước và kinh tế tư nhân là sản phẩm của quá trình đổi mới kinh tế. Trong cuộc kháng chiến giành độc lập Đảng Cộng sản đã xây dựng được một “nhà nước có khả năng huy động sức nhân

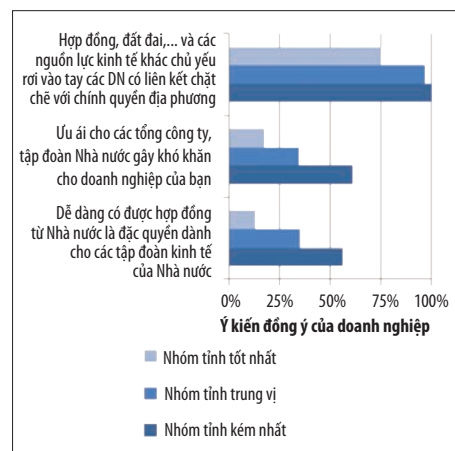
HÌNH 7.4. Cảm nhận về quyền lực của các nhóm lợi ích

A. Các nhóm lợi ích đặc biệt đang ngày càng mạnh lên



Nguồn: Khảo sát xã hội học về phòng, chống tham nhũng, Thanh tra Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới, 2012.

B. Quan hệ với Nhà nước là chìa khóa thành công trong kinh doanh



Ghi chú: Số liệu dựa trên điều tra doanh nghiệp.

Nguồn: Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh 2013.

dân” rất hiệu quả để lãnh đạo nhân dân đấu tranh suốt 3 thập niên chống những kẻ ngoại xâm mạnh. Sau chiến thắng năm 1975, năng lực huy động sức dân của Đảng hướng vào xây dựng một nền kinh tế kế hoạch tập trung kiểu Xô Viết. Tuy nhiên, mô hình này đã không còn phù hợp khi hòa bình đã được lập lại. Chỉ sau vài năm áp dụng, hệ thống này đã ở bên bờ khủng hoảng, buộc các xí nghiệp quốc doanh, chính quyền địa phương và các cơ quan nhà nước “lách” những ràng buộc của nền kinh tế kế hoạch để mua vật tư đầu vào, trả lương cho người lao động và cung ứng nhu yếu phẩm cho người dân.

Các thử nghiệm cải cách kinh tế bắt nguồn từ các hoạt động ngoài kế hoạch, hay còn gọi là “phá rào”, dần dần thay thế các công cụ của nền kinh tế kế hoạch hóa bằng cơ chế thị trường để phân bổ thực phẩm, hàng tiêu dùng, vật liệu xây dựng và cuối cùng là các công cụ tài chính như tiền, ngoại tệ, vàng và tín dụng. Do việc kiểm soát các nguồn lực nằm trong tay các cơ quan nhà nước, nên quá trình chuyển đổi này không hẳn là sự chuyển đổi từ Nhà nước sang thị trường mà phần nào đó là quá trình thị trường hóa các thiết chế công. Cải cách đã tạo ra hàng triệu doanh nghiệp gia đình, nhưng những doanh nghiệp quy

mô nhỏ này chỉ hoạt động bên lề nền kinh tế. Những lĩnh vực then chốt, mang tính quyết định trong nền kinh tế đều nằm dưới sự kiểm soát của các doanh nghiệp nhà nước, các doanh nghiệp đã cổ phần hóa, nhưng vẫn duy trì quan hệ gắn gũi với Nhà nước, các doanh nghiệp tư nhân có quan hệ thân hữu với Nhà nước và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài³⁸³.

Ranh giới mập mờ giữa quyền lực nhà nước với lợi ích thương mại được hậu thuẫn bởi những mối lợi do tình trạng đó tạo ra. Những mối lợi này ở thời kỳ đầu của đổi mới được xác định rất rõ, vì một số doanh nghiệp nhà nước, hoặc doanh nghiệp tháo vát có quan hệ thân hữu với Nhà nước, đã kiếm được những mặt hàng được bao cấp về giá và các đặc quyền khác. Lợi thế nhờ có quan hệ thân hữu với Nhà nước vẫn hiện hữu mặc dù pháp luật đã cố gắng kiến tạo sân chơi bình đẳng. Quan hệ với các cơ quan nhà nước giúp doanh nghiệp tiếp cận được với thị trường do Nhà nước kiểm soát, với các hợp đồng mua sắm của chính quyền, với nguồn đất đai và vốn tín dụng. Tất nhiên, các doanh nghiệp này sẽ sử dụng vị thế thị trường và ưu thế thân hữu để tiếp tục hưởng lợi. Do đó, đáng lẽ quá trình chuyển đổi từ một nền kinh tế do Nhà nước chi phối sang một nền kinh

383 Pincus, Jonathan, *Việt Nam: Xây dựng năng lực trong một Nhà nước phân mảnh và thương mại hóa*, 2015.

tế định hướng thị trường phải làm giảm cơ hội trực lợi, nhưng bản thân quá trình ấy trong một số trường hợp lại tạo thêm cơ hội thao túng môi trường kinh doanh. Như một học giả đã nói, “điều đang diễn ra hiện nay chính là sự hình thành của một tầng lớp doanh nhân ngay trong lòng Nhà nước.”³⁸⁴ Giá trị thương mại của việc có quan hệ thân hữu với Nhà nước tạo rủi ro cho những doanh nghiệp tư nhân không có quan hệ kiểu ấy, đồng thời làm nhụt chí của những người muốn đầu tư qui mô lớn vào đất đai, nhà xưởng, trang thiết bị, công nghệ và kỹ năng. Vì vậy, tình trạng thiết chế công bị thương mại hóa đã góp phần giải thích vì sao đến nay, Việt Nam vẫn thiếu vắng các doanh nghiệp tư nhân thực chất và có qui mô lớn.

Sự tham gia trực tiếp của Nhà nước vào nền kinh tế đã giảm trong thập niên 2000. Ngoài việc thúc đẩy sự ra đời của các doanh nghiệp tư nhân, bản thân Nhà nước cũng giảm bớt vai trò chi phối của mình trong nền kinh tế. Trong những năm 2000, số doanh nghiệp nhà nước đã giảm 40%. Cuối năm 2014 có tổng cộng 3.166 doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam, chiếm 20% tổng tài sản vốn. Đây là

mức giảm 66% so với năm 2001. Ngoài ra, số lao động trong doanh nghiệp nhà nước cũng giảm từ 55% xuống còn 11% trong cùng kỳ.³⁸⁵ Tuy nhiên, hầu hết sự sụt giảm này được thực hiện thông qua quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, không nhất thiết làm giảm sự can dự của Nhà nước vào nền kinh tế vì quan hệ thân hữu giữa doanh nghiệp với quan chức nhà nước vẫn tiếp tục được duy trì ngay cả khi doanh nghiệp đã được cổ phần hóa³⁸⁶. *Nhà nước vẫn giữ vai trò là nhà sản xuất hàng hóa và dịch vụ quan trọng.* Phần lớn việc giảm bớt sự tham gia của Nhà nước trong nền kinh tế là nhờ quá trình cổ phần hóa, giao, bán, khoán, cho thuê, cho thuê lại, thậm chí là giải thể, phá sản các doanh nghiệp nhà nước quy mô nhỏ. Việc cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước có quy mô lớn hơn được thực hiện vào giữa thập niên 2000, nhưng sau đó đã bị chững lại khi khủng hoảng tài chính toàn cầu diễn ra. Trong các năm 2013 – 2014, tốc độ cổ phần hóa này có tăng lên, nhưng số doanh nghiệp có từ 50% vốn Nhà nước trở lên hầu như không giảm đáng kể³⁸⁷. Nhà nước đã nỗ lực nâng cao hiệu quả và tăng cường sự liên kết giữa các doanh nghiệp

384 London, Jonathan, “Việt Nam và sự hình thành chủ nghĩa Mác-Lênin”.

385 Tổng cục Thống kê, Số liệu Khảo sát Doanh nghiệp, 2001-2014.

386 Gainsborough, 2009.

387 Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và Ngân hàng Thế giới, *Các doanh nghiệp nhà nước có được ưu đãi không: điểm lại khung pháp lý và bằng chứng từ thực tế*, 2015, tr 11-18.

nhà nước thông qua việc thành lập các tổng công ty và tập đoàn kinh tế. Thông qua các tập đoàn kinh tế, Nhà nước tiếp tục giữ vai trò thống lĩnh trong cả những ngành không có lý do thỏa đáng để duy trì độc quyền tự nhiên, hoặc cung ứng hàng hóa công cộng. Các ngành quan trọng, như: viễn thông, ngân hàng, bảo hiểm vẫn bị các doanh nghiệp nhà nước chi phối, ngay cả khi khu vực tư nhân có thể tham gia để tạo sự cạnh tranh cần thiết đối với doanh nghiệp nhà nước.

Khung pháp lý chính thức không quy định rõ việc dành ưu thế cho các doanh nghiệp nhà nước. Luật Doanh nghiệp sửa đổi năm 2005 chủ trương đẩy mạnh cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước và qui định doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân được điều chỉnh bởi cùng một đạo luật. Các nghị định và quyết định của Thủ tướng Chính phủ được ban hành sau đó đều yêu cầu nâng cao tính minh bạch, phân biệt rõ hơn chức năng chủ sở hữu và chức năng quản lý của Nhà nước. Cổ phần của Nhà nước tại trên 1.000 doanh nghiệp đã cổ phần hóa được chuyển về Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước với mục đích tách chức năng thực thi quyền chủ sở hữu ra khỏi các bộ và cơ quan quản lý.

Mặc dù vậy, trong nhiều trường hợp doanh nghiệp nhà nước vẫn được Nhà nước đối xử ưu đãi. Trong đó, phải kể đến khả năng tiếp cận tín dụng, kỷ luật ngân sách mềm và được ưu đãi hơn, can thiệp hành chính trực tiếp. Một nghiên cứu gần đây³⁸⁸ do CIEM và Ngân hàng Thế giới thực hiện cho thấy lượng tín dụng cấp cho doanh nghiệp nhà nước vẫn cao hơn so với doanh nghiệp tư nhân khoảng 30%. Theo một báo cáo vào năm 2013 của Ủy ban Kinh tế Quốc hội, vẫn còn doanh nghiệp nhà nước được hưởng ngân sách “mềm”. Báo cáo dẫn chứng một số ví dụ như Vinashin và Tổng công ty Sông Đà, trong đó một số khoản nợ vay của các doanh nghiệp, tập đoàn này được Bộ Tài chính chịu trách nhiệm bảo đảm sự chi trả trong giai đoạn 2010-2014. Đầu năm 2015, Bộ Giao thông Vận tải ra quyết định hành chính cấm phi công Vietnam Airlines chuyển việc sang các hãng hàng không tư nhân. Quyết định này bảo vệ Vietnam Airlines trước cuộc cạnh tranh về tiền lương và chưa bảo đảm quyền lao động của các phi công theo Bộ luật Lao động.

Nhìn chung, tình hình hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước cho thấy, các doanh nghiệp này vẫn chưa hoàn toàn bị kiểm soát bởi qui luật thị trường như các doanh

388 Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và Ngân hàng Thế giới, Các doanh nghiệp nhà nước có được ưu đãi không: Đánh giá khung pháp qui và bằng chứng từ thực tế, 2015.

nghiệp tư nhân. Theo báo cáo, trong giai đoạn 2005-2012, các doanh nghiệp nhà nước có mức tăng trưởng qui đổi hàng năm cao hơn 50% so với các doanh nghiệp tư nhân trong cùng kỳ. Thêm vào đó, kết quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước hầu như không bị ảnh hưởng đáng kể khi điều kiện thị trường xấu đi trước tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Trong khi đó, hoạt động của các doanh nghiệp tư nhân bị chững lại kể từ năm 2009. Cùng thời gian đó, tỉ suất doanh thu và tỉ suất sản lượng trên tài sản của các doanh nghiệp nhà nước lại kém doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Việc so sánh trực tiếp rất phức tạp, do phải chú ý đến các vấn đề cụ thể của từng ngành, nhưng các con số nêu trên cho thấy, các doanh nghiệp nhà nước đã tiếp cận được nguồn tài chính để duy trì hoạt động dựa trên các tiêu chuẩn phi thị trường. Có thể nhận thấy, một số trường hợp cụ thể về việc tiếp cận được với các ưu đãi tài chính của doanh nghiệp nhà nước: tỉ lệ không cân xứng trong cấp vốn cho doanh nghiệp nhà nước bởi các ngân hàng thương mại nhà nước, điều kiện tái cơ cấu nợ dễ dàng, Nhà nước bảo lãnh trực tiếp hoặc gián tiếp (ví dụ các khoản vay

không bảo đảm của Vinashin); các điều khoản đặc biệt như cho vay lãi suất 0% dùng cho các khoản chi nhạy cảm, hoặc chi đóng góp bảo hiểm xã hội cho Nhà nước, hoặc được cấp vốn trực tiếp³⁸⁹. Những ưu đãi này được cung cấp tùy từng trường hợp chứ không theo một chính sách rõ ràng nào cả và như vậy lại càng cho thấy các doanh nghiệp nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào quan hệ với cơ quan và quan chức nhà nước. Việc các doanh nghiệp nhà nước chưa tuân thủ đầy đủ các quy định về công bố thông tin hoạt động và thông tin tài chính³⁹⁰ cũng cho thấy, các doanh nghiệp nhà nước chưa tuân theo nguyên tắc thị trường giống như khu vực tư nhân.

Ưu đãi tiếp cận thông tin đồng nghĩa với việc tạo điều kiện để kiếm lời. Những lợi thế đáng kể có được thông qua việc ưu tiên tiếp cận thông tin chỉ dành cho các doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp có quan hệ với Nhà nước. Các doanh nghiệp có quan hệ với Nhà nước ở vị trí ưu tiên để nhận thông tin về các cơ hội hoặc các thay đổi chính sách sẽ diễn ra, có nhiều lợi thế so với đối thủ cạnh tranh. Những cơ hội này còn gia tăng do mức độ minh bạch nhìn chung còn thấp trong chính phủ (sẽ được bàn thêm dưới đây). Mỗi

389 Viện Nghiên cứu Quản lí Kinh tế Trung ương và Ngân hàng Thế giới, *Các doanh nghiệp nhà nước có được ưu đãi không: Đánh giá khung pháp qui và bằng chứng từ thực tế*, 2015.

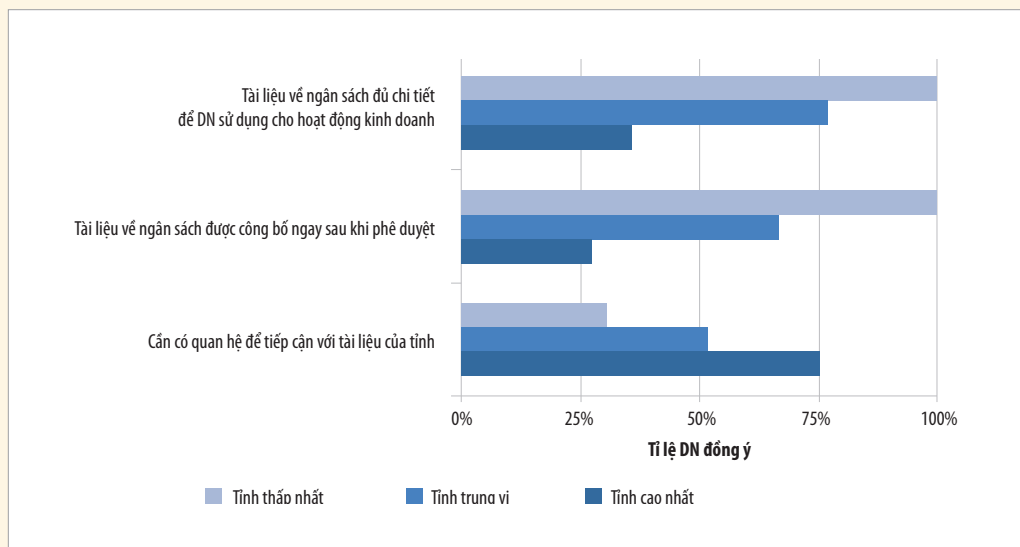
390 Tài liệu chính sách của Ngân hàng Thế giới, 2015, *Tính minh bạch của các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam – Hiện trạng và một số ý tưởng cải cách*.

quan hệ giữa khách hàng và thông tin nhạy cảm thể hiện rõ trong báo cáo PCI, theo đó trên một nửa số doanh nghiệp tại một tỉnh được điều tra cho rằng quan hệ có vai trò quan trọng đối với việc tiếp cận các văn bản của địa phương có liên quan đến các vấn đề thương mại (Hình 7.5).

Việc thiết chế công bị thương mại hóa và hành vi trục lợi làm suy yếu năng lực của Nhà nước. Sự tách bạch không rõ ràng giữa Nhà nước và thị trường đẩy nền kinh tế vào tình trạng kém hiệu quả, như: các nhà sản xuất với mức chi phí cao lại được hưởng lợi từ sự trả giá của người tiêu dùng và của các doanh nghiệp làm ăn có hiệu

quả hơn. Tình trạng không hiệu quả này cũng sẽ xảy ra khi các nhà đầu tư tiềm năng nản lòng do rủi ro pháp lý và lo ngại rằng, thị trường bị chi phối bởi các doanh nghiệp có quan hệ thân hữu với Nhà nước. Ngoài việc gây ra những chi phí mà nền kinh tế phải gánh chịu, việc thiết chế công bị thương mại hóa cũng làm giảm hiệu quả của chính Nhà nước, tạo cơ hội để các quan chức lợi dụng quyền điều tiết, thực thi pháp luật và phân bổ tài sản của mình để thu lợi lâu dài cho bản thân, gia đình và thân hữu của họ. Sự lạm dụng quyền lực công làm giảm tính chính đáng của các thiết chế Nhà nước.

HÌNH 7.5. Tiếp cận văn bản của tỉnh



Ghi chú: Số liệu dựa trên điều tra 8.093 doanh nghiệp tư nhân.

Nguồn: Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh 2013.

Cấu trúc Nhà nước bị phân mảnh, cát cứ

Hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước Việt Nam bị làm suy yếu bởi tình trạng phân mảnh quyền lực theo chiều dọc và chiều ngang, gắn với sự chống chéo thẩm quyền, qui định pháp luật mâu thuẫn, tạo dư địa cho các cơ quan trong bộ máy nhà nước “thương lượng” chính sách với nhau. Các thiết chế trung tâm trong bộ máy hành chính ở Trung ương bao gồm: Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư³⁹¹. Các thiết chế này khi xây dựng chính sách thường lập các tổ công tác liên ngành để tìm kiếm sự đồng thuận với các cơ quan hữu quan. Về mặt lý thuyết, sự gắn kết trong công tác hoạch định chính sách được đảm bảo bởi sự chỉ đạo của Đảng. Trên thực tế quyền lực trong bộ máy nhà nước bị phân mảnh, cát cứ bởi nhiều cơ quan ở nhiều cấp khác nhau, cũng như giữa Trung ương và cấp tỉnh. Sự thiếu vắng một cấu trúc rõ ràng về tầng bậc cùng với sự thiếu rõ ràng trong phân công quyền lực tạo lý do cho từng cơ quan trong bộ máy có thể phản ứng với những quyết định của Trung ương đi ngược lại lợi ích của cơ quan đó. Kết quả là việc ra

quyết định, trong không ít trường hợp, bị rơi vào bế tắc, hoặc quyết định được ban hành chưa phải là quyết định tối ưu đối với toàn xã hội.

Quyền lực chính trị của chính quyền địa phương có phần gây khó khăn cho nỗ lực phân định rạch ròi giữa khu vực công và tư. Hệ thống ở Việt Nam khá tương đồng với “hệ thống chuyên chế phân mảnh” mà Lieberthal và Oksenberg đã gán cho cách làm chính sách của Trung Quốc³⁹². Việc phân cấp ngân sách và quản lý tạo cho lãnh đạo các tỉnh khả năng gây ảnh hưởng đáng kể đối với quyết sách của chính quyền trung ương. Những cải cách thực hiện trong thập niên 1980 đã làm tăng đại diện của các tỉnh trong Ban Chấp hành Trung ương Đảng, mà hệ quả là số lượng ủy viên Ban Chấp hành Trung ương cũng tăng từ 101 (năm 1976) lên tới 176 (năm 1996). Hiện nay, lãnh đạo Đảng của các tỉnh trở thành khối cử tri lớn nhất trong Ban Chấp hành Trung ương Đảng. Không ít trường hợp các quyết sách của Trung ương bị cản trở thực hiện bởi quyền lực của chính quyền địa phương. Chẳng hạn, quy hoạch đã được Trung ương phê duyệt nhằm hợp lý hóa hệ thống cảng tại thành phố Hồ Chí

391 Dunleavy và Rhodes định nghĩa, cơ quan hành pháp cốt lõi theo chức năng như sau: “tất cả các tổ chức và kết cấu có nhiệm vụ hàng đầu là xây dựng và tổng hợp các chính sách của chính quyền trung ương, hoặc hành động như là cơ quan phán xử cuối cùng, trong khuôn khổ cơ quan hành pháp, những xung đột giữa các cơ quan khác nhau trong bộ máy chính quyền.” Xem Dunleavy, P., và R. A. W. Rhodes. 1990. “Nghiên cứu cơ quan hành pháp cốt lõi tại Liên hiệp Anh.” *Hành chính công*, 68 (Spring): 3–28.

392 Kenneth Lieberthal, và Michel Oksenberg, *Làm chính sách tại Trung Quốc: Lãnh đạo, cơ cấu và qui trình*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988.

Minh³⁹³. Với khả năng có thể làm trì hoãn việc thực hiện quyết sách của Trung ương, chính quyền địa phương sẽ sử dụng khả năng này để khai thác nguồn lực từ Trung ương, xin ưu đãi, hoặc gây cản trở đối với việc thực thi các quyết sách của trung ương mà họ cho là trái với lợi ích của họ. Chính quyền địa phương đã không ít lần thúc đẩy cho ra đời những quyết định phi kinh tế, ví dụ đòi hỏi hãng hàng không quốc gia phải lập đường bay tới thủ phủ của các tỉnh nhỏ (và qua đó, biện minh cho việc xây thêm các sân bay). Nói chung, lãnh đạo địa phương xuất thân chính từ địa phương và rất trung thành với lợi ích của địa phương. Vào thời điểm tháng 11/2011, chỉ có 8 bí thư tỉnh ủy và khoảng 10% quan chức cao cấp cấp tỉnh không phải là người của tỉnh đó³⁹⁴.

Việt Nam là một trong những quốc gia có mức độ phân cấp tài khóa cao nhất của khu vực, trong đó ngân sách địa phương chiếm trên nửa tổng chi ngân sách nhà nước. Sự tập trung nguồn lực tại địa phương làm cho các cơ quan trung ương gặp nhiều khó khăn trong việc hoạch định chính sách, theo dõi và thực thi các quy chuẩn cung ứng dịch vụ công. Bản thân quá trình lập dự toán ngân sách theo mô hình ngân sách lồng ghép cũng làm khó cho sự bảo đảm tính gắn kết trong việc lập kế hoạch

và triển khai kế hoạch. Việt Nam là trường hợp khá ngoại lệ khi vẫn duy trì hệ thống ngân sách lồng ghép. Hệ thống này làm cho công tác theo dõi việc chi tiêu và phê duyệt ngân sách trở nên phức tạp³⁹⁵. Trên thực tế, do Trung ương muốn tranh thủ sự ủng hộ của địa phương, nên các bộ thường gặp không ít khó khăn khi thực thi chính sách một cách nhất quán. Báo cáo PCI cho thấy, chỉ có gần 10% doanh nghiệp tin rằng, trong 9 năm vừa qua, các quy định pháp luật do Trung ương ban hành được thực hiện thống nhất tại địa phương.

Sự phân mảnh thẩm quyền góp phần gây ra tình trạng đầu tư quá mức tại nhiều địa phương. Nhiều tỉnh ven biển có cảng nước sâu và có những tỉnh có sân bay mà mỗi tuần chỉ có vài chuyến bay của hãng hàng không quốc gia và thường là bị lỗ. Tương tự, vào năm 2012 có khoảng 260 khu công nghiệp phân bố tại hầu hết 63 tỉnh, thành. Kế hoạch đến năm 2020 sẽ xây dựng thêm 239 khu công nghiệp nữa mặc dù tỉ lệ lấp đầy các khu công nghiệp hiện chưa đạt 50% công suất. Tiền đầu tư vào các khu công nghiệp này phần lớn do ngân sách trung ương cấp. Chính quyền Trung ương đã nỗ lực tìm cách siết chặt kỉ cương đối với các quyết định đầu tư của địa phương, nhưng kết quả mang lại còn khá khiêm tốn.

393 Nguyen và Pincus, *Di dời cảng biển thành phố Hồ Chí Minh: nghiên cứu tình huống về sự phân mảnh thể chế*. 2011.

394 Pincus và các tác giả. *Tài cơ cấu hướng tới tăng trưởng, công bằng, và chủ quyền quốc gia*, 2012, p. 40.

395 Xem Ngân hàng Thế giới, *Tổng kết về phân cấp tài khóa tại Việt Nam* (2015).

Sự phân mảnh cũng diễn ra theo chiều ngang tại mỗi cấp chính quyền. Trong không ít trường hợp, các cơ quan nhà nước có thể diễn giải khác đi, phớt lờ, hoặc thậm chí làm trái chính sách nhà nước. Phân mảnh theo chiều ngang làm quá trình ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành luật bị chậm lại: ví dụ trong năm 2014, theo báo cáo của Bộ Tư pháp, có khoảng một nửa số văn bản qui định chi tiết được các cơ quan trung ương ban hành và chỉ có 20% số này được ban hành đúng hạn. Tuy nhiên, vấn đề đáng nói nhất chính là tình trạng chống chèo về thẩm quyền và chức trách ở các cấp. Do nhiều cơ quan cùng có thẩm quyền tham gia vào quá trình ra quyết định, nên các cơ quan thường phải thương lượng với nhau, làm cho quá trình ra quyết định bị chậm lại và chọn lựa chính sách thường kém tối ưu.

Thiếu vắng hệ thống chức nghiệp thực tài

Hệ thống hành chính công không theo nguyên tắc của hệ thống chức nghiệp thực tài. Một yếu tố cơ bản trong bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước

là mức độ sử dụng công chức có năng lực với quy chuẩn đạo đức cao, có tinh thần làm việc và được trao nhiệm vụ cụ thể trong chuỗi mệnh lệnh rõ ràng. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, việc hình thành hệ thống chức nghiệp thực tài ở một quốc gia thường mất một thời gian dài và đáp ứng những mục tiêu chính trị cụ thể.³⁹⁶ Hầu hết các nước đang phát triển gặp phải những thách thức chung, như: trả lương thấp, thiếu nhân sự có chuyên môn về phân tích, hoạch định chính sách, về công nghệ thông tin, nhưng riêng Việt Nam còn phải đối mặt với hai vấn đề cụ thể đang làm chậm quá trình phát triển hệ thống chức nghiệp thực tài. Thứ nhất, mặc dù cải cách về luật pháp từ năm 2008 đã thiết lập hệ thống tuyển dụng công khai các chức danh chuyên môn nhưng việc tuyển dụng và thăng thưởng vẫn còn dựa trên quan hệ thân hữu hoặc thâm niên thay vì năng lực. Thứ hai, bản thân công tác quản lý nguồn nhân lực cũng bị phân mảnh, trong đó trách nhiệm được giao cho 3 cơ quan, tổ chức là Bộ Nội vụ của Chính phủ, Ban Bí thư và Ban Tổ chức Trung ương Đảng³⁹⁷.

396 Ví dụ, hệ thống trọng dụng người tài được áp dụng tại vùng Scandinavia khi các vị vua tuyệt đối thấy cần phải thiết lập một bộ máy dựa trên qui tắc, có năng lực và độc lập với tất cả, trừ nhà vua, nhằm kiểm soát giới quý tộc và giới thượng lưu nông thôn. Tại Hàn Quốc, sự chính danh của Nhà nước phụ thuộc vào một bộ máy dịch vụ công có năng lực và trung lập và vì vậy hệ thống trọng dụng nhân tài bắt đầu được áp dụng cuối những năm 1980.

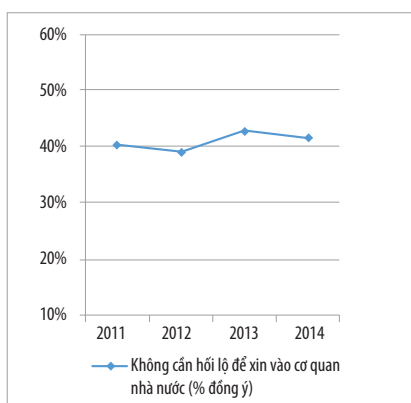
397 Thang Văn Phúc, *Xây dựng thể chế dịch vụ công hiện đại và năng lực công chức trong hoàn cảnh Việt Nam*. Tài liệu phục vụ Báo cáo Việt Nam 2035. (2015).

Hệ thống nhân sự của Nhà nước còn bị làm suy yếu bởi tệ nạn tham nhũng. Không có gì hủy hoại năng lực bộ máy nhanh bằng hình thức tuyển dụng dựa trên quan hệ thân hữu, đờ đầu và hối lộ, thay vì dựa trên năng lực. Khó có thể lượng hóa vấn đề này, nhưng các cuộc khảo sát dựa trên cảm nhận của cả doanh nghiệp và người dân gần đây cho thấy, đó chính là vấn đề lớn đối với Việt Nam. Ví dụ, điều tra Chỉ số năng lực hành chính công phát hiện rằng, có đến 60% dân số cho biết, phải hối lộ,

thì mới được tuyển vào làm trong bộ máy nhà nước (Hình 7.6A). Một cuộc điều tra khác cho thấy, quan hệ cá nhân là yếu tố đảm bảo thành công hàng đầu, sau đó là lợi ích vật chất (Hình 7.6B). Các cuộc thảo luận gần đây trên báo chí Việt Nam về sự xuất hiện của hiện tượng “con ông, cháu cha”, tức là bổ nhiệm con em cán bộ lãnh đạo trong các cấp ủy Đảng vào các chức vụ cao trong chính quyền, làm dấy lên sự quan ngại về chất lượng cán bộ trong các cấp chính quyền.

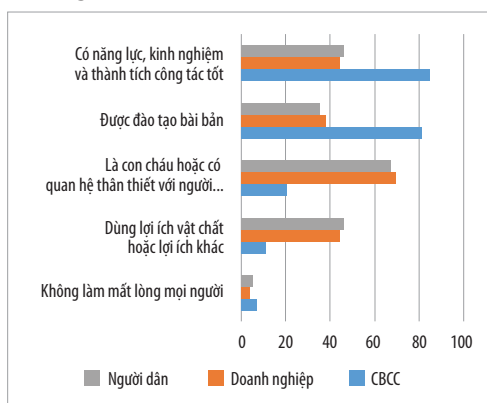
HÌNH 7.6. Cảm nhận về các yếu tố tác động khi xin việc trong khu vực nhà nước

A. Cảm nhận của người dân: Ông/bà có đồng ý rằng khi xin việc trong khu vực nhà nước không cần hối lộ hay không



Nguồn: Chỉ số hành chính quản trị công, 2001-14.

B. Các yếu tố ảnh hưởng khi thăng chức trong khu vực nhà nước, tỉ lệ người đồng ý trong các nhóm dân chúng, doanh nghiệp và công chức



Nguồn: Ngân hàng thế giới và Thanh tra Chính phủ, Kiểm soát Xung đột lợi ích trong khu vực công - Quy định và thực tiễn ở Việt Nam (sắp công bố).

Chưa tuân thủ nguyên tắc thị trường trong hoạch định và thực thi chính sách

Nhà nước đã đạt được những tiến bộ trong việc xây dựng hệ thống quy tắc điều tiết nền kinh tế thị trường hiện đại, nhưng sự thiếu nhất quán, thiếu khách quan và công bằng trong công tác thực thi đang là một vấn đề lớn. Trên một số mặt, ví dụ theo Chỉ số Thuận lợi kinh doanh và Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), môi trường kinh doanh Việt Nam đã cải thiện trong thập niên vừa qua. Hạ tầng pháp luật của một nền kinh tế thị trường về cơ bản đã đi vào hoạt động, trong đó bao gồm cả một số luật mới được thông qua gần đây, như: Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Đất đai, Luật Phá sản, Luật Trọng tài thương mại, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng Dân sự, Bộ luật Hình sự và Bộ luật Tố tụng Hình sự.³⁹⁸ Một số thay đổi đáng ghi nhận gồm đơn giản hóa thủ tục hành chính, giảm thời gian đăng ký kinh doanh và xin cấp điện. Tuy vậy, Việt Nam vẫn thua kém một số nước Đông Nam Á khác trên các mặt như thời gian nộp thuế, đăng ký tài sản và xin giấy phép xây dựng. Những yếu kém trong quản lý thị trường đất đai đang là vấn đề nghiêm trọng nhất. Khung pháp luật bao gồm 21 đạo luật, kể

cả Luật Đất đai, với hàng trăm văn bản dưới luật. Về lý thuyết, chuyển quyền sử dụng đất và chuyển đổi mục đích sử dụng đất được pháp luật cho phép, nhưng trên thực tế còn không ít cản trở.

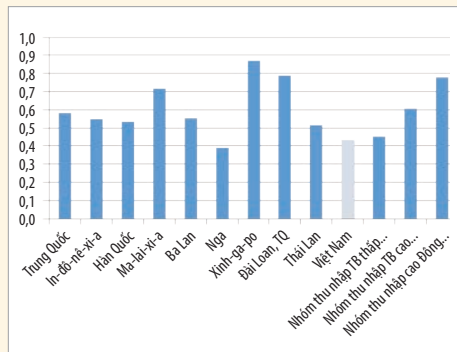
Việt Nam đã tiến hành các biện pháp cải cách quan trọng nhằm tăng cường bảo hộ quyền tài sản. Việt Nam đã đẩy mạnh việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các tỉnh đã xây dựng được hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất nhằm bảo vệ tốt hơn quyền của người sử dụng đất. Đăng ký quyền sử dụng đất một cách có hệ thống, xây dựng và qui tụ một loạt các văn bản qui chuẩn và kĩ thuật (ví dụ kế hoạch sử dụng đất, các tiêu chuẩn kĩ thuật) dưới sự quản lý của Bộ Tài nguyên và Môi trường đã nâng cao năng lực của hệ thống địa bạ (tuy chất lượng hồ sơ địa chính tại các tỉnh còn chưa đồng đều). Luật Đất đai năm 2013 đã qui định một khung pháp lí rõ ràng hơn về các hình thức giao dịch bất động sản, như: cho thuê, chuyển nhượng và thế chấp. Thời hạn sử dụng đất, kể cả phục vụ mục đích nông nghiệp, đã được kéo dài nhằm khuyến khích đầu tư thâm canh. Pháp luật cũng quy định cơ chế thị trường, trong đó có cơ chế đấu giá, được sử dụng khi phân bổ quyền sử dụng đất từ chính quyền.

Tuy nhiên, vẫn tồn tại nhiều vấn đề lớn khi xét tới tác động của hành động công

398 Ví dụ, Luật Công ty năm 1990 đòi hỏi một cá nhân, nếu muốn thành lập một doanh nghiệp, phải qua nhiều bước và mất vài tháng mới hoàn thành các thủ tục, nhưng theo Luật Doanh nghiệp 2014 chỉ cần 3 ngày là hoàn thành toàn bộ thủ tục nộp đơn và xử lí đăng kí kinh doanh.

quyền đến người sử dụng đất. Đất đai vẫn đang là một trong những vấn đề nóng bỏng nhất trong mối quan hệ Nhà nước - công dân. Trong số khoảng 700 nghìn khiếu nại gửi đến chính quyền giai đoạn 2009 - 2011, thì có đến 70% liên quan đến đất đai. Trong số này, 70% liên quan đến thu hồi đất, bồi thường và mâu thuẫn về điều kiện tái định cư³⁹⁹. So sánh quốc tế dựa trên số liệu điều tra doanh nghiệp cho thấy, mức độ bảo vệ quyền tài sản tại Việt Nam khá yếu (Hình 7.7).

HÌNH 7.7. Mức độ bảo vệ quyền tài sản



Ghi chú: 0=kém nhất, 1=Tốt nhất. Số liệu dựa trên điều tra ý kiến lãnh đạo doanh nghiệp. Giá trị trung bình nhóm dựa trên các nước có số liệu, ví dụ 18 nước trong nhóm Đông Á – Thái Bình Dương.

Nguồn: 2014-15 Chỉ số Cạnh tranh toàn cầu, Diễn đàn Kinh tế Thế giới.

Sau khi phân cấp nhiều hơn về trách nhiệm quản lý đất đai cho địa phương, từ năm 2003, các dự án bất động sản có vai trò quan trọng đối với ngân sách địa phương. Đây chính là một trong những căn nguyên dẫn đến các vụ xung đột về đất đai. Khoản thu từ các giao dịch liên quan đến đất đai chiếm 20-30% ngân sách địa phương⁴⁰⁰. Không giống các nước phát triển, nơi thuế đất được coi là nguồn thu chính của địa phương nhằm tăng cường cung cấp hàng hóa công, chính quyền địa phương tại Việt Nam lại tìm cách nâng nguồn thu của mình bằng cách đấu giá quyền sử dụng đất. Điều này thúc đẩy chính quyền địa phương gia tăng sử dụng, nếu không nói là lạm dụng quyền hạn về quản lý đất đai, bao gồm:

- i) Khả năng thu hồi đất vì những mục đích công cộng đôi khi được định nghĩa một cách không rõ ràng, trong đó bao gồm cả mục đích phát triển các khu công nghiệp và khu nhà ở. Trong giai đoạn 2001 - 2010, đã có khoảng 1 triệu ha đất nông nghiệp bị chuyển đổi sang đất công nghiệp và nhà ở⁴⁰¹.
- ii) Kiểm soát quá mức giá đất, khiến cho tình trạng hai giá đất được hình thành

399 Báo cáo tổng kết của Bộ Tài nguyên và Môi trường về thực hiện Luật Đất đai năm 2003 (số 193/BC-BTNMT ngày 6/9/2012) và Báo cáo của Thanh tra Chính phủ trước Quốc hội tháng 10/2012.

400 Năm 2010, 87% doanh thu liên quan đến đất bắt nguồn từ giao dịch quyền sử dụng đất (Xem: Làm cho cái tổng thể lớn hơn tổng các thành phần: Đánh giá phân cấp tài khoá tại Việt Nam (2015)).

401 Ngân hàng Thế giới, Thu hồi đất bắt buộc và chuyển đổi đất tự nguyện tại Việt Nam: Cách tiếp cận, cơ chế định giá đất và giải quyết khiếu nại, Hà Nội, 2011.

mà theo đó bảng giá đất do tỉnh ban hành được sử dụng cho một số giao dịch, nhất là khi thu hồi đất từ người sử dụng đất. Mức giá này thấp hơn giá thị trường. Sự chênh lệch này tạo mối lợi về kinh tế và mối lợi này được một số đối tượng tìm cách tước đoạt và chia nhau, trong đó có cả một số quan chức. Một báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hiện ra rằng, mức giá bồi thường chỉ bằng 30-60% giá thị trường.⁴⁰² Cách làm này đã bị cấm và thay thế bằng cơ chế đấu giá theo Luật Đất đai năm 2013, nhưng công tác thực hiện diễn ra rất chậm chạp.

iii) Qui hoạch sử dụng đất, quyền chuyển đổi mục đích sử dụng đất và sử dụng không gian kiến trúc là các yếu tố tác động mạnh mẽ lên giá đất.

Những ứng xử chưa công bằng đối với doanh nghiệp và cá nhân không chỉ thể hiện trong quan hệ đất đai, mà còn trong các hình thức điều tiết khác. Hiến pháp năm 2013 và Luật Doanh nghiệp năm 2014 đảm bảo rằng, mọi chủ thể tham gia thị trường đều được đối xử bình đẳng. Nhưng, những nguyên tắc cơ bản này lại thường bị vi phạm bởi hàng loạt các đạo luật chuyên ngành khi những đạo luật này tạo ra rào cản cho việc gia nhập thị trường,

hoặc hạn chế các hình thức tổ chức, mà doanh nghiệp có thể hoạt động. Luật Đầu tư năm 2015 cũng quy định các điều kiện cho 267 ngành nghề rất rõ ràng, nhưng tình hình có phần phức tạp hơn khi các cơ quan thực thi diễn giải đạo luật đó một cách thiếu nhất quán. Sự thiếu nhất quán trong quản lý ấy đã cho phép các cơ quan có thẩm quyền dành ưu ái cho doanh nghiệp nhà nước, hoặc các doanh nghiệp có quan hệ thân hữu với Nhà nước. Sự phức tạp và nhiều vẻ của các qui định điều tiết kinh doanh kiểu ấy đang là một trở ngại cơ bản đối với việc áp dụng nguyên tắc thị trường trong quản trị kinh tế.

Việc lồng ghép chưa tương thích giữa các nguyên tắc quản lý kinh tế lành mạnh với các quy định pháp luật một phần có nguyên nhân từ sự hạn chế về năng lực phân tích chính sách của các cơ quan nhà nước. Một nghiên cứu về quá trình phân tích chính sách trong xây dựng pháp luật do Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp) thực hiện gần đây cho thấy, công tác đánh giá tác động chính sách dựa trên bằng chứng thực tế thường chưa được coi trọng đúng mức⁴⁰³. Hiểu biết chưa đầy đủ và sâu sắc về các nguyên lý kinh tế là hạn chế lớn của các cơ quan quản lý: không ít qui định mới bị rút lại không lâu sau khi được ban hành

402 Báo cáo tổng kết Bộ Tài nguyên và Môi trường về thực hiện Luật Đất đai năm 2003 (số 193/BC-BTNMT ngày 6/9/2012); Báo cáo của Thanh tra Chính phủ trước Quốc hội tháng 10/2012.

403 Xem "Nghiên cứu thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong qui trình xây dựng luật tại Việt Nam", Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp), 2014, tr. 113-114.

vì những quy định ấy tạo thêm gánh nặng chi phí lớn cho doanh nghiệp và người tiêu dùng, những chi phí mà các nhà quản lý có thể đã biết nếu họ nắm vững nguyên lý kinh tế vi mô, hoặc lắng nghe ý kiến chuyên gia độc lập trong quá trình tham vấn.

Những vấn đề này lại càng nghiêm trọng hơn khi năng lực của hệ thống tư pháp còn khá hạn chế trong việc giải quyết các tranh chấp thương mại ngày càng phức tạp. Khung khổ pháp luật tại Việt Nam đã phát triển nhanh để đáp ứng đòi hỏi của một nền kinh tế đa thành phần và nền kinh tế mở. Yếu kém trong hệ thống tư pháp vẫn là yếu tố chính làm cho công tác thực thi kém hiệu quả và làm suy yếu nguyên tắc pháp quyền. Số tranh chấp phải giải quyết tăng nhanh làm cho hệ thống tòa án phải chạy theo một cách khá chật vật. Từ năm 2006 đến năm 2013, số vụ án dân sự đã tăng 50% trong khi số vụ án kinh tế tăng tới 750%⁴⁰⁴. Ngoài ra, sự phức tạp ngày một gia tăng của các giao dịch kinh tế và của pháp luật điều chỉnh những giao dịch này càng làm cho năng lực của hệ thống tư pháp bị thách thức. Trong khi đó, nguồn lực dành cho hệ thống tòa án hầu như tăng không đáng kể, khi số tòa án và thẩm phán chỉ tăng nhẹ trong thời gian 10 năm vừa qua. Việc tập huấn cho các thẩm phán và cán bộ có liên

quan về việc áp dụng các quy định mới của pháp luật thường không đầy đủ.

2.3. Trách nhiệm giải trình của Nhà nước trước nhân dân còn thấp

Bảo đảm có được mối quan hệ giữa nhà nước và công dân, trong đó người dân tham gia rộng rãi vào quá trình ra quyết sách, truy cứu được trách nhiệm của Nhà nước về tính trung thực và kết quả hoạt động chính là thành tố không thể thiếu trong hiệu quả của nhà nước. Mục đích của nhà nước hiện đại là đáp ứng nhu cầu của người dân, mà muốn vậy, thì phải có cơ chế phản hồi hữu hiệu để nhà nước nắm bắt được nhu cầu của người dân, đánh giá được mức độ đáp ứng nhu cầu và kịp thời điều chỉnh cho phù hợp. Điều đó lại đòi hỏi phải bảo đảm năng lực phản ứng chính sách ngay trong bộ máy nhà nước, đồng thời bảo đảm khả năng người dân tham gia hữu hiệu vào quá trình ra quyết sách và biết cách truy trách nhiệm của nhà nước.

Việt Nam có số dân tham gia các tổ chức phi chính phủ thuộc hạng cao với hàng chục nghìn tổ chức xã hội hoạt động tại nhiều cấp trong cả nước. Trên 1/3 dân số tham gia từ một tổ chức trở lên.⁴⁰⁵ Các tổ chức xã hội tương tác với Nhà nước theo nhiều cách, từ hỗ trợ các chương trình xã hội của

404 Năm 2006, hệ thống tòa án các cấp nhận được và xử lý 63.079 án dân sự, 64.058 án hôn nhân gia đình, và 1.979 án kinh tế. Năm 2013, con số này lần lượt tăng lên là 94.963, 145.797, và 14.767.

405 Theo báo cáo CIVICUS đánh giá Việt Nam, 2006 và Nghiên cứu các hình thức tham gia giữa xã hội dân sự và Nhà nước, 2008. Những tổ chức xã hội này bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức nghề nghiệp, các NGO trong nước và các tổ chức cộng đồng.

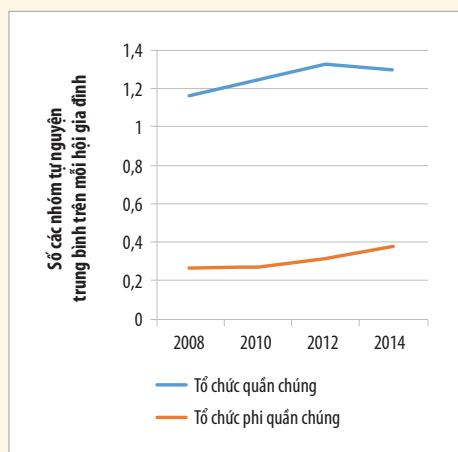
Nhà nước tới cung cấp một số dịch vụ khi Nhà nước không thể hoặc không muốn thực hiện, vận động chính sách cho một số nhóm cụ thể và giám sát hoạt động của chính quyền. Trong nhiều trường hợp, các tổ chức xã hội có tác dụng như chất kết dính thúc đẩy tiến bộ, hoặc tạo “không gian cho hoạt động vì lợi ích chung”, với tư cách là chủ thể kiến tạo và hỗ trợ⁴⁰⁶. Một xu thế đáng chú ý là sự gia tăng nhanh

chóng số tổ chức xã hội, nghề nghiệp mới thuộc đủ các lĩnh vực, như: hiệp hội doanh nghiệp, nhóm tín dụng, nhóm văn hóa thể thao, hội người cao tuổi. Con số các tổ chức xã hội, nghề nghiệp tăng 40% trong giai đoạn 2008-2014 (Hình 7.8).

Tuy vậy, năng lực thực thi quyền của công dân vẫn còn hạn chế, nhất là khi tham gia vào công việc của Nhà nước. Nhà nước đã thiết lập một số kênh chính thức để lấy ý kiến của các tổ chức xã hội về chính sách và xây dựng kế hoạch, nhưng tính thực chất còn nhiều hạn chế. Mặc dù có số lượng lớn, nhưng các tổ chức xã hội chưa có hoạt động tích cực, hoặc thành công trong việc gây ảnh hưởng tới chính sách công, truy trách nhiệm của khu vực công và khu vực tư. Nhiều nghiên cứu trên thế giới chứng minh được mối tương quan chặt chẽ giữa việc tham vấn ý kiến bên liên quan trong quá trình hoạch định chính sách với hiệu lực, hiệu quả thực thi chính sách. Theo Malesky và Taussig, điều này cũng có thể đúng trong trường hợp Việt Nam.⁴⁰⁷

Tính minh bạch còn nhiều hạn chế đã cản trở khả năng người dân truy trách nhiệm của cơ quan nhà nước. Cũng giống như nhiều quốc gia có lịch sử về vai trò

HÌNH 7.8. Thành viên các tổ chức quần chúng và các nhóm tự nguyện



Ghi chú: N = 2.162 hộ.

Nguồn: Tài liệu UN-WIDER 2015/087, Thomas Markusen, “Vốn xã hội và chính trị ở nông thôn Việt Nam”.

406 Diễn đàn Kinh tế Thế giới. *Vai trò tương lai của xã hội dân sự* (2013) và Putnam, R.D. (1993). *Để nền dân chủ hoạt động: Truyền thống công dân trong nước Ý hiện đại*. Princeton: Princeton University Press.

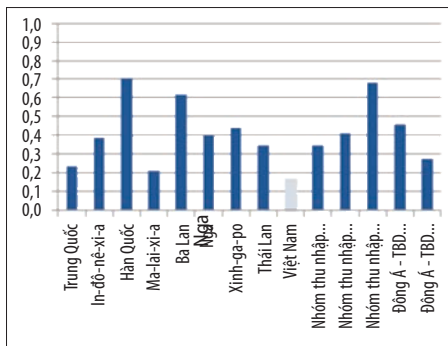
407 Xem thêm về bằng chứng toàn cầu, ví dụ trong nghiên cứu kinh điển của Schmitter, P.C. biên tập bởi Lehbruch, G. Xu thế hướng tới trung gian doanh nghiệp. London: Sage, 1979, và trường hợp cụ thể của Việt Nam xem Malesky, Eddy và Taussig, Markus, Sự tham gia của người dân và tuân thủ qui phạm tại Việt Nam: Một thí nghiệm hiện trường, sắp xuất bản.

chủ đạo của Nhà nước, cách thức quản trị của Việt Nam chưa khuyến khích sự cởi mở và việc thảo luận công khai các công việc của Nhà nước. Ngay cả khi pháp luật hiện hành đã đòi hỏi tăng cường tính công khai, minh bạch, thì trong một số lĩnh vực, như: đất đai, doanh nghiệp nhà nước, sự tuân thủ yêu cầu này còn hạn chế và đang gây nhiều quan ngại⁴⁰⁸. Điều này làm suy yếu trách nhiệm giải trình của Nhà nước trước người dân và không có lợi cho sự

phát triển của một xã hội dân chủ. Điều đó cũng làm suy giảm hiệu quả hoạt động của thị trường. Ví dụ, sự thiếu nhất quán trong chính sách đất đai làm gia tăng chi phí đối với hầu hết các chủ thể tham gia thị trường, bởi lẽ những thay đổi bất ngờ trong chính sách luôn làm tăng rủi ro kinh doanh. Tuy nhiên, chính những bất cập này lại có lợi cho một số người trong bộ máy nhà nước khi họ tiếp cận trước được các thông tin nội bộ (Hình 7.9).

HÌNH 7.9. Xếp hạng minh bạch

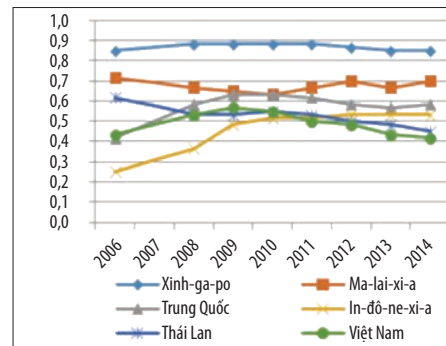
A. Cung cấp thông tin chính thức khi được yêu cầu



Ghi chú: 0=kém nhất, 1=tốt nhất. Số liệu dựa trên điều tra dân chúng và ý kiến đánh giá của chuyên gia luật. Giá trị trung bình nhóm dựa trên những nước có số liệu, ví dụ nhóm Đông Á - Thái Bình Dương có 15 nước [có số liệu].

Nguồn: Chỉ số Thượng tôn pháp luật 2014, Dự án Công lý Thế giới.

B. Xu thế minh bạch trong quá trình làm chính sách của Chính phủ (Ý kiến của doanh nghiệp)



Ghi chú: 0=kém nhất, 1=tốt nhất. Số liệu dựa trên điều tra ý kiến lãnh đạo doanh nghiệp.

Nguồn: Chỉ số cạnh tranh toàn cầu, Diễn đàn Kinh tế Thế giới.

408 See World Bank, *Land Transparency Study*, 2014, and World Bank, *Transparency of State Owned Enterprises in Vietnam – Current Status and Ideas for Reform*, 2014.

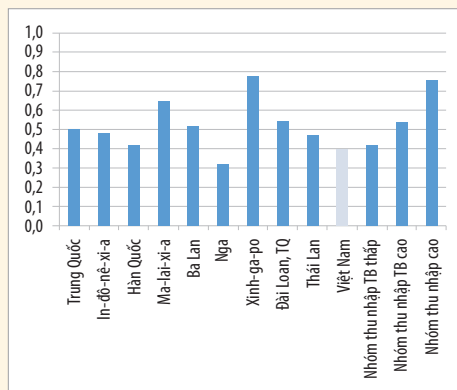
Vai trò của Quốc hội đã được tăng cường, nhưng còn nhiều việc phải làm để cơ quan này thực thi đầy đủ quyền lập pháp và giám sát hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Quốc hội đã không chỉ là cơ quan hợp thức hóa quyết định của Chính phủ, bởi các tranh luận tại nghị trường và phản biện các đề xuất lập pháp đã thực chất hơn. Nhưng dù sao, vai trò của Quốc hội trong việc định hình nội dung chính sách và giám sát hoạt động của Chính phủ vẫn còn hạn chế. Nguyên nhân của tình trạng này là do Quốc hội có cơ cấu chưa thực sự hợp lý, bầu cử chưa thật sự dân chủ, cạnh tranh, trong đó vẫn nặng về cơ cấu nhằm bảo đảm tính đại diện, tỉ lệ thay đổi đại biểu giữa các nhiệm kỳ quá lớn (70% đại biểu Quốc hội hiện nay là các đại biểu tham gia Quốc hội lần đầu). Thêm vào đó, mặc dù số đại biểu chuyên trách đã tăng 4-5% trong 3 khóa vừa qua, nhưng hiện tại số đại biểu kiêm nhiệm vẫn chiếm 2/3. Những đại biểu kiêm nhiệm này là lãnh đạo chính quyền các ngành trung ương, địa phương và cơ quan phân bổ, hoặc thụ hưởng ngân sách. Chính điều đó làm cho các đại biểu thường thiên về đại diện cho lợi ích của phía hành pháp và cũng làm cho Quốc hội dễ chấp nhận những đề xuất từ phía hành pháp. So với quốc tế, sức mạnh của cơ quan lập pháp Việt Nam thuộc nhóm còn nhiều hạn chế (Hình 7.11a).

Tại cấp tỉnh, hội đồng nhân dân có vai trò giám sát UBND, nhưng quyền năng của cơ quan này bị hạn chế bởi nhiều mối quan hệ chằng chịt với các chủ thể khác, trong đó có Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức Đảng, UBND, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ. Chức năng giám sát của hội đồng nhân dân mới dừng ở việc giám sát mức độ tuân thủ đối với các chính sách và đạo luật quốc gia, mà chưa mở rộng sang việc giám sát kết quả thực hiện của chính quyền địa phương đối với các chính sách và chương trình. Từ năm 1998, đã có nhiều quy định được ban hành để triển khai qui chế dân chủ ở cơ sở, thúc đẩy sự tham gia của người dân vào các cuộc họp công khai, nhưng những quy định này vẫn chưa tạo được chuyển biến rõ nét nào trong cơ cấu chính quyền xã, phường. Công dân vẫn tương tác với chính quyền theo cách trước đây, mặc dù có thêm một số cuộc họp được tổ chức và một số thông tin về ngân sách đã được công bố công khai.

Mức độ độc lập tư pháp còn thấp làm cho tòa án chưa phải là kênh hữu hiệu giám sát hoạt động của chính quyền. Một yếu tố then chốt của một hệ thống tòa án vận hành tốt là hệ thống này phải độc lập đúng mức với hệ thống hành chính, với các nhóm lợi ích chính trị và thương mại. Chỉ khi đó, tòa án mới được coi là người phân xử khách quan. Công tác bổ nhiệm thẩm phán chịu

nhiều sức ép về chính trị và hành chính, trong khi bản thân mô hình hình tháp trong hệ thống tòa án cũng làm tổn hại đến sự độc lập của hệ thống này. Nhiều hoạt động của cơ quan hành pháp không chịu sự giám sát tư pháp. Không thấy có trường hợp đáng kể nào trong đó tòa phán quyết ngược lại với chính sách lớn của Nhà nước và chỉ trong một số trường hợp hiếm hoi tòa án mới ra phán quyết bất lợi cho quan chức nhà nước. Điểm xếp hạng về độc lập tư pháp của Việt Nam nằm dưới mức trung bình so với các nước cùng trình độ trong khu vực (Hình 7.10).

HÌNH 7.10. Ý kiến doanh nghiệp đánh giá về mức độ độc lập tư pháp



Ghi chú: 0=thấp nhất, 1=cao nhất. Số liệu dựa trên điều tra ý kiến lãnh đạo doanh nghiệp.

Nguồn: 2014-2015 Chỉ số Cạnh tranh toàn cầu, Diễn đàn Kinh tế Thế giới.

Việc người dân và doanh nghiệp còn ngần ngại khi lựa chọn sử dụng hệ thống tòa án giải quyết tranh chấp xảy ra đang là một thực tế cần được quan tâm. Báo cáo PCI 2013 cho thấy, trung bình 60% doanh nghiệp được điều tra cho rằng, họ sẵn sàng sử dụng tòa án tỉnh nếu có tranh chấp, nhưng chỉ có 22% đã sử dụng trong thực tế. Các công dân thậm chí còn ngại sử dụng tòa án hơn.⁴⁰⁹ Vì vậy, khi số vụ việc tăng lên, thì sẽ có thêm nhiều vụ việc không được tòa án giải quyết. Tất nhiên, không nên coi hệ thống tòa án là phương thức giải quyết tranh chấp duy nhất, vì đây là phương thức khá tốn kém và mất thời gian, mà cần có các cơ chế giải quyết tranh chấp khác, ví dụ trung gian hòa giải hoặc trọng tài. Tuy nhiên, niềm tin vào hệ thống tòa án với tư cách là biện pháp cuối cùng là thiết yếu bảo đảm sự vận hành của các phương thức giải quyết tranh chấp khác, vì vậy nếu thiếu niềm tin vào tòa án, thì toàn bộ hệ thống sẽ bị tổn hại.

Tăng cường hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước đòi hỏi các cơ quan lập pháp và tư pháp phải đủ mạnh để qui trách nhiệm đối với chính quyền và qua đó tăng cường kỉ cương. Số liệu do Dự án Công lý Thế giới cung cấp (Hình 7.11) cho thấy, cơ

409 Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010, *Thể chế hiện đại*.

quan lập pháp và tư pháp Việt Nam kém hiệu quả hơn so với các cơ quan tương ứng ở những nước láng giềng Đông Nam Á trong việc hạn chế các hành động tùy tiện của Nhà nước. Điểm số của Việt Nam cũng kém xa các nước thu nhập trung bình thấp khác. Khi các cơ quan lập pháp và tư pháp không đủ mạnh, thì các quan chức chính quyền sẽ đưa ra những quyết định tùy tiện và phục vụ mục đích riêng của mình.

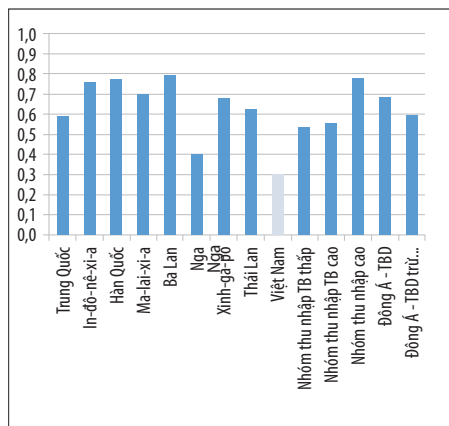
3. HƯỚNG TỚI THỂ CHẾ HIỆN ĐẠI VÀ NHÀ NƯỚC HIỆU QUẢ

3.1. Định hướng chung

Mặc dù mục tiêu hiện đại hóa thể chế đã được xác định, nhưng làm thế nào để xây dựng được hệ thống thể chế vận hành hiệu quả là vấn đề không hề đơn giản. Mỗi quốc gia và khu vực đều có những điều kiện khác nhau về lịch sử, chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, do đó, các hình thức thể chế

HÌNH 7.11. Hiệu quả kiểm tra và giám sát của cơ quan lập pháp và tư pháp

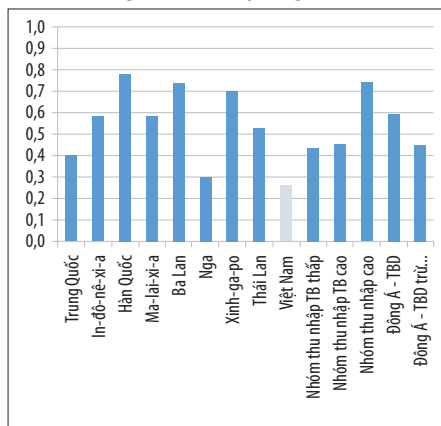
A. Xếp hạng mức độ hạn chế quyền hạn của chính phủ bởi cơ quan lập pháp



Ghi chú: 0=kém nhất, 1=tốt nhất. Số liệu dựa trên điều tra dân chúng và ý kiến đánh giá của chuyên gia luật. Giá trị trung bình nhóm dựa trên những nước có số liệu, ví dụ nhóm Đông Á - Thái Bình Dương có 15 nước [có số liệu].

Nguồn: Chỉ số Thượng tôn pháp luật 2014, Dự án Tư pháp Thế giới.

B. Mức độ hạn chế quyền hạn của chính phủ bởi cơ quan tư pháp, ý kiến đánh giá của chuyên gia



Ghi chú: 0=kém nhất, 1=tốt nhất. Số liệu dựa trên điều tra ý kiến chuyên gia luật.

Nguồn: Chỉ số Thượng tôn pháp luật 2014, Dự án Tư pháp Thế giới.

không thể giống nhau. Trong khi có thể xác định khá rõ những chức năng, mà thể chế hiện đại ở Việt Nam cần thực hiện vào năm 2035, song rất khó xác định đặc tính và diện mạo cụ thể của từng thể chế. Hơn nữa, liệu Việt Nam có theo quỹ đạo tạo lập thể chế, mà các quốc gia có thu nhập trung bình và đang phát triển nhanh khác đã lựa chọn không? Việt Nam cần phải tìm ra cách giải quyết các vấn đề về thể chế của mình, đáp ứng những ưu tiên ở tầm quốc gia và địa phương thay vì tuân theo một “cẩm nang” quốc tế vốn chưa chú ý thỏa đáng đến các thách thức cụ thể mà nền kinh tế và xã hội Việt Nam đang phải đối mặt. Một vấn đề quan trọng khi chuyển đổi từ thể chế hiện thời sang thể chế hiện đại là quá trình tái cấu trúc các lợi ích kinh tế và chính trị. Do thể chế chính trị có vai trò quyết định hình hài và chất lượng của thể chế kinh tế xã hội, nên muốn có thể chế kinh tế xã hội có chất lượng, thể chế chính trị cũng cần được đổi mới phù hợp.

Khi Việt Nam thịnh vượng hơn, người dân và doanh nghiệp sẽ ngày càng đòi hỏi Nhà nước thực hiện tốt hơn vai trò hỗ trợ tăng trưởng, cung cấp dịch vụ công và tạo cơ hội thành công cho tất cả mọi người. Sự lớn mạnh của tầng lớp trung lưu sẽ mang lại nhiều ích lợi cho nền kinh tế, làm gia tăng nhu cầu về hàng hóa và dịch vụ có chất lượng cao, tạo nguồn cung lao động có chuyên môn và có tay nghề cao cho các

doanh nghiệp, cho Nhà nước và cho khu vực các tổ chức xã hội. Khi thu nhập tăng, đòi hỏi của người dân về chất lượng hàng hóa và dịch vụ, kể cả dịch vụ công, như: giáo dục, y tế, hành chính công cũng tăng lên. Không đáp ứng được các đòi hỏi đó sẽ dẫn đến sự bất mãn và căng thẳng xã hội. Albert Hirschman đã gọi hiện tượng ấy là “hiệu ứng đường hầm”, theo đó khi một số nhóm người trong xã hội không cảm thấy mình tiến lên (“khi đi qua đường hầm”), thì thất vọng và bất mãn sẽ diễn ra. Bảo đảm thành quả tăng trưởng được chia sẻ công bằng cho mọi người, bảo đảm khả năng cung cấp dịch vụ công, đảm bảo công lí và tạo sân chơi bình đẳng cho tất cả người dân và doanh nghiệp là yếu tố quan trọng giúp Nhà nước duy trì ổn định chính trị và gắn kết xã hội. Qua thời gian, sự khoan dung với những yếu kém về kết quả hoạt động của chính quyền, sự khoan dung với tình trạng thiếu trung thực của chính quyền cũng sẽ dẫn vơi cạn.

Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định nguyên tắc tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân và kinh tế thị trường là động lực của sự phát triển. Thách thức về thể chế mà Việt Nam phải đối mặt trong hai thập niên tới là làm sao xây dựng được một bộ máy nhà nước mạnh và có năng lực, tăng cường kỉ cương trong các cơ quan nhà nước, áp dụng nguyên tắc thị trường trong hoạch định chính sách kinh

tế và xây dựng được các thể chế chính trị, xã hội đủ khả năng phát huy sức mạnh, cùng sự sáng tạo của người dân trong việc xây dựng, thực hiện và giám sát kết quả thực hiện các chính sách, cũng như chương trình của Nhà nước.

Hiện đại hóa thể chế đòi hỏi phải tiếp tục cải cách toàn bộ bộ máy nhà nước và tiếp tục cải cách mối quan hệ giữa Nhà nước với thị trường, giữa Nhà nước và tổ chức xã hội đại diện cho người dân. Nhà nước phải nâng cao hiệu lực, hiệu quả bằng việc xây dựng một chính quyền có tính kỷ cương và gắn kết cao, áp dụng nguyên tắc thị trường trong các quyết sách kinh tế và nâng cao trách nhiệm giải trình thông qua việc mở rộng sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định cùng cơ chế truy trách nhiệm hiệu lực hơn. Cho đến năm 2035, mức độ phân mảnh, cát cứ của Nhà nước cần giảm cả theo chiều dọc lẫn chiều ngang; khu vực công và tư sẽ được phân biệt rạch ròi; chức năng quản lý và chức năng hoạt động kinh tế trong bộ máy nhà nước cũng được tách bạch. Giữa các cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp cũng cần được phân định rõ ràng hơn về thẩm quyền nhằm bảo đảm mỗi cơ quan thực hiện đúng chức trách của mình, không bị can thiệp. Các qui định

quản lý kinh tế được xây dựng dựa trên nguyên tắc thị trường, Nhà nước bảo đảm thực thi hiệu quả quyền tài sản và giới hạn của quyền tài sản cần được xác định rõ hơn. Các tổ chức phi chính phủ, bao gồm các tổ chức xã hội, nghề nghiệp sẽ đóng vai trò tích cực trong giám sát hiệu quả hoạt động của chính quyền và hợp tác với các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các hoạt động và chương trình cung ứng hàng hóa công.

Hiện đại hóa thể chế ở Việt Nam cũng đòi hỏi phải xây dựng được nhà nước pháp quyền thể hiện những giá trị phổ biến của nhân loại. Trên thế giới, tuy còn nhiều tranh luận về các yếu tố tạo nên một nhà nước pháp quyền, nhưng có bốn nguyên tắc được thừa nhận rộng rãi mà một nhà nước pháp quyền phải có: Trách nhiệm giải trình của các chủ thể Nhà nước và các chủ thể tư nhân theo luật định; Sự minh bạch, khả năng dự báo trước, sự công bằng và đối xử bình đẳng với tất cả các bên tham gia; Một quy trình xây dựng pháp luật dễ tiếp cận, công bằng và hiệu quả; Việc thực thi pháp luật kịp thời và được thực hiện, bởi những người đại diện có năng lực cần thiết, có đầy đủ nguồn lực, có đạo đức và độc lập, thay mặt cho cộng đồng mà họ đại diện⁴¹⁰. Để đảm bảo thể hiện đầy đủ bốn

410 Theo Dự án Công lý Thế giới (World Justice Project).

nguyên tắc cơ bản này, Việt Nam cần đặt ra và giải quyết một loạt các vấn đề cụ thể, phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh của đất nước. Gắn với điều kiện cụ thể của Việt Nam, Nhà nước pháp quyền, mà Việt Nam cần xây dựng với tầm nhìn đến năm 2035, cần đáp ứng 8 yêu cầu cơ bản sau đây:

1. Nguyên tắc tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước phải được thực thi đầy đủ. Bảo đảm Nhà nước thực sự là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân cả trong tinh thần và thực tiễn vận hành: Nhà nước phục vụ Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân. Việc thực thi quyền lực nhà nước thực sự vì lợi ích công, trong khuôn khổ của pháp luật. Nhà nước thực sự trong sạch, vững mạnh, phòng ngừa và kiểm soát hiệu quả tình trạng tham nhũng và các biểu hiện tha hóa quyền lực. Đây cũng là sự bảo đảm chắc chắn tính chính đáng của Nhà nước.

2. Quyền lực Nhà nước có giới hạn một cách rõ ràng bằng pháp luật. Mọi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, vai trò của Nhà nước, các cơ quan nhà nước (bao gồm cả chức năng kinh tế của Nhà nước) đều được Hiến pháp, luật và các văn bản pháp luật khác quy định một cách rõ ràng, bảo đảm các cơ quan Nhà nước, quan chức nhà nước không thể tùy tiện thực hiện các hành vi ngoài quy định của pháp luật. Thực hiện nguyên tắc công dân được làm tất cả

những gì pháp luật không cấm, cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Quyền con người chỉ bị giới hạn một cách cân xứng trong trường hợp thật cần thiết vì lợi ích công cộng, theo quy định của luật.

3. Hướng tới nguyên tắc phân quyền, theo đó quyền lực của mỗi cơ quan đều được phân định rõ ràng và có sự kiểm soát lẫn nhau trong mối quan hệ giữa các thiết chế lập pháp, hành pháp và tư pháp. Bảo đảm phân định rạch ròi trách nhiệm cá nhân và tập thể trong tổ chức, cũng như hoạt động của từng cơ quan nhà nước, các đơn vị trong khu vực công.

4. Thượng tôn pháp luật được bảo đảm trong mọi hành vi ứng xử của Nhà nước đối với xã hội và đối với thị trường. Bảo đảm mọi hành vi ứng xử của Nhà nước, của các cơ quan nhà nước, của các quan chức nhà nước đều có thể chịu sự tài phán của tòa án độc lập, không thiên vị. Không có vùng cấm trong xử lý các hành vi vi phạm. Cơ chế tài phán Hiến pháp được thiết lập và vận hành một cách hiệu quả. Độc lập trong hoạt động xét xử (độc lập tư pháp) được bảo đảm một cách đầy đủ và thực chất, thể hiện cả trong cách thức tổ chức các cơ quan tư pháp, điều kiện bảo đảm về ngân sách, nguồn bổ nhiệm, chế độ đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ tư pháp... Người dân và nhà đầu tư có niềm tin cao vào hệ thống tòa án Việt Nam.

5. Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, các quan chức nhà nước được bảo đảm. Trách nhiệm cá nhân của từng cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước (nhất là đội ngũ cán bộ lãnh đạo) được xác định rõ ràng và bảo đảm trên thực tế. Sự kiểm soát quyền lực trong thực thi công vụ được bảo đảm theo hướng cán bộ, công chức có quyền càng lớn, chức vụ càng cao, thì sự kiểm soát quyền lực càng chặt chẽ.

6. Nhà nước xây dựng được hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận và có chi phí tuân thủ thấp. Pháp luật vừa là công cụ hữu hiệu để Nhà nước quản lý xã hội đồng thời là công cụ hữu hiệu để nhân dân kiểm soát việc thực thi quyền lực Nhà nước.

7. Thẩm quyền của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương được phân định một cách rõ ràng, bằng luật định, phát huy vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, nhất là ở các đơn vị hành chính cấp cơ sở.

8. Nhà nước tôn trọng đầy đủ cam kết quốc tế, tham gia tích cực vào các cơ chế quản trị toàn cầu để góp phần vào sự phát triển chung của thế giới và bảo vệ hữu hiệu lợi ích quốc gia trong hội nhập. Việt Nam thực sự là bạn, là đối tác tin cậy, là thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế.

3.2. Xây dựng một hệ thống hành chính hợp lý dựa trên hệ thống chức nghiệp thực tài

Giải quyết vấn đề cát cứ, manh mún

Giảm sự cát cứ, manh mún trong khu vực công là việc phải làm trong quá trình hiện đại hóa. Xóa bỏ tình trạng chồng chéo về thẩm quyền sẽ làm giảm sự phân mảnh theo chiều dọc và chiều ngang, từ đó hạn chế dư địa cho sự “thương lượng” về chính sách, hoặc dẫm chân lên nhau giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Nguyên tắc chủ đạo ở đây là trách nhiệm và quyền hạn thực thi các chức năng khác nhau trong khu vực công chỉ nên được giao cho một cơ quan ở cấp chính quyền cụ thể thực hiện. Tất nhiên, việc ủy quyền lẫn nhau trong cùng một cấp chính quyền, hoặc giữa các cấp chính quyền khác nhau vẫn cần phải được thực hiện, nhưng trường hợp được ủy quyền và cách thức ủy quyền cần được thực hiện theo cơ chế cụ thể và dựa trên cơ sở các yêu cầu về hiệu quả có tính khách quan.

Cần thực hiện cách tiếp cận đồng bộ hơn để giải quyết một số vấn đề lớn của chính sách phân cấp hiện hành. Việc phân giao chức năng rõ ràng hơn sẽ kéo theo những điều chỉnh cần thiết trong khung tài khóa liên cấp chính quyền.

Thứ nhất, cần sửa đổi hệ thống ngân sách lồng ghép để bảo đảm sự gắn kết giữa

chức trách được giao với nguồn tài chính được phân bổ. Những sự gắn kết như vậy cần bảo đảm sự minh bạch để tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương trước người dân và doanh nghiệp địa phương, trước các cơ quan trung ương và trước các cơ quan theo dõi, giám sát, ví dụ Kiểm toán Nhà nước.

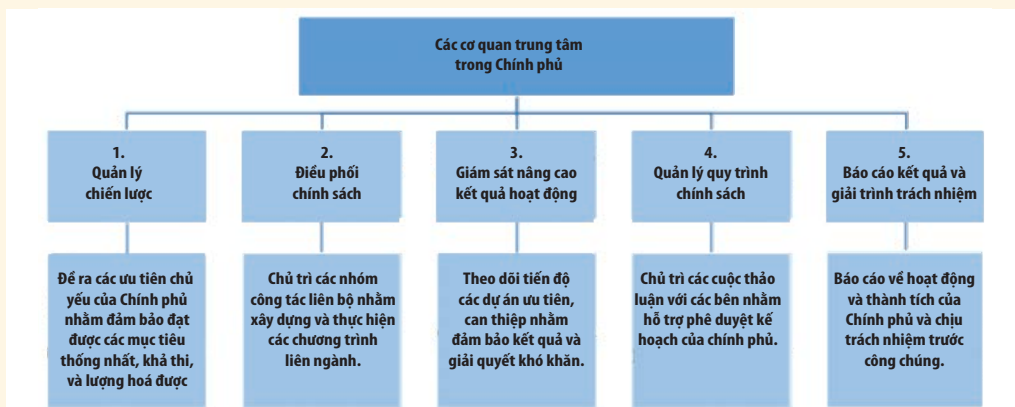
Thứ hai, sự gắn kết chặt chẽ hơn giữa chức trách và nguồn tài chính bảo đảm thực thi chức trách, đó là nền tảng định hướng các kế hoạch đầu tư vốn, tăng cường kỉ luật ngân sách trong những lĩnh vực, mà chính quyền địa phương có trách nhiệm chủ động chi tiêu, gắn trách nhiệm rõ ràng hơn đối với các khoản chi thường xuyên sau khi công trình đầu tư hoàn thành.

Thứ ba, cùng với việc tăng cường trách nhiệm giải trình ở cấp địa phương về quản

lí tài chính, cần thực hiện các chính sách khuyến khích chính quyền địa phương huy động nguồn lực tại chỗ. Ngoài việc trao quyền nhiều hơn cùng với việc qui định rõ hơn trách nhiệm về loại dịch vụ phải cung cấp, cần gắn kết một cách trực tiếp hơn nữa các khoản thuế địa phương được thu với kết quả đầu ra của chính quyền nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình. Cuối cùng, cần tăng cường năng lực cho chính quyền Trung ương trong việc giám sát kết quả hoạt động và điều phối hoạt động của chính quyền địa phương.

Các thiết chế quan trọng hàng đầu của Chính phủ được tăng cường sẽ giúp Việt Nam giải quyết tình trạng cát cứ, manh mún quyền lực theo chiều dọc và theo chiều ngang. Các chức năng chính của các thiết chế quan trọng hàng đầu của Chính phủ được nêu trong Hình 7.12.

HÌNH 7.12. Chức năng của các cơ quan trung tâm trong Chính phủ



Nguồn: Chuyển thể từ “Hoạch định và thực thi chính sách tại Việt Nam: bối cảnh, hướng đổi mới và tầm nhìn đến 2035”, báo cáo nghiên cứu đầu vào của TS Dương Thị Thanh Mai và TS Nguyễn Văn Cương.

Các chức năng đó bao gồm: hoạch định chiến lược và lập các quy hoạch, kế hoạch; điều phối, giám sát kết quả thực hiện và bảo đảm trách nhiệm giải trình. Hợp lý hóa hệ thống nhân sự, cải thiện hệ thống thông tin quản lý, cải cách tài chính công là những viên đá tảng của một bộ máy hành chính có tính đồng bộ. Những yếu tố đó kết nối mục tiêu với nguồn lực cần có để hiện thực hóa mục tiêu và để bảo đảm kết quả hoạt động của những nhà quản lý hành chính có trách nhiệm. Áp dụng phương pháp quản lý dựa trên kết quả đầu ra cùng với một hệ thống thông tin quản lý mạnh sẽ giúp cải thiện đáng kể công tác hoạch định và thực thi chính sách dựa trên bằng chứng thực tiễn. Đồng thời, tăng cường hiệu quả chính quyền trung ương không có nghĩa là đảo ngược quá trình phân cấp. Mục đích ở đây chỉ là qui định rõ ràng hơn vai trò và nhiệm vụ của chính quyền địa phương và mối quan hệ của chính quyền địa phương với Trung ương trong quá trình thực hiện các chính sách quốc gia. Qui định trách nhiệm rõ ràng hơn sẽ giúp tăng cường trách nhiệm giải trình và đảm bảo các nhà hoạch định chính sách địa phương có đủ thẩm quyền để có thể đáp ứng nhu cầu của người dân. Các thiết chế quan trọng hàng đầu của Chính phủ được tăng cường cũng đảm bảo việc phân giao vai trò và trách nhiệm rõ ràng hơn cho

các cơ quan địa phương cấp dưới. Tuyền dụng theo năng lực, trả công cạnh tranh và đánh giá thành tích một cách nghiêm minh sẽ giúp tăng cường trách nhiệm giải trình và giảm tham nhũng. Tiến hành đánh giá tác động kinh tế một cách thận trọng sẽ làm giảm các hành vi tư lợi và nâng cao chất lượng chính sách.

Khả năng quản lý nguồn lực hiệu quả và tiết kiệm của chính quyền là phần không thể tách rời trong hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước. Việt Nam đã xây dựng một khung pháp lý toàn diện và có quá trình thực hiện các chức năng quản lý tài chính công cơ bản: kiểm soát tài khoá nhằm đảm bảo các giao dịch thanh toán được thực hiện và các khoản cam kết không vượt quá giới hạn; qui trình lập dự toán ngân sách và các thể chế liên quan đến lập và giám sát (các chức năng lập pháp, kiểm toán, tài chính và kế hoạch hóa); và các biện pháp đảm bảo minh bạch cơ bản. Thách thức trong những năm tới là phải làm sao gắn kết chặt chẽ hơn nữa các khoản chi của Chính phủ với các kết quả được xác định rõ ràng. Cần thiết lập những hệ thống có thể cung cấp thông tin tài chính đáng tin cậy và kịp thời. Cần xây dựng một nền tảng thông tin quản lý tài chính của Chính phủ để tích hợp các cơ sở dữ liệu về thu, chi, nợ, có và triển khai kịp thời các công cụ phân tích cần thiết để có thể đưa ra các báo cáo phân tích tổng thể.

Một vấn đề đặc biệt quan trọng nữa là quản lý tài sản nhà nước, kể cả tài sản của các doanh nghiệp nhà nước và phần vốn của Nhà nước trong các doanh nghiệp cổ phần hóa.

Thứ nhất, Nhà nước hoạt động nhân danh Nhân dân, đại diện cho Nhân dân quản lý và sử dụng tài sản thuộc sở hữu nhà nước, nên phải có trách nhiệm sử dụng tài sản phục vụ mục đích chung, từ phần đầu mang lại lợi ích tối đa về tài chính và quản lý rủi ro liên quan, tới phân tích về sự cần thiết phải cung ứng hàng hóa, dịch vụ công (và mức độ ảnh hưởng đối với ban lãnh đạo doanh nghiệp) trong bất cứ doanh nghiệp nào. Mỗi nước áp dụng các hình thức thể chế khác nhau: kiểm soát phi tập trung thông qua các cơ quan ngành dọc; kiểm soát tập trung thông qua một cơ quan chính phủ duy nhất; và nhiều hình thức khác tùy mục đích cụ thể. Vấn đề quan trọng ở đây là phải thống nhất, thực hiện và thông tin rộng rãi các mục tiêu chính sách cơ bản. Sự cần thiết của các doanh nghiệp nhà nước cần phải được nêu rõ ràng để làm căn cứ thực hiện đầu tư hoặc thoái vốn⁴¹¹.

Thứ hai, phải thực hiện giám sát tài chính nghiêm minh nhằm quản lý rủi ro

và đảm bảo nguồn lực được các doanh nghiệp nhà nước sử dụng đúng cách. Nhưng, muốn vậy, lại phải có thông tin tài chính chi tiết, kể cả phải áp dụng và thực thi chuẩn báo cáo tài chính quốc tế.

Thứ ba, bổ nhiệm các thành viên hội đồng quản trị (khi Nhà nước nắm quyền kiểm soát) phải được thực hiện theo các tiêu chuẩn minh bạch, trong đó phải chú ý đến tiêu chí năng lực về chuyên môn và tính độc lập. Hội đồng quản trị sẽ giữ vai trò chủ chốt trong đánh giá chiến lược doanh nghiệp, theo dõi thực hiện, xem xét kiểm toán và phản ứng kịp thời đối với những vấn đề phát sinh.

Thứ tư, cần tách bạch chức năng quản lý nhà nước ra khỏi quyền sở hữu và quản lý công ty nhằm khuyến khích cạnh tranh và trách nhiệm giải trình.

Thứ năm, cần khuyến khích doanh nghiệp nhà nước niêm yết trên thị trường chứng khoán quốc tế nơi có yêu cầu cao về tuân thủ các chuẩn mực.

Áp dụng hệ thống chức nghiệp thực tài

Việt Nam cần xây dựng một chương trình củng cố hệ thống chức nghiệp thực tài, tức là áp dụng nguyên tắc “người giỏi

411 Ví dụ, Niu-di-lân đòi hỏi các doanh nghiệp nhà nước phải “(1) làm ăn có lãi và hiệu quả như doanh nghiệp tương tự trong khu vực kinh tế tư nhân; (2) là một “chủ sử dụng lao động tốt;” và (3) có trách nhiệm xã hội, tức là phải quan tâm đến nhu cầu và lợi ích cộng đồng”.

nhất sẽ được tuyển dụng” và bảo đảm mức độ liêm chính cao hơn trong nền công vụ bằng cách thiết lập hệ thống sắp xếp công việc dựa trên vị trí việc làm, cải cách tiền lương và cải cách về mặt tổ chức. Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2011-2020 của Chính phủ đã đề ra mục tiêu xây dựng một nền hành chính tinh gọn, hỗ trợ hiệu quả nền kinh tế thị trường, các quyền công dân và việc công dân tiếp cận với các dịch vụ công chất lượng cao. Chương trình tổng thể cải cách hành chính này được thực hiện trên 6 lĩnh vực có tác động qua lại lẫn nhau: cải cách thể chế; cải cách và đơn giản hóa thủ tục hành chính; cải cách tổ chức chính quyền; phát triển nguồn nhân lực, trong đó bao gồm cả cải tiến phương pháp quản lý kết quả công việc và trách nhiệm giải trình; cải cách tài chính công; hiện đại hóa chính phủ, trong đó có vấn đề thực hiện chính phủ điện tử. Chương trình này bảo đảm chức trách được gắn kết với vị trí việc làm, với việc tuyển dụng công chức, trả công và đánh giá thành tích công tác. Các đặc điểm chính bao gồm: tuyển dụng công chức công khai, tách riêng lĩnh vực chính trị và lĩnh vực hành chính, hiện đại hóa chế độ đãi ngộ, cải thiện cung cách quản lý người tài (Hộp 7.2); và một hệ thống mạnh về đánh giá thành tích công tác.

Cần cải cách các thiết chế có nhiệm vụ đấu tranh với tình trạng lợi ích nhóm đang gây ảnh hưởng đến hệ thống hiện tại và nhằm áp dụng hệ thống chức nghiệp thực tài trong bộ máy dịch vụ công. Sự thay đổi này sẽ vấp phải nhiều chống đối bởi lẽ nắm quyền tuyển dụng, lựa chọn và thăng thưởng là chìa khóa của việc phân phối lại quyền lực và các lợi ích hiện do nhà nước kiểm soát; và bản thân quyền năng vừa nói đã có thể là một cơ hội trực lợi như đã nói ở trên. Điều đó làm nảy sinh quan niệm và cách ứng xử trong nhiều cơ quan công quyền rằng có những yếu tố ngoài năng lực tác động mạnh đối với các quyết định về nhân sự. Giải quyết triệt để vấn đề này cần nhiều thời gian nhưng Việt Nam đang có cơ hội làm mới bộ máy khi mà phần lớn công chức hiện nay sẽ đến tuổi nghỉ hưu từ nay tới năm 2035 (Bảng 7.1). Đồng thời, cũng cần xây dựng chế độ đãi ngộ mới cùng các quy định về chức trách mới nhằm thay đổi hệ thống thưởng/phạt trong khu vực công. Những biện pháp bao gồm:

- Xây dựng một khung pháp lý đề cao tiêu chuẩn chuyên môn và bảo đảm qui trình tuyển dụng, lựa chọn, và thăng chức không bị tác động bởi nạn hối lộ, ô dù, thân hữu và các dạng trực lợi khác;
- Tách biệt chức năng hành chính và chính trị để thiết lập lại môi trường

- làm việc. Ví dụ, làm rõ mối quan hệ giữa sự lãnh đạo của Đảng với quản lý hành chính của Nhà nước;
- Xây dựng bộ qui tắc về tuyển dụng và thăng chức phù hợp với qui định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và trao trách nhiệm giám sát qui trình tuyển dụng, lựa chọn và thăng chức cho cơ quan cấp lãnh đạo chính trị cao nhất nhưng cơ quan này cũng phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội và có thể bị chất vấn trước Quốc hội;
 - Cơ quan chịu trách nhiệm báo cáo lên cấp lãnh đạo cao nhất sẽ có nhiệm vụ chính là xây dựng chính sách nguồn nhân lực, theo dõi tuân thủ và thực thi. Ngoài ra, cũng cần hỗ trợ cho chính sách cấp trung ương và tăng cường năng lực theo dõi thông qua cách tiếp cận theo kiểu giao quyền quản lý nguồn nhân lực, áp dụng hệ thống quản lý dựa trên chi phí thường xuyên, mà theo đó các cán bộ quản lý được quyền lựa chọn cán bộ dưới quyền để có thể thực hiện nhiệm vụ một cách hiệu quả và tiết kiệm theo một ngân sách cứng cho trước và qui định trách nhiệm giải trình nhằm đảm bảo qui trình được thực hiện đúng đắn. Mục tiêu của cách làm mới này là cho phép cán bộ quản lý áp dụng những kỹ năng cần thiết để đạt kết quả, mà không bị cơ quan trung ương qui định cứng nhắc là phải tuyển dụng bao nhiêu người và tuyển dụng người nào.
 - Chia qui trình tuyển chọn thành từng bước nhỏ để dễ kiểm tra và bảo đảm công bằng: có bản mô tả công việc rõ ràng với những yêu cầu về kiến thức chuyên môn và kỹ năng cần thiết; xây dựng hệ thống qui chuẩn về quảng cáo tuyển dụng và nộp đơn; xây dựng thủ tục đánh giá, lựa chọn, tuyển dụng và công bố kết quả cho tất cả các ứng viên biết.

BẢNG 7.1. Cơ cấu tuổi cán bộ, công chức Việt Nam (Đơn vị: %)

Tuổi	2005	2012
Dưới 30 tuổi	23,80	17,97
30–50	65,60	60,00
Trên 50	10,6	22,04

Nguồn: “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 nghiên cứu đầu vào, TS Thang Văn Phúc, Nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ.

HỘP 7.2. Kinh nghiệm quản lí nhân tài trong nền công vụ một số nước

Quản lí nhân tài bao gồm việc tuyển dụng, lựa chọn, đào tạo, phát triển và giữ chân công chức có năng lực. Ví dụ điển hình được nhiều người biết đến là chiến lược quản lí nhân tài với tầm nhìn xa của Bộ Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản (MITI). Đây là bộ đã xây dựng và thực hiện chính sách công nghiệp của Nhật Bản rất hiệu quả trong thập niên 1960 và 1970. MITI đã tuyển dụng những sinh viên giỏi nhất từ những trường danh tiếng nhất. Các ứng viên phải trải qua các kì thi đầu vào công chức rất khó. Trong khu vực Đông Nam Á, một số nước như: Xinh-ga-po, Ma-lai-xi-a và Thái Lan đã xây dựng được một số khuôn khổ chung về quản lí nhân tài như sau:

	Xinh-ga-po	Ma-lai-xi-a	Thái Lan
Tuyển dụng	<ul style="list-style-type: none"> • Công khai (sinh viên mới ra trường, tuyển dụng giữa chừng); • Học bổng thực tập; • Phát hiện nhân tài sớm/sẵn đầu người. 	<ul style="list-style-type: none"> • Công khai (sinh viên mới ra trường, tuyển dụng giữa chừng); • Học bổng thực tập; • Phát hiện nhân tài sớm/sẵn đầu người; • Tuyển dụng cho cơ quan hành chính và ngoại giao. 	<ul style="list-style-type: none"> • Công khai (sinh viên mới ra trường, tuyển dụng giữa chừng); • Học bổng thực tập; • Chương trình phát triển lãnh đạo trong bộ máy công.
Phát triển	<ul style="list-style-type: none"> • Dành thời gian đào tạo; • Quy định lộ trình cho một số chế độ đặc biệt, ví dụ Chương trình phát triển lãnh đạo trẻ và chương trình phát triển cán bộ hành chính công; • Chế độ bồi dưỡng cán bộ có triển vọng. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dành thời gian đào tạo; • Các chế độ dành cho cơ quan hành chính và ngoại giao; • Chế độ dành cho cán bộ có năng lực. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dành thời gian đào tạo; • Chế độ dành cho cán bộ có năng lực; • Phát triển cán bộ trẻ.
Giữ chân	<ul style="list-style-type: none"> • Trả công cạnh tranh theo thị trường; • Chi thưởng theo thành tích; • Thăng chức theo thành tích; • Trả lương cao cho công chức hành chính. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trả lương cơ bản và phụ cấp; • Thăng chức theo thành tích; • Cơ hội học sau đại học; • Cơ cấu tăng lương cố định. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cơ hội phát triển nhanh; • Trả công theo thành tích; • Trả lương cao hơn (khoảng 1% đối với cán bộ có tiềm năng); • Bảo hiểm y tế, hưu trí.

Tăng cường trách nhiệm giải trình trong nội bộ nhà nước

Nâng cao tính độc lập của cơ quan lập pháp và tư pháp sẽ giúp nâng cao trách nhiệm giải trình và kết quả hoạt động của các cơ quan nhà nước. Hầu hết tiến bộ đạt được trong 30 năm qua là nhờ vào quá trình kiến tạo đồng thuận xã hội. Tăng cường kiểm tra, kiểm soát sẽ tăng trách nhiệm giải trình của các cơ quan và quan chức nhà nước, nhất là với các cơ quan hành pháp. Dư địa cho các hành vi tư lợi của quan chức sẽ bị thu hẹp cùng với sự phân định rạch ròi hơn ranh giới giữa Nhà nước và khu vực kinh doanh.

Quốc hội sẽ thực hiện đầy đủ và thực chất vai trò hiến định của mình là cơ quan đại diện tối cao của nhân dân, thực hiện chức năng lập pháp và giám sát tối cao. Trong khi cơ chế nội bộ của đảng cầm quyền hiện tại đang bù đắp khoảng trống này, khi đất nước phát triển hiện đại hơn, Quốc hội sẽ giữ vai trò kiểm soát độc lập đối với quyền năng của ngành hành pháp. Quốc hội sẽ gồm các đại biểu chuyên trách, hoạt động với sự hỗ trợ của các chuyên gia, chịu trách nhiệm soạn thảo, tranh luận, và thông qua các đạo luật, dự trù ngân sách và theo dõi hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Quốc hội, với tư cách là cơ quan đại diện của nhân dân, sẽ giám sát tất cả các hoạt động của Chính phủ. Để tiến tới mục tiêu đó, cần thực hiện một bước là tăng

số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách (tức là đại biểu không có một công việc ổn định trong các cơ quan hành pháp) lên trên ½ trong các nhiệm kỳ sắp tới. Các ủy ban chuyên trách của Quốc hội cũng cần nâng cao kỹ năng phân tích và năng lực chuyên môn, sử dụng kết quả nghiên cứu và phân tích của các chuyên gia, nhà khoa học độc lập. Quốc hội sẽ thực hiện đầy đủ sáng quyền lập pháp. Các đại biểu Quốc hội sẽ phải chịu trách nhiệm giải trình trước cử tri thông qua các đợt bầu cử định kỳ và các cuộc tiếp xúc cử tri.

Từ nay đến năm 2035, hệ thống tòa án phải được bảo đảm tính độc lập một cách thực sự, đồng thời hệ thống này phải thực thi chức trách một cách chuyên nghiệp và trách nhiệm. Quá trình lựa chọn và thăng thưởng thẩm phán và các nhân sự khác sẽ được thực hiện bởi một cơ quan giám sát tư pháp gồm các thành viên chủ yếu từ ngành tư pháp và độc lập với các cơ quan hành pháp. Việc chọn lựa thẩm phán sẽ dựa trên kết quả kỳ thi tuyển quốc gia để chọn được người phù hợp trong số những người hành nghề luật có kinh nghiệm. Cần thực hiện một chương trình đào tạo dài hạn và qui mô dành cho thẩm phán về pháp luật nội dung (nhất là lĩnh vực pháp luật liên quan đến các giao dịch thị trường phức tạp), cách thức quản lý vụ việc, và đạo đức nghề luật để nâng cao tính chuyên nghiệp trong

ngành tư pháp. Ban hành pháp luật và vận hành cơ chế thực thi nghiêm minh để bảo đảm hành vi hợp đạo đức, phòng tránh xung đột lợi ích giữa các thẩm phán. Những biện pháp này sẽ góp phần tạo nên một bộ máy tư pháp hoàn thành được những chức năng then chốt trong xã hội và nền kinh tế, bao gồm: bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người và quyền công dân, giải quyết tranh chấp thương mại và các tranh chấp khác và giám sát quyền lực của hành pháp và lập pháp. Để thực hiện thành công chức năng này bộ máy tư pháp phải giành được niềm tin của người dân và doanh nghiệp vào năng lực phán xử công minh của mình.

Cơ chế trách nhiệm tập thể cần được thay thế bằng cơ chế trách nhiệm cá nhân, đặc biệt là đối với những người lãnh đạo. Cần khắc phục điểm hạn chế lớn trong nền hành chính Việt Nam là thiếu vắng cơ chế truy cứu trách nhiệm cá nhân và tình trạng đồng nhất trách nhiệm cá nhân với trách nhiệm tập thể, trách nhiệm chính trị với trách nhiệm pháp lý. Cần có cơ chế xử lý nghiêm người hoạch định chính sách mắc sai lầm khiến xã hội phải trả giá đắt. Cần đổi mới quy trình ra quyết sách, tránh tình trạng phải lấy ý kiến của nhiều cá nhân, cơ quan về những nội dung nằm ngoài chức trách của họ. Tăng cường kỉ luật, kỉ cương hành chính trong thực thi công vụ.

Việt Nam cần bắt kịp các nước thu nhập trung bình khác về sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) nhằm tăng cường hiệu quả của Nhà nước. ICT không giải quyết mọi vấn đề của hành chính công, nhưng đây là giải pháp ít tốn kém để theo dõi sự tuân thủ. Thông tin do hệ thống tự động tạo ra sẽ hỗ trợ công tác lập kế hoạch và ra chính sách dựa trên bằng chứng thực tế. Quan trọng hơn, công cụ ICT làm cho liên lạc và giao dịch giữa các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và người dân trở nên thuận tiện hơn. Các văn bản có thể được nộp bằng tệp tin điện tử, ví dụ khai thuế điện tử, sẽ giúp cho giao dịch tiết kiệm và chính xác hơn. Hệ thống nhận dạng số giúp theo dõi đối tượng hưởng dịch vụ của Nhà nước chính xác và tiết kiệm hơn, qua đó giúp mở rộng diện thụ hưởng và giảm thất thoát. ICT cũng được sử dụng rộng rãi để thu nhận phản ánh của người dân về hoạt động của Nhà nước, ví dụ mức độ hài lòng về dịch vụ, hay thu thập các thông tin khác. Sự tiếp thu ý kiến phản hồi giúp nâng cao niềm tin của công chúng vào năng lực phục vụ người dân và doanh nghiệp của Nhà nước.

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

Việt Nam mong muốn xây dựng một nền kinh tế thị trường đầy đủ, được các đối tác quốc tế công nhận. Khung pháp lý của

nền kinh tế thị trường dần được đưa vào thực hiện kể từ việc sửa đổi Luật Doanh nghiệp năm 1999, 2005 và 2014, đến việc hiến định nguyên tắc đối xử bình đẳng với mọi thành phần kinh tế trong Hiến pháp năm 2013. Từ nay đến năm 2035, Việt Nam mong muốn có được sân chơi bình đẳng cho mọi chủ thể kinh tế cùng sự tách bạch rõ ràng vai trò quản lý nhà nước và các hoạt động thương mại của Nhà nước. Muốn vậy phải thực hiện thay đổi trên hai mặt: (i) Đảm bảo quyền tài sản, (ii) Chuyển đổi vai trò của Nhà nước từ một nhà đầu tư kinh doanh sang vai trò một nhà quản lý và kiến tạo hữu hiệu.

Việt Nam phải coi giải quyết tình trạng thương mại hóa các thiết chế công là ưu tiên trong quá trình hiện đại hóa thể chế. Các cơ quan trực tiếp, hoặc gián tiếp quản lý kinh tế sẽ không được phép tham gia bất kì hoạt động kinh doanh nào nhằm tránh xung đột lợi ích. Sẽ khó quan sát và kiểm soát hơn với trường hợp các doanh nghiệp và cá nhân có quan hệ thân hữu với Nhà nước, nhưng không lộ rõ quan hệ đó. Gần đây, đã xuất hiện nhiều tổ hợp lớn có hưởng lợi từ việc khai thác quan hệ thân hữu với Nhà nước. Do phụ thuộc vào Chính phủ, nên các tổ hợp này không thể được coi là doanh nghiệp tư nhân do doanh nghiệp tư nhân luôn mong muốn Nhà nước có qui định không thiên vị và phân chia lợi ích dựa trên các tiêu chuẩn

rõ ràng và công bằng. Tạo không gian cho doanh nghiệp tư nhân thực sự phát triển đòi hỏi phải có cam kết chính trị ở cấp cao nhất, phải giảm mức độ kiểm soát của Nhà nước đối với doanh nghiệp và tổ chức nghề nghiệp, kể cả VCCI. Cho phép các tổ chức này hoạt động như những đại diện thực thụ của doanh nghiệp, giúp doanh nghiệp tư nhân trong nước có thêm tiếng nói và giúp các tổ chức này tham gia chủ động hơn vào việc giám sát chính sách của Nhà nước.

Cần có sự lãnh đạo chính trị để thực thi tốt hơn sự phân định rạch ròi giữa khu vực công và khu vực tư. Về lâu dài, trách nhiệm giải trình và tăng cường minh bạch sẽ tạo môi trường hạn chế cơ hội và làm giảm tác động của việc lạm dụng quyền lực công cho mục đích riêng. Trước mắt, cần tăng cường kỉ cương để duy trì ranh giới giữa khu vực công và khu vực tư nhằm ngăn không để lợi ích chảy vào túi cá nhân. Bước quan trọng tiếp theo cần làm, để phân rõ ranh giới này, là xây dựng và thực thi cơ chế nhận diện và giải quyết xung đột lợi ích.

Từ nay đến năm 2035 vai trò chủ yếu của Nhà nước trong nền kinh tế là kiến tạo, hỗ trợ, thúc đẩy sự phát triển và vận hành trôi chảy của thị trường và cung ứng hàng hóa công. Danh mục các doanh nghiệp nhà nước cần được thu gọn đáng kể và chỉ tập trung vào doanh nghiệp hoạt động

trong những ngành độc quyền tự nhiên, hoặc cung ứng hàng hóa công, như: năng lượng, quản lý hạ tầng giao thông, y tế và giáo dục (xem thêm các khuyến nghị cải cách doanh nghiệp nhà nước trong Chương 2). Nhà nước cần thoát vốn khỏi các doanh nghiệp, mà không còn lý do chính đáng phải có sự tham gia của Nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước thương mại hoạt động hoàn toàn theo cơ chế thị trường, chịu kỉ luật thị trường như các doanh nghiệp tư nhân khác, không được hưởng ngoại lệ trong điều tiết, trợ giá, hay ưu đãi nhận hợp đồng của Nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước không thuộc diện cung ứng hàng hóa công được phép phá sản, giải thể. Nhà nước quản lý phần vốn chủ sở hữu thông qua cơ cấu quản lý vốn có tính chuyên nghiệp, bảo đảm giám sát được hiệu quả tài chính, nắm bắt được rủi ro, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước.

Bảo hộ chắc chắn quyền tài sản, trong đó có các quyền về đất đai, là yếu tố nền tảng để thị trường vận hành thành công. Sự rõ ràng trong các qui định về nội dung, phạm vi quyền tài sản cùng sự thực thi công bằng và nghiêm minh các quy định ấy sẽ góp phần giảm thiểu rủi ro và kích thích những hoạt động đầu tư dài hạn, qua đó thu hút được nhiều dự án đầu tư thâm dụng vốn và công nghệ. Đảm bảo sự phân phối rộng rãi quyền tài

sản cho các nhóm dân cư, bao gồm cả các nhóm yếu thế, sẽ tăng cường gắn kết xã hội và giảm bất bình đẳng về kinh tế. Sự tin tưởng đối với thị trường tài sản sẽ làm tăng số lượng và mật độ giao dịch, tăng thêm độ chính xác trong định giá và làm giảm chi phí. Vì vậy, một trong những vai trò quan trọng nhất của Nhà nước là thực thi “luật chơi” liên quan đến quyền tài sản, quyền sở hữu, bao gồm: quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt.

Cải cách nhằm tăng cường bảo hộ quyền tài sản cần tập trung vào cải thiện tính minh bạch trong việc giao đất và chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Thách thức cơ bản đối với Nhà nước là làm sao giảm bớt được cơ hội trục lợi liên quan đến chuyển đổi đất nông nghiệp sang đất công nghiệp, hoặc đất ở. Cần bắt buộc công khai thông tin giao dịch đất đai, kể cả giao dịch đấu giá đất. Thông tin địa chính, như: mô tả mảnh đất, người có quyền sử dụng đất, hạn chế quyền sử dụng đất cần được công bố công khai. Công tác qui hoạch sử dụng đất cần được công khai tham vấn ý kiến công chúng. Mỗi thay đổi trong chế độ sử dụng đất cần được thực hiện một cách có kế hoạch và phải dành đủ thời gian để công chúng tham gia ý kiến, thay vì được làm một cách khá tùy tiện dựa vào từng trường hợp cụ thể. Cơ chế giám sát việc thực thi cũng cần tăng cường. Cuối cùng, qui định về thu hồi đất cần tiếp tục được

hoàn thiện nhằm đảm bảo rằng chỉ thu hồi đất của dân khi thực sự vì lợi ích công cộng một cách rõ ràng. Mức bồi thường phải phù hợp với giá thị trường. Từ nay tới năm 2035, khung pháp lý về quyền tài sản có thể bổ sung quy định đa dạng hóa hình thức sở hữu đất đai. Ngoài ra, các nhà đầu tư muốn có đất phải nhận chuyển nhượng thông qua các giao dịch tự nguyện, thay vì sử dụng tới sức mạnh của Nhà nước.

Nhà nước áp dụng chính sách khuyến khích đổi mới sáng tạo và phát triển kỹ năng nghề nghiệp cần thiết cho tương lai. Nhà nước sẽ giúp kết nối cung với cầu trong nền kinh tế về các loại kỹ năng nghề nghiệp khác nhau thông qua việc duy trì hệ thống giáo dục cao đẳng, đại học và dạy nghề có chất lượng. Nhà nước thiết lập hội đồng kỹ năng nghề nghiệp quốc gia để theo dõi biến động nhu cầu về kỹ năng nghề nghiệp và hình thành các chương trình đào tạo, hoặc hợp đồng với khu vực tư nhân để đáp ứng nhu cầu học nghề. Các cơ sở đại học và cao đẳng được tự chủ hơn, gắn kết chặt chẽ mối quan hệ giữa các cơ sở này với khu vực tư nhân để bảo đảm cân đối cung - cầu. Nhà nước sẽ tài trợ và thúc đẩy đầu tư tư nhân cho các hoạt động nghiên cứu và phát triển nhằm khuyến khích đổi mới sáng tạo trong nền kinh tế.

3.4. Tăng cường trách nhiệm giải trình của Nhà nước trước Nhân dân

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, tham nhũng gắn liền với độc quyền, sự tùy tiện và thiếu trách nhiệm giải trình.⁴¹² Bởi vậy, muốn phòng, chống được tham nhũng hiệu quả, cần giảm thiểu tình trạng độc quyền và tính tùy tiện khi thực thi quyền lực công đồng thời phải tăng cường trách nhiệm giải trình. Tăng cường cơ chế kiểm soát lẫn nhau trong nội bộ giữa các nhánh quyền lực và giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương như đã nói ở trên sẽ góp phần giảm thiểu tình trạng độc quyền và tăng cường trách nhiệm giải trình. Gia tăng sự minh bạch, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân chắc chắn dẫn đến việc nâng cao trách nhiệm giải trình của các thiết chế Nhà nước trước nhân dân.

Cần thiết lập cơ chế thực thi hữu hiệu quyền tiếp cận thông tin của người dân để mở rộng không gian và cơ hội cho công chúng tham gia thực chất vào công việc của Nhà nước. Một biện pháp cải cách lớn sắp được thực hiện ở Việt Nam sẽ có đóng góp quan trọng vào phát triển xã hội dân chủ. Sau một thời gian dài bàn cãi, Việt Nam sắp thông qua Luật Tiếp cận thông tin. Đây

412 Robert Klitgaard, *Kiểm soát tham nhũng* (1988) đưa ra công thức nổi tiếng: tham nhũng = độc quyền + tùy tiện – trách nhiệm giải trình.

là công cụ hữu ích giúp các thiết chế Nhà nước mở cửa cho sự tham gia của người dân và tăng cường trách nhiệm giải trình của Nhà nước trước công chúng. Kinh tế học đã chứng minh rằng hạn chế tiếp cận thông tin làm tăng chi phí cho xã hội do bất cân xứng thông tin làm méo mó các giao dịch thị trường. Tương tự, tiếp cận thông tin không bình đẳng cũng gây hậu quả tiêu cực về chính trị và xã hội, ví dụ làm giảm lòng tin lẫn nhau của các chủ thể trong xã hội và làm gia tăng chi phí cho các hoạt động hợp tác. Tham nhũng cũng trở nên trầm trọng hơn khi việc tiếp cận thông tin trở nên tốn kém, hoặc gặp nhiều khó khăn. Nguyên tắc cơ bản cần tuân thủ khi thiết kế thể chế về quyền tiếp cận thông tin là thông tin phải được công khai, trừ khi có lý do chính đáng cho việc không tiết lộ, ví dụ vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc để bảo vệ bí mật cá nhân.

Nhà nước cũng đang xem xét cải thiện môi trường hoạt động cho các tổ chức xã hội đại diện cho tiếng nói của người dân. Cần tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý để người dân có thể thành lập các tổ chức của mình góp phần làm phong phú hơn đời sống cộng đồng, hoặc giúp giải quyết những vấn đề chung của các thành viên. Hạn chế khả năng của người dân trong việc thành lập các tổ chức tự nguyện sẽ làm gia tăng gánh nặng cho Nhà nước khi Nhà nước phải làm những việc, mà đáng

lẽ ra các tổ chức này có thể đảm trách. Ví dụ, các doanh nghiệp địa phương có thể thành lập nhóm tự nguyện để bảo vệ môi trường trong khu dân cư, quản lý khu vực công cộng.... Các tổ chức xã hội nghề nghiệp có thể giúp duy trì việc tuân thủ qui chuẩn dịch vụ và thông báo cho cơ quan có thẩm quyền về các trường hợp không đạt chuẩn trong quản lý, hoặc thực thi. Các nhóm tôn giáo cũng có thể giúp người dân gia tăng cơ hội tiếp cận dịch vụ giáo dục và y tế. Dự thảo Luật về hội đã đưa ra các qui định tạo thuận lợi đáng kể cho sự hình thành và phát triển các tổ chức xã hội tự quản và dự kiến dự Luật này sẽ được thông qua trong thời gian tới.

Cần tạo thuận lợi hơn nữa cho sự tham gia của các tổ chức xã hội trong quá trình ra quyết sách. Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật đã bước đầu quy định cơ chế bảo đảm sự tham gia và tiếp cận thông tin của các tổ chức xã hội trong quá trình ra quyết sách, nhưng cơ chế thực thi vẫn còn nhiều bất cập. Ngoài việc tạo điều kiện để các tổ chức xã hội nắm được các thông tin cần thiết, cần qui định rõ các thủ tục cụ thể về kênh đóng góp ý kiến trong quá trình ra quyết định và kênh phản hồi về hoạt động của Nhà nước. Cần hoàn thiện hơn nữa cơ chế tham vấn và thúc đẩy sự tiếp cận của công chúng đối với các phiên họp của chính quyền các cấp. Các tổ chức xã hội, văn hóa, nghề nghiệp có thể đóng

góp đáng kể vào công tác đánh giá dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, hoạch định và thực hiện chính sách, đánh giá tác động chính sách và cung ứng dịch vụ công.

Xây dựng các thể chế hiện đại là một nỗ lực phức tạp và dài hạn, song rất cần có những bước đi từ ngắn hạn đến trung hạn, mà Việt Nam có thể thực hiện để đạt được tầm nhìn đầy khát vọng đã nêu ở trên. Có một tầm nhìn rõ ràng vào năm 2035 về xây dựng thể chế hiện đại là điều quan trọng và là ý tưởng rất đáng tham khảo khi xây dựng các chương trình cải cách. Tuy nhiên, tầm nhìn không phải là chương trình hành động, cũng không phải là cẩm nang hướng dẫn về các bước cần tiến hành, bởi sự cải thiện về thể chế hầu như không tuân theo trình tự như con người mong muốn. Thực tế chính trị, sự tương tác về lợi ích giữa các bên tham gia, các yếu tố tác động từ bên ngoài và mức độ phức tạp trong thay đổi thể chế là những yếu tố cần được tính đến một cách kỹ lưỡng trong xây dựng thể chế hiện đại. Chính các yếu tố này làm cho con đường dẫn tới mục tiêu cuối cùng trong việc xây dựng thể chế thay đổi về chất của Việt Nam trở nên gập ghềnh, khúc khuỷu.

Vì vậy, việc xác định các bước đi để đạt được mục tiêu đến năm 2035 cần được xây dựng trên cơ sở phân tích các điểm yếu hiện nay, xác lập thứ tự ưu tiên phù hợp, chọn khâu đột phá để thực hiện. Việc cân nhắc các yếu tố này cộng với kết quả phân tích trước đây giúp xác định ba bước hành động mà Việt Nam có thể xem xét trong ngắn hạn và trung hạn để tiến tới xây dựng các thể chế hiện đại:

- Thực hiện các cải cách nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan chủ chốt trong bộ máy nhà nước;
- Thúc đẩy các thay đổi trong cơ chế khuyến khích hành vi (cơ chế thưởng/phạt) nhằm nâng cao trách nhiệm, kỷ luật và văn hóa ứng xử của các chủ thể trong quan hệ xã hội, trước hết là đội ngũ lãnh đạo, công chức;
- Xây dựng các cơ chế để quản lý mối quan hệ đang thay đổi giữa nhà nước và khu vực tư nhân cũng như để kiểm soát các cơ hội phát sinh đặc quyền, đặc lợi; bảo đảm có được một Nhà nước công bằng và có trách nhiệm; khuyến khích khu vực tư nhân tìm kiếm lợi nhuận trên cơ sở cải thiện hiệu quả hoạt động và tăng năng suất.

Kết luận

Lịch sử hơn 4000 năm của đất nước Việt Nam là lịch sử thăng trầm, song rất hào hùng của quá trình dựng và giữ nước. Trong suốt quá trình dựng và giữ nước, dân tộc Việt Nam luôn trăn trở, khát khao và nỗ lực phát triển để có thể đem lại đời sống hạnh phúc cho mọi người dân trên mọi miền tổ quốc. Từ rất sớm, Việt Nam đã là một trong những nền văn minh nông nghiệp và thương mại, và trong phần lớn lịch sử của mình, Việt Nam đều có sự hiện diện đáng kể ở Đông Á. Vào đầu thế kỷ 19, Việt Nam đã từng là nền kinh tế có quy mô lớn hơn nhiều so với nhiều nước trong khu vực. Ngay trong thời điểm hết sức khó khăn, khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa mới ra đời năm 1945, cùng với ý chí bảo vệ độc lập, tự do, Hồ Chủ Tịch đã đề ra tư tưởng kiến thiết, phát triển rất thực tiễn và đầy hoài bão; đó là: “diệt giặc đói, giặc dốt” và với tầm nhìn để sau này có thể “sánh vai với các cường quốc năm châu”.

Với tinh thần mở rộng cơ hội lựa chọn cho mỗi một người dân, mỗi một chủ thể trong xã hội tham gia và đóng góp vào sự phát triển đất nước, công cuộc Đổi Mới bắt đầu từ năm 1986 đã thực sự tạo ra những thay đổi rất lớn lao, đáng tự hào ở Việt Nam. Sau 30 năm, từ một nước thu nhập thấp, đa số người dân sống ở mức nghèo, Việt Nam đã trở thành nước thu nhập trung bình, hoàn thành nhanh chóng nhiều Mục tiêu Thiên niên kỷ, cùng với sự hình thành tầng lớp trung lưu. Từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, khép kín, Việt Nam đã trở thành nền kinh tế định hướng thị trường, hội nhập sâu rộng vào hệ thống kinh tế toàn cầu.

Những thành tựu đó, dù là điểm tựa quan trọng, vẫn chưa đủ đảm bảo thành công cho tiến trình cải cách thể chế, phát triển tiếp theo. Việt Nam hiện vẫn đối mặt với không ít khó khăn thách thức. Tăng trưởng năng suất đình trệ, năng lực cạnh tranh thấp, nguy cơ “rơi vào bẫy thu nhập trung bình thấp” vẫn còn hiện hữu. Chỉ số HDI đang cho thấy tiến bộ trong phát triển con người của Việt Nam là không đồng đều và chậm dần; các nhóm yếu thế chưa được quan tâm đầy đủ. Cái giá phải trả về suy thoái môi trường cho tăng trưởng kinh tế cũng thực sự là điều đặc biệt quan ngại.

Dù có 30 năm kinh nghiệm Đổi Mới, cả thành công và va vấp, Việt Nam vẫn là một nền kinh tế chuyển đổi, và trên nhiều phương diện, dấu ấn về vai trò và cách thức quản lý nhà nước chưa thực sự thích ứng với một nền kinh tế thị trường, hội nhập và những đòi hỏi mới về phát triển bền vững. Đó là chưa nói, Đổi Mới đang trở nên phức tạp hơn, vì Việt Nam đang cần đi sâu cải cách trên nhiều lĩnh vực nhạy cảm cả về chính trị, xã hội (như DNNN, thị trường đất đai, thị trường lao động,..), và đẩy mạnh việc tạo dựng thể chế kinh tế hiện đại cùng tiến hành những cải cách chính trị cần thiết. Hơn nữa, Việt Nam là một nền kinh tế mở, hội nhập ngày càng sâu rộng (trở thành thành viên WTO, hình thành AEC, và gia nhập các FTAs như TPP, VN-EU FTA,...) vào một thế giới đang có những thay đổi mạnh mẽ. Bên cạnh thời cơ mới to lớn và những tác động hết sức tích cực, các xu thế đang hình thành (cả về địa-chính trị, cấu trúc dân số, đô thị hóa, khoa học công nghệ, liên kết khu vực, thể chế toàn cầu, và tài chính-tiền tệ, khí hậu...) cũng làm cho thế giới trở nên bất định hơn và Việt Nam phải học cách ứng phó với nhiều rủi ro hơn.

Trần trở lịch sử, thành công của 30 năm Đổi Mới đặt ra trách nhiệm lớn hơn đối với tương lai đất nước. Những thách thức trên đây càng hun đúc ý chí vươn lên của Việt Nam. *Báo cáo Việt Nam 2035* thể hiện khát vọng Việt Nam cần có những bước tiến cải cách mạnh mẽ để trở thành một nước thu nhập trung bình cao, hiện đại, hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ. Hai mươi năm tới chính là giai đoạn có tính bước ngoặt trong thực hiện mục tiêu được ghi rõ trong Hiến pháp của Việt Nam: “Dân giàu, Nước mạnh, Dân chủ, Công bằng, Văn minh”.

Khát vọng Việt Nam 2035 chỉ có thể trở thành hiện thực, nếu Việt Nam quyết liệt đẩy nhanh sáu chuyển đổi quan trọng. Một là hiện đại hóa nền kinh tế song hành với nâng cao năng lực cạnh tranh của khu vực tư nhân. Hai là phát triển năng lực đổi mới sáng tạo, lấy khu vực tư nhân làm trung tâm. Ba là thúc đẩy đô thị hóa, tăng cường hiệu quả chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Bốn là phát triển bền vững về môi trường và tăng cường khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu. Năm là đảm bảo công bằng và thúc đẩy hòa nhập xã hội đối với các nhóm yếu thế cùng với sự phát triển của xã hội trung lưu. Và điều trên hết là cải cách thể chế nhằm xây dựng một thể chế hiện đại và Nhà nước hiệu quả – xem đây là chuyển đổi nền tảng, thiết yếu nhất cho quá trình phát triển.

Có thể khái quát sáu chuyển đổi đó theo ba trụ cột. ***Trụ cột thứ nhất là thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường.*** Ưu tiên số một là tạo môi trường thuận lợi để khu vực tư nhân trong nước nâng cao năng lực cạnh tranh và năng suất, trong đó

điều quan trọng là tăng cường nền tảng vi mô của nền kinh tế thị trường, bao gồm bảo hộ quyền tài sản, thực thi cạnh tranh, và giảm thiểu méo mó thị trường các yếu tố sản xuất (thị trường vốn, đất đai, lao động, công nghệ). Sẽ không đầy đủ ở đây nếu thiếu cải tổ toàn diện khu vực DNNN theo yêu cầu thị trường và chuẩn mực cam kết quốc tế. Trên cơ sở đó, gắn kết có hiệu quả các nhà cung ứng trong nước với các chuỗi cung ứng và mạng sản xuất toàn cầu. Với một đất nước có nhiều lợi thế sản xuất nông nghiệp như Việt Nam, một nhiệm vụ trọng tâm là tái cấu trúc ngành nông nghiệp, gắn với tích tụ đất đai, ứng dụng công nghệ (cao), và tổ chức các dịch vụ nông nghiệp theo chuỗi giá trị, thực thi hiệu lực các tiêu chuẩn về an toàn.

Chất lượng tăng trưởng cũng chỉ được duy trì trong môi trường thúc đẩy đổi mới sáng tạo dựa trên áp lực cạnh tranh cùng việc hỗ trợ thích hợp các doanh nghiệp xác định, lựa chọn, hấp thụ và sáng tạo công nghệ. Lấy doanh nghiệp làm trung tâm, cải cách hệ thống giáo dục đại học, xây dựng môi trường khuyến khích tài năng, ý tưởng sáng tạo phải là những yếu tố then chốt trong đổi mới toàn diện hệ thống quốc gia về đổi mới sáng tạo (NIS). Mối liên hệ giữa đô thị hóa và thu nhập ở Việt Nam là rất rõ ràng. Tuy nhiên, hiệu ứng phát triển của quá trình đô thị hóa chỉ thực sự tích cực khi Việt Nam có thể xử lý ba vấn đề nghiêm trọng; đó là: (i) sự suy giảm mật độ dân số và hoạt động kinh tế ở các đô thị; (ii) mức độ gia tăng tắc nghẽn trong kết nối giữa các đô thị trung tâm với vùng chung quanh và giữa đô thị với nông thôn; và (iii) sự phân biệt kéo dài giữa cư dân thành thị và những người nhập cư.

Một mệnh lệnh đối với Việt Nam là ngay từ bây giờ cần hoàn thiện thể chế, chính sách nhằm phục hồi và duy trì chất lượng môi trường, bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên, và bắt tay vào phát triển, khai thác các nguồn năng lượng sạch hơn. Bên cạnh đó, Việt Nam cần thực sự quan tâm lồng ghép khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu vào chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, các chính sách ngành và đầu tư kết cấu hạ tầng nhằm giảm thiểu những tác động bất lợi do biến đổi khí hậu gây ra.

Trụ cột thứ hai là đảm bảo công bằng và thúc đẩy hoà nhập xã hội, với hai chương trình hành động. Trước hết, cần tiếp tục thực hiện có hiệu quả chương trình bảo đảm bình đẳng về cơ hội cho các nhóm yếu thế. Cần có các sáng kiến về giáo dục, dinh dưỡng, 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. 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.

Nguyên lý có tính nền tảng trong đảm bảo công bằng và thúc đẩy hoà nhập xã hội là tạo “sân chơi” rõ ràng cho từng cơ chế: nhà nước, thị trường và cộng đồng, khắc phục tình trạng hành chính hóa các tổ chức chính trị xã hội, và thúc đẩy sự tham gia của người dân. Phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế, cần mở rộng từng bước nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, tập trung vào lĩnh vực bảo trợ xã hội, phát triển nông thôn và quyền của người lao động.

Trụ cột thứ ba là xây dựng một Nhà nước pháp quyền hiện đại cùng một nền kinh tế thị trường đầy đủ và xã hội dân chủ. Năng suất trì trệ hiện nay và môi trường kinh doanh chưa thuận lợi cho phát triển khu vực tư nhân là do nhà nước còn thiếu năng lực và trách nhiệm giải trình. Do điều kiện lịch sử của Việt Nam, những thể chế công đã bị thương mại hóa, cát cứ, manh mún và thiếu sự giám sát của người dân. Có ba vấn đề cần tập trung nỗ lực xử lý. Trước hết, các nguyên tắc thị trường phải 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. Tiếp đó, cần 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. Cải cách hoạt động của bộ máy hành chính cần được thực hiện theo hướng bảo đảm chế độ chức nghiệp thực tài. Quốc hội được tổ chức và hoạt động theo mô hình chuyên nghiệp, có đủ năng lực chuyên môn và quyền đại diện cho nhân dân. Bộ máy tư pháp được tăng cường theo hướng bảo đảm độc lập trong xét xử, bảo vệ công lý và đủ năng lực giải quyết các tranh chấp ngày càng đa dạng và phức tạp. Và không kém phần quan trọng là 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.

Chính việc tăng cường năng lực quản trị và trách nhiệm giải trình của Nhà nước là

một đảm bảo cho việc hạn chế, giảm thiểu nguy cơ thực thi chính sách kém. Tuy nhiên, rủi ro tạo ra chính sách, qui chế điều tiết không tốt, thậm chí tồi, ngay trong nội tại thể chế là không hề nhỏ. Nếu không được quan tâm thích đáng, nó có thể làm trì trệ, thậm chí kéo lùi sự phát triển đất nước. Chính sách, qui chế điều tiết tốt không ngẫu nhiên sinh ra. Nó đòi hỏi các qui trình báo cáo, rà soát, tham vấn cùng các cá nhân, định chế thích hợp. Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy, có hai nhân tố hết sức quan trọng trong qui trình tạo ra chính sách, qui chế điều tiết tốt. Một là việc thiết lập các tổ chức rà soát cơ chế chính sách phải đảm bảo ba nguyên tắc: độc lập, chuyên nghiệp về qui chế; có tầm nhìn tổng thể nền kinh tế; và các qui trình minh bạch. Hai là việc bắt buộc phải có Báo cáo tác động của chính sách hay quy chế điều tiết.

Việt Nam đang đứng trước bước ngoặt có tính lịch sử của cải cách và phát triển. Thời cơ, thuận lợi rất lớn, song thách thức và khó khăn cũng không hề nhỏ. Để đạt được khát vọng 2035, không có con đường nào khác là Việt Nam cần tiếp tục công cuộc Đổi Mới với những cải cách mạnh mẽ dựa trên sáu chuyển đổi hay ba trụ cột căn bản nêu trên. Chần chừ, do dự cải cách, Việt Nam không thể khai thác được cơ hội, cũng không thể vượt qua thách thức, và nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình thấp, tụt hậu xa hơn sẽ khó có thể tránh khỏi.

Chúng ta tin rằng, 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, đưa Việt Nam trở thành một quốc gia hiện đại, hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ.

Tài liệu tham khảo

- Báo Nhân Dân điện tử ngày 25/4/2015.
- Cơ quan cấp bằng sáng chế và nhãn hiệu Hoa Kỳ, 2013.
- Hội đồng khoa học quốc gia (Hoa Kỳ), 2014. “Nghiên cứu và phát triển: So sánh xu thế trong nước và quốc tế”. Trong *Các chỉ số khoa học và kỹ thuật 2014*. Arlington, Virginia: Quỹ Khoa học Quốc gia (NSB 14-01).
- Wong 2008, Toh 2005.
- 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,” Eco-nomic Premise 98, Ngân hàng thế giới.
- Arkadie, Brian Van và Raymon Mallon, 2003, Việt Nam: Một con hổ đang chuyển đổi. Hạp báo Châu Á Thái Bình Dương, Đại học quốc gia Ôt-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. *Lancet*, 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 và 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. Gia-cacta: 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.ggd.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. McGreggor 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, “The effect of competition on wages and productivity: Evidence from the UK,” Review of Economics and Statistics 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 Jonathan 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 Tự 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 Tự 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.
- Agénor, Pierre-Richard, Otaviano Canuto, và Michael Jelenic. 2012. “Tránh bẫy tăng trưởng thu nhập trung bình” Economic Premise 98, Ngân hàng thế giới, Washington, DC.
- Aterido, Reyes, và Mary Hallward-Drie-meier. 2015. “Tính năng động của doanh nghiệp và dòng chảy việc làm ở Việt Nam 2004–12: ngụ ý để duy trì tính năng động tới năm 2035”, Báo cáo chuyên đề cho Báo cáo Việt Nam 2035.
- Barro, R., và J-W. Lee. 2013. “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010.” (“Bộ số liệu mới về Hoàn trả Giáo dục trên Thế giới, 1950-2010.”) *Journal of Development Economics*, 104: 184–198.
- Berger, Roland. 2014. “Automotive Value Chain: Global Outlook (Study on Future Automotive Growth Markets).” (“Chuỗi giá trị ô tô: Tổng quan Toàn cầu (Nghiên cứu về Thị trường Tăng trưởng ô tô trong tương lai).” Report

- for the World Bank Group with Redseer Consulting. Washington, DC: World Bank.
- Boly, Amadou. 2015. “Lợi ích của việc chính thức hóa: bằng chứng chuyên gia từ Việt Nam” Chuyên đề nghiên cứu của WIDER 2015/038, Đại học Liên hiệp quốc-Viện nghiên cứu thế giới về kinh tế phát triển (UNU-WIDER), Helsinki, Finland.
- Broadberry, Stephen, và Nicholas Crafts. 2001. “Cạnh tranh và sáng tạo trong những năm 1950 ở Anh” *Business History* 43 (1): 97–118.
- Bộ Nhân lực và An ninh xã hội (MOHRSS) của Nước CHND Trung Hoa (data). Xem: <http://english.gov.cn/archive/statistics/>.
- Carlin, Wendy, Mark Schaffer, and Paul Seabright. 2004. “A Minimum of Rivalry: Evidence from Transition Economies on the Importance of Competition for Innovation and Growth.” (“Sự tối thiểu của Cạnh tranh: Bằng chứng từ Các nền kinh tế chuyển đổi về Tầm quan trọng của Cạnh tranh đối với Đổi mới và Tăng trưởng.”) *Contributions to Economic Analysis and Policy* 3 (1), article 17.
- Chenery, Hollis. 1979. *Thay đổi cơ cấu và Chính sách phát triển*, New York: Oxford University Press.
- Chỉ số hạn chế thương mại dịch vụ (data). Nhóm Ngân hàng Thế giới, Washington, DC. Xem: <http://iresearch.worldbank.org/servicetrade/>.
- Chỉ số Kinh doanh toàn cầu. 2013. “Viet Nam Report 2013.” Global Entrepreneurship Research Association, London Business School.
- Chỉ số Logistics (LPI). Ngân hàng Thế giới: Washington, DC. Xem: <http://lpi.worldbank.org/>.
- Cơ quan Thống kê quốc gia của Trung Quốc. Hội đồng Nhà nước, Bắc kinh, Trung Quốc. Xem: <http://www.stats.gov.cn/english/>.
- Các chỉ số phát triển thế giới (cơ sở dữ liệu). Nhóm Ngân hàng Thế giới, Washington, DC. Xem: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Diễn đàn Kinh tế thế giới. 2014. *Báo cáo Năng lực Cạnh tranh toàn cầu 2014–2015*. Diễn đàn Kinh tế thế giới, Geneva.
- Dự án Maddison. <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>. 2013 version.
- Dawe, David. 2015. “Chuyển đổi nông nghiệp trong các nền kinh tế thu nhập trung bình ở châu Á: Đa dạng hóa, quy mô trang trại và cơ giới hóa” Chuyên đề nghiên cứu ESA 15-04, Tổ chức Nông lương của Liên hiệp quốc, Ban Kinh tế phát triển Nông nghiệp,

- Rome.
- Dodsworth, John, và các tác giả khác. 1996. “Việt Nam: Chuyển đổi sang kinh tế thị trường” IMF Occasional Paper 135, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, D.C.
- 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 số 16919 của Cơ quan nghiên cứu kinh tế quốc gia NBER, Cambridge, MA.
- Enoch, Charles. 2001. “Khủng hoảng ngân hàng ở In-đô-nê-xi-a: Hai năm sống trong nguy hiểm 1997–1999.” Chuyên đề nghiên cứu 01/52, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, D.C.
- Evenett, Simon, Margaret Levenstein, và Valerie Suslow. 2001. “Kinh nghiệm quốc tế về thực thi độc quyền nhóm: bài học từ những năm 1990s,” *Kinh tế thế giới* 24 (9): 1221–1245.
- Feenstra, Robert. 1998. “Hội nhập về thương mại và chia cắt về sản xuất trong Kinh tế toàn cầu” *The Journal of Economic Perspectives* 12 (4): 31–50.
- Fei, J.C.H., và G. Ranis. 1964. *Phát triển của nền kinh tế dư thừa lao động: Lý thuyết và Chính sách*. Homewood, IL. Trung tâm Tăng trưởng Kinh tế Richard D. Irwin, Đại học Yale.
- Freeman, Nick, và Nguyễn Văn Làn. 2006. “Quản trị doanh nghiệp ở Việt Nam: khởi đầu một cuộc hành trình dài” Thảo luận về Khu vực tư nhân số 22, Công ty Tài chính Quốc tế–Mekong Private Sector Development Facility, Washington, D.C.
- Gebreab, Frew Amare. 2002. “Getting Connected: Competition and Diffusion in African Mobile Telecommunications Markets.” (“Kết nối: Cạnh tranh và Khuyến tán trong Thị trường viễn thông di động châu Phi.”) Policy Research Working Paper 2863. Washington, DC: World Bank.
- Goodwin, Tanja K., và Martha D. Pierola Castro. 2015. “Năng lực cạnh tranh xuất khẩu: Tại sao cạnh tranh trên thị trường nội địa lại quan trọng.” Chính sách công cho khu vực tư nhân, số 348, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Gootiiz, Batshur, and Aaditya Mattoo. 2015. “Regionalism in Services: A Study of ASEAN.” (“Chủ nghĩa vùng trong dịch vụ: Nghiên cứu về ASEAN.”) World Bank Policy Research Working Paper 7498.
- Hanson, James. 2015. “Vietnam’s Financial Sector and Its Development.” (“Khu vực tài chính ở Việt Nam và sự phát triển của nó.”) Nghiên cứu đầu vào cho Báo cáo Việt Nam 2035.
- Heritage Foundation. 2015 [Figure 24] [Please use this website ... <http://>

- www.heritage.org/index/explore
but the reference should be to 2015 index]
- Hnatkovska, V., và N. Loayza. 2005. "Volatility and Growth." ("Biến động và Tăng trưởng." In J. Aizenmann and B. Pinto (eds.), *Managing Economic Volatility and Crises*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hệ thống Thống kê kinh tế (data). Ngân hàng Hàn Quốc, Xê-un. Xem: http://ecos.bok.or.kr/EIndex_en.jsp.
- Hệ thống Thông tin Thống kê Hàn Quốc (KOSIS) (data). Statistics Korea. Daejeon. Xem: <http://kosis.kr/eng/>.
- Jones, Charles. 2015. "The facts of economic growth" ("Thực tiễn tăng trưởng kinh tế") NBER Working Paper 21142.
- Klenow, P., và A. Rodriguez-Clare. 1997. "The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has it Gone Too Far?" *NBER Macroeconomics Annual* 12: 73–103.
- Kinghan, Christina, và Carol Newman. 2015. "Vốn xã hội, quan hệ chính trị và doanh nghiệp gia đình: bằng chứng từ Việt Nam." *WIDER Chuyên đề nghiên cứu số 2015/001*, UNU WIDER, Helsinki.
- Levenstein, Margaret, Valerie Suslow, và Lynda Oswald. 2003. "Các nhóm độc quyền ấn định giá quốc tế và các nước đang phát triển: Thảo luận về tác động và Chính sách." *Chuyên đề nghiên cứu 9511*, Cơ quan nghiên cứu kinh tế quốc gia, Cambridge, MA.
- Lewis, W. Arthur. 1954. "Phát triển kinh tế với nguồn cung lao động không bị hạn chế." *The Manchester School* 22 (2): 139–91.
- Malesky, Edmund, và các tác giả khác. 2014. *PCI 2013: Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam, 2013*. Hà Nội: Nhà xuất bản Lao động.
- Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ. 2014. *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam 2013*. Hà Nội. Xem: english/pcivietnam.org.
- 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 số 9*: 249–90.
- 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*, số 25 (2): 535–78.
- McCullough, Ellen B. 2015. "Năng suất lao động và khoảng cách việc làm ở Sub-Saharan Africa." *Báo cáo nghiên cứu chính sách số 7234*, Ngân hàng

- Thế giới, Washington, DC.
- McKenna. 2015. “Vietnam 2035: A Global Value Chain Perspective on Agribusiness.” (“Việt Nam năm 2035: Chuỗi giá trị trong Kinh doanh Nông nghiệp.”) ghi nhớ đầu vào cho Báo cáo Việt Nam 2035.
- McMillan, Margaret S., and Dani Rodrik. 2011. “Toàn cầu hóa, chuyển đổi cơ cấu và tăng trưởng năng suất” Chuyên đề nghiên cứu số 17143, Cơ quan nghiên cứu kinh tế quốc gia, Cambridge, MA.
- 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* số 22 (3): 297–313.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. (Thể chế, Thay đổi thể chế và Kết quả Kinh tế.) Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (data).
- Nguyễn Đình Cung. 2015. “Đổi mới 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.
- Ngân hàng Thế giới. 2007. *Đông Á phục hưng: Những ý tưởng về tăng trưởng kinh tế*. Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế OECD). 2012a. *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico. (OECD Rà soát các Chính sách và Quy định về Viễn thông ở Mê-xi-cô.)* Paris: OECD.
- OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế OECD). 2012b. “Stock Taking on Evaluation.” Working Party No. 2 on Competition and Regulation, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee, OECD, Paris. DAF/COMP/WP2(2012)5.
- OECD–WTO Thương mại về giá trị (TiVA) - Cơ sở dữ liệu. Sáng kiến chung của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế OECD và Tổ chức Thương mại Thế giới WTO, Paris. (Xem: <http://www.oecd.org/trade/valueadded>. <http://www.oecd.org/trade/valueadded>)
- Phòng Thương Mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID). 2014. *Chỉ số Cạnh tranh Cấp tỉnh của Việt Nam năm 2013*. Hanoi. Xem tại: english/pcvietnam.org.
- Pritchett, Lant. 1997. “Divergence, Big Time.” *The Journal of Economic Perspectives* 11 (3): 3–17.
- Ramey, Garey, and Valerie Ramey. 1995.

- “Cross-country evidence on the link between volatility and growth.” (“Bằng chứng của các Quốc gia về mối liên hệ giữa Biến động và Tăng trưởng.”) *The American Economic Review* 85 (5): 1138–1151.
- Roland Berger. 2014.
- Sekkat, Khalid. 2009. “Does Competition Improve Productivity in Developing Countries?” (“Liệu Cạnh tranh có Cải thiện Năng suất tại các Quốc gia đang phát triển hay không?”) *Journal of Economic Policy Reform* 12 (2): 145–62.
- Steer, Liesbet, and 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): 1603–15.
- Symeonidis, George. 2008. “Tác động của cạnh tranh đối với tiến công và năng suất: bằng chứng từ nước Anh” *Tạp chí Kinh tế và Thống kê* 90 (1): 134–146.
- Tun và các cộng sự. 2015. “A Retrospective on the Past 30 Years of Development in Vietnam.” (“Nhìn lại 30 năm Đổi mới của Việt Nam.”) Nghiên cứu đầu vào cho Báo cáo Việt Nam 2035.
- Tổng cục Thống kê Việt Nam (data). Hà Nội, Việt Nam.
(Xem https://www.gso.gov.vn/Default_en.aspx?tabid=491.)
- Urzua, Carlos M. 2009. “Distributive and regional effects of monopoly power.” (“Các tác động vùng và tái phân phối của sức mạnh độc quyền.”) EGAP Working Paper 2009-04, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.
- Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển, 2008. *Báo cáo Tăng trưởng: Những chiến lược để tăng trưởng bền vững và phát triển bao trùm*. Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Viện Nghiên cứu toàn cầu McKinsey. 2014. “Câu chuyện về hai Mê-hi-cô: Tăng trưởng và thịnh vượng trong một nền kinh tế có hai tốc độ”, Báo cáo MGI 798966.
- Vũ Thành Tự Anh, David Dapice, Nguyễn Xuân Thành và 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
- Voigt, Stefan. 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): 1225–48.
- World Bank. 2014. Vietnam: Financial sector assessment. (Việt Nam: Đánh giá Khu vực Tài chính.) Washington, DC: World Bank. Xem tại: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/06/20375067/vietnam-financial-sector-assessment>.
- Acemoglu, Daron, and Fabrizio Zilibot-

- ti. 1997. "Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification, and Growth." *Journal of Political Economy* 105 (4): 709–51.
- Blomström, Magnus, and Ari Kokko. 1998. "Multinational Corporations and Spillovers." *Journal of Economic Surveys* 12 (3): 247–77.
- Blomström, Magnus, Ari Kokko, and Fredrik Sjöholm. 2002. "Growth and Innovation Policies for a Knowledge Economy: Experiences from Finland, Sweden, and Xinh-ga-po." Background report for the LAC Flagship Report, World Bank, Washington, D.C.
- Bloom, Nicholas, and John Van Reenen. 2007. "Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries." *The Quarterly Journal of Economics* 122 (4): 1351–408.
- Bloom at al. 2014 (hình 4)
- Bloom, Nicholas, Raissa Ebner, Kerenssa Kay, Renata Lemos, Raffaella Sadun, Daniela Scur, and John Van Reenen. 2015. "Management Practices in Vietnam." Background report for Vietnam 2035.
- Branstetter, Lee G., Raymond Fisman, and C. Fritz Foley. 2006. "Do Stronger Intellectual Property Rights Increase International Technology Transfer? Empirical Evidence from U. S. Firm-Level Panel Data." *The Quarterly Journal of Economics* 121 (1): 321–49.
- Branstetter, Lee, Guangwei Li, and Francisco Veloso. 2013. "The Globalization of R&D: China, India, and the Rise of International Co-invention." Draft report, World Bank, Washington, D.C.
- Brown at al. 2014. (note 12)
- Carnoy, Martin, Prashant Loyalka, Gregory Androushchak, and Anna Proudnikova. 2013. "The Economic Returns to Higher Education in BRIC Countries and Their Implications for Higher Education Expansion." Working Paper 253, Rural Education Action Project, Stanford University, Palo Alto, CA.
- De Carvalho, Antonio Gledson, Charles W. Calomiris, and João A. Matos. 2008. "Venture Capital as Human Resources Management." *Journal of Economics and Business* 60: 223–55.
- Fattal Jaef, Roberto, and Francisco Buera. 2015. "The Dynamics of Development: Entrepreneurship, Innovation, and Reallocation." Meeting Paper 274, Society for Economic Dynamics, Warsaw, Poland.
- Foster, Andrew D., and Mark R. Rosenzweig. 2010. "Microeconomics of Technology Adoption." *Annual Review of Economics* 2, 395–424.
- Gonzalez-Brambila, Claudia, Francisco

- Veloso, and Jose Lever. 2007. "Mexico's Innovation Cha-Cha." *Issues in Science and Technology* 24 (1).
- Goni, Edwin, and William F. Maloney. 2014. "Why Don't Poor Countries Do R&D?" Policy Research Working Paper 6811, World Bank, Washington, D.C.
- Ives, Mike. 2015. "As Technology Entrepreneurs Multiply in Vietnam, So Do Regulations." *New York Times*, February 8, 2015.
- Klenow, Peter J., and Andrew Rodriguez-Clare. 2004. "Externalities and Growth" In *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: Elsevier.
- KOICA Vietnam Office. 2015. "Korea's Experiences on Innovation, Science, and Technology."
- Krishna, Pravin, Andrei Levchenko, and William F. Maloney. 2015. "Growth and Risk: The View from International Trade." Unpublished manuscript, World Bank, Washington, D.C.
- Maloney, William. 2002. "Missed Opportunities: Innovation and Resource-based Growth in Latin America." *Economia* and 2007 in *Natural Resources, Neither Curse nor Destiny*, Lederman and Maloney ed. Palo Alto: Stanford University Press.
- Maloney, William F., and Mauricio Sarrrias. 2014. "Convergence to the Managerial Frontier." Policy Research Working Paper 6822, World Bank, Washington, D.C.
- Mason, Colin, and Jennifer Kwok. 2010. "Discussion Paper on Investment Readiness Programmes." Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- MOET (Bộ Giáo dục và Đào tạo). 2013. (bảng 3, bảng 7).
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1991. "The Allocation of Talent: Implications for Growth." *The Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 503–30.
- National Science Board. 2014. "Research and Development: National Trends and International Comparisons." In *Science and Engineering Indicators 2014*. Arlington, VA: National Science Foundation (NSB 14-01).
- Newman, Carol, John Rand, Theodore Purdendu Talbot, and Finn Tarp. 2014. *Technology Transfers, Foreign Investment and Productivity Spillovers: Evidence from Vietnam*. IIS Discussion Paper 440. Dublin: Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin.
- Nguyen, Lan. 2009. *Guerrilla Capitalism: The State in the Market in Vietnam*. Cambridge, U.K.: Chandos Publishing.

- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2008. (note 11).
- Organization for Economic Cooperation and Development. 2009. "OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico" Paris, France, October 2009.
- OECD–World Bank. 2014. Science, Technology, and Innovation in Viet Nam. Paris: OECD Publishing.
- Oh, Chai Kon. 1997. "A Study on the Promotion of the Effective Diffusion of National R&D Results." Seoul: Science and Technology Policy Institute (in Korean).
- Rand, John, and Finn Tarp. 2012. "Characteristics of the Vietnamese Business Environment: Evidence from a SME Survey in 2011." Hanoi: Central Institute for Economic Management, CIEM. (CIEM-DANIDA Project).
- Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Bộ Giáo dục và đào tạo (MOET). 2013. Sách thống kê năm 2013. <http://en.moet.gov.vn>
- Sách thống kê (dữ liệu). Tổng cục thống kê, Hà Nội, Việt Nam. Có trên mạng : https://www.gso.gov.vn/Default_en.aspx?tabid=515 (table 3).
- Sudarshan, Anand, and Sandhya Subramanian. 2013. "The Private Sectors Role in Indian Higher Education." In India Infrastructure Report 2012: Private Sector in Education, 178–84. Oxford: Routledge.
- Toh. 2005. (box 5)
- Tran, Carolyn, and Michael Crawford. 2015. "The Vietnamese Higher Education System: Characteristics and Challenges." Under Review.
- Tran, Carolyn and others. 2104. "Financial and Academic Efficiencies of the Vietnamese Public Higher Education Institutions: A Dynamic Network Data Envelopment Analysis Approach. 2014. Under review.
- U.S. Patent and Trademark Office. 2013. (table 2)
- Vietnam Education Foundation. 2014. "Observations on the Current Status of Higher Education in Agricultural Sciences, Civil Engineering, Computer Science at Selected Universities in Vietnam." Arlington, VA.
- Wong. 2008. (box 5)
- World Bank. 2013. Doing Business Report 2014. Washington, D.C.
- World Bank. 2014. Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion. Washington, D.C.
- World Bank. 2014a. (table 6)
- World Bank. 2015. (note 22)
- World Bank Population (data). The World Bank Group, Washington, D.C. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

- World Economic Forum. 2010. *Global Competitiveness Report, 2010–11*. Geneva.
- World Economic Forum. 2014. *Global Competitiveness Report, 2014–15*. Geneva.
- Zhao, Minyuan. 2006. “Conducting R&D in Countries with Weak Intellectual Property Rights Protection.” *Management Sciences* 52 (8): 1185–99.
- Blancas L. C. (2015). Logistics phù hợp để hành động sớm nhằm ngăn ngừa tắc nghẽn.
- Chreod (2015). Những tác động về không gian của đô thị hóa ở Việt Nam.
- Đặng Hùng Võ, Nguyễn Văn Thắng, Công ty tư vấn T&C (2013). *Cải thiện Quản trị Đất đai tại Việt Nam - Triển khai Khung Đánh giá Quản trị Đất đai (LGAF)*. Ngân hàng Thế giới.
- Đặng Kim Sơn (2008). *Kinh nghiệm quốc tế về nông nghiệp, nông thôn, nông dân*. NXB Chính trị quốc gia.
- Đặng Kim Sơn (2008). *Nông nghiệp, nông dân, nông thôn Việt Nam- Hôm nay và mai sau*. NXB Chính trị quốc gia.
- Đặng Kim Sơn và Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (2012). *Chính sách đất đai cho phát triển tại Việt Nam: Cơ hội hay thách thức*. Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn và Đại học Harvard.
- Howard E., C. Newman, J. Rand và F. Tarp (2014). *Các cụm sản xuất giúp tăng năng suất: Bằng chứng ở Việt Nam*. Mimeo.
- Grover, G. và S. Lall (2015). *Việc làm và sử dụng đất ở các thành phố: điểm lại lý thuyết, thực tế và chính sách*. Báo cáo nghiên cứu sắp công bố của Ngân hàng Thế giới.
- Hồ Đăng Hòa và McPherson (2010). *Chính sách đất đai cho phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam*. Trường Chính sách công Kennedy.
- Huỳnh Thế Du (2012). *Chuyển đổi ở thành phố Hồ Chí Minh: các vấn đề trong quản lý tăng trưởng*. Luận án tiến sĩ.
- Huỳnh Thế Du (2015). *Sử dụng sai quy hoạch đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh*. Tạp chí Habitat International, số 48, tháng 8/2015, trang 11-19.
- Kontgis, C., A. Schneider, J. Fox, S. Sakse-na, J. H. Spencer và M. Castrence (2014). *Giám sát đô thị hóa ven đô ở vùng thành phố Hồ Chí Minh*. Tạp chí Địa lý ứng dụng số 53 (tháng 9), trang 377–388.
- Moretti, E. (2004). *Ước tính thu nhập tăng thêm nhờ học đại học: bằng chứng từ số liệu ghép và số liệu mảng lặp*.
- Ngân hàng Thế giới (2010). *Báo cáo Phát triển Thế giới 2009*. Washington, D.C.
- Ngân hàng Thế giới (2010). *Nghiên cứu về các cơ chế định giá đất cho bồi*

- thường, hỗ trợ và tái định cư ở Việt Nam.
- Ngân hàng Thế giới (2011). Báo cáo Đô thị hóa ở Việt Nam.
- Ngân hàng Thế giới (2014). Báo cáo Chi tiêu công ở Việt Nam.
- Ngân hàng Thế giới (2015). Chỉ số Phát triển Thế giới (dữ liệu). Washington, D.C. hiện có tại địa chỉ: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Ngân hàng Thế giới (2015). Cơ sở dữ liệu về Đô thị hóa.
- Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (2015), Nông dân Việt Nam với tái cơ cấu nông nghiệp, Tọa đàm “Nâng cao năng lực cạnh tranh của nông dân trong hoạt động kinh tế nông nghiệp, nông thôn”, Ban Kinh tế Trung ương.
- Rosenthal, S. và Strange C. (2003). Địa lý, tổ chức công nghiệp và kết tụ. Trung tâm nghiên cứu cho công nghiệp và kết tụ
- Salat, S. (2014). Dự án Giao thông xanh ở thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam.
- Shepherd, B. (2015). Phát triển thị trường trong nước và xuất khẩu và tăng cường thương mại các sản phẩm giá trị gia tăng cao: các bài học. Bản thảo DP-2015-49, Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN và Đông Á (ERIA)
- Smolka, M., và L. Mullahy (chủ biên) (2007). Vấn đề quan trọng trong chính sách đất đai ở Mỹ Latin. Cambridge, MA: Viện Chính sách Đất Lincoln.
- Tổng Cục Thống kê (2005). Di cư và đô thị hóa ở Việt Nam: Thực trạng, xu hướng và những điểm khác biệt. NXB Thống kê, Hà Nội.
- Tổng Cục Thống kê (2005). Điều tra di cư 2004: các phát hiện chính. NXB Thống kê, Hà Nội.
- Tổng Cục Thống kê (2013). Kết quả điều tra mức sống hộ gia đình 2012. NXB Thống kê, Hà Nội.
- Tổng Cục Thống kê (2014). Số liệu thống kê, www.gso.gov.vn.
- UN HABITAT (2015). Hồ sơ các thành phố ở Việt Nam.
- Urban Solutions (2011). Sự tiến hóa của đô thị, Báo cáo nền cho Báo cáo Đô thị hóa ở Việt Nam, Ngân hàng Thế giới.
- Bao, Tran Quang, and Melinda J. Laituri. 2011. “Defining Required Forest Area for Protection Soil from Erosion in Vietnam: A GIS-based Application.” VNU Journal of Science, Earth Sciences 27 (2011): 63–76.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT), 2005. Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia: Chuyên đề Đa dạng sinh học.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT), 2007. Báo cáo môi trường quốc gia: Môi trường không khí đô

- thị Việt Nam.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT), 2012. Báo cáo môi trường quốc gia 2012.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT), 2012. Kịch bản Biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam. Nxb Tài nguyên – Môi trường và Bản đồ Việt Nam.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE), 2015. Báo cáo tổng kết công tác bảo vệ môi trường giai đoạn 2010-2015 và định hướng giai đoạn 2016-2020. Hội nghị Môi trường Toàn quốc lần thứ IV, 9/2015.
- CIFOR, 2009. Realising REED +: National Strategy and policy options.
- Dasgupta, Susmita, Craig Meisner, David Wheeler, Nhan Thi Lam, Khuc Xuyen, 2005. “Pesticide Poisoning of Farm Workers: Implications of Blood Test Results from Vietnam.” Policy Research Working Paper 3624, World Bank, Washington, D.C.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2014. The State of World Fisheries and Aquaculture: Opportunities and Challenges. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam (VESEP), 2013. Tổng quan Ngành thủy sản.
- IMHEN (Viện Khí tượng, Thủy văn & Môi trường) và UNDP, 2015. Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và các hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với biến đổi khí hậu. Nxb. Tài nguyên – Môi trường và Bản đồ Việt Nam.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2007. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Cambridge University Press.
- IUCN (Edited by Angela Andrade Pérez, Bernal Herrera Fernández and Roberto Cazzolla Gatti), 2010. Building Resilience to Climate Change: Ecosystem-based adaptation and lessons from the field. CEM.(MOT)
- KOICA Vietnam Office, 2015 - Green Growth in Korea
- Ministry of Natural Resources and Environment (MONRE) and Ministry of Transport (MOT), 2012. “Towards Development of Strategic Directions for Promotion of Environmentally Sustainable Transport in Vietnam by 2020.”
- Ngân hàng Thế giới (Prasad, N.; Ranghieri, F.; Shah, F., Trohanis, Z.; Kessler, E.; Sinha, R.), 2008. Thành phố thích ứng với biến đổi khí hậu. Nxb. Văn hóa-Thông tin.
- Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt

- Nam, 2012. Thực hiện PTBV ở Việt Nam, Báo cáo quốc gia tại Hội nghị cấp cao của LHQ về PTBV (RIO+20), 2012
- PSARD 2015. Green Agriculture's Transformation of Vietnam. Background paper for Vietnam 2035 report.
- Quyết định số 432/QĐ-TTg về việc Phê duyệt Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020, Thủ tướng Chính phủ, 12/04/2012.
- Quyết định số 2139/QĐ-TTg về việc Phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu, Thủ tướng Chính phủ, 05/12/2011.
- Quyết định số 1393/QĐ-TTg về việc Phê duyệt Chiến lược tăng trưởng xanh, Thủ tướng Chính phủ, 25/09/2012
- Rohde, Robert A., and Richard A. Muller. 2015. "Air Pollution in China: Mapping of Concentrations and Sources." Berkeley Earth.
- Siem Nguyen Tu, and Thai Phien. 1999. Upland Soils in Vietnam: Degradation and Rehabilitation. Hanoi: Agriculture Publishing House.
- Thang, P., H. Tuan, N. Hang, and G. Hutton. "Economic Impacts of Sanitation in Vietnam." Technical Paper, World Bank Water and Sanitation Program, Jakarta.
- Trương Quang Học, 2012. Việt Nam: Phát triển bền vững trong bối cảnh biến đổi toàn cầu. Báo cáo Hội nghị quốc tế Việt Nam học lần thứ IV. Hà Nội, 26-28.11.2012: 71-92.
- Trương Quang Học, 2012. Việt Nam: Thiên nhiên, Môi trường và Phát triển bền vững. Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội
- Trương Quang Học, 2014. Tiếp cận liên ngành/dựa trên hệ sinh thái trong phát triển bền vững và ứng phó với biến đổi khí hậu. Trong Sách "25 năm Việt Nam học theo định hướng liên ngành. NXB Thế Giới, Hà Nội: 609-626.
- UNDP (United Nations Sustainable Development). 2014. Green Growth and Fossil Fuel Fiscal Policies in Viet Nam. Hanoi: UNDP.
- UNEP ((United Nations Environment Program), 2011. Green Economy: Towards a Green Economy: Pathway to Sustainable Development and Poverty Eradication. Geneva: UNEP.
- United Nations Sustainable Development Summit 2015.
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). 2013. "Meeting Standards, Winning Markets: East Asia 2013." Regional Trade Standards Compliance Report, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.
- World Bank, 2008. Economics of Sanita-

- tion in Vietnam, Water and Sanitation Program. Washington, D.C. The World Bank.
- WB, 2010a. Development and Climate Change. World Development Report. The World Bank.
- World Bank, 2010b. Convenient Solution to an Inconvenient Truth: Ecosystem-Based Approaches to Climate Change. The World Bank.
- World Bank (Shah, F. and Ranghieri, F.), 2012. A workbook on planning for urban resilience in the face of disasters: Adapting experiences from Vietnam's cities to other cities. The World Bank.
- World Bank. 2015. Financing Vietnam's Response to Climate Change: Building a Sustainable Future—Key Findings and Recommendations of the Climate Public Expenditures and Investment Review. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Development Indicators (data). The World Bank Group, Washington, D.C. Available at: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- WWF (Worldwide Fund for Nature). “Wildlife Crime Scorecard: Assessing Compliance with and Enforcement of CITES Commitments for Tigers, Rhinos and Elephants” Wildlife Crime Scorecard, Worldwide Fund for Nature, Geneva.
- Acemoglu, Daron, and David Autor. 2012. “What Does Human Capital Do?” *Journal of Economic Literature* 50 (2): 426–63.
- Asian Development Bank (2003) Participatory Poverty and Governance Assessment: Central Coast and Highlands Region. October
- Asian Development Bank. ADB Annual Report 2013. Manila.
- Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo. 2008. “What is middle class about the middle classes around the World?” *Journal of Economic Perspectives*, 22(2): 3-28
- Barro, Robert, and Jong-Wha Lee. 2010. “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010.” *Journal of Development Economics* 104: 184–98.
- Bob Baulch, Hung T Pham, and B Reilly. Decomposing the ethnic gap in living standards in rural Vietnam: 1993 to 2004. Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Baulch, Bob, Hoa Thi Minh Nguyen, Phuong Thi Thu Phuong, and Hung Hung Thai Pham. 2010. “Ethnic Poverty in Vietnam.” Working Paper 169, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, U.K.

- Betcherman, Gordon, Amy Luinstra, and Makoto Ogawa. 2001. "Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection." Social Protection Discussion Paper 128, Washington, DC, World Bank.
- Birdsall, Nancy, Graham Carol, Pettinato Stefano. Stuck in The Tunnel: Is Globalization Muddling the Middle Class? Brookings Institution, Center on Social and Economic Dynamics WP No. 14.2000.
- Cameron, Stuart. 2012. "Education, Urban Poverty and Migration" http://www-prod.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_15.pdf. UNICEF.
- Chi, Do Quynh, and Di van den Broek. 2013. "Wildcat Strikes: A Catalyst for Union Reform in Vietnam?" *Journal of Industrial Relations* 55: 783–99.
- Clarke, Simon, Chang-Hee Lee, and Do Quynh Chi. 2007. "From Rights to Interests: The Challenge of Industrial Relations in Vietnam." *Journal of Industrial Relations* 49: 545–68.
- Coxhead, Ian; Cuong, Nguyen Viet; Vu, Linh Hoang. 2015. Migration in Vietnam: New Evidence from Recent Surveys. Hanoi, World Bank.
- DFID (Department for International Development) and UNDP (United Nations Development Programme). 2003. "Poverty Reduction in the Northern Mountains: A Synthesis of Participatory Poverty Assessments in Lao Cai and Ha Giang Province and Regional VHLSS Data." DFID and UNDP, Hanoi, September.
- Dang, Hai anh. 2012. "Vietnam: A Widening Poverty Gap for Ethnic Minorities," in Hall, G., and H. A. Patrinos, (eds.) *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press
- Dang, Hai anh. 2013. "Private tutoring in Vietnam: a review of current issues and its major correlates." World Bank Policy Research Working Paper 6618.
- Del Carpio, X., Nguyen, C., Nguyen, H. and Wang, L. C. (2013), "The Impacts of Minimum Wages on Employment, Wages and Welfare: the Case of Vietnam", Mimeo, The World Bank East Asia Pacific Social Protection and Labor Unit.
- Dorfman, Mark C., Robert Holzmann, Philip O'Keefe, Dwen Wang, Yvonne Sin, and Richard Hinz. 2013. *China's Pension System: A Vision*. Washington, DC: World Bank.
- Duc, Le Thuc and Tam, Tran Ngo Minh. 2013. "Why Children in Vietnam Drop out of School and What They Do After That." Young Lives Working Paper #102.

- Easterly, W. (2001). "The Middle Class Consensus and Economic Development." *Journal of Economic Growth*. 6. 317-335.
- Gallup World Poll (data). Washington, DC. Available at: <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx>
- Garcia de León, Pedro, Corinne Heckmann, and Gara Rojas González. 2012. "How is the Global Talent Pool Changing?" OECD Education Indicators in Focus 05, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Giang, Tam. 2014. "Briefing on hộ khẩu-related Issues of the Migrant Population in Go Vap, District 12, and Binh Tan." Manuscript. Ho Chi Minh City.
- Giang, Tam Nguyen. 2014. "Briefing on ho khau-related issues of the migrant population in Go Vap, District 12, and Binh Tan." Unpublished paper.
- Giang, Nguyen, and Le. Duong, Le Bach, Tran Giang Linh, and Nguyen Thi Phuong Thao. 2011. "Social Protection for Rural-Urban Migrants in Vietnam: Current Situation, Challenges and Opportunities." CSP Research Report 08, Institute for Social Development Studies, Hanoi.
- Glewwe, Paul, Qihui Chen, and Bhagyashree Katare. 2012. "What Determines Learning among Kinh and Ethnic Minority Students in Vietnam? An Analysis of the Round 2 Young Lives Data." Working Paper 80, Young Lives, Oxford, UK.
- General Statistics Office of Vietnam (data). Population and Housing Census. Hanoi. Available at: http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=476&id-mid=5.
- General Statistics Office of Vietnam (data). Vietnam Household Living Standards Survey. Hanoi. Available at: http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=483&.
- General Statistics Office of Vietnam (data). Vietnam Labor Force Survey. Hanoi. Available at: http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=483&.
- General Statistics Office of Vietnam (data). Vietnam Living Standards Survey. Hanoi. Available at: http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=483&.
- Hall, Gillette, and Harry Patrinos. 2012. *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Cambridge University Press: New York.
- Haltiwanger, John, Stefano Scarpetta, and Milan Vodopivec. 2003. "How Institutions Affect Labor Market Outcomes: Evidence from Transition Countries." World Bank Economists' Forum, Washington, DC.

- Hansen, Henrik, John Rand, and Nina Torm. 2015a. "Effects of Minimum Wages on Manufacturing Firms in Vietnam." Forthcoming ILO Working Paper.
- Hansen, Henrik, John Rand, and Nina Torm. 2015b. "The Impact of Minimum Wage Adjustments on Vietnamese Workers' Hourly Wages." Forthcoming ILO Working Paper.
- Haughton, Jonathan. 2010. Urban Poverty Assessment in Ha Noi and Ho Chi Minh City. <http://dl.is.vnu.edu.vn/handle/123456789/94>. United Nations Development Programme: Hanoi.
- Heckman, James, and Carmen Pages. 2004. "Introduction." In *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, edited by James Heckman and Carmen Pages. NBER Conference Report. Chicago: University of Chicago Press.
- Hinz, Richard, Robert Holzmann, David Tuesta, and Noriyuki Takayama. 2013. *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, Robert, David A. Robalino, and Noriyuki Takayama. 2009. *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers*. Washington, DC: World Bank.
- Hong Kong SAR, China. Provisional Minimum Wage Commission. 2014. 2014 Report of the Minimum Wage Commission. http://www.mwc.org.hk/en/downloadable_materials/2014M-WCReport-Eng.pdf
- "Household registration system in Vietnam from multidirectional perspectives." Unpublished background paper.
- Institute of Workers and Trade Unions. 2014. "Kết quả khảo sát mức sống tối thiểu của người lao động trong các doanh nghiệp năm 2014." Hanoi.
- Jackson, Richard, and Tobias Peter. 2015. "From Challenge to Opportunity: Wave 2 of the East Asia Retirement Survey." Global Aging Institute, Alexandria, VA.
- Jamieson NL, Le TC, Rambo AT. 1998. "The Development Crisis in Vietnam's Mountains. East-West Center Special report No 6. Honolulu, HI: East-West Center.
- Tran, Kham. 2014. Social construction of disability and its potential impacts to welfare practice in Vietnamese contexts. *Springerplus*.2014; 3:325.
- Kharas, Homi. 2010. *The Emerging Middle Class in Developing Countries*, Working Paper No. 285. Paris: OECD Development Centre Paris.

- Le DB, Khuat HT, Nguyen VD. 2008. *People with disabilities in Vietnam: findings from a social survey at Thai Binh, Quang Nam, Da Nang and Dong Nai*. Hanoi: National Political Publishing House.
- Long, GT [for UNFPA and ILO Vietnam]. 2014. Expansion of pension coverage to the informal sector: International Experiences and Options for Vietnam. Hanoi. (mimeo)
- Ly Khanh, Trinh. 2015. "The Right to Strike in Vietnam's Private Sector." *Asian Journal of Law and Society* 2: 115–35.
- MoLISA. 2014. "Thực hiện chính sách ASXH đối với NCT" ("Implementation of Social Protection Policies for Older People"). Presentation at the National Assembly Committee for Social Affairs on September 15, 2014.
- Marx, Veronique, and Katherine Fleischer. 2010. *Internal Migration: Opportunities and Challenges for Socio-economic Development in Viet Nam*. Hanoi: United Nations Viet Nam.
- Mont, Daniel and Nguyen, Cuong. 2011. "Disability and Poverty in Vietnam," World Bank Economic Review, World Bank Group, vol.25(2), pages 323-35.
- National Coordinating Council on Disability. 2010.
- National Institute of Nutrition Surveys (database). Ministry of Health, Hanoi. Available at: <http://viendinhduong.vn/news/en/158/110/a/national-institute-of-nutrition.aspx>.
- Nguyen, P. and Baulch, B., 2007, "A review of ethnic minority programmes and policies in Vietnam," Centre for Analysis and Forecasting, Vietnam Academy of Social Sciences, Hanoi.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2004. "Employment Outlook." Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2014a. "PISA 2012 Results in Focus: What 15-Year-Olds Know and What They Can Do with What They Know." Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2014b. "Social Cohesion Policy Review of Vietnam." Paris.
- Oxfam and ActionAid (Oxfam Great Britain and ActionAid Vietnam). 2008. "Participatory Poverty Monitoring in Rural Communities in Vietnam – Synthesis Report". Oxfam Great Britain and ActionAid Vietnam. Hanoi.
- Oxfam and ActionAid (Oxfam Great Britain and ActionAid Vietnam). 2009. "The Impacts of the Global Financial Crisis on Socio-economic Groups in Vietnam." Monitoring report, Oxfam

- Great Britain and ActionAid Vietnam. Hanoi.
- Oxfam and ActionAid. 2012. *Participatory Monitoring of Urban Poverty in Viet Nam: Five-Year Synthesis Report (2008–2012)*. Hanoi.
- Packard, Truman, Johannes Koettl, and Claudio E. Montenegro. 2012. "In from the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor." World Bank, Washington, DC.
- Palacios, Robert, and Edward Whitehouse. 2006. "The Role of Social Pensions." World Bank: Washington, DC.
- Paris, V., M. Devaux, and L. Wei. 2010. "Health System Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries." Health Working Paper 50, OECD, Paris.
- Perry, Guillermo, William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason, and Jaime Saavedra-Chanduvi. 2007. "Informality: Exit and Exclusion." Latin American and the Caribbean Regional Study, Washington, DC, World Bank.
- Quattri, M., and S. Smets. 2014. "Lack of community-level improved sanitation is associated with stunting in rural villages of Lao PDR and Vietnam". submitted for the 37th WEDC International Conference 'Sustainable Water and Sanitation Services for All in a Fast Changing World', Hanoi, Vietnam, 2014.
- Rannan -Eliya, Ravi P., et al. 2013. "Ma-lai-xi-a Healthcare Demand Analysis: Inequalities in Healthcare Demand and Simulation of Trends and Impact of Potential Changes in Healthcare Spending. Report prepared for the Ministry of Health, Ma-lai-xi-a, by Health Policy Research Associates and Institute for Health Systems Research.
- Martin, Ravallion. 2009. "The Developing World's Bulging (But Vulnerable) Middle Class" Policy Research Working Paper 4816 World Bank.
- Rolleston, Caine. 2014. "Learning profiles and the 'skills gap' in four developing countries: a comparative analysis of schooling and skills development." *Oxford Review of Education*. Volume 40, Issue 1, 2014.
- Schweisshelm, Erwin. 2014. "Trade Unions in Transition – Changing Industrial Relations in Vietnam." Friedrich-Ebert-Stiftung Briefing Paper, Hanoi.
- Starfield, B., L. Shi and J. Macinko. 2005. "Contribution of Primary Care to Health Systems and Health." *Milbank Quarterly* 83(3):457-502.
- UNESCO-IBE. (2011). World Data on Education. Retrieved February 14, 2013 from <http://www.ibe.unesco>.

- org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdfversions/Myanmar.pdf
- UNDP (United Nations Development Programme). 2010. 2009 Urban Poverty Assessment in Hanoi and Ho Chi Minh City. UNDP, Hanoi.
- UNICEF (United Nations International Children's Education Fund). 2014. Multiple Indicator Cluster Surveys. New York, United Nations. Available at: <http://mics.unicef.org/>.
- United Nations World Population Prospects, 2015 Revision (database). New York. Available at: <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.
- VASS (Vietnam Academy of Social Sciences). 2009. "Participatory Poverty Assessment: 2008 Synthesis Report." VASS, Hanoi.
- Vietnam General Confederation of Labour. 2012. "Vietnamese Trade Unions in Brief." Presentation in February 2012.
- Vietnam General Confederation of Labour. 2014. "A Summary of the Development of Union Members in 2014." Hanoi.
- Van de Walle, Dominique P., and Gunewardena, Dileni. Sources of Ethnic Inequality in Vietnam (July 2000). *Journal of Development Economics*, Vol. 65, No. 1, Pp. 177-207, May 2001.
- Available at SSRN:<http://ssrn.com/abstract=244564>
- Vietnam Household Living Standard Survey. 2006. (database). General Statistics Office.
- Vietnam Social Security 2012-13. [Note 69]
- World Bank. 2009. "Vietnam Enterprise Survey." Washington, DC.
- World Bank. 2009a. "Country Social Analysis: Ethnicity and Development in Vietnam." Washington, DC.
- World Bank. 2012. *Well Begun, Not yet Done: Vietnam's Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges*. Washington, DC.
- World Bank. 2012a. "World Development Report 2013: Jobs." Washington, DC.
- World Bank. 2012b. "Addressing Vulnerability in East Asia: A Regional Study." Washington, DC.
- World Bank. 2014a. "East Asia Pacific at Work: Employment, Enterprise and Well-being." Washington, DC.
- World Bank Pensions Database. Washington, D.C. Available at: <http://go.worldbank.org/IRHX8QBQU0>.
- World Bank. 2015. "Live Long and Prosper? Aging in East Asia Pacific." World Bank: Washington, DC.
- World Health Organization. 2011. *World report on disability*. World Health Or-

- ganization: Geneva.
- Zaman, H. & Tiwari, S. 2011. Can safety nets contribute to economic growth? Five pathways and cross country results. Forthcoming. Washington DC: World Bank. (mimeo).
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. Why Nations Fail: The origins of power, prosperity, and poverty (Việt Nam quốc gia thất bại). New York, NY: Green Business.
- Anderson, James H., Maria Delfina Alcaide Garrido, và Tuyết Thị Phung. 2009. “Báo cáo phát triển Việt Nam 2010: Thể chế hiện đại.” Ngân hàng thế giới (World Bank), Washington, D.C.
- CECODES, VFF-CRT, and UNDP. 2015. The Viet Nam Governance and Public Administration Performance Index (PAPI) 2014: Measuring Citizens’ Experiences. A Joint Policy Research Paper by Centre for Community Support and Development Studies (CECODES), Centre for Research and Training of the Viet Nam Fatherland Front (VFF-CRT), and United Nations Development Programme (UNDP). Hanoi, Viet Nam.
- Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương (Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Dữ liệu tại: <http://www.ciem.org.vn/en/hoptacquocte/duanciem/ta-bid/303/articletype/ArticleView/articleId/942/default.aspx>.
- Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và Ngân hàng Thế giới, *Các doanh nghiệp nhà nước có được ưu đãi không: điểm lại khung pháp lý và bằng chứng từ thực tế*, 2015.
- CIVICUS. 2006. “The Emerging Civil Society an Initial Assessment of Civil Society in Vietnam.” Edited by Irene Norlund et al. Civil Society Index Publications, Hanoi, Vietnam.
- Dunleavy, P., and R. A. W. Rhodes. 1990. “Core Executive Studies in Britain.” *Public Administration*, 68 (1): 3–28.
- Dương Thị Thanh Mai và Nguyễn Văn Cương, 2015. “Hoạch định và thực thi chính sách tại Việt Nam: bối cảnh, hướng đổi mới và tầm nhìn đến 2035”
- Evans, Peter. 2005. “Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation.” In *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, edited by Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer, 26–47. New York: Palgrave Macmillan Ltd.
- Gainsborough, M. 2009. “Privatization as State Advance: Private Indirect Government in Vietnam.” *New Political Economy* 14 (2): 257–74.
- Global Competitiveness Index (data). World Economic Forum with Co-

- lumbia University. Available at: <http://www.gaportal.org/global-indicators/global-competitiveness-index>.
- Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp), “Nghiên cứu thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong qui trình xây dựng luật tại Việt Nam”, 2014.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Truzzi. 2010. “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.” Policy Research Working Paper 5430, World Bank, Washington, D.C. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1682130>.
- Khan, Mushtaq. 2012. “Governance and Growth: History, Ideology and Methods of Proof.” In *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies* edited by Akbar Noman, Kwesi Botchwey, Howard Stein, and Joseph Stiglitz, 51–79. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley. University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth, and Michel Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- London, Jonathan. 2009. “Viet Nam and the Making of Market-Leninism.” *The Pacific Review* 22 (3): 373–97.
- Malesky, Eddy, and Markus. “Participation and Regulatory Compliance in Vietnam: A Field Experiment,” forthcoming.
- Markussen, Thomas. 2015. “Social and political capital in rural Viet Nam.” UNU- WIDER Working Paper 2015/087.
- Nguyen Xuan Thanh and Jonathan Pincus. 2011. “Ho Chi Minh City Sea Port Relocation: A Case Study of Institutional Fragmentation.” Fulbright Economics Teaching Program, CE12-51-62.0. Available at: [file:///cdi-dc1/users\\$/cdiguest/Downloads/CE12-51-62.0.pdf](file:///cdi-dc1/users$/cdiguest/Downloads/CE12-51-62.0.pdf) (accessed 12.22.15).
- Painter, Martin. 2003. “The Politics of Economic Restructuring in Vietnam: The Case of State Enterprise Reform,” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 25 (1): 20–43.
- Thang Văn Phúc, 2015, “Xây dựng thể chế công vụ hiện đại và năng lực đội ngũ cán bộ, công chức dựa trên thực tế ở Việt Nam”.
- Pincus, Jonathan. 2015. Vietnam: Building Capacity in a Fragmented, Commercialized State. Background report for Vietnam 2035.
- Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) (dữ liệu). Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Cơ quan hợp tác phát triển Hoa Kỳ (USAID), Hà

- Nội. Có thể tiếp cận tại www.english/pcivietnam.org.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Schmitter, Philippe C., and Gerhard Lehmbruch, G. 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- VUFO-NGO Resource Centre. 2008. "Forms of Engagement between State Agencies and Civil Society Organizations in Vietnam Study Report." Hanoi, Vietnam.
- Woodside, A. 1989. "History, Structure, and Revolution in Vietnam." *International Political Science Review* 10 (2): 143–57
- World Bank. 2013. "Recognizing and Reducing Corruption Risks in Land Management in Vietnam, 2013." Washington, D.C.: World Bank.
- Ngân hàng thế giới (World Bank). 2013. *Corruption from the Perspective of Citizens, Firms, and Public Officials: Results of Sociological Surveys. Second Edition*. Washington, D.C.: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17428581/corruption-perspective-citizens-firms-public-officials-results-sociological-survey-corruption-perspective-citizens-firms-public-officials-results-sociological-surveys>.
- Ngân hàng thế giới (World Bank). 2014. "Land Transparency Study." Washington, D.C.: World Bank.
- Ngân hàng thế giới (World Bank). 2015a. "Transparency of State-owned Enterprises in Vietnam: Current Status and Ideas for Reform (*Tính minh bạch của các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam – Hiện trạng và một số ý tưởng cải cách*). Policy Note, World Bank, Washington, D.C.
- World Bank. 2015b. "Making the Whole Greater Than the Sum of the Parts: A Review of Fiscal Decentralization in Viet Nam: A Review of Fiscal Decentralization in Vietnam Summary Report." Washington, D.C.: World Bank.
- World Development Indicators (data). The World Bank Group, Washington, D.C. Available at: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- World Economic Forum. 2013. *The Future Role of Civil Society*. Geneva.
- World Economic Forum (Diễn đàn kinh tế thế giới). Global Competitive Report (Chỉ số cạnh tranh toàn cầu), 2013-14 and 2014-15 Geneva.
- World Economic Outlook (data). International Monetary Fund, Washington, D.C. Available at: <https://www.imf.org>.

org/external/pubs/ft/weo/2015/02/
weodata/index.aspx.

World Governance Indicators (database).

The World Bank Group, Washington,
D.C. Available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Dự án Công lý thế giới (World Justice
Project). 2014. The Rule of Law Index[®] 2014. Washington, D.C.: The
World Justice Project.

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: Khuất Duy Kim Hải

Biên tập: Nguyễn Khắc Oánh

Trình bày: Nhà xuất bản Hồng Đức

Đối tác liên kết

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI TẠI VIỆT NAM

Địa chỉ: 63 Lý Thái Tổ, Hà Nội, Việt Nam

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

Địa chỉ: 6B Hoàng Diệu, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

In: 5000 cuốn, khổ 20,5cm x 26,5cm

Tại: Công ty TNHH và Phát triển Minh Đạt

Địa chỉ: Địa chỉ: 17/32 An Dương, Tây Hồ, Hà Nội

Số XNĐKXB: 2045-2016/CXBIPH/76-35/HĐ

Số QĐXB của NXB: 3470/QĐ-NXBHD

Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế - ISBN: 978-604-948-569-5

In xong và nộp lưu chiểu năm 2016.

Việt Nam từ một trong những nước nghèo nhất thế giới trở thành một trong những quốc gia có thành tích phát triển ấn tượng nhất sau ba mươi năm Đổi mới. Xã hội có nhận thức chung về mục tiêu phát triển và cùng hướng tới tương lai, cùng với đội ngũ lãnh đạo có tầm nhìn là các nhân tố chính tạo nên thành công. Những nhân tố này đã kết hợp hiệu quả với kinh tế thị trường và nền kinh tế toàn cầu từ cuối thập niên 1980. Từ đó, nền kinh tế đạt được tăng trưởng cao, ổn định và bao trùm, đem lại phúc lợi xã hội lớn cho đại đa số người dân.

Thành công của ba thập niên cải cách dẫn đến kỳ vọng nhiều hơn vào tương lai, như đã được thể hiện trong Hiến pháp của Việt Nam với mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh”. Việt Nam hy vọng sẽ trở thành một nước công nghiệp hiện đại, hướng tới một xã hội thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ vào năm 2035.

Báo cáo Việt Nam 2035 là kết quả hợp tác nghiên cứu giữa Chính phủ Việt Nam và Nhóm Ngân hàng Thế giới nhằm nhận diện rõ hơn những thách thức và cơ hội mà Việt Nam phải đối mặt trong thời gian tới. Báo cáo chỉ ra rằng khát vọng của đất nước, chính sách hỗ trợ và chương trình cải cách thể chế cần dựa trên ba trụ cột: cân bằng giữa thịnh vượng về kinh tế với bền vững về môi trường; thúc đẩy công bằng và hòa nhập xã hội để phát triển một xã hội trung lưu hài hòa; tăng cường năng lực và trách nhiệm giải trình để thiết lập nên một nhà nước pháp quyền và xã hội dân chủ.

Báo cáo Việt Nam 2035 cũng chỉ ra rằng để hiện thực hóa những khát vọng lớn lao này, tăng trưởng cao là cần thiết và chỉ có thể duy trì được trên cơ sở cải thiện về năng suất, có tính đến những tổn hại về môi trường. Tăng trưởng năng suất có thể đạt được nhờ các biện pháp nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp trong nước, gia tăng lợi ích từ quá trình kết tụ đô thị và xây dựng năng lực đổi mới, sáng tạo và năng lực công nghệ quốc gia. Để duy trì thành quả công bằng và hòa nhập xã hội, đòi hỏi phải quan tâm nhiều hơn đến các nhóm người yếu thế và đáp ứng các dịch vụ cho một xã hội trung lưu đang trong quá trình đô thị hóa và già hóa. Để hiện thực hóa khát vọng của đất nước cũng cần thiết phải xây dựng một nền quản trị nhà nước hiện đại, minh bạch và hoàn toàn dựa trên nền tảng thượng tôn pháp luật.



BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ



NHÓM NGÂN HÀNG THẾ GIỚI



Australian Government

VỚI SỰ HỖ TRỢ CỦA



ISBN 978-1-4648-0824-1



SKU 210824