



**THE WORLD BANK**  
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



# ĐIỂM LẠI

## CẬP NHẬT TÌNH HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ VIỆT NAM

Chuyên đề đặc biệt:  
Cải thiện hiệu suất và công bằng trong chi tiêu công

Tháng 12/2017



# ĐIỂM LẠI

CẬP NHẬT TÌNH HÌNH  
PHÁT TRIỂN KINH TẾ VIỆT NAM

**Chuyên đề đặc biệt:**  
**Cải thiện hiệu suất và công bằng trong chi tiêu công**

**NGÂN HÀNG THẾ GIỚI**

Tháng 12/2017

# LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này do nhóm chuyên viên Ngân hàng Thế giới bao gồm Đinh Tuấn Việt, Sebastian Eckardt, Vũ Hoàng Quyên và Obert Pimhidzai soạn thảo dưới sự chỉ đạo chung của Ousmane Dionne (Giám đốc quốc gia) và Deepak Mishra (Quản lý Khối nghiệp vụ về quản lý tài khóa và kinh tế vĩ mô). Báo cáo đã nhận được những ý kiến đóng góp giá trị của Alwaleed Fareed Alatabani, Keiko Inoue, Annette I. De Kleine Feige, Ekaterine T. Vashakmadze và Congyan Tan. Lê Khánh Linh hỗ trợ quá trình biên soạn và phát hành.

# TỪ VIẾT TẮT

<b>ASEAN</b>	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
<b>CDS</b>	Hợp đồng hoán đổi nợ xấu
<b>CIT</b>	Thuế thu nhập doanh nghiệp
<b>CPI</b>	Chỉ số giá tiêu dùng
<b>EAP</b>	Đông Á và Thái Bình Dương
<b>FDI</b>	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
<b>FPT</b>	Công ty Phát triển và Đầu tư Công nghệ FPT
<b>FTA</b>	Hiệp định thương mại tự do
<b>GDC</b>	Tổng cục Hải quan
<b>GDP</b>	Tổng sản phẩm quốc nội
<b>GSO</b>	Tổng cục Thống kê
<b>ILO</b>	Tổ chức Lao động Quốc tế
<b>IMF</b>	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
<b>MOF</b>	Bộ Tài chính
<b>MOIT</b>	Bộ Công thương
<b>MPI</b>	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
<b>NPL</b>	Nợ xấu
<b>NTM</b>	Biện pháp phi thuế quan
<b>ODA</b>	Viện trợ phát triển chính thức
<b>OOG</b>	Văn phòng Chính phủ
<b>PIM</b>	Quản lý đầu tư công
<b>PIT</b>	Thuế thu nhập cá nhân
<b>PMI</b>	Chỉ số nhà quản trị mua hàng
<b>PPP</b>	Ngang bằng sức mua
<b>SBV</b>	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
<b>SOCBs</b>	Ngân hàng thương mại quốc doanh
<b>SOEs</b>	Doanh nghiệp Nhà nước
<b>TPP</b>	Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương
<b>VAMC</b>	Công ty Quản lý Tài sản của các Tổ chức Tín dụng Việt Nam
<b>VAT</b>	Thuế giá trị gia tăng
<b>WB</b>	Ngân hàng Thế giới
<b>WTO</b>	Tổ chức Thương mại Thế giới

Năm tài khóa của Việt Nam: Từ ngày 1/1 đến ngày 31/12  
Tỷ giá chính thức: US\$ = VND 22,439

# MỤC LỤC

<b>LỜI CẢM ƠN .....</b>	<b>4</b>
<b>TỪ VIẾT TẮT .....</b>	<b>5</b>
<b>TỔNG QUAN .....</b>	<b>10</b>
<b>PHẦN 1: NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY .....</b>	<b>15</b>
<b>Môi trường kinh tế bên ngoài .....</b>	<b>15</b>
<b>Những diễn biến kinh tế gần đây ở Việt Nam.....</b>	<b>17</b>
<i>Kinh tế Việt Nam tiếp tục tạo đà nhờ điều kiện trong nước và bên ngoài thuận lợi.....</i>	<i>17</i>
<i>Trong bối cảnh không phải chịu áp lực giá, chính sách tiền tệ nới lỏng tiếp tục đẩy mạnh tăng trưởng tín dụng.....</i>	<i>21</i>
<i>Tình hình kinh tế đối ngoại của Việt Nam vẫn vững vàng do kết quả tốt về xuất khẩu và thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) .....</i>	<i>23</i>
<i>Tình hình ngân sách đang được củng cố, nhưng chất lượng điều chỉnh và tính bền vững vẫn cần cải thiện.....</i>	<i>30</i>
<i>Tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh là điều kiện căn bản để khu vực tư nhân trong nước phát triển.....</i>	<i>32</i>
<b>Triển vọng trung hạn và rủi ro.....</b>	<b>34</b>
<b>PHẦN 2: CẢI THIỆN HIỆU SUẤT VÀ CÔNG BẰNG TRONG CHI TIÊU CÔNG.....</b>	<b>36</b>
<b>Cải thiện hiệu suất chi tiêu vì tăng trưởng bền vững .....</b>	<b>36</b>
<i>Tăng cường hiệu suất đầu tư công, là động lực tăng trưởng quan trọng.....</i>	<i>37</i>
<i>Đảm bảo duy tu bảo dưỡng tài sản đầy đủ để tối đa hóa giá trị tài sản và nâng cao hiệu suất đầu tư.....</i>	<i>39</i>
<i>Hợp lý hóa phân bổ nội ngành để nắm bắt cơ hội đẩy mạnh tăng trưởng.....</i>	<i>40</i>
<i>Đẩy mạnh nâng cao hiệu suất đầu vào ở các nội dung và lĩnh vực chính.....</i>	<i>42</i>
<b>Cải thiện công bằng trong chi tiêu công.....</b>	<b>49</b>
<i>Tăng cường phân bổ nguồn lực công bằng để khuyến khích phát triển đồng đều giữa các địa phương.....</i>	<i>49</i>
<i>Nâng cao công bằng về lợi ích của chi tiêu công ở cấp độ hộ gia đình.....</i>	<i>54</i>
<i>Xử lý rủi ro bất bình đẳng ngày càng tăng trong tiếp cận các dịch vụ thiết yếu.....</i>	<i>56</i>

# HÌNH

<b>Hình 1.1:</b>	Tăng trưởng GDP toàn cầu (%) .....	16
<b>Hình 1.2:</b>	PMI trong lĩnh vực chế tạo, chế biến toàn cầu .....	16
<b>Hình 1.3:</b>	Tăng trưởng GDP theo quý (% , so cùng kỳ) .....	17
<b>Hình 1.4:</b>	Tỷ lệ đóng góp cho tăng trưởng GDP (điểm phần trăm).....	17
<b>Hình 1.5:</b>	Tăng trưởng bán lẻ (% , so cùng kỳ) .....	18
<b>Hình 1.6:</b>	Tạo việc làm rỗng theo ngành: 2010-2016 .....	19
<b>Hình 1.7:</b>	Tăng trưởng sản lượng và việc làm ở các ngành chế tạo và chế biến (%) .....	19
<b>Hình 1.8:</b>	Tăng lương - lương danh nghĩa tăng mạnh (Đã điều theo tính chất mùa vụ) .....	19
<b>Hình 1.9:</b>	Tăng trưởng GDP thực tế và tiềm năng (%) .....	20
<b>Hình 1.10:</b>	Đóng góp cho tăng trưởng GDP .....	20
<b>Hình 1.11:</b>	Tăng trưởng năng suất lao động .....	20
<b>Hình 1.12:</b>	Cơ cấu đầu tư (% GDP) .....	21
<b>Hình 1.13:</b>	Đầu tư và tiết kiệm (% GDP) .....	21
<b>Hình 1.14:</b>	Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) (% , so cùng kỳ) .....	22
<b>Hình 1.15:</b>	Giá do nhà nước quản lý (% , so cùng kỳ) .....	22
<b>Hình 1.16:</b>	Tín dụng gia tăng .....	22
<b>Hình 1.17:</b>	Hệ số tăng tín dụng trên tăng sản lượng .....	22
<b>Hình 1.18:</b>	Chỉ số chứng khoán Việt Nam .....	23
<b>Hình 1.19:</b>	Mức độ tập trung thương mại của Việt Nam .....	28
<b>Hình 1.20:</b>	Mức độ tập trung về đối tác xuất khẩu .....	28
<b>Hình 1.21:</b>	Mức độ tập trung về đối tác nhập khẩu .....	28
<b>Hình 1.22:</b>	Đầu tư trực tiếp nước ngoài (Tỷ USD) .....	29
<b>Hình 1.23:</b>	Nền kinh tế bị tách theo hai hướng.....	29
<b>Hình 1.24:</b>	Cán cân thanh toán (% GDP) .....	29
<b>Hình 1.25:</b>	Dự trữ ngoại hối.....	29
<b>Hình 1.26:</b>	Tỷ giá tiền đồng (Tháng 12/ 2010=100) .....	30
<b>Hình 1.27:</b>	Tỷ giá tiền đồng (Tháng 12/2015=100) .....	30
<b>Hình 1.28:</b>	Thu ngân sách Nhà nước .....	30
<b>Hình 1.29:</b>	Cơ cấu thu .....	30
<b>Hình 1.30:</b>	Thu từ thuế theo sắc thuế.....	31
<b>Hình 1.31:</b>	Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) .....	31
<b>Hình 1.32:</b>	Chi ngân sách .....	31
<b>Hình 1.33:</b>	Cơ cấu chi .....	31
<b>Hình 1.34:</b>	Nợ công (% GDP) .....	32

<b>Hình 1.35:</b>	Gánh nặng trả nợ công từ ngân sách nhà nước (% tổng thu) .....	32
<b>Hình 1.36:</b>	Môi trường kinh doanh thuận lợi: Việt Nam so với ASEAN .....	33
<b>Hình 1.37:</b>	Môi trường kinh doanh thuận lợi: Việt Nam so với ASEAN-4 .....	33
<b>Hình 1.38:</b>	Thứ hạng về nộp thuế .....	34
<b>Hình 2.1:</b>	Tỷ lệ chi đầu tư giảm nhẹ .....	37
<b>Hình 2.2:</b>	Mức độ phân cấp chi đầu tư ở Việt Nam thuộc dạng cao nhất trên thế giới .....	37
<b>Hình 2.3:</b>	Chỉ tiêu công năm 2012 theo các lĩnh vực giao thông .....	41
<b>Hình 2.4:</b>	Chi lương của Chính phủ tăng nhanh do tăng lương ngoài lương cơ bản và tăng biên chế.....	42
<b>Hình 2.5:</b>	Mức lương và biên chế hiện nay của Chính phủ Việt Nam nằm ở khoảng giữa so với các quốc gia thu nhập thấp và thu nhập trung bình .....	42
<b>Hình 2.6:</b>	Thời lượng đứng lớp ở Việt Nam thấp nhất so với ASEAN .....	44
<b>Hình 2.7:</b>	Một bác sỹ tiêu biểu ở Việt Nam có số lượt thăm khám của bệnh nhân mỗi năm thấp hơn so với các quốc gia khác ở Đông Á .....	44
<b>Hình 2.8:</b>	Tổng chi cho y tế của Việt Nam cao hơn so với hầu hết các quốc gia ở châu Á .....	46
<b>Hình 2.9:</b>	Chi cho dược phẩm ở Việt Nam tương đối cao so với các quốc gia so sánh và bình quân của OECD .....	46
<b>Hình 2.10:</b>	Mức chi theo đầu người trước khi có bổ sung của trung ương cao hơn tại các địa phương khá giả hơn vùng duyên hải phía đông .....	50
<b>Hình 2.11:</b>	Mức chi theo đầu người sau khi có bổ sung của trung ương cao hơn ở các địa phương ở Tây Nguyên và Miền núi phía bắc .....	50
<b>Hình 2.12:</b>	Chi thường xuyên cao hơn ở những địa phương nghèo .....	51
<b>Hình 2.13:</b>	Chi đầu tư tương đối cao ở các địa phương có tỷ lệ nghèo thật cao và thật thấp.....	51
<b>Hình 2.14:</b>	Tổng chi của địa phương có tính chất giảm nghèo .....	51
<b>Hình 2.15:</b>	Chỉ tiêu theo đầu người của địa phương cho phát triển con người ở các khu vực, 2009-2012....	52
<b>Hình 2.16:</b>	Mức độ tập trung và tác động của trợ cấp trực tiếp bằng tiền theo nhóm ngũ vị phân .....	54
<b>Hình 2.17:</b>	Đóng góp ròng bằng tiền cho ngân sách theo nhóm ngũ vị phân .....	54
<b>Hình 2.18:</b>	Lợi ích ròng từ ngân sách theo chi tiêu và các sắc thuế .....	54
<b>Hình 2.19:</b>	Đóng góp biên của chính sách tài khóa về giảm tổng bất bình đẳng .....	55
<b>Hình 2.20:</b>	Đóng góp của tái phân phối thu nhập cho giảm nghèo, 2010-2014.....	55
<b>Hình 2.21:</b>	Tỷ lệ chi tiêu của hộ gia đình cho giáo dục tiểu học và giáo dục phổ thông hiện rất cao so với chi tiêu công ở Việt Nam .....	57
<b>Hình 2.22:</b>	Tỷ lệ chi tiêu công trên tổng chi tiêu công và tư nhân/ hộ gia đình cho các cơ sở giáo dục ở Việt Nam còn thấp so với các quốc gia khác.....	57
<b>Hình 2.23:</b>	Khả năng tiếp cận ở cấp tiểu học và sau tiểu học còn bất bình đẳng: Tỷ lệ nhập học theo nhóm ngũ vị phân về phúc lợi, 2014.....	58
<b>Hình 2.24:</b>	Mức độ tập trung và tác động của chi tiêu cho bệnh viện và đại học / sau đại học theo nhóm ngũ vị phân.....	58



# BẢNG

<b>Bảng 1.1:</b>	Dự báo tăng trưởng GDP tại Đông Á và Thái Bình Dương (%).....	16
<b>Bảng 1.2:</b>	Kim ngạch xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam .....	24
<b>Bảng 1.3:</b>	Kim ngạch nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam .....	27
<b>Bảng 1.4:</b>	Đối tác thương mại của Việt Nam .....	28
<b>Bảng 1.5:</b>	Việt Nam tạo thuận lợi về nộp thuế như thế nào? .....	34
<b>Bảng 1.6:</b>	Việt Nam giảm thời gian nộp thuế.....	34
<b>Bảng 1.7:</b>	Các chỉ số kinh tế vĩ mô chính.....	35
<b>Bảng 2.1:</b>	Chỉ tiêu cho thủy lợi vẫn chiếm tỷ trọng cao trong ngành nông nghiệp (2009-2012).....	41
<b>Bảng 2.2:</b>	Năng suất sử dụng nước ở Việt Nam còn tương đối thấp so với các quốc gia khác .....	48
<b>Bảng 2.3:</b>	Cây trồng thay thế cây lúa có thể đem lại biên lợi nhuận cao hơn (Châu Phú, An Giang, ĐBSCL, 2012).....	48
<b>Bảng 2.4:</b>	Mức độ chính sách tài khóa gây tác động nghèo hóa hộ gia đình .....	56

# HỘP

<b>Hộp 1:</b>	Những hạn chế về kết nối theo chiều ngược của đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tại Việt Nam...	25
<b>Hộp 2:</b>	Cải cách mạnh mẽ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh .....	33

<b>THAM KHẢO</b> .....	<b>61</b>
------------------------	-----------

# TỔNG QUAN

## Diễn biến kinh tế gần đây

**Như đã dự kiến trong kỳ báo cáo Điểm lại tháng 7, kinh tế toàn cầu tiếp tục mạnh lên trong năm 2017.** Các hoạt động sản xuất ở các nền kinh tế lớn cả ở quốc gia tiên tiến và mới nổi đang đi lên, thương mại đang phục hồi, điều kiện huy động vốn vẫn thuận lợi, còn giá cả hàng hóa nguyên vật liệu đã đứng vững. Tăng trưởng GDP toàn cầu dự kiến tăng lên khoảng 3% năm 2017. Do bối cảnh toàn cầu nhìn chung thuận lợi, các nền kinh tế đang phát triển ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương tiếp tục đạt kết quả tốt trong năm 2017. Tốc độ tăng trưởng GDP của khu vực dự báo đạt 6,4% trong năm nay nhờ vào sức cầu vững vàng trong nước và xuất khẩu được đẩy mạnh nhờ nhu cầu trên toàn cầu được cải thiện.

**Kinh tế Việt Nam cũng bắt nhịp trong năm 2017, phản ánh kết quả tốt của các ngành chế tạo và chế biến, sức cầu trong nước được giữ vững và sản xuất nông nghiệp đang từng bước được phục hồi.** Tăng trưởng GDP theo giá so sánh đạt 6,4% (so với cùng kỳ năm trước) trong chín tháng đầu năm. Sức cầu trong nước, cụ thể là tiêu dùng tư nhân vẫn mạnh nhờ lạm phát thấp và mức lương thực tế tăng lên. Bên cạnh đó, nhu cầu bên ngoài khôi phục cũng trợ lực cho các ngành nông nghiệp và chế tạo, chế biến định hướng xuất khẩu của Việt Nam. Nhìn vào sản lượng sản xuất, tăng trưởng ngành chế tạo, chế biến đạt 12,8% trong chín tháng đầu năm, bù lại cho sản lượng dầu thô tiếp tục giảm. Ngành nông nghiệp tiếp tục phục hồi sau đợt hạn hán năm trước với nhịp độ tăng trưởng 2,8% trong ba quý đầu năm. Nhờ tiêu dùng trong nước và ngành du lịch đạt kết quả tốt, khu vực dịch vụ tăng trưởng 7,3%.

**Trong bối cảnh áp lực lạm phát ở mức vừa phải, chính sách tiền tệ và tín dụng tiếp tục cân đối giữa ổn định vĩ mô và hỗ trợ tăng trưởng.** Chỉ số giá tiêu dùng chung tăng 3% (so với cùng kỳ năm trước) trên cơ sở lạm phát cơ bản ổn định ở mức 1,3% trong tháng 10. Với áp lực lạm phát ở mức vừa phải, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quyết định cắt giảm lãi suất tái chiết khấu và lãi suất tái cấp vốn 25 điểm phần trăm xuống còn 4,25% và 6,25% vào tháng 7. Tăng trưởng tín dụng vẫn ở mức cao khoảng 18,5% (so với cùng kỳ năm trước) vào tháng 10/2017. Đẩy mạnh tăng trưởng tín dụng, nhất là sự điều chỉnh theo các quyết định hành chính thay vì dựa vào các yếu tố kinh tế căn bản, có thể khuyến khích các hoạt động rủi ro quá mức, phân bổ tín dụng chưa thực sự hợp lý, qua đó có thể dẫn đến suy giảm chất lượng tài sản. Bên cạnh đó là các biện pháp quan trọng đã được thực hiện nhằm đẩy mạnh xử lý nợ xấu, bao gồm Nghị quyết 42 được ban hành vào tháng 6/2017. Mặc dù đã có tiến triển, khối lượng nợ xấu chưa xử lý triệt để vẫn lớn và tỷ lệ an toàn vốn ở một số ngân hàng vẫn còn khá mỏng so với chuẩn mực quốc tế, nhất là trong bối cảnh tăng trưởng tín dụng cao kéo dài.

**Cán cân thanh toán của Việt Nam vẫn thặng dư, nhờ thặng dư thương mại, nguồn kiều hối ổn định và dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn đổ vào mạnh mẽ.** Sức cầu bên ngoài được cải thiện giúp đẩy mạnh kết quả xuất khẩu của Việt Nam vốn đã tốt. Xuất khẩu ở các ngành nông nghiệp và chế tạo chế biến đều tăng đồng loạt khiến cho tổng kim ngạch xuất khẩu đạt 174,5 tỷ US\$ (khoảng 86% GDP) trong 10 tháng đầu năm 2017, tăng 21,3% so với cùng kỳ năm trước. Tăng trưởng nhập khẩu đã quay lại trong năm 2017, do nhập khẩu các mặt hàng trung gian và đầu tư được đẩy mạnh, phản ánh dòng vốn đầu tư mạnh và hàm lượng nhập khẩu lớn, đặc biệt trong các mặt hàng chế tạo, chế biến của Việt Nam. Tài khoản thanh toán vãng lai đang được duy trì ở mức thặng dư trên dưới 1,5% GDP trong sáu tháng đầu năm, giảm nhẹ đôi chút so với cùng kỳ năm trước. Tài khoản vốn cũng vẫn thặng dư chủ yếu nhờ vào dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn mạnh mẽ bên cạnh dòng vốn viện trợ chính thức.

**Nhờ dòng ngoại tệ đổ vào mạnh mẽ, tỷ giá được duy trì ổn định và dự trữ ngoại hối tiếp tục tăng.** NHNN tiếp tục duy trì tỷ giá đô-la Mỹ - tiền đồng trong một biên độ hẹp, cho phép tỷ giá trung tâm mất giá 1,4% trong 10 đến 11 tháng đầu năm. Cách làm đó giúp duy trì tỷ giá thực đa phương (REER) ở mức cao đối với đồng nội tệ và tạo điều kiện tiếp tục tăng dự trữ ngoại hối thêm khoảng 5 tỷ US\$ trong ba quý đầu năm, nâng tổng dự trữ ngoại hối lên khoảng 42 tỷ US\$ vào cuối tháng 9, tương đương dưới ba tháng nhập khẩu.

**Cân đối ngân sách đang được củng cố nhưng chất lượng điều chỉnh và tính bền vững vẫn cần được cải thiện.** Bội chi ngân sách đã giảm mạnh xuống khoảng 2% GDP (quy theo năm) trong ba quý đầu của năm, qua đó kiểm chế gia tăng nợ công và đảm bảo tuân thủ với hạn mức trần nợ công 65% GDP theo luật định. Về thu ngân sách, bội chi giảm xuống nhờ thu đạt kết quả tốt. Về chi ngân sách, điều chỉnh đang bị nghiêng về đầu tư công, hiện đã giảm xuống còn 16% tổng chi tiêu trong chín tháng đầu năm 2017, so với mức bình quân 25% trong giai đoạn 2012 - 2016. Mặc dù đạt hiệu quả trước mắt, nhưng cách tiếp cận như vậy không nhất thiết được cho là bền vững về lâu dài vì Việt Nam cần đầu tư nhiều cho hạ tầng để hỗ trợ tăng trưởng trong tương lai. Trong khi đó, lạm phát thấp và thanh khoản dồi dào góp phần khiến cho thị trường trái phiếu trong nước trở nên thuận lợi với lợi suất trái phiếu đang ở mức thấp kỷ lục, tạo điều kiện cho Chính phủ vừa đáp ứng được nhu cầu huy động vốn, vừa kéo dài được kỳ hạn và giảm chi phí huy động nợ trong nước.

**Ưu tiên chính vẫn là cải cách cơ cấu để nâng cao năng lực cạnh tranh và năng suất của nền kinh tế Việt Nam.** Hạng mức của Việt Nam trong Chỉ số thuận lợi kinh doanh của Ngân hàng Thế giới đã được cải thiện đáng kể lên thứ 68 trong năm 2017 (so với thứ 91 năm 2015) còn hạng mức trong Chỉ số về năng lực cạnh tranh năm 2017 của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF) được nâng lên thứ 55 (so với thứ 60 năm 2016), qua đó cho thấy những cải thiện về năng lực cạnh tranh và môi trường kinh doanh chung ở Việt Nam. Điều quan trọng là Việt Nam cần tiếp tục cải cách để cải thiện chất lượng quy phạm pháp luật và đảm bảo thực thi hiệu lực nhất quán, hiệu quả và công bằng nhằm tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư của tư nhân, tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm. Mặc dù tiến độ chưa được như dự kiến, nhưng cải cách ở khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) vẫn đang diễn ra theo kế hoạch thoái vốn đầu tư tại các DNNN đang hoạt động có lợi nhuận kết hợp với các biện pháp tăng cường quản trị doanh nghiệp và minh bạch ở các DNNN.

**Nền kinh tế năng động của Việt Nam tiếp tục tạo thêm việc làm và mức lương thực tế đang tăng nhanh, dẫn đến giảm nghèo và nâng cao phúc lợi chung.** Thu nhập khả dụng thực tế của hộ gia đình đang được hưởng lợi nhờ lạm phát thấp, khu vực việc làm hưởng lương đang phát triển và mức lương danh nghĩa tăng mạnh. Trong ba năm qua, Việt Nam tăng được 1,6 triệu việc làm mới (ròng) trong các ngành chế tạo và chế biến, nhất là ở các ngành định hướng xuất khẩu. Nhu cầu lao động trong các ngành xây dựng, bán lẻ và phục vụ khách hàng góp lại đóng góp thêm 700.000 việc làm mới. Tăng việc làm cũng giúp tái tạo động lực chuyển đổi cơ cấu và góp phần sắp xếp lại lao động sang các hoạt động đem lại năng suất cao hơn, qua đó tổng năng suất lao động được nâng cao. Nhu cầu về lao động cũng góp phần làm mức lương tăng nhanh, trong đó mức lương danh nghĩa bình quân tăng 8% từ Q1, 2014 đến Q1, 2017. Kết quả là tỷ lệ nghèo tiếp tục giảm, trong đó tỷ lệ nghèo đói cùng cực hiện ước tính đã giảm xuống dưới 2%, theo chuẩn nghèo quốc tế (1,90 US\$/ngày).

## Triển vọng trung hạn, rủi ro và hàm ý chính sách

**Triển vọng trước mắt của Việt Nam đã được cải thiện kể từ kỳ báo cáo Điểm lại tháng 7.** Nhờ tình hình bên ngoài và trong nước thuận lợi, tăng trưởng GDP hiện dự kiến sẽ được nâng lên đến 6,7% trong năm 2017 (so với mức dự báo 6,3% vào tháng 6). Trong trung hạn, tăng trưởng dự kiến sẽ ổn định ở mức khoảng 6,5%, khi một số yếu tố gây tác động tăng theo chu kỳ và tăng một lần trong năm hiện không còn nữa. Lạm phát dự kiến vẫn ở mức thấp nhưng sẽ tăng nhẹ trong trung hạn do tăng lương và tăng trưởng tín dụng cao sẽ làm cho lạm phát cơ bản tăng lên. Về kinh tế đối ngoại, Việt Nam dự kiến vẫn duy trì được thặng dư tài khoản vãng lai, cho dù ở mức thấp hơn

do nhập khẩu tiếp tục được khôi phục. Bội chi ngân sách năm nay ước tính nằm trong dự kiến ở mức khoảng 4%, thấp hơn chỉ tiêu 4,8% GDP của Chính phủ. Tuy nhiên sau khi được điều chỉnh mạnh vào năm nay, nhịp độ củng cố tình hình ngân sách dự kiến sẽ chậm lại trong trung hạn.

### Các chỉ số kinh tế vĩ mô cơ bản

	2015	Ước 2016	Ước 2017	Dự báo 2018	Dự báo 2019
Tăng trưởng GDP (%)	6,7	6,2	6,7	6,5	6,5
Chỉ số giá tiêu dùng (bình quân năm, %)	0,6	2,7	3,8	4,0	4,0
Cân đối tài khoản vãng lai (% GDP)	0,1	4,1	2,5	2,0	1,6
Cân đối ngân sách (% GDP, theo cách tính của GFS)	-6,2	-6,3	-4,0	-4,2	-4,1
Nợ công và được khu vực công bảo lãnh (% GDP, theo GFS)	57,2	60,0	59,6	60,7	61,3
Nợ công và được khu vực công bảo lãnh (% GDP, theo Bộ TC)	61,0	63,6	62,8	63,7	64,2

Nguồn: TCTK, Bộ Tài chính, NHNN, IMF và NHTG

**Triển vọng kinh tế trong ngắn hạn có khả quan hơn nhưng rủi ro vẫn ở mức cao.** Nhìn theo hướng tích cực, nhu cầu trên toàn cầu tiếp tục phục hồi dẫn đến tăng trưởng tốt hơn trong các ngành chế tạo và chế biến. Qua đó, tăng trưởng GDP có thể được nâng lên cao hơn dự báo ban đầu. Nhìn theo hướng ngược lại, cải cách cơ cấu chậm hơn có thể làm quá trình phục hồi hiện nay yếu đi, gây ảnh hưởng đến mức tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam trong trung hạn, nhất là khi tăng trưởng lực lượng lao động, năng suất và đầu tư chững lại. Rủi ro tài khóa, nhất là liên quan đến chất lượng và tiến độ củng cố tình hình tài khóa, vẫn cần tiếp tục được quan tâm do có thể làm suy giảm đầu tư về hạ tầng và nguồn nhân lực cần có cho tăng trưởng trong tương lai. Rủi ro trong khu vực ngân hàng - mặc dù phần nào đã giảm xuống - nhưng vẫn còn đó do các yếu tố như tỷ lệ an toàn vốn tương đối mỏng, nợ xấu chưa được xử lý triệt để, tốc độ tăng trưởng tín dụng cao. Kết hợp lại, các yếu tố đó có thể tạo nguy cơ gây mất ổn định tài chính, đặc biệt khi gặp phải các cú sốc về kinh tế. Về kinh tế đối ngoại, quan hệ đầu tư và thương mại ràng buộc khiến cho nền kinh tế Việt Nam dễ gặp phải nguy cơ rủi ro trong trường hợp chủ nghĩa bảo hộ được đẩy mạnh, nhu cầu bên ngoài có thể yếu đi trong trường hợp quá trình phục hồi kinh tế toàn cầu hiện nay bị mất đà. Việt Nam cũng phải chịu nguy cơ do căng thẳng chính trị và địa chính trị tăng cao trên bán đảo Triều Tiên, trong điều kiện đang có quan hệ thương mại và đầu tư trực tiếp nước ngoài ở mức lớn với Hàn Quốc. Cuối cùng, điều kiện tài chính trên toàn cầu bị thắt chặt cũng có thể gây áp lực cho cán cân thanh toán do tỷ giá chưa được linh hoạt đầy đủ và tỷ lệ dự trữ ngoại hối còn tương đối thấp.

**Những rủi ro trên đòi hỏi phải tiếp tục chú trọng tăng cường khả năng chống chịu về kinh tế vĩ mô và cải cách cơ cấu để nâng mức tăng trưởng tiềm năng trong trung hạn.** Khả năng chống chịu về kinh tế vĩ mô có thể được tăng cường qua quá trình cải thiện tính linh hoạt về quản lý tỷ giá, tiếp tục bổ sung dự trữ ngoại hối, củng cố tình hình tài khóa, áp dụng chính sách tiền tệ và chính sách cán trọng vĩ mô phù hợp nhằm tiết chế tăng trưởng tín dụng và nâng cao tỷ lệ an toàn vốn trong khu vực ngân hàng. Về chính sách tài khóa, hiện đang có nhu cầu tiếp tục tăng cường chiều sâu cải cách thu và chi nhằm nâng cao hiệu suất thực chất, bao gồm mở rộng cơ sở tính thu từ thuế, tăng cường quản lý thuế, hợp lý hóa bộ máy hành chính công, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn trong đầu tư công và trong đầu thầu mua sắm hàng hóa và dịch vụ (tham khảo phần chuyên đề đặc biệt). Các biện pháp nhằm củng cố ổn định kinh tế vĩ mô cần được song hành với những tiến triển trong cải cách cơ cấu nhằm nâng cao năng suất và tốc độ tăng trưởng tiềm năng, bao gồm cả biện pháp về cải cách khu vực DNNN, cải thiện môi trường pháp quy và tăng cường thị trường các yếu tố sản xuất, bao gồm thị trường vốn và đất đai.

## Chuyên đề đặc biệt

**Khi nợ công tiến gần sát hạn mức 65% GDP theo luật định, Chính phủ Việt Nam phải đối mặt với những hạn chế, đòi hỏi phải thắt chặt ngân sách trong vài năm tới.** Chính phủ đã ứng phó bằng cách hạn chế tăng chi, nhất là chi đầu tư và các nội dung chi được chủ động khác. Các biện pháp trên mặc dù có hiệu quả trước mắt nhưng không nhất thiết được coi là bền vững về lâu dài vì nó có thể ảnh hưởng đến — nhu cầu đầu tư cần thiết về hạ tầng và nhân lực. Chuyên đề đặc biệt này tìm hiểu về những cải cách căn bản hơn ở những dịch vụ công thiết yếu nhằm chỉ ra cơ hội hạn chế tăng chi thông qua cải thiện về năng suất, đồng thời vẫn phải đảm bảo cơ hội tiếp cận công bằng đến các dịch vụ công thiết yếu, nhất là đối với người nghèo và cận nghèo đang gặp rủi ro bị thiệt thòi sau cải cách chi tiêu.

**Hiện có nhiều việc phải làm để nâng cao hiệu suất chi thường xuyên và chi đầu tư:**

- *Tuyển dụng, thù lao và sử dụng lao động ở khu vực công:* Sau đây là một số phương án chính sách trong lĩnh vực quản lý lương và biên chế ở khu vực công: (i) Xây dựng kế hoạch tuyển dụng trung hạn để cân đối tốt hơn giữa nhu cầu nguồn cung nhân sự; (ii) Nâng cao tự chủ ở các đơn vị hành chính và sự nghiệp về tuyển dụng và sử dụng nhân sự, phù hợp với các quy định và định mức hiện hành; và (iii) Phối hợp xây dựng hệ thống ghi chép và báo cáo để thu thập dữ liệu về tuyển dụng, thù lao, chi lương và nguồn chi lương ở cả trung ương và địa phương.
- *Đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn trong đấu thầu mua sắm:* Các biện pháp trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm chủ yếu bao gồm tăng cường cạnh tranh và minh bạch trong quá trình đấu thầu, đảm bảo cơ chế xử lý khiếu nại độc lập và hướng dẫn xử lý tranh chấp trong thực thi hợp đồng (trên cơ sở Luật Đấu thầu năm 2015).
- *Tăng cường hiệu suất và sắp xếp ưu tiên đầu tư công:* Nâng cao khả năng lựa chọn và áp dụng các cơ chế lựa chọn chặt chẽ hơn là cách để góp phần giảm tình trạng chi đầu tư dàn trải ở mức cao như hiện nay cho quá nhiều dự án. Một vấn đề cần cải thiện nữa là báo cáo kịp thời và có chất lượng về đầu tư công qua xây dựng một cơ sở dữ liệu về các dự án đầu tư và hệ thống theo dõi tập trung. Biện pháp trước mắt có thể là thu thập thông tin về kiểm soát cam kết chi và tình hình thực hiện dự án từ Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (Hệ thống TABMIS).

**Bên cạnh đó là cơ hội nâng cao hiệu suất chi tiêu và cung cấp dịch vụ thông qua bố trí lại nguồn lực trong nội bộ một số ngành:**

- *Trong ngành giáo dục:* (a) Rà soát lại thời lượng đứng lớp của giáo viên và cân nhắc tăng thời lượng lên mức tương xứng với quốc tế qua các hoạt động cải cách giáo dục và chương trình (thời lượng đứng lớp bình quân của giáo viên phổ thông đang thuộc dạng thấp nhất trong ASEAN và thấp hơn 25% mức bình quân của ASEAN đối với giáo viên tiểu học); (b) Tạo động lực tài chính để các trường hợp lý hóa lực lượng lao động; và (c) Đơn giản hóa thang bảng tính lương và phụ cấp cho giáo viên để giảm phụ thuộc quá nhiều vào yếu tố thâm niên trong trả lương.
- *Trong ngành y tế:* (a) Giảm giá thuốc thông qua triển khai thận trọng cơ chế mua sắm thuốc tập trung trên toàn quốc và đàm phán giá dược phẩm<sup>1</sup>; (b) Tăng cường năng lực giám sát độc lập và phân tích hiệu quả kinh tế trong sử dụng các dịch vụ y tế; Tăng cường đầu tư chăm sóc sức khỏe và y tế dự phòng ở tuyến cơ sở; và (d) Từng bước chuyển từ hệ thống chi trả theo phí dịch vụ sang các phương thức chi trả y tế khác (bao gồm định suất và chi trả theo trường hợp bệnh).

<sup>1</sup> Kinh nghiệm cải cách về mua sắm dược phẩm ở Đông Âu cho thấy khả năng tiết kiệm lên đến 30% tổng chi cho dược phẩm.

- *Trong ngành giao thông:* a) Hạn chế tình trạng đội vốn thông qua đẩy nhanh giải phóng mặt bằng và nâng cao hiệu suất phân bổ vốn cho các dự án đã được phê duyệt, đồng thời đẩy mạnh cạnh tranh trong đấu thầu xây dựng đường bộ và tăng quy mô của hợp đồng; (b) Giảm đơn giá duy tu bảo dưỡng đường bộ (hiện cao gấp 3 lần so với Lào, gấp 1,5 lần so với Cam-pu-chia và gần sát đơn giá duy tu bảo dưỡng tại các quốc gia OECD), đây là vấn đề quan trọng trong điều kiện ngân sách duy tu bảo dưỡng chỉ có thể đáp ứng khoảng 50% nhu cầu ước tính hiện nay.
- *Trong ngành nông nghiệp:* (a) Tăng năng suất sử dụng nước (sản lượng lúa trên mỗi đơn vị nước thủy lợi ở Việt Nam chỉ bằng một nửa so với Trung Quốc và bằng một phần ba so với Ấn Độ) đồng thời cân nhắc các biện pháp thu phí thủy lợi để cải thiện năng suất sử dụng nước; và (b) Quan tâm hơn đến các lĩnh vực khác như dịch vụ nông nghiệp, trong lúc tiếp tục chi tiêu cho thủy lợi.
- *Trong ngành khoa học và công nghệ:* (a) Từng bước thay đổi từ phương thức phân bổ ngân sách cho các hoạt động thường xuyên sang phương thức nhà nước đặt hàng dịch vụ theo hướng cạnh tranh và khoán chỉ cho các nhiệm vụ khoa học và công nghệ; (b) Cùng cố bộ chỉ số đo lường kết quả hoạt động theo hướng gắn với kết quả và chất lượng cung cấp dịch vụ của các tổ chức KH&CN; (c) Sửa đổi khung pháp lý để tạo điều kiện cho các tổ chức KH&CN thực hiện đầy đủ quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm; và (d) Ban hành lộ trình từng bước bỏ giao ngân sách chi thường xuyên cho các tổ chức KH&CN.

**Song song với nâng cao hiệu suất chi tiêu là nhu cầu tiếp tục duy trì các nội dung chi có mục tiêu nhằm vào các lĩnh vực sự nghiệp và hạ tầng để giảm nghèo.** Hiện có các bằng chứng rõ ràng cho thấy đầu tư ở Việt Nam đem lại lợi ích giảm nghèo qua đem lại cơ hội tiếp cận công bằng đến các dịch vụ công thiết yếu, như y tế, giáo dục và hạ tầng nông thôn. Chính vì vậy, nguồn ngân sách dành cho các hoạt động có tính chất giảm nghèo nếu bị thấp hơn có thể dẫn đến rủi ro về bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ cơ bản. Việt Nam đã và đang chủ động theo đuổi một loạt các chính sách liên quan đến nhau, bao gồm cả chính sách xã hội hóa, để vừa cải thiện hiệu quả cung cấp dịch vụ của Chính phủ và nâng cao sự lựa chọn của người dân, vừa giảm gánh nặng tài chính cho Nhà nước. Mục tiêu chung là từng bước hợp lý hóa vai trò của Nhà nước trong cung cấp hàng hóa công cộng. Mặc dù những cải cách đó có thể khuyến khích nâng cao hiệu suất cả cho bên cung cấp dịch vụ và bên sử dụng dịch vụ, nhưng điều quan trọng là phải đánh giá được và nếu cần phải giảm thiểu khả năng tác động bất lợi về phân phối của các chính sách đó đối với người nghèo và những người dễ bị tổn thương.

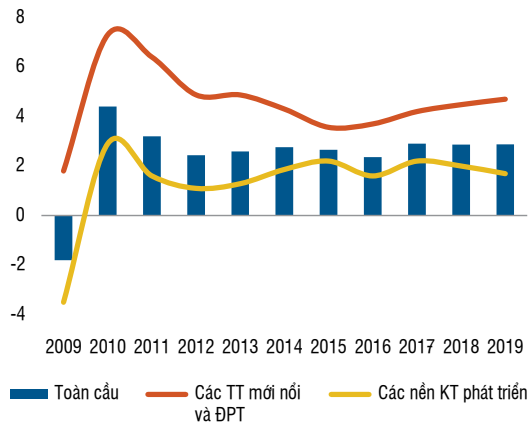
# PHẦN 1

## NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY

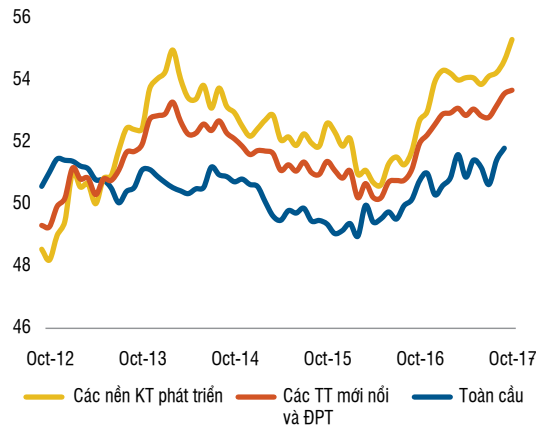
### Môi trường kinh tế bên ngoài

**1.1. Kinh tế toàn cầu tiếp tục mạnh lên trong năm 2017.** Các hoạt động chế tạo, chế biến được đẩy mạnh, thương mại hàng hóa đang khôi phục, điều kiện huy động vốn vẫn thuận lợi và giá cả thương phẩm đã đứng vững. Tăng trưởng GDP toàn cầu dự kiến được nâng lên đến khoảng 3% trong năm 2017. Kinh tế toàn cầu khởi sắc phản ánh sự phục hồi ở các nền kinh tế tiên tiến đồng thời điều kiện xuất khẩu thương phẩm đang được cải thiện cho các quốc gia đang phát triển và thị trường mới nổi. Trong số các nền kinh tế tiên tiến, tăng trưởng tại Hoa Kỳ đang vực dậy do chi tiêu dùng đang phục hồi mặc dù thị trường lao động bị thắt chặt. Khu vực đồng Euro cũng tăng trưởng cao hơn dự kiến nhờ tình hình kinh tế được cải thiện chung ở các quốc gia, chi tiêu của hộ gia đình và tổng đầu tư toàn xã hội đều tăng lên. Tại Nhật Bản, tiêu dùng tư nhân tăng lên và đầu tư tư nhân được duy trì khiến cho tăng trưởng được đẩy mạnh. Trong số các quốc gia đang phát triển và thị trường mới nổi, tăng trưởng đã quay trở lại với Bra-xin và Liên bang Nga sau đợt suy thoái sâu, còn tăng trưởng của Trung Quốc vẫn ổn định. Tăng trưởng thương mại hàng hóa toàn cầu bắt đầu khôi phục từ giữa năm 2016 sau hai năm yếu kém rõ rệt và vẫn tiếp tục đi lên trong năm 2017 với tốc độ tăng khoảng 4%. Thương mại toàn cầu đang được phục hồi toàn diện, với tốc độ tăng trưởng theo xu hướng đi lên ở cả các nền kinh tế tiên tiến cũng như ở các quốc gia đang phát triển và thị trường mới nổi. Chỉ số nhà quản trị mua hàng toàn cầu (PMI) vẫn tăng ổn định trong quý III, 2017 và vẫn thể hiện đà tăng trong quý IV, 2017.

**Hình 1.1: Tăng trưởng GDP toàn cầu (%)**



**Hình 1.2: Chỉ số nhà quản trị mua hàng (PMI)**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Cập nhật Kinh tế Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, tháng 10/2017.

**1.2. Kinh tế các quốc gia đang phát triển ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương vẫn tiếp tục đạt kết quả tốt trong nửa đầu năm 2017.** Khu vực này đang tăng trưởng cao hơn so với bất kỳ khu vực đang phát triển nào khác. Về tổng thể, tăng trưởng GDP của khu vực được dự báo sẽ tăng lên gần 6,4% trong năm 2017. Tăng trưởng GDP của Trung Quốc còn cao hơn dự kiến, ổn định ở mức 6,7%. Ngoài Trung Quốc, tăng trưởng vẫn ở mức cao do các yếu tố kết hợp như sức cầu mạnh trong nước, xuất khẩu phục hồi và các nền kinh tế xuất khẩu hàng nguyên vật liệu thô hạt gạo nhiều thuận lợi hơn.

**Bảng 1.1: Dự báo tăng trưởng GDP tại Đông Á và Thái Bình Dương (%)**

	Dự báo				
	2015	2016	2017	2018	2019
Các quốc gia đang phát triển khu vực Đông Á - TBD	6,5	6,3	6,4	6,2	6,1
Trung Quốc	6,9	6,7	6,7	6,4	6,3
Các quốc gia đang phát triển khu vực Đông Á - TBD ngoài Trung Quốc	4,9	4,9	5,1	5,2	5,2
In-đô-nê-xia	4,9	5,0	5,1	5,3	5,3
Ma-lay-xia	5,0	4,2	5,2	5,0	4,8
Phi-líp-pin	6,1	6,9	6,6	6,7	6,7
Thái Lan	2,9	3,2	3,5	3,6	3,5
Việt Nam	6,7	6,2	6,3	6,4	6,4
Cam-pu-chia	7,0	7,0	6,8	6,9	6,7
CHDCND Lào	7,4	7,0	6,7	6,6	6,9
Miền Điện	7,0	5,9	6,4	6,7	6,9
<i>Giá định về môi trường bên ngoài</i>					
Thế giới	2,7	2,4	2,9	2,9	2,9
Các nền kinh tế tiên tiến	2,2	1,6	2,2	2,0	1,6
Các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi	3,6	3,7	4,2	4,5	4,7

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Viễn cảnh kinh tế toàn cầu 2018. Sắp ban hành.



### 1.3. Rủi ro đối với triển vọng tăng trưởng khu vực và toàn cầu vẫn cân bằng nhưng nghiêng theo hướng bất lợi.

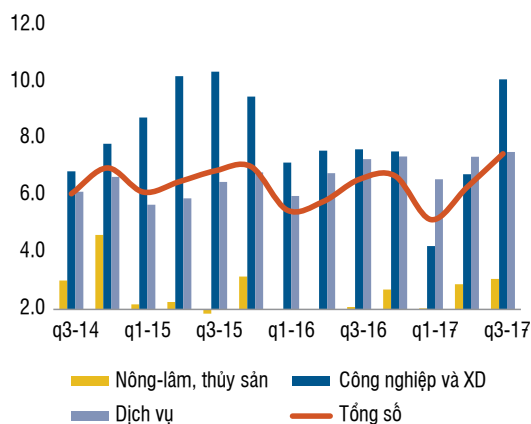
Về khả năng đi lên, tăng trưởng ở các nền kinh tế tiên tiến cũng như ở các quốc gia đang phát triển và thị trường mới nổi lớn cao hơn dự kiến - phần nào phản ánh quá trình phục hồi mạnh mẽ hơn nhờ vào đầu tư ở Hoa Kỳ và khu vực đồng Euro, hoặc sự phục hồi mạnh mẽ của các quốc gia xuất khẩu thương phẩm thô quan trọng - qua đó có thể đem lại tác động lan tỏa tích cực đáng kể trên quốc tế trong ngắn hạn. Rủi ro theo hướng đi xuống bao gồm chủ nghĩa bảo hộ đang được đẩy lên, điều kiện tài chính toàn cầu đang bị thắt chặt theo hướng tự phát, qua đó có thể gây ảnh hưởng đến các thị trường mới nổi còn dễ bị tổn thương. Bên cạnh đó là khả năng bất ổn do tình hình chính trị và địa chính trị còn nhiều bất định. Chỉ cần những lưu chuyển vốn và thương mại toàn cầu bị ách tắc do một vài nền kinh tế tiên tiến chuyển sang chính sách hướng nội, điều đó sẽ gây nhiễu loạn trong hoạt động của các chuỗi giá trị toàn cầu, gây cản trở đầu tư, giảm năng suất và tốc độ tăng trưởng trên toàn cầu.

## Những diễn biến kinh tế gần đây ở Việt Nam

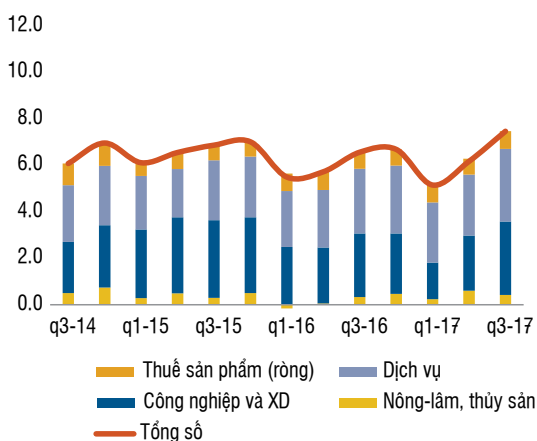
*Kinh tế Việt Nam tiếp tục tạo đà nhờ điều kiện trong nước và bên ngoài thuận lợi*

**1.4. Kinh tế Việt Nam tiếp tục tạo đà trong năm 2017, phản ánh kết quả tốt trong các ngành chế tạo chế biến định hướng xuất khẩu, nhu cầu mạnh trong nước và ngành nông nghiệp đang từng bước phục hồi.** Sau khi bị chững lại trong quý đầu, tăng trưởng bắt đầu bật lại mức 6,2% (so với cùng kỳ năm trước) trong quý hai và tăng lên đến 7,5% trong quý ba, nâng tốc độ tăng trưởng trong chín tháng đầu năm lên đến 6,4% so với cùng kỳ năm trước. Lạm phát thấp và lòng tin của người tiêu dùng được giữ vững khiến cho tiêu dùng tư nhân tăng lên, còn đầu tư lại được hỗ trợ bởi dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài kết hợp với tăng trưởng tín dụng cao. Bên cạnh đó, nhu cầu bên ngoài được khôi phục cũng trợ giúp cho các ngành nông nghiệp và chế tạo, chế biến định hướng xuất khẩu với kim ngạch xuất khẩu tăng 21% trong ba quý đầu năm.

**Hình 1.3: Tăng trưởng GDP theo quý (% , so cùng kỳ)**



**Hình 1.4: Tỷ lệ đóng góp cho tăng trưởng GDP (điểm phần trăm)**



Nguồn: TCTK.

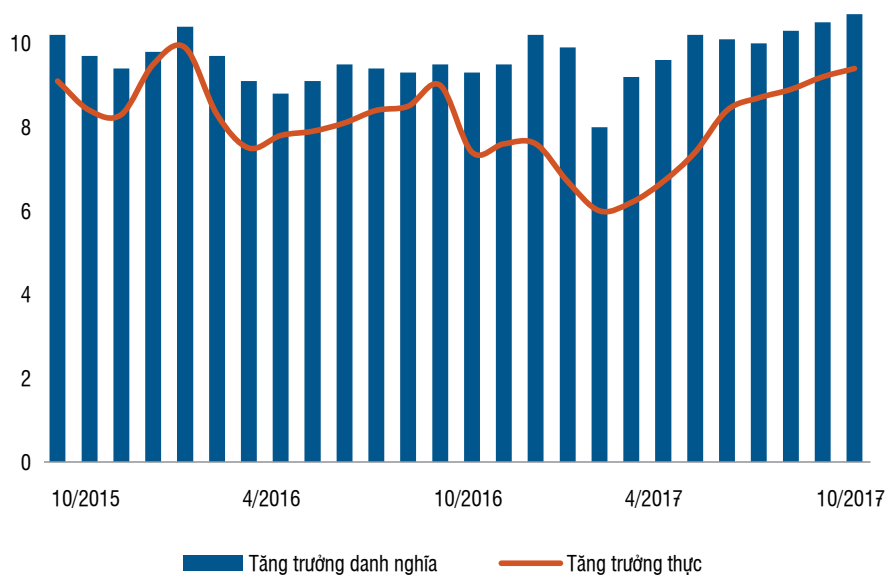
**1.5. Nhìn trên góc độ sản lượng sản xuất, tăng trưởng đạt được nhờ vào các ngành chế tạo và chế biến.** Sản lượng công nghiệp của Việt Nam tăng trưởng 8,6% (so với cùng kỳ năm trước) trong mười tháng đầu năm 2017 - cao hơn nhiều so với năm trước (8,3%). Các ngành chế tạo và chế biến đạt kết quả tăng trưởng tốt, ở mức 13,6%, bù lại cho mức suy giảm 7,4% so với cùng kỳ năm trước ở ngành khai khoáng. Sản lượng chế tạo, chế biến có lẽ đang hồi lại sau các sự kiện diễn ra một lần như Samsung thu hồi sản phẩm và Formosa giảm sản lượng thép,

nhưng phần nào cũng nhờ vào sức cầu mạnh mẽ bên ngoài. Chỉ số nhà quản trị mua hàng (PMI) toàn phần của Việt Nam được tăng hạng lên 53,3 trong tháng 9 so với 51,8 vào tháng 8 (kết quả tốt nhất kể từ tháng 3/2017), ghi dấu 22 tháng tăng liên tục và là dấu hiệu cho thấy những cải thiện bền vững về điều kiện kinh doanh.

**1.6. Ngành nông nghiệp đang từng bước phục hồi sau đợt hạn hán nghiêm trọng năm ngoái.** Sản lượng nông nghiệp tăng 2,8% trong chín tháng đầu năm 2017 (so với 0,6% cùng kỳ năm 2016). Lĩnh vực thủy sản tăng trưởng 5,4%, còn lĩnh vực nông nghiệp tăng nhẹ hơn ở mức 1,96%.

**1.7. Ngành dịch vụ cũng phát triển nhờ tăng trưởng tốt trong ngành bán lẻ và du lịch.** Lạm phát thấp và lòng tin người tiêu dùng được củng cố khiến cho tiêu dùng tư nhân tăng lên, với sản lượng bán lẻ tăng 10,7% so cùng kỳ theo giá hiện hành (tương đương khoảng 9,4% sau khi loại trừ yếu tố giá) trong giai đoạn từ tháng 1 đến tháng 10 năm 2017. Số lượt khách quốc tế đến Việt Nam cũng tăng hơn 28% trong ba quý đầu năm.

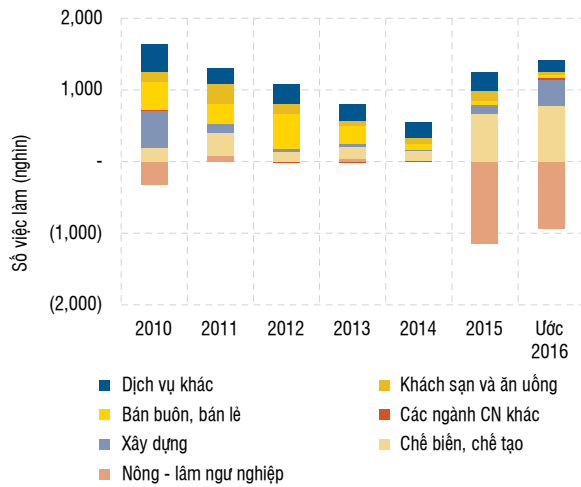
**Hình 1.5: Tăng trưởng bán lẻ (% , so cùng kỳ)**



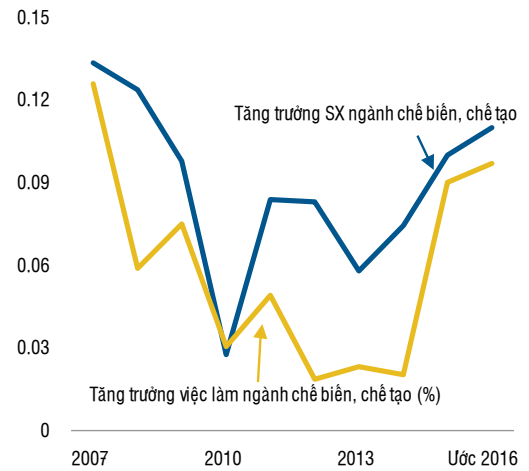
Nguồn: TCTK.

**1.8. Kinh tế được phục hồi trong ba năm qua song song với tỷ lệ việc làm tăng lên, nhất là trong các ngành chế tạo, chế biến.** Trong ba năm qua, Việt Nam đã tạo ra 1,6 triệu việc làm mới (ròng) trong các ngành chế tạo, chế biến - là tỷ lệ cao trong ngành chế tạo chế biến. Tỷ lệ tăng việc làm tương đương với tỷ lệ tăng sản lượng. Trong số các ngành chế tạo và chế biến, việc làm chủ yếu được tạo ra ở các ngành theo định hướng xuất khẩu, bao gồm ngành dệt và điện tử. Nhu cầu lao động ở các ngành xây dựng, bán lẻ và phục vụ khách hàng cũng được đẩy mạnh, tổng cộng tạo ra thêm 700.000 việc làm mới (Hình 1.6). Cả bốn ngành trên gộp lại đóng góp đến 80% toàn bộ việc làm được tạo ra, trong đó ngành chế tạo, chế biến đóng góp trên một nửa toàn bộ số việc làm mới từ năm 2014 đến năm 2016. Các ngành nêu trên đã thu hút lao động nông nghiệp, góp phần tạo ra dịch chuyển lao động ròng thoát nông, đóng góp cho chuyển đổi cơ cấu và sắp xếp lại lao động sang các hoạt động đem lại năng suất cao hơn.

**Hình 1.6: Tạo việc làm ròng theo ngành: 2010-2016**



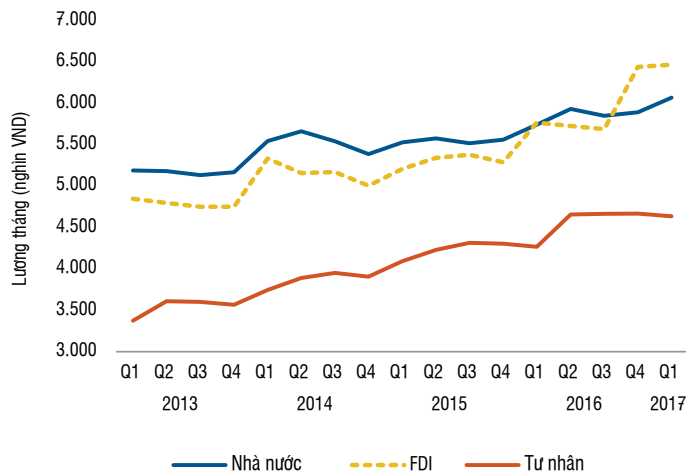
**Hình 1.7: Tăng trưởng sản lượng và việc làm ở các ngành chế tạo và chế biến (%)**



Nguồn: TCTK.

**1.9. Nhu cầu lao động lớn cũng làm mức lương thực tế tăng lên.** Mức lương danh nghĩa bình quân tăng 8% từ Q1, 2014 đến Q1, 2017. Mức lương tháng danh nghĩa bình quân ở khu vực tư nhân trong nước và đầu tư trực tiếp nước ngoài tăng nhanh với tốc độ bình quân 8,4%. Trong khi đó, mức lương ở khu vực công bình quân chỉ tăng 3%, cho thấy Chính phủ đang có những nỗ lực kiềm chế tăng chi lương khu vực công. Lương tăng ở tất cả các ngành, nhưng mạnh nhất là các ngành công nghiệp là nơi có nhu cầu lao động lớn nhất. Tăng lương cao ở cả khu vực tư nhân trong nước và đầu tư trực tiếp nước ngoài trên tất cả các ngành dẫn đến tăng thu nhập hộ gia đình ở tất cả các nhóm, nông nghiệp và phi nông nghiệp.

**Hình 1.8: Tăng lương - lương danh nghĩa tăng mạnh (Điều chỉnh theo yếu tố mùa vụ)**

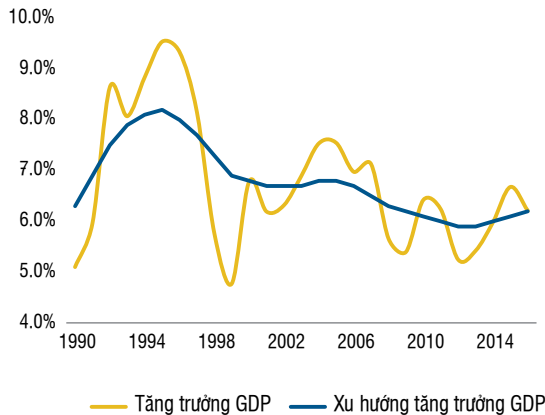


Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên Báo cáo khảo sát lực lượng lao động hàng quý của TCTK.

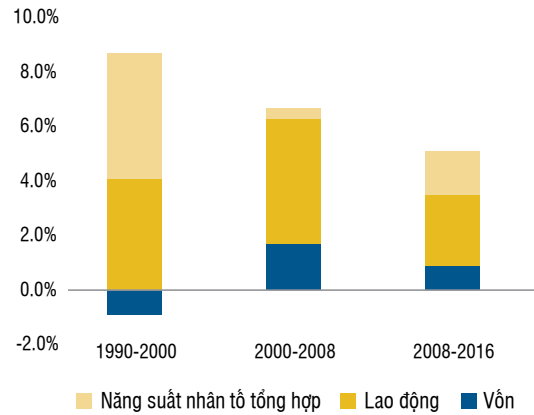
**1.10. Mô hình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu của Việt Nam trong các ngành thâm dụng lao động đã đem lại kết quả về giảm nghèo.** Khu vực lao động hưởng lương phát triển kết hợp với thu nhập của người lao động tăng lên là yếu tố chính góp phần giảm nghèo ở Việt Nam. Những ước tính trên cho thấy tăng thu nhập từ lương là yếu tố lý giải đến trên 80% về tỷ lệ giảm nghèo ở Việt Nam trong giai đoạn 2010 - 2014 do mức lương tăng cao ở tất

cả các ngành và quá trình chuyển dịch lao động sang các ngành phi nông nghiệp có năng suất cao hơn. Giảm nghèo cũng được cho là đồng đều do tăng lương diễn ra ở tất cả các ngành. Kết quả là tỷ lệ nghèo tiếp tục giảm, tỷ lệ nghèo đối cùng cực ước giảm xuống còn dưới 2% theo chuẩn nghèo quốc tế (1,9 US\$/ngày).

**Hình 1.9: Tăng trưởng GDP thực tế và tiềm năng (%)**



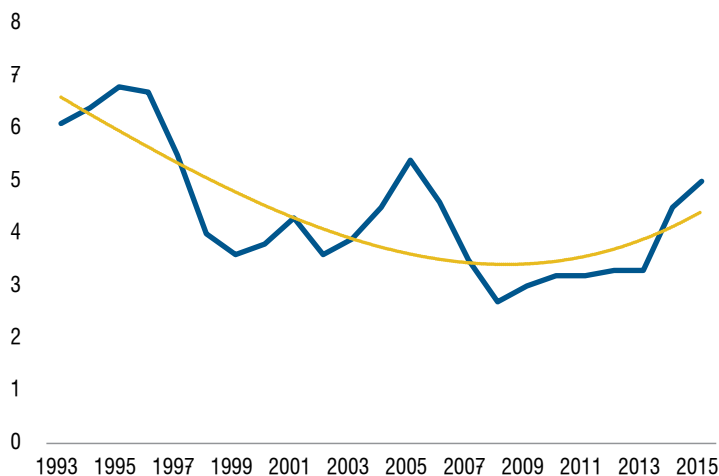
**Hình 1.10: Đóng góp cho tăng trưởng GDP (điểm %)**



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu của TCTK.

**1.11. Mặc dù tăng trưởng năng suất có lẽ phần nào đã phục hồi, nhưng tốc độ tăng lực lượng lao động và đầu tư không được như trước đang ảnh hưởng đến tăng trưởng tiềm năng trong trung hạn.** Cho dù đã được phục hồi theo chu kỳ, xu hướng tăng trưởng vẫn nằm dưới đường xu hướng dài hạn và có lẽ quan trọng hơn là - tốc độ tăng trưởng hiện vẫn quá thấp để thực hiện nguyện vọng của Việt Nam muốn đạt tình trạng quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng trên vào năm 2035. Tăng trưởng tiềm năng hạ nhiệt phản ánh các yếu tố tác động kết hợp bao gồm tốc độ tăng năng suất, lực lượng lao động và đầu tư không còn được như trước, tuy ở mức độ khác nhau. Tăng trưởng năng suất phần nào được khôi phục kể từ khi khủng hoảng tài chính toàn cầu, nhưng còn tương đối yếu, cho thấy tình trạng thiếu hiệu suất trong phân bổ nguồn lực vẫn diễn ra trong nền kinh tế. Xu hướng dân số cũng bắt đầu gây ảnh hưởng đến sản lượng tiềm năng. Mặc dù dân số trong độ tuổi lao động và lực lượng lao động vẫn tiếp tục tăng trong hai thập kỷ nữa, nhưng tốc độ tăng đã giảm xuống còn khoảng 1% mỗi năm - thấp hơn đáng kể so với tốc độ tăng bình quân 2,5% từ năm 1990 đến năm 2013.

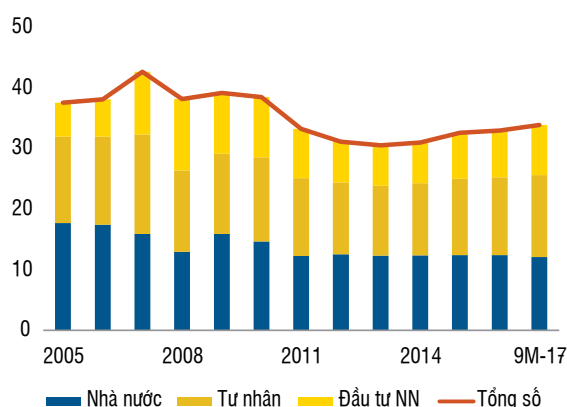
**Hình 1.11: Tăng trưởng năng suất lao động (sản lượng trên mỗi người lao động, trung bình động 3 năm)**



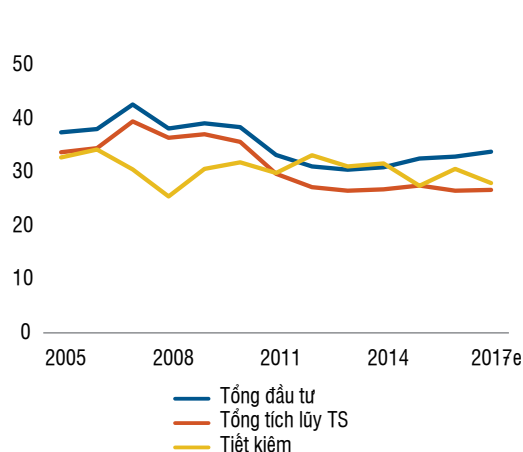
Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG.

**1.12. Tốc độ tăng đầu tư đang từng bước phục hồi qua tái cân bằng nghiêng về đầu tư tư nhân.** Trong 9 tháng đầu năm 2017, tổng đầu tư tăng 12,1% (so cùng kỳ năm trước) theo giá so sánh. Đầu tư tăng nhờ vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài được giải ngân mạnh, tăng 13,5% (so cùng kỳ năm trước), chiếm gần một phần tư tổng chi đầu tư ở Việt Nam. Bên cạnh đó, đầu tư của khu vực tư nhân trong nước tăng đến 16%, nhờ cảm nhận tích cực của các nhà đầu tư trong nước và nhờ tăng trưởng tín dụng ngân hàng. Trong khi đó, chi đầu tư của Chính phủ chững lại đáng kể do những hạn chế về ngân sách. Ở mức khoảng 26%, tổng đầu tư toàn xã hội của Việt Nam vẫn nằm dưới đường xu hướng dài hạn và thấp hơn mức tiết kiệm trong nước. Mặc dù có sự điều chỉnh sau khi tỷ lệ đầu tư ở mức quá cao trước khi diễn ra khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, nhưng đầu tư chững lại càng làm tăng áp lực suy giảm về tăng trưởng năng suất và sản lượng tiềm năng.

**Hình 1.12: Cơ cấu đầu tư (% GDP)**



**Hình 1.13: Đầu tư và tiết kiệm (% GDP)**

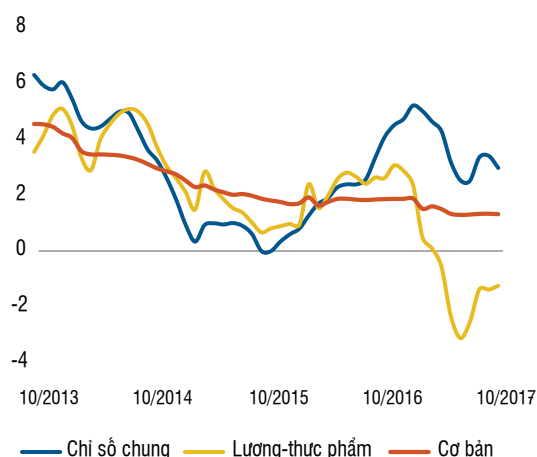


Nguồn: TCTK, NHTG, và IMF.

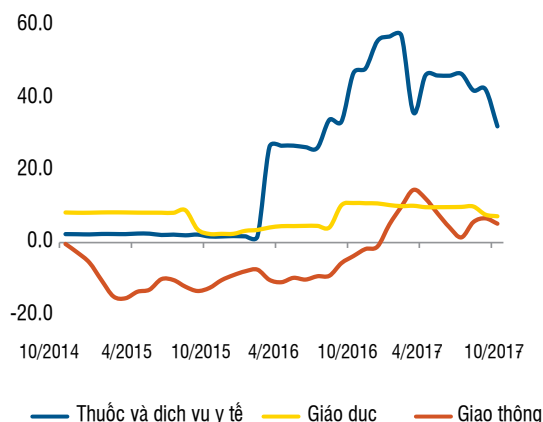
*Trong bối cảnh không phải chịu áp lực giá, chính sách tiền tệ nới lỏng tiếp tục đẩy mạnh tăng trưởng tín dụng*

**1.13. Do giá lương thực thực phẩm vẫn thấp và lạm phát cơ bản ổn định, lạm phát chung theo chỉ số giá tiêu dùng vẫn ở mức thấp.** Chỉ số giá tiêu dùng tăng 0,41% trong tháng 10 (so với tháng trước), khiến cho CPI so với cùng kỳ năm trước chỉ tăng nhẹ 3%. Giá lương thực thực phẩm được giữ ở mức thấp do nguồn cung dồi dào. Các ngành và địa phương phối hợp tương đối tốt trong quá trình điều chỉnh giá các dịch vụ do nhà nước quản lý (chủ yếu trong lĩnh vực y tế và giáo dục), qua đó giúp bình ổn tác động trên toàn quốc. Bên cạnh đó, lạm phát cơ bản (không tính giá lương thực, thực phẩm, nhiên liệu và giá do nhà nước quản lý) vẫn ổn định ở mức 1,3% (so với cùng kỳ năm trước).

**Hình 1.14: Chỉ số giá tiêu dùng (CPI)**



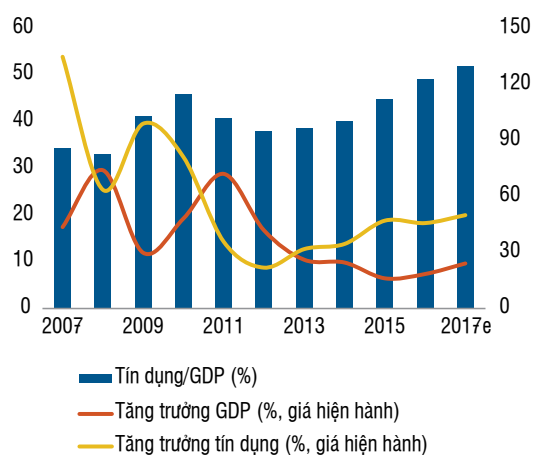
**Hình 1.15: Giá do nhà nước quản lý**



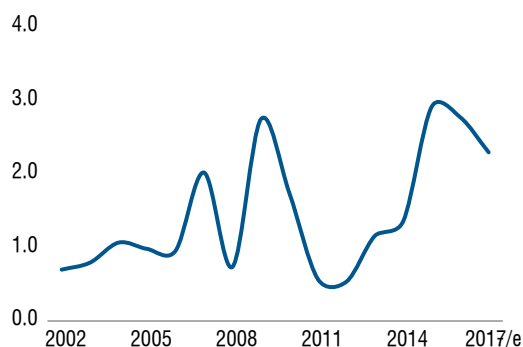
Nguồn: TCTK.

**1.14. Với bối cảnh áp lực lạm phát thấp, các cấp có thẩm quyền chủ động nới lỏng chính sách tiền tệ để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế.** Nhân thời điểm lạm phát thấp, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam nới lỏng tiền tệ vào đầu tháng 7 bằng cách giảm lãi suất tái chiết khấu và lãi suất tái cấp vốn 25 điểm phần trăm xuống còn lần lượt bằng 4,25% và 6.25% - lần điều chỉnh lãi suất đầu tiên sau ba năm. Chính sách tiền tệ thuận lợi đã góp phần tạo điều kiện thanh khoản dồi dào trong khu vực ngân hàng khiến cho lãi suất liên ngân hàng giảm chỉ còn chưa đến 1% - thấp hơn khá nhiều so với mức lãi suất chính sách thấp nhất từ trước đến nay. Tăng trưởng tín dụng được duy trì ở mức cao, tương đương khoảng 18,5% (so với cùng kỳ năm trước) vào tháng 10/2017, cao gần gấp đôi so với tốc độ tăng trưởng GDP theo giá hiện hành. Mặc dù tăng trưởng tín dụng có thể do thu nhập tăng cao, làm tăng nhu cầu về nhà ở và đầu tư cho năng lực sản xuất. Nhưng tăng trưởng tín dụng ở mức cao, nhất là tăng theo các chỉ tiêu hành chính, có thể khuyến khích các hoạt động cho vay rủi ro quá mức và phân bổ tín dụng thiếu hợp lý, từ đó làm suy giảm chất lượng tài sản của hệ thống ngân hàng. Thực tế nhiều năm qua cho thấy hàm lượng tín dụng đóng góp trong tăng trưởng đang tăng lên, nghĩa là cần nhiều tín dụng hơn để tạo ra cùng một đơn vị sản lượng tăng thêm.

**Hình 1.16: Tín dụng gia tăng**



**Hình 1.17: Hệ số giữa tăng tín dụng và sản lượng**

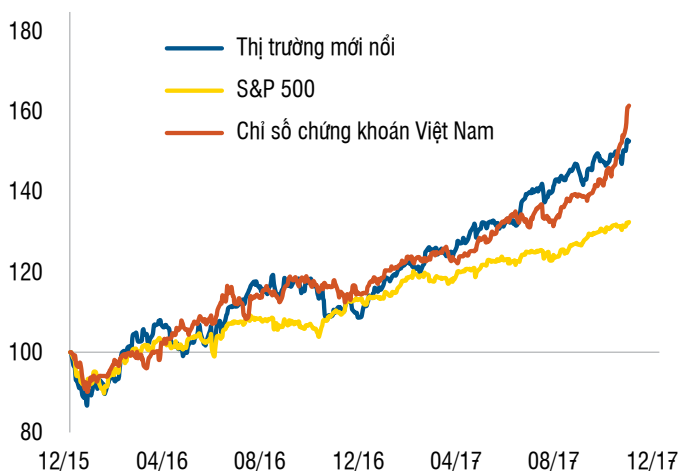


Nguồn: TCTK và NHNN.

**1.15. Ổn định ở khu vực ngân hàng tiếp tục được cải thiện, phản ánh điều kiện kinh tế vĩ mô thuận lợi và một số tiến triển trong xử lý nợ xấu.** Công tác xử lý nợ xấu gặp trở ngại do những hạn chế về pháp lý liên quan đến bán và tái cơ cấu tài sản thế chấp, thiếu năng lực quản lý tài sản và thiếu khả năng ghi nhận lỗ. Nghị quyết 42 mới được Quốc hội thông qua vào tháng 6/2017 đã giải quyết được một số trở ngại để xử lý nợ xấu hiệu quả, bao gồm cả các biện pháp cải thiện để bên cho vay có khả năng thực thi hiệu lực đối với tài sản đảm bảo nhằm tạo điều kiện cho các ngân hàng thu hồi tài sản thế chấp và giải chấp nợ xấu. Nghị quyết 42 cũng tạo điều kiện tăng cường giao dịch nợ xấu trên thị trường thứ cấp. Nhưng bên cạnh những tiến triển trên, khối lượng nợ xấu chưa xử lý triệt để còn lớn và tỷ lệ an toàn vốn ở một số ngân hàng vẫn còn tương đối mỏng so với chuẩn mực quốc tế. Bên cạnh đó là quan ngại về ảnh hưởng của tăng trưởng tín dụng đến chất lượng tín dụng. Luật các tổ chức tín dụng sửa đổi đã được Quốc hội thông qua vào phiên họp tháng 11. Nghị quyết số 42 và Luật về các tổ chức tín dụng sửa đổi đã tạo nền tảng cho Đề án tái cơ cấu ngân hàng giai đoạn 2016 - 2020 mới được thông qua. Văn bản pháp quy hướng dẫn triển khai các nguyên tắc Basel II cũng đang được xây dựng và dự kiến sẽ cải thiện về quản lý rủi ro ở các ngân hàng và xử lý được những rủi ro quan trọng trong các hoạt động ở khu vực ngân hàng. NHNN cũng đang nỗ lực xác định những ngân hàng yếu kém và xử lý rủi ro hệ thống do các ngân hàng đó gây ra.

**1.16. Giá cổ phiếu vẫn cao nhờ thanh khoản dồi dào và lợi nhuận doanh nghiệp tăng lên.** Chỉ số chứng khoán Việt Nam (VN index) - là chỉ số theo trọng số vốn hóa của các doanh nghiệp niêm yết trên Sàn giao dịch chứng khoán Tp. HCM tăng gần 43% kể từ đầu năm, phản ánh cảm nhận lạc quan về tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam. Bên cạnh đó, thị trường cổ phiếu tăng lên trong thời gian qua cũng nhờ tiến trình thoái vốn đầu tư của Nhà nước ở các DNNN 'quan trọng' như Vinamilk và Sabeco.

**Hình 1.18: Thị trường chứng khoán Việt Nam (12/2015=100)**



Nguồn: HOSE và NHTG.

*Tình hình kinh tế đối ngoại của Việt Nam vẫn vững vàng do kết quả tốt về xuất khẩu và thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)*

**1.17. Nhu cầu bên ngoài tốt hơn càng củng cố thêm kết quả xuất khẩu vốn đã mạnh của Việt Nam.** Tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam từ tháng 1 đến tháng 10 năm 2017 ước đạt 174,5 tỷ US\$, tăng 21,3% so với cùng kỳ năm trước. Kim ngạch các mặt hàng xuất khẩu chủ lực tăng mạnh do giá cả thương phẩm thô đang phục hồi. Kim ngạch xuất khẩu dầu thô tăng 26% trong khi năm trước bị suy giảm mạnh. Kim ngạch xuất khẩu các mặt hàng

nông nghiệp cũng tăng mạnh ở mức khoảng 17,5%. Kim ngạch xuất khẩu ở các ngành chế tạo, chế biến tiếp tục đạt kết quả tăng trưởng tốt, nhất là ở những mặt hàng công nghệ như điện thoại di động, hàng điện tử và máy tính với mức tăng 32%, nhưng các mặt hàng xuất khẩu truyền thống thuộc các ngành chế tạo, chế biến thâm dụng lao động như may mặc, giày da, túi và vali, sản phẩm gỗ cũng tăng trưởng đến 16%.

**Bảng 1.2: Kim ngạch xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam**

	Tỷ trọng (%)		Tốc độ tăng (% so cùng kỳ)	
	2016	10T-17	2016	10T-17
Tổng giá trị xuất khẩu	100,0	100,0	21,3	21,3
Dầu thô	1,3	1,4	26,0	26,0
Ngoài dầu thô	98,7	98,6	21,2	21,2
Nông sản	12,6	12,3	17,5	17,5
Gạo	1,2	1,3	23,2	23,2
Thủy sản	4,0	3,9	19,5	19,5
Các mặt hàng chế tạo chế biến giá trị thấp	48,9	46,8	16,2	16,2
May mặc	13,5	12,3	9,0	9,0
Giày dép	7,4	6,8	13,1	13,1
Các mặt hàng chế tạo chế biến giá trị cao	31,8	34,7	32,4	32,4
Điện thoại và linh kiện	19,4	21,1	29,7	29,7
Máy tính và hàng điện tử	10,7	12,1	39,4	39,4
<i>Khu vực trong nước</i>	28,5	27,6	16,9	16,9
<i>Khu vực ĐTNN</i>	71,5	72,4	23,1	23,1
<i>Khu vực ĐTNN (trừ dầu thô và điện thoại)</i>	64,0	64,5	20,4	20,4

*Nguồn:* Tổng cục Hải quan.

**1.18. Cho dù khu vực trong nước đã có những cải thiện về kết quả xuất khẩu trong năm 2017, nhưng xuất khẩu vẫn do khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chi phối.** Xuất khẩu của Việt Nam tiếp tục chiếm lĩnh thị phần trên toàn cầu, phần nào phản ánh năng lực cạnh tranh về chi phí cũng như khả năng thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài theo định hướng xuất khẩu. Chính vì vậy, động lực tăng trưởng xuất khẩu mạnh trong thời gian qua chủ yếu xuất phát từ khu vực đầu tư nước ngoài, với mức đóng góp đến 72,4% tổng kim ngạch xuất khẩu ngoài dầu thô và tốc độ tăng đến 23% trong mười tháng đầu năm 2017. Khu vực này cũng làm tăng nhu cầu nhập khẩu máy móc và thiết bị để mở rộng đầu tư cũng như vật tư và hàng hóa trung gian để chế xuất. Mặc dù khu vực này đạt thành tích thặng dư thương mại cao (khoảng 9% GDP năm 2016), nhưng khi nhìn vào tỷ trọng ngày càng tăng về đầu vào trung gian nhập khẩu của khu vực này, ta thấy hàm lượng giá trị gia tăng trong nước và kết nối với các nhà cung cấp trong nước còn hạn chế (tham khảo hộp 1 bản vẽ hạn chế trong kết nối).



## Hộp 1: Những hạn chế về kết nối theo chiều ngược của đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tại Việt Nam

Khảo sát doanh nghiệp Việt Nam gần đây nhất năm 2016 có đề cập đến một số nội dung về môi trường kinh doanh cùng những chỉ tiêu về hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Kết quả khảo sát giúp chỉ ra một số đặc điểm trong khu vực đầu tư nước ngoài ở Việt Nam.

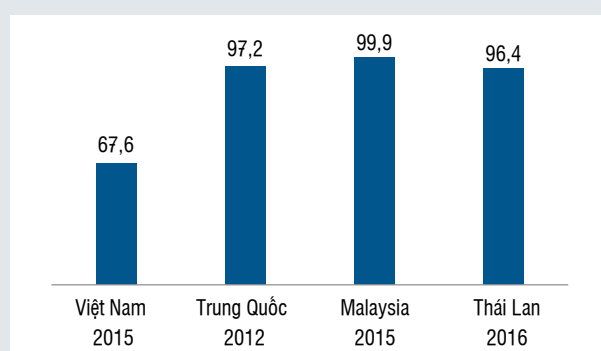
Đầu tư trực tiếp nước ngoài, cùng với thương mại quốc tế, là một trong những phương thức quan trọng nhất để chuyển giao công nghệ và kiến thức quốc tế cho các doanh nghiệp trong nước. Các doanh nghiệp đa quốc gia cung cấp công nghệ và kiến thức của mình cho các đơn vị thành viên ở nước chủ nhà, tạo điều kiện cho họ cạnh tranh thành công với các doanh nghiệp trong nước. Tác động lan tỏa từ các đơn vị thành viên nước ngoài thuộc các doanh nghiệp đa quốc gia có thể ảnh hưởng đến nền kinh tế của nước chủ nhà - qua đó tăng cường nguồn nhân lực và năng suất cho các doanh nghiệp trong nước. Tác động lan tỏa đó thường diễn ra qua các kết nối theo chiều ngược và xuôi giữa các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài trong chuỗi cung ứng.

Tại Việt Nam, các bằng chứng cho thấy những kết nối như vậy vẫn chưa phát triển do nhiều hạn chế cả từ phía cung và phía cầu, do chất lượng, khả năng tiếp cận tài chính và kỹ năng.

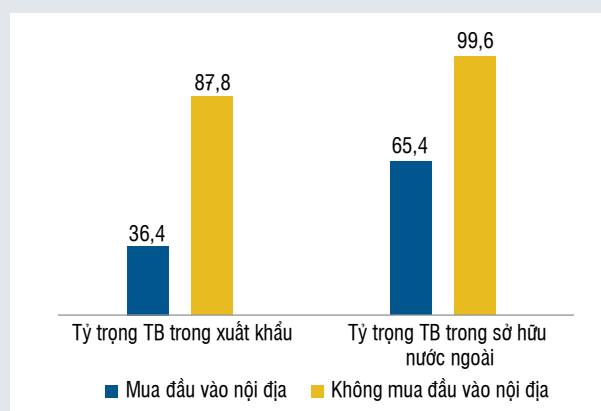
**Nhìn từ phía cầu:** Tỷ lệ các doanh nghiệp có sở hữu nước ngoài sử dụng đầu vào sản xuất trong nước dường như còn rất thấp ở Việt Nam so với các quốc gia so sánh - trong khi phần lớn các doanh nghiệp FDI ở Trung Quốc, Ma-lay-xia và Thái Lan mua đầu vào trong nước, con số này ở Việt Nam chỉ bằng hai phần ba. Hơn nữa, xu hướng mua đầu vào trong nước của các doanh nghiệp FDI dường như cũng tương quan trái chiều với tỷ lệ doanh số xuất khẩu trực tiếp của họ và tỷ lệ sở hữu của nước ngoài về vốn. Điều này càng khẳng định cho phát hiện ở trên là các doanh nghiệp FDI và liên doanh tìm kiếm thị trường có xu hướng thiết lập kết nối theo chiều ngược nhiều hơn.

**Nhìn từ phía cung:** Khác biệt giữa các doanh nghiệp trong nước có khả năng và không có khả năng thiết lập kết nối theo chiều ngược với đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) là cơ sở để thiết kế chương trình nhằm tiếp tục phát triển những kết nối đó. Điều này đang diễn ra dựa trên chỉ tiêu về xuất khẩu gián tiếp trong Khảo sát doanh nghiệp. Một số hạn chế và yếu kém của khu vực tư nhân trong nước như đã nêu ở phần trên, như chất lượng sản phẩm, khả năng tiếp cận tài chính, đổi mới sáng tạo và kỹ năng, v.v.. Cuối cùng, những hạn chế lớn về môi trường kinh doanh cũng đã được chỉ ra theo nhận định của các doanh nghiệp, có phân biệt giữa doanh nghiệp có kết nối và không có kết nối.

### Tỷ lệ doanh nghiệp thuộc sở hữu nước ngoài sử dụng đầu vào trong nước



### Đầu vào nội địa

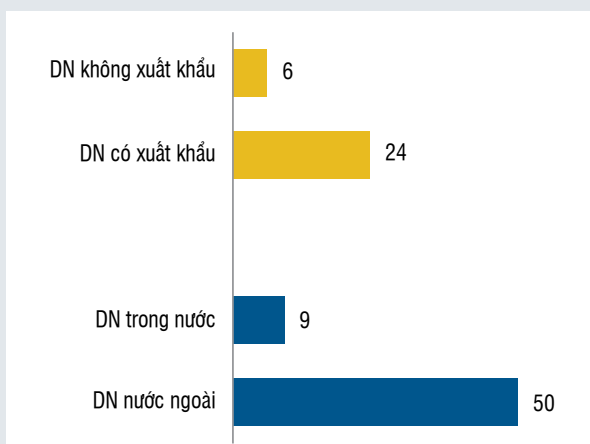


**Chất lượng:** Thiếu nhà cung cấp tiềm năng có năng lực cạnh tranh và khả năng tuân thủ các tiêu chuẩn về chất lượng, giá và độ tin cậy của các doanh nghiệp xuyên quốc gia được cho là một trong những trở ngại lớn về kết nối theo chiều ngược ở Việt Nam. Dữ liệu Khảo sát doanh nghiệp mới nhất cho thấy, mặc dù đến một nửa các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài có chứng nhận chất lượng được quốc tế công nhận, như ISO 9001 về hệ thống quản lý chất lượng, nhưng chưa đến 10% doanh nghiệp trong nước được chứng nhận. Tuy nhiên, tỷ lệ này tăng lên đến gần một phần tư ở các doanh nghiệp trong nước “có kết nối”. Trong điều kiện đầu vào nhập khẩu có hệ số giá/ chất lượng cao hơn hoặc có hàm lượng công nghệ cao hơn đầu vào trong nước, tình trạng các doanh nghiệp trong nước phụ thuộc nhiều hơn vào đầu vào nhập khẩu so với các doanh nghiệp không kết nối ở Việt Nam giống như ở các quốc gia tương đương, cũng có thể là nguyên nhân dẫn đến năng lực cạnh tranh cao hơn.

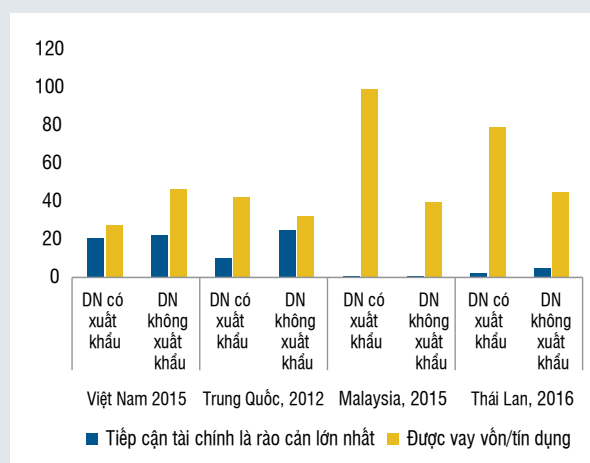
**Khả năng tiếp cận tài chính:** Khả năng tiếp cận tài chính được coi là một trong những trở ngại hàng đầu trong kinh doanh theo các doanh nghiệp được khảo sát ở Việt Nam, tỷ lệ doanh nghiệp cho đó là trở ngại chính cao hơn rất nhiều so với Ma-lay-xia, Thái Lan và Trung Quốc. Tuy nhiên, thực chất là không có sự khác biệt lớn giữa các doanh nghiệp có kết nối và không kết nối, tương tự tỷ lệ các doanh nghiệp không kết nối có sử dụng vốn vay / tín dụng hoặc công cụ thấu chi ở Việt Nam cao hơn so với các quốc gia so sánh. Điều này cho thấy thiếu khả năng tiếp cận tài chính chưa hẳn đã là trở ngại lớn của doanh nghiệp trong việc thiết lập kết nối.

**Kỹ năng:** So với các doanh nghiệp không kết nối, các doanh nghiệp có kết nối thường (i) có tỷ lệ lao động sản xuất có kỹ năng hình hơn, (ii) hỗ trợ đào tạo chính quy nhiều hơn cho người lao động, và (iii) cho rằng lực lượng lao động thiếu kỹ năng và trình độ là trở ngại lớn. Hơn nữa, hiện chưa rõ loại kỹ năng nào các doanh nghiệp có kết nối và chưa kết nối cho rằng khó tìm, trọng tâm đào tạo chính của họ dường như chưa hướng tới xử lý các nhu cầu đó. Chẳng hạn, các kỹ năng như ngoại ngữ, đạo đức nghề nghiệp, viết lách, quản lý và lãnh đạo đang được đòi hỏi nhưng phần lớn các kỹ năng dường như chưa phải là mục tiêu trong hoạt động đào tạo của các doanh nghiệp.

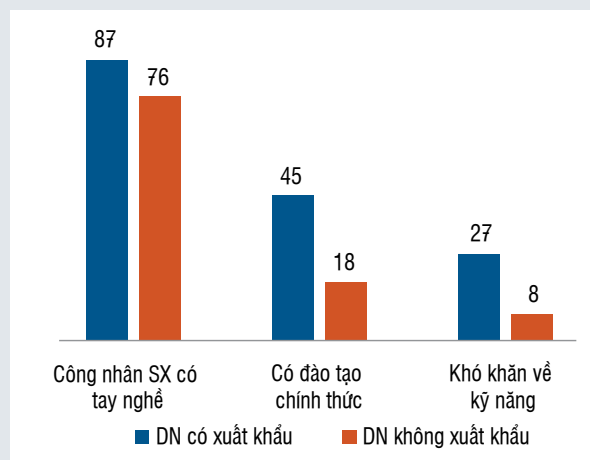
### Sử dụng chứng nhận chất lượng



### Tiếp cận tài chính



### Kỹ năng



*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới, Việt Nam: Nghiên cứu về tăng cường năng lực cạnh tranh và liên kết của các DNV&N - Bài học từ kinh nghiệm quốc tế và trong nước

**1.19. Nhập khẩu được khôi phục đáng kể trong năm 2017 sau khi tốc độ tăng chững lại vào năm 2016.** Nhập khẩu nhất là nhập khẩu hàng hóa trung gian và đầu tư tiếp tục tăng mạnh, phản ánh các hoạt động đầu tư đang được đẩy mạnh và hàm lượng nhập khẩu trong một số mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam còn cao. Chi phí nhập khẩu trong mười tháng đầu năm ước bằng 172 tỷ US\$, tăng 21,6% so với tốc độ tăng 5,4% cùng kỳ năm 2016. Kim ngạch nhập khẩu của khu vực đầu tư nước ngoài tăng vững trong khi kim ngạch nhập khẩu của các doanh nghiệp trong nước đã và đang từng bước khôi phục sau khi bị suy giảm bất thường trong năm trước. Các mặt hàng nhập khẩu lớn nhất bao gồm máy móc, thiết bị, vật tư thô và hàng hóa trung gian tăng 22,7% trong mười tháng đầu năm. Tăng trưởng nhập khẩu, nhất là nhập khẩu hàng hóa đầu tư là động thái tích cực, cho thấy các cơ sở sản xuất đang mở rộng năng lực góp phần nâng cao tốc độ tăng trưởng tiềm năng và tiềm năng xuất khẩu trong tương lai của Việt Nam.

**Bảng 1.3: Kim ngạch nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam**

	Tỷ trọng (%)		Tốc độ tăng (% so cùng kỳ)	
	2016	10T-17	2016	10T-17
Tổng giá trị nhập khẩu	100,0	100,0	5,4	21,6
Xăng dầu	3,5	4,0	-11,4	40,5
Máy móc và thiết bị	16,2	16,2	2,9	22,7
Vật tư và hàng hóa trung gian	65,7	66,4	6,5	22,0
Vải các loại	6,0	5,4	3,2	8,4
Kim loại	9,5	9,0	2,0	13,7
Chất dẻo nguyên nhựa	3,6	3,5	5,0	19,4
Hàng tiêu dùng	9,2	8,6	7,8	12,1
<i>Khu vực trong nước</i>	41,4	40,1	5,3	18,9
<i>Khu vực ĐTNN</i>	58,6	59,9	5,4	23,5

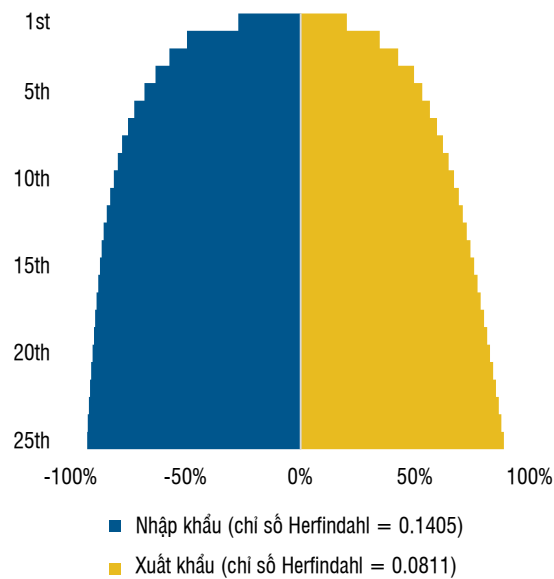
*Nguồn:* Tổng cục Hải quan.

**1.20. Kết quả thương mại của Việt Nam nhờ vào quan hệ giao thương đa dạng.** Việt Nam là thành viên của 16 hiệp định thương mại đa phương và song phương. Chính điều đó tạo điều kiện để các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam phục vụ cho nhiều thị trường khác nhau. Trong số các đối tác thương mại, Hoa Kỳ tiếp tục là đối tác lớn nhất của Việt Nam, đóng góp đến 20% tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam. Tiếp theo là các thị trường Đông Bắc Á (Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và Hồng Kông), EU và ASEAN. Việt Nam đã thành công trong việc giữ vững thị phần xuất khẩu ổn định. Tuy nhiên, nhập khẩu của Việt Nam có mức độ tập trung cao. Trong đó, 10 đối tác hàng đầu đóng góp đến 83% tổng kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam. Trung Quốc vẫn là nguồn nhập khẩu lớn nhất của Việt Nam, tiếp theo là Hàn Quốc và Nhật Bản. Ba đối tác hàng đầu trên chiếm gần 58% tổng giá trị nhập khẩu của Việt Nam. Đa dạng hóa thị trường hơn nữa sẽ giúp Việt Nam duy trì lợi ích từ xuất khẩu và nhập khẩu, đồng thời giảm thiểu rủi ro kinh tế do những biến động kinh tế bên ngoài.

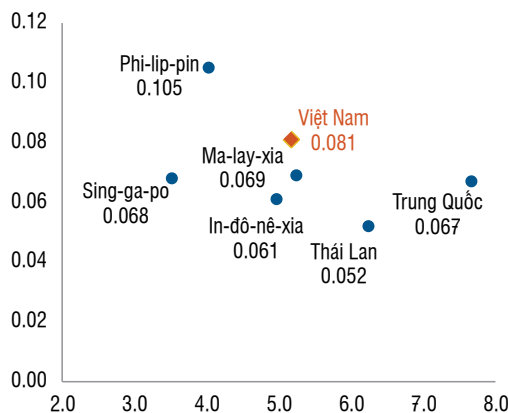
**Bảng 1.4: Đối tác thương mại của Việt Nam (% tổng)**

	2015	2016	10T-17
<i>Thị trường xuất khẩu</i>			
Trung Quốc	10,6	12,4	15,2
Đông Bắc Á	19,8	19,5	19,7
Hoa Kỳ	20,7	21,8	19,8
EU	18,9	19,0	18,0
ASEAN	11,3	9,9	10,3
Khác	18,7	17,3	17,0
<i>Nguồn nhập khẩu</i>			
Trung Quốc	29,9	28,7	27,1
Đông Bắc Á	32,8	34,3	36,9
Hoa Kỳ	4,7	5,0	4,4
EU	6,2	6,3	5,7
ASEAN	14,4	13,7	13,2
Khác	12,0	12,0	12,6

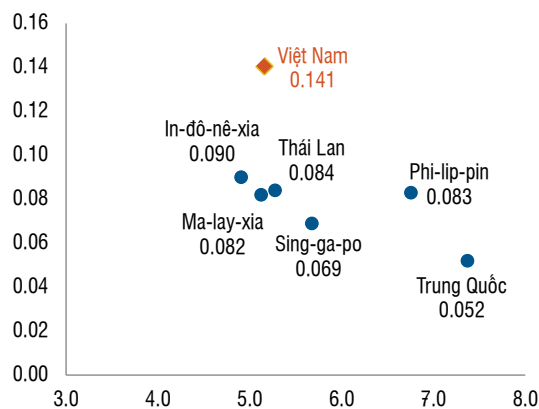
**Hình 1.19: Mức độ tập trung thương mại của Việt Nam<sup>2</sup>**



**Hình 1.20: Mức độ tập trung về đối tác xuất khẩu**



**Hình 1.21: Mức độ tập trung về đối tác nhập khẩu**



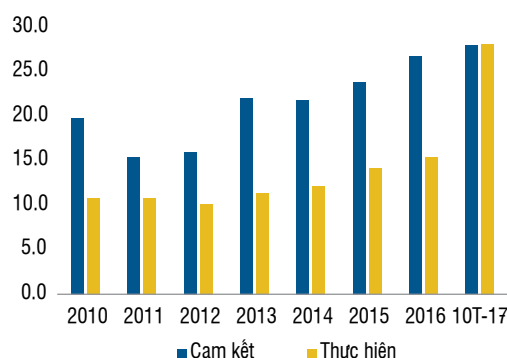
*Nguồn:* Ước tính của NHTG dựa trên dữ liệu COMTRADE và của Tổng cục Hải Quan Việt Nam.

**1.21. Đầu tư trực tiếp nước ngoài vẫn mạnh trong những tháng qua, phản ánh năng lực cạnh tranh nhờ các yếu tố căn bản và cảm nhận tích cực của nhà đầu tư.** Trong mười tháng đầu năm 2017, các nhà đầu tư nước ngoài cam kết 28 tỷ cho Việt Nam - tăng 37% so với cùng kỳ năm trước. Điều đáng chú ý là cam kết đã lên đến mức cao nhất kể từ khi đạt đỉnh năm 2008. Đồng thời, các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài đã giải ngân 14,2 tỷ US\$ - tăng 11,8% theo giá hiện hành so với năm trước. Đến tháng 10/2017, Việt Nam đã tiếp nhận đầu tư từ 128 quốc gia và vùng lãnh thổ, nâng tổng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cộng dồn lên đến gần 313 tỷ US\$ ở các hoạt động đầu tư đa dạng. Khu vực đầu tư nước ngoài đóng góp khoảng 18% cho GDP của Việt Nam, gần

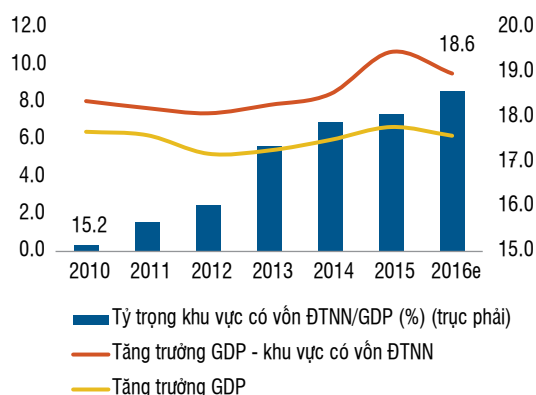
<sup>2</sup> Chỉ số Herfindahl: Chỉ số này là chỉ tiêu đo lường sự phân tán về giá trị thương mại giữa các đối tác thương mại. Chỉ số cao có nghĩa là giao thương (xuất khẩu và nhập khẩu) chỉ tập trung ở một số ít thị trường, còn khi giao thương của quốc gia được phân bổ đều ở tất cả các đối tác, chỉ số sẽ tiến sát về bằng 0.

một phần tư tổng đầu tư toàn xã hội, hai phần ba tổng kim ngạch xuất khẩu, 18,5% tổng thu ngân sách cùng hàng triệu việc làm trực tiếp và gián tiếp. Khu vực này cũng là động lực tăng trưởng GDP mạnh và ổn định.

**Hình 1.22: Đầu tư trực tiếp nước ngoài (tỷ US\$)**



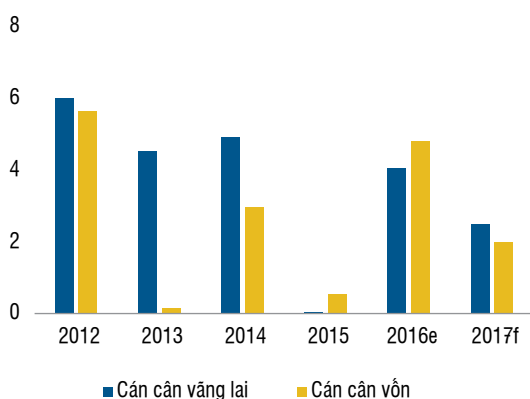
**Hình 1.23: Nền kinh tế bị tách theo hai hướng**



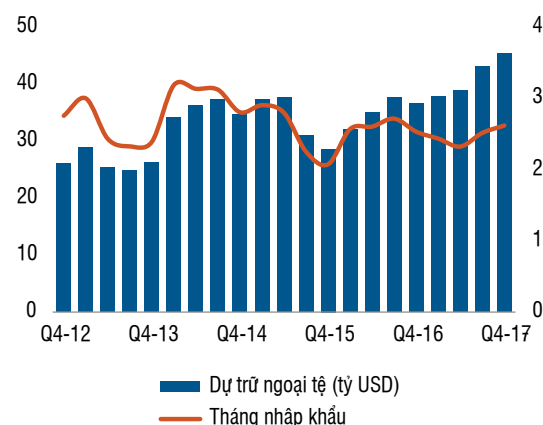
Nguồn: TCTK.

**1.22. Cán cân thanh toán của Việt Nam vẫn thặng dư nhờ thặng dư thương mại, nguồn kiều hối và dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) mạnh mẽ.** Tài khoản vãng lai đạt thặng dư ở mức khoảng 1,5% GDP (quy theo năm) trong sáu tháng đầu năm, giảm nhẹ so với năm trước. Tài khoản vốn cũng duy trì được thặng dư, chủ yếu do dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài dồi dào bên cạnh dòng vốn viện trợ chính thức.

**Hình 1.24: Cán cân thanh toán (% GDP)**



**Hình 1.25: Dự trữ ngoại hối**

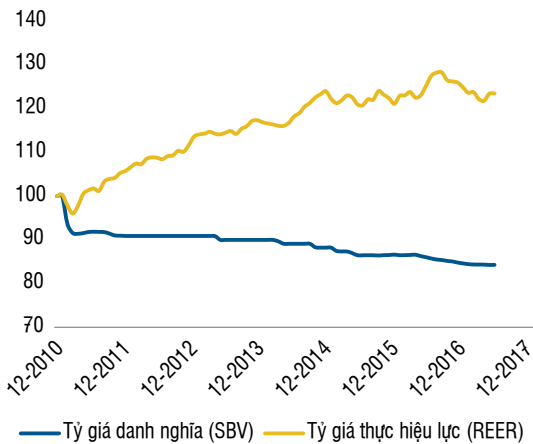


Nguồn: NHNN và ước tính của NHTG.

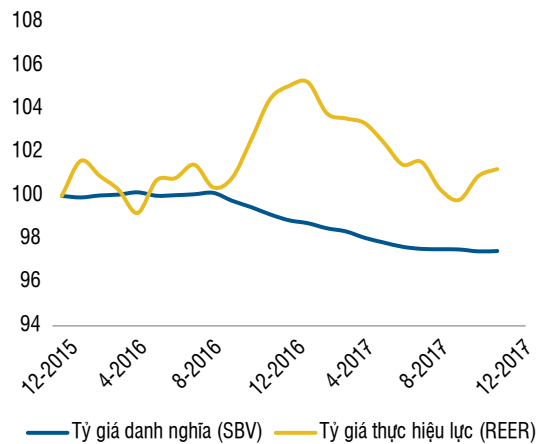
**1.23. Nhờ tình hình kinh tế đối ngoại vững vàng, tỷ giá đã và đang ổn định còn dự trữ ngoại hối tiếp tục tăng.** Duy trì tỷ giá danh nghĩa với đồng US\$ theo một biên độ hẹp với tỷ giá tham chiếu bị mất giá từ đầu năm đến nay bằng 1,4%. Cách làm đó giúp duy trì tỷ giá thực hiệu lực (REER) ở mức cao cho đồng nội tệ và tạo điều kiện tiếp tục tăng dự trữ ngoại hối thêm gần 5 tỷ US\$ trong ba quý đầu năm, nâng tổng dự trữ ngoại hối lên khoảng 42 tỷ US\$<sup>3</sup> vào cuối tháng 9, tương đương gần ba tháng nhập khẩu.

<sup>3</sup> Theo thông báo của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

**Hình 1.26: Tỷ giá tiền đồng (Tháng 12/2010=100)**



**Hình 1.27: Tỷ giá tiền đồng (Tháng 12/2015=100)**



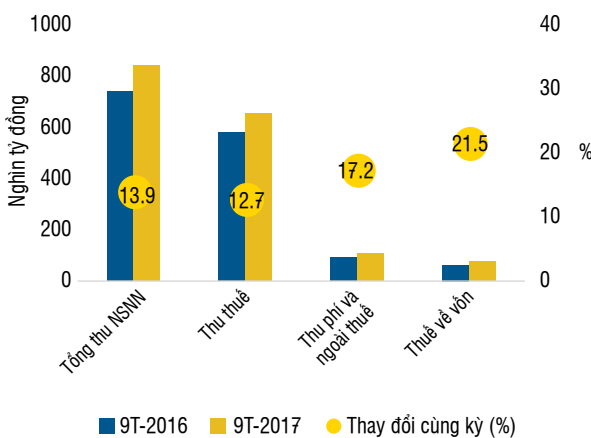
Nguồn: NHNN và NHTG.

**Tình hình ngân sách đang được củng cố, nhưng chất lượng điều chỉnh và tính bền vững vẫn cần cải thiện**

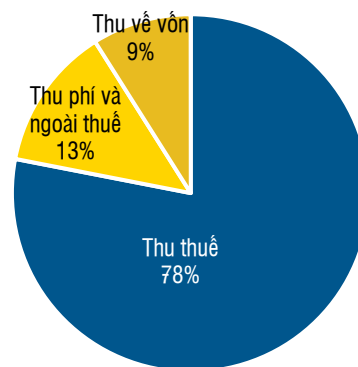
**1.24. Bội chi ngân sách giảm mạnh trong năm 2017.** Bội chi ngân sách trong chín tháng đầu năm 2017 theo ước tính giảm xuống dưới 2% GDP (quy theo năm), qua đó kiểm chế nợ công gia tăng và đảm bảo tuân thủ hạn mức nợ bằng 65% GDP theo luật định. Về thu ngân sách, bội chi giảm xuống nhờ thu đạt kết quả tốt. Về chi ngân sách, điều chỉnh đang bị nghiêng nhiều hơn về đầu tư công, hiện đã giảm xuống còn 16% tổng chi tiêu trong chín tháng đầu năm 2017, so với mức bình quân 25% giai đoạn 2012 - 2016. Mặc dù chú trọng nâng cao hiệu suất đầu tư công là điều đáng hoan nghênh, nhưng cắt giảm chi đầu tư đồng loạt đang làm dấy lên quan ngại vì Việt Nam cần đầu tư nhiều cho hạ tầng để hỗ trợ tăng trưởng trong tương lai.

**1.25. Kết quả thu có sự cải thiện trong chín tháng đầu năm 2017.** Tăng thu theo giá hiện hành trong chín tháng đầu năm 2017 ước đạt 13,9% (so với cùng kỳ năm trước), tương đương 67% kế hoạch năm. Thu từ dầu thô tăng (so với cùng kỳ năm trước) do giá dầu từng bước được cải thiện khiến cho tỷ trọng thu từ dầu thô trên tổng thu tăng nhẹ từ 3,6% năm 2016 lên 4% tháng 9/2017. Số thu từ thuế theo giá hiện hành cũng được cải thiện với mức tăng 12,7%, còn thu về đầu tư và các nguồn thu ngoài thuế gộp lại tăng gần 19%.

**Hình 1.28: Thu ngân sách Nhà nước theo nguồn**



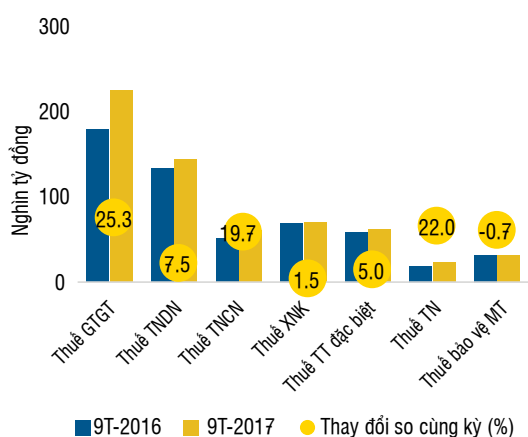
**Hình 1.29: Cơ cấu thu**



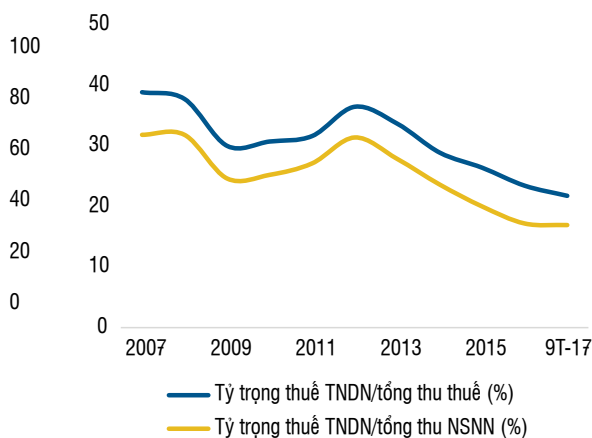
Nguồn: Bộ Tài chính.

**1.26. Nguồn thu từ thuế nhuận sắc hơn giúp ổn định về huy động thu.** Số thu từ thuế theo giá hiện hành tăng khoảng 12,7% trong chín tháng đầu năm 2017 so với cùng kỳ năm trước. Trong số các sắc thuế chính, thu từ thuế giá trị gia tăng (GTGT) chiếm khoảng một phần ba tổng thu từ thuế, tăng 25% một phần nhờ tiêu dùng tư nhân mạnh và nhập khẩu được khôi phục. Số thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp vẫn chỉ tăng 7,5% theo giá hiện hành cho dù hoạt động kinh tế đã khởi sắc. Số thu từ thuế thu nhập cá nhân tăng gần 20% do cơ sở tính thuế được từng bước mở rộng, khi ngày càng nhiều người lao động tham gia việc làm tại khu vực tư nhân. Thu từ tài nguyên cũng tăng nhờ giá dầu cao hơn.

**Hình 1.30: Thu thuế theo sắc thuế**



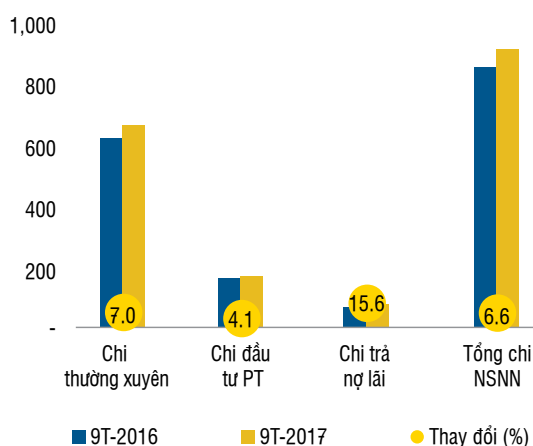
**Hình 1.31: Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN)**



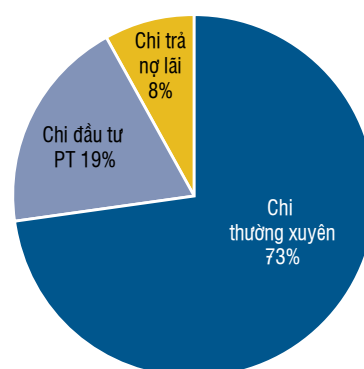
Nguồn: Bộ Tài chính.

**1.27. Tốc độ tăng chi tiêu công đã chứng lại chủ yếu do hạn chế đầu tư công.** Tổng chi tiêu công trong chín tháng đầu năm tăng 6,6% theo giá hiện hành, trong đó chi thường xuyên và chi đầu tư tăng lần lượt 7% và 4%. Tỷ trọng chi đầu tư trên tổng chi tiêu giảm còn 16% tổng chi trong chín tháng đầu năm 2017 so với mức bình quân 25% trong giai đoạn 2012 - 2016. Tuy nhiên, chi trả lãi tiếp tục tăng mạnh ở mức 15,6%, cho thấy gánh nặng nợ công đang tăng lên.

**Hình 1.32: Chi ngân sách (tỷ VND)**



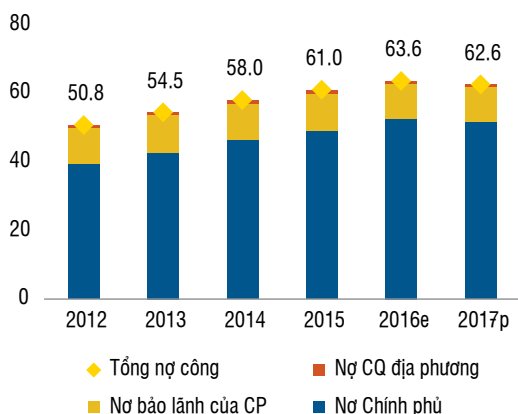
**Hình 1.33: Cơ cấu chi**



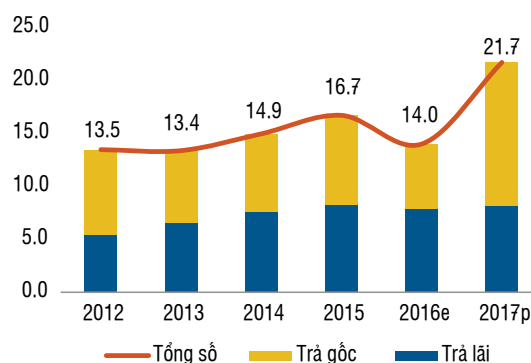
Nguồn: Bộ Tài chính.

**1.28. Từng bước giảm bội chi ngân sách góp phần kiềm chế gia tăng nợ công.** Tổng nợ công của Việt Nam tăng mạnh đến gần 12 điểm phần trăm GDP từ 50,8% năm 2012 lên đến mức ước tính 62,6%<sup>4</sup> năm 2017, gần sát hạn mức 65% GDP theo luật định của Việt Nam. Bội chi ngân sách năm nay thấp hơn so với các năm trước phần nào giúp kiềm chế đà tăng và ổn định tỷ lệ nợ công trên GDP.

**Hình 1.34: Nợ công (% GDP)**



**Hình 1.35: Gánh nặng trả nợ công (% tổng thu)**



Nguồn: Bộ Tài chính.

**1.29. Trong khi đó, lạm phát thấp và thanh khoản dồi dào góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho thị trường trái phiếu trong nước trong điều kiện lợi suất trái phiếu đang thấp ở mức kỷ lục.** Nhờ lạm phát thấp và thanh khoản dồi dào, lợi suất trái phiếu chính phủ theo xu hướng giảm dọc theo đường cong lợi suất. Ngoài ra, chi phí huy động nợ kỳ hạn dài cũng giảm xuống, qua đó giúp Chính phủ kéo dài kỳ hạn bình quân của nợ trong nước. Lợi suất trái phiếu 15 năm mới đây đã giảm xuống còn chưa đến 6%. Đó là điều kiện thuận lợi để Chính phủ đáp ứng nhu cầu huy động vốn đồng thời kéo dài kỳ hạn và giảm chi phí nợ trong nước. Trong mười tháng đầu năm 2017, Kho bạc Nhà nước đã phát hành 153 ngàn tỷ đồng (bằng khoảng 6,7 tỷ US\$) trái phiếu kho bạc, tương đương khoảng 83% kế hoạch năm) để huy động bù đắp bội chi ngân sách.

**1.30. Mặc dù đạt hiệu quả trước mắt, nhưng cơ cấu điều chỉnh tài khóa hiện nay chưa nhất thiết được coi là bền vững về lâu dài.** Hiện vẫn đang có nhu cầu tăng cường chiều sâu cải cách về thu và chi. Về thu ngân sách, ưu tiên trước mắt vẫn là mở rộng cơ sở tính thuế và tăng cường quản lý thuế. Về chi ngân sách, phương án cắt giảm chi đầu tư đồng loạt nên được thay thế bằng những cải cách có trọng tâm hơn để dẫn đến nâng cao hiệu suất trong thực tế, bao gồm hợp lý hóa bộ máy quản lý nhà nước (đòi hỏi phải cải cách sâu ở khu vực sự nghiệp, bao gồm y tế và giáo dục), nâng cao hiệu quả sử dụng vốn trong đầu tư công và đầu thầu mua sắm hàng hóa và dịch vụ (tham khảo chuyên đề đặc biệt).

*Tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh là điều kiện căn bản để khu vực tư nhân trong nước phát triển*

**1.31. Việt Nam đang có những tiến triển về cải thiện môi trường kinh doanh.** Nhờ các nỗ lực của Chính phủ (loạt Nghị quyết số 19 từ năm 2014 đến năm 2017), môi trường kinh doanh đã được cải thiện liên tục. Nhờ đó, Việt Nam đã được nâng hạng trong Chỉ số thuận lợi kinh doanh của Ngân hàng Thế giới từ hạng mức 90 (trong số

<sup>4</sup> Theo số liệu của Bộ Tài chính.

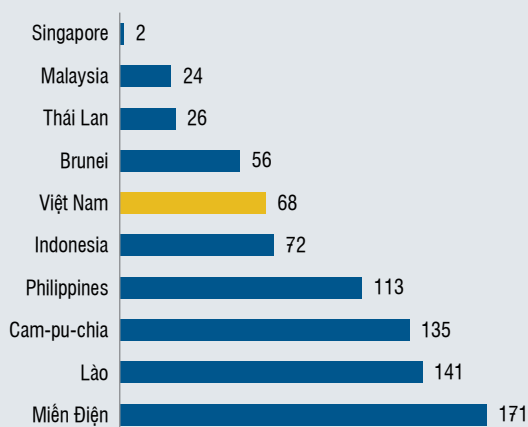


189 quốc gia) tại DB2016 lên đến hạng mức 82 (trong số 190 quốc gia) năm 2016 và hạng mức 68 (trong số 190 quốc gia) trong báo cáo mới ban hành 2017. Tuy nhiên Việt Nam vẫn đứng sau các quốc gia tiên tiến hơn trong khu vực, bao gồm Sing-ga-po, Ma-lay-xia và Thái Lan.

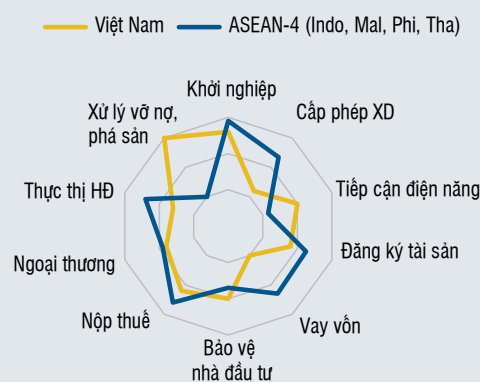
## Hộp 2: Cải cách mạnh mẽ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh

- Khảo sát môi trường kinh doanh thuận lợi năm 2018 xếp hạng Việt Nam đứng thứ 68 trong số 190 nền kinh tế trên toàn thế giới nhờ một số cải cách nhằm tạo thuận lợi kinh doanh: Cấp điện, Cấp tín dụng, Nộp thuế, Thương mại mậu biên và Thực thi hiệu lực hợp đồng. Năm trước, Việt Nam xếp thứ 82 trong cùng khảo sát này.
- Những cải cách chính của Việt Nam được nêu trong báo cáo DB2018:
  - ✓ **Cấp điện:** Việt Nam đã nâng độ tin cậy về cung ứng điện qua triển khai hệ thống quản lý năng lượng tự động về thu thập dữ liệu và kiểm soát giám sát (SCADA) để theo dõi tình trạng thiếu điện và khôi phục dịch vụ.
  - ✓ **Cấp tín dụng:** Việt Nam đã tăng cường khả năng tiếp cận tín dụng qua việc ban hành Bộ luật dân sự mới, trong đó mở rộng phạm vi tài sản được phép sử dụng làm tài sản thế chấp.
  - ✓ **Nộp thuế:** Việt Nam tạo thuận lợi để nộp thuế dễ dàng hơn bằng cách bãi bỏ giai đoạn lũy kế khấu trừ thuế GTGT 12 tháng bắt buộc và triển khai nền tảng trực tuyến để kê khai đóng góp an sinh xã hội.
  - ✓ **Thương mại mậu biên:** Việt Nam đã tạo thuận lợi về xuất nhập khẩu bằng cách nâng cấp hệ thống thông quan hàng hóa tự động và kéo dài thời gian làm việc của cơ quan hải quan.
  - ✓ **Thực thi hiệu lực hợp đồng:** Việt Nam đã tạo thuận lợi về thực thi hiệu lực hợp đồng qua việc ban hành Bộ luật tố tụng dân sự mới và thống nhất luật về hòa giải tự nguyện.
- Mặc dù được cải thiện nhiều về hạng mức, nhưng thứ hạng của Việt Nam vẫn đứng sau một số quốc gia trong khu vực, như Sing-ga-po (thứ 2), Ma-lay-xia (thứ 23), Thái Lan (thứ 46) và Bru-nây (thứ 56). Cho dù đã có những tiên bộ liên tục, Việt Nam vẫn có những vấn đề cần cải thiện về môi trường pháp quy trong nhiều lĩnh vực, như Xử lý tình trạng mất khả năng thanh toán, Cấp điện, Bảo vệ nhà đầu tư, Nộp thuế, Thương mại mậu biên và Khởi sự doanh nghiệp. Điều cần làm là tiếp tục cải cách để cải thiện chất lượng pháp quy và đảm bảo môi trường nhất quán, hiệu quả và công bằng để Việt Nam tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư tư nhân, tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm.

**Hình 1.36: Môi trường kinh doanh thuận lợi Việt Nam so với ASEAN**



**Hình 1.37: Môi trường kinh doanh thuận lợi Việt Nam so với ASEAN-4**



- Việt Nam đã có những tiến triển đáng hoan nghênh về điểm số Nộp thuế. Các nền kinh tế trên thế giới đã tạo điều kiện nộp thuế nhanh hơn, dễ dàng hơn và ít tốn kém hơn cho doanh nghiệp. Các cấp có thẩm quyền ở Việt Nam cũng đang nỗ lực cải thiện thủ tục và quy định nhằm đơn giản hóa việc nộp thuế cho doanh nghiệp trong những năm qua. Bảng

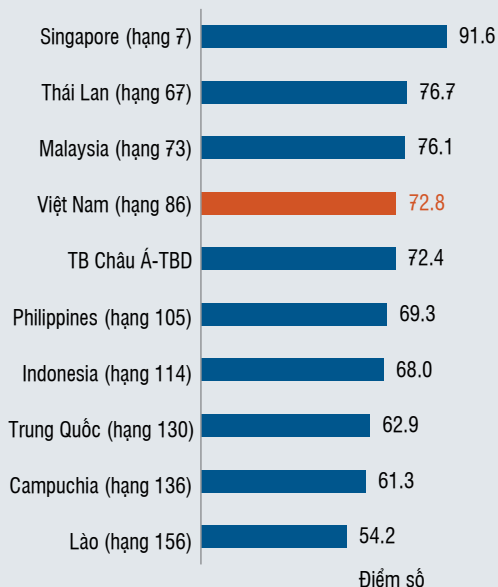
dưới đây trình bày những cải cách thuế được ghi nhận cho Việt Nam tại báo cáo Môi trường kinh doanh kể từ năm 2011. Nhờ những nỗ lực to lớn của Chính phủ, Việt Nam hiện đang giữ thứ hạng 86 trong số 190 quốc gia trên toàn cầu và trên mức trung bình của khu vực Đông Á - Thái Bình Dương về tạo thuận lợi nộp thuế.

**Bảng 1.5: Việt Nam tạo thuận lợi về nộp thuế như thế nào?**

Năm DB	Cải cách
DB 2011	Chính phủ Việt Nam tạo thuận lợi về nộp thuế bằng cách giảm thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp.
DB 2014	Việt Nam nâng chi phí nộp thuế của doanh nghiệp bằng cách nâng tỷ lệ đóng góp an sinh xã hội của bên sử dụng lao động.
DB 2015	Việt Nam giảm chi phí nộp thuế cho doanh nghiệp bằng cách giảm thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp.
DB 2016	Việt Nam giảm chi phí nộp thuế cho doanh nghiệp bằng cách giảm thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp và tạo thuận lợi hơn bằng cách giảm nhiều thủ tục và hồ sơ kê khai thuế GTGT và đóng góp an sinh xã hội, giảm số lần kê khai thuế GTGT và đổi từ kê khai thuế hàng quý thành nộp trước hàng quý. Mặt khác, Việt Nam tăng tỷ lệ đóng góp an sinh xã hội của bên sử dụng lao động của bên sử dụng lao động.
DB 2017	Việt Nam tạo thuận lợi và giảm chi phí nộp thuế bằng cách hợp lý hóa thủ tục hành chính nhằm tuân thủ nghĩa vụ thuế và bãi bỏ phí bảo vệ môi trường.
DB 2018	Việt Nam tạo thuận lợi về nộp thuế bằng cách bãi bỏ giai đoạn lũy kê khấu trừ thuế GTGT 12 tháng bắt buộc và triển khai nền tảng trực tuyến để kê khai đóng góp an sinh xã hội.

Nguồn: Báo cáo Môi trường Kinh doanh 2018, Ngân hàng Thế giới.

**Hình 1.38: Thứ hạng về nộp thuế**



**Bảng 1.6: Việt Nam giảm thời gian nộp thuế**

	Nộp thuế - Số lần nộp (mỗi năm)	Nộp thuế - Thời gian (số giờ mỗi năm)
DB2016	43	770
DB2017	31	540
DB2018	14	498

## Triển vọng trung hạn và rủi ro

**1.32. Triển vọng trước mắt của Việt Nam đã được cải thiện kể từ kỳ báo cáo Điểm lại tháng 7.** Nhờ tình hình bên ngoài và trong nước thuận lợi, tăng trưởng GDP hiện dự kiến sẽ được nâng lên đến 6,7% trong năm 2017 (so với mức dự báo 6,3% vào tháng 6). Trong trung hạn, tăng trưởng dự kiến sẽ ổn định ở mức khoảng 6,5% khi tác động tăng theo chu kỳ hiện nay không còn nữa. Nhìn từ góc độ sản lượng sản xuất, tăng trưởng dự kiến vẫn tiếp diễn nhờ vào các ngành dịch vụ, chế tạo và chế biến, và nhờ dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài tiếp tục trợ lực. Lạm phát dự kiến vẫn ở mức vừa phải nhờ giá cả lương thực thực phẩm và năng lượng trên toàn cầu còn thấp trước khi tăng nhẹ trong trung hạn vì tăng lương và tăng trưởng tín dụng nhanh có thể làm cho lạm phát cơ bản tăng lên. Cán cân thương mại vẫn khả quan theo dự báo cho dù nhập khẩu tăng mạnh, qua đó giúp Việt Nam duy trì được thặng dư tài

khoản vãng lai, tuy ở mức thấp hơn. Dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài mạnh mẽ cũng giúp tài khoản vốn được thặng dư. Bội chi ngân sách ước tính ở mức trên dưới 4% GDP trong năm nay. Tuy nhiên sau khi được điều chỉnh mạnh vào năm nay, nhịp độ củng cố tình hình ngân sách dự kiến sẽ chậm lại trong trung hạn.

**Bảng 1.7: Một vài chỉ số kinh tế vĩ mô cơ bản**

	2015	Ước 2016	Ước 2017	Dự báo 2018	Dự báo 2019
Tăng trưởng GDP (%)	6,7	6,2	6,7	6,5	6,5
Tăng trưởng GDP (%) theo ước tính tháng 6/2017	6,7	6,2	6,3	6,4	6,4
Chỉ số giá tiêu dùng (bình quân năm, %)	0,6	2,7	3,8	4,0	4,0
Cân đối tài khoản vãng lai (% GDP)	0,1	4,1	2,5	2,0	1,6
Bội chi ngân sách (% GDP, theo cách tính của GFS)	-6,2	-6,3	-4,0	-4,2	-4,1
Nợ công và được khu vực công bảo lãnh (% GDP, theo cách tính của GFS)	57,2	60,0	59,6	60,7	61,3
Nợ công và được khu vực công bảo lãnh (% GDP, theo cách tính của Bộ Tài chính)	61,0	63,6	62,8	63,7	64,2

*Nguồn:* TCTK, NHNN, IMF, NHTG.

**1.33. Cho dù triển vọng trước mắt đã khả quan hơn, rủi ro trong trung hạn vẫn lớn.** Nhìn theo hướng tích cực, nhu cầu trên toàn cầu tiếp tục khôi phục dẫn đến tăng trưởng tốt hơn ở các ngành chế tạo chế biến. Qua đó tăng trưởng GDP có thể tăng cao hơn so với dự báo ban đầu. Nhìn theo hướng ngược lại, một thách thức lớn có thể phát sinh khi các yếu tố kết hợp như năng suất giảm xuống, tốc độ tăng lực lượng lao động và tăng trưởng đầu tư chững lại, có thể khiến cho tốc độ tăng trưởng tiềm năng của Việt Nam yếu đi. Rủi ro tài khóa, nhất là liên quan đến chất lượng và tiến độ củng cố tình hình tài khóa, vẫn cần tiếp tục được quan tâm do có thể làm suy giảm đầu tư về hạ tầng và nguồn nhân lực cần có cho tăng trưởng trong tương lai. Rủi ro trong khu vực ngân hàng - mặc dù phần nào đã giảm xuống - nhưng vẫn còn đó do các yếu tố như tỷ lệ an toàn vốn tương đối mỏng, nợ xấu chưa được xử lý triệt để, tốc độ tăng trưởng tín dụng cao. Kết hợp lại, các yếu tố đó có thể tạo nguy cơ mất ổn định tài chính trở lại, đặc biệt khi gặp phải các cú sốc về kinh tế. Về kinh tế đối ngoại, quan hệ đầu tư và thương mại ràng buộc khiến cho nền kinh tế Việt Nam dễ gặp phải nguy cơ rủi ro trong trường hợp chủ nghĩa bảo hộ được đẩy mạnh, nhu cầu bên ngoài có thể yếu đi trong trường hợp quá trình phục hồi kinh tế toàn cầu hiện nay bị mất đà. Việt Nam cũng phải chịu nguy cơ do căng thẳng chính trị và địa chính trị tăng cao trên bán đảo Triều Tiên, trong điều kiện đang có quan hệ thương mại và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ở mức lớn với Hàn Quốc. Cuối cùng, điều kiện tài chính trên toàn cầu bị thắt chặt cũng có thể gây áp lực cho cán cân thanh toán do tỷ giá chưa được linh hoạt đầy đủ và tỷ lệ dự trữ ngoại hối còn tương đối thấp.

**1.34. Những rủi ro trên đòi hỏi phải tiếp tục chú trọng tăng cường khả năng chống chịu về kinh tế vĩ mô và cải cách cơ cấu để nâng mức tăng trưởng tiềm năng trong trung hạn.** Khả năng chống chịu về kinh tế vĩ mô có thể được tăng cường qua quá trình cải thiện tính linh hoạt về quản lý tỷ giá, tiếp tục bổ sung dự trữ ngoại hối, củng cố tình hình tài khóa, áp dụng chính sách tiền tệ và chính sách cẩn trọng vĩ mô phù hợp nhằm tiết chế tăng trưởng tín dụng và nâng cao tỷ lệ an toàn vốn trong khu vực ngân hàng. Về chính sách tài khóa, hiện đang có nhu cầu tiếp tục tăng cường chiều sâu cải cách thu và chi nhằm nâng cao hiệu suất thực chất, bao gồm mở rộng cơ sở tính thu từ thuế, tăng cường quản lý thuế, hợp lý hóa bộ máy hành chính công, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn trong đầu tư công và trong đấu thầu mua sắm hàng hóa và dịch vụ. Các biện pháp nhằm củng cố ổn định kinh tế vĩ mô cần được song hành với những tiến triển trong cải cách cơ cấu nhằm nâng cao năng suất và tốc độ tăng trưởng tiềm năng, bao gồm cả biện pháp về cải cách khu vực DNNN, cải thiện môi trường pháp quy và tăng cường thị trường các yếu tố sản xuất, bao gồm thị trường vốn và đất đai.

# PHẦN 2



## CẢI THIỆN HIỆU SUẤT VÀ CÔNG BẰNG TRONG CHI TIÊU CÔNG

### Cải thiện hiệu suất chi tiêu vì tăng trưởng bền vững

**2.1. Khi nợ công tiến gần sát hạn mức 65% GDP theo luật định, Chính phủ Việt Nam phải đối mặt với những hạn chế, đòi hỏi phải thắt chặt ngân sách trong vài năm tới.** Chính phủ đã ứng phó bằng cách hạn chế tăng chi, nhất là chi đầu tư và các nội dung chi được chủ động khác. Các biện pháp trên mặc dù có hiệu quả trước mắt nhưng không nhất thiết được coi là bền vững về lâu dài, vì nó có thể ảnh hưởng đến nhu cầu đầu tư cần thiết về hạ tầng và nhân lực. Báo cáo chuyên đề đặc biệt này tìm hiểu về những cách căn bản hơn về các dịch vụ công chủ yếu nhằm chỉ ra cơ hội hạn chế tăng chi thông qua cải thiện về năng suất.

**2.2. Để cải thiện hiệu suất chi tiêu, điều quan trọng cần làm là (i) gắn kết chi tiêu công tốt hơn với những ưu tiên của quốc gia để nâng cao tác động tối đa và (ii) nâng cao hiệu suất đối với những đầu vào chính trong những lĩnh vực quan trọng với nền kinh tế.** Việt Nam xác định những ưu tiên phát triển của quốc gia bao gồm: tăng trưởng cao, công bằng và bền vững trên cơ sở công nghiệp hóa, hiện đại hóa, nền kinh tế tri thức; nền tảng nhân lực mạnh đồng đều; thể chế quản trị và nhà nước hiện đại. Để chi tiêu gắn kết được với những ưu tiên đó đòi hỏi phải gắn kết ngân sách với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, gắn kết phân bổ của địa phương với các ưu tiên của Chính phủ; đảm bảo vai trò chuyển đổi kinh tế của Nhà nước được thực hiện trong thực tế.

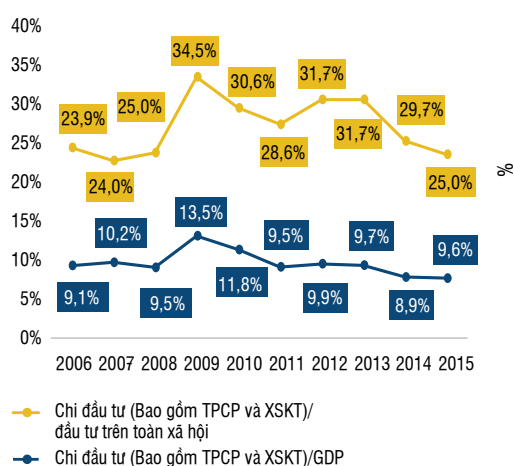
**2.3. Tăng trưởng kinh tế mạnh nhờ chính sách chi tiêu hỗ trợ tăng trưởng và điều kiện kinh tế vĩ mô lành mạnh đã đưa Việt Nam từ một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới trở thành quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp.** Trong giai đoạn 2011 - 2015, tổng chi ngân sách Nhà nước tương đương 29,2% GDP, tăng so với 28,4% trong giai đoạn 2006 - 2010. Chi đầu tư được ưu tiên hơn nhằm phát triển hạ tầng. Thực chất, đó là yếu tố đóng góp quan trọng để đạt tăng trưởng kinh tế cao. Còn chi thường xuyên ưu tiên về phát triển nguồn nhân lực, đảm bảo xã hội, an sinh xã hội và giảm nghèo. Trong thời gian tới, Việt Nam vẫn phải đối mặt với nhu cầu lớn nhằm tiếp tục duy trì chi tiêu để phát triển hạ tầng và nguồn nhân lực. Điều này đòi hỏi phải duy trì đầu tư công ở mức đầy đủ, nâng cao hiệu suất chi tiêu, tận dụng triệt để khối lượng tài sản hiện có, đồng thời hình thành lực lượng lao động có kỹ năng cao và cải thiện năng lực đổi mới sáng tạo.

*Tăng cường hiệu suất đầu tư công, là động lực tăng trưởng quan trọng*

**2.4. Tỷ lệ chi đầu tư từ nguồn ngân sách Nhà nước, bao gồm cả đầu tư từ nguồn trái phiếu chính phủ ngoài ngân sách, nguồn phí và lệ phí, trên tổng chi tiêu của Chính phủ đang chứng lại.** Tuy nhiên, đó vẫn là nguồn đầu tư quan trọng trong nền kinh tế. Đầu tư từ nguồn ngân sách Nhà nước chiếm 29,1 tổng đầu tư toàn xã hội trong giai đoạn 2011 - 2015, tăng nhẹ so với 28,4% giai đoạn 2006 - 2010.

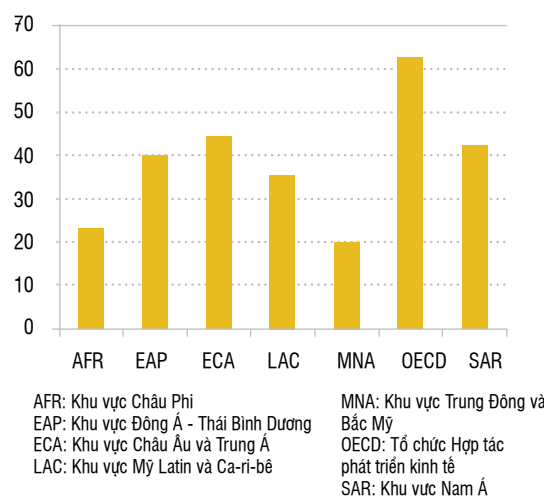
**2.5. Tương quan giữa đầu tư của ngân sách trung ương và địa phương đã có sự thay đổi.** Tỷ lệ chi đầu tư giữa ngân sách trung ương và địa phương đã chuyển dịch từ 33:67 trong giai đoạn 2006 - 2010 thành 27:73 trong giai đoạn 2011 - 2015<sup>5</sup>. Thay đổi trên là do đầu tư của địa phương tăng nhanh từ nguồn dự phòng ngân sách và nguồn vượt thu của địa phương (nguồn thu từ đất và sổ số kiến thiết) cũng như từ nguồn bổ sung của ngân sách trung ương cho địa phương. Tình trạng này rất khác với giai đoạn 2003 - 2008, là thời kỳ đầu tư từ nguồn trái phiếu chính phủ chủ yếu tập trung cho các dự án giao thông và thủy lợi của trung ương. Giai đoạn 2009 - 2014 chủ yếu tập trung vào những ưu tiên của địa phương (chiếm 66% năm 2010) như đường nông thôn, công trình thủy điện nhỏ và các chương trình xã hội khác. Đầu tư của địa phương đến nay chiếm khoảng 40% ngân sách của địa phương. Mức độ phân cấp chi đầu tư ở Việt Nam hiện thuộc dạng cao nhất trong số các quốc gia đang phát triển trên thế giới (với tỷ lệ bình quân ở các nước đang phát triển là 38,4% trong giai đoạn 2001 - 2010). Điều này tạo động lực phát triển mạnh mẽ ở cấp địa phương, góp phần phát triển hạ tầng nông thôn như đường xá, nước sạch, cải thiện các dịch vụ y tế và giáo dục ở địa phương.

**Hình 2.1: Tỷ lệ chi đầu tư giảm nhẹ**



Nguồn: Bộ Tài chính.

**Hình 2.2: Mức độ phân cấp chi đầu tư ở Việt Nam thuộc dạng cao nhất trên thế giới**



Nguồn: NHTG.

<sup>5</sup> Sau bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương.

**2.6. Mặc dù phân cấp chi tiêu công nhằm khuyến khích các địa phương trở thành những động lực tăng trưởng mạnh mẽ hơn, nhưng phần chi đầu tư hạn chế còn lại của trung ương đang làm dấy lên quan ngại về mức độ đầu tư đầy đủ cho hạ tầng tầm quốc gia.** Đầu tư của trung ương giảm xuống làm giảm khả năng tập trung nguồn lực cho các dự án và mục tiêu quan trọng của quốc gia, nhất là trong bối cảnh phối hợp vùng còn hạn chế. Khi phần lớn đầu tư ở Việt Nam được quyết định ở cấp địa phương, điều đó sẽ dẫn đến rủi ro đầu tư manh mún, gây giảm hiệu suất đầu tư nếu không có sự phối hợp tốt ở các dự án hạ tầng lớn, bao gồm cả dự án vùng liên quan đến nhiều địa phương. Về lâu dài, điều quan trọng là phải rà soát lại cơ chế phân cấp quản lý kinh tế xã hội nhằm tập trung hơn vào hiệu suất tổng thể.

**2.7. Đầu tư hiện nay đang bị dàn trải ở quá nhiều dự án, dẫn đến phân bổ hàng năm bị manh mún, chi đảm bảo cho một phần nhu cầu đầu tư của dự án, gây chậm tiến độ, đội vốn và nợ đọng.** Hàng chục ngàn dự án nhỏ lẻ được phê duyệt mỗi năm. Quy mô dự án bình quân năm 2009 chỉ bằng 4,4 tỷ VND đối với dự án của địa phương và 8 tỷ VND đối với dự án của trung ương. Dự án được phê duyệt nhiều khi không tính đến khả năng đảm bảo về vốn. Chẳng hạn, phân bổ ngân sách giai đoạn 2001 - 2008 chỉ đảm bảo được 61% tổng mức đầu tư các dự án được trung ương phê duyệt. Hệ quả là số phân bổ hàng năm cho các dự án quá thấp. Nhiều dự án quy mô nhỏ và trung bình (nhóm B và C) chỉ được phân bổ 1 tỷ VND mỗi năm, khiến cho giai đoạn triển khai từ 2-3 năm theo kế hoạch bị kéo dài thành 5 - 6 năm mới hoàn thành. Các địa phương cũng rơi vào tình trạng nợ đọng nhà thầu xây dựng, khiến cho các nhà thầu không có khả năng trả nợ dẫn đến nợ xấu trong khu vực ngân hàng tăng lên ở địa phương. Năm 2011, nợ đọng lên đến 91 ngàn tỷ VND theo báo cáo của Kiểm toán Nhà nước (KTNN). Khối lượng nợ đọng còn lớn hơn ngân sách đầu tư tại 15 địa phương.<sup>6</sup> Các vấn đề trên đã và đang được giải quyết cơ bản qua Chỉ thị số 1792 (2012) của Thủ tướng Chính phủ, qua đó giảm nợ đọng xuống còn 43 ngàn tỷ VND năm 2013. Tuy nhiên tình trạng này phải mất thời gian mới có thể giải quyết triệt để.

**2.8. Thiểu hiệu suất trong đầu tư công có nguyên nhân do quy trình thẩm định và lựa chọn dự án còn yếu kém.** Trước năm 2015 là thời điểm Luật Đầu tư Công được ban hành, nhiều dự án được đưa vào ngân sách trong khi chưa được dự toán hoặc thẩm định chi tiết và đầy đủ. Trong nhiều trường hợp, thẩm định chỉ được thực hiện sau khi dự án đã được đưa vào ngân sách. Đến lúc đó thì dự án không thể bị loại cho dù kết quả thẩm định không tốt. Việc sàng lọc và thẩm định chính thức dự án, trong nhiều trường hợp chỉ có tính hình thức, lại do chính cơ quan chịu trách nhiệm hoàn thành dự án thực hiện. Đấy mạnh phân cấp trong điều kiện giám sát còn hạn chế dẫn đến tình trạng danh mục đầu tư thiếu thực tế và dự án không được chuẩn bị đầy đủ. Hệ quả là nhiều dự án trước đây có giai đoạn triển khai kéo dài hơn dự kiến ban đầu, phải điều chỉnh mức phân bổ, và rốt cuộc dẫn đến phát sinh lỗ và tình trạng kém hiệu suất.

**2.9. Để xử lý tình trạng kém hiệu suất, ưu tiên đặt ra là cải thiện về phân bổ và hiệu suất phân bổ chi đầu tư thay vì tăng chi đầu tư.** Trọng tâm trong thời gian tới là nên tập trung duy trì mức chi đầu tư như hiện nay, nhưng quan tâm nhiều hơn đến cải thiện hiệu suất. Ngoài ra cũng nên tạo cơ chế khuyến khích khu vực ngoài nhà nước nâng cao tỷ lệ đầu tư tư nhân trong tổng đầu tư.

**2.10. Để tăng cường kỷ cương ngân sách, nâng cao hiệu suất phân bổ và hiệu suất thực hiện, cần thực hiện nhiều biện pháp để nâng cao độ tin cậy của ngân sách đầu tư và giúp giảm nợ đọng xây dựng cơ bản.** Trong đó phải kể đến quy trình lựa chọn dự án chặt chẽ hơn, chuẩn bị dự án và dự toán mức đầu tư dự án tốt hơn. Điều này nhằm đảm bảo hợp đồng không thể thực hiện nếu không có nguồn lực phân bổ trong ngân sách trung hạn và các thông lệ ghi chép thông tin hợp đồng cần được cải thiện. Nâng cao khả năng lựa chọn và áp dụng các cơ chế lựa chọn chặt chẽ hơn sẽ góp phần giảm tình trạng chi đầu tư dàn trải hiện nay với số lượng dự án quá lớn. Công

<sup>6</sup> Bản đồ nợ đọng đầu tư xây dựng cơ bản lấy từ: <http://tuoitre.vn/Kinh-te/567953/giat-minh-voi-91-000-ti-dong-no-dong.html>

tác báo cáo đầu tư công đảm bảo chất lượng và kịp thời cũng cần được cải thiện thông qua áp dụng hệ thống theo dõi tập trung và hình thành cơ sở dữ liệu về các dự án đầu tư. Một biện pháp trước mắt có thể thực hiện là thu thập thông tin về tình hình triển khai dự án và kiểm soát cam kết chi qua Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS).

### *Đảm bảo duy tu bảo dưỡng tài sản đầy đủ để tối đa hóa giá trị tài sản và nâng cao hiệu suất đầu tư*

**2.11. Vấn đề lâu nay của Việt Nam liên quan đến hiệu suất đầu tư là thiếu sự kết nối giữa chi đầu tư và chi thường xuyên cho vận hành và duy tu bảo dưỡng (O&M).** Tình trạng này thể hiện rõ ở hầu hết các ngành và đặc biệt nghiêm trọng ở ngành giao thông. Chi đầu tư quá nhiều và chi duy tu bảo dưỡng quá ít ở cả trung ương và địa phương lâu nay vẫn là một quan ngại trong ngành giao thông. Bảo trì đường xá ở tình trạng tốt vẫn ít tốn kém hơn so với so với bỏ bê để sau này phải khôi phục hoặc xây dựng lại. Chi tiêu quá ít cho duy tu bảo dưỡng làm giảm vòng đời của kết cấu hạ tầng qua đó làm tăng chi phí trọn vòng đời của tài sản. Theo ước tính, chi duy tu bảo dưỡng bị tăng đến tám lần sau ba năm không quan tâm và lên đến 15 lần sau năm năm không quan tâm. Mặc dù Việt Nam có mạng lưới đường bộ đầy đủ với mật độ đường bộ tương đối cao (khoảng 0,87 km đường trên mỗi km<sup>2</sup>), nhưng tiềm năng đầy đủ của mạng lưới khó có thể hiện thực hóa đầy đủ do mức độ và nguồn vốn dành cho duy tu bảo dưỡng còn thấp.

**2.12. Các văn bản kế hoạch và chiến lược của Chính phủ đã chú trọng ưu tiên cho duy tu bảo dưỡng.** Tuy nhiên, mức phân bổ nguồn lực cho duy tu bảo dưỡng hạ tầng giao thông lại chưa thể hiện điều đó khi ít nhất 50% nhu cầu chi vận hành và duy tu bảo dưỡng còn chưa được đảm bảo ở cả trung ương và địa phương. Năm 2012, chi duy tu bảo dưỡng chỉ chiếm khoảng 18% tổng chi cho giao thông. Trong lĩnh vực đường bộ, tỷ lệ chi duy tu bảo dưỡng trên tổng chi cho đường bộ chỉ bằng 11%, so với 22% tại Băng-la-đét, 30% tại các quốc gia OECD và 37% tại In-đô-nê-xia.

**2.13. Bất cập trong phân bổ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên cũng được thể hiện rõ trong ngành nông nghiệp.** Trong những năm qua, Chính phủ đã đầu tư nhiều để xây dựng hạ tầng trong ngành nông nghiệp, cụ thể về thủy lợi. Điều này dẫn đến tăng trưởng trong ngành nông nghiệp, đảm bảo an ninh lương thực và giảm nghèo ở nông thôn. Đầu tư về thủy lợi không chỉ phục vụ cho sản xuất nông nghiệp mà còn phục vụ cho khu vực dân cư. Mạng lưới thủy lợi đến nay đã được hình thành tốt, nhưng thách thức quan trọng đặt ra là tình trạng kênh mương thủy lợi đang bị xuống cấp, gây ảnh hưởng đến năng lực vận hành tiềm năng. Nguyên nhân là chi tiêu cho thủy lợi đang tập trung cho chi đầu tư hơn là chi vận hành và duy tu bảo dưỡng. Mức phân bổ chi thường xuyên cho vận hành và duy tu bảo dưỡng thấp hơn nhiều so với nhu cầu, gây tác động tiêu cực đến năng lực vận hành và hiệu quả hoạt động của các hệ thống thủy lợi.

**2.14. Tình trạng và những thách thức nêu lên cũng diễn ra ở hầu hết các ngành khác.** Trong ngành giáo dục và y tế, ngân sách duy tu bảo dưỡng không tăng trong khi các dự án mới vẫn được đưa vào kế hoạch và triển khai, dẫn đến thiếu hụt chi duy tu bảo dưỡng, rút ngắn vòng đời của các tài sản cơ sở vật chất ngành y tế và giáo dục. Ngoài ra cũng có trường hợp trường học và bệnh viện mới được xây dựng trong khi không có đủ vốn phân bổ để tuyển dụng giáo viên và bác sĩ.

**2.15. Sự bất cập trong phân bổ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên cũng diễn ra ở các địa phương.** Giai đoạn từ 2009 đến 2012 cho thấy có sự cải thiện khiêm tốn trong ngành giao thông, khi chi duy tu bảo dưỡng tăng 25% mỗi năm, cao gấp đôi so với mức tăng chi cho đầu tư. Vì vậy, chi duy tu bảo dưỡng vẫn chưa đầy đủ.

**2.16. Trong thời gian tới, khuyến nghị đề ra để đảm bảo hiệu suất sử dụng và bảo trì dài hạn tài sản là từng bước tăng chi vận hành và duy tu bảo dưỡng thông qua các chương trình trung hạn dựa trên Kế hoạch tài chính và ngân sách Nhà nước trung hạn.** Cơ quan tài chính và cơ quan kế hoạch cần tăng cường phối hợp để đảm bảo nhu cầu chi vận hành và duy tu bảo dưỡng được cân nhắc đầy đủ trong lập ngân sách dự án đầu tư và được đưa vào ngân sách của những năm tiếp theo.

- **Đối với ngành giao thông:** Khuyến nghị đề ra là sắp xếp lại phân bổ chi đầu tư và chi đầu tư theo các kế hoạch hàng năm và trung hạn nhằm tăng chi duy tu bảo dưỡng đường bộ lên khoảng 20 đến 25% tổng chi cho đường bộ (nghĩa là tăng gấp đôi). Chi duy tu bảo dưỡng trong thực tế cần được dự toán và ưu tiên theo dữ liệu về tình trạng đường bộ và sử dụng đường bộ, cơ sở dữ liệu này cần được cập nhật thường xuyên qua hệ thống quản lý tài sản. Quỹ Bảo trì Đường bộ có thể hỗ trợ nâng chi tiêu cho vận hành và duy tu bảo dưỡng trong lĩnh vực đường bộ. Tuy nhiên, các văn bản pháp luật cũng cần được sửa đổi để nâng cao minh bạch và hiệu suất của Quỹ. Chi vận hành và duy tu bảo dưỡng trong các lĩnh vực giao thông khác như đường sắt và đường thủy nội bộ cũng cần được sắp xếp ưu tiên lại.
- **Đối với ngành nông nghiệp:** Khuyến nghị đề ra là chuyển một phần nguồn lực dành cho chi đầu tư sang chi thường xuyên cho vận hành và duy tu bảo dưỡng, nhất là trong lĩnh vực thủy lợi, đồng thời triển khai các đề án chiến lược về nông nghiệp bền vững để giảm gánh nặng chi phí cho ngân sách Nhà nước. Một số chi phí vận hành và duy tu bảo dưỡng thủy lợi cần được chia sẻ giữa ngân sách Nhà nước và người sử dụng nước.

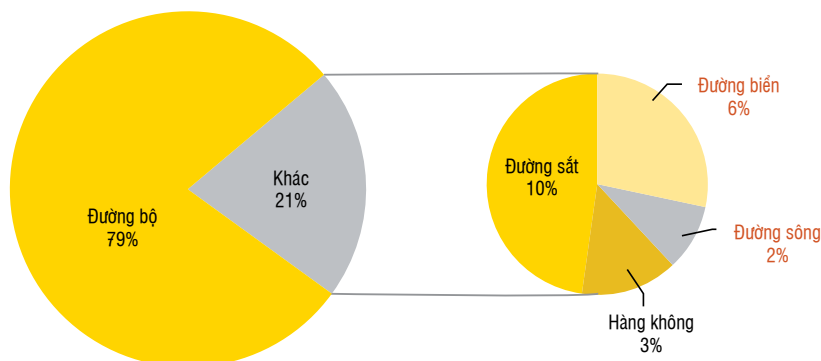
### *Hợp lý hóa phân bổ nội ngành để nắm bắt cơ hội đẩy mạnh tăng trưởng*

**2.17. Sắp xếp lại nguồn lực trong nội ngành có thể giúp nâng cao hiệu quả chi tiêu và tác động của nó cho tăng trưởng.** Điều này cho thấy nhu cầu cần rà soát lại phân bổ chi tiêu giữa các lĩnh vực trong ngành để tạo sự gắn kết tốt hơn với các chiến lược phát triển ngành đồng thời để cân đối giữa các lĩnh vực cho tối ưu hơn; nghĩa là cho phù hợp hơn với lợi thế so sánh của Việt Nam và nhu cầu phát triển đang thay đổi. Từ trước đến nay, chi tiêu trong ngành giao thông và nông nghiệp vẫn được ưu tiên để hỗ trợ tăng trưởng và giảm nghèo. Đây là lúc cần nhìn lại về phân bổ trong nội ngành để xét đến lợi thế và tiềm năng phát triển của ngành.

- **Trong ngành giao thông, giao thông đường bộ chiếm xấp xỉ 89% tổng ngân sách của khu vực công dành cho giao thông.** Chi tiêu cho các lĩnh vực giao thông đường thủy, đường biển và đường sắt tương đối ít cho dù chi phí vận tải tính theo km ở các phương thức đó thấp hơn đáng kể so với đường bộ (Hình 2.3). Mặc dù giao thông đường bộ vẫn là phương thức giao thông quan trọng nhất, chiếm đến trên 90% lưu lượng hành khách và 70% lưu lượng hàng hóa trong giai đoạn từ 2009 đến 2012, nhưng đó vẫn là phương thức giao thông vận tải hàng hóa trong nước tốn kém nhất. Cho dù được đầu tư với tỷ lệ cao trong tổng đầu tư ngành giao thông, nhưng chi phí vận tải đường bộ vẫn cao so với các quốc gia khác ở khu vực Đông Nam Á và mật độ đường cao tốc vẫn thuộc dạng thấp nhất trong khu vực. Việt Nam có lợi thế về giao thông đường thủy nội địa và đường biển, đó cũng là các phương thức có chi phí vận tải hàng hóa trong nước thấp nhất và có hệ số ngân sách trên lưu lượng đạt hiệu suất cao nhất. Gắn kết tối ưu giữa chi đầu tư với lưu lượng hiện hành và nhu cầu tiềm năng giữa các phương thức giao thông sẽ nâng cao giá trị sử dụng vốn trong đầu tư. Điều quan trọng nữa là phải cải thiện kết nối đa phương thức về hạ tầng để đảm bảo cung cấp hậu cần (logistics) tốt hơn, nhất là kết nối giữa đường biển, đường thủy nội địa và đường sắt.



Hình 2.3. Chi tiêu công năm 2012 theo các lĩnh vực giao thông



Nguồn: Bộ Tài chính.

Bảng 2.1. Chi tiêu cho thủy lợi vẫn chiếm tỷ trọng cao trong ngành nông nghiệp (2009-2012)

	% GDP				% tổng chi cho nông nghiệp			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Trồng trọt	0,06	0,07	0,13	0,07	4,27	4,18	7,65	3,95
Chăn nuôi	0,03	0,04	0,05	0,03	1,98	2,31	2,62	1,97
Canh tác	0,04	0,03	0,03	0,03	2,62	2,11	1,95	1,69
Dịch vụ nông nghiệp	0,09	0,10	0,08	0,10	5,86	5,92	4,82	5,53
Thú ý	0,04	0,06	0,05	0,05	2,89	3,55	2,74	2,80
Thủy lợi	0,96	1,04	1,12	1,22	64,64	64,43	63,92	70,21
Lâm nghiệp	0,10	0,12	0,09	0,09	6,85	7,57	5,17	5,03
Dịch vụ lâm nghiệp	0,02	0,02	12,15	0,02	1,60	1,50	1,32	1,19
Giải phóng đất cho vùng kinh tế mới	0,06	0,06	0,06	0,06	4,06	3,90	3,29	3,35
Thủy sản	0,08	0,07	0,11	0,07	5,08	4,35	6,40	4,06
Gỗ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,16	0,14	0,21

Nguồn: Bộ Tài chính.

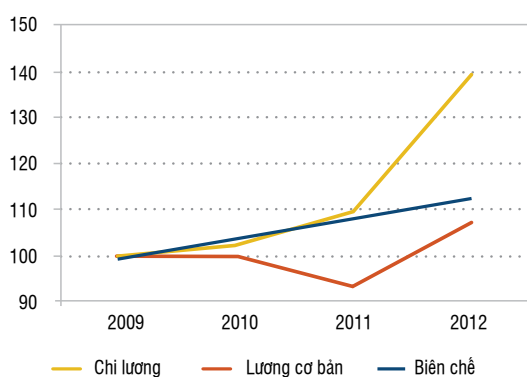
- **Do tiếp tục chú trọng thủy lợi, coi đó là động lực tăng trưởng ngành nông nghiệp, lĩnh vực này vẫn sử dụng phần lớn ngân sách của ngành.** Từ năm 2009 đến năm 2012, chi tiêu công dành cho thủy lợi tăng từ 65% lên đến 70% tổng chi tiêu ngành nông nghiệp (Bảng 2.1). Phần lớn chi tiêu công ngành nông nghiệp nhằm đảm bảo an ninh lương thực và nâng cao hơn nữa sản lượng lúa. Tuy nhiên, chính sách đó dẫn đến giá trị gia tăng thấp và tập trung quá nhiều vào đầu tư phát triển những công trình thủy lợi lớn để phục vụ đất trồng lúa. Điều này làm dấy lên quan ngại rằng cách làm đó sẽ gây lấn át nguồn lực công dành cho các lĩnh vực chính sách khác như trồng trọt, dịch vụ nông nghiệp, trồng rừng, thú y và các ưu tiên khác đề ra trong Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp (ARP). Khuyến nghị đề ra là nên sắp xếp lại một phần chi tiêu công hiện dành cho thủy lợi để chuyển sang các lĩnh vực khác như trồng trọt và dịch vụ nông nghiệp. Ngân sách phân bổ cần được sắp xếp lại nhằm nâng cao năng suất nông nghiệp, đẩy mạnh đa dạng hóa ngành nông nghiệp và xuất khẩu.

- Một vấn đề nữa về hiệu suất trong ngành nông nghiệp là vấn đề phân bổ nguồn lực theo vùng miền.** Khu vực Đồng bằng sông Hồng được hưởng tỷ lệ chi tiêu công cho nông nghiệp lớn nhất nếu xét trên các biến số quan trọng (v.d. thủy lợi, lâm nghiệp và thủy sản) so với các vùng miền khác. Tuy nhiên, giá trị gia tăng tạo ra ở đó lại tương đối thấp. Ngược lại, tăng trưởng và phát triển nông nghiệp chủ yếu lại diễn ra ở các vùng miền có mức chi tiêu công tương đối thấp như khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, Đông nam bộ và Tây Nguyên. Chẳng hạn, các khu vực vừa nêu có hệ số GDP nông nghiệp / chi tiêu cao hơn rất nhiều (lần lượt là 8,92; 5,47; và 5,19 trong năm 2014), so với khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, Miền núi phía bắc và Duyên hải miền trung (lần lượt là 1,86; 1,76; và 1,82). Các khu vực vừa nêu chi tiêu tương đối ít cho nông nghiệp (bao gồm cả đơn giá thủy lợi trên mỗi ha thấp hơn) so với các khu vực khác, nhưng lại tạo ra GDP nông nghiệp cao hơn. Trong thời gian tới, điều quan trọng là nên xem lại xem phân bổ về phân bổ nguồn lực công hiện nay giữa các vùng miền đã tối ưu chưa nhằm thực hiện các mục tiêu trong Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp (ARP). Điều này đòi hỏi phải đánh giá về lợi thế so sánh và vai trò của từng vùng miền về mặt đóng góp cho tầm nhìn chuyển đổi nông nghiệp bền vững. Chẳng hạn, chi tiêu nhiều hơn cho Đồng bằng sông Cửu Long có khả năng làm tăng sản lượng các sản phẩm đem lại giá trị gia tăng cao hơn, như trái cây và hải sản. Bên cạnh đó là khuyến nghị cần tăng chi tiêu cho các dịch vụ nông nghiệp, cụ thể về canh tác và chế biến.

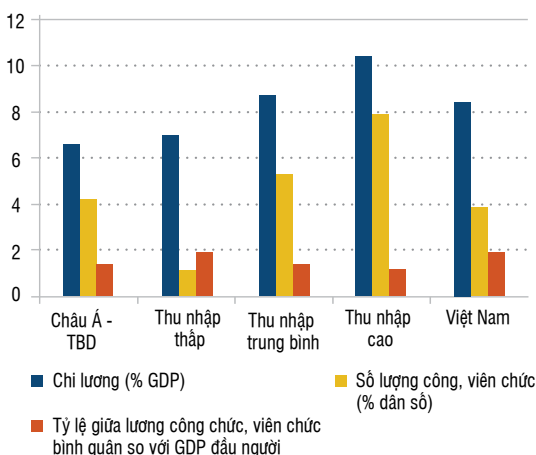
### Đẩy mạnh nâng cao hiệu suất đầu vào ở các nội dung và lĩnh vực chính

**2.18. Mức chi lương cho bộ máy hành chính đã và đang tăng mạnh, chiếm bình quân 20% tổng chi ngân sách.** Mặc dù lương cơ bản chỉ tăng 2,3% mỗi năm (thấp hơn tốc độ tăng GDP bình quân theo giá hiện hành bằng 6,2% mỗi năm), nhưng tăng lương và phụ cấp ngoài lương cơ bản là yếu tố chính góp phần tăng chi lương (Hình 2.4). Tăng chi ở cả trung ương và địa phương đặc biệt mạnh trong các năm 2011 và 2012, do rất nhiều giáo viên tiểu học và cán bộ hành chính cấp xã được chính thức đưa vào biên chế hưởng lương của Chính phủ. Tổng chi lương của Chính phủ Việt Nam hiện đang ở mức cao so với các quốc gia khác trong khu vực, nhưng tương đương với các quốc gia thu nhập trung bình (Hình 2.5). Tỷ lệ chi lương trên GDP (6,5% bình quân trong giai đoạn 2009-2012) cũng ngang bằng với Mông Cổ, nhưng cao gấp đôi so với In-đô-nê-xia và Hàn Quốc, cao gấp ba lần so với Sing-ga-po. Chi lương bình quân chiếm 6,6% GDP ở các quốc gia châu Á và Thái Bình Dương và 8,7% ở các quốc gia thu nhập trung bình.

**Hình 2.4. Chi lương của Chính phủ tăng nhanh do tăng lương ngoài lương cơ bản và tăng biên chế**



**Hình 2.5. Mức lương và biên chế hiện nay của Chính phủ Việt Nam nằm ở khoảng giữa so với các quốc gia thu nhập thấp và thu nhập trung bình**



Nguồn: Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ.

Nguồn: Số liệu của Việt Nam lấy cho năm 2012 của Chính phủ Việt Nam; toàn bộ số liệu khác cho các năm từ 2000 đến 2008 từ IMF (2010).

**2.19. Biên chế nhà nước tăng nhanh góp phần đáng kể nhằm đẩy nhanh tăng chi lương.** Số lượng công chức ở trung ương tăng 2,8% mỗi năm còn viên chức tăng 3,9% mỗi năm từ năm 2008 đến năm 2011. Số lượng công chức ở địa phương tăng 5,1% mỗi năm từ năm 2009 đến năm 2013. Biên chế của khu vực công dường như tăng nhanh hơn so với tốc độ tăng dân số (1,1%) trong cùng kỳ. Kết quả trên có lẽ chưa thống nhất với mục tiêu cải cách hành chính và biên chế, nhằm tăng mức lương trong khu vực Chính phủ bằng cách hợp lý hóa về biên chế. Hiện nay, hệ số công chức trên dân số ở Việt Nam vẫn thấp hơn một chút so với mức bình quân của các quốc gia khác trong khu vực và các quốc gia thu nhập trung bình, nhưng với mức tăng như hiện nay, rủi ro là biên chế sẽ bằng và vượt mức bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình trong vài năm tới.

**2.20. Mức lương bình quân ở khu vực công tại Việt Nam có lẽ không quá thấp so với thu nhập của các khu vực khác trong nền kinh tế.** Thù lao bình quân cho người lao động của Chính phủ bằng 1,9 lần so với GDP theo đầu người ở Việt Nam. Tỷ lệ đó là 1,4 lần đối với các quốc gia khu vực châu Á - Thái Bình Dương, 1,4 lần đối với các quốc gia thu nhập thấp, và bằng 1,9 lần còn đối với các quốc gia thu nhập trung bình. Mặc dù phải công nhận là GDP đầu người của Việt Nam hiện tương đối thấp do phần lớn dân số là lao động nông nghiệp và ở khu vực lao động phi chính thức, nhưng kết quả trên đã loại bỏ nghi ngờ về một trong những lý do chính để tăng lương công chức, viên chức, nghĩa là không phải họ đang hưởng mức lương thấp hơn nhiều so với khu vực khác. Vấn đề ở đây là mức lương và thu nhập bình quân có sự khác biệt lớn giữa các ngành nghề và vị trí công việc, nhưng không có đủ dữ liệu để phân tích. Nhu cầu đặt ra là phân tích sâu hơn để so sánh mức lương của Chính phủ và của khu vực tư nhân.

**2.21. Mặc dù quy mô chi lương và tổng biên chế của khu vực công hiện nay chưa phải quá cao so với các quốc gia thu nhập trung bình, nhưng mức tăng như hiện nay nếu tiếp diễn sẽ không phải là tốt về tài chính công.** Biên chế ở khu vực công nếu tiếp tục tăng sẽ gây tác động lâu dài và sau khi thực hiện sẽ khó có thể đảo ngược. Với xu hướng như hiện nay, chi lương ở Việt Nam có thể dễ dàng vượt qua mức bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình trong một thời gian ngắn. Vấn đề nâng cao hiệu quả làm việc của biên chế Chính phủ chưa được quan tâm đầy đủ. Biên chế và mức lương của khu vực công cần được đánh giá sâu về hiệu suất trước khi tiếp tục tăng chi lương. Mô hình dự báo lương và biên chế tương lai cần được áp dụng để minh họa về các kịch bản nhằm cung cấp thông tin đầy đủ và đáng tin cậy cho các nhà hoạch định chính sách.

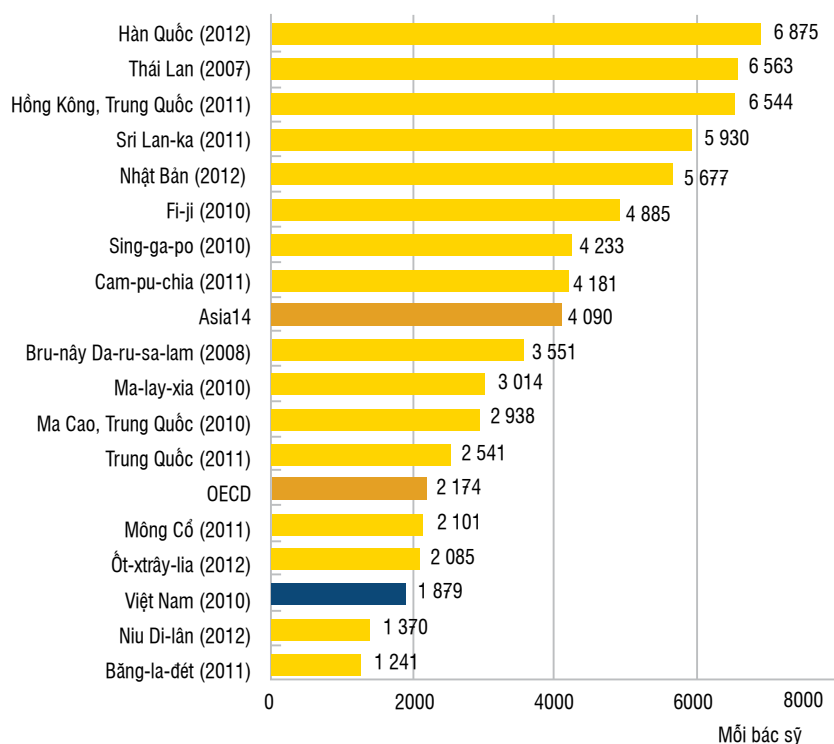
**2.22. Hiệu suất sử dụng nhân lực ở một số ngành dịch vụ vẫn chưa được thỏa đáng, nhất là trong các ngành y tế và giáo dục.** Thời lượng đứng lớp bình quân của mỗi giáo viên trong lĩnh vực giáo dục phổ thông thuộc dạng thấp nhất ở (và thấp hơn 25% so với mức bình quân của ASEAN trong lĩnh vực giáo dục tiểu học). Theo quan sát ở cấp giáo dục phổ thông và đặc biệt ở cấp trung học cơ sở, thời lượng làm việc của giáo viên cần được cơ cấu lại và cần có chương trình để nâng cao thời lượng đứng lớp. Nâng cao hiệu suất sử dụng nguồn lực giáo dục, nhất là trong sử dụng giáo viên, sẽ đẩy mạnh khả năng tiếp cận giáo dục mà không ảnh hưởng đến chất lượng khi cung cấp được nhiều dịch vụ hơn với cùng mức nguồn lực. Tương tự, một bác sỹ tiêu biểu ở Việt Nam có số lượt thăm khám bệnh nhân mỗi năm ít hơn nhiều so với các quốc gia khác, điều này cho thấy vẫn có khả năng nâng cao hiệu suất sử dụng nguồn nhân lực. Số lượt thăm khám của bệnh nhân ở tuyến cơ sở (cấp huyện và cấp xã) còn chưa đảm bảo hiệu suất do chất lượng dịch vụ y tế còn kém ở các tuyến đó. Điều này dẫn đến nguồn lực chưa được sử dụng triệt để ở tuyến cơ sở, gây quá tải cho tuyến tỉnh và tuyến trung ương. Bên cạnh đó, tỷ lệ y tá trên bác sỹ ở Việt Nam thuộc dạng thấp nhất trong số 12 quốc gia so sánh, cho thấy cần đẩy mạnh sử dụng y tá ít tốn kém hơn nhằm nâng cao hiệu suất.

**Hình 2.6. Thời lượng đứng lớp ở Việt Nam thấp nhất so với ASEAN**

Quốc gia	Lớp 5
Việt Nam	1.015
Cam-pu-chia	1.120
In-đô-nê-xia	1.160
CHDCND Lào	1.200
Ma-lai-xia	1.320
Miền Điện	1.400
Phi-lip-pin	1.470
Sing-ga-po	1.500
Thái Lan	1.900
Bình quân (BQ) ASEAN*	1.343

Nguồn: JICA, 2013.

**Hình 2.7. Một bác sỹ tiêu biểu ở Việt Nam có số lượt thăm khám của bệnh nhân mỗi năm thấp hơn so với các quốc gia khác ở Đông Á**



Ghi chú: Năm gần nhất có dữ liệu ở mỗi quốc gia.

**2.23. Hiện vẫn còn bất cập giữa chỉ tiêu biên chế với trình độ và nhu cầu thực tế.** Vấn đề xác định chỉ tiêu biên chế và sử dụng lao động trong thực tế vẫn chưa có sự phối hợp tốt giữa Bộ và Sở Nội vụ với các bộ và sở ngành, Hội đồng Nhân dân và đơn vị sự nghiệp các cấp. Điều này dẫn đến bất cập giữa số lượng và cơ cấu biên chế được phép sử dụng với nhu cầu thực tế ở cả trung ương và địa phương. Sự bất cập này được thể hiện rõ nét ở cấp giáo dục trung học cơ sở và chủ yếu do sự bất cập về giáo viên bộ môn và địa bàn. Kết quả là nhiều trường học không còn nhiều ngân sách dành cho chi thường xuyên ngoài lương. Số thu từ học phí, mặc dù được thu chưa đồng đều giữa các địa bàn khác nhau, trở thành nguồn quan trọng dành cho chi ngoài lương.

**2.24. Các cơ quan liên quan cần phối hợp tốt hơn để nâng cao hiệu suất huy động công chức và viên chức.** Phối hợp cần được cải thiện qua: (i) xây dựng kế hoạch tuyển dụng trung hạn nhằm cân đối giữa cung và cầu nhân sự cho tốt hơn; (ii) nâng cao tự chủ cho các đơn vị hành chính và sự nghiệp về tuyển dụng và sử dụng cán bộ theo định mức và quy định hiện hành. Trong đó có thể có khả năng cho phép nhiều đơn vị khác nhau dùng chung cán bộ để tận dụng đầy đủ năng lực cán bộ đó; và (iii) phối hợp xây dựng hệ thống ghi chép và báo cáo để thu thập dữ liệu về biên chế, thù lao, chi lương và nguồn chi lương ở cả trung ương và địa phương.

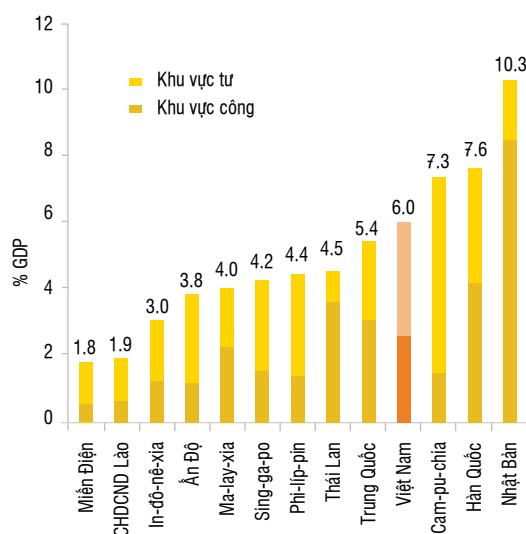
**2.25. Biện pháp chính hiện nay là hợp lý hóa biên chế ở các đơn vị sự nghiệp công nhằm cải thiện hiệu suất.** Điều này giúp hạn chế tăng chi lương, đồng thời đảm bảo mức chi cần thiết cho các lĩnh vực xã hội và nâng cao hiệu suất. Bước ban đầu nên là có thể là xác định mô tả công việc rõ ràng và nhu cầu tuyển dụng tương ứng. Tiếp theo là xây dựng một hệ thống thang bảng lương chú trọng hơn vào hiệu quả công việc thực tế thay vì các tiêu chí theo thâm niên đang được áp dụng trong hệ thống ngạch bậc hiện nay.

**2.26. Bên cạnh đó là khả năng hợp lý hóa những đầu ra khác trong các lĩnh vực sự nghiệp công như giáo dục và y tế, v.v. mà không gây ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ:**

- **Trong ngành giáo dục, hiện đang có các dấu hiệu thiếu hiệu suất trong sử dụng nguồn nhân lực.** Cần có một kế hoạch điều chỉnh nhân lực để nâng cao thời lượng giảng dạy trên mỗi giáo viên gắn với cải cách sách giáo khoa theo dự kiến nhằm đảm bảo tương thích với quốc tế. Sở Giáo dục và Đào tạo (GD&ĐT) ở các địa phương có thể đóng vai trò lớn hơn trong việc xây dựng kế hoạch nhân lực, bao gồm cơ cấu giáo viên hiện tại, dự báo nhu cầu tuyển dụng tương lai và nhu cầu phát triển chuyên môn cho giáo viên. Ngoài ra có thể tạo cơ chế khuyến khích về tài chính để các trường hợp lý hóa lực lượng giáo viên. Các biện pháp trên có thể giúp hoàn thành chỉ tiêu lớp học cả ngày cho 90% học sinh cấp tiểu học và 50% học sinh cấp trung học cơ sở vào năm 2020. Điều đó đặc biệt hữu ích cho học sinh có hoàn cảnh khó khăn, không có điều kiện chi trả cho các lớp học thêm. Hơn nữa, cải cách chương trình học, sách giáo khoa và phương pháp trắc nhiệm cũng quan trọng nhằm nâng cao hiệu suất và hiệu quả chi tiêu trong ngành.
- **Trong ngành y tế, Việt Nam có tỷ lệ chi cho y tế trên rất cao so với các quốc gia khác trong khu vực, trong khi kết quả chưa được tối ưu (Hình 2.8).** Yếu tố chính gây thiếu hiệu suất là cơ chế chi trả các cơ sở y tế chưa tạo ra động cơ khuyến khích phù hợp; phụ thuộc quá mức vào các dịch vụ bệnh viện ở tuyến trung ương và tuyến tỉnh, thay vì chăm sóc y tế dự phòng ở các tuyến cơ sở; và chi tiêu cao cho dược phẩm. Chi tiêu cho dược phẩm năm 2010 chiếm 43% tổng chi cho y tế, tương đương 2,7% GDP, cao hơn so với hầu hết các quốc gia trong khu vực và cao hơn nhiều so với mức bình quân OECD lần lượt là 16% và 2% (Hình 2.8 và Hình 2.9). Dược phẩm luôn chiếm đến 60% tổng chi trả của bảo hiểm y tế. Cơ chế mua sắm phi tập trung dẫn đến chênh lệch giá giữa các địa phương. Chẳng hạn, dữ liệu yêu cầu thanh toán của Quỹ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (BHXH) năm 2010 cho thấy giá mua cùng một loại thuốc chênh nhau đến năm lần giữa các bệnh viện công.

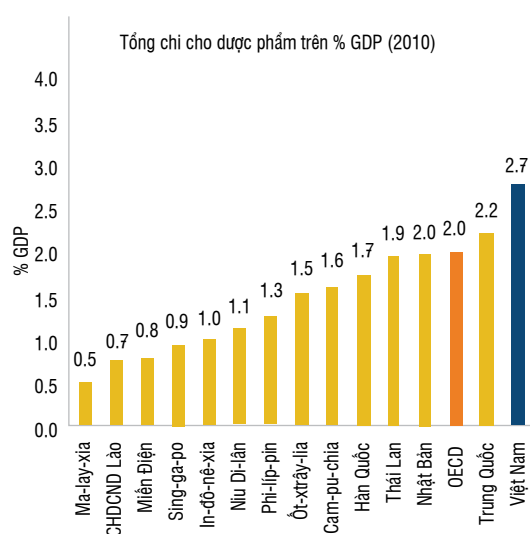
- **Hiệu suất chi tiêu ngành y tế có thể được tăng cường qua nhiều biện pháp.** Để giảm chi phí thuốc, điều quan trọng là phải thiết kế và triển khai thận trọng cơ chế mua sắm tập trung và đàm phán giá. Đối với các dịch vụ y tế nói chung, Chính phủ có thể cân nhắc tăng cường năng lực cho hoặc cơ quan tương đương để đóng vai trò độc lập nhằm phân tích hiệu quả kinh tế trong việc sử dụng các dịch vụ y tế. Cả hai biện pháp trên sẽ giúp nâng cao hiệu suất chi tiêu trong ngành y tế, thông qua giám và chuẩn hóa giá dược phẩm giữa các địa phương và các cơ sở y tế đồng thời kiểm soát chặt chẽ hơn chi tiêu của bệnh viện. Kinh nghiệm về cải cách mua sắm dược phẩm ở Đông Âu cho thấy khả năng tiết kiệm lên đến 30% tổng chi cho dược phẩm. Tăng cường chi tiêu cho y tế dự phòng và chăm sóc sức khỏe ở tuyến cơ sở cũng là yếu tố cần cân nhắc để cải thiện về khám chữa bệnh cho bệnh nhân. Trong đó bao gồm biện pháp chuyển từ chi trả theo phí dịch vụ sang các cơ chế chi trả y tế khác như chi trả theo trường hợp bệnh và theo nhóm sản phẩm dựa trên chuẩn đoán (DRG).

**Hình 2.8. Tổng chi cho y tế của Việt Nam cao hơn so với hầu hết các quốc gia ở châu Á**



Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới (2010).

**Hình 2.9. Chi cho dược phẩm ở Việt Nam tương đối cao so với các quốc gia so sánh và bình quân của OECD**



Nguồn: OECD (2014).

- **Trong ngành giao thông, đơn giá xây dựng và duy tu bảo dưỡng cao là một trong những vấn đề gây trở ngại để đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn trong lĩnh vực đường bộ ở Việt Nam.** Mặc dù đơn giá xây dựng ban đầu ở Việt Nam nhìn chung tương đương với các khu vực khác, nhưng có hai yếu tố chính làm tăng đơn giá giải phóng mặt bằng và dàn trải vốn ở mức hạng hệ cho quá nhiều dự án. Mức độ cạnh tranh trong xây dựng và duy tu bảo dưỡng cũng thấp hơn nhiều so với các khu vực khác trên thế giới. Mặc dù các nhà thầu trong nước chỉ phối thị trường, tổng số lượng gói thầu trên mỗi hợp đồng còn thấp và do thiếu cạnh tranh nên giá bị đẩy cao. Khuyến nghị đề ra là nâng cao quy mô hợp đồng để giảm tổng chi phí trong lĩnh vực đường bộ. Hiện nay, một hợp đồng theo chiều dài đường bộ thường nhỏ hơn từ 2 đến 10 lần so với các quốc gia ở châu Âu, Trung Á hoặc Tiểu vùng Sa-ha-ra châu Phi.

Từ năm 2009 đến năm 2013, tổng chi phí duy tu bảo dưỡng một km đường đã tăng đến 68%, dẫn đến duy tu bảo dưỡng không đầy đủ. Đơn giá duy tu bảo dưỡng cao hơn rất nhiều so với đơn giá tương đương trong khu vực. Chi phí duy tu bảo dưỡng thường xuyên xấp xỉ bằng 3.000 US\$/ km mỗi năm; cao gấp 3 lần so với

Lào, 1,5 lần so với Cam-pu-chia và gần sát với đơn giá của các quốc gia (v.d. 3.500 US\$/ km ở Anh và 4.000 US\$/km ở Pháp). Đơn giá tăng trong những năm qua là do tăng giá dầu và xi-măng đầu vào cho các công trình xây dựng, lương lao động ở lĩnh vực xây dựng đường bộ tăng 10% mỗi năm. Do các hoạt động duy tu bảo dưỡng ở Việt Nam tương đối thâm dụng lao động hơn so với các quốc gia khác, nên tăng lương lao động có ảnh hưởng lớn đến chi phí duy tu bảo dưỡng. Điều đó cho thấy cần cải thiện về phương thức duy tu bảo dưỡng và sử dụng thiết bị tiên tiến hơn. Phân tích trên cho thấy nhu cầu cần hợp lý hóa và chuyên nghiệp hóa công tác duy tu bảo dưỡng đường bộ ở Việt Nam. Đây là điều hết sức quan trọng nhất là trong bối cảnh khoảng cách giữa ngân sách duy tu bảo dưỡng và nhu cầu dự kiến đang ngày càng lớn (hiện xấp xỉ 50%) như được bàn ở mục 27 dưới đây).

Trong những năm qua, mạng lưới đường bộ ở Việt Nam đã có những cải thiện lớn. Tỷ lệ đường được lát trải tăng từ 19% năm 2004 lên đến trên 50% trong năm 2012 và chiều dài đường lát trải tăng trên 30% trong giai đoạn từ 2004 - 2014. Tuy nhiên, chi phí vận tải vẫn cao nếu xét đến mức độ phát triển của quốc gia. Chi phí vận tải đường bộ tương đương với Trung Quốc và Thái Lan theo số tuyệt đối, nhưng cao gấp bốn lần so với Trung Quốc, sáu lần so với Thái Lan và ba lần so với Ấn Độ nếu so sánh theo GDP đầu người. Chi phí vận tải đường bộ bình quân tính theo thời gian hành trình thuộc dạng cao nhất trong khu vực, chỉ đứng sau In-đô-nê-xia, là yếu tố gây cản trở cho năng lực cạnh tranh của Việt Nam. Điều này là do mật độ đường cao tốc còn thấp hơn so với hầu hết các quốc gia láng giềng. Các vấn đề như dịch vụ vận tải hàng hóa, mức phí và doanh số của các doanh nghiệp vận tải cần được phân tích sâu thêm.

- ***Trong ngành nông nghiệp, mặc dù đầu tư cho thủy lợi tiếp tục được ưu tiên (hiện chiếm khoảng 70% tổng chi tiêu ngành nông nghiệp), nhưng cần chuyển trọng tâm sang các biện pháp nhằm nâng cao năng suất sử dụng nước và các lĩnh vực khác như dịch vụ nông nghiệp.*** Từ trước đến nay, chi tiêu công cho thủy lợi ở Việt Nam chú trọng nâng cao sản lượng lúa và ít chú trọng đa dạng hóa cây trồng để nâng cao thu nhập từ nông nghiệp. Thủy lợi tiếp tục được ưu tiên nhưng năng suất sử dụng nước vẫn chưa được ưu tiên nhiều ở Việt Nam so với các quốc gia khác. Chẳng hạn, sản lượng lúa trên một đơn vị nước thủy lợi ở Việt Nam chỉ bằng một nửa so với Trung Quốc và bằng một phần ba so với Ấn Độ (Bảng 2.2). Điều đó cho thấy sản lượng lúa hoàn toàn có thể được nâng lên nếu nâng cao năng suất sử dụng nước. Một điều quan trọng nữa là cần cân nhắc các sáng kiến chiến lược thay thế trong ngành. Đó có thể là cải thiện năng suất sử dụng nước bằng cách xem xét lại chính sách miễn phí thủy lợi để chuyển sang mức phí thủy lợi trong khả năng chi trả; miễn phí có điều kiện để nâng cao hiệu suất sử dụng nước; và khuyến khích đa dạng hóa cây trồng để nâng cao thu nhập từ nông nghiệp (Bảng 2.3). Hiệu quả hoạt động của các đơn vị thủy nông cũng có thể cần cải thiện.

**Bảng 2.2. Năng suất sử dụng nước ở Việt Nam còn tương đối thấp so với các quốc gia khác**

Quốc gia	Giống cây trồng	Sản phẩm đầu ra trên diện tích (US\$/ha)	Sản phẩm đầu ra trên một m <sup>3</sup> nước (US\$/m <sup>3</sup> )
Việt Nam	Lúa	654	0.03
	Lúa và rau	1,051	0.11
	Lúa và đường	3,603	0.34
	Rau	4,862	0.49
Trung Quốc	Lúa	1,541	0.06
	Lúa và hạt cải	1,546	0.38
	Lúa mì và ngô	2,491	1.46
	Táo	4,163	1.20
Ấn Độ	Lúa	988	0.09
	Lúa/Ốt/bông	1,206	0.12
	Mía	1,844	0.17
	Dừa và mía	2,165	0.12

Nguồn: Burke et al (2015).

**Bảng 2.3. Cây trồng thay thế cây lúa có thể đem lại biên lợi nhuận cao hơn (Châu Phú, An Giang, ĐBSCL, 2012)**

Cây trồng	Tổng doanh số (Triệu VND)	Tổng lợi nhuận (Triệu VND)
Đậu	300,97	173,30
Ốt	341,69	202,66
Bầu	159,94	133,84
Sen	631,07	461,20
Hoa	170,00	118,15
Lúa		
Vụ đông xuân	36,61	17,26
Vụ hè thu	33,38	13,39
Vụ thu đông	39,63	20,20

Nguồn: Le Canh Dung (2012).

**2.27. Nâng cao hiệu suất chi tiêu cũng đòi hỏi phải có các biện pháp quan trọng trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm và quản lý dự án.** Hiện đã có những nỗ lực lớn về cải cách đấu thầu mua sắm trong khu vực công, nhưng hầu hết các thành tựu đạt được đến nay chủ yếu nhằm hình thành khung pháp lý. Công tác triển khai vẫn là một thách thức. Chỉ định thầu vẫn là hình thức chi phối mặc dù đấu thầu cạnh tranh đã chứng minh được lợi ích của nó. Chẳng hạn, đấu thầu cạnh tranh giúp tiết kiệm 20% chi tiêu mua sắm hàng hóa trong những năm qua (về tổng thể), trên 30% chi phí duy tu bảo dưỡng đường quốc lộ và 10 đến 15% ngân sách dành cho các hợp đồng dịch vụ thu gom và vận chuyển rác thải ở thành phố Hồ Chí Minh (Tp. HCM). Những biện pháp chính trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm bao gồm tăng cường cạnh tranh và minh bạch trong quá trình đấu thầu, đảm bảo cơ chế xử lý khiếu nại độc lập và hướng dẫn xử lý tranh chấp trong thực hiện hợp đồng (trên cơ sở Luật Đấu thầu năm 2015).



## Cải thiện về công bằng trong chi tiêu công

**2.28. Chính sách tài khóa có thể là công cụ mạnh để giảm nghèo và bất bình đẳng.** Thông qua kết hợp các hình thức bổ sung, trợ cấp và thu thuế hộ gia đình, chính sách tài khóa có thể làm thay đổi thu nhập khả dụng của hộ gia đình. Chính sách tài khóa còn làm thay đổi năng lực thu nhập tương lai của các hộ gia đình, vì chi tiêu của chính phủ cho các dịch vụ xã hội không chỉ ảnh hưởng đến chất lượng mà cả về khả năng tiếp cận và mức độ tồn kém khi sử dụng dịch vụ. Điều đó sẽ dẫn đến sự khác biệt về khả năng tiếp cận và sử dụng dịch vụ giữa người giàu và người nghèo cũng như khả năng tích lũy vốn con người và tác động đến khả năng di chuyển trong xã hội. Vì vậy một trong những cân nhắc chính sách quan trọng là chính sách tài khóa đang làm cho xã hội trở nên bất bình đẳng hơn hay có lợi cho người nghèo hơn. Điều này được xem xét trên hai góc độ - liệu các khoản bổ sung ngân sách có hướng nguồn lực vào những địa phương có nhu cầu để lợi ích tăng trưởng lan tỏa hơn không, và liệu người nghèo ở cấp độ hộ gia đình có được hưởng lợi khi chính phủ chi tiêu hay không.

### *Tăng cường phân bổ nguồn lực công bằng để khuyến khích phát triển đồng đều giữa các địa phương*

**2.29. Cơ chế quan hệ tài khóa giữa các cấp chính quyền ở Việt Nam đã và đang hỗ trợ đẩy mạnh công bằng trong phân bổ nguồn lực giữa các địa phương và trong từng địa phương.** Cơ chế này xác định ra những địa phương có nhu cầu chi tiêu cao hơn để chuyển bổ sung ngân sách của trung ương nhiều hơn cho các vùng miền nghèo nhất trên cả nước, nợ có số thu được hưởng qua phân cấp còn thấp và chi phí cung cấp các dịch vụ còn cao do mật độ dân số thấp. Cơ chế này cũng tạo điều kiện cho các địa phương khá giả hơn, có tiềm năng thu cao hơn tiếp tục được hưởng mức chi tương đối cao hơn. Động lực khuyến khích của cơ chế này nhằm ổn định tỷ lệ phân chia nguồn thu với ngân sách trung ương trong thời kỳ ổn định từ 3 đến 5 năm. Các địa phương cũng áp dụng thông lệ phân bổ ngân sách tương tự và đem lại kết quả tương tự ở từng địa phương.

**2.30. Ngân sách trung ương cũng hỗ trợ cho chi tiêu giảm nghèo ở các địa phương thông qua hệ thống bổ sung có mục tiêu và hỗ trợ đối ứng.** Trong giai đoạn 2011 - 2015, có 16 chương trình mục tiêu quốc gia (chương trình MTQG) và 61 chương trình bổ sung có mục tiêu. Gần 75% chi tiêu cho các chương trình MTQG dành cho bốn chương trình: Dạy nghề và tạo việc làm (12%); Giảm nghèo bền vững (15%); Giáo dục và đào tạo (17%); Nông thôn mới (29%). Trong cùng kỳ, khoảng 56% chi tiêu cho tất cả các chương trình MQTG sử dụng vốn ngân sách trung ương, 26% sử dụng ngân sách địa phương; 5% sử dụng vốn tài trợ nước ngoài; 4% sử dụng vốn vay nợ; và 9% là đóng góp của cộng đồng.<sup>7</sup> Ngoài ra còn có 28 chương trình mục tiêu khác.<sup>8</sup>

**2.31. Hệ thống bổ sung ngân sách cho thấy lợi ích tái phân phối một cách rõ rệt giữa các địa phương** (như minh họa trong Hình 2.10 và Hình 2.11). Các địa phương nghèo, ở khu vực vùng núi phía bắc và tây bắc được hưởng lợi đáng kể qua bổ sung ngân sách (tính theo đầu người). Hệ thống này bao gồm bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu, lần lượt chiếm 16% và 19% tổng ngân sách.

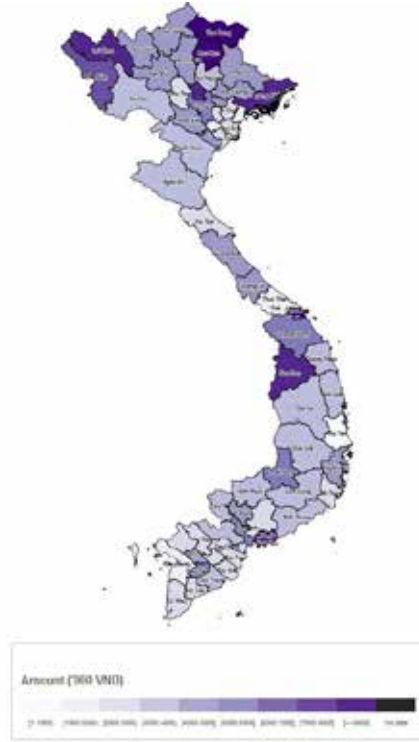
<sup>7</sup> Báo cáo Quốc hội của CPVN về triển khai các chương trình MTQG (2011-2013).

<sup>8</sup> Số lượng các chương trình bổ sung có mục tiêu không phải chương trình MTQG giảm từ 50 trong giai đoạn 2007-2011 xuống còn 28 trong giai đoạn 2011-2015.

**Hình 2.10. Mức chi theo đầu người trước khi có bổ sung của trung ương cao hơn tại các địa phương khá giả hơn vùng duyên hải phía đông**



**Hình 2.11. Mức chi theo đầu người sau khi có bổ sung của trung ương cao hơn ở các địa phương ở Tây Nguyên và Miền núi phía bắc**



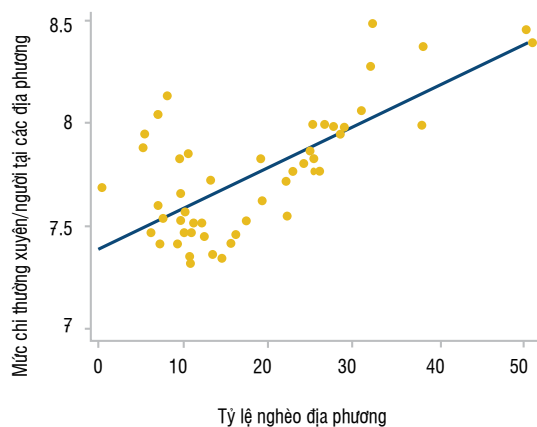
*Nguồn:* Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính.

*Nguồn:* Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính.

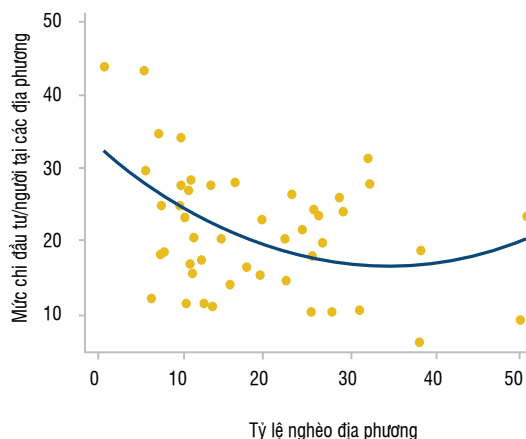
*Ghi chú:* Các đường ranh giới, màu sắc, tên gọi và thông tin khác thể hiện trên bất kỳ bản đồ nào của ấn phẩm này không nhằm đưa ra bất kỳ nhận định nào về tình trạng pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào hoặc sự chấp nhận hoặc tán thành từ phía Ngân hàng Thế giới về các đường ranh giới đó.

**2.32. Những cơ chế trên giúp cho chi thường xuyên có tính chất giảm nghèo cao và công bằng còn chi đầu tư có sự cân đối giữa công bằng và hiệu suất.** Chi thường xuyên của địa phương có tính chất giảm nghèo cao theo nghĩa mức chi thường xuyên theo đầu người có xu hướng tăng lên theo tỷ lệ nghèo của địa phương đó (Hình 2.12). Mức chi đầu tư của địa phương theo đầu người tương đối cao nếu tỷ lệ nghèo cao hoặc thấp (Hình 2.13). Chính vì vậy, chi đầu tư ở địa phương khiến cho tổng kết quả chi tiêu của địa phương tương quan với tỷ lệ nghèo. Tổng mức chi theo đầu người ở địa phương có tính chất giảm nghèo khi tỷ lệ nghèo cao (Hình 2.14), góp phần đem lại thành tích ấn tượng về giảm nghèo.

**Hình 2.12. Chi thường xuyên cao hơn ở những địa phương nghèo**

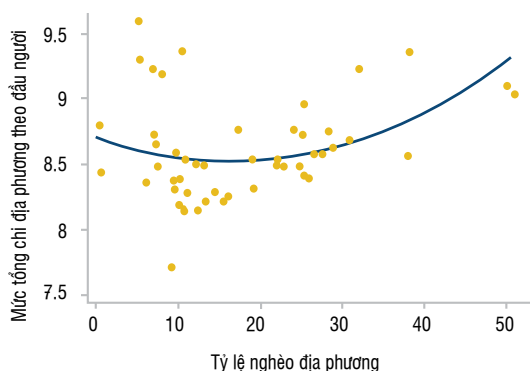


**Hình 2.13. Chi đầu tư tương đối cao ở các địa phương có tỷ lệ nghèo thật cao và thật thấp**



*Nguồn:* Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính

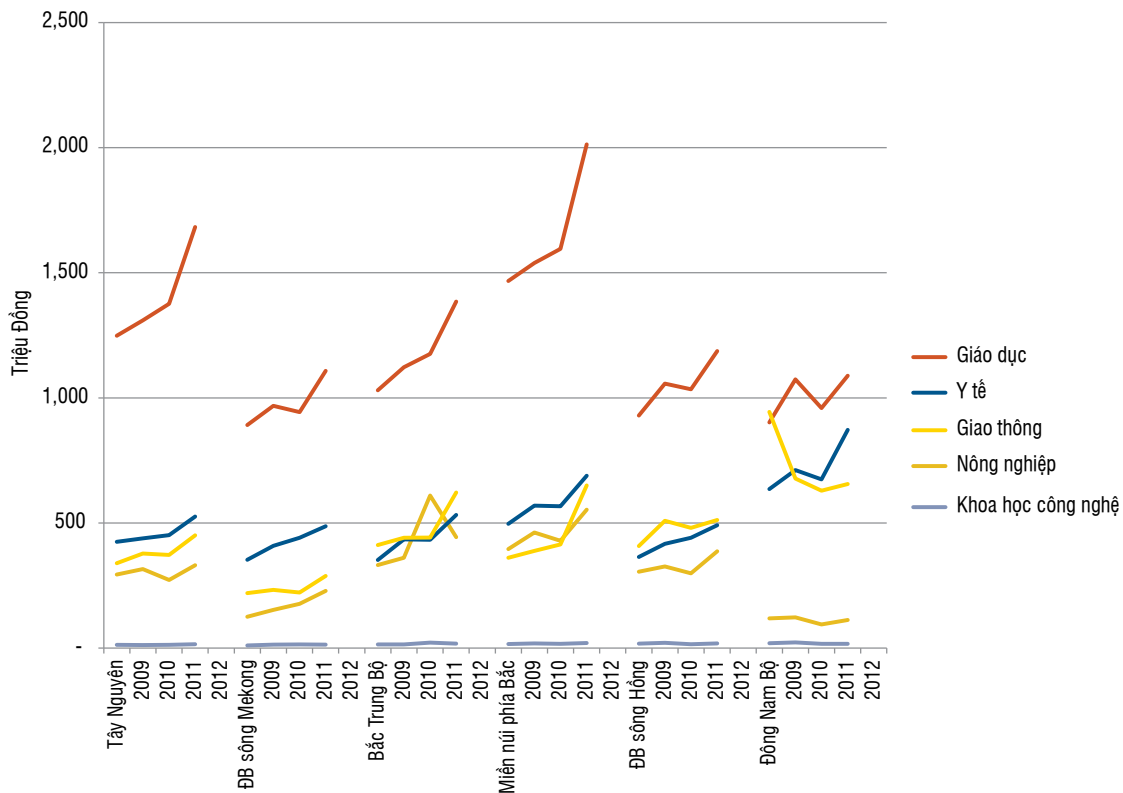
**Hình 2.14. Tổng chi của địa phương có tính chất giảm nghèo**



*Nguồn:* Ước tính của cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính

**2.33. Nhìn vào tổng mức, tổng chi ở các khu vực cho thấy sự thống nhất với các mục tiêu bình đẳng về phát triển con người của Chính phủ.** Nhìn chung, các khu vực nghèo (gồm Miền núi phía bắc, Tây Nguyên, Duyên hải miền trung và trung bắc bộ) thường có mức chi theo đầu người cao hơn ở những lĩnh vực cốt lõi như y tế và giáo dục. Các khu vực khá giả (gồm Đông nam bộ) cũng có mức chi theo đầu người cao về phát triển con người, tuy nhiên, chi tiêu lại tương đối thấp ở các khu vực ở giữa (gồm Đồng bằng sông Cửu Long và Đồng bằng sông Hồng) (Hình 2.15).

**Hình 2.15: Chi tiêu theo đầu người của địa phương cho phát triển con người ở các khu vực, 2009-2012**



Nguồn: Bộ Tài chính.

**2.34. Trong thời gian tới, điều quan trọng là phải nuôi dưỡng nguồn thu được hưởng qua phân cấp và tăng cường hoạt động của hệ thống bổ sung ngân sách.** Các động lực tăng trưởng cần được phục hồi qua ưu tiên đầu tư cho phát triển nguồn nhân lực và hạ tầng. Các biện pháp như vậy sẽ giúp duy trì động lực tăng trưởng để đảm bảo quốc gia phát triển công bằng, đồng thời hỗ trợ đem lại tác động tích cực của chính sách tái phân phối giữa các địa phương. Hiện đang có rủi ro là khoảng cách giữa địa phương nghèo và địa phương khá giả có thể bị nới rộng, do địa phương nghèo có xu hướng thu được ít hơn. Nếu không có các cơ chế khuyến khích hợp lý, các địa phương nghèo dần dần sẽ trở nên ngày càng phụ thuộc vào nguồn bổ sung của trung ương.

**2.35. Một vấn đề nữa cần cân nhắc là khả năng nâng cao tự chủ về thu và áp dụng cơ chế phân chia nguồn thu công bằng hơn.** Đó là cân nhắc nhằm áp dụng thuế tài sản (là sắc thuế phổ biến của địa phương trên thế giới) và nâng cao tự chủ của địa phương trong việc xác định các mức phí của địa phương. Điều này sẽ hỗ trợ tăng thêm nguồn lực cho địa phương nhất là ở các địa phương có tiềm năng tăng trưởng cao. Cơ chế phân chia các sắc thuế lớn cũng cần được rà soát để cải thiện về minh bạch và công bằng. Cơ chế phân chia nguồn thu công bằng hơn đã được chứng minh trên quốc tế về tác dụng đẩy mạnh hoạt động kinh tế và kết quả thu của địa phương một cách đồng đều. Theo Luật Ngân sách Nhà nước (2015), các sắc thuế gián thu (v.d. thuế GTGT và thuế TTĐB) hiện đang được tính cho các địa phương có cơ sở sản xuất ra các mặt hàng chịu thuế. Vì các sắc thuế này được nộp bởi người tiêu dùng ở nhiều địa phương khác nhau nên khuyến nghị đề ra là thuế cần được phân chia theo cách công bằng hơn. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy một số quốc gia đã tập trung nguồn thu từ thuế GTGT để phân bổ lại cho các địa phương theo công thức, v.d. dựa trên dân số, GDP và/hoặc mức tiêu dùng theo đầu người ở từng địa phương.

**2.36. Hệ thống bổ sung cân đối ở Việt Nam tương đối minh bạch, dựa trên quy tắc, đem lại khả năng tiên liệu cao.** Nguyên tắc chính để xác định nhu cầu chi (cả chi đầu tư và chi thường xuyên) dựa trên áp dụng định mức phân bổ theo dân số và các tiêu chí khác như dân số trong độ tuổi đi học, địa bàn, v.v. Vì vậy nếu dân số càng lớn, phân bổ chi ngân sách càng cao. Phân bổ chi tiêu cũng được tính cao hơn cho người dân ở các vùng miền có hoàn cảnh khó khăn, tùy theo mức độ phát triển và chi phí cung cấp dịch vụ cao hơn đến đâu. Luật Ngân sách Nhà nước (2015) cũng cho phép điều chỉnh số bổ sung cân đối hàng năm theo trượt giá. Đây là một nguyên tắc quan trọng nhằm đảm bảo công bằng trong chi tiêu ngân sách vì nhu cầu chi được xác định khá công bằng và không phụ thuộc vào năng lực thu của địa phương. Theo cơ chế đó, mặc dù thu ngân sách không được phân bổ đồng đều giữa các địa phương (khoảng 80% thu ngân sách của quốc gia tập trung tại một phần tư số địa phương), nhưng phân bổ chi tiêu đã đảm bảo được rằng các địa phương nghèo có đủ nguồn lực để đạt tiến triển rõ ràng về phát triển kinh tế xã hội nhờ có hệ thống bổ sung ngân sách.

**2.37. Tuy nhiên, hệ thống phân bổ dựa trên dân số cũng có một số hạn chế.** Công thức phân bổ ngân sách hiện nay cho giáo dục không dựa trên số lượng học sinh mà dựa trên dân số trong độ tuổi đi học. Tương tự là công thức áp dụng cho các lĩnh vực y tế, đào tạo, văn hóa, thông tin, thể dục, thể thao, v.v. Vì vậy, phân bổ dựa trên dân số chưa gắn kết đến số lượng cơ sở vật chất sẵn có cần được đầu tư và sử dụng. Phương thức phân bổ ngân sách như vậy chưa khuyến khích các địa phương nâng số học sinh nhập học, hợp lý hóa lực lượng giáo viên / bác sĩ, đẩy mạnh cải cách hành chính để nâng cao hiệu suất sử dụng nguồn nhân lực. Định mức phân bổ dường như còn ưu ái những địa phương có số thu cao, bằng cách cho phép các địa phương đó áp dụng định mức phân bổ theo dân số cao hơn. Nhưng dù sao, phương thức đó cũng là cách để cung cấp thêm nguồn lực cho những địa phương là đầu tàu kinh tế chính để đáp ứng chi phí tăng thêm (v.d. đáp ứng nhu cầu về dịch vụ giáo dục, y tế, hạ tầng, trật tự và an toàn xã hội) dành cho những người dân nhập cư tạm thời.

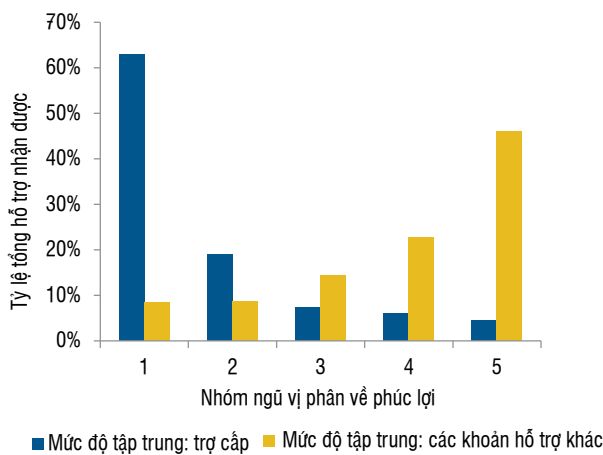
**2.38. Điều quan trọng là phải cân nhắc từng bước sửa đổi cơ chế phân bổ ngân sách hiện nay để tạo cơ chế khuyến khích các địa phương nâng cao hiệu suất chi tiêu hơn nữa.** Phân bổ theo dân số nên được kết hợp với các tiêu chí dựa trên đầu ra nhiều hơn. Chẳng hạn, số học sinh tốt nghiệp, số bệnh nhân được điều trị, khối lượng dịch vụ công thực hiện, v.v. Trong bước tiếp theo, khuyến nghị đề ra là các địa phương cần từng bước áp dụng hệ thống phân bổ ngân sách nội tình có tính đến các chỉ tiêu đầu ra (số học sinh / bệnh nhân) để làm cơ sở hướng tới áp dụng trên toàn quốc trong tương lai. Phân bổ vốn đầu tư cần gắn với kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được nhất trí căn cứ vào khoảng cách về phát triển và hạ tầng. Phương thức lập ngân sách theo chương trình là hướng đi phù hợp và có thể từng bước thực hiện theo một lộ trình hợp lý. Để đảm bảo các nguyên tắc chính của hệ thống phân bổ ngân sách dựa trên dân số và chi phí, khuyến nghị đề ra là nên cân nhắc thêm chi phí của các yếu tố ngoại sinh và bổ sung bù đắp thay vì nâng định mức chi cho các địa phương theo năng lực thu của các địa phương đó. Cách làm như vậy sẽ khuyến khích phát triển hạ tầng và phát triển cơ sở tính thu ở những địa phương có tiềm năng tăng trưởng cao.

**2.39. Quá nhiều mục tiêu và chương trình có thể không tránh khỏi bị trùng lặp, thiếu khả năng dự liệu và giám hiệu suất quản lý.** Các chương trình MTQG còn phức tạp và dàn trải, thiếu khả năng dữ liệu về phân bổ vốn. Các chương trình mục tiêu bị chồng chéo dẫn đến chi phí giao dịch cao, giảm khả năng linh hoạt, tăng gánh nặng báo cáo. Phương thức triển khai các chương trình MTQG hiện đang dựa trên đầu vào, chưa theo định hướng đầu ra. Quốc hội và Chính phủ gần đây đã có những nỗ lực nhằm hợp nhất nhiều chương trình MTQG thành hai chương trình. Mặc dù mục đích là tốt nhưng điều quan trọng là phải chú trọng hơn đến đầu ra và kết quả trong phân bổ, thực hiện, theo dõi và đánh giá các chương trình MTQG.

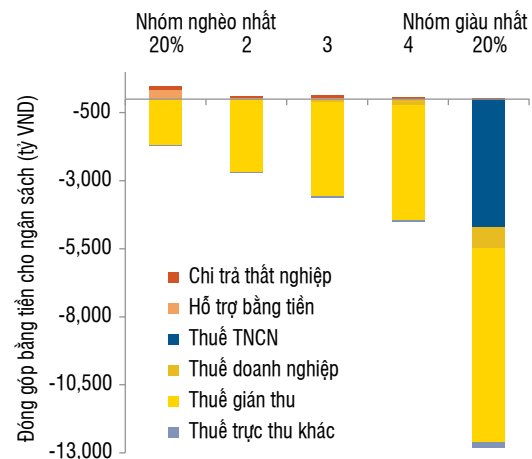
## Nâng cao công bằng về lợi ích của chi tiêu công ở cấp độ hộ gia đình

**2.40. Hệ thống trợ cấp trực tiếp bằng tiền ở Việt Nam có phân bổ lũy tiến, điều đó cho thấy trợ cấp được xác định đối tượng tương đối hiệu quả.** Phân tích về tác động của năm phúc lợi trợ cấp tiền mặt trực tiếp, gồm (i) ‘trợ giá’ điện; (ii) ‘trợ giá’ lương thực khẩn cấp; (iii) ‘trợ cấp’ cho người lao động thu nhập thấp của Chính phủ; (iv) ‘trợ cấp’ cho người có công; và (v) ‘trợ cấp’ cho hộ nghèo, cho thấy hầu hết đều đến với người nghèo (Hình 2.16 và Hình 2.17). Các khoản trợ cấp này chủ yếu tập trung ở hai nhóm ngũ vị phân ở đáy, trong đó nhóm nghèo nhất được hưởng 63% các khoản trợ cấp và nhóm nghèo thứ hai được hưởng 19%. Ngoại lệ là phúc lợi lương hưu của khu vực công dựa trên đóng góp chủ yếu dành cho những người khá giả, chẳng hạn nhóm ở đỉnh được hưởng gần một nửa tổng thu nhập từ phúc lợi lương hưu trong năm 2014. Các khoản trợ cấp trực tiếp, ngoại trừ lương hưu, được dành cho hộ gia đình ở những vùng nghèo nhất trên cả nước. Kết luận cho thấy trên 80% chi tiêu của Chính phủ về trợ cấp trực tiếp ngoài lương hưu dành cho nhóm 40% dân số ở đáy cho thấy Chính phủ có cơ chế xác định đối tượng tương đối hiệu quả. Cơ chế này có thể được áp dụng để thực hiện các hoạt động trợ cấp khác trong tương lai.

**Hình 2.16. Mức độ tập trung và tác động của trợ cấp trực tiếp bằng tiền theo nhóm ngũ vị phân**



**Hình 2.17. Đóng góp ròng bằng tiền cho ngân sách theo nhóm ngũ vị phân**

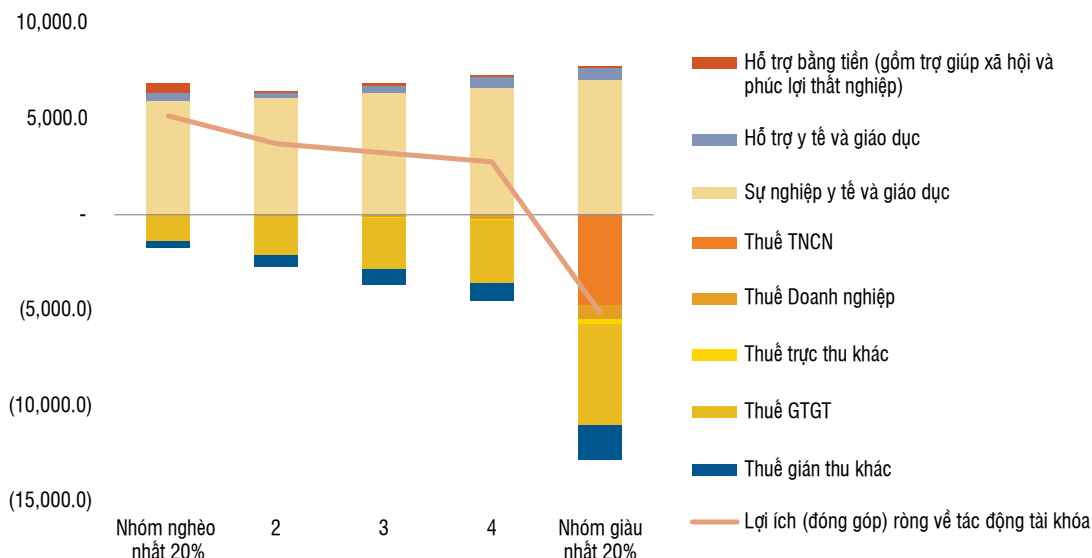


Nguồn: Ước tính của tác giả dựa trên Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2014

**2.41. Yếu tố làm cho chính sách tài khóa của Việt Nam có tính chất giảm nghèo và đem lại đóng góp ròng về phúc lợi của hộ gia đình chính là chi tiêu sự nghiệp của Chính phủ.** Toàn bộ các hộ gia đình, ngoại trừ ở nhóm giàu nhất, đều ở vị thế hưởng lợi ròng về giá trị, khi tính đến chi tiêu của Chính phủ cho các sự nghiệp y tế và giáo dục.<sup>9</sup> Qua đó, hầu hết các hộ gia đình đều được hưởng lợi từ chi tiêu công cho các dịch vụ sự nghiệp cao hơn số thuế họ phải nộp về giá trị, sau khi lợi ích của các sự nghiệp công y tế và giáo dục được quy ra tiền và cộng vào tiêu dùng của hộ gia đình. Hình 2.18 trình bày cân đối thu chi ngân sách, bao gồm cả giá trị của phúc lợi bằng hiện vật nhận được trong năm 2014, trong đó giá trị được tạo ra qua chi tiêu công nhằm thực hiện các dịch vụ sự nghiệp đó. Điều đó cho thấy nếu tính đến giá trị của các dịch vụ sự nghiệp trên - hộ gia đình chỉ hưởng lợi khi sử dụng dịch vụ - vị thế của các hộ gia đình sẽ thay đổi từ bên đóng góp ròng sang bên hưởng lợi ròng. Riêng đối với nhóm khá giả nhất, lợi ích tạo ra qua chi tiêu công cho các dịch vụ mới thấp hơn số tiền thuế phải nộp. Nhóm ở đáy được hưởng lợi ích ròng từ ngân sách lớn nhất, và mức hưởng sẽ giảm dần cho đến khi nhóm khá giả nhất trở thành bên đóng góp ròng. Điều này cho thấy hệ thống tài khóa ở Việt Nam có tính chất lũy tiến.

<sup>9</sup> Nếu không tính đến các yếu tố này, chính sách tài khóa làm cho người dân nghèo hơn. Vị thế hưởng lợi ròng bằng tiền của toàn bộ các hộ gia đình bị âm khi các hộ gia đình phải nộp tiền và đóng góp tương đương tiền nhiều hơn số được hưởng bằng tiền của Chính phủ. Điều này phản ánh phạm vi hệ thống trợ giúp xã hội của Việt Nam còn hẹp với chương trình trợ cấp trực tiếp bằng tiền còn hạn chế.

**Hình 2.18: Lợi ích ròng từ ngân sách theo chi tiêu và các sắc thuế**

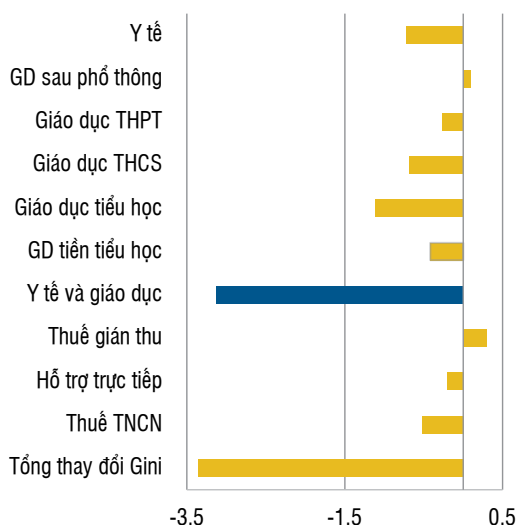


Nguồn: Ước tính của tác giả dựa trên Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2014.

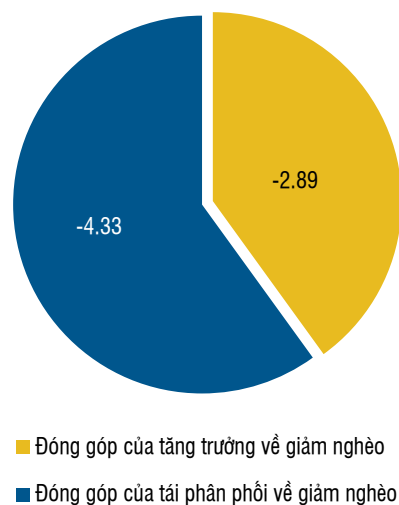
**2.42. Chi tiêu cho giáo dục, tiếp theo là y tế, đem lại tác động công bằng ở mức cao về phúc lợi hộ gia đình.**

Các dịch vụ sự nghiệp công về giáo dục và y tế gộp lại đem lại tác động tài khóa lớn nhất về giảm bất bình đẳng, thu hẹp hệ số Gini lại đến 3 điểm Gini. Sự nghiệp giáo dục đem lại tác động tài khóa lớn nhất về giảm bất bình đẳng trong số các dịch vụ sự nghiệp, góp phần giảm 3 điểm hệ số Gini. Về tổng thể, chính sách tài khóa có tính chất giảm nghèo và tác động công bằng qua giảm bất bình đẳng ở mức 3,4 điểm hệ số Gini và trên 90% tác động về bình đẳng đều nhờ vào chi tiêu của Chính phủ cho y tế và giáo dục.

**Hình 2.19: Đóng góp biên của chính sách tài khóa về giảm tổng bất bình đẳng**



**Hình 2.20: Đóng góp của tái phân phối thu nhập cho giảm nghèo, 2010-2014**



Nguồn: Ước tính của tác giả dựa trên Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2014.

**2.43. Tác động bình đẳng qua chi tiêu của Chính phủ cho các dịch vụ sự nghiệp theo thời gian dẫn đến giảm nghèo.** Thay đổi về tỷ lệ nghèo có thể được bóc tách thành đóng góp nhằm tăng tiêu dùng bình quân của hộ gia đình và đóng góp của tái phân phối. Qua bóc tách, ta thấy tái phân phối đóng góp đến 40% cho giảm nghèo trong giai đoạn từ 2010 đến 2014 (Hình 2.20). Điều đó cho thấy tác động bình đẳng do chi tiêu của Chính phủ cho các dịch vụ xã hội là yếu tố góp phần giảm nghèo ở Việt Nam.

### *Xử lý rủi ro bất bình đẳng ngày càng tăng trong tiếp cận các dịch vụ thiết yếu*

**2.44. Hiện đang có rủi ro về tình trạng bất bình đẳng ngày càng tăng trong tiếp cận các dịch vụ cơ bản nếu ngân sách dành cho các dịch vụ có tính chất giảm nghèo bị cắt giảm.** Việt Nam đang chủ động theo đuổi một loạt các chính sách liên quan đến nhau, bao gồm cả chính sách xã hội hóa, được thiết kế để vừa nâng cao hiệu quả cung cấp dịch vụ của Chính phủ, tăng lựa chọn cho người dân, vừa nhằm giảm gánh nặng cung cấp hàng hóa công cộng của Nhà nước. Gói cải cách trên (kết hợp với chính sách về tự chủ hình thành nên một nghị trình cải cách tham vọng có thể đem lại lợi ích cho người dân Việt Nam. Hiện đã có nhiều tiên triển đạt được trong 10 năm qua, nhất là trong đẩy mạnh thu hút khu vực tư nhân tham gia cung cấp các dịch vụ xã hội thiết yếu, phát triển hạ tầng và từng bước giảm trợ cấp của Nhà nước cho các dịch vụ đó. Tuy nhiên, nghị trình cải cách quan trọng trên hiện đang đối mặt với một số thách thức và gây rủi ro làm tăng bất bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ cơ bản, cho dù Chính phủ đã có những nỗ lực chủ động nhằm hỗ trợ người nghèo và cận nghèo.

**2.45. Rủi ro hiện nay là mức phí quá cao được áp cho người sử dụng dịch vụ trong các lĩnh vực giáo dục, y tế và giao thông.** Hiện có bằng chứng cho thấy chính sách tài khóa của Việt Nam có thể làm người dân nghèo đi nếu nguồn tài chính công dành cho các dịch vụ sự nghiệp bị cắt giảm và được thay thế bằng hệ thống dựa trên phí/giá dịch vụ. Một cá nhân được hưởng lợi từ chi ngân sách sẽ thấy thu nhập của mình tăng lên, trong khi một cá nhân nộp thuế sẽ thấy thu nhập của mình bị giảm đi. Chỉ số tác động tài khóa gây nghèo hóa (FI) do Higgins và Lustig là người đầu tiên đề xuất vào năm 2016 nhằm “theo dõi” thu nhập trước chính sách tài khóa của hộ gia đình bị nghèo đi (hoặc đã nghèo rồi nhưng trở nên nghèo hơn) sau khi thực hiện một loạt các chính sách tài khóa. Nếu không được hưởng lợi qua các dịch vụ sự nghiệp từ nguồn tài chính công, trên 85% dân số nghèo sẽ bị chính sách tài khóa gây nghèo hóa ròng, sau khi trừ thuế thu nhập cá nhân (TNCN) cộng với phúc lợi qua hệ thống trợ cấp trực tiếp và giảm trừ thuế GTGT và thuế TTĐB gián tiếp trên thu nhập từ thị trường của họ. Tính theo giá trị ròng, người dân bị thiệt thòi ở mức 7% trên thu nhập của họ. Nếu cộng thêm lợi ích qua các dịch vụ sự nghiệp từ nguồn tài chính công, 83% người nghèo được hưởng phúc lợi ròng ở mức khoảng 28% và số hộ gia đình bị thiệt thòi về phúc lợi giảm xuống còn 33% (Bảng 2.4). Động thái chuyển sang hệ thống dựa trên phí/ giá dịch vụ sẽ dẫn đến giảm lợi ích sự nghiệp được quy ra tiền, khiến cho hầu hết các hộ gia đình rơi vào vị thế sát với mức thu nhập sau thuế của họ và hầu hết người nghèo đều trở nên nghèo hơn.

**Bảng 2.4: Mức độ chính sách tài khóa gây tác động nghèo hóa hộ gia đình**

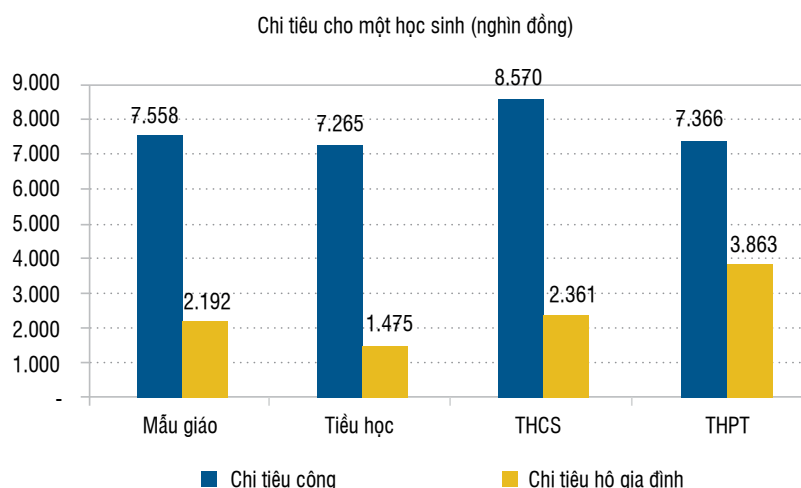
Từ mức thu nhập trên thị trường (bao gồm lương hưu) đến:	Tác động tài khóa gây nghèo hóa (FI)		Lợi ích của chính sách tài khóa với người nghèo (FGP)	
	% người nghèo bị thiệt ròng (thu nhập sau chính sách tài khóa)	Tỷ lệ thiệt trên thu nhập (%)	% người nghèo phát sinh lợi ích ròng (thu nhập trước chính sách tài khóa)	Tỷ lệ lợi ích trên thu nhập (%)
Mức thu nhập khả dùng (không tính chi tiêu bằng hiện vật)	85	7.1	20	41
Thu nhập cuối cùng (Tính cả chi tiêu bằng hiện vật)	33	6.5	83	28

*Nguồn:* Ước tính của tác giả dựa trên Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2014.



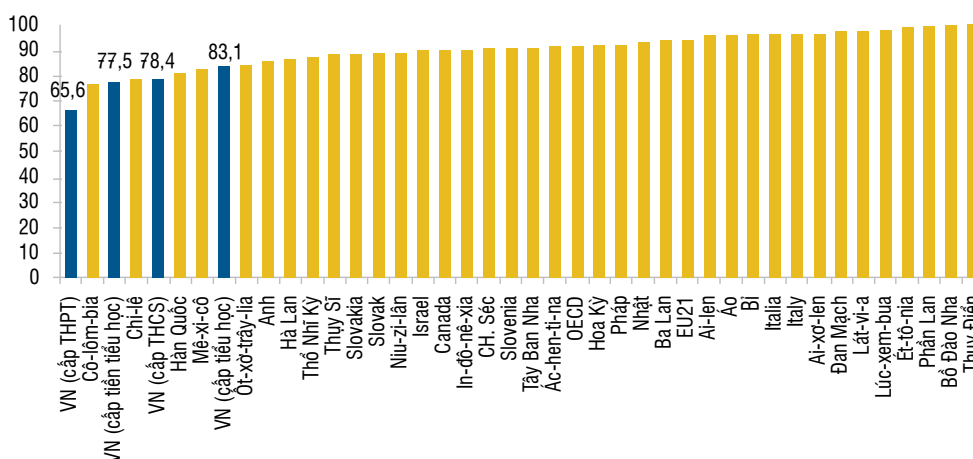
**2.46. Bỏ sử dụng nguồn tài chính công cho các dịch vụ sự nghiệp cứng làm tăng chi phí, trong khi mức chi trả của hộ gia đình hiện đã cao so với các quốc gia khác.** Trong những năm qua, tỷ lệ chi tiêu của hộ gia đình cho giáo dục tiểu học và giáo dục phổ thông đã và đang ở mức rất cao so với chi tiêu công. Tỷ lệ chi tiêu của hộ gia đình cho giáo dục lên cao nhất ở cấp trung học phổ thông, ở mức 34,4%, và thấp nhất ở cấp tiểu học, ở mức 16,9% (Hình 2.21). Điều gây quan ngại là tỷ lệ chi tiêu tư nhân cho giáo dục tiểu học và giáo dục phổ thông hiện đang ở mức cao nhất so với cả quốc gia so sánh trong khối OECD và ngoài OECD (Hình 2.22). Đó là điều thiết thòi cho trẻ em ở những hộ nghèo. Khả năng tiếp cận chương trình học cả ngày phụ thuộc nhiều vào khả năng trả tiền học phí của phụ huynh học sinh cho các buổi học tăng thêm, cho bữa ăn trưa và các hoạt động ngoại khóa khác. Điều này làm tăng khoảng cách giữa người giàu và người nghèo trong tiếp cận cơ hội học tập, chi phí tăng thêm càng khoảng cách đó trở nên rõ rệt hơn. Điều cần cân nhắc là hỗ trợ bổ sung cho các trường tiểu học và trung học cơ sở có hoàn cảnh khó khăn, không thể chuyển sang chương trình học cả ngày do phụ huynh học sinh gặp khó khăn về tài chính.

**Hình 2.21. Tỷ lệ chi tiêu của hộ gia đình cho giáo dục tiểu học và giáo dục phổ thông hiện rất cao so với chi tiêu công ở Việt Nam**



*Nguồn:* Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2012 đối với chi tiêu của tư nhân; ước tính của tác giả về chi tiêu công dựa trên dữ liệu của Bộ Tài chính/ TCTK.

**Hình 2.22. Tỷ lệ chi tiêu công trên tổng chi tiêu công và tư nhân/ hộ gia đình cho các cơ sở giáo dục ở Việt Nam còn thấp so với các quốc gia khác**

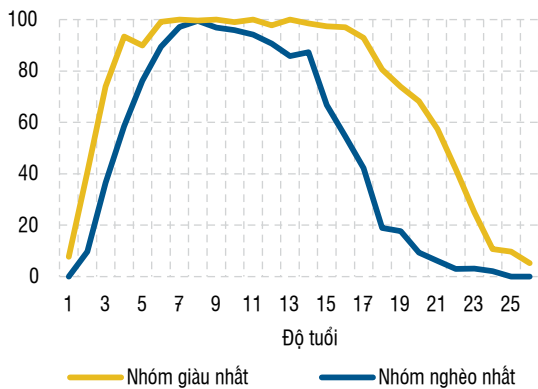


*Nguồn:* OECD giáo dục (2014).

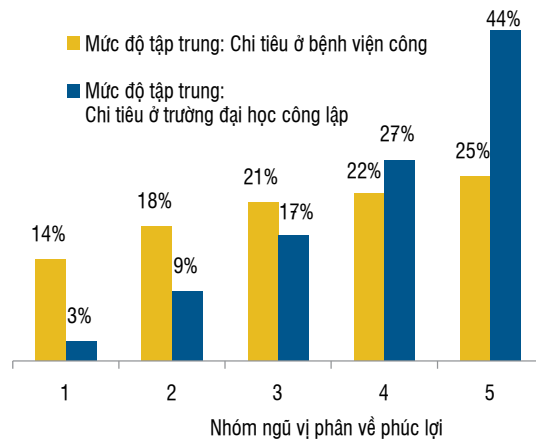
**2.47. Chuyển sang sử dụng nguồn phí / giá, đặc biệt ở cấp giáo dục cơ bản và trung học sẽ làm giảm khả năng di chuyển trong xã hội khi càng cùng cố thêm những bất bình đẳng hiện nay về khả năng tiếp cận và chất lượng giáo dục.** Khả năng tiếp cận ở các cấp tiểu học và sau tiểu học vẫn chưa bình đẳng theo địa bàn (đô thị và nông thôn, theo khu vực, theo nhóm thu nhập và nhóm dân tộc. Trong số 40% nghèo nhất, chưa đến một phần ba thanh thiếu niên (độ tuổi từ 15 - 24) gia nhập thị trường lao động với bằng cấp sau trung học, so với trên 70% ở nhóm 60% còn lại. Các bằng chứng cho thấy nghèo là lý do người nghèo bỏ học ở cấp trung học. Xác suất bỏ học ở cấp trung học cơ sở một phần được lý giải bằng tỷ lệ đỗ bài thi vượt cấp. Tỷ lệ này lại bị ảnh hưởng bởi chi tiêu của hộ gia đình để hỗ trợ học tập bằng sách vở và kèm cặp (Young Lives, 2013), đây là những thứ mà người giàu chi nhiều hơn so với người nghèo. Chi phí cao trong tiếp cận giáo dục sau trung học ở vùng sâu vùng xa cũng là một trở ngại nữa của người nghèo. Những bất bình đẳng đó càng trầm trọng hơn khi áp dụng cơ chế phí / giá dịch vụ nếu không có các biện pháp giảm thiểu.

**2.48. Do những bất bình đẳng về khả năng tiếp cận, các dịch vụ giá trị cao hơn, như chăm sóc tại bệnh viện hoặc giáo dục sau phổ thông, chủ yếu dành cho những người khá giả.** Những hộ gia đình ở nhóm giàu nhất được hưởng tới 44% chi tiêu cho giáo dục đại học và sau đại học, còn những người trong nhóm nghèo nhất chỉ được hưởng 3%. Gần như toàn bộ lợi ích của chi tiêu công cho giáo dục dành cho nhóm ở đáy là chi tiêu cho giáo dục cơ bản ở cấp tiểu học và trung học. Lợi ích quy ra tiền của họ tương đương 30% thu nhập của người nghèo. Ngược lại, trên một phần tư từ chi tiêu cho giáo dục mà nhóm giàu nhất được hưởng là chi tiêu cho giáo dục sau phổ thông, và gần như toàn bộ (96%) lợi ích chăm sóc y tế quy ra tiền dành cho nhóm giàu nhất là chi tiêu cho chăm sóc tại bệnh viện. Do chăm sóc tại bệnh viện tốn kém hơn và chiếm tỷ trọng lớn hơn trong chi tiêu cho y tế, tổng chi tiêu công cho y tế rốt cuộc lại mang tính lũy thoái do sự khác biệt về sử dụng dịch vụ bệnh viện giữa người nghèo và người khá giả. Mặc dù điều đó cho thấy áp dụng “chi trả theo phí dịch vụ” và “thu hồi chi phí” đem lại tác động phân phối ngược thấp nhất, nhưng nó cũng cho thấy chi phí là trở ngại để người nghèo tiếp cận các dịch vụ bệnh viện khi họ phải trả mức phí thậm chí còn cao hơn.

**Hình 2.23: Khả năng tiếp cận ở cấp tiểu học và sau tiểu học còn bất bình đẳng: Tỷ lệ nhập học theo nhóm ngũ vị phân về phúc lợi, 2014**



**Hình 2.24: Mức độ tập trung và tác động của chi tiêu cho bệnh viện và đại học / sau đại học theo nhóm ngũ vị phân**



*Nguồn:* Ước tính của tác giả dựa trên Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2014.

**2.49. Nhiều quan ngại về công bằng trong ngành y tế cho thấy chi phí có thể là trở ngại để đảm bảo công bằng trong tiếp cận chăm sóc y tế chất lượng cao.** Chính sách tài chính y tế ở Việt Nam về nguyên tắc có ưu ái cho người nghèo và địa phương nghèo.<sup>10</sup> Nhưng trong thực tế, nhiều hộ nghèo chưa có thể bảo hiểm do chưa muốn đóng góp đối ứng 30% phí bảo hiểm y tế. Để giải quyết vấn đề trên, một số địa phương đã đề xuất tăng mức hỗ trợ từ ngân sách lên 70%. Người nghèo và người cận nghèo gặp hạn chế trong tiếp cận các dịch vụ chất lượng cao vì các dịch vụ đó thường nằm ngoài phạm vi được bảo hiểm hoặc chỉ được thực hiện ở tuyến tỉnh hoặc tuyến trung ương, nhưng chi phí đi lại để lên các tuyến đó lại quá cao đối với bệnh nhân nghèo. Chính vì vậy người nghèo thường tìm đến các cơ sở y tế có chất lượng thấp hơn ở tuyến cơ sở để được chăm sóc. Tỷ lệ chi tiêu từ tiền túi ở Việt Nam cao hơn so với hầu hết các quốc gia châu Á, khiến cho người nghèo và người cận nghèo trở nên dễ bị tổn thương hơn khi gặp phải các vấn đề về sức khỏe gây kiệt quệ. Theo một khảo sát vào năm 2012, 2,5% các hộ gia đình (khoảng 2 triệu người) ở Việt Nam rơi vào tình trạng kiệt quệ do chi tiêu từ tiền túi cho chăm sóc y tế.

**2.50. Cách thức phân bổ nguồn lực của Quỹ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam cũng có một số bất cập, có thể dẫn đến bất bình đẳng trong tiếp cận dịch vụ y tế cho người nghèo và người cận nghèo.** Hệ thống chi trả của cấp tỉnh cho các cơ sở y tế dựa trên định suất khác biệt theo các nhóm đối tượng bảo hiểm (v.d người nghèo, người về hưu, người lao động, v.v.) căn cứ trên xu hướng tiêu dùng quá khứ, thay vì nhu cầu thực tế về dịch vụ y tế và năng lực cung ứng của cơ sở y tế. Cơ chế này cho thấy chi tiêu cho y tế được dàn đều cho các nhóm đối tượng dân khác nhau, nhưng mức định suất lại có sự khác biệt theo nhóm đối tượng hưởng lợi trong cùng một địa phương. Chẳng hạn, mức định suất cho người nghèo tại một địa phương khảo sát năm 2012 chỉ bằng một phần ba so với định suất dành cho công chức và người lao động khác. Lý do là người nghèo trước đây sử dụng ít dịch vụ hơn. Tương tự, mức định suất cho cùng một đối tượng cũng khác nhau giữa các địa phương. Chẳng hạn, mức định suất năm 2012 cho người nghèo và người cận nghèo tại khu vực Miền núi phía bắc chỉ bằng một nửa so với khu vực Đồng bằng sông Hồng. Theo cơ chế đó, các cơ sở y tế không muốn áp dụng các dịch vụ kỹ thuật cao vì sợ vượt trần theo định suất thấp hơn dành cho người nghèo và người cận nghèo. Điều này đặc biệt đúng ở các bệnh viện tuyến tỉnh, nơi có số bệnh nhân chuyển viện (những người mắc bệnh hiểm nghèo có chi phí điều trị lớn hơn) có thể vượt trần định suất.

**2.51. Để cải thiện về công bằng trong chi tiêu y tế, khuyến nghị đề ra là Chính phủ cần tiếp tục theo đuổi chính sách bảo hiểm y tế toàn dân và đảm bảo đầy đủ thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo.** Điều này đòi hỏi phải tăng cường truyền thông về quyền lợi, cải thiện chất lượng dịch vụ y tế, cải thiện hỗ trợ cho các nhóm đối tượng chính sách. Quan trọng là phải tăng cường chất lượng dịch vụ ở tuyến cơ sở, nơi hầu hết người nghèo tìm đến để được chăm sóc. Điều này có thể được thực hiện bằng cách ưu tiên đầu tư trang thiết bị y tế cho các địa phương miền núi là nơi dịch vụ y tế còn kém phát triển và những người có bảo hiểm y tế được tiếp cận các dịch vụ hiện đại ít hơn so với các địa phương đô thị và đồng bằng. Một khuyến nghị nữa là cần triển khai cải cách về chi trả cho cơ sở y tế, bao gồm từng bước chuyển từ chi trả theo phí dịch vụ sang các cơ chế chi trả khác như hợp lý hóa định suất cho chăm sóc sức khỏe ban đầu và chi trả theo trường hợp bệnh (DRG) cho các bệnh viện.

**2.52. Khi Việt Nam chuyển sang tính giá dịch vụ theo giá thị trường, cần phải áp dụng các biện pháp xác định đối tượng tốt hơn và kịp thời hơn để giảm thiểu rủi ro làm tăng bất bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ cơ bản.** Chính phủ đã ưu tiên hỗ trợ người nghèo và người cận nghèo, thông qua các cơ chế phân bổ ngân sách chung hoặc qua các chương trình trợ cấp và bổ sung có mục tiêu. Tuy nhiên, các bằng chứng cho thấy chính sách

<sup>10</sup> Nhà nước hiện đang đảm bảo đầy đủ phí bảo hiểm y tế cho trẻ em dưới sáu tuổi, người cao tuổi, những người được xác định là người nghèo, người dân tộc thiểu số và 70% phí bảo hiểm cho người cận nghèo.

xã hội hóa cần được mở rộng có điều kiện, nghĩa là phải có cơ chế hiệu quả để bảo vệ khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản cho người nghèo và người cận nghèo. Tác động đến người nghèo và người cận nghèo phụ thuộc vào khả năng xác định đối tượng của các chương trình, và như đã đúc rút qua kinh nghiệm trên thế giới cũng như ở Việt Nam, sai sót trong xác định đối tượng không phải là nhỏ trong thực tế.

**2.53. Ngoài ra, điều quan trọng là phải quan tâm sâu sát hơn nữa đến cân đối giữa nguồn tài chính công và tư nhân cho các dịch vụ công.** Vấn đề cấp thiết là phải xây dựng được các tiêu chí chính sách phù hợp để định hướng cho việc áp dụng phí / giá dịch vụ ở các đơn vị sự nghiệp. Nghị định số 16 (2015) đã đề ra lộ trình cải cách về hoạt động và tài chính của các đơn vị sự nghiệp theo hướng (i) chuyển từ phân bổ ngân sách trực tiếp cho các đơn vị cung cấp dịch vụ sang phân bổ để thanh toán cho các dịch vụ được tính đúng, tính đủ từng bước; (ii) hỗ trợ trực tiếp cho người sử dụng dịch vụ thuộc đối tượng chính sách thay vì áp dụng miễn giảm tại các đơn vị cung cấp dịch vụ; (iii) cung cấp hỗ trợ ngân sách thường xuyên cho các đơn vị sự nghiệp ở một số lĩnh vực lựa chọn. Vì vậy, cần phải xây dựng một danh mục các dịch vụ công được ngân sách Nhà nước đảm bảo toàn bộ hoặc một phần. Chẳng hạn, các dịch vụ giáo dục sau phổ thông tại hầu hết các quốc gia được cho là không chỉ đem lại lợi ích cho sinh viên (cụ thể là thu nhập cao hơn trong tương lai) mà còn đem lại lợi ích cho cả xã hội (lợi ích “ngoại ứng”), chủ yếu qua thúc đẩy tăng trưởng kinh tế cao hơn. Vì lý do đó, người ta thường cho rằng để Chính phủ chi trả một phần chi phí sau phổ thông cho toàn bộ sinh viên là phù hợp, bên cạnh những khoản trợ cấp lớn hơn cho sinh viên có hoàn cảnh khó khăn. Do bản chất có tính chất công ích của giáo dục sau phổ thông, nếu không cung cấp trợ cấp chung và buộc phần lớn sinh viên phải trả toàn bộ chi phí, kết quả là hoạt động giáo dục sau phổ thông sẽ thấp hơn mức có thể đem lại lợi ích xã hội tối đa.

# THAM KHẢO

Tổng cục Thống kê (nhiều năm). *Niên giám thống kê của Việt Nam*. Hà Nội.

Chính phủ Việt Nam (2017). *Báo cáo lên Quốc hội của Chính phủ về tình hình phát triển KTXH của Việt Nam năm 2017*. (10/2017). Hà Nội.

Ngân hàng Thế giới. 2017. *“Việt Nam: Đánh giá chi tiêu công: Chính sách tài khóa hướng tới bền vững, hiệu suất và công bằng.”* (09/2017). Hà Nội.

Ngân hàng Thế giới. 2017. *“Duy trì bền vững khả năng chống chịu”* Cập nhật tình hình kinh tế Đông Á - Thái Bình Dương (04/2017). Washington D.C.

Ngân hàng Thế giới. 2017. *“Hành xử cân bằng”* Cập nhật tình hình kinh tế Đông Á - Thái Bình Dương (10/2017). Washington D.C.

Ngân hàng Thế giới. 2017. *“Báo cáo môi trường kinh doanh 2018: Cải cách để tạo việc làm”* (10/2017). Washington D.C.

Ngân hàng Thế giới. 2017. *“Việt Nam: Tăng cường năng lực cạnh tranh và liên kết của DNV&N - bài học từ kinh nghiệm trong nước và quốc tế”*. Washington D.C.

Giấy đăng ký KHXB-CXB số 2139-2017/CXBIPH/17-98/TN, QĐXB số: 560/QĐ-NXBTN ngày 11/07/2017  
Thiết kế Golden Sky Co.,Ltd. | [www.goldenskyvn.com](http://www.goldenskyvn.com)