

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ QUỐC GIA VIỆT NAM 2016

TIẾP BƯỚC THÀNH CÔNG

NHÓM ƯU TIÊN TĂNG TRƯỞNG TOÀN DIỆN VÀ BỀN VỮNG

TIẾP BƯỚC THÀNH CÔNG

NHÓM ƯU TIÊN TĂNG TRƯỞNG TOÀN DIỆN VÀ BỀN VỮNG

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN	vii
LỜI NÓI ĐẦU	viii
TÓM LƯỢC TỔNG QUAN	1
GIỚI THIỆU	8
BỐ CỤC BÁO CÁO	11
PHẦN 1: THÀNH TỰU TRƯỚC ĐÂY VÀ BỐI CẢNH HIỆN NAY	14
1. Các xu hướng về giảm nghèo và phát triển toàn diện hướng đến người dân.....	15
2. Tăng trưởng và tạo việc làm cho mọi người	23
2.1 Các động lực của tăng trưởng kinh tế cao	24
2.2 Tạo việc làm và chất lượng việc làm	29
2.3 Những trở ngại phát sinh đối với mô hình tăng trưởng hiện nay	34
3. Dịch vụ công cho toàn xã hội.....	45
3.1 Cung cấp dịch vụ công cơ bản.....	45
3.2 Nghị trình chưa kết thúc: các nhóm bị thiệt thòi và bình đẳng giới ...	51
3.3 Nghị trình mới phát sinh về cung cấp dịch vụ.....	55
4. Quản lý bền vững tài nguyên và môi trường	57
4.1 Đẩy mạnh chuyển đổi nông nghiệp, sử dụng bền vững tài nguyên và môi trường, chống chịu tác động của biến đổi khí hậu.....	58
4.2 Những trở ngại trong cải thiện về nông nghiệp.....	62
4.3 Hạn chế trong giảm tác hại ô nhiễm môi trường.....	68
4.4 Nguy cơ dễ tổn thương do biến đổi khí hậu	71
PHẦN 2: CƠ HỘI, RỦI RO VÀ ƯU TIÊN	74
5. Cơ hội	75
6. Rủi ro	76
7. Ưu tiên cho giảm nghèo, phát triển đồng đều và bền vững	77
Ưu tiên 1: Mở rộng hòa nhập cho người dân tộc thiểu số	81
Ưu tiên 2: Xây dựng hạ tầng phục vụ sản xuất và các thành phố có năng lực cạnh tranh.....	85
Ưu tiên 3: Tăng cường các thể chế thị trường và quản lý kinh tế	90
Ưu tiên 4: Chuyển đổi nông nghiệp và sử dụng tài nguyên	98
Ưu tiên 5: Điều chỉnh dịch vụ công cho phù hợp với kỳ vọng mới và dân số đang già đi	103
Ưu tiên 6: Đẩy mạnh khả năng chống chịu biến đổi khí hậu và lợi ích giảm thiểu tác động	111
Ưu tiên xuyên suốt: Tăng cường nền tảng thể chế và quản trị nhà nước ...	117
PHỤ LỤC	122
Phụ lục 1: Tổng hợp về tham vấn	122
Phụ lục 2: Các chỉ tiêu về thu nhập, can thiệp ngân sách trong Đánh giá cam kết về công bằng (CEQ)	124
THAM KHẢO	125

BẢNG & HÌNH

Bảng 1:	Tổng hợp về các ưu tiên.....	6
Bảng 2:	Tỷ lệ nghèo tiếp tục giảm mạnh trong những năm gần đây Các xu hướng về tình trạng nghèo quan trọng, 2010-2014.....	18
Bảng 3:	Người nghèo, cận nghèo, không nghèo, nhóm 40% dưới đáy và 60% trên đỉnh đang ở đâu? Tỷ lệ của mỗi nhóm theo địa bàn và nhóm dân tộc năm 2014	19
Bảng 4:	Bao nhiêu người rơi vào và thoát khỏi tình trạng nghèo trong thời gian qua? Diễn biến về tình trạng nghèo từ 2010-2014.....	21
Bảng 5:	Cả người nghèo và người giàu đều có sinh kế đa dạng: Nguồn thu nhập và xu hướng tiêu dùng của các nhóm có hoàn cảnh kinh tế xã hội và địa lý khác nhau	22
Bảng 6:	Giáo dục là con đường để có việc làm tốt hơn, qua đó đem lại phát triển đồng đều.....	33
Bảng 7:	Theo các chỉ số xã hội khác nhau, Việt Nam đã có nhiều tiến triển trong thời gian qua	46
Bảng 8:	Tăng trưởng bình quân hàng năm về năng suất tổng các yếu tố trong nông nghiệp (%)	63
Bảng 9:	Tác động môi trường của các mặt hàng nông nghiệp chính, Việt Nam.....	66
Bảng 10:	Tổng hợp về ưu tiên	78
Bảng 11:	Những thách thức về quản trị nhà nước đối với cả ba định hướng	118
 Hình 1:	Thành tích rõ rệt về phát triển công bằng	9
Hình 2:	... và giảm nghèo ấn tượng	9
Hình 3:	Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) tóm lược trong một trang	13
Hình 4:	Tỷ lệ nghèo, theo các ngưỡng nghèo khác nhau	15
Hình 5:	Tỷ lệ nghèo hiện nay, theo ngưỡng nghèo 2,10\$ một ngày	15
Hình 6:	Hệ số Gini là chỉ tiêu đo lường bất bình đẳng	16
Hình 7:	Số lượng và tốc độ tăng của những người siêu giàu tại Việt Nam tương đương với các quốc gia khác có cùng quy mô GDP và tăng trưởng GDP	17
Hình 8:	Tỷ lệ nghèo tại các huyện năm 2010 và 2014	20
Hình 9:	Tăng trưởng của Việt Nam có tính chất thâm dụng lao động	24
Hình 10:	Cho dù bị chững lại trong thời gian qua, tăng trưởng của Việt Nam vẫn cao hơn so với hầu hết các quốc gia thu nhập trung bình khác	24
Hình 11:	Tốc độ tăng trưởng GDP theo thành phần kinh tế.....	25
Hình 12:	Đóng góp của các thành phần kinh tế cho tăng trưởng GDP (điểm phần trăm)..	25
Hình 13:	Tỷ trọng việc làm theo ngành.....	26
Hình 14:	Năng suất lao động theo ngành (Tỷ lệ % trên tổng năng suất lao động), 2013 ..	26
Hình 15:	Chỉ số tăng trưởng xuất khẩu theo giá so sánh, 1996=1	27
Hình 16:	Tỷ trọng trên tổng kim ngạch xuất khẩu.....	27

Hình 17: Hạ tầng của Việt Nam hiện tương đương với mức thu nhập, nhưng cần theo kịp tốc độ tăng trưởng nhanh.....	28
Hình 18: Doanh nghiệp nào tạo ra việc làm?	30
Hình 19: Trình độ giáo dục của lực lượng lao động đã được nâng lên.. ..	31
Hình 20: ...như nhu cầu về lao động có kỹ năng vẫn lớn.....	31
Hình 21: Nữ giới và người dân tộc thiểu số ít cơ hội có việc làm hưởng lương như nam giới ngang hàng. Xác suất tương quan về việc làm hưởng lương dành cho nữ giới và người dân tộc thiểu số.....	32
Hình 22: Nữ giới và người dân tộc thiểu số làm việc hưởng lương được trả lương thấp hơn, nhưng khoảng cách với nữ giới đang bị thu hẹp Chênh lệch lương đối với nữ giới và người dân tộc thiểu số	32
Hình 23: Việc làm năng suất cao hơn đem lại lương cao hơn.....	33
Hình 24: Tăng trưởng bị chậm lại	35
Hình 25: ... và phụ thuộc vào tích lũy yếu tố sản xuất với sự đóng góp hạn chế của tăng trưởng năng suất	35
Hình 26: Tăng trưởng năng suất lao động tại Việt Nam chững lại	35
Hình 27: Lợi ích về cơ cấu dân số giảm xuống	36
Hình 28: ... đòi hỏi phải nâng cao năng suất để duy trì tăng trưởng bền vững	36
Hình 29: Đầu tư của khu vực công tuy vẫn quan trọng, nhưng tỷ trọng đầu tư của khu vực tư nhân tăng lên nhanh chóng	37
Hình 30: Bùng nổ đầu tư liên quan đến năng suất vốn giảm xuống	39
Hình 31: Tỷ lệ tạo việc làm trong các ngành sản xuất và chế biến đang giảm xuống, làm giảm chuyển đổi cơ cấu	40
Hình 32: Hàm lượng nhập khẩu cao	42
Hình 33: Phân bố điểm môn toán PISA so với các quốc gia khác.....	47
Hình 34: Các chỉ tiêu về sức khoẻ trẻ em so với các quốc gia khác.....	47
Hình 35: Người dân Việt Nam bày tỏ sự hài lòng ở mức tương đối cao với hầu hết các lĩnh vực liên quan đến dịch vụ công	48
Hình 36: Hệ số Gini đối với các chỉ tiêu thu nhập qua đánh giá cam kết về công bằng (CEQ) tại các quốc gia khác nhau.....	49
Hình 37: Tổng thay đổi về bất bình đẳng qua điểm số Gini tại Việt Nam thông qua can thiệp tài khóa, từ thu nhập thị trường sang thu nhập cuối cùng	50
Hình 38: Tỷ lệ người nhập cư theo nhóm thu nhập.....	51
Hình 39: Nhiều người nhập cư đô thị không đăng ký thường trú: Tỷ lệ người dân không đăng ký thường trú tại địa phương sinh sống.....	52
Hình 40: Việt Nam có tỷ lệ bất cân đối giới tính khi sinh cao, với 114 bé trai được sinh ra trên 100 bé gái	54
Hình 41: Việt Nam chỉ mới bắt đầu giai đoạn dân số già đi nhanh chóng	55
Hình 42: Một nửa dân số sẽ gia nhập "tầng lớp trung lưu toàn cầu" trong vòng 20 năm... ..	56
Hình 43: Bao phủ sinh thái hiện tại của Việt Nam chưa bền vững.....	58
Hình 44: Việt Nam là một thành viên quan trọng trong các thị trường thương phẩm quốc tế	58

Hình 45: Việt Nam sẽ hấp thụ calo từ các thực phẩm khác nhau (2009 và 2030)	59
Hình 46: Lượng khí thải CO ₂ ở Việt Nam tăng 5 lần vào năm 2030 nếu không có các lựa chọn cung cấp phân phối năng lượng khác và các biện pháp giảm thiểu khí thải.....	62
Hình 47: Tài nguyên của Việt Nam đang bị suy kiệt nghiêm trọng.....	63
Hình 48: Sản lượng đánh bắt hải sản suy giảm	67
Hình 49: Việt Nam xếp hạng kém hơn hầu hết các quốc gia tương đương về kinh tế khác về mức độ ô nhiễm không khí người dân phải chịu	69
Hình 50: Mức độ tiêu tốn năng lượng đối với những năng lượng chính	69
Hình 51: Việt Nam có nguy cơ chịu tác động của nhiều rủi ro khí hậu	71
Hình 52: Giảm thu nhập ròng từ nuôi tôm do biến đổi khí hậu mà không có biện pháp thích ứng	72
Hình 53: Giảm thu nhập ròng từ nuôi cá da trơn do biến đổi khí hậu	72
Hình 54: Khoảng cách lớn còn tồn tại với người dân tộc thiểu số	81
Hình 55: Cải thiện chưa nhiều về dinh dưỡng, tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh tăng lên ở người dân tộc thiểu số.....	82
Hình 56: Tạo thuận lợi thương mại	85
Hình 57: Đô thị của Việt Nam tiếp tục phát triển	87
Hình 58: Tăng trưởng được duy trì nhưng bất ổn định thường xuyên hơn	91
Hình 59: Hệ thống tài chính của Việt Nam bị chi phối bởi khu vực ngân hàng lớn.....	93
Hình 60: Quyền tài sản.....	95
Hình 61: Nền kinh tế dựa trên ưu đãi của Việt Nam	97
Hình 62: Chi trả phi chính thức (Thang điểm 1-7)	97
Hình 63: Nghèo đói bần cùng và tỷ lệ bao phủ rừng	100
Hình 64: Khoảng cách lớn về tỷ lệ đi học ở cấp trung học phổ thông: Tháp đi học theo độ tuổi và cấp học.....	103
Hình 65: Chi tiêu từ tiền túi đầy nhiều hộ gia đình rơi vào cảnh nghèo.....	106
Hình 66: Bệnh viện tuyến tính và trung ương chủ yếu được người giàu sử dụng.....	106
Hình 67: Tỷ lệ bao phủ của bảo hiểm hưu trí còn thấp so với các quốc gia ở mức thu nhập tương đương	108
Hình 68: Việt Nam có một lượng lớn "nhóm giữa bị lãng quên" trong hỗ trợ người cao tuổi....	109
Hình 69: Người nghèo dễ bị tổn thương do các rủi ro về khí hậu	111
Hình 70: Thay đổi lượng khí thải CO ₂ và GDP theo năm	114
Hình 71: Tác động ô nhiễm không khí.....	115
Hình 72: Mức tiêu dùng năng lượng trong một số ngành công nghiệp ở Việt Nam	117
Hình 73: Điểm mạnh về chuẩn mực kiểm toán và báo cáo.....	121

HỘP

Hộp 1: Hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu - câu truyện của hai ngành	43
---	----

QUY ĐỔI TIỀN TỆ

Tỷ giá hiệu lực tháng 12/ 2015
Đơn vị tiền tệ = Đồng Việt Nam
21.000 VND = 1.00 US\$
Năm tài chính = Tháng 1 đến tháng 12

TỪ VIẾT TẮT TIẾNG ANH

EACC	Kinh tế học về thích ứng với biến đổi khí hậu	MIC	Quốc gia thu nhập trung bình
ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á	MOF	Bộ Tài chính
AEC	Cộng đồng kinh tế ASEAN	MONRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á	MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
BOT	Xây dựng - Khai thác - Chuyển giao	MOIT	Bộ Công Thương
CH	Tây Nguyên	NIAPP	Viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp Quốc gia
CEMA	Ủy ban Dân tộc	NMA	Khu vực miền núi phía bắc
CEQ	Cam kết về công bằng	NPL	Nợ xấu
CMT	Phương thức gia công giản đơn gồm cắt may hoàn thiện	NTP	Chương trình mục tiêu quốc gia
CP	Sản xuất sạch hơn	OADR	Tỷ lệ phụ thuộc của người già
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng	OECD	Tổ chức hợp tác Kinh tế và Phát triển
EAP	Đông Á và Thái Bình Dương	PFES	Chi trả dịch vụ hệ sinh thái rừng
EU	Liên minh châu Âu	RCEP	Đối tác kinh tế toàn diện trong khu vực
FAO	Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp	SCD	Đánh giá quốc gia có hệ thống
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài	SEDP	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội	SOE	Doanh nghiệp nhà nước
GSO	Tổng cục Thống kê Việt Nam	SSF	Quỹ Bảo hiểm Xã hội
ICT	Công nghệ thông tin và truyền thông	SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
IFC	Công ty Tài chính Quốc tế	TPP	Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế	VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
LIC	Quốc gia thu nhập thấp	WSP	Chương trình vệ sinh nước sạch
LDC	Quốc gia kém phát triển	WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
LUC	Chứng nhận sử dụng đất		

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này hoàn thành do các tác giả (theo thứ tự bảng chữ cái): Diji Chandrasekharan Behr (Trưởng nhóm, Tài nguyên & Môi trường), Gabriel Demombynes (Trưởng nhóm, Giảm nghèo & Công bằng), và Sebastian Eckardt (Trưởng nhóm, Quản lý Tài khóa và Kinh tế Vĩ mô), với sự đóng góp của: Anjali Acharya (Tài nguyên & Môi trường), Alwaleed Fareed Alatabani (Tài chính và Thị trường), Paul Barbour (MIGA), Michael Crawford (Giáo dục), Đinh Tuấn Việt (Quản lý Tài khóa và Kinh tế Vĩ mô), Franz Gerner (Năng lượng và Khai khoáng), Giản Thành Công (Quản lý Tài khóa và Kinh tế Vĩ mô), Roxanne Hakim (Phát triển Xã hội), Kari Hurt (Y tế, Dinh dưỡng, và Dân số), Chris Jackson (Nông nghiệp), Steve Jaffee (Nông nghiệp), Sandeep Mahajan (Công bằng, Tài chính, Thể chế), Catherine Martin (IFC), Iain Menzies (Nước sạch), Nguyễn Văn Làn (Thương mại và Năng lực Cảnh tranh), Nguyễn Thúy Ngân (ACS), Jung Eun Oh (Giao thông, Công nghệ Thông tin và Truyền thông), Pip O'Keefe (An sinh xã hội và Lao động), Yuling Zhou (Quản trị Nhà nước), Madhu Raghunath (Đô thị, Nông thôn, và Khả năng Chống chịu), Daniel Street (IFC), Mauro Testaverde (An sinh Xã hội), Trần Thị Ngọc Hà (Giảm nghèo & Công bằng), Trần Thị Lan Hương (Quản trị Nhà nước), Michel Welmond (Phát triển Con người).

Nhóm xin cảm ơn các ý kiến đóng góp cho các bản dự thảo trước đó từ phía các đồng nghiệp của Nhóm Ngân hàng Thế giới, bao gồm (theo thứ tự bảng chữ cái): Ahmad Ahsan, Arturo Ardila, Morgan Bazilian, Carter Brandon, Helle Buchhave, Christophe Crepin, Ousmane Dione, Julia Fraser, Olivier P. Fremond, Keith E. Hansen, Ed Keturakis, Irina I. Klytchnikova, Aphichoke (Andy) Kotikula, Jana Malinska, Ambar Narayan, Tenzin Dolma Norbhu, Phạm Liên Anh, Massimiliano Santini, Sudhir Shetty, Stuart James Stephens, Gallina Andronova Vincellette, Vũ Lan Anh, and Justin Yap.

Báo cáo cũng được hoàn thiện hơn qua tham vấn với Chính phủ, các chuyên gia tham mưu chính sách, các đối tác phát triển, các tổ chức xã hội dân sự. Chúng tôi bày tỏ lòng cảm ơn đến ông Nguyễn Văn Nam, Phó Ban Quan hệ Quốc tế (Đại học Tây Nguyên), bà Phạm Thị Thu Hằng, Giám đốc (Quỹ Phát triển Doanh nghiệp, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam), bà Nguyễn Thanh Phương, Phó vụ trưởng (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), ông Nguyễn Văn Vịnh, Phó viện trưởng (Viện Chiến lược Phát triển) đồng chủ trì các sự kiện tham vấn trên.

Nhóm thực hiện công việc dưới sự chỉ đạo của bà Victoria Kwakwa (Phó chủ tịch, phụ trách khu vực Đông Á Thái Bình Dương), ông Achim Fock (Quyền Giám đốc Quốc gia, Việt Nam), ông Vivek Pathak (Giám đốc, IFC) và ông Kyle Kelhofer (Quản lý Quốc gia, IFC).

LỜI NÓI ĐẦU



Những thành tựu Việt Nam đạt được trong quá trình phát triển suốt chặng đường 30 năm qua thực sự rất ấn tượng. Từ chỗ là một trong những nước nghèo nhất cách đây mới chỉ một thế hệ, Việt Nam nổi lên thành quốc gia thu nhập trung bình với một nền kinh tế năng động. Từ chỗ đứng ngoài vòng quay thương mại thế giới khi bắt đầu công cuộc chuyển đổi, Việt Nam ngày nay là quốc gia xuất khẩu đáng gờm và điểm đến lớn của dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Quan trọng hơn, nền kinh tế phát triển nhanh góp phần cải thiện mạnh mẽ cuộc sống của người dân. Thu nhập quốc dân tăng ngoạn mục và được chia sẻ đồng đều cho toàn bộ người dân với tỷ lệ bất bình đẳng chỉ tăng khiêm tốn trong suốt thời kỳ. Tỷ lệ nghèo khổ bần cùng giảm nhanh chóng từ 50% năm 1993 xuống dưới 3% hiện nay. Những chỉ số về phát triển con người và tiếp cận hạ tầng cơ bản được cải thiện đáng kể.

Trong thời gian tới, Việt Nam có viễn cảnh phát triển tươi sáng và sở hữu nhiều tiềm năng để duy trì và phát triển bền vững những thành công thần kỳ đã đạt được. Tăng trưởng tiếp tục ở mức cao cho dù sự hồi phục kinh tế toàn cầu còn chậm. Thu nhập thực tế giữ được tốc độ tăng trong khi tỷ lệ nghèo ngày càng giảm. Cùng với với nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú và nguồn nhân lực dồi dào, cộng với nền tảng kinh tế vững mạnh tận dụng đòn bẩy hội nhập khu vực và toàn cầu, Việt Nam hiện đang ở vị thế lý tưởng để mang lại thời kỳ tăng trưởng cao mới, tạo nhiều việc làm có chất lượng và hướng đến thịnh vượng chung cho toàn bộ người dân.

Mặc dù vậy, Việt Nam sẽ phải đổi mới với những lựa chọn mới và phức tạp hơn để đạt được tiềm năng phát triển to lớn của mình. Khoảng cách phúc lợi giữa các nhóm người dân tộc thiểu số còn tồn tại dai dẳng, tăng trưởng năng suất chững lại trong khi tình trạng dễ bị tổn thương do biến đổi môi trường tăng lên. Đây là những thách thức đòi hỏi hành động kiên quyết và mạnh mẽ. Nghị trình cải cách sẽ phức tạp và toàn diện, trong đó đưa ra các hành động cụ thể nhằm (i) tiếp tục củng cố về điều hành kinh tế, xây dựng và hoàn thiện thể chế thị trường có hiệu lực, (ii) phát triển hạ tầng quốc gia (đặc biệt là hạ tầng điện, giao thông và đô thị) nhằm đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế phát triển nhanh, (iii) cải thiện dịch vụ công, đặc biệt về giáo dục trung học và sau trung học, và (iv) hiện đại hóa nông nghiệp và sử dụng tài nguyên, nâng cao khả năng chống chịu biến đổi khí hậu.

Là đối tác hỗ trợ phát triển lâu năm cho Việt Nam, Ngân hàng Thế giới luôn sẵn sàng cùng với chính phủ và người dân Việt Nam đổi mới với những thách thức đang nổi lên và hiện thực hóa những kỳ vọng cho đất nước trong tương lai. Báo cáo Đánh giá Quốc gia là cơ sở phân tích để xác định những ưu tiên cho chương tiếp theo của mối quan hệ đối tác ngày càng lớn mạnh giữa Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới. Dựa trên hệ thống hóa và nâng cao nhận thức về cơ hội và thách thức của Việt Nam trong chặng đường tiếp theo của công cuộc giảm nghèo, cũng như nhìn nhận khách quan những thành tựu đạt được về phát triển bền vững và hướng đến sự thịnh vượng chung, báo cáo Đánh giá Quốc gia sẽ giúp Ngân hàng Thế giới và Chính phủ Việt Nam đảm bảo sử dụng hiệu quả nguồn lực tri thức và tài chính để giải quyết những thách thức phát triển cấp thiết nhất. Báo cáo Đánh giá Quốc gia là đầu vào quan trọng cho khung quan hệ đối tác quốc gia giai đoạn 2018 - 2022, tạo nền tảng cho sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới đối với chính phủ và người dân Việt Nam.



Victoria Kwakwa

Phó chủ tịch phụ trách Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương

TÓM LƯỢC TỔNG QUAN



Việt Nam là một quốc gia hình mẫu về tăng trưởng cao, giảm nghèo nhanh và phát triển công bằng. Ngoài Trung Quốc, chưa có nước nào trên thế giới trải qua quá trình chuyển đổi nhanh hơn trong những thập kỷ qua. Năm 1990, Việt Nam còn là một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới, vẫn đang chịu những vết sẹo sau hàng thập kỷ do xung đột và một nền kinh tế suy sụp do hệ thống kinh tế kế hoạch hóa. Đến nay, nghèo khổ cùng cực cơ bản đã được đẩy lùi, lợi ích của tăng trưởng được chia sẻ cho mọi người trong một thời gian dài, tính cả từ khi Đổi mới vào những năm 1980 cũng như trong giai đoạn gần đây.

Những thành tựu của Việt Nam có đóng góp của nhiều nhân tố. Tăng trưởng trong những năm 1990 chủ yếu xuất phát từ tăng năng suất nông nghiệp, nhờ vào quá trình giải tán hợp tác xã và giao quyền sử dụng đất cho tư nhân. Trong thập kỷ đầu tiên của thiên niên kỷ mới, tăng trưởng nhờ vào sự trỗi dậy của các doanh nghiệp tư nhân, khi những hạn chế khắt khe về đăng ký kinh doanh được nới lỏng vào năm 2000. Hàng triệu việc làm được tạo ra do sự lớn mạnh của các ngành dịch vụ và các ngành sản xuất và chế biến hướng đến xuất khẩu nhờ tự do hóa thương mại, khi Việt Nam gia nhập WTO vào năm 2007. Tận dụng được lợi thế cạnh tranh trong các ngành sản xuất và chế biến nhằm tận dụng lao động, Việt Nam đã thu hút được dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) lớn và ổn định. Cuối cùng, thành tựu đạt được bắt nguồn từ lợi tức nhân khẩu làm tăng quy mô lực lượng lao động, bên cạnh các khoản vốn đầu tư lớn cho hạ tầng nhằm phát triển sản xuất và hướng đến nhu cầu người dân, và hệ thống chăm sóc y tế và giáo dục cơ bản hiệu quả.

Mục tiêu của Báo cáo Đánh giá Quốc gia (SCD) là xác định những ưu tiên để hỗ trợ Việt Nam duy trì bền vững những thành tựu đã đạt được và hoàn thành các mục tiêu tham vọng mới đặt ra cho tương lai. Việt Nam có một tương lai tươi sáng nhìn trên nhiều góc độ. Với mô hình hiện tại, tăng trưởng vẫn tiếp tục được duy trì, cho dù kinh tế thế giới phục hồi chậm. Thu nhập thực tế của người dân đi lên còn tỷ lệ nghèo sẽ tiếp tục giảm trong khi nhiều hiệp định thương mại quan trọng được ký kết đang mở ra các cơ hội lớn. Mặc dù vậy, giữ nguyên con đường đang đi khó có thể nâng tầm Việt Nam để đi theo thành công của các nền kinh tế như Hàn Quốc và Đài Loan. Hơn nữa, bên cạnh khả năng phát huy những tiềm năng rất lớn, Việt Nam phải vượt qua hàng loạt những thách thức mới xuất phát từ những lựa chọn trong quá khứ của riêng mình.

Trước hết, mô hình tăng trưởng và tạo việc làm cho toàn xã hội mà Việt Nam áp dụng đang bộc lộ những hạn chế. Tăng trưởng kinh tế - dù ổn định hơn các quốc gia khác- chững lại trong những năm gần đây. Quan trọng hơn, các nhân tố đóng góp vào tăng trưởng đã thay đổi. Tăng trưởng năng suất, từng là động lực chính cho tăng trưởng GDP của Việt Nam trong những năm đầu đổi mới, đã giảm dần trong thập kỷ qua. Tốc độ tăng năng suất lao động cũng đi xuống. Lợi suất đầu tư suy giảm, mặc dù tuân theo quy luật giảm dần, chỉ ra những bất cập trong phân bổ vốn đầu tư. Chuyển dịch cơ cấu - nguồn tăng trưởng quan trọng trong những năm đầu - đã chậm lại kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Trong khi đó, tăng trưởng năng suất bình quân ở cả cấp doanh nghiệp và cấp ngành cũng suy giảm do tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước thiến triệt để đi kèm với khu vực tư nhân trong nước non trẻ, quy mô nhỏ, thiếu lợi thế kinh tế theo quy mô, thiếu tiếp cận công nghệ và áp lực cạnh tranh cần thiết. Bên cạnh đó, sức ép tiền lương tăng làm cho lợi thế cạnh tranh hiện nay của Việt Nam từ các ngành sử dụng nhiều lao động phổ thông cũng dần mất đi.

Thứ hai, Việt Nam đang đổi mới với một nghị trình còn dang dở và những thách thức mới liên quan đến cung cấp dịch vụ công và tăng trưởng hướng đến người dân. Việt Nam hiện có một điểm khác biệt nhỏ so với nhiều quốc gia ở chỗ những thành tựu giảm nghèo đang đứng riêng với sự thịnh vượng chung. Sau một phần tư thế kỷ giảm nghèo dựa trên tăng trưởng rộng khắp, những người nghèo còn sót lại theo chuẩn nghèo lại nhanh chóng rơi vào chủ yếu người dân tộc thiểu số, hiện chỉ chiếm 14% dân số, nhưng dự kiến chiếm đến 84% số người nghèo vào năm 2020. Hầu hết người dân tộc thiểu số, do các yếu tố lịch sử, vẫn đứng ngoài những thành công kinh tế, thiếu hòa nhập xã hội do phân biệt đối xử và khả năng sử dụng tiếng Việt. Một thách thức khác lại bắt nguồn từ các thành tựu của Việt Nam về bình đẳng giới. Đối với hệ thống cung cấp dịch vụ công, Việt Nam đang phải đổi mới với những thách thức do những thay đổi về dân số và cấu trúc xã hội. Dân số già đi nhanh chóng sẽ đặt ra những nhu cầu mới về hệ thống y tế và trợ giúp xã hội, trong khi đó quy mô tầng lớp trung lưu tăng lên lại tăng thêm các kỳ vọng về dịch vụ công. Mặc dù Việt Nam có hệ thống giáo dục cơ bản được cho là tốt so với thế giới, hệ thống giáo dục trung học phổ thông và sau trung học vẫn chưa trang bị cho học sinh những kỹ năng cần thiết.

Thứ ba, Việt Nam cần củng cố đà tăng trưởng cao qua sử dụng hiệu quả tài nguyên và môi trường, giảm thiểu phí tổn do ô nhiễm, sử dụng tài nguyên thiếu bền vững và ứng phó biến đổi khí hậu. Khai thác và sử dụng nước, đất đai, thủy hải sản và rừng theo cách thiếu bền vững khiến Việt Nam bỏ qua các cơ hội sử dụng tài nguyên và khai thác nông nghiệp hiệu quả và cạnh tranh hơn, cũng như đem lại giá trị gia tăng cao hơn cho tăng trưởng, nâng cao khả năng đổi mới và làm tăng phúc lợi hộ gia đình. Những tác động này ảnh hưởng đến 25 - 30% dân số có nguồn thu nhập và sinh kế chính từ nông nghiệp. Hơn nữa, mô hình tăng trưởng với tỷ lệ tiêu dùng năng lượng ngày càng tăng và các quy định về môi trường có hiệu lực thấp, đang đặt ra phí tổn ngầm ẩn cho nguồn nhân lực, do ô nhiễm nguồn nước và không khí. Trên 83% dân số đang phải chịu không khí bẩn, còn ô nhiễm là yếu tố chính gây ra tử vong và các bệnh tật do nước. Cách thức sử dụng và sản xuất năng lượng như hiện nay (tăng phụ thuộc vào than đá), nếu tiếp tục duy trì, cũng đóng góp tình trạng ô nhiễm không khí ngày càng trầm trọng. Việt Nam đang là một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất với các sự kiện thời tiết cực đoan và biến đổi khí hậu trong dài hạn (v.d. mực nước biển tăng lên). Theo thống kê, các biến cố thời tiết đã dẫn đến tổn thất từ 0,4 - 1,7% GDP trong 25 năm qua.

Cuối cùng, những yếu kém về quản trị nhà nước đang trở thành lực cản đối với tăng trưởng và bước tiến về xã hội trong tương lai. Theo các chỉ tiêu quốc tế, Việt Nam đạt kết quả tương đối tốt về hiệu lực của chính phủ và ổn định chính trị, kiểm soát tham nhũng và pháp trị cơ bản, nhưng về lại thua kém các quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp hơn về tiếng nói của người dân, trách nhiệm giải trình và chất lượng của các văn bản pháp luật. Quá trình chuyển đổi sang các thể chế chính phủ và thị trường hiện đại của Việt Nam vẫn chưa hoàn thiện. Các doanh nghiệp tư nhân vẫn phải cạnh tranh trên sân chơi có lợi cho các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có các mối quan hệ chính trị. Những yếu kém và sự manh mún trong quản lý hành chính công làm hạn chế năng lực của Chính phủ trong việc đáp ứng nhu cầu cung cấp dịch vụ công trong một nền kinh tế ngày càng phức tạp.

Trong bối cảnh đó, Việt Nam phải đổi mới với rủi ro và cơ hội về giảm nghèo, phát triển đồng đều và bền vững về môi trường. Một bên là những rủi ro cần trả Việt Nam phát triển tương xứng với tiềm năng, như tình trạng nghèo dai dẳng của người dân tộc thiểu số, tốc độ dân số già nhanh, môi trường toàn cầu nhiều biến động, các nguy cơ kinh tế vĩ mô, các nguy cơ về biến đổi khí hậu và tác động môi trường ngày càng tăng lên. Một bên là những cơ hội tái đẩy mạnh chuyển đổi cơ cấu, tận dụng hội nhập toàn cầu, gặt hái những lợi ích của quá trình đô thị hóa nhanh.

Giảm thiểu rủi ro và tận dụng triệt để các cơ hội đòi hỏi một loạt các biện pháp đồng bộ hướng đến mục tiêu chung. Đó là một nghị trình rộng, phản ánh tính chất phức tạp trong những cơ hội và thách thức, trên cơ sở thừa nhận Việt Nam cần đầu tư toàn diện cho những nguồn vốn góp phần tạo ra của cải vật chất để đạt được những khát vọng của mình. Thể chế thị trường hiệu quả và quản trị nhà nước tốt (vốn thể chế), cơ sở hạ tầng chất lượng (vốn vật chất), lực lượng lao động sản xuất có kỹ năng phù hợp (vốn con người) và sử dụng bền vững nguồn tài nguyên phong phú (vốn tài nguyên) là những yếu tố tiên quyết để đảm bảo tăng trưởng và phát triển thịnh vượng trong tương lai. Tuy đề cập chung đến tất cả các nội dung rộng lớn nêu trên, báo cáo khuyến nghị cần tập trung nỗ lực cho từng nội dung ưu tiên như sau.

Ưu tiên thứ nhất là những chính sách thích hợp hướng đến giảm nghèo cho người dân tộc thiểu số. Đi ngược với xu hướng chung trên thế giới, tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh của người dân tộc thiểu số đã tăng lên trong những năm gần đây, tỷ lệ suy dinh dưỡng và tỷ lệ bỏ học cấp trung học tiếp tục cao. Việt Nam cần phải nỗ lực tập trung xử lý những yếu kém có hệ thống về tiếp cận giáo dục trung học phổ thông, dinh dưỡng, y tế và vệ sinh cho người dân tộc thiểu số. Do sự phụ thuộc vào tài nguyên và nông nghiệp, lợi ích của người dân tộc thiểu số cũng xuất phát từ khả năng nâng cao năng suất và sức chống chịu với thiên nhiên, với các chính sách tiếp cận hiệu quả đúng đối tượng. Các can thiệp có thể dựa trên cách tiếp cận theo hành vi và một phần dựa vào thử nghiệm và kiểm tra, lựa chọn ra phương thức có tác động. Nâng cao tiếng nói của người dân tộc cũng là một lựa chọn chính sách hiệu quả.

Ưu tiên thứ hai là cung cấp hạ tầng phục vụ sản xuất và các đô thị có năng lực cạnh tranh. Tắc nghẽn hiện tại về hạ tầng có nguy cơ gây trở ngại cho tăng trưởng và tạo việc làm, đặc biệt ở các ngành dịch vụ, các ngành sản suất và chế biến đem lại giá trị gia tăng cao. Ngoài ra, Việt Nam cũng cần đưa vào hệ thống hạ tầng mới để hỗ trợ các hoạt động kinh tế, tạo thuận lợi cho lưu thông và cung cấp dịch vụ ở các đô thị đang phát triển nhanh. Vừa phải đổi mới với nhu cầu to lớn trên, vừa phải đổi mới với nguồn vốn đang ngày càng bị thắt chặt, Việt Nam cần đẩy mạnh phối hợp giữa các cấp chính quyền để quản lý đầu tư công hiệu quả hơn. Quy hoạch đô thị tổng hợp, quản lý sử dụng đất hiệu quả và phối hợp trong đầu tư hạ tầng đô thị là những yếu tố thiếu yếu để tối đa hóa lợi ích kinh tế của hiệu ứng quần tụ, đồng thời giảm thiểu rủi ro tắc nghẽn và tình trạng mở rộng đô thị tràn lan tốn kém. Bên cạnh đó, Việt Nam cần tạo môi trường thuận lợi hơn để khu vực tư nhân tham gia đầu tư và xây dựng cung cấp hạ tầng.

Ưu tiên thứ ba là tăng cường các thể chế thị trường và quản lý kinh tế vĩ mô. Mặc dù Việt Nam đã duy trì được ổn định kinh tế vĩ mô, nợ công tăng và những nguy cơ dễ tổn thương còn tồn tại ở khu vực tài chính cần được xử lý để củng cố ổn định kinh tế vĩ mô và khả năng chống chịu. Tái cấu trúc nền kinh tế vẫn có vai trò quan trọng để nâng cao tiềm năng tăng trưởng trong trung hạn. Những tồn tại của các thể chế thị trường chưa đầy đủ, môi trường đầu tư phiền toái là những trở ngại cho tăng trưởng năng suất, đặc biệt đối với khu vực tư nhân trong nước. Các khảo sát doanh nghiệp tại Việt Nam khẳng định rằng phần lớn các doanh nghiệp cho rằng chính phủ hành xử chưa bình đẳng và còn ưu ái các doanh nghiệp có quan hệ chính trị trong quá trình thực thi pháp luật, mua sắm đấu thầu, và giao quyền sử dụng đất. Những méo mó về chính sách đó gây tổn hại về hiệu quả và tạo động cơ để các doanh nghiệp tìm cách tạo lợi thế ăn theo thay vì hoạt động tạo ra của cải vật chất. Về vấn đề này, các giải pháp quan trọng bao gồm nâng cao hiệu quả của các thị trường vốn và đất đai, đẩy mạnh cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước, và tạo môi trường thuận lợi và sân chơi công bằng hơn cho khu vực tư nhân trong nước.

Ưu tiên thứ tư là chuyển đổi nông nghiệp và sử dụng tài nguyên. Nông nghiệp và tài nguyên vẫn đóng vai trò quan trọng trong chặng đường phát triển của Việt Nam thời gian tới. Tuy nhiên, ngành nông nghiệp cần được chuyển đổi trong đó thị trường, quy trình sản xuất nông nghiệp, nhận thức về rủi ro và công nghệ đóng vai trò trong các quyết định của người nông dân. Cần hình thành mối liên kết chặt chẽ giữa nông dân và hệ thống phân phối thực phẩm nông sản đang phát triển. Hội nhập theo chiều dọc trong chuỗi giá trị, cải thiện chất lượng và đầu tư cho chế biến thực phẩm giúp tạo ra việc làm chất lượng cao và đẩy mạnh sinh kế ở nông thôn. Chuyển đổi tài nguyên rừng thành các sản phẩm đem lại giá trị cao, đảm bảo sản xuất theo các tín hiệu thị trường để quản lý rừng bền vững đồng thời đem lại những tác động tích cực về kinh tế và môi trường. Về quản lý nước, đặt trọng tâm tối ưu hóa sử dụng nước thông qua lập kế hoạch tổng hợp và phối hợp về thể chế. Toàn bộ những chuyển đổi trên đòi hỏi chính phủ phải đóng vai trò hỗ trợ nhiều hơn, phải có cơ chế để hỗ trợ đổi mới sáng tạo toàn diện. Chính phủ cũng cần khuyến khích các hộ gia đình tối đa hóa hiệu quả kinh tế do quy mô, khuyến khích đa dạng hóa sản phẩm, vật nuôi và cây trồng, đồng thời bảo vệ môi trường.

Ưu tiên thứ năm là điều chỉnh cung cấp các dịch vụ công về y tế, an sinh xã hội và giáo dục cho phù hợp với những kỳ vọng mới và cấu trúc dân số thay đổi. Đổi mới hệ thống y tế nhằm nâng cao chất lượng chăm sóc, giải quyết dứt điểm các bệnh không truyền nhiễm ngày càng tăng khi dân số già đi, và giảm chi phí y tế cho người dân. Cải cách hệ thống hưu trí nhằm đảm bảo bền vững tài khóa đồng thời mở rộng độ bao phủ để ngăn ngừa tình trạng nghèo tăng lên khi dân số cao tuổi tăng gấp đôi về quy mô. Cấp thiết nhất là chuyển đổi hệ thống giáo dục sang phổ cập trung học phổ thông, đồng thời cải cách giáo dục trung học phổ thông và sau trung học phù hợp hơn với thị trường lao động và nhu cầu về nguồn nhân lực của quốc gia. Liên quan đến yếu tố giới, chương trình hành động liên quan chéo đến cả ba lĩnh vực trên, bắt đầu bằng việc giảm tỷ lệ bất cân bằng giới tính khi sinh hiện đang ở mức cực đoan do hệ quả của tình trạng ưu ái con trai và phá thai có lựa chọn, tiếp theo là giảm tình trạng bạo lực gia đình và đẩy mạnh sự tham gia của nữ giới trong các vị trí lãnh đạo ở cả khu vực công và tư nhân.

Ưu tiên thứ sáu là nâng cao khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu và tạo ra lợi ích qua giảm ô nhiễm môi trường. Tình trạng biến đổi khí hậu hiện nay theo dự báo có thể đẩy lùi thành quả phát triển của Việt Nam trừ khi có những nỗ lực phối hợp để lập kế hoạch và đầu tư có lựa chọn. Những nỗ lực đó bao gồm những cải cách nhằm giảm tình trạng dễ bị tổn thương của biến đổi khí hậu đối với thu nhập và vốn con người, đổi mới cách tiếp cận phòng chống, xử lý và khôi phục hậu quả thiên tai, hỗ trợ để đầu tư có chọn lọc với khí hậu, tăng cường lập kế hoạch phối hợp. Việt Nam cũng cần có các biện pháp nhằm giảm phát thải do sản xuất năng lượng, giảm sự phụ thuộc vào than và ô nhiễm trong các ngành công nghiệp và giao thông vận tải. Các biện pháp này làm giảm tổn hại không thể đảo ngược do suy thoái môi trường thường đi kèm với quá trình tăng trưởng nhanh và “không có gì phải tiếc nuối” khi hỗ trợ Việt Nam thực hiện đóng góp cam kết của quốc gia về giảm khí thải hiệu ứng nhà kính mà không gây ảnh hưởng đến tăng trưởng.

Ưu tiên cuối cùng là phải quan tâm hiện đại hóa những thể chế cốt lõi để tạo điều kiện tiếp tục hỗ trợ cho nền kinh tế thu nhập trung bình đang phát triển nhanh chóng. Nền hành chính công và chính phủ hiệu quả là những điều kiện tiên quyết để thực hiện sáu ưu tiên được nêu ra trong báo cáo này. Điều đó đòi hỏi năng lực để huy động nguồn lực, triển khai các chương trình chi tiêu và đầu tư công, ban hành quy định pháp luật có chất lượng, thực thi hiệu lực pháp luật công bằng và minh bạch. Hiện đại hóa hệ thống quản trị nhà nước của

Việt Nam phụ thuộc vào sự phát triển không ngừng về vai trò riêng biệt của nhà nước và thị trường để đảm bảo điều tiết độc lập thị trường sản phẩm và thị trường các yếu tố sản xuất, tách bạch về thể chế giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng kinh doanh. Các vấn đề về phối hợp, bao gồm cả các biện pháp để tăng cường các cơ quan tổng hợp của chính phủ, đẩy mạnh quan hệ hành chính và ngân sách giữa các cấp chính quyền vẫn có vai trò hết sức quan trọng để xử lý tình trạng manh mún, trong và giữa các cấp chính quyền. Cải cách các hệ thống cốt lõi và xuyên suốt của chính phủ, như hệ thống quản lý tài chính công, quản lý thu, quản lý hành chính công cũng hết sức quan trọng để nâng cao năng lực nhà nước. Cuối cùng, minh bạch và tiếng nói của người dân trong việc ra quyết định, phân bổ nguồn lực, cải cách pháp luật và cung cấp dịch vụ công cần được tiếp tục tăng cường để tạo nền tảng nâng cao trách nhiệm giải trình.

Những ưu tiên nêu trên có quan hệ với nhau và bổ trợ cho nhau. Chẳng hạn, giáo dục và phát triển kỹ năng là điều kiện tiên quyết để tăng trưởng kinh tế và đặc biệt để nâng cao năng suất lao động. Thu hẹp khoảng cách giữa người nghèo và người không nghèo là yếu tố trọng tâm của nghị trình hòa nhập, trong điều kiện tỷ lệ nhập học giảm mạnh ở trẻ em tại các hộ nghèo và dân tộc thiểu số, đặc biệt ở các cấp trung học và sau trung học. Tuy nhiên, lực lượng lao động có kỹ năng chỉ có thể đem lại của cải vật chất khi có đủ việc làm có chất lượng. Tạo việc làm lại phụ thuộc vào các thể chế thị trường vận hành hiệu quả, bao gồm quản lý tài khóa lành mạnh, hệ thống tài chính ổn định và hiệu quả, thị trường về quyền sử dụng đất vận hành tốt để đảm bảo các doanh nghiệp và nông trường hiệu quả nhất được tiếp cận những nguồn lực cần có để phát triển và mở rộng. Đồng thời đảm bảo bền vững môi trường, giảm thiểu rủi ro thiên tai và biến đổi khí hậu là điều kiện quan trọng để bảo tồn việc làm và tài sản sản xuất, đặc biệt trong các ngành phụ thuộc tài nguyên như nông nghiệp, là nguồn sinh kế chính, đặc biệt của người nghèo và nhóm 40% dưới đáy thu nhập.

BẢNG 1: TỔNG HỢP VỀ CÁC ƯU TIÊN

Các nội dung ưu tiên	Tác động đến mục tiêu kép			Sự cộng hưởng với các ưu tiên khác
	Giảm nghèo	Phát triển đồng đều	Bền vững	
Mở rộng hòa nhập cho người dân tộc thiểu số 	✓✓✓ ✓✓✓			✓ ✓
Cung cấp hạ tầng phục vụ sản xuất và các đô thị có năng lực cạnh tranh 	✓✓✓ ✓✓ ✓✓✓	✓✓ ✓ ✓	✓✓✓ ✓✓ ✓✓	
Tăng cường các thể chế thị trường và quản lý kinh tế 	✓ ✓✓	✓✓ ✓✓✓ ✓✓	✓ ✓ ✓	✓✓✓ ✓✓✓ ✓✓

Chuyển đổi nông nghiệp và sử dụng tài nguyên



- Cải thiện cơ cấu sản xuất ban đầu và chuỗi giá trị
- Giảm tác động môi trường trong nông nghiệp và các ngành gây ô nhiễm đất và nước
- Tạo điều kiện để các thể chế thị trường, kiến thức về biện pháp nông nghiệp cải thiện, công nghệ hiện đại gây ảnh hưởng đến đầu tư cho tài nguyên, nông nghiệp và hệ thống thực phẩm nông sản

✓	✓✓	✓✓	✓✓✓
	✓✓	✓✓✓	✓✓
	✓✓	✓✓	✓

Điều chỉnh dịch vụ công cho phù hợp với kỳ vọng mới và dân số đang già đi



- Đẩy mạnh tỷ lệ tốt nghiệp và chất lượng giáo dục trung học phổ thông và sau trung học
- Mở rộng và cải cách hệ thống hưu trí, y tế và an sinh xã hội
- Xử lý những thách thức cụ thể về công bằng giới

✓✓	✓✓✓		✓✓✓
✓✓	✓✓	✓	✓✓
✓	✓		✓✓

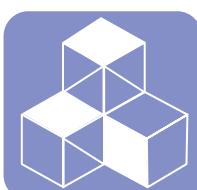
Nâng cao khả năng chống chịu biến đổi khí hậu và lợi ích qua giảm thiểu



- Đẩy mạnh các cách tiếp cận về phòng chống, xử lý và khôi phục sau thiên tai
- Lập kế hoạch và đầu tư cho khả năng chống chịu biến đổi khí hậu
- Giảm phát thải khí nhà kính thông qua giảm ô nhiễm tại các ngành chính

✓	✓✓	✓✓✓	✓✓✓
✓	✓	✓✓✓	✓✓
		✓✓✓	✓

Tăng cường các nền tảng thể chế



- Chuyển đổi quan hệ nhà nước - thị trường
- Tăng cường phối hợp và năng lực triển khai
- Tăng cường tiếng nói và trách nhiệm giải trình

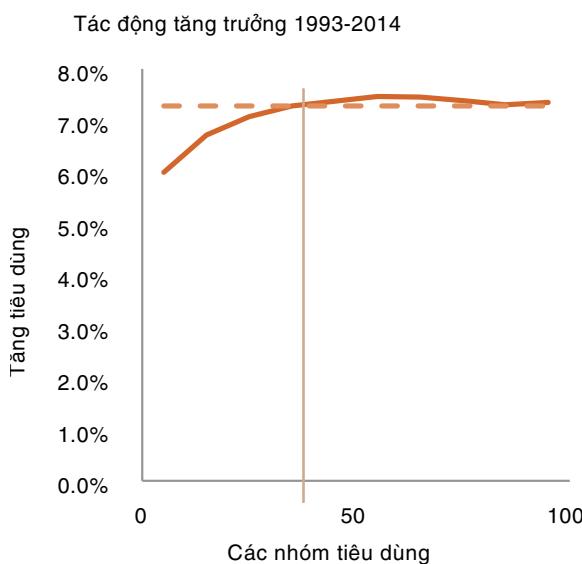
Ghi chú: ✓✓✓: Lớn, ✓✓: Đáng kể, ✓: Khiêm tốn

GIỚI THIỆU

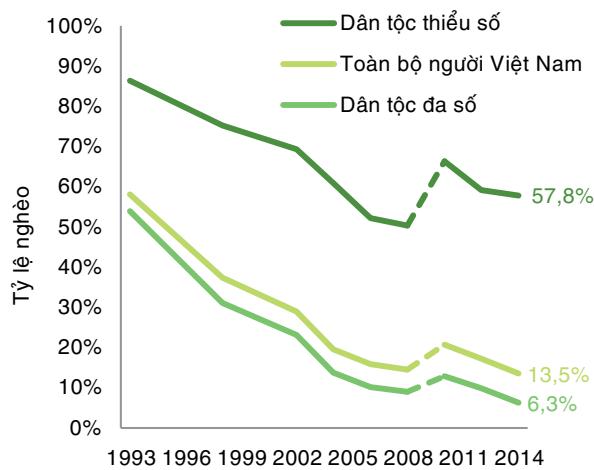


Việt Nam là một điển hình thành công về tăng trưởng nhanh, giảm nghèo và phát triển đồng đều. Từ khi Đổi mới vào cuối những năm 1980, Việt Nam đã duy trì liên tục tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, chuyển mình từ một trong những quốc gia thuộc dạng nghèo nhất trên thế giới thành nước thu nhập trung bình trong vòng một thế hệ. Với tốc độ tăng trưởng GDP bình quân ở mức 5,5% mỗi năm, GDP thực tế theo đầu người đã tăng trên gấp ba lần từ năm 1990 đến năm 2014, trên 40 triệu người dân đã thoát nghèo theo chuẩn quốc gia, và tình trạng bần cùng và đói gần những đã bị xóa bỏ.¹ Khác với các nền kinh tế tăng trưởng nhanh khác, Việt Nam không phải chứng kiến tình trạng bất bình đẳng thu nhập tăng mạnh. Hệ số Gini về thu nhập (0,39 năm 2012) vẫn thấp hơn đáng kể so với Trung Quốc, In-đô-nê-xia và Thái Lan. Việt Nam đã đạt được thành tựu về phát triển đồng đều: mức tiêu dùng bình quân của nhóm 40% nghèo nhất (nhóm đáy 40%) tăng 6,8% mỗi năm trong giai đoạn 1993 - 2014. Các chỉ số về xã hội cũng được cải thiện đáng kể do cơ hội tiếp cận các dịch vụ cơ bản được mở rộng, bao gồm cơ hội tiếp cận giáo dục và chăm sóc y tế cơ bản, các hạ tầng thiết yếu như đường lát trải, điện, nước sạch và vệ sinh.

Hình 1: Thành tích rõ rệt về phát triển công bằng...



Hình 2: ... và giảm nghèo ấn tượng



Nguồn: Phân tích dữ liệu khảo sát hộ gia đình của cán bộ NHTG.

Ghi chú: Số liệu nghèo sử dụng chuẩn nghèo quốc gia của TCTK-NHTG. Đường chấm vạch về số liệu nghèo thể hiện khoảng chênh do thay đổi về phương pháp luận khảo sát và đo lường.

¹ Với chuẩn nghèo 1,90\$ mỗi ngày, tỷ lệ nghèo cùng cực là 3% năm 2015 và dự báo sẽ giảm xuống dưới 3% năm 2015. Hầu hết nội dung thảo luận trong Đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) sử dụng chuẩn nghèo quốc gia của TCTK-NHTG, là chuẩn nghèo phù hợp nhất để phân tích và hoạch định chính sách ở Việt Nam. Chuẩn nghèo quốc gia của TCTK-NHTG là 3,49\$ một ngày ngang giá sức mua năm 2011.

Thành công sẵn có là xuất phát điểm cho các mục tiêu tham vọng cho tương lai. Theo Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (KTXH) giai đoạn 2016 - 2020, Chính phủ đặt mục tiêu GDP theo đầu người đạt mức 3.141 - 3.261 US\$ (đồng đô-la Mỹ theo giá hiện hành) vào năm 2020, nghĩa là tăng trưởng hàng năm đạt mức 6,5 - 7% trong năm năm tới. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (KTXH) cũng vạch ra một nghị trình tham vọng về hòa nhập xã hội và tăng cường năng lực dịch vụ công để chuẩn bị cho tỷ lệ nghèo tiếp tục giảm 1,3 - 1,5 điểm phần trăm mỗi năm, mở rộng phạm vi bao phủ bảo hiểm y tế cho 80% dân số và giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em xuống dưới 10%. Nghị trình về phát triển bền vững trong Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (KTXH) cũng bao gồm mở rộng cơ hội tiếp cận nước sạch cho 95% dân số đô thị và 90% dân số nông thôn, duy trì tỷ lệ bao phủ rừng tối thiểu ở mức 42%, cùng hàng loạt các mục tiêu liên quan đến kiểm soát ô nhiễm và quản lý rác thải. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tiếp tục tái khẳng định những ưu tiên lớn của Chính phủ về: ổn định kinh tế vĩ mô, tăng cường các thể chế thị trường, đầu tư cho hạ tầng hiện đại và lực lượng lao động có kỹ năng.

Mặc dù Việt Nam có nhiều tiềm năng để hoàn thành những mục tiêu trên, kết quả không thể tự đến một cách dễ dàng. Việt Nam hiện đang phải đổi mới với những thách thức mới để tiếp tục giảm nghèo, phát triển đồng đều và bền vững. Nghị trình giảm nghèo đến nay chủ yếu xoay quanh nhu cầu thu hẹp khoảng cách nghèo và điều kiện sống của các nhóm bị thiệt thòi, người dân sinh sống tại vùng sâu vùng xa, và cụ thể là người dân tộc thiểu số, chỉ chiếm 14% dân số nhưng 60% là người nghèo. Tốc độ giảm nghèo chậm của người dân tộc thiểu số trong những năm gần đây cho thấy, những tiến bộ về tăng trưởng chung chưa đủ để xóa nghèo cho người dân tộc thiểu số. Chương trình giảm nghèo cơ bản tách biệt với nghị trình quốc gia về phát triển hướng đến thịnh vượng chung. Mặc dù mô hình tăng trưởng kinh tế dựa vào tạo việc làm ở Việt Nam vẫn mang lại phát triển đồng đều trong thời gian tới, tốc độ tăng trưởng kinh tế chung sẽ chững lại. Điều này phản ánh tình trạng suy giảm kinh tế theo chu kỳ, nhưng cũng cho thấy những hạn chế về cơ cấu trong mô hình tăng trưởng, do ngày càng phụ thuộc vào tích lũy đầu tư vốn và lực lượng lao động thay vì tăng năng suất. Đẩy mạnh phát triển cho nhóm 40% thu nhập thấp nhất cần phải dựa vào cải cách để nền kinh tế quay lại mô hình tăng trưởng dựa vào năng suất. Bên cạnh đó là nghị trình rộng hơn để đảm bảo bền vững cho hệ thống cung cấp dịch vụ công cho toàn xã hội, trong bối cảnh dân số già đi và tầng lớp trung lưu lớn mạnh. Song song với nó là nhu cầu cải thiện về năng suất trong các ngành phụ thuộc vào tài nguyên để đảm bảo tăng trưởng bền vững. Các ngành này mặc dù có tỷ lệ đóng góp chung cho GDP ngày càng giảm, nhưng đóng vai trò quan trọng ở một số địa phương, và chiếm tới gần 50% thu nhập của người nghèo ở nông thôn. Một yêu cầu nữa của phát triển bền vững là thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu, tác động do ô nhiễm và cạn kiệt tài nguyên đến chất lượng nguồn nhân lực.

Mục đích của Báo cáo Đánh giá Quốc gia là xác định ưu tiên để hỗ trợ Việt Nam duy trì bền vững những thành tựu đạt được và hoàn thành những tham vọng của Việt Nam trong thời kỳ tới. Báo cáo Đánh giá Quốc gia (SCD) xem xét khách quan những thành tựu đã đạt được, chỉ ra thách thức và cơ hội mới cho Việt Nam. Báo cáo được chuẩn bị để làm căn cứ cho Khuôn khổ quan hệ đối tác quốc gia (CPF) sắp được ban hành thông qua những nội dung trọng tâm nhằm đẩy mạnh tiến độ hướng tới mục tiêu kép của Ngân hàng Thế giới: giảm nghèo và phát triển bền vững toàn diện cho người dân.

BỐ CỤC BÁO CÁO



Báo cáo Đánh giá Quốc gia (SCD) gồm hai phần chính. Phần đầu là phần phân tích chính. Phần này bắt đầu bằng các quan sát chính về xu hướng giảm nghèo và phát triển toàn diện ở Việt Nam. Sau đó là nội dung bàn về cả thành tựu và những thách thức phát sinh của Việt Nam trong đó xoay quanh ba chủ đề chính: 1) tăng trưởng đồng đều và tạo việc làm, 3) cung cấp dịch vụ công hướng đến người dân, và 3) quản lý bền vững tài nguyên và môi trường. Phần hai đưa ra và phát triển thêm để xuất những lĩnh vực ưu tiên của Việt Nam trong thời gian tới. Phần này trước hết chỉ ra một loạt những rủi ro và cơ hội Việt Nam đổi mới nhằm hoàn thành mục tiêu kép, dựa trên kết quả rà soát phần phân tích chính. Tiếp theo, phần hai đề xuất sáu nội dung ưu tiên để giảm thiểu rủi ro và tận dụng hầu hết các cơ hội hiện có. Kết luận ngắn của phần này liên quan đến những thách thức chính về quản trị nhà nước, đang nổi lên là vấn đề xuyên suốt.

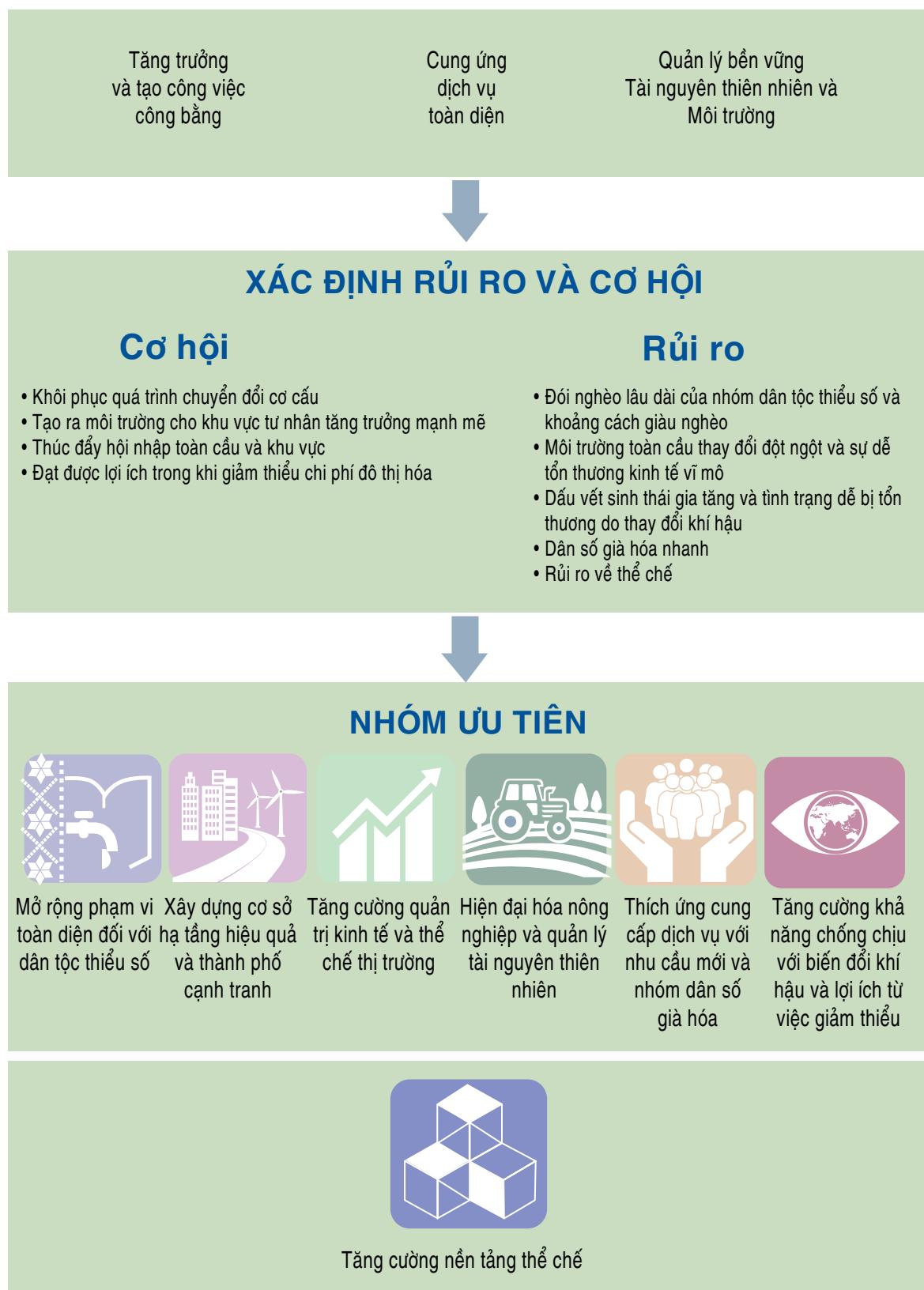
Để so sánh giữa các quốc gia, một nhóm "quốc gia tương đương" theo cơ cấu được sử dụng. Đây là các quốc gia có những điểm tương đồng với Việt Nam trong đó các tiêu chí áp dụng để lựa chọn gồm:

- Thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp hoặc cao
- Không phải là quốc gia thiểu ổn định
- Không phải là quốc gia xuất khẩu thương phẩm
- Dân số ít nhất 35 triệu người (ngưỡng dân số này tương đương với nhóm thứ 80% các quốc gia, với dân số 90 triệu người, Việt Nam thuộc nhóm thứ 93%).)

Các quốc gia trong nhóm tương đương gồm: Băng-la-dét, Trung Quốc, Ai Cập, Ấn Độ, Mê-hi-cô, Pa-kít-xtan, Phi-líp-pin, Thái Lan và Thổ Nhĩ Kỳ. Do dữ liệu sẵn có không đồng đều, không phải quốc gia tương đương nào cũng được đưa vào tất cả các so sánh.

Báo cáo Đánh giá Quốc gia có tham khảo nhiều báo cáo phân tích khác, quan trọng nhất là báo cáo Việt Nam 2035 do Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới cùng phối hợp hoàn thành gần đây.

Hình 3: Báo cáo đánh giá quốc gia (SCD) tóm lược trong một trang



PHẦN 1: THÀNH TỰU TRƯỚC ĐÂY VÀ BỐI CẢNH HIỆN NAY

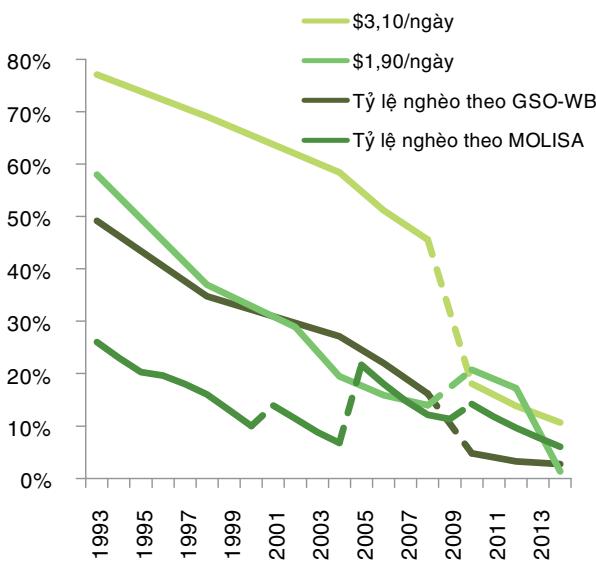


1. Các xu hướng về giảm nghèo và phát triển toàn diện hướng đến người dân

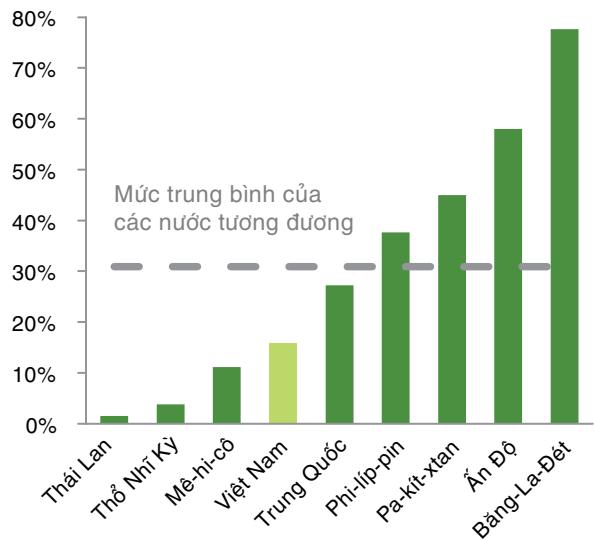
Từ trước đến nay, giảm nghèo và phát triển toàn diện hướng đến người dân ở Việt Nam nhờ vào tăng trưởng kinh tế kết hợp với cung cấp hiệu quả các dịch vụ cơ bản. Một trong những cải cách quan trọng nhất sau Đổi mới là xóa bỏ hợp tác xã nông nghiệp vào năm 1988 và hình thành quyền sử dụng đất có thể trao đổi vào năm 1993. Giao quyền sử dụng đất góp phần đẩy mạnh sản xuất nông nghiệp dẫn đến giảm nghèo trong những năm 1990. Sang những năm 2000, tăng trưởng toàn diện tiếp nối do sự phát triển của các ngành sản xuất và chế biến định hướng xuất khẩu và thâm dụng lao động, bên cạnh những cơ hội việc làm mở ra trong lĩnh vực dịch vụ. Các dịch vụ công như y tế, giáo dục và an sinh xã hội, cơ hội tiếp cận điện, nước sạch và vệ sinh mở rộng là những yếu tố chính làm nên câu chuyện về phát triển toàn diện hướng đến người dân ở Việt Nam.

VIỆT NAM ĐÃ ĐẠT THÀNH TÍCH GIẢM NGHÈO ĐÁNG KẾ

Hình 4: Tỷ lệ nghèo, theo các ngưỡng nghèo khác nhau

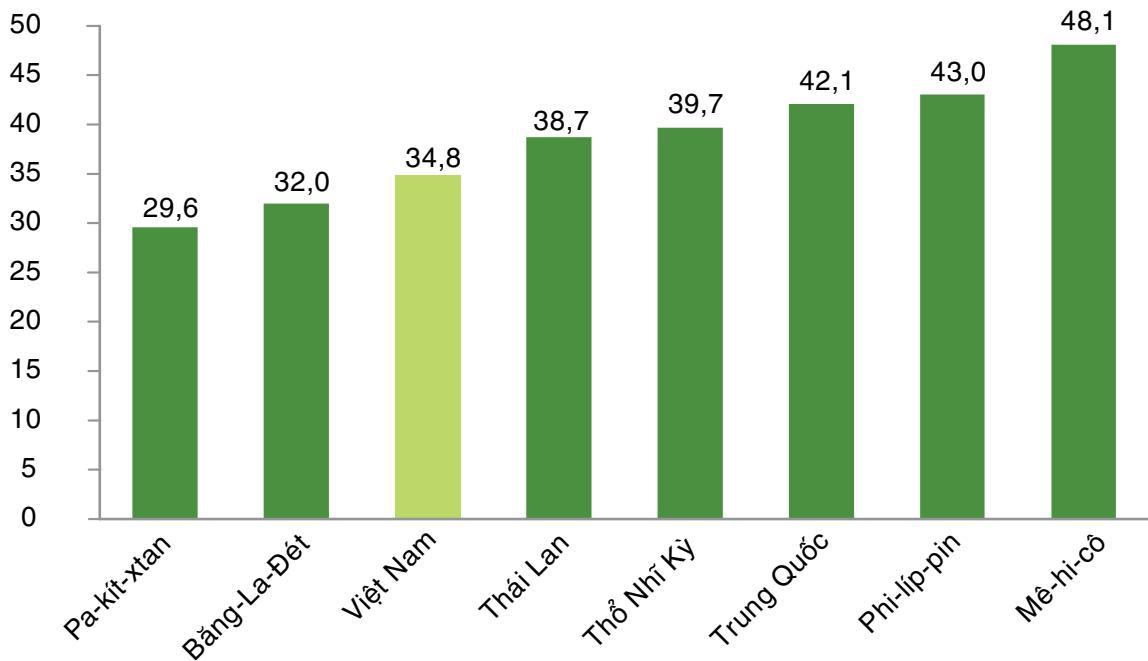


Hình 5: Tỷ lệ nghèo hiện nay, theo ngưỡng nghèo 2,10\$ một ngày



Nguồn: Phân tích dữ liệu khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam và Chỉ số phát triển thế giới (WDI) sử dụng công cụ Find My Friends.

Ghi chú: Các đường vạch chấm là giai đoạn có thay đổi lớn về phương pháp luận.

Hình 6: Hệ số Gini là chỉ tiêu đo lường bất bình đẳng

Nguồn: Hệ số Gini tính từ Find My Friends, sử dụng Chỉ số phát triển thế giới (WDI) và phân tích của tác giả về dữ liệu khảo sát mức sống hộ gia đình (VHLSS) 2014 của Việt Nam.

Trong những thành quả ấy, Việt Nam là một hình mẫu về giảm nghèo. Năm 1993, ngay sau khi bắt đầu thời kỳ Đổi mới, một nửa dân số vẫn sống ở mức dưới 1,90\$/ngày (ngang giá sức mua năm 2011). Đến năm 2014, tỷ lệ dân sống trong tình trạng nghèo cùng cực theo chỉ tiêu trên đã giảm xuống 2,8%. Theo chuẩn nghèo 3,10 US\$/ngày, người nghèo chiếm 77% năm 1993, giảm xuống còn 10,7% năm 2012. Mặc dù có sự thay đổi phương pháp luận khảo sát và sai số so sánh theo thời gian, các chỉ tiêu nghèo khác nhau (theo chuẩn quốc tế, TTKK-NHTG hoặc của Bộ LĐTB&XH) đều cho thấy xu hướng tỷ lệ nghèo giảm mạnh và nhất quán trong thời gian qua.² Theo chuẩn nghèo 3,10 US\$/ngày, tỷ lệ nghèo của Việt Nam thấp hơn rất nhiều so với các quốc gia tương đương.

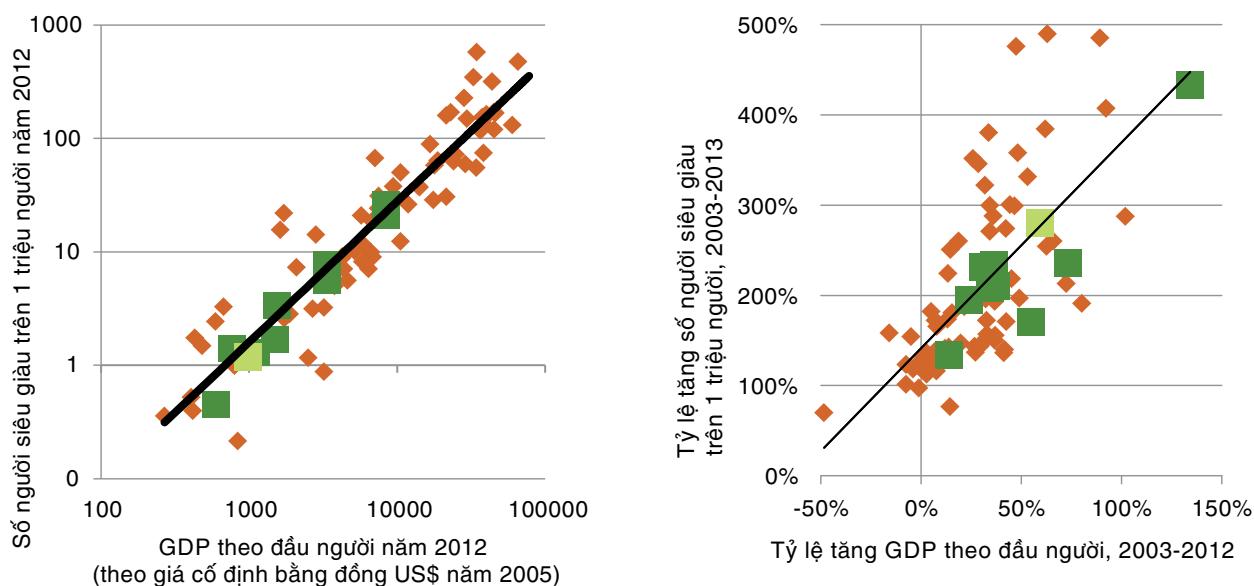
Thành tích chung về giảm nghèo cũng đi kèm với kết quả về phát triển đồng đều. Theo chỉ tiêu về phát triển đồng đều của Ngân hàng Thế giới (tăng trưởng thu nhập (hoặc tiêu dùng) của nhóm 40% dân số nghèo nhất), Việt Nam là một trong những trường hợp đáng chú ý nhất về phát triển công bằng trong dài hạn trên thế giới. Mức tiêu dùng bình quân của nhóm 40% nghèo nhất ở Việt Nam tăng trưởng 6,8% mỗi năm trong cả giai đoạn 1993-2014.

Phát triển đồng đều biểu hiện rõ nhất ở tỷ lệ bất bình đẳng ổn định trong thời gian qua. Hệ số ước tính Gini năm 2014 là 34,8 so với 32,6 năm 1993 và thấp hơn rất nhiều so với mức bình quân của các quốc gia so sánh. Cần lưu ý rằng khảo sát hộ gia đình thường không nắm

2 Các số liệu theo 1,90\$ mỗi ngày và 3,10\$ tương tự như số liệu sẽ xuất hiện trong báo cáo thành tích của Khu vực Đông Á Thái Bình Dương, Cập nhật kinh tế của Khu vực Đông Á Thái Bình Dương, Cổng thông tin nghèo của Khu vực Đông Á Thái Bình Dương. Do thay đổi nhỏ về phương pháp luận, số liệu này hơi khác so với số liệu sẽ đưa vào PovcalNet và Chỉ số phát triển thế giới.

bắt được thông tin về những người giàu có, dẫn đến hệ quả là các ước tính dựa trên khảo sát có thể chưa phản ánh tình trạng và tốc độ tăng bất bình đẳng theo thời gian. Số lượng những người siêu giàu đã tăng gần gấp ba lần trong giai đoạn 2003-2013. Thứ hạng giàu có rộng ra cũng phù hợp với những gì các quốc gia khác có cùng tốc độ tăng trưởng đã trải qua song mức độ phổ biến của những người siêu giàu lại không cao hơn so với các quốc gia khác cùng mức thu nhập.³

Hình 7: Số lượng và tốc độ tăng của những người siêu giàu tại Việt Nam tương đương với các quốc gia khác có cùng quy mô GDP và tăng trưởng GDP



Nguồn: Ngân hàng Thế giới dựa trên số người siêu giàu theo Knight Frank Research (2014), dữ liệu về dân số và GDP trong Chỉ số phát triển thế giới (WDI). Các điểm màu đỏ là Việt Nam, các điểm màu xanh là các quốc gia tương đương, các điểm màu đen là các quốc gia khác.

Những thành tựu lớn về giảm nghèo và phát triển đồng đều vẫn được duy trì trong những năm gần đây trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế chậm lại. Trong giai đoạn 2010 - 2014, tỷ lệ nghèo chung (tỷ lệ nghèo theo chuẩn TCTK-NHTG) giảm từ 20,7% xuống còn 13,5%, tương đương với khoảng 6,5 triệu người thoát nghèo. Mức tiêu dùng bình quân của nhóm 40% nghèo nhất và mức tiêu dùng trung vị tăng ở mức 5,5%, cao hơn so với tốc độ tăng tổng tiêu dùng bình quân là 3,3%.⁴

3 Một phân tích về tỷ lệ đại diện thấp về bất công bằng tài Việt Nam, bao gồm tỷ lệ đại diện thấp của người giàu trong các khảo sát hộ gia đình và tăng dân số siêu giàu được thực hiện cho phần Trọng tâm Đặc biệt trong ấn phẩm *Điểm lại* Việt Nam, tháng 7/2014 của Ngân hàng Thế giới.

4 Tăng trưởng tiêu dùng bình quân theo quan sát tại khảo sát hộ gia đình 2010 - 2014 thấp hơn so với tăng trưởng GDP theo đầu người và tăng trưởng tiêu dùng tư nhân tại thống kê tài khoản kinh tế quốc dân. Deaton (2005) ghi nhận xu hướng tương tự tại hầu hết các quốc gia, và Ravallion (2003) nhận định rằng "có bằng chứng cho thấy, khi mức hoặc tốc độ tăng trưởng của hai nguồn dữ liệu trên khác biệt, không thể nhận định rằng thống kê tài khoản kinh tế quốc dân (NAS) là đúng còn khảo sát là sai, vì chúng không thực sự đo lường cùng một thứ và cả hai đều có thể bị sai sót."

**Bảng 2: Tỷ lệ nghèo tiếp tục giảm mạnh trong những năm gần đây
Các xu hướng về tình trạng nghèo quan trọng, 2010-2014**

	Tỷ lệ đói nghèo tính trên đầu người			% Dân số		% người nghèo	
	2010	2012	2014	2010	2014	2010	2014
Toàn Việt Nam	20,7%	17,2%	13,5%	100%	100%	100%	100%
Đô thị lớn	6,0%	5,4%	3,8%	30%	34%	9%	10%
Đô thị khác	26,9%	22,1%	18,6%	70%	66%	91%	91%
Dân tộc thiểu số	66,3%	59,2%	57,8%	15%	14%	47%	60%
Người Kinh và người Hoa	12,9%	9,9%	6,3%	85%	86%	53%	40%
<i>Khu vực</i>							
Đồng bằng sông Hồng	11,4%	7,4%	4,9%	22%	22%	12%	8%
Miền núi Đông Bắc Bộ	37,7%	33,5%	29,1%	11%	11%	21%	24%
Miền núi Tây Bắc Bộ	60,1%	58,7%	54,3%	3%	3%	9%	13%
Duyên hải Bắc Trung Bộ	28,4%	21,2%	19,4%	12%	11%	16%	16%
Duyên hải Nam Trung Bộ	32,7%	29,7%	30,4%	6%	6%	10%	14%
Tây Nguyên	8,6%	5,8%	4,1%	18%	19%	7%	6%
Đông Nam Bộ	18,7%	16,2%	9,8%	19%	19%	17%	14%
Đồng bằng sông Cửu Long							

Nguồn: Phân tích của cán bộ NHTG sử dụng dữ liệu VHLSS.

Ghi chú: Toàn bộ số liệu sử dụng chuẩn nghèo của TCTK-NHTG.

Mặc dù có thành tựu trong những năm gần đây, bản chất của thách thức đối với giảm nghèo của Việt Nam đang có sự thay đổi. Bảng trên tổng hợp lại thông tin về tình trạng nghèo qua những khảo sát gần đây nhất từ 2010 - 2014 và cho thấy những ý sau:

- Số người nghèo giảm mạnh trong giai đoạn ngắn nêu trên, từ 20,7% xuống còn 13,5%, có nghĩa là trên 6 triệu người đã thoát nghèo.
- Tình trạng nghèo ngày càng tập trung ở người dân tộc thiểu số, trong đó tỷ lệ người nghèo là người dân tộc thiểu số tăng từ 47% lên 60%.
- Giảm nghèo ở người dân tộc thiểu số đã chững lại từ 2012 - 2014.
- Tỷ lệ nghèo ngày càng tăng tại Miền núi phía bắc và Tây Nguyên - nơi có nhiều người dân tộc thiểu số - và tỷ lệ nghèo ngày càng giảm tại khu vực Đồng bằng sông Hồng (gồm cả Hà Nội), khu vực Đông Nam Bộ (gồm cả Tp. HCM) và Đồng bằng sông Cửu Long.
- Trong khi tình trạng nghèo giảm ở tất cả các vùng miền, tỷ lệ nghèo ở Tây Nguyên cơ bản không thay đổi kể từ năm 2010.
- Dân số tiếp tục chuyển dịch từ nông thôn sang thành thị với tốc độ khoảng 1% tổng dân số mỗi năm.
- Chỉ có 5,8% người nghèo tại Việt Nam sống tại khu vực nông thôn.

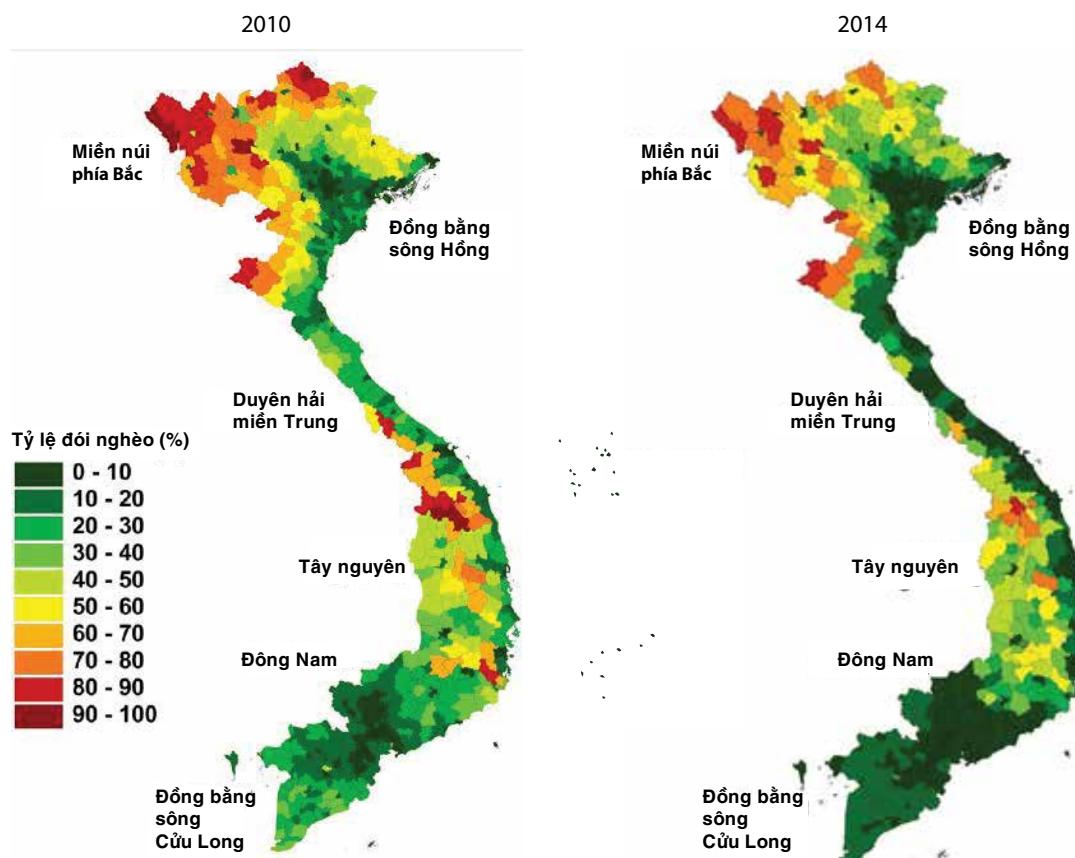
Bảng 3: Người nghèo, cận nghèo, không nghèo, nhóm 40% dưới đáy và 60% trên đỉnh đang ở đâu? Tỷ lệ của mỗi nhóm theo địa bàn và nhóm dân tộc năm 2014

	Toàn bộ dân số	Người nghèo	Người cận nghèo	Người không nghèo (Gồm cả cận nghèo)	Nhóm 40% dưới đáy	Nhóm 60% trên đỉnh
Nông thôn	66%	91%	82%	59%	84%	54%
Đô thị	<u>34%</u>	<u>9%</u>	<u>18%</u>	<u>41%</u>	<u>16%</u>	<u>46%</u>
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Đô thị lớn	14%	2%	4%	18%	3%	22%
Đô thị khác	20%	8%	14%	23%	13%	25%
Dân tộc thiểu số	14%	60%	20%	5%	30%	4%
Người Kinh và người Hoa	<u>86%</u>	<u>40%</u>	<u>80%</u>	<u>95%</u>	<u>71%</u>	<u>96%</u>
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Đồng bằng sông Hồng	22%	8%	17%	26%	17%	26%
Miền núi Đông Bắc Bộ	11%	24%	15%	8%	17%	7%
Miền núi Tây Bắc Bộ	3%	13%	4%	1%	6%	1%
Duyên hải Bắc Trung Bộ	11%	17%	13%	10%	15%	9%
Duyên hải Nam Trung Bộ	8%	6%	8%	8%	7%	9%
Tây Nguyên	6%	14%	6%	5%	8%	5%
Đông Nam Bộ	19%	6%	11%	23%	9%	26%
Đồng bằng sông Cửu Long	<u>19%</u>	<u>14%</u>	<u>25%</u>	<u>19%</u>	<u>21%</u>	<u>18%</u>
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nguồn: Phân tích của cán bộ NHTG sử dụng dữ liệu VHLSS.

Ghi chú: "Đô thị lớn" là khu vực được định nghĩa là cộng đồng đô thị tại Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng và Cần Thơ. Tính toán về tình trạng nghèo sử dụng chuẩn nghèo của TCTK-NHTG. Dân số "cận nghèo" được ước tính bằng ngưỡng cận nghèo cao hơn 30% so với chuẩn nghèo của TCTK-NHTG.

Người nghèo, cận nghèo, nhóm 40% nghèo nhất phân bố trên cả nước nhưng vẫn chủ yếu tập trung ở khu vực nông thôn. Bảng trên cho thấy bức tranh tổng quan nghèo đói năm 2014 phân theo địa bàn và các nhóm kinh tế. Các nhóm này không chỉ gồm người nghèo, mà cả người cận nghèo, người không nghèo, nhóm đáy 40% và nhóm đỉnh 60% trong phân phối (tất cả đều do lường dựa trên dữ liệu về tiêu dùng). Nhóm "cận nghèo", theo định nghĩa, chiếm 11% tổng dân số. Người thu nhập thấp ở Việt Nam chủ yếu tập trung ở khu vực nông thôn: bao gồm 82% người cận nghèo và 84% nhóm 40% nghèo nhất. Có rất ít người nghèo sống tại các trung tâm đô thị lớn (các cộng đồng đô thị tại 5 thành phố lớn nhất), lần lượt là 2% (người nghèo), 4% (người cận nghèo), và 3% (nhóm 40% nghèo nhất). Phần lớn người cận nghèo sống tại khu vực Đồng bằng sông Hồng, và Đồng bằng sông Cửu Long. Trong nhóm 40% nghèo nhất, 70% sinh sống tại bốn khu vực: Đồng bằng sông Hồng, Miền núi Đông Bắc Bộ, Duyên hải miền Trung, và Đồng bằng sông Cửu Long.

Hình 8: Tỷ lệ nghèo tại các huyện năm 2010 và 2014

Nguồn: Lanjouw, Marra, và Nguyễn (2013) cho năm 2010, phân tích của Nhóm đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) cho năm 2014.

Bản đồ tỷ lệ nghèo cấp huyện từ năm 2010 đến năm 2014 cho thấy thay đổi về phân bố địa lý của người nghèo. Tỷ lệ nghèo tại khu vực Tây Nguyên hầu như không thay đổi. Dải màu xanh lá cây đậm ở khu vực Đồng bằng sông Hồng, Duyên hải miền Trung, Đông Nam Bộ, và Đồng bằng sông Cửu Long cho thấy tỷ lệ nghèo giảm xuống mức thấp. Do mật độ dân số cao, các khu vực này vẫn là nơi sinh sống của nhiều người nghèo theo tuyệt đối.

Trong giai đoạn 2010-14, gần một nửa số người nghèo đã thoát nghèo. Bảng dưới đây cho thấy biến động trong giai đoạn 2010 - 2014 giữa ba nhóm: người nghèo, người cận nghèo, và nhóm còn lại. Phân tích này dựa trên một nhóm hộ gia đình được theo dõi từ năm 2010 và 2014, phân loại dựa trên tình trạng nghèo đầu thời kỳ. Trên một nửa số người nghèo (54%) năm 2010 vẫn tiếp tục nghèo năm 2014, trong khi đó 22% đã chuyển thành cận nghèo, và 24% đã thoát khỏi tình trạng nghèo và cận nghèo. Trong nhóm cận nghèo, 17% bị rơi vào tình trạng nghèo, còn 57% thoát ngưỡng cận nghèo.⁵ Phân tích các yếu tố có tương quan đến thay đổi tiêu dùng (không trình bày ở đây) cho thấy ít yếu tố giải thích được hiện tượng này. Đáng chú ý là các hộ

5 Một lỗi hổng quan trọng trong phần thảo luận này là những biến động ở đây một phần do sai sót trong đo đếm. Tác động của lỗi do đếm không thể xác định. Lỗi do đếm cổ điển sẽ thổi phồng biến động, điều này cho thấy kết quả được coi là ngưỡng trên của tỷ lệ biến động thực tế giữa các nhóm.

người dân tộc thiểu số có tốc độ tăng bình quân chi tiêu thấp hơn đáng kể. Sau khi kiểm soát các đặc điểm vùng, tình trạng việc làm và đặc điểm nhân khẩu của chủ hộ, các hộ người dân tộc thiểu số ở nhóm 40% nghèo nhất có tốc độ tăng tiêu dùng thấp hơn 12,6 điểm phần trăm so với các hộ người Kinh và người Hoa.

Bảng 4: Bao nhiêu người rơi vào và thoát khỏi tình trạng nghèo trong thời gian qua?
Diễn biến về tình trạng nghèo từ 2010-2014

Tình trạng nghèo năm 2010			
	Người nghèo	Người cận nghèo	Người không thuộc nhóm nghèo và cận nghèo
Tình trạng nghèo năm 2014			
Người nghèo	54%	17%	3%
Người cận nghèo	22%	26%	7%
Người không thuộc nhóm nghèo và cận nghèo	24%	57%	91%
	100%	100%	100%

**Bảng 5: Cả người nghèo và người giàu đều có sinh kế đa dạng:
Nguồn thu nhập và xu hướng tiêu dùng của các nhóm có hoàn cảnh kinh tế xã hội và
địa lý khác nhau**

	SXKD nông nghiệp	SXKD phi nông nghiệp	Ăn lương nông nghiệp	Ăn lương phi nông nghiệp	Hỗ trợ/ Kiều hối	Trợ cấp nhà nước	Khác	Tổng	Tự tiêu dùng trên tổng tiêu dùng
Toàn bộ Việt Nam	24%	17%	5%	38%	9%	3%	3%	100%	16%
Nông thôn	33%	13%	7%	31%	9%	4%	3%	100%	21%
Đô thị	7%	23%	3%	53%	8%	2%	5%	100%	5%
Đô thị lớn	<u>2%</u>	<u>21%</u>	<u>1%</u>	<u>61%</u>	<u>8%</u>	<u>1%</u>	<u>7%</u>	<u>100%</u>	<u>1%</u>
Đô thị khác	10%	25%	4%	47%	8%	2%	3%	100%	7%
Dân tộc thiểu số	53%	4%	12%	21%	4%	3%	2%	100%	34%
Dân tộc Kinh & Hoa	20%	18%	4%	40%	10%	3%	4%	100%	13%
Người nghèo	46%	4%	14%	20%	8%	6%	3%	100%	35%
Người không nghèo	22%	18%	4%	41%	9%	3%	3%	100%	13%
Người cận nghèo	34%	11%	8%	32%	9%	4%	2%	100%	24%
Nhóm đáy 40%	36%	10%	9%	29%	9%	5%	2%	100%	26%
Nhóm đỉnh 60%	17%	21%	3%	43%	9%	3%	4%	100%	10%
Nhóm 1/5 nghèo nhất	42%	7%	12%	24%	8%	5%	3%	100%	31%
Nhóm 1/5 nghèo thứ 2	31%	12%	7%	34%	9%	4%	2%	100%	21%
Nhóm 1/5 nghèo thứ 3	25%	18%	5%	38%	9%	3%	2%	100%	14%
Nhóm 1/5 nghèo thứ 4	19%	22%	2%	42%	9%	3%	3%	100%	10%
Nhóm 1/5 giàu nhất	10%	22%	1%	49%	9%	2%	6%	100%	6%
Đồng bằng sông Hồng	17%	19%	1%	45%	10%	4%	4%	100%	17%
Miền núi Đông Bắc Bộ	37%	13%	5%	34%	6%	3%	2%	100%	30%
Miền núi Tây Bắc Bộ	54%	9%	5%	26%	4%	2%	1%	100%	34%
Duyên hải Bắc Trung Bộ	29%	14%	4%	34%	10%	6%	2%	100%	25%
Duyên hải Nam Trung Bộ	20%	18%	7%	38%	9%	5%	4%	100%	13%
Tây Nguyên	46%	13%	14%	19%	3%	3%	2%	100%	14%
Đông Nam Bộ	11%	19%	6%	51%	8%	2%	4%	100%	4%
Đồng bằng sông Cửu Long	29%	17%	8%	28%	11%	3%	4%	100%	12%

Nguồn: Phân tích của cán bộ NHTG sử dụng dữ liệu VHLSS.

Ghi chú: Nông nghiệp gồm chăn nuôi, lâm nghiệp và thủy sản. Cột cuối cùng là tỷ lệ bình quân tự tiêu dùng trên tổng tiêu dùng, tự tiêu dùng là tiêu dùng tự cung tự cấp của hộ gia đình.

Các nhóm mặc dù có hoàn cảnh kinh tế xã hội và địa lý khác nhau nhưng đều có nguồn thu nhập đa dạng. Thu nhập từ canh tác hộ gia đình (nông nghiệp trừ làm công ăn lương) chiếm một phần tư (24%) thu nhập hộ gia đình bình quân trên toàn quốc và 46% thu nhập của người nghèo. Đáng chú ý là tiền lương đóng vai trò quan trọng ở tất cả các nhóm; thu nhập làm công ăn lương đóng góp 34% thu nhập của người nghèo và hầu hết thu nhập từ lương ở tất cả các nhóm đến từ việc làm phi nông nghiệp. Nguồn hỗ trợ/kiều hối (bao gồm cả quà tặng và các khoản hỗ trợ tư nhân khác từ trong và ngoài nước) chiếm tỷ lệ lớn (8 - 10%) thu nhập ở hầu hết các nhóm. Trợ cấp của nhà nước chiếm 6% thu nhập của người nghèo và thấp hơn cho các nhóm có thu nhập cao hơn. Tỷ lệ tự tiêu dùng trong hộ (tiêu dùng tự cung tự cấp của hộ gia đình, ví dụ trồng lúa) đạt cao trong cơ cấu tiêu dùng của các hộ nghèo. Cụ thể, tự tiêu dùng chiếm bình quân 35% tiêu dùng của người nghèo và 26% tiêu dùng của nhóm 40% nghèo nhất.

Đến năm 2020, hầu hết những người nghèo còn lại của Việt Nam chỉ còn là người dân tộc thiểu số. Tính toán về độ co giãn giữa tăng trưởng - nghèo cho thấy những thách thức tập trung của giảm nghèo ở Việt Nam. Trong những năm gần đây - cũng như lâu nay - tăng trưởng kinh tế cao có mối quan hệ mạnh với giảm nghèo (đo bằng độ co giãn của tăng trưởng với tỷ lệ nghèo). Trong giai đoạn 4 năm từ 2010 - 2014, độ co giãn của tăng trưởng với tỷ lệ nghèo cao ở mức hợp lý là 1,8, và trong giai đoạn 2 năm gần đây nhất, tỷ lệ này là 2,3. Tuy nhiên, chỉ số này ở người dân tộc thiểu số chỉ là 0,65% trong giai đoạn 2010 - 2014 và ở mức 0,02 trong giai đoạn 2012-2014.⁶ Nếu xu hướng hiện nay vẫn tiếp diễn thì đến năm 2020, 84% những người nghèo còn lại, theo định nghĩa về chuẩn nghèo của TCTK-NHTG, sẽ chỉ gồm những người dân tộc thiểu số.⁷

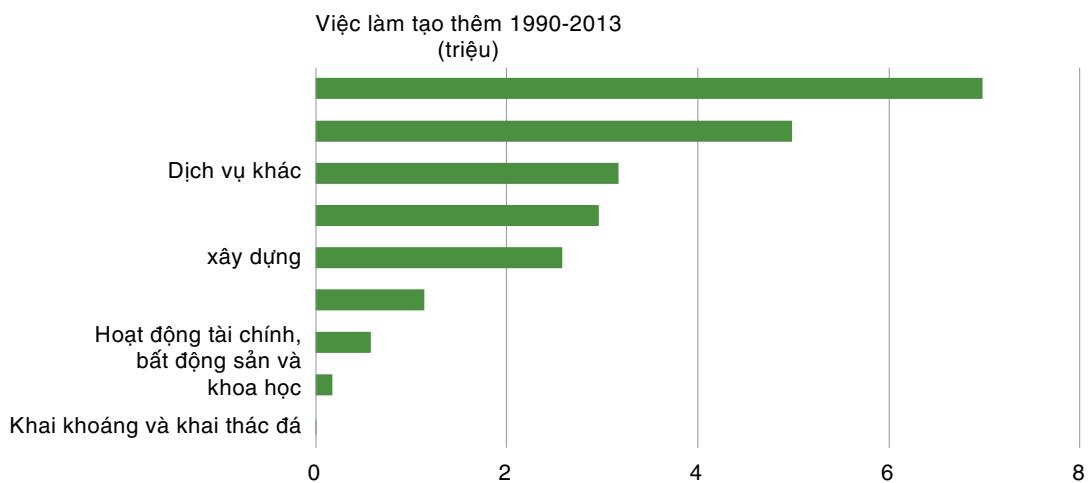
Tóm lại, từ trước đến nay và trong thời gian gần đây, Việt Nam vẫn là kinh nghiệm điển hình cả về giảm nghèo và phát triển đồng đều. Kể từ năm 1990, Việt Nam có lẽ là đại diện đặc trưng trong các nước đang phát triển về mô hình "nước nổi, bèo cũng nổi". Động lực quan trọng cho những thành tựu đó là kết quả tăng trưởng và tạo việc làm, khả năng cung cấp dịch vụ công toàn diện, đặc biệt về y tế và giáo dục, và tận dụng được nguồn tài nguyên dồi dào ở Việt Nam. Phần tiếp theo sẽ trình bày những lộ trình, hạn chế và cơ hội phát sinh liên quan đến những động lực trên.

2. Tăng trưởng và tạo việc làm cho mọi người

Tăng trưởng và tạo việc làm cho mọi người, đặc biệt là việc làm có năng suất cao, từng là một trong những con đường dẫn đến giảm nghèo và phát triển toàn diện tại Việt Nam. Như trình bày ở trên, thu nhập từ lương chiếm tỷ trọng lớn trong thu nhập của nhóm 40% nghèo nhất và người nghèo. Nhìn chung, tốc độ tăng trưởng đầy ấn tượng của Việt Nam trong ba thập kỷ qua có sự góp phần của trên 20 triệu việc làm mới được tạo ra, chủ yếu ở khu vực tư nhân, trong các ngành dịch vụ và các ngành sản xuất và chế biến thâm dụng lao động. Mặc dù phần lớn người nghèo và các nhóm thu nhập thấp vẫn là lao động tự do hoặc làm nông tại gia đình, những cơ hội việc làm trong các lĩnh vực sản xuất kinh doanh mở ra, đặc biệt là việc làm chính thức tạo ra thu nhập cao hứa hẹn là một trong những con đường để nâng cao thu nhập và thúc đẩy dịch chuyển tầng lớp trong xã hội.

⁶ Độ co giãn của tăng trưởng đến tình trạng nghèo chung ở đây được tính toán bằng phần trăm suy giảm về tỷ lệ nghèo tổng thể chia cho phần trăm thay đổi về GDP theo đầu người. Độ co giãn của tăng trưởng đến tình trạng nghèo của người dân tộc thiểu số ở đây được tính toán bằng phần trăm suy giảm về tỷ lệ nghèo trong số những người dân tộc thiểu số chia cho phần trăm thay đổi về GDP theo đầu người.

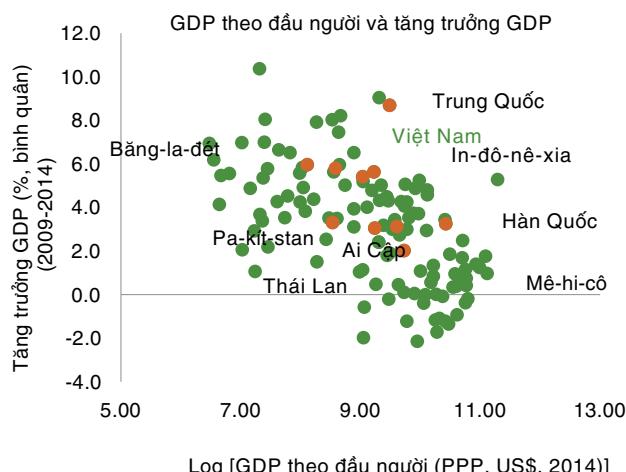
⁷ Hình này dựa trên một dự báo đơn giản, giả định rằng tăng trưởng GDP theo đầu người ổn định, độ co giãn về tỷ lệ nghèo ổn định, tính riêng cho người dân tộc thiểu số, người dân tộc da số là người Kinh/Hoa. Sự tập trung của người nghèo trong số những người dân tộc thiểu số cũng áp dụng chuẩn nghèo 3,10\$ mỗi ngày.

Hình 9: Tăng trưởng của Việt Nam có tính chất thâm dụng lao động

Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức

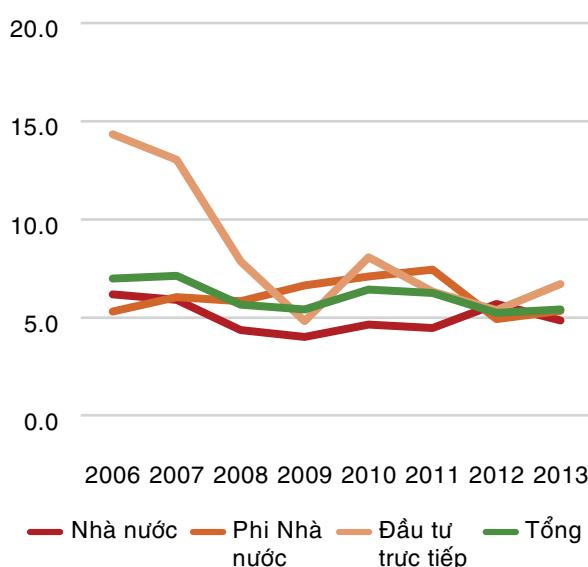
2.1 Các động lực của tăng trưởng kinh tế cao

Gần ba mươi năm sau khi chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Việt Nam đã nổi lên là một nền kinh tế thu nhập trung bình năng động. Năm 1986, Việt Nam lúc đó vẫn là một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới, đã khởi xướng một chương trình đổi mới kinh tế gọi tắt là Đổi mới. Đây là điểm mốc bắt đầu trong câu chuyện thành công của Việt Nam. Thu nhập bình quân đầu người đã tăng trên gấp ba lần từ năm 1990, và trong giai đoạn đó Việt Nam được hưởng tốc độ tăng trưởng GDP liên tục ở mức thuộc dạng cao nhất trên thế giới, chỉ sau Trung Quốc. Cho dù có chững lại trong mấy năm qua, thành tích tăng trưởng của Việt Nam vẫn thuộc dạng cao trong các quốc gia thu nhập trung bình thấp, vượt trên tất cả các quốc gia có cùng cơ cấu kinh tế, ngoại trừ Trung Quốc và Băng-la-dét. Tăng trưởng kinh tế cao của Việt Nam có sự đóng góp của bốn chuyển đổi quan trọng: 1) Chuyển đổi từ chế kinh tế tập trung sang chế thị trường, 2) chuyển đổi cơ cấu từ nông nghiệp sang sản xuất và chế biến và dịch vụ, 3) chuyển đổi không gian từ nông thôn sang thành thị, và 4) chuyển đổi từ một nền kinh tế đóng sang nền kinh tế mở, định hướng xuất khẩu và hội nhập toàn cầu.

Hình 10: Cho dù bị chững lại trong thời gian qua, tăng trưởng của Việt Nam vẫn cao hơn so với hầu hết các quốc gia thu nhập trung bình khác

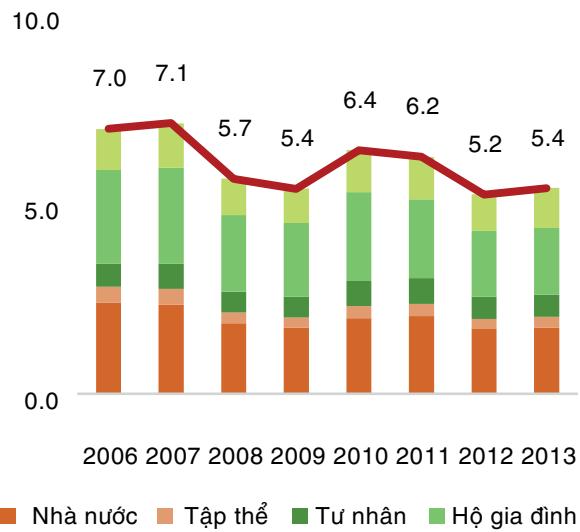
ĐỘNG LỰC TĂNG TRƯỞNG

Hình 11: Tốc độ tăng trưởng GDP theo thành phần kinh tế



Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức.

Hình 12: Đóng góp của các thành phần kinh tế cho tăng trưởng GDP (điểm phần trăm)

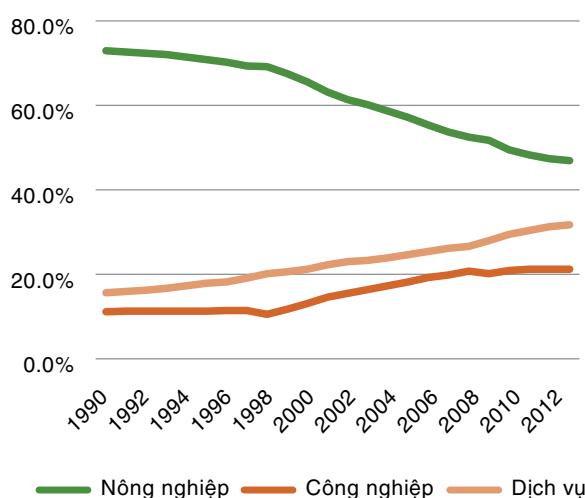


Trước hết, Việt Nam đã theo đuổi quá trình chuyển đổi từng bước từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Những cải cách ban đầu nhằm phân cấp, phân quyền, tự do hóa giá cả, nâng cao tự chủ cho các doanh nghiệp, và chuyển đổi cơ bản từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế phân bổ nguồn lực dựa trên các yếu tố thị trường. Nới lỏng kiểm soát tỷ giá và xuất nhập khẩu là cơ sở để Việt Nam tái hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu. Những cải cách ngay từ đầu về quyền sử dụng đất góp phần khôi phục tăng trưởng nông nghiệp. Khu vực nhà nước trải qua quá trình tái cơ cấu, thanh lý, thoái vốn và cổ phần hóa liên tiếp. Số lượng doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% đã giảm từ trên 12.000 năm 1989 xuống dưới 750 năm 2014. Số lượng doanh nghiệp khu vực tư nhân - cả trong nước và nước ngoài - nở rộ vào đầu những năm 1990, đặc biệt sau khi ban hành Luật doanh nghiệp năm 2000 chính thức cho phép thành lập doanh nghiệp tư nhân. Hiện nay đã có trên 650.000 doanh nghiệp tư nhân trong nước đăng ký kinh doanh, so với chỉ 40.000 năm 1999 và hầu như không có vào năm 1990. Khu vực tư nhân trở thành động lực tăng trưởng kinh tế chính của Việt Nam, với sự chuyển dịch của các nguồn lực sản xuất sang tay các doanh nghiệp tư nhân. Khu vực ngoài quốc doanh, bao gồm các doanh nghiệp tư nhân, hộ gia đình, hợp tác và khu vực đầu tư nước ngoài - bình quân đóng góp khoảng 70% cho tăng trưởng của Việt Nam trong năm qua. Hầu hết toàn thời kỳ, tốc độ tăng trưởng của khu vực ngoài quốc doanh luôn cao hơn tốc độ tăng trưởng ở khu vực quốc doanh. Cả góc nhìn vi mô và vĩ mô cho thấy nguồn lực sản xuất - gồm vốn và lao động - đã và đang được tái phân bổ mạnh sang các doanh nghiệp khu vực tư nhân. Các doanh nghiệp khu vực tư nhân đã thu hút được tỷ trọng ngày càng tăng tín dụng từ khu vực ngân hàng, trở nên ngày càng thâm dụng vốn, chiếm tỷ trọng đầu tư xã hội ngày càng cao và đã trở thành khu vực tạo việc làm chủ yếu. Có thể nói, sự chuyển dịch về phân bổ nguồn lực là nền tảng cho sự phát triển nhanh chóng của khu vực tư nhân.

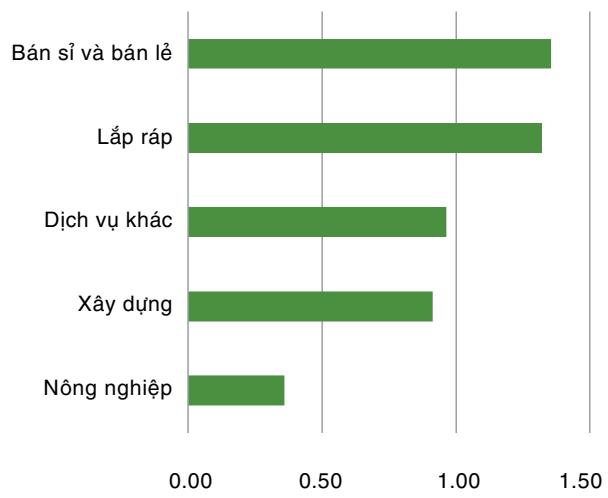
Thứ hai, tăng trưởng kinh tế dựa trên chuyển đổi cơ cấu từ một nền kinh tế nông nghiệp sang nền kinh tế dựa trên sản xuất, chế biến và dịch vụ. Cũng như các nền kinh tế Đông Á khác, chuyển đổi cơ cấu ngành là trái tim của mô hình tăng trưởng ở Việt Nam. Quá trình thoát nông diễn ra mạnh mẽ, giảm tỷ trọng đóng góp của ngành cho GDP từ trên 40% vào cuối những năm 1980 xuống dưới 20% GDP hiện nay. Tỷ trọng đóng góp của các ngành sản xuất và chế biến trong GDP - sau bước đầu tụt giảm - đã tăng vững chắc từ đầu những năm 1990, vươn lên đến mức gần 20% trong những năm 2000. Tương tự, tỷ trọng đóng góp của ngành dịch vụ cũng đã tăng từ mức trên 30% những năm 1980 lên đến trên 40% hiện nay. Phân bổ đóng góp GDP của các ngành tương quan chặt chẽ với xu hướng phân bổ việc làm. Việc làm và tiền lương tăng nhanh ở các khu vực sản xuất, chế biến và dịch vụ thu hút một tỷ trọng ngày càng tăng lực lượng lao động của Việt Nam ra khỏi sản xuất nông nghiệp. Dịch chuyển việc làm sang các lĩnh vực có năng suất cao hơn đóng góp khoảng 40% tăng trưởng năng suất lao động trong giai đoạn 1990 - 2010. Sự phát triển của các ngành sản xuất, chế biến và dịch vụ cũng đi kèm với năng suất nông nghiệp tăng lên ở một số vùng kinh tế của Việt Nam, nhờ giải phóng quyền sử dụng đất, tăng cơ giới hóa và sử dụng các đầu vào sản xuất hiện đại hơn.

TỪ NÔNG THÔN RA NHÀ MÁY VÀ CÁC CƠ SỞ DỊCH VỤ

Hình 13: Tỷ trọng việc làm theo ngành



**Hình 14: Năng suất lao động theo ngành
(Tỷ lệ % trên tổng năng suất lao động), 2013**



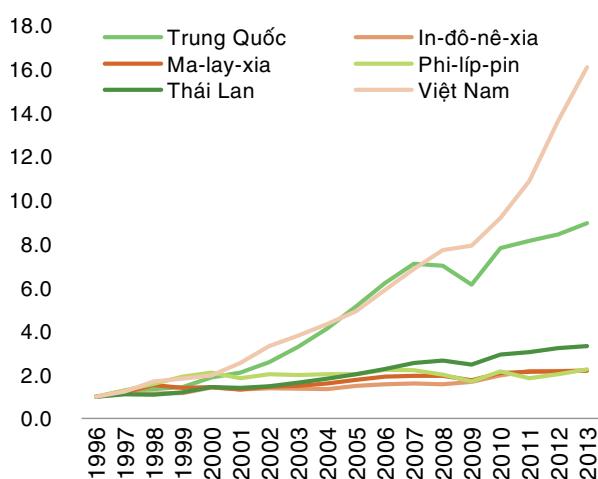
Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức.

Thứ ba, quá trình đô thị hóa nhanh chóng định hình lại không gian kinh tế của Việt Nam. Cùng với chuyển đổi cơ cấu và tăng trưởng nhanh, đô thị hóa ở Việt Nam cũng diễn ra chóng mặt khi người dân thoát nông và bỏ lại các hoạt động liên quan ở nông thôn để chuyển sang làm việc trong các ngành công nghiệp và dịch vụ có năng suất cao hơn. Năm 1986, quốc gia chỉ có dưới 13 triệu dân đô thị, đến nay con số này đã là 30 triệu. Tuy chỉ chiếm khoảng một phần ba dân số, nhưng các khu vực đô thị - nhất là ở hai thành phố lớn Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh và các vùng phụ cận - ước đóng góp đến trên một nửa GDP của Việt Nam. Qua việc tạo ra hiệu ứng kinh tế quần tụ và thúc đẩy đổi mới sáng tạo, các đô thị và vùng phụ cận của Việt Nam đã trở thành động lực tăng trưởng cao, góp phần cho công cuộc công nghiệp

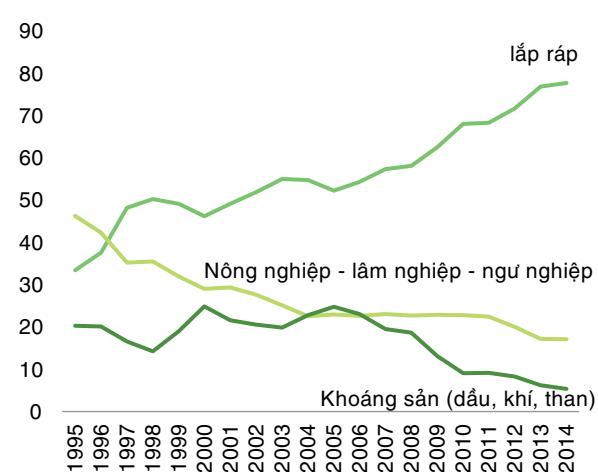
hóa và hiện đại hóa đất nước. Năng suất lao động ở các thành phố, đặc biệt ở hai đô thị lớn cũng cao hơn, thể hiện qua mức lương cao hơn (9% tại Hà Nội và 16% tại thành phố Hồ Chí Minh) bên cạnh mức lương chung cao hơn khoảng 8% ở các khu vực đô thị so với khu vực nông thôn.⁸

ĐA DẠNG HÓA VÀ TĂNG TRƯỞNG XUẤT KHẨU NHANH CHÓNG LÀ MỘT ĐỘNG LỰC TRONG MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG CỦA VIỆT NAM

Hình 15: Chỉ số tăng trưởng xuất khẩu theo giá so sánh, 1996=1



Hình 16: Tỷ trọng trên tổng kim ngạch xuất khẩu



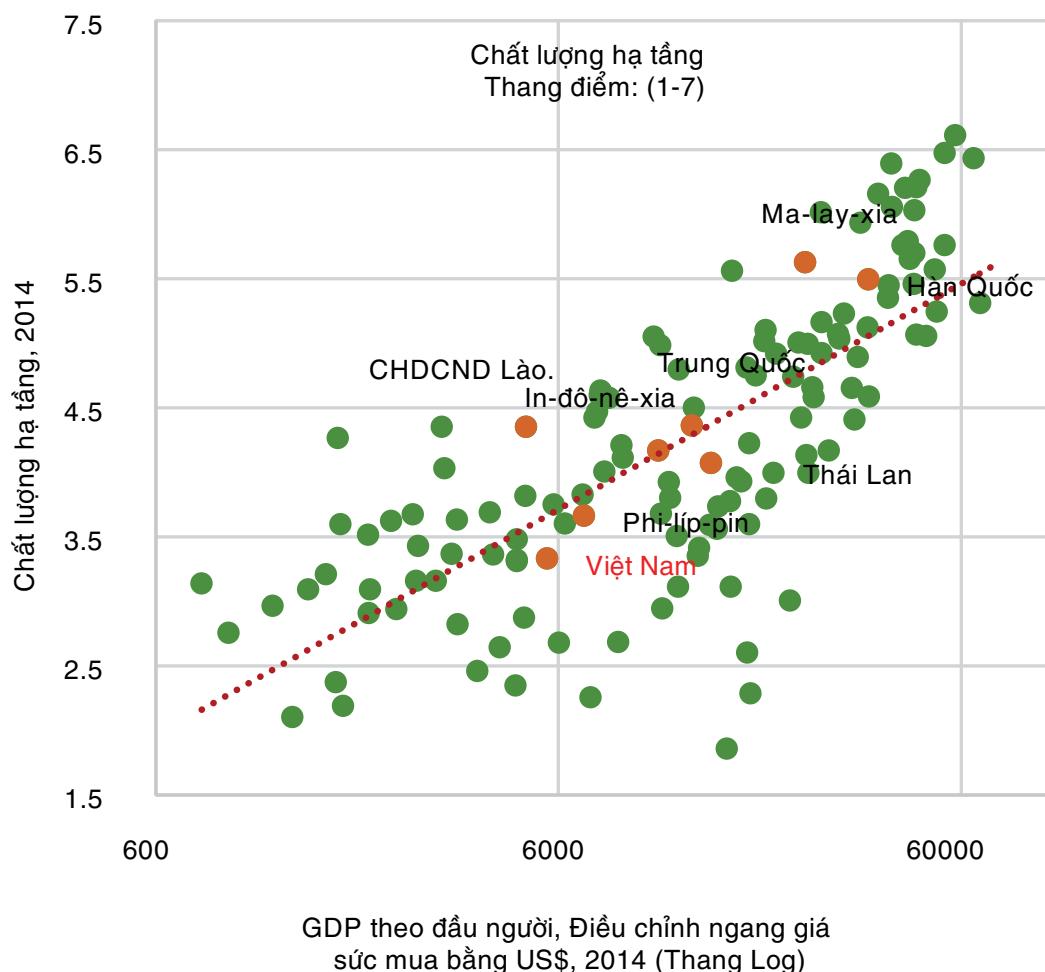
Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên COMTRADE

Thứ tư, Việt Nam đã hội nhập thành công và mạnh mẽ vào nền kinh tế toàn cầu. Là một quốc gia cơ bản bị cách ly khỏi các hoạt động thương mại và đầu tư quốc tế trước khi Đổi mới, Việt Nam trở thành một điểm đến quan trọng về đầu tư nước ngoài và là một nền kinh tế xuất khẩu phát triển mạnh. Với tỷ trọng thương mại (xuất nhập khẩu) bằng 170% GDP, Việt Nam ngày nay là một trong những nền kinh tế mở nhất trên thế giới, đang hội nhập mạnh mẽ vào các chuỗi sản xuất và giá trị toàn cầu. Bằng quyết tâm tự do hóa thương mại, Việt Nam đã tham gia vào Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007 và đã ký kết được 15 hiệp định thương mại đa phương và song phương. Tận dụng lợi thế cạnh tranh trong các ngành sản suất và chế biến nhằm tận dụng lao động, Việt Nam đã thu hút được lượng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đáng kể, tăng mạnh từ 2,8% GDP đầu những năm 1990 lên đến 14% GDP năm 2014. Đồng thời, kim ngạch xuất khẩu tăng trưởng với tốc độ cao, trên 18% mỗi năm trong suốt hai thập kỷ qua. Kim ngạch nhập khẩu tăng nhanh (phản ánh hàm lượng nhập khẩu cao), và không chỉ cao hơn nhiều so với tốc độ tăng trưởng thương mại toàn cầu mà còn so với các quốc gia trong khu vực. Sự xuất hiện của các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực sản xuất và chế biến, cũng như xu hướng hội nhập ngày càng lớn vào các chuỗi

8 Phân tích sơ bộ qua Khảo sát lực lượng lao động năm 2014 của Nhóm SCD. Số liệu này lấy từ hồi quy về lương có kiểm soát các biến về việc làm, ngành nghề, trình độ, giới tính và độ tuổi.

giá trị toàn cầu, làm cho giỏ hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam trở nên đa dạng và phong phú. Việt Nam trở thành quốc gia xuất khẩu gạo lớn thứ hai thế giới, quốc gia xuất khẩu cà phê thứ hai thế giới, quốc gia đứng đầu về xuất khẩu hồ tiêu và hạt điều, trở thành nguồn cung cấp cá và hải sản quan trọng. Trong số các ngành sản suất và chế biến, các ngành may mặc, giấy da, và gốm sứ là lắp ráp điện tử tăng trưởng với tốc độ rất cao. Kim ngạch xuất khẩu các mặt hàng chế tạo, chế biến hiện nay chiếm 84%, cao hơn gấp đôi so với năm 2005. Sản xuất thiết bị điện tử - chủ yếu là điện thoại di động - tăng trưởng theo cấp số nhân khi các công ty đa quốc gia như Samsung và LG khai trương các hoạt động lắp ráp. Các mặt hàng xuất khẩu giá trị cao, như điện thoại, máy tính và phụ tùng liên quan tăng từ mức dưới 5% cách đây mười năm lên đến gần một phần ba hiện nay. Tương tự, tỷ trọng các mặt hàng thương phẩm giảm mạnh. Cụ thể, tỷ trọng kim ngạch xuất khẩu dầu thô trên tổng kim ngạch xuất khẩu giảm mạnh trong thập kỷ qua - từ gần 23% năm 2005 xuống còn 2,5% năm 2015.

Hình 17: Hạ tầng của Việt Nam hiện tương đương với mức thu nhập, nhưng cần theo kịp tốc độ tăng trưởng nhanh

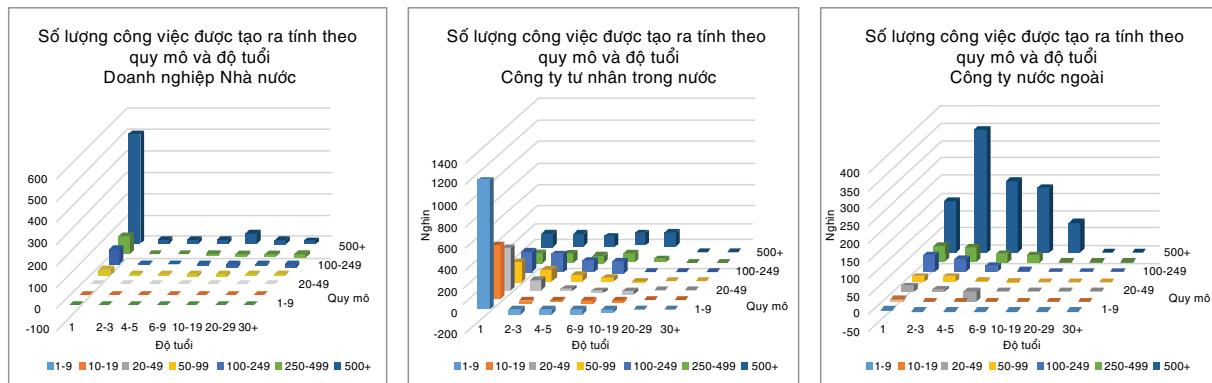


Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG Dựa vào IMF WEO, Ngân hàng Thế giới và Diễn đàn Kinh tế thế giới

Cuối cùng, kết quả tăng trưởng cao của Việt Nam dựa trên tốc độ phát triển nhanh về hạ tầng. Trong thập kỷ qua, chi đầu tư của Chính phủ bình quân chiếm gần 8% mỗi năm. Bên cạnh đó, các DN NN, bao gồm cả các doanh nghiệp hạ tầng lớn - như Điện lực (EVN) - đầu tư khoảng 5% GDP hàng năm. Với mức đầu tư lớn, hạ tầng phát triển nhanh chóng về số lượng, nâng cao được khả năng tiếp cận, tạo điều kiện phát triển mạnh cho Việt Nam về hạ tầng cơ bản làm nền tảng công nghiệp cho các ngành sản xuất và chế biến. Năng lực sản xuất, truyền tải và phân phối điện được nâng cao đáp ứng mức tiêu thụ điện trên đầu người tăng gấp ba lần trong thập kỷ qua. Đồng thời, chiều dài đường lát trải tăng hơn ba lần từ 30.000 km năm 2000 lên khoảng 110.000 km năm 2012. Để bắt kịp với giao dịch thương mại, số công-ten-nơ tăng trưởng nhanh (tăng với tốc độ chóng mặt bình quân hàng năm là 16,8% từ năm 2000 đến năm 2011), Việt Nam cũng phát triển hải cảng và các bến cảng biển, đặc biệt quanh các trung tâm công nghiệp chính của thành phố Hồ Chí Minh ở miền Nam, Hải Phòng ở miền bắc, song hành với các cảng vệ tinh là Cái Mép và Cái Lân. Bên cạnh đó, đầu tư cho hạ tầng nông thôn, nhất là hệ thống thủy lợi và đường nông thôn góp phần hỗ trợ giảm nghèo và tái hòa nhập, đẩy mạnh năng suất nông nghiệp, kết nối các cộng đồng nông thôn và nông dân với các thị trường lớn. Các bằng chứng cho thấy chất lượng hạ tầng phản ánh tương xứng mức thu nhập hiện tại của Việt Nam và không nhiều doanh nghiệp ở Việt Nam cho rằng hạ tầng hiện nay là trở ngại chính về tăng trưởng.⁹

2.2 Tạo việc làm và chất lượng việc làm

Tăng trưởng cao của Việt Nam tạo ra 20 triệu việc làm mới. Trên góc độ nền kinh tế, độ co giãn của việc làm theo tăng GDP rơi vào khoảng 0,4% trong 20 năm qua. Như vậy nếu tổng giá trị GDP nếu tăng 1% sẽ tạo ra khoảng 160 ngàn việc làm mới. Quá trình chuyển đổi kinh tế của Việt Nam có liên quan đến những chuyển dịch lớn về cầu lao động. Trong số khoảng 20 triệu việc làm mới được tạo ra, khoảng một nửa do đóng góp của các ngành dịch vụ, còn các ngành sản xuất và chế biến tạo thêm 5 triệu việc làm. Khu vực tư nhân trong nước là động lực chính tạo ra việc làm mới, hiện đóng góp 15 triệu việc làm, còn khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) - từ chỗ hầu như chưa tồn tại trong những năm 1990 - hiện đang sử dụng 1,6 triệu lao động. Mặc dù việc làm ở Việt Nam một thời chỉ tập trung ở các doanh nghiệp nhà nước (DN NN), làm nông tại hộ gia đình và hợp tác xã, dần dần các cơ hội việc làm chuyển dịch sang các lĩnh vực sản xuất, chế biến và dịch vụ, sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp ở các hộ gia đình, và doanh nghiệp tư nhân trong nước và nước ngoài. Năm 1989, 71% người lao động có việc làm ở Việt Nam chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp, còn việc làm tư nhân hầu như không tồn tại. Ngày nay, tỷ trọng việc làm nông, lâm, ngư nghiệp đã giảm xuống còn 46%, và chỉ 1 trên 10 người lao động còn làm việc cho khu vực quốc doanh.

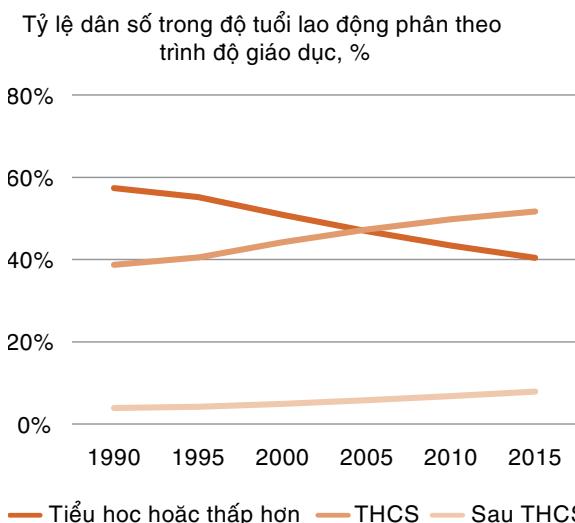
Hình 18: Doanh nghiệp nào tạo ra việc làm?

Nguồn: Uớc tính của cán bộ NHTG. Aterido, Hallward-Diremeier (2015)

Trên góc độ cầu, việc làm được tạo ra ở Việt Nam từ các doanh nghiệp mới đăng ký hoạt động và các doanh nghiệp hiện đang hoạt động và mở rộng quy mô. Các bảng chứng ở khối doanh nghiệp cho thấy số lượng ròng việc làm mới (số việc làm được tạo ra trừ đi số việc làm mất đi) trong khu vực làm công ăn lương chủ yếu xuất phát từ các doanh nghiệp mới gia nhập - gồm cả doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài (FDI), đóng góp trên một nửa số việc làm được tạo ra trong giai đoạn 2005 - 2013. Tăng quy mô tại các doanh nghiệp hiện đang hoạt động làm tăng số việc làm, nhưng số việc làm tạo ra bù trừ cho số việc làm bị cắt giảm ở những doanh nghiệp khác thực hiện tinh giảm. Theo loại hình doanh nghiệp, việc làm ở khối tư nhân trong nước nằm ở các công ty tương đối nhỏ và non trẻ, và không phát huy được lợi thế kinh tế theo quy mô. Ngược lại, các doanh nghiệp lớn và doanh nghiệp quy mô nhỏ và vừa mới là chủ lực tạo việc làm trong khu vực DNHH và tiếp theo là doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Nhìn chung, xu hướng trên phản ánh đặc điểm cơ cấu của khu vực doanh nghiệp ở Việt Nam, trong đó khu vực tư nhân trong nước chủ yếu gồm các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ và tương đối ít các cơ sở sản xuất kinh doanh lớn.

Về cung trên thị trường lao động, Việt Nam được hưởng lợi từ lực lượng lao động tăng trưởng ổn định kết hợp với đầu tư sớm vào vốn con người. Bên cạnh tăng trưởng về dân số trong độ tuổi lao động, làm tăng số lượng cung lao động ở mức bình quân 2,5% mỗi năm trong hai thập kỷ qua, trình độ giáo dục tăng cũng góp phần tạo ra chuyển biến về chất lượng cung lao động. Những nỗ lực sớm của Việt Nam nhằm đẩy mạnh phổ cập giáo dục cơ bản cho mọi người và giới thiệu chuẩn mực chất lượng tối thiểu áp dụng toàn quốc đã đem lại thành quả. Tỷ lệ người Việt Nam không qua tiểu học hoặc chỉ học hết tiểu học giảm mạnh. Trên một nửa số người lao động, đặc biệt ở các ngành nghề chuyên nghiệp và kỹ thuật, có bằng từ trung cấp trở lên.¹⁰

10 Những thành tựu và thách thức của Việt Nam trong lĩnh vực giáo dục được bàn riêng trong phần về lộ trình 2 của báo cáo.

Hình 19: Trình độ giáo dục của lực lượng lao động đã được nâng lên ...

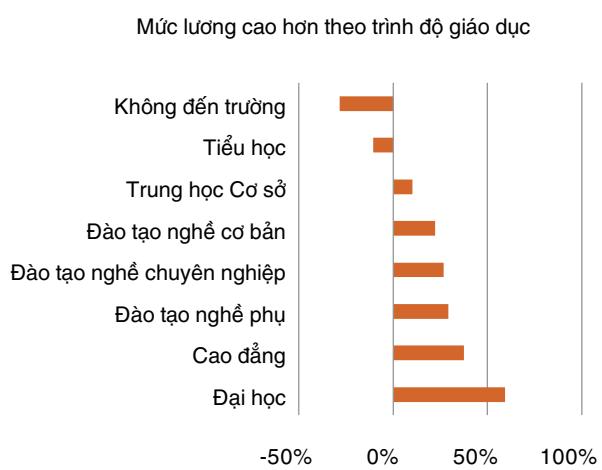
— Tiểu học hoặc thấp hơn — THCS — Sau THCS

Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức, Cơ sở dữ liệu nguồn nhân lực Viện Wittgenstein và Khảo sát lực lượng lao động.

Cho dù vốn con người có tăng lên, nhu cầu về lao động có trình độ cao vẫn lớn. Trong khi số lượng tốt nghiệp trung học cơ sở và trung học phổ thông tăng mạnh khiến cho mức lương ở giảm xuống, đáng chú ý là ở nhánh cao của phân phối trình độ giáo dục, số lượng tốt nghiệp đại học tăng lên đáng kể nhưng chưa đủ theo kịp nhu cầu. Trong khi lao động tốt nghiệp trung học phổ thông có mức tiền lương chỉ cao hơn 10% so với lao động tốt nghiệp trung học cơ sở, khoảng cách tiền lương rộng của lao động sau giáo dục nghề nghiệp, đặc biệt ở cấp cao đẳng và đại học cho thấy nguồn cung lao động có trình độ cao hơn vẫn đang thiếu. Mặc dù chất lượng giáo dục sau trung học vẫn còn nhiều vấn đề phải cải thiện, theo khảo sát doanh nghiệp năm 2015 của Ngân hàng Thế giới, thiếu hụt lao động có kỹ năng là một trong ba hạn chế hàng đầu để phát triển doanh nghiệp tại Việt Nam.

Một tỷ lệ lớn lực lượng lao động ở Việt Nam tham gia vào thị trường lao động làm công ăn lương. Phân tích từ điều tra lực lượng lao động (LFS) cho thấy việc làm hưởng lương đã tăng từ 32% tổng lực lượng lao động năm 2007 lên đến 38% lực lượng lao động năm 2014. Việc làm hưởng lương tăng lên chủ yếu đối với lao động làm theo hợp đồng, đặc biệt tại các doanh nghiệp trong nước và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Việc làm hưởng lương tại khu vực việc làm chính thức tăng từ 18% năm 2007 lên đến 23% tổng lực lượng lao động trong năm 2015.¹¹ Lao động chính thức (có hợp đồng) trong khu vực hưởng lương tăng lên không chỉ xuất phát từ thu nhập mà do các phúc lợi khác như bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế. Trình độ giáo dục của người lao động cũng ảnh hưởng mạnh đến quyết định làm công ăn lương, đặc biệt ở khu vực chính thức.

Nữ giới và người dân tộc thiểu số ít có cơ hội làm công ăn lương và được trả lương thấp hơn so với nhóm khác. Với cùng đặc điểm chung, nữ giới có cơ hội làm việc hưởng lương thấp hơn nam giới 9%, người dân tộc thiểu số có xác suất kiếm được việc làm thấp hơn so với người

Hình 20: ...như nhu cầu về lao động có kỹ năng vẫn lớn

¹¹ Trong khu vực việc làm hưởng lương, có sự chồng lấn lớn với các đặc điểm thường liên quan đến việc làm chính thức. Trong số tất cả lao động trong khu vực việc làm hưởng lương, 59% có hợp đồng bằng văn bản, 51% có bảo hiểm y tế, và 50,2% có bảo hiểm xã hội. Gần 50% lực lượng lao động hưởng lương cho biết có hợp đồng bằng văn bản và được tham gia bảo hiểm y tế và bảo hiểm xã hội, trong khi đó 38,3% lực lượng lao động trong khu vực này cho biết việc làm có họ không có các đặc điểm trên.

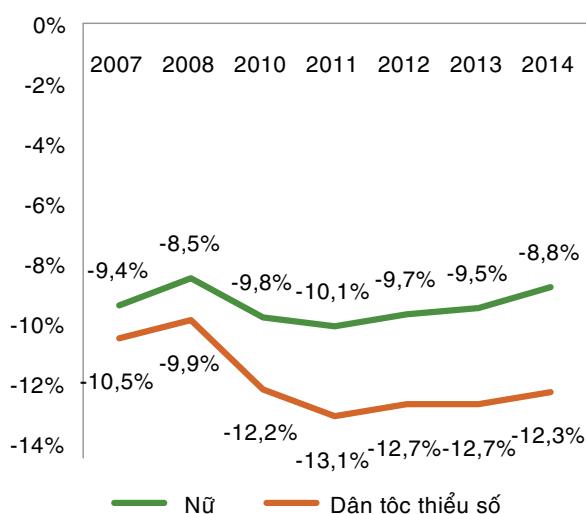
Kinh và người Hoa 12%. Khoảng cách này không thay đổi trong thời gian qua. Trong số những người làm công ăn lương, người dân tộc thiểu số nhận được 7% thấp hơn trong khi đó lao động nữ có thu nhập thấp hơn 13% mặc dù tỷ lệ này đã giảm mạnh trong những năm gần đây.¹²

Báo cáo Quốc gia về Giới sáp ban hành phân tích sâu hơn về vấn đề giới và việc làm.¹³

Báo cáo ghi nhận nữ giới chiếm tỷ lệ lớn trong số lao động không hưởng lương trong hộ gia đình, những người chỉ làm nông nghiệp. Báo cáo cũng cho biết chỉ 6% hộ gia đình trong nhóm 1/5 nghèo nhất được tiếp cận đường nước sạch tại nhà, và phụ nữ thường phải chịu trách nhiệm lấy nước và xử lý nước. Mặc dù vậy, khi tham gia thị trường lao động, nữ giới được làm việc trong điều kiện làm việc thuận lợi hơn so với nam giới, phần lớn ở khu vực tư nhân hoặc doanh nghiệp nước ngoài. Tỷ lệ lao động nữ có hợp đồng bằng văn bản cao hơn so với lao động nam. Việc làm tăng trưởng mạnh thu hút một tỷ lệ lớn lao động nữ cả trong ngành có truyền thống thuê lao động nữ (như may mặc) và các ngành đang có xu hướng sử dụng nhiều lao động nữ (nhất là các ngành điện tử và xe ô-tô), điều này cho thấy tăng trưởng các ngành sản xuất và chế biến mang lại cơ hội cho nữ giới. Mặc dù vậy, báo cáo cũng chỉ ra sự tồn tại của khoảng cách thu nhập giữa nam và nữ.

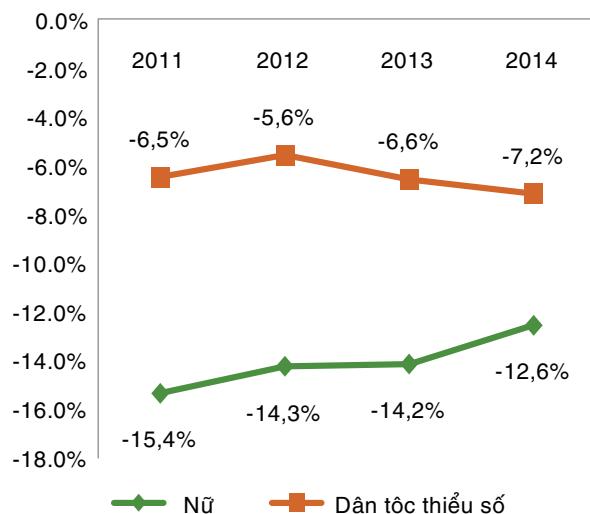
Hình 21: Nữ giới và người dân tộc thiểu số ít cơ hội có việc làm hưởng lương như nam giới ngang hàng.

Xác suất tương quan về việc làm hưởng lương dành cho nữ giới và người dân tộc thiểu số



Hình 22: Nữ giới và người dân tộc thiểu số làm việc hưởng lương được trả lương thấp hơn, nhưng khoảng cách với nữ giới đang bị thu hẹp

Chênh lệch lương đối với nữ giới và người dân tộc thiểu số



Nguồn: Demombynes và Testaverde (2016) dựa trên phân tích dữ liệu Khảo sát lực lượng lao động.

Ghi chú: Hình (a) cho thấy tác động biên ước tính cho các biến giả về nữ giới và người dân tộc thiểu số qua hồi quy probit về việc làm, có kiểm soát về trình độ giáo dục, bình phương về độ tuổi, đô thị/nông thôn, và vùng miền. Hình (b) cho thấy hệ số đối với các biến giả về nữ giới và người dân tộc thiểu số qua hồi quy loga lương có kiểm soát về trình độ giáo dục, bình phương về độ tuổi, đô thị/nông thôn, và vùng miền.

12 Demombynes và Testaverde (2016)

13 Hướng đến bình đẳng giới tại Việt Nam: Làm cho tăng trưởng trở nên hòa nhập hơn với nữ giới, Nữ giới Việt Nam của Liên hiệp quốc (sắp ban hành)

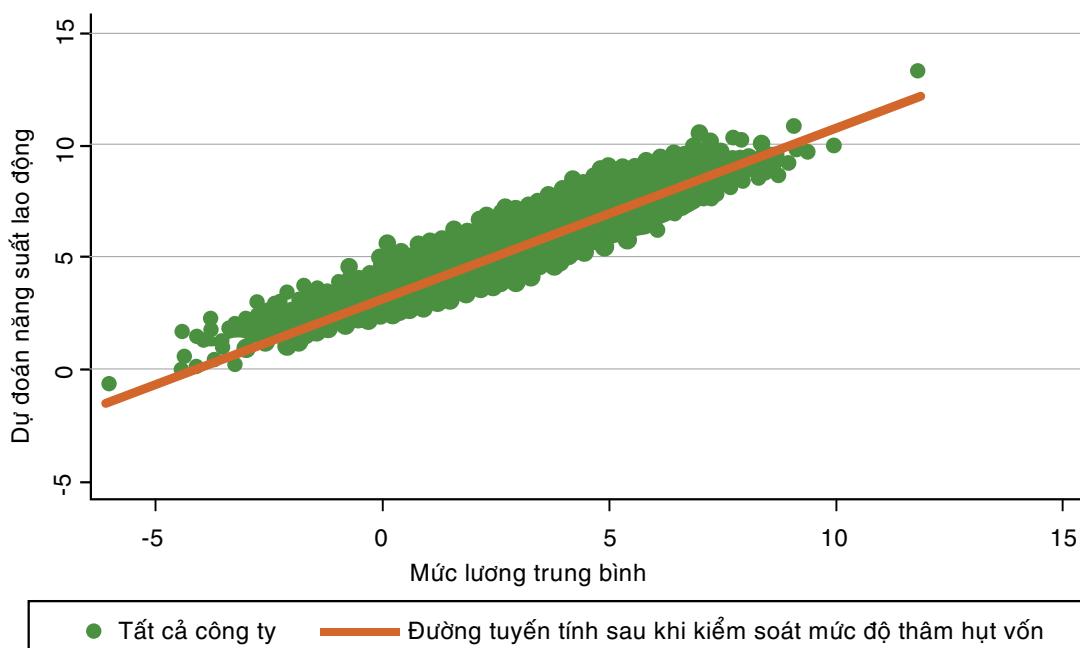
Bảng 6: Giáo dục là con đường để có việc làm tốt hơn, qua đó đem lại phát triển đồng đều

	Tác động về xác suất có việc làm hưởng lương	Tác động về xác suất có việc làm hưởng lương theo hợp đồng bằng văn bản
Trung học phổ thông	6,7%	11,8%
Trung học chuyên nghiệp	29,4%	38,3%
Dạy nghề chuyên nghiệp	41,5%	52,3%
Cao đẳng	49,9%	62,4%
Đại học	56,1%	72,2%

Nguồn: Phân tích của cán bộ NHTG về dữ liệu Khảo sát lực lượng lao động năm 2014.

Ghi chú: Tác động là ước tính qua hồi quy có kiểm soát bình phương độ tuổi, giới tính, tình trạng dân tộc, vùng miền. Mọi xác suất đều so với người tốt nghiệp trung học cơ sở.

Đầu tư cho nguồn nhân lực không chỉ tạo động lực tăng trưởng mà còn quyết định đến mô hình và định hướng phát triển. Ở cấp độ cá nhân, trình độ giáo dục có mối tương quan chặt chẽ với xác suất khả năng tìm thấy việc làm hưởng lương, đặc biệt là việc làm hưởng lương ở khu vực chính thức, nơi thường trả lương cao hơn. Vì vậy, tạo điều kiện nâng cao trình độ giáo dục là con đường dẫn đến phát triển đồng đều bền vững. Đối lập với xu hướng trên, cơ hội tiếp cận trung học phổ thông và các cấp học cao còn có sự phân biệt giữa nhóm thu nhập, làm hạn chế nguồn cung lao động có kỹ năng và gây cản trở khả năng di chuyển tầng lớp trong xã hội.

Hình 23: Việc làm năng suất cao hơn đem lại lương cao hơn

Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên điều tra doanh nghiệp

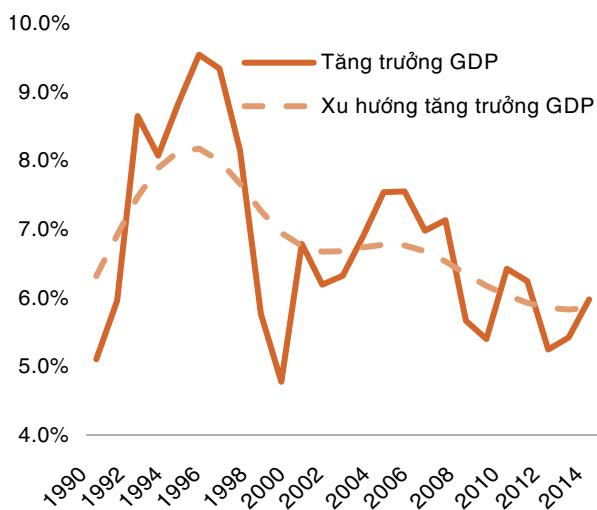
Việc làm có năng suất cao đem lại mức lương thực tế cao hơn và là tiền đề để nâng cao mức sống cho người lao động. Khác biệt về tốc độ tăng lương trong và giữa các quốc gia có thể là do khác biệt về tốc độ tăng năng suất lao động. Thực tế cho thấy, các doanh nghiệp có năng suất lao động cao hơn ở Việt Nam thường trả lương bình quân cao hơn cho người lao động của mình. Bởi thế, các vấn đề về tạo môi trường thuận lợi cho tăng trưởng năng suất lao động liên quan cố hữu tới khả năng duy trì bền vững tiến độ hoàn thành mục tiêu kép của Ngân hàng Thế giới về đẩy mạnh phát triển đồng đều và giảm nghèo.

Nền tảng của chiến lược tăng trưởng toàn diện hướng đến người dân xoay quanh tạo việc làm có năng suất cao. Về phía cầu, tạo việc làm xuất phát từ khả năng duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, quay trở lại đòi hỏi khả năng tạo môi trường thuận lợi, dựa trên khu vực tư nhân năng động và đẩy mạnh hội nhập toàn cầu. Về cung, mục tiêu chủ đạo là kiến tạo hệ thống giáo dục thích ứng, đặc biệt ở cấp trung học và sau trung học (học nghề và cao đẳng đại học) nhằm cung cấp các kỹ năng và trình độ phù hợp với nhu cầu luôn thay đổi của thị trường lao động. Đẩy mạnh nguồn cung lao động có kỹ năng và tích lũy vốn nhân lực càng quan trọng khi tăng trưởng lực lượng lao động có dấu hiệu chậm lại. Sau khi hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học, Việt Nam hiện đang hướng đến phổ cập giáo dục trung học. Về mặt thể chế, những cải cách về quản lý giáo dục, các cơ chế tài chính và hoạt động, bao gồm tăng cường tự chủ, thúc đẩy cạnh tranh và sự tham gia của các khu vực tư nhân giúp nâng cao hiệu suất, chất lượng và khả năng đáp ứng yêu cầu của thị trường lao động.

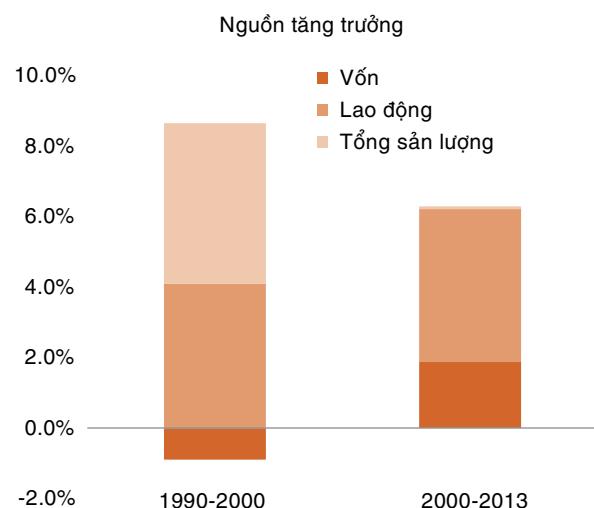
2.3 Những trở ngại phát sinh đối với mô hình tăng trưởng hiện nay

Bên cạnh những thành công, hiện đang có những quan ngại đến năng lực của mô hình tăng trưởng hiện nay để duy trì bền vững thành tựu đang có. Tăng trưởng kinh tế đã chững lại trong những năm gần đây. Tốc độ tăng GDP giai đoạn 2008 - 2014 bình quân rơi vào khoảng 6% mỗi năm, chỉ hơn 2 điểm phần trăm so với tốc độ tăng trưởng bình quân của các nền kinh tế thu nhập trung bình thấp trong cùng giai đoạn (4,1%). Tăng trưởng suy giảm một phần phản ánh tính chu kỳ và bức tranh chung của nền kinh tế toàn cầu, nhưng cũng cho thấy những vấn đề về cơ cấu phát sinh kéo lùi đà tăng trưởng. Khắc phục những vấn đề về cơ cấu kinh tế là điều kiện tiên quyết để Việt Nam phát triển tương xứng với tiềm năng không chỉ về tăng trưởng kinh tế tổng thể mà còn về giảm nghèo và đảm bảo thịnh vượng chung.

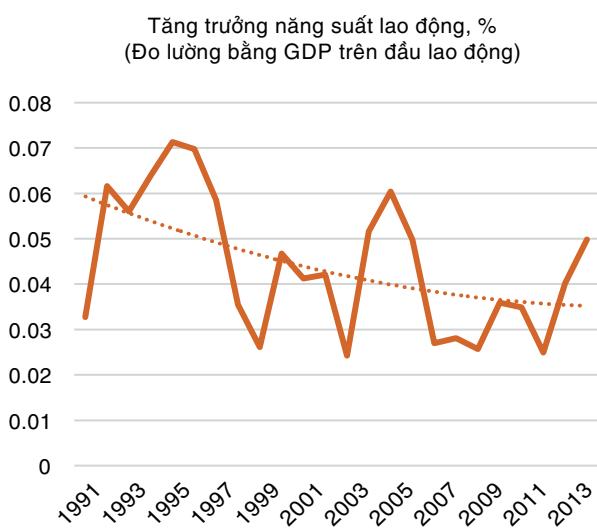
Trong những năm gần đây, Việt Nam phải chứng kiến biến động thường xuyên trong khu vực tài chính và kinh tế vĩ mô. Mặc dù là những yếu tố bên ngoài - kinh tế bùng nổ chưa từng có do dòng vốn đầu tư nước ngoài ào ạt đổ vào, kế tiếp là cú sốc cầu do khủng hoảng tài chính toàn cầu gây ra - hệ quả tác động đến nền kinh tế Việt Nam được tiếp tay bởi chính sách kinh tế vĩ mô giật cục, tăng trưởng tín dụng tùy tiện, và bong bóng giá tài sản trong lĩnh vực bất động sản. Lạm phát tăng vọt hai lần trong năm 2009 và 2011, đúng vào những thời điểm tăng trưởng suy giảm. Ổn định kinh tế vĩ mô tuy phần nào được khôi phục, nền kinh tế vẫn phải chịu những nguy cơ dễ bị tổn thương do dư chấn. Các vấn đề còn tồn tại về chất lượng tài sản và nợ xấu chưa được giải quyết đang là gánh nặng trên bảng cân đối của các ngân hàng, tiềm ẩn rủi ro về ổn định kinh tế vĩ mô và làm suy giảm năng lực cung cấp nguồn vốn dài hạn của các tổ chức tín dụng. Trên thực tế, khả năng tiếp cận vốn là trở ngại phổ biến nhất trong phát triển doanh nghiệp, theo kết quả của cuộc Khảo sát doanh nghiệp năm 2015 của Ngân hàng Thế giới. Ngoài ra, nhu cầu xử lý bội chi ngân sách ở mức cao và nợ công đang tăng lên nhanh chóng là những vấn đề nóng của tài chính công trong những năm tới.

Hình 24: Tăng trưởng bị chậm lại ...

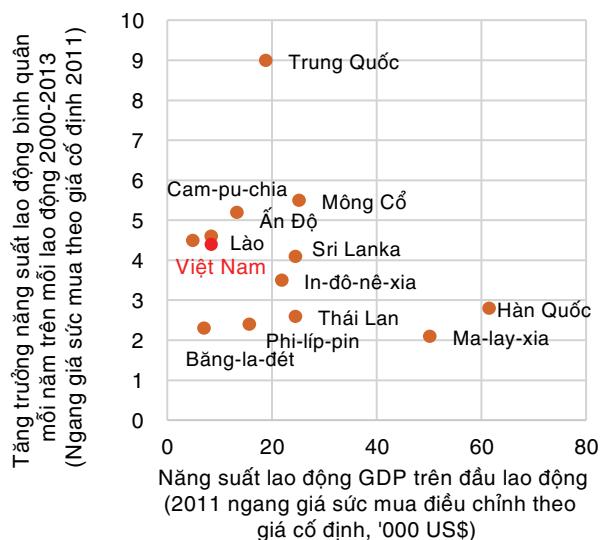
Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức.

Hình 25: ... và phụ thuộc vào tích lũy yếu tố sản xuất với sự đóng góp hạn chế của tăng trưởng năng suất

Mô hình tăng trưởng căn bản cũng thay đổi theo. Tăng năng suất là yếu tố chính để tăng trưởng GDP trong những năm đầu chuyển đổi của Việt Nam nhưng đóng góp của yếu tố này đã giảm mạnh trong thập kỷ qua. Dựa trên các giả định khác nhau, phân tích cấu phần tăng trưởng cho thấy tốc độ tăng năng suất các yếu tố tổng hợp (TFP) thấp hơn so với thập kỷ trước. Thay vào đó, tăng trưởng phụ thuộc chủ yếu vào tích lũy các yếu tố sản xuất, lực lượng lao động tăng nhanh, tỷ lệ đầu tư cao, đặc biệt trước khi diễn ra cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008/2009. Mặc dù mô hình tăng trưởng đã duy trì tốc độ tăng tương đối ổn định, nhiều lý do cho thấy tích lũy lao động và vốn không còn là động lực của tăng trưởng cao trong thời kỳ tới.

Hình 26: Tăng trưởng năng suất lao động tại Việt Nam chững lại

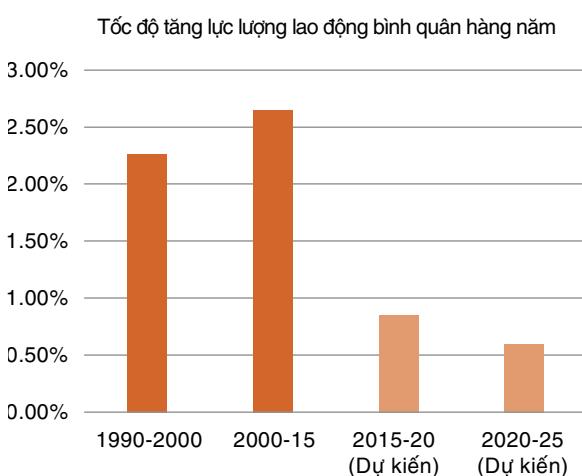
Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức và Asian Productivity Organization



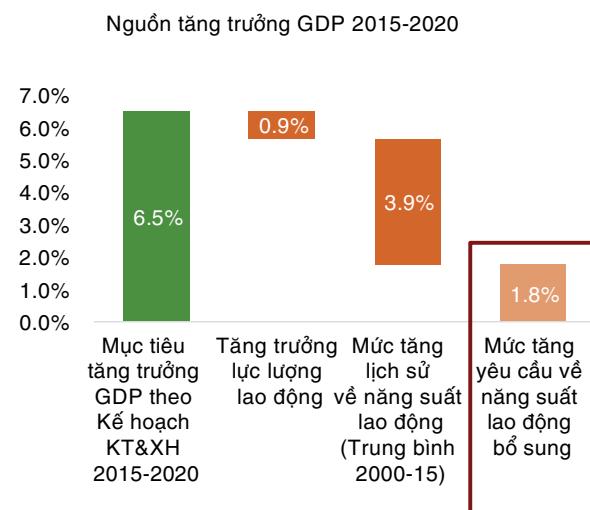
Lợi tức nhân khẩu của Việt Nam đang bắt đầu mất đi. Trong những thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã gặt hái được nhiều lợi ích từ cơ cấu dân số vàng. Từ năm 1990, gần 25 triệu người Việt Nam bước sang độ tuổi lao động. Nguồn cung lao động lớn dẫn đến tăng trưởng lực lượng lao động bình quân hàng năm khoảng 2,5%, khiến cho lực lượng lao động của Việt Nam gần như tăng gấp đôi từ năm 1990 đến 2013. Thực chất, khoảng một phần ba tăng trưởng GDP bình quân của Việt Nam trước đây (6,7%) do lực lượng lao động tăng lên, hai phần ba còn lại là do tăng trưởng năng suất lao động. Tuy nhiên, lợi tức nhân khẩu bắt đầu mất đi và tăng trưởng việc làm tiềm năng dự kiến giảm xuống do các yếu tố bất lợi về cơ cấu dân số. Trong những thập kỷ tới, Việt Nam sẽ trở thành một trong những quốc gia có dân số già đi nhanh nhất thế giới, đem lại những tác động to lớn đối với thị trường lao động, chính sách tài khóa, dịch vụ công và tăng trưởng chung. Mặc dù dân số trong độ tuổi lao động và lực lượng lao động vẫn tiếp tục đi lên, tốc độ tăng sẽ giảm đáng kể -- bằng khoảng một nửa tốc độ bình quân trong thời gian qua. Dân số trong độ tuổi lao động thực ra đang giảm về tỷ lệ so với dân số. Hơn nữa, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động hiện ở mức cao (77%) cho thấy không còn nhiều dư địa để nâng cao tổng nguồn cung lao động.

Để bù lại, Việt Nam cần phải đẩy mạnh năng suất lao động để duy trì tốc độ tăng trưởng cao bền vững. GDP trên mỗi người lao động đã tăng trên ba lần từ năm 1990 đến năm 2015 - phản ánh những cải thiện về năng suất nông nghiệp, kết hợp với quá trình chuyển dịch lao động nhanh chóng ra khỏi ngành nông nghiệp năng suất thấp sang việc làm phi nông nghiệp có năng suất cao hơn. Tuy nhiên, sau thời kỳ tăng trưởng năng suất lao động cao từ lúc nền kinh tế mới được tự do hóa, tăng trưởng năng suất lao động của Việt Nam đã giảm đà xuống chỉ còn ở mức khoảng 4% trong thập kỷ qua. Mặc dù tốc độ tăng trưởng của Việt Nam tương đương so với các nền kinh tế mới nổi khác ở châu Á có cùng mức năng suất (và là cao so với các nền kinh tế mới nổi khác ở các khu vực khác trên thế giới), tốc độ này thấp hơn so với tốc độ tăng trưởng năng suất lao động của Trung Quốc. Trong bối cảnh lực lượng lao động tăng chậm lại, tốc độ tăng trưởng năng suất lao động hiện tại không đủ đưa Việt Nam đạt được tốc độ tăng trưởng tiềm năng theo các chỉ tiêu đặt ra trong Kế hoạch phát triển KTXH.

Hình 27: Lợi ích về cơ cấu dân số giảm xuống ...



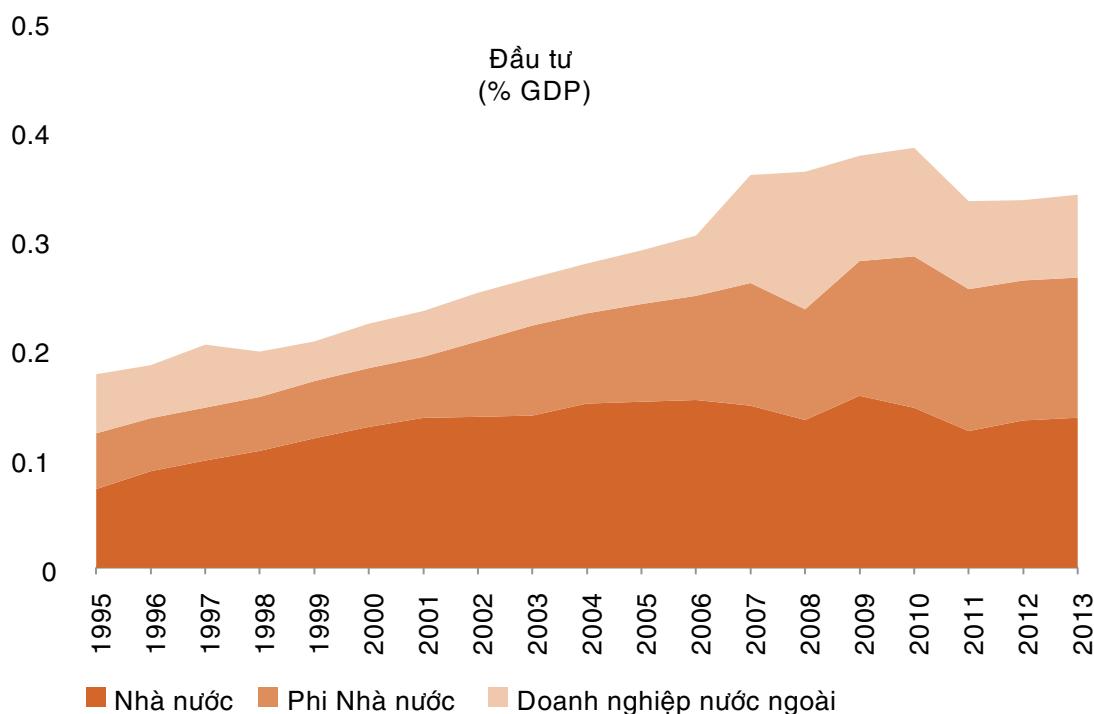
Hình 28: ... đòi hỏi phải nâng cao năng suất để duy trì tăng trưởng bền vững



Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức

Tỷ lệ tiết kiệm và đầu tư cao ở Việt Nam đóng góp lớn cho tăng trưởng kinh tế. Là nền kinh tế tương đối thiếu vốn trong lịch sử, lộ trình tăng trưởng của Việt Nam thời kỳ qua dựa trên tốc độ tích lũy vốn. Tỷ lệ đầu tư của Việt Nam tăng trên ba lần từ mức dưới 10% đầu những năm 1990 đến mức khoảng 30% GDP hiện nay, cao hơn rất nhiều so với tỷ lệ đầu tư bình quân là 23% của các nền kinh tế thu nhập trung bình thấp khác. Tốc độ tăng vốn đầu tư trở thành một động lực tăng trưởng quan trọng, đóng góp khoảng một phần ba tăng trưởng GDP của Việt Nam trong thập kỷ qua. Vốn tăng ở khu vực tư nhân cao hơn khu vực nhà nước, trong đó khu vực tư nhân trong nước tăng mạnh nhất (cả theo số tuyệt đối và theo tỷ lệ). Cơ cấu đầu tư dịch chuyển mạnh từ khi bắt đầu đổi mới. Trong năm 2001, khu vực nhà nước chiếm gần 60% tổng vốn đầu tư ở Việt Nam, phần còn lại được chia đều giữa các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và khu vực tư nhân trong nước. Mặc dù đầu tư công, bao gồm cả chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước tăng ở mức cao, chiếm khoảng 40% tổng đầu tư, đầu tư của khu vực tư nhân trong nước tăng chậm chí nhanh hơn, chủ yếu dựa trên tăng trưởng tín dụng cao (chiếm khoảng 40% vốn đầu tư), Dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đổ vào ngày càng nhiều (chiếm khoảng 20% vốn đầu tư) làm tỷ lệ đầu tư của Việt Nam được nâng cao. Doanh nghiệp khu vực tư nhân trong nước ngày càng thâm dụng vốn, theo các phân tích cấp doanh nghiệp gần đây.

Hình 29: Đầu tư của khu vực công tuy vẫn quan trọng, nhưng tỷ trọng đầu tư của khu vực tư nhân tăng lên nhanh chóng



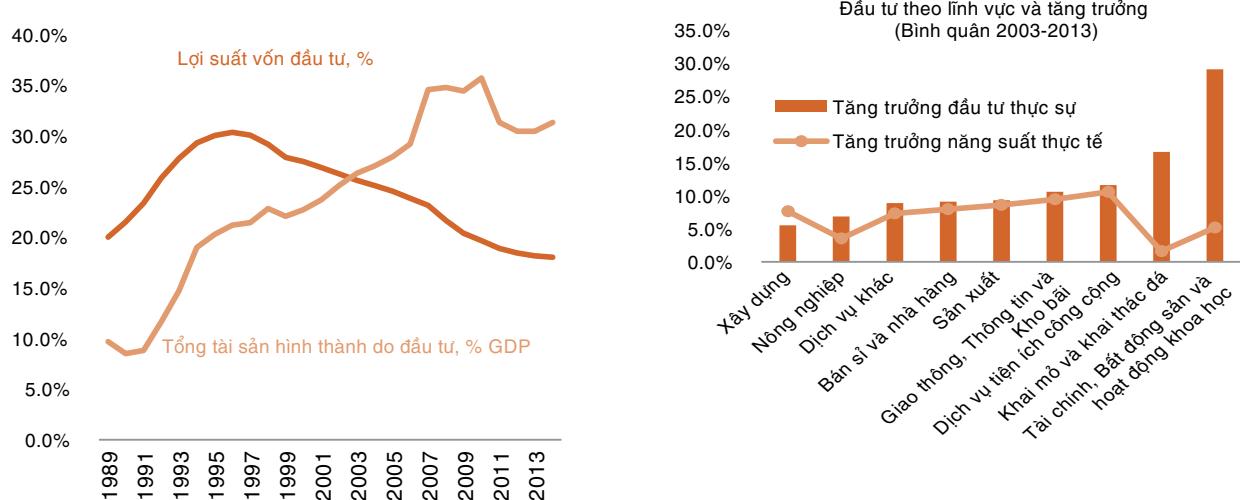
Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức.

Trong khi đó, lợi suất đầu tư giảm xuống, mặc dù một phần phản ánh luật lợi suất giảm dần, cho thấy những bất cập về phân bổ vốn đầu tư. Lợi suất đầu tư giảm đồng nghĩa với nhu cầu đầu tư nhiều hơn để duy trì tăng trưởng như cũ. Lợi suất giảm dần khi vốn đầu tư trong nền kinh tế tăng lên và sau khi những nhu cầu cấp thiết nhất đã được xử lý. Tuy nhiên, tốc độ suy giảm cao ở Việt Nam khó có thể do tác động duy nhất là dư thừa vốn; đặc biệt khi nhu cầu đầu tư và hạ tầng ở Việt Nam vẫn cao. Ngược lại, phải chăng vốn tăng thêm chưa được phân bổ cho các ngành, các hoạt động và các dự án đem lại lợi suất cao nhất.

Đầu tư từ ngân sách Nhà nước và DN NN bị dàn trải. Mặc dù đầu tư công cao liên tục làm tăng nhanh số lượng hạ tầng, hiệu quả đầu tư thấp do thiếu sự phối hợp trong hệ thống ngân sách ngày càng phân cấp cho các địa phương. Chính quyền địa phương - hiện phụ trách khoảng 80% tổng vốn đầu tư ngân sách Nhà nước - và các DN NN có xu hướng lựa chọn và thực hiện các dự án đầu tư riêng của họ với tư duy cục bộ, thay vì áp dụng cách tiếp cận chiến lược, gắn với các ưu tiên của quốc gia, và không quan tâm nhiều đến quan hệ cung - cầu. Trong bối cảnh ngân sách ngày càng bị thắt chặt, cần chú trọng hiệu suất và hiệu quả sử dụng vốn và quản lý tài sản để tạo điều kiện nâng cao hiệu quả đầu tư công cho những công trình hạ tầng phục vụ tăng trưởng.

Trong khi đó, tăng trưởng tại khu vực tư nhân trong nước chưa tươngứng với tỷ trọng vốn và đầu tư ngày càng tăng của họ. Các doanh nghiệp khu vực tư nhân ngày càng trở nên thâm dụng vốn, nhưng lợi suất sử dụng vốn lại giảm xuống - cho dù năng suất vốn của khu vực tư nhân vẫn cao hơn so với khu vực quốc doanh.¹⁴ Tín hiệu giá cả méo mó khiến cho dòng vốn chảy vào các lĩnh vực đầu cơ, gây nén bong bóng tài sản, thay vì được sử dụng để mở rộng năng lực sản xuất. Chẳng hạn, đầu tư vào lĩnh vực bất động sản tăng 29% mỗi năm bình quân theo giá so sánh trong thập kỷ qua, trong khi tăng trưởng sản lượng bình quân hàng năm của lĩnh vực này chỉ ở mức 5,2% cùng thời kỳ.

14 Đáng chú ý là, đợt bùng nổ tín dụng gần đây là do đẩy mạnh cho vay khu vực tư nhân. Mặc dù danh mục tín dụng của một số ngân hàng thương mại quốc doanh vẫn chủ yếu dành cho khu vực DN NN, tỷ lệ tham gia của DN NN trong tổng tín dụng đã giảm trong những năm gần đây từ mức khoảng 30% năm 2007 xuống khoảng 16%. Điều này được thể hiện qua dữ liệu ở cấp độ doanh nghiệp, cho thấy các doanh nghiệp khu vực tư nhân - từ trước đến nay vẫn phải chịu những hạn chế về vốn - đã nâng mạnh tỷ lệ vay (tương ứng với tăng tỷ trọng đầu tư của khu vực tư nhân trong nước trên tổng mức đầu tư cùng kỳ). Tuy nhiên, thay vì huy động vốn để đầu tư nhằm nâng cao năng suất và đẩy mạnh tăng trưởng, phần lớn tiền vay được dành cho các lĩnh vực đầu cơ, như bất động sản. Trong khi đó, một số DN NN kém hiệu quả vẫn có tỷ lệ vay nợ cao, gây nguy cơ lớn cho khu vực DN NN và tiếp tục là rủi ro đối với khu vực ngân hàng.

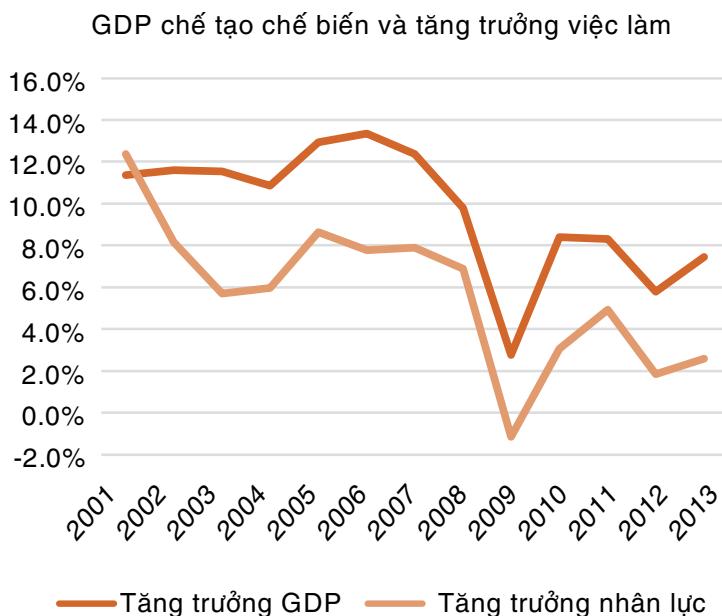
Hình 30: Bùng nổ đầu tư liên quan đến năng suất vốn giảm xuống

Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức.

Hơn nữa, khi tỷ lệ đầu tư đã ở mức cao, tiếp tục tăng vốn đầu tư sẽ trở nên khó khăn. Tỷ lệ tiết kiệm và đầu tư của Việt Nam đang ở mức cao so với quốc tế. Cho dù đầu tư vẫn tiếp tục được cho là một động lực tăng trưởng quan trọng, nâng cao tỷ lệ đầu tư cao hơn mức hiện nay không khả thi, nhất là khi đầu tư công và đầu tư của khu vực tư nhân trong nước còn gấp những trớ ngại do hệ quả của khủng hoảng, những yếu kém trong khu vực tài chính, và nợ công ở mức tương đối cao. Thay vào đó, cần tạo động lực để nâng cao hiệu suất đầu tư nhằm khôi phục lại lợi suất đầu tư cả ở khu vực công và khu vực tư nhân.

Giảm tăng trưởng năng suất chỉ là hiện tượng, bắt nguồn từ những vấn đề ngày càng lớn về giảm hiệu suất phân bổ và sử dụng nguồn lực trong nền kinh tế. Tăng trưởng năng suất phản ánh cách thức phân bổ nguồn lực giữa các doanh nghiệp, trong và giữa các ngành. Điều này đặt ra câu hỏi sâu hơn là điều gì đang cản trở việc phân bổ và sử dụng các yếu tố sản xuất dồi dào ở Việt Nam.

Hình 31: Tỷ lệ tạo việc làm trong các ngành sản xuất và chế biến đang giảm xuống, làm giảm chuyển đổi cơ cấu



Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu chính thức.

Mặc dù tái phân bổ nguồn lực giữa các ngành vẫn mang lại những lợi ích tiềm năng về năng suất, bản thân quá trình chuyển đổi cơ cấu đang chậm lại. Chiếm một nửa lực lượng lao động, năng suất lao động trong các ngành nông nghiệp thấp hơn đáng kể so với các ngành công nghiệp và dịch vụ, và chuyển đổi cơ cấu vẫn có thể đem lại lợi ích đáng kể trong tương lai (tuy không lớn như trước). Hơn nữa, năng suất lao động trong nông nghiệp chỉ bằng khoảng 40% năng suất lao động bình quân, một phần do tình trạng thiếu việc làm. Mặt khác, chuyển dịch cơ cấu khỏi khu vực nông nghiệp trong thời gian tới nhanh đến đâu phụ thuộc vào tốc độ tạo việc làm trong các ngành dịch vụ, chế tạo và chế biến. Các quốc gia trong khu vực mang lại nhiều bài học. Trung Quốc có tỷ trọng lao động nông nghiệp tương đương (47%) vào năm 2004, nhưng đến năm 2011, tỷ lệ này đã giảm xuống còn 35%. Ngược lại, Phi-líp-pin phải mất đến hai thập kỷ mới giảm được tỷ trọng lao động nông nghiệp từ 46% xuống 32%. Chuyển đổi ở Thái Lan cũng chậm, tỷ lệ lao động nông nghiệp chỉ giảm từ 46% xuống 40% từ năm 2001 đến năm 2012. Ngoài khu vực Đông Á, Thổ Nhĩ Kỳ giảm gần một nửa tỷ lệ lao động nông nghiệp (từ 47% xuống 24%) trong hai thập kỷ (từ 1990 đến 2010). Điều kiện ban đầu để tạo nhu cầu và thu hút lao động ra khỏi nông nghiệp là phải tạo đủ việc làm trong các lĩnh vực dịch vụ, chế tạo và chế biến. Tuy nhiên, qua theo dõi, tăng trưởng sản lượng chậm lại trong các ngành sản xuất và chế biến kể từ năm 2008 làm cho tốc độ tạo việc làm giảm xuống. Việc làm trong các ngành sản xuất và chế biến tăng với tốc độ tương đương tăng trưởng của lực lượng lao động, khiến cho tỷ trọng việc làm trong các ngành sản xuất và chế biến trong tổng việc làm duy trì chỉ ở mức 20% trong 5 năm qua.

Cùng lúc đó, năng suất lao động trong lĩnh vực nông nghiệp vẫn thấp. Tổng năng suất đất (được đo lường bằng giá trị gia tăng trên một héc-ta đất nông nghiệp) tăng mạnh trong những năm 1990, cao hơn so với hầu hết các quốc gia trong khu vực. Tuy nhiên, xu hướng chung về năng suất lao động trong nông nghiệp lại cho thấy bức tranh không sáng sủa khi cả mặt bằng năng suất và tốc độ tăng năng suất đều tụt hậu so với hầu hết các quốc gia trong khu vực, su khi tính đến sự khác biệt giữa các vùng miền và hệ thống canh tác nông nghiệp ở Việt Nam. Năng suất của các đầu vào khác, bao gồm nước, phân bón, thuốc trừ sâu cho thấy bức tranh tương tự khi so sánh với khu vực. Mức độ thâm dụng nguồn lực trong nông nghiệp của Việt Nam là một quan ngại cho cả tăng trưởng, năng lực cạnh tranh và cả trên góc độ bền vững về môi trường (được bàn chi tiết hơn ở trụ cột ba). Kiểm soát nhà nước về đất đai, sự tham gia trực tiếp của nhà nước trong cả thị trường đầu vào và đầu ra, là những yếu tố quan trọng phần nào đem lại sự ổn định và tăng trưởng cho mọi người ở ngành này trong những thập kỷ gần đây. Tuy nhiên, những di sản về thể chế và chính sách đó đến nay dường như đang là trở ngại để ngành tiếp tục chuyển đổi. Dồn điền đổi thửa trong nông nghiệp vẫn đang ở giai đoạn ban đầu do thị trường đất và cho thuê đất vẫn chưa vận hành đầy đủ. Chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất (hướng tới cây trồng có giá trị cao) cũng diễn ra tương đối chậm, phản ánh bất cập trong kiểm soát của nhà nước về sử dụng đất đai (dành ưu ái cho sản xuất lúa). Dồn điền đổi thửa và sử dụng đất theo nguyên tắc thị trường nhiều hơn là những yếu tố thiết yếu để tạo điều kiện cơ giới hóa và đa dạng hóa cây trồng, qua đó nâng cao năng suất. Song song với đó, việc xử lý những thách thức về chất lượng và an toàn thực phẩm, năng suất các yếu tố, ô nhiễm, khan hiếm nguồn lực, và biến đổi khí hậu, sẽ phụ thuộc nhiều vào một hệ thống đổi mới sáng tạo năng động trong nông nghiệp và có khả năng đem lại những giải pháp phù hợp về kỹ thuật và quản lý, đồng thời đảm bảo sự lan tỏa trong toàn ngành.

Ngoài lĩnh vực nông nghiệp, tăng trưởng năng suất chậm lại ở cấp ngành và doanh nghiệp là kết quả của sự thiếu triệt để tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và sự yếu kém của khu vực tư nhân trong nước. Trong hai thập kỷ qua, Việt Nam đã từng bước thu hẹp sự hiện diện của các doanh nghiệp nhà nước trong các ngành kinh tế. Mặc dù tầm quan trọng không còn như trước (do tái cơ cấu khu vực DNNSN và sự phát triển nhanh chóng của các doanh nghiệp khu vực tư nhân), các doanh nghiệp nhà nước vẫn chiếm khoảng một phần ba tài sản kinh doanh và một phần tư sản lượng của khu vực doanh nghiệp. DNNSN vẫn có vai trò chi phối trong một vài lĩnh vực như phân bón, than, điện nước, ngân hàng, cao su, nhựa, xây dựng. Nhiều DNNSN được ưu đãi về cơ hội tiếp cận nguồn lực cũng như từ khuôn khổ quy phạm pháp luật và thực thi pháp luật. Các doanh nghiệp khai thác tài nguyên như dầu khí và than khoáng sản được độc quyền tiếp cận trữ lượng khoáng sản. Các doanh nghiệp khác như điện lực, vận tải biển, hàng không đang hoạt động trong một thị trường nhà nước điều tiết mạnh, khiến cho họ có lợi thế đáng kể so với các doanh nghiệp tư nhân và đầu tư nước ngoài. Vừa có tình trạng phân tán và trùng lắp về nhiệm vụ quản lý DNNSN, yếu kém trong quản trị doanh nghiệp đang gây ảnh hưởng đến sử dụng hiệu quả nguồn lực và hiệu quả hoạt động, khiến khu vực DNNSN bị tụt hậu. Tốc độ tăng trưởng liên tục thấp hơn so với khu vực tư nhân, mặc dù khoảng cách đã được thu hẹp đáng kể sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Sau khi kiểm soát mức độ thâm dụng vốn - loại trừ lợi thế của nhiều DNNSN có độ thâm dụng vốn cao - ta thấy năng suất lao động bình quân ở các DNNSN thấp hơn khoảng 40% so

16 Năng suất lao động thấp hơn phần nào do các vấn đề về do lường thống kê về tình trạng thiếu việc làm và việc làm thời vụ trong nông nghiệp, có thể dẫn đến báo cáo quá cao về đầu vào lao động trong ngành (so với các ngành khác).

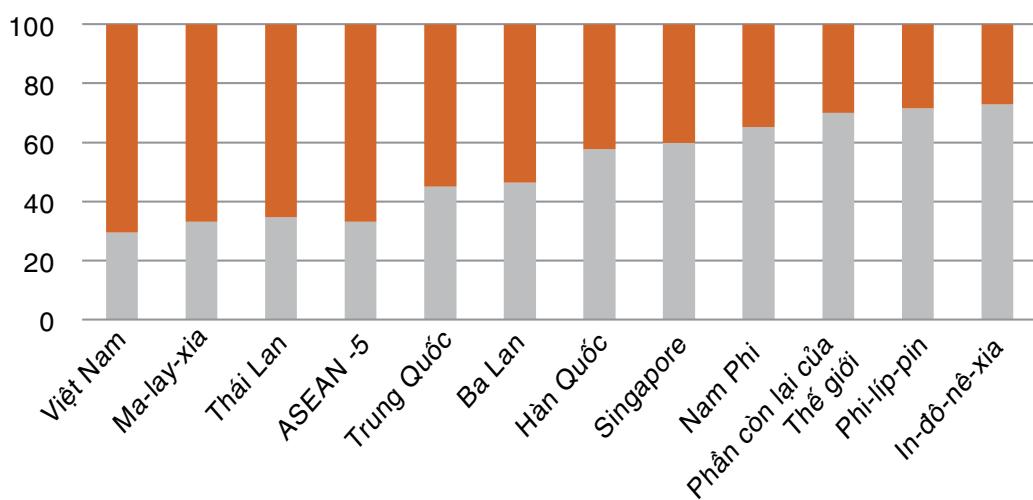
với khu vực tư nhân. Vì vậy, năng suất yếu kém trong các DNNN vẫn là một trở ngại đối với hiệu quả hoạt động của nền kinh tế.

Cho dù đã trở thành động lực lớn về tăng trưởng và tạo việc làm, khu vực tư nhân trong nước vẫn đang phải đổi mới với những trở ngại riêng. Kể từ khi Luật doanh nghiệp ra đời, các doanh nghiệp tư nhân được thành lập nhanh chóng nhưng hầu hết có quy mô nhỏ. Công ty và doanh nghiệp hộ gia đình chiếm trên 70% các doanh nghiệp khu vực tư nhân. Sản xuất chủ yếu gồm ở quy mô hộ gia đình trong nông nghiệp, hoặc các nhà xưởng nhỏ trong sản xuất và chế biến. Hầu hết các doanh nghiệp đều hướng nội, chủ yếu phục vụ thị trường địa phương. Chỉ có khoảng 17% doanh nghiệp tư nhân trong nước trực tiếp tham gia các hoạt động xuất khẩu. Rất nhiều doanh nghiệp thiếu lợi thế quy mô, cơ hội tiếp cận công nghệ và áp lực cạnh tranh cần thiết để đẩy mạnh năng suất trong khi chỉ một vài doanh nghiệp phát triển lên quy mô vừa. Kết quả là hiện hầu như chưa có những doanh nghiệp lớn hơn, tiên tiến hơn về công nghệ, tham gia trong lĩnh vực chế tạo, chế biến và dịch vụ giá trị cao gắn với thị trường xuất khẩu và các chuỗi giá trị toàn cầu. Hầu hết trong số một vài doanh nghiệp trong nước quy mô vừa và lớn hiện nay ở Việt Nam, rất nhiều trong đó hoặc là DNNN hoặc có quan hệ chặt chẽ với khu vực nhà nước - chủ yếu tham gia đầu tư bất động sản và tài chính, là các lĩnh vực họ có thể tận dụng lợi thế tiếp cận vốn, đất đai và giấy phép do nhà nước kiểm soát.

Hình 32: Hàm lượng nhập khẩu cao

Giá trị gia tăng trong nước và hàm lượng nhập khẩu
trong các mặt hàng điện tử xuất khẩu

- Tỷ trọng giá trị gia tăng từ nước ngoài trong tổng xuất khẩu
- Tỷ trọng giá trị gia tăng nội địa trong tổng xuất khẩu



Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu của TiVA (Giá trị gia tăng trong Thương mại) (cơ sở dữ liệu), Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế.

Cho dù xuất khẩu của Việt Nam đạt kết quả ngoạn mục, đóng góp về giá trị gia tăng trong nước của các mặt hàng chủ lực vẫn thấp và sự liên kết giữa các doanh nghiệp trong nước với các chuỗi giá trị toàn cầu còn yếu. Các mặt hàng xuất khẩu chính không tạo nhiều giá trị gia tăng trong nước. Đối với các mặt hàng sản xuất và chế biến nói chung, giá trị gia tăng trong nước chỉ chiếm khoảng 51%, và thậm chí còn thấp hơn (khoảng 30% đối với các mặt hàng giá trị cao như điện tử). Điều này một phần phản ánh bản chất của chuỗi

cung ứng xuyên quốc gia, một mặt lại cho thấy nền kinh tế đang bị phân tách theo hai hướng. Một bên là các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài định hướng xuất khẩu, được hội nhập chặt chẽ vào các chuỗi cung ứng toàn cầu. Mặc dù chỉ đóng góp dưới 10% GDP của Việt Nam, các doanh nghiệp này đang tạo ra 70% giá trị xuất khẩu của Việt Nam và chiếm 60% giá trị nhập khẩu. Một bên là các doanh nghiệp trong nước chủ yếu hướng nội và phục vụ thị trường trong nước. Sự liên kết giữa hai nhóm này rất hạn chế. Vì vậy, khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) hoạt động cách ly thay vì đóng vai trò xúc tác chung cho tăng trưởng, và đem lại tác động lan tỏa rất hạn chế ra khu vực tư nhân trong nước dưới các hình thức tăng cầu đầu vào, tiếp cận công nghệ và kỹ thuật quản lý mới, tác động trình diễn và lợi ích của hiệu ứng quần tụ. Sự phát triển của các lĩnh vực chế tạo và chế biến nhằm tận dụng lao động không kích thích được sự phát triển của các ngành cung ứng nguyên liệu như bông và vải tổng hợp, thuốc nhuộm, hóa chất, nhựa và thép. Theo kinh nghiệm của Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Sing-ga-po và hiện nay là Trung Quốc, giá trị gia tăng trong xuất khẩu có thể được nâng lên theo hàm lượng công nghệ trong các dịch vụ và sản phẩm xuất khẩu. Các quốc gia trên cho thấy mô hình xuất khẩu chủ yếu dựa vào chi phí lao động thấp, các mặt hàng có hàm lượng công nghệ thấp rốt ruột sẽ suy yếu dần khi tiền lương buộc phải tăng lên.

Hộp 1: Hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu - câu chuyện của hai ngành

ĐIỆN TỬ

Việt Nam đã nổi lên là một trung tâm lắp ráp phần cứng CNTT&TT lớn. Sản lượng xuất khẩu trong lĩnh vực này là 32,2 tỷ US\$ năm 2014, đứng đầu các mặt hàng xuất khẩu của quốc gia. Xuất khẩu phần cứng CNTT&TT chủ yếu gồm thiết bị truyền thông (75%), thiết bị máy tính và lưu trữ (12%), thiết bị điện tử ô-tô (6%). Khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đóng góp đến 90% kim ngạch xuất khẩu điện tử của Việt Nam, còn các doanh nghiệp trong nước chỉ đóng góp được 10% còn lại. Về thiết bị truyền thông (chủ yếu là thiết bị cầm tay), riêng công ty Điện tử Samsung Việt Nam đã đóng góp đến 98% giá trị xuất khẩu điện thoại cầm tay và phụ tùng của Việt Nam. Có lẽ quan trọng hơn là chỉ khoảng 30% giá trị xuất khẩu mặt hàng điện tử trong năm 2011 là hàm lượng giá trị gia tăng trong nước, phần còn lại là hàm lượng nhập khẩu. Hầu hết phần cứng CNTT&TT được sản xuất dựa trên thiết kế và đặc tả kỹ thuật của nước ngoài, do vậy phụ thuộc nhiều vào phụ tùng nhập khẩu, dẫn đến giá trị gia tăng của doanh nghiệp trong nước không cao.

Đẩy mạnh kết nối giữa các doanh nghiệp trong nước vào chuỗi giá trị toàn cầu về CNTT&TT là một thách thức to lớn. Đây là lĩnh vực cạnh tranh cao, có nhiều rào cản gia nhập lớn về vốn và hàm lượng công nghệ, cũng như các yêu cầu kỹ thuật chặt chẽ (chất lượng cao, khối lượng lớn, cung cấp kịp thời), cũng như khả năng đổi mới sáng tạo để thích ứng và tham gia thiết kế sản phẩm. Hầu hết các doanh nghiệp Việt Nam không có năng lực để vượt qua những rào cản đó, vì nó đòi hỏi phải cắt giảm chi phí lưu kho, bắt kịp với thay đổi về công nghệ thông qua đầu tư nghiên cứu và phát triển, quản lý nhà cung cấp lớp thứ hai và thứ ba - tất cả những điều đó lại đòi hỏi vốn, kỹ năng và nâng cấp về quy trình. Thực tế là minh chứng cho thấy kết nối và tác động lan tỏa trong lĩnh vực phần cứng CNTT&TT còn yếu.

Cơ hội đem lại tác động lan tỏa từ đầu tư trực tiếp nước ngoài trong ngành phần cứng CNTT&TT/ điện tử có thể thông qua việc các doanh nghiệp Việt Nam nâng cao giá trị gia tăng qua cung cấp dịch vụ để hỗ trợ ngành. Hội nhập, bao gồm cả liên doanh, đã thuận lợi hơn cho các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) nhỏ hoặc nhà cung cấp lớp thứ nhất và thứ hai trong các tiểu lĩnh vực như thiết bị điện, là các lĩnh vực ít cạnh

tranh gay gắt hơn, nhu cầu có các nhà cung cấp gần nhau cao hơn. Tỷ lệ chi phí vận tải trên giá trị còn cao đối với các mặt hàng điện tử buộc các nhà sản xuất thành phẩm phải tìm cách đóng gần nhau về địa lý. Tương tự, Việt Nam cũng có cơ hội nâng cao giá trị gia tăng trên toàn cầu trong tiểu lĩnh vực đó.

DỆT MAY

Việt Nam có lợi thế so sánh trong sản xuất và xuất khẩu mặt hàng dệt. Việt Nam là một trong những quốc gia sản xuất dệt may hàng đầu thế giới, xuất khẩu các mặt hàng trị giá đến 17,8 tỷ US\$ năm 2013, và đang sử dụng khoảng 1,2 triệu lao động tại trên 3.000 doanh nghiệp có đăng ký. Phần lớn các doanh nghiệp trong nước nhỏ lẻ đó bị kẹt trong mô hình sản xuất giá trị thấp, năng suất thấp, chủ yếu trên thị trường gia công, cắt may và hoàn thiện bằng vật liệu thô nhập khẩu. Hệ quả thiết yếu là người mua phải cung cấp toàn bộ các đặc tả về sản phẩm và kỹ thuật, cũng như thiết bị sản xuất. Điều này khiến cho các nhà sản xuất dệt trong nước không phát triển được năng lực kỹ thuật và thiết kế tại chỗ. Do vậy, họ không có khả năng chuyển từ vai trò nhà thầu phụ sang vai trò phát triển sản phẩm/ thương hiệu.

Ngành dệt phải đổi mới với nhiều hạn chế. Năng suất lao động rõ ràng còn thấp, chẳng hạn khi nhìn vào thế bất lợi về chi phí trên mỗi sản phẩm ở Việt Nam, nhất là so với Trung Quốc. Một nghiên cứu năm 2013 cho thấy mặc dù các nhà sản xuất ở Việt Nam bình quân sản xuất được 12 áo phông trên mỗi lao động một ngày, một nhà sản xuất may mặc ở tỉnh Quảng Đông, Trung Quốc, sản xuất được trung bình 25 áo phông trên mỗi lao động một ngày. Nghiên cứu kết luận rằng mặc dù chi phí sản xuất áp phông chất lượng xuất khẩu ở Việt Nam thấp hơn Trung Quốc, các nhà sản xuất Việt Nam không có khả năng thu được giá cao từ người mua, như các đối thủ cạnh tranh ở Trung Quốc, do sự khác biệt về khối lượng, thời gian, sự nhất quán về chất lượng và giao hàng. Một thách thức nữa là sự phụ thuộc vào nguồn vật tư thô nhập khẩu. Ước khoảng 80-90% sản lượng dệt phụ thuộc vào nguyên liệu thô nhập khẩu, khiến cho ngành này dễ bị tổn thương do những biến động giá cả trên toàn cầu và áp lực giảm giá cho lợi nhuận, nếu chi phí đầu vào tăng lên. Cuối cùng, tính chất mạnh mún của các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong ngành dệt cho thấy nhu cầu phải đạt được hiệu quả kinh tế do quy mô. Chính phủ Việt Nam có thể vận dụng thông qua xây dựng các cụm để học hỏi lẫn nhau, giảm chi phí giao dịch và vận tải. Kết nối cụm giữa các doanh nghiệp sẽ đem lại lợi ích cho các doanh nghiệp xuất khẩu lớn và giúp họ thành công.

Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương mở ra cơ hội cho Việt Nam đẩy mạnh xuất khẩu trong ngành dệt, duy trì năng lực cạnh tranh, nhưng nâng cao năng suất vẫn là chìa khóa. Ngành dệt cần đầu tư cho các hoạt động thương nguồn (như cán bông và vải) và các hoạt động hạ lưu (như thiết kế và marketing) để tận dụng được nhiều lợi thế từ Hiệp định quan hệ đối tác xuyên Thái Bình Dương. Các nhà sản xuất phải kết nối chặt chẽ hơn với nhà cung cấp và bên mua để họ thích ứng thiết kế sản xuất nhằm đảm bảo tiêu chuẩn chất lượng và rút ngắn thời gian sản xuất. Hiện đang có nhu cầu về chiến lược đầu tư dài hạn cho thiết kế, marketing, tạo mẫu mới; thiếu những chiến lược đó là lý do tại sao chưa có nhiều thương hiệu thời trang nổi tiếng của Việt Nam, mặc dù Việt Nam là một trong những quốc gia xuất khẩu dệt may hàng đầu.

3. Dịch vụ công cho toàn xã hội

Phản ứng hợp xu thế giảm nghèo và phát triển đồng đều chỉ ra Việt Nam nhìn chung đã thành công về hòa nhập xã hội. Tăng trưởng cho toàn dân thông qua phân phối thu nhập và cung cấp dịch vụ công một cách công bằng, đã và đang đem lại những cải thiện chung cho các chỉ tiêu phúc lợi phi tiền tệ. Thành tích về công bằng được nhìn nhận cả theo kết quả phát triển con người cũng như phân bổ chi tiêu cho y tế và giáo dục, dựa trên phân tích về tác động tài khóa toàn diện. Nhìn về tương lai, thách thức về hòa nhập có hai nội dung: một nghị trình chưa kết thúc về các nhóm bị thiệt thòi và bình đẳng giới, bên cạnh những thách thức mới về dịch vụ công do những diễn biến kinh tế mới và cơ cấu dân số thay đổi.

3.1 Cung cấp dịch vụ công cơ bản

Những thành tựu nổi bật của Việt Nam về giảm nghèo và phát triển đồng đều diễn ra song hành với những tiến bộ vượt bậc về cung cấp dịch vụ công cơ bản. Bên cạnh những chỉ tiêu đơn giản về giáo dục, y tế, tiếp cận hạ tầng, những tiến triển trong nhiều chỉ số xã hội chính được tổng hợp trong bảng dưới đây.

Thành tích của Việt Nam về chất lượng giáo dục cơ bản đặc biệt ấn tượng. Các bằng chứng về hiệu quả giáo dục tại trường ở Việt Nam được thể hiện qua nghiên cứu theo dõi của tổ chức Young Lives cũng như Chương trình Đánh giá Học sinh Quốc tế (PISA) mà Việt Nam tham gia lần đầu tiên năm 2012. Theo nghiên cứu của Young Lives, kết quả học tập của trẻ em trong các trường học ở Việt Nam tốt hơn đáng kể so với ở Pê-ru, Ê-thi-ô-pia, và Ấn Độ. Mặc dù Việt Nam và Ấn Độ có cùng mức GDP theo đầu người, nhưng ở độ tuổi 15, hầu hết học sinh Việt Nam đều nổi trội hơn nhóm 5% học sinh hàng đầu ở Ấn Độ về môn toán. Theo PISA, bài kiểm tra học sinh có kết quả cao hơn so với nhiều quốc gia OECD. Ngoài ra điểm số của các nhóm có đặc điểm kinh tế xã hội khác nhau không chênh lệch đáng kể. Điểm số của nhóm 5% từ dưới lên trong phân bố điểm của Việt Nam gần tương đương với nhóm 25% từ dưới lên của Mê-hi-cô, Thái Lan và Thổ Nhĩ Kỳ. Phân tích cũng cho thấy các yếu tố có thể đóng góp cho thành công trên là động lực mạnh mẽ của học sinh, kỳ vọng cao của phụ huynh, cam kết ở mức cao của giáo viên (tỷ lệ vắng mặt rất thấp), hiệu quả quản lý và đánh giá giáo viên, cũng như đầu tư đáng kể cho giáo dục tiền tiểu học và hạ tầng trường học.¹⁷

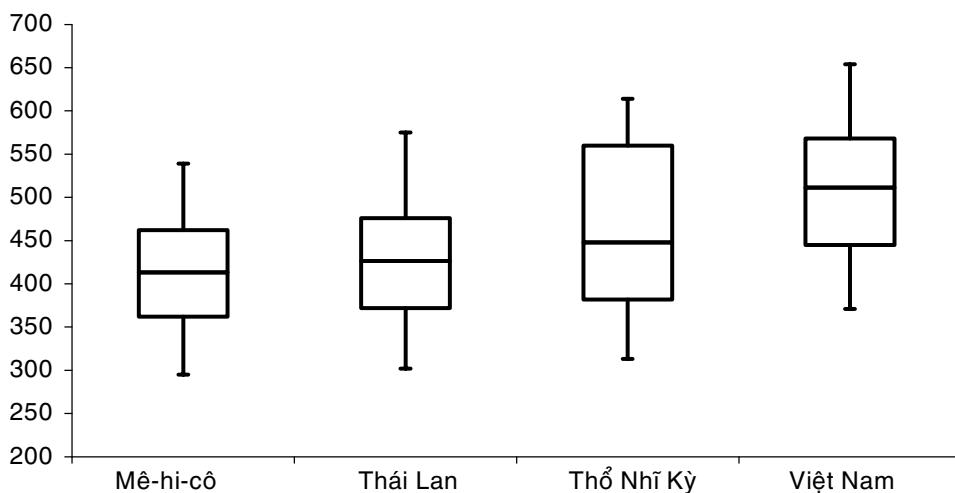
17 Suhas D. Parandekar và Elisabeth K. Sedmik (2016), "Vén màn bí mật: Kết quả nổi trội của Việt Nam trong bài kiểm tra PISA," tài liệu chuyên đề nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới số 7630

Bảng 7: Theo các chỉ số xã hội khác nhau, Việt Nam đã có nhiều tiến triển trong thời gian qua

	1993	2012
Giáo dục		
% trong độ tuổi 15-24 chưa hoàn thành bậc tiểu học	24%	6%
Tỷ lệ đăng ký học tiểu học (thực tế)		
Nữ	87%	93%
Nam	86%	92%
Tỷ lệ đăng ký học THCS (thực tế)		
Nữ	29%	83%
Nam	31%	80%
Tỷ lệ đăng ký THPT (thực tế)		
Nữ	6%	64%
Nam	8%	56%
Y tế		
Số trẻ sơ sinh tử vong (tính trên 1000 trẻ sơ sinh)	33	19
Số trẻ dưới 5 tuổi tử vong (tính trên 1000 trẻ)	45	24
Số trẻ em dưới 5 tuổi còi cọc (thấp bé so với tuổi)	61	23
Số trẻ em dưới 5 tuổi nhẹ cân (hụt cân so với tuổi)	37	12
Tuổi thọ khi sinh (năm)	71	76
Tiếp cận với cơ sở hạ tầng hộ gia đình		
% sử dụng điện làm nguồn chiếu sáng chính	48%	98%
% tiếp cận với nguồn nước đảm bảo	67%	95%
Nông thôn	60%	94%
Thành thị	91%	98%
% tiếp cận với nước sạch		
Nông thôn	17%	61%
Thành thị	60%	90%
Tiếp cận với các điều kiện vệ sinh	43%	75%
Nông thôn	36%	67%
Thành thị	68%	93%
Sở hữu tài sản		
% hộ gia đình có tài sản		
TV	22%	92%
Quạt	31%	88%
Tủ lạnh	4%	49%
Ô tô	0%	1%
Xe máy	11%	80%

Nguồn: Phân tích Khảo sát mức sống của Việt Nam năm 2003 (VLS), Khảo sát cụm đa chỉ số năm 2011 (MICS) và Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2012 (VHLSS).

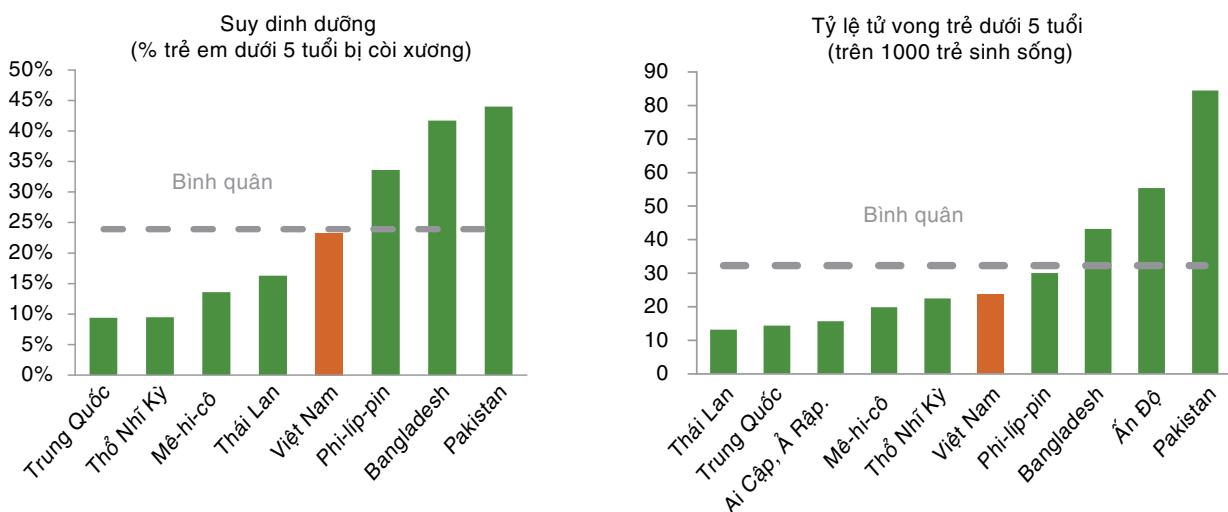
Ghi chú: "Nước sạch" được định nghĩa gồm nước từ đường ống, nước đóng chai, nước bơm từ giếng sâu, và nước mưa. "Nguồn nước cải thiện" được hiểu là các nguồn nước sạch, cộng với nguồn giếng đào, giếng xây và nước suối được lọc. Số liệu về tuổi thọ khi sinh lấy từ WDI, cao hơn so với ước tính của Chính phủ.

Hình 33: Phân bố điểm môn toán PISA so với các quốc gia khác

Nguồn: Phân tích dữ liệu PISA 2012.

Ghi chú: Các biểu đồ hộp thể hiện nhóm 95%, 75%, trung bình, 25% và 5% từ dưới lên của mỗi quốc gia.

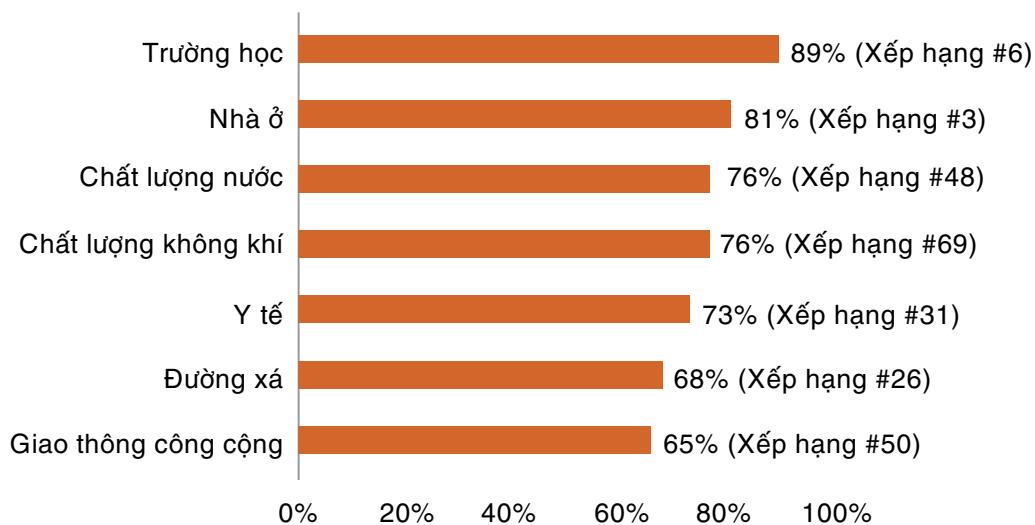
Về chăm sóc y tế, Việt Nam cũng đạt được những tiến bộ lớn. Tỷ lệ tử vong và còi xương của trẻ em nhìn chung giảm mạnh trong thời gian qua, tuổi thọ đã tăng lên đáng kể. Tỷ lệ tử vong trẻ em thấp hơn các quốc gia so sánh và thuộc loại thấp với mức thu nhập của Việt Nam. Sau một thời gian dài đầu tư cho chăm sóc y tế, những cải thiện dài hạn về sức khoẻ trẻ em xuất phát từ nhiều yếu tố. Mở rộng các cơ sở chăm sóc y tế, cán bộ y tế, triển khai hàng loạt các biện pháp, bao gồm các chương trình có mục tiêu về sức khoẻ bà mẹ và trẻ em, đẩy mạnh kế hoạch hóa gia đình và sử dụng cán bộ y tế cộng đồng có mục tiêu đóng vai trò quan trọng. Tỷ lệ suy dinh dưỡng, sau khi giảm xuống trong thời gian qua, đã bằng mức của các quốc gia so sánh, và không có biến động trong những năm qua. Mặc dù vậy, tỷ lệ suy dinh dưỡng vẫn cao trong nhóm người dân tộc thiểu số.

Hình 34: Các chỉ tiêu về sức khoẻ trẻ em so với các quốc gia khác

Nguồn: Find My Friends sử dụng Chỉ số phát triển thế giới (WDI).

Khả năng tiếp cận hạ tầng của người dân cũng ghi dấu được nhiều thành tích cho Việt Nam, đáng chú ý nhất là trong lĩnh vực tiếp cận điện và công nghệ thông tin và truyền thông (CNTT&TT). Việt Nam nâng cao đáng kể khả năng tiếp cận điện nhờ nỗ lực lớn trong giai đoạn 1994 - 1997, nâng tỷ lệ hộ gia đình có điện từ 14% lên 61%. Đến nay, 99% các hộ gia đình của Việt Nam được tiếp cận điện. Mặc dù điện thoại di động và internet hầu như chưa tồn tại trong năm 2000, đến năm 2014, cứ 100 người Việt Nam thì có đến 147 thuê bao điện thoại di động, 90% hộ gia đình ở Việt Nam sở hữu điện thoại di động và 48% người Việt Nam dùng internet.¹⁸

Hình 35: Người dân Việt Nam bày tỏ sự hài lòng ở mức tương đối cao với hầu hết các lĩnh vực liên quan đến dịch vụ công

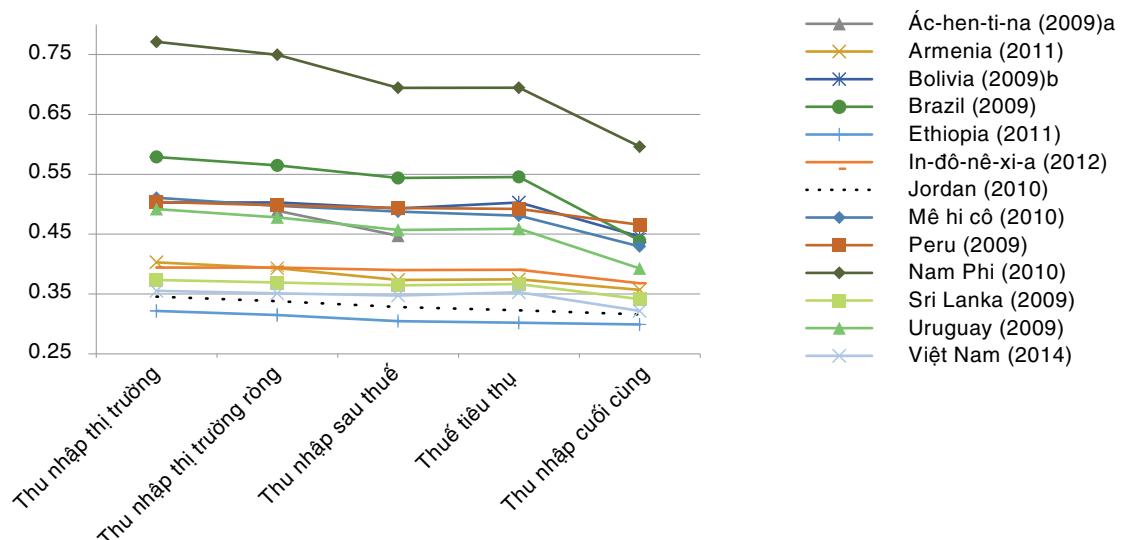


Nguồn: Phân tích của cán bộ NHTG về điều tra thế giới của Viện Gallup năm 2014

Một góc độ khác để nhìn vào thành tựu trong cung cấp dịch vụ công ở Việt Nam là tỷ lệ hài lòng cao và các tác động tích cực của chính sách công. Bên cạnh các tiêu chí khách quan, các chỉ tiêu chủ quan cho thấy người Việt Nam hài lòng với các điều kiện sống do tác động chính sách của Chính phủ. Kết quả điều tra thế giới của Viện Gallup cho thấy rất nhiều người dân Việt Nam bày tỏ sự hài lòng về trường học, về nhà ở có khả năng chi trả, chất lượng nước, chất lượng không khí, chăm sóc y tế, đường xá và giao thông công cộng. Nổi bật nhất là các lĩnh vực trường học và nhà ở có khả năng chi trả, Việt Nam được xếp hạng lần lượt là thứ sáu và thứ ba, trong số 143 quốc gia được khảo sát về tỷ lệ người dân hài lòng. Ngược lại, chất lượng nước và không khí là hai lĩnh vực Việt Nam có thứ hạng thấp nhất về mức độ hài lòng so với các quốc gia khác.

18 Số liệu thuê bao điện thoại di động lấy từ cơ sở dữ liệu Liên minh Viễn thông Quốc tế, còn số liệu về sở hữu điện thoại di động lấy từ phân tích của cán bộ NHTG, sử dụng Khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2014 (VHLSS).

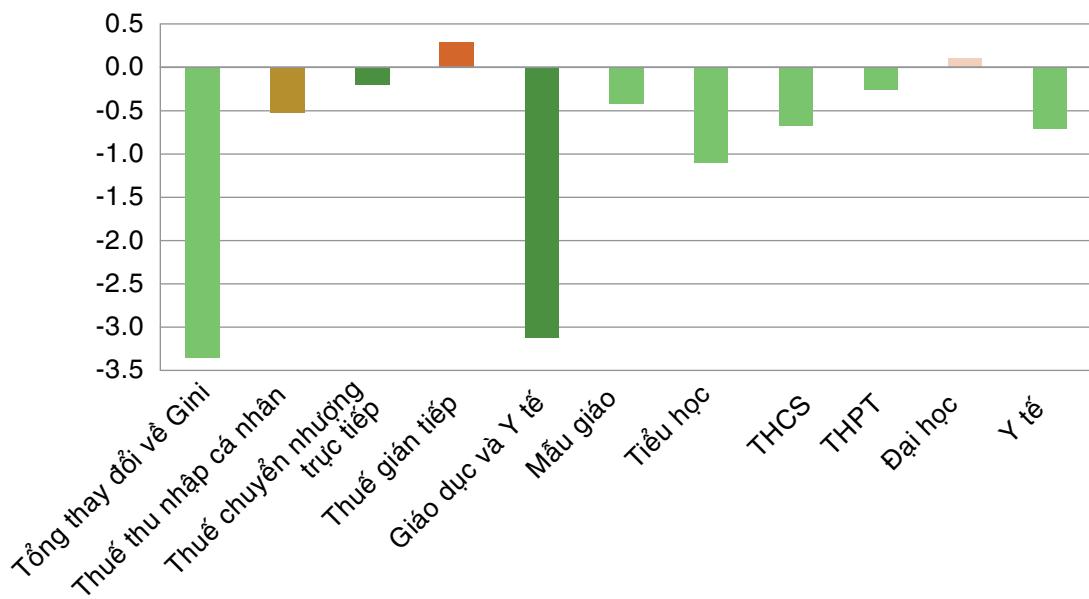
Hình 36: Hệ số Gini đối với các chỉ tiêu thu nhập qua đánh giá cam kết về công bằng (CEQ) tại các quốc gia khác nhau



Việt Nam có thứ hạng nổi bật về công bằng trong cung cấp dịch vụ công, dựa trên kết quả phân tích Cam kết về Công bằng (CEQ) được hoàn thành trong quá trình chuẩn bị báo cáo Đánh giá Quốc gia. Đánh giá Cam kết về Công bằng (CEQ) phân tích toàn diện về tác động của chi tiêu ngân sách và chính sách thuế đối với bất bình đẳng và tình trạng nghèo. và đưa ra các chỉ tiêu khác nhau về "thu nhập" (bắt đầu bằng thu nhập thị trường, sau đó lần lượt cộng và trừ thu nhập đó cho các sắc thuế và chi tiêu khác nhau). Chỉ tiêu "thu nhập cuối cùng" coi chi tiêu cho giáo dục và y tế là các khoản hỗ trợ cho các hộ gia đình. Sự khác biệt trong phân bố giữa "thu nhập cuối cùng" và các chỉ tiêu khác cho thấy chi tiêu ngân sách có đảm bảo công bằng hay không.

Trong số các quốc gia tham gia đánh giá Cam kết về Công bằng (CEQ), Việt Nam nổi lên là một quốc gia có mức độ bất bình đẳng thấp theo bất kỳ chỉ tiêu thu nhập nào. Trong hình trên, chỉ tiêu thu nhập từ trái qua phải thể hiện số yếu tố của chính sách tài khóa được đưa vào phân tích. Mức độ bất bình đẳng của Việt Nam không tính đến chính sách tài khóa (chỉ tiêu về thu nhập thị trường) thấp so với các quốc gia khác trên thế giới còn chính sách tài khóa thì làm giảm bất bình đẳng. Tác động chính sách tài khóa của Việt Nam về bất bình đẳng chỉ xấp xỉ ở mức trung bình.

Hình 37: Tổng thay đổi về bất bình đẳng qua điểm số Gini tại Việt Nam thông qua can thiệp tài khóa, từ thu nhập thị trường sang thu nhập cuối cùng



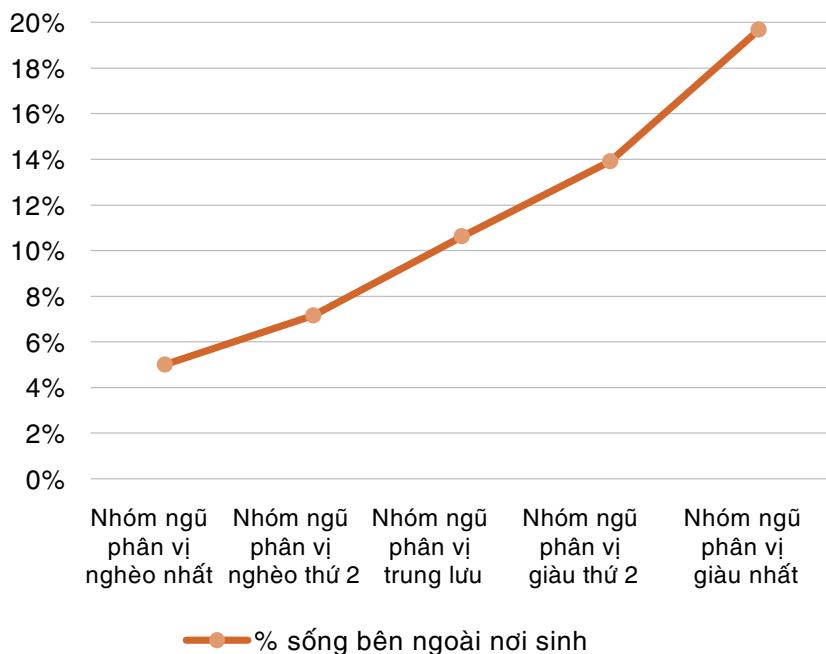
Nếu đo bằng chỉ tiêu "thu nhập cuối cùng" theo đánh giá Cam kết về Công bằng (CEQ), chỉ tiêu cho y tế và giáo dục là đóng góp lớn nhất của hoạt động tài khóa về giảm bất bình đẳng. Hình dưới đây tổng hợp những thay đổi về bất bình đẳng qua các hoạt động tài khóa khác nhau. Chỉ riêng giảm bất bình đẳng qua chỉ tiêu bằng hiện vật chiếm 90% tổng mức giảm bất bình đẳng (qua hoạt động tài khóa) còn đóng góp của giáo dục cho giảm bất bình đẳng thông qua chỉ tiêu ngân sách bằng hiện vật chiếm xấp xỉ 75%, cho thấy khoảng 2/3 toàn bộ mức giảm bất bình đẳng chỉ nhờ vào chỉ tiêu cho giáo dục. Trong chỉ tiêu cho giáo dục, cấp tiểu học và trung học cơ sở chiếm gần 4/5 tác động biến đổi với bất bình đẳng qua chỉ tiêu cho giáo dục. Chỉ tiêu cho y tế cũng giảm bất bình đẳng, nhưng tác động ước tính chỉ bằng khoảng 1/3 tác động ước tính của chỉ tiêu cho giáo dục. Hệ thống thuế thu nhập cá nhân có theo lũy tiến - làm giảm bất bình đẳng một nửa điểm Gini - nhưng toàn bộ hệ thống thuế lại có tác động tương đối ít về bất bình đẳng.¹⁹

Nhìn về tương lai, Việt Nam phải đổi mới với một nghị trình chưa kết thúc và cả một nghị trình mới phát sinh liên quan đến những thách thức về hòa nhập xã hội. Nghị trình chưa kết thúc bao hàm người dân tộc thiểu số cũng như các nhóm bị thiệt thòi khác cùng với những quan ngại về giới. Các nhóm bị thiệt thòi chủ yếu gồm người nhập cư đô thị và người khuyết tật. Nghị trình mới phát sinh là những thách thức về cung cấp dịch vụ khi Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập trung bình, có tầng lớp trung lưu ngày càng lớn và dân số đang già đi nhanh chóng. Phần dưới đây sẽ điểm lại các vấn đề trên, bắt đầu với vấn đề về người dân tộc thiểu số.

¹⁹ Phân tích này còn có một số lỗ hổng. Quan trọng nhất là nó dựa vào quan hệ không hoàn hảo giữa dữ liệu ngân sách với thông tin về mức độ sử dụng dịch vụ lấy từ Khảo sát mức sống hộ gia đình 2014 (VHLSS), nhưng thông tin về mức độ sử dụng dịch vụ lấy từ khảo sát hộ gia đình lại dễ bị sai sót qua báo cáo. Một số nội dung về trợ cấp và bổ sung giám tiếp không thể khớp nối giữa dữ liệu ngân sách và VHLSS cũng không được đưa vào phân tích.

3.2 Nghị trình chưa kết thúc: các nhóm bị thiệt thòi và bình đẳng giới

Hình 38: Tỷ lệ người nhập cư theo nhóm thu nhập



Một câu hỏi quan trọng đặt ra là liệu tăng trưởng có tiếp tục làm giảm nghèo hay không khi hiện nay tình trạng nghèo ngày càng tập trung ở người dân tộc thiểu số. Trong giai đoạn gần đây nhất có dữ liệu (2012 - 2014), mặc dù thu nhập tiếp tục tăng lên trong các nhóm thuộc phân bố (và trong nhóm 40% nghèo nhất), những tiến triển về người dân tộc thiểu số đã chững lại. Vì người dân tộc thiểu số hiện nay chiếm 60% số người nghèo, và chiếm tỷ lệ ngày càng cao trong số người nghèo trong thời gian tới, vấn đề còn chưa rõ là liệu tăng trưởng có nhất thiết tiếp tục làm giảm nghèo trong thời gian tới hay không.

Về lâu về dài, giảm nghèo cho người dân tộc thiểu số nằm ở sự hòa nhập với toàn bộ nền kinh tế. Một kênh quan trọng để kết quả tăng trưởng chung giúp giảm nghèo là thông qua di cư. Một lý do khiến tốc độ giảm nghèo ở người dân tộc thiểu số bị chững lại là vì tỷ lệ ly hương của họ từ trước đến nay rất thấp.²⁰ Di cư có mối quan hệ chặt chẽ với nâng cao thu nhập, và chỉ 3,8% người dân tộc thiểu số đang sinh sống ở địa phương khác nơi sinh ra, so với 12,3% người Kinh và người Hoa. Lý do về tỷ lệ di cư thấp bao gồm những rào cản về ngôn ngữ, văn hóa và hệ thống đăng ký hộ khẩu không khuyến khích di cư, đặc biệt với những người không có quan hệ xã hội ở nơi đến. Một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới về đăng ký hộ khẩu cho thấy rất ít người dân tộc thiểu số được đăng ký thường trú ở các đô thị lớn (chỉ chiếm 1% dân số đăng ký thường trú).²¹ Tuy nhiên có bằng chứng cho thấy những yếu tố này đang giảm dần tác động, và việc đăng ký tạm chi ở các khu vực đô thị không còn khó khăn. Nghiên cứu về đăng

²⁰ Tham khảo, chẩn hạn phân tích gần đây của Coxhead, Cương, và Vũ (2015), kết luận rằng "thiếu di chuyển vận động là ứng cử viên hàng đầu để lý giải về tình trạng nghèo đói đặc biệt dai dẳng của người dân tộc thiểu số ở Việt Nam, ngay cả khi tình trạng nghèo của quốc gia đã từng bước giảm mạnh."

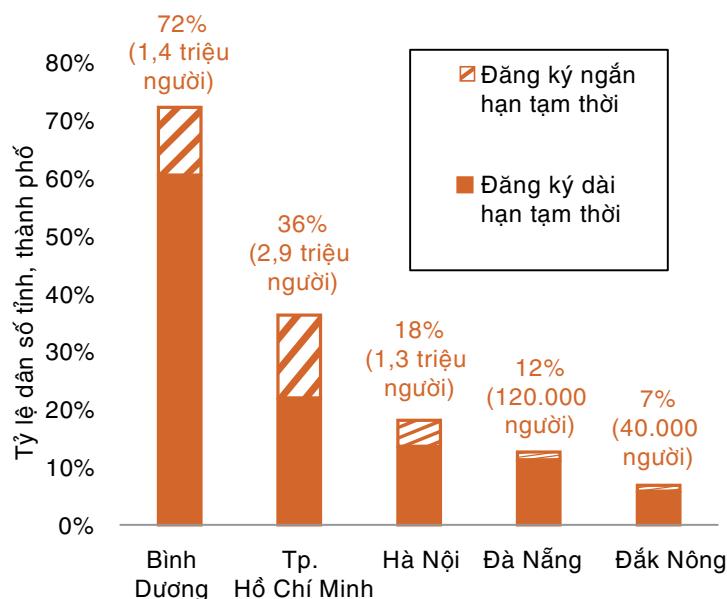
²¹ Ngân hàng Thế giới (2016) Hệ thống đăng ký hộ khẩu của Việt Nam

ký hộ khẩu cho thấy ở trung tâm công nghiệp phía nam là Bình Dương, người dân tộc thiểu số chiếm một tỷ lệ cao đáng ngạc nhiên, chiếm 11% số người nhập cư mới.

Vì vậy, mặc dù chưa rõ ràng, nhưng xu hướng gần đây cho thấy có cơ sở để lạc quan rằng tăng trưởng tiếp tục tác động đến giảm nghèo ở người dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, các mạng lưới xã hội phải có thời gian phát triển để hỗ trợ người dân tộc thiểu số ly hương nhiều hơn. Và mặc dù rào cản về ngôn ngữ và văn hóa đang giảm dần, kinh nghiệm trên thế giới cho thấy sự cách biệt về dân tộc vẫn sẽ tồn tại, đòi hỏi các nỗ lực trước mắt tập trung thẳng vào người dân tộc thiểu số. Nội dung đầy đủ hơn về tình trạng của người dân tộc thiểu số được nêu trong phần về ưu tiên của báo cáo Đánh giá Quốc gia này.

Người nhập cư đô thị có thể là một nhóm bị thiệt thòi khác. Hệ thống đăng ký hộ khẩu ban đầu được lập ra để kiểm soát nhập cư và an ninh trật tự chung. Mặc dù hệ thống này đã bớt cứng nhắc, vẫn có quan ngại cho rằng hộ khẩu gây hạn chế quyền và cơ hội tiếp cận dịch vụ công đối với những người không có đăng ký thường trú tại nơi sinh sống. Một nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới cho thấy gần 5,6 triệu người không có hộ khẩu ở nơi sinh sống (chỉ đăng ký tạm trú), bao gồm 38% dân số ở thành phố Hồ Chí Minh và 18% dân số ở Hà Nội. Những người chưa đăng ký thường trú chủ yếu làm việc cho khu vực tư nhân, hầu hết trong các ngành sản xuất và chế biến, và chiếm ba phần tư người lao động tại các doanh nghiệp nước ngoài tại khu vực khảo sát (thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Bình Dương và Đắk Nông).

Hình 39: Nhiều người nhập cư đô thị không đăng ký thường trú: Tỷ lệ người dân không đăng ký thường trú tại địa phương sinh sống



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2016), dựa trên phân tích khảo sát về hộ khẩu năm 2015

Hệ thống đăng ký hộ khẩu là nguyên nhân gây bất bình đẳng về cơ hội cho người nhập cư. Trên góc độ kinh tế và trên thị trường lao động, đăng ký tạm trú hiện nay không là bất lợi, ngoại trừ trường hợp phải xin việc ở nhà nước. Tuy nhiên, người đăng ký tạm trú tiếp tục phải đổi mặt với những hạn chế về tiếp cận dịch vụ, cụ thể là trường công, bảo hiểm y tế cho trẻ em, và các thủ tục đơn giản như xin giấy khai sinh. Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới cũng cho thấy 70% người dân ở các địa bàn khảo sát cho rằng hệ thống này gây hạn chế về quyền lợi của những người không có hộ khẩu và cần phải giảm thiểu những hạn chế đó.²²

Vấn đề đăng ký hộ khẩu có quan hệ chặt chẽ đến những thách thức về cung cấp dịch vụ mà các trung tâm đô thị đang phải đổi mới do dòng người nhập cư đổ vào đô thị. Chính quyền đô thị đang phải đổi mới với những căng thẳng về cung cấp dịch vụ cho người nhập cư, đôi khi dẫn đến tình trạng không thể cung cấp dịch vụ cho những người không đăng ký thường trú. Hiện tượng này là hệ quả của những hạn chế hiện nay về năng lực (chẳng hạn, số lượng trường học), và gánh nặng ngân sách mà các đô thị phải đổi mới. Tuy nhiên, xét đến tác động về thu và trợ cấp xã hội, tác động tài khóa ròng có lẽ theo hướng tốt hoặc chỉ chịu ảnh hưởng nhẹ. Bên cạnh đó, một số trung tâm đô thị còn phải đổi mới với tình trạng nhiều người nhập cư sinh sống ở những nơi có nguy cơ ngập lụt cao. Một số nhà hoạch định chính sách đã bày tỏ quan ngại rằng nếu nói lỏng cơ chế này, lượng người nhập cư đổ vào các trung tâm đô thị sẽ tăng lên, gây căng thẳng về dịch vụ công và tài chính đô thị.²³

Người khuyết tật, với quy mô ngày càng tăng, là nhóm người không được hòa nhập đầy đủ vào xã hội Việt Nam. Việt Nam có nhiều người khuyết tật, một phần do di sản của xung đột, một phần do dân số già tăng nhanh khiến cho tỷ lệ người khuyết tật cũng tăng theo.²⁴ Tình trạng khuyết tật ở Việt Nam có quan hệ chặt chẽ với tình trạng nghèo (Mont 2011). Người khuyết tật phải đổi mới với những trở ngại về tiếp cận y tế, giáo dục, trợ giúp xã hội, giao thông và hạ tầng, thông tin và truyền thông, văn hóa và thể thao (NCCD 2010). Đáng chú ý nhất là trên một nửa trẻ em có khuyết tật nghiêm trọng không được đi học.

Chính phủ Việt Nam đã có nhiều cam kết mạnh mẽ nhằm tăng cường quyền của người khuyết tật. Trước hết phải kể đến Luật người khuyết tật, tham gia Công ước của Liên hiệp quốc về quyền của người khuyết tật (CRPD), các nội dung trong Hiến pháp. Cả Luật và Công ước đều phản ánh cách tiếp cận hiện đại về người khuyết tật, khác cơ bản với cách hiểu cũ về người khuyết tật ở Việt Nam và nhiều nơi trên thế giới hiện nay. Chính sách đã chuyển hướng từ chối coi người khuyết tật là nạn nhân hoặc đối tượng từ thiện đến chối coi họ là chủ thể của luật với các quyền được xác định rõ ràng. Trong thực tế, việc triển khai những cam kết trên đến nay còn rất hạn chế.

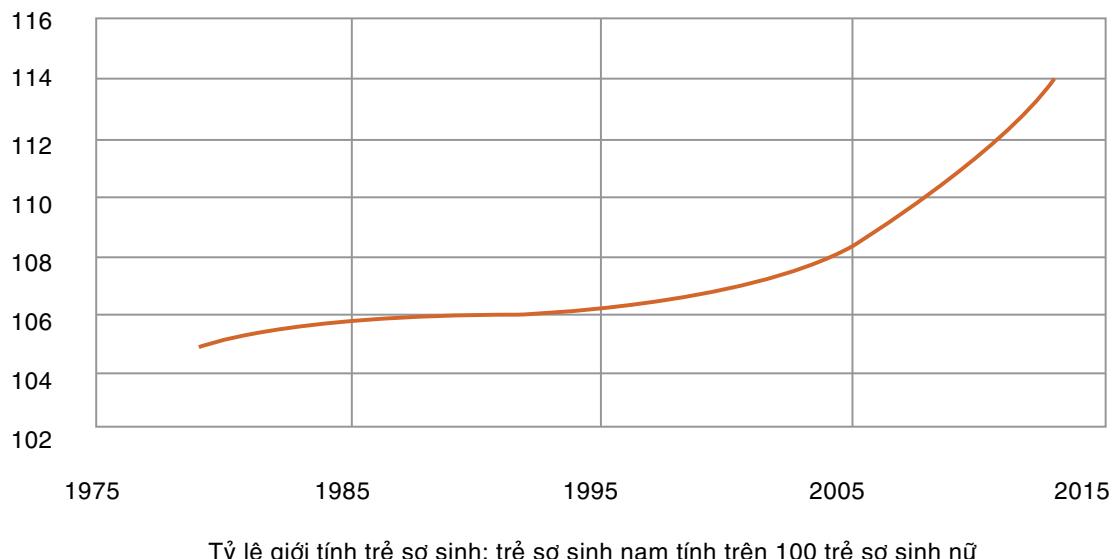
Về bình đẳng giới, Việt Nam có thứ hạng rất cao trong nhiều chỉ tiêu khác nhau. Tỷ lệ nhập học giữa nam và nữ tương đương nhau. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của nữ cũng cao. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn tồn tại ba vấn đề đặc biệt quan trọng: tỷ lệ mất cân bằng giới tính khi sinh rất cao, tình trạng ít nữ giới tham gia các vị trí lãnh đạo và tình trạng bạo lực gia đình phổ biến.

²² Vấn đề về hộ khẩu ở đây lấy từ báo cáo gần đây về vấn đề này. Nghiên cứu (2016) của Ngân hàng Thế giới gồm phân tích khảo sát đại diện hộ gia đình tại các khu vực nhập cư, một nghiên cứu định lượng, một phân tích về tác động tài khóa của việc cải cách hệ thống.

²³ Bộ Xây dựng hiện đang chuẩn bị một nghiên cứu về vấn đề tình trạng nghèo đô thị qua một dự án hiện nay của Ngân hàng.

²⁴ Dữ liệu và các vấn đề liên quan đến người khuyết tật được xem xét trong nghiên cứu Việt Nam 2035.

Hình 40: Việt Nam có tỷ lệ bất cân đối giới tính khi sinh cao, với 114 bé trai được sinh ra trên 100 bé gái



Tỷ lệ giới tính trẻ sơ sinh: trẻ sơ sinh nam tính trên 100 trẻ sơ sinh nữ

Nguồn: Phân tích của cán bộ NHTG từ các nguồn dữ liệu khác nhau.

Mặc dù Việt Nam đã đạt được thành công chung về bình đẳng giới, thực tế cho thấy có ba vấn đề gây quan ngại. Một là trong các doanh nghiệp, đặc biệt trong chính quyền và giới chính trị, các khuôn mặt lãnh đạo vẫn chủ yếu là nam giới. Công chức có tỷ lệ nữ giới cao, nhưng sự hiện diện của nữ ở các vị trí lãnh đạo còn ít và có xu hướng thấp hơn. Một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới tại các trạm y tế xã và bệnh viện huyện cho thấy nữ giới chiếm 39% số bác sĩ, nhưng chỉ chiếm 6% giám đốc bệnh viện. Trong một thập kỷ rưỡi vừa qua, tỷ lệ nữ tham gia Quốc hội đã giảm xuống và hiện nay chỉ còn 24,4%. Lãnh đạo các Ủy ban Quốc hội có ít người là nữ. Đại diện nữ giới cũng thấp ở các cơ quan quan trọng của Đảng Cộng sản: Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương và Ban Bí thư. Nữ giới chỉ chiếm 18,3% các vị trí lãnh đạo Đảng ở cấp xã, 14,2% ở cấp huyện và 11,3% ở cấp tỉnh. Bất cân đối giới tính cũng xuất hiện ở khu vực tư nhân. Mặc dù nhiều nữ có việc làm hưởng lương, nhưng chỉ có ít người tham gia các vị trí quản lý. Trong khảo sát doanh nghiệp năm 2015, chỉ 22% doanh nghiệp cho biết họ có lãnh đạo đứng đầu là nữ (so với mức bình quân 27% tại các quốc gia Đông Á Thái Bình Dương.)

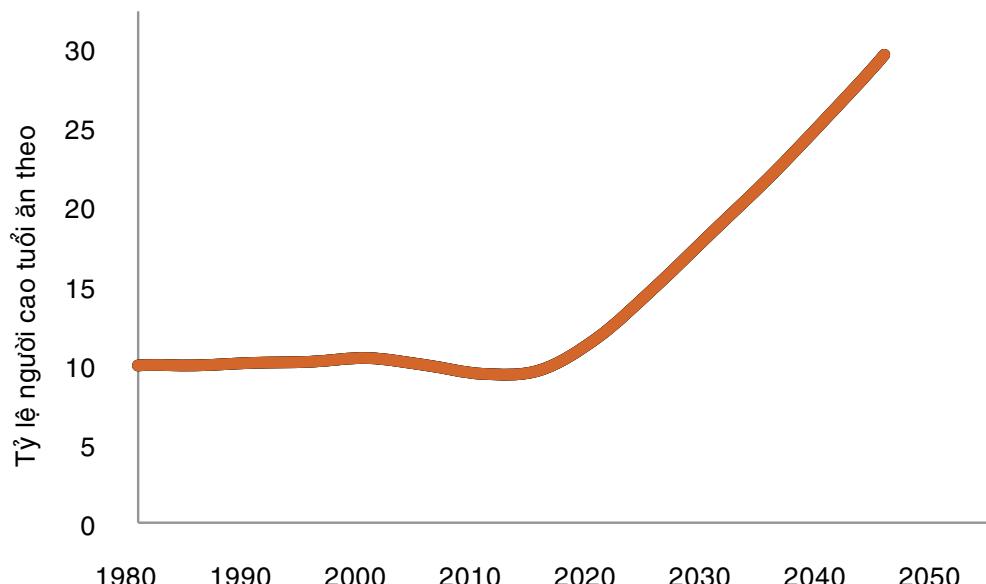
Vấn đề gây quan ngại thứ hai là tỷ lệ bất cân đối giới tính khi sinh, được tính bằng tỷ lệ số bé trai sinh ra trên 100 bé gái sinh ra. Số lượng các bé trai nhiều hơn bé gái sinh ra ở Việt Nam là hệ quả của tình trạng phá thai lựa chọn giới tính do truyền thống chuộng con trai kết hợp với sự phổ biến của công nghệ siêu âm xác định giới tính thai nhi. Phá thai lựa chọn giới tính bản thân nó là một hình thức phân biệt giới tính và là nguy cơ đe dọa về công bằng giới trong dài hạn. Bắt đầu từ năm 2006, tỷ lệ bất cân bằng giới tính khi sinh tăng lên nhanh chóng, lên đến gần 114 năm 2013, khiến cho Việt Nam - cùng với Ấn Độ và Trung Quốc - trở thành các quốc gia có tỷ lệ bất cân bằng giới tính khi sinh cao nhất thế giới. Sự bất cân đối này sẽ dẫn đến tình trạng dư thừa nam giới ở mức lớn sau khoảng 20 năm, có thể làm tăng các hành vi phản xã hội, bạo lực, và buôn người.

Vấn đề quan ngại thứ ba là tình trạng bạo lực gia đình. Trong một nghiên cứu năm 2010, 34% nữ giới có gia đình cho biết họ đã từng phải hứng chịu bạo lực về thể chất và/hoặc tình dục một vài lần trong đời, và 9% cho biết họ phải chịu bạo lực trong 12 tháng qua. 5% nữ từng có thai cho biết họ phải chịu bạo lực thể chất trong thời gian mang thai. Tỷ lệ bạo lực thể chất cao hơn trong số nữ giới trẻ và có trình độ giáo dục thấp. Tỷ lệ bạo lực tình dục không khác biệt nhiều theo độ tuổi hoặc trình độ giáo dục.²⁵

3.3 Nghị trình mới phát sinh về cung cấp dịch vụ

Bên cạnh những thách thức liên quan đến các nhóm bị thiệt thòi và bình đẳng giới, Việt Nam đang phải đối mặt những vấn đề mới về cung cấp dịch vụ cho mọi người. Những vấn đề mới này phát sinh do hai diễn biến: dân số đang già đi nhanh chóng và sự nổi lên của tầng lớp trung lưu.

Hình 41: Việt Nam chỉ mới bắt đầu giai đoạn dân số già đi nhanh chóng



Nguồn: Phân tích của cán bộ NHTG về viễn cảnh dân số của Liên hiệp quốc (2015).

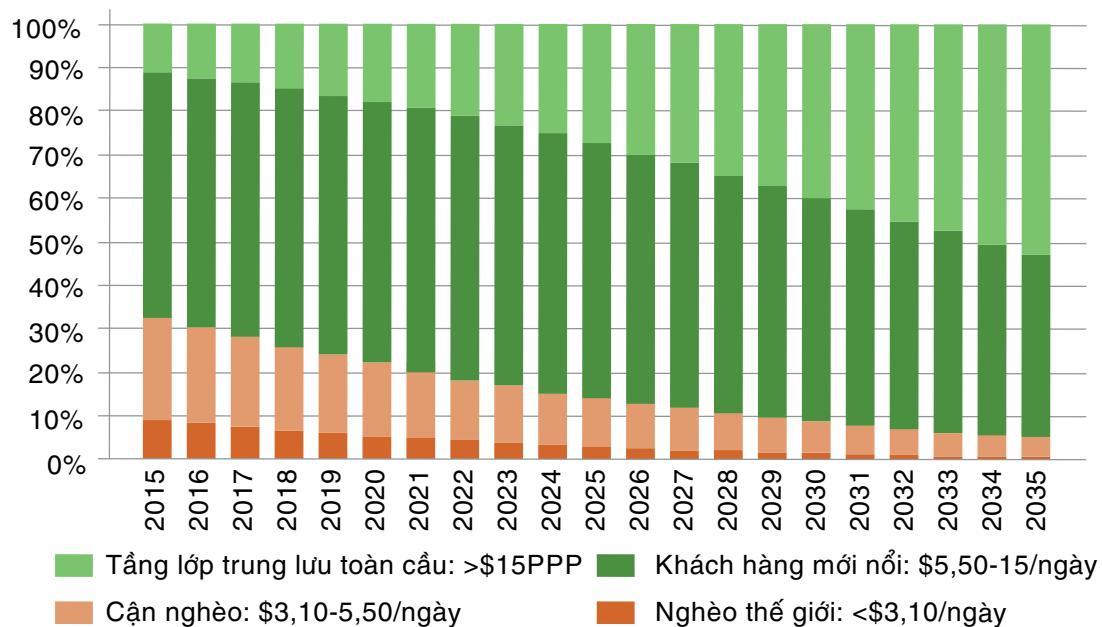
²⁵ *Im lặng là chết: Kết quả của Nghiên cứu cấp nhà nước về bạo lực gia đình đối với nữ giới tại Việt Nam, TCTK (2010)*

Một trong hai xu hướng lớn tác động đến nghị trình về phát triển đồng đều là cơ cấu dân số bị chuyển dịch mạnh, khiến cho Việt Nam trở thành một trong những quốc gia có dân số già đi nhanh nhất trên thế giới. Tỷ lệ dân số trong độ tuổi làm việc đạt đỉnh vào năm 2014 và hiện đang trên xu thế giảm, còn tỷ lệ dân số trên 65 tuổi đang tăng lên nhanh chóng. Kết quả là tỷ lệ người cao tuổi phụ thuộc (OADR), trong nhiều thập kỷ qua không thay đổi nhiều, sẽ tăng mạnh lên gấp đôi trong hai mươi năm tới.²⁶

Tốc độ dân số già nhanh là hệ quả của nhiều yếu tố. Thứ nhất là tỷ lệ dân số cao tuổi hiện nay (liên quan đến đó là tỷ lệ ăn theo (OADR) ở Việt Nam còn nhỏ). Điều này là do tỷ lệ sinh thấp và tỷ lệ tử vong cao do nạn đói diễn ra những năm 1940 - 1945, và tỷ lệ tử vong người trưởng thành cao trong các cuộc xung đột sau đó. Thứ hai, là nhóm sinh ra sau năm 1945 đã bước sang tuổi già khá lớn do tỷ suất sinh cao vào thời kỳ đó. Cuối cùng, do tỷ suất sinh giảm mạnh trong những năm 1990, nhóm dân số bước vào độ tuổi lao động khác ít đi. Nói cách khác, tử số của tỷ lệ ăn theo (OADR) mới chỉ bắt đầu tăng lên từ mức thấp, trong khi mẫu số đã giảm xuống.

Dân số già nhanh sẽ tạo ra những thách thức mới về cung cấp dịch vụ. Rõ nhất, nó gây áp lực cho hệ thống bảo hiểm xã hội và trợ giúp xã hội nói chung. Thứ hai, đó chính là những thách thức mới cho hệ thống chăm sóc y tế khi gánh nặng bệnh tật chuyển dịch từ các bệnh truyền nhiễm sang các bệnh không truyền nhiễm. Thứ ba, quan ngại về sự hòa nhập của người khuyết tật sẽ tăng lên khi số đó tăng lên khi dân số già đi. Cuối cùng, chăm sóc dài hạn cho người cao tuổi sẽ trở thành một vấn đề chung.

Hình 42: Một nửa dân số sẽ gia nhập "tầng lớp trung lưu toàn cầu" trong vòng 20 năm



Nguồn: Dự báo của cán bộ NHTG sử dụng VHLSS 2014, dựa trên giả định tăng trưởng theo đầu người bằng 4%.

²⁶ Tỷ lệ người cao tuổi ăn theo là số người ở độ tuổi 65 và lớn tuổi hơn chia cho dân số ở độ tuổi 15 - 64. Phân tích đầy đủ về các vấn đề cao tuổi ở Việt Nam được thực hiện qua nghiên cứu về tuổi già khu vực Đông Á Thái Bình Dương và báo cáo Việt Nam 2035.

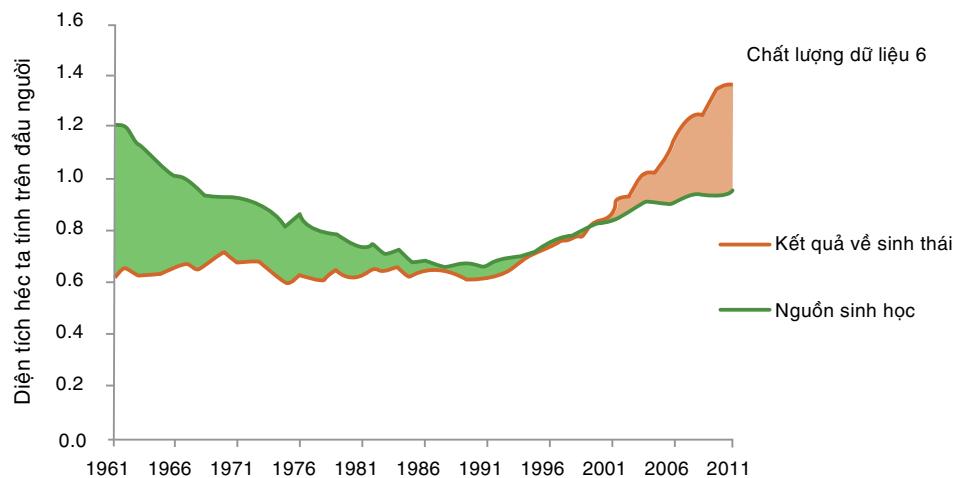
Xu hướng lớn thứ hai thách thức phát triển hướng đến toàn dân là sự lớn mạnh của tầng lớp trung lưu. Tỷ lệ dân số thuộc về "tầng lớp trung lưu toàn cầu" có mức tiêu dùng tối thiểu 15\$ mỗi ngày (ngang giá sức mua 2011) dự kiến sẽ tăng từ 11% đến trên một nửa dân số vào năm 2035. Xu hướng này sẽ tạo ra những thách thức mới về cung cấp dịch vụ, khi nhóm những người khá giả tăng lên dẫn đến kỳ vọng cao hơn về dịch vụ của Chính phủ.

Kinh nghiệm từ các quốc gia khác cho thấy có một số đặc trưng khi nhóm thuộc tầng lớp trung lưu tăng lên. Thứ nhất, kỳ vọng tăng lên đối với việc cung cấp dịch vụ có chất lượng, có nhiều lựa chọn và dựa trên phản hồi của người sử dụng. Thứ hai, bản thân nó tạo ra thách thức mới (phần nhiều lại xuất phát từ thành công trước đó): cơ cấu gia đình thay đổi, gánh nặng bệnh tật do thay đổi lối sống tăng lên, nhu cầu kinh tế của lực lượng lao động có kỹ năng cao hơn và phù hợp hơn. Thứ ba, trong quá trình chuyển đổi để trở thành quốc gia thu nhập cao hơn, tầng lớp trung lưu mới nổi phải đổi mới với cả những rủi ro cũ và mới. Nền kinh tế mở và hướng đến thị trường hơn cũng dẫn đến nhiều biến động kinh tế hơn, tạo ra những rủi ro mới như thất nghiệp, các cú sốc lương và giá cả, bất bình đẳng tăng lên, người nhập cư hội nhập nhiều hơn vào các đô thị, yêu cầu nâng cao kỹ năng liên tục. Những thực tế mới đó lại tạo ra rủi ro tài khóa khi Chính phủ tìm cách mở rộng các hệ thống an sinh xã hội, phổ cập chăm sóc y tế với chi phí trong khả năng chi trả, mở rộng phạm vi giáo dục phù hợp và có chất lượng sang các cấp học cao hơn. Quản lý những rủi ro mới trong khi phải đổi mới với kỳ vọng tăng lên từ tầng lớp trung lưu sẽ đặt ra những yêu cầu mới về thể chế và chính sách xã hội.

4. Quản lý bền vững tài nguyên và môi trường

Tài nguyên (đất đai, nước, thủy hải sản và rừng) đóng vai trò quan trọng đối với tăng trưởng thần kỳ của Việt Nam từ những năm 1990. Chuyển sang thời kỳ mới, sức ép tăng trưởng đòi hỏi quản lý và sử dụng tài nguyên hiệu quả hơn để hướng đến phát triển bền vững cho toàn dân. Đất đai, nước, thủy hải sản và rừng là đầu vào trực tiếp trong sản xuất nông nghiệp (bao gồm cả thủy sản và chế biến gỗ) đồng thời cũng tạo ra những dịch vụ của hệ sinh thái. Qua sử dụng những đầu vào thô, giá trị gia tăng nông nghiệp của Việt Nam tăng với tốc độ bình quân 3,7% từ năm 2000 đến năm 2013, cao hơn toàn bộ các quốc gia thu nhập trung bình khác ở châu Á, ngoài Trung Quốc. Tăng trưởng mạnh nhất diễn ra trong các lĩnh vực chăn nuôi, thủy sản, cây công nghiệp/cây đồ uống, phản ánh những thay đổi về nhu cầu trong nước và thị trường xuất khẩu. Kim ngạch xuất khẩu thực phẩm nông sản của Việt Nam hiện nay là trên 25 tỷ US\$, quốc gia đã được xếp vào nhóm năm nhà xuất khẩu thương phẩm hàng đầu trên thế giới với các mặt hàng đa dạng như gạo, tôm, cà phê, hạt điều, hồ tiêu đen và cao su. Năm 2012, ngành này đóng góp khoảng 4% GDP (tương đương với ngành dệt/may) và 8% thương mại của Việt Nam. Để duy trì và phát huy thành quả trên, Việt Nam phải áp dụng mô hình quản lý bền vững tài nguyên và môi trường, thay vì khai thác cạn kiệt.²⁷ Nhu cầu phải điều chỉnh mô hình tăng trưởng cũng trở nên cấp thiết hơn do tình trạng ô nhiễm, thiên tai và biến đổi khí hậu, vì bản thân tài nguyên thiên nhiên cũng ảnh hưởng đến khả năng chống chịu, tác động tiềm năng của biến đổi khí hậu đối với tài nguyên, và qua đó là thu nhập.

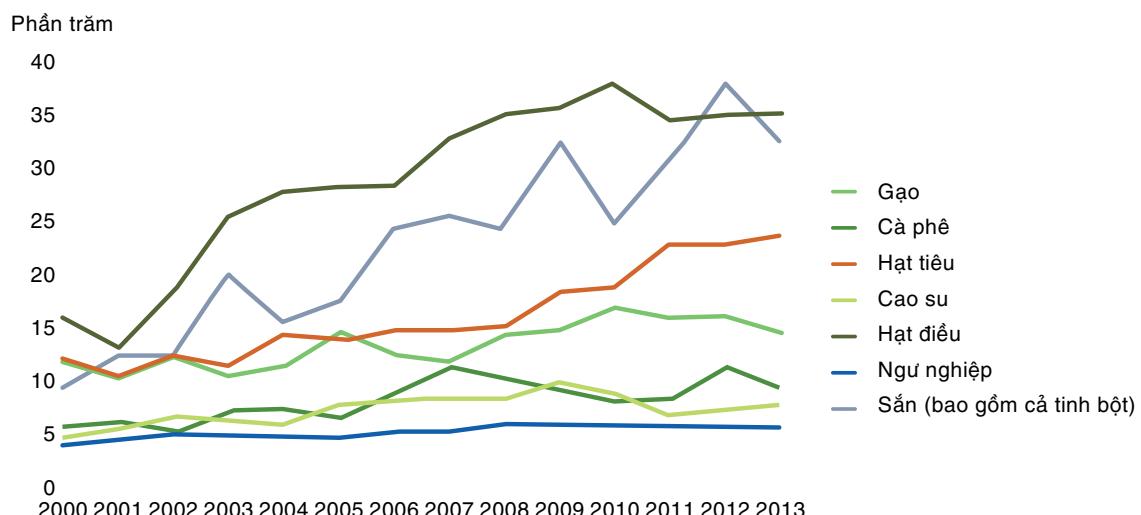
27 Global Footprint Network (truy cập tháng 11/ 2015)

Hình 43: Bao phủ sinh thái hiện tại của Việt Nam chưa bền vững

Nguồn: Mạng lưới bao phủ sinh thái toàn cầu, Oakland, California, Mỹ (cập nhật 11-2015)

4.1 Đẩy mạnh chuyển đổi nông nghiệp, sử dụng bền vững tài nguyên và môi trường, chống chịu tác động của biến đổi khí hậu

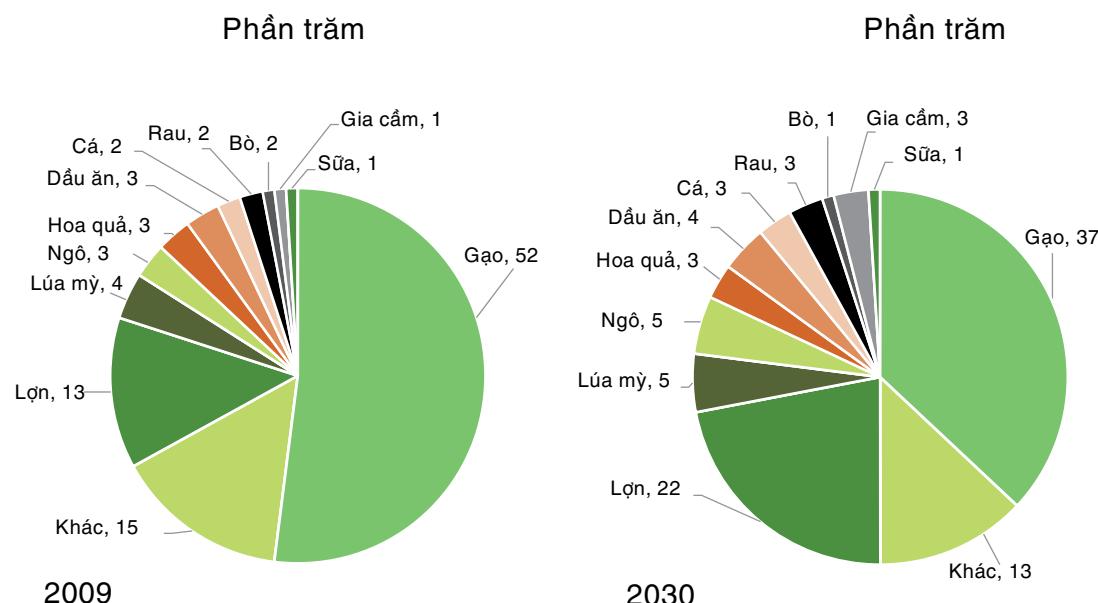
Việt Nam là một trong những nhà cung cấp lớn cho thị trường thương phẩm nông nghiệp quốc tế. Hiện nay, Việt Nam thu trên 1 tỷ US\$ xuất khẩu bảy mặt hàng (hoặc nhóm hàng) khác nhau, được xếp vào nhóm năm quốc gia xuất khẩu hàng đầu trên thế giới với từng loại mặt hàng. Thị trường thương phẩm trong nước ở Việt Nam cũng đang phát triển khi tầng lớp trung lưu tăng lên. Thay đổi khẩu vị của người tiêu dùng và tiến trình đô thị hóa nhanh cũng làm tăng doanh số tạp phẩm trên thị trường đại chúng, chiếm khoảng 15% tổng doanh số lương thực thực phẩm năm 2013, tăng gấp đôi từ năm 2005 đến năm 2013. Nông nghiệp của Việt Nam đang ở ngã rẽ và trong thời gian tới cần đảm bảo lợi ích của tăng trưởng thêm trong ngành phải cao hơn chi phí. Kế hoạch tái cơ cấu nông nghiệp của Chính phủ đã ghi nhận nhu cầu cần nâng cao hiệu suất, đổi mới sáng tạo, đa dạng hóa, và tạo ra giá trị gia tăng cho ngành, và hệ thống thực phẩm nông sản phải duy trì được năng lực cạnh tranh trên các thị trường trong nước và quốc tế.

Hình 44: Việt Nam là một thành viên quan trọng trong các thị trường thương phẩm quốc tế

Nguồn: Jamora và Labaste 2015, theo trích dẫn của Ngân hàng Thế giới năm 2016

Nông dân ở Việt Nam đang từng bước chuyển đổi sang đa dạng hóa cây trồng khi các hộ gia đình có nhu cầu thực phẩm đa dạng hơn. Thay đổi về khuynh hướng tiêu dùng đang diễn ra ở Việt Nam, chú trọng nhiều hơn vào dinh dưỡng, tăng chi cho các nguồn giàu đạm. Người nông dân đang từng bước đa dạng hóa sản xuất nông nghiệp để đáp ứng xu thế thay đổi đó. Đa dạng hóa tạo ra sự phong phú của các mặt hàng thực phẩm chế biến sẵn/ chế biến trước và các ngành công nghiệp nông nghiệp khác, tạo cơ hội việc làm và cải thiện các hệ thống sản xuất tương ứng.

Figure 45: Việt Nam sẽ hấp thụ calo* từ các thực phẩm khác nhau (2009 và 2030)



Nguồn: Jamora và Labaste 2015, theo trích dẫn của Ngân hàng Thế giới năm 2016

Tuy chưa thể là phương án thay thế cho việc giải phóng thị trường đất đai, Chính phủ cũng đã giao quyền sử dụng đất cho các hộ gia đình, các cộng đồng và tổ chức kinh tế. Đến năm 2010, Việt Nam đã cấp khoảng 31,3 triệu chứng nhận quyền sử dụng đất, Chính phủ đang tìm cách nâng cao độ đảm bảo về sử dụng đất, hỗ trợ tiếp cận tín dụng, tạo điều kiện về chuyển giao quyền sử dụng đất. Chứng nhận quyền sử dụng đất cũng cần thiết để tiếp cận các hệ thống chi trả nhằm tạo ngầm những ngoại ứng tích cực trong thông lệ quản lý đất đai - chẳng hạn chi trả dịch vụ hệ sinh thái rừng.²⁸ Chứng nhận quyền sử dụng đất giúp tạo động lực quản lý đất và cơ hội tham gia vào thị trường thuê đất và dồn điền đổi thửa.

²⁸ Chương trình dịch vụ hệ sinh thái rừng nhằm đẩy mạnh duy trì bao phủ rừng tự nhiên và chuyển nguồn lực tài chính từ đối tượng thụ hưởng sang đối tượng cung cấp dịch vụ hệ sinh thái. Mặc dù hiệu quả của chương trình chưa rõ ràng, nhưng nó được coi là thành công vì đã đưa ra các yêu cầu pháp lý về chi trả nguồn lực tài chính từ các ngành như thủy điện và du lịch cho các hộ gia đình đang quản lý đất đai. Điều này khiến cho các hộ gia đình có thêm thiện ý đảo ngược tình trạng suy thoái đất.

Hiện đã có một số hiện tượng tập trung trong sản xuất nông nghiệp ở một số địa phương tại Việt Nam. Trong sản xuất lúa, 85% thặng dư thuộc về nhóm 40% khá giả nhất. Thống kê này cho thấy có xu hướng tập trung nhiều hơn trong sản xuất lúa thương mại, với khoảng 300.000 hộ gia đình đóng góp cho hầu hết sản lượng xuất khẩu của quốc gia. Xu hướng tương tự cũng diễn ra trong chăn nuôi và thủy sản. Điều này làm cho khả năng nâng cao năng lực cạnh tranh trong nông nghiệp và làm tăng giá trị gia tăng xuất khẩu.

Trong khi tìm cách duy trì vị thế trong sản xuất nông nghiệp, Việt Nam cũng bắt đầu xử lý việc quản lý các đầu vào chính cho chuỗi giá trị, như các sản phẩm thủy sản. Việt Nam đã áp dụng biện pháp phối hợp quản lý bằng cách thành lập chính thức các tổ thủy sản trong các hệ sinh thái đóng (ví dụ, đầm phá hoặc hồ chứa). Đồng quản lý chăn nuôi hải sản hiện đang diễn ra với quy mô thí điểm, và chỉ mới được mở rộng ra trong các khu vực tiếp cận mở (ví dụ các khu vực ven biển) theo Nghị định số 33 của Chính phủ năm 2010. Hỗ trợ tài chính và kỹ thuật đang được cung cấp cho các bên tham gia phương thức đồng quản lý.

Bên cạnh nông nghiệp, Việt Nam cũng đang xây dựng các chiến lược và chính sách tổng thể về tăng trưởng xanh, biến đổi khí hậu và bảo vệ môi trường. Chiến lược tăng trưởng xanh của Việt Nam nhằm xác định ra các nhiệm vụ chiến lược như giảm mật độ khí thải nhà kính (GHG), đẩy mạnh sử dụng nguồn năng lượng sạch và tái sinh, dựa trên lối sống xanh và sản xuất xanh, đẩy mạnh tiêu dùng bền vững. Các cơ quan nhà nước đang từng bước được củng cố để bảo vệ môi trường, thúc đẩy tăng trưởng xanh ở cả cấp trung ương và địa phương. Nguồn vốn dành cho bảo vệ môi trường, tuy chưa đủ, nhưng cũng đang tăng lên.

Việt Nam đã xây dựng các chiến lược nhằm đối phó với những rủi ro do khí hậu (kể cả các sự kiện cực đoan và phổ biến) trong trung hạn (5-10 năm) và dài hạn (35-40 năm). Chiến lược về biến đổi khí hậu của Việt Nam chú trọng chủ động đối phó thiên tai, theo dõi khí hậu, áp dụng các biện pháp để thích ứng với những sự kiện do khí hậu gây ra, nâng cao năng lực đối phó, và đầu tư cho khoa học và công nghệ tiên tiến, ngoài các nội dung khác. Năm 2007, Chính phủ đã thông qua Chiến lược quốc gia về phòng chống, xử lý và giảm thiểu tác động thiên tai đến năm 2020 (NDPRM). Chiến lược này ghi nhận nguy cơ Việt Nam phải đối mặt với các sự kiện cực đoan và khuyến nghị xây dựng các giải pháp tài chính cho rủi ro thiên tai nhằm bổ sung cho các biện pháp quản lý thiên tai khác. Cùng với chương trình mục tiêu quốc gia, Chiến lược này (NDPRM) hình thành nên khuôn khổ chính sách chung để quản lý rủi ro thiên tai và các hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu. Chương trình được bổ sung bằng các luật và nghị định chuyên ngành khác, như Luật phòng chống, đối phó và giảm thiểu thiên tai (số 22/2013/QH13)²⁹ lần đầu tiên được ban hành và có hiệu lực từ tháng 4/2014. Triển khai các chiến lược này sẽ giúp Việt Nam nâng cao năng lực đối phó với các loại thiên tai như bão, lũ lụt, hạn hán, xâm thực mặn, sạt lở đất, cháy rừng và đồi khì là động đất.

Việt Nam đang tiến hành các hoạt động cải thiện đầu tư hạ tầng quốc gia nhằm nâng cao khả năng chống chịu biến đổi khí hậu. Việt Nam đã và đang xây dựng và áp dụng các công cụ hỗ trợ ra quyết định nhằm lồng ghép các dự báo về biến đổi khí hậu vào quy trình lập kế hoạch, cùng với sự hỗ trợ của các đối tác phát triển. Tại khu vực Đồng bằng sông Cửu

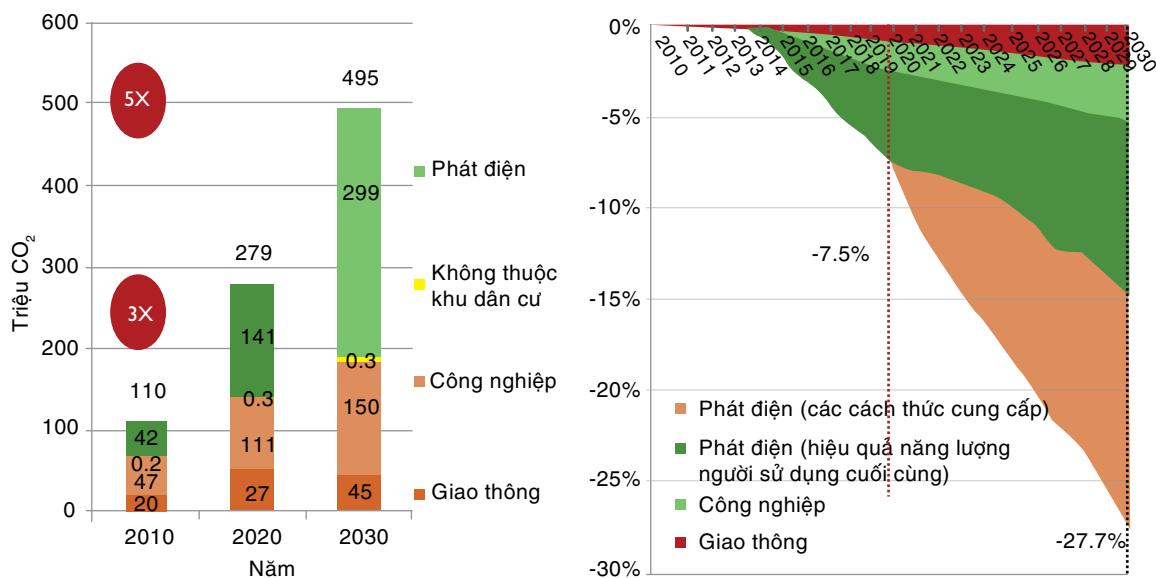
29 Luật nhấn mạnh tầm quan trọng của quản lý rủi ro thiên tai toàn diện.

Long, một số tảng thành đã cùng nhau biến tảng nhìn phát triển tổng hợp được nêu trong Kế hoạch Đồng bằng sông Cửu Long thành hành động để tránh vô ý gây ảnh hưởng đến đầu tư chống chịu tác động khí hậu của địa phương lân cận. Các địa phương phối hợp lập kế hoạch đầu tư liên quan đến rủi ro mực nước biển dâng cao và thay đổi về ngập lụt thông qua tăng cường quan tâm đến vị trí của hạ tầng và các cộng đồng dân cư.

Việt Nam đã cam kết sử dụng nguồn lực tự có trong nước (3,2 tỷ US\$) để giảm khí thải nhà kính ở mức 8% vào năm 2030 so với kịch bản nguyên trạng, nhằm góp phần cho nỗ lực toàn cầu về giảm thiểu tác động biến đổi khí hậu. Đó là minh chứng về đóng góp của Việt Nam cho mục tiêu của Liên hiệp quốc về duy trì trái đất nóng lên ở mức dưới 2°C vào cuối thế kỷ 21. Với sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế, để đảm bảo 18 tỷ US\$, cam kết của Việt Nam có thể nâng lên 25%. Nếu chỉ tiêu giảm khí thải nhà kính 8% (hoặc 25%) được hoàn thành vào năm 2030, nồng độ khí thải (phát thải trên mỗi đơn vị GDP) sẽ giảm lần lượt ở mức 20% (hoặc 30%), so với các mức năm 2010. Nhiều ngành sẽ phải đóng góp để hoàn thành chỉ tiêu về giảm thải khí nhà kính, bao gồm năng lượng (để xuất qua thay đổi về phát thải thoát và phát thải động cơ đốt trong), giao thông, rác thải, sử dụng đất và rừng, nông nghiệp.

Chính phủ gần đây đã sửa đổi quy hoạch ngành điện, dự kiến tăng năng lực sản xuất điện gió và mặt trời lên 18 gigawatt vào năm 2030. Nguồn năng lượng của Việt Nam hiện nay chủ yếu gồm thủy điện (42%), điện than (30%), điện khí (20%), hầu như không có năng lượng gió và và mặt trời (Hình 45). Lắp đặt khoảng 18 gigawatt năng lực điện tái sinh sẽ góp phần giảm đầu tư thêm vào điện than đến 44 gigawatt trong 15 năm tới. Đầu tư cho điện tái sinh kết hợp với các biện pháp khác có thể giúp Việt Nam đạt mức giảm khí thải CO₂ so với kịch bản nguyên trạng trong ngành năng lượng ở mức 27,7% vào năm 2030. Các biện pháp cần thiết để thay đổi (bao gồm tăng năng lực điện tái sinh) có chi phí giảm hại cận biên dưới 10 US\$ trên một tấn CO₂.³⁰

Hình 46: Lượng khí thải CO₂ ở Việt Nam tăng 5 lần vào năm 2030 nếu không có các lựa chọn cung cấp phân phối năng lượng khác và các biện pháp giảm thiểu khí thải



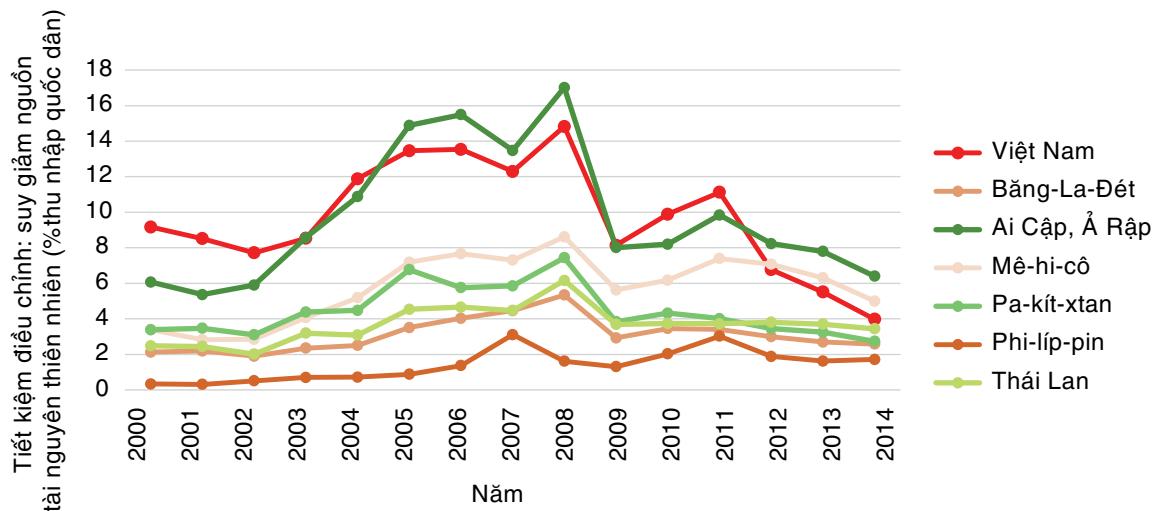
Nguồn: Audinet và đồng sự, 2015

Chính phủ đã có các biện pháp về quy định xử lý ô nhiễm không khí trong hai thập kỷ qua trong ngành năng lượng và giao thông. Theo định hướng cụ thể của Bộ Giao thông Vận tải, Việt Nam đã ban hành một số quy định về phát thải xe cơ giới trong khi nhu cầu giao thông vận tải tăng lên. Chính phủ cũng đã thông qua các quy định về tiêu chuẩn xả thải của xe cơ giới và chất lượng nhiên liệu.

Tuy đạt được những thành tựu hạn chế động của tăng trưởng đến môi trường và xử lý các vấn đề về biến đổi khí hậu, Việt Nam vẫn còn nhiều việc phải làm. Việt Nam có cơ hội nhảy vọt trong xử lý một số thách thức về suy thoái tài nguyên và môi trường mà các nền kinh tế tăng trưởng nhanh phải đổi mới, phần lớn phụ thuộc vào cách thức quốc gia xử lý tình trạng khai thác tài nguyên thiếu bền vững, chuyển đổi ngành nông nghiệp, hệ thống thực phẩm nông sản, ô nhiễm và thích ứng với biến đổi khí hậu. Việt Nam cần đẩy mạnh tiến độ cải cách chính sách và đưa một số chính sách hiện nay lên thành kế hoạch hành động để tránh hiệu ứng “muốn mà không làm được” và hứng chịu những hậu quả “không thể đảo ngược”. Ba điểm sau là những thách thức chính hiện cần được xử lý để giảm tình trạng nghèo khổ cùng cực và phát triển đồng đều một cách bền vững.

4.2 Những trở ngại trong cải thiện về nông nghiệp

Việt Nam đạt kết quả kém hơn các quốc gia khác về tỷ lệ tổn thất tài nguyên so với GNI. Biểu đồ dưới đây cho thấy mức tổn thất gần 15% GNI do khai thác tài nguyên trong một năm có tăng trưởng cao nhất. Tuy tỷ lệ này đã giảm xuống trong thời gian qua, một phần là do mức độ suy thoái tài nguyên đã quá trầm trọng, Việt Nam phải đổi mới với những thách thức nghiêm trọng về sử dụng tài nguyên hiệu quả để hoàn thành mục tiêu kép theo hướng bền vững về môi trường. Suy giảm năng suất là một trong những vấn đề Việt Nam cần giải quyết. Ngoài ra Việt Nam cũng cần tăng cường thực thi hiệu lực chính sách và pháp luật về bảo vệ môi trường nhằm ngăn ngừa những vi phạm về bảo vệ môi trường.

Hình 47: Tài nguyên của Việt Nam đang bị suy kiệt nghiêm trọng

Năng suất nông nghiệp của Việt Nam chưa đạt mức tiềm năng. Năng suất sử dụng đất của Việt Nam biến động tương đối lớn giữa các loại sản phẩm. Sản lượng lúa của Việt Nam hiện đã tương đối cao so với các quốc gia láng giềng. Sản lượng cà phê cũng ở mức cao nhất so với các quốc gia sản xuất cà phê lớn. Tuy nhiên, sản lượng các cây trồng chính khác cho thấy năng suất còn thấp. Tỷ trọng tăng trưởng nông nghiệp dựa trên năng suất yếu tố tổng hợp (TFP) của Việt Nam thấp hơn nhiều so với các quốc gia láng giềng (Bảng 8). Năng suất lao động trong ngành nông nghiệp ở Việt Nam nhìn chung còn thấp so với các quốc gia thu nhập trung bình mới nổi khác mặc dù chưa kiểm soát hết các yếu tố khác biệt trong khu vực. Các nguyên nhân lý giải về năng suất thấp là sử dụng hạn chế đất thích hợp, đầu tư thấp cho công nghệ ở các cây trồng ngoài lúa, và tính chất lao động thời vụ trong nông nghiệp. Năng suất sử dụng nước cũng thấp do hệ thống thủy lợi cũ kỹ chưa tối ưu hóa hệ thống quản lý và sử dụng nước. Hiện đang có nhu cầu về đầu tư cho hạ tầng và quản lý nước cho cây trồng "thông minh hơn" để giúp hệ thống bắt kịp với những chuyển đổi đang diễn ra, và hạn chế của nguồn tài nguyên nước và đất đai.

Bảng 8: Tăng trưởng bình quân hàng năm về năng suất tổng các yếu tố trong nông nghiệp (%)

	Việt Nam	Trung Quốc	Ấn Độ	In-đô-nê-xia	Ma-lay-xia	Phi-líp-pin	Thái Lan
1991-00	2,86	4,13	1,12	1,23	1,87	0,46	3,27
2001-05	2,52	2,39	1,11	3,36	3,73	2,64	2,18
2006-10	2,18	3,25	2,36	2,62	2,94	1,68	1,60
1991-10	2,65	3,10	1,25	2,26	2,92	1,67	2,73

Nguồn: Dữ liệu của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, dựa trên Fuglie và Rada, 2013

Năng suất thấp đồng nghĩa với tăng trưởng nông nghiệp ở Việt Nam xuất phát từ mở rộng đất nông nghiệp và lạm dụng phân bón, thuốc trừ sâu và nước cho cây trồng, sử dụng kháng sinh trong nuôi trồng thủy sản. Tỷ lệ sử dụng phân bón tăng nhanh trong những năm 1990 và ổn định trở lại từ năm 2000. Với gần 300 kg mỗi hécta, tỷ lệ sử dụng phân bón của Việt Nam cao khoảng gấp đôi so với các quốc gia Đông Nam Á khác, còn dư lượng phân bón lại chảy vào nguồn nước, nông nghiệp trở thành một nguồn gây ô nhiễm nước khuyếch tán. Các biện pháp canh tác lúa cũng là một nguồn phát thải khí hiệu ứng nhà kính (bằng khoảng một nửa tổng khí thải nhà kính ngành nông nghiệp, khoảng 42% mức thải quốc gia). Cách thức sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam hiện đang gây tác động môi trường tương đối lớn và rộng, và cần được thay đổi bằng các biện pháp nông nghiệp hiện đại.

Năng suất thấp trong lâm nghiệp một phần do các yếu tố thể chế và thiếu động lực quản lý lâm nghiệp. Các công ty lâm nghiệp quốc doanh quản lý khoảng 14% trong số 13,8 triệu ha rừng của quốc gia, hiện đang có tồn tại nhiều vấn đề bao gồm khai thác lâm nghiệp yếu kém, dẫn đến tình trạng suy thoái tài nguyên và đem lại sản lượng thấp. Bên cạnh đó là động lực chưa phù hợp, Việt Nam đang bỏ qua cơ hội tạo ra giá trị cao hơn từ tài nguyên rừng bằng cách cung ứng cho thị trường gỗ xẻ lời lãi trong nước trong khi đó bản thân hiện đang phải phụ thuộc vào các quốc gia láng giềng để có nguồn gỗ xẻ.

Đất đai manh mún là một trở ngại để hiện đại hóa nông nghiệp. Hiện đang có quy định ban hành gây hạn chế dồn điền đổi thửa mặc dù Chính phủ đang tìm phương án giảm tinh trạng đất đai manh mún. Ở Việt Nam, dồn điền đổi thửa trong nông nghiệp vẫn còn tương đối mới, mặc dù tập trung hóa trong các hoạt động sản xuất thương mại nông nghiệp khác diễn ra nhanh hơn - nhất là trong chăn nuôi, thủy sản và sản xuất lúa thương mại - như đã nêu trên.

Việt Nam chưa tận dụng được lợi thế từ các cơ hội thị trường để tạo giá trị gia tăng hoặc đem lại tác động chuyển đổi cho nông dân và các địa phương là nguồn cung cấp chính hàng xuất khẩu thực phẩm nông sản. Các dự báo cho thấy sản xuất nông nghiệp ban đầu đầu những năm 2030 chiếm khoảng 6-8% GDP của Việt Nam, trong khi đó ngành nông sản, cùng các dịch vụ hậu cần và phân phối lương thực (và các dịch vụ khác) có thể đóng góp gấp đôi tỷ trọng này (12 - 16%)^{31, 32}. Theo dự báo, tiêu dùng các sản phẩm thực phẩm nông sản sẽ tăng lên, tạo ra cơ hội cho Việt Nam. Tuy nhiên, các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam được bán với giá rẻ hơn so với các quốc gia sản xuất hàng đầu khác. Phần lớn các mặt hàng lương thực nông sản xuất khẩu của Việt Nam là thương phẩm thô hoặc sản phẩm sơ chế. Tuy đây không phải là trở ngại, nhưng Việt Nam có tài nguyên tương đối khan hiếm (nhất là đất đai) nên cần tạo ra năng suất đất cao hơn. Bên cạnh đó, Việt Nam chưa đẩy mạnh tích hợp chuỗi cung ứng theo chiều dọc, do hạn chế về kết nối giữa nông dân và khu vực tư nhân. Chỉ có ngành nuôi trồng thủy sản là ngoại lệ, năm 2015, khoảng 70% sản lượng cá da trơn được nuôi trồng bởi các doanh nghiệp chế biến trong các hoạt động tích hợp theo chiều dọc (tăng từ 10% năm 2010).

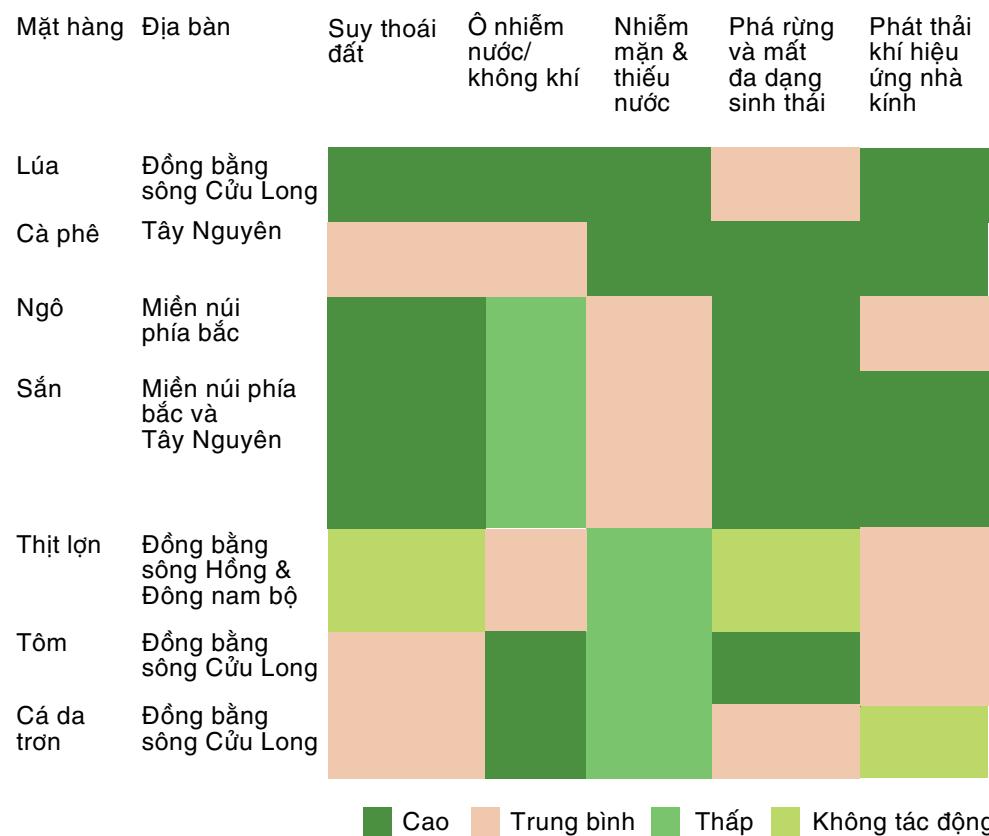
31 Ngân hàng Thế giới, 2016

32 Năm 2011, thực phẩm và đồ uống đóng góp khoảng 20% sản lượng công nghiệp của Việt Nam. Tăng trưởng về sản lượng và sản lượng trên mỗi lao động trong giai đoạn 2000 - 2009 bằng xấp xỉ so với nhiều ngành công nghiệp khác. (Nguyễn và đồng sự 2014)

Những thành tích lấn lộn về xuất khẩu nông nghiệp của Việt Nam - khối lượng xuất khẩu gia tăng bên cạnh những bất cập về chất lượng và độ bền vững - phần nào được lý giải do các điều kiện ngoại lai thay đổi quá nhanh. Đó cũng là do sự can thiệp của chính phủ trong một số lĩnh vực nhất định. Mặc dù Nhà nước kiểm soát hành chính về đất đai và tham gia trực tiếp vào cả thị trường dầu vào và dầu ra cũng giúp ích về ổn định ngành và tăng trưởng đồng đều trong vài thập kỷ qua những chính sách và những di sản thể chế liên quan hiện đang làm chậm chuyển đổi trong ngành nông nghiệp. Chẳng hạn, đã có thời các công ty thương mại/chế biến và sản xuất nông nghiệp quốc doanh đóng vai trò chi phối. Tuy nhiên, việc duy trì nguyên trạng các doanh nghiệp quốc doanh không làm thay đổi 'văn hóa' về chất lượng thấp của sản phẩm.

Nông nghiệp Việt Nam góp phần không nhỏ làm suy thoái nguồn tài nguyên. Nuôi trồng tôm ở Đồng bằng sông Cửu Long đã và đang là nguyên nhân phá hủy rừng ngập mặn ở quy mô lớn và là nguồn gây ô nhiễm nước quan trọng. Dưới hình thức được gọi là hệ thống quảng canh, nông dân nuôi tôm sử dụng một lượng lớn hóa chất và kháng sinh để giữ cho tôm không bị bệnh trong các hồ dày đặc tôm. Các chất hữu cơ và vô cơ trong nước thải ra từ các hồ đó thường làm ô nhiễm nước ngọt và nước bờ biển xung quanh. Trong ngành nông nghiệp, Việt Nam là một trong những quốc gia có tỷ lệ sử dụng phân bón trên mỗi héc-ta nhiều nhất thế giới, tỷ lệ này tiếp tục tăng lên bên cạnh đẩy mạnh chăn nuôi công nghiệp, cả hai điều đó đều làm tăng phát thải a-mô-ni-ắc (NH_3) và ô-xít ni-tơ (N_2O). Những lĩnh vực này cũng chịu trách nhiệm về việc tạo ra PM2,5³³, gây hại cho sức khoẻ con người. Bảng về tác động môi trường của các sản phẩm nông nghiệp chính của Việt Nam dưới đây tổng hợp về các "điểm nóng" về môi trường nông nghiệp - địa bàn/cảnh quan, nơi có vấn đề về môi trường liên quan đến sản xuất nông sản hoặc ở mức trung bình hoặc nghiêm trọng.

33 Qua phản ứng với NH₃ (chủ yếu từ nông nghiệp), SOx (chủ yếu từ nguồn công nghiệp và năng lượng) và NOx (chủ yếu từ nguồn vận tải và một phần từ các nguồn năng lượng/công nghiệp).

Bảng 9: Tác động môi trường của các mặt hàng nông nghiệp chính, Việt Nam

Nguồn: Khôi và đồng sự, 2015

Đất đai hiện đang được canh tác thâm canh hơn. Mặc dù diện tích lúa nước thực chất không thay đổi, tổng diện tích thu hoạch tăng bình quân 1,7% mỗi năm trong những năm 2000 do chuyển sang canh tác hai vụ và ba vụ. Việc mở rộng "canh tác ba vụ" tại Đồng bằng sông Cửu Long đã làm gián đoạn quá trình ngập lụt tự nhiên, gây hạn chế hiệu ứng chuyển dinh dưỡng và hiệu ứng làm sạch thông thường, dẫn đến nông dân phải sử dụng nhiều phân bón và thuốc trừ sâu hơn. Mức độ thâm canh trong sản xuất lúa cũng góp phần gây ô nhiễm nước, mất đa dạng sinh học, và làm tăng phát thải khí hiệu ứng nhà kính. Tại vùng cao, giai đoạn lưu canh khi chuyển chỗ canh tác đã bị rút ngắn đến mức gần như canh tác liên tục, dẫn đến suy thoái đất đai. Tăng trưởng trong ngành chăn nuôi cũng đi kèm với ô nhiễm nước và phát thải khí hiệu ứng nhà kính.

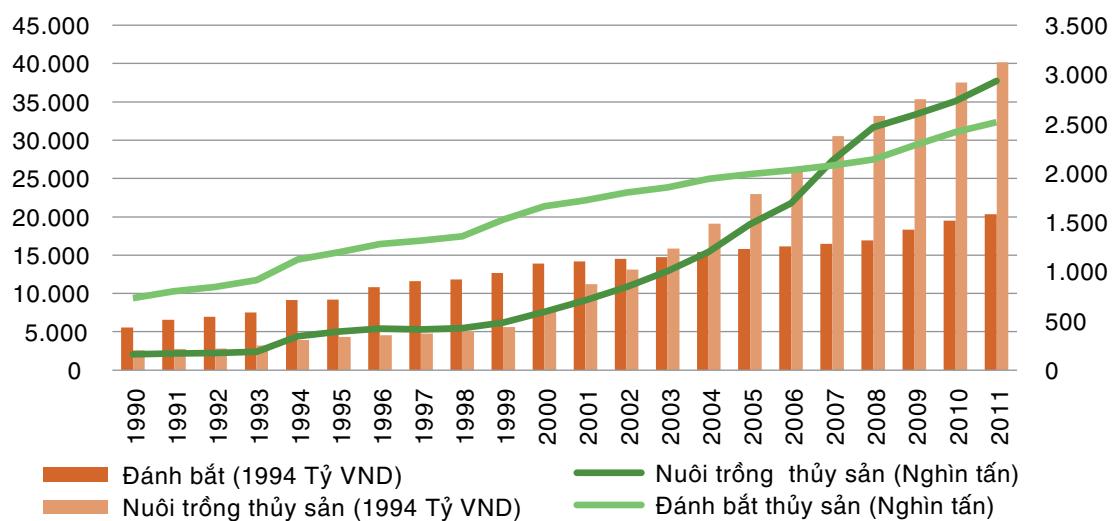
Từ đầu những năm 1990, các khu vực Miền núi phía bắc và Tây Nguyên đã chứng kiến tình trạng phá rừng và các vấn đề nghiêm trọng về xói mòn do canh tác cao su, lúa nương, ngô, đậu tương, sắn và mở rộng diện tích cây cà phê. Việc mở rộng sản xuất cà phê và chăn nuôi thủy sản thời kỳ trước (những năm 1990) cũng phải trả giá bằng diện tích rừng vùng cao và rừng ngập mặn.³⁴ Khoảng 74% cà phê ở Đăk Lăk được trồng trên đất dốc

34 Gần một nửa rừng ngập mặn tại Đồng bằng sông Cửu Long bị phá hủy do mở rộng nuôi trồng tôm.

(>15 độ) hoặc không phù hợp, gây ra sói mòn đất ở mức trên 100 tấn mỗi héc-ta một năm. Đồng thời, cho dù đã chuyển đổi khoảng 700.000 héc-ta đất nông nghiệp sang sử dụng phi nông nghiệp, tổng diện tích đất nông nghiệp đã tăng gần 15% (từ 8,9 triệu lên 10,2 triệu héc-ta) kể từ năm 2000. Đất nông nghiệp được tiếp tục mở rộng bằng cách đẩy mạnh sử dụng đất dốc để trồng săn ở các vùng cao, đồng thời tăng mạnh các diện tích trồng cao su sau các đợt tăng giá gần đây.

Số liệu thống kê cho thấy tổng diện tích dễ bị xói mòn lên đến 13 triệu héc-ta, tương đương 40% diện tích đất tự nhiên.³⁵ Hiện nay, quốc gia có khoảng hai triệu héc-ta đất được cho là "bị suy thoái nghiêm trọng", và 9,3 triệu héc-ta đang gặp các vấn đề về sa mạc hóa.^{36,37} Phần bị sa mạc hóa chiếm 20% tổng diện tích đất, là nơi sinh sống của khoảng 22 triệu người. Các nghiên cứu của Viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp Quốc gia (NIAPP) cho thấy đến 60% diện tích canh tác đang bị tác động đất không ổn định. Khối lượng đất bị rửa trôi mỗi năm từ vài chục tấn/ha ở đất trồng cây lâu năm và rừng trồng lên đến hàng trăm tấn/ha ở đất trồng đồi trọc. Khối lượng đất bị rửa trôi trên đất canh tác hàng năm nếu không kiểm soát rửa trôi là 50 đến 100 tấn/ha trên cả nước.

Hình 48: Sản lượng đánh bắt hải sản suy giảm



35 Nguyễn 2010

36 Quyết và đồng sự 2014

37 UNCCD 2006

Khai thác quá mức nguồn hải sản dẫn đến sản lượng và chất lượng tụt giảm trong một thời gian dài (Hình 47). Tỷ lệ đánh bắt 'cá tạp' và cá nhỏ hiện chiếm khoảng 60% tổng sản lượng đánh bắt hải sản, làm dấy lên quan ngại về khai thác hải sản quá mức. Trên hai phần ba sản lượng cá đánh bắt hoặc sản xuất được tiêu dùng trong nước, và cá nhỏ còn được dùng làm thức ăn nuôi trồng thủy sản. Mức tiêu dùng thủy hải sản trong nước đang tăng nhanh, ước khoảng 50% người Việt Nam hấp thụ chất đạm từ các sản phẩm thủy hải sản.

Bằng chứng về đánh bắt quá mức được thể hiện rõ ở các vùng ven bờ, là ngư trường của khoảng 85% đội tàu trong nước và là nguồn sinh kế chính của các cộng đồng người nghèo hoặc cận nghèo ven biển. Mặc dù không có thông tin chính xác về trữ lượng cá, nhưng rõ ràng ngư dân tiếp tục đánh bắt trên hạn mức cho phép, gây hạn chế cho quá trình tái sinh và khôi phục nguồn lợi hải sản. Một số ngư dân còn áp dụng các biện pháp hủy diệt tại các khu vực cấm, trong những thời điểm cá đẻ, càng làm tình hình thêm trầm trọng.

Cho đến gần đây, khoảng 80% tổng lượng khai thác nước ngọt ở Việt Nam được sử dụng cho nông nghiệp. Mặc dù hệ thống thủy lợi bao phủ rộng, và được trang bị ở hầu hết các vùng thuận lợi, hệ thống thủy lợi hiện nay được thiết kế chủ yếu cho sản xuất lúa và có một số yếu tố gây trở ngại tăng năng suất nước.³⁸ Cấu trúc không hoàn hảo và/hoặc thất thoát nước trong vận hành khiến cho nhiều công trình chỉ khai thác được 60 - 70% năng lực. Năng suất nước thấp chỉ là một phần của vấn đề. Tại các khu vực như Tây Nguyên, hạn hán và thiếu nước ngày càng ảnh hưởng đến khu vực, đe dọa hoạt động sản xuất cà phê của hộ nông dân nhỏ. Đồng thời, nhu cầu nước công nghiệp, đô thị, nuôi trồng thủy sản và thủy điện đang tăng lên, nhưng các khuôn khổ thể chế liên quan đến chia sẻ nước chưa được ban hành.

4.3 Hạn chế trong giảm tác hại ô nhiễm môi trường

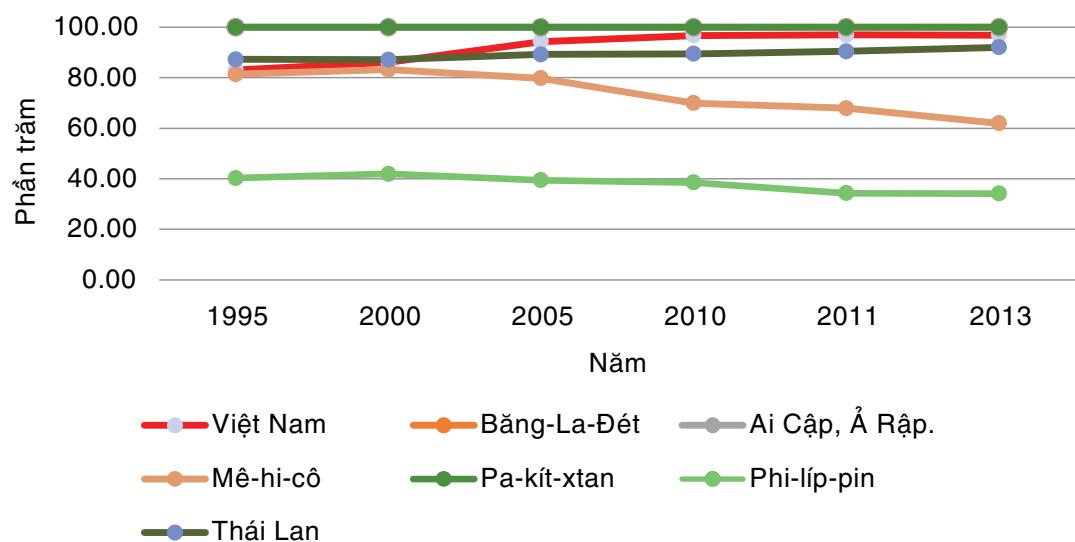
Việt Nam là một trong mười quốc gia đầu bảng về ảnh hưởng ô nhiễm không khí do thiếu kiểm soát về nguồn gây ô nhiễm, như năng lượng và giao thông vận tải³⁹. Các hình ảnh vệ tinh cho thấy lượng phân tử vật chất nhỏ (PM2,5) ở mức cao, gần bằng các mức ở Trung Quốc, bao gồm một số điểm có phân tử vật chất nhỏ tích tụ đậm đặc tại các khu vực đô thị và khu công nghiệp. Nguồn ô nhiễm phân tử vật chất nhỏ (PM) ở Việt Nam bao gồm động cơ đốt trong ở các ngành điện và công nghiệp, giao thông vận tải (do động cơ đốt trong và bụi đường), phát thải hộ gia đình và thương mại do sử dụng than và sinh khối (trầu) để đun nấu, và do đốt rạ ngoài đồng trong vụ thu hoạch.

Trên 83% người dân Việt Nam (chủ yếu ở các khu vực đô thị) bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm phân tử vật chất nhỏ (PM2,5) ở mức vượt qua các tiêu chuẩn của WHO kể từ năm 1995 và tỷ lệ này đang tăng lên (Hình 48). Khoảng 14 triệu người Việt Nam sinh sống tại 26 thành phố bị ảnh hưởng bởi trên 70 gram khí thải xe cộ đô thị đối với mỗi tấn thải ra, một số thành phố còn bị ảnh hưởng nhiều hơn - 87 gram đối với mỗi tấn thải ra ở thành phố Hồ Chí Minh, 120 gram ở Hà Nội. Bằng chứng qua các nghiên cứu dịch tễ học tại thành phố Hồ Chí Minh cho thấy mối quan hệ giữa nồng độ NO₂ và tỷ lệ nhập viện do các vấn đề về phổi và đường hô hấp trong mùa khô, qua đó cho thấy mức độ ô nhiễm đến tình trạng sức khoẻ kém.

38 Ngân hàng Thế giới, 2013

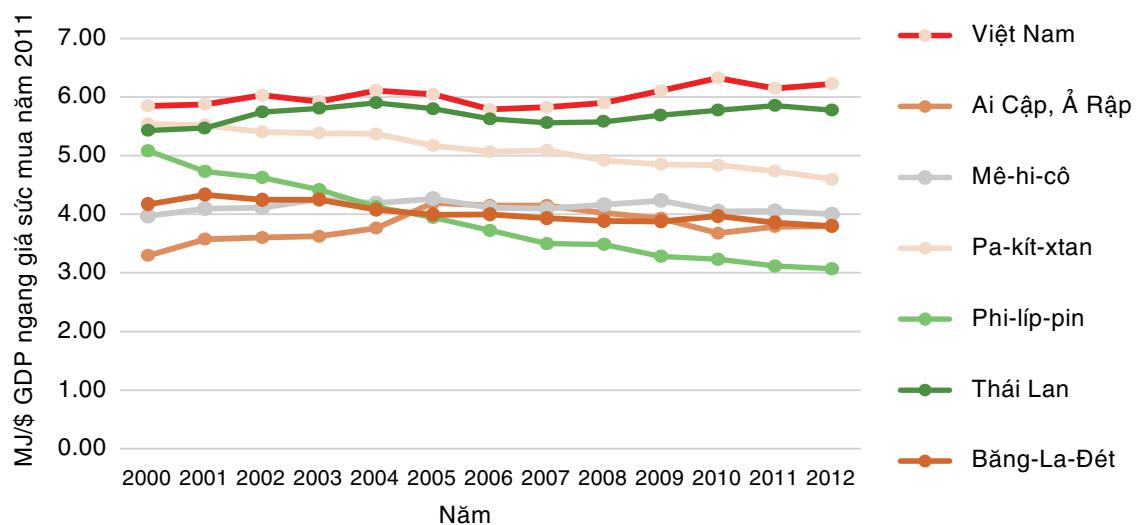
39 Diễn đàn kinh tế thế giới năm 2012 tại Davos, Thụy Sỹ

Hình 49: Việt Nam xếp hạng kém hơn hầu hết các quốc gia tương đương về kinh tế khác về mức độ ô nhiễm không khí người dân phải chịu



Việt Nam là một nền kinh tế tiêu tốn năng lượng nhất ở Đông Nam Á và so với các quốc gia tương đương về kinh tế, cho nên năng lượng là ngành phát thải khí nhà kính lớn. Việt Nam ngày càng phụ thuộc vào các nguồn năng lượng không tái sinh kể từ năm 1990.⁴⁰ Cho mỗi đơn vị GDP được tạo ra, Việt Nam phải sử dụng đến hai đơn vị năng lượng. Điều này cho thấy tiềm năng tiết kiệm năng lượng và cơ hội để nâng cao năng lực cạnh tranh.

Hình 50: Mức độ tiêu tốn năng lượng đối với những năng lượng chính



Từ năm 2004 đến năm 2014, tổng phát thải khí CO₂ ở Việt Nam từ các nguồn sản xuất năng lượng tăng 73%. Tiêu tốn năng lượng gây ảnh hưởng về phát thải khí nhà kính trong ngành. Năm 2010, 28,1% lượng khí thải trong ngành năng lượng được cho là do sản xuất điện, 27,6% do tiêu dùng năng lượng trong ngành công nghiệp, 24,9% do giao thông vận tải và 12,4% do sử dụng năng lượng trong hộ gia đình (Liên hiệp quốc, 2013). Một thách thức lớn của Việt Nam phải đáp ứng nhu cầu sử dụng điện đồng thời tuân thủ với cam kết của Chính phủ về giảm phát thải khí nhà kính, trong bài trình bày tại Hội nghị các bên năm 2015 của UNFCCC.

Nhu cầu điện tiếp tục tăng nhanh, do tăng trưởng kinh tế và bắt kịp với mức tiêu dùng theo đầu người, hiện còn thấp theo chuẩn mực quốc tế (v.d. bằng một phần ba Trung Quốc). Điều này cho thấy nhu cầu chưa được đáp ứng còn nhiều. Dự báo về nhu cầu chỉ là 44 gigawat điện sản xuất thêm bằng than đến năm 2030 là kịch bản tốt nhất (trên góc độ khí thải nhà kính và môi trường) để Việt Nam có thể đáp ứng được nhu cầu tăng thêm đó. Hạn chế sản xuất điện mới bằng than xuống mức này đòi hỏi phải có các nhà máy khí điện chu trình hỗn hợp, nguyên tử, 18 gigawatt điện gió và mặt trời sẽ được hòa mạng vào năm 2030 theo quy hoạch ngành điện sửa đổi. Nếu không phát triển các nguồn năng lượng thay thế, nhu cầu này đòi hỏi phải bổ sung 20 gigawatt điện than trong 15 năm tới. Mục tiêu tham vọng sử dụng các nguồn năng lượng thay thế cho thấy Việt Nam cần giải quyết ô nhiễm không khí không chỉ bằng thay đổi cơ cấu nguồn năng lượng ở Việt Nam.

Ô nhiễm nước là vấn đề môi trường nghiêm trọng nữa ở Việt Nam. Tại một số vùng nông thôn, chất độc đang là vấn đề gây ảnh hưởng đến nguồn nước do các biện pháp quản lý nước trong nông nghiệp, dẫn đến kết quả là một tỷ lệ lớn phân hóa học và thuốc trừ sâu sử dụng gây ô nhiễm các dòng nước, nước ngầm hoặc phát thải dưới dạng ô-xít ni-tơ.^{41, 42} Mặc dù ở mức độ nhỏ hơn, nhưng ô nhiễm nước ở các làng nghề cũng gây nhiều quan ngại do tác động đến người lao động địa phương. Tuy nhiên, nước thải đô thị mới đóng góp lớn nhất về ô nhiễm nước ở nhiều nơi. Hiện nay và trong tương lai, vệ sinh, thu gom và xử lý nước thải sẽ là các vấn đề cấp thiết để cải thiện chất lượng nước.

Ở các đô thị, ô nhiễm nước đang gây ra phí tổn lớn cho những người không có khả năng kiểm soát tác động lên sức khỏe. Sáng kiến về kinh tế học vệ sinh (2009) cho biết tiêu chảy do vệ sinh là bệnh có số ca bệnh cao nhất, ở mức trên 7 triệu mỗi năm. Chi phí kinh tế để điều trị bệnh nhân ước bình quân vào khoảng 4,50 US\$ mỗi ca bệnh đường nước, dẫn đến phí tổn lên đến 31,7 triệu US\$. Tiêu chảy cũng là nguyên nhân chính gây tử vong do kém vệ sinh, rơi vào khoảng 4.600 ca tử vong mỗi năm.

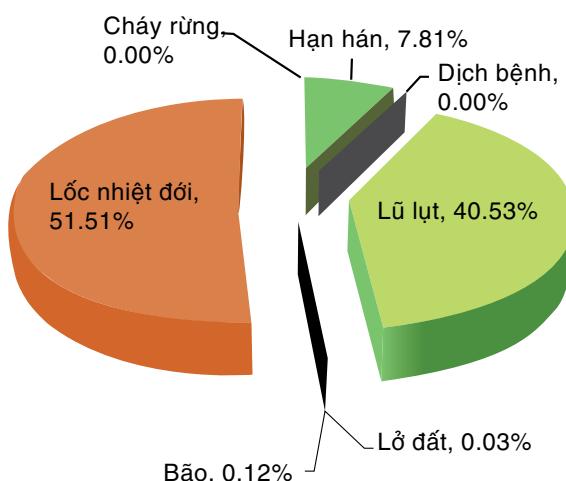
41 FAO ước tính khoảng 80% chất thải ô-xít ni-tơ ở Việt Nam là từ nông nghiệp.

42 Các công trình thủy lợi lớn được quản lý bởi các công ty thủy nông và quản lý tưới tiêu, có nguồn thu hoạt động từ trợ cấp của nhà nước và thu phí sử dụng nước công nghiệp và đô thị. Kể từ năm 2008, hầu hết nông dân được miễn trả phí dịch vụ cho các công ty thủy nông và quản lý tưới tiêu. mặc dù biện pháp này được áp dụng có cải thiện được phúc lợi của nông dân, nhưng nó làm suy yếu trách nhiệm giải trình của các công ty đó với các tổ chức người sử dụng nước ở địa phương. Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên hiệp quốc ước tính khoảng 80% chất thải ô-xít ni-tơ ở Việt Nam là từ nông nghiệp.

4.4 Nguy cơ dễ tổn thương do biến đổi khí hậu

Tác động của biến đổi khí hậu đã trở nên rõ ràng ở Việt Nam và sẽ ngày càng lớn trong những thập kỷ tới. Việt Nam có nguy cơ phải chịu tác động lớn và ngày càng tăng mực nước biển tăng lên, đại dương nóng lên và a-xít hóa cao kết hợp với các sự kiện thời tiết cực đoan.⁴³ Các kịch bản chính thức về biến đổi khí hậu (của Bộ Tài nguyên và Môi trường), dự báo rằng nhiệt độ bình quân hàng năm sẽ tăng từ 0,6°C đến 1,2°C vào năm 2040 (tùy vào từng địa điểm), so với mức bình quân trong giai đoạn 1980-1999 và tăng từ 1,1°C - 1,9°C đến 2,1°C - 3,6°C vào năm 2100.⁴⁴

Hình 51: Việt Nam có nguy cơ chịu tác động của nhiều rủi ro khí hậu



Việt Nam dễ bị tổn thương bởi nhiều loại thiên tai, trong đó có một số thiên tai cực đoan, một số thiên tai phổ biến (Hình 50). Gần 60% diện tích đất ở Việt Nam và trên 70% dân số phải chịu nhiều loại rủi ro thiên tai khác nhau, bao gồm bão, lũ lụt, hạn hán, xâm thực mặn, sạt lở đất, cháy rừng, và đôi khi cả động đất. Biến đổi khí hậu có thể làm tăng tác động thiên tai, đặc biệt về tần suất, mức độ nghiêm trọng, và cường độ của các sự kiện khí tượng thủy văn. Nhiều thành phố của Việt Nam có thể ngày càng bị thiên tai ảnh hưởng. Đó chính là một thách thức nghiêm trọng không chỉ do mức độ tập trung của người dân và tài sản trong các khu vực đô thị mà còn do đô thị là yếu tố quan trọng để Việt Nam có được thành tích đầy ấn tượng về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo.

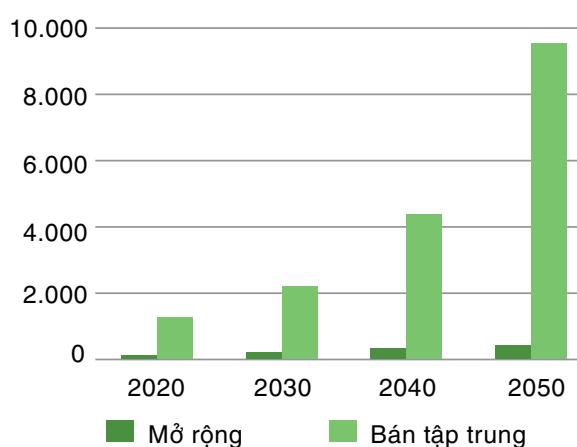
Các dự báo cho thấy mực nước biển có thể dâng cao trong các thập kỷ tới, cộng với tác động mà các cộng đồng hiện đã phải chịu. Tại các khu vực đồng bằng có rủi ro lún sụt đất do quá trình tự nhiên, các hoạt động của con người như thoát nước, khai thác nước ngầm đang làm cho quá trình này càng trầm trọng hơn, làm tăng nguy cơ ngập lụt vùng duyên hải.

43 Ngân hàng Thế giới, 2013.

44 Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2012

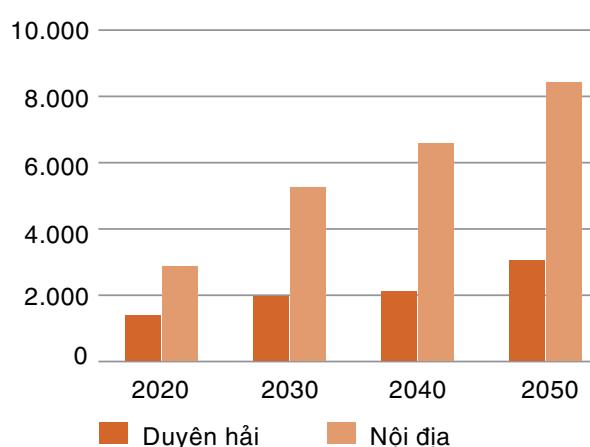
Điều này rõ ràng đã được thể hiện ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, tại đó mức lún sụt do con người gây ra ước bằng 6 mm mỗi năm.⁴⁵ Dự báo về tổn thất rừng ngập mặn do mực nước biển dâng lên và do các hoạt động của con người cũng gây quan ngại lớn làm tăng xói mòn bờ biển. Do biên giới nước mặn - nước lợ không ổn định, vùng đồng bằng này đặc biệt dễ bị tổn thương với nguy cơ xâm thực mặn tăng lên do mực nước biển dâng cao. Tổng diện tích chịu ảnh hưởng bởi xâm nhập mặn ở Đồng bằng sông Cửu Long với nồng độ trên 4g/l sẽ tăng từ 1.303.000 hécta lên đến 1.723.000 hécta khi mực nước biển dâng cao 30cm.⁴⁶

Hình 52: Giảm thu nhập ròng từ nuôi tôm do biến đổi khí hậu mà không có biện pháp thích ứng



Ghi chú: Số liệu theo đơn vị triệu đồng mỗi hécta.

Hình 53: Giảm thu nhập ròng từ nuôi cá da trơn do biến đổi khí hậu



Biến đổi khí hậu và mực nước biển dâng lên sẽ ảnh hưởng đến cả sản xuất và sản lượng một số cây trồng chính như lúa, ngô, sắn, mía đường và cà phê. Đối với lúa, khả năng giảm sản lượng tồi tệ nhất là khoảng 12% ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long và khoảng 24% ở Đồng bằng sông Hồng. Tại Đồng bằng sông Cửu Long, mực nước biển dâng lên 30 cm vào năm 2050 sẽ dẫn đến tổn thất 193,000 ha diện tích trồng lúa do ngập lụt và 294.000 ha do xâm thực mặn, nếu không có các biện pháp thích ứng. Tổn thất về diện tích trồng lúa có thể dẫn đến giảm sản lượng lúa vào khoảng 2,6 triệu tấn mỗi năm so với sản lượng hiện nay. Những thay đổi đó diễn ra song song với thay đổi lớn theo dự báo về sử dụng đất nông nghiệp do điều kiện thị trường. Tuy nhiên, về trồng lúa, Việt Nam đã có lớp đệm thặng dư xuất khẩu lớn, vì vậy tác động của biến đổi khí hậu được cho là không ảnh hưởng đến an ninh lương thực (đặc biệt sau khi đã tính đến thay đổi về xu hướng tiêu dùng). Mặt khác, cây cà phê có thể phải chịu ảnh hưởng tiêu cực do biến đổi khí hậu do sự phụ thuộc vào quá trình mở rộng ra các diện tích ít phù hợp với cây trồng. Cụ thể cây cà phê có nguy cơ sụt giảm sản lượng do các điều kiện về nước và nhiệt độ, những yếu tố thường diễn ra trong trường hợp bốc hơi nhanh hơn, tăng số ngày và đêm có nhiệt độ cao, tăng tần suất hạn hán.

45 Syvitski và đồng sự 2009

46 Ngân hàng Thế giới, 2010

Tác động của biến đổi khí hậu có thể ảnh hưởng đến sinh thái và sinh lý học của thủy sản cũng như hoạt động nuôi trồng thủy sản. Một số loài cá, như cá da trơn, có thể lớn nhanh hơn khi nhiệt độ tăng cao, nhưng đồng thời lại dễ bị tổn thương do bệnh hơn. Tác động chính của biến đổi khí hậu đối với nuôi trồng thủy sản còn là hệ quả của tình trạng nhiễm mặn và ngập lụt kéo dài. Các nhà sản xuất tôm thâm canh và bán thâm canh có thể phải chịu chi phí cao hơn do nhu cầu bơm nước để duy trì mực nước và độ mặn. Vì ngành này thâm dụng vốn và đang tăng trưởng nhanh chóng, thích ứng khí hậu có thể do người sản xuất chủ động thực hiện bằng chi phí của bản thân. Tổng chi phí thích ứng khí hậu bình quân ước tính bằng khoảng 130 triệu US\$ mỗi năm từ năm 2010 - 2050, tương đương 2,4% tổng chi phí.

Nghề đánh bắt hải sản, đặc biệt là hải sản ở đá san hô, cũng có thể chịu ảnh hưởng tác động của mực nước biển dâng cao, đại dương nóng lên, và axít hóa đại dương. Tiềm năng về sản lượng đánh bắt có thể giảm mạnh, ở mức dự báo là giảm 16% tiềm năng sản lượng đánh bắt tối đa, tại các vùng biển của Việt Nam. Nếu mực nước biển dâng lên 100 cm, Việt Nam dự kiến sẽ bị mất đi 8.533 km vuông đầm phá nước ngọt (mất 65%)⁴⁷, đang có đóng góp cho cuộc sống của người dân về (gỗ, củi, và than củi), điều hòa khí hậu (bão, lụt, kiểm soát sạt lở, chống xâm thực mặn), môi trường sống (sinh sản, đẻ trứng, môi trường nuôi dưỡng các loại hải sản thương mại và đa dạng sinh học), cũng như các dịch vụ văn hóa (giải trí, cảnh quan, không sử dụng).

Theo ước tính, tổn thất kinh tế về tài sản do các sự kiện cực đoan đang tăng lên từ năm 2005, mặc dù tỷ lệ tương đối trên GDP tương đối ổn định trong cùng kỳ. Mức tổn thất do tác động cũng khác nhau. Trong 25 năm qua, giá trị tổn thất rơi vào khoảng 0,4% đến 1,7% GDP. 80% các lần tổn thất có giá trị lên đến 5.000 tỷ VND, chiếm khoảng 21% tổng tổn thất do cả lũ lụt và bão. Bên cạnh đó còn có nhiều sự kiện có mức tổn thất lớn trên 45.000 tỷ VND. 2,9% GDP là tổn thất ở mức cao nhất theo ước tính từ dữ liệu 25 năm.⁴⁸ Bên cạnh đó, các sự kiện thiên tai ở Việt Nam đã gây ra trên 13.000 ca tử vong trong giai đoạn hai thập kỷ (đến 2010). Nguy cơ thiên tai có tính mùa vụ và mức độ nghiêm trọng khác nhau theo từng vùng, miền bắc có tỷ lệ bão cấp cao lớn hơn và được coi là các khu vực có "rủi ro cao hơn" tương đối.⁴⁹

Theo dự báo, các đô thị ven biển ở Việt Nam chịu ảnh hưởng của cường độ bão nhiệt đới cao hơn, bên cạnh đó là mực nước biển dâng cao làm tăng tác động ngập lụt ven biển. Ngập lụt do mực nước biển dâng cao và do bão gây rủi ro lớn tại các khu vực định cư không chính thức, là nơi sinh sống của một tỷ lệ lớn người dân đô thị ở Việt Nam - 41% năm 2005⁵⁰ – đó cũng là các khu vực thiếu hệ thống thoát nước và hư hỏng các công trình vệ sinh nước sạch có thể gây ra những nguy cơ về sức khoẻ. Thành phố Hồ Chí Minh được dự báo là đặc biệt dễ chịu tác động rủi ro khí hậu. Một nghiên cứu nhằm lượng hóa rủi ro ngập lụt toàn thành phố hiện nay và trong tương lai đối ở thành phố Hồ Chí Minh chỉ ra đến 60% khu vực xây dựng có thể phải chịu ảnh hưởng khi mực nước biển dâng cao 100 cm.^{51, 52} Nếu không có các biện pháp thích ứng, quá trình phát triển đô thị theo quy hoạch đến năm 2025, làm tăng 17% diện tích ở thành phố Hồ Chí Minh, có thể phải chịu tác động do mực nước biển dâng cao.

47 Blankespoor và đồng sự, 2012

48 Ngân hàng Thế giới, 2015.

49 Ibid.

50 UN-HABITAT, 2007

51 Storch và Downs, 2011

52 Tuy nhiên, do thiếu dữ liệu sẵn có về lún sụt đất ở đô thị, đánh giá này không bao gồm lún sụt.

PHẦN 2 CƠ HỘI, RỦI RO VÀ ƯU TIÊN



Trên cơ sở phân tích đánh giá ở phần trước, khả năng tiếp tục tiến triển về giảm nghèo, phát triển đồng đều và bền vững phụ thuộc vào việc Việt Nam nắm bắt được các cơ hội phát sinh và quản lý những rủi ro quan trọng. Một mặt, tình trạng nghèo dai dẳng ở người dân tộc thiểu số, dân số đang già đi nhanh chóng, môi trường toàn cầu đầy biến động, nguy cơ dễ tổn thương về kinh tế vĩ mô, những yếu kém về điều hành, tác động môi trường ngày một tăng, và nguy cơ dễ tổn thương do biến đổi khí hậu là những rủi ro khiến Việt Nam không thể phát huy tiềm năng đầy đủ của mình. Mặt khác, cơ hội lớn giành cho Việt Nam để tiếp tục phát huy tăng trưởng dựa vào năng suất bao gồm tái đẩy mạnh chuyển đổi cơ cấu, tăng năng suất nông nghiệp, tạo môi trường cho khu vực tư nhân phát triển năng động, tận dụng hội nhập toàn cầu, và gặt hái những lợi ích do đô thị hóa nhanh chóng.

5. Cơ hội

Tái đẩy mạnh chuyển đổi cơ cấu: Đẩy mạnh phát triển cho nhóm 40% nghèo nhất xoay quanh những cải cách để đưa nền kinh tế quay lại con đường tăng trưởng dựa vào năng suất. Do phần lớn lực lượng lao động của Việt Nam đang làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp có năng suất tương đối thấp, tái đẩy mạnh chuyển đổi cơ cấu bằng cách tiếp tục dịch chuyển ngành nghề lao động sang các hoạt động năng suất cao hơn, đặc biệt là các ngành sản xuất và chế biến và dịch vụ sẽ mở hướng cho tăng trưởng năng suất trong tương lai. Điều này đòi hỏi các bước nhằm đảm bảo môi trường cạnh tranh cho các ngành sản xuất và chế biến và dịch vụ, cung cấp hạ tầng có chất lượng, môi trường thể chế và pháp lý thuận lợi. Bên cạnh đó là chú ý đến hiện đại hóa nông nghiệp - là lĩnh vực Việt Nam cũng có lợi thế cạnh tranh lớn - để nâng cao năng suất lao động, tăng cường tham gia các chuỗi giá trị nông nghiệp cả về chiều sâu và chiều rộng, bao gồm hỗ trợ đẩy mạnh kết nối với các ngành chế biến thực phẩm.

Tạo môi trường để khu vực tư nhân phát triển năng động: Cùng lúc đó là các cơ hội lớn để nâng cao tăng trưởng năng suất nội ngành và trong từng doanh nghiệp. Về mặt này, một mặt tiếp tục tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước vẫn có vai trò quan trọng, mặt khác tạo ra một môi trường thuận lợi hơn để các doanh nghiệp khu vực tư nhân tiếp cận được các nguồn lực sản xuất và đổi mới với áp lực cạnh tranh nhằm đổi mới sáng tạo và cải thiện hiệu suất. Điều này đòi hỏi những cải cách đột phá về cơ cấu chung nhằm tạo ra thị trường các yếu tố sản xuất, chủ yếu là vốn và đất đai, cho hiệu suất và hiệu quả, một môi trường kinh doanh thuận lợi cho nhà đầu tư, môi trường quy định pháp luật có chất lượng và được thực thi.

Thúc đẩy và tận dụng hơn nữa hội nhập khu vực và toàn cầu: Việt Nam tiếp tục được hưởng những lợi thế cạnh tranh lớn để tiếp tục thu đầu tư nước ngoài và thúc đẩy tăng trưởng dựa vào xuất khẩu, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập khu vực và toàn cầu ngày càng mạnh. Cơ hội lớn của Việt Nam là khai thác được hầu hết các hiệp định thương mại sắp tới, như TPP, ASEAN, Cộng đồng Á-Âu, Hiệp định Thương mại tự do với EU, nhằm tiếp cận thị trường lớn hơn, nhưng có lẽ quan trọng hơn là để hỗ trợ những cải cách trong nước. Bên cạnh những lợi ích trực tiếp về thương mại và đầu tư đã được thể hiện rõ ràng qua thành tích xuất khẩu ngoạn mục, Việt Nam còn có thể hưởng lợi qua những tác động gián tiếp. Điều này đòi hỏi phải tạo ra môi trường sao cho những lợi ích tăng năng suất tiềm năng của đầu tư trực tiếp nước ngoài và các ngành xuất khẩu cạnh tranh có thể lan tỏa rộng hơn trong toàn nền kinh tế dưới hình thức kết nối trên và dưới với các doanh nghiệp trong nước, với tác động lan tỏa về công nghệ và đổi mới sáng tạo, đồng thời đẩy mạnh cạnh tranh.

Gặt hái lợi ích đồng thời giảm thiểu phí tổn của đô thị hóa: Việt Nam vẫn là một trong những quốc gia đô thị hóa nhanh nhất thế giới. Sau khi tăng gấp đôi trong 25 năm qua, dân số đô thị của Việt Nam dự kiến sẽ tăng gấp đôi một lần nữa trong 30 năm tới. Đến năm 2025 theo dự báo, khoảng một nửa dân số Việt Nam sẽ sinh sống trong các khu vực đại đô thị. Đô thị hóa ngầm chứa

những cơ hội lớn về đẩy mạnh mật độ hoạt động kinh tế và hiệu ứng quần tụ (qua đó đẩy mạnh năng suất), nhưng cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro. Nếu không quy hoạch đô thị theo hướng tổng hợp và hiệu quả, cũng như đầu tư đầy đủ về hạ tầng cũng như dịch vụ đô thị, Việt Nam có thể phải chứng kiến những tác động tích cực của đô thị hóa bị đảo chiều. Các thành phố lớn của Việt Nam hiện đang phải chứng kiến tình trạng tắc nghẽn giao thông chưa từng có, áp lực về các dịch vụ đô thị cơ bản và vấn đề môi trường đô thị. Đảm bảo các đô thị được quản lý tốt, nâng tầm dịch vụ và hạ tầng đô thị, đồng thời kết nối các đô thị với nhau và với nền kinh tế toàn cầu là các bước thiết yếu để gặt hái được lợi ích đồng thời giảm thiểu được phí tổn của đô thị hóa.

6. Rủi ro

Khoảng cách phúc lợi và tình trạng nghèo dai dẳng ở người dân tộc thiểu số: Tình trạng nghèo của người dân tộc thiểu số đang tăng lên, trở thành một thách thức dai dẳng và một rủi ro lớn trong công cuộc xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam. Đến nay, người dân tộc thiểu số chiếm 60% dân số nghèo còn lại và tỷ lệ này sẽ tăng lên trong những năm tới. Chính vì vậy, xóa đói giảm nghèo tại Việt Nam sẽ chủ yếu (và ngày càng) phụ thuộc vào khả năng thu hẹp khoảng cách phúc lợi dai dẳng của người Kinh với người dân tộc thiểu số. Những người nghèo còn lại khó tiếp cận hơn; họ đang đối mặt với nhiều thách thức khó khăn - bị cách biệt, tài sản hạn chế, trình độ giáo dục thấp, tình trạng sức khoẻ kém - vì vậy kết quả giảm nghèo cho người dân tộc thiểu số trở nên ít liên quan hơn đến tăng trưởng kinh tế trong những năm gần đây. Để dần xoá bỏ thực trạng trên, Việt Nam cần nhắc đầu tư có mục tiêu cụ thể cho các cộng đồng dân tộc thiểu số, đặc biệt là lĩnh vực cung cấp các dịch vụ công (nước và vệ sinh, dinh dưỡng và giáo dục).

Môi trường toàn cầu biến động và nguy cơ dễ tổn thương kinh tế vĩ mô: Các nỗ lực giảm nghèo và phát triển đồng đều của Việt Nam phải đổi mới với rủi ro biến động và các cú sốc kinh tế vĩ mô. Mặc dù hội nhập toàn cầu là chìa khóa cho phát triển, nền kinh tế cũng dễ bị tổn thương hơn do các cú sốc bên ngoài. Thực tế Việt Nam đã phải chứng kiến biến động lớn trong những năm qua. Hơn nữa những biến động bên ngoài - một đợt bùng nổ kinh tế chưa từng có do dòng vốn đầu tư nước ngoài ồ ạt đổ vào, theo sau là cú sốc cầu do khủng hoảng tài chính toàn cầu - lại càng trở nên trầm trọng hơn do điều hành chính sách kinh tế vĩ mô giật cục. Tuy ổn định kinh tế vĩ mô đã được khôi phục trong những năm gần đây, nợ công lại tăng lên, dự trữ ngoại hối tụt giảm, các vấn đề về chất lượng tài sản đang là những mối tiềm ẩn đối với quản lý kinh tế vĩ mô. Các biện pháp cung cố tài khóa, từng bước hướng tới sử dụng lạm phát làm mốc neo và cho phép tỷ giá linh hoạt hơn, áp dụng các biện pháp kiên quyết xử lý nợ xấu, đảm bảo mức vốn hóa đầy đủ và tiếp tục cung cố khu vực ngân hàng có thể giúp đẩy mạnh khả năng chống chịu về kinh tế vĩ mô - là điều kiện tiên quyết để tiếp tục duy trì ổn định kinh tế thúc đẩy tăng trưởng và phát triển bền vững.

Tác động môi trường và nguy cơ dễ tổn thương với biến đổi khí hậu tăng lên: Ô nhiễm nước và không khí, khí thải nhà kính tăng nhanh đang tác động đến chất lượng sống và sức khoẻ của các hộ gia đình ở cả đô thị và nông thôn, đồng thời ảnh hưởng đến các nỗ lực để thực hiện cam kết của Việt Nam về mục tiêu phát thải toàn cầu. Tình trạng cạn kiệt nguồn tài nguyên ở Việt Nam cũng là một rủi ro nữa để duy trì bền vững những thành tựu về giảm nghèo và phát triển đồng đều. Hầu hết người nghèo đều phụ thuộc vào nguồn tài nguyên (v.d. đất nông nghiệp) làm nguồn thu nhập chính, vì vậy sử dụng tài nguyên bền vững có vai trò quan trọng để kiểm soát nguy cơ dễ bị tổn thương do các cú sốc đối với của hộ nghèo. Việt Nam cũng có nguy cơ dễ tổn thương với rủi ro thiên tai và biến đổi khí hậu, như bão, lụt, và hạn hán. Việt Nam đã phải chịu phí tổn lớn về người và của do các biến động thời tiết và ngày càng trầm trọng nếu tình trạng suy thoái các hệ tự nhiên - giúp đảm bảo khả năng chống chịu- không được giải quyết. Những bất cập trong cơ chế hiện nay về lập kế hoạch và phòng chống thiên tai, đối phó và khôi phục sau thiên tai cũng khiến cho Việt Nam dễ phải chịu thêm tổn thất không đáng có.

Yếu kém trong quản trị nhà nước: Mặc dù cơ chế quản trị nhà nước hiện nay của Việt Nam đã phần nào đóng vai trò trong tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo trong các thập kỷ qua, quản trị nhà nước yếu kém vẫn sẽ là rủi ro ảnh hưởng đến kết quả xã hội và tăng trưởng trong tương lai. Hiệu quả của Chính phủ sẽ bị cản trở do sự phân tán theo chiều dọc và chiều ngang. Ranh giới không rõ ràng giữa khu vực nhà nước và tư nhân dẫn đến thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các quyết định và gây méo mó phân bổ nguồn lực. Cách thức quản lý quá trình chuyển giao quyền lực và thay đổi ranh giới giữa nhà nước và khu vực tư nhân mới nổi sẽ cơ bản hình thành nền nền kinh tế, nhà nước và xã hội Việt Nam trong tương lai.

Dân số già đi nhanh chóng: Việt Nam gặt hái được lợi tức nhân khẩu do cơ cấu dân số đem lại trong các thập kỷ qua, khi bộ phận dân số trong độ tuổi lao động phình to và tỷ suất sinh giảm mạnh. Đến nay, quốc gia lại phải đối mặt với mặt trái của nó - dân số đang già đi với tốc độ nhanh chưa từng có trên thế giới. Tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động trên tổng dân số đã đạt đỉnh và dự báo sẽ giám tuyệt đối trong hai thập kỷ tới. Tình trạng này sẽ dẫn đến chuyển đổi theo một số hướng. Thứ nhất, vai trò là một yếu tố góp phần đem lại tăng trưởng cao cho Việt Nam trong quá khứ đã không còn. Thứ hai, tăng trưởng khi dân số già đi sẽ đặt ra những đòi hỏi mới về dịch vụ công, bao gồm diễn biến bệnh tật thay đổi nhanh, đặt ra gánh nặng cho hệ thống y tế, đồng thời là tình trạng nghèo phổ biến hơn ở những người cao tuổi.

7. Ưu tiên cho giảm nghèo, phát triển đồng đều và bền vững

Có bảy ưu tiên chính được đặt ra để tiếp tục tiến triển về giảm nghèo, phát triển đồng đều và bền vững ở Việt Nam. Những ưu tiên nay nhằm tận dụng hầu hết các cơ hội của Việt Nam, đồng thời giảm thiểu một số rủi ro đã được chỉ ra có thể làm suy giảm và mất đi những thành tựu đã đạt được. Nghị trình được đề xuất xuyên suốt nhiều lĩnh vực có ảnh hưởng đến nền kinh tế và có lẽ quan trọng hơn là phúc lợi của người nghèo và những người trong nhóm 40% nghèo nhất. Đây là một nghị trình tương đối rộng, phản ánh tính chất phức tạp trong những cơ hội và thách thức về phát triển của Việt Nam, dựa trên giả định đầu tư toàn diện cho các yếu tố góp phần tạo ra của cải vật chất để hoàn thành những khát vọng. Thể chế thị trường hiệu quả và quản trị nhà nước tốt (vốn thể chế), hạ tầng có chất lượng (vốn vật chất), lực lượng lao động sản xuất có kỹ năng phù hợp (vốn con người) và sử dụng bền vững nguồn tài nguyên phong phú (vốn tài nguyên) là những yếu tố tiên quyết để đảm bảo tăng trưởng và thịnh vượng trong tương lai. Tuy đây là những vấn đề xuyên suốt, phân tích này khuyến nghị cần tập trung nỗ lực trong từng nội dung ưu tiên như sau.

Phạm vi của nghị trình tương đối rộng nêu các ưu tiên có tầm quan trọng không giống nhau. Có hai tiêu chí chính được sử dụng để xác định tầm quan trọng tương quan của các ưu tiên được đề xuất. Tiêu chí thứ nhất là tác động dự kiến về giảm nghèo, phát triển đồng đều và bền vững. Để xác định tác động, cần xem xét tính cấp thiết phải giải quyết những trở ngại để hoàn thành mục tiêu kép, cũng như mức độ khẩn trương, thu hút sự quan tâm đến những ưu tiên cần hành động trong ngắn hạn, trong vòng năm năm tới - trùng với giai đoạn của Khuôn khổ quan hệ đối tác quốc gia. Tiêu chí thứ hai là sự cộng hưởng giữa các ưu tiên ,v.d. một ưu tiên cụ thể sẽ ảnh hưởng đến mục tiêu kép ra sao qua các kênh đan chéo khác nhau. Ví dụ, cải cách trên thị trường các yếu tố đất đai và vốn sẽ tác động đến phân bổ nguồn lực và đầu tư, nhằm tăng năng suất của doanh nghiệp và nông nghiệp, đem lại những lợi ích tác động lan tỏa tích cực cho tăng trưởng chung của nền kinh tế Việt Nam. Mặc dù dựa trên bằng chứng và phân tích, nhưng việc xác định ưu tiên phụ thuộc khá nhiều vào nhận định và quá trình tham vấn với nhóm tư vấn trong nước, Chính phủ và các bên liên quan khác (tổng hợp về nội dung tham vấn được đưa vào Phụ lục 1).

BẢNG 10 TỔNG HỢP VỀ ƯU TIÊN

Các nội dung ưu tiên	Tác động đến mục tiêu kép			Sự cộng hưởng với các ưu tiên khác
	Giảm nghèo	Phát triển đồng đều	Bền vững	
Mở rộng hòa nhập cho người dân tộc thiểu số				
	✓✓✓			✓
<ul style="list-style-type: none"> Định hướng các nỗ lực về dinh dưỡng, giáo dục, nước sạch và vệ sinh cho người dân tộc thiểu số Nâng cao tiếng nói của người dân tộc thiểu số trong các tổ chức xã hội dân sự và cơ quan của chính phủ 	✓✓✓			✓
Cung cấp hạ tầng phục vụ sản xuất và các đô thị có năng lực cạnh tranh				
	✓✓✓		✓✓	✓✓✓
<ul style="list-style-type: none"> Đẩy mạnh năng lực sản xuất năng lượng, bao gồm cả năng lượng tái sinh, đồng thời nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng. Đầu tư về hạ tầng giao thông đa phương thức và tạo môi trường cho các dịch vụ hậu cần hiệu quả Tăng cường quản lý đầu tư công, quy hoạch đô thị, sử dụng đất và đầu tư hạ tầng 	✓✓	✓	✓✓	✓✓
	✓✓✓	✓	✓✓	✓✓
Tăng cường các thể chế thị trường và quản lý kinh tế				
	✓	✓✓	✓	✓✓✓
<ul style="list-style-type: none"> Tăng cường bền vững tài khóa và ổn định khu vực tài chính Tạo môi trường thuận lợi để khu vực tư nhân trong nước phát triển thông qua các quy định pháp luật có chất lượng và thực thi hiệu lực, nâng cao hiệu quả thị trường các yếu tố sản xuất (quyền sử dụng đất và vốn) và hỗ trợ có mục tiêu cho doanh nghiệp vừa và nhỏ Tăng cường cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước thông qua tách bạch giữa chức năng sở hữu và chức năng quản lý nhà nước, tiếp tục thoái vốn và cải thiện về quản trị doanh nghiệp 	✓✓	✓✓✓	✓	✓✓✓
	✓✓	✓	✓✓	✓✓

Chuyển đổi nông nghiệp và sử dụng tài nguyên



- Cải thiện cơ cấu sản xuất ban đầu và chuỗi giá trị
- Giảm tác động môi trường trong nông nghiệp và các ngành gây ô nhiễm đất và nước
- Tạo điều kiện để các thể chế thị trường, kiến thức về biện pháp nông nghiệp cải thiện, công nghệ hiện đại gây ảnh hưởng đến đầu tư cho tài nguyên, nông nghiệp và hệ thống thực phẩm nông sản

✓	✓✓	✓✓	✓✓✓
	✓✓	✓✓✓	✓✓
	✓✓	✓✓	✓

Điều chỉnh dịch vụ công cho phù hợp với kỳ vọng mới và dân số đang già đi



- Đẩy mạnh tỷ lệ tốt nghiệp và chất lượng giáo dục trung học phổ thông và sau trung học
- Mở rộng và cải cách hệ thống hưu trí, y tế và an sinh xã hội
- Xử lý những thách thức cụ thể về công bằng giới

✓✓	✓✓✓		✓✓✓
✓✓	✓✓	✓	✓✓
✓	✓		✓✓

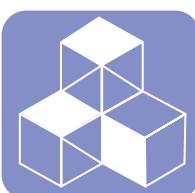
Nâng cao khả năng chống chịu biến đổi khí hậu và lợi ích qua giảm thiểu



- Đẩy mạnh các cách tiếp cận về phòng chống, xử lý và khôi phục sau thiên tai
- Lập kế hoạch và đầu tư cho khả năng chống chịu biến đổi khí hậu
- Giảm phát thải khí nhà kính thông qua giảm ô nhiễm tại các ngành chính

✓	✓✓	✓✓✓	✓✓✓
✓	✓	✓✓✓	✓✓
		✓✓✓	✓

Tăng cường các nền tảng thể chế



- Chuyển đổi quan hệ nhà nước - thị trường
- Tăng cường phối hợp và năng lực triển khai
- Tăng cường tiếng nói và trách nhiệm giải trình

Ghi chú: ✓✓✓: Lớn, ✓✓: Đáng kể, ✓: Khiêm tốn

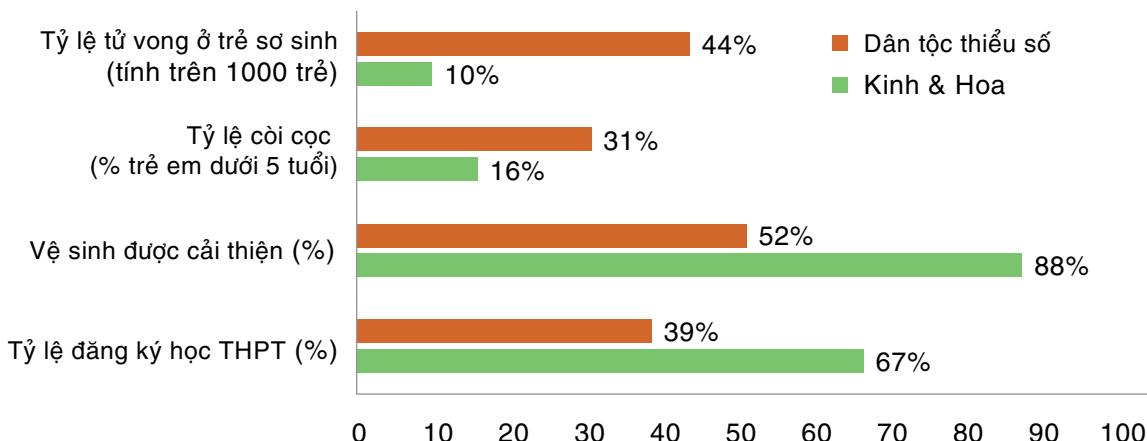
Những ưu tiên đề xuất có quan hệ mật thiết và bổ trợ lẫn nhau. Ngoài sự phù hợp để hướng đến mục đích chung, nhiều ưu tiên có tính bổ sung và củng cố lẫn nhau. Để minh họa, giáo dục và phát triển kỹ năng là điều kiện tiên quyết để tăng trưởng kinh tế và đặc biệt để nâng cao năng suất lao động. Thu hẹp khoảng cách giữa người nghèo và người không nghèo là yếu tố trọng tâm của nghị trình hòa nhập, trong điều kiện tỷ lệ nhập học giảm mạnh ở trẻ em các hộ nghèo và dân tộc thiểu số, đặc biệt ở các cấp trung học và sau trung học. Tuy nhiên lực lượng lao động có kỹ năng chỉ có thể đem lại của cải vật chất nền kinh tế tạo ra đủ công việc có chất lượng. Tạo việc làm lại phụ thuộc vào các thể chế thị trường vận hành hiệu quả, bao gồm quản lý tài khóa lành mạnh, hệ thống tài chính ổn định và hiệu quả, thị trường quyền sử dụng đất vận hành tốt để đảm bảo các doanh nghiệp và trang trại hiệu quả nhất được tiếp cận những nguồn lực để phát triển và mở rộng. Đồng thời, đảm bảo bền vững môi trường, giảm thiểu rủi ro thiên tai và biến đổi khí hậu là điều kiện quan trọng để duy trì tạo việc làm và tài sản, tạo ra của cải vật chất, đặc biệt trong các ngành phụ thuộc tài nguyên, như nông nghiệp, vì đó vẫn là nguồn sinh kế chính, nhất là cho người nghèo và nhóm 40% dưới đáy.

Ưu tiên 1: Mở rộng hòa nhập cho người dân tộc thiểu số

Giải quyết tình trạng nghèo dai dẳng ở người dân tộc thiểu số là một thách thức giảm nghèo quan trọng. Mặc dù nghèo theo chuẩn 1,90 US\$/ngày hầu như được xóa bỏ, hiện còn rất nhiều người hiện đang sống dưới ngưỡng nghèo của quốc gia. Các dự báo cho thấy khoảng 84% người nghèo ở Việt Nam (theo ngưỡng nghèo quốc gia) là người dân tộc thiểu số vào năm 2020. Trên tinh thần đạt được mục tiêu kép đề ra, người dân tộc thiểu số chính là cốt lõi của thách thức còn tồn tại về "nghèo khổ bần cùng" ở Việt Nam.

Người dân trong số 52 dân tộc thiểu số ở Việt Nam từ trước đến nay vẫn nghèo hơn rất nhiều so với dân tộc đa số người Kinh và người Hoa. Dữ liệu từ trước đó (từ điều tra năm 1989) cho thấy hiện có khoảng cách kinh tế và phúc lợi rất lớn giữa người dân tộc thiểu số và người Kinh/Hoa, phản ánh sự cách biệt lâu nay. Phân tích cho thấy từ 1989 đổ lại, điều kiện của người dân tộc thiểu số đã có những tiến triển đáng kể, và so với những dân tộc thiểu số khác trên thế giới, Việt Nam nổi lên là điển hình về chuyện các dân tộc được chia sẻ nhiều lợi ích qua phát triển kinh tế chung.⁵³

Hình 54: Khoảng cách lớn còn tồn tại với người dân tộc thiểu số

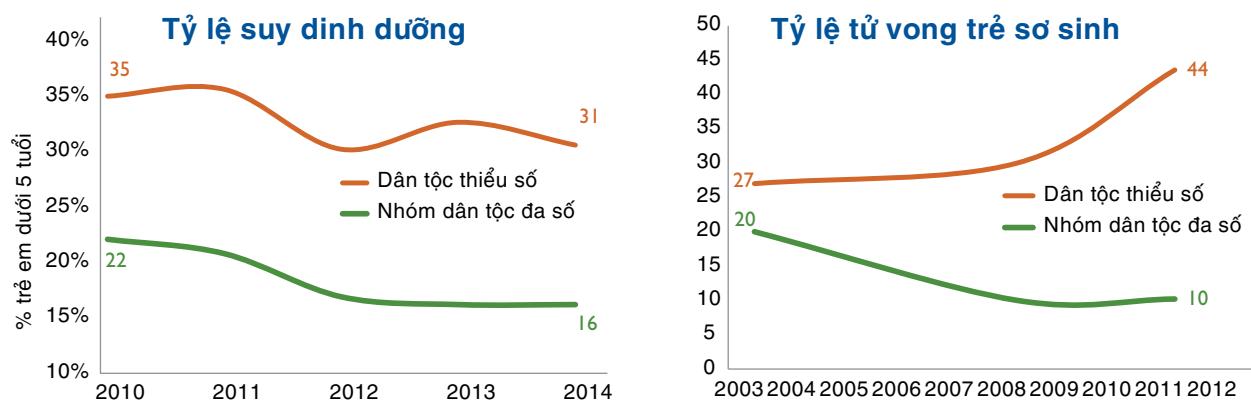


Nguồn: Cán bộ NHTG phân tích dữ liệu 2014 và MICS 2014.

Bên cạnh những tiến triển đó, người dân tộc thiểu số vẫn nghèo một cách không tương xứng. Dữ liệu gần nhất từ các nguồn khác nhau cho thấy có lý do phải cảnh báo: tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em ở người dân tộc thiểu số không hề chuyển biến, những tiến triển về giảm nghèo ở người dân tộc thiểu số đã chững lại, và tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh ở người dân tộc thiểu số thực chất đang tăng lên. Những diễn biến trên cho thấy không thể chỉ dựa vào tăng trưởng kinh tế để các dân tộc thiểu số thoát nghèo.

53 Các nguyên nhân gây ra tình trạng nghèo ở người dân tộc thiểu số là chủ đề của nhiều nghiên cứu, v.d. ADB (2003), DFID và UNDP (2003), Oxfam và ActionAid (2009), và Ngân hàng Thế giới (2009, 2012). Một loạt nghiên cứu đã bóc tách thống kê những khác biệt của người dân tộc thiểu số về thu nhập và tiêu dùng, v.d. van de Valle và Gunewardena (2001), Baulch và đồng sự (2007), Baulch và đồng sự (2010), và Đặng (2012). Hall và Patrinos (2012) có đề cập đến Việt Nam trong cuốn sách xử lý về tình trạng nghèo ở người dân tộc thiểu số và người bản địa trên thế giới. Một khảo sát toàn diện các nghiên cứu về khoảng cách chênh lệch được thực hiện qua nghiên cứu Việt Nam 2035. Nội dung bàn ở đây chỉ hạn chế ở một số vấn đề chính.

Hình 55: Cải thiện chưa nhiều về dinh dưỡng, tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh tăng lên ở người dân tộc thiểu số



Nguồn: Phân tích khảo sát của Viện Dinh dưỡng và 2006, 2011, và 2014 reports.

Ghi chú: Trong số liệu về dinh dưỡng, nhóm dân tộc đa số chỉ gồm người Kinh, còn trong số liệu về tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh, số liệu bao gồm cả người Kinh và người Hoa.

Tình trạng nghèo dai dẳng ở người dân tộc thiểu số là hệ quả của những thiệt thòi trong nhiều lĩnh vực. Đó là tình trạng thiếu hòa nhập xã hội và rào cản ngôn ngữ; cách biệt về địa lý và hạn chế di chuyển; hạn chế về tiếp cận đất đai có chất lượng; trình độ giáo dục thấp và rào cản hệ thống tiếp cận giáo dục tiên tiến; dinh dưỡng và sức khoẻ kém; hạn chế trong tiếp cận dịch vụ. Đứng trước thực tế đó, Chính phủ Việt Nam đã nhìn nhận thách thức về tình trạng nghèo của người dân tộc thiểu số và cam kết đẩy mạnh phát triển cho người dân tộc thiểu số qua những nghị định gần đây của Chính phủ, dự thảo Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2016 - 2020, và Hiến pháp năm 2013.

Không có con đường thoát nghèo đặc biệt nào cho người dân tộc thiểu số. Một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới cho thấy, những người dân tộc thiểu số thoát nghèo cũng đi theo những con đường rất giống như người Kinh và người Hoa. Họ chuyển từ nông nghiệp tự cung tự cấp sang các hoạt động sản xuất cây trồng thương mại, bao gồm nuôi trồng thủy sản và lâm nghiệp, đa dạng hóa các hoạt động phi nông nghiệp, sau đó đầu tư nhiều hơn cho giáo dục của con em. Tuy nhiên những bất lợi cố hữu của người dân tộc thiểu số gây trở ngại cho nhiều người đi theo con đường này.

Trong thực tế, hầu hết các nỗ lực chính sách cho người dân tộc thiểu số đều đã tập trung vào giáo dục, nâng cao cơ sở hạ tầng (cụ thể là đường địa phương) ở các khu vực họ sinh sống, cùng các can thiệp về sinh kế để khuyến khích các hoạt động sản xuất của người dân tộc thiểu số. Có bằng chứng cho thấy xây dựng trường học góp phần thu hẹp khoảng cách về trình độ giáo dục cho người dân tộc thiểu số, trong khi hạ tầng nông thôn giúp nâng cao thu nhập. Mặc dù vậy, vẫn chưa có cải thiện đáng kể sinh kế cho nhóm người này.⁵⁴ Một số can thiệp chính sách còn chưa sát với thực tế và thiết kế còn chưa phù hợp với đặc trưng của người dân tộc thiểu số.

54 Kết luận không công bố qua nghiên cứu của Young Lives cho thấy hiệu quả của trường học đối với người dân tộc thiểu số, Mu và Van de Walle (2009) cho thấy tác động của đường nông thôn với người dân tộc thiểu số.

Do người dân tộc thiểu số tập trung trong các hoạt động nông nghiệp và khai thác tài nguyên, một phần của các can thiệp chính sách cần hướng đến nâng cao năng suất. Các chính sách có thể là những ý tưởng mới về sinh kế, gắn liền với các báo cáo phản biện nghiêm túc về tác động và khả năng thành công. Ngoài ra là các nhóm chính sách hỗ trợ củng cố mạng lưới an sinh có khả năng chống chịu thời tiết và các biến cố thiên nhiên khác, tránh buộc người dân tộc di dời do các dự án lấn đất hoặc đầu tư hạ tầng. Những thay đổi chính sách khác hướng đến nâng cao năng suất cho người dân tộc thiểu số, được bàn ở **Ưu tiên 4**. Bên cạnh đó, cần thúc đẩy tiềm năng du lịch chưa được khai thác hết để làm đa dạng hóa các hoạt động kinh tế tại một số khu vực có nhiều người dân tộc thiểu số.

Trong thiết kế chính sách, cần nhận thức về lâu dài, di cư sẽ là con đường để hội nhập kinh tế cho nhiều người dân tộc thiểu số. Khả năng nói tiếng Việt của người dân tộc thiểu số, trước đây là một trở ngại cho hội nhập, đang được cải thiện ở thế hệ trẻ hơn, và dần dần người dân tộc thiểu số sẽ tự phát triển các mạng lưới di cư, tạo thuận lợi cho những người thoát li về sau. Viễn cảnh thoát li của người dân tộc thiểu số lại phát sinh nhu cầu chính sách tạo cơ hội bình đẳng về tiếp cận giáo dục phổ thông cho trẻ em người dân tộc thiểu số.

Ba yếu tố của tam giác bất bình đẳng về cơ hội cho trẻ em dân tộc thiểu số là: yếu kém về giáo dục, thiếu dinh dưỡng, và điều kiện vệ sinh yếu. Tỷ lệ nghèo cao hơn ở người dân tộc có thể chủ yếu do trình độ giáo dục thấp. Tỷ lệ nhập học thấp của người dân tộc thiểu số ở cấp trung học phổ thông và sau trung học là hệ quả của nhiều yếu tố, bao gồm suy dinh dưỡng trẻ em, quay trở lại do điều kiện vệ sinh kém. Cũng trong vòng xoáy này, trẻ em lớn lên ở các hộ nghèo dễ phải bỏ học sớm, bị suy dinh dưỡng và thiếu điều kiện vệ sinh. Can thiệp chính sách trong ba vấn đề trên có thể thu hẹp khoảng cách về cơ hội cho người dân tộc thiểu số. Về phạm vi, những can thiệp chính sách đó cần được triển khai ở các địa bàn tập trung nhiều người dân tộc thiểu số - Miền núi phía Bắc, Tây Nguyên - và nhắm trực tiếp vào nhóm đối tượng này

Trong đó, cải thiện về tiếp cận giáo dục cho trẻ em người dân tộc thiểu số phải là ưu tiên chính sách hàng đầu để nâng cao bình đẳng về cơ hội. Các chương trình giáo dục trẻ em từ sớm chất lượng cao giúp chúng chuẩn bị đi học. Điều động trợ giảng biết tiếng dân tộc trong những năm đầu tiểu học tạo thuận lợi chuyển đổi cho các em không được học tiếng Việt ở nhà. Hỗ trợ tài chính cho cho trẻ em dân tộc thiểu số ở các bậc học sẽ nâng cao tỷ lệ đến trường ở cấp trung học phổ thông.

Cải thiện về dinh dưỡng là ưu tiên thứ hai. Dinh dưỡng trong lứa tuổi đầu đời có tác động đáng kể về phát triển nhận thức khi chuẩn bị bước vào thời gian đi học. Với những chương trình hỗ trợ hiện nay, tỷ lệ suy dinh dưỡng cao ở trẻ em người dân tộc thiểu số vẫn tồn tại dai dẳng. Hai trong số các yếu tố quan trọng nhất về dinh dưỡng là thiếu kiến thức về lợi ích nuôi con bằng sữa mẹ, các bà mẹ không có thói quen cho ăn bổ sung các vi chất dinh dưỡng và thiếu thời gian chăm sóc con cái và bản thân trong thời gian có thai.

Ưu tiên chính sách thứ ba là vệ sinh. Yếu tố chủ yếu gây ra suy dinh dưỡng là thiếu các điều kiện vệ sinh tốt. Thiếu tiếp cận điều kiện vệ sinh cũng là nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh cao ở người dân tộc thiểu số. Chương trình vệ sinh quốc gia cần phổ cập sử dụng nhà vệ sinh cải tiến. Các chính sách, mục tiêu và biện pháp trong chương trình cần được thiết kế hài hòa làm thay đổi hành vi của cộng đồng, bao gồm hỗ trợ có mục tiêu (dựa trên đầu ra) cho người nghèo, như cho hộ gia đình vay với lãi suất thấp/trợ cấp. Việc sử dụng các nhà cung cấp tư nhân để xây mới các nhà vệ sinh dễ tiếp cận và trong khả năng

chi trả khiến cho nhiều người không có thói quen sử dụng vệ sinh hoặc có nhà vệ sinh không tốt sang sử dụng nhà vệ sinh tốt. Vận động cộng đồng và truyền thông để thay đổi hành vi sẽ tạo ra thói quen xã hội mới trong cộng đồng người dân tộc thiểu số.

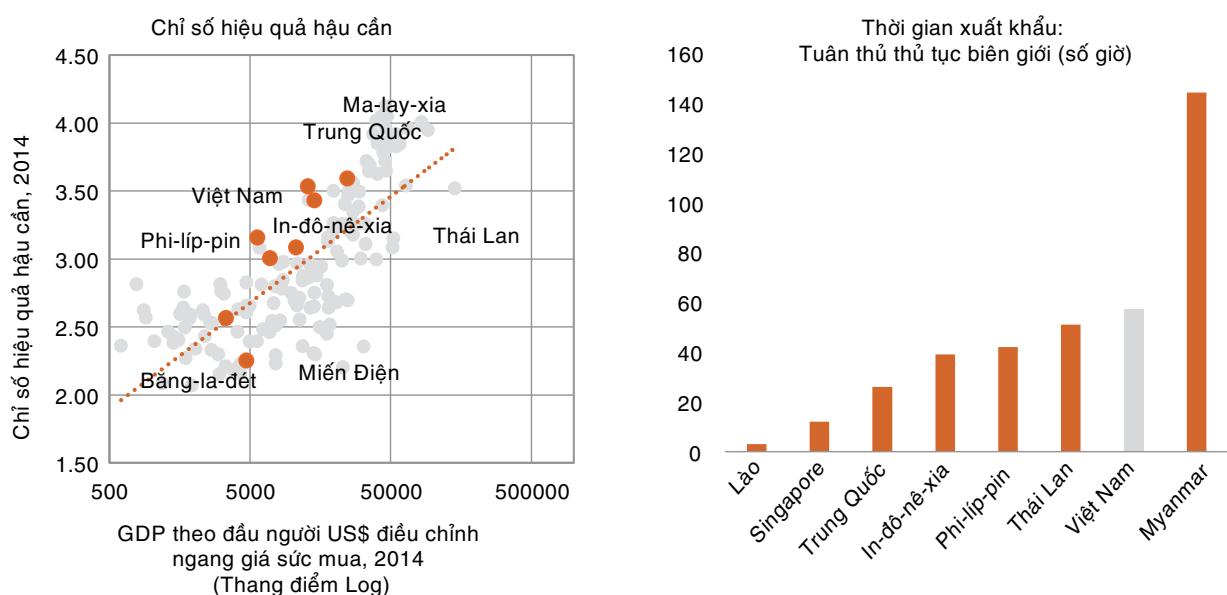
Khi xây dựng bất kỳ chương trình nào về giảm nghèo cho người dân tộc thiểu số nói chung, cần áp dụng phương thức thử nghiệm, theo dõi và đánh giá. Trong một số các dự án/chương trình trước đây, nhiều báo cáo đánh giá chỉ ra tác động không đáng kể đến người dân tộc thiểu số. Nên tiếp cận theo cách thí điểm và đánh giá tác động thận trọng trước khi triển khai chương trình ra quy mô lớn hơn. Trong nhiều trường hợp, các đề án có thể dựa vào kiến thức mới về kinh tế học hành vi. Rõ ràng những lựa chọn cho con em đi học, cách cho trẻ sơ sinh ăn, xây nhà vệ sinh phụ thuộc và nhiều yếu tố chứ không chỉ tính toán về chi phí - lợi ích. Những can thiệp nhằm "thúc đẩy" hành vi có thể đem lại tác động và hiệu quả kinh tế.

Cuối cùng, thiểu tiếng nói của người dân tộc trong xây dựng và triển khai chương trình, chính sách cũng góp phần vào tình trạng nghèo dai dẳng ở người dân tộc thiểu số. Ở cấp trung ương, chính sách liên quan chủ yếu nằm trong tay Ủy ban Dân tộc (UBDT). Tuy nhiên, các vị trí lãnh đạo ở Ủy ban Dân tộc không có nhiều người là người dân tộc thiểu số nắm giữ. Chính quyền cấp huyện và cấp xã, thậm chí ngay cả ở các địa phương có nhiều người dân tộc thiểu số vẫn thường chủ yếu là người của các nhóm dân tộc Kinh. Hệ quả là, người dân tộc thiểu số thường có ít vai trò trong quá trình ra quyết định ở địa phương. Các tổ chức xã hội dân sự vận động chính sách vì người dân tộc thiểu số bị chèn lấn và thiếu cơ chế khuyến khích hoạt động theo khuôn khổ pháp lý hiện hành. Mở ra cơ hội cho các tổ chức xã hội của người dân tộc thiểu số và khuyến khích người dân tộc thiểu số tham gia các cơ quan chính quyền từ đó sẽ làm cho các chính sách về người dân tộc thiểu số trở nên hiệu quả hơn.

Ưu tiên 2: Xây dựng hạ tầng phục vụ sản xuất và các thành phố có năng lực cạnh tranh

Đầu tư bền vững và quản lý hiệu quả tài sản cơ sở hạ tầng là ưu tiên quan trọng để xóa bỏ những nút thắt gây trở ngại cho tăng trưởng và tạo việc làm. Đảm bảo cung cấp điện ổn định, nâng cao hiệu suất dịch vụ hậu cần và giao thông vận tải, đảm bảo tiếp cận các dịch vụ viễn thông đáng tin cậy là những tiền đề quan trọng để phát triển các ngành sản xuất và chế biến và dịch vụ có hàm lượng giá trị gia tăng cao. Tăng trưởng kinh tế đang gây áp lực ngày càng tăng về hạ tầng ở Việt Nam. Lưu lượng vận tải và nhu cầu điện dự kiến cho Việt Nam sẽ tăng nhanh vừa là yếu tố đầu vào và đầu ra của tăng trưởng trong tương lai. Trong khi đó, hệ thống đô thị của Việt Nam đang phát triển nhanh, đòi hỏi chính quyền địa phương đưa vào hoạt động cơ sở hạ tầng phục vụ các hoạt động kinh tế, tạo thuận lợi về giao thông, cung cấp nước sạch, vệ sinh và các dịch vụ đô thị khác trong bối cảnh dân số ngày càng tăng. Các khu vực nông thôn cũng đang thiếu hạ tầng trầm trọng. Hạ tầng ưu tiên ở vùng nông thôn bao gồm mở rộng khả năng tiếp cận nước sạch và vệ sinh, đặc biệt cho các cộng đồng nghèo, vùng sâu và vùng xa. Trước yêu cầu đó, Chiến lược phát triển kinh tế xã hội (2011 - 2020) của Việt Nam đã ưu tiên cao cho phát triển hạ tầng nhằm đảm bảo tăng trưởng bền vững và có chất lượng cao. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2016 - 2020 ước tính nhu cầu vốn đầu tư rót vào khoảng 139,4 tỷ US\$, tương đương khoảng 10 - 12% GDP mỗi năm từ năm 2015 đến 2020.

Hình 56: Tạo thuận lợi thương mại



Nguồn: Ước tính của cán bộ NHTG, dựa trên IMF WEO, Ngân hàng Thế giới

Tiếp tục phát triển hạ tầng kết nối để tận dụng hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu. Việt Nam có thứ hạng cao về chỉ số Hiệu quả Hậu cần Thế giới trong số các quốc gia thu nhập trung bình thấp, nhưng thấp hơn so với các quốc gia cạnh tranh có thu nhập cao hơn, bao gồm Trung Quốc, Ma-lay-xia và Thái Lan. Mặc dù chủ yếu dựa vào giao thông đường bộ (chiếm đến ba phần tư lưu lượng vận tải nội địa năm 2014), Việt Nam chỉ có 525 km đường cao tốc đang được khai thác theo tiêu chuẩn quốc tế. Tắc nghẽn đường cao tốc dự kiến gây phí tổn cho chủ hàng hưởng lợi (BCO) lên tới 274 triệu US\$ năm 2020; phí tổn kinh tế đối với

toàn bộ người sử dụng ước khoảng 1,7 tỷ US\$ hàng năm. Tốc độ chạy xe tải liên tỉnh trung bình ở Việt Nam chỉ khoảng 35 km/h. Ngành vận tải manh mún khiến cho dịch vụ dành cho chủ hàng (CBO) không đạt chuẩn so với các quốc gia khác.⁵⁵ Đường sắt và thủy nội địa còn kém phát triển. Trong khi đó hệ thống cảng biển và bến cảng ở Việt Nam còn bị phân tán, dẫn đến dư thừa năng lực và kém hội nhập với các phương thức vận tải đường bộ khác. Giải quyết những nút thắt về hậu cần nêu trên đòi hỏi phát triển hạ tầng giao thông đa phương thức (bao gồm cả đường sắt và đường thủy) theo hướng tích hợp; hiện đại hóa các dịch vụ hậu cần, bao gồm cả ngành xe tải, giao nhận và kho bãi đồng thời phải đầu tư thêm cho hệ thống thông quan nhằm nâng cao hiệu suất và độ tin cậy của thương mại qua biên giới (dựa trên triển khai cơ chế một cửa ASEAN).

Trong ngành điện lực, nhu cầu điện tiếp tục tăng nhanh, đòi hỏi tăng cường đầu tư cho năng lực sản xuất, truyền tải và phân phối nhằm đảm bảo cung ứng điện bền vững, đáng tin cậy và trong khả năng chi trả. Theo dự báo, nhu cầu điện tiếp tục tăng ở mức 7-10% mỗi năm đến năm 2030. Nhu cầu này đòi hỏi phải xây lắp để tăng năng lực sản xuất điện ở mức 25 GW vào năm 2020, và thêm 40-50 GW vào năm 2030 (trên gấp đôi so với năng lực hiện nay là 35 GW). Để cân đối giữa các mục tiêu tăng trưởng kinh tế với mục tiêu về môi trường và khí hậu, cần kết hợp hiệu quả giữa thủy điện, điện gió và mặt trời, trong đó thủy điện đã chiếm trên 40% năng lực sản xuất của Việt Nam và tiềm năng về tài nguyên tái sinh có thể không đủ để đáp ứng nhu cầu tương lai.⁵⁶ Trong khi đó, việc điều chỉnh giá điện không dựa trên hiệu quả kinh tế đã làm suy yếu năng lực tài chính của ngành, làm giảm động cơ đầu tư từ khu vực tư nhân. Về nhu cầu, Việt Nam là một trong những nền kinh tế sử dụng điện kém hiệu suất nhất ở Đông Nam Á. Khuyến khích đầu tư về hạ tầng và công nghệ đảm bảo hiệu suất sử dụng điện cao hơn - bao gồm thông qua cơ chế giá phản ánh đầy đủ chi phí - có thể làm giảm nhu cầu sử dụng điện, qua đó giảm nhu cầu nâng cấp năng lực sản xuất điện (với chi phí có thể thấp hơn).

Trong lĩnh vực vệ sinh và nước sạch, thiếu tiếp cận nước sạch và nhất là điều kiện vệ sinh đầy đủ là yếu tố quan trọng dẫn đến suy dinh dưỡng và tử vong ở trẻ em. Cho dù đã có những tiến triển lớn trong thời gian qua, nhiều hộ gia đình ở Việt Nam vẫn chưa có đủ nước sạch và điều kiện vệ sinh. Ở các vùng nông thôn nói chung, 33% thiếu hố xí hợp vệ sinh và 29% chưa được tiếp cận nước sạch,⁵⁷ chủ yếu là các hộ nghèo và người dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó là tình trạng điều kiện vệ sinh ở đô thị: chỉ có 10% nước thải và 4% chất thải bể phốt được xử lý. Tại các cộng đồng chưa có nhà vệ sinh cải tiến, trẻ em dễ bị tác động bởi vi khuẩn, vi-rút, nấm và ký sinh trùng, gây ra nhiễm khuẩn đường ruột. Tình trạng nhiễm khuẩn mãn tính hạn chế khả năng hấp thụ dinh dưỡng trong cơ thể, ảnh hưởng đến tăng trưởng cân nặng và chiều cao. Trẻ em bị suy dinh dưỡng một phần do điều kiện vệ sinh và nước sạch chưa tốt dễ có khả năng bị khiếm khuyết về nhận thức và dễ bỏ học. Ở Việt Nam, tỷ lệ còi xương cao, chủ yếu ở các cộng đồng thiểu diều kiện vệ sinh.⁵⁸ Một nghiên cứu của chương trình vệ sinh và nước sạch (WSP) cho thấy điều kiện vệ sinh kém gây ra những tổn thất đáng kể về kinh tế và tài chính ở Việt Nam. Tổn thất về tài chính - nghĩa là chi tiêu hoặc

55 “Hậu cần hiệu quả” Ngân hàng Thế giới 2014.

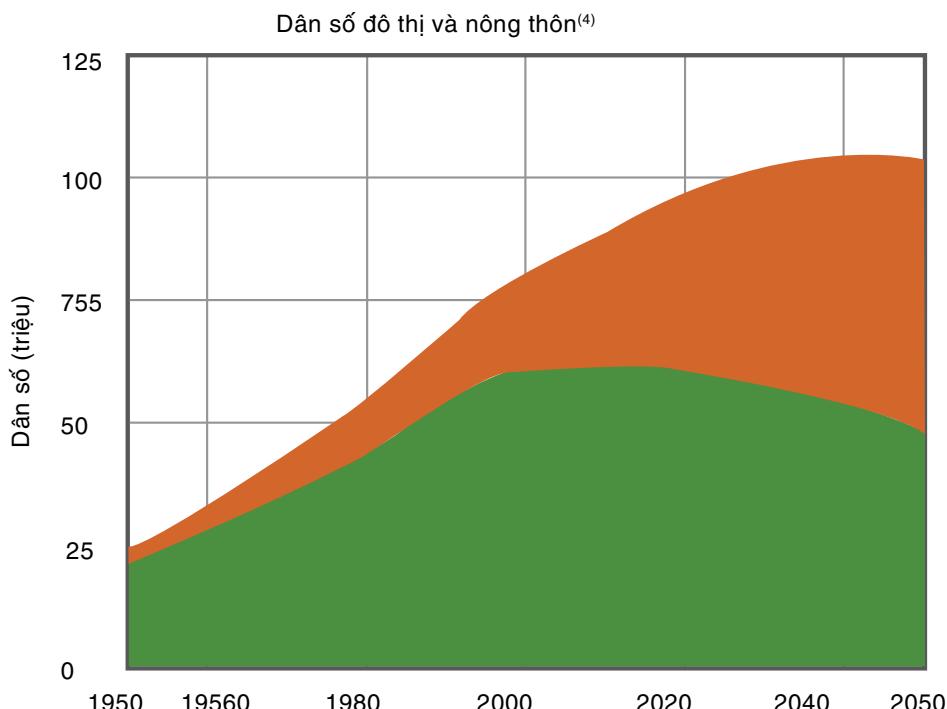
56 Ngân hàng Thế giới (2015) Báo cáo chuyên đề về ngành điện: thành tựu, thách thức của ngành và vai trò của năng lượng tái sinh và than.

57 Phân tích của cán bộ Ngân hàng Thế giới về dữ liệu VHLSS 2012.

58 Quatri và Smets 2014

thu nhập mất đi do kém vệ sinh - tương đương khoảng 0,5% GDP mỗi năm, trong khi đó tổn thất phúc lợi toàn xã hội tương đương 1,3% GDP.⁵⁹ Kinh nghiệm cho thấy mở rộng tiếp cận vệ sinh không hoàn toàn là vấn đề cung cấp hạ tầng, mà còn cần phải có khuôn khổ pháp luật đầy đủ, và hỗ trợ có mục tiêu được thiết kế tốt cho người nghèo. Ngoài ra, về vệ sinh nông thôn - chủ yếu là vấn đề hạ tầng tư nhân - cần phải có các chiến dịch nhằm thay đổi hành vi và vận động nhằm hỗ trợ cho các thói quen xã hội mới trong các cộng đồng.

Hình 57: Đô thị của Việt Nam tiếp tục phát triển



Nguồn: Viễn cảnh đô thị hóa trên thế giới của Liên hiệp quốc.

Cuối cùng, tiến trình đô thị hóa nhanh ở Việt Nam càng làm tăng áp lực về dịch vụ và hạ tầng đô thị. Bị thu hút bởi các cơ hội kinh tế tại những trung tâm đô thị lớn ở Việt Nam, dòng người di cư từ nông thôn tiếp tục tăng lên không ngừng. Sau khi đã tăng gấp đôi trong 25 năm qua, dân số đô thị ở Việt Nam dự báo sẽ tăng gấp đôi một lần nữa trong 30 năm tới. Toàn bộ tăng trưởng dân số của Việt Nam hiện đang diễn ra ở các đô thị. Thời đại đô thị sắp đến cũng chứa đựng những lợi ích kinh tế tiềm năng to lớn cho Việt Nam. Các đô thị thường có năng suất cao hơn do hiệu quả kinh tế do quy mô bên cạnh hiệu ứng quần tụ của các doanh nghiệp tạo điều kiện để lan tỏa kiến thức, đổi mới sáng tạo, đem lại hệ sinh thái đặc biệt các nhà cung cấp dịch vụ, cung ứng hàng hóa, và một thị trường lao động mật độ cao để các doanh nghiệp phát triển.

59 Chương trình nước sạch và vệ sinh (2008).

Mặc dù quá trình đô thị hóa ban đầu làm tăng mật độ, nhưng nhiều thành phố hiện nay đang có hiện tượng mở rộng đất đai tràn lan chưa từng có (và tự phát trong một số trường hợp). Đất đai đô thị tăng khoảng 50% từ năm 2000 đến năm 2010, trong khi đất ở đô thị gần như tăng gấp đôi trong cùng kỳ. Mật độ giảm từ 19,4% người dân đô thị trên mỗi hecta năm 2005 xuống 18,6 năm 2010, cho dù có thêm 3 triệu dân đô thị. Phát triển với mật độ thấp làm tăng thêm chi phí cung cấp hạ tầng đô thị và làm giảm lợi ích của hiệu ứng quần tụ.

Mật độ đô thị tương đối thấp và đang giảm xuống lại càng trở nên trầm trọng hơn do thiếu các hệ thống giao thông công cộng hiệu quả cho đại chúng. Kết quả là, các diện tích đô thị của Việt Nam bị cắt khúc và không vận hành tích hợp cả về cơ sở vật chất và kinh tế. Áp lực không chỉ đến do quy mô dân số đô thị mà còn do thu nhập hộ gia đình tăng lên (và có thể còn do giá xe ô-tô giảm xuống sau khi bỏ thuế nhập khẩu vào năm 2018 theo hiệp định tự do thương mại ASEAN), xe ô-tô có thể sẽ ngày càng thay thế xe gắn máy đang phổ biến hiện nay để trở thành phương tiện giao thông được ưa chuộng. Nếu xu hướng đó diễn ra, không gian đô thị ở Việt Nam sẽ bị áp đảo bởi khí thải và tắc nghẽn giao thông mà không gặt hái được lợi ích đầy đủ của hiệu ứng quần tụ.

Nếu không quy hoạch đô thị tổng hợp và hiệu quả đồng thời đầu tư đầy đủ cho hạ tầng và dịch vụ đô thị, Việt Nam có thể phải chứng kiến những hiệu ứng quần tụ kinh tế tích cực bị đảo chiều. Điềm báo của những rủi ro trên là các thành phố lớn ở Việt Nam hiện đã và đang phải chứng kiến tắc nghẽn giao thông chưa từng có, cũng như những áp lực về dịch vụ đô thị cơ bản. Các hệ thống vệ sinh, nước sạch, giao thông đô thị, các dịch vụ y tế và giáo dục, các hạ tầng vật chất và xã hội khác đang phải gồng mình để bắt kịp. Hơn nữa, dân số đô thị tăng nhanh cũng gây căng thẳng về tài nguyên và gây ô nhiễm môi trường.

Những nhu cầu to lớn trên về hạ tầng ở cấp quốc gia và địa phương cần phải được xử lý trong điều kiện hạn chế do nguồn vốn bị thắt chặt. Trong những năm qua, nợ công của Việt Nam đã tăng nhanh, gây hạn chế về khả năng tiếp tục dựa vào nguồn vay nợ. Những áp lực về nợ hiện nay càng trở nên lớn hơn khi Việt Nam bị giảm khả năng tiếp cận vay ưu đãi nước ngoài, là nguồn vốn chủ yếu để đầu tư cho hạ tầng đến thời điểm này. Trong khi đó, tỷ lệ thu trên GDP giảm rõ rệt, kết hợp với chi thường xuyên tăng lên đang thu hẹp dư địa tài khóa cho nhu cầu đầu tư vào hạ tầng vật chất. Sau khi đạt đỉnh ở mức 11% GDP năm 2010, chi đầu tư nguồn ngân sách của Chính phủ đã giảm xuống khoản 6% GDP năm 2015. Hơn nữa, không có nhiều địa phương có thể huy động đủ nguồn thu để tự tài trợ cho hạ tầng mà phải phụ thuộc vào nguồn bổ sung từ ngân sách trung ương.

Những hạn chế do nguồn vốn bị thắt chặt nêu trên càng cho thấy phải chú trọng cải cách cơ cấu để nâng cao hiệu suất lập kế hoạch, lựa chọn, cấp vốn và triển khai các dự án hạ tầng, đồng thời tăng cường phối hợp giữa các cấp chính quyền. Sự phân tán trong đầu tư hạ tầng, những yếu kém trong quy hoạch và thiết kế dự án, thiếu năng lực giám sát và quản lý công trình, chậm tiến độ và vượt dự toán đã và đang góp phần làm giảm hiệu suất đầu tư công. Chính quyền địa phương hiện đang phụ trách khoảng 80% tổng đầu tư công, các địa phương thường lựa chọn và thực hiện các dự án hạ tầng của mình một cách riêng lẻ, mà không áp dụng cách tiếp cận chiến lược để gắn với các ưu tiên của quốc gia, và chưa quan tâm nhiều đến cân nhắc về cung - cầu. Điều này dẫn đến đầu tư dàn trải và trùng lắp về tài sản hạ tầng trong khi không có đủ nguồn lực để đầu tư cho những hạ tầng lớn cấp quốc gia và hạ tầng tích hợp về chức năng cũng như không gian.⁶⁰ Để có được lợi ích lớn hơn, cần phải tạo cơ chế và động lực mạnh mẽ để phối hợp liên ngành và liên vùng, đặc biệt cho đầu tư về hạ tầng lớn.

Bên cạnh đó, Việt Nam đặt mục tiêu huy động sự tham gia tích cực hơn của khu vực tư nhân về đầu tư vốn và cung cấp trực tiếp hạ tầng. Mặc dù Chính phủ đã chú trọng thu hút khu vực tư nhân trong các lĩnh vực hạ tầng, những thách thức về môi trường quy phạm pháp luật và thủ tục phê duyệt cồng kềnh làm giảm niềm tin từ các doanh nghiệp. Cách tiếp cận khá cứng nhắc về chia sẻ rủi ro giữa khu vực công và khu vực tư nhân thường gây trở ngại để khu vực tư nhân nhiều hơn. Tuy nhiên, các dự án hợp tác công-tư (PPP) của Việt Nam đã lên mức bình quân khoảng 1 tỷ US\$ mỗi năm từ năm 2000 đến năm 2014⁶¹, chủ yếu gồm các dự án xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT) trong lĩnh vực điện. Để tăng cường khuôn khổ pháp lý về hợp tác công-tư (PPP), Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị định số 15/2015/NĐ-CP (Nghị định 15) về hợp tác công-tư (PPP) để giúp giải quyết những thách thức về hạ tầng ở Việt Nam, đồng thời tạo môi trường kinh doanh thuận lợi nhằm thúc đẩy sự tham gia của tư nhân trong phát triển hạ tầng công cộng chiến lược trong dài hạn.

Để quản lý phát triển đô thị, quy hoạch đô thị tổng hợp, thị trường đất đai hiệu quả và đầu tư cho hạ tầng đô thị là những yếu tố hết sức quan trọng để tối đa hóa lợi ích kinh tế của mật độ và hiệu ứng quần tụ, đồng thời giảm thiểu rủi ro tắc nghẽn và tình trạng mở rộng tràn lan. Trọng tâm của cải cách chính sách đô thị là cho phép thị trường đất đai đô thị vận hành. Quản lý quy hoạch và sử dụng đất đai có hiệu quả là điều kiện cần thiết để tránh tình trạng mở rộng đô thị tràn lan gây tổn kém về kinh tế và môi trường. Cải cách các thể chế về đất đai - như củng cố về đăng ký sử dụng đất, áp dụng giá đất theo thị trường - chấm dứt quan hệ đổi đất lấy hạ tầng là ưu tiên để giảm tình trạng chuyển đổi đất đai đô thị bừa bãi và manh mún hiện nay. Điều này cần dựa trên quy hoạch và đầu tư tổng hợp cho cung cấp dịch vụ đô thị. Tăng cường phối hợp giữa phát triển đô thị và quy hoạch giao thông có thể giúp phát triển mạng lưới giao thông và khuyến khích phát triển đa năng và mật độ cao, xoay quanh các hệ thống và hành lang giao thông đại chúng (liên phương thức). Cuối cùng, cải cách về hệ thống quan hệ giữa các cấp chính quyền cần tiếp tục thực hiện phân quyền cho chính quyền địa phương - cả về tài chính và hành chính - để đáp ứng nhu cầu địa phương, đồng thời tăng cường các cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình và động lực hướng đến kết quả. Điều này bao gồm làm rõ về nhiệm vụ chi, mở rộng tự chủ về thu (bao gồm cả xây dựng một hệ thống thuế tài sản) và xác định cơ chế cho phép các địa phương vay nợ cẩn trọng.

Phát triển một danh mục đô thị bao gồm các thành phố lớn và thứ cấp có thể hỗ trợ hiệu quả cho quá trình chuyển đổi nông thôn - đô thị. Ngoài chuyện thiếu thị trường đất đai vận hành hiệu quả, Việt Nam còn phải nâng cao mật độ kinh tế xung quanh các khu vực đại đô thị và các đô thị thứ cấp có tiềm năng, để thu hẹp khoảng cách kinh tế ra đến các thị trường lớn và tạo điều kiện chuyên môn hóa. Một việc cần làm nữa là xóa bỏ phân biệt xã hội về tiếp cận dịch vụ giữa người nhập cư và dân cư đô thị để khuyến khích phát triển vốn con người nhằm nâng cao hiệu ứng kinh tế quần tụ. Điều này đòi hỏi phải thay đổi tư duy về đô thị hóa, thiết kế hệ thống tạo ra hiệu ứng kinh tế quần tụ cho một danh mục các thành phố và thị xã thực hiện các chức năng bổ sung cho nhau. Các đại đô thị như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh sẽ tương tác với nền kinh tế toàn cầu và đem lại sự đa dạng của đô thị để tiếp thu kiến thức, đổi mới sáng tạo và phát triển sản phẩm mới, kết nối người dân và doanh nghiệp ra thế giới. Các thành phố như Cần Thơ, Đà Nẵng và Hải Phòng sẽ tạo điều kiện cho người sản

61 Ngân hàng Thế giới. Cơ sở dữ liệu về sự tham gia của tư nhân trong các dự án hạ tầng. <http://ppi.worldbank.org/> (truy cập ngày 17/09/2015)

62 VAMC mua bằng cách đổi trái phiếu VAMC và ngân hàng cần phải lập dự phòng đối với tài sản được chuyển giao trong vòng năm năm (trùng với kỳ hạn trái phiếu của VAMC).

xuất được hưởng lợi thông qua hình thành cụm vì họ có thể lựa chọn người lao động và vật tư từ nguồn lớn hơn để tham gia cạnh tranh có ích. Các thành phố này sẽ trở thành các đầu mối cho nền kinh tế trong nội địa và sẽ trở thành một phần của các chuỗi giá trị toàn cầu. Các thị trấn như Buôn Ma Thuột ở Tây Nguyên, nổi tiếng về cà phê, sẽ tạo điều kiện để doanh nghiệp và trang trại khai thác được hiệu quả kinh tế do quy mô ở cấp độ nhà máy bằng cách cung cấp đường xá (cho đầu ra và đầu vào), trường học và các tiện ích đô thị khác (cho gia đình người lao động).

Ưu tiên 3: Tăng cường các thể chế thị trường và quản lý kinh tế

Tăng cường phát triển cho nhóm 40% nghèo nhất đòi hỏi cải cách để đưa nền kinh tế quay lại con đường tăng trưởng dựa vào tăng năng suất. Xu hướng tăng trưởng năng suất của khu vực công đang yếu đi cho thấy nếu chỉ chuyển hướng nguồn lực cho các doanh nghiệp tư nhân mà thôi là chưa đủ để tạo ra tăng trưởng năng suất, mà cần phải đi kèm các thể chế thị trường mạnh mẽ. Đối với thị trường và doanh nghiệp ở khu vực tư nhân, để vận hành đúng như mong muốn, họ cần phải có các thể chế thị trường vững vàng, đặc biệt là thượng tôn pháp luật, cơ chế cạnh tranh lành mạnh, thị trường các yếu tố sản xuất hiệu quả, quy định pháp luật có chất lượng, thực thi pháp luật minh bạch, hiệu quả và công bằng. Về mặt này, nghị trình cải cách thể chế của Việt Nam vẫn chưa kết thúc. Ngày càng nhiều người công nhận rằng những di sản về thể chế, thể chế thị trường chưa hoàn hảo, môi trường đầu tư phiền phức là những trở ngại cho tăng trưởng, đặc biệt của khu vực tư nhân trong nước. Cho dù gần đây đã có những cải thiện, đánh giá về năng lực cạnh tranh giữa các quốc gia cho thấy Việt Nam đang bị tụt hậu so với các quốc gia khác, đặc biệt trên những nội dung liên quan đến môi trường thể chế và chính sách. Các khảo sát doanh nghiệp tại Việt Nam cũng khẳng định rằng phần lớn các doanh nghiệp nhìn nhận cách hành xử của chính phủ là chưa đồng đều, còn ưu ái các doanh nghiệp có quan hệ trong thực thi hiệu lực quy phạm pháp luật, mua sắm đấu thầu và giao quyền sử dụng đất. Tuy làm như vậy sẽ có lợi cho một số doanh nghiệp, nhưng những méo mó chính sách nêu trên sẽ gây giảm hiệu suất, tạo động cơ cho các doanh nghiệp tham gia vào các hoạt động trực lợi hơn là sản xuất tạo ra của cải vật chất. Việt Nam có tiềm năng đứng vào hàng ngũ các quốc gia công nghiệp trong vòng một thế hệ, nhưng điều này đòi hỏi phải có những lựa chọn và hành động mạnh mẽ nhằm tăng cường chiều sâu các thể chế thị trường, tạo môi trường thuận lợi hơn để tăng trưởng dựa trên khu vực tư nhân. Điều này bao hàm các bước nhằm i) củng cố những thành quả gần đây về ổn định kinh tế vĩ mô, ii) hỗ trợ ổn định ở khu vực tài chính đồng thời tăng cường vai trò của khu vực này để tạo thuận lợi phân bổ vốn đảm bảo hiệu suất hơn, iii) tăng cường chiều sâu cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước, và iv) tạo sân chơi công bằng hơn, ban hành và thực thi các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng.

Trước hết, duy trì ổn định kinh tế vĩ mô và khả năng chống chịu với các cú sốc từ bên ngoài là điều kiện tiên quyết để tăng trưởng bền vững và phát triển khu vực tư nhân. Do Việt Nam đã hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu và tiếp tục chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, nền kinh tế dễ bị chịu những tác động biến động kinh tế vĩ mô, quản lý kinh tế vĩ mô ngày càng đóng vai trò quan trọng

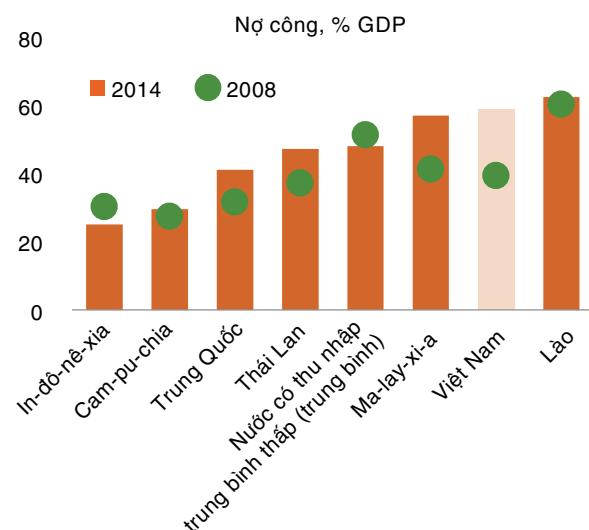
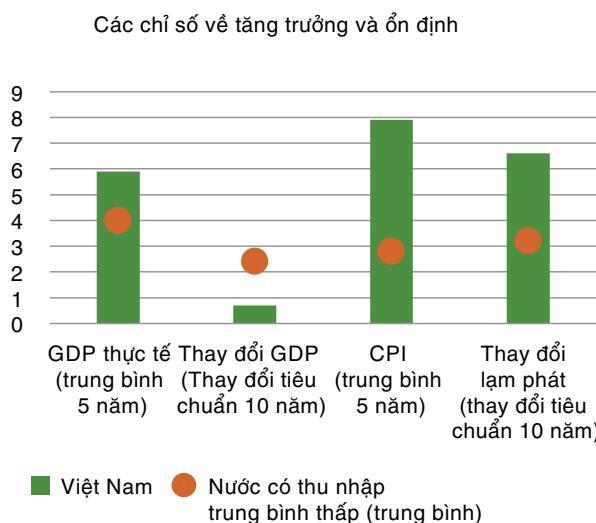
Nền kinh tế Việt Nam trong thời gian qua liên tục phải chịu những đợt bất ổn định kinh tế vĩ mô. Khác với các thị trường mới nổi khác, Việt Nam không phải chứng kiến những cơn chao đảo mạnh về hoạt động kinh tế. Tuy nhiên, cho dù tăng trưởng của Việt Nam ổn định hơn, nhưng biến động kinh tế vĩ mô đã trở nên nghiêm trọng hơn so với các nền kinh tế khác trong khu vực và cùng mức thu nhập như của Việt Nam. Mặc dù một số khó khăn kinh tế xuất phát từ những cú sốc bên ngoài - một đợt tăng trưởng nóng do dòng vốn nước ngoài đổ vào ồ ạt, tiếp theo là một cú sốc cầu bên ngoài do khủng hoảng tài chính toàn cầu gây ra, sự rối

loạn kinh tế vĩ mô càng bị trầm trọng hơn do chính sách kinh tế vĩ mô giật cục, bao gồm tăng trưởng tín dụng và nới lỏng tài khóa thất thường. Mặc dù ổn định tạm thời đã được khôi phục, nền kinh tế vẫn phải chịu những nguy cơ dễ bị tổn thương là hệ quả của các chính sách trước đó. Những nguy cơ sâu rộng trong khu vực ngân hàng, bất cân đối tài khóa ở mức lớn, nợ công ở mức cao và đang tăng nhanh, thu ngân sách biến động, chi tiêu công thiếu hiệu suất, nhất là chi đầu tư, đang là những trở ngại cho tăng trưởng và ổn định trong tương lai.

Củng cố ổn định kinh tế vĩ mô đòi hỏi phải củng cố chính sách tài khóa đồng thời xử lý những nguy cơ dễ tổn thương trong khu vực ngân hàng và DNNN. Kiểm chế bất cân đối tài khóa, đồng thời tạo dư địa để xử lý các nghĩa vụ nợ dự phòng tiềm năng đồng thời đảm bảo các nội dung chi xã hội và đầu tư quan trọng, sẽ làm giảm rủi ro kinh tế vĩ mô và hỗ trợ hoàn thành các mục tiêu phát triển. Từng bước chuyển sang sử dụng lạm phát làm mốc neo danh nghĩa và cho phép tỷ giá linh hoạt hơn sẽ là cơ chế chính sách tiền tệ thuận lợi hơn để duy trì ổn định và tạo lớp đệm chống đỡ các cú sốc bên ngoài. Kế thừa những thành tựu gần đây về ổn định khu vực ngân hàng, cần phải có các biện pháp kiên quyết hơn nhằm xử lý nợ xấu, đảm bảo mức vốn hóa đủ an toàn và tiếp tục củng cố khu vực ngân hàng.

Hình 58: Tăng trưởng được duy trì nhưng bất ổn định thường xuyên hơn ...

... lớp đệm ngân sách còn hạn chế



Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên IMF WEO.

Việt Nam phải đổi mới với một nghị trình cải cách tài khóa lớn nhằm kiềm chế bất cân đối lâu nay, đẩy mạnh huy động thu trong nước và tăng cường hiệu suất chi tiêu. Bộ chi ngân sách bình quân giai đoạn 2009 - 2014 tăng đến khoảng 5% GDP, cao hơn rất nhiều so với 1,2% giai đoạn 2003 - 2008. Sau khi nợ công tăng cao trong vài năm qua, điều quan trọng là phải củng cố tình hình tài khóa để ổn định và sau đó là từng bước giảm nợ công, qua kết hợp cả các biện pháp về thu và chi. Về thu, cần phải có các nỗ lực phối hợp giữa chính sách và quản lý thuế để ổn định tỷ lệ thu trên GDP, đồng thời hình thành một cơ cấu thuế cân đối phù hợp với một nền kinh tế thu nhập trung bình mới nổi. Về chi tiêu, cần có những cải cách tập trung vào nâng cao hiệu suất chi tiêu, gồm cả đầu tư công, đồng thời đảm bảo các mô hình phân bổ tài chính phù hợp cho các ngành quan trọng như y tế, giáo dục, và hưu trí. Bên cạnh đó, Việt Nam phải đổi mới với rủi ro ngày càng tăng về danh mục nợ công. Sau

khi được hưởng lợi qua tiếp cận nguồn vốn đa phương dài hạn ưu đãi cao trong những thập kỷ qua, quốc gia ngày càng phải đổi mới với những phương án lựa chọn chính sách về quản lý chi phí và rủi ro liên quan đến các nguồn vay trong nước và nước ngoài có thể huy động.

Cải cách chính sách tài khóa có thể dựa vào các bước nhằm tăng cường nền tảng thể chế để quản lý tài chính công và quản lý tài khóa lành mạnh. Sự phối hợp giữa các thể chế chính phủ trách nhiệm tài khóa ở các cơ quan tổng hợp (Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư) cũng như giữa trung ương và địa phương, còn tương đối yếu và cần được tăng cường. Ngoài ra là nhu cầu tiếp tục nỗ lực nhằm tăng cường mức độ toàn diện của ngân sách trong điều kiện còn rất nhiều hoạt động ngân sách và có tính chất ngân sách chưa được phản ánh vào quyết toán ngân sách chính. Các nỗ lực này có thể thực hiện song hành với các nỗ lực nhằm hiện đại hóa các thủ tục lập ngân sách (theo các quy định của Luật NSNN mới được thông qua), bao gồm áp dụng tầm nhìn trung hạn trong chính sách tài khóa và các hệ thống xác định ưu tiên, trên cơ sở cải thiện các hệ thống thông tin và nâng cao minh bạch tài khóa. Chức năng quản lý nợ đồng bộ cũng cần thiết nhằm vừa tận dụng các cơ hội vừa quản lý được những rủi ro sẽ phát sinh khi Việt Nam chuyển đổi sang mô hình huy động vốn trên cơ sở thị trường. Cuối cùng, hệ thống quan hệ ngân sách giữa các cấp chính quyền cần được quan tâm nhằm đảm bảo các nguồn lực ngân sách và thẩm quyền ngân sách được phân giao phù hợp giữa các cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã nhằm khuyến khích nâng cao hiệu suất cung cấp dịch vụ, bao gồm cả nâng cao tự chủ về thu, rà soát lại các định mức phân bổ và bổ sung ngân sách, nâng cao tự chủ đặc biệt cho các địa phương có năng lực tài khóa cao như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh để được tiếp cận vay nợ trên các thị trường trong nước.

Thứ hai, hệ thống tài chính ổn định và hiệu quả là yếu tố cần thiết để phân bổ nguồn tiết kiệm quốc dân ở mức cao tại Việt Nam - chiếm 32% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) năm 2014 - cho đầu tư sản xuất. Việt Nam có một hệ thống tài chính tương đối lớn đối với một quốc gia thu nhập trung bình thấp, mặc dù thiếu đa dạng và tiếp tục chịu chi phối bởi khu vực ngân hàng, với tài sản chiếm 135% GDP của Việt Nam và 80% tổng tài sản của hệ thống tài chính. Hơn nữa, dù quy mô tương đối lớn, tác động của hệ thống tài chính đến tăng trưởng trong dài hạn sẽ chủ yếu qua cải thiện năng suất vốn, thay vì đơn thuần nâng cao mật độ vốn. Đẩy mạnh tăng trưởng tín dụng có thể tạo ra tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn nhưng nếu phân bổ vốn bị sai lệch, nó có thể dẫn đến đầu tư kém, tài sản kém chất lượng, càng làm tăng rủi ro mất ổn định. Để hệ thống tài chính hỗ trợ tăng trưởng dài hạn và bền vững, hệ thống cần phải có động cơ nâng cao hiệu suất phân bổ vốn và rủi ro, phân bổ nguồn tín dụng tăng thêm đến các doanh nghiệp và hoạt động đầu tư sản xuất.

Sự hiện diện của Nhà nước trong khu vực ngân hàng còn lớn, bao gồm cả quan hệ sở hữu trực tiếp và gián tiếp. Năm ngân hàng thương mại quốc doanh lớn tiếp tục chiếm khoảng 40% tài sản của khu vực ngân hàng. Vấn đề sở hữu chéo của nhà nước, DNHH và các ngân hàng thương mại quốc doanh tại một số ngân hàng thương mại khác, cũng gây ảnh hưởng đến quản trị doanh nghiệp trong khu vực ngân hàng, làm tăng khả năng rủi ro hệ thống. Tỷ lệ ngân hàng nước ngoài trong tổng tài sản ngân hàng thương mại vẫn còn nhỏ và tương đối ổn định ở mức 10%, một phần phản ánh hạn mức về sở hữu nước ngoài ở khu vực ngân hàng theo luật định.

Hình 59: Hệ thống tài chính của Việt Nam bị chi phối bởi khu vực ngân hàng lớn

Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên dữ liệu của NHNN, ADB và Ngân hàng Thế giới.

Cho dù có phát triển trong những năm qua, các thị trường tài chính ở Việt Nam vẫn còn chưa có chiều sâu. Thị trường cổ phiếu và trái phiếu doanh nghiệp - là nguồn huy động đầu tư lớn và là nguồn vốn dài hạn ở nhiều nền kinh tế thu nhập trung bình - vẫn ở giai đoạn non trẻ. Thị trường trái phiếu trong nước còn nhỏ, chủ yếu là trái phiếu chính phủ. Quỹ Bảo hiểm Xã hội (BHXH) là nhà đầu tư tổ chức duy nhất có quy mô đáng kể, đang quản lý dự trữ hưu trí lên đến 6,5% GDP. Thị trường cổ phiếu đã tăng trưởng nhanh, nhưng vẫn đang ở giai đoạn phát triển ban đầu. Mặc dù số lượng doanh nghiệp niêm yết ở hai sở giao dịch đã tăng đáng kể, chủ yếu do "cổ phần hóa" DNNN, tổng mức vốn hóa trên thị trường cổ phiếu còn tương đối nhỏ ở mức 20% GDP, phản ánh thực tế là các doanh nghiệp niêm yết ở Việt Nam còn khá nhỏ.

Hệ thống ngân hàng vẫn đang phải vật lộn để vượt qua nguy cơ dễ tổn thương do bùng nổ tín dụng trong thời gian qua. Tăng trưởng tín dụng thất thường là yếu tố quan trọng gây ra bất ổn kinh tế vĩ mô. Sau đợt tăng trưởng tín dụng nhanh vào thời điểm khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 là đợt thắt chặt tín dụng năm 2011, do suy giảm giá bất động sản và suy thoái kinh tế. Kết quả là, hệ thống ngân hàng tích lũy một lượng lớn nợ xấu, một số ngân hàng nhỏ gặp phải các vấn đề về thanh khoản và khả năng thanh toán, cùng với đó là quan ngại lâu nay về tổng mức vốn hóa của hệ thống. Cho dù chính sách tiền tệ được nới lỏng năm 2012, tăng trưởng tín dụng vẫn chậm, thể hiện những căng thẳng trên bảng cân đối của các ngân hàng và nhu cầu giải chấp. Khu vực ngân hàng tiếp tục thể hiện những rủi ro lâu nay về chất lượng tài sản. Nợ xấu trên toàn hệ thống theo báo cáo đã giảm xuống khoảng 3% tổng dư nợ, nhưng số liệu này có thể chưa thể hiện hết mức nợ thực sự có vấn đề. Nợ xấu giảm một phần theo báo cáo là do một phần nợ xấu (tương đương 3,8% tổng dư nợ)

được chuyển sang Công ty Quản lý Tài sản của các Tổ chức Tín dụng Việt Nam (VAMC).⁶² Mặc dù các ngân hàng được yêu cầu từng bước dự phòng cho tài sản được chuyển giao sang VAMC, nhưng khoản tín dụng và rủi ro mất vốn liên quan chưa hoàn toàn bị loại bỏ. Ngoài ra, tiến độ xử lý nợ xấu của VAMC còn chậm, chỉ dưới 5% số nợ xấu chuyển sang được xử lý. Các nỗ lực trong vấn đề này có thể gặp trở ngại do thiếu khuôn khổ pháp lý thuận lợi về tình trạng mất khả năng thanh toán và đứng tên tài sản, đồng thời bảo vệ cán bộ VAMC và cán bộ ngân hàng thương mại về khả năng bị kiện tụng vì khả năng thất thoát tài sản của Nhà nước trong trường hợp không thể áp dụng cơ chế giá thị trường hợp lý. Tuy nhiên, quy định mới có hiệu lực từ 15/10/2015, cho phép áp dụng cơ chế giá thị trường hợp lý để VAMC mua nợ xấu, cho phép nâng cao linh hoạt trong xử lý nợ xấu, bao gồm cả bán nợ xấu trực tiếp. Gần đây, tín dụng lại được mở rộng trong năm 2015, lên đến 20% GDP, và chỉ tiêu cho năm 2016 cũng bằng mức đó. Điều này lại một lần nữa gây ra rủi ro về ổn định có thể ảnh hưởng đến các hoạt động trung gian tài chính trong dài hạn.

Một loạt các yếu tố thể chế và pháp lý cần được xử lý để khu vực tài chính quay lại ổn định, tạo thuận lợi cho hoạt động trung gian tài chính lành mạnh. Do khu vực ngân hàng có vai trò trung tâm trong nền kinh tế, ưu tiên trước mắt là xử lý những nguy cơ dễ tổn thương còn tồn tại trong khu vực ngân hàng. Mặc dù NHNN đã tiến hành các biện pháp để kiềm chế rủi ro bất ổn trong khu vực ngân hàng, điều quan trọng nhất là tiến hành những cải cách cơ cấu sâu hơn, bao gồm các biện pháp kiên quyết giải quyết nợ xấu, tăng cường cơ cấu quản trị và nâng cao năng lực quản lý rủi ro, giảm thiểu các thông lệ cho vay theo quan hệ, cải thiện về giám sát và báo cáo tài chính. Để làm được điều đó, công tác phân loại vốn vay và dự phòng tổn thất vốn vay cần được nâng tầm theo các chuẩn mực quốc tế, khuôn khổ pháp lý về quyền của chủ nợ và cơ chế giám sát cần được củng cố hơn nữa. Cải thiện cơ chế giám sát và khuôn khổ pháp lý về hoạt động của ngân hàng có vai trò hết sức quan trọng để nâng cao minh bạch và trách nhiệm giải trình trong khu vực ngân hàng, đồng thời củng cố động lực để các ngân hàng trở nên cạnh tranh hơn, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam tiếp tục hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế khu vực và toàn cầu. Ba cơ quan giám sát của Việt Nam còn thiếu tính độc lập, thẩm quyền giám sát và năng lực chuyên môn. Cho dù đã có những cải thiện từ năm 2011, công tác thanh tra tại cơ sở vẫn chưa hiệu quả, các ngân hàng lớn vẫn chưa được thanh tra theo chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế. Công tác giám sát các tổ chức tài chính lớn thuộc sở hữu nhà nước vẫn còn khiếm khuyết do xung đột lợi ích, khi các cơ quan giám sát thường là cơ quan thực hiện quyền sở hữu tại chính đơn vị mà họ giám sát. Chính vì vậy, điều quan trọng là phải đảm bảo giám sát đầy đủ rủi ro hệ thống và đẩy mạnh sử dụng đầy đủ các công cụ vĩ mô cẩn trọng.

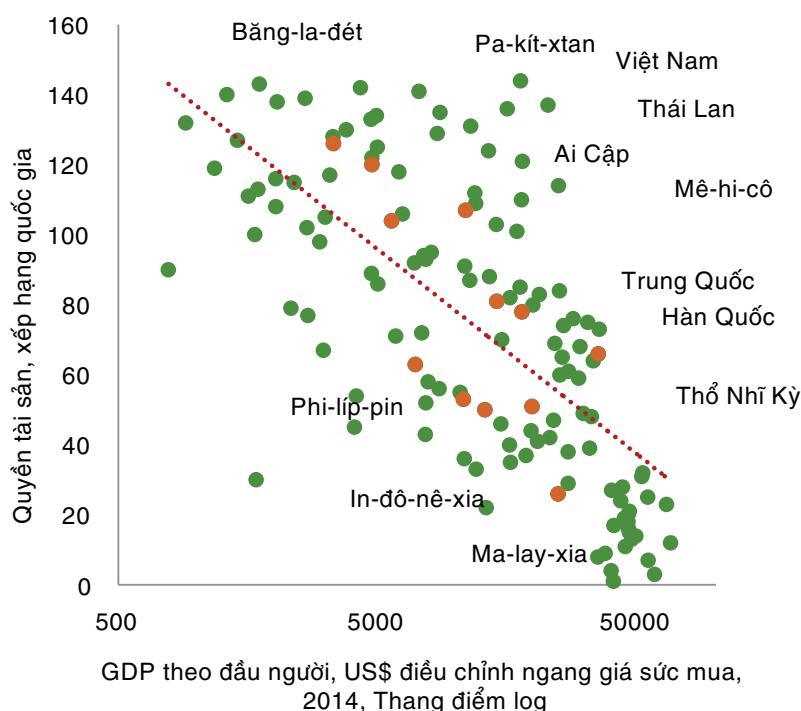
Khu vực tài chính được tăng cường sẽ góp phần mở rộng hòa nhập về tiếp cận tài chính ở Việt Nam. Thiếu hòa nhập trong tiếp cận khu vực tài chính chính thức là yếu tố làm tăng bất bình đẳng về thu nhập, vì những người "không dùng ngân hàng" phải trả chi phí cao hơn cho các dịch vụ tài chính hoặc không có khả năng đầu tư, tiêu dùng hoặc lập kế hoạch để đối phó với rủi ro tài chính. Khảo sát Findex Toàn cầu năm 2014 của Ngân hàng Thế giới cho thấy chỉ có 31% người trưởng thành ở Việt Nam mở tài khoản ngân hàng tại một tổ chức tài chính chính thức. Tỷ lệ này đã tăng từ 21% năm 2011, và mặc dù như vậy đã là sự cải thiện đáng kể nhưng còn nhiều việc phải làm, nhất là ở các khu vực nông thôn, nơi người dân có tỷ lệ tiếp cận các dịch vụ tài chính chính thức thấp hơn nhiều so với mức bình quân của quốc gia.

62 VAMC mua bằng cách đổi trái phiếu VAMC và ngân hàng cần phải lập dự phòng đối với tài sản được chuyển giao trong vòng năm năm (trùng với kỳ hạn trái phiếu của VAMC).

Ưu tiên trong trung hạn là tiếp tục phát triển các thị trường vốn và các tổ chức tài chính phi ngân hàng, hiện nay còn nhỏ và chưa được sử dụng hết tiềm năng. Sự phụ thuộc vào khu vực ngân hàng về tín dụng dài hạn và thị trường vốn chậm phát triển cũng ảnh hưởng xấu đến khả năng tiếp cận nguồn vốn dài hạn hơn trong nền kinh tế. Mặc dù tình hình kinh tế vĩ mô đã bình ổn từ năm 2012, những nguy cơ dễ tổn thương về tài chính vẫn cần một chương trình cải cách nhất quán. Thị trường trái phiếu và cổ phiếu lành mạnh và thanh khoản cao có thể giúp cung ứng nguồn vốn dài hạn đáng tin cậy hơn cho khu vực tư nhân, đồng thời cải thiện về quản trị doanh nghiệp. Cải cách trên các thị trường này có thể giảm thiểu rủi ro do quá phụ thuộc vào khu vực ngân hàng, đồng thời cải thiện về phân bổ nguồn lực.

Thứ ba, cải cách triệt để khu vực DNNN là một ưu tiên quan trọng. Tạo động lực và môi trường thuận lợi để tái cơ cấu khu vực DNNN vẫn là một ưu tiên cải cách kinh tế quan trọng ở Việt Nam. Khuôn khổ pháp lý về DNNN nhìn chung đã được cải thiện đáng kể với nhiều Luật, Nghị định và các văn bản pháp lý khác được ban hành trong năm qua. Luật doanh nghiệp được thông qua năm 2014 đã quy định về những thay đổi quan trọng, nhằm đảm bảo đối xử công bằng hơn với các doanh nghiệp ở tất cả các loại hình sở hữu, đồng thời cải thiện về quản trị doanh nghiệp trong các DNNN. Luật quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014 đã đặt nền tảng pháp lý để nâng cao hiệu quả chức năng sở hữu và củng cố cơ chế quản lý chung cho các DNNN. Những cải thiện về quy phạm pháp luật trên là quan trọng, nhưng trọng tâm hiện nay cần chuyển sang đảm bảo triển khai cho nhất quán. Điều này đòi hỏi phải có những tiến triển hơn nữa về cổ phần hóa các DNNN còn lại (bao gồm cả thoái vốn chi phối), tiếp tục thoái vốn ra khỏi các ngành nghề không phải ngành nghề chính, nâng cao minh bạch và xóa bỏ cách đối xử ưu đãi cho DNNN.

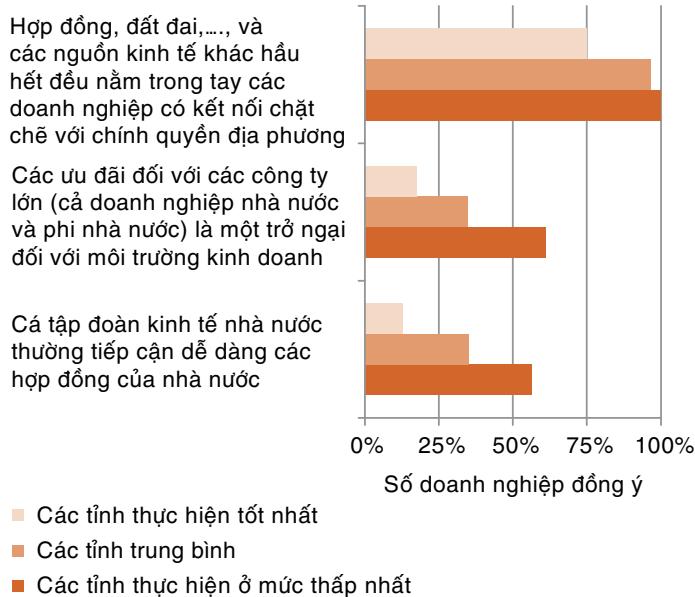
Hình 60: Quyền tài sản



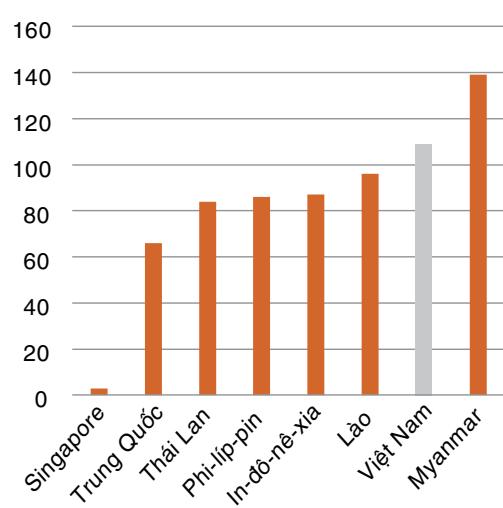
Cuối cùng, tạo môi trường kinh doanh cạnh tranh là điều kiện cần thiết để khu vực tư nhân phát triển và tăng trưởng trên nền tảng tăng năng suất, tạo việc làm và tận dụng hội nhập khu vực và quốc tế sâu rộng hơn. Đánh giá về năng lực cạnh tranh giữa các quốc gia cho thấy Việt Nam đang đi sau nhiều nước khác, đặc biệt trong khía cạnh môi trường thể chế và chính sách. Kết quả của Việt Nam về chính sách cơ cấu trong Đánh giá Thể chế và Chính sách Quốc gia của Ngân hàng vẫn thấp hơn so với mức bình quân của các quốc gia thu nhập thấp, mặc dù kết quả ở các nội dung khác tốt hơn. Tuy hạng mức của Việt Nam trong khảo sát về môi trường kinh doanh đã cải thiện lên vị trí thứ 90 năm 2016 (từ mức 93 năm 2015), vị trí này vẫn đứng sau Trung Quốc, Thái Lan và Ma-lay-xia. Theo chỉ số Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu, mặc dù Việt Nam đã lấy lại vị thế phần nào, nhìn chung hạng mức vẫn bị tụt từ thứ 59 năm 2011-2012 xuống thứ 68 trong đánh giá năm 2014 - 2015.

Môi trường thể chế kinh doanh của Việt Nam vẫn là một sân chơi chưa bình đẳng, làm giảm đáng kể động lực và năng lực tăng trưởng và phát triển của các doanh nghiệp tư nhân trong nước. Kết quả khảo sát doanh nghiệp liên tục cho thấy quan hệ với nhà nước là vẫn yếu tố cần thiết để thành công trong kinh doanh, và đầu tư cho quyền lực của nhóm lợi ích vẫn đang tăng lên. Chẳng hạn, các doanh nghiệp trong khảo sát PCI cho biết quan hệ với nhà nước là yếu tố để tiếp cận hợp đồng, đất đai và các nguồn lực khác. Trong điều kiện tiếp cận hạn chế với các nguồn lực sản xuất (nhất là đất đai và vốn), những trở ngại pháp lý và thói quan liêu khiến phần lớn doanh nghiệp tư nhân cảm thấy không muốn đầu tư và mở rộng, nhiều doanh nghiệp sa sút hoặc hoạt động trong các ngành ít thâm dụng vốn có năng suất thấp. Hầu hết một vài doanh nghiệp lớn hiện có ngoài khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) là DNNN hoặc doanh nghiệp tư nhân tham gia trong mạng lưới quan hệ được sự ủng hộ trực tiếp và gián tiếp của các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước, bao gồm những ưu đãi về cơ hội tiếp cận vốn và đất đai, còn doanh nghiệp lại tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước đó có cơ hội tham gia và hưởng lợi ích qua các hoạt động kinh doanh. Điều này làm mất đi áp lực đổi mới sáng tạo và cải thiện hiệu suất, đồng thời thu hút rất nhiều nguồn lực vào các hoạt động hưởng lợi do quan hệ với nhà nước, thay vì dành cho các hoạt động và các ngành đem lại của cải vật chất cho xã hội. Xóa bỏ bất bình đẳng trong môi trường pháp luật, tiếp cận tài chính, hạ tầng và thị trường (tạo ra sân chơi bình đẳng), đồng thời loại bỏ những bất lợi mà hầu hết các doanh nghiệp tư nhân trong nước phải đối mặt là điều kiện cần thiết để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp đó trở thành cỗ máy về tăng trưởng năng suất và việc làm trong tương lai.

Hình 61: Nền kinh tế dựa trên ưu đãi của Việt Nam



Hình 62: Chi trả phí chính thức (Thang điểm 1-7)



Nguồn: Cán bộ NHTG dựa trên cơ sở dữ liệu Khảo sát năng lực cạnh tranh cấp tỉnh và Năng lực cạnh tranh toàn cầu.

Nhờ được tự do hóa từ sớm nên thị trường sản phẩm đã trở nên cạnh tranh, nhưng thị trường các yếu tố sản xuất - đất đai và vốn - vẫn còn phải chịu can thiệp của Chính phủ. Như đã thảo luận ở phần trên, cải cách khu vực tài chính không chỉ nhằm duy trì ổn định tài chính mà còn để tạo thuận lợi để đẩy mạnh các hoạt động trung gian tài chính theo hướng thị trường và phân bổ vốn hiệu quả trong nền kinh tế. Việt Nam vẫn duy trì đất đai thuộc sở hữu nhà nước. Mặc dù có đã có khuôn khổ pháp lý về quyền sử dụng đất, chủ yếu nhằm mô phỏng các thị trường và quyền sở hữu bất động sản trong phạm vi giới hạn của sở hữu nhà nước, trong thực tế, các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước, nhất là cấp tỉnh, vẫn tham gia nhiều vào các hoạt động giao đất thương mại ở cả đô thị và nông thôn. Chính quyền cấp tỉnh kiểm soát thị trường sơ cấp đối với hầu hết đất thương mại, còn DNNN - trong đó có nhiều doanh nghiệp nắm giữ nhiều quyền sử dụng đất - là những thành phần quan trọng trên thị trường thứ cấp. Do thiếu tín hiệu giá cả và thị trường rõ ràng, vấn đề giao đất bị kiểm soát hành chính và vì vậy dễ bị thiếu hiệu quả hoặc tệ hơn là dựa vào ưu ái. Giao đất, sở hữu và quản lý đất đai là lĩnh vực rất khó cải cách, đòi hỏi phải có những thay đổi lớn về thể chế, về quản trị nhà nước. Tuy nhiên, những cải cách đó sẽ đem lại những lợi ích xuyên suốt về phát triển hạ tầng, nông nghiệp, phát triển đô thị và bền vững môi trường.

Trong thời gian tới, những hiệp định thương mại sâu rộng như TPP, Hiệp định thương mại tự do với EU là những yếu tố bên ngoài thúc đẩy tái cơ cấu theo hướng nâng cao năng suất. TPP không chỉ loại bỏ rào cản thuế quan mà còn đem lại những tác động cụ thể về chất lượng pháp luật, quyền sở hữu trí tuệ, bảo hộ nhà đầu tư, cạnh tranh, quản lý DN, các chuẩn mực về môi trường và lao động, an toàn thực phẩm, mua sắm đấu thầu khu vực công, và tự do hóa dịch vụ, bao gồm cả các dịch vụ tài chính và viễn thông. Mặc dù triển khai những cam kết đó là những thách thức đặc biệt đối với Việt Nam - trong điều kiện lộ trình cải cách từng bước hiện nay và di sản thể chế để lại (v.d. khu vực DN lớn, thể chế thị trường chưa đầy đủ, v.v), Việt Nam đã chứng tỏ trong bối cảnh gia nhập WTO rằng quốc gia có khả năng tận dụng những cam kết bên ngoài để đẩy mạnh cải cách trong nước, đặc biệt trong những lĩnh vực khó khăn.

Ưu tiên 4: Chuyển đổi nông nghiệp và sử dụng tài nguyên

Nông nghiệp (bao gồm cả lâm nghiệp, ngư nghiệp và hệ thống thực phẩm nông sản) đóng vai trò quan trọng ở Việt Nam và sẽ tiếp tục góp phần hoàn thành mục tiêu kép của phát triển bền vững. Mặc dù mức độ phụ thuộc vào nông nghiệp nhìn chung đang giảm xuống, có sự khác biệt lớn tồn tại giữa và trong các địa phương. Chẳng hạn, tỷ trọng nông nghiệp đang giảm mạnh ở khu vực Đồng bằng sông Hồng và Miền núi phía bắc, trong khi nông nghiệp vẫn là nguồn thu nhập chính ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên. Nguồn tài nguyên trực tiếp và gián tiếp đóng góp cho nông nghiệp cũng vẫn là một phần quan trọng trong sinh kế của các hộ gia đình bị thiệt thòi, nhất là làng người dân tộc thiểu số.

Ưu tiên trong nông nghiệp tập trung vào các biện pháp cần thiết để chuyển đổi sản xuất và đẩy mạnh sử dụng tài nguyên bền vững. Trọng tâm của ưu tiên nhấn mạnh vào các hệ thống sản xuất theo cơ chế thị trường, nâng cao giá trị gia tăng, tăng cường vai trò của khu vực tư nhân và kinh doanh nông nghiệp làm phương tiện để gắn kết các hộ nông dân nhỏ với thị trường và nâng cao năng suất, giảm tác động môi trường ở các hoạt động trong từng lĩnh vực. Ưu tiên này cũng đòi hỏi phải có một số cải cách trong cả nền kinh tế, đặc biệt liên quan đến dồn điền đổi thửa và cải cách đất đai, điều kiện hoạt động cho các doanh nghiệp quốc doanh, chính sách và thể chế liên quan đến nghiên cứu và phát triển, phối hợp giữa các đơn vị tư nhân, vai trò của chính phủ, và chi tiêu công trong các lĩnh vực liên quan. Ưu tiên cải cách chú trọng đến tầm quan trọng của tích hợp theo chiều dọc, đổi mới sáng tạo, kiến thức về biện pháp nông nghiệp tốt, và công nghệ hiện đại để cải thiện năng lực cạnh tranh trên các thị trường trong nước và quốc tế. Mục tiêu là nhằm "sản xuất nhiều hơn dựa trên ít đầu vào hơn", nhằm nâng cao giá trị kinh tế (bao gồm cả phúc lợi của người tiêu dùng và nhà sản xuất), đồng thời sử dụng ít vốn tài nguyên và vốn con người hơn. Điều này đòi hỏi phải nâng cao năng suất, năng lực cạnh tranh, giảm tác động môi trường của nông nghiệp và các ngành công nghiệp dựa vào tài nguyên khác.

Các biện pháp cải cách cần hỗ trợ nhà sản xuất nông nghiệp và thương phẩm dựa trên nguồn lực tài nguyên để họ nắm bắt cơ hội tạo ra qua thay đổi về xu hướng tiêu dùng. Khi tầng lớp trung lưu của Việt Nam phát triển hơn, cơ hội trên thị trường trong nước mở ra thông qua tăng tiêu dùng sản phẩm chăn nuôi, sữa và các nguồn đậm đặc khác. Bên cạnh đó là thay đổi xu hướng tiêu dùng các sản phẩm gỗ, cùng với những quan ngại về tính bền vững. Trong thời gian tới, thị trường trong nước phát triển sẽ tạo ra cơ hội tương tự như thị trường xuất khẩu. Để nắm bắt được những cơ hội đó, người có đất cần được lựa chọn nhiều hơn và được linh hoạt hơn về sử dụng đất. Chính phủ cần gỡ bỏ một số rào cản hiện nay về chuyển đổi đất nông nghiệp trồng lúa và cân nhắc giao lại một số diện tích đất thấp để trồng các hoa

màu khác ngoài lúa. Điều này tạo ra xúc tác đầu tư cho nông nghiệp và đẩy mạnh đa dạng hóa, qua đó tạo ra các hoạt động mới và tạo thêm việc làm trong hệ thống thực phẩm nông sản. Bổ sung các biện pháp này bằng nâng cao khả năng tiếp cận tài chính, để hỗ trợ áp dụng các biện pháp nông nghiệp mới và đổi mới sáng tạo. Trong lĩnh vực lâm nghiệp, tiếp cận kiến thức và kỹ thuật, tín dụng và cơ hội nhằm nội hóa những lợi ích cho người dân qua đầu tư vào ngành (chẳng hạn sản xuất gỗ xử lý hoặc lâm nghiệp duyên hải) sẽ thúc đẩy những thay đổi tích cực trong quản lý lâm nghiệp.

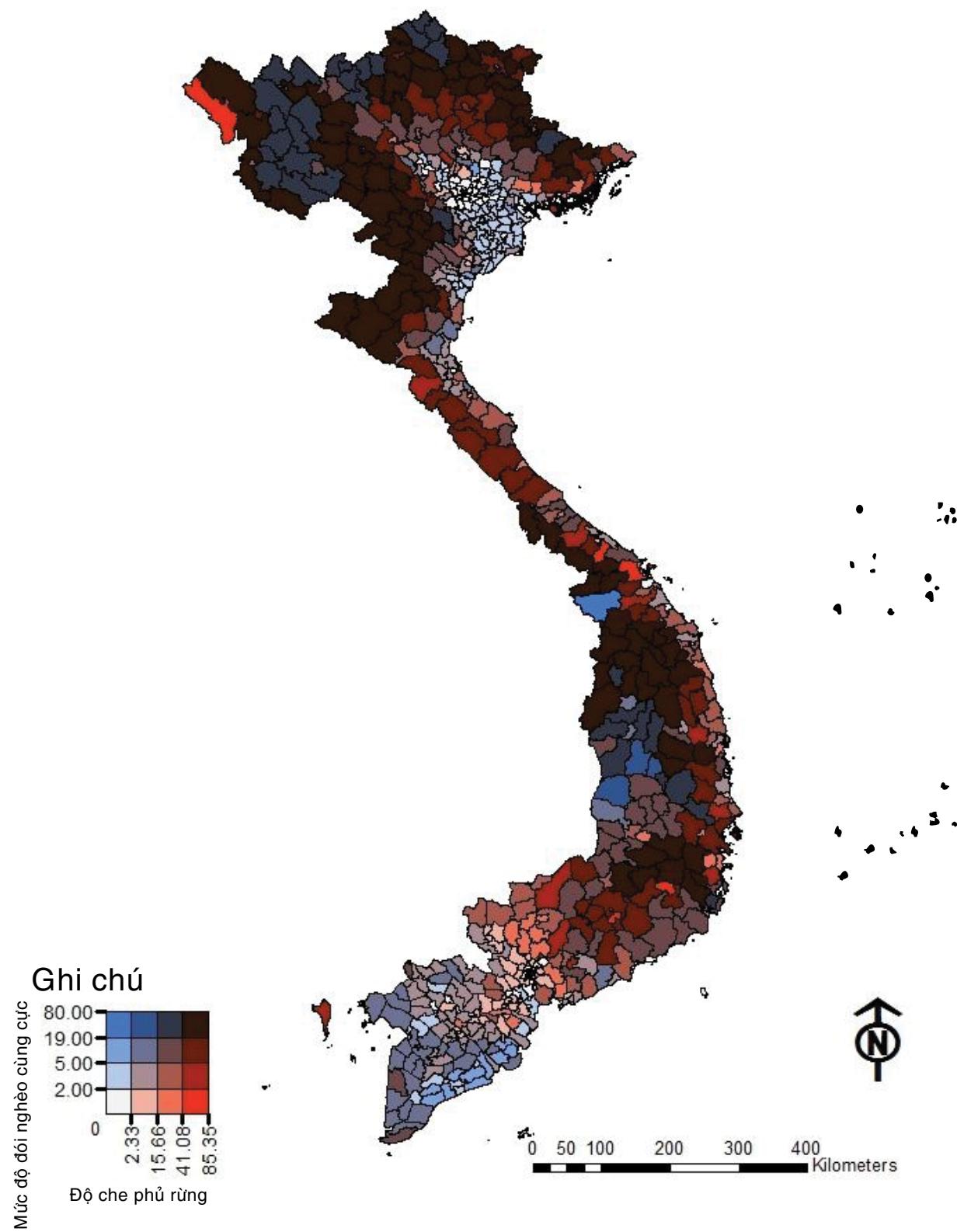
Các cơ hội dồn điền đổi thửa, nhằm giảm tác động xã hội tiêu cực tiềm ẩn, cũng hết sức quan trọng để cải thiện cơ cấu sản xuất trong nông nghiệp. Năm 2011, 69% đơn vị ruộng vườn có diện tích dưới 0,5 hécta. Đối với các hộ nông nghiệp nhỏ lẻ, dồn điền đổi thửa có thể giúp nâng cấp các hệ thống sản xuất của họ thành các hệ thống mang tính thương mại hơn, để hưởng lợi từ hiệu ứng kinh tế theo quy mô. Sửa đổi chính sách gây hạn chế dồn điền đổi thửa, như các quy định hạn chế về quy mô đất canh tác cây trồng hàng năm (là ba hécta năm 2015 với một số ngoại lệ) và các chính sách giao đất tốt nhất để trồng lúa, là cần thiết để tạo điều kiện cho doanh nhân địa phương và các nhà đầu tư khác tối ưu hóa sử dụng nguồn lực.⁶³ Chính phủ cần nâng cao các nỗ lực mở lối như "cánh đồng mẫu lớn" nhằm khuyến khích canh tác hợp tác, hoặc hỗ trợ dồn điền đổi thửa giữa các hộ gia đình. Trong một số trường hợp, các hộ gia đình đã cho các doanh nghiệp thuê đất và bố trí một số thành viên hộ gia đình tiếp tục làm việc trên ruộng được quản lý chuyên nghiệp đó.⁶⁴

Tuy nhiên, dồn điền đổi thửa không nên áp dụng chung cho tất cả các vùng nông thôn ở Việt Nam. Tại một số vùng ở Miền núi phía bắc và Tây Nguyên, nơi các hộ gia đình nghèo và người dân tộc thiểu số sinh sống gần bìa rừng, dồn điền đổi thửa chưa chắc đã đem lại những lợi ích dự kiến do nhiều diện tích đất không phù hợp cho canh tác nông nghiệp thực phẩm. Đối với nhiều cộng đồng như vậy, hạn chế về khả năng tiếp cận các phương án thay thế và thói quen văn hóa đã tạo ra mối quan hệ không thể thay thế giữa họ và môi trường. Họ phụ thuộc vào nguồn tài nguyên cho nhiều hoạt động để sinh sống và làm kinh tế, như lấy thức ăn, thuốc, chất đốt, vật liệu xây dựng, làm đồ thủ công truyền thống, các hoạt động tạo thu nhập. Nhiều cộng đồng cũng trực tiếp quản lý các hệ lâm-nông nghiệp, bao gồm cây lưu niêm và hoa màu để sinh sống. Đối với những hộ gia đình đó, hỗ trợ chính là đảm bảo sao cho mạng lưới an sinh phụ thuộc tài nguyên có khả năng chống chịu với thay đổi thời tiết và điều kiện tự nhiên. Điều quan trọng nữa là phải đảm bảo cho họ không bị buộc di dời do các nỗ lực dồn điền hoặc đầu tư hạ tầng khác.

63 Ngân hàng Thế giới, 2012

64 Ngân hàng Thế giới, 2016

Hình 63: Nghèo đói bần cùng và tỷ lệ bao phủ rừng



Chính phủ cần đưa vào các khoản đầu tư công để tạo xúc tác cho các nhà đầu tư tư nhân quản lý đất đai tốt hơn. Ngân sách nhà nước có thể được dùng để đồng tài trợ cho các hoạt động đầu tư thân thiện với môi trường của người quản lý đất tư nhân, nhằm tạo ra hàng hóa công cộng (chẳng hạn, trợ cấp cho người có đất khôi phục các diện tích ven sông và rừng ven biển). Một phương án nữa là chi trả hoặc tạo cơ chế khuyến khích tài chính cho người sản xuất và các cộng đồng để bảo vệ hệ sinh thái (chẳng hạn, qua cung cấp tín dụng ưu đãi cho những người trồng cây lấy gỗ luân canh dài hạn, hoặc tạo các lợi ích hấp thụ các-bon hoặc sử dụng các biện pháp quản lý nước bền vững). Ở Đăk Lăk, chính quyền đang chia sẻ chi phí cho nông dân trồng cà phê có áp dụng các công nghệ tiết kiệm nước và cung cấp tín dụng ưu đãi cho những nông dân trồng lại cây cà phê, song hành với những cải thiện về thông lệ quản lý đất và nước. Những sáng kiến tương tự như Chi trả cho dịch vụ sinh thái rừng (PFES), chẳng hạn chi trả theo kết quả để giảm phát thải do phá rừng và suy thoái rừng, cũng nên được cân nhắc.

Việt Nam nên tạo điều kiện để thị trường đất đai hoạt động và phát huy chức năng điều hòa tác động môi trường của nông nghiệp, giảm ô nhiễm đất và nước. Hiện đang có nhiều hoạt động công nghiệp và gây ô nhiễm tại các khu vực đô thị đang phát triển nhanh ở Việt Nam. Giải pháp thị trường về tăng giá trị đất đô thị là di dời các cơ sở công nghiệp giá trị thấp. Tuy nhiên, thị trường này chưa có vai trò ở Việt Nam. Tìm kiếm nguồn thu thay thế cho chính quyền địa phương - chẳng hạn qua bán bất động sản hoặc thuế thu nhập - sẽ giúp loại bỏ các ngành gây ô nhiễm cao ra khỏi các khu vực có mật độ dân số cao. Ví dụ về di dời các cơ sở công nghiệp ở Đại Liên, Trung Quốc là một minh chứng cho thấy chuyển đổi thị trường đất đai có thể là cách để đem lại lợi ích về chất lượng môi trường. Trong trường hợp nông nghiệp, thị trường đất vận hành tốt sẽ dẫn đến việc di dời các hoạt động sản xuất thương phẩm như cà phê và lúa sang các địa điểm hợp lý về tài chính và môi trường hơn.

Việt Nam cần áp dụng những cải cách chính sách quản lý ô nhiễm và tối ưu hóa sử dụng tài nguyên nước. Chính phủ có thể ban hành và thực thi hiệu lực các chính sách khuyến khích (v.d. phí thải) giảm ô nhiễm nước và giúp các cơ sở xử lý nước thải công ích bù đắp chi phí đầu tư, vận hành và duy tu bảo dưỡng. Nâng phí nước thải là điều kiện cần để khuyến khích tư nhân đầu tư. Tương tự, các biện pháp quản lý và giải pháp kỹ thuật nhằm giảm sử dụng nước và phân bón, các phương pháp làm trễ hóa cây trồng cao tuổi (chẳng hạn các biện pháp sản xuất lúa thay thế giữa lúa nước và lúa khô, giảm sử dụng nước và phát thải khí hiệu ứng nhà kính) có thể giúp giảm sử dụng quá mức và ô nhiễm nước.

Bên cạnh đó là nhu cầu đẩy mạnh lập kế hoạch tổng hợp, khuôn khổ pháp luật và cơ chế khuyến khích để phân bổ tài nguyên nước hiệu quả giữa các ngành khác nhau. Trong ngành nông nghiệp, nhiều chính sách hỗ trợ ở Việt Nam đang gây bất lợi về môi trường, chẳng hạn miễn phí sử dụng nước. Thu phí cùng với các biện pháp bảo vệ người nghèo ở nông thôn, có thể giúp giảm tình trạng sử dụng nước lãng phí. Áp dụng các biện pháp nhằm mở rộng nguồn nước cung ứng cũng quan trọng đối với một số ngành và vùng miền. Điều này đòi hỏi phải đầu tư theo kế hoạch tốt cho hạ tầng trữ nước nhiều năm như xây đập, xây dựng các công trình cấp nước khu vực, thu nước mưa, và hơn nữa. Các biện pháp đó sẽ không chỉ góp phần chuyển đổi nông nghiệp mà còn đẩy mạnh sử dụng nước bền vững sâu rộng hơn.

Hiện đại hóa nông nghiệp và cải thiện quản lý tài nguyên đòi hỏi cách tiếp cận dựa trên thông tin và kiến thức. Các nhà sản xuất cần được hỗ trợ về thông tin và kỹ thuật để đáp ứng các yêu cầu về an toàn thực phẩm, nông nghiệp khôn ngoan theo khí hậu, các công nghệ quản lý rừng và đất đai. Cần đầu tư cho nguồn nhân lực và hạ tầng nghiên cứu và phát triển (chẳng hạn, đầu tư cho các phòng xét nghiệm và con người để nghiên cứu cách đáp ứng các

yêu cầu về an toàn thực phẩm trên thị trường trong nước và xuất khẩu), thu thập dữ liệu và chuyển giao thông tin. Khu vực công không nhất thiết là nơi cung cấp toàn bộ thông tin và các hoạt động đổi mới sáng tạo. Thay vào đó, nhà nước cần thu thập và lưu giữ dữ liệu đáng tin cậy về những tham số môi trường và tài nguyên quan trọng, đồng thời hỗ trợ chuyển giao thông tin và tạo ra xúc tác để khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn trong quá trình hình thành kiến thức. Tổng quát hơn, cần phải có các nhà cung cấp dịch vụ để hỗ trợ cải thiện sản xuất, đáp ứng các tiêu chuẩn chất lượng cho người tiêu dùng trong nước và quốc tế đã trưởng thành hơn và có nhiều kiến thức hơn. Đẩy mạnh hành động phối hợp qua các hiệp hội ngành nghề, khuyến khích các hiệp hội đó thực hiện chắc chắn năng chuyên môn. Điều này cũng tạo thêm việc làm có kỹ năng và thu nhập trong ngành nông nghiệp và quản lý tài nguyên.

Chính phủ cần hình thành và công khai các dữ liệu quan trọng như độ dốc, lượng mưa, tính chất phù hợp của đất đai, ô nhiễm, v.v.... Để cải thiện chất lượng, sự nhất quán và khả năng tiếp cận dữ liệu của cả khu vực công và tư nhân, Chính phủ cần:

- Cân nhắc xây dựng hạ tầng để hài hòa và duy trì thông tin cập nhật
- Đẩy mạnh sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông sẵn có trong khả năng chi trả, các ứng dụng về dữ liệu không gian có thể truy cập công khai để sẵn sàng thu thập và chia sẻ thông tin theo thời gian thực về thời tiết, khí hậu, nước, đất, chất lượng không khí và các yếu tố khác.
- Tăng cường năng lực cho các tổ chức nghiên cứu và tham mưu chính sách về phân tích dữ liệu, và đảm bảo các tổ chức đó ưu tiên về cách tiếp cận nhằm cải thiện sử dụng dữ liệu của các cơ quan nhà nước, tìm ra các phương thức thu thập thông tin mới để cải thiện về giám sát và thực thi hiệu lực, đồng thời xây dựng phương pháp để sử dụng dữ liệu làm căn cứ ra quyết định
- Yêu cầu phối hợp giữa các tổ chức nghiên cứu và các cơ quan nhà nước, nhằm đảm bảo hỗ trợ kỹ thuật về cải thiện quản lý môi trường và sử dụng tài nguyên thực sự góp phần hỗ trợ triển khai chính sách.
- Cải thiện về tiếp cận những thông tin cơ bản (v.d. tiêu thụ và ô nhiễm nước). Thông tin công khai thông tin sẽ giúp xác định ra những bất cập để kịp thời đầu tư và áp dụng các quy trình cải thiện để xử lý các vấn đề môi trường (chẳng hạn, xử lý nước thải).

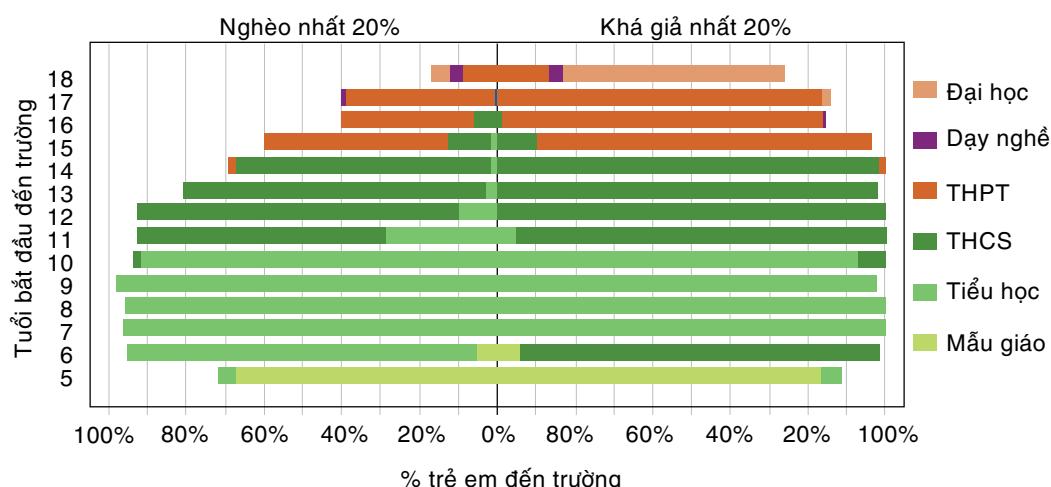
Việt Nam cần nâng cao năng lực của các tổ chức nhà nước để đóng vai trò hỗ trợ nhiều hơn cho nông nghiệp, sử dụng tài nguyên và quản lý môi trường. Khi áp lực và các đòi hỏi về kinh tế ngày càng đòi hỏi phải hiện đại hóa nông nghiệp (bao gồm cả ngư nghiệp và lâm nghiệp), việc Chính phủ tiếp tục đứng ra quản lý chuyển đổi gây hạn chế về khả năng đổi mới sáng tạo và sức bật của nông dân Việt Nam, và làm cản trở đầu tư cho các ngành phụ. Đây là điều cần tránh để tận dụng các cơ hội tạo việc làm và cải thiện về tạo thu nhập từ nông nghiệp và sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Trong giai đoạn chuyển đổi này, Chính phủ cần giám sát và thực thi hiệu lực các chính sách và chương trình nhằm giảm tác động tiêu cực đến môi trường, thay vì quy định cần phải làm gì.

Ưu tiên 5: Điều chỉnh dịch vụ công cho phù hợp với kỳ vọng mới và dân số đang già đi

Dịch vụ công trong hàng loạt các lĩnh vực đang nổi lên là một ưu tiên vì hai lý do. Một là, đầu tư cho nguồn nhân lực là yếu tố tiên quyết cho nghị trình tăng trưởng chung, khi Việt Nam đang tìm cách chuyển sang mô hình tăng trưởng mới, làm cơ sở để tiếp tục tăng trưởng về thu nhập cho nhóm 40% dưới đáy. Thứ hai, khả năng tiếp cận và chất lượng dịch vụ là yếu tố chính đảm bảo phúc lợi cho nhóm 40% dưới đáy và người nghèo. Bên cạnh đó, dịch vụ công đóng vai trò chính trong việc giải quyết những thách thức mà các nhóm thiệt thòi đang phải đối mặt, bao gồm người dân tộc thiểu số, người khuyết tật, và người nhập cư đô thị. Nghị trình cho ưu tiên dịch vụ công bao gồm một loạt các sáng kiến về giáo dục, y tế và đảm bảo xã hội, bên cạnh một số hành động cụ thể để xử lý các vấn đề quan trọng về bình đẳng giới.

Mặc dù đã được quốc tế ca ngợi về thành công trong giáo dục cơ bản chất lượng cao, hệ thống giáo dục của Việt Nam vẫn chưa tận dụng được nền tảng tuyệt vời ở các cấp học cao hơn. Mặc dù hệ thống đã đạt được chất lượng chung tương đối cao và đồng đều về kết quả học tập, nhiều học sinh nghèo vẫn không được học cao hơn. Khoảng cách lớn giữa người nghèo và người giàu về tỷ lệ đi học được thể hiện rõ ở các độ tuổi trung học phổ thông, và rất ít trẻ em nghèo được theo học sau trung học. Nhìn chung hiện nay chỉ khoảng một nửa học sinh có thể hoàn thành trung học phổ thông.⁶⁵

Hình 64: Khoảng cách lớn về tỷ lệ đi học ở cấp trung học phổ thông:
Tháp đi học theo độ tuổi và cấp học



Nguồn: Phân tích của cán bộ NHTG về VHLSS 2014.

⁶⁵ Nguồn chính về giáo dục bao gồm Ngân hàng Thế giới (2013) Báo cáo phát triển của Việt Nam về kỹ năng, Nghiên cứu Việt Nam 2035, các chương về đổi mới sáng tạo và hòa nhập, và báo cáo chuyên đề cho Việt Nam 2035 "Giáo dục sau phổ thông ở Việt Nam: Đặc điểm và thách thức."

Khả năng tiếp cận và công bằng thấp đi trông thấy do một hệ thống dựa trên thi cử không tạo ra nhiều cơ hội ở các trường cấp học cao. Chính sách giáo dục của Việt Nam đặt trách nhiệm cho học sinh phải thể hiện năng lực học thuật đủ mới có chỗ ở bậc giáo dục trung học phổ thông, khiến cho học sinh có kết quả thi không đủ không được học ở cấp trung học phổ thông.

Tỷ lệ bỏ học có thể tồi tệ hơn do khan hiếm các phương án chọn trường trung học phù hợp chất lượng cao. Đa phần các em học sinh quyết định không học tiếp hoặc thi không đạt được phân tuyển sang các chương trình hoặc trường kỹ thuật và dạy nghề. Theo học các chương trình đó hoặc bỏ qua cấp trung học phổ thông mang lại tỷ lệ hoàn trả giáo dục từ thị trường lao động thấp, từ đó khiến cho tỷ lệ không học tiếp và bỏ học còn cao hơn.⁶⁶ Mặc dù một số chương trình kỹ thuật và dạy nghề cho phép học sinh kết thúc trung học và nhận bằng sau trung học, nhiều chương trình lác hậu, quá ngắn và/hoặc không phù hợp. Nhận thức chung cho rằng các trường trung cấp kỹ thuật và dạy nghề là dấu hiệu thất bại của việc không vào được trường trung học theo con đường học thuật. Có thể lợi ích học trung học phổ thông sẽ tăng lên khi nhu cầu chung về kỹ năng tăng lên, nhưng cũng có khả năng cần phải cải cách để cải thiện chất lượng trung học phổ thông cho phù hợp hơn với thị trường lao động.

Cho dù có tỷ lệ hoàn trả cao, giáo dục sau trung học cũng đang gặp các vấn đề về chất lượng và sự phù hợp. Sinh viên tốt nghiệp có lương tương đối cao hơn được cho là phản ánh sự khan hiếm và tài năng sẵn có hơn là kiến thức và kỹ năng có được trong các chương trình bằng cấp của họ. Chỉ trừ một số ngoại lệ nổi bật, chất lượng và sự phù hợp của giáo dục sau trung học đang phải chịu nhiều bất cập. Cán bộ dạy tiến sĩ toàn thời gian còn hiếm; lương thấp buộc nhiều giáo sư phải nhận khối lượng giảng dạy lớn cho nhiều đơn vị khác nhau. Những trở ngại hành chính triệt tiêu sáng tạo trên lớp học, không khuyến khích cập nhật thường xuyên chương trình giảng dạy và/hoặc kết nối giữa nghiên cứu và giảng dạy. Một số môn học bắt buộc và hạn chế về lựa chọn chương trình học đang khiến sinh viên mất đi hứng thú. Hầu hết các bài giảng được cho là quá lý thuyết và không liên quan gì đến nhu cầu tuyển dụng tương lai.

Sự bất cập về chất lượng giáo dục sau trung học có nguồn gốc từ những thách thức triển khai khuôn khổ pháp luật có hiệu lực. Trong thập kỷ qua, các quy định về giáo dục sau trung học đã có những tiến bộ đáng kể, bao gồm cả Luật năm 2012 nhằm khuyến khích tự chủ ở các trường đại học. Tình hình triển khai và thay đổi, mặc dù vậy, diễn ra chậm hơn. Trong bối cảnh đó, Ngân hàng Thế giới (2013) đã chỉ ra bằng chứng về thiếu sự liên hệ giữa những kỹ năng cần thiết cho việc làm và những kỹ năng học được ở các trường đại học và cao đẳng. Cách hiểu hẹp về giáo dục sau trung học - chủ yếu tập trung và các ngành nghề và bộ môn đại học truyền thống - càng là bất lợi cho các học sinh nghèo hơn. Độ đa dạng và bao phủ về năng lực học thuật và cơ hội nghề nghiệp trong tương lai tương xứng với những lựa chọn thường xuyên được cập nhật ở cấp sau trung học. Tuy nhiên, các quy định pháp luật hiện nay hạn chế khả năng thích ứng của các đơn vị giáo dục sau trung học - kể cả các trường đại học và ngoài đại học. Chính sách hiện nay đang hạn chế tạo nguồn thu, không tương thưởng cho thành quả, không khuyến khích đổi mới sáng tạo, hạn chế số trường đại học và các loại hình giáo dục. Nghịch lý là hạn chế về học phí và quan ngại về chất lượng - đều nhằm vào lợi ích của học sinh nghèo - lại là những lý do chính gây hạn chế về khả năng tiếp cận và chặn đứng những thay đổi mang tính đổi mới sáng tạo.

66 Phân tích sơ bộ về lợi ích theo cấp học được trình bày ở phần trụ cột một trong báo cáo chuyên đề này và phân tích chi tiết hơn được thực hiện cho Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) đầy đủ.

Ngành giáo dục cần có thêm một số ưu tiên phụ khác. Đó là (i) tập trung vào giáo dục trẻ em từ sớm cho học sinh nghèo, nhất là học sinh người dân tộc thiểu số để cân bằng về mức độ chuẩn bị cho cấp 1, (ii) tiếp tục cải thiện về chất lượng thông qua chú trọng học qua hỏi trên lớp; (iii) quan tâm và có chính sách cụ thể về cấp trung học và loại bỏ chế độ thi cử để học ở cấp cao hơn, cùng các trở ngại khác để hoàn thành trung học cho học sinh nghèo; và (iv) cung cấp ngày càng nhiều lựa chọn ở cấp cao đẳng đại học và không phải đại học cho người học ở độ tuổi trẻ.

Cần đảm bảo hệ thống giáo dục được tiếp cận bình đẳng cho các nhóm thiệt thòi. Tỷ lệ tốt nghiệp còn thấp đối với học sinh người dân tộc thiểu số, nhất là sau cấp trung học cơ sở, trong khi trên một nửa trẻ em khuyến tật chưa bao giờ đi học, và trẻ em người nhập cư đô thị không có hộ khẩu khó khăn khi nhập học. Đối với trẻ em khuyết tật, các trường cần cải tạo cơ sở vật chất cho phù hợp với nhu cầu đặc biệt của các em, đối với học sinh nhập cư đô thị, cần phải có cải cách để loại bỏ tác động của hệ thống đăng ký hộ khẩu thường trú đến cơ hội nhập học.⁶⁷

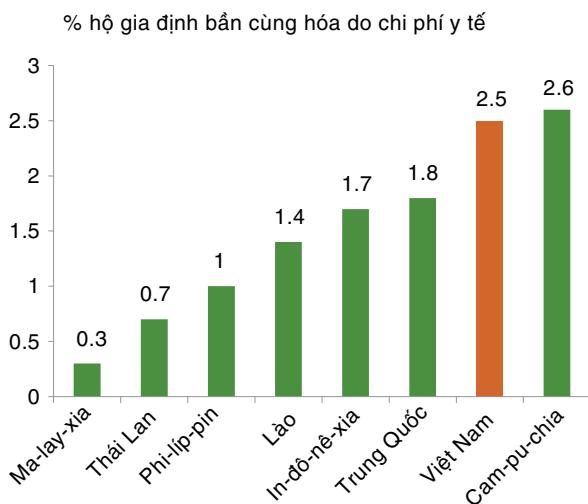
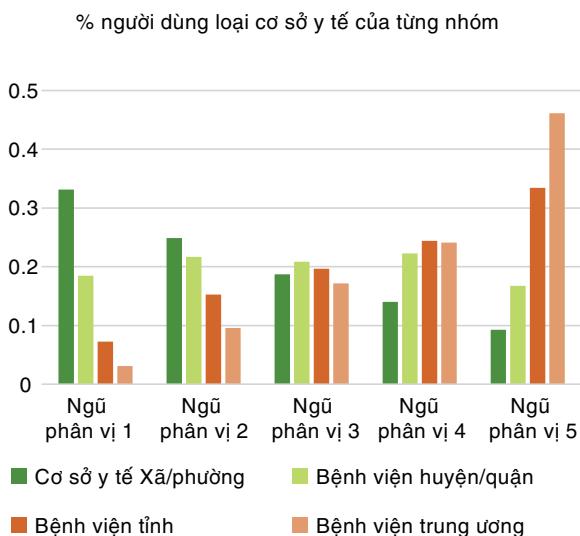
Trong lĩnh vực y tế, có rất nhiều thách thức lớn đối với cam kết về BHYT toàn dân Việt Nam tuyên bố, bao gồm chất lượng chăm sóc y tế không dẫn đến bần cùng hóa. Đó là cải thiện các kết quả y tế cơ bản cho nhóm bị thiệt thòi, đòi hỏi các cách tiếp cận riêng biệt; hình thành hệ thống tài chính y tế tạo điều kiện tiếp cận chăm sóc không dẫn đến tình trạng kiệt quệ, đồng thời tạo động lực lớn hơn để nâng cao hiệu quả và chất lượng chăm sóc; hình thành hệ thống y tế công cộng và sự nghiệp có khả năng thích ứng với nhu cầu y tế thay đổi của người dân, đặc biệt tập trung vào cải thiện chất lượng; xử lý các yếu tố rủi ro chính do lối sống, và tăng cường hệ thống y tế tuyến cơ sở để trở thành nơi chăm sóc y tế có chất lượng và được tin cậy.⁶⁸

Những mối quan ngại dai dẳng về chăm sóc y tế cơ sở ở các khu vực vùng sâu vùng xa và người dân tộc thiểu số. Tỷ lệ tỷ vong bà mẹ và trẻ em ở các khu vực nông thôn miền núi cao gấp 3 đến 4 lần so với khu vực đô thị và nông thôn ở đồng bằng và tỷ lệ suy dinh dưỡng cao ở người dân tộc thiểu số. Điều này để lại cho các nhóm bị thiệt thòi chịu thêm nguy cơ dễ bị tổn thương và bất bình đẳng về cơ hội. Đặc biệt, suy dinh dưỡng có tác động lâu dài về khả năng đi học, học tập, làm việc và năng suất.

Chi tiêu từ tiền túi của người dân cho y tế tác động lớn đến tình trạng nghèo (về khoảng cách và tỷ lệ) ở Việt Nam. Khoảng một nửa số chi cho y tế ở Việt Nam được chi trả từ tiền túi của người dân (OPP) và ở mức cao so với khu vực tính theo tỷ lệ GDP (khoảng 2,5 - 3% GDP). Bằng chứng từ khảo sát cho thấy trên 4% hộ gia đình Việt Nam chi cho y tế đến kiệt quệ năm 2012 (chi trên 40% ngân sách hộ gia đình), còn 2,5% (trên 2 triệu người) bị đẩy vào cảnh nghèo. Cả hai số liệu trên đã có sự cải thiện trong giai đoạn 2008 - 2010, nhưng lại chững lại từ năm 2010 - 2012. Tỷ lệ bị bần cùng hóa do chi tiêu từ tiền túi (OPP) cho y tế ở Việt Nam cao hơn so với hầu hết các quốc gia ở châu Á.

67 Giáo dục cho người dân tộc thiểu số được đề cập ở Ưu tiên 1.

68 Các nguồn chính gần đây về lĩnh vực y tế là Đánh giá chỉ tiêu công năm 2015, Đánh giá bảo hiểm y tế xã hội ở Việt Nam năm 2014, và gần đây nhất là Đánh giá phối hợp thường niên về kết quả ngành y tế và sắp tới là Nghiên cứu về chất lượng và công bằng y tế, dựa trên khảo sát các cơ sở y tế.

Hình 65: Chi tiêu từ tiền túi đầy nhiều hộ gia đình rơi vào cảnh nghèo**Hình 66: Bệnh viện tuyến tỉnh và trung ương chủ yếu được người giàu sử dụng**

Nguồn: Phân tích của cán bộ NHTG về dữ liệu VHLSS của Việt Nam

Hệ thống tài chính y tế Việt Nam đang vận hành theo hướng tăng chi phí mà thiếu hiệu quả, gây lấn át các nội dung chi khác cho y tế có thể cải thiện sức khoẻ người dân hoặc tăng cường phòng vệ tài chính. Việt Nam hiện đã chi khá cao cho y tế, ở mức trên 6% GDP, cao hơn so với hầu hết các Quốc gia Đông Á, ngoại trừ các quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc là các quốc gia có thu nhập cao và dân số già.⁶⁹ Bảo hiểm y tế đã mở rộng phạm vi bao phủ, lên đến trên 70% dân số, tuy nhiên một tỷ lệ lớn người dân trong nhóm 40% ở dưới chưa có bảo hiểm y tế do họ đang làm nông hoặc tham gia thị trường lao động không chính thức; đồng thời, bảo hiểm y tế cũng không nhất thiết phòng vệ được cho tình trạng chi tiêu đến kiệt quệ hoặc bần cùng. Các chính sách hiện nay về tự chủ tài chính cho bệnh viện, cơ chế chi trả theo dịch vụ, và giảm trợ cấp của nhà nước cho giá dịch vụ y tế đang làm trầm trọng thêm xu hướng kiệt quệ do chi tiêu cho y tế.

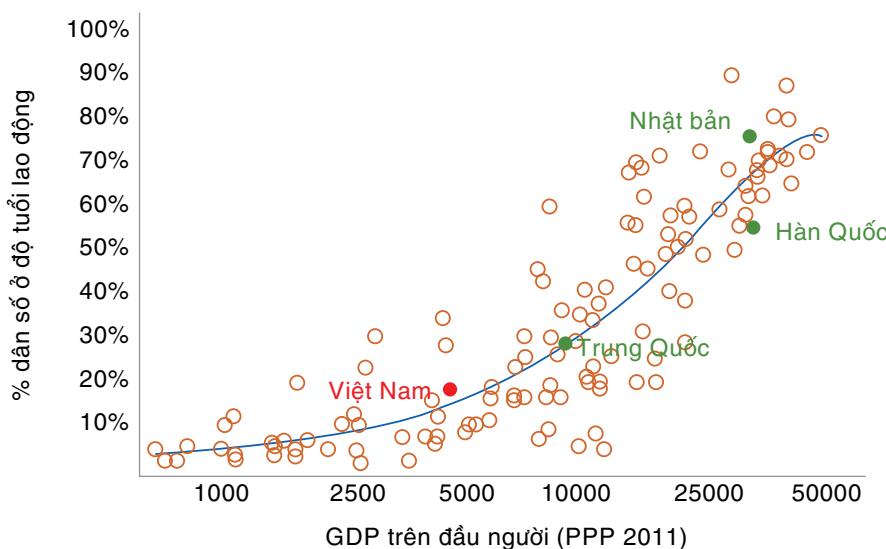
Hệ thống y tế ở tuyến cơ sở không đạt chất lượng tốt và đáng tin cậy cho các dịch vụ y tế ở tuyến dưới. Các dịch vụ ngoại trú chăm sóc ban đầu và dịch vụ bệnh viện cơ bản ở tuyến huyện và tuyến xã chủ yếu do người nghèo sử dụng, nhưng chất lượng chăm sóc và mức độ sẵn sàng cung cấp dịch vụ có thể còn cải thiện đáng kể, đáp ứng các chỉ số chính về phát triển đồng đều. Cán bộ và nguồn lực ở các tuyến này chưa đủ, do hệ thống hiện tại thu hút hết bệnh nhân và nguồn lực lên các bệnh viện tuyến trên. Kết quả là, người dân có phương tiện hoặc sống gần tuyến trên sẽ đến thẳng các cơ sở y tế tuyến tỉnh và tuyến trung ương để được tiếp cận các chuyên gia y tế tốt hơn, năng lực chuẩn đoán và điều trị tốt hơn.

69 Vấn đề này được phân tích trong Báo cáo đánh giá chi tiêu công sắp ban hành.

Một nghiên cứu sắp ban hành (Ngân hàng Thế giới 2016b) dựa trên khảo sát sâu các cơ sở y tế cho thấy khoảng cách lớn về công bằng và chất lượng chăm sóc giữa khu vực nghèo và giàu, nhưng các vấn đề về chất lượng y tế lại khá tương đồng. Nghiên cứu này tìm hiểu về chăm sóc ở các trạm y tế xã và bệnh viện huyện tại sáu tỉnh. Kết quả là nhiều cơ sở chăm sóc y tế không tuân thủ danh mục áp dụng khi được trình bày các triệu chứng tiêu biểu về các ca chăm sóc y tế cơ bản, nghĩa là năng lực nhìn chung còn thấp. Năng lực của các cơ sở chăm sóc y tế tuyến huyện bình quân cao hơn các trạm y tế xã. Tỷ lệ nghèo ở địa phương không liên quan đến năng lực của cơ sở chăm sóc y tế. Nghiên cứu còn cho thấy với tỷ lệ sử dụng điều trị nguy hại và không cần thiết rất cao (như ở các quốc gia khác). Việt Nam sử dụng nhiều thuốc hơn nhiều hơn, và đặc biệt là sử dụng rất nhiều thuốc kháng sinh. Kiến thức của bác sĩ về điều trị chuẩn rất thấp đối với bệnh lao và viêm phổi ở trẻ em.

Hệ thống y tế công cộng sẽ ngày càng phải thích nghi với những thách thức mới các cách tiếp cận khác nhau, bao gồm (i) khuyến khích thay đổi hành vi do các rủi ro về lối sống và (ii) thích ứng với những tình trạng khẩn cấp do biến đổi khí hậu. Một số thay đổi lớn về sức khỏe y tế đòi hỏi phải thay đổi hành vi của từng cộng đồng và toàn dân, như thói quen ăn uống, vệ sinh, hút thuốc, hay sử dụng đồ uống có cồn. Theo kinh nghiệm quốc tế, cải thiện sức khoẻ y tế đòi hỏi phải giảm các yếu tố rủi ro trong dân cư, hoặc theo dõi tác động đến sức khoẻ của các yếu tố rủi ro đó khi chúng trở nên nghiêm trọng. Bản thân hoạt động của hệ thống y tế công cộng ở Việt Nam, và sự phối hợp liên ngành còn chưa phát triển để xử lý những thay đổi đó. Từ đó đặt ra nhiều ưu tiên của ngành y tế. Đó là đưa chăm sóc y tế trên cơ sở phù hợp với văn hoá tập tục đến với người dân tộc thiểu số ở các khu vực vùng cao khó khăn; giảm tỷ lệ tài chính y tế được chi trả từ tiền túi thông qua nâng cao tỷ lệ tham gia bảo hiểm ở khu vực lao động phi chính thức; tiếp tục tăng cường cải thiện về mua sắm hàng hóa và dịch vụ y tế, bao gồm cải cách về mua sắm đấu thầu dược phẩm để giúp giảm giá thuốc hiện đang cao; đảm bảo trách nhiệm giải trình của bệnh viện để ngăn ngừa tình trạng đặc quyền đặc lợi của bệnh viện. Các biện pháp tăng cường dịch vụ ở tuyến cơ sở là một loạt những can thiệp tập trung vào dịch vụ dự phòng, ngoại trú và dựa vào cộng đồng, bao gồm xử lý những ách tắc về cung cấp dịch vụ như năng lực của cơ sở, cung ứng thuốc và các dịch vụ xét nghiệm cần thiết; đồng thời thay đổi chính sách về hệ thống các cơ sở sự nghiệp hướng đến cải thiện sự phối hợp và hợp tác, giảm sự phân tán và cạnh tranh giữa các cơ sở cung cấp dịch vụ.

Hình 67: Tỷ lệ bao phủ của bảo hiểm hưu trí còn thấp so với các quốc gia ở mức thu nhập tương đương



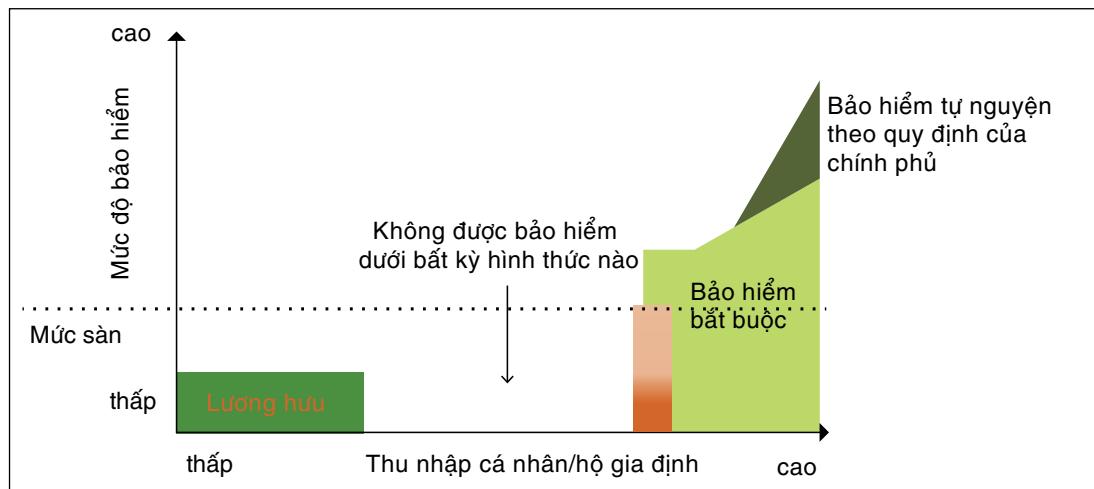
Nguồn: Cơ sở dữ liệu về hưu trí của NHTG

Với quy mô của tầng lớp trung lưu mới và dân số già đi, hệ thống hưu trí của Việt Nam đang phải đổi mới với những thách thức nghiêm trọng. Phạm vi bao phủ được mở rộng để đáp ứng kỳ vọng ngày càng tăng, sao cho dân số đang già đi nhanh chóng không bị rơi vào cảnh nghèo. Tỷ lệ tham gia hưu trí bắt buộc ở Việt Nam vẫn còn thấp, nhưng cũng không quá thấp so với các quốc gia ở mức thu nhập tương đương trên thế giới. Hình 3 cho thấy mối quan hệ trên toàn cầu về tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động tham gia các chương trình bảo hiểm hưu trí bắt buộc và GDP theo đầu người. Việt Nam đang ở khoảng phù hợp với mức thu nhập và tỷ lệ lớn tham gia thị trường lao động phi chính thức. Cuối năm 2013, bảo hiểm xã hội đã bao phủ được khoảng 10,9 triệu người trong chương trình chính thức và 176.000 người trong chương trình tự nguyện. Con số này chỉ bằng 20% tổng lực lượng lao động, và phạm vi bao phủ chủ yếu tập trung ở nhóm 40% ở đỉnh phân bố.

Việt Nam nổi bật về chính sách hưu trí hào phóng so với khu vực Đông Á Thái Bình Dương và toàn cầu. Đó là kết quả của tỷ suất thay thế tích lũy cao trong hệ thống hưu trí. Tình trạng này đã được phần nào cải thiện qua cải cách năm 2014, nhằm giảm tỷ suất tích lũy hàng năm thông qua điều chỉnh, nhưng chỉ có hiệu lực đầy đủ từ năm 2022. Đây là một cải cách đáng hoan nghênh, nhưng chưa làm cho hệ thống bền vững và Việt Nam vẫn là quốc gia có tỷ suất tích lũy cao trên toàn cầu. Một yếu tố phức tạp ở Việt Nam là người lao động thường đóng góp theo lương cơ bản, vì vậy người dân được hưởng tỷ lệ thay thế cao, nhưng lại có giá trị lương hưu tuyệt đối thấp.

Ngay cả sau những cải cách gần đây, hệ thống hưu trí hiện nay vẫn chưa bền vững. Trước khi cải cách năm 2014, quỹ hưu trí được dự báo là sẽ thâm hụt vào năm 2021 và sẽ hết hoàn toàn dự trữ vào năm 2034. Một cách giải thích nữa là tỷ lệ đóng góp cần thiết để duy trì quỹ cân đối phải được nâng lên đến gần 30% lương vào năm 2035, và 80% lương vào năm 2080. Những quy định này không đảm bảo tính bền vững nhìn trên góc độ cạnh tranh và đòi hỏi ngân sách phải trợ cấp ở mức lớn. Những cải cách năm 2014 là các bước đi theo đúng hướng, nhưng chưa đủ nhanh và đủ mạnh để đảm bảo hệ thống bền vững về lâu dài, mặc dù có thể đẩy lui thời điểm hệ thống bị thâm hụt.

Hình 68: Việt Nam có một lượng lớn "nhóm giữa bị lãng quên" trong hỗ trợ người cao tuổi



Nguồn: Galian (2014)

Về tổng thể, trên một nửa những người từ 60 tuổi trở lên hoặc không có bảo hiểm ưu trí chính thức hoặc bảo hiểm xã hội, và một nửa những người hưởng bảo hiểm có mức phúc lợi ưu rất thấp. Cộng lại, phúc lợi ưu trí chỉ đảm bảo cho dưới 20% dân số 60+, là mức khiêm tốn so với các quốc gia láng giềng như Trung Quốc và Thái Lan. Hệ thống hiện nay được thể hiện ở Hình 12, cho thấy vấn đề chung về hệ thống ưu trí ở các quốc gia đang phát triển là có một lượng lớn "nhóm giữa bị lãng quên" giữa một nhóm nhỏ và khá giả hơn tham gia bảo hiểm chính thức của BHGXH và một nhóm thậm chí nhỏ hơn (tập trung ở những người rất cao tuổi) được hưởng ưu trí xã hội.

Nhiều ưu tiên được đề xuất để mở rộng phạm vi cho toàn bộ người lao động, bao gồm cả những người đang làm việc ở khu vực phi chính thức. Có lẽ ưu tiên bức thiết nhất là tiếp tục cải cách hệ thống ưu trí của khu vực chính thức để đảm bảo bền vững tài chính dài hạn cho hệ thống. Mở rộng phạm vi bao phủ của hệ thống chính thức mà không tiếp tục cải cách sẽ tạo ra gánh nặng ngân sách lớn hơn trong tương lai. Tiếp tục cải cách cũng cần thiết để tạo dư địa tài khóa để nhà nước có ngân sách hỗ trợ nhằm khuyến khích người lao động ở khu vực phi chính thức tham gia và từng bước giảm độ tuổi hưởng ưu trí xã hội. Theo kinh nghiệm của quốc tế cũng như của Việt Nam về mở rộng phạm vi bao phủ của bảo hiểm y tế, cần phải có trợ cấp của khu vực công để mở rộng phòng vệ tài chính cho người cao tuổi. Cải cách về tài chính và chính sách có thể được bổ sung bằng cách hiện đại hóa hệ thống quản lý bảo hiểm xã hội nhằm nâng cao tỷ lệ tuân thủ, giảm gánh nặng tuân thủ từ phía các doanh nghiệp và khuyến khích các hệ thống cung cấp bảo hiểm xã hội theo định hướng dịch vụ.

Hệ thống trợ giúp xã hội có đặc trưng trong những năm qua là xây dựng chương trình và chính sách thiếu phối hợp. Các chương trình trợ giúp xã hội liên tiếp được mở rộng mà không quan tâm đến thiết kế chương trình và hệ thống triển khai thực hiện yếu kém. Các chính sách và chương trình mới được ban hành theo từng sự vụ, chồng chéo về mục tiêu và đối tượng. Hệ thống thực hiện các chương trình trợ giúp xã hội còn yếu - yếu hơn rất nhiều so với những gì được mong đợi ở một quốc gia có trình độ phát triển như Việt Nam. Đó là các hệ thống về nhận dạng và xác định đối tượng thụ hưởng, quản lý đối tượng thụ hưởng của chương trình, chi trả phúc lợi (cải thiện chi trả bằng tiền mặt như hiện nay bằng sử dụng bên

thứ ba để nâng cao minh bạch và trách nhiệm giải trình, cuối cùng là chuyển sang thanh toán điện tử), huy động cộng đồng và mạng lưới công tác xã hội, cơ chế phản hồi/ khiếu nại, theo dõi và đánh giá, các hệ thống thông tin quản lý.

Bên cạnh đó là khoảng cách thông tin về cả chi tiêu, kết quả và tác động của các chương trình trợ giúp xã hội. Cần phải có bằng chứng để thảo luận có căn cứ về hướng phát triển của các chương trình nhằm xử lý những rủi ro và nguy cơ dễ tổn thương hiện nay (v.d. ai tham gia, gói chính sách kết hợp thế nào cho phù hợp, cách thức đảm bảo nguồn cho chương trình).

Có rất nhiều lĩnh vực ưu tiên đề xuất cách về trợ giúp xã hội. Đó là 1) tiếp cận nhất quán hơn về hỗ trợ theo hộ gia đình, thay vì có nhiều chương trình phân tán và chồng chéo về đối tượng và mục tiêu, 2) xây dựng các hệ thống xác định và sàng lọc đối tượng tốt hơn trong các chương trình trợ giúp xã hội có mục tiêu, nhằm cải thiện tác động giảm nghèo với một mức chi cụ thể, 3) củng cố các hệ thống thực hiện thông qua đầu tư cho các hệ thống thanh toán chi trả, hệ thống quản lý thông tin, cải thiện về tiếp cận khách hàng và các cơ chế quản lý theo trường hợp cho các hộ gia đình có nhu cầu phức tạp, và 4) tư duy lại về thiết kế của các chương trình giảm nghèo theo vùng để tập trung vào các cách tiếp cận tạo thu nhập đa dạng hơn, dựa vào cộng đồng.

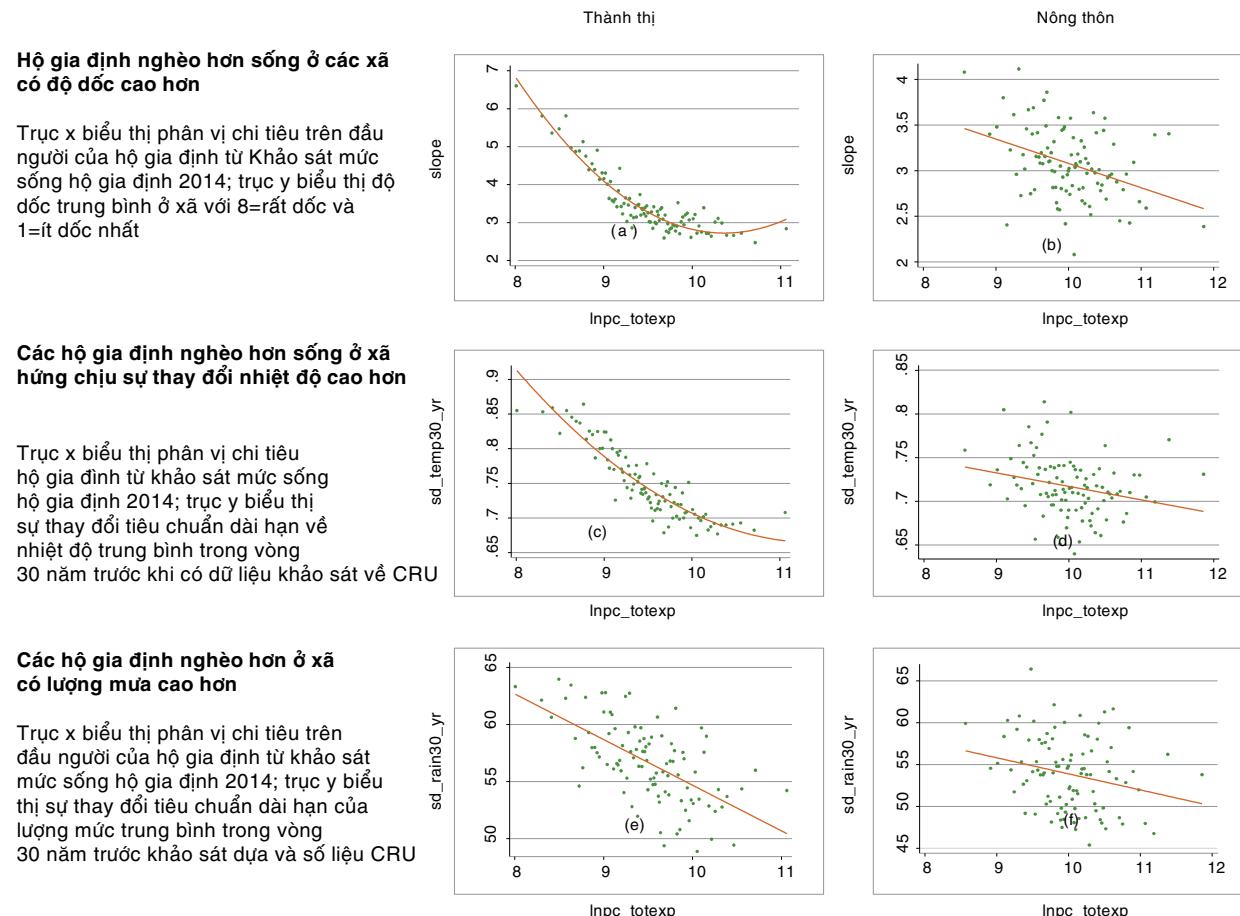
Bên cạnh đó cần phải có nhiều thay đổi về quản lý hành chính công và cung cấp dịch vụ để đẩy mạnh công bằng giới. Ba quan ngại lớn về công bằng giới là thiếu nữ giới ở các vị trí lãnh đạo trong cả khu vực công và tư nhân, tỷ lệ bạo lực gia đình cao, và tỷ lệ bất cân bằng giới tính khi sinh rất cao. Các biện pháp nhằm đẩy mạnh vai trò lãnh đạo của nữ giới là hỗ trợ chăm sóc trẻ em, mở ra các cơ hội đào tạo, loại bỏ phân biệt giới ở độ tuổi nghỉ hưu. Chính phủ có thể cần nhắc thiết lập một chương trình đặc biệt về lãnh đạo nữ trong khu vực công. Tiếp cận theo hướng đa ngành dựa trên bằng chứng cho cả hai giới có thể giúp giảm bạo lực gia đình.⁷⁰ Một biện pháp nhằm đảo ngược tỷ lệ bất cân bằng giới tính khi sinh ở mức báo động hiện nay là nới lỏng chính sách hai con, nhưng tỷ lệ bất cân bằng giới tính khi sinh có lẽ chỉ thay đổi mạnh khi mong muốn của cha mẹ thay đổi. Chính sách của chính phủ có thể đẩy mạnh sự thay đổi đó qua các chiến dịch giáo dục nhằm nhấn mạnh vào giá trị của con gái và mở rộng phạm vi bao phủ hưu trí để giảm quan ngại của cha mẹ về việc phải có con trai để hỗ trợ họ lúc về già.

70 Ellsberg và đồng sự (2015) cung cấp một khảo sát bằng chứng hữu ích.

Ưu tiên 6: Đẩy mạnh khả năng chống chịu biến đổi khí hậu và lợi ích giảm thiểu tác động

Người nghèo ở Việt Nam sống gần với thiên nhiên nên dễ bị tổn thương bởi tác động biến đổi khí hậu. Nghiên cứu gần đây của Narloch và Bangalore (sắp ban hành) cho thấy các hộ gia đình nghèo sống thường sống tại các cộng đồng đất dốc hơn, có lượng mưa biến đổi lớn hơn và thời tiết biến động nhiều hơn.

Hình 69: Người nghèo dễ bị tổn thương do các rủi ro về khí hậu



Nguồn: Narloch và Bangalore (báo cáo sắp được công bố)

Các sự kiện khí hậu hiện nay và biến đổi khí hậu theo dự báo có thể kéo lui thành quả phát triển trừ khi có những nỗ lực phối hợp về đầu tư chọn lọc theo khí hậu và theo đuổi quỹ đạo tăng trưởng bền vững và chống chịu tác động khí hậu. Lĩnh vực ưu tiên này tập trung vào những cải cách nhằm giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu đối với thu nhập và nguồn nhân lực, bao gồm đẩy mạnh các cách tiếp cận về phòng chống thiên tai, khôi phục và quản lý nguy cơ thiên tai, tạo động cơ can thiệp có chọn lọc về khí hậu, phối hợp trong lập kế hoạch và đầu tư. Cùng với đó là những cải cách nhằm giảm phát thải từ than, để Việt Nam thực hiện những đóng góp mà quốc gia đã cam kết về giảm thiểu tác động biến đổi khí hậu.

Việt Nam, với mức độ phân cấp cao, cần có sự phối hợp và lập kế hoạch hiệu quả hơn về biến đổi khí hậu giữa các ngành các cấp. Tại khu vực Đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long, cần điều tiết về phối hợp giữa các cấp các ngành khiến cho các nhà hoạch định chính sách và lập kế hoạch khó đưa ra các quyết định chiến lược bao trùm các cấp các ngành, về định hướng tương lai và cách thức để phát triển. Chẳng hạn, một thành phố có thể xây dựng hạ tầng để bảo vệ các công trình đầu tư của mình nhưng lại làm tăng nguy cơ ngập lụt ở các khu vực khác. Để thay đổi tình trạng hiện nay, các tỉnh thành cần phối hợp lập kế hoạch đầu tư có tính đến mức nước biển tăng lên và nguy cơ ngập lụt thay đổi. Các tỉnh thành cũng cần cùng nhau quan tâm nhiều hơn đến vị trí hạ tầng và các cộng đồng dân cư. Một số thành phố ở Đồng bằng sông Cửu Long đã bắt đầu áp dụng cách tiếp cận này.

Ở cấp tỉnh thành, một nhu cầu nữa là thiết kế quy hoạch sử dụng đất có tính đến rủi ro thiên tai, đẩy mạnh phòng chống thiên tai và khôi phục sau thiên tai, đồng thời ghi nhận những lý do các hộ gia đình phải sinh sống ở những địa phương hay chịu rủi ro. Tác động của biến đổi khí hậu đối với những khu vực chịu rủi ro ngập lụt cao tỷ lệ thuận với sự phát triển và hoạt động tại các khu vực đó. Các hệ thống phòng chống và khắc phục hậu quả cũng ảnh hưởng đến mức độ tác động. Quy trình quy hoạch sử dụng đất cần cân nhắc đến nguy cơ dễ tổn thương do thiên tai để giảm thiểu những tác động vật chất và tài chính. Tuy nhiên quy trình này cần ghi nhận những hạn chế của những người hiện đang phải chịu nguy cơ thiên tai khi đề xuất các phương án thay thế để quy hoạch có hiệu lực. Chẳng hạn, nghiên cứu gần đây ở thành phố Hồ Chí Minh cho thấy các hộ gia đình địa phương và nhập cư không di chuyển khỏi nơi sinh sống hiện nay mặc dù phải chịu rủi ro ngập lụt và tác động lớn đến sức khoẻ (Ngân hàng Thế giới và Cơ quan Viện trợ Chính phủ Ốt-xtrây-lia 2014) vì giá thuê nhà rẻ hơn và họ có thể sống gần nơi làm việc hơn. Trong những trường hợp đó, đầu tư cho hạ tầng để tạo điều kiện cho người dân duy trì được công việc tương đương có thể bổ sung cho các nỗ lực quy hoạch vùng ngập lụt.

Để thích ứng với biến đổi khí hậu, Việt Nam cải thiện cơ sở thông tin làm căn cứ cho quy hoạch/kế hoạch và đầu tư. Cơ sở phân tích cho các quyết định hiện nay còn yếu. Việt Nam cần đầu tư cho những phân tích đầu nguồn dựa trên thông tin, phân tích và quy trình thu thập dữ liệu vững chắc. Đối với Việt Nam, cần có cơ chế theo dõi và thu thập dữ liệu bổ sung (chẳng hạn, tăng cường các hệ thống thu thập dữ liệu về sử dụng đất, dự báo tác động của mức nước biển tăng lên, v.v.) đồng thời đầu tư vào các công cụ phi cấu trúc như các hệ thống cảnh báo sớm và nâng cấp các hệ thống đo tỷ trọng nước. Dữ liệu này sẽ cải thiện năng lực của Chính phủ nhằm đánh giá lại các chính sách ngành liên quan đến nông nghiệp (chẳng hạn thiên nhiên và phát triển không gian), quản lý vùng duyên hải (ví dụ, lựa chọn hạ tầng và các biện pháp phi cấu trúc để kiểm soát ngập lụt và xâm nhiễm mặn), đồng thời giúp điều chỉnh về sử dụng đất theo thay đổi về cơ chế nước (giữa nước ngọt, nước mặn và nước lợ). Các nền tảng đó sẽ cải thiện được cơ sở thông tin sử dụng để quy hoạch, giảm thiểu tác động và đối phó với thiên tai (đặc biệt qua cân nhắc đầy đủ về thiên tai và áp dụng cách tiếp cận có hệ thống để đánh giá tác động thiên tai). Dữ liệu này cần được mở rộng cho phép truy cập từ khu vực tư nhân.

Việt Nam cần xây dựng năng lực của các địa phương về phân tích rủi ro và các yếu tố bất định một cách thường xuyên và sử dụng cơ chế hỗ trợ ra quyết định để xác định ưu tiên nhu cầu và thu hút đầu tư tư nhân. Điều này sẽ tạo điều kiện cho chính quyền (các cấp) nội hóa các xu hướng và điều kiện về tài nguyên, nắm bắt được ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, các diễn biến thiên nhiên và hành động của con người, đồng thời tối ưu hóa các cơ hội về nguồn lực và đầu tư của khu vực công và tư nhân. Nỗ lực của Việt Nam về tăng cường năng lực nhằm chính thức đưa các hoạt động đối phó rủi ro thiên tai vào các chính sách phát triển sẽ tạo

điều kiện để các địa phương cải thiện về quy hoạch không gian tổng hợp giữa các ngành, và đảm bảo tài nguyên đất và nước được quản lý dựa trên các tác động đến phát triển và biến đổi khí hậu tiềm năng dài hạn hơn. Với mục tiêu đúng đắn và được cung cấp đầy đủ thông tin, các quyết định của cả khu vực công và tư nhân vừa được lựa chọn lại vừa khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân trong phát triển hạ tầng chống chịu tác động khí hậu.

Đẩy mạnh đầu tư nhằm giảm rủi ro và nguy cơ dễ tổn thương do biến đổi khí hậu cho các thành phố và cộng đồng nông thôn là cần thiết. Nhu cầu tài chính để thích ứng với biến đổi khí hậu trong giai đoạn 2010 - 2050 ước lên đến tầm 75 - 100 tỷ US\$ mỗi năm⁷¹. Các thành phố có nguy cơ dễ tổn thương với biến đổi khí hậu cần đầu tư cho các biện pháp thích ứng phù hợp, bao gồm các biện pháp dựa trên hệ sinh thái (ví dụ, tập trung hơn vào quản lý tổng hợp khu vực duyên hải, bảo vệ rừng ngập mặn và ven biển, hệ sinh thái san hô tự nhiên), hạ tầng 'phòng chống khí hậu', bao gồm các hệ thống thoát nước sau bão, các nhà máy cấp nước và xử lý nước, bảo vệ hoặc di chuyển các cơ sở xử lý rác thải hoặc năng lượng. Đầu tư có thể bao gồm chi tiêu cho duy tu bảo dưỡng và mở rộng hệ thống chống ngập lụt và ven biển (cả về hạ tầng vật chất và hệ tự nhiên như rừng ngập mặn) để giảm thiểu tác động ngập nước biển, xâm nhiễm mặn và ngập lụt sông, bảo vệ hạ tầng đô thị và các diện tích đất nông nghiệp giá trị nhất. Đó cũng có thể là mở rộng và cải thiện hạ tầng thủy lợi, đặc biệt ở các khu vực miền trung, nơi có nhiều cơ hội mở rộng thủy lợi và có thể hỗ trợ thay đổi về cung ứng nước.⁷² Đầu tư cũng cần để xử lý những rủi ro lớn tại các khu vực định cư phi chính thức tại các thành phố, nơi dễ chịu tác động nước biển dâng cao. Đứng trước nhu cầu đầu tư lớn, Việt Nam cần có những nỗ lực xác định ưu tiên dựa trên phân tích thực tế để chọn ra những hoạt động đầu tư đem lại lợi ích lớn nhất, đồng thời góp phần giảm nghèo và đẩy mạnh phát triển đồng đều.

Trợ giúp xã hội thích ứng với khí hậu cũng giúp xóa bỏ những bất lợi riêng do thiên nhiên mà người nghèo phải đối mặt. Người nghèo, ngoài việc phải sinh sống tại những nơi có rủi ro lớn hơn hoặc nguy cơ dễ bị tổn thương hơn bởi rủi ro khí hậu, còn phải đối mặt với những bất lợi lớn liên quan đến nguồn lực tài chính và tiếp cận các công cụ tài chính (v.d. bảo hiểm). Điều này càng cho thấy tầm quan trọng của việc phải chuẩn bị để các chương trình trợ giúp xã hội hiện hành giúp được những người dễ bị tổn thương và gặp nhiều rủi ro về biến đổi khí hậu và thiên tai để họ thích ứng và khôi phục. Các nỗ lực đó có thể làm giảm khả năng các hộ gia đình rơi vào cảnh nghèo khổ bần cùng và trở thành lớp người bần cùng "mới". Viện Phát triển và Môi trường Quốc tế (IIED) ước tính tổng tổn thất kinh tế hàng năm (trực tiếp và gián tiếp) do ngập lụt tại thành phố Cần Thơ là 642 US\$ trên mỗi hộ gia đình, chiếm 11% thu nhập hàng năm của mỗi hộ⁷³. Trong những trường hợp đó, các chương trình trợ giúp xã hội thích ứng với khí hậu có thể đem lại nhiều lợi ích. Ở Cần Thơ, cải cách như thế cũng chỉ đòi hỏi đầu tư ở mức khiêm tốn, do chỉ cần tận dụng hạ tầng liên quan đến các hệ thống trợ giúp xã hội hiện hành và điều chỉnh chương trình để cung cấp trợ giúp xã hội cho các hộ chịu ảnh hưởng bởi ngập lụt.

Xây dựng các công cụ tài chính phù hợp phòng chống rủi ro (bên cạnh bảo hiểm) sẽ cải thiện được khả năng đối phó và khôi phục thiên tai của Việt Nam. Chính phủ tiến hành các bước quan trọng để tăng cường khả năng chống chịu thiên tai trên khía cạnh tài chính. Tháng 5/2014, Luật "phòng chống và giảm thiểu tác động thiên tai (Số 22/2013/QH13)" có hiệu lực, chuyển trọng tâm từ ứng phó sau thiên tai sang quản lý rủi ro thiên tai tổng hợp. Luật cũng quy định sử dụng vốn ngân sách nhà nước để phòng chống thiên tai và quy định về chính sách nhà

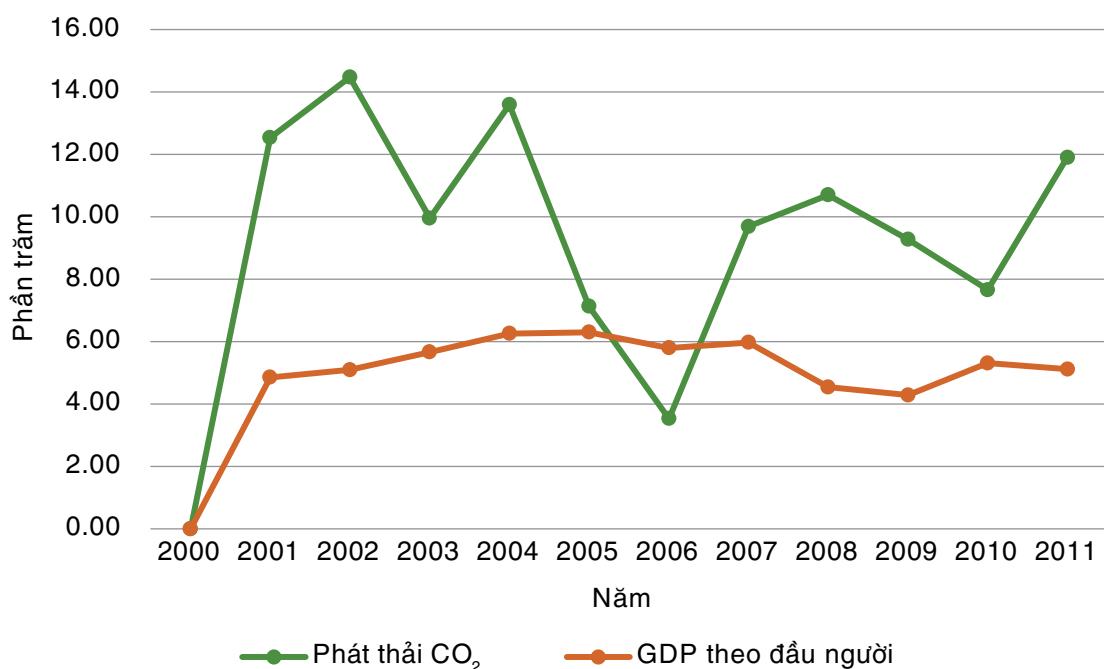
71 Ngân hàng Thế giới, 2010.

72 Ngân hàng Thế giới, 2010.

73 IIED, 2015 theo trích dẫn của Ngân hàng Thế giới, 2016.

nước để hỗ trợ phát triển thị trường bảo hiểm rủi ro thiên tai trong nước. Để Luật được triển khai hiệu quả, Việt Nam cần đầu tư nhằm đánh giá các yếu tố rủi ro hiện nay - lập hồ sơ lượng hóa rủi ro và các nghĩa vụ nợ dự phòng của Chính phủ khi phải đối mặt với thiên tai trong tương lai - để làm căn cứ cho các quyết định về nguồn tài chính cho rủi ro thiên tai. Chính phủ sẽ cần một chiến lược phòng vệ tài chính hiệu quả dựa trên kết hợp tối ưu các công cụ tài chính, bao gồm ngân sách dự phòng, dự trữ thiên tai quốc gia (nhiều năm), tín dụng dự phòng và các công cụ chuyển giao rủi ro (bao gồm cả bảo hiểm). Quỹ dự trữ thiên tai chuyên trách hoặc bảo hiểm theo tham số có thể được tính để để giúp đảm bảo nguồn tài chính bổ sung trong trường hợp có thiên tai lớn.

Hình 70: Thay đổi lượng khí thải CO₂ và GDP theo năm

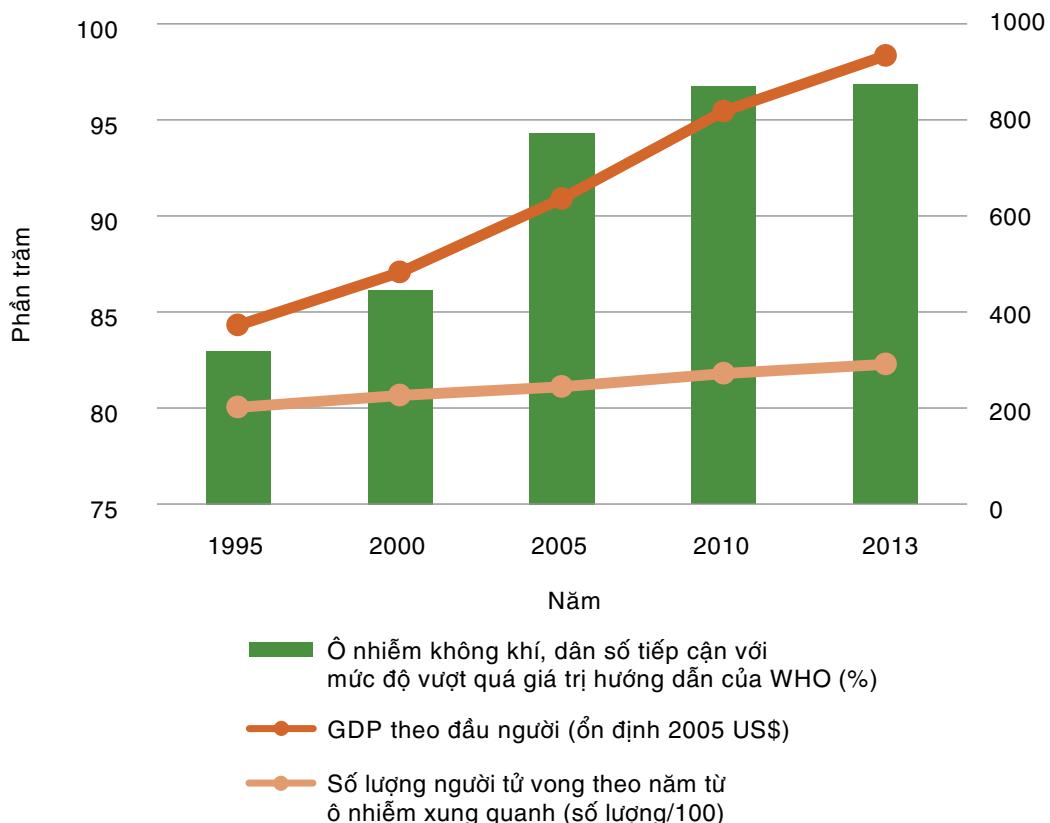


Mục tiêu ổn định biến đổi khí hậu trên toàn cầu đòi hỏi mỗi quốc gia phải cam kết giảm phát thải. Việt Nam không phải là quốc gia phát thải CO₂ lớn, nhưng lượng khí thải CO₂ trên mỗi đơn vị GDP hiện ở mức cao, cho thấy còn nhiều việc phải làm. Để thực hiện cam kết của quốc gia, cần phải áp dụng các biện pháp sao cho không làm cho tăng trưởng hoặc giảm nghèo chậm lại. Trong số các biện pháp tiềm năng "không phải hối tiếc" nhằm đem lại lợi ích trước mắt trong nước, Việt Nam cần ưu tiên cải thiện hiệu suất sử dụng năng lượng và giảm tác động các-bon của các ngành năng lượng và giao thông vận tải. Giảm phát thải khí hiệu ứng nhà kính trong lĩnh vực vận tải còn đem lại lợi ích trực tiếp trong nước là giảm ô nhiễm không khí.

Các chương trình và chính sách về quản lý chất lượng không khí hiệu quả (AQM) sẽ giảm phát thải khí hiệu ứng nhà kính, đồng thời cải thiện sức khoẻ cộng đồng và giảm tác động tiêu cực đến môi trường. Ô nhiễm không khí ở Việt Nam ước tính dẫn đến tổn thất về năng suất lao động lên đến 14% GNI⁷⁴ mỗi năm và giảm tiết kiệm ròng ở mức 2,5%. Xử lý ô nhiễm

không khí đòi hỏi những cải cách để hỗ trợ Chính phủ thông qua kế hoạch hành động quốc gia về quản lý chất lượng không khí (AQM), cùng với hàng loạt các hành động chính sách tạo điều kiện để triển khai đến năm 2020. Các hành động chính sách đó sẽ hỗ trợ lập kế hoạch, bao gồm: (i) theo dõi và thu thập dữ liệu, (ii) xây dựng các kế hoạch triển khai quản lý chất lượng không khí (AQM) từ nhiều nguồn ô nhiễm tại các thành phố và các cụm đô thị, (iii) xây dựng và thông qua các quy định về tiêu chuẩn xả thải xe cộ và chất lượng nhiên liệu, (iv) áp dụng giấy phép công nghiệp nhằm kiểm soát phát thải ra không khí tại các ngành công nghiệp liên quan, và (v) phối hợp và lập kế hoạch giữa các ban ngành.

Hình 71: Tác động ô nhiễm không khí



75 Tiết kiệm ròng đi kèm bằng tiết kiệm gộp quốc gia trừ đi tiêu dùng vốn cố định, cộng đầu tư cho vốn con người, trừ đi tiêu hao vốn tài nguyên, và trừ đi thiệt hại do ô nhiễm. Đó là chỉ tiêu cụ thể hơn về thay đổi tổng thể tài sản vốn hình thành nên khởi của cải của quốc gia, bằng cách tính đến yếu tố vốn vật chất, vốn con người, vốn tự nhiên và suy thoái môi trường.

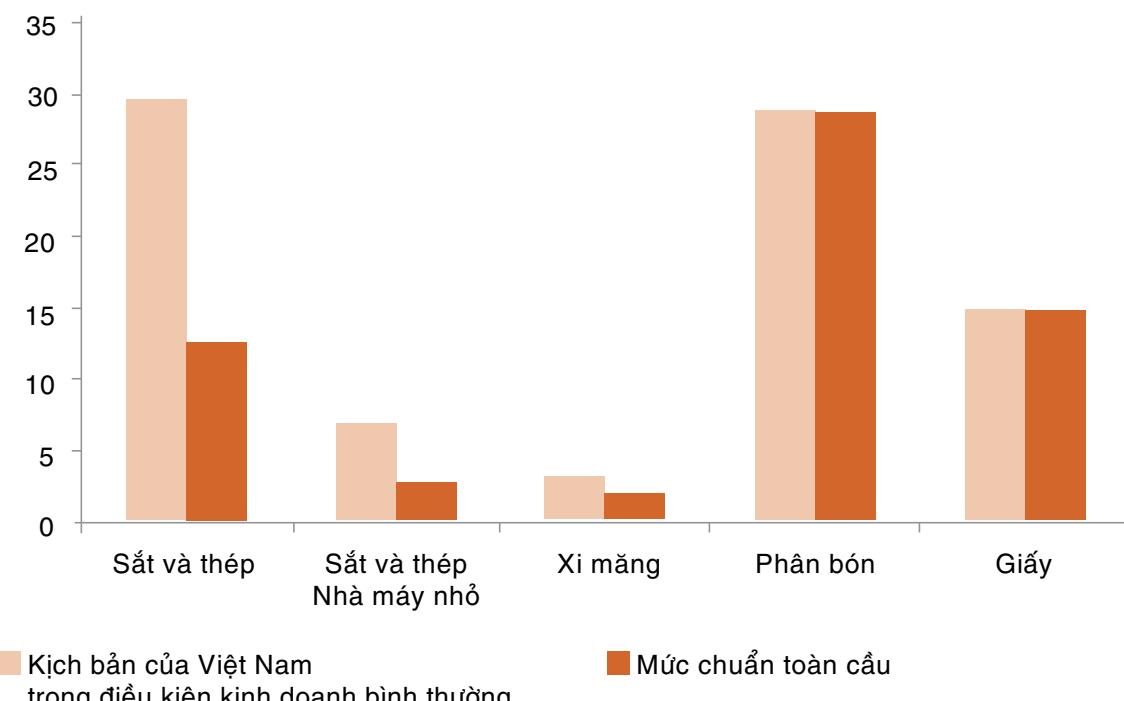
Thông tin về mức và nguồn ô nhiễm không khí cần được thu thập và công khai để khuyến khích người dân quan tâm và ủng hộ cho các biện pháp xử lý ô nhiễm của Chính phủ. Việt Nam cần áp dụng các hệ thống và công nghệ hiện nay để thu thập và xác nhận thông tin, đồng thời hỗ trợ công khai thông tin. Việt Nam cũng cần cải thiện năng lực của cơ quan nhà nước trong phối hợp, giám sát, thực thi hiệu lực.

Khuyến khích và tạo động lực để khu vực tư nhân hoạt động tại các khu công nghiệp xanh và các-bon thấp. Việt Nam cần bắt đầu bằng cách đánh giá tính khả thi của việc đẩy mạnh các chính sách và chương trình đã thông qua thành công. Chính sách sản xuất sạch hơn (CP) cần được nhân rộng để giảm chất thải và sử dụng tài nguyên trong công nghiệp đồng thời nâng cao hiệu quả hoạt động công nghiệp. Theo ước tính, tại các ngành như dệt, chế biến thực phẩm giày da, khả năng tiết kiệm nước bình quân là 30% mà không cần đầu tư lớn về hạ tầng. Theo các khảo sát của Chính phủ Việt Nam, chỉ 11% các cơ sở công nghiệp đang áp dụng các kỹ thuật CP để giảm tiêu thụ năng lượng, nhiên liệu và vật tư trong năm 2010, cho thấy vẫn còn khả năng cải thiện tốt hơn. Việt Nam cũng có thể thiết kế ra các khu công nghiệp các-bon thấp bằng cách, ngay trong khâu thiết kế, tính đến các cơ hội giảm thiểu tác động bất lợi về môi trường của các ngành công nghiệp trên địa bàn. Những khu kinh tế đó cũng cần tập trung thu hút các nhà đầu tư đem lại những sản phẩm và dịch vụ xanh.

Việt Nam cũng cần thông qua các chính sách tạo động lực để khu vực tư nhân đầu tư vào sản xuất năng lượng sạch hơn, cải thiện hạ tầng và kết quả môi trường của khu vực. Hiện nay, giá điện thấp phần nào chịu trách nhiệm về cường độ sử dụng năng lượng cao ở Việt Nam, góp phần hạn chế động lực nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng. Mặc dù Việt Nam đã nâng giá điện bình quân lên 44% từ năm 2010 đến năm 2012, lạm phát cộng dồn trong cùng kỳ đã lên đến 53%.⁷⁶ Kết quả là giá điện thực giảm xuống, hiện đang ở mức thấp nhất trong khu vực. Bên cạnh tác động tiêu cực về hiệu suất năng lượng và ngân sách, giá điện thấp một cách giả tạo cũng hạn chế khả năng để ngành đầu tư và chi tiêu cho vận hành & duy tu bảo dưỡng, hoặc thu hút đầu tư của khu vực tư nhân. Tổng nhu cầu đầu tư của ngành năng lượng ước vào khoảng 6 tỷ US\$ mỗi năm đến năm 2030. Nếu không tạo động cơ để khu vực tư nhân tham gia, Việt Nam sẽ gặp khó khăn trong việc đảm bảo lượng vốn lớn cho hạ tầng ngành điện, để chuyển sang sử dụng nhiên liệu thấp các-bon và mới hơn, bao gồm khí tự nhiên hóa lỏng, gió và mặt trời.

Chính phủ cần đứng ra quản lý nhà nước về hoạt động trong ngành năng lượng bằng cách quy định và thực thi hiệu lực các tiêu chuẩn về môi trường. Việt Nam có thể giảm ô nhiễm không khí bằng cách nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng trong công nghiệp, đặt ra các chỉ tiêu bắt buộc dựa trên hiệu quả hoạt động kết hợp với các hình thức khuyến khích về tài chính cho các ngành công nghiệp và địa phương. Tại Bộ Công Thương, cơ quan bảo tồn và hiệu suất năng lượng công nghiệp có thể hỗ trợ cho chương trình này.

76 Để bảo vệ người tiêu dùng thu nhập thấp, giá xã hội có trợ cấp được duy trì ở mức 993 VND/kwh (4,9 xu Mỹ /kwh) cho 50kWh đầu tiên.

Hình 72: Mức tiêu dùng năng lượng trong một số ngành công nghiệp ở Việt Nam

Nguồn: Audinet và cộng sự, 2015.

Ghi chú: BAU:kinh doanh bình thường, GJ: giga jun, ISP: Tổ hợp sản xuất thép.

Tiêu chuẩn cũng có thể được áp dụng để cải thiện hiệu suất sử dụng năng lượng ở người tiêu dùng cuối cùng. Nhiều quốc gia hiện đang thiết lập các tiêu chuẩn tối thiểu về hiệu quả năng lượng cho các thiết bị điện phổ biến, như Liên minh châu Âu, Ốt-xtrây-lia, Ca-na-đa và Mỹ, cũng như Ấn Độ, Hàn Quốc, Mê-hi-cô, và Nga. Trong khu vực dân cư, tiềm năng tiết kiệm năng lượng lên đến gần 140.000 GWh. Trên 87% tiềm năng đó có thể thực hiện thông qua tiết kiệm năng lượng cho chiếu sáng, tủ lạnh, điều hòa không khí, đun nước và quạt gió.

Ưu tiên xuyên suốt: Tăng cường nền tảng thể chế và quản trị nhà nước

Khi Việt Nam bắt tay vào giai đoạn cải cách tiếp theo, mối quan hệ giữa chính sách và quản trị nhà nước càng trở nên quan trọng hơn. Môi trường thể chế sẽ quyết định định hướng thay đổi chính sách và mức độ triển khai hiện thực hóa các thay đổi này. Nếu không cải cách về hệ thống quản trị nhà nước, Việt Nam khó có thể thực hiện được hầu hết các ưu tiên được chỉ ra trong báo cáo này. Duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, cung cấp hạ tầng tạo thuận lợi cho tăng trưởng và cải cách pháp luật, xử lý tình trạng nghèo ở người dân tộc thiểu số, đẩy mạnh tỷ lệ bao phủ của bảo hiểm y tế và tỷ lệ hoàn thành giáo dục trung học, đảm bảo các đô thị phát triển và thuận lợi cho cuộc sống, tăng cường hậu cần thương mại và tăng trưởng "xanh", tất cả những điều đó đều đòi hỏi quản lý hành chính công phải hiệu quả, có đủ năng lực để huy động nguồn lực trong nước, thực hiện các chương trình chi tiêu và đầu tư công, ban hành quy định pháp luật có chất lượng và thực thi hiệu lực một cách minh bạch và công bằng. Phần viết này tóm lược lại một số thách thức xuyên suốt về quản trị nhà nước thông qua phân tích trên.

Bảng 11: Những thách thức về quản trị nhà nước đối với cả ba định hướng

Thách thức về quản trị nhà nước	Tăng trưởng và tạo việc làm cho mọi người	Hòa nhập và cung cấp dịch vụ công	Quản lý bền vững tài nguyên và môi trường
Chuyển đổi quan hệ nhà nước - thị trường	<ul style="list-style-type: none"> Chức năng sở hữu và quản lý nhà nước chưa được tách bạch đầy đủ Cơ chế cạnh tranh còn yếu và sân chơi chưa bình đẳng Thị trường các yếu tố sản xuất về đất đai và vốn còn méo mó 	<ul style="list-style-type: none"> Hạn chế về tự chủ của các đơn vị sự nghiệp Thiếu môi trường thể chế và pháp luật hiện đại để cung cấp dịch vụ theo cơ chế thị trường 	<ul style="list-style-type: none"> Chức năng kinh doanh và quản lý nhà nước chưa được tách bạch đầy đủ Thiếu chi trả theo cơ chế thị trường cho các dịch vụ hệ sinh thái (nội hóa các ngoại ứng) Chưa có thị trường đất đai hiệu quả
Tăng cường năng lực triển khai và phối hợp	<ul style="list-style-type: none"> Quản lý tài chính công và đầu tư công dàn trải Quan hệ giữa các cấp chính quyền còn manh mún Thiếu phối hợp giữa trung ương và các địa phương Các chính sách của quốc gia chưa được triển khai nhất quán 		
Tăng cường năng lực triển khai và phối hợp	<ul style="list-style-type: none"> Chưa đủ minh bạch trong báo cáo tài chính của các doanh nghiệp và ngân hàng Hạn chế về minh bạch tài khóa và mức độ toàn diện của ngân sách Hạn chế về minh bạch trong phân bổ tài nguyên và sử dụng đất Hạn chế về sự tham gia của khu vực tư nhân trong hoạch định chính sách 	<ul style="list-style-type: none"> Hạn chế về tiếng nói của người dân tộc thiểu số trong cung cấp dịch vụ 	<ul style="list-style-type: none"> Hạn chế về tiếp cận thông tin và so sánh đối chiếu về kết quả môi trường (các ngành các cấp).

Việt Nam tiếp tục phải đổi mới với nhiều thách thức xuyên suốt về quản trị nhà nước. Những thách thức đó có thể được nhóm chung lại thành ba khía cạnh chính của quản trị nhà nước. Một là vai trò độc lập của nhà nước và thị trường cần tiếp tục thay đổi. Khi nhà nước vẫn tham gia vào các hoạt động sản xuất và phân bổ nguồn lực, những câu hỏi về sân chơi bình đẳng, điều tiết thị trường độc lập và cơ chế cạnh tranh hiệu quả vẫn tiếp tục được đặt ra. Thứ hai, các vấn đề về năng lực triển khai và phối hợp vẫn còn bức xúc do hiệu lực của Chính phủ gặp cản trở bởi sự phân tán trong và giữa các cấp chính quyền cũng như những yếu kém về quản lý hành chính công. Thứ ba, minh bạch và tiếng nói của người dân trong việc ra quyết định, phân bổ nguồn lực, cải cách pháp luật và cung cấp dịch vụ cần được tăng cường hơn nữa để tạo nền tảng nâng cao trách nhiệm giải trình. Mặc dù Việt Nam đã duy trì được tốc độ tăng trưởng cao và kết quả dịch vụ công tốt trong giai đoạn phát triển ban đầu, nhưng những yếu kém trong quản trị nhà nước có thể trở thành trở ngại cho tăng trưởng và các kết quả xã hội trong tương lai. Vấn đề cần quan tâm là hiện đại hóa các thể chế cốt lõi của Chính phủ để tạo điều kiện cho các thể chế đó tiếp tục hỗ trợ cho một nền kinh tế thu nhập trung bình đang phát triển nhanh.

Chuyển đổi quan hệ giữa nhà nước và thị trường

Di sản về thể chế do mô hình phát triển dựa vào nhà nước trước đây của Việt Nam tiếp tục ảnh hưởng đến quan hệ giữa nhà nước và thị trường. Khởi đầu từ một hệ thống tập trung, trong đó khu vực tư nhân chỉ có vai trò mờ nhạt, các tín hiệu giá cả hầu như không có và nhà nước cơ bản nắm giữ độc quyền trong phân bổ nguồn lực, Việt Nam đã tiến được một bước dài trong hình thành các thị trường. Ngày nay, hầu hết các giao dịch trong nền kinh tế đều đã theo cơ chế thị trường và giá cả của hầu hết các sản phẩm và dịch vụ đều đã được xác định trên cơ sở cung cầu. Tuy nhiên, hiện vẫn còn những di sản về thể chế khiến cho Việt Nam khác biệt với các nền kinh tế thị trường khác. Những di sản đó tự chúng thể hiện trong thực tế của nền kinh tế, nơi các nhà nước vẫn giữ vai trò quan trọng trong phân phối nguồn lực, đặc biệt là vốn và đất đai, các doanh nghiệp nhà nước vẫn tiếp tục tham gia trong nhiều hoạt động thương mại. Kết quả là bối cảnh thể chế được đặc trưng bởi ranh giới mờ nhạt giữa chức năng kinh doanh và chức năng quản lý nhà nước, tạo ra cơ hội cho tham nhũng và qua đó làm giảm hiệu lực và tính độc lập trong quản lý nhà nước về thị trường, sự nhất quán trong thực thi hiệu lực. Đó cũng là lý do cho cái mà báo cáo Việt Nam 2035 gần đây gọi là "nhà nước bị thương mại hóa", nghĩa là nhà nước và doanh nghiệp cùng trực tiếp tham gia và hưởng lợi từ những cơ hội được tạo ra trên thị trường.

Sự chuyển đổi dang sang cơ chế thị trường cũng thể hiện trong việc cung cấp dịch vụ công. Chẳng hạn, mô hình ngành y tế của Việt Nam đang chuyển đổi từ một hệ thống tài chính và kế hoạch hóa tập trung trước đây sang hệ thống phân cấp và theo cơ chế thị trường nhiều hơn, trong đó các cơ sở y tế được tự chủ ở mức cao. Một ví dụ nữa là hệ thống giáo dục cao đẳng đại học. Mặc dù đã có nhiều nỗ lực gia tự chủ nhiều hơn, các trường đại học công lập vẫn phải chịu gánh nặng kiểm soát của chính quyền trung ương, gây hạn chế về khả năng tự do xác định chương trình giảng dạy, tuyển dụng giảng viên, và huy động vốn. Di sản của nền kế hoạch hóa tập trung đó là trở ngại để các trường đại học thu hút giảng viên có năng lực, cập nhật chương trình để cung cấp cho sinh viên tốt nghiệp những kỹ năng phù hợp hơn với thị trường lao động.

Vai trò của nhà nước cần tiếp tục phát triển theo hướng vừa cung cấp hàng hóa công cộng hiệu quả vừa tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp khu vực tư nhân. Mặc dù việc nhà nước rút khỏi các hoạt động kinh doanh thương mại sẽ diễn ra từng bước, điều quan trọng là phải đảm bảo bình đẳng trong môi trường pháp luật và thực thi pháp luật, bất kể loại hình sở hữu và quan hệ với nhà nước. Trong vấn đề này, một nghị trình cải cách thể chế quan trọng là phải tách bạch rõ ràng hơn về chức năng kinh doanh và chức năng quản lý nhà nước. Trong lĩnh vực dịch vụ công, các cơ chế cung cấp dịch vụ hiện đại thường theo hướng cung cấp dịch vụ cạnh tranh hơn, qua đó đòi hỏi phải nâng cao tự chủ về tài chính và quản lý cho các cơ sở cung cấp dịch vụ, và trong một số trường hợp phải mở cửa cho khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ. Sự tách bạch về chức năng nêu trên là cần thiết trong các ngành và các doanh nghiệp đang tạo ra ngoại ứng tiêu cực (chẳng hạn, ô nhiễm hoặc sử dụng nước thiếu hiệu quả) và ở các lĩnh vực được nhắm mắt với "cái xấu chung" để tăng thu. Lãng phí và thiểu hiệu suất trong lĩnh vực thủy lợi là điển hình ở Việt Nam. Việt Nam đã bắt đầu đi theo hướng đó, nhưng còn phải thiết lập các nền tảng thể chế cần thiết để các mô hình cung cấp dịch vụ theo hướng phân cấp phân quyền đó vận hành hiệu quả.

Tăng cường năng lực triển khai và phối hợp

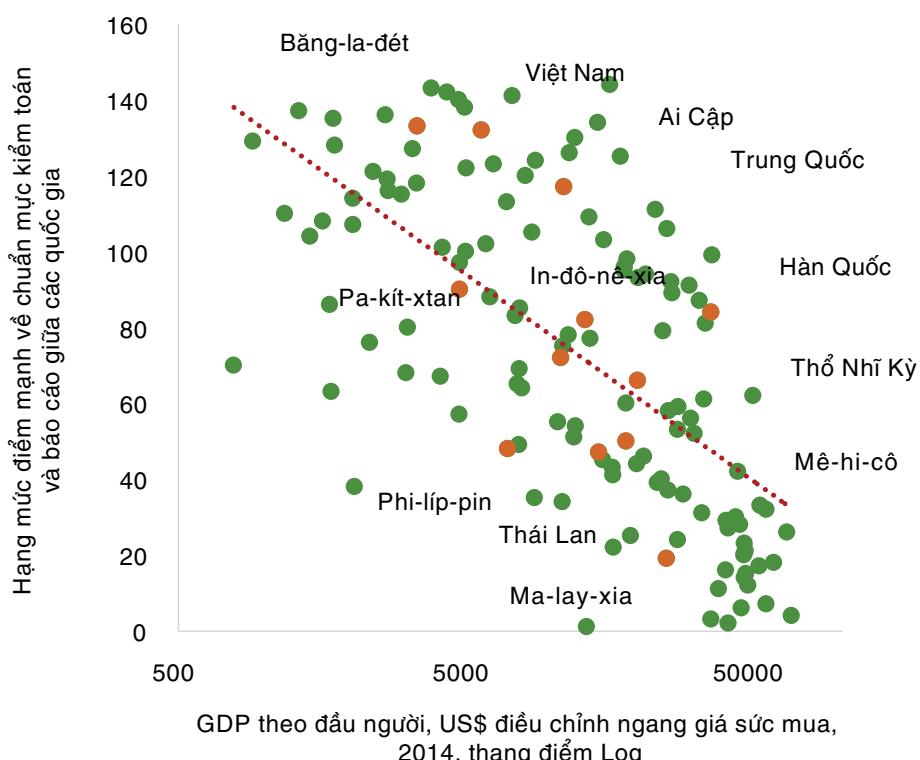
Các thể chế cốt lõi của Chính phủ đang có sự phân tán, thường bị chồng chéo về nhiệm vụ hoạch định chính sách, còn triển khai thì manh mún giữa các cơ quan ban ngành, giữa trung ương và địa phương. Điều này góp phần tạo ra sự thiếu nhứt quán trong hoạch định chính sách, triển khai chậm trễ và thiếu hiệu suất trong sử dụng nguồn lực. Chẳng hạn, chưa đến 10% doanh nghiệp trong khảo sát Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (CPI) trong 10 năm qua cho rằng luật của trung ương được triển khai nhứt quán ở các địa phương. Nhu cầu phối hợp tốt hơn giữa các cấp các ngành cũng được thể hiện trong quản lý tài nguyên và biến đổi khí hậu. Chẳng hạn, trong vấn đề ô nhiễm không khí, các bộ tham gia trong kế hoạch hành động quốc gia về quản lý chất lượng không khí bao gồm Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nội vụ, Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng, Bộ Nhà ở, cùng với các tỉnh thành. Vấn đề tương tự cũng diễn ra ở các ngành xã hội, đặc biệt trong triển khai các chính sách hiện hành. Trong nhiều trường hợp, cán bộ các địa phương triển khai kém hoặc chỉ triển khai được một phần các chương trình và chính sách được thiết kế ở trung ương. Đó thường là thách thức cụ thể đối với các chính sách nhằm vào người dân tộc thiểu số, trong điều kiện những người có thẩm quyền, kể cả trong lĩnh vực dân tộc thiểu số, thường là người Kinh đa số.

Thay đổi về phối hợp có hệ thống cần được thực hiện để hỗ trợ công tác phối hợp giữa các bộ ngành và địa phương. Phối hợp là cần thiết để đẩy mạnh cải thiện về lập kế hoạch tổng hợp giữa các địa phương và các ngành. Cải thiện về phối hợp, và phân giao nhiệm vụ rõ ràng có thể giảm được chi phí giao dịch trong các hoạt động của khu vực công và tư nhân. Cải cách thể chế để nâng cao sự phối hợp đòi hỏi phải có cam kết dài hạn về cải cách công chức, cơ cấu thể chế và động lực để hỗ trợ quản trị nhà nước tốt.

Tăng cường tiếng nói và sự minh bạch

Nâng cao minh bạch, công khai thông tin một cách kịp thời và đáng tin cậy là cần thiết cả cho sự vận hành của chính phủ và thị trường. Mặc dù Việt Nam đã có những tiến triển trong xây dựng quy định pháp luật về công khai thông tin, nhưng vẫn còn những bất cập lớn. Chẳng hạn, chất lượng báo cáo tài chính doanh nghiệp ở Việt Nam vẫn còn thấp hơn so với các quốc gia so sánh cùng mức thu nhập trung bình như Việt Nam và tại Cộng đồng Kinh tế Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN).⁷⁷ Cho dù đã có những tiến triển, nhưng Chính phủ vẫn còn nhiều việc phải làm để cải thiện. Chẳng hạn, Việt Nam đạt điểm số 18 trong Chỉ số Ngân sách Mở, cao hơn Trung Quốc và Cam-pu-chia, nhưng thấp hơn đáng kể so với mức trung bình của toàn cầu là 45 và thấp hơn so với hầu hết các nền kinh tế ASEAN khác. Thậm chí với chuẩn mực về minh bạch mà Việt Nam tự đặt ra cho mình, chẳng hạn trong quản lý đất đai và khu vực DNHN, hiện vẫn còn khoảng cách lớn giữa chuẩn mực và mức độ minh bạch thực tế.

⁷⁷ Chuẩn mực kế toán Việt Nam (VAS) chưa cập nhật với những diễn biến tại Chuẩn mực Báo cáo Tài chính Quốc tế (IFRS). Các yêu cầu báo cáo tài chính cẩn trọng và theo quy định khác vẫn có giá trị cao hơn chuẩn mực kế toán. Hiện còn thiếu giám sát và thực thi hiệu lực tuân thủ các chuẩn mực kế toán. Kết quả là báo cáo tài chính không được lập trên cơ sở có thể so sánh với các quốc gia khác. BÁO CÁO TUÂN THỦ CHUẨN MỰC VÀ PHÁP LUẬT (ROSC) về KẾ TOÁN VÀ KIỂM TOÁN, Ngân hàng Thế giới 2016.

Hình 73: Điểm mạnh về chuẩn mực kiểm toán và báo cáo

Hạn chế trong triển khai các yêu cầu về công khai thông tin, chi phí giao dịch cao để thu thập thông tin từ các ngành các cấp thường dẫn đến hệ quả là sử dụng dữ liệu thiếu nhất quán trong lập kế hoạch. Chẳng hạn, thông tin khác biệt giữa các ngành và các cấp về diện tích bao phủ, tình chất phù hợp và sử dụng đất đai, hạn chế về thông tin sở hữu đất gây ảnh hưởng đến việc xác định ưu tiên cho những hoạt động can thiệp, dẫn đến các biện pháp đầu tư không tối ưu. Tương tự, hạn chế thông tin về kết quả thực hiện nhiệm vụ gây khó khăn khi nhà nước so sánh đối chiếu chính quyền địa phương để tăng cường hỗ trợ hoặc nắm bắt các vấn đề cụ thể.

Đồng thời, các tổ chức giám sát với vai trò áp đặt hạn chế lên các hành động của Chính phủ hoạt động thiếu sự độc lập. Những thách thức cuối cùng về quản trị nhà nước liên quan đến thiếu tiếng nói của các nhóm bị thiệt thòi. Ở nhiều quốc gia trên thế giới, những tiến bộ về hòa nhập được thúc đẩy bởi sự vận động chính sách của các tổ chức xã hội dân sự. Chẳng hạn các nhóm đại diện người bản địa ở nhiều quốc gia tại Mỹ La-tinh đã giúp tập trung sự chú ý của Chính phủ vào nhu cầu cho các chính sách về hòa nhập. Tương tự, nghị trình về hòa nhập cho người khuyết tật được thúc đẩy trên toàn cầu bởi các tổ chức vận động chính sách chủ yếu dựa trên bản thân những người khuyết tật. Không gian hoạt động của các tổ chức như vậy ở Việt Nam vẫn bị hạn chế, vì nhiều tổ chức trong đó hoạt động dưới sự chỉ đạo của Đảng Cộng sản, và các tổ chức hiện nay của chính quyền - như Ủy ban Dân tộc và Ủy ban Quốc gia về Người Khuyết tật - có vai trò vận động chính sách hạn chế.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1: Tổng hợp về tham vấn

Bốn sự kiện tham vấn về dự thảo Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) được tổ chức tại Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Buôn Ma Thuột (Tây Nguyên). Tại thành phố Hồ Chí Minh, ngày 6/4, chúng tôi thảo luận về những phân tích và các thông điệp trong dự thảo Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) với một nhóm thuộc khu vực tư nhân tại một sự kiện do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) tổ chức. Tại Buôn Ma Thuột, ngày 7/4, nhóm tổ chức cuộc tham vấn tương tự với sinh viên và giảng viên Đại học Tây Nguyên. Bài trình bày tại cả hai sự kiện trên được kèm theo ở đây. Tham vấn ở Hà Nội được tổ chức ngày 22/5 và 27/5 với các đối tác phát triển, đại diện chính phủ và các nhóm tham mưu chính sách. Nhìn chung, các cuộc tham vấn cho thấy có sự nhất trí chung giữa các bên liên quan về nền tảng phân tích chính và quan điểm chung của dự thảo Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD), bao gồm cả ba định hướng để xuất và sáu ưu tiên nhằm đạt được những tiến triển về phát triển đồng đều và giảm nghèo bền vững. Kết quả chính về tham vấn được tổng hợp dưới đây.

Tăng trưởng và tạo việc làm cho mọi người

Các đại biểu bày tỏ sự nhất trí chung với nền tảng phân tích chính của Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD). Mặc dù có ghi nhận rằng Việt Nam thực chất đã đạt tăng trưởng cao và bền vững, qua đó đem lại những thành quả to lớn về giảm nghèo và phát triển đồng đều, các đại biểu đều nhất trí rằng có những hạn chế phát sinh cho mô hình tăng trưởng hiện nay. Cụ thể, các đại biểu bày tỏ quan ngại về tăng trưởng năng suất lao động đang chậm lại, và hiệu suất đầu tư giảm. Các đại biểu khu vực tư nhân ủng hộ việc tập trung mạnh mẽ vào tạo thuận lợi để khu vực tư nhân làm động lực chính về tăng trưởng và tạo việc làm. Hầu hết các nội dung thảo luận đều xoay quanh những khó khăn cụ thể mà các doanh nghiệp khu vực tư nhân phải đối mặt và chính sách nhằm tháo gỡ khó khăn để tiếp tục phát huy tiềm năng đầy đủ. Nội dung thảo luận cho thấy nhu cầu phải tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư, giảm gánh nặng hành chính và tạo sân chơi bình đẳng. Chẳng hạn, các đại diện của khu vực tư nhân nêu ra vấn đề cần tạo cơ hội tiếp cận vốn công bằng hơn cho các doanh nghiệp bất kể loại hình sở hữu. Họ cũng chỉ ra các cơ hội đem lại qua hội nhập toàn cầu, và nhất trí có nhiều tiềm năng để các doanh nghiệp tư nhân trong nước tăng cường kết nối với khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), và đẩy mạnh tham gia vào các chuỗi giá trị toàn cầu. Về các ngành cụ thể, đại biểu ở cả hai sự kiện đều nói đến tiềm năng của Việt Nam trong việc nâng cao năng suất và giá trị gia tăng từ nông nghiệp và coi đây là vấn đề cần quan tâm cụ thể. Các đại biểu ở cả hai cuộc thảo luận đều nhấn mạnh tầm quan trọng của việc đầu tư cho kỹ năng phù hợp với doanh nghiệp để tạo điều kiện tăng trưởng năng suất lao động. Cuối cùng, các đại biểu nhất trí rằng phát triển hạ tầng, đặc biệt trong các ngành quan trọng, như sản xuất điện là quan trọng, nhưng lại đặt ra câu hỏi về nguồn vốn đầu tư, trong điều kiện thắt chặt ngân sách và nợ công tăng cao.

Hòa nhập xã hội và giảm nghèo

Các đại biểu đều ủng hộ phân tích và ưu tiên liên quan đến hòa nhập xã hội. Một số đại diện của khu vực tư nhân nhấn mạnh các vấn đề về giáo dục, phù hợp với cách xử lý trong Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) và mong muốn về phổ cập giáo dục trung học chất lượng cao. Các đại biểu lưu ý doanh nghiệp rất quan ngại không biết chất lượng giáo dục có

đủ thoả mãn nhu cầu về nguồn nhân lực hay không và cũng như vai trò quan trọng của giáo dục về hòa nhập cho thế hệ tiếp theo. Các đại biểu cũng cho biết có những quan ngại cả về chất lượng giáo dục dạy nghề. Đại biểu nhóm khu vực tư nhân cũng nêu ra các câu hỏi liên quan đến hòa nhập xã hội xoay quanh tác động khi điều kiện phúc lợi vật chất tăng lên. Họ hỏi liệu mức nghèo vật chất có nhất thiết là "nghèo về tinh thần" và ảnh hưởng đến hạnh phúc hay không, điều đó cho thấy 'hạ tầng xã hội' cũng quan trọng không kém hạ tầng vật chất. Họ cũng cho rằng Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) nên cân nhắc câu hỏi làm thế nào để phát triển vùng sâu vùng xa, tạo việc làm cho người dân ở các vùng đó. Cuối cùng, họ nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tìm hiểu tác động phân phối của tăng trưởng kinh tế trong thời gian tới. Các vấn đề chính sách xoay quanh người dân tộc thiểu số được nêu ra ở các buổi tham vấn, nhưng đặc biệt tại Đại học Tây Nguyên (trong đó 20% sinh viên là người dân tộc thiểu số). Họ hỏi tại sao người dân tộc thiểu số còn nghèo và cụ thể là tại sao những chính sách về người dân tộc thiểu số đến nay chưa hiệu quả? Các đại biểu nhất trí hòa nhập cho người dân tộc thiểu số là thách thức chính về xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam.

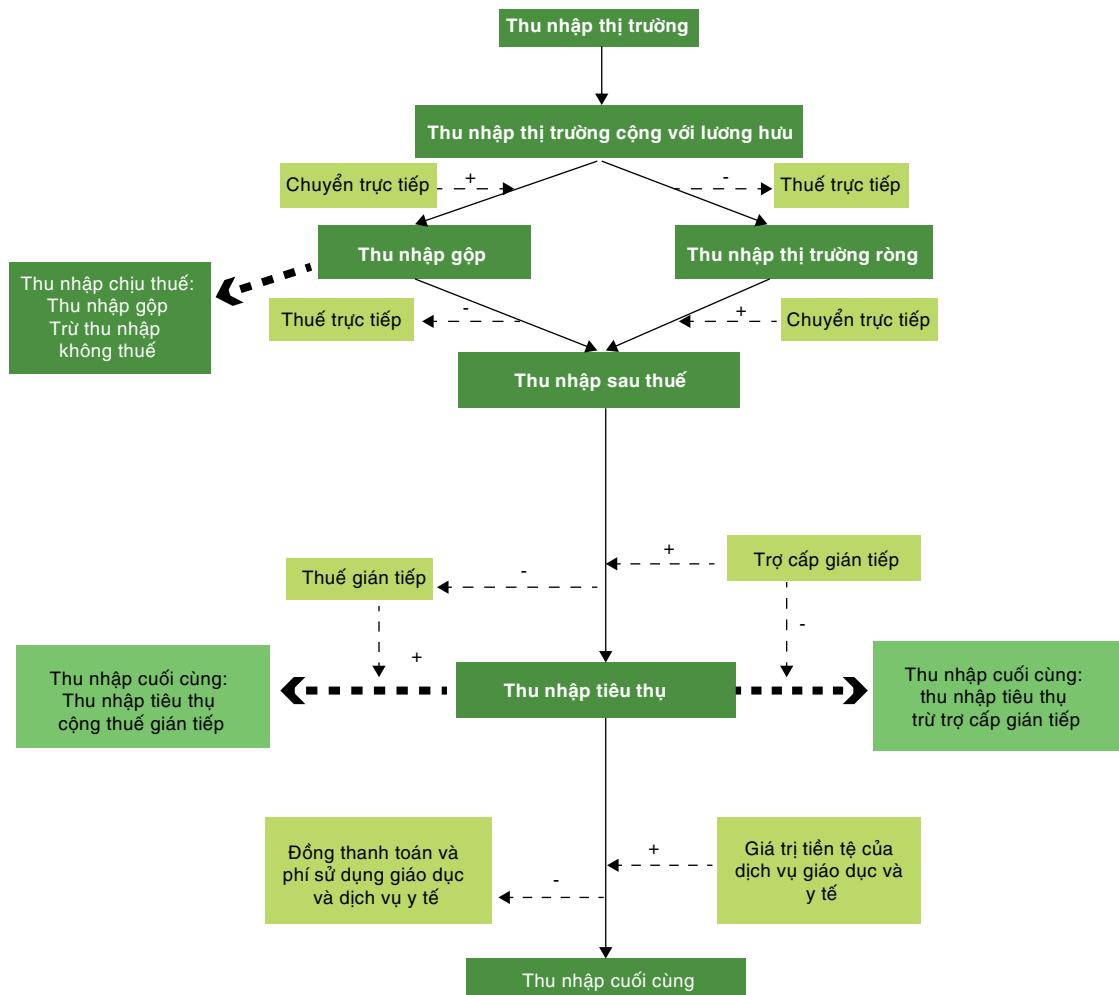
Bền vững môi trường và quản lý tài nguyên

Các đại biểu nhận xét nhiều về vấn đề quản lý môi trường và tài nguyên. Các đại diện của khu vực tư nhân đặt câu hỏi làm thế nào để người lao động thoát nông, liệu sản xuất nông nghiệp có thể chuyển từ trồng lúa sang các cây hoa màu khác, và hiện đại hóa nông nghiệp đem lại tác động lan tỏa thế nào đến các ngành khác. Họ thảo luận về khả năng liệu tác động của biến đổi khí hậu đến Đồng bằng sông Cửu Long có phải là cơ hội để chuyển sang sản xuất đem lại giá trị cao hơn hay không. Các đại biểu đại học Tây Nguyên hoan nghênh Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) tập trung vào cải thiện quản lý tài nguyên và hiện đại hóa nông nghiệp. Họ khuyến nghị Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) ghi nhận sự xung đột giữa phát triển tối đa và bảo vệ tài nguyên, chẳng hạn khi nhu cầu năng lượng tăng lên sẽ tăng áp lực phải khai thác tiềm năng thủy lợi, trong khi xây đập đem lại một số tác động tiêu cực.

Quản trị nhà nước

Các đại biểu phần lớn nhất trí với phần phân tích về những thách thức liên quan đến quản trị nhà nước mà Việt Nam đang đối mặt cũng như cách thức Báo cáo đánh giá quốc gia có hệ thống (SCD) đề cập đến quản trị nhà nước dưới hình thức chủ đề xuyên suốt. Các đại diện của khu vực tư nhân đề cập đến sự thiếu kịp thời, thiếu công bằng và thiếu nhất quán trong triển khai các chính sách về khu vực tư nhân. Họ cũng chỉ ra thiếu phối hợp và chồng chéo về chức năng giữa các bộ, nêu ra ba đến năm bộ cùng phụ trách về một lĩnh vực công việc. Sinh viên và giảng viên đại học Tây Nguyên cho rằng nếu chỉ nhìn vào tham nhũng là chưa đủ, cần phải tăng cường giám sát của công chúng để tránh lãng phí và thiếu hiệu suất trong đầu tư công. Các đại biểu cũng chỉ rằng cần khuyến khích phải hồi của xã hội và giám sát của người dân về cách hành xử của nhà nước, và nhu cầu phải có một cơ chế giám sát rõ ràng để theo dõi kết quả

Phụ lục 2: Các chỉ tiêu về thu nhập, can thiệp ngân sách trong Đánh giá cam kết về công bằng (CEQ)⁷⁸



78 Chính lý từ *Sổ tay đánh giá cam kết về công bằng: Ước tính tác động phân phối của chính sách tài khóa*, (Nora Lustig, ed.) Đại học Tulane và Ngân hàng Thế giới, đang chuẩn bị.

THAM KHẢO

ADB (Asian Development Bank). 2003. *Participatory Poverty and Governance Assessment: Central Coast and Highlands Region*. Manila: ADB.

Aterido Reyes and Mary Hallward-Driemeier. *Enterprise Dynamics and Jobs Flows in Vietnam 2004-2012 Implications for continued Dynamism for 2035*.

Audinet, Pierre, Bipul Singh, Duane T. Kexel, Suphachol Suphachalasai, Pedzi Makumbe, and Kristy Mayer. 2016. *Exploring a Low-Carbon Development Path for Vietnam*. Directions in Development: Environment and Sustainable Development Series. Washington, DC: World Bank.

Baulch Bob, Truong Thi Kim Chuyen, Dominique Haughton, and Jonathan Haughton. 2007. *Ethnic Minority Development in Vietnam*. *Journal of Development Studies* 7 (43): 1151–76.

Baulch, Bob, Hoa Thi Minh Nguyen, Phuong Thu Thi Phuong, and Hung Thai Pham. 2010. *Ethnic Minority Poverty in Vietnam*. CPRC Working Paper 169 (February), Chronic Poverty Research Center, Manchester, UK.

Blancas, Luis C., and M. Baher El-Hifnawi. 2014. *Facilitating Trade through Competitive, Low-Carbon Transport: The Case for Vietnam's Inland and Coastal Waterways*. Directions in Development: Countries and Regions Series. Washington, DC: World Bank.

Blancas, Luis C., John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan, and Wendy Tao. 2014. *Efficient Logistics: A Key to Vietnam's Competitiveness*. Directions in Development: Countries and Regions Series. Washington, DC: World Bank.

Blankespoor, B., Dasgupta, S., and Laplante, B. 2012. *Sea-Level Rise and Coastal Wetlands Impacts and Costs*. Washington D.C.

Cheung, William W. L., Lam, V. W. Y., Sarmiento, J. L., Kearney, K., Watson, R., Zeller, D., and Pauly, D. 2010. *Large-scale redistribution of maximum fisheries catch potential in the global ocean under climate change*. *Global Change Biology*, 16(1), 24–35. doi:10.1111/j.1365-2486.2009.01995.x

Coxhead, Ian, Nguyen Viet Cuong, and Linh Hoang Vu. 2015. *Migration in Vietnam: New Evidence from Recent Surveys*. Vietnam Development Economics Discussion Paper 2 (November), World Bank, Hanoi, Vietnam.Dang, Hai-Anh. 2012. *Vietnam: A Widening Poverty Gap for Ethnic Minorities*. In *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*, edited by Gillette H. Hall and Harry Anthony Patrinos, 304–43. New York: Cambridge University Press.

Danh, Vo Thanh. 2014. *Household Economic Losses of Urban Flooding: Case Study of Can Tho City, Vietnam*. Asian Cities Climate Resilience Working Paper 12, International Institute for Environment and Development, London.

Deaton, Angus. 2005. *Measuring Poverty in a Growing World (or Measuring Growth in a Poor World)*. *Review of Economics and Statistics* 87 (1): 1–19.

Demombynes and Testaverde. 2016. *The labor market and returns to skill in Vietnam: New estimates using the Labor Force Survey*. Unpublished manuscript.

DFID (U.K. Department for International Development) and UNDP (United Nations Development Programme). 2003. *Poverty Reduction in the Northern Mountains: A Synthesis of Participatory Poverty Assessments in Lao Cai and Ha Giang Province and Regional VHLSS Data*. DFID and UNDP, Hanoi, Vietnam.

Dinh, Hinh T. 2013. *Light Manufacturing in Vietnam: Creating Jobs and Prosperity in a Middle-Income Economy*. With Deepak Mishra, Le Duy Binh, Duc Minh Pham, and Pham Thi Thu Hang. Directions in Development: Private Sector Development Series. Washington, DC: World Bank.

Ellsberg, Mary, Diana J Arango, Matthew Morton, Floriza Gennari, Sveinung Kiplesund, Manuel Contreras, and Charlotte Watts. 2015. *Prevention of violence against women and girls: what does the evidence say?* The Lancet. 385(9977): 1555-1566.

FSSP (Forest Sector Support Programme). 2010. *Vietnam Forestry Development Strategy: Progress Report 2006–2010*. FSSP, Hanoi, Vietnam.

Fuglie, Keith and Nicholas Rada. 2013. *International Agricultural Productivity Dataset*. Economic Research Service. USDA.

Gerner, Franz. 2016. Powerpoint presentation on “*Changing the Coal Trajectory of Vietnam’s Power Sector*.” Presented in April 2016. Hall, Gillette H., and Harry Anthony Patrinos, eds. 2012. *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. New York: Cambridge University Press.

IHME (Institute for Health Metrics and Evaluation) and HDN (Human Development Network, World Bank). 2013. *The Global Burden of Disease: Generating Evidence, Guiding Policy; East Asia and Pacific Regional Edition*. IHME, Seattle.

IIED. 2015. *Household Economic Losses of Urban Flooding: Case Study of Can Tho City, Vietnam*. 10715 IIED: N.p., n.d. Web. 03 Mar 2015

Knight Frank. 2014. *The Wealth Report 2014: The Global Perspective on Prime Property and Wealth*. London: Knight Frank.

Lanjouw, Peter, Marleen Marra, and Cuong Nguyen. 2013. *Vietnam’s Evolving Poverty Map: Patterns and Implications for Policy*. Policy Research Working Paper 6355, World Bank, Washington, DC.

Lustig, Nora, ed. 2016. *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Redistributive Impact of Fiscal Policy*, New Orleans: Tulane University; Washington, DC: World Bank.

Jamora, N. and Labaste, P. 2015. *Overview of food demand trends and prospects in East Asia*. Background paper prepared for the World Bank.

MOH (Vietnam, Ministry of Health) and HPG (Health Partnership Group). 2016. *Joint Annual Health Report (JAHR) 2015: Strengthening Primary Health Care at the Grassroots towards Universal Health Coverage*. January 25. Hanoi, Vietnam: Ministry of Health.

MONRE (Ministry of Natural Resources and Environment), 2012. Climate Change and Sea Level Rise Scenarios for Vietnam*Mont, Daniel, and Nguyen Viet Cuong. 2011. *Disability and Poverty in Vietnam*. World Bank Economic Review 25 (2): 323–59.

Mu, Ren, and Dominique van de Walle. 2011. *Rural roads and local market development in Vietnam*. Journal of Development Studies 47 (5): 709–34.

NCCD (National Coordinating Council on Disability). 2010. *2010 Annual Report on Status of People with Disabilities in Vietnam*. December 31, Hanoi, Vietnam.

Nguyen, T., Lebailly, P., Vuc, D., and Peemansd, J. 2014. *The Determinants of Household Agricultural Land-use Strategies in Red River Delta, Vietnam*. Le Foncier Agricole Usages, Tensions, et Regulations. June 11–12,

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2014. *Social Cohesion Policy Review of Vietnam*. Development Centre Studies, OECD Publishing.

Oxfam and ActionAid. 2009. *The Impacts of the Global Financial Crisis on Socio-economic Groups in Vietnam*. Monitoring Report. Oxfam Great Britain and ActionAid Vietnam, Hanoi, Vietnam.

Parandekar, Suhas D., and Elisabeth K. Sedmik. 2016, *Unraveling a Secret: Vietnam's Outstanding Performance on the PISA Test*. Policy Research Working Paper 7630, World Bank, Washington, DC.

Pham Thu Thuy, Karen Bennet, Vu Tan Phuong, Jake Brunner, Le Ngoc Dung, and Nguyen Dinh Tien. 2013. *Payments for Forest Environmental Services in Vietnam: From Policy to Practice*. CIFOR Occasional Paper 93, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Quattri, M. and S. Smets 2014. *Lack of community-level improved sanitation is associated with stunting in rural villages of Lao PDR and Vietnam*, submitted for the 37th WEDC International Conference 'Sustainable Water and Sanitation Services for All in a Fast Changing World', Hanoi, Vietnam.

Quyet, V. M., Le, Q. B. and Vlek, P. L. G. 2014. *Socio-economic and biophysical determinants of land degradation in Vietnam: An integrated causal analysis at the national level*. Land Use Policy, 36, 605-617

Ravallion, Martin. 2001. *Measuring Aggregate Welfare in Developing Countries: How Well Do National Accounts and Surveys Agree?*. Policy Research Working Paper 2665, World Bank, Washington, DC.

Scott, Andrew and Romilly Greenhill. 2014. *Turning the Lights on. Sustainable Energy and Development in Vietnam*. Case Study Report. Overseas Development Institute: London.

Siem, Nguyen Tu, and Thai Phien. 1999. *Upland Soils in Vietnam: Degradation and Rehabilitation*. Hanoi: Agriculture Publishing House.

Somanathan, Aparnaa, Ajay Tandon, Huong Lan Dao, Kari L. Hurt, and Hernan L. Fuenzalida-Puelma. 2014. *Moving toward Universal Coverage of Social Health Insurance in Vietnam: Assessment and Options*. Report 89066. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank.

Storch, H., & Downes, N. K. 2011. *A scenario-based approach to assess Ho Chi Minh City's urban development strategies against the impact of climate change*. Cities, 28(6), 517–526. doi:10.1016/j.cities.2011.07.002

Syvitski, J. P. M., Kettner, A. J., Overeem, I., Hutton, E. W. H., Hannon, M. T., Brakenridge, G. R., Day, J., and others. 2009. *Sinking deltas due to human activities*. Nature Geoscience, 2(10), 681–686. doi:10.1038/ngeo629

- Thomas, Timothy, Luc Christiaensen, Quy Toan Do, and Le Dang Trung. 2010. *Natural Disasters and Household Welfare: Evidence from Vietnam*. Policy Research Working Paper 5491, World Bank, Washington, DC.
- UN (United Nations). 2013. *Climate Change Fact Sheet: Greenhouse Gas Emissions and Options for Mitigation in Vietnam, and the UN's Responses*. 15 February 2013. Hanoi: United Nations.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2015. *Vietnam Human Development Report*. Unpublished draft. Hanoi, Vietnam.
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme). 2007. *State of the World's Cities in 2006/7* (pp. 1–108). Nairobi, Kenya.
- UN Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women). 2016. *Towards Gender Equality in Vietnam: Making Inclusive Growth Work for Women*. June. Vietnam Country Office, UN Women, Hanoi, Vietnam.
- UN Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women) and GSO (General Statistics Office of Vietnam). 2010. *Keeping Silent Is Dying: Results from the National Study on Domestic Violence against Women in Vietnam*. UN Women, Hanoi, Vietnam.
- van de Walle, Dominique, and Dileni Gunewardena. 2001. *Sources of Ethnic Inequality in Vietnam*. *Journal of Development Economics* 65 (1): 177–207.
- World Bank. 2009. *Main Report*. Vol. 2 of *Country Social Analysis: Ethnicity and Development in Vietnam*. Report 49976 v2. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2010a. *Economics of Adaptation to Climate Change: Vietnam*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2010b. *Labor Productivity Losses Due to Ambient Air Pollution in Vietnam*. World Bank, Washington, DC.
- _____. 2011. *Vietnam Country Gender Assessment*.
- _____. 2012. *Vietnam Poverty Assessment, Well Begun, Not Yet Done: Vietnam's Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges*. Report 74910. Hanoi, Vietnam: World Bank in Vietnam.
- _____. 2012. *Economic Assessment of Sanitation Interventions in Vietnam: A Six-Country Study Conducted in Cambodia, China, Indonesia, Lao PDR, the Philippines, and Vietnam under the Economics of Sanitation Initiative (ESI)*. May. Jakarta: WSP, East Asia and the Pacific Regional Office, World Bank.
- _____. 2013a. *Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience*. Report 78424. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/06/17862361/turn-down-heat-climate-extremes-regional-impacts-case-resilience-full-report>.
- _____. 2013b. *Assessment of the Financing Framework for Municipal Infrastructure in Vietnam: Final Report*. Report ACS5919 (September). Hanoi, Vietnam: World Bank.
- _____. 2013c. *Main Report. Vol. 2 of Vietnam Development Report 2014, Skilling up Vietnam*:

Preparing the Workforce for a Modern Market Economy. Report 82940 v2 (November). Washington, DC: World Bank.

_____. 2013d. *Corruption from the Perspective of Citizens, Firms, and Public Officials: Results of Sociological Surveys.* Washington, DC: World Bank.

_____. 2014. *Taking Stock: An Update on Vietnam's Recent Economic Developments.* Report 89310 (July). World Bank, Hanoi, Vietnam.

_____. 2015a. *Power Sector Background Note: Sector Achievements, Challenges, and the Role of Renewable Energy and Coal.*

_____. 2015b. *Tertiary Education in Vietnam: Characteristics and Challenges.* Background paper for *Vietnam 2035*.

_____. 2015c. *Vietnam Public Expenditure Review.* Unpublished draft, Washington, DC: World Bank.

_____. 2015d. "Vietnam's integration in Global Value Chains." Unpublished background paper for *Vietnam 2035*.

_____. 2015e. *Aide Memoire for World Bank Mission on Sovereign Disaster Risk Financing and Insurance Solutions (Annex 6: Priorities for Disaster Risk Financing and Insurance Strategy in Vietnam)*

_____. 2016a. *Growing Challenges: East Asia and Pacific Economic Update.* April. Washington, DC: World Bank.

_____. 2016b. *Vietnam Development Report 2016, Transforming Vietnamese Agriculture: Gaining More from Less.* April. Washington, DC: World Bank.

_____. 2016c. *Live Long and Prosper: Aging in East Asia and Pacific.* World Bank East Asia and Pacific Regional Reports. Washington, DC: World Bank.

World Bank and MPI (Vietnam, Ministry of Planning and Investment). 2016. *Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy.* Washington, DC: World Bank.



Văn phòng Ngân hàng Thế giới

63 Lý Thái Tổ, Hà Nội

Tel: (84-4) 3934 6600

Fax: (84-4) 3935 0752

Website: www.worldbank.org.vn

LƯU HÀNH NỘI BỘ