

VIỆT NAM TRỖI DẬY

Con đường hướng tới
tương lai thu nhập cao





VIỆT NAM TRÔI DẬY

Con đường hướng tới
tương lai thu nhập cao



©2025 Ngân hàng Thế giới

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Điện thoại: 202-473-1000, Internet: www.worldbank.org

Báo cáo này là sản phẩm của cán bộ Ngân hàng Thế giới, với đóng góp bên ngoài. Các kết quả, giải thích và kết luận đưa ra trong báo cáo này không phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới và Ban Giám đốc Điều hành của Ngân hàng Thế giới. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới về các đường biên giới đó.

Không có nội dung nào trong báo cáo này cấu thành hoặc được biểu hiện hoặc được coi là hạn chế hay từ bỏ các đặc quyền và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, tất cả các điều trên được bảo lưu.

Mọi câu hỏi về quyền và giấy phép xin gửi về Bộ phận Xuất bản, Ngân hàng Thế giới, phố 1818 H. NW, Washington DC, 20433, USA, Fax: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.

Thiết kế bìa của Công ty Le Bros, ảnh [@shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)

MỤC LỤC

TỪ VIẾT TẮT	i
LỜI CẢM ƠN	iv
TỔNG QUAN	1
Tham vọng trở thành quốc gia thu nhập cao của Việt Nam đòi hỏi phải đẩy nhanh tăng trưởng vượt mức thành tích trong quá khứ	2
Để đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao, Việt Nam cần phục hồi các động lực tăng trưởng	3
Tỷ lệ đầu tư suy giảm cần được đảo ngược	4
Quá trình già hóa nhanh chóng sẽ làm tăng tỷ trọng dân số ngoài độ tuổi lao động và gia tăng gánh nặng chăm sóc đối với nhóm dân số trong độ tuổi lao động, đặc biệt là phụ nữ	5
Tăng trưởng năng suất sẽ đóng vai trò then chốt trong việc thúc đẩy tăng trưởng, mà phần lớn được dẫn dắt bởi trình độ kỹ năng cao hơn	7
Cần hiện đại hóa thể chế để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế hiệu quả hơn	10
Việt Nam cũng cần ứng phó hiệu quả với bối cảnh toàn cầu đang thay đổi nhanh chóng	11
Báo cáo này đề xuất một chương trình cải cách toàn diện gồm năm gói chính sách có tính liên kết:	13
A) Gói chính sách số 1: Thúc đẩy phát triển khu vực kinh tế tư nhân	15
B) Gói chính sách số 2: Đầu tư vào hạ tầng có khả năng chống chịu cao	19
C) Gói chính sách số 3: Nâng cao kỹ năng, tăng cường tham gia và khả năng thích ứng	21
D) Gói chính sách số 4: Đảm bảo mọi người dân đều được hưởng lợi từ quá trình chuyển đổi sang quốc gia thu nhập cao	24
E) Gói chính sách số 5: Hiện đại hóa thể chế	27
GIỚI THIỆU	34
Chương 1: Khát vọng vươn xa: Từ <i>Đổi Mới</i> đến Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc	34
1.1. Bốn thập kỷ phát triển vượt bậc kể từ <i>Đổi Mới</i>	35
1.2. Những khát vọng phát triển mới và thách thức đạt đến thu nhập cao vào năm 2045	35
1.3. Tăng trưởng trong bối cảnh thay đổi: Các xu thế lớn toàn cầu và trong nước	39
1.4. Khung khái niệm	41
1.5. Đánh giá thực trạng	43
1.5.1. Diễn biến của các động lực tăng trưởng	43
1.5.2. Tiến độ thực hiện cải cách	50
1.6. Báo cáo này	52
PHẦN 1: NĂNG SUẤT VÀ NĂNG LỰC CẠNH TRANH	55
Chương 2: Nâng cao vị thế tham gia các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) và phát triển khu vực tư nhân	56
2.1. Đánh giá thực trạng: Những thành tựu trước đây và những hạn chế mới phát sinh trong mô hình xuất khẩu của Việt Nam	56
2.1.1. Tình trạng tập trung vào các mặt hàng xuất khẩu đem lại giá trị gia tăng thấp	57
2.1.2. Nền kinh tế kép thể hiện qua liên kết hạn chế giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước	58
2.1.3. Hạn chế về nguồn cung kỹ năng cao là một rào cản ngày càng cao	60

2.1.4. Những rào cản về hạ tầng phát sinh đang đe dọa năng lực cạnh tranh của các lĩnh vực chế biến, chế tạo ở Việt Nam	61
2.2. Phân tích xu hướng tương lai: Nâng tầm thương mại trong một thế giới thay đổi	62
2.3. Chương trình cải cách	64
Chương 3: Tăng cường kỹ năng, năng suất lao động và giáo dục sau phổ thông	69
3.1. Đánh giá thực trạng	70
3.1.1. Kỹ năng và việc làm	70
3.1.2. Giáo dục sau phổ thông	75
3.2. Phân tích xu hướng tương lai	78
3.2.1. Kỹ năng cho tương lai	80
3.2.2. Giáo dục sau phổ thông	81
3.3. Chương trình cải cách	86
Chương 4: Thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong doanh nghiệp	93
4.1. Đánh giá thực trạng	94
4.2. Phân tích xu hướng tương lai	98
4.3. Chương trình cải cách	101
Chương 5: Chuyển đổi sang năng lượng xanh	103
5.1. Đánh giá thực trạng	105
5.2. Phân tích xu hướng tương lai	107
5.3. Chương trình cải cách	109
PHẦN 2: LAO ĐỘNG VÀ HỘ GIA ĐÌNH	110
Chương 6: Già hóa dân số và hệ thống chăm sóc	111
6.1. Đánh giá thực trạng	112
6.2. Phân tích xu hướng tương lai	116
6.3. Chương trình cải cách	120
Chương 7: An sinh xã hội	124
7.1. Đánh giá thực trạng	125
7.2. Phân tích xu hướng tương lai	130
7.3. Chương trình cải cách	135
PHẦN 3: CƠ SỞ HẠ TẦNG VÀ NGUỒN LỰC	140
Chương 8: Kết nối không gian và kết nối số	141
8.1. Đánh giá thực trạng	142
8.1.1. Kết nối hạ tầng	142
8.1.2. Kết nối số	148
8.2. Phân tích xu hướng tương lai	151
8.2.1. Kết nối hạ tầng	151
8.2.2. Kết nối số	154
8.3. Chương trình cải cách	156
Chương 9: Hạ tầng thích ứng với biến đổi khí hậu	162
9.1. Đánh giá thực trạng	164
9.2. Phân tích xu hướng tương lai	166
9.3. Chương trình cải cách	170

Chương 10: Huy động nguồn lực	172
10.1. Đánh giá thực trạng	173
10.1.1. Phát triển thị trường vốn	173
10.1.2. Huy động thu ngân sách	175
10.2. Phân tích xu hướng tương lai	178
10.2.1. Phát triển thị trường vốn	178
10.2.2. Huy động thu ngân sách	179
10.3. Chương trình cải cách	180
10.3.1. Giải phóng tiềm năng thị trường vốn của Việt Nam	180
10.3.2. Hiện đại hóa hoạt động thu ngân sách	181
PHẦN 4: THỂ CHẾ	183
Chương 11: Thể chế	184
11.1. Đánh giá thực trạng	185
11.1.1. Thể chế bổ sung thị trường: Đầu tư công	185
11.1.2. Các thể chế điều tiết thị trường: Khung quy phạm pháp luật	187
11.1.3. Các thể chế vì một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình: Quản lý nhà nước tại trung ương và địa phương	189
11.1.4. Các thể chế vì một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình: Nền hành chính, sự nghiệp công	191
11.2. Phân tích xu hướng tương lai	192
11.2.1. Thể chế bổ sung thị trường: Đầu tư công	192
11.2.2. Thể chế điều tiết thị trường: Khung quy phạm pháp luật	193
11.2.3. Các thể chế vì một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình: Quản lý nhà nước tại trung ương và địa phương	195
11.2.4. Các thể chế vì một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình: Đội ngũ công chức có động lực và dám chịu trách nhiệm	196
11.3. Chương trình cải cách	197
PHẦN 5: CÔNG BẰNG	201
Chương 12: Công bằng	202
12.1. Bình đẳng hơn trong cơ hội phát triển và sử dụng kỹ năng	204
12.1.1. Phát triển kỹ năng	204
12.1.2. Sử dụng kỹ năng	206
12.1.3. Bảo vệ thu nhập và tài sản	208
12.1.4. Dân tộc thiểu số và lao động nông thôn	211
12.2. Công bằng tài khoá: Đánh giá thực trạng	215
12.3. Công bằng tài khoá: Phân tích xu hướng tương lai	218
12.4. Công bằng tài khoá: Chương trình cải cách chính sách	219
12.4.1. Cải cách thuế giá trị gia tăng	221
12.4.2. An sinh xã hội	222
12.4.3. Tác động phân phối của thuế các-bon và chuyển đổi năng lượng	225
Tài liệu tham khảo	229

HÌNH

Hình O.1.	Để đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam cần duy trì tốc độ tăng trưởng nhanh hơn so với mức đã đạt được trong quá khứ	3
Hình O.2.	Tỷ lệ đầu tư của Việt Nam đã từng đứng đầu trong nhóm các quốc gia có cùng mức thu nhập, nhưng hiện đã giảm xuống mức trung bình	4
Hình O.3.	Quá trình chuyển đổi nhân khẩu học của Việt Nam đang diễn ra ở giai đoạn phát triển kinh tế sớm hơn và mức thu nhập bình quân đầu người thấp hơn so với các quốc gia khác	7
Hình O.4.	Tăng cường tích lũy vốn và tăng trưởng năng suất là yếu tố then chốt để đạt được mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045	8
Hình O.5.	Hơn 90% việc làm trong lĩnh vực chế biến, chế tạo là dành cho lao động kỹ năng thấp	9
Hình O.6.	Ngân sách đầu tư công thường xuyên bị giải ngân thấp	10
Hình O.7.	Việt Nam có tỷ lệ việc làm liên quan đến thương mại cao nhất thế giới	11
Hình O.8.	Nếu không có hành động kịp thời, biến đổi khí hậu có thể làm giảm GDP của Việt Nam khoảng 11% vào năm 2045	13
Hình O.9.	Việt Nam có tỷ lệ phát thải liên quan đến xuất khẩu cao nhất trong số các quốc gia xuất khẩu lớn có thu nhập trung bình	13
Hình O.10.	Năm gói chính sách thúc đẩy tăng trưởng nhanh, thích ứng và bao trùm	15
Hình O.11.	Khả năng đổi mới sáng tạo giảm khi doanh nghiệp phải chờ đợi lâu hơn để được cấp giấy phép hoạt động	17
Hình O.12.	Giá trị gia tăng xuất khẩu tính theo đầu người của Việt Nam còn tương đối thấp	18
Hình O.13.	Hạ tầng thương mại của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể trong 15 năm qua và gần đây đã vượt mức trung bình của các nước có thu nhập trung bình cao, song vẫn tụt hậu so với các nước trong khu vực và còn xa so với mức của các nước thu nhập cao và OECD	20
Hình O.14.	Tỷ lệ doanh nghiệp không tuyển được lao động có kỹ năng ngày càng tăng, đặc biệt là các doanh nghiệp xuất khẩu	22
Hình O.15.	Tỷ lệ bao phủ trợ giúp xã hội của Việt Nam còn thấp so với các quốc gia thu nhập thấp và thua xa các nước thu nhập trung bình và cao	24
Hình O.16.	Tương tự, mức trợ cấp xã hội ở Việt Nam cũng chỉ bằng một phần nhỏ so với các quốc gia khác	24
Hình O.17.	Khoảng cách tiếp cận giáo dục trung học giữa các nhóm thu nhập đã thu hẹp theo thời gian, nhưng khoảng cách giáo dục đại học lại gia tăng	26
Hình O.18.	Thuế và chi tiêu của Việt Nam làm giảm bất bình đẳng ít hơn so với mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình	28
Hình O.19.	Việt Nam có điểm số về quy trình tố tụng và tính độc lập thấp hơn mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình cao và thu nhập cao	30
Hình 1.	Thu nhập quốc dân của Việt Nam đã tăng nhanh, gấp hơn hai lần so với các quốc gia có thu nhập thấp hoặc trung bình thấp vào năm 1987	35
Hình 2.	Tỷ lệ tử vong ở trẻ em cải thiện nhanh chóng	35
Hình 3.	Nhiều quốc gia Đông Á đang gặp khó khăn trong quá trình chuyển đổi lên nhóm nước thu nhập cao	36
Hình 4.	Thu nhập của các quốc gia thu nhập trung bình so với Hoa Kỳ đã trì trệ trong nhiều thập kỷ	36
Hình 5.	Nhiều quốc gia thu nhập trung bình cần vượt qua hai lần chuyển đổi để trở thành quốc gia thu nhập cao	37
Hình 6.	Khi các nền kinh tế phát triển, tích lũy vốn cho hiệu suất giảm dần và cần được thay thế bằng tăng năng suất cao hơn	37
Hình 7.	Để đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam sẽ phải tăng trưởng nhanh hơn so với trước đây	39

Hình 8.	Việt Nam đang thu hẹp khoảng cách thu nhập với Hoa Kỳ chậm hơn đáng kể so với Trung Quốc	39
Hình 9.	Thu nhập của Việt Nam tăng chậm hơn Hàn Quốc từ cùng điểm xuất phát	39
Hình 10.	Động lực tăng trưởng	42
Hình 11.	Dựa trên khung lý thuyết nêu trên, các chương trong báo cáo được sắp xếp thành bốn phần	43
Hình 12.	Vốn cố định của Việt Nam tích lũy nhanh ở các mức thu nhập thấp, nhưng đã giảm kể từ đó	44
Hình 13.	Lợi suất biên của vốn dự kiến sẽ giảm	44
Hình 14.	Việt Nam có tỷ lệ tham gia lực lượng lao động cao, chủ yếu nhờ sự tham gia mạnh mẽ của phụ nữ...	45
Hình 15.	...nhưng tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động đã bắt đầu giảm	45
Hình 16.	Năng suất lao động của Việt Nam đang được cải thiện, nhưng vẫn còn khoảng cách so với các nước cùng nhóm...	46
Hình 17.	...và các động lực tăng trưởng truyền thống đang suy yếu	46
Hình 18.	Để đạt được mục tiêu thu nhập cao, Việt Nam cần tăng trưởng năng suất và tăng cường đầu tư	47
Hình 19.	Các quốc gia đạt được thu nhập cao nhanh hơn đều cải thiện hiệu quả thực thi pháp luật	48
Hình 20A.	Bất bình đẳng tại Việt Nam duy trì ở mức tương đối thấp và ổn định trong ba thập kỷ qua, nhưng bắt đầu nhích lên trước đại dịch	49
Hình 20B.	Nếu giữ nguyên mức bất bình đẳng hiện tại, 62% người dân Việt Nam sẽ có thu nhập dưới ngưỡng thu nhập cao vào năm 2045, ngay cả khi cả nước đạt chuẩn thu nhập cao	49
Hình 21.	Tăng trưởng xuất khẩu cao nhờ vào số lượng chứ không phải chất lượng xuất khẩu	58
Hình 22.	Tỷ lệ các doanh nghiệp có kết nối với các chuỗi giá trị toàn cầu ở Việt Nam đã giảm một nửa trong 15 năm qua và còn thấp so với các quốc gia so sánh	59
Hình 23.	Trên 90% việc làm chế tạo là việc làm kỹ năng thấp ...	60
Hình 24.	...trong khi cung lao động kỹ năng cao lại thiếu	60
Hình 25.	Nhu cầu điện đã và đang tăng bình quân 8,5% mỗi năm	62
Hình 26.	Nhu cầu hạ tầng tăng cao hơn tốc độ tăng trưởng GDP	62
Hình 27.	Hàm lượng giá trị gia tăng trong xuất khẩu theo đầu người của Việt Nam còn tương đối thấp	63
Hình 28.	Dịch vụ hóa xuất khẩu ở Việt Nam còn hạn chế	64
Hình 29.	Sản lượng trên mỗi lao động của Việt Nam đã và đang tăng nhưng còn thấp hơn nhiều so với toàn bộ các quốc gia lớn trong khu vực	71
Hình 30.	Việt Nam có khoảng cách lớn thứ hai trong số các quốc gia thu nhập trung bình về điểm số vốn nhân lực với năng suất của việc làm và mức độ toàn dụng vốn nhân lực trong việc làm	71
Hình 31.	Gần một phần ba lao động tự sản xuất kinh doanh chuyển sang việc làm công ăn lương trong giai đoạn từ 2013 đến 2019 ...	72
Hình 32.	... nhưng việc làm trong khu vực phi chính thức chiếm khoảng một phần ba toàn bộ việc làm công ăn lương và đang trở nên phổ biến hơn	72
Hình 33.	Gần 60% lao động ở Việt Nam có dư hoặc không đủ trình độ so với yêu cầu cho công việc của họ	73
Hình 34.	Ngày càng nhiều doanh nghiệp không tìm kiếm đủ lao động có kỹ năng, đặc biệt là những doanh nghiệp xuất khẩu	73
Hình 35.	Kỹ năng số cơ bản phổ biến ở Việt Nam, nhưng kỹ năng trung và cao cấp chưa phổ biến	74
Hình 36.	Việt Nam phải bắt kịp với thế giới về phát triển các kỹ năng số đột phá và kỹ năng công nghệ	74
Hình 37.	Việt Nam đạt kết quả thuộc dạng cao nhất về số năm học điều chỉnh theo kết quả học tập trong số các quốc gia thu nhập trung bình...	76
Hình 38.	...nhưng, rất ít học sinh Việt Nam tiếp tục theo học sau phổ thông so với các quốc gia tương đồng	76

Hình 39.	Khoảng cách về tỷ lệ nhập học trung học theo nhóm thu nhập đã được thu hẹp theo thời gian, nhưng khoảng cách ở các cấp sau phổ thông lại bị nới rộng	77
Hình 40.	Tỷ lệ tốt nghiệp trung học thấp cũng quan trọng không kém tỷ lệ nhập học sau phổ thông thấp hơn để giảm khoảng cách về giáo dục sau phổ thông	77
Hình 41.	Phát triển phần mềm và truyền thông đa phương tiện sáng tạo chiếm phần lớn nhu cầu lao động của doanh nghiệp ở hầu hết các quốc gia OECD	79
Hình 42.	Đòi hỏi về kỹ năng số trong việc làm ở các quốc gia OECD	80
Hình 43.	Trên một phần tư việc làm ở OECD sẽ bị tác động mạnh do chuyển đổi sang phát thải ròng bằng không	81
Hình 44.	Chuyển đổi kỹ năng để thoát khỏi những ngành nghề có hàm lượng khí thải cao	81
Hình 45.	Tỷ lệ nhập học cấp trung học ở Việt Nam tương đối mạnh	82
Hình 46.	...tuy nhiên, đầu ra giáo dục đại học và sau đại học lại thấp hơn nhiều so với dự kiến, xét đến đầu ra giáo dục cơ bản của quốc gia	82
Hình 47.	Việt Nam không có trường đại học nào được xếp hạng trong top 500 trường trên thế giới, và tất cả các quốc gia trong nhóm thu nhập cao chiếm ít nhất 10%, riêng Hoa Kỳ chiếm 20%	83
Hình 48.	Việt Nam chỉ cho giáo dục sau phổ thông ít hơn nhiều so với các quốc gia thu nhập trung bình trong khu vực, chưa nói đến quốc gia thu nhập cao và OECD	85
Hình 49.	Việt Nam bị ảnh hưởng thấp bởi tự động hóa và mức độ hỗ trợ cho nhiệm vụ	85
Hình 50.	Doanh nghiệp tư nhân trong nước đứng sau doanh nghiệp nước ngoài về tạo việc làm và doanh số...	94
Hình 51.	...giá trị gia tăng và tỷ lệ lợi nhuận...	94
Hình 52.	...và năng suất	94
Hình 53.	Năng suất của doanh nghiệp bị ghìm lại vì nguồn lực được dành cho các doanh nghiệp có năng suất thấp hơn	96
Hình 54.	Khả năng tiếp cận tài chính vẫn là thách thức chính của khu vực tư nhân ở Việt Nam	96
Hình 55.	Thị trường vốn đầu tư mạo hiểm của Việt Nam tăng mạnh về quy mô...	99
Hình 56.	...nhưng vẫn nhận được đầu tư ít hơn nhiều so với các thị trường lớn trong khu vực	99
Hình 57.	Năng lượng đóng góp phần lớn cho mức giảm khí thải trong chiến lược khí hậu của Việt Nam	104
Hình 58.	Việt Nam có lượng khí thải liên quan đến xuất khẩu cao nhất so với các quốc gia xuất khẩu lớn trong nhóm thu nhập trung bình	104
Hình 59.	Nhu cầu điện ở Việt Nam được dự báo tăng trưởng cao hơn so với các quốc gia thu nhập trung bình lớn khác hoặc OECD	105
Hình 60.	Lưới điện của Việt Nam có hàm lượng khí thải cao hơn so với các quốc gia so sánh trong khu vực và cao hơn nhiều so với các quốc gia OECD	105
Hình 61.	QHD8 dự kiến mở rộng quy mô năng lượng tái tạo trong thời gian tới vào năm 2050	106
Hình 62.	Việt Nam có chi phí thấp nhất với điện mặt trời ...	108
Hình 63.	...và điện gió tại ASEAN nhờ vị trí địa lý và tiềm năng kỹ thuật cao	108
Hình 64.	Đồng lợi ích nghĩa là chuyển đổi sang phát thải ròng bằng không có thể đem lại tác động ròng tích cực cho tăng trưởng	108
Hình 65.	Việt Nam nằm trong nhóm các quốc gia có tỷ lệ nữ giới tham gia lực lượng lao động cao nhất thế giới, mặc dù đã giảm 6 điểm trong 30 năm qua	111
Hình 66.	Lợi tức nhân khẩu học của Việt Nam trùng với giai đoạn phát triển kinh tế bùng nổ đang dần kết thúc	112
Hình 67.	Việt Nam là quốc gia có tốc độ già hóa dân số nhanh nhất khu vực Đông Á và trên thế giới	114
Hình 68.	Một phần tư dân số dự kiến sẽ ở độ tuổi 55-74 vào năm 2045, nhưng tỷ lệ có việc làm hiện tại thấp hơn đáng kể với những người trên 60 tuổi	114
Hình 69.	Số lượng người cao tuổi sống một mình hoặc chỉ sống với vợ/chồng của họ đã tăng lên, chiếm trên 1/4 tổng số người cao tuổi, mặc dù 72% người cao tuổi vẫn sinh sống với người khác	115

Hình 70.	Già hóa dân số là hệ quả tự nhiên của quá trình phát triển; hơn 1/4 dân số thế giới là người cao tuổi ở các nước có thu nhập cao	116
Hình 71.	Nếu trách nhiệm chăm sóc không được trả lương duy trì như hiện nay, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của nữ giới tại Việt Nam sẽ giảm 8-12 điểm	119
Hình 72.	...kiểm soát vấn đề này có thể thúc đẩy tăng trưởng thêm 3-5 điểm, hoặc thu hẹp 11-16% khoảng cách với các quốc gia có thu nhập cao	119
Hình 73.	Chỉ một nửa số lao động chuyển đổi nghề nghiệp chuyển sang công việc có mức lương cao hơn	126
Hình 74.	Tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động đóng góp vào chương trình lương hưu của Việt Nam còn thấp nhưng tương đương với các quốc gia khác có cùng mức thu nhập	127
Hình 75.	Chỉ cho lương hưu phù hợp với tỷ lệ dân số người cao tuổi	127
Hình 76.	Phần lớn hộ nghèo không nhận được trợ giúp xã hội do phạm vi bao phủ trên toàn quốc còn thấp	129
Hình 77.	...trong khi mức trợ cấp cho đối tượng mục tiêu cũng thấp	129
Hình 78.	Phạm vi bao phủ trợ giúp xã hội của Việt Nam thấp hơn các nước MIC và kém xa các nước HIC nhưng tỷ lệ bao phủ bảo hiểm xã hội lại cao	129
Hình 79.	Tương tự, mức độ phù hợp của bảo hiểm xã hội chỉ bằng một phần nhỏ so với các quốc gia khác	129
Hình 80.	Khung lương hưu của Việt Nam có mức hưởng và tỷ lệ bao phủ thấp hơn so với các quốc gia trong cùng khu vực	130
Hình 81.	Tương tự như hầu hết các quốc gia Đông Á-Thái Bình Dương, mức chi cho lương hưu cần tăng thêm đáng kể để đạt tiêu chuẩn quốc tế	131
Hình 82.	Tỷ lệ bao phủ trợ giúp xã hội của Việt Nam cho nhóm nghèo nhất thấp hơn 1/3 so với các nước thu nhập cao	132
Hình 83.	Mức hưởng trợ giúp xã hội chỉ gần bằng một phần mười so với các nước có thu nhập cao	132
Hình 84.	Nhiều nước thu nhập trung bình đã triển khai các chương trình trợ giúp xã hội trọng điểm để tăng đáng kể mức bao phủ, cho phép mở rộng phạm vi nhanh chóng trong thời kỳ COVID-19	133
Hình 85.	Hệ thống thông tin an sinh xã hội tích hợp tăng cường hiệu quả cung cấp dịch vụ và cho phép ứng phó nhanh trong khủng hoảng	134
Hình 86.	Việt Nam chuyển dịch khỏi nông nghiệp nhanh hơn các nước trong khu vực	142
Hình 87.	Việt Nam chưa đô thị hóa mạnh như các nước Đông Á và các nước thu nhập trung bình khác	142
Hình 88.	Kết nối vận tải biển của Việt Nam đã cải thiện nhanh chóng nhưng vẫn còn cách biệt lớn so với Trung Quốc	143
Hình 89.	Hạ tầng thương mại của Việt Nam đã cải thiện đáng kể trong 15 năm qua nhưng vẫn còn kém các nước trong khu vực	143
Hình 90.	Mạng lưới đường bộ của Việt Nam mở rộng nhanh chóng, tổng chiều dài tăng gấp 4,5 lần trong giai đoạn 1992-2016	145
Hình 91.	...và chất lượng đường bộ tổng thể cũng được cải thiện tương ứng	145
Hình 92.	Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh nằm trong số các thành phố ùn tắc giao thông nhất khu vực	145
Hình 93.	Năng suất lao động tăng khi người lao động tập trung trong phạm vi 10 km nhưng giảm khi ở ngoài phạm vi này tại Thành phố Hồ Chí Minh	146
Hình 94.	Hệ thống đường sắt Việt Nam còn lạc hậu, chi phí cao và mức độ khai thác hạn chế so với nhiều quốc gia trong khu vực	148
Hình 95.	Bảng thông rộng cố định tăng trưởng nhanh hơn tại Việt Nam so với bất kỳ quốc gia châu Á nào khác ngoài Trung Quốc...	149
Hình 96.	...nhưng vẫn tụt hậu so với hầu hết các nước lớn trong khu vực về mức độ phổ biến của bảng thông rộng di động	149

Hình 97. Việt Nam từng dẫn đầu khu vực về kết nối điện thoại di động, nhưng hiện thị trường đã bão hòa ở hầu hết các quốc gia	149
Hình 98. Mức sử dụng và tốc độ đường truyền băng thông rộng thấp hơn các nước trong khu vực	150
Hình 99. Kết nối số tại Việt Nam có mức giá thấp hơn so với phần lớn các quốc gia trong khu vực	150
Hình 100. Mặc dù kết nối vận tải biển của Việt Nam còn kém xa Trung Quốc, song đã tiệm cận với Nhật Bản và đang dần bắt kịp Hàn Quốc	151
Hình 101. Hạ tầng thương mại của Việt Nam đã vượt các nước thu nhập trung bình cao trên thế giới nhưng vẫn còn kém xa so với các nước thu nhập cao và OECD	151
Hình 102. Khả năng tiếp cận kinh tế của kết nối số so với các nước được coi là mục tiêu phấn đấu	154
Hình 103. Phần lớn người dân Việt Nam hiện đã có thể truy cập internet, nhưng mức độ tiếp cận băng thông rộng vẫn còn cách xa các quốc gia thu nhập cao	155
Hình 104. Việt Nam được xếp vào nhóm dưới trong các quốc gia thu nhập cao về Chỉ số Sẵn sàng Mạng lưới, đặc biệt có thứ hạng thấp nhất ở trụ cột quản trị	156
Hình 105. Đầu tư vào hạ tầng giao thông có thể thúc đẩy tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ hơn	158
Hình 106. Doanh nghiệp ghi nhận tác động và rủi ro khí hậu trên nhiều khía cạnh	165
Hình 107. Nguy cơ nước biển dâng và nhiệt độ cực đoan có thể khiến sản xuất nông nghiệp trở nên vô cùng khó khăn tại phần lớn Đồng bằng sông Cửu Long	167
Hình 108. Tác động của biến đổi khí hậu được dự báo sẽ làm giảm 11,2% GDP thực của Việt Nam vào năm 2045	168
Hình 109. Phần lớn thiệt hại kinh tế sẽ có nguyên nhân từ việc giảm năng suất lao động do căng thẳng nhiệt	168
Hình 110. Biến đổi khí hậu sẽ làm giảm tăng trưởng kinh tế, nhưng các biện pháp thích ứng có thể giảm gần một nửa tác động này	169
Hình 111. Các biện pháp thích ứng mang lại lợi ích vượt xa việc chỉ giảm thiệt hại do biến đổi khí hậu	169
Hình 112. Dòng vốn FDI luôn ở mức cao nhưng cần được duy trì và vẫn chưa thực sự vượt trội...	173
Hình 113. ...so với đầu tư trong nước, lĩnh vực mà Việt Nam chưa nổi bật...	173
Hình 114. Vốn công tại Việt Nam vẫn ở mức thấp	173
Hình 115. Quy mô thị trường vốn của Việt Nam nhỏ hơn phần lớn các nước cùng khu vực	174
Hình 116. Quy mô các nhà đầu tư tổ chức tại Việt Nam vẫn thấp, chỉ đạt 19% GDP, thấp hơn các nước thu nhập trung bình trong khu vực	175
Hình 117. Biến động mạnh trong giá cổ phiếu là ví dụ cho việc thiếu tín hiệu giá đáng tin cậy tại Việt Nam	175
Hình 118. Thu ngân sách đang giảm và tụt xa so với các nước có cơ cấu tương tự và các mốc phấn đấu	175
Hình 119. ...do số thu thuế đặc biệt thấp	175
Hình 120. Số thu thuế gần đây có xu hướng giảm	177
Hình 121. Số thu thuế tăng trưởng kém năng động hơn so với tăng trưởng kinh tế	177
Hình 122. Việt Nam còn nhiều tiềm năng tăng thu từ thuế tài sản	177
Hình 123. Việt Nam có tiềm năng tăng thu thuế rất lớn	179
Hình 124. Hiệu suất và hiệu quả thuế	180
Hình 125. Thuế suất	180
Hình 126. Vai trò ngày càng lớn (và mức độ chấp nhận ngày càng cao) của khu vực tư nhân	184
Hình 127. Số tháng trung bình từ Báo cáo NCKT ban đầu đến Báo cáo NCKT cập nhật cuối cùng của các dự án	187
Hình 128. Hệ thống quy phạm pháp luật được áp dụng kém nhất quán hơn ở Việt Nam so với các quốc gia cùng nhóm thu nhập	188
Hình 129. Thủ tục hành chính và thay đổi chính sách là những thách thức lớn đối với hoạt động kinh doanh	188

Hình 130. Các cải cách trước đây giúp giảm chi phí và bất định nhưng đồng thời làm phát sinh thêm các thủ tục mới	188
Hình 131. Mức độ phân cấp tài khóa cao nhưng quyền tự chủ của địa phương lại thấp	190
Hình 132. Trong khi đó, mức độ phân cấp cao khiến đầu tư của ngân sách trung ương bị hạn chế	190
Hình 133. Khu vực công của Việt Nam có quy mô lớn hơn so với nhiều quốc gia thu nhập trung bình và cao khác	192
Hình 134. Nhân sự khu vực công nhìn chung có mức thu nhập thấp hơn khu vực tư nhân	192
Hình 135. Việt Nam đã cải thiện cả về lượng và chất đầu tư công, nhưng cần duy trì tiến độ để đạt vị thế thu nhập cao	193
Hình 136. Các quốc gia chuyển tiếp nhanh hơn sang HIC đều cải thiện hiệu lực thực thi pháp luật	193
Hình 137. Trung Quốc tăng cường đáng kể hiệu lực thực thi pháp luật trong quá trình chuyển tiếp qua vị thế quốc gia UMIC	193
Hình 138. Các quốc gia chuyển nhanh sang nhóm có thu nhập cao đã xây dựng được nền hành chính công minh bạch và công bằng hơn	196
Hình 139. Hàn Quốc đã tăng cường kiểm soát đối với hành pháp trong giai đoạn tăng trưởng mạnh ở nhóm UMIC	197
Hình 140. Điểm số về thủ tục tổ tụng và tính độc lập của Việt Nam thấp hơn mức trung bình của nhóm UMIC và HIC	197
Hình 141. Khoảng cách về thu nhập và dân tộc trong tiếp cận giáo dục bậc cao đã gia tăng đáng kể	206
Hình 142. Khả năng sử dụng điện thoại thông minh và máy tính gần như là yêu cầu bắt buộc trong các công việc đòi hỏi kỹ năng cao	206
Hình 143. Khoảng cách tiếp cận Internet giữa khu vực thành thị và nông thôn đang thu hẹp nhưng vẫn tồn tại	208
Hình 144. Rất ít công việc dành cho lao động giản đơn hoặc trình độ kỹ năng trung bình có thể làm tại nhà, trong khi phần lớn các công việc kỹ năng cao thì có thể, khiến việc tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi có chất lượng với chi phí hợp lý càng trở nên quan trọng hơn đối với phụ nữ có kỹ năng thấp	208
Hình 145. Các cú sốc ảnh hưởng tới nhiều hộ gia đình đóng vai trò lớn hơn tại Việt Nam so với nhiều quốc gia khác trong khu vực	209
Hình 146. Đồng bằng sông Cửu Long đặc biệt dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu và cần được đầu tư vào cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu	210
Hình 147. Chỉ tiêu xã hội của Việt Nam thấp hơn đáng kể so với mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình	216
Hình 148. Thuế và chi tiêu công tại Việt Nam làm giảm bất bình đẳng ít hơn so với mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình	217
Hình 149. Thuế và chi ngân sách ở Việt Nam làm tăng nhẹ tỷ lệ nghèo, đây là một kết quả tích cực trong nhóm LMIC nhưng thấp hơn một chút so với mức trung vị của nhóm UMIC	218
Hình 150. Hầu hết các quốc gia HIC giảm bất bình đẳng thông qua chi ngân sách cho y tế và giáo dục	219
Hình 151. Hầu hết các quốc gia HIC giảm nghèo thông qua các khoản trợ giúp trực tiếp	219
Hình 152. Việt Nam chi ngân sách ít hơn nhiều so với các quốc gia HIC trong tất cả các lĩnh vực xã hội	219
Hình 153. Mức thay đổi gánh nặng VAT so với thu nhập thị trường khi xoá bỏ toàn bộ miễn giảm và thuế suất ưu đãi	222
Hình 154. Mức thay đổi gánh nặng VAT so với thu nhập thị trường khi xoá bỏ ưu đãi, đồng thời tăng thuế suất cơ bản lên 12%	222

HỘP

Hộp 1. Bài học qua kinh nghiệm quốc tế về các chương trình chuyển đổi kỹ năng hoặc đào tạo lại	92
Hộp 2. Tăng trưởng dựa vào đổi mới sáng tạo: Khung chính sách của Hàn Quốc nhằm mở rộng quy mô đổi mới sáng tạo và khởi nghiệp	99
Hộp 3. Doanh nghiệp tư nhân và nước ngoài trong lĩnh vực chăm sóc người cao tuổi tại Trung Quốc	121
Hộp 4. Nghiên cứu điển hình: Tích hợp giao thông đa phương thức và hình thái đô thị – Quy hoạch Ga Ngọc Hồi	153

BẢNG

Bảng 0.1. Tóm tắt các gói chính sách	30
Bảng 1. Tiến độ thực hiện các khuyến nghị trong Báo cáo Việt Nam 2035 còn chậm	50
Bảng 2. Chương trình cải cách về nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC)	66
Bảng 3. Chương trình cải cách chính sách về kỹ năng và giáo dục sau phổ thông	91
Bảng 4. Chương trình cải cách về đổi mới sáng tạo trong doanh nghiệp	102
Bảng 5. Chương trình cải cách thích ứng tăng trưởng xanh	109
Bảng 6. Chương trình cải cách chính sách do già hóa dân số	123
Bảng 7. Mục tiêu, trụ cột chính sách và chương trình trong Hệ thống an sinh xã hội	124
Bảng 8. Chương trình cải cách chính sách an sinh xã hội	138
Bảng 9. Chương trình cải cách chính sách về tăng cường kết nối	160
Bảng 10. Chương trình cải cách thích ứng tăng trưởng xanh	170
Bảng 11. Chương trình cải cách huy động nguồn lực	182
Bảng 12. Khung pháp lý về quản lý đầu tư công	186
Bảng 13. Danh sách cải cách thể chế ưu tiên	198
Bảng 14. Chương trình cải cách chính sách để thúc đẩy công bằng, bổ sung cho các chương trình về kỹ năng, kết nối và bảo trợ xã hội	214
Bảng 15. Đóng góp biên và hiệu quả về chi phí của việc giảm bất bình đẳng theo từng loại thuế và chi ngân sách	220
Bảng 16. Tác động mô phỏng của việc mở rộng trợ cấp tiền mặt	223
Bảng 17. Tác động của lương hưu xã hội: kịch bản cơ sở 2019 và kịch bản cải cách 2030	225
Bảng 18. Các chính sách thuế các-bon gần như không có tác động đến bất bình đẳng nhưng có thể dẫn đến tăng nhẹ tỷ lệ nghèo nếu không có các biện pháp giảm thiểu	226
Bảng 19. Chương trình cải cách công bằng tài khóa	228

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

ADLs	Các hoạt động sinh hoạt hàng ngày
ADS	Kịch bản giảm phát thải các-bon tăng tốc
AI	Trí tuệ nhân tạo
ALTC	Chăm sóc người cao tuổi và dài hạn
APCA	Cục Kiểm soát thủ tục hành chính
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
ASP	Trợ giúp xã hội thích ứng
ASPIRE	Bản đồ chỉ số bảo trợ xã hội về khả năng thích ứng và công bằng
BAU	Kịch bản phát triển thông thường
B2B	Doanh nghiệp với doanh nghiệp
BRT	Hệ thống xe buýt nhanh
CBAM	Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon
CIT	Thuế thu nhập doanh nghiệp
CMT	Cắt, May và Hoàn thiện
CO ₂	Khí CO ₂
CPTPP	Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương
ECED	Giáo dục mầm non
EFT	Chuyển giao tài khoá sinh thái
EPT	Thuế bảo vệ môi trường
ESCOs	Các công ty dịch vụ năng lượng
ETS	Hệ thống giao dịch phát thải
EU	Liên minh Châu Âu
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FLFP	Tỷ lệ nữ tham gia lực lượng lao động
FOLs	Hạn mức sở hữu nước ngoài
FTE	Quy đổi lao động toàn thời gian
GCF	Tổng đầu tư vốn cố định
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GHG	Khí nhà kính
GNI	Tổng thu nhập quốc dân
GSO	Tổng cục Thống kê
GVCs	Chuỗi giá trị toàn cầu
HCI	Chỉ số vốn con người
HGFs	Các doanh nghiệp tăng trưởng cao
HIC	Quốc gia thu nhập cao
HVDC	Dòng điện một chiều cao áp

ICT	Công nghệ thông tin và truyền thông
ID	Định danh
IFRS	Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IP	Sở hữu trí tuệ
IPAs	Các cơ quan xúc tiến đầu tư
IPOs	Chào bán cổ phiếu lần đầu ra công chúng
ISCO	Phân loại tiêu chuẩn nghề nghiệp quốc tế
LCOE	Chi phí điện quy dẫn
LFDCs	Trung tâm phát triển quỹ đất
LIC	Quốc gia thu nhập thấp
LMIC	Quốc gia thu nhập trung bình thấp
LTC	Chăm sóc dài hạn
LTGM	Mô hình tăng trưởng dài hạn
MIC	Quốc gia thu nhập trung bình
MNCs	Công ty đa quốc gia
MNEs	Doanh nghiệp đa quốc gia
MOET	Bộ Giáo dục và Đào tạo
MOF	Bộ Tài chính
MOIT	Bộ Công Thương
MOST	Bộ Khoa học và Công nghệ
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MVP	Sản phẩm khả dụng tối thiểu
NAPAS	Công ty Cổ phần Thanh toán Quốc gia Việt Nam
NEDS	Chiến lược phát triển kinh tế quốc gia
NSCC	Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu
NTM	Biện pháp phi thuế quan
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
OOG	Văn phòng Chính phủ
PDP8	Quy hoạch phát triển điện 8
PES	Chi trả dịch vụ hệ sinh thái
PIM	Quản lý thông tin công
PIT	Thuế thu nhập cá nhân
PLBC	Chương trình xây dựng cầu dân sinh
QCD	Chất lượng, Chi phí và Giao hàng
R&D	Nghiên cứu và phát triển
RCEP	Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực

ROA	Lợi nhuận trên tài sản
RR	Tái phân bổ doanh thu
SA	Trợ giúp xã hội
SCF	Tài trợ chuỗi cung ứng
SDP	Chương trình phát triển nhà cung cấp
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
STEM	Khoa học, Công nghệ, Kỹ thuật và Toán học
STI	Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo
TABMIS	Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc
TDR	Tổng tỷ lệ dân số phụ thuộc
TFP	Năng suất nhân tố tổng hợp
TOD	Phát triển đô thị định hướng giao thông công cộng
TVET	Giáo dục kỹ thuật và đào tạo nghề
UHC	Bảo hiểm y tế toàn dân
UHCI	Chỉ số vốn con người điều chỉnh theo mức sử dụng
UIS	Viện Thống kê UNESCO
UK	Vương quốc Anh
UMIC	Quốc gia thu nhập trung bình cao
UN	Liên Hợp Quốc
UNCTAD	Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển
US	Hoa Kỳ
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VC	Vốn đầu tư mạo hiểm
VET	Giáo dục và đào tạo nghề
VETI	Cơ sở giáo dục nghề nghiệp
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam
VNEEP3	Chương trình quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả
VNEPS	Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia
VSS	Bảo hiểm Xã hội Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WDI	Chỉ số Phát triển Thế giới
WDR	Báo cáo Phát triển Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này được một nhóm chuyên gia Ngân hàng Thế giới biên soạn, bao gồm: Andrea Coppola (Chuyên gia kinh tế trưởng), Matthew Wai-Poi (Chuyên gia kinh tế trưởng), Sacha Dray (Chuyên gia kinh tế), Mariano Sosa (Tư vấn), Nguyễn Thị Thu Hà (Cán bộ nghiên cứu) và Nguyễn Thị Thanh Hoà (Trợ lý chương trình).

Nhóm biên soạn xin ghi nhận và trân trọng cảm ơn những đóng góp chuyên môn của các cá nhân sau: James Anderson (Chuyên gia trưởng về quản trị), Ludovic Bequet (Tư vấn), Rafal Chomik (Tư vấn), Paul Corral (Chuyên gia cao cấp về giảm nghèo), Đặng Quang Vinh (Chuyên gia cao cấp về khu vực tư nhân), Đỗ Việt Dũng (Cán bộ quốc gia cao cấp), Victor Frebault (Chuyên gia giao thông), Elena Glinskaya (Chuyên gia kinh tế trưởng), Ketut Kusuma (Chuyên gia cao cấp về lĩnh vực tài chính), Hrishu Madabushi (Tư vấn), Dorsati Madani (Chuyên gia kinh tế cao cấp), Sean Michaels (Chuyên gia cao cấp về giao thông), Harry Moroz (Chuyên gia kinh tế cao cấp), Mani Muthukumara (Chuyên gia trưởng về môi trường), Nguyễn Châu Hoa (Trợ lý chương trình), Nguyễn Thị Nga (Chuyên gia về bảo trợ xã hội), Nguyễn Phương Anh (Chuyên gia cao cấp về quản lý khu vực công), Nguyễn Thị Thu Hà (Cán bộ nghiên cứu), Robert Palacios (Chuyên gia kinh tế trưởng), Steven Rubinyi (Chuyên gia cao cấp về quản lý rủi ro thiên tai), Abila Safir (Chuyên gia kinh tế cao cấp), Trần Thị Lan Hương (Chuyên gia số cao cấp), Trần Thị Ánh Nguyệt (Chuyên gia giáo dục), Vũ Hoàng Quyên (Chuyên gia cao cấp về quản trị công), và Deborah Winkler (Chuyên gia cao cấp về thương mại).

Nhóm biên soạn cũng trân trọng cảm ơn Trần Thùy Dương (Cán bộ đối ngoại cao cấp) và Lê Thị Quỳnh Anh (Cán bộ đối ngoại) vì sự hỗ trợ trong công tác truyền thông. Báo cáo được biên tập bởi Oliver Balch.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn sự chỉ đạo chung cho báo cáo từ Sebastian Eckardt (Quản lý Khối – Chính sách kinh tế), Benu Bidani (Quản lý Khối – Giảm nghèo và công bằng), Mariam J. Sherman (Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Campuchia và Lào), Lalita M. Moorthy (Giám đốc khu vực – Đông Á và Thái Bình Dương), và Manuela V. Ferro (Phó Chủ tịch khu vực – Đông Á và Thái Bình Dương).

Chúng tôi trân trọng ghi nhận sự hỗ trợ tài chính từ Cơ quan Viện trợ Ồt-xtrây-li-a. Báo cáo cũng nhận được những ý kiến đóng góp quý báu từ Aaditya Mattoo (Chuyên gia kinh tế trưởng – EAPCE), và các đồng nghiệp tham gia thẩm định gồm có Omar Arias, Richard Record, và Obert Pimhidzai (đều là Chuyên gia kinh tế trưởng).

TỔNG QUAN

Việt Nam đặt mục tiêu trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045. Mục tiêu đầy tham vọng này đòi hỏi phải đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng vượt mức thành tích ấn tượng trong quá khứ (tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người theo giá cố định đạt 5,1%/năm trong bốn thập kỷ qua) lên 6,0%/năm trong hai thập kỷ tới. Để đạt được mức tăng trưởng nhanh hơn, Việt Nam cần ban hành và thực thi hiệu quả các chính sách mới nhằm thúc đẩy đồng bộ ba động lực tăng trưởng: đầu tư vốn, lao động và đặc biệt là năng suất. Nhiều chính sách thúc đẩy tăng trưởng cũng góp phần thúc đẩy công bằng xã hội, tuy nhiên các chính sách hỗ trợ khác cũng sẽ cần thiết để đảm bảo mọi người dân đều được hưởng lợi từ quá trình chuyển đổi lên nhóm quốc gia có thu nhập cao.

Việt Nam từng là quốc gia có tỷ lệ đầu tư vốn cao nhất trong số các nước ở cùng mức thu nhập, nhưng tốc độ tích lũy vốn hiện đã chững lại và đang tiệm cận mức trung bình. Quá trình già hóa dân số nhanh chóng sẽ làm gia tăng tỷ lệ dân số ngoài độ tuổi lao động, đồng thời làm tăng gánh nặng chăm sóc đối với nhóm trong độ tuổi lao động, đặc biệt là phụ nữ. Bên cạnh nhu cầu thúc đẩy vốn và lao động, tăng năng suất cần phải đóng vai trò trung tâm trong việc nâng cao tăng trưởng; đây cũng là bài học từ các quốc gia đã vượt qua bẫy thu nhập trung bình và vươn lên nhóm quốc gia thu nhập cao. Năng suất lao động của Việt Nam bị cản trở bởi quá trình chuyển dịch cơ cấu chưa hoàn tất, thể hiện ở tỷ lệ lao động trong nông nghiệp vẫn còn lớn, sự tập trung của việc làm trong lĩnh vực chế biến, chế tạo và dịch vụ chủ yếu ở các công đoạn lắp ráp cuối có giá trị gia tăng và năng suất thấp, cùng với khu vực dịch vụ phi chính thức thường có mức độ ứng dụng công nghệ và đổi mới sáng tạo còn hạn chế.

Trong khi phải đối mặt với những thách thức trong nước, Việt Nam cũng cần ứng phó hiệu quả với bối cảnh toàn cầu đang biến động nhanh chóng. Sự phân mảnh địa kinh tế đang tạo ra cả rủi ro và cơ hội cho tăng trưởng và tạo việc làm tại Việt Nam. Tiến bộ công nghệ diễn ra khó lường và có thể nâng cao năng suất lao động thông qua việc vừa bổ trợ vừa thay thế lao động. Những thách thức phát triển và biến đổi khí hậu của Việt Nam có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, khi quốc gia này là một trong những nước dễ bị tổn thương nhất trên thế giới trước biến đổi khí hậu, đồng thời mô hình phát triển hiện tại lại có mức phát thải các-bon cao. Hơn nữa, tầng lớp lao động và hộ gia đình nghèo thường là những đối tượng dễ bị tổn thương nhất trước các cú sốc toàn cầu này.

Báo cáo này đề xuất một chương trình cải cách toàn diện gồm năm gói chính sách có tính liên kết. Hai gói chính sách đầu tiên nhằm hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân và nâng cao năng lực cạnh tranh, qua đó thúc đẩy việc làm có năng suất cao. Gói chính sách

thứ nhất tập trung củng cố môi trường thuận lợi cho khu vực tư nhân, trong khi gói thứ hai ghi nhận cả vai trò thiết yếu của hệ thống hạ tầng đối với tăng trưởng của Việt Nam và mức độ dễ bị tổn thương của hệ thống này trước biến đổi khí hậu. Hai gói chính sách tiếp theo hướng đến việc xây dựng một lực lượng lao động có kỹ năng cao hơn, đảm bảo mọi người đều có cơ hội bình đẳng trong việc phát triển các kỹ năng cần thiết. Gói chính sách thứ ba khẳng định vai trò trung tâm của lực lượng lao động có kỹ năng, đồng thời nhấn mạnh sự cần thiết của các chính sách hỗ trợ nhằm giải quyết trách nhiệm chăm sóc và nâng cao khả năng thích ứng. Gói chính sách thứ tư thúc đẩy các chính sách về công bằng để đảm bảo mọi hộ gia đình đều được hưởng lợi từ quá trình chuyển đổi của Việt Nam hướng tới nhóm quốc gia có thu nhập cao. Cuối cùng, gói chính sách thứ năm phản ánh vai trò đang thay đổi của Nhà nước tại Việt Nam cũng như các rào cản trong quá trình thực thi, thông qua việc hiện đại hóa thể chế. Gói chính sách thể chế nền tảng này là yếu tố then chốt bảo đảm hiệu quả triển khai của bốn gói chính sách còn lại.

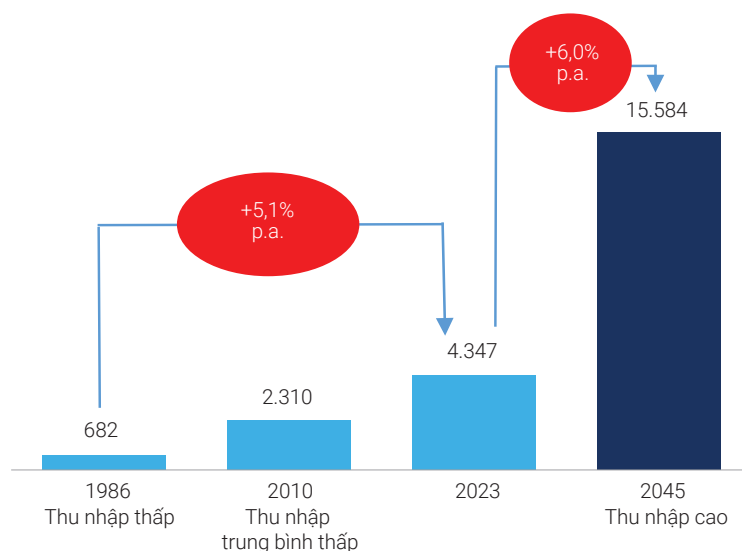
Tham vọng trở thành quốc gia thu nhập cao của Việt Nam đòi hỏi phải đẩy nhanh tăng trưởng vượt mức thành tích trong quá khứ

Việt Nam đã cam kết trở thành nền kinh tế thu nhập cao vào năm 2045, điều này đòi hỏi những cải cách táo bạo nhằm đổi mới mô hình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu trong bối cảnh toàn cầu đang thay đổi nhanh chóng. Báo cáo này xem xét tăng trưởng của Việt Nam thông qua lăng kính của ba động lực chính: đầu tư, lao động và năng suất. Báo cáo phân tích kết quả đạt được trong những năm gần đây và so sánh với các quốc gia tương đồng cũng như các quốc gia thu nhập cao mà Việt Nam hướng tới, nhằm xác định các thách thức và giải pháp để đạt được các mục tiêu phát triển của đất nước. Phân tích cũng xem xét tác động của các xu thế lớn toàn cầu và các cú sốc bên ngoài, đồng thời đặc biệt nhấn mạnh vai trò then chốt của thể chế trong việc tạo nền tảng hỗ trợ hành trình phát triển của Việt Nam.

Để đạt được mục tiêu này, Việt Nam sẽ phải vượt qua những thành tựu trong quá khứ của chính mình và thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình mà nhiều quốc gia đã mắc phải. Kể từ giữa những năm 1990, tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ của Việt Nam đã được ghi nhận là một trong những quá trình phát triển nhanh nhất trong lịch sử. Dựa trên mô hình tăng trưởng hướng tới xuất khẩu và tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu, Việt Nam đã đạt mức tăng trưởng GDP bình quân đầu người khoảng 5,1% mỗi năm trong bốn thập kỷ qua. Để đạt được vị thế quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam sẽ cần duy trì mức tăng trưởng còn nhanh hơn trong hai thập kỷ tới (Hình 0.1), với tốc độ tăng trưởng bền vững khoảng 6,0% mỗi năm. Hơn nữa, để hoàn tất quá trình chuyển đổi từ quốc gia thu nhập trung bình sang quốc gia thu nhập cao, Việt Nam sẽ phải đạt được thành công mà rất ít quốc gia khác từng làm được. Kể từ năm 1990, chỉ có 34 quốc gia và vùng lãnh thổ chuyển đổi thành công lên nhóm thu nhập cao, trong đó phần lớn là nhờ gia nhập Liên minh châu Âu (EU) hoặc được hưởng lợi từ nguồn tài nguyên thiên nhiên dồi dào.

Hình 0.1. Để đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam cần duy trì tốc độ tăng trưởng nhanh hơn so với mức đã đạt được trong quá khứ

GDP bình quân đầu người (giá năm 2023, USD)



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới, sử dụng Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Thịnh vượng công bằng cũng sẽ đóng vai trò quan trọng để duy trì tăng trưởng bền vững. Mức chênh lệch tiêu dùng tại Việt Nam nhìn chung ổn định trong ba thập kỷ qua, tuy nhiên đã xuất hiện những dấu hiệu cho thấy bất bình đẳng đang có xu hướng gia tăng và có thể tiếp tục tăng trong thời gian tới, nhất là khi quá trình già hóa dân số cùng với các cú sốc liên quan đến biến đổi khí hậu và công nghệ dự kiến sẽ tác động nặng nề hơn tới các hộ gia đình nghèo, nếu không có các biện pháp chính sách phù hợp. Ngay cả khi bất bình đẳng giữ nguyên ở mức hiện tại, thì để đạt được thu nhập cao vào năm 2045 cũng đồng nghĩa với việc chỉ khoảng 38% dân số có mức thu nhập bằng hoặc cao hơn ngưỡng thu nhập cao, trong khi 62% còn lại sẽ sống với mức thu nhập thấp hơn. Ngoài khía cạnh thu nhập, tình trạng bất bình đẳng gia tăng hoặc duy trì ở mức cao có thể làm suy yếu sự gắn kết xã hội và chính trị. Bất bình đẳng có thể làm xói mòn lòng tin, dẫn đến việc sử dụng lãng phí các nguồn lực chung và giảm chất lượng cung cấp dịch vụ công. Nó cũng có thể làm giảm động lực và khát vọng vươn lên của những người cảm thấy kỹ năng và nỗ lực không được đền đáp xứng đáng. Phần lớn người dân Việt Nam bày tỏ quan ngại về sự chênh lệch trong mức sống, đặc biệt là tại khu vực đô thị – nơi có tới 76% số người được khảo sát chia sẻ quan điểm này; mối quan ngại này cũng phổ biến hơn trong nhóm người trẻ tuổi.

Để đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao, Việt Nam cần phục hồi các động lực tăng trưởng

Các động lực tăng trưởng truyền thống có thể suy giảm trước khi Việt Nam đạt tới ngưỡng thu nhập cao. Theo mô hình tăng trưởng Solow-Swan, tăng trưởng kinh tế được thúc đẩy bởi sự thay đổi trong các yếu tố đầu vào là vốn và lao động, cũng như bởi sự thay đổi trong năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP), yếu tố đo lường mức độ hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực. Kể từ khi chuyển đổi sang nền kinh tế thị

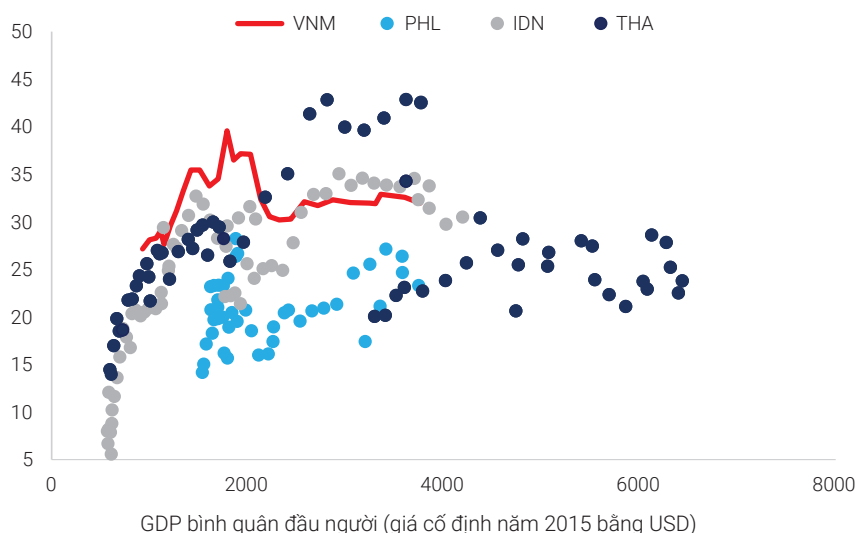
trường, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam chủ yếu được dẫn dắt bởi tích lũy vốn (đóng góp khoảng 70% tăng trưởng kinh tế trong 15 năm qua), trong khi năng suất và lao động đóng vai trò thứ yếu nhưng vẫn quan trọng. Trong thời gian tới, quá trình tích lũy vốn có thể chững lại và đóng góp của lao động vào tăng trưởng kinh tế dự kiến sẽ suy giảm dần, thậm chí chuyển sang âm trong những năm 2040, do Việt Nam là một trong những quốc gia có tốc độ già hóa dân số nhanh nhất thế giới. Trong bối cảnh đó, việc sử dụng các yếu tố sản xuất một cách hiệu quả hơn nhằm thúc đẩy tăng trưởng năng suất sẽ có vai trò then chốt để duy trì tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững.

Tỷ lệ đầu tư suy giảm cần được đảo ngược

Tích lũy vốn – động cơ đầu tiên của tăng trưởng – gần đây đã chững lại (với xu hướng đi ngang) và vẫn còn dư địa để tăng đầu tư. Trước đây, Việt Nam từng tích lũy vốn cố định với tốc độ rất cao ở các giai đoạn có mức thu nhập thấp hơn. Trong giai đoạn đầu phát triển, khi vẫn còn là quốc gia có thu nhập thấp, Việt Nam đã nhanh chóng tích lũy vốn vật chất. Trong khoảng thời gian từ năm 2000 đến 2010, tổng đầu tư vốn cố định (GCF) từ khu vực công và tư đã tăng từ 30% lên 37% GDP. Khi đó, Việt Nam là quốc gia có tỷ lệ đầu tư cao nhất trong số các nước có cùng mức thu nhập (Hình 0.2). Tuy nhiên, tỷ lệ GCF đã giảm xuống khoảng 32% GDP trong giai đoạn 2010–2015 (trong khi các quốc gia khác ở cùng giai đoạn phát triển lại đang tăng tốc đầu tư) và đã duy trì ở mức này kể từ đó đến nay. Mặc dù đã tích lũy vốn đáng kể trong những thập kỷ qua, nhưng quy mô vốn lũy kế của Việt Nam vẫn còn tương đối thấp, chỉ ở mức 187% GDP – so với khoảng 300% GDP ở In-đô-nê-xia và Thái Lan. Điều này cho thấy đầu tư sẽ tiếp tục là động lực tăng trưởng chủ chốt trong những năm tới. Chính phủ đang hỗ trợ các biện pháp đơn giản hóa quy định kinh doanh nhằm cải thiện môi trường đầu tư và thu hút vốn đầu tư tư nhân.

Hình 0.2. Tỷ lệ đầu tư của Việt Nam đã từng đứng đầu trong nhóm các quốc gia có cùng mức thu nhập, nhưng hiện đã giảm xuống mức trung bình

Tổng đầu tư vốn cố định tính theo tỷ lệ phần trăm GDP tại một số quốc gia



Nguồn: Bộ Chỉ số phát triển thế giới.

Cần đẩy mạnh đầu tư công một cách đáng kể để thu hẹp khoảng cách về hạ tầng vì bốn lý do bổ trợ lẫn nhau. Thứ nhất, nhu cầu về năng lượng và dịch vụ vận tải đang tăng nhanh hơn tốc độ tăng trưởng GDP. Trong giai đoạn 2000–2022, GDP thực tế của Việt Nam (theo giá cố định) tăng gấp 3,8 lần, trong khi mức tiêu thụ năng lượng tăng gấp sáu lần và khối lượng vận chuyển hàng hóa tăng gấp mười lần. Thứ hai, cả kết nối hạ tầng và kết nối số đều cần được củng cố hơn nữa nhằm mở rộng thương mại hàng hóa và dịch vụ, tiến tới đạt mức chuẩn của quốc gia thu nhập cao. Thứ ba, tỷ lệ đô thị hóa của Việt Nam hiện đang thấp hơn mức trung bình của khu vực và các nước thu nhập trung bình, cho thấy còn nhiều tiềm năng chưa được khai thác để mở rộng thị trường và tiêu dùng nội địa thông qua tăng cường kết nối. Chẳng hạn, Nhật Bản và Hàn Quốc là những ví dụ điển hình cho mô hình phát triển đô thị gắn với giao thông công cộng (TOD), với quy hoạch đô thị mật độ cao, đa chức năng, kết hợp giữa hệ thống giao thông nội đô và liên đô thị được tích hợp. Thứ tư, mức độ dễ bị tổn thương của Việt Nam trước biến đổi khí hậu và các thách thức thích ứng liên quan – bao gồm nhu cầu phát triển hạ tầng thích ứng với biến đổi khí hậu – càng làm gia tăng nhu cầu đầu tư. Để giải quyết các khoảng trống về hạ tầng trong bối cảnh nhu cầu tài chính rất lớn, cần huy động thêm nguồn lực tài chính tư nhân để bổ sung cho nguồn vốn công, thông qua các hình thức như đối tác công tư (PPP). Sau nhiều năm thực hiện chính sách tài khóa thận trọng và giảm đáng kể tỷ lệ nợ công trên GDP (hiện khoảng 37%), Chính phủ đang có kế hoạch tăng cường đầu tư công, tuy nhiên điều này đòi hỏi phải xử lý các rào cản thủ tục đã dẫn đến tình trạng giải ngân đầu tư công chậm kéo dài trong những năm gần đây (xem thêm phần cải cách thể chế bên dưới).

Việc phân bổ vốn trong hệ thống tài chính hiện nay chưa đáp ứng hiệu quả nhu cầu tài trợ cho hạ tầng và các dự án dài hạn. Hệ thống tài chính của Việt Nam hiện đang quá phụ thuộc vào khu vực ngân hàng. Một mặt, tín dụng trong nước dành cho khu vực tư nhân do các ngân hàng cung cấp chiếm khoảng 130% GDP – cao hơn hầu hết các quốc gia trong nhóm so sánh. Mặt khác, các nhà đầu tư tổ chức trong nước vẫn chưa phát triển và chưa thực hiện tốt vai trò tài trợ cho các dự án dài hạn. Bảo hiểm Xã hội Việt Nam là nhà đầu tư tổ chức lớn nhất trong nước với tổng tài sản khoảng 35 tỷ USD, nhưng bị giới hạn chỉ được đầu tư vào trái phiếu Chính phủ và gửi tiền tại các ngân hàng. Khoảng 86% tài sản của quỹ này hiện đang được đầu tư vào trái phiếu Chính phủ. Các công ty bảo hiểm nhân thọ, nắm giữ khoảng 20 tỷ USD tài sản, cũng chủ yếu đầu tư vào trái phiếu Chính phủ và tiền gửi ngân hàng. Các quỹ hưu trí tư nhân chưa thể phát triển do thiếu các ưu đãi đủ mạnh để khuyến khích tiết kiệm dài hạn (ví dụ như ưu đãi thuế), cùng với những hạn chế về luật pháp. Trong khi đó, các nhà đầu tư tổ chức có lợi thế hơn so với ngân hàng trong việc tài trợ các dự án dài hạn (do đặc điểm ngắn hạn của nguồn vốn huy động từ tiền gửi ngân hàng). Vì vậy, việc tái cân bằng hệ thống tài chính sẽ giúp nâng cao hiệu quả phân bổ vốn và hỗ trợ tài trợ cho các dự án dài hạn, bao gồm cả đầu tư hạ tầng.

Quá trình già hóa nhanh chóng sẽ làm tăng tỷ trọng dân số ngoài độ tuổi lao động và gia tăng gánh nặng chăm sóc đối với nhóm dân số trong độ tuổi lao động, đặc biệt là phụ nữ

Tích lũy lao động – động cơ thứ hai của tăng trưởng – đang bị ảnh hưởng bởi tốc độ già hóa dân số nhanh chóng và dự báo suy giảm tăng trưởng lực lượng lao động. Việt Nam hiện vẫn là một quốc gia có dân số trẻ, với độ tuổi trung vị là 33 tuổi. Tuy nhiên, với tỷ lệ sinh đang giảm và tuổi thọ tăng lên, Việt Nam đã chính thức bước vào giai đoạn “già hóa dân số” từ năm 2015, khi tỷ lệ người có độ tuổi từ 65

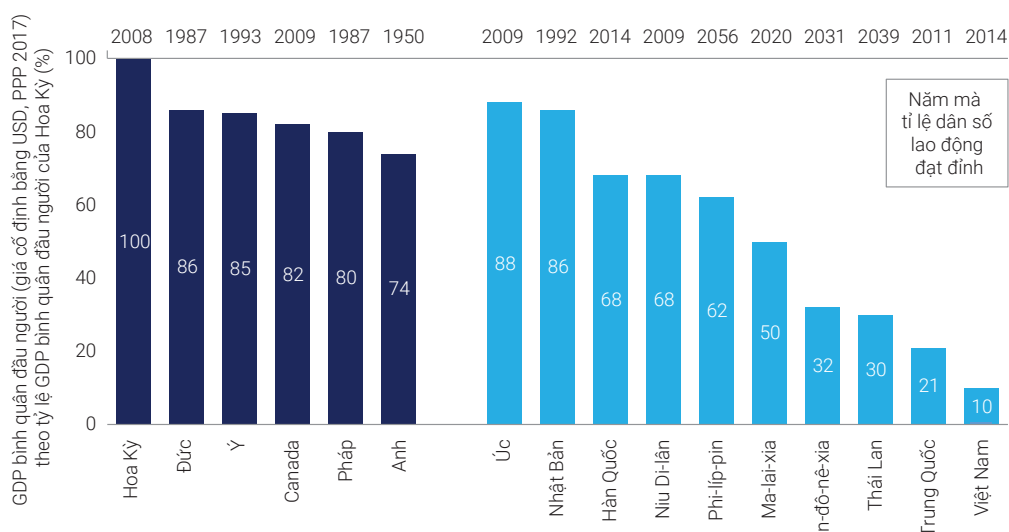
trở lên đạt ngưỡng 7% dân số. Tỷ lệ này dự kiến sẽ tăng lên 14% (ngưỡng dân số “già”) vào năm 2035, đưa Việt Nam trở thành một trong những quốc gia già hóa nhanh nhất thế giới. Số người cao tuổi (từ 65 tuổi trở lên) ở Việt Nam đạt 6,3 triệu người (chiếm 6,7% dân số) vào năm 2014 và được dự báo sẽ tăng mạnh lên 19,6 triệu người vào năm 2049, tương đương khoảng 18,1% dân số. Do dân số già hóa nhanh, đóng góp của tích lũy lao động vào tăng trưởng kinh tế được dự báo sẽ suy giảm dần và chuyển sang âm trong những năm 2040.

Quá trình chuyển đổi dân số không chỉ ảnh hưởng đến tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động, mà còn tác động đến tỷ lệ tham gia lực lượng lao động. Do gần như không có hệ thống chính thức về chăm sóc dài hạn cho người cao tuổi tại Việt Nam, phần lớn công việc chăm sóc người cao tuổi hiện do các thành viên gia đình đảm nhiệm – thường là vợ hoặc con trưởng thành. Trong bối cảnh đó, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của nữ giới trong độ tuổi lao động chính có thể giảm khi dân số già đi, tương tự như tác động của việc nuôi con nhỏ đối với lực lượng lao động hiện nay. So với phụ nữ không có con, phụ nữ có con làm việc ít giờ hơn, có ít hơn khả năng làm công việc hưởng lương (khoảng 8,1 điểm phần trăm), có ít hơn khả năng làm việc chính thức (khoảng 3,3 điểm phần trăm), và có ít hơn khả năng đảm nhận công việc có kỹ năng cao (khoảng 6,1 điểm phần trăm). Hơn nữa, đối với phụ nữ có kỹ năng thấp, nhu cầu tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi với chi phí hợp lý và chất lượng cao ngày càng trở nên cấp thiết. Không chỉ giúp tăng thu nhập, trình độ kỹ năng cao còn giúp người lao động có khả năng làm việc từ xa cao hơn, từ đó tăng tính linh hoạt và mức độ hấp dẫn của công việc đối với phụ nữ có trách nhiệm chăm sóc con nhỏ hoặc người thân cao tuổi. Hơn một phần ba số công việc trong nhóm kỹ thuật viên và chuyên viên hỗ trợ kỹ thuật tại Việt Nam có thể thực hiện tại nhà, và tỷ lệ này tăng lên gần hai phần ba đối với nhóm chuyên gia. Trong khi đó, rất ít công việc dành cho lao động phổ thông hoặc lao động trình độ trung bình có thể làm tại nhà, điều này làm hạn chế lựa chọn nghề nghiệp cho nhóm phụ nữ có trình độ học vấn và kỹ năng thấp.

Việt Nam đang trải qua quá trình chuyển đổi nhân khẩu học ở giai đoạn sớm hơn trong quá trình phát triển kinh tế và với mức thu nhập bình quân đầu người thấp hơn so với các quốc gia khác – điều này cũng đặt ra thách thức lớn về tài khóa. Tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động đã đạt đỉnh vào năm 2014, khi thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam mới chỉ bằng khoảng 10% mức thu nhập của Hoa Kỳ. Trong khi đó, Hàn Quốc đạt đỉnh khi thu nhập bình quân đầu người đã đạt khoảng 70% mức của Hoa Kỳ, còn Phi-líp-pin, Ma-lai-xia và In-đô-nê-xia được dự báo sẽ đạt đỉnh lần lượt ở các mức 60%, 50% và 30% (Hình 0.3). Điều này có nghĩa là Việt Nam sẽ phải đối mặt với các tác động của việc thu hẹp quy mô dân số trong độ tuổi lao động trong bối cảnh năng lực kinh tế và kỹ thuật vẫn còn hạn chế hơn nhiều so với các quốc gia đã trải qua quá trình tương tự. Các tác động về tài khóa sẽ thể hiện ở cả hai chiều: giảm thu và tăng chi. Khi nhiều người nghỉ hưu và không còn đóng thuế thu nhập, nguồn thu ngân sách sẽ giảm. Đồng thời, dân số già đi sẽ làm gia tăng nhu cầu đối với hệ thống y tế và lương hưu. Ngoài ra, Việt Nam sẽ cần đầu tư nhiều hơn vào giáo dục và hạ tầng để thúc đẩy tăng năng suất nhằm bù đắp cho sự sụt giảm của lực lượng lao động.

Hình 0.3. Quá trình chuyển đổi nhân khẩu học của Việt Nam đang diễn ra ở giai đoạn phát triển kinh tế sớm hơn và mức thu nhập bình quân đầu người thấp hơn so với các quốc gia khác

GDP bình quân đầu người so với Hoa Kỳ tại thời điểm tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động đạt đỉnh



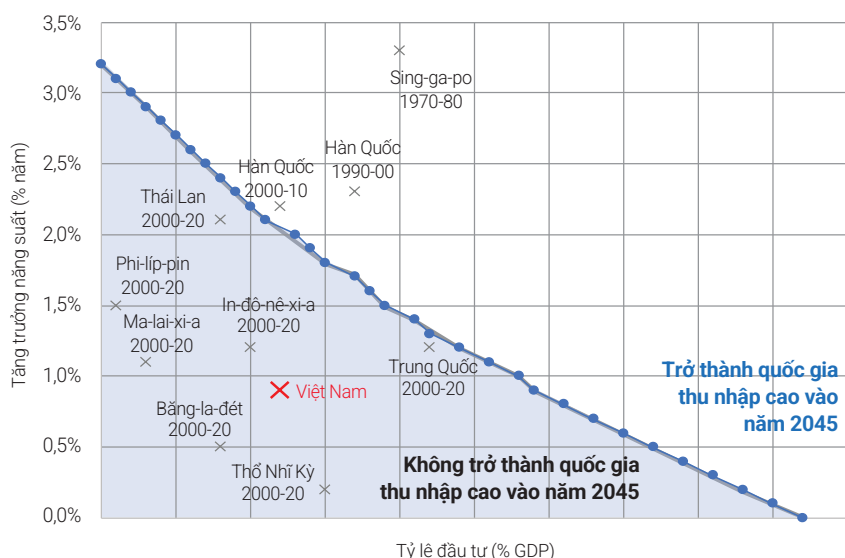
Nguồn: IMF WEO (2017).

Ghi chú: Năm được hiển thị trên đầu mỗi cột thể hiện thời điểm mà tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động, so với tổng dân số, đạt đỉnh hoặc được dự báo sẽ đạt đỉnh.

Tăng trưởng năng suất sẽ đóng vai trò then chốt trong việc thúc đẩy tăng trưởng, mà phần lớn được dẫn dắt bởi trình độ kỹ năng cao hơn

Tăng trưởng năng suất – động lực tăng trưởng chưa được khai thác đầy đủ – hiện chưa đạt mức đủ nhanh để duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế cao cần thiết cho mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Tăng năng suất nhân tố tổng hợp (TFP) trung bình đạt 0,9% mỗi năm trong thập kỷ vừa qua. Giả định tỷ lệ tổng đầu tư trên GDP được giữ nguyên ở mức trung bình của 15 năm qua và xét đến tác động dự kiến của chuyển đổi nhân khẩu học, Việt Nam sẽ cần tăng gấp đôi tốc độ tăng trưởng năng suất – lên 2,0% mỗi năm – để đạt mục tiêu quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Một phương án thay thế là kết hợp giữa tăng đầu tư và tăng trưởng năng suất, tuy nhiên ngay cả khi quay trở lại mức tổng đầu tư vốn cố định (GCF) tương đương 37% GDP, tốc độ tăng trưởng năng suất vẫn phải đạt ít nhất 1,5% mỗi năm (Hình 0.4). Cần thúc đẩy mạnh mẽ tăng trưởng năng suất để bù đắp cho lực lượng lao động dự kiến suy giảm và hiệu quả biên của vốn giảm dần. Mặc dù đây là một mục tiêu đầy tham vọng, nhưng các quốc gia trong khu vực đã từng đạt được mức tăng trưởng năng suất tương tự trên hành trình hướng tới thu nhập cao. Hàn Quốc đạt mức tăng trưởng năng suất 2,3% trong giai đoạn 1990–2010, trong khi Sing-ga-po đạt mức ấn tượng 3,3% trong giai đoạn 1970–1980.

Hình 0.4. Tăng cường tích lũy vốn và tăng trưởng năng suất là yếu tố then chốt để đạt được mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới thông qua sử dụng dữ liệu từ báo cáo Ngân hàng Thế giới (2024a).

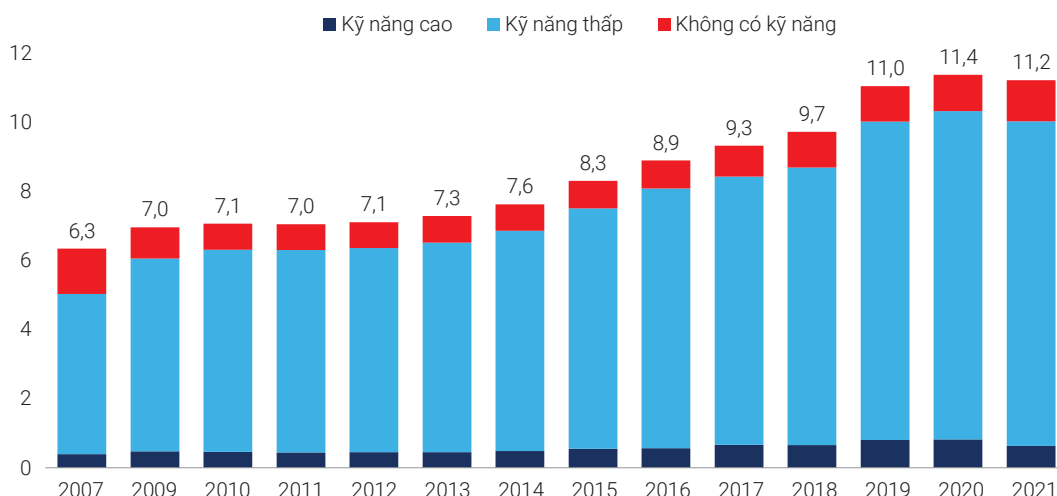
Ghi chú: HIC có nghĩa là quốc gia có thu nhập cao, tức là có Tổng thu nhập quốc dân (GNI) bình quân đầu người từ 13.845 USD trở lên vào năm 2022.

Dữ liệu ở cấp độ doanh nghiệp cho thấy còn nhiều dư địa để cải thiện năng suất tại các doanh nghiệp Việt Nam. Dữ liệu từ Khảo sát doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê – với mẫu đại diện hơn 400.000 doanh nghiệp – cho thấy năng suất lao động trung bình của doanh nghiệp Việt Nam thấp hơn bốn lần so với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hoạt động tại Việt Nam và tham gia thương mại quốc tế. Sau khi kiểm soát yếu tố quy mô doanh nghiệp, chênh lệch năng suất vẫn còn đáng kể ở mức 70%. Đánh giá theo ngành cho thấy mức chênh lệch năng suất trong ngành chế biến, chế tạo tương tự như trong toàn bộ mẫu doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong nội bộ ngành công nghiệp chế biến, chế tạo, sự khác biệt giữa các phân ngành là rất đáng kể. Các ngành sản xuất tiên tiến như hóa chất, thiết bị vận tải và thiết bị điện có mức chênh lệch tiền lương cao hơn so với các ngành thâm dụng lao động như da giày, may mặc và sản phẩm gỗ.

Tăng trưởng năng suất nhanh hơn đang bị cản trở bởi một số yếu tố, bao gồm quá trình chuyển dịch cơ cấu ngành chưa hoàn tất và việc các công việc trong ngành chế biến, chế tạo – vốn có năng suất tương đối cao – vẫn chủ yếu tập trung vào các khâu lắp ráp cuối cùng có giá trị gia tăng thấp. Trong ba thập kỷ qua, Việt Nam đã hưởng lợi từ việc dịch chuyển lực lượng lao động ra khỏi khu vực nông nghiệp có năng suất thấp sang các ngành chế biến, chế tạo và dịch vụ có năng suất cao hơn. Tuy nhiên, vẫn còn dư địa đáng kể để tiếp tục thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu ngành, khi 30% lực lượng lao động vẫn làm việc trong khu vực nông nghiệp và khoảng 50% lực lượng lao động làm việc trong các ngành dịch vụ có năng suất thấp. Mặc dù năng suất lao động trong khu vực chế biến, chế tạo cao gấp bốn lần so với khu vực nông nghiệp và gấp 1,5 lần so với khu vực dịch vụ, nhưng nhìn chung vẫn thấp hơn so với các quốc gia có thu nhập cao do việc tập trung vào các khâu lắp ráp cuối cùng có giá trị gia tăng thấp. Trong số 5 triệu việc làm mới được tạo ra trong lĩnh vực xuất khẩu kể từ năm 2010, 90% là các việc làm dành cho lao động kỹ năng thấp (Hình 0.5).

Hình 0.5. Hơn 90% việc làm trong lĩnh vực chế biến, chế tạo là dành cho lao động kỹ năng thấp

Số lượng việc làm trong ngành chế biến, chế tạo theo trình độ kỹ năng (triệu việc làm)



Nguồn: ILO và Ngân hàng Thế giới (2024a).

Ghi chú: Mức độ kỹ năng được xác định theo Phân loại chuẩn quốc tế về nghề nghiệp (ISCO) 2008 và yêu cầu kỹ năng của từng nhóm nghề. Nghề kỹ năng cao bao gồm quản lý, chuyên gia, kỹ thuật viên và chuyên viên hỗ trợ kỹ thuật (cấp kỹ năng ISCO 3 và 4). Nghề kỹ năng thấp bao gồm nhân viên hành chính, nhân viên dịch vụ và bán hàng, lao động nông – lâm – ngư nghiệp, thợ thủ công và vận hành máy móc thiết bị (cấp kỹ năng ISCO 2). Nghề không có kỹ năng là các nghề lao động phổ thông (cấp kỹ năng ISCO 1).

Nhu cầu thấp đối với lao động kỹ năng cao ở Việt Nam bắt nguồn từ sự thiếu tương thích giữa cơ hội kinh tế và trình độ của lực lượng lao động. Nhu cầu về kỹ năng chịu ảnh hưởng bởi cơ cấu sản xuất của quốc gia, vốn phản ánh lợi thế so sánh của quốc gia đó – bao gồm kỹ năng của lực lượng lao động. Trong những thập kỷ qua, nhân khẩu học thuận lợi và chi phí lao động thấp đã khiến Việt Nam chuyên môn hóa vào khâu sản xuất lắp ráp cuối chuỗi, thường mang lại giá trị gia tăng thấp và chủ yếu dựa vào lao động phổ thông. Theo quy luật, nguồn cung kỹ năng đã phản ánh đáp ứng theo nhu cầu kỹ năng, dẫn đến việc tạo ra hàng triệu việc làm dành cho đối tượng lao động kỹ năng thấp. Trong 15 năm qua, việc thiếu hụt nhu cầu đối với lao động kỹ năng cao đã dẫn đến hiện tượng “hạ cấp nghề nghiệp”, đặc biệt đối với những lao động trẻ có trình độ sau trung học, bao gồm cả sinh viên tốt nghiệp đại học và giáo dục nghề nghiệp (TVET). Tỷ lệ sinh viên tốt nghiệp giáo dục nghề nghiệp làm việc trong các ngành nghề phi thủ công và đòi hỏi kỹ năng cao đã giảm khoảng 30 điểm phần trăm, trong khi tỷ lệ này đối với sinh viên tốt nghiệp đại học giảm khoảng 11 điểm phần trăm, tương đương mức giảm trung bình khoảng 20 điểm phần trăm. Điều này làm suy giảm động lực của lực lượng lao động trong việc phát triển các kỹ năng trình độ cao mà các doanh nghiệp đang cần để nâng cấp chuỗi giá trị. Các doanh nghiệp ngày càng cho rằng sự thiếu hụt kỹ năng là một rào cản nghiêm trọng. Năm 2009, chỉ 6% doanh nghiệp xuất khẩu nêu đây là vấn đề lớn; đến năm 2023, con số này đã tăng lên 20%.

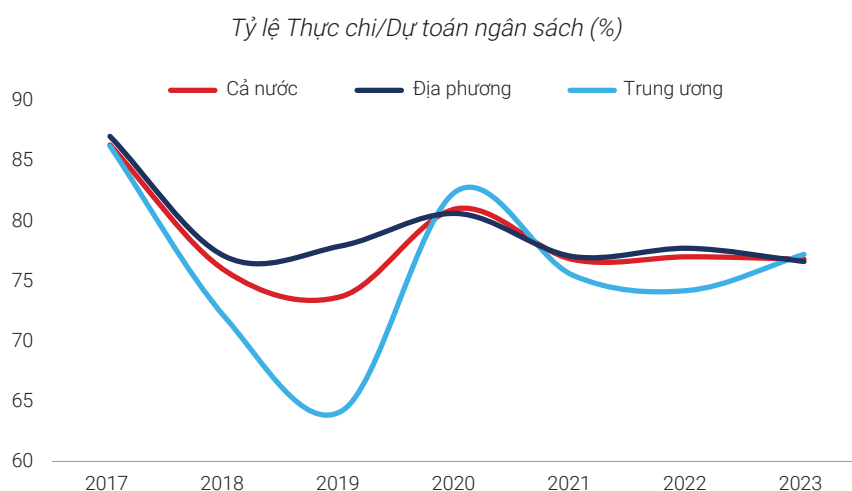
Các yếu tố quan trọng khác cản trở tăng trưởng năng suất bao gồm việc ứng dụng công nghệ và đổi mới sáng tạo còn hạn chế. Chuyển giao tri thức và áp dụng công nghệ bị hạn chế do mối liên kết lỏng lẻo giữa các doanh nghiệp Việt Nam và doanh nghiệp nước ngoài. Chỉ 18% doanh nghiệp Việt Nam có liên kết

với các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC), giảm từ mức 35% vào năm 2009 và thấp hơn mức 24% ở Thổ Nhĩ Kỳ và 31% ở Campuchia. Việc gia nhập và phát triển của các doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo – vốn có thể đóng góp vào tăng trưởng năng suất – đang bị cản trở bởi môi trường pháp lý rườm rà và khó tiếp cận tài chính. Theo Khảo sát Doanh nghiệp Khởi nghiệp Sáng tạo do Ngân hàng Thế giới thực hiện năm 2023, 69% doanh nghiệp được khảo sát cho biết họ gặp khó khăn trong việc tiếp cận tài chính trong quá trình phát triển.

Cần hiện đại hóa thể chế để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế hiệu quả hơn

Những thách thức nêu trên càng trở nên phức tạp hơn bởi thực tế là các thể chế tại Việt Nam cần được hoàn thiện để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế hiệu quả hơn. Dù đã trải qua nhiều làn sóng cải cách, doanh nghiệp tại Việt Nam vẫn cho biết các thủ tục hành chính tiền kiểm (ex-ante) đang là một gánh nặng đáng kể. Quy trình đầu tư công đã được sắp xếp hợp lý hơn so với trước đây, song vẫn chậm, cứng nhắc, không điều chỉnh kịp thời theo những thay đổi của thực tiễn và gặp tình trạng giải ngân chậm kéo dài (Hình 0.6). Một đánh giá gần đây về các dự án giao thông quy mô lớn cho thấy thời gian chậm tiến độ trung bình là 5 năm. Quá trình phân cấp đã trao cho các địa phương trách nhiệm đối với khoảng 80% tổng đầu tư công. Điều này mang lại cho họ quyền tự chủ cao hơn trong chi tiêu, nhưng cũng dẫn đến sự cạnh tranh kém hiệu quả giữa các tỉnh, gây ra tình trạng nơi thiếu, nơi thừa cơ sở hạ tầng. Chẳng hạn, Việt Nam đã phát triển tới 47 cảng biển tại nhiều địa phương khác nhau, trong khi 95% lưu lượng hàng hóa đi qua chỉ ba cảng chính tại Hải Phòng, TP. Hồ Chí Minh và Bà Rịa – Vũng Tàu. Dù đã có nhiều nỗ lực cải cách mạnh mẽ trong những năm gần đây, hiệu quả của công tác lập pháp vẫn bị hạn chế bởi việc thiếu đánh giá tác động kinh tế - xã hội một cách đầy đủ trong giai đoạn chuẩn bị, cùng với tiến độ triển khai chậm. Ví dụ, sáu năm sau khi Luật Tiếp cận thông tin có hiệu lực, mới chỉ có dưới 13% số tỉnh, thành công khai thông tin về đầu mối cung cấp thông tin. Những tiến bộ thể chế khác cũng gặp các trở ngại trong triển khai tương tự. Các nỗ lực phòng, chống tham nhũng – một vấn đề tồn tại lâu dài – đã ghi nhận những chuyển biến tích cực và thay đổi nhận thức, song cũng khiến nhiều cán bộ ra quyết định trở nên dè dặt, không dám phê duyệt.

Hình 0.6. Ngân sách đầu tư công thường xuyên bị giải ngân thấp



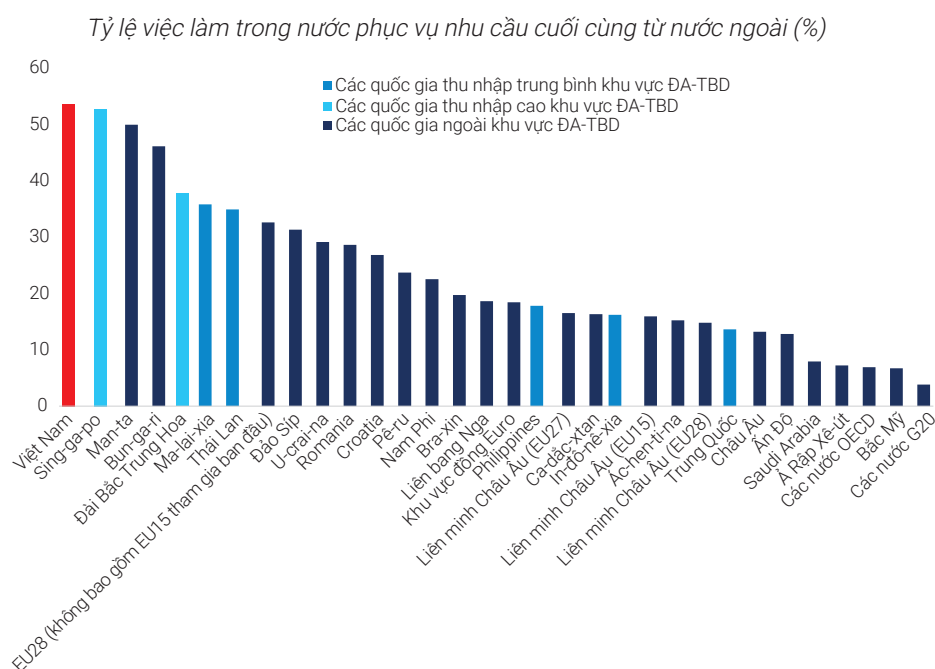
Nguồn: Trang web của Bộ KH&ĐT (mpi.gov.vn) và Bộ TC (mof.gov.vn) và tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới.
Ghi chú: Kế hoạch đầu tư công đề cập đến kế hoạch của Thủ tướng Chính phủ.

Việt Nam cũng cần ứng phó hiệu quả với bối cảnh toàn cầu đang thay đổi nhanh chóng

Các cú sốc bên ngoài và các xu hướng mới nổi cả trong và ngoài nước đang đặt ra những thách thức phát triển đáng kể cho Việt Nam. Báo cáo này lựa chọn phân tích bốn siêu xu thế được dự báo sẽ có ảnh hưởng lớn nhất đến nền kinh tế và xã hội Việt Nam: (a) phân mảnh kinh tế địa chính trị; (b) tiến bộ công nghệ nhanh chóng; (c) biến đổi khí hậu; và (d) chuyển đổi nhân khẩu học (già hóa dân số).

Phân mảnh kinh tế địa chính trị đang tạo ra cả rủi ro và cơ hội cho tăng trưởng và tạo việc làm tại Việt Nam. Đại dịch COVID-19 đã gây gián đoạn các nền kinh tế và xã hội trên toàn thế giới, đồng thời bộc lộ những điểm yếu trong nền kinh tế toàn cầu hóa và làm trầm trọng thêm bất bình đẳng kinh tế - xã hội vốn đã tồn tại ở nhiều quốc gia. Tình hình này lại càng phức tạp hơn bởi căng thẳng địa chính trị ngày càng gia tăng. Những năm gần đây chứng kiến sự leo thang căng thẳng thương mại giữa các nền kinh tế lớn nhất thế giới và sự gia tăng đáng kể các biện pháp bảo hộ đã tác động tiêu cực đến thương mại toàn cầu. Kinh tế Việt Nam phụ thuộc nhiều vào thương mại quốc tế, với gần một nửa GDP đến từ giá trị gia tăng trong nước của xuất khẩu – cao hơn cả Trung Quốc, Ấn-đô-nê-xia, Ma-lai-xia, Phi-líp-pin, Hàn Quốc và Thái Lan. Việc làm liên quan đến thương mại chiếm 54% tổng việc làm, tỷ lệ cao nhất thế giới (Hình 0.7). Cho đến nay, Việt Nam đã có thể vượt qua những biến động thương mại toàn cầu nhờ định vị chiến lược giữa Trung Quốc và Hoa Kỳ, đồng thời hưởng lợi từ sự dịch chuyển đầu tư khỏi Trung Quốc. Nhờ đó, Việt Nam đã vươn lên trở thành quốc gia kết nối giữa hai nền kinh tế lớn nhất thế giới và ghi nhận mức tăng thị phần xuất khẩu toàn cầu lớn nhất khu vực trong sáu năm qua. Tuy nhiên, căng thẳng thương mại toàn cầu ngày càng gia tăng có thể sẽ ảnh hưởng đến tiềm năng thương mại của Việt Nam trong tương lai.

Hình 0.7. Việt Nam có tỷ lệ việc làm liên quan đến thương mại cao nhất thế giới



Nguồn: Cơ sở dữ liệu Trade in Employment (TiM) năm 2023.

Ghi chú: Bao gồm cả việc làm được tạo ra trực tiếp và gián tiếp từ hoạt động thương mại.

Tiến bộ công nghệ là yếu tố khó dự đoán và có thể thúc đẩy năng suất thông qua cả việc tăng cường và thay thế lao động.

Việc tiếp thu công nghệ từ các nước thu nhập cao có thể nhanh chóng nâng cao năng suất của các quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Việc áp dụng robot nhanh chóng trong các ngành xuất khẩu có giá trị gia tăng cao tại Việt Nam được ghi nhận có liên quan đến việc tăng khoảng 10% việc làm và thu nhập lao động trong ngành máy tính, điện tử và khoảng 5% trong ngành ô tô. Tuy nhiên, sự phát triển này chủ yếu mang lại lợi ích cho nhóm lao động có kỹ năng trung bình và cao, trong khi lao động kỹ năng thấp, làm các công việc mang tính giản đơn, lặp lại, có nhiều khả năng bị thay thế và chuyển sang khu vực việc làm phi chính thức. Sự phát triển nhanh chóng của trí tuệ nhân tạo (AI) được kỳ vọng sẽ tạo ra những ảnh hưởng toàn diện đến mọi lĩnh vực và nền kinh tế, mang lại cả lợi ích và những thay đổi đột ngột, khó lường. Khác với robot – thường thay thế lao động kỹ năng thấp – tác động của AI có xu hướng ảnh hưởng nhiều hơn đến lao động có kỹ năng, trong đó những người thực hiện các công việc nhận thức có tính lặp lại sẽ dễ bị thay thế, còn những người làm các công việc nhận thức không lặp lại có thể được hưởng lợi nhờ sử dụng AI như công cụ hỗ trợ. Tại Việt Nam, số lao động có nguy cơ bị AI thay thế cao gấp bốn lần số lao động có khả năng được hưởng lợi từ công nghệ này. Hơn nữa, việc dự báo nhóm kỹ năng nào có khả năng bị thay thế hoặc được hỗ trợ là điều không dễ, do tốc độ và tính khó lường của tiến bộ công nghệ. Điều này càng nhấn mạnh vai trò của việc phát triển các kỹ năng kỹ thuật có thể ứng dụng linh hoạt trên nhiều công nghệ, kỹ năng giải quyết vấn đề và tư duy phân tích có thể thích nghi trên nhiều lĩnh vực và nghề nghiệp, cùng với khả năng thích ứng và linh hoạt nhằm học hỏi các công nghệ mới khi chúng xuất hiện.

Các thách thức về phát triển và khí hậu của Việt Nam có mối liên hệ chặt chẽ với nhau.

Việt Nam không chỉ là một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất trước biến đổi khí hậu mà còn đang phụ thuộc vào một mô hình phát triển có cường độ phát thải cao. Với hơn 3.260 km đường bờ biển, các đồng bằng ven biển trũng thấp và khí hậu nhiệt đới, Việt Nam nằm ở tuyến đầu của rủi ro khí hậu. Trên thực tế, Việt Nam xếp thứ 13 trong số các quốc gia bị ảnh hưởng trực tiếp nhiều nhất bởi các hiện tượng thời tiết cực đoan trong giai đoạn 2000–2019. Các đợt nắng nóng, lũ lụt, mưa bão và nước biển dâng không chỉ là những thách thức về môi trường; chúng còn đe dọa đến đất đai nuôi sống cộng đồng và người lao động canh tác trên đó, các nhà máy và đô thị thúc đẩy tăng trưởng, cũng như hệ thống hạ tầng kết nối con người và thị trường. Nếu không có hành động kịp thời, biến đổi khí hậu có thể gây ảnh hưởng đáng kể đến tăng trưởng kinh tế trong các thập niên tới. Mô phỏng từ các mô hình kinh tế vĩ mô cho thấy tác động của biến đổi khí hậu có thể làm giảm ít nhất 12,5% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của Việt Nam so với kịch bản cơ sở vào năm 2050 (Hình 0.8). Hơn nữa, các hộ gia đình nghèo thường bị ảnh hưởng nặng nề hơn do có ít cơ chế ứng phó hơn. Ở Việt Nam, các hộ nghèo có nguy cơ rơi vào tình trạng đói nghèo do thiên tai trong vùng hoặc cú sốc kinh tế cao hơn so với các quốc gia Đông Á khác. Đặc biệt, những người sống tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long đối mặt với rủi ro lớn nhất, do đây là khu vực dễ bị tổn thương nhất trước biến đổi khí hậu. Các đợt nắng nóng cực đoan được dự báo sẽ tăng gấp đôi về tần suất vào năm 2030, trong khi đó ước tính Việt Nam cần khoảng 1,5% GDP trong vòng 5 năm tới để nâng cấp cơ sở hạ tầng tại Đồng bằng sông Cửu Long nhằm thích ứng với khí hậu.

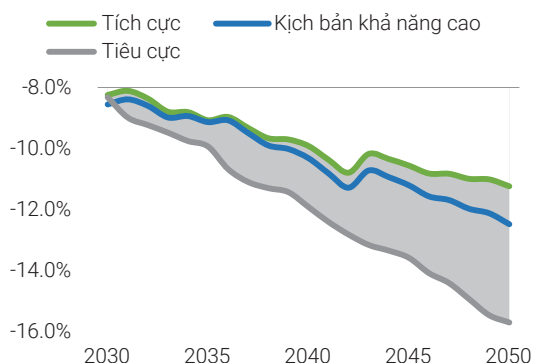
Mô hình phát triển hiện tại của Việt Nam vẫn gắn chặt với phát thải các-bon.

Việt Nam là quốc gia có tỷ lệ phát thải liên quan đến xuất khẩu cao nhất trong số các nước xuất khẩu lớn có thu nhập trung bình, với lượng phát thải ròng CO₂ từ xuất khẩu đạt 36% tổng sản lượng vào năm 2021 – ngay cả khi tỷ lệ này đang giảm tại nhiều quốc gia khác (Hình 0.9). Ngoài ra, than đá vẫn chiếm 32% trong cơ cấu

năng lượng, trong khi hiệu quả sử dụng năng lượng còn thấp. Vì vậy, Việt Nam phát thải nhiều hơn 45% lượng khí các-bon trên mỗi đơn vị sản lượng so với mức trung bình của các nền kinh tế thu nhập trung bình khác. Trong bối cảnh giá năng lượng tái tạo tiếp tục giảm, quá trình chuyển dịch sang năng lượng xanh sẽ giúp giảm chi phí năng lượng trong dài hạn, hỗ trợ doanh nghiệp duy trì năng lực cạnh tranh, đồng thời thực hiện cam kết đạt phát thải ròng bằng 0. Tuy nhiên, chi phí chuyển đổi trong ngắn hạn cần được quản lý chặt chẽ để đảm bảo tính cạnh tranh.

Hình 0.8. Nếu không có hành động kịp thời, biến đổi khí hậu có thể làm giảm GDP của Việt Nam khoảng 11% vào năm 2045

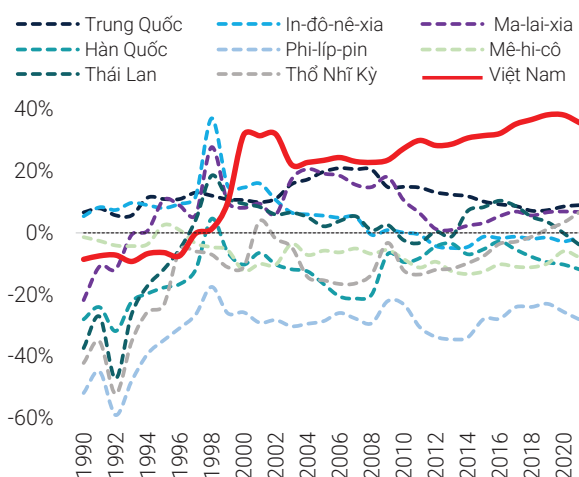
Tác động tích lũy của biến đổi khí hậu đối với GDP của Việt Nam so với kịch bản cơ sở không có biến đổi khí hậu



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025a). Báo cáo Tăng trưởng xanh tại Việt Nam: Thách thức và cơ hội về thích ứng và giảm thiểu.

Hình 0.9. Việt Nam có tỷ lệ phát thải liên quan đến xuất khẩu cao nhất trong số các quốc gia xuất khẩu lớn có thu nhập trung bình

Phát thải CO₂ ròng liên quan đến xuất khẩu tính theo tỷ lệ phần trăm tổng sản lượng



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025a). Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới.

Báo cáo này đề xuất một chương trình cải cách toàn diện gồm năm gói chính sách có tính liên kết:

Báo cáo phân tích các tác động chính của những siêu xu thế nêu trên đối với nền kinh tế và chương trình chính sách của Việt Nam. Làm thế nào để Việt Nam có thể nâng cấp mức độ tham gia vào các GVC nhằm tạo ra nhiều việc làm hơn và có chất lượng cao hơn trong bối cảnh phân mảnh địa kinh tế ngày càng gia tăng? Tiến bộ công nghệ sẽ tác động như thế nào đến một nền kinh tế và thị trường lao động vốn phụ thuộc vào xuất khẩu thâm dụng lao động và lao động giá rẻ, kỹ năng thấp? Việt Nam nên quản lý quá trình chuyển đổi nhân khẩu học như thế nào một cách hiệu quả, khi lực lượng lao động sẽ giảm và chi phí y tế cùng lương hưu sẽ tăng vọt? Biến đổi khí hậu sẽ gây ra những tác động gì đối với một quốc gia mà 70% dân số sinh sống tại các vùng ven biển hoặc đồng bằng trũng thấp? Các thể chế cần được hiện đại hóa ra sao để thúc đẩy tăng trưởng bền vững, đồng thời ứng phó hiệu quả với một

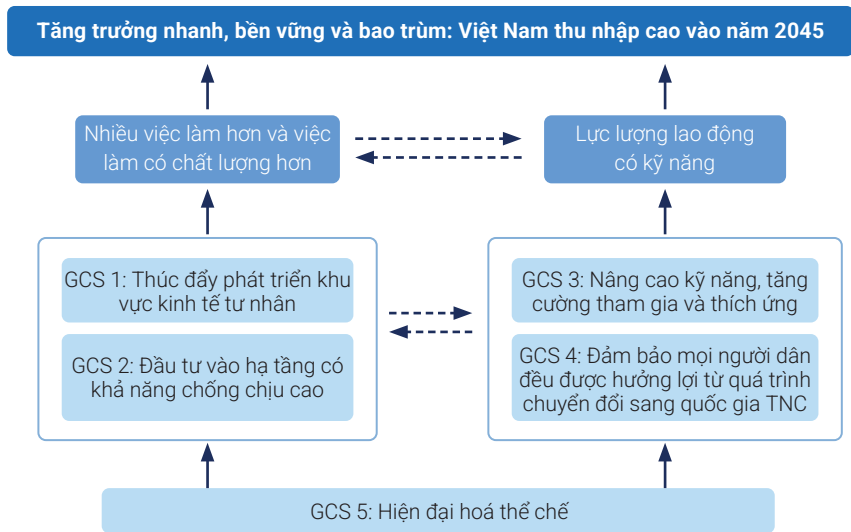
thế giới đang biến động nhanh chóng? Cần thực hiện những chính sách và chương trình nào để bảo đảm tăng trưởng được chia sẻ một cách rộng khắp và những người lao động, hộ gia đình yếu thế không bị bỏ lại phía sau bởi những thay đổi trên thị trường lao động hoặc bị ảnh hưởng bất cân xứng bởi các cú sốc ngày càng thường xuyên? Báo cáo này hướng tới việc giải quyết các vấn đề nêu trên và đề xuất một chương trình chính sách toàn diện nhằm khai thác hiệu quả các cơ hội và giảm thiểu những rủi ro liên quan đến các biến động trong nước và quốc tế.

Việc tái định hình các động lực tăng trưởng của Việt Nam trong khi đồng thời giải quyết những thách thức gắn với các biến động lớn trên phạm vi toàn cầu và nội tại nền kinh tế đòi hỏi phải triển khai một chương trình cải cách toàn diện. Báo cáo này đề xuất một loạt các phương án cải cách được tổ chức thành 5 nhóm chính sách bổ trợ lẫn nhau như trình bày trong Hình 0.10. Hai gói chính sách đầu tiên nhằm hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân và nâng cao năng lực cạnh tranh, từ đó thúc đẩy việc làm có năng suất cao. Gói chính sách số 1 hướng đến việc củng cố môi trường thuận lợi cho khu vực tư nhân, ví dụ thông qua đơn giản hóa các quy định và thủ tục cấp phép kinh doanh dựa trên đánh giá rủi ro, cũng như thúc đẩy liên kết giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) với các doanh nghiệp trong nước nhằm khuyến khích chuyển giao công nghệ và tăng trưởng năng suất. Gói chính sách số 2 ghi nhận tầm quan trọng của hạ tầng đối với tăng trưởng của Việt Nam, tập trung đầu tư vào tăng cường kết nối không gian và kết nối số, đồng thời giải quyết tính dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu, chẳng hạn thông qua việc cải thiện công tác quy hoạch và quy chuẩn xây dựng. Hai gói chính sách tiếp theo hướng đến việc xây dựng một lực lượng lao động có kỹ năng cao hơn, trong đó mọi người đều có cơ hội phát triển kỹ năng một cách bình đẳng. Gói chính sách số 3 nhấn mạnh vai trò trung tâm của lực lượng lao động có kỹ năng, đồng thời ghi nhận sự cần thiết của các chính sách bổ trợ nhằm giải quyết trách nhiệm chăm sóc để thúc đẩy việc làm, cũng như tăng cường hệ thống bảo trợ xã hội nhằm nâng cao khả năng chống chịu của người lao động và hộ gia đình trước các cú sốc. Gói chính sách số 4 thúc đẩy các chính sách vì công bằng, nhằm bảo đảm mọi hộ gia đình đều được hưởng lợi từ quá trình chuyển mình của Việt Nam hướng tới nhóm quốc gia có thu nhập cao — chẳng hạn bằng cách mở rộng cơ hội tiếp cận giáo dục bậc cao cho mọi đối tượng và nâng cao năng suất ở khu vực nông thôn. Cuối cùng, gói chính sách số 5 phản ánh vai trò đang thay đổi của Nhà nước tại Việt Nam cũng như các rào cản trong quá trình thực thi chính sách, thông qua việc hiện đại hóa thể chế. Đây là nhóm chính sách nền tảng, giữ vai trò then chốt trong việc bảo đảm hiệu quả triển khai của bốn gói chính sách còn lại.

Năm gói chính sách này có mức độ phụ thuộc lẫn nhau rất cao, như minh họa tại Hình 0.10. Ở cấp độ ngành, vùng và quốc gia, đầu tư vào các lĩnh vực và hoạt động có giá trị gia tăng cao phụ thuộc vào khả năng sẵn có của lực lượng lao động có kỹ năng. Đồng thời, thanh niên chỉ sẵn sàng đầu tư vào giáo dục bậc cao và phát triển kỹ năng bậc cao nếu trên thị trường có những công việc tương xứng để đền đáp khoản đầu tư đó. Ở cấp độ chính sách, việc tạo ra việc làm có năng suất cao đòi hỏi phải có cơ sở hạ tầng cả “mềm” (ví dụ: khuôn khổ pháp lý hỗ trợ thay vì cản trở theo Gói chính sách số 1) và “cứng” (ví dụ: năng lượng rẻ, dồi dào và xanh theo Gói chính sách số 2). Tương tự, để tạo dựng một lực lượng lao động có kỹ năng quy mô lớn, cần củng cố hệ thống tạo ra kỹ năng (ví dụ: cải thiện giáo dục bậc cao theo Gói chính sách số 3) và bảo đảm mọi thanh niên đều có cơ hội tiếp cận hệ thống đó (ví dụ: làm cho giáo dục bậc cao trở nên dễ tiếp cận hơn với sinh viên có hoàn cảnh khó khăn theo Gói chính sách số 4). Cuối cùng, việc thực hiện toàn bộ các chính sách trong các Gói chính sách từ 1 đến 4 (và hơn thế nữa) cần được đặt trong một thể chế hiệu quả. Chẳng hạn, để Gói chính sách số 1 thực sự cải thiện

môi trường kinh doanh, cần có một khuôn khổ pháp lý vững chắc nhằm ban hành và thực thi các luật và quy định chất lượng; trong khi đó, để Gói chính sách số 2 thúc đẩy phát triển hạ tầng công và thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân, cần tăng cường hiệu quả trong quản lý đầu tư công.

Hình 0.10. Năm gói chính sách thúc đẩy tăng trưởng nhanh, thích ứng và bao trùm



Nguồn: Minh họa của Ngân hàng Thế giới

A) Gói chính sách số 1: Thúc đẩy phát triển khu vực kinh tế tư nhân

Thúc đẩy phát triển khu vực tư nhân là điều kiện tiên quyết để đạt được mục tiêu trở thành quốc gia có thu nhập cao. Vào tháng 5 năm 2025, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 68-NQ/TW, khẳng định khu vực tư nhân là động lực quan trọng nhất của nền kinh tế Việt Nam. Nghị quyết nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phát triển khu vực tư nhân nhanh, bền vững và chất lượng cao nhằm thúc đẩy tăng trưởng, tạo việc làm và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Nghị quyết cũng thiết lập mối liên hệ rõ ràng giữa phát triển khu vực tư nhân và mục tiêu trở thành nước có thu nhập cao vào năm 2045, đồng thời đặt ra các chỉ tiêu cụ thể như tăng số lượng doanh nghiệp khu vực tư nhân từ gần 1 triệu hiện nay lên 3 triệu vào năm 2045. Bên cạnh các mục tiêu về số lượng, Nghị quyết đặt tham vọng xây dựng khu vực tư nhân có năng lực cạnh tranh cao, tham gia vào chuỗi sản xuất và cung ứng toàn cầu.

Gói chính sách số 1 xác định một loạt các ưu tiên có mối liên kết chặt chẽ nhằm trao quyền cho khu vực tư nhân để đáp ứng hiệu quả nhu cầu trong nước ngày càng tăng và nâng cao vai trò của khu vực này trong các GVC. Khi Việt Nam tiếp tục tiến lên các nấc thang thu nhập cao hơn, nhu cầu tiêu dùng và đầu tư trong nước cũng sẽ tăng theo. Một thị trường nội địa với hơn 100 triệu khách hàng tiềm năng tạo ra nhiều cơ hội, đồng thời đòi hỏi khu vực tư nhân phải đổi mới để đáp ứng tốt hơn nhu cầu về hàng hóa và dịch vụ chất lượng cao. Song song với đó, mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao của Việt Nam đòi hỏi phải tái định hình vai trò của các doanh nghiệp trong thương mại toàn cầu, chuyển dịch từ các hoạt

động lắp ráp cuối cùng thâm dụng lao động sang các lĩnh vực có giá trị gia tăng cao và hàm lượng công nghệ lớn. Nhằm hỗ trợ khu vực tư nhân đạt được các mục tiêu này, Gói chính sách 1 đề xuất các giải pháp tăng cường môi trường thuận lợi cho khu vực tư nhân; thúc đẩy ứng dụng công nghệ và đổi mới sáng tạo; và nâng cấp mức độ tham gia của Việt Nam vào các GVC.

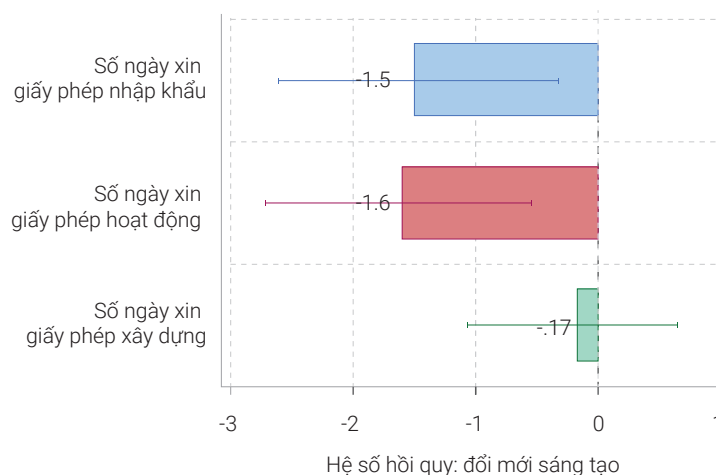
Môi trường kinh doanh thuận lợi có thể được cải thiện thông qua đơn giản hóa các quy định pháp lý liên quan đến doanh nghiệp. Một đánh giá của Ngân hàng Thế giới đã xác định có tới 1.584 thủ tục hành chính tiền kiểm mà doanh nghiệp tại Việt Nam cần thực hiện trước khi được phép hoạt động (Ngân hàng Thế giới, 2024e). Các thủ tục này bao gồm nhiều hình thức tiền kiểm khác nhau như thông báo, phê duyệt, đánh giá, chứng nhận, khai báo, cấp phép, đăng ký, kiểm tra tiền kiểm và thẩm định. Doanh nghiệp thường phải xin ý kiến chấp thuận từ nhiều cơ quan khác nhau, và phần lớn các thủ tục vẫn yêu cầu hồ sơ bản giấy và làm việc trực tiếp tại các cơ quan nhà nước. Không ít trường hợp doanh nghiệp phải quay lại cơ quan chức năng để nhận bản gốc của giấy phép.

Để đơn giản hóa thủ tục kinh doanh một cách hiệu quả, cần áp dụng phương pháp tiếp cận dựa trên mức độ rủi ro trong cấp phép và kiểm tra hoạt động kinh doanh. Chức năng chính của cơ chế cấp phép là nhằm quản lý các rủi ro tiềm ẩn từ sản phẩm và dịch vụ đối với người tiêu dùng, người lao động và môi trường. Theo đó, các nỗ lực cải cách trong tương lai nên dựa trên phương pháp đánh giá dựa trên mức độ rủi ro để xác định loại hình kiểm soát tiền kiểm phù hợp (ví dụ: thông báo, phê duyệt, kiểm tra tiền kiểm, v.v.) cũng như yêu cầu về hồ sơ, tài liệu (ví dụ: báo cáo đánh giá, giấy phép, chứng nhận, v.v.) theo mức độ rủi ro của từng hoạt động kinh tế. Đây là cách tiếp cận phổ biến trong các hệ thống cấp phép đã phát triển ở các quốc gia có thu nhập cao. Ví dụ, trong thập kỷ qua, Hy Lạp đã triển khai một cơ chế cấp phép và kiểm tra dựa trên rủi ro, giúp bảo vệ lợi ích cộng đồng đồng thời giảm gánh nặng hành chính không cần thiết cho doanh nghiệp. Các yêu cầu cấp phép phức tạp đối với những hoạt động có rủi ro thấp đã được thay thế bằng cơ chế thông báo đơn giản.

Tăng cường khuôn khổ pháp lý thông qua đơn giản hóa thủ tục sẽ thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Vai trò tích cực của các quy định tinh gọn đối với đổi mới sáng tạo được minh họa trong Hình O.11, cho thấy mối tương quan nghịch đáng kể giữa số ngày cần thiết để được cấp giấy phép hoạt động và khả năng áp dụng đổi mới sáng tạo vào quy trình hoạt động: thời gian chờ đợi càng ngắn thì tỷ lệ đổi mới càng cao. Trong bối cảnh này, để cải thiện môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp Việt Nam, hệ thống cấp phép dựa trên đánh giá rủi ro nêu trên có thể được bổ sung bằng việc số hóa các dịch vụ Chính phủ - doanh nghiệp (G2B). Cục Kiểm soát Thủ tục Hành chính (APCA) thuộc Văn phòng Chính phủ (VPCP) có thể phối hợp với các bộ, ngành để xây dựng một chương trình và kế hoạch hành động chi tiết về chuyển đổi số, bao gồm việc loại bỏ yêu cầu về hồ sơ giấy và nâng cao khả năng chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan (tương tác liên thông của Chính phủ). Bên cạnh đổi mới sáng tạo, việc chuyển giao tri thức giữa các doanh nghiệp và áp dụng công nghệ cũng đóng vai trò then chốt, đặc biệt trong bối cảnh khoảng cách năng suất giữa các doanh nghiệp tại Việt Nam còn lớn.

Hình 0.11. Khả năng đổi mới sáng tạo giảm khi doanh nghiệp phải chờ đợi lâu hơn để được cấp giấy phép hoạt động

Mối tương quan giữa đổi mới quy trình hoạt động và các quy định kinh doanh



Nguồn: Báo cáo Cải thiện quy định kinh doanh để hỗ trợ tăng trưởng năng suất ở Việt Nam (Ngân hàng Thế giới (2024e)).

Ghi chú: Mỗi thanh trong biểu đồ thể hiện hệ số của biến quan tâm trong một mô hình hồi quy tuyến tính, trong đó biến phụ thuộc nhị phân có giá trị bằng 1 nếu doanh nghiệp có thực hiện đổi mới quy trình, và bằng 0 nếu không. Tất cả các mô hình hồi quy đều kiểm soát theo quy mô doanh nghiệp, ngành nghề, hiệu ứng cố định theo địa điểm và thời gian hoạt động của doanh nghiệp.

Thúc đẩy đổi mới sáng tạo và ứng dụng công nghệ thông qua khai thác liên kết với doanh nghiệp FDI sẽ giúp nâng cao tăng trưởng năng suất của các doanh nghiệp Việt Nam.

Do năng suất giữa các doanh nghiệp FDI hoạt động tại Việt Nam và doanh nghiệp trong nước có mức độ chênh lệch lớn, cần tận dụng hiệu quả hơn các liên kết và lan toả từ FDI nhằm thúc đẩy chuyển giao tri thức cho khu vực tư nhân trong nước. Kết quả này có thể đạt được thông qua các biện pháp tăng cường kết nối giữa các tập đoàn đa quốc gia (MNE) và doanh nghiệp trong nước như: (i) phát huy vai trò của các Cơ quan Xúc tiến Đầu tư (IPA) nhằm kết nối các nhà cung ứng trong nước tiềm năng với các nhà đầu tư nước ngoài mới và đang hoạt động; và (ii) thiết lập Chương trình Phát triển Nhà cung ứng (SDP) để nâng cao năng lực và hiểu biết của doanh nghiệp trong nước trong việc đáp ứng các tiêu chuẩn về chất lượng, chi phí và tiến độ giao hàng (QCD).

Khả năng nâng cấp vị thế tham gia các GVC của Việt Nam sẽ định hình tương lai kinh tế của quốc gia.

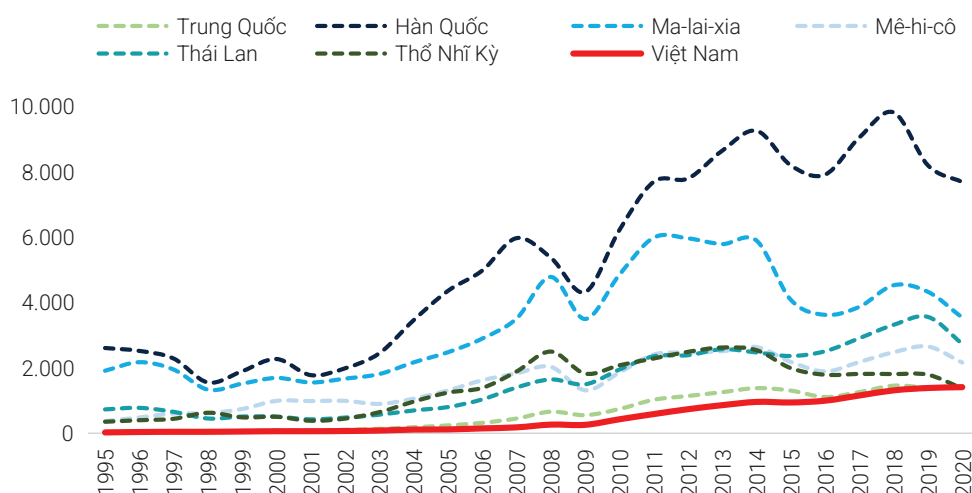
Mô hình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu các sản phẩm có giá trị gia tăng thấp hiện nay sẽ không đủ để đảm bảo mức tăng trưởng năng suất cần thiết nhằm đạt được mục tiêu quốc gia thu nhập cao. Mặc dù kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam so với GDP và giá trị gia tăng nội địa từ xuất khẩu cao hơn nhiều quốc gia trong khu vực, giá trị gia tăng xuất khẩu tính theo đầu người vẫn còn thấp, chỉ bằng 39% của Thái Lan, 52% của Mê-hi-cô và 77% của Thổ Nhĩ Kỳ (Hình 0.12). Việc nâng cấp tham gia các GVC cũng sẽ tạo ra nhiều việc làm có năng suất cao hơn, thu nhập nhiều hơn và cuối cùng là mức sống tốt hơn cho người dân.

Để đạt được bước chuyển này, Việt Nam cần từng bước chuyển dịch sang sản xuất và dịch vụ có giá trị gia tăng cao hơn. Tăng tỷ trọng dịch vụ trong sản phẩm công nghiệp chế biến, chế tạo và tích hợp nhiều yếu tố dịch vụ vào ngành nông nghiệp và chế biến nông sản (chẳng hạn như kiểm định chất

lượng, dịch vụ máy móc, tươi tiêu và các dịch vụ kỹ thuật khác) sẽ giúp tăng giá trị gia tăng ở cả hai lĩnh vực này. Quá trình chuyển dịch này có thể được hỗ trợ thông qua việc giảm các rào cản thương mại dịch vụ trong những lĩnh vực hạ tầng trọng yếu như tài chính và vận tải, ví dụ: (i) nới lỏng quy định nghiêm ngặt về ngoại hối trong lĩnh vực tài chính nhằm mở rộng khả năng tiếp cận vốn và cơ hội hợp tác với các ngân hàng, nhà đầu tư nước ngoài; (ii) bãi bỏ các quy định mang tính phân biệt đối xử đối với nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài trong ngành vận tải để giảm chi phí; và (iii) giảm các rào cản trong dịch vụ pháp lý để thúc đẩy hợp tác giữa luật sư Việt Nam và quốc tế.

Hình 0.12. Giá trị gia tăng xuất khẩu tính theo đầu người của Việt Nam còn tương đối thấp

Giá trị gia tăng nội địa trong xuất khẩu tính theo đầu người (USD), giai đoạn 1995–2020



Nguồn: WDI, UNCTAD, và tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới từ báo cáo Ngân hàng Thế giới (2024a).

Tăng cường hội nhập thương mại, bao gồm ở cấp độ khu vực, sẽ giúp củng cố mô hình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu trong bối cảnh hệ thống thương mại toàn cầu đang trải qua những thay đổi sâu rộng. Các rào cản chính sách phi thuế quan đối với thương mại có thể được giảm thông qua: (i) khuyến khích tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế và khu vực; (ii) tinh giản quản lý tại cửa khẩu; và (iii) giảm hạn chế về sở hữu vốn nước ngoài. Trong bối cảnh hợp tác đa phương toàn diện trở nên khó khăn hơn do tình hình địa chính trị, việc thúc đẩy các hiệp định khu vực và đa phương là một hướng đi khả thi trong ngắn hạn. Hội nhập khu vực có thể được củng cố thông qua việc giảm rào cản chính sách đối với thương mại và dòng vốn đầu tư trong khu vực, đồng thời tăng cường kết nối để giảm chi phí giao dịch, trong nội bộ Đông Nam Á cũng như giữa Việt Nam với Trung Quốc và Nam Á, thông qua hợp tác với các đối tác trong Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP), và Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP).

Chuyển dịch năng lượng có thể hỗ trợ nâng cao năng lực cạnh tranh của sản phẩm xuất khẩu Việt Nam trong trung hạn, nhưng những thách thức liên quan đến chi phí năng lượng trong ngắn hạn

cần được xử lý thận trọng. Mức phát thải các-bon trong xuất khẩu của Việt Nam hiện đang cao và có xu hướng gia tăng. Trong khi đó, người tiêu dùng và nhà đầu tư quốc tế ngày càng ưa chuộng các sản phẩm “xanh”, và Liên minh châu Âu đã ban hành Cơ chế Điều chỉnh Biên giới Các-bon (CBAM) để đánh thuế các sản phẩm nhập khẩu “bẩn”. Đồng thời, năng lượng sạch đang ngày càng rẻ hơn; dự kiến đến cuối thập kỷ này, năng lượng mặt trời kết hợp với hệ thống lưu trữ bằng pin sẽ có khả năng cạnh tranh về chi phí với các nhà máy nhiệt điện than và khí mới ở Việt Nam. Nhiều yếu tố cho thấy rằng quá trình chuyển dịch năng lượng xanh sẽ củng cố năng lực cạnh tranh của Việt Nam trong dài hạn. Tuy nhiên, trong ngắn hạn, chi phí năng lượng cao hơn trong giai đoạn chuyển tiếp có thể ảnh hưởng bất lợi đến khả năng cạnh tranh. Do đó, điều quan trọng là phải cung cấp định hướng dài hạn rõ ràng cho các chủ thể thị trường về lộ trình giá năng lượng dự kiến, nhằm tạo đủ thời gian để các doanh nghiệp thích ứng, bao gồm thông qua đầu tư vào các công nghệ tiết kiệm năng lượng và phát thải các-bon thấp.

B) Gói chính sách số 2: Đầu tư vào hạ tầng có khả năng chống chịu cao

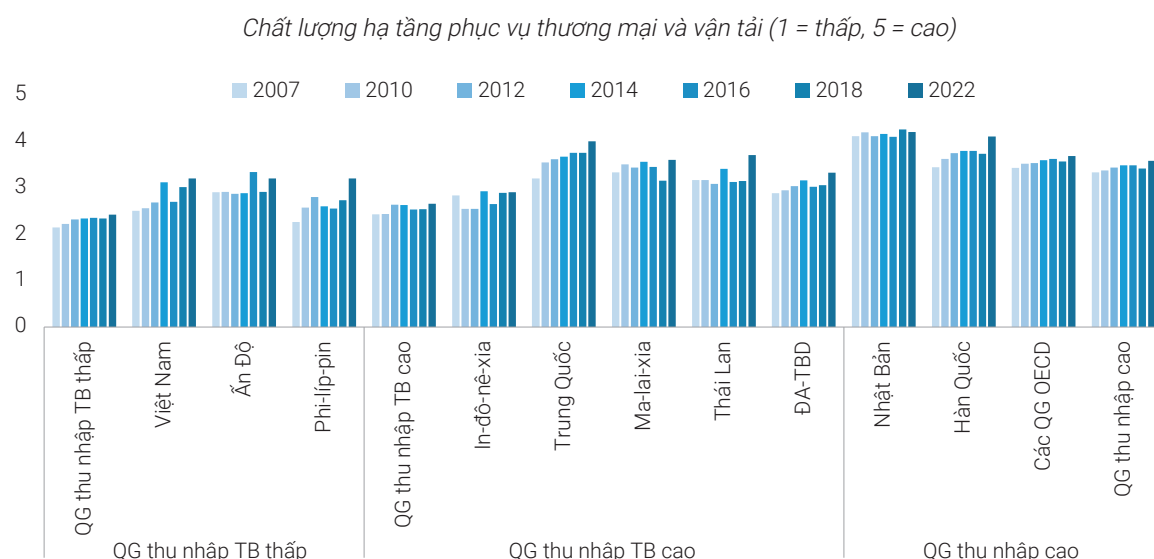
Việc thực hiện quy hoạch phát triển hạ tầng là một bước đi then chốt trong hành trình hướng tới trở thành quốc gia có thu nhập cao của Việt Nam. Hạ tầng phục vụ thương mại của Việt Nam đã có những cải thiện đáng kể trong những năm gần đây, tuy nhiên vẫn còn tụt hậu so với các nước trong khu vực và còn xa so với mức trung bình của các nước có thu nhập cao (HIC) và các nước OECD (Hình O.13). Vì vậy, Quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, đã đặt ra một chương trình nghị sự đầy tham vọng nhằm nâng cao khả năng kết nối, bao gồm việc mở rộng mạng lưới đường cao tốc, phát triển tuyến đường sắt tốc độ cao, xây dựng cảng nước sâu và các sân bay quốc tế mới. Việc triển khai hiệu quả quy hoạch này sẽ giúp cải thiện kết nối và giảm chi phí vận tải. Trong bối cảnh Việt Nam dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu, việc nâng cấp hạ tầng hiện có và xây dựng hạ tầng mới cần tuân thủ các tiêu chuẩn thiết kế có khả năng chống chịu với khí hậu, đặc biệt tại các khu vực có mức độ rủi ro cao như ven biển miền Trung.

Để nâng cao khả năng chống chịu của hệ thống hạ tầng, cần xây dựng các chiến lược dựa trên đánh giá rủi ro bằng cơ sở dữ liệu đầy đủ và chính xác. Trong ngắn hạn, việc thiết lập và củng cố một cơ chế chia sẻ dữ liệu liên bộ là điều thiết yếu. Cơ chế này cần tích hợp các tập dữ liệu đa dạng, bao gồm dữ liệu kinh tế, tự nhiên, khí hậu, giao thông và tài sản cố định hữu hình, nhằm tạo dựng một nền tảng vững chắc cho việc đánh giá mức độ quan trọng và mức độ rủi ro. Trong trung hạn, trọng tâm cần chuyển sang phát triển các hệ thống quản lý tài sản dựa trên dữ liệu không gian địa lý, có định hướng rủi ro và sử dụng dữ liệu. Các hệ thống này cần được tích hợp với quy trình phân bổ nguồn lực và lập ngân sách để đảm bảo quản lý tài sản một cách hiệu quả và tối ưu.

Kết nối tại các đô thị lớn như Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh có thể được cải thiện thông qua đầu tư có trọng điểm vào các trung tâm vận tải đa phương thức, tích hợp và mở rộng hệ thống metro và xe buýt nhanh (BRT) cùng với các tuyến cao tốc và các phương thức vận tải khác. Giải pháp này sẽ giúp giảm thiểu tình trạng ùn tắc giao thông vốn khiến cả hai thành phố nằm trong nhóm một phần ba các đô thị châu Á có thời gian di chuyển giờ cao điểm dài nhất. Tình trạng tắc nghẽn này cũng làm hạn chế những lợi ích từ hiệu ứng tập trung đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, vốn chỉ phát huy hiệu quả trong phạm

vi bán kính 10km và bắt đầu suy giảm sau khoảng cách đó. Do vậy, các dự án đầu tư vào hạ tầng giao thông đô thị cần được hỗ trợ bởi những chính sách quy hoạch không gian thận trọng, nhằm khuyến khích mật độ dân cư cao hơn gần các trung tâm giao thông công cộng, sử dụng đất hỗn hợp, cũng như phát triển nhiều trung tâm kinh tế và dân cư trong phạm vi đô thị mở rộng.

Hình 0.13. Hạ tầng thương mại của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể trong 15 năm qua và gần đây đã vượt mức trung bình của các nước có thu nhập trung bình cao, song vẫn tụt hậu so với các nước trong khu vực và còn xa so với mức của các nước thu nhập cao và OECD



Nguồn: Chỉ số Hiệu quả Logistics của Ngân hàng Thế giới.

Cần đẩy nhanh đầu tư vào hạ tầng năng lượng để đáp ứng nhu cầu điện ngày càng tăng. Việc đẩy nhanh đầu tư vào các dự án ưu tiên về phát điện và hạ tầng truyền tải là điều kiện then chốt để đảm bảo an ninh năng lượng – đặc biệt tại khu vực miền Bắc. Đẩy nhanh quy trình phê duyệt dự án nhằm sớm triển khai bốn tuyến truyền tải xương sống 500kV theo Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia lần thứ VIII (PDP8) sẽ góp phần nâng cao năng lực truyền tải điện từ khu vực phía Nam – nơi hiện đang có thặng dư – đồng thời mở rộng công suất lắp đặt tại khu vực phía Bắc. Việc áp dụng các công nghệ đã được kiểm chứng, như công nghệ dòng điện một chiều cao áp (HVDC), sẽ giúp tối ưu hóa việc truyền tải điện năng trên khoảng cách dài, đồng thời giảm thiểu diện tích chiếm dụng mặt bằng. Tăng cường khả năng tiếp cận các nguồn tài chính dài hạn cho ngành điện – cả trong nước và quốc tế – sẽ góp phần đảm bảo sự phù hợp giữa kỳ hạn hoàn trả vốn đầu tư với vòng đời vận hành của tài sản.

Để thực hiện các dự án đầu tư quy mô lớn vào hạ tầng và các lĩnh vực trọng yếu khác phục vụ tăng trưởng bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu, cần có các nguồn tài chính mới với quy mô lớn.

Trước đây, việc điều hành tài khóa thận trọng đã tạo dư địa tài khóa hỗ trợ đầu tư hạ tầng và hiện đại hóa nền kinh tế thông qua các cơ chế khuyến khích đổi mới sáng tạo, nghiên cứu và phát triển (R&D),

nâng cao tay nghề lao động và liên kết với các doanh nghiệp FDI. Tuy nhiên, nhu cầu đầu tư để đạt được mục tiêu 2045 là rất lớn, đòi hỏi nguồn lực công và tư đều phải được mở rộng hơn nữa.

Tận dụng thị trường vốn sẽ giúp huy động nguồn tài chính cho các nhu cầu hạ tầng lớn và các dự án đầu tư trọng yếu nhằm thúc đẩy tăng trưởng bền vững và có khả năng chống chịu. Phát triển thị trường vốn là yếu tố then chốt để hỗ trợ lộ trình hướng tới quốc gia có thu nhập cao của Việt Nam. Một vấn đề cơ bản cần được giải quyết là sự phát triển chưa đầy đủ của khối nhà đầu tư tổ chức – hiện mới đạt khoảng 19% GDP, thấp hơn đáng kể so với hầu hết các quốc gia thu nhập trung bình trong khu vực – bao gồm cả việc sử dụng chưa hiệu quả Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (VSS), với danh mục đầu tư gần như hoàn toàn tập trung vào trái phiếu Chính phủ.

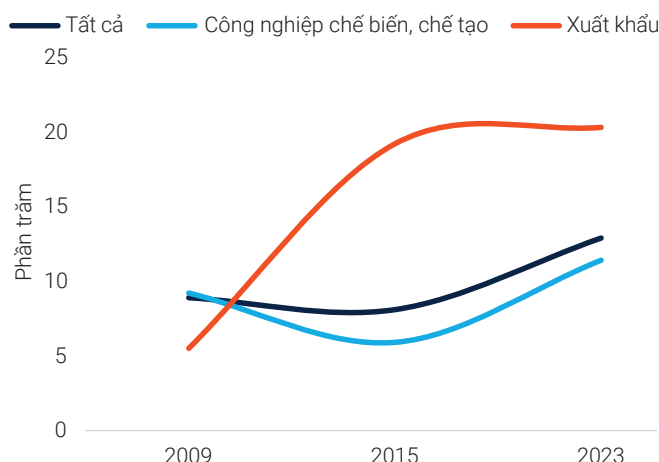
Tăng cường huy động nguồn lực cũng sẽ góp phần thu hẹp khoảng cách tài chính. Bên cạnh phát triển thị trường vốn, cần đẩy mạnh huy động nguồn thu trong nước. Việc mở rộng cơ sở thuế đòi hỏi thiết kế lại chính sách thuế đối với thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân và thuế giá trị gia tăng (VAT), đồng thời mở rộng phạm vi áp dụng thuế sang nền kinh tế số. Cải cách công tác quản lý thuế nên tập trung thúc đẩy số hóa và nâng cao chiến lược thực thi, bao gồm áp dụng phương pháp tiếp cận dựa trên đánh giá rủi ro trong thanh tra và kiểm soát thuế. Mặc dù gia tăng thuế có thể tạo thêm gánh nặng cho các hộ nghèo, đặc biệt là thông qua các sắc thuế gián thu, nhưng tác động này có thể được bù đắp thông qua việc tăng chi tiêu xã hội theo chính sách trong Gói chính sách số 4 về công bằng.

C) Gói chính sách số 3: Nâng cao kỹ năng, tăng cường tham gia và khả năng thích ứng

Nâng cao kỹ năng cho lực lượng lao động và giảm thiểu sự lệch pha giữa cung – cầu kỹ năng là yếu tố then chốt để thúc đẩy tăng trưởng năng suất. Hiện có 25% lực lượng lao động được đào tạo vượt mức so với yêu cầu công việc thực tế. Một phần nguyên nhân là do thiếu các công việc yêu cầu trình độ cao hơn. Tuy nhiên, ngày càng có nhiều doanh nghiệp phản ánh tình trạng không tuyển đủ lao động có kỹ năng, đặc biệt là các doanh nghiệp xuất khẩu. Năm 2009, chỉ 5% doanh nghiệp xuất khẩu cho rằng việc tìm kiếm lực lượng lao động đủ trình độ là một rào cản; đến năm 2023, con số này đã tăng lên 20% (Hình O.14). Thiếu hụt kỹ năng đặc biệt nghiêm trọng trong các ngành sản xuất công nghệ cao, dẫn đến chênh lệch tiền lương ngày càng gia tăng. Để khắc phục tình trạng thiếu hụt kỹ năng phù hợp và sự lệch pha với kỹ năng đang được đào tạo, có thể cân nhắc các biện pháp sau: (i) tăng cường đào tạo lực lượng lao động cho các ngành công nghệ cao (ví dụ: ngành bán dẫn); (ii) đổi mới chương trình đào tạo nghề (TVET) nhằm phát triển bộ kỹ năng toàn diện cho lực lượng lao động hiện tại và tương lai; và (iii) áp dụng cách tiếp cận dựa trên nhu cầu thị trường và năng lực đầu ra trong giáo dục đại học, thông qua việc thành lập các hội đồng kỹ năng bao gồm cơ sở đào tạo và doanh nghiệp tư nhân.

Hình 0.14. Tỷ lệ doanh nghiệp không tuyển được lao động có kỹ năng ngày càng tăng, đặc biệt là các doanh nghiệp xuất khẩu

Tỷ lệ doanh nghiệp xác định lực lượng lao động có trình độ phù hợp là rào cản lớn



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2024b).

Việt Nam cũng cần thực hiện chương trình cải cách thích ứng với dân số già hóa. Những lợi ích năng suất từ lực lượng lao động có kỹ năng sẽ không thể phát huy đầy đủ nếu người lao động không tiếp tục làm việc khi họ già đi. Cần có thêm các chính sách khuyến khích người lao động, dù có kỹ năng hay không, tiếp tục tham gia thị trường lao động. Các phương án chính sách nhằm hỗ trợ người lao động lớn tuổi duy trì năng suất làm việc lâu hơn có thể bao gồm: (i) khuyến khích học tập suốt đời và hỗ trợ đào tạo lại có trợ cấp cho người lao động lớn tuổi; (ii) thúc đẩy hình thức làm việc linh hoạt, phù hợp với khả năng thể chất của người lớn tuổi; và (iii) thực thi nghiêm các quy định chống phân biệt đối xử theo độ tuổi. Việc hỗ trợ người cao tuổi tiếp tục làm việc hiệu quả cũng góp phần nâng cao thu nhập cho các hộ nghèo, bởi thu nhập từ việc làm chiếm hơn một nửa tổng thu nhập hộ gia đình. Ngoài ra, Việt Nam cần tiếp tục cải cách nâng dần độ tuổi nghỉ hưu để được nhận lương hưu (và hướng tới bình đẳng về độ tuổi nghỉ hưu giữa nam và nữ). Độ tuổi nghỉ hưu tương đối thấp hiện nay là nguyên nhân khiến tỷ lệ việc làm giảm nhanh theo độ tuổi: từ 89% ở nhóm 50–54 tuổi xuống 71% ở nhóm 60–64 tuổi và chỉ còn 55% ở nhóm 65–69 tuổi. Đồng thời, cần phát triển một thị trường dịch vụ chăm sóc người cao tuổi hoạt động hiệu quả, trong đó có sự tham gia của khu vực tư nhân.

Bên cạnh đó, trong bối cảnh nhiều thay đổi, bất định và cú sốc, việc củng cố hệ thống an sinh xã hội là điều thiết yếu. Năng suất của người lao động phụ thuộc vào việc có được việc làm phù hợp với kỹ năng, có cơ hội tích lũy kinh nghiệm, nâng cao kỹ năng thông qua duy trì công việc, và nhanh chóng tìm được công việc mới phù hợp nếu mất việc hoặc có nhu cầu thay đổi. An sinh xã hội giúp người lao động và hộ gia đình ứng phó với các cú sốc về việc làm – vốn là hệ quả tất yếu của bốn siêu xu hướng toàn cầu được đề cập trong báo cáo này: Phân mảnh địa kinh tế có thể khiến nhiều lao động trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia vào xuất khẩu bị mất việc; Tiến bộ công nghệ nhanh chóng có thể thay thế các công việc mang tính lặp lại về trí tuệ và thể chất; Chuyển dịch sang năng lượng xanh và xuất khẩu xanh có thể làm mất việc làm trong các ngành khai thác than và những ngành sử dụng nhiên liệu hóa thạch; Người lao

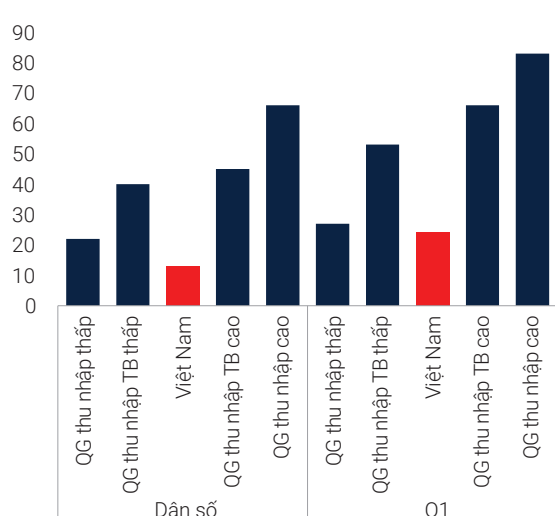
động lớn tuổi có thể bị mất khả năng cạnh tranh do kỹ năng lỗi thời và không đủ tích lũy để nghỉ hưu. Hệ thống an sinh xã hội có thể thúc đẩy việc nâng cao và phát triển kỹ năng để người lao động duy trì hoặc tìm kiếm việc làm mới (chẳng hạn như các chương trình đào tạo lại và nâng cao kỹ năng); đảm bảo hỗ trợ thu nhập đầy đủ để người lao động có thời gian tìm được công việc phù hợp thay vì phải chấp nhận công việc kém chất lượng do áp lực tài chính (thông qua trợ cấp xã hội và bảo hiểm thất nghiệp); và tạo điều kiện tích lũy tài chính đầy đủ cho tuổi già cũng như hỗ trợ thu nhập khi các khoản tiết kiệm không đủ đáp ứng (thông qua bảo hiểm xã hội và chế độ hưu trí).

Một hệ thống an sinh xã hội phù hợp với một Việt Nam có thu nhập cao cần được xây dựng theo hướng phổ quát theo thời gian, đảm bảo bao phủ hiệu quả tất cả những người có nhu cầu, bắt đầu với các nhóm nghèo nhất và dễ bị tổn thương nhất. Một hệ thống phổ quát là hệ thống có thể tiếp cận đối với toàn bộ dân số, bất kể hình thức việc làm, độ tuổi hay tình trạng khuyết tật. Các chương trình phòng ngừa nên được cung cấp cho tất cả những ai muốn tham gia. Cần cung cấp trợ giúp xã hội cho tất cả những người có nhu cầu do nghèo đói, thất nghiệp, hoặc do các yếu tố dễ tổn thương cụ thể như khuyết tật hoặc tuổi cao. Hiện nay, hệ thống trợ giúp xã hội của Việt Nam chỉ bao phủ khoảng 13% dân số và 24% nhóm dân số nghèo nhất chiếm 20% dưới đáy phân vị thu nhập—mức thấp hơn mức trung bình của các quốc gia thu nhập thấp và cách xa đáng kể so với các quốc gia thu nhập trung bình, chưa kể đến các tiêu chuẩn của quốc gia thu nhập cao (Hình O.15). Giá trị trợ cấp so với thu nhập cũng chỉ bằng một phần nhỏ so với chuẩn mực quốc tế (Hình O.16). Việc mở rộng có thể bắt đầu bằng việc hợp nhất các chương trình hiện đang phân mảnh thành một số chương trình chủ lực về giảm nghèo được thiết kế tốt hơn, với mức trợ cấp đầy đủ và hệ thống thực hiện được hài hòa và hợp lý hóa. Điều này đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các bộ ngành và sự hài hòa về tiêu chí xác định đối tượng và mức hưởng trợ cấp giữa các chương trình.

Các hệ thống an sinh xã hội hiện đại cũng cần có tính linh hoạt, có khả năng thích ứng với các cú sốc mới thông qua các chính sách linh hoạt và hệ thống thực hiện có khả năng mở rộng hoặc thu hẹp nhanh chóng khi xảy ra khủng hoảng. Cách tiếp cận này nhằm tăng cường khả năng chống chịu của các hộ gia đình dễ bị tổn thương nhất, đồng thời phản ứng nhanh chóng với những thay đổi về nhu cầu của hộ gia đình sau các cú sốc. Hệ thống hiện tại ở Việt Nam đã gặp khó khăn trong việc mở rộng diện bao phủ trong thời kỳ đại dịch. Một hệ thống như vậy đòi hỏi nguồn lực tài chính đầy đủ; ước tính Việt Nam sẽ cần thêm khoảng từ 2,5% đến 4,5% GDP cho an sinh xã hội vào những năm 2030. Việc gia tăng chi tiêu như vậy không cần thực hiện ngay lập tức. Chủ nghĩa phổ quát từng bước (Progressive Universalism) ủng hộ khái niệm về an sinh xã hội phổ quát đồng thời thừa nhận các hạn chế về ngân sách và năng lực, có nghĩa là điều này cần được thực hiện theo lộ trình, với các nhóm nghèo nhất và dễ bị tổn thương là đối tượng ưu tiên mở rộng trước. Do đó, cần củng cố hệ thống thực hiện thông qua việc nâng cao hiệu quả của các chương trình và cải thiện công tác xác định đối tượng. Việc triển khai mã định danh cá nhân quốc gia mới, cổng dịch vụ công của Chính phủ và nền tảng chia sẻ dữ liệu, cùng với hệ thống thanh toán số đang phát triển nhanh chóng, có thể hỗ trợ đáng kể cho việc hiện đại hóa hệ thống thực hiện an sinh xã hội. Trong bối cảnh này, công nghệ có thể đóng vai trò thiết yếu trong việc hỗ trợ xây dựng một hệ thống an sinh xã hội hiệu quả.

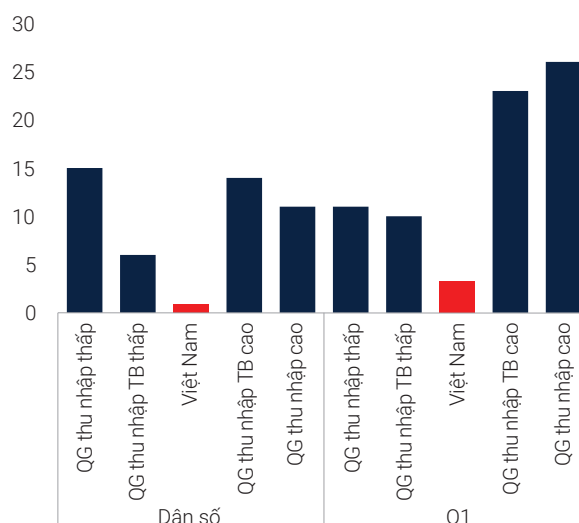
Hình 0.15. Tỷ lệ bao phủ trợ giúp xã hội của Việt Nam còn thấp so với các quốc gia thu nhập thấp và thua xa các nước thu nhập trung bình và cao

Trợ giúp xã hội (%)



Hình 0.16. Tương tự, mức trợ cấp xã hội ở Việt Nam cũng chỉ bằng một phần nhỏ so với các quốc gia khác

Mức trợ cấp xã hội tính theo tỷ lệ phần trăm phúc lợi của người thụ hưởng



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025c). Báo cáo về Tình hình An sinh Xã hội: Thách thức với quy mô dân số 2 tỷ người.

Ghi chú: Mức độ bao phủ của nhóm thứ nhất (20% dân số nghèo nhất) hoặc toàn bộ dân số; các chuẩn so sánh áp dụng cho năm 2022.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025c). Báo cáo về Tình hình An sinh Xã hội: Thách thức với quy mô dân số 2 tỷ người.

Ghi chú: Phúc lợi của người thụ hưởng được đo lường bằng thu nhập hoặc mức tiêu dùng tùy theo từng quốc gia. Các chuẩn so sánh áp dụng cho năm 2022.

D) Gói chính sách số 4: Đảm bảo mọi người dân đều được hưởng lợi từ quá trình chuyển đổi sang quốc gia thu nhập cao

Phần lớn nội dung trong ba gói chính sách đầu tiên đã trực tiếp hỗ trợ thúc đẩy công bằng xã hội.

Gói chính sách số 3 về tăng cường khả năng thích ứng của người dân và hộ gia đình bao gồm nội dung quan trọng về việc tăng cường trợ giúp xã hội hướng tới các hộ nghèo và mở rộng bảo hiểm xã hội để bảo vệ các hộ gia đình dễ bị tổn thương. Cải cách hệ thống hưu trí đóng vai trò then chốt nhằm đảm bảo người lao động cao tuổi và đã nghỉ hưu có thu nhập đủ sống. Ngoài ra, các Gói chính sách số 1, 2 và 3 cũng bao gồm các thành phần bổ sung giúp thúc đẩy công bằng xã hội. Việc tăng cường liên kết giữa các doanh nghiệp trong nước với GVC và mô hình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu có thể nâng cao tính công bằng, đặc biệt có lợi cho những doanh nghiệp nhỏ hơn, kém hiệu quả hơn với lực lượng lao động có trình độ thấp hơn (Gói chính sách số 1). Các cải cách kết nối không gian trong Gói chính sách số 3 giúp thu hẹp khoảng cách về thu nhập và phúc lợi giữa Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và các thành phố, khu vực khác, cũng như giữa khu vực đô thị và nông thôn. Hơn nữa, trong chừng mực mà các cải cách này thúc đẩy khả năng di chuyển của từng hộ gia đình và người lao động, chúng cũng góp phần hỗ trợ tính cơ động nghề nghiệp.

Tuy nhiên, cần có thêm các chính sách bổ sung để bảo đảm mọi người dân Việt Nam đều được hưởng lợi từ quá trình chuyển đổi lên mức thu nhập cao của quốc gia. Giải quyết bất bình đẳng thu nhập đòi hỏi phải tập trung vào cả cách thức phân phối thu nhập ban đầu và cách khắc phục bất bình đẳng thông qua các biện pháp tái phân phối. Bất bình đẳng thu nhập bắt nguồn từ sự phân bổ ban đầu của thu nhập thị trường – tức thu nhập mà các hộ gia đình nhận được từ tiền lương, tiền công, tiền cho thuê, cổ tức, cũng như các khoản chuyển giao tư nhân và kiều hối. Đối với phần lớn các hộ gia đình, thu nhập từ lao động chiếm tỷ trọng chủ yếu, với trung bình khoảng 90% tổng thu nhập hộ gia đình đến từ việc làm hưởng lương, sản xuất nông nghiệp hộ gia đình, và hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp. Đối với nhóm 10% hộ gia đình giàu nhất, tỷ trọng thu nhập phi lao động (thu nhập ngoài tiền lương) tăng lên trên 15%. Trên cơ sở đó, phần đầu tiên của gói chính sách này tập trung vào các chính sách tác động đến phân bổ ban đầu của thu nhập từ lao động theo hướng công bằng hơn, đặc biệt chú trọng đến việc bảo đảm bình đẳng về cơ hội, để mọi người lao động và hộ gia đình đều có thể tham gia vào các công việc có năng suất cao hơn và nền kinh tế có giá trị gia tăng cao hơn như báo cáo này đã định hình. Tuy nhiên, bất bình đẳng thu nhập cũng bị chi phối bởi các chính sách tái phân phối, chẳng hạn như thuế và trợ cấp. Do đó, phần thứ hai của gói chính sách này tập trung vào việc làm cho chính sách tài khóa của Việt Nam – bao gồm hệ thống thuế và chi tiêu công – trở nên công bằng hơn.

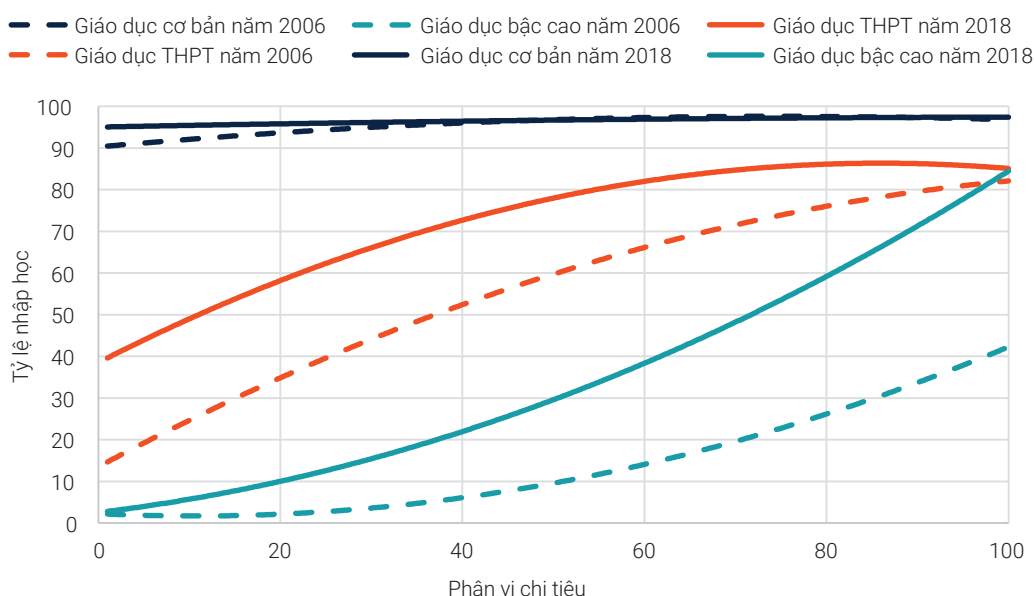
Khoảng cách kỹ năng ngày càng gia tăng đối với trẻ em có hoàn cảnh khó khăn là một mối quan ngại lớn. Hiện tồn tại khoảng cách đáng kể về khả năng tiếp cận giáo dục bậc cao giữa các nhóm dân cư, và khoảng cách này đã gia tăng mạnh theo thời gian – từ 34 điểm phần trăm lên 68 điểm phần trăm giữa nhóm hộ nghèo nhất (Q1) và nhóm hộ giàu nhất (Q5) (Hình 0.17), và từ 13 điểm lên 34 điểm giữa người Kinh – Hoa và các dân tộc thiểu số. Trong bối cảnh giáo dục và kỹ năng đóng vai trò trung tâm đối với cả tăng trưởng kinh tế và giảm bất bình đẳng, việc thu hẹp các khoảng cách này cần được xem là ưu tiên chính sách hàng đầu. Không những chỉ cần tăng khả năng tiếp cận giáo dục sau trung học (dạy nghề và đại học) với mức chi phí vừa phải, mà còn phải đảm bảo tất cả trẻ em cần hoàn tất bậc trung học phổ thông với chất lượng giáo dục tốt để có thể tận dụng được các cơ hội này. Điều này đòi hỏi phải tiến tới phổ cập trung học phổ thông và tăng cường đầu tư nhằm bảo đảm tiếp cận công bằng và nâng cao chất lượng giáo dục trung học phổ thông. Ngoài ra, việc tiếp cận công nghệ hiện đại và phát triển kỹ năng số sẽ trở nên thiết yếu do đây gần như là yêu cầu bắt buộc đối với các nghề nghiệp chuyên môn và kỹ thuật. Đối với trẻ em có hoàn cảnh khó khăn không có điều kiện tiếp xúc với các kỹ năng này tại nhà, nhà trường cần đóng vai trò lớn hơn trong việc trang bị cho các em những năng lực cần thiết.

Trong bối cảnh dân số già hóa nhanh chóng, làm tăng gánh nặng chăm sóc đối với phụ nữ đang làm việc, việc tăng cường tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi có chất lượng, với chi phí hợp lý, là yếu tố then chốt – đặc biệt đối với phụ nữ có trình độ kỹ năng thấp. Kỹ năng cao hơn không chỉ giúp người lao động có mức thu nhập cao hơn, mà còn tạo điều kiện cho họ có thể làm việc từ xa – tăng tính linh hoạt và khả năng tiếp cận việc làm phù hợp với phụ nữ có con nhỏ hoặc trách nhiệm chăm sóc người cao tuổi. Hơn một phần ba các công việc thuộc nhóm kỹ thuật viên và chuyên viên hỗ trợ kỹ thuật có thể làm tại nhà, con số này tăng lên gần hai phần ba đối với nhóm nghề nghiệp chuyên môn. Trong khi đó, rất ít công việc đòi hỏi kỹ năng thấp hoặc trung bình có thể làm từ xa, làm hạn chế lựa chọn của người lao động có trình độ học vấn và kỹ năng thấp. Tuy nhiên, hệ thống chính thức về chăm sóc dài hạn cho người cao tuổi gần như chưa tồn tại ở Việt Nam, trong

khi các dịch vụ giữ trẻ được cấp phép còn gặp nhiều rào cản về chi phí, chất lượng và thời gian hoạt động. Bên cạnh đó, dịch vụ chăm sóc trẻ hiện nay chủ yếu phục vụ phụ nữ có trình độ học vấn và thu nhập cao làm việc trong khu vực chính thức. Do đó, yếu tố công bằng cần được chú trọng trong việc mở rộng hỗ trợ công cho các dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi có chi phí hợp lý.

Hình 0.17. Khoảng cách tiếp cận giáo dục trung học giữa các nhóm thu nhập đã thu hẹp theo thời gian, nhưng khoảng cách giáo dục đại học lại gia tăng

Tiếp cận giáo dục theo cấp học và phân vị chi tiêu, năm 2006 và năm 2018



Nguồn: Parajuli, Võ, Salmi và Trần (2020). Tính toán của nhóm tác giả dựa trên dữ liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) các năm 2006 và 2018 về trình độ học vấn của cá nhân và chi tiêu tiêu dùng của hộ gia đình.

Ghi chú: Tỷ lệ tiếp cận đối với mỗi cấp học được xác định là tỷ lệ phần trăm người trong nhóm tuổi tham chiếu từng có cơ hội tiếp cận cấp học tương ứng. Các nhóm tuổi tham chiếu gồm: 6–14 tuổi cho giáo dục cơ bản (lớp 1–9), 15–17 tuổi cho trung học phổ thông (lớp 10–12), và 18–24 tuổi cho giáo dục đại học (sau phổ thông). Biểu đồ sử dụng kỹ thuật làm trơn đa thức bậc hai.

Tác động của già hóa đến người lao động ở nông thôn và dân tộc thiểu số có thể được giảm thiểu thông qua các chính sách thúc đẩy sinh kế cho nhóm lao động cao tuổi. Bên cạnh các cải cách lương hưu trong Gói Chính sách số 3, các chính sách hỗ trợ có thể tập trung vào việc nâng cao năng suất cho người lao động lớn tuổi ở nông thôn. Nhóm lao động này có thể được hỗ trợ thông qua việc tiếp tục tái cơ cấu nông nghiệp nhằm tối đa hóa năng suất và lợi nhuận từ sản xuất nông nghiệp, đồng thời nhân rộng mô hình Câu lạc bộ Liên thế hệ Tự giúp nhau để thúc đẩy phát triển kinh tế và tăng thu nhập cho người cao tuổi ở khu vực nông thôn. Việc chuyển dịch lao động sang các ngành có năng suất gia tăng theo độ tuổi có thể được khuyến khích thông qua đào tạo kỹ năng để người lao động có thể thăng tiến trong chuỗi giá trị nông nghiệp và tham gia vào nền kinh tế tri thức. Việc di cư từ nông thôn ra thành thị của người dân tộc thiểu số có thể được thúc đẩy bằng cách giảm chi phí tìm kiếm việc làm tốt. Điều này bắt đầu bằng việc phát triển kỹ năng và học nghề (TVET) có thể triển khai thông qua nền tảng số tại các cộng đồng vùng sâu, vùng xa. Bên cạnh đó, các chính sách thị trường lao động chủ động (ALMP),

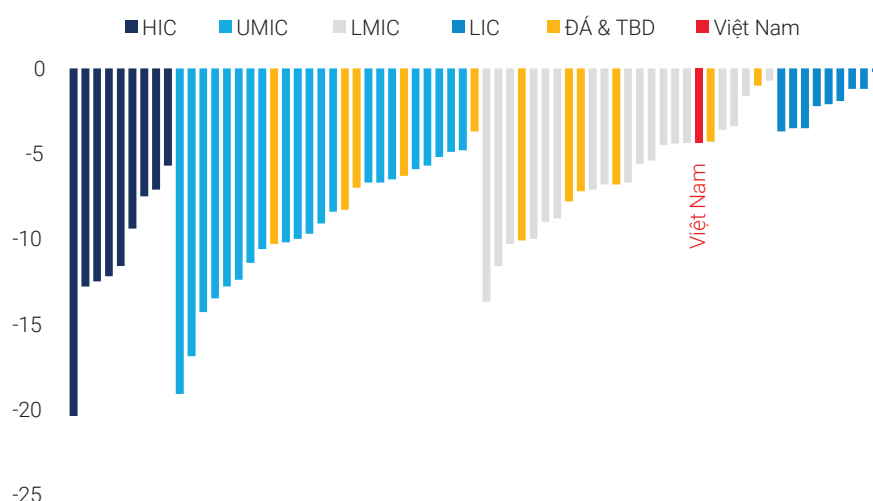
hệ thống thông tin việc làm và các trung tâm dịch vụ việc làm công cần được tăng cường nhằm hỗ trợ kết nối việc làm cho người dân tộc thiểu số.

Các hộ gia đình nghèo đặc biệt dễ bị tổn thương trước các cú sốc về khí hậu và môi trường, do đó việc tập trung vào nâng cao khả năng chống chịu sẽ mang lại lợi ích rõ rệt cho nhóm này. Nhiều người nghèo đang sinh sống tại các địa bàn có mức độ phơi nhiễm cao trước các rủi ro khí hậu, nhưng lại có ít chiến lược ứng phó và mạng lưới an sinh để vượt qua những tác động này. Bên cạnh đó, so với các quốc gia có cùng trình độ phát triển, Việt Nam phải đối mặt với rủi ro cao hơn trong việc các thảm họa thiên nhiên có thể đẩy thêm nhiều hộ gia đình rơi vào cảnh nghèo đói. Cũng như các cú sốc liên quan đến công nghệ, địa kinh tế và già hóa dân số, các chương trình trợ giúp xã hội được hướng tới đúng đối tượng và có mức hỗ trợ đầy đủ (Gói chính sách số 3) sẽ đóng vai trò thiết yếu trong phản ứng chính sách đối với các cú sốc do biến đổi khí hậu gây ra. Do các cú sốc này ảnh hưởng không tương xứng đến người nghèo, các cải cách nhằm nâng cao khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu của hệ thống hạ tầng (Gói chính sách số 2) cũng sẽ mang lại lợi ích trực tiếp cho nhóm dân cư có thu nhập thấp này. Đặc biệt, cần tập trung nguồn lực cho khu vực Đồng bằng sông Cửu Long – vùng được đánh giá là chịu ảnh hưởng nghiêm trọng nhất của biến đổi khí hậu ở Việt Nam.

Chính sách tài khóa của Việt Nam mang tính chất lũy tiến thấp hơn so với các quốc gia thu nhập trung bình khác và còn cách xa so với các nước thu nhập cao. Mức độ phân phối lại tài khóa có thể được đánh giá thông qua cơ cấu thuế và chi tiêu công. Việc chi tiêu xã hội cho giáo dục, y tế và an sinh xã hội ở mức thấp – thấp hơn đáng kể so với mức trung bình của các nước thu nhập trung bình thấp (LMIC) và trung bình cao (UMIC) – đã hạn chế khả năng của chính sách tài khóa trong việc giảm bất bình đẳng thu nhập tại Việt Nam so với các quốc gia đồng cấp. Sau khi tính đến thuế thu nhập và thuế tiêu dùng mà hộ gia đình phải đóng, cùng với lợi ích từ chi tiêu xã hội thông qua các khoản chuyển giao, trợ cấp, y tế và giáo dục công, bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam chỉ giảm 4,4 điểm theo Chỉ số Gini. Con số này thấp hơn mức trung bình 6,2 điểm của các nước LMIC và thấp hơn nhiều so với mức 8,7 điểm của các nước UMIC (Hình O.18). Trong khi đó, mặc dù mức thu ngân sách từ thuế ở các quốc gia thu nhập cao gấp hơn hai lần Việt Nam, nhưng nhờ chi tiêu mạnh mẽ hơn cho giáo dục, y tế và bảo trợ xã hội, các quốc gia này giảm bất bình đẳng trung bình lên đến 12 điểm.

Hình 0.18. Thuế và chi tiêu của Việt Nam làm giảm bất bình đẳng ít hơn so với mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình

Tác động của thuế và chi tiêu đến bất bình đẳng (tính theo mức giảm điểm Gini)



Nguồn: Rodriguez và Wai-Poi (2024).

Từ kinh nghiệm của các nước thu nhập trung bình khác, Việt Nam có thể vừa giảm nghèo vừa giảm bất bình đẳng thông qua kết hợp giữa tăng thu và tăng chi ngân sách. Chi tiêu chuyển giao là công cụ hiệu quả nhất về chi phí để giảm bất bình đẳng, đồng thời hình thức tiền mặt cũng giúp giảm gánh nặng thuế gián thu đối với hộ nghèo. Một gói cải cách tài khóa có thể tập trung vào việc tăng thu thông qua cả thuế trực thu và gián thu để tài trợ cho đầu tư nhiều hơn vào y tế, giáo dục (thúc đẩy tăng trưởng và công bằng), và an sinh xã hội (thúc đẩy công bằng và giảm tác động tiêu cực của thuế gián thu đối với người nghèo). Điều này sẽ mở rộng dư địa tài khóa đồng thời giảm bất bình đẳng thông qua: (i) hợp lý hóa các mức thuế VAT để xóa bỏ các miễn trừ, tăng dần thuế suất cơ bản trong trung hạn nhằm tăng thu ngân sách; (ii) cải thiện việc xác định đối tượng hưởng trợ cấp xã hội nhằm nâng cao hiệu quả chương trình; (iii) sử dụng các khoản trợ cấp xã hội có mục tiêu để giảm tác động tiêu cực của cải cách tăng thu đối với hộ nghèo; và (iv) mở rộng phạm vi hỗ trợ và tăng mức chi trả trợ cấp xã hội cho người cao tuổi. Trong khi đó, nếu áp dụng thuế các-bon để thúc đẩy quá trình chuyển đổi năng lượng xanh, nguồn thu có thể được tái phân bổ nhằm giảm tác động của chuyển đổi năng lượng đối với hộ nghèo và lao động dễ bị tổn thương thông qua: (i) cung cấp các khoản trợ cấp tiền mặt bổ sung thông qua những chương trình trợ giúp xã hội hiện có; và (ii) đầu tư vào đào tạo lại và hỗ trợ kết nối việc làm cho người lao động làm việc trong các ngành có nguy cơ bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển đổi năng lượng.

E) Gói chính sách số 5: Hiện đại hóa thể chế

Cần củng cố khung pháp lý và các quy định pháp luật. Cần tăng cường quá trình xây dựng pháp luật thông qua nâng cao năng lực cho các cơ quan soạn thảo (tức là các bộ, ngành chủ trì xây dựng luật) để thực hiện các phân tích thực chất, đặc biệt là đánh giá tác động trên phương diện kinh tế và giới.

Những nỗ lực trong kiểm soát thủ tục hành chính thời gian qua rất đáng ghi nhận và đã góp phần cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp Việt Nam, và các nỗ lực này cần được tiếp tục. Một sự thay đổi mang tính nền tảng hơn – phản ánh vai trò nhà nước đang phát triển ở Việt Nam – là chuyển dần trọng tâm của quản lý từ quy định về đầu vào (ví dụ diện tích tối thiểu của cơ sở kinh doanh) sang tập trung vào các lĩnh vực có mục tiêu xã hội rõ ràng, như kiểm soát ô nhiễm hoặc hành vi gian lận.

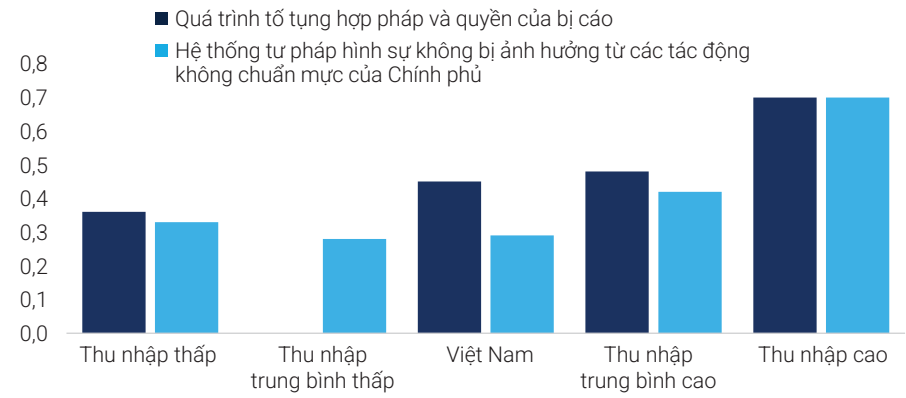
Khắc phục những bất cập gây cản trở chương trình đầu tư công. Những sửa đổi gần đây của Luật Đầu tư công đã mang lại một số cải thiện đáng kể. Trong một số trường hợp, một số thẩm quyền và trách nhiệm đã được phân cấp, qua đó giảm bớt sự phụ thuộc vào Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ. Việc sáp nhập Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư gần đây có thể góp phần đồng bộ hơn giữa công tác lập kế hoạch đầu tư và phân bổ ngân sách. Hệ thống pháp luật với nhiều luật và nghị định hiện nay chưa thực sự nhất quán, tạo ra các quy trình chuẩn bị và phê duyệt song song cho những loại dự án và nguồn vốn khác nhau. Trong khi ngân sách đầu tư theo Luật Đầu tư công, thì ngân sách chi thường xuyên lại được phân bổ theo Luật Ngân sách nhà nước. Do đó, công tác lập kế hoạch đầu tư cần được gắn kết chặt chẽ hơn với khuôn khổ tài khóa, trong đó Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư sau sáp nhập cần đóng vai trò then chốt trong việc kiểm soát và điều phối tổng thể.

Tinh gọn bộ máy hành chính và sắp xếp lại các cơ chế tài chính liên chính quyền. Làn sóng cải cách thể chế hiện nay bao gồm việc giảm số lượng tỉnh thành và loại bỏ một cấp chính quyền là cấp huyện. Bên cạnh mục tiêu tinh gọn bộ máy hành chính, cải cách này còn hướng đến việc thống nhất thẩm quyền và điều chỉnh lại các cơ chế khuyến khích trong các địa phương sau sáp nhập. Cải cách này tạo cơ hội tối ưu hóa các cơ chế khuyến khích hợp tác giữa các tỉnh, chẳng hạn thông qua việc cung cấp các ưu đãi tài chính (ví dụ: khoản cấp vốn đối ứng) cho phát triển hạ tầng liên vùng và các hình thức đối tác công – công giữa các tỉnh. Bên cạnh đó, các quy tắc chuyển giao ngân sách (hoặc công thức phân bổ chuyển giao) cũng có thể được điều chỉnh để đáp ứng nhu cầu ngày càng lớn của các trung tâm đô thị và các thành phố loại 2 quy mô lớn, đồng thời khen thưởng cho các địa phương có thành tích nổi bật (bao gồm trong lĩnh vực hành động vì môi trường và khí hậu) và có hiệu quả sử dụng ngân sách cao.

Cần có thêm giải pháp để tăng cường quy trình tố tụng, tính độc lập và tính chuyên nghiệp của các cơ quan giám sát, cũng như khía cạnh phòng ngừa trong công tác phòng, chống tham nhũng. Chiến dịch chống tham nhũng hiện nay cần được bổ sung bằng cách chú trọng hơn đến các biện pháp phòng ngừa. Luật Tiếp cận Thông tin là một bước tiến quan trọng, tuy nhiên cần tăng cường năng lực thực thi và đẩy mạnh việc phổ biến nghĩa vụ của Nhà nước theo quy định của luật. Việt Nam cần xây dựng niềm tin lớn hơn vào những cơ chế tố tụng thực sự độc lập dành cho các cá nhân bị cáo buộc có hành vi sai phạm (Hình O.19).

Hình 0.19. Việt Nam có điểm số về quy trình tố tụng và tính độc lập thấp hơn mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình cao và thu nhập cao

Quy trình tố tụng và tính độc lập của hệ thống tư pháp hình sự, so sánh giữa Việt Nam và mức trung bình của các nhóm thu nhập



Nguồn: Dự án Công lý Thế giới.

Để đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, cần đặt nền móng cho tăng trưởng nhanh và bao trùm ngay từ bây giờ. Theo xu hướng hiện tại, tốc độ tăng trưởng của Việt Nam sẽ không đủ để đạt đến mục tiêu thu nhập cao vào mốc thời gian đã đặt ra. Do đó, việc củng cố các động lực tăng trưởng là hết sức cấp thiết. Việt Nam cần tái định hình mô hình tăng trưởng dựa trên vốn, lao động và năng suất trong bối cảnh các cú sốc đang xuất hiện và gia tăng. Các khuyến nghị trong báo cáo này nhằm mục tiêu củng cố kinh tế thị trường, thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển và nâng cao vị thế của đất nước trong chuỗi giá trị toàn cầu đang thay đổi nhanh chóng. Bốn mươi năm sau Đổi mới, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIV sắp tới là một cơ hội có một không hai để đặt nền tảng cho một bước chuyển mình mang tính thể hệ.

Bảng 0.1. Tóm tắt các gói chính sách

Gói chính sách	Khuyến nghị chính sách	Khung thời gian
1. Thúc đẩy phát triển khu vực kinh tế tư nhân	Đơn giản hóa quy định kinh doanh thông qua áp dụng phương pháp quản lý dựa trên rủi ro đối với cấp phép và kiểm tra kinh doanh: điều chỉnh hình thức kiểm soát tiền kiểm (ví dụ: thông báo, phê duyệt, kiểm tra tiền kiểm) và yêu cầu hồ sơ tài liệu (nghiên cứu đánh giá, giấy phép, chứng nhận) dựa trên mức độ rủi ro của từng hoạt động kinh tế đối với người tiêu dùng, người lao động và môi trường.	Ngắn hạn
	Thúc đẩy áp dụng công nghệ và đổi mới sáng tạo thông qua cải thiện môi trường kinh doanh bằng việc: (i) tăng cường kết nối giữa doanh nghiệp MNE và doanh nghiệp trong nước thông qua các Cơ quan Xúc tiến Đầu tư và Chương trình Phát triển Nhà cung cấp; và (ii) số hóa các thủ tục hành chính.	Ngắn và trung hạn
	Nâng cấp tham gia vào các GVC thông qua: (i) chuyển sang các ngành chế biến – chế tạo và dịch vụ có giá trị gia tăng cao hơn; (ii) nâng cao kỹ năng của lực lượng lao động; (iii) mở rộng hội nhập thương mại bằng cách giảm rào cản phi thuế quan; và (iv) tăng cường hội nhập khu vực.	Ngắn và trung hạn

Gói chính sách	Khuyến nghị chính sách	Khung thời gian
1. Thúc đẩy phát triển khu vực kinh tế tư nhân	Chuyển dịch sang năng lượng rẻ hơn, xanh hơn thông qua: (i) áp dụng thuế các-bon để thúc đẩy chuyển đổi; (ii) thực hiện các tiêu chuẩn tiết kiệm năng lượng; (iii) triển khai các chương trình trợ cấp xanh; (iv) thực hiện Quy hoạch phát triển điện VIII (PDP8); và (v) tăng cường năng lực cho các công ty dịch vụ năng lượng (ESCO) nhằm triển khai hiệu quả.	Ngắn và trung hạn
2. Đầu tư vào hạ tầng có khả năng chống chịu cao	Tăng cường huy động vốn từ thị trường vốn thông qua: (i) phát triển khối nhà đầu tư tổ chức, bao gồm quỹ tương hỗ, quỹ hưu trí và bảo hiểm; (ii) đa dạng hóa danh mục đầu tư của Bảo hiểm Xã hội Việt Nam; và (iii) hỗ trợ phát triển một khối nhà đầu tư đa dạng và chuyên nghiệp để đầu tư chứng khoán doanh nghiệp.	Ngắn hạn
	Tăng cường huy động nguồn thu trong nước thông qua: (i) mở rộng cơ sở thuế để bao gồm nền kinh tế số; (ii) thực hiện phương pháp quản lý dựa trên rủi ro trong kiểm tra và kiểm soát thuế; (iii) cập nhật thiết kế chính sách đối với thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân và thuế giá trị gia tăng.	Ngắn hạn
	Đẩy nhanh đầu tư vào hạ tầng năng lượng thông qua: (i) thúc đẩy nhanh các dự án đầu tư ưu tiên trong cả lĩnh vực phát điện và truyền tải; (ii) rút ngắn quy trình phê duyệt dự án thuộc các trục xương sống của Quy hoạch điện VIII (PDP8); (iii) áp dụng các công nghệ nhằm tối ưu hóa việc truyền tải điện ở khoảng cách xa; và (iv) tạo điều kiện tiếp cận nguồn tài chính dài hạn.	Ngắn và trung hạn
	Tăng cường kết nối tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh thông qua đầu tư có trọng điểm vào các trung tâm giao thông đa phương thức, tích hợp và mở rộng các hệ thống metro và xe buýt nhanh (BRT). Việc đầu tư vào hạ tầng giao thông đô thị cần được hỗ trợ bởi các chính sách quy hoạch không gian bài bản, nhằm khuyến khích phát triển đô thị với mật độ cao hơn xung quanh các điểm trung chuyển giao thông.	Ngắn và trung hạn
3. Nâng cao kỹ năng, tăng cường tham gia và khả năng thích ứng	Nâng cao khả năng chống chịu của hạ tầng trước biến đổi khí hậu thông qua: Trong ngắn hạn, xây dựng và củng cố cơ chế chia sẻ dữ liệu liên bộ để tích hợp các bộ dữ liệu kinh tế, tự nhiên và khí hậu, giao thông và tài sản cố định hữu hình nhằm phục vụ đánh giá mức độ quan trọng và rủi ro. Trong trung hạn, thiết lập hệ thống quản lý tài sản dựa trên dữ liệu không gian địa lý, có định hướng rủi ro và sử dụng dữ liệu, tích hợp với các quy trình phân bổ nguồn lực và lập ngân sách.	Ngắn và trung hạn
	Nâng cao kỹ năng lao động và giảm tình trạng lệch pha kỹ năng thông qua hệ thống giáo dục đại học và khoa học-công nghệ-đổi mới sáng tạo tích hợp, bao gồm: (i) gắn kết hệ thống giáo dục và đào tạo với nhu cầu thị trường thông qua quan hệ đối tác chặt chẽ với doanh nghiệp; (ii) tăng cường năng lực nghiên cứu và đổi mới sáng tạo của các trường đại học; (iii) hiện đại hóa giáo dục nghề nghiệp và xây dựng các lộ trình học tập suốt đời cho mọi người; (iv) nâng cao chất lượng giáo dục đại học và đảm bảo tính phù hợp với nhu cầu phát triển; (v) tích hợp quản trị và tầm nhìn chiến lược; và (vi) đảm bảo tài chính bền vững và đầu tư hiệu quả.	Ngắn và trung hạn
	Hỗ trợ và khuyến khích người lao động lớn tuổi làm việc lâu hơn thông qua: (i) thúc đẩy học tập suốt đời và hỗ trợ đào tạo lại có trợ cấp cho lao động lớn tuổi; (ii) thúc đẩy các hình thức làm việc linh hoạt phù hợp với năng lực thể chất của người lớn tuổi và thực thi luật chống phân biệt tuổi tác; và (iii) tiếp tục tăng tuổi nghỉ hưu và tiến tới cân bằng giữa nam và nữ.	Ngắn và trung hạn

Gợi chính sách	Khuyến nghị chính sách	Khung thời gian
3. Nâng cao kỹ năng, tăng cường tham gia và khả năng thích ứng	Phát triển thị trường dịch vụ chăm sóc người cao tuổi hiệu quả thông qua: (i) xây dựng chiến lược về chăm sóc dài hạn cho người cao tuổi (ALTC); (ii) học hỏi mô hình cung cấp dịch vụ cộng đồng từ các quốc gia láng giềng; (iii) xây dựng kế hoạch hành động để đa dạng hóa các loại hình nhà cung cấp dịch vụ chăm sóc; (iv) tăng cường giám sát của nhà nước đối với cả khu vực công và tư nhân; (v) khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân; (vi) tăng cường phối hợp giữa hệ thống chăm sóc xã hội với các cơ quan Chính phủ liên quan; (vii) đào tạo tình nguyện viên và chuyên gia phục vụ cho mạng lưới ALTC; và (viii) theo dõi hỗ trợ của nhà nước trong việc mở rộng phạm vi bao phủ và tài chính.	Trung hạn
	Thúc đẩy “già hóa tại nơi cư trú” thông qua việc học hỏi các thông lệ quốc tế tốt nhất trong thiết kế đô thị hỗ trợ người cao tuổi tiếp tục sống độc lập tại nơi ở của mình.	Trung hạn
	Mở rộng phạm vi bao phủ và mức độ hỗ trợ của hệ thống an sinh xã hội thông qua: (i) hợp nhất và hài hòa hóa các chương trình phân tán hiện nay thành một số chương trình chủ lực được thiết kế tốt với mức hỗ trợ đầy đủ và được điều chỉnh theo chỉ số giá; và (ii) đảm bảo nguồn tài chính bền vững.	Ngắn hạn
	Nâng cao hiệu quả và tính linh hoạt của hệ thống an sinh xã hội thông qua: (i) chuyển sang hệ thống An sinh Xã hội Thích ứng với các chương trình, chính sách và hệ thống linh hoạt bảo vệ người dễ bị tổn thương trước khi xảy ra cú sốc, đồng thời mở rộng hỗ trợ khi cú sốc xảy ra; (ii) ứng dụng công nghệ nhằm tăng cường khả năng xác định đối tượng và hệ thống chi trả, thông qua mã định danh quốc gia, cổng dịch vụ công, nền tảng chia sẻ dữ liệu và thanh toán số.	Ngắn hạn
4. Đảm bảo mọi người dân đều được hưởng lợi từ quá trình chuyển đổi sang quốc gia có thu nhập cao	Đảm bảo tiếp cận phát triển kỹ năng công bằng hơn bằng cách: (i) thu hẹp khoảng cách vốn nhân lực giữa các dân tộc và giữa khu vực thành thị với nông thôn thông qua tăng cường dinh dưỡng, y tế và vệ sinh cho trẻ nhỏ, cũng như trợ giúp xã hội thúc đẩy phát triển vốn nhân lực và kỹ năng cho đồng bào dân tộc thiểu số; (ii) đảm bảo tất cả trẻ em hoàn thành chương trình trung học phổ thông với chất lượng giáo dục tốt để sẵn sàng bước vào giáo dục đại học thông qua phổ cập và nâng cao chất lượng giáo dục trung học phổ thông; và (iii) tăng cường tiếp cận công nghệ hiện đại và kỹ năng số cho trẻ em có hoàn cảnh khó khăn thông qua giáo dục chính quy.	Trung hạn
	Tăng cường tạo thu nhập cho người lao động khu vực nông thôn và dân tộc thiểu số bằng cách: (i) hỗ trợ lực lượng lao động nông thôn thông qua cải thiện năng suất nông nghiệp và đẩy mạnh mô hình các câu lạc bộ tự lực cho người cao tuổi tại các cộng đồng nông thôn; và (ii) thúc đẩy chuyển dịch lao động sang các ngành có năng suất cao hơn thông qua đào tạo kỹ năng để người lao động có thể tiến lên trong chuỗi giá trị nông thôn và vào nền kinh tế tri thức; đồng thời hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số di cư từ nông thôn ra thành thị bằng cách giảm chi phí tìm việc làm tốt.	Ngắn và trung hạn
	Tăng dự địa tài khóa đồng thời giảm bất bình đẳng thông qua: (i) hợp lý hóa biểu thuế giá trị gia tăng (VAT) bằng cách loại bỏ các ưu đãi, tăng dần thuế suất cơ bản trong trung hạn để tăng thu ngân sách; (ii) cải thiện khả năng nhắm đúng đối tượng của chương trình trợ giúp xã hội nhằm nâng cao hiệu	Ngắn và trung hạn

Gói chính sách	Khuyến nghị chính sách	Khung thời gian
4. Đảm bảo mọi người dân đều được hưởng lợi từ quá trình chuyển đổi sang quốc gia có thu nhập cao	quả thực thi; (iii) sử dụng trợ giúp xã hội có mục tiêu để giảm thiểu tác động tiêu cực của các biện pháp tăng thu đối với các hộ nghèo; và (iv) mở rộng phạm vi hỗ trợ và tăng mức chi trả trợ cấp xã hội cho người cao tuổi. Giảm thiểu tác động của già hóa dân số đối với phụ nữ và thúc đẩy sự tham gia nhiều hơn của phụ nữ vào lực lượng lao động thông qua: (i) cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi được cải thiện hoặc được trợ cấp, đồng thời chú trọng đến việc tăng khả năng tiếp cận của phụ nữ nghèo và có trình độ học vấn thấp hơn. Tái phân bổ nguồn thu từ thuế các-bon để giảm tác động của quá trình chuyển đổi năng lượng đối với các hộ nghèo và người lao động dễ bị tổn thương bằng cách: (i) cung cấp các khoản trợ cấp tiền mặt bổ sung thông qua những chương trình trợ giúp xã hội hiện có; và (ii) đầu tư vào đào tạo lại kỹ năng và hỗ trợ kết nối việc làm cho người lao động trong các ngành có nguy cơ bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển đổi năng lượng.	Ngắn và trung hạn Trung hạn
	Tăng cường khung pháp lý và quy định bằng cách: (i) nâng cao năng lực cho các cơ quan xây dựng pháp luật về phân tích tác động của luật pháp; (ii) tiếp tục cải cách thủ tục hành chính cho doanh nghiệp; và (iii) chuyển trọng tâm từ quản lý đầu vào sang quy định nhằm tới các mục tiêu xã hội thực sự cần thiết. Khắc phục những hạn chế ảnh hưởng đến hiệu quả của chương trình đầu tư công thông qua: (i) cải thiện hệ thống thẩm định dự án, đấu thầu mua sắm công và quản lý tài sản công; (ii) hài hòa các luật và nghị định liên quan đến chuẩn bị và phê duyệt dự án; và (iii) điều chỉnh kế hoạch đầu tư phù hợp với khuôn khổ tài khóa. Rà soát, sắp xếp lại bộ máy hành chính công và cơ chế tài khóa liên chính quyền dựa trên các cải cách hợp nhất hiện nay, nhằm: (i) tăng cường các cơ chế khuyến khích hợp tác giữa các địa phương trong phát triển hạ tầng vùng; và (ii) điều chỉnh quy tắc phân bổ chuyển nguồn ngân sách để phản ánh tốt hơn nhu cầu của các đô thị lớn, đồng thời ghi nhận và khuyến khích hiệu quả hoạt động cũng như thành tích của địa phương. Tăng cường quy trình tố tụng và tính chuyên nghiệp của các cơ quan giám sát, đồng thời hỗ trợ cho các nỗ lực phòng, chống tham nhũng thông qua chú trọng vào phòng ngừa, cụ thể là: (i) đầu tư vào nâng cao năng lực và phổ biến các nghĩa vụ của Nhà nước theo quy định pháp luật; (ii) khắc phục những hạn chế trong thực thi hệ thống kê khai thu nhập và tài sản; và (iii) củng cố hệ thống quy tắc ứng xử và cơ chế phòng ngừa xung đột lợi ích.	Ngắn hạn Ngắn hạn Ngắn hạn Ngắn và trung hạn

GIỚI THIỆU

CHƯƠNG 1

KHÁT VỌNG VƯƠN XA: TỪ ĐỔI MỚI ĐẾN KỶ NGUYÊN VƯƠN MÌNH CỦA DÂN TỘC

1.1. Bốn thập kỷ phát triển vượt bậc kể từ *Đổi Mới*

Gần bốn thập kỷ kể từ khi thực hiện công cuộc **Đổi Mới**, Việt Nam đã đạt được những thành tựu nổi bật trong tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. GDP bình quân đầu người tính theo giá thực đã tăng gấp sáu lần – cao hơn gấp đôi mức tăng trưởng trung bình của các quốc gia có thu nhập thấp vào thời điểm **Đổi Mới** (Hình 1). Nhờ đó, hàng triệu người dân đã thoát khỏi đói nghèo, đưa tỷ lệ nghèo cùng cực giảm từ khoảng một nửa dân số xuống dưới 1% hiện nay – một trong những mức giảm nhanh nhất trong lịch sử.¹

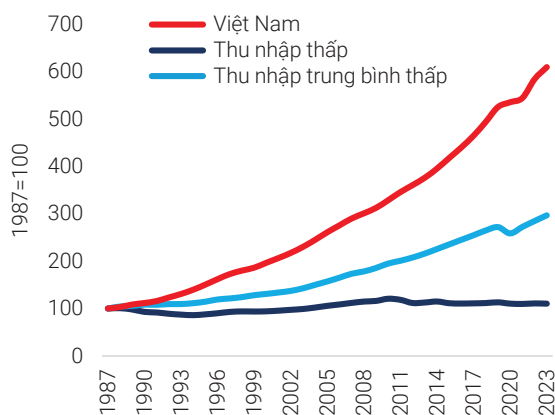
Các chỉ số phát triển con người cũng cải thiện rõ rệt: tuổi thọ trung bình tăng, tỷ lệ tử vong mẹ và trẻ em giảm mạnh, và số năm đi học được nhân đôi. Tuổi thọ trung bình tính từ lúc sinh tăng từ 68 tuổi vào năm 1986 lên 75 tuổi vào năm 2022. Tỷ lệ tử vong mẹ, sơ sinh, trẻ dưới 1 tuổi và trẻ dưới 5 tuổi đều giảm đáng kể. Ví dụ, tỷ lệ tử vong trẻ dưới 5 tuổi tại Việt Nam năm 1987 là 59 ca tử vong trên 1.000 ca sinh sống – vốn đã chỉ bằng một phần ba mức trung bình của các nước thu nhập thấp (LIC) – nhưng vẫn tiếp tục giảm nhanh hơn các quốc gia khác. Đến năm 2022, tỷ lệ này giảm xuống còn 20 ca, thấp hơn hai phần ba so với bốn thập kỷ trước, và nhanh hơn so với các nước có thu nhập trung bình thấp (LMIC) tại thời điểm đó (Hình 2). Năm 1985, số năm đi học trung bình của người từ 15 tuổi trở lên là 4,6 năm; đến năm 2024, con số này đã tăng hơn gấp đôi, đạt 9,6 năm.²

¹ Ngân hàng Thế giới (2024a). *Việt Nam 2045: Nâng cao vị thế thương mại trong một thế giới đang thay đổi*.

² Khảo sát Dân số và Nhà ở năm 2024 (Cơ quan Thống kê Quốc gia - Cục Thống kê, Bộ Tài chính).

Hình 1. Thu nhập quốc dân của Việt Nam đã tăng nhanh, gấp hơn hai lần so với các quốc gia có thu nhập thấp hoặc trung bình thấp vào năm 1987

GDP bình quân đầu người của Việt Nam, và mức trung bình của các quốc gia LMIC và LIC

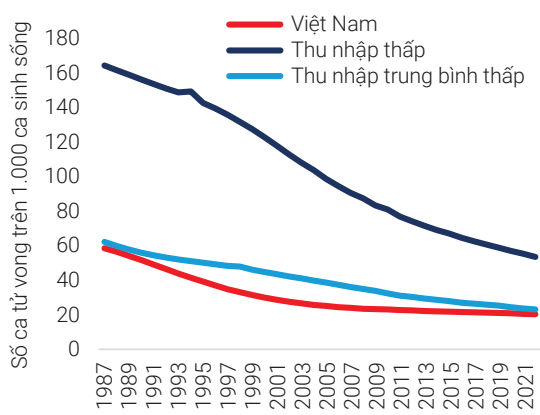


Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Ghi chú: Các mức trung bình của nhóm LIC và LMIC được tính theo trung bình không trọng số của tất cả các quốc gia có thu nhập thấp (thu nhập trung bình thấp) vào năm 1987 (năm phân loại đầu tiên).

Hình 2. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em cải thiện nhanh chóng

Tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi của Việt Nam, và mức trung bình của các nước LMIC và LIC



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Ghi chú: Các mức trung bình của nhóm LIC và LMIC được tính theo trung bình không trọng số của tất cả các quốc gia có thu nhập thấp (thu nhập trung bình thấp) vào năm 1987 (năm phân loại đầu tiên).

1.2. Những khát vọng phát triển mới và thách thức đạt đến thu nhập cao vào năm 2045

Hiện là một quốc gia có thu nhập trung bình đầy tự tin, Việt Nam đã đặt mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Ngày 13 tháng 8 năm 2024, Tổng Bí thư Tô Lâm đã kêu gọi toàn xã hội nhận thức sâu sắc về "khởi điểm lịch sử mới, kỷ nguyên phát triển mới, và kỷ nguyên vươn mình của Dân tộc Việt Nam", đồng thời xác định giai đoạn từ nay đến năm 2030 là "giai đoạn nước rút" có tính quyết định để xây dựng nền tảng vững chắc cho hai mục tiêu kinh tế lớn: đạt trình độ thu nhập trung bình cao trước năm 2030 và trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045 – nhân kỷ niệm 100 năm thành lập nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam.

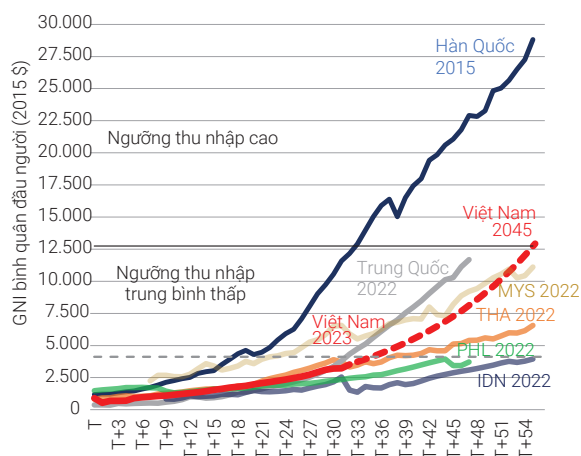
Việc đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao sẽ mang lại mức sống cao hơn cho người dân. Các quốc gia thu nhập cao thường có tỷ lệ nghèo rất thấp, tỷ lệ việc làm chính thức cao, tuổi thọ dài hơn và sức khỏe tốt hơn (với tuổi thọ trung bình trên 80 tuổi), trình độ giáo dục cao hơn (tỷ lệ nhập học đại học khoảng 80%), mức độ đô thị hóa cao (trên 80% dân số sống tại thành thị) và nền kinh tế do khu vực dịch vụ chi phối (chiếm khoảng 70% giá trị gia tăng GDP). Những đặc điểm này được hỗ trợ bởi hệ thống phúc lợi xã hội phát triển, dịch vụ y tế và giáo dục tiên tiến, hạ tầng hiện đại, cùng trọng tâm phát triển vốn con người.

Song song với mục tiêu phát triển, Việt Nam cũng đang nỗ lực giảm phát thải và chuyển đổi sang nền kinh tế các-bon thấp vào năm 2050. Cuối năm 2021, tại Hội nghị COP26, Việt Nam đã cam kết đạt mức phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050. Chiến lược Quốc gia về Biến đổi khí hậu năm 2022 cũng đã thể hiện rõ cam kết này.

Để đạt được khát vọng trở thành quốc gia có thu nhập cao, Việt Nam cần thành công ở một lĩnh vực mà trong nửa thế kỷ qua, phần lớn các quốc gia khác đã thất bại. Kể từ năm 1990, chỉ có 34 quốc gia và vùng lãnh thổ chuyển mình lên nhóm nước thu nhập cao, trong đó phần lớn nhờ vào việc gia nhập Liên minh châu Âu (EU) hoặc hưởng lợi từ nguồn tài nguyên thiên nhiên dồi dào.³ Nhiều quốc gia trong khu vực Đông Á đã gặp khó khăn trong quá trình chuyển đổi này, trong đó Hàn Quốc là trường hợp ngoại lệ đáng chú ý (Hình 3). Dữ liệu từ năm 1970 cho thấy, trên phạm vi toàn cầu, thu nhập bình quân đầu người của các quốc gia thu nhập trung bình liên tục duy trì ở mức dưới 10% so với Hoa Kỳ (Hình 4).

Hình 3. Nhiều quốc gia Đông Á đang gặp khó khăn trong quá trình chuyển đổi lên nhóm nước thu nhập cao

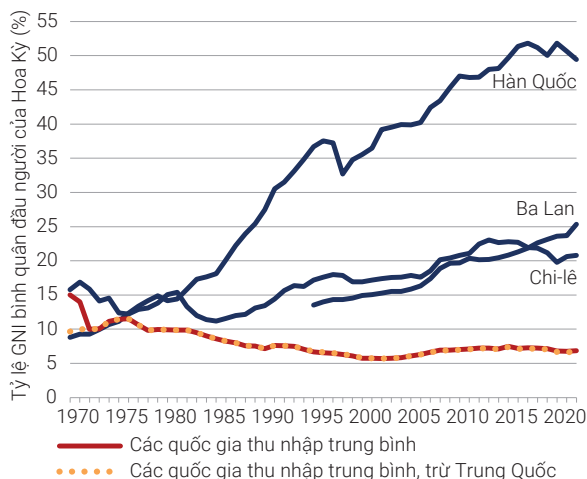
GNI bình quân đầu người so với ngưỡng thu nhập cao tại một số quốc gia Đông Á



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.
Ghi chú: GNI là Tổng thu nhập quốc dân.

Hình 4. Thu nhập của các quốc gia thu nhập trung bình so với Hoa Kỳ đã trì trệ trong nhiều thập kỷ

GNI bình quân đầu người so với Hoa Kỳ, mức trung bình của nhóm nước thu nhập trung bình và một số nước thu nhập cao



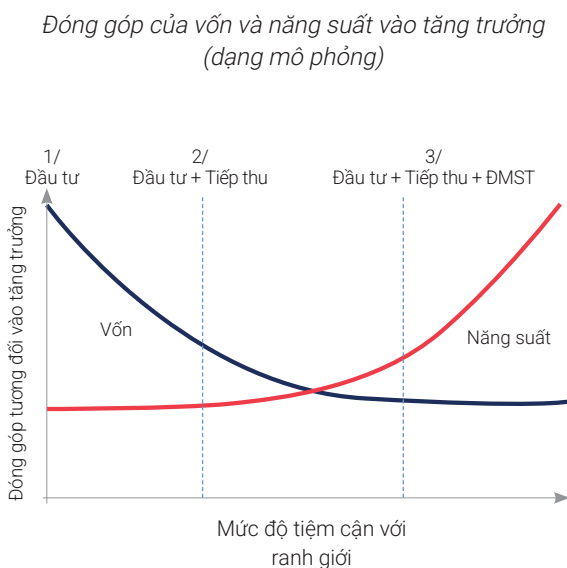
Nguồn: Nhóm biên soạn Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2024 của Ngân hàng Thế giới, sử dụng dữ liệu từ Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Ghi chú: Các đường biểu diễn trên đồ thị thể hiện xu hướng thu nhập bình quân đầu người trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình (MIC), bao gồm và không bao gồm Trung Quốc, so với thu nhập bình quân đầu người của Hoa Kỳ. Cách phân loại quốc gia được dựa trên Báo cáo Phát triển Thế giới đầu tiên (năm 1978), trong đó các quốc gia thu nhập thấp (LIC) được xác định là có GNI bình quân đầu người từ 250 USD trở xuống; các quốc gia thu nhập trung bình (MIC) có GNI bình quân đầu người trên 250 USD; còn các quốc gia thu nhập cao (HIC) bao gồm các thành viên của OECD, ngoại trừ Hy Lạp, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha và Thổ Nhĩ Kỳ (được xếp vào nhóm MIC).

³ Ngân hàng Thế giới (2024d). Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2024: Bẫy thu nhập trung bình.

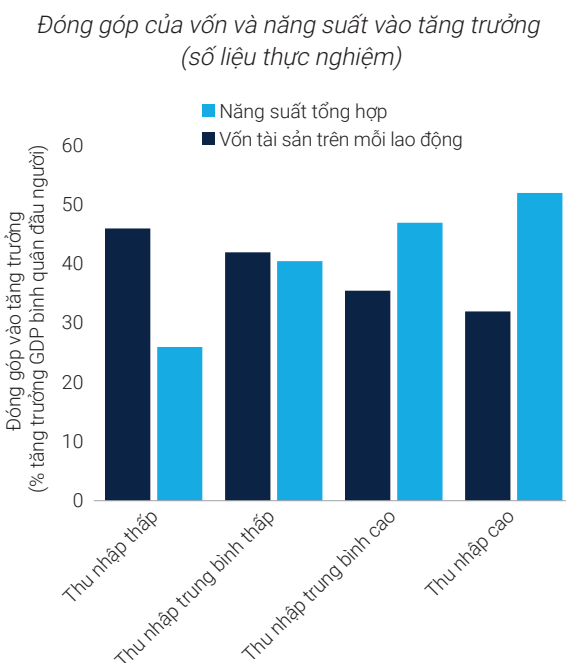
Nhiều quốc gia rơi vào bẫy thu nhập trung bình vì tích lũy yếu tố đầu vào không còn đủ để duy trì tăng trưởng cao. Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2024 của Ngân hàng Thế giới phân tích những giải pháp mà các nền kinh tế đang phát triển có thể thực hiện để tránh rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Báo cáo nêu lên ba giai đoạn phát triển khi một quốc gia chuyển từ thu nhập thấp sang thu nhập cao: *Đầu tư*, *Tiếp thu* và *Đổi mới* (Hình 5). Các quốc gia nghèo hơn có thể tăng trưởng nhanh chỉ nhờ vào tích lũy vốn (Giai đoạn 1: *Đầu tư*). Tuy nhiên, do hiệu suất biên của vốn suy giảm theo thời gian, nên để duy trì tăng trưởng khi đã đạt mức thu nhập trung bình, các quốc gia cần nâng cao năng suất. Cách dễ nhất để tăng năng suất đối với những quốc gia còn cách xa ranh giới công nghệ và kinh tế (economic and technology frontier) là áp dụng các công nghệ sẵn có từ các quốc gia giàu hơn (Giai đoạn 2: bổ sung yếu tố *Tiếp thu* vào *Đầu tư*). Khi các quốc gia tiến gần đến ranh giới và đã áp dụng hầu hết các công nghệ hiện có, họ không chỉ cần tiếp tục đầu tư và tiếp thu công nghệ, mà còn phải tự đổi mới và phát triển các công nghệ mới (Giai đoạn 3: bổ sung yếu tố *Đổi mới* vào *Đầu tư* và *Tiếp thu*). Sự chuyển đổi trọng tâm từ tăng trưởng dựa vào vốn sang tăng trưởng dựa vào năng suất có thể thấy rõ trong Hình 6: các quốc gia thu nhập thấp có mức tăng trưởng nhờ vào vốn vật chất cao hơn khoảng 40% so với mức tăng trưởng nhờ năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP), nhưng mối quan hệ này hoàn toàn đảo ngược đối với các quốc gia thu nhập cao.

Hình 5. Nhiều quốc gia thu nhập trung bình cần vượt qua hai lần chuyển đổi để trở thành quốc gia thu nhập cao



Nguồn: Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2024 của Ngân hàng Thế giới.
Ghi chú: Các đường cong thể hiện tỷ lệ đóng góp tương đối của vốn và năng suất vào tăng trưởng kinh tế (trục tung), theo mức độ gần với ranh giới công nghệ của từng quốc gia (trục hoành). Các quốc gia ở xa hơn trên trục x sẽ gần ranh giới hơn.

Hình 6. Khi các nền kinh tế phát triển, tích lũy vốn cho hiệu suất giảm dần và cần được thay thế bằng tăng năng suất cao hơn



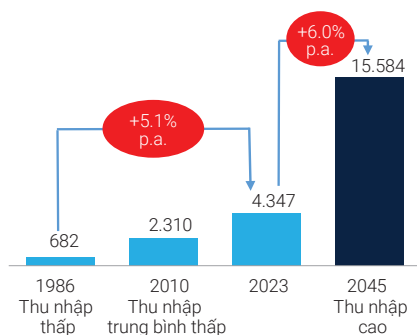
Nguồn: Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2024 của Ngân hàng Thế giới, sử dụng dữ liệu từ Lange, Wodon và Carey (2018): cơ sở dữ liệu Bảng Penn World phiên bản 10.1.
Ghi chú: Hình sử dụng phân loại quốc gia theo thu nhập của Ngân hàng Thế giới.

Đối với Việt Nam, để đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao vào năm 2045 sẽ đòi hỏi tốc độ tăng trưởng nhanh hơn cả mức đã đạt được trong quá khứ, thông qua việc đẩy nhanh tăng trưởng năng suất. Trong gần bốn thập kỷ qua, Việt Nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng mạnh mẽ và ổn định, với mức tăng trưởng GDP bình quân đầu người khoảng 5,1% mỗi năm. Tuy nhiên, để đạt được vị thế thu nhập cao vào năm 2045, tốc độ tăng trưởng cần tăng lên khoảng 6% mỗi năm trong hai thập kỷ tới (Hình 7). Mặc dù thành tựu tăng trưởng của Việt Nam đến nay là rất ấn tượng, khoảng cách đến ranh giới kinh tế toàn cầu (được đại diện bởi Hoa Kỳ) vẫn còn lớn. Năm 1995, thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam chỉ bằng 2,3% so với Hoa Kỳ; đến năm 2023, con số này tăng lên 5,4% (Hình 8). Điều này cho thấy thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam đã tăng nhanh hơn so với Hoa Kỳ. Việt Nam cũng thu hẹp khoảng cách với Mỹ nhanh hơn so với các nhóm quốc gia từng là thu nhập thấp, trung bình thấp và trung bình cao vào năm 1995. Tuy nhiên, trong cùng giai đoạn, thu nhập bình quân đầu người của Trung Quốc đã tăng từ 4,4% lên 26,0% so với Hoa Kỳ. Để duy trì tăng trưởng nhanh một cách bền vững, Việt Nam cần tận dụng tối đa giai đoạn “Tiếp thu” và từng bước chuyển sang giai đoạn “Đổi mới”, nhằm thúc đẩy tăng trưởng năng suất – yếu tố thiết yếu để bù đắp tác động dự kiến của già hóa dân số nhanh và hiệu suất giảm dần từ đầu tư (Mục 1.5.1 bên dưới).

Hàn Quốc đã chứng minh tăng năng suất và kinh tế nhanh là hoàn toàn khả thi, dù Việt Nam vẫn còn tụt hậu đáng kể so với mốc tương đồng trong quá khứ và cần có sự tăng tốc mạnh mẽ. Khi so sánh tốc độ tăng thu nhập giữa Hàn Quốc và Việt Nam kể từ thời điểm hai nước có mức thu nhập thấp tương đương (năm 1960 với Hàn Quốc và năm 2000 với Việt Nam), Hàn Quốc đã tăng trưởng gấp 4,1 lần trong 23 năm đầu, trong khi Việt Nam cũng tăng trưởng đáng kể nhưng chỉ đạt mức 2,8 lần (Hình 99). Hàn Quốc đạt được thành tựu ấn tượng này nhờ tăng năng suất nhanh, với tốc độ trung bình 2,3% trong giai đoạn 1990–2010 – cũng là hai thập kỷ mà Hàn Quốc tăng trưởng mạnh nhất. Trong khi đó, trong thập kỷ qua, tốc độ tăng trưởng năng suất trung bình của Việt Nam chỉ đạt 0,9%.

Hình 7. Để đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam sẽ phải tăng trưởng nhanh hơn so với trước đây

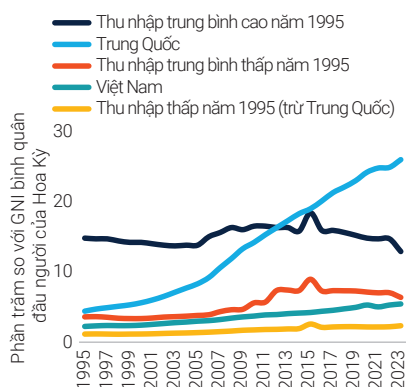
GDP bình quân đầu người (USD 2023)



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên cơ sở dữ liệu của Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Hình 8. Việt Nam đang thu hẹp khoảng cách thu nhập với Hoa Kỳ chậm hơn đáng kể so với Trung Quốc

Tỷ lệ GNI bình quân đầu người so với Hoa Kỳ tại một số quốc gia

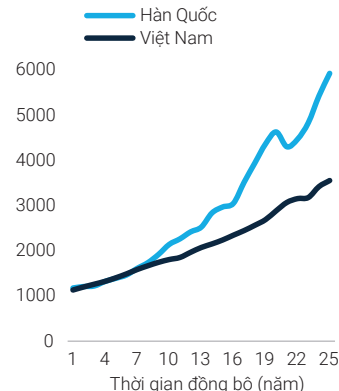


Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên cơ sở dữ liệu của Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Ghi chú: Thành viên của các nhóm thu nhập được xác định theo phân loại thu nhập của năm 1995. Trung Quốc thuộc nhóm thu nhập thấp năm 1995 và được loại khỏi trung bình của nhóm này. Các ước tính theo nhóm được tính bằng tổng GNI (USD năm 2015, cố định) chia cho tổng dân số các nước trong nhóm.

Hình 9. Thu nhập của Việt Nam tăng chậm hơn Hàn Quốc từ cùng điểm xuất phát

GNI bình quân đầu người (USD 2015)



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên cơ sở dữ liệu của Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Ghi chú: Năm thứ nhất được đặt khi GNI bình quân đầu người của Hàn Quốc năm 1960 (1.175 USD) và của Việt Nam năm 2000 (1.169 USD) xấp xỉ bằng nhau.

1.3. Tăng trưởng trong bối cảnh thay đổi: Các xu thế lớn toàn cầu và trong nước

Những thách thức bên ngoài và trong nước mới đã xuất hiện, đặc biệt liên quan đến phân mảnh địa kinh tế, công nghệ đột phá, biến đổi khí hậu và xu hướng nhân khẩu học đang thay đổi nhanh chóng.

Trong những năm gần đây, thế giới đã chứng kiến những thay đổi nhanh chóng và sâu sắc, tạo ra các thách thức và cơ hội mới sẽ còn ảnh hưởng trong nhiều năm tới. Báo cáo này xem xét tác động của bốn siêu xu thế chính đối với Việt Nam. Thứ nhất, phân mảnh địa kinh tế do thay đổi sâu sắc trong quan hệ giữa các nền kinh tế lớn. Thứ hai, sự thay đổi công nghệ mang tính đột phá đang diễn ra nhanh chóng, với robot và tự động hóa làm thay đổi cục diện của một số ngành và công việc cụ thể. Thứ ba, tác động của biến đổi khí hậu ngày càng rõ ràng, ảnh hưởng đến cả tài sản hiện vật, tài nguyên thiên nhiên và năng suất lao động. Thứ tư, chuyển dịch nhân khẩu học: tại khu vực Đông Á nói chung và Việt Nam nói riêng,

già hóa dân số nhanh đe dọa làm chậm tăng trưởng, tạo thêm áp lực tài khóa, gia tăng nhu cầu chăm sóc sức khỏe và người cao tuổi, làm trầm trọng thêm tình trạng nghèo đói ở người già và bất bình đẳng giới.⁴

Phân mảnh địa kinh tế đang tạo ra những rủi ro và cơ hội mới cho Việt Nam.⁵ Kể từ năm 2008, tốc độ mở rộng thương mại toàn cầu đã chậm lại, một phần do hoạt động gia công sản xuất ở nước ngoài (offshoring) đã đạt đỉnh. Bên cạnh đó, căng thẳng địa kinh tế đang dẫn đến sự phân mảnh của các GVC, đặc biệt trong những ngành chiến lược. Những năm gần đây đã chứng kiến sự gia tăng đáng kể các biện pháp bảo hộ và căng thẳng thương mại song phương, đặc biệt giữa Hoa Kỳ và Trung Quốc, làm ảnh hưởng đến quy mô thương mại hàng hóa – vốn đã tăng từ 29% lên 44% GDP toàn cầu trong giai đoạn 1995–2015, nhưng hầu như không tăng thêm và hiện duy trì ở khoảng 45% GDP toàn cầu trong thập kỷ qua. Bên cạnh đó, các nền kinh tế lớn đang tăng cường chính sách công nghiệp, đặc biệt trong các lĩnh vực chiến lược như chất bán dẫn và công nghệ xanh, làm thay đổi sân chơi theo hướng ưu tiên các chuỗi cung ứng nội địa trong những ngành này. Những thay đổi này trong cục diện thương mại toàn cầu mang lại một số cơ hội cho Việt Nam. Việc tái định vị một số chuỗi giá trị từ Trung Quốc trong những năm gần đây – thường được gọi là chiến lược “Trung Quốc + 1” – là một ví dụ điển hình. Tuy nhiên, mặc dù tạo ra cơ hội, việc Việt Nam đóng vai trò trung tâm trong các chuỗi cung ứng khu vực và toàn cầu cũng khiến nền kinh tế dễ bị tổn thương. Các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam sang Hoa Kỳ chứa một tỷ lệ đáng kể các linh kiện trung gian nhập từ Trung Quốc – nay có nguy cơ bị ảnh hưởng bởi các biện pháp hạn chế thương mại tiềm tàng. Đồng thời, sự dịch chuyển nhu cầu toàn cầu sang châu Á mở ra những cơ hội mới để Việt Nam đa dạng hóa thị trường xuất khẩu. Với thu nhập đang gia tăng và tầng lớp trung lưu đang nổi lên nhanh chóng, châu Á được dự báo sẽ trở thành nguồn cầu cuối cùng lớn nhất trong trung hạn.

Những thay đổi công nghệ mang tính đột phá đang đẩy nhanh quá trình chuyển dịch sang thương mại dịch vụ số và tự động hóa.⁶ Công nghệ số đang làm cho dịch vụ trở nên dễ giao dịch hơn, và thương mại dịch vụ xuyên biên giới—đặc biệt là dịch vụ số—tiếp tục mở rộng ngay cả khi thương mại hàng hóa đang chững lại. Trong tương lai, tăng trưởng thương mại sẽ phụ thuộc nhiều hơn vào dịch vụ có thể giao dịch, bao gồm các lĩnh vực đổi mới có giá trị gia tăng cao như công nghệ thông tin và truyền thông (ICT), dịch vụ tài chính và bảo hiểm. Thương mại số—dưới hình thức hàng hóa và dịch vụ được giao dịch hoặc cung cấp qua mạng lưới kỹ thuật số—đang nhanh chóng trở thành một yếu tố then chốt trong các GVC. Đồng thời, sự phát triển của hình thức “thương mại theo nhiệm vụ” (trade-in-tasks), hay còn gọi là “dịch vụ hóa” trong sản xuất, khiến ngành công nghiệp chế biến, chế tạo ngày càng phụ thuộc vào dịch vụ—bao gồm cả đầu vào, các hoạt động nội bộ doanh nghiệp, hoặc sản phẩm được bán kèm với dịch vụ. Trong khi đó, tiến bộ công nghệ cũng có thể rút ngắn chuỗi giá trị hoặc thúc đẩy việc tái định vị sản xuất về nước (reshoring), tạo ra cả cơ hội và rủi ro. Những thay đổi công nghệ nhanh chóng và mang tính đột phá, được thúc đẩy bởi tự động hóa và các quy trình liên quan, đang tái định hình nền sản xuất toàn cầu. Trung bình, số lượng robot được lắp đặt để phục vụ sản xuất công nghiệp trên toàn cầu đã tăng 18% mỗi năm trong thập kỷ qua, với châu Á nổi lên như thị trường lớn nhất thế giới. Một số công nghệ trong số này có thể giúp các nước đang phát triển như Việt Nam nhảy vọt về công nghệ và nâng cao năng suất, đồng thời tạo ra việc làm mới đòi hỏi kỹ năng cao trong bảo trì và quản lý. Tuy nhiên, tự động hóa

⁴ Ngân hàng Thế giới (2016a). *Báo cáo Sống lâu và thịnh vượng hơn: Già hóa dân số khu vực Đông Á* - Thái Bình Dương.

⁵ Ngân hàng Thế giới (2024a). *Báo cáo Nâng cao vị thế thương mại trong một thế giới đang thay đổi - Con đường dẫn đến tương lai thu nhập cao*.

⁶ Sdd.

cũng là “con dao hai lưỡi” khi có thể gây ảnh hưởng tiêu cực đến việc làm và năng lực cạnh tranh của những nền kinh tế còn phụ thuộc vào xuất khẩu thâm dụng lao động và lao động giá rẻ, kỹ năng thấp.

Các thách thức phát triển và khí hậu của Việt Nam có mối liên hệ chặt chẽ với nhau.⁷ Với hơn 3.260 km đường bờ biển, các đồng bằng trũng thấp và khí hậu nhiệt đới, Việt Nam nằm ở tuyến đầu của rủi ro khí hậu. Các đợt nắng nóng, lũ lụt, mưa bão và mực nước biển dâng không chỉ là những thách thức môi trường mà còn đe dọa tới các vùng nông nghiệp nuôi sống người dân, các nhà máy và đô thị thúc đẩy tăng trưởng, cũng như hệ thống hạ tầng kết nối con người và thị trường. Nếu không hành động, biến đổi khí hậu có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến tăng trưởng kinh tế trong những thập kỷ tới, đe dọa khả năng đạt được mục tiêu 2045 của Việt Nam. Than đá chiếm 32% cơ cấu năng lượng, trong khi hiệu suất sử dụng năng lượng còn thấp. Do đó, Việt Nam phát thải lượng các-bon trên mỗi đơn vị sản lượng cao hơn 45% so với mức trung bình của các nước thu nhập trung bình. Để đạt được mục tiêu phát thải ròng bằng 0, Việt Nam cần tìm ra giải pháp giảm phát thải mà vẫn đảm bảo năng lượng có chi phí hợp lý và giữ vững năng lực cạnh tranh của nền công nghiệp.

Song song với đó, Việt Nam cũng đang trải qua những thay đổi xã hội sâu sắc. Đất nước đang đứng trước giai đoạn già hóa dân số nhanh chóng, diễn ra sớm hơn và ở mức phát triển thấp hơn so với phần lớn các quốc gia khác trên thế giới.⁸ Đến năm 2049, số người Việt Nam từ 65 tuổi trở lên sẽ tăng hơn ba lần so với năm 2014, chiếm gần một phần năm dân số (18%). Tốc độ già hóa nhanh đồng nghĩa với việc Việt Nam có ít thời gian hơn để điều chỉnh chính sách so với các nước phát triển. Bên cạnh đó, lực lượng lao động thu hẹp cùng với chi phí cho dân số già sẽ tạo ra lực cản lớn đối với tăng trưởng, trong khi chi tiêu công được ước tính sẽ tăng đáng kể—từ 1,4 đến 4,6 điểm phần trăm GDP, so với mức 12,1% GDP hiện nay dành cho chi thường xuyên.⁹

1.4. Khung khái niệm

Tăng trưởng kinh tế từ lâu đã được hiểu là kết quả của đầu tư, lao động và năng suất. Nhiều ý tưởng nền tảng xuất hiện trong các lý thuyết tăng trưởng hiện đại—chẳng hạn như tích lũy vốn hiện vật và lao động, cùng với quy luật lợi suất giảm dần—đã được các nhà kinh tế học cổ điển như Adam Smith đề cập từ cuối thế kỷ 18.¹⁰ Hàm sản xuất, vốn ngày nay được coi là kinh điển, được giới thiệu vào năm 1956, mô hình hóa tăng trưởng như là kết quả của vốn, lao động và tiến bộ công nghệ (hoặc năng suất).¹¹ Từ đó đến nay, sự bùng nổ trong nghiên cứu về lý thuyết tăng trưởng¹² tiếp tục mở rộng và phát triển khung phân tích cơ bản này, vốn vẫn là một cách tiếp cận rất hữu ích để hiểu về các động lực thúc đẩy tăng trưởng.

⁷ Ngân hàng Thế giới (2025a). *Báo cáo Tăng trưởng xanh tại Việt Nam: Thách thức và cơ hội về thích ứng và giảm thiểu*.

⁸ Ngân hàng Thế giới (2021a). *Báo cáo Việt Nam: Thích ứng với xã hội già hóa*.

⁹ Phạm vi này bao gồm ba kịch bản dự báo dựa trên: (i) biến động dân số với hệ thống lương hưu hiện tại (tăng chi tiêu tương đương 1,4% GDP); (ii) biến động dân số với mở rộng phạm vi bao phủ lương hưu (tăng 2,4% GDP); và (iii) biến động dân số với mở rộng phạm vi bao phủ lương hưu cùng với chi phí đơn vị cao hơn (tăng 4,6% GDP). Tham khảo thêm Ngân hàng Thế giới (2021a).

¹⁰ Barro và Sala-i-Martin (1999). *Tăng trưởng kinh tế*.

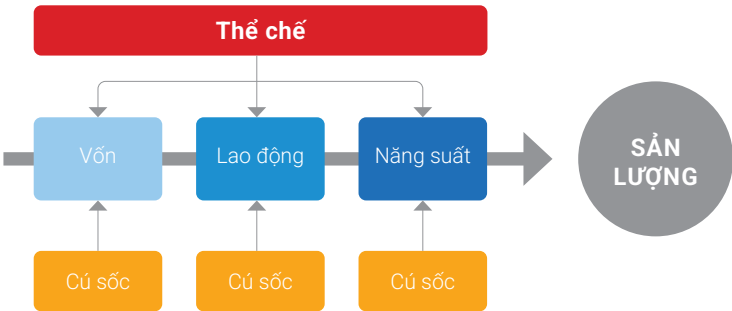
¹¹ Solow (1956). “Đóng góp cho lý thuyết tăng trưởng”, *Quarterly Journal of Economics* 70(1): 65-94; Swan (1956). “Tăng trưởng kinh tế và tích lũy vốn”, *Economic Record* 32: 334-361.

¹² Để có phần thảo luận tổng quan, tham khảo *Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2024*. Để tìm hiểu chi tiết, tham khảo: Barro và Sala-i-Martin (1999); Aghion và Howitt (1999). *Lý thuyết tăng trưởng Kinh tế Nội sinh*; Acemoglu (2009). *Nhập môn Tăng trưởng Kinh tế Hiện đại*.

Báo cáo này phát triển trên cơ sở khung phân tích hàm sản xuất bằng cách xem xét cách mà tăng trưởng có thể bị chệch hướng do các cú sốc, đồng thời nhấn mạnh vai trò nền tảng của thể chế trong việc thúc đẩy tăng trưởng. Báo cáo này mở rộng khung phân tích cơ bản về hàm sản xuất gồm vốn, lao động và năng suất bằng cách lồng ghép các cú sốc—cụ thể là phân mảnh địa kinh tế, công nghệ đột biến, biến đổi khí hậu và những thay đổi nhân khẩu học diễn ra nhanh chóng—những yếu tố có thể tác động đến cả ba động lực tăng trưởng này. Báo cáo cũng thừa nhận vai trò nền tảng của thể chế trong toàn bộ quá trình tăng trưởng. Ở cấp độ ngành, thể chế có thể ảnh hưởng đến việc tích lũy tài sản, mức sinh lời của các tài sản đó và khả năng chống chịu trước các cú sốc. Ở cấp độ tổng thể hơn, thể chế đóng vai trò quyết định trong việc các yếu tố này kết hợp với nhau như thế nào để tạo ra năng suất cao hơn và tăng trưởng nhanh hơn (Hình 10).

Hình 10. Động lực tăng trưởng

Tăng trưởng được thúc đẩy bởi cách thức tích lũy và kết hợp hiệu quả giữa vốn và lao động để tạo ra hàng hóa và dịch vụ. Quá trình tích lũy các yếu tố sản xuất và khả năng kết hợp hiệu quả các yếu tố này (năng suất) có thể bị ảnh hưởng bởi các cú sốc và chịu sự chi phối của thể chế quốc gia.



Nguồn: Minh họa của nhóm tác giả.

Khung khái niệm này được sử dụng để định hướng cho các phân tích và các lựa chọn chính sách được đề xuất trong báo cáo. Báo cáo dựa vào hàm sản xuất để lý giải quá trình tăng trưởng của Việt Nam trong quá khứ, đồng thời tìm hiểu cách thức duy trì và thậm chí đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng trong hai thập kỷ tới. Báo cáo cũng đặt ra câu hỏi về tác động của các xu thế dài hạn đối với các động lực tăng trưởng, và làm thế nào để mô hình tăng trưởng của Việt Nam vừa có khả năng chống chịu tốt hơn trước các cú sốc dự báo được, vừa đủ linh hoạt để thích ứng với các cú sốc bất ngờ. Khung này không được áp dụng theo cách định lượng chính thức mà chủ yếu đóng vai trò định hướng phân tích định tính và xây dựng khuyến nghị chính sách. Báo cáo được chia thành năm phần: Phần 1 về Năng suất và Năng lực cạnh tranh; Phần 2 về Lao động và Hộ gia đình; Phần 3 về Cơ sở Hạ tầng và Nguồn lực; Phần 4 về Thể chế; và Phần 5 về Công bằng. Tác động của các cú sốc khác nhau được xem xét trong từng phần. Mục đánh giá tổng quan về các động lực tăng trưởng dưới đây gợi ý một số vấn đề nổi bật, cần được phân tích sâu hơn trong các chương tương ứng của từng phần.

Hình 11. Dựa trên khung lý thuyết nêu trên, các chương trong báo cáo được sắp xếp thành bốn phần

Phần 1: Năng suất và Năng lực cạnh tranh	Phần 2: Lao động và Hộ gia đình	Phần 3: Cơ sở Hạ tầng và Nguồn lực	Phần 4: Thể chế	Phần 5: Công bằng
- Chương 2: Nâng cao vị thế trong GVC - Chương 3: Kỹ năng và giáo dục bậc cao - Chương 4: Thúc đẩy ĐMST trong doanh nghiệp - Chương 5: Chuyển dịch năng lượng	- Chương 6: Già hóa và chăm sóc - Chương 7: An sinh xã hội	- Chương 8: Kết nối không gian và kết nối số - Chương 9: Thích ứng với biến đổi khí hậu - Chương 10: Huy động nguồn lực	Chương 11: Thể chế	Chương 12: Công bằng

Nguồn: Minh họa của nhóm tác giả.

1.5. Đánh giá thực trạng

1.5.1. Diễn biến của các động lực tăng trưởng

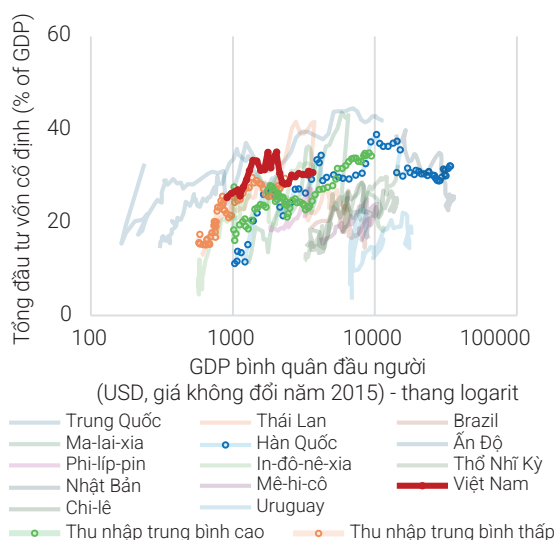
Việt Nam đã tích lũy vốn cố định với tốc độ rất cao ở các giai đoạn thu nhập thấp, nhưng quá trình tích lũy này đã chững lại kể từ năm 2010. Trong giai đoạn đầu phát triển, khi còn là nước thu nhập thấp, Việt Nam tích lũy vốn hiện vật rất nhanh. Từ năm 2000 đến 2010, tỷ lệ tích lũy vốn cố định (GCF) tăng từ 30% lên 37% GDP. Thời điểm đó, Việt Nam có tỷ lệ đầu tư cao nhất trong nhóm các quốc gia có mức thu nhập tương đương (Hình 12). Tuy nhiên, từ năm 2010 đến 2015, GCF giảm về khoảng 32% GDP (ngay cả khi các quốc gia cùng giai đoạn phát triển lại đang đẩy mạnh đầu tư) và đã duy trì ở mức này kể từ đó.

Dự kiến trong thời gian tới, quá trình tích lũy vốn sẽ tiếp tục. Mặc dù đã tích lũy vốn đáng kể trong những thập kỷ qua, tổng vốn tích lũy của Việt Nam vẫn ở mức tương đối thấp, tương đương 187% GDP (so với khoảng 300% ở In-đô-nê-xia và Thái Lan). Điều này cho thấy đầu tư sẽ tiếp tục là động lực tăng trưởng quan trọng trong những năm tới. Chính phủ đang đẩy mạnh các giải pháp đơn giản hóa quy định kinh doanh nhằm cải thiện môi trường đầu tư và thu hút khu vực tư nhân. Bên cạnh đó, nhờ quản lý tài khóa thận trọng trong những năm gần đây và tỷ lệ nợ công trên GDP đã giảm đáng kể (hiện khoảng 37%), Chính phủ có kế hoạch tăng cường đầu tư công.

Tuy nhiên, lợi suất biên của vốn có thể giảm dần. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy lợi suất biên của vốn thường giảm khi một quốc gia đạt đến ngưỡng vốn nhất định. Tổng sản lượng trên mỗi giờ làm việc so với lượng vốn trên mỗi giờ làm việc của Việt Nam đã tăng với tốc độ tương đương các nước Đông Á khác khi họ ở mức vốn tương tự. Tuy nhiên, khi các quốc gia này tiếp tục tích lũy thêm vốn từ mức mà Việt Nam đang ở hiện nay, sản lượng gia tăng trên mỗi giờ làm việc bắt đầu giảm (Hình 13).

Hình 12. Vốn cố định của Việt Nam tích lũy nhanh ở các mức thu nhập thấp, nhưng đã giảm kể từ đó

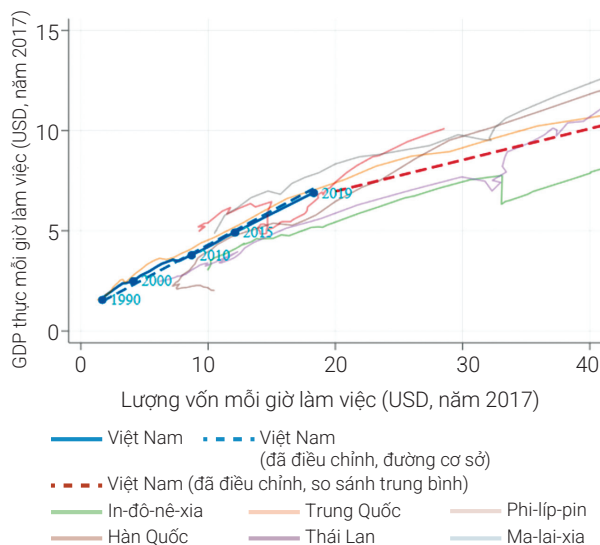
Tỷ lệ tích lũy vốn cố định so với GDP bình quân đầu người tại một số quốc gia



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, sử dụng Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Hình 13. Lợi suất biên của vốn dự kiến sẽ giảm

GDP thực trên mỗi giờ làm việc so với vốn trên mỗi giờ làm việc tại một số quốc gia



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới và PWT10.1

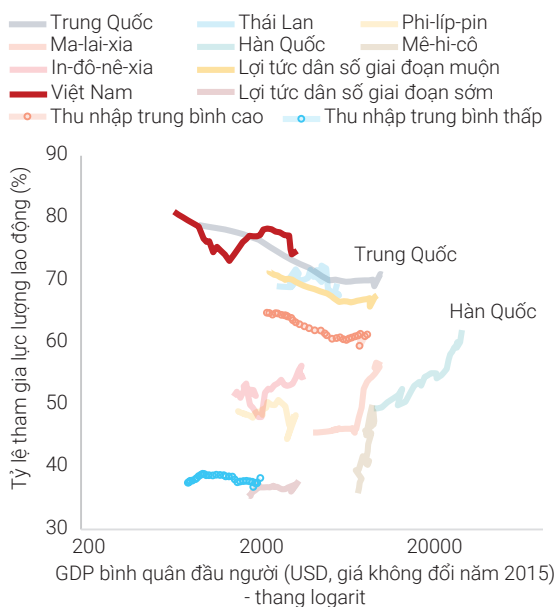
Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động ở Việt Nam rất cao, nhờ sự tham gia mạnh mẽ của phụ nữ. Việt Nam thuộc nhóm quốc gia có tỷ lệ tham gia lực lượng lao động cao nhất thế giới ở mọi cấp độ phát triển. Điều này chủ yếu là do tỷ lệ phụ nữ tham gia lao động cao. Tỷ lệ này vượt xa mức trung bình của các nước có thu nhập trung bình cao (UMIC), và cao hơn cả Trung Quốc và Thái Lan—hai quốc gia vốn đã có tỷ lệ cao trong khu vực và trên toàn cầu (Hình 14). Tuy nhiên, như được trình bày trong Chương 6, tỷ lệ tham gia lao động giảm nhanh ở cả nam và nữ khi đến độ tuổi đủ điều kiện nhận lương hưu từ cơ quan bảo hiểm xã hội. Hơn 90% số người trong độ tuổi 50–54 còn làm việc, nhưng tỷ lệ này giảm còn khoảng 70% ở nhóm 60–64 tuổi.

Tuy nhiên, dân số đã bắt đầu già hóa, làm giảm tỷ lệ người trong độ tuổi lao động và trở thành lực cản đối với tăng trưởng. Quy mô lực lượng lao động trong độ tuổi làm việc đã giảm suốt một thập kỷ qua. Điều này đồng nghĩa với việc số lượng người lao động giảm, trong khi số người phụ thuộc – bao gồm trẻ em và người cao tuổi – ngày càng tăng. Thực tế, dự báo cho thấy vào khoảng năm 2040, số người phụ thuộc (trẻ em và người cao tuổi) sẽ nhiều hơn số người trong độ tuổi lao động, đánh dấu sự kết thúc của lợi tức dân số (demographic dividends) mà Việt Nam từng hưởng lợi (Hình 15). Tác động của xu hướng này được dự báo sẽ khiến tốc độ tăng trưởng hàng năm giảm khoảng 1 điểm phần trăm vào năm 2050.¹³

¹³ Ngân hàng Thế giới (2021a).

Hình 14. Việt Nam có tỷ lệ tham gia lực lượng lao động cao, chủ yếu nhờ sự tham gia mạnh mẽ của phụ nữ...

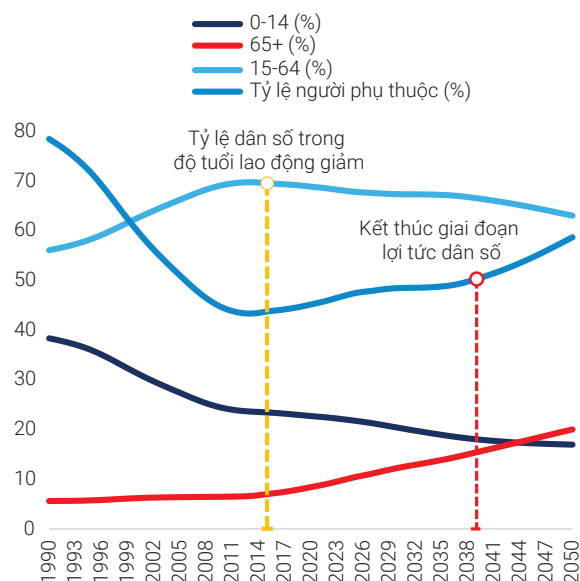
Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động nữ so với GDP bình quân đầu người tại một số quốc gia



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Hình 15. ... nhưng tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động đã bắt đầu giảm

Tỷ trọng dân số Việt Nam theo nhóm tuổi, giai đoạn 1990–2050 (dự báo)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, sử dụng số liệu của Triển vọng dân số Thế giới.

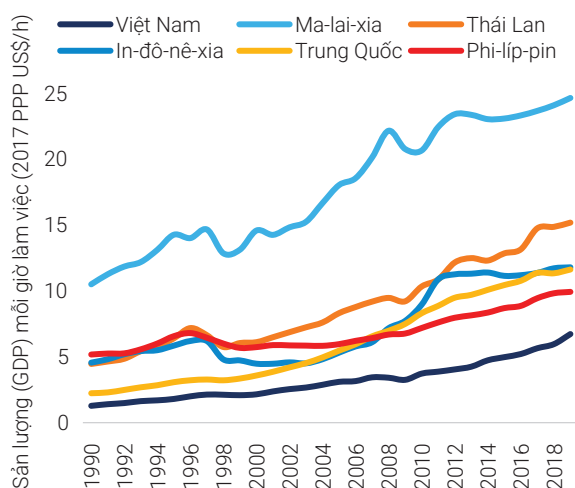
Các xu hướng nhân khẩu học nhấn mạnh tầm quan trọng của việc đẩy nhanh tăng trưởng năng suất nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế nhanh. Lợi thế dân số đang dần mất đi kéo theo sự suy giảm tốc độ tăng trưởng lực lượng lao động. Để duy trì đà tăng trưởng kinh tế nhanh, Việt Nam cần thúc đẩy mạnh mẽ tăng trưởng năng suất nhằm bù đắp những tác động tiêu cực từ quá trình chuyển đổi nhân khẩu học. Năng suất lao động hiện tại của Việt Nam vẫn thấp hơn đáng kể so với các quốc gia thu nhập trung bình khác trong khu vực, cho thấy còn nhiều dư địa để tăng trưởng bắt kịp (Hình 16).

Nếu các động lực tăng trưởng tiếp tục duy trì theo xu hướng hiện tại, tốc độ tăng trưởng của Việt Nam sẽ chậm lại và khó đạt được vị thế thu nhập cao vào năm 2045. Tăng trưởng trong tương lai có thể được dự báo bằng cách ngoại suy xu hướng hiện tại của vốn, lực lượng lao động, vốn nhân lực và năng suất.¹⁴ Nếu các xu hướng cơ bản của từng động lực tiếp diễn, tốc độ tăng trưởng hàng năm dự kiến sẽ giảm, trong khi để đạt được mục tiêu 2045, tốc độ tăng trưởng cần phải được đẩy mạnh hơn (Hình 17). Giai đoạn 2041–2045, nếu giữ nguyên xu hướng hiện tại, tăng trưởng chỉ đạt khoảng 4,3% mỗi năm, thấp hơn 1,7 điểm phần trăm so với mức cần thiết để đạt mục tiêu; điều này đồng nghĩa với việc Việt Nam sẽ phải mất thêm 7 năm nữa, tức đến năm 2052 mới có thể đạt được mức thu nhập cao.

¹⁴ Mô hình tăng trưởng dài hạn (LTGM) là mô hình của Ngân hàng Thế giới dựa trên hàm sản xuất Solow-Swan, được hiệu chỉnh phù hợp với đặc điểm của nền kinh tế Việt Nam. Chi tiết có thể tham khảo trong báo cáo Ngân hàng Thế giới (2024).

Hình 16. Năng suất lao động của Việt Nam đang được cải thiện, nhưng vẫn còn khoảng cách so với các nước cùng nhóm...

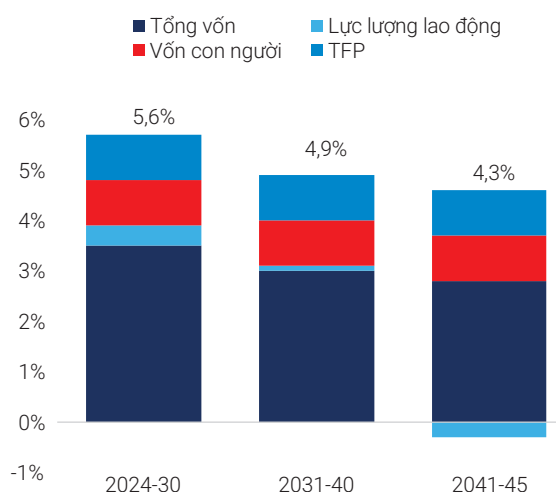
Năng suất lao động trong giai đoạn 1990–2020 tại một số quốc gia



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Hình 17. ...và các động lực tăng trưởng truyền thống đang suy yếu

Cơ cấu các yếu tố tăng trưởng trong tương lai (dự báo)



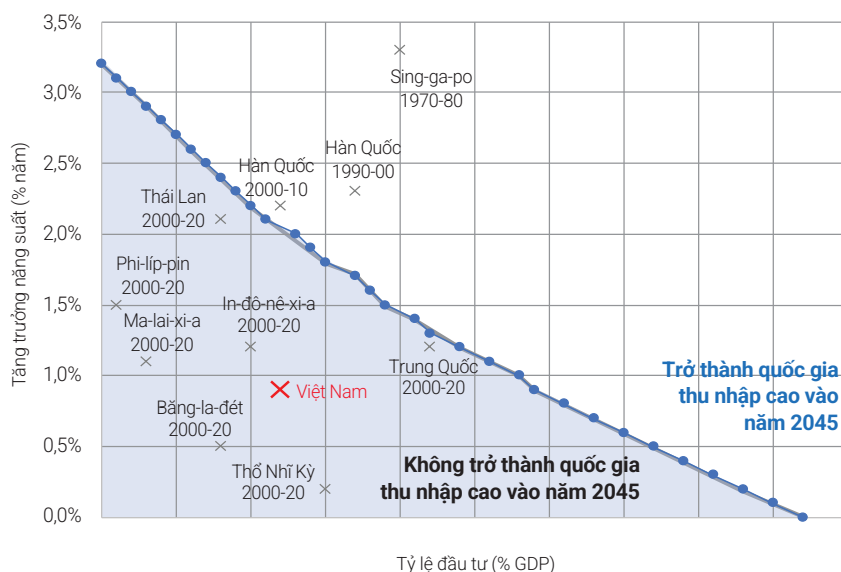
Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới, sử dụng mô hình LTGM.

Để hiện thực hóa khát vọng thu nhập cao, Việt Nam cần khơi dậy lại các động lực tăng trưởng. Khi các động lực truyền thống đang suy yếu, mục tiêu đến năm 2045 sẽ khó đạt được nếu Việt Nam không tìm ra cách để đẩy nhanh tăng trưởng năng suất đồng thời tiếp tục thu hút đầu tư. Như Báo cáo Phát triển Thế giới đã chỉ ra, con đường hướng tới nền kinh tế thu nhập cao thường đòi hỏi phải chuyển từ mô hình dựa trên tích lũy vốn sang mô hình có thêm các động lực tăng trưởng khác, đặc biệt là năng suất. Hình 18 minh họa vị trí hiện tại của Việt Nam trong không gian năng suất–đầu tư, kèm theo các mức năng suất và đầu tư cần đạt được vào năm 2030 để có thể trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045.

Tăng trưởng năng suất và đầu tư đồng thời sẽ giúp Việt Nam đạt được mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao. Trong 20 năm qua, tốc độ tăng trưởng năng suất bình quân của Việt Nam chỉ đạt 0,9% – thấp hơn hầu hết các quốc gia so sánh, trong khi tổng đầu tư (bao gồm cả đầu tư công và tư) ở mức 32% GDP – cao hơn Thái Lan và Malaysia nhưng vẫn thấp hơn Trung Quốc (43% GDP). Nếu chỉ dựa vào tăng trưởng năng suất, Việt Nam sẽ cần duy trì tốc độ tăng năng suất hàng năm ở mức 2% từ nay đến năm 2030 để đạt được mục tiêu thu nhập cao – tương tự con đường mà Hàn Quốc và Sing-ga-po từng theo đuổi khi có mức thu nhập bình quân đầu người tương đương hiện nay của Việt Nam. Ngược lại, nếu chỉ dựa vào đầu tư, Việt Nam sẽ cần nâng tỷ lệ đầu tư lên tới 49% GDP – một mức khó có thể duy trì và thậm chí còn cao hơn mức đầu tư vốn đã rất lớn của Trung Quốc. Một lộ trình minh họa để đạt mục tiêu thu nhập cao vào năm 2045 là kết hợp giữa tốc độ tăng trưởng năng suất trung bình 1,8% mỗi năm và tỷ lệ đầu tư đạt 36% GDP vào năm 2030 – đây là mục tiêu đầy tham vọng nhưng khả thi.

Hình 18. Để đạt được mục tiêu thu nhập cao, Việt Nam cần tăng trưởng năng suất và tăng cường đầu tư

Không gian năng suất – đầu tư hướng tới mục tiêu thu nhập cao vào năm 2045



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới. Tham khảo Phụ lục 2 để biết chi tiết về mô hình tăng trưởng

Ghi chú: Quốc gia thu nhập cao có GNI bình quân đầu người đạt từ 13.845 USD trở lên (theo mức chuẩn năm 2022).

Để thúc đẩy tăng trưởng năng suất nhanh hơn và thu hút đầu tư lớn hơn, điều then chốt là Việt Nam cần hiện đại hóa hệ thống thể chế. Nhiều thách thức cấp bách nhất của Việt Nam hiện nay mang tính chất thể chế. Trong nhiều thập kỷ qua, Việt Nam đã thực hiện một loạt cải cách chính sách, qua đó đạt được những tiến bộ trên nhiều phương diện. Tuy nhiên, quốc gia vẫn đang gặp phải những rào cản thể chế. Các doanh nghiệp tiếp tục phản ánh về gánh nặng của các thủ tục hành chính, trong khi quy trình đầu tư công vẫn diễn ra chậm chạp và thiếu linh hoạt. Bên cạnh đó, quá trình phân cấp đã trao cho các địa phương quyền tự chủ lớn hơn trong chi tiêu, nhưng cũng dẫn đến cạnh tranh không hiệu quả và tình trạng đầu tư hạ tầng thiếu đồng đều. Giải quyết những vấn đề này và tiếp tục tăng cường thể chế sẽ đóng vai trò nền tảng trong việc hiện thực hóa mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao trong khung thời gian đề ra. Đáng lưu ý, tăng cường thực thi pháp luật là điểm chung nổi bật của tất cả các quốc gia từng chuyển đổi thành công sang nhóm nước thu nhập cao trong thời gian ngắn hơn (Hình 19).

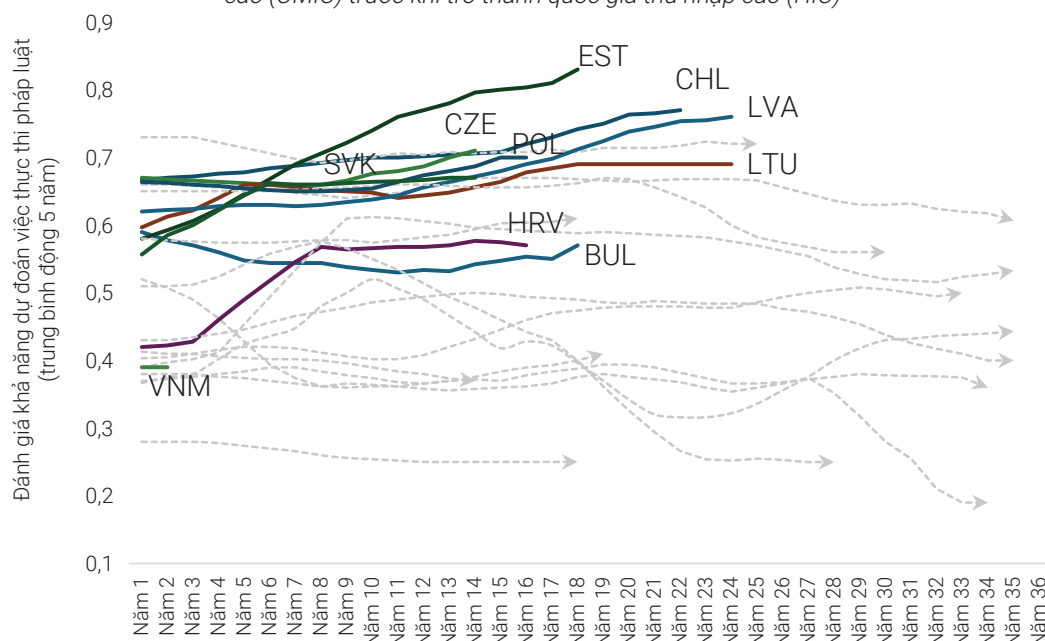
Cải cách thể chế hiện nay đang mở ra một cơ hội có tính thể hệ. Việt Nam đang trong quá trình thay đổi thể chế sâu rộng, bao gồm tái cơ cấu mang tính chuyển đổi tại cấp trung ương và điều chỉnh lại hệ thống chính quyền địa phương. Những thay đổi này nhằm giải quyết một số thách thức cấp bách nhất của đất nước, tập trung vào việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước ở cả cấp trung ương và địa phương, cũng như tăng cường trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Đồng thời, tinh thần cải cách thể chế cần được phát huy để tiến xa hơn nữa.¹⁵ Chẳng hạn, tháo gỡ các điểm nghẽn về thủ tục

¹⁵ Ngân hàng Thế giới (2025b). Báo cáo Việt Nam 2045—Đột phá: Thể chế cho một tương lai thu nhập cao.

trong đầu tư công chỉ là bước khởi đầu; việc xem xét lại phân định trách nhiệm giữa trung ương và địa phương sẽ mang lại chiều sâu thực chất hơn. Những nỗ lực phòng, chống tham nhũng cần được bổ sung bằng các biện pháp tăng cường hệ thống phòng ngừa và giám sát độc lập. Việc tinh gọn bộ máy hành chính và cải thiện các cơ chế khuyến khích, bao gồm chính sách đãi ngộ, là cần thiết, nhưng nâng cao động lực làm việc trong khu vực công sẽ là thách thức lớn hơn. Các chương trình cải cách hành chính nhằm cắt giảm thủ tục hành chính vẫn có ý nghĩa, nhưng những cải cách mang tính hệ thống đối với khung pháp lý và quy trình quản lý vẫn còn ở phía trước.

Hình 19. Các quốc gia đạt được thu nhập cao nhanh hơn đều cải thiện hiệu quả thực thi pháp luật

Mức độ dự đoán được trong thực thi pháp luật theo từng năm đối với các quốc gia thu nhập trung bình cao (UMIC) trước khi trở thành quốc gia thu nhập cao (HIC)



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổ chức Quốc tế về Dân chủ và Bầu cử (Democracy and Electoral Assistance, 2023) và Ngân hàng Thế giới (2024).

Ghi chú: Đường liền thể hiện các quốc gia đạt được thu nhập cao trong khoảng 20 năm. Đường chấm thể hiện các quốc gia hiện vẫn là UMIC hoặc mất hơn 30 năm để đạt HIC. Vị trí của Việt Nam được đưa vào để minh họa.

Ngay cả khi đạt được thu nhập cao vào năm 2045, phân bổ thu nhập không đồng đều đồng nghĩa với việc gần hai phần ba người dân Việt Nam vẫn chưa đạt mức thu nhập cao. Trong ba thập kỷ qua, Việt Nam duy trì mức bất bình đẳng tương đối ổn định và thấp hơn ngưỡng “cao” do Ngân hàng Thế giới xác định,¹⁶ ngay cả khi đã đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế ấn tượng (Hình 20A). Tuy nhiên, đã xuất hiện một số dấu hiệu cho thấy bất bình đẳng đang có xu hướng gia tăng trong thời gian gần đây.

¹⁶ Chỉ số Gini là một thước đo phổ biến về bất bình đẳng thu nhập trong dân số, dao động từ 0 (bình đẳng hoàn hảo) đến 1 (bất bình đẳng tuyệt đối). Ngân hàng Thế giới cũng sử dụng các chỉ số về thịnh vượng chia sẻ, tập trung vào tỷ trọng thu nhập và tốc độ tăng trưởng thu nhập của 40% dân số có thu nhập thấp nhất.

Đồng thời, các cú sốc về dân số già hóa, khí hậu và công nghệ được dự báo sẽ tác động mạnh hơn đến các hộ gia đình nghèo nếu không có các chính sách ứng phó phù hợp. Hơn nữa, ngay cả khi bất bình đẳng giữ nguyên ở mức hiện tại và Việt Nam đạt được thu nhập cao vào năm 2045, chỉ khoảng 38% dân số được dự báo đạt mức tiêu dùng tương đương quốc gia thu nhập cao.¹⁷ Nói cách khác, mặc dù bình quân thu nhập quốc gia đã đủ để mọi người đều có thể được coi là “thu nhập cao”, nhưng do phân bổ không đồng đều, 62% người dân sẽ vẫn ở dưới ngưỡng này (Hình 20B). Nếu Việt Nam tăng trưởng theo xu hướng hiện tại và không đạt HIC vào năm 2045, thì 78% dân số sẽ có mức tiêu dùng dưới chuẩn thu nhập cao.

Hình 20A. Bất bình đẳng tại Việt Nam duy trì ở mức tương đối thấp và ổn định trong ba thập kỷ qua, nhưng bắt đầu nhích lên trước đại dịch

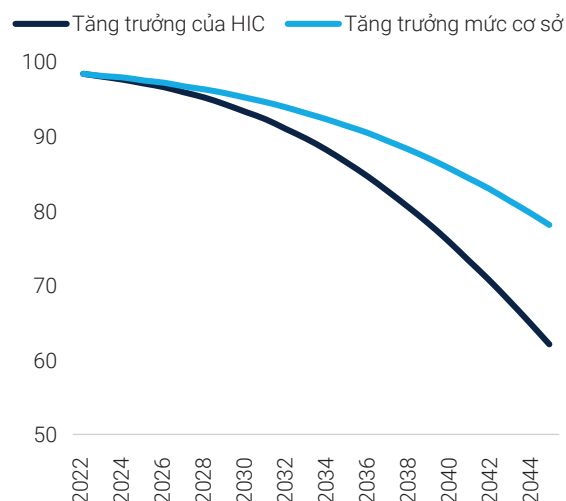
Chỉ số Gini về thu nhập, 1992–2022



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Hình 20B. Nếu giữ nguyên mức bất bình đẳng hiện tại, 62% người dân Việt Nam sẽ có thu nhập dưới ngưỡng thu nhập cao vào năm 2045, ngay cả khi cả nước đạt chuẩn thu nhập cao

Tỷ lệ dân số có mức tiêu dùng dưới ngưỡng quốc gia thu nhập cao



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

¹⁷ Để ước tính thu nhập hộ gia đình và tỷ lệ dân số đạt mức thu nhập cao, báo cáo sử dụng phương pháp dự báo sau: Trước tiên, tiêu dùng hộ gia đình được ngoại suy trên cơ sở giả định rằng Việt Nam sẽ đạt chuẩn quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Để thực hiện điều này, tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người cần thiết sẽ được áp dụng cho từng hộ gia đình, với hệ số truyền dẫn là 0,87 nhằm phản ánh sự chênh lệch giữa số liệu từ tài khoản quốc gia và khảo sát mức sống dân cư (VHLSS). Các kịch bản khác nhau được đưa ra về cách phân bổ tăng trưởng trong dân số: kịch bản cơ bản giả định rằng mọi người đều hưởng lợi như nhau từ tăng trưởng, trong khi các kịch bản khác giả định rằng mức độ bất bình đẳng có thể gia tăng cùng với tăng trưởng. Tiếp theo, ngưỡng thu nhập cao (HIC) được điều chỉnh để áp dụng vào dữ liệu của VHLSS. Ngưỡng GNI bình quân đầu người tương đương HIC năm 2022 là 13.205 USD, được quy đổi sang đơn vị tiền Việt theo tỷ giá 23.271 VND/USD, tương đương khoảng 4.020 VND. Ngưỡng này tiếp tục được điều chỉnh giảm để phản ánh sự khác biệt giữa thu nhập bình quân đầu người theo khảo sát VHLSS và thu nhập quốc dân bình quân đầu người (GNI). Tỷ lệ giữa GNI bình quân đầu người và tiêu dùng bình quân đầu người theo VHLSS là 0,49. Do đó, ngưỡng HIC tính bằng VND là 23.271 được điều chỉnh giảm bằng cách nhân với hệ số này. Tỷ lệ dân số có mức tiêu dùng thấp hơn ngưỡng HIC đã điều chỉnh chính là tỷ lệ dân số sẽ không đạt được mức sống tương đương thu nhập cao, ngay cả trong trường hợp Việt Nam đạt được chuẩn quốc gia thu nhập cao vào năm 2045.

1.5.2. Tiến độ thực hiện cải cách

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng năm 2021 đã xác định việc giải quyết những thách thức trong thực thi chính sách là một ưu tiên then chốt trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

Mặc dù Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ vượt bậc về kinh tế và xã hội trong những thập kỷ qua, đồng thời vượt kỳ vọng về mức độ mở cửa thương mại, nhưng quốc gia vẫn chưa đạt được đầy đủ các mục tiêu phát triển do sự thiếu nhất quán trong quá trình thực thi chính sách. Các báo cáo chính thức của Đại hội nhấn mạnh việc triển khai cải cách không đồng đều giữa các vùng và lĩnh vực đã dẫn đến sự chênh lệch về tăng trưởng, hiệu quả và mức độ hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược. Ví dụ, trong khi các trung tâm đô thị lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh đạt được nhiều thành tựu nhờ cải thiện cơ sở hạ tầng và thu hút đầu tư nước ngoài, thì nhiều khu vực nông thôn và một số ngành công nghiệp lại tụt hậu do những hạn chế về hành chính và thiếu sự phối hợp chính sách. Bên cạnh đó, tiến độ cải cách trong các lĩnh vực then chốt như tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, chuyển đổi số và phát triển bền vững cũng diễn ra không đồng đều, làm suy giảm tác động tổng thể của các nỗ lực này đối với các mục tiêu phát triển quốc gia.

Một vấn đề lớn được nêu ra tại Đại hội XIII năm 2021 là khoảng cách giữa xây dựng chính sách và thực thi trên thực tế. Mặc dù Việt Nam đã đề ra nhiều mục tiêu kinh tế - xã hội đầy tham vọng (bao gồm các mục tiêu trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021–2030), việc áp dụng chính sách không đồng đều ở cấp địa phương và cấp tỉnh đã tạo ra nhiều nút thắt. Các yếu tố như năng lực hành chính hạn chế, quy định chồng chéo, và cơ cấu quản trị phân mảnh đã cản trở việc triển khai hiệu quả nhiều sáng kiến then chốt. Đại hội đã nhấn mạnh sự cần thiết phải cải cách thể chế mạnh mẽ hơn, cải thiện cơ chế giám sát và nâng cao trách nhiệm giải trình để khắc phục những thách thức này. Nếu không có cơ chế thực thi chính sách đồng bộ và hiệu quả hơn, Việt Nam có nguy cơ không đạt được mục tiêu dài hạn trở thành quốc gia thu nhập cao và duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững.

Nhiều cải cách trước đây chỉ được thực hiện ở mức hình thức hoặc hạn chế. Sáu năm sau khi Luật Tiếp cận Thông tin có hiệu lực, chưa đến 13% số tỉnh công khai thông tin về đầu mối cung cấp thông tin, và chỉ 16% có chuyên mục riêng về tiếp cận thông tin. Nhiều tiến bộ thể chế khác cũng gặp khó khăn tương tự trong khâu thực thi. Mười bảy năm sau khi các quy định yêu cầu thực hiện phân tích tác động pháp luật ngay từ giai đoạn xây dựng ban đầu được ban hành, và mười năm sau khi có quy định đánh giá riêng về tác động kinh tế, xã hội và giới, mặc dù tỷ lệ tuân thủ hình thức các quy định này khá cao, nhưng chiều sâu và chất lượng phân tích còn rất hạn chế. Quy định tiên phong của Việt Nam về việc thực hiện đánh giá tác động giới khi xây dựng hoặc sửa đổi pháp luật vẫn chưa được thực hiện hiệu quả, mặc dù đã có nhiều nỗ lực thúc đẩy.

Dù quy trình xây dựng pháp luật đã được cải cách, việc cụ thể hóa các khuyến nghị chính sách thành hành động vẫn còn chậm. Một đánh giá về tiến độ thực hiện các cải cách do Báo cáo Việt Nam 2035 đề xuất sau năm năm cho thấy tiến độ thực hiện còn khá chậm. Một phân tích định lượng đơn giản về tỷ lệ khuyến nghị được thực hiện cho thấy chỉ có 45 trong số 182 khuyến nghị cụ thể – tương đương khoảng một phần tư – đã được đưa vào các văn bản chính sách trong giai đoạn này (Bảng 1). Tiến độ đạt được tốt hơn ở các lĩnh vực hiện đại hóa kinh tế và phát triển khu vực tư nhân (33%), tăng cường năng lực đổi mới sáng tạo (30%), và cải cách thể chế (36%). Trong khi đó, các cải

cách liên quan đến đô thị hóa (5%), biến đổi khí hậu (14%) và hòa nhập xã hội (19%) có tiến độ triển khai chậm nhất.

Việc ra quyết định theo nguyên tắc đồng thuận thường mất nhiều thời gian, nhất là với những cải cách lớn — và đây chính là một trong những nguyên nhân lý giải tiến độ triển khai chậm hơn dự kiến. Hầu hết các cải cách được thông qua sau khi Báo cáo Việt Nam 2035 được công bố đều mang tính kỹ thuật, trong khi những cải cách khó khăn hơn vẫn còn để ngỏ để tiếp tục thảo luận. Đánh giá việc thực hiện các khuyến nghị từ báo cáo cũng chỉ ra các nguyên nhân khác dẫn đến tiến độ chậm, bao gồm chất lượng quy định pháp luật còn thấp, quy trình lập pháp phân tán khi mỗi bộ ngành chịu trách nhiệm dự thảo luật của mình, và thiếu cơ chế bảo vệ hiệu quả đối với những cán bộ dám đổi mới và hành động (Thăng, 2023).

Bảng 1. Tiến độ thực hiện các khuyến nghị trong Báo cáo Việt Nam 2035 còn chậm

	Lĩnh vực chuyển đổi	Số lượng khuyến nghị		
		Tổng	Trong các văn bản chính sách	Khuyến nghị được đưa vào văn bản chính sách (%)
1	Thúc đẩy hiện đại hóa kinh tế và phát triển khu vực tư nhân	30	10	33%
2	Tăng cường năng lực đổi mới sáng tạo quốc gia	30	9	30%
3	Quản lý đô thị hóa nhằm nâng cao hiệu quả	19	1	5%
4	Đạt được tăng trưởng bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu	35	5	14%
5	Thúc đẩy công bằng và hòa nhập xã hội	26	5	19%
6	Xây dựng thể chế hiện đại cho một nhà nước hiệu lực, hiệu quả	42	15	36%
	Tổng	182	45	25%

Nguồn: Chương trình Đối tác Chiến lược giữa Chính phủ Úc và Ngân hàng Thế giới – Nhóm Ngân hàng Thế giới: *Báo cáo “Việt Nam 2035: Từ Chiến lược đến Hành động”*. Báo cáo đánh giá việc thực hiện các khuyến nghị của Việt Nam 2035 và cải cách thể chế kinh tế giai đoạn 2016–2020; Tháng 6 năm 2021; tr. 520.

Ghi chú: Rà soát và đánh giá việc thực hiện các khuyến nghị trong Báo cáo Việt Nam 2035, tính đến đầu năm 2021.

Tiến độ thực thi chính sách chậm và cải cách thể chế trì trệ (cho đến gần đây) chủ yếu bắt nguồn từ việc thiếu tính tự chủ và hiệu quả trong bộ máy hành chính công. Việc thực thi chính sách bị hạn chế do bộ máy hành chính công, đặc biệt ở cấp địa phương, thiếu tính tự chủ và vận hành kém hiệu quả. Mặc dù các nỗ lực phân cấp đã mở rộng việc phân quyền trách nhiệm, nhưng chính quyền địa phương vẫn bị hạn chế về quyền tự chủ tài chính và thẩm quyền ra quyết định, dẫn đến việc triển khai chính sách còn phân tán và thiếu đồng bộ. Tình trạng tê liệt hành chính — một phần do quá nhiều tầng phê duyệt và tâm lý né tránh rủi ro xuất phát từ các chiến dịch chống tham nhũng¹⁸ — đã khiến tiến độ thực hiện

¹⁸ Bài viết năm 2022 trên Tạp chí Asia Society của Tartaski kết luận rằng “Các cán bộ hiện đang ở trong trạng thái “tự bảo vệ mình” — trì hoãn các quyết định quan trọng để tránh bị quy trách nhiệm trong tương lai nếu có sai sót xảy ra” và trích dẫn ý kiến của các học giả trong và ngoài nước (<https://asiasociety.org/magazine/article/unintended-consequence-vietnams-anti-corruption-drive>). Tham khảo thêm các bài viết năm 2024 của Nguyễn trên Fulcrum, trong đó ghi nhận rằng: “Kể từ năm 2016, làn sóng rời bỏ khu vực công diễn ra đồng thời với nỗi lo ngày càng gia tăng trong số những người ở lại về khả năng bị liên đới trong các cuộc điều tra chống tham nhũng, dẫn đến tình trạng ngăn ngại phổ biến trong việc thực hiện chức trách” (<https://fulcrum.sg/cooling-the-blazing-furnace-of-vietnams-anti-corruption-drive/>).

các dự án đầu tư công càng chậm trễ hơn. Trong giai đoạn 2017–2022, chưa đến 80% vốn đầu tư công được triển khai một cách hiệu quả.¹⁹ Chẳng hạn, các dự án hạ tầng giao thông lớn bị chậm trung bình tới 5 năm và phát sinh chi phí vượt dự toán gấp đôi ngay từ giai đoạn thiết kế và phân bổ ngân sách, chủ yếu do những bất cập trong khâu thực thi.²⁰

Sự tham gia hạn chế của người dân và mức độ tham vấn công chúng còn thấp đang ảnh hưởng đến hiệu quả và mức độ tuân thủ chính sách. Việc thiếu sự tham gia sâu sát của doanh nghiệp, xã hội dân sự, cộng đồng địa phương và các bên liên quan khác đã tạo ra những bất cập và thiếu nhất quán trong hoạch định và thực thi chính sách. Bên cạnh đó, quy trình tham vấn trong xây dựng quy định còn yếu đã dẫn đến tình trạng áp dụng quy định không đồng đều, trong khi doanh nghiệp thường xuyên phản ánh khó khăn khi xử lý các thủ tục hành chính và sự thiếu nhất quán trong chính sách.²¹ Việc củng cố các cơ chế thể chế hóa cho tham vấn người dân – như tham vấn công khai – và thúc đẩy ra quyết định dựa trên bằng chứng có thể giúp xây dựng các chính sách hiệu quả hơn và được chấp thuận rộng rãi hơn.

Cơ chế giám sát và giải quyết tranh chấp yếu kém đang cản trở cải cách thể chế do làm suy giảm trách nhiệm giải trình và lòng tin vào hệ thống quản trị. Quốc hội – dù đảm nhiệm vai trò giám sát lập pháp – vẫn bị hạn chế bởi những rào cản mang tính cơ cấu và thiếu quyền lực độc lập. Bên cạnh đó, các cơ chế giải quyết tranh chấp, đặc biệt trong các vụ việc liên quan đến thương mại và quyền sở hữu tài sản, vẫn diễn ra chậm và thiếu tính dự đoán, qua đó làm nản lòng các nhà đầu tư trong và ngoài nước.²² Tăng cường năng lực giám sát thể chế đòi hỏi việc thực thi minh bạch nghiêm túc hơn, thúc đẩy cải cách tư pháp nhằm nâng cao tính dự báo của pháp luật, đồng thời tăng cường tính độc lập của các cơ quan giám sát để bảo đảm theo dõi và đánh giá việc thực thi chính sách một cách công bằng, khách quan.

Những thay đổi gần đây theo định hướng “Kỷ nguyên mới” thể hiện sự thay đổi đáng kể trong tư duy cải cách thể chế. Các cải cách gần đây cho thấy có sự sẵn sàng thay đổi tư duy thay vì tiếp tục gán bó với các thiết chế hiện hành. Động lực cho một “cú hích thể chế lớn” hiện đang hiện hữu; nếu được tận dụng để giải quyết những điểm nghẽn đã nêu, điều đó sẽ là một bước tiến lớn đối với Việt Nam.

1.6. Báo cáo này

Phần còn lại của báo cáo sẽ đi sâu phân tích một số vấn đề trọng tâm, dựa trên khung phân tích đã nêu. Để đạt được mục tiêu tăng trưởng của Việt Nam – đồng thời bảo đảm tăng trưởng đó mang tính bền vững và công bằng – cần phải giải quyết hiệu quả các vấn đề then chốt trong khung tăng trưởng nói trên.

Thứ nhất, năng suất cần được cải thiện và đóng góp nhiều hơn vào tăng trưởng kinh tế tổng thể. Như Khung 3i (Investment, Infusion, Innovation) của Báo cáo Phát triển Thế giới đã nhấn mạnh,²³ quá trình chuyển mình của Việt Nam thành quốc gia thu nhập cao sẽ đòi hỏi năng suất trở thành động lực

¹⁹ Ngân hàng Thế giới (2021). *Báo cáo Đánh giá Quốc gia*.

²⁰ Ngân hàng Thế giới (2023). *Đầu tư vùng tại Việt Nam: Thách thức và Cơ hội*. Mẫu nghiên cứu bao gồm 14 dự án giao thông, chiếm khoảng 13% tổng ngân sách đầu tư giao thông trong giai đoạn 2011–2020 (nguồn từ Bộ Giao thông Vận tải).

²¹ Ngân hàng Thế giới (2021). *Báo cáo Đánh giá Quốc gia*.

²² Ngân hàng Thế giới (2021).

²³ Ngân hàng Thế giới (2024d).

tăng trưởng ngày càng quan trọng. Việc nâng cấp vị thế của Việt Nam trong các GVC là một trong những giải pháp then chốt để thúc đẩy năng suất lao động – và cũng là trọng tâm của chương “Nâng cao vị thế tham gia GVC”. Không chỉ trực tiếp thúc đẩy tăng trưởng, việc tăng cường hội nhập của các doanh nghiệp trong nước vào GVC còn giúp đẩy nhanh quá trình tiếp thu công nghệ. Đồng thời, cải thiện môi trường kinh doanh sẽ góp phần phân bổ hiệu quả hơn các nguồn lực trong nền kinh tế và nâng cao năng suất của doanh nghiệp. Đặc biệt, chương “Thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong doanh nghiệp” sẽ làm rõ cách phân bổ nguồn lực cho các doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo – yếu tố then chốt để nâng cao năng suất. Một chương khác sẽ tập trung vào vai trò của chuyển đổi năng lượng xanh tại Việt Nam. Việc chuyển đổi này sẽ giúp giảm chi phí năng lượng dài hạn, duy trì năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và ngành công nghiệp, đồng thời giúp tránh các rào cản thương mại đối với hàng hóa có cường độ phát thải cao – chẳng hạn như Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon (CBAM) của EU. Tuy nhiên, cần có chiến lược kiểm soát chi phí ngắn hạn một cách hiệu quả để bảo đảm duy trì sức cạnh tranh trong quá trình chuyển đổi.

Để thúc đẩy lan tỏa công nghệ và nâng cao năng lực cạnh tranh, Việt Nam cần xây dựng một lực lượng lao động trong nước có nền tảng kỹ năng vững chắc – yếu tố sẽ góp phần nâng cao sức hấp dẫn của cả FDI và đầu tư trong nước. Đảm bảo nền tảng kỹ năng này có tính toàn diện sẽ không chỉ tăng cường vai trò của kỹ năng đối với tăng trưởng mà còn giúp bảo đảm tính bao trùm của quá trình tăng trưởng. Chương “Kỹ năng và giáo dục sau phổ thông” sẽ phân tích sự cần thiết của việc nâng cao chất lượng hệ thống giáo dục sau trung học phổ thông và phát triển những kỹ năng mà người lao động cần có để thích ứng và thành công trong nền kinh tế và thị trường lao động đang thay đổi nhanh chóng.

Thứ hai, cần tiến hành các cải cách nhằm thúc đẩy sự tham gia của lực lượng lao động và bảo vệ người lao động trước các cú sốc. Điều này đồng nghĩa với việc cần tạo điều kiện thuận lợi và hấp dẫn hơn để phụ nữ tiếp tục tham gia lực lượng lao động và có việc làm hiệu quả. Đồng thời, cần bảo đảm rằng người lao động – đặc biệt là lao động lớn tuổi – có cơ hội phát triển kỹ năng mới trong bối cảnh công nghệ thay đổi nhanh chóng, để họ có thể tiếp tục đóng góp khi về già. Song song với đó, một hệ thống an sinh xã hội vững mạnh, phù hợp với quy mô tầng lớp trung lưu đang gia tăng ở Việt Nam, là rất cần thiết. Một hệ thống như vậy cần: (i) thúc đẩy tích lũy vốn con người; (ii) tạo điều kiện để người lao động tìm được việc làm phù hợp trong bối cảnh thay đổi công nghệ và cơ cấu; (iii) khuyến khích tính linh hoạt và khả năng dịch chuyển lao động – giữa các ngành nghề cũng như giữa các vùng miền; (iv) cung cấp hỗ trợ phù hợp cho người lao động khi họ già đi và nghỉ hưu, đồng thời bảo đảm tính bền vững về tài chính công; và (v) đủ linh hoạt để thích ứng với nhiều cú sốc mà người lao động, hộ gia đình và toàn xã hội có thể đối mặt trong những năm tới. Các chương về lao động và hộ gia đình sẽ phân tích các chủ đề như: già hóa dân số; chăm sóc người cao tuổi; sự phát triển của hệ thống an sinh xã hội; và các vấn đề liên quan đến công bằng.

Thứ ba, ngay cả khi Việt Nam cần tái cân bằng mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao năng suất, việc duy trì đầu tư – đặc biệt vào cơ sở hạ tầng thiết yếu – vẫn là điều không thể thiếu. Chương “Kết nối không gian và kết nối số” sẽ phân tích cách Việt Nam có thể tăng cường kết nối hạ tầng ở nhiều cấp độ: kết nối toàn cầu, kết nối giữa các vùng trong nước, cũng như kết nối trong nội đô và giữa thành thị – nông thôn. Chương này cũng đề cập đến hạ tầng kỹ thuật số – một nền tảng then chốt để khai thác hiệu quả nhiều công nghệ hiện hành và các công nghệ đang phát triển. Bên cạnh đó, cần đầu tư vào hệ thống hạ tầng có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu, nếu không muốn để các tác động ngày

càng gia tăng của biến đổi khí hậu làm suy giảm triển vọng tăng trưởng. Chương “Thích ứng với Biến đổi Khí hậu” sẽ phân tích mức độ dễ bị tổn thương của Việt Nam trước biến đổi khí hậu, cũng như các giải pháp thích ứng đối với hệ thống hạ tầng giao thông, năng lượng và nông nghiệp nhằm tăng cường khả năng chống chịu khí hậu.

Các cải cách được đề xuất trong báo cáo này sẽ đòi hỏi nguồn tài chính từ cả khu vực tư nhân và khu vực công – đặc biệt cho phát triển cơ sở hạ tầng, nhưng đồng thời cũng nhằm nâng cao kỹ năng lao động và hỗ trợ lực lượng lao động cũng như dân số đang già hóa. Điều này đồng nghĩa với việc cần thúc đẩy đầu tư tư nhân trong nước và FDI, phát triển thị trường vốn nhằm bảo đảm trung gian tài chính hiệu quả, đồng thời mở rộng cơ sở thu ngân sách trong nước và nâng cao chất lượng chi tiêu công. Chương “Huy động nguồn lực” sẽ phân tích sâu hơn các nguồn tài chính này.

Cuối cùng, Việt Nam cần có năng lực thể chế đủ mạnh để triển khai các chính sách cần thiết nhằm đạt được những kết quả đề ra. Các thể chế vững mạnh cần thiết để: xây dựng và thực thi hiệu quả các chính sách phù hợp; phát triển một đội ngũ công chức có năng lực, có động lực và có trách nhiệm giải trình; cũng như hỗ trợ một cơ cấu chính quyền có khả năng thúc đẩy tăng trưởng và cung cấp dịch vụ công chất lượng. Đây chính là trọng tâm của các chương cuối cùng mang tính quyết định về “Thể chế” và “Thực thi chính sách”.

Hình 10 trong Mục 1.4 minh họa cách các yếu tố nêu trên được kết nối trong bốn phần của khung phân tích, với các mục nội dung được lựa chọn trong từng phần phản ánh cách các cú sốc ảnh hưởng đến từng động lực tăng trưởng, cũng như các chính sách có thể giúp Việt Nam nâng cao khả năng chống chịu như thế nào. Phần 1 của báo cáo tập trung vào “Năng suất và Năng lực cạnh tranh”, bao gồm các chương về nâng cao vị thế trong các GVC, kỹ năng và giáo dục sau phổ thông, thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong doanh nghiệp, và chuyển đổi sang năng lượng xanh. Phần 2 tập trung vào “Lao động và Hộ gia đình”, với các chương bàn về vấn đề già hóa và chăm sóc, cũng như hệ thống bảo trợ xã hội và các chính sách nhằm giúp nhiều người hơn được hưởng lợi từ tăng trưởng của Việt Nam. Phần 3, “Cơ sở hạ tầng và Nguồn lực”, bắt đầu với chương về hạ tầng vật lý và hạ tầng số, tiếp theo là chương về cách tăng cường khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu. Chương cuối của phần này thảo luận về huy động nguồn lực và cách thức tài trợ cho các dự án đầu tư lớn không chỉ trong hạ tầng mà còn trong phát triển vốn con người và hệ thống xã hội. Cuối cùng, Phần 4 và Phần 5 lần lượt tập trung vào “Thể chế” và “Công bằng”, với trọng tâm là xác định những điều kiện cần thiết để nâng cao năng lực thực thi của Việt Nam đối với chương trình cải cách chính sách toàn diện được trình bày trong báo cáo, đồng thời bảo đảm tăng trưởng mang tính bao trùm.

Mỗi chương đều tuân theo một cấu trúc chung. Mục đầu phân tích hiện trạng, đánh giá vị thế hiện tại của Việt Nam thông qua phân tích các xu hướng trong quá khứ và so sánh hiệu quả thực hiện với các quốc gia tương đồng trên một số chỉ số then chốt, trong phạm vi mà dữ liệu cho phép. Mục thứ hai phân tích xu hướng tương lai, xem xét khoảng cách của Việt Nam so với ngưỡng thu nhập cao trên các chỉ số này, cũng như phân tích tác động tiềm tàng của các xu thế toàn cầu như thay đổi công nghệ, phân mảnh địa kinh tế và biến đổi khí hậu. Mục cuối của mỗi chương trình bày chương trình cải cách, xác định những biện pháp cần thiết để thu hẹp khoảng cách với ngưỡng thu nhập cao trên từng khía cạnh chủ chốt, đồng thời xây dựng chương trình hành động chính sách, với trọng tâm là giai đoạn 5 năm tới.

PHẦN 1

NĂNG SUẤT VÀ NĂNG LỰC CẠNH TRANH

Phần 1 của báo cáo với tiêu đề “Năng suất và năng lực cạnh tranh” đánh giá một số động lực tăng trưởng kinh tế chính của Việt Nam và khả năng Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Phần này tìm hiểu tầm quan trọng của việc nâng cao vị thế tham gia của Việt Nam trong các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC), hỗ trợ đổi mới sáng tạo trong các doanh nghiệp, phát triển lực lượng lao động kỹ năng cao thông qua cải cách giáo dục sau phổ thông, và chuyển đổi sang mô hình năng lượng sạch. Từng yếu tố đều thiết yếu để đẩy mạnh năng suất và năng lực cạnh tranh của Việt Nam: Nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) để chuyển sang các công đoạn và sản phẩm đem lại giá trị gia tăng cao hơn sẽ giúp Việt Nam đẩy nhanh tăng năng suất, là yêu cầu để trở thành nền kinh tế thu nhập cao; hệ thống giáo dục sau phổ thông vững mạnh sẽ đem lại lao động có kỹ năng, là yêu cầu để tham gia các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC), ứng dụng công nghệ và đổi mới sáng tạo; đổi mới sáng tạo trong các doanh nghiệp sẽ thúc đẩy tiến bộ về công nghệ, cạnh tranh và phân bổ nguồn lực hiệu quả; chuyển đổi sang năng lượng xanh là cách để đảm bảo năng lực cạnh tranh của Việt Nam trên thị trường toàn cầu với xu hướng ngày càng tập trung vào yếu tố bền vững. Với từng nội dung nêu trên, báo cáo sẽ chỉ ra những phương án chính sách bổ trợ nhau nhằm vượt qua những rào cản hiện tại, tối đa hóa cơ hội để duy trì tăng trưởng năng suất bền vững và nâng cao năng lực cạnh tranh trong quá trình đổi mới với những chuyển dịch kinh tế trên toàn cầu.

CHƯƠNG 2

NÂNG CAO VỊ THẾ THAM GIA CÁC CHUỖI GIÁ TRỊ TOÀN CẦU (GVC) VÀ PHÁT TRIỂN KHU VỰC TƯ NHÂN

Tương lai kinh tế của Việt Nam sẽ chủ yếu phụ thuộc vào khả năng quốc gia chuyển đổi sang các hoạt động chế tạo và dịch vụ đem lại giá trị cao hơn vào thời điểm hệ thống thương mại toàn cầu đang phải trải qua những thay đổi sâu sắc. Mô hình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu của Việt Nam - dựa vào các hoạt động lắp ráp cuối cùng thâm dụng lao động nhưng giá trị gia tăng tương đối thấp - sẽ là không đủ để đem lại tăng trưởng năng suất lao động cần có để đạt mục tiêu đó. Tuy nhiên, Việt Nam cần nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) vào thời điểm khi các yếu tố kinh tế, địa chính trị và công nghệ đang nhanh chóng định hình lại dòng chảy thương mại và đầu tư toàn cầu, như được bàn ở Chương 1.

2.1. Đánh giá thực trạng: Những thành tựu trước đây và những hạn chế mới phát sinh trong mô hình xuất khẩu của Việt Nam

Trong ba thập kỷ qua, đầu tư nước ngoài và thương mại là những động lực lớn để Việt Nam chuyển đổi cơ cấu nhanh chóng, đạt tăng trưởng ngoạn mục và nhanh chóng nâng cao mức sống. Bằng cách thu hút được một lượng đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đáng kể, Việt Nam đã chuyển mình thành một đầu tàu xuất khẩu. Đáng chú ý là kim ngạch xuất khẩu tăng vọt từ chưa đến 4% GDP trong năm 1988 lên đến gần 100% trong năm 2023, một xu hướng phần nào dựa vào quá trình tái cấu trúc các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) trong những năm gần đây. Tỷ lệ kim ngạch thương mại so GDP, gồm cả xuất và nhập khẩu, của Việt Nam hiện đã lên đến khoảng 200% GDP, khiến cho quốc gia trở thành một trong những nền kinh tế mở nhất thế giới. Đến nay, hàm lượng giá trị gia tăng trong nước của hàng xuất khẩu chiếm khoảng một nửa GDP của Việt Nam, và quốc gia hiện đã trở thành nước xuất khẩu điện thoại thông minh lớn thứ hai trên toàn cầu.²⁴

Kim ngạch xuất khẩu tăng lên là nhờ giỏ hàng hóa xuất khẩu được đa dạng hóa nhanh chóng hướng tới những sản phẩm điện tử ngày càng tinh xảo hơn. Việt Nam khởi đầu là quốc gia xuất khẩu nhiều hàng nông sản thực phẩm, như gạo, tôm, hạt điều và cà phê (chiếm 41% kim ngạch xuất khẩu trong năm 1995, trong đó riêng cà phê chiếm 14%). Sau đó là quá trình đa dạng hóa sang các lĩnh vực chế tạo thâm dụng lao động hơn, như các hoạt động cắt may (CMT) trong lĩnh vực dệt may và giày da (chiếm 28% kim

²⁴ Ngân hàng Thế giới (2020a). *Thương mại để phát triển trong thời đại của các chuỗi giá trị toàn cầu*.

ngạch xuất khẩu vào năm 2010). Sau quá trình chuyển đổi nhanh chóng, Việt Nam hiện nay ngày càng tập trung vào lắp ráp khâu cuối hàng điện tử như điện thoại di động, vi mạch bán dẫn và điện tử tiêu dùng khác (chiếm 28% kim ngạch xuất khẩu trong năm 2022). Hiện nay, gần một nửa giỏ hàng xuất khẩu là các mặt hàng điện tử và máy móc, một trong bốn sản phẩm xuất khẩu tính theo giá trị thương mại là điện thoại, mạch bán dẫn tích hợp và thiết bị truyền phát như máy ảnh.

Trong quá trình đó, các lĩnh vực xuất khẩu của Việt Nam đã tạo ra hàng triệu việc làm. Trong năm 1989, việc làm liên quan đến xuất khẩu chiếm khoảng 15% tổng việc làm ở Việt Nam, với khoảng năm triệu lao động.²⁵ Đến năm 1995, tỷ lệ này đã tăng lên 23%, với tám triệu lao động. Trong sáu năm tiếp theo, tốc độ tăng trưởng việc làm liên quan đến xuất khẩu là 13,4% mỗi năm, đạt 43% tổng việc làm vào năm 2001.²⁶ Việc làm nhờ xuất khẩu tăng chậm lại sau thời gian đó, nhưng vẫn đạt tốc độ 2,8% mỗi năm; đến năm 2020, tỷ lệ này đã lên trên một nửa (54%) tổng việc làm, tương đương 28,6 triệu lao động.

Tuy nhiên, thành công trong quá khứ của Việt Nam dẫn đến phát sinh những hạn chế gây ảnh hưởng đến quá trình chuyển sang các mặt hàng đem lại giá trị gia tăng cao hơn. Mức lương tương đối thấp tạo ra lợi thế so sánh mạnh mẽ trong các phân khúc thâm dụng lao động của các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC), thu hút được nhiều vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Nhưng chính điều đó khiến cho hoạt động kinh tế bị tập trung nhiều vào lắp ráp công đoạn cuối đem lại giá trị gia tăng thấp, qua đó tạo ra hiện tượng cầu kéo mạnh đối với lao động có kỹ năng thấp. Xu hướng đó đem lại lợi ích cụ thể cho các hộ nghèo, nhưng đồng thời làm suy giảm lợi ích tương quan của trình độ giáo dục từ đại học trở lên, đồng thời không khuyến khích đầu tư tư nhân cho vốn nhân lực. Ngoài ra, đó là lý do xuất hiện nền kinh tế kép, trong đó xuất khẩu phụ thuộc quá nhiều vào khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) trong khi các doanh nghiệp trong nước chỉ tham gia hạn chế vào xuất khẩu. Tương tự, chi phí năng lượng thấp hỗ trợ năng lực cạnh tranh, đặc biệt trong các lĩnh vực chế tạo, nhưng cũng gây ra tỷ lệ thâm thải các-bon tương đối cao trong các lĩnh vực xuất khẩu.

2.1.1. Tình trạng tập trung vào các mặt hàng xuất khẩu đem lại giá trị gia tăng thấp

Tuy đã chuyển đổi nhanh chóng sang các lĩnh vực chế tạo công nghệ cao, nhưng tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam vẫn chủ yếu nhờ vào số lượng chứ chưa phải chất lượng. Giá trị bình quân mỗi đơn vị xuất khẩu của Việt Nam (là chỉ tiêu về chất lượng xuất khẩu) đã tăng gấp đôi trong hai thập kỷ qua, qua đó cho thấy sự chuyển dịch sang các mặt hàng điện tử có giá trị cao hơn. Nhưng cũng trong thời gian đó, động lực tăng trưởng xuất khẩu chính vẫn là số lượng, khi lưu lượng xuất khẩu tăng vọt đến gần mười lần (Hình 21).

Kết quả là đóng góp của giá trị trong nước trong các mặt hàng xuất khẩu chủ lực còn thấp. Mặc dù các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam hiện nay là hàng hóa có công nghệ tương đối cao, nhưng hàm

²⁵ Ngân hàng Thế giới (2018).

²⁶ Đóng góp về việc làm được tính vào qua kết nối gián tiếp với các lĩnh vực cung ứng (Winkler, Aguilar-Luna, Kruse và Maliszewska, 2023).

lượng giá trị gia tăng trong nước trong một số mặt hàng xuất khẩu chủ lực lại tương đối mờ nhạt. Hàm lượng tổng giá trị gia tăng trong nước đạt khoảng hai phần ba (65%) giá trị các mặt hàng chế tạo xuất khẩu. Nhưng tỷ lệ đó thấp đi khi nhìn vào các lĩnh vực chế tạo giá trị cao, như lĩnh vực điện tử (có tổng hàm lượng giá trị gia tăng trong nước đạt khoảng 15% so với 18% trong lĩnh vực dệt). Hầu hết các hoạt động xuất khẩu phụ thuộc vào hàm lượng nhập khẩu, bao gồm các thành phần và cấu kiện, và phần lớn có nguồn gốc từ Trung Quốc. Điều đó cho thấy Việt Nam chỉ thu về một phần nhỏ giá trị tổng thể nằm trong các mặt hàng xuất khẩu. Điều này phần nào phản ánh bản chất của các chuỗi cung ứng qua biên giới, nhưng cũng cho thấy đó là nền kinh tế kép với liên kết chuỗi cung ứng còn hạn chế.

2.1.2. Nền kinh tế kép thể hiện qua liên kết hạn chế giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước

Nhìn sâu vào mô hình xuất khẩu hiện nay của Việt Nam, ta có thể thấy nền kinh tế có cấu trúc kép khi hoạt động xuất khẩu tập trung ở các doanh nghiệp FDI và sự tham gia hạn chế của các doanh nghiệp trong nước. Các doanh nghiệp FDI, mặc dù chỉ chiếm 3% trong tổng số 900.000 doanh nghiệp đang hoạt động tại Việt Nam, sử dụng một lượng lớn lao động - chính xác là 17,8 triệu lao động, tương đương 35% lực lượng lao động ở khu vực chính thức của quốc gia.²⁷ Những doanh nghiệp đó có vai trò thiết yếu với xuất khẩu, đặc biệt ở những lĩnh vực cụ thể. Ví dụ, các công ty có vốn nước ngoài chiếm đa số đóng góp đến trên ba phần tư kim ngạch xuất khẩu máy móc và thiết bị của Việt Nam, khoảng một nửa kim ngạch xuất khẩu máy tính, hàng điện tử, các dịch vụ viễn thông và CNTT. Mặt khác, các doanh nghiệp trong nước chủ yếu tham gia các lĩnh vực truyền thống, như xây dựng, sửa chữa, và nhà hàng khách sạn. Bên cạnh đó, doanh nghiệp trong nước nhìn chung hướng nội và tập trung vào phục vụ thị trường trong nước.²⁸ Chính vì vậy, khu vực FDI chủ yếu hoạt động riêng rẽ chứ chưa phải là chất xúc tác cho tăng trưởng kinh tế chung. Đó là lý do tác động lan tỏa của các doanh nghiệp FDI sang khu vực tư nhân trong nước dưới các hình thức như tăng nhu cầu về đầu vào, tiếp cận công nghệ mới, kỹ năng quản lý, hiệu ứng trình diễn, hoặc hiệu ứng quần tụ còn hạn chế.

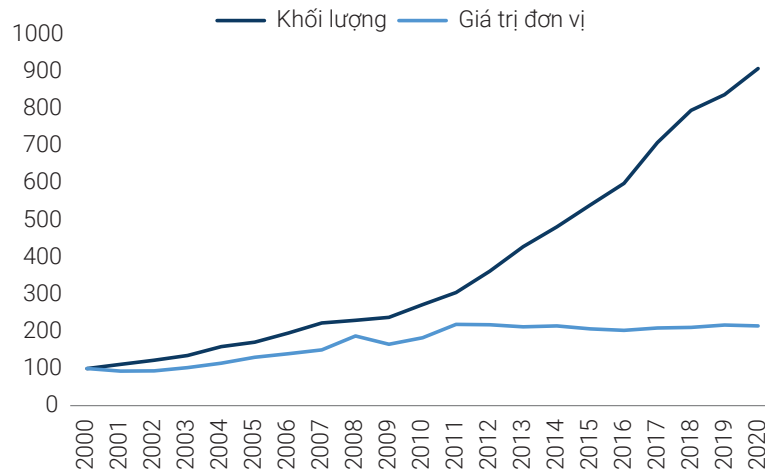
Liên kết giữa doanh nghiệp trong nước và các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) còn yếu gây hạn chế cho tăng trưởng năng suất. Các doanh nghiệp - cả trong nước và nước ngoài - tham gia xuất nhập khẩu nhìn chung có năng suất cao hơn 70% so với các doanh nghiệp Việt Nam không tham gia xuất khẩu hoặc nhập khẩu. Tuy nhiên, tác động lan tỏa của các doanh nghiệp trong chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) cho phần còn lại của nền kinh tế vẫn hạn chế so với các quốc gia thu nhập cao hơn. Chẳng hạn so với Ma-lai-xia hoặc Thổ Nhĩ Kỳ, các doanh nghiệp của Việt Nam rõ ràng ít kết nối quốc tế hơn (Hình 22, bên phải). Hơn nữa, và có lẽ điều đáng lo hơn, tỷ lệ các doanh nghiệp có kết nối với các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) trong năm 2023 lại giảm 17 điểm phần trăm so với năm 2009 (Hình 22, bên trái). Thực tế rằng kết nối với các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) chỉ tập trung ở một số ít doanh nghiệp hạn chế phạm vi tác động lan tỏa về năng suất.

²⁷ Ngân hàng Thế giới (2024a). *Nâng cao vị thế thương mại trong một thế giới đang thay đổi: Con đường dẫn đến tương lai thu nhập cao.*

²⁸ Ngân hàng Thế giới (2020).

Hình 21. Tăng trưởng xuất khẩu cao nhờ vào số lượng chứ không phải chất lượng xuất khẩu

Lưu lượng xuất khẩu và giá trị đơn vị (Chỉ số 2000=100)

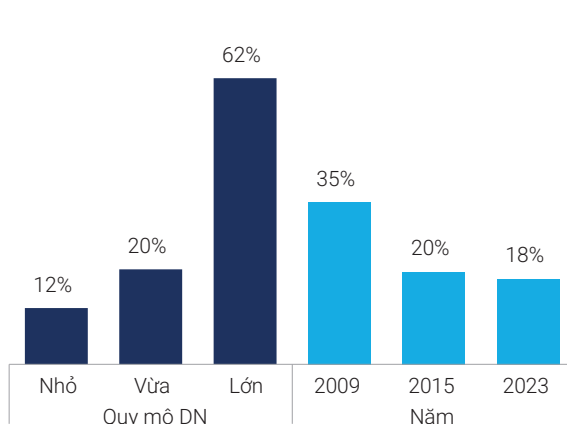


Nguồn: WDI, UNCTAD, và tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới.

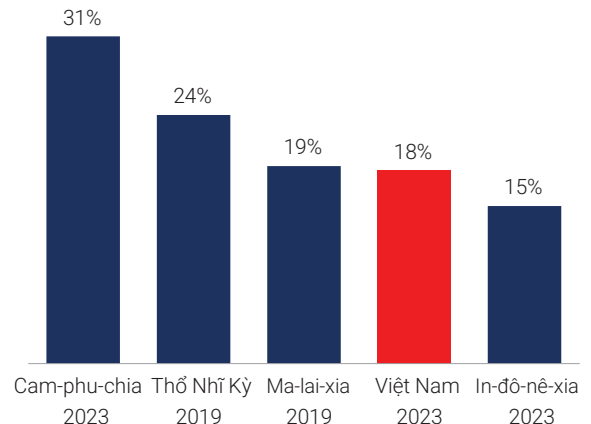
Ghi chú: Chỉ số về giá trị đơn vị xuất khẩu lấy từ cơ sở dữ liệu thương mại của UNCTAD, sử dụng dữ liệu báo cáo của các cơ quan thống kê quốc gia dựa vào dữ liệu thương mại hàng hóa xuất khẩu. Thay đổi về chỉ số giá trị đơn vị phản ánh thay đổi cả về giá cả và cơ cấu. Giá trị đơn vị càng cao là chỉ báo cho thấy chất lượng sản phẩm càng cao (tham khảo: Bykova, Ghodsi, và Stehrer [2018] để tìm hiểu).

Hình 22. Tỷ lệ các doanh nghiệp có kết nối với các chuỗi giá trị toàn cầu ở Việt Nam đã giảm một nửa trong 15 năm qua và còn thấp so với các quốc gia so sánh

A. Tỷ lệ doanh nghiệp có kết nối với các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) theo quy mô và năm



B. Tỷ lệ doanh nghiệp có kết nối với các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC), một số quốc gia



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới. Dữ liệu: Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới năm 2023.

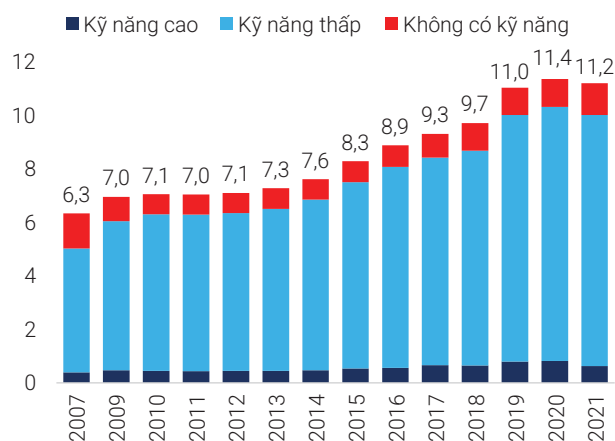
Ghi chú: Hình trình bày giá trị bình quân ở mỗi cột. Doanh nghiệp được cho là có kết nối với các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) nếu có ít nhất một trong những đặc điểm sau: có vốn sở hữu nước ngoài trên 10%, sử dụng công nghệ được nước ngoài cấp phép, tham gia xuất khẩu (10% doanh số trở lên), tham gia nhập khẩu. Nhập khẩu chỉ tính cho các doanh nghiệp trong các lĩnh vực chế biến, chế tạo. Quy mô doanh nghiệp được xác định theo định nghĩa dùng trong dữ liệu Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới (WBES), gồm nhỏ (5-19 lao động), trung bình (20-99 lao động) và lớn (100+ lao động). Khảo sát doanh nghiệp của NHTG phân nhóm theo lĩnh vực hoạt động, quy mô doanh nghiệp và địa bàn.

2.1.3. Hạn chế về nguồn cung kỹ năng cao là một rào cản ngày càng cao

Quá trình Việt Nam hội nhập toàn cầu vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) đến nay vẫn nhờ lợi thế cạnh tranh và ưu thế sẵn có về nguồn lao động dồi dào nhưng có kỹ năng tương đối thấp. Việt Nam thu hút được nhiều đầu tư nước ngoài trong các hoạt động sản xuất thâm dụng lao động, dẫn đến mức độ tập trung cao vào lắp ráp khâu cuối giá trị gia tăng thấp, như được phản ánh trong cầu lao động hiện nay. Mặc dù các lĩnh vực chế tạo đã tạo ra gần năm triệu việc làm trong 15 năm qua, nhưng khoảng 90% việc làm chế tạo đều là việc làm không đòi hỏi kỹ năng hoặc chỉ cần kỹ năng thấp (Hình 23). Trong khi đó, các vị trí việc làm kỹ năng cao như kỹ sư điện, kỹ thuật viên chuyên sâu, chuyên gia lập trình, và nhân sự quản lý vẫn ít ỏi, chỉ chiếm chưa đầy 6% tổng việc làm chế tạo trong năm 2021, thuộc dạng thấp nhất trong số các quốc gia so sánh. Điều này phần nào cho thấy quốc gia vẫn thiếu lao động có kỹ năng cao; tỷ lệ hoàn thành các cấp giáo dục sau phổ thông của Việt Nam hiện vẫn đứng sau toàn bộ các quốc gia so sánh chính trong khu vực, ngoại trừ In-đô-nê-xia (Hình 24).

Hình 23. Trên 90% việc làm chế tạo là việc làm kỹ năng thấp...

Số lượng việc làm chế tạo theo bậc kỹ năng (triệu)

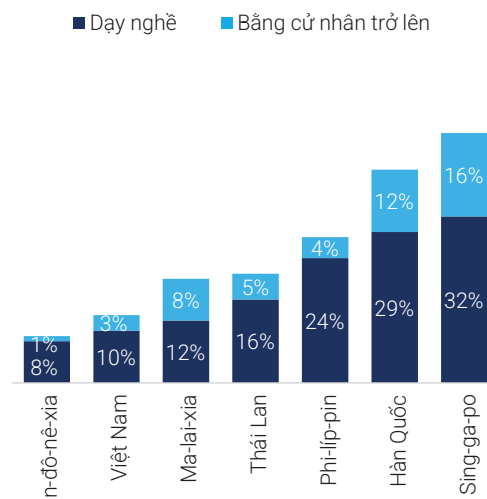


Nguồn: LFS, TCTK, và ILO.

Ghi chú: Bậc kỹ năng dựa trên Phân loại Chuẩn Ngành nghề Quốc tế (ISCO) 08 và các kỹ năng cần có cho các ngành nghề. Ngành nghề kỹ năng cao tương ứng với cán bộ quản lý, chuyên gia hành nghề chuyên môn, kỹ thuật viên và chuyên gia hành nghề chuyên môn bậc trung (kỹ năng ISCO bậc 3 và 4). Ngành nghề kỹ năng thấp tương ứng với nhân viên hỗ trợ hành chính, lao động bán hàng và dịch vụ, lao động có kỹ năng nông lâm và ngư nghiệp, lao động thủ công và ngành nghề liên quan, nhân viên vận hành máy và nhà máy, nhân viên lắp ráp (kỹ năng ISCO bậc 2). Việc làm không đòi hỏi kỹ năng liên quan đến các ngành nghề sơ cấp (kỹ năng ISCO bậc 1).

Hình 24. ... trong khi cung lao động kỹ năng cao lại thiếu

Tỷ lệ hoàn thành giáo dục sau phổ thông, 2022



Nguồn: WDI, Viện Thống kê UNESCO (UIS).

Hạn chế về nguồn cung lao động kỹ năng cao là rào cản đáng kể để Việt Nam có thể chuyển đổi sang các hoạt động thâm dụng kỹ năng hơn và đem lại giá trị gia tăng cao hơn. Một phần ba các đơn vị sử dụng lao động gặp tình trạng khan hiếm ứng viên cho các vị trí việc làm mới,²⁹ còn khoảng một phần năm (22%) cán bộ quản lý cho biết khó khăn lớn nhất của họ là tìm được lao động có trình độ phù hợp.³⁰ Ngay cả hiện nay, gần 80% các doanh nghiệp chế biến, chế tạo gặp khó khăn trong tuyển dụng lao động có kỹ năng.³¹ Ngoài ra, trên một phần ba đơn vị sử dụng lao động nhận định rằng hạn chế về năng lực của lao động là trở ngại chính trong ứng dụng công nghệ. Lĩnh vực vi mạch bán dẫn - một trong những cơ hội chiến lược lớn của Việt Nam – là một ví dụ cho thấy hạn chế nguồn cung kỹ năng có thể gây rủi ro cho việc nắm bắt cơ hội ở những lĩnh vực công nghiệp và thị trường quan trọng. Hiện có khoảng 5.000 kỹ sư thiết kế vi mạch bán dẫn ở Việt Nam, con số quá nhỏ với nhu cầu phải có 50.000 kỹ sư (trong đó có 15.000 kỹ sư thiết kế chip) vào năm 2030 để đáp ứng nhu cầu dự kiến.³²

2.1.4. Những rào cản về hạ tầng phát sinh đang đe dọa năng lực cạnh tranh của các lĩnh vực chế biến, chế tạo ở Việt Nam

Hạ tầng năng lượng và giao thông chưa đủ có thể hạn chế tăng trưởng trong tương lai. Tăng trưởng dựa vào chế biến, chế tạo và thương mại ở Việt Nam lâu nay vẫn thâm dụng năng lượng và giao thông. Tốc độ tăng trưởng cả về nhu cầu năng lượng và lưu lượng vận tải hàng hóa đều đã cao hơn so với tốc độ tăng trưởng GDP, đặt ra nhu cầu lớn về tài sản và dịch vụ hạ tầng (Hình 25 và Hình 26). Hiện tượng mất điện gần đây và ùn tắc giao thông ngày càng tăng là những biểu hiện cụ thể của những thách thức phát sinh nêu trên; nếu không xử lý, những rủi ro đó có thể trở thành những yếu tố cản trở tăng trưởng trong tương lai. Việc đáp ứng nhu cầu năng lượng tăng nhanh, đòi hỏi tăng gấp đôi công suất lắp đặt hiện hành (78 gi-ga-oát vào năm 2021) mười năm một lần và kèm theo đó là nhu cầu mở rộng hạ tầng truyền tải.³³ Riêng nhu cầu đầu tư cho sản xuất điện và hạ tầng truyền tải trong thập kỷ này đã lên đến 135 tỷ \$ (15 tỷ \$ mỗi năm) theo ước tính, bao gồm đầu tư tư nhân (80%) và đầu tư của nhà nước (20%).

²⁹ Ngân hàng Thế giới (2018).

³⁰ Ngân hàng Thế giới (2021).

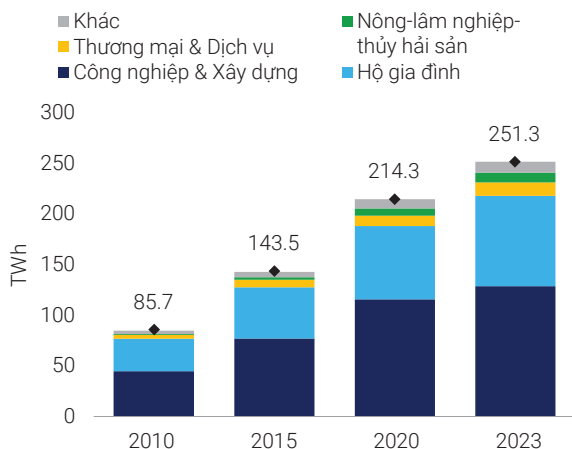
³¹ Khảo sát doanh nghiệp & đổi mới sáng tạo (2020).

³² Ngân hàng Thế giới (2024a). *Nâng cao vị thế thương mại trong một thế giới đang thay đổi: Con đường dẫn đến tương lai thu nhập cao*

³³ Bổ sung thêm 12.300 km đường dây truyền tải 500 kV và 16.300 km đường dây truyền tải 220 kV vào năm 2030, triển khai 5.200 – 8.300 km đường dây HVDC vào năm 2050 và đường dây chuyên dụng cho điện gió ngoài khơi sau năm 2030; và cải thiện kết nối điện lưới trong khu vực đồng bằng sông Cửu Long và trong ASEAN.

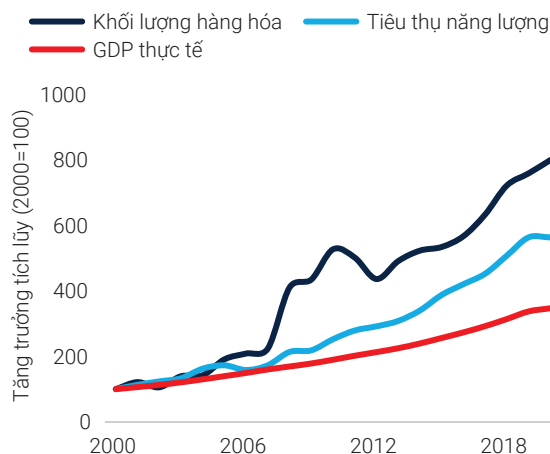
Hình 25. Nhu cầu điện đã và đang tăng bình quân 8,5% mỗi năm

Tăng trưởng phụ tải theo nhóm khách hàng, 2010-2023, và 2023



Hình 26. Nhu cầu hạ tầng tăng cao hơn tốc độ tăng trưởng GDP

Tăng trưởng cộng dồn của tiêu dùng năng lượng, GDP và lưu lượng vận tải hàng hóa, 2004-2022



Nguồn: Báo cáo thường niên của EVN và NLDC (Hình bên trái); WDI, Đánh giá thống kê năng lượng thế giới, TCTK (Hình bên phải).

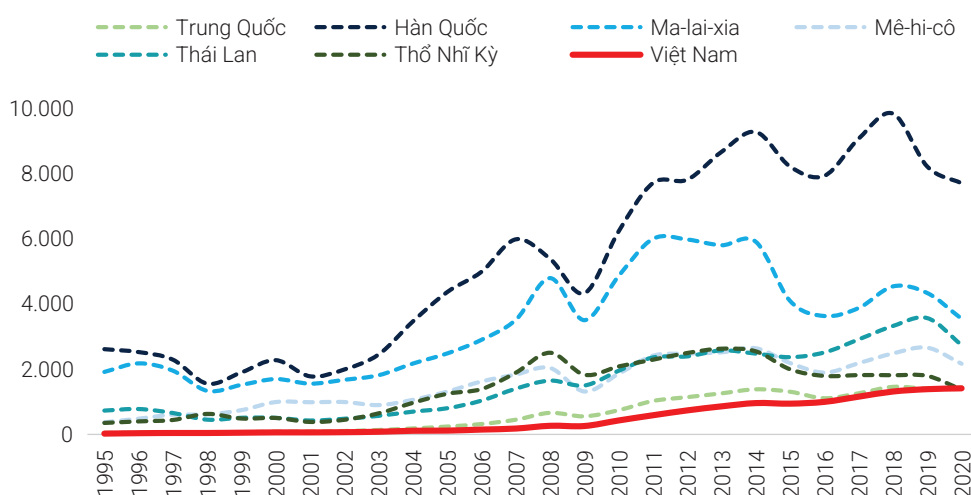
Ghi chú: Mỗi chuỗi số liệu cho thấy tăng trưởng cộng dồn trong giai đoạn 2000-2030. Tiêu dùng năng lượng được đo là tiêu dùng năng lượng sơ cấp theo đơn vị tê-ra-oát/giờ (TWh). GDP thực được đo bằng đô-la Mỹ giá cố định 2015. Chỉ tiêu về vận tải hàng hóa giai đoạn 2000-2004 lấy từ tăng trưởng vận tải hàng không và đường sắt.

2.2. Phân tích xu hướng tương lai: Nâng tầm thương mại trong một thế giới thay đổi

Xuất khẩu của Việt Nam đem lại giá trị gia tăng thấp hơn nhiều so với các quốc gia thu nhập cao hoặc Trung Quốc. Mặc dù quy mô và chuyên môn hóa trong các lĩnh vực lắp ráp khâu cuối chi phí thấp là động lực tích cực để Việt Nam hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) cho đến thời điểm này, điều này là chưa đủ để đem lại tăng trưởng năng suất lao động và giá trị gia tăng qua thương mại như có thể thấy ở các nền kinh tế thu nhập cao, chẳng hạn Hàn Quốc (Hình 27). Kinh nghiệm của Nhật Bản, Hàn Quốc, Sing-ga-po và hiện nay là Trung Quốc cho thấy Việt Nam cần tiếp tục nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị, chuyển sang các hoạt động chế tạo đem lại giá trị gia tăng cao hơn, với công nghệ, kỹ năng và đổi mới sáng tạo tốt hơn.

Hình 27. Hàm lượng giá trị gia tăng trong xuất khẩu theo đầu người của Việt Nam còn tương đối thấp

Hàm lượng giá trị gia tăng trong nước trong xuất khẩu tính theo đầu người (\$), 1995-2020



Nguồn: WDI, UNCTAD, và Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới.

Nguồn cung lao động có kỹ năng còn hạn chế so với các nền kinh tế thu nhập cao. Hình thành lực lượng lao động kỹ năng cao là chìa khóa để hỗ trợ Việt Nam chuyển đổi sang các mặt hàng xuất khẩu đem lại giá trị gia tăng cao hơn. Các quốc gia thu nhập cao đã đầu tư vào giáo dục sau phổ thông để tạo ra những ngành nghề đòi hỏi kỹ năng cao trong các lĩnh vực như khoa học, kỹ thuật và quản lý. Như có thể thấy ở Hình 24, Việt Nam đứng sau khá xa so với các quốc gia hình mẫu về trình độ giáo dục sau phổ thông. Để tương thích với cơ cấu lực lượng lao động ở các quốc gia thu nhập trung bình cao vào năm 2022 - nghĩa là 15,3% lực lượng lao động có bằng đại học trở lên trong giai đoạn 2030-2035 - Việt Nam phải tăng số lao động có trình độ giáo dục sau phổ thông gia nhập thị trường lao động mỗi năm thêm từ 200.000 đến 430.000 người so với xu hướng hiện nay.³⁴

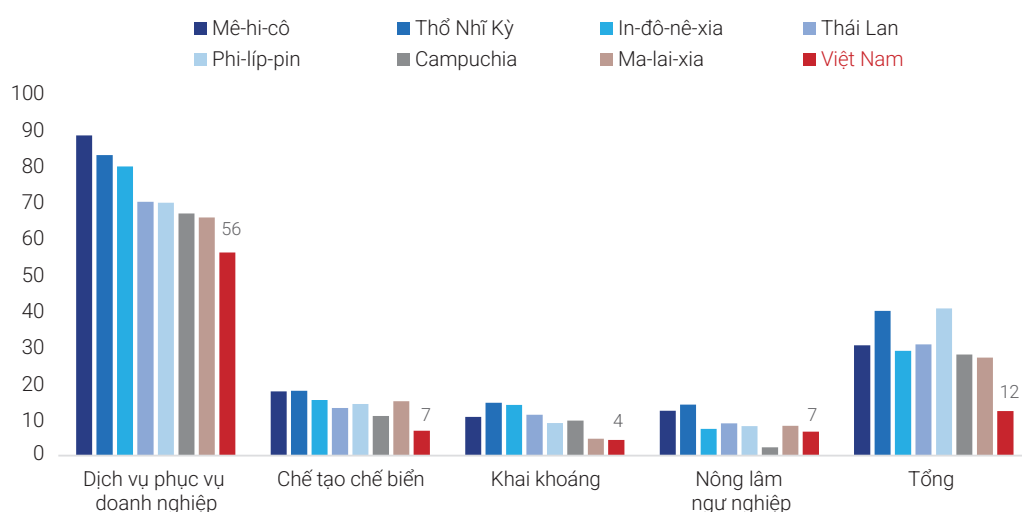
Lực lượng lao động có kỹ năng cao hơn sẽ giúp chuyển đổi từ các hoạt động lắp ráp khâu cuối thâm dụng lao động sang các hoạt động thâm dụng công nghệ có giá trị cao hơn. Mô hình xuất khẩu trước đây của Việt Nam chủ yếu tập trung vào các sản phẩm lắp ráp khâu cuối. Giai đoạn tiếp theo cần tập trung vào nắm bắt các hoạt động đem lại giá trị gia tăng cao hơn, bao gồm các lĩnh vực dịch vụ. Hàm lượng dịch vụ trong tổng xuất khẩu hiện nay chỉ đạt 12%. Tỷ lệ này thậm chí còn thấp hơn trong mặt hàng chế tạo xuất khẩu, chỉ đạt 7%. So sánh cho thấy, các quốc gia hình mẫu như Hàn Quốc có hàm lượng dịch vụ chiếm ít nhất gấp đôi trong kim ngạch xuất khẩu. Trong khi đó, Việt Nam vẫn đứng sau các quốc gia so sánh về nhập khẩu các dịch vụ tri thức, bao gồm các dịch vụ cho doanh nghiệp và bản quyền, là những yếu tố tạo thuận lợi để nâng cấp công nghệ. Các phân khúc giá trị cao trong các chuỗi giá trị toàn cầu thường có tỷ lệ dịch vụ lớn. Bằng cách đẩy mạnh “dịch vụ hóa” mạnh mẽ hơn nữa, Việt Nam có thể vừa nâng cao vị thế để chuyển sang các sản phẩm và dịch vụ tiên tiến hơn trong các chuỗi

³⁴ Nguyệt, và đồng sự (2023).

giá trị toàn cầu (GVC) vừa thu được giá trị gia tăng cao hơn trên mỗi lao động. Tuy nhiên, các lĩnh vực dịch vụ ở Việt Nam đang phải đối mặt với những rào cản đáng kể về thương mại và đầu tư. Không những các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ nước ngoài khó gia nhập mà áp lực cạnh tranh của các doanh nghiệp dịch vụ trong nước còn được nới lỏng, với các DNNN đóng vai trò chi phối trong một số lĩnh vực dịch vụ chủ đạo, như năng lượng, tài chính và viễn thông.

Hình 28. Dịch vụ hóa xuất khẩu ở Việt nam còn hạn chế

Giá trị gia tăng của dịch vụ trong nước trong hàng xuất khẩu (%), theo nhóm hàng xuất khẩu, 2018



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG bằng dữ liệu TIVA của WTO công bố 2023.

Hơn nữa, ngành chế tạo và xuất khẩu của Việt Nam còn phải đối mặt với rủi ro kép của biến đổi khí hậu. Tăng trưởng về xuất khẩu và chế biến, chế tạo của quốc gia trước đây là nhờ vào cơ cấu năng lượng ngày càng thâm thải các-bon. Tương lai đòi hỏi phải tập trung vào sản xuất sạch hơn theo hướng giảm thải các-bon, một phần để Việt Nam có thể hoàn thành mục tiêu khí hậu tự đặt ra và một phần để đảm bảo năng lực cạnh tranh trong điều kiện thế giới ngày càng chuyển sang các sản phẩm và dịch vụ giảm thải các-bon (như được bàn ở Chương 5). Đồng thời, phần lớn năng lực chế biến, chế tạo xuất khẩu của Việt Nam đều tập trung ở các địa bàn có nguy cơ thiên tai. Vì vậy, tăng cường khả năng chống chịu của hạ tầng, doanh nghiệp và người lao động với các cú sốc khí hậu có vai trò hết sức quan trọng (là vấn đề sẽ được bàn chi tiết hơn ở Chương 9).

2.3. Chương trình cải cách

Mặc dù Việt Nam đang ở vị thế tốt để nắm bắt các cơ hội thương mại, nhưng thành công không phải đương nhiên có. Cũng như với những thành tựu trước đây, tiềm năng của Việt Nam chỉ có thể trở thành hiện thực nhờ tiếp tục cải cách cơ cấu và đầu tư chiến lược vào vốn nhân lực và hạ tầng. Để nâng cao vị thế tham gia các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC), vượt qua những hạn chế phát sinh trong nước, và giảm nhẹ rủi ro toàn cầu. Sau đây là năm gói chính sách bổ trợ nhau được khuyến nghị chi tiết trong báo cáo

của Ngân hàng Thế giới (2024b). Những khuyến nghị đó được tổng hợp ở Bảng 2. Trong đó có những chính sách nhằm bảo đảm lợi ích của việc nâng cao vị thế tham gia các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) được chia sẻ cho mọi người Việt Nam, đồng thời hỗ trợ những người có sinh kế bị gián đoạn trong quá trình đó. Ba trong số các gói trên được phân tích sâu hơn ở các chương sau (về lực lượng lao động có kỹ năng ở Chương 3; về cung ứng năng lượng sạch và xuất khẩu xanh ở Chương 5; và về các chính sách hỗ trợ tăng trưởng dựa trên các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) một cách bao trùm hơn ở Chương 12); ba gói chính sách còn lại được đề cập khái quát dưới đây.

Từ giảm thuế quan chuyển sang hội nhập thương mại sâu (trong khu vực). Các chính sách thương mại trước đây của Việt Nam giúp tự do hóa thuế quan mạnh mẽ và đưa quốc gia tham gia một mạng lưới các hiệp định thương mại song phương và đa phương, bao trùm gần 90% GDP của thế giới. Giai đoạn tiếp theo cần tập trung vào khai thác những hiệp định thương mại hiện hành và mới để giảm những rào cản phi thuế quan, tự do hóa thương mại dịch vụ, và tăng cường chiều sâu hội nhập khu vực, nhất là khi tầng lớp trung lưu và thị trường tiêu dùng đang phát triển nhanh chóng trên khắp châu Á đem lại những cơ hội đáng kể. Là một trong những nền kinh tế phụ thuộc xuất khẩu nhiều nhất trên thế giới, Việt Nam có lợi ích trong việc gìn giữ hệ thống thương mại và đầu tư trong khu vực và trên toàn cầu theo hướng mở cửa và dựa vào quy tắc. Đồng thời, là nền kinh tế thu nhập trung bình năng động với tầm vóc kinh tế ngày càng lớn mạnh, chúng ta có cơ hội để định hình hợp tác khu vực và toàn cầu vì lợi ích chung. Khi bối cảnh chính trị toàn cầu hiện nay khiến cho khó có thể hợp tác đa phương đầy đủ, việc theo đuổi các thỏa thuận khu vực và đa biên có thể đem lại thành quả trước mắt. Qua phối hợp với các quốc gia trong Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á³⁵ (ASEAN), Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực³⁶ (RCEP), Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương³⁷ (CPTPP) và Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và các cơ chế khác, Việt Nam có thể chủ động tăng cường chiều sâu các cam kết xoay quanh các nghị trình chủ đạo chung, như thương mại số, hài hòa hóa tiêu chuẩn, thương mại năng lượng, và khả năng kết nối.

Từ nền kinh tế kép chuyển sang các chuỗi giá trị tích hợp trong nước. Hội nhập trước đây của Việt Nam chủ yếu nhờ vào các doanh nghiệp nước ngoài. Tương lai đòi hỏi phải chú trọng vào tăng cường kết nối và tác động lan tỏa về năng suất giữa các doanh nghiệp xuất khẩu và phần còn lại trong nền kinh tế. Làm được như vậy sẽ đem lại tác động tích cực đáng kể cho tăng trưởng năng suất, đồng thời lại khiến cho các chuỗi giá trị ăn sâu bén rễ vào nền kinh tế trong nước. Hiện nay, các doanh nghiệp nước ngoài đóng góp gần ba phần tư (73%) kim ngạch xuất khẩu. Ngược lại, hầu hết các doanh nghiệp trong nước có xu hướng tập trung vào các lĩnh vực không có giao dịch thương mại như dịch vụ truyền thống, xây dựng, hoặc bất động sản. Hơn nữa, họ thường thiếu năng lực tham gia vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC), trực tiếp hoặc gián tiếp với tư cách nhà cung cấp. Chưa đến một phần năm (18%) các doanh nghiệp đó có kết nối với các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) vào năm 2023, giảm 17 điểm phần trăm so với năm 2009. Chính vì vậy, Việt Nam chỉ thu về được một phần nhỏ tổng giá trị của các hàng

³⁵ Là một tổ chức liên Chính phủ gồm các quốc gia Đông Nam Á, gồm Bru-nây, Campuchia, In-đô-nê-xia, Lào, Ma-lai-xia, Miến Điện, Phi-líp-pin, Sing-ga-po, Thái Lan và Việt Nam.

³⁶ Là một hiệp định thương mại tự do giữa các quốc gia châu Á - Thái Bình Dương, gồm Ôt-xtrây-li-a, Bru-nây, Campuchia, Trung Quốc, In-đô-nê-xia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Lào, Ma-lai-xia, Miến Điện, Niu Di-lân, Phi-líp-pin, Sing-ga-po, Thái Lan và Việt Nam.

³⁷ Là một hiệp định thương mại tự do trong khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương: Ôt-xtrây-li-a, Bru-nây Đa-ru-sa-lam, Ca-na-đa, Chi-lê, Nhật Bản, Ma-lai-xia, Mê-hi-cô, Niu Di-lân, Pê-ru, Sing-ga-po, và Việt Nam. Vương Quốc Anh tham gia năm 2024.

hóa được quốc gia xuất khẩu. Các chính sách chuyển sang hội nhập các chuỗi giá trị trong nước cần tập trung vào tăng cường môi trường kinh doanh, kết nối tốt hơn giữa các doanh nghiệp tham gia chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) với các doanh nghiệp trong nước, triển khai các cơ chế tài chính chuỗi cung ứng, thiết lập chương trình phát triển các nhà cung ứng.

Từ lắp ráp khâu cuối chuyển sang các hoạt động đem lại giá trị cao. Mô hình xuất khẩu trong giai đoạn tiếp theo của Việt Nam cần chuyển từ trọng tâm trước đây là các hoạt động lắp ráp khâu cuối giá trị thấp sang các hoạt động đem lại giá trị gia tăng cao hơn, như dịch vụ. Tiến trình “dịch vụ hóa” đó sẽ tạo điều kiện để Việt Nam nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) bằng cách chuyển sang các công đoạn và các sản phẩm tiên tiến hơn, đồng thời nâng cao giá trị gia tăng trên mỗi lao động. Điều này đòi hỏi phải có những chính sách nhằm loại bỏ những rào cản thương mại và đầu tư hiện nay. Các biện pháp dự kiến bao gồm: (i) loại bỏ rào cản thương mại ở những lĩnh vực dịch vụ xương sống như viễn thông, tài chính, và vận tải; (ii) hợp lý hóa các quy định về lưu chuyển dữ liệu qua biên giới bằng cách sửa đổi quy định yêu cầu phải lưu trữ dữ liệu trong nước và yêu cầu các doanh nghiệp nước ngoài cung cấp dịch vụ trực tuyến phải thiết lập sự hiện diện thương mại; và (iii) tạo thuận lợi triển khai cơ chế chính sách về sở hữu trí tuệ qua đảm bảo các cơ quan thực thi của Việt Nam thích ứng thực chất với cơ chế mới đó.

Bảng 2. Chương trình cải cách về nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC)

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Từ giảm thuế quan chuyển sang hội nhập thương mại sâu (trong khu vực)	Giảm rào cản chính sách phi thuế quan với thương mại qua: (i) đẩy mạnh tuân thủ các chuẩn mực quốc tế và khu vực; (ii) đơn giản hóa thủ tục quản lý biên giới; và (iii) giảm giới hạn về sở hữu của nước ngoài. Nâng cao khả năng kết nối khu vực qua: (i) giảm rào cản chính sách với dòng chảy thương mại và đầu tư trong khu vực; (ii) tăng cường khả năng kết nối cứng và kết nối mềm nhằm giảm chi phí, trong phạm vi Đông Nam Á cũng như với Trung Quốc và Nam Á. Định hình nghị trình hội nhập khu vực qua: Chủ động phối hợp với các đối tác quốc tế trong ASEAN, RCEP, CPTPP và các cơ chế khác để tăng cường chiều sâu cam kết trong các nghị trình chủ đạo như thương mại số, hài hòa hóa tiêu chuẩn, thương mại điện lực, và khả năng kết nối.
2. Từ nền kinh tế kép chuyển sang hội nhập các chuỗi giá trị trong nước	Tiếp tục tăng cường môi trường kinh doanh: Cục Kiểm soát Thủ tục Hành chính (KSTTHC) tại Văn phòng Chính phủ (VPCP) cần phối hợp với các bộ ngành nhằm xây dựng chương trình chuyển đổi số và kế hoạch hành động chi tiết. Việc này bao hàm loại bỏ các yêu cầu văn bản vật lý và tăng cường khung chia sẻ dữ liệu (liên thông dữ liệu Chính phủ) bằng cách sử dụng biểu mẫu hồ sơ trên nền web. Bên cạnh đó là cải thiện quy định cấp phép và thanh kiểm tra bằng cách áp dụng cách tiếp cận dựa trên rủi ro. Kết nối các doanh nghiệp đa quốc gia (MNE) và doanh nghiệp trong nước qua: (i) Phát huy các cơ quan xúc tiến đầu tư (IPA) nhằm tăng cường kết nối các đơn vị cung ứng trong nước có tiềm năng cao với các nhà đầu tư nước ngoài hiện hành và mới; (ii) tổ chức các sự kiện “gặp gỡ người mua” hoặc các diễn đàn nhà cung cấp để giúp các đơn vị cung ứng tiềm năng hiểu rõ hơn về các tiêu chuẩn chất lượng, chi phí và giao hàng (QCD) cũng như khoảng cách về công nghệ và kỹ năng; (iii) công bố các cơ sở dữ liệu “sống” trực tuyến và danh bạ nhà cung cấp trong nước bằng tiếng Anh để tìm cách giảm chi phí tìm kiếm của các doanh nghiệp nước ngoài; và

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
2. Từ nền kinh tế kép chuyển sang hội nhập các chuỗi giá trị trong nước	(iv) thiết lập Chương trình Phát triển Nhà Cung cấp (SDP) nhằm nâng cao năng lực và kết nối cho những doanh nghiệp trong nước, bao gồm cả hỗ trợ theo chiều ngang dựa trên nhu cầu và các biện pháp theo chiều dọc trong lĩnh vực cụ thể. Triển khai các cơ chế tài chính chuỗi cung ứng (SCF) giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước nhằm tối ưu hóa vốn lưu động, chuyển hóa hàng lưu kho và các khoản phải thu thành tiền, và tiếp nhận nguồn tài chính chi phí thấp, qua đó bình ổn giao dịch giữa các doanh nghiệp FDI và các doanh nghiệp cung ứng trong nước.
3. Từ lắp ráp khâu cuối chuyển sang các hoạt động đem lại giá trị cao	Giảm rào cản thương mại dịch vụ ở các lĩnh vực dịch vụ xương sống như viễn thông, tài chính và dịch vụ vận tải qua: (i) xử lý những quy định hạn chế tham gia viễn thông để đẩy mạnh cạnh tranh; (ii) nói lỏng các quy định chặt chẽ về ngoại hối để nâng cao khả năng khu vực ngân hàng tiếp cận vốn và các cơ hội hợp tác với các nhà đầu tư và ngân hàng nước ngoài; (iii) loại bỏ các quy định phân biệt đối xử với các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài trong lĩnh vực vận tải để giảm chi phí; và (iv) giảm rào cản về dịch vụ pháp lý để thúc đẩy hợp tác giữa các chuyên gia pháp lý Việt Nam và nước ngoài. Ngăn ngừa xung đột lợi ích và đảm bảo đối xử công bằng giữa các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và khu vực tư nhân qua: Thiết lập cơ quan quản lý nhà nước độc lập ở các lĩnh vực dịch vụ chủ đạo như viễn thông, dịch vụ bưu chính, và vận tải. Hợp lý hóa các quy định về lưu chuyển dữ liệu qua biên giới qua: Rà soát quy định yêu cầu lưu trữ dữ liệu trong nước và thiết lập hiện diện thương mại, chẳng hạn doanh nghiệp nước ngoài cung cấp dịch vụ trực tuyến phải lập văn phòng đại diện hoặc chi nhánh trong nước. Triển khai khung chính sách toàn diện về sở hữu trí tuệ (IP) qua: Tăng cường các cơ quan thực thi hiệu lực của Việt Nam đang gặp khó khăn trong việc thích ứng với các quy định mới, khiến cho các doanh nghiệp phải tìm kiếm các chiến lược phòng vệ thay thế, chẳng hạn qua các điều khoản hợp đồng hoặc theo dõi thị trường.
4. Từ giáo dục cơ bản vững mạnh chuyển sang lực lượng lao động có kỹ năng cao	Phát triển lực lượng lao động cho các lĩnh vực công nghiệp công nghệ cao qua: (i) phát triển chương trình và đào tạo đội ngũ giảng viên nhằm tăng cường giáo dục và kỹ năng phù hợp nhu cầu của doanh nghiệp; (ii) ban hành các cơ chế khuyến khích tài chính và phi tài chính có mục tiêu (học bổng) cho sinh viên tiềm năng và (iii) đầu tư nâng cấp cơ sở vật chất về đào tạo và NC&PT ở các cơ sở giáo dục đại học và tổ chức nghiên cứu trong lĩnh vực STEM. Áp dụng cách tiếp cận dựa trên năng lực theo nguyên tắc thị trường đối với giáo dục sau phổ thông qua: (i) thiết lập các hội đồng kỹ năng theo lĩnh vực với sự tham gia của đơn vị sử dụng lao động trong khu vực tư nhân và tổ chức đào tạo nhằm đảm bảo các chương trình giáo dục đáp ứng nhu cầu thay đổi của bên sử dụng lao động và chuẩn bị người lao động với những kỹ năng và việc làm mới; và (ii) triển khai cách tiếp cận dựa trên bằng chứng và định hướng kết quả bằng cách sử dụng dữ liệu và phản hồi để liên tục cải thiện kết quả, đảm bảo phù hợp với những diễn biến trên thị trường lao động. Cải tổ các chương trình giáo dục đào tạo kỹ thuật và nghề nghiệp (TVET) nhằm phát triển bộ kỹ năng rộng cho lực lượng lao động hiện nay và trong tương lai qua: (i) mở rộng các chương trình đào tạo tập trung lấy chứng chỉ và thực tập học nghề, đồng phát triển chương trình học với các đối tác doanh nghiệp để đảm bảo phù hợp, và tập trung phát triển cả kỹ năng hành vi và nhận thức với kỹ năng kỹ thuật; (ii) cải tổ về chất lượng đào tạo và mức độ phù hợp với thị trường trong giáo dục nghề nhằm hài hòa với nhu cầu thay đổi của nền kinh tế. Công cuộc cải tổ đó cần tập trung vào kết quả thay vì đầu ra, bao gồm phân bổ tài chính dựa trên kết quả, và cam kết mạnh mẽ hơn về chất lượng.

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
5. Từ chế biến, chế tạo thâm dụng các-bon chuyển sang cung ứng năng lượng sạch và xuất khẩu xanh	Hướng tới giá điện phản ánh giá thành và định giá khí thải các-bon nhằm hỗ trợ khử các-bon trong nền kinh tế, đồng thời giảm nhẹ tác động đối với năng lực cạnh tranh qua: (i) Định hướng cho các thành viên thị trường về quỹ đạo giá dự kiến để các doanh nghiệp có đủ thời gian thích ứng, bao gồm đầu tư vào các công nghệ tiết kiệm năng lượng và giảm thải các-bon; và (ii) hỗ trợ tài chính có mục tiêu cho các doanh nghiệp, bao gồm thông qua các chương trình tài chính xanh, nhằm khuyến khích áp dụng rộng rãi và đầu tư vào các công nghệ giảm thải các-bon. Đẩy nhanh đầu tư về hạ tầng điện qua: (i) đẩy nhanh các quy trình phê duyệt dự án để tạo điều kiện triển khai nhanh các đường dây 500kV theo QHĐ8 nhằm nâng cao năng lực truyền tải từ miền Nam, đang được hưởng lợi thặng dư điện, và mở rộng quy mô công suất lắp đặt ở miền bắc; (ii) áp dụng các công nghệ đã làm chủ, như hệ thống truyền tải điện cao áp một chiều (HVDC), nhằm giúp tối đa hóa truyền tải với khoảng cách lớn, đồng thời giảm tác động vật lý; và (iii) tạo điều kiện để ngành điện được tiếp cận các nguồn tài chính dài hạn - cả trong nước và quốc tế - sao cho thời hạn hoàn trả vốn đầu tư khớp với vòng đời vận hành của tài sản. Giảm các biện pháp phi thuế quan (NTM) gây hạn chế thương mại đối với hàng hóa môi trường qua: Hải hòa số lượng lớn các rào cản kỹ thuật nhằm vào các sản phẩm năng lượng tái tạo, quản lý rác thải rắn và nguy hại. Xây dựng chương trình đầu tư đảm bảo khả năng chống chịu vùng duyên hải cho các trung tâm đô thị chính, các khu công nghiệp, các kết nối hạ tầng qua: (i) giảm nhẹ rủi ro ngập lụt qua nâng cao tiêu chuẩn thiết kế cho các tuyến đường trọng yếu và tài sản điện lực; (ii) phát triển các cơ chế tài chính để cung cấp trước, trong và sau thiên tai để phòng vệ tài chính cho các doanh nghiệp và chuyển hướng đầu tư vào các công trình hạ tầng đảm bảo khả năng chống chịu; và (iii) doanh nghiệp cần đánh giá có hệ thống nguy cơ dễ tổn thương trong môi trường kinh doanh của họ với thiên tai và cân nhắc các địa bàn thay thế nếu mức độ tổn thương với khí hậu đặc biệt cao.
6. Các chính sách nâng cao tính bao trùm cho tăng trưởng dựa trên các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) và tạo việc làm	Nâng cao khả năng dịch chuyển của lao động để tận dụng các cơ hội mới qua: (i) hỗ trợ định hướng nghề nghiệp và tìm kiếm việc làm, đặc biệt cho sinh viên và người lao động có hoàn cảnh dễ tổn thương; (ii) sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp để hỗ trợ thực chất cho người lao động nâng cao kỹ năng trong công việc hoặc chuyển đổi sang các cơ hội việc làm mới; (iii) mở rộng các chính sách thị trường lao động chủ động sang các hệ thống đào tạo và dạy nghề (VET) và tìm kiếm việc làm; và (iv) nâng cao tự chủ và năng lực cho các tổ chức đào tạo và dạy nghề (VET) để chuẩn bị cho người lao động đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp. Những chính sách chủ đạo nhằm gián tiếp thúc đẩy khả năng dịch chuyển của lao động bao gồm: (v) đẩy mạnh dịch vụ chăm sóc trẻ em trong khả năng chi trả và tăng cường hệ thống chăm sóc dài hạn và chăm sóc người cao tuổi; và (vi) tăng cường năng lực và tài chính địa phương xoay quanh cải cách về <i>hộ khẩu</i>. Xây dựng các chương trình thị trường lao động chủ động nhằm vào những người bị mất việc làm do những thay đổi trong nền kinh tế qua: i) mở rộng các Chương trình thị trường lao động tập trung không chỉ dựa vào bảo hiểm thất nghiệp mà cả cung cấp các dịch vụ tìm kiếm và môi giới việc làm và đào tạo cho người tìm việc; (ii) xây dựng hệ thống thông tin thị trường lao động để cung cấp thông tin cho các chức năng đào tạo và môi giới việc làm trong các dịch vụ việc làm của nhà nước và hệ thống đào tạo dạy nghề (VET); và (iii) tăng cường kết nối giữa các tổ chức đào tạo dạy nghề (VET) với các đơn vị sử dụng lao động. Đảm bảo việc nâng cấp kỹ năng đem lại lợi ích cho tất cả qua: (i) giảm khoảng trống về vốn nhân lực trong cả vòng đời, bao gồm tập trung vào giáo dục trẻ em từ sớm và vấn đề còi cọc, trẻ em nghèo bỏ học cấp trung học, khả năng chi trả và tiếp cận giáo dục sau phổ thông; và (ii) khuyến khích các em nữ theo học các lĩnh vực STEM.

CHƯƠNG 3

TĂNG CƯỜNG KỸ NĂNG, NĂNG SUẤT LAO ĐỘNG VÀ GIÁO DỤC SAU PHỔ THÔNG

Nâng cao kỹ năng của lực lượng lao động Việt Nam và đẩy mạnh năng suất lao động đều hết sức quan trọng để Việt Nam nâng cao thu nhập và trở thành quốc gia thu nhập cao. Như đã nêu ở Chương 1 và 2, Việt Nam có thể đẩy mạnh nâng cao năng suất qua hội nhập nhiều hơn vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) và tham gia nhiều hơn vào các hoạt động đem lại giá trị gia tăng cao hơn, nhưng điều đó đòi hỏi trước hết phải nâng cao kỹ năng cho lực lượng lao động của quốc gia. Trước đây thành công trong hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) là nhờ nguồn lao động dồi dào có kỹ năng cơ bản và mức lương thấp. Trong thời gian tới, khả năng Việt Nam nâng cao vị thế tham gia các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) phụ thuộc vào lao động có kỹ năng cao.

Kỹ năng vững hơn cũng giúp lực lượng lao động nói riêng và cả quốc gia nói chung thích ứng hơn với công nghệ thay đổi và dân số già hóa, đồng thời là yếu tố quan trọng mở đường cho khả năng dịch chuyển kinh tế. Kỹ năng tốt hơn và toàn diện hơn sẽ giúp người lao động và cả quốc gia có khả năng chống chịu hơn khi phải đối mặt với các cú sốc. Cụ thể, kỹ năng vững chắc hơn là cần thiết để khai thác những công nghệ mới phát triển ngày nay, đồng thời giúp người lao động và doanh nghiệp chèo lái giữa những thay đổi về công nghệ trong tương lai. Điều đó có nghĩa là phải hình thành những kỹ năng tổng hợp có thể áp dụng cho nhiều loại công nghệ và lĩnh vực khác nhau. Bên cạnh đó là nhu cầu về khả năng thích ứng và học hỏi kỹ năng mới trong tương lai - còn gọi là "học cách để học". Hơn nữa, khi tỉ lệ của người lao động Việt Nam đang già hóa tăng lên, năng suất lao động sẽ phải tăng lên để có khả năng bù lại cho hiệu ứng số lượng lao động bị thu hẹp. Tuy nhiên, để đảm bảo có được một lực lượng lao động có kỹ năng ngày mai có nghĩa là ngày nay phải đào tạo họ cho tốt; chính vì vậy, chương này của báo cáo tập trung vào giáo dục sau phổ thông. Nhìn chung, kỹ năng cao hơn có lẽ là quan trọng nhất để các cá nhân và hộ gia đình hưởng lợi ích khi có khả năng dịch chuyển kinh tế tốt hơn. Điều này vừa dẫn đến thu nhập cao hơn vừa khiến cho người lao động có thể thích ứng tốt hơn với thay đổi công nghệ. Như được bàn ở phần sau của chương này, trí tuệ nhân tạo (AI) và tự động hóa đang đe dọa việc làm của nhiều lao động có kỹ năng thấp, nhưng lại làm tăng năng suất cho những lao động có kỹ năng cao hơn.

Chương này tìm hiểu về giáo dục đại học và sau đại học cũng như cách thức để nâng cao số lượng người lao động có trình độ sau phổ thông ở Việt Nam để có được những kỹ năng cần thiết nhằm nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị. Từ trước đến nay, tăng năng suất lao động ở Việt Nam chủ yếu nhờ lao động có kỹ năng thấp chuyển từ việc làm có năng suất thấp trong nông nghiệp sang việc làm cũng vẫn đòi hỏi kỹ năng thấp nhưng năng suất cao hơn trong các lĩnh vực chế biến, chế tạo và dịch vụ. Tuy nhiên, tăng năng suất lao động trong tương lai đòi hỏi người lao động phải có kỹ năng cao hơn và làm các công việc đem lại giá trị gia tăng cao hơn. Làm thế nào để tạo việc làm có giá trị cao hơn

là nội dung được bàn ở phần khác, cụ thể như Chương 2 về nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC). Chương này chỉ tập trung vào làm thế nào để tăng số lượng lao động có kỹ năng cao hơn, và đồng bộ những kỹ năng đó với nhu cầu của doanh nghiệp.

3.1. Đánh giá thực trạng

3.1.1. Kỹ năng và việc làm

Năng suất lao động của Việt Nam đã và đang tăng nhưng vẫn đứng sau một số các quốc gia khác.

Sản lượng (GDP) tạo ra trên mỗi giờ lao động của Việt Nam tăng từ 1,27 \$/giờ vào năm 1990 điều chỉnh theo sức mua thực tế lên khoảng 6,73 \$/giờ vào năm 2019. Tuy chỉ tiêu trên về năng suất lao động đã tăng đến năm lần, nhưng Việt Nam vẫn đứng sau các quốc gia lớn trong khu vực. Trong nhiều trường hợp, khoảng cách khác biệt còn khá rộng. Số liệu cho thấy tăng trưởng năng suất lao động của Trung Quốc đã và đang cao hơn nhiều (Hình 29).

Mặc dù người lao động của Việt Nam có chỉ số nguồn vốn con người cao, nhưng nhiều lao động vẫn bị kẹt ở những việc làm đem lại năng suất thấp.

Điểm chỉ số vốn con người (HCI) của Việt Nam cao thứ hai trong số các quốc gia thu nhập trung bình, ở mức 0,69, chỉ đứng sau điểm của Bê-la-rút ở mức 0,70.³⁸ Quốc gia đạt kết quả đặc biệt tốt về khả năng tiếp cận và chất lượng giáo dục phổ thông. Tuy nhiên, nếu điều chỉnh với việc làm của người dân, chỉ số HCI điều chỉnh theo mức độ sử dụng (UHCI) giảm còn 0,37.³⁹ Chỉ số UHCI sẽ bị giảm điểm đối với tỷ lệ những người làm việc trong những lĩnh vực thường có năng suất thấp nhất, chẳng hạn nông nghiệp tự cung tự cấp và tự sản xuất kinh doanh.⁴⁰ Khoảng cách 32 điểm cơ bản là mức chênh lệch lớn thứ hai trong số 84 quốc gia thu nhập trung bình, chỉ đứng sau điểm số của An-ba-nia là 33 điểm cơ bản. Khoảng cách chênh lệch lớn giữa điểm HCI cao của Việt Nam và mức độ toàn dụng vốn nhân lực được thể hiện rõ ở Hình 30, trong đó đường kẻ vạch thể hiện mức độ toàn dụng chỉ số vốn nhân lực; điều đó có nghĩa là Việt Nam đạt kết quả vượt bậc về phát triển vốn nhân lực nhưng lại đứng sau về tạo việc làm tốt. Nghĩa là chất lượng công việc và mức độ khớp nối việc làm vẫn còn thấp xa so với mức mong muốn.⁴¹

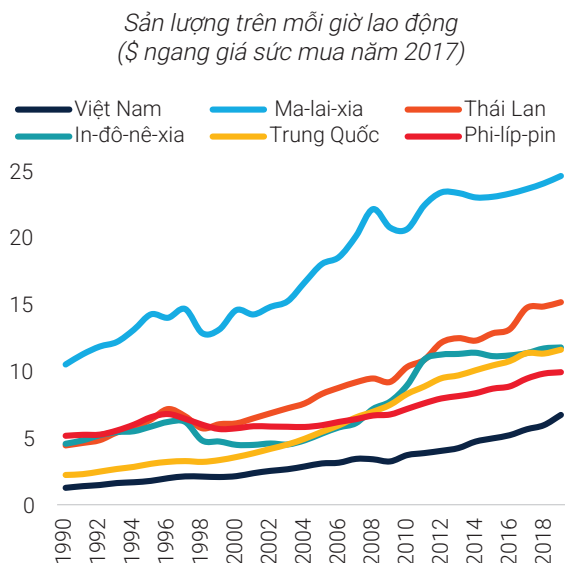
³⁸ HCI là chỉ tiêu đo lường năng suất tương lai của một đứa trẻ khi lớn lên nếu được hưởng chăm sóc sức khỏe và giáo dục đầy đủ. Ở mức điểm 0,69, một đứa trẻ bình thường ở Việt Nam dự kiến sẽ có năng suất bằng 69% so với người lao động đạt năng suất trọn vẹn ở mức cận biên của thế giới. Điểm số này cao hơn nhiều so với mức bình quân của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (59%). Để tìm hiểu thêm về HCI, tham khảo Ngân hàng Thế giới (2018) *Dự án vốn nhân lực* và Ngân hàng Thế giới (2020) *Chỉ số vốn nhân lực cập nhật năm 2020: Vốn nhân lực trong thời điểm COVID-19*.

³⁹ UHCI là chỉ số điều chỉnh HCI theo tỷ lệ thiếu toàn dụng vốn nhân lực trên thị trường lao động, dựa trên tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động làm những loại công việc lẽ ra họ có thể dùng năng lực và kỹ năng để có năng suất tốt hơn ("sử dụng lao động tốt hơn"). "Sử dụng lao động tốt hơn" được định nghĩa là làm việc và sử dụng việc làm phi nông nghiệp, không bao gồm những việc làm có năng suất thấp nhất ở các quốc gia đang phát triển, tại đó vốn nhân lực có hiệu ứng năng suất kém hơn; các công việc nông nghiệp gia đình, tự cung tự cấp, việc làm phi nông nghiệp tự sản xuất kinh doanh (thường là việc làm ở các doanh nghiệp siêu nhỏ hộ gia đình, tự lao động hoặc lao động đóng góp cho gia đình), và lao động nông nghiệp không có đất đai. tham khảo: Pennings (2020). *Chỉ số vốn nhân lực điều chỉnh theo mức độ sử dụng (UHCI)*.

⁴⁰ Hơn nữa, làm việc và việc làm trong những lĩnh vực đó là chỉ báo cho thấy người lao động không được làm những công việc tốt nhất. Mặc dù các nghề trả lương thấp có sự kết hợp giữa một tỷ lệ lớn lao động chính thức và tỷ lệ cao lao động phi chính thức, nhưng việc làm ở những ngành nghề trả lương cao chủ yếu vẫn nằm trong khu vực chính thức. Tham khảo: Bequet, Giles, và Safir (2024). *Việc làm, công việc và dịch chuyển nghề nghiệp ở đô thị Việt Nam*.

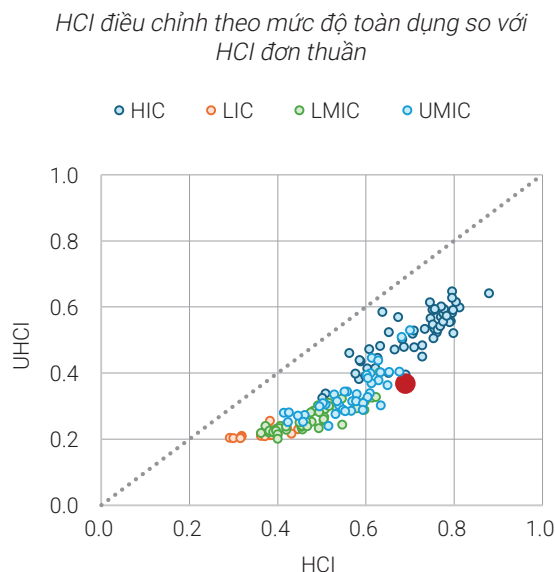
⁴¹ Bequet, Giles, và Safir (2024).

Hình 29. Sản lượng trên mỗi lao động của Việt Nam đã và đang tăng nhưng còn thấp hơn nhiều so với toàn bộ các quốc gia lớn trong khu vực.



Nguồn: Bảng Penn World (v10.01).

Hình 30. Việt Nam có khoảng cách lớn thứ hai trong số các quốc gia thu nhập trung bình về điểm số vốn nhân lực với năng suất của việc làm và mức độ toàn dụng vốn nhân lực trong việc làm



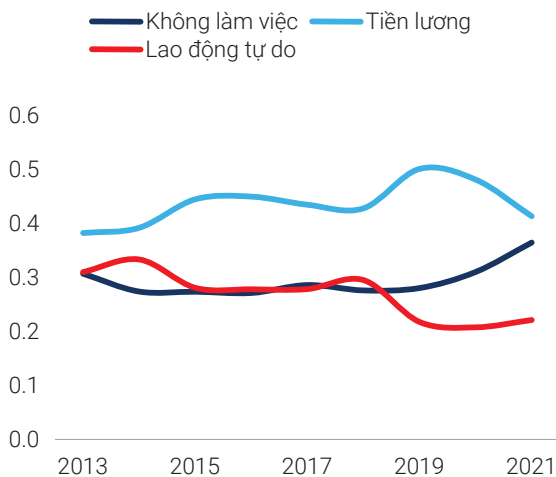
Nguồn: Dữ liệu HCI và UHCI của Pennings (2020).

Lưu ý: Chấm đỏ đại diện cho Việt Nam.

Hơn nữa, mặc dù việc làm công ăn lương đã và đang tăng lên, nhưng không phải đều là việc làm có chất lượng tốt. Theo chỉ số UHCI, Việt Nam đạt kết quả cao hơn trong thập kỷ trước đại dịch Covid-19, khi tỷ lệ lao động làm công ăn lương (một yếu tố trong UHCI) tăng từ 38% lên 50% dân số trong độ tuổi lao động trong giai đoạn từ 2013 đến 2019 (tăng thêm 3,8 triệu việc làm công ăn lương), là do người dân bỏ các việc tự sản xuất kinh doanh (Hình 31). Tuy nhiên, không phải mọi việc làm công ăn lương đều có chất lượng như nhau và việc làm công ăn lương tăng lên chủ yếu là những việc làm công ăn lương trong khu vực phi chính thức (lao động không hợp đồng), tăng đến gần một phần ba toàn bộ việc làm công ăn lương trong năm 2019, thêm 7 điểm phần trăm. Tỷ lệ việc làm công ăn lương trong khu vực chính thức giảm 7 điểm phần trăm (Hình 32).

Hình 31. Gần một phần ba lao động tự sản xuất kinh doanh chuyển sang việc làm công ăn lương trong giai đoạn từ 2013 đến 2019...

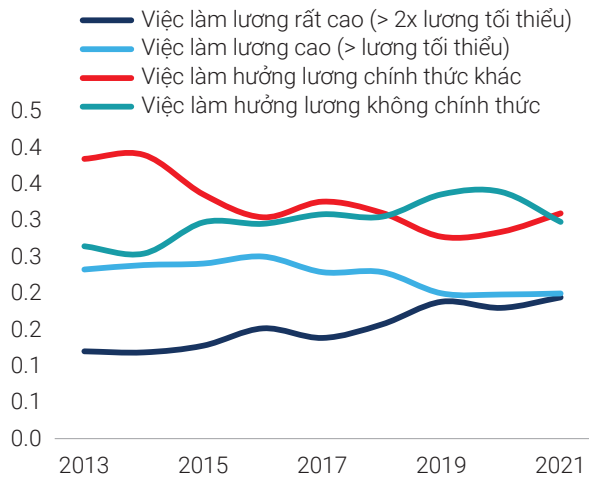
Tỷ lệ việc làm theo loại công việc, 2013-2021



Nguồn: Bequet, Giles, và Safir (2024).

Hình 32. ... nhưng việc làm trong khu vực phi chính thức chiếm khoảng một phần ba toàn bộ việc làm công ăn lương và đang trở nên phổ biến hơn

Tỷ lệ việc làm hưởng lương theo chất lượng công việc

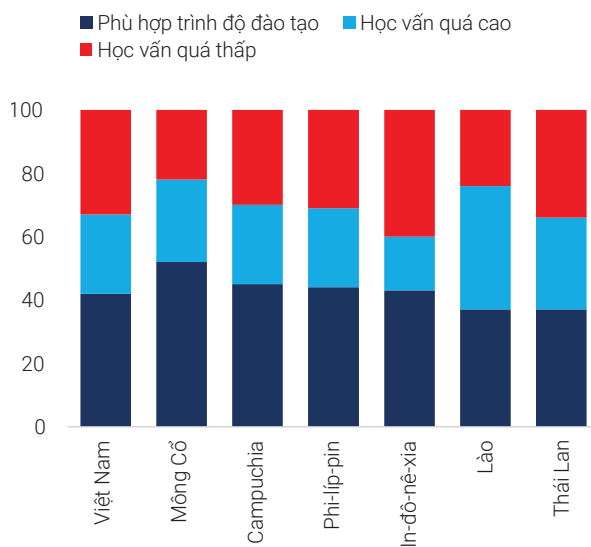


Nguồn: Bequet, Giles, và Safir (2024).

Tình trạng thiếu tương thích về việc làm cho thấy năng suất lao động chưa cao không chỉ là vấn đề thiếu việc làm tốt mà còn là vấn đề thiếu trình độ sau phổ thông và thiếu kỹ năng phù hợp. Cứ trong mười người lao động ở Việt Nam thì sáu người có dư hoặc không đủ trình độ cho những vị trí việc làm của họ. Chưa đến một nửa số lao động của Việt Nam (42%) có trình độ phù hợp với công việc của họ, cũng là vấn đề chung của khu vực (Hình 33). Yếu tố bất tương thích phổ biến nhất là thiếu trình độ, ảnh hưởng đến khoảng một phần ba (33%) lực lượng lao động. Điều này cho thấy cần có thêm sinh viên theo học giáo dục sau phổ thông. Mặc dù vậy, có đến 25% lực lượng lao động có dư trình độ cho việc làm của họ. Một phần nguyên nhân là do thiếu việc làm đòi hỏi trình độ cao hơn. Tuy nhiên, tỷ lệ cao lao động dư thừa và không đủ trình độ phát sinh đồng thời cho thấy rất nhiều người lao động đang theo học trình độ cao, nhưng lại không có được các kỹ năng phù hợp với nhu cầu của các doanh nghiệp. Điều này cũng được nhận thấy khi các doanh nghiệp cho biết thiếu kỹ năng là một trở ngại, đặc biệt là những doanh nghiệp xuất khẩu (Hình 34). Chính vì vậy, nâng cao chất lượng giáo dục sau phổ thông cũng quan trọng không kém nâng cao số lượng lao động.

Hình 33. Gần 60% lao động ở Việt Nam có dư hoặc không đủ trình độ so với yêu cầu cho công việc của họ

Mức độ tương thích giữa trình độ của người lao động và yêu cầu cho công việc của họ

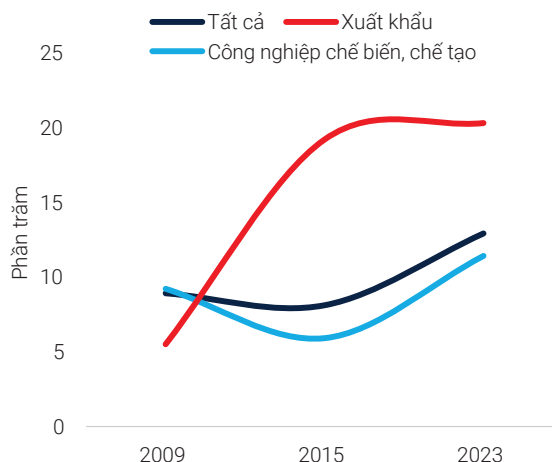


Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của ILO.

Ghi chú: Năm gần nhất cho mỗi quốc gia từ 2021 đến 2023. Các nội dung bất tương thích lấy của ILO.

Hình 34. Ngày càng nhiều doanh nghiệp không tìm kiếm đủ lao động có kỹ năng, đặc biệt là những doanh nghiệp xuất khẩu

Tỷ lệ % doanh nghiệp cho rằng lực lượng lao động không đủ trình độ là một trở ngại lớn



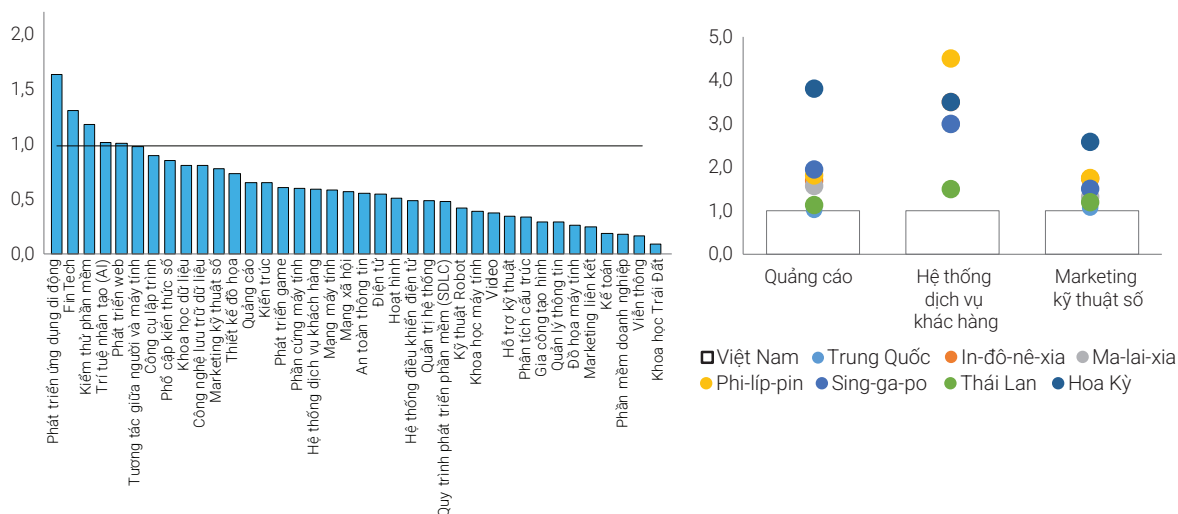
Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2024b).

Đặc biệt, Việt Nam đang ở giai đoạn ban đầu về phát triển kỹ năng số, với những tiến triển đáng ghi nhận ở trình độ cơ bản nhưng vẫn đi sau ở các trình độ trung và cao cấp. Kỹ năng số cơ bản như phát triển ứng dụng di động, công nghệ tài chính và kiểm thử phần mềm được sử dụng ở Việt Nam phổ biến hơn so với mức bình quân toàn cầu (Hình 35, Hình A và B). Đáng chú ý là Việt Nam ngang tầm thế giới về trí tuệ nhân tạo, phát triển web và tương tác máy tính con người. Nhưng ngược lại, Việt Nam vẫn đứng sau về kỹ năng kỹ thuật và kỹ năng kinh doanh (Hình 36, Hình A và B).

Hình 35. Kỹ năng số cơ bản phổ biến ở Việt Nam, nhưng kỹ năng trung và cao cấp chưa phổ biến

A. Mức độ phổ cập về kỹ năng của Việt Nam so với bình quân toàn cầu

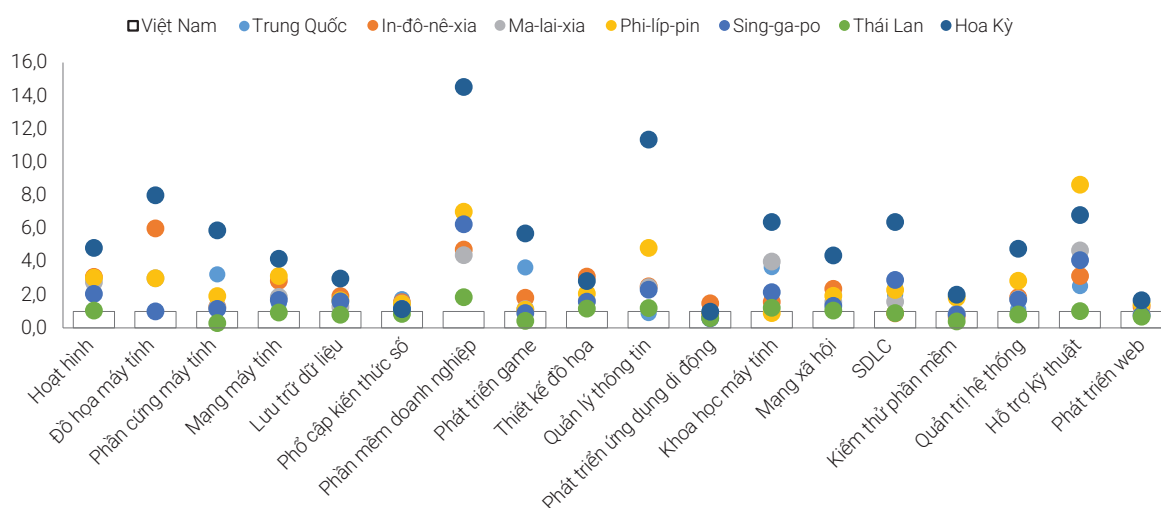
B. So sánh mức độ phổ cập về kỹ năng với Việt Nam: Kỹ năng kinh doanh (chung)



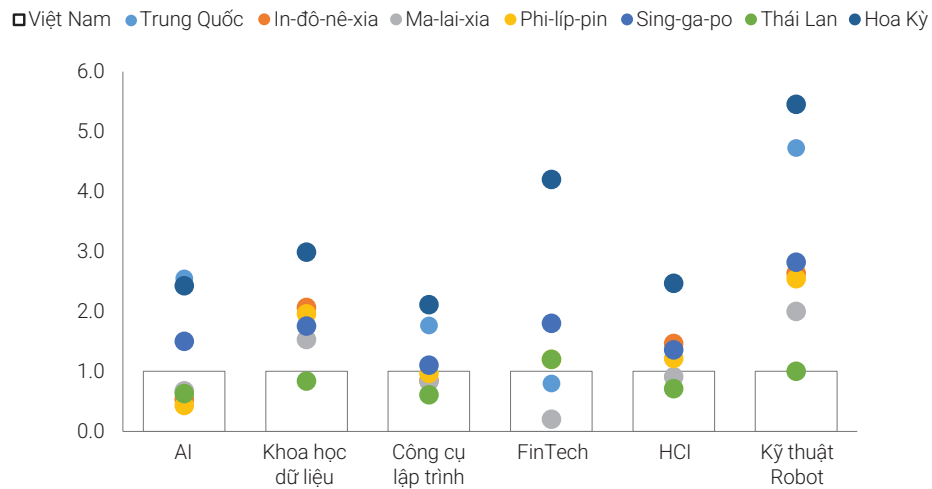
Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2021). Kỹ năng số trong một Việt Nam chuyển đổi số.

Hình 36. Việt Nam phải bắt kịp với thế giới về phát triển các kỹ năng số đột phá và kỹ năng công nghệ

A. Tỷ lệ phổ cập kỹ năng số công nghệ tại Việt Nam và một số quốc gia khác



B. Tỷ lệ phổ cập kỹ năng số đột phá ở Việt Nam và một số quốc gia khác



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2021). *Kỹ năng số trong một Việt Nam chuyển đổi số*.

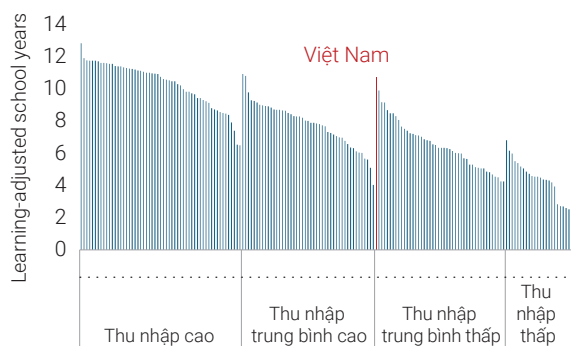
3.1.2. Giáo dục sau phổ thông

Việt Nam đạt kết quả vượt trội về giáo dục phổ thông, nhưng chưa chuyển hóa được thành kết quả vượt trội trong giáo dục sau phổ thông so với các quốc gia so sánh. Như đã nêu trên, Việt Nam đạt điểm chỉ số HCI thuộc dạng cao nhất trong số các quốc gia thu nhập trung bình, với kết quả rất tốt về khả năng tiếp cận và chất lượng giáo dục phổ thông (Hình 37). Tuy nhiên, mặc dù Việt Nam đạt điểm cao ở chỉ số HCI, nhưng nội dung đánh giá về giáo dục đó chỉ phản ánh kết quả giáo dục cơ bản của quốc gia được đo bằng số năm học điều chỉnh theo chất lượng. Tỷ lệ hoàn thành giáo dục sau phổ thông của Việt Nam vẫn đứng sau Ma-lai-xia, Thái Lan, và Phi-líp-pin, và cách xa so với Hàn Quốc và Sing-ga-po (Hình 38). Xét về tỷ lệ nhập học sau phổ thông, Việt Nam và Trung Quốc có tỷ lệ nhập học tương đương nhau, ở mức khoảng 10% vào năm 2000; đến năm 2017, tỷ lệ này Việt Nam tăng lên 28% nhưng tỷ lệ của Trung Quốc đã vọt lên đến 50%.⁴² Tình trạng thiếu hụt kỹ năng hiện nay ở Việt Nam sẽ còn trầm trọng hơn ở các lĩnh vực chế biến, chế tạo sử dụng nhiều công nghệ nếu số lượng lao động có chuyên môn phù hợp không tăng lên. Hơn nữa, công nghệ đang thay đổi nhanh chóng cũng đồng thời đòi hỏi tốc độ thay đổi về nhu cầu kỹ năng nhanh hơn nữa. Để nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị, Việt Nam cần nâng cao vị thế trong các nấc thang về trình độ và kỹ năng.

⁴² Parajuli, Võ, Salmi và Trần (2020). *Cải thiện kết quả giáo dục đại học và sau đại học tại Việt Nam: Ưu tiên chiến lược và các phương án chính sách*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

Hình 37. Việt Nam đạt kết quả thuộc dạng cao nhất về số năm học điều chỉnh theo kết quả học tập trong số các quốc gia thu nhập trung bình...

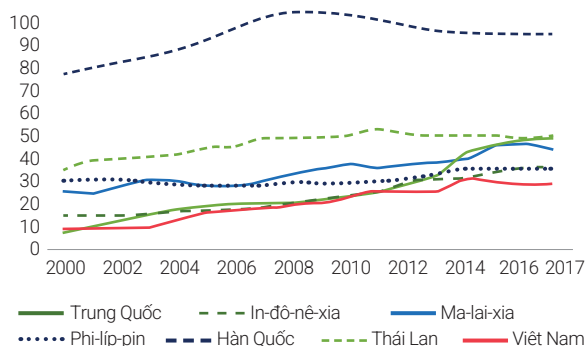
Kết quả về số năm học điều chỉnh theo kết quả học, tất cả các quốc gia



Nguồn: Cơ sở dữ liệu HCI 2020 của Ngân hàng Thế giới.

Hình 38. ... nhưng, rất ít học sinh Việt Nam tiếp tục theo học sau phổ thông so với các quốc gia tương đồng

Tỷ lệ hoàn thành giáo dục sau phổ thông, 2022, một số quốc gia



Nguồn: Viện Thống kê UNESCO (UIS) theo báo cáo của Parajuli, Võ, Salmi và Trần. 2020.

Điều này dẫn đến dự báo về thiếu nguồn cung sinh viên tốt nghiệp đại học đáng kể trong 5 năm tới.

Để đạt được mức bình quân về 15% lực lượng lao động có trình độ sau phổ thông của các quốc gia thu nhập trung bình cao (UMIC), Việt Nam cần cho ra lò khoảng 750.000 sinh viên tốt nghiệp mỗi năm. Ngay cả khi dự báo tăng các mức hiện nay trong 5 năm tới, khoảng cách chênh lệch vẫn lớn, giảm từ mức thiếu hụt dự báo hàng năm là 350.000 vào năm 2025 xuống mức thiếu hụt vẫn cao là 210.000 vào năm 2030.⁴³

Khoảng cách thu nhập và các yếu tố khác để đảm bảo khả năng tiếp cận giáo dục sau phổ thông đã và đang bị nới rộng theo thời gian. Khoảng cách về tỷ lệ nhập học trung học giữa các nhóm thu nhập đã được thu hẹp trong những thập kỷ qua. Chẳng hạn, trong năm 2006, chỉ có khoảng một phần tư (23%) trẻ em ở nhóm 20% hộ nghèo nhất nhập học cấp trung học phổ thông (THPT); đến năm 2018, con số này đã tăng gấp đôi lên bằng khoảng một nửa (49%), thu hẹp khoảng cách với trẻ em ở nhóm 20% hộ giàu nhất có tỷ lệ nhập học 87% (Hình 39). Tuy nhiên, khoảng cách này ở cấp sau phổ thông lại lớn hơn và đang trở nên xấu đi. Tỷ lệ nhập học sau phổ thông trong số trẻ em ở nhóm 20% giàu nhất đã tăng gấp đôi từ khoảng một phần ba lên ba phần tư (34% lên 73%), còn tỷ lệ nhập học ở những trẻ em nghèo nhất vẫn nằm dưới 10%. Bên cạnh đó là khoảng cách lớn và ngày càng rộng hơn giữa nhóm dân tộc và khoảng cách đang kể giữa các vùng miền, chẳng hạn khu vực Bắc Trung Bộ và miền núi phía Bắc (22%), và ở mức độ thấp hơn là khu vực đồng bằng sông Cửu Long (33%), Duyên hải Trung bộ (37%), đứng sau so với Đông Nam Bộ (45%) và đặc biệt là đồng bằng sông Hồng (52%).⁴⁴

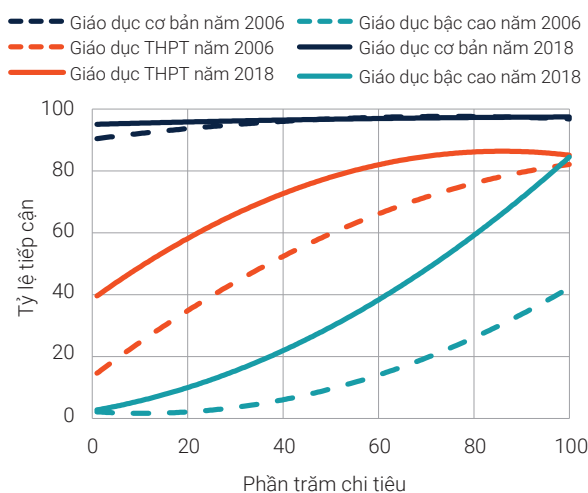
⁴³ Trần, Đào, Bành, và Võ (2023). "Phân bổ tài chính cho giáo dục đại học và sau đại học tại Việt Nam: Ưu tiên chiến lược và các phương án chính sách", Chuyên đề chính sách, Ngân hàng Thế giới.

⁴⁴ Parajuli, Võ, Salmi, và Trần (2020).

Khoảng cách về tiếp tục học sau phổ thông có nhiều nguyên nhân kết hợp, gồm tỷ lệ hoàn thành trung học thấp cũng như tỷ lệ nhập học sau phổ thông thấp. Các chính sách phát triển lực lượng lao động có trình độ sau phổ thông và nâng cao khả năng tiếp cận giáo dục sau phổ thông sẽ giảm hiệu quả nếu không có những chính sách bổ sung nhằm xử lý tỷ lệ tốt nghiệp trung học thấp. Đối với trẻ em ở các nhóm 20% hộ nghèo nhất và nghèo thứ nhì, tỷ lệ nhập học sau phổ thông chỉ đạt chưa bằng một nửa so với trẻ em ở nhóm 20% giàu nhất, và lý do ở đây là vì tỷ lệ tốt nghiệp trung học của trẻ em hộ nghèo còn thấp (Hình 40). Cơ hội tiếp cận giáo dục sau phổ thông của các học sinh nữ gần bằng với các học sinh nam, nhưng tỷ lệ nữ lại thấp hơn ở các ngành học chủ đạo.⁴⁵

Hình 39. Khoảng cách về tỷ lệ nhập học trung học theo nhóm thu nhập đã được thu hẹp theo thời gian, nhưng khoảng cách ở các cấp sau phổ thông lại bị nới rộng

Khả năng tiếp cận giáo dục theo cấp học và nhóm phân vị tính theo chi tiêu, 2006 và 2018



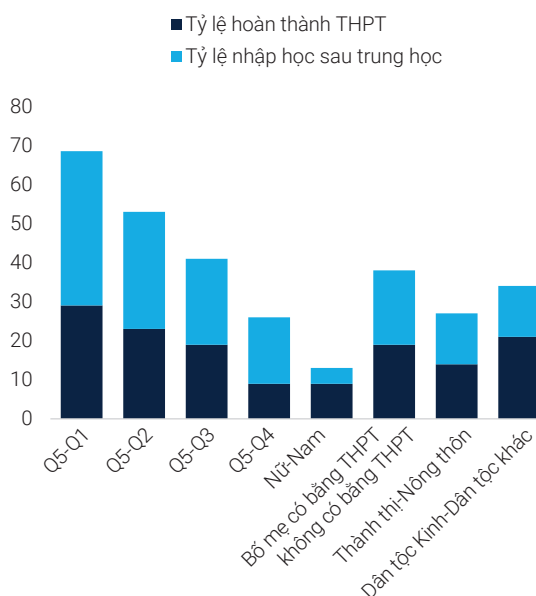
Nguồn: Parajuli, Võ, Salmi, và Trần (2020). Ước tính của các tác giả dựa trên dữ liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình ở Việt Nam (VHLSS) năm 2006 và 2018 về trình độ của từng thành viên gia đình và chi tiêu cho tiêu dùng hộ gia đình.

Ghi chú: Tỷ lệ tiếp cận một bậc giáo dục cụ thể được xác định là tỷ lệ các cá nhân trong nhóm tuổi liên quan từng được tiếp cận một bậc học cụ thể. Nhóm tuổi liên quan là các độ tuổi 6-14 đối với giáo dục cơ bản (lớp 1-9), các độ tuổi 15-17 đối với trung học phổ thông (lớp 10-12) và các độ tuổi 18-24 đối với giáo dục sau phổ thông (sau trung học). Biểu đồ trình bày các mức bình quân sử dụng kỹ thuật làm mịn đa biến bậc hai.

⁴⁵ Parajuli, Võ, Salmi, và Trần (2020).

Hình 40. Tỷ lệ tốt nghiệp trung học thấp cũng quan trọng không kém tỷ lệ nhập học sau phổ thông thấp hơn để giảm khoảng cách về giáo dục sau phổ thông

Chi tiết khoảng cách về khả năng tiếp cận giáo dục sau phổ thông, 2018



Nguồn: Parajuli, Võ, Salmi, và Trần (2020). Ước tính của các tác giả dựa trên dữ liệu VHLSS 2018.

Ghi chú: Mỗi cột biểu thị khoảng cách về tỷ lệ tiếp cận giữa hai nhóm (cột thứ nhất là nhóm ngũ phân vị giàu nhất Q5 trừ nhóm ngũ phân vị nghèo nhất Q1) trong đó phần màu xanh dương là khoảng cách do nguyên nhân tỷ lệ hoàn thành giáo dục trung học còn màu cam là khoảng cách do nguyên nhân tỷ lệ nhập học (dự học) giáo dục sau phổ thông.

Thu hẹp khoảng cách về giáo dục sau phổ thông cho các hộ nghèo cũng là điều kiện cần để đảm bảo phát triển bao trùm mọi người Việt Nam khi quốc gia tiến lên mức thu nhập cao.⁴⁶ Trình độ giáo dục là yếu tố cốt lõi để người lao động có được việc làm tốt hơn. Người lao động có trình độ sau phổ thông dễ nhận được việc làm tốt hơn và chọn được ngành nghề trả lương cao hơn. Người lao động có trình độ giáo dục nghề sau trung học có thu nhập cao hơn 38% so với những người chỉ có bằng tiểu học. Khoảng cách này tăng lên đến 63% đối với người có bằng đại học, và lý do thu nhập cao hơn chủ yếu là vì người lao động có trình độ hơn có thể làm những ngành nghề trả lương cao hơn. Đối với lao động có trình độ trung học cơ sở hoặc trung học phổ thông, trình độ như vậy nhìn chung khó có thể tạo điều kiện để họ làm những ngành nghề trả lương cao hơn. Ngoại lệ là những người có trình độ nghề sau trung học phổ thông có thu nhập bình quân 30% cao hơn những người có trình độ tiểu học. Điều này cho thấy nếu học sinh không tiếp tục theo học đại học vẫn có thể hưởng lợi bằng cách học nghề, đồng thời các hoạt động đào tạo qua công việc và đào tạo lại những người đã tham gia lực lượng lao động có thể đem lại cho họ những kỹ năng để họ chuyển sang việc làm trả lương tốt hơn về sau.

Ngoài chuyện có được việc làm tốt trước mắt, trình độ cao hơn cũng giúp chuyển sang việc làm tốt hơn và hưởng lương cao hơn về sau.⁴⁷ Đối với những người có trình độ trung học cơ sở và trung học phổ thông muốn chuyển nghề, thu nhập ở nghề nghiệp mới của họ bình quân cao hơn lần lượt 2,2% và 8,7% so với những người có trình độ tiểu học. Những người có trình độ đại học hoặc trình độ nghề sau phổ thông trung học có thu nhập lần lượt 27% và 13% cao hơn so với những người chỉ có trình độ trung học phổ thông. Điều này cho thấy trình độ cao hơn nhìn chung sẽ giúp họ chuyển sang nghề nghiệp khác tốt hơn.

3.2. Phân tích xu hướng tương lai

3.2.1. Kỹ năng cho tương lai

Phần này tìm hiểu về những kỹ năng cần có trong tương lai để người lao động tham gia nghề nghiệp tốt hơn, đồng thời xem xét tác động của tiến bộ công nghệ và chuyển đổi xanh. Nội dung phân tích sự phát triển thời gian qua về kỹ năng cho thấy riêng trình độ giáo dục thì chưa đủ để người lao động thực hiện những công việc có năng suất (và hưởng lương cao hơn) trong nền kinh tế hiện nay. Phần này đặt ra câu hỏi vậy cần có những kỹ năng gì để có được việc làm tốt hơn trong tương lai qua tìm hiểu về thực trạng kỹ năng và chấp nối kỹ năng ở các quốc gia OECD hiện nay.

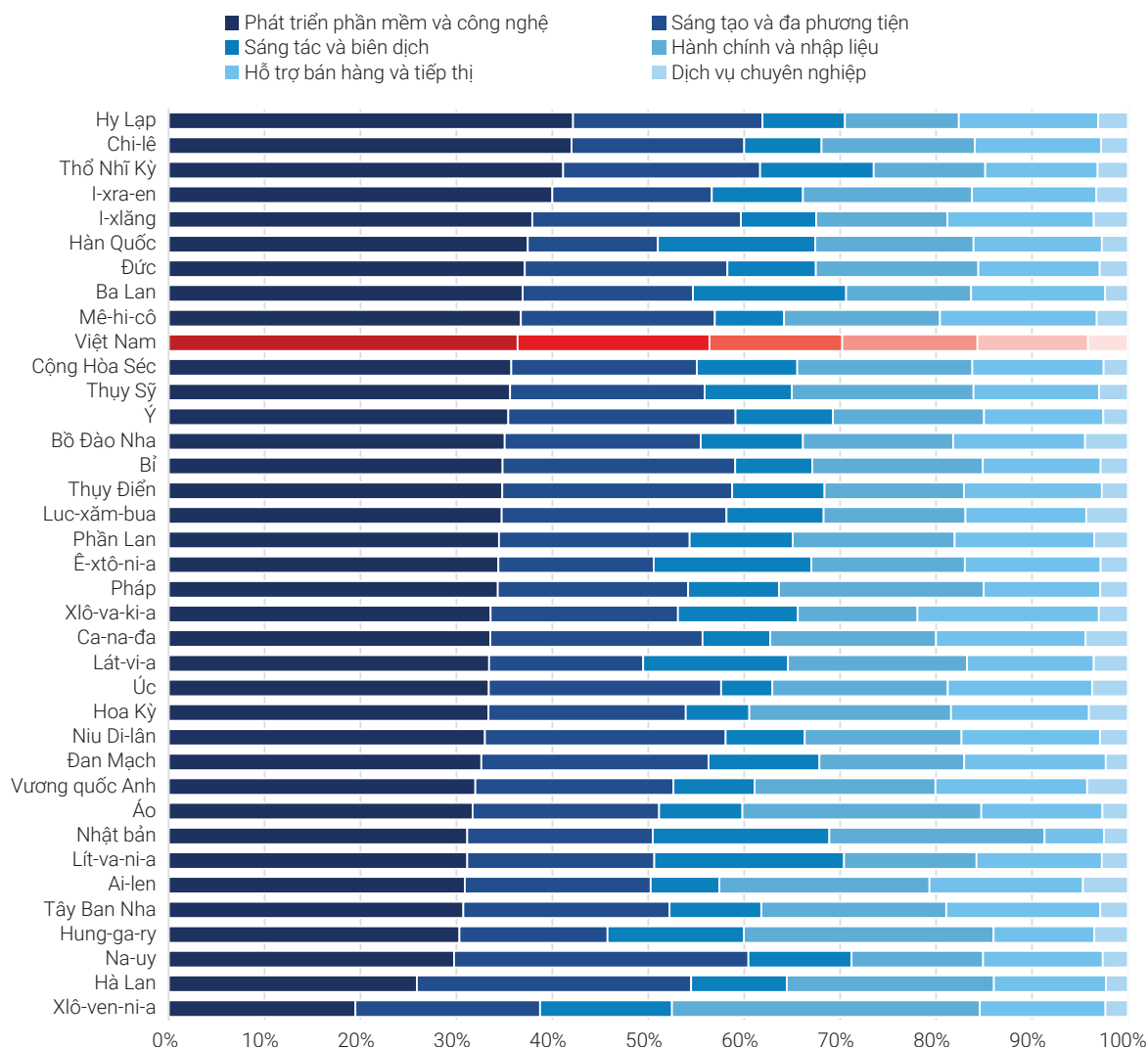
Doanh nghiệp ở các quốc gia thu nhập cao đòi hỏi lao động có kỹ năng cao. Các lĩnh vực phát triển phần mềm, công nghệ và truyền thông đa phương tiện sáng tạo gộp lại chiếm trên một nửa nhu cầu lao động của các doanh nghiệp OECD, ở toàn bộ trừ năm trong số 36 quốc gia (Hình 41). Nhu cầu về những kỹ năng đó rất cao ít nhất ở các quốc gia ít giàu có nhất trong nhóm OECD (ví dụ Chi-lê, Mê-hi-cô và Hi Lạp), là những quốc gia có mức thu nhập gần với mức hiện Việt Nam đang phấn đấu.

⁴⁶ Bequet, Giles và Safir. 2024

⁴⁷ Sdd.

Hình 41. Phát triển phần mềm và truyền thông đa phương tiện sáng tạo chiếm phần lớn nhu cầu lao động của doanh nghiệp ở hầu hết các quốc gia OECD

Tỷ lệ nghề nghiệp theo nhiệm vụ/dự án tại các quốc gia sử dụng lao động

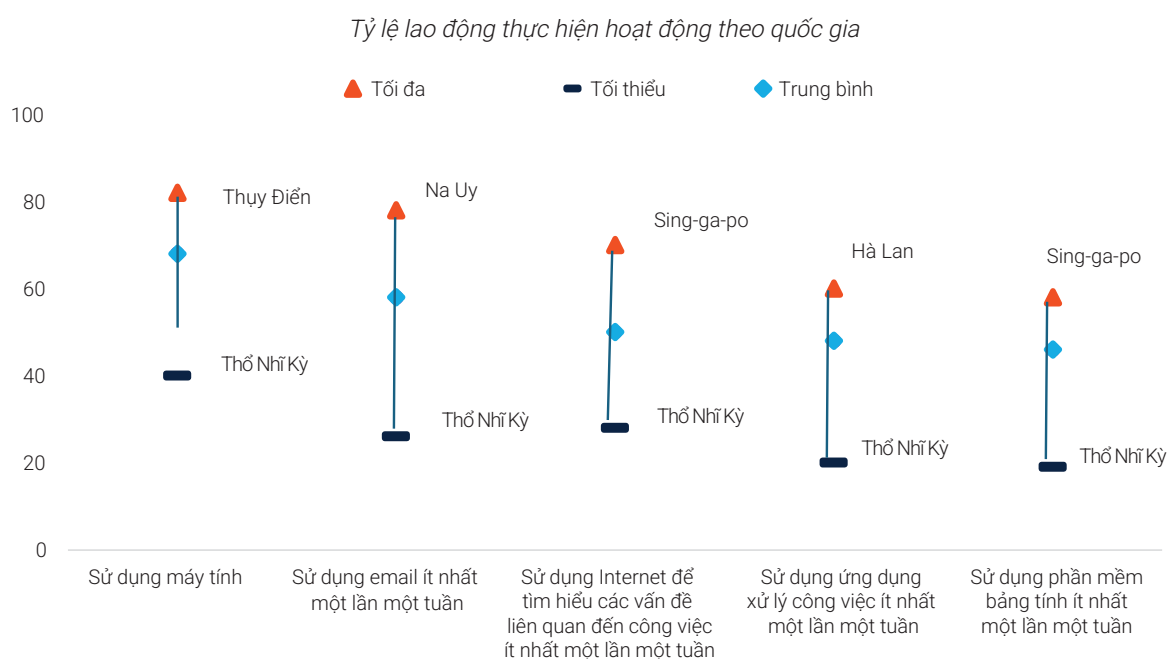


Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên dữ liệu từ Stephany, F., Kassi, O., Rani, U. và Lehdonvirta, V. (2021). Chỉ số Lao động Trực tuyến 2020: Các cách đo lường mới cho thị trường làm việc tự do từ xa toàn cầu. Big Data & Society. <https://doi.org/10.1177/20539517211043240>. Thông tin chi tiết hơn về cách xây dựng chỉ số Lao động Trực tuyến ban đầu có thể được tìm thấy trong ấn phẩm sau: Otto Kassi, Vili Lehdonvirta, Chỉ số lao động trực tuyến: Đo lường nền kinh tế việc làm linh hoạt trực tuyến phục vụ chính sách và nghiên cứu, Technological Forecasting and Social Change, Tập 137, 2018, trang 241–248.

Ghi chú: Mỗi cột biểu thị tỷ lệ các nhiệm vụ/dự án trên các nền tảng lao động trực tuyến của các quốc gia từ tháng 1 đến 6/2018, theo ngành nghề của dự án/nhiệm vụ. Ví dụ, đối với các nhiệm vụ/dự án được đơn vị sử dụng lao động ở Chi-lê đăng tải trực tuyến, có trên 50% liên quan đến phát triển phần mềm và công nghệ, 20% liên quan đến truyền thông đa phương tiện và sáng tạo. Chỉ số lao động trực tuyến theo dõi các dự án và nhiệm vụ đăng tải trên năm nền tảng lớn nhất bằng tiếng Anh, chiếm ít nhất 70% lưu lượng đăng nhập các nền tảng lao động trực tuyến. Phân loại ngành nghề dựa trên phân loại dùng cho Upwork.com (Kassi và Lehdonvirta, 2018).

Kỹ năng số đang có nhu cầu ngày càng cao ở các quốc gia thu nhập cao. Trên một nửa lao động ở các quốc gia OECD sử dụng máy tính cá nhân, thư điện tử và internet để thực hiện công việc (Hình 42). Tương tự, một khảo sát gần đây ở Vương Quốc Anh cho thấy 70% nhân viên văn phòng sử dụng điện thoại di động để hoàn thành các nhiệm vụ liên quan đến công việc. Trên 30-40% lao động sử dụng các phần mềm bảng tính hoặc soạn thảo văn bản, ngày càng nhiều lao động cần có năng lực số để thực hiện công việc của họ. Mặc dù sự trỗi dậy của trí tuệ nhân tạo (AI) có nghĩa là khả năng sử dụng phần mềm bảng tính hoặc thậm chí lập trình có thể ngày càng kém ý nghĩa so với trước đây, nhưng các kỹ năng số quan trọng khác sẽ phát sinh (như trường hợp hiện nay là kỹ sư tạo câu lệnh cho trí tuệ nhân tạo (AI)).

Hình 42. Đòi hỏi về kỹ năng số trong việc làm ở các quốc gia OECD



Nguồn: Triển vọng kỹ năng OECD 2019: *Vươn lên trong thế giới số*.

Doanh nghiệp ở các quốc gia thu nhập cao cho biết họ gặp khó khăn trong tiếp cận không chỉ kỹ năng kỹ thuật mà cả kỹ năng mềm.⁴⁹ Thiếu hụt kỹ năng là vấn đề của doanh nghiệp ở các quốc gia OECD, trong đó các doanh nghiệp cho biết có hiện tượng thiếu hụt kỹ năng ở mức từ 30% tại Hung-gary đến trên 50% tại Cộng hòa Slô-va-ki-a. Các doanh nghiệp càng lớn thì càng thiếu. Họ cũng cho biết về các loại kỹ năng bị thiếu, từ kỹ năng kỹ thuật đến xã hội. Theo đó, các kỹ năng bị thiếu hụt phổ biến nhất ở tất cả các quốc gia OECD tham gia nghiên cứu có tính chất kỹ thuật hoặc liên quan đến công việc cụ thể, hoặc kỹ năng làm việc nhóm, xử lý vấn đề.⁵⁰ Điều này cho thấy kỹ năng mềm cũng quan trọng không kém kỹ năng kỹ thuật ở nền kinh tế hiện đại.

⁴⁸ Khảo sát truyền thông doanh nghiệp quốc gia 2024.

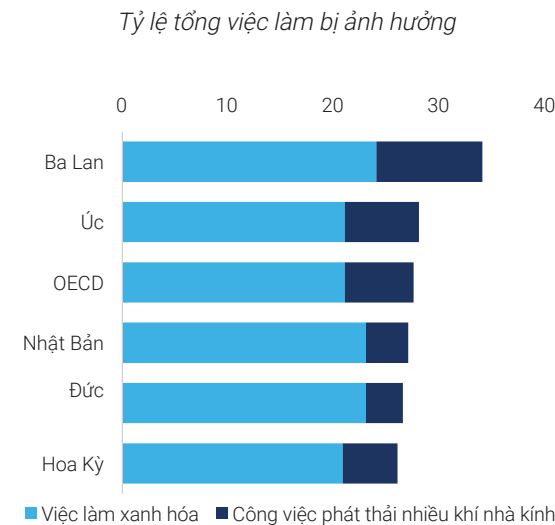
⁴⁹ OECD (2024). *Tìm hiểu khoảng cách thiếu hụt kỹ năng của các doanh nghiệp*.

⁵⁰ Đơn vị sử dụng lao động cũng cần nhắc kỹ năng cốt lõi bao gồm kỹ năng tư duy phân tích, xoay sở chống chịu, linh hoạt và năng động, lãnh đạo, gây ảnh hưởng xã hội, tư duy sáng tạo (Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2025). *Tương lai của việc làm*).

Trong thời gian tới các quốc gia OECD dự kiến sẽ gặp những thách thức liên quan đến quá trình chuyển đổi sang phát thải ròng bằng không. Theo ước tính, khoảng một phần tư toàn bộ việc làm sẽ bị ảnh hưởng lớn do quá trình chuyển đổi từ các ngành công nghiệp phát thải cao sang các ngành công nghiệp xanh, trong đó 20% lao động sẽ tham gia những việc làm xanh (bao gồm những việc làm hỗ trợ các hoạt động xanh) và thêm 5% tham gia các ngành công nghiệp phát thải cao (Hình 43).

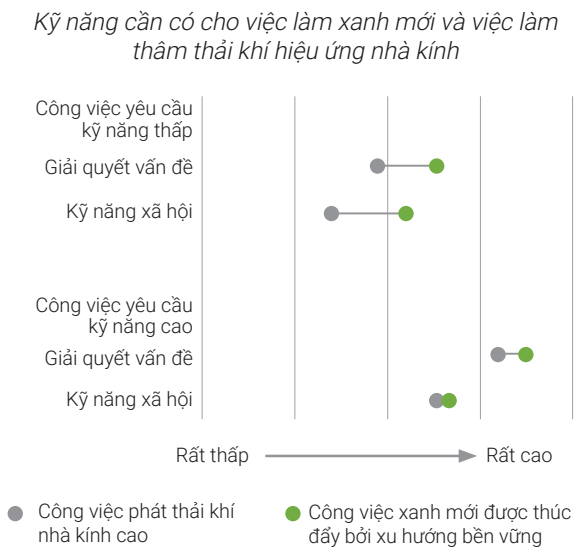
Chuyển đổi kỹ năng là chìa khóa để thoát khỏi những ngành nghề có tỷ lệ khí thải cao. Các sáng kiến nâng cao kỹ năng cần hỗ trợ cho cả lao động có kỹ năng cao và thấp sao cho họ có những kỹ năng mới cần dùng để thành công trong những công việc mới. Tuy nhiên, nhiều kỹ năng tổng hợp vẫn phù hợp ở cả việc làm có tỷ lệ phát thải cao và việc làm mới phát sinh nhờ chuyển đổi xanh. Ví dụ, các kỹ năng xã hội và giải quyết vấn đề vẫn phù hợp ở cả hai lĩnh vực và phù hợp với cả ngành nghề đòi hỏi kỹ năng thấp và cao (Hình 44), khiến cho chuyển đổi ra khỏi những việc làm có tỷ lệ khí thải cao vẫn khả thi với mọi lao động, cho dù người lao động có kỹ năng thấp cần được đào tạo lại nhiều hơn.

Hình 43. Trên một phần tư việc làm ở OECD sẽ bị tác động mạnh do chuyển đổi sang phát thải ròng bằng không



Nguồn: OECD (2024). *Tìm hiểu khoảng cách thiếu hụt kỹ năng của các doanh nghiệp.*

Hình 44. Chuyển đổi kỹ năng để thoát khỏi những ngành nghề có hàm lượng khí thải cao



Nguồn: OECD (2024). *Tìm hiểu khoảng cách thiếu hụt kỹ năng của các doanh nghiệp.*

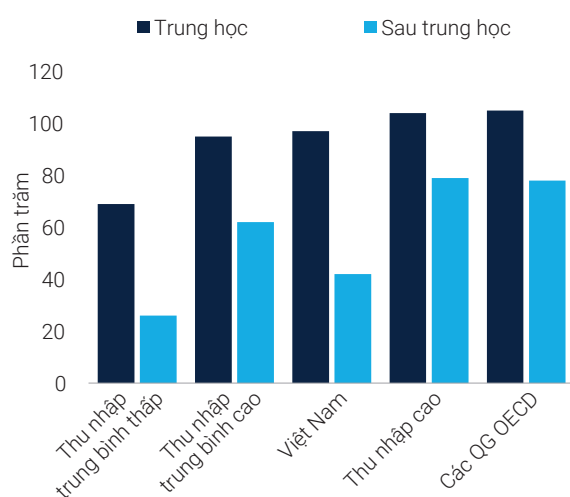
3.2.2. Giáo dục sau phổ thông

Giáo dục sau phổ thông là chìa khóa để có lực lượng lao động có kỹ năng tốt hơn và để chuyển đổi trở thành quốc gia thu nhập cao. Chỉ số HCI của Việt Nam không chỉ thuộc dạng cao nhất trong số các quốc gia thu nhập trung bình mà điểm số về số năm học điều chỉnh theo chất lượng của quốc gia cũng tương đương với mức trung vị của các quốc gia thu nhập cao (Hình 37). Tuy nhiên, quốc gia chưa khai thác được nền tảng vốn nhân lực trẻ vững chắc đó. Mặc dù tỷ lệ nhập học trung học của Việt Nam tương

đương với mức so sánh cho quốc gia thu nhập cao (ở mức 42%), nhưng tỷ lệ tiếp cận giáo dục sau phổ thông lại thuộc dạng thấp nhất trong khu vực, thấp hơn mức bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình cao và thấp hơn nhiều so với bình quân của các quốc gia thu nhập cao (Hình 45). Tỷ lệ tốt nghiệp của quốc gia thấp hơn nhiều so với dự kiến khi so sánh với bình quân của các quốc gia thu nhập cao (Hình 46). So sánh cho thấy tỷ lệ hoàn thành bằng cử nhân của Sing-ga-po và Hàn Quốc lần lượt đạt 32% và 29%, so với chỉ 10% ở Việt Nam (tham khảo Hình 24 ở trên). Hơn nữa, cả hai quốc gia trên đều đầu tư vào đào tạo kỹ thuật và nghề, và tỷ lệ lao động có bằng cấp nghề cao gấp bốn năm lần so với Việt Nam.

Hình 45. Tỷ lệ nhập học cấp trung học ở Việt Nam tương đối mạnh

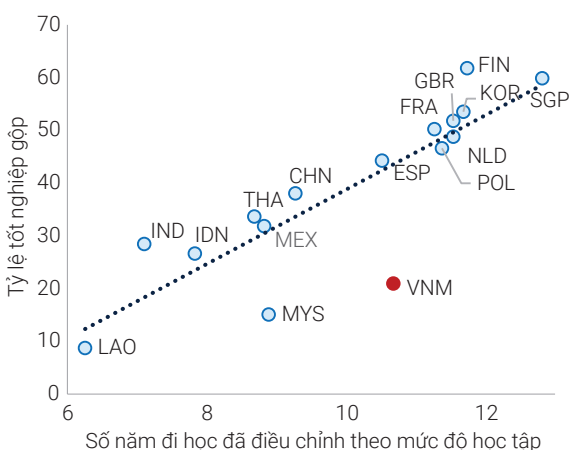
Tỷ lệ nhập học trung học và sau phổ thông, 2022



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.
Ghi chú: Tỷ lệ nhập học trung học là tỷ lệ gộp.

Hình 46. ...tuy nhiên, đầu ra giáo dục đại học và sau đại học lại thấp hơn nhiều so với dự kiến, xét đến đầu ra giáo dục cơ bản của quốc gia

Số năm học điều chỉnh theo kết quả học so với tỷ lệ tốt nghiệp gộp bậc đại học và sau đại học, một số quốc gia

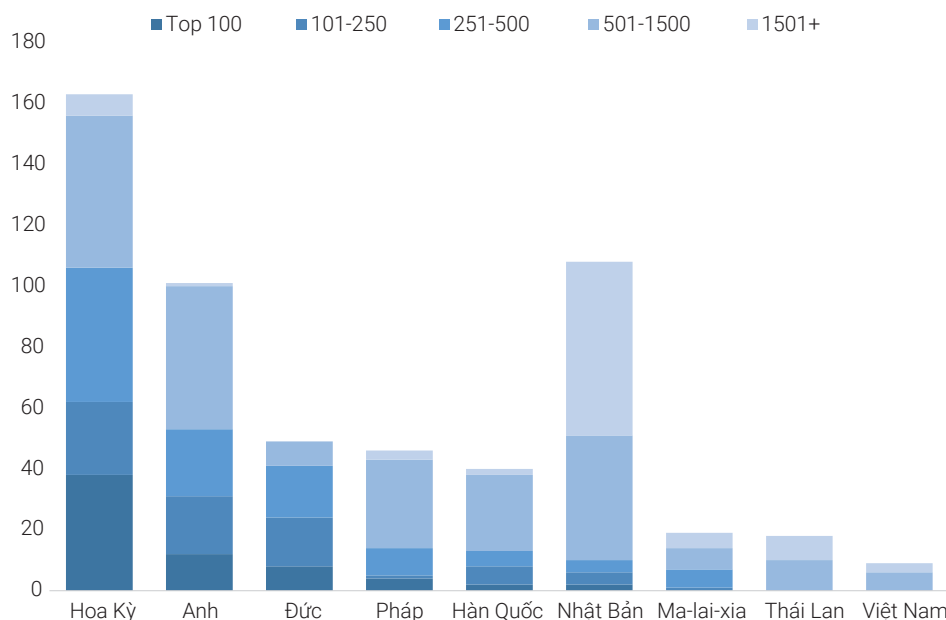


Nguồn: Dữ liệu HCI của Ngân hàng Thế giới (2018a) trong đó dữ liệu tỷ lệ tốt nghiệp gộp GGR bậc đại học và sau đại học lấy của UIS (2017). UIS = Viện Thống kê UNESCO.

Ngoài một lượng lớn sinh viên tốt nghiệp các bậc học sau phổ thông, các quốc gia thu nhập cao còn đầu tư vào chất lượng giáo dục đại học và sau đại học của họ. Chất lượng giáo dục đại học và sau đại học của Việt Nam còn thấp so với các mốc so sánh của quốc gia thu nhập cao qua sử dụng thứ hạng đại học toàn cầu, làm chủ số trung gian thô để đo lường về giáo dục đại học và sau đại học. Chẳng hạn, Việt Nam chưa có trường đại học nào được xếp hạng trong số 500 đại học hàng đầu toàn cầu theo xếp hạng của Times Higher Education, và chỉ có 6 trường nằm trong nhóm 1500 hàng đầu. Thứ hạng này tương đương với Thái Lan, nhưng Ma-lai-xia có 7 trường nằm trong nhóm 500 hàng đầu còn Hàn Quốc có 13 trường. Vương Quốc Anh và Đức có khoảng 10% thuộc nhóm 500 hàng đầu còn Hoa Kỳ có khoảng 20% (Hình 47). Nhật Bản là bài học điển hình về số lượng hơn chất lượng; mặc dù họ có 108 trường đại học được đánh giá, nhưng trên một nửa trong đó (57) nằm ngoài nhóm 1.500 và chỉ có 10 trường nằm trong nhóm 500 hàng đầu.

Hình 47. Việt Nam không có trường đại học nào được xếp hạng trong top 500 trường trên thế giới, và tất cả các quốc gia trong nhóm thu nhập cao chiếm ít nhất 10%, riêng Hoa Kỳ chiếm 20%

Số lượng trường đại học trong xếp hạng toàn cầu, 2025



Nguồn: Thời báo Giáo dục Đại học (Times Higher Education).

Để nâng cao kỹ năng cho lực lượng lao động, giảm sự không tương thích về kỹ năng, và đẩy mạnh năng suất lao động, Việt Nam cần cải thiện chất lượng và sự phù hợp của giáo dục sau phổ thông, đồng thời tăng cường kết nối với các doanh nghiệp.⁵¹

Cách xây dựng chương trình học cần chuyển từ truyền đạt nội dung truyền thống chú trọng nhiều vào kiến thức lý thuyết sang chú trọng hình thành các kỹ năng dựa trên năng lực theo yêu cầu của thị trường lao động. Hiện nay, các tổ chức giáo dục đại học và sau đại học chú trọng nhiều vào giảng dạy hơn là phát triển kỹ năng và lấy sinh viên làm trung tâm. Một phần lý do là vì thiếu kết nối với thực hành dựa trên công việc với đơn vị sử dụng lao động, hạn chế về trao đổi giảng viên, yếu kém về dịch vụ tìm việc làm cho sinh viên. Mặc dù số lượng các chương trình liên kết và các chương trình giảng dạy nhận chứng chỉ quốc tế đã tăng lên ở Việt Nam trong những năm gần đây, nhưng số lượng học sinh và giảng viên trong nước vẫn còn thấp so với các quốc gia khác trong khu vực. Điều đáng ghi nhận nữa là chưa đến một phần tư (23%) giảng viên có bằng tiến sĩ (PhD). Trong khi đó, các chính sách hiện nay chưa khuyến khích hợp lý để đổi mới sáng tạo về phương pháp sư phạm, trả lương/thưởng tiến dựa trên kết quả công việc, hoặc hình thành nguồn tài năng học thuật trong tương lai.

Giáo dục sau phổ thông cũng cần được quản trị hiệu quả hơn.⁵² Hệ thống giáo dục sau phổ thông ở Việt Nam còn rất manh mún ở nhiều khía cạnh, chưa có một cơ quan duy nhất phụ trách toàn bộ hệ

⁵¹ Parajuli, Võ, Salmi và Trần (2020).

⁵² Parajuli, Võ, Salmi và Trần (2020).

thống nghiên cứu và giáo dục sau phổ thông. Hiện có hai bộ chịu trách nhiệm riêng về quản lý đại học và các trường đào tạo dạy nghề và kỹ thuật (TVET), nhưng chưa phối hợp nhiều với nhau. Trong khi đó, hai trường đại học quốc gia trực thuộc Văn phòng Chính phủ của Thủ tướng. Khung quản lý nhà nước phức tạp trên dẫn đến kiểm soát hành chính quá mức, và đôi khi các cơ quan khác nhau ban hành những nghị định mâu thuẫn nhau. Điều này khiến cho công tác quản lý các trường đại học trở nên thiếu hiệu quả và phức tạp không cần thiết. Việt Nam cũng chưa có các hệ thống quốc gia về quản lý thông tin thị trường lao động và giáo dục sau phổ thông, gây trở ngại cho tất cả các bên liên quan trong ra quyết định dựa trên bằng chứng. Hệ thống đảm bảo chất lượng quốc gia mới đang được hình thành. Đồng thời, cũng như nhiều lĩnh vực khác ở Việt Nam, những cải cách gần đây được triển khai không đồng bộ. Cuối cùng cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình thể chế còn chưa phát triển.

Các vấn đề về quản trị cũng được thể hiện ở hệ thống giáo dục đào tạo nghề (VET), “văn hóa tuân thủ” chưa thuận lợi cho việc đào tạo đầu ra phù hợp với nhu cầu của thị trường lao động trong nước. Cơ cấu quản trị hiện nay phụ thuộc vào các chỉ đạo từ cấp trên, khiến cho cấp cơ sở chưa được chủ động và ra quyết định. Kết quả là, các tổ chức giáo dục đào tạo nghề (VETI) tập trung nỗ lực tuân thủ các chỉ đạo (đầu vào) thay vì thích ứng dịch vụ để đáp ứng nhu cầu phát sinh của các doanh nghiệp trong nước (kết quả).

Giáo dục sau phổ thông ở các quốc gia thu nhập cao thường có nhân sự giảng dạy chất lượng cao và nguồn vốn dồi dào hơn. Mặc dù đã có tiến triển trong 20 năm qua, nhưng Việt Nam vẫn đứng sau các quốc gia tương đồng và các quốc gia có thu nhập cao về số lượng và trình độ của đội ngũ giảng dạy. Ngoài ra, nguồn vốn dành cho giáo dục sau phổ thông cần tăng mạnh để tăng cường chất lượng giáo dục; Việt Nam chi cho giáo dục sau phổ thông ít hơn nhiều so với các quốc gia thu nhập cao (Hình 48). Ví dụ, Trung Quốc Ma-lai-xia, Hàn Quốc, và Sing-ga-po đều chi khoảng 1% GDP, so với 0,3% GDP của Việt Nam. Đồng thời, hỗ trợ tài chính mạnh hơn là điều kiện cần để giáo dục sau phổ thông phù hợp với khả năng chi trả của nhiều người hơn. Trong năm 2018, chi phí theo học giáo dục sau phổ thông bình quân chiếm 54% tổng chi tiêu bình quân của hộ gia đình cho mỗi thành viên.⁵³

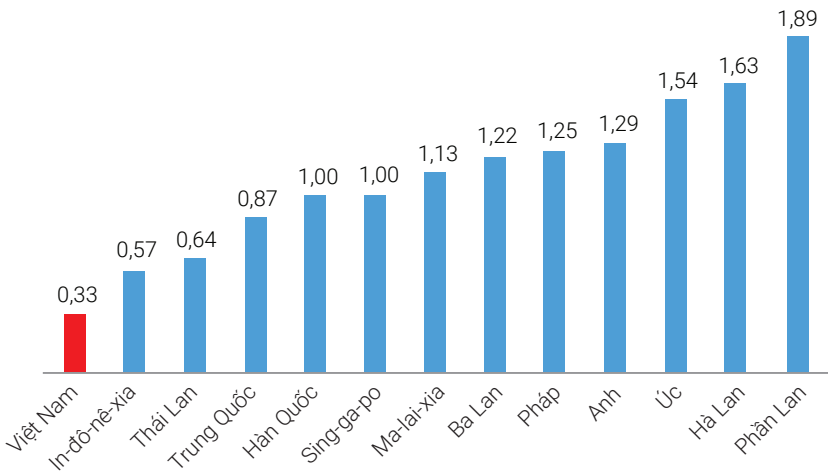
Ngoài ra, các xu hướng công nghệ toàn cầu càng cho thấy tính cấp thiết của nhu cầu nâng cao kỹ năng cho lực lượng lao động và cải cách giáo dục sau phổ thông. Những tiến bộ khoa học nhanh như vũ bão và sự trỗi dậy của nền kinh tế tri thức đòi hỏi phải có những kỹ năng nâng cao về nhận thức, công nghệ số và cảm xúc xã hội để tham gia việc làm giá trị cao.⁵⁴ Nhiều lao động kỹ năng thấp, làm các công việc thủ công mang tính lặp lại, trở nên dễ bị tổn thương do bị thay thế bởi rô-bốt. Trong khi đó, số lượng lao động có kỹ năng đang làm các công việc trí óc mang tính lặp lại – dễ bị trí tuệ nhân tạo thay thế – cao gấp bốn lần so với số lao động trình độ cao có khả năng hưởng lợi từ công nghệ (Hình 49). Điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc trang bị các kỹ năng có thể được áp dụng cho những nhiệm vụ phức tạp hơn.

⁵³ Parajuli, Võ, Salmi và Trần (2020).

⁵⁴ Parajuli, Võ, Salmi và Trần (2020).

Hình 48. Việt Nam chi cho giáo dục sau phổ thông ít hơn nhiều so với các quốc gia thu nhập trung bình trong khu vực, chưa nói đến quốc gia thu nhập cao và OECD

Chi tiêu công cho giáo dục sau phổ thông (% GDP), một số quốc gia

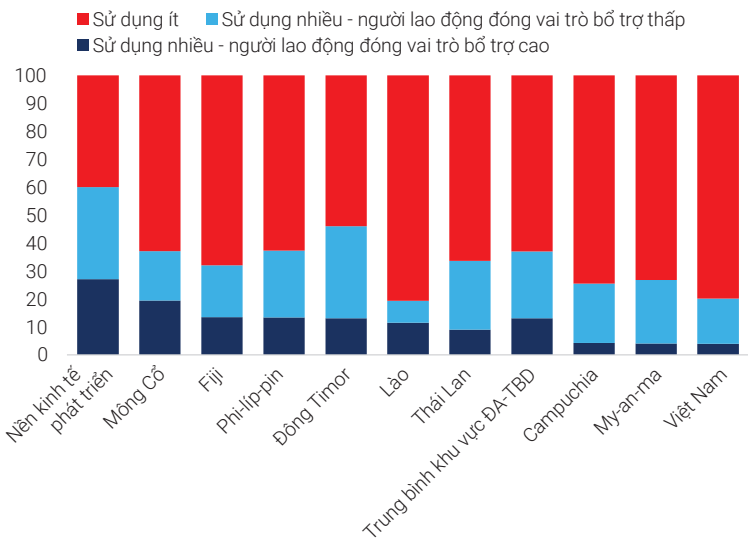


Nguồn: UIS cho tất cả các quốc gia trừ Việt Nam (ước tính của các tác giả sử dụng dữ liệu của Bộ Tài chính cho năm 2015), và Trung Quốc (ước tính cho những năm gần đây nhất qua Báo cáo Trung Quốc đổi mới sáng tạo năm 2019 của Ngân hàng Thế giới).

Ghi chú: Dữ liệu của Bộ Tài chính Việt Nam về tài chính công dành cho giáo dục bao gồm học phí thu của học sinh/gia đình. Phân tích trong báo cáo này coi học phí ở các trường đại học công không phải là nguồn thu của khu vực công, và phần này được loại ra khi ước tính phân bổ thực tế của khu vực công. Khi đưa học phí của hộ gia đình vào, chi tiêu cho giáo dục sau phổ thông tăng từ 0,33% GDP lên 0,69% GDP.

Hình 49. Việt Nam bị ảnh hưởng thấp bởi tự động hóa và mức độ hỗ trợ cho nhiệm vụ

Tỷ lệ việc làm dễ bị ảnh hưởng bởi trí tuệ nhân tạo và hỗ trợ nhiệm vụ (%)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2024c). Cập nhật tình hình kinh tế Đông Á và Thái Bình Dương tháng 10 năm 2024: *Việc làm và công nghệ*.

3.3. Chương trình cải cách

Việt Nam cần chuyển sang hệ thống kết hợp giữa giáo dục đại học và sau đại học với khoa học - công nghệ - đổi mới sáng tạo (STI) nhằm tạo ra lực lượng lao động chất lượng cao và thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Lộ trình cải cách này nhằm xử lý những rào cản cơ cấu nền tảng - quản trị manh mún, thiếu tương thích về kỹ năng, kết nối đại học - doanh nghiệp yếu, và nâng cấp kỹ năng hạn chế - đồng thời hài hòa những định hướng chính sách hiện nay (như trong Nghị quyết số 57 của Bộ Chính trị năm 2024 về đột phá trong khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo (STI) cũng như Chiến lược quốc gia về phát triển giáo dục đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045). Những cải cách đó được sắp xếp thành sáu trụ cột chiến lược, trong đó có những hành động cụ thể trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn (Bảng 3):

1. *Kỹ năng, khả năng có việc làm, và huy động sự tham gia của doanh nghiệp: Hài hòa chương trình giáo dục và đào tạo với nhu cầu của thị trường lao động qua củng cố quan hệ hợp tác với doanh nghiệp - cả trong quá trình chuẩn bị để sinh viên tham gia việc làm và nâng cao kỹ năng của lực lượng lao động hiện hành.*

Vai trò của doanh nghiệp trong giáo dục và đào tạo có thể được thể chế hóa thông qua các cơ cấu như hội đồng kỹ năng theo ngành/lĩnh vực hoặc hội đồng cố vấn tham gia đồng thiết kế chương trình học và mở rộng cơ hội học tập qua công việc. Ví dụ, hội đồng ngành có thể được thí điểm ở một số ngành ưu tiên như điện tử, dịch vụ lập trình máy tính, và chế biến, chế tạo tiên tiến, trong đó các đơn vị sử dụng lao động đầu ngành, các hiệp hội ngành công nghiệp và các tổ chức đào tạo phối hợp xác định nhu cầu về kỹ năng, xác định các tiêu chuẩn năng lực, và xây dựng các mô-đun đào tạo liên quan. Nhà nước có thể ưu đãi thuế hoặc hỗ trợ kinh phí ở mức khiêm tốn để khuyến khích các doanh nghiệp đón sinh viên thực tập, với mục tiêu kinh nghiệm thực hành trong ngành dần trở thành một nội dung phổ cập của các chương trình giáo dục sau phổ thông. Những biện pháp đó khiến giáo dục đại học và sau đại học trở nên phù hợp hơn với nền kinh tế và nâng cao khả năng có việc làm của sinh viên tốt nghiệp.

Hợp tác công-tư về phát triển kỹ năng cần được hỗ trợ, trong đó có cơ chế ưu đãi để đơn vị sử dụng lao động đầu tư đào tạo cho người lao động của họ. Trong ngắn hạn, chương trình thí điểm có thể được triển khai theo hướng Chính phủ gắn hỗ trợ tài chính cho ngành qua các sáng kiến nâng cao kỹ năng ưu tiên (ví dụ trong các lĩnh vực công nghệ bán dẫn hoặc chế biến, chế tạo tiên tiến), và khai thác Quỹ Hỗ trợ Đầu tư mới để hỗ trợ các chương trình đào tạo do doanh nghiệp trong ngành chủ trì. Trong trung hạn, các quy định cần được nâng cấp để chính thức tạo điều kiện cho các doanh nghiệp cùng đầu tư vào các tổ chức đào tạo công lập và cùng thực hiện các chương trình phối hợp với các trường đại học và cao đẳng nghề.

Nội dung về đào tạo lực lượng lao động cần được lồng ghép trong các chính sách đầu tư và công nghiệp nghĩa là từng đợt tăng trưởng kinh tế đều phải hình thành vốn nhân lực. Khi Chính phủ triển khai các hoạt động xúc tiến công nghiệp lớn hoặc các chương trình thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, các yêu cầu hoặc cơ chế ưu đãi cần được lồng ghép trong đó để các doanh nghiệp đầu tư phát triển kỹ năng trong nước. Ví dụ, các nhà đầu tư mới có thể được yêu cầu đầu tư vào các trung tâm đào

tạo ở địa phương hoặc ưu đãi thuế phải kèm theo điều kiện cam kết nâng cao kỹ năng lực lượng lao động trong nước - đó là các bước đi có thể thực hiện khả thi ngay trước mắt thông qua các điều kiện cấp phép đầu tư. Những biện pháp đó - kết hợp với yêu cầu khu vực tư nhân có vai trò lớn hơn về phát triển vốn nhân lực trong Nghị quyết 68 - sẽ khiến cho đào tạo qua công việc trở thành hoạt động chính thức trong kinh doanh tại Việt Nam và đảm bảo lực lượng lao động được nâng cấp kỹ năng liên tục.

2. *Nhân tài và năng lực nghiên cứu: Tăng cường năng lực nghiên cứu và đổi mới sáng tạo ở các trường đại học đồng thời phát triển nền tảng nhân tài học thuật đẳng cấp thế giới.*

Các trường đại học có thể được nâng cấp trở thành các đầu mối nghiên cứu & phát triển và đổi mới sáng tạo thông qua thành lập các trung tâm đổi mới sáng tạo phối hợp giữa đại học - doanh nghiệp. Trong ngắn hạn, phương án thí điểm đồng tài trợ các trung tâm đổi mới sáng tạo có thể được thực hiện tại một số trường đại học đầu ngành (ví dụ, về công nghệ sinh học, vi mạch bán dẫn, hoặc năng lượng tái tạo) nhằm tập hợp các cán bộ nghiên cứu, sinh viên, và kỹ sư doanh nghiệp cùng phối hợp nghiên cứu & phát triển ứng dụng và phát triển sản phẩm. Các quy định gây cản trở về khả năng dịch chuyển của chuyên gia giữa lĩnh vực học thuật và công nghiệp cần được nới lỏng (chẳng hạn, cho phép các giáo sư làm tư vấn cho doanh nghiệp và tạo điều kiện cho cán bộ nghiên cứu trong ngành giảng dạy ở các trường đại học), tạo thuận lợi để trao đổi kiến thức hai chiều.

Các chương trình hỗ trợ mang tính cạnh tranh có thể được triển khai để thúc đẩy nghiên cứu phối hợp. Ví dụ, triển khai chương trình hỗ trợ đối ứng nhằm đáp ứng tới 50% kinh phí dự án khi có đối tác doanh nghiệp tham gia với trường đại học để nghiên cứu & phát triển hoặc thương mại hóa công nghệ. Những chương trình như vậy có thể được triển khai trong vòng 1-2 năm tới để thúc đẩy đổi mới sáng tạo ở những lĩnh vực ưu tiên và mở rộng vào năm 2030 dựa trên kết quả được minh chứng.

Hỗ trợ chuyển giao công nghệ và khởi nghiệp cần được tăng cường trong giới học thuật. Các văn phòng đổi mới sáng tạo hoặc bộ phận chuyển giao công nghệ cần được thành lập ở các trường đại học để giúp các chuyên khoa lấy bằng sáng chế cho các nghiên cứu của họ, làm vườn ươm khởi nghiệp và để kết nối các nhóm nghiên cứu với nhu cầu của doanh nghiệp. Các văn phòng đó cần được đào tạo và hướng dẫn và kết quả sẽ được đánh giá vào năm 2030 (v.d. số bằng sáng chế được cấp, số doanh nghiệp khởi nghiệp). Hòa nhập những ưu đãi cho trường đại học với thương mại hóa sẽ giúp thực hiện tầm nhìn trong Nghị quyết số 57 về đột phá phát triển khoa học và công nghệ.

Nhân tài học thuật có thể được bồi dưỡng qua khai thác chuyên môn quốc tế. Lộ trình thuận lợi cần được ban hành để tuyển dụng các chuyên gia hàng đầu của Việt Nam ở nước ngoài và các giáo sư nước ngoài trong các tổ chức trong nước (ví dụ, thông qua hài hòa về giấy phép làm việc và hợp đồng ngắn hạn linh hoạt), đồng thời khuyến khích các trường đại học đầu ngành thiết lập các chương trình trao đổi học giả để mời các chuyên gia nước ngoài về giảng dạy và kèm cặp. Nguồn chuyên môn nước ngoài như vậy trong thập kỷ tới sẽ giúp nâng cao tiêu chuẩn giảng dạy và đầu ra nghiên cứu. Song song với đó, nhân tài trong nước có thể được bồi dưỡng và đầu tư bằng cách triển khai chương trình phát triển bộ môn trong nước để hỗ trợ giảng viên hiện nay tham gia học tiến sĩ và nghỉ để làm việc trong doanh nghiệp, qua đó thúc đẩy tiến độ hướng tới mục tiêu của chiến lược quốc gia về phát triển giáo dục đạt ít nhất 40% giảng viên đại học có bằng tiến sĩ (PhD) vào năm 2030.

3. *Học tập trọn đời & giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) hiện đại: Hiện đại hóa giáo dục nghề đồng thời hình thành các lộ trình học tập trọn đời linh hoạt cho tất cả.*

Giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) có thể được nâng cấp để đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế hiện đại. Chiến lược phát triển giáo dục và đào tạo nghề giai đoạn 2021-2030 cần được triển khai đầy đủ để đưa đào tạo nghề của Việt Nam vào nhóm các quốc gia đứng đầu ASEAN vào năm 2030. Trước mắt, chương trình giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) cần được nâng cấp theo khung năng lực phù hợp với nhu cầu của doanh nghiệp trong từng ngành và hệ thống chứng nhận kỹ năng quốc gia cũng cần được điều chỉnh theo đó. Đến năm 2030, bằng cấp nghề phải được công nhận rộng rãi và được các đơn vị sử dụng lao động tin cậy trên toàn khu vực.

Chất lượng giảng viên và cơ sở vật chất giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) cần được đầu tư. Trong vài năm tới, điều đó có nghĩa là phải nâng cấp thiết bị, nhà xưởng và các công cụ đào tạo số ở các trường cao đẳng nghề để bắt nhịp với thay đổi về công nghệ. Đồng thời, chất lượng của giảng viên cần được cải thiện bằng cách yêu cầu mọi giảng viên các trường giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) phải định kỳ nâng cao kỹ năng về công nghệ mới hoặc định kỳ thực hành ở các doanh nghiệp trong từng lĩnh vực. Những bước đi đó sẽ đảm bảo đào tạo được thực hiện theo những kỹ thuật hiện đại và phù hợp với các thông lệ thực hành trong từng ngành.

Quản trị cần được cải thiện theo hướng ưu tiên kết quả thay vì đầu ra. Chuyển đổi từ mô hình nhận chỉ đạo từ trên xuống sang mô hình tự chủ nhằm giao quyền quyết định nhiều hơn cho các cơ sở cung cấp dịch vụ đào tạo, còn Nhà nước chỉ chịu trách nhiệm theo dõi chất lượng, thu thập thông tin về kết quả của các cơ sở giáo dục và đào tạo nghề (VETI), và sử dụng thông tin đó để khuyến khích cung cấp dịch vụ giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) đảm bảo chất lượng. Mô hình tập trung vào các cơ sở giáo dục và đào tạo nghề (VETI) cần được chuyển đổi để các cơ sở (VETI) đó phối hợp với khu vực tư nhân qua: (i) tăng cường cơ cấu pháp lý để tạo điều kiện tham gia với các đơn vị sử dụng lao động; (ii) đẩy mạnh sự tham gia của doanh nghiệp trong việc định hình hệ thống giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET); và (iii) hình thành bộ máy Chính phủ nhằm xây dựng các chiến lược để tăng cường huy động sự tham gia của đơn vị sử dụng lao động trong hệ thống đào tạo kỹ năng.

Hệ thống phân bổ tài chính cho giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) cần được tái thiết kế để khuyến khích kết quả nhằm bổ sung cho những cải cách về quản trị. Nguồn tài chính của Nhà nước dành cho giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) chủ yếu được phân bổ theo đầu vào - gồm số lượng giảng viên, tòa nhà, v.v. Hệ thống tự chủ hơn đòi hỏi phân bổ tài chính cho các cơ sở đó dựa trên thành tích về kết quả đạt được - được xác định qua số lượng sinh viên tốt nghiệp chương trình giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) nhận được việc làm hoặc nâng cao kết quả công việc sau khi tốt nghiệp. Làm như vậy để khuyến khích các cơ sở giáo dục và đào tạo nghề (VETI) nâng cao hiệu suất, thiết kế và triển khai các dịch vụ phù hợp với nhu cầu của thị trường lao động. Chuyển đổi phương thức phân bổ tài chính cho đầu vào sang phân bổ theo đầu ra có thể được khuyến khích qua: (i) chuyển đổi sang phương thức lập ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ; (ii) hạn chế phân bổ vốn cho chi đầu tư; (ii) tạo điều kiện để các cơ sở giáo dục dạy nghề tham gia cạnh tranh; và (iv) thiết lập học bổng quốc gia cho các chương trình giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET).

Mức độ hấp dẫn và khả năng liên thông của hệ giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) cần được nâng cao bằng cách triển khai các biện pháp nhằm đẩy mạnh theo học các chương trình nghề và cải thiện nhận định của công chúng. Chẳng hạn, học bổng hoặc phụ cấp có thể được cấp cho sinh viên tham gia các ngành nghề có thu nhập cao, các chiến dịch quảng bá và các cuộc thi kỹ năng có thể được tổ chức để tôn vinh thành công của sinh viên tốt nghiệp các trường giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET). Sinh viên tốt nghiệp giáo dục nghề đạt kết quả cao cần có lộ trình rõ ràng để học lên cao hơn (các chương trình lấy bằng cấp), sao cho việc lựa chọn hướng học nghề không cản trở cơ hội trong tương lai. Nâng cao vị thế và kết quả giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) là cách để khuyến khích thêm giới trẻ theo đuổi lộ trình này và cung ứng nhân viên kỹ thuật có kỹ năng cho các doanh nghiệp.

4. *Chất lượng & mức độ phù hợp của giáo dục đại học và sau đại học: Cải thiện chất lượng giáo dục đại học và sau đại học, đảm bảo tiếp tục phù hợp với nhu cầu phát triển.*

Nâng cấp trình độ của giảng viên và năng lực giảng dạy là nền tảng để đem lại chất lượng. Chương trình phát triển giảng viên quốc gia cần được triển khai nhằm hỗ trợ các giảng viên đại học theo học tiến sĩ hoặc nghỉ để làm ở các doanh nghiệp, nhằm hoàn thành chỉ tiêu của chiến lược quốc gia về phát triển giáo dục đến năm 2030 là ít nhất 40% giảng viên đại học có bằng tiến sĩ (PhD) vào năm 2030. Đến năm 2045, các trường đại học của Việt Nam cần có đội ngũ giáo sư có chất lượng cao, và nhân sự giảng dạy ở các trường cao đẳng nghề phải có nhiều kinh nghiệm trong các doanh nghiệp - đạt tiêu chuẩn ngang bằng các quốc gia thu nhập cao. Các giảng viên được đào tạo cấp tiến sĩ và cán bộ giảng dạy định kỳ tham gia vào doanh nghiệp sẽ tăng cường mức độ nghiêm ngặt về học thuật của các chương trình, đồng thời nội dung giảng dạy được cập nhật với các thông lệ thực hành luôn thay đổi ở các doanh nghiệp trong ngành, qua đó cải thiện kết quả của sinh viên tốt nghiệp.

Chương trình học có thể được tăng cường để phù hợp hơn và quốc tế hơn. Các cơ sở đào tạo nên theo đuổi phương án có chương trình được chứng nhận quốc tế, áp dụng những đổi mới sáng tạo về phương pháp sư phạm hiện đại, lồng ghép kỹ năng khởi nghiệp và kỹ năng số trong các ngành học. Phối hợp chặt chẽ hơn với các doanh nghiệp trong thiết kế chương trình học (ví dụ, bằng cách mời các giáo sư trong ngành vào các hội đồng xây dựng chương trình hoặc làm giảng viên kiêm nhiệm) là cách đảm bảo nội dung chương trình bắt kịp với nhu cầu trên thị trường lao động. Qua chú trọng giảng dạy có chất lượng và học tập phù hợp với nhu cầu của doanh nghiệp, hệ thống giáo dục đại học và sau đại học của Việt Nam sẽ đào tạo ra các sinh viên tốt nghiệp có các năng lực cần có cho một nền kinh tế cạnh tranh và dựa vào đổi mới sáng tạo.

5. *Quản trị phối hợp & tầm nhìn chiến lược*

Các hệ thống giáo dục sau phổ thông và đổi mới sáng tạo thành công có thể phối hợp các trường đại học, các trường cao đẳng nghề và các viện nghiên cứu dưới một tầm nhìn chiến lược thống nhất đồng thời duy trì các vai trò khác nhau. Những chuyển đổi cơ cấu gần đây của Việt Nam (ví dụ, chuyển các trường cao đẳng giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) sang Bộ GD&ĐT vào năm 2025 và chuyển phần lớn các viện nghiên cứu sang Bộ KH&CN) đòi hỏi sự phối hợp tổng thể mà không làm mất đi khả năng giám sát chuyên ngành trong từng lĩnh vực.

Hội đồng điều phối cấp cao cần được thành lập để hài hòa các chính sách và chỉ tiêu trong hệ thống giáo dục sau phổ thông và khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo (KH&CN và ĐMST), đặc biệt với vai trò trọng tâm của các trường đại học trong hai hệ sinh thái trên, phù hợp với Nghị quyết số 57 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển KH&CN và ĐMST. Tuy nhiên, giám sát riêng cho từng lĩnh vực vẫn nên được bảo lưu trong khuôn khổ đó: các trường cao đẳng nghề (TVET), tuy trực thuộc Bộ GD&ĐT, được quản lý nhà nước thông qua vụ chuyên trách với nguồn ngân sách riêng; phần lớn các viện nghiên cứu vẫn thuộc Bộ KH&CN và các cơ quan quản lý ngành, trong đó một số được sát nhập vào các trường đại học dựa trên mức độ phù hợp mang tính chiến lược.

Công tác quản lý nhà nước và lập kế hoạch có thể được hợp nhất trong khuôn khổ mới. Trong ngắn hạn, nhu cầu đặt ra là hài hòa những quy định chồng chéo và làm rõ vai trò thể chế giữa các bộ ngành. Trong trung hạn, công tác lập kế hoạch và lập ngân sách cần có sự phối hợp giữa Bộ Tài chính, Bộ GD&ĐT (phụ trách giáo dục sau phổ thông), Bộ KH&CN (phụ trách hệ sinh thái KH&CN và ĐMST) để đảm bảo chính sách nhất quán, giảm chồng chéo, và duy trì trách nhiệm quản lý ngành dọc rõ ràng.

6. Đảm bảo tài chính & đầu tư bền vững

Mô hình phân bổ hạn mức kép nên được áp dụng với hai ngân sách riêng nhưng được phối hợp với nhau: Một dành cho KH&CN và ĐMST của Bộ KH&CN (trong đó có phần ngân sách riêng cho nghiên cứu tại các trường đại học do Bộ KH&CN quản lý) và một ngân sách cho lĩnh vực giáo dục sau phổ thông chung (các trường đại học và cao đẳng kỹ thuật và nghề (TVET)) trực thuộc Bộ GD&ĐT. Các dòng ngân sách đó có thể được dự toán phối hợp (dưới sự giám sát của Bộ Tài chính và phối hợp với Bộ TTTT) để hài hòa giữa đầu tư cho đổi mới sáng tạo với phát triển kỹ năng và lực lượng lao động. Từng hạn mức sẽ được quản lý riêng và có các chỉ tiêu đảm bảo trách nhiệm giải trình riêng - và trong hạn mức dành cho giáo dục, các định mức phân bổ và chỉ tiêu về kết quả công việc cần được tiếp tục tách riêng giữa các trường đại học và các trường cao đẳng nghề. Cách tiếp cận ngân sách kép như vậy, phù hợp với thông lệ toàn cầu tốt nhất và những cải cách gần đây, nhằm đảm bảo nguồn vốn dành riêng cho KH&CN và ĐMST và giáo dục đồng thời cải thiện sự nhất quán chung trong phân bổ.

Hỗ trợ tài chính cho sinh viên cần được mở rộng để thúc đẩy cơ hội tiếp cận công bằng. Phân bổ tài chính để cung cấp học bổng, miễn học phí và cho vay lãi suất thấp đối với sinh viên có hoàn cảnh khó khăn cần được tăng ngay lập tức để nhân tài ở mọi hoàn cảnh có thể theo học sau phổ thông. Chương trình vốn vay cho sinh viên dựa vào thu nhập hoặc hỗ trợ có mục tiêu cho sinh viên nghèo và nông thôn cũng cần được triển khai. Các biện pháp đó sẽ cải thiện về công bằng, giúp nâng cao tỷ lệ gộp về nhập học giáo dục sau phổ thông lên khoảng 45% vào thập kỷ 2030 (tương đương với các quốc gia so sánh trong khu vực), theo mục tiêu trong chiến lược quốc gia về phát triển giáo dục đến năm 2030.

Hiệu suất và tính bền vững của chi tiêu có thể được cải thiện song song với huy động các nguồn vốn mới. Nguồn lực hiện hành cần được sử dụng hiệu quả hơn qua gần một phần vốn của Nhà nước với các chỉ tiêu về kết quả thực hiện để khuyến khích đem lại kết quả. Lương của giảng viên và nguồn vốn dành cho nghiên cứu có thể được tăng dần (thông qua tái phân bổ hoặc nâng cao hiệu suất chi tiêu) sao cho các trường đại học công lập duy trì được năng lực cạnh tranh về nhân tài và nghiên cứu.

Các trường đại học cũng nên được khuyến khích đa dạng hóa nguồn thu thông qua các chương trình giáo dục thường xuyên, các dịch vụ tư vấn, và huy động đóng góp của cựu sinh viên. Đến năm 2045, mục tiêu là có được hệ thống giáo dục sau phổ thông bền vững về tài chính với sự hỗ trợ vững chắc của Nhà nước, được bổ sung bằng những đóng góp đáng kể của tư nhân.

Bảng 3. Chương trình cải cách chính sách về kỹ năng và giáo dục sau phổ thông

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Kỹ năng, khả năng có việc làm, và huy động sự tham gia của doanh nghiệp	• Thể chế hóa vai trò của doanh nghiệp trong giáo dục và đào tạo • Tạo cơ chế hợp tác công-tư trong phát triển kỹ năng • Lồng ghép đào tạo lực lượng lao động vào các chính sách đầu tư và công nghiệp
2. Nhân tài và năng lực nghiên cứu	• Nâng tầm các trường đại học để trở thành các đầu mối nghiên cứu & phát triển và đổi mới sáng tạo • Triển khai các chương trình hỗ trợ kinh phí cạnh tranh • Tăng cường chuyển giao công nghệ & hỗ trợ khởi nghiệp • Khai thác chuyên môn quốc tế để bồi dưỡng nhân tài học thuật
3. Học tập trọn đời & giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) hiện đại	• Nâng cấp giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) qua triển khai đầy đủ Chiến lược phát triển giáo dục và đào tạo nghề giai đoạn 2021-2030 • Đầu tư về cơ sở hạ tầng và chất lượng giảng viên giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET) • Cải thiện về quản trị và phân bổ tài chính theo hướng ưu tiên kết quả hơn là đầu vào • Nâng cao mức độ hấp dẫn và khả năng liên thông của giáo dục và đào tạo kỹ thuật và nghề (TVET)
4. Chất lượng & mức độ phù hợp của giáo dục đại học và sau đại học	• Nâng cấp trình độ giảng viên và năng lực giảng dạy • Tăng cường quốc tế hóa và sự phù hợp của chương trình học
5. Quản trị phối hợp & tầm nhìn chiến lược	• Thiết lập hội đồng điều phối cấp cao vào năm 2025 để hài hòa chính sách và chỉ tiêu trong hệ thống giáo dục sau đại học và KH&CN và ĐMST • Củng cố giám sát quản lý Nhà nước và lập kế hoạch theo khuôn khổ mới
6. Đảm bảo tài chính & đầu tư bền vững	• Áp dụng mô hình phân bổ vốn hai hạn mức với ngân sách riêng nhưng phối hợp cho KH&CN và ĐMST và lĩnh vực giáo dục sau phổ thông chung • Mở rộng hỗ trợ tài chính cho sinh viên để thúc đẩy khả năng tiếp cận công bằng • Cải thiện hiệu suất chi tiêu và bền vững song song với huy động các nguồn kinh phí mới

Bên cạnh đó còn nhiều việc phải làm để phát triển kỹ năng của lực lượng lao động ngoài hệ thống giáo dục sau phổ thông. Điều quan trọng là đảm bảo người lao động của ngày mai có điều kiện phát triển những kỹ năng cần thiết cho công việc của ngày mai thông qua giáo dục sau phổ thông để giúp Việt Nam nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị và trở thành nền kinh tế thu nhập cao. Tuy nhiên, lộ trình phát triển kỹ năng không chỉ gói gọn trong giáo dục sau phổ thông. Phần lớn lực lượng lao động trong hai thập kỷ tới đã rời các trường giáo dục sau phổ thông, nếu họ từng theo học. Chính vì vậy, phát triển kỹ năng liên tục là điều kiện cần để nâng cao năng suất của những người lao động hiện đang tham

gia lực lượng lao động. Cụ thể, họ cần được trang bị kỹ năng số và kỹ năng mềm để có thể được đào tạo lại và học về việc làm mới trong tương lai. Yêu cầu này phù hợp với những người bị mất việc do những cú sốc công nghệ và kinh tế cũng như với những người tìm cách vươn lên để có được việc làm có năng suất cao hơn. Bảng 4 tổng hợp những chính sách nhằm tăng cường kỹ năng của người lao động hiện hành, còn Hộp 1 tổng hợp những bài học qua kinh nghiệm quốc tế về các chương trình đào tạo lại và chuyển đổi kỹ năng. Đồng thời, Chương 7 bàn về vai trò của trợ giúp xã hội nhằm hỗ trợ tài chính cho người lao động bị mất việc làm theo hướng dành cho họ đủ thời gian để tìm kiếm công việc phù hợp với kỹ năng và kinh nghiệm của họ. Làm như vậy để giúp họ không bị vội vàng nhận ngay công việc đầu tiên có được do nhu cầu tài chính, vì như vậy vừa không tốt cho thu nhập cá nhân của họ vừa không tốt cho năng suất chung của nền kinh tế.

Hộp 1. Bài học qua kinh nghiệm quốc tế về các chương trình chuyển đổi kỹ năng hoặc đào tạo lại

Mặc dù thiết kế chương trình chuyển đổi kỹ năng hoặc đào tạo lại là việc phức tạp, nghiên cứu các kinh nghiệm quốc tế cho thấy những bài học sau:

- Đào tạo ngắn hạn trong một giai đoạn ngắn sau khi bị mất việc có thể là chiến lược khả thi để giữ cá nhân trong thị trường lao động nhằm chuyển đổi sang việc làm mới.
- Yêu cầu kỹ năng và nhu cầu lao động cần được hiểu rõ trước khi đào tạo. Lý do là để chương trình đào tạo phù hợp với các yêu cầu hiện hành của lao động bị mất việc.
- Cần có sự hợp tác cộng hưởng giữa Chính phủ và khu vực tư nhân để khai thác thế mạnh của mỗi bên và để huy động nguồn lực hỗ trợ người lao động.

Một yếu tố quan trọng nữa là thời điểm và cường độ của các chương trình đào tạo lại. Người lao động được đào tạo lại càng sớm sau khi bị tinh gọn, thì tác động của chương trình đào tạo càng lớn, về mức lương và cơ hội tiếp tục có việc làm. Ngoài ra, chương trình đào tạo lại càng ngắn và càng chuyên sâu, thì tác động càng lớn đối với người lao động để chuyển sang ngành nghề mới. Can thiệp sớm cho người lao động bị mất việc bao gồm tư vấn nghề nghiệp dựa trên kỹ năng hiện tại và dự kiến.

Các nghiên cứu hiện nay nhấn mạnh vào nhu cầu về giai đoạn sàng lọc và đánh giá kỹ năng trước khi tiến hành chương trình đào tạo lại để tối đa hóa tác động. Tối thiểu, người thiết kế chương trình cần thu thập thông tin về đặc điểm chung của người lao động bị mất việc - ví dụ, cấp độ kỹ năng, ngành nghề, trình độ giáo dục, độ tuổi và giới tính, nhằm đảm bảo chương trình đào tạo phù hợp với từng cá nhân, và nội dung cốt lõi có thể hiểu được với năng lực hiện hành của cá nhân đó.

Một khía cạnh quan trọng nữa là quan hệ đối tác và cộng hưởng giữa Chính phủ và khu vực tư nhân trong cung cấp chương trình đào tạo lại. Điều này nhằm đảm bảo chương trình được thực hiện đảm bảo hiệu quả - chi phí và theo định hướng thị trường, nhưng không ảnh hưởng đến chất lượng. Một cơ chế để thực hiện là cung cấp phiếu đào tạo, như đã được triển khai qua Luật cơ hội và đổi mới sáng tạo cho lực lượng lao động tại Hoa Kỳ, những phiếu đào tạo đó tạo điều kiện để người lao động chọn cơ sở đào tạo mong muốn, là các cơ sở có kết quả trước đó được công bố trên “thẻ báo cáo” để các cá nhân được tiếp cận. Ngoài ra, Chính phủ có thể khai thác cơ chế hỗ trợ, tài trợ và vốn vay hiện có để cung cấp các chương trình đào tạo lại có chất lượng.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2021).

CHƯƠNG 4

THÚC ĐẨY ĐỔI MỚI SÁNG TẠO TRONG DOANH NGHIỆP

Khu vực tư nhân của Việt Nam chủ yếu gồm những doanh nghiệp quy mô nhỏ, phản ánh xu hướng chung quan sát được ở các quốc gia thu nhập thấp. Đại đa số các doanh nghiệp - 98% - đều là doanh nghiệp hộ gia đình hoặc nhỏ trong khu vực phi chính thức.⁵⁵ Doanh nghiệp tiêu biểu trong nước thường hoạt động với khoảng ba lao động, bao gồm nhóm các doanh nghiệp hộ gia đình.⁵⁶ Những doanh nghiệp đó chủ yếu hướng đến thị trường trong nước và chỉ có sự hiện diện tối thiểu trên các thị trường xuất khẩu. Chỉ có khoảng một trên sáu (17%) doanh nghiệp có sở hữu 100% trong nước tham gia xuất khẩu. Gộp lại, các doanh nghiệp ngoài nhà nước đó đóng góp khoảng một phần tư tổng giá trị gia tăng của Việt Nam. Tuy nhiên, các doanh nghiệp này có năng suất thấp hơn so với các doanh nghiệp lớn, bao gồm DNNN và doanh nghiệp FDI. Chẳng hạn, các doanh nghiệp chế biến, chế tạo sử dụng dưới 10 lao động có năng suất chỉ bằng 27% so với doanh nghiệp lớn sử dụng 250 lao động trở lên, qua đó cho thấy họ có lợi thế cạnh tranh thấp hơn.⁵⁷

Các doanh nghiệp trong nước (của nhà nước hoặc tư nhân) đều đứng sau doanh nghiệp nước ngoài về tăng trưởng và năng suất. Doanh nghiệp FDI chỉ chiếm 3% trong tổng số 900.000 doanh nghiệp đang hoạt động ở Việt Nam, nhưng lại sử dụng nhiều lao động hơn đáng kể - 17,8 triệu lao động, tương đương 35% lực lượng lao động trong khu vực chính thức của quốc gia (Hình 50). Những doanh nghiệp đó có vai trò thiết yếu trong xuất khẩu, đặc biệt ở những lĩnh vực cụ thể. Ví dụ, các doanh nghiệp có sở hữu nước ngoài chi phối đóng góp trên ba phần tư kim ngạch xuất khẩu máy móc và thiết bị của Việt Nam, khoảng một nửa kim ngạch xuất khẩu máy tính cá nhân, hàng điện tử, các dịch vụ viễn thông và CNTT. Mặt khác, doanh nghiệp trong nước chủ yếu tham gia các lĩnh vực truyền thống như xây dựng, sửa chữa, nhà hàng khách sạn, và nhìn chung đều hướng nội, tập trung phục vụ thị trường trong nước.⁵⁸ Chính vì vậy, khu vực FDI phần lớn hoạt động biệt lập chứ chưa phải là chất xúc tác cho tăng trưởng chung của nền kinh tế, tác động lan tỏa của doanh nghiệp FDI cho khu vực tư nhân trong nước chỉ hạn chế ở hình thức tăng nhu cầu đầu vào, cơ hội tiếp cận công nghệ mới, kỹ năng quản lý, hiệu ứng trình diễn và lợi ích quần tụ.

⁵⁵ Mặc dù tỷ lệ lao động trong khu vực phi chính thức của Việt Nam hiện tương đương với tỷ lệ quan sát ở các quốc gia thu nhập trung bình thấp, nhưng các quốc gia thu nhập trung bình cao có tỷ lệ lao động phi chính thức thấp hơn (bình quân gần 60%), so với số liệu 80% của Việt Nam trong năm 2016 (ILO 2018; Loayza và Meza-Cuadra, 2018).

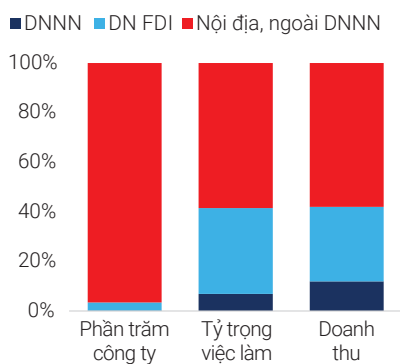
⁵⁶ Ngân hàng Thế giới (2020).

⁵⁷ Ngân hàng Thế giới (2024).

⁵⁸ Ngân hàng Thế giới (2020).

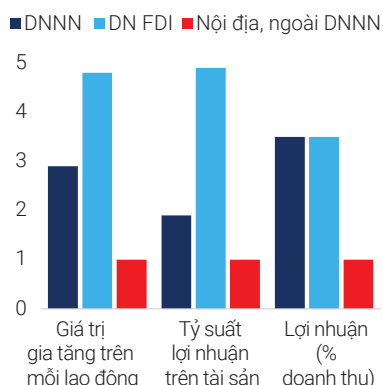
Hình 50. Doanh nghiệp tư nhân trong nước đứng sau doanh nghiệp nước ngoài về tạo việc làm và doanh số...

Tỷ lệ doanh nghiệp, việc làm và tổng doanh số



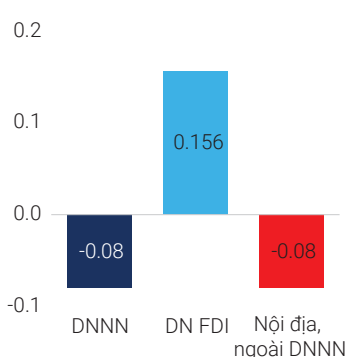
Hình 51. ...giá trị gia tăng và tỷ lệ lợi nhuận ...

Giá trị gia tăng, tỷ suất lợi nhuận trên tài sản và lợi nhuận



Hình 52. ...và năng suất

Tăng trưởng năng suất



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê, OECD (2019) và Ngân hàng Thế giới (2020). Dữ liệu được báo cáo vào năm 2020.

Thúc đẩy đổi mới sáng tạo là cách để đẩy mạnh năng suất của các doanh nghiệp trong nước. Các doanh nghiệp trong nước có thể nâng cao năng suất theo hai cách. Một là họ có thể tích hợp các công nghệ hiện hành ở nước ngoài, như được nêu trong khuôn khổ 3i.⁵⁹ Cách hiệu quả nhất để thực hiện điều đó là hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) và nhận chuyển giao tri thức của các đối tác FDI. Vấn đề này đã được bàn ở Chương 3 về nâng cao vị thế trong các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC). Chương này chỉ tập trung vào phương án hai; đó là, làm thế nào để các doanh nghiệp trong nước nâng cao năng suất nội sinh, qua chú trọng thúc đẩy khởi nghiệp đổi mới sáng tạo.

4.1. Đánh giá thực trạng

Mặc dù khu vực tư nhân trong nước của Việt Nam rất năng động và tăng trưởng nhanh, nhưng năng suất vẫn là một thách thức. Quốc gia tuy còn tương đối nhỏ và non trẻ nhưng có thể tự hào vì có khu vực tư nhân rất năng động, với một tỷ lệ cao các doanh nghiệp mới. Điều đó cho thấy doanh nghiệp Việt Nam có triển vọng tăng trưởng tốt, nhờ có một tỷ lệ lớn các doanh nghiệp tăng trưởng cao (HGF)⁶⁰ so với bình quân của OECD. Các doanh nghiệp tăng trưởng cao (HGF) là động lực tạo việc làm chủ đạo của quốc gia, bổ sung thêm 1,4 triệu việc làm cho nền kinh tế trong nước, riêng trong giai đoạn 2017–2020, trong khi các doanh nghiệp còn lại của khu vực tư nhân mất đi 1,1 triệu việc làm trong

⁵⁹ Đầu tư – bơm vốn – đổi mới. Để biết thêm chi tiết, tham khảo Ngân hàng Thế giới (2024d).

⁶⁰ Doanh nghiệp tăng trưởng cao (HGF) là những doanh nghiệp ban đầu có khoảng 10 lao động trở lên và đạt tăng trưởng doanh thu và lao động tính theo năm ở mức trên 20% trong một giai đoạn ba năm, theo định nghĩa của Eurostat và OECD (2007) và khái niệm đó được Ngân hàng Thế giới dùng trong phân tích tác động của HGF tại các quốc gia đang phát triển với các tác giả Grover, Medvedev, và Olafsen (2019).

cùng kỳ. Tuy nhiên, doanh nghiệp tăng trưởng cao (HGF) thường có năng suất thấp hơn, đổi mới sáng tạo ít hơn, và ít được hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) so với các doanh nghiệp khác của Việt Nam. Ít hội nhập chủ yếu là do các doanh nghiệp tăng trưởng cao (HGF) có xu hướng tập trung ở những lĩnh vực có năng suất thấp và đem lại giá trị gia tăng thấp hơn, như bán buôn/bán lẻ và xây dựng. Chỉ có một số ít các doanh nghiệp khởi nghiệp dựa trên tri thức hoặc đổi mới sáng tạo mới có tiềm năng gây đột phá so với các doanh nghiệp hiện hành và làm chuyển đổi ngành, lĩnh vực. Mặc dù năng suất lao động của Việt Nam đã tăng thêm khoảng hai phần ba kể từ năm 2010, nhưng mới chỉ bằng 10% của Sing-ga-po.⁶¹

Khuyến khích sự gia nhập của các doanh nghiệp năng suất cao là cách để đẩy mạnh tăng trưởng năng suất. Bóc tách các yếu tố ảnh hưởng đến năng suất cho thấy mặc dù năng suất tổng các yếu tố (TFP) đã được cải thiện ở Việt Nam, nhưng các doanh nghiệp có năng suất thấp lại thu hút được nhiều nguồn lực hơn so với các doanh nghiệp có năng suất cao (Hình 53). Điều này dẫn đến tăng trưởng âm giữa các doanh nghiệp, qua đó làm giảm tăng trưởng năng suất tổng các yếu tố (TFP). Hiện tượng này đặc biệt quan trọng ở các doanh nghiệp chế biến, chế tạo (Hình A), trong đó các doanh nghiệp có năng suất có thể đổi mới sáng tạo thành công và nâng cao năng suất của chính họ (tăng trưởng nội tại), nhưng dòng vốn lại được dành nhiều hơn một cách tương đối cho các doanh nghiệp có năng suất kém hơn. Tác động chung của điều này là năng suất bị kéo xuống (tăng trưởng giữa các doanh nghiệp) còn tăng trưởng ở các doanh nghiệp có năng suất cao hơn bị ghìm lại. Phần này sẽ tập trung vào khuyến khích các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo để tạo tăng trưởng năng suất.⁶²

Hệ sinh thái doanh nghiệp của Việt Nam đang đối mặt với những thách thức gây cản trở cho sự gia nhập của các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo và làm suy giảm tiềm năng tăng trưởng mạnh mẽ của các doanh nghiệp đó. Các yếu tố gây cản trở bao gồm môi trường quy định phiền hà và lạc hậu, thiếu hụt lao động có kỹ năng tăng lên, tỷ lệ đổi mới sáng tạo thấp, và khó khăn về tiếp cận tài chính - đặc biệt trong các doanh nghiệp khởi nghiệp ngoài lĩnh vực CNTT&TT. Nhiều lĩnh vực cũng phải đối mặt với chi phí gia nhập cao và những bất định trong quy định, ví dụ như dịch vụ tài chính, chăm sóc sức khỏe, hậu cần (logistics), và giáo dục.⁶³

Khả năng tiếp cận tài chính vẫn là thách thức chính đối với khu vực tư nhân ở Việt Nam, nhất là đối với doanh nghiệp khởi nghiệp. Trong khảo sát về khởi nghiệp đổi mới sáng tạo năm 2023 của Ngân hàng Thế giới, 69% doanh nghiệp tham gia khảo sát cho biết họ gặp khó khăn về tiếp cận tài chính trong quá trình phát triển (Hình 54). Tương tự, gần một nửa các doanh nghiệp trong khu vực tư nhân tham gia khảo sát PCI năm 2021 - tăng so với 2017 - cũng nói về những thách thức đó. Đối với doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo, khả năng tiếp cận tài chính là khó khăn lớn nhất trong những giai đoạn phát triển ban đầu với những sản phẩm chưa đạt mức khả thi tối thiểu, do chưa có sự hỗ trợ của nhà nước và các nhà đầu tư nhắm vào các doanh nghiệp giai đoạn ban đầu. Những bất cập đó được cảm nhận rõ nhất ở các doanh nghiệp khởi nghiệp dựa vào tài sản trí tuệ và phần cứng, đòi hỏi phải có nhiều vốn hơn để phát triển (sản phẩm khả thi tối thiểu).

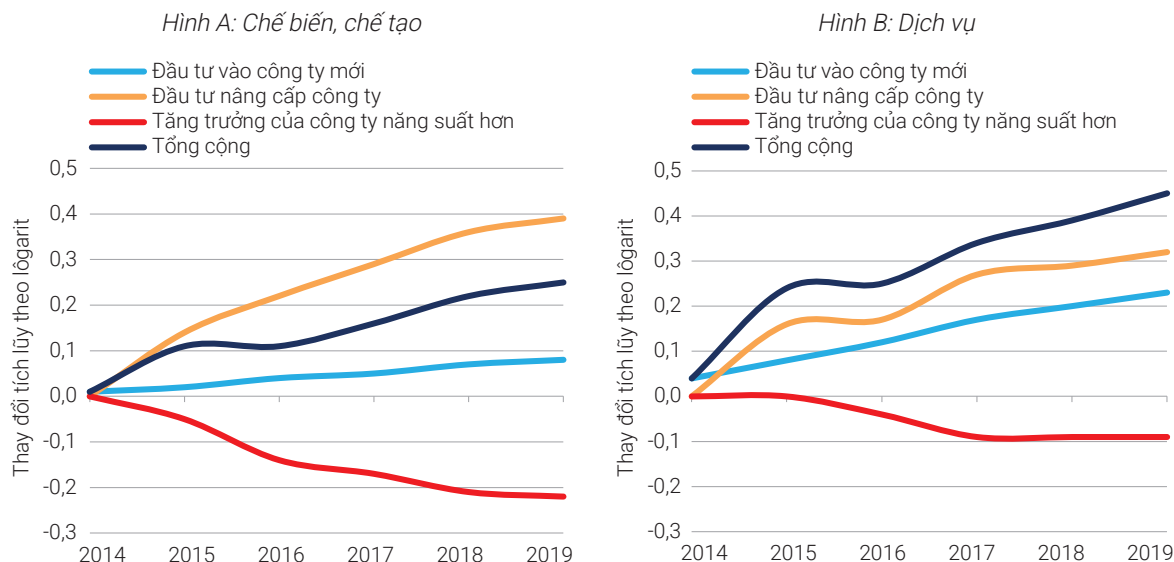
⁶¹ Tổ chức Năng suất Châu Á, 2022.

⁶² Chương 2 trình bày phân tích và khuyến nghị về tăng trưởng liên kết với các doanh nghiệp FDI và cải thiện về phân bổ các yếu tố sản xuất.

⁶³ Ngân hàng Thế giới (2021).

Hình 53. Năng suất của doanh nghiệp bị ghìm lại vì nguồn lực được dành cho các doanh nghiệp có năng suất thấp hơn

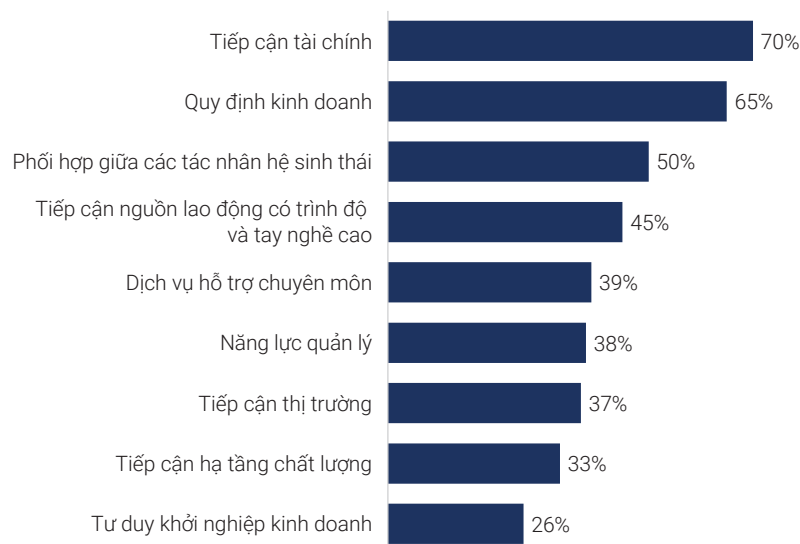
Phân rã tăng trưởng năng suất tổng thể (cộng dồn)



Nguồn: Nhân viên Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu từ Tổng điều tra kinh tế - Tổng cục Thống kê (GSO) sử dụng Công cụ ICA 2.0.
Lưu ý: Biểu đồ mô tả việc phân rã tăng trưởng TFP tổng hợp thành các đóng góp của những thay đổi trong TFP trung bình không có trọng số giữa các công ty đang hoạt động (bên trong), những thay đổi trong phân bố việc làm giữa các công ty đang hoạt động với các mức TFP khác nhau (giữa), sự khác biệt về TFP giữa các công ty đang hoạt động và công ty mới gia nhập (gia nhập) và sự khác biệt về TFP giữa các công ty đương nhiệm và công ty rút lui (rút lui). Phân tích sử dụng dữ liệu cho đến năm 2019 để cung cấp đánh giá mang tính cấu trúc về động lực năng suất, tránh những méo mó tiềm ẩn do đại dịch COVID-19 gây ra từ năm 2020 trở đi.

Hình 54. Khả năng tiếp cận tài chính vẫn là thách thức chính của khu vực tư nhân ở Việt Nam

Tỷ lệ doanh nghiệp đưa ra quan điểm về không thuận lợi (%)



Nguồn: Aridi và đồng sự (2023).

Hỗ trợ tài chính của nhà nước cho đổi mới sáng tạo hầu hết được dành cho một số ít các công ty đa quốc gia lớn và chỉ còn phần ít ỏi dành cho các doanh nghiệp trong nước. Một phân tích về các chương trình hỗ trợ khoa học và đổi mới sáng tạo ở Việt Nam cho thấy chương trình đổi mới sáng tạo lớn nhất của quốc gia dành ưu đãi thuế cho hoạt động nghiên cứu và phát triển (NC&PT) của các doanh nghiệp FDI. Trong khi đó, hỗ trợ khởi nghiệp và đổi mới sáng tạo cho các doanh nghiệp trong nước lại thấp hơn nhiều so với các quốc gia so sánh trong khu vực.⁶⁴ Ví dụ minh họa là Phi-líp-pin hỗ trợ trực tiếp cho đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp ở mức 237 triệu \$ vào năm 2017, trong khi Việt Nam chỉ hỗ trợ được 69 triệu \$ trong cùng năm đó (Ngân hàng Thế giới (2021).)

Chất lượng và mức hỗ trợ chung của nhà nước còn thấp. Gói chính sách hiện hành dành cho doanh nghiệp và doanh nhân đổi mới sáng tạo vừa chưa hoàn thiện, thiếu vốn, manh mún, vừa chưa hài hòa với các thông lệ tốt trên quốc tế. Doanh nghiệp khởi nghiệp (hoặc doanh nghiệp trong nước các loại) hầu như không được hỗ trợ tài chính trực tiếp. Chất lượng của dịch vụ trung gian khởi nghiệp (v.d. các trung tâm đổi mới sáng tạo, tăng tốc và vườn ươm khởi nghiệp) cũng thấp. Doanh nghiệp khởi nghiệp (hoặc doanh nghiệp trong nước các loại) hầu như không được hỗ trợ tài chính trực tiếp. Điều này làm suy giảm nỗ lực của Chính phủ nhằm hình thành nguồn đầu ra các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo sẵn sàng để được đầu tư.

Các doanh nghiệp ngày càng gặp khó khăn trong việc tìm kiếm nhân tài có kỹ năng, nhân sự quản lý cấp trung và lãnh đạo cấp cao. Việt Nam có nền tảng nhân tài kỹ thuật vững chắc, nhưng cạnh tranh thu hút lao động có kỹ năng đang gia tăng giữa các doanh nghiệp trong nước và các doanh nghiệp FDI. Các trường đại học đã làm tốt việc cung cấp nhân tài thô về lập trình và kỹ thuật, nhưng hệ thống giáo dục của Việt Nam hiện chưa có đủ nguồn lực để mở rộng quy mô cung ứng lao động có kỹ năng kỹ thuật, qua đó có thể hạn chế sự phát triển của các doanh nghiệp hoạt động dựa vào tri thức.

Nhiều nhóm sáng lập viên gặp khó khăn ở những khía cạnh quan trọng về điều hành doanh nghiệp, như phát triển sản phẩm cho phù hợp với thị trường, chiến lược tăng trưởng, xây dựng nhóm. Hiện đang có nhu cầu lớn về các tổ chức hỗ trợ khởi nghiệp có thể cung cấp các chương trình đào tạo, kèm cặp và tăng tốc tốt hơn và phù hợp với đối tượng hơn. Những hỗ trợ như vậy sẽ giúp doanh nhân vượt qua những hạn chế hiện nay, chẳng hạn về phát triển sản phẩm mới phù hợp và vận hành doanh nghiệp đảm bảo hiệu suất và hiệu quả hơn.

Hoạt động đầu tư vốn mạo hiểm cũng đã phát triển nhanh chóng, nhưng vẫn có tình trạng thiếu hụt vốn cho các doanh nghiệp ở giai đoạn non trẻ. Mặc dù Việt Nam đã chứng kiến sự gia nhập mạnh mẽ của các quỹ và nguồn vốn đầu tư mạo hiểm quốc tế (VC) (trên 1,5 tỷ \$ trong năm 2021), nhưng hiện vẫn có tình trạng thiếu hụt vốn cho giai đoạn ban đầu. Điều này đặc biệt đúng với các doanh nghiệp hoạt động dựa trên tài sản trí tuệ (IP) và tri thức thường có rủi ro cao hơn, vì vậy đòi hỏi nguồn vốn lớn hơn và dài hạn hơn để phát triển sản phẩm khả thi tối thiểu (MVP). Các nhà đầu tư thiên thần, thường có vai trò quan trọng trong cung cấp vốn ở giai đoạn ban đầu, còn khan hiếm và chưa chuyên nghiệp.

⁶⁴ Ngân hàng Thế giới (2021).

Thị trường vốn đầu tư rủi ro phụ thuộc nhiều và các quỹ và nhà đầu tư nước ngoài, vì vậy dễ bị tổn thương với những cú sốc ở các thị trường vốn toàn cầu, góp phần khiến cho đầu tư vốn mạo hiểm giảm mạnh trong năm 2022. Các nhà đầu tư trong nước ở Việt Nam phải đối mặt với những hạn chế trong hoạt động và chưa được khuyến khích tham gia đầu tư vốn mạo hiểm.

4.2. Phân tích xu hướng tương lai

Trong thời gian tới, phân bổ nguồn lực hiệu quả là cách để thúc đẩy đổi mới sáng tạo và tăng trưởng năng suất là những yếu tố chính để chuyển đổi thành quốc gia thu nhập cao. Quy trình tái phân bổ năng động để nguồn lực được chuyển sang các doanh nghiệp có năng suất cao hơn, bao gồm hiện tượng “phá hủy sáng tạo”, sẽ tạo động lực mạnh mẽ để các doanh nghiệp sáng tạo và áp dụng công nghệ mới, đồng thời nâng cao hiệu suất tổng thể của nền kinh tế. Các quốc gia từng tạo thuận lợi cho quy trình đó thông qua các thị trường được vận hành tốt, các chính sách cạnh tranh hiệu quả, và môi trường quản lý nhà nước linh hoạt đã tạo điều kiện cải thiện năng suất liên tục và ngày càng mạnh mẽ. Chính hiệu suất phân bổ nguồn lực mới tạo ra sự khác biệt đáng kể về năng suất tổng thể giữa nền kinh tế thu nhập trung bình và thu nhập cao, vì các nền kinh tế tiên tiến dựa nhiều hơn vào việc hình thành các thị trường mới để tăng trưởng kinh tế.⁶⁵

Các bằng chứng hiện có cho thấy doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo là động lực tăng trưởng năng suất. Các nghiên cứu trước đây đã đưa ra bằng chứng về tác động của các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo⁶⁶ đối với tăng trưởng kinh tế, đổi mới sáng tạo và năng suất.⁶⁷ Doanh nghiệp khởi nghiệp cũng đem lại những chuyển đổi cơ cấu trong nền kinh tế; trong khi các doanh nghiệp hiện hành có thể phải chịu hiệu ứng kẹt vì lý do chi phí để chuyển đổi các hoạt động kinh tế, doanh nghiệp mới có thể gia nhập lĩnh vực hoạt động kinh tế mới dễ dàng hơn. Nếu các doanh nghiệp mới có tính chất đổi mới sáng tạo, họ có thể làm thay đổi xu hướng việc làm, theo hướng chuyển sang các lĩnh vực hoạt động kinh tế thâm dụng công nghệ và tri thức, đem lại giá trị gia tăng cao hơn trong quá trình phát triển của họ - quá trình đó được gọi trong các tài liệu kinh tế học là “phá hủy sáng tạo”.⁶⁸ Doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo đặc biệt phù hợp với các quốc gia thu nhập trung bình, như Việt Nam, vì tăng trưởng năng suất trong tương lai của những doanh nghiệp đó chắc chắn dựa vào đổi mới sáng tạo và hấp thụ công nghệ.

Các hoạt động đầu tư mạo hiểm (VC) ở Việt Nam đã tăng trưởng nhanh chóng trong năm năm qua, là minh chứng cho tiềm năng tăng trưởng của hệ sinh thái này. Đầu tư mạo hiểm đạt kỷ lục vào năm 2021 xét về giá trị (1,5 tỷ \$) và số lượng các thương vụ (165), cả hai chỉ tiêu đều tăng mạnh so với các năm trước đó (Hình 55), sau đó giảm vào năm 2022, còn 634 triệu \$ và 134 thương vụ, chủ yếu do hiện tượng thắt chặt vốn đầu tư trên toàn cầu trong giai đoạn đó. Mặc dù vậy, tổng quy mô thị trường đầu tư mạo hiểm của quốc gia vẫn thấp hơn nhiều so với các thị trường phát triển hơn trong khu vực, như Sing-ga-po và In-đô-nê-xia (Hình 56). Chẳng hạn so với đỉnh 165 thương vụ của Việt Nam vào năm 2021, Sing-ga-po đạt 303 thương vụ.

⁶⁵ Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Phát triển Thế giới (2024).

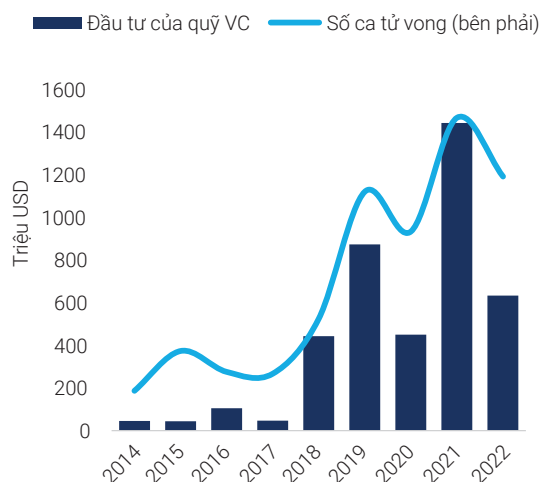
⁶⁶ Doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo được định nghĩa là doanh nghiệp khởi nghiệp theo hướng thâm dụng công nghệ hoặc tri thức từng phát triển (hoặc đặt mục tiêu phát triển) các sản phẩm và/hoặc dịch vụ mới với thị trường hoặc mới với thế giới.

⁶⁷ Tham khảo Audretsch, Kielbach, và Lehmann (2006); Gries và Naudé (2009); Spender và đồng sự (2017); và Aghion và đồng sự (2009)

⁶⁸ Aghion và Howitt (1992).

Hình 55. Thị trường vốn đầu tư mạo hiểm của Việt Nam tăng mạnh về quy mô...

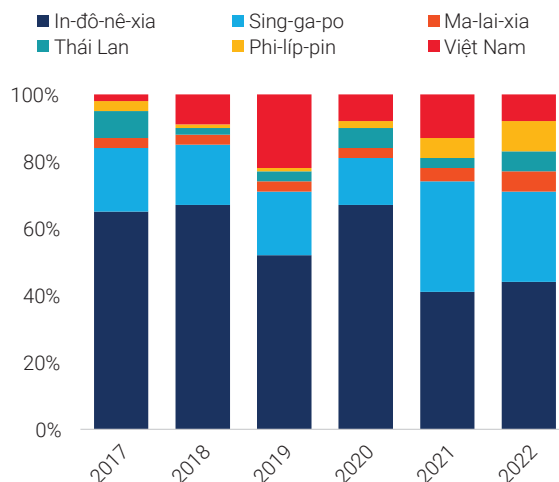
Đầu tư mạo hiểm tại Việt Nam (triệu \$), 2014-2022



Nguồn: Do Ventures, NIC, và Cento Ventures Research (2022).

Hình 56. ... nhưng vẫn nhận được đầu tư ít hơn nhiều so với các thị trường lớn trong khu vực

Phân bố đầu tư mạo hiểm ở Đông Nam Á (%)



Nguồn: Do Ventures, NIC, và Cento Ventures Research (2022).

Mặc dù đã có những nỗ lực cải cách, nhưng doanh nhân khởi nghiệp và nhà đầu tư vẫn phải đối mặt với những rào cản của khung quy định. Xin giấy phép con cho doanh nghiệp trong một số hoạt động kinh tế rất phiền phức, và nhiều phân khúc sản xuất kinh doanh chưa được rõ ràng về pháp lý, gây cản trở cho đầu tư. Đối với các nhà đầu tư trong nước, khung pháp lý để đăng ký quỹ đầu tư mạo hiểm còn hạn chế và chưa hoàn thiện. Ngoài ra, cơ chế về chuyển giao công nghệ và tài sản trí tuệ chưa được hài hòa với những thông lệ tốt nhất trên toàn cầu, chưa kể còn có những chính sách mâu thuẫn và thiếu nhất quán gây cản trở chuyển giao công nghệ.

Hộp 2. Tăng trưởng dựa vào đổi mới sáng tạo: Khung chính sách của Hàn Quốc nhằm mở rộng quy mô đổi mới sáng tạo và khởi nghiệp

Hàn Quốc là một trường hợp điển hình thuyết phục về việc làm thế nào chính sách đổi mới sáng tạo có mục tiêu có thể tạo xúc tác cho sự năng động của khu vực tư nhân và hỗ trợ tạo ra các doanh nghiệp công nghệ có năng lực cạnh tranh toàn cầu. Từ đống đổ nát do chiến tranh trong thập kỷ 1950, Hàn Quốc đã chuyển mình để trở thành một trong những nền kinh tế tiên bộ nhất về công nghệ trên thế giới. Mặc dù những giai đoạn phát triển ban đầu được các tập đoàn công nghiệp lớn (chaebol) dẫn dắt, nhưng tăng trưởng dựa vào đổi mới sáng tạo gần đây của Hàn Quốc nhờ vào những cải cách có chủ ý nhằm thúc đẩy khởi nghiệp sáng tạo, mở rộng quy mô và hệ sinh thái khởi nghiệp.

Cách tiếp cận của Hàn Quốc cho thấy Chính phủ có thể chủ động định hình kết quả đổi mới sáng tạo bằng cách hình thành môi trường thuận lợi để các doanh nghiệp đầu tư, thử nghiệm và phát triển. Có ba đòn bẩy chính sách trọng tâm trong công cuộc chuyển đổi đó.

1. Đầu tư chiến lược cho năng lực và hạ tầng đổi mới sáng tạo

Hàn Quốc tạo nền tảng cho nền kinh tế dựa vào đổi mới sáng tạo bằng cách đầu tư công bền vững vào hạ tầng số, nghiên cứu & phát triển, và giáo dục. Từ năm 1995 đến năm 2014, Chính phủ đã đầu tư trên 35 tỷ US\$ cho hạ tầng công nghệ thông tin và truyền thông, giúp mở rộng khả năng tiếp cận các dịch vụ và công cụ số. Những khoản đầu tư đó hỗ trợ hình thành các doanh nghiệp số bản địa và giảm chi phí gia nhập cho các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo mới.

Chính phủ cũng trực tiếp hỗ trợ đổi mới sáng tạo của tư nhân bằng cách đồng tài trợ cho nghiên cứu & phát triển thông qua các chương trình hỗ trợ, khấu trừ thuế, và hợp tác công tư. Chi tiêu của Hàn Quốc cho nghiên cứu & phát triển nhảy vọt từ 0,5% GDP vào năm 1980 (gần bằng mức chi hiện nay của Việt Nam) lên 1,6% trong vòng mười năm mặc dù Hàn Quốc lúc đó vẫn là quốc gia thu nhập trung bình cao. Đóng góp của khu vực tư nhân - được đẩy mạnh nhờ cơ chế khuyến khích của Chính phủ - cũng tăng mạnh lên đến trên 80% tổng chi tiêu cho nghiên cứu & phát triển vào cuối thập kỷ 1990.

2. Chính sách đổi mới sáng tạo cho doanh nghiệp khởi nghiệp và DNV&N dựa vào công nghệ

Nhận thức được hạn chế của mô hình tăng trưởng chỉ dựa vào các doanh nghiệp lớn hiện hành, Hàn Quốc ban hành một loạt những cải cách từ cuối thập kỷ 1990 nhằm nuôi dưỡng hệ sinh thái đổi mới sáng tạo đa dạng hơn. Các chính sách chuyển sang chủ động hỗ trợ các doanh nghiệp nhỏ nhưng có tiềm năng lớn, cụ thể ở các lĩnh vực công nghệ mới nổi. Những nỗ lực đó bao gồm:

- (i) **Đầu tư tài chính cụ thể cho doanh nghiệp khởi nghiệp**, chẳng hạn quỹ đầu tư vốn mồi, nguồn tài chính mạo hiểm giai đoạn đầu, và các khoản bảo lãnh tín dụng công nghệ được Chính phủ hỗ trợ;
- (ii) **Các vườn ươm và dịch vụ tăng tốc khởi nghiệp**, thường gắn với các trường đại học hoặc các trung tâm đổi mới sáng tạo vùng, nhằm cung cấp hạ tầng, dịch vụ kèm cặp và cơ hội tiếp cận thị trường;
- (iii) **Các khu kinh tế tự do và các cụm đổi mới sáng tạo có mục tiêu**, nhằm đem lại sự linh hoạt về quy định và khả năng tiếp cận các đối tác toàn cầu;
- (iv) **Thủ tục hành chính được đơn giản hóa** để hỗ trợ hình thành doanh nghiệp mới và đăng ký tài sản trí tuệ, kết hợp với những cải cách tạo thuận lợi gia nhập thị trường cho các doanh nghiệp mới.

3. Tái cân đối vai trò của Nhà nước - Thị trường nhằm thúc đẩy cạnh tranh đổi mới sáng tạo

Giai đoạn khủng hoảng sau năm 1997 ghi dấu sự chuyển mình trong chính sách đổi mới sáng tạo của Hàn Quốc. Những cải cách cơ cấu được triển khai nhằm giảm sự chi phối của các tập đoàn đã hình thành, đẩy mạnh cạnh tranh thị trường và tạo thêm không gian cho hoạt động khởi nghiệp. Chính phủ tăng cường chính sách về cạnh tranh và tháo gỡ hỗ trợ phi chính thức của nhà nước cho các doanh nghiệp đã hiện diện trên thị trường, tạo sân chơi công bằng cho các doanh nghiệp mới gia nhập.

Cải cách trong khu vực tài chính đã ban hành quy định về an toàn chặt chẽ hơn đồng thời mở rộng các công cụ nhằm cung cấp tài chính cho đổi mới sáng tạo. Các thể chế mới được hình thành nhằm hỗ trợ thương mại hóa kết quả nghiên cứu, thu hẹp khoảng cách giữa trường đại học và doanh nghiệp, thúc đẩy phối hợp giữa doanh nghiệp lớn và nhỏ. Các chính sách không chỉ chú trọng đem lại đổi mới sáng tạo mà cả tác động lan tỏa ra toàn bộ nền kinh tế.

Những cải cách trên được củng cố bằng những cải thiện chung trong môi trường thể chế, bao gồm phòng vệ pháp lý tốt hơn cho tài sản trí tuệ, cải thiện các hệ thống đấu thầu mua sắm của nhà nước nhằm đem lại những giải pháp đổi mới sáng tạo và các cơ chế phối hợp hiệu quả hơn giữa các bộ ngành.

Nhìn chung, thành công của Hàn Quốc là minh họa cho thấy tăng trưởng dựa vào đổi mới sáng tạo không phải là kết quả tự nhiên của các lực lượng thị trường, mà là sản phẩm của các chính sách được thiết kế thận trọng nhằm loại bỏ rào cản, hài hòa các động cơ và đầu tư vào những năng lực nền tảng. Quá trình chuyển hướng có chủ ý từ mô hình dựa vào sự chi phối của các doanh nghiệp lớn sang mô hình chủ động thúc đẩy hoạt động khởi nghiệp, chấp nhận rủi ro trong kinh doanh và đổi mới sáng tạo theo hướng phân cấp đã tạo điều kiện để Hàn Quốc duy trì tăng trưởng bền vững và năng lực cạnh tranh trong nền kinh tế toàn cầu thay đổi nhanh chóng.

Nguồn: Kim (2006); Soh, Koh, và Aridi (2023).

4.3. Chương trình cải cách

Chính sách cần đảm bảo hệ sinh thái khởi nghiệp hỗ trợ đổi mới sáng tạo. Điều này bao hàm cải thiện kết quả khởi nghiệp và tạo điều kiện để các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo tham gia vào các quỹ đạo tăng trưởng cao, như được mô tả chi tiết dưới đây trong phần khuyến nghị cụ thể được tổng hợp ở Bảng 5.

Đề án chủ đạo số 844 về “hỗ trợ hệ sinh thái đổi mới sáng tạo quốc gia đến năm 2025” cần chuyển hướng nhằm hình thành nguồn đầu ra các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo sẵn sàng được đầu tư, bao gồm: nâng cấp các công cụ hỗ trợ chính theo hướng phù hợp với các thông lệ quốc tế tốt; thu hút các doanh nghiệp tư nhân có chất lượng và các công ty quản lý quỹ để vận hành các trung gian hỗ trợ khởi nghiệp và thiết lập các quỹ hỗ trợ giai đoạn đầu trong nước; đồng thời tăng cường năng lực của các bên liên quan chính trong hệ sinh thái chung.

Xử lý các rào cản quy định qua cải cách rút gọn, bao gồm sửa đổi quy định pháp luật về thành lập quỹ đầu tư trong nước (Nghị định số 38), và đơn giản hóa các thủ tục đầu tư trong nước và ra nước ngoài, cụ thể đối với những khoản đầu tư nhỏ cho các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo.

Nâng cao đóng góp của các tổ chức nghiên cứu công lập cho hoạt động khởi nghiệp đổi mới sáng tạo, bao gồm qua: hiện đại hóa cơ chế về chuyển giao công nghệ và tài sản trí tuệ (IP); đẩy mạnh đánh giá kết quả thương mại hóa nghiên cứu; và tăng cường năng lực về chuyển giao công nghệ tại các trường đại học chủ chốt và các viện nghiên cứu của nhà nước.

Ngoài hỗ trợ các doanh nghiệp mới và đổi mới sáng tạo gia nhập thị trường, các chính sách cũng cần thiết để cải thiện năng suất và năng lực cạnh tranh của khu vực tư nhân ở Việt Nam. Nghị trình cải cách cần định hướng hệ thống hỗ trợ doanh nghiệp theo hướng nâng cao năng lực của các doanh nghiệp mới và hiện hành. Những chính sách đó có thể tập trung vào ứng dụng công nghệ và các giải pháp số, tăng cường đầu tư cho nghiên cứu và phát triển, hỗ trợ phát triển kỹ năng, và cải thiện các thông lệ quản trị cũng như khả năng tiếp cận tài chính.

Bảng 4. Chương trình cải cách về đổi mới sáng tạo trong doanh nghiệp

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Hình thành nguồn các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo, sẵn sàng để được đầu tư	• Tái định hướng đề án 844 "hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp quốc gia" hướng đến hỗ trợ các doanh nghiệp khởi nghiệp theo các thông lệ tốt quốc tế • Thu hút các dịch vụ tư nhân có chất lượng và các công ty quản lý quỹ • Thiết lập các quỹ đầu tư giai đoạn ban đầu trong nước
2. Xử lý những rào cản quy định gây hạn chế cho đổi mới sáng tạo ở doanh nghiệp	• Sửa đổi Nghị định số 38 về thành lập quỹ đầu tư trong nước • Đơn giản hóa thủ tục đầu tư (trong nước và ra nước ngoài) đặc biệt đối với những khoản đầu tư nhỏ vào các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo
3. Nâng cao đóng góp của nghiên cứu công lập	• Hiện đại hóa cơ chế về tài sản trí tuệ • Hiện đại hóa cơ chế về chuyển giao công nghệ • Tăng cường đánh giá kết quả thương mại hóa nghiên cứu • Tăng cường năng lực ở các trường đại học chủ chốt và các viện nghiên cứu của nhà nước
4. Xây dựng nghị trình cải cách nhằm nâng cao năng suất cho khu vực tư nhân ở Việt Nam theo hướng tổng quát hơn (ngoài các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo)	• Hỗ trợ nâng cao năng lực ở các doanh nghiệp hiện hành • Khuyến khích ứng dụng công nghệ và các giải pháp số • Đẩy mạnh đầu tư cho nghiên cứu và phát triển • Hỗ trợ phát triển kỹ năng ở những lĩnh vực có nhu cầu lao động • Cải thiện các thông lệ quản lý và khả năng tiếp cận tài chính

CHƯƠNG 5

CHUYỂN ĐỔI SANG NĂNG LƯỢNG XANH

Việt Nam là nền kinh tế có tỷ lệ phát thải các-bon cao. Mặc dù có nhiều tiến triển trong việc mở rộng quy mô năng lượng tái tạo, nhưng nền kinh tế Việt Nam vẫn là quốc gia phát thải các-bon cao, cho dù tác động trên toàn cầu vẫn tương đối nhỏ: chẳng hạn, tổng lượng khí thải của quốc gia chỉ chiếm 1% lượng khí thải hiệu ứng nhà kính toàn cầu trong năm 2023, còn lượng khí thải tính trên đầu người (5,2 tấn CO₂ tương đương) chỉ thấp hơn một chút so với bình quân của các nền kinh tế thu nhập trung bình (5,6 tấn CO₂ tương đương). Tuy nhiên, tỷ lệ thâm thải các-bon của Việt Nam — chủ yếu do phụ thuộc vào than để sản xuất năng lượng kết hợp với các lĩnh vực công nghiệp thâm dụng năng lượng — đã vượt mức bình quân của quốc gia thu nhập trung bình đến 46% (dựa trên lượng khí thải nhà kính trên mỗi đơn vị GDP). Hơn nữa, khí thải tiếp tục tăng trưởng nhanh, tăng với tốc độ bình quân hàng năm ở mức 6,2% trong thập kỷ qua. Các nguồn khí thải chính ở Việt Nam bao gồm khí thải của lĩnh vực năng lượng, nông nghiệp, quy trình công nghiệp, và giao thông vận tải.

Tuy nhiên, Chính phủ Việt Nam đã đưa ra cam kết tham vọng về giảm khí thải các-bon, với dự kiến chủ yếu cắt giảm trong lĩnh vực năng lượng. Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu năm 2022 (CLQG BĐKH) đã đặt ra cam kết phát thải ròng bằng không vào năm 2050, với chỉ tiêu trung gian là giảm 44% khí thải vào năm 2030. Để đạt được từng chỉ tiêu trên, Việt Nam cần phải tách biệt giữa tăng trưởng kinh tế và giảm phát thải nhanh hơn và sớm hơn (cả về GDP theo đầu người và khí thải theo đầu người) hơn bất kỳ nền kinh tế lớn nào khác.⁶⁹ Gần như toàn bộ mức giảm đều phụ thuộc vào lĩnh vực năng lượng (Hình 57), khiến cho tiến trình chuyển đổi sang năng lượng xanh là điều kiện cần để hoàn thành các chỉ tiêu về cắt giảm khí thải.

Nếu không chuyển đổi năng lượng như trên, các doanh nghiệp Việt Nam sẽ gặp rủi ro là mất đi năng lực cạnh tranh về chi phí do chi phí năng lượng cao hơn. Ngành năng lượng đang chứng kiến chi phí công nghệ sạch giảm mạnh, với những đổi mới sáng tạo trên toàn cầu và với mức giảm về chi phí của các công nghệ sản xuất điện thay thế dự kiến sẽ định hình lại ngành năng lượng. Đến cuối thập kỷ này, điện mặt trời kết hợp với các hệ thống lưu trữ pin dự kiến sẽ trở nên cạnh tranh về chi phí hơn các nhà máy chạy than và khí mới ở Việt Nam.⁷⁰ Chính vì vậy, nhiên liệu xanh sẽ trở nên rẻ hơn cho các doanh nghiệp trên toàn cầu và Việt Nam sẽ gặp rủi ro bị kẹt với di sản sản xuất năng lượng bằng nhiên liệu hóa thạch đắt đỏ hơn.

Tỷ lệ phát thải các-bon cao trong hàng xuất khẩu của Việt Nam cho thấy một rủi ro nữa về năng lực cạnh tranh vì chi phí trở nên cao hơn đối với các thị trường xuất khẩu do sự xuất hiện của thuế quan thương mại môi trường.⁷¹ Lượng khí thải các-bon đi-ô-xít (CO₂) liên quan đến xuất khẩu ròng của Việt Nam lâu nay vẫn cao hơn các quốc gia so sánh kể từ thập kỷ 2000, và còn tiếp tục tăng lên

⁶⁹ Ngân hàng Thế giới (2025a).

⁷⁰ Theo ước tính của Bloomberg NEF; tham khảo: Ngân hàng Thế giới (2025a).

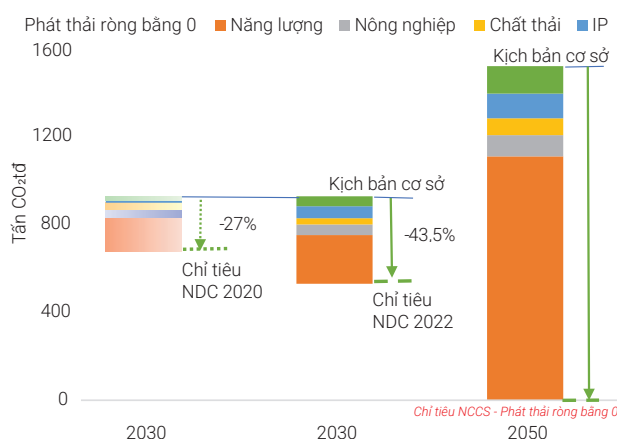
⁷¹ Ngân hàng Thế giới (2025a).

trong những năm gần đây trong khi đang giảm các nước khác, lên đến 36% tính trên sản lượng vào năm 2021 (Hình 58). Điều này tạo ra áp lực vào thời điểm nhu cầu trên toàn cầu đang chuyển sang giảm khí thải. Trong năm 2022, trên một nửa xuất khẩu của Việt Nam đến với các thị trường OECD chủ lực, tại đó các chính sách thương mại - khí hậu mới và của từng quốc gia và cam kết khí hậu của các doanh nghiệp đang làm thay đổi nhu cầu nhập khẩu của họ. Do chưa có các biện pháp giảm tỷ lệ phát thải các-bon trong hàng xuất khẩu, rủi ro là các công ty đa quốc gia (MNC) ở các quốc gia OECD sẽ rời bỏ Việt Nam với tư cách là quốc gia cung ứng có tác động tiềm năng lớn. Khoảng 70% hàng xuất khẩu của Việt Nam đến với các công ty đa quốc gia (MNC) và hai phần ba đến với các công ty đa quốc gia (MNC) thuộc OECD đang có những cam kết chặt chẽ về khí hậu. Hơn nữa, rào cản xuất khẩu đối với hàng hóa có dấu ấn khí thải các-bon cao đang xuất hiện. Ví dụ là Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon (CBAM) được ban hành ở Liên minh Châu Âu. Mặc dù phạm vi của cơ chế này hiện còn hạn chế, nhưng nguy cơ của Việt Nam lớn hơn so với các quốc gia trong khu vực và phạm vi CBAM dự kiến sẽ được mở rộng. Chính vì vậy, các lĩnh vực công nghiệp của Việt Nam có thể phải đối mặt với suy giảm khả năng tiếp cận thị trường và/hoặc nhu cầu giảm nếu không chuyển đổi sang các biện pháp xanh hơn. Trên cơ sở đó, điều quan trọng là quốc gia phải hài hòa các nỗ lực khử thải các-bon trong nước với các xu hướng thị trường trên toàn cầu để bảo vệ cơ hội xuất khẩu và duy trì tăng trưởng.

Vì vậy, chuyển đổi sang năng lượng xanh là điều kiện cần để duy trì năng lực cạnh tranh của Việt Nam trên toàn cầu và duy trì bền vững tăng trưởng dựa vào xuất khẩu. Kết quả mô phỏng cho thấy tổn thất về thị phần có thể gây ra những tác động dự kiến rất lớn. Với giả thuyết xuất khẩu sang các quốc gia OECD giảm 30%, GDP của Việt Nam sẽ bị giảm khoảng 6% so với kịch bản tham khảo không có tác động vào năm 2030.⁷²

Hình 57. Năng lượng đóng góp phần lớn cho mức giảm khí thải trong chiến lược khí hậu của Việt Nam

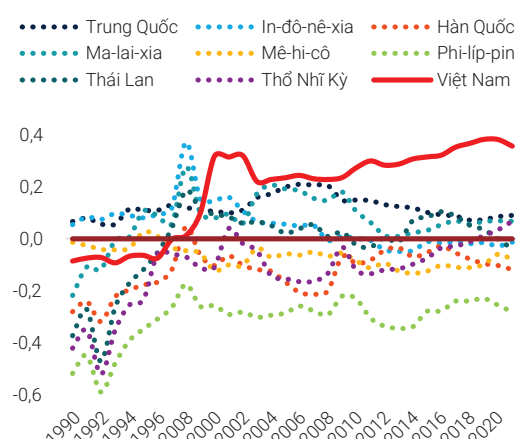
Mục tiêu giảm khí thải CO₂ của Việt Nam theo lĩnh vực, 2030 và 2050



Nguồn: Mô phỏng của Ngân hàng Thế giới (2025a) sử dụng mô hình MANAGE.

Hình 58. Việt Nam có lượng khí thải liên quan đến xuất khẩu cao nhất so với các quốc gia xuất khẩu lớn trong nhóm thu nhập trung bình

Tỷ lệ % khí thải CO₂ trong xuất khẩu ròng tính trên sản lượng



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025) dựa trên tính toán của chuyên gia.

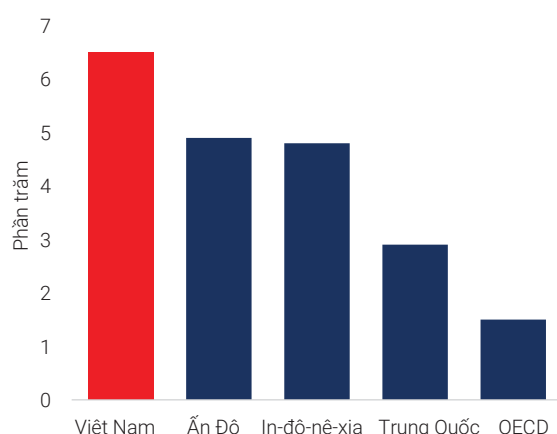
⁷² Ngân hàng Thế giới (2025a).

5.1. Đánh giá thực trạng

Việt Nam đang đối mặt với tăng trưởng tiêu dùng năng lượng cao, kết hợp với sản xuất năng lượng với hàm lượng khí thải cao, càng cho thấy mức độ cấp thiết phải chuyển đổi năng lượng. Lĩnh vực năng lượng đóng góp khoảng hai phần ba (65%) cho lượng khí thải hiệu ứng nhà kính của quốc gia và nhu cầu điện được dự báo sẽ tăng trưởng cao hơn so với các quốc gia so sánh (Hình 59), với tốc độ tăng trưởng vốn đã cao khoảng gấp đôi so với tăng trưởng GDP trong hai thập kỷ qua (Hình 26, ở trên). Tuy nhiên, hàm lượng khí thải trong sản xuất điện của quốc gia lại cao hơn so với các quốc gia tương đồng khác hoặc quốc gia thu nhập cao (Hình 60).

Hình 59. Nhu cầu điện ở Việt Nam được dự báo tăng trưởng cao hơn so với các quốc gia thu nhập trung bình lớn khác hoặc OECD

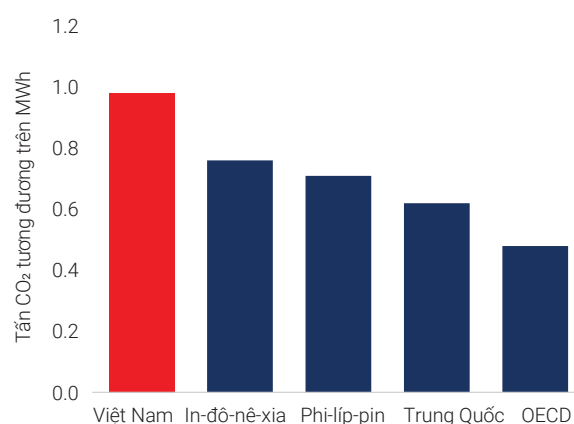
Dự báo tăng trưởng nhu cầu điện, một số quốc gia, 2020-2030 (tỷ lệ % tính theo năm)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025a).

Hình 60. Lưới điện của Việt Nam có hàm lượng khí thải cao hơn so với các quốc gia so sánh trong khu vực và cao hơn nhiều so với các quốc gia OECD

Hệ số khí thải của lưới điện, một số quốc gia



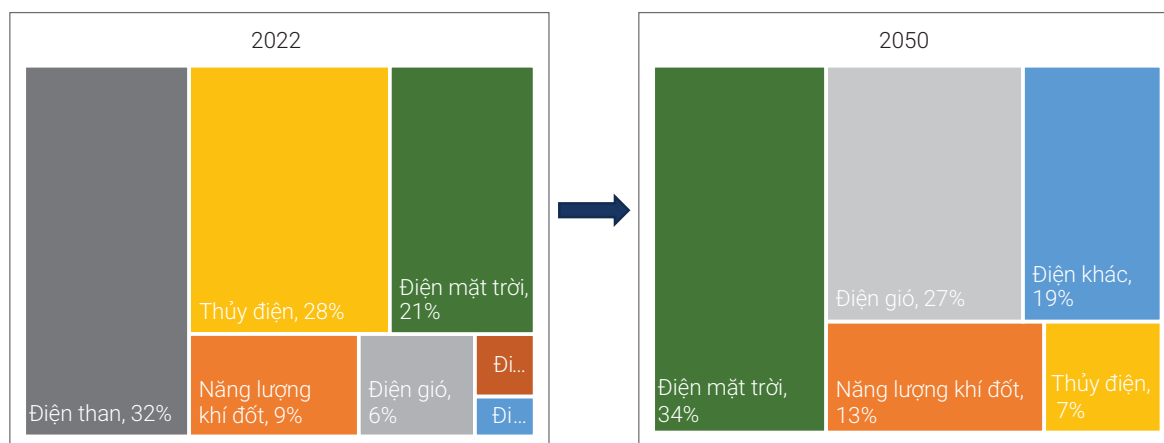
Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025a).

Trong số năm lĩnh vực chính sách chung của Chính phủ nhằm thực hiện mục tiêu phát thải ròng bằng không, có bốn lĩnh vực liên quan đến chuyển đổi năng lượng,⁷³ càng cho thấy tầm quan trọng của nó. Sản xuất năng lượng bằng than gia tăng nhanh chóng khiến cho lượng khí thải trong ngành năng lượng chiếm đến hai phần ba lượng khí thải hiệu ứng nhà kính của quốc gia, trong đó riêng lĩnh vực điện chiếm 60%. Việt Nam đã cam kết nâng cao đóng góp của năng lượng tái tạo theo Quy hoạch phát triển điện VIII giai đoạn 2021-2030 (QHĐ8) đã định hướng chuyển đổi tham vọng nhằm rời bỏ điện than chuyển sang dùng năng lượng tái tạo, qua đó chuyển năng lượng tái tạo thành hạng mục có công suất lắp đặt lớn nhất (Hình 61).

⁷³ Thêm hai liên quan đến nông nghiệp và giao thông vận tải.

Hình 61. QHĐ8 dự kiến mở rộng quy mô năng lượng tái tạo trong thời gian tới vào năm 2050

Cơ cấu điện năm 2022 và đề xuất theo QHĐ8



Nguồn: QHĐ8 (2023).

Năng lượng sạch hơn sẽ đi kèm với tiết kiệm năng lượng hơn. Chương trình quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (VNEEP3) đã vạch ra những cải thiện tham vọng về tiết kiệm năng lượng với tiềm năng giảm tiêu dùng năng lượng khoảng 8-10% vào năm 2030 so với kịch bản cơ sở.⁷⁴ Đó là những chỉ tiêu đầy thách thức với một nền kinh tế tăng trưởng cao như Việt Nam, nhưng nếu được triển khai theo kế hoạch sẽ giúp kiềm chế tăng trưởng tiêu dùng năng lượng.⁷⁵

Đến nay, các cơ chế khuyến khích được ban hành để thúc đẩy năng lượng tái tạo và sản xuất xanh có tiến độ triển khai và kết quả chưa đồng đều. Để khuyến khích đầu tư vào các nguồn năng lượng tái tạo như mặt trời, gió và sinh khối, biểu giá điện hỗ trợ được ban hành năm 2018-2019. Biểu giá đó đảm bảo giá cố định cho điện sản xuất bằng các nguồn tái tạo, qua đó giảm bất định cho các nhà đầu tư. Tuy nhiên, mặc dù đó là biểu giá hào phóng đem lại những thành công về đầu tư điện mặt trời của khu vực doanh nghiệp FDI, nhưng đầu tư lớn cho lưới truyền tải lại chưa trở thành hiện thực, làm cản trở sản xuất và tiêu dùng ở quy mô lớn.⁷⁶

Chưa có giá khí thải các-bon cũng là một trở ngại lớn. Hệ thống giao dịch khí thải (ETS) đang được xây dựng theo lộ trình phát triển thị trường khí thải các-bon trong nước vào năm 2028. Hệ thống này sẽ tạo động lực giảm khí thải cho các doanh nghiệp, đặc biệt trong các lĩnh vực điện, thép, xi-măng. Trong lúc chờ thị trường phát triển, phạm vi của thuế bảo vệ môi trường hiện nay đánh trên nhiên liệu hóa thạch và thuế tài nguyên nên được mở rộng.⁷⁷

⁷⁴ <https://vneec.gov.vn/gioi-thieu/c15/introduction.html>

⁷⁵ Tham khảo Phụ lục 2.2 của Ngân hàng Thế giới 2025a để có thêm thông tin về chương trình tiết kiệm năng lượng và mục tiêu.

⁷⁶ Các cơ chế khuyến khích khác bao gồm giảm thuế thu nhập doanh nghiệp, miễn thuế nhập khẩu các thiết bị năng lượng tái tạo, giảm phí sử dụng đất cho các dự án năng lượng tái tạo, và giảm thuế cho xe điện được nhập khẩu và sản xuất trong nước. Tham khảo: Ngân hàng Thế giới (2025a).

⁷⁷ Tham khảo Ngân hàng Thế giới (2025a).

5.2. Phân tích xu hướng tương lai

Với trọng tâm chính là chuyển đổi năng lượng, giảm khí thải có thể dựa vào các yếu tố giá và ngoài giá, trong đó những thay đổi lớn về công nghệ sẽ có vai trò quan trọng.⁷⁸ Đối mới sáng tạo trên toàn cầu và giá cả các công nghệ thay thế đang giảm xuống dự kiến sẽ định hình lại đáng kể nhu cầu về các loại nhiên liệu khác nhau của ngành năng lượng. Trong trường hợp Việt Nam, điện mặt trời kết hợp với các hệ thống lưu trữ pin⁷⁹ dự kiến sẽ trở nên cạnh tranh về chi phí hơn so với nhà máy điện than và khí mới vào cuối thập kỷ này. Những chuyển đổi về quy định, tiêu chuẩn và thông lệ sử dụng năng lượng và cơ chế khuyến khích về giá được nêu trong các chính sách quốc gia của Việt Nam sẽ gây ảnh hưởng đến giá và nhu cầu năng lượng trong cả sản xuất và tiêu dùng. Các công nghệ nâng cao hiệu suất được áp dụng, kết hợp với giá năng lượng cao hơn, dự kiến cũng sẽ chuyển đổi và làm giảm xu hướng tiêu dùng năng lượng ở các hộ gia đình. Trong ngành giao thông vận tải, tạo thuận lợi tiếp cận tài chính cho xe máy chạy điện hiệu suất cao sẽ nâng cao tỷ lệ sử dụng so với phương tiện dùng nhiên liệu xăng.

Yếu tố thuận lợi quan trọng là Việt Nam có tiềm năng kỹ thuật về điện gió và điện mặt trời lớn nhất trong khu vực Đông Nam Á, ước lên đến 1.000 gi-ga-oắt mỗi năm, chủ yếu nhờ tiềm năng kỹ thuật lớn về điện gió (Hình 62 và Hình 63). Chẳng hạn, Việt Nam có chi phí điện quy dẫn (LCOE) cho điện gió thấp nhất trong khu vực, và thuộc dạng thấp nhất đối với điện mặt trời.⁸⁰ Ngoài ra, triển khai các nguồn nhiên liệu mới, như nhiên liệu sinh học và khí hóa lỏng (LNG), dự kiến sẽ hỗ trợ chuyển đổi năng lượng về lâu dài. Điều này đem lại lợi thế cạnh tranh và cơ hội đặc thù để Việt Nam thu hút các doanh nghiệp trong khu vực và trên toàn cầu tìm kiếm các cơ sở sản xuất và dịch vụ xanh, bao gồm 400 nhà sản xuất năng lượng tái tạo (RE100). Kế hoạch chuyển đổi năng lượng (hiện là QHĐ8) nếu được triển khai sẽ là nền tảng để Việt Nam phát huy tiềm năng kinh tế đó.

Phí tổn kinh tế để chuyển đổi sang phát thải ròng bằng không dự kiến sẽ tương đối thấp và thậm chí còn nâng cao tăng trưởng khi cân nhắc những lợi ích tăng thêm tiềm năng. GDP có thể giảm 1,6% vào năm 2040, chủ yếu do tác động của giá năng lượng tăng lên do thay đổi cơ cấu năng lượng và do triển khai định giá khí thải các-bon. Điều này làm giảm thu nhập và tiêu dùng của hộ gia đình, dẫn đến gia tăng tình trạng nghèo và bất bình đẳng. Tổn thất kinh tế đó có thể gia tăng theo thời gian, lên đến 2,8% vào năm 2050. Tuy nhiên, các chính sách bổ sung được cam kết nhằm giảm nhẹ tác động, kết hợp với những lợi ích tăng thêm được xác định qua những chính sách giảm nhẹ - chẳng hạn nâng cao năng suất lao động do giảm ô nhiễm không khí,⁸¹ nâng cao năng lực cạnh tranh nhờ chuyển đổi sang sản xuất xanh, và tái sử dụng nguồn thu từ khí thải các bon cho các hộ gia đình và để đầu tư - sẽ làm cho GDP có

⁷⁸ Các công nghệ mới bao gồm: (i) các hệ thống lưu trữ pin, qua tích hợp lưu trữ pin quy mô lớn nhằm quản lý tình trạng gián đoạn của năng lượng gió và mặt trời, đảm bảo ổn định điện lưới; (ii) hydro xanh có thể được dùng cho các lĩnh vực khó giảm khí thải như công nghiệp nặng và vận tải, coi như phương án thay thế phát thải ròng bằng không; (iii) thu hồi, sử dụng và lưu trữ các-bon (CCUS) có thể giảm khí thải ở những hạ tầng sử dụng nhiên liệu hóa thạch hiện tại, tạo điều kiện chuyển đổi dần sang năng lượng tái tạo; (iv) công nghệ điện lưới thông minh nhằm tạo thuận lợi phân phối năng lượng đảm bảo hiệu suất có thể tích hợp năng lượng tái tạo tốt hơn, cho phép áp dụng các cơ chế đáp ứng theo nhu cầu; và (v) các công nghệ tiết kiệm năng lượng tiên tiến, vượt trội so với các biện pháp tiết kiệm cơ bản qua áp dụng các công nghệ tiên tiến như đồng hồ đo điện thông minh, bằng cách xây dựng các hệ thống tự động hóa, và triển khai các quy trình công nghiệp hiệu suất cao.

⁷⁹ Hệ thống điện mặt trời kết nối quang điện, hoặc PVS.

⁸⁰ Lee và đồng sự (2020).

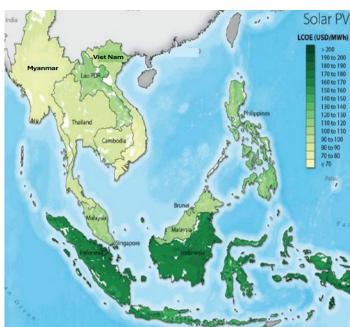
⁸¹ Theo ước tính, ô nhiễm không khí giảm một phần trăm sẽ làm năng suất lao động tăng thêm từ 0,1 đến 0,3% (Fu, Viard và Zhang, 2021. "Ô nhiễm không khí vào năng suất doanh nghiệp chế biến, chế tạo: Ước tính toàn quốc cho Trung Quốc", *Tạp chí kinh tế* 131(640):3241-73).

thể tăng thêm từ 1,2 đến 1,4% vào năm 2040 và 2050 so với kịch bản cơ sở (BAU). Những “đồng lợi ích” đó cho thấy tiềm năng chuyển đổi xanh sẽ đem lại lợi ích kinh tế trong dài hạn mặc dù có những khó khăn trong ngắn hạn (Hình 64). Hơn nữa, tiếp tục thực hiện các bước nhằm khử thải các-bon trong công nghiệp, khuyến khích tái trồng rừng và tăng bể chứa các-bon cũng góp phần đáng kể nhằm hoàn thành mục tiêu phát thải ròng bằng không. Kịch bản khử thải các-bon tăng tốc (ADS) cho thấy những cải thiện về tiết kiệm năng lượng đảm bảo hiệu quả - chi phí trong các lĩnh vực công nghiệp, giảm chi phí dịch vụ năng lượng cho doanh nghiệp và hộ gia đình, giúp Việt Nam thực hiện giảm 74% khí thải hiệu ứng nhà kính vào năm 2050 so với kịch bản BAU, tiến sát hơn đến các mục tiêu phát thải ròng bằng không. Về phần mình, những kết quả về hiệu suất và chi phí dịch vụ năng lượng thấp hơn sẽ góp phần nâng GDP theo giá so sánh thêm 2,8% vào năm 2040 và 4,4% vào năm 2050 (Hình 64) so với kịch bản cơ sở.

Mặc dù vậy, điều quan trọng là cần tiếp cận điều chỉnh theo trình tự để duy trì năng lực cạnh tranh toàn cầu của các doanh nghiệp. Tín hiệu giá đầy đủ là sẽ tạo động lực quan trọng để các doanh nghiệp cải thiện về tiết kiệm năng lượng và giảm tỷ lệ phát thải các-bon. Tuy nhiên, chi phí năng lượng tăng cao cũng có thể gây tổn hại về năng lực cạnh tranh trong ngắn hạn. Chính vì vậy, điều quan trọng là phải có định hướng tương lai dài hạn hơn cho các thành viên thị trường về quỹ đạo giá dự kiến để các doanh nghiệp có đủ thời gian thích ứng, bao gồm qua đầu tư vào các công nghệ tiết kiệm năng lượng và giảm thải các-bon. Song song với đó, Chính phủ có thể cân nhắc hỗ trợ tài chính có mục tiêu cho các doanh nghiệp thông qua các chương trình tài chính xanh nhằm khuyến khích áp dụng rộng rãi và đầu tư vào các công nghệ giảm thải các-bon.

Hình 62. Việt Nam có chi phí thấp nhất với điện mặt trời...

Chi phí điện quy dẫn (LCOE) của điện mặt trời, các quốc gia ASEAN

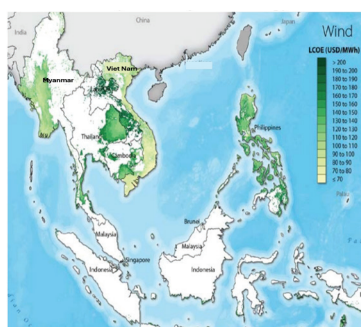


Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm: Bản đồ trên mô tả các địa điểm trên lục địa Việt Nam dựa trên dữ liệu được thu thập và có sẵn. Bản đồ này nhằm mục đích minh họa và không hàm ý bày tỏ bất kỳ ý kiến nào từ phía Ngân hàng Thế giới, liên quan đến tình trạng pháp lý của bất kỳ quốc gia hoặc vùng lãnh thổ nào hoặc liên quan đến việc phân định biên giới hoặc ranh giới.

Nguồn: Lee và đồng sự (2020).

Hình 63. ...và điện gió tại ASEAN nhờ vị trí địa lý và tiềm năng kỹ thuật cao

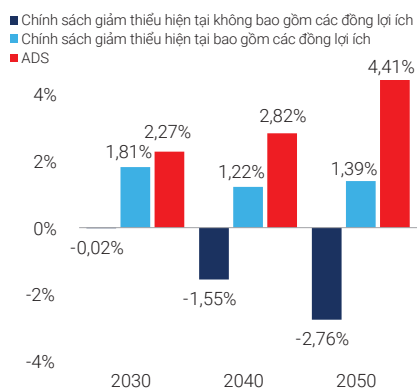
Chi phí điện quy dẫn (LCOE) của điện gió, các quốc gia ASEAN



Nguồn: Lee và đồng sự (2020).

Hình 64. Đồng lợi ích nghĩa là chuyển đổi sang phát thải ròng bằng không có thể đem lại tác động ròng tích cực cho tăng trưởng

Tác động của các chính sách hiện tại và chính sách khử thải các-bon tăng tốc với GDP



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025a). Mô phỏng bằng mô hình MANAGE.

Ghi chú: ADS: Kịch bản khử thải các-bon tăng tốc.

5.3. Chương trình cải cách

Với cam kết tham vọng về chuyển đổi sang phát thải ròng bằng không, Việt Nam phải áp dụng cách tiếp cận toàn diện nhằm kết hợp các chính sách trên toàn quốc với các cơ chế khuyến khích, quy định và tiêu chuẩn ở các lĩnh vực phát thải quan trọng, như năng lượng và giao thông vận tải. Các chính sách hiện nay vẫn dựa nhiều vào cơ chế quy hoạch, chẳng hạn qua các chỉ tiêu trong quy hoạch phát triển điện lực. Chuyển đổi gói chính sách theo cách tiếp cận dựa trên nguyên tắc thị trường nhiều hơn có thể nâng cao hiệu suất và giảm chi phí giảm khí thải qua khai thác thế mạnh của các động lực và nguồn lực trên thị trường. Các công cụ thị trường, qua áp giá cho khí thải các-bon, sẽ làm giá cả tương quan thay đổi, qua đó đẩy nhanh tốc độ áp dụng các công nghệ giảm thải các-bon để trở nên cạnh tranh hơn. Điều đó cần được bổ sung bằng đầu tư cả về hạ tầng vật chất và hệ thống quy định để đảm bảo chuyển đổi có lộ trình và duy trì tiến độ bền vững hướng tới phát thải ròng bằng không. Bảng dưới đây trích của Ngân hàng Thế giới (2025a) trình bày các khuyến nghị tổng hợp và theo lĩnh vực cho chu kỳ chính sách năm năm tiếp theo (2026-2030).

Bảng 5. Chương trình cải cách thích ứng tăng trưởng xanh

Tổng hợp	Khuyến nghị
Áp dụng thuế các-bon để đẩy nhanh quá trình chuyển đổi sang các công nghệ giảm thải các-bon	- Ban hành thuế các-bon ở mức vừa phải (7,5–15 \$/tấn) qua cải cách thuế tiêu thụ đặc biệt trên nhiên liệu, thuế bảo vệ môi trường nhằm phản ánh hàm lượng các-bon, bắt đầu từ than. - Giảm phí để khuyến khích áp dụng công nghệ sạch hơn ở những lĩnh vực công nghiệp gây ô nhiễm
Triển khai các tiêu chuẩn tiết kiệm năng lượng và các chương trình thay đổi hành vi	Ban hành các quy chuẩn kỹ thuật và sáng kiến theo lĩnh vực như các chiến dịch nâng cao nhận thức người tiêu dùng để cải thiện tiết kiệm năng lượng trong các khu vực công nghiệp, thương mại và dân cư
Triển khai trợ giá xanh để hỗ trợ chuyển đổi sang các công nghệ sạch hơn	Thực hiện hoàn thuế, giảm thuế GTGT, hoặc miễn cho đầu tư vào các sản phẩm xanh như máy móc tiết kiệm năng lượng để kích cầu và đầu tư của khu vực tư nhân.
Khai thác các thị trường khí thải các-bon tự nguyện để thu hút đầu tư về khí hậu	Xây dựng các tiêu chuẩn rõ ràng về đo lường, báo cáo và xác nhận (MRV), tham gia các thị trường các-bon toàn cầu, và phối hợp với các bên liên quan trên quốc tế để huy động vốn cho các dự án phát triển bền vững và năng lượng tái tạo.
Theo lĩnh vực	Khuyến nghị
Năng lượng: Triển khai QHĐ8 sửa đổi	- Ban hành và triển khai QHĐ8 sửa đổi - Hài hòa các thủ tục phê duyệt dự án để triển khai QHĐ8
Năng lượng: Áp dụng lập kế hoạch chi phí thấp nhất và làm rõ các quy tắc đấu thầu cho QHĐ8	Đảm bảo lập kế hoạch động, chi phí thấp nhất để tối ưu hóa an ninh năng lượng và đảm bảo khả năng chi trả, hài hòa các phương thức đấu thầu trong văn bản pháp luật và thiết lập tiêu chí rõ ràng về lựa chọn nhà đầu tư.
Năng lượng: Tăng cường các công ty dịch vụ năng lượng (ESCO) để triển khai hiệu quả	Nâng cao năng lực cho các công ty dịch vụ năng lượng (ESCO) qua cải thiện khả năng tiếp cận các cơ chế tài chính, đào tạo kỹ thuật và ban hành các quy định tạo điều kiện để mở rộng quy mô các dự án tiết kiệm năng lượng.

PHẦN 2

LAO ĐỘNG VÀ HỘ GIA ĐÌNH

Phần 2 của báo cáo “Lao động và Hộ gia đình” xem xét tác động sâu sắc của sự thay đổi nhân khẩu học nhanh chóng và những cú sốc khác đối với lực lượng lao động và hộ gia đình tại Việt Nam. Báo cáo trình bày những khó khăn đan xen do tốc độ già hóa dân số nhanh chóng, suy giảm tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ do gánh nặng chăm sóc trẻ nhỏ và người cao tuổi, cũng như yêu cầu về một hệ thống an sinh xã hội vững chắc để giảm thiểu rủi ro từ những cú sốc bên ngoài và sự thay đổi nhanh chóng về công nghệ. Phần này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phải thực hiện cải cách toàn diện nhằm tăng cường mạng lưới an sinh xã hội và đảm bảo lợi ích từ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam được chia sẻ công bằng đến mọi tầng lớp trong xã hội, bao gồm đối tượng dễ bị tổn thương nhất.

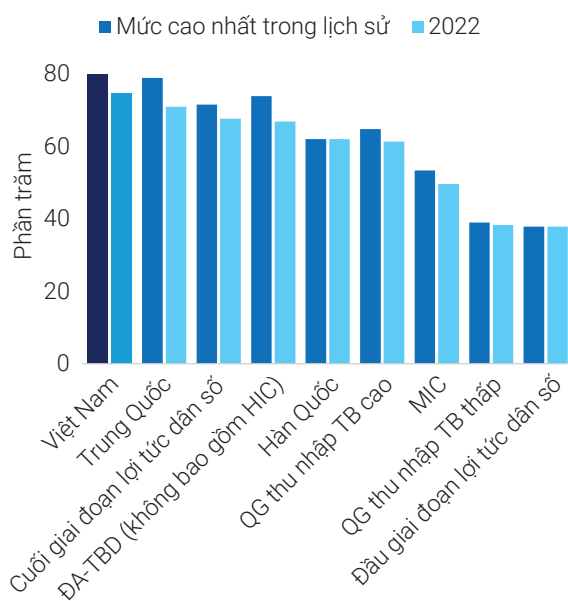
CHƯƠNG 6

GIÀ HÓA DÂN SỐ VÀ HỆ THỐNG CHĂM SÓC

Dân số Việt Nam đang già hóa nhanh chóng và ngày càng trở nên già hơn trong khi thu nhập thấp hơn nhiều so với các nước có nền kinh tế phát triển cao hiện tại hoặc thậm chí hầu hết quốc gia trong khu vực (Hình 65). Thực tế này có thể là rào cản tăng trưởng cũng như gia tăng áp lực tài chính với hệ thống y tế và chăm sóc người cao tuổi, đặc biệt là khi đóng góp thuế của nhóm dân số trong độ tuổi lao động đang có xu hướng giảm. Đồng thời, những thay đổi sâu rộng bên ngoài như phân mảnh địa kinh tế, sự thay đổi nhanh chóng và mang tính đột phá trong lĩnh vực công nghệ cũng như biến đổi khí hậu gây ra nhiều hệ lụy, đe dọa đến cuộc sống, sinh kế và tài sản của người dân.

Hình 65. Việt Nam nằm trong nhóm các quốc gia có tỷ lệ nữ giới tham gia lực lượng lao động cao nhất thế giới, mặc dù đã giảm 6 điểm trong 30 năm qua

Tỷ lệ nữ giới trong độ tuổi lao động có việc làm hoặc đang tìm việc làm



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Lưu ý: Tỷ lệ nữ giới tham gia lực lượng lao động đạt đỉnh trong quá khứ ở giai đoạn 1991-2022. LDD là nhóm nước trong giai đoạn cuối của cơ cấu dân số vàng trong khi EDD là những quốc gia đang ở giai đoạn đầu của thời kỳ dân số vàng.

Quá trình già hóa dân số gây áp lực làm việc với nhóm dân số trong độ tuổi lao động, bao gồm nhóm phụ nữ, đối tượng có tỷ lệ tham gia lao động cao theo tiêu chuẩn toàn cầu nhưng đang giảm dần. Như đã trình bày trong Chương 1, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động nói chung tại Việt Nam khá cao, chủ yếu là nhờ tỷ lệ tham gia cao ở nữ giới, thuộc nhóm cao nhất thế giới hiện nay hay cả trong 30 năm qua (Hình 65). Tuy nhiên, vào năm 2022, tỷ lệ này thấp hơn sáu điểm so với thời điểm đầu những năm 1990. Bên cạnh đó, mức giảm 10 điểm của Trung Quốc cho đến ngay trước khi xảy ra COVID-19 cho thấy tỷ lệ này có thể giảm sâu hơn nữa, vì Trung Quốc đang đi trước Việt Nam trong quá trình già hóa dân số.

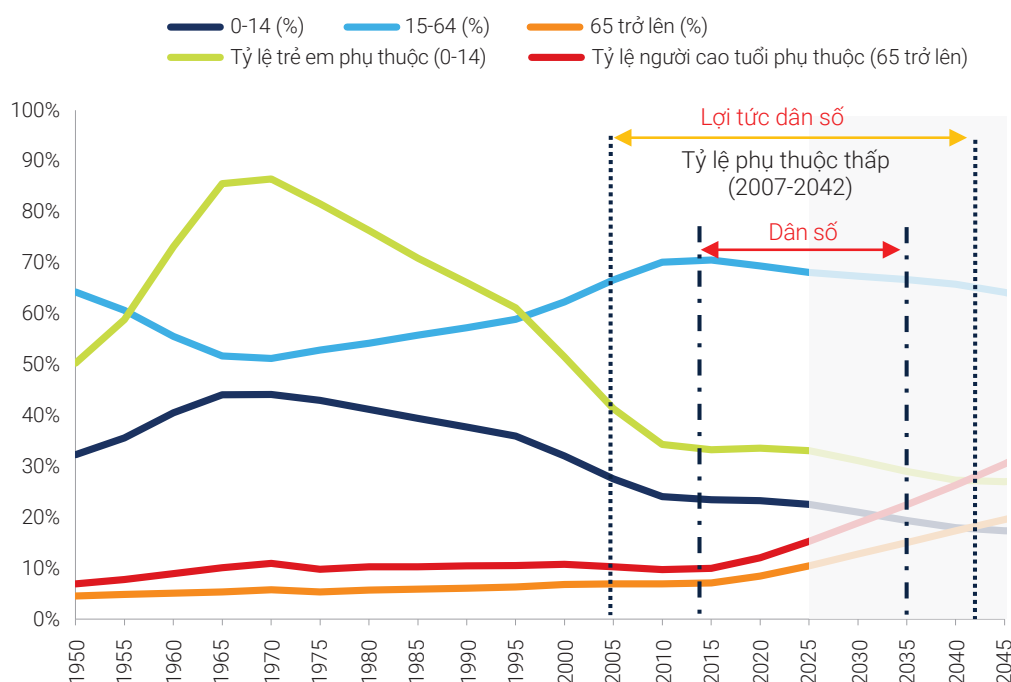
Trách nhiệm chăm sóc trẻ nhỏ làm giảm mức độ tham gia của phụ nữ vào thị trường lao động và già hóa dân số có thể khiến gánh nặng này thêm lớn hơn. Trách nhiệm chăm sóc trẻ nhỏ là một lý do khiến một số phụ nữ không đi làm—hoặc làm việc bán thời gian hoặc làm những công việc ít năng suất hơn nhưng linh hoạt hơn. So với nam giới, tỷ lệ phụ nữ đang nuôi con nhỏ có việc làm hưởng lương thấp hơn 8,1 điểm phần trăm,

có việc làm chính thức thấp hơn 3,3 điểm phần trăm và có nghề nghiệp chuyên môn thấp hơn 6,1 điểm phần trăm. Bên cạnh đó, thu nhập từ tiền lương của họ thấp hơn 8,3% so với nhóm phụ nữ không có con nhỏ.⁸² Phụ nữ nuôi con nhỏ làm việc ít hơn gần một giờ mỗi ngày.⁸³ Nếu trách nhiệm chăm sóc người lớn tuổi cũng do phụ nữ đảm nhiệm trong gia đình, họ có thể rời lực lượng lao động nhanh hơn.

6.1. Đánh giá thực trạng

Hình 66. Lợi tức nhân khẩu học của Việt Nam trùng với giai đoạn phát triển kinh tế bùng nổ đang dần kết thúc

Chỉ số nhân khẩu học chính



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2021). Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ Liên hợp quốc và Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Lưu ý: Tỷ lệ phụ thuộc chung (TDR) là tỷ lệ giữa số người phụ thuộc từ 0 đến 14 tuổi và trên 65 tuổi so với tổng dân số từ 15 đến 64 tuổi. Cơ hội nhân khẩu học, còn được gọi là "dân số vàng", mô tả một giai đoạn mà dân số trong độ tuổi lao động - từ 15 đến 64 tuổi - lớn hơn số lượng trẻ em và người cao tuổi. Nói cách khác, đó là thời điểm mà số người trong độ tuổi lao động gấp đôi số người phụ thuộc và tỷ lệ phụ thuộc chung đạt dưới 50%. Dân số già hóa là tình trạng một quốc gia có tỷ lệ người cao tuổi (65 tuổi trở lên) chiếm từ 7 đến 9,9% tổng dân số. Tham khảo: Cowgill và Holmes, 1970; trích dẫn trong ấn phẩm Andrews và Philips, 2006). Dân số già là tình trạng một quốc gia có tỷ lệ người cao tuổi chiếm từ 10 đến 19,9% tổng dân số. Một quốc gia được gọi là "rất già" nếu người cao tuổi chiếm từ 20 đến 29,9% tổng dân số và "siêu già" nếu người cao tuổi chiếm hơn 30% tổng dân số.

⁸² Buchhave, Việt, và Zumbyte (2024). *Rào cản khi làm mẹ*.

⁸³ Glorieux, Rodriguez, và Wai-Poi (2024).

Lợi tức nhân khẩu học của Việt Nam trùng với giai đoạn phát triển kinh tế bùng nổ đã kết thúc. Lợi tức nhân khẩu học bắt đầu vào khoảng năm 1970 khi tỷ lệ sinh giảm và dân số trong độ tuổi lao động tăng, tức tỷ lệ thanh thiếu niên và tỷ lệ phụ thuộc bắt đầu giảm nhanh chóng (Hình 66).⁸⁴ Dân số trong độ tuổi lao động tăng nhanh hơn tốc độ tăng dân số nói chung, tạo nền tảng vững chắc cho quá trình Đổi mới. Lợi thế này vẫn được duy trì, thậm chí còn tăng lên cho đến những năm 2010, khi tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động đạt đỉnh và dân số bắt đầu già hóa. Tỷ lệ người cao tuổi so với dân số trong độ tuổi lao động bắt đầu tăng vào năm 2014 và chỉ trong vòng một thập kỷ, tỷ lệ phụ thuộc đã tăng từ 42 lên 48%.

Bên cạnh đó, Việt Nam đứng đầu về tốc độ già hóa dân số trong khu vực và trên thế giới; tuy nhiên, trong quá trình chuyển đổi này, thu nhập đầu người tại Việt Nam lại thấp hơn hầu hết các quốc gia có dân số đang già hóa hoặc dân số già. Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương đang già hóa nhanh hơn bất kỳ khu vực nào trong lịch sử. Hầu như tất cả các quốc gia có thu nhập trung bình trong khu vực đều đang hoặc sẽ sớm trải qua giai đoạn già hóa dân số nhanh chưa từng có, thời gian chuyển tiếp từ xã hội trẻ sang xã hội già trong vòng 20 đến 25 năm – trong khi quá trình này mất từ 50 đến hơn 100 năm ở các nước OECD.⁸⁵ Việt Nam hiện là quốc gia có tốc độ già hóa dân số nhanh nhất ở Đông Á và trên thế giới (Hình 67). Số liệu dự báo cho thấy Việt Nam chỉ mất 15 năm - khoảng từ năm 2025 đến năm 2040 - để chuyển từ giai đoạn đang già hóa (dân số 65 tuổi trở lên chiếm 7%) sang giai đoạn dân số già (dân số 65 tuổi trở lên chiếm 14%). Tốc độ già hóa dân số nhanh cũng có nghĩa là Việt Nam sẽ già trước khi giàu; như đã phân tích trước đó, GDP bình quân đầu người của Việt Nam chỉ bằng 10% của Hoa Kỳ khi tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động đạt đỉnh vào giữa những năm 2010, mức thấp nhất ở khu vực Đông Á.

Việc làm giảm nhanh khi cả lao động nam và nữ đến tuổi hưởng chế độ bảo hiểm xã hội; việc giữ chân nhóm lao động lớn tuổi trong thị trường lao động càng trở nên quan trọng trong bối cảnh già hóa dân số. Đến năm 2045, tỷ lệ người dân từ 55-74 tuổi sẽ tăng từ 16% lên 24% trong tổng dân số và đây là một nhóm lao động có rất nhiều tiềm năng (Hình 68). Tuy vậy, việc làm giảm nhanh khi cả lao động nam và nữ đến tuổi hưởng chế độ bảo hiểm xã hội, tức 60 tuổi với nam (tăng lên 62 tuổi vào năm 2028) và 55 tuổi với nữ (tăng lên 60 tuổi vào năm 2035). Trung bình cứ 10 người trong độ tuổi 50-54 thì có trên 9 người làm việc; tỷ lệ này là 71% với nhóm dân số từ 60-64 tuổi và giảm xuống 58% với nhóm tuổi từ 65-69. Tỷ lệ có việc làm với nhóm dân số lớn tuổi có thể thay đổi khi xã hội già hóa và độ tuổi đủ điều kiện hưởng lương hưu tăng lên. Chính sách phù hợp có thể khuyến khích người cao tuổi tiếp tục làm việc nếu họ còn đủ năng lực. Theo dự báo, nếu tốc độ rời thị trường lao động của nhóm người từ 55-69 tuổi chỉ bằng một nửa thì GDP sẽ cao hơn 4,4 điểm vào năm 2045.

Giống như nhiều quốc gia ở Đông Nam Á, Việt Nam sẽ cần giải quyết nhiều thách thức liên quan đến già hóa dân số. Tính đến năm 2024, tỷ lệ người từ 60 tuổi trở lên chiếm 14% tổng dân số.⁸⁶ Dự báo dân số cho thấy con số này sẽ tăng lên 22% vào năm 2042, với tốc độ tăng nhanh nhất ở nhóm người từ 80 tuổi trở lên.⁸⁷ Trong bối cảnh này, Chính phủ cần có chiến lược tài chính bền vững cho dịch vụ

⁸⁴ Tham khảo chú thích Hình 66 để hiểu định nghĩa các thuật ngữ nhân khẩu học.

⁸⁵ Ngân hàng Thế giới (2016a). *Sống lâu và thịnh vượng hơn: Già hóa dân số khu vực Đông Á - Thái Bình Dương*.

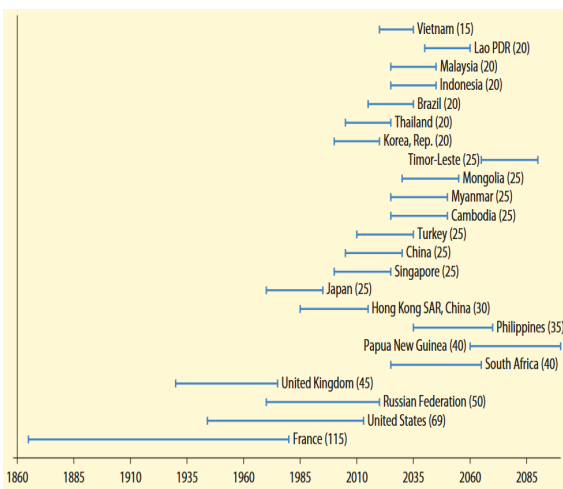
⁸⁶ Tổng cục Thống kê (2025).

⁸⁷ Tổng cục Thống kê (2021).

chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn (ALTC) để đáp ứng nhu cầu của người cao tuổi với quy mô ngày càng tăng ở Việt Nam. Chương 7 tập trung vào nhu cầu hỗ trợ thu nhập cho lao động đã nghỉ hưu nhưng thiếu tiền tiết kiệm.

Hình 67. Việt Nam là quốc gia có tốc độ già hóa dân số nhanh nhất khu vực Đông Á và trên thế giới

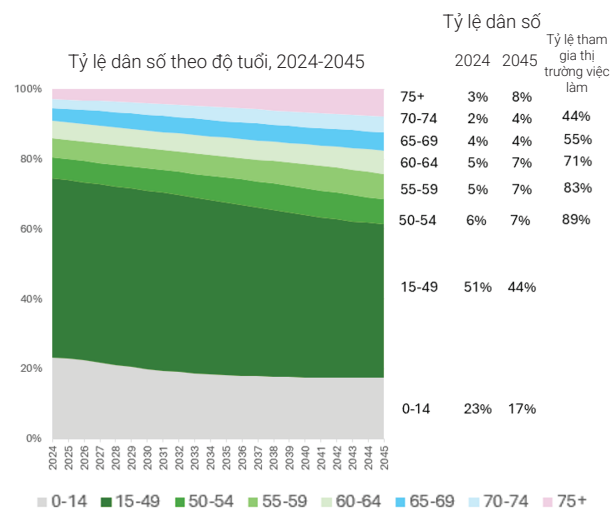
Số năm để chuyển từ tình trạng dân số đang già (dân số 65 tuổi trở lên chiếm 7%) sang dân số già (14%), và năm bắt đầu và kết thúc quá trình chuyển đổi tại một số quốc gia



Nguồn: Số liệu ước tính của Ngân hàng Thế giới (2016a). Dựa trên dữ liệu từ Liên hợp quốc 2013 và Kinsella và He, 2009.
Lưu ý: Biểu đồ thể hiện năm bắt đầu và năm kết thúc cho quá trình chuyển đổi từ dân số đang già (dân số từ 65 tuổi trở lên chiếm 7%) sang dân số già (dân số từ 65 tuổi trở lên chiếm 14%). Ngưỡng xác định tình trạng già hóa dân số và dân số già được xác định theo định nghĩa của Liên Hợp Quốc. Số liệu của các quốc gia khu vực Đông Á và Thái Bình Dương được làm tròn theo mức tăng theo giai đoạn năm năm.

Hình 68. Một phần tư dân số dự kiến sẽ ở độ tuổi 55-74 vào năm 2045, nhưng tỷ lệ có việc làm hiện tại thấp hơn đáng kể với những người trên 60 tuổi

Tỷ lệ dân số và tỷ lệ tham gia thị trường việc làm theo độ tuổi, 2024-45



Nguồn: Dự báo dân số của Liên Hợp Quốc và tỷ lệ có việc làm từ: Ngân hàng Thế giới (2021a). Việt Nam: Thích ứng với xã hội già hóa, dựa trên VHLSS 2020.
Lưu ý: Khoảng thời gian dự báo trung bình cho nam và nữ.

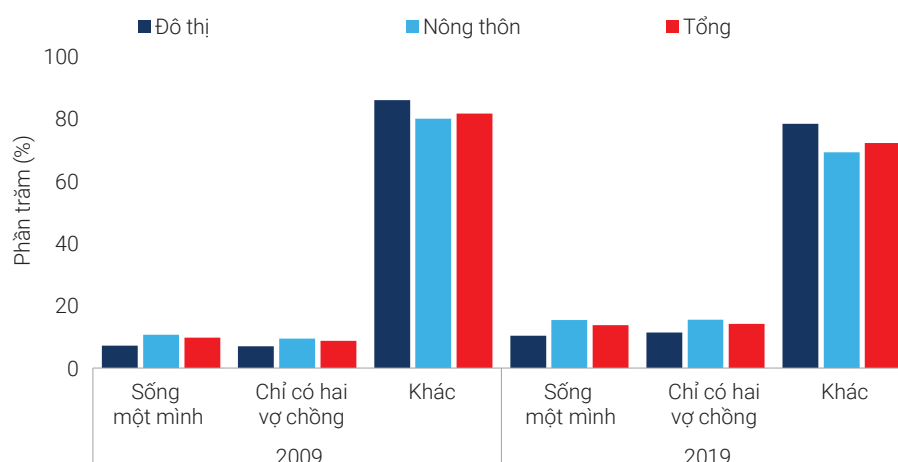
Chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam phần lớn được thực hiện bởi người chăm sóc không chính thức, chủ yếu là thành viên trong gia đình như vợ/chồng và con cái đã trưởng thành. Phần lớn người cao tuổi hiện không sinh sống một mình, trong đó đối tượng chăm sóc chính là con cái (44%) hoặc vợ/chồng (43%).⁸⁸ Mặc dù gia đình vẫn sẽ giữ vai trò quan trọng trong chăm sóc người cao tuổi, nhưng những thay đổi trong sắp xếp cuộc sống đã làm giảm sự phụ thuộc vào hình thức chăm sóc này. Những yếu tố dẫn đến sự thay đổi này bao gồm đô thị hóa, di cư trẻ em vì lý do công việc, tỷ suất

⁸⁸ Elma P. Laguna (2020). *Hoạt động chăm sóc trong gia đình Việt Nam*.

sinh giảm, chuyển đổi từ gia đình có nhiều thế hệ sang gia đình hạt nhân lớn và quy mô gia đình ngày càng thu hẹp. Do đó, tỷ lệ người cao tuổi sống một mình đã tăng theo thời gian, từ 9,7% vào năm 2009 lên 13,7% vào năm 2019 (Hình 69).

Hình 69. Số lượng người cao tuổi sống một mình hoặc chỉ sống với vợ/chồng của họ đã tăng lên, chiếm trên 1/4 tổng số người cao tuổi, mặc dù 72% người cao tuổi vẫn sinh sống với người khác

Hoàn cảnh sống của người cao tuổi theo khu vực năm 2009 và 2019



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2021). Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam. Tính toán của nhóm Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 và 2019.

Nhu cầu về dịch vụ chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn ngày càng tăng, bao gồm cả các dịch vụ chính thức, giúp mang lại lợi ích về tài chính và thúc đẩy tăng trưởng. Nhu cầu chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn rất đa dạng, từ hỗ trợ xã hội mức độ thấp đến trợ giúp trong các hoạt động tự chăm sóc hàng ngày – việc mà gần một nửa số người từ 70 tuổi trở lên ở Việt Nam cho biết họ gặp khó khăn.⁸⁹ Khi nhu cầu ngày càng lớn, kỳ vọng về vai trò của nhà nước cũng tăng theo.⁹⁰ Dịch vụ chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn chính thức sẽ mang lại hai lợi ích nổi bật. Thứ nhất, khi độ phủ dịch vụ chăm sóc xã hội chất lượng tăng lên, chi tiêu cho chăm sóc y tế trong tương lai sẽ thấp hơn do tỷ lệ mắc chấn thương, số lượng người nhập viện cũng như điều trị tại các trung tâm y tế đều giảm. Thứ hai, dịch vụ chăm sóc xã hội chất lượng giúp tăng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động vì đối tượng đang chăm sóc người cao tuổi hiện nay có thể quay trở lại thị trường lao động hoặc tăng cơ hội tham gia vào công việc được trả lương. Điều này giúp tăng thu nhập hộ gia đình và tăng trưởng kinh tế nói chung. Tuy nhiên, cần xem xét kỹ lưỡng để hệ thống chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn mới hài hòa với các hình thức chăm sóc không chính thức cũng như hệ thống y tế và phúc lợi chính thức.⁹¹

⁸⁹ HelpAge International (2014).

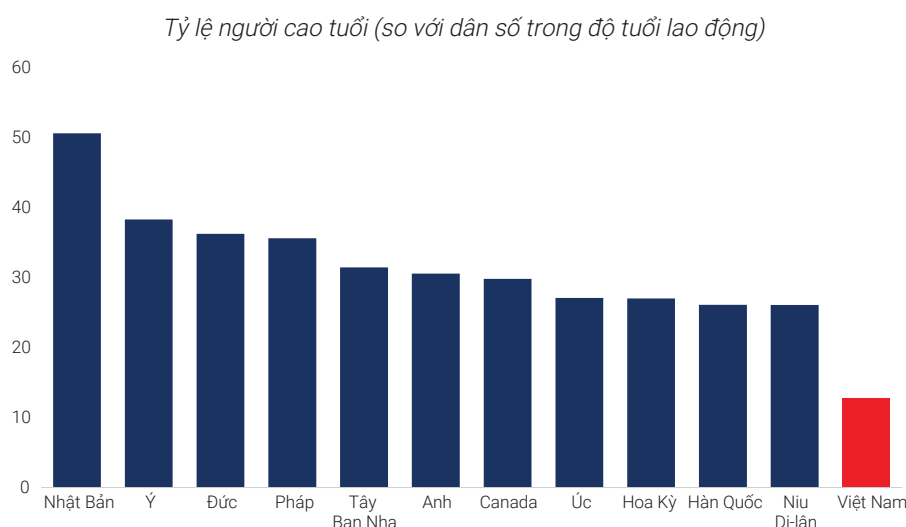
⁹⁰ Ngân hàng Thế giới (2019).

⁹¹ Ngân hàng Thế giới (2019).

Tuy nhiên, hệ thống chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn chính thức hiện nay chưa đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng của người cao tuổi. Chăm sóc tại nhà và cộng đồng vẫn là hình thức hỗ trợ chính; do đó, dịch vụ chăm sóc tại cơ sở công lập chăm sóc đóng vai trò quan trọng với đối tượng không có sự hỗ trợ từ gia đình hoặc cộng đồng. Hệ thống chăm sóc người cao tuổi cần được tăng cường theo hướng dễ tiếp cận, chi phí hợp lý và tích hợp tốt hơn giữa chăm sóc xã hội và chăm sóc y tế. Tuy nhiên, tương tự như các quốc gia khác trong khu vực, dịch vụ chăm sóc dài hạn chính thức vẫn chưa thực sự phát triển ở Việt Nam.⁹² Hình thức chăm sóc này mới chỉ cung cấp dịch vụ chăm sóc cho 9.600 người cao tuổi tại 142 cơ sở bảo trợ xã hội, trong đó một nửa là cơ sở công lập. Hệ thống này đang gặp nhiều rào cản khác nhau: chỉ có khoảng 10% dân số cao tuổi có nhu cầu chăm sóc được đáp ứng⁹³ và hầu hết người cao tuổi đang được hỗ trợ tại các cơ sở công lập đều thuộc hộ gia đình có hoàn cảnh khó khăn hoặc không có sự hỗ trợ từ gia đình. Ngoài ra, các cơ sở công lập thường chưa đảm bảo được chất lượng chăm sóc do phải phục vụ nhiều nhóm đối tượng khác nhau, như trẻ mồ côi và người khuyết tật, ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ và nguồn lực chăm sóc người cao tuổi. Sự thiếu chuyên môn hóa đã hạn chế khả năng cung cấp dịch vụ chăm sóc cá nhân cần thiết nhằm đảm bảo sức khỏe cho người cao tuổi. Cuối cùng, năng lực của cơ sở công lập có hạn chế trong khi chi phí dịch vụ tại viện dưỡng lão tư nhân lại khá lớn, vượt quá khả năng chi trả của hầu hết người cao tuổi.

6.2. Phân tích xu hướng tương lai

Hình 70. Già hóa dân số là hệ quả tự nhiên của quá trình phát triển, hơn 1/4 dân số thế giới là người cao tuổi ở các nước có thu nhập cao



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Lưu ý: Tỷ lệ người cao tuổi so với dân số trong độ tuổi lao động là tỷ lệ giữa số người trên 65 tuổi so với tổng dân số từ 15 đến 64 tuổi. Dân số già là tình trạng một quốc gia có tỷ lệ người cao tuổi chiếm từ 10 đến 19,9% tổng dân số. Một quốc gia được gọi là "rất già" nếu người cao tuổi chiếm từ 20 đến 29,9% tổng dân số và "siêu già" nếu người cao tuổi chiếm hơn 30% tổng dân số.

⁹² Ngân hàng Thế giới (2016), *Sống lâu và thịnh vượng hơn: Già hóa dân số khu vực Đông Á - Thái Bình Dương*.

⁹³ Số liệu người cao tuổi có nhu cầu chăm sóc dài hạn được tính toán dựa trên nhu cầu hỗ trợ của họ với tối thiểu một trong ba nhóm Hoạt động sinh hoạt hàng ngày (ADL).

Già hóa dân số là hệ quả tự nhiên của quá trình phát triển. Các nước thu nhập cao có tỷ lệ người cao tuổi lớn hơn và đã điều chỉnh chính sách lao động, xã hội của mình cho phù hợp. Nhiều quốc gia OECD có dân số “rất già” (số lượng người cao tuổi chiếm 20-30% tổng dân số). Các quốc gia châu Âu thường có dân số “siêu già”, với số lượng người cao tuổi chiếm hơn 30%, trong khi một nửa dân số Nhật Bản ở độ tuổi 65 trở lên (Hình 70). Tuy nhiên, các quốc gia tiên tiến về kinh tế và nhân khẩu học này sử dụng nhiều chiến lược kết hợp để kéo dài thời gian làm việc hiệu quả của người lao động lớn tuổi có nhu cầu tiếp tục làm việc,⁹⁴ chẳng hạn như: dịch vụ tìm kiếm việc làm cho lao động lớn tuổi và trợ cấp cho người sử dụng lao động; chương trình đào tạo lại cho đối tượng đã hoàn thành chương trình học chính quy từ lâu; và trợ cấp để khuyến khích đào tạo lại cho lao động lớn tuổi. Nhìn chung, các giải pháp này đều giúp nâng cao năng suất. Doanh nghiệp cũng có thể triển khai thêm một số pháp như: giảm cơ chế trả lương theo thâm niên; thiết lập các hình thức làm việc linh hoạt như làm việc bán thời gian và chia sẻ công việc; và điều chỉnh môi trường làm việc phù hợp hơn với khả năng thể chất của lao động lớn tuổi. Tuổi nghỉ hưu cũng cần được điều chỉnh để kéo dài thời gian làm việc hiệu quả.

Nhiều quốc gia thành công cũng tập trung thay đổi lối sống để thúc đẩy quá trình già hóa khỏe mạnh, năng động và có phẩm giá.⁹⁵ Một số giải pháp có thể bao gồm việc kiểm soát sử dụng thuốc lá, rượu bia và chế độ ăn uống lành mạnh. Để cuộc sống về già có ý nghĩa hơn và bền vững hơn về mặt tài chính, người cao tuổi cần được già hóa tại chỗ – thay vì trong các cơ sở chăm sóc. Định hướng này cần được lồng ghép vào các quy hoạch phát triển đô thị.⁹⁶

Ở các nước OECD, mô hình chăm sóc dựa vào gia đình đang chịu nhiều áp lực, trong khi chi phí dịch vụ chăm sóc tư nhân lớn lại chủ yếu do phụ nữ gánh chịu.⁹⁷ Giống như ở Việt Nam, phụ nữ thường chịu trách nhiệm chăm sóc người cao tuổi khi không có hoặc không tiếp cận được dịch vụ chính thức.⁹⁸ Điều này khiến phụ nữ mất đi cơ hội tạo thu nhập hoặc cân bằng giữa yêu cầu chăm sóc với công việc được trả lương. Tuy nhiên, ở nhiều nước OECD, dịch vụ chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn với giá cả phải chăng đã giúp phụ nữ có nhiều lựa chọn hơn về công việc và giải trí. Ngược lại, với những người phải chăm sóc cường độ cao mà không có sự hỗ trợ, nguồn cung lao động làm công việc được trả lương sẽ giảm.⁹⁹ Với các dịch vụ chăm sóc người cao tuổi chính thức, tỷ lệ người chăm sóc tham gia thị trường lao động có thể tăng lên. Ngoài ra, dịch vụ chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn đã được chứng minh là có tác dụng làm giảm số lần nhập viện cũng như nguy cơ chấn thương khi điều trị nội trú và ngoại trú. Chi phí y tế cho nhóm dân số trên 75 tuổi chiếm tới 30% tổng ngân sách y tế tại Việt Nam.¹⁰⁰ Tại Trung Quốc, dịch vụ chăm sóc người cao tuổi

⁹⁴ Ngân hàng Thế giới (2021).

⁹⁵ Ngân hàng Thế giới (2021).

⁹⁶ Tham khảo ví dụ: Trung tâm Chính sách về già hóa dân số (2016); Epstein và Boisvert (2006); và Marti (2014).

⁹⁷ Ngân hàng Thế giới (2021).

⁹⁸ Trong khối OECD, cứ mười người trưởng thành trên 50 tuổi thì có hơn một người tham gia hỗ trợ chăm sóc cá nhân (thường là không được trả lương) cho đối tượng bị hạn chế về chức năng. Gần hai phần ba số người chăm sóc là nữ giới. Tham khảo: OECD (2011). “Tác động của việc chăm sóc đối với người chăm sóc gia đình.” *Nhu cầu hỗ trợ? Cung cấp và chi trả cho dịch vụ chăm sóc dài hạn*.

⁹⁹ OECD (2011).

¹⁰⁰ Nguyễn và Nguyễn (2010). “Áp dụng hệ thống thông tin y tế trong chăm sóc người cao tuổi tại Việt Nam.” Kỷ yếu PACIS 2010, 64; Nguyễn (2009), Già hóa dân số và vấn đề sức khỏe. Viện nghiên cứu người cao tuổi Việt Nam.

và chăm sóc dài hạn đã mang lại nhiều kết quả tích cực, như giảm 41% thời gian nằm viện, giảm 18% chi phí điều trị nội trú và giảm 11% chi phí bảo hiểm y tế tại các bệnh viện tuyến cuối.¹⁰¹

Các mô hình chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn của OECD tập trung vào quyền lựa chọn và vai trò quản lý của Chính phủ. Hộ gia đình có thể lựa chọn tự chăm sóc người cao tuổi trong gia đình hoặc sử dụng dịch vụ bên ngoài thị trường. Chính phủ phát triển thị trường chăm sóc người cao tuổi, bao gồm các mô hình tài chính, để thu hút nguồn lực tư nhân chất lượng vào lĩnh vực này. Ngoài ra, Chính phủ cũng trợ cấp cho đối tượng đủ điều kiện hưởng lợi. Người cao tuổi có thể tiếp cận dịch vụ chăm sóc tư nhân chính thức và bán chính thức cũng như được chính thành viên gia đình chăm sóc. Sự xuất hiện của các dịch vụ chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn chính thức vào giữa thế kỷ 20 trùng với thời điểm có nhiều thay đổi về sắp xếp cuộc sống và sự gia tăng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ.

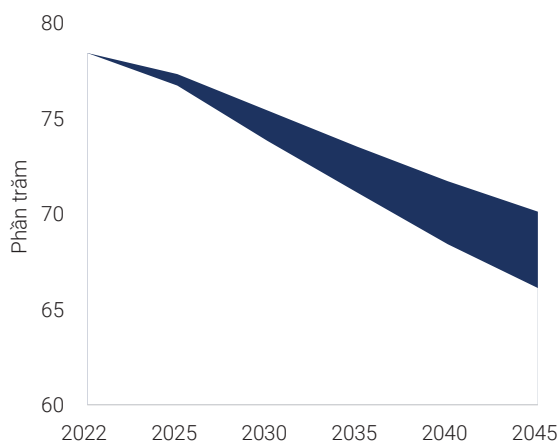
Dịch vụ chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn chính thức giúp ngăn chặn sự suy giảm tỷ lệ nữ giới Việt Nam tham gia thị trường lao động trong bối cảnh già hóa dân số, từ đó có thể thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thêm 3-5 điểm phần trăm hoặc thu hẹp khoảng 11-16% khoảng cách với các quốc gia có thu nhập cao. Ở Việt Nam, tỷ lệ phụ nữ nuôi con nhỏ không làm việc và làm việc ít hơn gần một giờ mỗi ngày (nếu họ tham gia thị trường lao động) thấp hơn 1 điểm phần trăm.¹⁰² Nếu trách nhiệm chăm sóc người cao tuổi có tác động tương tự khi dân số Việt Nam già hóa, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của nữ giới có thể giảm tới 8-12 điểm phần trăm (Hình 71). Đổi lại, điều đó sẽ tác động tới tăng trưởng kinh tế. Nếu phát triển được dịch vụ chăm sóc người cao tuổi, Việt Nam có thể duy trì tỷ lệ lao động nữ ở mức cao nhất thế giới. Kịch bản đó sẽ giúp GDP tăng 3-5 điểm so với mức thông thường, tương đương với thu hẹp 11-16% khoảng cách với các quốc gia có thu nhập cao trong điều kiện tăng trưởng cơ bản (Hình 72).

¹⁰¹ Feng, Wang, và Yu (2020). *Bảo hiểm chăm sóc dài hạn có làm giảm nhu cầu điều trị tại bệnh viện và chi phí y tế? Bằng chứng từ Trung Quốc.*

¹⁰² Glorieux, Rodriguez, và Wai-Poi (2024).

Hình 71. Nếu trách nhiệm chăm sóc không được trả lương duy trì như hiện nay, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của nữ giới tại Việt Nam sẽ giảm 8-12 điểm...

Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của nữ giới, dự báo nhân khẩu học dựa trên tác động chăm sóc hiện tại

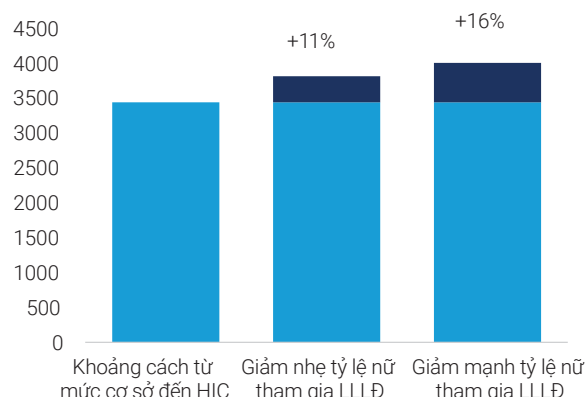


Nguồn: Khả năng tham gia thị trường lao động và số giờ làm việc theo nghiên cứu của Glorieux, Rodriguez và Wai-Poi, dựa trên Điều tra sử dụng thời gian tại Việt Nam 2022. Dự báo tỷ lệ nữ giới tham gia lực lượng lao động là tính toán của Ngân hàng Thế giới dựa trên nghiên cứu của Glorieux, Rodriguez và Wai-Poi (2024).

Lưu ý: Hệ số người cao tuổi và trẻ em được sử dụng để ước tính giới hạn trên và giới hạn dưới của tỷ lệ nữ giới tham gia lực lượng lao động. Giới hạn trên dựa trên mức giảm tỷ lệ làm việc theo hệ số trẻ em và giới hạn dưới dựa trên hệ số người cao tuổi. Dự báo nhân khẩu học của Liên hợp quốc được sử dụng và cơ cấu nhân khẩu học cấp hộ gia đình được giả định là không đổi; tỷ lệ hộ gia đình có người phụ thuộc lớn tuổi theo thời gian được ngoại suy đến năm 2045. Tỷ lệ nữ giới tham gia lực lượng lao động cơ sở là ước tính của ILO với nữ giới trong độ tuổi 15-64 (78,4% vào năm 2022). Số liệu này giảm nhờ hai yếu tố: (i) biên độ theo chiều rộng: thay đổi trong hộ gia đình có người cao tuổi * xác suất phụ nữ không làm việc; (ii) biên độ theo chiều sâu: thay đổi trong hộ gia đình có người cao tuổi * xác suất giảm giờ làm của phụ nữ. Số giờ này sau đó được quy đổi thành đại lượng tương đương toàn thời gian (FTE), rồi lại được sử dụng để tính mức giảm tỷ lệ nữ giới tham gia lực lượng lao động.

Hình 72. ...kiểm soát vấn đề này có thể thúc đẩy tăng trưởng thêm 3-5 điểm, hoặc thu hẹp 11-16% khoảng cách với các quốc gia có thu nhập cao

Khoảng cách GDP cơ sở so với các quốc gia có thu nhập cao, tác động khi tỷ lệ nữ giới tham gia lực lượng lao động lớn hay nhỏ



Nguồn: Tính toán của Ngân hàng Thế giới dựa trên nghiên cứu của Glorieux, Rodriguez và Wai-Poi (2024).

6.3. Chương trình cải cách

Trong bối cảnh già hóa dân số, Việt Nam sẽ cần xây dựng các mô hình cung cấp, hỗ trợ tài chính chăm sóc người cao tuổi, có thể không phải là những mô hình tương tự như tại các nước có thu nhập cao.¹⁰³ Đến năm 2049, số người cao tuổi cần được chăm sóc thường xuyên do gặp ít nhất một vấn đề về chức năng thể chất hoặc tâm thần sẽ là hơn 10 triệu, so với 2,5 triệu vào năm 2019.¹⁰⁴ Nếu chỉ phụ thuộc vào sự hỗ trợ của gia đình, lực lượng lao động vốn đã giảm sẽ phải chịu nhiều áp lực hơn và mô hình chăm sóc gia đình truyền thống sẽ ngày càng chịu nhiều sức ép do đô thị hóa, di cư, thay đổi về nhân khẩu học và nhiều yếu tố kinh tế, xã hội khác. Bên cạnh đó, giống như hệ thống lương hưu (Chương 7), hộ gia đình có điều kiện hơn thường sử dụng dịch vụ tư nhân, trong khi hộ gia đình khó khăn hơn thường tiếp cận hỗ trợ của Chính phủ, nghĩa là gánh nặng chính trong chăm sóc gia đình đè nặng lên tầng lớp trung lưu. Đồng thời, Việt Nam đang trở thành một xã hội già hóa khi mức thu nhập chỉ bằng một phần mười so với Hoa Kỳ ở cùng thời điểm. Hệ thống chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn tại các quốc gia thu nhập cao đa phần là dịch vụ chăm sóc tại cơ sở chăm sóc và có phạm vi quyền lợi, bao phủ khá rộng, do đó không phù hợp với tình hình kinh tế, xã hội và văn hóa tại Việt Nam.

Ngân hàng Thế giới trước đây đã xây dựng các nguyên tắc chung dựa trên thông lệ quốc tế tốt để Việt Nam có thể tham khảo khi phát triển hệ thống chăm sóc người cao tuổi theo thể mạnh quốc gia.¹⁰⁵ Những nguyên tắc này bao gồm:

1. Vai trò quản lý chủ động của Chính phủ và phạm vi bao phủ ngày càng lớn của dịch vụ chăm sóc người cao tuổi tư nhân (tham khảo ví dụ về cung cấp dịch vụ tại Trung Quốc trong Hộp 3)
2. Quy định về điều kiện thụ hưởng dựa trên đánh giá nhu cầu theo mức độ suy giảm chức năng và “gói” dịch vụ chăm sóc người cao tuổi dành cho đối tượng đủ điều kiện
3. Già hóa tại chỗ là hình thức chăm sóc chính và chăm sóc tập trung chỉ được sử dụng như giải pháp cuối cùng
4. Tiếp tục phối hợp giữa chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc y tế
5. Tài chính đầy đủ và bền vững
6. Đảm bảo lực lượng lao động trong lĩnh vực chăm sóc dài hạn
7. Ứng dụng công nghệ mới nhất

¹⁰³ Ngân hàng Thế giới (2021).

¹⁰⁴ Bộ LĐTB&XH (2019), Báo cáo tiền khả thi của Dự án “Tăng cường cung cấp dịch vụ và tiếp cận bình đẳng với hệ thống chăm sóc người cao tuổi”. Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Châu Á.

¹⁰⁵ Để biết thêm thông tin chi tiết, vui lòng tham khảo: Ngân hàng Thế giới (2021).

Hộp 3. Doanh nghiệp tư nhân và nước ngoài trong lĩnh vực chăm sóc người cao tuổi tại Trung Quốc

Các công ty tư nhân Trung Quốc (bao gồm công ty bất động sản và bảo hiểm) đang tích cực thâm nhập vào thị trường nhà ở dành cho người cao tuổi, nhằm mục tiêu đến đối tượng có thu nhập trung bình đến cao. Chính quyền địa phương đang thử nghiệm nhiều phương thức khác nhau theo “mô hình hỗn hợp” và một số mô hình mới hiện đang được phát triển ở Trung Quốc (xem bên dưới). Hiện nay, hợp đồng quản lý và cho thuê là hai loại hình PPP phổ biến nhất trong lĩnh vực chăm sóc người cao tuổi tại các cơ sở chăm sóc ở Trung Quốc.

Loại hình quan hệ đối tác công tư trong chăm sóc sức khỏe tại Trung Quốc

Loại hình	Mô tả
Mua sắm	Chính quyền địa phương mua giường bệnh từ viện dưỡng lão tư nhân.
Hợp đồng quản lý	Đơn vị điều hành viện dưỡng lão tư nhân đảm nhận trách nhiệm quản lý (ví dụ: nhân sự, vật tư, đào tạo) cho viện dưỡng lão công lập.
Cho thuê	Đơn vị tư nhân vận hành, quản lý viện dưỡng lão công lập. Đơn vị tư nhân chịu mọi rủi ro và được giữ lại lợi nhuận nhưng không sở hữu viện dưỡng lão.
Hợp đồng dịch vụ	Viện dưỡng lão công lập thuê ngoài một số dịch vụ như phục vụ ăn uống, dọn dẹp và giặt là từ khu vực tư nhân.
Cổ phần hóa	Cơ cấu sở hữu của các viện dưỡng lão công lập được điều chỉnh bằng cách bán cổ phần cho một nhà đầu tư tư nhân.

Chăm sóc người cao tuổi là lĩnh vực rất được khu vực tư nhân quan tâm, không chỉ với doanh nghiệp trong nước mà còn nhiều công ty nước ngoài đến thị trường Trung Quốc. Chính phủ Trung Quốc đã thông qua một nghị quyết cho phép công ty nước ngoài được nhận các hợp đồng của Chính phủ nếu hoạt động của họ phục vụ nhóm đối tượng khó khăn (“Nghị quyết số 50”). Doanh nghiệp từ Hoa Kỳ, Nhật Bản và Pháp đã thâm nhập vào thị trường chăm sóc tại của Trung Quốc thông qua thiết lập quan hệ đối tác với các công ty Trung Quốc. Hầu hết đơn vị hoạt động vì lợi nhuận đều tập trung vào dịch vụ chăm sóc cộng đồng do các chủ đầu tư bất động sản ủy quyền, hướng đến người cao tuổi có thu nhập trung bình đến cao và gia đình của họ. Các công ty nước ngoài cung cấp dịch vụ chăm sóc tại nhà cho người cao tuổi có thu nhập trung bình đến cao, tập trung ở những thành phố lớn. Ví dụ, “Active Global Ageing” có trụ sở tại Sing-ga-po cung cấp dịch vụ chăm sóc tại nhà thông qua đội ngũ y tá được đào tạo bài bản, “Right At Home” có trụ sở tại Hoa Kỳ cung cấp dịch vụ chăm sóc, vệ sinh nhà ở với đội ngũ người chăm sóc đã tốt nghiệp đại học, và Pinetree cung cấp dịch vụ chăm sóc chuyên nghiệp tại nhà cho người cao tuổi bị phụ thuộc một phần hoặc hoàn toàn vào người khác.

Nguồn: Yu (2014) được trích dẫn trong ấn phẩm của Ngân hàng Thế giới (2021).

Chương trình cải cách để thích ứng với tình trạng già hóa dân số tập trung vào hai gói chính sách.

Hai gói chính sách này nhằm mục đích giúp người lao động lớn tuổi duy trì năng suất làm việc lâu hơn và có thể nhận được dịch vụ chăm sóc cần thiết khi nghỉ hưu. Hai gói chính sách cũng sẽ giảm gánh nặng chăm sóc không được trả lương cho nữ giới, vốn là nguyên nhân khiến họ phải ngừng làm công việc trả lương hoặc chuyển sang công việc ít năng suất hơn nhưng linh hoạt hơn. Các gói chính sách này được tóm tắt ngắn gọn dưới đây (Bảng 6).

Nghỉ hưu không nhất thiết là thời điểm phải quyết định giữa làm việc hay không làm việc (Gói 1).

Chính sách việc làm trong gói này có thể tập trung hỗ trợ người lao động lớn tuổi tiếp tục làm việc.¹⁰⁶ Chính sách cụ thể bao gồm: học tập suốt đời và đào tạo lại cho người có trình độ giáo dục chính quy; trợ cấp đào tạo lao động lớn tuổi; thúc đẩy chế độ làm việc linh hoạt và điều chỉnh môi trường làm việc theo khả năng thể chất của lao động lớn tuổi; và dịch vụ tìm kiếm việc làm tập trung vào lao động lớn tuổi. Song song với đó là cải cách chính sách nghỉ hưu và tuyển dụng để kéo dài thời gian làm việc năng suất bằng cách, ví dụ: tiếp tục lộ trình cải cách theo hướng tăng tuổi nghỉ hưu và hưởng lương hưu (và bình đẳng cho nam và nữ); thực thi luật chống phân biệt đối xử dựa trên tuổi tác và loại bỏ thái độ tiêu cực với lao động lớn tuổi. Cần đặc biệt chú trọng đến phụ nữ trong lĩnh vực sản xuất - chiếm tỷ trọng lớn nhất trong nhóm phụ nữ độ tuổi 30-34 đang làm việc - bởi kỹ năng và mức thu nhập của họ đều thấp hơn so với nam giới; theo thời gian, nhóm dân số này sẽ cần cải thiện kỹ năng hơn và có động lực lớn hơn để tiếp tục làm việc.

Cần có những điều chỉnh mang tính hệ thống đối với chính sách chăm sóc người cao tuổi (Gói 2),

điều này đòi hỏi phải hình thành một thị trường dịch vụ chăm sóc người cao tuổi vận hành một cách hiệu quả.¹⁰⁷ Một số chính sách cần thiết bao gồm: chiến lược chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn, đa dạng loại hình chăm sóc và cơ chế tài chính bền vững; tăng cường năng lực quản lý và giám sát của Chính phủ; thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân bằng cách cho phép những viện dưỡng lão hiện có tiếp nhận bệnh nhân thuộc đối tượng tự chi trả và xây dựng thỏa thuận nhượng quyền để sử dụng các tòa nhà thuộc sở hữu của nhà nước; xây dựng đội ngũ tình nguyện viên và chuyên viên được đào tạo bài bản để vận hành, quản lý mạng lưới cung cấp dịch vụ chăm sóc dài hạn. Ngoài ra, mỗi cá nhân và hộ gia đình cần được tăng cường năng lực để đảm bảo sức khỏe thông qua thúc đẩy các lựa chọn chăm sóc sức khỏe lành mạnh bằng cách: khuyến khích triển khai các chương trình chăm sóc sức khỏe chủ động, sàng lọc và kiểm tra sức khỏe; nâng cao kiến thức về triệu chứng bệnh; và tăng cường chia sẻ thông tin để giúp người chăm sóc hiểu rõ nhu cầu của người cao tuổi. Cuối cùng, thúc đẩy già hóa tại chỗ, dựa trên các điển hình tốt của quốc tế để thiết kế thành phố cho phép già hóa tại chỗ.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Để biết thêm thông tin chi tiết, vui lòng tham khảo ấn phẩm của Ngân hàng Thế giới (2021a). *Việt Nam: Thích ứng với xã hội già hóa*.

¹⁰⁷ Ngân hàng Thế giới (2021).

¹⁰⁸ Tham khảo ví dụ, Trung tâm Chính sách về già hóa dân số (2016); Epstein và Boisvert (2006); và Garcia và Marti (2014).

Bảng 6. Chương trình cải cách chính sách do già hóa dân số

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Hỗ trợ người lao động lớn tuổi	• Tạo điều kiện cho người lao động lớn tuổi tiếp tục làm việc - Thúc đẩy các chương trình học tập suốt đời và đào tạo lại, hướng tới những người đã từng tham gia giáo dục chính quy - Thí điểm chính sách trợ cấp, hỗ trợ tài chính để khuyến khích đào tạo nhằm nâng cao năng suất và giúp người lao động lớn tuổi phát triển kỹ năng mới - Khuyến khích doanh nghiệp áp dụng các hình thức làm việc linh hoạt và điều chỉnh môi trường làm việc để phù hợp hơn với khả năng thể chất của lao động lớn tuổi - Phát triển các dịch vụ tìm kiếm việc làm dành cho lao động lớn tuổi • Cải cách chính sách nghỉ hưu và tuyển dụng để kéo dài thời gian làm việc hiệu quả - Tăng tuổi nghỉ hưu và đảm bảo bình đẳng cho cả nam và nữ - Áp dụng quy định cấm phân biệt đối xử với lao động lớn tuổi - Tiến hành các chiến dịch nâng cao nhận thức nhằm xóa bỏ thái độ tiêu cực về năng lực của lao động lớn tuổi và khai thác sáng kiến ở các quốc gia khác về cung cấp công cụ, thông tin để quản lý lực lượng lao động lớn tuổi
2. Dịch vụ chăm sóc người cao tuổi chất lượng, có giá cả phải chăng	• Xây dựng và vận hành hiệu quả thị trường dịch vụ chăm sóc người cao tuổi - Xây dựng chiến lược về chăm sóc dài hạn cho người cao tuổi - Tiếp tục phát triển mô hình Câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau (ISHC) và học hỏi kinh nghiệm thành công từ các nước láng giềng về cung cấp dịch vụ chăm sóc dựa vào cộng đồng - Xây dựng kế hoạch hành động để đa dạng hóa loại hình nhà cung cấp dịch vụ chăm sóc có sẵn - Tăng cường năng lực quản lý và giám sát của Chính phủ để đảm bảo cả đơn vị cung cấp dịch vụ công lập và tư nhân đều cung cấp dịch vụ chăm sóc xã hội chất lượng, đồng đều - Khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân, với hai mô hình cụ thể ở giai đoạn đầu - Tăng cường phối hợp giữa hệ thống chăm sóc xã hội và cơ quan quản lý có liên quan - Xây dựng đội ngũ tình nguyện viên và chuyên gia được đào tạo bài bản để vận hành, quản lý mạng lưới cung cấp dịch vụ chăm sóc dài hạn. - Duy trì đối thoại thường xuyên với Chính phủ về trách nhiệm nâng cao độ bao phủ dịch vụ và hỗ trợ tài chính từ phía Chính phủ • Trao quyền cho các cá nhân và hộ gia đình trong việc đảm bảo sức khỏe của họ - Thực hiện các cải cách để thúc đẩy các lựa chọn lành mạnh - Thực hiện chương trình cụ thể để khuyến khích người dân khám chữa bệnh sớm theo các chương trình sức khỏe - Nâng cao kiến thức về triệu chứng bệnh - Nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thực hiện sàng lọc và kiểm tra sức khỏe - Hỗ trợ người chăm sóc nâng cao hiểu biết về nhu cầu của người cao tuổi • Thúc đẩy già hóa tại chỗ - Rút ra các bài học kinh nghiệm từ các điển hình tốt để thiết kế thành phố cho phép già hóa tại chỗ

CHƯƠNG 7

AN SINH XÃ HỘI

Trong bối cảnh nền kinh tế ngày càng có nhiều biến động và bất ổn, dưới tác động của các cú sốc kinh tế và thiên nhiên, mạng lưới an sinh xã hội hiện đại là một yêu cầu thiết yếu.¹⁰⁹ An sinh xã hội có thể giúp Việt Nam nâng cao năng suất lao động một phần thông qua tăng cường giới thiệu việc làm và đào tạo kỹ năng - chủ đề được đề cập trong Chương 3 về các chương trình thị trường lao động chủ động và đào tạo kỹ năng. Tuy nhiên, có lẽ vai trò chính của an sinh xã hội là giúp hộ gia đình và người lao động ứng phó với những cú sốc lớn đã được đề cập trong báo cáo này. Ví dụ, để ứng phó với tình trạng dân số già hóa, an sinh xã hội sẽ ngày càng được sử dụng nhiều hơn để hỗ trợ thu nhập, chăm sóc cho số lượng người cao tuổi ngày càng tăng, đồng thời khuyến khích nâng tỷ lệ có việc làm (và nâng cao năng suất) của người lao động lớn tuổi. Những chương trình ứng phó thảm họa cũng sẽ rất quan trọng khi biến đổi khí hậu làm gia tăng các hiện tượng thời tiết khắc nghiệt. Ngoài ra, các chương trình hỗ trợ tiếp nhận người di cư do biến đổi khí hậu cũng nên được cân nhắc. Việt Nam cần có phương án chuẩn bị cho những biến động mạnh hơn trên thị trường lao động do tình trạng phân mảnh địa kinh tế và phát triển công nghệ đột phá ngày càng diễn ra nhanh hơn. Một vai trò quan trọng của an sinh xã hội là bảo vệ đối tượng yếu thế trước hệ quả của vấn đề thất nghiệp, bao gồm hỗ trợ thu nhập trong thời gian thất nghiệp cũng như hỗ trợ đào tạo và tìm kiếm việc làm thay thế.

Hệ thống an sinh xã hội hiệu quả có ba chức năng cốt lõi: phòng ngừa, bảo vệ và thúc đẩy.¹¹⁰ Trước tiên, an sinh xã hội phải “phòng ngừa” tình trạng cắt giảm tiêu dùng cho hộ gia đình bằng cách giúp họ tránh hoặc ứng phó với những cú sốc cá nhân. Những cú sốc đó có thể bao gồm rủi ro bệnh tật và chấn thương cho đến thất nghiệp và thu nhập không đủ khi về già. An sinh xã hội cũng bao gồm chiến lược phòng ngừa để giảm thiểu tác động của những cú sốc ảnh hưởng đến toàn bộ cộng đồng hoặc quốc gia, như thiên tai và khủng hoảng kinh tế. Thứ hai, an sinh xã hội phải “bảo vệ” hộ gia đình khỏi tình trạng đói nghèo trong ngắn hạn (và giúp giảm bất bình đẳng). Điều này có thể bao gồm hỗ trợ thu nhập để giúp hộ gia đình vượt lên (hoặc tiệm cận) ngưỡng nghèo. An sinh xã hội cũng giảm thiểu hậu quả của đói nghèo, chẳng hạn như suy dinh dưỡng hoặc trẻ em bỏ học. Cuối cùng, an sinh xã hội phải “thúc đẩy” hộ gia đình thoát nghèo về lâu dài bằng cách cải thiện cơ hội, giúp xây dựng vốn con người và tăng khả năng tiếp cận việc làm, sinh kế hiệu quả hơn.

Hệ thống an sinh xã hội hiệu quả có ba trụ cột (Bảng 7) và chương này sẽ phân tích hai trụ cột đầu tiên. Bảo hiểm là trọng tâm chính của công tác phòng ngừa và chương này sẽ đánh giá thực trạng hệ thống bảo hiểm xã hội của Việt Nam. An sinh xã hội được cung cấp thông qua các chương trình trợ giúp xã hội (thường được gọi là “lưới an sinh”), bao gồm hỗ trợ tiền mặt và hiện vật. Hệ thống an sinh xã hội có thể bao gồm nhiều chương trình khác nhau, chẳng hạn như chương trình giúp xây dựng nguồn nhân lực

¹⁰⁹ Ngân hàng Thế giới (2019). *Tầm nhìn hệ thống an sinh xã hội Việt Nam đến năm 2030*.

¹¹⁰ Ngân hàng Thế giới (2012). *Thích ứng, Công bằng và Cơ hội: Chiến lược an sinh xã hội và lao động của Ngân hàng Thế giới giai đoạn 2012-2022*.

hoặc hỗ trợ sinh kế. Ở Việt Nam, trọng tâm chủ yếu là các chương trình thị trường lao động như đã được đề cập trong Chương 3. Ba trụ cột này được hỗ trợ bởi các chính sách và thể chế thị trường lao động, chẳng hạn như quy định về lao động hay hệ thống cung cấp dịch vụ, bao gồm cơ chế thanh toán và giấy tờ định danh cá nhân (CCCD).

Bảng 7. Mục tiêu, trụ cột chính sách và chương trình trong Hệ thống an sinh xã hội

Mục tiêu của hệ thống	Trụ cột của hệ thống	Ví dụ về các chương trình
Phòng ngừa Ổn định tiêu dùng trong thời gian trải qua các cú sốc và trong suốt vòng đời	Bảo hiểm xã hội Các chương trình tương tự như bảo hiểm, có hoặc không có hỗ trợ tài chính của nhà nước	Hưu trí, tử tuất và trợ cấp thương tật/suy giảm sức lao động Chế độ ốm đau, bảo hiểm tai nạn lao động Trợ cấp thai sản (cho sản phụ/cho chồng) Bảo hiểm y tế Các loại bảo hiểm xã hội khác (ví dụ: bảo hiểm thiên tai, bảo hiểm rủi ro thảm họa)
Bảo vệ Giảm thiểu tình trạng nghèo và bất bình đẳng	Trợ giúp xã hội Lưới an sinh và dịch vụ chăm sóc xã hội	Trợ cấp tiền mặt (có điều kiện và không có điều kiện) Lương hưu xã hội Trợ cấp thực phẩm và bằng hiện vật Trợ cấp bữa ăn ở trường học Các chương trình việc làm công Trợ cấp tiêu dùng cho nhóm đối tượng mục tiêu Dịch vụ chăm sóc xã hội dài hạn
Thúc đẩy Tăng cơ hội thoát nghèo bền vững cho người dân	Thị trường lao động Chương trình thị trường lao động chủ động và thụ động, các chương trình thúc đẩy việc làm bền vững	Dịch vụ việc làm (ví dụ: môi giới việc làm, đào tạo, tư vấn) Hệ thống thông tin thị trường lao động Chương trình lao động thụ động (ví dụ, bảo hiểm thất nghiệp)
Chính sách và thể chế mang tính xuyên suốt Pháp luật lao động; quy định về tiền lương và ngành nghề; hệ thống đào tạo; hệ thống xác định và đăng ký quản lý dân cư; và ngành/lĩnh vực tài chính		

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2019).

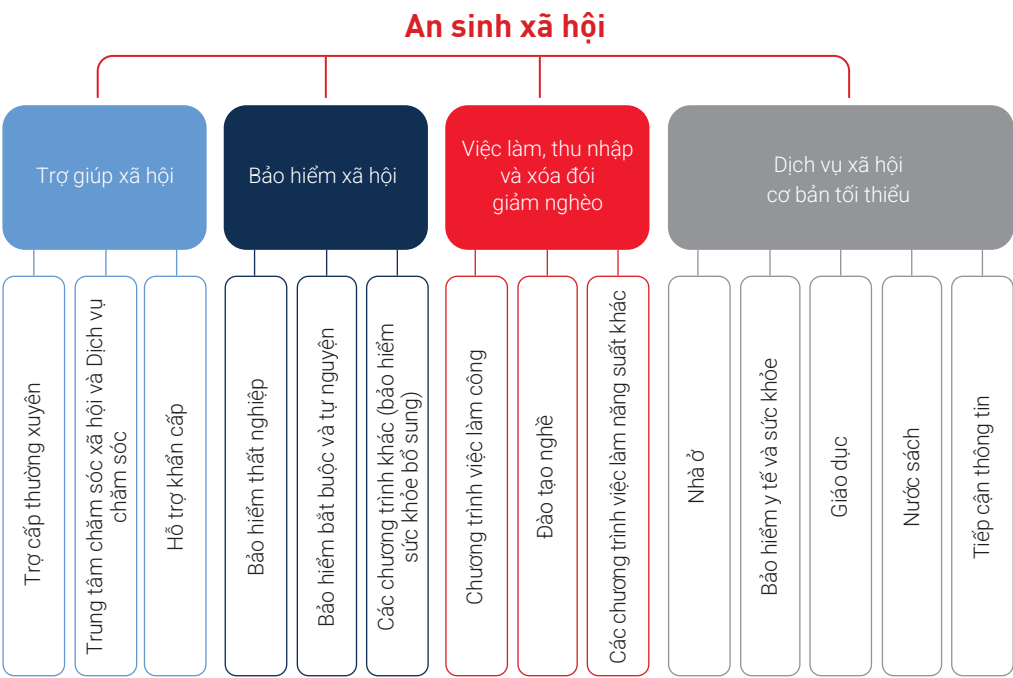
7.1. Đánh giá thực trạng

Việt Nam đã hình thành được các trụ cột chính trong khung an sinh xã hội. An sinh xã hội có ba trụ cột chính: (i) trợ giúp xã hội (trợ giúp không trên cơ sở đóng góp cho các hộ gia đình nghèo và dễ bị tổn thương); (ii) bảo hiểm xã hội (bảo hiểm trên cơ sở đóng góp nhằm ứng phó với rủi ro việc làm và sức khỏe và đảm bảo thu nhập đầy đủ khi về già); và (iii) chương trình thị trường lao động chủ động (kết nối người lao động với đúng công việc và giúp người lao động nâng cao kỹ năng và được đào tạo lại để tìm việc làm mới). Ba trụ cột này được nêu trong Nghị quyết 15 về một số vấn đề an sinh xã hội giai đoạn

2012-2020 (được thông qua năm 2012 và tóm tắt trong Hình 73). Việt Nam cũng đã ban hành Đề án tổng thể Đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội (MPSARD) vào năm 2017. Đề án đã điều chỉnh trụ cột về trợ giúp xã hội của hệ thống, khiến nó trở nên toàn diện và hiệu quả hơn trong việc giảm mức độ dễ bị tổn thương và loại trừ xã hội, cũng như đặt ra các mục tiêu mở rộng phạm vi bao phủ. Dù đã có những sáng kiến tăng cường an sinh xã hội trong thập kỷ vừa qua, những nỗ lực cải cách chủ yếu tập trung điều chỉnh từng trụ cột riêng lẻ của hệ thống thay vì giải quyết vấn đề tổng thể trong toàn bộ hệ thống.¹¹¹

Hình 73. Chỉ một nửa số lao động chuyển đổi nghề nghiệp chuyển sang công việc có mức lương cao hơn

Nghị quyết 15 về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020



Nguồn: Chính phủ Việt Nam (2012) trích trong ấn phẩm của Ngân hàng Thế giới (2019).

Trong hai thập kỷ qua, phạm vi bao phủ và mức chi ngân sách cho an sinh xã hội đã tăng đáng kể tại Việt Nam. Giống như nhiều quốc gia khác trong khu vực, trợ giúp xã hội dưới hình thức miễn phí bảo hiểm y tế đã được mở rộng đáng kể nhằm thực hiện mục tiêu bao phủ y tế toàn dân (UHC). Hỗ trợ tiền mặt chủ yếu tập trung vào người cao tuổi. Chương trình trợ cấp hưu trí xã hội ban hành năm 2004 đã được mở rộng nhiều lần, và lần gần đây nhất là Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi năm 2024. Mục tiêu của Chính phủ là bao phủ 60% người cao tuổi vào năm 2030, tức mở rộng phạm vi bao phủ so với mức 35% vào năm 2023. Tổng chi ngân sách cho trợ giúp xã hội tăng gấp ba lần trong giai đoạn 2006 - 2019.

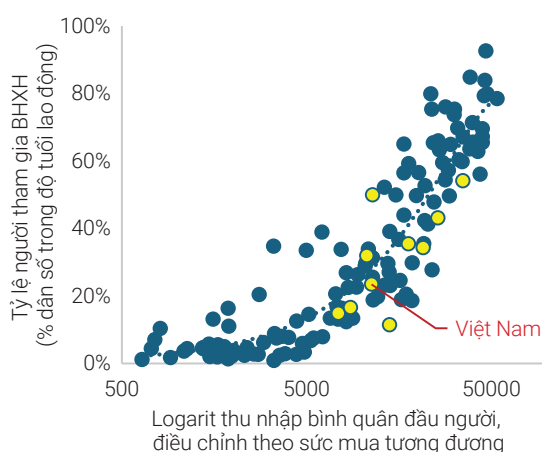
¹¹¹ Ngân hàng Thế giới (2019).

Bảo hiểm xã hội đã được mở rộng để bao phủ nhóm lao động trong khu vực tư nhân từ năm 1995.

Hiện nay, phạm vi bao phủ và mức chi ngân sách đều thấp, mặc dù ở mức tương tự như một số quốc gia tương đương (Hình 74 và Hình 75). Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 đã mở rộng hơn nữa phạm vi bao phủ bắt buộc của hệ thống và cùng với các cơ chế hỗ trợ mức đóng khi tham gia để khuyến khích người lao động trong khu vực phi chính thức tham gia tự nguyện, Chính phủ đặt mục tiêu có 60% lực lượng lao động đóng góp vào chương trình lương hưu vào năm 2030 (tăng từ mức hiện tại là 35%). Dự báo cho thấy mức chi ngân sách sẽ tăng khi hệ thống ngày càng hoàn thiện; nghĩa là, số lượng người lao động đáp ứng điều kiện hưởng lương hưu đầy đủ theo đúng quy định sẽ tăng lên sau khi đã đóng góp vào chương trình lương hưu quốc gia trong suốt quãng thời gian làm việc.

Hình 74. Tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động đóng góp vào chương trình lương hưu của Việt Nam còn thấp nhưng tương đương với các quốc gia khác có cùng mức thu nhập

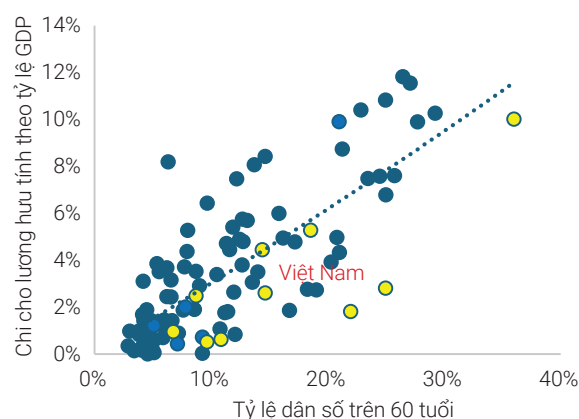
Phạm vi bao phủ lương hưu so với thu nhập bình quân đầu người



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên nghiên cứu của Cho, Palacios và Wai-Poi (2024).

Hình 75. Chi cho lương hưu phù hợp với tỷ lệ dân số người cao tuổi

Chi lương hưu so với tỷ lệ dân số từ 60 tuổi trở lên



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên nghiên cứu của Cho, Palacios và Wai-Poi (2024).

Lưu ý: Tổng chi tiêu công và mức chi dựa trên đóng góp.

Phạm vi bao phủ và chi ngân sách - hay tính bền vững về tài chính - là hai thách thức chính đối với hệ thống bảo hiểm xã hội tại Việt Nam.¹¹² Hệ thống lương hưu hiện tại chủ yếu dựa trên chương trình bảo hiểm bắt buộc (một phần của Bảo hiểm xã hội Việt Nam hay VSS), bao phủ khoảng một phần tư dân số trong độ tuổi lao động. Hầu hết người tham gia đều là lao động chính thức (tổng cộng khoảng 20,11 triệu người) và chương trình bảo hiểm tự nguyện chỉ thu hút được 2,3 triệu người lao động không chính thức vào năm 2024. Chương trình trợ cấp hưu trí xã hội không dựa trên đóng góp đã bao phủ trên 1,8 triệu người cao tuổi, bao gồm người từ 80 tuổi trở lên không được hưởng

¹¹² Ngân hàng Thế giới (2019).

chế độ hưu trí và nhóm từ 60 đến 79 tuổi thuộc diện hộ nghèo. Thách thức lớn nhất để tăng phạm vi bao phủ khi Việt Nam già hóa sẽ là “nhóm giữa mất tích”, hay đối tượng không nghèo (và hưởng trợ cấp hưu trí xã hội) cũng không phải lao động chính thức (và được bao phủ hệ thống BHXH bắt buộc). Việc mở rộng nhanh phạm vi bao phủ sẽ khiến thách thức thứ hai mà hệ thống phải đối mặt càng thêm lớn hơn, đó là tính bền vững về tài chính, trong bối cảnh hệ thống lương hưu còn non trẻ nhưng dân số lại đang già đi. Theo xu hướng hiện nay về phạm vi bao phủ và mức hưởng, hệ thống sẽ thâm hụt vào đầu những năm 2030. Mức thâm hụt này sẽ tăng lên 1% GDP vào năm 2040 và 3% GDP vào năm 2050. Hai lý do chính của vấn đề này là độ tuổi nghỉ hưu sớm và mức hưởng cao so với mức đóng. Luật Bảo hiểm xã hội mới đây đã tăng tuổi nghỉ hưu chính thức từ 55 lên 60 tuổi với nữ và từ 60 lên 62 tuổi với nam, mặc dù độ tuổi này vẫn thấp hơn nhiều quốc gia có thu nhập trung bình trong khu vực và trên thế giới.

Hệ thống trợ giúp xã hội còn rời rạc, thiếu kết nối và thiếu kinh phí.¹¹³ Khung pháp lý về trợ giúp xã hội ở Việt Nam rất phức tạp, với 8 luật, một đề án tổng thể, 14 nghị định của Chính phủ, 37 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 13 thông tư của các Bộ quản lý những vấn đề liên quan đến trợ giúp xã hội. Điều này khiến hệ thống trở nên khó hiểu và khó tiếp cận. Tổng chi ngân sách cho trợ giúp xã hội tương đối thấp, chỉ chiếm 0,9% GDP vào năm 2018, thấp hơn mức trung bình 1,0% của các quốc gia có thu nhập trung bình thấp và thấp hơn một nửa so với mức trung bình 2,0% của các quốc gia có thu nhập trung bình cao (xem phân tích chi tiết trong Chương 12 về Công bằng).¹¹⁴

Phạm vi bao phủ trợ giúp xã hội hiện nay dành cho các hộ gia đình nghèo nhất là tương đối thấp và mức trợ cấp trung bình cũng vậy.¹¹⁵ Do hệ thống khá phức tạp và phân mảnh, mục tiêu của mỗi chương trình chưa được xác định cụ thể. Chương trình trợ cấp thường xuyên bằng tiền mặt tiếp cận được gần 13% dân số. Với 2 nhóm thập phân vị thấp nhất, phạm vi bao phủ là hơn 20% dân số trong mỗi nhóm nhưng tỷ lệ lớn dân số thuộc nhóm ở giữa và trên cùng cũng được hưởng trợ cấp (Hình 76). Khoảng 10% trong nhóm thập phân vị ở giữa và nhóm 5% trên cùng vẫn đang được hưởng trợ cấp. Bên cạnh đó, do chi ngân sách cho trợ giúp xã hội còn thấp nên mức trợ cấp dành cho đối tượng mục tiêu cũng thấp. Mức trợ cấp trung bình cho đối tượng thụ hưởng ở nhóm nghèo nhất là 7% thu nhập, và giảm xuống còn 5% với những người ở nhóm nghèo thứ hai (Hình 77). Trợ cấp thậm chí còn ít ý nghĩa hơn với hộ gia đình giàu hơn (2-3% thu nhập thị trường ở nhóm trung bình và 1% ở nhóm cao nhất). Về phạm vi bao phủ và mức độ phù hợp của trợ cấp, Việt Nam thấp hơn mức trung bình của các quốc gia có thu nhập thấp và kém xa mức trung bình của các quốc gia có thu nhập trung bình thấp và thu nhập trung bình cao (Hình 78 và Hình 79).

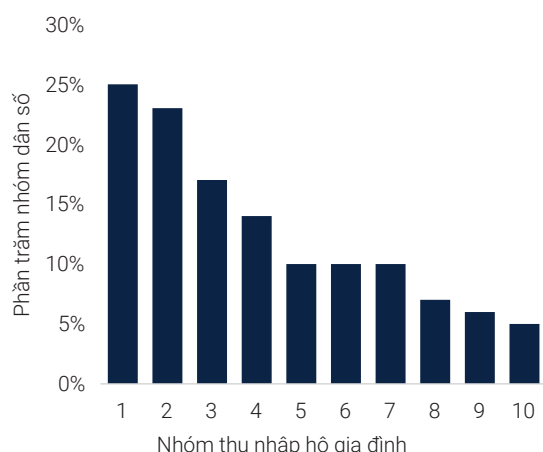
¹¹³ Ngân hàng Thế giới (2019).

¹¹⁴ Ngân hàng Thế giới (2025c).

¹¹⁵ Rodriguez và Wai-Poi (2024). *Chính sách tài khóa và công bằng ở Việt Nam giai đoạn 2018-2022: Nền tảng cho một hệ thống tài chính công bằng hơn*. Chưa xuất bản.

Hình 76. Phần lớn hộ nghèo không nhận được trợ giúp xã hội do phạm vi bao phủ trên toàn quốc còn thấp...

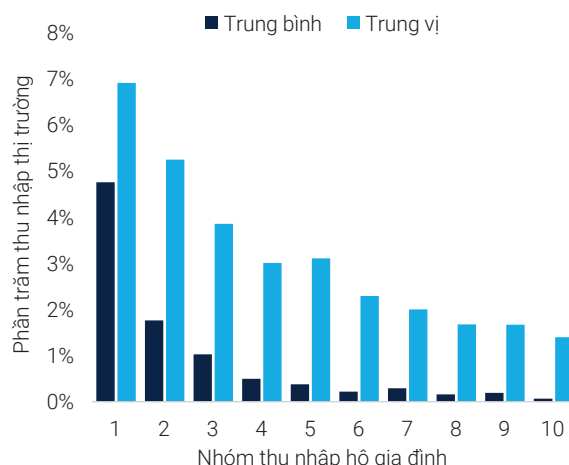
Phạm vi bao phủ trợ giúp xã hội theo từng nhóm, 2018



Nguồn: Rodriguez và Wai-Poi (2024).

Hình 77. ...trong khi mức trợ cấp cho đối tượng mục tiêu cũng thấp

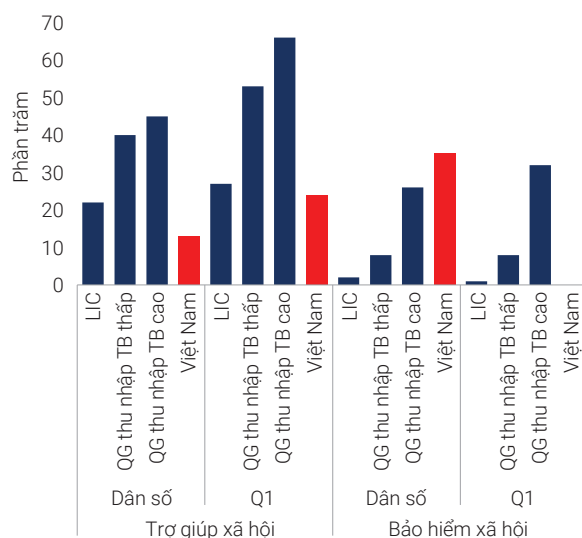
Mức trợ giúp xã hội tính theo phần trăm thu nhập thị trường



Nguồn: Rodriguez và Wai-Poi (2024).

Hình 78. Phạm vi bao phủ trợ giúp xã hội của Việt Nam thấp hơn các nước MIC và kém xa các nước HIC nhưng tỷ lệ bao phủ bảo hiểm xã hội lại cao

Trợ giúp xã hội (%)

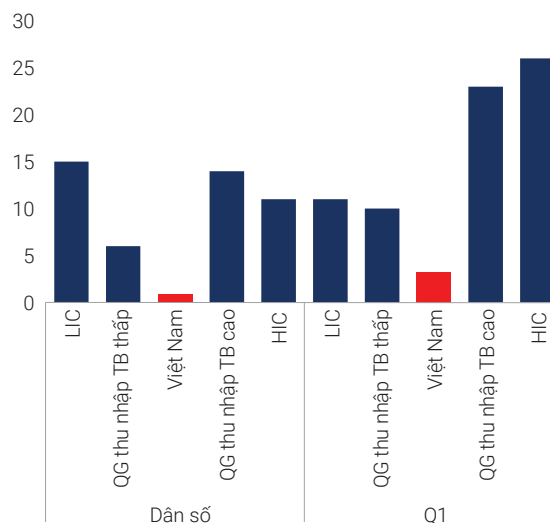


Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025c). Báo cáo về tình hình an sinh xã hội: Thách thức với quy mô dân số 2 tỷ người.

Lưu ý: Phạm vi bao phủ của nhóm 1 (Quý 1) hoặc dân số, so với chuẩn đối sánh năm 2022.

Hình 79. Tương tự, mức độ phù hợp của bảo hiểm xã hội chỉ bằng một phần nhỏ so với các quốc gia khác

Mức trợ cấp xã hội tính theo phần trăm phúc lợi của người thụ hưởng



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025c). Báo cáo về tình hình an sinh xã hội: Thách thức với quy mô dân số 2 tỷ người.

Lưu ý: Phúc lợi của người thụ hưởng có thể là thu nhập hoặc tiêu dùng, tùy theo quốc gia. Chuẩn đối sánh là năm 2022.

Năm 2020, ứng phó của Việt Nam với đại dịch COVID-19 đã cho thấy một lỗ hổng quan trọng khác trong hệ thống an sinh xã hội, đó là khả năng ứng phó hiệu quả với những cú sốc lớn. Do thiếu một chương trình trợ giúp xã hội tổng thể hoặc bảo hiểm xã hội cho người có việc làm, đồng thời do không thể đánh giá nhanh thực trạng hộ gia đình, Chính phủ đã không thể cứu trợ kịp thời trong thời kỳ đỉnh điểm của đại dịch. Một phần nguyên nhân nữa là do Chính phủ chưa có quy trình, công nghệ số cần thiết để đăng ký người dân và khai thác các cơ sở dữ liệu khác nhau nhằm xác minh tính đủ điều kiện hưởng trợ cấp. Trong khi đó, một số quốc gia như Thái Lan có thể sử dụng các ứng dụng trực tuyến và liên kết nhiều cơ sở dữ liệu hành chính khác nhau để nhanh chóng xác minh tính đủ điều kiện hưởng trợ cấp. Việt Nam lại phản ứng chậm, chỉ phân bổ một phần nhỏ ngân sách đến được với hàng triệu lao động khu vực phi chính thức bị ảnh hưởng. Kinh nghiệm ứng phó với COVID-19 cho thấy Việt Nam cần sớm xây dựng một hệ thống an sinh xã hội thích ứng, linh hoạt và có khả năng phản ứng nhanh với các cú sốc khác nhau.

Hệ thống chi trả chế độ an sinh xã hội còn phân mảnh dù đã đạt được một số thành quả trong thời gian qua về tích hợp dữ liệu. Mỗi chương trình đều có quy trình riêng về cung cấp, chi trả quyền lợi, mặc dù cơ chế chi trả về cơ bản là giống nhau. Chi trả trên nền tảng số còn hạn chế khi chỉ có khoảng 50% khoản hỗ trợ được thực hiện theo hình thức này. Các chương trình hỗ trợ được thực hiện một cách rời rạc khiến hệ thống trở nên chồng chéo, gây bất tiện cho đối tượng tham gia và kém hiệu quả đối với cơ quan quản lý. Vấn đề này càng rõ hơn khi quy trình chi trả vẫn được thực hiện một cách thủ công, dựa vào cơ sở hạ tầng số chưa hoàn thiện của các bộ ngành hoặc chương trình an sinh xã hội.

7.2. Phân tích xu hướng tương lai

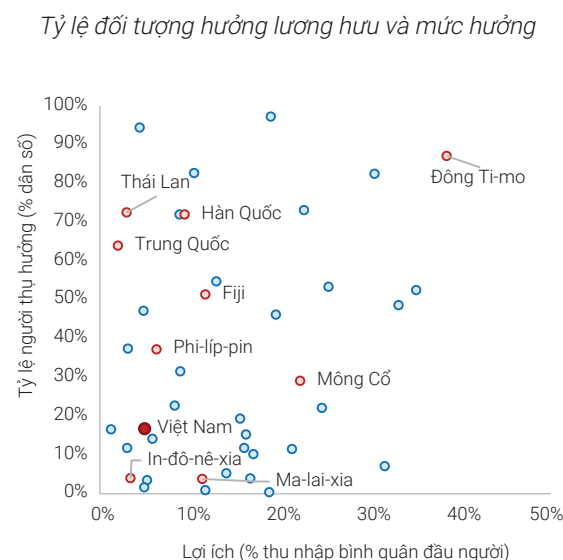
Để Việt Nam nằm vào nhóm nước có thu nhập cao thì hệ thống an sinh xã hội cần đáp ứng bốn đặc điểm chính: tính phổ quát (toàn dân), tính linh hoạt, hiệu quả tài chính và hiệu quả triển khai.¹¹⁶

Một hệ thống bao phủ toàn dân nghĩa là dễ tiếp cận cho tất cả người dân, bất kể họ làm việc trong khu vực chính thức hay phi chính thức, độ tuổi hay tình trạng khuyết tật. Các chương trình phòng ngừa cần đảm bảo khả năng tiếp cận cho những người có mong muốn tham gia, nhưng tính phổ quát không có nghĩa là tất cả mọi người luôn sử dụng tất cả dịch vụ. Cần cung cấp trợ giúp xã hội có mục tiêu cho tất cả những người có nhu cầu do thuộc diện nghèo, thất nghiệp hoặc dễ bị tổn thương như người khuyết tật hoặc người cao tuổi. Bên cạnh đó, hệ thống an sinh xã hội hiện đại cũng phải đảm bảo tính linh hoạt để đáp ứng yêu cầu ngày càng cao trước những cú sốc mới trong bối cảnh công nghệ phát triển nhanh chóng, tính phân mảnh về địa kinh tế, biến đổi khí hậu và già hóa dân số. Một hệ thống linh hoạt sẽ có cơ chế quản lý và phối hợp hiệu quả. Ngoài ra, hệ thống cũng có khả năng thích ứng với những cú sốc mới thông qua các chính sách và cơ chế triển khai linh hoạt cho phép tăng hoặc giảm quy mô nhanh chóng khi xảy ra khủng hoảng. Để xây dựng hệ thống này đòi hỏi phải đảm bảo về nguồn tài chính; ước tính sẽ cần thêm 2,5 đến 4,5% GDP vào những năm 2030. Cuối cùng, hệ thống chi trả cần năng động hơn và hướng tới khách hàng, đặc biệt khi các nhà cung cấp dịch vụ ngoài nhà nước đang tích cực tham gia vào hệ thống dưới sự giám sát của chính quyền. Về khía cạnh này, sự phát triển của công nghệ không chỉ là cú sốc mà còn đóng vai trò quan trọng, hỗ trợ xây dựng hệ thống an sinh xã hội hiệu quả.

¹¹⁶ Ngân hàng Thế giới (2019).

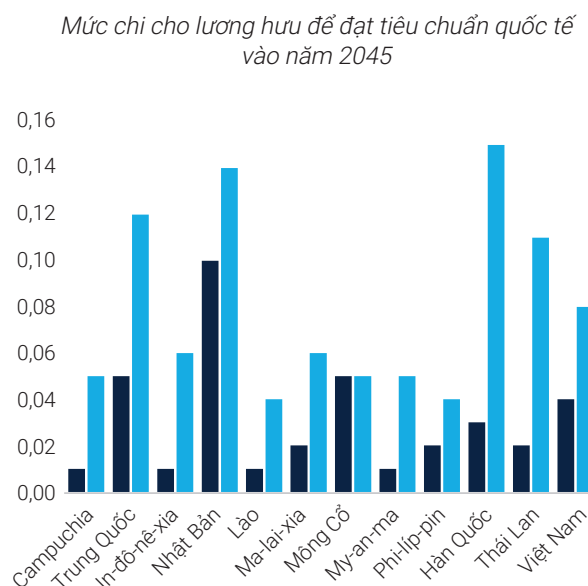
Tốc độ già hóa dân số nhanh chóng ở Việt Nam đồng nghĩa với việc nhu cầu chi cho lương hưu sẽ tăng vọt, đặc biệt nếu chế độ trợ cấp hưu trí xã hội hướng đến đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế. Mặc dù những thay đổi trong chính sách gần đây về cả chế độ lương hưu dựa trên đóng góp và không dựa trên đóng góp đã giúp mở rộng phạm vi bao phủ, vẫn sẽ có những khoảng cách ngày càng lớn giữa những người được hưởng chế độ hưu trí cao và những người có ít hoặc không có thu nhập từ chế độ hưu trí trong hai thập kỷ tới. Để thu hẹp khoảng cách này, Việt Nam có thể xem xét thông lệ ở Trung Quốc và Thái Lan, hai quốc gia đã đạt tỷ lệ bao phủ trợ cấp hưu trí xã hội gần như phổ cập. Tuy nhiên, ở cả hai quốc gia và trong cơ chế hiện hành ở Việt Nam, mức hưởng vẫn tương đối thấp, so với cả tiêu chuẩn trong nước và quốc tế (Hình 80). Việc tăng mức trợ cấp hưu trí xã hội và mức độ bao phủ sẽ làm tăng đáng kể chi phí. Hình 81 cho thấy, tương tự như những quốc gia khác trong khu vực, việc cung cấp mức hỗ trợ tương đương với các quốc gia đã đạt đến giai đoạn chuyển đổi nhân khẩu học này sẽ đòi hỏi phải tăng đáng kể mức chi tiêu cho an sinh xã hội. Hiện nay, các nước có thu nhập cao (HIC) chỉ 6,2% GDP cho bảo hiểm xã hội, chủ yếu là lương hưu.¹¹⁷

Hình 80. Khung lương hưu của Việt Nam có mức hưởng và tỷ lệ bao phủ thấp hơn so với các quốc gia trong cùng khu vực



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025c). Báo cáo về tình hình an sinh xã hội: Thách thức với quy mô dân số 2 tỷ người.

Hình 81. Tương tự như hầu hết các quốc gia Đông Á-Thái Bình Dương, mức chi cho lương hưu cần tăng thêm đáng kể để đạt tiêu chuẩn quốc tế



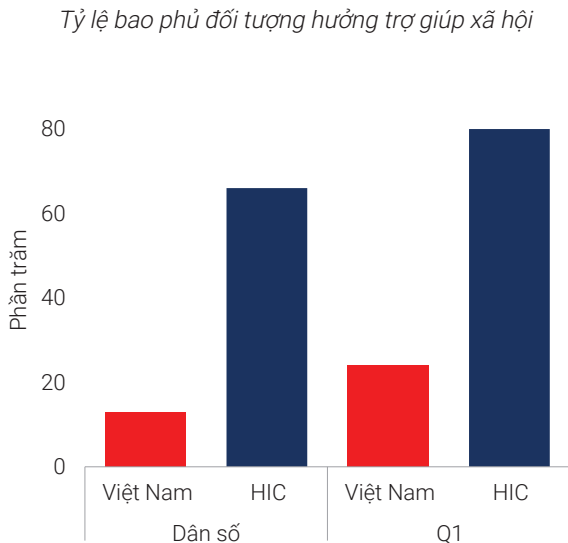
Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025c). Báo cáo về tình hình an sinh xã hội: Thách thức với quy mô dân số 2 tỷ người.

¹¹⁷ Ngân hàng Thế giới (2025c), Báo cáo về tình hình an sinh xã hội: Thách thức với quy mô dân số 2 tỷ người.

Áp lực tài chính gia tăng do tuổi nghỉ hưu vẫn thấp hơn tiêu chuẩn tại các nước có thu nhập cao (HIC).¹¹⁸ Hầu hết các nước có thu nhập cao ở châu Âu đều đã nâng tuổi nghỉ hưu lên 63-65 tuổi, một số nước OECD đã nâng lên 67 tuổi trở lên. Các nền kinh tế có thu nhập cao ở Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc và Đặc khu hành chính Hồng Kông của Trung Quốc đã quy định độ tuổi nghỉ hưu chính thức là 65 tuổi, tương tự Phi-líp-pin, trong khi hầu hết các nước khác đang cân nhắc tăng giới hạn độ tuổi hiện tại. Ngày càng nhiều quốc gia OECD và các quốc gia khác điều chỉnh độ tuổi nghỉ hưu theo mức tăng tuổi thọ dân số, hầu hết áp dụng mức chung cho cả nam giới và phụ nữ.

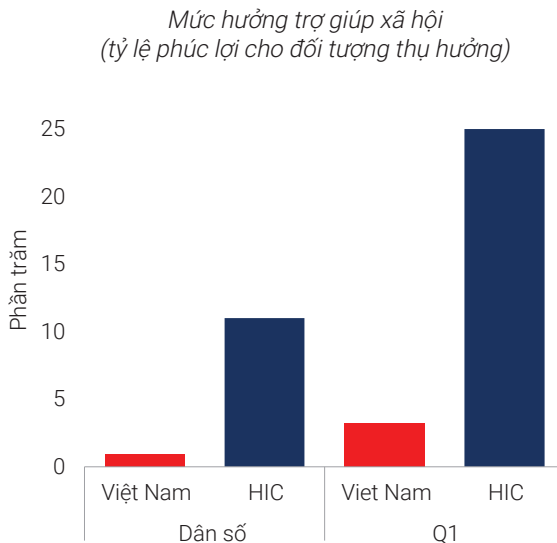
Một số hình thức trợ giúp xã hội ở các nước thu nhập cao tiếp cận được hai phần ba dân số và gần như toàn bộ nhóm nghèo nhất, với mức lương tương đương khoảng một phần tư thu nhập của họ. Khác biệt lớn nhất giữa hệ thống trợ giúp xã hội ở Việt Nam và các nước thu nhập cao nằm ở phạm vi bao phủ và mức độ đầy đủ của trợ cấp, điều này phản ánh chênh lệch trong chi tiêu. Trợ giúp xã hội tại các nước thu nhập cao bao phủ 66% dân số và 83% những người trong nhóm nghèo nhất, cao gấp ba đến năm lần so với Việt Nam (Hình 82). Khoảng cách về mức hưởng thậm chí còn lớn hơn; cụ thể, ở các nước thu nhập cao, mức trợ cấp bằng 26% mức tiêu dùng hoặc thu nhập của đối tượng thụ hưởng, còn ở Việt Nam chỉ chiếm 11% (Hình 83).

Hình 82. Tỷ lệ bao phủ trợ giúp xã hội của Việt Nam cho nhóm nghèo nhất thấp hơn 1/3 so với các nước thu nhập cao



Nguồn: Dữ liệu về Việt Nam từ Rodriguez và Wai-Poi (2024). Dữ liệu về HIC từ Ngân hàng Thế giới (2025c).

Hình 83. Mức hưởng trợ giúp xã hội chỉ gần bằng một phần mười so với các nước có thu nhập cao



Nguồn: Dữ liệu về Việt Nam từ Rodriguez và Wai-Poi (2024). Dữ liệu về HIC từ Ngân hàng Thế giới (2025c).

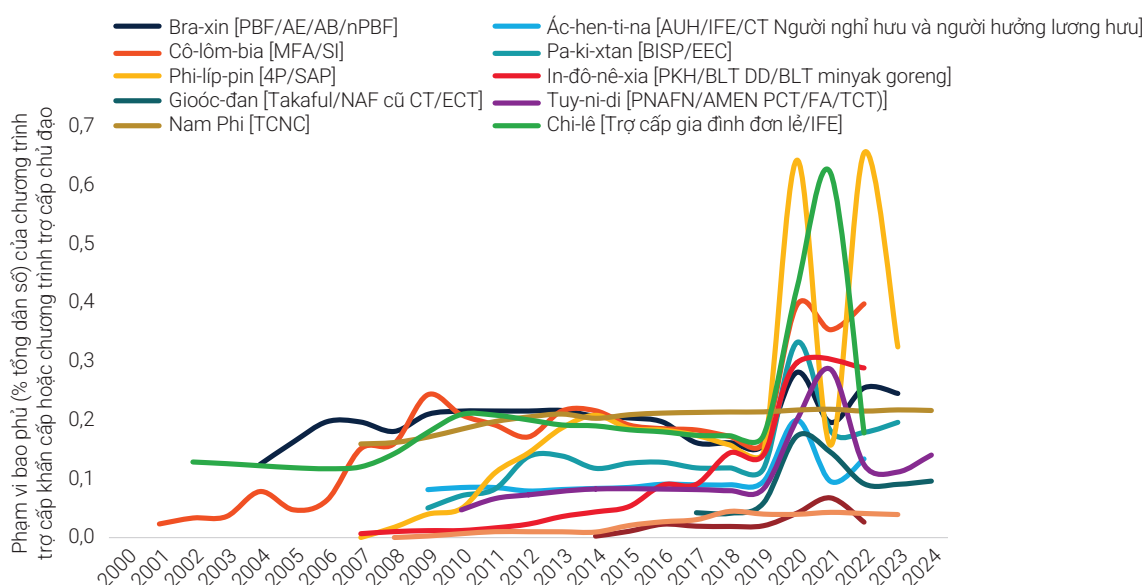
Lưu ý: Mức hưởng là lợi ích tính theo tỷ lệ so với thu nhập thị trường đối với Việt Nam và theo tỷ lệ so với thu nhập hoặc tiêu thụ đối với các nước có thu nhập cao.

¹¹⁸ Ngân hàng Thế giới (2019).

Nhiều nước có thu nhập trung bình (MIC) bắt đầu chuyển dịch tăng mức bao phủ bằng cách đưa trợ giúp xã hội vào một chương trình then chốt, cho phép mở rộng triển khai nhanh hơn trong thời kỳ khủng hoảng. Ở các nước thu nhập trung bình khác, mục tiêu mở rộng trợ giúp xã hội được thực hiện chủ yếu thông qua đầu tư liên tục qua nhiều năm vào các chương trình trọng điểm, cải thiện thể chế và hệ thống cung cấp dịch vụ.¹¹⁹ Mặc dù các khoản đầu tư này có thời gian thực hiện dài, nhưng sẽ giúp mở rộng phạm vi bao phủ trong bối cảnh bình thường, đồng thời cho phép mở rộng nhanh và kịp thời trước các cú sốc. Nội dung thứ hai đã được chứng minh qua nhiều chương trình trọng điểm trong đại dịch COVID-19, trong đó hỗ trợ tiền mặt khẩn cấp thường được phân bổ cho đối tượng thụ hưởng hiện tại và đối tượng mới (Hình 84).

Hình 84. Nhiều nước thu nhập trung bình đã triển khai các chương trình trợ giúp xã hội trọng điểm để tăng đáng kể mức bao phủ, cho phép mở rộng phạm vi nhanh chóng trong thời kỳ COVID-19

Phạm vi bao phủ (trong toàn dân) của các chương trình hỗ trợ tiền mặt khẩn cấp hoặc chương trình trọng điểm



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025c). Số liệu ban đầu dựa trên dữ liệu từ nhóm Ngân hàng Thế giới tại các quốc gia; Hobson và cộng sự (sắp công bố); công cụ theo dõi cú sốc giá của Ngân hàng Thế giới (Gentilini và cộng sự, 2023); công cụ theo dõi COVID-19 của Ngân hàng Thế giới (Gentilini và cộng sự, 2022); dữ liệu hành chính theo Bản đồ các chỉ số về khả năng thích ứng và công bằng trong an sinh xã hội (ASPIRE); v.v., bao gồm các cơ quan chính quyền, tổ chức đa phương (ví dụ: Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế, Ngân hàng Thế giới) và cơ quan nhân đạo (các cơ quan quốc tế và khu vực của Liên Hợp Quốc).

Lưu ý: 4P = Chương trình Pantawid Pamilyang Pilipino của Phi-líp-pin; AB = Chương trình Auxílio Brasil; AE = Chương trình Auxílio Emergencial; AMEN Pct = Chương trình Hỗ trợ tiền mặt dài hạn AMEN; AUH = Asignación Universal por Hijo para Protección Social; BISP = Chương trình Hỗ trợ thu nhập Benazir; BLT DD = Bantuan Langsung Tunai Dana Desa; TCNC = Trợ cấp nuôi con; HTTM = Hỗ trợ tiền mặt; HTTMKC = Hỗ trợ tiền mặt khẩn cấp; EEC = Chương trình Hỗ trợ tiền mặt khẩn cấp Ehsaas; TCGĐ = Trợ cấp gia đình; IFE = Ingreso Familiar de Emergencia; LEAP = Chương trình Cải thiện sinh kế để thoát nghèo; MFA = Más Familias en Acción; NAF = Quỹ Hỗ trợ Quốc gia; nBFP = Chương trình Bolsa Familia mới; PBF = Chương trình Bolsa Familia; PKH = Chương trình Keluarga Harapan; PNAFN = Program me National d'Aide aux Familles Nécessiteuses; SAP = Chương trình Hỗ trợ tài chính trong COVID-19; SI = Ingreso Solidario; and HTTMNH = Hỗ trợ tiền mặt ngắn hạn.

¹¹⁹ Ngân hàng Thế giới (2025c).

Việc mở rộng này đòi hỏi đầu tư đáng kể cho hệ thống đăng ký xã hội, hệ thống thanh toán, cơ chế khiếu nại và hệ thống cảnh báo sớm.¹²⁰ Số lượng các hệ thống đăng ký xã hội đã tăng gần gấp ba lần

trong thập kỷ qua,¹²¹ đồng thời, với sự phát triển của ví điện tử, 92% các quốc gia đều triển khai các cơ chế thanh toán trực tuyến cho ít nhất một chương trình.

Việt Nam đang ở giai đoạn đầu của quá trình xây dựng hệ thống thông tin an sinh xã hội tích hợp, một hệ thống phổ biến ở các nước thu nhập trung bình và thu nhập cao (Hình 85). Nhiều nước thu nhập

trung bình khác có thể nhanh chóng hỗ trợ người lao động trong thời kỳ đại dịch COVID-19 nhờ có sẵn các quy trình đăng ký trực tuyến và cơ sở dữ liệu cấp quốc gia, được liên kết với mã định danh duy nhất, giúp cơ quan quản lý dễ dàng kiểm tra chéo các yêu cầu về tính đủ điều kiện. Tại Brazil, Ấn-đô-nê-xia, Thái Lan và Thổ Nhĩ Kỳ, các ứng dụng trực tuyến cho phép Chính phủ cung cấp hỗ trợ kịp thời và đúng mục tiêu cho hàng triệu người lao động trong khu vực phi chính thức vào năm 2020. Các quốc gia này có thể nhanh chóng kiểm tra xem người nộp đơn có thuộc khu vực chính thức hay không hay họ đã nhận được trợ giúp xã hội hay chưa. Đặc điểm chung của tất cả các trường hợp này là khả năng liên thông và cơ sở dữ liệu đầy đủ. Do thiếu các tài sản số này, Việt Nam chưa thể đạt được mục tiêu đề ra về hỗ trợ tiền mặt cho người lao động trong khu vực phi chính thức trong giai đoạn khủng hoảng do COVID-19. Với cách tiếp cận toàn Chính phủ gần đây cho quá trình chuyển đổi số, khả năng liên thông giữa các cơ sở dữ liệu—bao gồm cơ sở dữ liệu về trợ giúp xã hội, cơ sở dữ liệu về bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế, cơ sở dữ liệu đăng ký khai sinh và khai tử, nền tảng trao đổi dữ liệu quốc gia dựa trên CCCD của Công ty cổ phần Thanh toán quốc gia Việt Nam (NAPAS)—sẽ nâng cao hiệu quả định danh, xác minh cho công tác xác định đối tượng của chương trình cũng như các quy trình thanh toán.

Ngoài ra, một hệ thống an sinh xã hội hiện đại có khả năng ứng phó linh hoạt trước các cú sốc đóng vai trò rất quan trọng; Việt Nam đang thiếu một hệ thống để ứng phó hiệu quả trong đại dịch COVID-19 như các nước khác ở Đông Á.¹²² Trong thời kỳ đại dịch, việc hỗ trợ các gia đình phụ thuộc

vào hệ thống và hạ tầng có sẵn, chính điều này là yếu tố quyết định hiệu quả, hiệu lực và tính kịp thời của những biện pháp hỗ trợ mà chính quyền hỗ trợ cho các hộ gia đình. Hỗ trợ này dựa trên các chương trình an sinh xã hội hoạt động hiệu quả, hệ thống định danh quốc gia hiện đại và hệ thống cung cấp dịch vụ và chi trả đáng tin cậy có sẵn từ trước đại dịch. Các quốc gia có hệ thống an sinh xã hội hoàn thiện đã thành công hơn trong việc cung cấp hỗ trợ kịp thời cho đúng đối tượng thụ hưởng trong thời kỳ xảy ra các cú sốc. Mức chi cho hoạt động cứu trợ các gia đình ở một số quốc gia Đông Á với hệ thống an sinh xã hội kém phát triển hơn - cụ thể là Campuchia và Việt Nam - vẫn tương đối hạn chế. Việt Nam và Phi-líp-pin ghi nhận mức chi hỗ trợ thu nhập hộ gia đình tính theo tỷ lệ GDP thấp nhất trong sáu quốc gia được trích dẫn. Ở Việt Nam, tác động của suy thoái liên quan đến đại dịch đối với nền kinh tế không quá nghiêm trọng, nhưng tổn thất thu nhập hộ gia đình lại rất đáng kể, với 45% hộ gia đình bị ảnh hưởng. Những tổn thất này, liên quan đến quy định hạn chế đi lại nghiêm ngặt trong thời kỳ đại dịch, gây ảnh hưởng lớn đến lao động di cư và lao động phi chính thức. Tuy nhiên, phạm vi hỗ trợ bị hạn chế vì tiêu chí đủ điều kiện khắt khe, các thể chế xác minh tình trạng đủ điều kiện thiếu hiệu quả và mức hỗ trợ thấp. Ngoài ra, tại

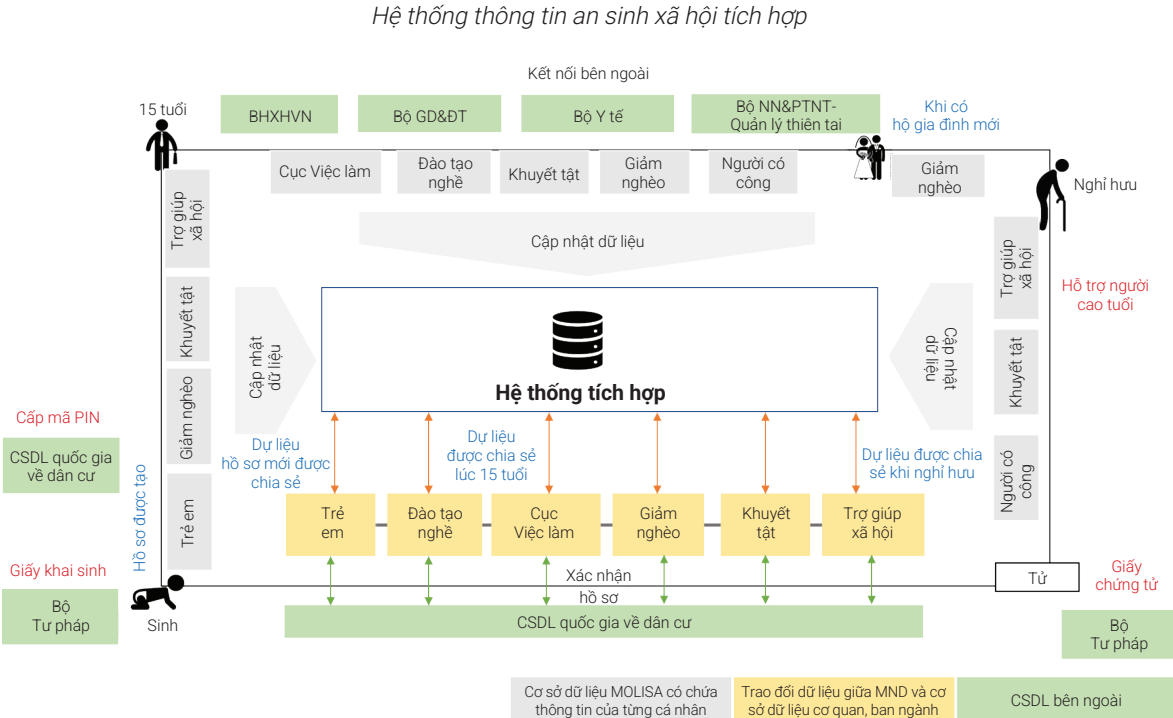
¹²⁰ Ngân hàng Thế giới (2025c).

¹²¹ Guven, Yeachuri, và Almenfi (sắp công bố), trích trong Ngân hàng Thế giới (2025c).

¹²² Ngân hàng Thế giới (2023). *Khủng hoảng và phục hồi: Kinh nghiệm từ những tác động kinh tế của COVID-19 và chính sách ứng phó ở Đông Á*.

Việt Nam và Phi-líp-pin, hỗ trợ tiền mặt cho các hộ gia đình và người lao động chỉ được cung cấp trong thời gian ngắn, cộng với việc thiếu hệ thống định danh và hệ thống chi trả chặt chẽ, dẫn đến những thách thức trong quá trình triển khai, cản trở nỗ lực hỗ trợ kịp thời. Ở các quốc gia có chương trình an sinh xã hội và hệ thống cung cấp dịch vụ hoàn thiện hơn, như Mông Cổ, Ma-lai-xia và In-đô-nê-xia, chính quyền đã nhanh chóng bổ sung các chế độ phúc lợi và mở rộng phạm vi bao phủ. Ngay cả Campuchia, với hệ thống an sinh xã hội còn non trẻ, cũng đã nhanh chóng triển khai thêm hỗ trợ cho những người nghèo kinh niên, nhờ có sẵn hệ thống người thụ hưởng.

Hình 85. Hệ thống thông tin an sinh xã hội tích hợp tăng cường hiệu quả cung cấp dịch vụ và cho phép ứng phó nhanh trong khủng hoảng



Nguồn: Lộ trình hướng tới Hệ thống thông tin an sinh xã hội tích hợp ở Việt Nam (Ngân hàng thế giới, 2023c).

7.3. Chương trình cải cách

Tăng cường an sinh xã hội ở Việt Nam là tăng cường từng trụ cột cũng như toàn bộ hệ thống. Báo cáo năm 2019 của Ngân hàng Thế giới về tầm nhìn năm 2030 cho an sinh xã hội ở Việt Nam vẫn còn nguyên giá trị sau năm năm. Các khuyến nghị về tăng cường năng lực ứng phó trước cú sốc cho hệ thống trợ giúp xã hội đã chứng minh được tính cấp thiết khi hệ thống ở Việt Nam gặp nhiều khó khăn trong đại dịch COVID-19 vào năm 2021. Chương trình nghị sự bên dưới cập nhật và phát triển dựa trên các khuyến nghị của báo cáo trên, tóm tắt trong Bảng 9.

Đã có những tiến bộ nhằm cải thiện chính sách bảo hiểm xã hội ở Việt Nam, nhưng vẫn cần nỗ lực hơn nữa. Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 có thể sẽ mở rộng đáng kể phạm vi bao phủ trong năm năm tới, đưa Việt Nam vượt lên dẫn đầu các quốc gia có mức thu nhập bình quân đầu người tương đương. Các cải cách gần đây về chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc có nghĩa là tính bền vững về tài chính không còn là mối đe dọa trước mắt nữa, trọng tâm trước mắt được chuyển sang việc giảm bất bình đẳng, hiện thực hoá mục tiêu mở rộng độ bao phủ và hiểu được nguyên nhân người tham gia thường rút bảo hiểm xã hội 1 lần và liệu hành vi này có thể được đảo ngược thông qua các biện pháp chính sách không.¹²³ Các cải cách tham số có thể giảm mức độ bất bình đẳng trong thiết kế hệ thống. Hai cải cách then chốt có thể thúc đẩy công bằng và phòng ngừa thâm hụt trong dài hạn bao gồm: (i) hài hoà tuổi nghỉ hưu giữa nam và nữ ở mức 62 tuổi, sau đó tiếp tục tăng theo tuổi thọ bình quân để dần đạt 65 tuổi vào năm 2026;¹²⁴ (ii) chuyển từ điều chỉnh giá mang tính ngẫu nhiên sang cơ chế điều chỉnh tự động theo chỉ số giá.¹²⁵ Lương hưu xã hội cần được mở rộng hơn nữa (ưu tiên cách tiếp cận có mục tiêu) và mức hưởng ít nhất phải theo kịp lạm phát theo thời gian. Các nghiên cứu gần đây cho thấy các cơ chế ưu đãi khiếm tốn bổ sung có thể khuyến khích đáng kể sự tham gia của lao động trong khu vực phi chính thức. Đặc biệt, dựa trên kinh nghiệm của các địa phương đã áp dụng mức hỗ trợ đóng góp cao hơn quy định của quốc gia, ước tính rằng nếu tăng mức hỗ trợ đóng góp từ ¼ lên ½ tổng mức đóng thì tỷ lệ tham gia có thể tăng gấp 3 lần, đạt khoảng 20% lực lượng lao động với chi phí khoảng 0,7-0,8% GDP.¹²⁶

Tương tự như hệ thống chăm sóc người cao tuổi và chăm sóc dài hạn, hệ thống lương hưu ở Việt Nam không nên sao chép mô hình tại các nước OECD mà cần được thiết kế riêng dựa điều kiện xã hội, kinh tế và thể chế trong nước. Ví dụ, quá trình xây dựng hệ thống có thể bao gồm bốn phần. Đầu tiên là đổi mới hệ thống hưu trí đóng góp bắt buộc dựa cho lao động chính thức (do BHXHVN quản lý), đảm bảo tính bền vững tài chính. Nội dung này bao gồm các bước như: tiếp tục cải cách để tăng tuổi nghỉ hưu và đồng bộ hoá cho cả lao động nam và lao động nữ; giảm các ưu đãi cho lao động nghỉ hưu sớm; đổi mới các quy tắc về điều kiện hưởng và điều chỉnh để mức đóng và mức hưởng phù hợp hơn; đồng thời đảm bảo bình đẳng về mức hưởng cho lao động trong khu vực công và tư nhân. Thứ hai, cần thiết kế lại chương trình bảo hiểm hỗ trợ mức đóng hiện có thành chương trình dành riêng cho lao động phi chính thức với nhiều ưu đãi tài chính (trợ cấp) hơn để mở rộng phạm vi bao phủ; kinh nghiệm trên toàn cầu cho thấy rất khó để bắt buộc lao động phi chính thức tham gia vào chương trình dành cho khu vực chính thức. Lương hưu xã hội là nội dung cần thiết để bổ sung cho các chương trình bảo hiểm dựa trên đóng góp dành cho lao động chính thức, nhằm đảm bảo có mức thu nhập tối thiểu cho tuổi già. Điều này phản ánh một lượng lớn người cao tuổi hoặc sắp thành người cao tuổi sẽ không tích lũy đủ tiền để nghỉ hưu với mức thu nhập đủ sống khi về già. Ngoài ra, có thể sẽ cần tiếp tục giảm độ

¹²³ Ngân hàng Thế giới (sắp công bố): Dự báo tài chính dài hạn của chế độ hưu trí bắt buộc VSS.

¹²⁴ Quy định năm 2021 nâng tuổi nghỉ hưu từ 60 lên 62 đối với nam vào năm 2028 và từ 55 lên 60 đối với nữ vào năm 2035. Tuổi nghỉ hưu và thời gian đóng bảo hiểm ngắn hơn đối với phụ nữ đồng nghĩa với việc, trong điều kiện các yếu tố khác không đổi, phụ nữ sẽ nhận được nhiều quyền lợi hơn nam giới trong suốt cuộc đời. Tuy nhiên, phụ nữ thường có thời gian gián đoạn do nghỉ thai sản trong sự nghiệp nên sự chênh lệch này có thể không lớn. Dù vậy, việc giảm tuổi nghỉ hưu để bù đắp cho thời gian làm việc ngắn hơn có thể tạo ra các sai lệch khác.

¹²⁵ Việc chuyển sang cơ chế điều chỉnh tự động theo chỉ số giá tiêu dùng (thay vì điều chỉnh lương một cách tùy tiện như hiện tại) có hai lợi ích: giúp dự đoán chi tiêu chính xác hơn và ngăn ngừa thâm hụt ngân sách đến năm 2080, đồng thời bảo vệ sức mua của người hưởng lương hưu.

¹²⁶ Các cải thiện khác trong khâu thực hiện, như nâng cao hiệu quả truyền thông và giảm chi phí giao dịch, có thể giúp mở rộng độ bao phủ; tham khảo thêm Lưu, Nguyễn và Palacios (2025).

tuổi đủ điều kiện hưởng trợ cấp hưu trí xã hội hiện tại là 75 tuổi xuống 70 tuổi. Các biện pháp khả thi khác bao gồm mở rộng nhóm mục tiêu hưởng phúc lợi (cụ thể là thông qua đánh giá thu nhập hộ gia đình) hoặc tối thiểu là áp dụng mức trợ cấp theo nhóm tuổi. Cuối cùng, đối với những người đủ khả năng chi trả để tiết kiệm cho tuổi già, các chương trình hưu trí tư nhân tự nguyện nên được mở rộng ra ngoài chương trình hiện tại do BHXHVN triển khai, với những cải cách cần thiết để đảm bảo cân đối tài khóa cho BHXHVN. Điều này sẽ đòi hỏi một mô hình giám sát chặt chẽ. Việc mở rộng mô hình để cho phép rút bảo hiểm trước khi nghỉ hưu trong trường hợp khó khăn hoặc gặp biến cố bất ngờ có thể giúp chương trình hấp dẫn hơn đối với lao động phi chính thức, như kinh nghiệm ở châu Phi. Cuối cùng, cần nâng cao tính linh hoạt của BHXHVN để mở rộng danh mục tài sản đầu tư, nâng cao năng lực giám sát tuân thủ và ứng dụng công nghệ để liên thông các cơ sở dữ liệu như cơ sở dữ liệu về bảo hiểm xã hội, thuế thu nhập cá nhân và doanh nghiệp.

Cần mở rộng trợ giúp xã hội cả về phạm vi bao phủ và quyền lợi; cách tiếp cận tối ưu là thông qua hợp nhất và hài hòa các chương trình hiện có. Các chương trình nhỏ lẻ, hỗ trợ mang tính đợt xuất nên được hợp nhất thành các chương trình xóa đói giảm nghèo then chốt với thiết kế cải thiện, mức hỗ trợ phù hợp cùng hệ thống cung cấp dịch vụ hợp lý, hài hòa. Điều này sẽ tạo cơ sở chung để hỗ trợ tất cả các hộ nghèo, đồng thời cung cấp hỗ trợ bổ sung cho những nhóm dễ bị tổn thương, chẳng hạn như gia đình có trẻ sơ sinh, người cao tuổi (sẽ phân tích thêm trong Chương 6) hoặc người khuyết tật. Để đạt được điều này, cần tăng cường sự phối hợp giữa các bộ, ngành cung cấp phúc lợi và dịch vụ trợ giúp xã hội cũng như sự phối hợp với hệ thống xóa đói giảm nghèo nói chung. Bên cạnh đó, cần đảm bảo sự hài hòa giữa hệ thống thông tin và cung cấp dịch vụ. Việc hợp nhất các chương trình đòi hỏi sự hài hòa về cơ chế xác định tình trạng đủ điều kiện và mức hỗ trợ giữa các chương trình. Hiện nay, các chương trình vẫn có sự khác biệt đáng kể về đối tượng đủ điều kiện và cách thiết lập mức hỗ trợ. Những nội dung này cần điều chỉnh phù hợp với các mục tiêu đề ra cho các chương trình hợp nhất. Sau đó, cần điều chỉnh mức hỗ trợ theo lạm phát hoặc mức tiêu dùng của hộ gia đình có thu nhập trung bình hoặc hộ nghèo theo thời gian. Việc hợp nhất và hài hòa hóa có thể được triển khai theo từng giai đoạn, như phân tích trong Chương cuối về Thể chế.

Trợ giúp xã hội cũng cần ứng phó tốt hơn với các cú sốc, chẳng hạn như đại dịch hoặc cú sốc kinh tế khu vực và toàn cầu. Các cú sốc trên thế giới ngày nay xuất hiện với tần suất và cường độ ngày càng lớn - từ biến đổi khí hậu, phân mảnh địa kinh tế, thay đổi công nghệ đột ngột hay già hóa dân số, do đó, hệ thống trợ giúp xã hội của Việt Nam cần linh hoạt và phản ứng tốt hơn với những cú sốc như vậy. Cách tiếp cận an sinh xã hội thích ứng (ASP) tập trung nâng cao khả năng thích ứng của những hộ gia đình dễ bị tổn thương nhất trước các cú sốc, đồng thời nhanh chóng đáp ứng nhu cầu luôn thay đổi không ngừng của hộ gia đình sau thời điểm cú sốc diễn ra. Cải cách theo hướng tăng cường trợ giúp xã hội thường xuyên có thể giúp thực hiện mục tiêu đầu tiên. Trong khi đó, việc thiết kế các chương trình hiện có theo hướng mở rộng chương trình theo chiều ngang và chiều dọc có thể giúp đạt được mục tiêu thứ hai. Mở rộng theo chiều ngang có nghĩa là mở rộng những chương trình hiện có một cách nhanh chóng để cung cấp hỗ trợ tạm thời cho những hộ gia đình thường không phải là đối tượng thụ hưởng nhưng bị ảnh hưởng bởi cú sốc. Mở rộng theo chiều dọc có nghĩa là tạm thời tăng thêm mức trợ cấp cho đối tượng đang thụ hưởng chính sách (thường thuộc nhóm dễ bị tổn thương nhất) để họ cũng có thể chống chịu tốt hơn trước cú sốc. Trong đại dịch vừa qua, hệ thống trợ giúp xã hội hiện tại ở Việt Nam đã gặp khó khăn trong việc mở rộng theo chiều ngang để hỗ trợ kịp thời các nhóm ngoài diện hỗ trợ truyền thống.

Hệ thống cung cấp dịch vụ có thể được tăng cường từ khâu nhận diện, chi trả đến ứng phó với các

cú sốc. Mã số định danh quốc gia mới, cổng thông tin Chính phủ và nền tảng chia sẻ dữ liệu, cùng với hệ thống thanh toán số đang phát triển nhanh chóng, là nền tảng của hạ tầng số công cộng (DPI), giúp việc triển khai các hệ thống cung cấp dịch vụ an sinh xã hội hiệu quả hơn. Chính phủ nên tiếp tục đầu tư vào các hệ thống này để triển khai những chính sách tích hợp trợ giúp xã hội và bảo hiểm xã hội, cũng như giúp phản ứng nhanh hơn, chính xác hơn trước thiên tai và các cú sốc khác. Đại dịch cũng cho thấy cần rà soát phương thức triển khai bảo hiểm xã hội trong thời kỳ khủng hoảng, như đã được thực hiện ở Ma-lai-xia và Mông Cổ trong bối cảnh tỷ lệ lao động phi chính thức khá cao.¹²⁷ Ví dụ, Ma-lai-xia đã ban hành cơ chế ưu đãi cho doanh nghiệp và người lao động tự do để doanh nghiệp có thể tuyển lao động chính thức mới và đối ứng phần đóng bảo hiểm xã hội cho lao động tự do và lao động gig. Chính phủ Mông Cổ đã miễn tiền đóng bảo hiểm xã hội và miễn nợ lãi nộp chậm, nhờ đó tạm thời giảm chi phí chính thức cho doanh nghiệp.

Cuối cùng, các lĩnh vực xã hội rõ ràng sẽ cần nguồn tài chính lớn hơn. Kinh nghiệm từ đại dịch COVID-19 cho thấy công tác nâng cao năng lực ứng phó cho hệ thống an sinh xã hội trước những cú sốc đòi hỏi tăng chi tiêu tài khóa trong thời kỳ khủng hoảng. Tuy nhiên, cần tăng đáng kể chi tiêu công để triển khai các chính sách việc làm hiệu quả cho người lao động lớn tuổi, dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi chất lượng, giá cả phải chăng, cũng như hệ thống an sinh xã hội đảm bảo, có mục tiêu rõ ràng và được triển khai hiệu quả. Mức trung bình hiện tại ở nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao (UMIC) là 2,0% GDP cho trợ giúp xã hội và 4,1% cho bảo hiểm xã hội là mục tiêu tài chính hợp lý trong trung hạn, bao gồm cả đóng góp tư nhân cho hệ thống lương hưu.

Bảng 8. Chương trình cải cách chính sách an sinh xã hội

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Hệ thống bảo hiểm xã hội bốn phần	● Đổi mới chương trình bảo hiểm dựa trên đóng góp để đảm bảo tính bền vững về mặt tài chính - Tăng dần tuổi nghỉ hưu và thu hẹp khoảng cách tuổi tác giữa lao động nam và lao động nữ - Giám các ưu đãi tài chính cho người lao động nghỉ hưu sớm - Đổi mới các quy tắc về chi trả quyền lợi lương hưu, chỉ số điều chỉnh và cơ chế xác định mức đóng hưởng ● Tăng mức hỗ trợ đóng cho lao động phi chính thức - Cơ chế tạo thuận lợi cho tương tác giữa lao động phi chính thức và hệ thống bảo hiểm xã hội - Ưu đãi tài chính hấp dẫn hơn để khuyến khích lao động đóng góp - Nền tảng chung để định danh người tham gia và quản lý tài khoản ● Mở rộng trợ cấp hưu trí xã hội cho những người không tham gia chương trình hưu trí dựa trên đóng góp, đặc biệt là lao động trong khu vực phi chính thức ● Mở rộng chương trình hưu trí tư nhân tự nguyện cho những người đủ khả năng chi trả cho các chương trình tiết kiệm khác ngoài các chương trình của BHXHVN ● Nâng cao năng lực quản lý hoạt động đầu tư quỹ hưu trí của chính quyền

¹²⁷ Tham khảo Ngân hàng Thế giới (2023).

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
2. Hợp nhất và hài hòa hóa hệ thống trợ giúp xã hội thích ứng	- Hợp nhất nhiều chương trình trợ giúp xã hội thành một số chương trình trọng điểm - Kết hợp các chương trình quy mô nhỏ thành một bộ chương trình trọng điểm - Thúc đẩy sự phối hợp chặt chẽ giữa các bộ, ngành - Phân chia chức năng chương trình theo chức năng thể chế - Đảm bảo sự hài hòa trong cơ chế xác định đối tượng và mức hỗ trợ giữa các chương trình - Xác định rõ các mục tiêu của chương trình và điều chỉnh tiêu chí đủ điều kiện thụ hưởng cho phù hợp - Điều chỉnh mức hỗ trợ của các chương trình để đảm bảo hỗ trợ đầy đủ dựa trên quy tắc chuẩn - Triển khai theo lộ trình hai giai đoạn - Triển khai thiết kế Hệ thống an sinh xã hội thích ứng - Triển khai các chương trình được thiết kế hiệu quả, xác định rõ các yếu tố để kích hoạt mô hình/chính sách hỗ trợ để ứng phó với cú sốc - Xây dựng cơ sở dữ liệu về mức độ dễ bị tổn thương của hộ gia đình và đảm bảo khả năng tiếp cận thông tin khi xảy ra các cú sốc - Đảm bảo sự phối hợp hiệu quả giữa các bên liên quan trong xác định hộ bị ảnh hưởng, chính sách kích hoạt, cơ chế tài chính,... - Đảm bảo nguồn tài chính sẵn sàng để ứng phó với cú sốc do thiên tai
3. Cải thiện dịch vụ an sinh xã hội	- Hiện đại hóa hệ thống cung cấp dịch vụ bao gồm cả hệ thống chi trả - Cải thiện dịch vụ chi trả hỗ trợ tiền mặt thông qua số hóa - Nâng cao hiệu quả chương trình và công tác xác định đối tượng
4. Tăng cường nguồn lực tài chính cho an sinh xã hội	Tăng ngân sách cho an sinh xã hội lên 6% GDP trong trung hạn

PHẦN 3

CƠ SỞ HẠ TẦNG VÀ NGUỒN LỰC

Phần 3 của báo cáo với tiêu đề “Cơ sở Hạ tầng và Nguồn lực” nhấn mạnh vai trò then chốt của cơ sở hạ tầng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của Việt Nam và để đạt được mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Báo cáo nhấn mạnh sự cần thiết phải nâng cao cả kết nối vật lý và kết nối số, với trọng tâm là phát triển cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu nhằm ứng phó với các tác động của biến đổi khí hậu. Phần này cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc huy động nguồn lực để tài trợ cho các dự án hạ tầng cũng như những ưu tiên phát triển quan trọng khác, như nâng cao kỹ năng của lực lượng lao động và giải quyết các thách thức về thích ứng và giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu. Các chiến lược huy động nguồn lực hiệu quả, bao gồm phát triển thị trường vốn và tăng cường nguồn thu ngân sách, là yếu tố thiết yếu để hỗ trợ các dự án đầu tư quan trọng này, đồng thời bảo đảm tăng trưởng kinh tế bền vững.

CHƯƠNG 8

KẾT NỐI KHÔNG GIAN VÀ KẾT NỐI SỐ

Quá trình chuyển đổi cơ cấu đã góp phần thúc đẩy tăng trưởng nhanh của Việt Nam cho đến nay, nhưng quá trình này vẫn chưa hoàn tất. Sự chuyển dịch của Việt Nam ra khỏi lĩnh vực nông nghiệp diễn ra nhanh hơn so với các nước trong khu vực, trong đó có Trung Quốc (Hình 86), và ước tính đã đóng góp gần 50% cho tăng trưởng của Việt Nam trong giai đoạn 2000-2019.¹²⁸ Tuy nhiên, dù quá trình đô thị hóa đã tăng tốc sau *Đổi mới*, Việt Nam vẫn đi sau so với các nước trong khu vực và các nước có thu nhập trung bình, ngay cả khi đã điều chỉnh tỷ lệ đô thị hóa chính thức để tránh khả năng bị đánh giá thấp (Hình 87).¹²⁹ Mật độ đô thị của Việt Nam, cũng như mức độ di cư trong nước, thấp hơn so với các quốc gia khác (mặc dù gần đây các hạn chế đã được nới lỏng).¹³⁰

Chương 8 phân tích vai trò của kết nối và kinh tế theo không gian trong việc hoàn thiện quá trình chuyển đổi cơ cấu của Việt Nam. Như đã đề cập ở Chương 2, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể về mức độ mở cửa thương mại hàng hóa, dịch vụ và ứng dụng công nghệ, những yếu tố góp phần vào tăng trưởng ấn tượng và giảm nghèo. Chương này xem xét cách thức duy trì động lực tăng trưởng này thông qua 4 lớp kết nối sau:

1. Kết nối toàn cầu (kết nối Việt Nam với thế giới);
2. Kết nối vùng (kết nối các vùng trong nước);
3. Kết nối địa phương (kết nối người lao động với doanh nghiệp tại các đô thị và khu vực nông thôn);
4. Kết nối số (kết nối người dân Việt Nam với nhau và với thế giới qua môi trường số).

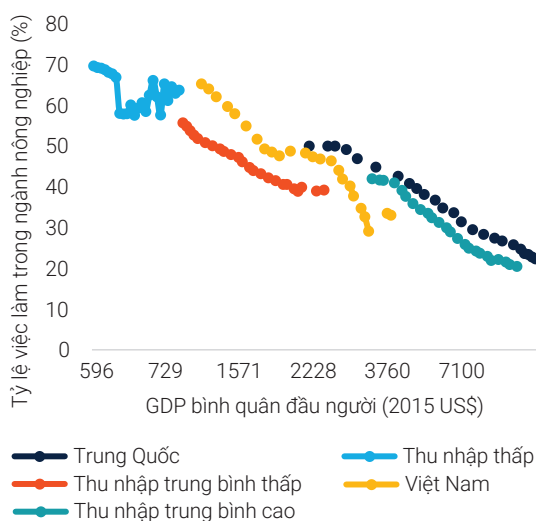
¹²⁸ Marcin Piatkowski và Anwar Aridi (2024). *Hoàn thiện các quy định kinh doanh nhằm hỗ trợ tăng năng suất tại Việt Nam*. Ngân hàng Thế giới (chưa xuất bản).

¹²⁹ Có một số bằng chứng cho thấy ước tính chính thức về tỷ lệ đô thị hóa của Việt Nam có thể thấp hơn thực tế. Dựa trên phương pháp xác định vùng đi lại quanh các thành phố, một báo cáo của OECD ước tính tỷ lệ đô thị hóa thực sự của Việt Nam năm 2013 là 41%, so với tỷ lệ chính thức là 32,4%. Tham khảo: OECD (2018). *OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam 2018* và Ngân hàng Thế giới. 2020. *Đô thị hóa Việt Nam trước ngã rẽ*.

¹³⁰ Ngân hàng Thế giới (2020).

Hình 86. Việt Nam chuyển dịch khỏi nông nghiệp nhanh hơn các nước trong khu vực

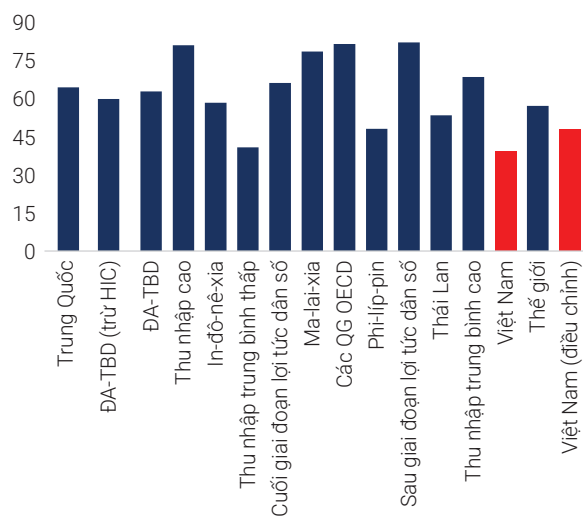
Tăng trưởng giá trị gia tăng bình quân hàng năm theo lao động, giai đoạn 2000-2019



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Hình 87. Việt Nam chưa đô thị hóa mạnh như các nước Đông Á và các nước thu nhập trung bình khác

Tỷ lệ đô thị hóa tại một số quốc gia



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Ghi chú: Tỷ lệ đô thị hóa (đã điều chỉnh) của Việt Nam bằng tỷ lệ đô thị hóa chính thức cộng với 8,6 điểm phần trăm, dựa trên sự khác biệt vào năm 2013 giữa ước tính của OECD về mức độ đô thị hóa thực sự của Việt Nam và tỷ lệ chính thức của nước này. Tham khảo báo cáo “Đô thị hóa Việt Nam trước ngã rẽ” của Ngân hàng Thế giới (2020).

8.1. Đánh giá thực trạng

8.1.1. Kết nối hạ tầng

Việt Nam đã đạt được tiến bộ đáng kể về tính kết nối với thế giới trong 2 thập kỷ qua, thể hiện qua Chỉ số kết nối hàng hải quốc gia (LSCI),¹³¹ tăng từ 21 điểm năm 2006 lên 79 điểm năm 2022 — tốc độ tăng nhanh nhất khu vực, dù vẫn còn tụt hậu so với Ma-lai-xia và đặc biệt là Trung Quốc (Hình 88).

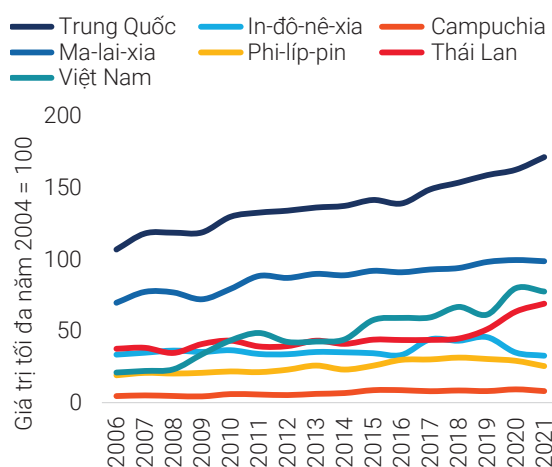
Cơ sở hạ tầng cốt lõi phục vụ thương mại và logistics đã được cải thiện và vượt mức trung bình của khu vực cũng như các nước thu nhập trung bình cao trên thế giới, dù vẫn còn kém hơn một số nước trong khu vực. Việc phát triển cơ sở hạ tầng và mở rộng năng lực logistics đã duy trì xu hướng tăng

¹³¹ Chỉ số kết nối hàng hải quốc gia cho biết mức độ kết nối của các quốc gia với mạng lưới vận tải biển toàn cầu dựa trên tình trạng của ngành vận tải biển của quốc gia đó. Giá trị cao nhất vào năm 2004 là 100.

cường kết nối này. Chỉ số chất lượng cơ sở hạ tầng gắn với thương mại và vận tải của Việt Nam đã tăng từ mức 2,5 năm 2007 lên 3,2 năm 2022 (trong thang điểm 1 là thấp nhất, 5 là cao nhất). Sự cải thiện này giúp Việt Nam vượt qua mức trung bình của khu vực Đông Á - Thái Bình Dương và nhóm các nước thu nhập trung bình cao trên thế giới. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn xếp sau các nước so sánh như Trung Quốc, Thái Lan và Ma-lai-xia (Hình 89).

Hình 88. Kết nối vận tải biển của Việt Nam đã cải thiện nhanh chóng nhưng vẫn còn cách biệt lớn so với Trung Quốc

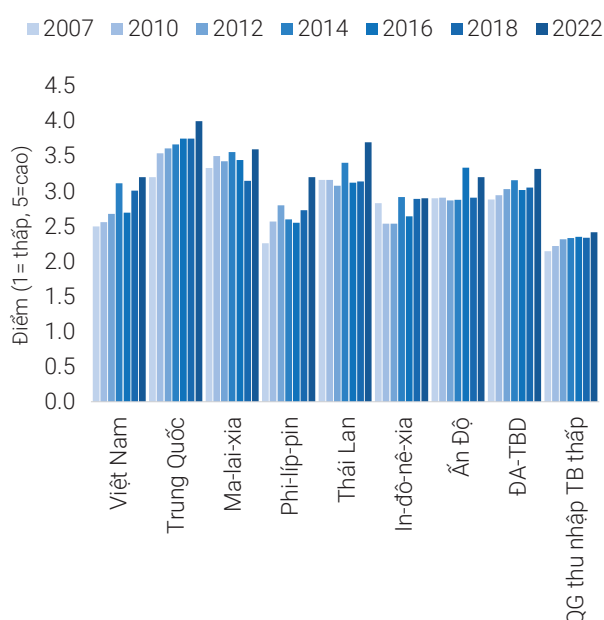
Chỉ số kết nối hàng hải quốc gia



Nguồn: UNCTAD.

Hình 89. Hạ tầng thương mại của Việt Nam đã cải thiện đáng kể trong 15 năm qua nhưng vẫn còn kém các nước trong khu vực

Chất lượng cơ sở hạ tầng gắn với thương mại và vận tải (1= thấp, 5=cao)



Nguồn: Chỉ số hiệu suất logistics của Ngân hàng Thế giới.

Trong nội bộ Việt Nam, kết nối vùng đã ghi nhận những tiến bộ vững chắc trong việc giảm chi phí vận tải trên toàn quốc, đồng thời thúc đẩy kết nối toàn cầu và quốc tế. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2019¹³² đã giới thiệu Chỉ số Tiếp cận Thị trường.¹³³ Khả năng tiếp cận thị trường phụ thuộc vào chi phí vận tải từ điểm sản xuất đến điểm tiêu thụ cũng như quy mô thị trường (được đại diện bởi dân số) cần phục vụ. Năm 2009, các phường/xã xung quanh Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có khả năng tiếp cận thị trường tốt hơn đáng kể so với các nơi khác trên cả nước, với chỉ số tại cả 2 vùng đô thị lớn này đều trên 2,0. Trong khi đó, phần lớn các phường/xã ở Việt Nam có khả năng tiếp cận thị trường thấp,

¹³² Oh, Mtonya, Kunaka, Lebrand, Pimhidzai, Duc, Skorzus, và Jaffee (2019). *Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2019: Việt Nam - Kết nối vì Phát triển và Thịnh vượng chung*. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/590451578409008253>.

¹³³ Chỉ số tiếp cận thị trường là chỉ số tổng hợp ghi nhận chi phí vận chuyển giữa địa điểm tiêu thụ và sản xuất tại tất cả các khu vực giao dịch tiềm năng.

với điểm số dưới 1, mức trung bình toàn quốc là 1,31. Đến năm 2017, chỉ số này đã được cải thiện đáng kể trên toàn quốc, tăng lên 2,2 trên phạm vi toàn quốc và trên 2,5 tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Mặc dù khả năng tiếp cận thị trường xung quanh 2 thành phố lớn vào năm 2017 vẫn cao hơn những nơi khác, nhưng các vùng phụ cận rộng lớn hơn của các thành phố này cũng đã có sự cải thiện. Khả năng tiếp cận cũng được cải thiện rõ rệt đối với các phường/xã ven biển và dọc theo các hành lang giao thông chính, nơi đã có nhiều dự án đầu tư được thực hiện. Thực tế, những cải thiện này gần như hoàn toàn đến từ việc giảm chi phí vận tải (79%), thay vì từ việc gia tăng quy mô thị trường (5%). Những cải thiện này đã thúc đẩy cả kết nối toàn cầu lẫn nội địa. Thời gian di chuyển đã được rút ngắn, cả thời gian đến cửa ngõ quốc tế gần nhất và đến thị trường đô thị lớn gần nhất. Mức giảm lớn nhất về thời gian này được ghi nhận tại khu vực ven biển Bắc Trung Bộ.¹³⁴

Kết quả giảm thời gian và chi phí chủ yếu đạt được nhờ đầu tư mở rộng nhanh chóng mạng lưới đường bộ, tiếp đến là chú trọng hơn đến việc tăng cường kết nối nông thôn. Đến năm 2016, tổng chiều dài mạng lưới đường bộ của Việt Nam đã gấp 4,5 lần so với năm 1992 (Hình 90). Tuy nhiên, sự tiến bộ nhanh về khả năng tiếp cận và kết nối này diễn ra không đồng đều, thể hiện ở việc có chưa đến 70% tổng chiều dài đường bộ ở Việt Nam được trải nhựa, so với 80% ở Thái Lan, Phi-líp-pin và Ma-lai-xia. Điều này hạn chế khả năng kết nối quanh năm ở khu vực nông thôn, nơi chưa đến một nửa dân số có thể tiếp cận đường trải nhựa, khiến cho điểm số chất lượng hạ tầng giao thông của Việt Nam thuộc nhóm thấp nhất trong khu vực (Hình 91). Tuy nhiên, trong thập kỷ qua, tình trạng thiếu đường nông thôn trải nhựa đã từng bước được khắc phục thông qua một số dự án đầu tư phù hợp với Chiến lược phát triển giao thông nông thôn Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 (NSRTD) và Chương trình xây dựng cầu dân sinh đảm bảo an toàn giao thông vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2014 - 2020 (PLBC). Các chiến lược này nhấn mạnh tầm quan trọng của khả năng tiếp cận của vùng nông thôn và tăng ngân sách bảo trì cho đường giao thông nông thôn nhằm đảm bảo khả năng tiếp cận quanh năm cho tất cả các xã trên cả nước và góp phần giảm nghèo. Ví dụ, Dự án xây dựng cầu dân sinh và quản lý tài sản đường địa phương tập trung vào việc cải thiện kết nối đường và cầu cho 51 trong tổng số 63 tỉnh thành, và đến khi hoàn thành dự án vào năm 2024, hơn 11 triệu người đã được hưởng lợi từ 1.210 km đường nông thôn được nâng cấp và 54.860 km đường nông thôn được bảo trì thường xuyên.

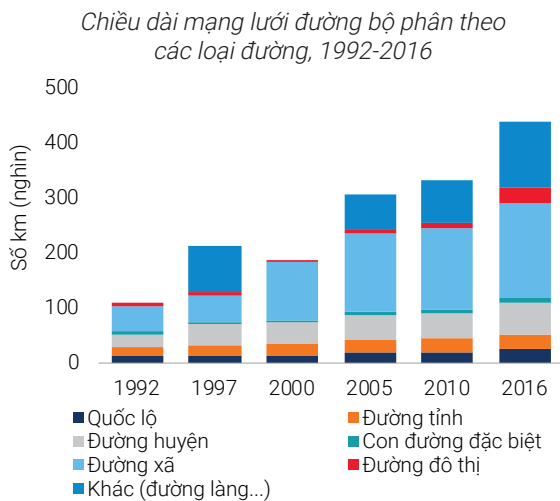
Việt Nam đang đối mặt với tình trạng ùn tắc giao thông nghiêm trọng tại 2 thành phố lớn nhất. Trung bình, mất hơn 30 phút để di chuyển 10 km vào giờ cao điểm ở cả Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, tương đương với tổn thất 115 giờ và 96 giờ mỗi năm cho mỗi người đi làm.¹³⁵ Điều này đưa hai thành phố vào nhóm một phần ba các thành phố top đầu châu Á về thời gian di chuyển (trong số những thành phố có số liệu); hai thành phố này xếp sau Manila nhưng trên Jakarta, vốn đều là những thành phố nổi tiếng về tình trạng ùn tắc giao thông trong khu vực (Hình 92).¹³⁶ Trên thực tế, trong 501 thành phố trên toàn cầu, thời gian di chuyển 10 km vào giờ cao điểm tại Hà Nội đứng thứ 29 và tại Thành phố Hồ Chí Minh đứng thứ 32 trong số các thành phố lớn được lựa chọn trong khu vực có thời gian di chuyển chậm nhất.

¹³⁴ Ngân hàng Thế giới (2019).

¹³⁵ Chỉ số giao thông TomTom 2024. <https://www.tomtom.com/traffic-index/>

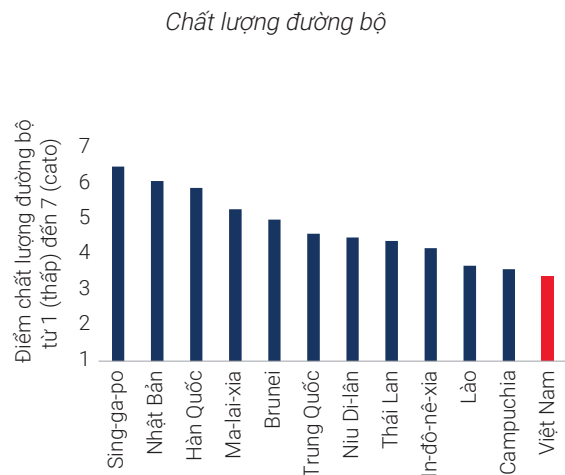
¹³⁶ Không có dữ liệu về các thành phố ở Trung Quốc.

Hình 90. Mạng lưới đường bộ của Việt Nam mở rộng nhanh chóng, tổng chiều dài tăng gấp 4,5 lần trong giai đoạn 1992-2016...



Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam 2019.

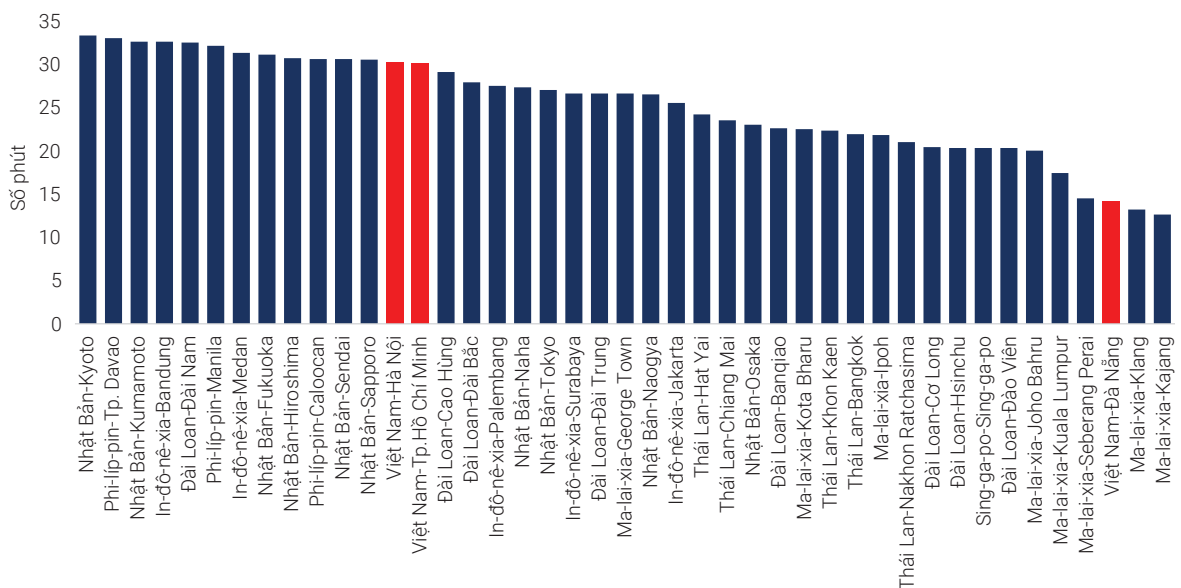
Hình 91. ...và chất lượng đường bộ tổng thể cũng được cải thiện tương ứng



Nguồn: The Global Economy, dựa trên dữ liệu do Diễn đàn Kinh tế Thế giới (World Economic Forum) cung cấp. https://www.theglobaleconomy.com/rankings/roads_quality/
Ghi chú: 1 là mức thấp nhất, 7 là mức cao nhất. Sing-ga-po là quốc gia có điểm số cao nhất trên thế giới.

Hình 92. Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh nằm trong số các thành phố ùn tắc giao thông nhất khu vực

Thời gian trung bình để di chuyển 10 km vào giờ cao điểm năm 2024 tại một số thành phố ở khu vực Đông Á



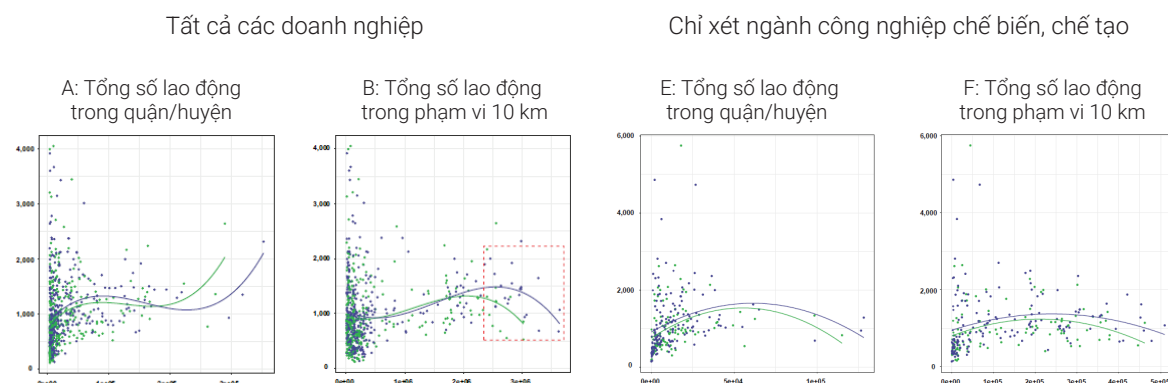
Nguồn: Chỉ số giao thông TomTom.

Ùn tắc giao thông đã làm giảm lợi ích kinh tế từ sự quần tụ tại các đô thị Việt Nam.¹³⁷ Việt Nam đang chịu ảnh hưởng kép từ hiệu quả kinh tế quần tụ (agglomeration) thấp và áp lực ùn tắc cao tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, trong đó hiệu quả kinh tế quần tụ thấp là do thiếu mối liên kết giữa các doanh nghiệp (Chương 2 về Chuỗi Giá trị Toàn cầu) và thị trường lao động địa phương chưa được gắn kết đầy đủ. Áp lực ùn tắc cao có nguyên nhân từ việc đầu tư không đáp ứng được nhu cầu đô thị ngày càng tăng. Do đó, Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh đang phải đối mặt với hạn chế ngày càng nghiêm trọng do thiếu lao động phục vụ nhu cầu tăng trưởng của thành phố vì gặp khó khăn trong việc thu hút lao động từ các vùng khác. Thách thức này sẽ càng gia tăng khi tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động giảm dần.

Dữ liệu về sự di chuyển của người lao động trong các khu vực đô thị cho thấy lợi ích từ các yếu tố tập trung chỉ phát huy trong phạm vi bán kính 10 km, sau đó các tác động tiêu cực do ùn tắc bắt đầu xuất hiện. Phân tích năng suất lao động và quy mô nguồn lao động tại các quận/huyện thuộc khu vực đô thị Thành phố Hồ Chí Minh trước đại dịch COVID-19 cho thấy các quận/huyện có thị trường lao động lớn hơn thường có năng suất cao hơn nhưng có thể chưa tận dụng hết lợi ích của sự tập trung.¹³⁸ Năng suất lao động tăng từ 1,0 tỷ đồng Việt Nam lên 1,4 tỷ đồng khi quy mô nguồn lao động tăng (Hình 93, Bảng A). Tuy nhiên, năng suất lại giảm tại những khu vực có quy mô nguồn lao động lớn nhất (Bảng B, Bảng C và Bảng D), đồng thời năng suất chỉ được cải thiện nhờ tập trung lao động khi người lao động sống tập trung trong phạm vi bán kính 10 km. Trong trường hợp mở rộng bán kính nguồn lao động lên 20 km và 30 km, năng suất lao động tổng thể giảm ở cấp vùng và các tác động tiêu cực của ùn tắc bắt đầu xuất hiện. Kết quả này càng rõ rệt hơn khi chỉ xét riêng ngành công nghiệp chế biến, chế tạo, với hình dạng đường cong chữ U ngược đặc trưng cho chi phí năng suất do khoảng cách xa hơn gây ra. Những biểu hiện của tình trạng giảm hiệu quả kinh tế do tác động của ùn tắc đô thị có thể liên quan đến áp lực dân số đô thị lên các dịch vụ cơ bản, cơ sở hạ tầng, đất đai, nhà ở và môi trường.¹³⁹

Hình 93. Năng suất lao động tăng khi người lao động tập trung trong phạm vi 10 km nhưng giảm khi ở ngoài phạm vi này tại Thành phố Hồ Chí Minh

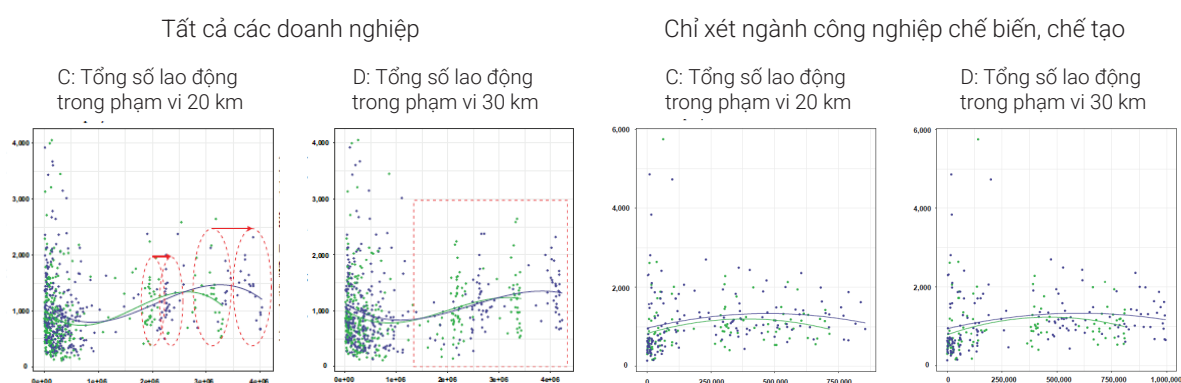
Mối quan hệ giữa năng suất cấp quận/huyện (trục tung) và quy mô lực lượng lao động (trục hoành), khu vực đô thị Thành phố Hồ Chí Minh, các năm 2011 và 2016



¹³⁷ Ngân hàng Thế giới (2020).

¹³⁸ Ngân hàng Thế giới (2020).

¹³⁹ Ngân hàng Thế giới (2020).



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2020) dựa trên phân tích Tổng điều tra Doanh nghiệp năm 2011 và 2016 của Tổng cục Thống kê.
Ghi chú: Các điểm và đường xu hướng màu xanh lá cây là dữ liệu năm 2011; các điểm và đường xu hướng màu tím là dữ liệu năm 2016.

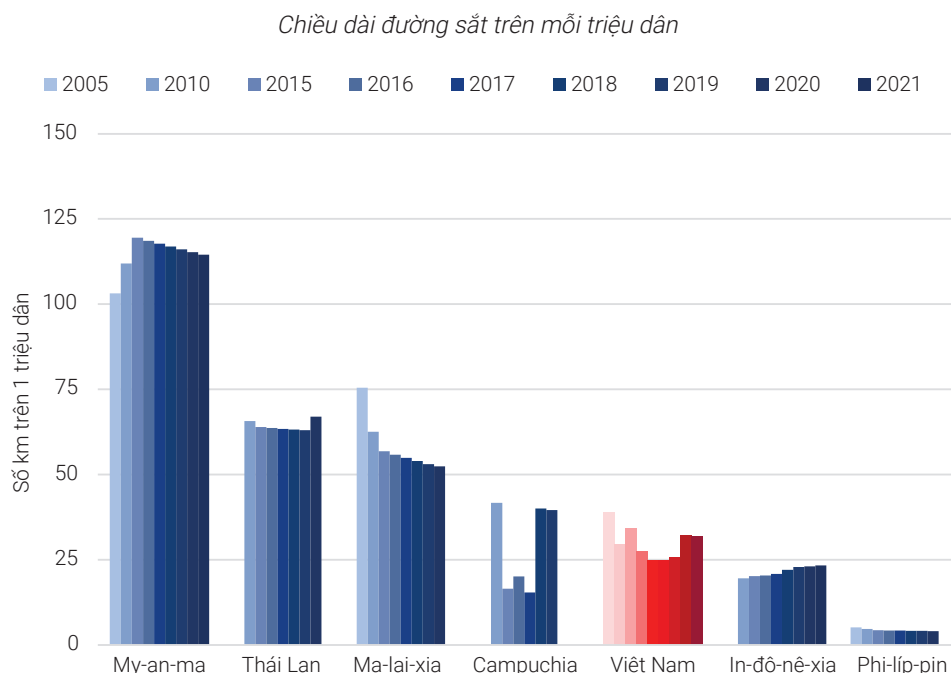
Hệ thống metro đã được khởi động tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh nhưng vẫn còn lâu mới trở thành phương tiện giao thông thông dụng. Thành phố Hồ Chí Minh đã khánh thành một tuyến metro mới vào năm 2024. Hệ thống metro tại Hà Nội bắt đầu vận hành sớm hơn, từ năm 2021. Việc sử dụng và phụ thuộc vào hệ thống metro công cộng tại 2 thành phố này vẫn còn thấp, một phần do thời gian vận hành còn ngắn, một phần do khả năng kết nối hạn chế; mỗi thành phố mới chỉ hoàn thành một tuyến, trong khi các tuyến khác vẫn đang trong quá trình xây dựng. Để đẩy nhanh tiến độ phát triển metro, cần: (i) cơ chế lập kế hoạch đặc thù; (ii) quy trình thu hồi đất cụ thể; (iii) huy động vốn ở cấp thành phố; (iv) phân cấp phân quyền; (v) nâng cao tiêu chuẩn ngành; và (vi) cải thiện nguồn nhân lực. Đánh giá tổng thể hơn về giao thông công cộng cần xem xét cả các dịch vụ chia sẻ chuyển đi như Grab, vốn gần như là phương tiện giao thông công cộng. Đồng thời, cần quan tâm giải quyết vấn đề thiếu động lực khuyến khích người dân sử dụng giao thông công cộng, cùng với việc triển khai các biện pháp hạn chế sử dụng phương tiện cá nhân.

Hệ thống đường sắt Việt Nam còn lạc hậu, chi phí cao và phạm vi khai thác hạn chế so với nhiều quốc gia trong khu vực. Chi phí logistics tại Việt Nam chiếm 17% GDP, so với mức trung bình toàn cầu là 10%.¹⁴⁰ Một nguyên nhân chính là sự tụt hậu kéo dài của ngành đường sắt. Với chỉ 32 km đường sắt trên mỗi một triệu dân, mạng lưới hiện tại của Việt Nam đã kém phát triển hơn nhiều so với các nước trong khu vực (Hình 94) và thấp hơn đáng kể so với mức trung bình của Đông Á là 108 km. Bên cạnh đó, tổng chiều dài mạng lưới khoảng 3.000 km chỉ vận hành ở 60–70% công suất, phục vụ chưa tới 3% lượng hành khách và 2% lượng hàng hóa do tốc độ thấp, năng lực hạn chế và phạm vi phục vụ còn nhỏ. Hạ tầng di sản từ thời thuộc địa Pháp hiện đã xuống cấp nghiêm trọng do nhiều năm không được đầu tư. Tình trạng này càng trầm trọng hơn do những hạn chế trong hệ thống giao thông đường thủy nội địa, với tổng chiều dài có thể khai thác khoảng 16.000 km nhưng chỉ 15% trong số đó phù hợp cho xà lan khổ lớn, trong khi nguồn tài chính cho bảo trì chỉ đáp ứng được 10% nhu cầu.¹⁴¹

¹⁴⁰ Hiệp hội doanh nghiệp Logistics Việt Nam.

¹⁴¹ Ngân hàng Thế giới (2019). *Báo cáo "Việt Nam - Kết nối vì Phát triển và Thịnh vượng chung"*.

Hình 94. Hệ thống đường sắt Việt Nam còn lạc hậu, chi phí cao và mức độ khai thác hạn chế so với nhiều quốc gia trong khu vực



Nguồn: Trung tâm dữ liệu giao thông châu Á (ADB / AIIB) (2025). Thực trạng đường sắt trong khu vực ASEAN. Cuộc họp của nhóm chuyên gia về Kế hoạch chiến lược về Tăng cường khả năng liên thông đường sắt tại ASEAN. Ước tính bằng số liệu của Liên minh đường sắt quốc tế (2024). Railisa UIC Statistics. <https://uic-stats.uic.org/>; Ban dân số của Bộ Kinh tế và Xã hội Liên hợp quốc (2022). Triển vọng dân số thế giới 2022. <https://population.un.org/wpp/>

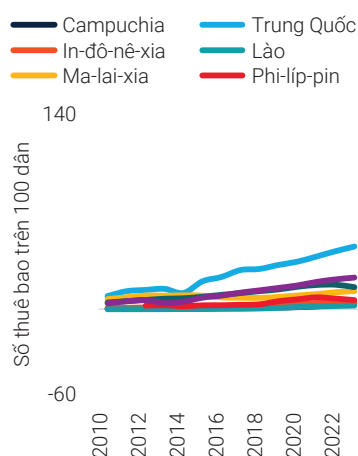
8.1.2. Kết nối số

Việt Nam đã mở rộng nhanh chóng khả năng tiếp cận kết nối băng thông rộng, mặc dù vẫn còn tụt hậu so với các nước trong khu vực về mức độ phổ cập kết nối di động. Cả băng thông rộng cố định và di động đều đóng vai trò quan trọng. Về phần mình, băng thông rộng cố định cung cấp kết nối hiệu suất cao, ổn định cho các nhu cầu sử dụng lớn và đặc biệt quan trọng đối với nền tảng thương mại điện tử cũng như các hoạt động hỗ trợ hậu cần. Trong khi đó, băng thông rộng di động mang lại khả năng truy cập internet linh hoạt, mọi lúc mọi nơi, vừa là hình thức truy cập chính tại các hộ gia đình, vừa đóng vai trò thiết yếu cho nền kinh tế dựa trên ứng dụng số. Số lượng thuê bao băng thông rộng cố định của Việt Nam tăng trưởng năng động thứ hai trong khu vực, chỉ sau Trung Quốc (Hình 95). Tuy nhiên, như trực tung chung trên Hình 95 và Hình 96 cho thấy, thuê bao băng thông rộng di động phổ biến hơn nhiều; ở khía cạnh này, Trung Quốc, Ma-lai-xia, In-đô-nê-xia và Thái Lan có tốc độ tăng trưởng nhanh hơn.

Lợi thế dẫn đầu khu vực về thuê bao di động của Việt Nam trước đây đã không còn khi phần lớn các quốc gia trong khu vực đã bắt kịp. Năm 2010, Việt Nam đã có 144 thuê bao điện thoại di động trên 100 người, cao nhất khu vực và hơn gấp đôi Trung Quốc (Hình 97). Kể từ đó, hầu hết các nước trong khu vực đã bắt kịp và thị trường các nước Đông Á dường như đang ổn định ở mức khoảng 1,4 thuê bao trên mỗi người; Thái Lan là trường hợp ngoại lệ với 1,7, trong khi Lào vẫn duy trì ở mức 0,6.

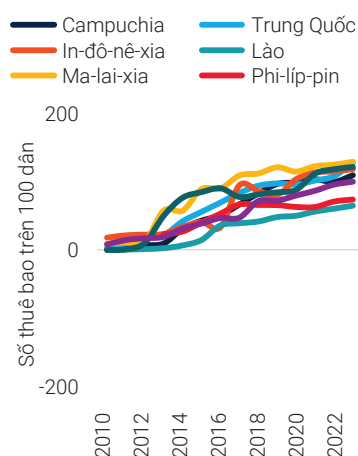
Hình 95. Bảng thông rộng cố định tăng trưởng nhanh hơn tại Việt Nam so với bất kỳ quốc gia châu Á nào khác ngoài Trung Quốc...

Số lượng thuê bao bảng thông rộng cố định



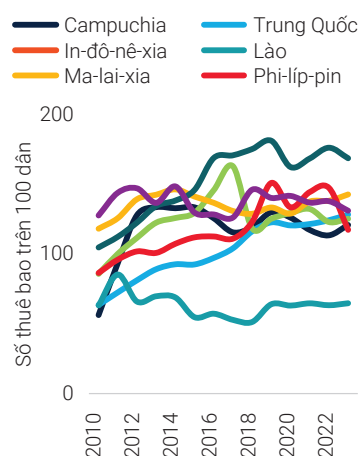
Hình 96. ...nhưng vẫn tụt hậu so với hầu hết các nước lớn trong khu vực về mức độ phổ biến của bảng thông rộng di động

Số lượng thuê bao bảng thông rộng di động



Hình 97. Việt Nam từng dẫn đầu khu vực về kết nối điện thoại di động, nhưng hiện thị trường đã bão hòa ở hầu hết các quốc gia

Số thuê bao di động trên 100 dân

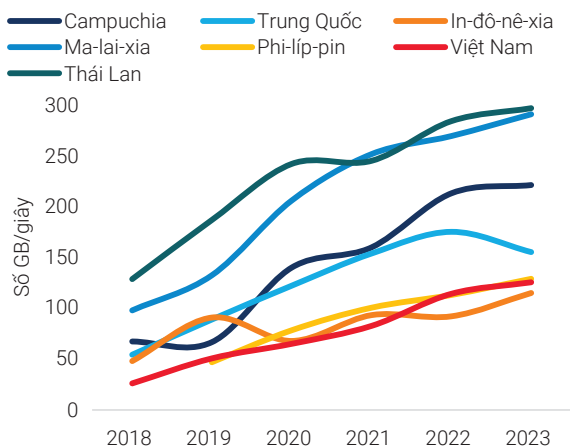


Nguồn: Liên minh Viễn thông Quốc tế.

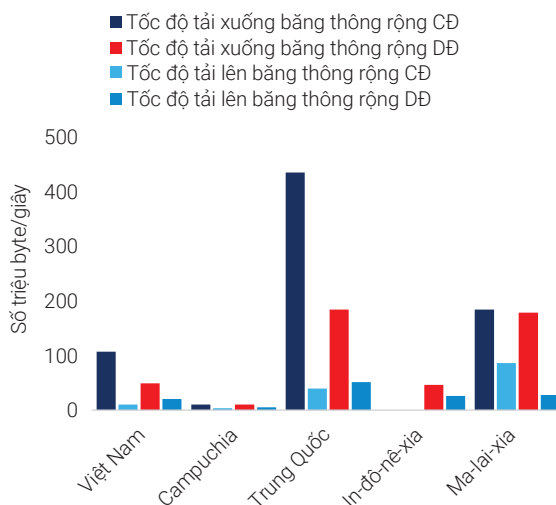
Mức độ sử dụng và tốc độ kết nối băng thông rộng của Việt Nam vẫn thấp hơn so với các nước chủ chốt trong khu vực. Tổng lưu lượng dữ liệu còn thấp hơn phần lớn các nước trong khu vực (Hình 98, Bảng A), trong khi tốc độ tải lên và tải xuống trung bình cũng thấp hơn Trung Quốc và Ma-lai-xia (Bảng B).

Hình 98. Mức sử dụng và tốc độ đường truyền băng thông rộng thấp hơn các nước trong khu vực

Bảng A. Lưu lượng internet băng thông rộng di động



Bảng B. Tốc độ trung bình của băng thông rộng cố định hoặc di động



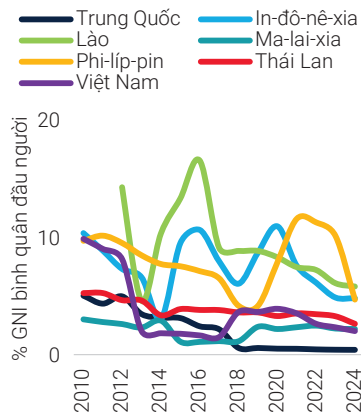
Nguồn: Liên minh Viễn thông Quốc tế.

Ghi chú: Dữ liệu năm 2023 sử dụng cho Bảng B. Không có dữ liệu cho Bảng B về tốc độ cố định tại In-đô-nê-xia

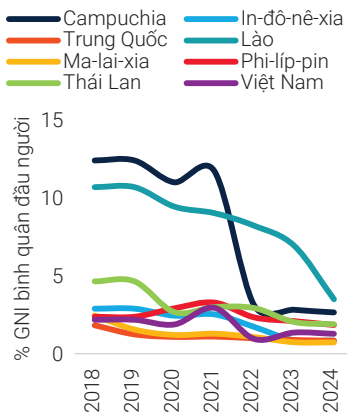
Các doanh nghiệp và người tiêu dùng Việt Nam được hưởng chi phí kết nối tương đối thuộc diện thấp nhất trong khu vực. Nếu tính chi phí kết nối trên tỷ lệ thu nhập quốc dân (GNI) bình quân đầu người, kết nối tại Việt Nam rẻ hơn so với hầu hết các quốc gia khác trong khu vực, với chi phí internet băng thông rộng chỉ còn chưa đến 25% so với chi phí ban đầu năm 2010 khi tính theo tỷ lệ GNI bình quân đầu người (Hình 99, Bảng A). Tương tự, các gói dữ liệu di động (bao gồm thoại và dữ liệu, hoặc chỉ dành cho dữ liệu) cũng nằm ở mức chi phí thấp trong khu vực (Bảng B và Bảng C).

Hình 99. Kết nối số tại Việt Nam có mức giá thấp hơn so với phần lớn các quốc gia trong khu vực

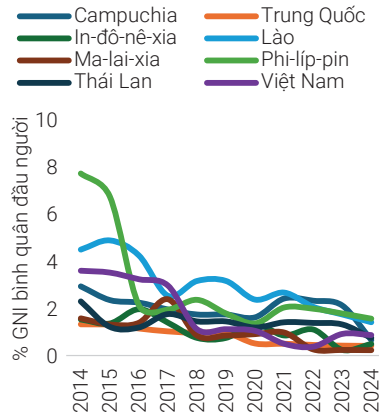
Bảng A. Gói internet băng thông rộng cố định



Bảng B. Gói sử dụng nhiều dữ liệu di động và thoại



Bảng C. Gói băng thông rộng di động chỉ dành cho dữ liệu



Nguồn: Liên minh Viễn thông Quốc tế.

Ghi chú: Các số liệu thể hiện chi tiêu trên tỷ lệ GNI bình quân đầu người.

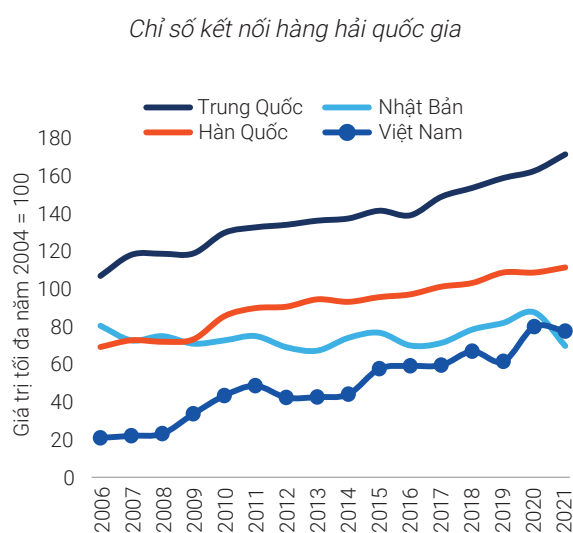
8.2. Phân tích xu hướng tương lai

8.2.1. Kết nối hạ tầng

Trong hai thập kỷ qua, những tiến bộ trong phát triển hạ tầng, logistics và dịch vụ số đã giúp Việt Nam tăng cường kết nối trên phạm vi toàn quốc. Nhờ đó, chi phí vận chuyển hàng hóa trên cả nước đã giảm đáng kể. Hệ quả là giá hàng hóa và dịch vụ cho người dân đã giảm xuống, đồng thời khả năng tiếp cận các mặt hàng cũng được cải thiện. Dù vẫn còn tồn tại một số hạn chế, những thành tựu đạt được cho đến nay đã tạo dựng nền tảng vững chắc để xây dựng hệ thống hạ tầng thiết yếu, thúc đẩy lộ trình của Việt Nam hướng tới quốc gia thu nhập cao.

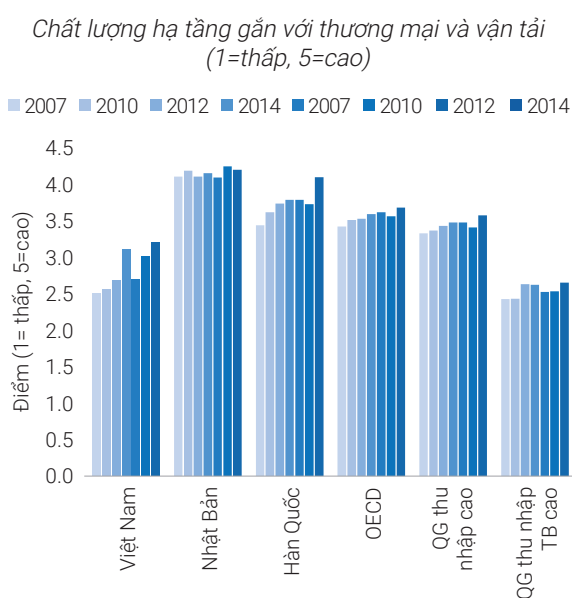
Tuy nhiên, để tiệm cận với các quốc gia thu nhập cao, Việt Nam cần tiếp tục củng cố và nâng cao hơn nữa khả năng kết nối. Việt Nam đã lập quy hoạch phát triển hạ tầng cho giai đoạn 2021–2030, bao gồm mở rộng mạng lưới đường cao tốc, xây dựng các tuyến đường sắt tốc độ cao, phát triển cảng nước sâu và xây dựng một số sân bay quốc tế mới. Hiện nay, ở thời điểm giữa kỳ, quy hoạch này đã đạt được nhiều tiến bộ nổi bật, song cần duy trì nhịp độ triển khai. Ví dụ, cần tiếp tục đầu tư vào hạ tầng đường bộ và đường sắt để giảm chi phí vận chuyển hàng hóa từ nơi sản xuất đến các cảng biển của Việt Nam. Kết nối vận tải biển cũng tương tự như vậy, mặc dù đã đạt được nhiều tiến bộ đáng kể trong 15 năm qua (Hình 100), nhưng đầu tư vẫn chưa đủ để thu hẹp khoảng cách lớn về hạ tầng thương mại với các quốc gia thu nhập cao như Nhật Bản, Hàn Quốc và các nước OECD (Hình 101).

Hình 100. Mặc dù kết nối vận tải biển của Việt Nam còn kém xa Trung Quốc, song đã tiệm cận với Nhật Bản và đang dần bắt kịp Hàn Quốc



Nguồn: Hội nghị Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD).

Hình 101. Hạ tầng thương mại của Việt Nam đã vượt các nước thu nhập trung bình cao trên thế giới nhưng vẫn còn kém xa so với các nước thu nhập cao và OECD



Nguồn: Chỉ số Hiệu quả Logistics của Ngân hàng Thế giới.

Để đạt được tiêu chuẩn kết nối đô thị của các quốc gia thu nhập cao, Việt Nam cần ưu tiên phát triển các hệ thống giao thông tích hợp nội đô và giữa các đô thị, nhằm vận chuyển hiệu quả hành khách và hàng hóa trong các khu vực nội đô cũng như với vùng phụ cận. Kết nối nội đô trong nhóm quốc gia thu nhập cao được đặc trưng bởi mạng lưới giao thông công cộng phát triển, tích hợp đa phương thức, giảm ùn tắc và quy hoạch không gian hiệu quả để tối đa hóa năng suất kinh tế và nâng cao chất lượng sống đô thị.

Một đặc trưng nổi bật của kết nối đô thị tại các quốc gia thu nhập cao là sự phát triển mạnh mẽ và tích hợp của các hệ thống giao thông công cộng, bao gồm metro, xe buýt nhanh (BRT) và hệ thống xe buýt gom, kết nối liền mạch với hạ tầng dành cho người đi bộ và xe đạp. Ví dụ, Seoul (Hàn Quốc) đã xây dựng một hệ thống giao thông công cộng toàn diện với mạng lưới tàu điện ngầm rộng khắp, dịch vụ xe buýt hiệu quả và ứng dụng công nghệ thông minh để điều phối lịch trình, thanh toán và cung cấp thông tin cho hành khách. Thành công của Seoul gắn liền với các chính sách sử dụng đất chủ động như “Kế hoạch điều chỉnh vùng đô thị Seoul”, nhằm phân tán chức năng đô thị, phát triển nhiều trung tâm kinh tế và dân cư, giảm ùn tắc và hỗ trợ tăng trưởng đô thị hiệu quả.¹⁴²

Tương tự, vùng đô thị Tokyo thể hiện khả năng kết nối nội đô hiệu quả thông qua mạng lưới đường sắt và tàu điện ngầm dày đặc, được bổ trợ bởi hệ thống xe buýt và hạ tầng thân thiện với người đi bộ. Chiến lược phát triển đô thị định hướng giao thông công cộng (TOD) của Tokyo thúc đẩy các khu dân cư và thương mại mật độ cao quanh các điểm trung chuyển, qua đó giảm mạnh sự phụ thuộc vào phương tiện cá nhân, hạn chế ùn tắc và thúc đẩy các khu vực kinh tế năng động.

Đối với Việt Nam, việc nâng cao kết nối nội đô đòi hỏi đầu tư có trọng điểm vào việc mở rộng hệ thống metro và BRT tại các đô thị lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, đồng thời tích hợp với hạ tầng dành cho người đi bộ và xe đạp. Các dự án metro hiện tại tại hai thành phố này—dù còn ở giai đoạn đầu—đang tạo nền tảng quan trọng, nhưng cần đẩy nhanh tiến độ mở rộng và tích hợp với hệ thống giao thông đô thị tổng thể nhằm thay đổi đáng kể hành vi đi lại theo hướng giảm sự phụ thuộc vào phương tiện cá nhân.

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng nên xem xét các mô hình kết nối vùng trong các cụm đô thị. Việc kết nối các đô thị trong những vùng kinh tế năng động thông qua các hệ thống giao thông công cộng nhanh, tin cậy và tần suất cao—như đường sắt vùng hoặc xe buýt nhanh—có thể góp phần đáng kể vào việc tăng cường sự kiên kết trong thị trường lao động, rút ngắn thời gian đi lại và nâng cao năng suất vùng. Ví dụ, việc gắn kết hiệu quả các đô thị lân cận như Biên Hòa và Bình Dương với Thành phố Hồ Chí Minh có thể biến vùng kinh tế phía Nam thành một vùng đô thị liên kết chặt chẽ và năng động hơn về kinh tế.

Đầu tư vào hạ tầng giao thông đô thị cần được kết hợp với các chính sách quy hoạch không gian hợp lý, khuyến khích tăng mật độ đô thị quanh các điểm trung chuyển, sử dụng đất hỗn hợp và phát triển nhiều trung tâm kinh tế, dân cư bên trong những vùng đô thị lớn. Cách tiếp cận tích hợp này sẽ giúp Việt Nam học hỏi thành công của các thành phố thuộc nhóm quốc gia thu nhập cao, nâng cao hiệu quả

¹⁴² Chính quyền đô thị Seoul (2020).

kinh tế, tính bền vững và chất lượng sống đô thị tổng thể. Tuy nhiên, Việt Nam không chỉ nên nhìn vào các mô hình của Seoul và Tokyo; quy hoạch Ga Ngọc Hồi ở phía Nam Hà Nội là một ví dụ thành công do chính Việt Nam phát triển (Hộp 4).

Hộp 4. Nghiên cứu điển hình: Tích hợp giao thông đa phương thức và hình thái đô thị – Quy hoạch Ga Ngọc Hồi

Khi Việt Nam phát triển mạng lưới đường sắt cao tốc và mở rộng hệ thống giao thông đô thị, Tổ hợp Ga Ngọc Hồi dự kiến sẽ trở thành mô hình mẫu có thể nhân rộng về cách hạ tầng giao thông góp phần tăng cường sự kết nối, đồng thời định hình mô hình tăng trưởng đô thị bao trùm và bền vững. Tọa lạc trên khu đất rộng 251 ha phía Nam Hà Nội, Tổ hợp Ga Ngọc Hồi dự kiến trở thành trung tâm trung chuyển đa phương thức lớn nhất cả nước. Dự án hướng tới tích hợp điểm đầu tuyến đường sắt cao tốc Bắc – Nam với các tuyến đường sắt quốc gia, 3 tuyến metro, xe buýt đô thị và xe buýt liên tỉnh. Tất cả sẽ được kết nối với các tuyến đường cao tốc, đường vành đai và mạng lưới đường nội đô.

Đô thị sẽ phát triển quanh các nhà ga. Những điểm trung chuyển được thiết kế tốt có thể là hạt nhân cho sự gia tăng mật độ, giảm ùn tắc giao thông và tạo ra không gian tập trung lao động có kỷ năng và các doanh nghiệp năng suất cao. Ga Ngọc Hồi hiện thực hóa các ý tưởng này, làm gia tăng quỹ vốn công với trọng tâm là tích hợp kết nối vật lý giữa các phương thức, các ngành và các quy mô không gian, qua đó nâng cao hiệu quả và giá trị của hệ thống hạ tầng.

Ga Ngọc Hồi minh chứng cho việc phát triển đô thị định hướng giao thông công cộng (TOD) tại các nút giao thông trọng điểm có thể thúc đẩy sử dụng đất tập trung, tăng cường khả năng di chuyển lao động, hỗ trợ tái thiết đô thị và giảm ùn tắc nhờ hạn chế sự phụ thuộc vào phương tiện cá nhân. Thiết kế của dự án Ga Ngọc Hồi dự báo trước các lợi ích của quần tụ kinh tế được trình bày ở phần đầu chương và là bước đi cụ thể hướng tới các đô thị kết nối tốt hơn, cạnh tranh hơn và thích ứng khôn khéo với biến đổi khí hậu.

Bên cạnh các chức năng phục vụ hành khách, vận tải hàng hóa nhẹ, dịch vụ kho bãi và bảo dưỡng, Tổ hợp Ga Ngọc Hồi ban đầu còn được tính toán cho vận tải hàng trọng tải nặng, sản xuất toa xe và các cơ sở công nghiệp. Với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, các cơ quan chức năng Việt Nam đã chuyển sang phương án quy hoạch đường sắt gọn nhẹ, hiệu quả hơn, phân bổ lại một số chức năng sang các khu vực lân cận. Sự thay đổi này giúp giải phóng quỹ đất để khai thác tốt hơn lưu lượng hành khách lớn dự kiến thông qua phát triển đa chức năng, hoạt động kinh tế và không gian công cộng mới.

Quy trình thiết kế nhà ga dựa trên phân tích toàn diện về nhu cầu di chuyển của thành phố, hình thái việc làm và tiềm năng thương mại, đảm bảo địa điểm này đáp ứng cả mục tiêu vận hành lẫn phát triển đô thị, cân bằng giữa chức năng của nhà ga và nhu cầu thị trường. Đặc biệt, dự án còn mở ra cơ hội cho các cơ chế huy động vốn sáng tạo, cho phép khu vực công hưởng lợi một phần từ giá trị tài chính gia tăng khi giải phóng quỹ đất có thể khai thác được tại các địa điểm kết nối trọng điểm, đồng thời huy động vốn tư nhân tham gia khai thác các tài sản giao thông công cộng.

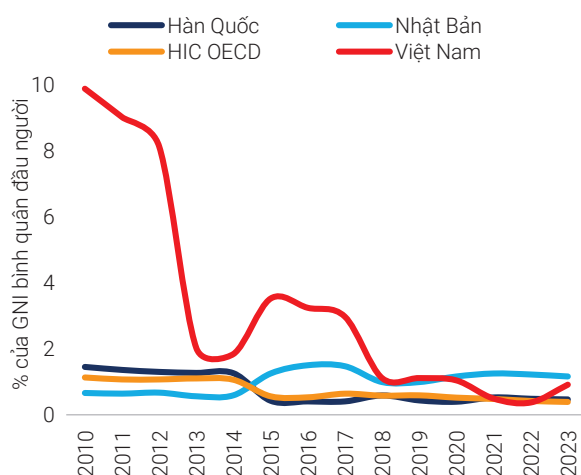
Với quy hoạch đã được tích hợp vào quy hoạch đường sắt vùng của Hà Nội (Quyết định 1668) và Quốc hội định hướng nhân rộng mô hình này tại các nút đường sắt khác, Tổ hợp Ga Ngọc Hồi có thể trở thành hình mẫu quốc gia. Đặc biệt, dự án cho thấy các điểm trung chuyển tích hợp có thể tạo ra những trung tâm đô thị sôi động, dễ tiếp cận, thúc đẩy kết nối vùng và địa phương liền mạch, và giảm nhu cầu đi lại không cần thiết của cư dân đô thị. Đồng thời, dự án cũng mở ra cơ hội di chuyển cho người dân các tỉnh, thu hút họ đến với các hoạt động kinh tế giá trị cao trong khu tổ hợp này và khu vực Hà Nội mở rộng.

8.2.2. Kết nối số

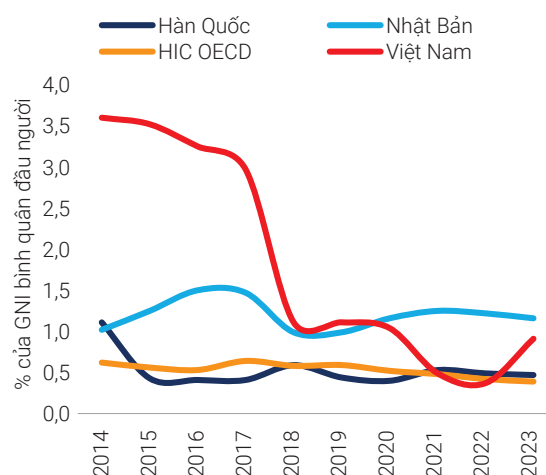
Băng thông rộng hiện đã có giá rẻ hơn nhiều và tiệm cận với tiêu chuẩn của các quốc gia thu nhập cao. Nếu so với GNI bình quân đầu người, cả gói băng thông rộng cố định và di động tại Việt Nam đều đã đạt mức tương đương với Nhật Bản, Hàn Quốc và mức trung bình của OECD, nơi mức giá hợp lý đã được duy trì trong hơn một thập kỷ qua (Hình 102). Tuy nhiên, Việt Nam cần tiếp tục đầu tư vào kết nối số trong bối cảnh công nghệ liên tục phát triển, nhằm đảm bảo kết nối số nhanh và giá cả hợp lý—một tiện ích ngày càng thiết yếu và là động lực then chốt cho nền kinh tế số cũng như đổi mới sáng tạo.

Hình 102. Khả năng tiếp cận kinh tế của kết nối số so với các nước được coi là mục tiêu phấn đấu

Bảng A. Gói internet băng thông rộng cố định



Bảng B. Gói băng thông rộng di động chỉ dành cho dữ liệu



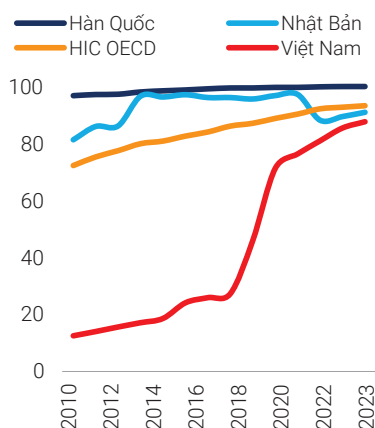
Nguồn: Liên minh Viễn thông Quốc tế.

Ghi chú: Các số liệu thể hiện chỉ tiêu trên tỷ lệ GNI bình quân đầu người.

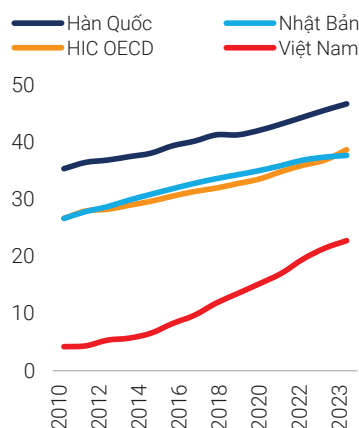
Tuy nhiên, mặc dù tỷ lệ tiếp cận internet đã chuyển từ mức hiếm hoi sang gần như phổ cập chỉ trong chưa đầy một thập kỷ, Việt Nam vẫn còn khoảng cách khá xa so với mức độ tiếp cận băng thông rộng phổ biến ở các quốc gia thu nhập cao. Năm 2017, chỉ 27% người Việt Nam có thể truy cập internet. Chỉ 6 năm sau, con số này đã tăng vọt lên 88% (Hình 103, Bảng A). Tuy nhiên, xét về các kết nối băng thông rộng vốn đóng vai trò thiết yếu đối với doanh nghiệp, người tiêu dùng, học sinh và cộng đồng, mức độ kết nối của Việt Nam vẫn thấp hơn nhiều so với Nhật Bản, Hàn Quốc cũng như các nước OECD, dù những tiến bộ trong 15 năm qua đã thu hẹp khoảng cách (Bảng B và Bảng C). Như đã đề cập, việc cải thiện cả 2 hình thức băng thông rộng đều có ý nghĩa quan trọng; đặc biệt, băng thông rộng cố định đóng vai trò thiết yếu đối với các đối tượng sử dụng lớn, các hoạt động doanh nghiệp với doanh nghiệp (B2B) và vận hành hậu cần, trong khi băng thông rộng di động lại đặc biệt quan trọng đối với người tiêu dùng và các ứng dụng phục vụ khách hàng.

Hình 103. Phần lớn người dân Việt Nam hiện đã có thể truy cập internet, nhưng mức độ tiếp cận băng thông rộng vẫn còn cách xa các quốc gia thu nhập cao

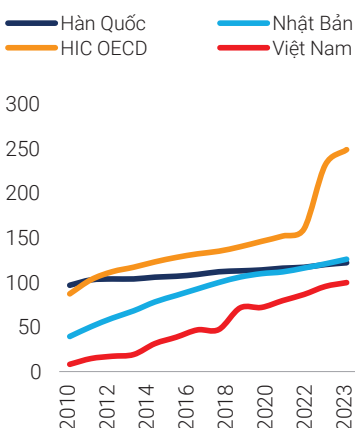
A. Hộ gia đình có internet tại nhà (số thuê bao trên 100 dân)



B. Số thuê bao băng thông rộng cố định trên 100 dân



C. Số thuê bao băng thông rộng di động trên 100 dân



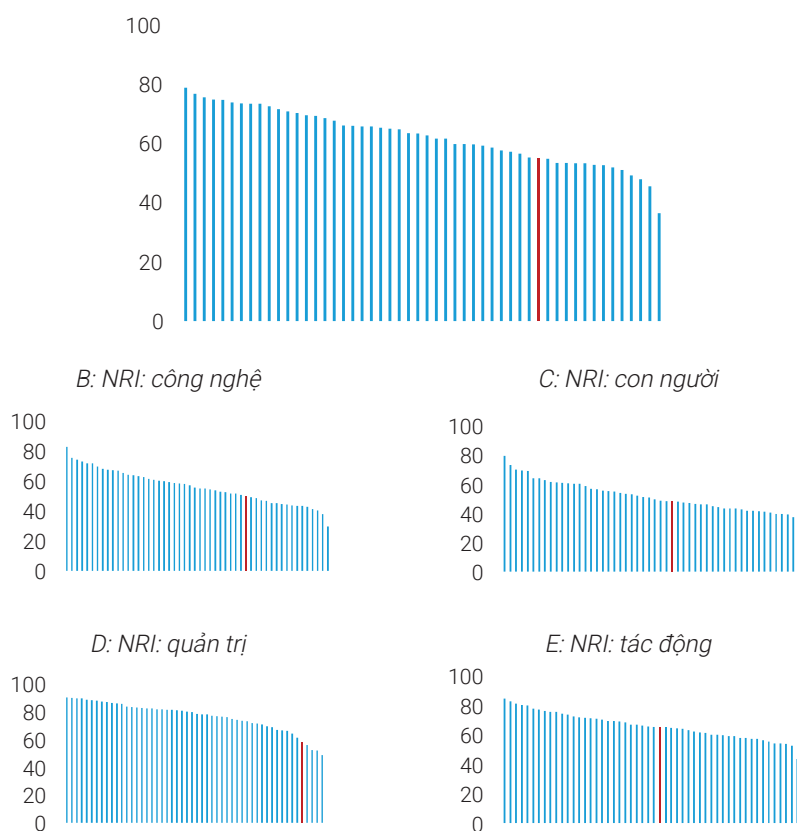
Nguồn: Liên minh Viễn thông Quốc tế.

Ở góc độ rộng hơn, Việt Nam sẽ xếp vào nhóm thấp nhất trong các quốc gia thu nhập cao theo Chỉ số Sẵn sàng Mạng lưới (Network Readiness Index - NRI). Chỉ số NRI đánh giá mức độ sẵn sàng của các quốc gia trong việc sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) cho phát triển. Theo chỉ số tổng hợp về mức độ sẵn sàng cho chuyển đổi kinh tế và xã hội số này, Việt Nam đạt 55/100 điểm, cao nhất trong nhóm các quốc gia thu nhập trung bình thấp. Tuy nhiên, nếu so với 51 quốc gia thu nhập cao, Việt Nam chỉ xếp thứ 39, tức là thuộc nhóm thấp nhất (Hình 104, Bảng A). Đặc biệt, Việt Nam còn tụt hậu ở trụ cột quản trị, tập trung vào yếu tố niềm tin, quy định và tính hòa nhập, khi chỉ xếp trên 4 quốc gia thu nhập cao khác (Bảng D). Ở các trụ cột về con người và tác động (Bảng C và Bảng E), Việt Nam đạt kết quả tốt hơn, dù vẫn chưa lọt vào nhóm dẫn đầu của các quốc gia thu nhập cao.¹⁴³

¹⁴³ Chỉ số NRI gồm 4 trụ cột, mỗi trụ cột có các hợp phần nhỏ: Công nghệ (truy cập, nội dung, công nghệ tương lai); Con người (cá nhân, doanh nghiệp, Chính phủ); Quản trị (niềm tin, chính sách quy định, độ bao trùm/hòa nhập); và Tác động (kinh tế, chất lượng sống, đóng góp vào các Mục tiêu Phát triển Bền vững). Để biết thêm chi tiết, vui lòng tham khảo: <https://networkreadinessindex.org/>

Hình 104. Việt Nam được xếp vào nhóm dưới trong các quốc gia thu nhập cao về Chỉ số Sẵn sàng Mạng lưới, đặc biệt có thứ hạng thấp nhất ở trụ cột quản trị

Bảng A: Chỉ số Sẵn sàng Mạng lưới (điểm tổng hợp 2024)



Nguồn: Viện Portulans. <https://networkreadinessindex.org/>

Ghi chú: Đường màu đỏ biểu thị Việt Nam.

8.3. Chương trình cải cách

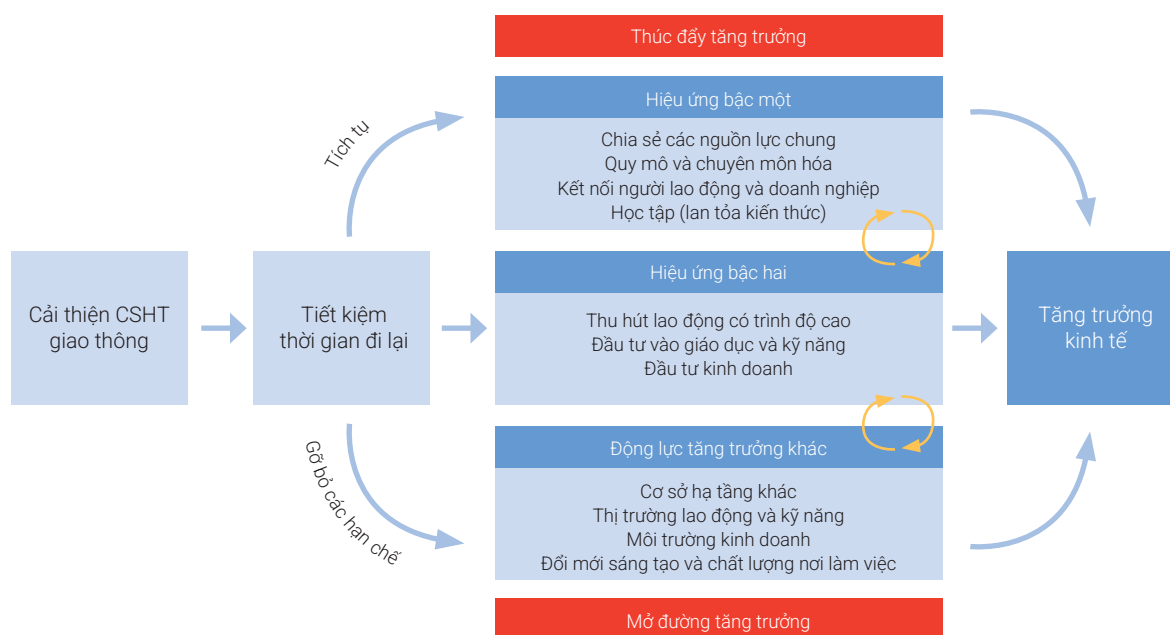
Các cải cách lớn nhằm tăng cường kết nối hạ tầng của Việt Nam đã được xác định trong Báo cáo Phát triển Việt Nam 2019. Kể từ khi báo cáo được công bố, một số cải cách đã được triển khai, tuy nhiên nhiều nội dung vẫn còn nguyên giá trị và được tóm tắt tại Bảng 9.¹⁴⁴ Nhiều cải cách có liên hệ chặt chẽ với các chương khác trong báo cáo này, bao gồm phối hợp quy hoạch giao thông và không gian với chuỗi giá trị toàn cầu (Chương 2) và tái cấu trúc mạng lưới cửa ngõ quốc tế (Chương 8). Các chính sách nhằm giảm bất bình đẳng không gian thông qua việc giảm rào cản di chuyển lao động và nâng cao tiếp cận y tế, giáo dục được bàn sâu hơn ở Chương 3 và Chương 7.

¹⁴⁴ Những cải cách không được phân tích ở đây bao gồm việc tăng cường môi trường kinh doanh thuận lợi cho các nhà cung cấp dịch vụ hậu cần của Việt Nam.

Các cải cách tập trung vào tăng cường kết nối toàn cầu của Việt Nam bao gồm định hướng quy hoạch và phát triển các cửa ngõ quốc tế. Hai nhóm chính sách nhằm củng cố kết nối toàn cầu của Việt Nam (các khuyến nghị chính sách cụ thể cho từng nhóm trong ngắn và trung hạn được trình bày tại Bảng 10). Nhóm chính sách thứ nhất tập trung trực tiếp vào việc tái cấu trúc mạng lưới cửa ngõ quốc tế, giải quyết các điểm nghẽn về năng lực và mất cân đối cung cầu, đồng thời duy trì tính linh hoạt để thích ứng với cơ cấu thương mại đang thay đổi nhanh chóng và các xu hướng địa kinh tế mới. Chính sách cần tăng năng lực tại các cửa ngõ quốc tế lớn nhất, đồng thời củng cố kết nối nội địa tại các cửa ngõ khác. Nhóm chính sách thứ hai tác động gián tiếp đến kết nối toàn cầu, thông qua việc định hướng lại quy hoạch giao thông và không gian nhằm hỗ trợ các chuỗi giá trị trọng yếu; tức là, quy hoạch giao thông và chiến lược đầu tư cần dựa trên mức độ quan trọng của chuỗi giá trị để kết nối phục vụ tốt nhất cho hội nhập sâu rộng của Việt Nam với thị trường toàn cầu. Điều này đòi hỏi phải sử dụng thông tin thương mại trong quá trình xây dựng chính sách và quyết định đầu tư hạ tầng, đồng thời phát triển toàn bộ hệ sinh thái thương mại và vận tải—bao gồm thu thập, phân tích dữ liệu thương mại và vận tải một cách hệ thống, và tích hợp kết quả phân tích vào quá trình ra quyết định về quy hoạch và đầu tư. Các hoạt động hiện nay của Bộ Giao thông vận tải trong việc xây dựng Hệ thống chỉ tiêu thống kê logistics cần được hoàn thiện và phát triển thêm.

Kết nối vùng có thể được tăng cường thông qua nâng cấp ngành logistics và tạo lập các “cụm có mật độ kinh tế cao” dọc những hành lang kinh tế và giao thông mới. Hạ tầng kết nối công suất lớn, tốc độ cao đang được phát triển tại Việt Nam có thể giúp rút ngắn “khoảng cách kinh tế” đồng thời tạo ra “cụm có mật độ kinh tế cao” nhờ phát triển có trọng điểm quanh các nút giao thông giá trị cao, như các trung tâm trung chuyển đa phương thức theo định hướng phát triển đô thị gắn với giao thông công cộng, điển hình là Tổ hợp Ga Ngọc Hồi (Hộp 4). Nếu được phối hợp tốt với các chính sách khuyến khích phù hợp, hạ tầng này sẽ thúc đẩy sử dụng đất hiệu quả, mật độ cao, tạo việc làm và tận dụng lợi ích từ kết nối tốt, đồng thời giảm ùn tắc tại các khu công nghiệp và khu kinh tế có thể đang làm giảm lợi ích tập trung kinh tế. Để đạt được hiệu quả kinh tế nhờ tập trung, cần đáp ứng một số điều kiện và đặc điểm hành lang (Hình 105): (i) mật độ dân số đủ lớn dọc hành lang để cho thấy sự cần thiết phải đầu tư để tăng cường kết nối; (ii) mục tiêu tăng trưởng dọc hành lang rất tham vọng và cần được đáp ứng; (iii) mô hình việc làm dọc hành lang mang tính chuyên biệt theo các ngành hỗ trợ; (iv) tỷ lệ lao động có kỹ năng cao và trung bình lớn; và (v) thời gian di chuyển đến các cửa ngõ thương mại toàn cầu được rút ngắn. Tác động trực tiếp của các dự án đầu tư này là cải thiện hiệu quả kinh tế. Tác động gián tiếp có thể thúc đẩy tăng trưởng nhưng cũng có thể dịch chuyển hoạt động kinh tế từ nơi này sang nơi khác. Hiệu quả ròng phụ thuộc vào các động lực tăng trưởng khác và mức độ mà các yếu tố này tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi. Có thể cần đầu tư bổ sung vào các yếu tố này để tận dụng tối đa lợi ích từ đầu tư giao thông. Ví dụ, phát triển hạ tầng kết nối cần song hành với tăng cường các yếu tố “kết nối mềm” (bao gồm ngành dịch vụ logistics), khung pháp lý cho chuỗi cung ứng và logistics, cũng như khung thể chế cho ngành logistics.

Hình 105. Đầu tư vào hạ tầng giao thông có thể thúc đẩy tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ hơn



Nguồn: Minh họa của Ngân hàng Thế giới.

Kết nối nội địa có thể được cải thiện thông qua việc nâng cấp toàn diện hạ tầng thị trường và logistics tại các đô thị, đồng thời tăng cường kết nối những cộng đồng dân cư thưa thớt với thị trường. Các đô thị cần xem xét nâng cấp hoặc bố trí lại hạ tầng thị trường hiện hữu. Việc tích hợp logistics đô thị thường bị bỏ qua trong quy hoạch giao thông tại các đô thị lớn hiện nay. Các cơ sở logistics cần được đưa vào quy trình quy hoạch giao thông chính thức nhằm đảm bảo luồng vận chuyển hàng hóa hiệu quả cho cả doanh nghiệp và người tiêu dùng, đồng thời không gây tác động tiêu cực đến môi trường đô thị và sinh kế người dân. Song song với đó, Việt Nam cần tiếp tục đẩy mạnh kết nối đến những vùng sâu vùng xa, dân cư thưa thớt nhằm rút ngắn khoảng cách kinh tế và nâng cao khả năng tiếp cận thị trường cho mọi địa phương. Điều này có thể đạt được bằng cách kết nối các khu vực thưa dân với những hành lang kinh tế lớn, thay vì chỉ kết nối với các địa phương lân cận cũng có mật độ dân số thấp.

Tất cả các giải pháp này đều phụ thuộc vào năng lực thể chế và sự phối hợp, đây cần được coi là ưu tiên hàng đầu trong chính sách. Nhiều cải cách được đề xuất—đặc biệt liên quan đến các cửa ngõ quốc tế và hạ tầng vùng—phụ thuộc vào quy hoạch và đầu tư phối hợp tốt hơn ở cả cấp trung ương và địa phương. Ưu tiên cao nhất là tăng cường năng lực thực thi của các cơ quan triển khai. Tiến độ chậm của các dự án metro là điều đáng lo ngại khi Bộ Xây dựng đang triển khai chương trình đầu tư lớn cho đường sắt. Ví dụ, việc xây dựng và vận hành tuyến đường sắt cao tốc Hà Nội – Thành phố Hồ Chí Minh đòi hỏi phải đào tạo, nâng cao kỹ năng cho hơn 200.000 lao động. Ngoài ra, khả năng hấp thụ vốn của Việt Nam còn thấp, đây là vấn đề cần giải quyết trước khi triển khai các dự án kết nối quy mô lớn ở các lĩnh vực mới. Các thách thức khác bao gồm hệ thống sàng lọc và thẩm định dự án còn yếu, kinh phí

bảo trì hạn chế và quy trình thực hiện kéo dài. Những vấn đề then chốt này sẽ được phân tích sâu hơn ở Chương 11 về Thể chế.

Phát triển đô thị định hướng giao thông công cộng (TOD) là ví dụ điển hình cho tầm quan trọng của sự phối hợp hiệu quả. Trên cơ sở trường hợp Ga Ngọc Hồi (Hộp 4), ba cải cách chính sách được đề xuất nhằm giải phóng tiềm năng phát triển khu vực quanh nhà ga, tất cả đều đòi hỏi năng lực thể chế mạnh hơn và tăng cường phối hợp. Thứ nhất, cần sớm xây dựng *khung chính sách hỗ trợ và linh hoạt hơn cho TOD*. Đề xuất này vẫn còn nguyên giá trị mặc dù gần đây đã có một số cải cách pháp lý, như Luật Đất đai 2024. Việc thử nghiệm có thể tập trung vào cách quy hoạch, triển khai và tài trợ các khu vực quanh nhà ga theo hướng tích hợp bất động sản và giao thông. Một khung chính sách rõ ràng cần: xác định vai trò của các cơ quan chức năng thuộc thành phố và trung ương; áp dụng các công cụ phát triển đất linh hoạt để hợp tác với khu vực tư nhân (ví dụ như mô hình công ty phát triển đất, hợp đồng liên doanh, và/hoặc các khu vực tăng trưởng nơi thuế bất động sản được áp dụng riêng); và cho phép tiếp cận phân kỳ trong việc tập trung quỹ đất và quy hoạch khu vực quanh nhà ga. Thứ hai, *cơ chế phối hợp quy hoạch và triển khai giữa các cơ quan* có ý nghĩa rất quan trọng. Phát triển khu vực quanh nhà ga đòi hỏi sự tham gia của nhiều cấp chính quyền, mỗi cấp chịu trách nhiệm cho các hợp phần hạ tầng khác nhau. Để xây dựng các điểm nút tích hợp, không chỉ cần sự hài hòa về kỹ thuật—mà còn phải có cách tiếp cận tổng thể chung toàn bộ bộ máy nhà nước. Cần có một ban chỉ đạo hoặc đơn vị chuyên trách với nhiệm vụ rõ ràng để giám sát quy hoạch và triển khai thực hiện quy hoạch diễn ra trong nhiều ngành và nhiều cấp. Cần những tiêu chuẩn chung và thiết kế liên thông để đảm bảo kết nối liền mạch trong toàn hệ thống đường sắt. Sự phối hợp này không chỉ dừng lại ở khâu xây dựng mà phải mở rộng sang cả khâu vận hành dài hạn, quy hoạch phân khu và tài trợ. Cuối cùng, cần bổ sung các *phương án kinh doanh và chiến lược không gian toàn tuyến hành lang*. TOD phát huy hiệu quả nhất khi các đô thị áp dụng cách tiếp cận dựa trên phương án kinh doanh tích hợp, trong đó phản ánh tác động của các hành lang đường sắt đối với việc làm, nhà ở và giá trị đất đai. Những phương án này cần được tích hợp trực tiếp vào quy hoạch pháp lý của Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và các đô thị khác để gắn chặt với phát triển mật độ cao và thay đổi mục đích sử dụng đất. Điều này sẽ giúp các cơ quan nhà nước chủ động lập quy hoạch hạ tầng bổ trợ như tiện ích, trường học, năng lượng, đồng thời đàm phán để có được sự đóng góp công bằng từ các nhà đầu tư tư nhân. Nếu thiếu cách tiếp cận “chung tay” này, các thành phố có nguy cơ xây dựng hạ tầng đường sắt rất tốn kém mà không thu được những lợi ích tổng thể.

Để cải thiện kết nối số—đặc biệt là kết nối băng thông rộng cố định tại Việt Nam—ba cải cách trọng tâm được đề xuất, bắt đầu từ việc chia sẻ hạ tầng (Bảng 10). Khuyến khích chia sẻ hạ tầng hiện hữu, chẳng hạn như mạng cáp quang thuộc sở hữu nhà nước, có thể giúp giảm đáng kể chi phí và mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ băng thông rộng. Điều này bao gồm việc đồng sử dụng hạ tầng thụ động và thúc đẩy các kết nối xuyên biên giới. Bằng cách tận dụng các tài sản cáp quang chưa được khai thác hiệu quả và cho phép các nhà khai thác viễn thông được cấp phép mở rộng phạm vi tiếp cận, có thể đạt được hiệu quả kinh tế theo quy mô và tăng cường kết nối khu vực.

Thứ hai, việc củng cố khung pháp lý nhằm thúc đẩy cạnh tranh và thu hút đầu tư khu vực tư nhân vào lĩnh vực này có ý nghĩa hết sức quan trọng. Điều này đòi hỏi đảm bảo quyền tiếp cận hạ tầng công bằng cho tất cả các thành phần tham gia thị trường, đồng thời triển khai các quy định về quyền sử dụng đất minh bạch và chuẩn hóa. Luật Viễn thông mới có hiệu lực từ tháng 7 năm 2024 là bước

tiến lớn đối với các doanh nghiệp nước ngoài mong muốn gia nhập thị trường. Tuy nhiên, việc thực thi luật này với các hướng dẫn cụ thể và quy trình minh bạch là điều kiện cần thiết để thúc đẩy đầu tư tư nhân vào lĩnh vực này.

Cuối cùng, việc khai thác các mô hình hợp tác công – tư (PPP) và xây dựng những mô hình khả thi để phát triển lĩnh vực này vô cùng quan trọng. Việc sử dụng PPP để huy động đầu tư tư nhân vào hạ tầng băng thông rộng, như mạng cáp quang, vệ tinh hoặc mạng mặt đất, có thể giúp thu hẹp khoảng cách đầu tư và đẩy nhanh việc triển khai băng thông rộng tốc độ cao. Thông qua việc sử dụng chiến lược PPP và xây dựng khung pháp lý thúc đẩy cạnh tranh, có thể huy động được nguồn vốn tư nhân đáng kể, từ đó nâng cao tỷ lệ phủ sóng băng thông rộng và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Những cải cách này sẽ thúc đẩy cả về chi phí lẫn chất lượng dịch vụ, đồng thời là điều kiện cần thiết để Việt Nam hiện thực hóa khát vọng phát triển nền kinh tế đổi mới sáng tạo. Việc triển khai các cải cách này sẽ góp phần tạo ra một thị trường băng thông rộng cạnh tranh và hiệu quả hơn, giúp cải thiện khả năng tiếp cận, giảm chi phí và nâng cao chất lượng dịch vụ cho người tiêu dùng. Quan trọng hơn, các cải cách này còn góp phần xây dựng nền tảng vững chắc để thúc đẩy nghiên cứu và đổi mới sáng tạo, phù hợp với định hướng được đề ra trong Nghị quyết số 57 của Bộ Chính trị về khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số.

Bảng 9. Chương trình cải cách chính sách về tăng cường kết nối

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Kết nối toàn cầu	- Định hướng lại quy hoạch giao thông và không gian để hỗ trợ các chuỗi giá trị trọng yếu:¹⁴⁵ - Nghân hạn (NH): Cải thiện công tác thu thập và phân tích dữ liệu liên quan đến thương mại, chuỗi giá trị, logistics và vận tải thông qua việc bắt buộc chia sẻ dữ liệu giữa các bên liên quan công – tư trong lĩnh vực thương mại, logistics và dịch vụ vận tải. - NH: Chỉ định một đơn vị có năng lực thu thập và phân tích dữ liệu kết nối, đồng thời xây dựng và đánh giá các chỉ số kết quả thực hiện chính (KPI) đo lường mức độ mà kết nối giao thông và logistics phục vụ các chuỗi giá trị trọng yếu. - Trung hạn (TH): Công khai các chỉ số KPI về thương mại, logistics và vận tải. - TH: Xây dựng khung pháp lý và chính sách để sử dụng dữ liệu thương mại, đặc biệt là thông tin chuỗi giá trị trong quy hoạch hạ tầng giao thông - Tái cấu trúc mạng lưới cửa ngõ quốc tế:¹⁴⁶ - NH: Thực hiện các biện pháp giảm ùn tắc tại các điểm nghẽn quanh các cửa ngõ quốc tế trọng yếu, ví dụ: xây dựng bãi đỗ xe trung tâm và các khu tập kết hàng hóa. - NH: Thiết lập cơ chế phối hợp giữa cấp trung ương, tỉnh và cơ sở, cũng như giữa các tỉnh để điều phối kế hoạch triển khai hạ tầng kết nối quanh các cửa ngõ quốc tế. - TH: Thực hiện quy hoạch mạng lưới cửa ngõ ở cấp độ hệ thống, thay vì từng cửa ngõ hoặc từng tỉnh riêng lẻ, tập trung vào việc tập trung khối lượng xuất nhập khẩu và giảm chi phí thương mại.

¹⁴⁵ Các biện pháp dài hạn bao gồm thiết lập cơ chế thu hút sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân chủ chốt—các chủ tàu, nhà cung cấp dịch vụ logistics, các doanh nghiệp khác liên quan trong ngành—vào quá trình quy hoạch hạ tầng giao thông vận tải.

¹⁴⁶ Các biện pháp dài hạn khác bao gồm: hoàn thiện phát triển các cửa ngõ quốc tế lớn ở miền Bắc và miền Nam, bao gồm sân bay Long Thành và cảng Lạch Huyện; hiện thực hóa tầm nhìn phát triển các cửa ngõ này thành trung tâm trung chuyển hàng hóa của khu vực.

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Kết nối toàn cầu	- TH: Triển khai thêm các biện pháp giảm thiểu ùn tắc như mở rộng đường kết nối, nâng cấp mặt đường và kết cấu để đáp ứng xe tải hạng nặng, phân làn và phát triển các hành lang vận tải chuyên dụng, bao gồm khu vực quanh sân bay Nội Bài và cảng Vũng Tàu.
2. Kết nối vùng	● Tạo lập các cụm có mật độ kinh tế cao dọc các hành lang mới:¹⁴⁷ - NH: Đánh giá thường xuyên hiệu quả hoạt động của các khu công nghiệp (KCN) và khu kinh tế (KKT) cũng như mức độ khai thác lợi thế quần tụ không gian, đồng thời công khai thông tin liên quan. - NH: Rà soát các quy định pháp luật liên quan đến quy hoạch không gian hiện tại và xác định các điểm nghẽn trong tích hợp quy hoạch giao thông và quy hoạch sử dụng đất. - TH: Xây dựng cơ chế khuyến khích chính quyền địa phương và khu vực tư nhân sử dụng đất hiệu quả—như thúc đẩy quần tụ công nghiệp và dịch vụ logistics—xung quanh các nút kết nối cao được tạo ra nhờ hạ tầng mới hoặc nâng cấp ● Nâng cấp ngành logistics:¹⁴⁸ - NH: Ban hành chính sách điều tiết quy mô và năng lực cạnh tranh cho ngành vận tải đường bộ, thông qua các biện pháp như khuyến khích thành lập hợp tác xã, phát triển chuỗi lạnh hoàn chỉnh và sàn giao dịch vận tải toàn quốc, v. v. - TH: Triển khai hỗ trợ tài chính (ví dụ: đề án cho vay dựa trên mức tăng trưởng) bằng cách đưa ngành vận tải đường bộ và logistics vào danh mục “ngành ưu tiên cho vay” của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. - TH: Khuyến khích đầu tư vào các mô hình doanh nghiệp vận tải tổng hợp số thông qua chính sách của Chính phủ thúc đẩy hoạt động huy động vốn, nghiên cứu phát triển, FDI, tư vấn trực tiếp và chia sẻ dữ liệu mở. - TH: Thúc đẩy ghi chép và giao dịch điện tử trong vận tải thủy nội địa.
3. Kết nối địa phương	● Cải thiện hạ tầng thị trường và logistics tại các đô thị:¹⁴⁹ - NH: Yêu cầu chính quyền địa phương, đặc biệt tại các đô thị lớn, phải tích hợp yếu tố hạ tầng thị trường và logistics đô thị vào nội dung quy hoạch không gian. - NH: Dành làn đường riêng cho xe tải trên các tuyến đường từ cảng vào thành phố. - TH: Xây dựng các trung tâm tập kết hàng hóa đô thị (UCC) tại vùng ven Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh để tập kết và phân phối hàng hóa. - TH: Xây dựng các trung tâm logistics gần cảng, như Hải Phòng, để tránh luồng xe không cần thiết đi qua trung tâm thành phố. ● Kết nối các cộng đồng dân cư thưa thớt với thị trường:¹⁵⁰ - NH: Tăng định mức chi phí xây dựng đường sá tại khu vực miền núi. - TH: Đánh giá định kỳ mức độ bao trùm của kết nối thông qua khảo sát nhằm thể chế hóa công tác đánh giá tiếp cận thị trường tại tất cả các địa phương ở cả cấp tổng thể và hộ gia đình.

¹⁴⁷ Một biện pháp dài hạn nữa là huy động các tổ chức liên quan để đạt được sự phối hợp trong quy hoạch giữa hạ tầng giao thông vận tải và hạ tầng logistics, như kho bãi, cảng cạn nội địa và sử dụng đất.

¹⁴⁸ Các biện pháp dài hạn còn bao gồm tăng cường tự động hóa—không chỉ tại các cảng biển cửa ngõ quốc tế—mà còn tại các cảng sông lớn, cảng cạn nội địa và các cơ sở trọng yếu khác; đồng thời ứng dụng các công nghệ đột phá cho kết nối chặng cuối, môi giới vận tải hàng hóa và nhiều ứng dụng logistics khác.

¹⁴⁹ Một biện pháp dài hạn khác là tích hợp quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch giao thông đa phương thức nhằm phân luồng giao thông hành khách và hàng hóa hiệu quả hơn.

¹⁵⁰ Các biện pháp dài hạn cũng bao gồm sử dụng “đánh giá tác động kết nối” đến phúc lợi xã hội và bất bình đẳng để hỗ trợ quyết định đầu tư; đồng thời ứng dụng các công nghệ đột phá cho kết nối chặng cuối, môi giới vận tải hàng hóa và các ứng dụng logistics khác.

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
3. Kết nối địa phương	- TH: Hợp tác với các nhà cung cấp dịch vụ logistics để sử dụng Chương trình Mục tiêu Quốc gia (NTP) hỗ trợ chính quyền địa phương trợ giá cho các trạm logistics, kết nối giao nhận hàng hóa giữa đô thị và vùng sâu, vùng xa.
4. Chính sách bao trùm	● Bổ sung việc tăng cường kết nối bằng những hỗ trợ phát triển kinh tế-xã hội:¹⁵¹ - NH: Bỏ quy định về quyền lợi bảo hiểm y tế xã hội theo nơi đăng ký cư trú. - NH: Đảm bảo tiếp cận dịch vụ công bằng cho lao động di cư và gia đình họ nhằm giảm rào cản đối với việc di chuyển lao động. - NH: Cải thiện hệ thống thông tin thị trường lao động tại các khu vực chậm phát triển. - TH: Ứng dụng công nghệ số để cung cấp thông tin thị trường nông sản. - TH: Hỗ trợ đào tạo nghề phát triển các dịch vụ sản xuất như logistics, kế toán, kinh doanh tại các đô thị loại hai ở Tây Nguyên và miền núi phía Bắc.
5. Hạ tầng chống chịu	● Đầu tư vào khả năng chống chịu thông minh dựa trên mức độ trọng yếu và rủi ro:¹⁵² - NH: Thiết lập và củng cố cơ chế chia sẻ dữ liệu liên bộ nhằm tích hợp dữ liệu kinh tế, tự nhiên, khí hậu, giao thông và tài sản vật chất làm cơ sở đánh giá mức độ trọng yếu và rủi ro. - TH: Xây dựng hoặc hoàn thiện hệ thống quản lý tài sản dựa trên dữ liệu không gian, dữ liệu lớn và rủi ro, tích hợp với quy trình phân bổ nguồn lực và lập ngân sách. ● Thúc đẩy vận tải đa phương thức như một chiến lược tăng cường khả năng chống chịu:¹⁵³ - NH: Đẩy mạnh tự động hóa tại các cảng biển cửa ngõ quốc tế, cảng sông lớn, cảng cạn và những cơ sở vật chất trọng yếu khác. - NH: Thúc đẩy ghi chép và giao dịch điện tử trong vận tải thủy nội địa. - TH: Thúc đẩy vận tải ven biển trên hành lang Bắc – Nam bằng cách khuyến khích phát triển thêm các hãng tàu, trung tâm vận tải biển, giảm chi phí bốc xếp hàng hóa nội địa tại cảng và tăng số lượng tàu Ro-Ro (tàu chở hàng lên/xuống trực tiếp) phục vụ vận tải kết hợp đường bộ – ven biển. - TH: Thúc đẩy dịch vụ vận chuyển container bằng xà lan để tăng cường sử dụng vận tải thủy nội địa thông qua điều chỉnh quy mô đội tàu, thiết kế và tuyến luồng phù hợp với xu hướng container hóa, đồng thời phân bổ khung giờ neo đậu tại cảng biển cho xà lan, cải thiện năng lực xếp dỡ container tại các cảng sông.
6. Kết nối số	● Thúc đẩy chia sẻ hạ tầng. ● Củng cố khung pháp lý để khuyến khích cạnh tranh và đầu tư khu vực tư nhân. ● Tăng cường sử dụng PPP và xây dựng các mô hình kinh doanh khả thi.

¹⁵¹ Một biện pháp dài hạn khác là thúc đẩy phát triển kỹ năng để hỗ trợ sự phát triển kinh tế vệ tinh.

¹⁵² Một biện pháp dài hạn nữa là thể chế hóa hệ thống quản lý tài sản dựa trên đánh giá rủi ro cho các tài sản hạ tầng giao thông trọng yếu, bao gồm mạng lưới đường bộ, đường thủy nội địa và đường sắt.

¹⁵³ Một biện pháp dài hạn khác là phát triển mô hình cảng nhượng quyền (landlord port) tại hai đến ba địa điểm chiến lược nhất định, nhằm thúc đẩy vận tải thủy và liên kết vận tải đa phương thức giữa đường bộ và đường thủy.

CHƯƠNG 9

HẠ TẦNG THÍCH ỨNG BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

Dân số và nền tảng kinh tế của Việt Nam chịu tác động lớn từ biến đổi khí hậu. Với đường bờ biển dài 3.260 km bao gồm nhiều đô thị lớn và vùng sản xuất lớn, Việt Nam đặc biệt dễ bị tổn thương trước nguy cơ nước biển dâng; 70% dân số sinh sống tại các khu vực ven biển hoặc đồng bằng trũng thấp.¹⁵⁴ Sản xuất công nghiệp chế biến, chế tạo tập trung tại các khu vực dễ bị thiên tai và chịu rủi ro lớn từ biến đổi khí hậu. 10% khu công nghiệp nằm ở những nơi dự kiến sẽ bị ngập lụt ven biển cứ mỗi 5 năm một lần; tỷ lệ này tăng lên 39% nếu xét theo chu kỳ 50 năm, trong khi 42% khu công nghiệp có nguy cơ ngập lụt do nước sông dâng cao mỗi chu kỳ 50 năm.¹⁵⁵ Đồng bằng sông Cửu Long— với vai trò trụ cột trong lĩnh vực nông nghiệp và đóng góp rất lớn cho nền kinh tế Việt Nam — cũng đối mặt với rủi ro lớn từ biến đổi khí hậu.¹⁵⁶

Mức độ dễ tổn thương cao này đe dọa tăng trưởng kinh tế tương lai của Việt Nam, đặc biệt thông qua tác động đến hạ tầng đô thị, giao thông và năng suất nông nghiệp.¹⁵⁷ Ngành nông nghiệp Việt Nam đã và đang chịu ảnh hưởng bởi nhiệt độ tăng, lượng mưa biến động thất thường, tần suất và cường độ bão ngày càng lớn. Những hiện tượng này đã làm giảm sản lượng cà phê, gây thiệt hại cho lúa và rau màu, đồng thời để lại hậu quả ngập lụt trên diện rộng.¹⁵⁸ Các đô thị của Việt Nam cũng đối mặt với rủi ro khí hậu, phải chịu nhiệt độ tăng, căng thẳng nhiệt và sự xuất hiện của các cơn bão dữ dội hơn. Ví dụ, cơn bão Yagi năm 2024 ước tính đã gây thiệt hại gần 1 tỷ USD cho trung tâm công nghiệp và cảng Hải Phòng, cũng như làm đứt gãy chuỗi cung ứng do mất điện và mất liên lạc.¹⁵⁹ Hạ tầng giao thông và kết nối của cả nước cũng đang đối mặt với rủi ro. Ngập lụt đe dọa các tuyến đường bộ và cao tốc, trong khi nhiệt độ cao có thể gây lún mặt đường.¹⁶⁰ Do đặc thù mạng lưới giao thông liên kết chặt chẽ, sự gián đoạn ở một vị trí hoặc một loại hình có thể nhanh chóng lan rộng trên toàn hệ thống.

Vì vậy, tăng khả năng chống chịu của nền kinh tế đối với biến đổi khí hậu cho nền kinh tế là vấn đề then chốt để đạt mục tiêu quốc gia thu nhập cao vào năm 2045.¹⁶¹ Biến đổi khí hậu sẽ tác động đến mọi khía cạnh của mô hình tăng trưởng kinh tế. Ví dụ, căng thẳng nhiệt sẽ làm giảm năng suất lao động. Các hiện tượng thời tiết cực đoan có nguy cơ làm hư hại hoặc phá hủy hạ tầng và tài sản sản xuất, gây thương vong cho người dân và người lao động, đồng thời làm giảm khả năng tiết kiệm và chống chịu của các hộ gia đình. Sản xuất có thể giảm trong khi giá cả có thể tăng, đặc biệt là đối với

¹⁵⁴ Ngân hàng Thế giới (2025a). *Tăng trưởng xanh tại Việt Nam: Thách thức và cơ hội về thích ứng và giảm thiểu*.

¹⁵⁵ Rentschler và cộng sự (2020).

¹⁵⁶ Ngân hàng Thế giới (2022). *Báo cáo quốc gia về Khí hậu và Phát triển cho Việt Nam*.

¹⁵⁷ Ngân hàng Thế giới (2025a).

¹⁵⁸ Ngân hàng Thế giới (2025a).

¹⁵⁹ Bộ Tài chính, Việt Nam, tháng 9 năm 2024.

¹⁶⁰ Báo Vietnam Investment Review, ngày 10 tháng 6 năm 2015.

¹⁶¹ Ngân hàng Thế giới (2025a).

lượng thực phẩm. Hơn nữa, tác động trong một lĩnh vực có thể nhanh chóng lan sang lĩnh vực khác. Chi phí của Chính phủ dành cho ứng phó sẽ tăng trong khi số thu từ thuế giảm.

9.1. Đánh giá thực trạng

Ngành nông nghiệp Việt Nam đã chịu tác động sâu sắc từ nhiệt độ tăng cao, lượng mưa biến động thất thường và tần suất bão ngày càng nhiều hơn.¹⁶² Lượng mưa biến động lớn hơn đã dẫn đến hạn nghiêm trọng hơn và làm giảm đáng kể sản lượng cà phê tại khu vực Tây Nguyên. Đồng thời, mưa lớn và ngập lụt đã gây thiệt hại cho lúa và rau màu tại Đồng bằng sông Hồng. Riêng trận lũ do siêu bão Yagi gây ra được ước tính đã khiến ngành nông nghiệp thiệt hại 2,5 tỷ USD,¹⁶³ phá hủy hoặc làm hư hại diện tích lớn đất trồng lúa và cây ăn quả, cùng nhiều tác động khác.¹⁶⁴ Nhìn chung, trong ba thập kỷ qua, ước tính cứ mỗi mức tăng 1% nhiệt độ dẫn đến mức giảm dài hạn 3% trong chỉ số sản xuất nông nghiệp.¹⁶⁵

Tại Đồng bằng sông Cửu Long, nhiều hộ gia đình sống dựa vào hoạt động đánh bắt thủy sản, vốn đang đối mặt với các rủi ro liên quan đến biến đổi khí hậu như nước ấm lên và xâm nhập mặn. Trong toàn vùng, các hộ làm nghề thủy sản chiếm 13,4% tổng số hộ, tỷ lệ này lên tới 25% tại Kiên Giang, 30% ở Bạc Liêu và gần 67% tại Cà Mau.¹⁶⁶ Khi tình trạng xâm nhập mặn trở nên nghiêm trọng hơn, nhiều hộ chuyển sang nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản nước lợ, song các hoạt động này cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro.

Biến đổi khí hậu cũng đặt ra thách thức lớn đối với hạ tầng giao thông.¹⁶⁷ Chương 8 đã phân tích tầm quan trọng của kết nối hạ tầng đối với mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045 của Việt Nam. Tuy nhiên, không thể bỏ qua mức độ dễ tổn thương cao của mạng lưới giao thông vận tải rộng lớn¹⁶⁸ trước các hiểm họa khí hậu. Lũ quét cực đoan đe dọa các tuyến cao tốc, đặc biệt tại khu vực miền núi. Đồng thời, các sự cố đường bộ do lũ sông dự kiến sẽ tăng ít nhất 40% ngay từ năm 2030. Ngoài ra, tác động của nhiệt độ cao đã khiến nhiều tuyến đường bị lún sụt.¹⁶⁹ Nguy cơ lớn nhất xảy ra tại các vùng tập trung hoạt động kinh tế nhưng cũng có mức độ phơi nhiễm cao với rủi ro khí hậu, như khu vực ven biển, miền núi phía Bắc và Đồng bằng sông Cửu Long.

Những rủi ro này càng trở nên nghiêm trọng hơn do việc thiếu bảo trì và thiết kế lạc hậu.¹⁷⁰ Phần lớn mạng lưới đường bộ của Việt Nam—vốn đã có chất lượng thấp hơn so với các nước trong khu vực

¹⁶² Ngân hàng Thế giới (2025a).

¹⁶³ Ước tính của Bộ Tài chính và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

¹⁶⁴ Dezan Shira và Associates (2024). *Tổng quan về Việt Nam*. Tham khảo: <https://www.vietnam-briefing.com/news/impact-of-typhoon-yagi-on-vietnam-economic-damage-and-recovery-efforts.html/>

¹⁶⁵ Đào Lê Trang Anh và cộng sự (2022). *Biến đổi khí hậu và tác động đến nông nghiệp Việt Nam: phân tích kinh tế vĩ mô*.

¹⁶⁶ Ngân hàng Thế giới. Sắp xuất bản. *Báo cáo đánh giá nghèo: Cuộc sống ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long*.

¹⁶⁷ Ngân hàng Thế giới (2025a).

¹⁶⁸ Ngân hàng Thế giới (2019). *Báo cáo Tăng cường Khả năng Chống chịu Khu vực Ven biển*. Mạng lưới giao thông chính của Việt Nam bao gồm khoảng 1.250 km đường cao tốc, 24.300 km đường quốc lộ, 2.660 km đường sắt và 5.400 km đường thủy nội địa chủ yếu phục vụ vùng Đồng bằng sông Cửu Long và Đồng bằng sông Hồng, và một mạng lưới hàng hải rộng lớn kết nối 45 cảng biển và gần 200 bến cảng biển trên khắp các trung tâm ven biển lớn. Vận tải đường bộ vẫn là phương thức vận tải chủ yếu đối với cả hàng hóa và hành khách.

¹⁶⁹ Báo Vietnam Investment Review, ngày 10 tháng 6 năm 2015.

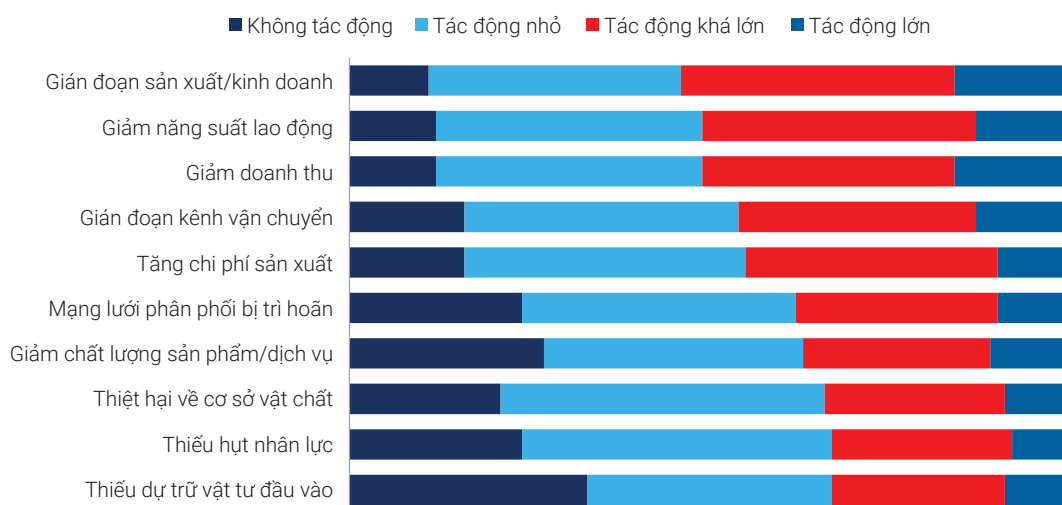
¹⁷⁰ Ngân hàng Thế giới (2025a).

(Chương 8)—được xây dựng theo tiêu chuẩn thiết kế không tính đến biến đổi khí hậu, như lượng mưa cực đoan, ngập lụt và sạt lở đất gia tăng. Bên cạnh đó, công tác bảo trì mạng lưới đường bộ chưa đầy đủ do thiếu kinh phí. Ví dụ, trong giai đoạn 2010-2020, chỉ 50% nhu cầu kinh phí bảo trì trong lĩnh vực giao thông vận tải được đáp ứng, riêng đường bộ là 46% và đường sắt là 42%.¹⁷¹

Chi phí kinh tế do biến đổi khí hậu đã và đang ảnh hưởng đến tăng trưởng, trong khi khu vực tư nhân chưa sẵn sàng và phải đối mặt với nhu cầu đầu tư thích ứng rất lớn. Riêng trong năm 2020, thiệt hại kinh tế do biến đổi khí hậu ước tính đã lên tới 3,2% GDP.¹⁷² Hơn nữa, phần lớn khu vực tư nhân đã bị tác động, trong đó từ 33% đến 50% doanh nghiệp báo cáo bị ảnh hưởng “khá lớn” hoặc “rất lớn” từ những gián đoạn do khí hậu gây ra, như gián đoạn sản xuất và phân phối, giảm năng suất và chất lượng, tăng chi phí và thiệt hại, cũng như sụt giảm doanh thu (Hình 106). Ước tính có khoảng 300 tỷ USD tài sản của khu vực tư nhân dễ bị tổn thương trước thiên tai liên quan đến khí hậu,¹⁷³ trong đó các lĩnh vực khai khoáng, công nghiệp chế tạo, nông nghiệp, bán buôn và bán lẻ, khách sạn/lưu trú là những ngành chịu rủi ro lớn nhất.

Hình 106. Doanh nghiệp ghi nhận tác động và rủi ro khí hậu trên nhiều khía cạnh

Tác động của biến đổi khí hậu và rủi ro thiên tai theo quan sát của doanh nghiệp (2019)



Nguồn: Trích từ Hình 3.3 trong VCCI (2020), *Thích ứng để thành công: Đánh giá tác động của biến đổi khí hậu đối với doanh nghiệp Việt Nam*.

Ghi chú: Hình này tóm tắt phản hồi của hơn 10.000 doanh nghiệp Việt Nam và nước ngoài trong cuộc khảo sát năm 2019 được mô tả là “cuộc điều tra doanh nghiệp quy mô lớn nhất và toàn diện nhất từng được thực hiện tại Việt Nam về đánh giá tác động của biến đổi khí hậu qua góc nhìn của doanh nghiệp”.

¹⁷¹ Vụ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông vận tải (2021).

¹⁷² Ngân hàng Thế giới (2021). (chưa xuất bản). *Tăng tốc tăng trưởng sạch, xanh và chống chịu với khí hậu*. Báo cáo phân tích môi trường quốc gia đối với Việt Nam. Được trích dẫn trong Ngân hàng Thế giới (2025a).

¹⁷³ Đánh giá rủi ro thảm họa năm 2017 của Ngân hàng Thế giới cho Việt Nam (chưa xuất bản, được trích dẫn trong Ngân hàng Thế giới (2025a)).

9.2. Phân tích xu hướng tương lai

Nhiệt độ sẽ tiếp tục tăng trong khi các biến động về lượng mưa và tần suất các hiện tượng thời tiết cực đoan ngày càng trở nên khó dự báo hơn. Việt Nam đã ghi nhận mức tăng nhiệt độ trung bình hàng năm từ 0,5°C đến 0,7°C kể từ năm 1960; dự báo mức tăng này sẽ tăng tốc, đạt 1,5°C vào giai đoạn 2080–2100, với đỉnh phát thải vào năm 2040.¹⁷⁴ Tuy nhiên, có nhiều bất định liên quan đến xu hướng lượng mưa trong tương lai cũng như mức độ nghiêm trọng của các hiện tượng thời tiết cực đoan. Theo các kịch bản phát thải cao toàn cầu, các trận lũ “1.000 năm có một” có thể thường xuyên hơn tới mức 5 năm một lần. Một số khu vực có thể ghi nhận lượng mưa hàng năm tăng trên 20%, với các đợt mưa cực đoan kéo dài 5 ngày tăng tới 70%.¹⁷⁵

Mực nước biển được dự báo sẽ tăng đáng kể, ảnh hưởng đến cả khu vực thành thị và nông thôn.

Các dự báo về mức tăng mực nước biển toàn cầu rất khác nhau và phụ thuộc lớn vào lộ trình phát thải trong tương lai cũng như các hành động toàn cầu trong những năm tới. Các kịch bản thấp ước tính mực nước biển có thể tăng khoảng 20–50cm, trong khi các kịch bản cao ước tính con số này lên tới 200cm.¹⁷⁶ Tuy nhiên, ngay cả mức tăng thấp cũng sẽ kéo theo những tổn thất kinh tế và xã hội đáng kể. Nếu mực nước biển tăng cao hơn, hậu quả sẽ đặc biệt nghiêm trọng đối với nhiều khu vực trong cả nước; điều này đúng ngay cả khi mức tăng chưa đạt tới các kịch bản cực đoan. Ví dụ, Thành phố Hồ Chí Minh được xếp là thành phố dễ bị tổn thương thứ ba trên thế giới trước nguy cơ nước biển dâng,¹⁷⁷ với gần 45% diện tích đô thị nằm dưới 1 mét so với mực nước biển.¹⁷⁸ Thành phố này đặc biệt dễ bị tác động bởi triều cường, mưa lớn, nước sông Sài Gòn và Đồng Nai dâng cao, cũng như hiện tượng sụt lún đất do khai thác nước ngầm quá mức.

Hậu quả của nước biển dâng có thể đặc biệt nghiêm trọng đối với Đồng bằng sông Cửu Long. Nếu mực nước biển tăng thêm 75–100 cm, gần một nửa diện tích đồng bằng có thể bị ngập vào năm 2050.¹⁷⁹ Tình trạng xâm nhập mặn hiện đã ở mức cao (Hình 107, Bảng A) và dự báo sẽ tiếp tục tăng (Bảng C), trong khi toàn khu vực sẽ phải đối mặt với sự gia tăng mạnh về số ngày nắng nóng cực đoan (Bảng B và Bảng D); sự kết hợp này sẽ khiến hoạt động nông nghiệp trở nên vô cùng khó khăn trên phần lớn diện tích vùng đồng bằng.

¹⁷⁴ Theo kịch bản biến đổi khí hậu có khả năng xảy ra nhất (với mức Kịch bản nồng độ khí nhà kính đại diện - viết tắt là RCP - ở mức 4.5).

¹⁷⁵ Ngân hàng Thế giới (2025a).

¹⁷⁶ Ví dụ, 20–200cm (Cổng thông tin khí hậu của Viện Công nghệ Massachusetts MIT); 60–180cm (Đánh giá khí hậu quốc gia); và phạm vi biến động có thể xảy ra là 28–101cm (Báo cáo đánh giá lần thứ sáu của IPCC: Cơ sở khoa học vật lý).

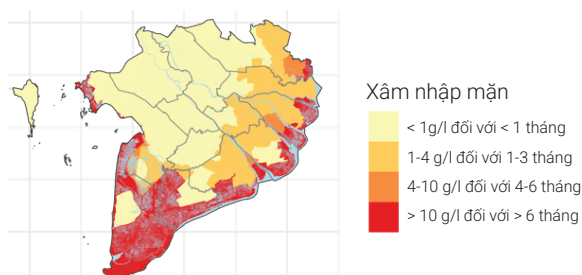
¹⁷⁷ <https://www.nestpick.com/2050-climate-change-city-index/>

¹⁷⁸ <https://earth.org/sea-level-rise-projections/>

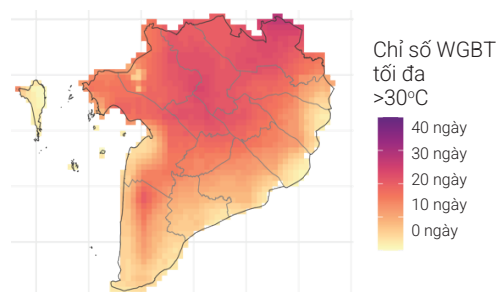
¹⁷⁹ Bộ Tài nguyên và Môi trường, tháng 1/2022. *Kịch bản biến đổi khí hậu của Việt Nam, Phiên bản cập nhật năm 2020.*

Hình 107. Nguy cơ nước biển dâng và nhiệt độ cực đoan có thể khiến sản xuất nông nghiệp trở nên vô cùng khó khăn tại phần lớn Đồng bằng sông Cửu Long

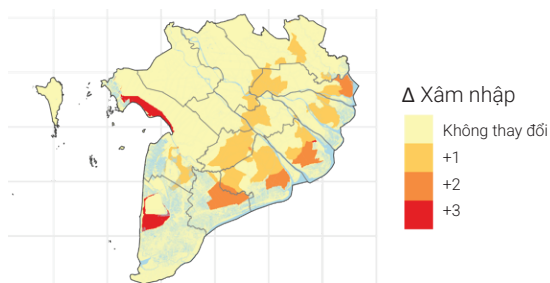
A. Xâm nhập mặn, khí hậu hiện tại



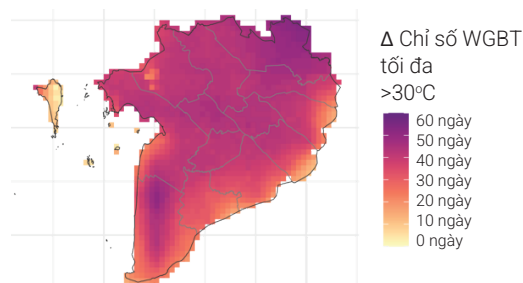
B. Số ngày nắng nóng cực đoan, giai đoạn 1983–2016



C. Xâm nhập mặn, thay đổi từ tình hình khí hậu hiện tại đến năm 2050, khi không có biện pháp kiểm soát



D. Số ngày nắng nóng cực đoan tăng thêm, năm 2030 so với giai đoạn 1983–2016



Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm: Bản đồ trên mô tả các địa điểm trên lục địa Việt Nam dựa trên dữ liệu được thu thập và có sẵn. Bản đồ này nhằm mục đích minh họa và không hàm ý bày tỏ bất kỳ ý kiến nào từ phía Ngân hàng Thế giới, liên quan đến tình trạng pháp lý của bất kỳ quốc gia hoặc vùng lãnh thổ nào hoặc liên quan đến việc phân định biên giới hoặc ranh giới.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới. Sắp xuất bản. *Cuộc sống ở Đồng bằng sông Cửu Long*.

Biến đổi khí hậu có thể làm chậm tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình hàng năm khoảng 0,33 điểm phần trăm, tương đương với việc trì hoãn mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao khoảng 2 năm.

Dự báo tăng trưởng GDP thực sẽ giảm trung bình 0,5 điểm phần trăm mỗi năm trong thập niên 2020, và chậm lại còn trung bình 0,25 điểm phần trăm vào thập niên 2040.¹⁸⁰ Mức giảm GDP thực tế đến năm 2045 dự kiến là 11,2% so với kịch bản cơ sở (Hình 108). Như đã phân tích ở phần trước của báo cáo, nếu tiếp tục xu hướng tăng trưởng hiện nay, Việt Nam sẽ không đạt ngưỡng quốc gia thu nhập cao vào năm 2045; phần tổn thất bổ sung do biến đổi khí hậu sẽ làm tăng thêm mức thiếu hụt so với ngưỡng đó thêm 25% và kéo dài thời gian đạt mục tiêu thêm 2 năm nữa.

Tổn thất chủ yếu đến từ việc năng suất lao động sụt giảm trên tất cả các lĩnh vực do căng thẳng nhiệt, cũng như thiệt hại đối với cơ sở hạ tầng và giảm năng suất nông nghiệp. Căng thẳng nhiệt ảnh hưởng đến người lao động khi gây khó chịu về thể chất hoặc tinh thần, từ đó làm giảm năng suất làm việc, đặc biệt đối với lao động làm việc ngoài trời có thu nhập thấp.¹⁸¹ Với vị trí địa lý nằm trong vùng

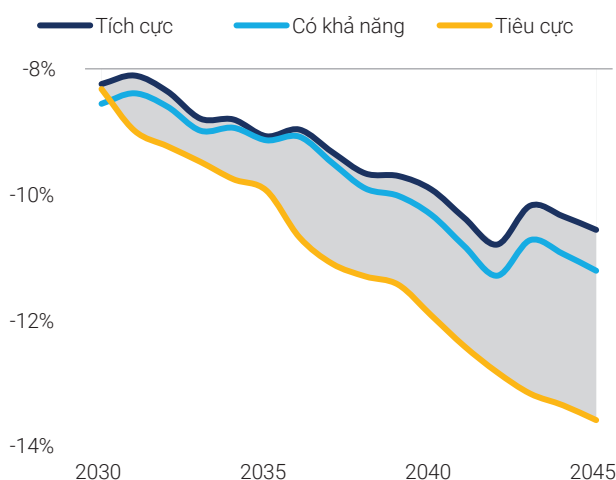
¹⁸⁰ RCP4.5.

¹⁸¹ Căng thẳng do nhiệt độ do biến đổi khí hậu sẽ làm tăng mức độ tiếp xúc với nhiệt độ trong công việc của người lao động (Opitz-Stapleton, 2014), đặc biệt ảnh hưởng đến điều kiện làm việc của những người lao động làm việc ngoài trời có thu nhập thấp (Đào và cộng sự, 2013).

hiệt đới và cận nhiệt đới cùng tỷ trọng lao động nông nghiệp và xây dựng cao, Việt Nam đặc biệt dễ bị tổn thất năng suất do nhiệt độ cao. Dự báo cho thấy chỉ riêng tổn thất năng suất lao động do căng thẳng nhiệt đã có thể làm giảm GDP thực 10% so với kịch bản không có biến đổi khí hậu, chiếm 78% tổng mức giảm GDP (Hình 108). Hệ quả là thu nhập hộ gia đình bị suy giảm—và do đó kéo theo mức tiêu dùng—sẽ giảm 10% vào năm 2050 so với kịch bản cơ sở. Thêm vào đó tác động của lũ lụt, nước biển dâng và bão đối với tài sản cố định sẽ làm giảm thêm 1,1% GDP. Biến đổi khí hậu có thể làm năng suất nông nghiệp giảm 9,1%, kéo theo mức giảm GDP bổ sung là 1,7%.

Hình 108. Tác động của biến đổi khí hậu được dự báo sẽ làm giảm 11,2% GDP thực của Việt Nam vào năm 2045

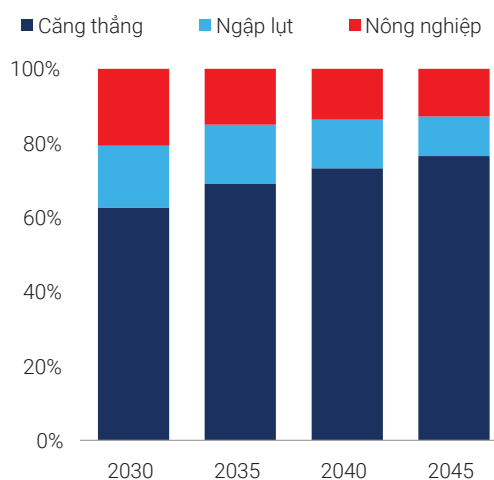
GDP thực, kịch bản biến đổi khí hậu có khả năng xảy ra nhất so với kịch bản không có biến đổi khí hậu, giai đoạn 2025–2045



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025) dựa trên ước tính của chuyên gia và mô phỏng MANAGE.

Hình 109. Phần lớn thiệt hại kinh tế sẽ có nguyên nhân từ việc giảm năng suất lao động do căng thẳng nhiệt

Cơ cấu thiệt hại kinh tế theo kênh tác động, giai đoạn 2025–2045



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025) dựa trên ước tính của chuyên gia và mô phỏng MANAGE.

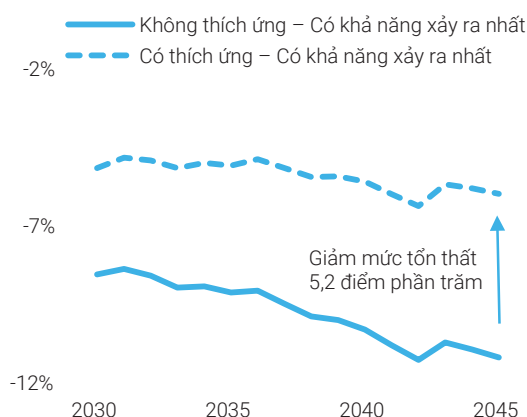
Tuy nhiên, các biện pháp thích ứng có thể giảm thiểu thiệt hại kinh tế thông qua việc tăng cường khả năng chống chịu; các biện pháp này có thể giảm gần một nửa mức tổn thất GDP, tương đương 5 điểm phần trăm. Một loạt các giải pháp thích ứng sẽ được trình bày trong phần tiếp theo về chương trình cải cách. Các giải pháp này bao gồm: thích ứng với căng thẳng nhiệt, đặc biệt là đầu tư vào không gian trong nhà và ngoài trời; phát triển nông nghiệp thông minh thích ứng với khí hậu; và tăng cường khả năng chống chịu và thích ứng của cơ sở hạ tầng. Nếu được triển khai, các giải pháp này sẽ giúp giảm mức tổn thất GDP dự báo là 4,8 điểm phần trăm—tức là giảm mức tổn thất từ 11,2% xuống còn 6,0%, tương ứng cải thiện 46% (Hình 110).

Hơn nữa, các khoản đầu tư vào giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu có thể mang lại lợi ích kinh tế cao ngay cả khi các rủi ro khí hậu không xảy ra. Phân tích chi phí – lợi ích truyền thống so sánh

chi phí đầu tư thích ứng với lợi ích từ việc giảm thiệt hại do các sự kiện khí hậu gây ra. Tuy nhiên, còn có các lợi ích kinh tế phát sinh (như lợi ích bổ sung hoặc việc làm mới được tạo ra). Ngay cả khi rủi ro khí hậu không xảy ra, vẫn có thêm các lợi ích về môi trường và xã hội. Ví dụ, một đánh giá về dự án của Ngân hàng Thế giới nhằm tăng cường khả năng chống chịu nông nghiệp tại Đồng bằng sông Cửu Long cho thấy dự án đã mang lại thêm nhiều lợi ích cho Việt Nam.¹⁸² Thực tế, các lợi ích thứ hai (kinh tế) và lợi ích thứ ba (môi trường và xã hội) đều vượt xa lợi ích thứ nhất (giảm thiệt hại) về tỷ lệ lợi ích – chi phí; tỷ lệ lợi ích – chi phí mới dao động từ 5,7 (với giá các-bon thấp) đến 8,1 (với giá các-bon cao), so với tỷ lệ lợi ích truyền thống ở mức 1,1 (Hình 111).

Hình 110. Biến đổi khí hậu sẽ làm giảm tăng trưởng kinh tế, nhưng các biện pháp thích ứng có thể giảm gần một nửa tác động này

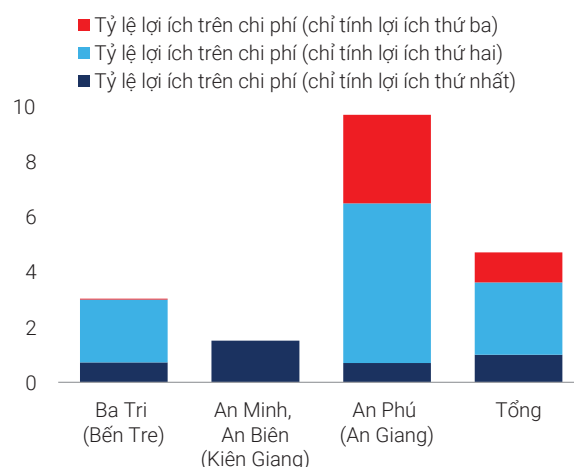
Tác động của các biện pháp thích ứng đến GDP so với kịch bản cơ sở, giai đoạn 2025–2045



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025) dựa trên ước tính của chuyên gia và mô phỏng MANAGE.

Hình 111. Các biện pháp thích ứng mang lại lợi ích vượt xa việc chỉ giảm thiệt hại do biến đổi khí hậu

Tỷ lệ lợi ích trên chi phí của đầu tư vào thích ứng với biến đổi khí hậu



Nguồn: Tính toán của Ngân hàng Thế giới, 2024. Dự án Chống chịu khí hậu tổng hợp và sinh kế bền vững Đồng bằng sông Cửu Long (ICRSL) của Ngân hàng Thế giới.

Tuy nhiên, cần số vốn đầu tư lớn từ cả khu vực công và tư nhân. Tổng nhu cầu đầu tư bổ sung cần thiết cho các giải pháp thích ứng trong nông nghiệp, cơ sở hạ tầng và bảo vệ nguồn nhân lực trong giai đoạn 2025–2050 ước tính lên tới 233 tỷ USD (tương đương trung bình 0,75% GDP mỗi năm). Phần lớn số vốn đầu tư này sẽ tập trung vào việc ứng phó với tình trạng gia tăng căng thẳng nhiệt (ví dụ như hệ thống làm mát).¹⁸³

¹⁸² Dự án Chuyển đổi nông nghiệp bền vững tại Việt Nam của Ngân hàng Thế giới, với tổng vốn đầu tư là 238 triệu USD (vốn đầu tư ban đầu, năm 2015).

¹⁸³ Ngân hàng Thế giới (2025a).

9.3. Chương trình cải cách

Để thích ứng với biến đổi khí hậu, cần ban hành một loạt các chính sách và giải pháp liên ngành và theo từng lĩnh vực, trong đó vai trò của các thể chế và khu vực công là vô cùng quan trọng. Bên cạnh sự cần thiết rõ ràng phải xanh hóa chu trình ngân sách, Chính phủ cần kiên quyết thực hiện đầy đủ vai trò đa dạng của mình: cụ thể là, với tư cách là nhà đầu tư vào cơ sở hạ tầng thích ứng trọng yếu và là chủ thể thúc đẩy quá trình chuyển đổi này; với tư cách là nhà hoạch định chính sách trong việc thiết kế các công cụ tài chính và quy định pháp lý mới để hỗ trợ chuyển đổi; và với tư cách là cơ quan quản lý và đưa ra những cơ chế khuyến khích nhằm thúc đẩy thay đổi hành vi của cá nhân cũng như các tổ chức trong khu vực tư nhân nói chung.

Bảng dưới đây, trích từ báo cáo Ngân hàng Thế giới (2025b), đề xuất một số khuyến nghị liên ngành và theo từng lĩnh vực cho chu kỳ chính sách 5 năm tới (2026–30), cần sự tham gia của cả khu vực công và tư nhân. Các giải pháp ở cấp ngành tập trung vào ba kênh tác động chính của căng thẳng nhiệt được xác định trong báo cáo: đó là ảnh hưởng đối với năng suất lao động, nông nghiệp và cơ sở hạ tầng.

Bảng 10. Chương trình cải cách thích ứng tăng trưởng xanh

Liên ngành	Khuyến nghị
Khai thác các công cụ huy động tài chính đổi mới sáng tạo	- Phát hành trái phiếu tăng cường khả năng chống chịu thiên tai cấp tỉnh/thành phố, kết hợp các công cụ tài chính hỗn hợp. - Phát triển các sản phẩm tài chính kết hợp nguồn lực công, tư và tài trợ quốc tế để đầu tư vào cơ sở hạ tầng thích ứng với biến đổi khí hậu.
Áp dụng các cơ chế mới về chia sẻ rủi ro	Phát triển cơ chế chia sẻ rủi ro: - Bảo hiểm theo tham số với cơ chế chi trả nhanh dựa trên các yếu tố kích hoạt. - Các công cụ tài chính dự phòng chi trả nhanh nhằm hỗ trợ doanh nghiệp và hộ gia đình khi xảy ra thiên tai do biến đổi khí hậu.
Ban hành các quy tắc tài khóa xanh	Cải cách tài khóa xanh: Điều chỉnh thuế đất hoặc thuế tài sản để hạn chế phát triển ở khu vực rủi ro cao và khuyến khích đầu tư vào các giải pháp tăng khả năng chống chịu.
Xây dựng chương trình đầu tư công thích ứng hợp với rủi ro biến đổi khí hậu	Xác định và ưu tiên đầu tư vào hạ tầng dễ bị tổn thương trước các cú sốc khí hậu (ví dụ: giao thông, cấp nước, đô thị, nông nghiệp). Lồng ghép những cân nhắc về rủi ro khí hậu vào các dự án hạ tầng hiện tại và sắp tới.
Theo từng lĩnh vực	Khuyến nghị
Đô thị: Tăng cường khả năng chống chịu của các công trình xây dựng	Bộ quy chuẩn xây dựng thích ứng: Sửa đổi tiêu chuẩn để các công trình nhà ở, thương mại và công cộng thích ứng với nhiệt độ cao hơn dự kiến và áp dụng các tiêu chí nghiêm ngặt hơn về khả năng chống chịu bão.

Theo từng lĩnh vực	Khuyến nghị
Đô thị: Xây dựng cơ sở hạ tầng đô thị thích ứng	Thực hiện đầu tư thích ứng: • Đầu tư tư nhân thích ứng nhằm giảm nhiệt độ đô thị và nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng. • Hệ thống thoát nước có khả năng chống chịu ngập lụt. • Chủ động bảo trì các hạ tầng hiện hữu có nguy cơ chịu tác động của các hiện tượng thời tiết cực đoan.
Giao thông: Xây dựng các tiêu chuẩn/kỹ thuật về bảo trì tài sản hiện có	• Các quy chuẩn kỹ thuật cho bảo trì thường xuyên và khẩn cấp, bao gồm phân vùng theo mức độ dễ bị tổn thương do rủi ro khí hậu để bổ sung cho các dự án đầu tư thích ứng có mục tiêu. • Quy trình ưu tiên bảo trì rõ ràng, sử dụng dữ liệu không gian để đảm bảo nguồn lực hạn chế được phân bổ cho các khu vực dễ bị tổn thương và quan trọng nhất.
Giao thông: Xây dựng kế hoạch thích ứng dựa trên đánh giá rủi ro toàn diện	• Cơ sở dữ liệu rủi ro thống nhất, tích hợp dữ liệu khí hậu, thủy văn và hạ tầng để phục vụ đánh giá rủi ro chính xác và đưa ra quyết định quản lý tài sản chính xác.
Nông nghiệp: Đa dạng hóa cây trồng và sinh kế	• Hỗ trợ nông dân đa dạng hóa các loại cây trồng thích ứng với khí hậu thông qua trợ cấp, hỗ trợ kỹ thuật và tiếp cận thị trường.
Nông nghiệp: Giảm thiểu tác động của lượng mưa thất thường và hạn hán	• Áp dụng phương pháp tưới nước ngập – khô xen kẽ, giúp tiết kiệm nước, duy trì năng suất và giảm phát thải. • Phát triển hệ thống tưới tiêu hiệu quả, bao gồm tưới nhỏ giọt (hoặc tưới nhỏ giọt bằng năng lượng mặt trời) và thu gom nước mưa, nhằm tăng cường khả năng trữ nước tại các vùng dễ bị hạn hán.

CHƯƠNG 10

HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC

Để đạt được mục tiêu quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, Việt Nam sẽ cần huy động nguồn lực rất lớn. Nhu cầu phát triển hạ tầng ngày càng tăng đã vượt xa tốc độ tăng trưởng GDP; trong giai đoạn 2000–2022, GDP thực tăng 3,8 lần, trong khi tiêu thụ năng lượng tăng 6 lần và sản lượng vận tải hàng hóa tăng 10 lần (Hình 26, phần trước).¹⁸⁴ Trong thời gian tới, chỉ riêng nhu cầu về hạ tầng đã được dự báo sẽ tăng nhanh hơn khả năng tài chính, với mức thiếu hụt ước tính 94 tỷ USD trong giai đoạn 2019–2040.¹⁸⁵ Bên cạnh việc nâng cấp hệ thống hạ tầng, Việt Nam cần nguồn lực lớn để xây dựng lực lượng lao động có kỹ năng đáp ứng yêu cầu tăng trưởng để đạt mục tiêu năm 2045 (Chương 3), tăng cường hệ thống an sinh xã hội trong bối cảnh dân số già hóa (Chương 6 và Chương 7), và hỗ trợ các chính sách thích ứng với biến đổi khí hậu (phân tích tại Chương 9).

Tích lũy vốn của Việt Nam vẫn thấp hơn các nước cùng trình độ phát triển, dù thu hút được lượng vốn FDI đáng kể. Trong nhiều thập kỷ qua, Việt Nam là một trong những quốc gia thu hút vốn FDI mạnh nhất, thường tăng vọt mỗi khi có cải cách lớn, hiện chiếm 14% tổng vốn đầu tư (Hình 112). Tuy nhiên, do đầu tư trong nước hạn chế dẫn đến quy mô vốn đầu tư công thấp, tổng trữ lượng vốn của Việt Nam chỉ đạt mức tương đối thấp là 187% GDP—thấp hơn các nước cùng trình độ hoặc các nước trong khu vực như In-đô-nê-xia (296%) hay Thái Lan (302%)¹⁸⁶ (Hình 113 và Hình 114).

Chương này tập trung vào hai vấn đề then chốt trong huy động nguồn lực: (i) phát triển thị trường vốn; và (ii) tăng cường huy động thu ngân sách. Phần lớn nguồn lực đầu tư cần thiết để đạt mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045 sẽ phải đến từ khu vực tư nhân, dù đầu tư và tài chính công vẫn đóng vai trò hỗ trợ. Trong bối cảnh này, rào cản đầu tiên cần tháo gỡ là thiếu khả năng tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp, khiến doanh nghiệp chưa có đủ nguồn tài chính để triển khai các chiến lược tăng trưởng. Song song với đó, cần tăng cường huy động nguồn thu ngân sách để tạo dư địa tài khóa cho các dự án đầu tư công hiệu quả.

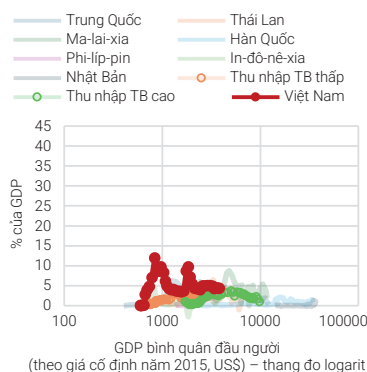
¹⁸⁴ Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên Báo cáo phát triển thế giới, Đánh giá thống kê năng lượng thế giới, Tổng cục Thống kê Việt Nam.

¹⁸⁵ Triển vọng cơ sở hạ tầng toàn cầu.

¹⁸⁶ Dữ liệu tính đến năm 2019, năm gần nhất có sẵn dữ liệu cho tất cả các quốc gia so sánh (IMF, 2019).

Hình 112. Dòng vốn FDI luôn ở mức cao nhưng cần được duy trì và vẫn chưa thực sự vượt trội...

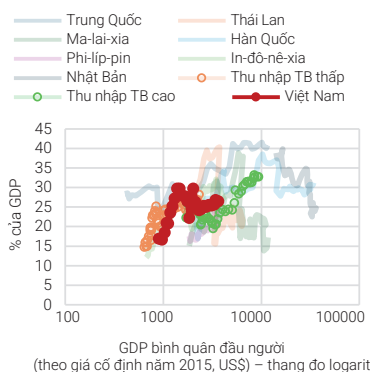
Vốn FDI tính theo tỷ lệ phần trăm GDP tại một số quốc gia



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Hình 113. ...so với đầu tư trong nước, lĩnh vực mà Việt Nam chưa nổi bật...

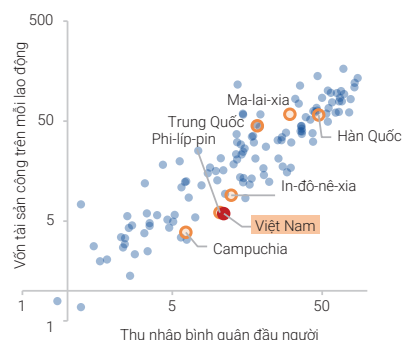
Đầu tư trong nước tính theo tỷ lệ phần trăm GDP tại một số quốc gia



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

Hình 114. Vốn công tại Việt Nam vẫn ở mức thấp

Tổng trữ lượng vốn công trên mỗi lao động so với thu nhập bình quân đầu người



Nguồn: Bộ dữ liệu Trữ lượng vốn và đầu tư của IMF (2021) và Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới của Ngân hàng thế giới.

Lưu ý: Số liệu năm 2019. Trục tung thể hiện tổng trữ lượng vốn của Chính phủ trên một công nhân theo giá cố định năm 2017 của đồng đô la quốc tế. Trục hoành là GNI bình quân đầu người, tính theo đồng đô la sức mua tương đương năm 2017. Các trục theo thang logarit.

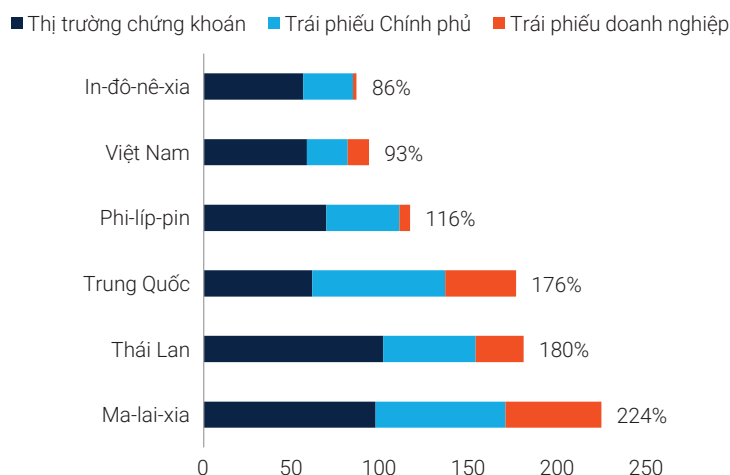
10.1. Đánh giá thực trạng

10.1.1. Phát triển thị trường vốn

Thị trường vốn của Việt Nam—yếu tố then chốt trong huy động nguồn lực—đã tăng trưởng đáng kể nhưng vẫn còn tụt hậu so với các nước trong khu vực. Tăng trưởng kinh tế ổn định, tỷ giá hối đoái vững chắc, vị thế tài khóa được củng cố, kiểm soát lạm phát và ổn định chính trị đã tạo điều kiện để thị trường vốn Việt Nam mở rộng quy mô. Tuy nhiên, quy mô thị trường vốn của Việt Nam vẫn nhỏ hơn phần lớn các nước trong khu vực, bao gồm cả các nước thu nhập trung bình. Hiện tại, quy mô thị trường vốn của Việt Nam chỉ tương đương 93% GDP, thấp hơn đa số các nước trong khu vực ngoại trừ In-đô-nê-xia (Thái Lan 180%, Ma-lai-xia 224%) (Hình 115). Giá trị vốn hóa thị trường chứng khoán của Việt Nam chiếm 42% GDP năm 2022, cao hơn mức trung bình các nước thu nhập trung bình cao trên thế giới (30%), nhưng vẫn thấp hơn các nước thu nhập trung bình cao trong khu vực như In-đô-nê-xia (46%), Phi-líp-pin (59%) hay Ma-lai-xia (94%).

Hình 115. Quy mô thị trường vốn của Việt Nam nhỏ hơn phần lớn các nước cùng khu vực

Quy mô thị trường vốn (% GDP) tại một số quốc gia, năm 2023



Nguồn: Asian Bonds Online, Bộ Tài chính, sàn giao dịch chứng khoán của các nước và cơ quan thống kê.

Sự hiện diện còn hạn chế của các nhà đầu tư tổ chức như công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí đã giới hạn nguồn lực dành cho đầu tư dài hạn. Những năm gần đây, số lượng tài khoản chứng khoán cá nhân tăng lên, nhưng tổng quy mô các nhà đầu tư tổ chức tại Việt Nam vẫn ở mức thấp, chỉ đạt 19% GDP—thấp hơn các nước thu nhập trung bình trong khu vực (Hình 116). Tiềm năng chưa được khai thác của thị trường vốn Việt Nam hiện đang hạn chế khả năng cung ứng vốn dài hạn. Trong số các nhà đầu tư tổ chức trong nước hiện nay, rất ít đầu tư vào khu vực doanh nghiệp; ví dụ, tiền gửi và trái phiếu Chính phủ chiếm tới 80% tổng đầu tư của các công ty bảo hiểm năm 2022.

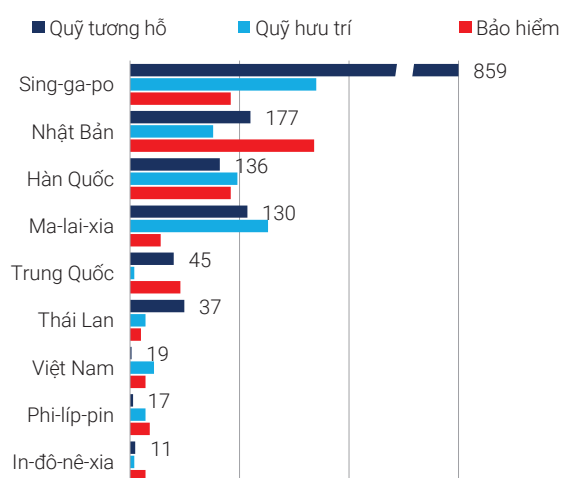
Mặc dù khối lượng giao dịch và dữ liệu định giá ngày càng tăng, vẫn còn nhiều khoảng trống lớn. Lợi suất trái phiếu Chính phủ và lãi suất thị trường tiền tệ chính thức chưa được sử dụng làm chuẩn định giá cho các tài sản khác. Thường có sự chênh lệch đáng kể giữa lãi suất liên ngân hàng và lãi suất do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam công bố trên thị trường tiền tệ.¹⁸⁷ Sự mất cân đối tương tự cũng xuất hiện ở giá trái phiếu Chính phủ khi phát hành qua đấu giá và khi giao dịch trên thị trường thứ cấp. Trên thị trường cổ phiếu, giá biến động mạnh và do đó, các giao dịch đôi khi được thực hiện với mức chênh lệch lớn (Hình 117). Nếu không có thông tin giá cả đáng tin cậy hơn, việc phân bổ nguồn lực kinh tế sẽ tiếp tục kém hiệu quả và biến động nhiều hơn so với các nước thu nhập trung bình trong khu vực.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Nguyên nhân là do lãi suất tái cấp vốn và chiết khấu do NHNN công bố hiếm khi được sử dụng làm công cụ chính sách tiền tệ so với các công cụ khác (như nghiệp vụ thị trường mở và dự trữ bắt buộc); do đó, chúng không cung cấp tín hiệu định giá hiệu quả.

¹⁸⁸ “Đường cong lợi suất” biểu thị lãi suất ở các kỳ hạn khác nhau (ngắn hạn, trung hạn và dài hạn).

Hình 116. Quy mô các nhà đầu tư tổ chức tại Việt Nam vẫn thấp, chỉ đạt 19% GDP, thấp hơn các nước thu nhập trung bình trong khu vực

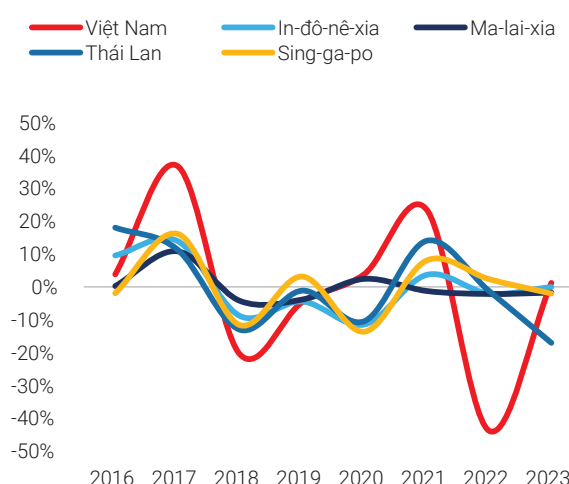
Tỷ lệ nhà đầu tư tổ chức trên GDP (năm 2023)



Nguồn: Finstat, IMF, Ngân hàng Thế giới, các cơ quan Chính phủ.

Hình 117. Biến động mạnh trong giá cổ phiếu là ví dụ cho việc thiếu tín hiệu giá đáng tin cậy tại Việt Nam

Biến động thị trường cổ phiếu trong khu vực



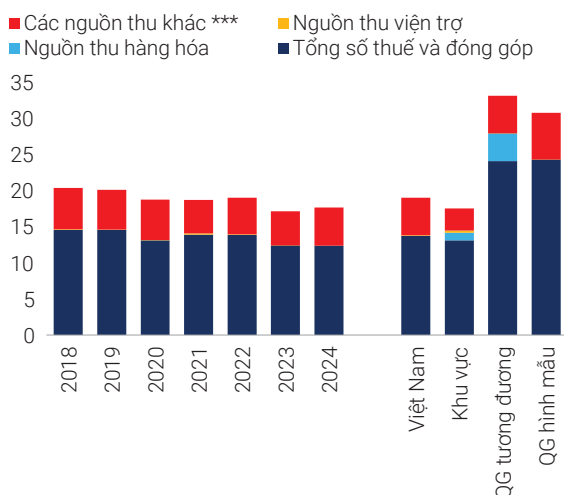
Nguồn: Sở Giao dịch Chứng khoán In-đô-nê-xia, Bursa Ma-lai-xia, Chỉ số SET (Thái Lan), Straits Times Index, và các chỉ số VN, chuyên gia Nhóm NHTG.

10.1.2. Huy động thu ngân sách

Thu ngân sách của Việt Nam chưa theo kịp tốc độ tăng trưởng kinh tế và thấp hơn so với các nước trong khu vực. Trong 5 năm qua (2019–2024), GDP tăng gần 50% nhưng tổng thu ngân sách và thu thuế chỉ tăng lần lượt 31% và 27%, làm giảm tỷ trọng thu ngân sách trên GDP (Hình 118). Năm 2024, thu thuế chỉ chiếm 12,4% GDP, thấp hơn nhiều nước thu nhập trung bình và là một trong những mức thấp nhất khu vực (Hình 119).

Hình 118. Thu ngân sách đang giảm và tụt xa so với các nước có cơ cấu tương tự và các mốc phấn đấu...

Tỷ lệ thu ngân sách trên GDP

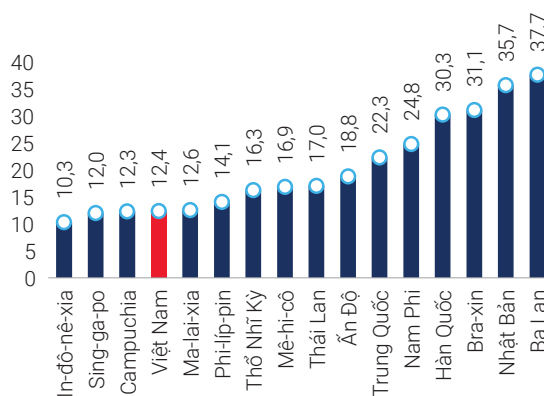


Nguồn: Khảo sát Tài khoá và MFMod.

Ghi chú: Các nước "trong khu vực (regional)" gồm Campuchia, Phi-líp-pin, In-đô-nê-xia và Thái Lan. Các nước "có cơ cấu (structural) tương tự" gồm Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ, Mê-hi-cô, Ba Lan, Bra-xin và Nam Phi. Các nước "là mốc phấn đấu (aspirational)" gồm Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ma-lai-xia, Sing-ga-po và Đài Loan.

Hình 119. ...do số thu thuế đặc biệt thấp

Tỷ lệ số thu thuế trên GDP

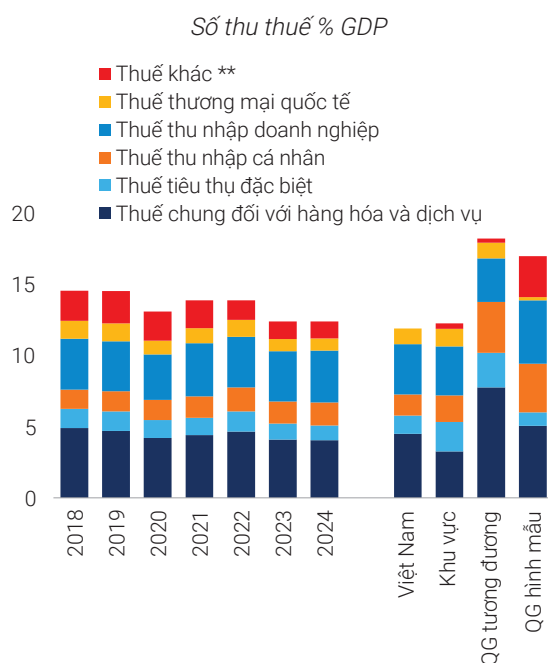


Nguồn: MFMod, Khảo sát Tài khoá và Bộ dữ liệu tài chính của Ngân hàng Thế giới.

Số thu từ thuế giá trị gia tăng (VAT) và thuế thu nhập cá nhân (PIT) thấp là nguyên nhân chủ yếu khiến tổng số thu thuế chưa đạt kỳ vọng. Số thu từ VAT đã giảm từ 4,9% xuống 4,1% GDP trong giai đoạn 2018–2024 (Hình 120), một phần do mức thuế suất VAT tiêu chuẩn đã giảm từ 10% xuống 8% kể từ năm 2022. Thuế thu nhập cá nhân vẫn duy trì ở mức thấp, chỉ chiếm 1,6% GDP vào năm 2024, thấp hơn so với các nước trong khu vực, các nước có cơ cấu tương tự và các nước là mốc phấn đấu (lần lượt là 1,9%, 3,6% và 3,4% GDP). Nguyên nhân là do mức giảm trừ gia cảnh cao trong thu nhập chịu thuế (11 triệu đồng/tháng, tương đương 475 USD) và sự phức tạp phát sinh từ việc áp dụng các biểu thuế khác nhau tùy theo nguồn thu nhập. Thuế tiêu thụ đặc biệt cũng vẫn là nguồn thu tương đối thấp so với các nước so sánh, kể cả các nước thu nhập trung bình trong khu vực.

Trợ thuế và hiện tượng xói mòn cơ sở thuế đã hạn chế động năng thu thuế, đặc biệt là đối với thuế thu nhập doanh nghiệp. Hệ số co giãn thuế (tax buoyancy) đo lường mức độ tăng trưởng thu thuế so với GDP danh nghĩa. Hệ số co giãn cao (từ 1 trở lên) cho thấy cơ sở thuế năng động, phản ứng tốt với tăng trưởng kinh tế. Hệ số co giãn của Việt Nam hiện thấp hơn các nước trong khu vực (0,9 so với 1,1–1,5), đặc biệt là đối với thuế thu nhập doanh nghiệp (0,7), nơi các ưu đãi thuế có thể làm giảm lợi nhuận tính thuế (Hình 121).

Hình 120. Số thu thuế gần đây có xu hướng giảm

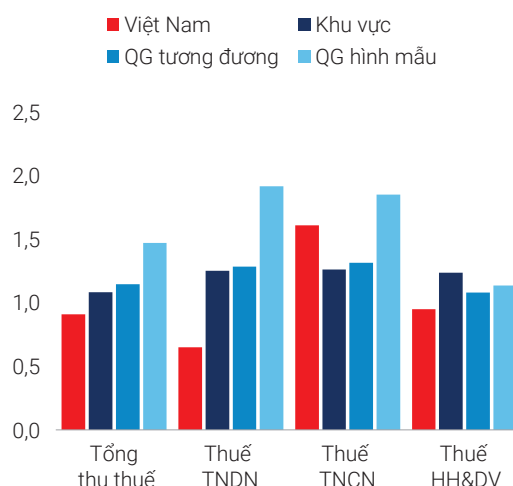


Nguồn: Khảo sát Tài khóa và MFMod.

Ghi chú: Các nước "trong khu vực (regional)" gồm Campuchia, Phi-líp-pin, In-đô-nê-xia và Thái Lan. Các nước "có cơ cấu (structural) tương tự" gồm Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ, Mê-hi-cô, Ba Lan, Bra-xin và Nam Phi. Các nước "là mốc phấn đấu (aspirational)" gồm Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ma-lai-xia, Sing-ga-po và Đài Loan.

Hình 121. Số thu thuế tăng trưởng kém năng động hơn so với tăng trưởng kinh tế

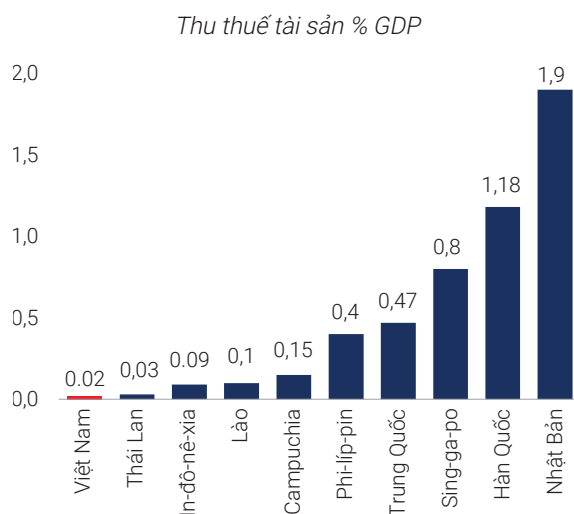
Thay đổi số thu thuế / Thay đổi GDP danh nghĩa



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới.

Ghi chú: Các nước "trong khu vực (regional)" gồm Campuchia, Phi-líp-pin, In-đô-nê-xia và Thái Lan. Các nước "có cơ cấu (structural) tương tự" gồm Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ, Mê-hi-cô, Ba Lan, Bra-xin và Nam Phi. Các nước "là mốc phấn đấu (aspirational)" gồm Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ma-lai-xia, Sing-ga-po và Đài Loan.

Hình 122. Việt Nam còn nhiều tiềm năng tăng thu từ thuế tài sản



Nguồn: OECD (2023).

Thuế tài sản hiện chưa được khai thác hiệu quả. Thuế tài sản thường được coi là một sắc thuế hiệu quả khi được đánh dựa trên giá trị thị trường của tài sản, vì nó khuyến khích sử dụng hiệu quả cơ sở thuế rộng lớn. Ngoài ra, do đánh trên tài sản hữu hình và dễ nhận biết, thuế tài sản khó bị trốn hoặc tránh thuế (đặc biệt so với tài sản tài chính). Đây cũng là sắc thuế công bằng, chủ yếu do chủ sở hữu vốn chịu, đồng thời cung cấp nguồn lực quan trọng cho chi tiêu của chính quyền địa phương, góp phần nâng cao hiệu quả và trách nhiệm giải trình giữa trung ương và địa phương. Tuy nhiên, thuế tài sản tại Việt Nam lại đang chưa được khai thác triệt để, hiện chỉ chiếm 0,02% GDP. Mức này thấp hơn nhiều so với các nước trong khu vực, kể cả các nước thu nhập trung bình (Hình 122).

10.2. Phân tích xu hướng tương lai

10.2.1. Phát triển thị trường vốn

Thị trường vốn vận hành hiệu quả là yếu tố then chốt để huy động nguồn lực tại các quốc gia thu nhập cao, góp phần xây dựng thị trường tài chính hiện đại, bao trùm và bền vững. Thị trường vốn phát triển lành mạnh là thành tố thiết yếu trong chiến lược tăng trưởng hướng tới quốc gia thu nhập cao của Việt Nam. Thị trường này giúp huy động nguồn lực cho đầu tư dài hạn và phân bổ vốn hiệu quả giữa các ngành, các vùng và các giai đoạn phát triển. Thị trường vốn cũng giúp đa dạng hóa nguồn tài trợ, giảm tập trung rủi ro vào hệ thống ngân hàng.

Thị trường cổ phiếu của Việt Nam có tiềm năng lớn để trở thành nguồn tài trợ quan trọng cho khu vực tư nhân khi quốc gia tiếp tục tiến trình phát triển. Đáng chú ý, trong thập kỷ qua, giá trị vốn hóa thị trường đã tăng từ 38% lên 58% GDP, thậm chí đạt đỉnh 93% vào năm 2021. Thị trường này bao gồm hai sở giao dịch chính thức—Sở Giao dịch Chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh (HOSE) và Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội (HNX)—với tổng giá trị vốn hóa đạt 4.740 nghìn tỷ đồng (198 tỷ USD), cùng với thị trường công ty đại chúng chưa niêm yết (UPCOM) khoảng 1.036 nghìn tỷ đồng (43 tỷ USD). Tuy nhiên, mặc dù có quy mô vốn hóa lớn, hoạt động huy động vốn trên hai sàn giao dịch chính vẫn còn hạn chế, trung bình chỉ đạt 37 nghìn tỷ đồng (1,5 tỷ USD) mỗi năm trong 5 năm qua, chủ yếu thông qua phát hành thêm thay vì phát hành lần đầu ra công chúng (IPO) (Hình 2.12).¹⁸⁹ Hoạt động IPO sôi động nhất vào giai đoạn 2017–2018 nhưng đã giảm mạnh kể từ đó; năm 2023 chỉ có 3 đợt IPO, huy động được 173 tỷ đồng (7 triệu USD).

Trong thời gian tới, khi Việt Nam hướng tới mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao, việc thu hút nguồn vốn đầu tư quốc tế lớn là điều kiện then chốt để thúc đẩy tăng trưởng dài hạn. Do quy mô nhà đầu tư trong nước còn nhỏ (như đã đề cập ở Phần 2), Việt Nam cần thêm sự hỗ trợ từ các nhà đầu tư danh mục quốc tế. Hiện nay, Việt Nam được MSCI và FTSE Russell—hai tổ chức cung cấp chỉ số lớn nhất thế giới theo quy mô quỹ đầu tư dựa trên các chỉ số của họ—xếp hạng là Thị trường Cận biên (Frontier Market). Việc được nâng hạng hoặc phân loại lại thành Thị trường Mới nổi (Emerging Market) sẽ là bước tiến quan trọng, giúp thị trường Việt Nam được công nhận là điểm đến đầu tư hấp dẫn đối với nhà đầu tư nước ngoài, với quy mô và thanh khoản cổ phiếu đủ lớn để thu hút dòng vốn mới. Để đạt được nâng hạng này, cần thực hiện các giải pháp cụ thể để cải thiện ở một số lĩnh vực then chốt, bao gồm việc gỡ bỏ giới hạn đối với sở hữu nước ngoài (FOL) và đảm bảo tiếp cận thông tin công bằng. Việt Nam áp dụng FOL đối với doanh nghiệp vì lý do chủ quyền quốc gia, an ninh và lợi ích công cộng. Do nhiều FOL được đặt ở mức 30–50%, nhà đầu tư nước ngoài có thể không tìm được chứng khoán để mua mà không phải trả mức giá chênh lệch cao. Cổ phiếu ngân hàng bị ảnh hưởng nhiều nhất do FOL tương đối thấp (30%), trong khi nhóm này chiếm tỷ trọng lớn trong các chỉ số chính (VN30), khiến chúng trở thành mục tiêu đầu tư của các nhà đầu tư lớn. Việc nâng FOL hoặc

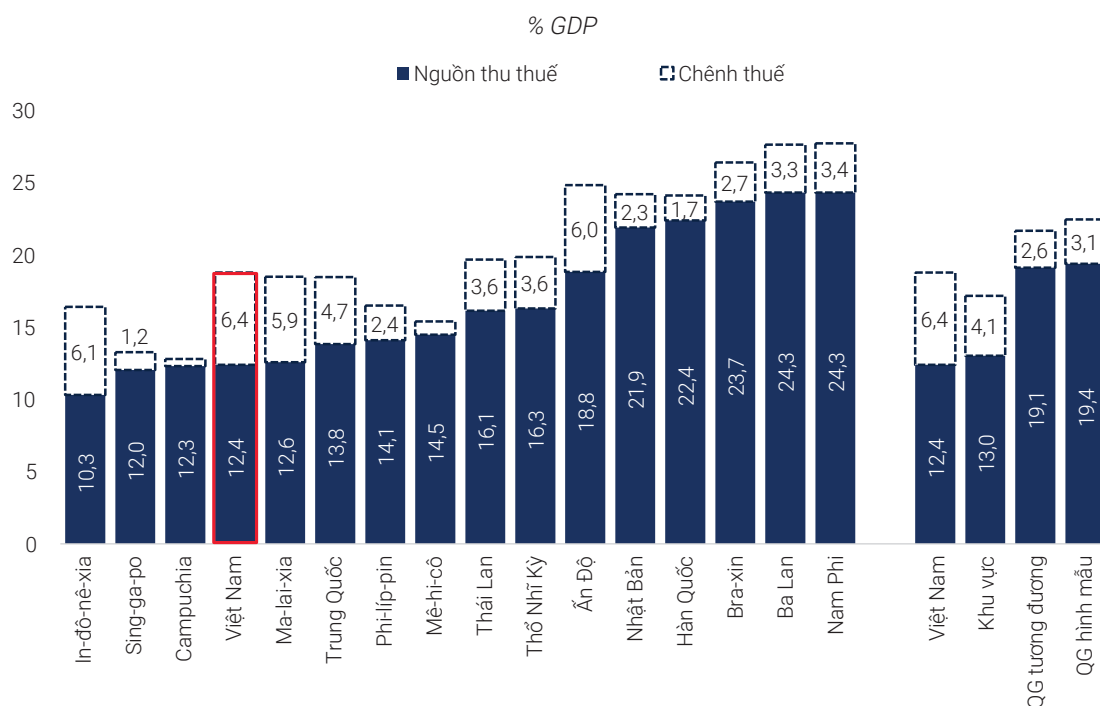
¹⁸⁹ Hoạt động huy động vốn cổ phần trên thị trường UPCOM ước tính trung bình đạt 32 nghìn tỷ đồng (1,3 tỷ USD) mỗi năm trong 5 năm qua.

đưa ra các lựa chọn thay thế cho những cổ phiếu đã đạt giới hạn FOL, chẳng hạn như thông qua chứng chỉ lưu ký không có quyền biểu quyết (non-voting depository receipts), sẽ giúp tháo gỡ rào cản này. Ngoài ra, để đảm bảo môi trường cạnh tranh bình đẳng, nhà đầu tư nước ngoài cần được tiếp cận tin tức và thông tin thị trường cùng thời điểm với nhà đầu tư trong nước. Đối với các doanh nghiệp lớn, điều này có thể đồng nghĩa với việc bắt buộc công bố thông tin bằng tiếng Anh và từng bước áp dụng Chuẩn mực Báo cáo Tài chính Quốc tế (IFRS).

10.2.2. Huy động thu ngân sách

Tiềm năng thu thuế của Việt Nam là rất lớn. Theo phân tích biên, tiềm năng thu thuế đo lường mức thu tối ưu mà một nền kinh tế có thể đạt được dựa trên GDP, độ mở, cơ cấu nền kinh tế và nhân khẩu học.¹⁹¹ Chỉ số này phản ánh đầy đủ các khía cạnh của tiềm năng thu thuế, bao gồm cả chính sách và tuân thủ thuế. Tiềm năng thu thuế của Việt Nam ước đạt 18,8% GDP, cao hơn mức thu thực tế hiện tại 6,4 điểm phần trăm GDP. Đây là mức tiềm năng cao hơn phần lớn các nước cùng nhóm, cho thấy dư địa lớn để tăng thu thông qua cải thiện thiết kế chính sách, nâng cao hiệu quả quản lý và tăng cường sự tuân thủ (Hình 123).

Hình 123. Việt Nam có tiềm năng tăng thu thuế rất lớn



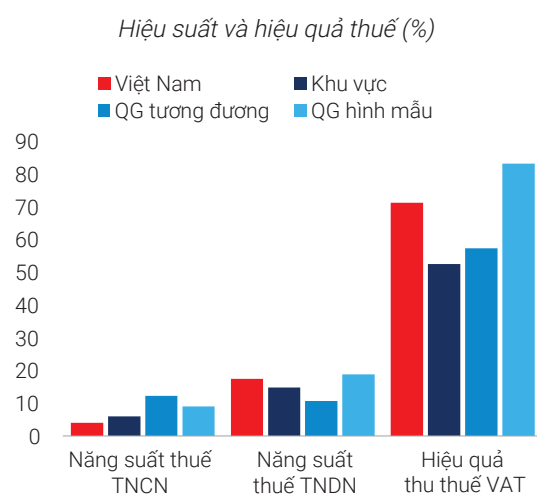
Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới.

Ghi chú: Khoảng cách thuế được đo lường dựa trên ước tính về nỗ lực hành thu trong nghiên cứu của McNabb và cộng sự (2021) sử dụng phân tích biên ngẫu nhiên thực nghiệm (stochastic frontier empirical analysis).

¹⁹⁰ McNabb và cộng sự (UNU WIDER Paper 2021/170).

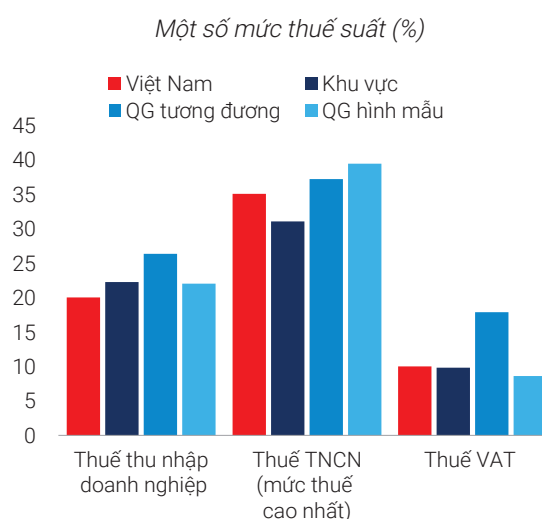
Hiệu suất thuế tương đối thấp phản ánh hiệu quả kém trong công tác hành thu. Hiệu suất thuế đo lường số thu thuế trên tỷ lệ phần trăm GDP so với mức thuế suất chuẩn của từng sắc thuế chủ đạo. Hiệu suất cao hơn thể hiện khả năng thu ngân sách lớn hơn ở cùng một mức thuế suất. Đối với Việt Nam, hiệu suất thuế thấp hơn nhiều so với các quốc gia thu nhập cao được dùng làm mốc phần đầu, đặc biệt với thuế thu nhập cá nhân, là sắc thuế mà Việt Nam đang tụt hậu so với các nước trong khu vực, các nước có cơ cấu tương tự và các nước là mục tiêu phần đầu (là 4,0 lần lượt so với 6,0; 12,3 và 9,0; Hình 124). Mặc dù thuế suất PIT danh nghĩa của Việt Nam cao hơn trung bình các nước trong khu vực, nhưng lại thấp hơn so với các nước so sánh (có thu nhập cao hơn) khác (Hình 125). Điều này cho thấy hiệu suất thuế thấp chủ yếu là do thiết kế chính sách (ví dụ: ngưỡng miễn giảm, biểu thuế, sự khác biệt theo nguồn thu nhập và các khoản miễn giảm), quản lý và tuân thủ thuế.

Hình 124. Hiệu suất và hiệu quả thuế



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới.

Hình 125. Thuế suất



Nguồn: KPMG, PwC, và OECD.

10.3. Chương trình cải cách

10.3.1. Giải phóng tiềm năng thị trường vốn của Việt Nam

Để khơi thông tiềm năng của thị trường vốn, Việt Nam cần gỡ bỏ một số rào cản cụ thể nhằm đảm bảo sự tăng trưởng lành mạnh và bền vững. Một vấn đề cốt lõi ở Việt Nam là sự phát triển chưa đầy đủ của các nhà đầu tư tổ chức, bao gồm việc chưa tận dụng hiệu quả vai trò của Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (VSS)—một lực lượng tiềm năng lớn trong thúc đẩy phát triển thị trường vốn. Dù quy mô lớn hơn tất cả các nhà đầu tư tổ chức khác cộng lại, VSS hiện chủ yếu chỉ được phép đầu tư vào trái phiếu Chính phủ và gửi tiền tại các ngân hàng. Việc thiếu vắng các nhà đầu tư tổ chức lớn trên thị trường ngoài trái phiếu Chính phủ cũng khiến nhà đầu tư cá nhân chiếm ưu thế, dẫn đến

biến động mạnh do tâm lý bầy đàn. Điều này cũng góp phần tích tụ rủi ro trong thị trường trái phiếu doanh nghiệp và kìm hãm sự phát triển của thị trường cổ phiếu trong vai trò cung cấp vốn cho khu vực doanh nghiệp.

Việc danh mục đầu tư của VSS gần như chỉ tập trung vào trái phiếu Chính phủ không chỉ hạn chế hiệu quả đầu tư mà còn tạo ra những méo mó trên thị trường tài chính và ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển của khu vực tài chính. Mặc dù lợi suất trái phiếu Chính phủ hiện ở mức thấp có thể là yếu tố tích cực trong ngắn hạn đối với Chính phủ nhờ giảm chi phí vay vốn, nhưng điều này cũng đồng nghĩa với việc lợi nhuận đầu tư của VSS giảm và làm hạn chế nhu cầu từ các nhà đầu tư khác, qua đó thu hẹp khả năng vay trong nước. Bên cạnh đó, các méo mó thị trường do hoạt động đầu tư của VSS gây ra bao gồm: lợi suất trái phiếu Chính phủ bị đẩy xuống thấp một cách phi thị trường khi đấu giá, khiến lợi suất trái phiếu Chính phủ không còn là tham chiếu giá cho các công cụ tài chính khác, và việc chú trọng vào phát hành trái phiếu Chính phủ kỳ hạn dài có thể khiến bảng cân đối tài sản của các ngân hàng thương mại gặp rủi ro. Các ngân hàng thương mại cần bổ sung thanh khoản cho các công cụ an toàn buộc phải mua trái phiếu này, làm tăng rủi ro mất cân đối kỳ hạn do nguồn vốn chủ yếu là ngắn hạn (tiền gửi). Lợi suất thấp và kỳ hạn dài hơn của trái phiếu Chính phủ có thể có lợi cho Chính phủ trong ngắn hạn, nhưng về dài hạn sẽ làm giảm khả năng sinh lời từ tài sản của VSS và hạn chế tăng trưởng quỹ dự trữ để thanh toán các nghĩa vụ chi trả lương hưu trong tương lai.

Bên cạnh VSS, các nhà đầu tư tổ chức khác cũng cần gia tăng vai trò định hướng phát triển khu vực doanh nghiệp. Ngoài VSS, chỉ có các công ty bảo hiểm nhân thọ là có quy mô tương đối lớn, nhưng danh mục đầu tư của họ cũng chủ yếu tập trung vào trái phiếu Chính phủ và tiền gửi ngân hàng. Điều này dẫn đến thị trường chứng khoán doanh nghiệp bị chi phối bởi các nhà đầu tư không chuyên nghiệp, dễ bị tác động bởi tâm lý bầy đàn và dễ bị lạm dụng, bán hàng sai đối tượng. Đồng thời, các tổ chức phát hành chất lượng cao ở mọi ngành kinh tế cũng không được khuyến khích tham gia thị trường. Ở các thị trường phát triển, quỹ hưu trí và nhà đầu tư tổ chức là lực lượng mua chủ lực cổ phiếu, trái phiếu doanh nghiệp, quỹ thị trường tiền tệ và các quỹ đầu tư chuyên biệt, đồng thời là động lực phát triển các công cụ tài chính khác. Để thay đổi thực trạng này, cần thực hiện các biện pháp song song với việc đa dạng hóa đầu tư của VSS. Ví dụ, các công ty bảo hiểm nhân thọ cần đa dạng hóa đầu tư sang khu vực doanh nghiệp, trong khi quỹ đầu tư và quỹ hưu trí tư nhân cũng cần được khuyến khích phát triển, qua đó cung cấp thêm nhiều dịch vụ đầu tư chuyên biệt cho nhà đầu tư cá nhân.

10.3.2. Hiện đại hóa hoạt động thu ngân sách

Cập nhật khung chính sách tài khóa vừa giúp tăng cường huy động thu, vừa hỗ trợ tăng trưởng kinh tế. Các cơ quan chức năng được khuyến nghị rà soát lại khung chính sách tài khóa vĩ mô và các chỉ tiêu hiện hành để đảm bảo mục tiêu tăng trưởng và tài khóa được đồng bộ với nhau, cũng như bảo đảm chính sách tài khóa hỗ trợ hiệu quả cho tăng trưởng GDP. Dư địa tài khóa lớn bổ sung thêm nguồn lực để triển khai các cơ chế ổn định tự động và các cơ chế khuyến khích hiện đại hóa nền kinh tế (ví dụ: hỗ trợ đổi mới sáng tạo, nghiên cứu phát triển, nâng cao kỹ năng và tăng cường liên kết giữa các doanh nghiệp FDI và hệ sinh thái trong nước).

Phương pháp tiếp cận đa chiều để tăng thu ngân sách dựa trên việc hoàn thiện thiết kế chính sách thuế, quản lý và tuân thủ thuế. Việc cập nhật thiết kế chính sách thuế cần mở rộng cơ sở thuế, loại bỏ méo mó giữa các sắc thuế để tăng cường động năng thu thuế, đồng thời tích hợp kinh tế số vào cơ sở thuế. Cải cách quản lý thuế cần tiếp tục thúc đẩy số hóa và nâng cao chiến lược tăng cường hiệu lực thực thi, bao gồm áp dụng phương pháp quản lý dựa trên rủi ro trong kiểm toán và kiểm soát thuế. Bên cạnh các biện pháp khác, việc khuyến khích tuân thủ thuế nên tập trung vào sự đơn giản, nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan hành thu và tạo thuận lợi cho người nộp thuế.

Những biện pháp cải cách cụ thể đối với các sắc thuế VAT, PIT, thuế thu nhập doanh nghiệp (CIT) và thuế tài sản cũng có thể làm tăng thu ngân sách. Mức thu từ VAT thấp cho thấy còn nhiều tiềm năng lớn, đòi hỏi phải rà soát các trường hợp miễn giảm và đẩy mạnh việc đưa thương mại điện tử vào diện chịu thuế. Rà soát chính sách PIT cũng có thể tăng thu và tăng cường công bằng, dựa trên việc bảo đảm không có méo mó giữa các nguồn thu nhập, cũng như xem xét lại hệ thống biểu thuế và các ngưỡng giảm trừ thuế. Hệ số co giãn thấp của CIT cho thấy hiệu quả thu chưa cao do các quy định miễn giảm thuế. Do đó, các cơ quan chức năng cần thực hiện rà soát có hệ thống các khoản trợ thuế để hợp lý hóa chúng. Cuối cùng, Luật Đất đai mới đã cải thiện công tác định giá đất và cần tiếp tục triển khai các chính sách thuế tài sản phù hợp.

Bảng 11. Chương trình cải cách huy động nguồn lực

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Hiện đại hóa thị trường vốn	- Phát triển nền tảng nhà đầu tư tổ chức, bao gồm các quỹ đầu tư, quỹ hưu trí và công ty bảo hiểm - Đa dạng hóa danh mục đầu tư của VSS (hiện gần như chỉ tập trung vào trái phiếu Chính phủ) - Hỗ trợ đa dạng hóa và chuyên nghiệp hóa nền tảng nhà đầu tư đối với chứng khoán doanh nghiệp
2. Hiện đại hóa huy động nguồn thu trong nước	- Cập nhật khung chính sách tài khóa theo hướng tăng cường huy động nguồn thu trong nước, đặc biệt từ các sắc thuế (như VAT, PIT và CIT) - Cải thiện thiết kế chính sách thuế, quản lý và tuân thủ thuế thông qua số hóa, tăng cường áp dụng mạnh hơn nữa cách tiếp cận dựa trên rủi ro trong kiểm toán và kiểm soát, đồng thời rà soát việc đơn giản hóa thuế và công tác quản lý thuế để nâng cao mức độ tuân thủ - Hiện đại hóa các sắc thuế chủ đạo, bắt đầu từ các quy định miễn giảm VAT, thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế tài sản

PHẦN 4 THỂ CHẾ

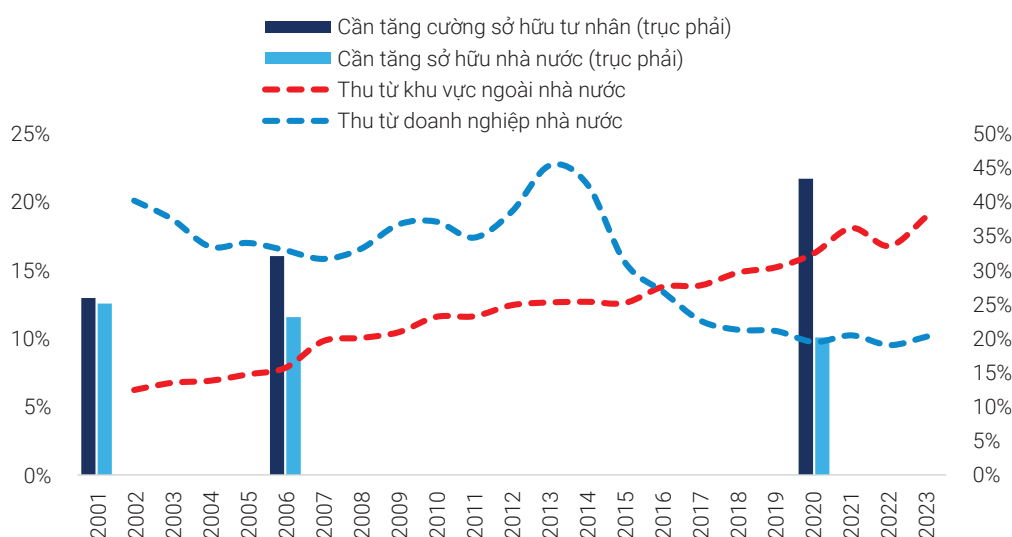
Phần thứ tư của báo cáo này tập trung vào vai trò then chốt của thể chế trong việc hiện thực hóa mục tiêu đầy tham vọng của Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045. Mặc dù Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ kinh tế đáng kể, các hạn chế về thể chế dai dẳng vẫn đang cản trở khả năng phát huy trọn vẹn tiềm năng tăng trưởng của đất nước. Phần này phân tích nhu cầu tăng cường các thể chế điều tiết và bổ sung cho thị trường, cải thiện hiệu quả và tính công bằng trong quản lý nhà nước, đồng thời xây dựng một nền công vụ năng động và có trách nhiệm giải trình cao hơn. Bên cạnh đó, việc bảo đảm phân phối công bằng các lợi ích từ tăng trưởng kinh tế là điều đặc biệt quan trọng; phần này cũng xem xét các chính sách nhằm giải quyết khả năng bất bình đẳng – những yếu tố có thể làm suy giảm tính bền vững và sự đồng thuận xã hội đối với quá trình chuyển đổi kinh tế của Việt Nam.

CHƯƠNG 11

THỂ CHẾ

Trong quá trình từng bước vươn lên các bậc thang thu nhập trong bốn thập kỷ qua, hệ thống thể chế của Việt Nam cũng đã dần được cải thiện. Những thành tựu về kinh tế và xã hội mà Việt Nam đạt được đi kèm với cải cách thể chế từng bước – bao gồm cả các quy tắc chính thức và phi chính thức điều chỉnh hành vi kinh tế. Kể từ sau thời kỳ Đổi mới, Việt Nam đã chứng kiến sự mở rộng quyền tiếp cận thông tin, sự tham gia của người dân, quyền sở hữu tài sản, phân cấp quản lý, các thể chế quản trị khu vực công và các cơ chế bảo đảm trách nhiệm giải trình – tất cả đều góp phần thúc đẩy tiến trình phát triển. Nền kinh tế ngày càng chuyển dịch sang phụ thuộc nhiều hơn vào khu vực tư nhân và sản xuất định hướng thị trường – điều này đặt ra yêu cầu thay đổi vai trò của Nhà nước: từ chỗ chỉ đạo trực tiếp các hoạt động kinh tế sang xây dựng khuôn khổ thể chế và để thị trường điều tiết kết quả hoạt động (Hình 126).

Hình 126. Vai trò ngày càng lớn (và mức độ chấp nhận ngày càng cao) của khu vực tư nhân



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu của Cục Thống kê – Bộ Tài chính (về nguồn thu) và Khảo sát Giá trị Thế giới (World Values Survey) (về đánh giá sở hữu tư nhân và sở hữu nhà nước).

Báo cáo này được thực hiện trong bối cảnh Việt Nam đang trải qua những thay đổi thể chế quan trọng. Chính phủ đang triển khai việc hợp nhất các tỉnh thành, bộ, ban, ngành, đồng thời tinh gọn bộ máy hành chính nhà nước. Mặc dù tái cấu trúc các bộ ngành là việc phổ biến ở một số quốc gia, đây vẫn là điều hiếm thấy tại Việt Nam. Nhu cầu cải cách thể chế đã được xác định là một ưu tiên nhằm tiếp tục thúc đẩy tiến trình phát triển quốc gia, điều này được thể hiện rõ nét trong các văn kiện chiến lược chính thức.

Việc Việt Nam đặt trọng tâm vào cải cách thể chế là hoàn toàn phù hợp, bởi nhiều thách thức cấp thiết nhất hiện nay có nguồn gốc từ chính hệ thống thể chế. Dù Chính phủ đã có nhiều nỗ lực cải thiện môi trường kinh doanh, các doanh nghiệp tại Việt Nam vẫn phản ánh còn nhiều phiền hà liên quan đến thủ tục hành chính rườm rà. Quy trình đầu tư công tuy đã bớt phức tạp so với trước đây, nhưng vẫn còn chậm, cứng nhắc và khó thích ứng với thay đổi. Phân cấp quản lý đã trao nhiều quyền tự chủ hơn cho các địa phương, nhưng đồng thời cũng dẫn đến cạnh tranh kém hiệu quả giữa các tỉnh, gây ra tình trạng thiếu hụt một số hạ tầng liên vùng trong khi lại dư thừa ở những lĩnh vực khác như cảng biển và sân bay quy mô lớn. Các nỗ lực cải thiện quy trình lập pháp đã mang lại một số kết quả tích cực, tuy nhiên quá trình xây dựng luật vẫn còn chậm và khâu thực thi tiếp tục là một thách thức. Các biện pháp phòng, chống tham nhũng – vốn từ lâu được xác định là vấn đề đáng quan ngại – đã bắt đầu mang lại kết quả và góp phần thay đổi nhận thức trong xã hội. Tuy nhiên, điều này cũng dẫn đến tâm lý e ngại rủi ro đối với những người ra quyết định, gây ra tình trạng trì hoãn và giảm hiệu quả trong quá trình triển khai.

Việt Nam có bối cảnh lịch sử và văn hóa đặc thù, điều này định hình hình thức của các thể chế quốc gia. Tuy nhiên, tác động của thể chế đối với tăng trưởng kinh tế lại phụ thuộc vào chức năng, chứ không phải hình thức của chúng. Chương này áp dụng một khung phân tích thể chế tập trung vào các chức năng liên quan đến phát triển thị trường, bao gồm: các thể chế *tạo lập thị trường*, như quyền sở hữu tài sản và cơ chế thực thi hợp đồng; các thể chế ổn định thị trường, nhằm bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô; các thể chế *điều tiết thị trường*, với vai trò kiểm soát hoạt động của doanh nghiệp nhằm xử lý các tác động ngoại lai; các thể chế bổ sung thị trường, đảm nhận việc cung cấp hàng hóa công; và các thể chế *hợp pháp hóa thị trường*, như hệ thống an sinh xã hội nhằm bảo đảm không ai bị bỏ lại phía sau trong bối cảnh vai trò của thị trường ngày càng mở rộng. Làm nền tảng cho tất cả các nhóm *thể chế này là các thể chế bảo đảm một Nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình*.

Mặc dù tất cả các thể chế đều đóng vai trò quan trọng đối với kết quả phát triển, chương này tập trung xác định các thể chế đang cản trở tăng trưởng và do đó cần được phân tích chuyên sâu. Trước tiên, chương này tiến hành rà soát toàn diện các thể chế theo khung phân tích đã trình bày ở trên và kết luận cần có những phân tích chuyên sâu đối với ba nhóm thể chế: thể chế điều tiết thị trường, thể chế bổ sung thị trường, và thể chế bảo đảm một nhà nước có năng lực và trách nhiệm giải trình. Trong quá trình phân tích, chương nhấn mạnh cải cách thể chế không thể chỉ dừng lại ở việc sửa đổi pháp luật, mà còn cần xây dựng năng lực thực thi, cơ cấu tổ chức phù hợp, cũng như thúc đẩy những hành vi vận hành hiệu quả nhằm hiện thực hóa cải cách thể chế.

11.1. Đánh giá thực trạng

11.1.1. Thể chế bổ sung thị trường: Đầu tư công

Hệ thống quản lý đầu tư công của Việt Nam đã đem lại những kết quả đầy ấn tượng, nhưng hiện đang bị mắc kẹt trong một mạng lưới phức tạp của các thủ tục phê duyệt, trách nhiệm chồng chéo và sự thiếu đồng bộ giữa các văn bản pháp lý. Khung pháp lý về đầu tư công được điều chỉnh bởi 8 luật khác nhau, tạo nên một quy trình phê duyệt phức tạp và dễ gây nhầm lẫn (Bảng 12). Các văn

bản luật đó giao vai trò và thẩm quyền, phạm vi cho nhiều cơ quan trung ương và địa phương, và cả Thủ tướng Chính phủ, Quốc hội, các Bộ, ngành, Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh. Khi một hoạt động đầu tư công có sự tham gia của nhiều tỉnh, thành phố thì mọi việc còn phân mảnh và phức tạp hơn nữa. Năng lực và vai trò hiện còn yếu ở một số khâu then chốt, bao gồm: đề xuất đầu tư; điều phối và thống nhất giữa đầu tư công và ngân sách; thẩm định (bao gồm phối hợp liên ngành và cơ chế phản biện độc lập); quy trình điều chỉnh; và công tác giám sát, đánh giá (đặc biệt là do thiếu cơ chế đánh giá tổng thể danh mục đầu tư của Trung ương).

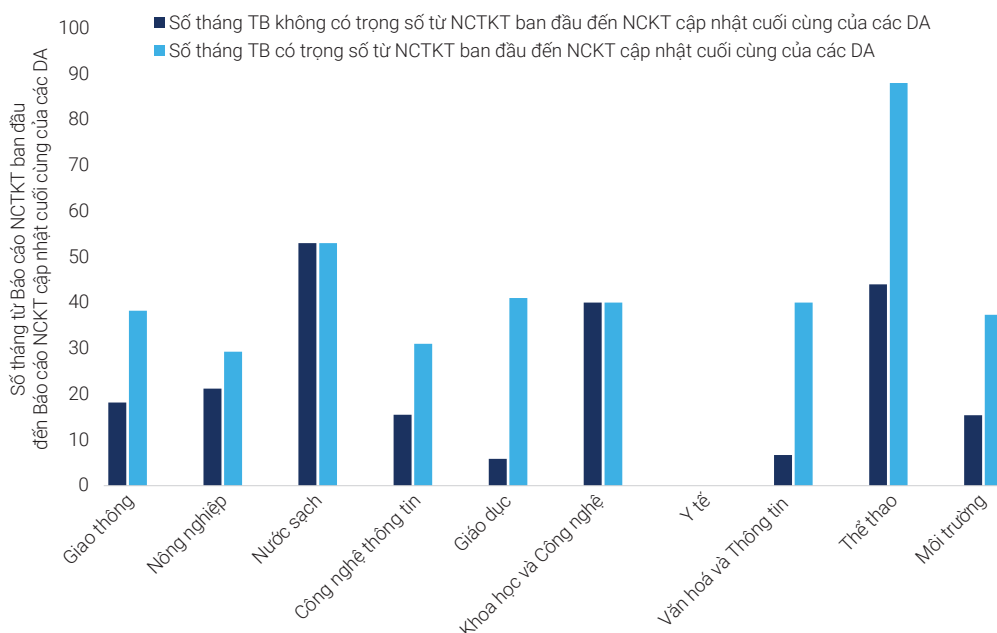
Bảng 12. Khung pháp lý về quản lý đầu tư công

	Hướng dẫn chiến lược và sàng lọc ban đầu	Thẩm định và thẩm tra trước khi đầu tư	Lựa chọn & lập ngân sách	Triển khai và điều chỉnh	Vận hành	Đánh giá sau đầu tư
Luật Đầu tư công	✓	✓	✓	✓		✓
Luật Ngân sách Nhà nước			✓		✓	
Luật Quy hoạch	✓					
Luật Bảo vệ Môi trường		✓				
Luật Xây dựng		✓		✓		
Luật Đất đai		✓		✓		
Luật Quản lý, sử dụng Tài sản công					✓	
Luật Đấu thầu				✓		

Nguồn: Chuyên gia Ngân hàng Thế giới. Vượt qua rào cản để quản lý đầu tư công tốt ở Việt Nam (Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ, 2024).

Phần lớn các dự án bị chậm tiến độ, một phần do quy trình điều chỉnh còn rườm rà. Tất cả các lĩnh vực đều chịu ảnh hưởng, trong đó có trên 80% số dự án thuộc các ngành thể thao, y tế, khoa học và công nghệ, giáo dục, công nghệ thông tin, nước sạch và vệ sinh môi trường, và nông nghiệp. Thời gian chậm tiến độ bình quân có trọng số dao động từ 30 đến 50 tháng đối với hầu hết các ngành, và lên tới gần 90 tháng đối với lĩnh vực thể thao (Hình 127).

Hình 127. Số tháng trung bình từ Báo cáo NCKT ban đầu đến Báo cáo NCKT cập nhật cuối cùng của các dự án



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2024). *Vượt qua rào cản để nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công tại Việt Nam* (Nguyễn, Groom, Kim, Lê, & Vũ (2024)).

Những sửa đổi gần đây trong Luật Đầu tư công đã mang lại một số cải thiện quan trọng. Đáng chú ý nhất là việc thể chế hóa một số cơ chế đặc thù từng được thí điểm trước đó, chẳng hạn như cho phép các dự án liên tỉnh nộp chung một hồ sơ đề xuất đầu tư và chỉ định một cơ quan duy nhất làm chủ đầu tư trong một số trường hợp. Bên cạnh đó, một số thẩm quyền và trách nhiệm đã được phân cấp, giúp giảm bớt nhu cầu phải trình Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ như trước đây. Những thay đổi này đã giải quyết được một số vướng mắc rõ ràng và cấp thiết nhất trong hệ thống quản lý đầu tư công.

Tuy nhiên, các thách thức trong lĩnh vực đầu tư công vượt ra ngoài phạm vi của những nội dung mới được sửa trong Luật Đầu tư công. Các sửa đổi này vẫn để lại một cơ sở pháp lý phân mảnh về quản lý đầu tư công, thiếu sự điều phối ở cấp trung ương, và còn yếu trong các quy trình thẩm tra và phê duyệt đối với chủ trương đầu tư và báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, v.v. Ngoài ra, những vấn đề căn bản về năng lực – chẳng hạn như trong công tác thẩm định dự án – đòi hỏi nhiều hơn các điều chỉnh mang tính lập pháp để tạo ra thay đổi thực chất.

11.1.2. Các thể chế điều tiết thị trường: Khung quy phạm pháp luật

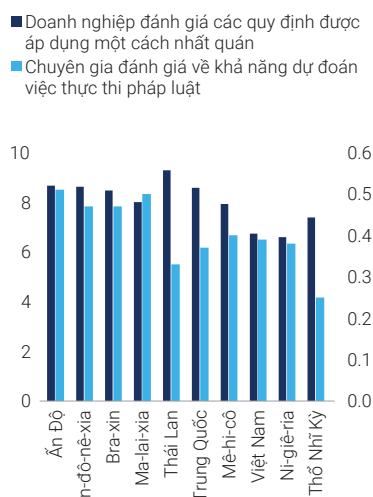
Các doanh nghiệp cần một môi trường quy phạm pháp luật có thể dự đoán được để phát triển; tuy nhiên, Việt Nam hiện có kết quả thấp hơn so với các quốc gia cùng nhóm thu nhập về mức độ nhất quán trong việc áp dụng các quy định. Ở một số khía cạnh, hệ thống quy phạm pháp luật tại Việt Nam

khá ổn định, nhưng việc thực thi quy phạm pháp luật vẫn thiếu nhất quán – phản ánh cả chất lượng của quy định lẫn cơ chế tổ chức thực hiện. Cả cộng đồng doanh nghiệp và các chuyên gia đều đánh giá Việt Nam xếp sau nhiều quốc gia thu nhập trung bình lớn khác về tính nhất quán trong thực thi quy định (Hình 128).

Các cải cách trước đây đã giúp giảm chi phí và mức độ bất định cho doanh nghiệp, nhưng đồng thời cũng dẫn đến sự gia tăng của các thủ tục mới. Thủ tục hành chính là trọng tâm của nhiều nỗ lực cải cách do Chính phủ khởi xướng, và các thay đổi này đã góp phần quan trọng trong việc giảm chi phí giao dịch và sự bất định cho khu vực tư nhân. Tuy nhiên, sau mỗi đợt cải cách lớn, lại phát sinh thêm các thủ tục mới, làm gia tăng gánh nặng cho doanh nghiệp (Hình 129). Ngay cả sau ba làn sóng cải cách thủ tục hành chính, gánh nặng đối với doanh nghiệp vẫn ở mức tương đương với cách đây 15 năm (Hình 130).

Hình 128. Hệ thống quy phạm pháp luật được áp dụng kém nhất quán hơn ở Việt Nam so với các quốc gia cùng nhóm thu nhập

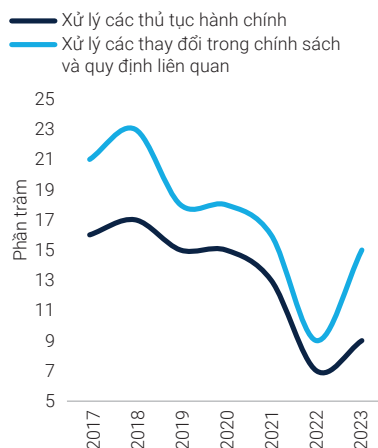
Bên trái: Mức độ áp dụng nhất quán các quy định (0 = không bao giờ, 10 = luôn luôn).
Bên phải: Mức độ có thể dự đoán trong thực thi pháp luật



Nguồn: Khảo sát Năng lực cạnh tranh đầu tư toàn cầu (năm 2019); Viện Dân chủ và Hỗ trợ Bầu cử Quốc tế (năm 2023).

Hình 129. Thủ tục hành chính và thay đổi chính sách là những thách thức lớn đối với hoạt động kinh doanh

Tỷ lệ doanh nghiệp cho rằng thủ tục hành chính và các thay đổi chính sách là trở ngại lớn trong quá trình vận hành

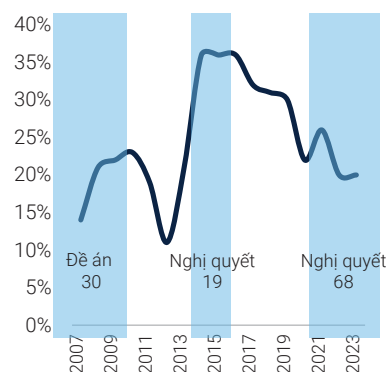


Nguồn: Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), các năm khác nhau. Tham khảo Malesky, Thạch, Trọng, Ngọc và Nguyễn (2022).

Ghi chú: Tỷ lệ phần trăm doanh nghiệp tại địa phương có vị trí trung vị.

Hình 130. Các cải cách trước đây giúp giảm chi phí và bất định nhưng đồng thời làm phát sinh thêm các thủ tục mới

Tỷ lệ doanh nghiệp dành 10% thời gian để tìm hiểu và tuân thủ quy định pháp luật



Nguồn: PCI, các năm khác nhau. Tham khảo Malesky, Thạch, Trọng, Ngọc và Nguyễn (2022).

Ghi chú: Biểu đồ thể hiện tỷ lệ phần trăm doanh nghiệp tại địa phương có vị trí trung vị cho biết các nhà quản lý đã dành hơn 10% thời gian để tìm hiểu và tuân thủ các quy định pháp luật.

“Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, được ban hành cách đây một thập kỷ, là một cải cách thể chế mang tính then chốt. Các cải cách thể chế trước đây—đặc biệt là việc ban hành và định kỳ sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (thường được gọi là “Luật về Luật”)—đã góp phần quan trọng trong việc cải thiện hệ thống xây dựng pháp luật. Những cải cách này đã giúp quy trình lập pháp trở nên có trật tự hơn, đồng thời nâng cao chất lượng phân tích chính sách và tham vấn từ giai đoạn chuẩn bị. Quy định yêu cầu thực hiện đánh giá tác động quy định (nay gọi là đánh giá tác động chính sách) đã thúc đẩy việc xem xét sớm về tính cần thiết, hiệu quả chi phí của các quy định, cũng như mức độ gánh nặng mà những quy định đó có thể gây ra cho doanh nghiệp và người dân so với các phương án thay thế.

Việc thực thi “Luật về Luật” vẫn gặp nhiều thách thức. Mặc dù các yêu cầu trong luật liên quan đến phân tích tác động trong giai đoạn chuẩn bị xây dựng văn bản pháp luật được đánh giá cao, việc triển khai phân tích kinh tế và phân tích giới vẫn còn hạn chế do thiếu năng lực và hướng dẫn chuyên môn cụ thể. Chẳng hạn, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi ban hành tháng 1 năm 2025 đã đơn giản hóa quy trình và rút ngắn thời gian chuẩn bị luật từ 22 tháng xuống còn 12 tháng. Đây là một bước tiến quan trọng, tuy nhiên, tổng thời gian chuẩn bị vẫn còn dài. Việc tiếp tục nâng cao năng lực nhằm bảo đảm quá trình xây dựng pháp luật vừa có chiều sâu cân nhắc, vừa đáp ứng yêu cầu về tiến độ là điều hết sức cần thiết.

Quốc hội cần tăng cường tính độc lập và được hỗ trợ chuyên môn tốt hơn. Với tư cách là cơ quan đại diện cho nhân dân và đóng vai trò quan trọng trong hoạt động lập pháp và giám sát, Quốc hội hiện vẫn thiếu tính độc lập cần thiết. Nguyên nhân chính là do phần lớn đại biểu Quốc hội là đảng viên, đồng thời nhiều người trong số họ là đại biểu không chuyên trách và đang kiêm nhiệm các chức vụ trong bộ máy hành chính nhà nước. Điều này làm hạn chế khả năng thực thi vai trò giám sát của Quốc hội. Việc chuyển sang mô hình đại biểu chuyên trách và dành thêm số lượng ghế cho các ứng cử viên độc lập có thể góp phần nâng cao tính chuyên nghiệp và năng lực phản biện trong hoạt động của Quốc hội. Ngoài ra, những sửa đổi gần đây của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật trao thêm thẩm quyền cho Chính phủ trong quy trình lập pháp — điều này có thể giúp rút ngắn tiến trình xây dựng luật, nhưng đồng thời cũng đặt ra những nghi vấn về khả năng thực hiện đầy đủ vai trò của Quốc hội trong quy trình này.

11.1.3. Các thể chế vì một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình: Quản lý nhà nước tại trung ương và địa phương

Làn sóng sáp nhập các tỉnh thành hiện nay có thể góp phần khắc phục một số bất cập trong hệ thống hiện hành. Tính đến đầu năm 2025, với 63 đơn vị cấp tỉnh, quy mô hành chính của Việt Nam được đánh giá là nhỏ so với chuẩn mực quốc tế. Tuy nhiên, xét trên tổng thể, chính quyền địa phương là một nhóm có ảnh hưởng chính trị đáng kể. Các địa phương thường phối hợp nhằm mở rộng quy mô ngân sách, đặc biệt là cho đầu tư phát triển. Tuy vậy, ở cấp độ từng tỉnh, các chính quyền lại có xu hướng cạnh tranh lẫn nhau. Mặc dù sự cạnh tranh này đã tạo ra một số kết quả tích cực, nó cũng kéo theo những bất cập do thiếu vắng các thể chế hỗ trợ hợp tác. Cạnh tranh nội vùng dẫn đến tình trạng phát triển dàn trải, với việc một số lĩnh vực đầu tư bị dư thừa trong khi các lĩnh vực khác lại thiếu hụt. Hệ quả là nhiều dự án hạ tầng quy mô lớn mang tính đặc thù của từng tỉnh—như sân bay, cảng biển, khu công nghiệp, khu kinh tế và khu du lịch—vẫn tiếp tục được triển khai ngay cả khi nhu cầu thực tế không đủ để đảm bảo hiệu quả vận hành. Việc hợp nhất các tỉnh, thành phố sẽ góp phần giảm thiểu tình trạng này, khi các đơn vị hành

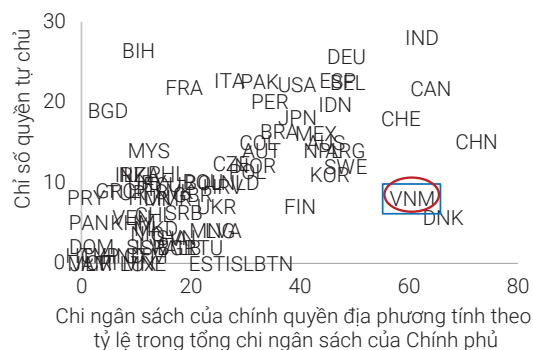
chính mới với quy mô lớn hơn sẽ có quỹ đất và không gian quy hoạch hạ tầng rộng hơn, qua đó hạn chế sự phụ thuộc vào cơ chế phối hợp liên tỉnh trong một số dự án đầu tư hạ tầng.

Chính quyền địa phương đã được phân cấp đáng kể về trách nhiệm chi tiêu ngân sách và đầu tư công, nhưng mức độ tự chủ về nguồn thu còn rất hạn chế, trong khi hệ thống phân bổ ngân sách vẫn tồn tại những điểm bất cân đối. Việt Nam đã phân cấp mạnh mẽ nhiệm vụ chi ngân sách cho cấp tỉnh trong lĩnh vực đầu tư công và cung ứng dịch vụ công. Tuy nhiên, trong khuôn khổ của một nhà nước theo thể chế đơn nhất, các khuôn khổ chính sách và thể chế cơ bản vẫn do trung ương thiết lập. Mặc dù thẩm quyền chi ngân sách đã được phân cấp tương đối sâu rộng, các địa phương vẫn có rất ít dư địa để chủ động về nguồn thu hoặc điều chỉnh cơ cấu dịch vụ theo nhu cầu cụ thể của địa phương. Thêm vào đó, hệ thống bổ sung cân đối chủ yếu tập trung vào mục tiêu bình đẳng hóa, qua đó mang lại lợi thế cho các tỉnh nghèo hơn. Do vậy, các tỉnh có tốc độ tăng trưởng nhanh thường bị thiếu hụt các nguồn lực cần thiết.

Trong khi đó, Chính phủ trung ương hiện không có đủ nguồn lực để đầu tư vào những dự án hạ tầng liên tỉnh, và cần cải thiện cơ chế bổ sung có điều kiện để tạo ra các động cơ khuyến khích hiệu quả hơn. Quy mô bổ sung vốn lớn khiến cho trung ương bị thiếu nguồn lực dành cho các công trình hạ tầng xương sống, trong khi bổ sung có mục tiêu lại bị dàn trải và chưa gắn chặt chẽ với kết quả đầu ra. Bên cạnh đó, tình trạng “quản lý hai chiều” – theo đó các cơ quan vừa chịu sự giám sát của chính quyền tỉnh, vừa chịu sự chỉ đạo từ trung ương – đang làm chậm quá trình ra quyết định, đặc biệt trong những trường hợp có sự tham gia của nhiều bộ, ngành và địa phương.

Hình 131. Mức độ phân cấp tài khóa cao nhưng quyền tự chủ của địa phương lại thấp

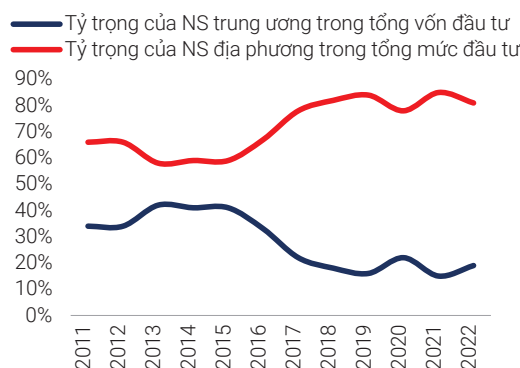
Tỷ trọng thu ngân sách của chính quyền địa phương so với tổng thu ngân sách nhà nước và chỉ số quyền tự chủ tại tất cả các quốc gia



Nguồn: Dữ liệu về phân cấp tài khóa được lấy từ World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (Trung tâm dữ liệu toàn cầu về tài chính và đầu tư của chính quyền địa phương của OECD-UCLG); dữ liệu về thẩm quyền của chính quyền địa phương được lấy từ Regional Authority Index (Chỉ số quyền lực cấp vùng).
Ghi chú: Chỉ số quyền tự chủ thể hiện mức độ quyền lực mà chính quyền khu vực có thể thực thi đối với người dân sinh sống trong khu vực đó.

Hình 132. Trong khi đó, mức độ phân cấp cao khiến đầu tư của ngân sách trung ương bị hạn chế

Tỷ trọng đầu tư của cấp trung ương và cấp tỉnh trong tổng đầu tư



Nguồn: Bộ Tài chính (mof.gov.vn) và tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới.

11.1.4. Các thể chế vì một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình: Nền hành chính, sự nghiệp công

Khu vực công của Việt Nam hiện có quy mô lớn và chi phí cao. So với hầu hết các quốc gia có thu nhập cao và nhiều quốc gia có thu nhập trung bình, tỷ lệ việc làm trong khu vực công tại Việt Nam ở mức cao. Quỹ lương cũng chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi ngân sách nhà nước (Hình 133).¹⁹¹ Quy mô đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức phần nào phản ánh phạm vi hoạt động của Nhà nước; trong bối cảnh vai trò của Nhà nước đang dần thay đổi, điều này cho thấy nhu cầu chuyển dần sang một nền công vụ tinh gọn hơn nhưng có động lực cao hơn. Đây cũng chính là định hướng được triển khai trong làn sóng cải cách thể chế hiện nay, bao gồm việc cắt giảm đáng kể số lượng bộ, ngành và đơn vị sự nghiệp, cùng với mục tiêu tinh giản 20% biên chế khu vực công.

Khoảng cách thu nhập đáng kể với khu vực tư nhân đang làm suy giảm động lực làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức. Mặc dù động lực công vụ bắt nguồn từ nhiều yếu tố, thu nhập vẫn là một yếu tố quan trọng. Trong nhiều năm, thu nhập trong khu vực công nhìn chung tăng tương ứng với tốc độ tăng trưởng kinh tế, qua đó giúp khu vực công duy trì tính cạnh tranh với khu vực tư nhân. Tuy nhiên, việc áp dụng chính sách “đóng băng lương” do đại dịch COVID-19 đã khiến mức lương trong khu vực hành chính nhà nước hiện thấp hơn đáng kể so với khu vực tư, ngay cả khi đã tính đến các đặc điểm cá nhân và vị trí công việc (Hình 134). Việc điều chỉnh tăng lương khu vực công vào năm 2024 được kỳ vọng sẽ giúp thu hẹp khoảng cách này. Ngoài ra, động lực công vụ còn được củng cố và phản ánh qua môi trường liêm chính trong quá trình thực thi công vụ. Mặc dù các khoản chi không chính thức đã giảm tại Việt Nam, song vẫn còn ở mức đáng kể.¹⁹²

Chiến dịch chống tham nhũng đã nhận được sự ủng hộ rộng rãi từ người dân Việt Nam và góp phần định hình lại kỳ vọng về các chuẩn mực hành vi đối với đội ngũ cán bộ, công chức. Tuy nhiên, chiến dịch này cũng cho thấy sự cần thiết phải củng cố các thể chế hỗ trợ. Trong bối cảnh quy trình pháp lý còn thiếu rõ ràng, nhiều cán bộ, công chức trở nên quá thận trọng, làm chậm quá trình ra quyết định vì lo ngại rằng những sai sót vô tình cũng có thể dẫn đến hậu quả pháp lý. Tham nhũng đã từng là hiện tượng phổ biến trong nhiều năm và chỉ mới được xử lý nghiêm túc ở cấp cao trong thời gian gần đây. Chiến dịch chống tham nhũng hiện nay chủ yếu dựa vào biện pháp răn đe thông qua điều tra và xử lý kỷ luật—những yếu tố then chốt của bất kỳ chiến dịch chống tham nhũng hiệu quả nào. Tuy nhiên, trong bối cảnh pháp luật còn nhiều điểm chưa rõ ràng và niềm tin vào tính minh bạch của các thể chế pháp lý còn hạn chế, những thay đổi này đã khiến nhiều cán bộ ngại đưa ra quyết định hoặc nhận trách nhiệm.¹⁹³

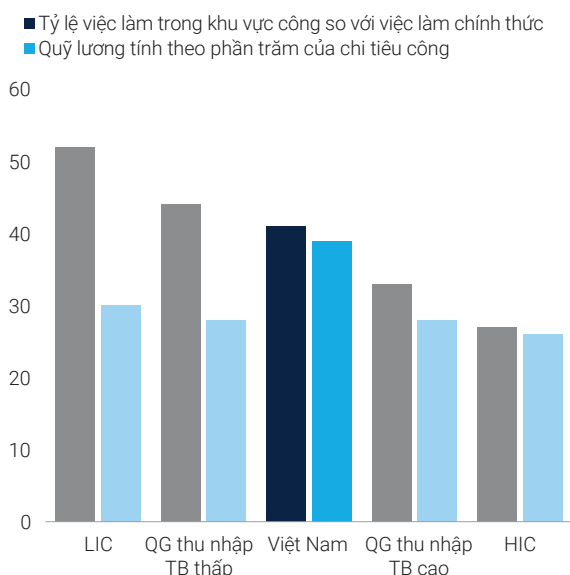
¹⁹¹ Ví dụ, khu vực công tại Việt Nam chiếm 24% tổng số việc làm có trả lương, cao hơn nhiều so với Phi-líp-pin (14%) và Brazil (18%). Dù tương đương với Nam Phi (23%) và In-đô-nê-xia (25%), nhưng quỹ lương tại Việt Nam lại chiếm tỷ trọng cao hơn nhiều trong tổng chi ngân sách nhà nước (39%), so với hai quốc gia kể trên (lần lượt là 32% và 30%).

¹⁹² Ngân hàng Thế giới (2025b).

¹⁹³ Ngân hàng Thế giới (2025b).

Hình 133. Khu vực công của Việt Nam có quy mô lớn hơn so với nhiều quốc gia thu nhập trung bình và cao khác

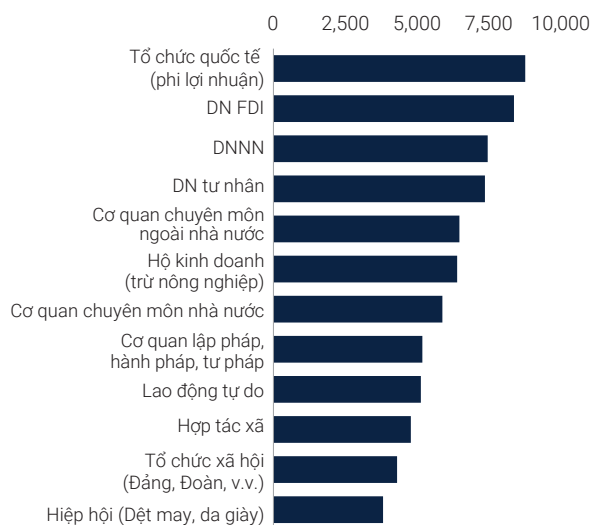
Tỷ lệ lao động khu vực công trong tổng số lao động chính thức và tỷ trọng quỹ lương trong chi ngân sách nhà nước



Nguồn: Chỉ số về bộ máy hành chính trên toàn cầu của Ngân hàng Thế giới. Năm gần nhất hiện có.

Hình 134. Nhân sự khu vực công nhìn chung có mức thu nhập thấp hơn khu vực tư nhân

Thu nhập ước tính trong kịch bản cơ sở theo loại hình sử dụng lao động



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025b), dựa trên Điều tra Lao động Việc làm Việt Nam năm 2022.

Ghi chú: Chỉ bao gồm những người lao động làm việc toàn thời gian. Các đặc điểm khác bao gồm tuổi, giới tính, tình trạng hôn nhân, trình độ học vấn/chứng chỉ, loại hình công việc, khu vực địa lý và nơi cư trú (thành thị/nông thôn). Biểu đồ thể hiện thu nhập logarit dự báo, chuyển đổi thành đơn vị nghìn đồng.

11.2. Phân tích xu hướng tương lai

11.2.1. Thể chế bổ sung thị trường: Đầu tư công

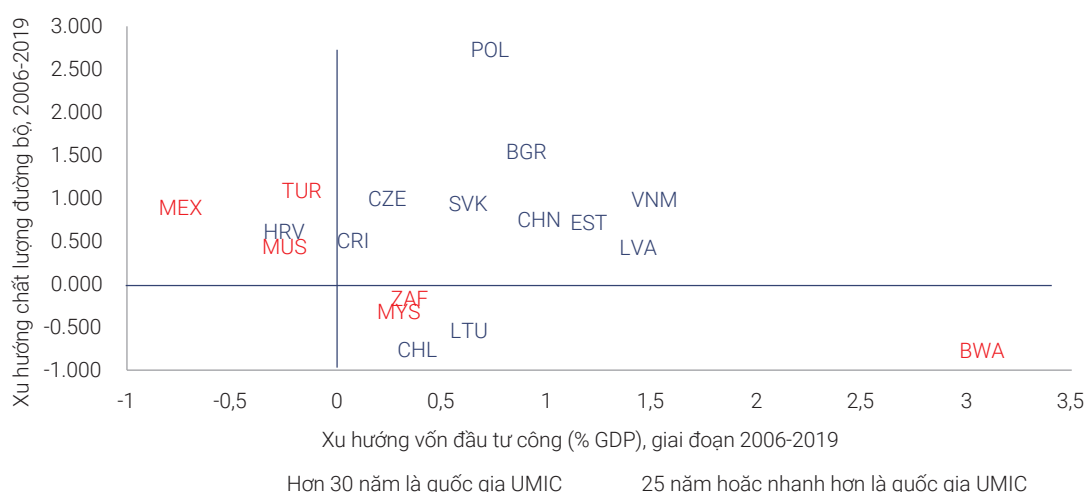
Mặc dù các sửa đổi trong Luật Đầu tư công là đáng ghi nhận, vẫn cần tiếp tục cải cách để nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công và quản lý tài sản công. Việc sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước cũng là điều cần làm nhằm tăng cường mối liên kết giữa công tác lập kế hoạch và phân bổ ngân sách; đồng thời, cần điều chỉnh để giảm thiểu tình trạng thẩm quyền chồng chéo giữa các cơ quan – nguyên nhân chủ yếu gây ra tình trạng chậm trễ trong quá trình triển khai. Bên cạnh đó, cần tiếp tục đẩy mạnh cải thiện hệ thống và nâng cao năng lực trong các lĩnh vực như thẩm định dự án, quản lý tài sản, đấu thầu công, v.v.

Giải quyết những thách thức này là điều kiện tiên quyết để Việt Nam hiện thực hóa khát vọng trở thành quốc gia thu nhập cao trong vòng 20 năm tới. Các quốc gia từng chuyển tiếp nhanh chóng từ

nhóm thu nhập trung bình cao (UMIC) lên nhóm thu nhập cao (HIC) đều đã gia tăng chi ngân sách cho đầu tư công – kể cả khi tính theo tỷ trọng trong tổng sản lượng kinh tế đang tăng nhanh. Điều đáng nói hơn là họ đã nâng cao được chất lượng đầu tư công (Hình 135). Trong 10 năm qua, Việt Nam cũng đã có bước tiến ở cả hai phương diện này; tuy nhiên, để thúc đẩy tăng trưởng của khu vực doanh nghiệp và đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao, Việt Nam cần tiếp tục tăng quy mô đầu tư công so với GDP, đồng thời không ngừng nâng cao chất lượng đầu tư công.

Hình 135. Việt Nam đã cải thiện cả về lượng và chất đầu tư công, nhưng cần duy trì tiến độ để đạt vị thế thu nhập cao

Xu hướng chất lượng đường bộ và vốn đầu tư công so với GDP, giai đoạn 2006–2019



Nguồn: Niên giám Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, các năm khác nhau; Bộ dữ liệu Đầu tư và Vốn của IMF.

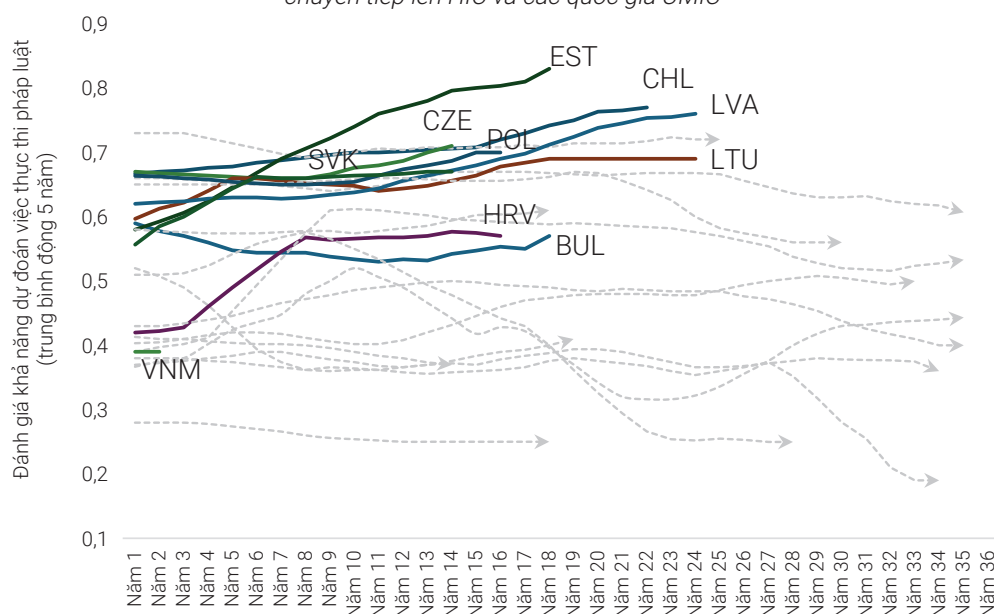
Ghi chú: Các quốc gia được nhóm theo thời gian ở mức UMIC trước khi đạt HIC. Với những nước chưa đạt HIC, sử dụng số năm dự báo. Nhóm “Hơn 30 năm” là những quốc gia dự kiến cần trên 30 năm trong nhóm UMIC trước khi đạt HIC. Việt Nam không thuộc nhóm nào nhưng được hiển thị để so sánh. Đối với cả hai trục, xu hướng là hệ số độ dốc đơn giản của hồi quy theo thời gian.

11.2.2. Thể chế điều tiết thị trường: Khung quy phạm pháp luật

Các quốc gia thu nhập cao thường tăng cường năng lực thực thi các văn bản quy pháp pháp luật, đồng thời chỉ điều tiết ở những lĩnh vực thực sự cần thiết và có thể thực hiện với mức độ can thiệp tối thiểu. Việt Nam cần chuyển đổi cách tiếp cận trong xây dựng và thực thi pháp luật theo hướng ngăn chặn các hành vi tiêu cực dựa trên bằng chứng rõ ràng, thay vì duy trì mô hình tiền kiểm và quy trình thủ tục hành chính như hiện nay, đồng thời từng bước phân quyền lập pháp nhiều hơn cho Chính phủ. Văn hóa “cấm những gì chưa hiểu rõ” không phù hợp với yêu cầu đổi mới sáng tạo và tăng trưởng – điều đã được lãnh đạo Việt Nam nhiều lần nhấn mạnh. Một cách tiếp cận tinh gọn hơn về lập pháp cũng sẽ giúp nâng cao hiệu quả thực thi. Thực tiễn cho thấy, những quốc gia chuyển đổi lên nhóm thu nhập cao nhanh hơn thường là các nước đã cải thiện rõ rệt năng lực thực thi pháp luật (Hình 136).

Hình 136. Các quốc gia chuyển tiếp nhanh hơn sang HIC đều cải thiện hiệu lực thực thi pháp luật

Đánh giá về mức độ dự đoán được trong thực thi pháp luật theo thời gian tại các quốc gia chuyển tiếp lên HIC và các quốc gia UMIC

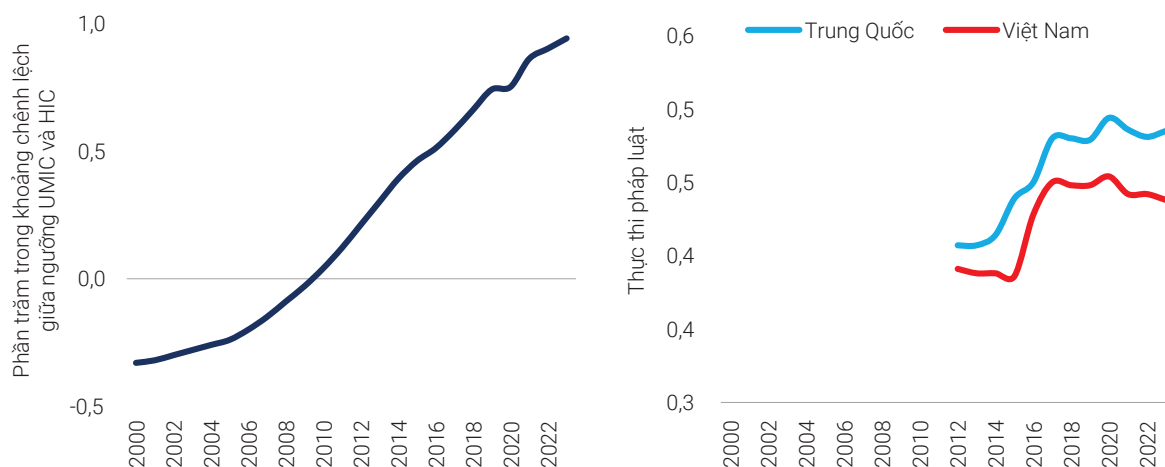


Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới từ dữ liệu của IDEA 2023 và WB 2024.

Ghi chú: Các đường liền là những quốc gia đạt vị thế HIC sau khoảng 20 năm; đường chấm là các quốc gia hiện vẫn thuộc nhóm UMIC hoặc mất hơn 30 năm để đạt vị thế HIC. Vị trí của Việt Nam được đưa vào để so sánh minh họa.

Hình 137. Trung Quốc tăng cường đáng kể hiệu lực thực thi pháp luật trong quá trình chuyển tiếp qua vị thế quốc gia UMIC

Chỉ số thực thi pháp luật tại Trung Quốc và Việt Nam



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2025b), tính toán từ Phân loại thu nhập WB, Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới, và Dự án Công lý Toàn cầu.

Ghi chú: Biểu đồ thể hiện tỷ lệ chênh lệch (%) giữa ngưỡng UMIC và HIC của Trung Quốc. Vùng sáng thể hiện giai đoạn Trung Quốc đạt tỷ lệ chênh lệch từ 0–50%; vùng tối thể hiện giai đoạn đạt tỷ lệ chênh lệch từ 50–100%.

Tiến trình chuyển đổi lên nhóm quốc gia thu nhập cao đi kèm với việc nâng cao hiệu lực thực thi quy định pháp luật. Mặc dù Trung Quốc hiện vẫn thuộc nhóm quốc gia UMIC, nước này nổi bật nhờ tốc độ chuyển đổi nhanh chóng trên hành trình tiến tới HIC. Một trong những thay đổi thể chế quan trọng đã song hành và tạo điều kiện cho tăng trưởng của Trung Quốc là việc cải thiện hiệu quả thực thi các quy định pháp luật (Hình 137). Trong trường hợp của Trung Quốc, cải cách này không chỉ bao gồm việc nâng cao năng lực thực thi, mà còn chú trọng thiết lập các cơ chế rõ ràng để người dân và doanh nghiệp có thể khiếu nại hoặc phản biện các quyết định hành chính. Chính khả năng phản hồi này tạo nên một vòng phản hồi tích cực, giúp nhận diện và kịp thời điều chỉnh những điểm yếu trong chất lượng của các quy định.

Tại các quốc gia có thu nhập cao, cơ quan lập pháp được đảm bảo đầy đủ nguồn lực và trao quyền nhằm tăng cường tính độc lập và năng lực giám sát. Những thách thức kéo dài trong việc thực hiện chức năng lập pháp và giám sát của Quốc hội Việt Nam vẫn chưa có dấu hiệu cải thiện trong những năm gần đây, khi số lượng đại biểu chuyên trách và đại biểu độc lập không tăng. Một Việt Nam có thu nhập cao sẽ cần xây dựng các thể chế có cơ chế kiểm soát và đối trọng vững mạnh hơn.

11.2.3. Các thể chế vì một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình: Quản lý nhà nước tại trung ương và địa phương

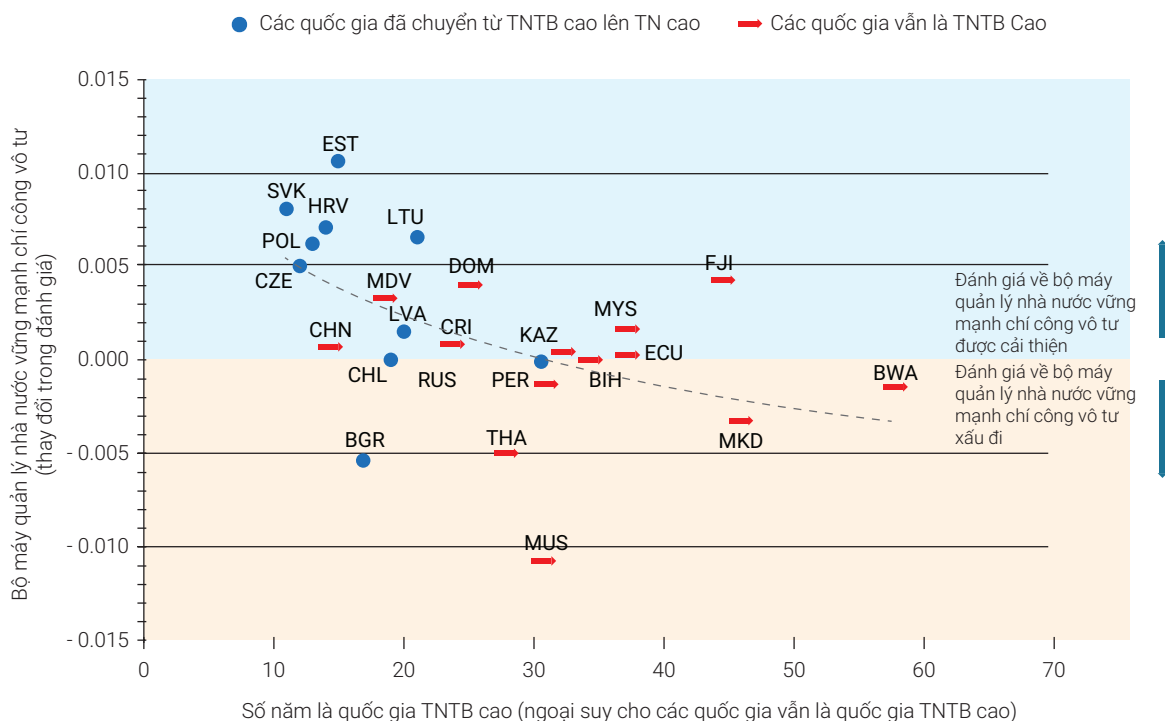
Một Việt Nam có thu nhập cao sẽ cần một nền hành chính công hiệu quả hơn và công bằng hơn. Trên thực tế, một trong những yếu tố góp phần thúc đẩy quá trình chuyển đổi nhanh hơn sang nhóm quốc gia thu nhập cao là việc nâng cao tính nghiêm minh và công bằng trong quản trị hành chính công (Hình 138). Những quốc gia không cải thiện được ở các khía cạnh này — hoặc thậm chí có xu hướng thụt lùi — thường bị mắc kẹt lâu hơn trong “bẫy thu nhập trung bình”.

Việc sắp xếp, tinh gọn các bộ ngành sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước ở trung ương. Trước khi những cải cách thể chế gần đây được công bố, hệ thống các bộ và cơ quan ngang bộ thuộc Chính phủ trung ương đã duy trì trạng thái ổn định trong nhiều thập kỷ. Các nỗ lực sáp nhập bộ, bao gồm việc hợp nhất Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) với Bộ Tài chính (MoF), có thể giúp loại bỏ sự chồng chéo và tăng cường sự đồng bộ trong xây dựng chính sách và quy trình thực hiện. Thách thức trong việc đồng bộ hóa hệ thống pháp luật nhằm cải thiện quản lý đầu tư công một phần bắt nguồn từ thực tế là Luật Đầu tư công và Luật Ngân sách Nhà nước do hai bộ khác nhau quản lý, và mỗi luật được sửa đổi theo lịch trình lập pháp riêng biệt.

Làn sóng cải cách thể chế hiện nay tạo ra cơ hội để tối ưu hóa việc phân định quyền hạn và các cơ chế khuyến khích hợp tác. Những cải cách này hứa hẹn sẽ: cải thiện các cơ chế khuyến khích đối với đầu tư liên tỉnh; tăng cường quyền tự chủ về tài chính; điều chỉnh cơ chế chuyển giao ngân sách giữa các cấp chính quyền nhằm đảm bảo các tỉnh tăng trưởng nhanh có đủ nguồn lực để đáp ứng nhu cầu phát triển; và giảm thiểu tính hình thức và không rõ ràng trong quy trình thủ tục, vốn là những yếu tố góp phần gây chậm trễ trong việc thực hiện các dự án đầu tư công.

Hình 138. Các quốc gia chuyển nhanh sang nhóm có thu nhập cao đã xây dựng được nền hành chính công minh bạch và công bằng hơn

Thay đổi hằng năm trong đánh giá về tính nghiêm minh và công bằng của hành chính, theo thời gian, các quốc gia chuyển tiếp sang thu nhập cao và các quốc gia thu nhập trung bình cao



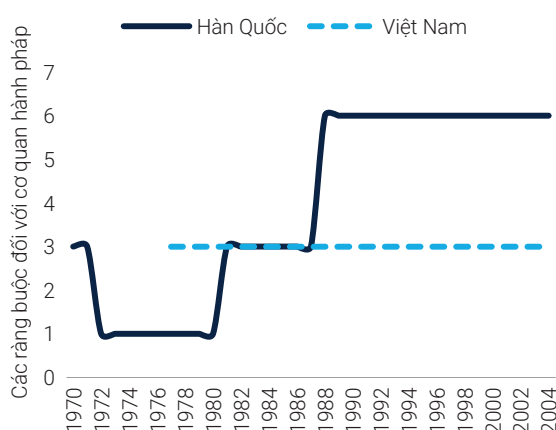
Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Tổ chức Hỗ trợ Dân chủ và Bầu cử Quốc tế (2023); Ngân hàng Thế giới (2024e).

11.2.4. Các thể chế vì một nhà nước có năng lực và có trách nhiệm giải trình: Đội ngũ công chức có động lực và dám chịu trách nhiệm

Nếu được thực hiện một cách hiệu quả và công bằng, việc nâng cao trách nhiệm giải trình trong hệ thống công chức và dịch vụ công sẽ vừa góp phần thúc đẩy động lực làm việc, vừa tăng cường năng lực của bộ máy nhà nước. Điều đáng chú ý là Hàn Quốc — quốc gia chuyển từ nhóm UMIC lên HIC trong thời gian ngắn — đã tiến hành các cải cách thể chế lớn nhằm thiết lập cơ chế kiểm soát đối với quyền lực hành pháp đúng vào thời điểm tăng trưởng mạnh nhất; trong khi đó, Việt Nam gần như không có sự thay đổi nào về mặt này trong nhiều thập kỷ qua (Hình 139). Bên cạnh đó, các đánh giá về hệ thống tổ tụng độc lập của Việt Nam cho thấy quốc gia vẫn còn ở mức thấp so với mặt bằng chung của nhóm UMIC và HIC (Hình 140). Việc cải thiện các hệ thống này sẽ đóng vai trò then chốt trong việc hướng tới một tương lai mà ở đó công chức sẵn sàng thực hiện nhiệm vụ một cách hiệu quả hơn và ít né tránh rủi ro, từ đó khắc phục tình trạng trì trệ hành chính, vốn đã làm suy giảm hiệu quả của bộ máy nhà nước trong những năm gần đây.

Hình 139. Hàn Quốc đã tăng cường kiểm soát đối với hành pháp trong giai đoạn tăng trưởng mạnh ở nhóm UMIC

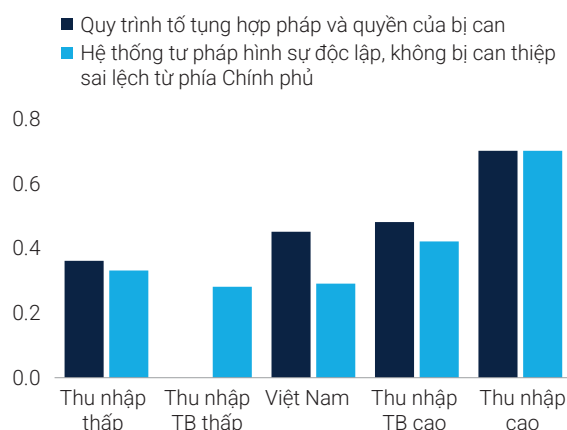
Mức độ kiểm soát hành pháp của Hàn Quốc và Việt Nam



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên Phân loại Thu nhập của Ngân hàng Thế giới, WDI, và Polity V. Ghi chú: Biểu đồ phía trên bên trái thể hiện tỷ lệ chênh lệch phần trăm giữa ngưỡng của nhóm UMIC và HIC đối với Hàn Quốc. Do các nhóm thu nhập chưa được xác lập trước năm 1987, nên các ngưỡng này được ngoại suy ngược dựa trên GNI bình quân đầu người. Phần màu sáng thể hiện giai đoạn khi Hàn Quốc có tỷ lệ chênh lệch giữa hai ngưỡng ở mức từ 0 đến 50%. Phần màu tối thể hiện giai đoạn tăng tốc có tỷ lệ chênh lệch giữa hai ngưỡng từ 50 đến 100%.

Hình 140. Điểm số về thủ tục tố tụng và tính độc lập của Việt Nam thấp hơn mức trung bình của nhóm UMIC và HIC

Thủ tục tố tụng và tính độc lập của hệ thống tư pháp hình sự, Việt Nam và mức trung bình theo nhóm thu nhập



Nguồn: Dự án Công lý Thế giới.

11.3. Chương trình cải cách

Tham vọng trở thành quốc gia có thu nhập cao của Việt Nam, cùng với các thách thức thể chế hiện hữu, đòi hỏi một cuộc “Đổi mới” mới—một “Cú hích lớn” về thể chế để hỗ trợ đặt nền móng cho vai trò của nhà nước trong việc đặt ra các quy định và cung cấp hàng hóa công cho phép các doanh nghiệp phát triển. Động lực cho Cú hích lớn như vậy đã được thiết lập – làn sóng cải cách thể chế đang diễn ra ở Việt Nam chưa từng có tiền lệ trong những thập kỷ gần đây. Nhiều thay đổi trong số đó đã giúp tinh giản nền hành chính công, tăng cường động lực của cán bộ, công chức và tháo gỡ những trở ngại cho sự tiến bộ.

Khát vọng trở thành quốc gia có thu nhập cao của Việt Nam đòi hỏi sự quan tâm đồng thời đến các nguyên tắc định hướng ở cấp cao và những cải tiến kỹ thuật cụ thể. Các nguyên tắc cấp cao này đã được xác định nhằm cung cấp định hướng nhất quán cho quá trình cải cách thể chế:

- Quan điểm đa chiều giúp hạn chế những sai lầm trong hoạch định chính sách; trong khi đó, việc tham vấn các đối tượng chịu sự điều chỉnh của chính sách góp phần xây dựng sự đồng thuận và cuối cùng là tăng cường mức độ tuân thủ.
- Để cải cách thể chế thực sự phát huy hiệu quả, cần chú trọng hơn đến việc phát triển năng lực và lan tỏa các tư tưởng cải cách. Việc cải cách thường đòi hỏi năng lực mới, và các năng lực này cần được đầu tư tài chính và nuôi dưỡng – những yếu tố thường bị bỏ qua trong các chương trình cải cách lập pháp. Bên cạnh đó, các tư tưởng cải cách cần được phổ biến sâu rộng trong hệ thống để có thể dẫn tới những thay đổi hành vi thực chất.
- Trách nhiệm giải trình đòi hỏi ranh giới rõ ràng về thẩm quyền và mức độ độc lập. Việc phân công trách nhiệm theo nhiều tuyến có thể làm suy giảm tính giải trình và gây ra sự lúng túng. Nền văn hóa hành chính theo hệ thống cấp bậc và mang tính quan liêu của Việt Nam hiện nay chủ yếu dựa vào các cơ chế trách nhiệm giải trình nội bộ. Các cơ chế trách nhiệm giải trình bên ngoài—ví dụ như minh bạch thông tin và giám sát bởi các tổ chức độc lập thuộc khu vực nhà nước hoặc ngoài nhà nước—có thể giúp khắc phục những bất cập và giảm thiểu tham nhũng mà không gây ra tình trạng trì trệ hệ thống.
- Cạnh tranh là điều cần thiết, nhưng đôi khi hợp tác lại mang lại hiệu quả cao hơn. Cần tạo điều kiện và khuyến khích sự hình thành các thể chế hợp tác—đặc biệt giữa các địa phương—nhưng nên để các thể chế này phát triển một cách tự nhiên từ thực tiễn thay vì áp đặt theo mô hình từ trên xuống.

Các khuyến nghị kỹ thuật đã được sắp xếp theo bốn gói chính sách, cùng với nhu cầu hỗ trợ cho các thay đổi về chính sách, cơ cấu tổ chức và hành vi. Các ưu tiên cải cách thể chế được tóm lược tại Bảng 3. Để biết thêm chi tiết về những khuyến nghị này, vui lòng tham khảo tài liệu chuyên đề “Đột phá: Thể chế cho một tương lai thu nhập cao”.

Động lực cải cách thể chế hiện nay là cơ hội để chuẩn bị nền tảng cho một nền kinh tế ngày càng phức tạp, đồng thời nâng cao khả năng chống chịu trước những thách thức trong tương lai; những cải cách hôm nay là cơ hội mang tính thể hệ để tái định hình vai trò của Nhà nước và hướng tới một tương lai thịnh vượng cho người dân Việt Nam.

Bảng 13. Danh sách cải cách thể chế ưu tiên

Gói chính sách	Khuyến nghị chính		
	Thay đổi chính sách và/hoặc pháp luật	Thay đổi về tổ chức/năng lực	Chuyển đổi hành vi/cách thức làm việc
1. Các thể chế bổ sung thị trường: Đầu tư công	Củng cố cơ sở pháp lý cho hệ thống quản lý đầu tư công cốt lõi, giao nhiệm vụ điều phối tổng thể cho một cơ quan duy nhất	Củng cố các chức năng theo dõi và quản lý danh mục, trang bị công cụ và giao thẩm quyền cho các cơ quan chịu trách nhiệm để thu thập, tổng hợp dữ liệu danh mục đầy đủ và kịp thời.	Đảm bảo phân bổ nguồn lực đầy đủ cho dự toán kinh phí tài chính và nhân lực cho công tác đền bù giải phóng mặt bằng, và hài hòa phương pháp luận đền bù trong nước theo thông lệ quốc tế.

Gói chính sách	Khuyến nghị chính		
	Thay đổi chính sách và/hoặc pháp luật	Thay đổi về tổ chức/năng lực	Chuyển đổi hành vi/cách thức làm việc
1. Các thể chế bổ sung thị trường: Đầu tư công	- Ban hành hướng dẫn phương pháp luận chi tiết về sàng lọc sơ bộ, thẩm định trước và đánh giá hậu kiểm các dự án. Tăng cường sự phối hợp thông qua một cơ quan duy nhất. - Tạo điều kiện rõ ràng cho phép hội đồng thẩm định từ chối dự án nếu kết luận báo cáo nghiên cứu tiền khả thi/khả thi không cho thấy dự án có hiệu quả cao. - Hài hòa giữa Luật đầu tư công và Luật ngân sách Nhà nước để đảm bảo quy trình lập ngân sách hàng năm hiệu quả nhất cho cả chi đầu tư và chi thường xuyên trong một khuôn khổ trung hạn cuốn chiếu.	- Đảm bảo tích hợp Hệ thống đấu thầu điện tử quốc gia (VNEPS) với Hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIS). - Triển khai chiến lược tăng cường năng lực toàn diện để hình thành chức năng đấu thầu chuyên nghiệp hơn trong Chính phủ. - Đảm bảo phân bổ nguồn lực đầy đủ cho dự toán kinh phí tài chính và nhân lực cho công tác đền bù giải phóng mặt bằng.	Đảm bảo định mức được xác định theo giá thị trường nhằm đưa ra dự toán kinh phí hợp lý cho các dự án.
2. Các thể chế điều tiết thị trường: Các hệ thống xây dựng văn bản quy phạm pháp luật	- Sửa đổi Luật đầu tư để làm rõ và giảm số lượng các hoạt động kinh doanh cần phê duyệt tiền kiểm (gọi là điều kiện kinh doanh tại Việt Nam), và cụ thể hóa quy trình kiểm soát chất lượng của các quy định tiền kiểm bằng cách áp dụng phương pháp quản lý dựa trên rủi ro. - Sửa đổi Nghị định số 63 về thủ tục hành chính nhằm yêu cầu tích hợp dữ liệu và dịch vụ và lộ trình cung cấp dịch vụ hành chính trực tuyến 100%. - Rà soát và sửa đổi mọi nghị định về điều kiện đầu tư cho các hoạt động kinh doanh cần tuân thủ điều kiện đầu tư theo quy định tại Luật đầu tư qua áp dụng cách tiếp cận dựa trên rủi ro.	- Thành lập nhóm chuyên gia Đánh giá tác động chính sách/quy định tại Bộ Tư pháp và VPCP nhằm hỗ trợ về năng lực đánh giá tác động tại các bộ ngành, và cung cấp đánh giá độc lập cho lãnh đạo của Chính phủ. - Thành lập tổ công tác trong nội bộ Chính phủ để rà soát các quy định kinh doanh hiện hành nhằm giảm bớt rào cản không cần thiết về đầu tư và đổi mới sáng tạo đồng thời ban hành quy định thông minh hơn dựa trên những công nghệ mới nhất. - Hỗ trợ nâng cao năng lực cho các chức năng xây dựng pháp luật và giám sát của Quốc hội.	- Yêu cầu bắt buộc tham gia khóa học về phương pháp luận đánh giá tác động chính sách/quy định cho công chức và coi đó là điều kiện tiên quyết để thăng tiến. - Định kỳ ước tính và công bố thông tin về chi phí tuân thủ theo ngành/lĩnh vực để nâng cao minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Gói chính sách	Khuyến nghị chính		
	Thay đổi chính sách và/hoặc pháp luật	Thay đổi về tổ chức/năng lực	Chuyển đổi hành vi/lỗi lầm làm việc
3. Các thể chế đảm bảo năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước: Hợp lý hóa cơ cấu của Chính phủ & tăng cường động lực làm việc của đội ngũ công chức	Tiến hành đánh giá sâu, và điều chỉnh căn bản chức năng của các bộ ban ngành đã được sáp nhập (đặc biệt trong những lĩnh vực phát triển hạ tầng tổng hợp/ đa mục tiêu, như giao thông, xây dựng, đề điều; quản lý tài chính và đầu tư công).	- Đẩy nhanh quá trình xác định mô tả công việc, năng lực và yêu cầu của bộ máy cán bộ công chức. - Tiến hành đánh giá nhu cầu năng lực cho cán bộ ở cấp cơ quan, đơn vị, dự báo nhu cầu nhân sự trong trung hạn. - Đánh giá những yếu kém trong triển khai hệ thống kê khai tài sản và thu nhập.	- Xác định các thông lệ tốt qua hệ thống quy tắc hành vi và phòng ngừa xung đột lợi ích. - Tạo không gian và quy định rõ ràng cho báo chí và xã hội dân sự. - Phổ biến báo cáo về yếu tố bền vững.
4. Các thể chế đảm bảo năng lực và trách nhiệm giải trình của nhà nước: Hợp lý hóa bộ máy quản lý nhà nước và Quản hệ tài khóa, phân cấp giữa các cấp chính quyền	- Sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước nhằm loại bỏ những trở ngại và khuyến khích mạnh hơn việc phối hợp đầu tư theo chiều dọc và chiều ngang giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. - Thể chế hóa và vận hành một cách hệ thống phương thức “chương trình đầu tư công” theo quy định tại Luật đầu tư công và ưu tiên bổ sung ngân sách có mục tiêu giai đoạn 2026-30 hướng tới thúc đẩy các nghị trình trọng yếu như phát triển các vùng động lực, an ninh nguồn nước quốc gia, khả năng chống chịu ven biển / kinh tế biển. - Sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước theo hướng xem xét lại về việc phân cấp nguồn thu (ví dụ như với nguồn thu liên quan tới đất đai, thuế tài nguyên), bao gồm nguồn thu được tự chủ 100% (cân nhắc khả năng có các khoản thuế bất động sản, phụ thu trên thuế TNCN & TNDN tiềm năng), cân nhắc ngưỡng vay nợ dựa trên rủi ro cho ngân sách địa phương. - Dài hạn: Cân nhắc sửa đổi Hiến pháp và Luật NSNN để loại bỏ hệ thống ngân sách lồng ghép đồng thời vẫn duy trì khuôn khổ ngân sách nhất thể.	- Điều chỉnh công thức phân chia nguồn thu từ thuế (cụ thể đối với thuế GTGT, TNDN và TNCN) và công thức phân bổ ngân sách nhằm gắn kết tốt hơn tới các hoạt động kinh tế theo không gian và lưu lượng di cư trên thực tế. - Thể chế hóa cơ chế tài chính phối hợp—dựa trên đánh giá năng lực tài khóa của trung ương và địa phương và công thức đồng tài trợ hợp lý—kết hợp được các nguồn tài chính trong nước và nước ngoài trong một khuôn khổ tổng thể. - Tạo điều kiện cho các địa phương, đặc biệt là các thành phố và đô thị lớn điều chỉnh cơ cấu tài chính nội bộ cho hài hòa với cấu trúc quản lý nhà nước/chính quyền đô thị đang được hình thành.	Khuyến khích các hoạt động, các khoản đầu tư thúc đẩy chuyển đổi xanh, thích ứng với biến đổi khí hậu ở các cấp chính quyền, chẳng hạn qua các cơ chế bổ sung ngân sách sinh thái (EFT), chi trả cho các dịch vụ sinh thái (PES).

PHẦN 5 CÔNG BẰNG

Phần kết luận của báo cáo này tập trung vào các chính sách có thể hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang nhóm quốc gia có thu nhập cao theo hướng bao trùm và công bằng.

Đảm bảo phân phối công bằng các lợi ích từ tăng trưởng kinh tế là điều tối quan trọng; phần này của báo cáo phân tích các chính sách nhằm giải quyết tình trạng bất bình đẳng – yếu tố có thể làm suy giảm tính bền vững cũng như mức độ chấp nhận xã hội đối với quá trình chuyển đổi kinh tế của Việt Nam.

CHƯƠNG 12

CÔNG BẰNG

Ngay cả khi mức độ bất bình đẳng thu nhập tại Việt Nam hiện vẫn còn tương đối thấp, phần lớn dân số vẫn sẽ chưa đạt mức thu nhập cao vào năm 2045, trong khi các cú sốc lớn có thể làm gia tăng chênh lệch thu nhập. Việt Nam có thể đạt được vị thế quốc gia thu nhập cao nếu tăng trưởng được đẩy mạnh và duy trì trong hai thập kỷ tới. Tuy nhiên, như đã nêu trong Chương 1, nếu thành quả tăng trưởng được phân phối theo mức độ bất bình đẳng như hiện nay, thì 62% dân số sẽ không đạt được mức thu nhập bình quân đầu người của các quốc gia thu nhập cao. Tỷ lệ này – gần hai phần ba dân số – thậm chí có thể còn cao hơn nếu bất bình đẳng gia tăng trong những thập kỷ tới, điều hoàn toàn có thể xảy ra, thậm chí có khả năng cao, trong bối cảnh các cú sốc về công nghệ và biến đổi khí hậu có nguy cơ ảnh hưởng nặng nề hơn đến các hộ gia đình nghèo.

Không phải mọi hình thái bất bình đẳng đều mang tính tiêu cực, đặc biệt khi khoảng cách tạo ra từ nỗ lực chăm chỉ, năng lực và tinh thần khởi nghiệp. Mức độ lợi ích thường cao hơn có thể tạo động lực để người dân học tập, làm việc chăm chỉ và chấp nhận rủi ro. Điều này có thể thúc đẩy đổi mới sáng tạo và tăng trưởng. Trên thực tế, xu hướng gia tăng bất bình đẳng thu nhập thường được xã hội Việt Nam chấp nhận khi nó gắn liền với sự nỗ lực lao động và các hoạt động tạo thu nhập hợp pháp.¹⁹⁴ Vào năm 2014, 60% số người được khảo sát cho rằng tài năng hoặc sự chăm chỉ là nguyên nhân chính dẫn đến một bộ phận dân cư giàu có hơn những người khác.¹⁹⁵ Những quan điểm tương tự cũng được ghi nhận trong một nghiên cứu định tính năm 2012, trong đó một nhóm thảo luận đồng thuận rằng: “Chênh lệch và cạnh tranh là điều tự nhiên trong một nền kinh tế định hướng thị trường. Nếu có tài, bạn có thể trở nên giàu có”.¹⁹⁶

Tuy nhiên, bất bình đẳng có thể bị xem là không công bằng nếu xuất phát từ những yếu tố khách quan nằm ngoài khả năng kiểm soát của cá nhân. Một phần bất bình đẳng thu nhập có thể bắt nguồn từ sự nỗ lực chăm chỉ, chấp nhận rủi ro và năng lực. Tuy nhiên, phần khác có thể do các yếu tố khách quan mà cá nhân không thể kiểm soát như nơi sinh, trình độ học vấn hoặc mức thu nhập của cha mẹ, hoặc khả năng tiếp cận các dịch vụ công trong thời thơ ấu. Khi bất bình đẳng kinh tế bắt nguồn từ cái gọi là “bất bình đẳng về cơ hội”, thì nó thường bị xem là không công bằng. Những quan điểm như vậy cũng phổ biến tại Việt Nam.¹⁹⁷ Bên cạnh đó, khi bất bình đẳng thu nhập phát sinh từ các hành vi không chính đáng như lạm dụng quyền lực, mối quan hệ, tham nhũng hay gia đình trị, thì sự phẫn nộ xã hội càng gia tăng.¹⁹⁸ Một nhóm thanh niên chia sẻ rằng “Có những loại giàu có phi chính đáng, và chúng tôi không chấp nhận những loại đó, chúng tôi coi đó là bất công. Ví dụ, một số thương lái bán giống cây cho chúng tôi với giá cực kỳ cao. Và tham nhũng thì có ở mọi cấp độ”.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Oxfam (2013). *Bất bình đẳng gia tăng: Người dân nghĩ gì?* Báo cáo tóm tắt chính sách.

¹⁹⁵ Ngân hàng Thế giới (2014). *Điểm lại: Những diễn biến kinh tế gần đây của Việt Nam*.

¹⁹⁶ Ngân hàng Thế giới (2012). *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ẩn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*.

¹⁹⁷ Ví dụ: Ngân hàng Thế giới (2012); Oxfam (2013); Ngân hàng Thế giới (2014).

¹⁹⁸ Oxfam (2013).

¹⁹⁹ Ngân hàng Thế giới (2012).

Sự gia tăng bất bình đẳng có thể là nguyên nhân gây lo ngại vì nhiều lý do, không chỉ vì một số người có xu hướng mong muốn được sống trong một xã hội công bằng và bình đẳng hơn.²⁰⁰ Bất bình đẳng có thể làm suy yếu sự gắn kết xã hội và chính trị; từ đó, chính điều này làm giảm năng lực ra quyết định tập thể và thậm chí dẫn đến bất ổn hoặc xung đột.²⁰¹ Bất bình đẳng cũng có thể làm xói mòn lòng tin và cản trở các nỗ lực hợp tác trong việc giải quyết các vấn đề chung, đặc biệt là trong quản lý nguồn lực chung và cung cấp dịch vụ công. Ngoài ra, bất bình đẳng có thể làm suy giảm động lực và khát vọng của những người cảm thấy sự nỗ lực chăm chỉ cá nhân không còn mang lại giá trị xứng đáng.²⁰²

Phần lớn người dân Việt Nam bày tỏ sự quan ngại về tình trạng bất bình đẳng. Mặc dù mức độ bất bình đẳng tại Việt Nam không cao so với các tiêu chuẩn quốc tế, những lo ngại này phần lớn xuất phát từ nhận thức xã hội về bất bình đẳng, và có thể làm suy yếu tăng trưởng cũng như sự gắn kết xã hội. Ngay từ năm 2011, đa số người dân Việt Nam đã bày tỏ quan ngại về sự chênh lệch trong mức sống, với tỷ lệ này lên tới 76% tại khu vực đô thị, trong đó giới trẻ có xu hướng bày tỏ lo ngại nhiều hơn so với người lớn tuổi.²⁰³ Hơn nữa, việc đi lại và tiếp xúc môi trường mới góp phần làm gia tăng nhận thức về bất bình đẳng; những người đã từng đi tới một tỉnh khác có khả năng bày tỏ lo ngại về bất bình đẳng cao hơn 24% so với những người chưa từng rời khỏi xã của mình (tỷ lệ này cũng cao hơn đối với những người đã từng đi lại trong huyện hoặc trong tỉnh). Trước sự gia tăng mạnh mẽ của dòng chảy thông tin, internet và mạng xã hội trong những năm gần đây, có thể cho rằng ngày càng có nhiều người nhận thức rõ hơn về mức độ bất bình đẳng tại Việt Nam và mức độ quan ngại có thể cũng đã gia tăng.

Tuy nhiên, nhiều chính sách nhằm giảm bất bình đẳng cũng mang lại lợi ích cho tăng trưởng kinh tế và nhận được sự ủng hộ rộng rãi từ người dân Việt Nam. Mọi người thường cho rằng có sự đánh đổi giữa bất bình đẳng và tăng trưởng. Tuy nhiên, bằng chứng so sánh giữa các quốc gia không khẳng định rõ ràng điều này và không đủ cơ sở để ủng hộ quan điểm đó.²⁰⁴ Ngược lại, có nhiều bằng chứng cho thấy nhiều chính sách giảm bất bình đẳng cũng đồng thời thúc đẩy tăng trưởng.²⁰⁵ Ví dụ, trong bối cảnh thị trường thiếu vắng hoặc hoạt động chưa hoàn hảo, nhóm người nghèo hơn có thể gặp khó khăn trong việc tiếp cận tín dụng, bảo hiểm trước các cú sốc hoặc quyền sở hữu tài sản; khi đó, các công cụ chính sách tái phân phối hiệu quả có thể vừa góp phần giảm bất bình đẳng, vừa củng cố tăng trưởng bền vững trong dài hạn.²⁰⁶ Hơn nữa, đa số người dân Việt Nam ủng hộ việc Nhà nước thực hiện các công cụ chính sách tái phân phối, đặc biệt là các chương trình hỗ trợ tiền mặt cũng như đầu tư vào y tế và giáo dục.²⁰⁷

²⁰⁰ Ngân hàng Thế giới (2014).

²⁰¹ Mức độ bất bình đẳng cao hơn tại địa phương có liên quan đến tỷ lệ tội phạm cao hơn ở Nam Phi; tham khảo báo cáo của Demombynes và Özler (2005), “*Tội phạm và bất bình đẳng tại địa phương ở Nam Phi*”, Tạp chí *Kinh tế Phát triển*, 76(2): 265–292. Làn sóng biểu tình “Mùa xuân Ả Rập” phần nào được cho là bắt nguồn từ sự hạn chế đối với khả năng dịch chuyển xã hội và cảm nhận mức bất bình đẳng cao; tham khảo báo cáo của Verme, Milanovic, Al-Shawarby, El Tawila, Gadallah và El-Majeed (2014), “*Bên trong bất bình đẳng ở Cộng hòa Ả Rập Ai Cập: Sự thật và nhận thức theo nhóm dân cư, thời gian và không gian*”.

²⁰² Hơn hai phần ba người dân Ma-lai-xia cho rằng làm việc chăm chỉ là yếu tố quan trọng nhất quyết định thành công trong cuộc sống, nhưng hơn 40% cho rằng khó hoặc không thể tiến thân dù có làm việc chăm chỉ. Tham khảo báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2025), *Một góc nhìn mới về giảm bất bình đẳng và tăng cường khả năng dịch chuyển xã hội ở Ma-lai-xia*.

²⁰³ Ngân hàng Thế giới (2014).

²⁰⁴ Tham khảo Hộp 4.1 trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2016). *Báo cáo Nghèo và Chia sẻ thịnh vượng: Đối mặt với bất bình đẳng*.

²⁰⁵ Tham khảo thêm báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2006). *Báo cáo Phát triển Thế giới: Công bằng và Phát triển*.

²⁰⁶ Ngân hàng Thế giới (2016).

²⁰⁷ Hơn 8 trong 10 người được hỏi đồng tình rằng “Chính phủ nên chuyển một phần thu nhập từ nhóm giàu nhất sang nhóm nghèo nhất”; Ngân hàng Thế giới (2014).

Chương này phân tích khía cạnh công bằng dưới góc độ phân phối và tái phân phối. Bất bình đẳng thu nhập phát sinh từ sự phân phối ban đầu của thu nhập thị trường – tức là thu nhập mà các hộ gia đình nhận được từ tiền lương và tiền công, tiền cho thuê, cổ tức, cùng với các khoản trợ cấp tư nhân và tiền gửi về. Đối với phần lớn các hộ gia đình, thu nhập từ việc làm chiếm tỷ trọng chủ yếu, với trung bình khoảng 90% tổng thu nhập của hộ gia đình đến từ việc làm hưởng lương, sản xuất nông nghiệp hộ gia đình và các hoạt động kinh doanh cá thể phi nông nghiệp của hộ. Đối với nhóm 10% hộ giàu nhất, thu nhập không đến từ việc làm chiếm hơn 15%.²⁰⁸ Do đó, phần đầu của chương này tập trung vào các chính sách ảnh hưởng đến sự phân phối ban đầu công bằng hơn đối với thu nhập từ việc làm, đặc biệt chú trọng đảm bảo bình đẳng về cơ hội, nhằm giúp mọi người lao động và hộ gia đình đều có thể tham gia vào các công việc có năng suất cao hơn và nền kinh tế mà phần còn lại của báo cáo này đề xuất. Tuy nhiên, bất bình đẳng thu nhập cũng bị chi phối bởi các công cụ chính sách tái phân phối, như thuế và các khoản trợ cấp. Phần thứ hai của chương này phân tích mức độ mà chính sách tài khóa của Việt Nam – hệ thống thuế và chi tiêu công – góp phần giảm nghèo và bất bình đẳng.

12.1. Bình đẳng hơn trong cơ hội phát triển và sử dụng kỹ năng

Việc tăng thu nhập từ việc làm cho mọi người đòi hỏi tăng cường khả năng tiếp cận đến các cơ hội phát triển kỹ năng, khả năng tạo thu nhập từ các kỹ năng đó, và bảo vệ thu nhập khỏi các cú sốc. Như đã được trình bày chi tiết trong Chương 3, kỹ năng sẽ đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc hiện thực hóa khát vọng trở thành quốc gia thu nhập cao của Việt Nam, cũng như trong việc thúc đẩy sự dịch chuyển kinh tế đi lên của từng người lao động và từng hộ gia đình. Vì vậy, phần này xem xét cách thức để mở rộng cơ hội phát triển kỹ năng một cách công bằng hơn cho toàn bộ dân cư. Tuy nhiên, không chỉ cần công bằng trong việc phát triển kỹ năng, mà còn cần bảo đảm cơ hội bình đẳng trong việc sử dụng các kỹ năng đó và thu được lợi ích từ chúng. Với một số người, điều này đồng nghĩa với việc có thể tiếp cận cơ hội việc làm thông qua kết nối không gian và kết nối số tốt hơn. Với những người khác – đặc biệt là phụ nữ – điều này đòi hỏi phải có thêm các dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi có chất lượng và chi phí hợp lý, giúp họ tham gia đầy đủ hơn vào lực lượng lao động có trả công. Những nguồn thu nhập từ việc làm này cũng cần được bảo vệ trước các cú sốc, do đó phần này cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của hạ tầng có khả năng chống chịu và mạng lưới an sinh xã hội đối với các hộ gia đình nghèo. Cuối cùng, thực trạng phân mảnh của lực lượng lao động Việt Nam được ghi nhận và các chính sách tập trung vào đồng bào dân tộc thiểu số và lực lượng lao động nông thôn cũng sẽ được thảo luận.

12.1.1. Phát triển kỹ năng

Việc tăng cường sự tham gia của các doanh nghiệp trong nước vào chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) và mô hình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu có nhiều khả năng sẽ thúc đẩy công bằng xã hội. Mô hình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu và GVC của Việt Nam có hai đặc điểm then chốt có ảnh hưởng lớn đối với công bằng. Thứ nhất là cấu trúc kinh tế kép, trong đó hoạt động xuất khẩu chủ yếu tập trung ở các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI), trong khi các doanh nghiệp trong nước – thường nhỏ hơn và có

²⁰⁸ Ngân hàng Thế giới (2022b). *Từ chặng đường cuối đến chặng đường kế tiếp - Đánh giá thực trạng nghèo và bình đẳng của Việt Nam*.

năng suất thấp hơn – lại tham gia rất hạn chế. Thứ hai, người lao động nghèo và có kỹ năng thấp có xu hướng làm việc nhiều hơn trong các doanh nghiệp trong nước này.²⁰⁹ Đồng nghĩa với việc họ thường phải nhận mức lương thấp hơn và không có việc làm chính thức. Do đó, các chính sách được đề cập trong Chương 2 nhằm tăng cường sự tham gia của doanh nghiệp trong nước vào các GVC và hoạt động xuất khẩu được kỳ vọng sẽ góp phần nâng cao công bằng xã hội.

Tuy nhiên, một mối quan ngại lớn là khoảng cách kỹ năng ngày càng gia tăng, đặc biệt ở nhóm trẻ em có hoàn cảnh khó khăn. Chương 2 cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xây dựng một nền tảng kỹ năng mạnh và phổ quát hơn để Việt Nam có thể vươn lên các nấc thang trong chuỗi giá trị - như một chiến lược tăng trưởng cốt lõi. Tuy nhiên, như đã nêu trong Chương 3, trẻ em nghèo và các nhóm yếu thế khác ít có khả năng tiếp cận giáo dục bậc cao – và khoảng cách này đã gia tăng đáng kể theo thời gian: từ 34 lên 68 điểm phần trăm giữa nhóm 20% hộ nghèo nhất (Q1) và nhóm 20% hộ giàu nhất (Q5), và từ 13 lên 34 điểm phần trăm giữa nhóm dân tộc Kinh và Hoa so với các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số (Hình 141). Với vai trò then chốt của giáo dục và kỹ năng trong cả thúc đẩy tăng trưởng kinh tế lẫn giảm bất bình đẳng, việc thu hẹp các khoảng cách này cần được xác định là một ưu tiên chính sách hàng đầu. Đối với đông đảo người lao động có kỹ năng thấp hiện nay, việc được tiếp cận thường xuyên các chương trình đào tạo và phát triển kỹ năng liên tục cũng là yếu tố thiết yếu.

Cần đặt trọng tâm lớn hơn vào việc bảo đảm tất cả trẻ em hoàn thành bậc trung học phổ thông với chất lượng giáo dục tốt, tạo nền tảng vững chắc để bước tiếp vào giáo dục bậc cao. Như đã phân tích trong Chương 3, việc không hoàn thành bậc trung học phổ thông chiếm một nửa nguyên nhân gây ra khoảng cách tiếp cận giáo dục bậc cao của trẻ em nghèo; con số này tăng lên đến khoảng hai phần ba đối với trẻ em đồng bào dân tộc thiểu số. Do đó, việc hiểu rõ hơn các nguyên nhân khiến những trẻ em này – cũng như trẻ em khuyết tật – không thể hoàn tất trung học phổ thông có ý nghĩa hết sức quan trọng. Đồng thời, cần xem xét bắt buộc phổ cập trung học phổ thông và tăng đầu tư vào việc bảo đảm tiếp cận công bằng và nâng cao chất lượng giáo dục ở bậc học này. Những chính sách như vậy không chỉ thúc đẩy công bằng xã hội mà còn góp phần củng cố nguồn học sinh tốt nghiệp trung học có chất lượng, sẵn sàng bước vào giáo dục bậc cao – qua đó tháo gỡ một trong những rào cản đối với tăng trưởng đã được nêu trong Chương 2.

Ngoài ra, việc tiếp cận với công nghệ hiện đại và phát triển kỹ năng số sẽ đóng vai trò thiết yếu. Hiện nay, 77% công việc tại Việt Nam đòi hỏi phải sử dụng điện thoại thông minh.²¹⁰ 40% công việc yêu cầu sử dụng máy tính, nhưng tỷ lệ này còn cao hơn nhiều trong những công việc đòi hỏi kỹ năng cao. Ví dụ, sử dụng máy tính gần như là một yêu cầu bắt buộc đối với nhóm chuyên gia, kỹ thuật viên và nhân viên hỗ trợ kỹ thuật (Hình 142). Tuy nhiên, dù đang dần thu hẹp, khoảng cách trong khả năng tiếp cận công nghệ giữa các nhóm trẻ em theo giới tính, khu vực địa lý, điều kiện gia đình và tình trạng kinh tế vẫn là một trong những bất bình đẳng lớn nhất trong số các chỉ số về cơ hội tại Việt Nam.²¹¹ Đối với những trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, không có điều kiện tiếp cận và làm quen với các kỹ năng thiết yếu này tại nhà, nhà trường sẽ cần đóng vai trò lớn hơn trong việc hỗ trợ các em tiếp cận và thành thạo những kỹ năng đó.

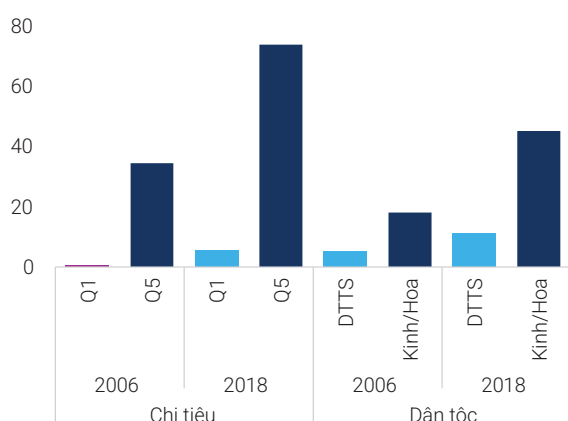
²⁰⁹ Ngân hàng Thế giới (2022b).

²¹⁰ Granata, Moroz và Nguyễn (2023). *Xác định nhu cầu kỹ năng tại Việt Nam: Khảo sát chi tiết về kỹ năng*.

²¹¹ Ngân hàng Thế giới (2022b).

Hình 141. Khoảng cách về thu nhập và dân tộc trong tiếp cận giáo dục bậc cao đã gia tăng đáng kể

Tỷ lệ tiếp cận giáo dục bậc cao theo nhóm chi tiêu và dân tộc, các năm 2006 và 2018

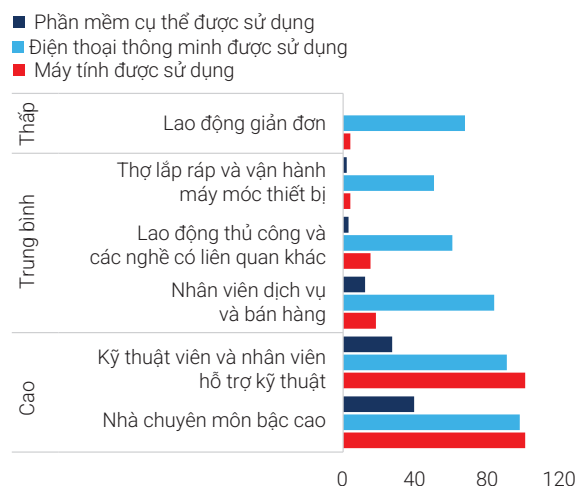


Nguồn: Parajuli, Võ, Salimi và Trần (2020). Ước tính của tác giả dựa trên dữ liệu Khảo sát Mức sống hộ gia đình Việt Nam (KSMHGD) các năm 2006 và 2018 về trình độ học vấn của từng thành viên và chi tiêu hộ gia đình.

Ghi chú: Tỷ lệ tiếp cận giáo dục bậc cao được định nghĩa là tỷ lệ phần trăm người từ 18–24 tuổi đã từng theo học bậc giáo dục sau trung học.

Hình 142. Khả năng sử dụng điện thoại thông minh và máy tính gần như là yêu cầu bắt buộc trong các công việc đòi hỏi kỹ năng cao

Tỷ lệ người lao động cho biết công việc yêu cầu sử dụng điện thoại thông minh, máy tính hoặc phần mềm chuyên dụng (%)



Nguồn: Granata, Moroz và Nguyễn (2023).

12.1.2. Sử dụng kỹ năng

Tăng cường kết nối không gian hạ tầng là một chiến lược then chốt nhằm thúc đẩy công bằng, đồng thời cần tiếp tục chú trọng thu hẹp khoảng cách số giữa khu vực thành thị và nông thôn. Các cải cách kết nối không gian hạ tầng được trình bày trong Chương 8 có tác động trực tiếp trong việc thu hẹp khoảng cách thu nhập và phúc lợi giữa Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và các đô thị, vùng miền khác, cũng như giữa khu vực thành thị và nông thôn. Hơn nữa, nếu các cải cách này thúc đẩy khả năng di chuyển của các hộ gia đình và người lao động, thì chúng cũng có thể hỗ trợ cho sự dịch chuyển nghề nghiệp. Tuy nhiên, tương tự như tại In-đô-nê-xia, các khu vực nông thôn ở Việt Nam chỉ mới bắt đầu thu hẹp khoảng cách với khu vực thành thị trong thời gian gần đây, và Việt Nam hiện vẫn tụt hậu so với Ma-lai-xia và Thái Lan ở cả khu vực nông thôn và thành thị (Hình 143).

Tăng khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi có chất lượng với chi phí hợp lý là yếu tố then chốt giúp phụ nữ đang trong độ tuổi lao động trong bối cảnh Việt Nam đang già hóa. Tuy nhiên việc mở rộng hệ thống chăm sóc đang đối mặt với những rào cản đáng kể. Những hạn chế của hệ thống chăm sóc dài hạn chính thức còn non trẻ, như đã được nêu trong Chương 6, cũng phản ánh rõ

trong nhu cầu chưa được đáp ứng về dịch vụ chăm sóc trẻ em chính thức. Nghiên cứu gần đây cho thấy khoảng 70% phụ nữ có con dưới 2 tuổi sẵn sàng sử dụng dịch vụ chăm sóc chính thức nhưng không thể tiếp cận được; cụ thể là 80% đối với nhóm bà mẹ có con sơ sinh (3-12 tháng) và 53% đối với nhóm bà mẹ có con mới biết đi (13-23 tháng).²¹² Các rào cản chính bao gồm chi phí, chất lượng và thời gian cung ứng dịch vụ. Bất kỳ nỗ lực mở rộng dịch vụ chăm sóc—dù cho người cao tuổi hay trẻ em—đều phải đối mặt với những hạn chế đáng kể từ phía cung. Dữ liệu khảo sát cho thấy các cơ sở tư nhân chăm sóc trẻ em gặp nhiều khó khăn trong việc tuyển dụng và giữ chân nhân sự (do yêu cầu bằng cấp trình độ chuyên môn²¹³ và tỷ lệ nghỉ việc cao), cũng như tình trạng không ổn định số lượng trẻ đăng ký dịch vụ.²¹⁴ Bên cạnh đó, cũng có những lo ngại về chất lượng, như thiếu hoạt động kích thích phát triển sớm cho trẻ từ dưới 2 tuổi, cũng như tình trạng quá tải trong các lớp học dành cho trẻ từ 3–5 tuổi (với tỷ lệ trung bình 35 trẻ/giáo viên). Các rào cản tương tự cũng có khả năng ảnh hưởng đến việc mở rộng hệ thống dịch vụ chăm sóc dài hạn chính thức cho người cao tuổi.

Tầm quan trọng của việc tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi có chất lượng với chi phí hợp lý ngày càng gia tăng đối với phụ nữ có kỹ năng thấp. Kỹ năng cao hơn không chỉ giúp người lao động đạt được mức thu nhập cao hơn, mà còn đồng nghĩa với khả năng làm việc tại nhà cao hơn, từ đó tăng tính linh hoạt và mức độ thuận tiện của việc làm đối với những phụ nữ có trách nhiệm chăm sóc con nhỏ hoặc người thân cao tuổi. Hơn một phần ba số công việc thuộc nhóm kỹ thuật viên và nhân viên hỗ trợ kỹ thuật có thể được thực hiện tại nhà; tỷ lệ này tăng lên gần hai phần ba đối với nhóm chuyên môn bậc cao. Trong khi đó, rất ít công việc dành cho lao động giản đơn hoặc kỹ năng trung bình có thể làm việc tại nhà, điều này hạn chế sự lựa chọn của những người lao động có trình độ học vấn và kỹ năng thấp (Hình 144).

Tuy nhiên, các cơ sở trông giữ trẻ có giấy phép hiện nay có xu hướng mang lại lợi ích nhiều hơn cho những phụ nữ có trình độ học vấn cao, thuộc nhóm thu nhập khá và đang làm việc trong khu vực chính thức.²¹⁵ Cụ thể là chỉ 45% các bà mẹ có trình độ trung học cơ sở trở xuống sử dụng dịch vụ trông giữ trẻ chính thức, so với 70% nhóm có trình độ giáo dục bậc cao; 29% trong nhóm 20% hộ nghèo nhất so với 73% trong nhóm 20% hộ giàu nhất; và 37% phụ nữ làm việc phi chính thức so với 74% phụ nữ làm việc chính thức. Điều này đặt ra câu hỏi về đối tượng thực sự được hưởng lợi từ chính sách Nhà nước hỗ trợ mở rộng dịch vụ chăm sóc – vốn sẽ phụ thuộc nhiều vào cách thức thiết kế chính sách mở rộng dịch vụ. Liệu chính sách đó có giúp giảm chi phí cho những người đang sử dụng dịch vụ (tức là mang lại lợi ích chủ yếu cho nhóm phụ nữ khá giả), hay sẽ mở rộng phạm vi cung ứng và khả năng tiếp cận cho những người dùng mới? Và nếu có thêm người dùng mới, liệu họ sẽ tiếp tục là nhóm khá giả – giống như người dùng hiện tại – hay đến từ nhóm phụ nữ có hoàn cảnh khó khăn hơn - vốn chiếm tỷ lệ lớn hơn? Những cân nhắc về công bằng này sẽ có vai trò then chốt khi mở rộng hỗ trợ công cho các dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi với chất lượng tốt và chi phí hợp lý.

²¹² Vũ, Việt, Nguyễn, Buchhave và Zumbyte (2024). *Cung và cầu dịch vụ chăm sóc trẻ em tại khu vực đô thị Việt Nam*. Ngân hàng Thế giới.

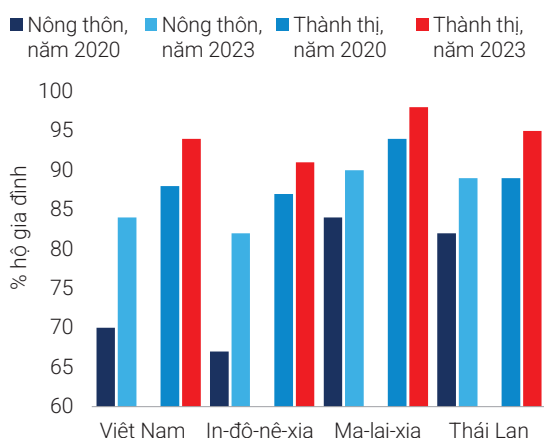
²¹³ Tình trạng thiếu hụt kỹ năng tương tự có thể là rào cản đối với việc mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ em ở In-đô-nê-xia; tham khảo báo cáo của Venn và Wai-Poi (sắp công bố). *Liệu tình trạng thiếu lao động và kỹ năng có phải là rào cản đối với việc mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ em ở In-đô-nê-xia?*

²¹⁴ Vũ, Việt, Nguyễn, Buchhave, và Zumbyte (2024).

²¹⁵ Buchhave, Zumbyte, Việt, Vũ và Nguyệt. Sắp xuất bản.

Hình 143. Khoảng cách tiếp cận Internet giữa khu vực thành thị và nông thôn đang thu hẹp nhưng vẫn tồn tại

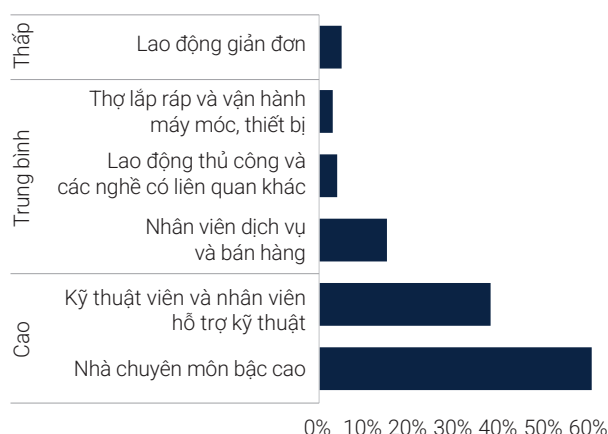
Hộ gia đình có kết nối Internet tại nhà



Nguồn: Liên minh Viễn thông Quốc tế.

Hình 144. Rất ít công việc dành cho lao động giản đơn hoặc trình độ kỹ năng trung bình có thể làm tại nhà, trong khi phần lớn các công việc kỹ năng cao thì có thể, khiến việc tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi có chất lượng với chi phí hợp lý càng trở nên quan trọng hơn đối với phụ nữ có kỹ năng thấp

Tỷ lệ người lao động cho biết có thể làm việc tại nhà nếu có máy tính và kết nối Internet (%)



Nguồn: Granata, Moroz và Nguyễn (2023).

12.1.3. Bảo vệ thu nhập và tài sản

Các hộ nghèo đặc biệt dễ bị tổn thương trước các cú sốc liên quan đến khí hậu và môi trường.

Trong số các huyện có tỷ lệ nghèo thấp nhất, có từ 28% đến 45% đang chịu ảnh hưởng bởi ít nhất một trong sáu loại rủi ro môi trường khác nhau. Tỷ lệ này thậm chí còn cao hơn so với các huyện có tỷ lệ nghèo trung bình hoặc cao. Tuy nhiên, hơn 80% dân số ở cả ba nhóm huyện (phân theo mức độ nghèo) đều đang tiếp xúc với ít nhất một loại rủi ro môi trường. Hơn nữa, bất kể các hộ nghèo có bị ảnh hưởng nhiều hơn hay không, họ vẫn có ít chiến lược ứng phó và ít mạng lưới an sinh hơn để có thể vượt qua những cú sốc như vậy.²¹⁶

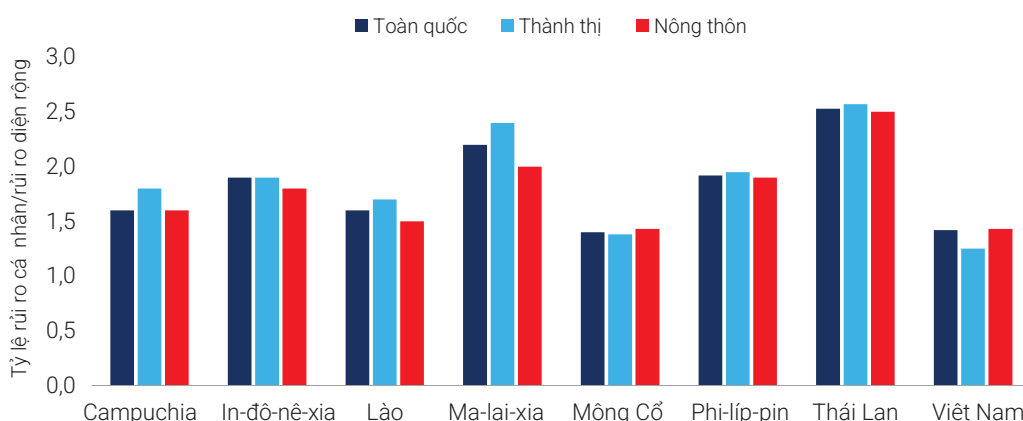
So với các quốc gia tương đồng, Việt Nam có nguy cơ cao hơn trong việc hứng chịu các thảm họa thiên nhiên, có thể cùng lúc đẩy nhiều hộ gia đình rơi vào diện nghèo. So sánh với các nước trong khu vực, mức độ rủi ro môi trường cao tại hầu hết các huyện khiến Việt Nam có nguy cơ đặc biệt cao về việc các cú sốc lớn đẩy nhiều hộ gia đình rơi vào cảnh nghèo. Hộ gia đình có thể bị rơi vào diện nghèo do 2

²¹⁶ Ngân hàng Thế giới (2022b).

loại cú sốc: các cú sốc “cá nhân” – như ốm đau hoặc tai nạn, chỉ ảnh hưởng đến một cá nhân hoặc một hộ gia đình; và các cú sốc “diện rộng” – như đại dịch, khủng hoảng kinh tế hoặc thiên tai, ảnh hưởng đến cả cộng đồng, khu vực hoặc quốc gia. Mặc dù ở tất cả các quốc gia, cú sốc cá nhân có khả năng cao hơn khiến hộ gia đình rơi vào diện nghèo, nhưng tại Việt Nam, vai trò tương đối của các cú sốc diện rộng lại khá lớn. Cụ thể, rủi ro cá nhân chỉ cao hơn 1,4 lần so với rủi ro diện rộng trong việc khiến hộ gia đình rơi vào nghèo – đây là tỷ lệ thấp nhất trong số 8 quốc gia Đông Á và Thái Bình Dương (Hình 145).

Hình 145. Các cú sốc ảnh hưởng tới nhiều hộ gia đình đóng vai trò lớn hơn tại Việt Nam so với nhiều quốc gia khác trong khu vực

Tỷ trọng tương đối của rủi ro cá nhân và rủi ro diện rộng tại Việt Nam và một số quốc gia Đông Á và Thái Bình Dương



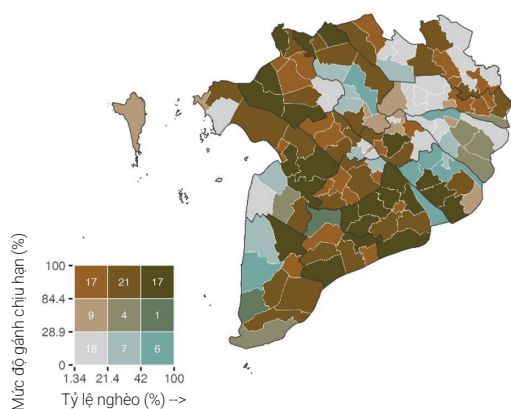
Nguồn: Vinha và Tiwari (2024).

Tập trung phát triển hệ thống hạ tầng có khả năng chống chịu tốt hơn sẽ đặc biệt mang lại lợi ích cho các hộ nghèo. Đồng bằng sông Cửu Long cần được dành sự quan tâm ưu tiên hơn nữa. Giống như đối với các cú sốc liên quan đến công nghệ, địa kinh tế và già hóa dân số, các chương trình trợ giúp xã hội được thiết kế đúng đối tượng và bảo đảm mức hỗ trợ phù hợp (Chương 7) sẽ là một phần thiết yếu trong chính sách ứng phó với các tác động do biến đổi khí hậu gây ra. Vì các cú sốc này ảnh hưởng một cách không tương xứng đến người nghèo, các cải cách nhằm tăng cường khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu của hệ thống hạ tầng (Chương 9) cũng sẽ mang lại lợi ích trực tiếp cho nhóm này. Đặc biệt cần tập trung vào khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, được xem là vùng dễ bị tổn thương nhất ở Việt Nam trước biến đổi khí hậu. Tỷ lệ nghèo gia tăng tại khu vực này kể từ năm 2018 phản ánh tác động cộng hưởng của chuỗi cú sốc liên tiếp xảy ra trong thời gian ngắn, bao gồm các cú sốc khí hậu và môi trường gần đây cùng với đại dịch COVID-19.²¹⁷ Những cú sốc gần đây có thể sẽ trở nên nghiêm trọng hơn đáng kể khi tác động của biến đổi khí hậu gia tăng. Nhiều khu vực trong vùng vừa có tỷ lệ nghèo tương đối cao và vừa có mức độ xảy ra cao đối với hạn hán và lũ lụt (Hình 146, biểu đồ A và B), trong khi phần lớn khu vực đã và đang chịu ảnh hưởng bởi tình trạng xâm nhập mặn (biểu đồ C) và nắng nóng cực đoan (biểu đồ D), và các hiện tượng này được dự báo sẽ nghiêm trọng hơn trong hai thập kỷ tới (biểu đồ E và F).

²¹⁷ Ngân hàng Thế giới (sắp xuất bản). *Báo cáo Đánh giá nghèo: Cuộc sống ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long*.

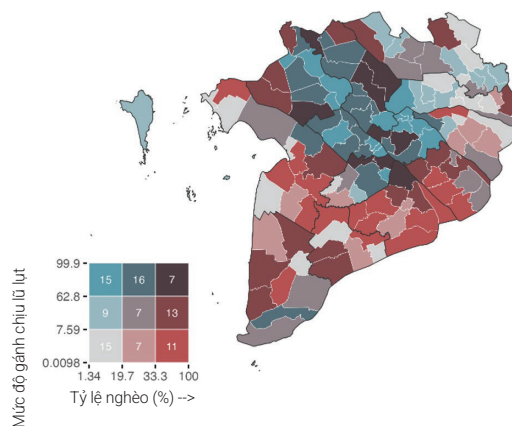
Hình 146. Đồng bằng sông Cửu Long đặc biệt dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu và cần được đầu tư vào cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu

A. Gánh chịu hạn và nghèo



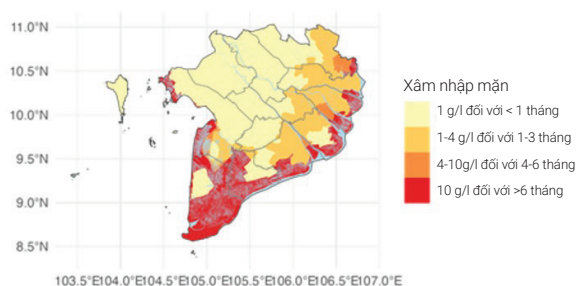
Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Đánh giá nghèo: Cuộc sống ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long (sắp xuất bản).

B. Gánh chịu lũ lụt và nghèo



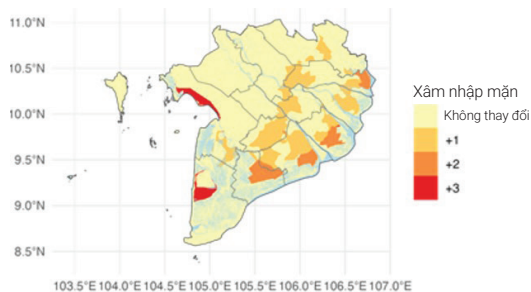
Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Đánh giá nghèo: Cuộc sống ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long (sắp xuất bản).

C. Xâm nhập mặn



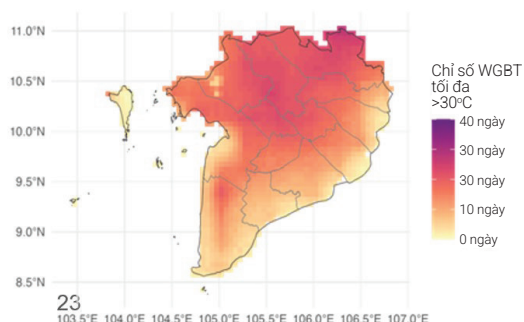
Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Đánh giá nghèo: Cuộc sống ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long (sắp xuất bản).

D. Mức độ thay đổi xâm nhập mặn vào năm 2050 nếu không có biện pháp kiểm soát



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Đánh giá nghèo: Cuộc sống ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long (sắp xuất bản).

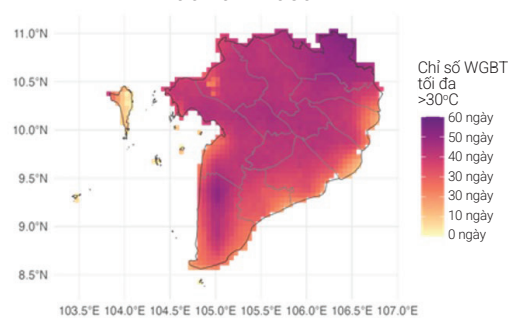
E. Số ngày nắng nóng cực độ trong năm (lịch sử)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Đánh giá nghèo: Cuộc sống ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long (sắp xuất bản).

Ghi chú: Thời kỳ tham chiếu lịch sử là 1983-2016.

F. Số ngày nắng nóng cực độ tăng thêm mỗi năm vào năm 2050



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Đánh giá nghèo: Cuộc sống ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long (sắp xuất bản).

Ghi chú: Kịch bản SSP2-4.5.

Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm: Bản đồ trên mô tả các địa điểm trên lục địa Việt Nam dựa trên dữ liệu được thu thập và có sẵn. Bản đồ này nhằm mục đích minh họa và không hàm ý bày tỏ bất kỳ ý kiến nào từ phía Ngân hàng Thế giới, liên quan đến tình trạng pháp lý của bất kỳ quốc gia hoặc vùng lãnh thổ nào hoặc liên quan đến việc phân định biên giới hoặc ranh giới.

Việc tăng cường huy động nguồn lực sẽ làm gia tăng áp lực tài chính lớn hơn đối với các hộ gia đình nghèo, nhưng có thể được bù đắp thông qua chi tiêu công được thiết kế hợp lý, đồng thời thúc đẩy tăng trưởng. Chương 10 thảo luận về tỷ lệ huy động nguồn thu ngân sách từ thuế còn thấp của Việt Nam và những hạn chế mà điều này đặt ra đối với chi tiêu công, trong đó có nhiều dự án đầu tư được đề xuất trong báo cáo này nhằm giúp Việt Nam đạt được khát vọng trở thành quốc gia có thu nhập cao (HIC). Bên cạnh các cải cách thúc đẩy tăng trưởng được trình bày trong các chương khác, chương này cũng đã nêu ra một số chính sách hỗ trợ (tóm tắt trong Bảng 14) nhằm đảm bảo quá trình chuyển đổi sang vị thế HIC mang tính toàn diện và thúc đẩy công bằng. Các chính sách này sẽ đòi hỏi có thêm dự địa tài khóa để triển khai. Như đã đề cập trong Chương 10, việc tăng thu ngân sách từ thuế thông qua tất cả các công cụ hiện có là điều cần thiết. Một số công cụ, như thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập doanh nghiệp, chủ yếu tác động đến các hộ gia đình giàu hơn. Tuy nhiên, một số công cụ khác – chẳng hạn như tăng các loại thuế gián thu (ví dụ: nâng mức thuế suất cơ bản VAT, loại bỏ các chính sách miễn giảm VAT, hoặc áp dụng thuế các-bon) – lại có tác động trực tiếp đến người nghèo. Tuy nhiên, tác động phân phối thực sự của các cải cách về thu ngân sách này cần được xem xét đồng thời với các lợi ích từ việc tăng chi tiêu công mà các nguồn thu này tài trợ. Tác động ròng đối với mỗi hộ gia đình cụ thể sẽ phụ thuộc vào số thuế bổ sung mà họ phải đóng, trừ đi lợi ích mà họ nhận được từ những khoản chi ngân sách mới. Tổng hợp tác động trên toàn bộ phân bố thu nhập các hộ gia đình sẽ xác định ảnh hưởng đến tình trạng nghèo và bất bình đẳng. Phần cuối của chương này xem xét mức độ lũy tiến của chính sách tài khóa hiện nay tại Việt Nam và giải pháp đổi mới chính sách để vừa tạo thêm dự địa tài khóa nhằm tài trợ cho các cải cách được đề xuất trong báo cáo, vừa góp phần giảm nghèo và bất bình đẳng.

12.1.4. Dân tộc thiểu số và lao động nông thôn

Cần có chính sách hỗ trợ để hỗ trợ các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số và lao động nông thôn. Bên cạnh việc bảo đảm toàn dân nói chung có thể tích lũy được kỹ năng phù hợp và tiếp cận cơ hội việc làm, cần có thêm nhiều chính sách hỗ trợ tập trung vào những nhóm dễ bị tổn thương – những người có vị thế yếu hơn so với phần lớn dân số trên thị trường lao động. Đây là các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số và cả thanh niên lẫn người cao tuổi trong lực lượng lao động nông thôn.²¹⁸

Dân tộc thiểu số

Việc hỗ trợ các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số chuyển dịch sang các công việc có năng suất cao hơn là yếu tố then chốt, nhưng vị trí địa lý xa xôi, hẻo lánh của các cộng đồng này là một thách thức lớn.²¹⁹ Chuyển sang mô hình hộ kinh doanh cá thể và việc làm có trả công là con đường triển vọng nhất để cải thiện điều kiện kinh tế, song khoảng cách địa lý vẫn là một rào cản lớn. Ba chính sách trọng tâm được nêu trong Báo cáo Việc làm Việt Nam năm 2020²²⁰ nhằm giải quyết thách thức này bao gồm: (i) Kết nối các khu vực chậm phát triển vào nền kinh tế mạng lưới nhằm mở rộng tiềm năng thị trường (nội dung này đã được đề cập trong chương về kết nối không gian và kết nối số); (ii) phát triển một nền kinh tế thứ cấp hỗ trợ các ngành dựa trên lợi thế tuyệt đối của từng vùng (đã được thảo luận một phần

²¹⁸ Ngân hàng Thế giới (2021a).

²¹⁹ Ngân hàng Thế giới (2021a) và Ngân hàng Thế giới (2019).

²²⁰ Ngân hàng Thế giới (2019).

trong chương về chuỗi giá trị toàn cầu, liên quan đến việc tăng cường kết nối giữa các doanh nghiệp xuất khẩu và doanh nghiệp trong nước); và (iii) giảm chi phí di cư để thúc đẩy di cư đường dài trong phạm vi quốc gia.

Giảm chi phí di cư đóng vai trò quan trọng để giảm bớt các rào cản đối với khả năng dịch chuyển lao động. Những thách thức chính mà người di cư phải đối mặt vào năm 2015 bao gồm việc tiếp cận nhà ở, thu nhập thấp và không tìm được việc làm.²²¹ Các vấn đề về nhà ở từ lâu đã là trở ngại đối với các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số và người di cư, cùng với việc tiếp cận các dịch vụ công cơ bản.²²² Hệ thống hộ khẩu từng là một rào cản nghiêm trọng khiến người di cư khó tiếp cận các dịch vụ tại địa phương.²²³ Việc bãi bỏ hệ thống này vào năm 2023 có thể sẽ giúp nới lỏng các rào cản đó, tuy nhiên, nhiều cơ quan địa phương vẫn còn thiếu hạ tầng kỹ thuật số, hệ thống dữ liệu và năng lực nhân sự cần thiết để thực hiện đầy đủ chính sách mới.²²⁴

Tăng cơ hội tìm được việc làm chất lượng là ưu tiên hàng đầu, và điều này cần bắt đầu từ phát triển kỹ năng. Việc thúc đẩy phát triển kỹ năng cho các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số cần được đặt trong bối cảnh các cải cách tổng thể đối với hệ thống giáo dục bậc cao, bao gồm cả các cơ sở giáo dục nghề nghiệp (TVET) và các trường đại học. Bên cạnh các cải cách này – đã được thảo luận trong chương về Kỹ năng – cải cách TVET có thể bao gồm việc phát triển các mô-đun học trực tuyến có thể triển khai từ xa bên cạnh hình thức học trực tiếp. Hình thức kết hợp này sẽ mang lại lợi ích đặc biệt lớn cho các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng sâu, vùng xa, nếu có thể bảo đảm một mức độ kết nối internet cơ bản. Ngoài ra, phương thức học tập kết hợp giữa trực tuyến và trực tiếp cũng là một lựa chọn khả thi.²²⁵

Hoạt động tìm kiếm và kết nối việc làm cho các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số sẽ được cải thiện nhờ các chính sách thị trường lao động chủ động (ALMP), hệ thống thông tin và các trung tâm dịch vụ công.²²⁶ Hệ thống Thông tin Thị trường Lao động (tham khảo Chương về An sinh xã hội) có thể giúp giảm vai trò phụ thuộc vào mạng lưới xã hội, giảm chi phí tìm việc và nâng cao khả năng kết nối việc làm thông qua việc xác định và công bố dữ liệu về nhu cầu lao động. Đồng thời, do tính gắn kết xã hội cao trong một số cộng đồng dân tộc thiểu số, các chính sách ALMP dựa vào mạng lưới xã hội – chẳng hạn như tín dụng phát triển kinh doanh dành theo nhóm với trách nhiệm trả nợ chung – có thể là lựa chọn phù hợp. Các chính sách này cần được thiết kế phù hợp với những đặc điểm cụ thể của từng nhóm, để có thể phát huy hiệu quả đối với cả những người ở lại địa phương và những người di cư đến nơi khác. Việc nâng cao chất lượng các trung tâm hỗ trợ việc làm công cũng là một ưu tiên quan trọng, bởi các nhóm dân tộc thiểu số thường thiếu thông tin về định hướng nghề nghiệp, các lựa chọn việc làm và cơ hội tuyển dụng. Cần cải thiện chất lượng cơ sở dữ liệu và thông tin về cơ hội việc làm

²²¹ Cục Thống kê và UNFPA 2016, được trích dẫn trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2021a).

²²² Ngân hàng Thế giới (2021a).

²²³ Demombynes và Vũ (2016).

²²⁴ Thanh (2023), trích dẫn trong báo cáo của Bequet, Giles và Safir (2024). Hơn nữa, chi phí thực hiện (đầu tư vào năng lực, cung cấp dịch vụ tại địa phương cho cả người di cư hiện tại và những người mới có thể được khuyến khích đến) sẽ rất tốn kém, do đó tác động thực tế vẫn chưa rõ ràng (Bequet, Giles và Safir (2024)).

²²⁵ Ngân hàng Thế giới (2021a).

²²⁶ Ngân hàng Thế giới (2021a).

²²⁷ Ngân hàng Thế giới (2021a).

²²⁸ Bryan, Chowdhury, và Mobarak (2014), được trích dẫn trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2021a).

và giáo dục tại địa phương. Các trung tâm này cũng có thể cung cấp dịch vụ tư vấn nghề nghiệp và hỗ trợ tìm việc phù hợp với ngôn ngữ và văn hóa của từng nhóm dân cư.

Ngoài ra, các chính sách ALMP cũng có thể giúp kết nối các nhóm dân tộc thiểu số ở vùng sâu, vùng xa với thị trường.²²⁷ Tại Bangladesh, phiếu hỗ trợ chi phí di chuyển đã được sử dụng để tạo điều kiện cho lao động nông nghiệp thời vụ làm việc tại các tỉnh khác.²²⁸ Công nghệ số cũng có thể kết nối các cộng đồng dân tộc thiểu số với thị trường thông qua nhiều ứng dụng và nền tảng thương mại điện tử, cho phép người dân ở vùng xa mua nguyên liệu đầu vào và bán thành phẩm ra thị trường trong nước, thậm chí cả thị trường quốc tế. Cách tiếp cận này có thể đặc biệt mang lại lợi ích cho phụ nữ dân tộc thiểu số – những người thường có xu hướng gắn bó với gia đình từ khi còn trẻ.²²⁹ Tuy nhiên, để triển khai hiệu quả, cần bảo đảm điều kiện kết nối Internet, khả năng tiếp cận điện thoại di động và hỗ trợ kỹ thuật để giúp cộng đồng xây dựng và thực hiện các kế hoạch kinh doanh.

Lao động nông thôn

Việc nâng cao kỹ năng sẽ mang lại lợi ích cho cả lao động trong lĩnh vực nông nghiệp và phi nông nghiệp ở khu vực nông thôn.²³⁰ Những nông dân có trình độ kỹ năng cao thường có xu hướng áp dụng công nghệ hiện đại và tận dụng các cơ hội thị trường mới. Bên cạnh đó, kỹ năng tốt cũng tạo điều kiện để lao động nông thôn chuyển sang các công việc phi nông nghiệp có thu nhập cao hơn, chẳng hạn như trong ngành chế biến nông sản – thực phẩm. Trên thực tế, tỷ lệ lao động có kỹ năng trong ngành chế biến thực phẩm hiện ở mức khoảng 54%, cao hơn so với 30–40% lao động làm thuê trong nông nghiệp, dù nhiều kỹ năng ở đây chỉ ở mức cơ bản, như đào tạo kỹ thuật cơ bản hoặc kỹ năng quản lý đơn giản. Việc chuyển sang các nghề có thu nhập cao hơn – như quản lý logistics hậu cần, tiếp thị marketing, thiết kế và các hoạt động trước và sau khâu sản xuất có hàm lượng tri thức cao – đòi hỏi phải có kỹ năng chuyên sâu hơn. Những lao động trẻ ở nông thôn, được trình độ học vấn tốt và có kỹ năng nghề cũng như khả năng phát triển kinh doanh, sẽ có nhiều cơ hội hưởng lợi từ xu hướng ngày càng gia tăng hàm lượng tri thức trong hệ thống thực phẩm, đặc biệt là trong lĩnh vực nông nghiệp giá trị cao và chế biến nông sản liên quan.²³¹

Tuy nhiên, việc nâng cao năng suất trong cả khu vực việc làm nông nghiệp và phi nông nghiệp cũng là điều cần thiết.²³² Những lao động trẻ ở nông thôn chọn không di cư thường làm những công việc phi nông nghiệp có trả lương. Họ sẽ hưởng lợi từ các chính sách hỗ trợ nâng cấp việc làm nông thôn và chuyển dịch sang nền kinh tế tri thức. Điều này đồng nghĩa với việc cần tăng cường liên kết việc làm với các chuỗi giá trị địa phương, khu vực và toàn cầu (như đã đề cập trong Chương 2), trên cơ sở phát huy các chuỗi sản xuất thực phẩm và xuất khẩu nông sản hiện có, đồng thời tạo ra các công việc mới có giá trị cao hơn trong các lĩnh vực dịch vụ như lắp ráp, logistics hậu cần và phát triển kỹ năng. Song song với đó, cũng cần tăng năng suất và thu nhập cho những người vẫn phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp, thông qua việc tiếp tục triển khai các chính sách tái cơ cấu nông nghiệp toàn diện; tăng cường an ninh đất đai; giảm các rào cản trong sử dụng đất nông nghiệp; mở rộng tích tụ ruộng đất ngoài lĩnh

²²⁹ Weimann-Sandig và cộng sự, năm 2020, được trích dẫn trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2021a).

²³⁰ Ngân hàng Thế giới (2021a).

²³¹ Nhóm Ngân hàng Thế giới (2017b), được trích dẫn trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2021a).

²³² Ngân hàng Thế giới (2021a).

vực trồng lúa; khuyến khích mô hình nông nghiệp dựa trên người điều hành trang trại chuyên nghiệp; và giảm sự phụ thuộc vào hình thức tự tài trợ trong sản xuất.

Có thể cần áp dụng chính sách riêng cho nhóm lao động nông thôn lớn tuổi, những người có thể gặp khó khăn trong việc thích ứng với môi trường kinh tế hiện đại. Mô hình thí điểm Câu lạc bộ Tự giúp liên thế hệ (CLB TGLTH) đã cho thấy hiệu quả trong việc tăng thu nhập cho nhóm lao động này. Thông qua Quỹ quay vòng, các thành viên có thể tiếp cận vốn vay bằng tiền hoặc hiện vật phục vụ hoạt động kinh tế, đồng thời các câu lạc bộ này cũng tổ chức đào tạo người cao tuổi về các hoạt động phù hợp nhằm giúp họ tăng thu nhập.²³³ Tuy nhiên, các cải cách về lương hưu và trợ giúp xã hội được nêu trong Chương 7 vẫn là trụ cột chính để bảo đảm người lao động cao tuổi và đã nghỉ hưu có nguồn thu nhập đủ sống.

Bảng 14. Chương trình cải cách chính sách để thúc đẩy công bằng, bổ sung cho các chương trình về kỹ năng, kết nối và bảo trợ xã hội

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Đảm bảo tiếp cận công bằng hơn đến phát triển kỹ năng	- Thu hẹp khoảng cách vốn con người giữa các nhóm dân tộc, cũng như giữa khu vực thành thị và nông thôn - Đảm bảo dinh dưỡng cho trẻ em giai đoạn đầu đời và khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế, vệ sinh - Tăng cường và mở rộng các chương trình hỗ trợ tiền mặt có điều kiện kết hợp với tư vấn thay đổi hành vi nhằm thúc đẩy nhu cầu đối với các dịch vụ y tế bà mẹ và trẻ em - Thúc đẩy phát triển kỹ năng cho các nhóm dân tộc thiểu số, bao gồm: kỹ năng khởi nghiệp, kỹ năng kỹ thuật phục vụ việc làm có trả công, kỹ năng sống và kỹ năng mềm nhằm hỗ trợ sinh kế - Đảm bảo tất cả trẻ em hoàn thành chương trình trung học phổ thông với chất lượng giáo dục tốt, tạo nền tảng sẵn sàng cho giáo dục bậc cao - Thực hiện bắt buộc hoàn thành trình độ trung học phổ thông - Tăng đầu tư nhằm đảm bảo tiếp cận công bằng và nâng cao chất lượng giáo dục trung học phổ thông - Tăng cường khả năng tiếp cận công nghệ hiện đại và năng lực số cho trẻ em có hoàn cảnh khó khăn trong hệ thống giáo dục chính quy
2. Hỗ trợ trách nhiệm chăm sóc và thúc đẩy sự tham gia thị trường lao động của phụ nữ	- Thu hẹp khoảng cách giới trong kết quả thị trường lao động - Giảm gánh nặng chăm sóc trẻ em và người cao tuổi cho phụ nữ trong độ tuổi lao động thông qua việc cải thiện hoặc trợ cấp các dịch vụ chăm sóc trẻ em và người cao tuổi - Đánh giá thiết kế chính sách mở rộng các chương trình chăm sóc trẻ em và người cao tuổi để đảm bảo tiếp cận và sử dụng tốt hơn bởi nhóm phụ nữ nghèo và có trình độ học vấn hạn chế - Hỗ trợ lực lượng lao động nông thôn theo từng nhóm cụ thể - Tiếp tục tái cơ cấu nông nghiệp nhằm tối đa hóa năng suất và thu nhập từ nông nghiệp

²³³ Một đánh giá năm 2015 của UNFPA cho thấy các thành viên CLB TGLTH có mức tăng thu nhập trung bình hàng năm là 30% (UNFPA 2016). Tham khảo báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2021a) để biết thêm chi tiết về CLB TGLTH.

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
2. Hỗ trợ trách nhiệm chăm sóc và thúc đẩy sự tham gia thị trường lao động của phụ nữ	- Mở rộng mô hình CLB TGLTH nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế và tăng thu nhập cho người lao động lớn tuổi ở nông thôn • Khuyến khích chuyển dịch lao động sang các ngành có năng suất tăng dần theo thời gian - Đào tạo kỹ năng cho người lao động nhằm nâng cao vị thế trong chuỗi giá trị nông thôn và nền kinh tế tri thức - Hỗ trợ quá trình di cư từ nông thôn ra thành thị của các nhóm dân tộc thiểu số bằng cách giảm thiểu chi phí liên quan
3. Thúc đẩy tạo sinh kế và tăng thu nhập cho lao động nông thôn và các nhóm dân tộc thiểu số	• Hỗ trợ lực lượng lao động nông thôn theo từng nhóm cụ thể - Tiếp tục tái cơ cấu nông nghiệp nhằm tối đa hóa năng suất và thu nhập từ nông nghiệp - Mở rộng mô hình CLB TGLTH nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế và tăng thu nhập cho người lao động lớn tuổi ở nông thôn • Khuyến khích chuyển dịch lao động sang các ngành có năng suất tăng dần theo thời gian - Đào tạo kỹ năng cho người lao động nhằm nâng cao vị thế trong chuỗi giá trị nông thôn và nền kinh tế tri thức. • Hỗ trợ quá trình di cư từ nông thôn ra thành thị của các nhóm dân tộc thiểu số bằng cách giảm thiểu chi phí liên quan.

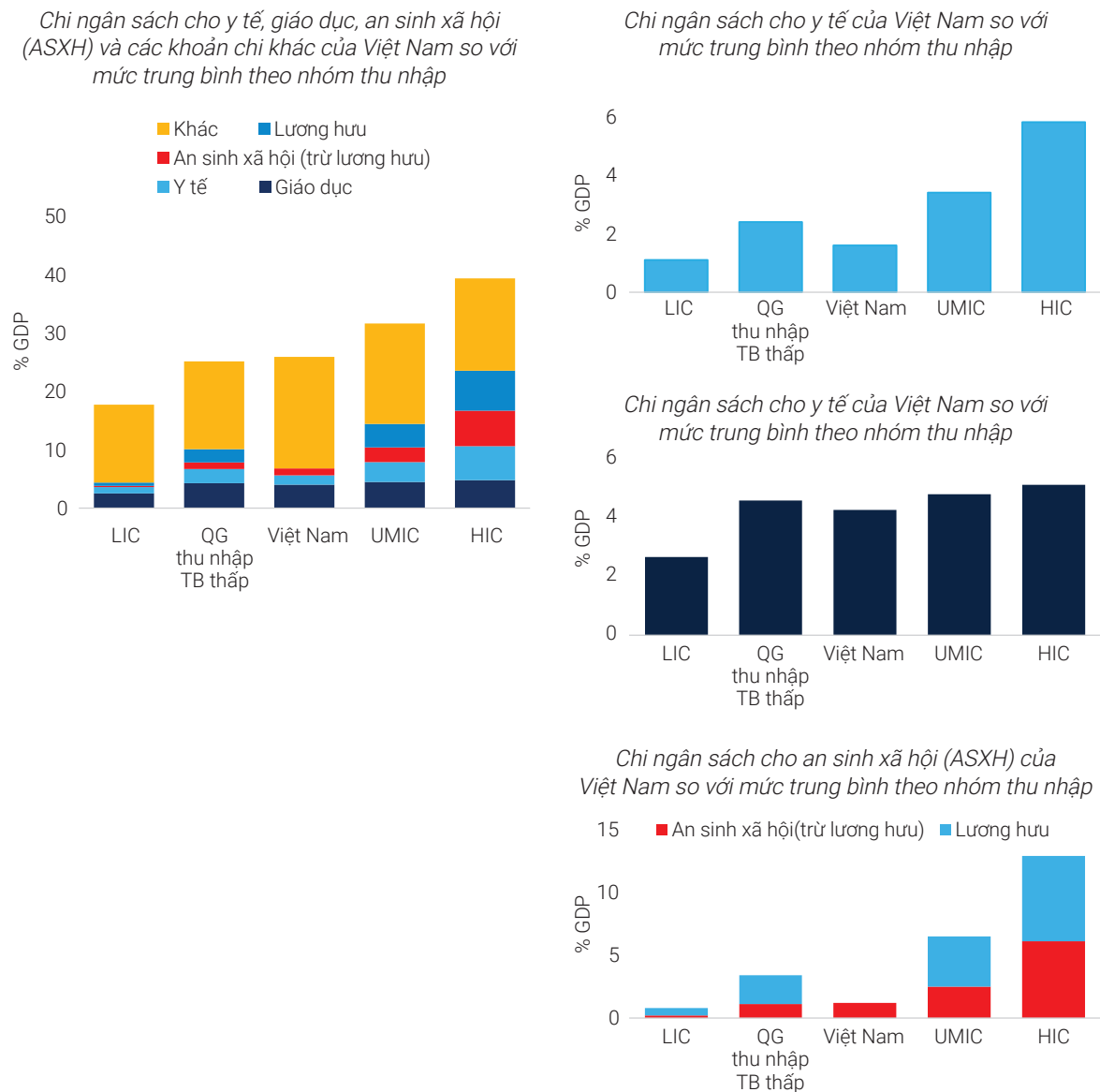
12.2. Công bằng tài khoá: Đánh giá thực trạng

Mức độ tái phân phối tài khoá của Việt Nam có thể được đánh giá thông qua việc xem xét mô hình thu – chi ngân sách. Các chính sách thúc đẩy cơ hội bình đẳng hơn trong tích lũy vốn con người và tạo thu nhập thường thuộc các biện pháp chi tiêu công và cần được tài trợ thông qua nguồn thu thuế và nguồn thu ngoài thuế. Phần này tập trung phân tích: (i) mức chi tiêu của Việt Nam cho các chính sách xã hội như y tế, giáo dục và an sinh xã hội; (ii) cách thức tài trợ cho những khoản chi này; và (iii) tác động ròng của thuế và chi tiêu công đến tình trạng nghèo và bất bình đẳng. Những phân tích này cung cấp một bức tranh tổng thể về mức độ tái phân phối tài khoá tại Việt Nam, qua đó có thể so sánh với các quốc gia thu nhập cao và các quốc gia thu nhập trung bình khác. Bên cạnh đó, mặc dù việc các hộ gia đình nghèo là người thụ hưởng ròng tài khoá – tức là nhận được nhiều lợi ích từ chi tiêu công hơn số thuế họ đóng góp – và các hộ khá giả là người đóng góp ròng tài khoá – tức là nộp thuế nhiều hơn giá trị lợi ích họ nhận được – là một thước đo tốt về mức độ tái phân phối tài khoá, thì phần lớn các khoản chi tiêu công (như y tế và giáo dục) thực chất lại là yếu tố then chốt quyết định kết quả về vốn con người của trẻ em nghèo và từ đó ảnh hưởng đến thu nhập trong tương lai của các em. Theo nghĩa này, tái phân phối tài khoá không chỉ góp phần tạo công bằng hôm nay, mà còn đầu tư cho một sự phân phối công bằng hơn trong tương lai.

Chi tiêu xã hội của Việt Nam thấp hơn mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình thấp (LMIC) và trung bình cao (UMIC). Tổng chi tiêu xã hội của Việt Nam cho các lĩnh vực giáo dục, y tế và an sinh xã hội hiện ở mức thấp đáng kể so với mức trung bình của các quốc gia LMIC và UMIC,

và tiệm cận gần với mức của các quốc gia thu nhập thấp (LIC) (Hình 147, biểu đồ bên trái). Nguyên nhân chủ yếu đến từ mức chi ngân sách cho y tế và an sinh xã hội thấp hơn đáng kể so với các nước thu nhập trung bình khác, trong khi chi ngân sách cho giáo dục tuy thấp hơn nhưng gần hơn so với mức trung bình của nhóm này (các biểu đồ bên phải).

Hình 147. Chi tiêu xã hội của Việt Nam thấp hơn đáng kể so với mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình

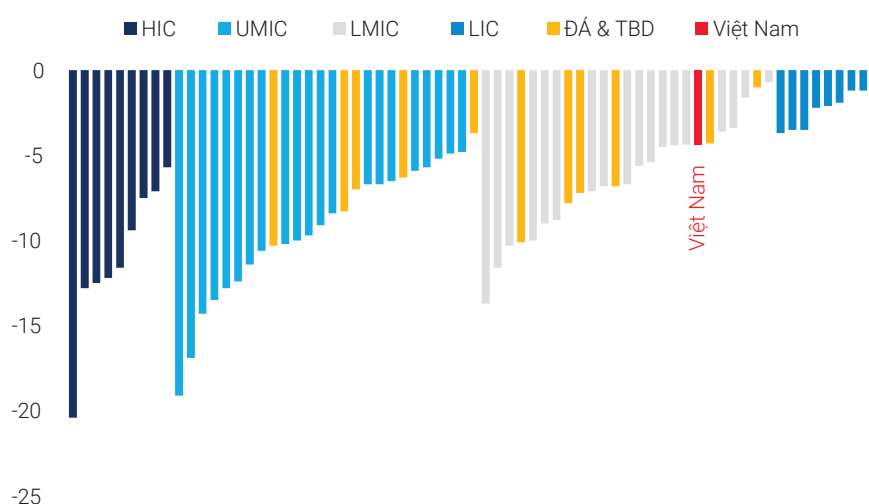


Nguồn: Rodríguez và Wai-Poi (2024).

Mức chi tiêu xã hội thấp làm hạn chế tác động của chính sách tài khóa trong việc giảm bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam so với các quốc gia tương đồng. Sau khi tính đến các loại thuế thu nhập và thuế tiêu dùng mà hộ gia đình phải nộp, cũng như các lợi ích nhận được từ chi tiêu xã hội thông qua các khoản trợ giúp xã hội, hỗ trợ tài chính, dịch vụ y tế và giáo dục công, mức bất bình đẳng thu nhập tại Việt Nam giảm 4,4 điểm chỉ số Gini. Mức giảm này thấp hơn một chút so với mức trung bình của các quốc gia LMIC, và còn cách biệt nhiều hơn so với các quốc gia UMIC (Hình 148).

Hình 148. Thuế và chi tiêu công tại Việt Nam làm giảm bất bình đẳng ít hơn so với mức trung bình của các quốc gia thu nhập trung bình

Tác động của thuế và chi ngân sách đến bất bình đẳng (số điểm giảm của chỉ số Gini)



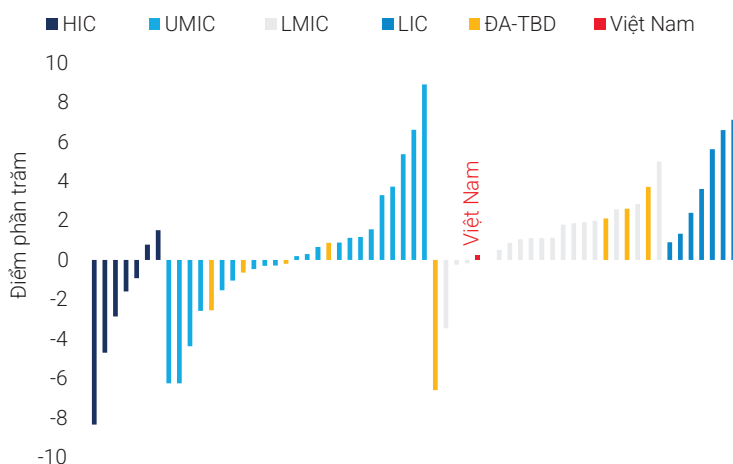
Nguồn: Rodriguez và Wai-Poi (2024).

Cũng như tại nhiều quốc gia thu nhập trung bình khác, mức chi cho trợ giúp xã hội ở Việt Nam chưa đủ để bù đắp gánh nặng thuế khóa, đồng nghĩa với việc chính sách tài khóa chưa đóng góp vào việc giảm nghèo. Các dịch vụ công trong lĩnh vực y tế và giáo dục mang lại những lợi ích quan trọng cho các hộ gia đình, tuy nhiên đây là các khoản hỗ trợ không bằng tiền mặt nên không giúp đáp ứng các nhu cầu chi tiêu hiện tại của hộ. Nếu chỉ tính riêng các khoản hỗ trợ bằng tiền mặt, chính sách tài khóa thực tế làm tăng tỷ lệ nghèo ở Việt Nam thêm 0,2 điểm phần trăm. Tình trạng “nghèo hóa do chính sách tài khóa” không phải là hiện tượng hiếm gặp ở các quốc gia thu nhập trung bình,²³⁴ Với kết quả này, Việt Nam nằm trong nhóm một phần tư quốc gia có kết quả tốt nhất trong nhóm LMIC, nhưng vẫn thấp hơn mức trung vị của nhóm UMIC (Hình 149).

²³⁴ Tham khảo báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2022c). *Báo cáo Nghèo và Chia sẻ thịnh vượng: Điều chỉnh hướng đi*, và báo cáo của Wai-Poi, Sosa và Bachas (2025). *Thuế, chi ngân sách và công bằng: Các mô hình quốc tế và bài học cho các nước đang phát triển*, chuỗi Báo cáo Chuyên sâu về Thịnh vượng, Ngân hàng Thế giới.

Hình 149. Thuế và chi ngân sách ở Việt Nam làm tăng nhẹ tỷ lệ nghèo, đây là một kết quả tích cực trong nhóm LMIC nhưng thấp hơn một chút so với mức trung vị của nhóm UMIC

Tác động của thuế và chi ngân sách bằng tiền mặt đến tỷ lệ nghèo



Nguồn: Rodriguez và Wai-Poi (2024).

12.3. Công bằng tài khóa: Phân tích xu hướng tương lai

Các quốc gia thu nhập cao (HIC) giảm nghèo và bất bình đẳng thông qua chính sách tài khóa và chi tiêu xã hội ở mức độ cao hơn nhiều so với các quốc gia thu nhập trung bình. Phần lớn các quốc gia HIC đạt được mức giảm bất bình đẳng cao nhất thông qua chi ngân sách cho y tế và giáo dục (Hình 148), thay vì thông qua thuế thu nhập, các khoản trợ giúp trực tiếp hoặc hỗ trợ tài chính. Tuy nhiên, các khoản trợ giúp trực tiếp (trợ giúp xã hội) lại là công cụ chính để các quốc gia HIC giảm nghèo (Hình 149).²³⁵ Mặc dù dữ liệu của các quốc gia thu nhập cao về thuế gián thu, trợ cấp và chi ngân sách bằng hiện vật còn hạn chế, nhưng theo số liệu tổng hợp từ OECD về thuế trực tiếp và trợ giúp, có đến 75% mức giảm bất bình đẳng đến từ các khoản trợ giúp thay vì từ thuế.²³⁶ Trong khi đó, tác động tài khóa của Việt Nam trong việc giảm bất bình đẳng (Hình 150) và giảm nghèo (Hình 151) chỉ bằng chưa đến một nửa mức trung bình của các quốc gia HIC.

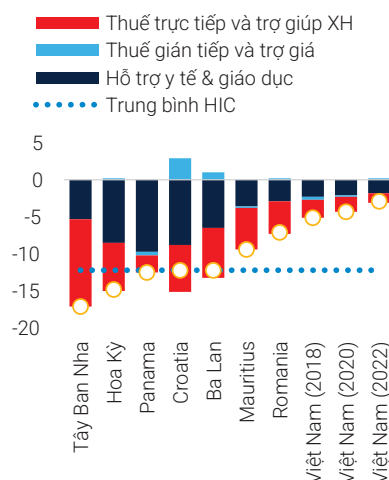
Chi tiêu xã hội của Việt Nam thấp hơn nhiều so với mức chuẩn của các quốc gia HIC. Chi ngân sách cho giáo dục của Việt Nam thấp hơn mức trung bình của các nước HIC, mặc dù không quá nhiều. Tuy nhiên, chi ngân sách cho y tế và an sinh xã hội chỉ bằng khoảng một phần tư hoặc thậm chí thấp hơn so với các mức chuẩn của HIC (Hình 152). Việc tăng chi tiêu xã hội lên gần với mức của các quốc gia HIC sẽ đòi hỏi Việt Nam cần mở rộng dự địa tài khóa và nguồn thu ngân sách lớn hơn đáng kể – vấn đề này sẽ được phân tích sâu hơn trong Chương 10 về huy động nguồn lực.

²³⁵ Tác động của các khoản trợ cấp trực tiếp và thuế trực tiếp không thể tách biệt nhưng các hộ gia đình nghèo hơn đóng tương đối ít thuế trực tiếp; phần lớn tác động này là do các khoản trợ giúp trực tiếp.

²³⁶ OECD (2019). *Tái phân phối thu nhập thông qua thuế và trợ cấp tại các nước OECD*.

Hình 150. Hầu hết các quốc gia HIC giảm bất bình đẳng thông qua chi ngân sách cho y tế và giáo dục

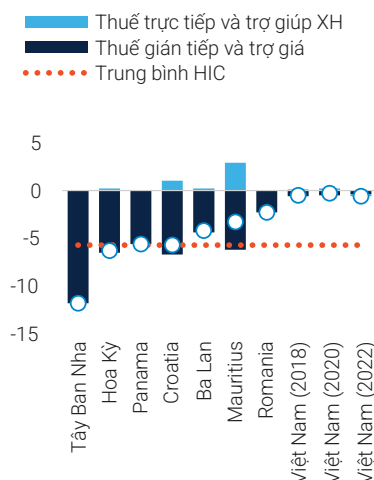
Tác động của thuế và chi ngân sách đối với bất bình đẳng tại Việt Nam và các quốc gia HIC



Nguồn: Wai-Poi, Sosa và Bachas (2025).

Hình 151. Hầu hết các quốc gia HIC giảm nghèo thông qua các khoản trợ giúp trực tiếp

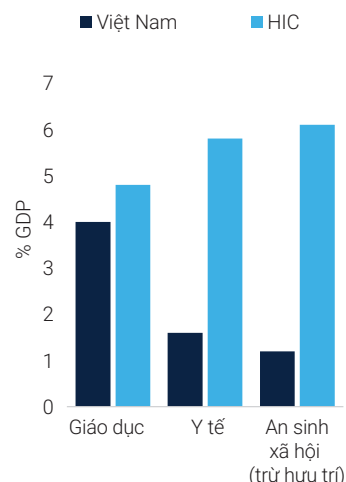
Tác động của thuế và chi ngân sách đối với nghèo tại Việt Nam và các quốc gia HIC



Nguồn: Wai-Poi, Sosa và Bachas (2025).

Hình 152. Việt Nam chi ngân sách ít hơn nhiều so với các quốc gia HIC trong tất cả các lĩnh vực xã hội

Chi ngân sách cho y tế, giáo dục và an sinh xã hội tại Việt Nam và các quốc gia HIC



Nguồn: Bộ Chỉ số Phát triển Thế giới.

12.4. Công bằng tài khóa: Chương trình cải cách chính sách

Chi ngân sách cho giáo dục và y tế có tác động lớn nhất trong việc giảm bất bình đẳng; các khoản trợ giúp là biện pháp tiết kiệm chi phí nhất nhưng quy mô nhỏ lại hạn chế tác động tổng thể. Mức độ tác động của bất kỳ công cụ tài khóa nào đối với tình trạng nghèo và bất bình đẳng đều phụ thuộc vào hai yếu tố: mức độ lũy tiến và quy mô. Một công cụ rất lũy tiến nhưng quy mô nhỏ sẽ có tác động hạn chế, cũng như một công cụ có quy mô lớn nhưng ít lũy tiến. Hiệu quả chi phí trong việc giảm bất bình đẳng có thể được đo lường bằng cách so sánh mức độ lũy tiến và quy mô: cụ thể là mỗi 1% GDP được chi hoặc thu từ một loại thuế hoặc chi tiêu công cụ thể sẽ làm giảm thêm bao nhiêu điểm bất bình đẳng của Chỉ số Gini (đóng góp biên). Ba chỉ số này được trình bày trong Bảng 15. Thuế thu nhập cá nhân (TNCN) giúp giảm bất bình đẳng 0,5 điểm Gini, cao hơn nhiều so với thuế giá trị gia tăng (VAT) chỉ làm giảm 0,1 điểm, mặc dù thuế TNCN chỉ thu về 2,9% GDP, thấp hơn so với 8,0% GDP từ VAT. Vì vậy, thuế TNCN có hiệu quả chi phí cao hơn nhiều trong việc giảm bất bình đẳng: 0,57 điểm Gini được giảm cho mỗi 1% GDP thu được, so với chỉ 0,03 điểm trong trường hợp của VAT. Các khoản trợ giúp còn hiệu quả hơn nữa vì giảm 0,62 điểm Gini cho mỗi 1% GDP chi ngân sách. Tuy nhiên, do ngân sách dành cho trợ giúp chỉ chiếm 0,9% GDP, nên tác động tổng thể đến giảm bất bình đẳng vẫn còn khiêm tốn, chỉ ở mức 0,6 điểm Gini. Trong đó, lương hưu xã hội đặc biệt cho thấy hiệu quả chi phí cao. Chi ngân sách

cho y tế và đặc biệt là giáo dục cũng giúp giảm bất bình đẳng một cách đáng kể, thông qua việc cung cấp dịch vụ công mà lẽ ra các hộ gia đình sẽ phải tự chi trả. Tuy nhiên, do các dịch vụ này được cung cấp diện rộng cho nhiều nhóm thu nhập khác nhau, không chỉ tập trung vào người nghèo, hiệu quả chi phí trong việc giảm bất bình đẳng của chúng thấp hơn so với các khoản trợ giúp. Mục tiêu chính của giáo dục và y tế công vẫn là đảm bảo tiếp cận phổ cập với dịch vụ chất lượng, chứ không phải chỉ tập trung hỗ trợ nhóm hộ nghèo.

Bảng 15. Đóng góp biên và hiệu quả về chi phí của việc giảm bất bình đẳng theo từng loại thuế và chi ngân sách

	Đóng góp biên (IE)	Ngân sách (% GDP)	Hiệu quả về chi phí
Thuế			
Thu nhập cá nhân	0,5	2,9	0,57
Giá trị gia tăng	0,1	8,0	0,03
Bảo vệ môi trường	0,0	0,8	0,01
Trợ giúp trực tiếp	0,6	0,9	0,62
Trợ cấp tiền mặt	0,0		0,03
Trợ cấp xã hội khác	0,5		0,89
Lương hưu xã hội	0,1		0,64
Dịch vụ công			
Giáo dục	1,8	4,0	0,44
Y tế	0,5	1,6	0,15

Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới từ Khảo sát mức sống dân cư Việt Nam trong các năm 2018 và 2020.
Ghi chú: Đóng góp biên là số điểm Gini giảm từ thu nhập từ thị trường (trước thuế và trợ giúp) và thu nhập cuối cùng (sau thuế và trợ giúp); đóng góp dương là giảm Gini, đóng góp âm là tăng Gini. Cột “Ngân sách” thể hiện tỷ lệ chi thu ngân sách cho từng công cụ tính theo phần trăm GDP. Cột “Hiệu quả về chi phí” được tính bằng đóng góp biên chia cho ngân sách, không sử dụng số liệu ngân sách hành chính, mà là lấy số liệu ngân sách ước tính từ Khảo sát mức sống dân cư để nhất quán các ước tính.

Dựa trên các bài học từ các quốc gia thu nhập trung bình khác, Việt Nam có thể đạt được mức giảm nghèo và bất bình đẳng lớn hơn thông qua sự kết hợp giữa tăng thu ngân sách và tăng chi tiêu công. Cũng như ở các quốc gia khác, chi ngân sách cho giáo dục và y tế là công cụ chính để giảm bất bình đẳng nhưng hiệu quả ở Việt Nam còn hạn chế do mức ngân sách thấp. Các khoản trợ giúp là công cụ hiệu quả nhất về chi phí trong việc giảm bất bình đẳng và – do có bản chất bằng tiền – chúng cũng giúp bù đắp tác động tiêu cực của thuế gián thu đối với các hộ gia đình nghèo. Một gói cải cách tài khóa có thể tập trung vào việc tăng thu ngân sách từ cả thuế trực tiếp và gián tiếp, nhằm tài trợ cho tăng đầu tư vào y tế và giáo dục (vừa thúc đẩy tăng trưởng vừa thúc đẩy công bằng) cũng như tăng chi cho an sinh xã hội (nhằm tăng công bằng và giảm tác động tiêu cực của thuế gián thu cao hơn đối với người nghèo). Phần còn lại của chương này sẽ đi sâu vào hai trụ cột chính của một gói cải cách như vậy – tăng thu từ thuế giá trị gia tăng (VAT) và mở rộng hệ thống an sinh xã hội, trước khi kết thúc bằng phần đánh giá tác động phân phối của thuế các-bon đã được đề cập trong Chương 5 về chuyển đổi năng lượng.

12.4.1. Cải cách thuế giá trị gia tăng

Việc tăng thuế gián thu sẽ cần đóng vai trò chính trong việc tăng thu ngân sách trong ngắn và trung hạn. Các loại thuế trực tiếp như thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế tài sản và thuế thừa kế là những công cụ mạnh trong việc giảm bất bình đẳng, vì chủ yếu do các hộ gia đình giàu chi trả, qua đó trực tiếp làm giảm bất bình đẳng phát sinh từ thu nhập thị trường. Ngược lại, các loại thuế gián thu như thuế giá trị gia tăng (VAT) và thuế tiêu thụ đặc biệt ít lũy tiến hơn (như đã phân tích ở phần trước của chương này), và chiếm tỷ trọng lớn hơn trong thu nhập của các hộ nghèo. Tuy nhiên, việc thu thuế thu nhập cá nhân đòi hỏi năng lực quản lý thuế tốt, tỷ lệ việc làm chính thức cao và thu nhập phải vượt ngưỡng chịu thuế. Do đó, phần lớn các quốc gia đang phát triển – và thậm chí nhiều quốc gia thu nhập cao không thuộc OECD – chủ yếu dựa vào thuế gián thu để tăng tỷ lệ thu ngân sách tính theo tỷ lệ GDP khi tiến lên mức thu nhập cao hơn.²³⁷ Đối với các quốc gia thu nhập trung bình cao đang hướng tới mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao, việc củng cố năng lực quản lý thuế và mở rộng cơ sở thuế thu nhập cá nhân là cách hợp lý để vừa tăng thu ngân sách, vừa giảm bất bình đẳng. Đối với các quốc gia đang phát triển khác, thuế gián thu vẫn là nguồn thu thực tế khả thi nhất – dù đây không phải là công cụ hiệu quả nhất về chi phí trong việc giảm nghèo hay bất bình đẳng.

Cơ cấu VAT với nhiều mức ưu đãi và miễn giảm không hiệu quả trong việc giải quyết vấn đề công bằng và làm hạn chế khả năng thu ngân sách. Việc áp dụng miễn thuế, thuế suất 0% và thuế suất ưu đãi là thực tiễn phổ biến ở các quốc gia đang phát triển, bao gồm cả Việt Nam, thường được biện minh bởi lý do công bằng do tính lũy thoái của thuế gián thu. Tuy nhiên, cơ cấu này không thực sự mang tính công bằng và làm giảm đáng kể số tiền có thể thu. Các mức thuế VAT ưu đãi không phải là công cụ phù hợp để thúc đẩy công bằng, vì các mặt hàng được áp dụng thuế suất ưu đãi dù chiếm tỷ trọng lớn hơn trong tiêu dùng của các hộ nghèo, nhưng thường được tiêu dùng với số lượng tuyệt đối lớn hơn bởi các hộ giàu. Điều đó có nghĩa là phần lớn lợi ích từ ưu đãi thuế lại rơi vào nhóm giàu. Bên cạnh đó, các hộ nghèo thường mua hàng hoá từ khu vực phi chính thức, chiếm tỷ trọng lớn hơn trong tổng tiêu dùng so với các hộ giàu. Vậy nên hộ nghèo thực tế phải trả mức thuế VAT thấp hơn cho cùng một loại hàng hóa. Điều này càng làm giảm hiệu quả phân phối lại mà các mức thuế suất ưu đãi được kỳ vọng mang lại.

Việc loại bỏ các mức thuế suất ưu đãi của VAT có thể giúp tăng thu ngân sách khoảng 1% GDP, với tác động tương đối thấp đối với các hộ gia đình nghèo hơn. Đã có nghiên cứu tác động của cải cách thuế, theo đó mô phỏng xoá bỏ toàn bộ các ưu đãi VAT (miễn thuế, thuế suất 0% và thuế suất ưu đãi) và áp dụng mức thuế cơ bản 10% cho tất cả hàng hoá và dịch vụ.²³⁸ Nếu không tính đến tiêu dùng phi chính thức, gánh nặng VAT tăng thêm sẽ là khoảng 1,5% thu nhập thị trường đối với các hộ nghèo, so với chưa đến 1% đối với nhóm hộ giàu nhất. Tuy nhiên, khi tính đến tiêu dùng phi chính thức, tác động của cải cách sẽ gần như đồng đều hơn trên toàn bộ dải phân bố thập phân vị thu nhập: khoảng 0,8–0,9% thu nhập thị trường đối với các nhóm từ bậc 1 đến 9, và khoảng 0,7% đối với nhóm phân vị giàu nhất (Hình 153). Tác động đến tỷ lệ nghèo cũng ở mức tối thiểu: chỉ tăng 0,65 điểm phần trăm tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo của nhóm quốc gia UMIC – gần tương đương với chuẩn nghèo quốc gia, và gần như không có thay đổi nếu tính theo chuẩn nghèo của nhóm quốc gia LMIC. Chi phí tài khóa

²³⁷ Ngân hàng Thế giới (2022) và Wai-Poi, Sosa và Bachas (2025).

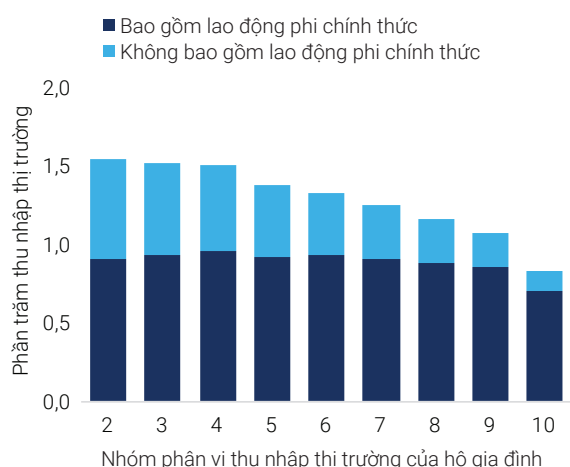
²³⁸ Sử dụng mô hình phân tích tác động tài khóa CEQ cho Việt Nam (Ngân hàng Thế giới, 2022b; và Rodriguez và Wai-Poi, 2024).

hiện tại do thất thu từ các ưu đãi thuế ước tính vào khoảng 1% GDP, cho thấy tiềm năng tăng thu ngân sách sau khi cải cách.

Nếu tăng mức thuế suất cơ bản trong trung hạn, nguồn thu ngân sách có thể tăng thêm đáng kể.

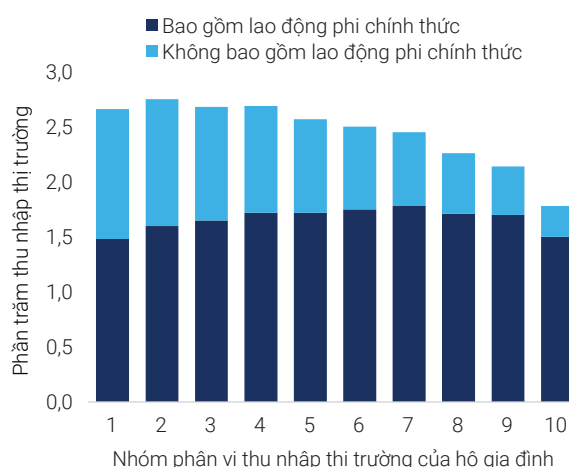
Mức thuế suất cơ bản 10% hiện nay ở Việt Nam tương đương với các quốc gia khác trong khu vực Đông Á – Thái Bình Dương, nhưng vẫn ở mức thấp so với các chuẩn quốc tế. Cụ thể, mức thuế này là 12% tại Phi-líp-pin, 13% ở Nam Á, 15% ở Mỹ Latinh và Caribe, 16% ở khu vực châu Phi hạ Sahara, và 20% tại châu Âu và Trung Á; chỉ có Bắc Mỹ là có mức thuế suất cơ bản thấp hơn. Mô phỏng việc tăng thuế suất cơ bản lên 12% (đồng thời xoá bỏ các mức thuế ưu đãi) cho thấy có thể tăng thêm khoảng 117 nghìn tỷ đồng so với kịch bản hiện tại. Gánh nặng thuế bổ sung sẽ phân bổ đều cho tất cả các nhóm hộ gia đình. Nhưng do yếu tố tiêu dùng phi chính thức, tác động này sẽ không mang tính thoái lui và chỉ ở mức khoảng 1,5% thu nhập thị trường đối với hầu hết các hộ gia đình (Hình 154). Tác động đến tỷ lệ nghèo được ước tính ở mức tăng khoảng 0,2 điểm phần trăm theo chuẩn nghèo LMIC và 1,0 điểm phần trăm theo chuẩn nghèo UMIC. Tuy nhiên, những tác động này có thể được bù đắp hoàn toàn thông qua việc mức tăng tương đối thấp trong các chương trình an sinh xã hội có mục tiêu.

Hình 153. Mức thay đổi gánh nặng VAT so với thu nhập thị trường khi xoá bỏ toàn bộ miễn giảm và thuế suất ưu đãi



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới, sử dụng số liệu từ Khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2018.

Hình 154. Mức thay đổi gánh nặng VAT so với thu nhập thị trường khi xoá bỏ ưu đãi, đồng thời tăng thuế suất cơ bản lên 12%



Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới, sử dụng số liệu từ Khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2018.

12.4.2. An sinh xã hội

Mở rộng quy mô trợ cấp xã hội và xác định đúng đối tượng thụ hưởng

Các chương trình trợ cấp tiền mặt tại Việt Nam hiện là một trong những công cụ tài khóa hiệu quả nhất về chi phí trong việc giảm bất bình đẳng, nhưng vẫn còn dư địa để cải thiện. Theo kịch bản cơ sở, mỗi 1% GDP chi cho các khoản trợ cấp tiền mặt giúp giảm 0,6 điểm Gini, khiến đây trở thành một

trong những công cụ tài khóa hiệu quả nhất về chi phí tại Việt Nam. Tuy nhiên, mức độ hiệu quả này vẫn chưa đạt tới tiềm năng tối đa. Trong số các quốc gia có dữ liệu, mức trung vị toàn cầu về hiệu quả chi phí của trợ cấp tiền mặt là 1,12 điểm Gini. Ở các hệ thống hiệu quả nhất, con số này có thể lên tới 1,4 điểm Gini giảm cho mỗi 1% GDP chi ra.

Việc xác định đúng đối tượng thụ hưởng sẽ làm tăng tác động của trợ cấp tiền mặt tại Việt Nam.

Nếu được kết hợp với việc tăng quy mô ngân sách, việc cải thiện xác định đối tượng thụ hưởng có thể giúp giảm bất bình đẳng gấp 4-5 lần so với mức hiện tại. Như đã đề cập trong Chương 7, tỷ lệ bao phủ các hộ nghèo nhất còn thấp, trong khi một bộ phận hộ gia đình thuộc nhóm trung lưu và thậm chí nhóm thu nhập cao hơn vẫn đang nhận được trợ cấp. Nếu hiệu quả chi phí của các khoản trợ cấp bằng tiền được cải thiện thông qua việc hướng đến đúng đối tượng thụ hưởng, để đạt mức trung vị toàn cầu, mà không cần tăng ngân sách, các mô phỏng cho thấy mức đóng góp biên của trợ cấp tiền mặt vào việc giảm bất bình đẳng có thể tăng gấp đôi, từ 0,4 lên 0,8 điểm Gini. Nếu hiệu quả chi phí tiếp tục được nâng lên đạt mức các hệ thống hiệu quả hàng đầu thế giới, mức đóng góp biên có thể đạt 1 điểm Gini (Bảng 16). Việc tăng gấp đôi ngân sách trợ giúp xã hội mà không thay đổi cơ chế xác định đối tượng thụ hưởng cũng sẽ làm tăng gấp đôi mức độ giảm bất bình đẳng. Kết hợp cả hai cải cách – tăng ngân sách và cải thiện xác định đối tượng thụ hưởng – sẽ mang lại mức giảm bất bình đẳng cao gấp 4-5 lần so với kịch bản cơ sở.

Bảng 16. Tác động mô phỏng của việc mở rộng trợ cấp tiền mặt

		Tác động đến bất bình đẳng			Tác động tài khóa (% GDP)	
		% GDP	Hiệu quả chi phí	Đóng góp biên	Chênh lệch	
Cơ sở		0.7	0.6	0.4		
Cải thiện cách xác định đối tượng thụ hưởng, giữ nguyên mức trợ cấp xã hội như cũ						
	Hiệu quả chi phí trung vị	0.7	1.1	0.8	0.4	0.0
	Hiệu quả chi phí đối với nhóm thu nhập phân vị thứ ba	0.7	1.4	1.0	0.6	0.0
Giữ nguyên cách xác định đối tượng thụ hưởng như cũ, tăng gấp đôi mức trợ cấp xã hội						
		1.4	0.6	0.8	0.4	-0.7
Cải thiện cách xác định đối tượng thụ hưởng, tăng gấp đôi mức trợ cấp xã hội						
	Hiệu quả chi phí trung vị	1.4	1.1	1.6	1.2	-0.7
	Hiệu quả chi phí đối với nhóm thu nhập phân vị thứ ba	1.4	1.4	2.1	1.7	-0.7

Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới.

Do đó, gánh nặng thuế mới đối với các hộ nghèo có thể được bù đắp dễ dàng thông qua việc mở rộng và cải thiện cách xác định đối tượng thụ hưởng của trợ cấp xã hội. Phân tích cải cách VAT – bao gồm việc loại bỏ các ưu đãi và tăng thuế suất cơ bản – cho thấy có thể tăng đáng kể nguồn ngân sách từ thuế gián thu, nhưng cũng kéo theo một mức tăng nhẹ về tỷ lệ nghèo. Tuy nhiên, chỉ cần sử dụng một phần nhỏ trong số nguồn thu bổ sung này để mở rộng phạm vi bao phủ hoặc mức trợ cấp tiền mặt hiện tại, thì tác động tiêu cực đến hộ nghèo có thể được loại bỏ hoàn toàn. Chẳng hạn, nếu khoảng một phần ba số thu bổ sung từ cải cách VAT được phân bổ cho ngân sách trợ giúp xã hội,²³⁹ tác động làm gia tăng nghèo đói sẽ bị triệt tiêu và chỉ số Gini có thể giảm thêm 0,6 điểm. Tất nhiên, việc đồng thời cải thiện cách xác định đối tượng thụ hưởng của các khoản trợ cấp tiền mặt sẽ đem lại tác động lớn hơn nữa trong việc giảm nghèo và bất bình đẳng.

Hỗ trợ mở rộng bảo hiểm xã hội

Để ứng phó với tình trạng già hóa dân số nhanh chóng, Việt Nam đã đặt mục tiêu bao phủ bảo hiểm tuổi già cho 60% dân số. Chương 6 đã phân tích quá trình già hóa nhanh của Việt Nam. Để giải quyết vấn đề này, việc sửa đổi Luật Bảo hiểm xã hội hiện tập trung vào việc thu hẹp khoảng cách bao phủ trong 3 trụ cột: chế độ đóng bắt buộc, chế độ đóng tự nguyện và trợ cấp xã hội (lương hưu xã hội), nhằm đạt được tỷ lệ bao phủ tổng thể 60% vào năm 2030. Hiện nay, khoảng một phần ba người cao tuổi đang nhận được một hình thức hỗ trợ thu nhập tuổi già nào đó. Để đạt được mục tiêu bao phủ 60% vào năm 2030, ước tính cấu phần lương hưu xã hội sẽ cần mở rộng để bao phủ thêm khoảng 12,5 triệu người, tương đương 35% dân số cao tuổi.

Hiện nay, 16% người cao tuổi – chủ yếu là người từ 80 tuổi trở lên – đang nhận trợ cấp xã hội. Nhờ chính sách phổ cập cho nhóm từ 80 tuổi trở lên, tỷ lệ bao phủ trong nhóm này đạt mức rất cao, gần 90%, trong khi phần còn lại của nhóm dân số này được giả định là đang nhận lương hưu từ bảo hiểm xã hội nên không đủ điều kiện nhận trợ cấp xã hội. Mức trợ cấp hiện tại là 360.000 đồng/tháng, với tổng chi phí khoảng 7,6 nghìn tỷ đồng (tương đương 0,17% GDP).

Việc hạ ngưỡng tuổi được hưởng trợ cấp xã hội phổ cập xuống 70 tuổi, đồng thời áp dụng điều kiện nghèo đói với nhóm 60–69 tuổi, sẽ giúp đạt được mức bao phủ mong muốn. Nếu mở rộng diện hưởng trợ cấp không điều kiện cho toàn bộ nhóm từ 70 tuổi trở lên, đồng thời áp dụng trợ cấp có điều kiện cho nhóm 60 - 69 tuổi, thì tỷ lệ bao phủ có thể tăng lên 35% tổng số người cao tuổi (Bảng 17). Phần lớn mức tăng này sẽ đến từ chính sách phổ cập diện bao phủ dành cho nhóm 70 tuổi trở lên. Trong khi đó, tỷ lệ bao phủ của nhóm 60–69 tuổi chỉ tăng lên 3,9%, chủ yếu do tỷ lệ nghèo trong nhóm này tương đối thấp nên ít người đủ điều kiện hưởng trợ cấp.

Ngoài ra, mức trợ cấp hiện tại tương đối thấp và có thể được điều chỉnh tăng. Việc mở rộng quy mô bao phủ như trên và giữ nguyên mức trợ cấp hiện tại sẽ tiêu tốn khoảng 38 nghìn tỷ đồng. Nếu tăng mức trợ cấp lên 500.000 đồng/người/tháng, tổng ngân sách sẽ tăng lên khoảng 72 nghìn tỷ đồng (tương

²³⁹ Phạm vi bao phủ được mở rộng thêm 150% để tiếp cận các hộ gia đình mới và lợi ích tăng thêm 40% cho tất cả những người hưởng lợi.

²⁴⁰ Đối với mô phỏng này, Khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2018 được sử dụng làm dữ liệu cơ sở, điều chỉnh theo dự báo dân số Liên hợp quốc cho người trên 60 tuổi vào năm 2030.

đương 0,4% GDP vào năm 2030).²⁴¹ Với mức trợ cấp cao hơn này, tỷ lệ nghèo trong nhóm người cao tuổi sẽ giảm từ 3,2% xuống còn 1,9% theo chuẩn nghèo của nhóm LMIC, và từ 19,7% xuống còn 16,0% theo chuẩn UMIC. Ngược lại, so sánh quốc tế cho thấy các quốc gia như Trung Quốc và Thái Lan hiện chỉ khoảng 0,3% và 0,4% GDP cho lương hưu xã hội, nhưng vẫn đạt tỷ lệ bao phủ cao gấp đôi so với kịch bản này ở Việt Nam. Điều này cho thấy, cải cách được phân tích ở đây mới chỉ là bước khởi đầu hướng tới một hệ thống hưu trí toàn diện hơn ở Việt Nam. Khuyến nghị chính sách bao gồm việc tiếp tục mở rộng phạm vi bao phủ, tăng mức trợ cấp để đảm bảo mức sống tối thiểu và chỉ số hoá trợ cấp theo lạm phát và tăng trưởng kinh tế – tốt nhất là được điều chỉnh một cách tự động – nhằm tránh suy giảm giá trị thực và nâng cao mức độ đảm bảo tính đầy đủ của hỗ trợ thu nhập cho người thụ hưởng.

Bảng 17. Tác động của lương hưu xã hội: kịch bản cơ sở 2019 và kịch bản cải cách 2030

	Kịch bản cơ sở (2019)				Kịch bản cải cách (2030)			
Nhóm tuổi	Tỷ lệ bao phủ lương hưu xã hội (% người)	Tổng chi tiêu (nghìn tỷ VND/năm)	Tỷ lệ nghèo (theo chuẩn 3,65 USD/ngày) (%)	Tỷ lệ nghèo (theo chuẩn 6,85 USD/ngày) (%)	Tỷ lệ bao phủ sau cải cách (% người)	Tổng chi tiêu sau cải cách (nghìn tỷ VND/năm)	Tỷ lệ nghèo sau cải cách (theo chuẩn 3,65 USD/ngày) (%)	Tỷ lệ nghèo sau cải cách (theo chuẩn 6,85 USD/ngày) (%)
60-64	1,0	0,2	3,0	17,0	3,9	1,3	2,2	15,7
65-75	2,4	0,4	3,0	20,2	31,7	15,2	1,6	15,4
75-80	1,7	0,1	3,0	20,0	76,3	10,1	1,4	13,8
Trên 80 tuổi	86,6	6,9	3,0	24,7	84,8	11,3	2,5	21,1
Trên 60 tuổi	15,7	7,6	3,2	19,7	35,4	37,9	1,9	16,0

12.4.3. Tác động phân phối của thuế các-bon và chuyển đổi năng lượng

Quá trình chuyển đổi năng lượng có thể tác động đến người tiêu dùng và người lao động thu nhập thấp thông qua việc giá cả tăng cao và những cú sốc việc làm. Việc chuyển sang sử dụng năng lượng sạch hơn – đặc biệt là thông qua cơ chế thuế các-bon – sẽ có tác động khác nhau đến từng nhóm hộ gia đình. Về dài hạn, tác động của quá trình giảm phát thải khí nhà kính đến tình trạng nghèo và bất bình đẳng được dự báo là tương đối hạn chế, nhưng chi phí chuyển đổi trong ngắn hạn có thể đáng kể đối với người tiêu dùng nghèo và lao động ít kỹ năng.²⁴²

Tác động đến bất bình đẳng từ việc thay đổi giá do áp dụng thuế các-bon được đánh giá là tương đối nhỏ. Các hộ gia đình giàu và nghèo đều chi tiêu với tỷ lệ tương đương trong ngân sách cho nhiên

²⁴¹ Sử dụng dự báo tăng trưởng GDP thực tế là 6,5% so với cùng kỳ từ năm 2025 trở đi.

²⁴² Ngân hàng Thế giới (2022a).

liệu hóa thạch và điện – khoảng 12% đối với hai nhóm nghèo nhất và 8–9% đối với hai nhóm giàu nhất.²⁴³ Điều này cho thấy tác động đến bất bình đẳng là không đáng kể, với mức thay đổi dưới 0,1 điểm Gini theo từng kịch bản chuyển đổi được phân tích trong báo cáo Tăng trưởng xanh Việt Nam 2045 của Ngân hàng Thế giới (2025a), hoặc thậm chí nếu xét tổng hợp tất cả các kịch bản (Bảng 18).

Tác động đến tình trạng nghèo trong hầu hết các kịch bản chuyển đổi cũng được dự báo là tương đối nhỏ, mặc dù mức tăng có thể lên tới 1,7 điểm phần trăm trong kịch bản chuyển đổi tham vọng nhất. Thuế các-bon không chỉ làm tăng giá năng lượng mà còn làm tăng giá của các hàng hóa và dịch vụ khác có sử dụng năng lượng trong quá trình sản xuất và phân phối. Việc giá cả tăng đồng loạt trên diện rộng sẽ luôn làm tăng tỷ lệ nghèo nếu không có các biện pháp giảm thiểu kèm theo. Tuy nhiên, ước tính cho thấy tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo quốc tế LMIC là 3,65 USD/ngày (tương đương với chuẩn nghèo quốc gia chính thức của Việt Nam)²⁴⁴ sẽ tăng dưới 0,1 điểm phần trăm trong từng kịch bản, và tối đa 0,5 điểm phần trăm trong trường hợp kịch bản tham vọng nhất (Bảng 18). Ở mức chuẩn nghèo cao hơn dành cho nhóm UMIC là 6,85 USD/ngày, không có kịch bản nào làm tăng tỷ lệ nghèo quá 0,5 điểm, ngoại trừ trong kịch bản tham vọng nhất – khi đó mức tăng tối đa 1,7 điểm phần trăm.

Bảng 18. Các chính sách thuế các-bon gần như không có tác động đến bất bình đẳng nhưng có thể dẫn đến tăng nhẹ tỷ lệ nghèo nếu không có các biện pháp giảm thiểu

Tác động của chính sách thuế các-bon đến nghèo và bất bình đẳng

	Tác động đến bất bình đẳng (đóng góp biên)	Tác động đến nghèo (đóng góp biên)			
	Gini	Chuẩn nghèo 3,65 USD/ngày	Khoảng cách nghèo theo chuẩn nghèo 3,65 USD/ngày	Chuẩn nghèo 6,85 USD/ngày	Khoảng cách nghèo theo chuẩn nghèo 6,85 USD/ngày
Tại mức thu nhập khả dụng	35.7	5.3	1.4	22.2	6.9
Trước cải cách tái phân phối					
Sau thuế bảo vệ môi trường mở rộng	-0.03	-0.1	0.0	-0.3	-0.1
Thuế các-bon	-0.03	-0.1	0.0	-0.5	-0.2
Cơ chế thưởng – phạt năng lượng	0.00	0.0	0.0	-0.1	0.0
Kết hợp	-0.03	-0.1	-0.1	-0.6	-0.2
Tham vọng	-0.09	-0.5	-0.2	-1.7	-0.6

Nguồn: Mô phỏng của Ngân hàng Thế giới từ CPAT và Khảo sát mức sống dân cư 2018, trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2025a).

²⁴³ Ngân hàng Thế giới (2025a).

²⁴⁴ Giá theo Sức mua tương đương (PPP) năm 2017. Tham khảo Ngân hàng Thế giới (2022b) để biết so sánh giữa các ngưỡng nghèo quốc tế và ngưỡng nghèo chính thức do Cục Thống kê – Bộ Tài chính phối hợp với Ngân hàng Thế giới xây dựng cho Việt Nam.

Tuy nhiên, một phần nguồn thu tăng thêm từ thuế các-bon có thể được phân bổ cho các chương trình trợ cấp xã hội, giúp giảm nghèo và bất bình đẳng một cách thực chất. Như đã đề cập trong Chương 7, chi ngân sách cho trợ giúp xã hội hiện nay của Việt Nam vẫn ở mức thấp so với mức trung bình của các quốc gia LMIC và UMIC. Một phần nguồn thu từ thuế các-bon hoàn toàn có thể dễ dàng bù đắp những tác động nhỏ đến nghèo – thậm chí còn giúp giảm nghèo ròng – thông qua việc mở rộng trợ cấp tiền mặt cho các hộ gia đình nghèo và dễ bị tổn thương. Tiềm năng tăng thu ngân sách đồng thời giảm nghèo và bất bình đẳng thông qua chính sách tài khóa (bao gồm cả thuế gián thu như VAT hoặc thuế các-bon) sẽ được phân tích chi tiết hơn ở phần sau của chương này.²⁴⁵ Bên cạnh đó, việc cấp trợ cấp cho các hộ nghèo để đầu tư vào nhà ở và thiết bị tiết kiệm năng lượng sẽ là một biện pháp bổ sung hiệu quả cho các khoản trợ giúp tiền mặt.

Quá trình chuyển đổi các-bon được dự báo sẽ tạo ra mức tăng ròng về việc làm, song một số ngành sẽ thu hẹp và các việc làm xanh mới không nhất thiết sẽ thuộc về những lao động bị mất việc.²⁴⁶ Một phân tích về tác động việc làm của một loạt chính sách giảm phát thải các-bon – hướng tới mục tiêu đưa phát thải ròng của Việt Nam về 0 vào năm 2050 – cho thấy tổng số việc làm ròng có thể tăng thêm 726.000 vào năm 2030 và gần 1 triệu vào năm 2040. Xu hướng gia tăng nhu cầu lao động do chuyển dịch từ các ngành phát thải cao sang các ngành phát thải thấp là điều thường thấy trong các nghiên cứu quốc tế.²⁴⁷ Tuy nhiên, những thay đổi tương đối nhỏ này (tương đương khoảng 60.000 việc làm mới mỗi năm) lại che giấu những biến động lớn đáng kể giữa các ngành và trong nội bộ từng ngành. Một số việc làm trong các ngành phát thải cao sẽ bị loại bỏ mà không có công việc mới thay thế trực tiếp (đặc biệt trong các ngành tiêu dùng nhiều năng lượng và gây ô nhiễm). Ngành giao thông sẽ chịu ảnh hưởng sụt giảm lớn nhất, khi taxi và xe máy bị thay thế bởi các phương tiện giao thông công cộng. Việc làm trong các nhà máy nhiệt điện than và các ngành công nghiệp sử dụng nhiều năng lượng như xi măng và hóa chất sẽ được thay thế bởi việc làm mới trong các ngành năng lượng tái tạo – mặc dù những lao động bị mất việc từ các ngành cũ không nhất thiết sẽ là những người được hưởng lợi từ các công việc mới này.

Các chính sách thị trường lao động và an sinh xã hội đóng vai trò then chốt trong việc giảm thiểu tác động đến việc làm của quá trình chuyển đổi năng lượng. Để người lao động bị mất việc có thể nhanh chóng và thuận lợi chuyển sang các việc làm mới được tạo ra trong quá trình chuyển đổi năng lượng, họ cần: (i) đã có hoặc có thể nhanh chóng được đào tạo lại để có các kỹ năng phù hợp; (ii) có khả năng kết nối với một công việc phù hợp với kỹ năng và điều kiện của mình; và (iii) có đủ năng lực tài chính để chờ đợi cho đến khi tìm được công việc phù hợp, thay vì buộc phải chấp nhận một công việc có mức lương thấp hơn vì nhu cầu tài chính cấp bách, hoặc phải sử dụng các biện pháp đối phó tiêu cực khác như cắt giảm đầu tư vào vốn con người của con cái. Các cải cách chính sách về đào tạo lại kỹ năng và kết nối việc làm nêu trong Chương 3 sẽ hỗ trợ đạt được 2 điều kiện đầu tiên (i) và (ii), trong khi các cải cách an sinh xã hội được đề cập trong Chương 7 sẽ hỗ trợ điều kiện thứ ba (iii). Như vậy, nhiều chính sách nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam cũng sẽ góp phần ngăn ngừa gia tăng bất bình đẳng và nâng cao khả năng chống chịu trước các cú sốc cho người lao động và hộ gia đình.

²⁴⁵ Tham khảo Ngân hàng Thế giới (2022c). và Wai-Poi, Sosa và Bachas (2025). để biết thêm chi tiết.

²⁴⁶ Ngân hàng Thế giới (2022a).

²⁴⁷ Tham khảo ví dụ trong báo cáo của Fankhauser, Samuel và Sehlleier, Friedel và Stern, Nicholas (2008). *Biến đổi khí hậu, đổi mới sáng tạo và việc làm*.

Bảng 19. Chương trình cải cách công bằng tài khóa

Gói chính sách	Khuyến nghị chính
1. Tăng dư địa tài khóa đồng thời giảm bất bình đẳng	• Rà soát lại hệ thống VAT (loại bỏ các ưu đãi và miễn giảm), xem xét tăng thuế suất cơ bản trong trung hạn nhằm tăng thu ngân sách • Cải thiện việc xác định đối tượng thụ hưởng của các chương trình trợ giúp xã hội để nâng cao hiệu quả • Sử dụng trợ cấp xã hội có mục tiêu để giảm thiểu tác động tiêu cực của cải cách tăng thu ngân sách đến các hộ nghèo • Mở rộng phạm vi bao phủ và nâng mức lương hưu xã hội
2. Tái phân bổ nguồn thu từ thuế các-bon để giảm tác động của quá trình chuyển đổi năng lượng đối với các hộ gia đình nghèo và người lao động dễ bị tổn thương	• Tái phân bổ nguồn thu từ chính sách thuế các-bon để giảm thiểu tác động về giá cả và việc làm - Cung cấp các khoản trợ cấp bổ sung thông qua những chương trình trợ giúp xã hội hiện có • Đầu tư vào đào tạo lại kỹ năng và kết nối việc làm cho người lao động trong các ngành có nguy cơ bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển đổi năng lượng

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Acemoglu, Daron. (2009). *Nhập môn Tăng trưởng Kinh tế Hiện đại*. Nhà xuất bản Đại học Princeton.
- Aghion, Philippe và Peter Howitt. (1999). *Lý thuyết Tăng trưởng Kinh tế Nội sinh*. Nhà xuất bản Viện Công nghệ Massachusetts.
- Bành Thị Hằng, Trang Hồng Đào, Paul Glewwe và Giang Thái (sắp xuất bản). *Nghiên cứu về sự suy giảm lợi tức từ giáo dục đại học ở Việt Nam*. Tạp chí Kinh tế giáo dục.
- Barattieri, A., Mattoo, A. và Taglioni, D. (2024). *Tác động thương mại của các chính sách công nghiệp: Liệu các thỏa thuận ưu đãi có phải là một lá chắn?* Loạt bài nghiên cứu chính sách, Số 10806.
- Barro, Robert và Xavier Sala-i-Martin. (1999). *Tăng trưởng Kinh tế*. Nhà xuất bản Đại học Princeton.
- Bequet, Giles và Safir. (2024). *Việc làm, công việc và dịch chuyển nghề nghiệp ở đô thị Việt Nam*.
- Bryan, Gharad, Shayamal Chowdhury và Ahmad Mushfiq Mobarak. (2014). *Thiếu hụt đầu tư vào một công nghệ sinh lời: Trường hợp di cư theo mùa ở Bangladesh*. Cục Nghiên cứu Kinh tế Quốc gia - NBER, Báo cáo nghiên cứu của NBER, Số 20172.
- Buchhave, Việt, và Zumbyte. (2024), *Rào cản khi làm mẹ*.
- Dezan Shira và Associates. (2024). *Tổng quan về Việt Nam*. Tham khảo: <https://www.vietnam-briefing.com/news/impact-of-typhoon-yagi-onvietnam-economic-damage-and-recovery-efforts.html/>
- Demombynes, Gabriel và Berk Ozler. (2005). *Tội phạm và bất bình đẳng tại địa phương ở Nam Phi*. Tạp chí Kinh tế Phát triển, Tập 76, Số 2, tr. 265–292.
- Demombynes, Gabriel và Linh Vũ. (2016). *Hệ thống đăng ký hộ khẩu của Việt Nam*.
- Dunning, John H. (1988). *Mô hình chiết trung về sản xuất quốc tế: Một cách diễn giải lại và một số mở rộng khả thi*. Tạp chí Nghiên cứu Kinh doanh Quốc tế, Tập 19, Số 1, tr. 1–31.
- Fankhaeser, Samuel, Friedel Sehlleier và Nicholas Stern. (2008). *Biến đổi khí hậu, đổi mới sáng tạo và việc làm*. Tạp chí Chính sách Khí hậu, Tập 8, Số 4, tr. 421–429.
- Farole, T. và D. Winkler. (2014). *Tối ưu hóa hiệu quả của đầu tư trực tiếp nước ngoài cho khu vực châu Phi hạ Sahara: Lan tỏa nội địa và năng lực cạnh tranh trong chuỗi giá trị toàn cầu*. Hướng phát triển: Thương mại. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng Thế giới.
- Felten, E., Raj, M., và Seamans, R. (2021). *Tiếp cận đến trí tuệ nhân tạo theo nghề nghiệp, ngành nghề và địa lý: Bộ dữ liệu mới và các ứng dụng tiềm năng*. Tạp chí Quản trị Chiến lược, Tập 42, Số 12, tr. 2195–2217.
- Fu, S., Viard, V. B. và Zhang, P. (2021). *Ô nhiễm không khí và năng suất của doanh nghiệp chế biến, chế tạo: Ước tính cho toàn quốc tại Trung Quốc*. Tạp chí Kinh tế học, Tập 131, Số 640, tr. 3241–3273.

- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, Hrishikesh T. M. M. Iyengar, và cộng sự. (2023). *Phản ứng của hệ thống an sinh xã hội toàn cầu trước lạm phát: Báo cáo cập nhật, Phiên bản 5*. Chuỗi Báo cáo Thảo luận về An sinh Xã hội và Việc làm, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/37441>.
- Tổng cục Thống kê Việt Nam (GSO) và Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc (UNFPA). (2016). *Khảo sát Di cư Nội địa năm 2015: Các phát hiện chính*. Nhà xuất bản Thông tấn xã Việt Nam.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, John Blomquist, và cộng sự. (2021). *Phản ứng của các hệ thống an sinh xã hội và việc làm trước COVID-19: Đánh giá thời gian thực các biện pháp của các quốc gia*. Báo cáo Tri thức, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>
- Gopinath, Gita, Pierre-Olivier Gourinchas, Andrea Presbitero và Petia B. Topalova. (2024). *Những thay đổi trong liên kết toàn cầu: Một cuộc Chiến tranh Lạnh mới?* Tài liệu nghiên cứu của IMF, số 2024/076
- Granata, Julia, Harry Moroz và Nguyễn Thị Nga. (2023). *Xác định nhu cầu kỹ năng tại Việt Nam: Khảo sát chi tiết về kỹ năng*. Báo cáo nghiên cứu chính sách số 10565, Ngân hàng Thế giới. <http://hdl.handle.net/10986/40340>
- Gregory, J. M. và Gupta, S. K. (2023). *Cơ hội từ Trí tuệ Nhân tạo Tạo sinh nhằm đẩy nhanh ứng dụng robot tự hành có giám sát của con người*. Trong Kỷ yếu Hội thảo AAAI, Tập 2, Số 1, tr. 177–181.
- Guyen, Melis U., Himanshi Jain và Clement Joubert. (2021). *An sinh xã hội cho khu vực kinh tế phi chính thức: Bài học vận hành cho các quốc gia đang phát triển ở châu Phi và các khu vực khác*. Ngân hàng Thế giới, Washington, DC. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/946341635913066829/social-protection-for-the-informal-economy-operational-lessons-for-developing-countries-in-africa-and-beyond>.
- Hausman, R. và B. Klinger. (2006). *Chuyển đổi cơ cấu và mô hình lợi thế so sánh trong không gian hàng hoá*. Trung tâm Phát triển Quốc tế, Bài nghiên cứu số 128, Đại học Harvard.
- Hobson, Emma Wadie, Hrishikesh T. M. M. Iyengar, Giorgia Valleriani và Mohamed Almenfi. (Sắp xuất bản). *Sự sẵn sàng của hệ thống triển khai và mở rộng mạng lưới an sinh xã hội. Trong Mở rộng quy mô: Mô hình tài trợ, thể chế chính trị và hệ thống triển khai góp phần mở rộng trợ giúp xã hội*, do Ugo Gentilini biên tập. Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Javorcik, B. và M. Spatareanu. (2005). *Các nhà đầu tư nước ngoài có quan tâm đến quy định của thị trường lao động không?* Tạp chí Kinh tế Thế giới, Tập 141, Số 3, tr. 375–403.
- Khandelwal, A. và D. Taglioni. (2024). *Phản ứng xuất khẩu ngắn hạn và dài hạn của Việt Nam đối với cuộc chiến thương mại Mỹ - Trung*. Tài liệu chuyên đề cho báo cáo Việt Nam 2045. Bản thảo chưa công bố.
- Kruse, H., Timmer, M., de Vries, G. và Ye, X. (2023). *Hoạt động cụ thể trong xuất khẩu ảnh hưởng đến tăng trưởng: Bằng chứng từ chuyên môn hóa nghề nghiệp giữa các quốc gia*. Báo cáo nghiên cứu chính sách số 10463, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.

- Lee, N., Flores-Espino, F., Cardoso de Oliveira, R., Roberts, B., Brown, T. và Katz, J. (2020). *Khám phá cơ hội năng lượng tái tạo tại một số quốc gia Đông Nam Á: Phân tích không gian địa lý về chi phí điện quy dẫn của điện gió và điện mặt trời quy mô tiện ích*. Phòng Thí nghiệm Năng lượng Tái tạo Quốc gia (NREL), Golden, Colorado (Hoa Kỳ).
- Luu, Trang, Nguyễn Thị Nga và Robert Palacios. (2025). *Mở rộng bao phủ lương hưu sang khu vực phi chính thức: Trường hợp của Việt Nam*. Bản thảo chưa xuất bản.
- Marcin Piatkowski và Anwar Aridi. (2024). *Hoàn thiện các quy định kinh doanh nhằm hỗ trợ tăng năng suất tại Việt Nam*. Ngân hàng Thế giới (chưa xuất bản).
- McKinsey. (2020). *Liệu các thành phố ven biển có thể xoay chuyển tình thế trước nguy cơ lũ lụt ngày càng gia tăng?*
- McKinsey và Công ty. (2022). *Thực trạng công nghệ thời trang*. Tháng 5 năm 2022.
- Nguyễn, K.-D., Nguyễn, D.-T., Nguyễn, D. D., và Trần, V.-A. T. (2021). *Cải cách luật lao động và kết quả thị trường lao động ở Việt Nam*. Tạp chí Nghiên cứu Chính sách Châu Á và Thái Bình Dương, Tập 8, Số 2, tr. 299–326.
- Nguyệt, Ánh Trần, Trang Hồng Đào, Hằng Thị Bành, Dung Kiều Võ. (2023). *Tài chính giáo dục đại học ở Việt Nam: Các ưu tiên chiến lược và lựa chọn chính sách*. Báo cáo chính sách.
- Nyawo, M. và T. Reed. sắp xuất bản. *Đo lường lợi thế so sánh và xác định sản phẩm mới: Báo cáo kỹ thuật cho các nhà kinh tế quốc gia, Đánh giá năng lực cạnh tranh thương mại 2.0 để tăng trưởng bao trùm, xanh và thích ứng với biến đổi khí hậu*, Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng Thế giới.
- OECD (2011). Tác động của việc chăm sóc đối với người chăm sóc gia đình. Trong Francesca Colombo, Ana Llana-Nozal, Jérôme Mercier và Frits Tjadens. *Nhu cầu hỗ trợ? Cung cấp và chi trả cho dịch vụ chăm sóc dài hạn*.
- OECD (2024). *Tìm hiểu khoảng cách thiếu hụt kỹ năng của các doanh nghiệp*.
- Opitz-Stapleton, Sarah. (2016). Xu hướng chỉ số nhiệt và tác động của biến đổi khí hậu đối với việc tiếp xúc nhiệt nghề nghiệp tại Đà Nẵng, Việt Nam. Tạp chí Dịch vụ khí hậu. Số 2, tr. 41-51.
- Oxfam. (2013). *Bất bình đẳng gia tăng: Người dân nghĩ gì?* Báo cáo tóm tắt chính sách.
- Parajuli, Dilip, Dung Kiều Võ, Jamil Salmi và Nguyệt Thị Anh Trần. (2020). *Cải thiện hiệu suất giáo dục đại học ở Việt Nam: Các ưu tiên chiến lược và lựa chọn chính sách*. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng Thế giới.
- Pizzinelli, C., Panton, A. J., Tavares, M. M. M., Cazzaniga, M., và Li, L. (2023). *Mức độ tiếp xúc của thị trường lao động với AI: Khác biệt giữa các quốc gia và những tác động phân phối*. Quỹ Tiền tệ Quốc tế.
- Porter, M. E. (1990). *Lợi thế cạnh tranh của các quốc gia*, Tạp chí Harvard Business Review, Tập 68, Số 2 (tháng 3–4 năm 1990), tr. 73–93.
- Rentschler, J., de Vries Robbé, S., Braese, J., Nguyễn, D. H., van Ledden, M., và Pozueta Mayo, B. (2020). *Tăng cường khả năng chống chịu: Phát triển khu vực ven biển Việt Nam – Cơ hội và rủi ro thiên tai*. Ngân hàng Thế giới, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/34639>

- Rodriguez, Laura và Matthew Wai-Poi. (2024). *Chính sách tài khóa và công bằng ở Việt Nam giai đoạn 2018–2022: Nền tảng cho một hệ thống tài khóa công bằng hơn*. Chưa xuất bản.
- Rodrik, Dani. (2016). *Phi công nghiệp hóa sớm*, Tạp chí Journal of Economic Growth, Số 21, tr. 1–33.
- Solow, Robert. (1956). *Đóng góp vào lý thuyết tăng trưởng*, Tạp chí Quarterly Journal of Economics, Số 70, Tập 1, tr. 65–94;
- Swan, T. W. (1956). *Tăng trưởng kinh tế và tích lũy vốn*. Tạp chí Economic Record, Số 32, tr. 334–361.
- Tartaski, Michael. (2022). *Hệ quả không mong muốn của chiến dịch chống tham nhũng tại Việt Nam*, Tạp chí The Asia Society. <https://asiasociety.org/magazine/article/unintended-consequence-vietnams-anti-corruption-drive>
- Thắng, B. T. (2023). *Báo cáo về tình hình thực hiện các khuyến nghị của Báo cáo Việt Nam 2035*. Hà Nội: Tài liệu nội bộ.
- Trần, N. A., Glewwe, P., Banh, H. *Kỹ năng, giáo dục đại học và công nghệ: Giáo dục đại học có đáng để đầu tư không?* Chưa công bố.
- UNFPA (Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc). (2016). *Đánh giá mô hình chăm sóc người cao tuổi dựa vào cộng đồng do UNFPA thí điểm*. Văn phòng UNFPA tại Việt Nam, Hà Nội.
- Venn, Danielle và Matthew Wai-Poi. *Liệu tình trạng thiếu lao động và kỹ năng có phải là rào cản đối với việc mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ em ở In-đô-nê-xia?* Báo cáo nghiên cứu.
- Vũ, Việt, Nguyễn, Buchhave và Zumbyte. (2024). *Cung và cầu dịch vụ chăm sóc trẻ em tại khu vực đô thị Việt Nam*. Ngân hàng Thế giới.
- Vinha, Katja và Sailesh Tiwari. *Bất an kinh tế ở khu vực Đông Á – Thái Bình Dương: Bao nhiêu là do cơ cấu và bao nhiêu là do rủi ro gây ra?*
- Wai-Poi, Matthew, Mariano Sosa và Pierre Bachas. (2025). *Thuế, chi ngân sách và công bằng: Các mô hình quốc tế và bài học cho các nước đang phát triển*. Báo cáo Nhận diện Thịnh vượng. Ngân hàng Thế giới.
- Weimann-Sandig, Nina, Achim Schmillen, Mei Tan và Natasha Halid. (2020). *Phá bỏ rào cản hướng tới cơ hội kinh tế tốt hơn cho phụ nữ tại Ma-lai-xia*. Washington, DC: Nhóm Ngân hàng Thế giới.
- Winkler, D., L. Aguilar Luna, H. Kruse và M. Maliszewska. (2023). *Kết nối thương mại với việc làm và các hoạt động kinh tế: Những đặc điểm khái quát mới đối với các nước có thu nhập thấp và trung bình*. Báo cáo Nghiên cứu Chính sách của Ngân hàng Thế giới, Số 10635. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2006). *Báo cáo Phát triển Thế giới: Công bằng và Phát triển*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2012). *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*.
- Ngân hàng Thế giới. (2014). *Điểm lại: Những diễn biến kinh tế gần đây của Việt Nam*.

- Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam. (2016). *Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ*.
- Ngân hàng Thế giới. (2016). *Báo cáo Nghèo và Chia sẻ thịnh vượng: Đối mặt với bất bình đẳng*.
- Ngân hàng Thế giới. (2016a). *Báo cáo Sống lâu và thịnh vượng hơn: Già hóa dân số khu vực Đông Á - Thái Bình Dương*. Nhóm Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/832271468184782307>
- Ngân hàng Thế giới. (2016b). *Báo cáo Nghèo đói và Thịnh vượng Chung: Đối mặt với Bất bình đẳng*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2017a). *Nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và tăng cường liên kết với doanh nghiệp vừa và nhỏ: Bài học từ kinh nghiệm quốc tế và trong nước*.
- Ngân hàng Thế giới. (2017b). *Tương lai của ngành thực phẩm: Định hình hệ thống thực phẩm để tạo ra việc làm*.
- Ngân hàng Thế giới. (2018). *Tương lai việc làm Việt Nam: Khai thác xu hướng lớn cho sự phát triển thịnh vượng hơn*.
- Ngân hàng Thế giới. (2020a). *Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2020: Thương mại để phát triển trong thời đại của chuỗi giá trị toàn cầu*.
- Ngân hàng Thế giới. (2020b). *Việt Nam năng động - Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao*.
- Ngân hàng Thế giới. (2020c). *Nâng cao hiệu quả giáo dục đại học tại Việt Nam*.
- Ngân hàng Thế giới. (2021). *Báo cáo Đánh giá Quốc gia*. (Systematic Country Diagnostic).
- Ngân hàng Thế giới. (2021a). *Việt Nam – Thích ứng với xã hội già hóa*. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/544371632385243499>
- Ngân hàng Thế giới. (2021b). *Báo cáo đánh giá quốc gia Việt Nam*. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/334491474293198764>
- Ngân hàng Thế giới. (2022a). *Biến đổi khí hậu, thích ứng, giảm nhẹ và tác động phân phối ở Việt Nam*. Tài liệu chuyên đề cho Báo cáo Quốc gia về Khí hậu và Phát triển.
- Ngân hàng Thế giới. (2022b). *Báo cáo Từ chặng đường cuối đến chặng đường kế tiếp - Đánh giá thực trạng nghèo và bình đẳng của Việt Nam*.
- Ngân hàng Thế giới. (2022c). *Báo cáo Đánh giá nghèo và Chia sẻ thịnh vượng năm 2022: Điều chỉnh lộ trình*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. doi:10.1596/978-1-4648-1893-6.
- Ngân hàng Thế giới. (2023). *Việc làm xanh: Nâng cao và đào tạo lại kỹ năng cho lực lượng lao động Việt Nam hướng tới một nền kinh tế xanh hơn*.
- Ngân hàng Thế giới. (2023a). *Đầu tư cấp vùng tại Việt Nam: Thách thức và cơ hội*.
- Ngân hàng Thế giới. (2023b). *Khủng hoảng và phục hồi: Bài học từ tác động kinh tế và phản ứng chính sách với COVID-19 ở Đông Á*. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. (2023c). *Lộ trình xây dựng hệ thống thông tin an sinh xã hội tích hợp tại Việt Nam*.

- Ngân hàng Thế giới. (2024a). *Việt Nam 2045: Nâng cao vị thế thương mại trong một thế giới đang thay đổi - Con đường dẫn đến tương lai thu nhập cao*.
- Ngân hàng Thế giới. (2024b). *Đa dạng hóa qua áp dụng khung đồng phát triển: Hàn Quốc và Việt Nam. Trung tâm Tài chính và Đổi mới sáng tạo Seoul*.
- Ngân hàng Thế giới. (2024c). *Cập nhật Kinh tế Đông Á – Thái Bình Dương tháng 10 năm 2024: Việc làm và công nghệ*.
- Ngân hàng Thế giới. (2024d). *Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2024: Bẫy thu nhập trung bình*.
- Ngân hàng Thế giới. (2024e). *Cải Thiện quy định kinh doanh để hỗ trợ tăng trưởng năng suất ở Việt Nam*.
- Ngân hàng Thế giới. (2025). *Một góc nhìn mới về giảm bất bình đẳng và tăng cường khả năng dịch chuyển xã hội ở Ma-lai-xia*.
- Ngân hàng Thế giới. (2025a). *Việt Nam 2045: Tăng trưởng xanh hơn – Con đường hướng tới tương lai bền vững*.
- Ngân hàng Thế giới. (2025b). *Việt Nam 2045: Đột phá – Thể chế cho một tương lai thu nhập cao*.
- Ngân hàng Thế giới. (2025c). *Báo cáo về Tình hình an sinh xã hội: Thách thức với quy mô dân số 2 tỷ người*. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng Thế giới. <http://hdl.handle.net/10986/42842>
- Ngân hàng Thế giới. (2025d). *Phương pháp tiếp cận mới để giảm bất bình đẳng và nâng cao khả năng dịch chuyển xã hội ở Ma-lai-xia*. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng Thế giới. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099020425114013251>



Với sự hỗ trợ của:



8 Đào Tấn, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Telephone: +84 24 37740100

Facsimile: +84 24 37740111

Website: www.dfat.gov.au



63 Lý Thái Tổ, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam

Telephone: +84 24 39346600

Facsimile: +84 24 39346597

Website: www.worldbank.org/en/country/vietnam

