

1

Những vấn đề chính sách nổi bật

Trong hơn ba thập niên, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ kinh tế nổi bật. Việc tham gia tích cực vào các chuỗi giá trị toàn cầu đã mang lại sự thịnh vượng về kinh tế, nhưng cũng khiến Việt Nam dễ chịu tác động của các điều kiện bên ngoài, vốn đã trở nên bất ổn hơn so với trước đây. Trong khi đầu tư nước ngoài dẫn dắt sản xuất định hướng xuất khẩu, một số lượng lớn các doanh nghiệp nhỏ đóng vai trò quan trọng trong các hoạt động kinh tế ở trong nước. Khó khăn về kinh tế thường ảnh hưởng nặng nề nhất tới các doanh nghiệp nhỏ và hộ gia đình nghèo hơn. Hơn nữa, hệ thống an sinh xã hội vẫn chưa bao phủ một số lượng lớn người dân, bất chấp việc già hóa dân số đang diễn ra nhanh chóng. Chương này thảo luận những tác động kinh tế vĩ mô và xã hội của các cuộc khủng hoảng gần đây, đặc biệt là đại dịch COVID-19 và xung đột Nga - U-crai-na, cũng như các hàm ý chính sách của chúng đối với việc đạt được tiến bộ mạnh mẽ và bao trùm trong trung hạn, gồm cả tầm quan trọng của việc hội nhập thương mại sâu sắc hơn đối với Việt Nam.

Việt Nam cần hướng tới mục tiêu tăng trưởng không chỉ cao mà còn bền vững sau đại dịch

Việt Nam đã đạt được thành tích ấn tượng trong những thập niên gần đây. Một loạt chính sách cải cách định hướng thị trường mạnh mẽ, được biết dưới tên gọi *Đổi mới*, đã bắt đầu vào năm 1986 và giải phóng tiềm năng kinh tế của Việt Nam. Từ năm 1990 đến năm 2019, tăng trưởng GDP thực tế ở mức cao, trung bình 6.8%. Hơn nữa, nền kinh tế đã chứng tỏ khả năng chống chịu trước hàng loạt cú sốc. Trong khi nhiều quốc gia Đông Nam Á khác trải qua suy thoái nghiêm trọng trong cuộc Khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997-1998 và cuộc Khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008-2009, nền kinh tế Việt Nam vẫn tiếp tục tăng trưởng. Tăng trưởng mạnh mẽ được củng cố bằng sự chuyển đổi bền vững từ nền kinh tế nông nghiệp sang công nghiệp: tỷ trọng của nông nghiệp trong GDP đã giảm từ khoảng 40% vào cuối thập niên 1980 xuống còn gần 10% vào năm 2020, cho dù Việt Nam vẫn là một trong những quốc gia xuất khẩu gạo lớn nhất thế giới. Cùng với nguồn cung lao động dồi dào, việc mở cửa thương mại nhiều hơn đã thu hút các nhà đầu tư nước ngoài, đẩy nhanh quá trình chuyển đổi kinh tế này. Tỷ lệ thương mại trên GDP, chỉ ở mức 23% trong năm 1986, giờ đã lên tới gần 200%, là một trong những tỷ lệ cao nhất trên thế giới. Bên cạnh việc trở thành thành viên của ASEAN (1995) và APEC (1998), việc gia nhập WTO vào năm 2007 đã tăng cường hơn nữa quá trình hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu của Việt Nam. Tỷ trọng hàng hóa công nghệ thông tin - truyền thông (CNTT) trong tổng kim ngạch xuất khẩu tăng từ 5% vào năm 2007 lên tới gần 40% vào năm 2020. Kết quả là Việt Nam đã vươn lên thành quốc gia thu nhập trung bình vào năm 2010. GDP bình quân đầu người bằng 20% mức trung bình OECD vào cuối năm 2020, so với khoảng 8% vào năm 2000 (Hình 1.1, Biểu đồ A). Người dân Việt Nam được hưởng lợi đáng kể từ giai đoạn kinh tế tăng trưởng cao liên tục này, như có thể thấy qua việc giảm mạnh tỷ lệ hộ nghèo (Hình 1.1, Biểu đồ B).

Những năm gần đây, trong khi khắc phục tác động kinh tế và y tế của đại dịch, Việt Nam vẫn duy trì mục tiêu dài hạn là đạt được sự thịnh vượng kinh tế cao cho người dân. Đặc biệt, hội nhập thương mại đã lấy lại được xung lực mạnh hơn (OECD, 2020^[1]). Sau khi thông qua Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương vào năm 2019, là một hiệp định thương mại tự do quy mô lớn ở châu Á - Thái Bình Dương, Việt Nam đã phê chuẩn Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Liên minh châu Âu và Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện khu vực trong thời kỳ đại dịch. Một số cải cách cần thiết trong nước đã được khởi động, ví dụ như Luật Doanh nghiệp sửa đổi để phân loại lại các doanh nghiệp nhà nước và Bộ luật Lao động mới sẽ giúp nâng cao quyền của người lao động. Thêm vào đó, dựa trên kinh nghiệm quản lý khủng hoảng trong quá khứ, việc ứng phó đại dịch cho tới nay đã rất thành công; Việt Nam có tỷ lệ tử vong trên đầu người do COVID-19 thấp hơn so với hầu hết các quốc gia OECD khác và đạt mức tăng trưởng kinh tế dương trong năm 2020 (2.9%) và 2021 (2.6%). Tương tự như nhiều quốc gia khác, chính phủ đã huy động một loạt các công cụ chính sách tài khóa và tiền tệ sẵn có, đặc biệt là hoãn thuế, cắt giảm thuế, tái cơ cấu nợ và các khoản vay ưu đãi, để giảm thiểu tác động đối với các hộ gia đình và doanh nghiệp dễ bị tổn thương.

Các kế hoạch của chính phủ được nêu chi tiết trong Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030 và Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025, chú trọng mạnh mẽ tới việc đạt được một nền kinh tế năng suất hơn, bao trùm hơn và xanh hơn (Hộp 1.1). Trong khi chênh lệch thu nhập so với mức trung bình OECD vẫn còn lớn, Việt Nam cũng cần phải chuẩn bị cho việc già hóa dân số đáng kể. Mặc dù phát triển kinh tế nhanh, nhưng kinh tế phi chính thức còn cao và bảo trợ xã hội kém phát triển. Ngay cả trước đại dịch, việc mở rộng thương mại quốc tế của Việt Nam thông qua mở cửa các thị trường đã đối mặt với nguy cơ giảm sút trong bối cảnh căng thẳng thương mại gia tăng. Hơn nữa, môi trường toàn cầu bất ổn cao nảy sinh do xung đột Nga – U-crai-na đã làm tăng thêm khó khăn cho nền kinh tế Việt Nam. Giá năng lượng cao đang đẩy lạm phát gia tăng, xói mòn sức mua của các hộ gia đình dễ bị tổn thương. Thương mại toàn cầu có thể bị suy giảm trong một thời gian dài do hậu quả của cuộc xung đột. Tuy nhiên, chính phủ đặt mục tiêu tăng trưởng GDP trung bình đầy tham vọng, ở mức 7% vào năm 2030 để đạt được vị thế quốc gia thu nhập trung bình cao.

Để đạt được mục tiêu này, công cuộc phục hồi đang diễn ra cần phải đi kèm với mức tăng trưởng mạnh mẽ, được hỗ trợ bởi mức tăng năng suất lao động cao hơn. Đặc biệt, môi trường bên ngoài cũng như trong nước đang thay đổi nhanh chóng đã khiến chính phủ định hình lại mô hình tăng trưởng của Việt Nam. Cụ thể, Thủ tướng Chính phủ đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc “xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ gắn với tích cực, chủ động hội nhập quốc tế sâu rộng, thực chất, hiệu quả” (Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 2022^[2]). Đặc biệt, tăng cường hội nhập thương mại là then chốt cho sự ổn định kinh tế. Hội nhập thương mại hơn nữa sẽ tiếp tục mang lại lợi ích cho Việt Nam như trước đây, nhưng hội nhập sẽ sâu sắc hơn nếu các đối tác thương mại được đa dạng hóa và các sản phẩm xuất khẩu, gồm cả dịch vụ, có tỷ trọng giá trị gia tăng cao hơn. Một khu vực doanh nghiệp năng động sẽ là động lực chính của quá trình chuyển đổi kinh tế này. Do vậy, việc cải thiện môi trường kinh doanh cho cả các nhà đầu tư trong và ngoài nước sẽ trở nên ngày càng cấp thiết. Điều này đòi hỏi việc phổ biến rộng rãi hơn nữa các công nghệ kỹ thuật số, bên cạnh các yếu tố khác. Để cải thiện khả năng chống chịu với các cú sốc kinh tế và thực hiện thuận lợi những cải cách mạnh mẽ, cần một khung chính sách kinh tế vĩ mô phù hợp hơn và một hệ thống bảo trợ xã hội toàn diện hơn. Đồng thời, những cải cách cơ cấu, như cải cách thị trường tài chính, cũng có thể giúp ổn định các điều kiện kinh tế vĩ mô và tăng cường khả năng chống chịu về kinh tế.

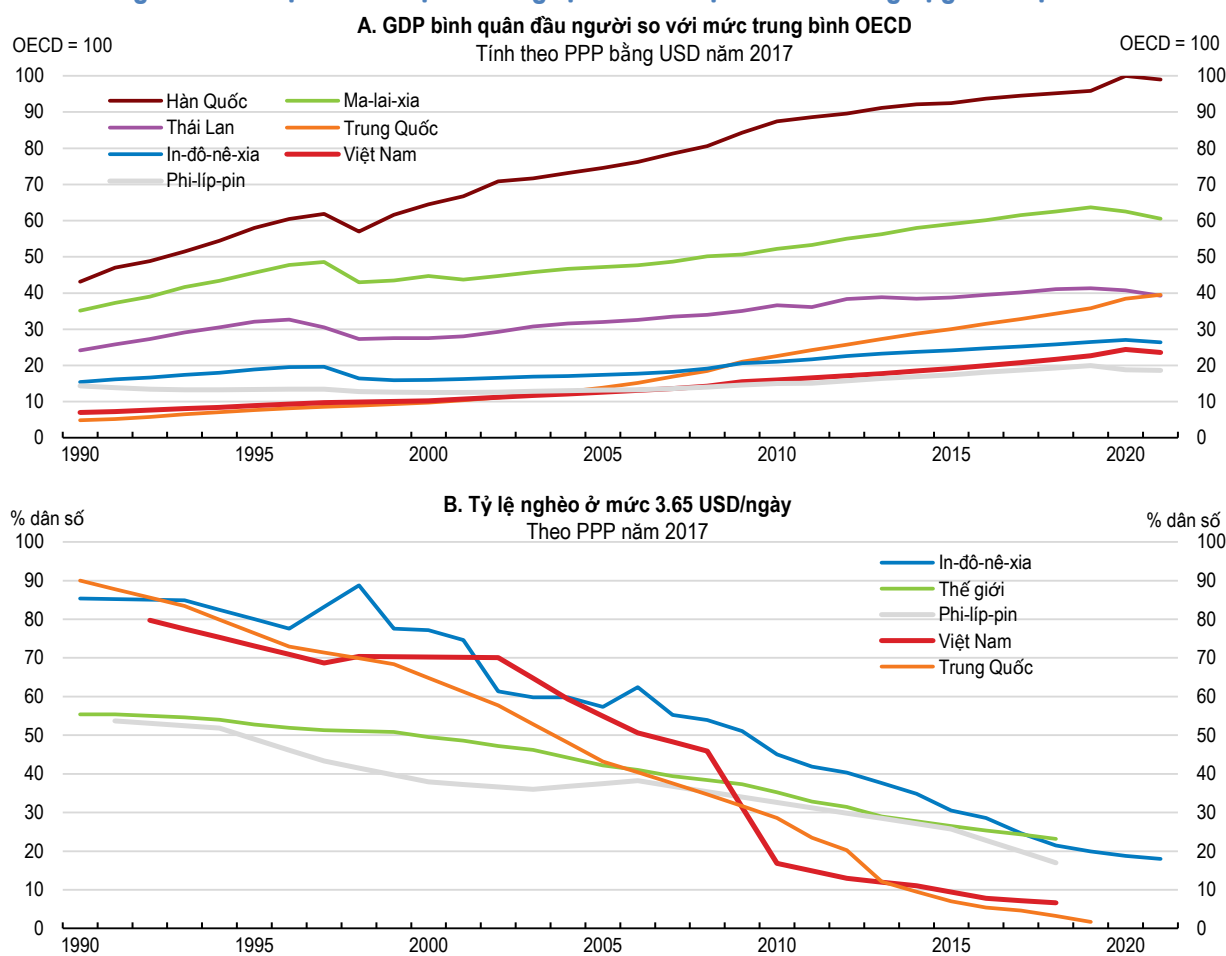
Những cải cách cơ cấu mạnh mẽ cũng rất quan trọng để bảo đảm sự phục hồi vững chắc sau đại dịch COVID và để tránh “bẫy thu nhập trung bình”. Các nước Mỹ Latinh đã trải qua giai đoạn đình trệ kinh tế kéo dài trong thập niên 1980 (“thập kỷ mất mát”). Những nước này đã tích lũy các khoản vay nợ lớn bên ngoài trong thời kỳ giá dầu tăng cao vào thập niên 1970. Khi nền kinh tế toàn cầu sau đó rơi vào đợt suy thoái trong bối cảnh tăng lãi suất điều hành ở các nền kinh tế phát triển, điều này đã châm ngòi cho cuộc khủng hoảng nợ. Để ứng phó, các chính phủ trong khu vực đã cắt giảm chi tiêu công cho các lĩnh vực như cơ sở hạ tầng và phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, các cải cách về phía cung để kích thích tính năng động của doanh nghiệp ít được chú trọng. Mặc dù có những nỗ lực củng cố tài khóa mạnh mẽ, trợ cấp của chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước (DNN) ở các quốc gia này không giảm bớt. Tới tận đầu thập niên 1990, việc cổ phần hóa các DNN mới được tăng tốc trong toàn khu vực. Dù tăng trưởng kinh tế Việt Nam vẫn mạnh mẽ, một số nền kinh tế thị trường mới nổi đã đối mặt với việc tăng trưởng chậm lại khi đạt tới vị thế quốc gia thu nhập trung bình (Felipe, 2012^[3]). Mức thu nhập tăng lên khiến hoạt động sản xuất xuất khẩu sử dụng nhiều lao động trở nên kém cạnh tranh hơn, trong khi việc nuôi dưỡng các lĩnh vực có giá trị gia tăng cao đòi hỏi những cải cách cơ cấu sâu rộng, nổi bật là tăng cường hội nhập thương mại, giảm gánh nặng quy định cho doanh nghiệp, đầu tư vào vốn con người và chống tham nhũng (Tran, 2013^[4]). Những cải cách sâu rộng này đòi hỏi các nỗ lực chính sách to lớn, được củng cố bằng năng lực thể chế cao của các chính phủ. Việt Nam đã thực hiện thành công những cải cách mạnh mẽ trong quá khứ, như *Đổi mới*, nhưng việc cải cách từng bước – cho phép chính phủ tập trung nguồn lực hạn hẹp vào những lĩnh vực cải cách khó – sẽ giúp bảo đảm sự hội tụ kinh tế bền vững.

Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội 2021-2030 đề ra định hướng chính sách mới về “nền kinh tế tuần hoàn”, theo đó tất cả các chính sách phải phù hợp với mục tiêu tăng trưởng xanh hơn. Bên cạnh đó, cam kết đạt được mức phát thải khí nhà kính ròng bằng không vào năm 2050 đang đặt ra trọng tâm mới cho quá trình chuyển đổi. Một quyết định được ban hành vào tháng 7 năm 2022 (Quyết định 896/QĐ-TTg) nhằm mục đích vạch ra một chiến lược biến đổi khí hậu toàn diện, bao gồm các định hướng chính sách cụ thể hơn để hiện thực hóa mục tiêu phát thải ròng bằng không. Việc tăng giá năng lượng do hậu quả của xung đột Nga – U-crai-na càng làm tăng thêm nhu cầu giảm sự phụ thuộc của đất nước vào nhiên liệu hóa thạch, thông qua việc đẩy nhanh tiến trình sử dụng năng lượng tái tạo, cải thiện tiết kiệm năng lượng và tăng cường sử dụng các nguồn năng lượng phát thải các-bon thấp khác. Những khoản đầu tư lớn cần thiết để đạt được quá trình chuyển đổi xanh đòi hỏi bổ sung thêm nguồn tài chính. Các cam kết giảm các-bon mạnh mẽ, đi kèm với những cơ chế chính sách cần thiết để đạt được các cam kết đó, có thể giúp thu hút thêm nguồn vốn cho các dự án này, gồm cả từ các nguồn quốc tế. Việc triển khai thành công hơn nữa các nguồn năng lượng tái tạo cũng có thể thu hút nguồn vốn FDI tinh vi hơn vốn nhạy bén với tổng dấu chân các-bon, từ đó thúc đẩy tiết kiệm năng lượng, tạo ra vòng xoáy tích cực giúp phi các-bon hóa nền kinh tế trong nước.

Trong bối cảnh đó, những thông điệp chính của *Báo cáo Kinh tế* này bao gồm:

- Chính sách kinh tế vĩ mô cần giúp tăng cường khả năng chống chịu của nền kinh tế. Trong ngắn hạn, ưu tiên là giảm thiểu tác động của giá năng lượng cao thông qua hỗ trợ có đối tượng mục tiêu cho các hộ gia đình dễ tổn thương, thay vì thực hiện những biện pháp tài khóa mở rộng hơn nữa. Trong trung hạn, điều quan trọng là phải củng cố các khung chính sách kinh tế vĩ mô bằng cách cải thiện tính bền vững tài khóa thông qua mở rộng cơ sở thuế. Cũng cần tăng cường hệ thống bảo trợ xã hội và giảm bớt nền kinh tế phi chính thức.
- Để duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế cao sau khi phục hồi, Việt Nam cần cải thiện hơn nữa môi trường kinh doanh và tạo thuận lợi cho quá trình chuyển đổi kỹ thuật số. Việc tiếp thêm sức mạnh cho tính năng động của doanh nghiệp đòi hỏi phải tinh giản các quy định, tăng tính minh bạch của các quy trình điều tiết và tạo sân chơi bình đẳng cho tất cả các bên tham gia thị trường, gồm cả giữa doanh nghiệp nhà nước và các thực thể tư nhân.
- Để đạt được mục tiêu phát thải ròng bằng không vào năm 2050, sẽ cần phải duy trì mức đầu tư cao cho năng lượng tái tạo và theo đuổi hiệu quả sử dụng năng lượng cao hơn. Có thể đạt được điều này thông qua cách tiếp cận chính sách toàn diện, trong đó ưu tiên đầu tư nhà nước và tư nhân hiệu quả, thiết lập các quy định tạo thuận lợi, và giá cả thị trường phản ánh tốt hơn hàm lượng các-bon.

Hình 1.1. Người dân Việt Nam được hưởng lợi từ tiến bộ kinh tế không bị gián đoạn



Nguồn: World Bank, World Development Indicators database.

StatLink  <https://stat.link/blmcna>

Hộp 1.1. Hệ thống kinh tế và chính trị của Việt Nam – nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Hệ thống chính trị của Việt Nam bao gồm Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp và đoàn thể nhân dân.

Là một nước xã hội chủ nghĩa, Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng cầm quyền và là đảng chính trị hợp pháp duy nhất, được quy định trong Hiến pháp là “đội tiên phong của giai cấp công nhân” và “lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”.

Quốc hội được xem là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và là cơ quan duy nhất thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp và giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Quốc hội chỉ có một viện duy nhất.

Chính phủ là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất và là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ gồm có Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ và do Quốc hội bầu ra. Các Bộ trưởng do Thủ tướng đề cử và được Quốc hội phê chuẩn. Tòa án Nhân dân tối cao cũng chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao do Quốc hội bổ nhiệm và các thẩm phán được bổ nhiệm bởi một hội đồng tuyển chọn do Chánh án đứng đầu.

Tổng Bí thư Đảng, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch Quốc hội được coi là những nhà lãnh đạo cao nhất của Việt Nam. Chủ tịch nước và Chủ tịch Quốc hội do Quốc hội bầu ra từ các đại biểu Quốc hội. Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, đại diện cho quốc gia.

Các chính quyền địa phương bao gồm một Hội đồng Nhân dân và một Ủy ban Nhân dân được tổ chức cho từng đơn vị hành chính. Các đại biểu Hội đồng Nhân dân là do người dân bầu ra. Việc phân quyền cho từng cấp chính quyền địa phương được quy định trong luật. Từng tỉnh và huyện đều có Tòa án của mình.

Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Mặc dù Nhà nước quản lý nền kinh tế thông qua lập pháp, lập kế hoạch và chính sách, song các cá nhân và tổ chức có thể tiến hành hoạt động thương mại, trừ những hoạt động bị cấm theo luật. Đất đai thuộc sở hữu của Nhà nước nhưng các cá nhân có thể có được quyền sử dụng đất từ Nhà nước. Tài sản ngoài đất thuộc sở hữu của cá nhân không bị quốc hữu hóa. Nhà nước có thể mua chúng theo giá thị trường trong trường hợp cần thiết vì những lý do cụ thể, như quốc phòng và phát triển.

Nguồn: (Ministry of Foreign Affairs, 2019^[5])

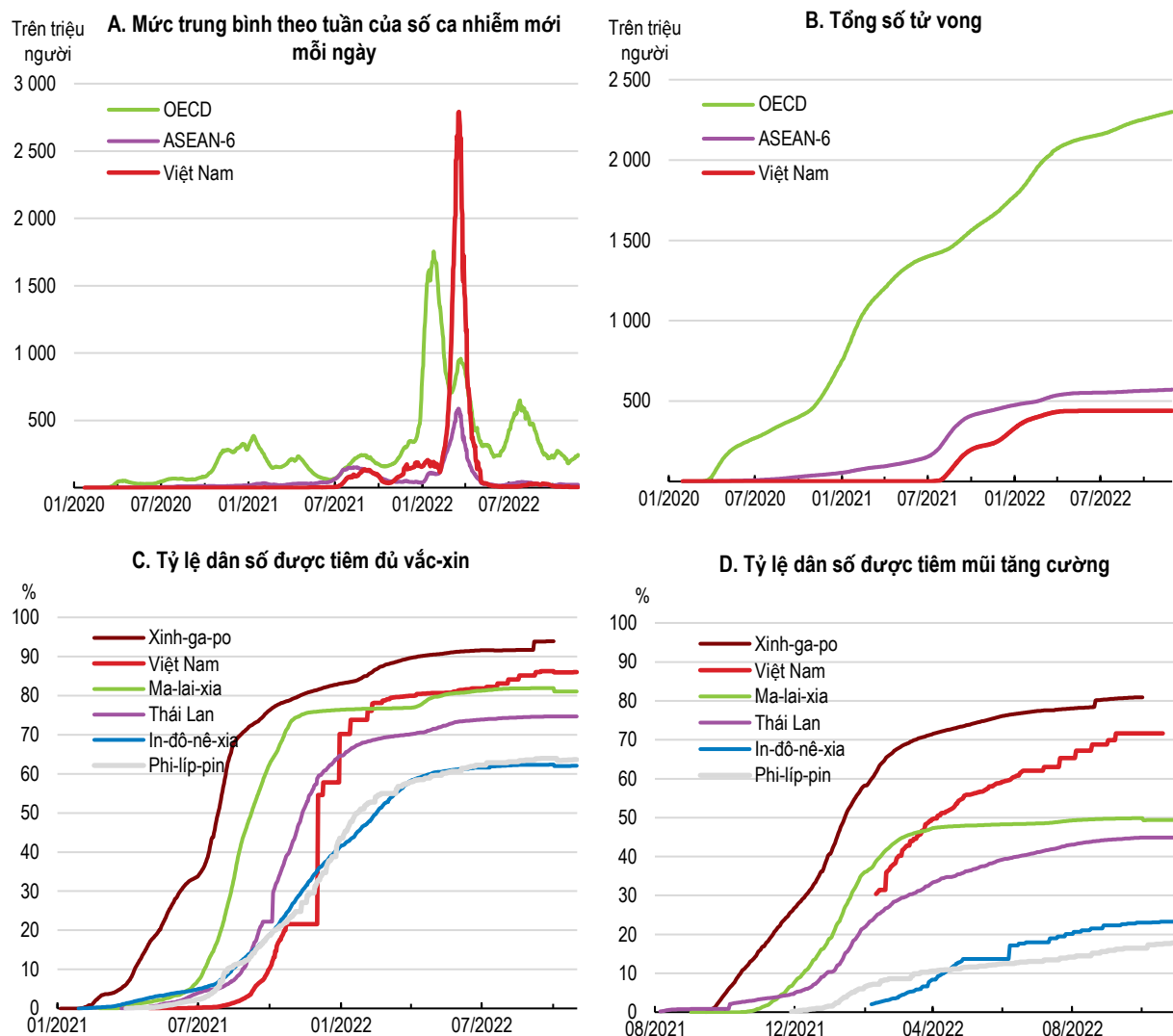
Chính sách kinh tế vĩ mô cần được dần bình thường hóa

Nền kinh tế đã cho thấy khả năng chống chịu trong đại dịch, nhưng thách thức mới đã nảy sinh

Nhìn chung, Việt Nam đã chống chịu tốt trước các cú sốc kinh tế do đại dịch. Điều này nhờ một phần rất lớn vào việc xử lý cuộc khủng hoảng y tế một cách mạnh mẽ nhưng linh hoạt. Việt Nam đã thành công trong việc tránh được các đợt lây nhiễm lớn cho tới tận giữa năm 2021 nhờ đóng cửa biên giới nhanh chóng và các biện pháp phong tỏa chặt chẽ trong thời gian ngắn nhằm vào các khu vực có dịch bệnh vào đầu năm 2020 (Hình 1.2, Biểu đồ A và B). Những hạn chế nghiêm ngặt hơn để ứng phó với đợt lây nhiễm đợt ngọt của biến thể Delta đã khiến GDP thực tế giảm trong quý 3 năm 2021. Tuy nhiên, những hạn chế này đã nhanh chóng được nới lỏng, khi cân nhắc những hậu quả nghiêm trọng về kinh tế - xã hội của các biện pháp này. Chiến dịch tiêm chủng bắt đầu chậm hơn so với các quốc gia khác ở Đông Nam Á trong năm 2021, nhưng diễn ra nhanh hơn (Hình 1.2, Biểu đồ C). Chính phủ đặt mục tiêu tiêm chủng đầy đủ

cho ít nhất một nửa dân số từ 18 tuổi trở lên vào cuối năm 2021. Tới đầu tháng 1 năm 2022, 70% dân số đã được tiêm đủ hai liều vắc-xin COVID-19, đánh dấu việc triển khai nhanh hơn nhiều so với kế hoạch ban đầu. Từ đầu năm 2022, chính phủ đã thúc đẩy hơn nữa chiến lược sống chung với COVID trong bối cảnh sự lưu hành của biến thể Omicron, được coi là dễ lây lan hơn nhưng ít gây tổn hại hơn. Điều này đi kèm với sự gia tăng nhanh chóng tỷ lệ dân số nhận được mũi tiêm tăng cường (Hình 1.2, Biểu đồ D). Những biện pháp này giúp ngăn chặn đại dịch và phục hồi nền kinh tế.

Hình 1.2. Việt Nam đã xử lý tốt cuộc khủng hoảng y tế công cộng

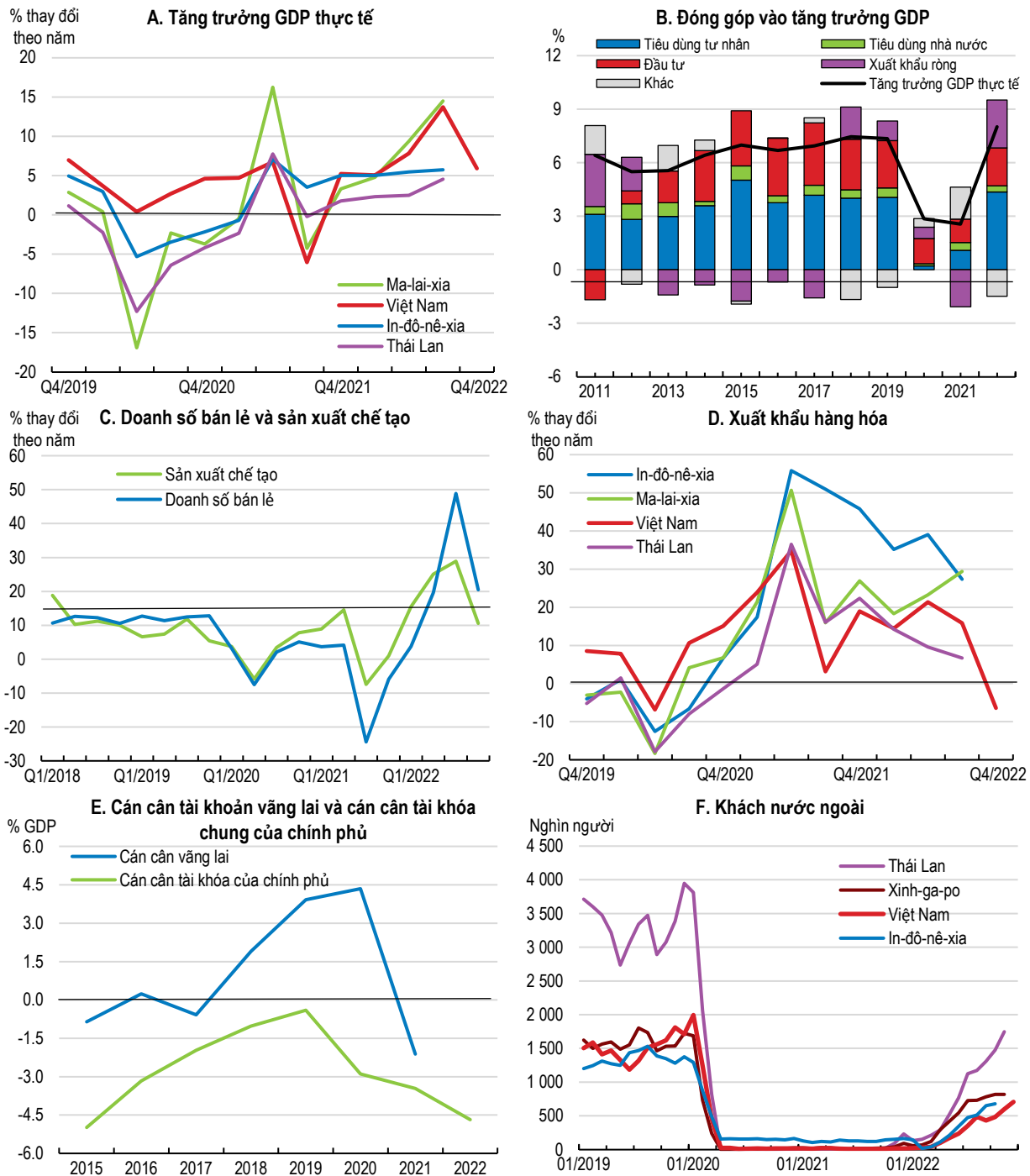


Ghi chú: ASEAN-6 là mức bình quân gia quyền dân số của các nước In-đô-nê-xia, Ma-lai-xia, Phi-líp-pin, Xinh-ga-po, Thái Lan và Việt Nam. OECD cũng tính theo bình quân dân số.

Nguồn: Our World in Data, truy cập tại <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

StatLink  <https://stat.link/bgc1m8>

Hình 1.3. Những diễn biến vĩ mô gần đây



Ghi chú: Trong Biểu đồ B, mục “Khác” bao gồm thay đổi trong tồn kho và sai lệch thống kê.

Nguồn: CEIC và GSO.

StatLink  <https://stat.link/wrkc7v>

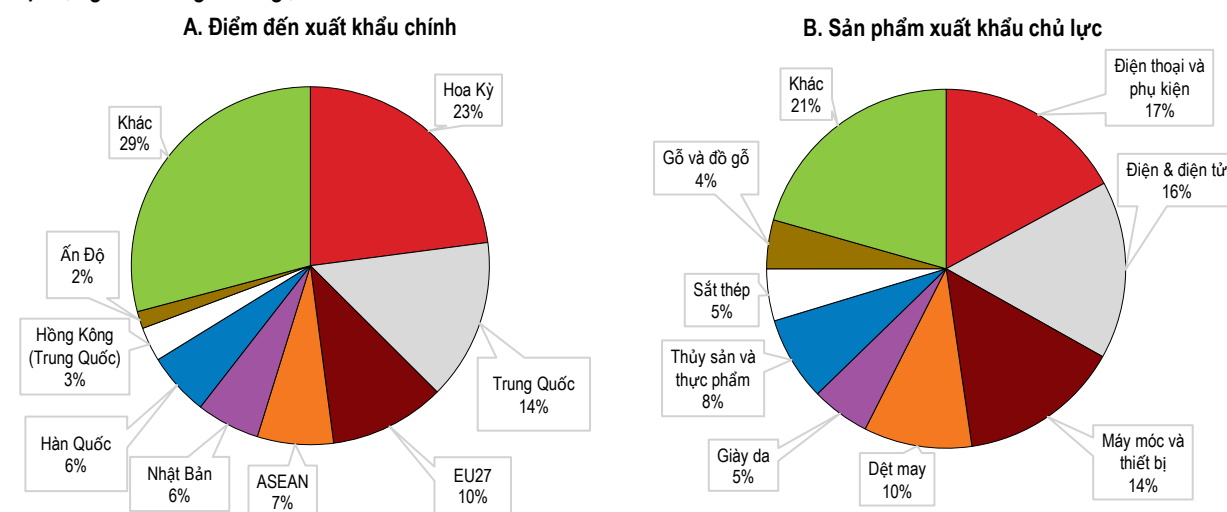
Tình hình kinh tế gần đây ở Việt Nam đang diễn ra trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế toàn cầu chậm lại. Sản xuất công nghiệp và doanh số bán lẻ toàn cầu đang giảm sút và bằng chứng khảo sát cho thấy lòng tin sụt giảm đáng kể của doanh nghiệp và người tiêu dùng tại hầu hết các quốc gia OECD. Lạm phát đang tăng nhanh, phản ánh sự kết hợp của nhiều yếu tố. Chúng bao gồm tác động của cuộc xung đột tới giá

năng lượng và lương thực, những hạn chế nguồn cung đang tiếp diễn và sự hồi phục nhu cầu toàn cầu vững chắc sau đại dịch. Giá cả cao hơn đang làm suy yếu sức mua của các hộ gia đình và thúc đẩy các ngân hàng trung ương trên khắp thế giới tăng lãi suất, gây áp lực lên hoạt động đầu tư. Nhìn về tương lai, OECD dự báo tăng trưởng GDP toàn cầu trong năm nay sẽ giảm mạnh xuống còn 3.1%, thấp hơn khoảng 1.5 điểm phần trăm so với mức dự báo hồi tháng 12 năm 2021, và sẽ vẫn yếu, ở mức 2.2%, trong năm 2023.

Tăng trưởng của Việt Nam đã rất tích cực từ đầu năm 2020, ngoại trừ đợt sụt giảm trong quý 3 năm 2021 (Hình 1.3, Biểu đồ A). Nhìn chung, nhu cầu nội địa là đặc biệt vững vàng. Tiêu dùng tư nhân đi ngang trong năm 2020, nhưng không sụt giảm như ở nhiều quốc gia khác và nhanh chóng tăng lên trong năm 2021 (Hình 1.3, Biểu đồ B). Dữ liệu về doanh số bán lẻ cho thấy tiêu dùng tiếp tục tăng mạnh trở lại trong nửa đầu năm 2022 sau mức sụt giảm lớn vào quý 3 năm 2021 (Hình 1.3, Biểu đồ C). Đầu tư đã giúp thúc đẩy tăng trưởng. Tỷ lệ lây nhiễm thấp của Việt Nam đã góp phần vào triển vọng kinh doanh sáng sủa hơn cho các nhà đầu tư nước ngoài. Kết quả là đầu tư nước ngoài (vốn thực hiện) đã bắt đầu gia tăng trong nửa đầu năm 2022 (10% trong giai đoạn từ tháng 1 - tháng 7 so với cùng kỳ năm ngoái, tính theo USD) sau sự sụt giảm nhẹ trong năm 2020 và 2021 (-2% và -1%). Hoạt động kinh doanh cũng vững vàng, với sản xuất công nghiệp đã hồi phục đều đặn kể từ cuối năm 2021 (Hình 1.3, Biểu đồ C).

Hình 1.4. Kim ngạch xuất khẩu theo điểm đến và sản phẩm

Tỷ trọng trên tổng kim ngạch xuất khẩu, 2021



Nguồn: CEIC.

StatLink  <https://stat.link/wyx8g6>

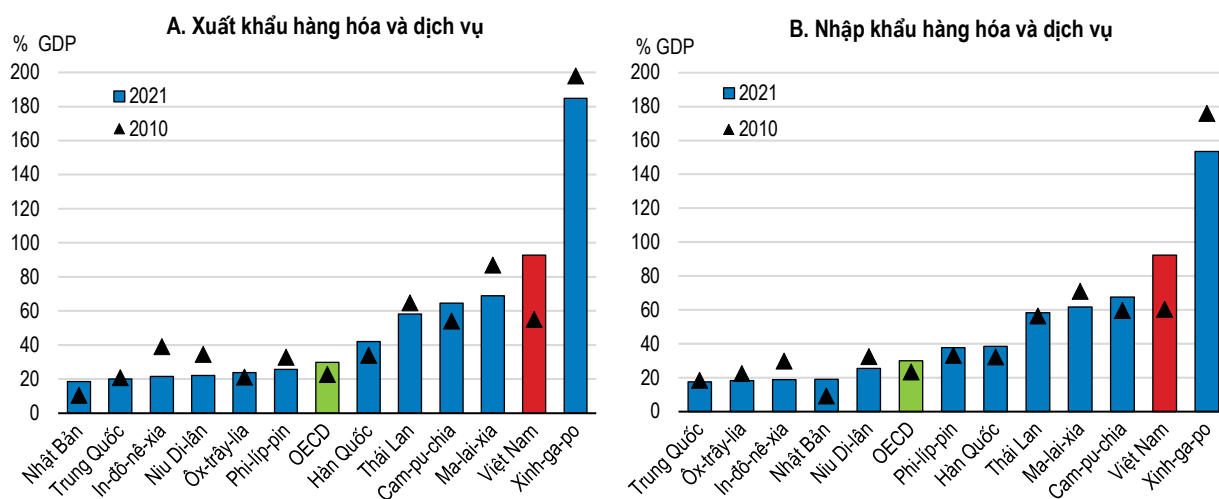
Mặt khác, đóng góp của nhu cầu bên ngoài đối với tăng trưởng là không đồng nhất. Nhìn chung, xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam có xu hướng tăng, giống như các quốc gia Đông Nam Á khác trong đại dịch (Hình 1.3, Biểu đồ D). Xuất khẩu sang Hoa Kỳ và Cộng hòa nhân dân Trung Hoa (Trung Quốc), vốn chiếm tỷ trọng lớn nhất trong kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam (Hình 1.4), vẫn vững vàng. Việt Nam nhập khẩu một lượng lớn máy móc và thiết bị, có nghĩa là nhập khẩu thực tế có xu hướng tăng nhanh hơn xuất khẩu thực tế khi nền kinh tế đang mở rộng do nhu cầu đầu tư mạnh hơn, và ngược lại (Hình 1.3, Biểu đồ B). Như vậy, xuất khẩu ròng đóng góp tích cực cho tăng trưởng GDP trong năm 2020 trong bối cảnh đầu tư giảm. Kim ngạch thương mại tăng mạnh trong nửa đầu năm 2021, nhưng bị ảnh hưởng trong nửa sau của năm do các hạn chế vệ sinh dịch tễ khắt khe hơn và sự gián đoạn chuỗi cung ứng toàn cầu, với kim ngạch xuất khẩu tăng chậm hơn so với nhập khẩu. Do đó, cán cân tài khoản vãng lai ghi nhận mức thâm hụt trong năm 2021 (Hình 1.3, Biểu đồ E). Mặc dù chiếm tỷ trọng nhỏ hơn so với các quốc gia khác ở Đông Nam Á, du lịch quốc tế tới Việt Nam đã tăng nhanh vào thời kỳ trước đại dịch. Khi chính phủ mở cửa lại biên giới với hầu hết các quốc gia từ tháng 4 năm 2022, sau gần hai năm đóng cửa, số lượng khách nước ngoài đã tăng đều đặn nhưng vẫn ở mức rất thấp (Hình 1.3, Biểu đồ F).

Môi trường bên ngoài trở nên bất định hơn kể từ đầu năm 2022. Việt Nam đã mở rộng đáng kể sự tham gia vào thương mại toàn cầu trong những thập niên gần đây (Hình 1.5), yếu tố góp phần đẩy nhanh tốc độ phát triển kinh tế của đất nước. Việc tham gia các chuỗi cung ứng toàn cầu thúc đẩy sử dụng hiệu quả các nguồn lực kinh tế và ứng dụng công nghệ mới thông qua đầu tư nước ngoài. Mặc dù các chuỗi cung ứng dần trải quá mức có thể dễ bị ảnh hưởng trước các cú sốc, việc mở rộng thương mại của Việt Nam đã giúp đa dạng hóa cả thành phần đối tác thương mại lẫn các hàng hóa và dịch vụ giao thương. Do vậy, nền kinh tế phụ thuộc cao vào thương mại của Việt Nam không hẳn dễ bị tổn thương hơn trước các cú sốc bên ngoài. Tuy vậy, những diễn biến chưa từng có tiền lệ gần đây, nổi bật là đại dịch toàn cầu đang tiếp diễn và xung đột Nga – U-crai-na, đã mang lại thêm thách thức cho nền kinh tế Việt Nam.

Xung đột Nga – U-crai-na có thể ảnh hưởng tới nền kinh tế Việt Nam qua nhiều kênh, mặc dù tác động trực tiếp là hạn chế. Thương mại với Nga và U-crai-na tuy nhỏ (chiếm lần lượt 0.9% và 0.1% tổng kim ngạch thương mại hàng hóa năm 2019), nhưng nhập khẩu song phương một số sản phẩm nhất định là tương đối quan trọng, ví dụ như than đá và các sản phẩm từ than (12% tổng kim ngạch nhập khẩu than đá và các sản phẩm từ than năm 2021 là từ Nga) và phân bón (10% tổng lượng nhập khẩu phân bón năm 2021 là từ Nga). Xuất khẩu sang Nga đã giảm mạnh từ tháng 3 năm 2022 do sự gián đoạn chuỗi cung ứng (Hình 1.6, Biểu đồ A). Đối với một số ít mặt hàng nông sản, Nga chiếm tỷ trọng đáng kể trong kim ngạch xuất khẩu (ví dụ, Nga chiếm 5% tổng kim ngạch xuất khẩu “cà phê, chè và các loại gia vị” trong năm 2021). Tuy vậy, tỷ trọng của Nga trong tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam là nhỏ (1% tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa năm 2021). Mặt khác, Việt Nam là một trong những điểm đến du lịch được ưa chuộng nhất ở ASEAN của du khách Nga, đứng thứ hai sau Thái Lan (du khách Nga chiếm 3.6% tổng lượng du khách nước ngoài tới Việt Nam trong năm 2019).

Sự suy thoái của các nền kinh tế châu Âu sẽ có tác động đáng kể đến kinh tế Việt Nam (Hình 1.6, Biểu đồ A). Mặc dù tỷ trọng ngày càng giảm, song các quốc gia châu Âu vẫn là đối tác quan trọng trong thương mại của Việt Nam (tỷ trọng của Liên minh châu Âu trong thương mại hàng hóa là 17% vào năm 2021). Mặc dù vậy, Hiệp định Thương mại tự do Liên minh châu Âu - Việt Nam, một hiệp định thương mại ưu đãi có hiệu lực từ năm 2020, sẽ giúp thúc đẩy thêm thương mại song phương khi tình hình được cải thiện. Những tác động gián tiếp từ cuộc xung đột cũng đang được cảm nhận thông qua áp lực tăng giá. Hiện tại, giá năng lượng và hàng hóa cao đang gia tăng áp lực lên lạm phát (Hộp 1.2).

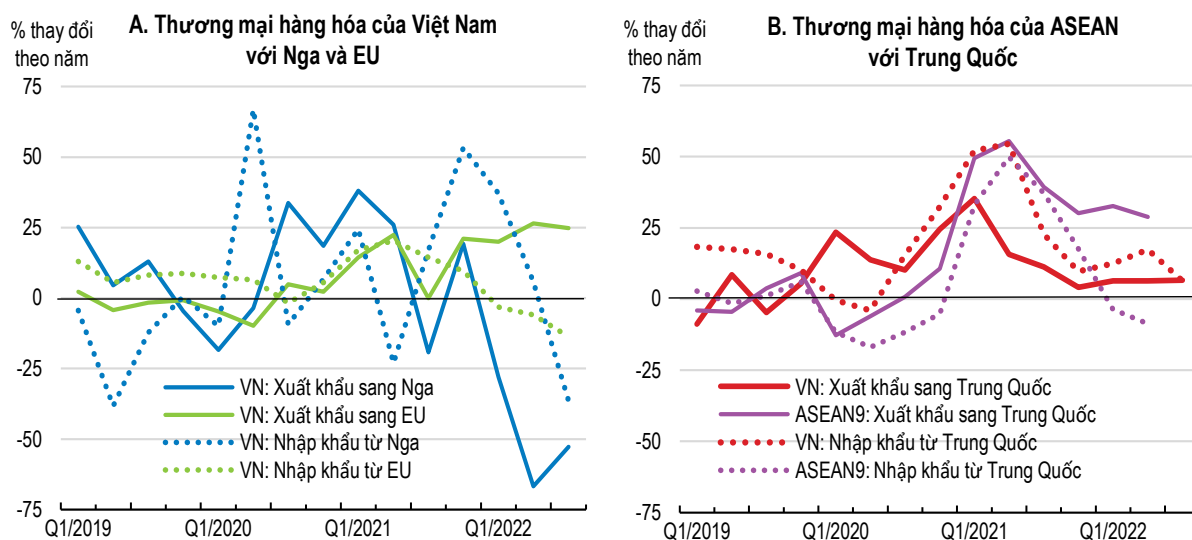
Hình 1.5. Việt Nam được hưởng lợi từ sự tham gia tích cực vào thương mại toàn cầu



Nguồn: OECD, Economic Outlook database; World Bank, World Development Indicators database; CEIC.

StatLink  <https://stat.link/856ab4>

Hình 1.6. Việt Nam có các thị trường thương mại đa dạng và năng động



Nguồn: CEIC.

StatLink  <https://stat.link/auhckn>

Các biện pháp kiểm soát đại dịch nghiêm ngặt của Trung Quốc đã ảnh hưởng đến thương mại khu vực, nhưng tác động đến nền kinh tế Việt Nam là tương đối hạn chế. Trong bối cảnh sự lây lan nhanh chóng của biến thể Omicron, Trung Quốc đã tăng cường các biện pháp hạn chế vệ sinh dịch tễ từ cuối năm 2021. Điều này bao gồm việc phong tỏa ngặt nghèo từ cuối tháng 3 năm 2022 đến cuối tháng 5 năm 2022 tại Thượng Hải, nơi có cảng công-ten-nơ lớn nhất thế giới. Tác động trực tiếp đến thương mại là khác nhau giữa các nước ASEAN tùy thuộc vào thành phần và mô hình thương mại (Hình 1.6, Biểu đồ B). Một số quốc gia, đặc biệt là các quốc gia xuất khẩu hàng hóa, đã duy trì mức tăng trưởng xuất khẩu mạnh mẽ trong quý đầu tiên của năm 2022 một phần do giá cao (63% (so với năm trước) đối với In-đô-nê-xia và 28% đối với Ma-lai-xia). Các quốc gia khác có tốc độ tăng trưởng xuất khẩu giảm (4% trong tháng 5 đối với Thái Lan, tiếp đó là -7% trong tháng 4 và 4% trong quý đầu tiên của năm 2022). Xuất khẩu của Việt Nam tăng 8% trong cả quý 1 và quý 2 năm 2022, sau mức 4% trong quý 4 năm 2021. Mặc dù kim ngạch nhập khẩu một số mặt hàng từ Trung Quốc - vốn rất quan trọng đối với ngành sản xuất của Việt Nam, chẳng hạn như máy móc, thiết bị và phụ tùng - tạm thời giảm (giảm 15% trong tháng 3 năm 2022, tiếp theo là giảm 7% vào tháng 4 và tăng 1% vào tháng 5), sản xuất công nghiệp ít bị ảnh hưởng hơn (Hình 1.3, Biểu đồ C). Nhìn chung, các doanh nghiệp quản lý hoạt động sản xuất thông qua sử dụng nguồn nguyên liệu hiện có và các tuyến thương mại thay thế. Vào tháng 12 năm 2021, do sự lây lan dai dẳng của biến thể Delta ở các nước Đông Nam Á, Trung Quốc đã thắt chặt kiểm soát biên giới, bao gồm cả biên giới đất liền với Việt Nam. Sau đó, các hạn chế đã được nới lỏng. Thương mại đường bộ chiếm khoảng một phần tư thương mại giữa Việt Nam và Trung Quốc.

Tuy nhiên, những sự gián đoạn hơn nữa đối với chuỗi cung ứng do tình hình y tế công cộng đang thay đổi của Trung Quốc có thể tác động tới Việt Nam lớn hơn so với các nước Đông Nam Á khác. Việt Nam đã gia tăng đáng kể mối liên kết thương mại với Trung Quốc trong thập niên vừa qua. Tỷ trọng của Trung Quốc trong kim ngạch xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam đã tăng từ 11% lên 17% trong giai đoạn 2012-2021, và từ 25% lên 33% đối với nhập khẩu hàng hóa. Việt Nam có tỷ trọng nhập khẩu từ Trung Quốc cao nhất trong số các nước ASEAN-6 (In-đô-nê-xia đứng thứ hai với 29% vào năm 2021). Hầu hết hàng hóa nhập khẩu từ Trung Quốc bao gồm máy móc, thiết bị và phụ tùng (chiếm gần 20% tổng kim ngạch nhập khẩu hàng hóa năm 2021), là những mặt hàng quan trọng trong sản xuất hàng hóa xuất khẩu. So với các nước Đông Nam Á khác, Việt Nam nổi bật khi có liên kết chuỗi giá trị sâu rộng với Trung Quốc (Hình 1.8). Mặt khác, một số ngành đã có thể hưởng lợi từ sự gián đoạn các chuỗi cung ứng ở Trung Quốc nếu khác

phục được các hạn chế về nguồn cung, do có thể thay thế cho các nhà xuất khẩu Trung Quốc. Xuất khẩu hàng dệt may của Trung Quốc tạm thời giảm 3% trong tháng 4-5 năm 2022 (so với cùng kỳ năm ngoái), trong khi xuất khẩu từ Việt Nam tiếp tục tăng 19% trong 5 tháng đầu năm 2022. Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực mới được thông qua gần đây – một hiệp định thương mại ưu đãi lớn trong đó Trung Quốc là một thành viên – sẽ giúp tăng tốc thương mại của Việt Nam khi tình hình được cải thiện.

Hộp 1.2. Giá năng lượng cao có thể cản trở tăng trưởng kinh tế

GDP thực tế thể hiện khối lượng hàng hóa và dịch vụ được sản xuất hoặc mua trong một thời kỳ nhất định, nhưng nó không thể hiện sức mua thực tế của một quốc gia, khi giá hàng hóa xuất - nhập khẩu thay đổi. Ví dụ, nếu giá xuất khẩu tăng gấp hai lần trong khi các điều kiện khác giữ nguyên, thì GDP thực tế không thay đổi, nhưng sức mua của quốc gia đó sẽ cải thiện khi doanh thu từ thương mại tăng lên. Do vậy, bên cạnh GDP, Tổng thu nhập quốc nội (GDI) được sử dụng để nắm bắt những thay đổi của thu nhập quốc dân (United Nations et al., 2009^[6]). GDI thực tế có thể được tính bằng cách cộng "lãi / lỗ thương mại" vào GDP thực tế¹.

Lãi / lỗ thương mại đối với Việt Nam đã gia tăng, đặc biệt từ năm 2015, tương tự như kinh nghiệm ở Thái Lan (Hình 1.7, Biểu đồ A). Tỷ giá thương mại, là tỷ lệ giữa giá hàng xuất khẩu với giá hàng nhập khẩu, đã cải thiện đáng kể ở cả hai quốc gia sau năm 2014 nhờ giá nhiên liệu hóa thạch giảm (Hình 1.7, Biểu đồ B). Tuy nhiên, khi xem xét kỹ hơn, sẽ thấy một số khác biệt giữa hai quốc gia.

Từ giữa những năm 2010, Việt Nam duy trì xuất khẩu ròng danh nghĩa, nhưng giảm xuất khẩu ròng thực tế (Hình 1.7, Biểu đồ C)². Mặt khác, Thái Lan tăng xuất khẩu ròng danh nghĩa, trong khi duy trì xuất khẩu ròng thực tế (Hình 1.7, Biểu đồ D). Điều này cho thấy Việt Nam tăng nhập khẩu các sản phẩm có giá rẻ hơn so với năm tham chiếu trong khi Thái Lan không tăng mua các sản phẩm này, hoặc Việt Nam giảm xuất khẩu các sản phẩm có sự tăng giá còn Thái Lan duy trì xuất khẩu các sản phẩm đã trở nên đắt đỏ hơn³.

Trên thực tế, Việt Nam đã trở thành nước nhập khẩu ròng năng lượng vào năm 2014 (Hình 1.7, Biểu đồ E) và tăng nhanh nhập khẩu dầu thô và than đá, trong khi giảm xuất khẩu nhiên liệu hóa thạch do sản xuất trong nước giảm. Thái Lan là nước nhập khẩu ròng năng lượng, nhưng mức tăng khiêm tốn hơn so với cùng kỳ (Hình 1.7, Biểu đồ E). Cả hai quốc gia đều cải thiện thu nhập quốc dân nhờ giá nhiên liệu hóa thạch thấp và Việt Nam được hưởng lợi từ điều này khi tăng mua dầu và than đá.

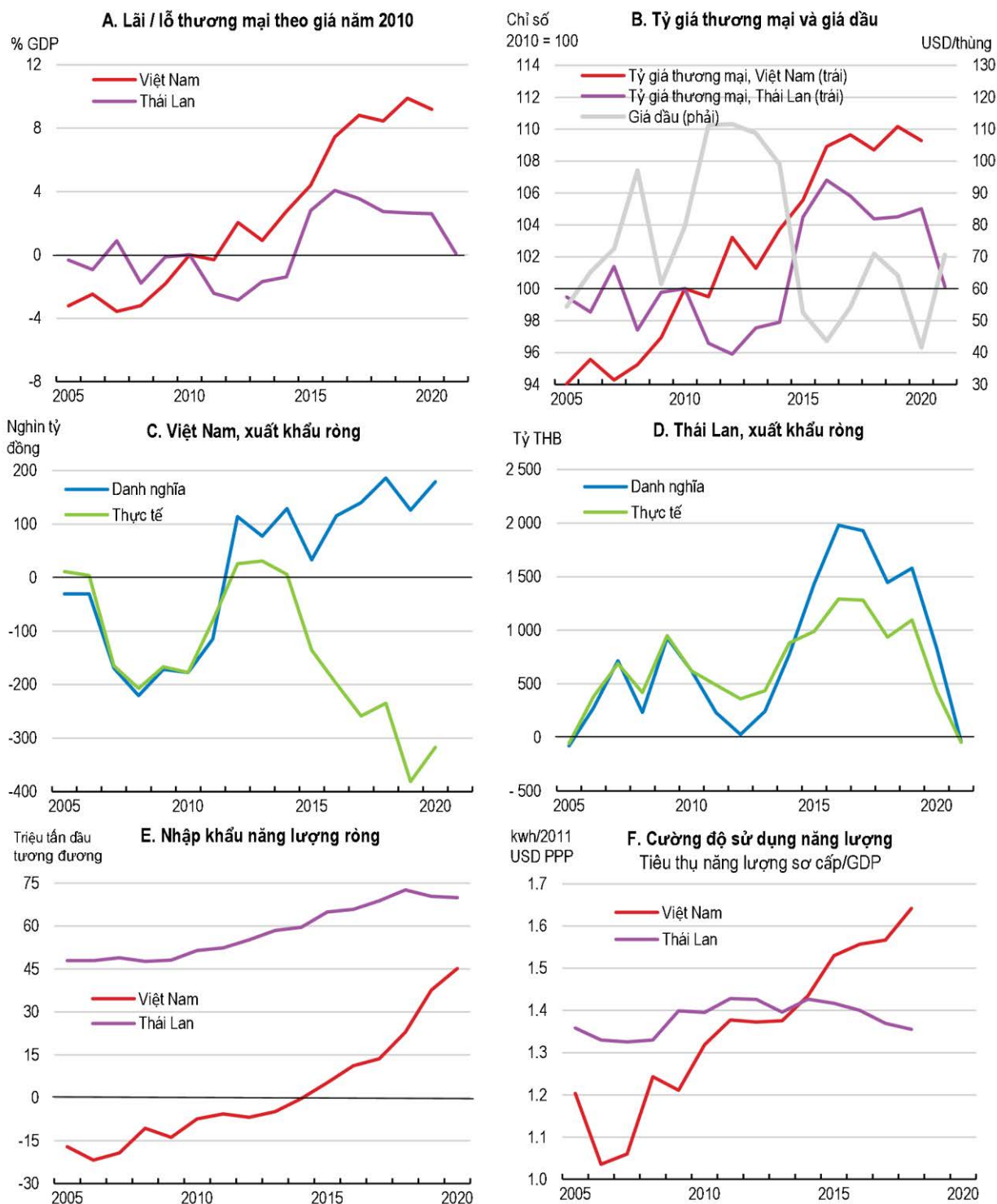
Việc nhập khẩu nhiên liệu hóa thạch là hấp dẫn về mặt kinh tế khi giá cả thấp, nhưng tình thế đã thay đổi. Giá cả tăng hiện nay có nghĩa là chi phí nhiên liệu hóa thạch để sản xuất một đơn vị tăng trưởng GDP đã tăng lên. Do đó, cường độ sử dụng năng lượng trở nên quan trọng. Trong những năm qua, Thái Lan đã cải thiện hoặc duy trì cường độ sử dụng năng lượng, trong khi Việt Nam thì không (Hình 1.7, Biểu đồ F). Điều này đã giúp Thái Lan kiểm soát mức tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch, dẫn đến việc nhập khẩu năng lượng trên danh nghĩa chỉ tăng vừa phải. Theo cách tương tự, việc cải thiện hiệu quả sử dụng năng lượng của Việt Nam có thể giúp giảm chi phí và đạt được mục tiêu phát thải ròng các-bon bằng không vào năm 2050 (xem Chương 2).

1. Lãi / lỗ thương mại = xuất khẩu ròng danh nghĩa/chỉ số điều chỉnh – xuất khẩu ròng thực tế. Một số mức giá khác nhau có thể được sử dụng như chỉ số điều chỉnh giá trị. Báo cáo này sử dụng mức trung bình của chỉ số điều chỉnh giá trị xuất khẩu và nhập khẩu, cụ thể là (xuất khẩu danh nghĩa + nhập khẩu danh nghĩa) / (xuất khẩu thực tế + nhập khẩu thực tế).


2. Mức xuất khẩu ròng thực tế không có ý nghĩa về mặt kinh tế, vì chúng thay đổi theo mức xuất khẩu ròng danh nghĩa của năm tham chiếu.

3. Tài khoản quốc gia của Việt Nam sử dụng chỉ số giá cố định, do đó các chỉ số điều chỉnh sẽ có xu hướng tăng. Tuy nhiên, điều này không ảnh hưởng đến ý tưởng chính của phần thảo luận trong Hộp này.

Hình 1.7. Cải thiện hiệu quả sử dụng năng lượng sẽ giúp tăng khả năng chống chịu trước các đợt tăng giá

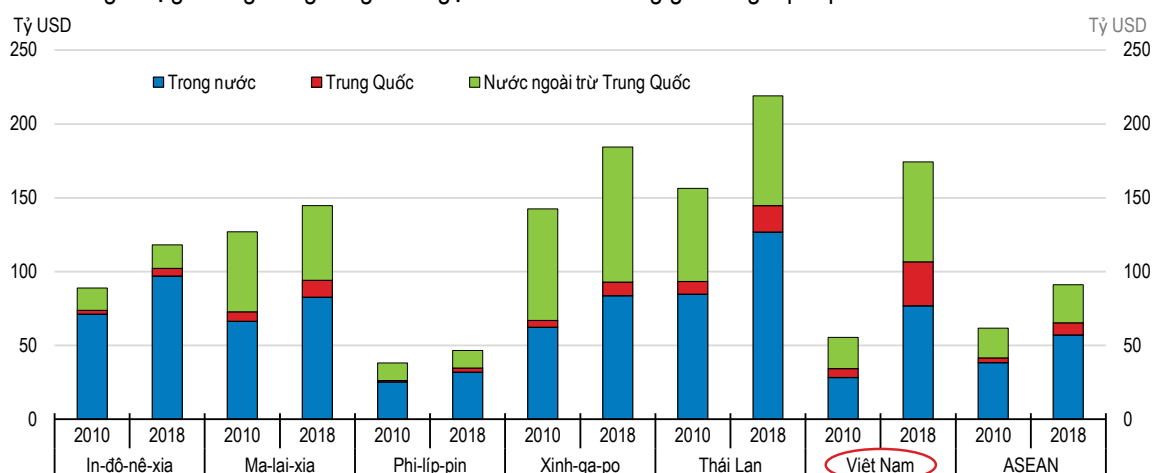


Nguồn: CEIC; IEA; và Our World in data (<https://ourworldindata.org/grapher/energy-intensity?tab=chart&country=VNM-THA>).

StatLink  <https://stat.link/fcodqp>

Hình 1.8. Việt Nam tham gia sâu vào các chuỗi giá trị với Trung Quốc

Xuất xứ của giá trị gia tăng trong tổng kim ngạch xuất khẩu hàng gia công lắp ráp



Ghi chú: ASEAN được tính bằng số trung bình giản đơn.
 Nguồn: OECD, Trade in Value Added database.

StatLink <https://stat.link/tx304p>

Kể từ khi đại dịch bùng phát, chính phủ đã triển khai một loạt các gói kích thích nhằm giảm thiểu những tác động kinh tế dự kiến (Bảng 1.1). Với các biện pháp phòng chống dịch quyết liệt và linh hoạt, Việt Nam đã có thể tránh được các đợt bùng phát dịch nghiêm trọng trong năm 2020. Năm 2021, sau các đợt phong tỏa nghiêm ngặt và sự suy giảm kinh tế đi kèm, chính phủ đã khẩn trương triển khai một số biện pháp hỗ trợ cho người dân và doanh nghiệp gặp khó khăn do đại dịch từ tháng 7. Dù có một số vấn đề trong việc triển khai các biện pháp hỗ trợ ban đầu, như chi trợ cấp cho các hộ nghèo, song nhìn chung các biện pháp chi bổ sung cho những ngành và lĩnh vực bị ảnh hưởng đã được triển khai kịp thời và hiệu quả. Chính phủ cũng thực hiện các giải pháp về thu ngân sách, như miễn giảm thuế và phí, gia hạn thời hạn nộp thuế và tiền thuê đất. Theo ước tính của IMF, các biện pháp hỗ trợ trên diện rộng này, gồm chi tiêu bổ sung và giảm thu, chiếm 1.8% GDP tính tới tháng 10 năm 2021, so với mức trung bình 4.6% tại 142 nền kinh tế đang phát triển thu nhập thấp và thị trường mới nổi (IMF Fiscal Affairs Department, 2021^[7]). Trong bối cảnh đó, vào đầu năm 2022, chính phủ đã thông qua một gói kích thích tài khóa và tiền tệ bổ sung với tên gọi Chương trình Phục hồi và Phát triển kinh tế - xã hội, có ngân sách lên tới 4.1% GDP, và phân bổ một nửa số đó cho đầu tư, điều được xem là phù hợp. Tuy nhiên, việc thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng lớn trong Chương trình vẫn chưa được bắt đầu. Tính tới đầu tháng 9 năm 2022, mới chỉ giải ngân được 14% gói hỗ trợ này. Các biện pháp ngoài ngân sách – ví dụ như miễn hóa đơn điện nước và học phí cho các hộ gia đình bị ảnh hưởng, tạm dừng đóng góp bảo hiểm xã hội và các khoản vay ưu đãi do các ngân hàng quốc doanh cung cấp – cũng góp phần đáng kể (0.7% GDP cho giai đoạn 2020-2021, chưa kể các khoản vay ưu đãi) so với các biện pháp chi tiêu.

Bảng 1.1. Chi ngân sách bổ sung khiêm tốn trong đại dịch

Quy mô của các gói kích thích, % GDP

	2020	2021	2022 trở đi
	Số thực hiện	Số thực hiện	Kế hoạch
Chính sách thu NSNN hỗ trợ sản xuất, kinh doanh	1.8	1.5	0.8
trong đó: gia hạn thời hạn nộp tiền thuế, tiền thuê đất	1.5	1.2	0.8
trong đó: miễn, giảm các khoản thuế, phí, lệ phí	0.3	0.3	0.1
Chính sách chi NSNN phòng chống dịch và hỗ trợ người dân	0.3	1.2	2.6
trong đó: chi đầu tư	2.1
Các chính sách khác	0.7
Tổng cộng	2.2	2.7	4.1

Nguồn: Bộ Tài chính.

Bảng 1.2. Các chỉ số và dự báo kinh tế vĩ mô

Tỷ lệ phần trăm thay đổi so với năm trước, trừ khi được nêu cụ thể

	2021	2022	2023	2024
Sản lượng và nhu cầu				
GDP thực tế	2.6	8.0	6.5	6.6
Tiêu dùng	2.3	7.2	5.8	5.8
Tư nhân	1.9	7.8	6.3	6.4
Chính phủ	4.7	3.6	2.5	2.3
Tổng đầu tư cố định	3.7	6.0	5.0	5.3
Tư nhân	7.8	7.3	6.0	6.3
Chính phủ	-6.1	2.4	2.1	2.2
Thay đổi tồn kho ròng (đóng góp vào tăng trưởng GDP, điểm %)	1.8	-1.5	-	-
Xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ	7.4	8.4	5.4	6.9
Nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ	15.8	2.2	4.3	5.9
Xuất khẩu ròng (đóng góp vào tăng trưởng GDP, điểm %)	-2.1	2.7	1.1	1.0
Lạm phát và công suất hiệu dụng				
Lạm phát giá tiêu dùng	1.8	3.2	4.3	3.7
Thất nghiệp (% tỷ lệ lao động)	3.2	2.3	2.2	2.1
Chênh lệch sản lượng (% GDP tiềm năng)	-3.6	-1.6	-1.0	-0.6
Tài chính công (% GDP)				
Cân cân tài khóa của chính phủ	-3.4	-4.3	-3.6	-2.9
Chi ngân sách	21.9	21.2	20.5	20.0
Thu ngân sách	18.5	17.0	17.0	17.2
Tổng nợ chính phủ	38.7	38.8	38.7	38.2
Yếu tố bên ngoài và các mục ghi nhớ				
Cân cân thương mại (% GDP)	4.3	6.3	2.8	2.9
Cân cân tài khoản vãng lai (% GDP)	-2.1	-0.9	0.4	1.2
GDP danh nghĩa (tỷ USD, theo tỷ giá hối đoái thị trường)	366.1	410.6	451.7	494.4

Ghi chú: Số liệu cho năm 2023 và 2024, cũng như số liệu ngân sách cho năm 2022, là dự báo của OECD. Việc phân chia đầu tư tư nhân và chính phủ được dựa trên tính toán của OECD. Thay đổi tồn kho ròng bao gồm chênh lệch thống kê. Các chỉ tiêu tài khóa được tính toán trên cơ sở áp dụng GDP điều chỉnh.

Nguồn: Tổng cục Thống kê (GSO); Bộ Tài chính; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; CEI, Cơ sở dữ liệu Triển vọng kinh tế OECD và dự báo của OECD.

Bất chấp những lo ngại ngày càng tăng về sự gián đoạn thương mại và chuỗi cung ứng toàn cầu, nền kinh tế Việt Nam dự kiến sẽ duy trì được đà tăng trưởng từ năm 2022 trở đi. Dự báo tăng trưởng GDP thực tế sẽ ở mức 6.5% vào năm 2023 và duy trì tốc độ 6.6% vào năm 2024 (Bảng 1.2). Nhu cầu nội địa sẽ tiếp tục gia tăng do các hạn chế kiểm dịch đang được dỡ bỏ. Đầu tư của doanh nghiệp sẽ vững chắc khi nguồn vốn đầu tư nước ngoài đang quay trở lại. Đầu tư của chính phủ, gồm cả gói kích thích kinh tế mới nhất, cũng được cho là sẽ thúc đẩy tăng trưởng. Tuy nhiên, giá năng lượng và lương thực cao đang đè nặng lên triển vọng kinh tế. Đặc biệt, mặc dù tỷ lệ hộ nghèo được dự báo sẽ tiếp tục giảm (World Bank, 2022^[8]), sức mua của các hộ gia đình đang bị ảnh hưởng và tăng trưởng tiêu dùng tư nhân sẽ giảm bớt sau khi phục hồi mạnh mẽ từ mức đáy của quý 3 năm 2021. Xung đột kéo dài ở U-crai-na đang tác động tới thương mại toàn cầu và các chuỗi cung ứng đang bị gián đoạn. Tuy nhiên, tác động trực tiếp của cuộc xung đột đối với Việt Nam là hạn chế và nhu cầu bên ngoài dự kiến sẽ ổn định. Chính sách COVID thay đổi của Trung Quốc đang gây thêm bất ổn cho thương mại khu vực, nhưng điều này cũng sẽ giúp tăng sức hấp dẫn tương đối của Việt Nam như một điểm đến đầu tư. Trong bối cảnh đó, việc thực hiện những cải cách cơ cấu, đặc biệt là cải cách nhằm cải thiện môi trường kinh doanh, là rất quan trọng để đạt được sự phục hồi mạnh mẽ và thúc đẩy tăng trưởng trong trung hạn (Bảng 1.3). Tuy nhiên, điều này đòi hỏi những nỗ lực đáng kể và liên tục. Ví dụ, Nam Phi mất gần 5 năm để giảm một nửa khoảng cách so với mức trung bình của OECD về mức độ kiểm soát của nhà nước, được đo lường bằng chỉ số phụ “phạm vi của doanh nghiệp nhà nước” trong chỉ số Quy định thị trường sản phẩm của OECD (ấn bản năm 2008 và 2013). Hung-ga-ri đã thành công trong việc bắt kịp mức trung bình OECD trong chỉ số này, nhưng phải mất gần 10 năm kể từ cuối thập niên 1990.

Bảng 1.3. Tác động minh họa đối với GDP của các cải cách đề xuất

Chênh lệch trong GDP bình quân đầu người, theo %

Biện pháp	Mô tả	Một năm sau cải cách	10 năm sau cải cách
Hạ thấp các rào cản quy định, được đo lường bằng chỉ số Quy định thị trường sản phẩm tổng thể	Xóa hoàn toàn khoảng cách với trung bình OECD	0.2	1.1
Giảm phạm vi kiểm soát của nhà nước, được đo lường bằng chỉ số Quy định thị trường sản phẩm tương ứng ("phạm vi của doanh nghiệp nhà nước")	Thu hẹp 1/4 khoảng cách với trung bình OECD	3.2	9.2
Hạ thấp các rào cản đối với thương mại và đầu tư, được đo lường bằng chỉ số Quy định thị trường sản phẩm tương ứng ("rào cản đối với thương mại và đầu tư")	Xóa hoàn toàn khoảng cách với trung bình OECD	1.0	7.3

Ghi chú: Các mô phỏng dựa trên khung của (Égert and Gal, 2016^[9]). Khung này giả định rằng cải cách cơ cấu tác động đến GDP bình quân đầu người thông qua những thay đổi trong năng suất các nhân tố tổng hợp, cường độ sử dụng vốn và tỷ lệ việc làm. Các chỉ số Quy định thị trường sản phẩm (PMR) của OECD được sử dụng để đo lường tiến triển của những cải cách cơ cấu này. Các hệ số tác động cải cách được tính toán cho mỗi biện pháp chính sách bằng việc sử dụng dữ liệu của nhiều quốc gia, gồm các nước OECD và một số nền kinh tế thị trường mới nổi. Các kết quả cho thấy tác động đối với GDP bình quân đầu người trong 1 năm và 10 năm sau khi cải cách được hoàn thành so với kịch bản cơ sở khi không có thay đổi chính sách.
Nguồn: Tính toán của OECD.

Rủi ro theo hướng tiêu cực sẽ là xu hướng chủ đạo. Đại dịch toàn cầu chưa kết thúc và sự xuất hiện các biến thể vi-rút mới dễ lây lan hơn có thể sẽ đòi hỏi tái áp đặt các biện pháp kiểm dịch chặt chẽ, làm gia tăng sự gián đoạn chuỗi cung ứng. Nếu nền kinh tế toàn cầu rơi vào suy thoái do lạm phát gia tăng và việc thắt chặt chính sách tiền tệ liên quan, cũng như xung đột kéo dài ở U-crai-na, điều này có thể tác động nghiêm trọng tới một Việt Nam vốn phụ thuộc cao vào thương mại. Nếu tăng trưởng của Trung Quốc giảm tốc, nhu cầu bên ngoài có thể trở nên dễ biến động hơn và chứng kiến những giai đoạn suy yếu dai dẳng. Lạm phát duy trì ở mức cao hơn so với dự báo hiện thời có thể làm suy yếu sức mua của các hộ gia đình và ngăn cản sự phục hồi, làm gia tăng tỷ lệ nghèo khổ. Việc thắt chặt chính sách tiền tệ nhanh chóng hơn ở các nền kinh tế phát triển sẽ gây áp lực giảm tỷ giá hối đoái và đòi hỏi thắt chặt đột ngột chính sách tiền tệ ở Việt Nam, làm tổn hại tới công cuộc phục hồi đang trong giai đoạn khởi đầu. Việc này cũng sẽ đòi hỏi thắt chặt tài khóa, làm suy yếu hơn nữa nhu cầu trong nước. Ở chiều ngược lại theo hướng tích cực, mức tăng trưởng mạnh mẽ hơn dự kiến của nền kinh tế Hoa Kỳ, nhờ các bằng cân đối kế toán doanh nghiệp và hộ gia đình lành mạnh, có thể thúc đẩy xuất khẩu hơn nữa. Trong bối cảnh môi trường bên ngoài ngày càng bất định, các nhà đầu tư nước ngoài cũng có thể ngày càng đánh giá cao môi trường đầu tư ổn định của Việt Nam. Các yếu tố rủi ro này, cả theo hướng tiêu cực và tích cực, làm gia tăng sự bất định đối với các dự báo kinh tế trong ngắn hạn. Tác động tiềm tàng của một số rủi ro xác suất thấp chưa được giả định trong dự báo được tóm tắt trong Bảng 1.4.

Bảng 1.4. Những sự kiện có thể dẫn tới thay đổi lớn trong triển vọng

Các cú sốc bên ngoài	Tác động tiềm tàng
Khủng hoảng năng lượng	Việc ngừng nhập khẩu năng lượng đột ngột và giá năng lượng quá cao có thể gây tổn hại tới các hoạt động kinh tế lớn hơn với tình trạng siêu lạm phát.
Đại dịch	Sự xuất hiện của các bệnh truyền nhiễm từ động vật mới gây chết người sẽ làm suy yếu nền kinh tế chung và gây căng thẳng xã hội trên diện rộng.
Thiên tai	Thời tiết cực đoan, như lũ lụt và hạn hán, có thể gây quá tải năng lực ứng phó hiện thời và gây ra sự xáo trộn hoạt động kinh tế trên diện rộng, bao gồm cắt nguồn cung điện và thiếu lương thực.
Khủng hoảng địa chính trị	Sự leo thang căng thẳng hoặc những bất ổn xã hội nghiêm trọng khác trong khu vực có thể kéo dài sự gián đoạn chuỗi cung ứng và xói mòn tâm lý của nhà đầu tư nước ngoài.

Có thể sử dụng không gian chính sách đáng kể nếu các rủi ro suy giảm thành hiện thực

Trong ngắn hạn, ưu tiên chính sách là ngăn chặn sự sụt giảm nhu cầu trong nước, nhất là tiêu dùng hộ gia đình, vốn đang chiếm gần 70% GDP. Do nền kinh tế đang phục hồi và áp lực lạm phát gia tăng, không cần thêm hỗ trợ tài khóa mở rộng. Bên cạnh việc giảm thuế suất thuế giá trị gia tăng (từ 10% xuống 8% trong khoảng thời gian từ tháng 2 đến tháng 12 năm 2022), chính phủ còn giảm thuế bảo vệ môi trường – là loại thuế đánh vào nhiên liệu hóa thạch – với mức giảm 50% từ tháng 4 năm 2022 và thêm 25% từ tháng 7 (có hiệu lực đến tháng 12 năm 2022). Thuế suất thuế nhập khẩu ưu đãi đối với xăng động cơ không pha chì cũng giảm từ tháng 8 năm 2022 (từ 20% xuống 10%). Tuy nhiên, do cần từng bước củng cố tài khóa (xem dưới đây), gồm cả thông qua việc tăng nguồn thu của chính phủ, nên các biện pháp này là không hoàn toàn phù hợp trong trung hạn. Nếu lạm phát cao kéo dài hơn so với dự báo hiện tại, một cách tiếp cận hỗ trợ tài khóa hướng đối tượng cụ thể hơn mà không khuyến khích nhu cầu nhiên liệu hóa thạch sẽ cần được ưu tiên. Một ví dụ là cấp tiền mặt, chỉ giới hạn cho các hộ gia đình dễ bị tổn thương. Việt Nam có một danh sách người nghèo, “Danh sách hộ nghèo” được cập nhật hằng năm. Các nghiên cứu trước đây cho thấy rằng danh sách này, dù tốt hơn so với các nền kinh tế thị trường mới nổi khác, vẫn có một số thiếu sót (Kidd et al., 2016^[10]) và cần được cải thiện bằng cách đối chiếu với những thông tin hành chính khác thông qua việc sử dụng công nghệ kỹ thuật số. Một số lượng lớn người dân không nộp thuế (chủ yếu do thu nhập thấp), và điều này hạn chế việc sử dụng cơ sở dữ liệu thuế cho việc chuyển tiền phục vụ chính sách tài khóa hướng mục tiêu chặt chẽ hơn, mặc dù cơ sở dữ liệu này đã được số hóa. Kể từ khi đại dịch bùng phát, chính phủ đã tăng tốc số hóa cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư (tức là định danh cá nhân). Cơ sở dữ liệu này có thể được liên kết với các cơ sở dữ liệu khác, ví dụ như cơ sở dữ liệu an sinh xã hội và bảo hiểm y tế, để cải thiện hỗ trợ mục tiêu. Việc hỗ trợ nâng cao năng lực của chính quyền địa phương cũng rất quan trọng vì họ là các cơ quan thực thi trên thực tế. Hiện tại, có sự khác biệt đáng kể về năng lực của chính quyền địa phương giữa các vùng miền. Hơn nữa, cần triển khai các dự án đầu tư công theo kế hoạch để tránh những biến động nhu cầu ngoài dự kiến. Đặc biệt, cần tăng tốc thực hiện cơ sở hạ tầng giao thông hỗ trợ hoạt động hậu cần và kết nối liên vùng, xét tới khả năng gián đoạn chuỗi cung ứng hơn nữa. Luật Đầu tư công năm 2019 đã đơn giản hóa các thủ tục và tăng cường phân cấp quản lý đầu tư, giúp tạo thuận lợi cho việc giải ngân ngân sách (Madani, Nguyen and Nguyen, 2021^[11]). Cần xem xét đơn giản hơn nữa các thủ tục và quy định. Tuy nhiên, không được phép đánh đổi chất lượng của các dự án đầu tư để tăng tốc đầu tư công. Việc phân bổ ngân sách cần xem xét thấu đáo hơn năng lực thực hiện của chính quyền địa phương, vốn có sự khác biệt đáng kể giữa các tỉnh thành (Madani, Nguyen and Nguyen, 2021^[11]). Về vấn đề này, khuôn khổ đánh giá *hậu kiểm* quy định trong Luật Đầu tư công năm 2014 cần được áp dụng tích cực hơn cho các dự án đầu tư trong nước của các chính quyền địa phương trong trung hạn, do nó hiếm khi được triển khai (World Bank, 2018^[12]).

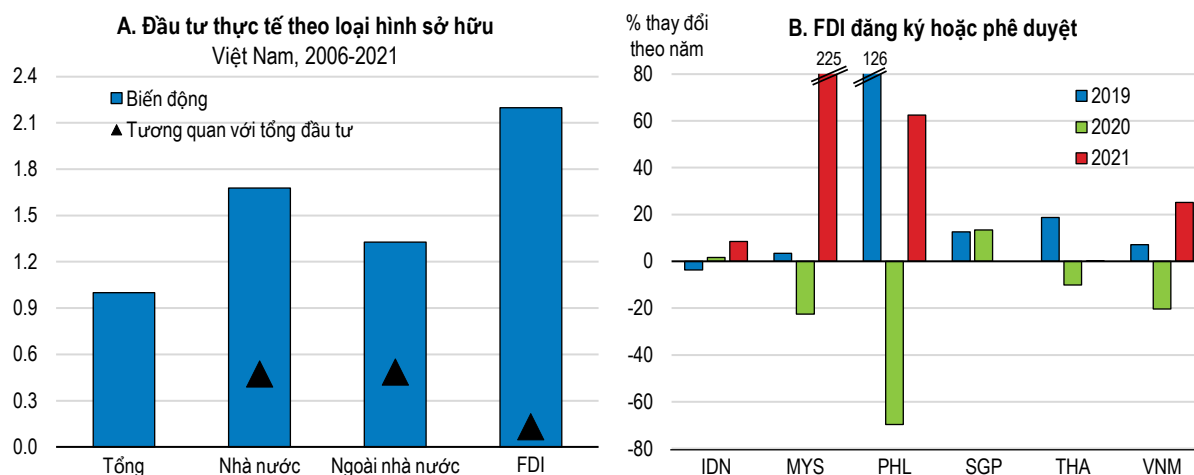
Cũng cần nâng cao năng lực hệ thống y tế công cộng để chuẩn bị cho những đợt bùng phát COVID-19 trên diện rộng có khả năng xảy ra. Hệ thống y tế công cộng đủ năng lực là rất quan trọng để tránh được những hạn chế nghiêm ngặt, có thể ảnh hưởng tới tâm lý của các hộ gia đình và doanh nghiệp. Trong suốt đại dịch, các cơ sở y tế ở một số khu vực đã bị quá tải, đặc biệt trong quý 3 năm 2021, và điều đó khiến chính phủ không thể tránh việc áp dụng các biện pháp kiểm dịch khắt khe. Ngay khi hạn chế được nới lỏng trong tháng 10 năm 2021, một số người dân sống ở các đô thị (“người di cư thành thị”) đã quay trở về quê hương do mệt mỏi với việc phong tỏa. Trên thực tế, một nghiên cứu trước đó cho thấy một số người di cư thành thị chú trọng tới chất lượng sống nhiều hơn là số tiền kiếm được (Luong, 2018^[13]). Sự phối hợp chưa hiệu quả trong một số trường hợp giữa chính quyền trung ương và địa phương đã gây ra những gián đoạn đối với chuỗi cung ứng thực phẩm trong nước, trong khi các thủ tục còn phức tạp làm chậm việc giải ngân tiền hỗ trợ. Tính tới giữa tháng 12 năm 2021, đã có gần 2.2 triệu người di cư thành thị rời bỏ nơi họ đang sống, dẫn tới thiếu lực lượng lao động trong giai đoạn đầu mở cửa lại nền kinh tế ở các đô thị, nơi tập trung hầu hết công suất sản xuất công nghiệp.

Việc cải thiện quản lý giải ngân ngân sách đang ngày càng trở nên quan trọng để tăng cường hiệu quả của chính sách tài khóa, nhất là chính sách phản chu kỳ. Năm 2020, mặc dù chi ngân sách bổ sung trong các gói kích thích là nhỏ, chính phủ đã tăng tốc giải ngân ngân sách theo kế hoạch. Kết quả là, dù chi

thường xuyên thực tế tăng ít hơn so với kế hoạch ban đầu (tăng trưởng danh nghĩa thực tế là 2.5% và theo kế hoạch là 12.1%; tăng trưởng theo kế hoạch là số thay đổi so với ngân sách cuối năm trước), đầu tư của chính phủ (“chi đầu tư phát triển”) đã tăng cao hơn nhiều so với kế hoạch (36.6%, trong khi kế hoạch là 11.6%). Điều này đã hỗ trợ thỏa đáng cho nền kinh tế. Ngược lại, theo dự toán ngân sách mới nhất, chi tiêu thực tế đã chậm lại đáng kể trong năm 2021, bất chấp việc thông qua các gói kích thích bổ sung. Trong khi chi thường xuyên tăng 4.8%, đầu tư của chính phủ giảm mạnh 10.5%. Điều này một phần là do thiếu lao động, chi phí vật liệu xây dựng gia tăng và những hạn chế vật lý liên quan đến tình trạng phong tỏa nghiêm ngặt, cũng như sự phục hồi từ mức chi tiêu cao trong năm trước. Nói chung, việc giải ngân ngân sách không nên được xem là tiến triển thực tế trong các công trình công cộng và tiêu dùng chính phủ, vì luôn có độ trễ trong thực thi. Tuy nhiên, chi ngân sách biến động đáng kể hàm ý việc quản lý giải ngân ngân sách chưa hiệu quả. Thật vậy, ở Việt Nam, chênh lệch giữa ngân sách theo dự toán và chi tiêu thực tế là khá lớn (xem dưới đây). Sự chênh lệch này là do rất nhiều yếu tố. Cần cải thiện sự phối hợp không chỉ giữa các bộ ngành, mà còn giữa cấp chính quyền khác nhau. Đặc biệt, ngân sách chuyển nguồn từ năm trước vẫn lớn, cho dù chính phủ đã cố gắng làm giảm, gồm cả việc thông qua Luật Ngân sách năm 2015 với mục tiêu thu hẹp phạm vi của các khoản chi chuyển nguồn. Có thể cải thiện chất lượng của hoạt động lập ngân sách, gồm cả tính chính xác của dự toán thu và chi, cũng như việc thực hiện (IMF, 2022^[14]).


Khuyến khích đầu tư nước ngoài cũng là một ưu tiên. Đầu tư nước ngoài nhạy cảm hơn với các điều kiện kinh tế chung, dù sự biến động của nó chỉ có tác động nhỏ tới các xu hướng đầu tư tổng thể do chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng vốn đầu tư (khoảng 20%) (Hình 1.9, Biểu đồ A). Một số quốc gia Đông Nam Á đã chứng kiến sự gia tăng mạnh mẽ đầu tư nước ngoài (vốn đăng ký) trong năm 2021, nhiều hơn so với mức sụt giảm của năm 2020 (Hình 1.9, Biểu đồ B). Trong khi đó, sự phục hồi của Việt Nam trong năm 2021 là khá khiêm tốn, một phần do việc phong tỏa ngặt nghèo trong quý 3 năm 2021. Các quốc gia Đông Nam Á đã thực hiện những chính sách để cải thiện môi trường kinh doanh ngay cả trong đại dịch. Phi-líp-pin, nơi ghi nhận sự phục hồi lớn trong năm 2021, đã cam kết giảm thuế suất doanh nghiệp từ năm 2021, và gần đây đã quyết định mở cửa hơn nữa các thị trường dịch vụ. Việt Nam cũng đã giảm bớt rất nhiều rào cản trên văn bản đối với sự tham gia của nước ngoài. Tuy vậy, có thể cải thiện nhiều hơn nữa, nhất là trong việc thực hiện. Ở Việt Nam, việc quản lý FDI, như cấp phép, thuộc quyền quản lý của chính quyền cấp tỉnh. Tuy nhiên, năng lực hành chính là khác nhau giữa các tỉnh, dẫn tới khả năng phát sinh thêm chi phí cho doanh nghiệp. Sự phối hợp giữa chính quyền trung ương và địa phương cũng có thể được nâng cao. Bên cạnh tăng cường năng lực, việc chính quyền địa phương tham gia nhiều hơn vào quy trình ra quyết định quốc gia sẽ hữu ích (Tran, 2019^[15]). Hơn nữa, đầu tư nước ngoài thường đòi hỏi việc di chuyển xuyên biên giới của lực lượng lao động nước ngoài có kỹ năng. Trong khi việc đóng cửa biên giới do đại dịch đã được dỡ bỏ, Việt Nam vẫn có thể giảm hơn nữa những hạn chế đối với việc di chuyển xuyên biên giới của lao động có tay nghề, như được thể hiện qua Chỉ số hạn chế thương mại dịch vụ của OECD (xem Chương 2). Việc thúc đẩy đầu tư nước ngoài trong các lĩnh vực có thể hỗ trợ nỗ lực giải trừ các-bon, như năng lượng tái tạo và giao thông, có thể có tác động tích cực tới quá trình chuyển đổi xanh thông qua nhiều kênh khác nhau, gồm cả lan tỏa công nghệ (OECD, 2022^[16]). Điều này không chỉ đòi hỏi phải tăng cường các chính sách tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động đầu tư thân thiện với khí hậu, như ưu đãi hoặc khuyến khích đầu tư, mà còn phải thiết lập các tiêu chuẩn môi trường trong nước (ví dụ: quy định về tiết kiệm nhiên liệu) phù hợp với các mục tiêu khí hậu quốc gia.

Hình 1.9. Đại dịch ảnh hưởng tới dòng vốn FDI khác nhau giữa các nước Đông Nam Á



Ghi chú: IDN = In-đô-nê-xia, MYS = Ma-lai-xia, PHL = Phi-líp-pin, SGP = Xinh-ga-po, THA = Thái Lan, VNM = Việt Nam. Đối với biểu đồ A, tỷ lệ tăng trưởng đầu tư hàng năm được sử dụng để tính toán. Biến động được định nghĩa là hệ số biến thiên. Đối với biểu đồ B, dữ liệu năm 2021 của Xinh-ga-po không có sẵn.

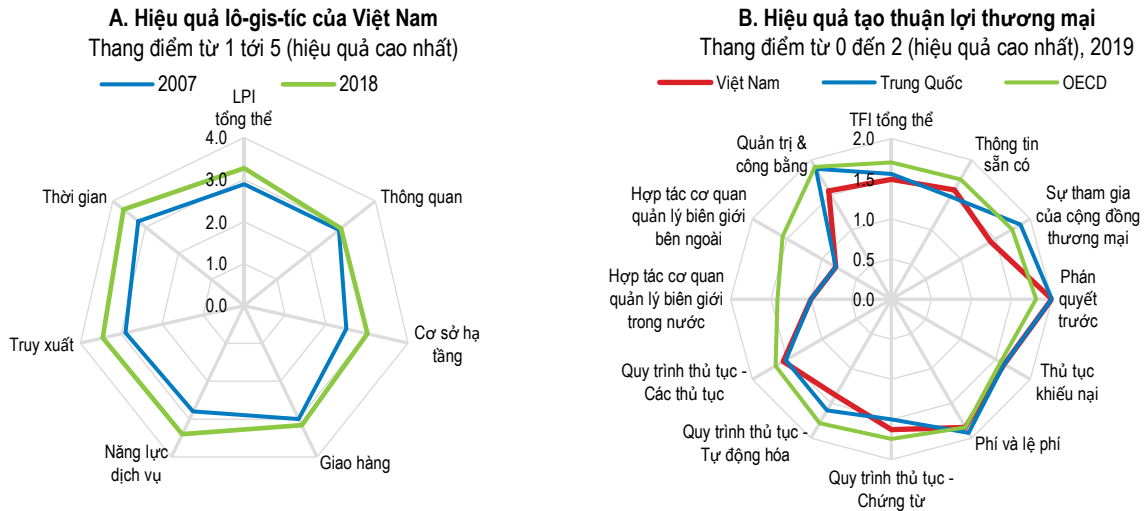
Nguồn: CEIC.

StatLink  <https://stat.link/63ztne>

Những gián đoạn trong chuỗi cung ứng gần đây đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tạo thuận lợi thương mại. Tạo thuận lợi thương mại cũng có thể giúp đỡ bỏ những trở ngại cho quá trình tái mở cửa nền kinh tế theo hướng phát huy hết công suất. Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể từ năm 2015 khi phê chuẩn Hiệp định Tạo thuận lợi thương mại của Tổ chức Thương mại thế giới (Hình 1.10, Biểu đồ A). Các hệ thống thông tin tích hợp – Cơ chế Một cửa quốc gia và Một cửa ASEAN – đã được triển khai thành công bởi một Ủy ban Tạo thuận lợi thương mại quốc gia mạnh mẽ (UNCTAD, 2020^[17]). Tuy nhiên, vẫn có thể cải thiện hơn nữa. Hoạt động kiểm tra chuyên ngành, là thủ tục thông quan biên giới do các bộ quản lý ngành, lĩnh vực thực hiện đối với 30-35% lượng hàng hóa giao thương, mất rất nhiều thời gian (USAID, 2021^[18]). Chính phủ có kế hoạch ban hành một Nghị định để hài hòa hóa các thủ tục nhập khẩu hàng hóa. Để thực hiện có hiệu quả, điều quan trọng là phải tăng cường chức năng phối hợp và giám sát của Ủy ban Tạo thuận lợi thương mại quốc gia, ở cả cấp quốc gia và khu vực. Hiện tại, Ủy ban này tập trung vào hoạt động của các cơ chế Một cửa (USAID, 2021^[18]). Việc tăng cường sự tham gia của các bên hữu quan, nhất là các doanh nghiệp nhỏ và vừa – đối tượng sẽ được hưởng lợi nhiều nhất từ việc tạo thuận lợi thương mại – có thể khiến việc điều phối và giám sát chính sách của Ủy ban có hiệu quả hơn, vì nó sẽ cung cấp thêm thông tin từ phía cầu cập nhật hơn cho Ủy ban.

Hơn nữa, so với các biện pháp tạo thuận lợi thương mại khác, tiến độ phối hợp xuyên biên giới còn chậm (Hình 1.10, Biểu đồ B) (Ha and Lan, 2021^[19]). Ngay cả trong đại dịch, việc triển khai tạo thuận lợi thương mại đã có nhiều tiến triển ở một số quốc gia, gồm cả khu vực Đông Nam Á (Asian Development Bank, 2021^[20]), nhưng điều này không nhất thiết mang lại sự hợp tác xuyên biên giới lớn hơn. Hợp tác khu vực có thể mang đến nhiều lợi ích hơn so với các nỗ lực đơn phương, đặc biệt đối với các quốc gia phụ thuộc nhiều vào thương mại như Việt Nam. Trong khi cơ sở hạ tầng kết nối các quốc gia trong khu vực đã được phát triển, các biện pháp tạo thuận lợi thương mại cụ thể cho vận tải đường bộ giữa các quốc gia vẫn còn yếu. Để khắc phục, Hiệp định Tạo thuận lợi vận chuyển người và hàng hóa qua lại biên giới Tiểu vùng Mê-kông mở rộng (GMS-CBTA), một khuôn khổ pháp lý để tạo thuận lợi cho vận chuyển đường bộ xuyên biên giới trong khu vực, đã được các nước Cam-pu-chia, Trung Quốc, CHDCND Lào, Mi-an-ma, Thái Lan và Việt Nam phê chuẩn (Asian Development Bank, 2021^[21]). Hiệp định GMS-CBTA được kỳ vọng sẽ xóa bỏ các rào cản thông qua trao đổi thông tin và hài hòa hóa chính sách, và Việt Nam cần tích cực hơn trong việc thực hiện chương trình này.

Hình 1.10. Có thể cải thiện hơn nữa hoạt động tạo thuận lợi thương mại của Việt Nam



Ghi chú: LPI tổng thể là chỉ số tóm tắt hiệu suất của lĩnh vực lô-gis-tíc, kết hợp dữ liệu về sáu thành phần hiệu suất chủ chốt. Loại chỉ số hiệu quả tạo thuận lợi thương mại năm 2019 giới thiệu các biện pháp mới trong tất cả các khía cạnh, đặc biệt trong lĩnh vực hợp tác của các cơ quan quản lý biên giới bên trong và bên ngoài, thủ tục, tự động hóa, hồ sơ chứng từ, tính sẵn có của thông tin và sự tham gia của cộng đồng thương mại.

Nguồn: World Bank, Logistics Performance Index, <https://lpi.worldbank.org/>; OECD, Trade Facilitation Indicators, <http://www.oecd.org/trade/indicators.htm>.

StatLink <https://stat.link/in18g4>

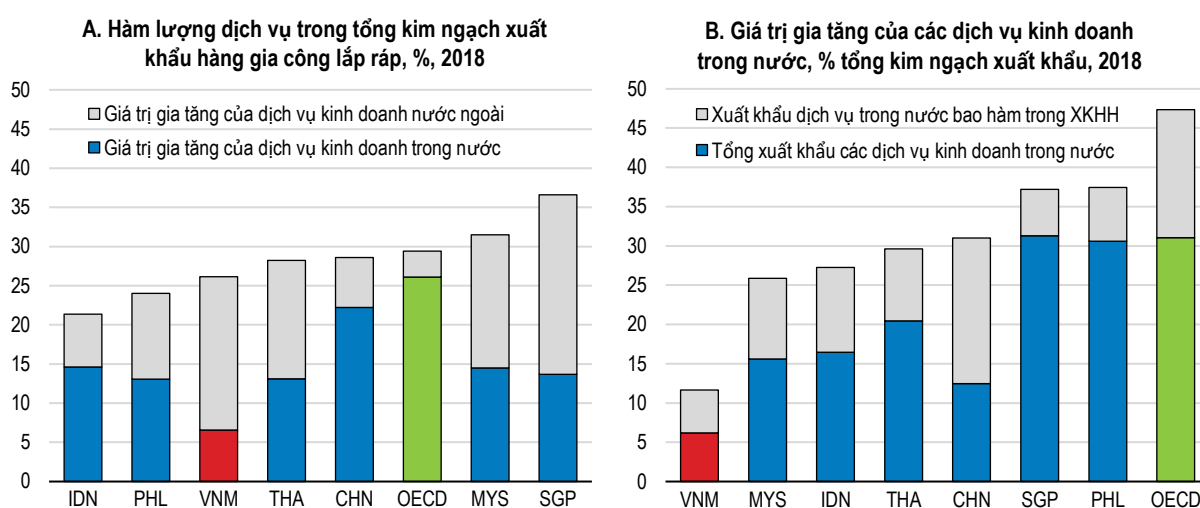
Cần hội nhập thương mại sâu rộng hơn nữa. Tương tự các quốc gia ASEAN khác, Việt Nam đã và đang tích cực tham gia một số hiệp định thương mại ưu đãi. Hiện tại, 15 hiệp định đã có hiệu lực (trong đó có 7 hiệp định của khu vực ASEAN) và hai hiệp định khác đang trong quá trình đàm phán. Việt Nam được hưởng lợi rất lớn từ việc theo đuổi thương mại tự do và mở cửa với các khu vực lớn hơn. Các doanh nghiệp Việt Nam hiện đã được tiếp cận các thị trường một cách sâu rộng hơn trước. Người tiêu dùng và doanh nghiệp cũng được lợi nhiều hơn từ các thị trường mở của Việt Nam, với nhiều loại hàng hóa và dịch vụ nhập khẩu sẵn có với giá thấp hơn. Thật vậy, các nghiên cứu trước đây cho rằng Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương và Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực mới có hiệu lực gần đây, là các hiệp định thương mại ưu đãi lớn ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương, sẽ làm tăng tổng thu nhập thực tế của Việt Nam lần lượt là 3.4% và 1.0% so với mức cơ sở trong 10 năm tới – một trong những tác động lớn nhất trong số các nước ASEAN (Park, Petri and Plummer, 2021^[22]).

Một hệ thống thương mại mở, đa dạng và minh bạch cũng có thể tạo cơ sở cho khả năng chống chịu kinh tế. Tại thời điểm đầu đại dịch, nhu cầu tăng mạnh đã gây ra sự thiếu hụt các thiết bị bảo hộ cá nhân trên toàn cầu. Tuy nhiên, các chuỗi giá trị toàn cầu (GVCs) tổng thể đã hỗ trợ giảm nhẹ tác động, giống như trong các tình huống thảm họa trước đây, chẳng hạn như động đất ở miền Đông Nhật Bản và lũ lụt nghiêm trọng ở Thái Lan năm 2011 (OECD, 2020^[23]). Ví dụ, hoạt động sản xuất và mua bán các hàng hóa thiết yếu trên toàn cầu, như khẩu trang, đã gia tăng nhanh chóng để đáp ứng nhu cầu. Trên thực tế, các nghiên cứu trước đây cho thấy rằng việc cục bộ hóa và chuyển quá trình sản xuất về lại trong nước nhiều khả năng làm giảm mức tăng trưởng GDP thực tế và sự ổn định trước các cú sốc (OECD, 2021^[24]). Khu vực kinh doanh có vai trò thiết yếu để tăng cường các chuỗi cung ứng của riêng mình. Chính sách thương mại và đầu tư ổn định, minh bạch và dễ dự báo có thể tạo thuận lợi cho việc đa dạng hóa các chuỗi giá trị toàn cầu và giảm sự bất ổn cho các doanh nghiệp (xem Chương 2). Các chính phủ cũng có thể đầu tư vào cơ sở hạ tầng then chốt để bảo đảm các dòng lưu chuyển thiết yếu của hàng hóa, con người và thông tin.

Ngành dịch vụ có thể đóng một vai trò quan trọng hơn trong thương mại quốc tế của Việt Nam, nhất là bằng việc xuất khẩu gián tiếp các sản phẩm dịch vụ thông qua sản xuất hàng hóa. Các yếu tố dịch vụ đầu vào như tiếp thị và thiết kế là những yếu tố quan trọng quyết định khả năng cạnh tranh của ngành sản xuất. Hơn nữa, công nghệ thông tin và truyền thông đã xóa mờ ranh giới giữa sản xuất và dịch vụ. Khác với hàng hóa sản xuất truyền thống (như vải và thép), hàng hóa sản xuất hiện đại có chứa các yếu tố dịch vụ đáng kể (ví dụ: hệ điều hành trong máy tính). Trên thực tế, giá trị gia tăng của các dịch vụ kinh doanh trong hàng hóa sản xuất chiếm gần 30% tổng giá trị gia tăng của hàng hóa sản xuất xuất khẩu từ các nước OECD (Hình 1.11, Biểu đồ A). Tuy nhiên, hàng hóa xuất khẩu từ Việt Nam chứa hàm lượng dịch vụ nhỏ hơn và tỷ trọng các dịch vụ tạo ra trong nước nhỏ hơn rất nhiều. Trong tương lai, Việt Nam còn dư địa để tăng giá trị gia tăng của hàng hóa xuất khẩu bằng cách tăng độ tinh vi của sản phẩm với các đầu vào dịch vụ được cung cấp trong nước, như thiết kế có chất lượng và phần mềm. Chuyển đổi số là một trong những yếu tố quyết định để tăng cường mức độ tinh vi của sản xuất trong nước. Về vấn đề này, đầu tư trực tiếp nước ngoài trong các lĩnh vực kỹ thuật số có thể giúp thúc đẩy việc chuyển đổi số hóa nền kinh tế trong nước. Để thu hút FDI trong lĩnh vực kỹ thuật số, Việt Nam cần cải thiện hơn nữa môi trường kinh doanh, gồm cả nền kinh tế số, như bảo mật dữ liệu cá nhân và kỹ năng kỹ thuật số của người lao động (Matthew, 2020^[25]) (xem Chương 2).

Cũng có tiềm năng tăng xuất khẩu trực tiếp các dịch vụ của Việt Nam. Một số quốc gia đã mở rộng xuất khẩu trực tiếp các dịch vụ kinh doanh, như dịch vụ tài chính và CNTT, trong khi Việt Nam phần nào tụt hậu hơn (Hình 1.11, Biểu đồ B). Việc gia tăng xuất khẩu dịch vụ trực tiếp sẽ giúp đa dạng hóa và tăng cường sự hội nhập thương mại toàn cầu của Việt Nam. Để phát triển ngành dịch vụ, việc cải thiện môi trường kinh doanh đóng vai trò hết sức quan trọng (xem Chương 2). Về vấn đề này, các hiệp định thương mại ưu đãi với các cam kết dịch vụ có thể là động lực mạnh mẽ để cải cách thị trường dịch vụ trong nước (OECD, 2020^[26]). Ngoài ra, do dịch vụ sử dụng nhiều lao động hơn ngành sản xuất, việc phát triển kỹ năng cần được ưu tiên. Một số dịch vụ kinh doanh, như dịch vụ tài chính và tư vấn, có thể được cung cấp qua nền tảng số hóa và hoạt động thương mại trong các lĩnh vực này đang được mở rộng (Asian Development Bank, 2022^[27]). Do đó, việc cải thiện các kỹ năng số từ mức thấp hiện thời sẽ có lợi cho việc phát triển các ngành dịch vụ kinh doanh (xem Chương 2).

Hình 1.11. Các dịch vụ kinh doanh chiếm tỷ trọng nhỏ trong xuất khẩu của Việt Nam



Ghi chú: CHN = Trung Quốc, MYS = Ma-lai-xia, IDN = In-đô-nê-xia, PHL = Phi-líp-pin, SGP = Xinh-ga-po, THA = Thái Lan, VNM = Việt Nam.
 Nguồn: OECD, Trade in Value Added database.

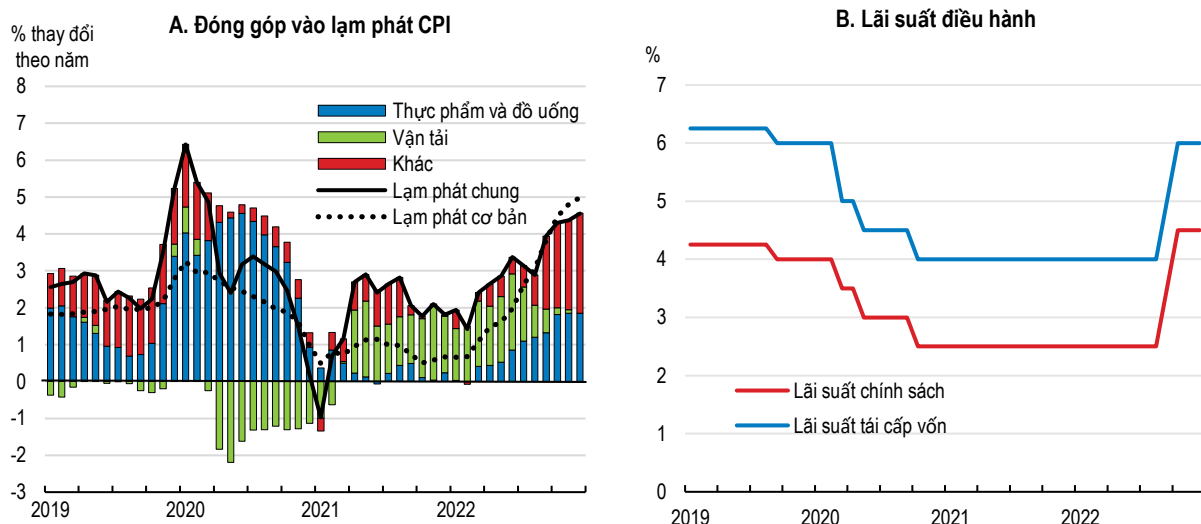
StatLink  <https://stat.link/7046mi>

Chính sách tiền tệ cần giữ cho kỳ vọng lạm phát được ổn định


Việt Nam có một khung chính sách tiền tệ riêng biệt cùng với hệ thống tỷ giá hối đoái thả nổi có quản lý. Ngân hàng trung ương của Việt Nam, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, là một cơ quan ngang bộ của chính phủ, và tính độc lập của đơn vị này không được xác định rõ ràng. Thống đốc là thành viên chính phủ do Quốc hội bổ nhiệm dựa trên đề xuất của Thủ tướng Chính phủ. Mục tiêu của chính sách tiền tệ là sự ổn định của đồng tiền được biểu thị bằng tỷ lệ lạm phát và Quốc hội chịu trách nhiệm về chính sách tiền tệ, bao gồm việc xác định các mục tiêu chính sách dựa trên các dự báo của chính phủ. Ngoài lạm phát, các mục tiêu tăng trưởng tín dụng cũng được xác định và rà soát hàng năm. Với vai trò là cơ quan thực thi chính sách, ngân hàng trung ương thiết lập lãi suất điều hành, gồm lãi suất tái cấp vốn và lãi suất tái chiết khấu. Ngân hàng cũng áp đặt trần tăng trưởng tín dụng cho các ngân hàng riêng lẻ (xem bên dưới). Ngân hàng trung ương quản lý tỷ giá hối đoái dựa trên rổ một số ngoại tệ chính và định hướng sự dao động hàng ngày của tỷ giá trong biên độ công bố trước đối với đô-la Mỹ (USD) (hiện tại là $\pm 5\%$).

Từ khi đại dịch bùng phát cho đến giữa năm 2022, chính sách tiền tệ chủ yếu là hỗ trợ tăng trưởng. Lãi suất thực tế của trái phiếu chính phủ kỳ hạn 10 năm là 0.4% trong bảy tháng đầu năm 2022, so với 1.5% năm 2019. Định hướng chính sách tiền tệ hỗ trợ tăng trưởng là phù hợp trong bối cảnh lạm phát thấp, với chỉ số lạm phát chung ổn định trong hai năm qua. Giá năng lượng thấp trong năm 2020 bù đắp cho giá lương thực tăng do dịch tả lợn Châu Phi bùng phát (Hình 1.12, Biểu đồ A). Trong khi giá năng lượng tăng trở lại vào năm 2021, lạm phát cơ bản đã giảm xuống trong bối cảnh nhu cầu suy yếu do ảnh hưởng của các hạn chế về kiểm dịch, nhất là cho tới giữa năm. Để đối phó với tình trạng suy thoái kinh tế do các biện pháp phong tỏa trong và ngoài nước vào đầu năm 2020, ngân hàng trung ương đã giảm lãi suất tái cấp vốn từ 6% xuống còn 4% trong khoảng thời gian từ tháng 3 đến tháng 10 năm 2020 (lãi suất tái chiết khấu từ 4% xuống 2.5%), và duy trì định hướng chính sách hỗ trợ tăng trưởng (Hình 1.12, Biểu đồ B). Trong cùng giai đoạn này, ngân hàng trung ương cũng đã giảm lãi suất chào mua giấy tờ có giá qua nghiệp vụ thị trường mở từ 4%/năm xuống còn 2.5%/năm. Tỷ giá hối đoái ổn định cũng đã giúp kiềm chế lạm phát. Trong khi đồng tiền của các nước Đông Nam Á khác có sự biến động lớn từ giảm giá đến tăng giá trên thị trường ngoại hối, tiền đồng của Việt Nam (VND) ít biến động hơn.

Hình 1.12. Chính sách tiền tệ hỗ trợ tăng trưởng, trong khi lạm phát ổn định



Nguồn: CEIC.

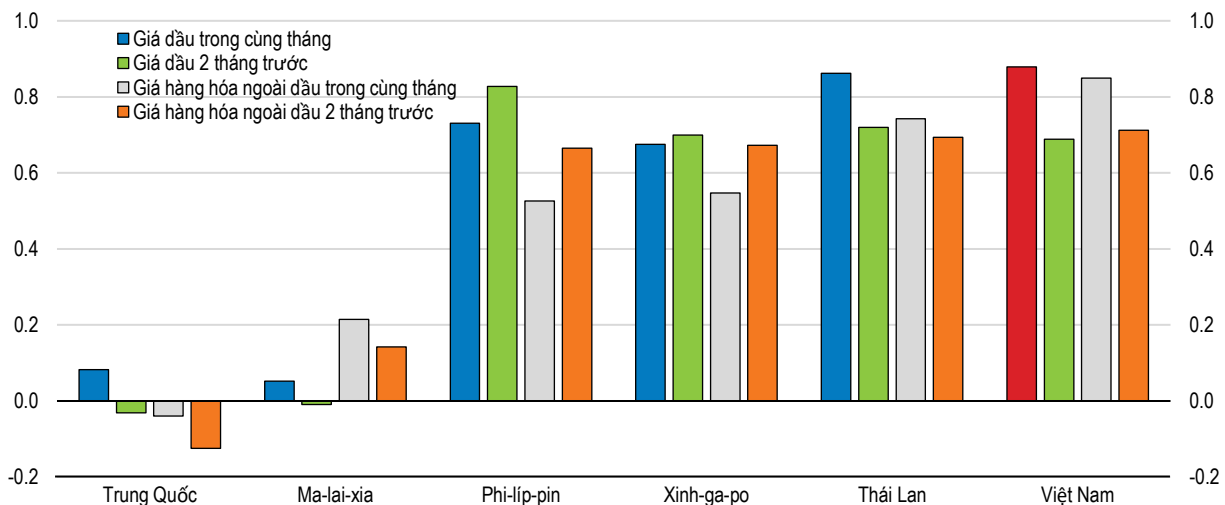
StatLink  <https://stat.link/8lzf6e>

Cả lạm phát chung và lạm phát cơ bản đều tăng kể từ đầu năm 2022. Bên cạnh việc mở cửa lại nền kinh tế, xung đột Nga – U-crai-na đã đẩy giá năng lượng và hàng hóa, vốn đã bắt đầu tăng vào năm 2021, lên cao hơn nữa. Giống như các nước nhập khẩu ròng năng lượng hoặc hàng hóa khác, lạm phát chung của Việt Nam dễ bị ảnh hưởng bởi sự biến động của các hàng hóa đó trên thị trường quốc tế (Hình 1.13). Dù ít hơn so với các nước có chế độ tiền tệ thả nổi hoàn toàn (tức là khi đồng tiền suy yếu), việc tăng giá hàng nhập khẩu nhanh chóng sẽ làm tăng giá cả đầu vào, ảnh hưởng đến lạm phát trên diện rộng. Hơn nữa, mặc dù kinh tế vẫn còn trì trệ, nhu cầu đã tăng nhanh chóng sau khi hầu hết các hạn chế kiểm dịch được dỡ bỏ vào đầu năm 2022. Giá một số đầu vào sản xuất cũng đã bắt đầu tăng. Chỉ số giá sản xuất cho lĩnh vực chế tạo đã tăng gần 4% (so với năm trước) kể từ quý 4 năm 2021, là mức tăng cao nhất kể từ năm 2013. Như đã thảo luận ở phần trên, chính phủ đã tạm thời giảm thuế bảo vệ môi trường đối với nhiên liệu hóa thạch từ tháng 4 năm 2022, bên cạnh việc giảm thuế suất thuế giá trị gia tăng đã được quyết định trước đó. Ngoài ra, chính phủ cũng đang cân nhắc giảm thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt đối với nhiên liệu hóa thạch. Tuy nhiên, một cách tiếp cận có đối tượng mục tiêu hơn, nhất là việc cấp tiền mặt cho các hộ gia đình dễ bị tổn thương, sẽ giúp bảo đảm rằng việc hỗ trợ thêm sẽ không khuyến khích nhu cầu quá mức. Bên cạnh đó, cách can thiệp như vậy sẽ không khuyến khích nhu cầu đối với nhiên liệu hóa thạch ở mức độ giống như việc giảm thuế đối với nhiên liệu hóa thạch.

Giá lương thực sẽ là một yếu tố quan trọng quyết định đến lạm phát chung trong tương lai. Tương tự như các nước Đông Nam Á khác, lương thực thực phẩm chiếm tỷ trọng lớn trong rổ tiêu dùng của các hộ gia đình (quyền số CPI: Việt Nam 33.6%, Ma-lai-xia 28.4% và Thái Lan 40%). Sự gia tăng lạm phát hiện nay chủ yếu là do tăng giá “giao thông” trong rổ hàng hóa, phản ánh giá năng lượng cao hơn, dù nhịp độ có chậm lại kể từ tháng 8 năm 2022. Giá các mặt hàng khác, bao gồm “nhà ở và vật liệu xây dựng” có chứa các đầu vào năng lượng và “lương thực và thực phẩm” cũng bắt đầu tăng, nhưng mức tăng của giá lương thực là vừa phải so với các quốc gia Đông Nam Á khác (Hình 1.14). Cụ thể, trong khi giá “ăn uống ngoài gia đình” đang tăng lên (7% so với cùng kỳ năm trước trong tháng 9), mức tăng giá “thực phẩm” (tức là lương thực dễ bị hư hỏng, với quyền số trong CIP là 21.3%) chậm hơn (3% trong tháng 9 so với cùng kỳ năm trước). Khả năng tự cấp tự túc cao của Việt Nam đối với các mặt hàng chủ lực, như gạo, có thể góp phần vào mức tăng giá thực phẩm thấp hơn so với một số nước khác. Tuy nhiên, Thái Lan, quốc gia có mức cung cấp lương thực cao tương tự, đã chứng kiến mức giá của “thực phẩm thô” tăng lên đáng kể (11% trong tháng 9 so với cùng kỳ năm trước). Giá của các mặt hàng lương thực dễ hư hỏng bị ảnh hưởng bởi các điều kiện thời tiết địa phương, nhưng cũng chịu tác động từ chi phí của nhiều yếu tố đầu vào, như phân bón hay năng lượng, vốn được xác định chủ yếu trên thị trường toàn cầu. Xung đột ở U-crai-na đã đẩy giá phân bón quốc tế lên cao. Giá cả ở các đô thị, nơi thường dẫn dắt diễn biến giá của cả nước nói chung, đang tăng lên (thực phẩm ở Hà Nội đã tăng 5% so với cùng kỳ năm ngoái trong tháng 7, tiếp sau đó là mức tăng 3% trong cả tháng 8 và tháng 9).

Hình 1.13. Giá năng lượng và hàng hóa toàn cầu tăng đã làm gia tăng lạm phát

Tương quan giữa chỉ số giá tiêu dùng với giá dầu và hàng hóa ngoài dầu, tháng 1/2015 – tháng 12/2019

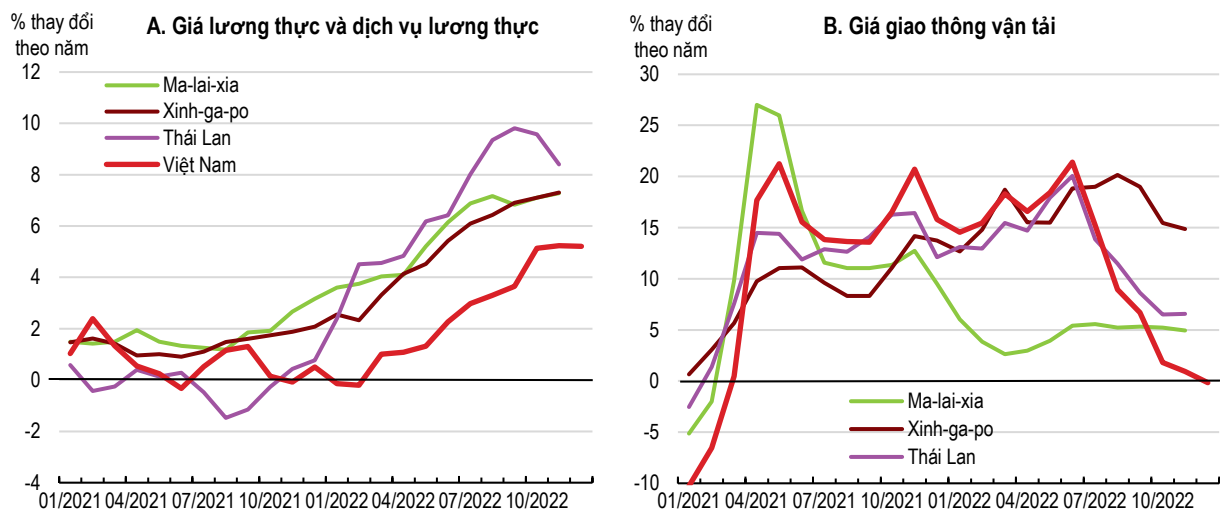


Ghi chú: Các hệ số tương quan được tính toán cho thay đổi so với cùng kỳ năm trước của chỉ số giá tiêu dùng và giá dầu (Brent) hoặc giá hàng hóa ngoài dầu toàn cầu. Các hệ số biến động từ 1 tới -1, với giá trị gần hơn với 1 có nghĩa là mối tương quan tích cực (tương ứng -1 là tiêu cực). 0 nghĩa là không có mối tương quan.

Nguồn: CEIC; OECD, Economic Outlook database.

StatLink <https://stat.link/hcpta8>

Hình 1.14. Cả giá lương thực và năng lượng đều đang tăng lên ở các nước Đông Nam Á



Ghi chú: Biểu đồ A: Việt Nam không bao gồm các đồ uống không cồn.

Nguồn: CEIC.

StatLink <https://stat.link/y4hj1b>

Trong tương lai, chính sách tiền tệ cần phải thận trọng trước những rủi ro gia tăng lạm phát, đồng thời tìm cách bình thường hóa dần định hướng chính sách trong giai đoạn dự kiến. Với giả định kinh tế tiếp tục phục hồi, lãi suất điều hành sẽ cao hơn mức trước đại dịch vào cuối năm 2023, trong khi lạm phát được dự báo ở mức 4.3% vào năm 2023 trước khi giảm nhẹ xuống còn 3.7% vào năm 2023. Ngân hàng trung ương đã bắt đầu thay đổi lập trường chính sách trong bối cảnh áp lực lạm phát tăng và giảm giá tiền tệ. Lãi suất điều hành đã tăng trong cả tháng 9 và tháng 10 năm 2022 (lãi suất tái cấp vốn tăng từ 4% lên 6% và lãi suất tái chiết khấu tăng từ 2.5% lên 4.5%). Ngoài ra, trong tháng 10 năm 2022, ngân hàng trung

ương đã nới biên độ tỷ giá giao ngay từ $\pm 3\%$ lên $\pm 5\%$. Môi trường bên ngoài không chắc chắn đặt ra tình thế tiến thoái lưỡng nan đầy gian nan đối với con đường bình thường hóa và đòi hỏi phải có sự phân định vai trò rõ ràng hơn giữa chính sách tiền tệ và tài khóa. Chính sách tiền tệ nên tập trung vào ổn định giá cả, trong khi chính sách tài khóa nên hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương trong bối cảnh chi phí năng lượng cao hơn. Trì hoãn giảm nhẹ các chính sách tiền tệ hỗ trợ tăng trưởng sẽ làm gia tăng rủi ro về các kỳ vọng lạm phát cao hơn trở thành hiện thực. Do số lượng người làm công ăn lương chính thức không chiếm đa số lực lượng lao động, các chỉ số tiền lương chính thức không nhất thiết là chỉ báo tốt về áp lực lạm phát sắp xảy ra ở Việt Nam. Tuy nhiên, tiền lương đã tăng lên nhanh chóng, một phần do sự phục hồi chậm chạp của nguồn cung lao động (lương tối thiểu đã tăng trung bình 6% vào tháng 7 năm 2022). Hơn nữa, chênh lệch lãi suất giữa các đối tác thương mại chủ chốt có thể gây áp lực giảm giá đồng tiền, làm gia tăng hơn nữa lạm phát trong nước. Dù vậy, cuộc xung đột đang tiếp diễn và ngày càng khốc liệt ở U-crai-na sẽ làm suy yếu nhu cầu bên ngoài, trong khi giá lương thực và năng lượng cao sẽ xói mòn sức mua của các hộ gia đình và biên lợi nhuận của doanh nghiệp. Cho dù các nhà kinh tế học tham gia Khảo sát của hãng Consensus Economics (thước đo duy nhất về kỳ vọng lạm phát) kỳ vọng lạm phát ở mức trung bình 2.8% trong năm 2024 (tại thời điểm tháng 10 năm 2022), song phạm vi dao động là từ 2.5% tới 5.5%. Điều này cho thấy rằng triển vọng lạm phát là rất không chắc chắn, nhưng chính sách tiền tệ cần phải được thắt chặt sớm hơn so với dự báo hiện nay nếu có các dấu hiệu cho thấy rủi ro tăng lạm phát thành hiện thực.

Trong trung hạn tới dài hạn, Việt Nam có thể cân nhắc rà soát khung chính sách tiền tệ và chế độ tỷ giá hối đoái để nâng cao hơn nữa khả năng chống chịu của nền kinh tế song song với sự phát triển kinh tế. Tương tự như Việt Nam, một số nền kinh tế thị trường mới nổi cũng áp dụng khung chính sách tiền tệ tích hợp, sử dụng các công cụ can thiệp thị trường ngoại hối và/hoặc quản lý dòng vốn như những công cụ chính sách tiền tệ chủ chốt bên cạnh lãi suất. Các nền kinh tế thị trường mới nổi có xu hướng dễ bị tổn thương trước các cú sốc bên ngoài, ví dụ như sự biến động của dòng vốn xuyên biên giới và điều này đặt ra các tình huống tiến thoái lưỡng nan về chính sách. Ví dụ, giảm lãi suất điều hành để ngăn chặn dòng vốn lớn có thể kích thích quá mức nhu cầu trong nước và tăng giá tài sản, làm tăng sự bất ổn của thị trường tài chính. Các khung chính sách tích hợp có thể giảm thiểu những đánh đổi chính sách này trong một số điều kiện nhất định, chẳng hạn như tính dễ bị tổn thương trước các cú sốc bên ngoài (Adrian et al., 2020^[28]). Thật vậy, các nghiên cứu trước đây cho thấy rằng trong các khuôn khổ chính sách hiện thời của Việt Nam, kết hợp giữa can thiệp thị trường ngoại hối và định hướng tăng trưởng tín dụng, sự biến động của các chỉ số kinh tế – như lạm phát – trước các cú sốc bên ngoài dường như là nhỏ so với khung chính sách chỉ dựa vào lãi suất (Epstein et al., 2022^[29]). Tuy nhiên, cần xem xét các chi phí tiềm tàng trong dài hạn của khung chính sách này. Ví dụ, can thiệp thị trường ngoại hối và kiểm soát vốn có thể tiếp tục trì hoãn sự phát triển trong thị trường tài chính, vốn đã trở nên quan trọng đối với Việt Nam (xem dưới đây). Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng can thiệp thị trường ngoại hối cũng có thể ảnh hưởng tới cách đánh giá của các nhà đầu tư về rủi ro tiền tệ và làm gia tăng khả năng dễ bị tổn thương tiềm tàng trong thị trường tài chính. Nếu các biến động trên thị trường ngoại hối mang tính cơ cấu, việc can thiệp nhằm ổn định tỷ giá hối đoái sẽ không hiệu quả.

Trong bối cảnh đó, Việt Nam có thể xem xét hiện đại hóa khuôn khổ chính sách tiền tệ, thu hẹp các mục tiêu chính sách và chuyển sang cơ chế tỷ giá hối đoái linh hoạt hơn sau khi các thị trường tài chính đã được tự do hóa và phát triển mạnh mẽ hơn. Một số quốc gia Đông Âu đã chuyển đổi thành công khung chính sách tiền tệ và ngoại hối của mình theo cách này. Khi mối liên kết của Việt Nam với thương mại toàn cầu ngày càng mở rộng, điều đặc biệt quan trọng là phải áp dụng một cơ chế tỷ giá hối đoái linh hoạt hơn. Cơ chế tỷ giá hối đoái linh hoạt cho phép giảm giá đồng tiền khi các điều kiện thương mại xấu đi, khiến cho xuất khẩu trở nên cạnh tranh hơn và nhờ đó có thể giảm bớt tác động của cú sốc bên ngoài, điều mà một hệ thống tỷ giá hối đoái cố định không thể làm được (Broda and Tille, 2003^[30]). Hơn nữa, trong khuôn khổ chế độ hối đoái cứng nhắc, các điều kiện tài chính trong nước nhiều khả năng bị ảnh hưởng bởi các cú sốc tài chính toàn cầu hơn so với các chế độ linh hoạt (Obstfeld, Ostry and Qureshi, 2017^[31]), và kỷ luật tài khóa chặt chẽ hơn là cần thiết để tránh việc mất cân đối tài khoản vãng lai (Khatat, Buessing-Loercks and Fleuriet, 2020^[32]). Việc chuyển đổi sang cơ chế tỷ giá linh hoạt hơn sẽ cho phép

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tập trung vào các mục tiêu chính sách hẹp hơn, đặc biệt là mục tiêu lạm phát, từ đó có thể góp phần tạo ra điều kiện kinh tế vĩ mô ổn định hơn. Quá trình chuyển đổi chính sách này cần được thực hiện song song với việc tăng cường tính độc lập của ngân hàng trung ương (IMF, 2019^[33]). Hiện nay, tính độc lập trong hoạt động được xác định một cách lỏng lẻo, vì cả Thủ tướng Chính phủ và Thống đốc Ngân hàng đều có thể quyết định những công cụ và biện pháp hành chính của chính sách tiền tệ. Vì vậy, cần thiết phải thành lập một cơ quan ra quyết định tập thể (tức là ủy ban chính sách tiền tệ) do Quốc hội bổ nhiệm và được trao quyền tự chủ hoạt động độc lập với chính phủ (National Assembly Economic Committee, 2012^[34]). Lạm phát thấp hơn và ổn định hơn ở các quốc gia nơi ngân hàng trung ương thực hiện chính sách tiền tệ một cách độc lập. Theo Quyết định số 986/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt “Chiến lược phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030” được ban hành năm 2018, chính phủ xem xét tăng dần tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong việc điều hành chính sách tiền tệ. Hơn nữa, việc tăng cường ngành ngân hàng là rất quan trọng để vận hành tốt hơn cơ chế truyền dẫn chính sách tiền tệ (xem bên dưới). Thị trường liên ngân hàng cũng cần được phát triển hơn nữa. Hiện tại, do lượng giao dịch không lớn nên lãi suất liên ngân hàng có nhiều biến động.

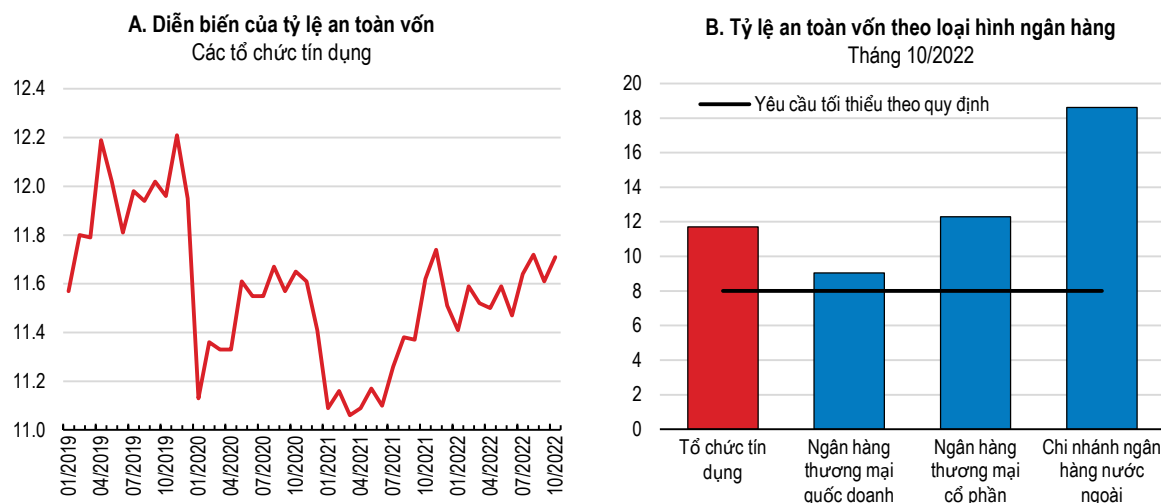
Cần tăng cường các thị trường tài chính để phân bổ nguồn lực hiệu quả

Các ngân hàng có khả năng chống chịu, nhưng cần giám sát chặt chẽ sự gia tăng nợ xấu

Ngành ngân hàng của Việt Nam đã được chuẩn bị tốt khi đại dịch xảy ra nhờ những nỗ lực trong quá khứ nhằm cải thiện khả năng chống chịu của ngành (World Bank, 2021^[35]). Sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, trong khi nền kinh tế nhìn chung tiếp tục tăng trưởng, các ngân hàng phải hứng chịu sự gia tăng nợ xấu theo sau sự bùng nổ của thị trường nhà đất. Năm 2012, chính phủ đã thông qua lộ trình cải cách lĩnh vực ngân hàng, giảm bớt số lượng tổ chức. Mặc dù không phải là một bên ký kết, năm 2016 chính phủ đã thông báo rằng các ngân hàng lớn sẽ cần phải đáp ứng các quy định tương tự như Basel II vào tháng 1 năm 2020 (gia hạn tới năm 2023 do đại dịch). Đồng thời, Việt Nam cũng đẩy mạnh khung xử lý nợ xấu (NPL). Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (VAMC) được thành lập vào tháng 7 năm 2013 và luật phá sản mới được thông qua vào năm 2014. Nghị quyết 42, trao quyền tự chủ nhiều hơn cho tổ chức mua bán, xử lý nợ xấu, đã được thông qua vào năm 2017 như một khung chính sách thí điểm.

Trong đại dịch, ngân hàng trung ương đã áp dụng những biện pháp tạm thời để hỗ trợ các hộ gia đình và doanh nghiệp bị ảnh hưởng. Một chương trình tái cơ cấu nợ đã được thông qua vào năm 2020 (Thông tư 01 ban hành vào năm 2020) và sau đó được gia hạn hai lần (Thông tư 03 và 14, ban hành vào năm 2021). Trong khi thực hiện tái cơ cấu nợ, các ngân hàng không cần phải thay đổi (tức là hạ cấp) phân loại các khoản nợ được tái cơ cấu. Bộ đệm an toàn vốn thỏa đáng cho phép các ngân hàng thực hiện tái cơ cấu nợ một cách hiệu quả mà không gặp căng thẳng về tài chính. Tỷ lệ an toàn vốn có giảm nhẹ nhưng không xấu đi (tính đến tháng 3 năm 2022, tỷ lệ an toàn vốn yêu cầu là 8%, tương thích với Basel II, được áp dụng cho 85 tổ chức trong số 96 ngân hàng thương mại) (Hình 1.15). Tuy nhiên, để tránh làm suy yếu lợi nhuận và bộ đệm vốn của ngành ngân hàng, các ngân hàng đã được yêu cầu chia cổ tức cho cổ đông bằng cổ phiếu thay vì bằng tiền mặt. Bên cạnh đó, các ngân hàng quốc doanh đã cung cấp khoản vay ưu đãi cho những ngành nghề bị ảnh hưởng.

Hình 1.15. Hầu hết các ngân hàng thương mại đường như có đủ bộ đệm an toàn vốn



Nguồn: CEIC và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

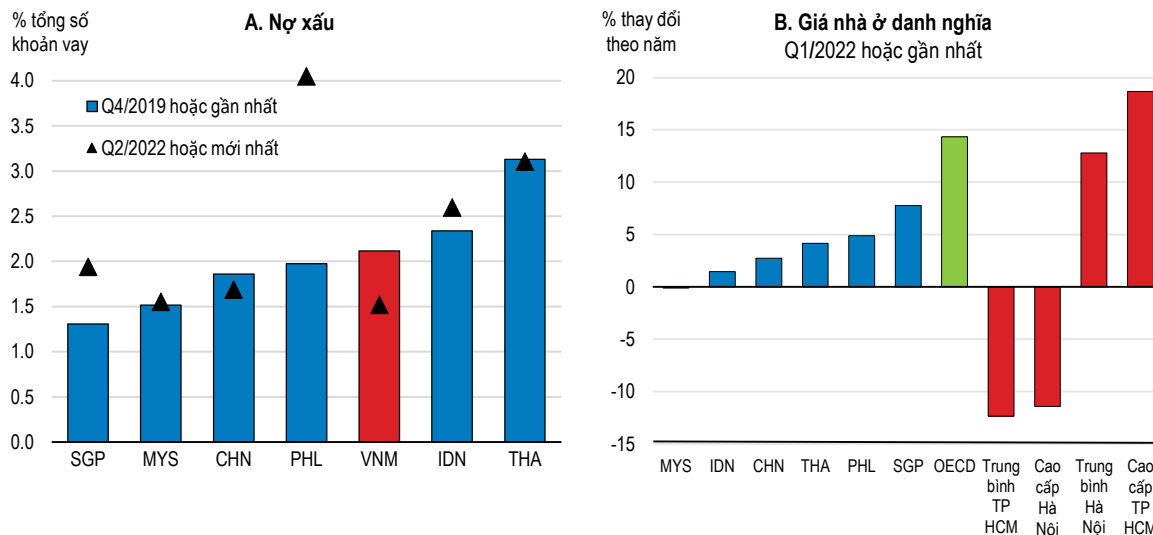
StatLink  <https://stat.link/lgho72>

Do những biện pháp xử lý khẩn cấp này, nhất là tái cơ cấu nợ, đã được loại bỏ cùng với quá trình phục hồi kinh tế, việc tăng cường giám sát trở nên quan trọng hơn. Các lĩnh vực xây dựng, thương mại và dịch vụ, vốn bị ảnh hưởng nặng nề bởi đại dịch, chiếm tỷ trọng lớn trong dư nợ cho vay của ngân hàng (lần lượt là 9%, 24% và 38% vào cuối năm 2021, trong khi sản xuất chế tạo là 19%). Sự phục hồi kinh tế nhanh chóng đã giúp hạn chế tỷ lệ nợ xấu, nhưng các biện pháp tạm thời cũng có thể che giấu tình trạng xấu đi của chất lượng tài sản. Ví dụ, ước tính của IMF cho thấy tỷ lệ nợ xấu, bao gồm cả nợ xấu ngoại bảng được đưa vào Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam, sẽ tăng khoảng 2,5 điểm phần trăm từ năm 2019 đến năm 2020 nếu không tính đến các trường hợp được hoãn xử lý theo quy định (IMF, 2021^[36]). Các biện pháp tạm thời sẽ giúp những doanh nghiệp không còn khả năng hoạt động tiếp tục sống sót một cách không cần thiết, làm suy yếu lợi nhuận của ngân hàng. Điều này cũng có thể cản trở việc phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn trong toàn bộ nền kinh tế, khi nguồn lực bị khai thác bởi các doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả. Do biện pháp tái cơ cấu nợ tạm thời đã hết hạn trong tháng 6 năm 2022, chất lượng khoản vay cần được nhìn nhận một cách thỏa đáng và các ngân hàng cần tiến hành trích lập dự phòng cần thiết hoặc xóa sổ phù hợp với việc phân loại nợ áp dụng trong điều kiện kinh tế thông thường, trong khi tránh làm ảnh hưởng tới chất lượng bảng cân đối kế toán. Để đạt mục tiêu này, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cần tăng cường giám sát từng ngân hàng cá nhân.

Bên cạnh đó, cũng có thể tăng cường hơn nữa các giải pháp dựa trên thị trường đối với nợ xấu. So với các giải pháp nội bảng, chẳng hạn như trích lập dự phòng nghiêm ngặt hoặc xóa sổ, việc loại bỏ nợ xấu khỏi bảng cân đối kế toán của ngân hàng thông qua bán trực tiếp có thể giúp tránh xói mòn vốn và khả năng sinh lời của ngân hàng (OECD, 2021^[37]). Việt Nam đã đi theo hướng này. Vào tháng 4 năm 2022, thời hạn hiệu lực của Nghị quyết 42 được gia hạn từ tháng 8 năm 2022 đến hết năm 2023. Tuy nhiên, vẫn có thể cải thiện hơn nữa (Nguyen, 2021^[38]). Vì việc thu giữ tài sản phụ thuộc vào sự hợp tác *có thiện chí* của các con nợ, nên có thể nâng cao quyền của chủ nợ bằng cách quy định rõ ràng rằng các nhà đầu tư thông thường có thể thu giữ tài sản thế chấp mà không cần thông qua phân xử tại tòa án (Asian Development Bank, 2021^[39]). Có thể khuyến khích hơn nữa sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài bằng cách nói lỏng những hạn chế liên quan tới sở hữu bất động sản. Ngoài ra, Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (VAMC) có thể tập trung nhiều hơn vào việc mua trực tiếp nợ xấu, để được hưởng lợi từ lợi thế quy mô (Hoang, Nguyen and Le, 2020^[40]). VAMC có thể mua nợ xấu từ các tổ chức tín dụng trực tiếp theo giá thị trường hoặc đổi lấy trái phiếu đặc biệt. Trong trường hợp thứ hai, vai trò của VAMC là thụ động, chỉ hỗ trợ các tổ chức tín dụng xử lý nợ xấu và các khoản nợ chưa xử lý được sẽ được trả lại cho các tổ chức tín dụng sau 5 năm, có nghĩa là nợ xấu không được chuyển giao vĩnh viễn

mà tạm thời được khoan trong VAMC. Để tăng cường đòn bẩy của VAMC, vốn điều lệ của công ty này đã tăng từ 500 tỷ đồng lên 5 nghìn tỷ đồng từ năm 2013 đến năm 2019, nhưng cần được tăng thêm, vì vẫn nhỏ hơn tổng nợ xấu trong toàn bộ hệ thống ngân hàng (424 nghìn tỷ đồng tính đến tháng 8 năm 2021 như được xác định trong Nghị quyết 42 (Nguyen, 2021^[38])). Các cơ quan chức năng cũng cần cân nhắc giảm vốn điều lệ sau một thời gian xác định trước để tạo thuận lợi cho quá trình xử lý nợ xấu tổng thể.

Hình 1.16. Phục hồi kinh tế đã giúp cho việc quản lý nợ xấu



Ghi chú: SGP = Xinh-ga-po, MYS = Ma-lai-xia, CHN = Trung Quốc, PHL = Phi-líp-pin, VNM = Việt Nam, IDN = In-đô-nê-xia, THA = Thái Lan. Biểu đồ B: dữ liệu cho Ma-lai-xia là -0,10. Đối với Việt Nam, dữ liệu hiển thị là chỉ giá của phân khúc thị trường cao cấp và trung bình tại Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội.

Nguồn: Biểu đồ A: IMF, Financial Soundness Indicators database; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Biểu đồ B: BIS, Property Prices; OECD, House Prices Indicators database; CBRE và Cushman-Wakefield cho Việt Nam.

StatLink  <https://stat.link/xf9lpq>

Chính phủ có thể thiết lập nhiều môi trường thuận lợi hơn cho hoạt động của thị trường nợ xấu. Các quy trình phá sản cần được đẩy nhanh, vì thủ tục phá sản chậm hơn có thể làm tăng phí bảo hiểm rủi ro và do đó làm giảm giá trị tài sản (OECD, 2021^[37]). Nghiên cứu đã chỉ ra rằng ở Việt Nam, quá trình ra phán quyết của tòa án và việc thực thi phán quyết liên quan tới giải quyết nợ xấu thường kéo dài và bị trì hoãn với nhiều vụ việc tồn đọng (Asian Development Bank, 2021^[39]) (Nguyen, 2021^[38]). Việt Nam có thể cân nhắc áp dụng một quy trình xử lý nhanh và cải thiện các thủ tục ngoài tòa án trong bối cảnh có khung pháp lý về phá sản toàn diện hơn cho các doanh nghiệp và hộ gia đình (xem Chương 2). Thủ tục phá sản của tòa án hiện nay hiếm khi được sử dụng vì phức tạp và mất thời gian. Hơn nữa, một số quốc gia châu Âu đã thiết lập một nền tảng thu thập dữ liệu nợ xấu và đóng vai trò như một kho dữ liệu trung tâm (OECD, 2021^[37]). Những nền tảng này giúp cải thiện sự minh bạch của thị trường, từ đó có thể mở rộng tính đa dạng của các tài sản giao dịch và thu hút các nhà đầu tư mới. Năm 2021, Việt Nam đã ra mắt sàn giao dịch để tạo thuận lợi cho thị trường nợ xấu thứ cấp. Nền tảng giao dịch nợ xấu này có thể được mở rộng để bao gồm cả thu thập và lưu trữ dữ liệu nợ.

Việc thu thập và phổ biến dữ liệu liên quan đến các điều kiện thị trường bất động sản cũng cần được cải thiện. Giống như ở nhiều quốc gia khác, việc giám sát diễn biến thị trường bất động sản là rất quan trọng để xây dựng chính sách thị trường tài chính, vì có một loạt các tác động tiềm tàng, gồm cả đối với tài sản của hộ gia đình và bảng cân đối kế toán của các ngân hàng. Thực tế, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã chỉ đạo các ngân hàng giám sát chất lượng khoản vay đối với lĩnh vực bất động sản trong những năm qua. Mặc dù có một số khác biệt, ví dụ như sự sẵn có dữ liệu khu vực, một số quốc gia đã công bố số liệu thống kê giá bất động sản nhà ở (Scatigna, Szemere and Tsatsaronis, 2014^[41]). Đặc biệt, dữ liệu về giá cả này cung cấp thông tin quan trọng cho việc triển khai các chính sách an toàn vĩ mô. Ở Việt Nam, chính

phủ đã thu thập thông tin về thị trường bất động sản từ năm 2015. Tuy nhiên, số liệu thống kê chính thức về giá bất động sản chưa được tổng hợp (IMF Statistics Department, 2019^[42]), và việc xây dựng các số liệu thống kê này là rất quan trọng, nhất là giá bất động sản nhà ở. Các quốc gia khác thuộc ASEAN-6 định kỳ công bố số liệu thống kê về giá bất động sản nhà ở (Phi-líp-pin bắt đầu công bố từ năm 2016) (Hình 1.16, Biểu đồ B). Tính kịp thời của dữ liệu sẽ là đặc biệt quan trọng. Hầu hết các quốc gia công bố dữ liệu hàng quý trong vòng ba tháng sau thời điểm tham chiếu. So với bất động sản nhà ở, số liệu thống kê về giá bất động sản thương mại là khó tổng hợp do sự không đồng nhất của các phân khúc thị trường và sự khan hiếm của dữ liệu giao dịch đại diện (Deryol et al., 2019^[43]). Chỉ một nhóm nhỏ các nước công bố những số liệu thống kê này, bao gồm In-đô-nê-xia và Xinh-ga-po. Việt Nam thu thập thông tin về thị trường bất động sản thương mại dựa trên Nghị định 117. Sẽ rất hữu ích khi khám phá việc sử dụng dữ liệu hành chính liên quan tới bất động sản thương mại cho việc giám sát diễn biến thị trường.

Có thể phát triển hơn nữa thị trường tài chính thông qua tự do hóa

Trong trung hạn, Việt Nam có thể theo đuổi một cuộc cải cách toàn hệ thống trong lĩnh vực ngân hàng, với mục tiêu tạo thuận lợi cho việc phân bổ tín dụng cho các ngành nghề có hiệu suất cao hơn. Hiện tại, một số quy định đang được triển khai như một phần của các biện pháp an toàn. Bên cạnh mục tiêu tăng trưởng tín dụng hàng năm ở cấp độ quốc gia, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ấn định mức trần tăng trưởng tín dụng cho từng ngân hàng riêng rẽ dựa trên năng lực của họ. Quy định trần lãi suất tiền gửi đối với tiền gửi không kỳ hạn và có kỳ hạn dưới 6 tháng; trần lãi suất cho vay ngắn hạn đối với nhu cầu vốn thuộc ngành, lĩnh vực ưu tiên. Mức trần tăng trưởng tín dụng cho từng ngân hàng được đưa ra sau cuộc Khủng hoảng tài chính toàn cầu, khi thanh khoản dồi dào do các hoạt động can thiệp tiền tệ dẫn đến việc định giá tài sản quá cao (Tran-Thi and Vu-Thanh, 2020^[44]). Trần lãi suất huy động nhằm mục tiêu ngăn chặn tình trạng cạnh tranh quá mức giữa các ngân hàng có tỷ suất lợi nhuận thấp. Khi nguồn vốn và khả năng sinh lời của các ngân hàng được cải thiện, có thể dần dần loại bỏ những quy định cũ này để chuyển sang phân bổ tín dụng dựa trên thị trường nhiều hơn. Đồng thời, thay vì cách tiếp cận quy định chi tiết, Việt Nam có thể áp dụng các biện pháp an toàn vĩ mô được sử dụng ở những quốc gia khác, ví dụ như các bộ đệm vốn nghịch chu kỳ và tỷ lệ cho vay trên giá trị tài sản đảm bảo, trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các ngân hàng. Về vấn đề này, việc đạt được mục tiêu Basel II vào năm 2023 là bước đi quan trọng đầu tiên. Trong năm 2020, chính phủ đã khởi động một chương trình nhằm tăng tỷ trọng vốn của bốn ngân hàng thương mại quốc doanh; đây là một bước đi đúng hướng. Việc nới lỏng hạn chế sở hữu của nước ngoài ở mức 30% cũng sẽ giúp tăng cường bộ đệm vốn của ngân hàng. Những cải cách này có thể mở đường cho một chế độ tỷ giá hối đoái linh hoạt hơn, từ đó có thể tăng cường truyền dẫn chính sách tiền tệ.

Việc nuôi dưỡng khu vực tài chính phi ngân hàng cũng trở nên quan trọng hơn. So với các quốc gia Đông Nam Á khác, sự phát triển gần đây của thị trường tài chính Việt Nam chủ yếu được thúc đẩy bởi các ngân hàng. Cho dù có sự phát triển gần đây của các dịch vụ mới, như thanh toán di động, nhìn chung khu vực tài chính phi ngân hàng vẫn chưa phát triển. Đa dạng hóa các kênh tài chính có thể giúp giảm sự chi phối của các ngân hàng quốc doanh (đang nắm giữ hơn 40% tài sản của tất cả các tổ chức tín dụng tính đến cuối năm 2020) và sẽ giúp thúc đẩy phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn (World Bank Group, 2019^[45]). Các hộ gia đình cũng sẽ được hưởng lợi từ việc có nhiều lựa chọn tiết kiệm đa dạng hơn. Gần đây, ngày càng ít hộ gia đình ưa chuộng tiết kiệm dưới dạng tiền mặt hoặc kim loại quý, chẳng hạn như vàng (Nguyen and Floro, 2019^[46]). Tạo ra lợi nhuận từ các khoản đầu tư dài hạn đã trở thành một động lực quan trọng để các hộ gia đình phân bổ tiết kiệm thông qua các phương tiện tài chính chính thức (Ha, 2019^[47]). Hơn nữa, nhu cầu đầu tư xanh gia tăng làm tăng nhu cầu tiếp cận nhiều hơn tới nguồn vốn dài hạn thông qua các thị trường tài chính đa dạng và sâu rộng hơn. Mặc dù tăng trưởng đều đặn, thị trường tài chính phi ngân hàng vẫn rất hạn chế. Ví dụ, tổng phí bảo hiểm bằng 2.6% GDP trong năm 2021, so với mức trung bình 3.5% của ASEAN. Như vậy, cần khuyến khích hơn nữa sự phát triển của các nhà đầu tư thể chế tư nhân, như các công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí tư nhân (quỹ hưu trí tư nhân đầu tiên được ra mắt năm 2021). Điều này cũng cần song hành với việc nâng cao giáo dục và bảo vệ người tiêu dùng, nhất là nâng cao hiểu biết về tài chính. Hiểu biết về tài chính có thể giúp bảo vệ người tiêu dùng. Bên cạnh đó, nó có

thể giúp khuyến khích người tiêu dùng tích cực hơn trong việc áp dụng các công cụ tài chính mới, như công nghệ tài chính (Fintech) (Morgan and Trinh, 2020^[48]). Việc tiếp thêm sức mạnh cho tính năng động của khu vực tư nhân thông qua cải cách quy định và tự do hóa thị trường cũng có thể tạo thuận lợi cho những người chơi mới tham gia thị trường tài chính phi ngân hàng (xem Chương 2). Thị trường chứng khoán đã tăng trưởng tương đối nhanh (vốn hóa thị trường bằng 69% GDP vào cuối năm 2020, tăng từ mức 32% vào cuối năm 2010), nhưng các doanh nghiệp nhà nước trước đây chiếm phần lớn trong số các công ty niêm yết (WTO, 2021^[49]).

Trên khía cạnh đối ngoại, sự tiếp xúc hạn chế với các thị trường tài chính quốc tế đã bảo vệ Việt Nam khỏi những cú sốc từ bên ngoài trong đại dịch. Quy định về tài khoản vốn đã được tự do hóa từ giữa những năm 2000, nhưng vẫn có những hạn chế nghiêm ngặt đối với các giao dịch xuyên biên giới. Ví dụ, các khoản vay nước ngoài của khu vực tư nhân được áp đặt mức trần. Theo đó, mức nợ nước ngoài của khu vực tư nhân bị hạn chế (Hình 1.17, Biểu đồ A). Dòng vốn vào của đầu tư gián tiếp nước ngoài ổn định nhưng hạn chế từ trước đại dịch. Theo đó, trái ngược với các quốc gia Đông Nam Á khác, nơi danh mục đầu tư của người không cư trú chứng kiến sự thoái vốn mạnh mẽ vào đầu năm 2020, dòng vốn rút khỏi Việt Nam hầu như không đáng kể từ khi đại dịch bùng phát (Hình 1.7, Biểu đồ B).

Về trung hạn, Việt Nam nên cân nhắc từng bước tự do hóa hơn nữa tài khoản vốn của mình. Cải cách này cần nhất quán chặt chẽ với việc chuyển đổi cả các khuôn khổ chính sách thị trường tài chính và tiền tệ. Mặc dù danh mục đầu tư gián tiếp nước ngoài dễ biến động sẽ đi kèm với các rủi ro tiềm tàng, chẳng hạn như định giá quá cao tài sản, biến động tỷ giá hối đoái và chấm dứt đột ngột, nó cũng có thể có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế bằng cách cung cấp nguồn lực tài chính cho các doanh nghiệp năng động hơn (Working Group of Committee on the Global Financial System, 2021^[50]). Cải thiện các yếu tố nền tảng của kinh tế vĩ mô và khuôn khổ thể chế, gồm cả lĩnh vực tài chính lành mạnh, có thể giúp giảm thiểu những rủi ro này cùng với các biện pháp an toàn vĩ mô (Working Group of Committee on the Global Financial System, 2021^[50]). Thật vậy, trong suốt đại dịch, đầu tư gián tiếp của các cá nhân không cư trú có một số khác biệt giữa các quốc gia Đông Nam Á khác nhau. Ở một số nước, dòng vốn vào đã quay lại nhanh chóng kể từ quý 2 năm 2020. Điều này cho thấy rằng trong khi các điều kiện thị trường tài chính toàn cầu có vai trò quan trọng, song các yếu tố kinh tế cơ bản và khuôn khổ chính sách cũng ảnh hưởng tới tính ổn định của dòng vốn đầu tư. Đặc biệt, để đi theo hướng này, Việt Nam cần tăng cường các biện pháp an toàn vĩ mô. Trái ngược với những biện pháp quản lý trực tiếp dòng vốn, các biện pháp an toàn vĩ mô tập trung vào tính dễ bị tổn thương của khu vực tài chính trong nước. Gần đây, một số quốc gia Đông Nam Á đang phát triển các công cụ bảo đảm an toàn vĩ mô. Ví dụ, In-đô-nê-xia đã sử dụng ngày càng nhiều những công cụ này (Working Committee on Capital Account Liberalisation, 2019^[51]) (Hộp 1.3).

Hộp 1.3. Bộ công cụ chính sách an toàn vĩ mô toàn diện của In-đô-nê-xia

In-đô-nê-xia đã phát triển và tăng cường các công cụ chính sách an toàn vĩ mô từ cuối những năm 2000. Hiện tại, Ngân hàng In-đô-nê-xia đang sử dụng bốn biện pháp chống chu kỳ, bên cạnh việc cung cấp thanh khoản khẩn cấp cho ngân hàng có hạn chế về thanh khoản (Hỗ trợ Thanh khoản ngắn hạn).

Bộ đệm vốn nghịch chu kỳ: Quy định này đòi hỏi các ngân hàng phải duy trì một bộ đệm vốn bổ sung trong giai đoạn mở rộng. Khi nền kinh tế suy giảm, các ngân hàng có thể sử dụng bộ đệm. Bộ đệm yêu cầu có thể dao động từ 0% tới 2.5% tài sản có rủi ro tùy theo các điều kiện kinh tế và tài chính. Ngân hàng trung ương ấn định tỷ lệ này sáu tháng một lần. Biện pháp này bắt đầu từ năm 2016.

Cho vay theo giá trị/Tài trợ theo giá trị: Ngân hàng trung ương quy định tỷ lệ giá trị cho vay mà một người mua nhà có thể vay dựa trên giá trị bất động sản và tỷ lệ khoản thanh toán ban đầu tối thiểu theo giá trị ô tô xe máy được mua. Các tỷ lệ theo quy định được điều chỉnh tùy theo diễn biến trên thị trường bất động sản nhà ở và trong các khoản vay tiêu dùng đối với ô tô xe máy để tránh rủi ro tài chính dồn nén trong những lĩnh vực này. Quy định này được áp dụng từ năm 2012.

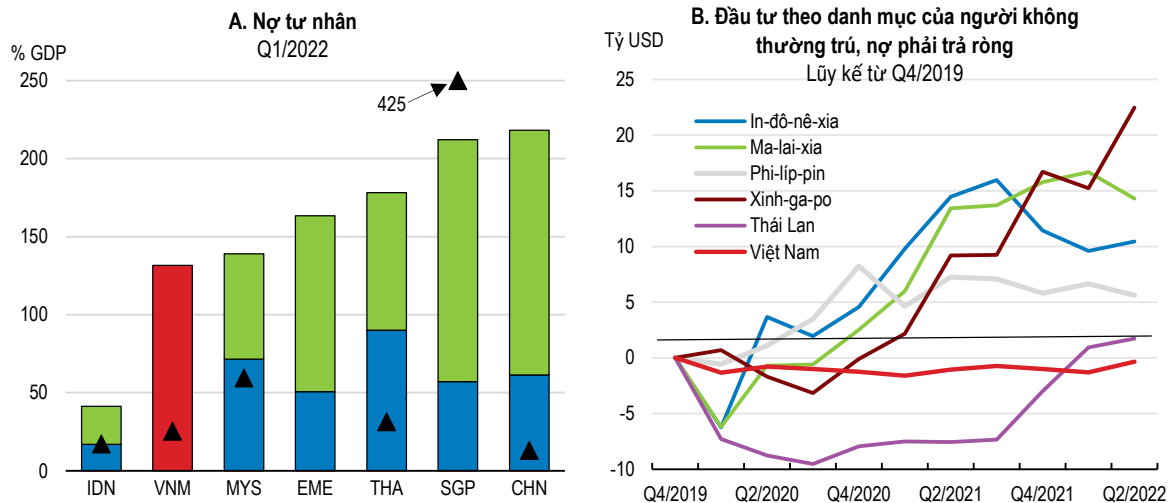
Tỷ lệ trung gian an toàn vĩ mô: Biện pháp này quy định tỷ lệ cho vay trên vốn tài trợ của các ngân hàng. Chứng khoán do các tập đoàn phi tài chính phát hành và có xếp hạng đầu tư tốt có thể được đưa vào trong tính toán (như một phần của mẫu số). Tỷ lệ này được điều chỉnh theo các điều kiện kinh tế và tài chính. Quy định này bắt đầu như là quy định về tỷ lệ cho vay trên tiền gửi vào năm 2010.

Bộ đệm thanh khoản an toàn vĩ mô: Quy định này yêu cầu các ngân hàng có một bộ đệm thanh khoản dưới dạng chứng khoán. Chúng có thể được sử dụng cho các hoạt động tiền tệ của Ngân hàng In-đô-nê-xia tới một tỷ lệ phần trăm tối thiểu của số tiền gửi bằng đồng ru-pi. Tỷ lệ này được điều chỉnh theo các điều kiện kinh tế và tài chính. Hình thức ban đầu của quy định này được áp dụng vào năm 2009.

Nguồn: (Bank Indonesia, 2019^[52]), (Working Committee on Capital Account Liberalisation, 2019^[51]).

Bên cạnh đó, đầu tư gián tiếp ra nước ngoài của người dân đã trở nên quan trọng hơn đối với nhiều nền kinh tế thị trường mới nổi. Ở các nước Đông Nam Á khác, chẳng hạn như Ma-lai-xia và Thái Lan, nhu cầu đầu tư cho dân số đang già hóa và sự gia tăng của các nhà đầu tư tổ chức đã dẫn đến việc mở rộng dòng vốn đầu tư ra nước ngoài (McGuire et al., 2021^[53]). Do các thị trường tài chính trong nước kém phát triển hơn ở những quốc gia này, các nhà đầu tư tổ chức – như các công ty bảo hiểm – tìm kiếm các cơ hội đầu tư ở nước ngoài với vai trò là chủ nợ. Điều này đòi hỏi sự giám sát bổ sung đối với các tổ chức tài chính phi ngân hàng này, vốn nhiều khả năng đối mặt với rủi ro tiền tệ. Điều này có nghĩa rằng mặc dù lĩnh vực tài chính phi ngân hàng vẫn chưa phát triển ở Việt Nam, việc giám sát lĩnh vực này sẽ cần được tăng cường trong trung hạn cùng với việc tự do hóa các giao dịch tài chính xuyên biên giới.

Hình 1.17. Việt Nam ít tiếp xúc hơn với các thị trường tài chính quốc tế



Ghi chú: CHN = Trung Quốc, IDN = In-đô-nê-xia, MYS = Ma-lai-xia, SGP = Xinh-ga-po, VNM = Việt Nam. Trong Biểu đồ A, EME bao gồm các nước Úc-hen-ti-na, Bra-xin, Chi-lê, Trung Quốc, Cô-lôm-bia, Cộng hòa Séc, Đặc khu hành chính Hồng Kông, Hung-ga-ri, Ấn Độ, In-đô-nê-xia, Ix-ra-en, Hàn Quốc, Ma-lai-xia, Mê-hi-cô, Ba Lan, Nga, A-rập Xê-út, Xinh-ga-po, Nam Phi, Thái Lan và Thổ Nhĩ Kỳ. Nợ của hộ gia đình và nợ của công ty phi tài chính chỉ tín dụng được cung cấp bởi tất cả các lĩnh vực tài chính, bao gồm người không thường trú, ngoại trừ đối với Việt Nam khi hạng mục nợ này chỉ bao gồm tín dụng do các ngân hàng cung cấp. Hơn nữa, không có dữ liệu phân chia cụ thể ở đây, do vậy cột màu đỏ biểu thị toàn bộ nợ tư nhân ở Việt Nam.

Nguồn: BIS; CEIC; và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

StatLink  <https://stat.link/h9yveq>

Chính sách tài khóa minh bạch hơn sẽ giúp tăng cường hiệu quả chính sách

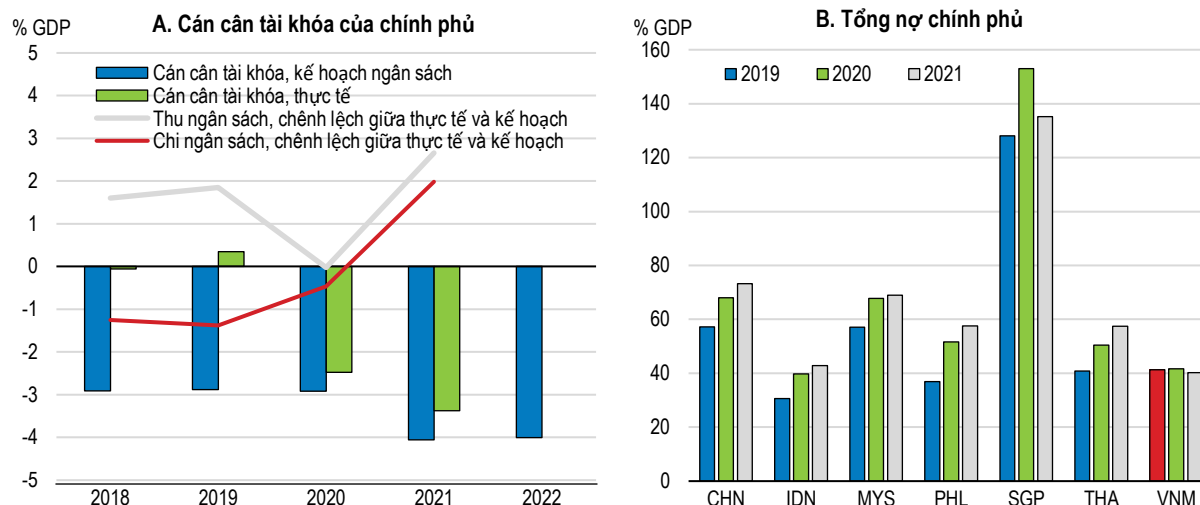
Sự thận trọng trong quá khứ đã mang lại dư địa tài khóa, nhưng thách thức đang xuất hiện nhiều hơn

Việt Nam đã cải thiện khung chính sách tài khóa trong những năm qua, góp phần giúp chính phủ có dư địa tài khóa rộng rãi khi đại dịch tác động tới nền kinh tế. Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi năm 2015 quy định việc thiết lập chính sách tổng thể. Chính phủ cần chuẩn bị các kế hoạch tài khóa 5 năm một lần (“Kế hoạch tài chính”), làm cơ sở cho các Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Tương tự như kế hoạch tài khóa trung hạn của các quốc gia khác, kế hoạch tài khóa của Việt Nam bao gồm một số mục tiêu tài khóa, trong đó có dự báo thâm hụt và giới hạn nợ. Bên cạnh ngân sách hàng năm, kế hoạch ba năm cuốn chiếu (“Kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước”) được lập hàng năm để giám sát tính nhất quán giữa kế hoạch trung hạn và việc thực hiện chính sách thực tế. Trong số các quốc gia Đông Nam Á, Việt Nam là một trong những nước có các quy định tài khóa chi tiết hơn, chẳng hạn như quy định thu ngân sách và mức trần chi tiêu cho các chương trình (OECD/ADB, 2019^[54]). Cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, những quy định này đã giúp thâm hụt chính phủ giảm đều đặn từ năm 2015.

Trong khi định hướng chính sách đang dần được bình thường hóa, chính sách tài khóa nên được coi là biện pháp phòng vệ đầu tiên nếu điều kiện kinh tế xấu đi. Trong đại dịch, việc gia tăng chi tiêu và các biện pháp dự phòng ảnh hưởng tạm thời hoặc lâu dài đến thu ngân sách (như hoãn thuế hoặc cắt giảm thuế) đã làm tăng thâm hụt của chính phủ (Hình 1.18, Biểu đồ A). Tuy nhiên, mức tăng này là nhỏ hơn so với các quốc gia Đông Nam Á khác. Trên thực tế, chính phủ đã ưu tiên phân bổ lại chi tiêu từ các lĩnh vực chính sách khác để hạn chế tích lũy nợ (Madani, Nguyen and Nguyen, 2021^[11]). Các doanh nghiệp nhà nước (ví dụ các khoản vay ưu đãi do các ngân hàng quốc doanh cung cấp) và các quỹ ngoài ngân sách (như quỹ an sinh xã hội) cũng được huy động để hỗ trợ thêm về tài chính cho các hộ gia đình và doanh nghiệp bị ảnh hưởng. Cùng với tăng trưởng kinh tế tích cực, những nỗ lực này đã giúp kiềm chế sự gia tăng nợ chính phủ ở mức vừa phải (Hình 1.18, Biểu đồ B). Mặc dù kế hoạch ngân sách kỳ vọng có sự giảm nhẹ thâm hụt của chính phủ trong bối cảnh nền kinh tế phục hồi ổn định, nhưng có thể trì hoãn việc củng cố tài khóa nếu rủi ro suy giảm thành hiện thực. Đặc biệt, cần ưu tiên hỗ trợ có đối tượng mục tiêu

cho các hộ nghèo bị ảnh hưởng bởi giá năng lượng và lương thực cao. Chính phủ đã hạ trần nợ chính phủ từ mức 54% GDP trong giai đoạn 2016-2020 xuống còn 50% GDP cho giai đoạn 2021-2025. Tuy nhiên, do GDP danh nghĩa tăng 25% sau các điều chỉnh thống kê, điều này hàm ý rằng mức trần nợ thực tế đã tăng lên khoảng 7% theo tính toán của OECD, giúp chính phủ linh hoạt hơn trong bối cảnh môi trường bất định hiện nay.

Hình 1.18. Đại dịch làm tăng thâm hụt tài khóa của Việt Nam, nhưng nợ công được quản lý tốt



Ghi chú: CHN = Trung Quốc, IDN = In-đô-nê-xia, MYS = Ma-lai-xia, PHL = Phi-líp-pin, SGP = Xinh-ga-po, THA = Thái Lan, VNM = Việt Nam. Biểu đồ A: Dữ liệu thực tế cho năm 2021 là ước tính lần hai. Biểu đồ B: Trung Quốc và Phi-líp-pin bao gồm các nguồn quỹ an sinh xã hội. Nguồn: CEIC; Bộ Tài chính Việt Nam; IMF, World Economic Outlook database; và tính toán của OECD.

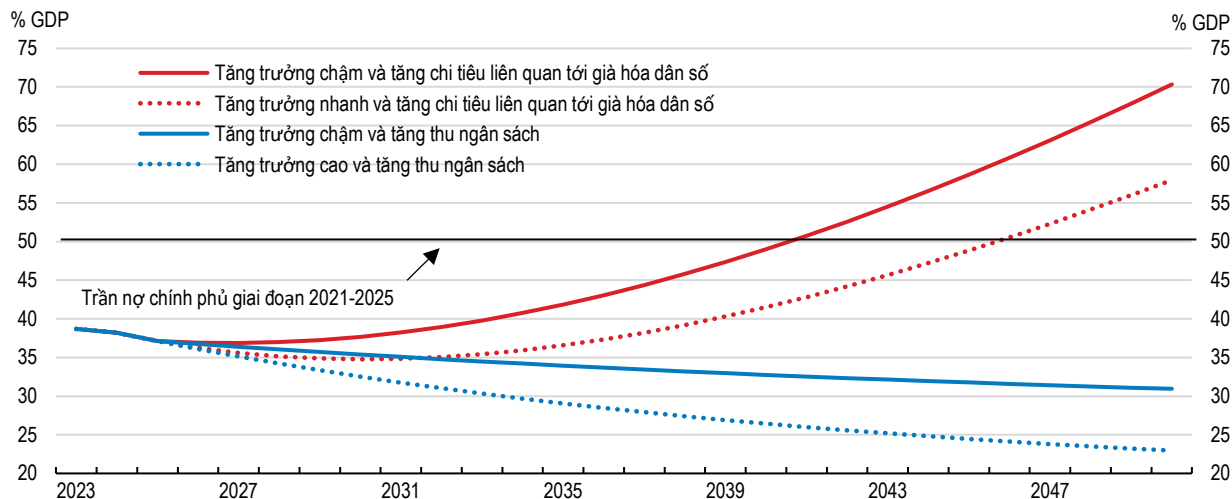
StatLink  <https://stat.link/myftud>

Trong trung hạn, sẽ cần cải cách tài khóa hơn nữa, được hỗ trợ bằng kế hoạch củng cố vững chắc bao quát cả các khía cạnh thu và chi ngân sách chính phủ cũng như quản lý nợ công, vì nhu cầu chi tiêu dự kiến sẽ tăng nhanh do đầu tư công vào số hóa, chuyển đổi sang nền kinh tế xanh hơn và dân số già hóa (Hình 1.19). Thật vậy, tỷ số phụ thuộc già sẽ tăng với tốc độ thuộc nhóm nhanh nhất ở Đông Nam Á, từ mức 11% hiện tại lên tới 33% trong năm 2050. Một số người dân chưa nằm trong hệ thống an sinh xã hội và việc chi tiêu chăm sóc sức khỏe cho người dễ bị tổn thương, gồm cả một số đối tượng người cao tuổi, được chính phủ trợ cấp. Do vậy, dân số già hóa sẽ đòi hỏi chính phủ chi tiêu từ nguồn thu thuế nhiều hơn cho chăm sóc y tế, cũng như trợ cấp xã hội. Ngoài ra, sự phát triển kinh tế cao hơn sẽ thúc đẩy chi tiêu bình quân đầu người cho y tế cao hơn. Cải cách tài khóa nên bao gồm tăng cường khung chính sách tài khóa và tăng nguồn thu của chính phủ. Kế hoạch trung hạn cũng có thể bao gồm các kịch bản kinh tế khác nhau, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình lớn hơn của kế hoạch.

Việc tăng cường tái phân phối của chính phủ sẽ trở nên quan trọng hơn để cải thiện hiệu quả và hiệu lực của chính sách tài khóa. Bất bình đẳng thu nhập cao hơn so với mức trung bình OECD, nhưng thấp hơn so với hầu hết các quốc gia Đông Nam Á khác. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động cao, đặc biệt là phụ nữ, đã góp phần vào việc phân phối thu nhập bình đẳng hơn (Phụ lục 1.A.). Mặt khác, dù Việt Nam có mức chi tiêu xã hội cao hơn so với các quốc gia Đông Nam Á khác, song việc tái phân phối của chính phủ chỉ ở mức vừa phải (Hình 1.20). Chi tiêu xã hội tăng đều đặn nhờ sự phát triển của hệ thống an sinh xã hội (chi an sinh xã hội đã tăng từ 3.1% GDP năm 2010 lên tới 5.0% vào năm 2019), nhưng sự chênh lệch giữa các hệ số GINI khả dụng và thị trường hầu như không thay đổi trong giai đoạn này. Trong bối cảnh đó, cải cách an sinh xã hội, đáng chú ý là mở rộng diện bao phủ của quỹ hưu trí nhà nước, là rất quan trọng. Những cải cách này có thể mang lại sự phân công rõ ràng hơn giữa an sinh xã hội và trợ cấp xã hội, giúp cải thiện hiệu quả của chi tiêu xã hội tổng thể (xem dưới đây). Tăng cường tính bền vững của quỹ lương hưu cũng rất quan trọng để ngăn việc chuyển giao tài chính nhiều hơn nữa từ ngân sách nhà nước sang các quỹ an sinh xã hội.

Hình 1.19. Tăng thu ngân sách là rất quan trọng để chuẩn bị cho việc già hóa dân số nhanh

Các kịch bản nợ chính phủ



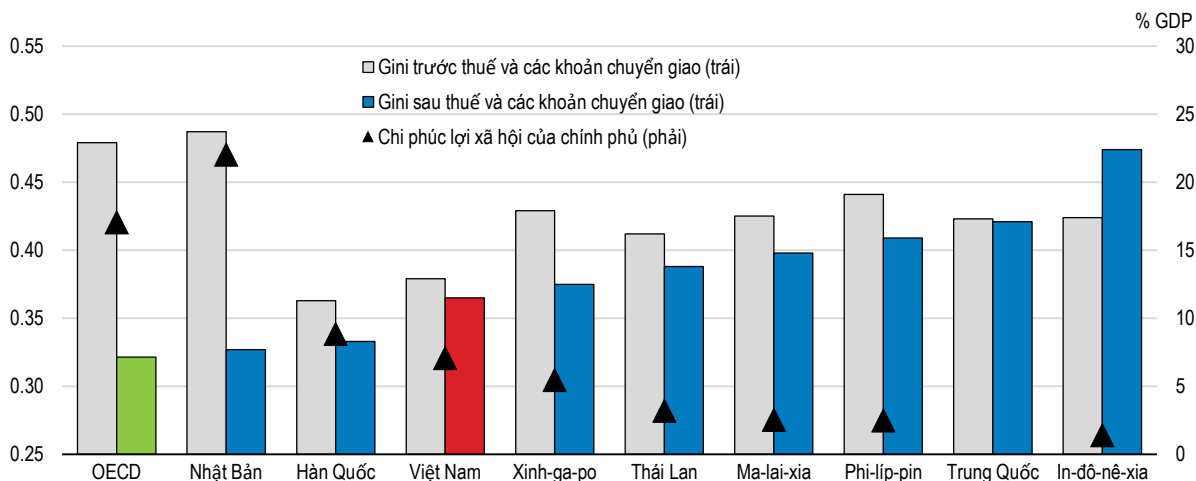
Ghi chú: Do hạn chế về dữ liệu, các khoản nợ an sinh xã hội không được xem xét và không giả định có sự chuyển giao tài chính bổ sung từ ngân sách nhà nước sang các quỹ an sinh xã hội. Kịch bản tăng chi tiêu liên quan đến già hóa dân số giả định rằng chi trợ cấp xã hội của chính phủ sẽ tăng lên mức 4% GDP vào năm 2050, trong khi phần còn lại của phúc lợi xã hội sẽ được chi trả bởi quỹ an sinh xã hội. Tổng chi phúc lợi xã hội được giả định sẽ chiếm 20% GDP vào năm 2050, tương tự như mức hiện tại của các nước châu Âu có tỷ lệ phụ thuộc già vào khoảng 30%. Tỷ lệ phụ thuộc già của Việt Nam được giả định sẽ tăng lên cùng mức (33%) vào năm 2050 theo dự báo của Liên hợp quốc. Chi tiêu của các quỹ an sinh xã hội được giả định sẽ tăng tỷ lệ thuận với sự gia tăng của tỷ lệ phụ thuộc già. Kịch bản tăng thu giả định rằng cân đối cơ bản được duy trì ở mức -1% GDP trong suốt thời kỳ ước tính, có nghĩa là các điều chỉnh chính sách được thực hiện để bù đắp mức tăng chi tiêu liên quan đến già hóa dự kiến. GDP danh nghĩa được giả định sẽ tăng trưởng 10% theo kịch bản tăng trưởng cao và 8% từ năm 2025 trong kịch bản tăng trưởng thấp. Lãi suất được cố định ở mức 4% dựa trên mức trung bình trong quá khứ.

Nguồn: Tính toán của OECD.

StatLink <https://stat.link/mj51ec>

Hình 1.20. Bất bình đẳng thu nhập của Việt Nam thấp nhất trong khu vực

Năm 2020 hoặc năm gần nhất có dữ liệu



Ghi chú: Chuyển giao của ngân sách nhà nước cho chương trình bảo hiểm xã hội chưa được bao gồm trong chi phúc lợi xã hội cho Việt Nam.

Nguồn: F. Solt (2020), "Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database", Social Science Quarterly 101(3):1183-1199, SWIID Version 9.2, December 2021; IMF, Government Finance Statistics database; Malaysia's Social Security Organisation (SOCSO), Annual Report; Tổng cục thống kê Việt Nam.

StatLink <https://stat.link/eoaph7>

Cần tiếp tục cải cách để cải thiện hiệu quả hoạt động của khung tài khóa

Việc cải cách một số thông lệ tài khóa, nhất là việc chuyển nguồn ngân sách tăng thu (chênh lệch giữa kế hoạch và thực tế) và tiết kiệm chi qua các năm, là cần thiết để khung chính sách tài khóa mới đạt được các mục tiêu của nó. Mặc dù đã thu hẹp trong đại dịch, sự chênh lệch giữa ngân sách theo dự toán và quyết toán cuối cùng, cả về mặt thu và chi, là rất lớn (Hình 1.18, Biểu đồ A). Điều này được cho là do nhiều nguyên nhân, chẳng hạn như ước tính thu ngân sách thận trọng của chính quyền địa phương để được chuyển giao tài chính nhiều hơn và quá trình giải phóng mặt bằng làm chậm trễ việc thi công các công trình công cộng (ví dụ: tranh chấp về đền bù) (Madani, Nguyen and Nguyen, 2021^[11]). Về việc thu ngân sách, chênh lệch giữa thu thuế theo kế hoạch và thực tế đã giảm do những nỗ lực của chính phủ, bao gồm việc cải thiện các kỹ thuật dự báo, từ mức trung bình 8.8% trong giai đoạn 2011-2015 xuống còn 6.5% trong giai đoạn 2016-2020. Mặc khác, thông lệ chuyển nguồn từ năm trước khiến cho việc giám sát chính sách tài khóa là rất khó khăn ở cấp vĩ mô (World Bank and Government of Viet Nam, 2017^[55]), và có khả năng làm giảm tính minh bạch tài khóa. Mặc dù một số quốc gia với hệ thống ngân sách nhiều năm được thiết lập vững chắc cho phép ngân sách chưa sử dụng được chi tiêu vào (các) năm sau, điều này không được phép ở hầu hết các nước (Potter and Diamond, 1999^[56]). Ở Việt Nam, ngân sách chưa tiêu của năm trước có thể được sử dụng như khoản thu của năm hiện tại. Hơn nữa, số ngân sách chuyển nguồn có thể khá lớn. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 nhằm mục tiêu thu hẹp phạm vi các khoản chi chuyển nguồn. Tuy nhiên, từ năm 2015 tới năm 2019, quy mô trung bình của ngân sách chuyển nguồn từ năm trước lần lượt là 18% của thu ngân sách thực tế đối với chính quyền trung ương và 21% đối với chính quyền địa phương. Trên nguyên tắc, cả chênh lệch giữa thu theo kế hoạch và thực tế cũng như tiết kiệm chi nên được coi là khoản dư ngân sách. Cần thiết lập một quy tắc để trả lại ngân sách tiết kiệm chi vào kho bạc nhà nước, nếu số chuyển nguồn không được sử dụng trong một khoảng thời gian trì hoãn nhất định vào năm tiếp theo. Về vấn đề này, do việc cấm chuyển nguồn ngân sách tiết kiệm chi một cách chặt chẽ có thể gây ra tình trạng giải ngân gấp gáp vào cuối năm tài khóa, có thể cho phép một khối lượng nhất định chi ngân sách được trì hoãn cho tới một ngày cụ thể của năm tiếp theo. Việc báo cáo hiện thời về chuyển nguồn từ các khoản chưa chi trên cơ sở dồn tích là phù hợp, nhưng chuyển nguồn do chênh lệch thu từ năm trước không nên được ghi nhận như là khoản thu thực tế. Khoản này nên được ghi nhận trong sổ sách như là khoản giảm trong tài sản của chính phủ (do được ghi nhận là khoản dư trong năm trước). Luật Đầu tư công năm 2019 đã thực hiện một bước đi quan trọng. Luật quy định rằng thời hạn giải ngân vốn đầu tư công hàng năm là tới hết tháng 1 của năm sau, ngắn hơn so với thời hạn 12 tháng trước đó (hơn nữa, điều kiện để gia hạn thêm trong Luật năm 2014 là dễ hơn so với Luật năm 2019).

Việc cải thiện chất lượng dữ liệu tài khóa có thể giúp thực hiện các quy tắc kế toán nghiêm ngặt, nhưng cũng tăng tính minh bạch của chính sách tài khóa. Điều này có thể thúc đẩy hơn nữa kỷ luật tài khóa mạnh mẽ và hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng. Chính phủ đã nỗ lực cải thiện số liệu thống kê tài khóa trong những năm qua. Ví dụ, sự phân định giữa thu thường xuyên và thu về vốn đã được cải thiện, ví dụ như thay đổi trong cách tính doanh thu từ cổ phần nhà nước trong doanh nghiệp vào năm 2015. Tuy nhiên, vẫn có thể cải thiện hơn nữa cách thức báo cáo. Việt Nam nên cân nhắc định kỳ công bố dữ liệu tài khóa phù hợp với các phương pháp được quốc tế công nhận và gần đây hơn, chẳng hạn như *Hướng dẫn thống kê tài chính chính phủ 2014 của Quỹ tiền tệ quốc tế (GFSM2014)*, như một phần của thống kê ngân sách hoặc tài khoản quốc gia, bắt đầu từ các bảng số liệu chính (IMF, 2019^[33]). Chính phủ cũng đã đi theo hướng này. Năm 2020, Bộ Tài chính ban hành Cẩm nang hướng dẫn thống kê tài chính chính phủ ở Việt Nam để giúp các cơ quan chính phủ chuẩn bị báo cáo tài chính phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế. Bộ Tài chính đã công bố dữ liệu thu chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2003-2019 theo *GFSM2014* trong tháng 11 năm 2022. Đặc biệt, xét tới tầm quan trọng của các quỹ an sinh xã hội trong chính sách của chính phủ, việc công bố dữ liệu chung của chính phủ là hết sức quan trọng. Hơn nữa, dữ liệu tài khóa là có lợi cho việc cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Do có quy định về trần nợ công (60% GDP cho giai đoạn 2021-2025), các khoản bảo lãnh công khai của chính phủ đã được công bố. Tuy nhiên, chính phủ có thể cân nhắc công bố các khoản nợ tiềm tàng đối với các doanh nghiệp nhà nước.

Trong trung hạn, việc rà soát các khung thể chế toàn diện hơn sẽ giúp tăng cường hơn nữa hiệu quả hoạt động tài khóa. Đặc biệt, kinh nghiệm của một số quốc gia OECD đã thành lập một tổ chức tài khóa độc lập sau cuộc Khủng hoảng tài chính toàn cầu sẽ hữu ích (von Trapp, Lienert and Wehner, 2016^[57]). Các tổ chức tài khóa độc lập không đưa ra các quyết định chính sách, mà đưa ra đánh giá về tình hình kinh tế và tài khóa, bao gồm các dự báo ngắn hạn và trung hạn, độc lập với các cơ quan hoạch định chính sách. Các tổ chức này thường là một cơ quan hành pháp độc lập (ví dụ như ở Vương quốc Anh) hoặc một tổ chức thuộc quốc hội (ví dụ như ở Hoa Kỳ). Thông tin do các tổ chức tài khóa độc lập cung cấp giúp bổ sung sự minh bạch cho chính sách tài khóa, cải thiện việc tranh luận công khai, khuyến khích trách nhiệm giải trình cao hơn của các cơ quan hoạch định chính sách và tăng cường sự giao tiếp của chính phủ với các thị trường tài chính. Việc thành lập các tổ chức tài khóa độc lập thường gắn liền với các quy tắc tài khóa mà các tổ chức này có nhiệm vụ giám sát, qua đó góp phần tăng cường tính bền vững tài khóa. Trên thực tế, trong đại dịch, các tổ chức này tại rất nhiều quốc gia OECD đã công bố những đánh giá sát thời gian thực về điều kiện kinh tế và tài khóa, vốn rất khó khăn đối với các cơ quan hoạch định chính sách trong giai đoạn khủng hoảng, và có khả năng cung cấp sự giám sát thỏa đáng đối với các kế hoạch chi tiêu khẩn cấp của chính phủ (OECD, 2020^[58]). Ở Việt Nam, Ủy ban Giám sát Tài chính quốc gia – cơ quan tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ về phát triển lĩnh vực tài chính – đôi khi đưa ra những đánh giá riêng về tình hình kinh tế vĩ mô, mặc dù việc giám sát các điều kiện tài khóa không được quy định cụ thể trong chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban. Ủy ban Tài chính và Ngân sách của Quốc hội cũng giám sát các điều kiện tài chính của Chính phủ, nhưng không công bố các dự báo của riêng mình.

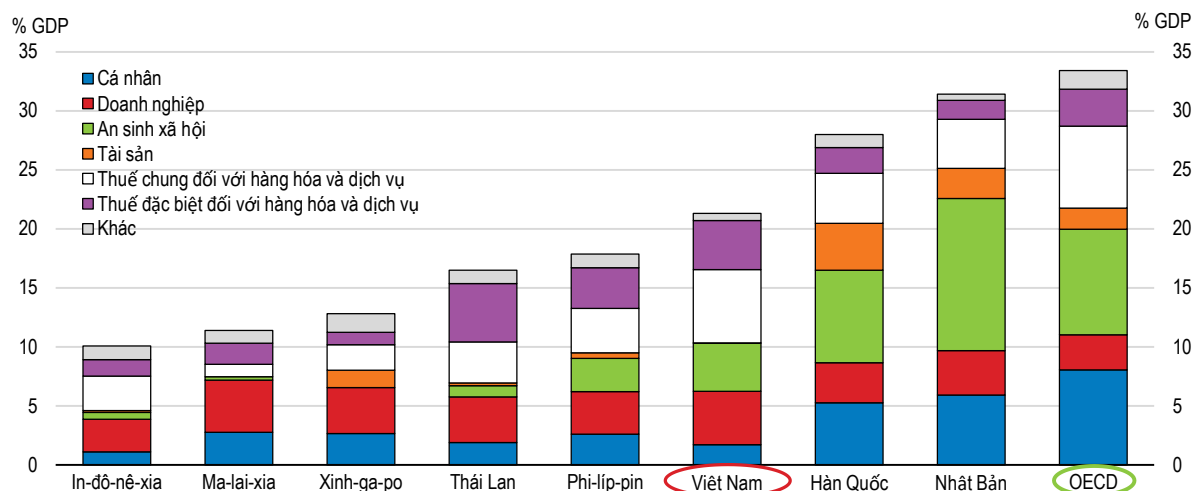
Tăng cường nguồn thu là cấp thiết để đáp ứng nhu cầu chi đang gia tăng

Sẽ cần nguồn thu thuế bổ sung, đặc biệt để tăng cường mạng lưới an sinh xã hội và đáp ứng các nghĩa vụ phát sinh từ dân số đang già hóa. Khi tính cả các khoản đóng góp an sinh xã hội, tỷ lệ thuế trên GDP của Việt Nam cao hơn so với một số quốc gia Đông Nam Á khác, ví dụ như Phi-líp-pin và Thái Lan (Hình 1.21) (thu ngoài thuế, như thu từ dầu mỏ, không được đưa vào). Tuy nhiên, tổng thu từ thuế vẫn thấp so với mức trung bình của OECD. Vẫn có khả năng tăng thu thông qua việc mở rộng cơ sở thuế, nâng cao vai trò của thuế thu nhập cá nhân, tăng cường chức năng của cơ quan quản lý thuế và áp dụng các loại thuế mới. Trong khi Việt Nam tăng nguồn thu đáng kể từ thuế đối với hàng hóa và dịch vụ, gồm cả thuế giá trị gia tăng (GTGT), tương tự như các nền kinh tế thị trường mới nổi khác, thì thuế thu nhập cá nhân chỉ chiếm một tỷ trọng nhỏ trong thu ngân sách. Một số hàng hóa, dịch vụ được áp dụng thuế suất thuế GTGT giảm là 5% hoặc không chịu thuế GTGT (thuế suất thuế GTGT tiêu chuẩn là 10%), và có thể còn dự định tăng thuế suất thuế GTGT tiêu chuẩn. Cơ sở thuế thu nhập cá nhân mang lại nguồn thu không đáng kể, một phần do các khoản trợ cấp thuế rộng rãi khiến cơ sở thuế bị thu hẹp. Trên thực tế, chỉ có một tỷ lệ nhỏ dân số nộp thuế thu nhập cá nhân (Shukla et al., 2011^[59]). Ngoài ra, biểu thuế suất chưa thay đổi kể từ năm 2014, làm tăng gánh nặng thuế nhiều hơn đối với người làm công ăn lương có thu nhập thấp hơn so với những người có thu nhập cao do lạm phát. Đồng thời với việc hợp lý hóa các khoản khấu trừ và trợ cấp, số bậc thuế (hiện tại là bảy bậc, từ 5% tới 35%) có thể giảm còn từ ba tới bốn bậc. Tương tự, thuế thu nhập doanh nghiệp (thuế suất là 20%) có một số trường hợp miễn trừ do rất nhiều cơ chế khuyến khích khác nhau, ví dụ như miễn thuế và giảm thuế suất áp dụng tại các đặc khu kinh tế, được lũy kế theo các năm, một số trong đó hầu như không mang lại lợi ích kinh tế (OECD, 2018^[60]). Trong bối cảnh này, Chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2030, được phê duyệt vào tháng 4 năm 2022, là một bước đi đáng hoan nghênh. Trong Chiến lược này, chính phủ đặt mục tiêu đưa ra những cải cách rộng khắp, gồm cả cải cách thuế giá trị gia tăng. Bên cạnh đó, điều quan trọng là phải cải thiện việc tuân thủ thuế bằng cách khuyến khích áp dụng các thông lệ kiểm toán phù hợp, tăng cường thanh kiểm tra và đơn giản hóa các thủ tục liên quan tới thuế, gồm cả sử dụng các dịch vụ quản lý thuế số hóa. Luật Quản lý thuế sửa đổi có hiệu lực năm 2020 nhằm mục tiêu đơn giản hóa các thủ tục, bên cạnh việc tăng cường thẩm quyền thực thi của cơ quan thuế đối với hành vi trốn thuế. Ví dụ, việc cấp chứng nhận đăng ký thuế đã được rút ngắn từ 10 ngày xuống còn ba ngày. Đẩy mạnh số hóa sẽ giúp giảm bớt gánh nặng hành chính cho người nộp thuế. Hiện tại, việc kê khai thuế thu nhập cá nhân đòi hỏi cả mã số thuế và mã định danh cá nhân. Chính phủ có kế hoạch sử dụng tài khoản định danh cá nhân điện tử, đã được cấp từ năm

2020, để đơn giản hóa việc khai thuế. Hơn nữa, có thể cân nhắc các loại thuế mới, giống như ở các nước Đông Nam Á khác. Ví dụ, Thái Lan gần đây đã áp dụng thuế đất và thuế du lịch, bên cạnh các loại thuế khác.

Hình 1.21. Tỷ lệ thuế trên GDP của Việt Nam thuộc nhóm cao nhất khu vực

Thu từ thuế, năm 2020 hoặc năm gần nhất có dữ liệu



Ghi chú: Thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ được phân loại là thuế chung đối với hàng hóa và dịch vụ. Dữ liệu của Việt Nam là năm 2018 và đóng góp an sinh xã hội được ước tính bởi OECD.

Nguồn: OECD, Tax Revenue database; CEIC; Báo cáo an sinh xã hội Việt Nam trình lên Quốc hội; và tính toán của OECD.

StatLink  <https://stat.link/zn8de0>

Việt Nam có thể tăng cường thuế thường xuyên đối với bất động sản. Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu Nhà nước, nhưng các cá nhân và doanh nghiệp có thể sử dụng đất thông qua việc trả tiền. Công dân và doanh nghiệp Việt Nam có thể sử dụng đất vô thời hạn bằng cách trả các khoản thu một lần, còn nhà đầu tư nước ngoài có thể duy trì quyền sử dụng đất có thời hạn lên đến 50 năm bằng cách trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả một lần (nhà nước cũng có thể cho thuê đất). Thu từ tiền sử dụng đất là một trong những nguồn thu ngoài thuế quan trọng nhất của chính quyền địa phương. Đặc biệt, thu từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất tăng nhanh, nhất là từ giữa những năm 2010 (“chuyển nhượng quyền sử dụng đất” đã tăng từ 1.3% GDP năm 2015 lên tới 2.0% vào năm 2019, trong khi thu từ “cho thuê đất” chỉ tăng vồn vẹn 0.3% lên 0.4% trong cùng kỳ). Tuy nhiên, các khoản thu một lần không phải là nguồn thu bền vững do nguồn cung đất hạn chế. Mặt khác, so với các nước, thu từ thuế tài sản của Việt Nam là khiêm tốn (0.03% GDP năm 2019). Việt Nam thu thuế thường xuyên đối với cả đất sử dụng cho sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp (công trình trên đất không phải chịu thuế). Trong khi thuế đất tăng và giá bất động sản cao (xem ở phần trên) phản ánh thị trường bất động sản sôi động, nguồn thu từ thuế đất gần đây vẫn thấp và ổn định. Trên thực tế, vẫn có thể tăng thêm nguồn thu bằng việc xem xét lại cách tiếp cận đánh thuế tài sản.

Cơ sở thuế của thuế tài sản có thể được mở rộng để bao gồm cả công trình trên đất. Nhìn chung, thuế thường xuyên đánh vào giá trị bất động sản được coi là hiệu quả hơn các loại thuế khác, vì chúng có tác động hạn chế hơn tới quyết định của các hộ gia đình và doanh nghiệp về nguồn cung lao động, sản xuất và đầu tư (Bryson et al., 2013^[61]). Thuế thường xuyên đối với bất động sản cũng khó trốn tránh, vì các tòa nhà và đất đai là rất dễ nhận thấy. Bên cạnh đó, các loại thuế này có thể tạo ra nguồn thu ổn định so với các sắc thuế khác, ví dụ như thuế thu nhập doanh nghiệp. Do đó, nhiều quốc gia OECD đánh thuế thường xuyên đối với bất động sản, áp dụng cho cả các công trình và đất đai (Blöchliger and Kim, 2016^[62]). Ở Việt Nam, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp được đánh theo giá trị đất đai (ví dụ, đất ở chịu mức thuế lũy tiến, bằng 0.03%, 0.07% và 0.15% giá trị của đất). Việc định giá được dựa trên giá đất do chính quyền địa

phương xác định 5 năm một lần theo khung giá do chính phủ ấn định. Việc định giá này không nhất thiết phản ánh giá thị trường, khiến cho cơ sở thuế thấp hơn từ 30-70% so với giá trị thực tế (Asian Development Bank, 2020^[63]). Dự thảo Luật đất đai sửa đổi hiện đang được Quốc hội thảo luận đặt mục tiêu bỏ khung giá đất nhằm giảm khoảng cách giữa việc định giá và giá thị trường. Do các giao dịch về tài sản trên đất, như nhà ở, là nhiều và thường xuyên hơn so với giao dịch đất đai, chúng cung cấp thông tin chính xác và cập nhật hơn để cập nhật cơ sở thuế. Thông tin về giá thuê cũng hữu ích để ước tính giá trị thị trường của tài sản. Tần suất cập nhật giá hiện tại của Việt Nam là ngắn hơn so với ở một số quốc gia OECD, nhưng dài hơn so với các quốc gia Đông Nam Á khác. Việc tăng tần suất cập nhật thông tin sẽ dễ dàng hơn nếu thông tin về giá tài sản trên thị trường được phổ biến rộng rãi một cách thường xuyên (xem phần trên). Việc định giá lại thường xuyên hơn sẽ giúp giảm thiểu khả năng gia tăng đột ngột gánh nặng thuế do việc tăng giá bất động sản nhanh chóng. Một số biện pháp dành cho người thu nhập thấp có thể hữu ích trong việc cải cách thuế tài sản để bù đắp cho các hệ quả tái phân phối (Slack and Bird, 2014^[64]). Có thể cân nhắc hoãn thuế cho người cao tuổi, những người hầu như không có thu nhập nhưng sở hữu bất động sản có giá trị. Thuế thường xuyên đối với bất động sản cũng có thể áp cho tài sản cao hơn một ngưỡng giá trị nhất định. Điều này có thể giúp cải thiện tính lũy tiến của các sắc thuế này thông qua giảm nghĩa vụ thuế của các hộ gia đình thu nhập thấp. Một số nơi tại Hoa Kỳ và Ca-na-đa có các hình thức miễn giảm thuế nhà đất (Homestead) giúp giảm thuế đối với nơi cư trú chính mà người sở hữu đang cư ngụ.

Toàn bộ hệ thống thuế tài sản cũng cần được đơn giản hóa. Đặc biệt, có thể giảm hoặc xóa bỏ lệ phí trước bạ, do việc mở rộng các loại thuế thường xuyên đối với bất động sản sẽ tạo ra nguồn thu bổ sung. Ở Việt Nam, lệ phí trước bạ, một loại thuế đóng dấu bằng 0,5% giá trị bất động sản (giá trị của cả công trình và đất), được áp dụng khi đăng ký quyền sử dụng đất mới, chẳng hạn như thay đổi quyền sở hữu. Khoản thuế đánh vào giao dịch này có thể ngăn cản các giao dịch và do vậy ảnh hưởng tới việc phân bổ nguồn lực hiệu quả (Boulhol, 2011^[65]). Gánh nặng của lệ phí trước bạ cũng có thể không khuyến khích các giao dịch được công bố, khiến cho nó kém hiệu quả hơn. Ngoài ra, có thể giảm tình trạng tích trữ bất động sản cho mục đích đầu cơ bằng cách áp đặt một loại thuế đối với ngôi nhà thứ hai hoặc bất động sản chưa sử dụng (Asian Development Bank, 2020^[63]). Những biện pháp này đã được áp dụng ở các quốc gia Đông Nam Á khác và cũng có thể được xem xét áp dụng ở Việt Nam (Hộp 1.4). Tuy nhiên, có một số thách thức trong việc thực hiện cần phải được xem xét. Ví dụ, việc thu thập thông tin chính xác về sở hữu nhà ở thứ hai là không dễ dàng ở Việt Nam, do hầu hết các giao dịch không được lưu trữ số hóa. Trong khi loại thuế này có thể là tiến bộ, nó cũng có thể tác động tới nguồn cung trên thị trường nhà ở cho thuê, vốn được chính phủ coi là quan trọng trong chính sách nhà ở của mình.

Hộp 1.4. Các quốc gia Đông Nam Á đã tăng cường thuế tài sản

Khi nhu cầu chi tiêu tăng lên, các quốc gia Đông Nam Á đã nỗ lực mở rộng cơ sở thuế. Gần đây, ngày càng nhiều quốc gia coi thuế tài sản – chẳng hạn như thuế thường xuyên đối với bất động sản, thuế giao dịch và thuế thừa kế – là một công cụ hữu ích để tăng thu ngân sách. Ví dụ, một loại thuế thường xuyên mới đối với bất động sản đã được áp dụng ở Thái Lan từ năm 2020 (OECD, 2020^[26]). Kinh nghiệm gần đây về sự bùng nổ và vỡ bong bóng thị trường bất động sản ở một số quốc gia là một lý do khác khiến các nhà hoạch định chính sách bắt đầu quan tâm nhiều hơn đến thuế tài sản.

Việc áp dụng thực tế thuế tài sản, như thuế suất và cơ sở tính thuế, có sự khác biệt đáng kể giữa các nước OECD, phản ánh sự khác biệt trong các hệ thống thuế tổng thể và thị trường bất động sản (Blöchliger and Kim, 2016^[62]). Tương tự, các loại thuế tài sản là khác nhau giữa các nước Đông Nam Á (Bảng 1.5).

Phi-líp-pin

Bên cạnh thuế thường xuyên chính đối với bất động sản (thuế bất động sản với thuế suất tối đa từ 1% tới 2% tùy theo khu vực), thuế đất nhàn rỗi được áp dụng đối với đất bỏ hoang, dựa trên giá trị đất đai được định giá. Thuế suất tối đa của thuế đất nhàn rỗi được ấn định ở mức 5%. Cơ sở tính thuế của thuế bất động sản bao gồm tất cả các quyền, lãi suất và lợi ích gắn với quyền sở hữu bất động sản.

Xinh-ga-po

Thuế trước bạ được đánh dựa trên thời gian nắm giữ tài sản. Các giao dịch ngắn hạn sẽ bị áp thuế suất cao. Ví dụ, đối với bất động sản nhà ở, mức thuế suất cao nhất là 12% giá trị sẽ được áp dụng nếu bán nhà trong vòng một năm sau khi mua, và 0% nếu thời gian nắm giữ lâu hơn ba năm.

Thái Lan

Thuế đất và công trình được miễn đối với nơi cư ngụ chính của chủ sở hữu cá nhân và các tòa nhà dân cư, nhưng ngôi nhà thứ hai sẽ bị đánh thuế đầy đủ. Quyền sử dụng đất và nhà ở do chính phủ sở hữu cũng được bao gồm trong cơ sở tính thuế.

Bảng 1.5. Các quốc gia Đông Nam Á áp đặt nhiều loại thuế khác nhau đối với tài sản

	Thuế thường xuyên				Thuế giao dịch	Khác
	Cơ sở tính thuế	Sở hữu nhiều tài sản	Tài sản không sử dụng	Tần suất cập nhật giá trị		
Ma-lai-xia	Đất và công trình	-	-	Không nêu cụ thể	√	-
Phi-líp-pin	Đất, công trình, tài sản vô hình và động sản	-	√ (Chỉ áp dụng cho đất)	Ba năm một lần	√	Thuế thừa kế
Xinh-ga-po	Đất và công trình	-	-	Hàng năm	√ (Thuế suất cao hơn đối với việc sở hữu nhiều tài sản)	Thuế trước bạ nếu bán trong thời gian ngắn
Thái Lan	Đất, công trình và tài sản vô hình	√	-	Bốn năm một lần	√	Thuế thừa kế
Việt Nam	Đất	-	-	Năm năm một lần	√	-

Ghi chú: Không bao gồm thuế đối với lợi tức vốn, ví dụ như Thuế lợi tức bất động sản ở Ma-lai-xia, và thuế đối với thu nhập cho thuê. Nguồn: (Asian Development Bank, 2020^[63]); các nguồn trong nước.

Nỗ lực chống tham nhũng của Việt Nam gần đây đã có xung lực mạnh mẽ

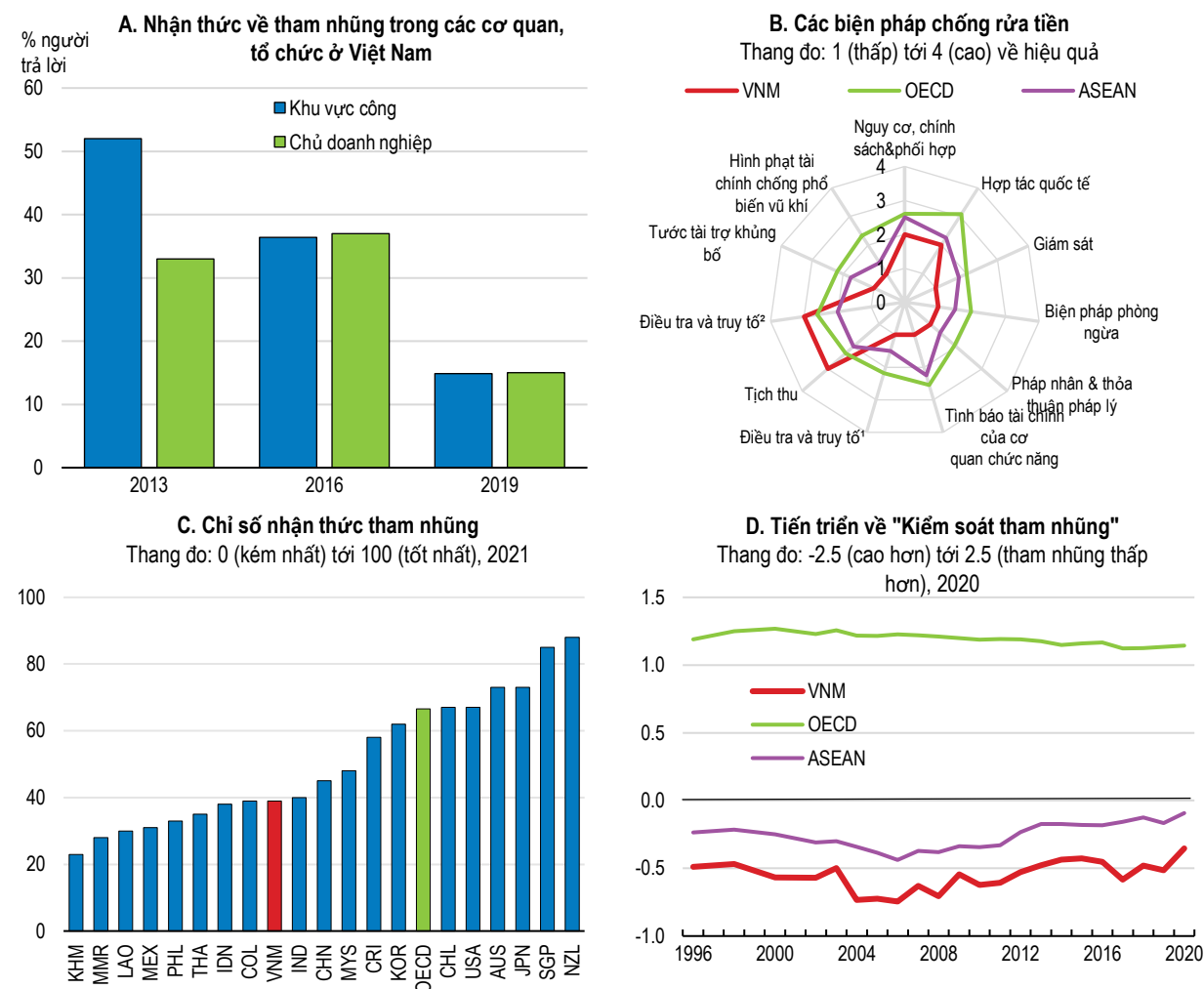
Tăng cường tính liêm chính của khu vực công là hết sức quan trọng để cải thiện các yếu tố kinh tế cơ bản của Việt Nam, ví dụ như pháp quyền, môi trường kinh doanh và giảm khu vực kinh tế phi chính thức. Giống như các quốc gia Đông Nam Á khác, Việt Nam đã có những nỗ lực chống tham nhũng lâu dài. Đặc biệt, quá trình trở thành thành viên của Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng năm 2009 đã mang lại động lực mạnh mẽ (UNODC, 2012^[66]). Các khung pháp lý và thể chế toàn diện hơn đã được xây dựng kể từ đó. Luật Phòng, chống tham nhũng được ban hành lần đầu tiên vào năm 2005 nhằm kiểm soát tham nhũng của cán bộ, công chức nhà nước thông qua phòng ngừa, đấu tranh, phát hiện, xử lý và thu hồi tài sản tham nhũng (trước đó là Pháp lệnh chống tham nhũng do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành năm 1998). Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng do Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng ban đã được thành lập năm 2006, với mục tiêu tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan phòng, chống tham nhũng của chính phủ (Tran, 2012^[67]). Một số cải cách tiếp theo đã được thực hiện. Ví dụ, năm 2007, cơ chế kê khai tài sản và quy định luân chuyển thường xuyên đối với cán bộ, công chức đã được đưa ra. Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 đã được ban hành vào năm 2009 để thiết lập định hướng chính sách cụ thể, và hiện đang được rà soát. Để đẩy nhanh việc áp dụng các thông lệ quốc tế tốt nhất, chính phủ đã thông qua Kế hoạch thực hiện Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng vào năm 2010.

Nhờ đó, nhận thức của người dân về tham nhũng đã được cải thiện trong những năm qua, mặc dù mức độ nguy cơ tham nhũng vẫn còn cao. Một loạt kết quả khảo sát cho thấy rằng nhận thức về tham nhũng của người dân Việt Nam gần đây đã được cải thiện (Hình 1.22, Biểu đồ A). Điều này là nhất quán với các khảo sát khác cho thấy sự cải thiện trong tính liêm chính của khu vực công nói chung, trái ngược với một số quốc gia Đông Nam Á khác với điểm số thụt lùi. Những nỗ lực chống rửa tiền, vốn tụt hậu (UNCAC, 2012^[68]), giờ đây cũng đang tiến triển (Hình 1.22, Biểu đồ B). Tuy nhiên, người dân và cộng đồng doanh nghiệp, bao gồm cả các bên liên quan quốc tế, cho rằng tham nhũng vẫn là một trong những mối quan tâm trọng yếu nhất đối với Việt Nam (Hình 1.22, Biểu đồ C và D). Trong các lĩnh vực nguy cơ cụ thể, ví dụ như kiểm soát tham nhũng trong tư pháp, Việt Nam vẫn kém hơn so với các nước ASEAN. Do đó, vẫn còn nhiều dư địa để cải thiện khuôn khổ chống tham nhũng. Thực hiện hiệu quả việc này sẽ mang lại những lợi ích rõ rệt để cải thiện sự thịnh vượng kinh tế ở Việt Nam.

Có thể tăng cường hơn nữa vai trò của các cơ quan phòng chống tham nhũng chính, đáng chú ý là Thanh tra Chính phủ. Khung thể chế chống tham nhũng của Việt Nam được xem là tương đối phân cấp (Nguyen, 2020^[69]). Thanh tra Chính phủ là một cơ quan ngang bộ, và các bộ khác có thanh tra bộ. Trừ một số vụ việc cụ thể và có quy mô lớn, thanh tra của mỗi bộ xử lý các vụ việc được báo cáo theo chỉ đạo của bộ trưởng. Mặc dù từng bộ cũng báo cáo Thanh tra Chính phủ, nhưng vai trò của Thanh tra Chính phủ là giám sát hoạt động thanh tra của từng bộ và có ý kiến chỉ đạo (các vụ việc sau đó sẽ do cơ quan công an điều tra và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao Việt Nam truy tố, nếu có dấu hiệu phạm tội). Quy trình tương tự cũng được áp dụng ở cấp chính quyền địa phương. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có Thanh tra cấp tỉnh của riêng mình và việc thanh tra do thanh tra cấp sở của từng tỉnh thực hiện. Thanh tra cấp tỉnh giám sát thanh tra cấp sở, nhưng các Bộ cũng có thể hướng dẫn thanh tra cấp sở. Cả Thanh tra Chính phủ và các Bộ đều có thể can thiệp vào hoạt động thanh tra ở cấp tỉnh (ví dụ: yêu cầu thanh tra lại). Một hệ thống tự thanh tra phân cấp không phải lúc nào cũng kém hiệu quả nếu hệ thống có bao gồm chức năng điều phối trung ương mạnh mẽ (OECD, 2020^[70]). Tuy nhiên, một hệ thống phân cấp quá mức có nguy cơ ảnh hưởng đến việc thực hiện thanh tra và dẫn tới việc phân bổ nguồn lực không đủ. Thật vậy, nghiên cứu trước đây về các quốc gia châu Á cho thấy rằng một quốc gia trao quyền lực hợp nhất hơn cho cơ quan chủ trì chống tham nhũng có khả năng đạt được nhận thức mạnh mẽ hơn về việc thực hiện chống tham nhũng, do loại hình hệ thống này có thể tránh được sự chòng chéo chức năng, giảm các kẽ hở và tình trạng giờ cao đánh khế trong nội bộ (Quah, 2021^[71]), (Quah, 2018^[72]). Hơn nữa, so với các cơ quan chống tham nhũng chủ chốt ở các nước Đông Nam Á khác, Thanh tra Chính phủ Việt Nam có ít nguồn lực hơn (Hình 1.23). Mặc dù việc mở rộng nhiệm vụ của cơ quan này, ví dụ như truy tố, là không bắt buộc, nhưng

cần cân nhắc nâng cao hơn nữa thẩm quyền thanh tra và phân bổ nguồn lực của Thanh tra Chính phủ. Đặc biệt, Thanh tra Chính phủ có thể hoạt động như một nguồn cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và giám sát cho các chính quyền địa phương.

Hình 1.22. Nhận thức về tham nhũng gần đây đã được cải thiện, nhưng chống tham nhũng vẫn là ưu tiên



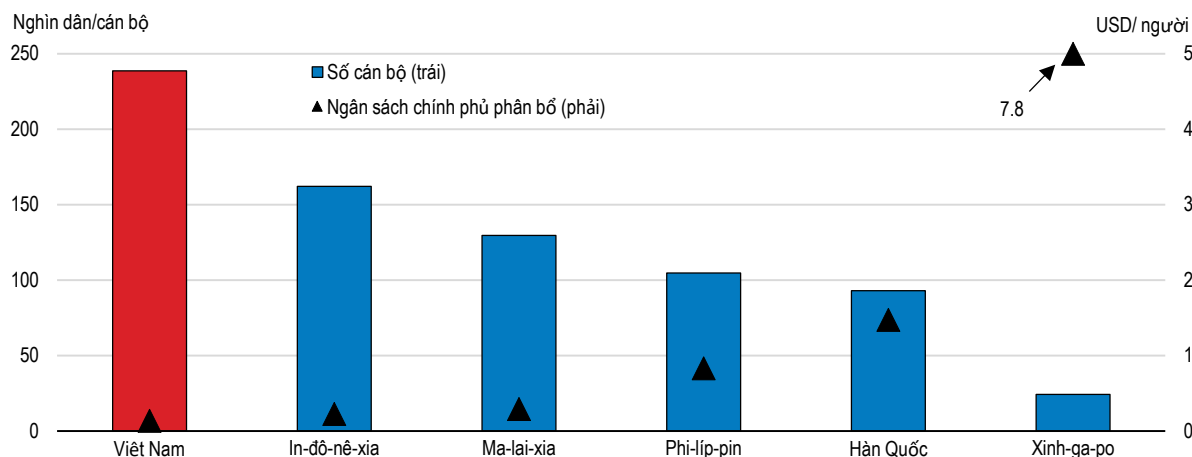
Ghi chú: KHM = Cam-pu-chia, MMR = Mi-an-ma, LAO = CHDCND Lào, MEX = Mê-hi-cô, PHL = Phi-líp-pin, THA = Thái Lan, IDN = In-đô-nê-xia, COL = Cô-lôm-bia, VNM = Việt Nam, IND = Ấn Độ, CHN = Trung Quốc, MYS = Ma-lai-xia, CRI = Cô-xta Ri-ca, KOR = Hàn Quốc, CHL = Chi-lê, USA = Hoa Kỳ, AUS = Ô-x-trây-li-a, JPN = Nhật Bản, SGP = Xinh-ga-po, NZL = Niu Di-lân. Biểu đồ B hiển thị xếp hạng từ các đánh giá ngang cấp của FATF đối với từng thành viên để đánh giá mức độ thực hiện các Khuyến nghị của FATF. Xếp hạng này phản ánh mức độ hiệu quả của các biện pháp của một quốc gia đối với 11 kết quả tức thời. "Điều tra và truy tố"¹ đề cập đến rửa tiền. "Điều tra và truy tố"² đề cập đến hoạt động tài trợ khủng bố.

Nguồn: Biểu đồ A: Towards Transparency, Vietnam Corruption Barometer 2019 - Vietnamese Citizens' Views and Experiences of Corruption; Biểu đồ B: OECD, Financial Action Task Force (FATF); Biểu đồ C: Transparency International; Biểu đồ D: World Bank, Worldwide Governance Indicators.

StatLink <https://stat.link/bw38mf>


Hình 1.23. Việt Nam phân bổ ít nguồn lực cho các cơ quan chống tham nhũng hơn so với các quốc gia khác

Nguồn lực của các cơ quan chống tham nhũng, năm 2022 hoặc năm gần nhất có dữ liệu



Ghi chú: Các cơ quan chống tham nhũng gồm Ủy ban Xóa bỏ tham nhũng (In-đô-nê-xia), Ủy ban Chống tham nhũng và dân quyền (Hàn Quốc), Trung tâm Quản trị, Liêm chính và Chống tham nhũng quốc gia (Ma-lai-xia), Ombudsman (Phi-líp-pin), Cục Điều tra hoạt động tham nhũng (Xinh-ga-po) và Thanh tra Chính phủ (Việt Nam).

Nguồn: World Bank, World Development Indicators database; Các nguồn trong nước.

StatLink  <https://stat.link/di9mks>

Việc củng cố, tăng cường vai trò của Thanh tra Chính phủ cần được thực hiện song song với việc tăng cường các cơ chế kiểm tra và giám sát toàn bộ hệ thống phòng, chống tham nhũng. Điều này cũng giúp ích cho việc phòng ngừa tham nhũng trong chính các cơ quan chống tham nhũng, gồm cả Thanh tra Chính phủ và công an. Về vấn đề này, Việt Nam đã có sự thay đổi đáng kể trong khung thể chế của mình. Tính độc lập của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng được củng cố từ năm 2013. Ban được chuyển đổi từ cơ quan của Quốc hội thành cơ quan thuộc Đảng Cộng sản, do Tổng Bí thư Ban Chấp hành Trung ương Đảng làm Trưởng ban. Trong khi các thành viên của Ban Chỉ đạo bao gồm người đứng đầu các cơ quan chống tham nhũng như trước đây, Ban cũng bao gồm các đại diện của Quốc hội và các tổ chức chính trị - xã hội (Mặt trận Tổ quốc Việt Nam). Bên cạnh sự thay đổi về khung thể chế, cam kết chính trị mạnh mẽ đã tạo thêm ảnh hưởng cho định hướng của Ban. Theo đó, số lượng các vụ việc được các cơ quan chống tham nhũng xử lý đã gia tăng kể từ giữa thập niên 2010 (Nguyễn, 2020^[69]). Vào tháng 6 năm 2022, Đảng Cộng sản Việt Nam đã quyết định thành lập Ban Chỉ đạo phòng, chống tham nhũng ở từng tỉnh, với cấu trúc tương tự như Ban Chỉ đạo Trung ương.

Tăng cường các nỗ lực chống tham nhũng bên ngoài khu vực công cũng rất quan trọng, vì các vụ việc tham nhũng thường liên quan đến khu vực tư nhân (UNCAC, 2021^[73]), (OECD, 2016^[74]). Trong vấn đề này, việc thiết lập một khuôn khổ bảo vệ người tố cáo rõ ràng và toàn diện sẽ cung cấp một cơ chế phòng ngừa mạnh mẽ (OECD, 2020^[70]). Trong khi việc bảo vệ người tố cáo đối với công chức, viên chức nhà nước đã được các cơ quan chức năng của Việt Nam chú trọng mạnh mẽ, thì sự tham gia của người lao động trong khu vực tư nhân còn hạn chế. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 lần đầu tiên áp dụng biện pháp bảo vệ người tố cáo cho công chức, viên chức nhà nước, sớm hơn so với các nước Đông Nam Á khác. Hơn nữa, việc báo cáo các hành vi vi phạm pháp luật đã trở thành nghĩa vụ của cán bộ, công chức theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Cơ chế bảo vệ đã được cải thiện kể từ đó. Mặc dù người tố cáo vẫn được yêu cầu thông báo danh tính, nhưng Luật Tố cáo năm 2018 bảo đảm sự bảo vệ pháp lý đối với việc bảo mật danh tính của người tố cáo. Theo sau Luật Phòng, chống tham nhũng mới năm 2018, quy định hình sự hóa các hành vi tham nhũng của người lao động trong khu vực ngoài nhà nước, Thông tư 08 đã được ban hành năm 2020 để mở rộng việc bảo vệ người tố cáo cho cả người lao động ở khu vực ngoài nhà nước; đây là một bước đi đáng hoan nghênh. Tuy nhiên, có thể ban hành một luật mới để dành sự bảo vệ mạnh mẽ hơn cho người tố cáo ở khu vực ngoài nhà nước.

Nâng cao trách nhiệm giải trình tổng thể và tính minh bạch của các hoạt động trong khu vực công cũng rất quan trọng để thúc đẩy sự tham gia nhiều hơn của toàn xã hội trong công cuộc phòng, chống tham nhũng. Việt Nam đã nỗ lực đạt được những tiến bộ trong cải cách chính phủ mở. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 bảo đảm rằng công dân có quyền tiếp cận thông tin của chính phủ và khuyến khích khu vực nhà nước cung cấp thông tin. Tất cả các tài liệu và dữ liệu do các cơ quan chính phủ tạo ra khi thực hiện các nhiệm vụ chính sách của mình sẽ có thể truy cập được, ngoại trừ thông tin liên quan đến bí mật nhà nước (ví dụ: quốc phòng), có khả năng ảnh hưởng tới lợi ích nhà nước (ví dụ: trật tự xã hội) và tài liệu nội bộ (ví dụ: biên bản họp nội bộ). Tuy nhiên, việc triển khai mạnh mẽ có vai trò then chốt. Cụ thể, khi xem xét hệ thống quản lý hành chính phân cấp của Việt Nam, sẽ hiệu quả hơn nếu tất cả các cấp của cơ quan nhà nước tuân theo một khung tiêu chuẩn về cung cấp thông tin dựa trên Luật, thay vì mỗi cơ quan tự xây dựng các hướng dẫn riêng. Một số quốc gia OECD có khung pháp lý mạnh mẽ hơn cho các tổ chức chuyên môn để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân. Ví dụ, Tây Ban Nha có Hội đồng Minh bạch và Quản trị tốt, một cơ quan chính phủ độc lập chịu trách nhiệm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin và phản hồi các khiếu nại hành chính (OECD, 2019^[75]).

Bất chấp những tiến bộ gần đây, vẫn còn dư địa cải thiện đáng kể liên quan tới chính sách chống rửa tiền. Nhìn chung, khung thể chế và pháp lý đã được tăng cường trong thập niên vừa qua. Năm 2009, Ban Chỉ đạo quốc gia phòng, chống rửa tiền do Phó Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng ban đã được thành lập nhằm tăng cường sự phối hợp trong chính phủ. Luật Phòng, chống rửa tiền được thông qua năm 2013 như là khung pháp lý toàn diện đầu tiên của Việt Nam trong lĩnh vực này. Luật quy định các tổ chức tài chính được cấp phép phải nộp báo cáo thường xuyên về hoạt động phòng chống rửa tiền cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, mở rộng đáng kể phạm vi bao quát của các nghĩa vụ chống rửa tiền, vốn trước đây chỉ hạn chế trong lĩnh vực ngân hàng. Tuy nhiên, một ưu tiên cấp thiết là chuyển từ cách tiếp cận dựa trên quy định sang cách tiếp cận dựa trên rủi ro (Asia/Pacific Group on Money Laundering, 2022^[76]). Cách tiếp cận dựa trên rủi ro đòi hỏi sự tham gia mạnh mẽ của hàng loạt đơn vị kinh doanh – chẳng hạn như các doanh nghiệp tham gia xử lý giao dịch chuyển tiền xuyên biên giới và bất động sản – vào các biện pháp phòng ngừa, như báo cáo với các cơ quan có thẩm quyền, để tránh việc dính líu tới các hoạt động bất hợp pháp do vô tình hoặc không biết. Hiện tại, việc áp dụng các biện pháp phòng ngừa bên ngoài những tổ chức tài chính thường xuyên thực hiện giao dịch quốc tế, ví dụ như ngân hàng, vẫn còn yếu. Do không phải tất cả các lĩnh vực đều chịu sự quản lý của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, việc thực hiện các chính sách này cũng đòi hỏi sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan chính phủ và sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan này đối với những tổ chức trong các lĩnh vực liên quan. Năm 2019, Việt Nam thực hiện Đánh giá Rủi ro quốc gia đầu tiên dựa trên các hướng dẫn quốc tế; đây là bước quan trọng để đáp ứng các yêu cầu này. Tuy nhiên, các cơ quan giám sát – gồm cả Ngân hàng Nhà nước Việt Nam – còn thiếu nguồn lực (ví dụ như các công cụ kỹ thuật số chưa được sử dụng rộng rãi) và việc chia sẻ thông tin bên trong chính phủ vẫn hạn chế. Việc cải thiện năng lực của các cơ quan này là một nhu cầu cấp thiết. Trong bối cảnh đó, chính phủ đã thông qua Kế hoạch Hành động quốc gia về phòng, chống rửa tiền và tài trợ khủng bố vào tháng 8 năm 2022. Bên cạnh đó, Luật Phòng, chống rửa tiền sửa đổi được Quốc hội thông qua trong tháng 11 năm 2022 với nhiều nội dung và quy định mới nhằm nâng cao hiệu quả chính sách tổng thể. Việc thực thi Luật mới mạnh mẽ là quan trọng để nâng cao năng lực của các cơ quan chịu trách nhiệm và cải thiện sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng.

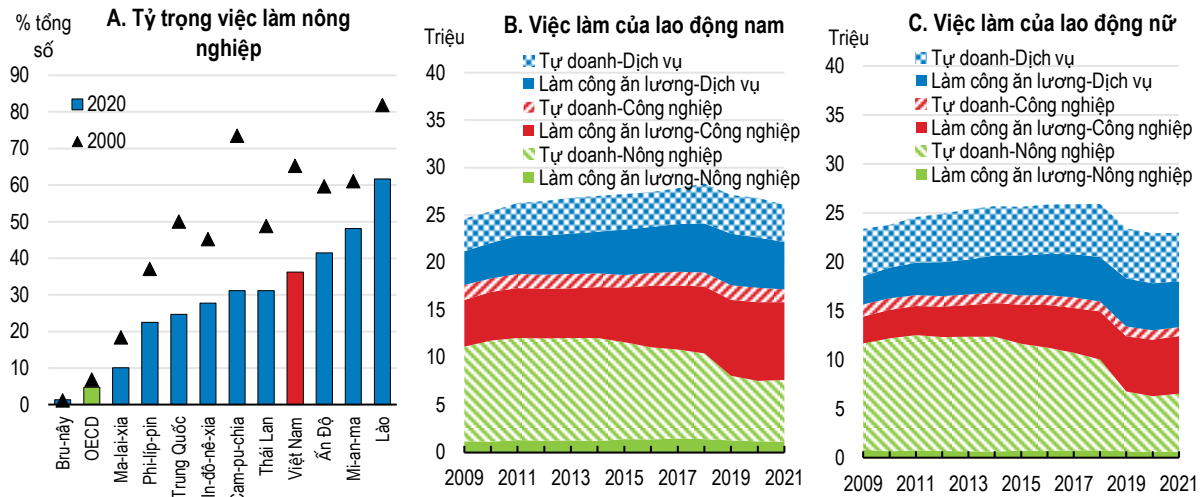
Chính sách kinh tế cần chú trọng hơn tới việc khắc phục tính phi chính thức

Thị trường lao động năng động tạo ra nhiều việc làm mới, nhưng một số công việc không ổn định

Thị trường lao động đã chứng kiến quá trình chuyển đổi năng động cùng với sự phát triển kinh tế nhanh chóng của Việt Nam. Lĩnh vực nông nghiệp vẫn chiếm phần quan trọng trong việc làm ở Việt Nam so với các quốc gia Đông Nam Á khác (Hình 1.24, Biểu đồ A). Tuy nhiên, công nghiệp hóa nhanh chóng đã làm tăng tỷ trọng việc làm phi nông nghiệp một cách ngoạn mục, nhanh hơn nhiều so với các quốc gia Đông


Nam Á khác. Điều này trùng khớp với việc tỷ trọng lao động tự doanh trong tổng lực lượng lao động trở nên nhỏ hơn nhiều so với một thập kỷ trước đây. Trong khi hầu hết người lao động trong ngành nông nghiệp thường là lao động tự doanh, được gọi là lao động tự làm và lao động gia đình, việc làm mới tạo ra trong cả lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ phần lớn là lao động làm công ăn lương. Mặc dù số lượng lao động tự doanh trong lĩnh vực dịch vụ tăng nhẹ, song tổng số lao động tự doanh đã giảm 1.4 triệu lao động rỗng trong giai đoạn từ năm 2009 tới 2018 (Hình 1.24, Biểu đồ B). Tỷ trọng gia tăng của lao động phi nông nghiệp và tỷ trọng lao động tự doanh giảm diễn ra tương tự đối với cả lao động nam và nữ.

Hình 1.24. Cơ cấu việc làm của Việt Nam đã thay đổi nhanh chóng



Ghi chú: Đối với các Biểu đồ B và C, có sự gián đoạn dữ liệu giữa năm 2018 và 2019.

Nguồn: World Bank, World Development Indicators database; International Labour Organisation, Employment by sex, status in employment and economic activity.

StatLink  <https://stat.link/2zycel>

Việt Nam đã duy trì tỷ lệ tham gia lực lượng lao động cao đối với cả nam và nữ trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế. Việt Nam nổi bật với tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của dân số trong độ tuổi lao động tương đối cao cho cả nam và nữ trong những thập niên gần đây (Hình 1.25). Bên cạnh truyền thống về xã hội mẫu quyền và các di sản của chiến tranh (The Economist, 2019^[77]), những nỗ lực chính sách từ đầu thập niên 1990 nhằm cung cấp giáo dục bình đẳng giới đã giúp mang lại lực lượng lao động chất lượng cao gồm cả nam và nữ (Banerji et al., 2018^[78]). Cùng với cải cách kinh tế – công cuộc *Đổi mới* – điều này đã tạo thuận lợi cho việc phân bổ lại lao động từ nông nghiệp, nơi có nhiều phụ nữ làm việc, sang công nghiệp. Tuy nhiên, so với các quốc gia khác, tỷ trọng lao động gia đình không được trả lương là cao (12% trong tổng số lao động có việc làm và một phần tư số lao động tự doanh), và điều này làm tăng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động, đặc biệt đối với phụ nữ (Barcucci, Cole and Gammarano, 2021^[79]). Trong khi phần lớn số lao động gia đình có thể được tìm thấy trong lĩnh vực nông nghiệp (khoảng 70% số lao động gia đình nữ làm việc trong ngành này), thì trong lĩnh vực dịch vụ, cứ mười lao động nữ lại có một người là lao động gia đình không được trả lương vào cuối năm 2021. Điều này là do các doanh nghiệp nhỏ do gia đình vận hành là phổ biến ở Việt Nam, mang lại cơ hội việc làm cho rất nhiều người, đặc biệt là phụ nữ.

Rất nhiều lao động đang đảm nhiệm những công việc bấp bênh mà không có hợp đồng chính thức, làm việc trong các doanh nghiệp nhỏ hoặc tự doanh. Số lượng người làm công ăn lương đang gia tăng, và tỷ trọng người lao động làm việc cho các doanh nghiệp (tổ chức theo hình thức công ty) đang tăng lên (từ 21% tổng lực lượng lao động trong năm 2012 lên tới 28% vào năm 2019, gồm cả nông nghiệp). Tuy nhiên, sự gia tăng của lao động làm công ăn lương không phải trong các doanh nghiệp (hầu hết là lao động không thường xuyên với các hợp đồng ngắn hạn hoặc không có hợp đồng, nhưng cũng bao gồm người làm công ăn lương trong các hộ kinh doanh cá thể) cũng rất đáng kể (Hình 1.26) (Hộp 1.5). Từ năm 2012 tới năm 2019, tỷ trọng của danh mục việc làm này đã tăng từ 13% lên tới 20% tổng số lao động có việc

làm, diễn ra chủ yếu trong ngành sản xuất và xây dựng. Mặc dù tỷ trọng trong tổng số việc làm là nhỏ, lao động làm công ăn lương trong các doanh nghiệp siêu nhỏ (có ít hơn 10 lao động) cũng gia tăng (từ 2% tổng số việc làm vào năm 2012 lên 3% vào năm 2019). Trong ngành dịch vụ, số lao động làm công ăn lương trong các doanh nghiệp đã tăng nhiều nhất trong giai đoạn từ 2012 tới 2017 (1.1 triệu người), nhưng lao động trong các doanh nghiệp siêu nhỏ cho thấy sự đóng góp lớn, dù có số lượng nhỏ (0.3 triệu). Ở một mức độ nhất định, sự gia tăng số lao động làm việc trong các doanh nghiệp siêu nhỏ trong ngành dịch vụ có thể bị thổi phồng do việc đăng ký pháp nhân của các hộ kinh doanh (tức là các hộ kinh doanh hiện thời đăng ký thành lập công ty). Hơn nữa, trong khi hầu hết lao động tự doanh làm việc trong ngành nông nghiệp, số lượng lao động tự doanh cũng chiếm tỷ trọng lớn nhất trong ngành dịch vụ (51% tổng số việc làm trong ngành dịch vụ vào năm 2019, không bao gồm khu vực nhà nước).

Hộp 1.5. Phân tích vị thế việc làm ở Việt Nam

Bất chấp tầm quan trọng của mình trong các nền kinh tế thị trường mới nổi, việc nắm bắt bức tranh tổng thể về lực lượng lao động không chính thức (lao động tự doanh và người làm công ăn lương không được đóng bảo hiểm xã hội hoặc làm việc không có hợp đồng chính thức) và khu vực kinh tế phi chính thức (các doanh nghiệp không tuân thủ quy định của nhà nước, thường là doanh nghiệp nhỏ, nhất là các hộ kinh doanh) thường rất khó khăn do thiếu dữ liệu.

Ở Việt Nam, dữ liệu về việc làm chi tiết thường có sẵn từ khảo sát hộ gia đình (Điều tra lao động việc làm) và khảo sát cơ sở lao động (Điều tra doanh nghiệp hàng năm/Tổng điều tra kinh tế), và so sánh giữa hai nguồn dữ liệu có thể cung cấp thông tin hữu ích. Khảo sát cơ sở lao động phân biệt việc làm theo vị thế pháp lý của chủ cơ sở, cụ thể là “doanh nghiệp” (công ty hợp danh) và “hộ kinh doanh” (doanh nghiệp chưa đăng ký kinh doanh, gồm cả hộ kinh doanh cá thể). Hầu hết người lao động trong các doanh nghiệp có thể được coi là lao động chính thức, và số lượng tính trùng là nhỏ (tức là một người không làm việc cho hai doanh nghiệp cùng một lúc). Do Điều tra lao động việc làm bao gồm thông tin về vị thế việc làm của người lao động, số chênh lệch giữa lao động làm công ăn lương trong Điều tra lao động việc làm và số người được tuyển dụng bởi các doanh nghiệp có thể được coi là lao động làm việc không thường xuyên. Một số trong đó làm việc cho các doanh nghiệp với các hợp đồng ngắn hạn hoặc không có hợp đồng, với tư cách lao động thuê lại, còn số khác làm việc cho các hộ kinh doanh. Kết quả này là phù hợp với các nghiên cứu trước đây, cho thấy rằng một phần ba số lao động là lao động không thường xuyên (Bảng 1.6) (General Statistics Office, 2018^[80]). Số lượng lao động không thường xuyên gần như tương đương với số lao động tự làm, những người chiếm đa số trong các hộ kinh doanh.

Bảng 1.6. Lao động ngoài doanh nghiệp chiếm tỷ trọng lớn trong số việc làm

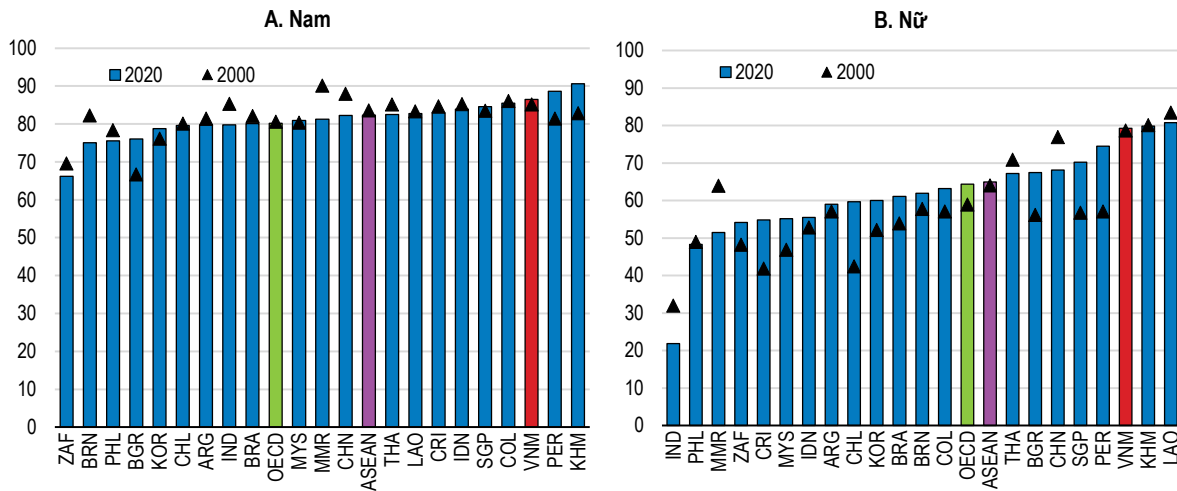
Lao động thuộc khu vực tư nhân phi nông nghiệp, triệu người, 2019

Loại hình kinh doanh	Lao động làm công ăn lương	Lao động tự doanh		
		Chủ cơ sở	Lao động tự làm	Lao động gia đình
Doanh nghiệp	14.9	x	x	x
Hộ kinh doanh	7.6	1.4	8.3	2.1
Chưa xác định		x	x	x
Tổng	22.5	1.4	8.3	2.1

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Điều tra lao động việc làm và Điều tra doanh nghiệp hàng năm; Tổ chức Lao động quốc tế, Việc làm theo vị thế việc làm và hoạt động kinh tế.

Hình 1.25. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của Việt Nam là cao

Theo tỷ lệ % của dân số trong độ tuổi lao động, từ 15-64 tuổi



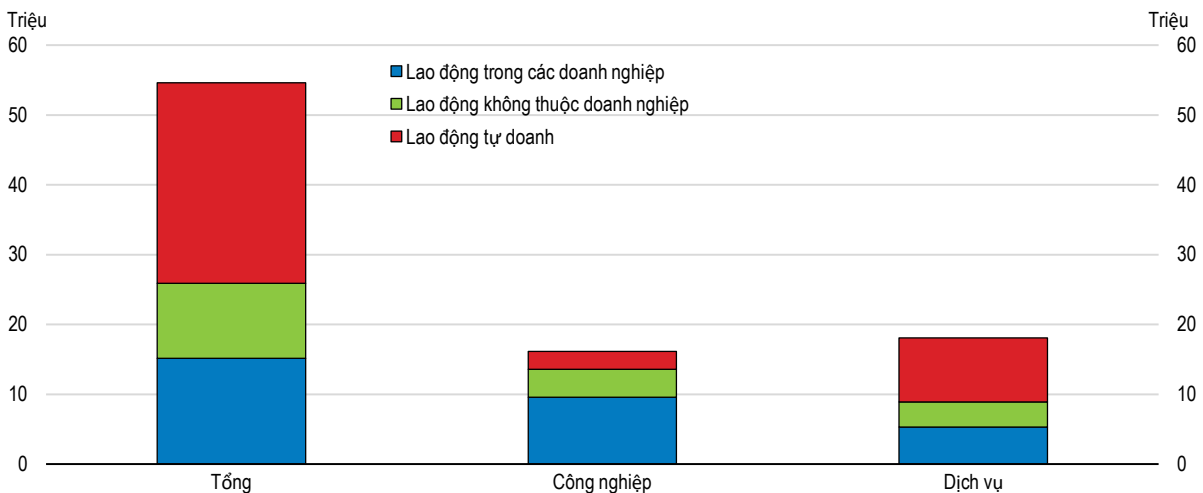
Ghi chú: ARG = Ác-hen-ti-na, BGR = Bun-ga-ri, BRA = Bra-xin, BRN = Bru-nây, CHL = Chi-lê, CHN = Trung Quốc, COL = Cô-lôm-bia, CRI = Cô-xta Ri-ca, IDN = In-đô-nê-xia, IND = Ấn Độ, KHM = Cam-pu-chia, KOR = Hàn Quốc, LAO = CHDCND Lào, MMR = Mi-an-ma, MYS = Ma-lai-xia, PER = Pê-ru, PHL = Phi-líp-pin, SGP = Xinh-ga-po, THA = Thái Lan, VNM = Việt Nam, ZAF = Nam Phi.

Nguồn: World Bank, World Development Indicators database.

StatLink <https://stat.link/917fqr>

Hình 1.26. Lao động chính thức vẫn chiếm phần nhỏ trong tổng số việc làm

Việc làm theo vị thế, 2019



Ghi chú: Tổng số gồm cả nông nghiệp, và ngành dịch vụ không gồm khu vực nhà nước. Lao động tự doanh gồm cả các chủ cơ sở. Nguồn: ILO, ILOStat database; GSO, Điều tra doanh nghiệp 2019 and Điều tra lao động việc làm 2019; và tính toán của OECD.

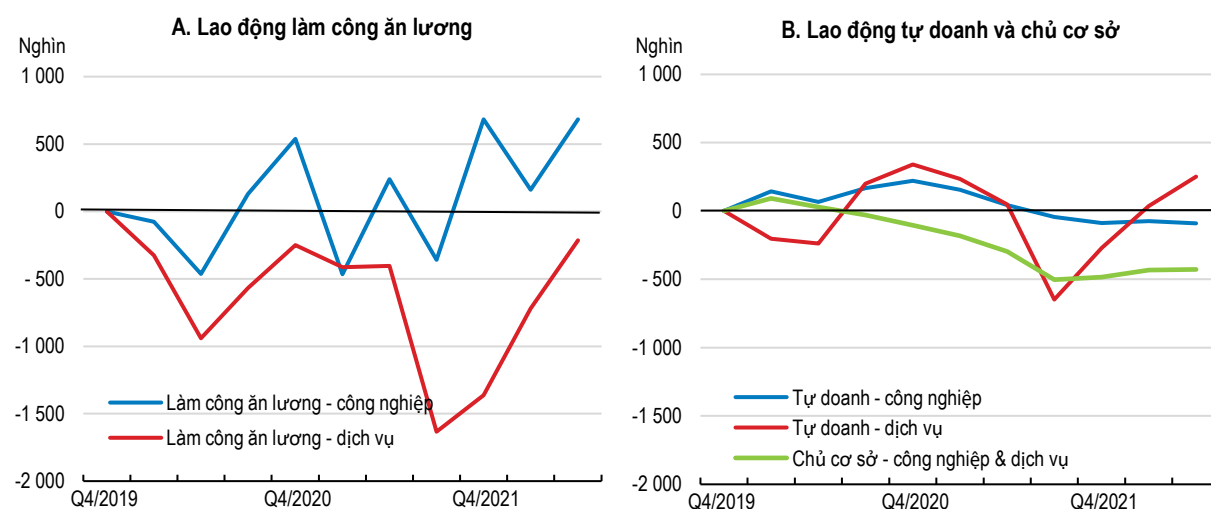
StatLink <https://stat.link/fg2tas>

Tác động của suy thoái do đại dịch đối với người lao động là khác nhau tùy theo vị thế kinh tế và ngành nghề nơi họ làm việc, và những người ở vị trí bấp bênh bị ảnh hưởng nặng nề hơn (Hình 1.27). Số lượng lao động làm công ăn lương trong ngành công nghiệp biến động do tính thời vụ và việc áp dụng các biện pháp vệ sinh tại một số thời điểm, nhưng đã vượt mức trước đại dịch vào quý 4 năm 2021 trong bối cảnh các hạn chế được nới lỏng (lao động làm công ăn lương chiếm 84% tổng số việc làm trong ngành công nghiệp vào năm 2019). Sự phục hồi nhanh chóng phản ánh khả năng tạo việc làm mạnh mẽ trong lĩnh vực này. Lao động tự doanh trong công nghiệp bị ảnh hưởng trong quý 2 năm 2021 và vẫn chưa cho thấy dấu hiệu phục hồi (lao động tự doanh chiếm 12% số việc làm trong ngành công nghiệp vào năm 2019, không tính số chủ cơ sở). Tương tự như ở các quốc gia khác, lao động làm công ăn lương trong lĩnh vực

dịch vụ bị ảnh hưởng nặng nề nhất từ giai đoạn đầu của đại dịch, và sự phục hồi việc làm trong ngành này là yếu (lao động làm công ăn lương chiếm 53% tổng số việc làm trong ngành dịch vụ vào năm 2019). Một số lao động làm công ăn lương trong các doanh nghiệp nhỏ hoặc không có hợp đồng thường xuyên đã bị mất việc làm, do tỷ trọng của họ là lớn trong ngành dịch vụ (25% vào năm 2017). Mặc dù mức độ phục hồi nhanh hơn so với lao động làm công ăn lương, lao động tự doanh trong ngành dịch vụ cũng bị ảnh hưởng nặng nề, nhất là trong quý 3 năm 2021 (lao động tự doanh, không tính chủ cơ sở, chiếm 43% số việc làm trong ngành dịch vụ vào năm 2019). Bên cạnh đó, số chủ cơ sở là chủ hộ kinh doanh đã giảm đều đặn trong cả lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ trong đại dịch. Điều này cho thấy rằng lao động làm công ăn lương và lao động gia đình làm việc cho các doanh nghiệp nhỏ này đã bị mất việc làm. Điều kiện làm việc của nhiều lao động còn giữ được việc làm cũng bị ảnh hưởng, với thời gian làm việc giảm đáng kể trong các giai đoạn phong tỏa. Những nghiên cứu trước đây cho thấy rằng, trong quý 2 năm 2020, số giờ làm việc hàng tuần đã giảm gần 5% so với mức trước đại dịch, đối với cả lao động làm công ăn lương và lao động tự doanh (World Bank, 2021^[81]).

Hình 1.27. Đại dịch ảnh hưởng nặng nề hơn tới người lao động trong ngành dịch vụ

Thay đổi từ Q4/2019, nghìn người



Ghi chú: Lao động tự doanh không bao gồm các lao động tự do không được phân loại.

Nguồn: International Labour Organisation, Employment by status in employment and economic activity.

Stat <https://stat.link/fo6m7y>

Cần tăng cường vai trò của các hộ kinh doanh trong nền kinh tế

Khắc phục tình trạng phi chính thức có thể mang lại nhiều lợi ích, không chỉ mở rộng phạm vi bao phủ an sinh xã hội và cải thiện việc tuân thủ thuế, mà còn khuyến khích tinh thần khởi nghiệp và giúp các doanh nghiệp phát triển, cuối cùng là tạo ra nhiều việc làm hơn. Giống như ở nhiều nền kinh tế thị trường mới nổi khác, nhiều doanh nghiệp nhỏ (doanh nghiệp có quy mô nhỏ hơn và các hộ kinh doanh, bao gồm cả lao động tự doanh) không tuân thủ các quy định của chính phủ, chẳng hạn như đăng ký kinh doanh, nộp thuế và đóng góp an sinh xã hội (Pasquier-Doumer, Oudin and Nguyen, 2017^[82]). Giảm gánh nặng cho các doanh nghiệp nhỏ hơn sẽ góp phần khuyến khích họ tuân thủ các quy định này (OECD, 2015^[83]), đồng thời dẫn tới kích thích tạo việc làm, do các gánh nặng hành chính và quy định ít hơn có thể giúp dỡ bỏ những cản trở đối với việc mở rộng doanh nghiệp. Chi phí thấp hơn cho các doanh nghiệp nhỏ cũng có nghĩa rằng việc khởi sự kinh doanh trở nên dễ dàng hơn đối với các doanh nhân. Dù có thể chưa được báo cáo đầy đủ, các doanh nghiệp siêu nhỏ (ít hơn 10 lao động) có lợi nhuận trung bình âm trong năm 2017 theo Tổng điều tra kinh tế, trong khi các doanh nghiệp thuộc quy mô khác báo cáo lợi nhuận dương. Mức lợi nhuận thấp khiến các doanh nghiệp nhỏ hơn khó nộp thuế, bao gồm cả các khoản đóng góp an sinh xã hội. Tuy nhiên, việc tham gia hệ thống an sinh xã hội có thể khuyến khích người lao động làm việc

lâu hơn trong một doanh nghiệp, đầu tư vào vốn con người liên quan cụ thể tới công việc và nhờ đó thúc đẩy lợi nhuận trong trung hạn. Thật vậy, các nghiên cứu trước đây cho thấy rằng việc tham gia bảo hiểm xã hội có quan hệ với việc cải thiện hiệu quả tổng thể của doanh nghiệp, mặc dù các doanh nghiệp siêu nhỏ có xu hướng cho thấy lợi nhuận âm ở giai đoạn đầu sau khi đăng ký tham gia bảo hiểm xã hội (Lee and Torm, 2017^[84]).

Về vấn đề này, chính sách nên tập trung nhiều hơn vào các đơn vị kinh doanh hộ gia đình (“hộ kinh doanh”) thông qua việc xem xét tổng thể gánh nặng hành chính và thuế cũng như các quy định phân biệt họ với các doanh nghiệp tư nhân (“doanh nghiệp”). Vì các đơn vị kinh doanh chưa đăng ký là một nguồn khởi nghiệp quan trọng, một số quốc gia khuyến khích các cá nhân khởi sự kinh doanh, gồm cả từ nguồn này. Tại Việt Nam, chính sách cho đến nay vẫn ưu tiên khuyến khích các hộ kinh doanh đăng ký thành lập doanh nghiệp (doanh nghiệp siêu nhỏ hoặc nhỏ) và việc này thường được gọi là “chính thức hóa”. Tuy nhiên, một số hộ kinh doanh e ngại chuyển đổi thành doanh nghiệp do các gánh nặng gia tăng như thuế suất cao hơn và đòi hỏi hệ thống kế toán theo tiêu chuẩn. Luật phí và lệ phí năm 2015 xác định các đối tượng thuộc diện miễn, giảm phí, lệ phí, trong đó bao gồm hộ nghèo, người cao tuổi và đồng bào dân tộc thiểu số có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, bên cạnh những đối tượng khác. Trong bối cảnh đó, chính phủ hỗ trợ các hộ kinh doanh chuyển đổi sang các doanh nghiệp siêu nhỏ hoặc nhỏ, với một loạt những chính sách hỗ trợ, gồm cả miễn lệ phí môn bài trong ba năm và một hệ thống kế toán đơn giản hơn. Ngoài ra, các hộ kinh doanh chuyển đổi thành công sang các doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNVV) còn được hưởng nhiều chính sách hỗ trợ của chính phủ, như hỗ trợ tài chính và kỹ thuật.

Việc chuyển đổi suôn sẻ từ hộ kinh doanh sang doanh nghiệp chắc chắn cần được khuyến khích hơn nữa. Tuy nhiên, việc chính thức hóa hoạt động kinh doanh hộ gia đình thành “doanh nghiệp tư nhân” ít được chú ý hơn, trong khi việc này cũng có thể hỗ trợ mở rộng kinh doanh và tham gia hệ thống an sinh xã hội. Tầm quan trọng của việc “chính thức hóa” này cũng cần được nhấn mạnh hơn nữa. Khi nền kinh tế Việt Nam phát triển hơn nữa, các hộ kinh doanh cần phải được xem là một đầu tàu tăng trưởng tiềm tàng, thay vì chỉ là một bộ phận của nền kinh tế vốn dễ bị tổn thương và cần sự hỗ trợ của chính phủ. Chính phủ cần khuyến khích các đơn vị kinh doanh hộ gia đình đóng vai trò then chốt trong nền kinh tế như là hộ kinh doanh chính thức bằng cách tạo dựng một môi trường thuận lợi để mở rộng doanh nghiệp, tạo việc làm và nộp thuế.

Các quy định áp dụng đối với hộ kinh doanh và doanh nghiệp có sự khác biệt đáng kể (Central Institute of Economic Management, 2017^[85]). Một số quy định được áp dụng nhất quán cho cả hai loại hình đơn vị kinh doanh. Ví dụ, các khoản đóng góp an sinh xã hội là bắt buộc nếu một doanh nghiệp thuê người lao động được trả lương bất kể số lượng nhân viên. Tuy nhiên, các quy định khác biệt giữa hai loại hình kinh doanh là khá phổ biến, ảnh hưởng tới động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh doanh và loại hình đăng ký kinh doanh. Theo Luật Doanh nghiệp 2014 trước đây, các hộ kinh doanh có thể tuyển dụng ít hơn mười lao động được trả lương, nhưng họ phải chuyển đổi sang doanh nghiệp nếu tuyển dụng từ 10 lao động trở lên. Mặt khác, không có ngưỡng áp dụng cho doanh nghiệp liên quan tới số lượng lao động. Trong khi mức trần về lao động này đã được xóa bỏ theo Luật Doanh nghiệp 2020 mới, một số sắc thuế đối với các hộ kinh doanh là thấp hơn so với doanh nghiệp.

Các hộ kinh doanh bị đánh thuế đối với thu nhập từ hoạt động kinh doanh theo thuế suất thuế thu nhập cá nhân (từ 0.5% tới 5%), trong khi doanh nghiệp phải chịu thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp là 20%. Doanh nghiệp nộp thuế giá trị gia tăng theo phương pháp trực tiếp (thuế VAT được tính trực tiếp trên doanh thu) có hoạt động kinh doanh hàng hóa, dịch vụ có thu nhập chịu thuế thu nhập doanh nghiệp mà các đơn vị này xác định được doanh thu nhưng không xác định được chi phí, thu nhập của hoạt động kinh doanh thì nộp thuế thu nhập doanh nghiệp tính theo tỷ lệ % trên doanh thu bán hàng hóa, dịch vụ (từ 1% tới 5%). Chế độ phá sản theo luật định chỉ áp dụng đối với doanh nghiệp trách nhiệm hữu hạn, còn chủ hộ kinh doanh phải chịu trách nhiệm vô hạn. Ngoài ra, một cá nhân chỉ có thể đăng ký một hộ kinh doanh tại một địa điểm, nhưng có thể tiến hành hoạt động kinh doanh tại nhiều nơi. Chủ doanh nghiệp tư nhân không được đồng thời là chủ hộ kinh doanh hay giữ chức vụ thành viên hợp danh của công ty hợp danh. Trong bối cảnh đó, một số quốc gia đã cân nhắc giảm quy định phân biệt đối với các doanh nghiệp nhỏ

như một công cụ chính sách quan trọng để khuyến khích họ mở rộng kinh doanh. Ví dụ, trong năm 2019, I-ta-li-a đã mở rộng mức thuế suất cố định đối với lao động tự doanh (15%) sang cả các doanh nghiệp nhỏ, trước đây phải chịu thuế thu nhập doanh nghiệp (24%), đồng thời tăng ngưỡng thu nhập chịu thuế để khuyến khích lao động tự doanh và doanh nghiệp nhỏ phát triển (OECD, 2019^[86]).

Các hộ kinh doanh được hưởng một số hình thức ưu đãi. Trong khi doanh nghiệp cần phải thực hiện chế độ kế toán, hóa đơn, chứng từ đầy đủ thì hộ kinh doanh có thể thực hiện chế độ kế toán đơn giản hơn đối với hộ kinh doanh quy mô lớn hoặc hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp kê khai hoặc không thực hiện chế độ kế toán. Ví dụ, năm 2019, chính phủ đã đưa ra quy định về chế độ kế toán đơn giản đối với các doanh nghiệp siêu nhỏ, đơn giản hơn so với các doanh nghiệp vừa và nhỏ và khá tương đồng với chế độ kế toán áp dụng cho các hộ kinh doanh trong năm 2021. Tuy nhiên, một số điểm khác biệt trong các quy định cũng có thể gây bất lợi cho các hộ kinh doanh. Việc chuẩn bị đầy đủ hồ sơ sổ sách kế toán có thể là gánh nặng đối với các doanh nghiệp có lợi nhuận thấp, khiến họ có động cơ tiêu cực để giữ cho quy mô nhỏ hoặc vờ có quy mô nhỏ.

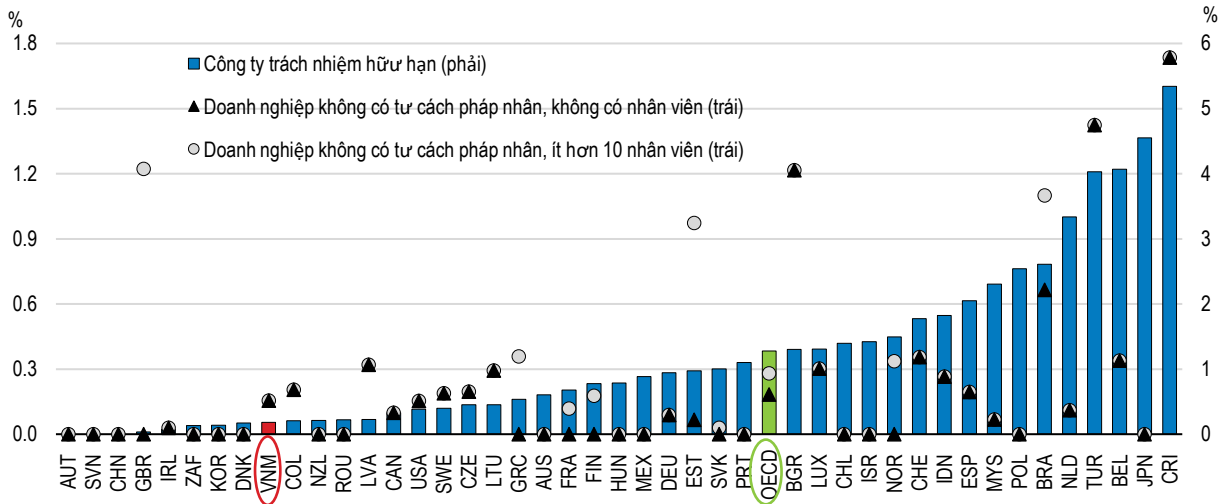
Giảm bớt gánh nặng hành chính về đăng ký kinh doanh cũng rất cần thiết để khuyến khích sự ra đời của nhiều hộ kinh doanh hơn. Thật vậy, các cuộc khảo sát trước đây cho thấy rằng nhiều hộ kinh doanh không đăng ký mặc dù họ cần phải làm vậy. Các thủ tục đăng ký được đơn giản hóa cho doanh nghiệp. Ví dụ, khi thành lập một doanh nghiệp, việc đăng ký ban đầu, thuế và an sinh xã hội có thể được thực hiện cùng nhau. Nhưng việc bắt đầu hộ kinh doanh đòi hỏi phải liên hệ với các cơ quan thuế và an sinh xã hội tách biệt khỏi quá trình đăng ký kinh doanh, mặc dù tất cả các quy trình này có thể thực hiện trực tuyến. Cần thiết lập các thủ tục đăng ký đơn giản hóa cho hộ kinh doanh, giống như đối với doanh nghiệp. Điều này cũng có thể giúp cải thiện sự phối hợp giữa đăng ký kinh doanh, thuế và an sinh xã hội, gồm cả thanh kiểm tra, và giảm tình trạng trốn tránh. Thật vậy, so với mức độ tuân thủ đăng ký kinh doanh, chỉ một tỷ lệ nhỏ hộ kinh doanh chi trả đóng góp an sinh xã hội (Pasquier-Doumer, Oudin and Nguyen, 2017^[82]). Về vấn đề này, chính phủ có kế hoạch đơn giản hóa cả việc đăng ký kinh doanh và đăng ký thuế từ năm 2023, đưa về quy trình tương tự như đối với các doanh nghiệp và có thể thực hiện trực tuyến.

Ngoài ra, các hộ kinh doanh vẫn phải nộp lệ phí môn bài, nhưng với mức thấp hơn so với doanh nghiệp. Tại Việt Nam, các hộ kinh doanh có doanh thu hàng năm dưới 100 triệu đồng (tương đương 4000 USD) được miễn lệ phí môn bài, còn các hộ kinh doanh đăng ký mới được miễn lệ phí môn bài trong năm đầu tiên. Doanh nghiệp nhỏ và vừa chuyển đổi từ hộ kinh doanh được miễn lệ phí môn bài trong thời hạn ba năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu. Để thúc đẩy tinh thần khởi nghiệp, nhiều quốc gia không yêu cầu lệ phí đăng ký khi thành lập doanh nghiệp chưa có tư cách pháp nhân và tuyển dụng ít hơn mười nhân viên, hoặc lệ phí thấp hơn nhiều so với việc thành lập một công ty (Hình 1.28).

Đầu tư phát triển vốn nhân lực của các lao động phi chính thức, gồm cả người lao động làm việc trong các hộ kinh doanh, cũng có thể giúp họ chuyển sang việc làm chính thức. Lao động phi chính thức có ít cơ hội nâng cao kỹ năng và đào tạo lại hơn so với lao động chính thức (ILO, 2020^[87]). Do vậy, chính phủ cần triển khai các biện pháp cụ thể để nâng cao tay nghề của những lao động này. Ngoài việc tăng cường các chương trình giáo dục và đào tạo kỹ thuật và dạy nghề (GDNN) chính quy được thiết kế phù hợp với lao động phi chính thức, có thể cân nhắc các sáng kiến GDNN phi chính quy (ví dụ: đào tạo tại chỗ và học nghề) và GDNN phi chính thức mới (tức là các dịch vụ được cung cấp bên ngoài hệ thống giáo dục chính thức) (Palmer, 2020^[88]). Ở Việt Nam, việc tiếp cận các chương trình GDNN chính quy và phi chính quy ở nông thôn còn hạn chế so với ở các đô thị (OECD, 2018^[89]), hàm ý rằng việc tăng cường đào tạo phi chính quy có thể đặc biệt có lợi cho người lao động yếu thế ở bên ngoài các thành phố. Dù hoạt động GDNN phi chính quy có chất lượng rất khác nhau và do vậy không thể được công nhận là trình độ được chấp nhận rộng rãi, việc nâng cấp đào tạo phi chính quy lên bán chính quy thông qua hợp tác với các trung tâm đào tạo nhà nước hoặc tư nhân có thể giúp cải thiện chất lượng và sự công nhận đối với GDNN phi chính quy (OECD/ILO, 2019^[90]). Ví dụ, Gioóc-đan đã tiến hành một dự án thí điểm kết hợp các khóa học kỹ năng cơ bản, như CNTT và tiếng Anh, với việc học nghề phi chính thức, với 92% số học viên tham gia có việc làm sau khi hoàn thành khóa học (ILO; International Youth Foundation, 2014^[91]).

Hình 1.28. Phí thành lập cơ sở kinh doanh chưa đăng ký pháp nhân ở nhiều nước là thấp

Chi phí đăng ký doanh nghiệp so với GDP bình quân đầu người, năm gần nhất có dữ liệu



Ghi chú: AUS = Ô-x-trây-li-a, AUT = Áo, BEL = Bỉ, BGR = Bun-ga-ri, BRA = Bra-xin, CAN = Ca-na-đa, CHE = Thụy Sĩ, CHL = Chi-lê, CHN = Trung Quốc, COL = Cô-lôm-bia, CRI = Cô-xta Ri-ca, CZE = Cộng hòa Séc, DEU = Đức, DNK = Đan Mạch, ESP = Tây Ban Nha, EST = Ex-tô-nia, FIN = Phần Lan, FRA = Pháp, GBR = Anh, GRC = Hy Lạp, HUN = Hung-ga-ri, IDN = In-đô-nê-xia, IRL = Ai-len, ISR = Ix-ra-en, JPN = Nhật Bản, KOR = Hàn Quốc, LTU = Lit-va, LUX = Lúc-xem-bua, LVA = Lát-va, MEX = Mê-hi-cô, MYS = Ma-lai-xia, NLD = Hà Lan, NOR = Na Uy, NZL = Niu Di-lân, POL = Ba Lan, PRT = Bồ Đào Nha, ROU = Ru-ma-ni, SVK = Xi-lô-va-ki-a, SVN = Xi-lô-ve-nia, SWE = Thụy Điển, TUR = Thổ Nhĩ Kỳ, USA = Hoa Kỳ, VNM = Việt Nam, ZAF = Nam Phi.

Thông tin được sử dụng để tính toán các chỉ số PMR 2018 dựa trên luật và quy định có hiệu lực tại thời điểm ngày 1/1/2018 hoặc một năm sau đó tùy thuộc vào thời điểm thông tin được quốc gia liên quan cung cấp (đối với Việt Nam là ngày 1/1/2020). Đối với Hoa Kỳ, dữ liệu là của New York.

Nguồn: OECD, Product Market Regulation database; OECD-WBG, Product Market Regulation database; World Bank, World Development Indicators database.

StatLink  <https://stat.link/84u3t5>

Mạng lưới an sinh xã hội của Việt Nam cần toàn diện hơn

Để tăng cường mạng lưới an sinh xã hội, ưu tiên hàng đầu là mở rộng phạm vi bao phủ của hệ thống an sinh xã hội. Việt Nam đã và đang từng bước phát triển hệ thống an sinh xã hội như là trụ cột của bảo trợ xã hội, nhưng mức độ bao phủ của hệ thống này vẫn còn thấp (Hộp 1.6). Đặc biệt, mức độ phi chính thức cao trong nền kinh tế đồng nghĩa với việc một số doanh nghiệp và người lao động không tuân thủ quy định về các khoản đóng góp bắt buộc cho bảo hiểm xã hội, bao gồm cả chương trình hưu trí nhà nước bắt buộc. Giảm tỷ lệ phi chính thức hoặc tăng cường chính thức hóa có thể trực tiếp mở rộng phạm vi an sinh xã hội, nhưng việc giúp các doanh nghiệp tăng trưởng trong khu vực chính thức cũng sẽ thúc đẩy tạo thêm nhiều việc làm chính thức hơn. Theo định nghĩa, an sinh xã hội nhằm mục đích chia sẻ rủi ro bằng cách bao phủ một bộ phận lớn dân số. Hệ thống an sinh xã hội ở các nền kinh tế có việc làm phi chính thức thường tương đối kém hiệu quả, do chênh lệch trong mức độ bao phủ và tỷ lệ đóng góp cao so với lợi ích (OECD, 2003^[92]). Tỷ lệ bao phủ an sinh xã hội thấp làm gia tăng khoảng cách giữa những người được bảo hiểm và không được bảo hiểm, làm giảm tác dụng phân phối lại của nó, do những người thuộc nhóm thu nhập cao hơn và có tuổi thọ cao có xu hướng tham gia nhiều hơn vào an sinh xã hội (và được nhận lợi ích) trong khi người từ các nhóm thu nhập thấp hơn thì không.

Trợ giúp xã hội cũng cần được mở rộng hơn nữa cho những đối tượng không được bao phủ bởi hệ thống an sinh xã hội. Ở nhiều nước, lao động tự doanh không được bảo hiểm bởi các chương trình an sinh xã hội bắt buộc. Dù tăng trưởng kinh tế nhanh đã làm tăng số lượng lao động ở Việt Nam, tương tự như một số nước Đông Nam Á khác, song một số lượng lớn người dân vẫn làm việc tự do. Lao động tự doanh

chiếm hơn một nửa tổng số việc làm trong năm 2019 (mức trung bình của OECD là 16%), và không nằm trong chương trình hưu trí nhà nước bắt buộc cũng như bảo hiểm thất nghiệp. Trợ giúp xã hội cũng cần đóng vai trò là điểm tựa cho lao động phi chính thức, những người là đối tượng của hệ thống an sinh xã hội bắt buộc nhưng không tham gia vào hệ thống.

Hộp 1.6. Hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam đang mở rộng

Hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam có khuôn khổ toàn diện, bao gồm bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thất nghiệp. Một cơ quan thuộc chính phủ – Bảo hiểm xã hội Việt Nam (VSS) – quản lý các quỹ này. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đóng vai trò là tổ chức quản lý thống nhất trong vấn đề bảo hiểm xã hội.

Bảo hiểm y tế

Việt Nam có hệ thống chăm sóc sức khỏe toàn dân, được hỗ trợ bởi bảo hiểm y tế. Bảo hiểm y tế được thành lập vào năm 1992 và mở rộng phạm vi bảo hiểm theo luật định cho toàn bộ người dân. Hệ thống này hiện bao phủ gần 90% dân số. Các khoản đóng góp bắt buộc có thể được giảm hoặc miễn tùy thuộc vào tình trạng của từng cá nhân. Ví dụ, chính phủ trợ cấp cho người nghèo, người dân tộc thiểu số, trẻ em dưới 6 tuổi và người già trên 80. Đối với lao động chính thức, tỷ lệ đóng góp là 3% tiền lương đối với người sử dụng lao động và 1.5% đối với người lao động.

Bảo hiểm xã hội

Bảo hiểm xã hội được thành lập vào năm 1995, thay thế chương trình hưu trí công cho cán bộ, công chức nhà nước. Hệ thống bảo hiểm xã hội bắt buộc của Việt Nam bao gồm tất cả những người lao động có hợp đồng dài hơn một tháng. Bên cạnh lương hưu nhà nước, quỹ này cũng cung cấp một số lợi ích khác, chẳng hạn như bảo hiểm thương tật liên quan đến công việc. Tỷ lệ đóng góp là 17.5% tiền lương đối với người sử dụng lao động và 8% đối với người lao động. Lao động tự doanh có thể tham gia chương trình tự nguyện. Năm 2020, bảo hiểm xã hội đã bao phủ 29% lực lượng lao động.

Bảo hiểm thất nghiệp

Bảo hiểm thất nghiệp được đưa ra vào năm 2009. Bảo hiểm này là bắt buộc đối với tất cả các chủ cơ sở có ít nhất một nhân viên được trả lương. Cả người sử dụng lao động và người lao động đều đóng góp 1% tiền lương. Thời gian làm việc tối thiểu là 12 tháng và thời hạn tham chiếu là 24 tháng trước đó đối với người lao động thông thường (36 tháng đối với lao động thời vụ). Bảo hiểm thất nghiệp chỉ bao phủ 51% số lao động trong năm 2020, với sự gia tăng đều đặn từ mức 43% vào năm 2010.

Cần có cách tiếp cận bao trùm hơn để bảo vệ người lao động dễ bị tổn thương

Trong thời kỳ đại dịch, chính phủ đã cung cấp hỗ trợ cho người lao động bị ảnh hưởng bằng cách huy động toàn bộ các mạng lưới an sinh thị trường lao động hiện có. Đặc biệt, bảo hiểm thất nghiệp đã hoạt động như một cơ chế ổn định tự động, cho dù mức độ bao phủ thấp. Số người nộp hồ sơ hưởng bảo hiểm thất nghiệp tăng mạnh từ quý 1 năm 2020 (170 nghìn người) đến quý 2 (400 nghìn người). Năm 2020, trợ cấp tiền lương được thực hiện đối với người lao động bị tạm ngừng hợp đồng hoặc nghỉ việc không lương trên một tháng trong giai đoạn từ tháng 4 đến tháng 6, nếu họ đủ điều kiện tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Trong năm 2021, các điều kiện hưởng trợ cấp đã được nới lỏng. Thời gian đóng tối thiểu để được nhận trợ cấp thất nghiệp gần như bị bãi bỏ: người lao động bị mất việc làm từ tháng 1 năm 2020 đến tháng 9 năm 2021 có thể nhận trợ cấp một lần, ngay cả khi họ chưa đáp ứng điều kiện thông thường là đã đóng bảo hiểm thất nghiệp đủ 12 tháng trở lên trong vòng 24 tháng trước đó.

Đối với những lao động không được hưởng bảo hiểm thất nghiệp, chính phủ đã cung cấp thêm khoản bảo trợ xã hội. Năm 2020, một khoản trợ cấp đặc biệt (1 triệu đồng/tháng trong tối đa 3 tháng) được dành cho người lao động có hợp đồng chính thức nhưng không đủ điều kiện hưởng trợ cấp thất nghiệp do thời gian làm việc ngắn hơn, nếu hợp đồng của họ bị chấm dứt trong giai đoạn từ tháng 4 đến tháng 6. Khoản trợ cấp tương tự cũng được dành cho người lao động có hợp đồng chính thức nhưng không có thu nhập hoặc thu nhập dưới ngưỡng cận nghèo, và người lao động không có hợp đồng chính thức bị mất việc làm trong một số ngành, như du lịch và bán hàng rong. Tuy nhiên, việc giải ngân trên thực tế là chậm và phạm vi bị thu hẹp hơn so với kế hoạch.

Cải thiện mức bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp là rất quan trọng để tăng cường mạng lưới an sinh thị trường lao động cho những người lao động dễ bị tổn thương. Cuộc cải cách vào năm 2015, mở rộng phạm vi đóng bảo hiểm theo luật định từ người sử dụng lao động có ít nhất mười nhân viên sang tất cả người sử dụng lao động, là một tiến bộ quan trọng. Tuy nhiên, vẫn còn những khoảng trống đáng kể, với chỉ khoảng một nửa số người lao động được bao phủ bởi hệ thống này vào năm 2019 (Hộp 1.5). Ở Việt Nam, tỷ lệ doanh nghiệp nhỏ và tỷ lệ việc làm không ổn định cao là một trong những trở ngại chính đối với việc cải thiện hơn nữa mức bao phủ an sinh xã hội, gồm cả bảo hiểm thất nghiệp (xem bên dưới). Tuy nhiên, những diễn biến chính sách gần đây tại các nước OECD về hệ thống trợ cấp thất nghiệp có thể sẽ có ích cho hệ thống bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, do có một số vấn đề chính sách cơ bản chung.

Nhiều quốc gia đã nỗ lực tăng cường hiệu quả của hệ thống trợ cấp thất nghiệp, trong bối cảnh có sự gia tăng gần đây của lực lượng lao động phi tiêu chuẩn, ví dụ như lao động bán thời gian hoặc không cố định, với các điều kiện hưởng trợ cấp thất nghiệp được hạ thấp hơn do thời gian làm việc ngắn hoặc quá trình việc làm bị gián đoạn. Việc điều chỉnh các điều kiện hưởng trợ cấp là một giải pháp chính sách quan trọng, nhưng nó cần được thiết kế thận trọng để giảm thiểu tác động tiêu cực. Việc tránh áp đặt các điều kiện làm việc quá khắt khe, nổi bật là thời gian làm việc tối thiểu dài hơn hoặc thời gian tham chiếu ngắn hơn (là khoảng thời gian mà trong đó thời hạn đóng góp tối thiểu được coi là có hiệu lực), là hết sức quan trọng để mang đến sự linh hoạt lớn hơn cho người lao động có quá trình làm việc không ổn định (ILO, 2017^[93]). Trong khi các điều kiện việc làm quá ngắn có thể khuyến khích tạo ra việc làm không ổn định, những điều chỉnh cụ thể phù hợp với sự chênh lệch giữa thời gian làm việc tối thiểu và thời gian tham chiếu sẽ hữu ích (OECD, 2020^[94]). Ở Cộng hòa Xi-lô-va-ki-a, lao động tạm thời được cộng thêm 12 tháng cho thời gian tham chiếu (36 tháng đối với lao động thông thường; thời gian làm việc tối thiểu là 24 tháng). Thời gian làm việc tối thiểu của Việt Nam (12 tháng) và thời gian tham chiếu (24 tháng) nằm ở mức trung bình của các nước khác (OECD, 2020^[94]), (Asenjo and Pignatti, 2019^[95]). Ngoài ra, Việt Nam cũng đã tăng thêm 1 năm trong thời gian tham chiếu cho lao động thời vụ. Việc nới rộng thời gian tham chiếu này có thể được áp dụng cho các công việc không ổn định khác, ví dụ như công nhân xây dựng. Cũng có thể cân nhắc áp dụng tỷ lệ đóng góp cao hơn đối với một số loại hình công việc hoặc công ty. Một số quốc gia châu Âu đã áp dụng tỷ lệ đóng góp khác biệt. Ví dụ, Tây Ban Nha quy định tỷ lệ đóng góp cao hơn đối với cả người sử dụng lao động và người lao động trong hợp đồng có thời hạn so với hợp đồng vô thời hạn (Unedic, 2020^[96]). Đối với hợp đồng có thời hạn, tỷ lệ đóng góp của người sử dụng lao động là cao hơn so với hợp đồng vô thời hạn; phần đóng góp của người lao động trong hợp đồng có thời hạn là thấp hơn so với hợp đồng vô thời gian. Biện pháp chính sách này có thể mang lại khuyến khích về mặt tài chính cho cả người sử dụng lao động và người lao động để lựa chọn các hợp đồng lao động ổn định hơn.

Tăng cường quyền của người lao động cũng sẽ thúc đẩy người sử dụng lao động tuân thủ quy định về bảo hiểm thất nghiệp (OECD, 2004^[97]). Một số quốc gia OECD đã xây dựng những cơ chế cụ thể. Tại Nhật Bản, cơ quan dịch vụ việc làm công có thể chấp nhận yêu cầu trợ cấp thất nghiệp của người tìm việc ngay cả khi chủ cơ sở cũ của họ chưa nộp phần đóng góp. Điều này nhằm mục đích ngăn người sử dụng lao động tránh né các khoản đóng góp một cách bất hợp pháp, do việc trốn đóng sẽ có thể bị lộ khi nhân viên cũ yêu cầu trợ cấp thất nghiệp. Tại Việt Nam, công đoàn không chỉ giúp người lao động hiểu mà còn thực thi các quyền của họ. Về vấn đề này, những cải cách gần đây nhằm tăng cường quyền của người lao động nói chung là rất hữu ích. Theo Bộ luật Lao động mới 2019, việc thành lập các nghiệp đoàn đã trở nên dễ dàng hơn (các nghiệp đoàn không nhất thiết phải gắn với tổ chức công đoàn duy nhất ở cấp

quốc gia). Tuy nhiên, cơ chế như vậy có thể khiến một số chủ cơ sở ngần ngại trong việc tuyển lao động, nhất là khi những quyền lợi này chỉ áp dụng cụ thể đối với một số nhóm người lao động (ví dụ như lao động chính thức). Trong trường hợp đó, các chủ cơ sở này có thể thích tuyển dụng những cá nhân không đưa ra khiếu nại, ví dụ người nhập cư bất hợp pháp. Bộ luật Lao động mới quy định rằng tất cả người lao động đều có thể thành lập và tham gia công đoàn, và nghiêm cấm việc phân biệt đối xử và can thiệp của người sử dụng lao động đối với người lao động tham gia các hoạt động của công đoàn. Chính phủ cần bảo đảm rằng các quyền này được thực hiện đầy đủ.

Tăng cường mối liên kết giữa trợ cấp thất nghiệp và chính sách thị trường lao động tích cực (ALMP) cũng là một ưu tiên. Điều này sẽ nâng cao tính hấp dẫn của bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam, giúp đạt được tỷ lệ bao phủ cao hơn. Ở Việt Nam có 83 cơ sở dịch vụ việc làm của nhà nước – các Trung tâm Dịch vụ việc làm; các Trung tâm này thực hiện tư vấn, thực hiện các thủ tục để hỗ trợ người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp được học nghề tối đa là 6 tháng. Tuy nhiên, tỷ lệ tham gia là rất thấp. Chỉ có 5% số người nhận bảo hiểm thất nghiệp sử dụng dịch vụ này trong năm 2019 và 2% vào giữa năm 2020 do đại dịch (World Bank, 2021^[81]). Hiện tại, các Trung tâm Dịch vụ việc làm dành nguồn lực đáng kể cho việc quản lý bảo hiểm thất nghiệp. Đồng thời, họ không có thông tin thị trường lao động cập nhật để thiết kế những chương trình đào tạo hiệu quả (Stienon, Cunningham and Nguyen, 2020^[98]). Chính phủ cần tăng cường chức năng của các Trung tâm Dịch vụ việc làm, nhất là thông qua việc thu thập thông tin thị trường lao động để các Trung tâm này có thể cung cấp hoạt động đào tạo phù hợp cho người tìm việc. Đặc biệt, việc phối hợp giữa các Trung tâm ở những vùng miền khác nhau, hợp tác với trung tâm giới thiệu việc làm tư nhân và tiếp cận người sử dụng lao động là rất quan trọng.

Ngoài ra, trong trung hạn, có thể tăng cường các mạng lưới an sinh thị trường lao động đối với lao động tự doanh. Giống như nhiều nước khác, tại Việt Nam, an sinh xã hội bắt buộc – gồm cả bảo hiểm thất nghiệp – không bao phủ các lao động tự doanh. Một số quốc gia gần đây đã mở rộng mạng lưới an sinh thị trường lao động để bao gồm cả lao động tự doanh, đặc biệt là những lao động tự doanh có ít quyền tự chủ hơn đối với điều kiện việc làm của mình (lao động tự doanh “phụ thuộc”) (OECD, 2019^[99]), (OECD, 2018^[100]). Quá trình số hóa được đẩy nhanh trong đại dịch đã tạo thuận lợi cho sự gia tăng của loại hình lao động này, ví dụ như lao động trên nền mạng (xem Chương 2). Điều này đặt ra một thách thức đang được giải quyết theo những cách khác nhau giữa các quốc gia. Ví dụ, bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc của Bồ Đào Nha bao gồm các lao động tự doanh phụ thuộc, những người nhận hơn một nửa thu nhập của mình từ một công ty đơn nhất (OECD, 2020^[101]). Ở Ma-lai-xia, các tài xế taxi, ứng dụng gọi xe qua mạng và xe buýt tự doanh được đưa vào hệ thống bảo hiểm việc làm bắt buộc từ năm 2017, bao gồm cả tai nạn nghề nghiệp. Người lao động tự doanh đủ điều kiện sẽ chi trả phần đóng góp theo mức thu nhập hàng tháng. Từ năm 2020, có thêm 19 nghề nghiệp được đưa vào, gồm cả người bán hàng rong (OECD, 2021^[102]). Xét tới tỷ lệ phi chính thức cao của nền kinh tế Việt Nam, các mức ngưỡng áp dụng đối với những lao động này (ví dụ: 50% thu nhập từ một nguồn) có thể khuyến khích việc trốn tránh (tức là hạn chế thu nhập từ một nguồn duy nhất ở mức thấp hơn các ngưỡng này). Thay vào đó, có thể áp dụng một cách tiếp cận có trọng tâm đối với những nghề nghiệp cụ thể, tương tự như ở Ma-lai-xia.

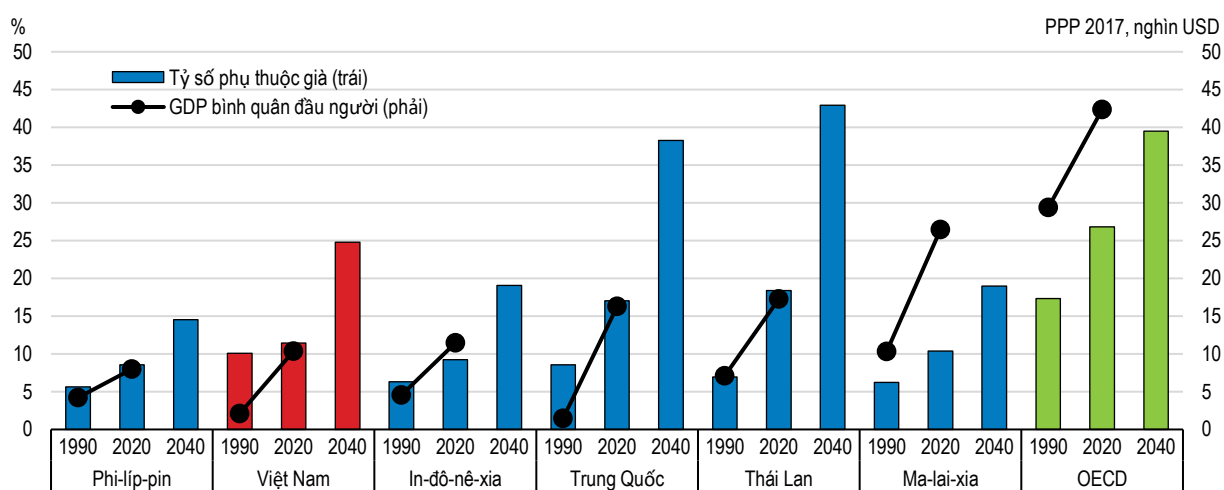
Các Trung tâm Dịch vụ việc làm cần phải tăng cường hỗ trợ cho tất cả những lao động dễ bị tổn thương. Ở Việt Nam, các Trung tâm Dịch vụ việc làm có nhiệm vụ phục vụ tất cả người lao động. Trên thực tế, dù có khoảng 1 triệu người xin hưởng bảo hiểm thất nghiệp hàng năm, nhưng khoảng 3 triệu người đã nhận được sự tư vấn và dịch vụ từ các Trung tâm Dịch vụ việc làm mỗi năm. Tuy nhiên, đối với một số Trung tâm, hầu hết khách hàng của họ là người xin hưởng bảo hiểm thất nghiệp (80-90% khách hàng (Stienon, Cunningham and Nguyen, 2020^[98])). Do các hệ thống trợ cấp thất nghiệp không bao phủ tất cả người lao động, những vấn đề tương tự cũng diễn ra ở các quốc gia khác. Ở các nước OECD, chỉ chưa đầy một phần ba số người thất nghiệp được nhận trợ cấp thất nghiệp (OECD, 2018^[103]), hàm ý rằng mạng lưới an sinh thị trường lao động không bao phủ một số cá nhân. Do vậy, điều quan trọng là chủ động tiếp cận những người không nộp đơn xin trợ cấp, hầu hết là người lao động không chính thức ở Việt Nam. Sự hợp tác với các tổ chức liên quan, ví dụ cơ quan bảo trợ xã hội, sẽ hữu ích cho mục đích này (OECD, 2021^[104]). Ở Việt Nam, các Trung tâm Dịch vụ việc làm cần mở rộng cơ sở khách hàng một cách mạnh mẽ, phối

hợp với các cơ sở đào tạo và cộng đồng địa phương (Stienon, Cunningham and Nguyen, 2020^[98]). Đồng thời, cần chú trọng tới việc tăng cường chức năng giới thiệu việc làm của Trung tâm Dịch vụ việc làm, hiện vẫn còn yếu kém. Đặc biệt, các Trung tâm Dịch vụ việc làm cần tập trung vào việc thu thập và cung cấp thông tin thị trường lao động cho tất cả người lao động, trong khi thuê ngoài một số dịch vụ kỹ thuật, ví dụ như hỗ trợ tìm việc, cho các cơ sở giới thiệu việc làm tư nhân. Năm 2020, Ma-lai-xia đã ra mắt cổng thông tin MYFutureJobs như trung tâm một cửa cung cấp dịch vụ giới thiệu việc làm cho tất cả lao động tìm việc; đây có thể là một ví dụ tốt ở cấp độ quốc gia. Do chỉ một phần tư số lao động có việc làm được bao phủ bởi hệ thống bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, hầu hết người tìm việc sẽ không nhất thiết là người được bảo hiểm nếu các Trung tâm Dịch vụ việc làm có thể mở rộng thành công cơ sở khách hàng của mình. Do vậy, điều quan trọng là hoạt động này của các Trung tâm Dịch vụ việc làm được ngân sách nhà nước chi trả như một phần của trợ cấp xã hội, chứ không phải từ nguồn thu bảo hiểm thất nghiệp.

Cần tăng cường mạng lưới an sinh cho người cao tuổi trong bối cảnh già hóa dân số nhanh

Do Việt Nam sẽ trở thành một trong những xã hội già hóa nhanh nhất ở Đông Nam Á trong các thập niên sắp tới, Việt Nam cần tăng tốc xây dựng mạng lưới bảo trợ xã hội cho người cao tuổi (Hình 1.29). Giống như một số quốc gia khác ở Đông Á và Đông Nam Á, các thành viên gia đình có truyền thống hỗ trợ người cao tuổi. Tuy nhiên, quy mô hộ gia đình đang dần thu hẹp và mô hình truyền thống sẽ khó khả thi với nhân khẩu học đang thay đổi. Trong bối cảnh này, chính phủ sẽ cần đóng vai trò tích cực hơn trong việc bảo đảm những người dễ bị tổn thương được hỗ trợ thỏa đáng. Hơn nữa, già hóa dân số có xu hướng làm tăng bất bình đẳng thu nhập (Wang et al., 1990^[105]) (Phụ lục 1.A.). Ở Việt Nam, các hộ gia đình do người cao tuổi làm chủ có tỷ lệ nghèo cao hơn và sự hiện diện của một người cao tuổi nhiều khả năng liên quan tới nguy cơ nghèo khổ cao hơn (Evans et al., 2005^[106]). Trong bối cảnh đó, tăng cường mạng lưới an sinh xã hội cho người cao tuổi, nhất là hệ thống hưu trí nhà nước tổng thể, là rất quan trọng để ngăn ngừa tình trạng nghèo khổ ở tuổi già.

Hình 1.29. Các nước Đông Nam Á sẽ già đi nhanh chóng trong những thập niên tới



Ghi chú: Tỷ số phụ thuộc già được định nghĩa là tỷ lệ người từ 65 tuổi trở lên so với dân số trong độ tuổi từ 15 tới 64.

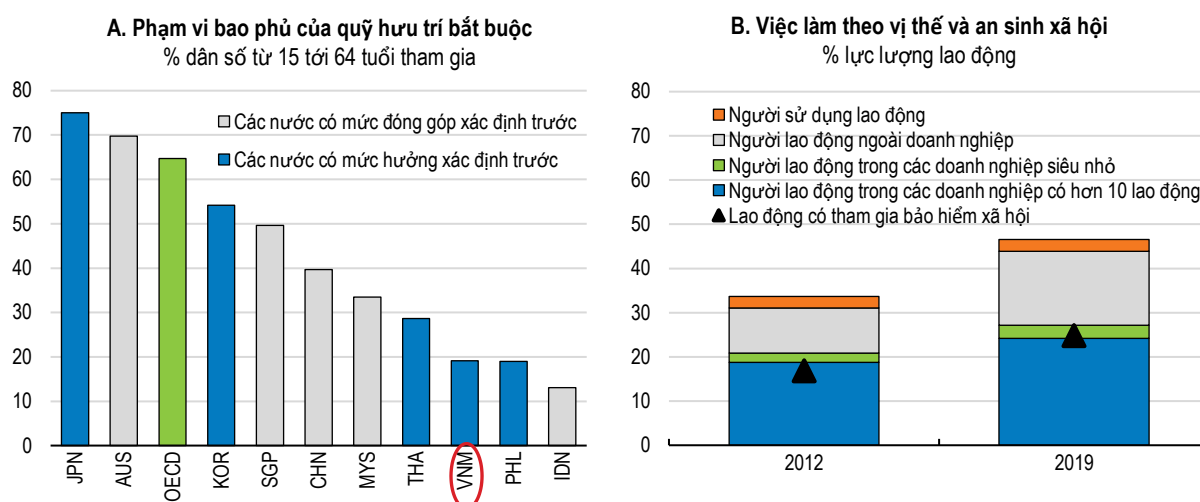
Nguồn: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition. Rev. 1. ; World Bank, World Development Indicators database.

StatLink  <https://stat.link/x7fizz>

Hệ thống hưu trí nhà nước của Việt Nam đang chuyển mình, nhưng vẫn kém phát triển

Ở Việt Nam, hệ thống hưu trí nhà nước chưa bao phủ phần lớn dân số (Hình 1.30, Biểu đồ A). Tương tự như nhiều nền kinh tế thị trường mới nổi khác, mức độ bao phủ thấp này có liên quan chặt chẽ với vị thế việc làm. Luật Bảo hiểm Xã hội quy định rằng, ngay cả khi chỉ có một nhân viên được trả lương, người lao động cũng phải được đóng bảo hiểm bắt buộc nếu hợp đồng lâu hơn một tháng. Tuy nhiên, nhiều doanh nghiệp nhỏ, chủ yếu là doanh nghiệp siêu nhỏ và hộ kinh doanh, không tham gia bảo hiểm xã hội cho người lao động (trong đó thành phần chính là quỹ lương hưu). Ngoài ra, có khả năng cao là hầu hết người lao động không thường xuyên, với số lượng gần đây đã tăng lên, cũng không được tham gia bảo hiểm xã hội (Hình 1.30, Biểu đồ B). Một số chủ cơ sở và người lao động cố tình chọn hợp đồng ngắn hạn hoặc báo cáo thu nhập thấp hơn để tránh đóng góp. Người lao động không có bảo hiểm dễ bị ảnh hưởng bởi sự gián đoạn thị trường lao động hơn những người khác, như đã thấy trong đại dịch, và khả năng dễ bị tổn thương trước các cú sốc kinh tế có thể làm tăng nguy cơ nghèo khổ ở tuổi già trong tương lai.

Hình 1.30. Phạm vi bao phủ của hệ thống hưu trí nhà nước ở các nước Đông Nam Á còn thấp



Ghi chú: AUS = Ô-x-trây-li-a, IDN = In-đô-nê-xia, JPN = Nhật Bản, KOR = Hàn Quốc, MYS = Ma-lai-xia, PHL = Phi-líp-pin, SGP = Xinh-ga-po, THA = Thái Lan, VNM = Việt Nam. Trong Biểu đồ B, người lao động không bao gồm những người làm việc trong các cơ quan nhà nước. Bao phủ an sinh xã hội chỉ việc đóng góp bắt buộc và không bao gồm khu vực nhà nước.

Nguồn: OECD (2018), Pensions At a Glance Asia/Pacific 2018, Figure 2.6; Tổng cục Thống kê, Tổng Điều tra kinh tế, Điều tra doanh nghiệp, Điều tra lao động việc làm và Niên giám thống kê nhiều năm; và ILO, ILOStat database.

StatLink  <https://stat.link/2xv0hn>

Việc cải thiện phạm vi bao phủ của hệ thống hưu trí nhà nước cho người lao động không thường xuyên ngày càng trở nên quan trọng. Chính phủ đang đẩy mạnh nỗ lực theo hướng này. Nếu được thực hiện hiệu quả, Bộ luật Lao động sửa đổi năm 2019 (có hiệu lực từ tháng 1/2021) là một bước tiến lớn trong việc lấp đầy một trong những kẽ hở. Ở Việt Nam, hợp đồng lao động ngắn hạn rất phổ biến. Năm 2020, khoảng 40% người lao động làm việc với hợp đồng ngắn hạn dưới 3 tháng hoặc không có hợp đồng. Theo luật định, bảo hiểm xã hội là bắt buộc đối với người sử dụng lao động và người lao động có hợp đồng từ một tháng trở lên. Tuy nhiên, trong Bộ luật Lao động 2012 trước đây, hợp đồng bằng lời nói thể được áp dụng cho các hợp đồng có thời hạn dưới 3 tháng, dẫn đến việc người lao động có hợp đồng từ 1 đến 3 tháng không có văn bản để chứng minh hồ sơ việc làm vì mục đích an sinh xã hội. Sự không nhất quán này – có thể dẫn đến việc cố ý hoặc vô tình trốn tránh các khoản đóng góp hưu trí – hiện đã được giải quyết.

Việc quy định trách nhiệm của nhà thầu chính sẽ hữu ích để giúp mở rộng phạm vi bao phủ của hệ thống hưu trí nhà nước ở một số lĩnh vực, như sản xuất và xây dựng, nơi thầu phụ rất phổ biến. Thầu phụ mang lại nguồn cung lao động linh hoạt cho các doanh nghiệp. Tuy nhiên, thầu phụ có thể dẫn tới việc trốn tránh trách nhiệm đóng góp an sinh xã hội bắt buộc, đặc biệt bởi các nhà thầu phụ nhỏ, nhằm giảm chi phí lao động, nếu công tác thanh kiểm tra là yếu kém. Một số quốc gia châu Âu có quy định yêu cầu các nhà thầu chính phải chịu trách nhiệm đối với việc tuân thủ các quy định nhà nước của nhà thầu phụ, nhất là đóng góp an sinh xã hội (OECD, 2004^[97]). Ở Việt Nam, xét đến tầm quan trọng của đầu tư công trong lĩnh vực xây dựng, khu vực công (nhất là các doanh nghiệp nhà nước) cần phải được đưa vào trong khuôn khổ này cùng với khu vực tư nhân.

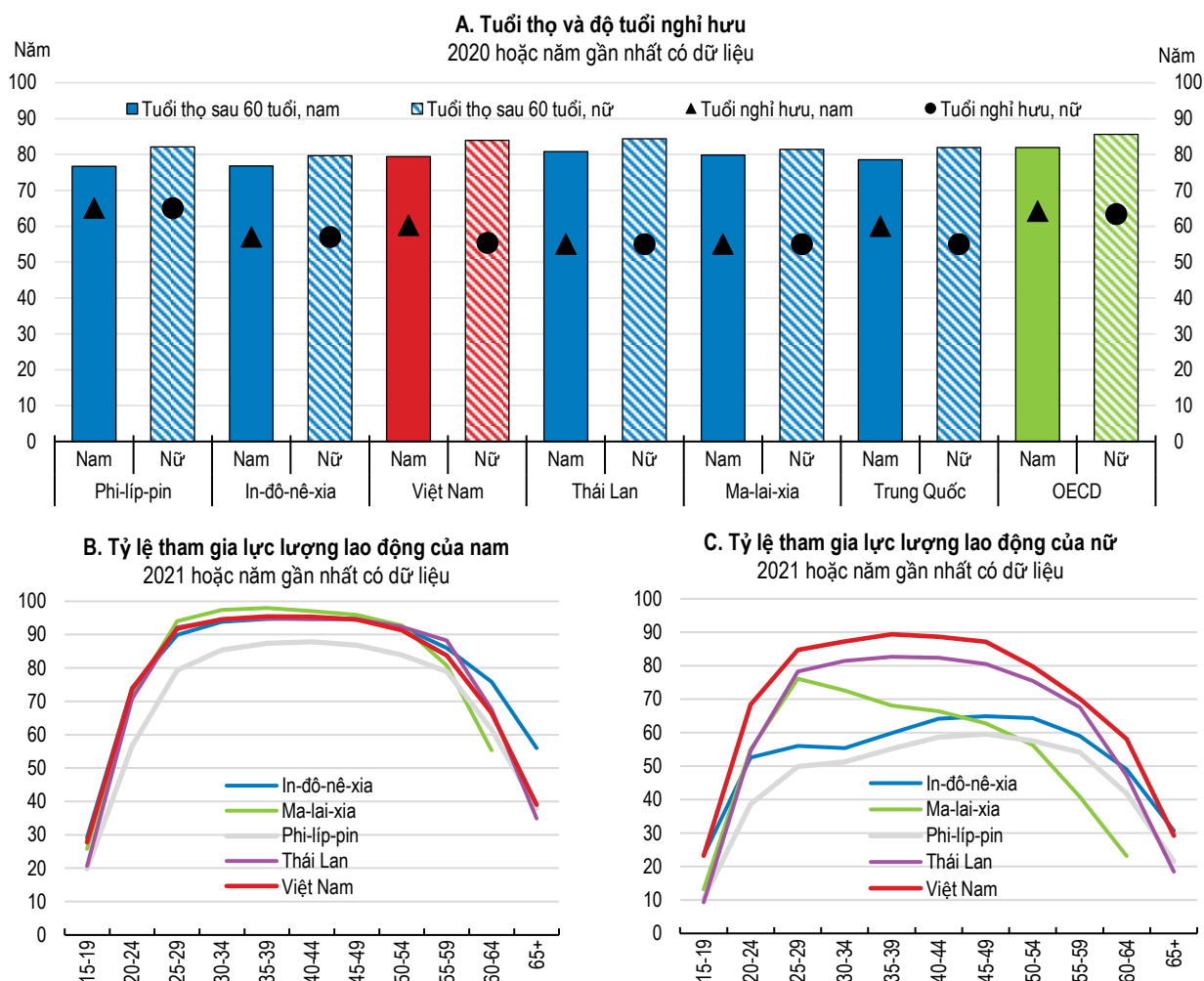
Việc rà soát một số điều kiện về tiêu chuẩn tham gia cũng sẽ hữu ích. Đặc biệt, có thể bỏ ngưỡng quy định thời hạn hợp đồng từ một tháng, để mở rộng phạm vi bao phủ của quỹ lương hưu cho tất cả người lao động, gồm cả lao động thời vụ không ổn định (OECD, 2019^[107]). Ngoài ra, thời gian đóng góp tối thiểu vào quỹ lương hưu của Việt Nam (20 năm) là dài hơn so với các quốc gia Đông Nam Á khác (10 đến 15 năm). Thời hạn đóng dài như hiện nay được xem là một trở ngại đối với người lao động có việc làm không ổn định, đặc biệt là phụ nữ. Chính phủ đang có kế hoạch rút ngắn thời hạn xuống còn 15 năm kể từ năm 2024 và 10 năm kể từ năm 2028 (ILO, 2021^[108]). Tuy nhiên, nếu mọi người có thể được nhận mức hưởng bằng hoặc tương đương với thời hạn đóng góp ngắn hơn, điều này sẽ làm suy yếu mối liên hệ giữa mức đóng góp và mức hưởng. Ở Hy Lạp, chế độ lương hưu tối thiểu không cần đóng góp hào phóng đã khuyến khích người lao động không đóng góp vượt quá thời hạn đóng góp tối thiểu (Kangur, Kalavrezou and Kim, 2021^[109]). Hơn nữa, nếu việc rút bảo hiểm một lần hiện tại vẫn được duy trì cho những người không đáp ứng thời hạn đóng góp tối thiểu, tác động của việc rút ngắn thời hạn đóng sẽ chỉ hạn chế (ILO, 2021^[108]). Một số quốc gia đã tăng thời hạn này khi độ tuổi nghỉ hưu tăng lên.

Tăng cường tính bền vững của quỹ lương hưu cũng hết sức quan trọng để cải thiện tính hấp dẫn của nó. Đặc biệt, độ tuổi nghỉ hưu theo luật định (60 tuổi đối với nam và 55 tuổi đối với nữ) thấp hơn so với các nước OECD (trung bình là 64 đối với nam và 63 đối với nữ), cần được nâng lên (Hình 1.31, Biểu đồ A). Các nghiên cứu trước đây cho thấy rằng thu nhập ròng của quỹ an sinh xã hội dự kiến sẽ âm vào giữa thế kỷ XXI nếu không có cải cách này (World Bank, 2019^[110]). Số năm sống trung bình sau độ tuổi 60 là cao ngang mức trung bình OECD (Việt Nam: 19.4 năm đối với nam và 23.9 đối với nữ, OECD: 21.9 năm đối với nam và 25.6 năm đối với nữ), và dự kiến sẽ còn tăng hơn nữa. Tới năm 2040-2045, nam giới ở độ tuổi 60 sẽ sống trung bình thêm 21.7 năm và phụ nữ là 25.6 năm, bằng với mức trung bình hiện nay của OECD. Bên cạnh đó, độ tuổi nghỉ hưu theo luật định hiện thời cũng có sự sai lệch so với thực tế trên thị trường lao động, nơi phụ nữ cao tuổi của Việt Nam ở lại trong lực lượng lao động nhiều hơn so với các quốc gia khác ở Đông Nam Á (Hình 1.31, Biểu đồ B và C). Một số người lao động không nghỉ hưu sớm vì họ không có đủ tiền tiết kiệm hưu trí. Trên thực tế, khoảng cách giữa tuổi nghỉ hưu thực sự (67 tuổi đối với nam và 64 tuổi đối với nữ) và độ tuổi nghỉ hưu theo chế độ đối với nữ là rất lớn (9 năm) (Phụ lục 1.B.). Chính phủ gần đây đã quyết định tăng dần độ tuổi nghỉ hưu theo chế độ hưu trí bắt buộc lên 62 tuổi (đối với nam) và 60 tuổi (đối với nữ) vào năm 2035. Tuy nhiên, cải cách này cần phải tham vọng hơn và cũng cần đẩy nhanh hơn. Sự khác biệt giữa nam và nữ có thể được xóa bỏ (cũng phải nói thêm rằng hiện nay, tỷ lệ thất nghiệp chính thức được tính toán khác nhau giữa nam và nữ dựa trên độ tuổi nghỉ hưu khác nhau theo luật định). Hầu hết các quốc gia đều có tuổi nghỉ hưu như nhau cho nam và nữ. Trong số các nước ASEAN-6, chỉ Việt Nam có độ tuổi nghỉ hưu khác nhau.

Để cải thiện tính bền vững của quỹ lương hưu, cần cấm việc rút bảo hiểm một lần. Ở Việt Nam, những cá nhân đóng bảo hiểm xã hội nhưng không đủ thời gian đóng tối thiểu (20 năm) có thể rút tiền một lần thay vì nhận lương hưu thường xuyên. Mục đích ban đầu là chi trả trợ cấp cho những người nghỉ hưu bắt đầu đóng góp ở giai đoạn sau của tuổi lao động. Tuy nhiên, số lượt rút tiền (500-700 nghìn người mỗi năm) thường lớn hơn nhiều so với số người mới nghỉ hưu (khoảng 100 nghìn người mỗi năm). Thật vậy, với việc các cá nhân dưới độ tuổi nghỉ hưu cũng có thể rút bảo hiểm một lần, tỷ trọng của nhóm đối tượng này rất đáng kể (chiếm 77% số người rút bảo hiểm một lần vào năm 2015 (Castel and Pick, 2018^[111])). Nhiều người trong số họ tạm thời hoặc vĩnh viễn từ bỏ hệ thống hưu trí nhà nước. Ở một mức độ nhất

định, việc rút bảo hiểm sớm đóng vai trò như một mạng lưới an sinh cho lao động trẻ tuổi, vì một số trong đó rút bảo hiểm một lần khi thất nghiệp hoặc mất việc làm. Tại Chi-lê, việc rút tiền sớm trong một thời gian ngắn khi đại dịch diễn ra đã đóng vai trò như một biện pháp hỗ trợ tài chính cho nhiều người trẻ tuổi (Chi-lê có cơ chế quỹ lương hưu với mức đóng góp xác định trước), từ đó kích thích tiêu dùng và lạm phát (OECD, 2021^[112]). Người dân Chi-lê được phép rút tới 10% tổng số tiền lương hưu tích lũy, ba lần kể từ tháng 7 năm 2020. Tuy nhiên, số tiền rút một lần lớn đã làm giảm đáng kể tiết kiệm hưu trí, làm tăng nguy cơ nghèo khổ tuổi già trong tương lai. Quốc hội Chi-lê đã bác bỏ một đạo luật cho phép rút lần thứ tư trong tháng 12 năm 2021. Ở Việt Nam, trong bối cảnh sự phản đối mạnh mẽ của người dân, chính phủ đã bỏ đề xuất cấm rút bảo hiểm sớm trong dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014. Tuy vậy, cơ chế này vi phạm nguyên tắc của chế độ hưu trí với mức hưởng xác định trước, và cần phải được bãi bỏ. Do việc rút bảo hiểm sớm sẽ làm giảm mức lương hưu được hưởng trong tương lai của người rút, nó cũng sẽ làm gia tăng đáng kể nguy cơ nghèo khổ tuổi già của những người này. Ưu tiên chính sách phải là tăng cường lưới an sinh xã hội, ví dụ như bảo hiểm thất nghiệp, để người lao động trẻ không cần phải dựa vào việc rút bảo hiểm sớm.

Hình 1.31. Tuổi nghỉ hưu được hưởng lương của phụ nữ thấp hơn so với nam giới ở Việt Nam



Ghi chú: Đối với Trung Quốc, tuổi nghỉ hưu danh nghĩa là 50 tuổi đối với nữ làm công việc nặng nhọc và 55 tuổi đối với nữ làm công việc văn phòng.

Nguồn: ILOStat, Labour Force Participation Rate by Sex and Age - ILO Modelled Estimates; UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019), World Population Prospects 2019, Online Edition Rev. 1; OECD (2018), Pensions at a Glance Asia/Pacific; OECD (2021), Pensions at a Glance 2021 - OECD and G20 Indicators; và các nguồn trong nước.

Cung cấp lương hưu chính sách cho tất cả mọi người là cấp thiết

Mở rộng phạm vi bao phủ của hệ thống hưu trí cho lao động tự doanh là một thách thức, do họ không thuộc diện đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc. Các nước có chương trình tự nguyện thường có tỷ lệ tham gia thấp (OECD, 2019_[107]). Ở Việt Nam, bên cạnh mức thu nhập thấp của lao động tự do, số lượng đáng kể lao động gia đình không được trả lương khiến thách thức này trở nên phức tạp hơn. Thật vậy, bất chấp sự gia tăng gần đây, tỷ lệ tham gia vẫn rất thấp (3.7% tổng số lao động tự doanh năm 2020). Trên nguyên tắc, việc không đưa tỷ trọng lớn lao động tự doanh (ở Việt Nam, lao động tự doanh chiếm hơn 50% tổng số việc làm nếu tính cả lĩnh vực nông nghiệp và 30% không kể nông nghiệp vào năm 2020) vào trong hệ thống an sinh xã hội sẽ làm suy giảm chức năng chia sẻ rủi ro của hệ thống. Mức độ đóng góp quỹ lương hưu của lao động tự doanh là khác nhau giữa các quốc gia. Không phải tất cả các nước đều có hệ thống hưu trí nhà nước bắt buộc đối với lao động tự doanh. Tuy nhiên, những thay đổi gần đây trong các thị trường lao động, nhất là sự gia tăng của số lao động tự doanh, đã làm tăng sự cần thiết phải nâng cao tính bao trùm của hệ thống hưu trí. Trên thực tế, đã có thêm nhiều nước đưa lao động tự doanh vào trong hệ thống bắt buộc của mình (OECD, 2019_[107]). Đức đã quy định bảo hiểm xã hội bắt buộc cho các nghệ sĩ, trong đó người lao động, “người sử dụng lao động” ký hợp đồng và chính phủ lần lượt đóng góp 50%, 30% và 20% (OECD, 2018_[100]).

Ở Việt Nam, việc tăng cường hệ thống hưu trí xã hội cấp một hiện thời với mức hưởng cố định như nhau có thể đóng vai trò là hệ thống hưu trí công thỏa đáng hơn cho lao động tự doanh. Việc mở rộng phạm vi bắt buộc tham gia bảo hiểm xã hội cho lao động tự doanh với trợ cấp cho các cá nhân thu nhập thấp là một lựa chọn cho Việt Nam. Tuy nhiên, một số lượng lớn lao động gia đình không được trả công (chiếm hơn 25% số lao động tự doanh vào năm 2020) sẽ bị bỏ lại phía sau do họ không có thu nhập. Về vấn đề này, trợ cấp xã hội từ nguồn thu thuế có thể lấp vào khoảng trống này (OECD, 2019_[107]). Ở Việt Nam hiện nay, người từ 80 tuổi trở lên không có lương hưu hay trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng sẽ được nhận trợ cấp xã hội cho người cao tuổi từ ngân sách (360.000 đồng mỗi tháng). Những người từ 60 tuổi trở lên và thuộc diện hộ nghèo có thể được trợ cấp thêm (hệ số điều chỉnh là 1.5 đối với người từ 60-80 tuổi và 2 đối với người trên 80 tuổi). Cần cân nhắc mở rộng trợ cấp xã hội cho người trên 80 tuổi sang cho tất cả người về hưu, những người đã đến tuổi nghỉ hưu nhưng được nhận lương hưu nhà nước (Tsuruga, Da Cunha and Nguyen, 2019_[113]). Cải cách này có thể cung cấp trợ cấp xã hội cho các lao động tự doanh, đồng thời sẽ có thể bổ sung cho mạng lưới an sinh người cao tuổi tổng thể trong giai đoạn chuyển tiếp, khi hệ thống hưu trí bắt buộc mở rộng phạm vi bao phủ tới đa số người lao động cần thiết, do trợ cấp xã hội có thể mang lại sự hỗ trợ cho người lao động đã nghỉ hưu nhưng không được nhận lương hưu nhà nước vì rất nhiều lý do. Những tính toán ban đầu cho thấy rằng chi phí của cải cách này là khiêm tốn, trong khi nó có thể cải thiện thu nhập của một số người cao tuổi (Bảng 1.7).

Bảng 1.7. Chi phí tài khóa bổ sung của cải cách lưới an sinh cho người cao tuổi là nhỏ

Chi phí bổ sung hàng năm, % GDP, 2020

Cải cách	Chi tiết	Chi phí tài khóa
Mở rộng phạm vi bao phủ của trợ cấp xã hội người cao tuổi cho những người trên 60 tuổi	Người từ 60-79 tuổi và không được nhận lương hưu bảo hiểm xã hội hoặc trợ cấp xã hội cho người cao tuổi thuộc hộ nghèo sẽ được nhận trợ cấp 360 000 đồng/tháng.	0.4
Mở rộng phạm vi bao phủ của trợ cấp xã hội người cao tuổi cho những người trên 65 tuổi	Người từ 65-79 tuổi và không được nhận lương hưu bảo hiểm xã hội hoặc trợ cấp xã hội cho người cao tuổi thuộc hộ nghèo sẽ được nhận trợ cấp 360 000 đồng/tháng.	0.2
Mở rộng phạm vi bao phủ của trợ cấp xã hội người cao tuổi cho những người trên 70 tuổi	Người từ 70-79 tuổi và không được nhận lương hưu bảo hiểm xã hội hoặc trợ cấp xã hội cho người cao tuổi thuộc hộ nghèo sẽ được nhận trợ cấp 360 000 đồng/tháng.	0.1

Nguồn: Tính toán của OECD.

Bảng 1.8. Bảng khuyến nghị

PHÁT HIỆN CHÍNH	KHUYẾN NGHỊ (khuyến nghị chính được bôi đậm)
Cải thiện chính sách kinh tế vĩ mô và tính bền vững tài khóa	
Dù đã nhanh chóng mở cửa lại nền kinh tế, những bất ổn bên ngoài đang đè nặng lên triển vọng tăng trưởng. Hơn nữa, vẫn còn nguy cơ về các đợt bùng phát COVID-19, có thể bắt nguồn từ sự xuất hiện của một biến thể mới.	Tăng cường năng lực chăm sóc y tế công cộng để chuẩn bị cho khả năng xuất hiện các biến thể dễ lây lan hoặc dễ gây tử vong hơn. Cần nhắc hỗ trợ tài chính có đối tượng mục tiêu cho các hộ gia đình bị ảnh hưởng nặng nề bởi giá năng lượng và lương thực cao. Đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn đầu tư công, bao gồm cả việc đơn giản hóa các thủ tục và quy định về đầu tư công.
Lạm phát đã tăng lên và dự kiến vẫn ở mức cao do giá năng lượng và hàng hóa tăng, cũng như sự gián đoạn chuỗi cung ứng. Đồng thời, việc tăng lãi suất điều hành ở các nền kinh tế phát triển đang gây áp lực giảm tỷ giá hối đoái, điều này có thể đẩy lạm phát trong nước lên cao.	Tăng lãi suất điều hành sớm hơn nếu có dấu hiệu cho thấy lạm phát đang tăng nhanh hơn và kéo dài hơn dự kiến.
Tính độc lập của ngân hàng nhà nước chưa được thiết lập vững chắc, do ngân hàng nhà nước là một cơ quan thuộc chính phủ và quyền tự chủ trong hoạt động của ngân hàng chưa được bảo đảm theo luật định.	Xem xét tăng cường tính độc lập của ngân hàng nhà nước, với mục tiêu thành lập một ủy ban chính sách tiền tệ trong trung tới dài hạn. Cuối cùng là áp dụng các chỉ tiêu lạm phát chặt chẽ hơn với cơ chế tỷ giá hối đoái linh hoạt hơn.
Trong khi khả năng chống chịu của lĩnh vực ngân hàng đã được cải thiện với việc áp dụng các quy định tương thích với Basel II, các quy định áp dụng cho từng ngân hàng vẫn được sử dụng, mang lại ít quyền tự chủ cho các ngân hàng và do vậy không giúp tạo thuận lợi cho việc phân bổ tín dụng hiệu quả.	Thay thế quy định về hoạt động ngân hàng bằng các biện pháp an toàn vĩ mô.
Mặc dù đã trải qua các đợt bùng nổ và vỡ bong bóng ảnh hưởng nặng nề tới lĩnh vực tài chính, các số liệu thống kê chính thức liên quan tới điều kiện thị trường bất động sản vẫn chưa được tổng hợp.	Công bố kịp thời các chỉ số giá bất động sản nhà ở hàng quý cho các khu vực chủ chốt.
Chỉ tiêu tài khóa thực tế thường chênh lệch đáng kể so với ngân sách dự toán và điều này khiến việc giám sát chính sách tài khóa trở nên khó khăn, đôi khi dẫn tới định hướng chính sách theo chu kỳ.	Đưa ra quy định cấm chi ngân sách chuyển nguồn sau một khoảng thời gian nhất định kể từ khi kết thúc năm tài khóa trước đó.
Mặc dù chỉ tiêu từ các quỹ an sinh xã hội ngày càng tăng, chiếm tỷ trọng đáng kể trong chi trợ cấp xã hội, song không có số liệu tài khóa tổng hợp cho khu vực nhà nước, bao gồm cả chính phủ và các quỹ an sinh xã hội.	Công bố dữ liệu tài chính toàn diện của chính phủ, bao gồm khu vực nhà nước nói chung và nêu rõ các khoản chuyển giao tài chính giữa ngân sách nhà nước và các địa phương.
Chỉ tiêu chính phủ dự kiến tăng, nhất là cho các hoạt động đầu tư để tạo thuận lợi cho việc chuyển đổi số và chuyển đổi xanh. Dân số già hóa nhanh chóng cũng sẽ đòi hỏi chi tiêu công lớn hơn cho phúc lợi xã hội, gồm cả chăm sóc y tế.	Chuẩn bị một kế hoạch củng cố tài khóa trung hạn cụ thể để tăng hơn nữa nguồn thu, cải thiện hiệu quả chi tiêu và tăng tính minh bạch trong quản lý nợ dựa trên các dự báo kinh tế đáng tin cậy.
Hệ thống thuế có tính phức tạp lớn do một số trường hợp miễn thuế, giảm thuế, giảm thuế suất và các ưu đãi đặc biệt khác, làm suy yếu cơ sở thuế, dẫn tới tính tuân thủ thấp và tăng chi phí thu thuế.	Mở rộng cơ sở thuế bằng cách giảm bớt các khoản miễn, giảm thuế thu nhập cá nhân và doanh nghiệp và thu hẹp phạm vi áp dụng thuế suất thuế GTGT giảm.
Nguồn thu ngân sách từ thuế bất động sản là nhỏ so với các quốc gia Đông Nam Á khác, trong khi doanh thu từ việc bán quyền sử dụng đất tăng lên từ thị trường bất động sản sôi động gần đây.	Thay thuế sử dụng đất phi nông nghiệp bằng thuế thường xuyên đối với bất động sản, áp dụng cho cả công trình và đất đai. Định giá bất động sản thường xuyên hơn dựa trên giá thị trường của bất động sản. Giảm hoặc xóa bỏ lệ phí trước bạ đối với các giao dịch bất động sản đồng thời với việc mở rộng cơ sở thuế của thuế đất hiện hành.
Giúp quá trình phục hồi mạnh mẽ hơn	
Hiệu quả tạo thuận lợi thương mại đã được cải thiện, nhưng sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ vẫn còn yếu và một số thủ tục thông quan tại biên giới, nhất là thủ tục kiểm tra chuyên ngành, tốn rất nhiều thời gian.	Củng cố chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban Tạo thuận lợi thương mại quốc gia trong việc giám sát và điều phối chính sách bằng cách tăng cường sự tham gia của các bên hữu quan, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa.
So với các giải pháp chính sách khác về tạo thuận lợi thương mại, tiến triển trong hợp tác xuyên biên giới còn chậm, như được thể hiện qua các Chỉ số tạo thuận lợi thương mại của OECD.	Thúc đẩy và triển khai tích cực hơn nữa Hiệp định Tạo thuận lợi vận chuyển người và hàng hóa qua lại biên giới Tiểu vùng Mê-kông mở rộng.
Các chương trình tái cơ cấu nợ tạm thời được áp dụng trong đại dịch có thể không phản ánh đầy đủ sự suy giảm chất lượng của các khoản vay ngân hàng.	Tăng cường thanh, kiểm tra từng ngân hàng để tránh việc suy giảm chất lượng bằng cân đối kế toán.

Trong khi Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam đã và đang từng bước mở rộng các giao dịch nợ xấu, khung chính sách hỗ trợ các giải pháp xử lý nợ xấu dựa trên thị trường vẫn chưa phát triển và thị trường giao dịch nợ xấu còn hạn chế.	Đưa ra những quy định cho phép chủ nợ tịch thu tài sản thế chấp mà không cần thông qua phân xử kéo dài ở tòa án. Nới lỏng hạn chế đối với việc sở hữu bất động sản của nhà đầu tư nước ngoài (mức trần đối với đầu tư vào tài sản bất động sản) để mở rộng đối tượng tham gia thị trường. Tăng cường nền tảng giao dịch nợ xấu bằng cách đưa vào việc thu thập và lưu trữ dữ liệu liên quan tới các khoản nợ xấu trên thị trường.
Tăng cường tính liên chính của khu vực công	
Đã có những tiến triển đáng kể trong cuộc chiến chống tham nhũng ở khu vực công, thiết lập các khung pháp lý toàn diện và tăng cường cam kết quốc tế. Tuy nhiên, dù có sự sụt giảm trong các chỉ số đo lường tham nhũng được nhận thấy, nhiều bên hữu quan, gồm cả cộng đồng kinh doanh quốc tế, cho rằng việc chống tham nhũng vẫn là một ưu tiên.	Tiếp tục đưa ra cam kết mạnh mẽ về việc tăng cường nỗ lực phòng chống tham nhũng, phân bổ thêm nguồn lực của chính phủ và nâng cao nhận thức của người dân và doanh nghiệp, gồm cả công chức, viên chức của các chính quyền địa phương.
Vai trò của cơ quan phòng chống tham nhũng chính – Thanh tra Chính phủ – còn hạn chế và nguồn lực còn thấp.	Củng cố thêm thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ và phân bổ thêm nguồn lực để cơ quan này thực hiện giám sát trực tiếp và hướng dẫn các bộ ngành và chính quyền địa phương, gồm cả hỗ trợ kỹ thuật.
Việc bảo vệ người tố cáo là công chức, viên chức đã được tăng cường, nhưng chưa có luật riêng về bảo vệ người tố cáo là người lao động thuộc khu vực tư nhân.	Thông qua một luật mới bảo đảm việc bảo vệ người tố cáo cho người lao động thuộc khu vực tư nhân.
Bất chấp những tiến triển gần đây trong khung pháp lý và thể chế phòng chống rửa tiền, các biện pháp phòng ngừa trên cơ sở cách tiếp cận dựa trên rủi ro vẫn còn yếu do hạn chế về nguồn lực của các cơ quan chính phủ chuyên trách và sự phối hợp lỏng lẻo giữa các cơ quan này.	Phân bổ thêm nguồn lực cho việc giám sát phòng chống rửa tiền của các cơ quan chính phủ chuyên trách và tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan, đặc biệt là thông qua việc chia sẻ thông tin.
Giảm tính phi chính thức và phát triển hệ thống bảo trợ xã hội cho tất cả mọi người	
Độ tuổi nghỉ hưu theo luật định là thấp hơn so với các nước OECD và sự chênh lệch so với tuổi thọ trung bình là đặc biệt lớn đối với phụ nữ. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của người cao tuổi ở mức cao.	Tăng độ tuổi nghỉ hưu theo luật định nhanh hơn và với mức cao hơn (65 tuổi) so với kế hoạch hiện nay, trong khi xóa bỏ sự khác biệt giữa nam và nữ.
Có thể rút bảo hiểm xã hội một lần ngay cả trước khi đến tuổi về hưu. Một số lượng đáng kể các cá nhân trẻ tuổi xin rút bảo hiểm sớm, điều này đe dọa tính bền vững của hệ thống hưu trí nhà nước.	Hạn chế việc cho phép rút bảo hiểm một lần đối với những người chưa đến tuổi về hưu, tiến tới xóa bỏ cơ chế này.
Mặc dù việc tham gia là bắt buộc, chỉ một nửa số lao động được bảo hiểm thất nghiệp.	Nới lỏng các điều kiện về tiêu chuẩn tham gia bảo hiểm thất nghiệp cho lao động không thường xuyên, bằng cách áp dụng thời gian tham chiếu dài hơn của lao động thời vụ (36 tháng) cho cả các công việc không ổn định khác, như công nhân xây dựng.
Các cơ quan dịch vụ giới thiệu việc làm của Việt Nam, Trung tâm Dịch vụ việc làm, chủ yếu tập trung vào việc quản lý các yêu cầu bảo hiểm thất nghiệp. Sự tham gia của các đơn vị này trong dịch vụ giới thiệu việc làm cho người tìm việc còn yếu, nhất là những người không được hưởng bảo hiểm thất nghiệp.	Mở rộng cơ sở khách hàng của các Trung tâm Dịch vụ việc làm để tiếp cận những người tìm việc không được hưởng bảo hiểm, thông qua tăng cường phối hợp với các tổ chức bên ngoài.
Nhiều doanh nghiệp hộ gia đình vẫn giữ quy mô nhỏ do chi phí hành chính và tài chính của việc tăng quy mô là cao, dẫn tới tỷ lệ phi chính thức cao.	Đơn giản hóa và giảm bớt các gánh nặng hành chính và tài chính cho các hộ kinh doanh để khuyến khích họ chính thức hóa và phát triển.
Gánh nặng hành chính, cụ thể là đăng ký kinh doanh, quản lý thuế và an sinh xã hội, là cao hơn khi khởi sự đơn vị kinh doanh chưa đăng ký pháp nhân (hộ kinh doanh) so với thành lập công ty có đăng ký (doanh nghiệp). Một số hộ kinh doanh cá thể được miễn các quy định hành chính và lệ phí môn bài.	Giảm bớt số lượng thủ tục liên quan tới đăng ký kinh doanh, quản lý thuế và an sinh xã hội cần thiết để thành lập hộ kinh doanh ở mức tương tự như với các doanh nghiệp. Giảm lệ phí môn bài cho tất cả các hộ kinh doanh.
Lao động tự doanh chiếm một nửa tổng số việc làm, nhưng cho dù có sự gia tăng gần đây, chỉ một tỷ lệ nhỏ các lao động tự doanh tham gia hệ thống hưu trí nhà nước tự nguyện (3,7% tổng số lao động tự doanh).	Mở rộng trợ cấp xã hội người cao tuổi dành cho người từ 80 tuổi trở lên để áp dụng cho cả những người đã đến tuổi nghỉ hưu nhưng không được hưởng chế độ lương hưu bắt buộc.

Tài liệu tham khảo

- Adrian, T. et al. (2020), “A Quantitative Model for the Integrated Policy Framework”, *IMF Working Paper*, No. 122, IMF, Washington D.C., <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/07/07/A-Quantitative-Model-for-the-Integrated-Policy-Framework-49555>. [28]
- Asenjo, A. and C. Pignatti (2019), “Unemployment Insurance Schemes around the World: Evidence and Policy Options”, *Research Department Working Paper*, No. 49, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_723778.pdf. [95]
- Asia/Pacific Group on Money Laundering (2022), *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures: Viet Nam - Third Round Mutual Evaluation Report*, Asia/Pacific Group on Money Laundering, <http://www.apgml.org/includes/handlers/get-document.ashx?d=c28e7a40-87d5-4535-a196-847ef08383c0>. [76]
- Asian Development Bank (2022), *Asian Economic Integration Report 2022: Advancing Digital Services Trade in Asia and the Pacific*, Asian Development Bank, Manila, Philippines, <https://doi.org/10.22617/TCS220041-2>. [27]
- Asian Development Bank (2021), *Asian Economic Integration Report 2021: Making Digital Platforms Work for Asia and the Pacific*, Asian Development Bank, Manila, Philippines, <https://doi.org/10.22617/TCS210048-2>. [21]
- Asian Development Bank (2021), *Asia-Pacific Trade Facilitation Report 2021: Supply Chains of Critical Goods Amid the COVID-19 Pandemic - Disruptions, Recovery, and Resilience*, <https://doi.org/10.22617/SPR210365-2>. [20]
- Asian Development Bank (2020), *Mapping Property Tax Reform in Southeast Asia*, Asian Development Bank, <https://doi.org/10.22617/TCS200425>. [63]
- Banerji, A. et al. (2018), “Asian Women at Work: As Women Advance in Asia’s Labor Force, Vietnam is a Standout”, *IMF Finance & Development*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/09/pdf/female-labor-force-participation-in-vietnam-banerji.pdf>. [78]
- Bank Indonesia (2019), *2018 Economic Report on Indonesia*, Bank Indonesia, https://www.bi.go.id/en/publikasi/laporan/Pages/LPI_2018.aspx. [52]
- Barcucci, V., W. Cole and R. Gammarano (2021), “Gender and the Labour Market in Viet Nam - An Analysis based on the Labour Force Survey”, *ILO Brief*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_774434.pdf. [79]
- Blöchliger, H. and J. Kim (eds.) (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>. [62]
- Boulhol, H. (2011), “Making the French Housing Market Work Better”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 861, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kqcd9w73qvf-en>. [65]

- Broda, C. and C. Tille (2003), “Coping with Terms-of-Trade Shocks in Developing Countries”, [30]
Current Issues in Economics and Finance, Federal Reserve Bank of New York,
https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/current_issues/ci9-11.html.
- Brys, B. et al. (2013), “Tax Policy and Tax Reform in the People’s Republic of China”, [61]
OECD Taxation Working Papers, No. 18, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/5k40l4dlmzwn-en>.
- Castel, P. and A. Pick (2018), “Increasing Social Insurance Coverage in Viet Nam’s SMEs”, [111]
OECD Development Policy Papers, No. 13, OECD,
https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/Increasing_social_insurance_coverage_in_Vietnam_SMES.pdf.
- Central Institute of Economic Management (2017), *Executive Summary - A Study on* [85]
“Formalization” of Household Business in Viet Nam, Central Institute of Economic
 Management, Viet Nam, <http://www.mekongbiz.org/wp-content/uploads/2017/07/Executive-Summary-Formalization-of-household-business-in-Vietnam.pdf>.
- Deryol, E. et al. (2019), “Mind the Data Gap: Commercial Property Prices for Policy”, [43]
IFC Report, No. 8, BIS, https://www.bis.org/ifc/publ/ifc_report_cppis.pdf.
- Égert, B. and P. Gal (2016), “The Quantification of Structural Reforms in OECD Countries: A [9]
 New Framework”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1354, OECD
 Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/competition/reform/The-quantification-of-structural-reforms-in-OECD-countries-a-new-framework.pdf>.
- Epstein, N. et al. (2022), “Quarterly Projection Model for Vietnam: A Hybrid Approach for [29]
 Monetary Policy Implementation”, *IMF Working Paper*, No. 125, IMF, Washington D.C.,
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/06/24/Quarterly-Projection-Model-for-Vietnam-A-Hybrid-Approach-for-Monetary-Policy-Implementation-519929>.
- Evans, M. et al. (2005), *The Relationship Between Old Age and Poverty in Viet Nam*, UNDP, [106]
https://www.researchgate.net/publication/265106891_The_Relationship_Between_Old_Age_and_Poverty_in_Viet_Nam.
- Felipe, J. (2012), “Tracking the Middle-Income Trap: What is It, Who is in It, and Why? (Part 1)”, [3]
Economics Working Papers, No. 306, Asian Development Bank, Manila,
<https://www.adb.org/publications/tracking-middle-income-trap-what-it-who-it-and-why-part-1>.
- Fell, J. et al. (eds.) (2021), *Nonperforming Loans in Asia and Europe - Causes, Impacts, and [39]
 Resolution Strategies*, Asian Development Bank,
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/754716/nonperforming-loans-asia-europe-causes-impacts.pdf>.
- General Statistics Office (2018), *2016 Report on Informal Employment in Viet Nam*, Government [80]
 of Viet Nam, https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2019/05/Bao-cao-phi-chinh-thuc-2016_Eng_in.pdf.
- Ha, D. and L. Lan (2021), “Trade Facilitation in Viet Nam and Result of the ASTFI Baseline [19]
 Study”, in *Towards Seamless Trade Facilitation in ASEAN Baseline Study*, ERIA,
<https://www.eria.org/publications/towards-seamless-trade-facilitation-in-asean-baseline-study/>.

- Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation (2022), *In visit to Harvard Kennedy School, Vietnamese Prime Minister Underscores Multilateral Ambitions*, <https://ash.harvard.edu/visit-harvard-kennedy-school-vietnamese-prime-minister-underscores-multilateral-ambitionsin?>. [2]
- Ha, V. (2019), “Do Long Term Savings Motives Foster Household Participation and Contribution to Savings Mechanisms in Rural Vietnam?”, *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, Vol. 6/2, pp. 75-82, <https://doi.org/10.13106/JAFEB.2019.VOL6.NO2.75>. [47]
- Hoang, T., T. Nguyen and T. Le (2020), “Handling Bad Debt of Credit Institutions - Experience from Vietnam Asset Management Company (VAMC)”, *Journal of Economics and Business*, Vol. 3/2, <https://ssrn.com/abstract=3581795>. [40]
- ILO (2021), *Adapting Social Insurance to Women’s Life Courses: A Gender Impact Assessment of Viet Nam*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_819801.pdf. [108]
- ILO (2020), “Lifelong Learning in the Informal Economy”, *Research Brief*, ILO, Geneva, https://www.oitcenterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/Research_brief_LLL%20in%20the%20IE.pdf. [87]
- ILO (2017), *Strengthening Social Protection for the Future of Work*, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_559136.pdf. [93]
- ILO; International Youth Foundation (2014), *Upgrading Informal Apprenticeships in Jordan: Key Findings from a Pilot Studies*, https://iyfglobal.org/sites/default/files/library/ILO-IYF_EquipYouth_Pilot_Study_Report.pdf. [91]
- IMF (2022), *Vietnam: 2022 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report, and Statement by the Executive Director for Vietnam*, IMF, Washington D.C., <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/05/Vietnam-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-520395>. [14]
- IMF (2021), *Vietnam : 2020 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Vietnam*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/02/24/Vietnam-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50121>. [36]
- IMF (2019), *Vietnam: 2019 Article IV Consultation; Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Vietnam*, IMF, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/07/16/Vietnam-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-47124>. [33]
- IMF Fiscal Affairs Department (2021), *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>. [7]
- IMF Statistics Department (2019), “Vietnam: Technical Assistance Report - Report on Residential Property Price Statistics Capacity Development Mission”, *IMF Staff Country Reports*, Vol. 2019/005, <https://doi.org/10.5089/9781484393222.002>. [42]

- Kangur, A., N. Kalavrezou and D. Kim (2021), “Reforming the Greek Pension System”, *IMF Working Paper*, No. 188, IMF, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2021/English/wpiea2021188-print-pdf.ashx>. [109]
- Khatat, M., M. Buessing-Loercks and V. Fleuriet (2020), “Monetary Policy Under an Exchange Rate Anchor”, *IMF Working Paper*, No. 180, IMF, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/04/Monetary-Policy-Under-an-Exchange-Rate-Anchor-49722>. [32]
- Kidd, S. et al. (2016), *Social Assistance in Viet Nam: A Review and Proposals for Reform*, UNDP, Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs, <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2018/06/3.Social-Assistance-in-VN-A-review-and-proposal-for-reform-EN-1.pdf>. [10]
- Lee, S. and N. Torm (2017), “Social Security and Firm Performance: The case of Vietnamese SMEs”, *International Labour Review*, Vol. 156/2, pp. 185-212, <https://doi.org/10.1111/J.1564-913X.2015.00054.X>. [84]
- Luong, H. (2018), “The Changing Configuration of Rural-Urban Migration and Remittance Flow in Vietnam”, *Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 33/3, <https://doi.org/10.1355/sj33-3d>. [13]
- Madani, D., V. Nguyen and H. Nguyen (2021), *Vietnam Fiscal Update: Aggregate Fiscal Impact of COVID-19*, World Bank Group, Washington, D.C., <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/398321636737256503/vietnam-fiscal-update-aggregate-fiscal-impact-of-covid-19>. [11]
- Matthew, S. (2020), *Digital FDI: Policies, Regulations and Measures to Attract FDI in the Digital Economy - White Paper*, World Economic Forum, https://www3.weforum.org/docs/WEF_Digital_FDI_2020.pdf. [25]
- McGuire, P. et al. (2021), “Outward Portfolio Investment and Dollar Funding in Emerging Asia”, *BIS Quarterly Review*, https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2112d.pdf. [53]
- Ministry of Foreign Affairs (2019), *Political System, About Viet Nam*, Home page, Ministry of Foreign Affairs, https://www.mofa.gov.vn/en/tt_vietnam/nr040810155159/. [5]
- Morgan, P. and L. Trinh (2020), “Fintech and Financial Literacy in Viet Nam”, *ADB Working Paper Series*, No. 1154, Asian Development Bank Institute, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/616781/adbi-wp1154.pdf>. [48]
- National Assembly Economic Committee (2012), *Inflation Targeting and the Implications for Monetary Policy Framework in Vietnam*, UNDP, <https://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/Inflation%20targeting%20and%20the%20implications%20for%20monetary%20policy%20framework%20in%20Vietnam-Eng.pdf>. [34]
- Nguyen, Q. (2021), *NPL Resolution in Vietnam - the Current Market Practices*, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b8204b47-d4d9-4524-a10c-7601d770e3b4/4.+Speech+by+VBA+Secretary+General_+ENG.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nPA7dtO. [38]

- Nguyen, T. (2020), “The System of Anti-Corruption Agencies in Vietnam: Concept, Function, and Challenges”, *Journal of Global Studies, Doshisha University, Graduate School of Global Studies*, Vol. 11, https://global-studies.doshisha.ac.jp/attach/page/GLOBAL_STUDIES-PAGE-EN-147/149717/file/123-144.pdf. [69]
- Nguyen, V. and M. Floro (2019), “Understanding Asset Holdings of Vietnamese Households”, *Journal of the Asia Pacific Economy*, <https://doi.org/10.1080/13547860.2019.1699986>. [46]
- Niehues, J. (2010), “Social Spending Generosity and Income Inequality: A Dynamic Panel Approach”, *IZA Discussion Paper Series*, No. 5178, Institute for the Study of Labour, Bonn, Germany, <https://docs.iza.org/dp5178.pdf>. [114]
- Obstfeld, M., J. Ostry and M. Qureshi (2017), “A Tie That Binds : Revisiting the Trilemma in Emerging Market Economies”, *IMF Working Paper*, No. 130, IMF, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/06/08/A-Tie-That-Binds-Revisiting-the-Trilemma-in-Emerging-Market-Economies-44942>. [31]
- OECD (2022), *FDI Qualities Policy Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7ba74100-en>. [16]
- OECD (2021), “Building Inclusive Labour Markets: Active Labour Market Policies for the Most Vulnerable Groups”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/607662d9-en>. [104]
- OECD (2021), *Fostering Economic Resilience in a World of Open and Integrated Markets - Risks, Vulnerabilities and Areas for Policy Action*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/newsroom/OECD-G7-Report-Fostering-Economic-Resilience-in-a-World-of-Open-and-Integrated-Markets.pdf>. [24]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Chile 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/79b39420-en>. [112]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Malaysia 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cc9499dd-en>. [102]
- OECD (2021), *Resolution Strategies for Non-Performing Loans in the Post-COVID-19 Landscape*, OECD, <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/Resolution-strategies-for-non-performing-bank-loans-in-the-post-COVID-19-landscape.pdf>. [37]
- OECD (2020), “Independent fiscal institutions: promoting fiscal transparency and accountability during the Coronavirus (COVID-19) pandemic”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d853f8be-en>. [58]
- OECD (2020), *Multi-dimensional Review of Viet Nam: Towards an Integrated, Transparent and Sustainable Economy*, *OECD Development Pathways*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/23087358>. [1]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Thailand 2020: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ad2e50fa-en>. [26]
- OECD (2020), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>. [94]

- OECD (2020), *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, [23]
<https://doi.org/10.1787/5b0fd8cd-en>.
- OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, [70]
<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.
- OECD (2020), *OECD Tax-Benefit Model for Portugal: Description of Policy Rules for 2020*, OECD, [101]
<https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Portugal-2020.pdf>.
- OECD (2019), *Institutions Guaranteeing Access to Information: OECD and MENA Region*, OECD Publishing, Paris, [75]
<https://doi.org/10.1787/e6d58b52-en>.
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Italy 2019*, OECD Publishing, Paris, [86]
<https://doi.org/10.1787/369ec0f2-en>.
- OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, [99]
<https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>.
- OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, [107]
<https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.
- OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, [100]
<https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>.
- OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [103]
https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en.
- OECD (2018), *OECD Investment Policy Reviews: Viet Nam 2018*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, [60]
<https://doi.org/10.1787/9789264282957-en>.
- OECD (2018), “The Role of Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Fostering Inclusive Growth at the Local Level in Southeast Asia”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, [89]
https://www.oecd-ilibrary.org/employment/the-role-of-technical-and-vocational-education-and-training-tvet-in-fostering-inclusive-growth-at-the-local-level-in-southeast-asia_5afe6416-en.
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, [74]
<https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>.
- OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, [83]
<https://doi.org/10.1787/19991266>.
- OECD (2004), *OECD Employment Outlook 2004*, OECD, Paris. [97]
- OECD (2003), *Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries*, OECD Publishing, Paris, [92]
<https://doi.org/10.1787/9789264100077-en>.
- OECD/ADB (2019), *Government at a Glance Southeast Asia 2019*, OECD Publishing, Paris, [54]
<https://doi.org/10.1787/9789264305915-en>.
- OECD/ILO (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, [90]
<https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>.

- Palmer, R. (2020), *Lifelong Learning in the Informal Economy : A Literature Review*, ILO, [88]
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_741169.pdf.
- Park, C., P. Petri and M. Plummer (2021), “Economic Implications of the Regional Comprehensive Economic Partnership for Asia and the Pacific”, *ADB Economics Working Papers*, No. 639, Asian Development Bank, Manila, Philippines, [22]
<https://doi.org/10.22617/WPS210371-2>.
- Pasquier-Doumer, L., X. Oudin and T. Nguyen (eds.) (2017), *The Importance of Household Businesses and the Informal Sector for Inclusive Growth in Viet Nam*, Viet Nam Academy of Social Sciences and the French National Research Institute for Sustainable Development, [82]
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01827323/document>.
- Potter, B. and J. Diamond (1999), *Guidelines for Public Expenditure Management*, IMF, [56]
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/index.htm>.
- Quah, J. (2021), “Breaking the Cycle of Failure in Combating Corruption in Asian Countries”, *Public Administration and Policy*, Vol. 24/2, pp. 125-138, <https://doi.org/10.1108/PAP-05-2021-0034>. [71]
- Quah, J. (2018), “Combating Corruption in Asian Countries: Learning from Success & Failure”, *Daedalus, Anticorruption: How to Beat Back Political & Corporate Graft*, Vol. 147/3, [72]
<https://www.jstor.org/stable/48563090>.
- Scatigna, M., R. Szemere and K. Tsatsaronis (2014), “Residential Property Price Statistics across the Globe”, *BIS Quarterly Review*, https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1409h.pdf. [41]
- Scherer, P. (2002), “Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 49, OECD Publishing, Paris, [115]
<https://doi.org/10.1787/327074367476>.
- Shukla, G. et al. (2011), *Tax Reform in Vietnam: Toward a More Efficient and Equitable System*, World Bank, Washington, DC., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26851>. [59]
- Slack, E. and R. Bird (2014), “The Political Economy of Property Tax Reform”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 18, OECD Publishing, Paris, [64]
<https://doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en>.
- Stienon, A., W. Cunningham and N. Nguyen (2020), *Employment Service Centers in Vietnam: Summary Review*, World Bank, Washington, D.C., [98]
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/119211588060338962/pdf/Employment-Service-Centers-in-Vietnam-Summary-Review.pdf>.
- The Economist (2019), *Vietnam has one of the highest shares of women in work in the world*, [77]
<https://www.economist.com/asia/2019/06/08/vietnam-has-one-of-the-highest-shares-of-women-in-work-in-the-world>.
- Tran, A. (2012), *Anti-Corruption in Vietnam*, United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Tokyo, [67]
https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG5/GG5_Vietnam2.pdf.

- Tran-Thi, Q. and T. Vu-Thanh (2020), “Vietnam: The Dilemma of Bringing Global Financial Standards to a Socialist Market Economy”, in *The Political Economy of Bank Regulation in Developing Countries: Risk and Reputation*, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/OSO/9780198841999.003.0013>. [44]
- Tran, V. (2019), “Vietnam’s Experiences with International Investment Agreements Governance: Issues and Solutions”, *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 25, https://doi.org/10.1163/9789004501249_005. [15]
- Tran, V. (2013), “The Middle-Income Trap: Issues for Members of the Association of Southeast Asian Nations”, *ADB Working Paper Series*, No. 421, Asian Development Bank Institute, Tokyo, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156275/adbi-wp421.pdf>. [4]
- Tsuruga, I., N. Da Cunha and Q. Nguyen (2019), *Summary Note on Options for the Design of a Multi-Tier Pension System in Viet Nam*, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_729536.pdf. [113]
- UNCAC (2021), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption: Executive Summary*, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/6-10September2021/CAC-COSP-IRG-II-2-1-Add.28/V2105226_E.pdf. [73]
- UNCAC (2012), *Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1255476e.pdf>. [68]
- UNCTAD (2020), “National Trade Facilitation Committees as Coordinators of Trade Facilitation Reforms”, *Transport and Trade Facilitation Series*, No. 14, UNCTAD, https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2020d1_en.pdf. [17]
- Unédic (2020), *INSIGHT: Spanish Unemployment Insurance System*, Unédic, <https://www.unedic.org/sites/default/files/2020-12/Insight%20-%20spanish%20unemployment%20insurance%20system.pdf>. [96]
- United Nations et al. (2009), *System of National Accounts 2008*, <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>. [6]
- UNODC (2012), *Country Review Report of the Socialist Republic of Vietnam*, United Nations Office on Drugs and Crime, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2014_11_24_Vietnam_Final_Country_Report.pdf. [66]
- USAID (2021), *Midterm Evaluation: USAID/Vietnam Trade Facilitation Program*, USAID/Vietnam, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z6BV.pdf. [18]
- von Trapp, L., I. Lienert and J. Wehner (2016), “Principles for independent fiscal institutions and case studies”, *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>. [57]
- Wang, C. et al. (1990), “Aging and Inequality: The Perspective of Labor Income Share”, *ADB Working Paper Series*, No. 764, Asian Development Bank Institute, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/336016/adbi-wp764.pdf>. [105]

- Working Committee on Capital Account Liberalisation (2019), *Capital Account Safeguard Measures in the ASEAN Context*, ASEAN, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/Capital-Account-Safeguard-Measures-in-the-ASEAN-Context.pdf>. [51]
- Working Group of Committee on the Global Financial System (2021), “Changing Patterns of Capital Flows”, *CGFS Papers*, No. 66, BIS, <https://www.bis.org/publ/cgfs66.pdf>. [50]
- World Bank (2022), *From the Last Mile to the Next Mile - 2022 Vietnam Poverty & Equity Assessment*, World Bank, Washington, D.C., <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099115004242216918/pdf/P176261055e180087097d60965ce02eb562.pdf>. [8]
- World Bank (2021), *Non-Performing Loans in East Asia and the Pacific : Practices and Lessons in Times of COVID-19*, World Bank, Kuala Lumpur, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36522?locale-attribute=fr>. [35]
- World Bank (2021), *The Labor Market and the COVID-19 Outbreak in Vietnam: Impacts and Lessons Learned for Social Protection*, World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35990/The-Labor-Market-and-the-COVID-19-Outbreak-in-Vietnam-Impacts-and-Lessons-Learned-for-Social-Protection.pdf?sequence=1>. [81]
- World Bank (2019), *A Vision for the 2030 Social Protection System in Viet Nam*, World Bank, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/457311600401962011/pdf/A-Vision-for-the-2030-Social-Protection-System-in-Vietnam.pdf>. [110]
- World Bank (2018), *Public Investment Management in Vietnam: Assessment and Reform Priorities for Overcoming the Bottlenecks*, World Bank, Hanoi, <https://doi.org/10.1596/31762>. [12]
- World Bank Group (2019), *Finance in Transition: Unlocking Capital Markets for Vietnam’s Future Development*, World Bank Group, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/971881576078190397/pdf/Finance-in-Transition-Unlocking-Capital-Markets-for-Vietnam-s-Future-Development.pdf>. [45]
- World Bank and Government of Viet Nam (2017), *Vietnam Public Expenditure Review: Fiscal Policies towards Sustainability, Efficiency, and Equity*, World Bank, Washington, D.C., <https://doi.org/10.1596/28610>. [55]
- WTO (2021), *Trade Policy Review: Viet Nam*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp510_e.htm. [49]

Phụ lục 1.A. Các yếu tố quyết định bất bình đẳng thu nhập

Các nghiên cứu trước đây cho rằng bất bình đẳng thu nhập được quyết định bởi nhiều yếu tố kinh tế khác nhau (Niehues, 2010^[114]). Một công trình thực nghiệm đơn giản đã được thực hiện cho báo cáo này, bằng cách sử dụng dữ liệu bảng của 192 quốc gia và vùng lãnh thổ trên khắp thế giới trong giai đoạn từ năm 2009 tới 2019. Do bất bình đẳng thu nhập thay đổi rất chậm theo thời gian, mô hình dữ liệu bảng động đã được sử dụng tương tự như các nghiên cứu khác.

Các kết quả hồi quy cho thấy rằng GDP bình quân đầu người, già hóa, chi tiêu xã hội và tỷ lệ việc làm của phụ nữ dường như có liên quan tới các mức độ hệ số Gini của thu nhập khả dụng, và sự chênh lệch giữa hệ số Gini của thị trường và hệ số Gini của thu nhập khả dụng dường như có liên quan tới GDP bình quân đầu người và chi tiêu xã hội (Bảng Phụ lục 0.1).

Bảng Phụ lục 0.1. Chi tiêu xã hội cao dường như liên quan tới bất bình đẳng thu nhập thấp

Hồi quy hệ số Gini đối với GDP bình quân đầu người, chi tiêu xã hội, tỷ lệ việc làm của phụ nữ và già hóa

	Biến số phụ thuộc là hệ số Gini của thu nhập khả dụng	Biến số phụ thuộc là sự chênh lệch giữa hệ số Gini của thị trường và hệ số Gini của thu nhập khả dụng
	(1)	(2)
Hệ số Gini trẻ	0.710294 (0.0000)	0.685391 (0.0000)
Logarit của GDP bình quân đầu người, PPP theo giá cố định 2017	-1.465073 (0.0000)	23.14986 (0.0000)
Trợ cấp xã hội, % GDP	-0.010822 (0.0000)	0.514006 (0.0000)
Tỷ lệ việc làm, phụ nữ	-0.009245 (0.0000)	
Tỷ lệ người trên 65 tuổi trong tổng dân số	0.025886 (0.0044)	
Hiệu ứng chu kỳ	Có	Có
Quan sát	744	776
Kiểm định Sargan	0.235743	0.409114
Kiểm định tương quan chuỗi Arellano-Bond		
Tương quan bậc 1	0.0939	0.0173
Tương quan bậc 2	0.7992	0.2045

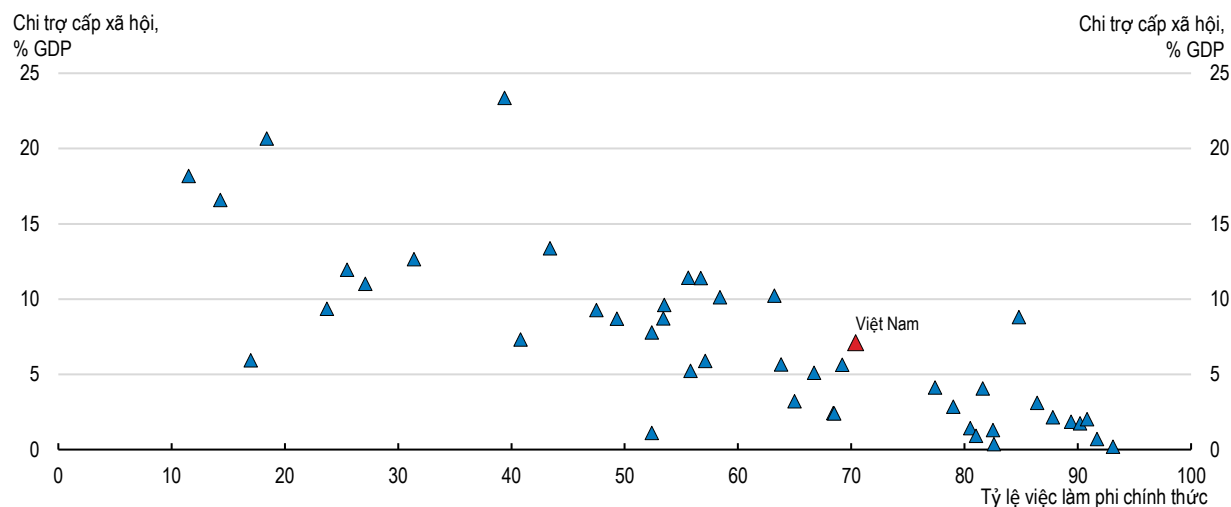
Ghi chú: Ngoặc đơn () chỉ trị số P.

Nguồn: IMF, GFS; WB, WDI; SWIID; ILO, ILOstat, và tính toán của OECD.

Khắc phục tình trạng phi chính thức sẽ giúp cải thiện hiệu quả chi tiêu xã hội. Sự phổ biến của việc làm không chính thức sẽ đòi hỏi chi tiêu xã hội nhiều hơn để vươn tới những người không được tham gia mạng lưới an sinh thị trường lao động chính thức hay an sinh xã hội. Tuy nhiên, dữ liệu chéo cho thấy chi tiêu xã hội có mối tương quan tỷ lệ nghịch với tỷ lệ việc làm phi chính thức (Hình Phụ lục 0.1). Điều này có thể là do các yếu tố cụ thể của quốc gia, chẳng hạn như tính hiệu quả của các tổ chức chính phủ hoặc

thế mạnh của thu ngân sách. Thu ngân sách có thể ít hiệu quả hơn nếu tỷ lệ việc làm phi chính thức cao. Chi tiêu xã hội bản thân nó có thể bị ảnh hưởng bởi các mức độ thu ngân sách. Ảnh hưởng của tỷ lệ việc làm phi chính thức cao đối với chi tiêu xã hội được ước tính bằng cách sử dụng mô hình khác biệt kép (DID). Kết quả ước tính cho thấy rằng tỷ lệ việc làm phi chính thức cao có khả năng liên quan tới chi tiêu xã hội nhiều hơn sau khi loại trừ các yếu tố cụ thể của quốc gia (Bảng Phụ lục 0.2).

Hình Phụ lục 0.1. Chi tiêu xã hội là thấp ở nơi tỷ lệ lao động phi chính thức cao



Nguồn: ILO, ILOstat database; IMF, Government Finance Statistics; Tổng cục Thống kê Việt Nam.

StatLink  <https://stat.link/8qbka6>

Bảng Phụ lục 0.2. Tỷ lệ việc làm phi chính thức cao sẽ đòi hỏi chi tiêu xã hội nhiều hơn

Hồi quy chi tiêu xã hội đối với việc làm không chính thức, thu ngân sách, tỷ lệ thất nghiệp và già hóa

	Biến số phụ thuộc là sai phân bậc một của logarit của trợ cấp xã hội, % GDP
	(1)
Sai phân bậc 1, logarit của tỷ lệ việc làm phi chính thức	0.310770 (0.0367)
Sai phân bậc 1, logarit của tỷ lệ người trên 65 tuổi trong tổng dân số	0.838567 (0.0108)
Sai phân bậc 1, logarit của thu ngân sách, % GDP	0.922044 (0.0000)
Sai phân bậc 1, logarit của tỷ lệ thất nghiệp	0.235998 (0.0003)
Quan sát	161
Hệ số R bình phương điều chỉnh	0.547552

Ghi chú: Ngoặc đơn () chỉ trị số P.

Nguồn: IMF, GFS; WB, WDI; SWIID; ILO, ILOstat, và tính toán của OECD.

Phụ lục 1.B. Ước tính tuổi nghỉ hưu thực tế

Cùng với các thông số khác, ví dụ như tuổi thọ, độ tuổi khi một người vĩnh viễn rời khỏi thị trường lao động cung cấp thông tin quan trọng cho việc cải cách tiền lương. Dựa trên phương pháp được giới thiệu trong (Scherer, 2002^[115]), tuổi nghỉ hưu thực tế trung bình của một số nước Đông Nam Á, gồm cả Việt Nam, đã được tính toán cho nghiên cứu này.

Tuổi nghỉ hưu thực tế trung bình là tuổi rút khỏi lực lượng lao động trung bình (đối với những người vẫn thuộc lực lượng lao động tới thời điểm đó) và có thể được ước tính bằng cách sử dụng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động theo nhóm tuổi. Xác suất rời khỏi lực lượng lao động đối với từng nhóm tuổi được ước tính bằng tỷ số giữa tỷ lệ tham gia thị trường lao động của hai nhóm tuổi liền kề nhau (biên độ 5 năm). Giả định rằng không ai nghỉ hưu ở độ tuổi 40-44, và tất cả mọi người đều rút khỏi lực lượng lao động ở độ tuổi 80-84. Do hạn chế về dữ liệu sẵn có, các ước tính “tính” đã được tính toán, giả định rằng cơ cấu tham gia lực lượng lao động cụ thể theo nhóm tuổi không thay đổi theo thời gian.

Kết quả sơ bộ cho thấy những người tham gia thị trường lao động nghỉ hưu ở độ tuổi cao hơn so với tuổi nghỉ hưu theo luật định. Điều này một phần là do nhiều người không được hưởng lương hưu nhà nước và họ nhiều khả năng tiếp tục làm việc cho đến tận giai đoạn sau của cuộc đời. Thật vậy, ở In-đô-nê-xia, nơi có mức bao phủ lương hưu thấp nhất trong số bốn nước, độ tuổi nghỉ hưu thực tế là cao nhất. Tuổi nghỉ hưu thực tế đối với nam giới cao hơn so với nữ giới. Tuổi nghỉ hưu thực tế không phản ánh tình trạng của những người không tham gia thị trường lao động. Tỷ lệ tham gia thị trường lao động thấp của phụ nữ trong độ tuổi lao động ở In-đô-nê-xia và Phi-líp-pin cho thấy có thể có khoảng cách lớn trong thu nhập ở tuổi già của phụ nữ.

Bảng Phụ lục 0.1. Ở Đông Nam Á, người dân rời bỏ lực lượng lao động muộn hơn so với tuổi nghỉ hưu

		In-đô-nê-xia	Phi-líp-pin	Thái Lan	Việt Nam
Tuổi nghỉ hưu thực tế, 2020	Nam	73.4	69.5	69.5	67.0
	Nữ	71.9	69.0	65.4	64.3
Tuổi nghỉ hưu theo chế độ, 2021 hoặc năm gần nhất có dữ liệu	Nam	57.0	65.0	60.0	60.3
	Nữ	57.0	65.0	60.0	55.3

Ghi chú: Đối với In-đô-nê-xia và Phi-líp-pin, giả định là tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ ở độ tuổi 40-44 giống với phụ nữ ở độ tuổi 45-49.

Nguồn: OECD (2018), Tổng quan về lương hưu ở châu Á/Thái Bình Dương; ILOstat, Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động theo giới tính và độ tuổi – Ước tính mô hình hóa của ILO; Vụ các vấn đề Kinh tế - Xã hội của Liên hợp quốc, Ban Dân số (2019), Triển vọng dân số thế giới 2019; và các tính toán của OECD.



From:
OECD Economic Surveys: Viet Nam 2023

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/8f2a6ecb-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), “Những vấn đề chính sách nổi bật”, in *OECD Economic Surveys: Viet Nam 2023*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dd30ba08-vi>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.