

# Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Kinh tế Việt Nam

CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ ĐỀ XUẤT NHẪM XÂY DỰNG  
MỘT NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO ĐỂ THỨC ĐẨY MỘT NỀN KINH TẾ  
CẠNH TRANH VÀ HIỆU QUẢ HƠN







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



**Australian Government**

# Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Kinh tế Việt Nam

CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ ĐỀ XUẤT NHẪM XÂY DỰNG  
MỘT NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO ĐỂ THỨC ĐẨY MỘT NỀN KINH TẾ  
CẠNH TRANH VÀ HIỆU QUẢ HƠN

---



# MỤC LỤC

---

<b>DANH MỤC VIẾT TẮT</b>	6
<b>LỜI CẢM ƠN</b>	7
<b>TÓM TẮT BÁO CÁO</b>	8
Mục tiêu và bối cảnh của báo cáo	8
Đổi mới tư duy về vai trò của nhà nước trong phát triển Việt Nam	8
Những kết luận chính từ các Báo cáo Chuyên đề	9
<b>GIỚI THIỆU</b>	11
Bối cảnh: Khát vọng Việt Nam 2035	12
Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Việt Nam	14
Sự đồng thuận ngày càng tăng về sự cần thiết thay đổi vai trò của nhà nước	15
Bài học từ kinh nghiệm quốc tế	16
Xây dựng năng lực nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế	20
Xây dựng sự đồng thuận về cải cách vai trò của nhà nước	21
<b>TÓM TẮT NHỮNG PHÁT HIỆN TỪ CÁC NGHIÊN CỨU CHUYÊN ĐỀ MANG TÍNH NỀN TẢNG</b>	23
Đầu tư Quốc gia	23
Dịch vụ công	31
Các tiện ích cơ sở hạ tầng công	44
Phát triển ngành tài chính	53
<b>TÓM TẮT CÁC KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ</b>	62
Vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế Việt Nam	62
Đổi mới trong huy động nguồn lực để mang lại kết quả công bằng	63
Xây dựng thể chế thị trường, thúc đẩy cạnh tranh, gia nhập thị trường và rút khỏi các hoạt động kinh doanh	64
Đẩy mạnh quản lý nhà nước và trách nhiệm giải trình	65
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	68

## DANH MỤC VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng phát triển Châu Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông nam Á
APD	Học viện Chính sách và Phát triển
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
CLM	Campuchia- Lào - Myanmar
CPV	Đảng Cộng sản Việt Nam
CSOs	Các tổ chức xã hội dân sự
DSI	Viện Chiến lược Phát triển
GoV	Chính phủ Việt Nam
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
IBNET	Mạng lưới định chuẩn quốc tế cho các công trình nước và vệ sinh
IMF	Quỹ tiền tệ quốc tế
KHPTKTXH	Kế hoạch phát triển Kinh tế xã hội
MOIT	Bộ Công Thương
MOET	Bộ Giáo dục và Đào tạo
MOH	Bộ Y tế
MOF	Bộ Tài chính
MOLISA	Bộ Lao động – Thương binh và xã hội
MONRE	Bộ Tài nguyên môi trường
MPI	Bộ Kế hoạch và đầu tư
MPER	Kế hoạch tổng thể Tái cơ cấu nền kinh tế
NCIF	Trung tâm quốc gia về dự báo và thông tin kinh tế xã hội
NFSC	Ủy ban giám sát tài chính Quốc gia
NPLs	Nợ xấu
NGO	Tổ chức phi chính phủ
OECD	Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển
PPP	Đối tác công tư
PSP	Nhà cung cấp dịch vụ công
PSU	Đơn vị dịch vụ công
SBV	Ngân hàng nhà nước Việt Nam
SDGs	Mục tiêu phát triển bền vững
SEDP	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội
SOEs	Doanh nghiệp nhà nước
VBSP	Ngân hàng chính sách xã hội Việt Nam
VDB	Ngân hàng phát triển Việt Nam
WB	Ngân hàng thế giới
WEF	Diễn đàn kinh tế thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại thế giới

## LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này là sản phẩm của chương trình nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới “Việt Nam: Tăng cường vai trò kiến tạo của Nhà nước trong một nền kinh tế thị trường” được Ngân hàng Thế giới (WB) và Chính phủ Australia hỗ trợ. Các quan điểm trình bày trong báo cáo này là quan điểm của các tác giả và không phản ánh quan điểm của Chính phủ Việt Nam, Chính phủ Australia hay Ngân hàng Thế giới.

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn Ông Nguyễn Chí Dũng, Bộ trưởng; Ông Bùi Quang Vinh, nguyên Bộ trưởng; Ông Cao Viết Sinh, nguyên Thứ trưởng và các lãnh đạo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã cho ý kiến chỉ đạo và tạo điều kiện thuận lợi cho nghiên cứu.

Các tác giả chính đóng góp cho các chủ đề trong phần vai trò của nhà nước bao gồm:

- (i) “Vai trò của Nhà nước với tư cách là Nhà đầu tư Quốc gia”: Tiến sỹ Nguyễn Đình Cung (Viện trưởng Viện Quản lý Kinh tế Trung ương-CIEM), Bà Nguyễn Thị Luyện (CIEM) và Ông Đinh Trọng Thắng (CIEM).
- (ii) “Vai trò của Nhà nước trong Tổ chức và Cung ứng Dịch vụ Công ở Việt Nam”: Bà Mai Thị Thu (Giám đốc Trung tâm Quốc gia về Dự báo và Thông tin Kinh tế xã hội - NCIF), Bà Nguyễn Thị Linh Hương (NCIF) và Bà Trần Thị Hồng Minh (NCIF).
- (iii) “Vai trò của Nhà nước trong việc Nâng cao Hiệu quả Dịch vụ Công”: Tiến sỹ Nguyễn Văn Vinh (Phó Viện trưởng Viện Chiến lược Phát triển - DSI) và Ông Đoàn Văn Minh (DSI).
- (iv) “Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Hệ thống Tài chính Việt Nam”: Phó Giáo sư, Tiến sỹ Đào Văn Hùng (Giám đốc Học viện Chính sách và Phát triển - APD) và Tiến sỹ Phạm Minh Tú (APD).

Nhóm công tác của Ngân Hàng Thế giới bao gồm Ông Đoàn Hồng Quang – Trưởng nhóm; Ông Lê Duy Bình (Tư vấn kinh tế) phối hợp với các đồng nghiệp và hỗ trợ nghiên cứu với sự chỉ đạo chung của Bà Victoria Kwakwa (Phó Chủ tịch Khu vực, Khu vực Đông Á Thái Bình Dương, Ngân hàng Thế giới), Ông Mathew Verghis (Trưởng Ban, Ban Quản lý Kinh tế Vĩ mô và Tài chính Toàn cầu), Ông Sandeep Mahajan (Chuyên gia Kinh tế trưởng, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam) và Bà Vũ Thị Anh Linh đã hỗ trợ thực hiện nghiên cứu và xây dựng báo cáo này.

Ông Raymond Mallon (Chuyên gia kinh tế) đã hỗ trợ, tư vấn và giúp đỡ trong việc xây dựng báo cáo hợp nhất này.

## TÓM TẮT BÁO CÁO

### Mục tiêu và bối cảnh của báo cáo

Báo cáo này tổng hợp những thông điệp chính từ các nghiên cứu chuyên đề do các viện thuộc Bộ Kế hoạch Đầu tư (MPI) thực hiện nhằm nghiên cứu vai trò của nhà nước trong phát triển nền kinh tế tại Việt Nam. Những báo cáo chuyên đề được sử dụng làm đầu vào cho Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2016-2020 của Chính phủ và Báo cáo Việt Nam 2035. Báo cáo này nhằm chuyển tải các thông điệp chính từ các báo cáo chuyên đề thành những phương án hành động nhằm tạo thuận lợi cho việc thực thi các định hướng chính sách trong KHPTKTXH. Mục tiêu cụ thể của báo cáo này bao gồm:

- Tổng hợp các bằng chứng hiện tại và tranh luận về vai trò thích hợp của nhà nước trong những lĩnh vực chủ chốt của nền kinh tế Việt Nam.
- Xác định các lĩnh vực với bằng chứng rõ ràng về sự cần thiết phải nâng cao vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế Việt Nam và nêu bật các lĩnh vực khác có tiềm năng giảm sự can thiệp của nhà nước.
- Xác định những lĩnh vực cần tiếp tục thử nghiệm và thích ứng chính sách nhằm xác định vai trò của nhà nước phù hợp với nhu cầu và nguyện vọng cụ thể của người dân Việt Nam.
- Khuyến nghị các hành động cải cách ưu tiên ngắn và trung hạn.

### Đổi mới tư duy về vai trò của nhà nước trong phát triển Việt Nam

Trong giai đoạn Đổi Mới vẫn còn tồn tại cuộc tranh luận kéo dài (và hiện vẫn chưa được giải quyết) về vai trò của nhà nước. Một thông điệp thường được nhắc đi nhắc lại là nhà nước phải có “vai trò lãnh đạo” trong nền kinh tế, với các cách hiểu mâu thuẫn, và khác nhau về hàm ý “vai trò lãnh đạo”. Cuộc tranh luận này được một số người dùng để biện minh cho việc giữ lại vai trò chủ đạo của nhà nước trong các hoạt động kinh doanh. Sự mơ hồ hiện tại về vai trò của nhà nước dẫn đến sự nhầm lẫn, bất định và bất ổn chính sách, và đem đến những cơ hội tiêu cực cho tham nhũng và khuyến khích hành vi “trục lợi” và làm chậm phát triển kinh tế xã hội.

Các nhà hoạch định chính sách và chuyên gia kinh tế nhận thức được rằng nhà nước có vai trò nòng cốt trong nền kinh tế thị trường cạnh tranh, với vai trò là một chủ thể với chức năng điều tiết và tạo thuận lợi có hiệu quả, khắc phục sự thất bại của thị trường, tạo một sân chơi bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp và cá nhân và tạo thuận lợi cho việc cung cấp những dịch vụ và cơ sở hạ tầng công thiết yếu. Thành công trong tương lai của Việt Nam trong việc chuyển đổi nhanh chóng thành quốc gia có thu nhập cao sẽ phụ thuộc vào việc tạo thuận lợi cho phát triển kinh tế xã hội tại Việt Nam một cách có hiệu quả. Vấn đề không phải là nhà nước hay thị trường tốt hơn, mà vấn đề là ở chỗ thiết kế sắp xếp thể chế như thế nào cho tốt nhất để đảm bảo rằng nhà nước và thị trường bổ sung cho nhau nhằm đạt được các mục tiêu cốt lõi của chính phủ Việt Nam.



Mặc dù chúng ta có thể học được từ những bài học kinh nghiệm quốc gia và quốc tế quan trọng, nhưng không có một “mô hình tốt nhất” nào có thể được áp dụng tại Việt Nam. Các nhà hoạch định chính sách sẽ cần tiếp tục giám sát và điều chỉnh các thể chế và hệ thống nhằm đáp ứng những nhu cầu cụ thể tại Việt Nam. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng năng lực của nhà nước cần phải được nâng cao nhằm phục vụ tốt hơn sự phát triển của tất cả các thể chế kinh tế thị trường và tạo thuận lợi cho việc phát triển các thị trường nhân tố. Và do năng lực nhà nước (nhân lực và tài lực) là có hạn, cần phải nỗ lực hơn nữa để đảm bảo rằng nguồn lực được phân bổ cho các lĩnh vực và các vấn đề được ưu tiên cao nhất.

## Những kết luận chính từ các Báo cáo Chuyên đề

Các báo cáo chuyên đề xác định những lĩnh vực cụ thể trong đó vai trò nhà nước cần phải được đẩy mạnh (ví dụ: lập kế hoạch, tiêu chuẩn, thực thi pháp luật, phát triển các thể chế thị trường và các thị trường nhân tố, theo dõi và giám sát), và những lĩnh vực khác trong đó vai trò của nhà nước cần phải giảm bớt hoặc sắp xếp lại cho hợp lý (ví dụ: các hoạt động thương mại và thủ tục hành chính). Nhà nước không nên thay thế khu vực tư nhân trong các trường hợp mà thị trường đang, hoặc có thể, hoạt động hiệu quả hoặc nơi có cạnh tranh. Trong một số lĩnh vực trọng yếu (ví dụ: nhằm mục tiêu vào các nhóm dễ bị tổn thương, cải thiện chất lượng và thực thi luật pháp, xây dựng những qui định độc lập và sự tham gia của cộng đồng vào việc lập kế hoạch và giám sát), cần có những thử nghiệm nhiều hơn nhằm tìm ra những phương án tốt nhất để nâng cao tính hiệu quả của nhà nước.

Một thông điệp chính nữa là sự “thay đổi tư duy” sẽ rất quan trọng nhằm thực hiện thành công cải cách. Lãnh đạo các doanh nghiệp Việt Nam, các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách cần làm việc cùng nhau để xây dựng các chiến lược trung hạn cho việc hình thành, “quảng bá” và thực hiện cải cách. Họ cần tham khảo ý kiến rộng rãi và chủ động xác định khó khăn cản trở phát triển và xây dựng bằng chứng dựa trên cải cách. Các phương tiện truyền thông và xã hội cần tham gia nhiều hơn nữa vào việc xem xét, theo dõi tiến độ và vận động cho những thay đổi.

Nhà nước cần nâng cao các thể chế thị trường và năng lực của nhà nước nhằm điều tiết có hiệu quả nền kinh tế thị trường. Phát huy những thị trường nhân tố (đất đai, lao động và vốn) là những ưu tiên cấp thiết. Cần phải xây dựng và phát huy hơn nữa các qui định có hiệu quả trong những lĩnh vực trọng tâm, bao gồm cạnh tranh, thị trường tài chính và vốn, mạng lưới công nghiệp, các tiêu chuẩn về y tế và giáo dục, an toàn thực phẩm và xây dựng năng lực nhằm cải thiện chất lượng quy định nhằm đảm bảo đạt được các mục tiêu luật pháp quốc gia một cách hiệu quả nhất. Các nhà hoạch định chính sách cần phải lưu ý đến những cơ hội nhằm giảm thiểu gánh nặng về quy định đối với doanh nghiệp khi đánh giá các chi phí và lợi ích của quy định. Cần quan tâm đến những thắc mắc định kỳ của người dân trong những ngành có vấn đề nhằm xác định những rào cản đối với cạnh tranh và tăng trưởng năng suất. Hình thức báo cáo hàng năm về chất lượng quy định pháp lý và những nỗ lực cắt giảm chi phí quy định pháp lý có thể giúp tăng áp lực đối với việc cải thiện chất lượng quy định pháp lý.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy có nhiều mô hình khác nhau trong việc cung cấp dịch vụ công thiết yếu (giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng cơ bản) và cơ sở hạ tầng công có thể mang lại những kết quả thành công và công bằng. Nhiều quốc gia đã đạt được kết quả tốt với sự tham gia trực

tiếp tương đối mạnh mẽ của nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ công và cơ sở hạ tầng. Các nhà hoạch định chính sách cần phải nghiên cứu, và xác định ưu nhược điểm của mỗi mô hình, và điều chỉnh mô hình được ưa chuộng nhất cho phù hợp với thực tế tại Việt Nam. Việc tiếp tục thực hiện giám sát, học hỏi và thích ứng là yếu tố quan trọng trong nỗ lực xây dựng năng lực của nhà nước nhằm cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng.

Trong khi nhà nước tiếp tục cố gắng cung cấp những dịch vụ công và cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các nhóm yếu thế, nhu cầu cung cấp dịch vụ công chất lượng cao hơn đang ngày càng gia tăng với sự tăng trưởng nhanh chóng của tầng lớp trung lưu. Nguồn lực công tại Việt Nam sẽ không đủ để chi trả các chi phí ngày càng tăng của các dịch vụ và cơ sở hạ tầng chất lượng cao. Nguồn lực tư nhân cần phải được huy động để chi trả một phần cho các chi phí này. Nhà nước nên tìm các cơ hội trao quyền cho người nghèo bằng cách khuyến khích cạnh tranh giữa các nhà cung cấp dịch vụ công (PSPs), trong khi vẫn đảm bảo tiêu chuẩn chất lượng. Tuy nhiên, nhà nước nên tiếp tục trợ giá cung cấp dịch vụ công và cơ sở hạ tầng cho các nhóm dễ bị tổn thương nhất trong xã hội và cho những khu vực khó khăn nhất.

Có những cơ hội mới nhằm cải tiến cách thức nhà nước tạo thuận lợi cho phát triển. Công nghệ thông tin, cơ quan quản lý nhà nước độc lập, các PSPs tư nhân và các doanh nghiệp xã hội là những lựa chọn mới nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu lực của nhà nước. Trong một số trường hợp việc trợ cấp cho người nghèo để họ tự chi trả cho các PSPs có thể có hiệu quả và hiệu lực hơn là trợ cấp trực tiếp cho các PSPs. Nhà nước cũng có thể xây dựng các đơn vị tự chủ - chịu trách nhiệm đáp ứng nhu cầu của cộng đồng và địa phương – nhằm cung cấp những dịch vụ công thiết yếu và cơ bản cho cộng đồng địa phương tại các khu vực nơi không thu hút được các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân (PSPs). Báo cáo này xác định những đổi mới trong cung cấp dịch vụ công có thể được thử nghiệm và thông qua tại Việt Nam.

Mở cửa các dịch vụ công và gia tăng việc sử dụng định chuẩn hiệu suất có khả năng tăng tính cạnh tranh và tính hiệu quả. Nhà nước cần đóng vai trò chủ động trong việc xây dựng các tiêu chuẩn quốc gia và giám sát chất lượng cơ sở hạ tầng và các dịch vụ công nhằm đảm bảo rằng các tiêu chuẩn quốc gia được đáp ứng (ví dụ như đường giao thông, năng lượng, giáo dục, y tế, kỹ năng hướng nghiệp và chất lượng nước). Các nhà vận hành nên bị cấm tham gia các hành vi thiếu cạnh tranh đi ngược lại lợi ích công. Trọng tâm giám sát của nhà nước nên đặt vào thúc đẩy cạnh tranh một cách công bằng, minh bạch và cởi mở nhằm hướng đến cải thiện chất lượng, hiệu quả chi phí của dịch vụ hạ tầng cơ sở công.

Tăng cường tính minh bạch, mở cửa và khuyến khích mạnh mẽ hơn sự tham gia của nhà nước với xã hội dân sự - bao gồm cả việc đảm bảo công dân có cơ hội tham gia góp ý và nhận xét cho việc lập kế hoạch, lên ngân sách, thực thi, theo dõi và đánh giá các quá trình ở tất cả các cấp của chính phủ là cần thiết để nâng cao trách nhiệm giải trình. Các thể chế giám sát và quy định độc lập hơn do nhà nước hỗ trợ (các thể chế mà không có lợi ích trong các hoạt động thương mại) sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình và xây dựng nền kinh tế cạnh tranh hơn. Sự tham gia nhiều hơn của công chúng và các phương tiện thông tin đại chúng vào việc thiết kế chính sách, qui trình rà soát và giám sát trong việc triển khai các sáng kiến cải cách, và tham gia vào việc vận động thay đổi trong các định hướng cải cách khi cần, cũng có thể tạo ra sự ủng hộ rộng rãi hơn cho cải cách và hỗ trợ nhà nước thực hiện chương trình cải cách hiệu quả hơn.

# GIỚI THIỆU

Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam (KH&ĐT) đã yêu cầu Ngân Hàng thế giới (WB) hỗ trợ kỹ thuật để thực hiện dự án nghiên cứu về cải cách thể chế nhằm cung cấp thông tin phân tích đầu vào cho Kế hoạch Phát triển Kinh tế xã hội của Việt Nam (KHPTKTXH) 2016-2020, cho Báo cáo Việt Nam 2035 của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới, và xây dựng các kế hoạch hành động thực hiện các cam kết tại KHPTKTXH nhằm cải cách vai trò của Nhà nước trong thúc đẩy phát triển kinh tế. Các nhóm nghiên cứu của Bộ KH&ĐT, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới đã viết bốn nghiên cứu nền tảng về vai trò của Nhà nước Việt Nam trong 4 lĩnh vực: hệ thống tài chính, đầu tư công, cung cấp các dịch vụ công, hậu cần và các lĩnh vực công ích khác được sử dụng làm nghiên cứu đầu vào cho KHPTKTXH và Báo cáo Việt Nam 2035.

Bản báo cáo này tổng hợp các chủ đề chính từ các nghiên cứu đó với trọng tâm cụ thể là vai trò thúc đẩy của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường tại Việt Nam. Mục đích chính của báo cáo này là chuyển các thông điệp chính từ các báo cáo chuyên đề thành hành động nhằm thúc đẩy thực hiện các định hướng và các hướng dẫn đã được chỉ ra trong KHPTKTXH và các tài liệu lập kế hoạch chiến lược khác<sup>1</sup>. (CIEM, 2016) đã lưu ý rằng nhà nước đóng vai trò quan trọng trong ba lĩnh vực: chính sách, kinh tế và xã hội và báo cáo này tập trung vào vai trò của nhà nước trong nền kinh tế và phát triển kinh tế.

Các mục tiêu cụ thể của báo cáo này bao gồm:

- Tổng hợp các bằng chứng và tư duy hiện có về vai trò thích hợp nhất của nhà nước trong các lĩnh vực chính của nền kinh tế Việt Nam.
- Mô tả các lĩnh vực có bằng chứng rõ ràng về sự cần thiết tăng cường vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế Việt Nam và nhấn mạnh các lĩnh vực khác nơi cần giảm sự can thiệp của Nhà nước.
- Nhận diện các lĩnh vực cần tiếp tục thử nghiệm và thích ứng chính sách nhằm xác định vai trò của nhà nước phù hợp với nhu cầu và nguyện vọng cụ thể của người dân Việt Nam.
- Đề xuất ưu tiên cho các hoạt động cải cách từ ngắn đến trung hạn.

<sup>1</sup> Cụ thể, (i) CPV (2016) Nghị quyết chính trị của Đại hội 12; (ii) MPI/WB (2016) Viet Nam 2035, và; (iii) GoV (2016) Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (SEDP) giai đoạn 2016-2020.

## Bối cảnh: Khát vọng Việt Nam 2035

Mặc dù đạt được những thành tựu đáng kể về phát triển kinh tế xã hội từ khi đưa ra chính sách “Đổi mới” vào năm 1986, Việt Nam vẫn tiếp tục đối mặt với nhiều thách thức phát triển. Thu nhập bình quân đầu người vẫn dưới mức kỳ vọng quốc gia<sup>2</sup>. Tăng trưởng năng suất đã chậm lại trong những năm gần đây, các vấn đề xã hội và môi trường gây áp lực vẫn còn tồn tại, bất bình đẳng vẫn kéo dài, các thể chế kinh tế và quản trị còn yếu. KHPTKTXH (2016-2020) đặt ra mục tiêu Việt Nam phải đáp ứng nhanh hơn và hiệu quả hơn với các cơ hội và thách thức toàn cầu nếu như không muốn bị tụt hậu so với các nền kinh tế thành công khác trong khu vực.

Nghị quyết chính trị tại Đại hội Đảng lần thứ 12 (2016) đã tái khẳng định rằng đổi mới mô hình tăng trưởng và “hoàn thiện nền kinh tế thị trường” là hai nhiệm vụ chủ chốt cho giai đoạn từ nay tới năm 2020. Để cập đến vai trò tương đối của nhà nước và thị trường, nghị quyết cho rằng *“Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tại Việt Nam bao gồm nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế với khu vực tư nhân là động lực quan trọng của nền kinh tế; thị trường đóng vai trò lớn trong việc huy động và phân bổ hiệu quả nguồn lực cho phát triển; nhà nước đóng vai trò trong định hướng, xây dựng và hoàn thiện các thể chế kinh tế tạo ra sự cạnh tranh công bằng, minh bạch và lành mạnh.”* Nghị quyết cũng ưu tiên hoàn thiện quy trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và *“một nền kinh tế thị trường hiện đại, đầy đủ và tích hợp với quyền sở hữu đa dạng – hoạt động đầy đủ và hiệu quả, theo quy luật kinh tế thị trường – cần phải được phát triển và hoàn thiện”*. Nghị quyết nêu bật sự cần thiết cải cách thể chế nhằm tăng cường quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cần lưu ý rằng *“nhiều quy định trong hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách, quản lý và quản trị không hoàn toàn tuân theo quy tắc của kinh tế thị trường, đặc biệt trong phân bổ nguồn lực, quản lý giá hàng hoá và dịch vụ thiết yếu và đảm bảo cạnh tranh công bằng”*.<sup>3</sup>

Báo cáo Việt Nam 2035<sup>4</sup>, Báo cáo chung năm 2016 giữa WB/Chính phủ xác định những khát vọng đưa Việt Nam thành một “xã hội thịnh vượng ở mức độ trung bình khá vào năm 2035” (xem Hộp 1). Nền kinh tế thị trường trưởng thành hơn sẽ là nền kinh tế do tư nhân dẫn dắt, cạnh tranh và hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu. Khu vực tư nhân trong nước sẽ được hưởng lợi hơn từ các thể chế thị trường hiện đại và mạnh mẽ đảm bảo sự cạnh tranh công bằng, tự do, an toàn cho mọi hình thức quyền sở hữu tư nhân, thị trường vốn và đất đai cạnh tranh và minh bạch. Sẽ có ít Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) hơn. Tất cả các tập đoàn, công và tư sẽ có một sân chơi bình đẳng và phải tuân thủ theo các quy định quản trị doanh nghiệp thực hành tốt toàn cầu. Các ngành công nghiệp hiện đại và nền kinh tế tri thức sẽ phát triển mạnh trong một hệ thống kết nối tốt và hiệu quả với các thành phố hiện đại, điều đó sẽ thúc đẩy sự học tập, đổi mới và phát triển các sản phẩm mới, kết nối người dân và doanh nghiệp trên toàn thế giới.

<sup>2</sup> Ví dụ: như được định nghĩa trong KHPTKTXH 2016-2020.

<sup>3</sup> CPV (2016) Tài liệu Đại hội Đảng 12.

<sup>4</sup> Báo cáo Việt Nam 2035 (MPI/WB).2016.

## Hộp 1. Khát vọng Việt Nam 2035

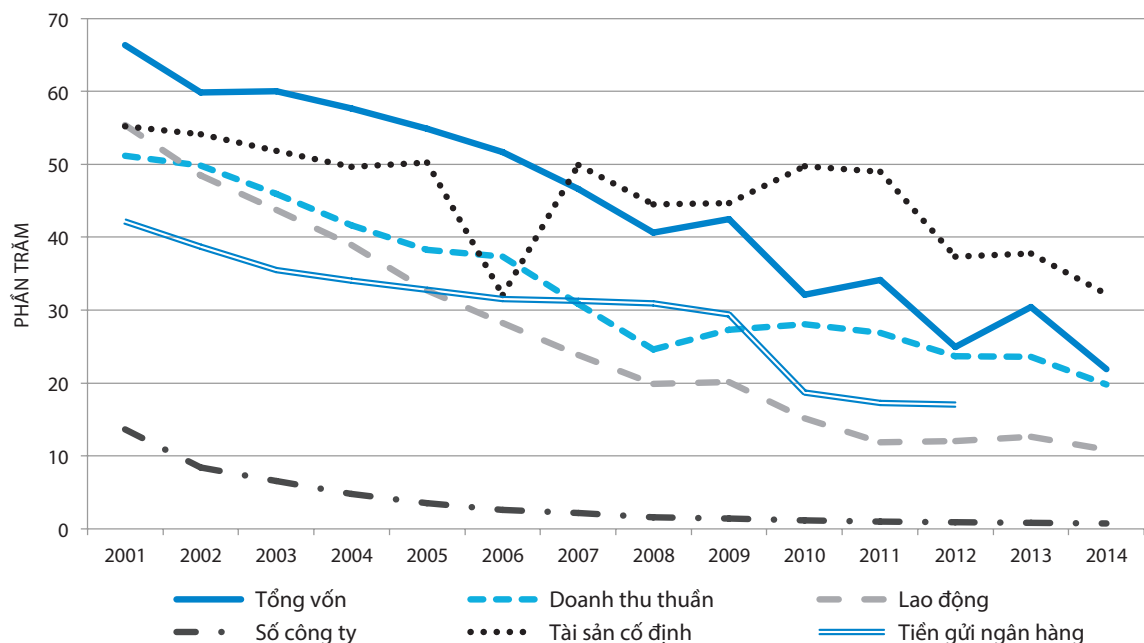
- Một xã hội thịnh vượng sẽ là ngưỡng cao hướng tới của nước có mức thu nhập trung bình cao. Nền kinh tế thị trường sẽ do khu vực tư nhân dẫn dắt, mang tính cạnh tranh, và hội nhập sâu rộng với nền kinh tế thế giới. Các ngành công nghiệp hiện đại và nền kinh tế dựa vào tri thức, dựa vào mạng lưới kết nối tốt và hiệu quả giữa các thành phố hiện đại, sẽ là động năng tăng trưởng.
- Một xã hội dân chủ, sáng tạo và hiện đại sẽ là động năng tăng trưởng trong tương lai. Trọng tâm sẽ là tạo ra một môi trường mở và tự do nhằm thúc đẩy học tập và sáng tạo của mọi người dân, mọi người dân sẽ được đảm bảo tiếp cận một cách công bằng với các cơ hội phát triển và sự tự do nhằm theo đuổi nghề nghiệp của họ với đầy đủ trách nhiệm mà không ảnh hưởng đến các lợi ích quốc gia và cộng đồng.
- Một nhà nước pháp quyền sẽ có hiệu quả và trách nhiệm giải trình. Nhà nước sẽ làm rõ mối quan hệ giữa nhà nước và công dân và nhà nước và thị trường. Nhà nước sẽ thực hiện các chức năng cơ bản một cách có hiệu quả, bao gồm việc xây dựng và thực thi pháp luật; quản lý các quan hệ quốc tế; bảo đảm an toàn công cộng và an ninh quốc gia; và bảo đảm rằng thị trường hoạt động tự do trong khi giải quyết các thất bại của thị trường. Nhà nước sẽ xây dựng những thể chế xã hội mạnh mẽ nhằm bảo đảm rằng sức mạnh thuộc về công dân Việt Nam và bảo vệ quyền theo đuổi tính sáng tạo của công dân. Nhà nước sẽ phân định rõ ràng về trách nhiệm giữa luật pháp, tư pháp và hành pháp nhằm đảm bảo vai trò kiểm tra và đối trọng với chính phủ.
- Quốc hội sẽ bao gồm các đại biểu chuyên trách với năng lực kỹ thuật và độc lập về thể chế nhằm đại diện chủ quyền toàn dân, thực thi việc giám sát hành pháp và thông qua các quy định pháp lý có chất lượng. Tư pháp sẽ có vị trí phù hợp tương tự, với năng lực mạnh mẽ và tự chủ nhằm giải quyết những tranh chấp trong một xã hội và nền kinh tế đa dạng hơn. Hành pháp sẽ được lồng ghép theo cả chiều dọc lẫn chiều ngang, với các chức năng rõ ràng từ trung ương tới địa phương.
- Một xã hội dân sự sẽ cho mọi người dân và các tổ chức xã hội, chính trị (toàn bộ hệ thống chính trị) bình đẳng trước pháp luật. Điều này sẽ thúc đẩy những tổ chức xã hội mạnh mẽ và đa dạng của người dân, có thể thực thi các quyền cơ bản, bao gồm quyền dân chủ trực tiếp của công dân và quyền hội họp và thông tin.
- Một thành viên có trách nhiệm của cộng đồng các quốc gia trên toàn cầu sẽ xây dựng được các liên minh toàn cầu và hoàn thành trách nhiệm toàn cầu vì hòa bình và an ninh, đồng thời chủ động tìm kiếm các cơ hội trong khu vực và toàn cầu về hội nhập kinh tế.
- Một môi trường bền vững sẽ bảo vệ chất lượng không khí, đất và nước tại Việt Nam. Môi trường bền vững sẽ giúp lồng ghép khả năng chống chịu khí hậu vào việc lập kế hoạch kinh tế, chính sách xã hội và đầu tư cơ sở hạ tầng nhằm giảm thiểu những rủi ro nghiêm trọng nhất do tác động của biến đổi khí hậu. Môi trường bền vững sẽ giúp xây dựng những nguồn năng lượng đa dạng, sạch và an toàn.

## Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Việt Nam

Báo cáo này không chỉ tập trung vào những điểm yếu trong năng lực nhà nước ở Việt Nam mà một điều quan trọng là ghi nhận được vai trò hiệu quả của nhà nước trong một số lĩnh vực. Một số kết quả chính trong cung cấp các dịch vụ giáo dục, y tế, năng lượng, giao thông nông thôn, điện khí hoá nông thôn, cấp nước và dịch vụ vệ sinh môi trường rất ấn tượng<sup>5</sup>. Thu nhập bình quân đầu người đã tăng đáng kể từ khi Đổi mới. Quan trọng hơn cả, những sáng kiến của nhà nước đã đóng góp đáng kể vào việc giảm nghèo, từ 2/3 số hộ nghèo (thu nhập dưới 1,25 đô la/ngày) vào năm 1993 xuống chỉ còn có 2% vào năm 2015.

Tuy nhiên, điều đáng quan tâm là sự suy giảm tăng năng suất trong những năm gần đây. Sự kém hiệu quả của đầu tư công là nguyên nhân chính dẫn tới tăng năng suất chậm. Sự phân tán quyền lực nhà nước (cả theo chiều dọc và chiều ngang) dẫn tới kết quả là có quá nhiều các dự án đầu tư công chồng chéo, nhỏ lẻ và phân tán. Sự quản lý yếu kém của các cơ quan quản lý nhà nước, của các doanh nghiệp nhà nước và tham nhũng phổ biến đã làm kém hiệu quả đầu tư công. Với việc đầu tư công kém hiệu quả và các ưu đãi thị trường méo mó, sự tăng năng suất của khu vực tư nhân cũng bị ảnh hưởng. Nhận thức được các hoạt động chung của các Doanh nghiệp nhà nước, nhà nước đã tiến hành cải cách nhằm giảm từ từ số lượng các doanh nghiệp nhà nước và các nguồn lực cho các doanh nghiệp này. Do đó, tỷ trọng Doanh nghiệp nhà nước đóng góp vào GDP và tạo công ăn việc làm trong những thập kỷ gần đây đã giảm đi, được thể hiện ở Hình 1.

**Hình 1: Cổ phần của DNNN trong một số chỉ số được lựa chọn (%)**



*Nguồn: Báo cáo Việt Nam 2035 MPI/WB: Phát triển Khu vực Tư nhân*

<sup>5</sup> Xem MPI/WB. 2016. Việt Nam 2035 và Pincus. 2015.

CIEM (2016) đã chỉ ra rằng, các nhà hoạch định chính sách hoàn toàn nhận thức được rằng Việt Nam vẫn tụt hậu so với các thực hành tốt nhất trong khu vực trong việc xây dựng bộ máy nhà nước giúp thúc đẩy hiệu quả doanh nghiệp, công ăn việc làm và phát triển kinh tế. Nhận ra khoảng trống này, Chính phủ đã phát huy các sáng kiến cải cách thường niên (Nghị quyết 19) kể từ năm 2014, đặc biệt hướng đến việc thu hẹp khoảng cách với các định chuẩn trong khu vực<sup>6</sup>.

Cũng có những quan ngại về năng lực của nhà nước trong việc đáp ứng nhanh chóng các nhu cầu luôn thay đổi đối với dịch vụ công của thị trường và xã hội, và phạm vi sử dụng công nghệ mới nhằm cung cấp dịch vụ tốt hơn và có hiệu quả hơn. Ví dụ, nhà nước chậm trễ trong điều chỉnh đào tạo nhằm đáp ứng các kỹ năng cần thiết trong một nền kinh tế ngày càng phức tạp, và cũng chậm chạp đáp ứng các cơ hội sử dụng công nghệ nhằm thống nhất và nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước.

## Sự đồng thuận ngày càng tăng về sự cần thiết thay đổi vai trò của nhà nước

Trong giai đoạn Đổi Mới vẫn còn tồn tại cuộc tranh luận kéo dài (và hiện vẫn chưa được giải quyết) về vai trò của nhà nước. Đã có những ý kiến kiên định cho rằng nhà nước nên có “vai trò lãnh đạo” trong nền kinh tế, với các cách hiểu mâu thuẫn và khác nhau về hàm ý “vai trò lãnh đạo”. Cuộc tranh luận về tư tưởng kéo dài về vai trò của nhà nước đã làm chậm quá trình chuyển đổi nền kinh tế và phát triển kinh tế xã hội. Các cuộc tranh luận kéo dài này nhằm biện minh cho việc duy trì vai trò chi phối nhà nước trong hoạt động kinh doanh thương mại. Có cảm nhận rằng “*hội chúng giáo điều vẫn còn phổ biến, vẫn còn tư duy không vô tư, phi lý, sợ hãi đổi mới; đổi mới tư duy không kiên quyết và mạnh mẽ*”.

Hầu hết các nhà kinh tế đều cho rằng nhà nước đóng vai trò quan trọng trong hệ thống kinh tế thị trường hiện đại hoạt động hiệu quả (với cốt lõi là khu vực tư nhân), với vai trò thúc đẩy, điều tiết trong việc khắc phục các thất bại của thị trường và cung cấp một sân chơi bình đẳng cho mọi doanh nghiệp và cá nhân. Thành công trong tương lai của Việt Nam trong việc nhanh chóng trở thành nước có thu nhập cao phụ thuộc vào tiến độ của quá trình chuyển đổi của nhà nước nhằm tạo vai trò hiệu quả hơn trong việc thúc đẩy phát triển nền kinh tế cạnh tranh quốc tế hiện đại. Trong một số lĩnh vực, vai trò của nhà nước cần được nâng cao, đặc biệt trong việc xây dựng các thể chế kinh tế thị trường và tạo điều kiện phát triển các nhân tố thị trường. Trong một số lĩnh vực khác, cần phải giảm sự can thiệp của nhà nước, đáng chú ý là trong các hoạt động kinh doanh thương mại. Một số lĩnh vực khác cần tiếp tục thử nghiệm thêm để xác định vai trò thích hợp nhất của nhà nước đối với sự phát triển của Việt Nam.

Một tầm nhìn về vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế xã hội được đề cập đến trong Báo cáo Việt Nam 2035:

- Một *nhà nước pháp quyền* hiệu quả và có trách nhiệm giải trình sẽ được thiết lập trước năm 2035. Cấu trúc quản trị quốc gia sẽ chỉ rõ mối quan hệ giữa nhà nước và công dân,

<sup>6</sup> CIEM (2016).

<sup>7</sup> Lương Xuân Quý, 2015. “Tư duy mới về phát triển kinh tế xã hội trong bối cảnh mới”

giữa nhà nước và thị trường. Nhà nước sẽ thực hiện các chức năng cơ bản một cách hiệu quả, thông qua cấu trúc bộ máy chính quyền được tổ chức tốt và một hệ thống quản lý nhà nước mạnh mẽ, coi trọng nhân tài (cả ở cấp trung ương và địa phương).

- Một nhà nước Việt Nam hiệu quả cũng sẽ áp dụng triết lý thị trường vào việc hoạch định các chính sách kinh tế. Mối quan hệ Nhà nước - thị trường sẽ được đặc trưng hóa bởi sự phân chia rõ ràng giữa các khu vực công tư. Các cơ quan chính quyền tham gia vào điều tiết kinh tế sẽ không tham gia vào các hoạt động kinh doanh ở bất kỳ hình thức nào. Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế sẽ tập trung vào việc tạo sân chơi bình đẳng cho nền kinh tế, với việc thực thi các quyền tài sản minh bạch hơn, an toàn hơn và cạnh tranh công bằng hơn, đặc biệt đối với các vấn đề đất đai.
- Nhà nước sẽ xây dựng các thể chế mạnh mẽ nhằm đảm bảo rằng quyền lực sẽ thuộc về các công dân Việt Nam với phân định trách nhiệm rõ ràng giữa các nhánh lập pháp, tư pháp và hành pháp đảm bảo sự cân bằng và đối trọng với chính phủ.
- Quốc hội sẽ có năng lực và quyền tự chủ để đại diện cho người dân Việt Nam, thực hiện giám sát trong hành pháp, và thông qua các bộ luật có chất lượng. Cơ quan tư pháp sẽ có quyền tự chủ và năng lực cần thiết nhằm giải quyết các tranh chấp trong một nền kinh tế đa dạng hơn.
- Mọi công dân và mọi tổ chức chính trị xã hội đều bình đẳng trước pháp luật.

## Bài học từ kinh nghiệm quốc tế

Có hai bài học cốt lõi từ kinh nghiệm quốc tế. Bài học đầu tiên là sự cần thiết phải rõ ràng và có trọng tâm về lý do và tiêu chí khi quyết định nhà nước nên can thiệp khi nào và như thế nào vào nền kinh tế. Thứ hai là tầm quan trọng lớn của các cơ chế quản lý nhà nước hiệu quả trong việc đảm bảo kết quả công bằng và hiệu quả trong đầu tư công. Những bài học này sẽ được thảo luận chi tiết hơn dưới đây.

### ***Lý do kinh tế cho sự can thiệp của nhà nước trong nền kinh tế***

Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng năng lực tổ chức và quản trị mạnh mẽ của nhà nước có liên quan trực tiếp tới sự tăng trưởng về thu nhập và kết quả của nền kinh tế, tới việc cải tiến trong thực hiện dịch vụ công và xóa đói giảm nghèo. Những nhà nước hiệu quả có khả năng xây dựng, thực thi các chính sách, qui định và thể chế (bao gồm cả bảo vệ quyền sở hữu tài sản) được áp dụng nhất quán hơn, có khả năng giảm thiểu các rủi ro khi đầu tư và tạo sự tiếp cận bình đẳng với các cơ hội kinh tế. Những nhà nước có hiệu quả có thể thường xuyên sử dụng các nguồn lực công có hiệu quả và hiệu suất hơn trong việc cung cấp dịch vụ công và cơ sở hạ tầng cần thiết tới người dân<sup>8</sup>.

Tuy nhiên, không có câu trả lời chắc chắn nào về mô hình vai trò nhà nước nào là thích hợp nhất trong nền kinh tế thị trường, hoặc thể chế kinh tế nào thường được vận dụng nhằm

<sup>8</sup> Xem CIEM. 2016, Pincus. 2015. "Việt Nam: Nâng cao năng lực trong một nhà nước thương mại hoá và phân quyền hoá" điểm lại các tài liệu nghiên cứu quốc tế.



mang lại các kết quả phù hợp với mục tiêu quốc gia. Các bằng chứng trong nước và quốc tế đưa ra gợi ý về các lĩnh vực mà trong đó nhà nước nên có vai trò quan trọng và các lĩnh vực khác mà trong đó sự can thiệp của nhà nước có thể phản tác dụng. Tuy nhiên, ở một số lĩnh vực khác lại có những kinh nghiệm và bằng chứng nhiều chiều về mức độ can thiệp phù hợp của nhà nước<sup>9</sup>. Những quan ngại về thất bại của thị trường và sự công bằng là lý do giải thích cho sự can thiệp của nhà nước. Nhưng điều đó cũng không đảm bảo rằng sự can thiệp của nhà nước sẽ mang lại lợi ích cho xã hội.

Các nghiên cứu chuyên đề cũng nêu bật tầm quan trọng của can thiệp nhà nước tại Việt Nam nhằm giải quyết sự bất bình đẳng về thu nhập (ví dụ thông qua thuế và chi trả các dịch vụ xã hội). Những nghiên cứu này cũng cho rằng tại Việt Nam nhà nước cần can thiệp để giải quyết sự cứng nhắc trong các thị trường nhân tố nhằm thúc đẩy điều chỉnh cơ cấu. CIEM (2016) cũng nhấn mạnh mối quan tâm đặc biệt tới những vướng mắc về đất đai, lao động, thị trường vốn, những ngành mà sự can thiệp nhà nước là cần thiết để tạo thuận lợi cho sự xuất hiện các thị trường nhân tố cạnh tranh, minh bạch và linh hoạt hơn.

Dựa trên kinh nghiệm quốc tế, WB (năm 2007) đã xác định các lý do tiềm năng cho sự can thiệp của nhà nước được thể hiện ở Hộp 2. Nghiên cứu chuyên đề của CIEM (2016) cũng đề xuất những lý do tương tự cho sự can thiệp của nhà nước tại Việt Nam.

Tóm lại, vấn đề không phải là nhà nước hay thị trường tốt hơn mà là thiết kế thể chế thế nào cho tốt nhất nhằm đảm bảo nhà nước và thị trường bổ sung cho nhau nhằm đạt được những mục tiêu cốt lõi của Chính phủ trong việc phát triển con người, phát triển kinh tế mạnh và bền vững, kết quả công bằng và bảo vệ môi trường<sup>10</sup>. Một nguyên tắc chỉ đạo là **nhà nước chỉ nên can thiệp vào nền kinh tế khi thị trường không hiệu quả và/hoặc bất bình đẳng và khi các can thiệp giúp cải thiện được kết quả và/hoặc sự công bằng**. Điều kiện đầu tiên cho sự can thiệp của nhà nước là bằng chứng rõ ràng cho sự thất bại của thị trường. Điều kiện thứ hai là các can thiệp của nhà nước sẽ dẫn đến cải thiện kết quả. Điều này sẽ phụ thuộc vào quy mô của sự thất bại và vào khả năng của khu vực công trong việc thiết kế và thực hiện các can thiệp có hiệu quả<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Quan điểm này được thể hiện ở các mức độ khác nhau trong các báo cáo chuyên đề tại nghiên cứu này.

<sup>10</sup> CIEM, 2016.

<sup>11</sup> GLA, 2006. "Lý do cho sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế." [https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla\\_migrate\\_files\\_destination/rationale\\_for\\_public\\_sector\\_intervention.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla_migrate_files_destination/rationale_for_public_sector_intervention.pdf)

## Hộp 2: Lý do kinh tế cho sự can thiệp của nhà nước và một số định nghĩa

*Thất bại thị trường* đề cập đến các điều kiện theo đó nền kinh tế thị trường thất bại trong việc phân bổ các nguồn lực hiệu quả. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thất bại của thị trường và nhiều mức độ của sự thất bại. Những hàm ý về vai trò của nhà nước và hình thức can thiệp của nhà nước có thể khá là khác nhau trong mỗi trường hợp.

*Hàng hoá công* là hàng hoá không cạnh tranh (việc tiêu thụ bởi một người tiêu dùng không làm giảm nguồn cung sẵn có cho những người khác) và không loại trừ (người dùng không bị ngăn cản việc tiêu thụ hàng hoá). Những đặc điểm này dẫn đến việc tính phí cho việc tiêu thụ hàng hoá công là không khả thi, và do đó các nhà cung cấp tư nhân không có động cơ để cung cấp. Hàng hoá công quốc gia, chẳng hạn như quốc phòng, mang lại lợi ích cho toàn bộ quốc gia; hàng hoá công địa phương, chẳng hạn như đường giao thông nông thôn, mang lợi ích cho một khu vực nhỏ hơn; Hàng hoá tư nhân là hàng hoá có tính cạnh tranh và loại trừ, hàng hoá là tài sản chung không mang tính loại trừ nhưng mang tính cạnh tranh (ví dụ như tưới tiêu sử dụng nước ngầm), và hàng hoá bán công không mang tính cạnh tranh nhưng mang tính loại trừ (ví dụ các đường cao tốc liên đô thị hoặc các đường có thu phí).

*Tác động bên ngoài* nảy sinh khi những hành động của một cá nhân hoặc một doanh nghiệp gây tổn hại hoặc mang lại lợi ích cho các bên khác mà cá nhân hoặc doanh nghiệp đó không phải trả hoặc nhận tiền bồi thường. Ô nhiễm là một ví dụ về tác động tiêu cực bên ngoài gây ra chi phí không được bồi thường cho xã hội; tác động bên ngoài tích cực của giáo dục tiểu học mang lại lợi ích rộng rãi hơn cho xã hội là dân số biết chữ. Chính phủ có thể hạn chế các tác động bên ngoài tiêu cực cũng như thúc đẩy các tác động bên ngoài tích cực thông qua các qui định, thuế, trợ cấp hoặc các điều khoản quy định khác.

Độc quyền tự nhiên xảy ra khi chi phí đơn vị của việc cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ cho thêm một người sử dụng giảm đi ở nhiều mức sản lượng khác nhau dẫn đến việc xóa bỏ hoặc gây hạn chế cạnh tranh. Nhưng nếu được phép hoạt động tự do, nhà cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ độc quyền có thể hạn chế sản lượng đầu ra để tăng giá và lợi nhuận. Các chính phủ phải giải quyết vấn đề này bằng việc đưa ra quy định điều tiết các nhà cung cấp độc quyền tư nhân hoặc tự cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ công. Những thay đổi trong công nghệ đã tạo ra những bình diện mới về cạnh tranh trong những dịch vụ vốn được coi là độc quyền tự nhiên, chẳng hạn như viễn thông và điện lực.

*Những thị trường chưa hoàn thiện hoặc thông tin chưa hoàn hảo hoặc bất cân xứng* là vấn đề phổ biến và có thể dẫn đến sự không hiệu quả. Thị trường chưa hoàn thiện khi người bán không cung cấp được hàng hoá hoặc dịch vụ ngay cả khi giá thấp hơn mức người mua sẵn sàng chi trả. Thông tin chưa hoàn thiện về một bộ phận người tiêu dùng có thể dẫn đến việc đánh giá thấp một cách hệ thống một số dịch vụ, như giáo dục tiểu học hoặc y tế dự phòng. *Thông tin bất cân xứng* khi nhà cung cấp biết nhiều hơn người tiêu dùng, hoặc ngược lại có thể dẫn đến vượt cầu hoặc cầu do nhà cung cấp chỉ đạo, ví dụ trong cung cấp dịch vụ y tế. Các vấn đề về lựa chọn bất lợi và rủi ro về đạo đức có thể dẫn đến thất bại trong thị trường bảo hiểm. *Lựa chọn bất lợi* xảy ra khi người mua dịch vụ có xu hướng áp đặt chi phí cao hơn mức bình quân cho các nhà cung cấp dịch vụ, hoặc khi nhà cung cấp dịch vụ có xu hướng loại trừ các khách hàng có chi phí cao. Các nhà cung cấp dịch vụ bảo hiểm y tế là một ví dụ: những người có khả năng cần sự chăm sóc hơn thì có khả năng mua bảo hiểm y tế hơn và có khả năng bị các nhà bảo hiểm từ chối hơn. *Rủi ro đạo đức* xuất hiện khi người được bảo hiểm có động cơ gây ra hoặc cho phép sự kiện được bảo hiểm xảy ra. Một ví dụ là xu hướng khách hàng của các dịch vụ y tế yêu cầu nhiều hơn cũng như các nhà cung cấp dịch vụ cung cấp điều trị nhiều hơn mức cần thiết khi bên thứ ba, công ty bảo hiểm chi trả hầu hết các chi phí. Các chính phủ cũng đã tìm cách giải quyết các vấn đề trên đây bằng cách tăng mức độ bao phủ bảo hiểm và giảm chi phí. Họ thực hiện điều này bằng cách đưa ra các quy định điều tiết bảo hiểm cá nhân, cấp vốn tài chính hoặc giao nhiệm vụ cho bảo hiểm xã hội, hoặc tự cung cấp các dịch vụ y tế.

*Sự công bằng* có thể thúc đẩy các can thiệp của nhà nước ngay cả khi không có thất bại thị trường. Các thị trường cạnh tranh có thể phân phối thu nhập bằng các phương thức không thể chấp nhận được về mặt xã hội. Người có ít tài sản không có đủ nguồn lực để đạt được mức sống có thể chấp nhận được. Các can thiệp của chính phủ có thể là cần thiết để bảo vệ nhóm dễ bị tổn thương này.

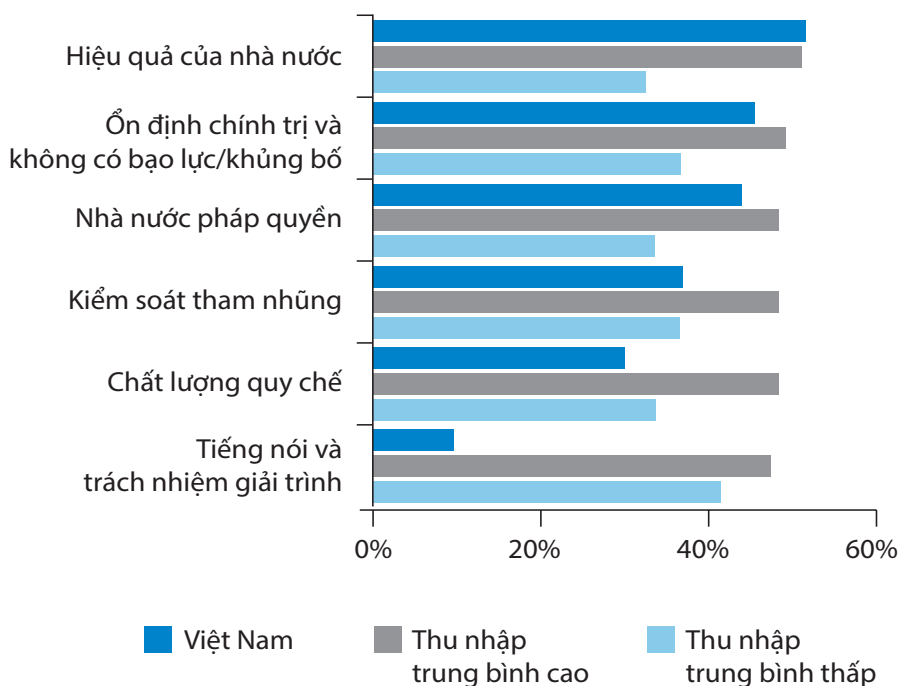
Nguồn: WB. 2007. Báo cáo Phát triển Thế giới (trang 327).

## Vai trò của quản lý nhà nước trong thúc đẩy và phát triển kinh tế bao trùm

OECD (2016) nhấn mạnh vai trò quan trọng của quản trị công trong thúc đẩy tăng trưởng bao trùm (Hộp 3). Quản trị công có thể được coi là hệ thống các công cụ và quy trình chiến lược, cũng như các thể chế, qui định và các tương tác nhằm xây dựng chính sách hiệu quả. Quản trị công có thể tăng cường hoặc làm suy giảm tác động của các chính sách kinh tế nhằm mục đích tăng trưởng bao trùm thông qua tác động tới chất lượng chi tiêu và đầu tư công và hiệu quả trong cung cấp dịch vụ. Thất bại trong quản trị có thể dẫn đến việc không tuân thủ các quy định của thị trường lao động một cách phổ biến, và tiếp cận hạn chế giáo dục hoặc các mạng lưới an sinh xã hội chính thức, như thất nghiệp và bảo hiểm y tế, tất cả những điều đó có thể dẫn tới bất bình đẳng.

Từ quan điểm so sánh toàn cầu, Việt Nam thực hiện tốt xét về hiệu quả của chính phủ, ổn định chính trị, pháp quyền, không có bạo lực, nhưng còn kém về tiếng nói và trách nhiệm giải trình, chất lượng luật pháp và kiểm soát tham nhũng (xem Hình 2). Giải quyết những yếu kém này và tiếp tục cải thiện hiệu quả quản trị vẫn là những ưu tiên quan trọng. Cần có những nỗ lực cải cách đổi mới nếu Việt Nam muốn thành công trong việc chuyển dịch sang mô hình tăng trưởng mới dựa vào việc nâng cao hiệu quả và năng suất. Việc chuyển dịch trọng tâm là cần thiết nếu Việt Nam muốn trở thành quốc gia có thu nhập cao hơn.

**Hình 2: Các chỉ số quản trị toàn cầu**



*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới: Chỉ số quản trị toàn cầu, [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org).

*Lưu ý:* Chỉ số Quản trị Toàn cầu (WGI) là một gói dữ liệu nghiên cứu tóm tắt các quan điểm về chất lượng quản trị được cung cấp bởi nhiều doanh nghiệp, cá nhân và người trả lời trong các khảo sát chuyên gia ở những quốc gia công nghiệp và đang phát triển. WGI không phản ánh quan điểm chính thức của Ngân hàng Thế giới, của Ban Giám đốc Ngân hàng Thế giới hoặc của những quốc gia mà họ đại diện.

### Hộp 3: Các vấn đề về quản trị nhằm đạt được mục tiêu tăng trưởng bao trùm

Có sự đồng thuận rộng rãi với các bằng chứng cho rằng quản trị tốt là cần thiết cho một số kết quả chính ở cấp quốc gia và cấp tỉnh bao gồm sự gắn kết xã hội, hiệu quả chi tiêu công và kiểm soát tham nhũng. Thêm vào đó, quản trị đóng vai trò quan trọng trong tăng trưởng kinh tế bao trùm và bền vững. Coase (1960) cho rằng các thể chế tốt chẳng hạn như quyền sở hữu mạnh mẽ sẽ làm giảm chi phí giao dịch và sau đó là thúc đẩy phát triển kinh tế. Tương tự như vậy, North (1991) cũng cho rằng các thể chế nhằm tăng cường thực thi hợp đồng là cần thiết để phát triển kinh tế. Gần đây, theo kinh nghiệm thực chứng của Rodrik, Subramanian và Trebbi (2004), chất lượng của thể chế quan trọng đối với phát triển hơn so với địa lý hay thương mại. Một số học giả khác (như Acemoglu và Robinson, 2008) cho rằng các thể chế, bao gồm khu vực công hiệu quả, không có tham nhũng là nền tảng của tăng trưởng kinh tế.

Quản lý nhà nước cũng đóng vai trò quan trọng đảm bảo tính bao trùm. Các thể chế bao trùm đảm bảo rằng thị trường hoạt động hiệu quả và mở cửa với cạnh tranh, và cho phép người dân tham gia rộng rãi hơn, chủ nghĩa đa nguyên và một hệ thống kiểm tra và đối trọng có hiệu quả, dẫn tới khả năng tiếp cận tốt hơn các cơ hội và dịch vụ. Liên quan đến khía cạnh này, các bằng chứng xuyên quốc gia cho thấy quản lý nhà nước mang tính bao trùm có thể cải thiện các kết quả của phát triển, như y tế và xoá mù tốt hơn, tỷ lệ tử vong sơ sinh thấp hơn (ví dụ: Halperin, Siegle và Weinstein, 2010; Evans và Ferguson, 2013). Rajkumar và Swaroop (2002) cũng cho rằng tham nhũng làm giảm khả năng tiếp cận của người nghèo với giáo dục và các dịch vụ y tế.

Quản trị công là đòn bẩy thiết yếu cho chi tiêu công với tác động lớn và giúp nâng cao tiềm năng của các chính sách kinh tế hướng tới tăng trưởng bao trùm. Ví dụ, sự tham gia của các bên liên quan và tham vấn có thể giúp xác định nhu cầu và sở thích, tăng cường hiệu quả và sự phù hợp của các chương trình mục tiêu của chính phủ. Quản trị công cũng ảnh hưởng tới chất lượng và hiệu quả của đầu tư công. Trong vấn đề này, đẩy mạnh các thể chế mang tính bao trùm tạo tiềm năng lớn cho việc tăng cường sự tham gia của quần chúng, cung cấp các dịch vụ công tốt hơn, giảm chi phí giao dịch, và – cuối cùng – giảm bất bình đẳng trong khi vẫn thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, quản trị công đóng vai trò quan trọng đối với phúc lợi xã hội. Người dân thường hài lòng hơn với cuộc sống của họ tại các quốc gia có chất lượng quản trị công tốt hơn. Quan trọng hơn, những thay đổi thực chất về chất lượng quản trị công (được hiểu là cách mà các chính sách được thiết kế và thực hiện) dẫn đến sự thay đổi lớn về chất lượng cuộc sống. Sự thay đổi trong các đánh giá về cuộc sống trung bình tại 152 quốc gia trong giai đoạn 2005-2012 cũng tương đương với sự thay đổi về chất lượng của quản trị công và thay đổi về GDP, thậm chí một số lợi ích phúc lợi của quản trị tốt hơn có được thông qua tăng hiệu quả kinh tế và do đó tăng GDP đầu người. Phúc lợi mang lại từ việc cải thiện quản trị có thể dẫn tới tăng trưởng 40% thu nhập bình quân đầu người trong giai đoạn này (OECD, 2014d).

*Nguồn: OECD, 2016.*

## Xây dựng năng lực nhà nước thúc đẩy phát triển kinh tế

Bên cạnh việc “bắt kịp” về kinh tế, Việt Nam mong muốn xây dựng các thể chế hiện đại và pháp quyền; một xã hội khoẻ mạnh, an toàn, được học tập, sáng tạo và công bằng; và một nhà nước hiệu quả, có trách nhiệm giải trình đối với vật chất, phúc lợi xã hội của người dân. Việt Nam cũng đã cam kết với các Mục tiêu Phát triển Bền vững của Liên hợp quốc (SDGs).

Mặc dù có những tiến bộ trong suốt ba thập kỷ qua, nhưng vẫn còn khoảng cách lớn giữa khát vọng cải cách nhà nước và thực tế thi hành. Các thể chế nhà nước tại Việt Nam đang bị thương

mại hoá và mạnh mẽ, ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả của nhà nước và hiệu suất của nền kinh tế. Cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình của các thể chế công và việc thực hiện các dịch vụ công cho công dân vẫn ở mức kém phát triển. Các vấn đề về môi trường trở nên tồi tệ hơn và khoảng cách trong việc tiếp cận cơ hội trở nên lớn hơn<sup>12</sup>.

Các cương lĩnh của Đảng và Chính phủ<sup>13</sup> đã ghi nhận những thách thức lớn đối với tăng trưởng bền vững về năng suất, thu nhập, việc làm bao gồm lên kế hoạch và thực hiện cải cách chuyển đổi vai trò của nhà nước nhằm phản ánh nhu cầu của nền kinh tế thị trường hiện đại và nhằm phát triển các thể chế kinh tế cần thiết cho một nền kinh tế thị trường cạnh tranh. Mặc dù có những tuyên bố ngày càng mạnh mẽ về sự cần thiết phải thay đổi, nhưng việc thực hiện vẫn còn khó khăn trên thực tế, một phần là do cấu trúc phân quyền<sup>14</sup> và kháng cự với thay đổi của các nhóm lợi ích riêng, và lý do nữa là trong số những người làm chính sách vẫn còn những quan điểm khác nhau về vai trò thích hợp nhất của nhà nước trong nền kinh tế hiện đại theo định hướng thị trường, hội nhập chặt chẽ với các thị trường quốc tế và mạng lưới sản xuất toàn cầu.

## Xây dựng sự đồng thuận về cải cách vai trò của nhà nước

Khảo sát<sup>15</sup> gần đây của VCCI cho thấy sự ủng hộ rộng rãi một nền kinh tế thị trường với sở hữu tư nhân. Đây là nền tảng mạnh mẽ cho cải cách trong tương lai. Trong khi sự đồng thuận ngày càng tăng về vai trò mạnh mẽ nhưng ít can thiệp hơn của nhà nước Việt Nam trong phát triển kinh tế, và những cam kết thường xuyên được đưa ra nhằm chuyển dịch sang *nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, nhưng vẫn còn những tranh cãi trong cách hiểu *nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa* là gì. Một số nhóm lợi ích riêng sử dụng yếu tố “định hướng XHCN” như đã định nghĩa ở trên làm cơ sở để chứng minh cho sự can thiệp không hiệu quả của nhà nước vào nền kinh tế. Cải cách trong tương lai với vai trò của nhà nước sẽ phải đối mặt với những phản kháng thậm chí còn lớn hơn từ các nhóm lợi ích ngày càng tinh vi hơn, đó là các nhóm có thể mất lợi ích từ công cuộc cải cách.

CIEM 2016 đã kết luận rằng, Đại hội Đảng lần thứ 12 đã giúp làm rõ vai trò của nhà nước và vai trò của thị trường như sau:

*“Thị trường đóng vai trò chủ đạo trong việc huy động và phân bổ nguồn lực cho phát triển, thị trường là động cơ chính nhằm giải phóng lực lượng sản xuất; nguồn lực nhà nước sẽ được phân bổ dựa trên các chiến lược, qui hoạch tổng thể, và các kế hoạch khác phù hợp với cơ chế thị trường. Nhà nước đóng vai trò trong việc định hướng và điều chỉnh nền kinh tế, thúc đẩy các hoạt động kinh doanh, bảo vệ môi trường, đảm bảo tiến bộ và công bằng xã hội trong các chính sách phát triển”.*

Có sự đồng thuận rõ ràng hơn trong số các lãnh đạo quốc gia, các nhà hoạch định chính sách, lãnh đạo doanh nghiệp và các tổ chức dân sự xã hội về sự ưu tiên cần thiết nhằm thúc đẩy Việt Nam chuyển dịch sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhanh hơn và thúc

<sup>12</sup> MPI/WB. 2016. Việt Nam 2035

<sup>13</sup> Ví dụ: SEDP 2016-2020: Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ 12 và MPER (2013-2020). Như được thảo luận tại CIEM (2016), Nghị quyết 19 (2014, 2015, 2016) là những ví dụ cụ thể về hành động của Chính phủ nhằm thay đổi vai trò của nhà nước hướng tới “tạo điều kiện thuận lợi hơn là kiểm soát- đầu tư vào kinh doanh, đơn giản hoá các qui định và các quá trình quản trị của Chính phủ, sử dụng các chỉ số định chuẩn của ASEAN 4 và ASEAN 6”.

<sup>14</sup> Pincus (2015), Việt Nam: Xây dựng năng lực trong bối cảnh phân quyền: Nhà nước thương mại hoá, Việt Nam 2035. Nghiên cứu nền tảng, tháng 9.2015.

<sup>15</sup> VCCI. 2015.

đẩy thực hiện cải cách. Các nhà lãnh đạo cấp cao cần phải nói rõ rằng định hướng xã hội chủ nghĩa để cập đến trọng tâm của một nhà nước mạnh mẽ tập trung vào việc đảm bảo sự tiếp cận công bằng với các cơ hội về xã hội, chính trị và kinh tế, trong khi đó loại bỏ sự can thiệp của nhà nước (can thiệp không hiệu quả) vào thị trường và các hoạt động kinh doanh. Việc ủng hộ ở cấp cao, rõ ràng và lặp lại nhiều lần các nguyên tắc cốt lõi sau đây có thể giúp giải quyết những phản kháng của các nhóm lợi ích riêng thích chống lại thay đổi.

- Tất cả các cá nhân – không kể giới tính, dân tộc, nơi sinh hoặc nguồn gốc gia đình – cần có sự công bằng trong việc tiếp cận cơ hội để thành công trong công việc và/hoặc trong kinh doanh.
- Nhà nước đóng vai trò lãnh đạo trong việc định hướng phát triển quốc gia thông qua quản lý kinh tế vĩ mô, phát triển các thể chế kinh tế thị trường, đảm bảo hiệu quả và hiệu suất trong cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng, và cấp phát ngân sách nhằm đảm bảo mọi cá nhân được bình đẳng trong việc tiếp cận các cơ hội kinh tế xã hội.
- Nhà nước cũng nên rút lui dần khỏi các hoạt động kinh doanh thương mại có thể được thực hiện với hiệu quả và hiệu suất cao hơn bởi các chủ thể ngoài nhà nước.
- Chủ thể ngoài nhà nước là động cơ tăng trưởng kinh tế và tạo công ăn việc làm và sẽ đóng vai trò then chốt trong quá trình giảm nghèo bền vững và nâng cao mức sống người dân.
- Thị trường cạnh tranh đóng vai trò dẫn dắt định hướng phân bổ nguồn lực. Sự phát triển của các thị trường nhân tố cạnh tranh là yếu tố quan trọng của chiến lược phát triển quốc gia.
- Sự thành công của nhà nước trong việc xây dựng các thể chế mang tính bao trùm và hiệu quả là vô cùng cần thiết trong việc hiện thực hoá các kết quả kinh tế công bằng và bền vững. Ưu tiên được đặt ra là xác định và giải quyết các rào cản cản trở việc tiếp cận công bằng với các cơ hội kinh tế và nâng cao năng lực của nhà nước nhằm điều tiết hiệu quả, đảm bảo một sân chơi cạnh tranh cho tất cả các cá nhân (không xét đến giới tính và dân tộc) và doanh nghiệp.
- Nhà nước có trách nhiệm giải trình trước người dân về việc cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng công bằng, hiệu suất và hiệu quả. Với sự tham gia của cộng đồng, nhà nước sẽ theo dõi và đánh giá tính hiệu quả của nhà nước và chuẩn bị sẵn sàng để điều chỉnh các thể chế và chính sách nhằm đáp ứng các kinh nghiệm quốc gia và quốc tế.

Các nhà lãnh đạo doanh nghiệp Việt Nam, các nhà nghiên cứu và các nhà hoạch định chính sách kỹ trị cũng cần tiếp tục đóng vai trò lớn trong việc định hướng qui trình cải cách<sup>16</sup>. Họ cần phải hợp tác nhằm phát triển các chiến lược trung hạn cho quá trình xây dựng, “marketing”, và thực hiện cải cách. Các nhà lãnh đạo chính trị và các nhà hoạch định chính sách cần có các kênh tương tác thẳng thắn, chặt chẽ với các lãnh đạo doanh nghiệp, các nhà kỹ trị và các nhà nghiên cứu<sup>17</sup> nhằm xác định những khó khăn thực tế đối với phát triển và xây dựng các bằng chứng dựa trên nhu cầu cải cách. Phương tiện thông tin đại chúng và cộng đồng rộng lớn cần phải tham gia vào việc cung cấp thông tin đầu vào cho thiết kế, rà soát và theo dõi tiến độ trong việc thực thi các sáng kiến đổi mới và vận động cho những thay đổi trong định hướng đổi mới khi cần thiết, cũng như xây dựng sự đồng thuận rộng rãi cho cải cách và hỗ trợ Nhà nước thực thi chương trình đổi mới hiệu quả hơn.

<sup>16</sup> Kinh nghiệm của những cải cách liên quan đến Luật Doanh nghiệp cung cấp một mô hình thành công trong việc áp dụng biện pháp tiếp cận này. Chính phủ thiết lập một Tổ Công tác (bao gồm các nhà kỹ trị và các nhà nghiên cứu) cho việc Thực thi Luật Doanh nghiệp, với các kết quả trong việc đẩy nhanh quá trình thực hiện.

<sup>17</sup> Kinh nghiệm với Luật Doanh nghiệp liên quan tới cải cách đã cung cấp mô hình cho việc áp dụng thành công biện pháp tiếp cận này. Chính phủ thành lập một Tổ công tác (các nhà nghiên cứu và kỹ trị) nhằm thực thi Luật Doanh nghiệp, và đem lại những kết quả tích cực đẩy mạnh quá trình triển khai.

# TÓM TẮT NHỮNG PHÁT HIỆN TỪ CÁC NGHIÊN CỨU CHUYÊN ĐỀ MANG TÍNH NỀN TẢNG

## Đầu tư Quốc gia<sup>18</sup>

### *Kinh nghiệm quốc tế:*

Nhà nước định hướng đầu tư công là đặc trưng của tất cả các nền kinh tế thị trường. Lý do cho đầu tư công thường là đầu tư vào những lĩnh vực nơi mà khu vực tư nhân không thể hoặc không có động cơ đầu tư hoặc nếu có đầu tư cũng không thể khắc phục được thất bại của thị trường. Các lĩnh vực mà nhà nước đầu tư để thúc đẩy phát triển nền kinh tế bao gồm: (i) quản lý kinh tế vĩ mô; (ii) cung cấp dịch vụ công (giáo dục, y tế, cấp nước, vệ sinh, môi trường v.v.); (iii) cung cấp cơ sở hạ tầng công (đường giao thông, viễn thông, điện, quản lý rủi ro thiên tai); (iv) an ninh quốc gia và quốc phòng; (v) bảo vệ quyền sở hữu tài sản; (vi) khắc phục các thất bại thị trường (chính sách cạnh tranh, tiêu chuẩn, bảo vệ an toàn v.v.); (vii) đảm bảo tiếp cận công bằng với các cơ hội kinh tế (do đó thúc đẩy cạnh tranh và năng suất).

Phần lớn các đầu tư của nhà nước nói trên liên quan trực tiếp tới việc thúc đẩy đầu tư công hiệu quả, công bằng và nhanh chóng hơn. Một số nhà nước cũng đầu tư trực tiếp vào các hoạt động thương mại, đặc biệt vào những lĩnh vực có tiềm năng kinh tế cao (như khai thác tài nguyên thiên nhiên và thương mại quốc tế). Tuy nhiên, bằng chứng quốc tế cho thấy những chương trình đầu tư nhà nước này không hiệu quả và làm méo mó việc phân bổ các nguồn lực quốc gia làm các nguồn lực này không được đầu tư vào các lĩnh vực có lợi thế cạnh tranh nhất<sup>19</sup>. Những nghiên cứu về tác động của đầu tư công đối với đầu tư tư nhân có kết quả nhiều chiều và các bằng chứng từ Châu Á<sup>20</sup> cho thấy mức độ đầu tư công quá nhiều sẽ làm giảm đầu tư tư nhân và góp phần gây bất ổn kinh tế vĩ mô.

Một loạt các nghiên cứu<sup>21</sup> đã chỉ ra rằng đầu tư công tỷ lệ thuận với tăng trưởng kinh tế. Trong khi nhìn chung đầu tư công được coi là yếu tố cần thiết cho phát triển kinh tế xã hội, một số nghiên cứu quốc tế, như Gosh and Gregoriou (2007) đã chỉ ra mối quan hệ tỷ lệ nghịch giữa đầu tư công và tăng trưởng kinh tế tại một số quốc gia đang phát triển do phân bổ nguồn lực không hiệu quả và tham nhũng.

Những thay đổi về công nghệ đang làm thay đổi các lĩnh vực nơi mà nhà nước được coi là có vai trò quan trọng. Ví dụ: viễn thông tại hầu hết các quốc gia hiện nay là do tư nhân đầu tư, cũng như sự gia tăng trong tỉ trọng đầu tư vào các lĩnh vực cung cấp và phân phối điện, sân bay, cảng biển, đường cao tốc và cấp nước. Sự phối hợp giữa đầu tư nhà nước và tư nhân cho giáo dục và y tế cũng rất khác nhau giữa các quốc gia, nhưng hầu hết các nước đều sử dụng nguồn lực tài chính nhà nước để đảm bảo người dân của họ có thể tiếp cận ít nhất là với các

<sup>18</sup> Phần này chủ yếu dựa trên các phân tích của CIEM (2016).

<sup>19</sup> CIEM (2016).

<sup>20</sup> Ví dụ: Balassa (1998),

<sup>21</sup> Ví dụ: Ngân hàng thế giới (2007), Ủy ban phát triển và tăng trưởng (2008), và Arslanlap (2011).

dịch vụ giáo dục và y tế dự phòng cơ bản.

Trên toàn cầu, tỷ lệ đầu tư công so với GDP đã có xu hướng giảm kể từ những năm 1980, nhưng có một số dấu hiệu tăng trưởng lại trong những năm gần đây. Mức độ đầu tư công so với GDP cũng sụt giảm tại nhiều quốc gia mới nổi tại khu vực Đông Nam Á cho đến năm 2014, khi đầu tư tư nhân ngày càng hỗ trợ cho đầu tư công vào cơ sở hạ tầng, chủ yếu dưới hình thức hợp tác công tư (PPP). Điều này phù hợp với xu hướng của các nước OECD nơi tỉ trọng đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng kinh tế tăng lên (truyền thông, năng lượng, vận tải và cấp nước). Dữ liệu IMF tại báo cáo CIEM (2016) đã cho thấy mức độ đầu tư theo PPP đã đạt 5% GDP ở các nước có nền kinh tế đang chuyển đổi và các nước đang phát triển, mức độ này cao hơn nhiều so với các nước đã phát triển. Khi tỉ trọng tư nhân trong cơ sở hạ tầng tăng lên, thì tỉ lệ tổng mức đầu tư công được phân bổ cho các dịch vụ công (như giáo dục, y tế và các dịch vụ xã hội khác) tăng lên<sup>22</sup>.

Một xu hướng toàn cầu khác là phân cấp việc tăng tỉ trọng đầu tư cho các chính quyền địa phương, đặc biệt ở các nền kinh tế đã phát triển và đang chuyển đổi. Việc thực hiện thành công đầu tư phân cấp yêu cầu lập kế hoạch, thực thi ở cấp tỉnh một cách đầy đủ, năng lực quản lý tài chính và các hệ thống đảm bảo các cơ quan thực thi cấp tỉnh có trách nhiệm giải trình với các bên liên quan trong cộng đồng. Một phần do năng lực cấp tỉnh và cơ cấu quản trị hạn chế, nhiều nước kém phát triển vẫn còn ỷ lại vào chính phủ trung ương trong hầu hết các đầu tư công.

Một xu hướng ngày càng gia tăng là lập kế hoạch và quá trình ngân sách trung hạn (như khuôn khổ chi tiêu trung hạn của Hàn Quốc (MTEF)) với mục tiêu đảm bảo rằng đầu tư công hướng đến những lĩnh vực có khả năng hồi vốn cao nhất. Các quốc gia khác như Brazil, Hàn Quốc, Uganda, Anh, Ireland và Trung quốc – đã thiết lập các cơ quan giám sát lập kế hoạch và đầu tư công cấp trung ương với trách nhiệm đưa ra những định hướng chiến lược cho đầu tư công và đảm bảo nguồn lực đầu tư công có mục tiêu rõ ràng hơn và được sử dụng hiệu quả hơn. Các quốc gia thành công (như Hàn Quốc) thường giao vai trò quan trọng hơn cho các cơ quan lập kế hoạch ở cấp trung ương trong việc đảm bảo đánh giá chặt chẽ tính khả thi của các dự án đầu tư công qui mô lớn. Các hệ thống cũng được thiết kế để xem xét và hành động khi việc triển khai dự án đi chệch hướng đáng kể so với các thiết kế và chi phí<sup>23</sup> được duyệt. Trong khi tập trung hoá việc giám sát và lập kế hoạch chiến lược tổng thể, hầu hết các quốc gia đã phân cấp việc thực hiện chi tiết cho các chính quyền địa phương, các doanh nghiệp và các cơ cấu quản trị cấp tỉnh đóng góp vào giám sát tổng thể ở cấp trung ương.

Tỉ trọng doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trong đầu tư công ở mỗi nước là khác nhau, ở các nước đã phát triển, đang chuyển đổi kinh tế hoặc kém phát triển có tỉ trọng doanh nghiệp nhà nước lớn. Theo các nghiên cứu gần đây của các nước OECD<sup>24</sup> và WB<sup>25</sup> thì vai trò của các DNNN vẫn được duy trì, thậm chí còn tăng lên ở các nước có thu nhập thấp, trung bình, và cao. DNNN hiện được xếp hạng trong nhóm những công ty, các nhà đầu tư và các chủ thể lớn nhất thế giới trên thị trường vốn toàn cầu. Tuy nhiên, nhiều nền kinh tế tăng trưởng nhanh chóng đã giảm

<sup>22</sup> CIEM (2016).

<sup>23</sup> CIEM (2016, Hộp 2).

<sup>24</sup> OECD (2015). DNNN trong tiến trình phát triển.

<sup>25</sup> WB (2014), Quản trị doanh nghiệp của các DNNN: bộ công cụ.



đáng kể vai trò của các DNNN trong các ngành và dịch vụ cơ bản. Cụ thể, Trung Quốc đã giảm đáng kể tỉ trọng đầu tư của các DNNN vào những ngành công nghiệp và dịch vụ đòi hỏi nhiều lao động kể từ cuối những năm 1990.

OECD (2015, trang 34-35) cho rằng tác dụng của các DNNN trong thúc đẩy phát triển kinh tế (và các lĩnh vực khác) phụ thuộc vào một số yếu tố như sau:

- Nhà nước cần được hỗ trợ bởi bộ máy chính quyền có năng lực được trao quyền để thực hiện các chức năng sở hữu có hiệu quả, thưởng phạt phân minh.
- Các mục tiêu phát triển cần phải rõ ràng và không nhầm lẫn với các mục tiêu chính sách xã hội. Nguyên nhân chính của chiến lược kém hiệu quả trong các DNNN là do yêu cầu chính trị đó là các DNNN đóng vai trò là “người sử dụng lao động cuối cùng”.
- Các lĩnh vực hoạt động kỳ vọng của DNNN nên là những lĩnh vực không có sự tập trung quyền lực thương mại, tài chính và các quyền lực thị trường khác.
- Tác dụng của các DNNN thường giảm dần khi một quốc gia phát triển cao hơn. DNNN nhìn chung kém hiệu quả hơn so với các công ty tư nhân.

OECD (2005) cũng nhấn mạnh nhà nước cần xây dựng một chính sách sở hữu nhất quán và rõ ràng đối với đầu tư vào các hoạt động kinh doanh và đảm bảo rằng các DNNN được quản lý một cách minh bạch với trách nhiệm giải trình. Điều này hàm ý cần thiết có các chỉ số hiệu quả rõ ràng và sự quản lý chuyên nghiệp với việc áp dụng các thực tiễn quản trị doanh nghiệp tốt nhất.

## Tóm tắt những bài học từ kinh nghiệm quốc tế cho các nhà hoạch định chính sách tại Việt Nam

- Do năng lực và nguồn lực hạn chế, nhà nước nên giới hạn vai trò của mình trong phạm vi hẹp các hoạt động mà khu vực tư nhân không thể thực hiện được. Sự thiếu trọng tâm rõ ràng và/hoặc quá dàn trải của đầu tư công ảnh hưởng đến hiệu quả của đầu tư công.
- Việc sử dụng hiệu quả đầu tư nhà nước có thể đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội, nhưng chỉ khi đầu tư có định hướng, có mục tiêu rõ ràng và được thực hiện hiệu quả.
- Đầu tư công cần phải tập trung vào phát triển dịch vụ và cơ sở hạ tầng có ưu tiên cao (như y tế và giáo dục). Các cơ hội cho hợp tác công tư (PPPs) nên được tìm hiểu nhằm giảm bớt gánh nặng cho các nguồn lực công hạn chế.
- Nâng cao năng lực của nhà nước trong việc ưu tiên, lập kế hoạch, thẩm định, theo dõi và thực hiện các dự án đầu tư công lớn là quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công. Nhà nước nên đánh giá các phương án tiềm năng khác nhằm xác định lựa chọn đầu tư tối ưu nhất, bao gồm các phương án nhằm thu hút đầu tư tư nhân như là nguồn đầu tư thay thế cho đầu tư công.
- Cơ cấu quản trị nhà nước hiệu quả là cần thiết để đảm bảo rằng các cơ quan nhà nước và các công chức (và những người có trách nhiệm trong PPP) phải có trách nhiệm giải trình với các bên liên quan.

- Đảm bảo sự cân bằng phù hợp giữa đầu tư công cấp quốc gia và cấp tỉnh sẽ giúp xác định mục tiêu đầu tư công tốt hơn và đảm bảo trách nhiệm giải trình lớn hơn.
- Công nghệ mới đang tạo ra các cơ hội: (i) nâng cao trách nhiệm giải trình của đầu tư công và (ii) thay thế đầu tư công bằng đầu tư tư nhân trong lĩnh vực dịch vụ và cơ sở hạ tầng.
- Mặc dù một số lượng hạn chế DNNN vẫn tiếp tục có vai trò trong việc cung cấp những dịch vụ công và/hoặc cơ sở hạ tầng thiết yếu, hiệu quả của đầu tư quốc gia sẽ được nâng cao nếu nhà nước thực hiện các chiến lược cắt giảm số lượng DNNN và qui mô đầu tư vào các doanh nghiệp này.
- Cần thiết lập các tiêu chí và thẩm quyền ra quyết định rõ ràng nhằm theo dõi hiệu quả hoạt động của các DNNN để ra quyết định liên quan đến thanh lý và/hoặc thành lập DNNN.
- Nhà nước cần thiết lập một hệ thống các chỉ số và thường xuyên theo dõi hiệu quả hoạt động của DNNN nhằm nâng cao hiệu suất. So sánh với các chỉ số định chuẩn trong khu vực cũng có thể giúp giám sát hoạt động của DNNN. Các chỉ số hoạt động chính cũng nên được công khai thường xuyên.

## Đổi mới tư duy về vai trò của nhà nước trong đầu tư quốc gia tại Việt Nam

Quan điểm về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường đã thay đổi đáng kể sau hơn 30 năm đổi mới. Các văn kiện của Đảng và Chính phủ<sup>26</sup> đã ghi nhận sự cần thiết phải tiếp tục chuyển đổi vai trò của nhà nước nhằm tăng năng suất, thu nhập và việc làm. Mặc dù có những tuyên bố ngày càng mạnh mẽ về sự cần thiết phải thay đổi, nhưng việc thực hiện còn gặp nhiều khó khăn, một phần là do cơ cấu quyền lực phân cấp<sup>27</sup> và sự phản kháng lại thay đổi của các nhóm lợi ích riêng, và cũng do quan điểm khác nhau giữa các nhà hoạch định chính sách về vai trò phù hợp nhất của nhà nước. Sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN tại Việt Nam trong thực tế đã gây ra một cuộc tranh luận về ý nghĩa của «vai trò lãnh đạo» của nhà nước trong phát triển kinh tế-xã hội<sup>28</sup>. Sự mơ hồ tiếp diễn này tạo cơ hội cho các nhóm lợi ích riêng chống lại sự thay đổi.

Quan điểm đồng thuận mới của các nhà hoạch định chính sách có thể được tóm tắt là nhà nước nên: (i) quản lý nền kinh tế thị trường định hướng XHCN thông qua luật pháp, chiến lược, quy hoạch tổng thể, chính sách và các công cụ kinh tế phù hợp với các nguyên tắc kinh tế thị trường; (ii) phát triển thể chế, quản lý kinh tế vĩ mô và môi trường kinh doanh, can thiệp giải quyết thất bại thị trường; và (iii) đầu tư vào cung cấp dịch vụ và hàng hoá công, và; (iv) sở hữu và quản lý một số lượng hạn chế các DNNN. Một thông điệp rõ ràng về quan điểm đồng thuận mới của các nhà lãnh đạo cao cấp có thể sẽ giúp thay đổi tư duy của những người chống lại sự thay đổi này.

<sup>26</sup> Ví dụ: SEDP 2016-2020, Nghị quyết Đại hội Đảng 12 và MPER (2013-2020). Nghị quyết 19 (2014, 2015 và 2016) là các ví dụ cụ thể của hành động Chính phủ nhằm thay đổi vai trò của nhà nước tiến tới một vai trò mang tính thúc đẩy nhiều hơn.

<sup>27</sup> Pincus (2015), Việt Nam: Nâng cao năng lực trong bối cảnh phân tán. Nhà nước được thương mại hóa, Nghiên cứu nền tảng Việt Nam 2035, ngày 7 tháng 9 năm 2015.

<sup>28</sup> «Vai trò lãnh đạo» ngày càng được nhìn nhận là cung cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ công, và xây dựng môi trường thể chế bao trùm nhằm phát triển khối kinh tế tư nhân, trong khi đó giảm đầu tư nhà nước vào các hoạt động kinh doanh thương mại.

## ***Sự cần thiết chuyển giao vai trò của nhà nước trong đầu tư quốc gia***

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy nhà nước nên đóng vai trò với trọng tâm hẹp hơn tập trung vào phát triển hạ tầng kinh tế và các thể chế cần thiết cho nền kinh tế thị trường cạnh tranh. Có hai lý do chính để nhà nước đóng vai trò mang tính trọng tâm hơn. Thứ nhất, nhà nước có năng lực hạn chế (về thể chế, con người và tài chính) để can thiệp có hiệu quả. Thứ hai, nhà nước đầu tư vào các hoạt động kinh doanh thương mại có xu hướng kém hiệu quả hơn đầu tư tư nhân.

Có một số dấu hiệu năng lực nhà nước được cải thiện trong những năm gần đây. Năng lực nhà nước tiếp tục cải thiện thứ hạng tại bảng xếp hạng quốc tế về năng lực cạnh tranh và quản trị nhà nước<sup>29</sup> và nguồn thu của chính phủ (khoảng 24% GDP) và mức chi tiêu cao so với 5 quốc gia khác tại ASEAN, mặc dù nguồn thu ngân sách từ dầu thô sụt giảm, cả thuế doanh nghiệp và thuế xuất nhập khẩu đều giảm. Tỷ lệ các quan chức nhà nước có trình độ đại học hoặc sau đại học ngày càng tăng, một số người tốt nghiệp từ những trường đại học quốc tế hàng đầu. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn tiếp tục bị xếp hạng kém về sự minh bạch và thực hiện ngân sách.<sup>30</sup>

Hơn nữa, sự phát triển và cải thiện nhanh chóng mức sống đã thúc đẩy nhu cầu xã hội về các dịch vụ và cơ sở hạ tầng công chất lượng cao hơn (bao gồm cả chất lượng môi trường). Và việc chuyển dịch nền kinh tế Việt Nam sang nền kinh tế sáng tạo và hiện đại sẽ đòi hỏi chất lượng dịch vụ, năng lực nhân sự và cơ sở hạ tầng tốt hơn. Mặc dù nguồn thu ngân sách so với GDP tương đối cao, nhưng thâm hụt ngân sách vẫn còn cao, nợ công liên tục tăng.

Một quan ngại khác là tăng tỉ lệ chi thường xuyên trong tổng chi ngân sách, dẫn đến không đủ ngân sách cho đầu tư vào các dịch vụ và cơ sở hạ tầng công thiết yếu. Do có khu vực DNNN lớn, tỉ trọng đầu tư nhà nước trên tổng đầu tư quốc gia tại Việt Nam vẫn cao hơn hầu hết các nền kinh tế khác<sup>31</sup>. Nghiên cứu chuyên đề của CIEM (2016) đã chỉ ra rằng đầu tư nhà nước ở mức cao sẽ đẩy lùi đầu tư của tư nhân vào các ngành kinh tế chủ chốt ở Việt Nam<sup>32</sup>.

Thêm vào đó, hiệu quả đầu tư chung giảm sút và năng suất đầu tư nhà nước thấp<sup>33</sup>. Việc sụt giảm tăng trưởng năng suất gần đây là một quan ngại đặc biệt. Hiệu quả đầu tư công thấp là nguyên nhân lớn dẫn đến tăng trưởng sản xuất chậm. Đầu tư công bị phân tán do sự phân tán quyền lực nhà nước (cả theo chiều dọc lẫn chiều ngang) dẫn đến quá nhiều dự án công bị trùng lặp, nhỏ lẻ và phân tán<sup>34</sup>. Vấn đề này là do không có yêu cầu chính thức về lập kế hoạch đầu tư trung hạn trước năm 2014 khi Luật Đầu tư công ra đời<sup>35</sup>.

Việc thực hiện chậm trễ do quản lý yếu kém và vượt mức dự toán làm giảm hơn nữa hiệu quả của các dự án đầu tư công. Tình trạng này trở nên càng phức tạp hơn bởi sự quản lý yếu kém

<sup>29</sup> Ví dụ: chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu WEF và chỉ số về hiệu quả chính phủ của WB <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

<sup>30</sup> CIEM (2016, Hình 41).

<sup>31</sup> Trong khu vực, Trung quốc và Malaysia có tỉ trọng đầu tư trong tổng đầu tư nhà nước cao hơn (CIEM (2016), Bảng 7).

<sup>32</sup> CIEM (2016), trang 58-63.

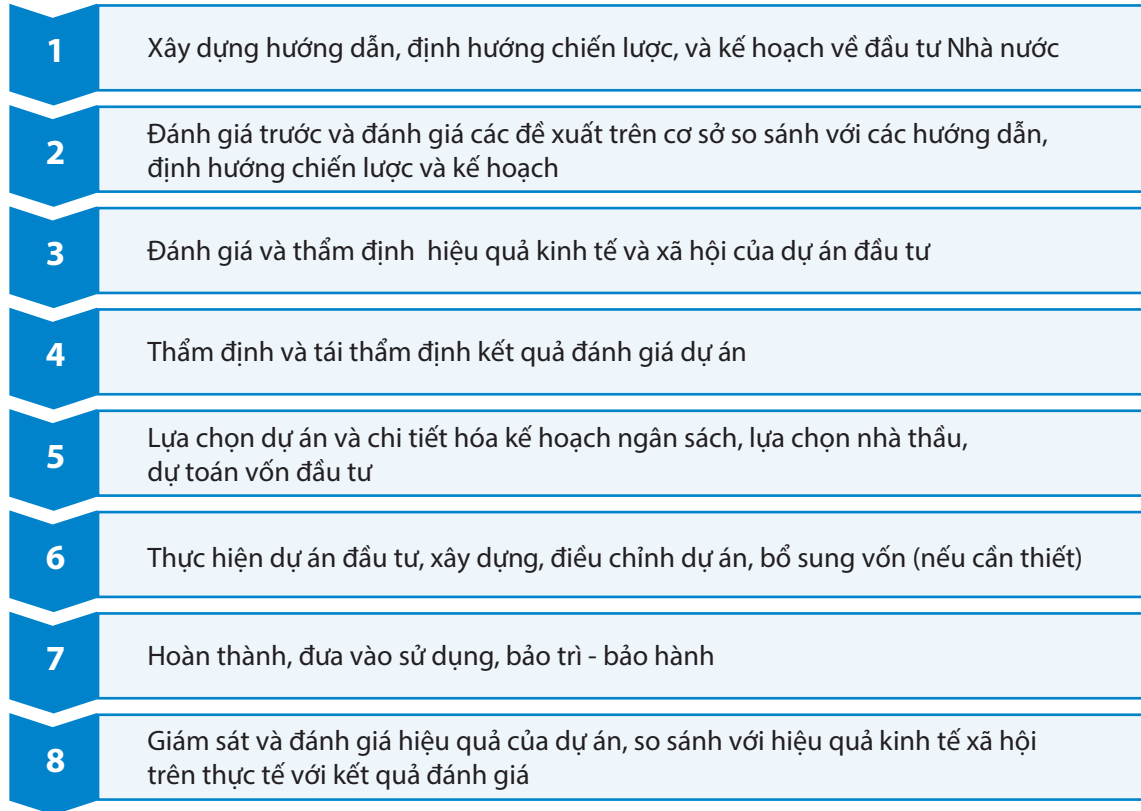
<sup>33</sup> CIEM (2016, Hình 28).

<sup>34</sup> Được chứng minh sinh động bằng nhiều cảng biển và sân bay trong cả nước không có tính kinh tế gây hạn chế cơ hội tận dụng hiệu quả kinh tế theo quy mô, làm chậm lại sự ra đời của các trung tâm hậu cần cạnh tranh quốc tế.

<sup>35</sup> Kế hoạch đầu tư công giai đoạn 2012-2020 đã được xây dựng.

của các cơ quan chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước. Các hệ thống đảm bảo trách nhiệm giải trình của khu vực công còn yếu kém và những qui định pháp luật hiện nay chưa được thực thi đầy đủ<sup>36</sup>. Các doanh nghiệp nhà nước hoạt động yếu kém tìm kiếm ưu đãi nhằm bảo vệ họ khỏi cạnh tranh công bằng trên thị trường. Đầu tư công yếu kém cùng với ưu đãi thị trường bị nhà nước bóp méo đã làm ảnh hưởng tới tăng trưởng năng suất của khu vực tư nhân.

### Hình 3: Các bước hiện tại trong Lập kế hoạch đầu tư công



*Nguồn:* CIEM (2016), Theo dõi & Đánh giá việc thực hiện MPER.

Mặc dù có những tiến bộ trong hơn ba thập kỷ qua, nhưng vẫn còn khoảng cách lớn giữa các ưu tiên và kế hoạch về đầu tư công do nhà nước xác định và việc thực hiện trên thực tế. Các thể chế nhà nước Việt Nam bị thương mại hoá và phân cấp. Điều này gây ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu lực của nhà nước và hiệu quả của nền kinh tế. Cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình của các thể chế công với người dân vẫn còn chưa đầy đủ<sup>37</sup>.

Vẫn có những quan ngại về năng lực của nhà nước trong việc đáp ứng một cách nhanh chóng

<sup>36</sup> Kể cả Chính phủ cũng không thường xuyên tuân thủ các điều khoản trong Luật ngân sách về hạn chế thâm hụt ngân sách tối đa 5% (thâm hụt vượt quá 5% từ 2012 đến 2014), và thâm hụt ngân sách vượt chi đầu tư trong năm 2014. CIEM (2016).

<sup>37</sup> MPI/WB. 2016. Viet Nam 2035

với những nhu cầu dịch vụ công của thị trường và xã hội luôn biến động cũng như với mức độ sử dụng công nghệ mới nhằm cung cấp các dịch vụ công có chất lượng và hiệu quả hơn. Ví dụ, nhà nước chậm điều chỉnh các chương trình đào tạo nhằm đáp ứng nhu cầu về những kỹ năng mới cần thiết trong bối cảnh nền kinh tế ngày càng phức tạp và cũng chậm đáp ứng với các cơ hội sử dụng công nghệ mới để tinh giản cũng như nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước. Nhà nước cũng chậm chạp trong việc huy động vốn tư nhân mặc dù đã có những quy định rõ ràng hơn về điều này sau cải cách luật pháp gần đây<sup>38</sup>. Mặc dù có những nỗ lực không ngừng nhằm giảm tham nhũng, nhưng quan ngại của xã hội về mức độ tham nhũng vẫn đang ngày càng gia tăng. Việc tập trung nhiều hơn vào cải thiện tính minh bạch, cơ chế tham vấn và trách nhiệm giải trình sẽ rất quan trọng nhằm giải quyết những quan ngại nêu trên.

### **Kết luận và khuyến nghị về đầu tư công**

Lãnh đạo nhà nước nên đưa ra những tuyên bố chắc chắn và nhất quán về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN nhằm loại bỏ sự mơ hồ hiện tại đang làm chậm lại quá trình triển khai chương trình cải cách và hiện thực hoá khát vọng quốc gia về phát triển kinh tế xã hội. Một số khuyến nghị về các định hướng chính được đề cập dưới đây.

- Mục tiêu chính của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nên là tạo ra sự tiếp cận bình đẳng với nhiều cơ hội về kinh tế và xã hội, bao gồm cơ hội học tập suốt đời, chăm sóc y tế, việc làm và môi trường sống.
- Khu vực tư nhân được kỳ vọng là khu vực đóng góp chính cho tăng trưởng sản lượng kinh tế và việc làm của Việt Nam trong tương lai<sup>39</sup>. Nhà nước nên nỗ lực xoá bỏ rào cản nhằm tạo hành lang pháp lý cho việc tham gia và mở rộng hoạt động của khu vực tư nhân.
- Do nguồn lực hạn chế và quan ngại về hiệu quả, nhà nước nên rút lui khỏi các hoạt động đầu tư trực tiếp vào kinh doanh thương mại để tập trung tạo thuận lợi cho phát triển kinh doanh và tạo sự tiếp cận công bằng của người dân với các cơ hội kinh tế xã hội.

Cụ thể hơn, CIEM (2016) đã định nghĩa về vai trò bao trùm cốt lõi của nhà nước nhằm:

- Quản lý và duy trì ổn định kinh tế vĩ mô.
- Bảo hộ và thực thi hiệu quả quyền sở hữu tài sản (bao gồm thực thi hợp đồng), và bảo đảm cạnh tranh công bằng trên thị trường.
- Khắc phục thất bại thị trường và tránh áp đặt méo mó thị trường.
- Bố trí lại thu nhập nhằm giảm bất bình đẳng và tạo sự tiếp cận bình đẳng với các cơ hội kinh tế xã hội.
- Cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng, và đảm bảo bảo hộ xã hội cơ bản.

<sup>38</sup> Ví dụ: Luật Đầu tư công 2014 cho phép đầu tư tư nhân vào bất kỳ lĩnh vực nào không bị Luật pháp và các quy định mới về PPP cấm (bao gồm cả Nghị định số 15/2015/ND-CP).

<sup>39</sup> Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ 12 cho rằng "Khu vực kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo và khu vực kinh tế tư nhân là một trụ cột/động cơ quan trọng của nền kinh tế; mọi thành phần kinh tế hợp tác và cạnh tranh bình đẳng trước pháp luật". Có nguy cơ các nhóm lợi ích riêng sẽ bám vào cụm từ "chủ đạo" để làm chậm lại quá trình cải cách DNNN.

**Bảng 1: Kế hoạch Hành động Khuyến nghị Đến 2020**

Khuyến nghị và hành động cần thiết	Mục tiêu
<b>1. Đưa ra định hướng rõ ràng về vai trò nhà nước</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đưa ra các tuyên bố cấp cao rõ ràng về vai trò trọng tâm hơn của nhà nước trong phát triển kinh tế xã hội (xem phần kết luận chuyên đề).</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Duy trì quá trình cải cách quản lý nhà nước trong Nghị quyết 19 và tiếp tục cải thiện thứ hạng về Chỉ số kinh doanh của WB, và Chỉ số cạnh tranh thế giới WEF so với các quốc gia ASEAN-4.</li> </ul>	2016-20
<b>2. Vai trò của nhà nước trong đầu tư công</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nâng cao năng lực thể chế trong xây dựng kế hoạch trung hạn cấp ngành, cấp khu vực, cấp quốc gia với các kế hoạch tài chính dự án khả thi và rõ ràng.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Công khai và tham vấn ý kiến cộng đồng về dự thảo kế hoạch đầu tư và chi tiêu công trước khi hoàn thiện.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Giảm tỉ trọng đầu tư nhà nước (đầu tư công và thông qua DNNN) trong đầu tư quốc gia. Tăng mức độ và tỉ trọng của các chủ thể ngoài nhà nước trong đầu tư quốc gia.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng cường minh bạch, kỷ luật và trách nhiệm giải trình trong quản lý chi tiêu công, giám sát chặt chẽ nợ công.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiếp tục nâng cao năng lực và hệ thống lựa chọn các dự án đầu tư công.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đẩy mạnh kiểm tra và đánh giá hoàn thành dự án và nâng cao vai trò của Quốc hội, người dân và xã hội dân sự trong theo dõi chi tiêu công.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Có hành động kịp thời nhằm từ chối hay hủy các dự án không đáp ứng các ưu tiên hay các tiêu chí đánh giá của chính phủ.</li> </ul>	2016-20
<b>3. Vai trò của Nhà nước là nhà đầu tư vào các DNNN</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đảm bảo rằng tất cả các DNNN tuân thủ kỷ luật thị trường và cạnh tranh, đối mặt với những ràng buộc khó khăn về ngân sách và tuân thủ luật phá sản.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thành lập và phát triển ít nhất hai mô hình cơ quan quản lý nhà nước độc lập (vd: để điều tiết cạnh tranh và/hoặc các ngành công nghiệp mạng lưới) nhằm đảm bảo việc quản lý được công bằng và minh bạch hơn.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng và công bố chiến lược về giảm đầu tư nhà nước vào các hoạt động kinh doanh. Tiếp tục cắt giảm các lĩnh vực kinh doanh mà nhà nước được đầu tư và tiếp tục thoái vốn đầu tư không trọng điểm.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cung cấp nội dung chính sách rõ ràng về tiêu chí quyết định giữ lại sở hữu nhà nước trong các doanh nghiệp và mục tiêu của chính sách sở hữu nhà nước.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Khuyến khích tư nhân tham gia cung cấp các dịch vụ và hàng hoá công.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Làm rõ bất kỳ mục tiêu phi thương mại nào của các doanh nghiệp nhà nước, công khai chi phí hoàn thành các mục tiêu này và bố trí tài chính từ ngân sách nhà nước cho các mục tiêu phi thương mại.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng các chỉ số hiệu quả của DNNN; đẩy mạnh sự phối hợp giữa ban quản lý DNNN với đại diện nhà nước như một nhà đầu tư; nâng cao tính minh bạch và công khai các báo cáo kết quả.</li> </ul>	2017-20

## Dịch vụ công

### Giới thiệu

Nhà nước có vai trò thiết yếu trong việc đảm bảo rằng mọi công dân đều bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ cơ bản nhằm đáp ứng nhu cầu thông thường và thiết yếu của cộng đồng địa phương và xã hội. Hầu như không ai là không đồng ý với việc khẳng định rằng nhà nước nên có trách nhiệm đảm bảo cung cấp các dịch vụ thiết yếu như giáo dục, y tế, cấp nước và vệ sinh. Nhà nước cũng tham gia trực tiếp vào việc cung cấp ít nhất một số dịch vụ này tại hầu hết các quốc gia. Nhưng ngay cả khi nhà nước chuyển giao trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cho các tổ chức cộng đồng hoặc cho tư nhân, thì nhà nước vẫn nắm vai trò chủ đạo trong việc quản lý và đảm bảo cung cấp các dịch vụ công thiết yếu.

Trung tâm quốc gia về thông tin và dự báo kinh tế xã hội của Việt Nam (NCIF)<sup>40</sup> định nghĩa dịch vụ công là *“các dịch vụ đáp ứng nhu cầu thiết yếu của xã hội, phục vụ cho lợi ích chung của cộng đồng và xã hội mà trong đó nhà nước đóng vai trò “đảm bảo”, trực tiếp, uỷ quyền cung cấp hoặc tạo thuận lợi cho các chủ thể khác thực hiện nhiệm vụ này*<sup>41</sup>. Nói cách khác, *“Dịch vụ công là các hoạt động nhằm đáp ứng các nhu cầu thông thường và thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân mà các cơ quan nhà nước thực hiện hoặc uỷ quyền cho các tổ chức ngoài nhà nước thực hiện”* NCIF xác định các đặc điểm sau đây của dịch vụ công:

- Mục tiêu chính của dịch vụ công là phục vụ lợi ích cộng đồng và nhu cầu của mọi công dân không phân biệt địa vị xã hội nhằm đảm bảo sự công bằng và ổn định xã hội.
- Dịch vụ công có thể được cung cấp trực tiếp, hoặc thông qua các tổ chức hoặc cá nhân, nhằm đáp ứng các nhu cầu xã hội.
- Việc cung cấp dịch vụ công không hoàn toàn theo cơ chế thị trường. Dịch vụ có thể được thanh toán trực tiếp từ ngân sách nhà nước, hoặc từ phí người sử dụng. Nhưng nhìn chung sẽ không thể tiếp cận dịch vụ công nếu không có sự can thiệp của nhà nước.
- Thường có những tác động tích cực bên ngoài đi kèm với các dịch vụ công. Đó là những lợi ích ngoài những gì người sử dụng dịch vụ nhận được (ví dụ đấu nối với các dịch vụ vệ sinh môi trường sẽ mang lại lợi ích cho cả cộng đồng, giáo dục sẽ mang lại lợi ích cho mỗi cá nhân được đào tạo và cho toàn xã hội).
- Hầu hết các dịch vụ công không có tính cạnh tranh và loại trừ. Không loại trừ có nghĩa là mọi người đều có thể được sử dụng, và việc sử dụng dịch vụ của một người này sẽ không thể loại trừ những người khác khỏi việc sử dụng dịch vụ đó. Không có tính cạnh tranh có nghĩa là việc sử dụng dịch vụ của một người này sẽ không ngăn cản những người khác đồng thời sử dụng dịch vụ đó.

NCIF (2106) cũng lưu ý rằng:

Dịch vụ công có thể được phân loại dựa vào mức độ cần thiết cho xã hội bao gồm:

<sup>40</sup> NCIF (2016), “Vai trò của Nhà nước trong Đầu tư và thúc đẩy dịch vụ công tại Việt Nam”.

<sup>41</sup> Nguyen Huu Hai và Le Van Hoa (2010) “Tiêu chí đánh giá chất lượng cung cấp dịch vụ công tại các cơ quan quản lý hành chính nhà nước” Tạp chí NIPA, Số 3. 2010.

- Những dịch vụ cơ bản cần phải được cung cấp cho mọi công dân nhằm bảo đảm nhu cầu tối thiểu cho xã hội (v.d: giáo dục tiểu học, tiêm chủng cho trẻ em, khoa học cơ bản cần thiết cho nghiên cứu và áp dụng khoa học công nghệ);
- Các dịch vụ cơ bản là cần thiết cho phát triển xã hội và cho mọi công dân, nhưng mức độ các dịch vụ cơ bản được cung cấp phụ thuộc vào năng lực của nhà nước (tài chính và thể chế) và năng lực của người sử dụng dịch vụ;
- Các dịch vụ gia tăng cần thiết để nâng cao chất lượng xã hội và mọi người dân, nhưng năng lực để sử dụng các dịch vụ này phụ thuộc vào nhu cầu và khả năng của mỗi cá nhân.

Những lựa chọn cho việc cung cấp dịch vụ công bao gồm:

- Dịch vụ công được các cơ quan nhà nước trực tiếp cung cấp.
- Nhà nước hợp đồng với các tổ chức phi chính phủ (NGOs) hoặc khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ công dưới sự giám sát của nhà nước.
- Dịch vụ công được các cơ quan nhà nước, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức thuộc khu vực tư nhân liên kết cung cấp.

Vai trò của nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ công có thể bao gồm: (i) thiết lập cơ chế cho việc cấp vốn và thực hiện cung cấp dịch vụ công; (ii) trực tiếp tài trợ hoặc cung cấp dịch vụ công và tham gia cùng xã hội để giám sát việc cung cấp các dịch vụ này; (iii) quản lý, theo dõi và giám sát các hoạt động của nhà cung cấp dịch vụ công (PSPs). Cụ thể hơn nhà nước có thể:

- Thực hiện chức năng quản lý vĩ mô ban hành các quy phạm pháp luật về đầu tư cung cấp dịch vụ công và các hoạt động của tổ chức cung cấp dịch vụ này.
- Đóng vai trò như một nhà đầu tư trong việc cung cấp dịch vụ, sử dụng một cơ quan chuyên ngành quản lý các đơn vị dịch vụ công chuyên nghiệp.
- Cấp vốn cho các dịch vụ thiết yếu về tài chính và các dịch vụ cơ bản như giáo dục tiểu học (với một phần hỗ trợ tài chính cho giáo dục trung học và đại học); y tế dự phòng và chăm sóc sức khỏe; và các dịch vụ nhằm mục tiêu vào người nghèo, dân tộc thiểu số, hoặc các nhóm bất lợi khác.
- Theo dõi và giám sát việc tuân thủ của nhà cung cấp và người sử dụng dịch vụ công (để đảm bảo rằng sự hỗ trợ đến được người và/hoặc nhóm mục tiêu).

### **Kinh nghiệm quốc tế**

NCIF (2016) đã nghiên cứu một loạt kinh nghiệm quốc tế, và kết luận rằng Việt Nam không trực tiếp làm theo bất kỳ một mô hình quốc tế nào. Trước Đổi Mới, Việt Nam áp dụng mô hình dịch vụ công được nhà nước trợ cấp, nhưng có ít nguồn lực để trợ cấp đầy đủ cho tất cả các dịch vụ thiết yếu. Kể từ khi Đổi Mới, Việt Nam đã dần dần chuyển hướng sang chính sách “xã hội hóa” dịch vụ công, tìm kiếm đóng góp xã hội của tất cả các thành phần trong xã hội nhằm cung cấp y tế, giáo dục và dịch vụ có chất lượng. Mục tiêu của chính sách này có nhiều điểm tương đồng với mô hình quốc tế hợp tác công-tư (PPP), nhưng thực tế thực hiện đã dẫn đến một cái gì đó giống với mô hình tư nhân hoá dịch vụ công, mà không có sự quan tâm đầy đủ đến tăng cường quản lý nhà nước và giám sát xã hội về chất lượng dịch vụ.



NCIF (2016) đã nghiên cứu và nhận ra một số điểm thuận lợi và bất lợi sau đây của Việt Nam trong việc áp dụng một loạt mô hình quốc tế cho cung cấp dịch vụ công:

- Trong mô hình cung cấp dịch vụ công do nhà nước trợ cấp, chính phủ sẽ thanh toán tất cả hoặc hầu hết chi phí cho các dịch vụ này, mọi công dân có thể tiếp cận dịch vụ công một cách công bằng, nhưng gánh nặng lên ngân sách chính phủ là rất cao.
- Tư nhân hoá hoàn toàn dịch vụ công sẽ dẫn đến sự thiếu công bằng trong tiếp cận dịch vụ công và các thành quả kinh tế. Những hộ gia đình có việc làm tốt hơn và thu nhập cao hơn hoặc giàu có sẽ hưởng các dịch vụ công chất lượng cao, trong khi người nghèo sẽ khó tiếp cận dịch vụ công. Tuy nhiên, tư nhân hoá có thể giúp thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong cung cấp dịch vụ công.
- Mô hình “lấp khoảng trống” giúp cung cấp dịch vụ công vừa hiệu quả vừa công bằng. Tuy nhiên, mô hình này phù hợp hơn với các nước phát triển có thu nhập cao bởi cần nguồn thu ngân sách lớn để chi trả chi phí cho mô hình này.
- Nhiều quốc gia chấp nhận mô hình PPP do hạn chế ngân sách nhà nước. Một mô hình PPP được thiết kế và thực hiện tốt có thể giúp nhà nước chia sẻ gánh nặng chi phí với khu vực tư nhân và cải thiện chất lượng dịch vụ công. Tuy nhiên, không phải tất cả các nước đều có khả năng thực hiện hiệu quả mô hình này. Một môi trường kinh doanh thực sự cạnh tranh và minh bạch và cơ quan nhà nước minh bạch và có năng lực là rất quan trọng đối với việc thực hiện thành công mô hình PPP.
- Hầu hết các quốc gia áp dụng các mô hình hỗn hợp vào các lĩnh vực khác nhau của dịch vụ công, có tính đến năng lực và các điều kiện phát triển kinh tế xã hội khác.

NCIF (2016) lập luận rằng, trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, có thể phối hợp mô hình PPP và mô hình “lấp khoảng trống” để cung cấp dịch vụ công nhằm tận dụng các lợi thế và tính năng tích cực và hạn chế khiếm khuyết của mỗi mô hình. Mô hình PPP có thể giúp Việt Nam huy động vốn đầu tư và công nghệ của khu vực tư nhân và các kỹ năng quản lý trong cung cấp dịch vụ công, trong khi mô hình “lấp khoảng trống” có thể được áp dụng cho một số dịch vụ công nhất định mà khu vực tư nhân không tham gia do thiếu ưu đãi tài chính.

Bài học quan trọng nhất là nhà nước cần biết thiết kế và tổ chức cung cấp dịch vụ công một cách hiệu quả nhất nhằm đạt được kết quả mong muốn. Cần ưu tiên đảm bảo việc tiếp cận công bằng dịch vụ công bởi hầu hết người Việt Nam có thu nhập thấp và sẽ không thể tiếp cận các dịch vụ công cơ bản nếu họ phải thanh toán đầy đủ cho các dịch vụ này. Tiếp cận công bằng tự thân nó là một mục tiêu quan trọng, nhưng đó cũng rất quan trọng đối với xã hội để đảm bảo rằng mọi người dân có cơ hội tốt nhất để phát triển tiềm năng của họ và đóng góp cho phát triển kinh tế đất nước.

### ***Việt Nam: thực trạng cung cấp dịch vụ công***

Vai trò của nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ công được phản ánh trong cương lĩnh của Đảng và Chính phủ. Nhận thức được rằng những nỗ lực trong quá khứ của nhà nước nhằm trợ cấp cho tất cả dịch vụ công đã dẫn đến “dịch vụ công có số lượng và chất lượng rất thấp tại

Việt Nam<sup>42</sup>, cương lĩnh đã tăng cường tập trung vào “xã hội hoá” cung cấp dịch vụ công. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ 7<sup>43</sup> đã định nghĩa là “đa dạng hoá các hình thức cung cấp dịch vụ y tế (bởi nhà nước, tập thể và người dân), với khu vực y tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo”. Hiện nay, nhà nước đang tập trung nỗ lực để mở rộng sự tham gia của các thực thể ngoài nhà nước và cộng đồng ở tất cả các giai đoạn trong cung cấp dịch vụ công, trong khi đó chuyển dịch sự tập trung của vai trò nhà nước vào việc giám sát và đảm bảo chất lượng cung cấp dịch vụ công phù hợp với mục tiêu, chỉ tiêu mà nhà nước đã xác định. Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong quá trình xã hội hoá như được định nghĩa dưới đây:

- Nhà nước cụ thể hóa các dịch vụ xã hội và các khu vực khuyến khích xã hội hoá dịch vụ công. Nhà nước ra quyết định về các ưu đãi và kêu gọi đầu tư ngoài nhà nước (bao gồm đầu tư trong nước và nước ngoài) vào cung cấp các dịch vụ công.
- Nhà nước hỗ trợ, khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp xã hội, NGOs, hoặc các cá nhân cung cấp dịch vụ công. Những hỗ trợ này có thể dưới hình thức hỗ trợ về tài chính, giảm thuế, nguồn lực cơ sở vật chất, đào tạo, hoặc nới lỏng qui định.
- Mục tiêu của nhà nước là cung cấp một sân chơi bình đẳng cho mọi thực thể cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ công nhằm tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh cho sự cải thiện thường xuyên về chất lượng dịch vụ công cung cấp cho xã hội.
- Nhà nước tạo cơ chế giám sát cung cấp dịch vụ công và chất lượng dịch vụ.

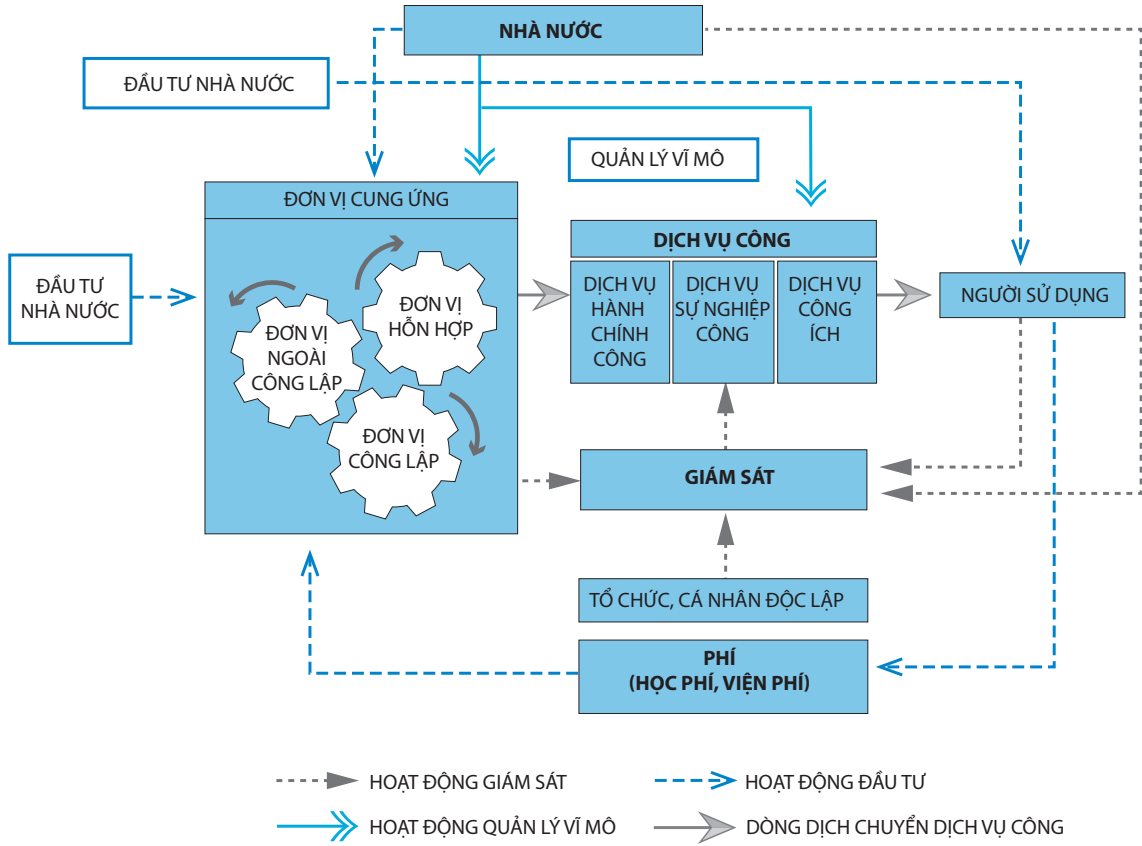
Gần đây đã có những nỗ lực nhằm tách vai trò của nhà nước là chủ sở hữu của các PSPs nhà nước từ vai trò vĩ mô về lập kế hoạch và giám sát cung cấp dịch vụ công. Chính phủ yêu cầu các PSPs thuộc sở hữu nhà nước phát triển một lộ trình chuyển từ kinh phí dựa trên dự toán ngân sách sang dựa trên nhà nước ký hợp đồng cung cấp dịch vụ công trên hệ thống tiêu chuẩn kinh tế, kỹ thuật và chất lượng cho từng loại dịch vụ công khác nhau. Nghị định cũng đưa ra các hướng dẫn về mức giá có thể tính cho việc cung cấp các loại dịch vụ công khác nhau. Mục đích là để hoàn thiện sự dịch chuyển trong việc sắp xếp nguồn vốn vào cuối năm 2020. Do đó, nền tảng và định hướng đã được xây dựng nhằm tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh về chất lượng và chi phí giữa các nhà cung cấp dịch vụ trong mức giá do nhà nước quy định. Tuy nhiên, tăng cường năng lực và duy trì đáng kể các nỗ lực ở cấp cao là cần thiết để thực hiện những thay đổi này. Từ quan điểm thể chế, việc cung cấp dịch vụ công của Việt Nam có thể được tóm tắt trong mô hình sau (NCIF (2016)).

<sup>42</sup> NCIF (2016).

<sup>43</sup> Được tái khẳng định tại các Đại hội Đảng tiếp theo.

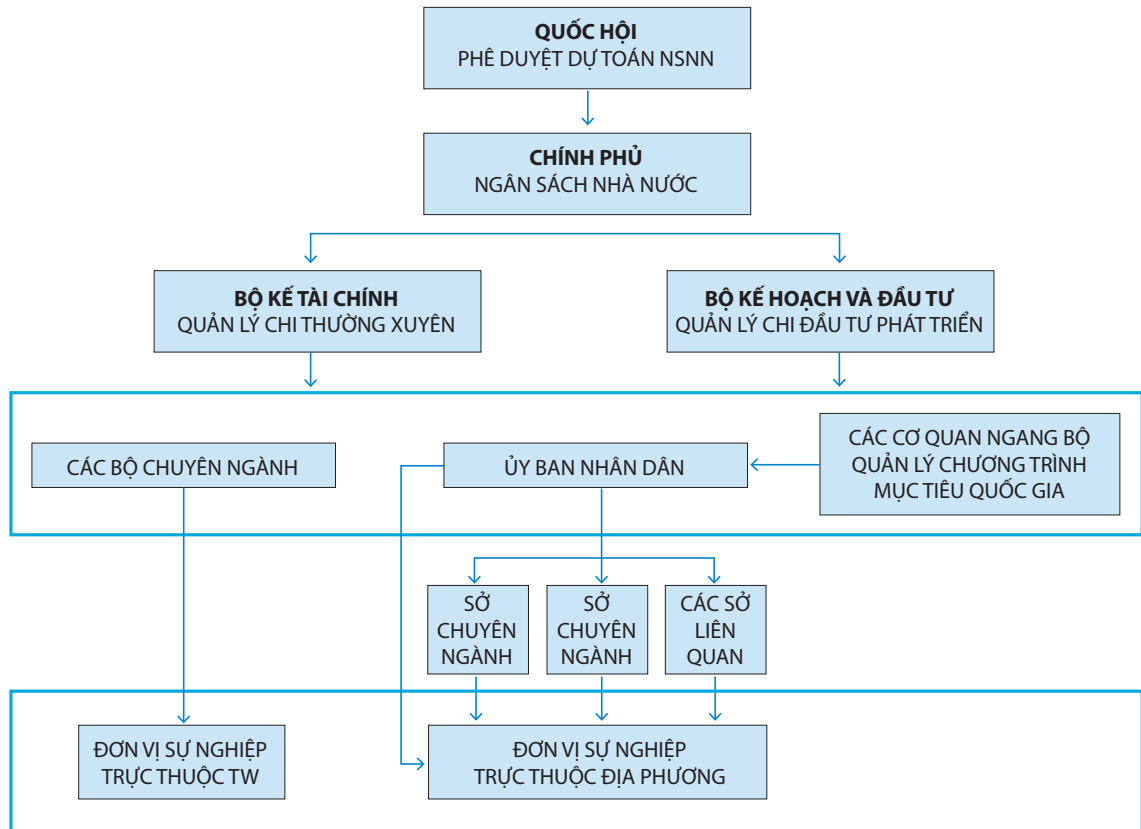
<sup>44</sup> Nghị định 16/2015/ND-CP (14 tháng 2 năm 2015).

**Hình 4: Cung cấp dịch vụ công tại Việt Nam**



*Nguồn: NCIF (2016)*

**Hình 5: Phân bổ ngân sách nhà nước cho các nhà cung cấp dịch vụ công chuyên nghiệp**



*Nguồn: NCIF (2016)*

Hình 5 chỉ ra các thực thể chính tham gia vào cung cấp và nhận các dịch vụ công và các dòng chảy đầu tư, tài chính, kiểm tra và giám sát chất lượng dịch vụ chính như đã nêu cụ thể tại môi trường thể chế hiện tại (pháp luật và chính sách). Các đặc điểm chính của mô hình hiện tại là:

- **Vai trò của nhà nước** trong cung cấp dịch vụ công bao gồm:
  - Nhà nước thiết lập môi trường thể chế cho cung cấp dịch vụ công dựa trên các nhu cầu khách quan của xã hội nhằm đạt được các mục tiêu cụ thể của nhà nước, tạo nền tảng cho cung cấp dịch vụ công có hiệu quả phù hợp với các mục tiêu của nhà nước. Nhà nước thực hiện vai trò quản lý vĩ mô thông qua việc ban hành luật pháp về cung cấp dịch vụ công và hình thành khung pháp lý cho hoạt động của các nhà cung cấp dịch vụ công.
  - Nhà nước đóng vai trò như nhà đầu tư và nhà cung cấp dịch vụ công trực tiếp chủ yếu thông qua các đơn vị dịch vụ công (PSUs). Nhà nước chi trả chi phí của các PSUs trong việc cung cấp dịch vụ cho người sử dụng và quản lý trực tiếp các PSUs thông qua các cơ quan chủ quản. Với xu hướng “xã hội hoá” dịch vụ công gần đây, nhà nước dần dần cho phép các nhà đầu tư ngoài nhà nước cung cấp một số dịch vụ công, dịch vụ y tế,

giáo dục (đặc biệt là ở cấp đại học).

- Nhà nước trực tiếp chi trả nhiều dịch vụ thiết yếu và cơ bản như giáo dục tiểu học, y tế công cộng, chăm sóc sức khỏe và chi trả một phần giáo dục đại học và trung học. Nhà nước cũng chi trả cho các nhóm xã hội mục tiêu, người nghèo và người dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, phần lớn nguồn tài chính tiếp tục được cung cấp thông qua các nhà cung cấp dịch vụ thuộc nhà nước chứ không dựa vào kết quả và hiếm khi dựa vào mức độ cần thiết của dịch vụ công.
- Nhà nước (cấp trung ương và cấp tỉnh) theo dõi, kiểm tra và giám sát việc tuân thủ của các PSPs và người sử dụng nhằm đảm bảo rằng hỗ trợ đến được đúng nhóm mục tiêu một cách hiệu quả. Theo dõi cần phải khách quan, độc lập, đủ năng lực cũng như cơ chế tài chính để giải quyết các vi phạm. Trên thực tế, việc theo dõi hầu như được thực hiện bởi các đơn vị kiểm tra thuộc các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành, do đó hiếm khi được khách quan và không thường xuyên. Các tổ chức đoàn thể, nghề nghiệp và xã hội cũng được tham gia vào theo dõi cung cấp dịch vụ công, nhưng tính hiệu quả và hiệu lực của họ trong theo dõi, giám sát vẫn còn hạn chế. Người sử dụng dịch vụ công cũng có quyền báo cáo các vi phạm và cung cấp phản hồi về chất lượng dịch vụ, nhưng cơ cấu thể chế gây khó khăn cho người sử dụng dịch vụ thực hiện quyền này.
- Các cơ quan quản lý nhà nước (y tế, giáo dục, khoa học và công nghệ) chịu trách nhiệm ban hành và thực thi pháp luật và chính sách trong khi vẫn hoạt động như các PSPs. Điều này tạo ra sự mâu thuẫn tiềm năng về lợi ích và gây khó khăn trong việc đảm bảo sân chơi công bằng cho các PSPs ngoài nhà nước.
- Các nhà cung cấp dịch vụ công (PSPs) bao gồm các PSUs (với sở hữu nhà nước, ngoài nhà nước hoặc hỗn hợp). Các PSUs do nhà nước sở hữu đóng vai trò chủ đạo trong cung cấp dịch vụ công, nhưng các hình thức khác cũng ngày càng nhiều (mặc dù khung pháp lý cho các hình thức này vẫn còn mơ hồ).
- Các kiểu dịch vụ công ban đầu được phân loại theo mức độ cần thiết: các dịch vụ thiết yếu, các dịch vụ cơ bản, các dịch vụ giá trị gia tăng. Tuy nhiên, định nghĩa này vẫn còn chưa được áp dụng.
- Người sử dụng dịch vụ công bao gồm hầu hết các thành phần trong xã hội với sự đa dạng về nhu cầu dịch vụ và khác nhau về mức độ tiếp cận dịch vụ. Nhà nước áp dụng các chính sách khác nhau để hướng mục tiêu tới các đối tượng khác nhau với các ưu tiên được đưa ra nhằm hỗ trợ các nhóm mục tiêu như gia đình liệt sỹ, những người có công, bà mẹ anh hùng, thương binh, và một số nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em, dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, mục tiêu vẫn chưa phù hợp với thực tế với nguồn lực hạn chế cho các nhóm dễ bị tổn thương nhất và/hoặc cho các nhà cung cấp dịch vụ cho các nhóm dễ bị tổn thương nhất.

### ***Kết luận và khuyến nghị***

Quản lý hiệu quả việc cung cấp các dịch vụ công là một trong những chức năng quan trọng nhất của nhà nước trong một xã hội hiện đại. Thách thức chính mà nhà nước phải đối mặt là đáp ứng được những nhu cầu ưu tiên đối với các dịch vụ công của xã hội bị ràng buộc bởi các nguồn lực hạn chế của nhà nước. Vai trò chính của nhà nước trong quản lý cung cấp dịch vụ

công bao gồm:

- (i) Xây dựng và triển khai khuôn khổ thể chế cần thiết cho việc cung cấp dịch vụ công trên cả nước;
- (ii) Cung cấp trực tiếp hoặc bảo đảm nguồn lực để cung cấp các loại dịch vụ công thiết yếu và một phần các dịch vụ cơ bản;
- (iii) Giám sát và đánh giá mức độ, chất lượng và điều tra giám sát các hoạt động cung cấp dịch vụ công.

Nghiên cứu của NCIF (2016) về cung cấp dịch vụ công nhấn mạnh rằng thách thức chính trong việc cải thiện mức độ và chất lượng cung cấp dịch vụ công là đổi mới thể chế và cơ cấu thể chế. Cơ chế và chính sách nhà nước cần phải được xây dựng lại để phản ánh nhất quán bản chất “công” (mức độ cần thiết) của dịch vụ công với một định nghĩa rõ ràng về chức năng của Nhà nước trong mỗi giai đoạn của việc lập kế hoạch, cung cấp và giám sát dịch vụ công. Hệ thống phân bổ nguồn lực và loại hình hỗ trợ cho cung cấp dịch vụ công cần phải tập trung vào kết quả (đầu ra). Vai trò của xã hội trong cung cấp dịch vụ công cần phải được định nghĩa rõ ràng và được khuyến khích, chủ yếu tập trung vào vai trò tương ứng của chính phủ và xã hội trong đánh giá và theo dõi mức độ và chất lượng dịch vụ công.

### 1. Định nghĩa về chức năng và vai trò của nhà nước trong cung cấp dịch vụ công

Nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong việc đảm bảo cung cấp dịch vụ công. Tuy nhiên, ranh giới của vai trò nhà nước cần phải được xác định rõ ràng hơn để tối đa hóa hiệu quả và chất lượng của kết quả:

- *Quản lý Dịch vụ công*: Nhà nước nên tập trung vào việc thiết lập môi trường thể chế cho việc cung cấp dịch vụ công. Các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý và giám sát cung cấp dịch vụ công cần rút lui khỏi vai trò trực tiếp cung cấp các dịch vụ công. Quy định và môi trường thể chế không nên phân biệt đối xử giữa các chủ sở hữu PSPs khác nhau. Các quy định chỉ nên khác biệt tùy theo mức độ cần thiết của dịch vụ và mức độ trợ cấp tài chính của nhà nước. Cụ thể, quyền sở hữu các PSPs chuyên nghiệp liên kết như bệnh viện và trường học nên được chuyển giao, từ các cơ quan chuyên môn như Bộ Y tế và Bộ GD&ĐT đến các cơ quan sở hữu chuyên ngành của nhà nước (hoặc công ty mẹ), chứ không tham gia vào việc điều tiết cung cấp dịch vụ công. Các PSPs do nhà nước sở hữu buộc phải cạnh tranh công bằng với các PSPs không thuộc nhà nước.
- Xây dựng những hệ thống giải quyết mâu thuẫn giữa vai trò khác nhau của nhà nước trong PSP. Những mâu thuẫn tiềm năng hiện nay là mâu thuẫn giữa các mục tiêu sức khỏe cộng đồng và các chính sách phát triển của một số ngành có hại cho sức khỏe tại một số quốc gia (vd: thuốc lá, rượu bia), hoặc ngay cả sự phát triển của ngành dược. Nguyên tắc cốt lõi là bảo đảm chú trọng những tác động đối với con người trong quá trình ra quyết định. Lấy ý kiến công chúng trước khi công bố, điều chỉnh và thực thi chính sách là điểm mấu chốt trong vấn đề này.
- Nâng cao kỹ năng của người lao động theo yêu cầu của thị trường lao động. Nhà nước cần phải tạo ra những cơ chế nhằm khuyến khích mối liên kết mạnh mẽ có hiệu quả giữa

nhà trường, gia đình (cha mẹ và học sinh), xã hội (đặc biệt là doanh nghiệp), và nhà nước. Nhà nước cũng cần xây dựng hệ thống dự báo và thông tin quốc gia cho cung cầu nguồn nhân lực.

- Đảm bảo tiếp cận công bằng với các dịch vụ công chất lượng cao cho toàn xã hội: Mọi dịch vụ công thiết yếu cần phải được cung cấp cho mọi người dân. Nhà nước hỗ trợ cung cấp dịch vụ công cơ bản trên cơ sở thu hồi một phần chi phí. Nhà nước sẽ tạo thuận lợi cho việc cung cấp các dịch vụ giá trị gia tăng và các dịch vụ khác trên cơ sở thu hồi chi phí đối với mọi người dân. Nhà nước sẽ tăng cường dựa vào các PSPs tự chủ, đặc biệt đối với các dịch vụ giá trị gia tăng thay vì cung cấp các dịch vụ này một cách trực tiếp.
- Nâng cao khả năng tiếp cận của người dân với các dịch vụ y tế. Xây dựng một chiến lược và mục tiêu rõ ràng nhằm tạo thuận lợi cho việc phát triển một thị trường dựa trên hệ thống bảo hiểm y tế toàn dân, cùng với việc hỗ trợ nhằm bảo đảm các nhóm dễ bị tổn thương được tiếp cận với bảo hiểm. Đặc biệt, nhà nước cần cắt giảm mức đóng góp bảo hiểm của người nghèo và bảo đảm rằng các PSPs không yêu cầu người nghèo phải đóng góp gì thêm. Nhà nước cũng cần khuyến khích các công ty bảo hiểm cung cấp bảo hiểm gia tăng giá trị (bao gồm cả bảo hiểm sức khoẻ thương mại).
- Đầu tư vào PSPs. Dựa vào bản chất của dịch vụ (thiết yếu, cơ bản hoặc giá trị gia tăng), nhà nước quyết định thực hiện đầu tư trực tiếp (hoàn toàn hoặc một phần) hoặc khuyến khích đầu tư vào các PSPs. Ưu tiên cho đầu tư cung cấp dịch vụ công thiết yếu và cơ bản, đặc biệt là ở các lĩnh vực thu hút đầu tư tư nhân khó khăn.
- *Tăng cường việc thanh tra, kiểm tra và giám sát thực thi:* Các cơ quan kiểm tra chuyên ngành cần phải được thành lập và/hoặc củng cố để theo dõi và đánh giá các PSPs nhằm tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước. Cần thành lập cơ chế hợp tác với -- và nhận thông tin từ -- các tổ chức xã hội, CSOs và cá nhân nhằm bảo vệ và đảm bảo chất lượng dịch vụ công.
- Cải thiện trách nhiệm giải trình về chất lượng và hiệu quả của các PSPs cung cấp dịch vụ y tế. Cải thiện tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các nhà cung cấp dịch vụ y tế (bác sĩ, điều dưỡng) với người sử dụng dịch vụ (bệnh nhân và người nhà bệnh nhân). Ưu tiên trước mắt là đẩy mạnh sự tham gia của người sử dụng PSPs vào việc lập kế hoạch, quản lý và cung cấp dịch vụ y tế. Nhà nước cần khuyến khích xây dựng các công cụ và cơ chế nhằm lấy ý kiến từ người sử dụng dịch vụ về chất lượng dịch vụ đã cung cấp, và cung cấp cho người sử dụng phản hồi về những biện pháp đã áp dụng để giải quyết những vướng mắc của người tiêu dùng. Cần phải xây dựng cơ chế nhằm cung cấp đầy đủ các thông tin y tế cho người sử dụng dịch vụ nhằm đảm bảo họ nhận được đầy đủ tư vấn từ các nhà cung cấp dịch vụ y tế. Thành lập các nhóm cộng đồng người sử dụng dịch vụ là một lựa chọn khác nhằm nâng cao vị thế của người sử dụng và tăng cường trách nhiệm giải trình.

## 2. Thiết lập môi trường cạnh tranh và bình đẳng cho tất cả nhà cung cấp dịch vụ công (PSPs).

Mặc dù sau nhiều thập kỷ nỗ lực phát triển và triển khai các chính sách xã hội hoá dịch vụ công, nhưng có rất ít thay đổi trong phương thức vận hành của các PSPs. Giờ đây rất cần sự lãnh đạo mạnh mẽ để yêu cầu các cơ quan hữu quan phải có trách nhiệm giải trình đối với việc thực hiện thay đổi thực sự.

- Nhà nước cần phải xác định rõ ranh giới giữa nhà cung cấp và nhà đầu tư cho dịch vụ công. Nhà nước nên cam kết thanh toán: (a) cho 100% chi phí đầu tư và chi phí hoạt động của các dịch vụ thiết yếu (chẳng hạn như giáo dục tiểu học, chăm sóc sức khỏe ban đầu và khoa học cơ bản); (b) một phần chi phí đầu tư và chi phí hoạt động của các dịch vụ cơ bản (chẳng hạn như giáo dục trung học, đào tạo hướng nghiệp, và bệnh viện); và (c) không đầu tư hoặc trang trải chi phí hoạt động cho dịch vụ giá trị gia tăng nào, nhưng sẽ phát triển và áp dụng cơ chế và chính sách khuyến khích đầu tư ngoài nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ này.
- Đảm bảo không phân biệt đối xử giữa các PSPs thuộc nhà nước và không thuộc nhà nước. Cả PSPs thuộc nhà nước và không thuộc nhà nước đều nên hoạt động như những đơn vị kế toán độc lập. Các PSPs cũng nên tham gia vào đấu thầu cạnh tranh cho việc cung cấp dịch vụ và nhà nước sẽ trả tiền trực tiếp cho các PSPs để họ cung cấp dịch vụ. Các dịch vụ nên đáp ứng các quy định của nhà nước về tiêu chuẩn chất lượng không cần xét đến chủ các PSPs này là ai hoặc dịch vụ được cung cấp ở đâu.
- *Thiết lập hệ thống rõ ràng và minh bạch trong việc xác định chi phí dịch vụ và lệ phí cho người sử dụng.* Cần có sự minh bạch về cấu trúc chi phí và về mức độ hỗ trợ tài chính được nhà nước cung cấp nhằm đảm bảo tiếp cận công bằng với các cơ hội.

*Thiết lập và củng cố các thể chế hỗ trợ.* Một loạt các thể chế -- bao gồm bảo hiểm y tế và chăm sóc sức khỏe, quyền sở hữu trí tuệ -- cũng cần phải được phát triển nhằm đảm bảo kết quả công bằng từ các dịch vụ công. Nhà nước phải hành động để thực hiện bảo hiểm y tế và sức khỏe toàn dân với mức độ đóng góp được áp dụng tùy thuộc vào thu nhập gia đình và/hoặc kinh tế gia đình. Lệ phí bảo hiểm y tế và chăm sóc sức khỏe cho những người dễ bị tổn thương nhất trong xã hội nên được tài trợ hoàn toàn hoặc một phần bởi nhà nước. Nhà nước cũng cần trợ giúp nhằm thúc đẩy các dịch vụ công phi thương mại như các tổ chức đánh giá chất lượng dịch vụ giáo dục và đào tạo (và y tế).

## 3. Tăng cường các chức năng theo dõi, đánh giá và thực thi độc lập

- *Nâng cao hiệu lực và hiệu quả giám sát nhà nước.* Các cơ quan quản lý nhà nước cần tập trung hơn vào giai đoạn sau kiểm tra sử dụng các thực hành tốt trong giám sát và quản lý nhà nước. Hành vi vi phạm phải được xử lý một cách kịp thời và nghiêm ngặt với các chế tài phù hợp nhằm ngăn cản việc không tuân thủ trong tương lai. Vai trò giám sát và trách nhiệm cần phải được xác định rõ ràng và sắp xếp hợp lý nhằm giảm chồng chéo và lãng phí nguồn lực.



- *Tăng cường sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự (CSOs) với sự giám sát của các PSPs.* Trao quyền cho các CSOs đại diện cho người sử dụng dịch vụ công để thực hiện quyền kiểm tra, giám sát và xây dựng cơ chế để các CSOs cung cấp thông tin cho các cơ quan giám sát nhà nước xử lý các hành vi vi phạm bị phát hiện<sup>45</sup>. Xác định trách nhiệm pháp lý của các CSOs trong việc công khai kết quả điều tra và giám sát, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong tiếp nhận và xử lý khiếu nại của các CSOs, và xác định quyền của các CSOs khi cơ quan nhà nước không giải quyết khiếu nại của họ.
- Quy định nên dựa trên kinh nghiệm quốc tế thừa nhận vai trò quan trọng của các chuyên gia, người sử dụng lao động và người học trong việc đánh giá chất lượng giáo dục và đào tạo<sup>46</sup>. NCIF (2016) đưa ra ví dụ về các thực hành tốt có thể được áp dụng tại Việt Nam.
- *Thiết lập các tiêu chí đánh giá và xếp hạng phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế.* Đây là nền tảng đánh giá và xếp hạng các PSPs một cách chính xác, công bằng và hiệu quả nhằm tăng tính minh bạch và cạnh tranh trên thị trường.
- *Đẩy mạnh theo dõi và đánh giá (M&E) các dịch vụ y tế.* Thành lập cơ quan chuyên trách với trách nhiệm xây dựng và triển khai hệ thống thông tin, theo dõi và đánh giá y tế. Quy định rõ ràng cụ thể về quyền và nghĩa vụ hợp pháp trong việc cung cấp, biên soạn và phổ biến các chỉ số hiệu quả trong lĩnh vực y tế. Tái cấu trúc các chỉ tiêu kết quả nhằm tập trung vào những kết quả mục tiêu ưu tiên về chăm sóc y tế quốc gia. Nâng cao năng lực hệ thống thu thập, xử lý và thẩm tra dữ liệu. Cơ chế tham vấn cộng đồng cũng nên được hình thành nhằm kiểm tra tính nhất quán của các chỉ số chính về chăm sóc sức khỏe người dân với nhận thức chung.
- Cải thiện cơ chế xếp hạng cho các PSPs giáo dục và đào tạo. Nhà nước cần ban hành và thực thi những hướng dẫn rõ ràng và phổ biến thông tin này tới các biên liên quan.

#### 4. Khuyến khích các tổ chức và cá nhân đầu tư cung cấp dịch vụ

- *Loại bỏ các rào cản để thành lập các PSPs với luật pháp hiện có<sup>47</sup>.* Điều quan trọng là tạo thuận lợi cho việc thành lập và hoạt động liên tục của các PSPs phi lợi nhuận cung cấp các dịch vụ giáo dục và đào tạo, y tế và chăm sóc sức khỏe, khoa học và công nghệ và các dịch vụ khác.
- *Đưa ra các hướng dẫn rõ ràng về khuyến khích đầu tư cho các PSPs.* Nhà nước cần các quy

<sup>45</sup> Căn sửa đổi Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, Nghị định số 33/2012/NĐ-CP sửa đổi và bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP (NCIF (2016)).

<sup>46</sup> Nhật Bản đã thiết lập một hệ thống đánh giá trường đại học bao gồm cơ chế tự giám sát, tự đánh giá và các chuyên gia có liên quan. Nhà trường có thể sử dụng kết quả đánh giá để xác định cách thức cải thiện chất lượng giáo dục và học sinh có thể lựa chọn trường học. Hiệp hội người tiêu dùng của Singapore đã áp dụng chứng chỉ giáo dục CaseTrust nhằm tăng sự tin tưởng của học sinh vào các trường tư, các trường phải có chứng chỉ này mới cạnh tranh được trong việc tuyển sinh đầu vào. Lớp học chất lượng của Singapore cho các tổ chức giáo dục tư nhân (SQC-PEOs) là một chứng nhận chất lượng được cấp bởi SPRING Singapore. SQC-PEOs đảm bảo rằng các tổ chức giáo dục tư nhân đều thực hiện hệ thống quản lý chất lượng. Ở Hà Lan, phụ huynh và học sinh có quyền hợp pháp cung cấp ý kiến trong việc lập kế hoạch và trách nhiệm của nhà trường, và học sinh được trực tiếp tham gia giám sát và đánh giá chất lượng. Harry Anthony Patrinos. (2010). Giáo dục tư, đào tạo và tài chính công: Hà Lan. Washington, D.C. Ngân hàng thế giới. Đăng ký tư vấn giáo dục đại học tại <http://www.teqsa.gov.au/national-register>.

<sup>47</sup> Cần rà soát và đánh giá các rào cản trong pháp luật về doanh nghiệp, giáo dục, đào tạo hướng nghiệp, khám và điều trị y tế, khoa học và công nghệ.

hoạch tổng thể theo ngành, theo khu vực và địa phương với cấu trúc rõ ràng kêu gọi các nhà đầu tư bên ngoài thiết lập hoạt động của các PSPs (ví dụ như xây dựng và/hoặc vận hành các bệnh viện và trường học). Nhà nước không nên đầu tư vào những lĩnh vực mà các nhà đầu tư hợp pháp quan tâm đầu tư. Ưu đãi có thể bao gồm miễn phí sử dụng đất; tiếp cận tín dụng ưu đãi; miễn hoặc giảm thuế.

- *Cung cấp ưu đãi tối đa cho các PSPs phi lợi nhuận.* Đồng thời, nhà nước cần phải thực hiện các cơ chế để xác minh tình trạng phi lợi nhuận của các thực thể hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận.

## 5. Tăng cường tự chủ của các PSPs.

- *Từng bước cổ phần hoá và/hoặc doanh nghiệp hoá các PSPs.* Các PSPs cung cấp các dịch vụ cơ bản và giá trị gia tăng nên được cổ phần hoá dần dần (trừ những PSPs thiết yếu được nhà nước chi trả 100%). Các bệnh viện, trường học và đơn vị nghiên cứu khoa học một phần (hoặc hoàn toàn) tự chủ về tài chính nên là các đơn vị được ưu tiên ban đầu trong cổ phần hóa. Những mô hình quản lý doanh nghiệp cần phải được thực hiện trong các PSPs không được cổ phần hoá.
- *Đảm bảo các PSPs đáp ứng được các tiêu chuẩn quản lý tài chính rõ ràng cụ thể.* Nhà nước sẽ tạm thời tài trợ cho thâm hụt tài chính (nếu có) của các PSPs thiết yếu hoặc cơ bản. Các đơn vị có hiệu quả tài chính thấp và chất lượng dịch vụ thấp nên được giải thể.
- *Tăng cường tự chủ trong quản lý nguồn nhân lực.* Các PSPs phải được trao quyền tuyển dụng có hiệu quả và linh hoạt nguồn nhân lực có trình độ và cung cấp các ưu đãi cần thiết để thúc đẩy sáng tạo và niềm đam mê nghề nghiệp. Việc đánh giá độc lập chất lượng dịch vụ của các PSPs sẽ cung cấp cho các PSPs những ưu đãi để tuyển dụng nhân viên thích hợp nhất.
- *Tăng cường tự chủ trong các chương trình giảng dạy.* Trường học nên được trao quyền tự chủ trong việc xây dựng các chương trình đào tạo đáp ứng tiêu chuẩn về kết quả đào tạo của nhà nước. Điều này sẽ tăng cường động lực của các PSPs trong việc phát triển và nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo.
- *Tăng cường quyền tự chủ trong tuyển sinh:* Khi năng lực của nhà nước và CSO trong việc giám sát chất lượng kết quả đào tạo tăng lên<sup>48</sup>, các PSPs giáo dục đại học nên tự đưa ra quyết định tuyển sinh dựa vào thế mạnh của PSP, dựa vào nhu cầu việc làm địa phương và kế hoạch phát triển nguồn nhân lực cấp địa phương và quốc gia.
- *Nâng cao trách nhiệm giải trình của các PSPs tự chủ.* Mục đích cuối cùng của trách nhiệm giải trình là đảm bảo rằng các PSPs duy trì những nguyên tắc đạo đức cơ bản trong hoạt động của mình. Nhà nước cần phải thiết lập một khuôn khổ chính sách yêu cầu các PSPs minh bạch về trách nhiệm giải trình. Tất cả các PSPs nên duy trì trang web với các thông tin cập nhật về nguồn lực, cấu trúc học phí và báo cáo hàng năm và các báo cáo tuân thủ khác.

<sup>48</sup> Ví dụ quy định về tiêu chuẩn chất lượng giáo dục quốc gia tại <http://www.teqsa.gov.au/>

**Bảng 2: Kế hoạch Hành động Khuyến nghị đến 2020**

Khuyến nghị và hành động cần thiết	Mục tiêu
<b>1. Định nghĩa về chức năng và vai trò của nhà nước trong cung cấp dịch vụ công</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý và giám sát cung cấp dịch vụ công cần rút lui khỏi vai trò trực tiếp cung cấp các dịch vụ công. Các PSPs do nhà nước sở hữu buộc phải cạnh tranh công bằng với các PSPs không thuộc nhà nước.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thúc đẩy tiếp cận công bằng với dịch vụ công chất lượng cao cho toàn xã hội, tăng cường dựa vào các nhà cung cấp dịch vụ có khả năng tự chủ.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cải cách hệ thống <i>hộ khẩu</i> nhằm đảm bảo người nhập cư vào các thành phố được tiếp cận công bằng các thủ tục hành chính và dịch vụ công tại nơi họ cư trú</li> </ul>	2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nhà nước tiếp tục hỗ trợ cung cấp dịch vụ công thiết yếu và cơ bản, đặc biệt là ở các lĩnh vực thu hút đầu tư tư nhân khó khăn. Rút lui đầu tư khỏi những dịch vụ công giá trị gia tăng.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thành lập và/hoặc củng cố các cơ quan thanh tra chuyên ngành để theo dõi và đánh giá các nhà cung cấp dịch vụ công. Thành lập cơ chế hợp tác với và nhận thông tin từ các tổ chức xã hội, CSOs và cá nhân nhằm bảo vệ và đảm bảo chất lượng dịch vụ công.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng hệ thống quốc gia về cung cầu nguồn nhân lực nhằm nâng cao kỹ năng của người lao động theo nhu cầu của thị trường lao động.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thực hiện và đánh giá những nỗ lực nhằm               <ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng một thị trường dựa trên hệ thống bảo hiểm y tế toàn dân nhằm bảo đảm những nhóm dễ bị tổn thương được tiếp cận các dịch vụ y tế.</li> <li>Nâng cao trách nhiệm giải trình về chất lượng và hiệu quả dịch vụ y tế PSPs. Ưu tiên đẩy mạnh sự tham gia của những người sử dụng PSP vào quá trình lập kế hoạch, quản lý và cung cấp dịch vụ y tế.</li> <li>Thành lập cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm xây dựng và triển khai hệ thống thông tin và M&amp;E trong y tế.</li> </ul> </li> </ul>	2016-20
<b>2. Thiết lập môi trường cạnh tranh và bình đẳng cho tất cả nhà cung cấp dịch vụ công (PSPs)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Xác định rõ ranh giới giữa nhà cung cấp và nhà đầu tư cho dịch vụ công. Nhà nước nên cam kết thanh toán: (a) cho 100% chi phí đầu tư và chi phí hoạt động của các dịch vụ thiết yếu; (b) một phần chi phí đầu tư và chi phí hoạt động của các dịch vụ cơ bản; và (c) không trang trải chi phí hoạt động cho các dịch vụ giá trị gia tăng nào.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đảm bảo không phân biệt đối xử giữa các PSPs thuộc nhà nước và không thuộc nhà nước. Cả PSPs thuộc nhà nước và không thuộc nhà nước đều nên hoạt động như những đơn vị kế toán độc lập.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Các PSPs nhà nước cần xây dựng lộ trình nhằm chuyển từ cấp vốn dựa trên dự toán ngân sách sang hợp đồng với nhà nước để cung cấp các dịch vụ dựa vào tiêu chí kinh tế, kỹ thuật và tiêu chuẩn chất lượng (Nghị định số 16/2015/ND-CP).</li> </ul>	2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>Các PSPs tham gia vào đấu thầu cạnh tranh cho việc cung cấp dịch vụ và nhà nước sẽ trả tiền trực tiếp cho các PSPs để họ cung cấp dịch vụ công theo các qui định của nhà nước về tiêu chuẩn chất lượng.</li> </ul>	2016-20

<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết lập hệ thống rõ ràng và minh bạch trong việc xác định chi phí dịch vụ và lệ phí cho người sử dụng (Nghị định số 16/2015/ND-CP).</li> </ul>	2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cải thiện tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các PSPs tự chủ. Yêu cầu tất cả các PSPs phải có trang Web cập nhật thông tin về nguồn lực, cơ cấu phí và các báo cáo hàng năm cũng như các báo cáo tuân thủ khác.</li> </ul>	2016-20
<b>3. Tăng cường các chức năng theo dõi, đánh giá và thực thi độc lập</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nâng cao hiệu lực và hiệu quả giám sát nhà nước tập trung hơn vào giai đoạn sau thanh tra với các vai trò và trách nhiệm được xác định rõ ràng và tập trung nhằm đảm bảo quyền lợi người tiêu dùng được bảo vệ.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đẩy mạnh sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự (CSOs) trong việc giám sát các PSPs.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dựa trên kinh nghiệm quốc tế thừa nhận vai trò quan trọng của các chuyên gia, người sử dụng lao động và người học trong việc đánh giá chất lượng (vd: giáo dục và đào tạo) trong việc xây dựng các qui định và đánh giá tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết lập và thực thi các tiêu chí đánh giá và xếp hạng các PSPs (y tế và giáo dục) phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng hệ thống giải quyết các mâu thuẫn về vai trò của nhà nước trong PSP nhằm bảo đảm rằng những tác động lên con người luôn là trung tâm của việc ra quyết định.</li> </ul>	2016-20
<b>4. Khuyến khích các tổ chức và cá nhân đầu tư cung cấp dịch vụ</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Loại bỏ các rào cản trong các quy định hiện tại liên quan đến việc thành lập các PSPs.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cung cấp các hướng dẫn rõ ràng về khuyến khích đầu tư cho các PSP và các ưu đãi để khuyến khích các PSPs phi lợi nhuận.</li> </ul>	2017-20
<b>5. Tăng cường tự chủ của các PSPs</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thí điểm cổ phần hoá các PSPs (bên cạnh các PSP thiết yếu được nhà nước chi trả 100%) và đánh giá sáng kiến thí điểm. Thực hiện mô hình quản lý doanh nghiệp trong các PSPs không được cổ phần hoá.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đảm bảo các PSPs đáp ứng được các tiêu chuẩn quản lý tài chính rõ ràng cụ thể.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tăng cường tự chủ trong quản lý nguồn nhân lực, các chương trình đào tạo và đăng ký học thuật.</li> </ul>	2017-20

## Các tiện ích cơ sở hạ tầng công

### Giới thiệu

Phát triển cơ sở hạ tầng là một trong ba lĩnh vực đột phá mục tiêu theo Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020. Nghị quyết Đại hội 12 của Đảng nhấn mạnh những hạn chế do cơ sở hạ tầng yếu kém bao gồm thiếu hiệu quả và phối kết hợp trong phát triển cơ sở hạ tầng.

Viện chiến lược phát triển (2016) đã tiến hành một số nghiên cứu trường hợp về cảng biển và cấp nước nhằm xác định bằng chứng cần thiết về nhu cầu thực tiễn trong cải cách thể chế giúp phát triển các dịch vụ hạ tầng hiệu lực, hiệu quả và bao trùm hơn. Những vấn đề về sự phối hợp hiệu quả trong dịch vụ cấp nước và dịch vụ cảng biển đã được ghi nhận tại Đại hội 12 của Đảng. Cảng biển là một nghiên cứu trường hợp tốt về phát triển cơ sở hạ tầng mang tính khả thi về mặt thương mại, nơi mà vai trò chủ chốt của nhà nước là tạo môi trường thuận lợi và đảm bảo sự phối hợp giữa phát triển giao thông và các cơ sở hạ tầng khác nhằm tối đa hóa đầu vào và hiệu quả kinh tế theo quy mô. Cơ sở hạ tầng cấp nước là mục tiêu nhằm đáp ứng nhu cầu thiết yếu của xã hội.

### ***Xu hướng quốc tế***

Quá trình tư nhân hoá bắt đầu trong nhiều nền kinh tế phát triển từ những năm 1990 đã cho thấy sự chuyển dịch từ vai trò của nhà nước, từ việc chủ yếu là cung cấp trực tiếp dịch vụ cơ sở hạ tầng, sang tập trung ngày càng nhiều vào phát triển môi trường thể chế (bao gồm cả chính sách và quy định) nhằm thu hút đầu tư thương mại vào cơ sở hạ tầng. Đã có xu hướng chuyển quyền sở hữu nhà nước ở một số quốc gia sang sở hữu tư nhân và phân tách theo ngành dọc các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng. Cũng đã có những cải cách về quy trình thể chế trong phát triển cơ sở hạ tầng với nỗ lực nhằm áp dụng phương pháp tiếp cận cho toàn bộ nền kinh tế trong lập kế hoạch, phát triển, vận hành và duy tu cơ sở hạ tầng cũng như tối ưu hóa nguồn thu và hiệu quả kinh tế. Tập trung ngày càng tăng vào các thước đo kết quả nhằm giúp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và trách nhiệm giải trình cũng như xây dựng các mốc chuẩn để xác định các lĩnh vực tiềm năng cần cải thiện.

### ***Các tiện ích cảng biển***

Trên thế giới có nhiều ví dụ về sở hữu cảng biển dịch chuyển từ sở hữu hoàn toàn của nhà nước sang sở hữu hoàn toàn của tư nhân. Trong một số trường hợp, nhà nước giữ quyền sở hữu đất, nhưng cho thuê một phần hoặc tất cả các hoạt động vận hành cho các nhà đầu tư tư nhân. Chỉ số hiệu suất cảng biển khác nhau rất nhiều, điều này cho thấy rằng rất nhiều bài học có thể được rút ra từ những thực tiễn tốt nhất để nâng cao hiệu quả.

Các tài liệu quốc tế xác định một loạt phương pháp tiếp cận đo hiệu suất cảng biển. Việc giám sát hiệu suất và định chuẩn tốt hơn được coi là bước quan trọng đầu tiên để xác định các cơ hội cải thiện hiệu suất hoạt động của cảng biển. UNCTAD công bố các chỉ số hiệu suất cảng biển năm 1976 để giúp cải thiện hiệu quả của các cảng biển hiện tại và cung cấp thông tin tốt hơn cho lập kế hoạch phát triển cảng mới. Kể từ đó, các chỉ số phức tạp hơn được phát triển nhằm xác định tốt hơn hiệu quả tài chính và nắm bắt được mức độ đóng góp của các cảng biển trong phát triển kinh tế địa phương (ví dụ như thông qua việc thúc đẩy phát triển vận tải hàng hóa, hậu cần và các doanh nghiệp công nghiệp). Tuy nhiên, vẫn chưa có sự đồng thuận quốc tế về các chỉ số tốt nhất sử dụng cho việc đánh giá và định chuẩn hiệu suất cảng biển. Do tầm quan trọng của các nước ASEAN khác mà được xem như là đối thủ cạnh tranh, Việt Nam nên tìm cách xác định các chỉ số và định chuẩn có thể so sánh với những nước này nhằm hỗ trợ nâng cao vị trí cạnh tranh của Việt Nam với những nước đó. Việt Nam có thể cũng cần xây dựng các chỉ số thể hiện mối liên hệ giữa cải cách thể chế và hiệu suất cảng biển.

Các hoạt động vận chuyển hàng hoá tại Việt Nam tập trung nhiều tại hai trung tâm vận tải lớn quanh Thành phố HCM và cảng Hải Phòng, bao gồm các cảng vệ tinh Cái Mép- Thị Vải và Cái Lân. Hai trung tâm này chiếm tới 97% khối lượng vận tải công ten nơ quốc gia (DSI 2016), nhưng một số trung tâm mới đang nổi lên. Tại Việt Nam, nhà nước đầu tư xây dựng hạ tầng cảng biển và các thiết bị và giao cho một DNNN quản lý và điều hành cảng biển, sử dụng đất và toàn bộ cơ sở hạ tầng cảng biển cũng như trang thiết bị tại đó<sup>49</sup>. Nhà vận hành và phát triển cảng chính tại Việt Nam là Tổng công ty Hàng Hải Việt Nam (Vinalines). Vinalines hiện kiểm soát 8 cảng (Sài Gòn, Hải Phòng, Đà Nẵng, Quảng Ninh, Cái Lân), chiếm 30% thị trường vận tải hàng hải tại Việt Nam<sup>50</sup>. Công ty này có nhiều hoạt động kinh doanh khác, bao gồm vận tải hàng hải, điều hành cảng biển, dịch vụ hàng hải với các công ty thành viên tham gia vào vận chuyển, cho thuê tàu, chuyển tải hàng hóa và sửa chữa tàu biển. Vinalines cũng đã có kế hoạch phát triển cảng biển nước sâu Lạch Huyện (Hải Phòng) và Văn Phong (Khánh Hòa). Tuy nhiên, trong tình hình các khoản nợ chồng chất, chính phủ đã chỉ đạo Vinalines tái cơ cấu và thoái vốn nhiều tài sản cảng của họ, bao gồm cả việc giảm cổ phần tại Cảng Sài Gòn và Hải Phòng, và bán cổ phần trong liên doanh. Tuy nhiên, đã có sự chậm trễ nhiều lần trong quá trình chuyển dịch cơ cấu này<sup>51</sup>.

Bộ Quốc phòng vận hành cảng công ten nơ Cát Lái tại TP HCM và đang phát triển một cảng công ten nơ tại Cái Mép – Thị Vải (Vũng tàu) và sở hữu bốn kho chứa công ten nơ nội địa. Một số UBND cấp tỉnh cũng phát triển và quản lý cảng biển, như cảng Bến Nghé (TP HCM) và cảng Hòn Khói (Khánh Hòa). Trong một số trường hợp khác, nhà nước đầu tư phát triển hạ tầng cảng biển và cho thuê vận hành cảng nhưng vẫn duy trì sở hữu (như cảng Cái Lân).

Một số công ty tư nhân được cấp quyền sử dụng đất để xây dựng và vận hành cảng biển. Tuy nhiên không có hệ thống đấu thầu cạnh tranh quyền điều hành các cơ sở cảng biển.

Ngày càng có nhiều nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào các liên doanh, chủ yếu với các DNNN Việt Nam nhằm phát triển và vận hành cảng<sup>52</sup>. Trong một số trường hợp, các nhà đầu tư nước ngoài đóng góp tới 70-80% vốn nước ngoài và đóng vai trò chính trong việc chuyển đổi các hệ thống quản lý cảng (ví dụ như Cảng Container quốc tế VN (VICT)<sup>53</sup> và **Cảng quốc tế Sài Gòn Việt Nam (SITV)**<sup>54</sup>. Các mô hình cảng biển tại Việt Nam được tóm tắt ở Bảng 3.

Không có sự rõ ràng giữa các chức năng hành chính nhà nước và chức năng kinh tế trong quản lý cảng biển. Các qui định kinh tế của nhà nước về dịch vụ cảng biển vẫn còn mang tính đặc thù và nặng về hành chính với việc phân biệt đối xử giữa các công ty cảng biển. Qui định về kinh tế (đặc biệt là giá trần<sup>55</sup>) được áp dụng trong quản lý cảng biển đã hạn chế tính cạnh tranh và không khuyến khích được tính sáng tạo ở các doanh nghiệp cảng.

<sup>49</sup> Trước năm 1990, hoạt động dịch vụ hàng hải tại Việt Nam do các DNNN thực hiện. Các dịch vụ hàng hải cụ thể được giao cho các DNNN độc quyền. Quản lý nhà nước ngành hàng hải được chia cho hai tổ chức vào năm 1996: Cục Hàng Hải Việt Nam có trách nhiệm quản lý thủy thủ; Công ty vận tải quốc gia Việt Nam chịu trách nhiệm về các hoạt động kinh doanh và sản xuất.

<sup>50</sup> Danh sách tất cả các thành viên của Hiệp hội cảng biển Việt Nam, cùng với dữ liệu cho mỗi cảng có thể truy cập tại [http://www.vpa.org.vn/english/information/info\\_static2014.html](http://www.vpa.org.vn/english/information/info_static2014.html).

<sup>51</sup> <http://english.vietnamnet.vn/fms/business/157218/vinalines--deferred-ipo-deters-foreign-investors.html> <http://www.yneconomicstimes.com/article/business/vinalines-to-sell-64-of-charter-capital-in-ipo>

<sup>52</sup> VINALINES đã gia nhập liên doanh tại Cảng quốc tế Cái Mép (liên doanh với cảng APM có trụ sở tại Hà Lan), SSIT (Công ty con hàng hải của SSA Holding quốc tế - Việt Nam do Hoa Kỳ sở hữu) và SP-PSA với PSA Vietnam Pte. Ltd. do Singapore sở hữu.

<sup>53</sup> <http://www.vict-vn.com/>

<sup>54</sup> <http://www.sitv.com.vn/Home.aspx?Cul=En>

<sup>55</sup> Các điều khoản của Quyết định số 98/2008/QĐ-BTC ngày 4 tháng 11 năm 2008 và các quy định trước đó.

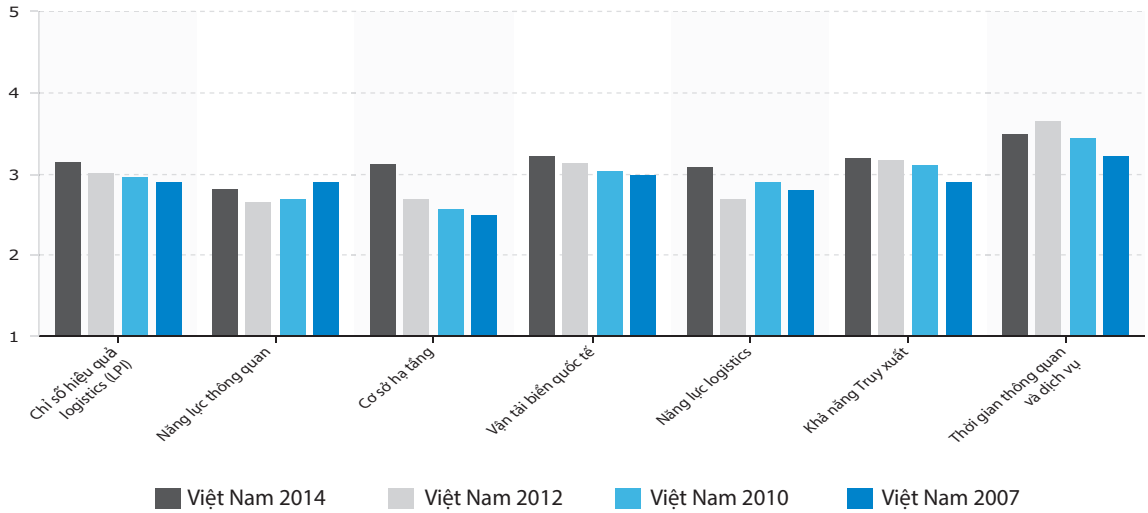
**Bảng 3: Các bên tham gia Cảng biển Việt Nam**

<b>Đơn vị quản lý cảng</b>	<b>Sở hữu nhà nước</b>	<b>Tên các cảng</b>
Vinalines	Trực thuộc Thủ tướng	Hải Phòng, Đà Nẵng, Quảng Ninh, Sài Gòn, Cần Thơ, Nghệ Tĩnh, Nha Trang, Quy Nhơn
<b>Đơn vị điều hành cảng (công ty nhà nước hoặc công ty cổ phần)</b>	Trực thuộc các bộ	Cầm phá, Công ty Tân Cảng (Sài Gòn, Cát Lái, Cái Mép)
Các sở ban ngành địa phương	Các tỉnh, thành	Hòn Khói, Bến Nghé
Công ty liên doanh	Các công ty liên doanh và một số cổ phần nhà nước	Cảng Container Quốc tế VN (VICT), Cảng Container Quốc tế Sài Gòn (SITV), Cảng Mắt Vũ Bà Rịa.

Quy hoạch phát triển dịch vụ cảng vẫn còn yếu, làm ảnh hưởng tới hiệu quả của các cảng và toàn bộ nền kinh tế. Việc lập kế hoạch được kết nối không đầy đủ với những dự định phát triển cấp quốc gia và khu vực và kế hoạch phát triển giao thông vận tải đa phương thức. Các kế hoạch có xu hướng đi quá sâu vào các chi tiết kỹ thuật mà lẽ ra là nhiệm vụ của các nhà phát triển và khai thác cảng biển. Nhóm lợi ích địa phương vận động hành lang cho quá nhiều dự án cảng biển nhỏ lẻ và không khả thi. Điều này làm ảnh hưởng tới nỗ lực phát triển trung tâm hậu cần với quy mô đủ lớn để cạnh tranh với khu vực. Việt Nam vẫn còn thiếu thể chế và năng lực nhằm hỗ trợ tái cấu trúc ngành kinh doanh cảng biển và lập kế hoạch phát triển giao thông vận tải đa phương thức như một phần của chương trình quốc gia lớn hơn nhằm xây dựng năng lực cạnh tranh của các ngành công nghiệp vận tải và hậu cần.

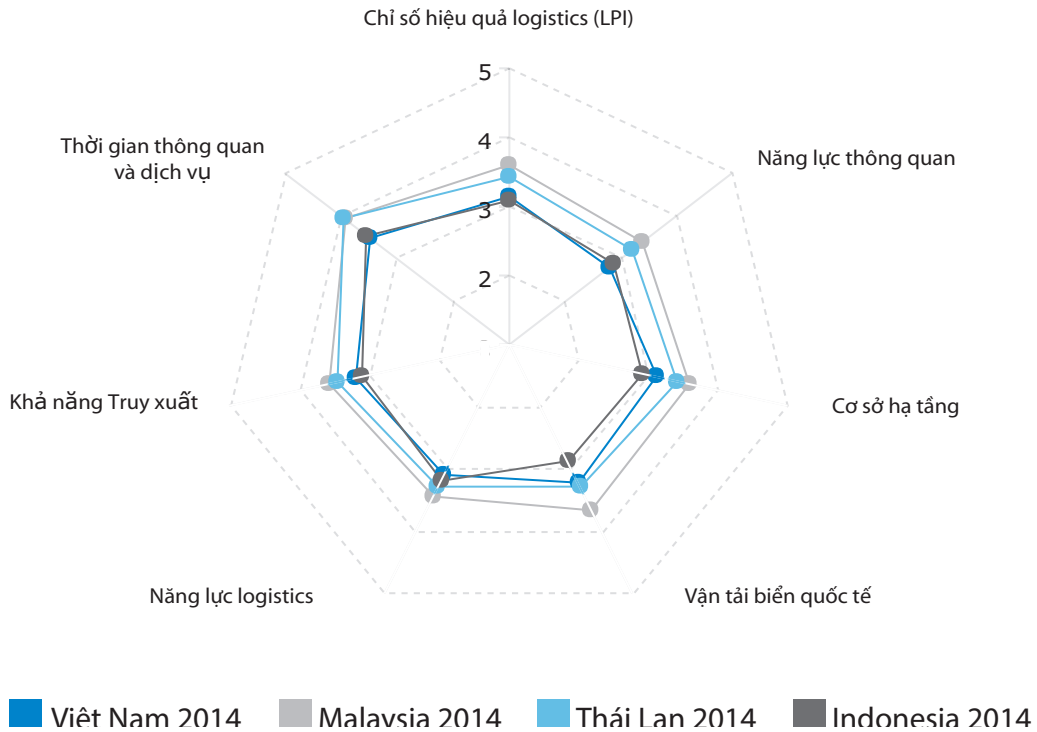
Sở hữu đa dạng, phân cấp chính sách đầu tư và các thay đổi cơ cấu thể chế đóng góp vào mức độ cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ cảng biển, nhưng những cơ hội tham gia vào phát triển cảng biển thiếu cạnh tranh và minh bạch. Có những dấu hiệu cho thấy việc tái cơ cấu và áp dụng cạnh tranh hạn chế giúp nâng cao hiệu quả cảng biển. Việc gia tăng đầu vào tại cảng biển Việt Nam đang giúp giảm chi phí thông qua hiệu quả kinh tế theo quy mô. Chỉ số hiệu quả hậu cần Việt Nam đã tăng lên từ 2,5/5 vào năm 2015 đến 3,1/5 vào năm 2014 (xem Hình 6 dưới đây), với những tiến bộ lớn về các biện pháp cơ sở hạ tầng vào năm 2014, DSI (2016) cho rằng phí cảng biển tại Việt Nam hiện nay thấp hơn Trung quốc và Indonesia.

**Hình 6: Việt Nam LPI 2007-2014**



Nguồn: WB (2016), Chỉ số Hiệu quả Logistics.

**Hình 7: Xếp hạng LPI Việt Nam so sánh với một vài quốc gia ASEAN**



Nguồn: WB (2016), Chỉ số Hiệu quả Logistics.



### **Các doanh nghiệp cấp nước**

Phát triển cấp nước là đặc biệt quan trọng ở Việt Nam do đây là nơi có dân cư đô thị hoá nhanh nhất tại Châu Á. Khuôn khổ chính sách đô thị hoá của Chính phủ được xác định trong Quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến 2025 và tầm nhìn 2050. Mục tiêu chính là đạt được phát triển cân bằng và chiến lược, thông qua hình thành hệ thống đô thị quốc gia bao gồm các trung tâm đô thị trải dài trong cả nước, trong đó có sự phát triển các đô thị vừa và nhỏ thành các trung tâm phát triển trong các khu vực đô thị rộng lớn và các tỉnh.

Năng lực cấp nước và độ bao phủ đã tăng đáng kể từ những năm 1990, với lượng cung tăng từ 0.7 triệu m<sup>3</sup>/ngày năm 1990, lên 7.1 triệu m<sup>3</sup>/ngày năm 2015, với tỷ lệ “thất thoát nước” giảm từ 40% xuống 25% trong giai đoạn này. Nhu cầu dự kiến sẽ tăng đến 9,5 triệu m<sup>3</sup>/ngày cho đến năm 2020<sup>56</sup>.

Nhà nước thực hiện dịch vụ cấp nước thông qua một đơn vị hành chính tại địa phương trong suốt những năm 1990. Những đơn vị cấp nước này không phải là thực thể pháp lý độc lập. nỗ lực hình thành các doanh nghiệp cấp nước như những doanh nghiệp độc lập bắt đầu từ năm 2004. Tới năm 2007 có tổng số 91 công ty cấp nước -- được sở hữu bởi các cơ quan chức năng của chính quyền địa phương -- là thành viên của Hiệp hội cấp thoát nước Việt Nam. Chính phủ đã thông qua một chính sách cổ phần hoá các công ty cấp nước từ 2007. Kể từ đó, 43 công ty cấp nước đã được chuyển đổi thành công ty cổ phần và 42 công ty chuyển đổi thành công ty TNHH. Vẫn còn 6 công ty cần được tiếp tục tái cấu trúc.

Cổ phần hoá chưa tạo ra những lợi ích như dự kiến do các công ty cấp nước vẫn chủ yếu chỉ thực hiện những nhiệm vụ được giao và có rất ít ưu đãi nhằm mở rộng hệ thống phân phối tới các khu vực lân cận. Vốn nhà nước vẫn được sử dụng để đầu tư trực tiếp vào cơ sở hạ tầng cấp nước. Mặc dù hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhưng các công ty cấp nước vẫn bị lệ thuộc vào sự can thiệp hành chính của nhà nước. Nhà nước tiếp tục gây ảnh hưởng lớn đến các công ty đã được cổ phần hóa do nhà nước tiếp tục cấp phần vốn lớn và bổ nhiệm thành viên ban giám đốc.

Ngành nước vẫn chưa hấp dẫn được nguồn lực lớn từ khu vực ngoài nhà nước. Lợi nhuận tiềm năng vẫn bị hạn chế bởi chính sách giá nước kiểm soát. Giá nước được nhà nước đặt ra với các nguyên tắc trang trải tổng chi phí cộng mức lợi nhuận hợp lý cho các công ty cấp nước. Giá nước được ban hành bởi các UBND tỉnh (PPCs) phải theo mức trần của Bộ Tài Chính. UBND tỉnh thường phải đối mặt với áp lực đưa ra mức giá thấp và việc điều chỉnh giá có xu hướng chậm hơn diễn biến thị trường. Không có cấu trúc thể chế độc lập nào để đưa ra mức giá công bằng và phản ánh thực tế thị trường.

VDSI (2016) đã chỉ ra rằng sau quyết định của chính phủ về thúc đẩy xã hội hoá ngành nước, “nhiều doanh nghiệp và cá nhân trong và ngoài nước đã đầu tư vào hệ thống cấp nước sử dụng các hình thức BOO, BOT, BT”<sup>57</sup>. Tuy nhiên, nhà nước vẫn tiếp tục chiếm vị trí chủ đạo trong ngành nước. Trong khi một số công ty cấp nước có thể sử dụng vốn chủ sở hữu hoặc

<sup>56</sup> DSI (2016).

<sup>57</sup> DSI (2016).

vốn vay để đầu tư xây dựng hệ thống cấp nước, rất nhiều công ty khác vẫn còn lệ thuộc nặng nề vào vốn đầu tư của nhà nước.

### **Các chỉ số định chuẩn cho công ty cấp nước**

Các chỉ số định chuẩn được sử dụng ở cấp độ quốc tế nhằm xác định hiệu suất của các công ty cấp nước trong hàng thập kỷ qua. Phương pháp luận của Mạng lưới định chuẩn quốc tế cho các doanh nghiệp nước và vệ sinh (IBNET) được sử dụng trên toàn cầu. Mạng lưới doanh nghiệp cấp nước khu vực Đông Nam Á đang sử dụng phương pháp IBNET để xác định hiệu suất các công ty cấp nước. 11 công ty cấp nước Việt Nam đã tham gia mạng lưới này.

Chính phủ Việt Nam đã thể chế hoá định chuẩn tại Quyết định 2009 của Thủ tướng chính phủ<sup>58</sup> nhằm giao cho Bộ Xây dựng phối hợp với Bộ Tài nguyên môi trường (MONRE) xây dựng cơ sở dữ liệu về cấp thoát nước đô thị. Bốn định chuẩn được đưa ra và kết quả được lồng ghép trong quá trình thay đổi chính sách và xây dựng luật mới nhằm cải thiện dịch vụ cấp nước. Hầu hết các chương trình định chuẩn gần đây tại Việt Nam sử dụng phương pháp IBNET nhằm so sánh hiệu suất hoạt động của các doanh nghiệp. Trang điện tử đã được thành lập nhằm lựa chọn dữ liệu và tính toán định chuẩn cho các công ty cấp nước tại Việt Nam. Tuy nhiên việc xây dựng định chuẩn chưa được thể chế hoá và các định chuẩn về hiệu suất hoạt động chưa được sử dụng có hệ thống để các nhà quản lý đưa ra biện pháp ưu đãi và khuyến khích đổi mới công nghệ, tạo thuận lợi tiếp cận nguồn vốn cũng như làm cơ sở để tăng giá dịch vụ.

Ngành cấp nước là ngành mạng lưới có tính chất độc quyền và mục tiêu xã hội quan trọng. Do đó, nhà nước miễn cưỡng không muốn buông kiểm soát đối với ngành này. Cần làm nhiều hơn nữa để cải thiện các ưu đãi về hiệu suất, bao gồm tìm hiểu các phương án phân tách dịch vụ nhằm khuyến khích cạnh tranh và đổi mới. Cần có một cơ quan quản lý giá độc lập và chuyên nghiệp để đưa ra các mức giá phản ánh thực tế thị trường và độc lập không bị phụ thuộc và bị ảnh hưởng bởi các nhóm lợi ích riêng.

### **Kết luận**

Nhà nước nhằm mục tiêu thúc đẩy cạnh tranh trong khuôn khổ trong cả ngành công nghiệp cảng biển và cấp nước tại Việt Nam. Nhà nước chưa thể hiện rõ tầm nhìn dài hạn về vai trò dự kiến của nhà nước trong phát triển và cung cấp các dịch vụ cấp nước và cảng biển. Những lĩnh vực mà nhà nước đã cố gắng điều chỉnh bao gồm giá, tiếp cận dịch vụ, hiệu suất và chất lượng dịch vụ. Chưa có chiến lược rõ ràng và/hoặc kế hoạch hành động phát triển năng lực thể chế cần thiết để điều tiết có hiệu quả hai dịch vụ công này nhằm đáp ứng các mục tiêu quốc gia.

Những nỗ lực của nhà nước nhằm thúc đẩy cạnh tranh trong các dịch vụ cấp nước và cảng biển mới chỉ hiệu quả một phần, và năng lực của nhà nước nhằm điều chỉnh hiệu quả những dịch vụ này vẫn còn yếu. Mặc dù nhà nước cam kết đa dạng hoá sở hữu, nhưng kết quả thực tế cho tới nay đã chỉ ra rằng các cơ quan nhà nước vẫn còn kiên cường trong việc bàn giao hoàn toàn quyền sở hữu trong cả lĩnh vực dịch vụ cấp nước và cảng biển. Mặc dù nhà nước đã thực hiện một số cải cách nhằm khuyến khích sự tham gia của khu vực ngoài nhà nước trong phát

<sup>58</sup> Quyết định số 1929/QĐ-TTg (20/11/2009).

triển cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ, nhưng môi trường thể chế yếu kém vẫn tiếp tục dẫn đến các khuyến khích méo mó, cạnh tranh bị hạn chế và không công bằng.

Một phần là do năng lực thực thi và hoạch định chính sách quản lý còn yếu kém, nhà nước tiếp tục can thiệp về hành chính trong các quyết định kinh doanh. Thêm vào đó, các cơ quan nhà nước điều tiết ngành thường đại diện cho lợi ích của nhà nước với vai trò là chủ sở hữu ngành, điều này ảnh hưởng đến cạnh tranh công bằng và làm tăng rủi ro đầu tư.

Một yếu kém khác, đặc biệt trong phát triển cảng biển, là chất lượng lập kế hoạch vùng và quốc gia còn kém và kế hoạch thường không phù hợp cho việc thực hiện các đầu tư lớn sau đó. Sự phân tán quyền lực chính trị, lợi ích riêng manh mẽ của địa phương dẫn **đến các dự án đầu tư trong giao thông và cơ sở hạ tầng đô thị manh mún và thiếu kết hợp. Điều này làm hạn chế các cơ hội tiềm năng của Việt Nam nhằm cải thiện năng lực cạnh tranh bằng cách phát triển các trung tâm hậu cần tập trung mang lại hiệu quả kinh tế theo qui mô cần thiết để cạnh tranh có hiệu quả trên thị trường quốc tế.**

## Khuyến nghị

**Bảng 4: Kế hoạch Hành động Khuyến nghị đến 2020**

Các khuyến nghị và hành động cần thiết	Mục tiêu
<i>1. Làm rõ vai trò của nhà nước trong tạo thuận lợi phát triển cơ sở hạ tầng</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cam kết nhà nước (a) nâng cao vai trò của mình trong thúc đẩy phát triển cơ sở hạ tầng thông qua các thể chế mạnh mẽ hơn, các quy định, thực thi và giám sát tốt hơn, và (b) giảm phần sở hữu nhà nước trong các doanh nghiệp nhằm phát triển, vận hành và cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng một thông điệp chính sách rõ ràng và các quy định nhằm tạo thuận lợi cho việc mở cửa các dịch vụ cơ sở hạ tầng (và mạng lưới các ngành nghề khác) từ các yếu tố hàng hóa công của dịch vụ đến khuyến khích cạnh tranh và sáng tạo.</li> </ul>	2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tìm kiếm các cơ hội mở cửa các dịch vụ cơ sở hạ tầng và phát triển hệ thống nhằm đấu thầu cạnh tranh và minh bạch để cung cấp những dịch vụ nêu trên. Đồng thời tạo điều kiện sáp nhập "hợp lý"<sup>59</sup> theo chiều ngang để đạt được hiệu quả kinh tế theo qui mô.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Giao phó các chức năng quản lý nhà nước đối với các công ty công ích cho các cơ quan quản lý độc lập mạnh mẽ không có quyền sở hữu bất kỳ hoạt động kinh doanh nào. Tái tập trung nỗ lực của nhà nước vào phát triển khung thể chế phù hợp nhằm khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư vào phát triển và vận hành các dịch vụ cơ sở hạ tầng.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng những cấu trúc độc lập và rõ ràng nhằm điều tiết chất lượng dịch vụ, tiếp cận và định giá các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Các tổ chức có trách nhiệm điều tiết nhà nước không nên được phép thực hiện quyền sở hữu nhà nước trong bất kỳ doanh nghiệp nào.</li> </ul>	2018

<sup>59</sup> Tuân thủ các điều khoản của Luật Cạnh tranh

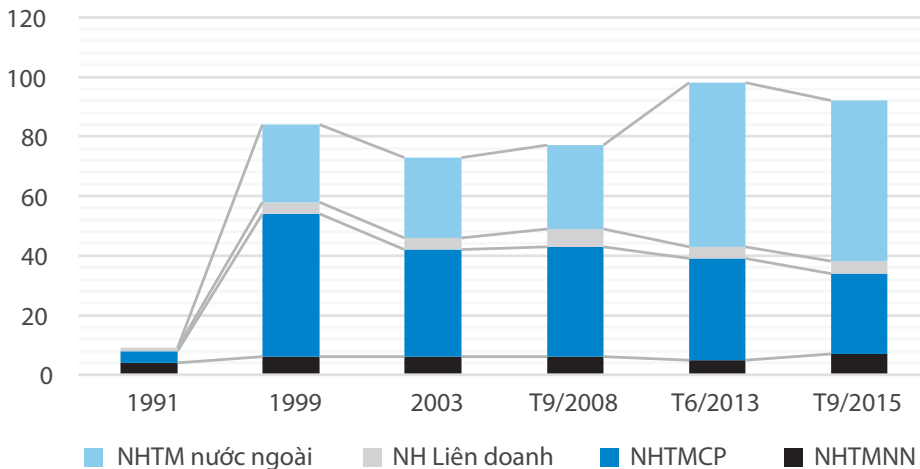
<ul style="list-style-type: none"> <li>Hủy bỏ các qui định yêu cầu nhà nước phải sở hữu cổ phần tại một số dịch vụ hạ tầng cụ thể (như cảng biển) v.v.</li> </ul>	2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>Các mục tiêu xã hội (như cung cấp nước cho người nghèo, cho các cộng đồng xa xôi hoặc nghèo đói) cần phải cụ thể rõ ràng. Các mục tiêu xã hội nên được hiện thực hoá bằng cách hợp đồng việc cung cấp dịch vụ xã hội trên cơ sở cạnh tranh, sử dụng ngân sách nhà nước nếu cần.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bảo đảm rằng cơ sở hạ tầng công, các chiến lược cải cách doanh nghiệp và cạnh tranh cũng như các thể chế phải nhất quán với các thoả thuận hợp tác kinh tế trong khu vực và trên toàn cầu.</li> </ul>	2017-20
<b>2. Đẩy mạnh quản lý và quy hoạch hạ tầng của nhà nước</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nâng cao năng lực thể chế nhà nước nhằm xây dựng, thực hiện, theo dõi và thực thi kế hoạch phát triển cơ sở hạ tầng cấp tỉnh, vùng và quốc gia. Xây dựng năng lực thể chế nhằm đảm bảo các kế hoạch phát triển cơ sở hạ tầng chính cấp địa phương được kết nối với các chiến lược phát triển cấp quốc gia.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng và triển khai một chiến lược toàn diện về phát triển đô thị và giao thông trong khu vực và trong cả nước nhằm bảo đảm nguồn đầu tư được điều phối tốt hơn để tạo điều kiện phát triển các hành lang giao thông đa phương thức và các trung tâm hậu cần có hiệu quả.</li> </ul>	2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dựa vào những thực tiễn tốt trên thế giới, thành lập những hệ thống rõ ràng, minh bạch và cạnh tranh nhằm đấu thầu cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng.</li> </ul>	2018
<b>3. Nâng cao giám sát nhà nước trong các dịch vụ cơ sở hạ tầng</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Xây dựng hệ thống theo dõi các chỉ số hiệu quả chính cho các ngành mạng lưới tại Việt Nam, bao gồm so sánh định chuẩn thường xuyên với các nước láng giềng. Đề trình báo cáo năm cho Quốc hội so sánh hiệu quả các ngành mạng lưới của Việt Nam với các đối thủ chính trong khu vực và quốc tế.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đảm bảo tính linh hoạt trong việc tính giá để phản ánh các cấu trúc chi phí và nhu cầu khác nhau tại những khu vực khác nhau nhằm hấp dẫn đầu tư thương mại.</li> </ul>	2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đòi hỏi các cơ sở phải công bố báo cáo thường niên đã được kiểm toán tài chính, và thông tin về hiệu quả hoạt động so với các định chuẩn trong khu vực.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Yêu cầu các cơ sở công bố điều lệ hoạt động chung và các mục tiêu hợp tác, phí, lệ phí và các thông tin liên quan khác nhằm thúc đẩy trách nhiệm giải trình.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Khuyến khích sự tham gia mạnh mẽ hơn của cộng đồng nhằm cải thiện quản lý nhà nước và lập kế hoạch các dịch vụ cơ sở hạ tầng (đặc biệt là cơ sở hạ tầng tại địa phương) và cũng nhằm đảm bảo đầu tư đến được những vùng ưu tiên nhất.</li> </ul>	2017-20

## Phát triển ngành tài chính

### Giới thiệu

Tổng tài sản của hệ thống tài chính Việt Nam đạt 9,7 triệu tỷ VND vào cuối năm 2015, xấp xỉ 231% tổng GDP của Việt Nam. Tổng tài sản của các tổ chức tín dụng đạt 7,319 triệu tỷ, xấp xỉ 75% tổng tài sản của hệ thống tài chính. Việt Nam hiện có khoảng 350 định chế tài chính, bao gồm hơn 140 tổ chức tín dụng, 151 công ty chứng khoán và 58 công ty bảo hiểm. Những chủ thể tham gia vào các tổ chức ngân hàng tại Việt Nam thuộc đa dạng chủ sở hữu gồm: sở hữu nhà nước, phần lớn sở hữu nhà nước, cổ phần, tư nhân, liên doanh và các công ty nước ngoài (xem Hình 8). Tỷ trọng tài sản của các ngân hàng thương mại nhà nước (SOCBs) trong hệ thống ngân hàng thương mại đã sụt giảm đáng kể từ 85% vào năm 1993 xuống còn 47% vào tháng 7 năm 2015<sup>60</sup>.

**Hình 8: Số lượng các ngân hàng thương mại theo hình thức sở hữu**



*Nguồn: APD, 2016*

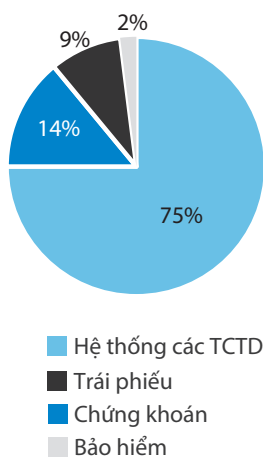
Vốn hoá thị trường cổ phần, trái phiếu và bảo hiểm lần lượt chiếm 14%, 9% và 2% GDP. Giá trị của thị trường trái phiếu bằng VND chiếm 16,9% GDP trong Quý 3 năm 2013, thấp hơn mức bình quân thị trường trái phiếu ở các quốc gia EEA (56,5%). Tại Malaysia, Indonesia, Philipines, nguồn lực tài chính cho phát triển chủ yếu đến từ thị trường trái phiếu công ty và chứng khoán, trong khi đó ở Việt Nam những thị trường này chưa được phát triển tốt (Hình 9-10). Trong khi tỷ lệ thâm nhập thị trường của bảo hiểm chỉ đạt khoảng 1,4%, tương đương với Indonesia và Philipines và còn rất thấp so với Thái Lan và Malaysia, và mức trung bình toàn cầu là 6,6%. Nói cách khác, nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế của Việt Nam dựa phần lớn vào hệ thống Ngân hàng.

Việc thực thi hạn chế các quy định về thị trường cổ phiếu đã dẫn tới việc hình thành số lượng lớn các công ty chứng khoán hầu như với qui mô nhỏ từ năm 2005-2007. Nhiều công ty trong số 105 công ty được thành lập trong giai đoạn này có vốn cổ phần dưới 50 tỷ VND và chỉ cung

<sup>60</sup> APD. 2016.

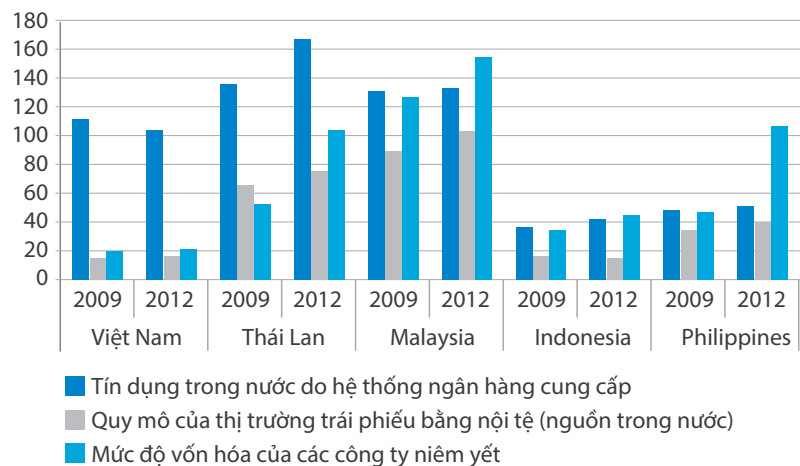
cấp các dịch vụ môi giới và tư vấn. Do tái cơ cấu, một số công ty chứng khoán đã phải sáp nhập hoặc tái cơ cấu để hoạt động hiệu quả, với số lượng các công ty chứng khoán giảm xuống còn 83 công ty vào đầu năm 2016, với bình quân vốn điều lệ của mỗi công ty là 445,6 tỷ VNĐ. Mức vốn hoá của tổng thị trường Việt Nam thấp hơn nhiều so với bất kỳ nước nào trong khu vực như được minh họa trong Hình 11.

**Hình 9: Cấu trúc hệ thống tài chính Việt Nam năm 2015**



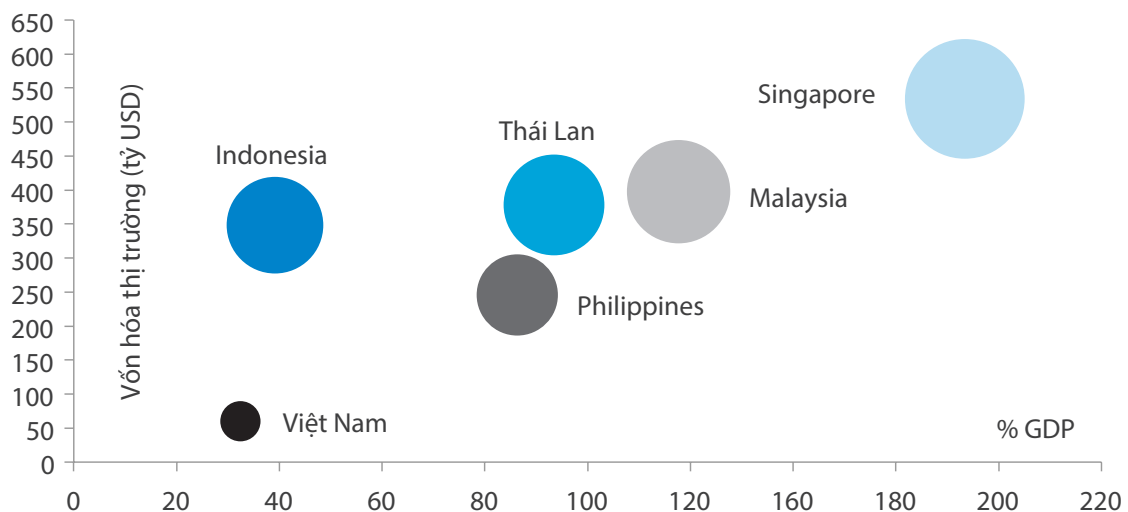
*Nguồn:* APD, 2016

**Hình 10: Cấu trúc hệ thống tài chính tại Việt Nam và các nước Đông Nam Á (%GDP)**



*Nguồn:* ADB, 2016 (theo báo cáo APD 2016)

**Hình 11: Vốn hoá thị trường chứng khoán ASEAN: Quy mô và tỷ lệ (% GDP)**



*Nguồn:* Dragon Capital (trích dẫn trong APD 2016).

## ***Các mô hình và kinh nghiệm quốc tế***

Không có mô hình thống nhất và tối ưu nào cho hệ thống tài chính mà có thể áp dụng cho tất cả các quốc gia trên thế giới. Mỗi quốc gia áp dụng một cấu trúc tài chính riêng phù hợp với sự phát triển của thị trường tài chính và lịch sử văn hoá của quốc gia đó. Nhìn chung có hai loại hệ thống tài chính chủ yếu hiện nay trên thế giới: (a) hệ thống cấu trúc tài chính dựa vào ngân hàng (ví dụ: Đức, Nhật); và (b) hệ thống tài chính dựa vào thị trường (ví dụ: Hoa Kỳ).

Mặc dù có nhiều nghiên cứu, nhưng không có bằng chứng đáng tin cậy nào cho rằng hệ thống tài chính dựa vào ngân hàng tốt hơn hệ thống tài chính dựa vào thị trường hoặc ngược lại. Do đó hệ thống cấu trúc tài chính tốt nhất cho phát triển không phụ thuộc vào đó là cấu trúc dựa vào ngân hàng hay thị trường mà phụ thuộc vào các yếu tố đảm bảo hệ thống tài chính, bao gồm sự đa dạng, cạnh tranh bình đẳng, minh bạch, mức độ phát triển, tính chuyên môn hoá cao nhằm đảm bảo những nguồn lực tài chính hạn chế được huy động và phân bổ có hiệu quả nhất.

Trên thế giới hiện có những quan điểm khác nhau về sở hữu nhà nước trong các ngân hàng thương mại. Stiglitz (1993) khẳng định rằng sở hữu nhà nước trong các ngân hàng thương mại ban đầu nhằm hỗ trợ các DNNN được giao nhiệm vụ cải thiện phúc lợi xã hội và giải quyết thất bại thị trường. Gần đây, một số nhà nghiên cứu lý luận rằng sự tham gia của nhà nước vào hệ thống ngân hàng thương mại dẫn đến sự thiếu hiệu quả và các ngân hàng thương mại nên được tư nhân hoá. Những nhà nghiên cứu khác<sup>61</sup> lý luận rằng các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước nên được xem là phương sách cuối cùng và nên được phát huy khi cổ phần hoá là nguyên nhân gây bất ổn trong thượng tầng kiến trúc ngân hàng. Mặt khác, một số nhà nghiên cứu khác<sup>62</sup> lại cho rằng trong một số hoàn cảnh, việc nhà nước sở hữu các ngân hàng có tác động tích cực đối với phát triển kinh tế lâu dài, đặc biệt khi xảy ra thất bại thị trường đòi hỏi chính phủ phải can thiệp vào hệ thống tài chính (ví dụ: khủng hoảng tài chính năm 2008-09)<sup>63</sup>. Trong 96 quốc gia được khảo sát nơi chính phủ sở hữu một hoặc nhiều ngân hàng thương mại, các ngân hàng thương mại thuộc sở hữu nhà nước chiếm trung bình 21% tổng tài sản của hệ thống ngân hàng. Các nước có mức độ sở hữu nhà nước cao là Iraq (98%), Ấn độ (72%), Hy Lạp (50%), và Nga (41%). Những quốc gia có sở hữu nhà nước trong hệ thống ngân hàng thấp hơn 10% là Ý, Nam Phi, Hungary, Pháp và Croatia.

Cho vay chính sách đã được sử dụng ở cả những nước phát triển và đang phát triển nhằm hỗ trợ phát triển. Chính sách này thường được sử dụng ở Châu Á trong những thập niên 1960 và 1970 nhằm thực hiện chiến lược công nghiệp hoá và mở rộng xuất khẩu. Tỷ trọng cho vay chính sách trong tổng vốn huy động chiếm tỷ lệ cao ở một số quốc gia Châu Á, chiếm đến 50% tại Ấn độ và Hàn Quốc vào những năm 1970. Tại Nhật Bản và Hàn Quốc, cho vay chính sách chủ yếu tập trung vào lĩnh vực xuất khẩu và các ngành công nghiệp chính. Tại Trung Quốc, cho vay chính sách chủ yếu tập trung vào các DNNN, trong khi đó tại Ấn độ, mục tiêu của chính sách này là các DNNN và các doanh nghiệp nhỏ và nông dân.

Một đặc điểm quan trọng của cho vay chính sách tại Nhật và Hàn Quốc là sự giám sát chặt chẽ

<sup>61</sup> R. Levine (2003), Berger et al. (2005), và Bortolotti B. & E. Perotti (2007). Trích trong APD 2016.

<sup>62</sup> Andrianova S. et al. (2009).

<sup>63</sup> APD. 2016.

việc phân bổ và sử dụng vốn, và mức độ thất thoát vốn và các khoản vay không còn hiệu quả thấp. Hiệu quả giám sát tại Trung Quốc và Ấn Độ thấp hơn do những quyết định chính được phân cấp cho chính quyền địa phương và nguồn lực được đôi khi được phân bổ cho những mục đích thiếu hiệu quả và không phù hợp, và mức độ các khoản vay không còn hiệu quả và mất vốn còn cao. Vai trò của việc cho vay chính sách giảm sút kể từ những năm 1980 khi có sự xuất hiện những bằng chứng ngày càng tăng về ảnh hưởng tiêu cực tới phát triển (bao gồm cả mức các khoản vay không còn hiệu quả cao), là kết quả của sự méo mó do cho vay chính sách gây ra.

Hội nhập tài chính -- bao gồm đầu tư gián tiếp nước ngoài (FII) -- đã đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong phát triển kinh tế tại Châu Á. Tuy nhiên, nếu các dòng vốn FII không được quản lý đúng đắn thì sự hội nhập tài chính này cũng tạo ra những rủi ro về kinh tế vĩ mô. Mặc dù có một làn sóng FII đẩy lên khi Việt Nam ra nhập WTO, nhưng mức độ hội nhập tài chính của Việt Nam vẫn còn khá thấp với mức đầu tư ra bên ngoài không đáng kể. Tuy nhiên với tăng cường hội nhập kinh tế và liên tục cải thiện môi trường kinh doanh thuận lợi, hy vọng mức đầu tư FII sẽ tăng và cần được kiểm soát cẩn thận.

Không có một mô hình giám sát ngành tài chính lý tưởng nào có thể được áp dụng ở các quốc gia bởi vì mỗi quốc gia đều có văn hoá, lịch sử và thể chế chính trị khác nhau. Tuy nhiên, một xu hướng ngày càng tăng là vai trò theo dõi, giám sát tập trung của nhà nước trong các lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. Thuận lợi chính của mô hình giám sát tập trung này là đẩy mạnh hiệu quả giám sát các công ty tài chính tham gia vào nhiều lĩnh vực tài chính, và đặc biệt giúp giám sát rủi ro, tạo thuận lợi cho việc quản lý và đánh giá rủi ro một cách có hệ thống cũng như giảm thiểu khả năng rủi ro lan rộng. Mô hình này cũng giúp tận dụng hiệu quả kinh tế theo quy mô. Việc thực thi giám sát tài chính có hiệu quả cần đến một năng lực mạnh mẽ của nhà nước. Dù mô hình nào được áp dụng thì nhà nước cũng cần xây dựng một lộ trình chắc chắn với các bước thực hiện cụ thể.

### **Các vấn đề chính**

Tái cấu trúc thị trường tài chính và hệ thống ngân hàng là một trong ba trọng tâm của Quy hoạch tổng thể tái cấu trúc nền kinh tế (MPER)<sup>64</sup> nhằm chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng cải thiện chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh trong giai đoạn 2013-2020. MPER được thiết kế nhằm “khuyến khích năng lực sáng tạo của nhà nước và hỗ trợ phát triển thông qua các thể chế, chính sách và kích cầu kinh tế cũng như giảm áp dụng can thiệp hành chính”. Một loạt các biện pháp nhằm cải cách và tái cấu trúc thị trường tài chính và hệ thống ngân hàng -- bao gồm khuyến khích sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân và nước ngoài vào hệ thống tài chính -- đã giúp gia tăng sự tiến bộ và huy động nguồn lực tài chính đáng kể cho phát triển kinh tế.

Mặc dù các cải cách của MPER giúp tái cơ cấu thị trường tài chính và hệ thống ngân hàng, nhưng hệ thống tài chính vẫn còn nhỏ so với các nền kinh tế khác trong khu vực, bị chi phối bởi hệ thống ngân hàng, và chưa thể huy động đủ nguồn vốn cho trung và dài hạn. Hệ thống tài chính Việt Nam vẫn còn thiếu những thể chế tài chính qui mô lớn có khả năng cạnh tranh trong thị trường khu vực. Các ngân hàng thương mại sử dụng một lượng lớn nguồn tín dụng ngắn hạn để trả các khoản nợ trung và dài hạn. Thị trường trái phiếu doanh nghiệp và thị

<sup>64</sup> Được phê duyệt bởi Thủ tướng tháng 2 năm 2013



trường phái sinh chưa phát triển ở Việt Nam. Hiện tại không có cơ chế nào theo dõi và quản lý các dòng vốn nước ngoài không ổn định đổ vào. Vẫn còn khoảng cách lớn giữa phương thức quản trị các ngân hàng Việt Nam và các thực tiễn tốt trên thế giới. Vấn đề sở hữu chéo và các vấn đề sở hữu khác ảnh hưởng đến tính minh bạch đã được giải quyết phần nào, nhưng điều này tiếp tục ảnh hưởng đến rủi ro hệ thống. Tiếp tục có những quan ngại về vấn đề các khoản nợ xấu (NPLs) và độ tin cậy của dữ liệu NPLs.

Khung thể chế cho tái cấu trúc hệ thống các tổ chức tín dụng đã được cải thiện dần dần, theo chương trình “tái cấu trúc hệ thống các tổ chức tín dụng trong giai đoạn 2011-2015” và “giải quyết các khoản vay không còn hiệu quả của các tổ chức tín dụng”. Cải cách bao gồm thành lập Công ty Quản lý Tài sản Việt Nam (VAMC). Các chương trình đã có lộ trình, nguyên tắc và các nhóm giải pháp nhằm tái cấu trúc hệ thống các tổ chức tín dụng và giải quyết các vấn đề các khoản vay không còn hiệu quả, cụ thể: (i) nhằm thanh tra, kiểm tra, đánh giá và giám sát các hoạt động cung cấp tín dụng và chất lượng tín dụng; (ii) thành lập VAMC như một kênh giải quyết các khoản vay không còn hiệu quả; (iii) đa dạng hóa cơ cấu sở hữu và các loại hình tổ chức tín dụng và (iv) khuyến khích M&A tự nguyện của các tổ chức tín dụng trong khi bảo đảm quyền lợi của người gửi tiền và quyền, nghĩa vụ của các bên liên quan khác theo luật. Thông qua các hoạt động của VAMC và hiệu quả của VAMC trong việc giải quyết các khoản vay không còn hiệu quả, và trong khi việc mua lại những ngân hàng yếu kém vẫn là vấn đề đang được thảo luận, các chương trình này đã giúp tránh được sự đổ vỡ nền tài chính, và gây dựng lại niềm tin của nhân dân vào hệ thống các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên vẫn cần một số giải pháp kiên quyết để giải quyết các khoản vay không còn hiệu quả và các định chế tài chính không còn khả năng trả nợ.

Mặc dù nhà nước có cam kết hội nhập tài chính quốc tế, nhưng hội nhập trên thực tế vẫn còn khá khiêm tốn. Hội nhập quốc tế chưa tạo đủ đà cho đổi mới nhằm khuyến khích sự phát triển của hệ thống tài chính cạnh tranh quốc tế tại Việt Nam. Việt Nam có đầu tư gián tiếp rất thấp ở các quốc gia khác. Mặc dù đã có những tiến bộ đáng kể trong việc cải thiện khuôn khổ pháp lý cho sự phát triển của hệ thống tài chính, nhưng không phải mọi qui định đều đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế và các qui định then chốt chưa được thực thi có hiệu quả. Khuôn khổ pháp lý để bảo vệ khách hàng vẫn còn yếu. Khu vực tư nhân vẫn vấp phải những rào cản để cạnh tranh bình đẳng trong lĩnh vực bảo hiểm và quỹ hưu trí tự nguyện.

Việt Nam sử dụng mô hình giám sát phân cấp dựa trên ngành, lĩnh vực cụ thể. Cơ quan giám sát ngân hàng (trực thuộc NHNN) chịu trách nhiệm thanh tra giám sát hệ thống ngân hàng. Ủy ban chứng khoán nhà nước (trực thuộc Bộ Tài chính) thực thi việc kiểm tra tại chỗ và giám sát từ xa các công ty chứng khoán, các công ty quản lý đầu tư, các quỹ đầu tư chứng khoán, các công ty đầu tư chứng khoán và thị trường chứng khoán. Cơ quan giám sát và quản lý bảo hiểm (trực thuộc Bộ Tài chính) thực thi việc kiểm tra tại chỗ và giám sát từ xa các công ty bảo hiểm và tái bảo hiểm. Ủy ban giám sát tài chính quốc gia (NFSC) là cơ quan nhà nước có trách nhiệm giám sát hệ thống tài chính nói chung. Tuy nhiên, năng lực của tổ chức này còn hạn chế và không có quyền lực tiến hành kiểm tra tại chỗ. Sự phối hợp còn thiếu hiệu quả giữa các cơ quan giám sát chuyên ngành dẫn đến sự hạn chế trong giám sát chéo các rủi ro. Công nghệ thông tin được áp dụng rất hạn chế trong giám sát hệ thống tài chính tại Việt Nam và việc thiếu tính minh bạch trong theo dõi và giám sát vẫn là mối lo ngại lớn.

Mục tiêu cốt lõi của nhà nước trong việc can thiệp vào phát triển ngành tài chính nên đảm bảo rằng hệ thống tài chính có thể huy động an toàn và phân bổ nguồn lực tài chính một cách hiệu quả (ví dụ cho các lĩnh vực mang lại hiệu quả kinh tế xã hội cao) trong một nền kinh tế hội nhập ngày càng sâu rộng. Mặc dù một số lý luận vẫn bảo vệ sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào một số vận hành của hệ thống tài chính, nhưng những can thiệp lâu dài sẽ có thể làm méo mó hệ thống tài chính với những tác động tiêu cực cho phát triển ngành. Thay vì việc can thiệp trực tiếp vào ngành tài chính trên cơ sở dài hạn, nhà nước nên thúc đẩy sự phát triển ngành bằng cách tạo ra một khuôn khổ pháp lý minh bạch và hoàn thiện, và xây dựng một môi trường cạnh tranh và công bằng cũng như điều tiết hiệu quả các định chế tài chính đủ mạnh để đối mặt với các cú sốc bên trong và bên ngoài nền kinh tế. Nhà nước được kỳ vọng đóng một vai trò ngày càng hiệu quả trong việc giám sát điều tiết ngành tài chính, đồng thời giảm đáng kể tỷ trọng sở hữu nhà nước trong các định chế tài chính.

## **Kết luận và khuyến nghị**

### *Tách riêng sở hữu nhà nước và vai trò quản lý*

Chính phủ nên cân nhắc xây dựng một bản đề xuất trình Quốc hội để chuyển đổi Ngân hàng nhà nước Việt Nam (SBV) thành một ngân hàng trung ương thực sự độc lập phù hợp với các thực tiễn tốt và tiêu chuẩn quốc tế. Trọng tâm của quản lý chính sách tiền tệ nên nhằm vào mục tiêu lạm phát, chính phủ nên giảm bớt can thiệp hành chính và áp dụng các công cụ gián tiếp theo nguyên tắc thị trường. Chính phủ nên nới lỏng quản lý tỷ giá hối đoái phù hợp với kế hoạch hướng tới khả năng qui đổi đầy đủ tiền đồng Việt Nam.

Nhằm cải thiện năng lực cạnh tranh và hiệu quả trong các hoạt động của ngân hàng thương mại, nhà nước cần tách rời vai trò sở hữu các định chế tài chính ra khỏi vai trò quản lý ngành tài chính và hoạch định chính sách. Trên thực tế, điều này có nghĩa là trách nhiệm sở hữu nhà nước các định chế tài chính nên được tách ra khỏi các cơ quan quản lý nhà nước như NHNN. Nhà nước cũng nên: giảm phần sở hữu của mình tại các ngân hàng thương mại nhà nước (SOCBs); rà soát và điều chỉnh quyền đại diện sở hữu nhà nước tại các ngân hàng này; tạo thuận lợi cho sự phát triển của các ngân hàng thương mại cổ phần liên doanh nước ngoài (JSCB-FBs) nhằm đa dạng hoá loại hình sở hữu.; thúc đẩy cạnh tranh; và tránh cho vay chính sách và cho vay mục tiêu từ các ngân hàng thương mại và VDB sang cho VBSP. Nhìn chung, chính phủ nên phát triển các thể chế và chính sách nhằm khuyến khích sự phát triển của các ngân hàng thương mại hiện tại thành ngân hàng qui mô lớn với đầy đủ năng lực nhằm cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế.

Nhà nước cần quản lý, giám sát chặt chẽ và rà soát các qui định hiện hành của các tổ chức phát triển và các định chế tài chính nhằm giảm sự lệ thuộc của những tổ chức này vào ngân sách nhà nước. Nhà nước nên xây dựng mô hình giám sát và vận hành phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

### *Giám sát và quản lý hệ thống tài chính của nhà nước*

Nhà nước cũng nên ban hành các qui định nhằm cải thiện hiệu quả và tính minh bạch trong

việc vận hành hệ thống tài chính. Các cơ quan chính phủ, các doanh nghiệp và nhà đầu tư cần phải minh bạch khi cung cấp các thông tin phản ánh chính xác tình hình hoạt động của hệ thống tài chính và cần phải tránh che giấu hay bóp méo thông tin.

Nhà nước nên thiết lập và cải thiện khuôn khổ pháp lý nhằm bảo vệ người tiêu dùng và đảm bảo cạnh tranh. Để bảo vệ nhà đầu tư và giảm rủi ro thị trường đối với nhà đầu tư, nhà nước nên yêu cầu các công ty chứng khoán tách riêng tài khoản của các nhà đầu tư ra khỏi tổng tài sản của công ty và áp dụng chặt chẽ các yêu cầu niêm yết theo quy định luật pháp.

Như đã thảo luận trong báo cáo chuyên đề, Nhà nước nên tiếp tục xây dựng và cải thiện cơ sở hạ tầng cho sự phát triển của hệ thống tài chính. Đầu tiên, chính phủ nên tiếp tục đầu tư vào hạ tầng công nghệ thông tin nhằm hỗ trợ việc kiểm tra, giám sát và cuối cùng là hướng tới phát triển một hệ thống giám sát tự động nhằm dự báo và cảnh báo những rủi ro trong các lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. Chính phủ nên tiếp tục xây dựng các hệ thống thanh toán ngân hàng<sup>65</sup> làm nền tảng cho hoạt động của hệ thống tài chính hiện đại và cung cấp các sản phẩm và dịch vụ tài chính cao cấp. Cần phát triển các cơ quan xếp hạng các tổ chức tín dụng và các cơ quan định giá sử dụng các chuẩn mực quốc tế để hình thành và phát triển thị trường trái phiếu doanh nghiệp và thị trường phái sinh.

Chính phủ nên rà soát và cải cách mạnh mẽ hơn nữa việc giám sát và điều tiết hệ thống tài chính hướng tới cải thiện và nâng cao năng lực và hiệu quả của các cơ quan giám sát ngành, tiến một bước xa hơn nữa nhằm xây dựng một mô hình giám sát thống nhất. Đầu tiên, cần phải tách rời chức năng cấp phép ra khỏi chức năng giám sát của các cơ quan giám sát ngành. Giám sát hệ thống tài chính cần phải được chuyển từ giám sát tuân thủ sang giám sát rủi ro. Nhà nước cần hành động kiên quyết để giải quyết các khoản vay không còn hiệu quả và giải quyết các thể chế tài chính không còn khả năng trả nợ.

#### *Phát triển các thể chế thị trường cho thị trường vốn và tài chính cạnh tranh.*

- (a) Chính phủ nên cải thiện khung pháp lý nhằm phát triển hơn nữa thị trường bảo hiểm và chứng khoán. Cụ thể là, nhà nước cần:
  - (b) Thiết lập thị trường trái phiếu doanh nghiệp niêm yết và thị trường phái sinh.
  - (c) Phân loại các sở giao dịch chứng khoán thành các hạng mục khác nhau phù hợp với mỗi nhóm công ty niêm yết.
  - (d) Tái cơ cấu các công ty chứng khoán bằng cách giải thể và củng cố các công ty chứng khoán yếu kém nhằm giảm số lượng các công ty này xuống còn khoảng 40-50 công ty.
  - (e) Khuyến khích phát triển các quỹ tư nhân.

Ban hành các quy định cho phép các quỹ hưu trí tự nguyện, các công ty bảo hiểm tư nhân và các công ty bảo hiểm trách nhiệm hữu hạn hoạt động.

<sup>65</sup> Xem báo cáo chuyên đề phân tích tiến độ trong việc phát triển các hệ thống thanh toán. Ngân hàng Thế giới đã hỗ trợ cải thiện hệ thống thanh toán và các cơ cấu tài chính khác.

Với những công ty đã niêm yết, nhà nước nên đóng vai trò tạo thuận lợi khuyến khích họ đầu tư vào lĩnh vực sản xuất và kinh doanh có năng suất lao động cao và mang lại giá trị gia tăng cho nền kinh tế.

### Vai trò của nhà nước trong tạo thuận lợi hội nhập quốc tế cho thị trường vốn và tài chính

Chính phủ nên xây dựng các chính sách kinh tế vĩ mô chủ động nhằm chống lại rủi ro và kiểm soát dòng chảy đầu tư nước ngoài ra vào Việt Nam. Chính phủ Việt Nam nên chủ động thực hiện kế hoạch hội nhập ngành tài chính theo các cam kết trong các hiệp định quốc tế và khu vực. Cần có các chính sách nhằm thực hiện tự do hoá nguồn vốn với lộ trình dần dần thích hợp với các điều kiện phát triển và các cam kết quốc tế của Việt Nam. Điều này sẽ thúc đẩy và hấp dẫn nguồn vốn quốc tế trong khi vẫn đảm bảo được sự ổn định của quốc gia.

**Bảng 5: Kế hoạch Hành động Khuyến nghị đến 2020**

Khuyến nghị và Hành động cần thiết	Mục tiêu
<b>1. Tách riêng sở hữu nhà nước và vai trò quản lý</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tái cơ cấu Ngân hàng nhà nước Việt Nam (SBV) thành một ngân hàng trung ương thực sự độc lập phù hợp với các thực tiễn tốt quốc tế. Chính sách tiền tệ nên nhắm vào mục tiêu lạm phát thấp, ít phụ thuộc hơn vào các can thiệp hành chính.</li> </ul>	2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tách rời vai trò quản lý ngành tài chính của nhà nước ra khỏi vai trò sở hữu các định chế tài chính. Quyền sở hữu trong các tổ chức tài chính của nhà nước cần được chuyển giao khỏi các cơ quan nhà nước tham gia vào quản lý ngành (như SBV và MOF) càng sớm càng tốt (ví dụ: đến cuối năm 2017).</li> </ul>	2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>Chuyển dịch cho vay chính sách và cho vay mục tiêu từ các ngân hàng thương mại và VDB sang cho VBSP. Nâng cao năng lực quản lý nhà nước của VDB và VBSP nhằm đảm bảo các mục tiêu chính sách được hiện thực hoá với mức chi phí hiệu quả nhất.</li> </ul>	2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>Giảm tỷ trọng sở hữu nhà nước trong các ngân hàng thương mại.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết lập và cải thiện khung pháp lý bảo vệ khách hàng. Nhà nước nên đảm bảo rằng các công ty chứng khoán tách riêng tài khoản của các nhà đầu tư khỏi hệ thống tài sản của họ và tuân thủ nghiêm ngặt các yêu cầu niêm yết cho các công ty niêm yết.</li> </ul>	2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiếp tục phát triển và thực thi các hệ thống thanh toán hiện đại.</li> </ul>	2018
<b>2. Giám sát và quản lý hệ thống tài chính của nhà nước</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Chuyển sang mô hình cơ quan giám sát quản lý thống nhất hơn. Xây dựng năng lực thực thi, giám sát quản lý cho cơ quan quản lý chuyên ngành.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tách rời chức năng cấp phép ra khỏi chức năng giám sát của các cơ quan giám sát chuyên ngành.</li> </ul>	2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>Chuyển trọng tâm giám sát từ giám sát tuân thủ sang giám sát rủi ro. Xây dựng năng lực thực thi biện pháp tiếp cận dựa trên rủi ro.</li> </ul>	2017

<ul style="list-style-type: none"> <li>Thiết lập và duy trì cơ sở hạ tầng hệ thống tài chính hiệu quả, bao gồm sử dụng hiệu quả hơn nữa công nghệ thông tin cho theo dõi và giám sát, bao gồm hệ thống giám sát tự động và cảnh báo rủi ro cho ngân hàng, bảo hiểm và chứng khoán.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành và thực thi các qui định nhằm cải thiện sự minh bạch trong thị trường vốn và tài chính. Yêu cầu các ngân hàng thương mại đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế về báo cáo, minh bạch và quản trị doanh nghiệp.</li> </ul>	2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đưa ra các giải pháp kiên quyết nhằm giải quyết các khoản nợ xấu và tình trạng không có khả năng trả nợ của các định chế tài chính.</li> </ul>	2017-20
<b>3. Phát triển các thể chế thị trường cho thị trường vốn và tài chính cạnh tranh.</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đảm bảo rằng các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài vào ngành tài chính cạnh tranh bình đẳng với nhau và với các định chế tài chính do nhà nước đầu tư.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Phát triển các cơ quan xếp hạng tín dụng và các cơ quan định giá chuẩn hoá quốc tế nhằm thiết lập và phát triển thị trường phái sinh và thị trường trái phiếu doanh nghiệp.</li> </ul>	2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thành lập thị trường trái phiếu doanh nghiệp niêm yết.</li> </ul>	2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thành lập thị trường các công cụ phái sinh</li> </ul>	2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>Thành lập các loại sở giao dịch chứng khoán khác nhau phù hợp với hồ sơ rủi ro của các nhóm công ty niêm yết và nhà đầu tư.</li> </ul>	2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>Đóng cửa hoặc sáp nhập các công ty chứng khoán không có khả năng trả nợ.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Khuyến khích sự phát triển của các quỹ tư nhân.</li> </ul>	2017-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ban hành các qui định cho phép các quỹ hưu trí tự nguyện, các công ty bảo hiểm cá nhân và các công ty bảo hiểm trách nhiệm hữu hạn hoạt động.</li> </ul>	2018
<b>4. Tạo thuận lợi hội nhập quốc tế cho thị trường vốn và tài chính</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Phát triển các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô minh bạch và rõ ràng nhằm hạn chế sự bất ổn của các dòng đầu tư nước ngoài ra vào, trong khi đó tự do hoá thị trường vốn phù hợp với thực tiễn quốc gia và cam kết quốc tế.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Chủ động thực hiện kế hoạch hội nhập ngân hàng và tài chính phù hợp với khung thời gian đã được thống nhất trong các hiệp định khu vực và quốc tế.</li> </ul>	2016-20
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nới lỏng qui định quản lý tỷ giá hối đoái với mục tiêu đảm bảo khả năng qui đổi đầy đủ tiền đồng Việt Nam.</li> </ul>	2020

## TÓM TẮT CÁC KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

### Vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế Việt Nam

Việc tiếp tục mơ hồ về vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế Việt Nam đã gây bối rối, bất ổn và không chắc chắn về chính sách và gia tăng cảm nhận về rủi ro trong đầu tư. Sự mơ hồ đã tạo cơ hội tiêu cực cho tham nhũng và khuyến khích hành vi “trục lợi”. Sẽ rất hữu ích nếu các nhà lãnh đạo cao cấp chỉ rõ rằng định hướng XHCN để cập tới một trọng tâm mạnh mẽ của nhà nước về đảm bảo sự tiếp cận công bằng các cơ hội kinh tế, chính trị và xã hội, đồng thời tránh các can thiệp (không hiệu quả) của nhà nước vào thị trường và các hoạt động kinh doanh (xem phần khuyến nghị). Các nhà lãnh đạo cao cấp nên có những thông điệp chính xác hơn về vai trò của nhà nước trong các lĩnh vực chính của quá trình phát triển kinh tế, điều này giúp giảm sự mơ hồ, không chắc chắn và gia tăng lòng tin.

Một thông điệp rõ ràng từ các nghiên cứu chuyên đề cho thấy mặc dù có những bài học quan trọng từ các kinh nghiệm quốc gia và quốc tế, nhưng không có một “mô hình tốt nhất” nào có thể được áp dụng tại Việt Nam. Những nhà hoạch định chính sách sẽ cần tiếp tục giám sát và điều chỉnh các thể chế và hệ thống nhằm đáp ứng những nhu cầu cụ thể của các thể chế khác nhau tại Việt Nam. Trong nhiều lĩnh vực (như nhằm mục tiêu vào các nhóm dễ bị tổn thương, cải thiện chất lượng quy định và thực thi pháp luật, xây dựng các cơ quan quản lý nhà nước độc lập, sự tham gia của cộng đồng vào lập kế hoạch và giám sát), việc tiếp tục thử nghiệm là cần thiết để nâng cao vai trò hiệu quả của nhà nước trong hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội.

Các nghiên cứu nhấn mạnh rằng do năng lực nhà nước (nhân lực và tài lực) có hạn nên cần phải nỗ lực hơn nữa để đảm bảo rằng nguồn lực được hướng đến các lĩnh vực và các vấn đề được ưu tiên cao nhất. Các báo cáo chuyên đề xác định những lĩnh vực mà trong đó vai trò nhà nước cần phải được tăng cường (lập kế hoạch, tiêu chuẩn, thực thi pháp luật, phát triển thể chế thị trường và các thị trường nhân tố, theo dõi và giám sát), những lĩnh vực mà trong đó vai trò của nhà nước cần phải giảm bớt hoặc tổ chức có hiệu quả hơn (hoạt động thương mại và thủ tục hành chính). Nhà nước cần nâng cao và tái tổ chức có hiệu quả vai trò quản lý của mình.

Một thông điệp nữa đó là sự “thay đổi tư duy” sẽ rất quan trọng nhằm thực hiện thành công cải cách với mục tiêu nâng cao trách nhiệm giải trình và hiệu quả của nhà nước. Lãnh đạo các doanh nghiệp Việt Nam, các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách kỹ trị cần làm việc cùng nhau để xây dựng các chiến lược trung hạn cho việc hình thành, “tiếp thị” và thực hiện cải cách. Họ cần tham khảo ý kiến rộng rãi và chủ động xác định khó khăn cản trở phát triển và xây dựng bằng chứng dựa trên nhu cầu cải cách. Các nhà lãnh đạo chính trị và hoạch định chính sách sẽ cần các kênh thông tin mang tính tương tác, thẳng thắn, gần gũi để trao đổi với các lãnh đạo doanh nghiệp, các nhà kỹ trị và các nhà nghiên cứu<sup>66</sup>. Các phương tiện truyền thông và xã hội nói chung phải tham gia vào việc cung cấp thông tin cho thiết kế chính sách, tham gia xem xét, theo dõi tiến độ và vận động cho những thay đổi trong định hướng cải cách khi cần.

<sup>66</sup> Kinh nghiệm với những cải cách liên quan đến Luật Doanh nghiệp cung cấp một mô hình cho việc áp dụng thành công cải cách tiếp cận này. Chính phủ thành lập Tổ công tác (bao gồm các nhà kỹ trị và nhà nghiên cứu) để thực thi Luật Doanh Nghiệp cùng với các kết quả tích cực tạo đà cho việc thực hiện.

Các nghiên cứu cũng chỉ ra sự cần thiết của các tuyên bố rõ ràng về quyền hành động của những chủ thể ngoài nhà nước khi các cơ quan nhà nước lạm dụng quyền hạn gây thiệt hại cho những thành phần ngoài nhà nước. Cần phát triển hơn nữa cơ chế thể chế nhằm trao quyền cho những chủ thể ngoài nhà nước theo dõi và bảo vệ quyền của họ khi nhà nước lạm dụng quyền lực. Cần tiếp tục nghiên cứu và xác định những thực tiễn tốt nhất được sử dụng tại các quốc gia khác nhằm bảo vệ những chủ thể ngoài nhà nước khỏi sự lạm quyền của nhà nước.

## Đổi mới trong huy động nguồn lực để mang lại kết quả công bằng

Trong khi nhà nước tiếp tục nỗ lực cung cấp các dịch vụ và cơ sở hạ tầng cơ bản cho các nhóm yếu thế, nhu cầu dịch vụ công chất lượng cao đang ngày càng tăng với tầng lớp trung lưu đang tăng lên nhanh chóng. Nguồn lực công tại Việt Nam sẽ không đủ chi trả những chi phí ngày càng tăng của các dịch vụ công chất lượng cao. Do đó cần phải huy động nguồn lực tư nhân để chi trả một phần các chi phí này, đặc biệt với cơ sở hạ tầng và các dịch vụ không thiết yếu và không được ưu tiên. Tuy nhiên, nhà nước nên tiếp tục trợ cấp cho việc cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng cho các nhóm dễ bị tổn thương và các khu vực khó khăn nhất trong xã hội với mục tiêu là đảm bảo sự tiếp cận công bằng hơn với các cơ hội kinh tế và cơ hội khác.

Kinh nghiệm trong nước và quốc tế cho thấy các mô hình khác nhau trong việc cung cấp dịch vụ công thiết yếu (giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng cơ bản) và cơ sở hạ tầng công có thể mang lại những kết quả thành công và công bằng. Nhiều quốc gia đã đạt được kết quả tốt với sự tham gia trực tiếp tương đối mạnh mẽ của nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ công và cơ sở hạ tầng. Các nhà hoạch định chính sách cần phải nghiên cứu, và xác định ưu nhược điểm của mỗi mô hình, và điều chỉnh mô hình được ưa chuộng nhất cho phù hợp với thực tế tại Việt Nam. Việc tiếp tục thực hiện giám sát, học hỏi và thích ứng là yếu tố quan trọng trong nỗ lực xây dựng năng lực của nhà nước nhằm cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng.

Có cơ hội mới để cải tiến cách thức nhà nước tạo thuận lợi cho phát triển kinh tế xã hội. Công nghệ thông tin, cơ quan quản lý nhà nước độc lập, các PSPs tư nhân và các doanh nghiệp xã hội đưa ra các lựa chọn nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu suất của nhà nước trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế, cung cấp dịch vụ công và cơ sở hạ tầng. Nhà nước cần tiếp tục tìm kiếm các cơ hội mới để đổi mới và trao quyền cho người nghèo nhằm khuyến khích cạnh tranh giữa các nhà cung cấp dịch vụ công. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy đôi khi việc trợ cấp cho người nghèo để họ tự chi trả cho một số dịch vụ công có thể có hiệu quả và hiệu suất hơn là trợ cấp cho các tổ chức cung cấp dịch vụ và cơ sở hạ tầng công. Nhà nước nên tìm kiếm các phương án nhằm trợ cấp tín dụng cho người nghèo để chi trả các dịch vụ từ những PSP đã được cấp phép. Điều này sẽ cho phép người nghèo quyết định loại dịch vụ công nào và nhà cung cấp nào mà họ đánh giá cao nhất và, do đó, gia tăng áp lực cạnh tranh của các nhà cung cấp dịch vụ.

Quyền tự chủ lớn hơn<sup>67</sup> có thể giúp các nhà cung cấp dịch vụ công (PSPs) và các nhà phát triển cơ sở hạ tầng đổi mới, cạnh tranh và đáp ứng nhu cầu trong nước và họ nên được khuyến khích nâng cao chất lượng và sự phù hợp. Tuy nhiên, nhà nước cần đóng vai trò chủ động trong việc xây dựng các tiêu chuẩn quốc gia và giám sát chất lượng cơ sở hạ tầng và các dịch vụ công nhằm đảm bảo rằng các tiêu chuẩn quốc gia được đáp ứng (ví dụ như đường giao

<sup>67</sup> Vd: Định hướng của Chính phủ chuyển sang các nhà cung cấp dịch vụ tự chủ hơn được đề cập đến trong Nghị quyết 40NQ-CP 9/8/2012

thông, năng lượng, giáo dục, y tế, kỹ năng hướng nghiệp và chất lượng nước). Các nhà vận hành nên bị cấm tham gia các hành vi thiếu cạnh tranh đi ngược lại lợi ích công. Trọng tâm giám sát của nhà nước nên đặt vào thúc đẩy cạnh tranh một cách công bằng, minh bạch và cởi mở nhằm hướng đến cải thiện chất lượng, hiệu quả chi phí của dịch vụ hạ tầng cơ sở công.

## **Xây dựng thể chế thị trường, thúc đẩy cạnh tranh, gia nhập thị trường và rút khỏi các hoạt động kinh doanh**

Một chủ đề được nhắc đến nhiều khác là nhà nước cần rút lui khỏi các hoạt động thương mại nhằm tập trung vào xây dựng các thể chế mang tính bao trùm tạo thuận lợi cho cạnh tranh và chủ động loại bỏ hoặc giảm bớt những yếu tố gây hạn chế cạnh tranh. Nhà nước không nên làm thay khu vực tư nhân ở những nơi thị trường đang, hoặc có thể, hoạt động hiệu quả hơn hoặc những nơi có thể thực thi cạnh tranh. Cần ưu tiên giảm bớt vai trò của nhà nước trong tất cả các hoạt động kinh doanh thương mại, bao gồm giảm sự tham gia trực tiếp của nhà nước trong việc cung cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ công, các ngành công nghiệp mạng lưới và thị trường tài chính. Những tuyên bố rõ ràng về vai trò tương đối của nhà nước và của tư nhân trong phát triển kinh doanh và kinh tế có thể đóng vai trò quan trọng trong đổi mới tư duy và lòng tin của doanh nghiệp. Những nguyên tắc khuyến nghị đó bao gồm:

- Nhà nước cần từ từ rút lui khỏi các hoạt động kinh doanh thương mại mà có thể được thực hiện hiệu quả và hiệu suất bởi khu vực ngoài nhà nước.
- Khu vực ngoài nhà nước tạo động cơ cho tăng trưởng kinh tế và công ăn việc làm, và là nòng cốt duy trì tiến bộ giảm nghèo và nâng cao mức sống.
- Các thị trường cạnh tranh đóng vai trò chủ đạo trong hướng dẫn phân bổ nguồn lực. Việc phát triển các thị trường nhân tố cạnh tranh là yếu tố quan trọng trong chiến lược phát triển quốc gia.

Nhà nước cần củng cố thể chế thị trường và năng lực nhà nước trong việc thực thi trách nhiệm điều hành có hiệu quả kinh tế thị trường. Sự phát triển các thị trường nhân tố (thị trường vốn, lao động và đất đai) là các ưu tiên cấp thiết. Cũng cần xây dựng và phát triển các cơ quan quản lý nhà nước thực sự độc lập trong các lĩnh vực then chốt, bao gồm cạnh tranh, các ngành công nghiệp mạng lưới, tiêu chuẩn giáo dục, tiêu chuẩn y tế và an toàn thực phẩm. Nhà nước cũng cần phát triển các đơn vị tự chủ -- có trách nhiệm giải trình với cộng đồng địa phương -- nhằm cung cấp dịch vụ công thiết yếu và cơ bản cho các cộng đồng địa phương ở các lĩnh vực không thể thu hút các PSPs tư nhân.

Những nỗ lực liên tục nhằm ban hành Luật Cạnh tranh mới đã tạo cơ hội cho Việt Nam phát triển chính sách cạnh tranh mẫu và cơ quan cạnh tranh phù hợp với các thực tiễn tốt nhất trên thế giới. Việt Nam có cơ hội làm theo các thực tiễn tốt nhất trên thế giới nhằm phát triển các thể chế và cơ cấu chính sách cạnh tranh (bao gồm việc rà soát khung pháp lý định kỳ) như một mô hình chính sách cạnh tranh tại các nước khác trong ASEAN. Điều này cũng giúp tối đa hoá lợi ích quốc gia từ các hiệp định hợp tác kinh tế khu vực như AEC, RCEP và TPP.



Nhà nước cần xây dựng năng lực để nâng cao chất lượng quản lý nhà nước và đảm bảo đạt được các mục tiêu quản lý một cách hiệu quả nhất cho lợi ích quốc gia. Các cơ quan quản lý nhà nước cần phải lưu tâm đến cơ hội giảm thiểu, bất cứ nơi nào có thể, gánh nặng quy định đối với doanh nghiệp khi đánh giá các chi phí và lợi ích của quy định nhà nước. Cần xem xét việc nhà nước định kỳ điều tra những ngành công nghiệp và những lĩnh vực có vấn đề nhằm xác định các rào cản cạnh tranh và tăng trưởng năng suất, làm việc với các bên liên quan nhằm đưa ra các khuyến nghị giải quyết các ách tắc. Một số hình thức báo cáo hàng năm cho Quốc hội về những nỗ lực nâng cao chất lượng quy định và giảm các chi phí thực hiện quy định với người tiêu dùng và doanh nghiệp cũng có thể giúp gia tăng áp lực lên các cơ quan chính phủ nhằm cải thiện chất lượng quy định quản lý nhà nước.

## Đẩy mạnh quản lý nhà nước và trách nhiệm giải trình

Các báo cáo chuyên đề nêu bật sự cần thiết về một nhà nước có trách nhiệm với xã hội trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho việc cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng một cách công bằng, hiệu lực và hiệu quả cũng như phát triển kinh tế xã hội với kết quả rộng lớn hơn. Thông điệp này được củng cố bởi một nghiên cứu gần đây của OECD (2016) về “Quản trị nhà nước cho tăng trưởng bao trùm”. Tăng cường minh bạch và sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước trong việc lập kế hoạch, thực hiện, theo dõi và đánh giá cơ sở hạ tầng và dịch vụ công là vô cùng cần thiết trong việc thúc đẩy trách nhiệm giải trình. Đấu thầu cạnh tranh và minh bạch các dự án công là điều quan trọng nhằm thúc đẩy hiệu quả và sự công bằng. Tăng cường và thực thi các hướng dẫn về đấu thầu cạnh tranh trong mua sắm công, bao gồm các hướng dẫn về quảng cáo cơ hội tham gia vào các dự án PPP.

Các nghiên cứu cũng nêu bật sự cần thiết để cơ quan nhà nước phải có trách nhiệm giải trình trong việc đảm bảo các kết quả được xác định rõ ràng. Lý tưởng nhất là tất cả các cơ quan nhà nước nên được yêu cầu chuẩn bị các điều lệ và mục tiêu thực hiện rõ ràng. Tất cả các cơ quan trung ương nên được yêu cầu phải nộp báo cáo tài chính và hoạt động hàng năm cho Quốc hội và công chúng nhận xét, góp ý. Các báo cáo này nên cung cấp bằng chứng về việc tuân thủ các điều lệ và tiến độ hướng tới việc đạt được mục tiêu thực hiện.

Các tổ chức xã hội dân sự, các phương tiện truyền thông đại chúng và quần chúng đóng vai trò quan trọng trong việc đốc thúc trách nhiệm giải trình của nhà nước. Mặc dù có một số tiến bộ trong những năm gần đây, nhưng cần nỗ lực hơn nữa để thiết lập và thực thi các hướng dẫn rõ ràng về tính minh bạch trong khu vực công, bao gồm cả việc đảm bảo công dân có cơ hội tham gia góp ý và nhận xét cho việc lập kế hoạch, lên ngân sách, thực thi, theo dõi và đánh giá các quá trình ở tất cả các cấp của chính phủ. Điều này đặc biệt quan trọng nhằm khuyến khích sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước trong quá trình lập kế hoạch và giám sát việc cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng của nhà nước.

**Bảng 6: Kế hoạch Hành động Khuyến nghị đến 2020**

Khuyến nghị và Hành động cần thiết	Mục tiêu
<b>1. Xác định rõ vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế Việt Nam</b>	
<input type="checkbox"/> Các lãnh đạo cấp cao nên làm rõ nghĩa vụ và trách nhiệm ưu tiên của nhà nước trước người dân và các thành phần kinh tế. Các nguyên tắc khuyến nghị bao gồm: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nhà nước sẽ đảm bảo rằng mọi người dân -- không kể hoàn cảnh như giới tính, dân tộc, nơi sinh hoặc nguồn gốc gia đình -- phải được công bằng về các cơ hội để thành công trong công việc và/hoặc trong kinh doanh.</li> <li>▪ Nhà nước sẽ đóng vai trò lãnh đạo trong việc định hướng phát triển quốc gia thông qua quản lý kinh tế vĩ mô, sự phát triển của các thể chế kinh tế thị trường, đảm bảo hiệu quả và hiệu suất trong cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng, và thông qua cấp phát ngân sách nhằm đảm bảo mọi người dân đều được bình đẳng trong việc tiếp cận các cơ hội kinh tế xã hội.</li> <li>▪ Nhà nước sẽ xây dựng các thể chế hiệu quả và mang tính bao trùm đóng vai trò quan trọng để đạt được các kết quả kinh tế bình đẳng và bền vững.</li> <li>▪ Nhà nước sẽ xác định và giải quyết các rào cản đang cản trở việc tiếp cận công bằng các cơ hội chính trị, kinh tế, xã hội và nâng cao năng lực nhà nước nhằm quản lý có hiệu quả để đảm bảo tạo sân chơi bình đẳng và cạnh tranh cho mọi cá nhân (không kể dân tộc và giới tính) và mọi doanh nghiệp.</li> </ul>	2016-20
<input type="checkbox"/> Tiếp tục phát triển các cơ chế thể chế nhằm trao quyền cho các chủ thể ngoài nhà nước theo dõi và bảo vệ quyền của họ khi các cơ quan nhà nước lạm dụng quyền lực.	2017-20
<input type="checkbox"/> Thường xuyên theo dõi và báo cáo (cho Quốc Hội và xã hội) về tiến bộ trong việc nâng cao vai trò của nhà nước về cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng có hiệu quả và công bằng như được kỳ vọng bởi một quốc gia có thu nhập trung bình mới nổi.	2018
<b>2. Đổi mới trong huy động nguồn lực để mang lại các kết quả công bằng</b>	
<input type="checkbox"/> Tiếp tục tìm kiếm các cơ hội huy động nguồn lực tư nhân để chi trả cho các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng.	2016-20
<input type="checkbox"/> Tiếp tục trợ cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các nhóm dễ bị tổn thương nhất trong xã hội và cho những khu vực khó khăn nhất nhằm đảm bảo sự tiếp cận công bằng hơn tới các cơ hội kinh tế và cơ hội khác.	2016-20
<input type="checkbox"/> Đảm bảo rằng các PSPs có quyền tự chủ <sup>68</sup> lớn hơn để sáng tạo, cạnh tranh và đáp ứng với các nhu cầu địa phương, và đảm bảo đáp ứng với các tiêu chuẩn chất lượng quốc gia (như y tế, giáo dục, kỹ năng hướng nghiệp, chất lượng nước) và đảm bảo rằng các PSPs không tham gia vào các hành vi phản cạnh tranh đi ngược lại với các lợi ích công.	2016-20

<sup>68</sup> Ví dụ: Định hướng của Chính phủ nhằm chuyển giao cho các nhà cung cấp dịch vụ tự chủ hơn được đề cập tới trong Nghị quyết 40NQ-CP 9/8/2012).

<input type="checkbox"/> Đẩy mạnh thực thi các tiêu chuẩn tiên tiến quốc gia về chất lượng cung cấp dịch vụ công và cơ sở hạ tầng.	2016-20
<b>3. Xây dựng thể chế thị trường, thúc đẩy cạnh tranh và rút Nhà nước ra khỏi các hoạt động kinh doanh</b>	
<p>Nhà nước cần cam kết rõ ràng về vai trò của nhà nước và khu vực tư nhân. Các cam kết khuyến nghị bao gồm:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Nhà nước sẽ dần dần rút lui khỏi các hoạt động kinh doanh thương mại mà có thể được thực hiện hiệu quả và hiệu suất bởi khu vực ngoài nhà nước.</li> <li><input type="checkbox"/> Khu vực ngoài nhà nước là động cơ cho tăng trưởng kinh tế và tạo công ăn việc làm, và sẽ là nòng cốt nhằm duy trì tiến bộ giảm nghèo và nâng cao mức sống.</li> <li><input type="checkbox"/> Các thị trường cạnh tranh đóng vai trò chủ đạo trong việc hướng dẫn phân bổ nguồn lực. Việc phát triển các thị trường nhân tố cạnh tranh là yếu tố quan trọng trong chiến lược phát triển quốc gia.</li> </ul>	2016-20
<input type="checkbox"/> Phát triển và phê duyệt khuôn khổ chính sách cạnh tranh quốc gia để hướng dẫn các cơ quan chính phủ về các biện pháp thúc đẩy cạnh tranh nhằm đẩy mạnh tăng trưởng năng suất.	2018
<input type="checkbox"/> Phát triển và đẩy mạnh cơ quan cạnh tranh độc lập (bên ngoài các cơ quan chủ quản) với đủ năng lực và quyền lực để xác định và giải quyết các rào cản đối với cạnh tranh công bằng và bình đẳng phù hợp với lợi ích kinh tế quốc gia.	2018
<input type="checkbox"/> Phát triển và đẩy mạnh các cơ quan quản lý ngành mạng lưới độc lập với các cơ quan chủ quản.	2017-20
<b>4. Đẩy mạnh quản lý nhà nước và trách nhiệm giải trình</b>	
<input type="checkbox"/> Yêu cầu tất cả các cơ quan nhà nước chuẩn bị điều lệ và các mục tiêu hoạt động rõ ràng, và yêu cầu tất cả các cơ quan chính phủ đệ trình các báo cáo tài chính và hoạt động hàng năm lên Quốc Hội và công chúng.	2018-20
<input type="checkbox"/> Tăng cường và thực thi các hướng dẫn về đấu thầu cạnh tranh trong mua sắm công, bao gồm các hướng dẫn về quảng cáo cơ hội tham gia vào các dự án PPP.	2016-20
<input type="checkbox"/> Thiết lập và thực thi các hướng dẫn rõ ràng về minh bạch khu vực công, bao gồm cung cấp cơ hội cho công chúng đóng góp đầu vào cho qui trình lập kế hoạch, lên ngân sách, thực hiện, theo dõi và đánh giá ở tất cả các cấp chính quyền.	2018
<input type="checkbox"/> Khuyến khích các bên liên quan không thuộc nhà nước tăng cường tham gia vào việc lập kế hoạch và giám sát việc cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng của nhà nước.	2016-20

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- APD (2015) Vai trò của Nhà nước trong Xây dựng Hệ thống Tài chính Việt Nam, Tài liệu Nền tảng về Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Nền kinh tế Việt Nam.
- Blancas, L. C., Isbell, J., Isbell, M., Tan, H. J. & Tao, W. (2014). Logistics Hiệu quả: Chìa khoá cho Năng lực Cạnh tranh tại Việt Nam – Tài liệu của Ngân hàng Thế giới.
- CIEM (2016) Vai trò của Nhà nước trong Đầu tư Quốc gia. Tài liệu Nền tảng về Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Nền kinh tế Việt Nam.
- IMF (2015): Nâng cao Hiệu quả Đầu tư Công, IMF, 6/2015.
- Lê Chi Mai, (2003), Cải cách Dịch vụ Công tại Việt Nam, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà nội.
- Mishra, Deepak. 2011. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012: Kinh tế Thị trường khi Việt Nam trở thành Quốc gia có Thu nhập Trung bình, Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- NCIF (2016). Vai trò của Nhà nước trong Đầu tư và Cung cấp Dịch vụ công. Tài liệu Nền tảng về Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Nền kinh tế Việt Nam.
- OECD. 2016 Quản trị Nhà nước trong Tăng trưởng Bao trùm OECD, Paris.
- Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Tú Anh, Đinh Tuấn Minh, Lê Hương Linh (2015). Xây dựng một thể chế Nhà nước được thị trường hỗ trợ. Báo cáo phát triển kinh tế thị trường Việt Nam năm 2014. Đinh Tuấn Minh, Phạm Thế Anh. Nhà xuất bản Tri thức.
- Trần Quốc Toàn, (2012). Phát triển Giáo dục trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
- VIDS (2016). Vai trò của Nhà nước trong việc Nâng cao Hiệu quả Dịch vụ Công. Tài liệu Nền tảng về Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Nền kinh tế Việt Nam.
- Vũ Thành TỰ Anh (2012). Phân cấp và Quản lý Đầu tư Công: Hiện trạng tại Việt Nam và Thực tiễn Quốc tế, <http://www.fetp.edu.vn/cache/MPP05-513-R1002V.pdf>
- Wollmann, Hellmut, (2010), Cung ứng Dịch vụ Công tại Châu Âu: Giữa Nhà nước, Chính quyền Địa phương và Thị trường. Cheltenham : Nhà xuất bản Edward Elgar.
- WB (1997), Nhà nước trong một Thế giới Thay đổi. Báo cáo Phát triển Toàn cầu năm 1997. New York: Oxford University Press.
- WB (2004), Báo cáo phát triển toàn cầu. Đưa dịch vụ hiệu quả tới người nghèo. New York: Nhà xuất bản Đại học Oxford.
- WB (2014), “Sức mạnh của Quản lý Đầu tư Công: Chuyển nguồn lực thành Tài sản cho Tăng trưởng” WB, Washington.
- Ngân hàng Thế giới: Bộ Kế hoạch Đầu tư Việt Nam (2016). “Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ”.