Empowered lives.
Resilient nations.

Tài chính cho phát triển bền vững ở Việt Nam

Báo cáo tóm tắt

Tài chính cho phát triển bền vững ở Việt Nam

Báo cáo tóm tắt

Tải toàn văn báo cáo tại đây: http://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/library/poverty/DFA.html

Báo cáo này được Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam đặt hàng và do một nhóm chuyên gia biên soạn, gồm TS Hồ Đình Bảo (Chuyên gia tư vấn trong nước, Giảng viên Khoa kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội, làm Trưởng nhóm; TS Vũ Cương, Chuyên gia tư vấn trong nước, Giảng viên Khoa Kinh tế, Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội - người chịu trách nhiệm chuẩn bị các thông tin đầu vào về tài chính tư nhân và tài chính công quốc tế cho phát triển; và ông Nguyễn Trọng Nghĩa, Chuyên gia tư vấn - người chịu trách nhiệm chuẩn bị các thông tin đầu vào về tài chính công trong nước.

Chú ý: Những quan điểm thể hiện trong báo cáo này là quan điểm riêng của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của UNDP, Liên Hợp Quốc hay bất kỳ cơ quan trực thuộc nào khác của các tổ chức này.

Lời mở đầu

Với mục tiêu tổng quát là hỗ trợ Việt Nam trong nỗ lực cải cách việc huy động, sử dụng và quản lý tài chính cho phát triển, nhằm thực hiện Chương trình nghị sự Phát triển bền vững đến năm 2030, báo cáo "Tài chính cho Phát triển bền vững ở Việt Nam" cung cấp một cái nhìn tổng quan về những thay đổi trong bức tranh tài chính phát triển ở Việt Nam. Sử dụng thấu kính Khung Tài chính tích hợp quốc gia, báo cáo phân tích cơ cấu, tính chất và xu hướng tài chính phát triển và các nguồn đầu tư cho phát triển ở Việt Nam có so sánh với các nước khác (chủ yếu là các nước trong khu vực ASEAN).

Báo cáo nghiên cứu cho thấy sự gia tăng phát triển của khu vực kinh tế tư nhân ở Việt Nam và việc mở rộng nguồn tài chính tư nhân trong nước là ưu tiên hàng đầu giúp Việt Nam đáp ứng nhu cầu tài chính để thực hiện thành công các Mục tiêu Phát triển bền vững (SDGs). Để bảo đảm các nguồn tài chính công đóng góp có hiệu quả vào việc thực hiện thành công các SDGs, cần mở rộng diện thu thuế như là một nguồn thu ngân sách thường xuyên hơn, tăng nguồn thu ngân sách từ việc quản lý tốt hơn các tài sản nhà nước, đồng thời nâng cao hiệu quả chi tiêu chính phủ và đầu tư công, cùng với nỗ lực quản lý tốt nợ côngt. Báo cáo cũng nêu bật sự cần thiết phải bảo đảm quá trình chuyển tiếp thông suốt ra khỏi giai đoạn tiếp nhận Trợ giúp phát triển chính thức (ODA), quản lý tốt hơn mối quan hệ tương tác giữa các nguồn tài chính cho phát triển, đồng thời tăng cường hiệu quả điều phối và hiệp lực giữa các nguồn tài chính khác nhau.

Báo cáo nghiên cứu nhằm nêu bật những thách thức và cơ hội trong việc huy động nguồn tài chính phối hợp, đúng quy mô và cung cấp những hiểu biết sâu sắc cho việc tích hợp và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính (công, tư, trong nước và quốc tế) cho phát triển bền vững và thực hiện các Mục tiêu Phát triển bền vững ở Việt Nam

Caitlin Wiesen

Giám đốc quốc gia của UNDP tại Việt Nam

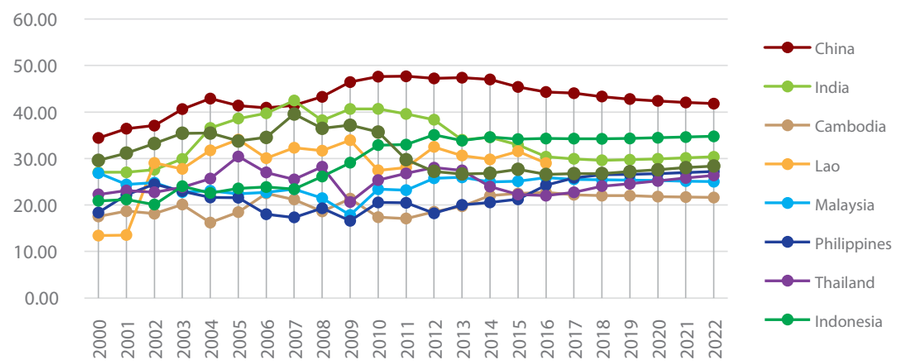
Việt Nam đã bước vào một giai đoạn phát triển mới với tư cách là nước có mức thu nhập trung bình thấp (LMIC) trong khi bức tranh tài chính cho phát triển thay đổi nhanh chóng, do đó đòi hỏi phải có một sự thay đổi trong chiến lược huy động và sử dụng các nguồn tài chính cho sự nghiệp phát triển của đất nước.

Nghiên cứu này, với chủ đề "Tài chính cho phát triển bền vững ở Việt Nam", nhằm hỗ trợ Việt Nam xây dựng một chiến lược như vậy. Thông qua lăng kính Khung Tài Chính Tích Hợp Quốc Gia (INFF) được phác thảo tại Hội nghị Quốc tế về tài chính cho phát triển tổ chức tại Addis Ababa, nghiên cứu này cung cấp một cái nhìn tổng quan về những thay đổi trong bức tranh tài chính cho phát triển ở Việt Nam, các phân tích về đặc tính và xu hướng của các nguồn lực tài chính, so sánh với các nước ASEAN và đưa ra các khuyến nghị. Những phân tích này sẽ giúp Việt Nam nhìn nhận một cách có phê phán và tư duy lại cách thức huy động các nguồn lực tài chính cho phát triển và quản lý tốt hơn mối liên kết giữa các nguồn lực đó, nhằm bảo đảm tất cả các nguồn lực được sử dụng một cách tích hợp và có hiệu quả cho việc thực hiện những mục tiêu phát triển bền vững (SDG) đầy tham vọng của mình.

Bức tranh tài chính cho phát triển ở Việt Nam đang thay đổi

Mặc dù tổng nguồn lực tài chính cho phát triển ở Việt Nam (nguồn công và tư, nguồn quốc tế và trong nước) đã gia tăng về số lượng, với mức nguồn lực tài chính cho phát triển trên đầu người tăng từ USD 511/người năm 2002 lên đến USD 1.226/người năm 2015, nhưng vẫn còn thấp hơn mức bình quân của các nước ASEAN (USD 1.937/người). Hơn nữa, từ năm 2007, tỷ trọng tổng đầu tư trên GDP đã giảm xuống. Tỷ trọng tổng đầu tư trên GDP của Việt Nam, từng có lúc cao nhất trong các nước ASEAN - hơn 30% GDP từ năm 2000 và đạt đến gần 40% GDP năm 2007, đã giảm dần từ năm 2007 xuống mức bình quân của các nước ASEAN (chưa đến 30% GDP) năm 2015.

Tỷ trọng đầu tư cho phát triển trên GDP ở nhóm ASEAN + 2



Ghi chú: USD 2010, 2017-2022 theo ước tính của IMF (Nguồn: WDI, IFS)

Những điểm đáng chú ý trong xu hướng chung bao gồm:

i. Nguồn thu của chính phủ không ổn định, và không đáp ứng một cách bền vững các nghĩa vụ chi tiêu ngày càng gia tăng

ii. (Mặc dù các khoản vay ODA luôn ở mức cao, hiện những khoản vay này đang giảm dần và mức ưu đãi cũng giảm dần

iii. Với mức nợ công gia tăng nhanh và gần chạm trần, cần phải quản lý nợ công một cách bền vững

iv. Nguồn vốn FDI và các dòng kiều hối vẫn cao so với nhiều nước ASEAN khác

v. Quan trọng nhất, đầu tư của khu vực tư nhân trong nước tụt hậu so với mức bình quân của các nước ASEAN và chưa thể đáp ứng vai trò ngày càng quan trọng của khu vực tư nhân là động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của nước Việt Nam có mức thu nhập trung bình thấp.

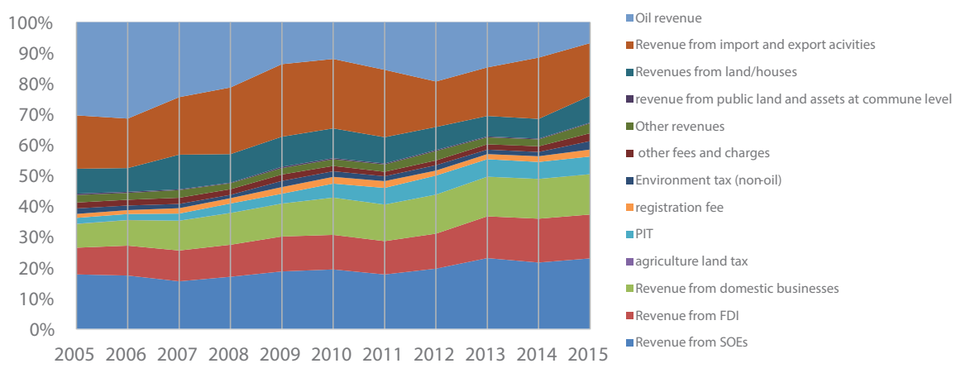
Sức ép của chi tiêu thường xuyên

Việc phải đáp ứng các nghĩa vụ chi tiêu thường xuyên ngày càng tăng đã tạo nên sức ép lớn đối với ngân sách Nhà nước. Trên thực tế, tổng chi tiêu thường xuyên của Chính phủ (không kể những khoản trả nợ gốc) đã tăng vọt lên 75,11% năm 2015 so với năm 2011 và tăng gần gấp đôi so với mức tăng nguồn thu ngân sách phi viện trợ (38,9%) trong cùng thời kỳ. Trong các khoản chi tiêu thường xuyên, các hạng mục chi tiêu tăng nhanh nhất là ở lĩnh vực hành chính (83,43%), giáo dục và đào tạo (78,49%). Những khoản chi này đóng góp vào mức thâm hụt ngày càng lớn của ngân sách Nhà nước (bao gồm các khoản trả nợ gốc cho các chi tiêu của chính phủ) từ khoảng 4,0% GDP năm 2011 lên 6,3% GDP năm 2015.

Thu ngân sách phi viện trợ: Nguồn thu từ thuế không đủ để bù đắp sự sụt giảm nguồn thu từ dầu thô và hoạt động xuất-nhập khẩu

Tỷ trọng thu ngân sách phi viện trợ của Chính phủ trên GDP đã giảm từ hơn 26% trong các năm 2006-2008 và 27,6% năm 2010 xuống còn khoảng 22-23% năm 2012-2015. Mức sụt giảm này là do tình trạng sụt giảm nguồn thu từ dầu lửa (30% tổng thu ngân sách phi viện trợ năm 2005 xuống còn 12% năm 2010 và chỉ còn 6,84% năm 2015) và nguồn thu từ hoạt động xuất-nhập khẩu (23,64% tổng nguồn thu ngân sách phi viện trợ năm 2009 xuống còn 14,2% năm 2012, 15,83% năm 2013 và 17,16% năm 2015) do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu.

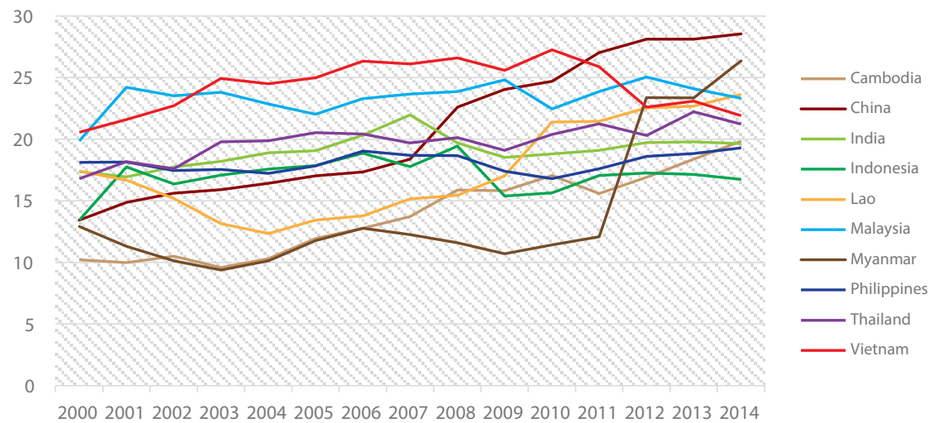
Tỷ trọng các nguồn trong tổng thu ngân sách phi viện trợ



Nguồn: Bộ Tài chính

So với các nước ASEAN khác, tỷ trọng thu ngân sách trên GDP của Việt Nam đạt mức cao nhất trong các năm 2000-2009 và hiện nay chỉ còn tương đương với mức bình quân của các nước ASEAN. Về các chỉ số khác, như tổng thu ngân sách, thu ngân sách trên đầu người, tổng thu từ thuế/phí và thu từ thuế/phí trên đầu người, Việt Nam đứng ở mức trung bình trong ASEAN và nằm trong nhóm CLMV (Căm-pu-chia, Lào, Mi-an-ma và Việt Nam).

Tỷ trọng thu ngân sách phi viện trợ của chính phủ trên GDP trong nhóm ASEAN+2 (Đơn vị: % của GDP)



Ghi chú: Tất cả các số liệu tính theo giá USD năm 2015 (Nguồn: WDI và IFS)

Mặc dù Chính phủ đã nỗ lực bù đắp cho sự sụt giảm các nguồn thu từ dầu thô và các hoạt động xuất nhập khẩu, nhưng mức gia tăng các nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí vẫn không đủ để đảo ngược xu hướng giảm tỷ trọng thu ngân sách phi viện trợ trên GDP. Trong khi tỷ trọng thu ngân sach phi viện trợ trên GDP của Việt Nam cao nhất trong các nước ASEAN, thì thu ngân sách chính phủ trên đầu người và nguồn thu từ thuế/phí chỉ trên đầu người chỉ đứng hàng thứ 5 trong các nước ASEAN được so sánh trong báo cáo.

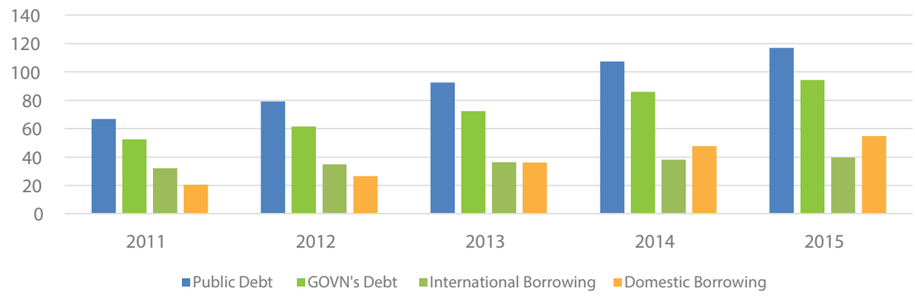
Tỷ trọng thu ngân sách phi viện trợ của Chính phủ trung ương giảm sút

Trong các năm 2006-2010, tỷ trọng thu ngân sách bình quân của chính quyền địa phương trong tổng thu ngân sách từ các nguồn được chia sẻ giữa chính quyền trung ương và địa phương theo chính sách phân cấp là 32,4%. Trong các năm 2011-2015, tỷ trọng này tăng nhanh chóng từ 37,71% năm 2011 lên 41,95% năm 2015. Do đó, tỷ trọng thu ngân sách của chính quyền trung ương đã giảm từ 62,29% năm 2011 xuống còn 58,05% năm 2015. Điều đó cho thấy sự suy giảm khả năng ảnh hưởng của chính quyền trung ương thông qua: (i) các dự án đầu tư công quy mô lớn nhằm khắc phục những nút thắt chính về kết cấu hạ tầng và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế quốc gia và (ii) chi tiêu "ngược chu kỳ" (trong khi chi tiêu của chính quyền địa phương có xu hướng "theo chu kỳ") để đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô.

Vay trong nước của Chính phủ tăng vọt và ẩn chứa nhiều rủi ro

Đối diện với tình trạng suy giảm nghiêm trọng về nguồn thu ngân sách phi viện trợ, nguồn vay của chính phủ trong các năm 2010-2015 đã tăng lên nhanh chóng - đặc biệt từ các nguồn trong nước, nhằm tài trợ cho thâm hụt ngân sách và ngăn chặn tình trạng giảm sút hơn nữa mức đầu tư công, làm cho mức tồn dư nợ công trong nước năm 2015 tăng gần 2,5 lần so với năm 2011.

Dư nợ công của Việt Nam năm 2011-2015 (Đơn vị: tỷ USD)



Nguồn: Bản tin nợ thứ 5, Bộ Tài chính

Tình trạng tăng lên nhanh chóng của các khoản vay nợ công trong nước chứa đựng nhiều rủi ro:

- Hầu hết trái phiếu Chính phủ đều do các ngân hàng thương mại nắm giữ: Tỷ trọng trái phiếu Chính phủ do các ngân hàng thương mại nắm giữ lên đến 79,6% cuối năm 2011 và 55,4% cuối năm 2016. Điều đó cho thấy hai rủi ro chính: (i) suy giảm tính bền vững của các ngân hàng thương mại, bởi bất kỳ một sự sụt giảm đột ngột nào về giá trị trái phiếu Chính phủ cũng có thể gây ra hậu quả tiêu cực tức thời cho bảng tổng kết tài sản của các ngân hàng và (ii) gia tăng khó khăn cho các doanh nghiệp tư nhân, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, trong việc tiếp cận các nguồn tín dụng có chi phí hợp lý từ các ngân hàng thương mại.

- Hầu hết trái phiếu Chính phủ Việt Nam trong các năm 2010-2013 đều có kỳ hạn ngắn (hơn 74% có thời hạn 3 năm hoặc ngắn hơn) và có chi phí huy động cao (với lãi suất bình quân hơn 10% cho trái phiếu thời hạn 5 năm). Điều đó dẫn đến những nghĩa vụ thanh toán rất nặng nề mà, vào một số thời điểm trong các năm 2014-2016, đã vượt quá khả năng thanh toán của ngân sách Nhà nước.

- Các khoản Chính phủ vay từ Quỹ Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn Nhà nước, Qũy tích lũy để trả nợ và vốn nhàn rỗi của Kho bạc Nhà nước đã đến giới hạn, ảnh hưởng đến tính thanh khoản của các định chế tài chính này.

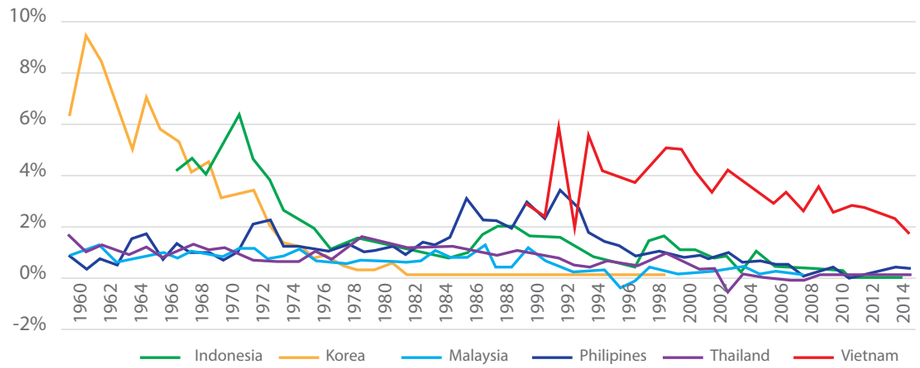
- Các khoản nợ của các doanh nghiệp nhà nước và chính quyền địa phương có bảo lãnh của Chính phủ trung ương, cũng là một nguồn rủi ro đáng kể nữa đối với tính bền vững của các khoản nợ công.

Những điểm trên đây, cùng với các khoản nợ xấu, và sức ép liên quan lên tính thanh khoản, của hệ thống ngân hàng (đặc biệt trong các năm 2006-2010 và 2011-2015) cho thấy Chính phủ Việt Nam cần khẩn cấp tái cấu trúc nợ trong nước và rà soát lại chiến lược vay nợ trong nước.

ODA giảm dần và các khoản vay ngày càng ít ưu đãi

Việt Nam là nước tiếp nhận nguồn vốn ODA nhiều nhất trong các nước ASEAN, với 37% (USD 3,9 tỷ) tổng vốn ODA vào khu vực ASEAN năm 2015 và với tỷ trọng ODA trên GDP ở mức cao, dao động ở 4% GDP trong những năm đầu của thập niên 1990, 3% GDP trong những năm đầu của thập niên 2000 và khoảng 2% GDP từ 2011 đến 2015 (so với chưa đến 1% GDP ở các nước ASEAN khác). Tuy nhiên, các dòng ODA chảy vào Việt Nam đã giảm đáng kể (đặc biệt khi Việt Nam trở thành nước thu nhập trung bình thấp vào năm 2010) và ODA cũng trở nên ít ưu đãi hơn khi Việt Nam "tốt nghiệp" vay vốn của Hiệp hội Phát triển quốc tế (IDA) vào năm 2017.

Tỷ trọng ODA trên GDP của Việt Nam và các nước khác (Nguồn: WDI)



Điều đáng chú ý là, các khoản ODA không hoàn lại - một nguồn tài chính quan trọng cho các hoạt động trợ giúp kỹ thuật, tăng cường năng lực và tư vấn chính sách, mặc dù chỉ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ là 1% tổng nguồn ODA - đã giảm đáng kể từ USD 400 triệu năm 2012 xuống còn chưa đến USD 50 triệu năm 2015.

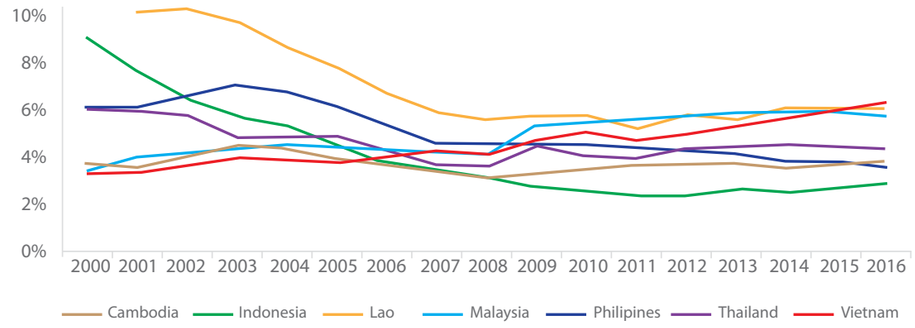
Cảnh cửa rộng mở để đón nhận tài trợ quốc tế về biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh

Trong khi tỷ trọng ODA trên GDP giảm dần thì tỷ trọng các Nguồn Tài Chính Chính Thức Khác (OOF, các khoản vay ít ưu đãi hơn ODA) trên GDP của Việt Nam lại gia tăng và gần đây đã vượt tỷ trọng ở các nước ASEAN khác. Khi các nhà tài trợ chuyển hướng quan tâm sang các vấn đề hàng hóa công toàn cầu, như biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh, Việt Nam trở thành nước tiếp nhận một khối lượng đáng kể nguồn tài chính công quốc tế liên quan đến các vấn đề đó. Trong các năm 2010-2014, Việt Nam đã tiếp nhận khối lượng tài trợ liên quan biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh lớn nhất trong khu vực (với USD 5,2 tỷ), bao gồm một lượng nhỏ các khoản viện trợ không hoàn lại, các khoản vay không ưu đãi và phần lớn là các khoản vay ưu đãi.

Dư nợ ngày càng tăng

Dư nợ công và nợ chính phủ của Việt Nam đã tăng lên nhanh chóng, với tỷ lệ nợ công trên GDP tăng từ 50% năm 2011 lên 63,7% năm 2016, làm cho tỷ lệ nợ công trên GDP của Việt Nam từ mức thấp nhất trong các nước ASEAN trong giai đoạn 2000-2005 trở thành mức cao nhất trong năm 2016. Trong khi đó, tỷ lệ nợ chính phủ trên GDP tăng vọt từ 39,3% GDP năm 2011 lên 52,7% năm 2016.

Tỷ lệ nợ công trên GDP (% GDP) của Việt Nam và một số nước ASEAN (Nguồn: IFS 2017, Cơ sở dữ liệu Triển vọng kinh tế thế giới)

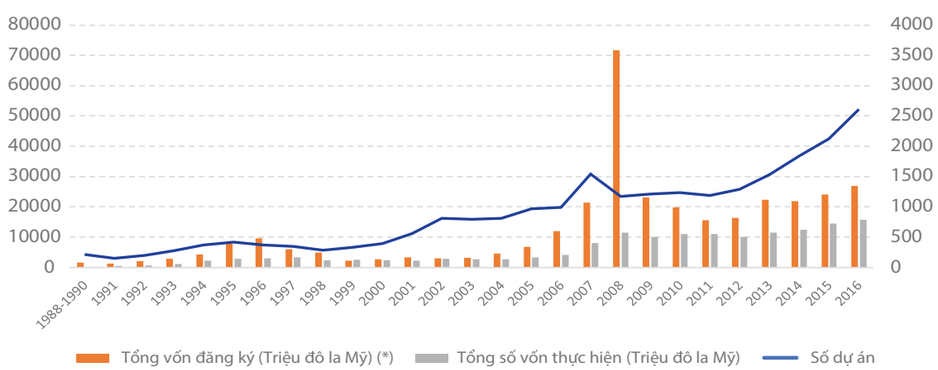


Sự gia tăng về nợ công trong nước và nợ được Chính phủ bảo lãnh là những yếu tố chính đóng góp vào sự gia tăng nợ công và nợ chính phủ. Cần lưu ý rằng Việt Nam không phải là "quốc gia mắc nợ cao" và mặc dù các khoản trả lãi nợ công đã gia tăng trong những năm gần đây, nhưng xu hướng này cũng chỉ ở mức tương tự như các nước khác trong khu vực. Tuy nhiên, sự gia tăng nhanh chóng nợ công và nghĩa vụ trả nợ công trong nước của Chính phủ vào một số thời điểm đã vượt quá khả năng chi trả của ngân sách Nhà nước trong các năm 2014-2016, đã khiến Quốc hội phải đưa ra mức trần nợ công và nợ chính phủ, cũng như yêu cầu Chính phủ phải áp dụng một kế hoạch quản lý nợ bền vững hơn.

FDI: Khối lượng lớn nhưng chất lượng còn khiêm tốn

Các dòng FDI vào Việt Nam đã gia tăng mạnh - đặc biệt từ khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Hơn nữa, những dòng FDI này cũng luôn ở mức cao so với các nước ASEAN khác, trừ Singapore. Đáng chú ý là, FDI trong ngành chế biến, chế tạo năm 2015 chiếm gần 70% tổng nguồn FDI đổ vào Việt Nam, cao hơn nhiều so với Indonesia (40%) và Philippines (38%). Các cuộc tranh luận công khai ở Việt Nam nhấn mạnh một số điểm yếu về chất lượng FDI, như mức độ thấp về công nghệ, chuyển giao công nghệ và mối liên kết với các công ty trong nước, cũng như đóng góp của FDI cho nguồn thu chính phủ không tương xứng với mức độ ưu đãi cao dành cho FDI (đặc biệt là về miễn thuế và khả năng tiếp cận đất đai) mà, đến lượt nó, những ưu đãi này góp phần tạo ra một sân chơi không bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân trong nước.

Các dòng FDI vào Việt Nam 1988-2016 (Nguồn: Tổng cục Thống kê)



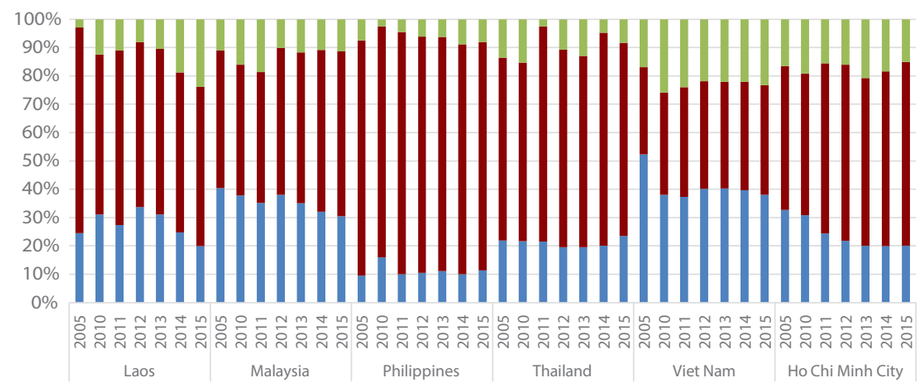
Kiều hối vào Việt Nam: Ổn định ở mức cao

Việt Nam nằm trong nhóm 10 nước đứng đầu thế giới, thứ hai trong ASEAN (chỉ sau Philippines) về mặt tiếp nhận kiều hối - chiếm 2,5% tổng lượng kiều hối toàn cầu năm 2017. Hàng năm, lượng kiều hối về Việt Nam vào khoảng 6-8% tổng GDP trong cả giai đoạn 2006-2017, cao hơn nhiều so với các nước phát triển khác (bình quân 1-2% GDP), tương đương với lượng FDI và cao gấp 4 lần so với lượng ODA vào Việt Nam. Những dòng kiều hối này có thể đóng góp có ý nghĩa hơn cho sự phát triển kinh tế của đất nước, tăng dự trữ ngoại tệ và cân đối tài khoản vãng lai, nếu như chúng được chuyển nhiều hơn thành những khoản đầu tư có hiệu quả cho sản xuất.

Đầu tư tư nhân trong nước: Chưa trở thành nguồn tài chính then chốt thúc đẩy tăng trưởng của Việt Nam

Tỷ trọng nguồn tài chính tư nhân trong nước trong tổng các nguồn lực tài chính cho phát triển của Việt Nam là tương đối thấp và tăng chậm so với các nước ASEAN khác. Tỷ trọng nguồn tài chính tư nhân trong nước trên GDP tăng từ 8% năm 2000 đến 16% năm 2017 và xuống 13% năm 2015. Tỷ trọng tài chính tư nhân trong nước của Việt Nam trong tổng các nguồn tài chính cho phát triển là 23%, thấp hơn so với mức bình quân của các nước ASEAN. Năm 2015, tỷ trọng nguồn tài chính tư nhân của Việt Nam trong tổng đầu tư ở Việt Nam là 38,67%, thấp hơn nhiều so với 56,3% ở Lào, 58,2% ở Malaysia, 80,6% ở Philippines và 68,2% ở Thái Lan. Phát hiện tương tự cũng được ghi nhận khi so sánh Việt Nam với các nước ASEAN khác ở (các thời điểm có) cùng mức Thu nhập quốc dân trung bình thấp (GNI) trên đầu người (khoảng USD 1.900). Điều đó cho thấy rằng tỷ trọng tương đối thấp hơn của đầu tư tư nhân trong nước là do cơ cấu kinh tế của Việt Nam, với đặc điểm là các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân có quy mô nhỏ hơn các doanh nghiệp thuộc khu vực Nhà nước, các doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu và các doanh nghiệp FDI. Tuy nhiên, cần ghi nhận rằng, tỷ trọng đầu tư tư nhân trong nước trên tổng đầu tư ở TP Hồ Chí Minh - đầu tàu tăng trưởng của Việt Nam - là khoảng 65% năm 2015-2016, tức là tương đương với mức ở các nước ASEAN khác.

Cơ cấu đầu tư phát triển ở Việt Nam, TP Hồ Chí Minh (Nguồn: Tổng cục Thống kê) và một số nước ASEAN (Nguồn: Sáng kiến Phát triển). Đơn vị: % của tổng số



Phù hợp với chủ trương của Chính phủ coi khu vực kinh tế tư nhân là động lực thúc đẩy tăng trưởng trong tương lai của Việt Nam và kinh nghiệm của các nước MIC, việc thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân trong nước để nó trở thành nguồn tài chính chính cho phát triển phải là ưu tiên hàng đầu trong tương lai, nhằm đáp ứng nhu cầu tài chính cho việc thực hiện thành công các Mục Tiêu Phát Triển Bền Vững.

Hướng tới tương lai

Các giải pháp tích hợp trong Khung Tài chính tích hợp quốc gia

Với triển vọng tài chính phát triển có các gam mầu pha trộn như vậy, Việt Nam phải xử lý một số thách thức chủ yếu để có thể bảo đảm tiếp tục tăng trưởng nhanh chóng ở một số nguồn lực tài chính và thúc đẩy tăng trưởng nhanh hơn ở các loại hình tài chính quan trọng khác mà ở đó mức độ và con số dự báo tăng trưởng còn tương đối thấp. Quan trọng nhất, Việt Nam phải bảo đảm rằng các nguồn lực có thể được huy động và sử dụng cho những khoản đầu tư có hiệu quả, mang lại các kết quả phát triển bền vững. Khung Tài chính tích hợp quốc gia, được phác thảo tại Hội nghị Quốc tế Addis Ababa về tài trợ cho phát triển, nhấn mạnh tầm quan trọng của việc Chính phủ xây dựng một chính sách và khung thể chế mang tính tích hợp nhằm xử lý những thách thức này một cách đồng bộ. Áp dụng nguyên tắc "toàn bộ chính phủ" và 'toàn bộ xã hội" được nêu ra tại Chương trình nghị sự Phát triển bền vững đến năm 2030, các hành động chính sách tích hợp cần đồng thời hướng tới mục đích quản lý có hiệu quả mối quan hệ tương tác giữa các nguồn tài chính cho phát triển, nhằm phát huy tác động tổng hợp và bảo đảm rằng các khoản đầu tư từ tất cả các nguồn tài chính phát triển cùng đóng góp vào nỗ lực của Việt Nam trong việc thực hiện thành công các Mục Tiêu Phát Triển Bền Vững.

Tăng tốc phát triển khu vực kinh tế tư nhân

Trong bối cảnh các thay đổi nhanh chóng trong bức tranh tài chính quốc tế, toàn cầu hóa và cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang tăng tốc, khi đầu tư tư nhân trong nước còn thấp và tăng chậm, sự cần thiết của việc khu vực tư nhân trở thành động lực tăng trưởng trong giai đoạn phát triển tới đây của nước Việt Nam có thu nhập trung bình thấp được các nhà hoạch định chính sách và các văn bản chiến lược của Việt Nam ghi nhận. Xử lý các cản trở sự phát triển khu vực tư nhân và mở rộng đầu tư tư nhân trong nước đang là một trong các ưu tiên cao nhất của Việt Nam và các hành động được xác định trong các quyết sách của chính phủ và đang được thực hiện.

Trong bối cảnh đó, ưu tiên then chốt là phải đẩy mạnh sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân và mở rộng đầu tư ở Việt Nam thông qua việc sắp xếp thứ tự ưu tiên ở ba lĩnh vực hành động sau:

- Thứ nhất, cần tạo ra một sân chơi bình đẳng cho khu vực tư nhân trong nước, trong đó có cả việc cải cách các doanh nghiệp nhà nước và sửa đổi chính sách thu hút FDI nhằm tạo điều kiện dễ dàng cho các công ty tư nhân trong nước gia nhập thị trường, và tăng cường mối liên kết của các công ty này với các chuỗi giá trị trong nước và toàn cầu.
- Thứ hai, cần thực hiện các chính sách và cung cấp sự hỗ trợ có trọng điểm để các doanh nghiệp tư nhân trong nước phát triển về qui mô, nâng cao năng suất lao động và khả năng cạnh tranh, cải thiện các mối liên kết với các chuỗi giá trị trong nước và toàn cầu, đồng thời đẩy nhanh chuyển dịch cần thiết từ kinh tế không chính thức sang kinh tế chính thức.
- Thứ ba, cần tiếp tục nỗ lực cải thiện môi trường kinh doanh, hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước trong việc tiếp cận đất đai và tín dụng và đặc biệt ngâng cao năng lực kỹ thuật để áp dụng công nghệ mới và nắm bắt cơ hội mà cuộc Cách Mạng Công nghiệp 4.0 mang lại. Cần xây dựng các tổ chức độc lập chuyên cung cấp hỗ trợ về đào tạo nhân lực và nghiên cứu phát triển cho các doanh nghiệp tư nhân Việt Nam (đang gặp hạn chế vì qui mô nhỏ và thiếu khả năng đầu tư nghiên cứu phát triển, ứng dụng công nghệ cao và đào tạo nhân lực).

Chuyển định hướng thu hút FDI từ số lượng sang chất lượng

Để bảo đảm các chính sách FDI trở thành một bộ phận khăng khít của chiến lược phát triển quốc gia và phát huy tối đa tác động tích cực của FDI đến tăng trưởng kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường, trọng tâm của nỗ lực thu hút FDI cần chuyển từ số lượng sang chất lượng, song song với và góp phần vào nỗ lực thúc đẩy sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân trong nước. Điều quan trọng là phải thiết lập và đảm bảo thực hiện các tiêu chuẩn rõ ràng phù hợp thông lệ quốc tế về yêu cầu trình độ công nghệ, nội dung chuyển giao công nghệ và mối liên kết của các công ty FDI với các công ty trong nước, cũng như các yêu cầu về hiệu quả sử dụng năng lượng và thực hiện các tiêu chuẩn an toàn về môi trường. Cũng cần phải dành ưu tiên cho việc tăng cường năng lực và các hệ thống thể chế trong việc rà soát, thẩm định kỹ càng hơn và phê duyệt các dự án FDI nhằm bảo đảm sự tuân thủ đối với các tiêu chuẩn quốc tế.

Hơn nữa, Việt Nam cần nhanh chóng từ bỏ việc sử đụng các biện pháp khuyến khích qua thuế và các đặc quyền khác như là những biện pháp để thu hút FDI, và tăng cường sự tham gia tích cực của mình vào các sáng kiến quốc tế nhằm khắc phục những tập quán thuế có hại liên quan đến thu hút FDI của các quốc gia và có các hành động cụ thể giảm sự cạnh tranh giữa các tỉnh trong việc sử dụng ưu đãi thuế và các biện pháp khuyến khích khác để thu hút FDI. Hơn nữa, Việt Nam cần tích cực áp dụng các biện pháp khuyến khích khác hiệu quả hơn để thu hút FDI có chất lượng cao và dài hạn, như tập trung nỗ lực vào phát triển nguồn nhân lực có kỹ năng và năng lực, tăng sức mua trong nước, tăng tính "dễ đoán định" của các quy định về đầu tư, song song với việc áp dụng chế độ pháp quyền, đảm bảo sự ổn định về chính trị và cơ sở hạ tầng có chất lượng (giao thông và các tiện ích) và các dịch vụ hỗ trợ và cung ứng có khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp trong nước.

Nỗ lực nâng cao hiệu quả và hiệu lực của chi tiêu và đầu tư công

Nhìn nhận rằng việc mở rộng các nguồn thu của Chính phủ chỉ có hiệu quả nếu các nguồn lực ngân sách và các khoản đầu tư công được sử dụng có hiệu quả và có hiệu lực, báo cáo nghiên cứu kêu gọi Chính phủ bảo đảm tính hiệu quả của chi tiêu thường xuyên cũng như tính hiệu quả, minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với nguồn đầu tư công. Trong khi việc tiếp tục tinh giản bộ máy chính phủ và giảm số người ăn lương từ nguồn ngân sách của chính phủ có ý nghĩa quan trọng, thì cũng cần thực hiện các hành động song song nhằm bảo đảm bộ máy chính phủ có hiệu quả lớn hơn. Những khoản tiết kiệm có thể thu được thông qua cắt giảm chi tiêu thường xuyên cho việc chi trả tiền lương có thể mở ra cơ hội cho việc tăng chi tiêu của Nhà nước cho các hoạt động nghiên cứu phát triển (R&D) và đầu tư vào naang cao "Kỹ năng Thế kỷ 21" cần thiết để Việt Nam chớp lấy những cơ hội mà Cách Mạng Công nghiệp 4.0 mang lại. Báo cáo nghiên cứu khuyến nghị Chính phủ đặt ra các tiêu chí rõ ràng và áp dụng các giải pháp thiết chế phù hợp để sắp xếp thứ tự ưu tiên và lựa chọn các dự án đầu tư công có thể thúc đẩy tăng trưởng và thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân, coi đây là những hành động ưu tiên hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu quả đầu tư công, nâng cao tính minh bạch, tăng cường trách nhiệm giải trình và chống tham nhũng.

Cải thiện tính bền vững của nguồn thu ngân sách thông qua việc mở rộng cơ sở thuế và quản lý tốt hơn tài sản Nhà nước

Việt Nam cần thúc đẩy tăng trưởng một cách bền vững về các nguồn thu chính phủ và bảo đảm rằng các nguồn lực được đầu tư một cách có hiệu lực và được sử dụng có hiệu quả. Về vấn đề này, báo cáo nghiên cứu khuyến nghị Chính phủ tiếp tục mở rộng nguồn thu trong nước từ thuế như là một nguồn thu bền vững hơn và đáng tin cậy hơn. Có thể thực hiện việc này bằng cách thực hiện các sắc thuế mới, như thuế tài sản và thuế phát thải khí CO2/carbon, xem xét lại trần tỷ trọng thu ngân sách từ thuế và phí trên GDP cũng như áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế trong việc phân loại và thu thập dữ liệu về các nguồn thu ngân sách từ thuế, phí và lệ phí, nhằm góp phần xác định các vấn đề và xây dựng các biện pháp chính sách chính xác hơn. Cũng cần xem xét lại việc áp dụng các tỷ suất thuế cố định và cơ sở tính thuế thấp gắn chặt với các nỗ lực hỗ trợ các doanh nghiệp vừa, nhỏ và cực nhỏ phát triển về quy mô và tham gia khu vực kinh tế chính thức. Cuối cùng, báo cáo khuyến nghị cần tăng cường việc quản lý tài sản Nhà nước nhằm góp phần thúc đẩy nền kinh tế, tài trợ cho việc phát triển hạ tầng kinh tế và xã hội cũng như trang trải chi phí bảo dưỡng/bảo trì

mà không phải cạnh tranh về nguồn tài chính từ ngân sách chính phủ, để có thể dành nhiều ngân sách hơn để chi tiêu cho chăm sóc y tế, giáo dục và các sáng kiến xã hội khác.

Phân cấp: Khắc phục tình trạng phân tán, giàn trải và các vấn đề trong công tác phối hợp

Xét tình trạng phân tán, giàn trải và những vấn đề trong công tác phối hợp liên quan đến việc thực hiện chủ trương phân cấp ở Việt Nam, cần phải hành động nhanh chóng để nhằm tìm ra các giải pháp và thực hiện các giải pháp đó. Thứ nhất, cần xử lý tình trạng suy giảm đầu tư công khi thực hiện phân cấp. Cần tăng cường ngân sách quốc gia và công tác lập kế hoạch cho các dự án phát triển hạ tầng quy mô lớn và các khoản đầu tư liên quan ở cấp quốc gia, bởi chính quyền địa phương thường thiếu năng lực kỹ thuật đề lập kế hoạch và thực hiện những dự án phức tạp như vậy. Một bất cập đáng kể của đầu tư công ở cấp địa phương là đầu tư công ở địa phương có xu hướng theo chu kỳ nhiều hơn so với đầu tư công ở cấp quốc gia. Ngoài ra, đầu tư công ở cấp địa phương liên quan đến chính quyền địa phương thường bị cản trở bởi những vấn đề về phối hợp theo chiều dọc và chiều ngang, và những vấn đề này cần sớm được khắc phục. Các biện pháp khắc phục có thể bao gồm phân công cụ thể, rõ ràng nhiệm vụ, vai trò và trách nhiệm của các cơ quan trung ương và cơ quan địa phương, áp dụng các cơ chế đồng tài trợ và các khoản hỗ trợ tương ứng (matching grants) cùng với các quá trình tham khảo ý kiến chính thức, đặt đại diện của các cơ quan trung ương tại các cơ quan chính quyền địa phương và thực hiện mô hình của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) trong việc áp dụng các loại điều kiện khác nhau để bảo đảm sự tương thích giữa các ưu tiên quốc gia và các ưu tiên địa phương. Một ví dụ là gắn việc cung cấp các nguồn lực đầu tư với một khung thời gian cụ thể, đòi hỏi chính quyền địa phương phải có vốn đối ứng cũng như phải đánh giá kết quả sau khi dự án kết thúc. Cuối cùng, điều hết sức quan trọng là phải tạo lập được các cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chính quyền địa phương, đặc biệt là giữa các tỉnh và thành phố cũng như trong nội bộ các thành phố lớn, nhằm khắc phục các vấn đề phối hợp theo chiều ngang, cùng với việc coi trọng nâng cao chất lượng của các định chế ở địa phương thông qua nỗ lực tăng cưởng tính minh bạch, cắt giảm tình trạng phân tán của các định chế ở địa phương và tinh giản quy trình ra quyết định.

Bảo đảm quá trình chuyển tiếp sang "tốt nghiệp" ODA một cách thông suốt

Mặc dù việc sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn ODA hiện có tầm quan trọng hàng đầu để bảo đảm rằng các dự án ODA khắc phục được các nút thắt tăng trưởng kinh tế chủ yếu của đất nước và thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân, Việt Nam cần bảo đảm quá trình tiến tới tốt nghiệp ODA diễn ra một cách thông suốt, bằng cách xây dựng và thực hiện các kế hoạch "hậu ODA" và thăm dò cơ hội huy động các nguồn lực mới. Để tránh tình trạng các khoản vay ưu đãi chấm dứt đột ngột và đồng loạt, Chính phủ và các nhà tài trợ cần hợp tác chặt chẽ trong việc xây dựng các chương trình, dự án ODA trong vòng từ 5 đến 10 năm tới, dựa trên mức độ các nguồn lực được dự báo trước và xây dựng kế hoạch chuyển dần ra khỏi các khoản vay ưu đãi. Đồng thời, cần phải mở rộng khả năng tiếp cận các nguồn tài chính quốc tế mới cho phát triển về thích ứng và giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh cũng như xây dựng quan hệ đối tác mới với các quỹ tư nhân và các tổ chức nhân đạo quốc tế, nếu Việt Nam muốn bảo đảm tính bền vững của đầu tư công sau khi chấm dứt tiếp nhận nguồn vốn ODA ưu đãi.

Quản lý nợ công một cách khôn ngoan

Do tình trạng nợ công tích tụ nhanh chóng và những rủi ro gắn liền với nợ công, điều hết sức cấp thiết là phải xây dựng và thực hiện các luật pháp, chiến lược , kế hoạch và chính sách quản lý nợ công như những bộ phận tích hợp của kế hoạch phát triển KTXH và Khung Tài chính tích hợp quốc gia - INFF. Đặc biệt, cần tăng cường mối liên kết giữa các Kế hoạch Phát triển KT-XH, Chương trình Đầu tư công trung hạn và các Kế hoạch 3 năm về tài chính và ngân sách, tăng cường tính đồng bộ giữa các công cụ này với các văn bản pháp luật, chính sách và quy định khác về ngân sách Nhà nước, đầu tư công, doanh nghiệp, hệ thống ngân hàng, Quỹ Bảo hiểm xã hội và Kho bạc

Nhà nước (với vai trò là những đơn vị nắm giữ phần lớn trái phiếu của Chính phủ). Hơn nữa, cần tăng cường năng lực quốc gia để phân tích các cơ hội, thách thức, chi phí và rủi ro gắn liền với tất cả các nguồn nợ và vay công, dự báo và tư vấn về nhu cầu vay và nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ trong tương lai cũng như xây dựng và thực hiện các cơ chế theo dõi, giám sát, kiểm soát và quản lý rủi ro từ các khoản vay của Chính phủ (bao gồm cả các khoản vay của chính quyền địa phương, các khoản vay được Chính phủ trung ương bảo lãnh và các khoản vay của các doanh nghiệp nhà nước). Theo dõi chặt chẽ và đánh giá nợ công (có sử dụng các định nghĩa, cách phân loại và các chỉ số theo dõi & đánh giá theo chuẩn mực quốc tế về lập kế hoạch, và theo dõi nợ công) sẽ cung cấp những thông tin và dữ liệu kịp thời, chính xác để phổ biến rộng rãi cho tất cả người sử dụng, phù hợp với các tập quán tốt quốc tế về theo dõi & đánh giá nợ công và cung cấp thông tin về nợ công.

Quản lý mối quan hệ tương tác và nâng cao tác động tổng hợp của các nguồn lực tài chính

Điều hết sức cần thiết là phải nâng cao sự hiểu biết và tăng cường năng lực quản lý mối quan hệ tương tác giữa các nguồn tài chính cho phát triển. Một sự hiểu biết và năng lực như vậy không chỉ là hết sức cần thiết để giúp hạn chế các tác động tiêu cực (như khi các dòng vốn vào Việt Nam và đầu tư trong nước đã cùng tăng nhanh và giảm mạnh gây bất ổn cho kinh tế vĩ mô của Việt Nam vào năm 2007) mà còn góp phần tối đa hóa tác động qua lại của các nguồn tài chính cho phát triển trong khi vẫn bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, quản lý nợ một cách bền vững và tăng trưởng kinh tế ổn định. Các hiểu biết và năng lực đó còn giúp cho việc xác định thêm các dự án ODA và các dự án đầu tư công có khả năng thu hút các dòng FDI mới có chất lượng cũng như các dự án đầu tư của khu vực tư nhân trong nước, qua đó góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Chúng cũng giúp hạn chế tác động của các dự án đầu tư công, trong đó có các dự án của các doanh nghiệp nhà nước, trong việc "chèn ép" (crowding out) đầu tư tư nhân (kể cả thông qua sự cạnh tranh nguồn tín dụng trong nước của các doanh nghiệp tư nhân) và xác định thêm các dự án đầu tư công có hiệu ứng "lôi kéo" (crowding in) đầu tư tư nhân và hỗ trợ sự phát triển của khu vực tư nhân trong nước.

Kết luận

Việc Việt Nam hướng tới con đường phát triển bao trùm và áp dụng mô hình tăng trưởng mới dựa vào năng suất lao động và khả năng cạnh tranh quốc tế cao hơn nhằm tạo ra nhiều việc làm có năng suất hơn cho tất cả mọi người, trong khi cuộc Cách Mạng Công nghiệp 4.0 đang tăng tốc, đòi hỏi xây dựng một chiến lược mới trong việc huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn tài chính cho phát triển cũng trở nên cấp bách hơn. Việt Nam cần xây dựng một chiến lược mới nhằm thu hút sự tham gia của tất cả các thành phần kinh tế-xã hội trong việc huy động các nguồn lực để tài trợ cho các dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng cứng cũng như hạ tầng mềm, nâng cao chất lượng nguồn vốn con người - đặc biệt là trang bị cho lực lượng lao động của mình những "Kỹ năng Thế kỷ 21" - nói riêng và để thực hiện thành công các Mục tiêu Phát Triển Bền Vững nói chung.

Nghiên cứu về tài chính cho phát triển đã xác định những thách thức và cơ hội để Việt Nam huy động các nguồn tài chính cho phát triển với quy mô và sự kết hợp hợp lý và để bảo đảm việc sử dụng có hiệu quả và bền vững các nguồn lực tài chính cho phát triển của mình. Báo cáo nghiên cứu đề xuất việc xây dựng và thực hiện các chính sách đồng bộ trong một khung tài chính tích hợp quốc gia phù hợp với mô hình tăng trưởng mới của Việt Nam. Chiến lược mới về tài chính cho phát triển và việc thực hiện chiến lược cần trở thành một bộ phận khăng khít của các nỗ lực cải cách của Việt Nam về quản lý tài chính công và đầu tư công, của các kế hoạch cải cách các doanh nghiệp nhà nước và đặc biệt phát triển các doanh nghiệp tư nhân quy mô vừa và nhỏ. Chiến lược đó cũng cần phù hợp với nỗ lực của đất nước nhằm giảm thiểu những bất cập, nâng cao năng suất lao động và khả năng cạnh tranh, tăng cường tính bao trùm về kinh tế và xã hội, tính bền vững về môi trường và khả năng chống chịu với khí hậu. Đã đến lúc tất cả các bên cần hành động một cách có phối hợp để khắc phục những thách thức đã được xác định, nhằm thực hiện kì vọng của Việt Nam trong việc thực hiện thành công Chương trình nghị sự phát triển bền vững và để nâng sự nghiệp phát triển con người của Việt Nam lên tầm cao mới.

Empowered lives.
Resilient nations.

Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc
304 Kim Mã, Quận Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam
Tel: +84 24 38500100
Fax: +84 24 37265520
http://www.vn.undp.org