

# Thúc đẩy phát triển bền vững ở Việt Nam: Lựa chọn chính sách

Báo cáo nghiên cứu về mô hình kinh tế vĩ mô (Phân tích bổ sung về bền vững nợ công)



## Tóm tắt chung



Tháng 9/2024

## Tóm tắt chung

# Thúc đẩy phát triển bền vững ở Việt Nam: Lựa chọn chính sách

### Giới thiệu

Trong vài thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã đạt được nhiều thành công về thúc đẩy phát triển kinh tế, nâng cao mức sống và giúp hàng triệu hộ dân thoát nghèo. Dựa trên thành tựu đạt được, Việt Nam quyết tâm thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững. Việt Nam phấn đấu trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045 và đạt mức phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050. Theo Rà soát quốc gia tự nguyện năm 2023, Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả tích cực trong việc thực hiện các Mục tiêu phát triển bền vững (SDG); tuy nhiên, Việt Nam vẫn cần đẩy nhanh tốc độ thực hiện tất cả SDG để đảm bảo tiến độ đến năm 2030. Trong bối cảnh cạnh tranh địa chính trị và bất ổn kinh tế ngày càng gia tăng như hiện nay, Việt Nam phải đối mặt với nhiều thách thức phát triển lớn hơn, bao gồm tăng cường khả năng thích ứng của nền kinh tế, xóa đói giảm nghèo và giải quyết các rủi ro khí hậu.

Trên cơ sở này, Ủy ban Kinh tế Xã hội châu Á Thái Bình Dương (ESCAP) và Liên Hợp Quốc tại Việt Nam, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT) thực hiện nghiên cứu quốc gia dựa trên **Mô hình kinh tế vĩ mô ESCAP** cho toàn khu vực. Mục tiêu của nghiên cứu là đánh giá tác động của các kịch bản chính sách đã lựa chọn đến kết quả kinh tế, xã hội và môi trường, bao gồm tính bền vững của nợ công, đồng thời tiếp tục lồng ghép khía cạnh phát triển bền vững vào mô hình kinh tế vĩ mô ở Việt Nam. Quá trình lựa chọn các kịch bản mô hình được thực hiện với sự tham gia của các chuyên gia trong nước, ưu tiên các gói chính sách phù hợp nhất với những nỗ lực của Việt Nam nhằm đạt được các mục tiêu phát triển quốc gia và hiện thực hóa Chương trình nghị sự vì sự phát triển bền vững nói chung.

### Kịch bản chính sách và kết quả mô phỏng

Kết quả lập mô hình cho thấy đầu tư vào năng lượng tái tạo có thể giúp Việt Nam đạt được các mục tiêu về phát triển năng lượng tái tạo, giảm phát thải các-bon dioxide, cải thiện chất lượng không khí và tăng trưởng kinh tế. Theo giả định rằng Chính phủ sẽ tăng đầu tư vào năng lượng tái tạo, ước tính khoảng 13,5 tỷ USD/năm từ năm 2021 đến năm 2030 và 23 tỷ USD/năm từ năm 2031 đến năm 2050 theo Quyết định số 500/QĐ-TTg, tỷ trọng năng lượng tái tạo dự kiến tăng đáng kể. Đặc biệt, giai đoạn sau năm 2030, năng lượng tái tạo sẽ chiếm gần 60% cơ cấu năng lượng và phát thải các-bon dioxide sẽ giảm 53% so với mức cơ sở vào năm 2050. Bên cạnh đó, GDP sẽ tăng thêm 3-4% so với kịch bản cơ sở trong những năm đầu tư đầu tiên, sau đó giảm về mức tăng trưởng dương cao hơn khoảng 2% GDP so với mức cơ sở đến năm 2030. Sau 2030, tốc độ tăng trưởng GDP sẽ tăng trở lại, trung bình khoảng 3,5% nhờ các khoản đầu tư mới, với quy mô lớn hơn trong giai đoạn 2030-2050. Tuy nhiên, nếu khoản đầu tư quy mô lớn này chủ yếu đến từ Chính phủ thì có thể khiến nợ công tăng đột biến.

Mô hình cũng cho thấy rằng thuế các-bon có thể là công cụ hiệu quả để khử các-bon, giảm phát thải và cải thiện dư địa tài khóa mà chỉ tạo ra ít tác động tiêu cực cho nền kinh tế. Với giả định tăng thuế các-bon từ 25 USD/tCO<sub>2</sub>e vào năm 2023 lên 90 USD/tCO<sub>2</sub>e vào năm 2040, theo một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, đồng thời loại bỏ hoàn toàn trợ cấp các-bon từ năm 2023 trở đi, lượng phát thải các-bon dioxide dự kiến sẽ giảm đáng kể, khoảng 10% so với mức cơ sở vào năm 2030 và 20% vào năm 2050, từ đó giúp cải thiện chất lượng không khí và sức khỏe, góp phần làm tăng trưởng năng suất tổng thể. Doanh thu từ thuế các-bon và khoản tiết kiệm nhờ loại bỏ cơ chế trợ cấp các-bon sẽ giúp tăng đáng kể dư địa tài khóa, giảm nợ chính phủ từ mức cơ sở là 60% GDP xuống 38,8% vào năm 2030, tỷ lệ nợ sẽ tiếp tục giảm trong dài hạn. Tuy nhiên, chính sách có thể tác động tiêu cực đến GDP, vốn sẽ giảm nhẹ ở mức 1% trong dài hạn. Kết quả mô phỏng cho thấy chính sách thuế các-bon có thể là công

cụ quan trọng để giảm phát thải, cải thiện chất lượng không khí và dư địa tài khóa; tuy nhiên, vẫn cần xem xét tác động dù nhỏ nhưng tiêu cực đến nền kinh tế.

Việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng xanh, y tế, an sinh xã hội và giáo dục như trong ba Chương trình mục tiêu quốc gia có thể mang lại tác động tích cực, đáng kể cho công tác giảm nghèo và sản lượng kinh tế, đặc biệt là trong giai đoạn thực hiện Chương trình 2021-2025. Giả sử khoản đầu tư của Chương trình mục tiêu quốc gia được giải ngân hiệu quả, sản lượng kinh tế có thể tăng thêm 2% so với kịch bản cơ sở trong giai đoạn thực hiện Chương trình 2021-2025. Từ năm 2025 trở đi, tác động tăng trưởng sẽ giảm, chỉ cao hơn khoảng 0,8% so với mức cơ sở. Do phần lớn đầu tư sẽ dành cho an sinh xã hội nên có thể giảm đáng kể tình trạng nghèo đói. Tác động đến dư địa tài khóa là không đáng kể, vì chỉ 15,22% tổng gói chi tiêu được tài trợ bởi ngân sách Nhà nước.

Đầu tư vào hạ tầng công nghệ, thông tin và truyền thông (CNTT-TT), chiếm khoảng 2% GDP, có khả năng tạo ra tác động tích cực đến sản lượng kinh tế trong dài hạn. Dự kiến tác động tăng trưởng tích cực sẽ tăng dần từ mức cơ sở vào năm 2020 và đạt khoảng 0,7% so với mức cơ sở từ năm 2025 trở đi. Do quy mô của gói đầu tư dự kiến không quá lớn nên sẽ không có nhiều tác động đến các chỉ số xã hội và môi trường như nghèo đói, bất bình đẳng và lượng phát thải các-bon. Đáng chú ý, vì phần lớn gói đầu tư dự kiến đến từ khu vực tư nhân nên nợ công sẽ giảm xuống thấp hơn mức cơ sở.

### Tác động của chính sách

Khi xem xét các khoản đầu tư nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện Mục tiêu phát triển bền vững và mục tiêu phát thải ròng bằng 0, kết quả mô phỏng chỉ ra một số tác động của chính sách đối với Việt Nam.

**Đầu tiên, kết quả lập mô hình nhấn mạnh tầm quan trọng của chính sách tài khóa toàn diện trong việc hỗ trợ thực hiện các Mục tiêu phát triển bền vững.** Nội dung quan trọng nhất là duy trì chi tiêu công hợp lý cho ba lĩnh vực phát triển chính: y tế, giáo dục và an sinh xã hội. Việc cải thiện khả năng tiếp cận và chất lượng các dịch vụ công nói trên sẽ mang lại lợi ích trực tiếp cho các nhóm dễ bị tổn thương, bao gồm những người ở vùng sâu vùng xa, vùng dân tộc thiểu số và những vùng thường xuyên bị thiên tai, từ đó thúc đẩy bình đẳng kinh tế - xã hội trong dài hạn.

**Thứ hai, nghiên cứu chứng minh những lợi ích về môi trường khi đầu tư vào các lĩnh vực chuyển đổi quan trọng,** chẳng hạn như năng lượng tái tạo và hiệu quả năng lượng, đồng thời nêu rõ tác động tăng trưởng kinh tế của việc cải thiện sức khỏe người dân và tăng năng suất lao động.

**Thứ ba, các kết quả mô phỏng xác định rõ sự đánh đổi trong các lựa chọn chính sách và minh họa những tác động khác nhau theo quy mô, thành phần và tốc độ đầu tư.** Ví dụ, xét cùng một khoản đầu tư, so với đầu tư vào các chương trình an sinh xã hội thì đầu tư vào giáo dục sẽ tạo ra những lợi ích lâu dài về việc làm, vốn đầu tư và giảm nghèo, nhưng lại tạo ra ít yếu tố kích thích ngắn hạn đối với tiêu dùng hộ gia đình. Tuy nhiên, đầu tư vào an sinh xã hội lại dẫn đến lượng phát thải các-bon cao hơn so với đầu tư vào cơ sở hạ tầng nâng cao hiệu quả năng lượng, do sản lượng kinh tế tăng mà lượng phát thải trên mỗi đơn vị sản xuất không đổi. Hơn nữa, áp dụng thuế các-bon sẽ mang lại lợi ích to lớn cho môi trường nhưng lại tạo ra áp lực lạm phát ngắn hạn, gây ảnh hưởng đặc biệt đến người nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương khác. Để giảm thiểu những tác động tiêu cực, Chính phủ phải sử dụng hiệu quả nguồn thu bổ sung từ thuế các-bon để bù đắp một số chi phí ngắn hạn cho người dân.

**Thứ tư, cần đảm bảo hiệu quả trong chi tiêu công.** Như đã nhấn mạnh trong báo cáo, các lợi ích minh họa về kinh tế xã hội và môi trường đều dựa trên giả định giải ngân ngân sách kịp thời và thực hiện dự án hiệu quả. Để đạt được điều này, Chính phủ Việt Nam có thể ứng dụng các công nghệ số để cải thiện công tác quản lý, giám sát và đánh giá dự án.

**Thứ năm, ngoài chính sách về nguồn thu và chi tiêu tài khóa, cần cân bằng giữa quản lý hiệu quả nợ công và thực hiện các mục tiêu phát triển dài hạn.** Phương thức đầu tư cho những chính sách ưu tiên sẽ tác động trực tiếp đến nợ Chính phủ. Kịch bản 1.1.1 và 1.1.2 so sánh tác động của cùng một khoản

đầu tư vào năng lượng tái tạo đối với quỹ đạo nợ công khi được Chính phủ tài trợ hoàn toàn và khi được khu vực tư nhân tài trợ một phần. Trường hợp đầu tư tư nhân chiếm 30% tổng đầu tư vào năng lượng tái tạo, tỷ lệ nợ công trên GDP sẽ tăng 28,8%, tỷ lệ này khi không có đầu tư tư nhân là 43,8%.

### **Khuyến nghị chính sách và lộ trình tiếp theo**

**Để đáp ứng nhu cầu tài khóa, Chính phủ cần đẩy mạnh sử dụng các nguồn tài chính công chưa được khai thác, giảm chi phí vay và huy động vốn tư nhân.**

**Chính phủ Việt Nam có thể thực hiện một số chiến lược để tăng nguồn thu thuế một cách hiệu quả.** Theo ước tính mới của ESCAP, Việt Nam có thể tăng doanh thu thuế của Chính phủ thêm 2,5% GDP so với các quốc gia có kết quả vượt trội nhất.<sup>1</sup> Đầu tiên, việc tăng cường cơ chế thực thi và quản lý thuế có thể giúp giảm tình trạng trốn thuế và nâng cao mức độ tuân thủ của người nộp thuế thông qua tận dụng công nghệ để nâng cao hiệu quả của quy trình thu thuế và cải thiện hệ thống giám sát để phát hiện hành vi không tuân thủ. Thứ hai, việc mở rộng cơ sở tính thuế và đảm bảo thuế lũy tiến có thể tăng nguồn thu thuế từ nhiều hoạt động kinh tế và nhiều đối tượng hơn. Việc áp dụng thuế các-bon, như trong kết quả lập mô hình, là một ví dụ điển hình về cách mở rộng cơ sở tính thuế và tăng nguồn thu cho Chính phủ. Ngoài ra, việc xem xét và điều chỉnh thuế suất định kỳ để phản ánh tình hình tăng trưởng kinh tế và bối cảnh mới có thể tối ưu hóa hiệu quả tạo nguồn thu, đồng thời vẫn duy trì khả năng cạnh tranh. Hơn nữa, đầu tư vào các sáng kiến nhằm thúc đẩy năng suất kinh tế và chính thức hóa các khu vực kinh tế phi chính thức có thể mở rộng đối tượng nộp thuế. Cuối cùng, việc xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi và xúc tiến đầu tư có thể kích thích hoạt động kinh tế, tăng thu nhập chịu thuế, từ đó tăng nguồn thu thuế để đầu tư vào phát triển tài khóa bền vững.

**Khi áp dụng thuế các-bon, Chính phủ Việt Nam cần lập kế hoạch kỹ lưỡng, xem xét những tác động tiêu cực tiềm ẩn và thực hiện các biện pháp giảm thiểu hiệu quả.** Việc áp dụng thuế các-bon tại Việt Nam đòi hỏi một kế hoạch kỹ lưỡng và quá trình xem xét nhiều yếu tố khác nhau như khung pháp lý, giá các-bon, cơ chế đánh thuế, miễn trừ và giảm thuế, công tác triển khai và thực thi, phân bổ doanh thu, v.v. Tiến hành đánh giá toàn diện về kinh tế xã hội và môi trường là bước đầu để dự đoán và khắc phục những tác động bất lợi đối với các nhóm hoặc các ngành dễ bị tổn thương. Đảm bảo tính minh bạch và sự tham gia của các bên liên quan trong suốt quá trình xây dựng, thực hiện chính sách có thể củng cố lòng tin và sự ủng hộ của người dân đối với thuế các-bon, tạo điều kiện thuận lợi để áp dụng thuế thành công và mang lại tác động dài hạn trong công cuộc chống biến đổi khí hậu.

**Chính phủ Việt Nam có cơ hội thuận lợi để khai thác các cơ chế tài chính phi truyền thống từ trái phiếu Chính phủ, đặc biệt là trái phiếu bền vững, để hỗ trợ cho các khoản vay tài khóa truyền thống và thu hẹp khoảng trống về nguồn tài chính nhằm đạt được các Mục tiêu phát triển bền vững.** Thông qua phát hành trái phiếu bền vững, Chính phủ có thể thu hút nhóm nhà đầu tư mới ưu tiên các vấn đề môi trường, xã hội và quản trị (ESG) để tăng nguồn tài trợ. Trái phiếu dành riêng cho các dự án liên quan đến tính bền vững không chỉ là nguồn vốn quan trọng cho các sáng kiến bền vững mà còn thể hiện cam kết của Việt Nam, thông qua các bên liên quan trong nước và quốc tế, đối với mục tiêu phát triển bền vững. Hơn nữa, sử dụng trái phiếu bền vững có thể nâng cao uy tín của Chính phủ trên thị trường tài chính toàn cầu và củng cố danh tiếng là một chủ thể có trách nhiệm và có tư duy tiến bộ trên trường quốc tế. Thông qua phát hành có chiến lược và phân bổ nguồn thu minh bạch, Việt Nam có thể khai thác tiềm năng của tài chính bền vững để đẩy nhanh tiến độ thực hiện các Mục tiêu phát triển bền vững của quốc gia, đồng thời đa dạng hóa nguồn tài trợ để duy trì thịnh vượng kinh tế trong dài hạn.

---

<sup>1</sup> ESCAP (2024), “Tăng nguồn tài chính dài hạn với chi phí hợp lý cho Chính phủ. *Khảo sát kinh tế xã hội châu Á - Thái Bình Dương năm 2024*”.

**Việt Nam có thể giảm chi phí vay của Chính phủ bằng cách tập trung phát triển thị trường vốn và chuyển tiết kiệm trong nước thành trái phiếu Chính phủ thông qua một số biện pháp chiến lược.** Đầu tiên, việc cải thiện cơ sở hạ tầng thị trường và khung pháp lý giúp tăng thanh khoản và củng cố niềm tin của nhà đầu tư vào thị trường trái phiếu, thu hút nhiều nhà đầu tư hơn và giảm chi phí vay. Hoạt động này có thể bao gồm cải thiện các nền tảng giao dịch, triển khai cơ chế định giá minh bạch và tăng cường bảo vệ pháp lý cho trái chủ. Thứ hai, thúc đẩy đổi mới tài chính, chẳng hạn như giới thiệu các sản phẩm trái phiếu mới và mở rộng khả năng tiếp cận thị trường trái phiếu cho các nhà đầu tư bán lẻ, có thể thu hút thêm nhiều nhà đầu tư và xây dựng cơ chế định giá động cạnh tranh hơn. Ngoài ra, việc thúc đẩy các sáng kiến củng cố hiểu biết tài chính và giáo dục nhà đầu tư có thể giúp nâng cao nhận thức về lợi ích của việc đầu tư vào trái phiếu chính phủ, khuyến khích các hộ gia đình và tổ chức đầu tư phân bổ thêm tiết kiệm cho chứng khoán chính phủ. Hơn nữa, việc tăng cường kỷ luật tài khóa và minh bạch trong tài chính chính phủ sẽ giúp củng cố niềm tin của các nhà đầu tư, giảm phí bảo hiểm rủi ro đối với vốn vay chính phủ.

**Việt Nam cần tăng cường quản lý nợ công để giảm gánh nặng nợ, đồng thời tăng đầu tư vào các ưu tiên phát triển dài hạn.** Sau đây là một số thông lệ tốt giúp giảm rủi ro tài khóa và chi phí vay: (a) xác định rõ mục tiêu quản lý nợ và xây dựng khung pháp lý minh bạch; (b) xem xét tổng thể danh mục đầu tư khi quyết định vay Chính phủ; và (c) xây dựng chiến lược quản lý nợ toàn diện hơn, không chỉ tập trung vào quy mô nợ mà còn vào cơ cấu nợ, v.v.

**Việc xây dựng và triển khai danh mục phân loại xanh có thể mang lại môi trường kinh doanh thuận lợi cho đầu tư xanh** thông qua các tiêu chí rõ ràng và được chuẩn hóa giúp xác định các hoạt động kinh tế bền vững với môi trường. Bằng cách thiết lập khung phân loại và hệ thống phân loại chung cho những yếu tố "xanh", các nhà đầu tư có thể xác định và đánh giá các cơ hội đầu tư xanh một cách rõ ràng và tự tin hơn. Tính minh bạch không chỉ giảm tình trạng bất cân xứng thông tin mà còn nâng cao hiệu quả đánh giá rủi ro và định giá, từ đó giảm chi phí vốn cho các dự án xanh. Hơn nữa, danh mục phân loại xanh thúc đẩy tính toàn vẹn và độ tin cậy của thị trường bằng cách ngăn chặn hành vi "lợi dụng nhãn xanh" và đảm bảo rằng các khoản đầu tư mang lại đóng góp thực tế cho các mục tiêu về môi trường. Ngoài ra, danh mục phân loại xanh còn khuyến khích đổi mới sáng tạo và phát triển các công nghệ, giải pháp xanh mới bằng cách báo hiệu nhu cầu của thị trường về các sản phẩm và dịch vụ bền vững. Nhìn chung, việc áp dụng danh mục phân loại xanh có thể thúc đẩy chu kỳ đầu tư, đổi mới sáng tạo và tính bền vững, thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh và bền vững hơn.

**Việt Nam cũng có cơ hội thuận lợi để xúc tiến đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cho các lĩnh vực tập trung vào tính bền vững và thường đòi hỏi một lượng vốn đầu tư lớn, đặc biệt là năng lượng tái tạo và cơ sở hạ tầng thích ứng với BĐKH.** Bằng cách tạo một môi trường đầu tư hấp dẫn thông qua các quy định tinh gọn, các ưu đãi tài khóa và cơ chế bảo đảm cho đầu tư, Việt Nam có thể thu hút các nhà đầu tư quốc tế quan tâm đến phát triển bền vững. Hợp tác với các nhà đầu tư nước ngoài không chỉ mang lại nguồn vốn quan trọng mà còn thúc đẩy chuyển giao công nghệ tiên tiến và chuyên môn – qua đó đẩy nhanh tiến độ các dự án năng lượng tái tạo và cơ sở hạ tầng thích ứng với biến đổi khí hậu trên cả nước. Việc khai thác FDI cho các lĩnh vực quan trọng này không chỉ giúp Việt Nam đạt được các mục tiêu về khí hậu mà còn thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bao trùm, tạo ra cơ hội việc làm và nâng cao khả năng phục hồi trước tác động của biến đổi khí hậu, đưa Việt Nam trở thành quốc gia dẫn đầu về phát triển bền vững trong khu vực và trên trường quốc tế.

**Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) đóng vai trò then chốt trong thúc đẩy phát triển xanh và huy động vốn tư nhân cho các khoản đầu tư xanh thông qua nhiều sáng kiến chiến lược.** NHNN cần ban hành hướng dẫn rõ ràng về hoạt động cho vay dự án xanh, lồng ghép đánh giá rủi ro môi trường và xã hội, đồng thời khuyến khích các ngân hàng ưu tiên các dự án xanh. Ngoài ra, cần xây dựng cơ chế quản lý rủi ro và báo cáo hiệu quả, cùng với đó là khung giám sát và đánh giá tiêu chuẩn

để theo dõi hiệu suất và mức độ tuân thủ. NHNN cũng cần đầu tư nâng cao năng lực cho các ngân hàng, triển khai các chương trình đào tạo và hỗ trợ kỹ thuật để đảm bảo quá trình thực hiện các chiến lược cho vay dự án xanh. Bên cạnh đó, NHNN cũng cần nâng cao năng lực giám sát để giám sát hiệu quả các hoạt động cho vay dự án xanh và thúc đẩy chia sẻ thông tin, đảm bảo tuân thủ các tiêu chuẩn về môi trường và yêu cầu pháp lý. Những biện pháp trên sẽ giúp NHNN thúc đẩy tài chính bền vững và đóng góp vào quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế các-bon thấp ở Việt Nam.